

教育部人文社会科学研究项目

TUIGENG HUANLIN(CAO)GONGCHENG DE
CHIXU TUIJIN

杨明洪◎著

退耕还林(草)工程的 持续推进

农户补偿、自我发展与政府支持

四川出版集团 巴蜀书社

教育部人文社会科学研究项目

退耕还林(草)工程的 持续推进

农户补偿、自我发展与政府支持

杨明洪◎著

四川出版集团 巴蜀书社

图书在版编目 (CIP) 数据

退耕还林(草)工程的持续推进/ 杨明洪著. —成都:
巴蜀书社, 2007. 5

ISBN 978-7-80659-990-7

I. 退… II. 杨… III. 造林—研究—中国 IV. F326.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 063563 号

退耕还林(草)工程的持续推进

杨明洪 著

责任编辑	李 嘉 蒋 英
出 版	四川出版集团巴蜀书社 成都市槐树街2号 邮编 610031 总编室电话: (028) 86259397
网 址	www.bsbook.com
发 行	巴蜀书社 发行科电话: (028) 86259422 86259423
经 销	新华书店
印 刷	四川机投印务有限公司 (028) 87427333
版 次	2007 年 5 月第 1 版
印 次	2007 年 5 月第 1 次印刷
成品尺寸	203mm×140mm
印 张	9.625
字 数	220 千字
书 号	ISBN 978-7-80659-990-7
定 价	20.00 元

本书如有印装质量问题, 请与工厂调换

目 录

第一章 导 论	(1)
1.1 选题背景和意义	(1)
1.2 研究动态	(12)
1.3 基本框架	(35)

上 篇 农户补偿机制

第二章 农户补偿机制的理论基础分析	(41)
2.0 引 言	(41)
2.1 外部性校正理论之争：建立补偿机制的前提	(42)
2.2 退耕还林的经济补偿政策分析	(54)
第三章 退耕还林（草）农户利益补偿机制分析	(63)
3.0 引 言	(63)
3.1 对农户利益补偿两个前提的讨论与分析	(64)
3.2 “尊重农民的意愿”与“以粮食代赈”的经济学 含义分析	(68)

3.3 对农户“退耕”以后退耕地产出损失补偿分析	(72)
3.4 对“还林还草”的投入补偿分析	(114)
第四章 退耕还林(草)利益补偿的博弈分析	(123)
4.0 引 言	(123)
4.1 农户与政府之间的博弈分析	(125)
4.2 中央政府与地方政府之间的博弈分析	(127)
4.3 本章小结和政策建议	(134)

中篇 农户自我发展模式

第五章 经济较发达地区农户自我发展模式分析	(139)
5.0 引 言	(139)
5.1 成都农户分散型自我发展模式的调查分析	(140)
5.2 成都市退耕还林实施成效和后续政策调查分析	(161)
第六章 经济相对落后地区农户自我发展模式分析	(180)
6.0 引 言	(180)
6.1 四川省沐川县农户自我发展模式的调查分析	(181)
6.2 四川省南充市嘉陵区农户自我发展模式的调查分析	(197)
6.3 四川省南充市高坪区农户自我发展模式的调查分析	(209)

下篇 农户自我发展能力培养

第七章 农户核心发展能力培养问题分析	(221)
7.0 引 言	(221)
7.1 培养农户自我发展能力的重要意义	(222)
7.2 农户自我发展核心能力培养的作用和现状分析	(226)
7.3 提升农户核心发展能力：促进人力资本积累的 对策分析	(237)
第八章 农户自我发展能力培育：外部环境营造	(264)
8.0 引 言	(264)
8.1 小额信贷与农户自我发展能力培养分析	(265)
8.2 林权制度建设与农户自我发展分析	(275)
8.3 生态移民制度建设分析	(282)
参考文献	(296)
后 记	(301)



