

Research on the Grassland Ecological Recompense and Reward in Qinghai Province and the Issue of New Population in Pastoral Areas

Zhang Yining^{1, a} Zhang Shufang^{2, b, *}

^{1, 2}College of Management, Southwest Minzu University, Chengdu, Sichuan, China,

*Corresponding Author

Keywords: Grassland Ecological Recompense and Reward; New population in pastoral areas; Rural surplus labor

Abstract: The policy of grassland grazing ban and animal husbandry ecological supplementation since 2011 has achieved the dual goals of reducing livestock income and grassland ecological protection. Through the on-the-spot investigation, the adverse effects of the grassland ecological supplement in Qinghai Province on the newly added population in the pastoral area were found and analyzed. It is proposed that the grassland ecological supplement policy should comprehensively consider the grassland area, grassland ecological protection and family population structure, give new social security with no grassland pastoral population, and realize the policy goal of protecting grassland ecological environment through grassland ecological supplement.

青海省草原生态补奖政策与牧区新增人口的问题研究

张怡宁¹ 张淑芳^{2*}

^{1, 2}西南民族大学管理学院, 成都, 四川, 中国

*通讯作者

关键词: 草原生态补奖; 新增人口; 农村剩余劳动力

摘要: 2011年以来实行的草原禁牧和减畜生态补奖政策, 达到减畜增收和草原生态保护的双重目标。通过实地调查发现青海省草原生态补奖对牧区新增人口的不利影响并进行分析。提出草原生态补奖政策应综合考虑草场面积和草原生态保护情况、家庭人口结构, 给予新增无草场牧区人口较高的社会保障, 实现通过草原生态补奖保护草原生态环境的政策目标。

1. 引言

受全球气候变暖, 人口增加以及经济发展等主客观因素影响, 造成土地流失和草原退化, 引发我国生态安全问题。2011年, 在内蒙古、新疆、西藏、青海、四川、甘肃、宁夏和云南8个主要草原牧区省(区), 全面建立草原生态保护补助奖励机制, 通过减畜及转变畜牧业发展方式, 达到减畜增收和草原生态保护的双重目标。2015年开始新一轮草原生态补奖, 与2011年相比, 政策的变化仅是增加了按草原面积补奖标准。2017年作者在青海省祁连县和海晏县草原生态补奖调查过程中, 发现牧区新增人口按照草原生态补奖政策不能获得补奖。1986年青海省实行草原承包, 承包期限为50年不变, 草原生态补奖按照草场面积计算, 牧区新增人口没有草原承包地, 就不能获得草原生态补奖。

草原生态补奖政策实施促进草场的确权和流转^[1]。草原生态补奖机制与其他惠农惠牧政策结合, 提升了牧民的生活水平。政策执行时间尚短, 生态效益尚不明显, 72.74%的草原植被状况与补奖前相比变化不明显^[2]。存在补偿标准低而且过分单一^[3], 减畜与补偿出现明显

的不对等,从而抑制了超载牧户的减畜积极性^[4]。补偿机制不清,生态补偿沦为生态福利^[5]。提出通过延长草原生态补奖政策期限,增加草原生态补奖经费,实行多样化的适应性减畜模式,大力发展草原生态畜牧业经营模式和加强草原畜牧业制度保障体系等建立草原生态补奖长效机制的政策建议^[6]。2011年开始实行草原生态补奖,通过减畜恢复草原植被保护草原生态。青海省的草原生态补奖实行过程中存在草场使用权流转不规范,草场使用责任不明,掠夺式经营,造成被租赁的草原放牧压力过重。补助奖励标准与实际差距较大,以户为单位进行补偿的方式过于简单,草场面积大的牧户和人口多的牧户都缺乏减畜积极性等问题^[7]。

综上,已有的研究主要是关于草原生态补奖对草原植被恢复,减畜情况,与其他惠农政策的共同作用等方面进行分析,而对草原生态补奖按照草原面积补偿,与农牧户家庭人口结构变化之间关系缺乏深入研究。

2.青海省草原生态补奖与牧区新增人口的现状

2.1 草原生态补奖的涵义

草原生态补奖是生态补偿的一种方式,生态补偿是以保护和可持续利用生态系统服务为目的,以经济手段为主要方式,调节相关者利益关系的制度安排^[8]。明确了生态服务的经济补偿,生态服务具有公共产品性质,受益者是国家、社会群体和组织、个人等,受损者是提供生态服务的一方,因此,对生态服务提供方给予经济补偿是必需的。本文所研究的草原生态补奖是指基于对草原生态保护,按照草原面积数量和草原植被优劣而给予农牧民生产的经济补偿,草原生态补奖应该结合草原面积数量、减畜的数量(即经济损失)、是草原生态变化的测量和牧区家庭人口的变化确定补奖金额,激励农牧民保护草原生态的一种补奖机制。

