



## 有关退耕还林·还草政策

---

大泽正治

1. 西部大开发的退耕还林政策
2. 退耕还林政策的概要
3. 退耕还林的评价

## 1. 西部大开发的退耕还林政策

在中国，沿海地区（东部地区）发展显著，其结果是其与中部、西部等内陆地区的差距不断扩大，进入了21世纪。在2001年到2005年第10个五年计划中西部大开发被定位成中国的重要国家事业。其主要途径是加强沿海地区和内陆的西部地区之间的地区连带关系以及推进对未开发资源的集中开发投资。

中国的西部大开发的对象范围是西部地区的四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、新疆、西藏、宁夏、重庆加上内蒙古、广西，共12个地区（6省、5个自治区、1个直辖市）。占全国总面积的十分之七，是非常大规模的开发事业。人口3亿5百万，相当于中国总人口的三分之一。

中国各地的经济活动、产业效率在很大程度上受自然资源储存状况的制约。从表1中国自然资源储存状况中我们可以清楚地看到各地的特征。

占全国总面积十分之七的西部地区，从总体上看是自然资源贫乏的地区。西部地区生态环境恶劣，遭受干旱、水灾、沙尘暴、雪灾等灾害，土沙流失、沙漠化等不断严重。之上，水资源贫乏也阻碍了经济的发展。

西部经济的落后从不同产业的就业人数（参见表2）中也可以看出。在西部地区居住着占中国总人口三分之一的人口，但是就业人数比率仅为

24%。图1显示了不同地区不同产业的就业人口比率，从中我们可以发现西部地区的特征是对第一产业的依存度很高。但是，另一方面，将不同地区第一产业即农林牧渔业的生产总额所占的比率（参见表3）和不同地区第一产业就业人数比率进行比较的话，我们会清楚地看到西部地区第一产业生产效率的低下。

现实中，中国全国的贫困农村集中在西部地区。推进西部大开发的时候，人与地区固有自然环境之间的战斗是非常艰苦的，我们也不能避开农村问题。西部地区所背负的地理上的弱势非常大。

并且，西部地区集中着全国百分之八左右的国有企业。对于国有企业，越是要求其依市场原理加强竞争力，失业人员增加等的社会问题越是严重。此外，对于西部地区而言，加入WTO引起的影响等在沿海地区由于经济发展带来的全国水平上的经济体系的高度化变成了加大困难的外部压力。

西部大开发计划在整备水利设施、道路、铁道、机场的交通基础设施和城市基础设施的同时，还旨在把保护生态系统作为重点领域，重点分配公共投资，加强刺激开发。

西部大开发的重点政策可以总结为以下6点。

- ①通过交通、信息、通信等和沿海地区的联系网络基础设施、城市基础设施来提高生活水平，促进人口流动、加深与东部地区的交流。
- ②通过保护生态环境，抑制西部地区的土砂流

【表1】中国各地的基本资源比重

(%)

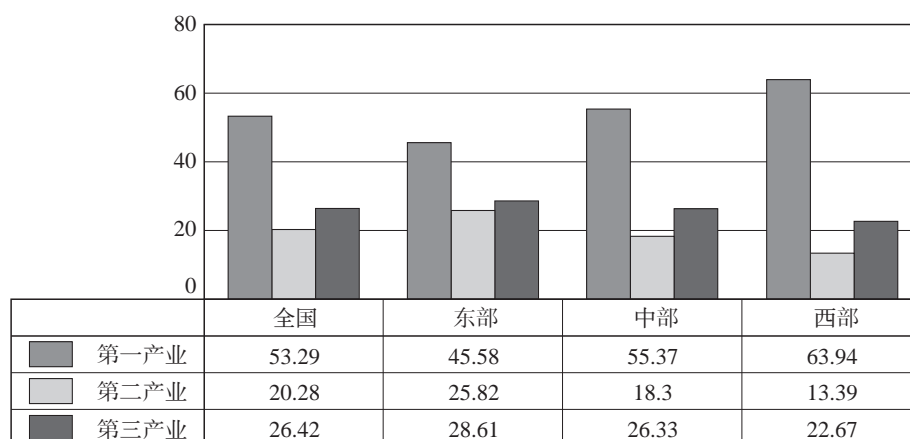
地域区分	水资源	能源	矿产物	可开发利用的土地资源	耕地资源
西部地域 (A+B)	26.70	46.45	55.77	31.57	42.72
西南 (A)	11.72	38.25	17.82	25.92	26.56
西北 (B)	11.98	8.20	18.46	5.67	16.16
东中部地区 (C+D+E+F)	76.31	53.55	64.23	68.41	56.88
东北地区 (C)	16.97	5.74	3.33	17.66	11.83
黄河中下游地区 (D)	31.19	6.17	54.45	25.52	23.61
长江中下游地区 (E)	21.07	22.36	5.19	21.91	13.36
东南沿海地区 (F)	7.08	19.28	1.26	3.32	8.08

