

# 国务院关于进一步做好 退耕还林还草试点工作的若干意见

国发〔2000〕24号

2000年9月10日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

今年以来，按照党中央、国务院的部署，长江上游、黄河上中游各有关地区认真开展退耕还林还草的试点工作，进展比较顺利，得到广大农民的拥护和支持。但试点工作中也出现了一些新情况、新问题。主要是：一些地区由于试点范围偏大，工作衔接不够，种苗供需矛盾突出，树种结构不够合理，经济林比重普遍较大；有些地区由于严重干旱以及管理粗放，造林成活率较低。为了明确责任，严格管理，推动试点工作的健康发展，根据国务院总理办公会议的决定，并经今年七月中西部地区退耕还林还草工作座谈会讨论，现就进一步做好退耕还林还草试点工作作出以下规定：

## 一、加强领导，明确责任，实行省级政府负总责

1. 各级领导要深刻领会党中央、国务院关于实施退耕还林还草，加强西部生态环境保护和建设的重大意义，进一步提高认识，加强领导，切实把退耕还林还草试点工作列入重要议事日程，及时研究解决实施中的重大问题，保证这项工作健康有序地开展。

2. 实行省级政府对退耕还林还草试点工作负总责和市（地）、县（市）政府目标责任制。退耕还林还草试点工作，实行目标、任务、资金、粮食、责任五到省。各有关省级政府要确定一位省级领导同志具体负责，并认真组织落实好退耕还林还草试点工作。市（地）、县（市）、乡级政府也要层层落实退耕还林还草试点工作的目标和责任，实行目标管理责任制，层层签订责任状，认真进行检查和考核，确保试点工作顺利实施。

3. 国务院各有关部门要根据职能分工，密切配合，共同做好退耕还林还草的有关工作。国务院西部地区开发领导小组办公室负责退耕还林还草工作的综合协调，组织有关部门研究制定退耕还林还草有关政策和办法；国家计委会同有关部门负责退耕还林还草总体规划的审核、计划的汇总、基建年度计划的编制和综合平衡；财政部负责退耕还林还草中央财政补助资金的安排和监督管理，参与退耕还林还草总体规划、计划的编制；国家林业局负责退耕还林还草工作总体规划、计划的编制，以及工作指导和督促检查监督；农业部负责已垦草场的退耕还草及天然草场的恢复和建设有关规划、计划的编制，以及技术指导 and 监督检查；水利部负责退耕还林还草地区小流域治理、水土保持等相关工作的技术指导和监督检查；国家粮食局负责粮源的协调和调剂工作。

各有关省（自治区、直辖市）、市（地）、县（市）的计划、财政、林业、农业、水利、粮食等部门，要在本级

政府的统一领导下，按照各自的职能分工，各司其职、各负其责，密切配合，共同做好工作。

4. 实施退耕还林还草，应坚持“全面规划、分步实施，突出重点、先易后难，先行试点、稳步推进”的原则，有计划、分步骤地进行。各省（自治区、直辖市）政府根据国家核定的试点计划任务，负责编制本地区的年度计划，审批县级实施方案，报国务院有关部门备案。各地必须严格执行计划，不准随意扩大试点范围和增加面积。对于超出试点计划面积的，其粮食、现金和种苗补助，由本地区自行解决。

5. 各地退耕还林还草目标的确定，应与改善生态环境、调整农业结构和农民脱贫致富相结合，做好统筹规划和相互衔接，处理好退耕还林还草和农民生计的关系问题。退耕还林还草要坚持政策引导和农民自愿原则，充分尊重农民的意愿。对生产条件较好，粮食产量较高，又不会造成水土流失的耕地，农民不愿退耕的，不得强迫退耕。

## 二、完善退耕还林还草政策，充分调动广大群众的积极性

6. 要认真落实“退耕还林（草）、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的措施，切实把国家无偿向退耕户提供粮食、现金、种苗的补助政策落实到户。国家每年根据退耕面积核定各省（自治区、直辖市）退耕还林还草所需粮食和现金补助总量。粮食和现金的补助年限，先按经济林补助5年，生态林补助8年计算，到期后可根据农民实际收入情况，需要补助多少年再继续补助多少年。要坚持营造生态林为主，而且不许自行砍伐。各部门、各地区要抓紧进行调查研究，对生态林和经济林的比例做出科学的规定，生态林一般应占80%左右。对超过规定比例多种的经济林，只补助种苗费，不补助粮食。退耕户完成现有耕地退耕还林还草后，应继续在宜林荒山荒地造林种草，国家除对退耕地补助粮食外，还将对荒山荒地造林种草所需种苗给予补助。对1999年先行试点地区要按此抓紧兑现。

