

国务院关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见

国发〔2002〕10号 2002年4月11日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

两年多来，按照党中央、国务院的部署，长江上游、黄河上中游等地区认真开展了退耕还林的试点工作。各级党委、政府高度重视，组织得力，退耕还林试点工作进展良好，取得了一定经验。实践证明，党中央关于退耕还林的决策和“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”政策措施是完全正确的，深得广大干部和群众的拥护，是加强西部地区生态环境建设和保护的重要举措，也是贫困山区农民脱贫致富的有效途径。为了加强对退耕还林试点工作的指导，国务院下发了《关于进一步做好退耕还林还草工作的若干意见》（国发〔2000〕24号），对确保退耕还林的顺利实施和健康发展起到了重要保证作用。但是，在试点期间也出现了一些需要研究和解决的问题，有些政策措施也要进一步完善。为把退耕还林工作扎实、稳妥、健康地向前推进，现就进一步完善退耕还林政策措施作出如下规定：

一、退耕还林必须遵循的原则

（一）退耕还林要坚持生态效益优先，兼顾农民吃饭、增收以及地方经济发展；坚持生态建设与生态保护并重，采取综合措施，制止边治理边破坏问题；坚持政策引导和农民自愿相结合，充分尊重农民的意愿；坚持尊重自然规律，科学选择树种；坚持因地制宜，统筹规划，突出重点，注重实效。

（二）实施退耕还林要认真落实“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施，坚持个体承包的机制，实行责权利相结合。必须切实把握“林权是核心，给粮是关键，种苗要先行，干部是保证”这几个主要环节，确保退耕还林取得成功。

二、科学制订规划，加快退耕还林进度

（三）进一步明确退耕还林的范围。凡是水土流失严重和粮食产量低而不稳的坡耕地和沙化耕地，应按国家批准的规划实施退耕还林。对需要退耕还林的地方，只要条件具备，应扩大退耕还林规模，能退多少退多少。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。

（四）因地制宜，科学制订规划。各省（自治区、直辖市，下同）要依据国家退耕还林工程规划编制省级退耕还林工程规划，明确工程建设的目标任务、建设重点和政策措施。

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。在干旱、半干旱地区，重点发展耐旱灌木，恢复原生植被。在雨量充沛，生物生长量高的缓坡地区，可大力发展竹林、速生丰产林。

各地在确保地表植被完整，减少水土流失的前提下，可采取林果间作、林竹间作、林药间作、林草间作、灌草间作等多种合理模式还林，立体经营，实现生态效益与经济效益的有效结合。退耕后禁止林粮间作。

（五）及时下达退耕还林任务。为了抓住造林最佳季节，保证工程建设质量，从今年起，国家将根据退耕还林总体规划在10月31日前下达下一年度计划任务。各省要根据国家下达的年度任务，对水土流失严重的坡耕地、沙化耕地优先安排退耕还林，并按照轻重缓急的原则确定实施退耕还林的工程县（市、区、旗，下同），在接到计划一个月内将年度任务分解下达到各县。要组织编制县级退耕还林工程实施方案，特别是要做好乡镇作业设计，把工程任务落实到山头地块，落实到农户。

根据气候条件，在确保完成整地的条件下，允许国家退耕还林年度任务实行滚动安排。

（六）退耕还林要以营造生态林为主，营造的生态林比例以县为核算单位，不得低于80%。对超过规定比例多种的经济林，只给种苗和造林补助费，不补助粮食和现金。

三、认真落实林权，调动和保护农民退耕还林的积极性

（七）实施退耕还林后，必须确保退耕农户享有在退耕土地和荒山荒地上种植的林木所有权，并依法履行土地用途变更手续，由县级以上人民政府发放权属所有证明。

（八）在确定土地所有权和使用权的基础上，实行“谁退耕、谁造林、谁经营、谁受益”的政策。农民承包的耕地和宜林荒山荒地造林以后，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。

（九）采取多种形式推进退耕还林。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，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，鼓励个人兴办家庭林场，实行多种经营。

四、切实抓好粮食补助兑现，确保农民口粮供应

（十）国家无偿向退耕户提供粮食、现金补助。粮食和现金补助标准为：长江流域及南方地区，每亩退耕地每年补助粮食（原粮）150公斤；黄河流域及北方地区，每亩退耕地每年补助粮食（原粮）100公斤。每亩退耕地每年补助现金20元。粮食和现金补助年限，还草补助按2年计算；还经济林补助按5年计算；还生态林补助暂按8年计算。补助粮食（原粮）的价款按每公斤1.4元折价计算。补助粮食（原粮）的价款和现金由中央财政承担。

