

2-3-10
2004 年度农调
系统招标课题

内部资料
请勿引用

贵州退耕还林与粮食安全对策研究

主持人 钟赛梅

委托单位：国家统计局农调总队

委托日期：2004 年 4 月 13 日

承担单位：贵州省农调队

完成日期：2004 年 5 月 28 日



2-3-10

2004 年度农调
系统招标课题

内部资料
请勿引用

贵州退耕还林与粮食安全对策研究

主持人 钟赛梅

委托单位：国家统计局农调总队

委托日期：2004 年 4 月 13 日

承担单位：贵州省农调队

完成日期：2004 年 5 月 28 日



课题指导：曾玉平

主持人：钟赛梅

课题组成员：王 渝 杨天禄 刘 杰

孙景隆 沈先发 韩树强

邹陆华 焦 波

执笔人：刘 杰 孙景隆

贵州退耕还林与粮食安全对策研究

内容提要：贵州地处长江、珠江上游，是中国西南喀斯特发育最典型的地区。长期以来，由于受自然条件的限制与人类活动的影响，生态环境极为脆弱，水土流失严重，土地石漠化加剧，自然灾害频繁，粮食产量低而不稳，粮食安全问题已成为当前和今后较长时期贵州必须面对的重大课题。退耕还林，建设好生态环境是贵州西部大开发和富民兴黔实施可持续发展的重大战略举措，具有巨大的社会效益和长远的生态效益。适度且有计划的进行退耕还林对保障贵州粮食安全具有积极的作用。本文通过对贵州退耕还林与粮食安全问题进行全面、系统的分析研究，找出两者的内在联系和规律，总结恢复和重建贵州生态环境与确保粮食安全的基本经验，梳理出退耕还林对粮食安全存在的影响，并提出相应的对策、建议，为在确保粮食安全前提下，进一步完善退耕还林政策和措施，提供参考与依据。

关键词：退耕还林 粮食安全 研究

前言

保护生态环境，实施可持续发展战略与确保粮食安全问题在当今世界性的两大课题，一直倍受各国政府及专家学者的重视与关注。1992年在巴西召开的联合国环境与发展大会，通过了《关于森林问题的原则声明》，会议提出了全球性制止毁林和拯救森林的行动，并制定了《21世纪的议程》。世界各国相继提出可持续林业发展战略，开始转向保护和恢复森林的活动。1997年联合国可持续发展委员会建立了“国际森林论坛”，开展了国际间合作。而粮食安全的基本概念是在20世纪70年代初期由于世界性的粮食危机而提出来的，当时联合国粮农组织（FAO），就提出确保任何人在任何时候都能得到所需要的足够的食品的要求。1983年4月该组织又正式通过粮食安全的定义，即“粮食安全最终目标应该是确保所有的人在任何时候都能得到为生存和健康所需要的足够食品”。为确保粮食安全，80年代一些专

家学者提出了开垦荒山，扩大耕地面积，用现代科技如推广使用杂交良种，施用化肥、农药杀虫剂等措施提高粮食产量，但同时也带来了严重的污染，使生态环境恶化。1996年11月，世界粮食首脑会议在意大利罗马举行，通过了《世界粮食安全罗马宣言》，呼吁所有国家在国际合作的基础上采取实际行动，确保全球持久的粮食安全。1995年、1998年，美国世界观察研究所莱斯特·布朗曾两次对我国21世纪粮食生产和需求进行预测，他认为由于人口增长，耕地面积减少，粮食需求量增加，中国和世界将面临粮食短缺。粮食安全问题是当前和今后较长时期内我国农业与农村经济发展必须面对的现实问题。对于粮食安全的概念，中国农业科学院院长、博士生导师、俄罗斯国家农业科学院外籍院士翟虎渠认为现代粮食安全应包括数量安全、质量安全和生态安全三层内涵，即在保障充足的食物供给和分配数量的同时，还要求营养全面、结构合理、卫生健康，食物的生产和获取要建立在保护生态环境和资源可持续性利用的基础上。因此，我们不仅要研究粮食安全问题，而且还要研究在确保粮食安全的前提下逐步恢复和重建良好的生态环境。

20世纪80年代，我国一些学者开始研究生态农业与可持续发展问题，各级政府也着手进行生态农业和生态环境建设的试点工作，并取得了可喜的成果。1994年我国制定了可持续发展战略章程《中国21世纪议程》，1998年又制定了《全国生态环境建设规划》，提出了第二个五十年生态环境的奋斗目标，逐步实施退耕还林，改造环境的宏伟规划。2000年10月，中共中央关于“十五计划”建议中指出“实施可持续发展战略是关系到中华民族生存和发展的长远大计”。同年党中央、国务院决定在生态环境脆弱的长江、黄河上中游地区有计划、分步骤地实施退耕还林还草工程，并出台了一系列的政策措施。同时，对于我国面临的粮食安全问题，国内一些学者对此非常关注。李晶宜等专家认为我国由于耕地资源减少，人口增长，环境恶化，粮食增长缓慢，将会出现粮食短缺现象。陈锡康等专家则认为，未来中国面临粮食短缺，但坚持生态环境建设，走可持续发展道路和发展“两高一优”的生态农业，中国粮食问题是能够解决的，并提出基本自给，适

