



中国环境与发展国际合作委员会研究成果丛书

退耕还林和天然林资源保护工程的社会经济影响

中国环境与发展国际合作委员会林草问题课题组

徐晋涛 吉妮·卡其格里斯 安蒂·怀特 主编



中国林业出版社

退耕还林和天然林资源保护工程 的社会经济影响

中国环境与发展国际合作委员会林草问题课题组

徐晋涛 吉妮·卡其格里斯 安蒂·怀特 主编

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

退耕还林和天然林资源保护工程的社会经济影响/徐晋涛, (美) 卡其格里斯, (美) 怀特主编. 北京: 中国林业出版社, 2004.4

(中国环境与发展国际合作委员会研究成果丛书)

ISBN 7-5038-3601-6

I. 退… II. ①徐…②卡…③怀… III. ①造林-林业政策-研究-中国②天然林-森林资源-资源保护-林业政策-研究-中国 IV. F326.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 125322 号

出版 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

E-mail cfphz@public. bta. net. cn 电话: 66184477

发行 新华书店北京发行所

印刷 北京地质印刷厂

版次 2004 年 4 月第 1 版

印次 2004 年 4 月第 1 次

开本 170mm×240mm 1/16

印张 5.75

字数 100 千字

印数 1~700 册

定价 15.00

序

森林和草地所发挥的功能近几年来受到了高度关注。1997 年黄河断流时间达 267 天，创历史新高，黄河断流给黄河下游的山东省造成了巨大的经济损失。1997 年的干旱是造成黄河断流的一个重要因素，但有些专家认为黄河中上游灌溉农业的迅速发展也可能是主要因素之一。1998 年长江流域的洪灾造成了巨大的生命和财产损失。洪水之后，长江中上游地区天然森林的破坏成为人们关注的焦点。为此，西南地区的各省政府发布了天然林禁伐的命令，拉开了天然林资源保护工程的序幕。天然林资源保护工程（简称天保工程）要求停止或减少 17 个工程省的森林采伐，同时要求对退化的林地进行更新，并对林业产业进行调整。最近，国家又实施了退耕还林工程，要求将 25° 以上的坡耕地转化成林地或草地。在森林退化和坡耕地耕作这两大问题受到关注的同时，草地退化问题也越来越受到重视。

西部开发中的林草问题课题组（以下简称林草课题组）是由中国环境与发展国际合作委员会（CCICED）于 2000 年 7 月成立的，其目的是为政府在西部地区实施森林和草原的生态、社会和经济的可持续发展提供服务。林草课题组由跨部门的多国专家组成。中方主席由中国工程院副院长沈国舫教授担任，外方主席由世界银行的乌玛·莉莉女士担任。林草课题组共有 6 位中国专家和 6 位外国专家。林草课题组研究的领域涉及经济、政策分析、土地利用、农村发展及林业和草原生态。

林草课题组确立了如下目标：（1）探索中国西部森林和草原的相关知识；（2）探讨和识别在天保工程和退耕还林工程政策的制定和实施过程中存在的不足；（3）研究天保工程和退耕还林工程与中国西部扶贫和开发之间的关系；（4）向国务院及地方政府对林业部门和相关部门进行改革提供独立的政策建议。

林草课题组于 2000 年 7 月召开了第一次会议，会上讨论了如何更好地工作来为政府提供最佳的支持。林草课题工作为期 2 年。第一年林草课题组集中致力于天保工程和退耕还林工程这两大政策的探索和研究。林草课题组委托有关单位在西部地区的 9 个省（自治

区)开展了10个案例研究,在地方层面上搜集了有关这两大政策实施过程中的详细信息,为研究这些案例共搜集了1400多个农户的信息。在对这10个案例进行综合分析的基础上,林草课题组对改善这两大政策的实施提供了有关的建议,这些建议已经在2001年10月的中国环境与发展国际合作委员会年会上做了呈述。

