

退耕还林还草 参与式评估研究

TUIGENGHUANLINHUANCAOCANYUSHIPINGGUYANJIU

牛昉 著

A stylized landscape illustration at the bottom of the cover. It features a large, light beige semi-circle representing a hill or a horizon. Above this semi-circle is a thick green arc. Below the beige semi-circle are several smaller, overlapping beige shapes representing rolling hills or mountains. The entire illustration is set against a light beige background.

西北大学出版社

● 国家社会科学基金项目

退耕还林还草 参与式评估研究

TUIGENGHUANLINHUANCAOCANYUSHIPINGGUYANJIU

牛昉 著

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

退耕还林还草参与式评估研究/牛昉著. —西安:西北
大学出版社, 2007. 10

ISBN 978-7-5604-2389-0

I. 退... II. 牛... III. 造林—林业政策—研究—中国
IV. F326.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 156392 号

退耕还林还草参与式评估研究

牛 昉 著

西北大学出版社出版发行

(西北大学校内 邮编:710069 电话:88303313 88302590)

新华书店经销 陕西向阳印务公司印刷

开本:787 毫米×960 毫米 1/16 印张:15.25

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

字数:240 千字

ISBN 978-7-5604-2389-0

定价:28.00 元

目 录

导 论 理念与方法 /1

- 一、研究背景 /2
- 二、文献梳理 /5
- 三、研究理念 /22
- 四、调查样本 /29
- 五、研究方法 /33
- 六、关于本书 /34

第一篇 政策背景与机理 /38

- 一、人与自然的博弈 /38
- 二、生态问题的实质是生存与发展的问題 /42
- 三、退耕还林还草政策实施的背景 /51
- 四、退耕还林还草政策机理分析 /62

第二篇 话语与心声 /70

- 一、座谈会记录 /71
- 二、个案访谈 /99
- 三、小组访谈 /132

第三篇 经验与成效 /144

- 一、退耕还林还草的实践经验 /144
- 二、退耕还林还草初见成效 /153

第四篇 问题与困境 /169

- 一、退耕还林还草政策设计中的不足 /169
- 二、退耕还林还草政策执行中出现的困境 /181
- 三、退耕还林还草中来自农户的问题 /186
- 四、退耕还林还草与其他涉农政策统筹配套不到位 /187
- 五、对退耕还林工程产生重要影响的其他因素 /192
- 六、退耕还林还草工程存在问题的深层次原因剖析 /196

第五篇 对策与建议 /201

- 一、进一步调整和完善退耕还林还草政策 /201
- 二、建立退耕还林、生态建设的长效保障机制 /206
- 三、探索和创新退耕还林还草的新路径 /213
- 四、调整农村产业结构,优化劳动力就业结构 /222
- 五、有效化解退耕还林农户承担的社会风险 /229
- 六、加大科技投入,有效提高退耕还林、生态建设的科技含量 /233

导 论

理念与方法

退耕还林还草政策是党中央、国务院从中华民族生存与发展的战略高度,为合理利用土地资源、增加森林植被,确保江河安全和维护国家生态安全、实现人与自然和谐共处而实施的一项重大战略决策,也是实施西部大开发战略的根本和切入点。退耕还林还草政策的实施,结束了我国几千年毁林开荒的历史,严重的水土流失将得到有效治理,标志着我国由一味地向土地索取转向促进人与自然的和谐,走上可持续发展之路。近些年来,随着退耕还林还草的进一步展开,人们对这一政策及其走向更加关注,是因为它已成为一个关乎调整和优化土地利用结构,促进人与自然和谐相处,确保国家生态安全,转变经济增长方式,实现可持续发展的重要的研究领域和行动领域。人与自然和谐相处已成为推进和谐社会建设的重要组成部分,而这一目标的实现和达成具有长期性、复杂性、艰巨性。但在以政府为主导的这场生态建设工程实施过程中,在具体的运作模式、延续政策的完善、有政降低工程风险、长效保障机制的建设等方面政策设计的初衷、预期目标与现实还是存在着不小的偏差,因而也直接影响到这场规模浩大的生态建设活动的可持续性。

