

吴起县退耕农户生活状况调查报告

何永涛¹, 李文华¹, 李泉^{1,2}, 吴宗凯³

(1. 中国科学院 地理科学与资源研究所, 北京 100101;

2. 中国科学院 研究生院, 北京 100049; 3. 吴起县退耕还林工程管理办公室, 陕西 吴起 717600)

摘要: 退耕以后农户的生活保障是影响退耕还林工程能否可持续发展的关键因素。通过对陕北吴起县 59 户退耕农户经济状况的调查发现,退耕还林工程在促进农户经济收入结构调整方面作用甚小,退耕还林补助在退耕农户的家庭收入中占据了重要的地位。子女学费、家庭医疗费用是退耕农户重要的支出项目,并且使近 2/3 的农户背负上了债务。因此,当退耕还林补助停止发放以后,如何保障退耕农户的生活是一个急需解决的问题。在延迟退耕还林补助时间的同时,应根据农户目前家庭经济收入和支出的实际情况,重点拓宽渠道增加农户的非农业收入,并通过教育和医疗体制的改革,减少农户的经济支出,从而缓解退耕农户面临的生计困境。此外,国家还应该尝试通过区域协调,对退耕还林地区实行生态补偿。

关键词: 退耕还林; 生活保障; 农户调查; 吴起县

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2008)01-0184-06

中图分类号: X171.4

A Rural Household Survey on Living Security of Farmers After Grain for Green Project in Wuqi County

HE Yong-tao¹, LI Wen-hua¹, LI Quan^{1,2}, WU Zong-kai³

(1. Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research, Chinese

Academy of Sciences, Beijing 100101, China; 2. Graduate School of the Chinese Academy of

Sciences, Beijing 100049, China; 3. Wuqi Grain for Green Project Office, Wuqi, Shaanxi 717600, China)

Abstract: The Grain for Green Project (GGP) is a very important program to convert the slope farmland to forest or grassland, which is the best approach to reduce soil erosion. The farmers' living security is a key issue in the project. A rural household survey was made for 59 families in Wuqi County, Shaanxi Province, where the GGP was started in 1999. Results showed that the GGP had a little effect on improving farmers' economic income structure and the subsidy from GGP was an important source for the families' income. The tuition and medical fees were the main payouts of the family, which led to 2/3 of the families in debt. As a result, local governments have to pay much attention to maintain the farmers' living when the subsidy from GGP will be terminated 8 years after the project started. Suggestions should be focused on how to raise the incomes and reduce the payouts of family as the subsidy continues. On the other hand, governments should implement the eco-compensation policy to facilitate the farmers in the GGP area.

Keywords: Grain for Green Project; living security of farmer; rural household survey; Wuqi County

退耕还林(草)是一项规模浩大的工程,它涉及的领域包括生态、林业、畜牧业、社会经济等一系列内容,除了根据当地的自然条件进行合理的规划外,退耕还林(草)过程中还包括一系列的社会问题,其中一个主要的问题就是退耕后农民的生活如何保障、将来如何发展?因为退耕后当地农民生活的保障和经济

发展是退耕还林(草)工程能否稳定的关键^[1-3]。基于以上认识,在国家林业总局和陕西省林业厅的大力支持下,选择位于黄土高原水土流失重点区域的吴起县作为具体调查地点。吴起县自 1998 年就开始试行退耕还林措施,是我国最早施行退耕还林政策的区域之一,被称做是“全国退耕还林第一县”。2006 年 10

收稿日期:2007-09-07

修回日期:2007-11-07

资助项目:国家自然科学基金资助项目(40603024;30700080);国家林业局项目;中国科学院“西部之光”项目;中国科学院农发办项目(CKXCZ - YW - N - 44)

作者简介:何永涛(1975—),男(汉族),河南省浞池县人,博士,从事生态学研究。E-mail:heyta@igsnr.ac.cn。

月,在吴起县退耕办和林业局的大力协助下,作者对该县的 4 个乡、8 个农村、59 户退耕农户进行了现场调查访问。同时还与当地负责退耕还林工程建设的政府官员、科技人员和退耕农户进行了广泛的接触和深入的交流,以了解退耕还林以后当地农户的生活状况以及退耕还林对其生活的影响程度,并在此基础上对相应的发展对策进行了探讨。