第一章 导 论

1.1 选题背景和意义

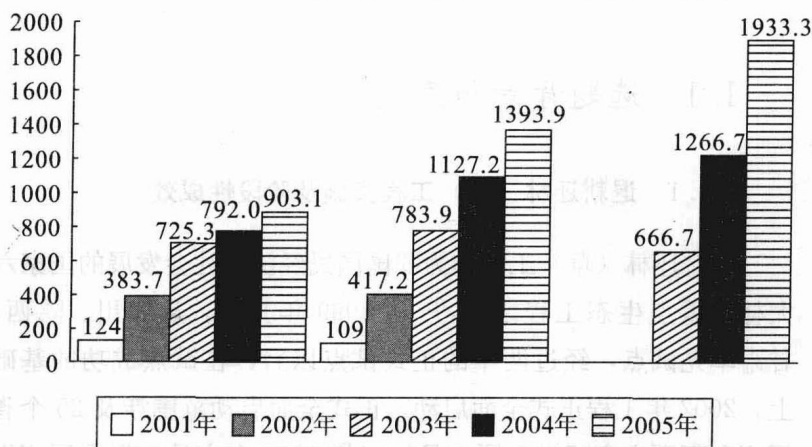
1.1.1 退耕还林(草)工程实施及阶段性成效

退耕还林(草)工程作为我国国民经济和社会发展的国家六大林业重点生态工程之一,^①从1999年开始,从四川、陕西、甘肃率先试点,经过两年的正式试点以后,在试点成功的基础上,2002年工程正式全面启动。正式全面启动范围涉及25个省市区和新疆生产建设兵团,具体包括1800多个县。根据国家退耕还林工程建设规划,整个工程建设期限为2001~2010年,分两个阶段进行。第一阶段2001~2005年,确保水土流失的1.7

^① 我国从1998年陆续启动了天然林资源保护工程、退耕还林(草)工程、京津风沙源治理工程、三北及长江流域等重点防护林工程、野生动植物保护及自然保护区建设工程、重点地区速生丰产基地建设工程等六大林业重点工程。六大重点工程覆盖了全国97%以上的县,计划中央财政投资5525亿元。

亿亩坡耕地基本退下来,扩大宜林荒地荒山造林面积2亿亩,使工程区林草覆盖率增加3.5%,控制水土流失面积近10亿亩,防风固沙控制面积11.8亿亩,使工程区脆弱的生态状况得到初步改善。第二阶段2006~2010年,退耕地造林0.5亿亩,宜林荒地荒山造林0.6亿亩,新增林草植被1.1亿亩,工程区林草覆盖率增加1%。到2010年,退耕还林工程总体控制水土流失面积13亿亩,防风固沙控制面积15.4亿亩,使工程治理地区生态状况得到大大改善(国家林业局,2004)。

图1-1 “十五”期间退耕还林、荒山地造林和退牧还草情况



资料来源:《人民日报》2006年3月18日第五版。

1999~2005年,国家累计安排退耕还林任务3.44亿亩,其中退耕地造林1.35亿亩,宜林荒地荒山造林1.89亿亩,封山育林0.2亿亩;中央对已经安排的退耕还林任务总的投资和后续补助将要投入总共2000多亿元。到2005年,基本上实现了第一阶段的规划目标,并顺利进入第二阶段。按照规划,2006年到

