



中国退耕还林 政策系统性评估研究

STUDY OF THE SYSTEMATIC ASSESSMENT OF
CONVERSION PROGRAM OF CROPLAND TO
FOREST IN CHINA

刘诚
李红勋 / 著

20



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



中国退耕还林 政策系统性评估研究

Study of the Systematic Assessment of Conversion
Program of Cropland to Forest in China

刘 诚 李红勋 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国退耕还林政策系统性评估研究/刘诚, 李红勋
著. —北京: 经济管理出版社, 2010. 2

ISBN 978 - 7 - 5096 - 0888 - 3

I. ①中… II. ①刘…②李… III. ①造林—林业
政策—研究—中国 IV. ①F326. 20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 010549 号

出版发行: **经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京银祥印刷厂

经销: 新华书店

组稿编辑: 陈 力

责任编辑: 陈 力 谭婷婷

技术编辑: 杨国强

责任校对: 超 凡

720mm × 1000mm/16

11 印张 216 千字

2010 年 4 月第 1 版

2010 年 4 月第 1 次印刷

定价: 26.00 元

书号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 0888 - 3

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

序

退耕还林工程是党中央、国务院从中华民族生存和可持续发展的战略高度出发，为维护国家生态安全，实现人与自然和谐共进而实施的一项重大生态工程；是党和国家领导人着眼于经济和社会可持续发展全局，审时度势，面向新世纪作出的重大战略举措。

长期以来，人们盲目毁林开荒，造成水土流失，沙进人退，致使生态环境恶化，灾害频繁，付出了巨大代价。长江、黄河上中游地区已成为世界上水土流失最严重的地区之一，每年流入长江、黄河的泥沙量多达20多亿吨，其中2/3来自坡耕地。毁林开荒，陡坡耕种，不断加剧的水土流失，导致江河湖泊不断淤积，使两大流域中下游地区水患加剧，水资源短缺的矛盾日益突出，给国民经济和人民生产生活造成了巨大危害。这些生态危害不仅使自然资源日益枯竭、物种不断减少，而且还严重阻碍了社会经济的可持续发展。

退耕还林工程已经实施了10年，工程实施以来进展总体顺利，取得了举世瞩目的成就，在我国生态建设史上写下了光辉灿烂的篇章。退耕还林工程所完成的造林任务，相当于再造了一个东北、内蒙古国有林区，是我国生态建设的一项重大成就，工程实施地区不仅有效防治了水土流失问题，提高了水湖涵养能力，改善了江河源头地区的生态环境，增强了这一地区的防涝、抗旱能力，提高了现有土地的生产力，而且也为平川和中下游地区提供了生态保障，促进了平川和中下游地区工农业取得更快的发展。国家通过执行退耕还林补助等政策，改善了当地农民的生产生活条件，解决了重大民生问题。同时，退耕还林政策的实施在一定程度上改变了农民的传统耕种习惯，调整了农村产业结构，促进了地方多元经济发展。此外，退耕还林工程改善了农村基础设施，为农村经济发展创造了新的资源与环境条件，推动了社会主义新农村的建设。退耕还林工程的实施，促进了全国环境、经济、社会的协调，为社会经济的可持续发展打下了坚实的基础。

退耕还林工程是我国乃至世界上投资最大、涉及面最广、群众参与程度最高的一项生态建设工程，对于这样一个复杂的系统工程进行成就总结是十分必要的，但对这项工程未来延续下去的各项政策的完善和改进进行研究探索更为重要。本书正是针对如何采用科学方法，对这项政策进行系统的、有效的评估，运用政策学分析框架系统评估退耕还林工程政策实施全貌的路径，并从回顾退耕还



林政策制定背景开始，对执行过程和实施效果进行了系统性的全过程评估，避免了传统的单一效果评估所带来的“管中窥豹”、“盲人摸象”的弊病，在政策评估研究内容上具有较强的开拓性，在研究视角上具有较强的战略性，同时对今后退耕还林政策的完善进行了系统的、多角度和综合性的研究与探索，对于后续政策完善具有很强的参考价值。

退耕还林工程在我国生态体系建设中具有十分重要的战略地位，希望作者和更多关心退耕还林建设的仁人志士进一步创新研究方法，开展后续研究，为政策的完善和工程的顺利实施贡献智慧，这也是我的期盼。

