

草原人口生态压力 持续增长态势与解决方法

——经济诱导式生态移民工程的可行性分析

侯东民

【提要】 在草原人口持续增长,人口生态压力持续增大态势下,加大生态移民力度,对解决草原生态及沙尘暴问题,势在必行。移民治理方式相对其他治理方式,在效果上、财政资金使用上可能是最节俭、有效的。合理安排现有生态治理资金,调节移民政策,以国家经济政策引导,而非强制方式进行生态移民将使草原治理取得积极进展。

【作者】 侯东民 中国人民大学人口与发展研究中心,副教授。

c92 A

当前中国政府在草原治理方面财政投入规模不小,但人口生态压力不仅没有有效卸载,反而持续增长。这一现象应该引起高度重视。在草原治理中人口生态压力不能有效卸载,许多地区群众生活问题很难可持续性地得到解决,若干年后还将暴露出许多新问题,制约治理的最终效果。加快农牧业劳动力转移是有效卸载当地人口生态压力的根本途径,但鉴于草原地区基本发展条件的制约,当地农牧业劳动力转移速度落后于全国,落后于当地人口生态压力增长速度的情况,中短期内很难自发改变,生态移民作为解决草原治理问题的重要手段之一,势在必行。

一、草原地区严重超载及人口生态压力持续增长态势分析

(一) 草原地区人口生态压力严重超载现状

据国内专家估算,90年代初,由于人口压力,全国草原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%。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虽早已提出,但长久以来,不仅“以草定畜”原则难以落实,过度放牧现象也有增无减。草原载畜能力超过极限,草场严重退化,甚至导致许多地区草原载畜能力大幅度负增长(见表1、表2)。造成这一现象的根本原因是,草原地区不仅人口增长快,而且由于地处干旱、半干旱区,地广人稀,农牧业劳动力转移难度大,转移速度也一直低于人口生态压力增长速度。目前,中国草原地区育龄妇女生育率还较高,农牧民提高生活水平的要求依然迫

表1 主要草原省、自治区牲畜保有量
超过承载能力的比例变化 %

年份	内蒙古	宁夏	青海	新疆	西藏
1990	141	412	159	168	159
2000	145	550	118	213	254

注:(1)载畜量以标准羊单位计算,即将各类牲畜量统一换算为标准羊单位。

(2)由于90年代以来草场进一步退化,理论承载能力进一步缩减,所以表中反映的2000年牲畜超载情况应只低不高,青海省超载下降应是草原退化使牲畜承载能力大幅度缩减的结果。

(3)以理论载畜量值为100%。

资料来源:2000年数据来自2001年各省、自治区统计年鉴。1990年数据来自《中国自然资源丛书》(草地卷);草原牲畜理论承载能力也依据《中国自然资源丛书》(草地卷)90年代初的估计。

表 2 1980~2000 年草原省(区)农业人口与载畜量变化

	全国	内蒙古	宁夏	青海	新疆	西藏
人口(万)						
1980 年	79 565	1 380.8	305.9	280.38	910.2	156.53
2000 年	80 739	1 535.4	395.09	379.47	1 223.16	215.94
百分比	1.5	11	29	35	34	38
牲畜增长百分比		-8.0	42	-22	34	-7.0

注:(1) 农业人口包含了牧业人口。由于草原地区生育率一般大于农区,所以草原地区人口增长幅度应大于表中相应省份农业人口增长幅度。

(2) 载畜量增长百分比以标准羊单位计算。

(3) 同期全国农业人口增长约 1.5%,因此数据也反映了这些地区农业劳动力转移速度滞后。

资料来源:2001 年各省、自治区统计年鉴和《中国农业年鉴(2001)》。

表 3 第四次人口普查时部分少数民族总和生育率与人口数

全国平均	蒙古族	回族	藏族	维吾尔族	总和生育率
总和生育率	2.91	2.24	2.62	3.80	4.65
人口(万)	—	480	861	459	721

注:草原地区生育水平应高于表中相应的水平。

资料来源:张天路、黄荣清主编:《中国少数民族调查研究》,高等教育出版社,1996 年。

原生态恶化的根本原因;有效卸载当地人口生态压力应是中国草原治理所遵循的根本方针。任何治理措施,起不到这种作用,最终将是无力的、乃至失效的,不可能真正解决草原生态问题。