2.2 青海省草原生态补奖的实施现状

青海省草原面积大,占全国草地面积的10%,有天然草地面积6.23亿亩,占青海省土地总面积的57.7%,其中可利用草地面积5.8亿亩^[9]。2016年,全省草原补奖的草原禁牧面积为2.45亿亩、草畜平衡2.29亿亩,还有牧草良种补贴450万亩、生产资料综合补贴17.2万户。草原生态补奖惠及全省76万牧民,人均年增收2562元^[10]。2015年第二轮草原生态补奖提高标准,中央财政按照7.5元/年/亩的测算标准给予禁牧补助,按照2.5元/年/亩的测算标准给予牧民草畜平衡奖励^[11]。具体到各地根据情况制定补奖标准,青海省祁连县的做法是:全县划定禁牧面积511.36万亩,草畜平衡面积1040.69万亩。草原生态补奖对贫困户和无畜户是有利的,增加了他们的收入。对养畜大户来说由于禁牧、草畜平衡减少养畜量,降低了收入。

2.3 青海省牧区新增人口总量与分布状况

2015年青海省户籍农村人口总量是339.4872万人^[12]。牧民约占农村户籍人口的23%(按照牧民人口数(76万)/户籍农村人口数(339.4872万)计算所得),青海省人口自然增长率2006-2015年一直保持在8%以上^[13],即人口处于增长趋势,按照这一比例预测平均每年牧民新增人口约6000人,10年新增人口总和约为60000人。由于自然条件所限,牧区人口密度一般都较低,区域分布也不平衡,在调查祁连县和海晏县时,祁连县的草原面积大,人口较少,人均草原面积较多,而海晏县属于西宁百公里经济圈,人多地少,人口密度高。青海省牧区人口随着人口平均寿命的增加而增加,人口密度高的地区人口增加会更快。

3.青海省草原生态补奖与农村新增人口间存在的主要问题

3.1 牧区农牧民对草原的依存度高，不利于对草原生态的保护

青海省人口主要集聚在西宁市和海东市，集聚度高，随着海拔地势升高，人口显著递减，人口呈不平衡的“东稠西稀”分布。以 2015 年人口分布为例，青海省户籍人口总量为 573.9 万人，农村人口主要从事畜牧业生产。海北州等 5 个以牧业为主的州，牧民主要依靠草原养殖获得收入，对草原依赖程度高。农牧民赖以生存的草原实行禁牧和减畜政策后，草原产出减少，得到国家草原生态补奖。新增人口没有草场，不能获得草原生态补奖必然依赖草场维持生计，势必增加对草场的生存依赖。

3.2 农村人口平均预期寿命提高，家庭赡养负担更重，对草场的依赖较高

在第五次和第六次人口普查期间青海省农村人口结构发生了重大变化，0-14 岁少儿人口比重由 29.95% 降为 24.11%，60 岁以上老年抚养比由 6.94% 上升到 8.55%。青海省卫计委公布数据，人均预期寿命从 2010 年的 69.96 岁提高到 2014 年的 71.7 岁。随着人口寿命延长，以及新生人口的增加，家庭的抚养和赡养负担加重，为满足家庭的生活需要，必然增加对草场放牧的需求。

3.3 牧民租用草场进行放牧，存在过度放牧生态草原保护困难的风险

承包草场不足或扩大经营的家庭，租用草场从事畜牧业生产，租用草场经营的情况在青海省等牧区普遍存在，草原生态补奖是给草场承包人的，出租草场的承包人获得国家补奖和租金双重收益。而草场租用人支付租金，且不能获得国家补奖，增加生产成本，降低生产收益。租用草场的牧民为了保本和追求利润，要求他们减蓄保护草原生态，不符合经济人的特性，因而使草原生态保护更难。

3.4 农村剩余劳动力转移困难，加重对草原的依赖而影响草原生态保护

青海省牧区实行草原禁牧和减畜后，牧区普遍建立了牧业合作社，减少了牧业对劳动力的需求，产生了大量的农村剩余劳动力。在祁连县调查时，了解到牧民将草场入股到合作社，由合作社统一安排放牧、畜种等，与一家一户放牧相比，只需要 1/3 的劳动力放牧，有 2/3 的劳动力从牧业中解放出来，成为农村剩余劳动力。由于青海省农村剩余劳动力受教育水平所限，向农牧业以外的二三产业转移困难，大多数农牧民家庭收入仍主要来源于农牧业，存在对草原过度使用的风险。

4.解决青海省草原生态补奖与农村新增人口问题的建议

4.1 创新生产经营方式和畜牧业的科技投入，提高草原养殖业经济效益。

建立符合草原生产与市场经济的生产经营方式，青海省 883 个纯牧业村建立了生态畜牧业合作社，推进合作社规范化发展。增加养殖业的科技投入，一是强化良种繁育服务体系建设；二是强化科技培训体系建设，建立生产经营型、专业技能型和专业服务型的新型职业农牧民培育制度体系。

