

论西部大开发中的生态环境保护与可持续发展

陶晓燕¹,朱九龙²,王世军¹

(1.河海大学 商学院,江苏 南京 210098;2.山东工商学院,山东 烟台 264005)

摘要 要实现西部的可持续发展,必须把生态环境的保护和建设放在首位。本文研究了生态环境和可持续发展的关系,认为二者应是协调统一的。分析了西部生态环境保护面临的问题,如生态环境脆弱、环保意识差、环保投入不足、环保立法不完善。最后,提出了恢复西部生态环境、实现西部可持续发展的对策,包括合理开发利用水资源、建立合理高效的生态环境建设利益补偿机制、发展循环经济、加大西部环保的投入、加大退耕还林还草的力度。

关键词 西部开发;可持续发展;生态环境保护

中图分类号:F061.3

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2005)01-0039-03

我国西部地域辽阔、资源丰富,是整个国民经济发展和社会发展急需开发和利用的大空间,蕴含着很大的潜力。由于特殊的自然条件和人为的原因,西部的生态环境极其脆弱,这不仅影响到西部地区的建设与可持续发展,而且影响到整个国民经济与社会的可持续发展。因此,在西部大开发中,必须把生态环境保护和建设作为工作的出发点。

一、生态环境保护与可持续发展的关系

可持续发展是指既满足当代人的需要,又不损害后代人满足需要的能力的发展。可持续发展的核心包括发展的可持续性、发展的协调性和发展的公平性。要实现人类的可持续发展,必须正确认识和处理可持续发展与生态环境保护的关系。

1. 生态环境是可持续发展的基础

生态环境与经济发展呈正相关关系,生态环境是经济发展的前提和基础。良好的生态环境是人类实践活动的产物,是人类文明的凝聚和体现,反过来又构成了促进人类社会发展不可缺少的外部自然条件。

要实现可持续发展,必须满足的前提条件为:消耗资源的速率小于或等于资源再生速率;非再生资源的减少速率小于或等于新的再生资源创造的速率;克服自然灾害的能力大于或等于灾害破坏能力;废物(气凝)污染力小于或等于环境自净能力;人的建设作用(植被、水土保持)大于或等于人对自然环境、资源的破坏作用。只有存在这些前提,才能保持经济、社会的可持续发展。也就是说,无论人类社会

怎样发展,都不能脱离对生态环境的依赖。

2. 可持续发展的提出源于环境保护

由于人类的经济活动,向自然索取资源的速度超过了资源本身及其替代品的速度,以及向环境排放废物的数量超过了环境的自净能力而导致环境危机的出现,这引起了人类对环境恶化的反思,提出了可持续发展。近年来又提出了建立21世纪生态文明的概念,认为生态环境建设是为了可持续发展,可持续发展的基本目标是满足当代人和后代人的基本生活需要。站在人类生存与发展的角度看,人人都应该重视、参与生态建设。

3. 环境保护与可持续发展应协调统一

生态环境是人类赖以生存发展的基本条件,发展经济必须充分考虑自然资源和生态环境的保护。我们既不能以牺牲生态环境为代价来搞经济建设,也不能不考虑经济发展而孤立地搞生态建设。可持续发展的落脚点还是发展。关键是选择好两者的结合点,把两者统一起来。

二、西部生态环境保护面临的问题

1. 西部生态环境十分脆弱

长期以来,由于自然、经济、社会和历史等多方面的原因,造成了西部地区的生态环境不断恶化,环境形势相当严峻,主要表现在以下几个方面。

(1) 土地退化加剧,土地沙漠化程度严重

据土地生产力和治理难度综合评价,西部重度沙漠化土地面积占全国重度沙漠化土地总面积的

98.91% ,中度沙漠化占全国的 94.32% ,轻度沙漠化占全国的 80.03%^[1]。我国沙漠化的重点地区主要包括塔克拉玛干沙漠、柴达木盆地沙漠地区、腾格里沙漠等 12 个地区 ,大部分分布在西部地区。

(2) 水资源短缺加剧

据 2001 年中国水资源公报 ,西北六省区土地总面积 427 万 km² ,占全国陆地总面积的 44% ,2001 年水资源总量为 2 396.39 亿 m³ ,仅占全国总量的 8.92%。西北干旱半干旱地区降水量从 400 mm/a 降至 20 ~ 30 mm/a ,而蒸发量则从 1 500 mm/a 增至 3 000 mm/a ,生态需水量很大 ,可供利用的水资源却很少 ,西北地区每万 km² 拥有的水资源量为 5.6 亿 m³ ,远远低于全国(27.7 亿 m³)平均水平^[2]。

