

本书不仅客观地评价以往的退耕还林政策执行情况，而且指出了今后政策的趋势和走向；调查样本分布广，调查结果代表性强；从农户的角度评价退耕还林政策，能够真实地表达农民的政策需求；调查由掌握林业知识和政策的专业大学生对家乡进行调查，增加了调查结果的真实、可靠性。本书不仅是一本深度的林业政策分析著作，也是一部涉及“三农”和生态环境改善方面的有益作品。

*Environmental protection and rural
livelihood-10 years review on the
Conversion of Cropland to Forests Program*

退耕还林政策十年评价

农户的视角与大学生的观察

■ 谢晨 彭道黎 等 / 编著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

退耕还林政策十年评价

农户的视角与大学生的观察

■ 谢晨 彭道黎 等 / 编著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

退耕还林政策十年评价:农户的视角与大学生的观察/
谢晨等编著. —北京:社会科学文献出版社, 2011. 5
ISBN 978 - 7 - 5097 - 2228 - 2

I. ①退… II. ①谢… III. ①退耕还林 - 林业政策 -
调查报告 - 中国 IV. ①F326. 20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 079056 号

退耕还林政策十年评价

——农户的视角与大学生的观察

编 著 / 谢 晨 彭道黎 等

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215 责任编辑 / 李 镇

电子信箱 / renwen@ssap.cn

责任校对 / 郭红生

项目统筹 / 王 绯

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20 印 张 / 19

版 次 / 2011 年 5 月第 1 版 字 数 / 327 千字

印 次 / 2011 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2228 - 2

定 价 / 48.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

序 言

退耕还林工程是我国乃至发展中国家规模最大的生态修复工程，工程于1999年试启动，覆盖25个省（区、市），涉及3200多万农户、1.24亿农民，中央投入将达4300亿元。这样一项由亿万农民参与并深刻改变他们生产生活方式的政策实施10年后，是否实现了预期的增加植被覆盖率、减少水土流失的生态建设目标；巨额退耕补助款（粮）是否发放到千万农户手中；工程是否起到了减轻贫困和推动农村劳动力转移的作用；退耕地是否准确到位等，不仅是政策实施制定者需要回答的问题，也是亿万退耕农户直接关心的问题。为了回答上述问题，也为给后续退耕还林政策调整提供准确的决策信息，在退耕还林工程实施10周年和新一轮西部大开发启动之际，国家林业局经济发展研究中心“退耕还林工程社会经济效益监测”项目组与北京林业大学合作，组成联合项目组，于2010年寒假组织家有退耕任务的学生，以大学生假期社会实践的方式开展了退耕还林农户问卷调查工作，重点对退耕还林工程实施10年来政府部门和社会大众所关心的农户参加退耕还林情况、退耕还林政策执行情况、退耕还林成果巩固情况、退耕还林工程成

效、退耕还林趋势及评价等焦点热点问题进行了系统和全面的调查。由于调查范围涉及全国 24 个省（区、市）的 125 个退耕还林县、236 个退耕村（含自然村）的 2922 户退耕农户，加之是大学生对自己家乡的调查，使得这次调查结果客观、真实、可靠，形成了一份难得的从利益相关农民的角度客观、全面评价退耕还林工程的深度调查报告。

经过大学生们的走访形成的调查报告，真实地反映出退耕还林工程利益直接相关农户对工程的评价，并且调查的结论与国家退耕还林政策的整体判断基本一致，即在强大的行政监管和制度创新下，退耕还林“以粮食换生态”的政策目标初步实现，退耕还林区林草植被增加，水土流失和风沙灾害减轻，野生动物增加；退耕还林成果基本稳固，林木保存率在 90% 以上，退耕还林补助所收到的增收、扶贫和引导改变不合理的土地利用的效果显著；退耕政策深得农户拥护。因此，可以说这次调查从更加微观的角度印证了政府有关部门的宏观结论，该调查的结果令人欣慰。

