

TUIGENG HUANLIN GONGCHENG
ZHONGGUO SHENGTAI JIANSHE DE WEIDA SHIJIAN

退耕还林工程

中国生态建设的伟大实践

李育材 著



蓝天出版社

退耕还林工程

——中国生态建设的伟大实践

李育材 著

蓝天出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

退耕还林工程：中国生态建设的伟大实践/李育材著. —北京：蓝天出版社，2009.1

ISBN 978 - 7 - 5094 - 0169 - 9

I. 退… II. 李… III. 造林—概况—中国 IV. F326.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 010662 号

出版发行：蓝天出版社

社 址：北京市复兴路 14 号

邮 编：100843

电 话：66983715

经 销：全国新华书店

印 刷：中国农业出版社印刷厂

开 本：16 开 (705 × 1000 毫米)

字 数：198 千字

印 张：20.25

版 次：2009 年 3 月第 1 版

印 次：2009 年 3 月北京第 1 次印刷

定 价：77.00 元

序

良好的生态环境是人类社会发展的基础。长期以来，生态环境恶化、水土流失加剧，是制约着我国经济社会发展的突出矛盾，是威胁中华民族生存和发展的心腹之患。新中国成立后，特别是改革开放以来，党和政府领导人民群众为改善生态环境进行了艰苦卓绝的努力。二十世纪末，党中央、国务院立足经济社会可持续发展全局，作出了实施退耕还林工程的重大战略举措。这项宏大的生态建设工程，实施范围包括全国 25 个省（自治区、直辖市）、2279 个县（区、市、旗），涵盖我国 80% 的国土面积，总投入将超过 4300 多亿元，惠及 3200 多万农户、1.24 亿农民。在党中央、国务院的坚强领导和各地区、各有关部门的精心组织下，广大农民群众积极参与，退耕还林工程进展顺利，实施成效显著。截至 2007 年底，已完成造林种草总面积 3.85 亿亩，工程区林草植被增加，水土流失和风沙危害强度减轻，特色产业得到发展，农民生活得到改善。2007 年，

退耕还林工程——中国生态建设的伟大实践

TUI GENG HUAN LIN GONG CHENG—ZHONG GUO SHENG TAI JIAN SHE DE WEI DA SHI JIAN

在退耕还林第一轮补助政策即将到期之际，为进一步巩固退耕还林成果、解决退耕农户长远生计问题，党中央、国务院及时作出了完善退耕还林政策、延长补助期限的重要决策，以进一步改善退耕农户生产生活条件，逐步建立起促进生态改善、农民增收和经济发展的长效机制，推动退耕还林地区经济社会发展。

退耕还林工程，覆盖国土面积之广、持续时间之长、投入力度之大、参与人数之众，在我国乃至世界生态建设史上都是前所未有的。这一规模宏大的生态建设工程，是再造秀美山川的历史壮举，是实现人与自然和谐发展的伟大实践，是造福当代、泽被子孙的民心工程，谱写了新时期中国人民改造自然、利用自然的辉煌篇章。

虽然我国生态建设取得了显著成就，但应当清醒地看到，我国生态环境总体恶化的趋势尚未根本扭转，生态建设和环境保护的任务十分艰巨。随着工业化、城镇化进程的加速发展和人口的不断增加，对改善生态环境、实现可持续发展提出了新的更高的要求。我们要站在战略和全局的高度，充分认识加快生态建设的重要性和紧迫性，深入贯彻落实科学发展观，切实把以人为本的理念与生态建设的实践有机结合起来，把促进经济社会可持续发展的要求与生态建设的自身规律有机结合起来，把解决“三农”问题的任务与生态建设的丰富内涵有机结合起来，进一步动员和组织广大人民群众，继续

推进林业重点工程建设，加快植树造林、绿化国土进程，努力开创生态建设的新局面，推进整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

李育材同志从退耕还林工程启动至今，一直是国家林业局主管这方面工作的负责同志。十余年来，他积极投身到这项工程建设之中，做了大量工作，倾注了很大的心血。最近，他将自己亲身经历的这段历史进行了回顾，撰写成书。我认为，这对于系统总结退耕还林工程十年来的经验教训、做好下一阶段的退耕还林工作，对于让社会上更多的人了解、关心和支持退耕还林工程以至整个生态建设，是很有意义的。有鉴于此，欣然为序。

A handwritten signature in black ink, consisting of three stylized Chinese characters: 文, 纪, 志.

