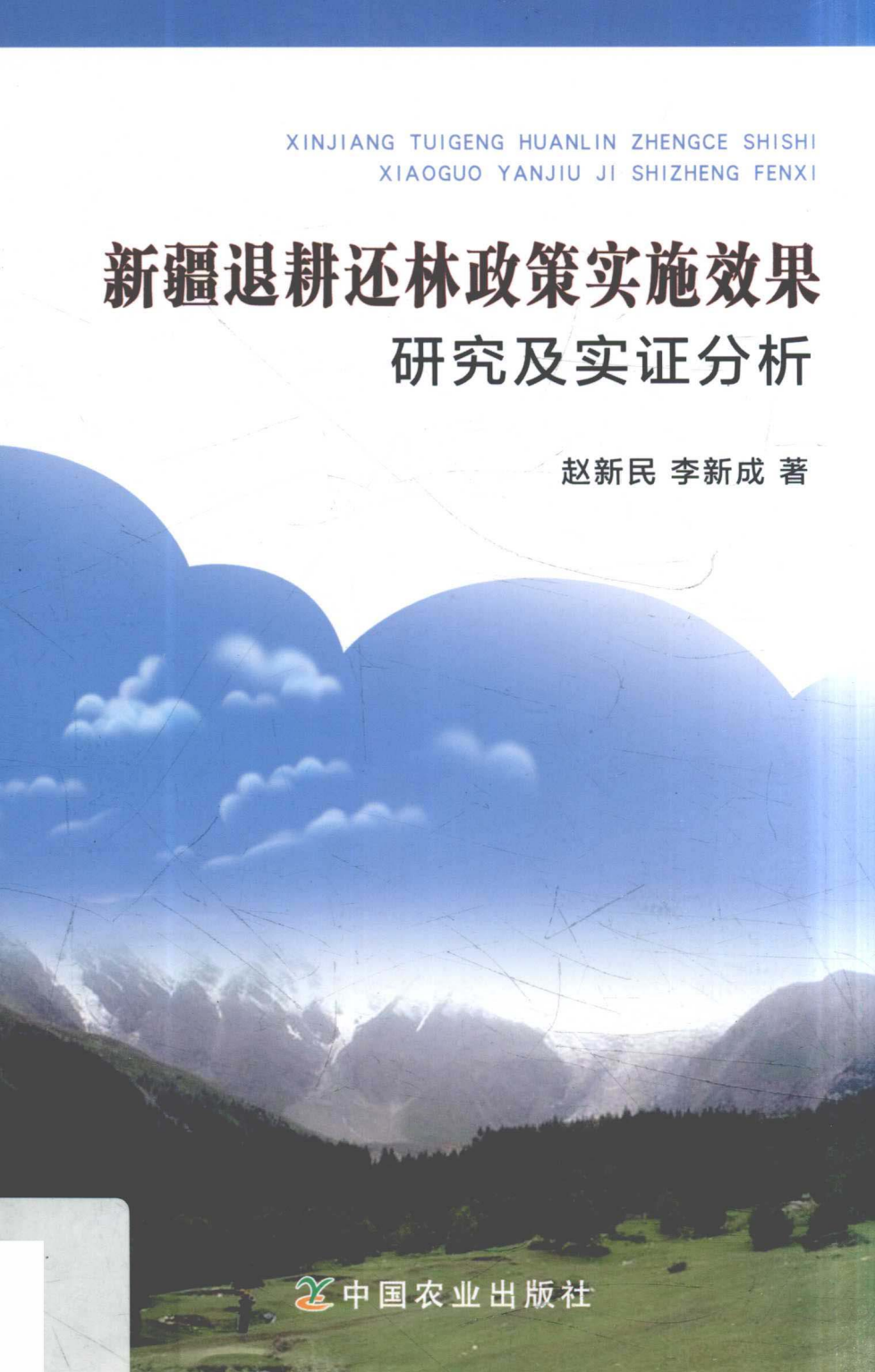


XINJIANG TUIGENG HUANLIN ZHENGCE SHISHI
XIAOGUO YANJIU JI SHIZHENG FENXI

新疆退耕还林政策实施效果 研究及实证分析

赵新民 李新成 著



 中国农业出版社

新疆退耕还林政策实施 效果研究及实证分析

赵新民 李新成 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新疆退耕还林政策实施效果研究及实证分析 / 赵新民, 李新成著. —北京: 中国农业出版社, 2016. 12

