

退耕还林(草)背景下黄土高原地区农村经济发展路径探讨

姚蓉 (中共陕西省委党校陕西经济研究所, 陕西西安 710061)

摘要 黄土高原是我国退耕还林(草)工程重点建设的区域之一,在工程实施中该区农村经济的发展是工程建设的重要内容和稳固退耕成果的有效手段。该研究分析了黄土高原退耕区农村经济发展面临的困境,面向国家生态建设需求,结合区域特点,提出了构建完善的退耕区农村经济发展机制、推进黄土高原退耕区农村经济发展的对策建议。

关键词 退耕还林(草);黄土高原;农村经济发展

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)02-00596-03

Discussion on the Development Ways of the Rural Economy in Loess Plateau Based on Grain for Green Project

YAO Rong (Institute of Shaanxi Economics, Party School of Shaanxi Provincial Party Committees, Xi'an, Shaanxi 710061)

Abstract The Loess Plateau is one of the key construction regions of Grain for Green Project. The development of the rural economy is not only the important content of engineering construction but also the effective means to stable achievement. The dilemma of rural economic development in Loess Plateau region was analyzed, it is necessary to adapt to the demand of the national ecological construction and combined regional characteristics, countermeasures of constructing perfect rural economic development mechanism and promoting rural economic development in Loess Plateau were put forward.

Key words Grain for Green Project; Loess Plateau; Rural economic development

黄土高原地区是我国退耕还林(草)工程建设的核心区域,该区大部分位于我国农业生态环境最为脆弱的半干旱气候区,水土流失严重,农村贫困面积大,多数严重流失区属于“老、少、边、穷”地区,农村经济的发展成为工程建设的焦点问题。黄土高原地区在退耕还林(草)工程实施中,将生态建设和农村经济发展、农民长远生计相结合,有效地控制了当地严重的水土流失,特色产业引领农村经济发展,农民收入不断提高,为保障国家生态安全、全面推进我国经济社会可持续发展奠定了良好基础。同时,黄土高原退耕区农村经济发展仍面临着资源、技术等约束,在后续产业发展政策、农村社会保障体系、农村劳动力技能培训体系等方面还不能适应农村经济快速发展的需求。因此,必须面向国家生态建设需求,立足于区域生态建设实践,结合区域特点,综合考虑当前利益和长远利益、整体利益和局部利益,把退耕还林工作与发展农村经济、增加农民收入有机结合起来,创新发展机制,推进农村经济的持续发展。

1 黄土高原退耕区农村经济发展面临的困境

由于黄土高原自然社会经济等因素的影响,农村经济发展还面临多重约束,突出表现如下。

1.1 干旱缺水 黄土高原地区是我国东西部之间半湿润区向半干旱区过渡地带,年降水量少,为300~600 mm,呈现由东南向西北递减的趋势。汛期降雨量占年降水量的70%~80%,且以暴雨形式为主,可利用的降水不足其中的30%;降水年变率大,“十年九旱”,农业生产长期靠天吃饭。该区地表径流量小,人均河川地表径流量(不含过境水)仅相当于全国平均水平的1/5,耕地地均径流量不足全国平均水平的1/8,是全国水资源贫乏的地区。黄土高原地区大部分处于水分补偿失调和土壤强烈干旱区,天然植被主要是以旱生的

草本、半灌木和灌木植物为主的植被类型,不宜大面积栽种人工林和种植高耗水植物。否则,随着植被蒸腾量加大,会在1~10 m深度形成干层,土壤干层的形成又限制了植物的进一步生长,阻止了水分下渗对地下水的补给,减少地下径流^[1-3]。退耕还林后,生态林和经济林在该区种植面积的加大,加剧了水资源的短缺,制约了该区现代农业的发展。

1.2 农村劳动力不足,人力资本存量有限 发展后续产业事关退耕农户长远生计问题的解决,也是退耕还林(草)成果得以巩固的基础。黄土高原地区退耕农户户主年龄以45岁以上的居多,农户中小学以下文化程度较多,高中以上文化程度的偏少,农户家庭规模变小,大多数家庭农业劳动力人数在2人以下,中老年人是农村农业经营的主力军。农户文化程度低,农业劳动力数量少,制约了农村家庭经营规模的扩张和经营水平的提高。因此,加大农民的教育培训是黄土高原地区农村经济发展的紧迫任务。目前,由于农业比较收益低,市场变化莫测,农业经营的风险大,农村中青壮年劳动力从事农业经营的意愿低,农村产业发展后备军不足,影响农业持续发展,因此,进行农业规模经营是农业发展的必由之路。

