

关于进一步在黄土高原地区贯彻中央退耕还林(草)方针的若干建议^{*}

(中国科学院 北京 100864)

关键词 黄土高原,退耕还林(草),中国科学院,咨询工作,报告

由于人类不合理的开发和战争的浩劫,黄土高原的绝大多数地区自然植被已破坏殆尽,水土流失严重,群众生活贫困。建国以来,国家不断加大投入开展黄土高原水土流失的治理,取得了巨大成绩。但林草建设一直是水土流失治理的薄弱环节,数次大规模林草植被建设均未达到预期目标,收效甚微。其原因一是农民的温饱问题尚未解决,滥牧、滥垦、滥伐现象无法杜绝;二是植被建设的利益驱动机制尚未建立,很难调动群众封禁退耕的积极性;三是对黄土高原自然条件的特点认识不足,急功近利、措施不当,人工林草往往经不起时间的考验。

针对包括黄土高原在内的西部地区植被建设存在的问题,中央做出了实施“天然林保护”和“退耕还林(草)”等生态工程的重大决策,并采取了“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施。两年多的实践证明,中央制定的在8年左右的时间向“退耕还林(草)”地区给予财政支持的政策是完全正确和非常及时的。这一政策以保护生态环境、改善人民生活为目的,其实质是对人类生存环境和人民的“休养生息”,是一项符合国家的整体发展和长远利益,敢于对历史和未来负责任的务实工作,也是出于对历史的深刻反省,出于对人民现实生活高度责任感的一项完整的安排。不仅希望坚持下去,而且应根据实际情况适当延长政策执行的时间,给地方干部和农民以足够的时间调整生产方针,树立环境意识,改变黄土高原生态环境面貌,提高这一地区社会经济能力,提高广大农民的生

活水平。因此,我们认为,只要全面持续地贯彻落实中央的十六字政策措施,结合黄土高原实际,以退耕、封山、禁牧为主,人工造林为辅,充分利用植被的自我修复能力,基本恢复自然植被景观,再造山川秀美的黄土高原的目标是一定可以实现的。

1 成绩与问题

由于“以粮代赈、个体承包”解决了退耕还林(草)后影响群众生活的问题并确保农民的林木所有权,黄土高原的干部和群众以极大的热情投身于退耕还林生态工程。退耕、禁牧、造林力度之大,态度之坚决前所未有。这项功在当代、利在千秋的伟业深得民心,进展顺利。如陕北吴旗县根据当地人少地多的特点,1999年以来将占总耕地面积84%的坡耕地全部退耕还林(草),全县禁牧。实地考察表明,通过3年退耕禁牧,植被自然恢复很好,初步呈现出“沟坡林灌成荫,梁峁芳草铺地”的可喜景观。人工造林也取得了一定的成绩,各地造林整地的标准普遍较高,土壤水分较好地地块的树木成活率高,已摸索出营造等高灌木篱、灌草混交等植被建造模式。但在退耕还林(草)的实施中也存在一些不可忽略的问题:

(1) 退耕封禁政策措施有待完善

受退耕政策的利益驱动,农民在退耕地上大面积造林。定位观测试验及地方干部群众的生产实践普遍表明,绝大多数地区只要封禁,植被自然恢复效果会更好。现在因退耕封禁无补偿,各地均是尽

^{*} 该文是中国科学院学部组织开展的“西部地区生态环境建设与可持续发展”重大咨询项目的一部分,并于2002年6月组织20余位院士、专家开展黄土高原退耕还林(草)执行情况的评估研究和实地考察与调研后完成的。已上报国务院。本刊略有删节

量增加还林面积,以换取国家补贴。因补助粮太多又返销国库的事例也不鲜见。如果采取封禁,使植被自然恢复的退耕地也享受政策性粮食补贴,不仅可提高广大农民进行生态建设的积极性,也可避免目前大规模营造人工林的诸多弊端。

