



中国经济文库·应用经济学精品系列（二）▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

王孔敬◎著

三峡库区退耕还林政策绩效 评估及后续制度创新研究

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



本著作作为湖北民族学院“鄂西生态文化旅游研究中心”招标课题（课题编号：STZX20120702）成果
湖北民族学院“湖北省第一批旅游管理专业战略性新兴产业（支柱）产业人才培养计划项目”成果
第51批中国博士后基金项目（课题编号：2012M510921）研究成果

王孔敬◎著

三峡库区退耕还林政策 绩效评估及后续制度 创新研究



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

三峡库区退耕还林政策绩效评估及后续制度创新研究/王孔敬著.

北京: 中国经济出版社, 2014. 5

ISBN 978 - 7 - 5136 - 2916 - 4

I. ①三… II. ①王… III. ①三峡水利工程—退耕还林—林业政策—经济绩效—评估

IV. ①F326. 277. 19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 265759 号

责任编辑 张 卉

责任审读 霍宏涛

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 三河市佳星印装有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 17. 75

字 数 262 千字

版 次 2014 年 5 月第 1 版

印 次 2014 年 5 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 2916 - 4/C · 454

定 价 49. 80 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

前 言

我国自 1999 年开始实施的退耕还林工程已进入成果巩固的后续时期。在工程实施的 10 多年时间里，中央政府和各省（市）地方政府制定了一系列政策指导和执行退耕还林工程建设。然而，由于我国地域辽阔，广大退耕区域自然环境差异巨大，社会经济发展水平参差不齐，中央政府主导的退耕还林政策能否适应各区域退耕还林建设的实际需要？退耕还林政策的绩效如何？退耕还林政策的绩效如何评价？退耕还林后续时期的政策体系如何完善和构建？后续政策体系构建的路径和实施的保障机制如何建立？这一系列问题还需要做进一步的深入研究。

基于我国退耕还林工程的复杂性和各区域自然与社会经济的巨大差异性，本文选择三峡库区作为特定研究区域来探究上述问题。选择该区域作为特定研究区主要基于以下考虑：从自然环境看，三峡库区位于四川盆地与长江中下游平原的结合部，地势以山地和沟谷为主，该区域生态环境脆弱，自然灾害频繁，作为长江中下游和三峡工程的重要生态屏障保护区域，有着重要的生态地位；从社会经济发展来看，三峡库区人口密集，人地关系紧张，少数民族众多，社会经济发展水平相对滞后，是我国西部连片贫困区之一。同时，该区域也是目前我国最大的非自愿性工程移民地区，社会问题错综复杂，是一个集“老、少、山、穷、库、移”等多种特征于一体的典型区域，在广大西部地区具有代表性。因此，对三峡库区退耕还林政策问题的研究，不仅具有重大的战略意义，而且可以揭示出我国现行退耕还林政策存在的主要问题和解决的主要对策。

本书立足于上述问题和研究目标，在退耕还林政策的后续时期，试图将规范研究与实证研究、定量研究与定性研究相结合，运用区域经济学、生态经济学、制度经济学和公共政策学等相关理论和原理与三峡库区退耕

还林的实践相结合,从自上而下和自下而上两个视角来进行分析研究。通过田野调查法、层次分析法、货币价值法和农户意愿评价等方法的运用,对我国现行退耕还林政策体系分析梳理的基础上,对该政策在三峡库区实施的绩效从农户意愿、生态效益、社会经济效益等方面进行了全面分析和评价。在此基础上,探究了我国现行退耕还林政策在制度设计和政策体系中存在的缺陷与主要问题,提出了构建退耕还林后续政策体系的路径和主要内容,并进一步分析了退耕还林后续政策体系实施的保障机制,由此得出全书的研究结论及后续政策建议。