1.3 产业发展资金不足 黄土高原是我国经济和生态的双重贫困区,生态建设和农民增收是该区发展的两大主题。在退耕还林工程实施中,黄土高原退耕区地方政府把农村后续产业的发展作为稳固退耕成果,转移农村富余劳动力,实现农民增收的重要途径。在后续产业发展中,设施农业成为黄土高原农村产业发展的重要选择。设施农业是一项技术和资金密集型产业,没有足够财力的支撑,设施农业也难以形成气候。由于黄土高原地区整体经济水平低,产业发展的原始积累十分有限,农民在产业发展中普遍缺乏启动资金,制约后续产业发展。对此,各级政府应充分发挥财政资金的投入导向作用,加大对设施农业发展的支持力度。

1.4 林(草)经营管理政策缺乏效率 封山禁牧是退化草场自然修复的有效措施,退化草场一般在封山当年长草,5年后

基金项目 国家社会科学基金项目(10BJY065)。

作者简介 姚蓉(1968-),女,四川成都人,副教授,博士,从事区域经济发展研究。

收稿日期 2013-12-14

长灌,10年后开始有乔木侵入,植被基本恢复到正常状态。退化的天然草场,经过自然修复10年左右的封育后可以适度加以利用。退耕还林后,黄土高原部分县区的畜牧业有了较快发展,但多数地方仍发展缓慢,牧业产值不足农业总产值的1/3,低于全国平均水平^[4]。在退耕区,舍饲养羊一方面面临人工成本和饲草成本上升,饲草不足的发展困境,“偷牧”现象禁而不止,成为一些退耕农户降低养羊成本的措施之一;另一方面,大量天然草场和人工草场的草资源得不到利用,长期处于闲置状态,草地退化在所难免^[5]。

《退耕还林条例》明确规定了退耕农户对其退耕林地所享有的权益,退耕区也通过集体林权改革、林权证发放等政策确认退耕农户的主体地位,但由于退耕农户对所拥有的林木经营、处置受到相关政策的限制,是严重不完全的林木产权,农户对林木的所有权成为虚无的权利^[6]。这种不完全的产权制度,制约了退耕农户对林木管护的积极性,影响农户的经济收益。

2 构建完善的退耕区农村经济发展机制

2.1 生态建设长效激励机制 从现行退耕相关政策看,退耕还林工程管护费用是由地方政府支付,国家未配套工作经费,增加了退耕区的地方财政开支,贫困县区工作经费不足影响到工程的管护。2007年随着全国退耕还林(草)补助逐渐到期,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》,国家决定继续对退耕农户进行补助,国家对补偿年限的修改是及时、合理的,但仍存在对退耕地的总体补偿不足问题。由于生产资料价格的普遍上涨,延长期对退耕农户现金补助标准大幅下降60%,退耕还林补助政策的激励作用逐年减弱,退耕区巩固退耕还林成果的压力逐年增大,退耕土地生产经营管理政策没有适时调整,退耕地林草资源有效利用不足,农户经济收益受损,影响农户对退耕地的管护投入,不能确保退耕林草地的质量,退耕农户复耕风险依然存在。这些问题表明必须考虑退耕农户对退耕地经济利益诉求问题,解决生态建设与资源合理利用的关系,从退耕补助标准、补助资金来源、经营管理政策等方面建立生态建设长效激励机制,促进生态建设和农村经济的协调发展,优化配置资源的效率。

