



ZHONGGUO TUIGENGHUANLIN
ZHENGCE GUOCHENG YANJIU

中国退耕还林 政策过程研究

张 勇 ■ 著

中国林业出版社

本书得到国家社科基金课题资助(项目批准号: 03CZZ001)

中国退耕还林政策过程研究

张 勇 著

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国退耕还林政策过程研究 / 张勇著. —北京: 中国林业出版社, 2013. 12
ISBN 978-7-5038-7419-2

I. ①中… II. ①中… III. ①退耕还林-林业政策-研究-中国
IV. ①F326.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 052688 号

责任编辑: 于界芬

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同7号)

E-mail lymb. forestry. gov. cn 电话 83229512

发行 中国林业出版社

印刷 北京昌平百善印刷厂

版次 2013 年 12 月第 1 版

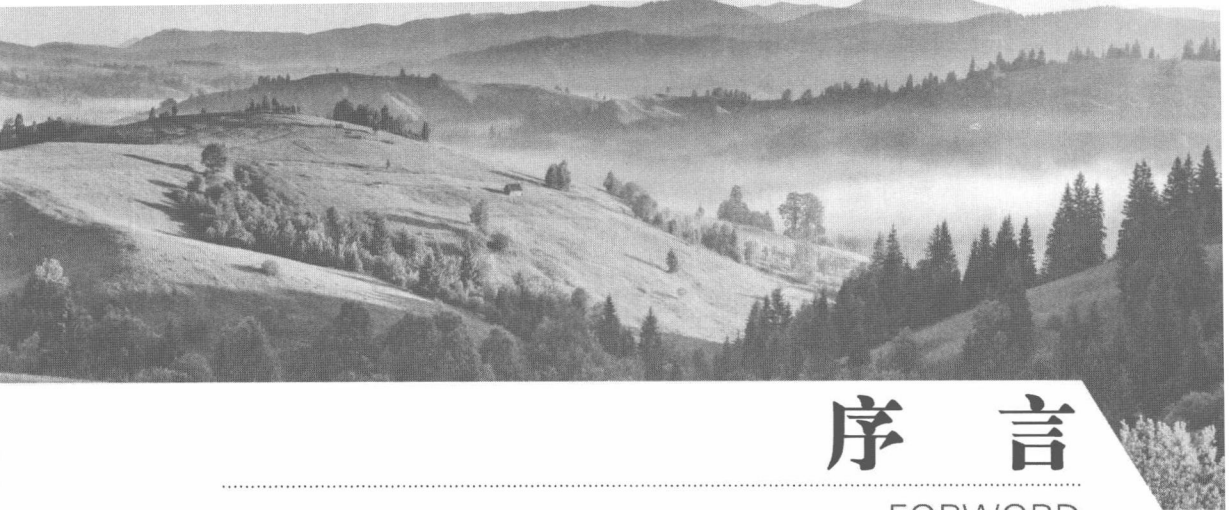
印次 2013 年 12 月第 1 次

开本 787mm×960mm 1/16

印张 11.5

字数 180 千字

定价 48.00 元



序 言

FORWORD

从进入新世纪的第一年起，张勇在我的指导下开始攻读博士学位。他以异乎寻常的毅力既做好本职工作又做到学业精进，最终很好地完成了学位论文的写作和答辩，获得了博士学位。接下来，他又用数年之功对博士论文加以打磨、补充、提高和完善，现在即将付梓出版，这是一件让人高兴的事情。

张勇博士的这一研究成果，无论是在内容方面还是方法方面，令人激赏的地方是很多的。

在内容方面，这项研究集中地对我国退耕还林政策进行了考察和分析。退耕还林是党中央、国务院保持水土流失、改善生态环境，同时增加农民收入、优化农村产业结构而做出的重大战略决策。退耕还林政策被誉为我国林业建设史上涉及面最广、政策性最强、任务最重、民众参与度最高的生态建设工程。自1999年工程试点开始，退耕还林政策在我国的实施已有十多年了，取得了明显成效。据统计，截止2012年，退耕还林工程共完成造林任务4.41亿亩。中央财政累计投入各项资金3262亿元，惠及3200多万农户，工程区森林覆盖率平均提高3个多百分点，政策取得了预期效果。十几年来，退耕还林政策经历了一个较为完整的政策过程，政策从最初的试点到



