

# 浅谈“退耕还林”和“退林还耕”

张振家

孝义市林业局

DOI:10.12238/eep.v6i3.1766

**[摘要]** 退耕还林与退林还耕都是我国的一项重要决策,退耕还林是为了维护国家生态安全,退林还耕是为了保证国家粮食安全。两者之间并不冲突,更不存在不可调和的矛盾,而是相辅相成又相互统一的有机结合体。归根结底都是为了民众福祉。本文从两者的实施背景、实施意义、实施范围、遵循的原则、存在问题、对国家和民众的影响以及两者发展现状等方面进行全方位、多层次进行了深刻剖析。

**[关键词]** 退耕还林; 退林还耕; 生态环境; 粮食安全

**中图分类号:** X171.1 **文献标识码:** A

## On "Returning Farmland to Forests" and "Returning Forests to Farmland"

Zhenjia Zhang

Xiaoyi Forestry Bureau

**[Abstract]** Returning farmland to forests and returning forests to farmland are both important decisions in China. Returning farmland to forests is to maintain national ecological security, and returning forests is to ensure national food security. There is no conflict between the two, and there is no irreconcilable contradiction, but an organic combination of complementary and unified bodies. In the final analysis, it's all for the welfare of the people. This article provides a comprehensive and multi-level analysis of the implementation background, significance, scope, principles followed, existing problems, impact on the country and the people, and the current development status of the two.

**[Key words]** return farmland to forest; return forest to farmland; ecological environment; food security

### 前言

2002年国务院提出退耕还林的口号,而过了20年,物质丰富的今天,却又提出了退林还耕的口号,很多人对此很是不解甚至不满,对国家政策持有怀疑态度,认为是时代的倒退。其实不然,退耕还林到退林还耕,期间是时代的变迁,社会的进步,过去退耕还林是从保护生态环境出发,现在退林还耕是从国家粮食安全角度出发。退耕还林与退林还耕并不矛盾,也不冲突,两者还会继续实施,但是各自实施的方向不同,实施的作用也各不相同,但最终的目的是一样的。要搞清楚退耕还林与退林还耕的关系,需从以下几方面进行深刻分析:

#### 1 历史背景不同

##### 1.1 退耕还林历史背景

上世纪九十年代,随着我国现代化加速,对土地的开垦和利用不断加强,经济发展进入了快车道,但随之而来的是土地沙漠化、水土流失、生态系统破坏等,导致了严重的生态问题。尤其是1998年长江特大洪水至今记忆犹新,让人心存余悸。洪水灾害导致受灾人口2.23亿人,受灾面积3.18亿亩,直接经济损失达1660亿元。长江洪水泛滥与长江流域森林乱砍滥伐造

成水土流失有直接的关系。为此党中央国务院高度重视,做出了诸多重大举措,提出一系列生态保护政策:全面禁止采伐天然林,实施天然林保护工程;加大力度推进三北防护林工程建设,构筑祖国北疆绿色生态屏障;启动实施退耕还林工程,加快国土绿化步伐。其中退耕还林工程就是其中一项重要的“天字号”工程。

##### 1.2 退林还耕历史背景

退林还耕是在近年来我国耕地持续减少,18亿亩耕地红线,十四亿人口的吃饭问题已提上重要议事日程。由于过去几年退耕还林项目实施,普惠政策辐射全国范围,导致在实施过程中,一些平原地区也开展了退耕还林,不少“边缘耕地”、集体机动地,甚至少数基本农田都实施了退耕还林。有一些农户因为种粮不赚钱,不少基本农田种植了蔬菜、棉花等经济作物,甚至出现基本农田撂荒情况,直接影响粮食产出,还有一些农户自发在耕地内种植树木,占用耕地栽植经济林、建设育苗基地等。国家支持第二产业的发展,但不能动摇国之根本——粮食产量。民以食为天,粮以地为本,粮稳天下安。因此,国家为了保护基本农田,提出了退林还耕。国家领导人2022年在四川考察粮食生产时指

出:要把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。面对新冠疫情、乌克兰危机、极端天气频发、国际形势风云变幻的背景下,以国家领导人为核心的党中央把粮食安全作为治国理政的头等大事,提出确保谷物基本自给、口粮绝对安全的新粮食观,始终绷紧粮食安全这根弦,始终坚持以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑,绝不能让人卡住咱们的脖子。为此国家出台了禁止耕地非农化,特别是禁止永久基本农田非农化,严禁违规占用耕地实施造林绿化等,坚决抵制各种耕地非农化行为。