(二) 草原人口生态压力仍将持续增长

尽管许多草原地区 80 年代以来已出现人口增长超过载畜量增长趋势,满足人口增长与提高农牧民生活水平的双重需要,给草原带来了巨大压力,但草原地处偏远,少数民族聚集,国家的生育政策仍是允许边远少数民族生育 3 孩,对藏族无生育限制。所以今后草原地区人口仍将继续增长。目前,从全国人口统计资料尚很难得到中国草原及其毗邻农牧交错带的人口资料。但据了解,内蒙古牧民一般生育 2 个孩子,部分生育 3 个。由于每户 2 孩加上双女户“生男即止”,对应的生育水平约为 2.4 孩。中国其他少数民族人口总量与生育水平均远高于蒙古族(见表 3)。这意味着,由于经济、地理、历史、文化、民族、宗教等原因,加上国家生育政策相对宽松,全国草原地区妇女总和生育率仍大幅度高于更替水平,估计在 3 孩左右。草原地区人口何时才能停止自然增长,目前尚无法准确预计。

20 世纪 90 年代初,全国草原超载程度为 84%,以此为基期计算,考虑到人口增长因素,到 20 世纪全国人口高峰时,即便牧区人口增长率以同期全国平均水平的 30%计,按照农牧民生活水平年平均只提高 2%计算,如这种提高完全依靠当地农牧业取得,草原超载压力可能达到 300%以上。由此可见,解决草原过度放牧、草场退化问题,对今后几十年内草原农牧业人口、农牧业劳动力转移(移民外迁或者产业结构转移)速度、幅度,提出了非常高的要求。以 90 年代初为基础计算,需要将大量(70%以上)农牧业人口、农牧业劳动力转移或迁移出来,才能扭转超载情况。这种转移、迁移能否成功,能达到什么程度,将直接决定着草原过度放牧及其导致的草原生态问题。

(三) 草原劳动力转移能力弱与人口生态压力未有效卸载的问题

1. 草原农业劳力转移能力薄弱

切。这些压力排解不畅,草原人口生态压力还将长期持续增长。草原环境恶化与治理形势比人们想象的更为严峻。从表 1、表 2 可以看出,以标准羊单位计算,1980~2000 年,内蒙古、宁夏、新疆、青海、西藏 5 个草原省(区)中,有 4 个人口增长幅度已超过载畜量增加幅度(其中新疆持平,但如果专门统计牧民的话,也是超出的)。宁夏载畜量增加幅度虽然超过人口增长幅度,但是以更严重的过度放牧为代价的。在人口增长的同时,牧民还要不断提升自己的生活水平,由此而导致对草原掠夺性的垦牧。人口生态压力过大及其持续增长,是导致草

中国西北各省(区)草原农牧业劳动力转移能力,包括牧区及农牧交错带经济结构转变受到了人口密度、自然环境等诸多制约。事实上,草原很多地区年降水量 200~300 毫米就属难得,某些地区甚至不足 100 毫米。内蒙古牧区平均每平方公里只有一两个人,毗邻农区人口密度不过十几人或几十人,几乎谈不上人口聚集效应。这些地区二三产业与城镇化发展也因此受到制约。在人口不断增长的趋势下,希望当地农牧业劳动力较大规模地向二三产业转移,是不现实的。由于缺乏草原地区的直接统计资料,表 4 仅比较了各地农民人均收入构成差异,这种差异已经反映出西北各省(区)与内地省份相比较,农牧区经济过度依赖于农牧业,农牧业劳动力向二三产业转移步履艰难的情况。西北各省(区)草原及其周边地区农民人均纯收入中劳务性收入与经营性收入比值应该更低,农牧业劳动力向二三产业转移步履更为艰难。

