



中国草原生态问题调查

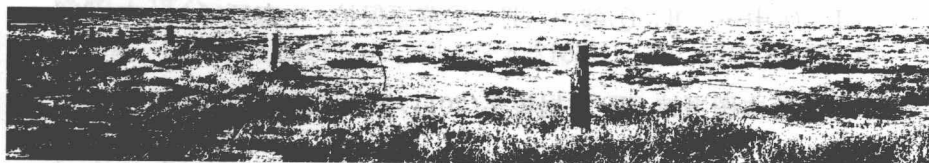
SURVEY ON ECOLOGICAL ISSUES OF CHINA'S GRASSLANDS

韩俊 等编著

 上海远东出版社

S812.6

2011



中国草原生态问题调查

SURVEY ON ECOLOGICAL ISSUES OF CHINA'S GRASSLANDS

韩俊 等编著

上海远东出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国草原生态问题调查/韩俊等编著. —上海: 上海
远东出版社, 2011

(中国经济论丛. 新农村建设专辑)

ISBN 978-7-5476-0310-9

I. ①中… II. ①韩… III. ①草原保护—生态环
境—研究—中国 IV. ①S812.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 022473 号

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

责任编辑: 元 东

封面设计: 李 廉

中国草原生态问题调查

编著: 韩 俊 等

出版: 上海世纪出版股份有限公司远东出版社

地址: 中国上海市仙霞路 357 号

邮编: 200336

网址: www.ydbook.com

发行: 新华书店上海发行所 上海远东出版社

制版: 南京前锦排版服务有限公司

印刷: 昆山亭林印刷有限公司

装订: 昆山亭林印刷有限公司

版次: 2011 年 7 月第 1 版

印次: 2011 年 7 月第 1 次印刷

开本: 710×1000 1/16

字数: 470 千字

印张: 24.75 插页 1

ISBN 978-7-5476-0310-9/F·430 定价: 68.00 元

版权所有 盗版必究 (举报电话: 62347733)

如发生质量问题, 读者可向工厂调换。

零售、邮购电话: 021-62347733-8555

课题组名单

课题主持人：

韩俊 国务院发展研究中心副主任、研究员

课题协调人：

张云华 国务院发展研究中心农村经济研究部副研究员

课题组主要成员：

崔晓黎 国务院发展研究中心农村经济研究部研究员

于保平 国务院发展研究中心农村经济研究部研究员

潘耀国 国务院发展研究中心农村经济研究部研究员

郭建军 国务院发展研究中心农村经济研究部研究员

秦中春 国务院发展研究中心农村经济研究部副研究员

罗丹 中央农村工作领导小组办公室副研究员

陈洁 农业部农村经济研究中心副研究员

王晓毅 中国社会科学院社会学研究所研究员

乔光华 内蒙古农业大学经济管理学院教授

达林太 内蒙古楚日雅牧区生态研究中心研究员

杜国桢 兰州大学干旱农业生态实验室研究员

田艳丽 内蒙古农业大学经济管理学院副教授

钱贵霞 内蒙古大学经济管理学院教授

黄恺光 呼伦贝尔大学副教授

刘锐 农业部农村经济研究中心助理研究员

王海春 内蒙古财经学院讲师

曹建军 兰州大学干旱农业生态实验室副研究员

萨日娜 中国人民大学环境学院博士生

荀丽丽 中央民族大学民族学与社会学学院博士生

前言

近年来,国家为保护和改善草原生态环境,实施了一系列草原生态治理政策和项目,对于遏制草原生态退化趋势起到了积极作用。然而,我国草原地区生态环境恶化局面仍未改观。2006年以来,国务院发展研究中心农村经济研究部组织多方专家开展了“国家草原治理项目效果评估与草原生态治理政策完善”的研究工作,为了获得第一手的研究资料,课题组对内蒙古锡林郭勒盟及辖下苏尼特右旗和正蓝旗、呼伦贝尔市陈巴尔虎旗、甘肃省甘南藏族自治州及辖下玛曲县进行了案例调研,并组织完成了对内蒙古、新疆、甘肃和青海4个省(自治区)40个牧业村(嘎查)、432个牧户的实地调查。基于大量专题研究和田野调查,课题组形成一系列研究成果,并召开了课题中期研讨会,各方面专家对阶段性成果提出了重要的修改意见和建议。根据专家的意见和建议,课题组进一步对有关成果进行了完善,并在专题成果基础上,完成了综合研究报告,对我国草原治理政策进行了总体梳理和评述,总结了草原治理的成就,分析了草原治理政策的不足,就进一步完善我国草原生态治理政策提出了建议。