第二年林草课题组集中在以下几个方面开展工作:(1)对案例背后所隐含的政策问题进行研究和探索;(2)对林业部门的几大主要政策开展新的研究。这些研究反映了林草课题组成员这样一个观点:仅仅对天保工程和退耕还林工程这两大政策开展研究是不够的,还需要探索和研究实现可持续的林业和草业发展的解决办法。除了完成上述政策研究以外,林草课题组还集中分析了涉及林业和草业部门根本的政策和技术问题。这项工作有助于推动中国林业部门的政策改革、增强学术界林业政策的分析能力,为林草课题组以后的林业政策研究构建了一个可资参考的基本框架。

林草课题组高度赞扬中国林业部门近年来将工作重心由木材产品生产转向生态建设和可持续发展所作的努力。林草课题组认为,现有工程的实施以及中央政府的大量财政投入,反映了国家在改善西部生态环境方面有较大的决心。这种决心将体现在逐步解决西部林区职工和林农家庭所面临的种种社会经济问题、增加收入和改善就业结构等方面。这些努力为今后建设一个可持续发展的西部奠定了基础,林草课题组希望自己的工作对这个进程有所帮助。

林草课题组感谢中国环境与发展国际合作委员会提供了一个能够让林草课题组对天保工程和退耕还林工程这两大政策进行独立评估并进而对整个林业部门政策进行探索和研究的机会。本书所提建议的目的,是为改善天保工程和退耕还林工程的实施,进而为西部生态的恢复和西部人民生活水平的提高这两大目标的实现做出贡献。

说明:

1. 本收结稿时间为2001年底;

2. 在成书与出版期间,国家林业局对相关政策做了调整,本书与其有不同之处以中国林业出版社出版的《退耕还林条例》为准。

前 言

乌玛·莉莉 沈国舫

西部地区多样化的生态环境对目前单一的管理方式提出了挑战。中国的大部分森林位于由中国流向俄罗斯、印度、孟加拉国、缅甸、泰国、柬埔寨和越南等国的大江大河流域。由于中国政府在长江和黄河流域大力发展了灌溉农业和作了大量的投资，因此，生长在这两个流域的森林得到了政府和民众的高度关注。但是这两个流域流经的雨养农业区和中西部的草原区水土流失严重，人口压力大。这两个流域许多地方的山坡两侧已经被开垦成梯田，山顶上水土流失严重，致使其基岩裸露，生长着许多退化了的森林。

为消除森林退化所造成的影响，中国政府于 1998 年启动了天然林资源保护工程，这一工程其中一个关键部分是：对长江、黄河中上游地区的 3038 万 hm^2 的天然林实施禁伐政策；对这两个流域的 3080 万 hm^2 的人工林或未造林地采取“封山育林”措施；在这两个流域已退化并准备恢复和更新的林地上同时种上树和草；削减其他国有林区（包括东北、内蒙古和新疆等地区）的森林采伐量。

政府采取了如下措施来应对由于天然林禁伐政策所引起的一些经济问题：重新安置林业职工；对地方财政收入受到影响的政府进行补贴；对林业企业实行减税和补贴政策；为下岗职工提供生活补贴。

包括天然草原在内，中国有 $4 \times 10^8 \text{hm}^2$ 的草原，草原面积占国土总面积的 40% 以上，仅次于澳大利亚。中国的草原主要位于北部、东北部、西北部和西部地区年降水量小于 400 mm 的干旱和半干旱地区。另外，中国南部和西部湿润和半湿润地区的山区和沿海地区也生长着一部分草地。西藏、内蒙古、新疆、青海、四川、甘肃和云南 7 省（自治区）每个省（自治区）的草原面积均超过 1000 万 hm^2 ，在中国排前 7 位。这 7 省（自治区）的草原总面积达 30 022 万 hm^2 ，占全国草原总面积的 75%。中国大部分草原是天然草场，这些天然草场多位于山区，优质草原的比例很小。此外，中国可利用的草原面积比例很小，大部分草原主要用来放牧而不是收割，能用于冬季放牧的草场所占比重较小。