本书在内容结构上由九个部分组成。导论部分主要介绍研究背景与选题意义、国内外研究状况、研究方法、技术路线以及本书的主要内容及创新点;第一章的内容主要是分析退耕还林政策绩效评估与制度创新的理论基础;第二章主要是对我国退耕还林工程的现行政策体系及其实施成效进行回顾和梳理;第三章主要介绍了本书研究区与案例区的自然环境、社会经济概况以及案例区概况;第四章主要从农户意愿评价的角度,分析了三峡库区农户对退耕还林政策的意愿评价,并分析退耕还林政策与农户意愿的矛盾和一致之处及其产生原因;第五章是对本书的案例区——重庆市万州区的退耕还林政策的现实生态效益进行评估研究,在选择的模型基础上,运用实物价值化和货币价值法,对案例区退耕还林政策的生态效益从水源涵养、水土保持、土壤改良、固碳释氧四个方面进行了定量研究;第六章是对重庆市万州区实行退耕还林政策后取得的社会经济效益进行评估研究,通过层次分析法,在评价层级和指标体系及其权重确立的基础上,运用无量纲的计算方法,分别从经济领域和社会领域得出了退耕还林政策的社会经济效益指数及其社会经济效益的综合评价;第七章是在对现行退耕还林政策理论体系梳理和对三峡库区政策效益评估的基础上,对退耕还林政策存在的缺陷和问题进行深入探究,在此基础上分析了我国后续退耕还林政策体系的构建与保障机制;最后,在全文分析的基础上,得出整体研究结论并给出建议。

在本书研究的基础上,得出了以下结论。

第一，实施退耕还林政策对增加三峡库区的森林覆盖率、减少水土流失等环境问题具有积极的抑制作用，符合我国实施该项政策的主要目的。这也从深层次表明我国生态状况的变化与具体的生态制度和公共政策的设计紧密相关。

第二，三峡库区退耕还林政策的社会经济效益评价结果说明：我国退耕还林政策在提高其社会经济效益方面还存在诸多缺陷；单一的政府主导模式和依靠林业部门一家来实施很难实现预期目标；退耕还林政策必须与“三农”问题的解决紧密结合起来，大力实行制度创新，才能完全实现预期目标。

第三，从农户意愿评价的角度来看，三峡库区的大部分退耕农户因各种因素的影响对退耕还林政策的成效评价存在差异，退耕还林政策与农户的利益既有一致也有矛盾和冲突之处。农户意愿评价的结果说明：我国的退耕还林政策在调动退耕农户的积极性和维护其利益方面还有许多需要完善和改进的地方，巩固退耕还林成果的社会主体基础不稳定。

整体而言，我国的退耕还林政策取得了比较明显的阶段性效益，但由于其现行政策体系在制度设计上的缺陷和执行层面的某些偏离，政策成果的巩固还面临许多不确定因素。因此，如何克服现行退耕还林政策体系的制度缺陷和实现制度创新，建立一套具有系统性、科学性和前瞻性的政府主导的后续退耕还林政策体系，就成为巩固我国退耕还林政策成果的关键。

本书对退耕还林政策的研究仅仅是粗浅的尝试，希望以此抛砖引玉，激发更多人对此问题的探索热情。由于作者的经验和水平有限，加之退耕还林政策的复杂性和研究区域的地域性限制，本书的不足之处在所难免，欢迎各位读者批评指正。

王孔敬

2013年9月

目 录

CONTENTS

导 论 1

 一、研究背景与选题意义 2

 二、国内外研究现状 6

 三、研究方法与技术路线 25

 四、本书的主要内容与创新之处 27

第一章 退耕还林政策绩效评估与制度创新的理论基础 30

 第一节 公共政策评估理论 31

 一、公共政策评估的概念与内涵 31

 二、公共政策评估的类型与标准 32

 第二节 生态经济学理论 34

 一、生态经济的概念与内涵 34

 二、生态经济系统的特性 35

 三、生态经济效益最大化理论 36

 第三节 制度经济学的相关理论 37

 一、交易费用理论 38

 二、产权理论 41

 三、制度变迁理论 48

 第四节 博弈论中的相关理论 50

 一、博弈论简介 51

 二、退耕还林相关主体的目标和利益 52

 三、退耕还林相关主体之间的博弈 53

第五节 退耕还林生态补偿问题的相关经济理论	55
一、生态补偿的概念	55
二、生态补偿的经济理论基础	56
第二章 现行退耕还林政策体系及其实施成效	62
第一节 现行退耕还林政策体系的目标与内容	62
一、退耕还林工程政策的目标	63
二、现行退耕还林政策体系的内容	65
第二节 退耕还林工程的实施进展与整体效益	74
一、退耕还林工程的实施进展	74
二、退耕还林工程的成效	89
第三章 研究区与案例区概况	95
第一节 三峡库区的自然环境概况	95
一、三峡库区的自然环境特征	96
二、三峡库区的生态环境现状	101
第二节 三峡库区的社会经济概况	104
一、三峡库区经济发展的历史阶段与经济增长	104
二、三峡库区社会经济发展存在的问题	108
第三节 案例区概况	111
一、自然地理概况	111
二、自然资源概况	114
三、社会经济概况	115
第四章 三峡库区基于农户意愿的退耕还林政策效应评价	118
第一节 农户意愿评价方法的基本原理与思路	118
一、农户意愿评价的概念与特点	119
二、农户意愿评价的设计思路	120
三、农户意愿评价的步骤	122

