



中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



李彦 宋才发 著

民族地区退耕还林(草) 及其法律保障研究

中央民族大学出版社

中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



李彦 宋才发 著

民族地区退耕还林(草) 及其法律保障研究

中央民族大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民族地区退耕还林(草)及其法律保障研究/李彦, 宋才发著. —北京: 中央民族大学出版社, 2006.5

ISBN 7-81108-006-0

I. 民... II. ①李...②宋... III. ①民族地区-造林-研究-中国②民族地区-牧草-栽培-研究-中国③森林法-研究-中国④草原法-研究-中国 IV. ①F326.23②D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 030953 号

民族地区退耕还林(草)及其法律保障研究

作 者 李 彦 宋才发
责任编辑 夏桂霞
封面设计 马钢工作室
出 版 者 中央民族大学出版社
北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081
电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部)
68932218(总编室) 68932447(办公室)
发 行 者 全国各地新华书店
印 刷 者 北京华正印刷有限公司
开 本 880×1230(毫米) 印张:12.125
字 数 300 千字
印 数 2000 册
版 次 2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-81108-006-0/D·75
定 价 25.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

导论	(1)
第一章 民族地区经济发展与民族地区退耕还林(草)	(29)
第一节 民族地区是我国生态环境最为脆弱的地区	(30)
一、民族地区生态环境现状分析	(31)
二、民族地区自然生态环境的主要特征	(34)
第二节 退耕还林(草)决策是改善民族地区生态	
环境的基本方略	(46)
一、民族地区生态环境的改善势在必行	(46)
二、退耕还林(草)决策是改善我国民族地区生态	
环境的基本方略	(49)
第三节 退耕还林(草)是缩小民族地区与东中部地区	
差距的重要步骤	(55)
一、民族地区的经济发展现状分析	(55)
二、正视我国民族地区与东中部地区的发展差距	(61)
三、退耕还林(草)措施是缩小我国民族地区与东	
中部地区发展差距的重要步骤	(67)
第四节 实施退耕还林(草)是民族地区实现经济跨	
越式发展的必由之路	(69)
一、以生态效益为主,处理好生态、经济和	
社会效益的统一	(69)
二、实施退耕还林(草)生态建设工程是我国民族	
地区实现经济跨越式发展的必然选择	(71)

第二章 西部大开发与民族地区退耕还林(草)	(74)
第一节 西部大开发战略为民族地区退耕还林(草)	
提供了契机	(75)
一、西部大开发与我国民族地区经济发展	(75)
二、西部大开发为民族地区实施退耕还林(草)提	
供了契机	(81)
第二节 退耕还林(草)是西部大开发战略的	
重要内容	(91)
一、生态环境建设是西部大开发战略的切入点	(91)
二、退耕还林(草)是实施西部大开发战略的	
重要内容	(97)
第三节 国家关于西部民族地区退耕还林(草)	
的总体布局	(106)
一、退耕还林(草)工程实施概述	(106)
二、国家关于我国西部地区退耕还林(草)	
的布局	(122)
第三章 民族地区退耕还林(草)与产业结构调整	(129)
第一节 农业支出结构调整是民族地区退耕还林(草)	
的经济保障	(133)
一、民族地区在退耕还林(草)中调整农业支出	
结构的必要性	(134)
二、民族地区退耕还林(草)中的农业支出结构现状	
分析	(137)
三、优化支出结构、提高支出效益	(141)
第二节 种植结构调整是民族地区退耕还林(草)的	
决策保障	(145)
一、民族地区退耕还林(草)与种植结构调整	(146)
二、正确认识民族地区退耕还林(草)中的种植结构	