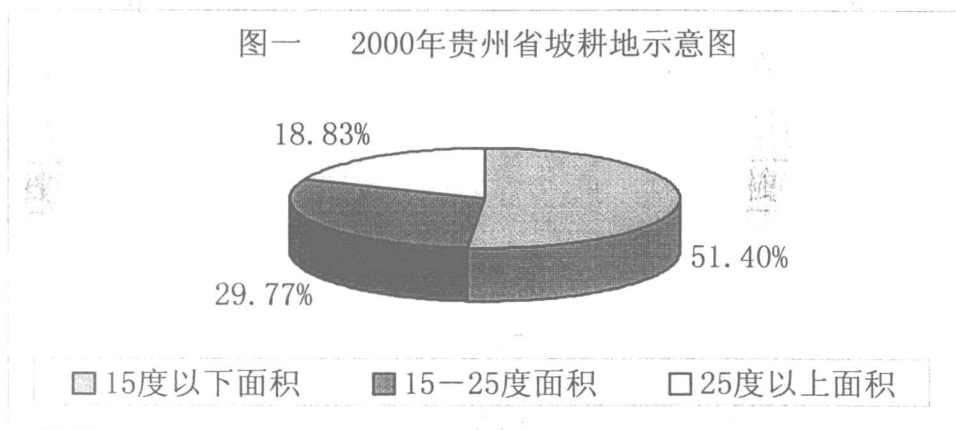
当进口的对策。

地处长江、珠江“两江”上游喀斯特发育最典型的贵州，长期以来，由于受自然条件的限制与人类活动的影响，生态环境极为脆弱，水土流失严重，自然灾害频繁，粮食安全是贵州省当前和今后必须面对的重大课题。退耕还林，恢复和重建贵州生态环境，重塑长江、珠江绿色屏障，不仅对贵州可持续发展，保障粮食安全，而且对保护三峡水电站库区安全乃至“长三角”、“珠三角”经济快速发展都将发挥重大作用。

本课题通过对贵州退耕还林与粮食安全进行全面、系统的研究，找到两者的内在联系，即规律性，总结退耕还林进行生态环境建设与确保粮食安全的基本经验，梳理出退耕还林对粮食安全存在的影响，探索解决问题的政策、措施，为党政领导指导工作，制定政策、宏观调控提供依据。

一、贵州农村经济与生态环境的基本状况

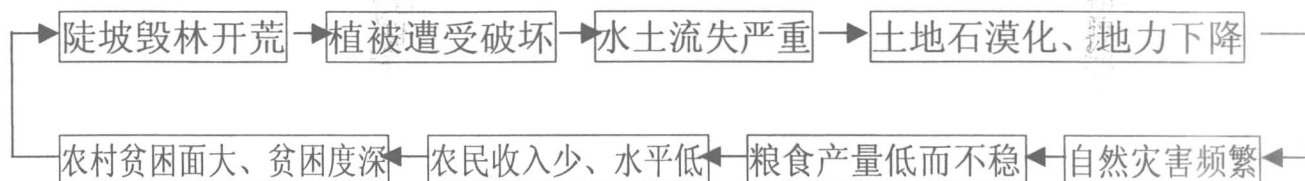
贵州地处长江、珠江“两江”上游，是世界喀斯特发育最典型的地区之一，是我国西南少数民族聚集区，是全国唯一没有平原支撑的农业省份。全省土地总面积为 17.6 万平方千米，山地占 71.34%，丘陵占 20.97%，山间平地与河谷坝地占 7.69%。境内山高坡陡，河谷深切，耕地破碎，土层瘠薄，生态系统极为脆弱。在全省耕地面积中，15 度以下的耕地面积占 51.40%；15—25 度的坡耕地占 29.77%；25 度以上的坡耕地占 18.83%（见图一）。



在总耕地面积中有 19.52%的耕地由于裸岩石砾分布较广，已不具备耕作条件，不宜耕种。19 世纪 50—70 年代，由于人口过快增长，人地矛盾突出，迫于生存压力，陡坡毁林开荒，植被遭受破坏等因素叠加，导致水

