

论退耕还林中农民面临的社会风险

谭磊

(华中科技大学社会学系, 湖北武汉 430074)

摘要: 退耕还林(草)工程使部分农民面临生活风险, 这是一种社会风险。各项退耕还林政策的实施, 既有利于促进生态环境改善和产业结构调整, 也有利于化解退耕农的社会风险。发挥政策主导作用, 搞好扶贫开发和生态移民, 是化解退耕农社会风险的主要措施。

关键词: 退耕还林(草); 退耕农; 社会风险

中图分类号: D422.7; F323.89 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2003)06-0037-05

The Social Risk Taken by Peasants in the Process of Handing Back Plowland

TAN Lei

(Department of Sociology, Huazhong University of Science and Technology,
Wuhan City, Hubei Province 430074)

Abstract: The project of "hand back plowland" exposes some peasants to living and social risk. The operation of handing back plowland policies facilitates the ecological and environmental protection, industry structure adjustment, and lessens the social risk. Taking policies as driving force to hand development and ecological migration is the main measure to relieve the social risk.

Keywords: handing back plowland; "handing back" peasants; social risks

实施退耕还林(草)工程, 既有利于改善西部生态环境, 也有利于改变不合理的土地利用和耕作方式, 促进农村产业结构调整 and 农民增收致富。2002年, 这一工程全面启动, 范围涉及中西部地区25个省、区、市和新疆生产建设兵团, 1000多个县(区、旗), 涉及1330万农户、5300多万农民。目前已完成退耕还林1.15亿亩^[1]。中西部地区由于经济发展水平滞后, 产业结构调整难度较大, 土地几乎成为农民惟一的保障方式。退耕以后, 政府只能偿付较低水平的经济补偿。在许多配套措施尚未到位的情况下, 农民退掉土地无疑面临着很大的风险。如何化解中西部农民退耕后面临的社会风险, 确保农民的长久生计, 是一个需要认真对待的重要问题。笔者将对退耕还林中农民所面临社会风险的成因, 其化解的有利条件及仍需关注的问题进行初步探讨。

一、退耕农面临的风险是社会风险

从长远来看, 农民必然从退耕还林(草)中获得收益。但是从短期看来, 他们面临着多方面

的生活风险。这种风险不仅是个人风险，更重要的是社会风险。这主要表现在以下三个方面：

从风险产生的原因看，它源于现阶段不发达地区农民对土地的高度依赖性，而这种依赖性的产生又具有深刻的社会历史原因。首先，传统的城乡二元社会格局并未改变。社会保障的享有者始终是城市居民，农村居民尚不能从中得到明显实惠，土地仍旧充当着为农民提供生活保障的角色。其次，过去片面强调的“以粮为纲”政策不仅破坏了脆弱的生态环境，而且造成了农村地区产业结构调整滞后的不良局面，非农产业吸纳劳动力的能力十分有限，很多地区的农民还不能从种植业以外的其他产业获得较多收入。土地保障在现阶段仍是广大中西部农民的主要保障方式。退耕还林（草）工程让部分农民退掉了土地，这意味着他们传统的土地保障方式已经丧失。如何为这部分农民构建新型保障方式以化解生活风险，是我们理当慎重对待的严肃问题。

如果退耕农民的生活风险在各项补偿措施真正落实、产业结构协调得当的基础上得以化解，那么他们退耕还林、育林护林的积极性就会大大提高，这不仅有利于维护现有生态成果，还将为以后几年更大规模的退耕还林还草工作创造示范效应，从而有利于我国生态环境的彻底改观。退耕后的农民从林牧业等产业中获得切实的收益，也给其他地方农业结构调整带来了有益启示，从而为整个农村地区经济增长方式的转变创造积极条件。农村地区发展较快，可以为城市各项经济社会改革创造良好环境，减少城市发展面临的巨大压力，最终实现整个社会共同富裕的局面。另外，退耕还林还草工程涉及 25 个省市地区，其中包括众多的少数民族省份，如内蒙古、宁夏、新疆、青海、贵州、云南、广西等，退耕还林还草工作做的好，少数民族群众从中受益，这将有利于民族的团结和整个社会的稳定。

反过来，若退耕农得不到及时的经济补偿和政策扶助，生活风险得不到有效化解，必将极大地挫伤退耕农民的积极性，长期稳定的生态效益也就难以产生。据报道，内蒙古某地就发生过“退林还耕”的不良事件。农民收入过低，农村产业结构调整滞后，影响农村经济的稳定和发展，进而有碍全国范围内社会改革的进行。退耕后农民生活风险化解情况如何，其产生的影响力定会波及到整个社会。从这种意义上来说，退耕农面临的生活风险是社会风险。