中国工程院院士

2009年11月1日

目 录

1. 引言	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究对象、目的及研究意义	2
1.3 研究数据来源	3
1.4 研究的思路及结构安排	4
2. 研究基础	7
2.1 国内外退耕还林政策研究的文献评述	7
2.1.1 国内退耕还林研究评述	7
2.1.2 国外退耕还林研究评述	12
2.1.3 国内外退耕还林研究评述小结	14
2.2 退耕还林政策评估研究的理论基础	15
2.2.1 公共政策分析及评估理论	15
2.2.2 公共产品理论及行政补偿理论	17
2.2.3 外部效益理论与环境公平理论	18
2.2.4 可持续发展理论及公共管理理论	19
2.2.5 经济增长与资源环境相互影响理论	20
3. 退耕还林政策体系及评估框架	22
3.1 退耕还林工程简析	22
3.1.1 退耕还林工程规划简况	22
3.1.2 退耕还林工程的历史进程	24
3.2 退耕还林政策体系分析	27
3.2.1 退耕还林政策体系	27
3.2.2 退耕还林相关政策规定	31
3.3 退耕还林政策评估框架	39
3.3.1 退耕还林政策评价体系的思路	39



3.3.2	退耕还林政策评价框架和内容	39
3.3.3	建立退耕还林政策评价指标的原则	41
3.3.4	退耕还林政策评价指标体系	42
3.3.5	退耕还林政策评价方法	43
4.	退耕还林政策制定背景回溯分析	56
4.1	退耕还林政策制定的全球背景	56
4.1.1	可持续发展和生态文明成为世界各国的共识	56
4.1.2	世界几大林业生态工程的做法及分析	58
4.2	国外实施退耕还林的目的和背景	61
4.3	我国实施退耕还林政策的现实背景及分析	62
4.3.1	我国森林生态系统的退化现状	63
4.3.2	我国土地荒漠化和沙漠化呈扩大趋势	64
4.3.3	我国的水土流失面积不断扩大	68
4.3.4	我国水土流失的原因	72
4.4	退耕还林政策制定的社会经济环境分析	74
4.4.1	政策制定时期的国民经济发展概况	74
4.4.2	退耕还林政策实施前国家粮食生产及储备情况	77
4.5	本章小结	79
5.	退耕还林政策实施进展分析	81
5.1	退耕还林政策的实施进展状况	81
5.1.1	退耕还林政策实施的总体概况	81
5.1.2	退耕还林政策实施的历年情况	83
5.1.3	退耕还林具体政策的执行情况	87
5.2	退耕还林政策实施进展状况分析	92
5.2.1	退耕还林政策实施中出现的偏离	92
5.2.2	退耕还林政策实施发生偏离的原因分析	93
5.3	本章小结	97
6.	退耕还林政策效果的多维度评价与分析	99
6.1	维度1:生态目标实现程度	99
6.1.1	退耕还林实现了森林资源的增加	99
6.1.2	退耕还林遏制了水土流失的进一步恶化	101
6.1.3	退耕还林进一步减少了沙化土地面积	102

6.2 维度 2:对农民收入的影响	102
6.3 维度 3:对农村经济的影响	105
6.3.1 退耕还林对农村劳动力就业的影响	105
6.3.2 退耕还林对退耕地区粮食产量的影响	106
6.3.3 退耕还林对农村经济结构的影响	108
6.4 维度 4:对粮食安全的影响	110
6.4.1 粮食安全的基本内涵及本质	111
6.4.2 退耕还林后我国粮食产量变化情况	114
6.4.3 退耕还林对粮食安全的影响	116
6.5 本章小结	120
7. 退耕还林政策效果的综合评估	122
7.1 退耕还林政策的多目标评价	122
7.2 指标及属性的确定方法	123
7.2.1 指标的确定	123
7.2.2 确定指标集属性值	128
7.2.3 属性集的规范化	129
7.3 指标权重的确定	130
7.3.1 层次分析法工作原理	130
7.3.2 指标权重的确定	133
7.3.3 综合评价计算方法	135
7.4 退耕还林政策综合评价方法的应用	135
7.5 本章小结	136
8. 研究结论及政策建议	138
8.1 研究结论	138
8.1.1 退耕还林政策的出台符合时代背景	138
8.1.2 退耕还林政策执行虽有偏差但总体进展顺利	138
8.1.3 退耕还林政策多维目标基本实现	139
8.1.4 退耕还林政策综合效果显著	139
8.2 政策建议	140
8.2.1 加强政策调研和论证	140
8.2.2 提高政策制定参与性	140
8.3 本书创新点及研究展望	141
附录:中国退耕还林大事记	142