1 吴起县退耕还林概况

1.1 吴起县概况

吴起县位于陕西省延安市的西北部,地处东经 $107^{\circ}38'57''$ — $108^{\circ}32'49''$,北纬 $36^{\circ}33'33''$ — $37^{\circ}24'27''$,总面积 $3\,791.5\text{ km}^2$ 。全县辖 4 镇 8 乡,164 个村民委员会,总人口 1.25×10^5 人,其中农业人口 1.06×10^5 人,人口密度为 32.7 人/km^2 。吴起县属半干旱温带大陆性季风气候,年平均气温 7.8°C ,极端最高气温 37.1°C ,极端最低气温 -25.1°C ,年平均降雨量 483.4 mm ,年平均无霜期 146 d。全县地貌属黄土高原梁状丘陵沟壑区,海拔在 $1\,233 \sim 1\,809\text{ m}$ 之间,是黄土高原水土流失的重点区域之一。

1.2 退耕还林概况

吴起县 1998 年就开始试行封山禁牧政策,截止 2006 年,全县已累计完成国家退耕还林计划任务 $1.13 \times 10^5\text{ hm}^2$,其中退耕地 $6.24 \times 10^4\text{ hm}^2$,荒山荒地 $5.09 \times 10^4\text{ hm}^2$ 。工程辐射全县 12 个乡镇,164 个行政村,1 110 个村民小组,22 876 户,105 426 人^[4]。目前吴起县退耕还林工程已经取得了显著的成绩,当地植被得到了极大的恢复和保护,并产生了良好的生态效益^[5-8]。

2 调查目的和方法

2.1 调查目的

退耕还林补助结束之后,农民的生活将会受到多大的影响?是否会发生复垦的现象?这将是退耕还林工程能否稳定下去的关键问题。因此,我们这次调查的目的是:退耕农户目前的生活状况如何?退耕还林对农户生活的影响程度有多大?

2.2 调查内容

针对以上调查目的,我们设计了以下 2 个调查内容:首先是农户的退耕还林情况;其次是退耕农户的主要收入来源和家庭支出情况。在以上调查的基础上,我们可以计算出农户一年中的经济收支状况,从而探讨退耕还林补助在农户的经济收入中所占的地位,并进一步分析目前以及退耕还林补助停止后农户可能的生活状况。

此外,在这次调查中,为了了解退耕农户对退耕过程中一些问题的看法,我们还设置了以下 2 个问题:(1)退耕还林以后,你的生活是否发生了变化?(2)当退耕还林补助到期后,如果你的生活发生困难,是否会复垦?

2.3 调查方法

本次调查采用的是农户访谈的方法。即先到吴起县的林业部门了解该县退耕还林的情况,确定调查的乡。然后到乡政府找负责人了解该乡退耕还林的情况,确定要调查的村。到要调查的村之后,联系该村的负责人,了解该村退耕还林的情况。最后是在每个村子随机选择 7~8 户农户,进行面对面的交流,了解农户退耕还林以后的主要经济收入来源和家庭支出情况,以及对退耕还林相关问题的观点。

2.4 调查地点的选择

本次调查在 2006 年 10 月 26 日—11 月 7 日进行,为期 13 d。调查地点共涉及吴起县 4 个乡,分别是新寨乡、长官庙乡、周湾镇和王洼子乡。其中新寨乡和长官庙乡是吴起县经济相对比较发达的地区,距离县城近,且石油资源比较丰富。周湾镇位于黄土高原梁涧区,人均耕地面积相对较少。王洼子乡位于黄土高原沟壑区,自然条件恶劣,是吴起县经济最不发达的地区,该乡在 2006 年开通公路,调查的 2 个村在 2005 年通电。

调查共涉及 8 个村。其中新寨乡 3 个,分别是齐湾子、杨庙台和高渠村;王洼子乡 2 个村,分别是陈岔和张台子村;长官庙乡 1 个村,为黄岔村;周湾镇 2 个村,分别是小口则和罗沟泉村。本次调查一共涉及农户 59 户,每个村调查的农户数在 7~8 户。

3 调查结果

3.1 各村退耕还林的基本情况

根据实际调查,吴起县在退耕还林的过程中,各个村子都是制定统一规划,先留够人均的保留农田,其它的坡耕地全部还林(草)。而退耕还林的补助面积也是根据全村的退耕农田以及总人口平均来计算的,具体情况见表 1。