## 2 实施对象不同

### 2.1 退耕还林实施对象

退耕还林是针对25度以上坡耕地、重要水源地以及严重沙化地、宜林荒山荒地范围内进行的,即水土流失严重区域,土地沙化、盐碱化、石漠化严重的地区,生态区位重要粮食产量低而不稳的。旨在保持水土涵养水源、防止土地沙漠化扩大,同时为了克服长期以来农民广种薄收的状况。所以退耕还林宜在交通不便、土地贫瘠以及地理环境、气候条件较为恶劣的地区实施。

### 2.2 退林还耕实施对象

退林还耕是国家集中整治耕地非农化的重大举措,随着依托新技术开展的国土三调成果的出台,无缝对接的“一张图”科学精准地展示全国耕地现状,耕地总量不容乐观,18亿亩红线必须严守。退林还耕并不是简单地把原先还林的耕地再重新开垦种植,而是选择合适的林地开垦成为良田,守住耕地红线。因此,笔者认为目前的退林还耕政策应该从以下三方面着手:一是原先实施过退耕还林的立地条件较好、交通便利的耕地进行复耕;二是地方政府实施通道绿化超标占用公路两侧耕地的应统一标准进行缩减复耕;三是实体单位或农户违规占用耕地栽植树木、育苗等应采取妥善措施进行复耕。

## 3 目的和意义不同

### 3.1 退耕还林的目的和意义

实施退耕还林是为了有效减少水土流失,进一步保护和改善生态环境,增加大气中的含氧量,增强土壤涵养水分的能力,为人们创造良好的生活和生存环境,给动植物提供良好的栖息环境,从而丰富动植物资源的多样性,维护生态平衡。

### 3.2 退林还耕的目的和意义

如果说当年的退林还耕是为了保护环境,那么现在的退林还耕是为了保住人民的饭碗。目的是保证粮食生产面积,增加粮食产量,满足人们的日常需求,改善国家的粮食安全状况,促进农村经济发展,提高人们的生活水平,积极应对未来可能发生的粮食危机,确保十四亿人口的吃饭问题。

## 4 坚持的原则不同

### 4.1 退耕还林遵循的原则

一是统筹规划、分步实施、突出重点、注重实效;二是政策引导和农民自愿相结合,谁退耕、谁造林、谁经营、谁受益;三是遵循自然规律,因地制宜,宜林则林,宜草则草,综合治理;四是建设与保护并重,防止边治理边破坏;五是逐步改善通过农

民的生活条件。

### 4.2 退林还耕遵循的原则

退林还耕必须有步骤有规划的进行,不能简单粗暴搞“一刀切”,应该遵循以下原则:一是必须遵循农民意愿,不能强行要求农民退林还耕;二是必须给予农民合理补偿;三是在补偿款到位之前不准动农民的土地;四是不准在没有给农民时间处理地里农作物的情况下强行要求农民退林还耕;五是不准在无文件、无通知的情况下,强行的砍掉农民地里的农作物。

## 5 对国家和农民的影响不同

### 5.1 退耕还林对国家和农民的影响

退耕还林工程的实施,增强了生态系统的稳定性,提高了生态环境的质量,减少了环境污染,有效减少了水土流失,防范了沙尘暴的影响,保护了生态环境,可以从根本上解决我国的生态环境问题,为合理利用土地资源、增加林草植被、再造秀美山川、维护国家生态安全,实现人与自然和谐共生提供了坚强保障。退耕还林工程的实施优化了农村产业结构,解放了农村劳动力,加快了农民脱贫致富步伐,为当地民提供了新的就业机会,增加了农民收入来源,对促进农村经济发展发挥了积极作用。总而言之,退耕还林工程实现了“国家得绿,农民得利”的双赢。

### 5.2 退林还耕对国家和农民的影响

启动实施退林还耕,有利于增加耕地面积,保护18亿亩耕地红线,可以从根本上遏制耕地持续减少的局面,更加科学合理利用土地资源,将一部分林地转回到耕地,将未种植粮食的基本农田回归到粮食生产上来,有效应对未来因疫情、战争、国际贸易封锁等原因可能发生的全球性粮食危机。所以,退林还耕不仅仅是为了保证粮食供给,更是我们未雨绸缪应对危机的重要途径,正所谓,家中有粮,心里不慌。国家出台了粮食直接补贴政策,大力支持粮食生产,增强农民种粮信心,让一部分在外打工的农民重新投入到农业生产一线。退林还耕可以说是既能保证了国家粮食安全,又能增加农民收入。

## 6 退耕还林与退林还耕现状分析

### 6.1 退耕还林现状及问题

退耕还林在全国各地已实施二十年,先后实施了两轮。退耕还林工程的实施为营造良好生态环境,改善环境恶化问题做出了巨大贡献,国家也非常重视此项工作,并给予高度支持。在技术层面,将水土流失治理技术、植被恢复方式、生物学、土壤学等现代化科学技术应用其中;在政策层面,推出一系列延续补助政策与文件,采取了诸多巩固退耕还林成果的措施,取得了显著成效。然而,在退耕还林工程取得一定成绩的同时,也凸显出一些问题。