中国政府制定了草场改良和恢复政策,并制定了将牧民重新安置到二级草场或农区的有关政策。自1978年以来,政府一直强调人工种草。据报道,目前我国人工草场的面积已达2亿亩^①。在国家计委和财政部的支持下,农业部于2000年实施了人工种草和草场保护工程。政府还鼓励进行畜牧业管理的现代化,并已经开展了牧业管理、种草、防火、病虫害防治和飞播种草等方面的试点工作。为解决私人在公有草地上的放牧问题,政府正着手与牧民签定有关的承包合同。

据报道,在中国坡度为25°以上的农地总面积达9100万亩,其中有70%的农地位于西部。西部地区将大量的林地和草地转化成耕地,因此当地的水土流失非常严重。每年有20亿t的泥沙流入长江和黄河,据估计,其中有2/3来自坡耕地。长江上游和黄河中上游的水土流失导致水库库区泥沙淤积、河床抬高、水灾加重,这些问题对国民经济和人民生命安全造成了很大影响。长江上游和黄河中上游的森林覆盖率较低、水土流失严重、生态环境较差,因此这两个地区坡耕地的耕作情况是政府关注的重点。

1999年中国政府开始实施退耕还林工程,除要求将有关坡耕地转化为林地或草地以外,政策还要求在退化的林地和荒山上种树或种草。由于上面谈到的水土流失问题,因此长江上游和黄河中上游是退耕还林的重点实施地区。

2000年7月中国环境与发展国际合作委员会成立了林草问题课题组。根据中国环境与发展国际合作委员会的要求,林草课题组的任务之一是为中国政府提供政策建议,为此,林草组对中国目前实施的林业和草地政策进行了评估,并提出了有关的参考方案。

本书的目的是帮助中国政府提高中国林业和草业部门的管理水平,在确保成千上万以林为生的老百姓生存的同时实现可持续发展的目标。虽然林草课题组对林业问题所做的研究比草原问题全面而详尽,但本书也包括了一些针对草业部门所提的政策建议。

本书的主要结论来源于第一阶段对天保工程和退耕还林工程的评估分析、2001年底开展的政策研究以及一系列国际会议的讨论。

^① 1亩=1/15 hm²

1 天然林资源保护工程和退耕还林工程政策所涉及的环境和社会经济范畴

总体而言,林草课题组已经注意到,尽管目前尚未对天然林资源保护工程(以下简称天保工程)和退耕还林工程所带来的环境效益作全面的评估,但是这两大工程无疑已经给生态环境带来了巨大的影响。天保工程区已经开始全面执行天然林禁伐政策,而退耕还林工程使上百万公顷的坡耕地种上了树或草。虽然将来还需考虑采用生态影响更好的土地利用技术,但从总体上看,这两大工程确实有助于减轻森林退化所带来的压力,并能通过建立新的植被帮助恢复生态系统。

林草课题组还发现这两大工程的实施造成了一些意想不到的消极影响,其中包括贫困人口增加、地方财政收入下降、权属更不稳定及木材进口的增加。在本书第一章,左停对天保工程的实施作了分析,他认为,为完成天保工程中央政府计划和各省计划在协调过程中产生了一些不合理的关系,分析中左停引用了新疆维吾尔自治区的例子。2000年底,自治区政府大量削减森林砍伐量但并未实施全面禁伐,可就到2001年初却开始对天然林进行全面禁伐。目前虽然对自治区政府实施天然林禁伐政策的原因尚不十分清楚,但已有人认为自治区政府这么做只是为了提高在中央政府中的形象,完全是为了自己的政绩。

