

中国退耕还林还草二十年 (1999—2019)

国家林业和草原局

2020年6月

目录

一、启动背景	1
二、发展历程	5
三、政策法规	13
四、实施管理	20
五、建设成效	24
六、未来展望	29

退耕还林还草是党中央、国务院站在中华民族长远发展的战略高度，着眼于经济社会可持续发展全局，审时度势，为改善生态环境、建设生态文明做出的重大决策。1998年特大洪灾后，党中央、国务院将“封山植树，退耕还林”作为灾后重建、整治江湖的重要措施。1999年起，按照“退耕还林（草）、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施，四川、陕西、甘肃3省率先开展退耕还林还草试点，2002年在全国范围内全面启动退耕还林还草工程。20年的持续建设，中央财政累计投入5000多亿元，在25个省（区、市）和新疆生产建设兵团的287个地市（含地级以上单位）2435个县（含县级单位）实施退耕还林还草5亿多亩，占同期全国重点工程造林总面积的2/5，4100万农户1.58亿农民直接受益。工程建设取得了显著的综合效益，促进了生态改善、农民增收、农业增效和农村发展，有效推动了工程区产业结构调整 and 脱贫致富奔小康。为系统介绍中国退耕还林还草这一伟大壮举，进一步增进公众对退耕还林还草工程的全面了解，特发布本白皮书。

一、启动背景

中国是传统的农业大国，长期以来，人口快速增长的压力以及相对粗放的农业生产方式，致使大量森林草原湿地被改变用途，山地丘陵土地垦殖率越来越高，耕种坡度越来越陡。1949—1998年的50年间，我国人口增长7.1

亿人，耕地面积增加 4.7 亿亩。据第一次全国土地资源调查，全国 19.5 亿亩耕地中，15—25 度坡耕地 1.87 亿亩，25 度以上坡耕地 9105 万亩，绝大部分分布在西部地区。大面积毁林开荒造成土壤侵蚀量增加，水土流失加剧，土地退化严重，旱涝灾害不断，生态环境急剧恶化。根据全国第二次水土流失遥感调查结果，我国水土流失面积达 356 万平方公里，占国土面积的 37.1%，每年流失土壤总量 50 亿吨左右。特别是长江、黄河上中游地区因为毁林毁草开荒、坡地耕种，成为世界上水土流失最严重的地区之一，每年流入长江、黄河的泥沙量达 20 多亿吨，其中 2/3 来自坡耕地。根据第二次全国荒漠化沙化土地监测结果，我国有荒漠化土地 267.4 万平方公里、沙化土地 174.3 万平方公里，分别占国土总面积的 27.9% 和 18.2%，并分别以年均 1.04 万平方公里和 3436 平方公里的速度扩展。

新中国成立后，特别是改革开放以来，我国逐步重视退耕还林还草工作。1984 年 3 月，《中共中央 国务院关于深入地地开展绿化祖国运动的指示》要求：“在宜林地区，要调整粮食的征购、供销政策，处理好农业和林业的矛盾，有计划有步骤地退耕还林。”1985 年 1 月，《中共中央 国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》规定：“山区 25 度以上的坡耕地要有计划有步骤地退耕还林还牧，以发挥地利优势。”1991 年实施的《水土保持

法》明确禁止开垦陡坡地。1997年，党中央发出了“再造一个山川秀美的西北地区”的伟大号召。在此期间，以四川省、甘肃省、内蒙古自治区乌兰察布盟、云南省会泽县和路南县、宁夏自治区西吉县等为代表的西部一些地区开展了退耕还林还草的探索和实践。但是，由于全国粮食比较紧缺，退耕还林还草的设想始终难以大规模实施，我国生态环境恶化的趋势并未得到根本遏制，各种自然灾害频繁发生。

1998年，长江、松花江、嫩江流域发生历史罕见的特大洪涝灾害，受灾面积21.2万平方公里，受灾人口2.33亿人，因灾死亡3004人，各地直接经济损失2551亿元，使当年国民经济增速降低2%。1998年10月，十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出，对过度开垦、围垦的土地，要有计划有步骤地还林、还草、还湖。10月20日，《中共中央国务院关于灾后重建、整治江湖、兴修水利的若干意见》将“封山植树、退耕还林”放在灾后重建三十二字综合措施的首位，并指出：积极推行封山植树，对过度开垦的土地，有步骤地退耕还林，加快林草植被的恢复建设，是改善生态环境、防治江河水患的重大措施。1999年6月党中央指出：西部地区自然环境不断恶化，特别是水资源短缺，水土流失严重，生态环境越来越恶劣，荒漠化年复一年地

加剧，并不断向东推进。这不仅对西部地区，而且对其他地区的经济社会发展也带来不利影响。改善生态环境，是西部地区的开发建设必须首先研究和解决的一个重大课题。如果不努力使生态环境有一个明显的改善，在西部地区实现可持续发展的战略就会落空。1999年8—10月，国务院主要领导先后视察陕西、云南、四川、甘肃、青海、宁夏6省区，统筹考虑加快山区生态环境建设、实现可持续发展和解决粮食库存积压等多种目标，提出“退耕还林（草）、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施。至此，通过退耕还林还草改善和保护生态环境的政策思路基本成熟。