正因为如此,《退耕还林还草参与式评估研究》从申请立项到进入实际研究过程,研究者就一直在思考以怎样的理念和视角对退耕还林还草这一我国生态建设史上涉及面最广、政策性最强、规模最大、投入最多、群众参与程度最高的生态建设工程进行评估,以怎样的思路和设想建构起生态、经济和社会持续协调发展的平台。尽管研究者深切地认识到完成这项有关退耕还林还草参与式评估研究,是一件非常有意义的事情,然而对完成这样一个涉及生态建设、经济发展、社会进步的政策评估,也使研究者存有相当多的顾虑和压力,越发感到如果由我们来完成这样主题的研究绝非是最有资格的。那么,到底应该从怎样的取向、角度、风格、形式来反映这项科研课题的成果?应该说这是一项具有挑战性的研究。但我们还是试图通过对陕西退耕还林理性分析和质性研究的结果,来探究退耕还林还草未来的政策取向及其对农村生态、经济、社会发展的推动作用。

一、研究背景

退耕还林(草)从1999年试点到现在,已接近政策规定的8年期限。这项被退耕还林(草)地区广大群众视为“天”字号的工程,已逐步深入人心,引起全社会的广泛关注。从实践方面来讲,在国家政策尤其是对退耕还林(草)农户相应补偿政策的有力推动下,不仅确保了当地老百姓的实际利益,也看到退耕还林还草后生态环境改善所带来的长远利益,因而这一政策得到了当地政府和广大农民群众的广泛支持和拥护。实施范围在不断扩大,参与的群众也不断增加,退耕还林(草)地区局部生态状况得到明显改善,广大农民从国家政策中获得相对稳定的收益,农村产业结构也在不断地调整和优化之中,政策实施的近期成效显著。然而由于退耕还林还草政策制定和执行带有自上而下垂直下达和行政动员的特点,在政策制定和执行中存在着一些亟待研究和解决的问题,诸如政策在实施过程中存在着计划色彩过重、过多依赖于财政补贴、经济利益分配不公、相关配套政策不到位、退耕后农户的生产生活保障以及由于后续政策不明朗所引发的地方政府和农户疑虑、等待观望等问题,特别是目前政策的实施过分依赖政府财政补贴的状况,只是激发了农户的退耕热情,也就引发一些地方只追求退耕面积和数量,忽视后期管护,导致造林成活率偏低,直接影响退耕还林还草、改善生态环境目标的达成。更为重要的是还未能有效建立起对农户退耕还林还草的长效利益保障和激励机制,导致退耕还林还草工程缺乏自我“造血”功能,一旦国家政策设计的5~8年退耕还林还草财政补助到期后,退耕反弹的潜在风险较大,从而使退耕还林还草的可持续性受到严重挑战。值得一提的是到2003年底,由于粮食安全和耕地锐减等多方面因素制约和影响,国家对退耕还林还草政策做出调整,将退耕还林还草的重点由退耕地为主,特到以荒山造林为主。这里姑且不论退耕还林还草是否是导致粮食安全和耕地锐减双重压力的直接原因,仅就国家退耕还林政策的调整与变化,把这一场主要针对西部地区的生态建设工程与全国其他地区同等对待,采取了未做任何区别的“一刀切”处理办法,这在一些退耕还林还草重点地区,尤其是西部地区引发了不小的冲击,使不少财力薄弱、经济落后而生态保护先行的省份深陷于两难困局,更增强了农户的疑虑和恐慌心理。

退耕还林政策目标与现实之间存在着一些难以回避的基本矛盾。对这些挑战进行粗略的梳理,可以归纳为以下几个方面:

(1)退耕还林还草政策自身存在的问题。大量调查表明,国家还林还草的苗木补助水平均不同程度地低于实际成本。由于我国区域之间差异甚大,高度统一的标准在具体实施中,存在比较严重的政策效应不均衡的问题,即高度统一的政策补助标准与各区域间较大差异的实际很难吻合,这就使政策本身的合理性和公平性受到普遍质疑。事实上,各地要求实施差别化的补助标准的呼声十分强烈。尤其对陕西在内的西北干旱半干旱地区,现行的政策补助标准明显偏低。同样对荒山荒地,国家每亩投入 50 元、农民投工投劳把苗木种上,仅是植树造林迈出的第一步,更为艰巨、更为重要的是造林以后的管护,仍需大量的人力、财力和物力的投入。