为了让更多的关心和关注退耕还林工程的读者了解这次调查的结果，课题组将调查报告编辑成书以飨读者。本书的特点，一是从服务决策的角度切入。该书对退耕还林工程评价的内容涵盖了自退耕还林工程实施以来各个阶段的关键政策措施，起到“回到原点看清未来方向”的作用，不仅客观地评价了以往的退耕还林政策执行情况，而且“温故知新”，指出了今后政策的趋势和走向，因此能够发挥积极的决策参考作用。二是从学术研究的角度切入。该调查采用方法严谨，样本分布广，具有较高的可信度，调查指标形成的数据可以从政策执行、贫困影响、生态补偿机制等多个方面，为展开对退耕还林政策更深度的经济学分析，形成高质量的学术研究论文提供了参考资料。三是从记录历史的角度切入。调

查从农户和大学生视角，从非正式的、微观的角度反映了退耕还林政策实施 10 年来的实践，将给后人留下退耕还林政策执行实践的历史记录。四是从鼓励大学生开展社会实践的角度切入。大学生亲历对自己家乡的退耕还林实践的调查，并为此次调查付出了大量的心血和青春的热忱，这不仅促进了他们对退耕还林政策实践进行独特、细微的观察，也强化了他们关心三农问题、要求改善农村生态和改变经济落后面貌的爱国精神。他们积极建言献策，体现出了为民请愿、忧国忧民的大学生责任感，收到了很好的社会实践效果。作为大学校长，我为学生们在这次调查研究中的优异表现而自豪。

该书是对 10 年退耕还林政策的系统总结，也是大学生社会实践的生动记录，值得推荐给林业政策研究者、经济工作者和广大有志于投身到林业事业的大学生们，是为序。

北京林业大学校长 宋维明

目 录

第一部分 退耕还林政策十年评价

退耕还林政策十年评价——农户问卷调查总报告

..... 谢 晨 彭道黎 黄 东 吴 涛 袁 梅 彭 伟 / 3	
前言	3
一 调查方法	6
二 样本农户家庭基本情况	8
三 样本农户参加退耕还林情况	11
四 退耕还林政策执行情况	18
五 退耕还林成果巩固情况	28
六 退耕还林工程成效	34
七 退耕还林趋势与评价	41
八 样本农户对退耕还林政策的意见和建议	49
九 主要结论	52
十 基于调查的政策建议	55
附录 样本农户地理分布表	58

第二部分 地区分报告

一 东北地区退耕还林工程农户调查报告	田胜男 / 65
--------------------------	----------

二	华中地区退耕还林工程农户调查报告	徐 定 / 97
三	西南地区退耕还林工程农户调查报告	张 超 / 121
四	西北地区退耕还林工程农户调查报告	苏月秀 / 165

第三部分 退耕还林大学生社会实践报告（选录）

一	河北省社会实践报告	199
二	山西省社会实践报告	213
三	内蒙古自治区社会实践报告	232
四	吉林省社会实践报告	242
五	安徽省社会实践报告	247
六	河南省社会实践报告	252
七	湖北省社会实践报告	262
八	湖南省社会实践报告	272
九	广西壮族自治区社会实践报告	283
十	海南省社会实践报告	294
十一	重庆市社会实践报告	300
十二	四川省社会实践报告	305
十三	贵州省社会实践报告	310
十四	云南省社会实践报告	320
十五	西藏自治区社会实践报告	340
十六	陕西省社会实践报告	345
十七	甘肃省社会实践报告	348
十八	青海省社会实践报告	357
十九	宁夏回族自治区社会实践报告	363
二十	新疆维吾尔自治区社会实践报告	368

第一部分
退耕还林政策十年评价

退耕还林政策十年评价 ——农户问卷调查总报告

谢 晨 彭道黎 黄 东
吴 涛 袁 梅 彭 伟

前 言

为从根本上改变我国生态恶化现状，改善中华民族的生存条件，党中央、国务院于 20 世纪末实施了天然林资源保护、退耕还林等六大重点林业工程。退耕还林工程是林业六大工程中涉及面最广、投资额最大、政策性最强的一项生态建设工程，主要解决重点地区的水土流失问题。实施退耕还林工程，是控制长江、黄河流域水土流失，减轻北方地区风沙危害，保障国土生态安全的迫切需要；是改变广种薄收的耕作方式，调整农村产业结构，提高土地生产力，促进地方经济发展和农民脱贫致富的有效途径；是开仓济贫，增加农民收入，拉动内需，保持国民经济快速增长的重大举措；是优化国土利用结构，提高森林覆盖率，实现我国经济社会可持续发展的必然要求。