从世界范围来看，工业革命以来，全球性生态问题日趋严重，森林破坏、土地退化、环境污染、气候变暖、生物多样性减少等突出问题，直接影响到人类生存和经济社会发展。大力保护和修复生态，促进可持续发展，已成为全人类的共识。1992年联合国环境与发展大会通过《21世纪议程》，中国政府作出了履行《21世纪议程》等文件的庄严承诺。1994年3月，中国政府制订了《中国21世纪议程》，提出了人口、经济、社会、资源和环境相互协调、可持续发展的总体战略、对策和行动方案。从国内形势来看，改革开放以后，我国的社会经济建设取得巨大成就。1999年，我国经济总量居世界第七位，人均国内

生产总值、农村居民家庭人均纯收入分别是 1980 年的 20.5 倍、13.1 倍。20 世纪 90 年代中后期，我国粮食连年丰收，粮食产量稳步增长，粮食库存水平较高，粮食供应出现阶段性、结构性供大于求。综合国力的提高、财政收入的增长、农业科技的进步和粮食生产供应形势的变化，为集中一部分财力、物力实施退耕还林还草奠定了坚实的经济基础。人民群众的迫切期盼，生态修复技术经验的进一步丰富，为开展退耕还林还草创造了良好条件。大规模实施退耕还林还草的时机已经成熟。退耕还林还草成为中华民族顺应历史、顺应自然的必然选择。党中央、国务院审时度势，果断决策，决定 1999 年在四川、陕西、甘肃 3 省率先开展试点，正式拉开了中国退耕还林还草工程建设的序幕。

二、发展历程

退耕还林还草 20 年的实践分为 1999 年起实施的前一轮退耕还林还草和 2014 年起实施的新一轮退耕还林还草。

（一）前一轮退耕还林还草。前一轮退耕还林还草始于 1999 年，历时 15 年，共实施退耕地还林还草 1.39 亿亩、宜林荒山荒地造林 2.62 亿亩、封山育林 0.46 亿亩，造林总面积 4.47 亿亩。截至 2019 年底，中央财政投入补助资金 4424.8 亿元。工程涉及 25 个省（区、市）和新疆生产

建设兵团的 287 个地市（含地级单位）2422 个县（含县级单位），3200 万农户 1.24 亿农民直接受益。主要分为三个阶段。

1.试点示范。1999 年，四川、陕西、甘肃 3 省按照国务院的要求率先开展退耕还林还草试点，当年完成退耕地还林 572.2 万亩、宜林荒山荒地造林 99.7 万亩。

2000 年 1 月，《中共中央 国务院关于转发国家发展计划委员会〈关于实施西部大开发战略初步设想的汇报〉的通知》和国务院西部地区开发领导小组第一次会议将退耕还林列入西部大开发的重要内容。2000 年 3 月，国家林业局、国家计委、财政部联合下发《关于开展 2000 年长江上游、黄河上中游地区退耕还林（草）试点示范工作的通知》并确定试点示范实施方案，在长江上游的云南、四川、贵州、重庆、湖北和黄河上中游的陕西、甘肃、青海、宁夏、内蒙古、山西、河南、新疆 13 个省（区、市）和新疆生产建设兵团的 174 个县（团、场）开展退耕还林还草试点。2000 年 7 月，国务院在京召开中西部地区退耕还林还草试点工作座谈会，研究积极稳妥、健康有序地做好试点和示范工作。为推动退耕还林还草试点工作的健康发展，2000 年 9 月，国务院下发《关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》，明确了实行省级政府负总责、完善退耕还林还草政策、健全种苗生产供应机制、

合理确定林草种机构和植被恢复方式、加强建设管理和严格检查监督等方面的规定。

2001 年《政府工作报告》强调，有步骤因地制宜推进天然林保护、退耕还林还草以及防沙治沙、草原保护等重点工程建设，并要求西部大开发“十五”期间要突出重点，搞好开局，着重加强基础设施和生态环境建设，力争五到十年内取得突破性进展。同年，退耕还林还草被列入《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》。2001 年 8 月，经国务院同意，中央机构编制委员会办公室批准国家林业局成立退耕还林（草）工程管理中心。

至 2001 年底，21 个省（区、市）和新疆生产建设兵团参与退耕还林还草试点，3 年共完成试点任务 3455.1 万亩，其中退耕地还林还草 1809.1 万亩、宜林荒山荒地造林 1646 万亩。

2.全面实施。2001 年 10 月到 2002 年 1 月，国务院西部地区开发领导小组第二次会议、中央经济工作会议、中央农村工作会议先后召开，提出将退耕还林还草作为拉动内需、增加农民收入的一项重要举措，进一步扩大退耕还林还草规模。

2002 年 1 月，国务院西部开发办、国家林业局召开全国退耕还林电视电话会议，宣布全面启动退耕还林还草

工程，当年分两批安排 25 个省（区、市）和新疆生产建设兵团退耕地还林还草 3970 万亩、宜林荒山荒地造林 4623 万亩。2002 年 4 月，国务院下发《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》，进一步明确退耕还林还草必须遵循的原则和有关政策措施，要求切实把握“林权是核心，给粮是关键，种苗要先行，干部是保证”等主要环节，把退耕还林还草工作扎实、稳妥、健康地向前推进。2002 年 12 月，《退耕还林条例》经国务院第 66 次常务会议审议通过并颁布，于 2003 年 1 月 20 日起施行。2003 年，全国共实施退耕地还林还草 5050 万亩、宜林荒山荒地造林 5650 万亩，总任务达 1.07 亿亩。