(2) 人工林草的科学布局问题亟待重视

建国以来的造林实践表明,延安以北的半干旱地区,沟沿线以上的梁峁坡地种植乔木林,成活率往往较低,树木即使成活,若干年后也仍为小老头树。退耕还林中并未吸取历史教训,仍在梁峁坡地上大规模营造乔木林。植被建设布局缺乏科学规划,普遍存在有什么苗种什么树的现象,适地适树问题仍未解决。据调查,陕北某县 1999 年油松造林 40 余万株,仅存活 100 余株,被群众称为“梁山好汉”。如此下来,可能会重蹈该地区过去“年年造林不见林”的覆辙。

(3) 退耕还林(草)的一些政策规定束缚了地方政府和群众的创造性

黄土高原地域广阔,气候、土壤存在明显的区域差异,不同地形地貌部位坡地的土壤水分状况差异也很大,植被建设因地制宜尤为重要。现在因国家一些政策、条例的统一要求(例如不区分植被自然分布规律,一律要求各县 80%退耕地营造生态林;科学依据并不充分的造林密度规定;“退一、还二、还三”的硬性要求等),迫使群众在退耕补贴利益驱动下,不顾立地条件进行造林。在考察中到处可看到在封禁后自然植被开始恢复的陡坡地上,也开挖鱼鳞坑、水平阶造林,不仅破坏了残存的自然植被,也违背了植被建设应遵从的自然规律。地方政府和当地农民最了解立地条件,只要认真总结 50 年来的植被建设历史教训,以县为单元做好建设科学规划,因地制宜制定标准,加强目标管理,可能建设效果会更好。

(4) 退耕还林(草)补助期过后怎么办?

各地政府普遍担心退耕还林(草)补助结束后的群众生活生产问题,这也是为什么普遍存在重经济林轻生态林的原因之一。普遍认为,如不能在退耕还林的同时解决群众的长期生产生活问题,不但目前重经济林轻生态林的倾向很难彻底纠正,而且在补贴停止后,返耕将难以避免。

2 在退耕还林(草)中需要处理好几个关系

(1) 退耕还林与改善农村生产条件相结合,从根本上解决群众生活问题

目前的退耕热说明退耕还林(草)是有条件的,就是给予补粮补钱的政策。只有在采取其它措施解决群众长期生活问题的前提下,退耕还林坚持生态优先才能真正落实,才能彻底制止边治理边破坏的问题。在退耕还林(草)的政策制定中也必须有“以人为本”的思想。黄土高原半个世纪来生态建设的典型经验表明,对于水土流失严重的大多数地区,通过淤地坝、梯田等基本农田建设,根本改善该地区农业生产基础条件,是生态建设的成功突破口,也是保证坡耕地退得下来,林草植被建设保得住、不反弹的重要保障条件。退耕还林若不与农民稳定脱贫和致富产业培育同步进行,若不能永久性解决引起植被破坏的“三口”问题(人口、牲畜口、灶火口),仅为造林而造林,会使“年年造林不见林”的历史教训重演。

(2) 宏观决策与分类指导的关系

黄土高原生物气候环境变化明显,差异显著,总体上按照从东南到西北的走向,依次可分为森林、森林草原、干旱草原和沙化草原等地带。不同的地带植被建设林灌草的比例和布局不可能相同,即使在同一地带内,由于立地条件、土壤水分差异,植被建设的模式也不相同。在退耕还林的政策中,以县为单元统一要求生态林要占 80%,忽视自然植被地带性与非地带性特征,显然不妥。森林草原区,梁峁坡地造林的成活率、保存率低、生态效益低下。更严重的是布局不科学的人工林(包括柠条等灌木林),还会加重林下土壤干化,林地难以形成合理的植被群落结构,直接影响植被的自然演替,植被恢复重建的目的难以实现。

为落实退耕还林(草),由中央、省(区)制定有关条例,进行宏观指导很有必要,但地域广大,各地自然、经济、社会条件千差万别,用同一规定、同一种乔灌草比例不可能成功,应针对不同自然条件、不同经济、社会条件分类指导,宜林则林、宜灌则灌、宜草则草、宜荒则荒。上级进行分类指导,授权县级人民政府具体实施很有必要。