全面推开，体现了我国在政策制定和执行方面的一些基本经验。2007年，出于保护耕地等因素的考虑，退耕还林政策得到调整，工程的实施被“暂停”，转入成果巩固阶段。最近，国家把生态文明建设放在突出地位，有关部门希望尽快重启退耕还林工程，以期进一步改善生态和民生。

对退耕还林政策过程的研究具有重要意义。就学术意义来说，政策过程研究构成公共政策学学科体系的基本内容，没有政策过程研究就没有公共政策学。经过数十年的学科发展，有关一般政策过程的概念、理论、模型等已经形成，然而它时时需要通过“接地气”才能显示其威力，并使自身得到滋养和丰富。所谓“接地气”，就是对各个公共管理领域各项具体政策过程所进行的实证研究。张勇博士对我国退耕还林政策的研究，就是一种“接地气”的研究。这项研究对退耕还林政策过程的特殊性所做的独到观察和深刻揭示，为我国公共政策学研究提供了一项蕴含着理论提升资源的有价值的实证分析成果。

就研究内容的社会应用意义来说，退耕还林政策是我国生态文明建设工程的组成部分，因此有关退耕还林政策过程的研究成果对于推动生态文明建设可以提供参照和借鉴。生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物，是实现人与自然和谐发展的一种文明自觉。国土是生态文明建设的空间载体。整体谋划国土空间开发，科学布局生产空间、生活空间，生态空间，给自然留下更多的修复空间，实施重大生态修复，是我国生态文明建设工程的必然举措。退耕还林政策作为生态修复的一环，在我国生态文明建设工程中具有先行的和示范的作用。从这样一个视角来看待张勇博士的退耕还林政策过程研究，其社会应用价值就是显而易见的了。

现在谈谈张勇博士的这项研究在方法论方面令人激赏之处。对任何一项具体的公共政策的政策过程的研究，都须在一

定的理论的指导下进行,所以研究者都有一个选取什么理论以及该理论的适用性的问题。公共政策学是在我国改革开放的过程中从西方引进的,既有的有关政策过程的理论模型大都是以西方国家公共决策的经验事实为依据构建而成的,这样我国的研究者在选用某一理论模型来整理、分析本国公共决策的实践时,就常常会出现张冠李戴、削足适履的情况。张勇博士在选取什么理论作为我国退耕还林政策过程研究的分析工具这个关键点上另辟蹊径,尝试运用以中国公共决策的经验事实为依据的“上下来去”政策过程模型。这一理论模型是我从上世纪90年代后期开始,基于本土理论资源和社会实践而逐渐地构建起来的,^①因而我对该理论模型的应用也就颇为关注。张勇博士的研究对该模型的应用是成功的。他以该模型来分析退耕还林政策过程的各个阶段,翔实地描述了政策制定、政策实施和政策调整是如何在各种因素的互动中展开的,剖析了公共权力机关有关政策运作的具体做法,探讨了存在的问题,最后提出了切实可行的改进建议。

张勇博士完成的这项研究成果是他长期坚持勤于耕耘的产物。早在他刚刚开始攻读博士学位之时,正值国家推行退耕还林政策之初,他就作为课题组主要成员参与了林震博士主持的国家社科基金青年项目《政策网络中的公民参与——以退耕还林为个案的研究》和教育部人文社会科学研究专项项目《西部大开发中“退耕还林”政策的总体评估》两个课题,积累了丰富的素材。在协助完成课题任务的同时,他希望确定从一个新的视角,即政策过程的角度来审视退耕还林这一当代林业建设的宏伟工程。他的这一选择是正确的,并最终收获了劳作的

^① 宁骚. 公共政策学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003(第一版): 287-290; 2011(第二版): 257-269. 宁骚. 中国公共政策为什么成功?——基于中国经验的政策过程模型构建与阐释[J]. 新视野, 2012(1).

