

浅析国土三调数据对新一轮退耕还林的影响

——以四川大凉山地区为例

威色约达

昭觉县林业和草原局

DOI:10.12238/as.v7i5.2504

[摘要] 作者以昭觉县在实施2020年度新一轮退耕还林工程建设过程中具体遇到的问题为例,剖析国土三调规划数据对大凉山地区新一轮退耕还林工程建设中,对造林地块落实、工程施工、成果巩固方面的影响,为自然资源等相关部门提供参考,以便调整切合实际的国土三调数据,更好地为大凉山地区的社会、经济发展,粮食生产和改善生态环境提供详实的基础数据。

[关键词] 国土三调; 退耕还林; 影响

中图分类号: DF413.2 文献标识码: A

A Preliminary Analysis of the Impact of National Land Survey Data on the New Round of Returning Farmland to Forests

——Taking the Daliangshan area in Sichuan Province as an example

Yoda Weise

Forestry and Grassland Bureau of Zhaojue County

[Abstract] Taking the specific problems encountered by Zhaojue County in the implementation of the new round of returning farmland to forests project in 2020 as an example, the author analyzes the impact of the national land survey planning data on the implementation of afforestation plots, engineering construction, and achievement consolidation in the new round of returning farmland to forests project construction in the Daliangshan area. This provides reference for relevant departments such as natural resources to adjust the national land survey data that is in line with reality, and better provides detailed basic data for the social and economic development, food production, and improvement of the ecological environment in the Daliangshan area.

[Key words] National Land Survey; grain for green; influence

前言

1999年昭觉县启动退耕还林工程以来,全县共实施退耕还林21.36万亩,惠及全县45422户197301人,其中建档立卡贫困户10912户,46825人。退耕还林工程的实施,在改善生态环境、构筑长江上游生态屏障,增加农民收入、助力脱贫攻坚和乡村振兴方面发挥重要作用,贫困群众从中获得实实在在的实惠,受到当地彝族群众的热烈欢迎,农民退耕还林积极性空前高涨。昭觉县国土三调规划数据出台后,由于基本农田、地类、坡度等直接影响落实新一轮退耕还林工程造林地块的因子存在不科学、不合理、不准确等和实际不符情况,给新一轮退耕还林工程实施带来很大的困难和阻力,造成农民愿意纳入退耕还林的陡坡耕地不符合政策规定,符合政策规定的耕地,农民又不愿意实施的局面,

在落实造林地块时矛盾激烈,无法遵循“群众自愿、政府引导”、“突出重点、规模推进”的退耕还林实施原则,造林地块迟迟不能落地,工程建设进度严重滞后。

1 国土三调数据对造林地块落实的影响

1.1 基本农田图斑对落实造林地块的影响

在国土三调规划中,有的地方将交通条件好、临近村寨铺子、土壤肥力高的好地规划成非基本农田,而将海拔高、坡度大、土壤肥力低、粮食产量低、离村寨较远的耕地纳入永久性基本农田规划范围,没有将粮食主产区的良田划入基本农田。在落实2020年度新一轮退耕还林造林地块时,造林小班基本都分布在房前屋后或者交通条件好、临近村寨铺子的平地及坡耕地内,这部分耕地土壤肥力高、土质疏松,是农民用来生产粮食的命根

子,是农民群众赖以生存的主要粮食来源地,农民坚决反对将这部分耕地纳入退耕还林。其他坡度大、土壤肥力低、农民退耕还林意愿强烈的陡坡耕地无法纳入退耕还林。基本农田图斑不集中连片,过于分散,个别图斑面积过小,不利于粮食生产和管理。

1.2 25度以上非基本农田坡耕地图斑对落实造林地块的影响

25度以上非基本农田坡耕地是新一轮退耕还林的主要实施对象,昭觉县的地势相对高差比较大,最高海拔达到4000米,最低海拔只有520米,大部分高山上的坡耕地坡度都超过25度。国土三调25度以上非基本农田坡耕地图斑规划缺乏科学性,不切合实际,理论上规划了60000多亩,但图斑面积小且过于分散,比如达洛乡洛呷村78亩25度以上非基本农田坡耕地就由38块地块构成,最大面积18.8亩,最小面积仅0.00048亩。斑图斑形状千奇百怪,同一坡面的坡度应该相同,而国土三调图斑的同一坡面坡度各不相同。有的地方现地坡度达不到25度,甚至是平地,国土三调图斑认定为25度以上耕地;有的实地坡度达到25度以上的耕地,国土三调图斑上又没有达到25度;有的地方同一坡面上的同一块地,坡度都不一样,一半可以纳入退耕还林实施,而另一半又不能实施退耕还林。为了完成2020年度下达给昭觉县的20000亩退耕还林任务,县林草局将国土三调25度以上非基本农田坡耕地图斑中筛选出大于50亩的地块,从中确定20000亩,涉及全县20个乡镇中的17个乡镇,造林小班多达103个。大多数农民不愿意在指定的地块上实施,他们都表示,必须在指定的耕地内实施的话,坚决不实施,如果让他们选择造林地块,要退多少有多少,昭觉县三岔河镇的3900多亩迟迟无法落地。