(2)5~8 年的补助期限缺乏现实依据。虽然政策对补偿期限的规定是十分清楚的,问题的关键在于时间界线明确的政策本身,并没有消除人们对退耕还林还草补偿政策稳定性的普遍担心。西部地区是退耕还林还草的重点地区,而这些地区基本上都干旱少雨,土地贫瘠,树木成活率低,生长缓慢,尤其是生态林 8 年之内绝无可能成为用材林,更不可能成为农户的收入来源。尽管有关政策中规定“退耕还林还草补助到期后,可根据农民实际收入情况,需要补助多少再继续补助多少年。”但毕竟没有一个确切的说法,补助期限到期以后,由谁来承据补助和补助多少是含糊不清的,具有很大的政策不确定性,进一步加剧了广大农户对来来生产和生活的顾虑。

(3)退耕还林还草规模膨胀的问题。从 1999 年陕西等 3 省开始试点到 2002 年底,实施范围遍及全国 25 个省、市、区的 1800 多个县;实施面积截止 2004 年底累计达到 34748 万亩,其中退耕地还林 12829 万亩,宜林荒山荒地造林 21919 万亩。由于面铺得太广,战线拉得过长,在国家财力物力有限以及粮食安全和耕地锐减等现实条件的刚性制约下,就更难以保证和突出生态环境治理重点区域的重点治理和重点投入,从而降低了退耕还林还草资金的规模效益。

(4)退耕还林配套措施不到位的问题。现行行政体制条块分割严重,各类项目都有自己的管理部门,有的属省级部门管理,有的直接归中央管理,造

成在项目安排时,很难与退耕还林还草工程统筹安排,配套实施。由于目前的政策措施不配套,扶贫开发、农业综合开发、生态移民、水土保持等项目都有各自的实施区域和投资重点,很少考虑到与退耕还林还草工程配套实施。以生态移民为例,有的地区急需安排生态移民,但是,该地区却没有生态移民项目,造成项目实施区域不统一,资金分散,难以发挥综合治理效益。退耕后,部分农村剩余劳动力受就业信息和门路的限制,闲置家中,无所事事,不仅影响退耕后的收入,而且成为一种潜在的社会不安定因素。

(5)农民的长远利益问题始终没有得到较好的解决。从退耕还林还草政策实施以来,由于国家政策的支持,在政策补助期内退耕农户的利益应该说是可以保证的,但他们的长远切身利益并未从政策层而得到有散解决,因而也就没有将群众治理生态环境的积极性长期持久地调动起来。当前,决策部门和理论界都将实施退耕还林还草的重点集中到了对退耕农户的财政补贴上,这虽然可以在短期内激发农户退耕的积极性,但能否保证农户真正还林以实现国家生态目标的持续性,还有待进一步的证实。

(6)政策调整对退耕还林还草的冲击。退耕还林还草政策的实施,就是在国家政策引导下构建起新的利益分配机制。国家补助钱粮给退耕还林还草农户,将原来的生态环境“破坏者”,变成了现在的建设者和维护者,改变了以往在生态建设中,只注重政治动员,其结果常常是声势大、效果差,忽视生态建设中的利益分配问题,结果是雷声大雨点小。但毋庸置疑,利益是一把双刃剑,在利益的驱动下,各省在退耕还林还草工作中,表现出前所未有的热情,各个省也开始竞相争夺退耕还林还草的指标。一场主要针对西部地区的生态建设工程,在范围不断扩大之后,就成了一块人人都想分割的“唐僧肉”,实施面积迅猛扩张,范围越来越大,既无法突出重点,又极大地增加了中央财政的负担。2003年,国家对退耕还林还草政策做出了所谓“适应性、结构性的调整”,适应性,是借当前国家粮食安全和耕地锐减等多方面因素;结构性则是经过几年大规模的退耕,已经达到了一定程度,因此将退耕还林还草的重点,由退耕地为主,转到以荒山造林为主。在粮食安全与耕地锐减的双重因素挤压下,退耕还林还草不可避免要受到冲击,因为它不仅减少耕地,还消耗粮食库存。另据国家林业局提供的散据显示,退耕还林还草工程推行5年来,全国一共退耕

