

重庆市三峡库区生态屏障区生态建设情况调研报告

张志涛¹ 蒋立¹ 张鑫¹ 张海鹏² 郜亮亮²

(1 国家林业局经济发展研究中心 北京 100714; 2 中国社会科学院农村发展研究所 北京 100732)

摘要:三峡库区生态屏障区是维护三峡水库生态安全的重要屏障。2010年以来,生态屏障区内开展了以长江两岸森林工程和三峡库区后续植被恢复项目等生态恢复工程,森林覆盖率显著提高。采用典型调查和分层随机抽样的方法,针对生态恢复工程的实施情况和工程对农户生计影响等内容,对重庆市屏障区内的涪陵、忠县、云阳和奉节等区县开展了实地调查分析。结果显示:调查区内创新工程营造林机制,经济林产业呈现集约经营和规模经营,各级生态建设政策全面保障。政府向退耕农户提供长期稳定的租地补贴,才能保持生态林现状。从事柑橘生产的农户面临着技术、市场等风险。为了生态屏障区内增绿增收,建议创新绿色发展理念,完善生态补偿机制,巩固生态屏障区内生态建设成果,维护农户利益,加大农村基础设施建设投入,促进经济林产业发展,制定区域协调发展政策,促进区域经济社会可持续发展。

关键词:三峡库区;生态屏障区;生态建设;区域发展

中图分类号:S181.3

文献标识码:A

文章编号:1673-338X(2016)06-0006-08

DOI:10.13843/j.cnki.lyjj.2016.06.002

Chongqing Three Gorges Reservoir Area Ecological Barrier Area Ecological Construction Case Study

Zhang Zhitao¹ Jiang Li¹ Zhang Xin¹ Zhang Haipeng² Gao Liangliang²

(1 China National Forestry Economics and Development Research Center, Beijing 100714;

2 Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

Abstract: The Three Gorges reservoir area ecological barrier is the maintenance of its ecological safety of important barrier. Since 2010, conducted by the Yangtze River on both sides of the forest ecological barrier zone engineering and subsequent vegetation restoration projects such as the three gorges reservoir area ecological restoration project, forest coverage rate increased significantly. Adopt the method of typical investigation and stratified random sampling, for the implementation of ecological restoration project and engineering effect on peasant household livelihoods, etc, the barrier zone in Chongqing Fuling, Zhongxian, Fengjie and Yunyang conducted field investigation and analysis. Results showed that the region innovation engineering mechanism, economic forest industry present intensive management and scale operation, the guarantee of the ecological construction policies. The government provides long-term stability of lease subsidies to grain for farmers, to maintain ecological status quo. Engaged in production of citrus farmers are facing the risks of technology, market, etc. In order to increase the green ecological barrier zone income, it is recommended that the innovation of green development concept, improve the ecological compensation mechanism, strengthen the ecological barrier for the ecological construction in the area, farmers interests, increase investment in rural infrastructure construction, promote the development of economic forest industry, regional harmonious development policy, promote regional economic and social sustainable development.

Key Words: the Three Gorges reservoir area; ecological barrier area; ecological construction; regional development

根据三峡库区生态屏障区生态建设重大问题研究项目实施方案,2015年7月14~24日,国家林业局经济发展研究中心组织重庆师范大学10多名师生兵分两组,赴重庆市涪陵区、忠县、云阳县和奉节县开展了生态屏障区生态建设保障措施专题调研。调研主要目的是了解三峡库区生态屏障区内

三峡后续植被恢复项目中生态建设工程实施情况,农户参与情况,农户和地方林业部门对生态建设项目的评价和意见,研究提出推动当地生态建设的对策建议。调研组首先分别在4个区县召开了区县级座谈会;其二,深入农村社区与干部群众交流,开展了24个村、728户农户问卷调查,并对林业经营大

收稿日期:2016-03-19

作者简介:张志涛,国家林业局经济发展研究中心高级工程师。研究方向:林业生态政策,森林资源核算。

本项目为国务院三峡办科研项目“三峡库区生态屏障区生态建设重大问题研究”(编号:2013HXKY2-2)。

户、合作社开展典型调查,搜集了大量一手资料。根据区县座谈会、村级和农户调查结果,调研组对当地生态建设中存在的问题进行了系统梳理,总结为5个方面:一是土地利用矛盾比较突出;二是农民退耕造林,合理利益未得到有效保障,生态建设成果巩固难;三是土地利用政策协调难;四是经济林发展迅速,但是农户应对各类风险能力欠缺;五是新造生态林未得到有效管护。