调整	(153)
三、因地制宜做好民族地区退耕还林(草)实施中的 种植结构调整工作	(157)
第三节 建立农林科技社会化服务体系是民族地区 退耕还林(草)的关键环节	(162)
一、民族地区退耕还林(草)要求加快建立 完善的农林科技社会化服务体系	(162)
二、建立完善的农林科技社会化服务体系, 保障民族地区退耕还林(草)的顺利实施	(166)
第四章 民族地区退耕还林(草)与产权结构调整	(175)
第一节 实施民族地区退耕还林(草)产权结构调整 的必要性	(177)
一、调整民族地区在退耕还林(草)中的产权结构, 激活民族地区退耕主体	(177)
二、调整民族地区退耕还林(草)中的产权结构,有 利于加快民族地区经济发展战略的有效实施	(180)
第二节 民族地区退耕还林(草)产权结构调整模式 的抉择	(185)
一、民族地区实施退耕还林(草)工程中调整产权 结构的目标定位	(186)
二、调整民族地区退耕还林(草)产权结构应把握 的原则	(190)
三、民族地区实施退耕还林(草)产权结构调整的 模式抉择	(193)
第三节 民族地区实施退耕还林(草)产权结构调整 要加强法律保障	(198)
一、切实加强退耕还林(草)中的法律保障,积极 推进民族地区退耕活动中的产权结构调整	(199)

二、加强民族自治地方的立法,保障退耕还林(草) 中产权结构调整的有效性·····	(204)
三、必须确保农牧民对退耕还林(草) 的收益处置权·····	(207)
第五章 民族地区退耕还林(草)与生态移民工程的 实施·····	(216)
第一节 民族地区在实施退耕还林(草)中进行生态 移民工程的必要性·····	(218)
一、实施生态移民工程是民族地区生态环境改善 的必然选择·····	(218)
二、民族地区在退耕还林(草)的实践中进行生态 移民工程是社会主义市场经济的本质要求·····	(224)
三、实施生态移民工程是民族地区退耕农牧民 脱贫致富的良好途径·····	(232)
第二节 民族地区的退耕还林(草)生态环境建设与 生态移民工程的实施·····	(239)
一、民族地区退耕还林(草)中的生态移民的 概念及其实施条件的界定·····	(239)
二、民族地区在退耕还林(草)中生态移民的 安置·····	(245)
第三节 民族地区退耕还林(草)中移民工程的 推进实践·····	(250)
一、民族地区生态移民工程的实施状况——以内蒙 古自治区锡林郭勒盟为例·····	(251)
二、易地开发扶贫移民工程及其实践·····	(257)
第四节 民族地区退耕还林(草)中实施生态移民工 程面临的新问题及对策建议·····	(263)
一、民族地区退耕还林(草)生态移民工程实施中	

面临的新问题	(263)
二、民族地区顺利实施和推进生态移民工程的对策建议	(268)
第六章 民族地区退耕还林(草)是一项系统工程	(273)
第一节 民族地区的退耕还林(草)生态环境建设是一项系统工程	(276)
一、民族地区的退耕还林(草)生态经济系统的界定	(276)
二、民族地区退耕还林(草)生态建设工程的系统性实施	(279)
三、民族地区退耕还林(草)生态建设工程的系统性协调	(284)
第二节 民族地区退耕还林(草)系统工程的推进实践	(291)
一、内蒙古自治区的退耕还林(草)生态建设工程实践	(292)
二、内蒙古自治区 2003—2007 年退耕还林(草)工程规划	(300)
第三节 加快城镇建设是民族地区顺利实施退耕还林(草)系统工程的必要保障	(313)
一、加强城镇建设是民族地区推进退耕还林(草)生态建设工程的系统性保障	(314)
二、城镇化发展战略与民族地区的退耕还林(草)生态建设工程	(317)
三、民族地区退耕还林(草)生态环境建设与地区小城镇发展战略的协调配合	(324)
四、民族地区退耕还林(草)中小城镇发展面临的主要问题及对策建议	(327)