土严重流失。八九十年代虽有计划地开展治理，也收到一定效果，但由于预防不力，边治理边破坏现象严重，水土流失面积仍呈上升态势，全省水土流失面积达 7.32 万平方千米，占全省土地面积的 41.54%。年土壤侵蚀量达 2.52 亿吨。水土流失面积 60% 以上的县（市）主要分布在黔西、黔西北和黔东部长江流域，每年仅排入长江的泥沙就达 6000 多万吨。严重的水土流失是喀斯特地区生态环境恶化的基本表现形式。

大量水土流失造成土地石漠化，全省石漠化面积达 3.25 万平方千米，占全省土地总面积的 18.5%，其中中重度石漠化 0.53 万平方千米，中度石漠化 1.19 万平方千米，轻度石漠化 1.53 万平方千米。石漠化不仅使土地丧失生产能力，区域生态失衡，进一步加剧了生态环境的恶化，导致自然灾害频繁。据统计，自元大德八年（公元 1304 年）以来的 700 年间，贵州发生全省性大旱灾害 31 次，局部性旱灾 44 次，平均每 9 年发生一次。可是近 30 年来，每 6 年发生一次大旱，3 年一次小旱，年年有伏旱，甚至有的地区十年九旱。粮食产量低而不稳，绝大多数年份人均粮食生产量在 300 公斤警戒线以下。而贵州人口则由 1949 年的 1416.4 万人增加到 2003 年的 3853.47 万人，增长 1.7 倍，年均以 2.3% 的速度递增。由于人口严重超载，农民被迫陡坡毁林开荒，土地垦殖率为 27.1%。多数陡坡开荒的耕地耕种 3—5 年就失去耕种价值，甚至变为岩石裸露的不毛之地，于是又去开垦另一匹山。就这样周而复始，形成了越穷越垦，越垦越穷的恶性循环。其基本表现形式为：



多年来，贵州部分农民一直处在贫困之中。正如中国科学院国情分析小组胡鞍钢博士在《贵州现象呼唤政策调整》的调研报告得出的结论：“贵州是中国最贫困、最落后的地区”。“八七”扶贫攻坚时全省国定贫困县 48 个，占全省县级单位总数的 55.85%，1993 年全省贫困人口 1000 万人，占

农村人口总数的 33.29%。在国家大力扶持下，经全省各族人民共同努力，经过“八七”扶贫攻坚战役，48 个贫困县从总体上越过了温饱线，但由于赖以生存的生态环境没有根本性的改变，部分农民生活仍处于较为贫困的境地。1999 年，全省农民人均纯收入为 1363.07 元，比全国平均水平少 847.27 元，低 38.33%，在全国 31 个省市区中居 29 位，倒数第三。2003 年，全省人均纯收入在 655 元以下的贫困人口 289.8 万人，占全省农业总人口的 8.74%。2002 年国家确定新时期扶贫开发重点县为 50 个，比“八七”国定贫困县又增加 2 个，这表明贵州生态环境不改变，穷根难除。森林是山区生态系统的主体，治水之道在于治山，治山之本在于兴林。自 2000 年以来，贵州认真贯彻落实国务院关于退耕还林的各项政策措施，积极实施退耕还林工程，取得了阶段性的成果，生态环境有一定的改善，农民从退耕还林中尝到了甜头。

二、贵州退耕还林和粮食生产的基本判断

（一）贵州退耕还林的实施情况

退耕还林进行生态环境建设，是贵州实施西部大开发战略和富民兴黔的根本点和切入点。2001 年 8 月，朱镕基总理视察贵州时指出：“贵州的希望在于青山、绿水，要让山青起来，水绿起来，让人民富裕起来”。退耕还林，恢复和重建贵州生态环境，不仅关系贵州人民生存与发展的根本大计，而且对重塑“两江”绿色屏障，促进“两江”中下游地区可持续发展，保障三峡电站库区安全都具有重大意义。四年以来，国家给贵州退耕还林总投入 24.35 亿元，其中粮食补助金 17.35 亿元，现金补助 1.66 亿元，种苗和造林补助费 5.19 亿元，种苗基础设施建设 0.15 亿元，前期工作经费 110 万元。此外省财政安排前期工作经费 2070 万元。惠及全省 86 个县（市、区、特区）2552 个乡镇，1.68 万个村，200 多万户。累计完成退耕还林 1037 万亩，其中退耕地造林 520 万亩，宜林荒山造林 517 万亩，均按计划完成任务。在退耕地造林中，生态林 482.07 万亩，占 92.71%；经果林 37.24 万亩，占 7.16%，退耕还草 0.69 万亩，占 0.13%。充分体现了生态效益优