2010 年, 中央将要投资 317 亿元, 如果加上后续的补助政策, 按照现行政策的后续补助期, 将达到 617 亿元。

退耕还林工程的实施, 取得了巨大的生态、经济和社会效益。简单地说, 从生态方面来讲, 正是由于退耕还林工程的实施, 我国造林绿化的步伐大大加快。从 2002 年到 2005 年, 连续四年我国每年的造林任务都突破了 1 亿亩, 其中退耕还林造林任务占全国造林总任务的 60% 以上, 特别是西部地区退耕还林工程的造林任务占到总任务的 90% 以上。退耕还林工程大大加快了水土流失和土地沙化治理的步伐, 生态状况得到明显改善。据水利部第二次全国水土流失调查和年度监测结果表明, 我国水土流失面积有所减少, 由过去的 367 万平方公里, 下降到目前的 356 万平方公里, 水土流失强度也不断减轻。近年来, 全国大江大河土壤流失量大幅度减少。据长江水利委员会监测报告, 2003 年长江上游宜昌水文站年输沙量减少了 80%, 主要支流的输沙量低于多年的平均值。其中寸滩以下各站的平均含沙量减少了 50%~79%。长江输沙量的减少, 退耕还林工程功不可没。四川省 1999~2004 年实施退耕还林 1200 多万亩, 据调查, 累计减少土壤侵蚀量是 2.67 亿吨, 年均减少 0.53 亿吨, 占全省森林年滞留泥沙总量近 1/4, 长江支流岷江、涪江每立方米河水含沙量分别下降了 60% 和 80%。据贵州省对 10 个县的定位监测, 年均土壤侵蚀模数由退耕前的 3325 吨/平方公里减少到 2003 年的 739 吨/平方公里, 下降了 78%。据水利部门监测, 黄河龙门水文站在年径流量近似的情况下, 输沙量由 1998 年的 4.48 亿吨降为 2002 年的 2.35 亿吨, 减幅达 47.5%。可以说, 退耕还林工程为我国生态建设步入“治理与破坏相持阶段”作出了重要贡献。



退耕还林不仅改善了生态状况，同时也为解决“三农”问题、构建和谐社会作出了贡献。退耕还林工程的实施，大大加快了农村产业结构调整的步伐，同时也促进了农村剩余劳动力的转移。退耕还林工程几年来使 3000 多万农户 1.2 亿农民直接受益，还保障和提高了工程区及中下游地区的农业综合生产能力。另外，正是由于退耕还林工程的实施，六年来，通过林草结合、林药结合、林材结合等，大大改变了过去的种植结构，增强了地方经济的发展和农民增收的后劲。在促进农民增收方面，退耕还林起到了一个很重要的作用。在近几年来全国粮食单产下降 3.67%、总产量下降 15.9% 的情况下，西部地区粮食单产由 1999 年的 497 斤/亩，提高到 2003 年的 526.8 斤/亩，粮食总产量仅仅下降 6.3%，一些地方还实现了减地不减收。退耕还林重点区域通过退耕还林做到了减地不减收。同时，通过实施退耕还林，不仅使基层干部和群众的生态意识明显增强，更重要的是使他们看到了改变现状的希望和契机，使其生存、生活和发展的观念发生了根本性的变化。正因为如此，所以退耕还林深受广大农村干部和群众的热烈拥护，被大家誉为“德政工程”和“民心工程”。

1.1.2 中国退耕还林（草）的三个阶段演化

1.20 世纪 50 年代至 80 年代：以营造商品林为主的退耕还林（草）时期

新中国成立以后，随着我国经济的发展需要，国家大面积开发原始森林，一定程度上满足了当时国家经济建设对木材的需要。但随着采伐量的扩大，可供采伐的原始森林越来越少，加剧

了木材的供需矛盾，木材成为越来越短缺的资源，造林绿化工作引起了人们的注意。早在 20 世纪 50 年代，就有人呼吁退耕还林，但是，由于传统观念和当时社会经济发展水平的局限，未能引起决策层的理解和接受。

到了 20 世纪 60 年代，实行“以粮为纲”，大搞“满山清”，毁林开荒大肆泛滥，“上面开到山尖尖，下面开到水边边”；发动群众铲草草，刮地皮；提倡“见缝插针，种满种尽”。农村戏言：“以粮为纲，树子砍光”，“粮食要上纲，林业顾不上”。那时，尽管也号召植树造林，但造林的规模速度远远敌不过毁林开荒的规模速度。