资料出处：陈辉，《西部开发大战略与新思路》，中共中央党校出版社，2001年，p. 105.

【表 2】1988 年, 中国东·中·西部的分产业就业人数

地区	总就业人数 (万人)			
		第一产业	第二产业	第三产业
西部	14660.6	9373.7	1963.2	3323.6
各地区所占比率 (%)	23.5	28.2	15.5	20.2
东部	26016.7	11852.5	6718.9	7444.8
各地区所占比率 (%)	41.7	35.7	53.1	45.2
中部	21682.9	12006.1	3967.0	5709.2
各地区所占比率 (%)	34.8	36.1	31.4	34.6
全国总计	62360.2(100%)	33232.3(100%)	12649.1(100%)	16477.6(100%)

资料出处: 高振刚等,《西部大开发之路——新亚欧大陆桥发展战略》, 经济科学出版社, 2000年, p. 320.



资料出处: 高振刚等,《西部大开发之路——新亚欧大陆桥发展战略》, 经济科学出版社, 2000年, p. 320. 由本论文作者制图。

【图 1】1988 年, 中国东·中·西部的分产业就业人数的构成比 (%)

【表 3】1998 年, 中国东·中·西部的农林牧渔业的生产总值

地区	农·林·牧·渔业的生产总值 (亿元)				
		农业	林业	牧畜业	渔业
西部	4340.8	2823.0	156.6	1289.5	72.1
各地区所占比率 (%)	17.7	19.8	18.4	18.4	3.0
东部	11739.1	6404.4	393.2	3056.7	1885.5
各地区所占比率 (%)	47.9	45.0	46.2	43.7	77.8
中部	8436.9	5014.8	301.8	2654.5	465.8
各地区所占比率 (%)	34.4	35.2	35.4	37.9	19.2
全国总计	24516.8(100%)	14242.2(100%)	851.6(100%)	7000.7(100%)	2423.4(100%)

资料出处: 高振刚等,《西部大开发之路——新亚欧大陆桥发展战略》, 经济科学出版社, 2000年, p. 334.

失、沙漠化的发展。致力于环境保护和改善。为防止农业的过度开垦和畜牧业的过度放牧，奖励退耕还林·还草。

- ③通过调整产业结构，改善西部地区低下的技术水平、生产效率、竞争力。特别是通过技术革新来提高原材料生产和加工产业与第一产业产品加工业的生产技术和质量。此外，由于西部地区少数民族集中，所以利用民族文化和地区文化来发展观光业。
- ④通过奖励科学技术、教育来发展西部地区的科学技术，改善教育水平低下的现状，培育人才。
- ⑤从吸收过剩劳动力的角度来看，促进城市开发，使之对农村发挥中枢功能。引进人才到西部的同时，期待着农村水平的上升。
- ⑥加深对外开放，通过减少所得税等改善投资环境，引进外资。

