

# 退耕还林中的人口与发展矛盾及其解决

梁明虎<sup>1</sup>, 谭克俭<sup>2</sup>

(1. 山西省计划生育委员会, 山西 太原 030001; 2. 山西省社会科学院, 山西 太原 030006)

**摘要:** 本文在实地调查的基础上, 深入分析了退耕还林中存在的人口与发展的矛盾。退耕区由于自然条件差, 经济发展缓慢, 人口仍处于较快增长状态, 加之退耕区有着很强的垦荒动力, 因而从长远来看, 退耕还林成果的保持受到威胁。针对这种情况, 政府宜将两个问题协调统一解决, 文中提出了具体的政策性建议。

**关键词:** 退耕还林; 生态环境保护; 人口与发展; 计划生育

中图分类号: C923 X24 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2002)05-0003-07

## The Conflicts Between Population and Development During the Process of Handing Back Plowland and Corresponding Solutions

LIANG Ming-hu<sup>1</sup>, TAN Ke-jian<sup>2</sup>

(1. Family Planning Committee in Shanxi Province, Taiyuan City, Shanxi Province 030001;  
2. Shanxi Academy of Social Sciences, Taiyuan City, Shanxi Province 030006)

**Abstract:** Based on field study, the authors analyze the conflicts between population and development during the process of Handing Back plowland and plantation. In the area to be handed back plowland, the natural condition is poor and economy increases slowly, while the population grows relatively rapidly. In addition, the driving force of land reclamation is great in the area. So the results of handing back plowland will be threatened in long term. This paper gives some useful suggestions to local governments.

**Keywords:** hand back plowland; ecological and environmental protection; population and development; family planning

为了遏制我国生态环境的恶化, 解决中西部地区严重的水土流失问题, 扭转长江、黄河流域水患灾害, 国务院决定在全国范围内实施退耕还林(草)(以下简称退耕还林), 1999年开始试点, 2002年全面铺开。

从我国目前的生态状况和社会经济发展的整体情况看, 实施退耕还林是非常必要的, 也是可行的。但是, 应当引起人们充分注意的是, 实施退耕还林中人口与发展之间的矛盾还十分尖锐, 如果不能处理好这些矛盾, 从长远来看, 退耕还林的成果将难以保持。为了搞清这个问题,

收稿日期: 2002-06-25

作者简介: 梁明虎(1957-), 男, 山西夏县人, 山西省计划生育委员会副主任, 中国人口学会理事。

笔者对山西省退耕还林任务最大的两个市地(吕梁地区、忻州市)及所属的四个县(柳林县、方山县、神池县、五寨县)进行了调查,本文以调查的资料为基础,对这个问题作以讨论。

## 一、退耕还林区(以下简称退耕区)的人口生存条件

人口生存条件是人口发展的基础条件,主要包括自然环境和经济状况。新中国成立以来,退耕区在党和政府的关怀帮助下,各方面的条件都有了较大的改善,人民的生活水平也有了大的提高。但由于自然条件的限制和人口过快增长等原因,大部分退耕区的人口生存条件仍然较差。

### 1. 退耕区的自然条件

退耕区多属于自然环境恶劣、交通不便的山区或半山区,平川谷地很少,我们调查的市县平地多在10%以下,山地和丘陵地占90%以上,这种自然环境面临的最大问题是水土流失。以神池县为例,全县水土流失面积127740公顷,占到土地总面积的88.6%,年侵蚀模数8900~22000吨/平方公里,年流失肥土1957.3万吨,全氮含量约4.6万吨碳铵,速磷含量858吨过磷酸钙<sup>①</sup>。水土流失使退耕区的耕地变得更加贫瘠,粮食平均每市亩产量只有150斤左右。