造林 1.08 亿亩,补助农民粮食折合资金 338.4 亿元(注:中央政府以 0.7 元/斤的价格下拨购粮款给各省),换算成粮食 483.4 亿斤。尽管看起来数字很大,但绝不是说退耕还林还草是导致粮食减产的主要因素。原因很简单,退耕还林还草主要退的是坡耕地、沙化地,亩产 200 斤以下,这些地本来就不该辟作耕地,10 亩的产量也仅等于南方一亩。从这个意义上讲,退耕还林还草并不是构成粮食安全问题的真正原因,而是在利益驱动下的政策实施过程中,存在着的多重利益博弈,正是这些博弈,反过来又导致了政策的变化。

总之,退耕还林还草政策的实施或政策调整带来的结构性变化,都对广大退耕还林(草)地区的基层政府和农户产生了广泛的影响。

二、文献梳理

从退耕还林(草)相关研究成果来看,有关退耕还林(草)方面的论述和评价文章也常常见诸于报纸杂志,大多是政府及相关部门(也包括一些学者)自上而下所做论述和评价。应该说这些论述和评价总体上是准确的、积极的,但在这些论述和评价中并未能或者至少可以说很少能将退耕还林(草)实施主体农民的感受、体验、要求及愿望纳入评价体系,这对于退耕还林(草)这场我国生态建设史上群众参与度最高的生态建设工程来说,是不全而的。之所以这样说,是因为在从事这一项目研究之前,研究者翻阅了大量已有的有关退耕还林(草)的文献资料,这些研究成果涉及退耕还林(草)的方方面面,对退耕还林(草)政策的理解和实施状况、工程进展情况、存在的问题、潜藏的反弹风险等的把握都有很大帮助。梳理和归结这些既有的研究成果,主要集中在以下几个方面:

1. 关于退耕还林的理论研究

首先就退耕还林的食义而言,国家林业局对退耕还林下的定义为:从保护和改善生态环境出发,将易造成水土流失的坡耕地和易造成土地沙化的耕地,有计划、有步骤地停止继续耕种,本着宜林则林、宜草则草的原则,因地制宜地造林种草,恢复植被^①。在此基础上,国内的一些学者对退耕还林做了进一步

^① 国家林业局. 中西部地区退耕还林还草工程建设“十五”计划及 2010 年规划(征求意见稿),2001

的阐释。李炳坤认为,退耕还林主要是指对那些已经开垦而不适宜开垦的北方草原和南方草山草坡,恢复其应有的草本植物覆盖的性状,转向发展畜牧业,这是尊重自然规律的一种表现^①;余方忠则从退耕还林的范围和实质角度出发,认为退耕还林就是将坡度达到25度以及25度以上的陡坡耕地,退出耕作,通过植树种草,恢复森林植被的一项生态建设工程,其实质是恢复森林植被,目标是促进生态平衡,实现社会经济的可持续发展^②。

还有一些学者从退化生态系统重建路径的角度对退耕还林作了阐释,支玲、刘俊昌^③提出退耕还林是对退化生态系统的重建而并非生态恢复。所谓“重建”是通过一定的社会物质和能量的投入,加建实施生态系统向既定目标的演进过程,且具有不可逆转性,它可以在关键环节上有突破性进展,演替建度快,时间过程短。进而认为退耕还林是国家通过提供钱粮补助等行政手段,使农民由种地牧粮人变为造林种草者,从而使生产要素由农业部门转向林业部门,实现资源的优化配置,即在本质上,退耕还林工程属于计划资源配置方式;最后,我国坡地耕地和沙地化主要分布于自然条件恶劣、基础设施落后、市场经济发育滞后的“三区”(山区、少数民族地区、贫困地区),实施退耕还林工程不仅仅是生态功能的重建,更为重要的是对退耕地区经济发展系统的重建,即通过对工程实施区现有生态和经济系统的定向干预,按照经济规律和自然规律营造一个人类与自然界互利共生的、更有利于人类发展的人地系统环境。