第二节 三峡库区基于农户意愿调查的退耕还林政策效应研究	122
一、研究的样本区和研究方法	123
二、调查结果与分析	125
三、调查结论	135
 第五章 三峡库区退耕还林政策的生态效益评估	139
第一节 退耕还林政策生态效益评估的方法	139
一、国内外森林生态效益评估方法概况	140
二、案例区退耕还林生态效益的研究方法	145
第二节 万州区退耕还林生态效益的计量模型	148
一、水源涵养效益的实物计量模型与价值计量方法	149
二、水土保持效益的实物计量模型与价值计量方法	151
三、改良土壤效益的实物计量模型与价值计量方法	153
四、固碳释氧效益的实物计量模型与价值计量方法	155
第三节 万州区退耕还林生态效益的计量分析	156
一、万州区退耕还林工程执行状况	156
二、退耕还林的水源涵养效益计量分析	165
三、退耕还林的水土保持效益计量分析	169
四、退耕还林的改良土壤效益计量分析	174
五、退耕还林的固碳释氧效益计量分析	175
六、万州区退耕还林生态效益总量与总价值的修正	177
 第六章 三峡库区退耕还林政策的社会经济效益评估	181
第一节 万州区退耕还林政策社会经济效益评估的框架与方法	181
一、退耕还林政策社会经济效益评价的框架与指标选择	182
二、退耕还林政策社会经济效益综合评价体系构建	188
第二节 万州区退耕还林政策社会经济效益评估的实证分析	198
一、各主要指标的相关数据描述	199
二、退耕还林政策社会经济效益的综合分析评价	210

第七章 退耕还林政策的缺陷和问题与制度创新	227
第一节 现行退耕还林政策体系的缺陷和问题	227
一、现行退耕还林政策体系设计的缺陷	228
二、现行退耕还林政策存在的主要问题	231
第二节 退耕还林后续政策体系构建与制度创新	242
一、退耕还林后续政策体系的构建	242
二、退耕还林后续政策体系实施的保障机制	253
结论与讨论	260
参考文献	263
后 记	273

导 论

1999 年以来实施的退耕还林工程,是我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综合性生态工程。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有计划、有步骤地停止耕种,按照适地适树的原则,因地制宜地植树造林,恢复森林植被,包括坡耕地退耕还林和宜林荒山荒地造林。其基本政策措施是“退耕还林,封山绿化,以粮代赈,个体承包”。在整个退耕还林工程的实施中,我国政府部门制定了一系列的政策和制度,规范和指导整个退耕还林工程的实施和开展,以保障其预期目标的实现,各级地方政府和学术界也纷纷对退耕还林工程的政策绩效等相关问题进行了广泛的研究,取得了比较丰硕的成果。但是,由于退耕还林工程的系统性和预期目标的多重性、复杂性,以及退耕还林地区自然、社会经济环境的巨大差异性和复杂性,这就使得我国各个地区的退耕还林政策的绩效评价面临着诸多困难,如不同地区的评价标准能否一致,区域性评价标准和评价指标应如何科学构建,区域性的后续政策体系应如何制定才能巩固其退耕还林的实践成果等。因此,只有科学地分析和解决上述问题,才能真正得出各区域退耕还林政策实施的绩效,找出各区域退耕还林在政策和实践层面所存在的问题和原因,从而针对这些问题制定科学合理的对策,实现制度创新,最终实现退耕还林工程的预期目标和生态建设政策的可持续发展。