2004 年，根据宏观经济形势和全国粮食供求关系的变化，国家对退耕还林还草年度任务进行结构性、适应性调整。2004 年 4 月，国务院办公厅下发《关于完善退耕还林粮食补助办法的通知》，原则上将补助粮食实物改为补助现金。2005 年 4 月，国务院办公厅下发《关于切实搞好“五个结合”进一步巩固退耕还林成果的通知》，要求在继续推进重点区域退耕还林还草的同时，把工作重点转到解决好农民当前生计和长远发展问题上来。2005 年退耕还林还草计划任务重点解决 2004 年超计划实施的遗留问题，2006 年进一步调减了退耕还林还草计划任务。

2002—2006年，25个省（区、市）和新疆生产建设兵团共实施退耕还林还草3.3亿亩，其中退耕地还林还草1.21亿亩、宜林荒山荒地造林1.89亿亩、封山育林0.2亿亩。

3.巩固成果。按照原定退耕还生态林补助8年、还经济林补助5年、还草补助2年的规定，直补农户的政策陆续到期，部分退耕农户生计出现困难。2007年6月，国务院第181次常务会议研究决定现行退耕还林还草补助政策再延长一个周期，原定补助到期后继续对退耕农户给予适当补偿。2007年8月，国务院下发《关于完善退耕还林政策的通知》，明确今后一个时期退耕还林还草工作的指导思想、目标任务、基本原则，提出巩固发展退耕还林还草成果、稳步推进工程建设的主要政策措施，出台了延长一个周期补助政策的具体办法，按相关标准测算，中央财政安排专项补助资金1147.4亿元。从2007年起，为确保“十一五”期间全国耕地不少于18亿亩，暂停安排退耕地还林还草，继续安排宜林荒山造林、封山育林。2007—2013年，有关部门逐步将人工造林补助标准从每亩50元提高到300元，将封山育林补助标准从每亩50元提高到70元，全国共完成宜林荒山荒地造林5663.5万亩、封山育林2650万亩，有力地推动了国土绿化进程。

为集中力量解决影响退耕农户长远生计的突出问题，从 2008 年起，中央财政按 8 年集中安排巩固退耕还林成果专项资金 958.65 亿元，主要用于西部地区、京津风沙源治理区和享受西部地区政策的中部地区退耕农户的基本口粮田建设、农村能源建设、生态移民、后续产业发展和退耕农民就业创业转移技能培训以及补植补造，并向特殊困难地区倾斜。2008 年，有关部门联合审核批复各工程省区的巩固退耕还林成果专项规划。2009 年 8 月，经国务院批复同意，建立由国家发展改革委牵头，监察部、财政部、国土资源部、水利部、农业部、审计署、国家统计局、国家林业局、国家粮食局等部门参加的巩固退耕还林成果部际联席会议制度。2008 年开始，有关部门连续审核下达 25 个工程省（区、市）和新疆生产建设兵团巩固成果专项年度建设任务，共召开 3 次部际联席会议、4 次现场会，并组成联合检查组，对各工程省区专项规划实施情况进行督查。全国共建设基本口粮田 5447 万亩，建设户用沼气池、节柴节煤灶、太阳能热水器等农村能源 801 万口（座、台），实施生态移民 121 万人，发展产业基地 9213 万亩，培训退耕农民 1208 万人次，补植补造 7567 万亩，并实施森林抚育经营、低产林改造、设施农业等建设项目。通过专项规划的实施，各地建设了一批稳产高产基本口粮田，农村特色产业得到发展，农村劳动力加快转

移，退耕农户人均纯收入年均增速高于全国同期水平，生产生活方式发生可喜变化。延长退耕还林还草补助政策并实施巩固成果专项规划，为促进退耕还林还草成果巩固、缓解退耕农户生计困难发挥了重要作用。

（二）新一轮退耕还林还草。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视退耕还林还草工作。习近平总书记强调，要扩大退耕还林、退牧还草，有序实现耕地、河湖休养生息，让河流恢复生命、流域重现生机。李克强总理要求，要下决心实施退耕还林，使生态得保护，农民得实惠；这件事一举多得，务必抓好。《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》《国务院关于切实加强中小河流治理和山洪地质灾害防治的若干意见》等都提出，巩固和发展退耕还林成果，在重点生态脆弱区和重要生态区位，结合扶贫开发 and 库区移民，适当增加退耕还林任务，重点治理25度以上坡耕地。党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，十八届三中全会将“稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围”作为全面深化改革重点任务之一。2014年以后的多个中央文件和《政府工作报告》都要求巩固退耕还林还草成果，并扩大退耕还林还草规模，加快实施进度。

2014年8月，经国务院同意，国家发展改革委、财政部、国家林业局、农业部、国土资源部联合向各省级人

民政府印发《关于印发新一轮退耕还林还草总体方案的通知》，提出到 2020 年将全国具备条件的坡耕地和严重沙化耕地约 4240 万亩退耕还林还草。2015 年中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》提出：“编制耕地、草原、河湖休养生息规划，调整严重污染和地下水严重超采地区的耕地用途，逐步将 25 度以上不适宜耕种且有损生态的陡坡地退出基本农田。建立巩固退耕还林还草、退牧还草成果长效机制。”2015 年 12 月，财政部等 8 部门联合下发《关于扩大新一轮退耕还林还草规模的通知》，要求将确需退耕还林还草的陡坡耕地基本农田调整为非基本农田，并认真研究在陡坡耕地梯田、重要水源地 15—25 度坡耕地以及严重污染耕地退耕还林还草的需求。2017 年国务院批准核减 17 个省（区、市）3700 万亩陡坡基本农田用于扩大退耕还林还草规模。2018 年印发的《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》要求：“加大贫困地区新一轮退耕还林还草支持力度，将新增退耕还林还草任务向贫困地区倾斜，在确保省级耕地保有量和基本农田保护任务前提下，将 25 度以上坡耕地、重要水源地 15—25 度坡耕地、陡坡梯田、严重石漠化耕地、严重污染耕地、移民搬迁撂荒耕地纳入新一轮退耕还林还草工程范围，对符合退耕政策的贫困村、贫困户实现全覆盖。”2019 年国务院又批准扩大山西等 11 个省