表 4 2000 年全国及部分省(区)农民人均纯收入中劳务性收入与经营性收入比值

地区	全国	北京	河北	山西	内蒙古	宁夏	青海	西藏	新疆
劳务收入(元)	630	2 601	896	682	259	460	277	98	109
经营收入(元)	1 448	1 312	1 432	1 014	1 689	1 221	1 133	1 147	1 299
比 值	0.44	1.98	0.62	0.67	0.15	0.37	0.24	0.09	0.08

注:经营性收入主要是农牧渔业收入,劳务收入主要是打工收入。各省(区)牧区与农牧交错带农牧民人均收入这一比值应比表中反映的全省农村一般情况的相应值更小。

资料来源:国家统计局;《中国统计年鉴(2001)》,中国统计出版社,2001 年。

2. 当前草原治理中人口生态压力未能有效卸载

近年来内蒙古地区退耕工作已经取得很大进展,但草原治理与卸载人口生态压力尚未发生紧密联系(李玉彩、张全有,2000;梁超然,2001;侯东民,2001)。一些地区退耕后农牧民的生活出路尚无根本解决的办法。有些地区提出“一人一亩水浇地”,在旱区挖井,以提高产量;有些地区提出要以种带养,大力发展畜牧业等,其基本思路是退耕后强化剩余土地资源利用。一些退耕区报道粮食、牲畜较大幅度增长,使人担心当地人口压力、退耕压力,正在向剩余土地转移,同时水资源利用等方面也可能潜伏着新的风险。一些退耕区计划退耕比例很大,而按目前市价计算若干年果树挂果后农民的收益,也有风险。目前农业生产结构调整正在全国展开,而同时生态退耕也会达到近 1 亿亩的水平。如果今后在大面积退耕地区出现近年来许多地区出现过的卖水果难的局面,对这些地区农民生计影响会更大。还有一些地区虽然农业生产结构调整取得了初步进展,但受自然条件制约,只能“土豆立旗”,从而导致农业生产结构单一,市场风险也很大,而且随时可能转化为环境风险。

上述这些均表明,人口与农牧业劳动力转移(以及稳定农业生产结构调整成果)等问题,今后必须同时列入草原整治总体战略之中。草原生态因这些因素而恶化,若这些根源性因素得不到解决,那么,通过退耕与实施生态技术治理,恢复生态是不可想象的,同时很难避免一些地区出现农牧民生活出路问题无法根本解决,或出现这边治理,那边强化使用又造成破坏的局面。

就近期退耕工作而言,由于草地生产力低于耕地,退耕措施本身并不能解决草原地区农牧民生存发展压力问题,相反还会使这种压力突出出来。因此,如何有效卸载人口生态压力,是下一阶段中国草原治理战略必须重点解决的问题。在今后相当长一段时间内,草原地区都应被视为特殊地区,因为很难指望几年后(国家计划补助 5 年左右)退耕区剩余土地就能支撑当地人口生态压力及其增长。中央与生态受益区均应长期承担责任,多方位合作,明确贯彻“有效卸载人口生态压力”战略,才有可能逆转越演越烈的沙尘暴趋势。使草原治理出现真正稳定的可持续的突破性进展。

二、草原地区实行经济诱导式生态移民工程的必要性与可行性分析

尽管移民通常是国家迫于无奈才会采取的措施,但各种情况表明,草原实行生态移民工程已是

不可避免的。在以上分析的基础上,下面对草原生态移民的必要性,特别是对经济诱导性移民的可行性作进一步的分析。

(一) 草原地区实施更大规模生态移民的必然性

综上所述,一方面,草原人口生态压力继续增长态势对草原农牧业劳动力转移速度、幅度提出了甚至比内地还要高的要求;另一方面,草原地区农牧业劳动力转移能力有限。这与草原人口继续增长,以及草原生态已经严重恶化的现实是很不协调的,与国家对草原治理的迫切性要求是极不相称的。受当地自然与地理条件约束,草原地区突然发生较大规模农业劳动力转移和人口城市化,几乎是不可能的,因此,实施大规模主动性移民措施势在必行。目前沙进人退,步步后撤,同样是在移民,但付出的却是更多的生态与社会成本。事实上,在草原地区实施更大规模生态移民,不仅是必要的,而且有多方面的可行性。