在本研究完成之际,课题组对福特基金会给予的赞助和支持表示感谢,尤其感谢福特基金会项目专家白爱莲女士自始至终对本课题研究给予的热情关心。课题组衷心感谢锡林郭勒盟、苏尼特右旗、正蓝旗、陈巴尔虎旗、甘南州、玛曲县等地政府、干部、牧民对调查工作的协助,并感谢内蒙古农业大学、新疆农业大学、兰州大学部分学生参与牧区调查。

在本书出版之际,我们高兴地看到,国务院决定从2011年开始在牧区全面建立草原生态保护补助奖励政策。我国草原生态治理和牧区发展是一个长期的艰巨的任务,本课题的研究还是初步的,本书不足之处在所难免,望读者不吝指教,为我们深化这一课题研究指出宝贵意见和建议。

国务院发展研究中心农村经济研究部

“国家草原治理项目效果评估与草原生态治理政策完善”课题组

目 录

前 言	1
-----	---

第一篇 综合研究

第一章 我国草原生态退化的趋势及成因分析	3
----------------------	---

- 一、我国草原总体状况 / 3
- 二、草原生态退化趋势 / 5
- 三、全球及历史视角下的草原生态退化 / 7
- 四、我国草原的退化历史及原因分析 / 8

第二章 草原生态治理中存在的矛盾与问题	11
---------------------	----

- 一、草原治理项目缺乏综合性及可持续性 / 12
- 二、牧民增收致富与生态保护间存在矛盾 / 12
- 三、生态移民难度大 / 13
- 四、草场围栏在生态上产生了一些负面影响 / 13
- 五、退牧还草存在的问题及困难 / 14
- 六、监督能力亟待提高,监理体系建设刻不容缓 / 15
- 七、牧区贫困与草原退化相伴相生 / 15

第三章 牧民眼中的草原生态治理	17
-----------------	----

- 一、被调查村及被调查牧户的基本情况 / 17
- 二、牧民眼中的退牧还草项目 / 19
- 三、牧民眼中的生态移民项目 / 21
- 四、牧民对草原生态治理政策的期待 / 22

第四章 完善草原生态治理政策的基本思路	24
---------------------	----

- 一、完善草原生态治理的基本原则 / 24

二、完善草原生态治理的政策建议 / 27

第五章	草原生态治理的国际经验	32
	一、世界草原资源概况 / 32	
	二、草原治理的发展背景 / 33	
	三、草原治理的国际经验 / 34	

第二篇 专题和案例研究

第六章	内蒙古锡林郭勒盟草原生态治理案例研究	41
	一、草原生态治理项目实施背景 / 42	
	二、主要项目实施情况 / 43	
	三、草原生态建设项目实施的效果 / 45	
	四、当前面临的主要问题 / 47	
	五、政策建议 / 49	

第七章	关于完善草原禁牧舍饲政策的调查与建议	53
	一、禁牧舍饲试点工程项目实施情况 / 53	
	二、禁牧舍饲试点工程项目实施效果 / 55	
	三、禁牧舍饲试点工程实施后存在的问题 / 58	
	四、保证禁牧舍饲工程实施效果的政策建议 / 61	

第八章	内蒙古锡林郭勒盟草原生态治理与贫困问题调查	65
	一、基本情况 / 65	
	二、生态破坏成因 / 66	
	三、生态移民 / 67	
	四、人力资本 / 69	
	五、绝对贫困人口 / 70	
	六、增加投入 / 71	