退耕还林·还草政策是西部大开发的一项重要环境政策，并且被定位成振兴第一产业的契机。

确实，中国西部地区的土壤流失引起的保水效果的低下和沙漠化问题从量上和质上对水供给都带来了直接的影响。以1998年的大洪水为诱因，其严重化在不断加深。

作为原因不仅有干燥化、而且有过度放牧、农地化等。退耕还林·还草政策的实施作为这些问题的对症疗法，并且以将来实现充满绿色的自然生态为目的。

并且，退耕还林·还草政策在2002年确定的“中国六大林业重点工程”中也被定位为重点绿化政策。

并不是在任何地方只要绿化就可以了，退耕还林·还草政策还需要有抑制对草原的荒漠化、过度放牧化、农地化的效果，为此，限定了对象地域。所以有必要随之进行农业、林业、畜牧业的结构变化、或者生态移民（作为生活空间的居住地区由于环境破坏不能在上继续生活而进行的居住地转移），在其实现的过程中伴随很多困难。

## 2. 退耕还林条例的概要

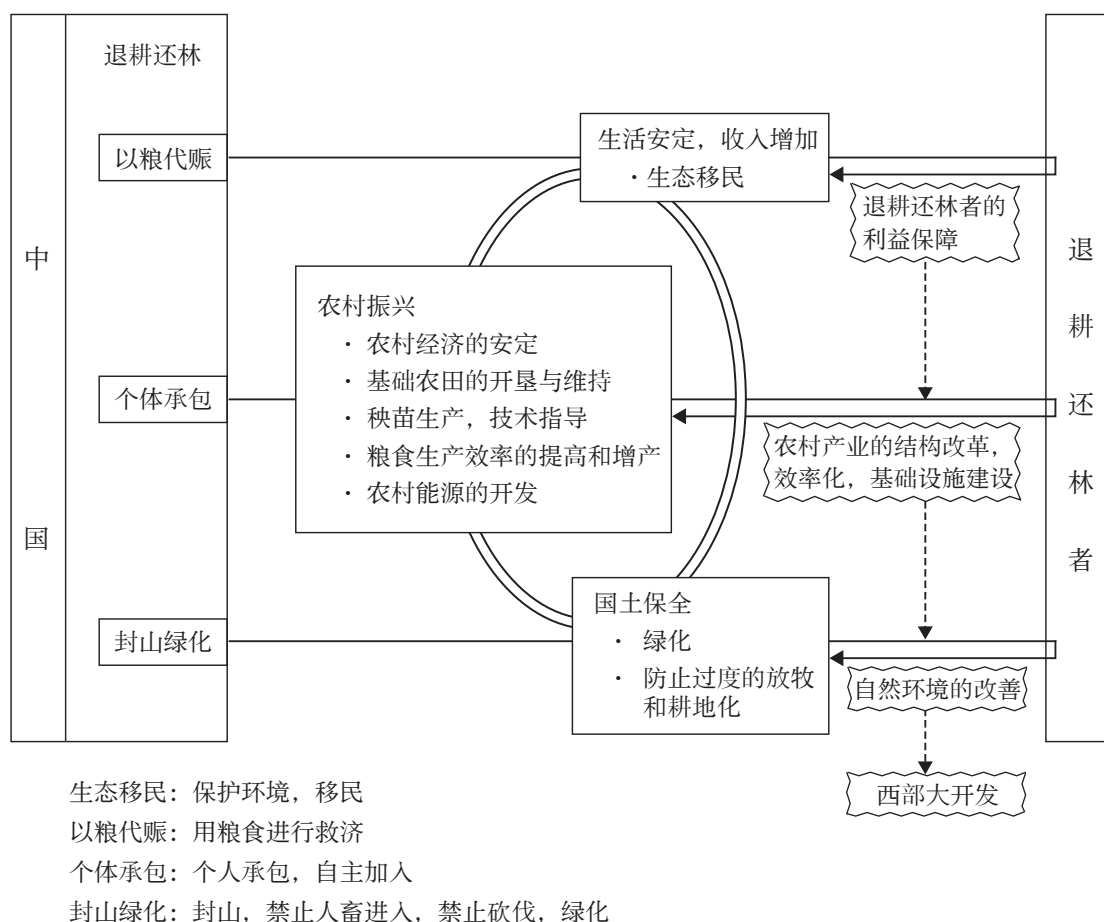
在实施退耕还林政策的时候，2002年12月作为第367号国务院令颁布了退耕还林条例。为了探究退耕还林政策的效果和课题，下面以条例为依据，整理退耕还林政策的概要。

