

祁门县退耕还林工程建设成效、存在问题及保护发展对策

钟国斌

祁门县林业局, 安徽 黄山

收稿日期: 2024年4月12日; 录用日期: 2024年5月10日; 发布日期: 2024年5月20日

摘要

本文概述了祁门县资源概况, 总结了全县退耕还林工程建设成效, 分析了存在的主要问题, 并提出了促进退耕还林产业后续发展的对策和建议。

关键词

退耕还林, 建设成效, 存在问题, 对策建议

The Achievements, Problems and Countermeasures of the Grain for Green Project in Qimen County

Guobin Zhong

Qimen County Forestry Administration, Huangshan Anhui

Received: Apr. 12th, 2024; accepted: May 10th, 2024; published: May 20th, 2024

Abstract

This paper gives an overview of the resources in Qimen County, summarizes the achievements of the county-wide conversion of cropland to forest project, analyzes the main problems, and puts forward countermeasures and suggestions for promoting the follow-up development of the conversion of cropland to forest industry.

Keywords

Returning Farmland to Forest, Construction Effect, Existing Problems, Countermeasures and Suggestions

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

退耕还林工程是从保护和改善西部生态环境出发,将易造成水土流失的坡耕地和易造成土地沙化的耕地,有计划、分步骤地停止耕种:本着宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草,乔灌草结合的原则,因地制宜地造林种草,增加森林植被、绿化秀美山川、维护自然生态安全、实现人与自然和谐共存而实施的一项重大生态工程,是党和国家着眼于经济和社会可持续发展全局,审时度势面向新世纪做出的重大战略决策[1]。2002年4月11日,国务院发布《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》,从此,祁门县和全国其他适宜发展退耕还林的地区一样,开展了退耕还林生态工程建设。

祁门县位于安徽最南部,属黄山山脉向西延伸的部分,是一个“九山半水半分田”的典型山区县。受历史、自然等诸多因素的影响,林农砍伐林木种植粮食,破坏了植被,加重了水土流失,导致部分土地荒漠化等,是山区群众长期难以摆脱贫困的一个重要因素,严重制约着山区经济的发展。为了增加林地面积,提高群众经济收入,加快山区群众脱贫步伐,2002~2010年,祁门县抓住国家开展退耕还林工程项目建设之机,发动全县广大群众,先后在县域内符合退耕还林条件的抛荒山坞田、冷水田、低产田、水土流失严重的坡耕地、坡度平缓、土层深厚的荒山荒地以及适宜栽植树木的滩涂地上实施退耕还林工程建设,保质保量地完成了退耕还林任务,取得了显著的生态、经济和社会效益,为祁门乡村振兴、县域经济可持续发展奠定了坚实的基础[2]。

自2021年以来,部分地方对辖区一些违规用地进行“整改复耕”,被一些网络自媒体带偏为“退林还耕”伪概念。为进一步落实退耕还林相关政策措施,统筹耕地保护和生态安全,对已退耕地块实行动态监管,将退耕还林工作纳入林长制考核范围,压实地方政府责任,把巩固成果各项任务落到实处,引导发展后续产业,拓宽农民增收渠道,2023年祁门县林业局与祁门县老科技工作者协会,联合对本县退耕还林工程建设成效及巩固退耕还林成果开展专题调研。通过调研,掌握了祁门县退耕还林工程建设概况,总结了全县退耕还林工程建设成效,分析了存在的主要问题,并提出了促进退耕还林产业后续发展的对策和建议。

2. 退耕还林建设成效

在各级政府的大力支持和相关部门指导下,经过全县广大干群的共同努力,投入约110余万个工日,通过选地、购苗、栽植、抚育管理等营林措施的实施,共完成退耕还林造林9390.8 hm²,增加森林蓄积量868988.35 m³(详见表1),其中按地类分:坡耕地造林4531.8 hm²,荒山荒地造林4859 hm²;按造林类型分:生态林8592.86 hm²,经济林797.94 hm²。全部工程涉及全县18个乡镇,111个行政村,1022个村民小组,约3.3万户居民。全县退耕还林工程建设完成后,全县的林地面积达到203,333.3 hm²,森林活立木蓄积量为1250万m³,境内森林覆盖率达到88.64%,与退耕还林前相比,森林覆盖率提高了约2个百分点。

Table 1. Statistical table of afforestation area and ecological forest stock of conversion of cropland to forest project in Qimen County