进入 20 世纪 70 年代，这种状况有了一些改变，大搞农田基本建设，贯彻“山水田林路综合治理”方针，一些地方开始探索退耕还林（草）工作。但无论在指导思想上，还是实际工作中，林业发展仍然不被重视，植树造林与兴修水利和改土改田相比，显得非常薄弱。林业发展的落后，反过来又影响农田基本建设成效的巩固和综合治理的整体效能的发挥，在一些边远山区，一边搞农田基本建设，一边“砍火地”、“烧灰积肥”，水土流失越来越严重，收成越来越少，形成了所谓“森林剃光头，雨水满地流；水土保不住，干旱无尽头；鸟飞兽绝迹，粮草都不收；吃烧无保证，愁人白了头”的局面。^①到了 70 年代后期又有了较大的改变。例如，重庆市武隆县在 70 年代提出“基本农田加科学种田，确保退耕还林”的口号，先后成立了周家山、燕子背、核

^① 李维伦．我省退耕还林的历史回顾与现实思考，载杜受祜、郭晓鸣主编．退耕还林与中国可持续发展．农村经济，2001（1）：421～427

桃乡办林场,大规模退耕植树造林。^①

到 80 年代,退耕还林(草)被正式提上议事日程。如,四川省政府于 1980~1982 年先后拿出 7.8 亿斤粮食补助指标,用于陡坡耕地还林还牧,对减轻水土流失起到了一定的作用。^②再如,四川省彭县 80 年代初期,为鼓励退耕还林,一是寻群众育苗(包括果树、药材)每户面积 0.5 亩以上者,经验收合格,每亩补助粮食指标 400 斤,粮食部门再按林业局、农牧局、医药公司实际验收合格面积供应粮食;二是给退耕还林地(包括退耕还林、还药)每亩补助 284 斤粮食外,林业局每亩补助经费 5 元,达到速生丰产林标准的,补助经费增加 15 元。这些优惠政策的实施,仅 4 年时间全县就退耕还林 1.94 万亩。

这一时期的退耕主要有以下几个显著的特点:(1)退耕还林多是人口稀少的高山区,因此,退耕以后几年不影响群众的生活;(2)以营造商品材林为主要目的,在南方多为清一色的杉木人工林;(3)一般由政府组织“大兵团”式地造林。

从生态建设的角度分析,这一时期的退耕还林(草)存在严重的缺陷:一是退耕还林(草)在高山区进行,而大面积的水土流失都发生在中低山区,因此,这一时期的退耕还林(草)对于遏制水土流失的效果不理想;二是一些已实现退耕还林(草)的地块被分给农户作为“自留山”、“责任山”后,受经济利益驱动,成片采伐比较严重,有的重新成为荒山荒坡,有的被开垦用

① 余方忠.退耕还林(草)与可持续发展研究.林业经济,2000(5):18~24、28

② 刘红、王思玲.四川省退耕还林调查报告.林业经济,2000(1):29~32

作农田；三是还林多从木材的经济效益出发，对保持生物多样性不理想。

2. 20 世纪 80 年代至 90 年代：以营造经济林为主的退耕还林（草）时期

进入 20 世纪 80 年代以后，由于需要退耕还林（草）的地区一般是贫困地区，国家加大了对贫困地区的投入力度，并把扶贫开发与生态环境保护结合起来。在国家有关政策鼓励下，农民积极性也比较大。

这一时期的退耕还林（草）主要有以下特点：（1）退耕还林（草）的地块由以前的交通不便、人烟稀少的高山区，转向交通相对便利的中、低山区，因而生态效益显著增加了；（2）退耕后“还林”受市场导向作用比较大，由前期营造用材林转向营造经济林；（3）投资主体多元化，由过去的集体转为在国家贷款扶持下，国家、集体、个人相结合并以个人为主的多元投资主体，因而投入资金量大增；退耕还林（草）决策主体发生了变化，由过去政府决策并组织实施，转变为由政府引导，群众自主决策和组织实施，林业部门也提供必要的技术咨询。