(区、市)贫困地区陡坡耕地、陡坡梯田、重要水源地15—25度坡耕地、严重沙化耕地、严重污染耕地退耕还林还草规模2070万亩。新一轮退耕还林还草的总规模已超过1亿亩。

2014—2019年,22个工程省区和新疆生产建设兵团共实施新一轮退耕还林还草6783.8万亩(其中还林6150.6万亩、还草533.2万亩、宜林荒山荒地造林100万亩),中央已投入749.2亿元。

三、政策法规

中国多部法律法规中对退耕还林还草都做出了明文规定,国务院专门颁布《退耕还林条例》、印发5个文件,有关部门制定出台一系列相关办法,形成了比较完备的退耕还林还草法规和政策体系。

(一) 法律法规

1984年实施并经2019年12月第十三届全国人大常委会第十五次会议修订的《森林法》规定:“各级人民政府应当对国务院确定的坡耕地、严重沙化耕地、严重石漠化耕地、严重污染耕地等需要生态修复的耕地,有计划地组织实施退耕还林还草。”

1985年实施并经2013年6月第十二届全国人大常委会第三次会议修订的《草原法》规定:“禁止开垦草原。对水土流失严重、有沙化趋势、需要改善生态环境的已垦

草原，应当有计划、有步骤地退耕还草；已造成沙化、盐碱化、石漠化的，应当限期治理。”“国家支持依法实行退耕还草和禁牧、休牧。具体办法由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府制定。对在国务院批准规划范围内实施退耕还草的农牧民，按照国家规定给予粮食、现金、草种费补助。退耕还草完成后，由县级以上人民政府草原行政主管部门核实登记，依法履行土地用途变更手续，发放草原权属证书。”

1987年实施并经2019年8月第十三届全国人大常委会第十二次会议修订的《土地管理法》规定：“根据土地利用总体规划，对破坏生态环境开垦、围垦的土地，有计划有步骤地退耕还林、还牧、还湖。”

1991年实施并经2010年12月第十一届全国人大常委会第十八次会议修订的《水土保持法》规定：“禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农作物。在二十五度以上陡坡地种植经济林的，应当科学选择树种，合理确定规模，采取水土保持措施，防止造成水土流失。省、自治区、直辖市根据本行政区域的实际情况，可以规定小于二十五度的禁止开垦坡度。禁止开垦的陡坡地的范围由当地县级人民政府划定并公告。”“已在禁止开垦的陡坡地上开垦种植农作物的，应当按照国家有关规定退耕，植树种草；耕地短缺、退耕确有困难的，应当修建梯田或者采取其他水

土保持措施。在禁止开垦坡度以下的坡耕地上开垦种植农作物的，应当根据不同情况，采取修建梯田、坡面水系整治、蓄水保土耕作或者退耕等措施。”“违反本法规定，在禁止开垦坡度以上陡坡地开垦种植农作物，或者在禁止开垦、开发的植物保护带内开垦、开发的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，采取退耕、恢复植被等补救措施。”

2002年12月，经国务院第66次常务会议审议通过，国务院颁布《退耕还林条例》，于2003年1月20日起施行，2016年2月国务院令第六十六号《国务院关于修改部分行政法规的决定》修改了部分条款。《条例》分为总则，规划和计划，造林、管护与检查验收，资金和粮食补助，其他保障措施，法律责任，附则，共七章六十五条。主要规定有：各级人民政府应当严格执行“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施。退耕还林必须坚持生态优先。退耕还林遵循的原则为：统筹规划、分步实施、突出重点、注重实效；政策引导和农民自愿退耕相结合，谁退耕、谁造林、谁经营、谁受益；遵循自然规律，因地制宜，宜林则林，宜草则草，综合治理；建设与保护并重，防止边治理边破坏；逐步改善退耕还林者的生活条件。禁止在退耕还林项目实施范围内复耕和从事滥采、乱挖等破坏地表植被的活动。国家对退耕还林实行省、自治

区、直辖市人民政府负责制，并实行目标责任制。江河源头及其两侧、湖库周围的陡坡耕地以及水土流失和风沙危害严重等生态地位重要区域的耕地，应当在退耕还林规划中优先安排。国家按照核定的退耕还林实际面积，向土地承包经营权人提供补助粮食、种苗造林补助费和生活补助费。建立退耕还林公示制度，将退耕还林者的退耕还林面积、造林树种、成活率以及资金和粮食补助发放等情况进行公示。国家保护退耕还林者享有退耕土地上的林木(草)所有权。《退耕还林条例》的颁布实施，为实施退耕还林提供了有力法律保障，规范了退耕还林活动，保护了退耕还林者的合法权益，巩固了退耕还林成果。