也有一些学者将退耕还林放置在经济学理论的框架下进行研究。刘璨^④分析了退耕还林的经济动因,认为退耕还林作为一项生态环境工程,具有公共性,政策的实施是该项工程运行的内在动力和基础,并分别从中央政府、地方政府、农民三个不同集团角度出发,进行成本-牧益分析,认为在退耕还林中,政府由于具有经济利益,因而具有较强的倾向性和积极性,地方政府和农民(尤其是农民)的经济利益极低,因而缺乏退耕还林的内在动力,因此退耕还林实施具有很大难度。

① 李炳坤. 推进农业产业结构的战略性调整. 农业经济问题, 2000(3)

② 余方忠. 退耕还林与可持续发展研究. 林业经济, 2000(5)

③ 支玲, 刘俊昌. 退耕还林的含义与实施基础研究. 世界林业研究, 2002(6)

④ 刘璨. 退耕还林行为动因的经济分析. 北京林业大学学报(社会科学版), 2003(4)

王继军在《“退耕还林还草”的生态经济学基础》^①一文中着重分析了退耕还林的生态经济学基础,认为目前黄土丘陵沟壑区生态、经济系统过程处于经济系统边际效用大于生态系统边际效用阶段,其主要特征是,由于区域贫穷和落后,在经济增长和生态改良这对矛盾中,经济增长处于矛盾的主要方面,所以这一阶段人们尽力实现资源的较大利用,以期获得满意的经济利益。因而在发展经济的过程中,有意无意间破坏了生态系统结构。进而对退耕还林工程生态经济资源的配置关系进行了研究,提出“退耕还林、封山绿化”不仅应建立在“因地制宜”基础之上,而且亦是农村产业结构调整的需求,“个体承包”适应农村产业结构和农业资源合理配置。因而,退耕还林工程适时适地满足黄土丘陵区生态经济系统演变阶段的需求,能够实现经济增长和生态改良的同步。

有的学者运用供求理论、机会成本以及宏观财政政策,系统的阐述了退耕还林的理论基础。杨旭东等^②三位学者的研究具有代表性,他们首先应用供求理论分析了工程实施目的在于缓和供求矛盾、消化库存粮食、缓解人们对生态环境需求的不断增加和生态环境日益恶化、环境产品供给严重不足之间的供求矛盾;接着从经济资源稀缺性这一前提出发,当一个社会或一个企业用一定的社会资源生产一定数量的一种或几种产品时,这些经济资源就不能同时被使用在其他的生产用途方面,即存在机会成本的问题,由此提出目前退耕还林的机会成本(种粮食的收益)低于农民种粮的机会成本(退耕还林的收益);最后,从宏观经济的角度来看,现阶段国家实施退耕还林带来的收益高于农民种粮对国民经济增长的贡献,也是实施积极财政政策增加农民收入、刺激有效需求、拉动国民经济增长的主要措施之一。

占绍文^③等则从产权理论出发,提出在尊重现有个体土地承包权的前提下,政府与退耕还林农户之间建立一种新的契约关系,进行产权交易,即重新

① 王继军.“退耕还林还草”的生态经济学基础.农业经济问题,2003(8)。

② 杨旭东等.试论退耕还林的经济理论基础.北京林业大学学报(社会科学版),2002(4)

③ 占绍文等.退耕还林的经济学依据和可持续性分析.内蒙古大学学报(人文社会科学版),2004(5)

限定了退耕农户利用土地进行生产经营活动的部分权利,并因此获得有利于提高整个社会福利的树木生态价值,这样,一方面解决了仅仅依靠法律手段所产生的制度性冲突;另一方面也为树木生态价值的生产者(即所有者)提供了生产该价值的激励机制。

