

# 中国草原生态治理调查



上海遠東出版社

陈洁

罗丹

等著

# 中国草原生态治理调查



# 中国草原生态治理调查

陈洁 罗丹 等著

 上海远东出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国草原生态治理调查/陈洁等著. —上海: 上海远东出版社, 2009

(中国经济论丛. 新农村建设专辑)

ISBN 978 - 7 - 80706 - 921 - 8

I. 中… II. 陈… III. 草原保护—生态环境—调查研究—中国 IV. S812.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 044468 号

本书由上海文化发展基金图书出版专项基金资助出版

特约编辑: 施有文

责任编辑: 李 英

封面设计: 戚永昌

版式设计: 李如琬

责任制作: 李 昕

## 中国草原生态治理调查

著者: 陈洁 罗丹等著

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](http://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: 2009 年 4 月第 1 版

印次: 2009 年 4 月第 1 次印刷

开本: 710×1000 1/16

字数: 399 千字

印张: 22.25 插页 1

ISBN 978 - 7 - 80706 - 921 - 8/F · 370 定价: 58.00 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

# 目 录

|           |   |
|-----------|---|
| 导 论 ..... | 1 |
|-----------|---|

## 第一篇 现状篇

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第一章 中国草原退化的现状、原因及其影响 ..... | 11 |
|----------------------------|----|

- 一、中国草原广袤,生态和经济功能极为重要 / 11
- 二、草原生态快速退化,形势非常严峻 / 13
- 三、退化原因多样,生态保护面临多重挑战 / 16
- 四、生态经济社会影响深刻,国家安全受到威胁 / 24

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 第二章 草原生态治理效果的评估 ..... | 28 |
|-----------------------|----|

- 一、草原生态治理政策的演变脉络 / 28
- 二、现行草场生态治理的基本思路和政策体系 / 30
- 三、草原生态治理的效果初步显现 / 40
- 四、农牧户生计未很好解决,明显制约了草原生态治理效果 / 43

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 第三章 草原生态治理政策亟待进一步完善 ..... | 52 |
|---------------------------|----|

- 一、对农牧民的补偿标准偏低,补偿机制不完善 / 52
- 二、农牧户的生产资金严重不足,迫切需要信贷支持 / 56
- 三、缺乏供应饲草料的长效机制,草畜矛盾依然严峻 / 58
- 四、牧业基础设施建设和公共服务供给不足,  
明显满足不了需求 / 59
- 五、后续产业发展滞后,农牧民收入受到严重制约 / 64

## 第二篇 调查篇

### 第四章 内蒙古苏尼特右旗草原生态治理与反贫困调查..... 69

- 一、基本情况 / 69
- 二、干旱对草原生态环境和牧区经济的影响 / 72
- 三、实施围封转移战略 / 75
- 四、配套支持政策 / 80
- 五、围封转移的生态、经济和社会影响 / 88
- 六、需要进一步解决的问题 / 94
- 附录 4.1 都呼木苏木调查 / 101
- 附录 4.2 吉呼朗图苏木调查 / 104
- 附录 4.3 新宝力格嘎查调查 / 106

### 第五章 内蒙古鄂托克前旗退牧还草调查..... 108

- 一、基本情况 / 108
- 二、草原生态环境退化状况及其原因 / 115
- 三、退牧还草实施情况 / 119
- 四、退牧还草的生态效应及经济影响 / 133
- 五、退牧还草实施过程中存在的问题 / 136
- 附录 5.1 上海庙乡调查 / 138
- 附录 5.2 毛盖图苏木调查 / 142
- 附录 5.3 水泉则村调查 / 144
- 附录 5.4 沙日浩舒村调查 / 145
- 附录 5.5 伊克乌苏嘎查调查 / 146

