

特 急

国家发展和改革委员会
财政部 国家林业局 国土资源部
文件

发改西部〔2014〕1772 号

关于印发新一轮退耕还林还草总体方案的通知

各省、自治区、直辖市人民政府：

《新一轮退耕还林还草总体方案》（以下简称《方案》，见附件 1）已经国务院批准，现印发给你们，请按照实施，并将有关事项通知如下：

一、制定本省（区、市）兑现给农户的补助标准

请各省（区、市）人民政府在不低于中央补助标准的基础上，

尽快确定本省(区、市)兑现给退耕农民的具体补助标准和分次数额,并将政策广泛向农户宣传,做到农户家喻户晓。

二、编制好省级退耕还林还草实施方案

各省(区、市)要按照《方案》规定要求和程序编制好省级实施方案,自下而上,上下结合,充分尊重农民意愿。实施方案应依据年度土地变更调查成果和乡(镇)土地利用总体规划,将纳入退耕还林还草范围的耕地落实到 2013 年度土地变更调查成果的县级土地利用现状图(数据库)上,具体地块分以下三类严格控制范围:

(一)25 度以上非基本农田坡耕地。

(二)严重沙化耕地,在国家有关部门进一步制定严重沙化耕地标准后,河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、河南、西藏、陕西、甘肃、宁夏、新疆(含兵团)、青海等省(区)再依据核定规模确定退耕范围。

(三)三峡库区、丹江口库区及上游区域县(市)(详见附件 2) 15-25 度非基本农田坡耕地。

退耕还林还草省级实施方案要于 2014 年 11 月底前,经省级人民政府批准后报有关部门。

同时,各省(区、市)可根据国务院批准的全国重要江河湖泊一级水功能区划中规定的保护区、保留区迎水面的 15-25 度非基本农田坡耕地(按水利部、国家发展改革委、环境保护部《关于印发全国重要江河湖泊水功能区划的通知》,水资源[2012]131 号文

要求)情况,提出重要水功能区退耕还林还草需求,待有关部门编制全国退耕还林还草实施方案时一并考虑。

三、报送 2014 年建设任务

2014 年全国安排退耕还林还草任务 500 万亩,重点安排 25 度以上坡耕地集中地区。根据第二次全国土地调查和年度变更调查成果,请 25 度以上坡耕地较多的山西、湖北、湖南、广西、重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃省(区、市)于 8 月 15 日前,在摸清群众意愿的情况下,自下而上,将本省(区、市)2014 年退耕还林、退耕还草任务申请报送国家林业局、农业部,并抄送国家发展改革委、财政部和国土资源部。

附件:1、新一轮退耕还林还草总体方案

2、三峡库区、丹江口库区及上游地区县市名单





2014年8月2日

抄送：国务院办公厅

附件 1

新一轮退耕还林还草总体方案

退耕还林还草是治理我国水土流失和土地沙化的重大生态修复工程。为贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，根据中央有关文件和国务院领导批示要求，发展改革委、财政部会同林业局、农业部、国土资源部，在认真总结经验、深入调查研究的基础上，提出新一轮退耕还林还草总体方案。

一、重要意义和总体思路

实施退耕还林还草是党中央、国务院从中华民族生存和发展的战略高度，着眼经济社会可持续发展全局做出的重大决策。截至 2006 年底，全国累计完成退耕地造林 1.39 亿亩，工程建设增加了林草植被，减少了水土流失和风沙危害，促进了农业结构调整，增加了农民收入，是一项深受老百姓欢迎的民心工程。目前，一些生态环境脆弱、生存条件恶劣地区仍然在耕种陡坡地和沙化地，由此造成严重的水土流失和风沙危害，导致江河源头、湖库周围等重要水源地涵养水源能力下降，山洪和地质灾害多发，基层干部群众期盼继续实施退耕还林还草。实施新一轮退耕还林还

草，是贯彻落实科学发展观、推进生态文明建设的战略举措，是贫困地区农民脱贫致富、加快全面小康社会建设的有效途径。

借鉴以往退耕还林还草的经验，最重要的是要充分调动地方政府和农民群众积极性，使退耕还林还草成为广大群众保护生态环境、改善生产生活条件的自觉行动。为此，新一轮退耕还林还草拟采取“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，自主确定兑现给农户的补助标准。

按照这一思路，新一轮退耕还林还草应遵循以下原则：

——坚持农民自愿，政府引导。充分尊重农民意愿，退不退耕，还林还是还草，种什么品种，由农民自己决定。各级政府要加强政策、规划引导，依靠科技进步，提供技术服务，切忌搞“一刀切”、强推强退。

——坚持尊重规律，因地制宜。根据不同地理、气候和立地条件，宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草，有条件的可实行林草结合，不再限定还生态林与经济林的比例，重在增加植被盖度。