退耕区另一个对人口生存影响较大的普遍现象是干旱。以忻州市为例,大部分地区春旱每2~3年一遇,夏旱每3~5年一遇。而且旱灾发生的频率变化是由低到高,逐年增多。1571年到1670年的一百年中,共出现29个旱年,机率为29%,其中大旱年10个,机率为10%;1871年至1970年的一百年间,共出现过33个旱年,机率为33%,其中大旱年13个,机率为13%;1951年至1974年的24年间共出现过11个旱年,机率高达45.8%,其中大旱年4个,机率为16.7%。据有关史料记载,忻州境内连续干旱三四年甚至四五年也是常有的事<sup>②</sup>。最近十年中更是旱情频发,1990年至2001年的12年间,共发生旱年6个,机率达50%。1999年至2001年的三年大旱,粮食减产五成以上,许多农村几乎颗粒无收。1999年的大旱灾使方山县8.1万人全部返贫,返贫率达100%。

由于连年干旱,退耕区缺水现象十分严重,不少山区村庄水源枯竭,人畜吃水非常困难。五寨县的峰子头村,深沟中的泉水由于天旱已枯竭两年,人畜吃水全靠10公里以外的县城拉水,每车6.5吨,120元。如果家里养有牛羊的,一年差不多需要10车水。不少家庭都承受不起。

### 2. 退耕区的经济状况

退耕区的经济状况一般都较差,本文所涉及的两市(地)四县是全国15个连片的贫困区之一,地方财政收支多年赤字。以方山县为例,2001年财政收入841万元,支出就达8585万元,收支差额达7744万元。特别是1999年以来连续三年的严重干旱,更使这些地区贫困程度进一步加深。我们调查的4个县,2001年的农民人均纯收入都不足1000元。柳林县为675.4元,方山县为598元,神池县为365元,五寨县为448元。忻州市2001年报省核定的贫困县为11个重点县,占到全市14个县(市、区)的78.6%,占全省35个重点县的31.43%;贫困人口98.68万人,占全市人口的33.33%,占全省贫困人口351.86万人的28%。由于经济发展的不稳定,忻州市2001年返贫人口就有7.75万人<sup>①</sup>。

在退耕区的贫困县中,贫困人口的比重是比较大的,如柳林县2001年总人口为28.54万人,贫困人口为16.18万人,占到56.71%,占农业人口22.80万人的70.96%;方山县总人口为

① 忻州市扶贫办,2001年扶贫工作总结。

13.69万人,贫困人口为11.47万人,占到83.79%,占农业人口11.53万人的99.48%;神池县总人口为10.47万人,贫困人口为7.33万人,占到70%,占农业人口8.76万人的83.68%;五寨县总人口为10.94万人,贫困人口为7.76万人,占到70.89%,占到农业人口9万人的86.22%<sup>①</sup>。

### 3. 退耕区人口与耕地、粮食关系变化

#### (1) 耕地的变化特点

在中国的多数地区,随着经济社会的发展,建设用地增多,耕地面积不断减少。但在我们所调查的退耕区中,多数表现为相反的情况,即耕地面积存在增加的现象。例如,吕梁地区2001年有耕地572113公顷,分别比1980年和1949年多出95413公顷和15613公顷;柳林县2001年耕地面积为46153公顷,分别比1980年和1949年多出7626公顷和1086公顷;方山县2001年有耕地25500公顷,分别比1980年和1949年多出8200公顷和2047公顷;神池县2001年有耕地59520公顷,分别比1980年和1949年多出8587公顷和15553公顷(见表1)。据了解,耕地增加的主要原因是毁林(草)开荒。虽然这些地区的耕地总面积存在增加的情况,但在人均耕地面积上却与其他地方表现为同一倾向,即:人均耕地在不断地减少。这是由于人口的不断增加所致。

退耕还林使耕地减少,人口的增加使耕地的需求量增加。人口与耕地比例的变动使耕地变得更加紧张。吕梁地区3年共有退耕还林任务2727公顷,人均减少耕地0.008公顷,忻州市有任务3007公顷,人均减少耕地0.01公顷。根据各地的“十五”人口规划,到2005年,吕梁的人口为354.44万人,忻州为310.39万人,柳林县为29.02万人,方山县为14.06万人,神池县为10.74万人,五寨县为11.64万人。届时按2001年的耕地总面积不变计算,人均耕地将分别降为0.16公顷、0.22公顷、0.16公顷、0.18公顷、0.55公顷、0.33公顷。按照这样的人口增长速度,加上耕地占用,2015年吕梁地区人均耕地将可能下降到0.14公顷以下。