### 第六章 宁夏盐池县禁牧政策调查..... 147

- 一、基本概况 / 147
- 二、天然草原生态退化状况 / 151

|                         |                                   |            |
|-------------------------|-----------------------------------|------------|
|                         | 三、禁牧和退牧还草工程实施情况 / 153             |            |
|                         | 四、禁牧的生态效果和对农户生产和生计的影响 / 159       |            |
|                         | 五、禁牧围栏和舍饲遇到的困难和问题 / 169           |            |
|                         | 附录 6.1 花马池镇调查 / 173               |            |
|                         | 附录 6.2 青山乡调查 / 175                |            |
|                         | 附录 6.3 佟记圈村调查 / 178               |            |
|                         | 附录 6.4 皖记沟村调查 / 182               |            |
|                         | 附录 6.5 古峰庄村调查 / 186               |            |
|                         | 附录 6.6 月儿泉村调查 / 189               |            |
|                         | 附录 6.7 常山子村访谈 / 193               |            |
| <b>第七章</b>              | <b>青海省三江源玛多县退牧还草和生态移民考察</b> ..... | <b>196</b> |
|                         | 一、基本情况 / 196                      |            |
|                         | 二、退牧还草实施进展 / 197                  |            |
|                         | 三、退牧还草政策亟待进一步完善 / 201             |            |
|                         | 四、进一步的思考 / 208                    |            |
|                         | 附录 7.1 扎陵湖乡调查 / 213               |            |
|                         | 附录 7.2 黑河乡调查 / 215                |            |
|                         | 附录 7.3 6 个牧户案例 / 217              |            |
| <br><b>第三篇 国际经验</b><br> |                                   |            |
| <b>第八章</b>              | <b>世界草原国家概况</b> .....             | <b>225</b> |
|                         | 一、世界草原国家的面积和分布 / 225              |            |
|                         | 二、世界草原生态经济系统的分类和特点 / 227          |            |
|                         | 三、世界草原国家面临的草地管理问题 / 229           |            |
| <b>第九章</b>              | <b>典型国家草原生态治理的做法</b> .....        | <b>232</b> |
|                         | 一、澳大利亚 / 232                      |            |

- 二、美国 / 238
- 三、加拿大 / 244
- 四、俄罗斯 / 251
- 五、蒙古国 / 255
- 六、新西兰 / 258
- 七、欧盟国家 / 261

## 第十章 国际经验的启示..... 268

- 一、国际经验需要有甄别的借鉴和引进 / 268
- 二、综合生态系统管理的运用 / 269
- 三、强势的管理机构和完善的政策法律 / 272
- 四、多种类的项目和雄厚的资金支持 / 273
- 五、广泛的社会参与和明晰的责任分工 / 274

# 第四篇 对策篇

## 第十一章 草原生态治理的体制机制制约..... 279

- 一、投入体制不健全 / 279
- 二、管理体制不完善 / 284
- 三、草原产权制度不完善 / 289
- 四、激励与约束机制不完善 / 294

## 第十二章 草原生态治理的政策框架..... 299

- 一、基本思路 / 299
- 二、近期目标 / 300
- 三、草原生态治理应遵循的原则 / 301
- 四、草原生态治理的关键环节 / 304

|      |                         |     |
|------|-------------------------|-----|
| 第十三章 | 完善草原治理支持体系.....         | 316 |
|      | 一、完善法律法规体系,加大执法力度 / 316 |     |
|      | 二、探索建立草原生态补偿机制 / 318    |     |
|      | 三、完善基本草原保护制度 / 321      |     |
|      | 四、理顺草原管理体制 / 324        |     |
|      | 五、稳定和完善草原家庭承包责任制 / 327  |     |
|      | 六、在牧区实行特殊的教育政策 / 331    |     |
|      | 七、加大对牧区的金融支持力度 / 333    |     |
|      | 八、完善其他配套政策 / 336        |     |
| 参考文献 | .....                   | 340 |
| 后 记  | .....                   | 345 |

