

退耕还林还草政策实施后农村经济结构的变化

——对宁夏南部山区的实证分析

胡霞

内容提要:新的退耕还林还草政策能否达到预期的目标,不仅取决于农业内部种植结构调整,而且,最终还取决于以农业劳动力向其他产业转移为特点的农村经济结构的转型。对宁夏南部贫困山区的事例的分析表明,退耕还林还草政策实施后农业土地使用在向集约化和商业化转变,农村就业结构和收入结构也在发生变化,该地区正在逐渐摆脱单纯依赖种植业收入的格局。但是,这种变化尚在初级阶段,缺少稳定性,今后仍需国家政策性补贴的支持。

关键词:退耕还林 土地利用结构 就业新趋势 收入结构

我国退耕还林还草^①政策的目的是在遏制生态环境恶化的同时形成与生态环境相适应的新农业生产结构。但是,为期五年的国家补贴政策一旦停止,正在转变的农业生产结构是否能稳定,农民会不会再反弹到原来的生产方式?这是一个疑虑。本文在阐述了退耕还林还草政策实施的稳定性与经济结构转变的相关性之后,将重点利用对宁夏南部山区的实地调查数据分析退耕还林还草政策实施后农业及农村经济结构的变化。

一、退耕还林还草政策的影响和问题的一般性分析

农业史学和自然科学等领域的研究已经反复证实,最适合西北干旱地区的土地利用方式是发展牧业或以牧业为主的农牧结合(中国农业科学院,1986)。因此,1999年以后所实施的退耕还林还草政策就是在强制性的政策干预下力图恢复原来的土地利用结构,并且已经取得了一些实际效果和经验。但是,要改变1000多年来形成的农业生产习惯绝非易事。最令人担心的是国家补贴取消后退耕还林还草还能否继续进行下去?

过去的一些教训说明这种疑虑不是没有根据的。宁夏自治区西吉县在1982年曾接受代号为2605的国际粮食援助,5年期间种草种树156万亩。但是,援助结束后仅仅几年时间,到1991年,林地只剩下48万亩,80%的人工草地已经被再度开垦,原先的退耕还林还草的成果逐渐丧失了^②。国际上也有许多农业结构调整失败的事例。比如,日本在20世纪60年代末水稻生产过剩后便开始实施生产调整政策,即利用财政补助鼓励农户从种植水稻转向种植其他自给率低的作物,这项政策在20多年的实施过程中取得的实际效果是有限的,由于大米价格相对偏高和农民种植习惯等原因,一旦国家的补助停止,农民仍然愿意回到水稻种植上来。如何才能确保这次新的退耕还林还草

① 还草是指一部分地区将退下来的耕地用于种植饲料作物苜蓿,始于2002年。

② 具体数据引自高桂英:《生态重建与后续产业培育》,载陈育宁(2004),第62页。

政策取得稳定效果？这就需要对实施新的退耕还林还草政策所引发的问题做进一步的分析。

首先，新政策实施后部分边际土地退出耕作，这就意味着当地农户的人均可耕地面积在减少，人口对耕地的压力在加大。如果剩下的耕地的单产没有增加，那么，农民人均粮食产量或者农业经营性收入较以前就不可避免地要下降；如果剩下的耕地不足以扶养当地人口，国家的粮食或其他方式的补贴一旦停止，那么，农民势必会回到原来的土地利用方式上去。

其次，新政策实施后耕地减少无疑将释放出更多的剩余劳动力，虽然部分从粮食种植上撤退下来的劳动力可以从事种草种树，但相关研究表明，在同样的面积上种草种树所耗费的工时还不到种植粮食的 $1/3$ ^①。由于农业家庭经营的特殊性和农业生产的季节性，这些新产生的剩余劳动力不会以过激的方式表现出来，而是以隐蔽性的失业状态存在。即使把这些新的剩余劳动力追加投入到剩下的耕地上，在农业技术和农业生产方式没有重大变化的情况下，追加的劳动力投入所获取的收益也是很小的，甚至是无效的。也就是说，新的退耕还林还草政策所产生的新的剩余劳动力将会把当地原本就很低的边际劳动生产率推向更低的水平。

