

草原治理应明确贯彻“有效卸载人口生态压力”的基本方针

A Fundamental Policy of Efficient Reduction of Population Ecologic Pressure Should Be Clearly Implemented in Grasslands Transformation

侯东民

(中国人民大学人口与发展研究中心 北京 100872)

人口生态压力过大,且持续增长,是导致我国草原恶化的根本原因。目前中央草原治理财政预算增大,但退耕工作尚未与有效卸载当地人口生态压力相结合,持续增长的人口生态压力,以及新的退耕压力,有逐渐转移到剩余土地上的趋势。这种情况急需改变。退耕还林还草工作必须有人口、社会、经济等配套措施的支持。

一、沙尘暴的根本成因:

人口生态压力大,且持续增长、排解不畅

近年频繁的沙尘暴表明,我国草原整治工作已经是十分紧迫的任务。据国内专家估算,到90年代初,由于人口压力,全国草原土地平均超载程度已达到84%,即实际载畜量超过理论载畜量的84%。14个省、自治区为一般超载(实际载畜量超过理论载畜量100%以内),3个省、自治区为中度超载(实际载畜超过理论载畜量100~200%),10个省、市为严重超载(实际载畜量超过理论载畜量300%以上)。草原牲畜量不断增长,草原生态系统也在不断恶化。解决过度放牧问题早已成为转变草原退化趋势的核心问题之一。“以草定畜”的草原开发和治理原则早已提出。可是长久以来,不但“以草定畜”原则难以落实,过度放牧现象还在不断发展。例如,内蒙古牧区90年代初草场适宜饲养量为4420万只羊单位,1998年年中,内蒙大牲畜与羊合计总头数达到6201万头。根据这些数据计算,各类牲畜折合羊单位已达到约9500万头。其草原载畜量1988年为1.03只/公顷,1998年为1.17只/公顷。在80年代基础上,90年代草原载畜量又增加了14%。

为什么“以草定畜”的草原开发和治理原则早已提出,而过度放牧、土地沙化、沙尘暴现象却仍在不断发展?根本原因是,草原不仅是我国人口增长最快地区之一;而且由于地处干旱、半干旱区,地广人稀,也是我国农牧业劳动力转移难度最大、转移

速度一直落后于人口生态压力增长速度的地区。目前我国草原地区生育率还较高,农牧民提高生活水平要求依然迫切。由于这些压力排解不畅,草原人口生态压力将长期持续增长。草原恶化与治理形势比一般人们认识到的可能更为严峻。

解放初内蒙古人口只有608万,目前约为2500万。内蒙古农业人口解放初533万,80年代高峰时达到1458万,农牧民生活水平同时也提高10多倍。草原地区的政策目前仍允许牧民生3个孩子,牧区生育水平至今仍高于更替水平。草原人口何时才能停止增长,实际上还无法准确预计。人口过度超载,农牧民还要追求提高生活水平,加大这里土地的使用强度。而牧区、农牧交错带地区经济结构受人口分布、自然环境诸多制约,又过于单一。事实上,这些地区年降水200~300毫米,某些地区甚至不足100毫米。牧区一平方公里只有一二个人,毗邻农区也人迹罕至,人口密度不过几十人,几乎谈不上人口聚集效应。因此,这些地区二三产业与城镇化发展也受到基本制约。希望当地农牧业劳动力很快大规模地向二三产业转移,是不现实的。经济结构过度依赖于农牧业,以上种种压力就自然形成了对当地草原与土地资源巨大的人口生态压力。整治草原生态环境中,若不大力排解这里的人口生态压力,则限制载畜量、改良草场等措施,或者无法实行,或者会形成这里治理、那里强化使用,造成进一步退化破坏的局面。这就不可能根治草原过度垦牧问题。

就近期退耕还林还草工作而言,由于草地生产力还低于耕地,退耕还林还草措施本身并不能解决草原地区农牧民生存发展带来的人口生态压力问题,相反还会使这种压力有所突出。因此,很明显,在草原地区人口生态压力仍有明显增长趋势的背景下,“有效卸载人口生态压力”应该是当前及今后我国整治草原环境的根本方针。生态措施(以草定畜、退耕种树种草、小流域水土流失治理等)是非常

重要的,但又是不能单独发挥有效作用的。实施生态与人口、社会经济措施综合配套整治,应是解决草原问题的根本战略。

二、当前治理措施尚未与卸载人口生态压力相结合,退耕压力有逐渐转移到剩余土地之上的趋势

最近国家推动退耕还林还草,是十分及时的。但对于治理的根本目标中应包括有效卸载当地人口生态压力,似认识不足。目前,退耕工作尚未与卸载人口生态压力有机结合,当地压力还在继续增长。这一压力,加上退耕压力,已出现逐渐转移到剩余土地上的苗头。

在内蒙古水土流失严重地区,一个国家生态建设与退耕还林还草重点县,去年生态建设投资1200万,治理水土流失面积4824公顷,但造林仅444公顷,主要是为农民“坡田改梯田”。该县今年一期退耕5万亩,国家承诺补偿1025万元。如按补助7年计算,仅5万亩退耕工作就需要国家陆续投入7100多万元;最终全部完成生态建设与退耕任务,粗略估计需陆续投入七八亿元。而该县农牧民仅有8万,其费用已等于或大于人口完全迁移费用,更大于部分移民费用。如果按内蒙古进入退移民安置费用计算(如乌盟四子王旗每户才1.6万元),则更是如此。但更根本的问题是,治理后当地人口增长、农牧民生活水平提高的压力排解没有?是否会造成未退耕土地的过度利用?

