

# 建立生态效益补偿机制， 筹集生态移民经费，推动生态移民发展

——阿拉善地区农牧经济与生态环境协调发展的战略构想

张 军

(中国社会科学院农村发展研究所,北京,100732)

阿拉善盟地处内蒙古自治区西部,面积辽阔,人口稀少,沙漠、戈壁和干旱、半干旱荒漠草原分别占到其国土面积的三分之一,具有我国西北地区典型的地貌特征。这类地区农牧经济如何发展,不仅对当地国民经济发展和现代化进程有重要影响,而且与西部大开发目标——经济与生态协调发展的实现关系重大。阿拉善地区如果能够及时调整农牧经济的发展思路,率先走出一条在干旱、半干旱荒漠化草原地区发展农牧经济的路子,将对西北地区乃至整个西部地区的农牧经济发展起到示范作用。

## 一、农牧业发展的现状

阿拉善盟农牧业发展的自然资源环境条件和市场条件远劣于东部沿海地区和中部地区,甚至还不如西部的一些地区,但是,以国民经济发展的相关指标来衡量,其经济发展水平的差异,要远远小于资源环境条件的差异。例如,2000年,全盟人均国内生产总值11 912.73元,农牧民人均收入2 434元,财政供养人口人均占有财政经费11 369.56元,全盟人均储蓄金额达到10 502元,均大大高于全国的平均水平。但是,如果将阿拉善盟的自然条件因素考虑在内,那么,由于自然环境条件导致的生产、生活费用的高昂,使得同样收入却不可能带来和产生与其它地区相同的生活标准,人均指标的含金量就会大打折扣。因此,仅仅用人均国民经济发展指标来说

明这个地区经济发展的快与慢,难免就会脱离阿拉善盟经济发展的现实。我们认为,阿拉善盟农牧业经济发展既有优势又有劣势,优劣相比,劣势要多一些。主要表现在以下几个方面:

### 1. 宜农牧的土地资源丰富,但质量差

阿拉善盟宜农牧生产开发的资源丰富,其中宜农土地300万亩,现已开发30万亩,以2000年全盟农牧业人口计算,平均每个农牧民占有已开发的宜农土地4.5亩左右。宜牧草场2.6亿亩,现已开发投入使用的1.7亿亩,农牧区人均拥有草场2 500亩左右。人均宜农资源相对较高。但是,由于生态环境在过去几十年来受到严重破坏,生态治理的速度远远赶不上土地和草场荒漠化的速度,不仅宜农条件非常好的绿洲面积在逐年减少,而且草场的沙化和荒漠化面积逐年增加。目前土地荒漠化面积已占到全盟国土面积的85%。宜农牧土地和草场的质量下降速度很快。

### 2. 农业现代化水平较高

如果从反映国民经济发展水平的三次产业构成上看,阿拉善盟国民经济发展水平可以说已超过中部地区、接近东部地区(表1)。

产业结构由以第一产业为主,向以第二产业为主,进而向以第三产业为主的产业结构转变,这是国民经济现代化发展的必然结果。这一结果反映在第

收稿日期:2003年5月

作者简介:张军,研究员,研究方向为农村金融。

表1 阿拉善盟与全国国民经济三次产业结构的比较

地区	第一产业比重 (%)	第二产业比重 (%)	第三产业比重 (%)
阿拉善盟	17.27	41.47	41.26
全国	17.70	49.30	33.00
东部辽宁省	12.5	48.00	39.50
中部湖南省	23.40	39.00	37.60
西部四川省	25.40	41.90	32.70

一产业的发展上就是第一产业的产值比重在整个国民经济三次产业结构的比重中不断下降。根据国际和国内的发展经验,伴随第一产业产值比重在整个国民经济产值结构比重中的下降,农业就业结构的比重也会发生相应的下降。农业就业比重的下降,是农业内部劳动生产率提高的推力和外部非农部门收入高于农业部门的拉力双重作用的结果。从阿拉善盟农业产值在国民经济产值结构比重中下降的过程来看,来自农业劳动生产率提高的推力作用十分明显。这主要表现在,反映农业劳动生产率提高的农业生产技术装备水平与全国相比处于较高层面上,反映农业现代化的各种主要指标,超过西部地区 and 全国、东部地区的水平(表2)。