由此可见，要真正使退耕还林还草政策实施后的种植结构稳定下来，就必须重点解决以下两方面的问题。一是如何更加集约地经营仍在耕作的土地，以提高退耕还林还草实施后剩下的耕地的扶养人口的能力。在过去的研究中，确实有许多反马尔萨斯主义的学者详细地论述了人口增长是促使农业集约经营开展的契机（例如 Boserup, 1965 年；Perkins, 1969）。东南亚的“绿色革命”也证实了新的高收益品种的开发以及相关的灌溉和肥料等配套措施的实施，能够使耕地有更高的产出。但是，我们应清醒地认识到，新的集约经营方式的形成是一个极为缓慢的过程，单凭个体农民的生产经验积累和简单追加劳动力投入，效果都是非常有限的，它必须拥有外部的强大的技术开发的支持，同时还必须具备相应的灌溉条件和其他投入要素相对价格的变化等条件（速水佑次郎，2000）。笔者本人在对西北干旱地区农业的研究中也发现，在缺少起码的灌溉条件的地方，要开展土地集约经营几乎是不可能的，追加的劳动力和肥料投入所带来的增产效果极差。而这一地区灌溉设施的建设绝非贫穷农民的经济能力所能达到的，只能依靠政府的公共性投资。“三西”建设时期（1983～1992 年）国家投资的固海扬水灌溉工程对于促进受益地区开展农业集约经营，产生了非常好和明显的效果（胡霞，1995）。

二是如何解决剩余劳动力转移的问题，促进整体经济结构转型。前面已经论述道，对于劳动生产率已经很低且生产方式落后的地区来说，退耕还林还草后产生的剩余劳动力的追加投入只能进一步降低劳动边际生产率，这是劳动力资源的浪费，同时也在消耗本来就微小的农业剩余。大量的剩余劳动力滞留在现有的农业经营上，无形中增加了人口对耕地的压力，因此，很难保住退耕还林还草的成果。反过来，如果剩余劳动力能够转移到其他行业，就如二元经济理论所描述的那样，从传统农业逐渐转移到以工业和商业等为主的现代部门中去，这样，不但有利于农业发展，还有利于减轻人口对耕地的压力。一旦新的经济结构形成，农业的份额下降，从事农业不再是人们的唯一选择，走出去的农民在农业之外有了稳定的谋生手段，不再依赖原有的耕地来维持生活，那么，政府也就不再担心农民会退回到退耕还林还草前的农业生产方式。新的退耕还林还草政策给退耕农户粮食补贴解决了剩余劳动力转移的后顾之忧，也为这些劳动力转移提供了条件。

正是考虑到剩余劳动力转移和经济结构的变化对于巩固退耕还林还草政策取得的成果、稳定新的土地利用结构如此重要，所以，以下利用来自宁夏的调查数据对该地区退耕还林还草后经济结构的变化做验证性分析。

① 对种植粮食和种草种树所费劳动工时数差异的研究，可参见陈育宁（2004），第 19 页。

二、宁夏的经验: 对退耕还林还草政策实施后农业和农村经济结构变化的验证

(一)调查地的概要和调查方式

本次调研是在国家社会科学基金“十五”重点项目“干旱特贫回族聚居地区生态重建与经济社会发展实证研究”的名义下进行的, 调查地为宁夏南部山区, 也是笔者从 20 世纪 80 年代以来一直跟踪调查的地区。这次调查所选的原州区(原固原县)和彭阳县都是典型的生态环境破坏严重并实施新的退耕还林还草政策的地区。这两个地区的自然和社会经济条件的特点如下: ①二者都属于旱半干旱地区, 降水和地表径流量很少, 而蒸发较强; ②由于人口增加, 不得不开垦坡地, 2/3 以上的耕地的坡度都大于 25°; ③农业是该地区的主要产业, 农业人口的比重高达 85%(原州)和 93%(彭阳), 农业生产水平低下, 粮食平均亩产仅为 100 多公斤, 农民年人均纯收入不足 1000 元, 因此, 该地区是典型的贫困地区。