在调查的 8 个村子里,退耕还林后,人均耕地在 $0.13 \sim 0.20\text{ hm}^2$ 之间。而退耕地的面积除周湾镇的小口则之外,其它的均在 $0.53 \sim 0.80\text{ hm}^2$ 之间。其中最多的是王洼子乡的张台子和陈岔村,人均退耕地面积分别达到了 0.80 hm^2 和 0.78 hm^2 ,这是由于该乡地处偏远,人少地多。而退耕地面积最少的是小口则村,该村位于黄土高原的梁涧区,坡地较少,因此退耕地的面积也就人均仅为 0.29 hm^2 。

表 1 2006 年吴起县调查村耕地变化

调查地点/乡村	hm ² /人							
	王洼子乡		周湾镇		长官庙乡		新寨乡	
	张台子	陈岔	小口则	罗沟泉	黄岔	齐湾子	高渠	杨庙台
现有耕地	0.20	0.20	0.13	0.18	0.21	0.13	0.18	0.17
退耕还林情况	0.80	0.78	0.29	0.54~0.61	0.69	0.57	0.71	0.60
原有耕地	1.00	0.98	0.42	0.79	0.90	0.70	0.89	0.77

3.2 退耕农户的主要经济收入

3.2.1 非农业收入 根据调查结果,在 59 户农户中,常年在家务农,无非农业收入的农户达到了 23 家,占调查农户的 39%;非农业年收入在 5 000 元以下的农户为 16 家,占 27%;而非农业收入在 10 000 元以上的农户只有 11 户,占调查农户比例的 19%。由此可见,在退耕还林的农户中,大部分农户的非农业收入水平都较低,在 5 000 元以下。仅不到 1/5 农户的非农业收入达到了 10 000 元以上(表 2)。可见,退耕农户中来自于非农业收入的部分普遍不多。

表 2 调查农户零工收入情况

调查地点	农户数	户			
		0 元	<5 000 元	5 000 ~ 10 000 元	>10 000 元
杨庙台	7	4	1	1	1
高渠	7	2	—	5	—
齐湾子	8	3	2	0	3
黄岔	7	6	0	1	—
小口则	8	4	2	—	2
罗沟泉	8	0	4	1	3
陈岔	7	2	5	—	—
张台子	7	2	2	1	2
合计	59	23	16	9	11

3.2.2 退耕地收入 在吴起县的退耕还林模式中,最为常见的是沙棘+山杏+山桃混交,以及林草间作,其中草主要是苜蓿。根据最初的设想,退耕还林以后,沙棘果、山杏、山桃可以产生经济效益,苜蓿可以为舍饲养羊提供饲草,从而为农户提供经济来源,解决退耕农户的后顾之忧,使退耕还林工程能够持续发展下去。

但根据我们实际的调查结果,以上经济林草的生长效果并不十分理想,而且还经常受到冻害和兔害的影响,使该地区经济林的收益很小。首先,从生长情况来看,由于该地区自然条件比较差,尤其是水分条件的限制,山杏和山桃的生长状况很差,植株矮小,结果量很少,每株果树结果量仅在 10 个左右,正常年份的收入一个农户也仅在 100~200 元。其次山杏和山

桃经常会受到冻害的影响。由于该地区经常遭受早春冻害,而此时正是山桃和山杏开花受粉的季节,频繁的冻害导致这些果树几乎无法挂果。根据反映,2003—2006 年连续 4 a 期间,严重的冻害使该地区的果树绝收。另外,由于禁猎和林草面积的扩大导致该地区的兔子迅速繁殖,数量急剧增加,而兔子对林木的啃食对该地区林木的生长造成了严重的危害,许多果树因此而死亡或者是生长矮小,目前兔害已经成为该地区经济林生长的一个重要限制因子。此外,当地的杏树和桃树还经常发生虫害,进一步限制了这些树木的生长。