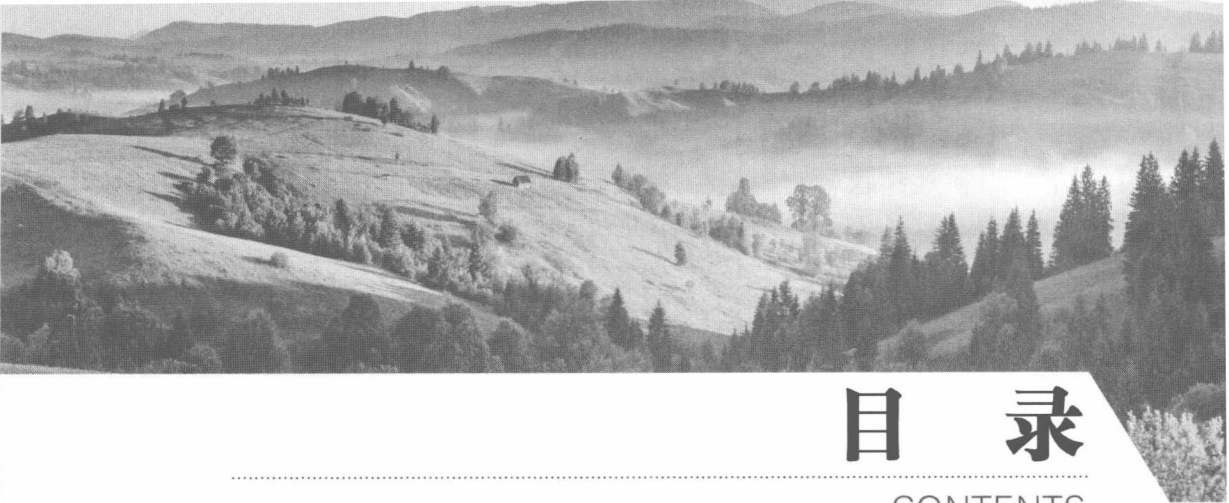


硕果。

张勇博士这一研究成果的出版，正赶上国家酝酿退耕还林工程的重启。作者根据最新材料增补了政策延续的内容，这是很有意义的。我希望他在繁忙的工作之余，能够再接再厉，跟志同道合的同志一起，继续跟踪退耕还林政策的进展，为这一利国利民政策的不断完善贡献自己的智慧。

教授、博士生导师
北京大学政府管理学院

2013 年 11 月 1 日



目 录

CONTENTS

第一章 绪 论	1
一、问题的提出	1
二、国内外退耕还林的研究概述	5
三、政策过程的研究视角	11
四、中国公共政策过程研究的相关理论	15
五、研究目的和研究内容	21
 第二章 退耕还林政策的制定	24
一、政策问题的提出	24
二、政策方案的形成	32
三、政策的试点示范和正式实施	35
四、退耕还林的决策网络	45
五、退耕还林政策设计中存在的问题	50
 第三章 退耕还林政策的执行	53
一、退耕还林政策执行的准备阶段	53
二、退耕还林政策执行的实施阶段	60
三、退耕还林政策执行的工作流程和制度创新	66
四、退耕还林政策的执行网络	71
五、退耕还林政策执行中存在的问题	76



第四章 退耕还林政策的调整与接续	81
一、退耕还林政策取得阶段性成效	81
二、退耕还林政策的调整	83
三、政策调整的渐进过程	88
四、退耕还林政策的“完善”	96
五、退耕还林政策的接续	99
第五章 退耕还林政策过程中的公众参与	107
一、公众参与退耕还林的制度规定	107
二、退耕还林中公众参与的主要形式	109
三、林农参与长效性不足的制度分析	111
四、参与式退耕还林的实践经验	115
附录：退耕还林基本政策	130
参考文献	167