(二) 政策措施

1.前一轮退耕还林还草。从 2000 年起，《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》《国务院关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》《国务院办公厅关于完善退耕还林粮食补助办法的通知》《国务院办公厅关于切实搞好“五个结合”进一步巩固退耕还林成果的通知》《国务院关于完善退耕还林政策的通知》等先后出台，对前一轮退耕还林还草的有关政策做出规定，主要有：

国家对退耕还林还草实行省级人民政府负责制。

国家无偿向退耕农户提供粮食、生活费补助。补助标准为：长江流域及南方地区退耕地每年补助原粮 150 公斤/亩；黄河流域及北方地区退耕地每年补助原粮 100 公斤/亩。退耕地每年补助生活费 20 元/亩。2004 年起，原则上将补助粮食改为补助现金，中央按原粮 1.4 元/公斤计算包干到省，具体补助标准和兑现办法由省级政府确定。补助年限：还草补助 2002 年以前补助 5 年，2002 年起补助 2 年；还经济林补助 5 年；还生态林补助 8 年。国家向退耕农户提供种苗造林补助费。1999—2007 年退耕地和宜林荒山荒地种苗造林补助费标准按 50 元/亩计算。退耕还林必须坚持生态优先，以营造生态林为主，营造经济林的比例不得高于 20%。对超过规定比例多种的经济林，只提供种苗造林补助费，不补助粮食和现金。

粮食和生活费补助期满后继续对退耕农户直接补助。补助标准为退耕地长江流域及南方地区每年补助现金 105 元/亩，黄河流域及北方地区每年补助现金 70 元/亩。每年 20 元/亩生活补助费继续直接补助给退耕农户，并与管护任务挂钩。补助期为还生态林补助 8 年，还经济林补助 5 年，还草补助 2 年。中央财政安排巩固退耕还林成果专项资金，支持西部地区、京津风沙源治理区和享受西部地区政策的中部地区退耕农户的基本口粮田建设、农村能源建设、生态移民以及补植补造，并向特殊困难地区倾斜。

在不破坏整体生态功能的前提下，经有关主管部门批准，退耕还林者可以依法对其所有的林木进行采伐。新一轮退耕还林补助政策期满后，将符合条件的退耕还生态林分别纳入中央和地方森林生态效益补偿范围。

2.新一轮退耕还林还草。经国务院同意、有关部门联合下发的《关于印发新一轮退耕还林还草总体方案的通知》《关于扩大新一轮退耕还林还草规模的通知》《关于扩大贫困地区退耕还林还草规模的通知》等文件规定新一轮退耕还林还草政策主要有：

新一轮退耕还林还草采取“自下而上、上下结合”的方式实施，即在农民自愿申报退耕还林还草任务基础上，中央核定各省总规模，并划拨补助资金到省，省级人民政府对退耕还林还草负总责。省级人民政府可在不低于中央补助标准的基础上自主确定兑现给退耕农民的具体补助标准和分次数额。地方提高标准超出中央补助金额部分，由地方财政自行承担。

新一轮退耕还林还草遵循以下原则：坚持农民自愿，政府引导；坚持尊重规律，因地制宜；坚持严格范围，稳步推进；坚持加强监管，确保质量。不再限定退耕后还生态林的比例，退耕还林后营造的林木，符合规定的可分别纳入中央和地方财政森林生态效益补偿，未划入公益林的，经批准可依法采伐。牧区退耕还草明确草地权属的，

纳入草原生态保护补助奖励机制。在不破坏植被、造成新的水土流失前提下，允许间种豆类等矮秆作物，发展林下经济，以耕促抚、以耕促管。

新一轮退耕还林还草范围暂定为陡坡耕地、陡坡耕地梯田、重要水源地 15—25 度坡耕地、严重沙化耕地、严重污染耕地。对陡坡耕地划为基本农田且确需退耕还林还草的，各有关省可在充分调查并解决好当地群众生计的基础上，研究拟定区域内扩大退耕还林还草的范围，并提出省级耕地保有量和基本农田保护指标的调整方案，按法定程序上报国务院审批。从 2016 年起，国家有关部门在安排新一轮退耕还林还草任务时，重点向扶贫开发任务重、贫困人口较多的省倾斜。各有关省在具体落实时，进一步向贫困地区集中，向建档立卡贫困村、贫困人口倾斜，充分发挥退耕还林还草政策的扶贫作用，加快贫困地区脱贫致富。

中央根据退耕还林还草面积拨付补助资金。补助标准为：退耕还林补助 1600 元/亩（2014—2016 年为 1500 元/亩），其中财政部通过专项资金安排现金补助 1200 元、国家发展改革委通过中央预算内投资安排种苗造林费 400 元（2014—2016 年为 300 元）；补助资金分三次下达给省级人民政府，第一年 900 元/亩（含种苗造林费，2014—2016 年为 800 元/亩）、第三年 300 元/亩、第五年 400

元/亩。退耕还草补助 1000 元/亩，其中财政部通过专项资金安排现金补助 850 元、国家发展改革委通过中央预算内投资安排种苗种草费 150 元；补助资金分两次下达，第一年 600 元/亩（含种苗种草费）、第三年 400 元/亩。

四、实施管理

经过 20 年的实践，退耕还林还草多环节、全覆盖的管理体系基本形成，管理水平不断提高，技术手段逐步升级，工程建设质量和农户合法权益得到有效保障。

（一）省负总责，户为单元。为明确责任、严格管理，《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》提出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，并规定“目标、任务、资金、粮食、责任”五到省。《退耕还林条例》进一步明确规定省级人民政府对工程负总责，并逐级落实目标责任。补助政策由补助粮食实物改为补助现金后，原“五到省”规定修改为目标、任务、资金、责任“四到省”。国家林业和草原局每年与省级人民政府签订工程建设责任书，并依据年度管理实绩核查和全国营造林综合核查结果等，对责任书执行情况进行通报，落实政府负责制的具体要求。各工程省区高位推动，省、市、县、乡各级均成立了由党政领导牵头的退耕还林还草工作领导小组，层层签订责任状，明确主体责任。省级主管部门根据总体规划编