1 生态屏障区生态建设基本情况

为落实党中央、国务院关于加快绿化长江,维护库区生态环境、确保三峡工程长期安全运营的指示精神,2009年,重庆市政府审定通过《长江两岸森林工程总体规划》。规划拟在2009~2013年5年间投资100.36亿元,在重庆长江干流及其一级支流175m库岸线至第一层山脊线内造林25.333万 hm^2 (其中新造林20万 hm^2 ,低效林改造及补植补造5.333万 hm^2)。工程范围涉及万州区等23个区(县)、182个乡镇(街道)、919个行政村。工程建设计划将三峡水库生态核心区森林覆盖率由2007年底的22%提高到65%。

《三峡后续工作总体规划》规定在三峡水库土地淹没线(坝前正常蓄水位175m,即5年一遇洪水和11月份5年一遇来水回水水面线)至第一道山脊线之间的区域建立生态屏障区。规划确定的生态屏障区范围建设总面积为5500 km^2 ,采取循序渐进、重点实施地质灾害避险搬迁。以生态廊道、生态保护带、生态利用区建设结合水土保持,使生态屏障区森林覆盖率2020年提高到50%以上,水土流失综合治理程度达95%以上。《三峡后续工作总体规划》批复后,2012年重庆市制定了《重庆市三峡库区生态屏障区与重要支流植被恢复实施规划》,项目实施规划总任务18.467万 hm^2 ,与重庆长江两岸森林工程总规模比较接近。

1.1 长江两岸森林工程和三峡后续植被恢复项目实施概况

2009年开始,重庆市在涪陵区、丰都县、奉节县、云阳县开展了绿化长江试点。2013年底完成了长江两岸森林工程建设任务22.272万 hm^2 ,其中新造林16.857万 hm^2 ,低效林改造及补植补造5.415万 hm^2 ,其中新造经济林面积约占1/3。

三峡后续植被恢复项目与长江两岸森林工程总体上看内容是一致的,并且长江两岸森林工程实施在先。国务院三峡办与重庆市政府达成共识,即

用三峡后续工作生态屏障区造林绿化项目资金购买重庆长江两岸森林工程率先启动实施形成的生态产品,各实施单位按照三峡后续工作规划的项目要求申报项目资金,用于归还绿化长江的垫资。截至2013年底,财政部和国务院三峡办共同批复重庆市三峡库区生态屏障区与重要支流植被恢复项目166个。其中新建164个,续建2个,批复三峡后续补助资金37亿元,166个项目建设总规模为15.065 hm^2 。重庆市2015年提出7个植被恢复项目申报,建设规模2.6万 hm^2 ,申请补助资金6.85亿元。

从调查的涪陵区、忠县、云阳县和奉节县实际情况看,4个区县大力营造生态林,保持水土、增加景观效果,积极发展经济林产业,促进“增收”与“增绿”。据统计,4个区县完成长江两岸森林工程营造林面积10.871万 hm^2 ,其中涪陵区2.13万 hm^2 ,忠县1.427万 hm^2 ,云阳县3.652万 hm^2 ,奉节县3.662万 hm^2 ,4个区县营造林面积占重庆市长江两岸森林工程总面积的48.81%。4个区县纳入三峡后续生态屏障区植被恢复项目营造林8.183万 hm^2 ,其中,涪陵区1.913万 hm^2 ,忠县1.067万 hm^2 ,云阳县3.1万 hm^2 ,奉节县2.103万 hm^2 ,占重庆市三峡后续植被恢复规划的44.31%。调研发现,截至2015年4个区县生态屏障区内森林覆盖率都较高,涪陵区达到65%,忠县超过70%,云阳县达到70%,奉节县达到60%,已经超过了《三峡后续总体规划》中对生态屏障区内森林覆盖率的目标要求。

1.2 创新营造林管理机制

长江两岸森林工程建设中,地方政府采用了工程造林模式,推行“项目业主制”“招投标制”“监理制”和“合同制”管理模式和集体管护模式,保障造林绿化质量和成果巩固。

确定项目业主职责,全面采用工程造林,规范营造林管理。涪陵区政府确定由农建集团(国有企业)作为项目业主,负责组织招标造林、招聘监理公司并签订造林合同、监理合同,履行甲方职责。云阳县政府确定各乡镇、街道作为项目业主,建设任务和补助资金一次性明确到乡镇街道。乡镇街道通过招标确定施工企业垫资造林、组织专业队造林和专业协会集中造林的模式,县里统一工程监理、统一投资监管,统一检查验收。造林专业公司一般雇佣当地的农户参加造林,农户获得劳务报酬。

项目业主租地造林模式,落实造林地。一般是县级林业部门和乡镇政府与农户商谈,采用书面或

口头协议方式,租用农户在生态屏障区内的耕地营造生态林或者经济林,并承诺给予农户一定期限的租金补偿,经济林的林木收益权归农户所有。

集体管护和农户管护相结合,巩固造林成果。造林检查验收后,对于没有直接经济效益的生态林,政府一般推行集体管护。例如涪陵区在造林开始5年内,生态林检查验收后,由项目业主农建集团负责经营管护。忠县乡镇政府组建专业队进行集中管护,农户也自愿成立林业合作经济组织开展经营管护。对于有经济效益的经济林,一般交由原来承包耕地的农户负责管理,农户获得收益。