2.2 农村后续产业发展机制 发展后续产业是黄土高原退耕区巩固退耕成果,实现退耕农户持续性增收的重要保障。通过对甘肃、宁夏、陕西、山西黄土高原退耕农户的调查显示,目前农村在产业发展中面临的问题集中表现为缺少资金、没有技术、缺水干旱、耕地少等,在农业产业发展中轻壮年劳动力大量流失,农村中从事农业产业经营的劳动力多为年龄在50岁左右的、文化程度偏低(小学以下文化程度)的人群,农业产业化难以推进。国家和地方政府应针对以上问题,从资金支持、技术提供、农资供给、农田建设、土地流转、劳动力技能培训等方面制定后续产业发展政策体系,在产业发展的初期,政府需提供一定的资金、技术、市场条件以扶持产业做大做强,助力农业增产增效、农民增收。例如,陕西延安市农村后续产业的发展壮大与地方政府的引导、扶持是分

不开的。

由于黄土高原退耕区地方政府财力普遍有限,基础设施薄弱,既没有能力投入大量资金扶持产业发展,也普遍缺乏吸引外来资金的优势,产业发展难度大。对此,退耕区在为国家提供生态产品时,国家不仅要为农民退耕地进行补偿,更应考虑退耕区的长远发展和农户的经济诉求,加大基本农田建设投入,并在中央财政的支持下,发挥市场机制作用,引入社会资本,设立退耕区农村产业发展的风险投资基金,参与退耕区的产业培育。

2.3 农村劳动力转移机制 近年来,黄土高原退耕区外出务工人员增加,劳务经济成为退耕农户增收的重要渠道。由于黄土高原退耕区大多处于经济落后地区,农民文化素质不高,外出务工人员缺乏必要的技能培训和管理组织,就业竞争力有限,多以零散务工为主,工作稳定性差,增收潜力不足,务工者权益受损却无从维权,不利于退耕区劳动力的转移。调查表明,陕西延安市吴起县外出经商务工人数占到农村总劳动力的52.8%。其中外出从业劳动力有一技之长和自己经营实体者占到外出务工人数的46.7%。普通外出务工人员人均年收入仅有12220元,有一技之长的外出劳动力人均年收入22757元,从事商业及服务业的外出劳动力人均年收入94584元,有一技之长的外出劳动力收入是普通务工人员收入的1.86倍,而从事商业及服务业的外出劳动力是普通务工人员收入的7.70倍。不难看出人力资本对农民的增收效应,加大人力资本投资对于农村劳动力转移具有重要意义。实践表明,政府主导的劳动力转移培训机制是落后地区发展劳务经济的成功经验。

退耕区政府应结合当地农村后续产业发展需求和区内外用工信息,健全劳动力转移培训机制,把对务工人员进行实用技能免费培训长期化、制度化,提高务工者专业技能,劳动保障部门和公共就业服务机构重点要为务工人员提供就业信息,引导、组织劳务输出,减少农村劳动力的盲目转移,并对务工人员提供法律服务。在国家层面上,发挥中央政府的主导作用,深化体制改革,健全各项制度,应制定明确的退耕区劳动力转移扶持政策,给以资金、项目等支持,为退耕区农村剩余劳动力转移创造宽松环境。

2.4 农村社会保障机制 农村社会保障是保障农村居民基本民生、维护社会公平正义、促进社会和谐发展、实现城乡统筹发展的重要手段。目前,我国农村初步形成了以农村居民最低生活保障制度、新型合作医疗制度、农村居民医疗救助制度、“五保”供养制度、自然灾害生活救助制度、新型农村养老保险制度等为主要内容的农村居民社会保障体系,惠及广大农民,加快了农村社会的转型。从这些制度的具体执行情况看,农村社会保障机制仍有待完善。对甘肃、宁夏、山西、陕西4省区的黄土高原退耕区退耕农户的入户调查显示,退耕农户对新型合作医疗制度支持态度,但90%以上的农户认为该制度涉及的药费报销政策存在不足,本地看病与外地看病的报销比例不一致,可报药目的范围窄,当地医疗条件落后,限制了农户对优质医疗资源的享有权限。退耕区农户

的生育意愿与当地经济发展水平成反比,退耕农户表现出少生优育的倾向,但“养儿防老”的传统观念依然影响农户的生育选择,退耕农户认为养老保险是好事,但现行基础养老标准低,还是要靠子女、靠家庭来养老。在县域经济弱的地区,农村低保人群的认定和农村居民医疗救助方面,“人情”的影响较大,弱势群体得不到应有的救助。这些制度上的不足亟待完善。