#### (2) 粮食的变化特点

北方的退耕区多属干旱或半干旱区,干旱发生的频率高而且严重,从而对当地的粮食生产造成极大的影响,年与年之间的粮食产量波动很大是该类地区最大的特点。以吕梁地区为例,1990年以来的粮食产量超过100万吨的年份有3个,最高为1996年,110.75万吨<sup>3</sup>。而产量在50多万吨及以下的年份也有3个,其产量不及最高年份的50%,最低的2001年产量只有40.24万吨,仅为最高年份的36.33%。柳林县1990年以来的年度之间粮食产量波动更大,最低的2001年产量仅543.6万公斤,只有最高年1996年7139.2万公斤的7.61%,人均粮食只有19.05公斤。所调查的几个县2001年的人均粮食均不足100公斤(见表1)。

上述表明,退耕区的人口生存条件是比较差的。由于自然环境条件所限,不少成灾年份对人口的生存影响很大。退耕区自然条件现状的形成与历史上人口的增长和活动关系密切,同时也与今后人口的发展关系密切。

## 二、退耕区人口垦荒动力分析

退耕还林中人口与发展的基本矛盾是人口与耕地之间的矛盾,核心问题是退耕区人口的垦荒动力。如果退耕区农民有较强的垦荒动力,退耕还林的成果就会时时受到威胁。垦荒动力系指能够促进农民垦荒的各种主客观条件,主要包括以下3个方面:

<sup>①</sup> 各有关县2001年扶贫工作总结,农业人口数字引自山西省人口抽样调查办公室“2001年山西省人口变动情况抽样调查主要数据公报”。

# 1. 退耕区人口对土地的依赖性

表 1 山西省部分退耕还林市(地)、县人口、耕地、粮食变动(1949~2001)

年度	项目	吕梁地区	忻州市	柳林县	方山县	神池县	五寨县
1949	总人口(人)	1349000	1498393	119222	58013 <sup>①</sup>	53543	52998
	耕地面积(公顷)	556500	626740	45067	23453	43967	40313
	人均耕地(公顷)	0.41	0.42	0.38	0.40	0.82	0.76
	粮食产量(万公斤)	33290.0	42817.0 <sup>②</sup>	2349.0	1798.0	1625.8	1822.8
	人均粮食(公斤)	246.8	285.8	197.0	309.9	303.6	343.9
1980	总人口(人)	2506000	2432115	205215	102017	83053	87507
	耕地面积(公顷)	476700	556413	38527	17300	50933	47180
	人均耕地(公顷)	0.19	0.23	0.19	0.17	0.61	0.54
	粮食产量(万公斤)	71067.5	80003.0 <sup>③</sup>	6039.0	2626.5 <sup>④</sup>	3202.5	2811.1
	人均粮食(公斤)	283.6	328.9	294.3	257.5	385.6	321.2
2001	总人口(人)	3413809	2960359	285352	136882	104715	109438
	耕地面积(公顷)	572113	697933	46153	25500	59520	38080
	人均耕地(公顷)	0.17	0.24	0.16	0.19	0.57	0.35
	粮食产量(万公斤)	40240.0	50553.9	543.6	1045.6	650.0	378.0
	人均粮食(公斤)	117.9	170.8	19.05	76.4	62.1	34.5

资料来源: 1. 山西五十年编委会. 山西五十年. 中国统计出版社, 1999;