1.3 集约经营和规模经营推动经济林产业发展

长江两岸森林工程实施前,通过生态工程造林和农户自发造林,生态屏障区内营造了柑橘、枇杷等适生的经济林果。4个区县调研期间,考察了工程实施前的经济林和工程建设营造的经济林,经济林经营现有普通农户种植模式、大户种植模式和公司种植模式。经济林集约经营和规模化显现出较好的经济效益。

(1)涪陵区卉杰果树种植有限公司案例。涪陵区卉杰果树种植有限公司位于重庆市涪陵区珍溪镇西桥村,成立于2010年,种植面积66.66hm²,经营桃和柑橘各33.33hm²,经营范围涉及3个生产队,50多个农户。2010年,公司租赁农户山地49.33hm²,承包期限至2028年,土地租金660元/hm²·年,农户参加公司基地的种植、采摘、田间管理等活动,获得劳务收入。有10位农民长期在公司打工,另外根据季节生产活动,还有临时工雇工。目前,经营的33.33hm²(500亩)桃园已有经济效益,柑橘开始挂果,但未到盛产期。该公司的经营方向是观光农业,自由采摘,游客来自涪陵区、长寿县、丰都县、垫江县和重庆市。2014年,公司实现销售收入40万元。该公司发展过程中获得各级政府的支农财政补助60多万元,交通条件良好,灌溉设施先进。公司的产品定位准确,优势主导品种稀缺,具有明显的市场竞争优势。2015年桃子销售价格达到30元/kg,榨柑可达到60元/kg,均远远高于一般同类农产品价格,经济效益可观。

(2)云阳县养鹿镇晚熟柑橘发展案例。云阳县养鹿镇把晚熟柑橘产业作为该镇的农民增收重要产业,整合三峡后续植被恢复项目和其他涉农项目资金,大力推进柑橘集约化经营,已经发展晚熟柑橘基地1333.33hm²,引入加工企业,延伸柑橘种植产业链条。

养鹿镇政府从种苗采购、技术培训和田间管理等方面对柑橘产业进行扶持。2011年养鹿镇政府组织部分村干部、大户赴奉节、忠县、开县、长寿等地参观考察,学习柑橘栽植、管理和销售方面的技术经验。对晚熟柑橘品种的种植规模进行分析,选择了晚熟柑橘品种作为本镇发展的主导品种。养鹿镇政府对幼苗期的柑橘采用统一管理方式,集中使用三峡后续项目经济林造林补助资金7500元/hm²。幼苗期过后,柑橘返还农户经营管理,收益属于农户。柑橘刚种植前3年内,镇政府制定统一技术方案,村集体负责实施,农户参加雇工,统一打药,统一修枝,统一施肥,统一浇水。特别是在技术培训方面,镇政府创新管理方式,创造了“1+2+12”的技术指导模式,有效解决技术服务最后一公里的问题。“1”是指养鹿镇政府与1家柑橘技术服务公司签订了技术服务合同,专门提供柑橘生产管理技术服务,包括为养鹿镇制定每个月的技术方案,专家每个月到现场进行技术指导,合同金额是6.5万元/年。该技术服务公司由县果品办的高级技术人员和中国柑橘研究所的专家组成技术顾问。“2”是指镇果品办配2名工作人员负责对上对下联系。“12”是指重点培训全镇12名农民技术员。这些农户有一定柑橘种植管理经验,有能力指导本村农户开展柑橘生产管理。

2013年,镇政府通过招商引资引入重庆锦程实业有限公司在该镇建立了柑橘鲜果加工基地,已建成2000t冷链物流周转库。重庆锦程公司还与养鹿镇的9个村里的合作社签订购销意向,保证以市场价收购养鹿镇的柑橘。2015年上半年,企业收购了1500t柑橘。通过引入加工企业,一方面拓宽并稳定了农户柑橘销售渠道,另一方面延伸了产业链条,增加了产品附加值,为农户增收发挥更大作用。

调研同时发现,由于工程造林时柑橘品种选择不当,造成了经济效益低、农户增收难的问题,规模效益并未体现。柑橘产业是忠县生态屏障区植被恢复项目中经济林产业主导发展产业之一,虽然柑橘产业有明确规划,但从实施效果来看,当时的规划主要注重造林面积和速度,而在产品加工、销售、解决储藏等方面考虑不到位。据忠县高寨柑橘合作社领导介绍:“现在柑橘的销路和产业链存在很大问题,经营效益不及种植玉米、水稻”。长江两岸森林工程确定了加工果类型的柑橘品种,该社的柑橘成熟后供给附近工业园区的食品加工企业。2014年的收购价格只有900元/t,扣除运输等中间

