

CRP 工程对我国退耕还林经济补偿的启示

党养性^{1,2}, 杨文杰^{1*}

(1. 西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨陵 712100; 2. 杨凌职业技术学院 经济与贸易系, 陕西 杨陵 712100)

摘要:在对 CRP 进行详细介绍的基础上,总结了 CRP 在经济补偿方面的成功经验:完善的管理评价体系、充分的保障农民利益、灵活的补贴方式和严格的管理监督机制。借鉴 CRP 经济补偿的成功经验,提出了通过加强科学管理、调整补贴方式、保障农民利益和加大财政支持来完善我国的退耕还林经济补偿政策和机制,以期这些启示与借鉴能进一步促进我国退耕还林工作更加科学、合理和可持续。

关键词:退耕还林;保护性储备计划;经济补偿;环境收益指数

中图分类号:F326.20 **文献标志码:**A **文章编号:**1001-7461(2010)06-0231-04

Inspiration of Conservation Reserve Program in the U. S. to the Financial Compensation of Grain for Green Project in China

DANG Yang-xing^{1,2}, YANG Wen-jie¹

(1. College of Economics and Management, Northwest A& F University, Yangling, Shaanxi 712100, China;
2. Economics and Trade Department, Yangling Vocational and Technical College, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Conservation reserve program (CRP) in the U. S were introduced in detail. Four successful experiences in financial compensation were summarized: perfect management evaluation system, adequate protection of the interests of farmers, flexible ways of subsidies and strict management and supervision mechanism. Learning from the success of CRP in financial compensation, some suggestions were put forward for the accomplishment of grain for green project in China to promote the project to be more scientific, rational and sustainable: strengthening the scientific management, adjusting the way of subsidies, protecting the interests of farmers and increase financial support for initiatives, returning farmland to improve our policies and economic compensation mechanisms.

Key words: returning farmland to forests; conservation reserve program; financial compensation; environmental benefits index

美国的退耕还林实施历史长、规模大,在美国已成为一个很有影响的大工程。美国的退耕还林工程(“保护性储备计划” Conservation Reserve Program, CRP)类似于我国正在实施的退耕还林工程。经过几十年的发展,CRP 在退耕还林的实施和研究方面积累了丰富的经验,取得了丰硕的研究成果,在退耕还林研究方面堪称楷模。我国的退耕还林工程历经十年的发展和不断完善,对我国的生态环境保护、农业可持续发展和农民增收具有很大的推动作用,

取得了巨大成效。但在实施过程中尤其是在退耕还林的经济补偿制度与机制方面还存在着对退耕农民的补偿标准确定过于粗放,补贴方式与政策不够灵活,实施中管理与后续监督不完善,体制与机制不健全等诸多问题,导致我国的退耕还林成果不够稳固。通过对 CRP 进行详细介绍,总结 CRP 在经济补偿方面的成功经验,为我国进一步完善退耕还林经济补偿政策和机制提供有益的借鉴,使我国的退耕还林工作更加合理、科学和可持续。

收稿日期:2010-01-15 修回日期:2010-05-06

作者简介:党养性,男,硕士研究生,主要从事林业经济研究工作。

* 通讯作者:杨文杰,男,教授,硕士生导师,博士,从事财务会计与林业经济管理的教学和科研工作。E-mail:bertyang0214@163.com。

1 CRP 概况

在美国,由于农产品过剩和生态环境严重恶化的双重压力,进行了一系列类似于退耕还林的计划,如《休依特法案》、“自愿退耕计划”(Land Retirement or Acreage Division)、“紧急饲料谷物计划”、“有偿转耕计划”来实施退耕还林政策,保护生态环境和调整产业结构。在上述政策的基础上,1985年,美国农业部实施了CRP工程,其政策的主要内容是针对农业生产给资源、环境带来的破坏,对易发生土壤侵蚀的耕地实行有计划的为期10 a的休耕、退耕还林或永久性退耕还林。这一项目主要由美国农业部管理,农业部授权各州,具体由县农业局负责组织实施,旨在通过压缩耕地面积,控制粮食生产和发展林业及改善生态环境。凡是参加该计划并同政府签订为期10 a合同的农场主或土地经营者,必须停止在规定土地上进行商业耕作,作为补偿,农业部每年向退耕农户支付一定数量的补助。美国农业部每年付给参与计划的农场主一定补助,称为地租,为期10~15 a。此外,如果在休耕的土地上植树或其他永久性植被,可以从政府那里获取补贴,其数额相当于全部地租及土壤保护性措施成本的一半。