本次调查采用访问调查和问卷调查相结合的方式, 根据地理位置、自然条件和农业生产水平, 从原州和彭阳分别选出 15 个村, 每村选 10 户, 共 30 个村和 300 农户进行调查。所选村落既有实施退耕还林还草政策的, 也有未实施退耕还林还草政策的, 目的是进一步比较退耕还林还草政策的效果。本次调查的数据反映的是 2000~2002 年 3 年间该地区经济发展的状况, 对于一些重点问题, 笔者本人在 2004 年 8 月又做了一些补充调查, 总体上看, 前后几次调查反映的趋势基本一致。

(二)伴随着退耕还林还草的土地利用结构的变化

表 1 反映了调查地区退耕还林还草农户和未退耕还林还草农户 2000~2002 年 3 年间土地利用结构变化的情况。

表 1	新退耕还林还草政策实施后土地利用的变化(2000~2002 年)											单位: 亩	
	耕地面积				草地 面积	年初 耕地 面积	年末 耕地 面积	增减率 (年末/ 年初)	总种植面积				
	合计	旱地	灌溉 地	合计					粮食 面积	林地 面积	草地 面积	其他	
2000 年													
退耕户(200 户)	26.1	24.9	1.2	0.2	26.3	13.5	—49%	24.5	10.9	8.0	4.5	1.1	
未退耕户(99 户)	23.3	22.3	1.0	0.6	23.5	23.3	—1%	22.1	18.8	0.1	0.8	2.4	
合计(299 户) *	24.7	23.6	1.1	0.4	25.3	16.8	—34%	23.7	13.5	5.4	3.3	1.5	
2002 年													
退耕户(218 户)	21.4	20.3	1.1	3.8	19.5	19.2	—1%	28.8	10.5	9.9	5.8	2.6	
未退耕户(82 户)	23.0	22.5	0.5	0.8	22.7	22.3	—2%	22.3	17.5	0.0	0.6	4.2	
合计(300 户)	21.9	20.9	1.0	3.0	20.4	20.1	—1%	27.0	12.5	7.2	4.3	3.0	
2002 年比 2000 年增减 (%)													
退耕户	—18	—18	—9	1800	—26	42	—	18	—4	22	29	108	
未退耕户	—1	1	—50	33	—3	—4	—	1	—7	—100	—25	78	
合计	—13	—13	—9	650	—19	20	—	14	—7	33	33	88	

* 300 户问卷当中有 1 户的问卷的 2000 年数据不能使用, 故样本总数为 299 户。

资料来源: 实地调查。

从表 1 可看出, 通过实施新的退耕还林还草政策, 退耕农户的户均耕地面积有了实质性的下降, 2002 年比 2000 年减少了 18%, 其中, 减少的主要是没有灌溉条件的旱地。由于退耕还草的作用, 草地面积有了大幅度的增加, 为开展牧业经营提供了基本条件。而未实施退耕还林还草的农户的耕地面积没有明显增减, 基本上维持原状。这说明, 新的退耕还林还草政策在促使边际土地退出耕作上是有效的。

尽管退耕农户 3 年来耕地面积减少了, 但是, 总的种植面积并没有降低, 反而上升了 18%, 其中, 粮食种植的面积略有下降, 种树、种草的面积有了明显增加。另一方面, 退耕农户的总种植面积

在 2000 年时比耕地面积少 1.6 亩, 而到 2002 年则多出 7.4 亩。这在一定程度上说明退耕还林还草减少了耕地面积后, 为了维持原有的收益水平不至于大幅度下降, 农民相应地采取了一些应对措施, 比如增加套种面积、转向土地的集约经营。而未退耕农户则没有表现出这样的趋势。