# 导 论

国际上通常把草原定义为一种具有特殊植被和气候的土地类型,是草本和木本饲用植物与其着生的土地构成的具有多种功能的自然综合体。受人类活动影响,当今的草原生态系统已经不是纯粹的天然草原生态系统了,它既包括生态学上的草原植被类型,还包括可为家畜利用的多种植被,如人工草地及天然草甸、荒漠及湿地植被等。中国《草原法》对草原概念作出了明确界定:草原“是指天然草原和人工草地”,天然草原包括草地、草山和草坡,人工草地包括改良草地和退耕还草地。由此可以看出,中国草原管理的范围比较宽泛。本书采用的是中国《草原法》中给出的草原概念。

从世界范围来看,目前,草原管理面临着两大需要解决的难题:一是全球干旱化导致的草原严重退化;二是草原多功能性所带来的草原各种功能和价值之间的冲突与平衡。从国内外气候环境变化的情况来看,未来干旱化气候趋势还可能继续,因此,脆弱的草原生态系统势必受到影响,将进一步发生退化。

从世界其他草原大国的情况来看,草原治理得好,就能为经济社会发展提供重要的基础;草原生态一旦出现问题,就会带来严重灾难。美国、加拿大、澳大利亚等国家在 20 世纪 30 年代经历了严重的干旱和经济大衰退以后,都将草原治理作为一个重要任务,并通过完善相关法律、理顺管理体制、投入大量财力物力人力来治理草原生态。

中国是主要干旱国家之一,干旱、半干旱土地面积占国土面积的一半,而且大部分集中在西部地区。草原是西部土地资源 and 环境空间的主体。西部 12 省区中,草原占土地面积的 42.8%,是耕地面积的 5.9 倍,是林地面积的 5 倍。草原所在区域往往是干旱化区域,也是贫困人口较为集中的区域。作为草原资源大国,中国如何应对草原管理所面临的挑战、恢复和改善草原生态系统的功能、提高草地生产力和保存环境价值,是备受关注的关键词。

近几十年来,中国草原开发速度非常快,农业开发、工业化、城镇化等占用了大量优良草场,牲畜数量也在大幅度增加,草原资源和生态环境面临历史上

前所未有的压力。但在对草原的索取越来越多的同时,对草原的投入却微乎其微。从新中国成立到 1999 年,全国平均每亩(1 亩=1/15 公顷)草地投入仅为 2~3 分钱。在全球变暖的影响下,中国草原以前所未有的速度退化。由于草原多位于干旱半干旱地区,降水少,一旦被破坏,就很难恢复。20 世纪 90 年代以后,中国开始饱尝草原生态退化的严重后果,江河断流、沙尘暴次数大幅度增加,不仅严重影响了草原牧区居民的生产生活,而且给全国带来了严重的环境问题和经济损失。这一问题不仅引起举国关注,国际社会也反应强烈。

进入 21 世纪,国家加大了草原建设力度,一系列草原生态保护和建设工程推出,并取得明显进展。中共十六届三中全会提出了“五个统筹”的重要思想,《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》(中发〔2007〕1 号)和《国务院关于促进畜牧业持续发展的意见》(国发〔2007〕4 号)明确提出要“探索建立草原生态补偿机制”。近年来,草原生态建设的力度越来越强。但从总体上看,中国草原生态“局部好转,全面退化”的态势并未改变,治理速度赶不上退化速度,国家投资的效果亟待提高,部分地方贫困人口有所增加;国家现有的草原生态治理工程和项目面临着能不能继续下去、期限能否延长、补贴需不需要提高、方式需不需要调整等问题,草原生态治理方式正处在一个“十字路口”。在这种宏观背景下,如何实现人与草原生态系统的和谐发展就成为必须回答的重大问题。迄今为止,中国尚未完全建立起完整系统的草原生态治理政策框架,草原治理的长效机制仍未形成,严重的生态隐患远未消除;更为紧迫的是,随着全球变暖速度的加快,草原生态环境随时恶化,这将可能严重损害国家民族生存发展之根基。