还有一些学者运用博弈论与信息经济学原理分析退耕还林工程暴露出的问题。樊耀东^①认为目前退耕还林进程中存在的一些问题来自于信息不完全,一是政府和农民之间对于科学的生态造林种草的信息不完全;二是政府对农民的退耕还林还草成本信息掌握不全;三是农民对退耕还林的成本计算缺乏科学认知。由于这三种信息不对称的存在导致对边际内部成本估计出现偏差,从而损害社会福利。李文刚等^②将退耕农户自身经济利益与政府生态效益目标相互冲突的问题看作农户与政府在经济利益与生态效益间的一个均衡博弈过程。于转利^③则将目前退耕还林工程致率低下归结为各主体之间博弈的存在,这种博弈存在于地方政府与中央政府之间、农户与中央政府之间以及农户之间,认为三种博弈均陷入困境,而改变博弈结果的方法就是制定新规则,以达到新的纳什均衡,实现资源配置的帕累托最优。

如何使退耕还林财政补贴政策得以有效实施并达成预期目标,一直是学术界争论的热点,学者们从不同的角度就补偿依据、原理及如何补偿进行了深度探讨。

李孟波^④认为,生态林具有公共品属性,而公共品的非排他性决定了消费者为所有社会成员,而生态林的建设也需要生产成本。目前我国实施退耕还林(生态林)的主体是农户,这种情况使得农户向社会成员收费变得十分困难,这就要求国家通过非市场机制给予公共品的生产者以成本补偿。于是,在国家与农户之间就形成了一种委托—代理关系。我国规定林木的所有权为农户所有,但是生态林的直接经济价值几乎为零,而且间接价值由于信息不全面

① 樊耀东. 退耕还林边际内部成本中“信息不完全”的经济学福利分析. 林业经济问题, 2004(5)

② 李文刚等. 退耕还林政策效率与农户激励的博弈均衡分析. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2005(1)

③ 于转利等. 退耕还林的博弈分析. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2005(3)

④ 李孟波. 对退耕还林政策的几点思考. 科技创业月刊, 2005(2)

最终导致政府定价也会偏离实际价值,这样,如果补偿过低或者人为界定为8年,那么退耕还林成果就会变得很危险;关于补偿额的确定,根据边际成本等于边际效益,由于林地的公共资源属性以及生态林的纯公共品性、外部性等原因,政府必须始终是退耕还林的参与者,而不可能是局外人。

张军连等^①将退耕还林产生的效益分为近期和远期。依照边际理论,认为退耕还林近期效益是通过公共品对私人品的替代来实现,假设退耕是从坡度最大、水土流失最严重的耕地开始的,而且区域内农产品市场是封闭的,那么,随着退耕面积的增加,退耕的社会边际收益就会逐步减少,而边际成本则不断增加。由于个人实施退耕还林获得的生态环境改善,主要是对社会有益,而本人受益很少,林草直接受益需要很长的时期才能表现出来。在目前我国生态环境不断恶化,社会公共品严重不足的情况下,采用补贴政策可以取得明显的收益,但同时,补贴政策必须要一个度的把握,并非越多越好。退耕还林政策实施一段时期后,退耕的林地或草地将给农民带来一定的收入。同时,随着生态环境和生产条件的不断改善,保留耕地的产量将大幅度提高,因此,在退耕的条件下,也可以通过补贴政策使农民农产品产量增加。

王闰平等^②提出,在生态效益机制的作用下,国家采取退耕还林还草措施以解决生态环境问题,从全国大局来看是有利的,但是对退耕地区农民来说却是一种经济利益的直接损失,即生产利益及种植业过程中产生的间接经济作物收入;退耕还林的生态林不产生直接经济效益,将导致农民永无收入;经济林未来预期市场风险损失和自然风险。因此,国家如果想获得生态效益而又不损害农民的利益,就必须建立相应的补偿机制。王钦敏、汪小勤等^③认为,退耕还林就是一项涉及千百万农民利益的生态工程,由于农民始终处于弱势地位,在社会各群体发生利益矛盾和冲突时,他们往往是利益的牺牲者,因而,政府应特别注意对农业经济和农民利益的保护与补偿,从而减少摩擦,降低政