从生态环境建设角度分析，这一时期的退耕还林存在以下问题：一是未改变以追求经济效益为主要目标，相反，生态环境保护问题却只放在次要地位上；二是退耕还林的决策多为农民个人决策行为，受市场影响较大，退耕不稳定，时有反复；三是由于退耕还林多数营造的是果林，每年对其翻土除草等，退耕还林地的水土保持作用差；四是一些退耕还林的块地实行林粮间作，即在经济林下种植农作物，陡坡还林没有退耕，其水土保持等生态功能也没有明显改善。



3. 20 世纪 90 年代末以来：以营造生态经济林为主的退耕还林（草）新阶段

1998 年，长江、松花江、嫩江的特大洪灾给国家和广大人民群众的生命财产造成巨大的损失，据估计，直接经济损失在 3000 亿元以上。这场百年不遇的特大洪涝灾害，使人们充分认识到森林资源过度采伐，致使西部生态环境严重恶化；大面积陡坡毁林开垦，造成严重的水土流失。在 1998 年实施天然林保护工程后，于 2000 年 6 月又启动了湖南、河北、吉林和黑龙江的退耕还林（草），2002 年 3 月 8 日，在试点的基础上，正式全面启动了退耕还林（草）工程。它标志着退耕还林（草）进入了新的历史时期。这一时期与前面阶段相比，主要的新特点：一是退耕还林（草）作为生态工程，作为国家生态环境保护与建设项目，具有行政行为特点；二是明确了退耕还林（草）的实施对象是坡度为 25 度及 25 度以上的陡坡耕地，实施目标是恢复林草植被，改善生态环境，减少水土流失，为中国可持续发展奠定良好的生态基础，并制定了退耕户粮食补助、造林补助及苗木补助等政策；三是明确退耕还林（草）与当地经济发展相结合，实现生态效益与经济效益“双赢”目标；四是坚持“宜乔则乔”、“宜灌则灌”、“宜草则草”的原则，使退耕还林（草）达到科学设计、综合治理；五是种草植树以营造具有生态防护功能，又能产生一定的经济效益的森林为主，并解决好退耕户因退耕所引起的粮食减收的生活困难，既强调工程任务完成的严肃性，又注意保护农民积极性和自觉性。中央提出：“总的奋斗目标是：长江流域 5 年初见成效，10 年大见成效。”笔者认为，建设长江上游生态环境，是一个长期过程，需要长期的努力。



目前退耕还林(草)工程正处于实施之中,其中有许多问题已经或者即将暴露出来。这也是本书作者所关注的。

1.1.3 问题的提出

退耕还林工程建设的实施和成果的巩固,在很大程度上要靠退耕还林工程能够使得工程区自身发展特别是农户自我发展能力提升,不能完全靠国家的政策投入。国家的政策导向是,要求退耕还林工程要与地方经济的发展结合起来,工程的发展、工程的建设要和农村产业结构的调整结合起来,实现退耕还林工程的建设 and 基本农田建设、农村能源建设、后续产业发展、生态移民、禁牧舍饲的“五个结合”。近几年,各地都探索了一批具有比较好的生态和经济效益的退耕还林的建设模式。在这些模式中,退耕还林带动了农村产业结构和经济的自我发展。在国家的退耕还林工程政策兑现期间,退耕农户的生活与过去相比有大的改善。比如农村劳动力的转移,退耕还林工程的实施解放了农村劳动力,从过去依赖土地的状况下解放出来;促进其他产业的发展,也解决了过去传统农民只依赖土地生存的状况。

在这样的背景下,我们特别关注这样的问题:一是建立怎样的补偿机制以保障农户在退耕还林过程中的利益不受到损失?二是各地怎样在补偿期内寻求自我发展模式?三是政府怎样培养农户自我发展模式?