参考文献	150
后记	165

1. 引言

1.1 研究背景

在我国 20 世纪末开展的六大林业生态工程中,退耕还林工程是中国林草业生态建设史上涉及面最广、规模最大、投入最多、政策性最强、与农民关系最密切的生态工程。

长期以来,我国生态环境边治理边破坏的现象一直十分严重,并呈不断恶化的趋势,加剧了自然灾害,加大了受灾地区的贫困程度,给国民经济和社会发展造成了极大的危害。特别是 1998 年长江和松花江、嫩江流域发生的特大水灾,使全国上下都强烈地意识到,加快林草植被建设,改善生态环境已成为全国人民面临的一项紧迫的战略任务,是中华民族生存与发展的根本大计。1999 年,我国粮食产量继 1996 年、1998 年之后第三次跨过 1 万亿斤大关,全国粮食库存 5500 亿斤,加上农民手里的存粮 4000 亿斤,全社会存粮近 1 万亿斤,相当于全国一年的粮食产量,粮食出现了阶段性、结构性、区域性供大于求的状况。特别是随着改革开放的不断深入,我国综合国力显著增强,财政收入大幅增长,为大规模开展退耕还林奠定了坚实的经济基础和物质基础。

退耕工程按照突出重点,先易后难,先行试点,稳步推进的原则进行实施。1999 年率先在四川、陕西和甘肃三省开展了退耕还林的试点工作,从此拉开退耕还林试点工作的序幕。2000 年试点工作扩大到 17 个省(区、市)的 188 个县。2001 年,退耕还林在中西部地区的 20 个省(区、市)和新疆生产建设兵团的 224 个县展开。在认真总结试点的成功经验基础上,2002 年退耕还林还草工程正式启动,范围包括全国 25 个省(区、市)及新疆生产建设兵团。2007 年,为了完善退耕还林工程政策、巩固退耕还林工程成果,党中央、国务院高度重视,在有关部门充分调研的基础上,国务院下发了《关于完善退耕还林政策的通知》,决定延长一个补助周期,继续对退耕农户给予适当的现金补助;中央财政安排一定规模资金,作为巩固退耕还林工程成果专项资金,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、生态移民以及补植补造,并向特殊困难地区倾斜等原则性规定。退耕还林工程向着完善政策、巩固成果、确保质量的方向稳步推进。

退耕还林工程政策经过 10 年的实践,工程进展总体顺利,成效显著,在生态和社会效益方面发挥了重要作用。据《2008 年中国林业发展报告》数据显示,2007 年完成造林面积 112.47 万 hm^2 (含京津风沙源工程中 6.87 万 hm^2),其中退耕地造林 8.53 万 hm^2 ,配套荒山荒地造林 100.25 万 hm^2 ,无林地和疏林地新封山育林 3.69 万 hm^2 。退耕地造林面积中,生态林的比重达到 86.22%; 25° 以上坡耕地退耕面积占 24.70%;严重沙化耕地退耕面积占 21.58%。全年完成种草面积 4.07 万 hm^2 。西部 12 个省区(含新疆生产建设兵团)共完成 59.18 万 hm^2 的退耕还林任务,占退耕工程总造林面积的 52.62%。2007 年粮款兑现涉及 899.46 万 hm^2 退耕地,当年粮食补助资金 226.71 亿元,当年生活费兑现金额 27.03 亿元。2007 年退耕工程完成投资达到 235.14 亿元,其中中央财政专项资金 189.97 亿元,占 80.79%。全年粮款兑现涉及近 3000 万农户。自 1999 年工程试点以来已累计完成退耕地造林 904.98 万 hm^2 ,配套荒山荒地造林 1262.13 万 hm^2 ,新封山育林 159.52 万 hm^2 。累计粮食补助资金总计 1202.42 亿元,累计生活费兑现金额总计 139.28 亿元。