先的原则。经国家林业局中南调查规划设计院抽查，工程质量达到国家标准要求。

贵州在退耕还林中，坚持生态优先兼顾吃饭、增加收入及地方经济发展的原则。因地制宜，注重实效，正确处理好五个关系：

1、处理好退耕还林与粮食增产的关系。把退耕还林与大搞基本农田水利建设、提高耕地质量、增加粮食产量结合起来。把 25 度以上的坡耕地退耕还林与 25 度以下低产田土改造、石漠化治理结合起来，在抓退耕还林的同时，狠抓农田基本建设，基本上实现了山上退耕保山下，山下增收促退耕。四年来，全省共完成坡改梯 258.54 万亩，平均每年 64.6 万亩，恢复水毁田土 47.15 万亩，每年 11.79 万亩。水利建设投资 24.35 亿元，平均每年投入 6.09 亿元，新增改善和恢复灌溉面积 306.25 万亩，平均每年 76.56 万亩，新修“三小”蓄水工程 37.23 万个，平均每年 9.3 万个。治理水土流失面积 2205.67 平方千米，平均每年 551.42 平方千米。综合治理已初见成效，2003 年在全国粮食普遍减产的情况下，贵州粮食比上年增长 6.78%。如遵义市四年累计退耕还林 224.5 万亩，全部成林后可提高森林覆盖率 6 个百分点，使 135.98 万亩坡耕地和 160.45 万亩荒山水土流失得到治理。2003 年全市粮食总产量 304.2 万吨，比上年增长 8.6%。

2、处理好退耕还林与农民增收的关系。把退耕还林与发展农村二、三产业结合起来。通过退耕还林调整农村产业结构，优化区域经济布局，大力发展加工业、旅游业和餐饮服务业，增加农民收入。2003 年，全省农民人均纯收入为 1565 元，比上年增长 5.0%，由于退耕还林、耕地面积减少，促进了农村剩余劳动力向非农产业转移，农民人均工资性收入达 459 元，增长 18.6%。如赤水市大同镇在退耕还竹中，围绕竹子做文章，取得显著效果。一是开发竹资源，全镇现有剥竹机 1500 台，年产竹编压模席 200 余万张，年产值 540 余万元。全镇 40%以上的农民从事竹产品加工，涌现一批竹编、竹雕艺术能人，全镇竹工艺产品产值 60 多万元。二是依托竹海风光，做大旅游产业，组织 200 多人的农民滑杆队，在四洞沟景区为游客服务，年收入百余万元。三是大力发展餐饮服务业。全镇兴办“农家乐”32 家，年收入 500 多万元。全镇农民人均纯收入由 1999 年的 1274 元，增加

到 2003 年的 2148.89 元，年均递增 13.96%。

3、处理好退耕还林的眼前利益与长远利益的关系。按国家政策规定，经果林补助年限为 5 年，生态林 8 年。从贵州的情况看，经果林 5 年后有一定的经济收入，但生态林由于生长周期长（竹林除外）不会有多少收入。为此，贵州退耕还林上采取了长短结合，以短养长的办法，收到了较好的经济效益与社会效益，农民满意。2003 年全省在已完成的 260 万亩退耕地造林中，林竹结合面积为 22.37 万亩，林草结合的 21.58 万亩，林药结合的 23.39 万亩，林果结合的 26.31 万亩，林茶结合的 5.87 万亩，林菜结合的 3.45 万亩，占当年退耕还林面积的 39.6%。此外，营造速生杨木林 45.49 万亩。具体到地区、到项目县又各有所侧重。遵义市以退耕还竹为主，启动实施百万亩造竹工程；铜仁地区采取公司+农户+基地形式，营造速生杨木林 23.5 万亩；毕节地区林下种草、以草养畜，退养并举，全区林草结合面积 12.28 万亩。已建立生态畜牧业示范点 84 个，户均收入 1 万元以上的养殖大户 5000 余户。具体到县又各自突出重点，以一项为主兼顾多项。如遵义市以赤水、习水、桐梓等县为主的退耕还竹，实行林竹结合，大力营造楠竹、杂竹和方竹等 40.3 万亩。紧密结合已动工兴建的 20 万吨竹浆造纸一体化项目和年产 1.2 万吨竹笋保鲜工程，启动百万亩造竹工程，努力打造竹产业，年竹产值达 20 多亿元；以湄潭、余庆、凤冈等县为主的退耕还茶，林茶结合，全市已退耕还茶 4.2 万亩。栽培苦丁茶具有投入少、见效快的特点。栽种第二年即可收回成本，5 年后每亩收入在 5000 元以上；以桐梓、凤冈和湄潭为主的退耕还桑，林桑结合，全市已退耕还桑 2.4 万亩。栽桑当年即可养蚕，每亩收入 300—500 元；以绥阳、凤冈、桐梓为主的退耕还药，林药结合，全市已退耕还药 23.1 万亩，主要种厚朴、杜仲、黄栀子、金银花等共 3 万余亩。如种金银花，栽种第二年每亩可收入 200—300 元，盛产期每亩可收入上千元；以遵义、正安和道真为主的退耕还果，林果结合，主要是核桃、板栗、银杏、野木瓜等，全市已退耕还果 9.6 万亩；以习水、务川、道真为主的退耕还草，林草结合，走发展草地畜牧业的道路，全市林草结合的面积达 25.5 万亩。习水县良村镇种草养畜大户有 100 多户，年鹅出栏近万只，户均增收 1000 多元。温水、仙桃等镇涌现