舍饲养羊是退耕农户的一个重要经济来源,而禁牧以后,饲草来源就成为了限制当地畜牧业发展的限制因子。但当地苜蓿的生长状况并不理想。当地的苜蓿种植大都采取林草间作和草地种植的模式。林草间作模式在刚开始的 2~3 a 内,由于树木小,牧草生长状况良好,牧草产量可以达到 15 000 kg/hm²,但当林木长大后,牧草就逐渐退化。目前只有 3 750 kg/hm²。而且由于林密,难于收割,于是农户便逐渐放弃了对这些牧草的利用。单纯的牧草种植也存在着同样的问题,由于缺乏有效的管理措施,苜蓿在生长 3~4 a 之后便开始退化。牧草的减少导致了当地养羊数量的大幅下降,许多养殖大户不得不从其它地区购买饲草。

目前生长良好的林木是沙棘,而沙棘可以利用的是其果实。但由于开发力度不够,当地的沙棘果收购价格仅在 0.4~0.6 元/kg。而且沙棘果难于收获,一个农户在生长季节仅能够从中获益 200~300 元。

3.2.3 畜牧业收入 作为退耕还林后农户经济收入的一个重要来源,畜牧业成为当地重点发展的一个产业。而根据实际调查的情况,当地农户目前用于经济目的的养殖对象主要是猪和羊,尤其是舍饲养羊模式是当地政府大力推广的一项脱贫致富工程,但我们调查的实际情况并不十分乐观。在调查的 59 户退耕农户中,有 26 户没有饲养,占调查农户总数的 44%。养殖规模在 10 只以下的农户有 15 户,占调查农户总

数的 25%。而养殖规模在 30 只以上的农户仅有 7 户,占调查农户总数的 12%。

其次是养猪业的发展,大多数农户的养殖数量都在 1~2 头,属于小规模养殖,因此很难产生大的经济效益。在调查的 59 户农户中,有 10 户没有饲养,27 户饲养了 1 头,25 户饲养数量为 2 头,以上三者合计就占到了调查农户数量的 69%。由此可见,大多数农户的饲养规模都不大,因此很难从根本上解决农户的经济来源。

根据实际调查情况,限制退耕农户发展畜牧业的一个主要原因是饲料的来源。由于封山禁牧,饲草只能从种植的牧草地获得,但人工牧草在生长几年之后,普遍出现了退化的现象,而且难于收获,因此就导致了饲草来源的不足。现有的饲草也仅能满足小规模养殖,对于大规模养殖的农户来说,不得不投资购买饲草,这就增加了养殖的成本,降低了养殖的效益,从而减少了农户养殖的积极性,使当地的畜牧业发展很难产生大的经济效益。

由于退耕农户的畜牧养殖规模都不是很大,因此其家庭收入中来源于畜牧业的部分也就比较少,大部分农户来自于畜牧业的收入都在 1 000 元以下。根据调查情况,在 59 户退耕农户中,有 29 户 2006 年度来自于畜牧业的收入为 0,占调查农户总数的 49%;有 14 户农户的畜牧业收入在 1 000 元以下,占调查农户总数的 24%;畜牧业收入超过 3 000 元的农户只有 6 户,占调查农户总数的 10%。

3.2.4 农田收入 退耕以后,农户的土地面积减少,因此种植的作物都以杂粮为主,主要有玉米、马铃薯、荞麦,以及少量的糜子和豆类作物。其产量除玉米和马铃薯产量相对较高,正常年份可分别达到 15 000 kg/hm² 和 7 500 kg/hm² 外,荞麦和豆类作物的产量都比较低,只有 2 250 kg/hm² 左右。而且以上几种作物都是当地农民生活中不可缺少的粮食作物,基本能满足各自家庭的日常消费。再加上耕地面积的减少,以及化肥等农资的投入,使农户很难从现有保留耕地中获得经济效益。受当地自然条件的影响,当地的粮食作物会经常遭受自然灾害,如冻害和旱灾的影响,因此其产量极不稳定。如 2006 年当地就遭受到

了冻害的影响,致使农作物减产 1/3,这也会影响到当地退耕农户的生活。

3.2.5 其它农业收入 在当地农村,农户的其它经济收入主要来源于经济林木(苹果和仁用杏)的种植,但由于经常会受到冻害、干旱等自然灾害的影响,以及来自于周边地区果品生产的竞争压力,其收益并不十分理想,在家庭收入来源中很难起到支柱作用。