制年度实施方案，将计划任务分解落实到县。县级主管部门按照相关规划、年度计划及农户意愿，以乡镇为单位编制作业设计，将退耕还林还草任务具体落实到山头地块和退耕农户。县级人民政府或者受其委托的乡镇人民政府根据作业设计与土地承包经营权人签订退耕还林还草合同，严格载明退耕还林还草地点及规模、补助政策、各方权利义务等事项，退耕农户首次成为国家重点生态工程的基本单元和建设主体。

（二）监管支撑，引导示范。退耕还林还草工程建设坚持种苗先行，工程实施初期专门安排种苗基建投资，出台《退耕还林还草工程建设种苗管理办法》，在种苗选择上坚持质量优先、就地培育、就近调剂，优先选用乡土树种、草种和抗逆性强的良种壮苗。推行监理制，出台《退耕还林工程建设监理规定》，对监理资质、程序、内容、责任与处罚等作出明确规定，各地通过招投标方式选定第三方监理单位，依据相关法律法规、技术标准、规划设计，对工程进度、质量、工期和资金使用等进行全过程监管。除执行林业和草原行业技术规范外，主管部门还制定颁布了《退耕还林工程生态林和经济林认定标准》《关于进一步完善退耕还林工程人工造林初植密度标准的通知》《新一轮退耕还林还草工程严重沙化耕地界定标准》等办法标准，国家林业局建立 12 个退耕还林工程领导科技试验示

范点，实施退耕还林科技支撑项目 100 余个，为工程实施提供强有力的技术支撑。先后编发《退耕还林指导与实践》《退耕还林工程典型技术模式》等多种出版物，在《中国绿色时报》、中国林业网开辟专栏，建立中国退耕还林网，宣传推广工程建设成功运行机制、治理模式及产业发展典型，激发创新活力，示范、引导退耕还林还草实践。

（三）分级验收，公示兑现。2001 年，在试行基础上修订形成《退耕还林工程建设检查验收办法》，确定退耕还林工程实行县级自查、省级复查和国家级核查的三级检查验收制度，并结合先后制定的 19 个规范性技术文件，构成符合退耕还林实际的检查验收指标体系。目前，已形成包括全国营造林综合核查、退耕还林年度检查验收及阶段验收、退耕还林工程管理实绩核查在内的检查验收体系，依托高素质检查验收队伍，结合信息化平台，对施工和管理进行检查验收和监督。有关部门依据年度检查验收结果逐级下拨政策补助资金，严格遵循先验收、后公示、再兑现，普遍采取“一卡通”方式及时足额兑现给农户。充分尊重农民意愿，维护退耕农户合法权益，对任务分配、检查验收、政策兑现等关键环节及时张榜公示，接受群众监督。通过公布举报电话、设立举报信箱等方式，畅通举报渠道，依纪依法查处惩治侵犯农户利益案件和腐败问题。

（四）建档立卡，登记确权。退耕还林还草工程涉及面广、政策性强、程序复杂、补助兑现周期长，形成的各类档案资料关系到千家万户利益。主管部门引导各地始终牢固树立“无档则乱”的思想，对各类工程档案实行统一领导、分级管理。国家林业和草原局制定《退耕还林工程档案管理办法》，地方各级管理部门建立了本地区的档案管理工作制度。所有工程县均设立退耕还林还草档案室，安排专人管理、专柜专机存放，并由当地档案行政管理部门开展专业指导和检查。通过常抓不懈，建立了一支责任心强、业务素质高的档案管理人员队伍，档案管理水平稳步提升，实现了制度化、规范化、科学化管理，保障和推动了退耕还林还草各项工作顺利实施。《退耕还林条例》明确规定，国家保护退耕还林者享有退耕土地上的林木所有权。退耕土地还林后，由县级以上地方人民政府林权登记机关依照森林法有关规定对林地和林木予以登记造册，向林权权利人发放内容齐全、图件完备、四至标注清楚、文字数据规范的林权证，确认其所有权和使用权，并办理土地变更登记手续，调整土地承包经营合同。退耕土地还林后的承包经营权期限可以延长到 70 年，并可以依法续包、继承、转让。

（五）全面监测，科学报账。退耕还林还草后，主管部门持续组织开展效益监测，坚持用科学数据向人民报

账，回应社会各界关注。组织中国林业科学研究院、国家林草局经济发展研究中心等有关单位共同开展退耕还林生态、社会和经济效益监测评估，共 1000 余名专业技术人员参加。生态效益监测以国家森林生态定位站网络系统为主体，包括 108 个国家生态定位站、230 多个辅助观测点、8500 多块固定样地的监测数据。生态效益评估指标由涵养水源、防风固沙、固碳释氧等 7 类功能 23 项指标构成。社会经济效益监测采用样本县和样本农户以及退耕农户问卷调查数据，监测指标主要包括工程实施在农村扶贫、农民就业、经营制度、生产生活等方面产生的影响，以及工程实施对经济社会发展带来的直接影响。2013 年起，严格遵照有关国家标准和行业标准，持续开展监测评估，发布了 5 个退耕还林工程效益监测国家报告。