环节成本,农民实际1kg赚0.4元,每1hm²收益仅有6000元,比较效益不及种植农作物,严重影响农户种植柑橘的积极性。实施长江两岸森林工程,当地政府曾承诺兑现农户每年3450元/hm²的租地费,连续补3年,共10350元/hm²的租地费。由于地方财政原因,至今也只兑现了4725元/hm²,土地租赁费没有完全到位,也造成农户出现重栽轻管的情况。

1.4 工程实施保障政策措施

长江两岸森林工程和三峡后续项目在较短时间内得以实施,并取得了一定实效,一方面是政府高度重视,引入了新的营造林机制,另外当地群众的大力支持参与也是重要原因。各级政府,主要有5个方面的保障政策措施。

一是工程管理政策。长江两岸森林工程和三峡后续植被恢复项目确立了以项目业主制为核心的生态建设项目管理模式,明确了项目建设主体,林业企事业单位作为项目业主出现。林业政府管理部门不直接参与项目建设,更多地发挥规划审核、项目检查和督促作用。采用招投标方式确定项目建设单位,招投标方式引入监理公司负责工程监理。项目建设和管理更加规范。二是土地流转政策。地方政府采用类似退耕还林的政策,与农户达成协议,农户退耕,项目造林。对于营造生态林的,政府承诺每年给与农户适当土地补偿。对于营造经济林的,政府承诺给与一定期限的土地补偿费。但是这项政策由于受到地方财政影响,有些县并未完全执行到位。三是造林补助政策。三峡后续项目对于营造生态林,其造林成本给予全额补助,对于营造经济林,其造林成本给予一半补助,由此,提高了社会资金参与工程建设的积极性。四是技术扶持政策。地方政府通过政府购买技术服务、培养当地专家、施行统一技术方案、技术考察等形式,为当地柑橘产业发展提供技术支撑。五是产业扶持政策。地方政府通过招商引资,鼓励规模经营,延长产业链条,增加产品附加值,提高产业竞争力和效益。

2 生态屏障区生态建设与农户生计

涪陵区、忠县、云阳县和奉节县是三峡后续植被恢复项目的重点建设区县,营造林面积大,森林覆盖率较高,并且处于水土流失的一、二级区域,在生态建设方面具有代表性。4个区县的社会经济发展水平在库区具有代表性。涪陵区属于经济较发达区,忠县社会经济发展水平处于中等,云阳县和

奉节县属于国家扶贫开发工作重点县。

2.1 样本农户家庭基本情况

样本选取,按照分层随机抽样的原则,根据水土流失区域分级和社会经济指标,选取了涪陵、忠县、云阳和奉节4个三峡后续植被恢复项目重点区县,在每个区县的生态屏障区内随机选取了有项目的3个乡镇,每个乡镇随机选取2个村,在每个村随机调查30户农户,共计728户,样本农户基本特征如表1所示。

表1 样本农户家庭基本情况

基本情况	2008年均值	2014年均值
总人口(人)	-	3.45
户主年龄(岁)	-	57.01
劳动力数(人)	-	2.30
非农就业人口(人)	0.84	1.06
土地资源		
承包耕地面积(hm ²)	0.228	0.237
经营耕地面积(hm ²)	0.211	0.201
经济林面积(hm ²)	0.079	0.139
生态林面积(hm ²)	0.216	0.244
经济收入		
农业收入(元/年)	2603.48	2275.73
林业收入(元/年)	1442.69	2780.21
外出务工收入(元/年)	16771.51	29061.91

注:“-”表示无调查数据。

2014年外出务工人员较2008年增加了26.19%,随着外出务工人员增加,农户存在转出耕地和抛荒行为,实际经营耕地面积2014年较2008年下降了4.43%。由于退耕还林、三峡后续植被恢复项目等生态建设项目的实施,农户土地利用结构也发生了改变,2014年与2008年相比,农户拥有的经济林和生态林面积分别增长了89%和12.96%。从农户家庭收入看,两个年度相比,林业收入增加了92.71%,外出务工收入增加了73.28%。

2.2 农户参与生态林建设情况

(1)生态林营造情况。据调查,728户样本农户中有386户直接参与了三峡后续项目生态林建设,占样本农户的53.02%,其中282户农户由政府租赁原农户耕地营造生态林。386户农户共营造生态林37.4hm²,户均0.097hm²。

(2)农户对土地租赁政策的態度。据调查统计,政府租赁耕地造林支付农户的平均补贴是4316元/hm²·年,政府支付农户的耕地年租赁费用低于耕地年净收益。而这些耕地的净收益是9621.3元/hm²·年。在耕地上造林的农中,有46.69%的农

户与政府签订了租地造林合同,49.34%的农户没有与政府签订租地造林合同。农户签订的正式合同中,75.19%的合同期限在8年以内。关于租地造林林木所有权归属问题,32.69%的农户不清楚所有权归属,43.97%的农户认为林木归原土地承包经营农户,还有23.35%的农户认为归政府所有。实际上,林木所有权政府与农户没有合同认定。