第一章 绪论

一、问题的提出

2013年7月24日,全国林业厅局长座谈会在安徽合肥召开。会上提出,退耕还林工程^①要争取尽快重启,同时要加强任务检查核查和工程效益检测。

从1999年开始试点算起,延续了14年的退耕还林政策为何会有“如何进退”的疑问?这还要从6年前的一个政策说起。

2007年9月10日,新华社全文播发了《国务院关于完善退耕还林政策的通知》[国发(2007)25号],这份文件虽名为“完善”退耕还林政策,却被很多媒体解读为实际上是宣告中国已实行8年的退耕还林项目的“暂停”。

该文件肯定了退耕还林取得的成效,“实施退耕还林是党中央、国务院为改善生态环境做出的重大决策,受到了广大农民的拥护和支持。自1999年开始试点以来,工程进展总体顺利,成效显著,加快了国土绿化进程,增加了林草植被,水土流失和风沙危害强度减轻;退耕还林对农户的直补政策深得人心,粮食和生活费补助已成为退耕农户收入的重要组成部分,退耕农户生活得到改善。”但是,由于解决退耕农户长远生计问题的长效机制尚未建立,随着退耕还林政策补助陆续到期,部分退耕农户生计将出现困难。为此,国务院决定完善退耕还林政策,继续对退耕农户给予适当补助,以巩固退耕还林成果、解决退耕农户生活困

^① 退耕还林工程包括退耕还林、还草、还湖、还湿(地)和退牧还草,本书中统称退耕还林。



难和长远生计问题。国家一方面继续对退耕农户进行直接补助，另一方面建立巩固退耕还林成果专项资金。文件还规定了相应的配套措施，其中包括“调整退耕还林规划”，即将原定“十一五”期间退耕还林 2000 万亩(1 亩 = 0.0667 公顷)的规模，除 2006 年已安排 400 万亩外，其余暂不安排。而之所以如此调整，主要是“为确保‘十一五’期间耕地不少于 18 亿亩”。

究竟是政策的完善，还是项目的暂停？是政策的延续，还是政策的终结？为什么一项号称“最合民意的德政工程”在实施 8 年之后会遭遇如此变故？我们不禁要问，退耕还林政策到底怎么啦？

要回答这个问题，我们首先需要了解一下我国退耕还林政策出台的简要过程。

1998 年夏，我国气候出现异常情况，长江、松花江、珠江和闽江流域发生历史罕见的洪涝灾害，直接经济损失达 2000 多亿元。虽然在党中央和国务院的坚强领导下，在广大军民的奋勇拼搏下，将灾害损失减到了最低限度，但这场大洪水带给我们的沉痛教训值得反思。

痛定思痛，人们在总结 98 洪水的成因时，发现不仅有人类还难以把握的自然方面的原因，如厄尔尼诺事件、高原积雪偏多、西太平洋副热带高压异常等，更有人类活动带来的重要影响：一是流域湖泊调蓄能力降低。历史上我国江河两岸地势低洼地区分布着众多的湖泊，是调蓄洪水的天然场所。但是，随着人口的增加和经济的发展，人与水争地的现象日趋严重，大量的湖泊被围垦，调蓄容积极剧减少，加重了洪涝灾害。例如，洞庭湖 1949 年以来因淤积减少的湖泊容量约 40 多亿立方米，而围垦了 1600 平方千米导致减少容量近 100 亿立方米。鄱阳湖 1949 年以来围垦了 1400 平方千米，损失湖泊容量约 80 亿立方米。1949 年以来，湖南、湖北、江西、江苏、安徽五省，因围垦共增加耕地估计约 1400 万亩。二是毁林开荒导致流域的水土流失严重。长江干流宜昌站的年均输沙量为 5.3 亿吨，而汉口站的年均输沙量为 4.3 亿吨，宜昌和汉口间的差值约 1 亿吨，主要淤在洞庭湖区。淤积减少了湖泊容积，抬高了洪水水位。