我们知道,退耕还林工程实施在前(1999~2001年),增加农民收入的中央一号文件的发布在后(2004年),可以说,现在退耕还林工程要达到的政策目标,已经不仅在于通过退耕还林来改善生态环境,而且在于改变工程参与地区和农户从历史上沿袭

下来的土地利用模式和农业生产方式,从而在全面调整退耕地区农业和农村生产及收入结构的基础上,使参与农民逐渐转出那些相对“不利于水土保持和生态保护”的种植业,而转入“环境或经济可持续发展”的林业、畜牧业和非农产业,以达到保护生态环境和增加农民收入的双重目标。中央财政对农民的补偿期过后,保持退耕还林的可持续性、增加农民收入这项工作就会变得越来越艰巨。笔者认为解决此问题的唯一办法,就是引导农民改变不合理的土地利用和耕作方式,促进农村产业结构调整 and 农民增收致富。正像有的学者指出的那样:“非农就业机会的创造、工程参与、农民收入的多元化才是确保退耕还林工程具有可持续性的关键所在,而不是退耕还林本身。”^① 如果充分利用市场机制,促进农村生产结构的调整,即使退耕还林工程本身无法促进产业结构的调整,只要农民能够从其他来源获得收入,退耕还林的成果就有保住的可能性。正是从这个意义上看,退耕还林成功的关键,实际上是在“退耕”之外,这与“解决中国农村问题的关键在农村之外”的逻辑是一样的。

在过去的几年中,退耕还林(草)促进了农村产业结构的调整,缓解了农民收入增长持续走低的现状,开辟了农村新的经济增长点。从农业内部来看,种植业(农业)随着耕地的减少而减少,林业、畜牧业、副业会相应地增加。三大产业中,第一产业会减少,第二、第三产业会有较大的发展。在起步较早,发展较好的县,这种调整的效果已经在一定程度上显现出来了。但在西

^① 徐晋涛、陶然、徐志刚:退耕还林:成本有效性、结构调整效应与经济可持续性——基于西部三省农户调查的实证分析,《经济学季刊》,2004(01)

部的一些贫困山区,据刘克勇先生研究,仍面临以下几个亟待解决的问题:一是地处贫困山区的个别村组退耕后留有的基本口粮田产量低,不稳定,难以满足基本生活需要。二是退耕后栽种的林木生长期长,短期内不能给农民带来收入。三是相当一部分退耕农户和基层干部依赖心理强,“等、靠、要”思想严重。退耕还林使农民得到了实惠,也使部分农民产生了依赖思想。四是一些退耕农户文化素质较低,缺乏专业技术培训,自我生存、自我发展能力差。不管是对于退耕还林地区产业结构的调整,还是对于当地的劳动力转移,当地农民所掌握的自我发展的核心能力都起到了至关重要的作用。^①

笔者认为,存在这种差距的一个很重要的原因,就是当地退耕农户是否有比较好的自我发展能力,而这些能力直接决定着其收入的状况。目前,农户家庭收入来源主要有以下三个方面,即家庭经营性收入、工资性收入和转移性财产性收入。家庭经营收入是指家庭的农、林、牧、渔、工、建、交运业等经营收入;工资性收入是指从各类企业(包括本地企业和外出打工的企业)和从集体中得到的收入;转移性财产收入则是指在外人口寄回和带回以及农村以外亲友赠送的收入、租赁收入、利息、股息、红利收入和其他非借贷性收入等。后两者可统称为农户的非农收入。

虽然我国的退耕还林工程遍布 25 个省,但绝大部分工程集中在中西部,而这些地方大都是一些经济相对落后的地方,有的是国家级贫困县、省级贫困县,当地的农民的收入有两大主要来源:农业和外出务工收入。这些地方的退耕还林工程能够取得成

① 刘克勇:退耕还林补助政策期满后前景分析.绿色中国,2005(04)