此外, 虽然没有在统计数据上反映出来, 但笔者在实地访问调查中发现, 部分退耕还林还草农户在获得了国家的粮食补贴, 也就是有了基本的口粮保障后, 便开始更多地种植一些面向市场需求的经济作物(比如向日葵), 以获取相对较高的收益。这也说明, 新的退耕还林还草政策也一定程度地促进了自给自足的传统农业向商业性农业转变。

(三)退耕还林还草后农村就业结构的变化

如前所述, 剩余劳动力从农业中转移出去, 或者说就业从以农业为主向以第二、第三产业为主转变, 可以使农民的收入和生活不再依赖生产率低下的耕地, 这是从根本上缓解人口对耕地的压力、治理生态环境恶化和保持退耕还林还草效果的途经。那么, 以新的退耕还林还草政策和国家无偿补贴为契机, 剩余劳动力的转移或者说农民的就业结构发生了怎样的变化? 表 2 反映的是退耕还林实施后 3 年时间里退耕农户和未退耕农户的家庭劳动力就业结构的变化情况。

表 2	新退耕还林还草政策实施后农村劳动力就业结构的变化						单位: 人, %
	绝对数		比重		增减幅度		
	2000 年	2002 年	2000 年	2002 年	绝对数	增长率	
实施退耕还林还草的农户							
种植业	468	404	80.0	69.0	- 64	- 13.7	
林业	2	5	0.3	0.9	3	150.0	
畜牧业	—	5	—	0.9	5	—	
工业	19	20	3.2	3.4	1	5.3	
建筑业	24	46	4.1	7.9	22	91.7	
交通运输业	6	12	1.0	2.0	6	100.0	
贸易、餐饮业	16	30	2.7	5.1	14	87.5	
社会服务业	5	10	0.9	1.7	5	100.0	
文教卫生业	4	1	0.7	0.2	- 3	- 75.0	
其他	41	52	7.1	8.9	11	26.8	
合计	585	585	100.0	100.0	—	—	
未实施退耕还林还草的农户							
种植业	236	203	83.4	71.7	- 33	- 14.0	
林业	—	—	—	—	—	—	
畜牧业	—	3	—	1.1	3	—	
工业	13	19	4.6	6.7	6	46.2	
建筑业	7	17	2.4	6.0	10	142.9	
交通运输业	—	4	—	1.4	4	—	
贸易、餐饮业	6	9	2.1	3.2	3	50.0	
社会服务业	3	4	1.1	1.4	1	33.3	
文教卫生业	1	4	0.4	1.4	3	300.0	
其他	17	20	6.0	7.1	3	17.6	
合计	283	283	100.0	100.0	—	—	

资料来源: 实地调查。

从表 2 可见, 退耕还林还草农户家庭成员从种植业中退下来的人数是比较多的, 2002 年从事种植业的劳动力比刚实施退耕还林还草政策的 2000 年减少了 13.7%, 从事种植业的劳动力的比重也从原来的 80%下降到 69%, 农业中减少的劳动力主要流向建筑业, 贸易、餐饮业, 交通运输业等非农行业。同样, 未退耕还林还草的农户也表现出农业劳动力向建筑业和工业等其他行业的移动, 种植业劳动力减少的比率也高达 14.0%。这说明, 在农业劳动边际生产率很低的地区, 只要外

部存在相对高的收入机会,无论是退耕农户还是未退耕农户,其劳动力都会向外部转移。因而可以说,当地的农民在劳动力资源配置上是很理性的。另一方面,伴随西部大开发进行的各种基础设施建设(比如修路),也为退下来的农业劳动力提供了非农就业机会,这也是流向建筑业人数最多的原因之一。

影响农村就业结构变化的另一个重要因素是距离城镇的远近。表3将被调查的村庄分为距离城镇近的(5公里以内)和远的(10公里以外)两种类型,分别观察其农业劳动力移动的特点。