(二) 草原地区实施诱导式更大规模生态移民工程的可行性分析

1. 草原人口虽少造成的环境问题却大

草原人口生态压力大,化解能力差,环境恶化形势严峻,这只是对当地而言的。从全国看,草原地广人稀,较少的人口造成了很大的环境问题。例如,中国最重要的内蒙草场,加上宁夏草场,牧区牧业人口不过是三峡移民量的1/2左右。三峡建设可以移民133万,国家为解决影响深远的荒漠化及愈演愈烈的沙尘暴问题,采取必要的移民措施,根治草原环境,也完全有这样的安置能力。内蒙古、宁夏牧民迁出半数,总量也不会超过三峡移民的1/3。牧区草原生态环境压力可以立即减小,草原可以休养生息,在很大程度上自我恢复。

2. 移民治理方式相对其他治理方式财政上是最节俭、有效的

从财政看,移民治理方式相对其他治理方式在财政上将是最节俭的。在中国综合国力不断增强的基础上,目前生态建设财政投入已经不少。如内蒙古一水土流失严重地区,是国家生态建设与退耕还林、还草重点县,1999年生态建设投资1200万,治理水土流失4824公顷,但造林仅444公顷,投资主要用于为农民“坡田改梯田”。据该县林业局介绍,该县到2001年底,已退耕10万亩。目前国家已拨付种苗款1575万元,每年另支付群众生活补助金200万元,口粮1000万公斤(约合1400万元),按其生活补助持续5年计算,退耕10万亩,国家要陆续投入约9600万元。若完成规划的110万亩退耕计划,国家需投入约10.6亿元。这还没有计算国家生态重点县建设与国家对贫困县的拨款(生态恶化区基本是中国目前贫困地区)。该县农牧民人口为15万左右。如果按内蒙古自治区当地沙进人退移民费用计算,这些款项已大大超过人口完全迁移费用。即便以较高移民费用(人均1万元)计算,治理累计费用也超出了彻底解决当地人口生态压力所需要的人口迁移费用(该县耕地总面积约150万亩,退耕110万亩,比例约为73%。退耕之后如迁移73%农牧业人口,也就11万人左右。由于退耕土地基本都是质量差的,实际需要移民比例要小)。但目前这种“坡田改梯田”的生态治理和退耕方式,在减轻当地人口生态压力方面却很少作为。大规模退耕后,如何解决农民长远的生活出路,依然是比较棘手的问题。另外,这种治理还因为人口生态压力向剩余土地转移而抵消一部分。

如果内蒙退耕工作加入更多移民手段,并转变移民思路,如通过国家征地、移民,所征地无偿或有偿转让给其余农牧民(土地成本很低,牧民有购买力,农民有部分购买力),或一部分直接用来建立草原生态保护屏障(牧区建立1平方公里保护带,土地成本只相当于迁移一两个人的费用)等,不仅有利于摆脱同一片地这边要种草那边要产粮,同时可解决生态治理与农牧民人口增长与生存发展问题的两难局面,而且可以消除防风固沙林草与农牧地相互间隔的弊端,有利于形成有力的防风固沙屏障。在更有效卸载当地人口生态压力的同时,部分地区甚至可以较大幅度降低财政投入水平。

就上述试点县讲,优化投入结构,强化移民措施,就可以少搞一些容易损毁的梯田,多种一些树,通过减少人口而卸载、减少退耕对剩余土地形成的压力,也就是说总体上将能真正减轻当地人口生态压力。笔者认为,目前一些草原治理规划单纯工程性生态治理思路较为明显,但这种设计思路不完全适于解决这类综合性的,涉及人口、资源、环境与经济复杂关系的问题。

