

“围封转移”是“围封禁牧、收缩转移、集约经营”的简称。“围封转移”是在草原严重退化、沙化，牧区干旱、沙尘暴等自然灾害不断加剧，“风吹草低见牛羊”的大草原几乎变得“赤野千里”，牧民饲养的牲畜大量死亡或廉价出售等的大背景下提出的。其目的是保护、恢复草场植被，治理、改善草原牧区的生态环境，实现草原畜牧业及牧区经济的可持续发展。而造成草原生态环境恶化的原因主要是人口的机械式增长、牲畜的超

载过牧及草地的盲目垦植等。面对严峻的现实，分析致成的原因，要寻找草原牧区生态与经济协调推进、广大牧民生存与发展的出路。锡盟便把“围封转移”作为选择之一。“围封转移”在实施过程中，还存在诸多问题有待于很好地解决。

### 1. 制定科学合理的发展战略规划

围绕“围封转移”制定近期发展规划与长远发展战略规划，要经过严谨的科学论证后实施，不要急功近利、盲目求成。“围封转移”战略规划的思路可以是：收缩草原畜牧业的发展规模，压缩牲畜头数、使其达到轮牧区与季节性休牧区的合理承载水平（永久性禁牧区不再计算），并按照牧户减畜头数的多少给予一次性或连续性的补偿；永久性禁牧区的牧户应全部实行生态移民，异地开发、妥善安置，无畜户与少畜户要向生态（保护性）草业专业户转变即以养护他们所承包的草场为主要职业，政府或基金会根据其草场的保护恢复生长状况支付生态效用补偿费；适当引导有条件、有意愿的牧户向第二、三产业转移，要确保二、三产业户及生态草业户、生态移民户的收入、生活水平不低于畜牧业户；从长远看，应该是少数牧民经营科学的轮牧式畜牧业，多数牧民转移到第二、三产业及生态产业，成为非牧民。

### 2. 不同区域应采取不同的“围封”方式

“草场公有承包、牲畜户有户养”的改革过程中，为了明晰产权特别是牧户对草场的使用权，应强调所有牧户围栏其承包的草场。现在为了保护草场、恢复草原植被，也

把围栏封育作为主要办法，这是正确的。因为气候干旱、土质沙性的北方草原地区，如果也把造林种草作为生态建设的主要内容，其生态建设的同时必然要引起更大程度的生态破坏，这样的教训是深刻的。然而，“围封”

现有的绵羊、山羊、牛及骆驼等适宜圈养的不多，若普遍地实施舍饲圈养，就需要大规模地更换品种、品种，这样草原畜牧业特色牲畜及其特色畜产品、绿色畜产品的优势也难以保持。

在牧区搞普遍的舍饲圈养，大量的饲草资源需求需要满足，从外地买入价格高、运输难，而且供给量往往也有限；于是就想到让牧户自身种植饲草料。内蒙古草原地区降水量稀少，地表水几乎没有，地下水也极其缺乏，土壤为沙性质地，能够建设永久性饲料基地的地块

微乎其微，偶然有一点大部分也已经建成了饲料地。即使有一些水土条件看似相对好的地块，也一般是第一年有水可以种植，等第二年水少了难以种植，第三、四年水没了，饲料地及其周围的草场就都沙化了。这些沙化点扩展、连接，就能形成连片的沙漠。可见，如果在草原牧区搞普遍的饲料种植，不但大多数牧民难以接受，开发成本很高，而且开垦了草原、破坏了原生植被、超限利用了地下水资源等，无异于给草原的退化、沙化推波助澜。

### 4. “转移”应该注意的问题

“转移”主要指的是牧民向生态条件优越的地区转移，向城镇转移，向非牧的第二、三产业及第一产业转移。转移的目的是适度减少草原牧区的人口，减小人口的增长对草原资源的直接压力。“转移”应在自治区更大的范围内统筹安排，要以向牧区之外转移为主，做到科学合理，有全局性、战略性。“转移”应以生态移民与牧民向生态草业户转变为主，同时在自愿的原则下扶持有条件的牧户向第二、三产业转移。“转移”的形式应该多元化，如整体移民搬迁、就近整体搬迁、远距离搬迁、退牧自由转产、就地转产等。