(3) 退耕还林(草)与畜牧业发展的关系

山羊放牧对植被有极大的破坏性,不禁牧难以实现植被恢复。养羊业又是干旱、半干旱地区的主导产业,黄土高原草畜业不仅对发展农村经济重要,而且也是保证退耕成果的另一重要支撑条件。在退耕还林(草)政策中妥善处理好林牧关系是十分必要的。地处半干旱地区的发达国家发展农业和改善生态所取得的成功经验之一是,在搞好谷物生产的同时,发展人工草地和改良天然草场,建立农牧业结合的生产结构,农畜产值各占一半。在陕西吴旗、靖边、榆林等地,退耕禁牧后种草舍饲养畜开始收到明显成效,尽管羊只数量有所下降,但人工种草面积得到扩大,大片苜蓿(包括退耕坡地)长势喜人,舍饲养羊效益显著,有的乡(村)畜牧业产值占到农业总产值的 40%,甚至 60%。这说明在有条件的地方,借助退耕机遇,发展草地畜牧业促进产业结构调整是完全可行的。但近来在一些文件中淡化了草的重要性,包括在引用朱 基总理 16 字政策措施中删去了括号中的“草”字。在考察中,地方政府和农民反映希望要重视草地建设在退耕还林(草)中的地位。草具有浅根性特点,在生态退化地区土壤水分长期严重亏缺状况下,植被恢复初期退耕还草尤为必要。

(4) 植被人工建造与自然恢复的关系

黄土高原封禁 3—20 年的不同典型表明,即使干旱、半干旱地区,只要封山禁牧,在一定时期内植被就能自然修复。由于自然恢复、演替的植被结构合理,其稳定性和生态效益远优于任何人工植被。土壤是植被恢复重建的生态基础,由于长期的植被破坏,严重地损伤了土壤的蓄水功能。天然植被群落通过自身的调整,可形成与生境协调适应的演替序列。人工林若不顾地带、立地条件,再加上人为的不适宜密度要求,必将既干扰植被的自然演替,又加剧土壤水分的负补偿效应,形成更为严重的“干层”,破坏了植被恢复的土壤生态基础条件。另外,由于退耕地区面积广阔,自然条件恶劣,干旱频繁,即使在立地条件相对较好的退耕地,也因人工植被建造困难,成活率和保存率难以保证。对于黄土高原干旱、半干旱地区,荒山荒坡(包括人少地多地区的陡坡退耕地)通过封禁,自然恢复植被应是生态建

设的主要途径。人工建设只能是有限的辅助行为,因人力、财力、自然条件限制,只能“有所为,有所不为”。建设重点是在立地条件较好的退耕地上建造有利于加速适地植被演替及稳定群落形成的人工林草地,同时要尽可能考虑当地生态经济发展的需要。

3 几点建议

(1) 黄土高原的植被重建必须遵循植被的地带性规律和非地带性特征

黄土高原水热土状况的地区性差异决定了自北向南荒漠、草原和森林植被的地带性分布规律。恢复由于人类活动所改变的原始自然植被状况是“山川秀美”工程的基本目标。“山川秀美”的基本要求是按照自然植被地带分布的基本规律进行植被重建,提高植被覆盖率,减少水土流失,抑制水土流失、草原退化和土地沙化。因地制宜,有步骤地实施“退耕还林(草)”,坚持宜草则草、宜灌则灌、宜林则林、宜荒则荒非常重要。

黄土高原植被重建必须遵循自然植被的地带性分布规律,在延安以北的黄土高原北部应以草灌为主、林木为辅的草原植被占优势,并重视地貌地形和土质差异所造成的水热状况的不均匀性。有必要在遵循植被地带性规律的背景下,注意区域植被的非地带性特征,例如,一般说来阴坡宜树,阳坡宜草灌;沟谷宜树,塬梁宜草灌等。

(2) 因地制宜分类指导,创造性地搞好植被建设工作

中央在进行宏观决策、目标管理的前提下,应当授权有关省区因地制宜确定不同区域的退耕还林(草)的政策措施、植被建设或恢复途径。为有利于退耕能够均衡推进,也可根据退耕还林(草)成本差异,制定不同的补助标准。人均耕地多的地区可适当增加退耕面积,降低退耕补助标准;反之则减少退耕面积,提高退耕补助标准。