图1 图斑覆盖林地和建筑

1.3 其他地类图斑对落实造林地块的影响

昭觉县地处高寒山区,自然环境和气候条件恶劣,当地群众过着刀耕火种的最原始生产生活,粮食生产主要以粗放经营管理为主,靠天吃饭。由于土壤肥力低,没有肥料可施,再加上冰冻、大雪、霜冻等自然灾害,产量很低。为了增加粮食产量,唯一的办法就是不断扩大种植面积来增加粮食产量,由于连续耕作会减少粮食产量,所以这些耕地有的隔1年轮作一次,有的隔2-3年轮作一次,甚至有隔5年才轮作一次的,高山地区就出现了大面积的“轮息地”,高山上的彝族群众实际拥有的耕地面积远远大于承包土地证上的耕地面积。随着农民外出务工人员不断增多,加上移民扶贫集中安置工程的实施,大面积的耕地无人耕

作,耕地荒芜浪费的地方增多,这些耕地农民愿意实施退耕还林,既改善了生态环境,又增加农民收入,受到农民的欢迎。但国土三调将这部分耕地都规划为草地或其他地类,不符合实施退耕还林政策要求。

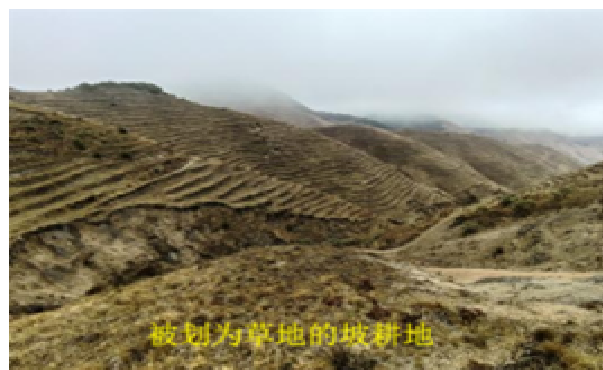


图2 被划为草地的坡耕地

2 国土三调数据对工程施工的影响

2.1 增大了工作难度

由于造林地块分散,在开展作业设计、组织实施、检查验收等工作时增加了不少的工作量。特别是作业设计时,必须严格按照国土部门提供的矢量图斑去落实造林小班,只有“撒胡椒面”,而且小班四至界线不规范,没有沿着耕地边界规划,确定小班界线难度大,每个小班的四至界线技术人员根据图形到地块现地给农民讲清楚。由于25度以上非基本农田坡耕地图斑过于分散,而且面积小,有的图斑线从一块地的中间穿过,其中一部分符合退耕还林条件,而另一部分就不能纳入。工程实施方式也不得不改变,由原来到农民指定的造林地块现场勾绘上图,测量面积,变为按照国土三调图斑到现地去指认造林地块,还要给农民做很多思想工作和政策宣讲,工作量大大增加。



图3 边界从耕地的中间穿过

2.2 增加了建设成本

由于造林地块分散,花去很多人力、物力和财力,增大了造林工作的成本。首先,造林地块迟迟无法落实,需要多次做农民的思想工作,造成汽车燃油费、人员差旅费、生活费用等开支增加;其次,造林地块落实完后,已经错过最佳造林季节,为了保证工程建设进度,在非造林季节实施造林,造成苗木成活率低,第二年又去补植,造成人力、物力、财力的浪费,增加了造林成本;

再次,由于农民被动实施退耕还林,造林树种自己选择,在海拔地方造经济林木,不听从林草局技术指导,无法遵从“适地适树”的原则,造成造林成活率低,多次补植补造浪费种苗和人工费用,增加了造林成本;最后,由于造林地块分散,苗木的二次运输费用增加,管护人员增多,管护费用大大增加,这也大大增加了造林成本。

2.3破坏了干群关系

在落实退耕还林地块时,群众退耕还林积极性不高,从原来按照自己的意愿去落实土地时的高积极性,向现在按照国土三调图斑来落实土地时的抵触情绪大转变,为了完成下达的退耕还林计划任务,只有让他们在国土三调确定的25度以上非基本农田坡耕地图斑内实施造林,通过多次沟通协调,做大量的思想工作,农民还是不愿实施,万般无奈的情况下,乡镇人民政府采取行政命令的手段强行推进,出现不尊重农民意愿而“强推强退”的现象。在工程建设过程中,发生了很多群众围攻和谩骂林草局和乡镇落实地块工作人员的事件,干群关系紧张,破坏社会和谐稳定。