退耕还林条例以自然环境优先（第4条），旨在同时实现国土保护和农民的生活安定、农村的振兴。第一条揭示了条例的目的在于改善自然环境、保护退耕还林政策当事人退耕还林人的合法权益、实现农村产业的效率化。第三条明确规定了还林的实施手段是封山绿化（封山、禁止伐木、进行绿化），条例就与还林构成同一事物表里两面的退耕规定了对退耕还林人进行以粮代赈的保障，以及代替耕作进行森林管理的个体承包体系（个人主动申请承办）。条例把农民定位为退耕还林的当事人，以农民的自发性为基础，明确规定了其责任和确保其受益。同时，条例寻求退耕还林能够与农村整体的活性化连接起来。最终追求其对西部大开发有所贡献。为了开发和保护的双赢，确实实现农村的振兴，明确规定在无法实现农村合理性的地区实施生态移民（考虑环境、进行转移）。

退耕还林作为西部大开发的一个事业进行实施，国务院西部开发工作机关是调整和实施主体，国务院林业行政主管部门负责制定综合计划。国务院西部开发工作机关展开的调整工作主要是针对已开垦的牧草地与人民农业主管部门、就对象地区流域和土壤管理观点与国务院水行政主管部门、就粮食供给与国务院粮食行政部门之间进行。

退耕还林作为一项国家事业，但实际上由省、自治区、直辖市人民政府分担责任、制定各自水平上的计划，根据实际业绩进行检查。条例规定退耕还林的必要技术研究、普及退耕还林活动的教育、启蒙由国家负责。

第15条规定了满足如下条件的地区应该成为退耕还林的实施对象地区。①土壤流失的严重地区、②沙漠化、碱性高的地区、③必须进行环境保护的地区、粮食生产性低的地区。



【图2】中国·退耕还林条例的目标

而且条例指定坡度高的耕地、环境保护上受害程度高的地方为优先程度高的地区。

条例有关退耕还林计划明确了如下几点（第14条）。①明确了实施地区、②实施程序、③期间、目标、④经济性的评价和资金收支计划、⑤保障措施。

前提是制定计划时在考虑对象农民生计的同时，还要考虑与国民经济、社会经济发展计划、农村经济计划、土地利用计划的整合。计划要进行行政备案、得到许可。

条例规定基于计划的实施程序必须明确规定①退耕还林的具体范围、②生态林（以环境保护为目的）和经济林（以受益为目的）的比率、③种苗和植林方法、④造林模式、⑤树苗的供给方式、⑥保障措施、⑦技术责任者。而且，生态林和经济林的

县级比率中生态林不得低于百分之八十。

实际上，县级或者乡级的给退耕还林人的承包合同中必须明确规定以下项目。①退耕还林面积、②如何接受技术指导、以及实施方法和管理方法、③资金计划、粮食供付计划、④苗种的筹措。种苗原则上根据县级进行种苗生产和管理、集中调配、退耕还林人接受补助金和粮食供付期间内必须进行退耕还林。（第30条）

退耕还林人还林后可以拥有材木（草）的所有权，享受收获物在税制上的优惠政策，把还林后的承包经营权最长延长到70年。

这样，国家一方面培养退耕还林人的自主性、一方面制定禁止畜牧、饲养等促进退耕还林的政策、以达到整备诸如耕地和农业基础建设及可再生的地区能源的开发等推进退耕还林政策的环境。经过如