通过统计公报可以看出,退耕还林政策实施 10 年来,已经取得了很好的社会经济效果,但这些统计数据并不能说明的是:这些社会经济效果是以怎样的代价取得的。而这个问题的答案,只有在对退耕还林政策进行全面的评估之后才能得到。同时,由于最初政策设计比较仓促,使得政策执行结果与预期存在一定差距。尽管各级政府及林业主管部门采取了多种办法来推进工程的顺利实施,想实现“退得下,还得上,能致富,不反弹”的政策目标,而实践中却表现出了诸多制约和影响退耕还林工程的政策因素。特别是在第二轮补助政策到期后,如何保证退耕还林稳得住、不复耕,将是考验国家生态可持续战略的重大问题。这些问题仍迫切需要进行深入的研究。

1.2 研究对象、目的及研究意义

退耕还林还草政策过程是本书的研究对象。具体来说,退耕还林还草政策的试点示范、政策的制定及其执行、政策在执行过程中的调整、政策实施之后的结果都是本书的研究对象。正是通过对政策全过程的分析与评估,才能客观地发现政策运行过程中存在的问题,然后找到解决问题的途径。

本书的研究目的与公共政策分析与评估的宗旨没有什么区别。具体来说,通过对政策过程的分析与评估,及时、准确、客观地对政策执行过程中所出现的各种现象和问题,借助于统计工具进行合理的解释和说明,寻找问题的原因并提出可行的建议。另外,对政策制定时期的社会经济环境以及政策制定的前期准备情况进行必要的分析,也可以发现政策过程中各种问题发生的深层原因。因为,政策制定的前期准备工作有可能并不完备,存在一些势必影响政策执行的重要因素却并没有获得应有的注意。但无论在什么情形下,政策目标的实现程度、目标实现的成本始终是进行政策分析与评估的主要内容,最终目的就是通过分析与评估来为决策者进行必要的政策调整提供依据,或者是控制政策成本,以较小的代价获取同样的政策目标。

虽然目前有很多关于退耕还林的评估,但大多均集中于退耕还林地区的社会经济影响,至于在宏观层面的影响,如退耕还林对我国社会经济发展所产生的影响等并没有做出较系统的说明。另外,从目前所开展的评估工作来看,大多数只是从工程的角度来进行评估,而将退耕还林作为一项公共政策运用公共政策分析框架来开展评估的研究还较为缺乏。因此,在国家投入了大量的粮食和现金补助之后,由此而产生的全部影响迫切需要从政策科学的角度,运用政策科学中客观可行的政策分析和评估方法,科学地构建起多角度政策评估体系,对政策所产生的预期的和非预期的、积极的和消极的影响进行科学的评估。

因此,应用政策评估方法开展退耕还林还草政策的分析和评估具有非常重要的现实意义,本书的研究将以完整的退耕还林政策过程为对象,即以退耕还林政策的制定、执行和效果为分析和评估的对象,尝试借鉴政策学、经济理论中的有关研究成果,对我国退耕还林政策进行全面系统的分析和评估,建立起退耕还林政策分析评估体系及具体评估指标,探索退耕还林政策效果评估的可行途径和有效办法,以促进退耕还林工程的持续发展,为政府决策提供借鉴和参考。因而,本研究对于可持续地科学实施退耕还林工程,促进林业可持续发展,构建和谐林业,保障林农利益,也有着较为重要的研究意义和实践指导意义。

1.3 研究数据来源

本书的数据使用量较大,在此有必要对本书中的数据来源进行必要的说明。退耕还林还草政策的总体进展情况方面的数据,主要来源于国家林业重点工程的监测报告;在本书的第五章、第六章中所使用的数据,主要采用了《国家林业重点工程社会效益监测报告》(2002~2008年)。而其他章节中的数据均来源