(3)生态林租赁到期后的农户行为倾向。租赁合同到期后,农户多数会希望以原租金或提高租金续约,比重占48.79%,而选择复垦的农户占26.61%(表2)。这充分反映农户明确要求维护自身经济利益权利,这种情况应引起政府相关部门高度重视,明确权属,严控纠纷,有利于林地管护。

表2 合同到期后农户行为选择情况

农户行为	户数	比重(%)
复垦	66	26.61
转为经济林	25	10.08
要求以原租金续约	54	21.77
要求更高租金	67	27.02
不知道	36	14.52
合计	248	100

据调查分析,合同到期后,假设政府停止补助,有45.53%的农户选择复垦,有11.5%的农户选择生态林转为经济林,同时也有38.3%的农户表示不知道该怎么办。从调查结果看,生态屏障区生态林建设面临着租赁合同到期后,补助资金来源问题。如果农户合理利益得不到补偿,生态建设成果将面临损毁的危险。

(4)生态林管护意愿情况。据调查分析,农户参与生态林管护的积极性不高,仅有37%的农户选择由农户自己管户,而52%农户选择集体管户,也有11%的农户主张不用管护。由于农户家庭劳动力有限,一般倾向选择小面积管护。选择家庭管护的农户中,有50.6%的人能够管护生态林的面积在1.33hm²以下。故此,生态林管护模式应该倾向于集体管护和专业管护。

2.3 农户从事柑橘生产情况

(1)柑橘种植意愿及柑橘林地情况。据调查统计,样本区农户有柑橘种植传统,728个农户中在经济林树种选择上,有81.82%的农户愿意种植柑橘,已有49.78%的农户家庭种植柑橘。如果资金和耕地资源充足,有85.2%柑橘种植农户愿意扩大种植面积。种植柑橘的农户户均柑橘林面积0.26hm²,约

一半的农户有6块以上柑橘林地,一半农户的柑橘林距家有0.5km。69.58%的农户反映柑橘地块不通机动车,74.09%的农户反映柑橘地块的水利条件差或者没有水利条件。

(2)农户柑橘生产经营方式。柑橘是当地传统林产品,有一半的乡镇已经成立柑橘协会或者合作组织,尚有54.7%农户没有参加农村合作经济组织或者协会。从销售渠道上看,63.1%的农户了解柑橘市场行情。农户主要靠自销、商贩收购或者合作组织销售,比重分别为45.39%、27.66%、25.18%。合作组织和协会在产品销售方面的作用并不明显。

(3)柑橘产量和农户收入情况。据调查统计,样本农户中有近一半柑橘林进入盛产期,单位面积产量达12150kg/hm²,2014年柑橘销售单价达到3.7元/kg,户均销售柑橘1548kg,柑橘销售收入5727元。柑橘产业已经成为当地农户收入重要来源。

(4)农户对柑橘生产销售的要求。截至2014年,有50.99%的农户种植柑橘时期较早,柑橘品种没有改良过,由于柑橘新品种的出现,受市场青睐,故有86.87%的农户愿意引入柑橘新品种。农户为自身利益更希望政府在柑橘种植管理技术和建立销售市场上发挥更大作用:有56.5%的农户希望政府提供柑橘新品种和新技术;47.2%的农户希望聘请专家对农户进行技术指导;42.0%的农户希望在资金、政策等方面扶持当地“水果大户”;36.3%的农户希望在当地建立柑橘批发交易市场;36.0%的农户希望在报纸、电视等媒体上宣传当地柑橘产业。

2.4 农户参与三峡后续植被恢复项目建设概况

据调查,11.33%的农户作为雇工参加了三峡后续植被恢复的造林和管护建设。2009~2014年,参加工程建设的农户户均累计获得劳务收入1780.57元。94.98%的农户认为三峡后续项目对生态改善有帮助,89.95%的农户认为村民生态保护意识有提高。

3 当前生态屏障区生态建设面临的突出问题

3.1 土地利用矛盾比较突出

三峡库区生态屏障区在维护三峡水库水质安全,保持水土,涵养水源等方面具有不可替代的重要作用,生态保护与建设是政府对生态屏障区发展设定的首要目标。然而生态屏障区内仍然主要依靠土地生存的农户,参与生态建设积极性不强,农户生计需求与生态建设目标存在一定冲突。在土地利用方面,农户行为与生态建设冲突尤为突出。