从退耕农生活风险的化解方法来看。首先，化解风险的责任主体是多元的，它不仅涉及到退耕农本人，还涉及到中央及地方各级政府。其次，使用的手段是多样化的，仅经济手段就包括金融投资、财政拨款、税收调整、以工代赈、基础设施建设等，还包括政治手段，如完善法律法规、社会保障制度，组织生态移民。此外，开发人力资源，提高技术水平，开展省际援助等也是不可忽视的重要手段。

从以上分析可见，退耕还林（草）以后广大中西部农民面临的风险远不只是个人风险，而是社会风险。

二、退耕还林（草）在农民社会风险化解中的意义

“九五”期间，我国农民的收入增幅呈逐年递减之势。其中的主要原因在于农民来自农业的收入连年下降^[2]。在这种情况下，农村劳动力积极参与退耕还林、植树造林等林业的多元化发展，不仅有效地改善我国的生态环境，为农业和农村经济的发展创造良好的生态条件，同时还为农民增收创造了广阔的空间。具体来说，该项工程在化解退耕农社会风险中至少具有以下意义：

首先，各项优惠政策在化解农民社会风险中的重要作用。为调动和保护农民退耕还林的积极性，2002 年 12 月，国务院颁布了《退耕还林条例》，使退耕农民的合法权益有了法律保障。条例清晰地界定了退耕还林补助标准、种苗补助费、植被恢复方式、补助粮发放、税收减免、基础设施建设、产业结构调整等问题。明确规定政府对退耕还林的农业税征收实行减免政策。在承包经营权方面，退耕还林土地承包经营权的期限和造林后荒山荒地的承包经营权的期限延长到 70 年，承包经营权还可以依法继承、流转。对于违纪的国家公务人员、非法盈利的企业及其他侵害退耕

农利益的人员制定出不同的处罚措施，从而为农民退耕以后社会风险的化解提供了一道可靠的屏障。退耕还林工程涉及 5300 多万农民，仅 3 年试点期间就有 1600 多万农民从退耕还林政策兑现中受益，平均每户补助粮食 870 公斤、补助现金 146 元^[3]。实施退耕还林的农民，不仅有了可靠的粮食供给，而且也能够从发展林业中得到切实保障。

其次，局部地区生态环境得到明显改善。退耕还林还草工程是在我国粮食生产过剩的物质条件下实施的，在一定时期内，国家能够为退耕农民提供稳定的粮食供应。这为农民从生活贫困与环境退化的恶性循环中解脱出来，走上可持续发展之路创造了条件。到目前为止，退耕还林（草）工程中林草面积还在不断增加，几千万亩坡耕地和沙化耕地退耕还林，水土流失和土地沙化的状况得到缓解。据林业部门监测，1999 年先行试点的四川省洪雅县，坡耕地退耕还林后每亩减少水土流失 4.96 吨，蓄水 18 立方米，全县水土流失面积逐年减少，自然灾害发生频率呈逐年下降趋势，特别是旱情旱象缓解明显，2001 年全省遭受特大干旱，周围县市旱情严重，而洪雅县基本上没有受到影响，农业生产连年丰收^[4]。农民在体会到生活环境日益美化的同时也从中得到了切实的好处，部分农民的社会风险在环境改善中得到化解。

再次，退耕还林还草工程能够促进产业结构调整，优化农村人力资源配置。人口产业结构不同，对环境的压力也不同。种植业人口过多，人均耕地面积减少，往往会出现过度垦殖、毁林毁草开荒的现象，森林和草原植被遭到破坏。另外，不同用处的土地对农业劳动力的吸纳能力也不同，一般而言，经营相同面积的林地、草地远比经营相同面积的耕地用工要少。退耕还林还草工程为达到持久效果，必然要改变众多农业省份的传统农村产业结构，促进劳动力资源的重新配置。不少地区由于环境恶劣粮食产量极为低下，不进行产业结构调整，转移闲置劳动力，农民就无法摆脱社会风险。

目前不少地方的退耕农在各级政府的带领下，发展舍饲圈养、开展森林旅游、培育绿色产业，使以种植业为主的农业生产向林果种植业、畜牧业以及二、三产业过渡，促进了农村产业结构的调整和农村劳动力的转移。例如宁夏固原县峡口村退耕还林后，由于农活的减少，大批青壮年进城务工，剩余的劳动力也在发展养殖业和大棚蔬菜，实现了减地不减收^[5]。实施退耕还林（草）工程，促进了大量资金和先进技术流向山区，一些公司或个人采取租赁土地造林，提供种苗、种羊和技术以及部分资金并回收产品等形式，提高了农业产业化经营和土地产出。只要各地政府牢牢抓住退耕还林还草工程中资金与政策的良好机遇，结合本地实际，大力推进产业结构调整的步伐，就会实现农民增收脱贫、地方经济持续发展的双赢局面。农民社会风险的降低在很大程度上取决于农业产业结构调整的效果以及由其决定的人力资源的分散流动。

