

林业重点工程 与消除贫困问题研究

林业重点工程与消除贫困课题组 编

中国社会科学出版社

林业重点工程 与消除贫困问题研究

林业重点工程与消除贫困课题组 编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

林业重点工程与消除贫困问题研究 / 林业重点工程
与消除贫困课题组编. —北京: 中国社会科学出版社,
2007. 1

ISBN 978-7-5004-6065-7

I. 林… II. 林… III. 林业经济 - 经济效果 - 研
究 - 中国 IV. F326. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 009609 号

策划编辑 冯春风
责任校对 肖 光
封面设计 王 华
版式设计 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印刷装订 北京一二零一印刷厂

版 次 2007 年 1 月第 1 版 印 次 2007 年 1 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 10.25 插 页 2

字 数 256 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

项目指导委员会（按拼音顺序）

主	席	褚利明					
委	员	董妍	段亮红	高玉英	姜大峪	李瑾	
		林泽昌	刘臻	刘洁	刘俊昌	刘克勇	
		刘少军	吕书奇	沈和定	王焕良	王前进	
		温亚利	文秋良	吴今	徐晖	姚昌恬	
		张国明	张建辉	张蕾	周宏春		

专家组（按拼音顺序）

专家组长	刘臻						
专	家	陈光金	陈晓倩	杜群	柯水发	李周	
		梁丹	任鸿昌	Richard	Sobey	王海民	
		周建华	周莉				

参加人员（按拼音顺序）

包建华	丁仕升	宫淑璟	弓秀云	郭金素			
何礼	胡子钦	黄高培	康志明	黎家远			
李贺东	李家荣	林海燕	林云	刘宝忠			
刘礼河	龙建华	吕金芝	马建春	王德平			
王刚臣	王洪	王继金	王礼权	王运华			
吴志雄	夏建建	向立雄	肖端	徐锋			
原双进	张铁池	张永忠	郑若峰	周彬			

目 录

第 1 章 引言	(1)
1.1 研究意义	(3)
1.2 文献回顾	(4)
1.3 研究方法	(21)
1.3.1 抽样方法及样本分析	(21)
1.3.2 数据与信息收集方法	(25)
1.3.3 数据处理方法	(26)
第 2 章 样本县工程进展	(30)
2.1 南部县	(30)
2.2 马边县	(33)
2.3 遂川县	(34)
2.4 兴国县	(36)
2.5 修水县	(37)
2.6 张北县	(37)
2.7 平泉县	(38)
2.8 延长县	(38)
2.9 镇安县	(39)
2.10 南江县.....	(40)
第 3 章 法律与政策分析	(43)
3.1 社会主体分析	(43)

3.2	林业利益关系主体	(44)
3.3	林业重点工程行政管理	(45)
3.4	每个工程法律与机构存在的问题	(48)
3.4.1	天然林保护工程	(48)
3.4.2	退耕还林工程	(49)
3.4.3	京津风沙源治理工程	(49)
3.4.4	野生动植物保护及自然保护区建设工程	(50)
3.4.5	三北及长江中下游地区等重点防护林工程	(50)
3.4.6	重点地区速生丰产用材林基地建设工程	(51)
3.5	林业重点工程资金到户的政策评估	(52)
3.6	林业重点工程工作经费短缺	(55)
3.7	补助标准不一致, 容易导致寻租	(57)
3.8	粮食直补政策对林业重点工程的影响	(58)
3.9	减免税对林业重点工程的影响	(61)
第4章	利益相关者分析	(66)
4.1	利益相关者分析	(66)
4.1.1	第一利益相关者	(67)
4.1.2	第二利益相关者	(72)
4.2	妇女参与	(75)
4.3	少数民族的参与	(76)
4.4	林业重点工程设计中的社区参与	(78)
4.5	社区参与	(80)
4.5.1	社区参与的活动及影响	(80)
4.5.2	项目安排的公平程度	(87)
4.5.3	相关信息的透明程度	(88)
4.5.4	技术支持	(89)
4.5.5	信息反馈机制	(90)

4.6 社区反馈意见	(92)
4.6.1 样本农户希望延长退耕还林补助年限	(92)
4.6.2 经济林发展风险	(93)
4.6.3 质疑禁牧措施	(93)
4.6.4 工程补偿费缺乏科学的标准	(94)
4.6.5 没有充分考虑到生计替代	(94)
第5章 工程影响分析	(100)
5.1 土地利用结构	(100)
5.1.1 林地面积增加	(101)
5.1.2 耕地面积减少	(103)
5.1.3 草地面积波动	(105)
5.2 粮食生产	(106)
5.3 财政收入	(110)
5.4 产业发展	(113)
5.4.1 投入产出基本模型的建立	(113)
5.4.2 天然林保护工程	(116)
5.4.3 退耕还林工程	(125)
5.4.4 京津风沙源治理工程	(128)
5.4.5 三北及长江中下游地区等重点防护林工程	(129)
5.4.6 重点地区速生丰产用材林基地建设工程	(130)
第6章 样本农户分析	(132)
6.1 样本农户家庭基本情况	(132)
6.1.1 家庭人口	(133)
6.1.2 人口性别结构	(135)
6.1.3 劳动力的文化资本	(138)
6.1.4 农户劳动力就业结构	(142)