(1)农户在三峡后续项目造林地上不适当套种现象比较普遍。当地区县政府规定三峡后续项目耕地上造林郁闭之前,林内可以套种一些矮秆作物。但调研发现,未郁闭的林内除少部分套种一些蔬菜、红薯外,大部分林间套种玉米。在728户样本农户中,有375户农户在耕地上造林,其中49%的农户套种农作物,在经济林幼林内主要套种玉米。调研还发现,已经挂果的柑橘林内也存在着大量套种玉米现象,甚至玉米高度已经超过了柑橘树的高度。据了解,这些农户并不掌握柑橘种植经营技术,政府对农户的技术培训不到位,柑橘林内的生产基础设施较差。技术、设施的欠缺,将严重影响柑橘的效益与发展,很可能导致农户破坏柑橘等经济林并复耕。

(2)林种矛盾不容忽视。由于柑橘等经济林市场效益好,生态屏障区生态建设中营造的生态林被改造为经济林的现象逐渐显现,生态建设成果管护值得重视。近几年柑橘等水果的市场价格持续走高,存在少部分农户开荒种植经济林现象,据调查的24个村级问卷结果显示,2014年当年从生态林转为经济林的面积112.9hm²,占村经济林面积的3.19%。而2008年有102.9hm²从生态林转为经济林。据样本户调查,2014年种植经济林的农户有431户,占59.2%,将生态林转为经济林的农户有15户,占经济林种植户数的3.48%,生态林转种经济林的总面积1.53hm²,占农户家庭经济林种植总面积的1.90%。另外,营造生态林土地租赁到期后,也有10%的农户要求生态林转为经济林。

3.2 退耕造林补助标准各异,农户合理利益未得到补偿

调研4个区县都存在租赁农户耕地造林的情况,但补助标准和兑现情况各不相同,部分农户合理利益未得到补偿。在调查的样本农户中,有346户(47.53%)农户退耕造生态林,乡镇政府与农户签订合同明确租用农户耕地造林的仅有142户,只占41.04%,农户的合理利益很难得到保障。各区县退耕造林及补助标准见表3。

表3 样本县退耕造林情况

区(县)	造林面积(hm ²)		租赁年限(年)		租赁补偿标准(元/hm ² ·年)	
	生态林	经济林	生态林	经济林	生态林	经济林
涪陵	1133.3	13600	5	3	15000~16500	3000
忠县	5533.3	4866.7	8	5	3450	3450
云阳	133.3	13333.3	5	-	9000~30000	-
奉节	2400	1600	-	-	-	-

注:“-”无数据。

涪陵区实施退耕造林,耕地的性质不变,土地仍属于农户承包耕地。耕地上营造生态林,土地租赁已到期,区政府没有明确今后将如何补助。忠县参照退耕还林补助标准3450元/hm²·年补给退耕造林的农户,目前已兑现3年。据县林业局反映,每年县财政需兑现土地租金4180万元,给县财政造成极大压力。租金无法及时兑现,给社会发展带来不稳定因素,当前苗木损毁严重,成果巩固难。云阳县由于退耕造生态林面积小,补助资金总量不多,一直没有拖欠农民土地租金。奉节县计划将4000多hm²退耕造林纳入新一轮国家退耕还林工程,截至调研组调研时没有给与农户任何补助。

3.3 工程政策设计激励不足,容易引发社会矛盾

重庆长江两岸森林工程实施过程中,地方政府通过流转租地、承诺纳入退耕还林工程、给与造林补贴等方式鼓励农户在耕地上营造生态林和经济林,达到增加森林植被的政策目标。但无论是长江两岸森林工程还是三峡后续植被恢复项目,其政策措施出发点是农户自愿在家庭耕地上造林,项目投资中只设计了造林的直接费用、间接费用,而政策设计没有激励农户造林护林的措施。在工程项目实施过程中,县级地方政府为了顺利推动项目实施,通过给与退耕农户一定补偿,激励农户造林。但是没有政策顶层设计,没有稳定的资金投入,地方政府的承诺补偿随时可能终止,造林绿化成果很可能受到破坏,特别是生态林很可能破坏严重。

3.4 耕地保护政策与新一轮退耕还林政策不协调,导致农户利益解决难度加大

据调查,重庆市长江两岸森林工程已经完成的造林地中有60%的面积属于基本农田。国家实施的新一轮退耕还林政策规定库区退耕还林建设范围是15°以上的非基本农田。由于退耕还林政策规定,事实上已经退耕造林的60%的基本农田是不能纳入新一轮退耕还林补助范围的。据忠县调查了解,2010年开始实施长江两岸森林工程以来,忠县完成新造林1.112万hm²中,属基本农田的有0.48万hm²。据奉节县调查了解,该县2014年编制的退耕还林实施方案,计划将长江两岸森林工程3333.3hm²耕地造林纳入退耕还林,其中有坡度在25°以上的1933.3hm²基本农田。目前,库区区县林业部门寄希望于通过退耕还林工程解决已经退耕造林但无法支付农户补偿的问题。同时,库区耕地面积较少,符合新一轮退耕还林政策规定的耕地更少,往往陡