事实上,内蒙许多退耕区已经提出“一人一亩水浇地”口号,在旱区挖井,以提高剩余耕地产量,弥补退耕损失,增强“断奶”后的自力更生能力。这些做法会使其中一些地区潜伏着新的风险。再次说明退耕的同时,草原人口相对较快增长、农牧业劳动力转移相对艰难等问题,必须列入整治的总体战略考虑之中。换言之,在草原地区人口生态压力仍有明显持续增长趋势的背景下,落实“有效卸载人口生态压力”方针,实施生态与人口、社会经济措施综合配套的草原整治,已应该提到议事日程。如果一面退耕,一面人口生态压力在剩余土地上持续增长,是不可能取得草原及沙尘暴治理的良好效果的。

草原人口生态压力排解不畅,实际上只是对当地而言的。从全国角度看,地广人稀特点显著的草原生态问题,明显有“很少人口造成了很大环境问题”的特点。上已述及,草原人口密度每平方公里不过几个人。站在全国生态治理战略高度,认清问题症结,采取真正有力的人口及其他社会经济措施,突破本地发展的“瓶颈”,不仅是必须的,而且是完全可能的。关键是要认识明确,政策有力、对路。

三、探索以输入生态资源,转移、输出人力资源为导向的治理战略

目前草原生态恶化形势严峻,但受各种条件制约,草原地区自行大力减轻人口生态压力,明显有心无力,需要中央政策大力支持和扶助,解决好减轻草原人口生态压力与发展地区经济的关系问题。而要合理解决草原人口生态压力与地区经济持续发展之间的矛盾,必须遵循“输入生态资源,转移、输出人力资源”的原则。

1. 研究用同样或更少的钱,进行更根本的治理
上已述及,在内蒙古一水土流失比较严重的退耕还林还草重点县,最终全部完成生态建设与退耕任务,粗略估计需陆续投入七八亿元,而该县农牧民仅有8万。按这一国家补偿标准计算,内蒙乌兰察布盟四子王旗已经退耕160万亩,需要国家投入23亿,该旗计划最终退耕240万亩,总投入要35亿,而该旗农业人口仅18万人。两个地区的投入均远高于人口全部迁移成本,更大于部分人口迁移成本。目前,国家对每亩退耕地补助200斤粮食、20元钱,合计人民币140元左右(另有50元苗木费)。当下国家财政补贴较为大方,也刺激了地方退耕工作的劲头。但这样治理后当地农牧民人口增长、生活水平提高的生态压力,并未减少,还要冒加大周边地区土地生态压力的风险,并不是最终解决办法。因此,目前确实需要研究怎样用同样或更少的钱,进行更根本的治理。

2. 应研究实行类似三峡工程的主动性生态移民工程,这不仅必要,而且可行

首先要指出的是,受基本发展条件制约,草原劳动力转移落后于人口生态压力增长的情况,短中期是很难改变的。移民手段作为卸载人口生态压力的重要措施之一,迟早势在必行。换言之,在草原地区实施主动性生态移民,主动减轻环境压力,改变“草原不堪重负,沙进人退”的被动移民方式,是完全必要的,并且也是可行的。

以上分析实际已经说明,如果部分退耕工作改为移民,不会加大目前的投入水平。如果进一步转变移民思路,通过国家征地、安排部分农牧民向省内或跨省迁移或就业,所征地则有偿转让给其余农牧民,或一部分直接用来建立草原生态保护屏障,在更有效卸载当地人口生态压力的同时,还可能较大幅度地降低财政投入水平。

目前国家有可能用较低的成本收购土地、草场。例如,在牧区建立1平方公里保护带,成本只相当于迁移一两个人的费用。移民方式不仅有利于摆脱在同一块地上又要治理又要应付农牧民人口增长与生存发展问题的两难局面,也有利于形成有力

的防风固沙屏障。在草原设立总量达 1 万平方公里的保护带,成本只相当于安置 1 万多移民人口。实施“草原生态移民工程”相对容易,意义不能低估。

3. 国家政策倾斜与地方努力相结合,探索以“输入生态资源,转移、输出人力资源”为导向的地方社会经济发展战略

草原地区社会经济发展已必须遵循“输入生态资源,转移、输出人力资源”的原则。输入“生态资源”是指应从外地区进口部分口粮与畜牧业饲料粮等,以支持当地农牧业人口增长与农牧民生产生活的进一步发展、提高。“转移、输出人力资源”是指除上述移民措施外,还应用其他社会经济政策积极促进当地二、三产业发展,促进农牧业劳动力流动、转移。