“转移”要尊重经济与生态规律，要循序渐进，不要搞什么“一步到位”、“一刀切齐”，“转移”的规模与速度不易太大。转移地的选择、转移产业的开拓，要深入细致地调查研究，严谨科学地分析论证；在确保一般的生活条件具备（居住、吃穿及通水、通路、通电、通电话电视等）与生产条件有保障的情况下，再进行实地的搬迁。要特别注意转移

## 关于完善“围封转移”实施办法的思考

王关区

既要考虑保护草场、明晰产权，也要顾及草原资源的合理利用，“围封”应因草场的类型、退化程度及草场的利用方式而异，封育可采用围栏封育与人工管护封育相结合的方法。绝不是“围封”越多越好，也不是所有牧户把其承包的全部草场都围起来就是“围封”追求的目标。禁牧区可采取大范围的围栏封育，并雇用草场管护员，使围栏封育与人工封育有机结合。轮牧区应主要按照划分四季轮牧场的方式，来进行网围栏建设。休牧区可先在打草场及饲料地周围建设网围栏。

### 3. 牧区的“舍饲圈养”与“饲料种植”要谨慎、适度

轮牧、休牧及局部禁牧（重度退化草场），是保护草原、恢复植被与合理利用草原资源的好办法。吸取传统畜牧业的精华，总结世界畜牧业发达国家的经验，我们发现草原轮牧、休牧及禁牧的实行，主要是建立在牲畜头数适度的基础之上的。因此，收缩草原畜牧业的生产规模，压缩牲畜头数并使其达到合理的承载水平，是推行禁牧、休牧、轮牧的前提条件。若把舍饲圈养作为实现草原畜牧业两个最基本条件即草原资源条件与畜种资源条件的，也会使其畜产品丧失在国际与国内市场的竞争优势。舍饲需要大量的饲料投入，牧户自身的打草场不具备这样的供给条件，只能主要依靠购买，这样会大大增加生产成本与牧民负担，使草原畜牧业成本低、效益高，产品价格具有竞争力的优势受到冲击；舍饲还需要一定的棚圈条件与饲养技能特别是适宜舍饲的牲畜品种，牧区

户的生产发展资金与休牧户的饲草料购买资金充足、及时地供给。

转移户的产业选择应该多元化,集中选择奶牛饲养业市场风险较大。一是有无牛奶需求者及其与奶源地的距离问题;二是牛奶产量快速上升后潜在的收购价格下降问题;三是牧区舍饲性奶牛业与农区奶牛业的生产成本比较问题等。就锡盟而言,乳品加工企业少且距离奶源地较远,由于饲草料的价格较高,奶牛业的生产成本也高,其生产牛奶的市场需要潜力与价格竞争能力均不容乐观。关注少数民族弱势群体的文化保留问题,通盘考虑转移后的教育与社区建设,避免单纯经济目标对文化的心理侵蚀。

### 5. 相关制度、法规的适应与完善

建立两个制度。要有效保护天然草原,切实推进牧区可持续发展,必须规划、建设两个国家级工程,一个是退牧还草工程(或叫禁牧休牧还草工程),一个是生态草业发展工程。比照农村的退耕还林还草制度,建立牧区的退牧还草制度,按照牧户禁牧草场的面积分年度连续性给予粮食与现金补偿,根据牧户休牧的时间与规模给予一定的饲草料补贴;同时对于禁牧、休牧的模范户要给予奖励。牧区应发展一批生态草业户,以维护、培育所承包的草场为主要职业,政府或基金会根据维护草场的面积、草的生长情况等给予“草原生态效益补偿费”,从而使保护草原、恢复植被成为牧民的自觉行动。确保禁牧户、休牧户及生态草业户的收入与消费不低于当地的平均水平。

