



澳門大學
社會科學學院
公共行政碩士學位

黃土高原退耕還林政策評估
—以陝西延安市為例

UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

姓名：劉歡

學號：MB252442

指導老師：劉伯龍

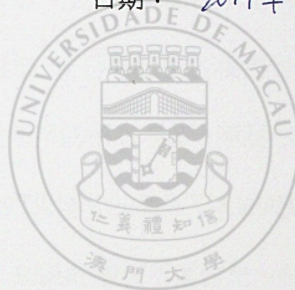
二零一四年七月

聲明

本人劉歡，僅此證明，除去在文中清楚標明出處之部分外，全文均是本人原創之作。並且在此之前，不論部分或全部，並未用於滿足本校或非本校之任何學位或學歷的論文或報告之內。

學生簽名：劉歡

日期：2014年7月



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

致謝

轉眼間在澳門大學政府與行政學系求學的日子就過去了，這兩年的時光不僅僅是我學術生涯中最重要的一段日子，也是我生命中最為感動也最值得珍惜的日子。感謝澳門大學給予我在澳門這座獨具特色的城市學習與生活的機會，感謝澳門大學政府與行政學系每一位陪伴我們度過兩年學習生涯的老師、職員，你們的付出讓兩年的求學生涯異常精彩。

首先，我要感謝我的導師劉伯龍教授。從論文的定題到中期的修改再到最終的答辯，他都給予了我極大的幫助。在與導師交流學習的過程中，我所收穫的不僅僅是對於我論文內容的指導點撥，更是導師對於我們的關心、愛護以及諄諄教誨。

其次，我要感謝政府與行政學系的所有老師。感謝你們在課堂上的精彩付出以及在課堂外的心得交流，是你們淵博的知識與平和的態度點燃了我對於公共行政學的熱情，在你們的幫助下，知識的學習不僅僅是一種要求，更加是一種享受。

最後，我要感謝我的父母。他們一直默默給與我支持與理解，在我獲得進步的時候或是面對困難迷茫的時候，他們一直在我身邊。

UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

摘要

21 世紀人類面臨人口、資源及環境等重大問題，尤以環境問題最為嚴重，全世界範圍內存在的水土流失不僅僅危害了當地的生態平衡也破壞了人類賴以生存和發展的物質基礎。我國是世界上水土流失最為嚴重的國家之一，水土流失面積占到國土面積的 37.2%。我國的黃土高原在自然因素和人為因素的共同作用下成為水土流失的重災區，水土流失面積占到整個地區面積的 70.9%。強烈的水土流失使得土壤性狀惡化、地區災害頻發、水體收到污染、同時也影響到我國的防洪安全，威脅到中下游地區人民的生活與生產。為了克服這一環境難題，朱鎔基總理提出“退耕還林、封山綠化、以糧代賑、個體承包”的主張，拉開了我國退耕還林工程的序幕。

本文以此為背景，通過理論研究與實地訪談相結合的方法，選取陝西省延安市作為典型隔離，綜合運用 T.R.Dye 的政策評估理論結合實踐訪談，從目標群體，非目標群體，短期影響，長期影響以及形象影響五個發麵進行分析並得出相關結論。本章共分為五個部分：緒論部分介紹了本文研究的背景、意義、目的、方法以及關鍵概念，對公共政策及政策評估進行詳細的介紹並明確理論應用依據，同時通過對於以往對於退耕還林政策的相關文獻進行了回顧；第一章對於黃土高原的地理特徵、自然生態特徵以及社會經濟特徵進行了介紹，分析了造成嚴峻水土流失的原因以及所帶來的危害；第二章從政策階段劃分、政策背景以及政策具體內容三個方面對於退耕還林政策進行了詳細的分析；第三章是本文的重心，對延安市的自然、社會經濟以及退耕還林政策推行的概況進行了介紹，同時以政策評估理論為依據，從五個方面對延安市的退耕還林還草政策進行評估，從而分析出政策存在的不足；第四章對全文的內容進行總結，並提出了對於退耕還林政策的

看法與建議。

關鍵詞：延安市 水土流失 退耕還林政策 政策評估



澳門大學

UNIVERSIDADE DE MACAU

UNIVERSITY OF MACAU

目錄

緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究意義及目的.....	2
第三節 研究思路及方法.....	4
一、 文獻查閱法.....	4
二、 案例分析法.....	4
三、 深度訪談法.....	5
第四節 關鍵概念界定.....	5
一、 水土流失.....	5
二、 退耕還林（草）.....	7
第五節 研究理論.....	8
一、 公共政策.....	8
二、 公共政策評估.....	10
三、 T.R.Dye 的政策評估理論.....	11
四、 理論應用依據.....	13
第六節 文獻綜述.....	14
一、 政策評估指標體系.....	14
二、 政策方案的評估.....	16
三、 政策實施效果的評估.....	17
第一章 黃土高原水土流失現狀及分析.....	19

第一節 黃土高原情況簡介.....	19
一、 黃土高原地理特徵.....	19
二、 黃土高原自然生態狀況.....	20
三、 黃土高原社會經濟概況.....	21
第二節 黃土高原水土流失的現狀.....	22
第三節 黃土高原水土流失的原因.....	24
一、 自然因素.....	24
二、 人爲因素.....	27
第四節 水土流失帶來的危害.....	29
一、 生態危害.....	29
二、 經濟社會危害.....	31
第二章 退耕還林還草政策.....	33
第一節 政策階段劃分.....	33
一、 萌芽階段（1949-1998 年）.....	33
二、 試點示範階段（1999-2001）.....	35
三、 工程建設階段（2002-2007）.....	36
四、 退耕還林還草成果鞏固階段（2007-）.....	37
第二節 新時期退耕還林政策的背景.....	37
一、 政策契機.....	37
二、 時代背景.....	37
第三節 政策的具體內容.....	38
一、 退耕地標準的規定.....	39

二、 相關激勵政策.....	39
第四節 政策的總體成果.....	41
第三章 案例分析.....	43
第一節 延安市簡介.....	43
一、 自然概況.....	43
二、 社會經濟概況.....	47
第二節 退耕還林概況.....	49
一、 歷史進程.....	49
二、 工程的組織實施.....	51
三、 工程建設規模.....	52
第三節 政策評估分析.....	53
一、 對於目標群體的影響.....	53
二、 非目標群體.....	57
三、 短期影響.....	59
四、 長期影響.....	62
五、 形象建設.....	66
第四節 退耕還林政策存在的不足.....	68
一、 配套法律政策不完善.....	69
二、 退耕區域在佈局上缺少嚴密的科學論證.....	70
三、 地方政府以經濟效益優先.....	70
四、 管護體系與監測體系存在不足.....	71
五、 農戶意識落後.....	71

六、 政策的不穩定性	72
第四章 結論與建議	74
第一節 結論	74
第二節 政策建議	76
一、 健全退耕還林各个环节的法律體系	76
二、 加大宣傳力度	77
三、 對退耕還林成果進行有效的管護	77
四、 不斷提高退耕還林的經濟效益	78
參考文獻	79
附錄	83
一、 《國務院關於進一步做好退耕還林還草試點工作的若干意見》	83
二、 《國務院關於進一步完善退耕還林政策措施的若干意見》	91
三、 《退耕還林條例》	100
四、 《國務院關於完善退耕還林政策的通知》	114