表3

离城镇距离对农村劳动力就业结构的影响程度

单位:人, %

	绝对数		比重		增减幅度	
	2000年	2002年	2000年	2002年	绝对数	增长率
距离城镇5公里以内的农户						
种植业	77	56	81.1	58.9	-21	-27.3
林业	—	3	—	3.2	3	—
畜牧业	—	3	—	3.2	3	—
工业	2	4	2.1	4.2	2	100.0
建筑业	2	3	2.1	3.2	1	50.0
交通运输业	1	7	1.1	7.4	6	600.0
贸易、餐饮业	3	9	3.2	9.5	6	200.0
社会服务业	2	4	2.0	4.2	2	100.0
文教卫生业	2	4	2.0	4.2	2	100.0
其他	6	2	6.4	2.0	-4	-66.7
合计	95	95	100.0	100.0	—	—
距离城镇10公里以外的农户						
种植业	542	552	83.9	85.6	10	1.8
林业	1	4	0.2	0.6	3	300.0
畜牧业	—	2	—	0.3	2	—
工业	23	28	3.5	4.3	5	21.7
建筑业	15	10	2.3	1.5	17	-33.3
交通运输业	3	12	0.5	1.9	9	300.0
贸易、餐饮业	13	8	2.0	1.2	5	-38.5
社会服务业	3	6	0.5	0.9	3	100.0
文教卫生业	2	7	0.3	1.1	5	250.0
其他	44	17	6.8	2.6	-27	-61.4
合计	646	646	100.0	100.0	—	—

资料来源: 实地调查。

无疑,离城镇近的村庄,其种植业劳动力转移的速度要远远高于离城镇远的村庄(-27.3%比1.8%)。离城镇近的剩余劳动力主要流向建筑业,贸易、餐饮业和交通运输业,而离城镇较远的除了流向工业、建筑业等行业之外,还有部分剩余劳动力转入畜牧业。从就业的形态上看,一种是留在村庄内从事非农行业,例如交通运输业,贸易、餐饮业等;另一种是离开村庄到城镇里去打工,比如从事建筑业和工业。

(四)退耕还林还草政策实施后收入结构的变化

上述就业结构的变化必然会影响到农户的收入水平和收入结构,分析退耕还林还草后农户收入水平和结构的变化,对于了解整个退耕还林还草地区农户经济结构的变化趋势是非常有效的。