五、建设成效

（一）显著改善生态环境。退耕还林还草是加快国土绿化进程、加速生态修复的重大战略举措，对改善生态环境、维护国家生态安全作用显著。20 年来，退耕还林还草完成造林面积占同期全国林业重点生态工程造林总面积的 40.5%，工程区生态修复明显加快，短时期内林草植被大幅度增加，森林覆盖率平均提高 4 个多百分点，一些地区提高十几个甚至几十个百分点，林草植被得到恢复，生态状况显著改善，为建设生态文明和美丽中国创造了良

好条件。据监测，全国 25 个工程省区和新疆生产建设兵团退耕还林每年涵养水源 385.23 亿立方米、固土 6.34 亿吨、保肥 2650.28 万吨、固碳 0.49 亿吨、释氧 1.17 亿吨、提供空气负离子 8389.38×10^{22} 个、吸收污染物 314.83 万吨、滞尘 4.76 亿吨、防风固沙 7.12 亿吨；按照 2016 年现价评估，每年产生的生态效益总价值量为 1.38 万亿元，相当于工程总投入的 2.7 倍。通过实施退耕还林还草，大江大河干流及重要支流、重点湖库周边水土流失状况明显改善，长江三峡等重点水利枢纽工程安全得到切实保障。内蒙古、陕西、宁夏等北方地区严重沙化耕地得到有效治理，西南地区为主的土地石漠化面积 2011—2016 年年均缩减 3.45%，为实现我国荒漠化沙化土地面积“双减少”、程度“双减轻”的整体逆转做出巨大贡献。生物多样性得以保护和加强，野生动植物栖息环境得到有效修复，工程区内植物物种数明显增多，金钱豹、普氏原羚等我国特有的珍稀濒危野生动物种群数量得到恢复和发展。

（二）助推农民脱贫致富。农民群众是退耕还林还草工程的建设者，也是最直接的受益者。全国 4100 万农户参与实施退耕还林还草，1.58 亿农民直接受益，经济收入明显增加。截至 2019 年，退耕农户户均累计获得国家补助资金 9000 多元。同时，退耕后农民增收渠道不断拓宽，后续产业增加了经营性收入，林地流转增加了财产性收

入，外出务工增加了工资性收入，农民收入更加稳定多样。据国家统计局监测，2007—2016年，退耕农户人均可支配收入年均增长14.7%，比全国农村居民人均可支配收入增长水平高1.8个百分点。四川省因实施退耕还林还草使农村劳动力得以转移，外出务工年收入达1000亿元。退耕还林还草工程区大多是贫困地区和民族地区，工程的扶贫作用日益显现，成为实现国家脱贫攻坚战略的有效抓手。2016—2019年，全国共安排集中连片特殊困难地区和国家扶贫开发工作重点县退耕还林还草任务3923万亩，占4年总任务的75.6%。据国家林业和草原局退耕还林还草样本县监测，截至2017年底，新一轮退耕还林还草对建档立卡贫困户的覆盖率达31.2%，其中西部地区有些县超过50%。云南省对少数民族地区实行退耕还林还草全覆盖，安排到贫困地区和少数民族地区的任务占全省总任务量的95.6%，贡山县独龙乡人均退耕还林1.75亩，2018年农民人均可支配收入达6122元，是退耕前的12倍，整乡整民族实现脱贫，习近平总书记专门致信祝贺。

（三）促进农村产业结构调整。退耕还林还草将水土流失、风沙危害严重的劣质耕地停止耕种，恢复林草植被，优化了土地利用结构，促进了农业结构调整，使农民从繁重低效的劳作中解放出来，农村生产方式由小农经济向市场经济转变，生产结构由以粮为主向多种经营转变，粮食

生产由广种薄收向精耕细作转变，畜牧业生产由散养向舍饲圈养转变，传统农业逐步向现代农业转型，不仅促进了农业生产要素转移集中和木本粮油、干鲜果品、畜牧业发展，保障和提高了农业综合生产能力，而且使许多地区跳出了“越穷越垦、越垦越穷”的恶性循环，大力培育绿色产业，农村面貌焕然一新。国家统计局数据显示，与 1998 年相比，2017 年退耕还林还草工程区和非工程区谷物单产分别为 402.7 公斤/亩、428.5 公斤/亩，比 1998 年分别增长 26.3%、15.2%，退耕还林还草工程区增长较快；工程区粮食作物播种面积、粮食产量分别增长 9.8% 和 40.5%，非工程区分别下降 20.6% 和 7.1%。内蒙古赤峰市、四川省凉山州、贵州省遵义市、陕西省延安市、甘肃省定西市、宁夏南部山区等退耕还林还草重点地区都实现了地减粮增。各地依托退耕还林还草培育的绿色资源，大力发展观光旅游、休闲采摘、森林康养等新型业态，绿水青山正在变成老百姓的金山银山。

（四）增强全民生态意识。退耕还林还草任务分配到户、政策直补到户、工程管理到户，政策措施家喻户晓。20 年的工程建设，已经成为生态意识的“播种机”和生态文化的“宣传员”，生态优先、绿色发展的理念深入人心，爱绿护绿、保护生态的行为蔚然成风。尤其是工程实施 20 年来取得的显著成效，让工程区老百姓深切感受到