2. 有关地区志、县志及相关统计部门资料。

注: ①为 1950 年数据; ②为 1953~1957 年的平均数; ③为 1979~1988 年的平均数; ④为 1981 年数据。

退耕区的城镇化水平都比较低, 第二、三产业比重很小, 从事农业的人口占绝大多数。2001 年, 山西省的乡村人口比重为 64.91%, 而柳林县、方山县、神池县和五寨县的乡村人口比重分别为 79.89%、84.22%、83.66%和 82.19%, 显著高于全省平均水平。乡村人口比例越大, 总体上对土地的依赖性就越强。从农民的本性动力上认识, 耕地是他们赖以生存的最基本的生产资料, 也是获取收入的最主要来源。因此, 对土地尽量多的拥有, 是每个农民不懈的追求。不可遏制地表现出来的行为就是不断地开垦荒地。这就是在退耕区为什么一边退耕还林而一边又有人在开垦荒地的根本原因。从客观条件上认识, 退耕区农村粮食产量极不稳定, 人们为了生存保障, 为了有足够的余粮以对付灾年, 只有拥有更多的耕地才能在广种薄收的生产模式下生存。在退耕区的农村, 不时可以看到正在陡坡上垦荒的农民。国家规定坡度在 25 度以上的坡耕地由于严重的水土流失而不宜耕种, 但是, 在山西、陕西的黄河沿岸及纵深上百公里的山区丘陵地, 只要是能站得住人的地方几乎全部被垦植。退耕区农村的这种强烈的垦荒动力, 对退耕还林成果的维持是极大的威胁。

按照当前的退耕还林政策, 国家无偿向退耕户提供粮食、现金补助, 这对退耕还林工作的顺利开展有直接的促进作用。但是, 国家肯定不会无限期地补下去, 如果在停止补助之时, 耕地和经济林的收入不能够满足农民收入的增长和吃粮需求, 他们将不可避免地还要向荒山要粮。现在退耕还林要求 80%以上必须是生态林, 而生态林对于农民而言是没有多大经济效益的, 所以农民对营造生态林的积极性并不高。另一方面, 农民更多拥有土地的本性将时时威胁着没有经济效益的生态林。

## 2. 人口增长对耕地量的需求动力

人口的增减对于耕地量的需求有直接的关系。也可以说,在退耕区的农村,人口增长的动力也就是垦荒的动力。

经过多年的计划生育工作和经济、社会的发展,我国的妇女生育水平已降到了更替水平以下,人口的增长已呈惯性增长。然而在退耕区的农村,妇女生育水平仍然较高,人口增长的势头虽然减慢,但惯性以外的增长量依然存在。

退耕区的妇女生育水平与自然条件较好的地区相比较,表现为两种情况,一是在自然生育条件下,由于较差的自然条件对生育活动的制约作用,妇女的生育水平相对较低,人口的自然增长水平低于自然条件较好的地区;二是在实行计划生育的条件下,由于自然条件差对劳动力的需求和人们观念转变的滞后,以及较差的自然条件对计划生育工作的制约,在较长的时期内妇女生育水平又相对较高,人口的自然增长水平也较高。因此,退耕区的人口压力仍然是比较大的。从所调查的两市(地)四县来看,1989年的总和生育率分别为3.147、2.733、3.788、3.303、2.504和2.858<sup>①</sup>,均高于山西全省2.461的水平。由于“五普”的妇女生育率数据尚未出来,我们从“五普”0~5岁人口占总人口的比重可以粗略地推断近几年的人口增长情况。据“五普”资料,山西省0~5岁的人口比重为8.39%,而所调查的两市(地)四县分别为9.58%、8.41%、10.83%、9.40%、6.86%和8.52%<sup>②</sup>,除神池县外均高于全省平均水平。另外,调查市县的总人口性别比也显著高于全省水平。说明这些地方生育男孩的要求是很强烈的。

调查得到的另外一种情况进一步表明了退耕区农村的人口增长动力。据了解,贫困地区农民有意识超生的主要原因是对生育男孩的追求。为了说明这个问题,并能了解到真实情况,我们的调查只对2孩户进行了统计和分析,具体情况见表2。

表2 山西退耕区4村庄现有2孩户子女状况

项目	合计	柳林县曹家塄底村	方山县牛家岭村	神池县小狗儿涧村	五寨县峰子头村
合计:户数/孩子数	74/148	23/46	18/36	18/36	15/30
合计:男/女	87/61	28/18	22/14	21/15	16/14
性别比	142.6	155.6	157.1	140.0	114.3
双男户/孩子数	22/44	8/16	6/12	5/10	3/6
户比重(%)	29.72	34.78	33.33	27.78	20.00
双女户/孩子数	9/18	3/6	2/4	2/4	2/4
户比重(%)	12.16	13.04	11.11	11.11	13.33
一男一女户/孩子数	43/86	12/24	10/20	11/22	10/20
户比重(%)	58.11	52.17	55.56	61.11	66.67