1. 实施和未实施退耕还林还草政策的村庄层面的农户收入结构变化比较。图1反映的是所调查的全部村庄在实施退耕还林还草政策期间农业收入和非农业收入增长的分布情况。

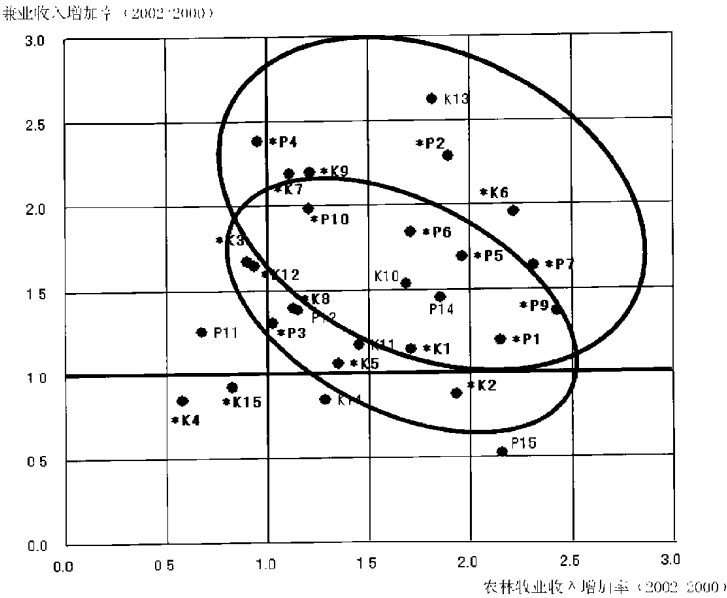


图 1 实施和未实施退耕还林还草政策的村庄的农户收入结构

注：① *表示实施退耕还林还草的村庄。

② K 表示固原县被调查的实施退耕还林的村庄，它们是：K1 七营乡五营村北队、K2 头营乡马园村 12 队、K3 东郊乡东峡村 2 队、K4 黄峰堡乡老庄村 3 队、K5 彭堡乡里沟村 4 队、K6 张易乡黄堡村 1 队、K7 什字路镇什字路村 1 队、K8 红庄乡马场村 1 队、K9 开城镇下青石村 2 队、K10 万店乡塔湾村 3 队、K11 中河乡中河村 2 队、K12 南郊乡峡口村 3 队、K13 河川乡康沟村 2 队、K14 寨科乡刘沟村刘沟队、K15 大湾乡牛营村队长队。

③ P 表示彭阳县被调查的实施退耕还林的村庄，它们是：P1 彭阳县周沟村大沟湾队、P2 沟口乡张湾村谈沟队、P3 红河乡文沟村柳队、P4 古城乡挂马沟村沙河队、P5 中庄村大岔队、P6 草庙乡草庙村草庙队、P7 孟塬乡双树村槐庄队、P8 石岔乡花芦村马岔队、P9 王洼乡王洼村杨队、P10 罗洼乡罗洼村后山队、P11 小岔乡吊岔村李掌队、P12 新集乡大伙村大伙队、P13 古城乡中川村大庄队、P14 红河乡何塬村张回队、P15 彭阳县周沟村李寨队。

图 1 中的数字 1 代表 3 年里收入没有变化，大于 1 说明收入增加。从图 1 反映的总体趋势上看，已经实施退耕还林还草政策的村庄的农户在收入水平和收入结构上的变化要大于未实施退耕还林还草的村庄。图 1 中向右上角推进的较大的椭圆圈内散布的点基本上都是实施退耕还林还草的村庄。这些村庄的农户不仅非农业收入有增长，农业收入也表现出一定程度的增长。散布在纵轴附近的相对密集的点说明一些村庄的农户的非农业收入增加得更快一些。这一点在访问调查中也得到证实。一些退耕农户在获得国家的粮食补贴后，不愿对原本收成低的耕地再投入更多的精力，而更愿意去城镇打工或做小生意。靠近横轴的村庄表明这些村庄的农户的农业（包括林业和牧业）收入有较大的增加，这主要是因为通过国家补贴有了基本口粮保障后，许多村民在原有耕地上改种一些经济作物，因此，与过去单一粮相比收入要高一些。这也可以看作农民面向市场所进行的种植结构调整和土地集约经营的结果。

与此相对应的是，在未实施退耕还林还草政策的村庄，虽然农户的非农业收入有一定程度的惯性增长，但是，其农业结构变化很小，没有更多的剩余产品进入市场，因而农户的农业收入也就不可能出现大幅度增加。这主要是因为这些村庄未能像实施退耕还林还草的村庄那样有国家粮食补贴的支撑，因而不可能大胆地改变原有的种植结构，只能在维持口粮生产的同时做一些小调整。