6.2	样本农户的家庭资产	(144)
6.2.1	样本农户的土地结构	(144)
6.2.2	样本农户生产资料	(155)
6.2.3	农户人均住房资产	(159)
6.2.4	样本农户耐用消费品拥有量较少, 两极 分化突出	(163)
6.3	样本农户的收入	(168)
6.3.1	贫困发生率显著下降	(168)
6.3.2	林业重点工程补贴收入比重显著上升	(173)
6.4	样本农户的生活消费	(175)
6.4.1	样本农户生活消费总体状况: 增长显著, 差距不大	(175)
6.4.2	生活消费结构分析: 从贫困向温饱发展, 但贫困农户的消费贫困程度还较深	(177)
6.5	收入增长的影响分析	(179)
第7章	林业重点工程对农户收入的影响	(181)
7.1	短期影响	(181)
7.2	长期影响	(193)
7.3	对不同性别为主导的农户家庭影响	(197)
7.4	对少数民族农户家庭的影响	(200)
第8章	林业重点工程与消除贫困	(203)
8.1	辩证关系分析	(203)
8.2	林业重点工程的消除贫困作用	(207)
8.2.1	林业重点工程显著推动了样本农户劳动力 外出务工	(208)
8.2.2	林业重点工程具有一定的直接减贫效果	(209)

8.2.3 林业重点工程实施对样本农户农业生产 活动的影响	(213)
第9章 监测体系的设计	(216)
9.1 扶贫监测调研	(216)
9.2 林业重点工程监测调研	(218)
9.3 监测调研中的主要发现	(221)
9.3.1 林业重点工程开展扶贫监测的基础 已经形成	(221)
9.3.2 贫困农户尚未获得平等的参与权	(222)
9.3.3 工程与农民利益挂钩, 合理利用	(223)
9.4 监测基础数据	(224)
9.5 远程录入程序编制	(239)
9.6 数据分析和结果输出	(240)
9.6.1 林业重点工程进展的概要介绍和评价	(240)
9.6.2 林业重点工程的成效分析	(240)
9.6.3 林业重点工程的影响分析	(241)
9.6.4 林业重点工程效果分析过程的程序化	(241)
9.7 样本抽取需关注的问题	(241)
9.8 GIS的应用与监测图示显示	(242)
第10章 结论与政策建议	(245)
10.1 结论	(246)
10.2 政策建议	(254)
10.3 下一步工作	(270)
10.3.1 开展林业重点工程与扶贫监测与评价 工作	(270)
10.3.2 结合新农村建设, 重点分析影响农村发展	

与农民收入的制度与政策·····	(271)
10.3.3 进一步深入研究林业重点工程的可持续性 问题·····	(271)
附录	
A 样本县基本情况·····	(273)
B 林业重点工程与消除贫困法律及政策 文件·····	(286)
参考文献 ·····	(294)

第一章 引言

1998 年以来，天然林资源保护工程、退耕还林工程、京津风沙源治理工程、“三北”及长江中下游防护林体系建设工程、野生动植物保护及自然保护区建设工程、重点地区速生丰产用材林基地建设工程相继启动，引起了国内外的极大关注和反响。林业重点工程的实施，标志着中国林业建设结束了长期以来以木材生产为主的时代，进入了以生态建设为主的新时代。林业重点工程涉及全国 97% 以上的县（市、区、旗），规划造林任务超过 0.76 亿公顷，规划投资 7,000 多亿元，建设内容包括资源保护、国土绿化、水土流失治理、防沙治沙、湿地保护、生物多样性保护和商品林基地建设等各个领域。林业重点工程的建设内容要点参见表 1-1。

表 1-1 林业重点工程

工程名称	工程政策要点
退耕还林工程	<ol style="list-style-type: none">(1) 涉及 24 个省（市、自治区）；(2) 规划期为 2001 ~ 2010 年；(3) 生态林面积占退耕还林土地总面积比例不低于 80% ；(4) 对参与退耕还林的农民进行补偿，营造生态林和经济林分别补贴 8 年和 5 年，有粮食、现金和种苗等形式；黄河流域给予 1500 千克/公顷的粮食补偿，长江流域给予 2250 千克/公顷的粮食补偿；(5) 规划投资 3584 亿元。