2.5 农村土地流转机制 黄土高原退耕区退耕农户人均耕地资源有限,地块分散,以家庭为单位的农业经营方式难以形成规模,抗御市场风险的能力低,增收不稳。发展现代农业,推进农业的产业化、规模化经营,提高农业应对市场风险的能力是农民增收、农业增效的必由之路。农业的规模化经营要求土地由分散转向集中,在农村土地承包权不变的情况下,土地使用权和经营权的流转成为发展现代农业的前提条件。由于黄土高原退耕区自然条件和经济发展水平的多样性,各地应结合实际制定出台土地流转的法规政策,完善土地评估作价、流转补偿、合同签订、纠纷调解、登记备案等管理制度,建立有序的土地流转市场,规范流程序,根据依法、自愿、有偿的原则,引导土地有序流转,确保流转双方权益。通过土地流转,转变农业生产经营方式,实现农民持续增收。如陕西延安市在农村土地流转中,遵循“稳定承包权、放活经营权”和依法、自愿、有偿的原则,引导和鼓励龙头企业、合作社、生产大户通过土地流转发展设施农业,对流转土地实行统一承包管理、整体规划布局、连片高效开发,农业增产增效明显。

3 推进黄土高原退耕区农村经济发展的对策建议

3.1 适时调整、完善退耕还林管理政策体系 自1999年退耕还林(草)工程实施以来,我国政府先后制定了《关于开展2000年长江上游、黄河上中游地区退耕还林(草)试点示范工作的通知》(林计发[2000]111号)、《退耕还林条例》、《国务院关于完善退耕还林政策的通知》等一系列文件与法规,有力地推进了退耕还林工程建设。随着时间的推移,退耕补偿机制、退耕林草地的使用方式等都影响着退耕成果的稳固和农村经济发展,如生态林的走向、禁牧政策是否适宜等。因此,必须考虑时代背景和退耕农户的经济收益,推进林权制度改革,适时对退耕还林政策进行完善、调整。结合林木的自然生长规律和农户的利益需求,在维护生态安全的前提下,落实农户对林木的实际权益,以商品林的经营思路管理现有生态林;或者农户将林木权益一次性转让给国家,农户林木权益转让所得作为养老保险资金的来源,建立退耕农户生态养老制度。

3.2 健全农村社会服务体系,为农民提供免费实用技能培训 农村经济落后、农村社会化体系薄弱长期困扰着农村经济发展。现代农业发展对作物良种、农业生产技术、农民的科学文化素质提出了较高要求,需要把农业科技成就运用于农业生产,改变农户落后的生产方式。由于农村社会化服务体系发展滞后,不能及时为农业生产提供信息、资金、技术,农民对现代农业科技的渴求也难以满足,制约了农村经济的

发展。因此,必须完善农村社会化服务体系,加快农业科技推广和成果转化,提供优质农业生产资料、农产品销售渠道、就业信息,切实服务于农民、农村、农业的发展,推进现代农业发展进程。

黄土高原退耕区多为我国“老、少、边、穷”地区,农民的科学文化素质低,人力资本不足,农民的再就业能力低,生活不能保障,纷纷把土地作为保障生活的最后退路,土地流转意愿不高,制约着现代农业的发展,进而影响农民增收和就业,使农村经济陷入困境。因此,转移农村富余劳动力不仅是退耕还林的需要,也是推进农村土地流转、实现农业规模经营的需要。只有农民的就业能力提高了,农民才可能实现再就业。要提高农民就业竞争力,必须重视农民的就业培训,通过培训,提高农民就业技能。由于农民自身经济能力、意识水平的限制,在黄土高原地区农户自我培训有限,需要各级政府结合区域经济发展情况,建立针对农民的就业技能培训机构,为农民提供长期的免费培训。