——坚持严格范围，稳步推进。退耕还林还草依据第二次全国土地调查和年度变更调查成果，严格限定在25度以上坡耕地、严重沙化耕地和重要水源地15-25度坡耕地。兼顾需要和可能，合理安排退耕还林还草的规模和进度。

——坚持加强监管，确保质量。建立健全退耕还林还草检查

监督机制，对工程实施的全过程实行有效监管。加强建档建制等基础工作，提高规范化管理水平。

二、总体规模和任务安排

（一）总体规模。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。其中包括：25 度以上坡耕地 2173 万亩，严重沙化耕地 1700 万亩，丹江口库区和三峡库区 15-25 度坡耕地 370 万亩。

对已划入基本农田的 25 度以上坡耕地，要本着实事求是的原则，在确保省域内规划基本农田保护面积不减少的前提下，依法定程序调整为非基本农田后，方可纳入退耕还林还草范围。严重沙化耕地、重要水源地的 15-25 度坡耕地，需有关部门研究划定范围，再考虑实施退耕还林还草。

（二）2014 年任务安排。综合考虑粮食安全、种苗供应等情况，2014 年安排退耕还林还草任务 500 万亩。优先安排符合退耕条件、群众退耕积极性高、前期工作准备充分的地方。严重沙化耕地和重要水源地 15-25 度坡耕地暂不安排，由国土资源部、农业部、国家林业局等部门尽快明确标准并落实到第二次全国土地调查和年度变更调查成果现状图上后，从 2015 年起开始安排。

三、补助政策

（一）中央根据退耕还林还草面积将补助资金拨付给省级人民政府。补助资金按以下标准测算：退耕还林每亩补助 1500 元，

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 300 元；退耕还草每亩补助 800 元，其中，财政部通过专项资金安排现金补助 680 元、国家发展改革委通过中央预算内投资安排种苗种草费 120 元。

（二）中央安排的退耕还林补助资金分三次下达给省级人民政府，每亩第一年 800 元（其中，种苗造林费 300 元）、第三年 300 元、第五年 400 元；退耕还草补助资金分两次下达，每亩第一年 500 元（其中，种苗种草费 120 元）、第三年 300 元。

（三）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规模部分，由地方财政自行承担。

（四）地方各级人民政府有关政策宣传、作业设计、技术指导、检查验收、政策兑现、确权发证、档案管理工作所需经费，主要由省级财政承担，中央财政给予适当补助。

四、前期工作

（一）组织农户自愿申请。国务院批准实施新一轮退耕还林还草总体方案后，各有关省（区、市）人民政府应尽快明确本省相关政策措施，并宣传到户，组织引导符合条件的农户申报各年度退耕还林还草任务。

（二）编制省级实施方案。县级政府有关部门登记并确认农户申请，汇总形成县级退耕还林还草总规模。在此基础上，省级林业、农业主管部门会同国土资源部门编制明确到县的省级实施

方案，经省级发展改革部门和财政部门综合平衡后，报省级人民政府批准，并报送国家发展改革委、财政部、国家林业局、农业部、国土资源部。省级实施方案要做好与防沙治沙、环境保护等有关规划的衔接，并做好科学论证。

（三）编制全国退耕还林还草实施方案。在各省级实施方案基础上，国家林业局、农业部会同国土资源部编制全国新一轮退耕还林还草实施方案。国家发展改革委、财政部综合平衡后，报国务院审批。

（四）确定年度任务。国家林业局、农业部根据全国新一轮退耕还林还草实施方案、完成情况，提出年度任务建议，国家发展改革委、财政部会同有关部门综合平衡后下达年度任务。

五、工程实施

（一）省级人民政府在编制实施方案、确定年度任务时，要以县为单位相对集中，保证退耕一片，见效一片。可以采取竞争立项的方式，优先安排农民意愿强烈、县乡政府有积极性的县先期实施。

（二）新一轮退耕还林还草实施方案，要将退耕范围落实到土地利用现状图上，做到实地与图上一致。不得擅自扩大退耕还林还草规模，不得将基本农田、土地开发整理复垦耕地、坡改梯耕地、上一轮退耕还林已退耕地纳入退耕范围。