表 1. 祁门县退耕还林工程造林面积及生态林蓄积统计表

合计		坡耕地退耕造林			配套荒山造林		
面积(hm ²)	蓄积(m ³)	生态(hm ²)	蓄积(m ³)	经济(hm ²)	生态林(hm ²)	蓄积(m ³)	经济林(hm ²)
9390.80	868,988.35	4053.07	465,900.40	478.73	4539.79	403,087.95	319.21

2.1. 退耕还林生态效益

祁门县退耕还林工程主要以县内符合退耕条件的荒山荒地、抛荒的山坞田、冷水田、低产田、水土流失严重的坡耕地为重点退耕地块。与此同时，全县还把村旁、路旁，特别是村庄周边、小河旁的小流域综合治理结合起来，即增加了全县林地面积和林木蓄积量，使县域水土流失得到有效治理，涵养了水源，改善、优化了县域生态环境，使全县空气质量得到显著提升，又绿化美化村组周边环境，提高了人民群众生活质量，其生态效益十分显著[3]。据测算，森林的生态效益是其经济效益的 13 倍，参考 2001 年 9 月日本 0.2513 亿公顷森林发挥的公益效益达 74.99 万亿日元，按现今人民币汇率和上述森林效益估算，祁门县退耕还林 9390.8 hm²，2023 年森林发挥的公益效益达到 5.59 亿元。

2.2. 退耕还林经济效益

祁门县成功退耕还林 9390.8 hm²，具有以下显著效益：一是退耕还林补助直接增加了林农收入；二是扩大了名特优经济林和生态林面积，形成了一批具备规模的枫香、桉木、毛竹等林地，为当地经济发展增添了活力与后劲，解决了大量劳动力就业；三是优化农业和农村经济结构，培育了新的农村经济增长点。

2.2.1. 退耕还林补助资金收入

全县退耕还林坡耕地造林前期补助标准为：坡耕地造林(生态林)补助 2890 元/667 m² (含粮折款)，经济林补助 1825 元/667 m² (含粮折款)，两个补助周期期满后合计：生态林补助 18354.6549 万元，经济林补助 1360.35725 万元。全县退耕还林两个补助周期期满后，总合计补助 19715.01215 万元(详见表 2)，平均每个退耕户直接收益 5974.246 元。

Table 2. Statistical table of subsidy funds for the grain for green project in Qimen County

表 2. 祁门县退耕还林工程补助资金统计表

合计		坡耕地退耕造林				配套荒山造林			
面积 (667 m ²)	资金 (万元)	生态林 (667 m ²)	补助金额 (万元)	经济林 (667 m ²)	补助金额 (万元)	生态林 (667 m ²)	补助金额 (万元)	经济林 (667 m ²)	补助金额 (万元)
140,862	19,715.01215	60796.1	17,570.07290	7180.9	1310.51425	68096.9	784.58200	4788.1	49.84300

2.2.2. 退耕还林经营性收入

退耕户在退耕还林地种植的经济林树种经营性收入，如油茶、核桃等干果类，桃、李等鲜果类，茶叶、苦丁茶等饮料类，毛竹、雷竹等菜用类，杜仲、山茱萸等药材类经济林的经营性收入，以及利用退耕还林开展林下养殖业和森林旅游业收入等等，既促进了县域经济发展，又增加了县内退耕还林户的经济效益，据不完全统计，全县退耕还林中的 797.94 hm² 经济林类经营性收入达到 19929.4306 万元(详见表 3)，其中：油料类 532.2528 万元，干鲜果类收入 2885.1768 万元，茶叶等饮料类收入 15429.096 万元，笋

等菜用类收入 82.5 万元，杜仲等药用类收入 560.685 万元，林下种养业收入 263.832 万元，旅游业收入 175.888 万元，经济林类退耕还林户均收入 6039 元。

Table 3. Measuring table of economic forest income of grain for green project in Qimen County
表 3. 祁门县退耕还林工程经济林经营性收入测算表