为对现行草原生态治理政策框架的效果和影响进行评估,分析政策设计和操作的缺陷,找出草原生态治理的难点,提出草原生态治理的政策框架,我们选取内蒙古自治区、宁夏回族自治区、青海省 3 省(自治区)进行了实地调研。2004 年 9 月,我们调查了内蒙古自治区的苏尼特右旗和鄂托克前旗;2005 年 7 月和 8 月,分别调查了宁夏回族自治区盐池县和青海省玛多县。以下表格中列出了本研究涉及的区域,从中可以看出,我们的调查区域基本上覆盖了主要草原区域,并兼顾了不同草原类型。

表 0.1 本研究涉及区域

| 草地类型    | 样本旗(县) | 隶属省区、盟市     | 主要畜种  | 涉及民族 |
|---------|--------|-------------|-------|------|
| 荒漠半荒漠草原 | 苏尼特右旗  | 内蒙古自治区锡林郭勒盟 | 苏尼特羊  | 蒙古族  |
| 荒漠半荒漠草原 | 鄂托克前旗  | 内蒙古自治区鄂尔多斯市 | 绒山羊   | 蒙古族  |
| 农牧交错带草原 | 盐池县    | 宁夏回族自治区吴忠市  | 滩羊    | 汉族   |
| 高寒草原    | 玛多县    | 青海果洛藏族自治州   | 藏羊、牦牛 | 藏族   |

在开展问卷调查的过程中,我们设计了县、乡、村、农牧户四级访谈提纲。县一级的访谈部门包括财政局、畜牧局、生态办、农业局、水利局、扶贫办、草原站、畜牧站、人民银行、农业银行、农村信用社、政策研究室、统计局、气象局、档案馆等。在每个县(旗)我们选取了 2 个经济发展水平不同、草原资源状况不同的乡镇(苏木),在样本乡镇(苏木)则再根据经济发展水平、资源条件、草原生态治理情况选取了不同的 2 个村(嘎查)进行调研。因此,在每个县共选取了 2 个样本乡镇(苏木)4 个样本村(嘎查)。样本户是随机选择的,在每村发放 20 份封闭式农牧户问卷。我们一共调查了 3 个省(区)4 县(旗)8 乡镇(苏木)的 16 个村(嘎查)的经济发展基本情况和草原生态保护和建设情况,共发放县级调查问卷 4 份,乡级调查问卷 8 份,村级调查问卷 16 份,样本户问卷 258 份;共获得有效问卷 284 份,其中,样本户问卷 257 份,包括内蒙古鄂托克前旗 80 份、苏尼特右旗 79 份、盐池县 80 份、玛多县 18 份。以下是样本旗(县)的基本情况:

1. 自然地理和人口状况

苏尼特右旗位于内蒙古中部,地处浑善达克沙地源头,草原面积辽阔,水资源匮乏,降水稀少,是一个生态极为脆弱的地区;鄂托克前旗位于鄂尔多斯高原,地处毛乌素沙漠腹地,是典型的干旱半干旱地带,也是黄河中上游严重水土流失区和风蚀沙化区;盐池县位于宁夏回族自治区东部,地处毛乌素沙漠边缘,属鄂尔多斯台地向黄土高原过渡地带,与蒙、陕、甘三省区毗邻,属于农牧交错带且以牧为主的农业县;玛多县辖属青海省果洛藏族自治州,位于黄河源头,生态地理位置十分重要,是一个以藏族人口为主的纯牧业县。

2. 气候特征和草地类型

4 个样本旗(县)地理位置不同,草地类型也有差别。玛多县属于高寒草原,气候严寒,草地生产力要低于其他 3 旗(县)。其余 3 个旗所处纬度、海拔、降水量、蒸发量、植被类型等较接近,属于干旱半干旱草原,共同的气候特征是干旱、风多沙大、冬寒长、春暖快、夏热短、秋凉早,但草地生产力却存在差异(见表 0.2)。