一、研究背景与选题意义

(一) 研究背景

生态环境是人类生存与发展的基本条件,是经济社会发展的基础。新中国成立 60 多年来,我国先后实施了一系列生态环境治理工程,取得了巨大成绩,但总体而言我国生态环境仍很脆弱。到 20 世纪 90 年代末,全国水土流失面积达 356 万平方千米,占国土面积的 36.9%,荒漠化土地面积达 267.4 万平方千米,沙化土地面积达 174.31 万平方千米。1997 年的黄河断流和 1998 年的长江特大洪灾为退耕还林工程得以实施提供了契机,退耕还林由此成为中国进行环境整治的重要手段和内容。由于退耕还林工程既是一项大规模的生态建设工程,又是一项重要的经济活动,同时也是一个具体的社会林业项目,因此,它的开展和实施还必须有充足的粮食储备和雄厚的财力支持。而 20 世纪末我国粮食总产量连续突破 1 万亿斤大关,粮食出现了阶段性、结构性和区域性的供大于求局面。随着改革开放的深入发展,我国的综合国力和财力大为增强,为大规模地开展退耕还林工作提供了坚实的物质基础和经济基础。

在我国退耕还林政策 10 余年的实践中,可以以 2007 年为界大致分为两大阶段,第一阶段为 1999—2007 年,该阶段主要是退耕还林政策的试点、推广和全面实施,第二阶段为 2007 年以后,其主要任务是退耕还林政策成果的巩固。据《国家林业重点工程社会效益监测报告》显示:退耕还林工程政策经过 10 余年的实践,工程进展总体顺利,成效显著,在生态效益和社会效益方面发挥了重要作用。但是由于我国的退耕还林政策是边试点、边制定,这就使得最初政策设计比较仓促,政策设计已经滞后于实践,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,而实施中却暴露出了诸多制约和影响退耕还林工程的政策因素。特别是解决退耕农户长远生计问题的长效机制尚未建立,即使退耕还林工程政策补助陆续到期发放,部分退耕农户生计也存在一定困难。为此,国家发改委、财政部、西部开发办、国家林业局以及国务院相关部门从 2003 年开始着手研究退耕还林工程补助到期后的政策延续问题,并不断完善现行政策的不足,但受原有政策框架的限制,始终没

有取得大的突破。

2007年8月,国务院下发了《关于完善退耕还林工程政策的通知》(国发[2007]25号),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;中央财政也安排一定规模资金,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,并明确指出向特殊困难地区倾斜等原则性规定。这一通知的出台标志着巩固和发展退耕还林工程成果的政策措施有了重大突破:一是中央对退耕还林工程的投入从2200多亿元增加到4300多亿元。二是工程建设中的一些实际问题得到了妥善解决。对提高种苗造林费补助标准、安排补植补造资金、解决基层工作经费、放宽林粮间作限制等问题有了更加明确的意见和要求,有利于减轻基层林业部门的负担,有利于工程顺利推进,为今后的退耕还林工程工作创造了宽松的环境,提供了强有力的保障。因此,该通知实际上是对前一阶段退耕还林实施过程中所暴露出来的诸多问题进行纠偏和部分完善,在一定程度上提高了地方政府和农户的积极性。但是,对退耕还林的巩固问题,有关部门仍然缺乏一个系统性的政策体系设计和制度安排,许多巩固措施没有考虑到各区域之间社会经济和自然环境巨大的差异性和复杂性,其政策的绩效能否达到预期目标仍缺乏可靠的制度与机制保障。

由于诸多因素的影响和制约,我国目前退耕还林的后续政策还存在许多问题,这些问题如果得不到合理的解决,势必影响到退耕还林政策的实施绩效和成果保障。例如,无论是退耕还林工程第一轮补助政策,还是新一轮补助政策,对补助对象及标准的制定都太过粗糙,只就长江和黄河流域进行了大的划分;退耕还林后林地的产权落实及林木采伐管理等方面都没有做出具体规定。与此同时,退耕还林工程资金投入机制单一,没有引入市场机制,对于这样一个庞大的生态建设工程,完全依赖于政府主导和现有政策很难达到预期目标。特别是在几轮补助政策到期后,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课题。另外,我国现行的农地补偿政策与退耕还林政策存在明显的冲突,使许多农户对退耕地管护的积极性受到影响。最后,我国的退耕还林政策的制定和评价体系没有考

考虑到具有典型代表性的各个区域的实际情况,因此,如何构建适合各个典型区域的多重政策绩效评价体系和完善的后续政策体系,是退耕还林政策在各个区域得到广大农户和地方政府支持的重要前提,也是退耕还林成果巩固的重要保障。历史的教训表明,如果没有各个区域成果的巩固和完备的后续政策作支撑,就不能建立退耕还林工程长效机制,1.24 亿退耕农民的切身利益得不到保障,将会造成大范围的复耕,4300 多亿元的工程资金将付之东流。正是基于这一背景,本书以长江流域的一个典型区域——三峡库区为代表,通过对其退耕还林政策的绩效评价和评价体系的构建,分析我国退耕还林政策存在的问题,在此基础上,大力实现制度创新,探索构建适合我国退耕还林工程实践的后续政策体系及其实施的保障机制,为退耕还林工程政策的可持续发展和预期目标的实现提供坚实可靠的制度和机制保障。