3. 牧业生产发展靠天吃饭特征依然明显

近年来,由于降水量减少到每年不足 200 mm,

表2 阿拉善盟与全国农业现代化发展的比较

地区	每公顷耕地机械拥有量 (kW)	每公顷耕地化肥施用 (kg)	每公顷耕地平均用电量 (kW·h)	有效灌溉面积占耕地总面积的比重 (%)
阿拉善盟	7.56	457.2	2 113.5	90.0
全国	0.38	317.2	1 671.3	40.9
东部地区	0.70	499.7	4 612.7	60.8
西部地区	0.20	198.4	6 21.3	29.9

而蒸发量超过 3 700 mm,阿盟境内的黑水河、居延海等河流、湖泊,相继出现断流和干涸,不仅造成额济纳绿洲以每年 20 000 亩的速度减少,占全盟天然草场 80% 以上的荒漠草场的植被覆盖率下降了 5.5 ~ 1.4 个百分点,而且直接威胁到优良草场的

生存和牧草生产,加剧了阿盟生态环境的恶化。生态环境的恶化引发的极度干旱和日益频繁的沙尘暴,破坏了牧业生产的基本环境,原先适宜牧业发展的许多地区,现在已不具备发展牧业生产的条件。据不完全统计,全盟有许多地区已不再具备人口居住和发展牧业生产的条件,大约有 1/4 的牧区人口沦为生态贫民。生态环境恶化加重了阿盟地区牧业生产发展靠天吃饭的依赖度。

4. 农牧业生产技术层次低,生产粗放,产品缺乏市场竞争力

阿拉善盟农牧业生产技术层次低和生产粗放突出表现在以下两个方面:第一,粮食作物占种植业的比重较高。2000 年,粮食作物占种植业的比重超过 50%,而且种植业发展过程中,比较先进的生产技术和品种引进和采用的还不太多,农业生产技术对产出的贡献率低于 40% 的全国平均水平。受此影响,农产品结构层次低,缺少市场竞争力。第二,牧业生产依然采用逐水草式的放养,不仅新品种引进不得力,而且传统品种的改良进展缓慢。受此影响,牧业发展过程中,牲畜数量对牧场的压力,即过度放牧的现象十分严重。

改革开放以来,在短缺经济没有得到有效扭转前提下,阿拉善盟农牧业生产取得了快速发展的成就。当前,随着卖方市场向买方市场的转变和农牧产品短缺经济时代的结束,特别是我国农业已进入到下一轮发展周期前的结构调整时期,市场约束和资源约束对阿拉善盟农牧业生产发展的影响越来越大,并使被前期农牧业高速发展掩盖的矛盾和问题显现出来。如何克服这些矛盾和问题,继续推动阿盟农牧业生产在本世纪再上一个新台阶,关键在于正确面对阿盟的盟情,选择一条适合实际情况的农牧业发展道路。

二、走农牧业与生态协调发展的可持续道路

1996 年以来,我国农村居民人均纯收入的年平均增长速度出现了逐年下降的态势,2000 年甚至出现改革开放以来少有的农业主产区农民人均纯收入下降的现象,这说明,自 1990 年代中期以来,市场约束对农业发展影响的刚性在增强。我国农业发展同时受到资源和市场的双重约束,农业发展面临着道路的重新选择。阿盟农牧业发展同全国所面临的情

况一样,正确选择农牧业发展道路,离不开对盟情、对当前农牧业发展面临问题的认识和判断。

### (一)阿盟农牧业发展亟待解决的问题

根据对阿盟农牧业发展现状的判断,我们认为,阿盟农牧业发展亟待解决的问题主要有以下几个。

#### 1. 农牧业产业结构急需调整

反映在农产品卖出难和产品缺少竞争力的市场约束,客观上要求阿盟要能够根据市场需求变化及时调整产业结构。

农牧业产业结构、产品结构和生产空间结构调整,是产业结构调整三项主要内容,也是影响农牧业生产发展的三大因素。从阿盟农牧业发展的实际情况看,其农牧业发展的产业结构、产品结构和空间结构,或多或少都存在不合理和制约其发展的地方。主要表现在:

第一,以三高三低为代表的产业结构不合理。种植业结构中,不具有较高价值的粮食比重偏高,而价值相对较高的经济作物比重以及对当地牧业发展有重要影响的饲草作物比重偏低;一般技术含量的作物比重高,高技术含量的作物比重低;一般价值甚至低价值的作物比重高,高附加值的作物比重低。