表 0.2 四个旗(县)的情况

| 指 标        | 苏尼特右旗     | 鄂托克前旗               | 盐池县         | 玛多县       |
|------------|-----------|---------------------|-------------|-----------|
| 海拔(米)      | 900~1400  | 1333                | 1300~1900   | 4200      |
| 气候类型       | 中温型       | 中温带大陆性气候            | 典型中温带大陆气候   | 高寒气候      |
| 历年年平均气温(℃) | 3.5~4.5   | 7.2                 | 7~9.1       | -4.1      |
| 草地植被类型     | 荒漠化干草原    | 荒漠化草原、干旱半干旱草原、草原化荒漠 | 干草原         | 高寒草原      |
| 年日照时数(小时)  | 3180~3210 | 2731                | 2706~2943.8 | 2498~2799 |

续 表

| 指 标         | 苏尼特右旗   | 鄂托克前旗   | 盐池县     | 玛多县     |
|-------------|---------|---------|---------|---------|
| 全年降水量(毫米)   | 261.7   | 235.3   | 296.4   | 324     |
| 全年蒸发量(毫米)   | 2 146.8 | 2 411.6 | 2 179.8 | 1 367.6 |
| 草地生产力(千克/亩) | 455     | 104     | 90~240  | 140     |

资料来源:《苏尼特右旗志》,内蒙古文化出版社,2002年;《鄂托克前旗志》,内蒙古人民出版社,1995年;盐池县、玛多县数据来自调研资料。

### 3. 水资源缺乏

调查的4个县(旗)都存在水资源短缺问题。20世纪90年代中期以来,锡林郭勒盟年降水量呈减少趋势,尤其是在牧草生长的关键时期5~7月,降水量减少的趋势极其显著。20世纪90年代大旱的三年,该盟全年降水量都在100毫米以下,且降水量年际分布不均,而全年蒸发量则为降水量的13倍。苏尼特右旗1999~2001年降水减少特别显著,温度升高与降水减少成为这一阶段干旱化形成的两大自然原因。苏尼特右旗地下水位一般在100米以下,境内无地表河流。鄂托克前旗年降水少、气温低、枯草期长。不过,鄂托克前旗地下水资源较丰富,可开采量达3.80亿米<sup>3</sup>/年,已开采量仅占可开采量的2.63%,利用地下水源增产的潜力很大。盐池县属于宁夏中部干旱带,年降水量少,最高只有392毫米,30年中有5年在200毫米以下,且在年内呈现出秋季(9~11月)降水量由20世纪70年代的60毫米多逐渐下降到20世纪90年代的40毫米多。<sup>①</sup>由于蒸发强烈,地下水储量小,该县人畜饮水极为困难,水质也不好。对玛多县连续52年的气象资料分析显示,该县降水量基本上是均等的,但由于生态环境恶化,裸地增加,加上气候变暖、日照充足,该县的蒸发量很大,年降水量只有蒸发量的45%。20世纪80年代以后,该县年降水量逐年减少,草山草地因缺水而退化沙化,虽然处于黄河源头,但也出现了人畜饮水困难的现象。

### 4. 草地对农牧民生计具有重要意义

从自然条件来看,草原面积占旗(县)全部国土面积比重的情况是,苏尼特右旗98.23%,鄂托克前旗71.7%,盐池县78.1%,玛多县87.53%,说明这些区域的大部分土地资源都属于草地,有着发展草原畜牧业的先天条件。从畜牧业产值占GDP的比重来看,苏尼特右旗为12.8%,鄂托克前旗为25%,盐池县为15%,玛多县为45.9%,畜牧业产值在国内生产总值中的比重较大。从牧业从业人员占总从业人员的比重来看,苏尼特右旗为71%,鄂托克前旗为

<sup>①</sup> 《宁夏近五十年气候变化及可持续发展战略》,2002年4月“宁夏中部干旱带生态环境建设与农牧业发展研讨会”,<http://www.nxdzkj.com/show.php?newsid=521>。