7. 粮源的组织由省（自治区、直辖市）政府负责，原则上以地方国有粮食企业的商品周转粮为主。当地政府要统一组织粮食的供应，就近调运，组织到乡、到村，兑付到户，减少供应环节，降低供应成本。每亩退耕地每年补助粮食（原粮）的标准，长江上游地区为300斤，黄河上中游地区为200斤。退耕地实际产量超过粮食补助标准，而农民不愿退耕的，要尊重农民自愿，绝不可强迫农民退耕。水土流失严重的地区，需要退耕而实际亩产粮食超过补助标准的，应相应提高补助标准。补助粮食的价款由中央财政承担，调运费用由地方财政承担，都不得向农民分摊。有关补助粮食费用的结算，由财政部门会同粮食部

门和农业发展银行办理。

8. 国家给退耕户适当的现金补助。为鼓励农民退耕还林还草,并考虑到农民日常生活需要,国家在一定时期内可给予现金补助。现金补助标准按退耕面积每年每亩 20 元计算,补助年限与粮食补助年限相同。补助款由国家提供。

9. 国家向退耕户提供造林种草的种苗费补助。种苗费补助标准按退耕还林还草和宜林荒山荒地造林种草每亩 50 元计算,直接发给农民自行选择采购种苗。补助款由国家提供。

10. 退耕还林还草试点工程的前期工作和科技支撑等方面的费用,按退耕还林还草基本建设投资的一定比例由国家给予补助,由国家计委根据工程情况在年度计划中适当安排。

11. 对应税的退耕地,自退耕之年起,对补助粮达到原收益水平的,国家扣除农业税部分后再将补助粮发放给农民;停止粮食补助时,不再对退耕地征收农业税。具体由国务院有关部门另行规定。进行生态林草建设的,按国家有关税收优惠政策执行。

12. 采取中央对地方财政转移支付方式,对地方财政减收给予适当补偿。实施退耕还林还草试点的县,其农业税等收入减收部分,由中央财政以转移支付的方式给予适当补助。

13. 实施退耕还林还草的地区,要把退耕还林还草与扶贫开发、农业综合开发、水土保持等政策措施结合起来,对不同渠道的资金,可以统筹安排,综合使用。要调整农业支出结构,统筹安排使用支农资金。实施退耕还林还草地区的财政扶贫资金可重点用于该地区包括基本农田、小型水利在内的基础设施建设和农牧民科技培训、科技推广,提高缓坡耕地和河川耕地的生产能力,提高农民的科技水平,促进退耕还林还草。

14. 要在确定土地所有权和使用权的基础上,实行“谁退耕、谁造林(草)、谁经营、谁受益”的政策,将责权利紧密结合起来,调动农民群众的积极性,使退耕还林还草真正成为农民的自觉行为。农民承包的耕地和宜林荒山荒地,植树种草以后,承包期一律延长到 50 年,允许依法继承、转让,到期后可按有关法律和法规继续承包。

15. 采取多种形式推进退耕还林还草。有条件的地区可本着协商、自愿的原则,由农村造林专业户、社会团体、企事业单位等租赁、承包退耕还林还草,其利益分配等问题由双方协商解决。鼓励在有条件的地区实行集中连片造林、种草,鼓励个人兴办家庭林场和草场,实行多种经营。

### 三、健全种苗生产供应机制,确保种苗的数量和质量

16. 要按市场规律和科学规律办事,加强退耕还林还草的种苗基地建设,做好种苗生产和供应工作。要根据本行政区域内退耕还林还草的总体规划,做好种苗建设规划。林业部门和农业部门要做好对种苗生产、供应的指导、管理工作,切实抓好种苗基地建设。鼓励集体、企业和个人采取多种形式培育种苗,扩大种苗生产能力。

17. 要加强种子、苗木检验检疫工作。有关部门

要加强种子质量检验工作,及时发现和制止生产、销售不合格种子。加强苗木生产全过程质量管理、检查监督、检验检疫,杜绝伪劣、带病虫害等不合格苗木造林。生产、销售种子和苗木必须有林业或农业部门出具的标签、质量检验证和检疫证,凡是不具备“一签两证”的种子、苗木,不准进入市场。