第二,以三少三多为代表的产品结构不合理。阿盟农牧业产品结构形成与发展过程中,虽然有阿拉善双峰驼和白绒山羊等优秀的畜牧品种,但总体来看,由于新品种的引进和改良进程缓慢,农牧业产品结构中,高品质品种少,一般品种甚至不适应市场需求的低品质品种多;有技术含量的品种少,一般品种甚至低技术含量的大路货品种多;有市场竞争能力的品种少,一般品种甚至缺少竞争能力的品种多。

第三,以三个缺少为代表的空间结构不合理。阿盟农牧业生产的空间结构不合理性,主要表现在三个缺少。(1)空间结构布局缺少比较优势。阿盟一些地区非常适于农业发展,在这方面阿盟也做出了努力,农业集中发展的比较优势仍有进一步提高的空间。(2)农业发展缺少规模优势。阿盟农牧业发展的外部客观环境,为一些独特产业和产品的规模开发创造了条件。但是,从目前情况看,一些在当地有着良好生产环境条件,并可能成为西北乃至全国特

有产品的生产,仍然处于小打小闹阶段,至今形不成规模生产和规模优势。(3)缺少支持农牧业生产发展且布局合理的流通网络。由于缺少比较优势和规模优势,很难在空间上形成能够有效组织全盟农牧产品销售和流通的批发市场与销售市场网络体系,农牧业生产者进入市场难、农牧产品卖出难的问题得不到彻底解决。

#### 2. 农牧业生产发展与生态环境的矛盾日益突出

近年来阿拉善盟农牧业生产受自然环境的影响越来越大,而自然环境,尤其是降水量急剧下降和蒸发量大的矛盾,以及沙尘暴的影响,给农牧业经济发展造成了前所未有的损失。植被覆盖率明显下降,优良牧草大量减产,草本植物由200多种减少到80余种,每年发生毁灭性林草虫害、鼠害和毒草分别达到2000万亩、1000万亩和4000万亩以上。粗略统计,自1993年以来,仅沙尘暴给阿拉善盟造成的直接经济损失就达15亿元之多。

阿拉善盟生态环境恶化的原因,既有天灾也有人祸。1990年代全球受厄尔尼诺现象影响,气候变暖,温室效应加剧了阿拉善盟地区的干旱程度,并引发日益严重的沙尘暴。但是,不能因此否认人为因素造成生态环境破坏的事实。如过度开垦土地、在已有草场上过度放牧、搂发菜和挖甘草等农牧经济活动,给生态环境带来严重的负面影响。生态环境破坏引发自然灾害的频繁发生,说明当前的农牧业生产发展模式存在问题,已到了非进行调整不可的时候。

#### 3. 落后的农牧业生产技术急需改造

阿拉善盟生态环境日益恶化,在很大程度上与采用的农牧业生产技术存在一定的关联性。传统农业生产技术至今依然在阿盟农牧业生产中占主导地位,这种生产技术对资源和气候的环境依赖性很高,以这种技术为主要支撑的农牧业生产发展模式,实际上是一种外延粗放式的生产模式。例如,牧业发展强调的是草场数量的增加,在阿盟现有草场平均产出6.5 kg草的情况下,养一只羊平均需要70亩草场。每多养一只羊就要相应增加70亩草场;农业增产强调的是土地开垦,而不是将农业增产的重点放在采用节水型和低耗水型农业技术,以及采用有利

于保护生态环境技术带来的增产效果上。在这种农牧业生产技术支持下的农牧业生产越是发展,对生态环境的破坏程度就越严重。不仅如此,这样一种生产技术结构也使得农牧业生产不具有市场竞争能力。

阿盟农牧业生产发展存在的上述问题,表明阿盟农牧业生产发展不仅需要进行产业结构的战略性调整,而且也说明以传统生产技术为主要支撑、资源和自然环境依赖度很高的农牧业外延型发展模式,既不能适应当地经济发展的客观环境变化,也不能适应市场经济发展的要求。重新选择农牧业发展道路和模式,对阿盟农牧业能否在新的世纪持续、稳定和协调发展至关重要。