30.3%，盐池县为 56.8%，玛多县为 69.6%。从牧业收入占农牧民人均纯收入的比重来看，苏尼特右旗为 85.5%，鄂托克前旗为 60.5%，盐池县为 56.5%，玛多县为 96.4%。可见，在草原牧区，农牧民家庭经济对草原和草原畜牧业的依赖程度很高(见表 0.3)。

表 0.3 4 个样本旗(县)的基本情况 (％)

| 旗(县)  | 畜牧业<br>产值占<br>GDP 比重 | 草原面积<br>占总面积<br>的比重 | 可利用草场占<br>全旗(县)草场<br>总面积的比重 | 牧业从业人<br>员占总从业<br>人员的比重 | 牧业收入占<br>农牧民人均<br>纯收入的比重 |
|-------|----------------------|---------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------------|
| 苏尼特右旗 | 12.8                 | 98.23               | 91.7                        | 71                      | 85.5                     |
| 鄂托克前旗 | 25                   | 71.7                | 94.4                        | 30.3                    | 60.5                     |
| 盐池县   | 15                   | 78.1                | 85.5                        | 56.8                    | 56.5                     |
| 玛多县   | 45.9                 | 87.53               | 79                          | 69.6                    | 96.4                     |

注：盐池县缺少牧业从业人员的数字，根据当地农民多既从事种植业，又从事养殖业的情况，以农牧业从业人数代替牧业从业人数；该县牧业收入占牧民人均纯收入的比重根据调查的 80 户数据计算得来。玛多县牧民牧业收入占牧民人均纯收入的比重，按照牧民家庭出售活畜、出售畜产品和自食自用部分占家庭年总收入的比重计算得来。

资料来源：根据《苏尼特右旗统计年鉴 2004》、《鄂托克前旗统计年鉴 2004》、盐池县统计局编《2005 领导干部统计手册》、玛多县统计局编《青海省玛多县 2004 年社会经济统计资料》中有关数据计算而得。

5. 经济社会发展水平较低,财政困难

4 个旗(县)都是国家级或自治区级的贫困旗(县),但经济发展水平各异。鄂托克前旗经济发展水平较高,2003 年,该旗第一产业增加值占 GDP 的 37.3%,比全国高 22.5 个百分点;第二产业增加值占 GDP 的 29.5%,比全国低 23.4 个百分点,其人均 GDP 是 4 个被调查旗(县)中最高的,畜牧业生产总 值也高于其他被调查旗(县)。苏尼特右旗的人均 GDP 水平较高,该旗近年来 大力发展工业,出现许多新兴产业和工业园区,大大带动了地方经济发展,其第 一产业增加值占 GDP 的 24.7%,比全国高 9.9 个百分点,第二产业增加值占 GDP 的 17.3%,比全国低 35.6 个百分点。总的来看,这两个旗的第二产业,尤 其是工业的发展仍较为落后。盐池县的畜牧业生产总 值仅次于鄂托克前旗。玛多县的经济总量很小,不足盐池县的一成,但由于人口稀少,人均 GDP 水平 却高于盐池县。

4 个旗(县)的财政都很困难,地方财政税基单一,收入来源主要靠第一产 业畜牧业,第二、第三产业还未形成新的财源增长点,加之牧区税费改革的全面 推进,地方财政主要依靠上级转移支付补助。鄂托克前旗和苏尼特右旗的财政 收入虽保持增长态势,但由于财政支出增幅更大,因此,财政缺口也越来越大。

盐池县是个吃财政补助的县,县财政预算内支出的 70%靠上级补贴。该县是“三西”地区贫困县,2003 年年末农民人均纯收入仅为 1 525 元,2005 年有贫困户 16 110 户和贫困人口 76 250 人,分别占农户总数的 59.5%和农业总人口的 63%。玛多县政府财力极其有限,基本依靠上级转移支付,2004 年县本级财政收入只有 92 万元,财政自给率不到 2.4%,牧民人均纯收入只有 1 919.91 元(详见表 0.4)。