1999 年起，退耕还林工程实行“退耕还林（草）、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施，国家按照核定的退耕地还林面积，在一定期限内无偿向退耕还林者提供适当的补助粮食、种苗造林费和现金（生活费）补助。黄河流域以及北方地区，每亩退

耕地每年补助粮食（原粮）100 千克；长江流域及南方地区，每亩退耕地每年补助粮食（原粮）150 千克。现金补助标准为：每亩退耕地 20 元。粮食和现金的补助年限为：还生态林的补助暂按 8 年计算，还经济林补助按 5 年计算，还草的补助按 2 年计算。补助粮食（原粮）的价款按每千克 1.4 元折价计算。

2007 年，为巩固退耕还林成果、解决退耕农户生活困难和长远生计问题，国务院下发了《关于完善退耕还林政策的通知》（国发〔2007〕25 号），提出了巩固和发展退耕还林成果，稳步推进工程建设的主要政策措施。一是继续对退耕农户直接补助。现行退耕还林粮食和生活费补助期满后，中央财政安排资金，继续对退耕农户给予适当的现金补助，解决退耕农户当前生活困难。补助标准为：长江流域及南方地区每亩退耕地每年补助现金 105 元；黄河流域及北方地区每亩退耕地每年补助现金 70 元。原每亩退耕地每年 20 元生活补助费，继续直接补助给退耕农户，并与管护任务挂钩。补助期为：还生态林补助 8 年，还经济林补助 5 年，还草补助 2 年。根据验收结果，兑现补助资金。各地可结合本地实际，在国家规定的补助标准基础上，再适当提高补助标准。二是建立巩固退耕还林成果专项资金。中央财政安排一定规模资金，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。

退耕还林工程于 1999 年开始试点，2002 年 1 月 1 日开始在全国范围内正式启动。截至 2009 年底，工程覆盖 25 个省（区、市）和新疆生产建设兵团，涉及 3200 多万农户、1.24 亿农民，累计完成退耕地造林 906.26 万公顷，配套荒山荒地造林 1413.72 万公顷，新封山育林 193.32 万公顷。中央累计投入 1961 亿元，按现行政策执行到规划期结束，中央还将投入 2404 亿元。加上巩固退耕还林成果专项规划中地方配套资金、退耕户自筹等资金，工程投资总额将达 5119 亿元。工程实施 10 年来，工程区森林覆盖率平均提高 3 个百

分点以上，风沙危害、水土流失减轻。退耕农户平均获得补助 5113 元，1999 ~ 2007 年，退耕还林县农民人均纯收入年均增长 6.2%。

10 年退耕，影响深远。对于这样一项由亿万农民参与并深刻改变他们生产生活方式的政策，在工程实施 10 年后，退耕农户自己是如何评价的呢？他们对今后的退耕还林工程又有什么样的愿望和期盼呢？在新一轮西部大开发启动之际，在新的退耕还林工程规划正在筹划之时，为给下一步退耕政策提供坚实的决策信息，国家林业重点工程社会经济效益监测退耕还林工程项目组与北京林业大学合作，组成联合项目组，于 2010 年寒假，组织家有退耕任务的学生，以大学生假期社会实践的方式开展退耕还林农户问卷调查（以下简称“大学生退耕调查”）。大学生退耕问卷调查系统地回顾、总结和评价了退耕还林工程 10 年进展及成效，反映了退耕农户对下一步政策的需求和建议。由于是大学生对自己家乡的调查，调查结果客观、真实、可靠。调查范围涉及全国 24 个省（区、市）的 125 个退耕还林县、236 个退耕村（含自然村）的 2922 户退耕农户。