三、化解退耕农社会风险中的重要问题

1. 要发挥政府在退耕还林（草）工程中的主导作用。退耕还林还草地区的各级政府应当充分认识到西部生态工程建设是典型的政府行为，政府素质的优化至关重要。要按照精简效能的原则改革各级政府机构，尽量减少财政供养人口。这样做既可以缓和地方政府由于农业税收减少而形成的财政缺口，增加财政对经济发展的支持力度，也可以减轻退耕农民的供养负担，提高他们自身抵御社会风险的能力。

具体来说，政府在退耕还林还草工程中应当承担以下职责：

首先，政府的主导地位应在财政支持力度上得到充分体现。为了能够调动地方和农民的积极性，中央财政不仅要补贴地方财政缺口，还要足额补偿目前农民因退耕而带来的各种损失，尤其是生态林建设的费用，逐步改变目前经济补偿水平偏低的情况。在吸引外国资金和国际贷款的同时，应当将支持东南沿海地区的经济力量适当向中西部集中，尽量减少因资源分配不均造成的地区差距过大现象。国民经济各部门在安排产业布局与资金投放上，应当充分考虑到中西部地区人

民的利益。地方政府在增加经济扶持力度的同时，要做好退耕款项的如实发放工作，防止因部门或个人利益膨胀而造成的资金挪用侵占现象，切实搞好资金监管工作。无论是中央政府，还是地方政府都要把退耕还林（草）条例的落实工作放到关键地位上，有些地方现已出现落实国家粮款补助不力的现象，这在很大程度上伤害了退耕农支持国家生态工程建设的积极性，理应杜绝。

其次，合理调整退耕以后的农村产业布局。这项任务完成的好坏与否在很大程度上取决于政府的科学决策水平和能力。退耕的力度应当有轻重之分。人均耕地面积少，土地基本是“保命田”的地方，退耕步伐要求稳，解决好农民当前和长远吃饭问题。耕地面积较多的地区退耕步伐则可加大一些。退耕还林（草）必须把生态效益和经济效益统一起来，协调好经济林（草）和生态林（草）的林种布局。政府要根据当前有形的市场需求和未来潜在的市场需求，引导广大农民科学地安排好林果产品和畜产品的品种及生产规模。同时，必须按产业化发展模式，让农产品加工等龙头企业和营销服务组织直接参与到还林还草项目中来，把退耕还林还草的地方作为它们的原料生产基地和产品供应地，与退耕还林还草的广大农民逐步建立起利益共享、风险共担的利益共同体，确保农民从中获取稳定和合理的收益。现在不少退耕还林地区农业产业化水平还很低，社会化服务体系发育迟缓，农民对于种什么、怎样种、种多少、销往何处等问题了解甚少，其中政府职能不到位是个关键的制约因素。如何将政府职能从行政干预转向服务经济，建立及时可靠信息网络体系，培养农户的市场素质，是一个值得研究的重要问题。

最后，重视发挥基层干部的引导作用。退耕还林还草地区的基层干部一方面要正确使用钱粮分配权，促使农民主动履行在退耕还林合同中承担的义务。另一方面要为农民生产活动提供服务，改善农户经营的外部环境以保证经济发展措施的完成，例如选择和引进先进生产技术，通过宣传示范加以推广，传递及时准确的市场信息等。对于一些农户无法单独进行的活动，如公路建设、能源供应、兴修小水利等，乡镇干部应起到规划、组织实施的积极作用^[6]。另外，尽量保留并完善农村社区中的社会福利制度，对弱势群体提供力所能及的救济。

2. 退耕还林（草）要与扶贫开发相结合。退耕还林（草）工程多涉及我国的贫困地区，这些地区的人民不脱贫，生态工程就不可能取得真正的成功。贫困与环境退化之间存在正相关关系。贫困地区自然条件本来恶劣，但人们为了生存只有大面积毁林毁草开荒种地，结果不适宜耕种的高山陡坡也变成了垦殖之地，最终造成水土流失，粮食产量日益下降。为了吃饭，人们不得不再去开荒，造成恶性循环。因此退耕还林还草工程必须与西部大开发的几项重点工作，如加快交通、通信、能源和水利等基础设施建设、调整产业结构、发展优势产业、优先发展科技教育、培养人才等措施相结合，积极促进贫困地区发展。