(二) 选题意义

退耕还林工程是我国 20 世纪末开展的林业六大重点工程中涉及面最广、规模最大、投入最多、政策性最强、与农民关系最密切、反弹的可能性最大的生态建设项目。许多研究者认为:该工程自 1999 年试点,2002 年全面实施以来取得了显著成效,对深入推进西部大开发、改善环境、增加投资、扩大消费、促进西部地区经济的持续发展和社会的全面进步起到了重要作用。但是在广大的西部地区,巩固退耕还林成果、解决退耕农户长远生计问题的任务依然十分艰巨。西部工程区生态环境虽有局部改善,但仍十分脆弱,稳定性还比较差;退耕还林工程营造的林木大多还处在未成林或幼林阶段,短期内难有经济效益;退耕农户大多还缺乏增收的门路,解决长远生计问题的长效机制尚未建立。

目前,我国退耕还林政策已进入其成果巩固的后续时期,作为我国一项重要的公共投资项目,其工程建设的绩效和后续制度的创新受到越来越多的学者和政府的关注。但我国退耕还林工程的评价目前还存在着许多误区。

第一,评价过程中数量代替质量。退耕还林工程的根本目标是实现退耕区域的生态环境好转,但是生态环境的改善及衡量,不仅需要时间而且需要质量指标系统来衡量。然而,我国目前退耕还林的实施效果,为了操作的

简便,其评价主要是根据各地退耕还林的规模以及存活率、保存率等简单指标来衡量,并以之作为退耕还林执行部门业绩水平的评价标准。这就造成各地纷纷盲目扩大退耕规模,甚至为了检查时的效果,将耕地成片统一规划,忽视地貌的多样性,将部分平地都纳入退耕范围,导致退耕工程依靠政策强行推进,而补助停止后可能复耕的危险。

第二,上报代替监测。退耕还林工程是以地方政府逐级上报项目实施结果和抽查来判断项目的实施效果,因此,许多地方政府为了应对检查,往往弄虚作假,以减轻地方政府的接待负担和蒙混过关的目的,这将严重影响国家在宏观上对退耕还林工程效果的把握和判断,不利于工程的可持续发展。

第三,评价不全面。由于目前上级部门对退耕还林的实施效果主要是依靠下级上报的数据或开会及抽查来判断,因此作为工程实施的核心主体的农民的意愿却无法正常表达,工程往往是被动实施,甚至是被强迫实施,农民的意见和建议无法表达,这将导致信息的不对称和信息歪曲与不全面,影响工程实施效果。

第四,缺乏独立的评价机制。我国的退耕还林按照其条例规定,各级林业行政部门既是该工程的实施部门,同时又是检查和监督部门,这就很难发挥监督的作用,也就不太可能对工程实施的效果做出真正的客观评价。

退耕还林工程全面实施以来,其绩效评价主要集中在宏观层面研究,区域性和微观层面的评价研究不够,评价的对象又主要集中在生态效益方面,而对于退耕还林工程的社会效益和经济效益很少评价。在评价的过程中,正面评价的多,负面影响评价的少,同时,由于我国退耕还林区域类型多样,各区域的自然环境与社会经济发展有着巨大的差异性,因此,如何建立适合各区域自然环境和社会经济发展水平的综合评价体系,从而能够比较客观公正地得出各区域退耕还林工程的实施效果,并从中找出退耕还林政策需要进一步调整和完善的地方,促进该项工程的可持续发展,正是本书的研究目的所在。

本书的特定研究区域三峡库区是一个自然环境与社会经济发展都非常复杂的典型区域。该区域主要以山地和坡耕地为主,其中坡耕地坡度大于

25°以上的面积占了全部区域耕地的70%以上。由于历史、自然和现行体制等多种因素的制约,该区域生态环境脆弱,自然灾害频繁,水土流失现象严重,社会经济发展滞后,城乡二元经济结构明显,人地关系非常紧张,劳动力转移和就业压力大,是一个典型的人多地少的欠发达区域。同时,该区域还是土家族、苗族等少数民族的重要聚居区之一,因此该区域退耕还林政策的实施,会对少数民族地区的社会经济发展起到怎样的影响和作用,也是值得关注的一个问题。更为重要的是,该区域是我国目前最大的水利枢纽三峡工程所在地,而三峡工程实施后所产生的诸多移民后续问题至今仍未全面解决。因此,该区域退耕还林政策实施的成效如何,不仅关系到三峡工程的生态安全,也更关系到三峡库区社会的发展与稳定。因此,从这个层面上来说,三峡库区退耕还林工程实施的成效如何,不仅是一个重大的社会经济与生态环境问题,而且也是一个重大的政治问题。