左停探索了天保工程的实施从原先设计的国有林区扩大到集体林区的意义。在许多地方,当地政府将天保工程的实施范围任意扩大到集体林区,这在许多情况下造成了一系列的负面影响,如许多地方的政府采取极端措施禁止当地社区使用非林产品以及木材。在南方集体林区林业为当地社区提供了多种服务,但由于实施天然林禁伐政策对这些集体林的利用也被遏制了。从理论上讲,即使实施天然林禁伐政策,林业照样能够为当地社区提供其他林产品,如干枯木、野菜和肥料等。但是目前政府的极端措施,禁止了当地社区使用这些林产品。再加上在天保工程区老百姓在决策和管理中参与程度较低,使以上问题显得更为突出。

较为理想的做法是鼓励当地农户、研究机构和其他社会成员参与到有有关的项目中来。左停在他的研究中指出了这样一个事实:天

天然林资源保护林的实施范围由有关当局决定，而没有充分征求当地百姓和其他社会部门的意见。天保工程的利益分配机制中也极少考虑农民的真正需求，以及集体林或私有林经营和管理者的损失。左停还指出林业的管护工作主要由国有林场的职工来承担，而很少聘用当地群众。总之，第一章探讨的焦点是将天保工程的实施范围扩大到集体林区的合法性及确定对有关受天保工程影响的集体林区的农户提供补偿的水平。

在天保工程试点实施阶段，审批和资金拨付速度慢是一个主要的问题，但更为迫切的问题是地方配套资金缺乏，而地方配套资金是确保工程长期持续发展和成功的重要因素。左停指出，在国务院审批的天保工程的实施方案中，中央和地方政府的出资比例大致应为4:1。2000年中央政府对天保工程的投资达58.3亿元，而地方配套资金却只有2.3亿元（中央与地方的投资比例为25:1）。事实上，西部各省（自治区）财力有限、经济落后，所以，中央与地方投资不能相互配套这个问题并不只存在天保工程中。

最后，为提高天保工程实施效力，左停建议必须加强对地方的政策宣传，充分获得地方的理解和支持。地方政府和有关实施单位将天保工程视为国有企业摆脱困境的一个工程，他们将工程资金主要用于帮助企业职工，而不是保护森林。地方官员和实施单位将天保工程简单地等同于封山育林，并未意识到不解决实现森林保护目标的阻碍是不可能真正做到封山育林的。最后，作者指出目前缺乏一套体制能对天保工程实现的环境目标和产生的社会影响进行监督和评估。

吉妮·卡其格里斯、谢晨和乌力·施密特在第二章中详细探讨了天保工程的实施（尤其是在西部地区）所带来的社会影响。他们指出天保工程的实施使林业企业、地方政府和农户的财政收入大幅度下降，这一影响事先绝对没有料到。他们的结论主要建立在2001年对新疆西天山林业局和四川省理县、平武县和川西林业局所做的两个案例研究的基础上。该章内容大致按照受影响的不同利益相关者，即国有林业企业、国有林业企业职工家庭及周边的农户和社区这样一个结构来安排。

第二章首先分析了天保工程对国有林业企业和职工带来的影响，这些影响包括：（1）对国有企业运作方式的影响，从伐木生产转向其他生产活动；（2）经济影响，包括收入、社会费用、债务和资产。

众所周知,国有林业企业在天然林禁伐政策实施以前已陷入经济危困状态,由于天然林禁伐工程能够提供一定的资金支持,所以,那些面临资源消耗和经济危机的企业对天然林禁伐政策是持欢迎的态度。但总的来讲,禁伐政策将使这些林业企业的生产和赢利能力下降。

此后几节探讨了两大政策对地方财政收入和相关方面的影响(例如,对地方财政机构的影响)。吉妮·卡其格里斯等随后回顾了天保工程给农户、当地社区和国有林业部门以外部门带来的影响,他们指出由于天保工程的实施,农村社区成员失去了资源使用权和其他相关机会,并且没有得到适当的补偿,因此,实施天保工程对他们造成的影响很大。禁伐对农村就业带来的影响很大,目前存在的其他经济收入来源尚不足以抵消天保工程带来的负面影响。