恩格斯早在 100 多年前就一针见血地指出：“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利，每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。每一次胜利，在第一步都确实取得了预期的结果，但是在第二步和第三步却有了完全不同的、出乎意料的影响，常常把第一个结果又取消了。”同时，他又乐观地看到“我们对自然界的全部统治力量，就在于我们比其

他一切生物强，能够认识和正确运用自然规律。”（恩格斯，1995）我国党和政府正是按照实事求是的原则，根据对客观事物的认识，审时度势，统筹兼顾，制定出正确的决策。1998年10月出台的《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》明确提出了“封山育林，退耕还林；平垸行洪，退田还湖；以工代赈，移民建镇；加固干堤，疏浚河道”的32字方针。这里把“封山育林，退耕还林”放在了首位，由此也拉开了世纪之交一场声势浩大的工程项目——退耕还林工程的序幕。

退耕还林工程是党中央、国务院为了治理水土流失、改善生态环境，同时增加农民收入、优化农村产业结构而作出的重大战略决策。它既是推动我国新世纪林业实现跨越式发展的六大重点工程之一，也是世界十大重点林业生态工程之一，在我国乃至世界生态建设都具有十分重要的地位。退耕还林工程被认为是我国林业建设史上涉及面最广、政策性最强、任务最重、投资量最大、群众参与度最高、林农得实惠最多的生态建设工程，也被誉为“最合民意的德政工程，最牵动人心的社会工程，影响最深远的生态工程”。

退耕还林工程于1999年率先在四川、陕西、甘肃三省试点，经过3年的探索实践，于2002年正式启动。工程建设范围涉及全国25个省（自治区、直辖市）及新疆生产建设兵团，共1897个县（市、区、旗），3200多万农户，1.24亿农民。规划到2010年退耕地造林22000万亩，其中，25度以上坡耕地7420万亩，15~25度坡耕地10580万亩，严重沙化地4000万亩；宜林荒山荒地造林26000万亩。到2006年底，全国累计完成退耕地还林1.39亿亩，荒山荒地造林2.05亿亩，封山育林2000万亩，工程区森林覆盖率平均提高2%左右。

退耕还林政策可以分为基本政策和具体政策两大类。基本政策主要体现在2000年有关部委出台的《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》和国务院下发的《关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》，2002年国务院出台的《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》，自2003年1月20日起施行的《退耕还林条例》以及2007年出台的《国务院关于完善退耕还林政策的通知》。它们对退耕还林的政策措施做了总体的和基本的规定。

具体政策又可以分为国家和地方两个层面。国家层面的具体政策包括：原国家计划委员会（即现在的国家发展与改革委员会）会同国家粮食局、国家林业局、财政部、农业部和中国农业发展银行于2000年3



月印发的《以粮代赈、退耕还林还草的粮食供应暂行办法》；财政部2002年11月印发的《退耕还林工程现金补助资金管理办法》；国务院办公厅2004年4月出台的《关于完善退耕还林粮食补助办法的通知》；以及国家林业局会同有关部门制定的一系列工程管理办法，如《以粮代赈、退耕还林还草的粮食供应暂行办法》《退耕还林还草试点粮食补助资金财政、财务管理暂行办法》《退耕还林还草生态林与经济林认定标准(试行)》《退耕还林还草工程县级作业设计技术规程(试行)》《退耕还林还草建设工程种苗管理办法(试行)》《退耕还林还草工程建设检查验收办法(试行)》等等。各工程省(自治区、直辖市)及工程县本着实事求是、因地制宜的原则，结合当地的实际情况制定了一系列配套政策措施或实施细则，内容涉及工程设计、技术规程、工程管理、检查验收、粮款兑现、工程监管等方面，构成了地方层面的具体政策。