在调查的 59 户农户中,有 21 户种植有苹果或者是仁用杏,种植规模一般都在 0.067~0.200 hm² 左右。但根据实际调查的情况,2006 年度由于受到冻害的影响,收入为零。而在正常年景中,其收入也不甚理想。在最开始种植的几年其收入还可以达到 15 000 元/hm² 左右,后随着周边地区林果的大力发展,竞争愈来愈激烈,市场也越来越小,其收入迅速下降到不足 100 元/a,加上农药和化肥等投入,使当地农户来自于林果方面的收入已经接近于零。

3.2.6 退耕还林补助 吴起县自 1999 年正式开始实行退耕还林工程,2004 年以前都是实物补助,主要以玉米和小麦为主,自 2004 年起,开始以现金的方式支付农户的退耕补助。补助标准为 2 400 元/hm²,而退耕面积的标准则是依据各村退耕农田的多少,平均到每个人。

从人均退耕补助收入来看,各个村之间存在着差异。小口则村由于地处黄土高原塬面,适宜于退耕的坡地较少,因此其人均退耕地只有 0.29 hm²,人均退耕收入也只有 688 元。其它各调查农村的人均退耕农田均在 1 300 元以上,其中最多的是位于王洼子乡的张台子村和陈岔村,人均退耕农田分别达到了 0.80 和 0.78 hm²,人均年收入现金也分别达到了 1 920 元和 1 872 元(表 3)。

从农户家庭收入的水平来看,来自于退耕还林的补助大多数都在 5 000~10 000 元之间。在调查的 59 户农户当中,有 34 户的退耕还林补助在 5 000~10 000 元之间,占调查农户总数的 58%,而且有 9 户农户的退耕还林补助超过了 10 000 元,最多的一户达到了 12 240 元/a。与之相对应的是,仅有 6 户农户的退耕还林补助额在 3 000 元以下,占有调查农户总数的 10%。

表 3 2006 年吴起县调查村退耕还林人均补助情况

调查村	张台子	陈岔	小口则	罗沟泉	黄岔	齐湾子	高渠	杨庙台
退耕还林/(hm ² ·人 ⁻¹)	0.80	0.78	0.29	0.54~0.61	0.69	0.57	0.71	0.60
补助标准/(元·hm ⁻²)	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400
补助现金/(元·人 ⁻¹)	1 920	1 872	688	1 296~1 456	1 648	1 360	1 712	1 440

3.2.7 退耕农户收入的主要来源 综上所述,退耕还林补助已经成为当地农户最主要的一个家庭收入来源,因为非农业收入、畜牧业收入和农田收入都具有很大的不稳定性,而退耕还林补助由政府提供,具有很强的稳定性,因此成为了退耕农户经济收入的支柱。在本次调查的 59 户退耕农户中,根据退耕还林补助占农户总收入的比例,将其分为以下几个级别:15%~50%,51%~70%,71%~90%,>90%。其中退耕还林补助占农户总收入>90%的农户有 23 户,占调查农户总数的 39%;而比例不足 1/2 的农户只有 7 户,占调查农户总数的 12%;比例在 51%~90%之间的农户占调查农户总数的 49%。由此可见,退耕还林补助已经成为当地退耕农户的一个重要经济收入来源,当这部分补助取消后,势必会对当地农户的生活造成严重的影响。

3.3 退耕农户的主要家庭支出

3.3.1 食物 食物是必须支出的一项,但支出的费用却相对不是太多。根据实际调查,当地农户食物的消费主要来自于购买主食(大米或面粉),而人均消费粮食在 0.5 kg/d,蔬菜类的食物则主要来自于农户自己的种植。当地粮食的价格面粉为 2.4 元/kg,大米的价格则在 3.0 元/kg 左右,因此,当地农户人均花费在食品上的支出大约在 400 元左右。而从农户水平来看,每个农户每年花费在食品上的支出大约在 400~4 000 元不等。

3.3.2 子女学费 子女学费是当地农户的另一项重要支出。特别是随着高等教育收费制度的全面实行,高等教育费用已经成为农民的一项沉重负担。根据调查,一个子女接受高等教育的费用平均都在 10 000~15 000 元/a。另一方面,由于计划生育的普遍实行,农村学龄儿童也逐年减少,许多农村的小学一个年级的学生尚不足 10 个,因此,大部分农村的小学纷纷取消,或者只保留 1~2 年级。由此导致的后果就是农村的学生从小学开始就不得不到乡镇或县城学校读书,从而增加了农村家庭的经济支出。根据调查,当地上学的平均消费水平在 50 元/周,加上学杂费,一个初中或者小学生的消费支出大约在 3 000 元/a 左右,而一个高中学生的消费支出则在 5 000 元/a 左右。