本书第二部分集中讨论了退耕还林工程的实施情况及其所带来的社会经济影响。中国长期以来一直致力于治理水土流失问题,但是退耕还林工程的重点是长江上游和黄河中上游地区。退耕还林工程综合了治理水土流失、农业产业结构调整、扶贫和可持续发展等几大目标。1999~2001年是退耕还林工程的试点实施阶段,共有20个省参加了该阶段的退耕还林工程。中央政府决定于2002年将退耕还林工程推进到全面实施阶段,到本书出版之际,这个方案已得到批准。

在对退耕还林工程实施方案的设计、制度安排、资金安排及监督和评估等方面工作进行了全面回顾以后,左停指出,在很大程度上退耕还林工程试点工作所发现及解决问题的作用尚未充分实现。作者认为退耕还林工程在实施过程中带有太浓的计划经济的色彩,从中央发起该工程到落实到基层这一步伐迈得过快。基层政府部门每年要花两个多月的时间实施退耕还林工程,承受着巨大的工作压力。此外,除陕西省安塞县和延安地区在2002年以参与式方式制定了退耕还林的计划,在其他地方当地社区很少参与工程项目方案和技术方案的设计。此外,在地方水平上项目计划的制定并没有坚持农民自愿的原则。最后,左停指出项目执行过程中的一个关键问题是能否建立一套能够监督工程是否达到环境目标及工程实施对当地社会经济造成影响的评估体系。

徐晋涛和曹轶英在接下来的一章中集中探讨了退耕还林所带来的社会经济影响,并对工程可持续发展作了全面的分析。他们的分

析建立在由林草课题组委托开展的 7 个案例研究的基础上，这些案例研究的重点是退耕还林工程对农民和农村社会带来的影响。

林草课题组的研究结果发现，尚没有迹象表明退耕还林工程的实施使贫困面加大，但是，粮食补助政策却导致了当地粮食市场的扭曲，给当地粮食价格带来了压力，从而使以粮食生产为生的老百姓的收入下降。由于农业生产规模缩减，对农资的投入减少以及农产品加工规模下降等原因，退耕还林工程的实施在短期内对许多地方的经济带来了负面的影响。

2 几个关键的林业政策问题

林草课题组对这两大工程的研究表明目前的政策框架与实现森林（草地）永续保护和生产的目标之间存在着差距，另外，政府的补助不能抵消有关制约因素所带来的负面影响。权属不稳定、高税率、对国有企业和私人企业的补助标准不一致以及大量的政策扭曲挫伤了土地所有者或经营者恢复森林和草地并以可持续的方式管理森林和草地的积极性。对公有林地的管理水平较低，这应归因于过去森林过量采伐的历史，而不是缺少补助。这些研究的发现为林草课题组第二阶段的工作开展提供了主要思路。

与其他部门相比，林业部门向市场经济方向进行调整和改革的步伐较慢。实地调查和政策分析均表明政府应重新思考其在部门管理中发挥的作用，国家林业局需要调整它的管理范围。从根本上讲，主要存在两大问题：一是重新考虑政府如何管理公有林地的的问题；二是政府如何在国家总体目标的指导下对私人企业和林业企业管理、开发森林资源等活动进行监督、指导和鼓励。

对第一类问题，政府需要重新调整公有林地的管理模式，并逐步对国有林业企业进行分权改革。对第二类问题，国家林业局需要逐步发挥它的引导、监督和管理私人企业的作用，避免陷入项目投资和发展规划的具体工作。其中一个成功的关键是在确保实现中央政府为保护和管理森林资源所确定目标的前提下，逐渐将有关职能转交给私人部门，将管理权限下放给下一级政府部门。一旦分权管理和权力下放的目标和战略确定以后，政府将需要制定一个内在统一的战略来实现这种过渡和转变，平衡社会各个部门及整个国家之间的需要。