收入合计 (万元)	坡耕地经济林				配套荒山经济林			
	类别	主要树种	面积 (667 m ²)	经营性收入 (万元)	类别	主要树种	面积 (667 m ²)	经营性收入 (万元)
532.2528	油料类	油茶	789.5	284.22	油料类	油茶	1148.3	248.0328
15,429.096	饮料类	茶叶等	3110.1	11196.36	饮料类	茶叶等	1306.4	4232.736
2330.39	干果类	板栗	1943.3	1943.3	干果类	板栗	430.1	387.09
68.4828		核桃	27.6	9.936		核桃	180.7	58.5468
486.304	鲜果类	桃、李等	508.6	356.02	鲜果类	桃、李等	206.8	130.284
560.685	药材类	杜仲等	143.6	215.4	药材类	杜仲等	767.3	345.285
82.5	笋用竹	毛竹等	50.3	60.36	笋用竹	毛竹等	20.5	22.14
439.72	其它(养殖、旅游)		607.9	243.16	其它		728	196.56
19,929.4306	合计		7180.9	14,308.756	合计		4788.1	5620.6746

2.2.3. 退耕还林间伐收入

间伐材收入是指对退耕还林地中生长的枫香、江南桉木、杉木、南酸枣、毛竹等树种生长到一定年龄，郁闭度达到或超过 0.8，林分分化强烈，林地卫生状况变差，被压木高生长停止而进行的试验性抚育间伐材的销售收入。据统计，全县退耕还林地试验性抚育采伐 120 hm² (其中：坡耕地 70 hm²，荒造 50 hm²)，采伐蓄积 2163.43 m³，销售收入 118 万元。

Table 4. Calculation table of thinning volume of ecological forest for conversion of cropland to forest project in Qimen County
表 4. 祁门县退耕还林工程生态林抚育可间伐蓄积测算表

合计		坡耕地退耕造林		配套荒山造林	
面积(hm ²)	可间伐蓄积(m ³)	生态(hm ²)	可间伐蓄积(m ³)	生态林(hm ²)	可间伐蓄积(m ³)
8592.86	149,407.81	4053.07	82,763.69	4539.79	66,644.12

2.3. 退耕还林工程的社会效益

祁门县退耕还林工程的社会效益主要体现在以下几个方面。一是解决了农村低产农田的荒置问题：退耕还林能很好地解决农村低产农田、坡耕地等耕地抛荒问题；二是退耕户的生态意识明显增强：退耕户积极参与造林、绿化、美化家园的意识和积极性明显增强；三是增加了林农就业门路：退耕还林后剩余的劳动力可进城打工或者借退耕还林地发展种植业、养殖业，拓宽农村经济发展渠道；四是退耕户接受了技术培训：在林业主管部门的指导下，退耕还林户均积极参与了相关的林业技术培训，使他们掌握了造林及抚育管理技术，解放了思想、更新了观念，开阔了视野、成为了祁门山区经济建设的主力军，为祁门县的社会稳定、经济发展发挥了重要作用，其社会效益是显著的[4]。

祁门县退耕还林工程单位面积的社会效益可用下式量化为经济效益： $W = R \times y \times T/S$ ，式中： W 代表森林的社会效益(元)， R 代表退耕还林工程提供的就业人数(人)， y 代表退耕还林工程提供就业机会的增值系数(2.2~4.2，这里取 3)， T 代表年平均工资(元)， S 代表退耕还林造林面积(公顷)。2002~2010 年，祁

门县退耕还林工程建设用工 1,090,989 个，按每人每年 200 个工日折算，解决 5545 人就业，就业人年平均工资为 21,000 元，单位面积所产生的年社会效益为：37199.71 元/hm²，祁门县 9390.80 hm² 退耕还林所产生的年社会效益为 3.5 亿元。

Table 5. Quantity calculation table of conversion of cropland to forest project in Qimen County
表 5. 祁门县退耕还林工程用工量测算表

合计(个)	生态林(hm ²)	用工量(工)	经济林(hm ²)	用工量(工)
1,090,989	8592.86	1,031,143	797.94	59,846

3. 退耕还林工程存在主要问题

3.1. 退耕还林林分质量较差

祁门县退耕还林时选择的造林树种以枫香和江南桫木为主，其次为南酸枣、杉木等用材林，油茶、茶叶、杜仲、雷竹等经济林树种。由于枫香、江南桫木和南酸枣等均为大型乔木，造林时密度偏高(3300 株/hm²)，当年造林检查验收时要求造林成活率在 85%以上，坡耕地立地条件好，造林成活率高，林农自己的林地管理精细，林木生长更好，加上祁门地处皖南山区，境内雨水充沛，土层深厚，肥力中等偏高，退耕还林地内的林木生长旺盛，大部分林地均未进行间伐，树木密度过大，分化强烈，卫生状况差，营养空间不能满足林木生长需要，造成部分林内林分质量较差，特别是江南桫木林地，部分地块被雪压和风吹折断现象严重，其林分质量更差。