从退耕面积和政府投资规模上来看,CRP是美国最大的环境改善和农业保护项目,自实施以来,成效显著。到1990年,美国农业部对易发生土壤侵蚀的47.77万km²耕地全部进行了退耕还林还草或休耕,该计划在联邦农业部组织的专家小组的指导下,累计支出达228亿美元,全国平均每年投资18亿美元,平均每公顷每年地租补助123.55美元。2001财政年不计造林成本在内的退耕地地租补助总计为15亿美元,每位签约者每年平均得到的补助为5 000美元,得到的资助总额不高于50 000美元。CRP自1985年实施以来,对环境的改善已经取得了显著的效果:土壤流失减少22%,每年约7亿t风蚀土壤减少3.5亿t,而且水质改善,野生动物得到了保护,生物多样性增加^[1]。从经济、社会和生态效益进行全方位审视,CRP工程的实施是十分成功的,对美国的环境保护尤其是易发生土壤侵蚀的耕地保护,对林业发展和农产品产业结构调整都产生了积极的促进作用。

2 CRP 经济补偿经验

2.1 完善的管理评价体系是经济补偿的基础

建立规范、动态量化的管理评价体系是CRP实施经济补偿的基础。CRP是一个综合环境、经济及

社会等方面效益的大型工程,而且随着经济和社会条件的变化,各相关因素都在不断变化。因此,如何统筹兼顾、动态协调来实现综合目标是很重要的问题。在CRP实施进程中,美国农业部联合多个部门开始研究建立一个综合的指标体系,即环境受益指数(EBI),用来筛选农民退耕申请^[2]。EBI是一个包括环境、经济、社会的综合性评价体系,也是一个动态指标体系,每年根据签约情况和政府目标等因素的变化,不断修正指标类型和权重。CRP在每一申请期结束时根据EBI系统对所有农民的退耕申请进行分析并筛选。美国农业部通过EBI这一动态量化的指标体系管理CRP以达到项目目标,实现生态效益和经济效益综合协调发展,既体现了目标的统一与完备性,又展现了与时俱进、适应形势的鲜明特色。

2.2 农民利益是经济补偿的核心

美国的退耕还林方式是自上而下来组织实施的,在每一个退耕申请期,由农民自己提出退耕的申请,申请中包括农民期望的补助水平和期限。如果申请被接受,合同就按照农民拟订的补助水平退耕,体现了充分的自愿性和主动性,保障了农民的利益。从美国补助水平的变动也可看出,美国政府所提供的退耕补助总是随着退耕地机会成本的变化而变化,耕地机会成本增加,补助也就增加,否则农民就不会加入CRP。如果退耕机会成本太高,政府也会放弃合同而让农民回复到农业生产,如1996粮价上升,农民被允许可以终止合同而进行农业生产。CRP之所以一直可以维持下来,主要是农民选择退耕还林有比较利益。所以,农民利益是工程持续的根本,是经济补偿的核心,在实施过程中给予农民充分的自主选择权,充分调动农民的生产积极性,保障农民的利益。

2.3 灵活的补贴方式是经济补偿的关键

CRP项目实施具体由县农业局负责,美国农业部授权各州开发本州的退耕地入选标准,尽量根据各地自然条件和经济社会条件的不同而设置不同的政策,不同地区的退耕补助和规模各异,政府的管理也是根据自身的条件和特点来确定的。因此,CRP退耕补助各县是不同的,同一时期不同地区退耕补助可以相差98美元·hm⁻²。CRP关于“补”的政策也不尽相同,主要有对退耕还林给予一定的资金补助,补助标准一般是农作物正常产量地50%,以及造林种草成本的50%,补助期限一般在1 a以上。同时,对退耕的农场主给予一定的农产品价格补贴等优惠政策^[3]。另外,在退耕还林还草初期,也有政

府出资购买退耕地后,直接造林种草的。同时,美国政府所提供的补贴随着退耕地机会成本变化而变化。因此,CRP 经济补贴政策 and 数额十分灵活,充分从农户利益的角度和当时、当地的实际出发,真正做到了因地制宜。

2.4 严格的管理监督机制是经济补偿的保障

CRP 工程规模庞大,投入资金多,肩负着改善环境、优化调整产业结构等多重目标,因此,CRP 制定和形成了十分严格的管理监督机制。美国在实施 CRP 项目的区域内,如果农户不参加“保护计划”,政府则取消农户享受农业扶持及参加联邦农业部“农产品计划”的资格。1996 年,CRP 工程为期 10 a 的保护期过后,部分休耕的耕地要想重新种植农作物,必须严格遵守 1985 年及 1990 年修改后的农业法中有关耕地保护的条款,否则,就取消其“农产品计划”,而那些已经退耕还林还草的耕地,则永久性地退出农作物种植领域^[4]。通过严格的政策法规监督,保证了 CRP 工程实施的顺利推进,也保障了退耕还林成果的有效性和可持续性。