3.3 加强农田基础设施建设 退耕还林工程建设将黄土高原地区不适于耕种的陡坡耕地转为生态建设用地,退耕农户人均耕地数量锐减(陕西延安吴起农民人均耕地为 $0.133 \sim 0.200 \text{ hm}^2$)。要在有限的耕地上获取高的产出,必须加大对土地的投入,控制水土流失,提高耕地的保水、保肥、保土能力。由于黄土高原地处干旱、半干旱地区,水资源不足,耕地多以旱地为主,“十年九旱”,农业生产靠天吃饭现象普遍存在,农业生产力低而不稳。因此,在黄土高原地区,重点是确保农民基本农田的人均拥有量,兴修基本农田,提高土地生产力,推进旱作农业灌溉系统的建设,改变农业“靠天吃饭”的状况。据有关学者多年的实践研究,若陕北人均有 $0.13 \sim 0.20 \text{ hm}^2$ 设施配套的高标准基本农田,加上科学种田,当地粮食问题则可以解决。因此,加强农田基本建设,提高土地生产力是该区农业发展的重要问题。中央财政和地方各级财政应重视基本农田建设,改善农业建设用水、用电条件,为农民提供必要的农田建设资金,提供地膜等农资,改善农业生产条件,提高种植业的收益。

3.4 严格控制人口增长 黄土高原生态环境脆弱,环境的承载力有限,按照1978年联合国规定的干旱、半干旱地区临界人口密度 $7 \text{ 人}/\text{km}^2$ 和 $20 \text{ 人}/\text{km}^2$ 的标准,目前黄土高原地区人口密度为 $167 \text{ 人}/\text{km}^2$,为同期全国平均水平的122.9%,已远远超出联合国的标准,人口超载严重,负荷过大。从对甘肃、宁夏、山西、陕西4省区的黄土高原退耕区退耕农户的入户调查情况看,宁夏、甘肃农户家庭的规模较大,2个以上子女的家庭多于延安、山西的农户。因此,严格控制人口增长是黄土高原地区农村经济发展不容忽视的问题,必须常抓不懈。

3.5 创建政府引导下的黄土高原农村发展基金 经济落后,建设资金不足是黄土高原农村经济发展面临的普遍性问题。在黄土高原地区,除少数资源县区外,区内多数县区二、三产业发展水平低,农业经济是县域经济主体,缺乏“以工哺

面推进新型职业农民培育工作,为建设现代农业提供人才支撑,为家庭农场发展提供“血液”的补充,有效保证我国农业现代化的可持续性发展代际传承。一要建立专门的专项资金,并列入财政预算,为家庭农场的持续发展提供有力支撑。二要加强职业培训,在政府主导和农民自愿原则上,对不同类型和层次的职业农民实行不同方式培养。三要采取多种形式教育与培训,创新培育培训内容和方式,真正做到产、学、研于一体。四是采取学费返还或公费培养等方式,为职业农民的教育创造良好环境。五是建立人才成长机制,达到一定从事年限的人员可优先选聘为大学生村官等。

3.3 加大基层建设投入,实施惠农政策 应加大政府对农村落后基础设施建设的投资力度,同时完善管理与强化监督体制,简化资金流转程序,防止资金在运作中出现中途挪用、截留等现象,从而对支农资金进行有效整合,提高农村基础性投资的使用效率。此外,农村基础设施的建设不能只靠政府,应发动有能力的各类社会群体参与其中,如具备先进的管理和操作手段和拥有社会捐赠资金的各种基金会和社会环保组织等。

在具体惠农政策实施方面,可以借鉴美国、法国、欧盟以及荷兰等国家和地区的成功经验,加大农业专项补贴占预算支出的比重,对家庭农场进行低息甚至免息贷款;对金融机构的损失实行政府买单;鼓励父子、兄弟农场土地入股,开展联合经营;加大对农业的保险补贴保障,等等。要真正使家庭农场实现快速发展,还应提倡国家为大型农场提供低利率贷款,实际解决家庭农场主融资困难的问题;对于农民自发

(上接第 598 页)

农”的能力。地方财政对农村经济发展的支持有限,农村产业发展多处于艰难的起步阶段,需要从农业外部、区域外部得到扶持,助力当地农村经济发展步入正轨。这需要中央政府和省区政府从资金、技术、人力资本等方面给予支持,推动黄土高原地区农村产业发展和社会进步。针对黄土高原退耕区在产业、农村基础设施、社会公共服务体系等方面发展的需求,在中央政府的引导下,发挥市场筹集要素的功能,建立以中央财政投入为主,社会资本引入(包括盈利性资本、公益性资本)相结合的黄土高原农村发展基金,在此基础上,创建退耕区农村产业发展风险投资基金,提高资本运行效率,为农村经济发展提供所需资本。