按照《山西省计划生育条例》的规定,山西省在退耕还林任务的大部分村庄都可以生育2个孩子。因此,多胎生育是人口增长的主要因素。调查中当地的干部和村民都反映,就现在山区农民的生育意愿,有了2个男孩的一般也就不生第3个了;有了一男一女就更不生了。但如果生了2个女孩,那就非再要个男孩不可。很显然,多胎生育或者说人口增长的根本动力是在双女户生育多胎上。但对4个村的调查显示,在生男孩动力作用下所呈现的生育实际是,双男

① 山西省第四次人口普查办公室。山西省第四次人口10%汇总资料,1991。

② 山西省第五次人口普查办公室。山西省2000年第五次人口普查快速汇总资料汇编。

户的比重大致在正常的概率范围内,也就是说,夫妇在生育了一个男孩后,一般就不再进行人为的选择生育第2孩的性别。一男一女户显著高于自然生育概率,这就可能是3种情况造成:一是进行了生育的性别选择活动;二是如果第1孩、第2孩都是女孩时,第2孩隐蔽送人,那么其后生育的公开的第2孩就是实际上的第3孩甚至第4孩;三是溺婴。双女户的比重显著小于自然生育概率,其形成的原因就比较多了,诸如随其自然、性别选择失误、生育第3孩的准备之中等。实际生活中的这种情况,看上去双女户并不多,但却正表明了退耕区或贫困地区人口增长动力的根源。

### 3. 劳动力的耕种能力

劳动力的耕种能力是退耕区农村垦荒动力的客观基础。劳动力的耕种能力是指在一定的条件下,一个普通劳动力在一年的时间里能够耕种的最大耕地量。这个量在不同的地区会由于作物种类、耕作方式等的不同而不同。据了解,在山西省吕梁地区和忻州市退耕区的山区和丘陵区的农村,以传统的人工耕作方式计算,一个普通男劳动力一年可耕种土地1.6公顷左右,一个女劳动力可耕种1公顷左右,平均为1.3公顷左右。我们所调查的两市(地)四县中的4个村庄,村民的回答是一致的。而一个劳动力每年耕种这么多的土地所需的全部时间在4~6个月之间。这就是说,一个劳动力耕种1.3公顷土地,一年中尚有最少半年的剩余时间。在这些山区,目前劳均耕地一般不足0.7公顷,我们调查的4个村平均为0.55公顷,最低的只有0.38公顷,不足一个劳动力耕种能力的50%。如此计算,在这些农村,最少有50%的剩余劳动力,另外的50%劳动力最少还有50%的剩余劳动时间。这些剩余劳动力的去向和剩余劳动时间的应用,除了赋闲外,一是打工,二是搞养殖,三是经营经济林(现在退耕区大多还没有),四就是垦荒了。据调查,外出打工多是一种无奈之举,这几年这里农村外出打工的较多,主要是天旱农业无收入所迫。如果雨水好,还是种地的多。这样,在今后的时间里,假设经济林种植成功,而80%的生态林,要么现在就难以完成,要么还将成为垦荒的对象。

## 三、政策性建议

### 1. 加大投入,改善条件,提高退耕区的人口控制能力

退耕区由于经济不发达,人口控制的基础条件差,与所承担的人口控制任务不相适应。特别是进入21世纪,我国的人口管理机制发生了重大转变,优质服务、知情选择已成为新时期开展计划生育工作的主要方法。做好这些工作,必须有足够的投入作保证。因此,国家对于承担有退耕还林任务的地区,应将人口发展与退耕还林进行统一规划,加大对计划生育的投入,提高人口控制能力,使退耕区的人口和计划生育工作与退耕还林工作的目的和要求相适应。