二〇〇九年三月

序

人类农耕文明的历史同时也是一部毁林开荒的历史，我国更为突出。由于人口众多、平原面积狭小、生产力水平很低，我们的祖先不得不开垦坡地，以维持基本的生存。特别是在上个世纪“以粮为纲”的年代，人们向荒山进军，与山林争地，其结果是森林面积的大幅度减少，大自然的总调度室被破坏。由于长期毁林开垦，长江、黄河上中游地区水土流失加剧，江河湖库淤积、水患不断；北方地区土地大面积沙化，沙尘暴活动频繁，风沙危害加剧，局部地区形成沙进人退的局面。日益严峻的生态形势引起了党中央和国务院的高度重视。

退耕还林工程是党中央和国务院站在民族生存和发展的战略高度，面向21世纪生态建设发展方向，着眼于中国经济和社会可持续发展大局，为增加林草植被、再造秀美山川、维护国家生态安全、科学利用土地资源、实现人与自然和谐发展作出的重大战略决策。从毁林开荒到退耕还林，从以粮为纲到生态安全保障，这是我国农林发展史上的一个重大转变，是科学发展观的伟大体现。退耕还林

这项宏大的社会系统工程，惠及了 3200 多万农户、1.24 亿农民，地域涉及我国 80% 的国土，范围包括了 25 个省、市、自治区的 2279 个县级单位，总投入将达 4300 多亿元。截至 2007 年底，该工程造林种草总面积已达 3.85 亿亩。中国退耕还林的实践证明，退耕还林是一条符合科学发展观要求的正确道路，符合我国国情特别是生态脆弱地区的实际情况，顺应了广大农民的要求，受到了广大农民的支持，是一项利国利民的工程。

退耕还林工程是我国在面对越来越大的生态压力和多种经济、社会因素作用下启动的迄今为止规模最大的生态工程，这一工程的实施使我国的生态环境有了明显的改善。不仅如此，退耕还林工程还改变了工程参与地区和农户长期以来利用土地的模式和农业生产方式，从而在全面调整地区农业和收入结构的基础上，使参与农民转入“环境与经济可持续发展”的双赢模式，充分体现了“以人为本”和“环境友好型”的科学发展观的内涵。因此，退耕还林既是我国政府实施的一项生态工程，又是以此为契机对我国农业及农村经济、社会制度体系的全面创新。

退耕还林工程促进了生态恢复技术集成和科技创新。要保证退耕还林工程建设的质量，必须有不断创新的科学技术支撑体系。集成、组装、优化、配套现有生态环境建设、水土流失综合治理、植被恢复重建等方面的技术成果和成果的二次创新，是建立退耕还林工程的主要技术体系的重要基础。退耕还林工程综合生态学、生物学、土壤学、林学、畜牧学、生态工程等学科原理，结合其他自然、社

会学科的知识与现代生物、信息、管理技术手段，对多时空尺度上具有特定自然或人类效益的生态因子与生物因子多样性、结构和功能过程进行整合性规划和集成性工程实施，最大限度地再建人工生态系统。同时，坡耕地退化生态系统恢复的整合技术体系也是一个生物、非生物和人类的技术因素交互耦合起来的人类—自然集成技术系统。

退耕还林工程促进了生态安全体系的建设。退耕还林工程在增加地表植被、提高覆盖率的基础上保持水土和防风固沙，将天然降雨较多地保留在土壤中，减少了土壤的无效蒸发，将易形成土壤侵蚀的暴雨地表径流入渗到土壤中转化为土壤水。其形成的森林草地、地上枝叶及枯枝落叶层拦截降水、滞留地表径流，地下的根系增大土壤孔隙度、增强土壤蓄水能力，同时植被本身具有净化水质功能。同时还增强了土壤腐殖质及水稳性团聚体含量，起到固持土壤、减少土壤养分流失、改良土壤理化性质等保育土壤的作用。而且植物通过光合作用，能够吸收和固定大气中的二氧化碳，同时释放并增加大气中的氧气，这对维持地球大气中的二氧化碳和氧气的动态平衡、减少温室效应以及提供人类的生存基础来说，有着巨大的不可替代的作用和重要意义。