## (二)走农牧业与生态环境协调发展的可持续道路

解决阿盟农牧业发展过程中出现的上述问题,关键是在对阿盟农牧业进行战略性结构调整的同时,建立符合当地实际情况和满足市场经济运行要求的农牧业发展模式。在农牧业结构调整中选择和建立农牧业的发展模式或道路,需要遵循如下原则:有利于农牧业生产技术改造的原则、有利于生态保护与重建的原则、有利于发挥当地比较优势的原则、符合市场经济运行要求的原则。为此,我们提出将农牧业生产与生态环境协调发展的可持续模式,作为阿拉善盟今后农牧业生产发展的模式。这是因为:

第一,这种发展模式强调了经济与生态环境的协调发展,体现了在经济发展中保护生态和在生态保护中发展经济的原则,有利于纠正过去发展模式中的偏重经济发展、忽视生态保护的做法,并保持经济发展的可持续性。

第二,这种发展模式强调发展与生态保护有关的产业和产品,符合当前农牧业产业结构和产品结构调整的要求以及发挥阿盟农牧业比较优势的原则。

对牧业发展而言,这种模式要求牧业发展完成四个转变,即:在饲养方式上,实现由自然放牧向舍饲和半舍饲转变;在经营方式上,实现由粗放经营向集约经营转变;在增长方式上,实现由数量型的外延

扩大再生产向质量型的内涵扩大再生产转变;在市场供给上,实现由当地市场向区域性甚至全国大市场的转变。这四个转变的核心是增长方式的转变。粗放经营向集约经营转变的支持是技术。走集约经营的牧业发展模式,不仅可以推动饲养技术的改造,而且可以推动畜牧品种改良和优化。同时,饲养方式的转变,可以合理和有效地利用草场,防止草场因过度放牧引发的沙化和荒漠化。

对农业发展而言,这种模式强调发展与生态保护有关的种植业或有利于生态环境建设发展的农业项目。阿盟有许多农产品的生产不仅不会破坏生态环境,相反,还有利于生态环境的保护,如苻蓉、锁阳、苦豆子等的生产,就具有保护生态的效果。同时,这些产品既是当地具有比较优势的农产品,又是节水型和低耗水型农业项目,因此应给予大力发展。

第三,这种发展模式强调农牧业发展的集中和规模经营,有利于缓解对生态的压力和发挥区域资源的比较优势。

走农牧业生产和生态环境协调发展的可持续道路,要求将不宜农的耕地和不宜牧的草场退出来,实行退耕退牧还林草;同时也要求将农业和牧业生产集中到更适合农牧生产发展的区域,如将农业生产集中到灌溉条件较好、耕地面积较多的地方。农牧业生产在地域布局上的重新调整,实际上是农业产业结构调整的要求,它有利于科学配置农牧业资源和充分利用农牧业生产资源,形成农业生产上的地域集中和分工以及生产上的比较优势。

走农牧业生产和生态环境协调发展的可持续道路,目标是在对传统生产技术改造的基础上,完成农牧业产业、产品和空间结构的调整,形成区域生产分工明确、产业优势突出、产品竞争力强的农牧业生产格局,实现经济发展与生态保护双赢,推动全盟经济快速、健康发展。能否实现这一目标,从阿盟当前的实际情况看,很大程度上取决于与区域产业和产品生产格局形成密切相关的空间结构调整,或者说取决于当前正在进行、今后还将继续进行的集中转移战略的顺利实施。退耕退牧还林还草,实施生态移民,既是当前农牧业产业结构调整的主要内容,也是集中转移战略顺利实施的关键,必须将其放到经济

发展应有的战略高度来加以认真落实。

### 三、退耕退牧还林草,实施生态移民

#### (一)退耕退牧还林草,实施生态移民的意义

退耕退牧还林还草,是国家针对西部生态环境极度恶化、生态破坏已严重影响到整个西部地区乃至全国经济发展所提出的一项带有战略性的任务。因此,在人们的普遍观念中,它仅仅与生态环境重建、与重建生态环境产生的移民紧密相关,而与其它方面关系不大。然而,从东盟实际发展情况看,其意义既包括生态保护,也包括经济发展和反贫困,因而也是多重的,主要体现在以下几个方面:

#### 1. 重建生态,彻底治理沙尘暴

东盟是腾格里、巴丹吉林和乌兰布和沙漠所在地。由于天灾人祸,三个沙漠已由原来相互独立变成连为一体,因此,对整个西部地区、华北地区乃至东北和境外的沙尘影响越来越大。实施生态移民,可以最有效地防止生态极度脆弱的地区生态环境继续恶化,并且通过退耕退牧还林草,使破坏的生态得以休养生息甚至重建,缓解沙尘暴的频繁发生,还西北、华北一片蓝天。

#### 2. 推动农业生产结构调整

实施生态移民,要求停止在生态环境严重恶化地区的全部农牧生产活动,并将农牧生产活动从这些地区转移到适宜农牧生产活动的地区。农牧生产活动的空间转移,以及在转移过程中出现的生产活动改变,如原来以放牧为主要生产活动的牧民,移民后改为以农业生产活动为主,实际上就是产业结构调整,只不过这种调整是以生态移民的形式来完成,是一种主动调整的过程。这种产业结构调整的积极意义在于它完成了同一产业空间结构的调整,同时又完成了不同产业之间相互转换的结构调整,使东盟的产业结构布局更合理。

#### 3. 节约传统农牧业生产技术改造和引进新技术的成本

根据技术变迁理论关于技术改造和新技术引进的学说,只有当传统技术改造和引进新技术后产生的收益大于改造和引进成本,并能不断带来收益时,生产者才愿意进行技术改造投入或花钱引进新技术。农牧业生产的集中经营程度以及农牧业生产的

外部环境,对技术改造成本的大小具有重要影响。生产经营规模小,或形不成规模,生产者居住分散,生产的外部成本高,如获取信息、交通、到市场的距离等,都会加大技术改造和引进的费用。东盟农牧民不仅居住分散,而且生产尚未形成规模,如果在现有条件下进行技术改造,或引进新技术,其成本很高,农牧民难以承受。这也是为什么直到今天东盟传统农牧业生产技术改造难以进行的关键因素。

但是,如果通过移民搬迁的方式,将分散居住的农牧民从条件不好的地方迁移到适宜农牧业生产发展的地方,不仅可以改变居住环境,而且可以提高居住和生产的集中度;不仅可以集中居住,改变农牧业生产的外部环境条件,节约外部费用,而且可以通过提高生产集中度形成的规模经营,降低改造技术和引进新技术的成本和费用,推动传统生产技术改造和新技术的引进。

#### 4. 优化反贫困的外部环境,节约反贫困的成本,提高反贫困的成功率

通过改善贫困人口生产和生活的外部条件,如增加基础设施投入,为贫困人口提供方便、快捷的交通、通讯和电力服务等,创造一个帮助贫困人口摆脱贫困的优良环境,是反贫困的有效形式之一。这种形式在许多地区取得了显著成效。东盟土地辽阔、人口稀少,农牧民空间居住分散,未形成集聚规模,改善乡镇和村落外部环境的基础设施建设投入成本高,地方政府经济实力有限,不可能进行大规模投入。因此,分散在大漠深处贫困村落的农牧民在陷入长期贫困而不能自拔形成典型的生态贫困现象的同时,又陷入教育、交通、邮电、电讯和电力等社会服务极度缺乏的社会贫困。

社会贫困和生态贫困交织是东盟贫困人口贫困状况的突出表现,也是反贫困面临的挑战。从东盟的实际情况出发,实施生态移民,可以将这两方面很好地结合并予以有效治理。实施生态移民,将分散居住在生态环境极为恶劣、已不适宜生产和生活地区的贫困农牧民,迁移到生产和生活环境较好地区集中居住,不仅可以实现居住和生产上的集中,节约和集中投入使用反贫困资金,有效解决基础设施建设不足产生的社会贫困问题,而且可以通过优化反贫困

的外部条件,提高反贫困的成功率,让贫困人口彻底摆脱贫困,并杜绝返贫现象。

5. 推动小城镇的发展,加快区域经济一体化进程  
实施退耕退牧还林草和生态移民,实际上也是农牧产业和农牧人口在空间结构上的一次大调整。产业和人口在空间上的集聚,是工业化和现代化发展的必然趋势。将分散居住在大漠深处的贫困农牧民迁移到小城镇或者可能成为小城镇的地区,完成人口居住和产业布局从分散到集中的过程,不仅符合工业化和现代化发展的趋势,而且有利于加强第一产业、第二产业和第三产业之间的联系,缩小产业和城乡收入差异,密切城乡关系,提高阿盟的城市化水平,加快区域经济一体化的进程。