### 2. 采取有效措施,切实解决好退耕区的养老问题

据调查,目前退耕区家庭多生孩子的重要动因就是养老问题,而在这个问题上面临困难最大的是纯女户家庭。因此,国家在安排退耕还林的同时,应当安排专项资金给退耕区2个孩子以下纯女户的父母购买养老保险,也可在城镇中建立女儿户养老院,符合条件的夫妇在进入老年后可入住养老院,也可根据本人的意愿逐月领取养老金在家养老,也可到女儿家养老。为达到计划生育的效果,这笔资金可由计划生育行政部门管理运作。同时,由于退耕区多属经济贫困,生态保护又是国家大计,因此,这项费用宜由中央财政预算解决。

### 3. 调整产业结构,建立新的经济增长点

退耕区的经济不发达,产业结构单一,农民生活和收入的依靠就是以土地为主,政府宜充分挖掘和利用当地的各种资源,或者引进生产项目,支持非农产业的发展,建立起新的经济增

长点,将农民的收入渠道从耕地上转移开来,降低农民对耕地的依赖性。

#### 4. 积极引导和推进人口的城乡转移,加快人口城镇化过程

人口城镇化是农村人口向城镇转移的过程。人口城镇化与控制人口增长同为缓解人口与发展矛盾的重大举措,可以有效促进退耕区的生态环境保护,也是促进经济快速发展的重要途径。政府要充分利用目前退耕区人口流动的动力,因势利导,采取措施,促进人口城镇化的发展。政府应结合小城镇建设,对重点生态保护区和生存条件极差的村庄进行生态移民。

#### 5. 提倡和支持大户承包,优化退耕还林区的经营形式

目前退耕还林实行的是个体承包的办法,“谁造林、谁管护、谁收益”。具体操作中有两种形式,大部分是原属谁家的责任田,退耕后仍由谁家治理和管护的小规模承包。另一种情况是由大户承包。相比之下,后一种情况是少数,但却有着显著的优越性。家庭小规模承包常常由于规模小、收益低、管护难等原因而难以为继。大户承包却避免了这种弊病,并且由于雇用大量的当地劳动力而提高了农民的收入。最重要的是大户经营有较高的收益作基础,对林草地的管护比较得力,从而使退耕还林的成果得以有效保护。因此,大户承包对于保护退耕还林的成果,体现其综合效益有着特别的意义。政府应当大力提倡和扶持大户承包,采用有效措施,实施政策优惠,吸引各方面有条件的个人、公司、企业等到退耕区承包造林种草,实行规模经营。这是改变退耕区生态环境,促进退耕区经济发展的有效途径。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 神池县志编纂委员会编. 神池县志. 北京: 中华书局, 1999.
- [ 2 ] 忻州地区志编纂委员会编. 忻州地区志. 太原: 山西古籍出版社, 1999.
- [ 3 ] 《山西五十年》编委会编. 山西五十年(1949—1999). 北京: 中国统计出版社, 1999.

[ 责任编辑 齐明珠 ]

(上接第 79 页) 规定了生育收入补偿之外的“护理津贴”或“育婴津贴”,有的则采取发实物的办法,如发给免费奶票凭证等,有些国家如墨西哥、以色列等国的生育保险制度还提供婴儿的全套用品或发给购置婴儿用品的津贴<sup>4</sup>。

面对我国加入 WTO 所带来的机遇和挑战,我们必须开拓思维和视野,大胆地引进和借鉴国外好的经验和作法,在生育保险的操作和运行中,同样需要扬长避短,与时俱进,才能使生育保险真正成为体现社会主义制度优越性、维护妇女合法权益、提高婴幼儿素质、实现中华民族全面复兴的无量功德!

#### 参考文献:

- [ 1 ] 葛寿昌. 社会保障经济学. 上海: 上海财经大学出版社, 1999.
- [ 2 ] 张健, 陈一筠. 家庭与社会保障. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [ 3 ] 许晓峰, 林晓言. 现代保险实用知识问答. 北京: 中华工商联合出版社, 1999.
- [ 4 ] [ 德 ] 霍尔斯特·杰格尔. 社会保险入门——论及社会保障法的其他领域. 北京: 中国法制出版社, 1999.

[ 责任编辑 王树新 ]