其实,从财政看,内蒙古、宁夏牧区牧民即便全部移出,按每人1万元,不用100亿元就可彻底解决牧区人口生态压力问题,牧区生态基本能自然恢复,何况牧区只需要部分移民?据报道,2001年国家生态治理年投入已达到155亿元,由于中国贫困地区目前已集中于生态恶化区,加上扶贫款,政府目前每年用于全国生态恶化地区的实际投入估计约400亿。中国目前还有近3000万贫困人口,贫困人口越来越集中于生态严重恶化区,使国家扶贫开发难度越来越大,扶贫后由于自然灾害而返贫的情况也比较突出。但理论上讲,政府每年为此实际投入的400多亿如果改用于移民措施,有五六年或十年左右的时间,不但可以较彻底解决中国贫困人口问题,同时也会为这些地区生态的自然恢复,打下良好基础。在生态自然恢复的基础上,国家生态治理将大幅度告别为农民“坡田改梯田”等做法,投入人力物力将更少,效果将更佳。所以,从财政看,以移民方式迅速卸载草原生态压力,乃至消减全国生态恶化压力,不仅是最有效的,成本也是最低的。

3. 通过调整移民政策,推动经济诱导式移民工作

今后国家实行主动性移民,财政问题是次要的,问题主要来自其他方面。据与国家相关部门接触,政府担忧为移民寻找迁入地、移民迁移后又要求回迁,以及在少数民族地区实施移民的民族影响等问题。

移民迁移后又要求回迁等问题,一直困扰着中国的移民工作,确实给政府带来了许多工作上的麻烦。但笔者认为,移民要求回迁,涉及到移民安置的条件,是可以通过政策调整去改进的。只要国家在移民工作中充分尊重、保护、补偿农民利益,甚至为达到国家生态治理目的,依据国力采取更优惠一些的措施,就可以以诱导而不是强制的方式,调动各方的积极性,大力推动移民工作。近年来,退耕补偿受到各地欢迎,各地退耕的积极性已高于中央政府预期,这已经是有力的例证。

在移民方面,国家今后可仿照国外征用农地后给离土农民养老年金的做法,在一些重大移民工程中,可研究设立若干年跨度(如5~10年)的移民社会保障,稳定移民心态,帮助移民基本习惯新的环境。这种保障实际上要求不高。比如,可以在5~10年内每年提供每人200公斤口粮和相应的资金(100~200元)。若按每年每人380~480元计算,移民即便达到1000万人,每年平均财政支出也就40亿~50亿元。

在设法稳定移民心态的同时,国家必须转变对迁入地的工作方式。当价格合理时,耕地“农转非”受到农民欢迎。生态移民也涉及迁入地农地转让问题。但以往却很少按这一原则处理,今后必须妥善处理好相关的农民利益问题。对当地农民让出的耕地,应该确定标准,给以转让补偿,而且补偿要有一定力度。对这一补偿,国家可以分数年逐年偿还,以便减小财政压力和稳定移民工作。关于迁入地用地补偿,考虑到每年生态治理与扶贫投入在400亿元左右,按移民1人,国家先后分别给移民及迁入地各1万元计算,全国移民总量即便达千万左右,分配在10年期间,每年约200亿元。加上移民社会保障费用,也只占政府目前年投入约一半。目前还难以想象全国会形成这样大的移民规模,而解决草原问题的生态移民数量还会少得多。所以,笔者认为,在草原生态移民问题上,对迁入地实行有利于调动其积极性的财政补偿,用以推动这项工作,完全是可能的。

从迁入地看,农业比较效益低的矛盾较为突出,并且是长期存在的(侯东民,2000)。但对稍好一些的农村地区讲,很多农民已经不主要依赖于农业收入,2000年全国平均农民纯收入中生产性收入中第一产业收入为50.5%,所以,当国家给以其他方面政策补偿时,来自迁入地方面的阻力不必高估。在中国各草原省(区),以及北方诸省,只要不是城市边缘,如国家用地补偿达到每个移民1~2