一是目前退耕还林工程缺乏全程的、有效的监测机制,单凭检查验收的方式只能看到工程表现的很少的方面,如成活率、保存率等直观指标,这使生态效益优先原则面临诸多挑战。二是经济收益面临选择两难,经济林可以在较短期内产生经济收入,而生态林不能进行经营性采伐,基本无收益,即使按照公益林进行补偿也是微乎其微的,这种情况导致不少退耕区域毁林复耕,此

类现象主要出现在立地较好的平缓坡耕地,直接影响生态效益。三是退耕还林工程后期抚育管理不到位,封禁措施不力导致人畜破坏,泥石流、气候干旱等自然灾害造成的林地损坏,以及病虫害的时有发生导致林木参差不齐,直接影响林分质量。四是地方政府及职能主管部门对非法征占用林地的执法力度有待进一步加强。有些地方利用合村并镇、移民搬迁等,以地质灾害治理和高标准农田建设之名进行资源开采,不惜牺牲生态环境,大肆毁坏林草植被。

#### 6.2 退林还耕现状及问题

我国人口多、耕地少,“牢牢守住18亿亩耕地保护红线”是一贯以来耕地保护的口号。近年来,国家陆续制定出台了一系列法律法规和政策制度,坚决遏制耕地非农化,防止耕地非粮化,鲜明地提出耕地要主要种植粮食,不得转为林地、园地、设施农业等其他农用地,对耕地种树、耕地建设养殖场等都进行严格限制。据报道,2021年全国耕地总面积一改多年来持续减少的势头,同比增加约130万亩。

自从国家提出退林还耕后,我国部分省、区为了响应国家号召,确保国家粮食安全,已逐步开展退林还耕,比如山东省,在可耕地上实施退林还耕,河南、内蒙等多地都已经在陆续开展整治耕地种树问题。退林还耕并不是马上把所有耕地上种植的树木砍光复耕。倘若搞“一刀切”,所造成的后果将会是对我国生态环境的空前浩劫,也会对农民利益造成巨大伤害。国家搞退林还耕是有计划、有步骤、多渠道,循序渐进有章可循的,各地按照当地统一安排,将违规种树符合砍伐条件的耕地进行复耕;对于在国务院制止耕地非农化和防止耕地非粮化文件印发前,为响应政府号召占用耕地栽树的需要采取另一种整改方式,保持进出平衡。有些地方打着保护耕地的幌子,毁林复垦搞得名正言顺,大量林木一伐而光,堂而皇之搞农田建设,开发出来的耕地几乎没有多大价值,既劳民伤财,又破坏环境。如此做法,何谈功在当代,利在千秋?但是对于国家明令禁止,仍然违规占用耕地植

树造林的,必须依法依规严肃查处。

#### 7 结语

综上所述,退耕还林与退林还耕各有利弊,退耕还林可以保持水土流失,维护生态平衡和减缓气候变化等重要的生态功能,但是过度占用耕地植树造林会影响粮食生产。而退林还耕可以增加粮食耕种面积,提高粮食和农产品的产量,满足人们的需求和改善国家的粮食安全状况,如果过度进行退林还耕对生态环境是不利的,会对生态环境造成严重破坏。退耕还林与退林还耕看似有冲突,其实并不矛盾,“两弊相权取其轻,两利相权取其重”两者可以共同推进,通俗讲就是该种树的地方种树,该种地的地方种地。退耕还林与退林还耕在具体实施过程中,需要我们坚持原则,读懂悟透国家政策和项目规程,本着因地制宜、稳妥推进的原则,将生态区位重要、无耕种价值的耕地退耕还林,将基本农田、适宜耕种的耕地退林还耕。万事万物都应采取中庸之道,折中调和,权衡利弊,防止极端化。退耕还林与退林还耕其实是一把“双刃剑”,关键是要把握好度,协调统筹好两者之间的关系,科学合理运用,方能走出一条既能保护生态环境,又能保证国家粮食安全之路。为促进农民增收,推动农村经济可持续发展,进一步提高农民生活水平,造福百姓做出积极贡献。

#### [参考文献]

- [1]《退耕还林条例》疑问解答[J].中国农业信息,2003,(11):43.
- [2]中共中央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见(上)[J].湖南农业,2023,(4):6-7.
- [3]《习近平关于国家粮食安全论述摘编》出版发行[J].农村经营管理,2023,(4):封2.
- [4]王闰平,陈凯.中国退耕还林还草现状及问题分析[J].水土保持研究,2006,13(5):188-192.

#### 作者简介:

张振家(1976--)男,汉族,山西孝义人,大专,中级(林业工程师),研究方向:林业。