ISBN 978-7-109-22429-2

I. ①新… II. ①赵… ②李… III. ①退耕还林-林业政策-研究-新疆 IV. ①F326.274.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 290356 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)
(邮政编码 100125)
责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 6.25

字数: 160 千字

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

为促进人与自然和谐发展，改善生态环境，2002年国家正式启动的“退耕还林”政策，并进一步颁布了《退耕还林条例》。退耕还林以生态效益为目标，其公共产品性质明显。由于国家对退耕还林的财政支持和补偿制度是有限期的，笔者对其可持续性持有怀疑态度。

基于此2005—2007年期间，作者对新疆退耕还林政策实施进行了跟踪调研，运用相关经济理论分析了新疆退耕还林政策与农民行为倾向的关系，揭示其中所存在的问题，认为要实现宏观公共政策目标和农户微观经济效益目标的统一就必须延长补偿期限，进而提出政策选择与安排，研究结论为完善退耕还林政策发挥了参政作用。

2014—2015年期间，作者再次跟踪退耕还林政策实施状况，重点选择了新疆兵团第七师调查研究，以反映退耕还林政策还存在的问题，提出了把退耕还林和农业结构调整、三化建设相结合，加大制度创新，完善退耕还林制度的建议，希望为促进新疆秀美山川

建设再次起到参政作用。

由于作者水平有限，文中观点和表述不到之处敬请读者谅解。

目 录

前言

上篇：新疆退耕还林政策与农户行为倾向研究

摘要.....	3
第 1 章 引言	5
1.1 研究背景及意义	5
1.2 国内外退耕还林实践和研究述评	7
1.3 研究范畴界定.....	22
1.4 研究内涵、方法及技术路线.....	24
1.5 研究特点、关键点和不足之处	25
第 2 章 退耕还林政策实施的理论基础	29
2.1 公共政策理论.....	29
2.2 制度经济学理论	31
2.3 经济学理论	32
2.4 博弈论	33
2.5 生态学理论	34
第 3 章 新疆退耕还林政策的环境与要素分析	35
3.1 新疆退耕还林的背景及条件.....	35

3.2	政策研判的基本假设	41
3.3	新疆退耕还林政策目标和原则	44
3.4	退耕还林政策主体	46
3.5	退耕还林政策客体	49
第4章	新疆退耕还林政策的主体及影响因素分析	51
4.1	新疆退耕还林工程的进展	51
4.2	实地调查概况	55
4.3	农户对退耕还林政策态度和行为分析	57
4.4	政府及相关部门对退耕还林政策的态度和 行为分析	59
4.5	政策实施中农民、政府及相关部门的互动分析	61
4.6	退耕还林政策实施的影响因素分析	62
4.7	结论	71
第5章	新疆退耕还林政策的博弈分析	72
5.1	博弈主体及基本要素	73
5.2	博弈模型	77
5.3	现行政策刚性执行条件下的博弈	82
5.4	改进后政策执行条件下的博弈	87
5.5	结论	92
第6章	新疆退耕还林政策的选择与安排	94
6.1	及时开展退耕还林的深入调查	94
6.2	完善退耕还林政策的机制	96

6.3 积极做好政策执行的组织管理工作	102
6.4 促使政策实施科学化、民主化	105
第7章 结论	107
参考文献	109
附录 关于退耕还林的调查问卷	112

下篇：新疆生产建设兵团第七师退耕还林 政策实施调查研究

摘要	117
第1章 绪论	119
1.1 研究背景与研究意义	119
1.2 相关研究现状	122
1.3 主要研究内容	132
1.4 研究方法与技术路线	134
第2章 相关概念界定与理论依据概述	137
2.1 相关概念界定	137
2.2 理论依据	139
第3章 研究区概况与退耕还林政策实施现状	144
3.1 研究区概况	144
3.2 退耕还林工程现状	146
3.3 第七师工程管理现状	150