第九章	内蒙古锡林郭勒盟超前发展牧区教育调查	72
	一、锡盟超前发展牧区教育事业的主要做法及成效 / 72	
	二、锡盟牧区教育存在的困难 / 75	
	三、进一步推动牧区教育发展的启示及政策建议 / 76	
第十章	内蒙古锡林郭勒盟生态移民调查报告	78
	一、生态移民项目基本情况 / 78	
	二、生态移民项目的具体实施 / 79	
	三、生态移民项目的效果 / 82	
	四、生态移民中存在的问题 / 84	
	五、启示与建议 / 85	
第十一章	内蒙古锡林郭勒盟生态恢复禁牧区生态补偿试点调查报告	87
	一、锡林郭勒盟草原生态状况及试点项目实施背景 / 87	
	二、试点项目实施情况 / 91	
	三、推行配套措施,为试点项目提供支持 / 97	
	四、试点项目实施的成效评估 / 102	
	五、需要进一步解决的问题 / 105	
第十二章	内蒙古苏尼特右旗调查报告	110
	一、生态移民简况 / 110	
	二、主要发现 / 111	
	三、政策建议 / 113	
第十三章	内蒙古苏尼特右旗草原治理政策调查报告	115
	一、内蒙古苏尼特右旗基本情况 / 115	
	二、苏尼特右旗生态环境演变情况 / 119	
	三、草原生态治理项目的实施情况 / 120	
	四、推行配套措施,为草原治理提供支持 / 124	
	五、草原生态治理的成效评估 / 133	
	六、需要进一步解决的问题 / 137	

第十四章	内蒙古正蓝旗草原生态治理与牧区发展调查报告.....	144
	一、草原生态系统严重沙化退化,人、畜、草矛盾突出 / 144	
	二、草原生态治理和社会发展的举措 / 148	
	三、草原生态治理和社会发展已经取得初步成效 / 154	
	四、草原生态治理机制尚不完善,经济社会发展任务 依然艰巨 / 156	
	五、政策建议 / 160	
第十五章	关于网围栏在草原管理中的作用的调查报告.....	165
	一、围栏的历史和作用 / 166	
	二、对围栏的批评 / 168	
	三、围栏的成本 / 170	
第十六章	内蒙古陈巴尔虎旗草原生态治理调查报告.....	171
	一、呼伦贝尔草原基本条件良好,但近年来退化严重 / 171	
	二、草原退化的原因分析 / 172	
	三、陈旗草原生态建设项目情况 / 173	
	四、草原生态保护中存在的问题 / 175	
	五、促进草原生态保护与牧区发展的思考 / 177	
第十七章	内蒙古陈巴尔虎旗草原生态治理与扶贫调查报告.....	180
	一、陈旗草原状况 / 180	
	二、牧民贫困现状 / 181	
	三、主要扶贫项目 / 182	
	四、牧民贫困原因 / 183	
	五、典型贫困牧户 / 183	
	六、陈旗面临抉择 / 185	
第十八章	内蒙古陈巴尔虎旗草场承包经营调查报告.....	187
	一、陈旗草原“双权一制”工作落实情况和草原承包经营 现状 / 187	
	二、草原承包对牧民和牧区带来的影响 / 190	
	三、草原承包目前存在的问题 / 192	

四、推进“双权一制”面临的几个困难 / 196	
五、对陈旗进一步落实草原“双权一制”工作的建议 / 197	

第十九章 甘肃省玛曲草原治理与贫困问题调查报告..... 200

一、玛曲生态环境 / 201	
二、牧民贫困现状 / 202	
三、扶贫总体设想 / 202	
四、保护和恢复生态功能 / 203	
五、牧民定居和生态移民 / 204	
六、改革与完善牧业生产方式 / 205	
七、小结 / 206	

第二十章 甘肃省玛曲县人口转移政策的启示..... 208

一、玛曲县社会经济发展及生态状况 / 208	
二、牧区实施人口转移的必要性 / 209	
三、玛曲县人口转移的政策思路及实施情况 / 210	
四、对玛曲县人口转移政策的评价 / 211	
五、玛曲县人口转移的启示 / 212	