3.2. 经济林效益不明显

全县退耕还林地中，有杜仲、板栗、油茶、茶叶、雷竹等经济林 797.94 hm²。由于退耕还林工程建设后续发展、综合利用和政策支持不够，除茶叶和雷竹等经济林树种外，其他经济林树种，比如杜仲、山茱萸等，因市场销售行情疲软等原因，导致林农管护不到位，林木生长差，林产品产量低，经济效益不明显。

3.3. 生态林后续管理无以为继

退耕还林两个补助期已过，林地中的枫香、江南桫木、杉木等用材兼生态树种栽植超过 20 年，除少量地块进行了试验性采伐外，其他林地均未进行抚育采伐，林地卫生状况差，林分分化强烈、树杆很高，胸径较细，易风折断，材质较差，加上退耕还林地块小、且分散，甚至有极少数是在畈田中退耕还林，影响周边耕地农作物种植和生长。现阶段生态兼用材树种没有采伐收益，林农没有经营性收入，对退耕还林地的管理、管护意识明显下降，后续保护发展无以为继。在退耕还林后续管理的国家新规出台前，如果不能有效拓宽退耕户增收渠道，无法保障退耕户持续长远土地收益，将严重影响退耕户对退耕还林政策的信心和期望，诱发复垦风险，对退耕还林现有成果的巩固将是严峻的考验[5]。

4. 退耕还林工程保护发展对策

4.1. 完善补助政策，巩固生态成果

一是建立巩固退耕还林成果专项资金。中央财政每年安排一定规模资金，作为巩固退耕还林成果专项资金，主要用于退耕林地的管护和林分质量提升。二是将退耕还林生态林种的林地，按公益林区划要求纳入到国家及省级公益林范畴内进行补助和管理。三是将退耕还林生态林种达不到公益林区划要求的林地，参照国家及省级公益林管护标准纳入到县级公益林进行管护和补助。

4.2. 加强抚育管理，提升林分质量

退耕还林林分生长状况不佳，可采取以下措施提高林分质量，维护林地生态平衡。

4.2.1. 带状改造

按一定距离，将全林分划分保留带和采伐带，二者宽度相等、也可不等，将采伐带内的所有林木全部采伐。

4.2.2. 块状改造

对人为、虫害、兽害、风雪等灾害严重或因当时造林树种选择不当，且目前林分分化强烈的小班进行块状树种置换或补植补造。

4.2.3. 间伐改造

按照“砍小留大、砍劣留优、砍弯留直、砍细留粗、砍病留好”的抚育间伐原则，分次间伐或强度间伐。分次间伐应每隔 5 年采伐一次，连续 2 次，采伐强度 30%左右；强度采伐可采用 40~50%的采伐强度采伐 1 次。采伐地块杂柴(草)清理后，可在采伐地块内更新栽植其他树种，如杜仲、油茶等，发展经济林或经济、生态兼用林。采伐后的林木，成材的可加工成半成品销售，小材、枝梢等采伐剩余物可用于种植椴木、袋料香菇木耳和生物质颗粒燃料。

4.3. 编制采伐规程，按相关规定采伐

退耕还林抚育间伐，是一项政策性很强的营林活动，应坚持生态优先，适量增加经济收入为原则，规范抚育间伐活动。抚育间伐前，必须严格按照《森林法》和《退耕还林条例实施细则》等相关规定，结合全县“退耕还林试验性抚育间伐”取得的试验数据和经验，编制《全县退耕还林采伐规划设计》和《退耕还林采伐技术规程》报批实施。

4.4. 发展林下经济，促进县域经济发展

退耕还林的坡耕地造林地都是立地条件相对好，交通相对方便的地方，可适当发展林下种植业、养殖业[6]。在保护好退耕还林林地和林木的同时，对土壤、立地、水源、交通等条件好的地块，充分发挥退耕户的主动性、自主性，积极引导他们开展林下种养业，如林下种植黄精等珍贵中药材，香菇等食用菌，林下放养鸡、兔等家畜、家禽，发展林下经济，既能促进林农增收致富，又能保障退耕还林成果的有效巩固和持续稳定。一是选择适合林下发展种养、观光旅游业的退耕还林地块，坚持林农自愿或有技术、懂经营的大户承包经营，在保护的前提下分类开展试点，在试点成功基础上，制定有利于林下经济发展的具体管理办法。二是与科研院所合作，开展科技创新，推广适宜林下种植的植物(黄精等)或养殖的畜禽品种。三是组织相关专业技术人员到实地，向种植、养殖和旅游观光经营户传授相关技术和现场指导，培养一批懂经营、善管理的“土专家”。四是积极争取各级财政扶持资金，整合相关项目资金(如林业、旅游等)，对林下中药材种植、鸡兔等家禽家畜养殖、旅游观光等方面给予资金支持。总之，要集中人力、物力、财力，对林下种植、养殖和旅游观光重点扶持，加快我县林下经济产业发展，最终实现林农增收、林业增效、乡村振兴、生态效益提升，县域经济发展的良好局面。