此的过程、结果是农村小规模的城市化加速。

### 3. 退耕还林的评价

退耕还林的目的在于环境方面实现国土保护的同时，经济方面提高农村人口的收入水平、振兴农村。

首先对作为环境对策的退耕还林进行评价。退耕还林抑制了中部地区的土壤流失和沙漠化的发展。该环境对策有使水资源安定等涉及整个中国的效果。我们在中部地区寻求令整个中国受益的环境对策，其费用通过粮食供付和对还林的补助金形式偿还给退耕还林人。但是，其补偿应该从提高农村人口收入水平的角度进行讨论，有担心认为补偿未必是从环境对策的收支平衡的角度进行。特别是考虑到实行还林的长期性、技术难度的话，退耕还林的实现确实需要很大的费用和 risk。

而且，环境对策一般有直接手段、间接手段和基础手段。直接手段主要是期待对症型的效果；间接手段主要是期待预防型的效果。必须实现退耕还林进行解决的环境问题，即抑制中部地区的土壤流失，现在仍然在严重化。比起预防型的效果我们更期待对症型的效果。

但是，为了退耕还林而展开的环境对策手段是补助金等的间接手段。我们应该将之与追求对症型效果的直接手段结合起来以实现确有实效的环境政策。

其次，让我们看一下从退耕是否可以顺利地发展到还林。

我们必须克服耕种农业和林业之间的差异。必须进行包含所需面积的不同、作业规模、投资回收期间、技术差别等方面的软着陆。

林业所需面积大，需要组织化和引进机器的效

率化。此外，作业规模的变化与中国农村中最严重的、往返在农村和城市之间外出打工问题相关，即，我们必须考虑与雇用需求一致的问题。具体而言，以下的措施很重要。

- 从退耕到还林的技术变更方面的处理
- 特别是农业停止后的处理
- 对投资到回收的期间差异的处理和确保林产品的流通途径。
- 随季节改变的劳动需求的差异，将之与外出打工相联系进行处理。

并且，还林方面，区别经济林和生态林很重要。条例寻求经济林和生态林的比率。有关经济林和生态林的各种努力和评价方法之间存在差距。特别是在环境林方面有必要明确对其环境保护的受益评价和还原体系。必须以经济林和生态林对西部开发本身的总体受益为基础，明确其利益占有率。

这样的退耕还林在中国中部地区实施的实际情况未必向提高农民收入，解决农村问题的方向发展。因此，退耕还林所追求的环境对策效果并没有显现。退耕还林不仅没有顺利展开，而且还成为令习惯于耕种的农民逃离退耕还林，退耕还林范围外的非效率型的耕种扩大，退耕还林要抑制的环境破坏进一步恶化的原因的倾向。

退耕还林被定位于西部大开发计划中，旨在追求开发和环境的和谐。该政策与欧美实施的针对差条件地区的对策类似。但是，我们再次认识到正确把握中国环境破坏的速度之快、影响之广的政策非常重要。

在本论文的执笔过程中，多次得到森林综合研究所石冢和裕先生、大东文化大学花轮宗命教授的赐教以及爱知大学大学院中国研究科研究生中西知香、晓敏的大力协助，特此鸣谢。

## 文 献

国家计委国土开发与地区经济研究所课题组、杜平、肖金城、王青云《西部开发论》、重庆出版社、2000年。  
高振刚等《西部大开发之路——新亚欧大陆桥的发展战略》、经济科学出版社、2000年。

陈耀《西部开发大战略与新思路》、中共中央党校出版社、2001年。

飯塚勝重「中国の緑化政策——退耕還林・草事業 二・三の文献に関連して」『東方』269、2003年。

大島一二、後藤直世「山西省における『退耕還林』政策の実施と農村経済——環境保護と貧困農村」『中国21』Vol. 17、2003年。

原剛「学者が斬る（125）中国の大実験 退耕還林」『エコノミスト』81（38）通号3633、2003年。

（高娜 译）