3.3.3 医疗费 医疗费是当地农户的另一项重要支出。医疗体制的不健全造成了农村医疗基本上都是自费支出,而目前医疗费用的垄断性经营更是加剧了农户家庭的支出负担。根据调查,当地农户的医疗费用一般都在 2 000~4 000 元/a 之间。许多家庭的医疗费用已经占据了其年度总支出的首位。

3.3.4 家庭主要支出项目 根据以上统计,学费支出和医疗费用已经成为当地农户家庭的最重要支出。在调查的 59 户农户中,有 25 户的家庭支出第一项都是学费,占调查农户总数的 42%,排在第一位;其次是医疗费,占家庭总支出第一位的有 21 户,占调查总户数的 36%。而食物支出占第一位的只有 7 户。

而从家庭支出的费用额度来看,每个农户子女学费的支出在 3 000~30 000 元/a 之间,医疗费用的支出在 2 000~4 000 元/a 之间,食品的支出则从 400~4 000 元/a 不等,这也更说明了目前高等教育已经成为了当地退耕农户最为重要的家庭日常支出。此外,子女成家费用也是目前退耕农户一项重要且巨大的支出,其额度一般都在 30 000~50 000 元之间。

综上所述,子女上学费用、医疗费用以及子女成家费用已经成为当地农户最重要的家庭支出项目。这些问题的解决不能只仅仅依靠农户自身的努力,更多的还要依赖于我国社会保障体系的改革和完善,如医疗体制、高等教育收费制度的改革等。

3.4 退耕农户债务情况

由于子女上学、医疗费用以及为子女成家等项目的支出,许多农户都负上了重重的债务。在调查的 59 户农户中,有 38 户都负有外债,占 64%(表 4)。从负债的额度看,在 10 000 元以下的有 14 户,占调查农户总数的 24%,10 000~20 000 元和 20 000~40 000 元的负债农户分别有 11 户和 10 户,占 19%和 17%,其中一部分还是高利贷。

表 4 农户债务情况

调查地点	调查农户数	负债户数	负债额度/元	无债户数
杨庙台	7	3	10 000~40 000	4
高渠	7	4	3 000~40 000	3
齐湾子	8	4	7 400~20 000	4
黄岔	7	4	2 000~40 000	3
小口则	8	5	2 500~50 000	1
罗沟泉	8	4	1 700~25 000	4
陈岔	7	7	4 000~50 000	0
张台子	7	7	3 000~54 000	0
合计	59	38	—	21

因此从整体情况来看,退耕农户目前面临着巨大的经济压力,一旦退耕还林补助停止发放后,农户将面临着更大的压力,是否会复垦也就存在很大的可能性,尤其是对禁牧政策的执行。因为畜牧业是当地农户主要的经济来源,而舍饲养羊受饲料等条件的限制,很难大规模的发展,一旦农户的经济受到限制,势必会导致重新大量散牧,从而对已经建立起的植被形成大的破坏。

3.5 问题咨询

对于退耕后生活是否有变化这一问题的回答是肯定。在调查的 59 户退耕农户中,有 54 户回答是肯定的,占 92%。退耕农户普遍认为退耕还林是一件好事情,主要表现在以下 2 个方面。首先是耕地减少后,农户不用再在耕种方面花更多的时间和精力,把农户从繁重的日常农田劳动中解放出来;其次是有了退耕还林补助以后,大米和白面成为农户的主食,从而大大改善了自己的生活质量,而这些粮食在当地是不能种植的。

此外,退耕还林以后,当地农户对环境的改善都表示认同,主要表现在风沙减少,山上植被明显恢复,野生动物增多,雨季时洪水也显著比以前减少。这也从一个侧面说明退耕还林工程的生态效益确实得到了体现。对于将来是否会复垦,有 42% 农户的回答是肯定会,44% 的农户则持不确定态度,只有 14% 的农户回答是不会复垦。这说明当地大多数农户对于退耕还林后的生活来源没有太多的信心,一旦退耕还林补助被终止,当地农户的生活受到了大的影响,则存在很大的复垦可能性。