续表

工程名称	工程政策要点
天然林保护工程	(1) 涉及 17 个省(市、自治区); (2) 规划期为 2000~2010 年; (3) 完全禁止长江上游和黄河上中游林区的商业性砍伐并减少其它工程区的商业性采伐; (4) 鼓励在荒山荒地上进行植树造林; (5) 加强育林与护林; (6) 补偿采伐企业,支持下岗职工再就业; (7) 关闭小型木材加工厂; (8) 促进林区工业发展; (9) 规划投资 4284 亿元。
野生动植物保护及自然保护区建设工程	(1) 涉及到全国各省(市、自治区); (2) 规划期为 2001~2050 年,分为三个阶段:2001~2010 年建成 1800 个自然保护区,2011~2030 年拥有列出的 2000 个自然保护区,到 2050 年达到 2500 个自然保护区; (3) 保护优先; (4) 保护和利用湿地; (5) 发展生态旅游; (6) 促进野生动植物驯养繁殖; (7) 建立并加强生物多样性和自然保护区监测评估系统; (8) 规划投资 1356.5 亿元,其中中央政府投资 664.4 亿元;重点自然保护由中央政府投资,次重点自然保护主要由地方政府投资;鼓励国内外参与,包括私人部门、个人、国际合作的支持与捐助; (9) 协调生态保护和社会发展。
“三北”及长江中下游防护林体系建设工程	(1) 涉及全国各省(市、自治区); (2) 规划期为 2001~2010 年; (3) 鼓励所有政府机关、私人部门、社会力量和个人参与防护林建设; (4) 引进新技术和制度创新; (5) 包括许多防护林工程,如三北防护林、长江流域、珠江流域、沿海防护林和太行山防护林工程; (6) 规划投资 700 亿元,鼓励地方投劳和地方政府投资。

续表

工程名称	工程政策要点
京津风沙源治理工程	(1) 涉及内蒙古自治区、河北省、山西省、北京市和天津市； (2) 规划期为 2001 ~ 2010 年； (3) 实施退耕还林和荒山荒地造林； (4) 生态移民； (5) 水利措施； (6) 规划投资 577 亿元。
重点地区速生丰产用材林基地建设工程	(1) 涉及 18 省（市、自治区）； (2) 规划期 2001 - 2015 年：造林面积 2001 ~ 2005 年达到 469 万公顷；2010 年达到 920 万公顷；到 2015 达到 1333 万公顷； (3) 以市场和利润最大化为导向； (4) 银行贴息贷款占项目总投资的 70%，政府投资占 20%，其他资金来源占 10%； (5) 减免税费； (6) 规划投资 718 亿元。

1.1 研究意义

在林业重点工程实施过程中，出现了一些新的问题，如退耕还林工程实施过程中，计划和实际退耕行动在时间和数量上脱节，导致政策兑现困难；技术准备不足，影响退耕还林还草工程质量（徐晋涛，2002）；目前退耕还林工程基本上沿用了中央政府提出方案、提供资金、地方政府负责实施的传统工作思路，工程实施成本过高；退耕还林缺乏长效机制，存在退耕如何与产业结构调整，劳动力技能培训，后续产业发展相结合的问题；在工程规划、实施和监督监测方面，基本上没有吸收基层工作人员和农民的意见；工程实施过程中工作经费难落实，工作质量难以保证；还有工程实施过程中缺乏协调机制等诸多问题都需要进行研

究和探索。上述工程存在的问题，都需要进行深入的研究。

林业与农业、牧业、水利、环保等行业存在着较强的关联性。关联行业的政策动态，将会对林业重点工程的实施产生影响。农民增收成为各级政府关注的重点与焦点。2003年12月31日，出台了《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》。2004年，中共中央国务院1号文件提出，“农业税税率总体上降低1个百分点”；2005年12月第十届全国人大常委会第十九次会议决定，自2006年1月1日起废止《农业税条例》；2004年，为了扭转粮食生产连年下滑的严峻形势，中共中央、国务院出台了一系列促进粮食生产的政策措施，粮食直补是其中重要措施之一，对退耕还林工程产生了一定的影响；《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发〔2006〕1号）强调建设社会主义新农村的重要性和紧迫性，明确提出了一系列重大的政策措施。同时，随着工程实施的进展和社会形势变化的需要，国家和社会赋予了林业重点工程越来越多的政策目标，进而由单目标转变为多目标工程。在新的形势下，迫切需要分析林业重点工程实施进展情况，发现制约我国林业重点工程发展的因素，寻求解决之策，尤其是农民增收、农业与农村发展成为时代主旋律，且林业重点工程主要为生态工程，生态目标是其核心目标，如何把林业重点工程建设与解决“三农”问题有机地结合起来成为迫切需要思索的问题，因此，开展林业重点工程与消除贫困问题研究具有重要的现实意义和实践价值。