**表 0.4 苏尼特右旗、鄂托克前旗、盐池县、玛多县经济发展情况**

| 项 目           | 苏尼特右旗  | 鄂托克前旗   | 盐池县    | 玛多县      |
|---------------|--------|---------|--------|----------|
| 国内生产总值(万元)    | 71 339 | 102 180 | 61 737 | 6 857.3  |
| 人均 GDP(元)     | 10 500 | 13 943  | 3 837  | 5 467    |
| 畜牧业生产总值(万元)   | 9 126  | 25 424  | 18 450 | 3 148.5  |
| 财政总收入(万元)     | 2 103  | 5 014   | 3 904  | 3 911    |
| 财政支出(万元)      | 12 281 | 16 756  | 25 145 | 3 896    |
| 农牧民人均可支配收入(元) | 1 128  | 3 189   | 1 763  | 1 919.91 |
| 人均生活消费支出(元)   | 2 973  | 2 678   | 2 524  | 4 958.5  |

注:苏尼特右旗、鄂托克前旗为 2003 年数字;盐池县、玛多县为 2004 年数字。盐池县人均生活消费支出是根据 80 个调查户的情况计算的;玛多县人均生活消费支出按中等收入户一年的消费开支计算。

### 6. 草原生态治理的基本情况

1999 年以后,苏尼特右旗草原生态急剧恶化,自然灾害多发,沙尘暴频繁,使畜牧业经济严重受损,牧区贫困人口增加。2001 年起,该旗实施围封转移战略;2002 年争取到国家京津风沙源治理工程。该旗按照禁牧和季节性休牧来实施工程,同时,推行划区轮牧。调查时,该旗围封转移共涉及 6 个苏木、22 个嘎查、2 078 户、7 072 人,实施禁放和季节性休牧草场 6 000 多万亩,涉及 19 个苏木、79 个嘎查的 1 万多农牧民。鄂托克前旗草原破坏严重,中度以上沙化面积占 70.7%。2002 年,鄂尔多斯市在 8 个旗区启动退耕还林(草)和禁牧工程,鄂托克前旗也在其中。随着工程实施,该旗生态环境有所好转,全旗年牲畜头数稳定在 100 万头(只)以上,年产绵羊毛 200 万千克,山羊绒 20 万千克,皮张 50 万张,食品肉 800 万千克。该旗还改变了过去农区单一种粮、牧区单一养羊的格局,推广牧区“引种入牧”、农区“引牧入农”,畜牧业生产实现了舍饲、半舍饲圈养和畜种改良,并确立了“立草为业、为养而种、以种促养、以养增收”的新型畜牧业发展方式。2002 年盐池县开展全面禁牧工作,政府决心大,效果也很显著,由此盐池县的经验在宁夏和全国得以推广。受 20 世纪 80 年代干旱化影响,黄河源头的两湖之间河道断流,草地生态退化,载畜能力下降,玛多县牲畜缺乏足够的饲料来源,“生态难民”增多,贫困发生率非常高,这也给中下游地区

经济、社会的可持续发展造成难以估量的损失。2003 年,青海省退牧还草项目首先在玛多县扎陵湖乡试点,国家投资3 016 万元,整体搬迁 388 户 1 800 人,禁牧草场 558 万亩,减畜 11 万只羊单位。该县通过对项目区严重退化草原永久性禁牧和阶段性禁牧,力图使退化草原休养生息,恢复草原自然调节功能,有效改善三江源生态环境,力争在 5 年时间内遏制草原退化势头。

从上述情况来看,4 个旗(县)的经济发展水平、牧民收入水平和拥有资源状况存在差异,在草原退化、畜牧业经济的重要性、贫困等方面又有共性。4 个旗(县)也都采用了围栏、禁牧休牧、生态移民等草原生态治理措施,并取得了一定的效果。

为全面了解草原牧区生态治理情况,我们还在内蒙古、新疆、甘肃、宁夏、贵州、广西等地的其他牧业县、半牧业县进行了考察。