制定一套标准。研究建立一整套科学的生态经济指标体系,对于什么样的草场需要长期禁牧、什么样的草场需要休牧或轮牧进行界定,对于草原的保护恢复情况、生态效用的大小进行评估,对于草原生态环境治理办法、草原资源的利用方式进行评价等。

进一步完善草牧场产权制度。使草场的转包、租赁、回购等合理规范,逐步形成一种草场使用权甚至所有权能够有效保护合理利用草场者流转的机制。发展牧区专业性及社区性合作经济组织,提高牧民的组织化程度,增加草原畜牧业的竞争能力。制定优惠的信贷政策与税收政策,对于发展集约化畜牧业或开拓非牧产业的牧户要给予贴息贷款,对于禁牧户、生态草业户要全部免税。休牧户也要适当减税。

(作者单位:内蒙古社会科学院牧经所)

# 营造环境

# 转化资源

汪支平

**地**处鄂尔多斯高原腹地的乌审旗境内资源富集,天然气尤为世界瞩目,截止2001年底探明储量为6025亿立方米的最大的世界级气田——苏里格气田深在闺中整装待嫁。为实现资源优势转化为经济优势,乌审旗提出了“十五跨越计划”,即到2005年要使全旗国内生产总值、财政收入、城镇居民可支配收入、农牧民人均纯收入在2000年的基础上再翻一番。我们要充分认识到环境是生产力,是加快经济发展的必要条件。实践证明:凡是拥有良好环境的地区都是经济发展较快的地区,凡是经济发展快的地区无不重视环境的营造。环境是资源,美的环境、良好的生态、便捷的交通通讯、开放的政策、优质高效的服务已是一个国家一个地区经济发展的重要因素。环境是竞争力。谁具有良好的投资环境谁就具有竞争力,谁就会在市场上赢得主动、赢得发展。

### 一、营造能吸引投资者的开放环境

为适应加入WTO新形势,乌审旗实施全方位开放战略,以开放促开发,以开发促发展。我们将把引进来和走出去结合起来,特别是主动走出去,积极推销和宣传自己,充分展示我们的独特优势,增强对外部客商的吸引力,逐步形成双向开放的格局。为给所有投资者创造一个良好的开放环境,乌审旗要建好三个中心:一是运作好乌审旗投资服务中心,对投资者实行一站式审批制;二是建好乌审旗信息咨询服务中心,为投资者提供旗情概况、市场需求、产业政

策、投资项目等全方位信息服务;三是建好乌审旗服务投诉举报中心,专门受理社会公众对政府各部门及工作人员服务不到位的投诉,一次被投诉者,建议待岗或下岗。乌审旗从战略高度出发,抓紧改善投资环境,加强和完善交通、通讯等基础设施建设,集中力量将苏里格经济技术开发区建成自治区级开发区中的佼佼者。筛选论证好重点开发项目,加大招商引资力度,以资源换技术,以产权换资金,以市场换项目,以存量换增量。以开对开,比别人更开,以放对放,比别人更放,只要有助于乌审旗的发展,我们竭诚欢迎,并保证投资者一路绿灯。

### 二、营造能让投资者赚钱的政策环境

无数事实说明:政策就是财富,政策就是优势,政策也是生产力。乌审旗相继制定了一系列招商引资,鼓励民营经济发展的好政策,以清理行政审批、收费和政策文件为切入点和突破口,在政府职能上重砍三刀,即清理过时文件,减少审批事项,压缩行政收费。对于必须保留的收费项目,也应予以规范。凡收费项目,收费部门必须申报,逾期不申报的一律视为自行取消,保留的收费项目和审批事项,向社会公开。要实行收支两条线,公开收费依据和标准。要坚持三个有利于的标准,贯彻大政策,找准结合点,创造小气候。围绕搞活、创新做文章,做到能放宽的尽量放宽,能少管的尽量少管,能让利的最