调查基本结论是：退耕政策执行良好，退耕还林以“粮食换生态”的政策目标初步实现，退耕还林区林草植被增加、水土流失和风沙灾害减轻、野生动物增加；退耕还林成果基本稳固，林木保存率在 90% 以上，退耕补助增收、扶贫和引导改变不合理的土地利用效果显著；退耕政策深得农户拥护。巩固退耕还林成果面临自然灾害、退耕产品市场及后续产业发展、农业直补政策的冲击以及基层管理工作放松等诸多压力，退耕农户下一步最迫切的政策需求是技术支持、增加退耕任务和提高退耕补助标准。

调查报告包括调查方法、样本农户家庭基本情况、样本农户参加退耕还林情况、退耕还林政策执行情况、退耕还林成果巩固情况、退耕还林工程成效、退耕还林趋势与评价、样本农户对退耕还林政策的意见和建议、主要结论、基于调查的政策建议等共 10 个部分。

一 调查方法

（一）抽样方案及样本分布

大学生退耕调查采用三阶非均匀复合抽样法抽取退耕农户调查样本。三阶抽样的方案是：根据抽样调查的科学测算和代表性检验以及国家统计局国统字〔2007〕45号文件《关于开展退耕还林（草）监测调查工作的通知》中的数据，从全国2279个退耕还林县级行政单位当中抽出125个退耕县（占总体的5.48%），在此基础上，考虑到调查人数及调查学生在各省（区、市）分布的差异，根据具体的分布情况和调查结果的代表性，再从125个县中相应抽出退耕村，即每个退耕县原则上抽出2个退耕村（视实际情况可进行适当的调整）；再依据实际调查的需要从每个村抽出15个退耕农户（原则上不少于10户）。

在实际抽样过程中，退耕县的抽取根据大学生家庭所在地进行了调整，退耕村为大学生家庭所在村或附近村，退耕农户的抽取采取随机抽样方法，即，以每个调查样本村所有的退耕户为总体，将所有退耕户从1~G逐个编号，对已编好号码的退耕户，按G的号码最大位数确定使用随机数表的行（列）数字，然后从任意行（列）开始，横向（或纵向）依次取数，遇到属于总体退耕户编号范围内的号码，就取定为样本单元。若抽到重复出现的数字，就弃去，按表中顺序继续取下去，直至抽够所预定的G个样本为止。

经过三阶抽样，大学生退耕调查总计抽取125个退耕还林县、236个退耕还林村、3304个退耕农户，共计形成样本数为3304个的样本总体。样本农户的地理分布情况见附录。125个县中除北京市的3个县外，其余122个县均为国家退耕还林工程规划县，其中，退耕还林重点县61个，占50.00%。共向农户发出问卷3304份，收回问卷3119份，其中有效问卷2922份，调查问卷的回收率

是 94.40%，有效率是 93.68%。

为反映地区差异，在调查问卷分析过程中，将调查的 24 个省（区、市）按地理位置划分为东北、西北、华中、西南等四个地区。其中，东北地区包括北京、河北、辽宁、吉林、黑龙江等 5 个省（直辖市），样本农户数 433 户，占总样本的 14.82%；西北地区包括内蒙古、山西、甘肃、宁夏、青海、陕西、新疆等 7 个省（区），样本农户 1019 户，占 34.87%；华中地区包括安徽、河南、湖北、湖南、江西等 5 个省，样本农户 575 户，占 19.68%；西南地区包括广西、海南、西藏、四川、重庆、贵州、云南等 7 个省（区、市），样本农户 895 户，占 30.63%。总体看，西部地区（西北和西南）调查样本占 65.50%，中东部地区（东北、华中）调查样本占 34.50%。除了这四个地区之外，样本农户中有 1519 户位在重点退耕还林县，本报告将这些农户归为一组，用于观测重点退耕地区退耕政策的执行情况；同时，样本农户中有 516 户为少数民族退耕户，占总样本的 17.66%，是了解退耕还林政策在少数民族地区执行情况的有利途径，在本报告中，将少数民族地区样本农户作为一组进行分析。