3.6 封山“放”牧,合理利用草地资源 草地植被是黄土高原地区主要的地带性植被,也是当地发展畜牧业的基础,养羊放牧是当地农户的传统产业。由于不合理的放牧,造成了植被的破坏,加剧了水土流失。因此,退耕还林以来,为了修复环境,黄土高原地区实行封山禁牧政策,舍饲养羊,让草地修养生息,自然恢复。经过 10 多年的封育,黄土高原地区退化草原得以恢复,可以按照自然利用方式加以合理利用,在

性的土地合并进行减税,以示鼓励与扶持;对化肥、农机等实行价格补贴,政府为农民的土地消费买单。

3.4 因地制宜,发展适度规模经营家庭农场 我国各区域地理条件不同,因地制宜地实施大、中、小型经营模式的家庭农场,可以有效提高土地使用率和机械化种植水平,降低对生产的成本投入,提高农民收入水平。应制定对家庭农场注册申请的相关审核条件,严格督促和及早防范出现“目标政绩”或纯属盲目跟风而照搬模仿的现象;政府与管理部门应大力宣传引导力度,尊重自然规律,因地制宜发展家庭农场,实现农业产出最大化。

4 结论

新形势下大力培育和发展家庭农场,可有效促进农业规模化、集约化和商品化经营,提高土地使用效率,保障粮食安全,增强农民市场风险抵御能力,激发农民生产积极性,增加农民收入,释放农业潜力,加快推进农业现代化建设。

参考文献

- [1] 魏劲松. 家庭农场活力足[N]. 经济日报, 2013-11-19.
- [2] 农业部农村经济体制与经营管理司解读中央 1 号文件[EB/OL]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/bmdt/201302/t20130204_1180890.htm.
- [3] 王志章. 农村土地流转中介组织的培育与发展问题研究[J]. 中共南京市委党校学报, 2010(1): 64-69.
- [4] 傅晨. 农民工市民化的制度创新——基于广东省的实证研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2013.
- [5] 孙雯, 蒯庆梅, 张辉, 等. 家庭农场可持续发展问题研究[J]. 柴达木开发研究, 2013(4): 10-14.
- [6] 李俏, 李辉. 新型职业农民培育: 理念、机制与路径[J]. 理论导刊, 2013(9): 82-84.

畜牧业发展中,通过适度放牧维持天然草地正常生长发育。从黄土高原畜牧业发展的情况看,农村劳动力不足,人工割草、舍饲养羊成本高,大量草资源得不到及时利用,畜牧业发展不稳定。因此,在自然生态得到修复的前提下,应该在遵循自然规律和生态保护的原则下,调整封山禁牧政策,试行封山“放”牧政策,确定放牧区域,以草定畜,划区轮牧,用科学的轮封轮牧替代“偷牧”,实现草资源的合理利用。同时,推进畜牧业产业化,改良畜群品种结构,加强人工草场建设,放牧与舍饲结合,提高畜牧业生产能力。

参考文献

- [1] 王力, 邵明安, 侯庆春. 延安试区土壤干层现状分析[J]. 水土保持通报, 2000, 20(3): 35-37.
- [2] 黄明斌, 李新民, 李玉山. 黄土区渭北旱原苹果基地对区域水循环的影响[J]. 地理学报, 2001, 56(1): 7-13.
- [3] 孙长忠, 黄宝龙, 陈海滨, 等. 黄土高原人工植被与其水分环境相互作用关系研究[J]. 北京林业大学学报, 1998, 20(3): 7-14.
- [4] 山仑. 黄土高原: 轮封轮牧还是永久禁牧? [N]. 中国畜牧兽医报, 2011-06-05 (005).
- [5] 韩承伯. 禁牧 6 年, 陕北部分禁牧区应适度放牧[N]. 陕西日报, 2009-06-01(009).
- [6] 王磊. 不完全产权视角下的退耕还林补偿标准及期限研究[J]. 生态经济, 2009(9): 159-162.