目前,林业部门的管理效率受高税率所制约(尤其是与农业部门相比)。另外,目前数量众多的征税主体和名目繁多的税费导致了税负的不稳定。地方政府需要利用税收收入对部门进行监督和调整,但是更低的和稳定的税收水平将有利于提高林业部门的绩效。为此需要解决的一些关键问题是,确定哪些部门的哪个层面上的政府有权决定征收税收,以及可以征收哪些税费、税费水平如何、怎样以最好的方式逐渐向新的税收制度转变。

由于对产权缺乏全面的认识及现实和法律上的产权脱节产生了一定的不确定性,挫伤了投资者对林业投资的积极性,从而使法律效力下降。实施家庭联产承包责任制后,集体林区的林业生产曾一度在我国的木材供应中发挥重要的作用,但将天保工程的实施范围扩大到集体林区却使改革以来所取得的一些成果毁于一旦。现行许多土地规章制度混乱和重叠进一步降低了土地利用效率和土地市场的效能。目前能够解决土地纠纷的独立可靠实体的缺乏及司法体制的不完善是制约林业部门发展壮大的关键因素。

最近几十年以来,国有林区的木材生产量迅速减少,以及最近在国有林区实行的森林禁伐政策显示了现行的森林采伐限额制度失去了应有的作用。另外,国家林业局在制定森林采伐限额时,不考虑不同的森林权属而采用一个全国统一的标准,这是对私有林地和集体林地权利的一种不必要的剥夺。国际经验表明可以在确保私有林地权利的同时实现林业的可持续经营。

中国加入 WTO 和获得亚太经合组织的成员国资格对林业部门的意义极为深远。由于关税已经降到非常低的水平,因此林业部门最需要关注的问题不是关税降低后的影响,而是那些限制政府对有关部门进行补助的一系列规定。中国仍需认真评价第二次贸易浪潮所引发的问题,中国政府已经开始对有关的林业政策作相应的调整。另一方面中国林业政策改革对世界的影响日益成为人们关注的焦点。

3 草业部门发展的一些问题

中国的草地在迅速退化,因此需要对现行的草地政策及实施情况进行深入的分析和评估。有关专家已经建议应该对草地发展过程中面临的环境制约因素、牧民的利益和愿望及能够实现整个社会目标(如提供更公平的社会服务和提高抵抗自然灾害的能力)的多种

选择方案等做更全面的考虑，在此基础上对现行草业政策的目标进行重新定位，使之朝着有利于可持续发展的方向前进。今后需要进一步探索家庭联产承包责任制在草原地区的适用性。同时需要从生态系统的角度开展一些研究，以更好地理解草地管理中所涉及的社会经济问题（尤其是在游牧地区）。

应该逐渐认识到草地的迅速退化和被沙丘所吞食很可能是过度放牧引起的，因此，今后在解决草原退化和沙化问题时应该集中致力于减少过度放牧的压力。减少过度放牧压力和加强放牧管理的一个可供选择的方案是进一步强调逐渐从羊毛生产向肉类和奶类生产过渡。这种向营养型动物产品的转变可能会受某些激励驱使，如羊奶的价格激励或市场安排。但是，政策改进需要大量的科学信息。为减少放牧压力而制定有关政策时需要取得如下的技术信息：天然草场生物量在草场生物总量中可利用的比例有多大才不会导致草场的生产力和草种结构发生变化。与此相类似，在制定治理沙化的政策时需要如下信息为基础：为达到降低水土流失的目标所需的地面覆盖率是多少。

在对以前所取得的经验教训进行总结的基础上，林草课题组提出了一些综合性的建议，这些建议分成两大部分：（1）与天保工程和退耕还林工程直接相关的建议；（2）涉及整个林业的相关政策的建议。第二部分的建议涉及 5 个对中国林业发展具有关键意义的政策内容：林业中的行政管理；税收和财政政策；林地权属；森林采伐的管理方法；林业和贸易协定。报告对上述每一条政策存在的问题、今后短期内需要进行的政策改革和研究的优先顺序进行了探讨。