于公开的文献资料，数据出处均在文中进行了说明。

1.4 研究的思路及结构安排

本书在进行退耕还林还草政策的分析与评估时，遵循公共政策评估的一般思路。考虑到本书所进行的评估不仅是政策的事后评估，即政策效果的评估，而且是将退耕还林还草政策的完整过程作为评估分析的对象，所以本书的评估既包括政策的事前追溯评估，即政策制定的社会经济环境分析，也包括政策执行过程的分析与评估，还包括政策效果的分析与评估。这样，退耕还林还草政策制定及实施的社会经济环境分析、退耕还林还草政策执行过程的分析与评估以及退耕还林还草政策效果分析与评估就构成了本书开展研究的基本思路。

在进行退耕还林还草政策的分析评估时，为了获得全面、客观有效的政策评估报告，势必要求成熟的理论指导和方法的借鉴。政策科学成为一门独立学科的时间并不长，目前仍然处于不断发展完善的过程中，特别是一些政策科学领域的重大问题仍存在不同的意见，但总体而言，政策科学已经有了比较完善的理论体系。但随着政策研究在实践领域的广泛运用，公共政策评估的技术与方法在经过不断的总结和完善后，逐渐为大多数政策研究学者所接受，因而在公共政策研究领域已经存在一些比较成熟的政策分析方法。无论是公共政策理论方面，还是政策分析与评估的方法与技术方面都将成为本书研究的重要支撑。具体来说，政策科学是本书开展退耕还林还草政策分析与评估的理论基础，而政策科学中各种评估模型与方法就构成了本书的分析与评估的方法来源。

在退耕还林还草政策分析与评估的理论基础和方法确定以后，剩下的事就是要寻找分析与评估最为核心的要素——政策目标了。可以认为，政策目标是开展政策分析与评估的最基本而又最重要的要素，如果政策目标不能确定，或者目标模糊，那么随后进行的分析与评估都将迷失方向。政策目标可以说是贯穿政策全过程的重要线索。政策在制定的时候就必须首先解决目标问题，或者说政策出台是为了解决什么问题必须清楚；在政策实施阶段，可以说所有的政策措施都是为了保证政策目标的顺利实现；而在政策效果分析阶段，政策目标的实现程度、目标实现的代价、在目标实现的同时还产生了哪些预期之外的现象或结果等等均是分析评价的对象。

需要指出的是，政策科学在国内仍处于推广和介绍的阶段，政策的分析与评估工作在国内还没有大规模开展，至于结合我国的实际情况，对那些相对比较成熟的政策分析与评估标准和方法在国内能否适用以及适用的程度，国内的政策学

者并没有一致的认识。所以本书在研究的起始阶段,有必要在回顾国内外政策科学研究,特别是公共政策分析与评估方面的研究进展的基础上,结合我国实施的退耕还林还草政策的实际情况,选择合适的评估标准和评估方法。当然,对国内学者关于退耕还林还草政策研究现状,进行必要而有益的回顾是很有意义的。