(二)建立国家扶持、社会参与、农牧民自助的生态移民机制

阿盟过去和现在正在实施的生态移民,取得了较为突出的经济和社会效益。从李井滩移民开发的过程与结果来看,实施整体迁移的塔拉图嘎查村民,实施生态移民前的人均收入仅有 200 元,实施生态移民后的 2000 年,人均收入达到 2 000 元以上,农牧民家庭用上了电灯,建了永久性住房,购置了现代化的家用电器,安装了电话并使用手机,个别家庭还购买了大型农业机械。由于李井滩的开发规模较大,基础设施建设比较完备,农户的农业生产条件得到极大改善。迁移人口人均占有耕地达到 15 亩,并且 80% 以上都是水浇地,大大超过迁移前的水平;小城镇的基础设施建设也很完备。截止到 2000 年,该开发区已完成镇区公路及通往宁夏青铜峡市公路、镇区主要街道排水系统、农贸市场等基础设施的建设,并开通了 512 门的数字程控电话和有线电视等,极大地改善了与外界的交通通讯条件,完善了小城镇的功能。同时,迁出地的生态环境因农牧业生产活动大量减少甚至完全停止,破坏程度受到抑制,并开始向好的方面转化。例如,贺兰山林区内的 650 户 2 800 多名牧民和 15 万头(只)牲畜全部搬迁退牧后,迁出地天然次生林的生长和发展得到了有效保护。

经济效益和社会效益的取得,预示着阿盟过去和现在正在实施的生态移民战略是正确的,应该继续坚持。但也应看到,生态移民需要大量投入,因

此,能否实施移民的关键在一定程度上取决于资金投入的力度。过去,阿盟的生态移民资金投入主要依靠当地政府自筹解决。阿盟并不是一个经济发达的地区,资金短缺始终困扰当地经济发展。贫困农牧民是一个经济收入水平低的弱势群体,本身不具有自主承担移民的经济能力,如果没有外部社会的帮助,很难完成搬迁。因此,为了更快更好地实施生态移民工程,需要尽快建立能够有效推动生态移民的机制,彻底解决资金投入不足的瓶颈。

从生态环境保护和重建角度来看,阿盟生态移民是一项惠及范围广、影响深远的移民工程。中央政府、部分省市区政府、不同地区人民的经济利益都可以在该项工程中得到体现。因此,所有受益方也顺理成章地在客观上具备了在该项工程中承担相应义务的条件。根据权利与义务匹配的原则,建立国家扶持、社会参与、农牧民自助的生态移民机制,明确不同受益主体在生态移民中的投入责任,是走出当前生态移民投入不足、难以继续的困境,从制度建设上保证生态移民可持续发展的必然选择。

#### 1. 国家责任

阿盟生态环境的治理和保护,可以减少华北等地区治理沙尘暴的成本。因此,生态环境保护和生态重建过程中的生态移民,不仅与生态环境保护密切相关,而且具有很强的外部性,应当属于公共产品范畴,不能简单地看成是移民问题,由迁移者来完全承担迁移成本。如果仅仅由地方政府来承担保护和重建生态过程中的生态移民投入,对阿盟这样一个经济发展水平不高、人口规模较小的地区来说,有失公允。因此,在阿盟生态环境治理和重建过程中,中央政府应当将生态移民看成是公共产品项目,承担起与其权力相一致的责任,加大对阿盟生态移民和生态保护与重建的投入。有可能的话,建立额济纳生态绿洲保护区,并在退耕退牧林还草工程中,设立专门用于生态移民的项目,帮助对区域发展有重大生态影响地区的人口进行生态迁移。除中央政府之外,从阿盟生态治理中受惠的省区政府,也应当积极帮助阿盟进行生态移民和生态治理,并给予一定的资金支持。

#### 2. 社会参与

社会各界参与公共产品建设,是一条弥补公共

产品生产上国家投入不足、市场投入失效的有效途径。随着经济发展和人们收入水平的提高,环境质量好坏越来越受到社会各界的广泛关注。虽然从责任上说,社会各界没有与阿盟生态移民和生态治理之间存在必然的联系,但是从我们共同拥有且只有一个地球的角度看,大家都有责任维护地球生态环境的义务,而且随着人们生态意识的不断增强,这种义务会逐渐强化,并最终变成一种全民意识。正如北京沙尘暴已引起北京人对内蒙浑善达克生态环境治理关注一样,现在,北京社会各界加大了对浑善达克的投入支持,并已成为当地治理生态环境的重要投入来源。因此,在涉及跨区域的生态环境治理和重建过程中,社会参与已成为一支重要力量。