（二）调查问卷

本次调查问卷的内容分为三部分：调查介绍、调查问卷正文、主要指标解释。

调查问卷的正文分为六个部分，共有 50 道问题。第一部分是农户的家庭情况，主要包括被调查人的年龄、文化程度、性别、家庭劳力、生活水平和收入来源情况、参与退耕还林前后家庭基本情况（各类地类型面积变化、粮食产量等）的变化。第二部分是农户参与退耕还林的情况，主要包括农户退耕前的生产生活状况、目前退耕农户退耕任务的进展情况和退耕地的现状等内容。第三部分是退耕还林政策的执行情况，主要调查了退耕还林的粮补和钱补政策实施情况、退耕地的管护状况、林权和经营形式状况、农户对退耕还林的评价及意愿。第四部分是退耕还林的成效调查，主要针对

退耕还林对于环境的影响、退耕还林实施过程当中农户观念的变化、家庭劳力情况、退耕后的家庭经济、生活变化。第五部分是对于退耕还林巩固情况的调查，集中对退耕后农户家庭收成、各种政策和保障措施对成果的影响、农户能耗、农户管护过程中遇到的困难和灾害情况进行了调查。第六部分是对退耕还林的发展趋势和农户的意见建议调查，内容以退耕后土地现状、退耕后农户对于政策的认识以及意见和建议为主。

此外，在问卷的末尾，对调查者和农户容易混淆的一些重要指标作出了详细的解释，通过解释为调查的顺利开展提供了便利。

（三）调查方法

大学生退耕调查采取入户调查方式。在开展调查前，对调查员（大学生）进行了集中培训，讲解了调查方法、退耕还林工程建设以及调查目的等相关内容，现场解答了调查员的问题。调查过程中，调查人员要向农户简要介绍调查执行的机构（或项目承担单位）和联系方式、调查所需时间等事项，并承诺对农户的回答信息保密，并按随机抽样方法抽取样本农户^①，然后进行入户调查；调查后，联合项目的成员对收到的调查问卷数据进行认真审核后，录入调查数据，形成大学生退耕调查数据库。调查中，一些大学生调查员撰写了调查报告，拍摄了退耕地的照片，不仅反映了退耕还林政策，而且记录了他们开展退耕农户调查的生动过程。

二 样本农户家庭基本情况

（一）人口和受教育情况

本次调查中，样本农户平均年龄 47.57 岁，其中年龄最小的

^① 由于农户居住分散程度、配合调查态度等原因，有几个村难于严格按照随机抽样的方法调查。

16岁，最大的90岁；调查显示：样本农户中少数民族户516户，占17.66%，这些民族包括白族、布依族、藏族、蒙古族、回族、满族、维吾尔族等21个少数民族，对于了解少数民族地区的退耕还林状况有代表意义。从农户受教育情况（图1）来看，大部分样本农户接受过初中及初中以上教育，这部分人占调查人数的61.74%，有14.53%的农户接受过高中教育；接受大专及大专以上高等教育的样本农户比例较低。

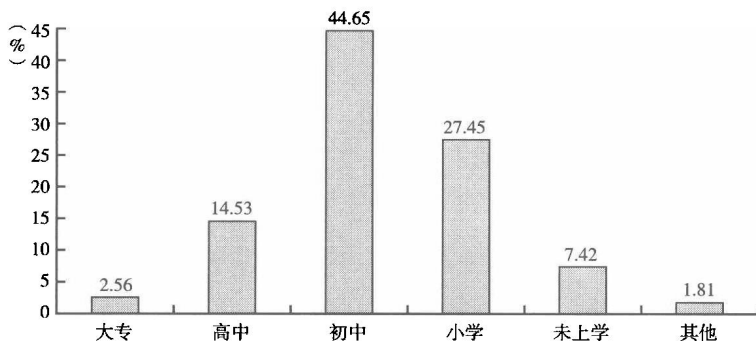


图1 样本农户受教育情况

（二）劳动力

样本农户总人口12701人，总劳力8941人，户均人口4.35人，户均劳动力3.06人，劳动力负担系数1.42。总劳力中，外出务工人数3238人，占总劳力人数的36.22%，其中，常年性外出务工2341人，占外出务工人数的72.30%。

（三）生活水平和经济来源

样本农户中，认为其生活水平好的占10.26%，生活水平处于中等的占74.02%，生活水平差的占15.72%；这些农户当中有10.22%的农户是低保户。

样本农户的主要收入来源仍以农为主。60.93%的农户收入主