3.4 第七师林地保护利用的重点、难点	152
第4章 第七师退耕还林政策实施调查概况	153
4.1 农户调查原理	153
4.2 第七师退耕还林政策实施调查结果分析	156
第5章 第七师退耕还林政策实施过程中存在的 主要问题	165
5.1 政策支持不足	165
5.2 职工认识水平不够	167
5.3 工程管理存在问题	169
5.4 林业产业发展滞后	171
5.5 林地保护不当	171
第6章 第七师退耕还林工程后续发展对策建议	174
6.1 完善政策制定与规划设计	174
6.2 解决职工自身存在的问题	177
6.3 创新工程管理	179
6.4 加快林业产业发展	180
第7章 结论	182
参考文献	185

上篇：

新疆退耕还林政策与 农户行为倾向研究

摘 要

退耕还林作为促进西部社会经济可持续发展的重要公共政策，以生态效益为目标，近年来取得了明显的效果。2002年底国务院颁布的《退耕还林条例》指出国家对退耕还林户提供失地补偿（期限一般为8年）。失地补偿短期内解决了退耕还林政策生态目标与农民收入目标的矛盾，但在市场经济条件下，与农民收入最大化的微观目标的对立是显而易见的，如果不能有效实现宏观公共政策目标和微观经济效益目标的统一，就很难从根本上解决可持续发展的问题。正是在这一基础上，笔者将在市场经济条件下，以当前退耕还林政策为前提，分析新疆退耕还林政策与农民行为倾向的关系，揭示其所存在的问题，进而提出政策的选择与安排。

本研究首先对国内外退耕还林的实践和研究进行了述评，指出退耕还林政策的实施不仅应该关注工程实施的成功与否，更应该关注失地补偿期限结束后退耕还林政策的可持续性問題。

其次，笔者阐述了本研究所依据的公共政策学、微观经济学、制度经济学、博弈论、生态学等理论，分析了新疆退耕还林政策实施的环境与要素等，确定了研究的依据和范畴。

再次，笔者以实地调查资料为基础，运用相关理论对新疆退耕还林政策选择和农户行为倾向进行分析，着重研究政策选择与农户行为倾向的博弈，发现现有政策的缺失及存在问题，

并提出其发展机理和模型。

最后，基于上述分析提出退耕还林政策的选择与安排。

关键词：退耕还林政策；农户行为；博弈

第 1 章 引 言

1.1 研究背景及意义

地球是人类生存和发展的物质基础，但人类进入 20 世纪以后，科学技术的进步强化了人们改造自然的能力，带来了生产力的迅猛发展，促成了社会的空前繁荣，当人们陶醉在这些成就和辉煌之时，人类也被一系列的问题所困扰。随着发展，大气污染、环境污染、森林消失、土地退化、水土流失、生物多样性减少等问题愈加严重，其中森林减少又成为所有问题的核心之一。

新中国成立以来，在“以粮为纲”的政策指导下，全国各地大面积毁林开荒，对中国生态环境破坏极大，但却具有历史必然性。自 20 世纪 70 年代末开始经济体制改革，经济上取得了巨大的成就，国民生产总值和居民收入成倍增长，在生产水平不断提高的同时，中国也遇到了其他发达国家一样在经济发展初期所产生的生态问题。森林破坏严重，资源消耗巨大，森林减少，水土流失严重，水旱灾害频现日益成为中国经济进一步持续发展必须解决的问题。1997 年的黄河断流累计 226 天，创历史最高纪录，给下游的工农业重要省份山东省造成了

严重的经济损失。1998 年的长江洪水夺去了许多生命并造成了重大的损失,灾后反思,人们开始把目光转向长江、黄河中上游已遭到严重破坏的天然林资源。这两件事成为启动退耕还林还草工程的直接诱因,促使中国实施退耕还林工程。

退耕还林是促进人与自然和谐发展,改善生态环境的重大举措,也是促进农村结构调整的有效途径,直接关系到农民的生活以及长远利益。1999 年 8 月,朱总理在考察治理黄土高原水土流失情况时,提出了“退田还林(草)、封山绿化、个体承包、以粮代赈”。2000 年 3 月,退耕还林还草试点正式启动了长江上游的云南、贵州、四川、重庆、湖北和黄河上中游地区的山西、河南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆及新疆生产建设兵团(以下简称兵团)等 13 个省区的 174 个县。6 月又启动了湖南、河北、吉林和黑龙江 4 省 14 个县。从此,在我国西部掀起了一场退耕还林(草)的绿色革命。2002 年正式启动的“退耕还林”政策经过几年的宣传、试验和推广,其长期性、战略性已经深入人心。