(1) 地方政府目前尚未明确认识到“输入生态资源,转移、输出人力资源”的必要性

内蒙古一些地区,例如乌兰察布盟,早在中央最近实施退耕还林还草措施之前,从 1994 年始,就决定在全盟范围开始推动大规模的退耕还林还草,6 年已退耕 1 200 万亩,种树种草 1 100 万亩。据报道,退耕还林还草后,载畜量与粮食产量都大幅度增加了,载畜量增长了 54%。1999 年,在历史罕见旱灾情况下,用过去一半的耕地还生产出比过去还要多的粮食。

但笔者认为,必须一分为二地看待这些措施。一方面要充分肯定这种做法的必然性以及所取得的巨大成绩。另一方面也要指出,地方受各种因素制约,目前这种基本上在农业、农地内部自力更生的自救方式,根本没有减轻当地生态环境总体上的压力。从长期看,这种退耕一些土地、强化利用另一些土地的局面,仍然孕育着新的风险。在这些地区强调建立高产高效农业、争取一人一亩水浇地、在高原地区打深井、抽取地下水等做法,其风险性也值得进一步论证。草原地区目前需要的不是“自力更生”,而应该是想方设法向外卸载人口生态压力。

目前许多退耕区都提出大力发展本地畜牧业、加大玉米播种面积等设想,但对通过什么基本途径发展畜牧业等,当地思路并不清楚。有的退耕区在谈及地方发展问题时,仍把劳动力外流当成负面影响。许多退耕区受农地条件限制,纷纷提出“土豆立旗”口号,虽然当前效益提高,但导致农业生产结构过于单一,又有很大市场风险。

这些都反映出退耕区还没有把“输入生态资源,转移、输出人力资源”作为地方社会经济发展战略。

(2) 应转变过分依赖当地生态资源的传统的农牧业发展模式

退耕区今后应明确地以不加重当地人口生态压力为前提来定位地方农牧业发展的基本方向

退耕区依靠外源饲料发展畜牧业是必然的出路。必须发展“粮草共用型圈养”畜牧业经济。初期国家在技术引进、税收等方面应给以优惠,以降低成本、增加竞争力。

退耕区在发展农业经济时,其“土豆立旗”的做法虽然一般比较适宜当地土地、气候、水资源等状况,但目前急需与草原生态治理受益区(京津等地)共同安排、建立适当的产销合作关系,确定适当的保护价,否则当地农业经济随时有发生较大动荡的可能。

退耕区经济本来十分薄弱,加上退耕,加上又要以不加重当地人口生态压力为前提来发展地方农牧业,可以说近期困难还很大。因而加强中央财政政策支持力度,大力减免退耕退林还草地区农业税、牧业税等是必要的。

目前,内蒙古盟等地退耕后,加大了地方财政压力,不仅国家没有支持,当地却仍要按退耕前的耕地数向中央缴纳农业税,这种做法需立即终止。

(3) 加快农牧业劳动力转移,积极引导劳动力外向流动

草原问题不可能完全靠移民解决;还要高度重视当地农牧业劳动力转移、流动问题。中央与地方政府应积极为这些地区农牧业劳动力转移创造有利的条件。对这些地区可实行招兵、招工、中专、高考等配额优惠,真正落实于各项年度计划之中。采取措施,为当地农牧民在草原生态治理受益区创造更多的家政、建筑等外出打工机会,让更多人从外面挣钱养家,减轻当地生态压力,并在这一过程中逐步转变生育与生活方式。国家对这些地区在资金、税收、项目安排等方面给予减税等优惠政策,在这些地区安排、扶植一些畜牧产品的深加工项目,以此鼓励劳动力向二、三产业转移,引导人口向城镇地区迁移。

(4) 尽快改变干部政绩考核方法:加强生态政绩考核,坚决弱化农牧业指标考核

应该看到,生态脆弱区的经济产值相对于其生态环境对全国的影响,可谓无足轻重。但是,以往这些地区为追逐很小的经济利益,却造成了全国很大的生态环境问题(如成为沙尘暴源区),付出了巨大的生态损失费用与治理费用。生态脆弱区政府的责任,首先是保护这里的环境。这点必须非常明确,并非常具体地落实于当地政府的政绩考核中去。为此,要坚决弱化农牧业发展指标的考核。目前一方面希望这些地区转变发展模式,加大环境治理;一方面又继续沿用以往实际上是刺激、鼓励地方政府加大环境压力的政绩考核方法,显然是非常矛盾的,这种情况必须坚决扭转。

(责任编辑 王宏章)