1.2 文献回顾

林业重点工程是一项复杂的系统工程，已有许多专家学者进行了有价值的研究（见表1-2）。

表 1-2

文献回顾

主要研究问题	主要研究进展	评论	本项研究可能改进之处
1. 参与式方法的应用	<p>参与式的理论、方法和工具的研究和实践仍然是中国当前研究的热点和重点之一。</p> <p>1.1 20世纪80年代末期,一些国际组织、慈善机构将“参与式”的概念引入到中国,并在云南、贵州、四川等省的发展与合作项目中进行应用,积累了一些初步经验。</p> <p>1.2 1992年在四川省扶贫办系统从福特基金会资助的“四川省社会林业项目”较为系统地了解参与式方法。</p> <p>1.3 1993年12月在昆明举办“参与式农村发展评估培训班”,英国的 Robert Chamber 博士把参与式理论和方法介绍给中国农村发展工作者。</p> <p>1.4 1993年进行试点,1996年正式启动的 UNDP 援助中国扶贫领域的计划强调参与式扶贫,参与式方法不断在扶贫系统进行应用。</p> <p>1.5 1997年国务院扶贫办和中国农业银行合作的“国家扶贫基础工程试验项目”是参与式用于政府扶贫项目的发端。</p> <p>1.6 2001年,国务院扶贫开发领导小组制定的《中国扶贫开发纲要(2001~2010年)》,将“广泛参与”纳入制定扶贫开发规划的4条指导原则之一,并把制定参与式村级扶贫开发规划确定为县</p>	<p>农村社区发展的“参与式”概念已日渐成熟,形成了丰富的参与式发展理论。</p> <p>1.1 参与式在林业重点工程与消除贫困监测与评价方面加以应用;</p> <p>1.2 在众多国际农村发展援助项目中得到广泛应用;</p>	<p>将参与式方法应用到林业重点工程与消除贫困的评价与监测。</p>

续表

主要研究问题	主要研究进展	评论	本项研究可能改进之处
	<p>级规划的基础。</p> <p>1.7 2003年7月开始实施世界银行贷款项目“中国农村贫困社区发展项目”，项目规划向中国地方政府推介参与式方法，推动了参与式方法在中国政府部门的应用。</p>		
2. 参与性乡村评估方法的应用	<p>2.1 参与式发展在20世纪60年代开始萌芽，20世纪70-80年代早期在东南亚和非洲国家逐步推广和完善，并形成参与式发展一系列的方法和工具，如农事系统研究（FSR），快速农村评估（RRA），参与式农村评估（PRA），参与式评估与计划（PAP）等。20世纪80年代后期至现在，参与式理论得到极大的推广。</p> <p>2.2 我国发展项目20世纪80年代中期开始导入参与式理论，美国福特基金会、温洛克基金会等一些国际组织通过在中国云南开展贫困山区开发试验项目，把RRA引入中国。</p> <p>2.3 1993年，贵州省参与性自然保护源始于草海保护项目，由草海自然保护区管理处、贵州省环保局与国际鹤类基金会、国际渐进组织、云南省农村调研中心等机构合作，通过参与式农村评估，有效解决了保护区内农村发</p>	<p>2.1 PRA不论是在参与式发展的理论研究或实践工具类方面都取得较大进展；</p> <p>2.2 参与主体研究与实践的方法论，也取得了较好成绩；</p> <p>2.3 PRA人员须接受严格的培训，才能达到预期的效果。</p>	本课题案例研究采取参与性乡村快速评估的方法进行调查和收集相关资料。

续表

主要研究问题	主要研究进展	评论	本项研究可能改进之处
	<p>展与草海保护，以及草海保护区周边社区与保护区之间所存在的严重冲突与对立。</p> <p>2.4 中国农业大学国际农村发展中心采用参与式评估方法在扶贫研究上做了一些尝试，荷兰国际农业发展研究中心与中国农业大学国际农村发展中心（CIAD）合作进行参与式发展项目。</p> <p>2.5 英国海外发展署（DFID）中国项目部组织的参与式贫困测定（PPA）小组和世界银行监测小组一起在广西、云南和宁夏的贫困村进行了参与式评估。</p> <p>2.6 世界银行在中国南部的“贫困人口参与以及农村的参与式评估”网络发展项目中采用参与式农村评估方法，为了解和监督消除贫困的指标变化提供了有益的范例。</p> <p>2.7 中国农业大学国际农村发展中心在四川省仪陇县所开展的综合社区扶贫项目属于半参与式项目，在执行过程中，由地方项目负责机构的人员与农民一道进行监测，根据监测的情况及时进行调整。</p> <p>2.8 自2001年起，中荷合作云南省森林保护与社区发展项目（FCCDP）在项目区开始实施周边社区管理计划（AMP），PRA是AMP编制过程中的重要环节，</p>		