① 张军连等. 退耕还林工程中补贴政策的经济学分析及相关建议. 林业经济, 2002 (7)

② 王闰平等. 对退耕还林还草试点工程运行机制的全面探讨. 生产力研究, 2002 (6)

③ 汪小勤等. 从“退耕还林”和“禁伐”政策的实施看对农民利益的补偿. 改革, 2001 (3)

策实施成本,使政策实施达到最大的效果。在市场经济条件下,政府对农业和农民的补偿可以采取:价格方式,即最低限价和最高限价;投(融)资方式,包括常规性生产投资和农业基础设施投资。通过对农业的积极投入,使其得以休养生息,持续发展;减税减赋方式,农业赋税影响着农民的实际经济利益和福利水平,减轻农业税赋负担,就是对农业和农民利益的一种保护;政府补偿方式,包括收入转移支付、价格税收、投融资等。退耕还林工程作为一项以农民为主体的工程,要切实维护农民的利益,为此,政府可通过上述几种方式综合运用,推动退耕还林工程顺利进行。

2. 退耕还林工程实施中存在的问题

对退耕还林工程实施过程中存在的问题是诸多研究者关注的一个重要方面,也涉及工程实施进程的方方面面,归结起来主要有:

(1)退耕地和荒山荒地造林任务分配问题。李世东等^①在研究中发现,在退耕还林试点过程中,不少地方存在着在一个行政区内,有的地方只有退耕地,却没有荒山荒地;有的退耕户劳动力缺乏,只能完成退耕地造林,无力按比例完成荒山荒地造林和管护任务;有的原退耕地承包户搬迁或外出打工之后,耕地由他人托管或交集体管理,退耕地与宜林荒山荒地造林与管护均需他人或集体完成。退耕地与宜林荒山荒地不相匹配的现象较为普遍,许多地方都需要将退耕还林与荒山荒地造林分离操作,由于政策未加以区别对待,最终造成退耕的享受国家粮食补助后,难以履行应承担的义务和责任,没有享受粮食补贴的却要完成造林任务。

(2)退耕还林任务分配中的“一刀切”。张殿发等^②发现,因为“面子”工程致使退耕地选择不合理,该退的没退,不该退的却退了,导致农民失去口粮,生态环境却得不到改善。孙涛^③调查发现,退耕还林的合格率明显高于宜林荒山荒地的合格率,有些地方相差更为明显,其原因在于:一是退耕的土地条件普遍比宜林荒山荒地好;二是退耕地每年都有粮食和现金补助。农民怕达不到合格标准影响政策兑现,重视程度高,采取了多种措施保证合格,而荒山

① 李世东等. 退耕还林试点若干问题的探讨. 防护林科技, 2002(2)

② 张殿发等. 西部地区退耕还林急需解决的问题及建议. 中国水土保持, 2001(9)

③ 孙涛. 退耕还林工程中发现的问题及对策. 林业资源管理, 2005(1)

荒地只是造林当年有每亩 50 元的一次性苗木补贴,不受重视,后期管理措施难以得到保证。

(3) 种苗问题。许志农^①认为,西部退耕还林地区大多地处边远贫困山区,坡陡、土薄、降雨稀少、气候干燥、造林成活率低、保存率差、群众生活困难。现行的政策规定,造林成活率和保存率低于 85% 的新造林地,由农民自己购买种苗,自己补植补种,达到要求标准后才能兑现,其结果必然会增加农民负担。李世东等^②则指出,目前将种苗补助费直拨发给农户,再由农民自行选购种苗的做法在实际中操作难度很大,种苗费发给个人容易导致以下一些问题:第一,难以保证种苗费的专款专用,即使全部用于种苗,也难以保证种苗质量和适地适树,同时,对生态林和经济林的合理比例调控难度加大,难以按作业设计进行施工,影响工程建设质量;第二,实施退耕还林的农户,大多数地处偏远山区,信息不灵,难以保证种苗质量;第三,自行选购种苗必然要增加运输支出,农民负担加重。