(3) 强化封山禁牧政策措施,促进植被自然恢复

有关省区可借鉴发达国家禁牧山羊的法规,制定地方性封山禁牧法规。封山禁牧的同时,国家应

考虑地方要求安排其它专项,如人工草地、舍饲设施等,以补偿群众的禁牧损失。改变退耕地单一还林的政策,通过立法建立生态保护地等途径,封禁保护,促进植被自然恢复,对这类退耕地可在 5—8 年内同样享受国家退耕地粮食补贴政策。目前退耕还林工作主要由林业总局负责,建议农业部介入退耕还草的工作。

(4) 改善农业生产条件,增加素质教育投入

国家应加大退耕还林地区的农田基本建设投资力度,改善生产条件;增加普九教育和职业培训投入,为转移农村劳动力和小城镇建设创造条件。避免退耕还林补助结束后,群众生活发生困难,出现重新毁林开荒的现象。

(5) 加大科技含量,落实科技支撑

退耕还林作为国家生态建设工程的重要组成部分,应认真做好科学规划,组织可行性论证,明确

科技依托单位,改变传统的行政管理办法,给予必要的经费支持。中央各部门对西部大开发研究经费已经给予了一定倾斜,现有必要在退耕还林的拨款之外,增加一些科研经费,支持各地、市、县针对本地情况研究问题,进行宏观规划,发挥地方政府的积极性。目前科技支撑仍停留在文字上,实际操作很难体现。应采取切实可行措施,至少在植被建设布局、建设的实施计划、效益动态监测等方面创造条件,使科技支撑落在实处。发挥高新技术优势,例如,以地理信息系统为支撑,利用现有的遥感数据源,调查植被的生态现状,提取植被类型、长势、覆盖度及不同时期植被特征等变化信息,分析“退耕还林(草)”地区植被的空间分布及变化特征,研究植被建设动态变化规律,对生态建设进行动态监测和评价,避免盲目性,为“山川秀美”工程的顺利实施提供科技支撑。

(接 74 页)

三方几经磋商最终达成共识。按照共建协议,拟用 5—10 年的时间把华南植物园建设成为亚洲一流的、有典型热带亚热带特征,集科研资源储备与开发、科普教育、旅游观光功能为一体的综合性植物园。作为国内一流的植物学与生态学科普教育中心,参观人数每年将达 200 万人次;生物多样性保育植物达 1 万种,比现在增加 4 000 种,重点是保育珍稀濒危、重点经济和科研价值的物种。该园现有的如姜园、木兰园等 30 个专业园中部分专类园世界领先,其余国内领先;经过 10—30 年的建设,将植物园建成热带地区生物多样性保育、植物迁地保护、引种驯化的研究基地和国家级重点植物科学和环境保护的科普教育基地、国内先进水平的植物资源研究和产业化基地以及在园林景观、环境、管理、服务和效益等方面达到国内一流水平的生态旅游休闲度假基地。

园区共建项目一期为 8 项并已启动,包括园区

的基础设施建设与改造、新建设部分开放性的园(中心),具体是展览温室群、广州第一村暨地带性植物园、华南珍稀濒危植物繁育中心、植物科普中心、木兰园等 11 个专类园改造、园区建设、城市景观生态园、标本馆建设。一期工程将于 2005 年结束。共建项目将按国际一流标准设计,进行科学论证,工程通过公开招标形式进行,有条件的项目进行国际招标。园区建设保持华南植物园作为科学园的科学内涵,兼顾科普、资源开发和旅游观光。部分专类园、区为科研专用,有控制地对外开放。拟新开放区域、一般专类园及现有展览区可根据广州市城市总体规划要求进行改造或重建后,对外开放。

该项目的实施,为推进知识创新工程、推动院地合作建立了新模式;对全面贯彻新时期的办院方针和全面建设小康社会具有积极的意义。

(相关图片请见封二)