社会参与在阿盟生态移民过程中已发挥了重要作用,截至目前,在社会各界的广泛参与下,已实现了3 000多户12 600名贫困农牧民的生态搬迁。但是,应当看到,仅有阿盟当地社会各界的广泛参与还不够,还要争取西北、华北、东北地区社会各界,尤其是北京和天津社会各界的广泛参与,真正形成一支不分地区、社会各界广泛参与治理生态环境和保护生态环境、且能够为阿盟生态移民和生态保护与重建服务的力量。

### 3. 农牧民自助

与生态环境保护和重建相比,生态移民少了些外部性,多了些自利性。由于搬迁利益最大的受害者是搬迁者自己,且别人不可能从搬迁人的搬迁过程中得到利益,所以,原则上生态移民的支出费用应当由迁移人自己负责,迁移应当在符合市场的原则下进行。但是,长期生活在生态环境较差地方的农牧民,并不具备在市场经济条件下自主搬迁的经济能力,更何况目前的生产要素还不能完全进入市场,农牧民搬迁后的生产和生活并不能通过市场制度安排得到有效解决,生态移民仍然需要采取市场化和非市场化的办法进行,即以生态移民自助为主,政府和社会各界支持为辅。也就是说,必须坚持让移民承担迁移过程中的一定费用,这样才能提高其责任感和迁移的成功率。

### 四、政策建议

由一个经济综合实力较低地区的政府来实行对弱势贫困群体的搬迁,不论对这样一个政府,还是对

迁移的贫困群体来说,都存在很大的不确定性和风险性。因此,中央政府必须给予地方政府相应的政策支持,或者允许地方政府有更灵活运用政策的空间。从阿盟生态移民过程中反映出来的问题看,出台如下政策乃是当务之急。

1. 建立生态效益补偿机制,筹集生态移民经费,推动生态移民发展

1990年代中后期以来,沙尘暴以及大风扬沙等灾害性天气,对我国华北地区特别是北京市的影响日益频繁和严重,沙尘暴的悬浮颗粒物甚至飘到上海和日本。沙尘暴灾害的出现是几十年生态破坏的必然结果,治理沙尘暴也绝非一朝一夕可以完成。防沙、治沙,要标本兼治,从源头上治理。巴丹吉林、腾格里和乌兰布和沙漠是华北地区沙尘暴的源头,如果源头没有得到有效治理,上述地区沙尘暴就不可能彻底根治。因此,建议中央在进一步加大对阿盟退耕退牧还林草的补偿力度外,还应该建立能够与生态治理效益挂钩的补偿机制,并以专款或者建立专项基金的形式,对为保护生态和重建生态实行的生态移民给予支持,加大生态移民的力度,做到退耕退牧还林草,生态移民和保护与重建生态协调进行,为防沙、治沙创造一个好的条件。

2. 建议中央成立专门部门,对重点生态治理工程 and 项目进行统一领导

我国目前的生态治理主要采用多头管理和治理的办法。这种办法实际上是计划经济体制下条条为主管理模式的延续,不仅不能适应市场经济发展的需要,更不能适应我国国情和实际治理发展的需要,存在很多弊端。例如,多头管理容易产生多而不管、管而不严、资金投入分散、效率不高等问题。针对目前我国生态治理的多部门管理和资金使用上的分散化、低效率特征,我们建议,中央政府应该对重大流域和跨地区生态治理的项目实行集中统一领导,集中资金,专款专用,并以建立生态保护和生态重建示范区的形式,给予有针对性的政策和投入倾斜。

3. 制定政策,鼓励外商到西部从事与生态移民相关的产业开发和投资

西部大开发为西部地区国民经济发展带来机遇的同时,也为西部生态环境的治理创造了条件。考虑到生态治理周期长,投入见效慢,投资回收风险比较

大,我们建议:第一,对投资与生态移民相关产业的外商给予3~5年或更长时间的税收减免和信贷优惠;第二,允许地方政府在相应的制度和政策框架下灵活运用政策,以更有针对性地制定鼓励外商投资的相关政策。