坡耕地都属于基本农田。但由于耕地保护政策执行力度大,基本农田调整为非基本农田的难度很大。生态保护红线政策往往让位于耕地保护政策。截至2015年7月,奉节县退耕还林实施方案还没有得到县国土部门同意上报。三峡库区生态屏障区内的耕地保护政策与生态保护要求是矛盾的,通过退耕还林扩大生态空间难度很大。政策滞后以及不协调将导致已完成的三峡后续植被恢复项目成果在法律意义上不属于林地,现实也不属于耕地。这些退耕造林地无法纳入退耕还林工程,也得不到法律层面的保障,农户利益解决难度更大。

3.5 经济林产业快速扩张,农户应对风险能力较弱

4个区县都把发展经济林产业作为农村重要的脱贫致富产业和促进农民增收的重要渠道,4个区县在三峡后续植被恢复项目中营造经济林3.33万 hm^2 ,包括柑橘、枇杷、李子、核桃、油橄榄、龙眼、红豆杉等经济林树种。特别是柑橘产业已经成为三峡库区的主导经济林产业,4区县柑橘种植面积达到6.67万 hm^2 。据柑橘种植农户反映,柑橘地农业基础设施薄弱,农户经营管理技能匮乏,农户应对市场需求、营销和价格等各类风险能力比较薄弱。

农业基础设施缺乏,柑橘管理比较粗放。据忠县、涪陵区的调查,长江两岸森林工程建设中,农户基本上没有种植柑橘传统,也不懂得田间管理技术,基本上没有田间生产便道,抗旱水池不足。在涪陵区调查了解到,政府规划发展柑橘种植,计划按照12000元/ hm^2 投资基础设施建设,但区财政一直未兑现,田间生产便道和抗旱水池也没有修建。假如在柑橘抚育期和过渡抚育期内,柑橘田间管理措施持续没有改善,不可避免地造成柑橘产量低、效益差,土地利用很可能发生逆转。

柑橘销售加工问题已经成为柑橘产业发展面临的棘手问题。虽然三峡后续植被恢复项目新种植的柑橘刚刚进入挂果期,柑橘产量还不多,但是柑橘种植面积大,一旦进入盛果期,柑橘集中上市,销售问题就会凸显。据涪陵区调查发现,没有柑橘收购商到当地收购,乡镇政府最担心柑橘卖不出去,农户增收难。4个区县的柑橘销售主要以鲜销为主,除了奉节脐橙以外,其他的柑橘品种缺少品牌,存在产品趋同问题。在柑橘果品加工方面,缺少深加工企业,大部分企业属于初加工。由于柑橘产业链条短,柑橘收益受市场价格波动影响大。

3.6 新造生态林未得到有效管护

三峡后续植被恢复项目中的人工造林项目在建设期内(一般是3~5年)由施工单位负责管护,造林检查验收合格以后,由各区县负责森林管护。目前,生态林管护主要依靠村集体的护林员,或者交林权所有者农户管护。

农户虽然是名义上的林权所有者,但实际上既没有处置权,也没有完全落实收益权。农户对生态林管护持消极态度。在调查的728户农户中(462户回答了管护问题),赞成交由集体管护或者不管护的农户占57.36%,赞成家庭管护的占37.23%,赞成联户管护占5.41%。农户对生态林管护并不关心,更加关心耕地上营造的生态林的补助兑现问题。

从4个区县生态林管护实施情况看,生态林的管护责任较难落实,现有管护模式难以适应新的形势。忠县将长江两岸森林工程新造林地块的管护责任落实到乡镇,乡镇与村社和护林员签订了管护责任,明确了各自的职责和义务,确保管护取得实效。主要是村干部和护林员在管护林地,农户对生态林管护不关心。忠县县政府承诺将新造林地块参照退耕还林政策实行租地造林给与农户补助,但租金无法及时兑现,给社会发展带来不稳定因素,成果巩固难。同样的情况也发生在涪陵区和奉节县,租用农户耕地造林后,存在土地租金不能按时兑现或者根本没有兑现的问题,生态林面临被毁林的风险。云阳县的情况稍好一些,县政府租用农户耕地营造生态林,按时兑现农户土地租金。

3.7 耕地上营造速丰林的采伐问题

涪陵区、忠县在三峡库区生态屏障区内已经营造了一定数量的桉树等速生树种,并且长势良好,有一些已经郁闭成林。这部分桉树等速生用材林成熟后,林权所有者如果采伐,林业部门将面临两难。如果林业部门允许采伐,生态建设成果受到影响,如果不允许采伐,农民利益则无法得到保障。据忠县资料显示,2011~2013年,忠县通过三峡水库生态屏障及重要支流植被恢复项目在石宝镇、乌杨镇等22个乡镇营造桉树695.1 hm^2 ,其中耕地和退耕地上造林面积达到551.47 hm^2 ,占79.34%。此外,涪陵等地也出现类似的情况。根据《国家林业局关于改革和完善集体林采伐管理的意见》(林资发[2009]166号)文件指出,“森林采伐实行分类管理。非林业用地上的林木,不纳入采伐限额管理,由经营者自主经营、自主采伐;林业用地上的林木