4 结论

4.1 小结

根据以上调查分析,吴起县退耕还林农户的经济收入主要来自于 3 个方面,退耕还林补助、畜牧业收入以及非农业劳动收入。其中退耕还林补助是其最稳定的一个收入来源,同时也是最为重要的一个来源,可以占到农户年度总收入比例的 50%~90%。而退耕还林工程设计中提出的经济林效益、牧草种植进而发展畜牧业的效益很小,在农户的经济收入中占据很小的比例。主要原因有以下 3 点。

(1) 经济林木很难产生效益。因为当地自然条件恶劣,经济林木生长状况比较差,加之冻害和鼠虫危害,以及周边地区对有限市场的争夺,导致经济林木近几年内产生的效益几乎为 0,比预期的目标相差甚远。

(2) 畜牧业难以大规模发展。由于封山禁牧以后,畜牧业的发展主要依靠人工牧草的生产。但人工牧草普遍存在着严重的退化现象,产草量逐年下降,导致许多牲畜无草可喂,从而限制了当地畜牧业的发展。

(3) 退耕还林补助成为了目前农户家庭收入的主要来源。由于当地人少地多,农户退耕的农田数量多在 0.53~0.80 hm² 左右,因此人均获得的退耕还

林补助在 1 300~1 900 元之间,而且退耕还林补助具有稳定性,其收入的比例远远超过了其它方面,成为退耕农户目前的一个主要经济来源。

在退耕农户的家庭经济支出中,子女学费、医疗费用以及为子女成家 3 项已经成为当地农户最主要的 3 项支出。其中子女学费在家庭的日常经济支出中占据了重要的位置,可以占到农户总支出的 50%~98%。以上 3 项主要支出造成了许多农户经济收支出现赤字,使超过 1/2 的退耕农户家庭背上了沉重的债务负担。

根据对退耕农户的调查访问,农户在得到退耕还林补助以后,其生活发生了明显的变化,但是对未来的生活保障却没有太多的信心,多数农户对将来是否会复垦问题的回答都持肯定或者是不明确的态度,这就增加了退耕还林补助停止发放后,当农户生活遇到困难而发生复垦的可能性。

综上所述,退耕还林补助已经成为当地退耕农户目前的一项主要经济来源,但退耕还林工程预期的经济林效益和畜牧业效益并没有达到相应的目标,而多数农户都面临着沉重的家庭经济负担,因此退耕农户未来的经济状况不容乐观。如果不及时解决好退耕农户未来的生活和家庭保障问题,退耕还林工程的可持续性将会受到严峻的挑战。

4.2 对策讨论

面对以上严峻的现实,国家决定继续对退耕农户进行补助。国务院在 2007 年 8 月 9 日出台了《国务院关于完善退耕还林政策的通知》,该文件规定:黄河流域及北方地区 1 hm² 退耕地每年补助现金 1 050 元,此外 1 hm² 退耕地每年还有 300 元生活补助费;补助期限为还生态林补助 8 a,还经济林补助 5 a,还草补助 2 a^[9]。与现有政策相比,补助的时间维持不变,但补助的额度却减少了 44%,由 2 400 元/hm² 下降到了 1 350 元/hm²。这在一定程度上可以缓解退耕还林补助到期后退耕农户的生活来源问题,但其中仍然存在着许多问题,因为补助并非长久之计,它只能暂时缓解农户的生活来源,并不能彻底解决农户的生计问题。鉴于此,我们还是应该根据退耕农户目前面临的现实和困难,通过各种途径真正解决退耕农户的生计问题,使我国的退耕还林工程能够可持续地发展下去。