一批饲养牛、羊大户。养牛大户穆仁发，2003年末牛存栏27头，年内出栏12头，获纯收入6000多元。遵义市委书记傅传耀在总结退耕还林经验时说：“退耕还林要找准生态、社会和经济三者效益的结合点。只有解决好农民的收入和现实利益，退耕还林才能退得下，还得上，稳得住，能致富”。

4、处理好退耕还林与农民切身利益的关系。把退耕还林与扶贫开发结合起来，及时兑现政策，调动农民积极性，帮助农民抗灾夺丰收。由于遭受严重的自然灾害，2001年、2002年贵州连续两年粮食减产，2002年全省粮食总产量为1034.2万吨，比2000年减产4.91%，相当多的农民群众生产、生活发生困难，各级政府和粮食等有关部门，及时兑现退耕还林钱粮补助，帮助受灾群众抗灾夺丰收。截至2003年底止，全省兑现补助粮食12.45亿公斤，占应补助粮食总量的80.88%；兑现补助现金9447万元，占应补助总金额的60%。（粮钱兑现数均为2003年年底前的数据。而冬季退耕还林的粮钱补贴，待来年检查验收后方能兑现，故已兑现的粮钱占应兑现的粮钱比例较低。）重点调研的如遵义市已兑现粮食2.33亿公斤，占应兑现总量的97.75%，兑现补助金3133.4万元，占应兑现总额的98.53%。使全市227个乡镇、40多万户农户获得退耕还林政策的优惠。有效地帮助受灾农民度过了灾荒，全市有30万贫困户实现了脱贫。

5、处理好退耕还林的局部与全局关系，将局部利益与全局的利益结合起来，局部利益服从全局利益。地处“两江”流域上游前沿的毕节地区，自退耕还林以来，投入大量的人力、物力和财力，进行生态建设，最终受益的还是“两江”流域中下游地区人民。尽管该地区属于“老、少、边、穷”的地区，总体上仍处于贫困、落后的状态，2003年，全地区有贫困人口64.14万人，占农业人口的10.02%。但各级党委、政府和广大农民群众都能识大体、顾大局，为确保“两江”中下游人民生命财产安全、经济可持续发展，不惜牺牲赖以生存的耕地，坚定不移地进行退耕还林、还“两江”中下游地区一片蓝天、绿水，为“长三角”可持续发展做出了较大的贡献。

由于正确处理了退耕地还林中的各种关系，充分调动了退耕还林的积

极性，广大农民积极要求退耕还林。贵州省人民政府从贵州省情出发，规划到 2010 年退耕地还林 1297 万亩，宜林荒山造林 1300 万亩。届时新增森林面积 2210 万亩，全省森林覆盖率将由目前的 30.83% 提高到 39.1%（合格率、保存率均按 85% 计算），上升 8.27 个百分点，基本上可实现绿化贵州、重塑“两江”绿色屏障的目标。全省退耕还林生态林面积将达到 2080 万亩，保存率按 80% 计算，工程建成后生态林将为 1664 万亩，根据典型调查资料计算出马尾松、华山松和阔叶林 7 年以上的林木分年生长量为 7.5 立方千米，每年可增加蓄积量 832×10^4 立方米。森林是生态建设的主体，退耕还林将大大改善贵州生态环境。根据典型调查预测，1 公顷森林上部约有 60~70 吨水，枝叶面积达 6000 平方米，吸纳降雨量的 60~65%，其中下植被和土地贮藏 35~40%，总蓄水量相当一个容积 100 万立方米的水库，每公顷森林一天可吸收二氧化碳 1 吨，产生氧气 750 公斤。森林能防沙、固土、保肥，使跑水、跑土、跑肥的“三跑地”变为保水、保土、保肥的“三保地”，使贵州农业生产基本上实现良性循环，确保粮食旱涝保收。