基于上述研究思路,本书结构安排如见图 1-1 所示。

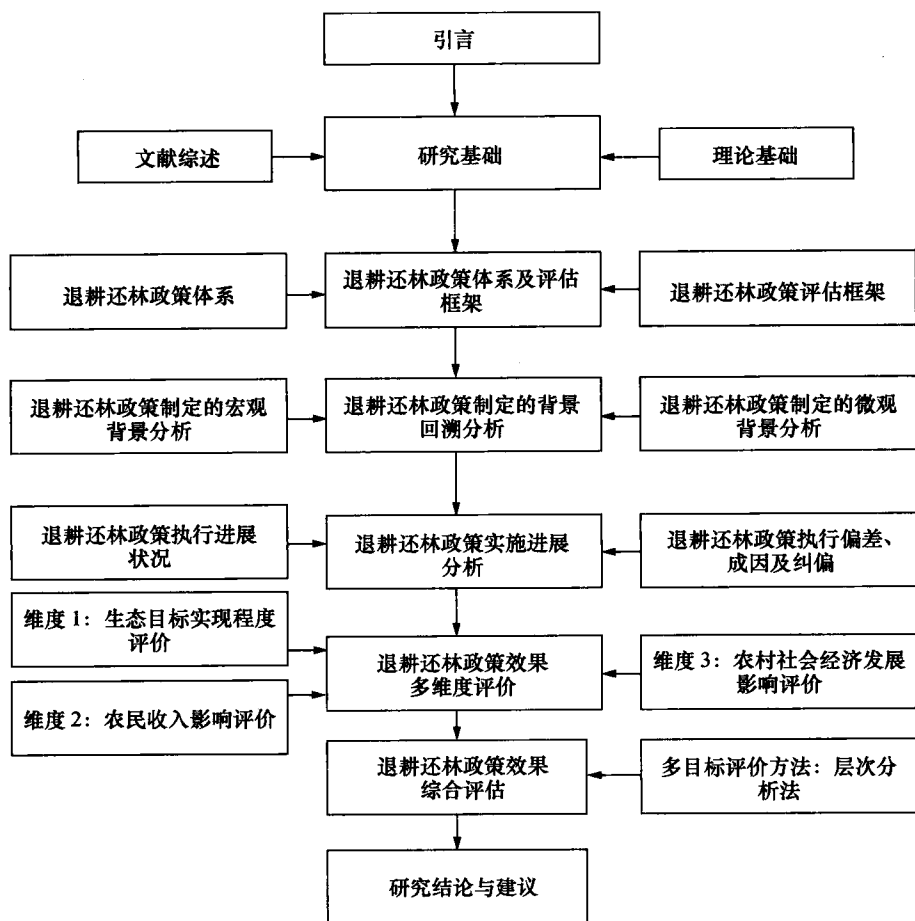


图 1-1 本书研究思路及结构安排

第一章引言,首先对全书研究框架进行总体安排,具体介绍全书的研究背景、研究对象、研究目的、研究意义、研究数据来源及研究思路等。第二章主要对国内外退耕还林政策研究状况进行简要的回顾和综述,并较为系统地总结出与退耕还林政策分析和评估相关的理论基础,为后续研究奠定基础。第三章首先介绍退耕还林工程规划简况及工程历史进程,进而分析退耕还林政策体系,并提出



退耕还林政策的评价框架,包括具体的评价思路、评价原则、评价内容、评价指标体系及具体的评价方法。第四章至第七章借鉴公共政策学的逻辑分析框架,分别从政策制定、政策实施进展及政策效果三个角度进行退耕还林政策全过程分析与评估。第四章侧重回溯分析退耕还林政策制定的宏、微观背景,以揭示退耕还林政策制定的必要性和重要性。第五章侧重分析退耕还林政策实施进展状况,分析和评价政策实施进展的轨迹及实施过程中存在的偏差、成因及纠偏举措。第六章分别从退耕还林的生态目标实现程度、退耕对农民收入的影响、退耕对农村社会经济结构的影响、退耕对粮食安全的影响等多个维度对退耕还林政策效果进行分析与评价。第七章基于层次分析法,运用多目标评价框架,围绕政策目标较为系统地构建一套评估指标体系,对退耕还林政策效果进行综合评估。第八章总结全书研究,得出相关研究结论和本书研究的创新点,并提出相关促进退耕还林工程持续发展的政策建议。

综合本章所述,通过对研究背景的介绍,阐明了开展本书研究的必要性和重要性,并进一步指出开展本书研究的目的和意义,并在总体上介绍了本书研究的基本思路、主要内容和具体结构安排。因此,本章大致勾勒出了本书研究的概貌,为后续的研究进行了统筹安排,是本书研究的基础部分。

2. 研究基础

2.1 国内外退耕还林政策研究的文献评述

2.1.1 国内退耕还林研究评述

我国于1999年开始实施退耕还林还草的试点和示范工作。随着退耕还林还草政策在全国的正式实施,退耕还林还草涉及25个省(自治区、直辖市)的1897个县,国家为此投入巨额资金,工程区的政府、企业和农户付出巨大的放弃经济发展的机会成本,工程的持续性正在受到工程执行效率、资金和粮食发放的持续性、自然灾害等多种因素的考验,这些有关工程进展及其影响方面的信息需要有通畅的渠道传达给决策者、工程管理人员以及公众。因此退耕还林还草政策的实践层面迫切需要对退耕还林政策进行科学可行的客观评估,这种来自政策实施过程中的内在要求也引起了政府和学术界的高度重视和研究热情。