综上所述,本书的研究,有着非常重要的理论意义和现实意义。

首先,本研究不仅可以为我国退耕还林工程实施的区域性成效评价提供新的评价视角和切实可行的评价体系,从而找出退耕还林政策的不足和需要进一步完善之处,实现制度创新,促进退耕还林工程的可持续发展;而且,本书的研究也可为我国以后的重大公共投资项目的绩效评价提供一个很好的评价体系和思考视角,从而不断提高我国公共投资的成效。

其次,通过对退耕还林后续政策体系的构建,不仅可以为巩固退耕还林的成果提供坚实的制度和机制保障,而且也可以为其他区域完善适合自身实际的退耕还林后续政策提供很好的实践借鉴和智力支持。

最后,本书的研究,不仅可以促进三峡库区重大生态建设工程预期目标的实现,确保三峡工程的生态安全,而且也可以为我国西部地区类似三峡库区这样一个集“老、少、山、穷、库”等多种特征于一体的欠发达区域的社会经济的可持续发展提供一些启迪与思考。

二、国内外研究现状

随着生态问题重要性的逐渐凸显,退耕还林逐渐成为国内外林业学术界研究的热点,同时,随着我国退耕还林工程不断深入开展,学术界和各级政府也纷纷针对其存在的问题进行了广泛的研究,以下主要对与本书内容

相关的研究加以介绍和述评。

(一) 国内研究概况

1. 关于退耕还林政策体系的制定与完善的研究

1999 年我国的退耕还林工作先后在四川、甘肃、陕西三省试点,随后于 2002 年全面展开,中央政府根据试点工作的经验,针对工程的预期目标要求,先后制定了一系列的政策和条例,形成了我国退耕还林工作的政策体系。学术界针对退耕还林实践中所反映出来的问题,分别从退耕还林政策制定和实施的背景、实践进程、存在的问题以及该政策的完善等方面进行广泛深入的研究。

(1) 关于退耕还林政策实施的背景、实践进程

首先,关于退耕还林政策制定与实施的背景,几乎所有的学者都是从我国生态环境的恶化、粮食储备盈余和社会经济实力增强与农村产业结构调整等几个方面来进行探讨,并指出了在我国实施退耕还林政策的必要性、可行性和重要性,由此也反映出了我国退耕还林政策研究的现实指向性。

其次,关于退耕还林的实践进程与阶段的划分,许多学者都采取了长时段和宏观的分析与划分方法。贾卫国把我国的退耕还林政策分为三个阶段(第一阶段,20 世纪 70 年代至 80 年代中期;第二阶段,20 世纪 80 年代中期至 90 年代末期;第三阶段,20 世纪 90 年代末期至今),并对不同阶段的政策进行了评价。^① 杨旭东把我国的退耕还林分为四个阶段(第一阶段,1949—1978 年;第二阶段,1978—1983 年;第三阶段,1983—1998 年;第四阶段,1998 年至今),对四个阶段的政策特点和实施效果进行了分析和评述。^② 李世东对中国的退耕还林进程也分为四个阶段(第一阶段:号召动员阶段,1949—1998 年;第二阶段:试点示范阶段,1999—2001 年;第三阶段:工程建设阶段,2002—2010 年;第四阶段:后期巩固阶段:2011—2020 年),对每个阶段分别从主要标志、重点内容、基本特点、目标效果等方面进行了分析和评述。^③ 其他学者也从不同的角度对退耕还林的进程进行了划分,但是大家一致认为,我

① 贾卫国. 我国退耕还林政策持续性研究[D]. 南京:南京林业大学,2005:11.

② 杨旭东. 中国西部地区退耕还林工程效益评价及其影响研究[D]. 北京:北京林业大学,2004:41~42.

③ 李世东. 中国退耕还林研究[M]. 北京:科学出版社,2004:24~30.