近年来，贵州退耕还林取得了一定的成果，相继建立了赤水市、荔波和湄潭县三个国家级生态示范县（市）和 19 个生态建设重点示范县；思南、德江两个国家级生态农业示范县以及 250 个生态农业示范村。加之从 80 年代后期开始实施的国家长江中上游防护林系统工程、珠江流域综合治理防护林系统工程及天然林资源保护工程，至今已实现了森林面积、林木生长量和蓄积量三个同步增长。但同时也存在一些问题，主要问题：一是在指导思想上有重退耕地造林、轻宜林荒山造林，重造林、轻管护的思想。按国务院国发[2002]10 号文件规定，“在粮食和现金补助期间，退耕农户在完成现有耕地退耕还林后，必须继续在宜林荒山荒地造林”，即“退一还二”。这一规定对一个地区、一个乡镇可以，但对农户并非家家户户都有宜林荒山荒地，因此产生了重退耕地造林，轻荒山造林的倾向。毕节地区全区 25 度以上需要退耕还林的耕地 525 万亩，但宜林荒山面积只有 278 万亩，仅占退耕还林地面积的 52.95%；由于没有建立便于基层操作的管理机制，退耕还林后管护工作不到位，存在重退轻管的问题。由于管理工作跟不上，2003 年遵义县因发生火灾使新造林损失 3000 亩，2002 年仁怀市由于管护

不到位，宜林荒山造林被牲畜踏践，造林成活率仅有 60—70%，致使造林成效不高，补植任务重，增加了造林成本。二是种苗供应问题。种苗准备是退耕还林的基础工作，但由于国家退耕还林计划下达较迟，造成部份地区不是种苗不足、林种单一，就是种苗过剩，造成浪费。2002 年贵州省给遵义市的退耕还林计划为 77 万亩，共需种苗 1.5 亿株，由于计划下达晚，本市只准备 1.3 亿株，缺口达 13.3%，由于种苗不足出现了三类苗、等外苗上山的现象。林种单一，纯林多，混交林少；针叶林多、阔叶林少；一般林多，特种林少。该市吸取上年教训，2003 年安排大床育苗 7000 亩，容器育苗 8000 万袋，产合格种苗 3500 万株，除保证全市补植用苗外，可供 2004 年造林 150 万亩，但由于国家大幅度调减计划，结果造成种苗损失 1.2 亿株。三是退耕还林地农业税减免问题。国务院国发[2002]10 号文件规定“凡退耕地属于农业计税土地，自退耕之年起，对补助粮达到原常年产量的，国家扣除农业税部份后再将补助粮发放给农民；补助粮标准未达到常年产量的，相应调减农业税，合理减少扣除量”。但由于贵州土地面积为常用面积（习惯亩），退耕后按丈量亩计算，两者相差悬殊，退耕后的单产是否达到应税标准很难界定。因此贵州基本上执行的是退耕地农业税照纳，补助粮照发，引起退耕农民不满，不利于社会稳定，与国家将减免农业税精神也不相符。四是退耕还林政策配套问题。在调研中发现，干部和群众普遍担心的是 5—8 年后国家停止补助，如何解决退耕农户吃饭问题，其实质是如何实现“稳得住、能致富、不反弹”问题。如果 5—8 年后吃饭问题解决不了，必然会出现毁林复耕的问题。毕节地区有关领导认为，目前国家林业政策不配套，缺乏利益驱动机制。他说毕节地区作为贵州“西电东送”的重要地区，几个坑口电站建成后，每年需要坑木 70 万立方米，退耕还林应围绕坑口林木基地建设进行，在确保生态效益的前提下，应允许林木间伐，既解决退耕户的生计、又保证了坑木的需要。但毕节作为天然林保护区，目前执行的全面禁伐政策，连间伐也不准，禁伐政策应该调整。五是林粮套种现象较为突出。遵义市政协在一份调研报告中指出，复耕现象比较严重，湄潭县的复耕率为 10%，仁怀市则高达 20%以上。林粮套种在全省各地都有发现。究其原因主要是在实施退耕还林中，检查验收与

粮钱兑现存在一个“时间差”，农民怕政策不兑现，采取“林粮”套种的办法“弥补”粮食的损失。六是少数地区退耕还林资金管理有虚假现象。据对全省 86 个县（市、区）的 2002 年退耕还林工程资金管理使用情况审计，查出违规资金达 2251.98 万元，占审计资金的 4.43%，其原因主要是少数基层干部采取虚报退耕还林面积等手法，侵占挪用退耕还林专项资金。这些问题的存在均不同程度地影响了全省高标准、高质量地完成退耕还林任务。