第二十一章 甘肃省玛曲县草场承包经营情况调查报告..... 214

一、玛曲草场承包的背景、过程和主要做法 / 214	
二、草场承包经营的现状和几种模式 / 217	
三、草场承包对玛曲牧区经济、社会的影响 / 219	
四、草场承包后需要解决的问题 / 221	
五、进一步推动玛曲县牧区草场承包经营工作的政策 建议 / 223	

第二十二章 甘肃省玛曲县藏族牧区妇女健康调查报告..... 226

一、玛曲县牧区妇女健康与卫生现状 / 226	
二、牧区妇女健康问题的负面影响 / 227	
三、牧区妇女卫生工作中存在的一些困难和问题 / 227	
四、提高藏族牧区妇女卫生健康水平的建议 / 228	

附录 A 调查问卷及村级访谈提纲..... 233

附录 B 40 牧村及 432 牧户调查数据分析..... 249

附录 C 牧村及牧户访谈报告选编..... 288

附录 D 草原生态治理研讨会专家报告选编..... 329

附录 E 让辽阔的草原绿起来 让牧民的腰包鼓起来..... 378

第一篇

综合研究

第一章

我国草原生态退化的趋势及成因分析

我国是一个草原大国,草原具有重要的经济功能和生态功能。草原地区生态退化问题严重,直接影响到牧区经济发展和牧民生活水平提高,并直接危及国家生态安全。我国草原生态退化的原因,主要归结为受到全球气候变暖、降雨量减少等自然因素及牧区人口增加、草场超载过牧等人为因素的双重影响。

一、我国草原总体状况

(一) 资源状况

草原是由草本植物和灌木为主的植被覆盖的土地。在我国,草原和草地的含义相同,草原包括天然草原和人工草地。我国是一个草原大国,拥有各类天然草原 4 亿公顷,其中可利用面积 3.13 亿公顷,草原面积仅次于澳大利亚,居世界第二,约占全球面积的 13%,占国土面积的 41.7%(其中可利用草地占国土面积的 32.64%),是耕地面积的 3.2 倍、森林面积的 2.5 倍,在我国农田、森林和草原等绿色植被生态系统中占到 63%,是我国面积最大的陆地生态系统,也是我国的主体生态系统之一。

我国草原是欧亚大陆草原的重要组成部分。我国草原类型较为全面,不但拥有热带、亚热带、暖温带、中温带和寒温带草原,还有高寒草原类型。根据中国草地资源调查的分类原则,我国草原划分为 18 个大类、53 个组、824 个草原类型。按地域植被特征,可以概括为草甸类、草原类、荒漠类、灌草丛类和沼泽类。其中草甸类草原面积最大,分布最广,总面积达 1.06 亿公顷,占全国草原总面积的 26.9%;其次是温性草原类草原,面积 7 453.75 万公顷,占全国草原面积的 18.98%;沼泽类草原面积最小,只有 287 万公顷,仅占草原总面积

的 0.73%。

草原在我国各省(区、市)均有分布。西藏、内蒙古、新疆、青海、四川、甘肃六大牧区草原面积 2.9 亿公顷,占全国草原面积的 75.1%。全国人工种草保留面积约 1 086 万公顷,约占全国草原面积的 2.7%。位于我国草原面积前三位的依次是高寒草甸类、温性荒漠类和高寒草原类,面积 1.5 亿公顷,约占草原总面积的 37.5%。其中,高寒草甸类主要分布在四川、西藏、甘肃、青海、新疆等省(区)海拔较高的寒冷湿润地带;温性荒漠类主要分布于内蒙古、甘肃、青海、新疆等省(区)的极端干旱与严重缺水地区;高寒草原类主要分布于西藏、青海、新疆等省(区)海拔较高的寒冷干旱地带。