4.5. 优化整合林地，确保退耕还林面积

祁门县退耕还林地中有少数耕种条件较好的地块被退耕，对于这部分退耕林地，在确保退耕还林总面积不减少的前提下，采取“更新改造一部分，腾笼换鸟一部分，异地置换一部分”的分类措施，优化整合退耕还林地，其中，“更新改造一部分”是对林木长势较差的地块补植、补造，部分更换林种、树

种,“腾笼换鸟一部分”是对林相受到严重破坏的地块全部更换林种、树种,而“异地置换一部分”是综合考虑耕地恢复潜力、农民意愿、找回耕地、占补平衡等因素,对耕种条件较好的退耕还林地块进行置换。对高速高铁建设等临时用地优先规划用于退耕还林地异地置换,一些陡坡的茶园地也可争取纳入退耕还林地异地置换范围。按照国家退耕还林要求编制项目书上报审批实施,有计划、有目标、有节奏地恢复耕地,这样即巩固退耕还林成果,又守住耕地红线。

4.6. 强化领导责任,巩固退耕还林成果

巩固退耕还林成果是一项比退耕还林工程建设更复杂、任务更艰巨的生态和经济效益提升工程,保护好退耕还林工程,巩固退耕还林成果,是全县退耕还林后续建设的一项重要工程,要明确乡镇、村、组退耕还林保护和成果巩固的主体责任,将退耕还林成果巩固纳入林长制考核内容。林业主管部门要切实做好退耕还林保护和巩固成果过程中的技术指导等工作,积极争取退耕还林项目抚育管护专项资金。退耕还林成果的巩固是一项长期的、长远的、划时代的历史性任务,为保障退耕还林成果继续稳得住、能致富、不反弹,建议县环境保护、自然资源管理、农业、林业等相关部门应通力协作,相互配合,编制退耕还林成果巩固和后续产业发展规划方案,论证审批后实施[7]。

5. 结语

巩固退耕还林成果,加强生态建设,维护生态安全,是当今人类面临的共同主题,也是我国经济社会可持续发展的重要基础。构建和谐社会,促进乡村振兴,必须走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,实现经济发展与人口、资源、环境的协调,实现人与自然的和谐相处。我县退耕还林工程地区生态环境相对脆弱,贫困人口较多,经济发展相对落后,是乡村振兴的重点和难点地区。退耕还林是党中央、国务院为加强生态建设、治理水土流失而做出的重大举措,是我国第一次大规模直补农民,真正做到了“多予、少取、放活”,已经成为推进乡村振兴优良载体。今后,应在稳步抓好退耕还林后继工程建设的基础上,把巩固成果各项任务落到实处,引导发展后续产业,拓宽农民增收渠道,为建设社会主义新农村、构建和谐社会做出新的更大的贡献。

参考文献

- [1] 梁丽娟,王珠娜,黄广春.郑州市退耕还林工程建设成效和巩固对策[J].防护林科技,2015,33(7):71-72.
- [2] 谢云胜.现代林农复合经营探索——以祁门绿博园现代林业示范区建设为例[J].现代农业科技,2018,47(9):198-199.
- [3] 杨均华,刘璨,李桦.退耕还林工程精准扶贫效果的测度与分析[J].数量经济技术经济研究,2019,36(12):64-86.
- [4] 江文萍.退耕还林工程后续管理的具体措施及成效分析[J].农民致富之友,2020,62(3):175-176.
- [5] 阮春黔.退耕还林工程主要做法,措施及成效[J].农技服务,2017,35(3):95.
- [6] 刘永敏.霍邱县巩固退耕还林工程建设成果试点项目的实施成效及发展建议[J].安徽农学通报,2022,28(10):66-68.
- [7] 覃钟慧.浅析退耕还林工程建设成效和巩固对策[J].南方农业,2021,15(11):98-99.