万元,可以预计移民工作就可能受到各迁入地的认可或欢迎。此外,移民之后如就地出卖部分土地使用权,除进一步可以降低移民成本外,对移民回流也将起到抑制作用。

当然,即便安置条件改进以后,移民要求回迁的问题仍不可能完全避免,但政府应准备承接这种相当有限的麻烦。因为这样做,以很小的代价,有力地保护了生态环境,成果是主要的。不这样做,草原生态环境继续恶化,其后果是国家与农牧民个人均无法承受的。

移民的民族影响问题,是值得关注的。这一问题在不同地区、不同民族情况不尽相同,应该对少数民族移民意愿、态度、要求等做进一步研究。就当前而言,在人口生态压力过大,生态恶化形势相对严峻的地区应采取主动后撤、积极治理、恢复生态环境的行动。否则,沙进入退导致被迫性移民,再想治理,成本大得多。具体而言,在少数民族地区,可优先迁移汉族;其次可研究内蒙古、宁夏蒙族、回族部分人口迁移的问题,这些地区与沙尘暴对内地的影响也最密切。青海、西藏、新疆少数民族移民问题更复杂,更应慎重。但是,如果不早下决心实行治本之策,仅推行一些改良性措施,最终难以避免生态环境的进一步恶化,由此也将产生更棘手的民族问题。所以,应抱着首先必须解决草原人口压力问题的决心,然后谨慎探求解决方法。总体上看,草原少数民族生态移民问题应基本在本省或临省少数民族较多地区加以解决,如有必要,汉族群众可适当考虑进一步移进内地。目前草原大省内蒙古牧民总人口约占省人口3%,在省内解决相当部分生态移民问题还是有条件的。对于一些生活条件相对较好的内蒙古、宁夏牧民的迁移,还可以考虑部分在本省城镇或北方城镇安置。

4. 草原生态移民行动应根据承载力变化趋势规划

国务院已经明确指出生态恶劣区移民的必要性,并提出要“稳步推进自愿移民搬迁”工作,近年全国不少地方都自发地进行了规模不等的生态移民,但是,在目前草原生态治理中,对草原地区应用移民手段的认识与措施,还基本局限于沙进入退区,属于被迫性措施。据西部记行记者们报道,干旱区一些村子几年就荒漠化了,人口迁移后在新的居住地很快又造成新的荒漠化情况,充分反映了沙进入退地区人口很少,危害巨大的问题。在这些地区采取果断措施,确实是当务之急。但是,在草原普遍严重过载,过载形势还在进一步发展的情况下,对发展态势严峻地区,同样应在研究人口生态压力与草原承载力发展趋势的基础上,确定移民标准、移民规模,研究移民政策、移民成本、移民安置方向等问题,积极引导主动性移民。对于目前生活尚可但人口压力不断增长的广大牧区,也应研究用适度的移民手段,果断卸载人口生态压力,以避免草场退化与草原荒漠化进一步发展而形成新的沙进入退的局面。在目前一些农牧交错带重点退耕治理区,更应综合权衡“坡田改梯田”等治理手段与移民手段之间的利弊,尽快用部分移民手段,替代部分“坡田改梯田”。

三、贯彻“有效卸载人口生态压力”方针,需要多方面社会经济战略综合治理

当然,解决荒漠化地区生态问题,农牧业劳动力转移等问题不可能完全依靠移民手段。研究卸载人口生态压力其他方面社会经济战略,以及中央政府应承担的相应责任与政策安排,这也是现实的迫切要求。

(一) 总体思路:以“输入生态资源,转移、输出人力资源”为导向安排综合治理战略

目前荒漠化地区生态恶化形势严峻,但受各种条件制约,当地自行大力减轻人口生态压力,明显有心无力,需要中央政府大力支持和协助。在荒漠化地区人口生态压力沉重形势下,今后要在退耕还林、还草的同时,解决好减轻人口生态压力与经济发展问题。妥善处理人口生态压力增长与地区经济发展之间的矛盾。当然要遵循“输入‘生态资源’,转移、输出人力资源”的原则。这里,输入“生态资源”是指,支持、指导区域社会经济战略的正确定位与调整,逐步改变其封闭性的农牧业发展思路与模式。在草原地区要逐步从外地进口部分口粮与畜牧业饲料等,以支持当地农牧业人口增