退耕还林工程促进了区域经济的发展和社会进步。退耕还林实施后，不仅改善了生态环境，也促进了地方经济的快速发展，较好地促进了“三农问题”的解决，释放了农业劳动力，加快了农村剩余劳动力的转移，使农民收入水平和结构发生变化，推动农村经济结构调整，使农村经

济逐步走向科学发展的轨道。国家林业局调查结果显示，2007年退耕农民人均纯收入达到3165元，比1998年的1629元增长94.3%，高于全国平均增长水平（74.9%）约19.4个百分点。退耕还林工程为解决“三农”问题提供了新的契机。退耕还林工程实施后，加速了农村农业劳动力的转移，改善了农民收入结构，缓解了农村土地承载压力。调查显示，2007年退耕还林区平均外出务工人员占乡村就业人员的34.19%，比1998年的14.76%高出约1.3倍。这不仅为引导富余劳动力向非农产业和城镇有序转移、大力发展劳务经济 and 大规模开展农民就业技能培训创造了有利的条件，也为大力发展农副产品加工业、做大做强农业产业化，形成以城带乡、以工促农的重要环节，加快县城工业发展开创了新的局面。

在退耕还林第一轮补助政策即将到期之际，党中央、国务院审时度势，从中国生态建设的实际需要和经济社会发展的全局出发，及时作出了将退耕还林补助政策再延长一轮的战略决策，其根本指导思想在于全面贯彻落实科学发展观，采取综合措施，加大扶持力度，进一步改善退耕农户生产生活条件，逐步建立起促进生态改善、农民增收和经济发展的长效机制，巩固退耕还林成果，促进退耕还林地区经济社会可持续发展。

育才同志是我的老朋友，在交往中我感到他作为一位专家型的领导干部，在工作中具有一种不唯上、不唯书、只唯实的品格，这些年一直在我国林业重点工程建设的第一线，做了不少卓有成效的工作。我们也经常在一起就当

今世界生态领域的一些热点问题以及我国的生态保护和建设的一些关键问题进行探讨，在许多问题上我们都有一致的意见。

我国的退耕还林工程启动至今，育材同志一直是国家林业局主抓这项工作的负责同志。十年来，为这项工程的顺利实施可以说倾注了极大的心血。最近，他将自己亲历的这段历史进行总结整理，撰写成书，对于系统总结十年来我国退耕还林工程的经验成果，更好地进行下一阶段的退耕还林成果巩固和政策完善，我认为是一件很有意义的事，于是欣然作序。

李文华

二〇〇九年二月二十三日于北京

目 录

第一章 退耕还林工程的背景与意义	(1)
第一节 实施退耕还林工程的背景	(2)
一、生态背景	(2)
二、社会背景	(5)
三、经济背景	(7)
第二节 退耕还林工程的实施阶段	(8)
一、酝酿和萌芽阶段	(8)
二、试点和全面实施阶段	(10)
三、成果巩固和政策完善阶段	(13)
第三节 实施退耕还林工程的重大意义	(16)
一、退耕还林是改善生态环境的迫切需要	(16)
二、退耕还林是改变农民传统耕种习惯，调整农村 产业结构，促进地方经济发展和群众脱贫致富 的有效途径	(18)
三、退耕还林是现阶段我国拉动内需，保持国民 经济又好又快发展的重大举措	(19)

第二章 退耕还林工程主要政策	(29)
第一节 国家政策	(29)
一、政策法规	(30)
二、工程管理	(34)
三、技术规定	(42)
第二节 地方政策	(48)
一、政策规定	(48)
二、财务管理	(52)
三、实施管理	(55)
四、质量管理	(60)
五、后期管理	(63)
六、林权管理	(66)
七、档案和监理	(70)
八、其他管理	(75)
第三章 退耕还林工程的实施与管理	(79)
第一节 退耕还林工程的组织领导	(79)
一、建立健全退耕还林组织机构	(79)
二、加强组织领导	(80)
三、实行目标责任制	(80)
第二节 退耕还林工程的调查设计	(81)
一、土地资源调查	(82)
二、作业设计	(94)
第三节 退耕还林工程的全面管理	(120)