我国政府把扶贫开发的基本目标和中心任务放在解决贫困人口的温饱上。从长远来看，完全靠国家无偿提供农民的口粮并非良策，必须设法立足于当地解决农民的口粮问题。在退耕以后，解决温饱的一项重要措施就是搞好基本农田建设工作。如果有一定数量的基本农田，农民在抵抗社会风险上就有了基本保障，不会再去复耕。各项财政性拨款投资，应有一部分用于支持退耕还林（草）地区建设基本农田与小型水利，以提高缓坡耕地和河川耕地的生产能力。要从改善土地质量，提高土地边际生产力出发，实现基本农田的精种多收。但不能强求某些不适合耕作的地区完全实现粮食的自给自足，其他粮食产量较高的地区可以通过资源交换的方式为这些地区提供稳定的粮食供应。

退耕区大多数地处边远贫困山区，自然条件差，经济基础薄弱，产业结构单一，农民生活困难。在退耕还林（草）过程中，要适应市场需求，积极发展林果业、畜牧业、经济作物和农产品加工业，为农民提供更多的致富门路。退耕还林（草）地区大多数财政都比较困难，退耕带来的农业税收减少进一步增加了当地的财政困难。应结合实施西部大开发战略，在扶贫开发和农业综合开发等方面给退耕区更多的支持，并增加对这些地区的财政转移支付。为增强退耕农抵御社会

风险的能力，各级政府在提供各种补贴的同时，应该考虑到如何让闲置下来的劳动力获得新职业，一方面要加快小城镇建设步伐，为农民提供更多发展机会，以多种形式实现劳动力从土地转移，减轻土地的生态压力，另一方面要重视就地解决，使一部分退耕农在林牧业及农村地区其他非农产业中获得工作岗位。

3. 正确处理生态移民问题。中西部退耕省份部分地区自然条件恶劣，不适宜人口居住，为了实现退耕还林还草的生态计划，只有将当地人口迁徙到其他地方。以宁夏西海固地区为例，年降水量只有 150 毫米，这种降水量的地区按联合国沙漠化会议确定的标准，每平方公里只能生存 7~20 人，但西海固的人口密度每平方公里高达 110 人，大大超过了国际界定的临界值。超负荷的人口在贫瘠的土地上“蚕食”，生态环境的压力可想而知^[7]。生态移民，既有利于减轻环境压力，又有利于移民人口在新的生产方式上构筑自己的社会安全网。

要逐步将只有通过移民才能实现退耕的人口迁移出来，以多种渠道妥善安排移民，保证他们搬迁后的生活不低于原有水平。在对待生态移民的问题上，可以借鉴三峡移民中形成的较为成熟的经验，实行开发式移民。20 世纪 80 年代，国际社会就开始探索如何把补偿性的、福利性质的移民安置方法转变为全面综合、发展导向的移民安置方法，取得了一定成效。各级政府需要集中一部分资金用于移民村的水、电、公路和农田整治等基础设施建设，为移民安居乐业创造前提条件。短期内难以搬迁的，要为其学龄人口和青壮年人口提供教育和劳务输出机会。相比而言，生态移民自身化解社会风险的能力，比不上仅退耕而不迁移的农民，他们的温饱和长远生计问题应当引起政府和社会的高度关注。

总之，退耕农化解社会风险的能力受到优惠政策、扶贫开发、生态移民等多项因素的影响，这些因素在增强农民抵御社会风险能力的过程中起主要作用。但是也不可低估农民个人素质的影响，农民自身环境意识、市场观念的提升，将会使政府的努力事半功倍。在维护自身权益方面，很重要的一点是农民要知法懂法，了解国家退耕还林（草）条例中有关退耕农民应当享有的优惠政策及各项权利的规定。条件成熟的地方可以成立维护退耕农利益的农民协会，既可以为帮助政府部门协调农民的经济活动，提供市场信息，又可以为农民提供法律咨询和法律援助。

作为我国林业史上涉及面最广、政策性最强、群众参与度最高的生态建设工程，退耕还林（草）工作离不开广大群众的支持。退耕农在为生态建设做出牺牲的同时，国家和社会一定要保证他们的基本生活和长远发展。这既是维持可持续发展的需要，也是社会公平的直接体现。我们要抓住目前粮食生产供大于求的良好契机，充分运用国家的优惠政策，把退耕还林（草）与农村基础设施建设、农业人口转移、生态移民结合起来，实现退耕农民的脱贫致富，使他们面临的社会风险得到及时有效的化解。

参考文献：

- [1] 朱剑红. 我国累计完成退耕还林近亿亩. 人民日报, 2003- 1- 22 (2).
- [2] 仲大军. 中国社会形态的演变 <http://www.dajun.com.cn>, 2002 年 10 月 2 日.
- [3] 张鸿文. 我国退耕还林工程进展顺利初显成效. 人民日报, 2002- 12- 26 (7).
- [4] 同 [3]
- [5] 同 [3]
- [6] 胡鞍钢. 地区与发展——西部开发新战略. 北京: 中国计划出版社, 2001.
- [7] 同 [2]

[责任编辑 王树新]