4.2 采用互联网+畜牧业经营方式，延长牧业产业链条，增加农牧民收入

青海省的牧业主要是养殖牛羊，销售牛羊肉和牛羊幼崽获取收入，需要对畜牧产品进行深加工。随着互联网的发展，畜产品销售可以采用电子商务，通过互联网+扩大销售渠道和销售范围，增加收入。

4.3 提供广覆盖较高水平的社会保险，开发公益岗位等降低贫困发生率

根据国家统计局测算核定，2016年末青海省农村贫困人口31万，贫困发生率8.1%^[14]。牧业是风险较高的产业，农牧民收入不稳定，风险很高。为农牧民建立完善且保障水平较高的养老保险和医疗保险，避免农牧民老年贫困和因病致贫。青海牧区大力开发公益岗位，让建档立卡贫困户劳动力就业，减少对草场的依赖。

4.4 加强对新增人口的教育和劳动技能培训，提高劳动力的自我发展能力

牧区农村剩余劳动力和新增人口都在增加，需要转移农村剩余劳动力。首先抓好基础教育，提高人的学习能力，强制实施义务教育。其次，发展职业教育，采取订单式培养，提升劳动者的自我发展能力，鼓励创业和转向外地就业，减少对草原的过度使用，改变牧民完全依赖草原的生活方式。

5. 结束语

青海省草原生态补奖的实施是一项多赢政策，首先，草原生态得到了较好保护，其社会效益和经济效益显著，青海省良好的草原生态环境，促进了青海省生态旅游业等二三产业的发展。同时，草原生态补奖也存在问题，一是补奖标准较低，对牧民减畜的激励较弱；二是按照草原面积进行补奖，对没有草原承包地的新增人口来说，由于没有草原，不能得到草原生态补奖，因此，对草原生态保护缺乏积极性，不利于草原生态保护的持续发展。

致谢：

本文为国家社科基金项目《四川藏区阻断贫困代际传递的社会保护机制创新研究》(16BSH030)的阶段性成果之一。

References

- [1] [3]Yun Xiao-qing. Grassland ecological compensation policy: implementation effect and improvement suggestions [J]. *Ecological economy*. 2017(3):39-45
- [2] [5]Li Ping,Sun Xiao-long. Problems and Suggestions on Grassland Ecological Replenishment Policy[J].*Chinese Journal of Grassland*, 2017(1):1-6
- [4] Wei Hui-lan,Qi Ying-jun. Analysis of Grassland Ecological Replenishment Standard Based on Differentiation of Livestock Opportunity Loss[J].*Journal of China Agricultural University*. 2017 (5) : 199-207
- [6] Wei Qi,Hou Xiang-Yang. Thinking long-term mechanism to establish China's ecological compensation grassland [J]. *Chinese Agricultural Sciences*. 2015 ,48(18):3719-3726
- [7] Sun Chang-hong. Problems and Discussions on Implementing Grassland Ecological Protection Subsidy and Reward Mechanism in Qinghai Province[J].*Heilongjiang Animal Husbandry and Veterinary Medicine, Comprehensive Guidance Edition*.2013(2)(II)
- [8] China Ecological Compensation Mechanism and Policy Research Group. *China Ecological Compensation Mechanism and Policy Research [M]*. Beijing: Science Press. 2007:8
- [9] Zhang Huang-yuan,Dang Ming-de. "Four in One" fully implements the Qinghai Grassland Ecological Rehabilitation[J]. *Rural Work Communication* .2014(18):19-21
- [10] Qinghai Provincial Grassland Supervision Station, the grassland ecological supplement policy benefits the 760,000 herdsmen in Qinghai, with an average annual income increase of 2562 yuan [EB/OL].http://www.moa.gov.cn/fwllm/qgxxlb/qg/201603/t20160307_5042147.htm

Qinghai Provincial Grassland Supervision Station, the grassland ecological subsidy policy benefits Qinghai 760,000 herdsmen per capita annual income increase of 2562 yuan. [EB/OL].http://www.moa.gov.cn/fwllm/qgxxlb/qg/201603/t20160307_5042147.htm

- [11] Ministry of Agriculture and the General Office of the Ministry of Finance. Guidance for the implementation of a new round of grassland ecological protection subsidy policy (2016-2020) [EB/OL] <http://xuewen.cnki.net/CJFD-GNZZ201603007.html>
- [12] [13] Qinghai Statistical Yearbook 2016[EB/OL].<http://www.qhtjj.gov.cn/nj/2016/indexch.htm>_Qinghai Statistical Yearbook2016[EB/OL].<http://www.qhtjj.gov.cn/nj/2016/indexch.htm>
- [14] Lu Hai. At the end of 2016, the rural poverty population in Qinghai Province was 310,000. *Qinghai Daily* [N].2017-3-22
- [15] The data of Qilian County and Haiyan County in the article are provided by the two county government departments.