继续实行采伐限额管理”。库区生态屏障区内的这部分速丰林的经营管理问题需要政策回应。

4 对策与建议

三峡库区生态屏障区是重要水源涵养区,当地工业发展受到限制,且农业生产活动也受到影响。耕地作为当地农民最重要的生产资料和农村生活保障也部分转换为生态建设用地,农户直接依赖于土地的农业收入下降,但农户为库区生态保护付出的成本却没有得到合理补偿。通过发展柑橘等经济林产业促进农民增收也面临着诸多瓶颈。因此,建议从三峡库区生态屏障区的主体功能定位入手,从库区经济社会发展全局着手,对农户耕地造林的损失进行合理补偿,扶持生态产业发展政策,协调土地管理政策,积极促进非农产业带动就业,落实生态保护制度,巩固生态建设成果,促进当地经济社会可持续发展。

4.1 合理补偿农户土地损失,保障当地群众生活水平

生态屏障区内的部分耕地被改造为生态用地,营造以提供公共产品为主的生态林。一部分农户得到了政府的租地补贴,但补助政策受制于区县级政府财力,不具有可持续性,一些区县已经停止发放。耕地一直被农民视为最重要的生活保障,目前这部分耕地已经转变成生态用地,不再具备生活保障的作用。维护好生态屏障区的生态涵养和水土保持功能,最根本是要解决农户的生计问题,降低农户对土地的直接依赖。因此建议,政府和社会等多方筹措资金,对退耕还生态林的农户给与足额持续的合理补偿,用经济手段保障当地农民生计。

4.2 坚持绿色发展理念,创新生态空间管理方式,巩固生态屏障区生态建设成果

基于库区生态屏障区水源涵养功能区和水土保持区功能定位,生态屏障区内的农业发展格局应逐渐向生态空间格局转变。通过长江两岸森林工程和三峡后续植被恢复工程建设,耕地造林已经郁闭成林(包括生态林和经济林),但由于土地利用方式转变得不到政府部门确认,土地依然保持耕地性质。政府部门各自为政的土地管理方式,让农户对现有土地不能保持稳定预期,生态建设成果面临着被破坏风险。因此,建议在生态屏障区内应重新调整土地规划,合理划定农业生产空间和生态空间保护红线,将已经退耕造林的耕地确定为林地属性。充分尊重林权所有者意愿的前提下,将郁闭成林的

生态林划定公益林,经济林化为商品林。对于纳入公益林管理的生态林要落实管护责任,兑现公益林补偿资金。对于按照商品林经营的林分,允许依法采伐。依靠法律手段保护生态建设成果。

4.3 加大库区农业生产基础设施投入,促进经济林产业集约经营

随着三峡后续植被恢复项目实施,库区生态屏障区内经济林产业已经成为一项重要生态产业,担负着增绿和富民的双重任务。经济林生产要求的土壤水肥条件、田间管理技术都远高于粮食作物,经济林土地单位面积的投资也远远高于粮食作物。经济林种植的要求前期资金投入大,特别是基础设施投入大,管理过程中技术要求强,普通农户尤其是没有种植经验的农户很难直接从种粮转为种经济林。发展较好的典型案例都说明了政府加大田间基础设施建设投入对产业发展具有直接推动作用,社会资本、大户采取租赁、合作等形式参与经济林种植能够较好地促进土地集约经营,提高效益。因此,建议在库区生态屏障区内继续加大农业生产基础设施的投入力度,不断改善农业生产的水利、道路条件。鼓励发展专业大户、农民专业合作社等经营组主体,发展规模经营,提高土地集约化经营。

4.4 坚持协调发展理念,制定与生态屏障区生态功能定位相适应的区域发展政策

三峡库区生态屏障区是长江干流重要的水土保持区域和生态涵养区,功能定位于生态安全屏障。经过持续多年的生态工程建设形成了良好的生态环境,但由于生态产品的公共产品属性,生态产品市场不健全,生态产品供给主要依靠政府提供。同时这一地区人口多,耕地资源相对较少,经济社会发展滞后,生态建设和经济发展协调难度大。

因此建议,一是对三峡库区尤其是生态屏障区所在区县实施差异化的地方政府考核体系,增加生态保护和建设的相关指标权重。二是中央政府和重庆市政府加大对生态屏障区内区县财政转移支付力度,将生态保护绩效与财政转移支付挂钩。三是通过中央政府协调,尽快建立上下游联动的生态补偿机制,建立库区发展基金,鼓励和扶持当地生态产业和生态服务业发展,促进农民在旅游业、商业和服务业等渠道就业,实现生态保护与富民增收协调发展。

(责任编辑 钟懋功)