（三）国家林业局、农业部制订统一的新一轮退耕还林还草验收标准和合同范本。县级人民政府或由其委托的乡级人民政府

要与退耕农户签订合同，明确退耕范围、面积、树种草种、初植密度、补助标准和金额，以及完成时间、质量要求、检查验收与资金兑付时间和管护责任等。

（四）县级林业、农业主管部门要大力培育良种壮苗，加强工作指导和技术服务，及时对退耕还林还草的情况进行验收检查，达到验收标准的，方可兑现补助资金。

（五）建立健全村级退耕还林还草公示制度，对退耕农户的退耕面积、退耕地点、树种草种以及质量要求、验收结果、补助资金等情况进行公示，接受社会和群众监督。

（六）各地要采取综合措施，确保农户退耕成果巩固，不反弹，不留后账。

六、监测考核

（一）国家林业局、农业部会同国土资源部制定监测考核办法，对各省退耕还林还草合格率、保存率进行验收，对是否落实到应退耕地开展监测。

（二）国家林业局负责还林第二年成活率验收；还林第四年验收、还草第二年验收分别由国家林业局、农业部会同国土资源部负责，依据年度土地变更调查成果，开展逐图斑的监测考核。

（三）考核结果依程序公开，并作为调整各省年度退耕还林还草任务、兑现补助资金、耕地保护责任目标考核的重要依据。

（四）财政、审计等部门要加强监督检查，确保财政资金足额用于退耕还林还草。

七、配套政策

(一)退耕后营造的林木,凡符合国家和地方公益林区划界定标准的,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。

(二)在不破坏植被、造成新的水土流失前提下,允许退耕还林农民间种豆类等矮杆作物,发展林下经济,以耕促抚、以耕促管。鼓励个人兴办家庭林场,实行多种经营。

(三)在专款专用的前提下,统筹安排中央财政专项扶贫资金、易地扶贫搬迁投资、现代农业生产发展资金、农业综合开发资金等,用于退耕后调整农业产业结构、发展特色产业、增加退耕户收入,巩固退耕还林还草成果。

(四)退耕还林还草后,由县级以上人民政府依法确权变更登记。

附件 2

三峡库区、丹江口库区及上游地区县市名单

一、三峡库区及其上游

省市	县级行政区
湖北	巴东县、秭归县、兴山县、夷陵区、利川市、神农架林区、远安县、宜昌市区
重庆	江津市、渝北区、巴南区、长寿县、涪陵区、武隆县、丰都县、石柱县、忠县、万州区、开县、云阳县、奉节县、巫山县、巫溪县、主城区（包括渝中区、大渡口区、江北区、沙坪坝区、九龙坡区、南岸区、北碚区等7区）、合川、永川、璧山、铜梁、潼南、大足、荣昌、綦江、万盛、南川、梁平、垫江、彭水、双桥、黔江、城口县、酉阳土家族苗族自治县、秀山土家族苗族自治县
四川	宜宾市城区、南溪县、江安县、长宁县、宜宾县、高县、屏山县、泸州市主城区（包括江阳区、纳溪区、龙子潭区）、泸县、合江县、古蔺县、内江市主城区（包括市中区、东兴区）、隆昌县、资中县、资阳市城区、简阳市、自贡市主城区（包括沿滩区、自流井区、大安区、贡井区）、富顺县、达州市开江县、广安市邻水县、壤塘县、马尔康县、红原县、黑水县、茂县、理县、金川县、小金县、汶川县、南坪县、阿坝县、松潘县、若尔盖县、通江县、巴中县、南江县、平昌县、彭县、都江堰市、新都县、郫县、金堂县、崇庆县、温江县、大邑县、双流县、邛崃县、新津县、蒲江县、成都市主城区、通川区、万源市、宣汉县、达县、渠县、大竹县、绵竹市、什邡市、广汉市、旌阳区、中江县、罗江县、稻城县、德格县、甘孜县、色达县、炉霍县、白玉县、新龙县、道孚县、理塘县、康定县、雅江县、泸定县、巴塘县、乡城县、得荣县、丹巴县、九龙县、石渠县、岳池县、武胜县、华蓥市、广安县、旺苍县、苍溪县、广元市区（含市中区、元坝区、朝天区3个区）、剑阁县、青川县、夹江县、井研县、峨眉山市、乐山市区（含市中区、五通桥区、沙湾区、金河口4个区）、犍为县、峨边彝族自治县、沐川县、马边彝族自治县
贵州	遵义市赤水市、习水县、仁怀县
备注	三峡库区及上游水污染防治规划（修订本）的范围

二、丹江口库区及上游

省	县级行政区
陕西	汉台区、南郑、城固、洋县、西乡、勉县、略阳、宁强、镇巴、留坝、佛坪、汉滨区、汉阴、石泉、宁陕、紫阳、岚皋、镇坪、平利、旬阳、白河、商州区、洛南、丹凤、商南、山阳、镇安、柞水、太白县
河南	卢氏、栾川、西峡、淅川、内乡、邓州
湖北	丹江口（含武当山特区）、郧县、郧西、竹山、竹溪、房县、张湾、茅箭、红坪镇、大九湖乡
备注	丹江口库区及上游水污染防治和水土保持“十二五”规划的范围