作为促进国民经济可持续发展的重要公共政策,退耕还林以生态效益为目标,其重大意义是不言而喻的。2002 年 12 月国务院进一步颁布了《退耕还林条例》,为政策实施提供了法律保证。但制度建设仍显得相对滞后,从而导致缺乏有力的保证。从具体政策看,国家对退耕还林提供财政支持,并制订了农民失地补偿制度,短期内解决了退耕还林政策生态目标与农民收入目标的矛盾。但财政支持和补偿制度不是无限期的,就当前做法而言,对于生态林补助期限一般为 8 年,经济林补助期限一般为 5 年,并以此基础实现良性循环,对于这一点,笔

者持有怀疑态度。在市场经济条件下,这一做法本身不能促进生态效益目标的最终实现,换句话说,与农民收入最大化的微观目标的对立是显而易见的,如果不能有效实现宏观公共政策目标和微观经济效益目标的统一,就很难从根本上解决可持续发展的目标。新疆地域辽阔,绿洲生态的多样性使退耕还林政策的实施更为复杂,在检验退耕还林政策效果上更具典型性。

正是在这一基础上,笔者将在市场经济条件下,以当前退耕还林政策为前提,分析新疆退耕还林政策与农民行为倾向的关系,揭示其中所存在的问题,进而提出政策选择与安排,为促进可持续发展和建设西部秀美山川提供理论和实践支持。

1.2 国内外退耕还林实践和研究述评

1.2.1 国外退耕还林实践和研究述评

国外的退耕还林最早始于美国、英国、法国和德国等发达国家,其中以美国较为典型。俄国虽然土地辽阔,但近年来土地荒漠化、盐碱化严重,也采取了一定措施,但由于措施不到位,效果受到影响。因此,对于国外退耕还林的实践和研究以美国和俄国为典型。

对退耕还林的实施美国开始较早。到19世纪下半叶,美国已经成为一个工业化国家,但多年的毁林开垦,导致了大片森林的消失。纽约州18世纪末的森林覆盖率50%左右,到1900年下降到不足20%。森林的大量砍伐,带来了严重的环境问题。

第一次世界大战之后，美国的经济繁荣掩盖着深层次的矛盾，到 20 世纪 20 年代，随着泡沫经济的破灭和股市的崩溃，引发了一场波及世界的经济衰退。经济大萧条使农产品价格下降，产品过剩，生产费用也不断增加，农场破产，工人失业，土地荒芜。城市和乡村失业工人抗议、游行不断，整个社会动荡不安。据资料记载，此时农业中出现了严重的问题，农场主的总收入从 1929 年的 139 亿美元减至 1932 年的 64 亿美元，他们的净收入减少了 2/3 以上，即从 63 亿美元减至 19 亿美元，农场主的产品售价指标从 1929 年的 148 降至 1932 年的 65。1933 年罗斯福总统决定成立森林资源保护队，吸收失业人员就业，保护森林资源，开展植树造林。这一行动，被人们称之为“罗斯福造林大军”。

面对生态环境恶化和农场破产的现实，纽约州政府制定了《休伊特法案》。《休伊特法案》明确规定，由政府出资，收购破产的农场，在开垦的土地上组织大规模的植树造林、封山育林，并组建产权属州政府或县政府的林场，吸收失业的农场工人重新就业。全州按《休伊特法案》购买的土地大约为 40 万公顷。如今，纽约州的森林覆盖率，已由 100 多年前的不足 20%，提高到现在的 65%。濒临灭绝的北美白尾鹿随处可见。这些森林，已经成为对青少年进行环境教育的基地，也是人们野营、滑雪、狩猎、垂钓等休闲度假、生态旅游的好去处。

1934 年 5 月 11 日的“尘暴”，把大平原麦地上的 3 亿吨肥沃表土吹走了，密西西比河把 4 亿吨土壤冲进墨西哥湾。这一事实加速了国会制定土壤保护法律的进程。为了减少过剩农产品的生产，并且达到保护水、土壤、森林和野生动物资源的