(二) 生态及经济价值

草原既有生态功能,又有经济功能。草原具有防风固沙、涵养水源、保持水土、净化空气以及维护生物多样性等重要生态功能,对减少地表水土冲刷和江河泥沙淤积、降低水灾隐患具有不可替代的作用。研究表明:当植被覆盖度为 30%~50%时,近地面风速可降低 50%,地面输沙量仅相当于流沙地段的 1%;在相同条件下,草地土壤含水量较裸地高出 90%以上,长草的坡地与裸露的坡地相比,地表径流量可减少 47%,冲刷量减少 77%;25~50 平方米的草地可以吸收掉一个人一天呼出的二氧化碳。草原是陆地上仅次于森林的吸收同化二氧化碳的碳汇,草原土壤腐殖质层是北方主要的碳库,在碳循环中有巨大作用。据计算,我国天然草地每公顷的固碳量约为 1.5 吨/年,具有吸收温室气体的作用。

从资源利用的角度来看,草原还具有重大的经济价值。从各地牧区县、半牧区县的畜牧生产情况来看,2006 年,全国牧区县有牧业人口数 492.68 万人,人均收入 3 029.6 元,其中人均牧业收入 2 323.71 元,占到 76.7%;半牧区县牧业人口数 1 159.58 万人,人均收入 2 709.78 元,其中人均牧业收入 1 307.8 元,占到 48.3%。这说明牧业仍是这些地区大多数人口的重要生活来源。

牧区县和半牧区县历来是我国重要的畜牧业生产基地,是满足国内消费的重要补充。从表 1.1 来看,2006 年,牧区县、半牧区县的肉类总产量只占全国的 0.2%和 0.5%,奶产量占到 8.63%和 11.98%,牛羊的出栏数量占全国的比例低于 10%,这说明在肉类生产方面,牧区县、半牧区县对于全国畜牧业生产来说所占的比例已经不高了。但是,在毛绒生产方面,牧区县、半牧区县仍然占有重要的比例,绵羊毛的产量占到 25.57%和 23.51%,山羊绒的产量占到 41.46%和 48.17%。

表 1.1 2006 年牧区县、半牧区县畜牧业生产状况和在全国畜牧业生产中所占的比重

	全国牧区县	占比 (%)	全国半牧区县	占比 (%)	全国
肉类总产量(万吨)	184.56	0.2	390.16	0.5	8 051.45
奶产量(万吨)	284.89	8.63	396.20	11.98	3 302.46
毛产量(万吨)	10.62	—	9.93	—	—
绵羊毛产量(万吨)	9.94	25.57	9.14	23.51	38.88
山羊绒产量(万吨)	0.68	41.46	0.79	48.17	1.64
牛出栏(万头)	429.66	7.67	437.82	7.81	5 602.85
出栏率(%)	35.69	—	48.19	—	—
羊出栏(万只)	3 617.26	11.7	3 469.66	9.8	32 967.55
羊出栏率(%)	55.9	—	71.18	—	—
出售肉类总量(万吨)	143.78	—	280.29	—	—
出售奶(万吨)	229.74	—	33.33	—	—
出售羊毛总量(万吨)	9.01	—	8.79	—	—
出售羊绒总量(万吨)	0.54	—	0.39	—	—

资料来源：《中国畜牧业年鉴(2007 年)》，中国农业出版社。

当前来看,由于气候改变和人为因素,草原的生态功能受损,这影响到草原的防风固沙、保持水土、富集碳库、养育野生有蹄类食草动物与维护旱生植物库的基因库的功能。因此,今后来,草原的生态功能的地位将逐步上升,而经济功能的地位会有所下降。

二、草原生态退化趋势

(一) 全国总体状况

国家环保总局发布的《2005 年中国环境状况公报》显示,2005 年中国 90%的可利用天然草场发生不同程度退化。另据农业部草原监理中心 2005 年监测,全国 90%以上可利用天然草原发生不同程度的退化,其中轻度退化面积占 57%,中度退化面积占 31%,重度退化面积占 12%。目前,我国严重退化草原近 1.8 亿公顷,并以每年 200 万公顷的速度继续扩张,天然草原面积每年减少约 65 万~70 万公顷,同时草原质量也不断下降。约占草原总面积 84.4%的西部和北方地区是我国草原退化最为严重的地区,这些地区退化草原已达草原总面积的 75%以上,尤其以沙化为主。虽然国家近年来对草原生态问题有所重视,投入加大,但草原生态恶化的局面没有得到有效遏制。