(1) 应从退耕农户内部挖掘潜力,增加农户的经济收入。由前述调查结果可知,退耕农户目前的经济收入主要来自于 3 个方面,退耕还林补助、畜牧业收

入和非农业收入。其中,退耕还林补助将会减少近 1/2,这将从很大程度上影响当地农户的生活来源,而且这一补助必将有终止的时间;其次,受自然条件的限制,当地继续发展畜牧业和来自于农业方面的收入也很难有大的提高,因为当地的自然生产力是有限度的;而来自于非农业方面的经济收入则存在着比较大的发展空间。在目前农户的经济来源中,来自于非农业收入的部分在农户经济收入中所占比例不高,非农业年收入在 5 000 元以下和无收入的农户占到了调查农户数量的 2/3。因此当地政府应该积极拓宽各种渠道增加当地农户的非农业收入。笔者认为其途径可以有以下两个方面。要加强对现有劳动力的组织和引导。当地农户中存在着大量的闲散劳动力,当地各级政府应积极组织,通过多种渠道发展当地的经济,促进企业发展,同时组织各种形式的劳务输出,扩大当地现有劳动力的就业机会,增加农户的经济收入。加强对未来潜在劳动力的教育和技能培训。通过加强对当地青少年的教育和技能培训,使人人都能够享受到良好的教育,或者是掌握一定的技能。只有这样这些未来的社会主力才能有自己的生存技能,而不是单纯地依赖于土地,从而可以减少对退耕土地的压力。因此,当地政府和教育部门要极其重视对当地青少年的教育和培养,可以通过免费或者是组织工作机会的途径加强对青少年的培养,使他们减少对土地的依赖性。同时,这也可以减少目前退耕农户的教育经费支出。

(2) 是要加强对退耕农户的社会保障。由农户的经济支出可以看出,教育费用和医疗费用是目前退耕农户最大的 2 项经济支出,而这两项费用支出的减少只能依靠于我国现有医疗和教育体制的改革。首先要加强对退耕农户医疗的保障,目前正在农村推广的合作医疗是一条值得借鉴的途径,但该制度还存在很多不合理的地方,需要进一步完善和加强。如加大政府投入的资金力度,同时放宽医疗保障的条件和范围,使广大农户能够真正享受到现代医疗条件的保障,减少农户的医疗费用支出。其次是教育费用,这是目前农户最重要的经济支出项目。而这部分经济费用的减少只能依靠我国教育制度的改革,如可以对退耕农户子女实行部分的优惠和补贴政策,切实减少

退耕农户的经济压力。

(3) 从国家层面上来看,应该考虑在不同区域之间实行生态补偿的政策。退耕还林地区实行退耕之后,减少了河流上游的水土流失,但受益者却决不仅仅是退耕还林区域。以黄河流域而言,黄土高原地区的退耕还林不仅恢复了当地的植被,改善了当地的环境和景观;更重要的是减少了黄河的泥沙以及风沙的来源,从而减小了整个黄河中下游地区洪水发生的危险,并改善了生存环境,保障了社会经济的发展。因此我国政府应该从整体上考虑,采取适当的生态补偿措施,让下游地区给予退耕还林地区一定的经济补偿,从而促进退耕还林地区的经济发展和退耕农户的生活保障,这也是今后需要进一步深入研究的问题。

致谢:在本次调查过程中,得到了国家林业总局办公厅副主任李世东博士,陕西省林业厅,吴起县退耕还林工程管理办公室工作人员雷晓虎的大力协助,此外还有调查地点各乡镇的领导和农户的大力配合,在此一并致谢!

[参 考 文 献]

- [1] 陶然,徐志刚,徐晋涛. 退耕还林,粮食政策与可持续发展[J]. 中国社会科学,2004(6):25—39.
- [2] 徐晋涛,曹轶瑛. 退耕还林还草的可持续发展问题[J]. 国际经济评论,2002,3(4):56—60.
- [3] 徐晋涛,陶然,徐志刚. 退耕还林:成本有效性、结构调整效应与经济可持续性:基于西部三省农户调查的实证分析[J]. 经济学,2004,4(1):139—162.
- [4] 吴起县人民政府. 吴起县退耕还林工程实绩核查报告[R]. 吴政函[2006]33号.
- [5] 贾海娟,马俊杰,王俊,等. 农业生态环境恢复重建的模式与对策:以陕北吴起县为例[J]. 水土保持通报,2005,25(4):38—42.
- [6] 焦居仁,蒲潮勇,王保安,等. 吴旗县水土保持生态建设调查报告[J]. 中国水土保持,2001(11):10—15.
- [7] 赖亚飞,朱清科,张宇清,等. 吴旗县退耕还林生态效益价值评估[J]. 水土保持学报,2006,20(3):83—87.
- [8] 杨光,丁国栋,孙保平,等. 黄土丘陵沟壑区退耕还林工程对植被恢复影响的研究:以陕西吴起县为例[J]. 水土保持研究,2005,12(6):76—78.
- [9] 国务院. 国务院关于完善退耕还林政策的通知[Z]. 国发[2007]25号.