第七章 民族地区退耕还林(草)的法律保障	(331)
第一节 民族地区退耕还林(草)相关法律保障体系的建立与完善	(332)
一、民族地区退耕还林(草)系统性法律保障机制建立和完善的条件业已成熟.....	(332)
二、在推进退耕还林(草)的过程中应建立综合性的生态经济法制体系.....	(335)
第二节 全面把握退耕还林(草)生态建设实施中的相关政策	(342)
一、准确把握退耕还林(草)生态建设工程的内涵.....	(342)
二、民族地区退耕还林(草)系统工程的相关政策阐释.....	(344)
第三节 退耕还林(草)法律保障体系的完善	(350)
一、要全面理解退耕还林(草)政策的保障机制.....	(350)
二、民族地区的退耕还林(草)系统工程与生态补偿制度的建立.....	(354)
三、加强退耕还林(草)工程中法律保障的对策建议.....	(360)
作者主要法学论著附录	(364)
后记	(380)

导 论

自然生态环境是人类赖以生存的基本条件，是社会经济发展的根本基础。自然生态环境的不断恶化，已成为制约西部地区经济社会持续发展的严重问题之一。我国制定“退耕还林（草）”战略决策的主要目的，就是为了给西部地区人民营造一个新的生存和发展空间，从根本上改善西部地区生态环境日益恶化的现实状况。实施“退耕还林（草）”的战略决策，必须尊重群众意愿，尊重群众首创精神，确保林草的成活率；必须遵循自然规律，因地制宜，宜林则林，宜草则草，实行综合治理；必须严格执行国务院关于“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的法规措施；必须认真落实保护农民土地经营权的法律规范，树立生态环境可持续发展的法律协调观；必须建立和健全西部地区生态效益补偿机制，充分利用价格杠杆的作用促进西部地区的生态平衡。^①党的“十六”大规划了我国全面小康社会的宏伟蓝图，同时又要求必须把可持续发展放在十分突出的地位。西部大开发的根本宗旨之一，就是要维护经济发展与生态的良性循环，建设山川秀美的新家园，设法让西部地区人民群众脱贫致富奔小康。因此西部大开发必须坚持可持续发展的基本国策，依法推进西部地区退耕还林（草）整体工程，实施国家六大林业重点建设工程，继续完善退耕还林（草）的激励机制。

^① 宋才发：《西部民族地区退耕还林（草）法律保障探讨》，《青海民族研究》，2005年第2期。

一、治理西部地区生态环境 恶化是西部大开发的切入点

自然生态环境是人类赖以生存和发展的基本条件,在自然生态环境中,森林是陆地生态环境的主体,又是人们生产生活最重要的物质资源。它不仅能涵养水源、保护水土流失、防风固沙,而且能净化水质、空气,为人类提供一个美好的生产、生活环境。森林的生态效益和社会效益,超过了它提供的木材及其林副产品土特产品的价值。据有关资料显示,今日“寸草不生”的黄土高原,在春秋战国时代却有 4.8 亿亩原始森林,覆盖率高达 53%。历经秦汉开始的 2000 多年的烽火蹂躏和垦耕破坏,到新中国成立前夕残余森林不足 0.3 亿亩,覆盖率仅为 3%。西部地区又是素以辽阔天然草场著称,草地畜牧业历来是西部地区传统的基础产业。据《中国民族统计年鉴》记载,1995 年我国草原面积达 3 亿公顷,95% 以上分布在西部与内蒙古地区,这是我国重要的生态大屏障。然而西部地区单位草地面积的畜产品产出率很低,只相当于发达国家的十几分之一到二十几分之一。自然生态环境的不断恶化,已成为制约西部地区持续发展面临的严重问题之一。^① 其突出表现在森林面积急剧萎缩,生物多样性品种锐减,草地沙化加速,淡水资源严重污染等。目前我国水土流失面积达到 356 万平方公里,占国土总面积的 1/3 土地荒漠化和水土流失的速度还在加剧,每年沙化土地达到 3460 平方公里,相当于每