2. 实施和未实施退耕还林还草的农户层面的收入结构变化。表 4 反映的是所调查的所有农户各项收入的变化情况。

表 4 实施和未实施退耕还林还草的农户收入结构的变化及其比较(2000~2002 年)										单位: 元
	收入 总数 *	工资 收入	家庭经营收入					财产 性收 入	外出 务工 收入	补助 金
			合计	农业 收入	林业 收入	牧业 收入	其他			
2000 年										
退耕户(200 户)	5977	1816	3278	1645	96	646	891	16	867	129
未退耕户(98 户)	6575	2036	4311	2983	38	719	570	12	216	—
2002 年										
退耕户(218 户)	10693	2760	5192	2605	77	1331	1180	157	2584	309
未退耕户(82 户)	8409	2695	5281	3356	62	924	939	27	406	—
2000 年收入构成										
退耕户(%)	100	30	55	28	2	11	15	0	15	—
非退耕户(%)	100	31	66	45	1	11	9	0	3	—
2002 年收入构成										
退耕户(%)	100	26	49	24	1	12	11	1	24	—
未退耕户(%)	100	32	63	40	1	11	11	0	5	—
2002 年对 2000 年增加幅度										
退耕户(%)	79	52	58	58	— 20	106	32	881	198	—
未退耕户(%)	28	32	22	22	63	28	65	125	88	—
2002 年对 2000 年增加额										
退耕户增加额	4716	944	1914	960	— 19	685	289	141	1716	—
所占比重(%)	100	20	41	20	0	15	6	3	36	—
未退耕户增加额	1834	659	970	373	24	204	369	15	191	—
所占比重(%)	100	36	53	20	1	11	20	1	10	—

* 收入总数中不包括补助金。

资料来源: 问卷调查。

从收入构成来看, 无论是退耕农户还是未退耕农户, 农业家庭经营依然是其主要的收入来源, 其次是村内就业的工资性收入。随着退耕还林还草政策的实施, 农村就业结构发生了很大变化, 退耕农户的家庭经营收入的比重从原来的 55% 下降到 49%。未退耕农户的家庭经营收入在总收入中的比重也在降低, 从 66% 下降到 63%, 退耕农户的家庭经营收入的比重下降得快一些。对于退耕农户来说, 外出务工寄回的钱也成为其重要的收入来源。这也证实了退耕还林还草政策实施后, 有国家粮食补贴作保障, 就会更多的剩余劳动力外出打工这一事实。从 3 年来农户总体收入水平的增长情况来看, 所调查的农户的收入都有不同程度的增加, 但退耕农户的收入水平的增长幅度要高于未退耕农户(79%对 28%), 其中, 退耕户的外出务工收入的增长速度最快, 高达 198%。从各项收入对总体收入增长的贡献程度来观察, 3 年里退耕农户所增加的 4716 元收入中有 36%来自外出务工寄回的收入, 其次才是农业经营收入和工资性收入。而未退耕农户所增加的 1834 元收入中则主要是村内就业的工资性收入和农业收入。此外, 需要指出的是, 牧业收入对总体收入增长的贡献份额是 15%, 是不容忽视的收入来源之一, 而林业收入所占的份额却非常小, 不到 1%, 且没有什么增长。这一点正如笔者在实地访问调查中所看到的那样, 在退耕还林中, 所种树木的生长期长, 见效慢, 特别是生态林的建设, 对当地农户收入的增加没有多大的关系; 而在退耕还草中, 种草对于原来就有放牧习惯的农户的饲养方式向圈养牲畜转变和收入增加是有益的。

三、几点结论及尚需解决的问题

在一般性分析中, 本文已经阐述了退耕还林还草的目的是要形成与生态环境相适应的农业生产方式, 而要确保退耕还林还草政策实施后新的农业生产方式能稳定下来并且不反弹, 就必须在减少耕地上开展集约经营, 同时促进剩余劳动力转移, 形成新的不依赖土地的经济结构。经对宁夏南

部山区退耕还林还草政策实施后的农业和经济结构变化的各种数据分析, 本文得出如下的结论:

第一, 新的退耕还林还草政策实施后, 由于有国家的粮食补助和现金补贴, 土地利用结构有了实质性的改变, 用于生产粮食的耕地在减少, 而用于种草种树的面积在增加; 同时, 土地集约经营的趋势已经显露; 农户的就业去向和收入结构的改变, 也表明经济结构在转型。但是, 从整个经济结构的变化程度来看, 这种变化仍然处于初期阶段, 或者说新的农业生产方式以及社会和经济结构的形成还停留在青苗时期, 在这一阶段, 农民在新的生产方式下还不能完全自立, 因此, 国家对退耕还林还草的补偿政策还需继续下去, 这也是巩固退耕还林还草政策的成果的需要。