3 CRP 对我国退耕还林经济补偿的启示

3.1 加强科学管理,完善评价与监督体系

美国通过 EBI 管理调控、评价和监督 CRP 工程,成效显著。我国退耕还林工程规模庞大,投入资金很多,同时肩负着改善环境和提高农民收入等多重目标,因此,工程从管理、评价到监督实施都是一个很复杂的体系,最终效果和效率如何,达到目标的程度如何,不是用每年的退耕面积、植被覆盖面积的增加等简单指标就可以评价的。一成不变的政策和粗线条的管理很难保证退耕还林经济补偿以及相关因素的协调。应尽快建立能够综合协调各方面因素的体系,利用这种科学的管理体系使得工程长期合理的进行下去。所以,我国应加强退耕还林工程的管理、评价与监督研究,要充分利用水土保持等部门,组织检查工程实施的效果,只有这样才可以不断提高退耕林地的管理水平,实现生态经济协调、可持续发展。

3.2 适当调整补贴政策,建立灵活的补贴方式

要不断调整和提高补偿政策和标准,因地制宜,对农户进行足额补偿,同时,补偿标准不应一刀切,应从充分提高农户退耕还林的积极性角度来实施补偿。美国农民在提出的退耕申请中包括了农民期望的补助水平和期限,如果申请获得批准,则按农民期望的补助水平拟订合同。从美国补助水平的变化也可看出,美国政府所提供的退耕补助总是随着退耕

地机会成本的变化而变化,耕地机会成本增加,补助也就增加,充分调动了农民的积极性。而当前我国的退耕补助是固定的,并且合同较短,缺乏长期的、动态的激励相容性^[5]。因此,应根据各地具体情况,改进现行的补贴标准。在实施补贴时,应考虑到不同地区不同农民的需求,增大灵活性。农民领取退耕补偿可以像农民缴纳农业税一样,粮食和现金任意选择。同时考虑政策和市场的互补,不能因国家对种粮农民的直补和粮价的全面提升再次影响退耕农民的利益。可将现行的中央政府所确定的粮款补助标准作为补助底线,授予地方政府根据区域差异和市场状况做出相应调整的权力。同时,应实行生态林和经济林区别补偿政策,适当延长生态林补偿及执行年限,提高补贴标准。对于退耕还林过程中遇到的特困户,应当在以退耕土地为依据的补偿基础上,适度提高补偿标准。通过补贴方式的调整,有效降低退耕还林的机会成本,减轻退耕农户的经济压力,就可以有效地调动农户退耕还林的积极性。

3.3 充分保障退耕农民利益

我国经济水平低,农业人口庞大,要实现农户自由申请退耕的管理方式是十分困难的。但最终退耕要由农民来落实,农民利益直接影响退耕还林实施的实际效果。所以,为了保护退耕还林工程的可持续发展,必须关注退耕所引起的农民利益分化,特别是退耕合同到期后仍需关注,因为我国合同期较短,而且农民的经济条件差,农产品市场形势严峻,不管工程实施期间还是到期后农民利益都应该是核心^[5]。对退耕还林农户收入增长及地方经济发展给予更多的实质性帮助,使退耕农户摆脱对退耕土地的依赖,生态、经济、社会效益同时兼顾,允许在一定时空范围内农户对退耕模式进行选择。在确保退耕还林的大前提下,给农户一定的自主权,藉此调动农户退耕及护林的积极性。同时,在实施过程中,应与农户签订长期的退耕合同,只有这样,退耕还林工程成果才可以保持而不至于出现反复。退耕农户的利益尤其是经济利益是农户最为关注的问题,只有着力解决并保障农户的利益,才能使退耕还林工程产生永续、良好的效果,进而避免我国在退耕还林工程中出现“退林还耕”及“复耕”等倒退现象^[6-7]。

3.4 加大财政支持力度

加大对退耕还林地区尤其是贫困地区财政的支持。要着力改变目前基层财政在退耕还林方面薄弱的状况,通过各方面强有力的举措,在资金方面保证工程的落实推进。一是要加大各级财政对退耕还林的扶持力度,充分做好这一“功在当代,利在千秋”的