(4) 生态林与经济林比例及其确认标准问题。按照退耕还林政策规定,生态林一般应占 80%,经济林应占 20%,但余蜀峰^③则认为,退耕还林政策规定的生态林与经济林的比例不科学,也与《森林法》对经济林的规定不一致。退耕还林政策中,经济林是按照林种划分的标准,生态林则是参照森林分类经营的标准,而《森林法》对经济林的认定是以其培育目的来划分的,且同一个树种,如枇杷,在我国北方地区划分为生态林,而在南方地区却划分为经济林,南方和北方的标准均不统一。

(5) 林草比例问题。李世东等^④的研究发现,一些省区不同程度存在种草比例大的现象,如新疆兵团种草比例高达 78%,青海 59%,云南、甘肃、宁夏种草比例也偏高。人工种植的牧草一般生长周期较短,寿命最高仅有 7~8 年,正好相当于粮款补助年限,粮款补助停止后,存在复垦的隐患,无法达到退耕

① 许志农. 西部地区退耕还林工程实施中存在的几个问题及对策. 陕西林业科技, 2005(2)

② 李世东等. 退耕还林试点若干问题的探讨. 防护林科技, 2002(2)

③ 余蜀峰. 退耕还林存在的问题及对策. 塔里木农林经济信息网, 2002(11)

④ 李世东等. 退耕还林试点若干问题的探讨. 防护林科技, 2002(2)

还林还草的目的。

(6) 物种单一性问题。张力小等^①研究发现,各地一般以本地的本土树种为主,以老苗圃为种源,种植方法陈旧,而且林业部门以前颁布的操作流程已不太适合大面积退耕还林的实施。朱波等^②也有类似的发现,退耕还林中有相当一部分是速生林,且树种单一,林木构成简单,如川西、三峡库区、秦巴山区林地中的云南松、马尾松林和川中丘陵区纯柏林,农害严重,树下植被稀疏,水土保持作用受到限制,生态功能弱化,未来有可能演替成绿色沙漠。

(7) 林草的管护问题。张力小等^③研究认为,国家重视生态治理投资,但对管理管护投资有所忽略。由于生态建设成效的显现时间和地方政绩的显现时间不一致,使一些地方政府为追求短期的政绩,对退耕还林还草的后期管护松懈、粗放,造林成活率较低。田明华^④则对目前“个体承包”的管护政策做了深入分析,认为在农民仅仅对自己有限承包土地退耕还林还草的情况下,无法发挥林业的规模收益,而且农民也没有足够的技术、技能管护林草。因此,“个体承包”并不是实现“谁造林、谁管护、谁受益”原则的最优形式。

(8) 粮食补助问题。周华等^⑤在调查中发现,有相当部分农户领到粮食后又以各种形式变卖,其中不排除农民将政策补助的粮食再返卖给粮食部门的情况,这种领粮后再卖粮的做法,花费大量人力、物力,又没有真正起到减轻粮食存储压力的作用。许志农^⑥的调查也发现有类似情况,一些农户领到粮食后又将粮食低价卖给了粮贩子,例如,国家补助原粮标准为 1.4 元/千克,而粮贩子收购价仅为 1~1.1 元/千克,这种做法既违反了退耕还林政策,也给国家资源带来了浪费,给农民带来了损失。李世东等^⑦则认为目前国家将退耕还林工程区划分为黄河流域及北方地区、长江流域及南方地区两大块,并且分别

① 张力小等. 西部大开发退耕还林的政策有效性评析. 林业科学, 2002(1)

② 朱波. 长江上游退耕还林工程合理规模与模式. 山地学报, 2004(6)

③ 张力小等. 西部大开发退耕还林的政策有效性评析. 林业科学, 2002(1)

④ 田明华. 对当前西部退耕还林政策中有关做法的思考. 林业经济, 2001(1)

⑤ 周华等. 关于现有退耕还林还草政策的探讨. 中国林业, 2001(11)

⑥ 许志农. 西部地区退耕还林工程实施中存在的几个问题及对策. 陕西林业科技, 2005(2)

⑦ 李世东等. 退耕还林试点若干问题的探讨. 防护林科技, 2002(2)