长与农牧业经济发展,提高农牧民生产、生活水平。“转移、输出人力资源”是指,除应该加大移民工作力度外,还应该用其他社会经济政策积极促进当地二三产业发展及农牧业劳动力流动、转移。在这些方面国家均应有更具体的规划和更有力的行动。

(二) 实行综合治理战略

第一,要重视农牧业劳动力迁移、转移,以及外向流动的非移民形式的社会经济政策导向。今后中央与省政府对这些地区实行招兵、招工、中专、高考等(特别是在招兵方面),在配额优惠或降低分数线方面,可以研究采取适当的倾斜政策,以多方面服务于逐步减少该地区人口压力。国家与生态受益区还可与当地政府配合,常年提供一定劳务机会,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,以减轻当地生态压力;并使其在这一过程中吸收外部新鲜事物,逐步转变生育与生活方式。

第二,当前退耕区人口、资源、环境关系已经发生巨大变化,区域社会经济战略正确定位与调整问题也已成为迫切需要解决的问题。当地也正在采取一系列社会经济战略调整措施,这种调整对生态环境的影响应引起密切关注。要坚持从是否有利于卸载人口生态压力角度予以评价、指导,以实现区域社会经济战略正确的定位、调整。必须明确,应该转变当地农牧业战略过分依赖当地生态资源的传统农牧业发展模式,树立依靠外源饲料,进一步发展畜牧业经济的总体思路。目前一些地区提出以种(玉米)带养(牲畜)发展经济,仍属于旧思路。在已经过度垦牧的情况下,“以种带养”既不利于生态环境,又无法使畜牧业有很大发展,也不可能解决当地退耕后农牧民的生存与发展问题。至于搞“一人一亩水浇地”,更需要科学论证,以防备地下水资源衰减变化进一步对于干旱半干旱区草原生态环境形成损害。

第三,应改变当地干部政绩考核方法。加强生态政绩考核,弱化农牧业指标考核。从全局看,以往在荒漠化地区片面追逐很小的经济利益,造成了很大的生态环境问题,巨大的生态损失需要庞大的治理费用去弥补。应明确生态脆弱区政府的责任首先要保护这里的环境。在近年城市经济也存在一些困难的局面下,一些城市化水平很低的草原旗、县,甚至是贫困县,GDP却出现年15%左右的增幅。对这种现象,在肯定其成绩的同时,国家是否也应考虑在这些地区转变干部政绩考核思路。

参考文献:

1. 李玉彩、张全有:《退耕还林还草存在的问题及解决办法》,《发展》,2000年第4期。
2. 梁超然:《建议把退耕还林作为贫困地区生态扶贫工程来抓》,《中国林业》,2001年第6期。
3. 侯东民:《贯彻“外向转移人口生态压力”方针,启动“草原人口生态工程”》,《科技导报》,2001年8月。
4. 《中国自然资源丛书》编委会编:《中国自然资源丛书》(草地卷),中国环境出版社,1995年。
5. 侯东民:《中国资源制约型农业:长期困境与基本战略革新》,《农业经济问题》,2000年第3期。
6. 内蒙古自治区统计局编:《内蒙古统计年鉴(2001)》,中国统计出版社,2001年。
7. 青海省统计局编:《青海省统计年鉴(2001)》,中国统计出版社,2001年。
8. 宁夏回族自治区统计局编:《宁夏统计年鉴(2001)》,中国统计出版社,2001年。
9. 新疆维吾尔自治区统计局编:《新疆统计年鉴(2001)》,中国统计出版社,2001年。
10. 西藏自治区统计局编:《西藏统计年鉴(2001)》,中国统计出版社,2001年。
11. 国家统计局编:《中国统计年鉴(2001)》,中国统计出版社,2001年。
12. 《中国农业年鉴》编辑委员会编:《中国农业年鉴(2001)》,中国农业出版社,2001年。

(责任编辑: 朱 犁)