第二, 在国家的粮食补助的支持下, 部分退耕农户已经开始调整农业种植结构, 选择种植一些面向市场的经济作物, 这是从自给自足的传统农业向商业性农业转变的良好征兆, 如果最终能够利用特有的资源优势融入市场竞争中, 则当地的农业将进入良性循环。但要看到, 目前, 这些地区的经济和社会发展水平还仅仅停留在市场化的初期阶段, 市场化程度局限于自给剩余后的产品销售, 而且大部分农户缺少新的种植技术和适应市场的销售手段。今后如何从外部给予技术支持、培育技术人才、建立新的技术普及体制和有组织的流通机构等, 都是尚待解决的问题。

第三, 在退耕还林还草的过程中, 林业对生态环境的改善有好处, 但对农民的经济收入的影响还要等到数年以后甚至更长时间才能显现出来。而种草见效快, 有助于畜牧业的发展, 对上述事例的分析表明, 畜牧业收入已经是退耕还草农户的收入的重要组成部分。因此, 鼓励种草和发展畜牧业是确保退耕还林还草政策实施成果的重要途径, 在今后着重需要解决牧草品种的选择和推广、牲畜圈养后牧草的储存加工、畜产品的流通渠道、农户的现代畜牧业经营素质等问题。

第四, 从退耕还林还草地区农户的就业结构和收入结构的变化看, 剩余劳动力向非农部门转移正在进行中, 这也表明, 当地以农为主的经济结构正在向以非农业为主的经济结构转型。但是, 在这个转变过程中也存在两个方面的问题: 一是短期内所转移的人口很有限, 二是转移出去的劳动力的去向大都是在非正规部门(Informal Sector)从事简单劳动, 并非像二元经济理论所描述的那样转向现代工业部门, 因此, 新的就业岗位缺少稳定性。今后, 促进小城镇发展, 提高乡镇企业发展的速度和水平, 仍然是解决剩余劳动力就业问题的重要途径。

第五, 针对退耕还林还草政策的前景, 我们有必要再度审视农业的基本价值, 这也是一种新的国际潮流。农业(包括林业和牧业)不单提供人类生存所需食物, 也是维护环境的重要手段。在我国工业化渐渐脱离对农业剩余的依赖的新阶段, 对农业特别是对生态环境恶劣的贫困地区的农业实施一定的保护性措施是必要的。从这种意义上看, 以国家补贴为基础的退耕还林还草政策还应继续施行。

参考文献

1. 中国农业科学院(编):《北方旱作农业》, 中国农业科技出版社, 1986年。
2. 陈育宁(主编):《绿色之路——宁夏南部山区重建研究》, 中国社会科学出版社, 2004年。
3. 青海固反贫困农业建设课题组(编):《走出贫困——青海固反贫困农业建设研究》, 宁夏人民出版社, 1996年。
4. [日] 速水佑次郎, [美] 弗农·拉坦:《农业发展的国际分析》(中译), 中国社会科学出版社, 2000年。
5. [日] 渡边利夫:《開発経済学—経済学と現代アジア》, 日本経済評論社, 1988年。
6. [日] 速水佑次郎:《发展经济学——从贫困到富裕》, 李周译, 中国社会科学出版社, 2003年。
7. Ester Boserup:《農業成長諸条件》, ミネルボア書房, 安澤秀一等译, 1991年。
8. [美] 朱利安·L·西蒙:《人口增长经济学》, 彭松建等译, 北京大学出版社, 1984年。
9. 胡霞:《中国西北部乾燥地域における農林業開発に関する研究》, 《日本林業経済研究》第121期, 1992年3月。

(作者单位: 中国人民大学经济学院)(责任编辑: 益 农)