了生态环境的巨大变化和生产生活条件的明显改善，人们对生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路有了更加深刻的认识，开展生态修复、保护生态环境成为全社会广泛共识，天更蓝、地更绿、水更清成为全体人民共同追求。各地政府结合退耕还林还草工程加大人力、财力、物力投入，开展通路、通水、通电、通网等基础设施建设，通过实施巩固退耕还林成果专项、落实各项配套措施，培植特色产业，引导农民发展清洁能源，整治村容村貌，绿化美化环境。通过退耕还林还草平台凝聚各方力量，形成政府机构、社会资本、人民群众等多方多点发力、全面绿色发展的格局，工程区“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的社会主义新农村格局初步形成。

（五）树立全球生态治理典范。20年来，退耕还林还草工程为确保我国在全球森林面积和蓄积不断减少的情况下连续多年保持“双增长”和人工林保存面积长期处于世界首位作出重要贡献，推动我国提前实现了《联合国2030年可持续发展议程》确立的“到2030年实现全球土地退化零增长”目标。实施大规模退耕还林还草在我国乃至世界上都是一项伟大创举，为增加森林碳汇、应对气候变化、参与全球生态治理作出了重要贡献。退耕还林还草工程已成为我国政府高度重视生态建设、积极履行国际公约的标志性工程，成为人类修复生态系统、建设生态文明、

推动可持续发展的成功典范，得到全世界的高度赞誉。根据美国国家航空航天局 2019 年研究结果，2000—2017 年全球绿色面积增加了 5%，其中我国绿色面积净增长和净增长率分别达 135.1 万平方公里和 17.8%，均排名全球首位，绿色面积净增长面积占全球净增长总面积的 25%，相当于俄罗斯、美国和澳大利亚之和，并且植树造林占到了 42%。根据同期数据推算，退耕还林还草工程贡献了全球绿色净增长面积的 4% 以上。2019 年 2 月，《自然》杂志发表文章，对我国实施退耕还林还草、应对气候变化的举措作了详细介绍，呼吁全球学习中国的土地使用管理办法。

六、未来展望

退耕还林还草是党中央、国务院的重大战略部署，关系人民福祉，关乎民族未来。当前，人民群众日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾已经成为我国社会的主要矛盾。一方面，我国生态欠账依然突出，水土流失、土地退化、土壤污染严重的耕地还比较多，补齐缺林少绿、生态脆弱的短板任重道远。另一方面，随着经济社会快速发展，生态环境质量在生活幸福指数中的地位不断凸显，人民群众过去盼温饱、求生存，现在盼环保、求生态。保护生态环境、应对气候变化，已经成为全球面临的共同挑战。同时，近年来我国经济实力和国家财力明

显增强，退耕还林还草工程投入有了更大保障。农业生产条件不断改善，全国粮食产量连年增加，粮食安全供给更为有力。农村城镇化加速推进，农民工大量外出务工，部分耕地常年闲置。农民收入稳步增加，在经济收入和粮食供给上对耕地的依赖程度都大幅降低，继续做好退耕还林还草工作的条件完全具备。特别是退耕还林还草工程建设20年来，各地积累了丰富的经验，探索形成了大量可复制可推广的模式。这些都为持续推进退耕还林还草工程建设奠定了良好的基础。

习近平总书记强调，生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。党的十九大将坚持人与自然和谐共生作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略之一，并要求扩大退耕还林还草。2020年4月，习近平总书记在陕西考察时再次强调，要坚持不懈开展退耕还林还草。近年来，党中央、国务院有关文件和《政府工作报告》都要求巩固退耕还林成果，扩大退耕还林还草规模，并加大对贫困地区的支持力度。

但是，目前退耕还林还草也面临不少问题与矛盾。我国仍处于社会主义初级阶段，是世界最大的发展中国家，人口基数大，生产、生活、生态用地空间相对紧张，退耕还林还草任务落地困难；补助、补偿政策有待进一步完善；已实施工程的质量效益有待提升，巩固成果长效机制还需

健全，成果巩固存在隐患，与着力提高生态系统稳定性、整体改善自然生态系统质量和全面增强生态产品供给能力的要求还有差距。新形势下如何做好退耕还林还草工作，是当前我们必须着力破解的难题。首先，我们必须按照尊重自然、顺应自然、保护自然的原则要求，统筹谋划好退耕还林还草顶层设计，从根本上解决退什么地、退多少、怎么退的问题，在科学规划的基础上，实现应退尽退，使退耕修复不留死角、生态保护不留隐患。其次，必须坚持生态惠民、生态利民、生态为民的指导原则，妥善解决好还什么、怎么还、如何补的问题，因地制宜、精准施策，打造多元共生的复合生态经济系统，实现多样化的产品供给。第三，必须坚持整体治理、系统修复，着力解决好如何组织实施的问题，确保建一片，成一片，全面提升工程建设的质量效益和系统修复效果。第四，必须坚持保护优先、绿色发展，防止“轻保护”和“唯保护”两个极端，在确保生态目标的前提下，兼顾百姓的长远生计和发展，实现生态经济可持续。

今后，退耕还林还草工作将以习近平生态文明思想为指导，践行绿水青山就是金山银山理念，深入贯彻党中央、国务院关于扩大退耕还林还草、建立巩固成果长效机制的总要求，统筹规划生产、生活、生态空间，在巩固已有成果的基础上坚持应退尽退，稳步扩大规模，全面提升效益，

推进高质量发展，不断增加绿水青山等优质产品供给，满足人民日益增长的美好生活需要，为建设生态文明和美丽中国做出新的更大贡献。