（二）贵州粮食生产的历史与现状

农业是国民经济的基础，粮食是基础的基础。建国以来，特别是党的十一届三中全会以来，贵州同全国一样千方百计抓好粮食生产。1999 年与 1949 年相比，贵州粮食总产量增长 2.8 倍，年均递增 2.7%。2000 年全省粮食总产量达到 1161.3 万吨，比上年增长 3.21%，创历史最高水平。由于种种原因，近两年来粮食连年减产。2003 年全省粮食总产量 1104.3 万吨，呈恢复性增长，但尚未达到历史最高水平。纵观贵州粮食生产发展史，大体上经历 4 个发展阶段：一是快速发展阶段（1949—1957 年）。解放后实行土地改革，摧毁了封建剥削制度，解放了农村生产力，农业获得了较大的发展，粮食产量逐年攀升。1957 年全省粮食总产量达 535.6 万吨，比 1949 年增加 296.6 万吨，增长 80.6%，年均递增 7.67%，这个时期全省粮食自给有余，储备充足，每年还调往省外一部份。二是起伏徘徊阶段（1958—1976 年）。由于“大跃进”、“一平二调”的共产风以及后来的史无前例的“文化大革命”，在“宁要资本主义的草，不要社会主义的苗”等反动谬论的影响下，农村生产力遭受严重的破坏，贵州粮食生产出现了大起大落徘徊不前的局面。特别是 1958—1960 年，粮食产量猛跌到解放初期的水平，减产 219.1 万吨，下跌 40.91%，年均递减 16.1%。随后几年虽呈恢复性增长，但粮食产量基本上仍在 500 万吨左右徘徊，贵州由粮食调出省变为粮食调入省，粮食安全出现了危险的信号。三是跨跃式发展阶段（1978—2000 年）。党的十一届三中全会后，贵州省委、省政府带领全省广大干部和群众认真学习贯彻《中共中央关于农业发展若干问题的决定》，解放思想，实事求是，大胆探索，锐意改革，废除了人民公社体制，突破了计划经济模式，建立

了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，确立了农民自主经营、自负盈亏的市场主体地位，极大地调动了农民种粮积极性，实现农业跨越式发展。2000 年全省粮食总产量达 1161.3 万吨，创历史最高水平，比 1978 年增长 74.34%，年均递增 2.56%，人均粮食占有量由 249.6 公斤增加到 313 公斤，农村基本上实现粮食自给。四是新的发展阶段（2001 年至今）。近两年来，由于多种原因粮食连续两年减产，2001 年、2002 年全省粮食总产量分别比 2000 年减产 5.25% 和 10.94%。2003 年粮食总产量为 1104.3 万吨，虽比上年增产 70.1 万吨，增长 6.78%，但尚未达到历史最高水平。其中夏粮减产 5.65%，秋粮增产 9.99%。粮食减产的主要原因：一是耕地面积减少。耕地是国家的战略资源，是实现可持续发展的物质基础。国土资源厅提供的数据表明，2003 年全省耕地面积减少 203.23 万亩，其中退耕还林占地 186.29 万亩，占减少耕地面积的 91.66%，而且多是 25 度以上的陡坡耕地，尽管单产水平不高，但对粮食总产量也有一定的影响。二是受产业结构调整的影响。2003 年全省农作物播种总面积比 1999 年增加 32.6 万亩，由于农业产业结构调整，粮食作物播种面积减少 171.86 万亩，下降 3.65%，而经济作物和其他作物播种面积增加 204.46 万亩，上升 9.23%。粮食播种面积所占比重由 69.99% 下降为 65.2%，下降 4.79 个百分点。三是受粮食价格因素的影响。贵州粮食收购主要品种是稻谷、玉米和少许的小麦，收购价也呈逐年下降的趋势。如稻谷每 50 公斤收购价格由 1998 年的 72 元下降到 2002 年的 52 元，年均下降 7.7%；保护价收购价格则由 60.5 元下降为 52 元，年均下降 3.8%。由于粮价逐年下跌，挫伤了农民种粮积极性，农民不愿意多种粮食。致使粮食减产。从 1998—2002 年，全省共生产粮食为 5521.04 万吨，平均每年粮食产量为 1104.21 万吨。收购量由 1998 年的 87.3 万吨下降到 2002 年的 18.1 万吨，平均每年下降 32.5%。其中订购粮由 59 万吨下降为 10.7 万吨，年均下降 34.7%；保护收购粮由 28.3 万吨下降为 7.4 万吨，年均下降 28.5%。四是受自然灾害的影响。由于贵州生态环境没有得到根本性的改变，近几年自然灾害不断，也是粮食总产量下降的不可忽视的原因。