退耕还林还草工程不仅是一项长期的生态环境建设工程,而且是一项复杂的系统工程,涉及多部门、多学科、多领域。退耕还林工程的顺利实施需要有强大的研究支撑。随着退耕还林工程的全面展开,国内外对退耕还林问题研究成果较多,已有许多专家学者针对工程实施情况、工程管理、工程政策问题、工程技术措施、工程成效、工程影响、工程监测等方面进行了有价值的研究(柯水发,2007)。因此,本书主要就工程政策目标研究、工程影响评估及效益评价、工程监测等方面研究进展做一简要综述。

2.1.1.1 工程政策目标研究方面

国内学者在研究退耕还林政策时,首先大多要对政策目标进行各自的界定。2000年由国家林业局、国家计委、财政部共同下发《关于2000年长江上游、黄河中上游地区退耕还林还草试点示范工作的通知》,这标志着退耕还林公共政策在我国正式开始实施。2002年国务院审议通过我国《退耕还林条例》,使我国退耕还林政策完成了公共政策法律化程序。从《通知》到《退耕还林条例》,对退



耕还林公共政策的基本目标包括：①长江和黄河上中游等地区的森林生态系统基本得到恢复；②促进农民增收和贫困地区农民脱贫致富奔小康；③促进农村生产要素优化配置，包括农村劳动力转移，农村产业结构调整，加快地方经济发展（张鸿文，2003）；④减轻当前我国粮食结构性过剩的损失（奉国强，2000）。国家计委产业发展研究所马晓河（2003）认为，按照“入世”承诺，从2001年到2004年，中国粮食进口配额量由163.09万t增长到2215.6万t，我国应充分把握当前国内粮食供给丰裕的良机，将25°以上坡耕地退下来，发展牧草等生态产品，要把政府加大对退耕还林等生态建设投资作为解决“三农”问题的政府三大支农政策之一。

大量评估研究较为一致地认为，生态目标是国家退耕还林政策的根本目标。秦玉才等（2001）认为，退耕还林政策就是基于对1998年长江特大水灾所包含的一系列生态问题的根本性解决而提出的。虽然人们也担心大面积退耕会造成粮食总产量减少，维持长期粮食安全仍然是合理的政策目标（朱晶，2003）；但主流观点仍然认为，不能把维护粮食安全简单地理解为粮食总产量的增加，由于退耕还林生态作用对耕地起到了保护作用，客观上保护了粮食生产能力，在一个更良性的环境下维护了粮食安全（李育材，2001）。

一些学者还对中外退耕还林的政策目标进行了比较研究。支玲（2001）认为，发达国家退耕还林是在经济高度发展的基础上进行的，直接动因是为了解决农业现代化生产带来的粮食等农产品过剩问题，且停耕压缩粮食生产受到政府高额补贴政策的鼓励。我国农业生产落后，抵御自然灾害的能力弱，粮食安全问题尤为重要，退耕粮食自给压力大。杨继平（2002）分析了英国退耕还林政策目标的动态性和高额补贴问题。英国最初退耕还林的目的是发展用材林，近些年改变为防风保土、拓展森林游憩区域。其森林大约有1/3是通过退耕还林和退牧还林方式增加的，国有林区的森林绝大多数是采取国家收购土地后实行退耕、退牧还林而建成的。20世纪90年代以来，英国实行了远远高于我国的退耕、退牧还林的补贴政策。陈大夫（2001）介绍说，到1990年，美国联邦政府农业部对容易发生土壤侵蚀的4775万 hm^2 的耕地实施了“保护计划”（Conservation Reserve Program）管理，包括为期10年的休耕或永久性地退耕种草、退耕植树。作为补偿，农业部每年向该计划的参加者（农户）支付一定数量的补助金，并向永久性退耕种草或退耕植树的农户，一次性支付其种植费用总额一半的补助金。

具体来说，国内学者对退耕还林政策目标的研究主要集中在四个方面。首先是关于政策目标差异性的讨论。中国社科院农村发展研究所李周（2001）指出，政府和农户（企业）的退耕还林还草目标是有差异的。政府追求的是实现特定目标的成本最小化或特定投入的水土流失减量最大化，农户（企业）追求的是特定收入的要素投入及风险最小化或特定要素投入的收入最大化。支玲、邵爱华