18. 要加强种苗调剂工作。各试点县退耕还林还草所用种苗,要做到尽量在本县内解决,尽量使用乡土和抗逆性强的树草种及新品种。因本地种苗供应不足须从外县调拨的,由林业或农业部门积极组织调剂。

19. 要加强种苗市场行政执法力度。坚决制止垄断种苗市场、哄抬种苗价格的行为,严厉打击种苗销售中的不法行为,维护农民合法权益。

### 四、依靠科技进步,合理确定林草种结构和植被恢复方式

20. 要根据不同气候水文条件和土地类型进行科学规划,做到因地制宜,乔灌草合理配置,农林牧相互结合。要加强推广应用先进实用科技成果,特别是要推广应用耐旱树草种以及良种壮苗繁育技术、集水保墒技术、植物生长促进剂、干热河谷造林种草技术等,提高造林种草质量。要加强防治林草病虫害的研究和管理,确保林草的健康成长。

21. 要在作业设计中科学地确定林种、树种和草种比例。要以分类经营为指导,坚持因地制宜的原则。在水土流失和风沙危害严重、25 度以上的陡坡地段及江河源头、湖库周围、石质山地、山脉顶脊等生态地位重要地区,要全部还生态林草,并做到宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草,乔灌草结合,还林后实行封山管护,还草后实行围栏封育。在立地条件适宜且不易造成水土流失的地方,在保证整体生态效益的前提下,适当发展经济林、用材林和薪炭林。退耕还林还草要确保生态林草的主体地位。

22. 要建立科技支撑体系。各地要因地制宜制定退耕还林还草科技保障方案,依据植被地带性分布规律和水资源的承载力,研究乔灌草植被建设的适宜类型、适宜规模与合理布局,确定科学的乔灌草植被结构模式及相应的科技支撑措施。

### 五、加强建设管理,确保退耕还林还草顺利开展

23. 做好退耕还林还草的前期工作。要抓紧组织编制县级退耕还林还草实施方案,特别是要做好乡镇作业设计工作。要把退耕还林还草任务落实到山头地块,落实到农户。

24. 在地方各级政府对本行政区域内的退耕还林还草实行目标责任制的同时,还要实行项目责任制,确定项目负责人,对退耕还林还草的数量、质量、效益和管理负全责。

25. 各试点县(市)都要建立技术承包责任制,认真抓好先进科技成果的推广应用和工程建设质量。可由科技人员对退耕还林还草项目进行技术承包,技术承包人要与试点县(市)签定承包合同,负责技术指导、技术服务,其报酬与工程质量挂钩,实行奖惩制度。

26. 建立规范的退耕还林还草项目管理机制,严格按照规划设计、按设计施工、按标准(下转第 24 页)

(上接第 16 页)验收、按验收结果兑现政策和奖惩。

27. 实行报帐制。退耕还林还草任务完成后,由省、县两级政府组织林业、农业等有关部门专业人员,对农户退耕还林还草进行检查验收,农户凭验收卡领取粮食和现金补助,并逐级报帐。

28. 退耕还林还草任务完成后,由当地林业、农业主管部门进行核实和登记,并由当地政府依法发放林草权属证书,明晰权属,使农民退耕后能安心地从事林草管护和其他生产,并为防止复垦提供法律保障。

29. 建立分级技术培训制度。国家林业局和农业部按各自职能分工,认真抓好试点县的县级主管领导、工程技术骨干等人员的培训工作。各地也要结合工程建设需要,对基层干部和农民进行退耕还林还草方针政策和先进实用技术等方面的培训。

30. 建立信息反馈和定期报告制度,及时、准确

地反馈各地试点工作的情况和问题。

## 六、严格检查监督,确保退耕还林还草工程质量

31. 国务院有关部门要抓紧制定检查验收办法,认真做好监督检查工作。国务院有关部门和省、县两级政府及其有关部门,要通过自查、抽查、核查,认真落实验收工作,并将检查验收结果作为政策兑现的依据。

32. 要依据检查结果严格兑现奖惩。对于成绩突出的地方和个人要予以奖励;对未完成任务、质量不合格的,要相应扣减粮食及现金补助;对出现重大问题的,将追究项目负责人及相关人员的责任。

33. 要建立退耕还林还草举报制度。有关县、乡政府要公布举报电话,设立举报信箱,接受社会和群众监督。对违法违纪现象,一经核实,要按照有关规定对责任人做出处罚,对举报有功人员给予奖励。