工作。在财政预算中加大比重,专项扶持。二是加大转移支付力度。退耕还林地区多数是欠发达地区,要加大中央和东部富裕省份的财政支持力度^[8-9]。三是竭力避免和杜绝一些地方扣除退耕农民补偿,弥补基层财政收入的做法,全力保障退耕还林补偿资金充足。通过加大财政支持力度,专款专用,保证退耕还林工程资金足额到位,为退耕还林工程的顺利实施提供强有力的财政保障。

4 结语

美国的 CRP 工程和我国退耕还林工程,实质上都是政府出资的大型农业生态项目,虽然美国政府和农民在经济和技术水平上都远胜我国,但工程对环境、农村经济系统的影响等问题却具有可比性^[10-14]。结合我国实施退耕还林工程的现状,借鉴 CRP 在经济补偿方面的成功经验,我国应该科学地确定退耕最适规模和补助标准,加强管理监督,加快退耕还林经济补偿机制的建立与完善,充分保障退耕农民利益。借鉴 CRP 工程的成功经验,对于深入推进中国退耕还林工程、完善退耕还林经济补偿至关重要。唯有不断吸收国际上的先进经验,改进现有模式,创新工程建设内涵与体制机制,退耕还林的作用才能充分发挥出来,生态文明、和谐发展的目标才能更好更快地实现。

参考文献:

[1] 张小燕. 杨改河. 中国西北地区退耕还林还草研究[M]. 北京:科学出版社,2005. 276-302.

[2] 邵治亮. 陕北丘陵沟壑区退耕还草战略研究[M]. 陕西 杨陵:西北农林科技大学出版社,2008. 31-38.

[3] 覃海姗,王小娜. 中美退耕还林政策比较及对我国后续政策的启示[J]. 广西大学学报:哲学社会科学版,2007(5):214-215.

[4] 朱芬萌,冯永忠,杨改河. 美国退耕还林工程及其启示[J]. 世界林业研究,2004,17(3):48-51.

ZHU F M, FENG Y Z, YANG G H. Researches and experiences of onservation reserve program in USA[J]. World Forestry Research, 2004,17(3):48-51.

[5] 彭河珊. 中国西部退耕还林(草)面临的新问题再思考[J]. 首都

师范大学学报:社会科学版,2001,22(2):93-102.

PENG H S. A second thought of returning farming to forest (grass)in the western China[J]. Journal of Capital Normal University; Social Science Edition, 2001,22(2):93-102.

[6] 刘淑珍,沈镇兴. 四川省陆坡耕地分布与退耕模式探讨[J]. 地理学与国土研究,1992,8(1):24-26.

[7] 唐雁,陈珂,孙贵君. 辽宁西部地区退耕还林后续产业发展研究[J]. 辽宁林业科技,2008(6):40-43.

TANG Y, CHEN K, SUNG J. A study on follow-up industrial development after conversion of cropland to forestland in weastern Liaoning [J]. Liaoning Forestry Science and Technology, 2008(6):40-43.

[8] 袁渭阳,李贤伟,杨渺. 土地保护性储备计划(CRP)及其对中国退耕还林工程的启示[J]. 四川林勘设计,2007(1):5-7.

YUAN W Y, LI X W, YANG M. Conservation reserve program and its enlightenment to China's conversion of farmland back to forests project [J]. Sichuan Forestry Exploration and Design, 2007(1):5-7.

[9] 邓东发. 中外退耕还林还草历史背景比较. [J]. 湖南林业科技, 2007(4):58-59.

DENG D F. Researches and experiences of conservation reserve program [J]. Hunan Forestry Science & Technology, 2007 (4):58-59.

[10] 高国雄,张国良,刘美鲜,等. 国内外退耕还林研究与实践回顾[J]. 西北林学院学报,2007,22(2):114-117.

GAO G X ZHANG G L LIU M X, *et al.* Retrospect on the research and practice of the converting cropland to forest[J]. Journal of Northwest Forestry University, 2007,22(2):114-117.

[11] RIBAUDO M O. Environmental indices and the politics of the conservation reserve program[J]. World Forestry Research, 2001(1):31-32.

[11] PLANTINGA A J. The supply of land for conservation uses: evidence from the conservation reserve program[J]. Resources Conservation and Recycling, 2001(31):12-14.

[13] WU J J, WILLIAM G B. The optimal allocation of conservation funds[J]. Journal of Environmental Economics and Management, 1999(38):46-50.

[14] EGER H, FLEISCHHAUER E, HEBEL A. The topic of the ninth ISCO meeting: Action to actualize sustainable land use [J]. Ambio Human and Environments, 1996(8):480-483.