退耕还林的基本政策措施是“退耕还林，封山绿化，以粮代赈，个体承包”。“退耕还林”就是从保护和改善生态环境出发，将易造成水土流失的坡耕地和易造成土地沙化的耕地，有计划、分步骤地停止耕种；本着宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草、乔灌草结合的原则，因地制宜地造林种草，恢复林草植被。“封山绿化”就是对工程区内的现有林草植被采取封禁措施严加保护，对宜林荒山荒地尽快恢复林草植被，并实行严格管护，确保绿化成果。“以粮代赈”就是对退耕还林的农户，国家按一定标准无偿提供粮食，实行以粮食换生态，保证农民退耕之后吃饭有保障，收入不减少，以调动农民退耕还林还草的积极性。“个体承包”就是将造林种草和植被保护的任务，采取承包的方式，落实到户、到人，按照“谁退耕、谁造林、谁经营、谁受益”的政策，具体以责任制的形式，明确造林种草者权益，落实管护措施，责权利挂钩，使群众在获得利益的同时，为生态环境建设做出贡献。

退耕还林政策规定给退耕农的补助期是8年，但是8年之后怎么办一直是人们关心的问题。国发(2007)25号文件一方面给退耕农吃了个定心丸，在现行退耕还林粮食和生活费补助期满后，中央财政安排资金，继续对退耕农户给予适当的现金补助，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；另一方面，文件也宣告退耕还林政策的重点已经从任务的推进转移到成果巩固上来，这意味着退耕还林政策的部分终结。

党的十八大把生态文明建设上升为中国特色社会主义现代化事业“五位一体”总布局的一个重要组成部分，生态建设被放到了一个突出

的位置。借此东风,国家有关部门和地方政府开始积极推动退耕还林政策的接续,甘肃、内蒙古、贵州、湖南、湖北、四川、重庆、云南等省(自治区、直辖市)都向国务院递交了重启退耕还林工作的报告。

因此,从目前来看,退耕还林政策经历了一个较为完整的政策过程,分析和总结这个过程上的经验和教训,不仅有助于更好地了解退耕还林项目的实施情况,而且对于了解我国的公共政策过程、提高政府的决策和执行水平也有重要的意义。

二、国内外退耕还林的研究概述

(一)国外退耕还林研究

退耕还林并非我国的首创,在国外已经实行了较长时间,主要实施的国家是美国、英国、法国和德国等发达国家(李世东,2002;高国雄,2007;陈大夫,2002;马庆祥,2001;Plantinga A. J., et al., 2001)。

从国外的退耕还林情况来看,美国的退耕还林(草)实施历史长,规模大,现在已经在全美国成为一个很有影响的大工程。20世纪20年代,随着泡沫经济的破灭和股市的崩溃,美国经济出现了严重的衰退,农产品过剩,价格下跌,农业生产极为艰难,大批农场相继破产,加之工人失业,整个社会动荡不安。面对生态环境严重恶化的局面和经济危机的社会现实,政府意识到调整产业结构、改善生态环境的迫切性。纽约州经过认真研究和激烈争论,最终制定了《休依特法案》,该法案的主要内容是:由政府投资,收购破产农场,将失业的农民吸纳为林场工人。按照这一法案,当时政府购买了40多万公顷耕地,进行退耕还林,建立了林场,恢复了森林植被。

20世纪50~60年代,美国政府开始推行一种自愿退耕计划,即引导农场主将一部分耕地退出用于土壤保护。第一个土地退耕计划是1956年实施的土壤银行计划(Soil Bank Program),即鼓励农场主短期或长期退耕一部分土地,“存入”土壤银行,银行付给一定的补助,对按照计划退耕的农场主给予农产品价格补贴。1959~1968年10年间,仅根据土壤银行计划退耕的耕地每年就有445万~11174万公顷。

1985年,美国政府制定实施了“保护与储备计划”(Conservation Reserve Program, CRP)项目,主要由美国农业部管理,对易发生土壤侵蚀的耕地实行为期10年的休耕或永久性退耕还林,作为补偿,政府每年向退耕农户支付一定数量的补助,还向永久性退耕还林的农户一次性