① 宋才发:《实施西部地区退耕还林(草)决策措施的法律思考》,《西北第二民族学院学报》,2003 年第 1 期。

年流失掉 1 个中等县的土地面积。^① 而全国 1/3 的水土流失又发生在西部，譬如，1998 年长江特大洪水的发生，就直接造成近 1000 亿元的巨大经济损失；1999 年 3 月开始，伴随着一股强大的冷气流从境外进入西北地区，滚滚黄沙横扫了大半个北方，给各族人民的生命财产带来极大的损失。这不仅严重地影响了西部自身的发展，而且对全国在 21 世纪的发展也构成了新的威胁。

退耕还林（草）是从根本上改善西部地区生态环境恶化的途径。目前全国水土流失面积达 360 万平方公里，西部约占 80%；全国每年新增荒漠面积 2400 多平方公里，大都也在西部。造成西部地区水土流失和荒漠化的根本原因是毁林毁草垦荒、陡坡种粮。目前全国 15 度到 25 度的坡耕地面积为 1.9 亿亩，25 度以上的有 9100 万亩，其中西部地区就占 70% 以上。^② 据历史资料记载，我国自秦汉至清代，山林管理曾封禁了 9 次，开禁了 23 次。新中国成立以后，特别是党的十一届三中全会以来，国家一直把陡坡地（大于 25 度的耕地）的退耕还林作为防止水土流失的重要措施，各地都在不同程度上取得了成效。然而过去退耕还林属于强制性执行政策，因而形成“愈退愈垦”、“愈垦愈穷”之势。这次西部地区的退耕还林（草）工程与以往的不同之处就在于，它是在尊重农牧民意愿的前提下，由国家拿出粮食向农牧民换林换草。实事求是地说，农牧民之所以在陡坡上选种粮食纯粹是为了解决饥饿和生存问题。陡坡耕地难耕种、粮食产量低，但这却是他们生存的必要条件，他们不可能在失去生存条件的情况下去考虑国家的整体生态环境问题。所以，朱镕基曾代表国务院

① 记者郑北鹰：《生态建设：走向文明发展的必由之路》，载《光明日报》，2003 年 2 月 24 日，第 B1 版。

② 李含琳：《论西部农业退耕计划的实施方略和政策支持》，载《天水行政学院学报》，第 4 页，2001 年第 1 期。

在西部地区开发会议上一针见血地指出：“西部地区如果不加快恢复林草植被，治理水土流失，长江、黄河日渐淤积，洪水灾害不能得到根治，中下游流域的广大地区永无宁日。从长远看，如果生态环境继续恶化下去，还会对中华民族的生存条件构成严重威胁。必须从现在起，高度重视和突出抓好西部地区生态环境建设，并把它作为实施西部大开发的切入点。”他还进一步指出，我们要充分利用目前粮食供应充裕的有利条件，坚决执行“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的措施，加快恢复林草植被和生态环境建设。^①坡耕地是造成水土流失的主要原因，解决这个问题的重要途径就是实行退耕还林(草)。就全国整体而言，尽管坡耕地数量很多，但是由于粮食单产极低，实行退耕还林(草)对全国粮食总产量的影响不大。从长远看，退耕还林(草)以后，长江、黄河上中游地区生态环境得到改善，水土流失和旱涝灾害减少了，中下游地区和平川地就可以稳产高产粮食，整个农业生产就可以进入良性循环。因此国务院果断地做出决定，由国家向农民无偿地提供粮食，实行以粮代赈，引导农民改变陡坡地的种植方式，最终把退耕还林(草)决策变成为农民群众的自觉行为。也只有这样，才能真正实现退耕地“退得下，还得上，稳得住，不反弹”。实践证明，“以粮代赈”的政策是由林业生产周期长的特点决定的，它以法规的方式保证了对植树种草人经济损失的合理补偿。