3 国土三调数据对成果巩固的影响

3.1影响造林质量

一是由于按照国土三调图斑确定的25度以上非基本农田坡耕地,以行政命令的方式强推强退,打击了群众退耕还林积极性,农民不愿栽植实施方案上的设计树种,做不到“适地适树”,造林成活率偏低;二是由于落实造林地块困难,花费大量的时间去做说服农民工作,工程建设进度严重滞后,错过最佳造林时机;三是由于造林地块分散,增加苗木二次运输距离,苗木失水严重,影响苗木成活,造成造林成活率偏低;四是由于农民的退耕还林积极性不高,被动将耕地纳入退耕还林,在参加造林时没有按照林业技术指导规范整地和科学栽植,故意栽死苗木,有的地方出现将苗木丢弃在水沟里的情况,造成造林成活率偏低;五是由于昭觉县地处高寒山区,自然环境恶劣,大雪、低温、冰冻、干旱等自然灾害严重,导致造林成活率低。

3.2增大管护难度

“一分造,九分管”,管护工作是造林成败的关键所在。当地彝族群众有漫山遍野放牛羊的生活习惯,由于农民不愿意在国土三调确定的25度以上非基本农田坡耕地图斑内实施退耕还林,有的故意在退耕还林地内放牧,栽植的苗木被牛羊践踏和啃食严重,没有人愿意承担管护责任,退耕还林地内牛羊成群,苗木保存率低。由于造林地块分散,且面积小,管护难度大,落实行之有效的管护措施和管护责任困难,当地村民不愿参加管护,落实管护人员难度大。制定出的管护方面村规民约形同虚设,没有人去执行。只好将管护责任强行落实到林业员或生态护林员头上,他们也怨声载道。

3.3成果巩固困难

国土三调规划的退耕还林造林可造林地块零星分散,农民

不愿意实施,造林后农民的抚育管理跟不上,林木保存率低,个别地方还存在复垦现象。高山地区以发展畜牧业为主,林牧矛盾突出,再加上农民退耕还林积极性不高,抵触情绪大,地块分散,管护难度大,无人愿意承担管护工作,有的故意将牛羊放入退耕还林地内,造林地内牛羊粪便遍地,苗木被啃食和践踏严重。国土三调数据变动大,严重影响退耕还林工程成果的巩固,2020年昭觉县新一轮退耕还林工程建设是严格按照县自然资源局提供的国土三调数据25度以上非东奔西走农田坡耕地上落实的地块,后来核实土地属性时,发现有1000多亩退耕还林地又在基本农田内。当前,风电、光伏、高速公路、森林防火通道、输电线路等工程占用退耕还林地的不断增多,而异地置换地块必须是国土三调确定的符合退耕还林条件的耕地,而符合条件的25度以上非基本农田坡耕地50亩以上的已实施退耕还林,剩余的只有面积小于50亩的,给置换工作带来很大困难,成果巩固难度大。

4 结束语

退耕还林工程是一项富民惠民的民生工程、也是一项“功在当代、利在千秋”的生态工程,它在助力昭觉县脱贫攻坚、农民增收和改善生态环境,构筑长江上游生态屏障等方面发挥了重要作用,深受广大农民的欢迎。但是,自从国土三调数据出炉后,退耕还林地块必须严格按照三调图斑来落实,工作方法从“以地上图”转变为“以图定地”,图斑定在哪里就在哪里实施,没有尊重群众意愿。国家领导人提出“绿水青山就是金山银山”,同时强调“中国人的饭碗要牢牢端在自己手中”我们应该科学地规划好、利用好国土空间布局,处理好粮食生产和生态保护之间的关系,让良好的生态环境促进粮食增收,粮食的丰产反过来助力生态保护。要尊重自然、敬畏自然,人与自然和谐共生,只有这样,我们才能既要丰衣足食,又要绿水青山,走上一条经济社会可持续发展的正确道路。

【参考文献】

- [1]陈礼清,赵安玖.四川退耕还林发展中经济林若干问题的思考[J].四川林勘设计,2001(2):31-36.
- [2]李国超,胡玉文.昭觉县志[M].成都:四川辞书出版社,1999.
- [3]薛建辉.森林生态学[M].北京:中国林业出版社,2006.
- [4]陈礼清.雅安市林业可持续发展的政策刍议[J].四川林勘设计,2001(4):1-7.
- [5]蔺治瑞,宗贵萍.退耕还林工程管理与监督的探析[J].农机使用与维修,2019,(11):34.
- [6]张良陈.公路国土空间控制规划成果框架体系及内容研究[J].公路与汽运,2022(5):15-17,24.

作者简介:

成色约达(1971—),男,彝族,四川省越西县人,在职大学,林业高级工程师,多年从事基层退耕还林的政策培训,作业设计和具体实施等工作。