支付其种植费用总额一半的补助。

从退耕面积和政府投资规模上看,CRP 是美国最大的环境改善和农业保护项目。1985 年建立时计划退耕面积的最大范围是 1620 万~1823 万公顷,而 1987 年美国的耕地是 1.7 亿公顷,也就是说要退掉约全部耕地的 1/10。从 1986~1993 年间,实际有 1474 万公顷耕地加入了 CRP。到 2000 年退耕合同面积保持在 1357 万公顷。2002 年农业法案再次修订签约面积上限为 1588 万公顷。CRP 从 1985 年到 2000 年已投资 200 多亿美元,全国平均每年投资 18 亿美元,平均每公顷每年地租补助 123.55 美元。

美国的 CRP 主要由农业部总管理,最低一级是县农业局(Fam Service Agency, FSA)管理本县 CRP 实施情况。关于退耕地入选标准和合同执行监督情况由土壤保护局负责,由农业部根据种植作物情况在一年内设立一定的申请期。每个申请期前,项目管理者将本期 CRP 计划签约的最大面积、最大地租等公布出来,农民在了解后进行申请。申请内容包括准备退耕的耕地类型、面积、期望的地租和退耕后还林草计划。在申请期结束后,所有的申请书要经过县农业局和农业部两级审查,借助环境收益指数和其他要求综合分析,最后确定可以接受多少面积和相应的租金,农民可在申请之日起的 7~90 天之内收到是否接受退耕申请的回复。从 1986 年到 1997 年共设有 16 个申请期,FSA 如果接受农民的申请,就与农民签订为期 10~15 年的合同。有些到期的合同可以继续做出延期申请,一般可再延长 5 年。申请期是根据作物生长期情况制定的,为方便农民决策和申请,一年会有 2~3 个申请期。此外,对于一些生态地位重要、环境胁迫大的耕地,农民可常年随时申请退耕,不受一般申请期限的限制。CRP 自 1985 年实施以来,对环境的改善已经取得了显著的效果:土壤流失率减少 22%,即每年减少约 7 亿吨,风蚀土壤减少 3.5 亿吨,水质改善,野生动物得到了保护,生物多样性增加。

1990 年以前,CRP 实施早期的主要目标是减少土壤侵蚀。退耕地入选按照土地潜力分级标准(land capability classification),只要是符合 IV~VIII 级别的耕地、补助要求不高于各地区规定的最高标准都可以退耕。但对这种管理方法及其环境效益进行的研究表明:仅仅关注土壤侵蚀目标过于狭窄,从而忽视了中国其他方面的环境影响,如野生动物保护、水质改善、湿地保护等。而且这种管理使得 CRP 资金也没有得到最有效的利用。因此,从 1990 年开始,美国发动多个部门开始研究建立一

个综合的指标体系,即环境受益指数(EBI),用来筛选农民退耕申请。EBI 指标包括退耕是否能提高地表水与地下水水质、保护土地生产力、退耕后指数面积比例、政府规定的有限保护区退耕面积比例等。从1995 年开始,将政府成本指标也加入到 EBI 体系。至今,EBI 是一个全面的包括环境、经济、社会综合指标的评价体系,而且是一个动态的指标体系,每年根据签约情况和政府目标等因素的变化而不断修正指标类型和权重。美国的 CRP 在每一申请期结束时,就是靠 EBI 系统来对所有农民的退耕申请进行分析并筛选的。

通过 EBI 和 CRP,可以综合各方面因素而动态确定每年退耕规模和补助水平。其中必须考虑的一个基础因素就是农民期望的退耕面积和补助数量,所以从农民角度看,研究退耕规模和补助水平始终是项目实施的基础。Parks 和 Schorr 利用理论模型对农民可能退耕的情况进行了预测;Plantinga 等基于已有的 CRP 参与数据,研究了不同补助条件下农民愿意退耕的供给曲线,并利用供给曲线预测未来可能的退耕量和补助标准;Hamdar 运用线性规划和灵敏度分析确定农民退耕地机会成本,通过与机会成本的比较给出了可能的补助水平。Cooper 和 Osborne 对农民意愿调查结果利用规则反映离散选择模型(ordered response discrete choice model)和随机效用模型(random utility model),分析了农民是否值得参与 CRP 的决策助理软件,这一软件帮助农民分析是参与 CRP 合算,还是将耕地用作其他用途合算,以选出利益最大的一种。这种研究实质上是从小农角度分析可能参与 CRP 的情况,对政府确定退耕规模和补助标准也是有参考意义的。