在粮食和现金补助期间,退耕农户在完成现有耕地退耕还林后,必须继续在宜林荒山荒地造林,由县或乡镇统一组织。

(十一)国家在下达年度计划的同时,核定各省的粮食补助总量,并下达到各省。对退耕农户只能供应粮食实物,不得以任何形式将补助粮食折算成现金或者代金券发放。

(十二)退耕还林补助粮食的调运组织由省级政府负责,原则上以地方国有粮食购销企业的商品周转粮为主,必要时可动用地方储备粮或申请动用中央储备粮。粮源缺口较大时,由国家根据实际情况帮助协调解决。当地政府要统一组织粮食的供应,就近调运,组织到乡,兑现到户,减少供应环节,降低供应成本。

(十三)粮食购销企业按顺价销售、不发生新亏损的原则供应粮食。农业发展银行据实收回贷款后,应适当返还粮食企业合理费用。粮食调运等有关费用,由地方政府承担,纳入地方财政预算,不得转嫁到供应粮食的企业和退耕农户。

(十四)对退耕农户供应的粮食品种,由省级政府根据当地口粮消费习惯和种植习惯以及当地粮食库存实际情况合理确定。各地可根据退耕户需要供应成品粮。对供应给退耕还林农户的粮食必须进行认真检验,补助粮食必须达到国家规定的质量标准。凡不符合口粮标准的,不得供应给退耕农户。

(十五)按报账制办法发放补助粮食。退耕还林第一年,粮食补助可分两次兑付。第一次在完成整地并经县级人民政府指定的主管部门检查验收后,可以预先兑付部分补助粮;第二次待退耕还林成活率验收合格后再兑现补助粮余额。每次兑现补助粮的数量由地方政府确定。以后每年要及时对退耕农户的幼林抚育、管护进行验收,验收合格的要及时发放验收卡,农户凭验收卡到粮食供应点领粮。承担粮食供应任务的企业要根据县级人民政府指定的主管部门的检查验收凭证,按国家确定的补助标准,向退耕户发放粮食。有关补助费用的结算办法,由省级财政部门会同粮食部门和农业发展银行进一步修改完善。

五、必须做到种苗先行,保障种苗供给

(十六)国家向退耕户提供种苗和造林费补助。退耕还林、宜林荒山荒地造林的种苗和造林费补助款由国家提供,国家计委在年度计划中安排。种苗和造林费补助标准按退耕地和宜林荒山荒地造林每亩50元计算。尚未承包到户及休耕的坡耕地,不纳入退耕还林兑现钱粮补助政策的范围,但可作宜林荒山荒地造林,按每亩50元标准给予种苗和造林费补助。干旱、半干旱地区若遇连年干旱等特大自然灾害确需补植或重新造林的,经国家林业局核实后,国家酌情给予补助。

退耕还林种苗和造林补助费发放方式,由各省根据实际情况确定。在尊重退耕农户意愿的前提下,退耕农户与种苗供应方签订书面合同,并在造林验收后,由种苗供应单位与退耕农户结算种苗补助费。任何单位和个人不得为退耕农户指定种苗供应商。种苗和造林补助费,只能用于种苗、造林补助和封育管护等支出,不得挪作他用。

(十七)种苗的数量充足、质量优良、品种对路,

是实施退耕还林的必要前提和基础条件,必须先行建设,超前准备。各地区和各有关部门都要提前做好种苗的生产培育,组织好种苗的供应。

(十八)林业主管部门负责做好种苗建设规划,切实抓好种苗和采种基地建设。种苗生产供应要从实际出发,采取多种形式,走产业化经营的路子,积极鼓励农户育苗,促进农业结构调整和农民增收。要发挥国有苗圃龙头企业作用,组织和带动农民发展苗木产业,扩大种苗生产能力。

(十九)林业主管部门要负责提供种苗调运、栽培管理方面的技术指导和技术服务,加强种苗质量和疫病检验检测工作,确保种苗供应单位和育苗专业户按规定的树种、数量、质量提供退耕还林所需的合格种苗。

(二十)有关部门要加强种苗市场、价格的规范管理和监督检查。对生产、销售的种苗必须有林业部门出具的标签、质量检验证和检疫证,凡是不具备“一签两证”的种苗,不准进入市场。坚决制止垄断经营种苗和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。

六、落实退耕还林各项配套措施,巩固退耕还林建设成果

(二十一)关于退耕地还林的农业税征收减免政策。凡退耕地属于农业税计税土地,自退耕之日起,对补助粮达到原常年产量的,国家扣除农业税部分后再将补助粮发放给农民;补助粮食标准未达到常年产量的,相应调减农业税,合理减少扣除数量。退耕之前的常年产量,按土地退耕前五年的常年产量平均计算。补助给农民的现金不计入补助粮食标准。退耕地原来不是农业税计税土地的,无论原来产量多少,都不得从补助粮食中扣除农业税。