#### 4. 实行土地置换,从根本上防止或杜绝返迁现象

阿盟生态移民要吸取宁夏早期“吊庄”移民的经验教训,坚决杜绝一部分迁移农牧民获得迁入地土地和搬迁安置费的同时又保留迁出地土地和牧场的现象。从阿盟生态移民的过程看,部分移民返迁的原因之一,就在于他们还保留了与迁出地土地和牧场的联系,拥有对土地和牧场的承包使用权。因此,我们建议:采用土地置换的办法,即按照一定的生产和成活标准,以及根据土地和牧场的质量,用迁入地的土地置换迁出地的土地和牧场。在搬迁过程结束时,彻底断绝移民与迁出地土地和牧场的联系,而不是现在这样仍然保留移民对迁出地土地和牧场承包使用权两年的做法。

#### 5. 实行整体搬迁,维护居民的整体归属感,提高迁移的成功率

造成移民返迁的原因很多,缺乏整体归属感是其中很重要的一个原因。目前实行的生态移民,采用的是分散到集中的村庄重组式迁移——每个村庄抽取若干户农牧民搬迁,然后重新组织新的村庄。这种分散迁移—集中重组村庄的模式,打破了原有村民对村庄的认同感,村民一旦缺少对村庄的认同且不能建立起有效的归属感,容易使村民回到原来的村庄。因此,我们建议:改变现有的分散迁移—集中重组村庄的模式,采用村庄整体搬迁的模式。整体搬迁不但是村庄在空间上的位移,更重要的是要有社会关系、文化、村民的归属感和认同都将随整体搬迁保留下来,有利于搬迁后续工作的顺利进行,有利于移民的生产和生活尽快走上正常发展的轨道。

#### 6. 提供中长期低息农牧业生产性贷款,支持迁移农牧民的生产

现有搬迁安置费标准,只能解决迁移家庭和人口的迁移和提供基本生活的物质保障,不可能再支持搬迁家庭和人口的生产活动需要。由于迁移家庭的经济状况比较差,搬迁已耗费了他们一些资金,面

对新的生产活动,尤其是从牧业生产转入农业种植业生产活动,需要购置大量生产工具和要素,如果没有相应的贷款支持,迁移家庭的生产活动就会受到影响。因此,必须给予这些农户中长期低息生产贷款,扶持他们的生产活动。根据阿盟迁移的实际情况,正常年景下,一般迁移家庭生产逐渐走上正常轨道,需要三年左右的时间。因此,我们建议:给予生态移民三年以上的中长期低息生产贷款或贴息贷款,扶持他们的生产。

#### 7. 对农牧业生产实行税收减免政策

阿盟是一个自然环境比较恶劣的地方,自然环境对农牧业生产的影响比较大,迁移家庭经济状况又十分差,很难抵御自然灾害,生产风险和生产的确定性比其它地区都大。为了帮助迁移家庭抵御生产风险和尽快改善经济状况,我们认为:有必要对搬迁农牧户实行更长时期的农牧业税收减免,如将农牧业税收免除的时间从现行的3年延长到5~10年或更长,到期后视具体情况再决定是否继续进行减免。

#### 8. 对涉及生态移民的项目和企业,实行税收减免和信贷优惠政策

生态移民是阿盟环境保护和生态重建的关键,因此,我们建议:对凡是能够有利于推动生态移民的经济活动、项目以及企业,都应实行一定的税收减免和信贷优惠政策,例如,对与生态移民有关的产业开发项目,对与移民安置、就业有关的企业实行比例税收减免,通过优惠政策调动社会各界参与生态移民和安置的积极性,推动生态移民的发展。

#### 9. 合理分配和使用水资源,支持农业开发

充足的水源供给是阿拉善盟农业开发,即十大滩农业发展的保障。从目前的情况看,十大滩发展需要的主要水资源,都来自宁夏境内的黄河。在水资源的分配和使用上,涉及两个省份。如果按照市场规律来分配和使用水资源,那么,阿盟因难以承受过高的水价而使用不起水。因此,需要中央政府和两省区政府本着治理生态和反贫困的大义,合理确定水价,实行中央政府补贴一点、两省区政府各补贴一点、供水区让利一点、用水区承受一点的混合水价,使阿盟农业开发的用水有可靠保障。