西部大开发的宗旨之一就是要维护经济发展与生态的良性循环。《中华人民共和国环境保护法》第19条明确规定：“开发利

^① 朱镕基总理：《对退耕还林(草)工作的指示》，载《新疆林业》，第1页，2000年第3期。

用自然资源，必须采取措施保护生态环境。”^① 各级人民政府对具有代表性的各种类型的自然生态系统区域，珍稀、濒危的野生动植物自然分布区域，重要的水源涵养区域，具有重大科学文化价值的地质构造、著名溶洞和化石分布区、冰川、火山、温泉等自然遗迹等，应当采取措施加以保护，严禁破坏。尤其要加强对农业环境的保护，防止土壤污染、土地沙化、盐渍化、贫瘠化、沼泽化、地面沉降和防治植被破坏、水土流失、水源枯竭、种源灭绝以及其他生态失调现象的发生和发展。无论是开发单位还是建设单位，都必须把环境保护纳入计划，建立环境保护责任制度，防治在生产建设过程中产生的废气、废水、废渣、粉尘、恶臭气体等有害物质对周边环境的污染和危害。开发、建设项目中防治污染的设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。对造成环境严重污染的企事业单位，必须限期治理。城乡建设一定要结合当地自然环境的特点，保护植被、水域和自然景观，促进生态平衡。西部地区是我国生态环境最脆弱的地区，大部分区域森林覆盖率十分低下，譬如，青海省仅为 0.35%，新疆为 0.79%，宁夏为 15.4%，甘肃为 4.33%。因此，西部大开发必须遵循《环境保护法》等法律规定，建设和保护以绿洲为中心的生态环境，实行封山绿化，保护植被，发展植草业，严禁在大江大河源头上游地区进行森林砍伐，切实贯彻执行国务院关于退耕还林的法规条例，再造山川秀美家园，逐步实现西部地区经济发展与生态环境的良性循环。为了规范退耕还林活动，保护退耕还林者的合法权益，巩固退耕还林成果，优化农村产业结构，改善生态环境，我国自 2003 年 1 月 20 日起实施了《退耕还林条例》。该《条例》规定：凡“国务院批准规划范围内的退耕

① 《中华人民共和国常用法律大全》（下卷），第 1235 页，法律出版社，1996 年版。

还林活动,适用本条例。”各级人民政府必须严格执行“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施,“退耕还林必须坚持生态优先”。《条例》第5条规定了退耕还林应当遵循的原则:“(1)统筹规划、分步实施、突出重点、注重实效;(2)政策引导和农民自愿退耕相结合,谁退耕、谁造林、谁经营、谁受益;(3)遵循自然规律,因地制宜,宜林则林,宜草则草,综合治理;(4)建设与保护并重,防止边治理边破坏;(5)逐步改善退耕还林者的生活条件。”第8条还规定:“退耕还林实行目标责任制。县级以上地方人民政府有关部门应当与退耕还林工程项目负责人和技术负责人签订责任书,明确其应当承担的责任。”^①中共中央、国务院在《关于加快林业发展的决定》中也明确指出:“林业不仅要满足社会对木材等林产品的多样化需求,更要满足改善生态状况、保障国土生态安全的需要,生态需求已成为社会对林业的第一需求。”《决定》提出我国林业要在退耕还林的基础上实现跨越式发展。“林业跨越式发展三步走”的具体战略目标是:第一步到2010年,使森林覆盖率达到19%以上;第二步到2020年,使森林覆盖率达到23%以上;第三步到2050年,使森林覆盖率达到并稳定在26%以上,基本实现山川秀美。^②

西部大开发必须坚持可持续发展的基本国策。党的“十六”大规划了全面小康社会的宏伟蓝图,同时又要求必须把可持续发展放在十分突出的地位。可持续发展是既满足当代人的需要,又不损害子孙后代利益的发展。在这里“可持续”是以人为中心的“自然—经济—社会”三维复合系统的可持续;“发展”指的是生