农业税征收机关要按照退耕的农业税计税土地常年产量和当地补助粮食标准确定退耕地应征收的农业税税额,并通知补助粮食发放单位从补助粮食中代扣农业税。退耕地的农业税只能从补助粮食中扣除,不得向农民征收。在停止粮食补助的年度,同时停止扣除农业税。

实施退耕还林的县,其农业税收入减收部分,由中央财政以转移支付的方式给予适当补助。

(二十二)为了加强生态保护和建设,要结合退耕还林工程开展生态移民、封山绿化。对居住在生态地位重要、生态环境脆弱、已丧失基本生存条件地区的人口实行生态移民。对迁出区内的耕地全部退耕、草地全部封育,实行封山育林育草,恢复林草植被。中央对生态移民生产生活设施建设给予补助。地方政府要搞好迁入地的生产生活设施建设,对生态移民的农户给予妥善安置,解决好他们的生计问题。有条件的地方,要把生态移民与小城镇建设结合起来。

(二十三)为保护好现有林草植被,巩固生态环境建设成果,各地区要结合退耕还林及天然林资源保护工程的实施,积极开展农村能源建设,从各地实际出发,大力发展沼气、小水电、太阳能、风能以及营造薪炭林等。沼气池建设要逐步标准化、规范化,走产业化发展道路。中央对农村能源建设给予适当补助。

(二十四)退耕还林后必须实行封山禁牧、舍饲

圈养。退耕还林的农户,要保证造林的成活率、保存率,管护好林地和草地不受破坏。要彻底改变牲畜饲养方式,实行舍圈饲养,严禁牲畜对林草植被的破坏。要根据当地实际情况,制定切实可行的管理办法,加大执法力度。禁止采集发菜、滥挖甘草等人为破坏林草植被行为。

(二十五)加强川地、缓坡耕地的农田基本建设,提高粮食单产,解除农民退耕后吃粮的后顾之忧,扩大陡坡耕地的退耕空间,切实做到“树上山,粮下川”。实施退耕还林的地区,要将扶贫开发、农业综合开发、水土保持、生态环境综合治理等不同渠道的资金统筹安排,综合使用。

(二十六)退耕还林的地区,要结合生态建设,大力调整农村产业结构,发展龙头企业和支柱产业,开辟新的生产门路。要制定优惠政策吸引企业及社会各界参与生态环境建设,积极推广“公司加农户”,“工厂加基地”等做法,为农产品建立稳定的市场渠道,努力增加农民收入。

七、加强组织领导和监督检查,确保退耕还林工作顺利进行

(二十七)退耕还林是一项十分复杂的系统工程,广大干部特别是基层干部必须切实转变作风,深入基层,不折不扣地贯彻落实国家有关退耕还林的政策,组织群众做好退耕还林工作,要加强监督检查,务必注重实效,反对形式主义,及时发现和解决存在的问题。

(二十八)要进一步提高认识,统一思想。各级领导干部要进一步提高对退耕还林重大意义的认识,本着实事求是、因地制宜的原则,正确处理好生态效益与经济效益的关系,当前与长远的关系,真正把退耕还林这项“功在当代,利在千秋”的大事抓紧抓好。

(二十九)退耕还林实行“目标、任务、资金、粮食、

责任”五到省,省级政府对工程负总责。各省级政府须确定一位省级领导同志具体负责,并认真组织实施好退耕还林工作。各级政府要切实把退耕还林工作列入重要议事日程,加强领导,及时研究解决实施中的重大问题。各省级政府要层层落实工程建设的目标和责任,层层签订责任状,并认真进行检查和考核。

(三十)各省西部开发办和计划、财政、林业、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,充分发挥部门优势,共同做好工作。

(三十一)退耕还林工程的规划、作业设计等前期工作费用和科技支撑费用,国家给予适当补助,由国家计委根据工程建设情况在年度计划中安排。前期工作费用和科技支撑费用的有关管理办法,由国务院有关部门另行制定。

退耕还林地方所需检查验收、兑现等费用由地方承担,国家有关部门的核查经费由中央承担。

(三十二)各省级政府、各县级政府要认真组织好县级自查、省级抽查工作,县级验收结果作为补助政策兑现的直接依据。有关部门要加强对退耕还林补助资金拨付、使用情况的监督检查,特别是要充分发挥审计等监督部门的作用。退耕还林粮食、现金补助兑现情况,要纳入乡村政务公开的内容,张榜公布,接受群众监督,防止冒领,杜绝贪污。要建立退耕还林举报制度,公布举报电话、设立举报箱,接受社会监督。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,并奖励举报有功人员。

(三十三)本意见所称退耕还林,包括退耕地还林、还草、还湖和相应的宜林荒山荒地造林。本意见由国务院西部地区开发领导小组办公室负责解释。国务院有关部门按照职能分工,在本部门主管范围内,根据实际需要进一步制定具体实施意见。