一、宣传引导	(120)
二、种苗生产	(121)
三、工程管理	(124)
四、监督管理	(127)
五、落实配套措施	(128)
第四节 退耕还林工程的机制和科技创新	(131)
一、退耕还林的机制创新	(131)
二、退耕还林的科技创新	(135)
第四章 退耕还林工程的生态影响	(147)
第一节 建设成果	(147)
一、总体情况	(147)
二、年度进展情况	(148)
第二节 生态效益	(150)
一、加快了国土绿化步伐	(150)
二、初步遏制了水土流失加剧的趋势	(152)
三、保育了土壤	(155)
四、减轻了水患	(156)
五、减弱了风沙危害	(158)
六、增加了林业碳汇潜能	(159)
七、对局部小气候产生了积极的影响	(160)
八、保护了栖息地	(161)
第三节 监测结果	(161)
一、优化了农业土地利用结构	(162)
二、调整了耕地坡度等级组成	(163)

三、初步遏制了水土流失	(163)
四、减弱了风沙危害	(164)
五、提高了森林覆盖率	(165)
第五章 退耕还林工程的经济影响	(167)
第一节 建设成果	(167)
一、工程投资情况	(167)
二、落实配套措施	(168)
第二节 经济效益	(172)
一、助推了农业的快速调整	(173)
二、促进了林业的快速发展	(175)
三、带动了草产业和畜牧业的快速发展	(179)
第三节 区域影响	(181)
一、地方生产总值	(181)
二、财政与税收收入	(184)
三、农村经济发展	(186)
四、区域差距变化	(188)
第四节 农民影响	(190)
一、生产影响	(190)
二、生活影响	(194)
三、就业与收入影响	(197)
四、农民思想观念的影响	(200)
第六章 退耕还林工程的社会影响	(202)
第一节 国际评价	(202)

一、欧盟代表团议员盛赞中国是负责任的大国	(202)
二、中国天然林保护工程和退耕还林工程取得成效	(202)
三、澳方专家对退耕还林工程给予高度评价	(203)
四、日本农林水产省关注中国退耕还林经验	(204)
第二节 国内评价	(204)
一、退耕还林是一条符合科学发展观要求的正确道路	(204)
二、退耕还林促进了社会主义新农村建设	(207)
三、退耕还林与国家粮食安全	(209)
第三节 农民评价	(210)
一、退耕还林是一项民心工程	(210)
二、退耕还林解决了长期困扰农民的“三口”问题	(211)
三、退耕还林为群众致富助跑	(212)
四、退耕还林是改善生态的“铁杆庄稼”	(213)
第七章 退耕还林成果巩固的重大举措	(219)
第一节 退耕还林成果巩固政策措施的形成过程与背景	(219)
一、成果巩固政策措施的探索阶段	(219)
二、成果巩固政策措施的逐步成熟阶段	(220)

三、成果巩固政策措施的具体化和贯彻落实阶段	(226)
第二节 实施退耕还林成果巩固专项规划的重大 意义	(230)
一、建设基本口粮田对巩固退耕还林成果的意义	(230)
二、开展退耕农户农村能源建设对巩固退耕还林 成果的意义	(232)
三、推进退耕还林地区生态移民对巩固退耕还林 成果的意义	(233)
四、扶持后续产业发展和开展退耕农民就业创业 转移技能培训对巩固退耕还林成果的意义 ...	(234)
五、及时补植补造对巩固退耕还林成果的意义	(234)
第三节 巩固退耕还林成果专项资金的使用和管理	(235)
一、巩固退耕还林成果专项资金的预算管理 ...	(236)
二、巩固退耕还林成果专项资金的使用和管理	(237)
三、巩固退耕还林成果专项资金的监督与检查	(238)
第四节 巩固退耕还林成果专项规划的编制与审批	(238)
一、巩固退耕还林成果专项规划编制的指导思想 和基本原则	(239)