英国、法国、德国等欧洲发达国家相对来说人口较少,农产品过剩,农民多因收益低而弃耕,退耕以无计划的自发方式出现,政府则趁此机会鼓励还林。比如英国由于农产品过剩,每年都有大量农田没有用作农业生产。政府规定凡愿意长期退耕者,可签署农林协议书,政府据此给农民每年每公顷 125 英镑以下的补偿金,为期 30 年。从 1956 年到 1983 年,欧共体国家农业用地减少了 1100 万公顷(占 8%),森林覆盖率则增加了 15%。这些西方发达国家的工业化水平以及居民的收入和生活水平都很高,对环境质量的要求也较高,这给了政府推行退耕还林以很大的动力,相对来说退耕还林政策的推行和效果的实现都很容易;同时这些国家具有足够的经济实力进行补偿,这也是其退耕还林得以持续的原因之一。

虽然西方发达国家退耕还林的实施主要也是通过政府投资来换取生



态环境的改善,但这些国家的农民不存在吃饭、能源和花钱的问题,而是追求效益高低的问题。不过政府、农民和生态环境效益之间的关系与我国退耕还林要解决的问题具有相似之处。比较而言,国外退耕还林政策及其实施有以下几个特点。

第一,退耕复耕相对自由。国外的退耕还林主要是依靠政府巨额补助来改变农民土地利用决策而实现还林,农民不存在缺粮问题,而相反是卖粮难,出现了弃耕现象。美国退耕地植树种草要补助 10 年,10 年的补助期农民可以游刃有余地利用补助来投资于其他方面,合同到期后林木间伐也可以保证获利;而英国的补助期更长达 30 年。从退耕地选择上讲,不仅是坡耕地才退耕,其实很多平地 and 完全可以进行农业生产的耕地都因环境标准提高,而纳入了退耕范围。可以说国外退耕还林从本质上是一个协调目前粮食市场过剩的政策,同时借助政府投资而进行耕地的长期储备,并提高了生态环境的水平。如果农产品市场效益上升,完全可以恢复到农业生产,也就是说退耕和复耕之间弹性大,复耕后环境影响也不是非常严重。而我国在这方面缺乏弹性和灵活性,成为矛盾的焦点所在。

第二,自愿退耕,以农民利益为核心。美国在每一个退耕申请期,都是由农民自己提出关于退耕的申请。申请中包括了农民期望的补助水平和期限,如果申请被接受,合同就是按照农民拟定的补助水平退耕,体现了充分的自愿性和主动性。从美国补助水平的变动也可看出,美国政府所提供的退耕补助总是随着退耕地机会成本的变化而变化,耕地机会成本增加,补助也就增加,否则农民就不会加入 CRP。如果退耕机会成本太高,政府也会放弃合同而让农民回复到农业生产,如 1996 年粮价上升,农民被允许可以终止合同而进行农业生产。CRP 之所以一直可以维持下来,主要是农民选择退耕还林有比较利益。所以,农民利益是工程持续的根本。我国退耕还林工程由于是自上而下的方式,很多地方出现了政府包办的现象,从而损伤了农民的利益,影响了他们参与退耕的积极性。

第三,丰富的评价研究和有效的监督。美国退耕还林工程规模庞大,投入资金很多,肩负着改善环境、提高农民收入和协调经济和生态关系等多重目标,因此工程从设计、管理到实施都是一个很复杂的体系,到底效果和效率如何、达成目标的程度如何,需要一个准确、科学的评价体系来评价。所以美国大量的研究都是进行管理和工程影响评价的,特别是国家野生动物保护联盟、土壤保护局等环境组织和部门对工