① 国务院:《退耕还林条例》,载《国务院公报》,第5、第6页,2003年第3期。

② 《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》,载《国务院公报》,第4、第5页,2003年第27期。

态、经济和社会的综合发展，而完整意义的可持续发展则是可持续生态、可持续经济和可持续社会三者的和谐统一。其中可持续生态是基础，可持续经济是手段，可持续社会是结果，它们统一于以人的全面发展为中心，以“自然—经济—社会”三维复合系统的协调、稳定、持续和健康运行为根本的总目标之中。过去由于人们意识和技术的局限，经济的发展造成生态环境不同程度上的破坏，付出了与发展效益不相称的代价。历史教训告诉我们，必须寻求一条兼顾当代和子孙后代的发展道路，以实现经济社会发展与人口、资源、环境的协调，保持经济社会的持续健康发展。早在 1994 年我国政府就发表了《中国 21 世纪议程》，将我国可持续发展的战略目标确定为“建立可持续发展的经济体系、社会体系和保持与之相适应的可持续利用的资源 and 环境基础”。我国是世界上人口最多的大国之一，发展应该而且必须是可持续的。在西部地区实施可持续发展的战略，与西部大开发和全面建设小康社会有着必然的内在联系，加强生态环境保护和建设是西部大开发中的重中之重。西部地区全面小康社会建设是可持续发展的基础和前提条件，可持续发展的内涵和外延要比全面小康的内涵和外延宽泛和深入得多，其指标要求就是一项宏大的系统工程。西部民族地区是保障国家生态安全的要害地区，如果在开发中不能正确地处理好环境资源利用与保护的关系，生态环境必将继续恶化，最终将危及西部民族地区乃至整个国家的生存和发展。对西部大开发中涉及的环境污染问题，必须实行“首端控制”，要对各项决策、各类项目进行环境影响评价，凡不符合环保要求的项目必须禁止，切实避免在开发中出现“先污染后治理、先破坏后恢复”，以实现环保从“末端控制”转向“首端控制”的状况。我国已逐步建立起与西部大开发有关的法律法规体系，譬如，《中华人民共和国民族区域自治法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国森

林法》、《中华人民共和国防沙治沙法》、《中华人民共和国水土保持法》等 12 部法律法规,就从根本上为中华民族实现山川秀美,实现可持续发展确立了基本的制度保障。所以,我们必须依靠法律制度去解决西部地区的生态环境保护问题。

二、退耕还林(草)是遏制西部地区生态环境恶化的重大举措

实施退耕还林(草)决策,为西部人民营造新的生存和发展空间。中国自古以农立国,历代以治水为要政。大江大河多发源于西部,上游生态失调,沙漠化、水土流失严重,势必成为中下游水患和其他自然灾害的根源之一。黄河断流、泥沙淤积、长江洪水泛滥、水患严重,已成为中华民族的心腹大患。只有为西部地区营造一片片森林,种出一片片绿地,才能真正恢复秀美山川。只有从根本上改善生态环境,西部地区的丰富资源才能得到科学的开发和利用,才能圆满地实现西部大开发的整体目标。正因为如此,1999 年 8 月国务院曾紧急发出《关于保护森林资源、制止毁林开垦和乱占林地的通知》,要求立即停止一切毁林开垦行为,大力植树造林。朱镕基总理在甘、青、宁 3 省考察时指出,西部大开发是一个全面的系统工程,要有重点、有步骤地推进,把生态环境建设放在突出位置,坚持不懈地搞好生态林工程和水土流失治理。“治理水土流失,要采取退耕还草、封山绿化、个体承包、以粮代赈的措施。当前最重要的是,要坚决实行坡耕地退田还林,要封山绿化,保护植被,发展林草业及相关产业,开展多种经营,开辟新的增收门路。退耕的坡地造林,可以实行个体承包的办法,把造林任务承包到户、到人,谁造林,谁所有,谁受益。对造林种草所需苗木、种子和用工,国家给予适当