致 谢

本书是许多机构和个人共同努力的结晶。中国环境与发展国际合作委员会林草问题课题组成员及其专家们提出了深入了解天保工程和退耕还林工程这两大政策对地方老百姓、基层组织和当地生态环境所造成的影响这一设想，课题组为了解和分析这些问题提供了指导和建议，这些是本书成形的基础。他们还寻求分析这些问题所需资金做出了努力。在此特别感谢世界银行的沈苏姗女士和福特基金会的莫雷先生，感谢他们两年来为林草问题课题组一系列活动的开展提供的有力支持。

感谢中国环境与发展国际合作委员会秘书处、福特基金会、世界银行、加拿大国际发展中心和澳大利亚国际农业研究中心为课题组的工作提供了慷慨的资金支持。

感谢澳大利亚国际农业研究中心的罗伯特·克莱门茨先生和岩·毕维治、北京大学的张帆小姐、中国科学院的李锐先生和温仲明先生、中国交通科学研究院的江玉林女士和孟林先生、甘肃草原研究所的任继周先生和世界银行的阿尔伯特·凯德先生为本书的起草和审阅所做的努力。

我们感谢本书各章作者们的耐心，并感谢他们提供了案例研究的背景资料并将各章的中文内容翻译成英文。我们还感谢世界银行的罗伯特·利弗耐西先生和伯纳丁先生分别为本书的编辑和校审所做的努力。

我们尤其应该提到乌力·施密特先生，如果没有他的极大努力和支持，本书将不能如期出版。另外，我们还感谢中国林业出版社的闻捷女士和陈利先生，他们为本书的出版提供了大量的指导和帮助。

感谢中国农业政策研究中心研究助理们为实地研究、报告的写作、翻译和出版所做的贡献，其中特别应该提到龚亚珍女士所提供的帮助。

主编：

徐晋涛，中国科学院地理科学和资源研究所中国农业政策研究中心

吉妮·卡其格里斯 顾问

安蒂·怀特 森林趋势

目 录

序

前言

致谢

第一章 天然林资源保护工程政策实施过程分析	(1)
1. 项目实施的基本过程	(1)
2. 不同级别政府单位的权力、职责与作用	(2)
3. 天保工程的队伍和人员	(3)
4. 有关管理规程	(5)
5. 资金管理	(7)
6. 监测与评估	(8)
7. 林业部门的能力	(9)
8. 集体林区的天保工程	(10)
9. 实施过程中存在的问题	(11)
10. 有关建议	(12)
第二章 天然林资源保护工程对地方经济和社会的影响	(14)
1. 简介	(14)
2. 对国有林业企业的影响	(15)
3. 天保工程对国有企业职工家庭和社区的影响	(20)
4. 天保工程对集体林区家庭和社区的影响	(23)
5. 对地方政府和公共设施以及社会金融服务的影响	(25)
6. 对以国有森林资源为生的农户家庭的影响	(30)
7. 对农村就业家庭和社区的影响	(30)
8. 结论	(35)
第三章 退耕还林工程政策实施过程分析	(36)
1. 规划与实施过程	(36)
2. 不同级别政府单位在实施中的权力分配、 职责与作用	(39)
3. 确定不同层次目标区(县乡村)确立	(41)
4. 组织与实施	(42)
5. 监测与评估机制	(44)

6. 资金管理	(46)
7. 实施过程中的问题	(48)
8. 有关建议	(50)
第四章 西部退耕还林（草）工程的效率与可持续性	(52)
1. 背景	(52)
2. 退耕还林（草）工程	(53)
3. 调查研究方法	(54)
4. 政策实施情况	(54)
5. 工程实施及政策的初步影响	(58)
6. 有关问题的讨论	(61)
第五章 结论和建议	(64)
1. 对天保工程和退耕还林（草）工程的回顾及建议	(64)
2. 对改进林业部门政策的建议	(68)
3. 结论	(74)
参考文献	