贵州是全国唯一没有平原支撑的农业省份，制约粮食生产的因素很多，有历史的、生态环境的、政策的等多方面的因素。但起决定作用的则是恶劣的生态环境的因素的影响。严峻的生态环境还体现在水资源的刚性约束上。贵州岩溶山区水资源虽然丰富，但可方便利用的比例却很小。由于南方岩溶区地表、地下岩溶不均匀发育，岩溶水、降水与地表水“三水”之间转化迅速，岩溶水系统调蓄功能差，雨季时快速径流的岩溶水常成为弃水而排泄，旱季时可利用的岩溶水资源十分有限。由于喀斯特地貌的特殊的环境条件，地下水埋藏深，地形切割强烈；使地表水易渗漏，地下水易污染。岩溶水资源时空分配不均匀，致使水资源总量丰沛的贵州连人畜饮水都很困难，旱灾频繁，是制约粮食生产的主要因素。伴随着耕地资源减少，人口的快速增长，贵州粮食安全问题日益凸现。

三、退耕还林对粮食安全的影响

（一）退耕还林对粮食生产有一定影响，但不是主要因素。

贵州土地面积仅占全国国土面积的 1.8%。如果仅从耕地数量的减少的角度看，退耕还林会对粮食总产量有所影响，但由于所退耕地均是常年产量很低的陡坡地，靠这类耕地也是无法从根本上解决农民群众吃饭问题的，且需付出生态破坏的高昂代价。因此我们认为，就目前情况看，适度和有计划的进行退耕还林不但不会对粮食生产产生大的影响，而且从长远看，对粮食生产将会有积极的促进作用。

贵州的粮食生产不足（主要反映在重灾年份），早在实施退耕还林工程之前就已经存在。多年来，贵州食物的生产和获取也并非是在保护生态环境和资源可持续性利用的基础上，但即使是这样也还不能完全解决供需平衡问题，一受大灾则需要从省外调进上百万吨粮食，用来平衡省内粮食的供需缺口。

从贵州农作物播种面积和粮食生产情况量看，退耕还林对粮食生产影响不大。统计调查资料显示，2003 年贵州全省农作物播种面积为 6951.29 万亩，比退耕前的 1999 年增加 32.6 万亩，增长 0.5%，但同一期粮食作物播种面积却减少 171.86 万亩，下降 3.65%，其中夏粮播种面积减少

3.94%。2003 年全省粮食总产量为 1104.3 万吨，比 1999 年减产 20.70 万吨，下降 1.86%，其中夏粮减产 16.2 万吨，下降 7.48%，占全年粮食减产总量的 78.26%。这说明粮食作物播种面积下降，粮食总产量减少，主要的不是因退耕还林使耕地面积减少，而是由于农业产业结构调整 and 复种指数下降所致。

退耕还林对粮食安全影响不大的主要理由：一是退耕还林退的多是 25 度以上的陡坡耕地。据统计，在 520 万亩退耕还林地面积中，25 度以上的坡耕地 397.94 万亩，占 76.53%；15—25 度的坡耕地 103.79 万亩，占 19.96%；15 度以下的为 18.27 万亩，仅占 3.51%，由于这些陡坡耕地跑水、跑土、跑肥，单位面积产量较低，对粮食总产量的影响不大，而且在政策补助年限内，农民得到的补助粮比退耕前的粮食收成要高；二是贵州耕地面积是常用面积（习惯亩），而退耕还林面积是丈量亩，两者相差悬殊，特别是那些 25 度以上的陡坡耕地，前者为后者的几倍到十几倍不等，按丈量亩计算的退耕还林地面积占耕地总面积的比重很小。三是退耕农户在退耕还林时绝大多数都留足了口粮田，退耕后吃饭是有保障的；四是退耕还林改善了生态环境，有效地保护现有的耕地，加之大搞基本农田水利建设，改造低产田土，提高了粮食生产能力。总起来说退耕还林与粮食生产是对立的统一体。退耕还林使耕地面积减少，导致粮食产量下降，在人口增加不可逆转的情况下，是影响粮食生产的一个因素，但退耕还林对于改善生态环境，防治了水土流失，保护了耕地资源，提高粮食单位面积产量，则是有利因素。同时，退耕还林恢复和重建生态环境，也是符合“食物的生产和获得要建立在保护生态环境和资源可持续性利用的基础上”的粮食安全内涵的。为弄清楚退耕还林是否对粮食安全构成威胁，影响有多大等问题，本课题组成员深入到全省退耕还林有代表性的遵义、毕节两个地市，赤水、大方两个县（市），穿岩、鸭岭等 4 个村进行了实地调研，召开各种形式的座谈会，并深入到退耕户解剖麻雀。绝大多数干部、群众都认为退耕还林对粮食安全没有大的影响。遵义是贵州粮食主产区，粮食产量占全省粮食总产量的三分之一。按农业人口计算，人均粮食占有量在 500 公斤以上。退耕还林地多是粮食产量很低的 25 度以上的坡地，按土地详查全市耕地面积为