(3) 草地超载现象越来越严重 ,草地生态功能下降

1999 年我国西部地区可利用草地面积为 2.6 亿 hm² ,占西部草地总面积的 81.4% ,退化草地和草地鼠害面积分别为 0.77 亿 hm² 和 1.23 亿 hm² ,分别占可利用草地面积的 29.5% 和 47.1%^[1 3]。

2. 西部地区人们的生态环境保护意识差

由于恶劣的环境条件 ,西部地区经济社会发展落后 ,人们长期在生存线上挣扎 ,地区经济发展滞后。人们的文化水平低 ,对资源开发利用、资源开发与环境保护的关系、个人的生活方式对生态环境的影响等问题认识不够 ,环境保护意识不强 ,加上生产方式落后 ,求生的思想在人们心目中还占有十分重要的地位 ,很难使人们顾及落后的生产方式对环境的影响 ,即使有极少数人认识到了 ,也没有相应的经济实力给予支持。

3. 西部生态环境保护投入不足 ,补偿机制不合理

西部生态环境保护投资主要依靠中央政府。我国是一个发展中国家 ,国家能够投资到生态环境保护方面的资金是十分有限的 ,与西部脆弱的生态环境、辽阔的土地面积对环境保护资金的需求是不可比的。同时 ,我国在体制转换的过程中 ,环境保护制度和机制的转换相对滞后 ,到目前 ,还没有形成合理的行之有效的生态环境保护利益补偿机制 ,对生态环境保护力量的调动不力。

4. 西部环境保护立法滞后 ,体系不完善

主要表现在产权制度、补偿制度、防治制度、侵权责任制度极不完善。也没有体现西部环境保护所面临的特殊性 ,特别是区域环境保护立法 ,不能适应西部社会经济发展的要求。

三、西部生态环境恢复

与可持续发展的战略性思考

1. 合理开发利用西部水资源

水资源不足是西部大开发中一个重要的制约因

素。为了实现西部的可持续发展 ,必须把合理开发利用西部的水资源放在突出位置。其措施主要有 :
① 严格实行水资源保护区制度 ,推进水资源统一管理体制 ,划定严格的法定保护区范围 ,保护区内不得新建排污口 ,原有的排污口必须达到排放标准并进行排放总量控制。
② 加大水利工程投入和建设力度。
③ 开放水资源市场 ,放开水利工程投资市场 ,鼓励社会投资和有偿经营水利设施。
④ 建立科学的水价体系 ,用经济和市场手段调控水资源的需求。

要解决西部水资源不足的问题 ,一个非常重要的方面就是要大力发展节约用水。节水是一项革命性措施 ,也是国家的基本策略之一。首先 ,要防止工农业、城市生活用水增长过快和用水不合理。其次 ,要全面规划节水 ,建立节水型社会(包括节水型农业和节水型城市)。第三 ,节水措施多种多样 ,不仅包括各种省水设施与工艺 ,而且包括水的回收、处理以及可能利用而未被利用水的开发。节水指标的制定与合理用水定额应相互比照。

2. 建立科学、合理、高效的生态环境建设利益补偿机制

污染者付费原则(PPP 原则)是目前发达国家和市场经济国家普遍采用的环境经济政策 ,也是我国目前采用的环境经济政策。这一政策在生态环境建设上的推广 ,应该是受益者补偿原则 ,即谁在生态环境保护和建设中受益 ,谁就应该对生态环境的保护的建设予以补偿^[4]。要建立合理的生态环境利益补偿机制 ,应该注重和加强以下两个方面的工作 :
① 在受益地区征收生态环境调节税。为了建立生态环境的有偿使用制度 ,国家应对生态环境建设的受益者征收环境税。对于西部地区而言 ,应按照“谁保护、谁受益”的原则 ,将全国的这部分收入主要用于西部地区生态环境建设的投入和补偿 ,这既体现了“谁保护、谁受益”的原则 ,又可提高整个社会生态环境保护的意识 ,并减少中央财政支出的负担。
② 强化对资源占用和环境污染的收费。增加资源占用和环境污染的成本 ,是减少资源消耗和保护环境的有效手段。如果一个企业因环境污染所受到的处罚 ,明显高于其由此所获得的受益 ,其或者将主动治理污染 ,或者将自动关闭了事。必须强化这方面的制度安排 ,使污染破坏者无利可图而主动停止污染破坏的行为。

3. 发展循环经济 ,开发环保产业 ,扶持绿色产业

循环经济 ,本质是一种生态经济 ,它倡导在物质不断循环利用的基础上发展经济 ,用“绿色经济”改造传统产业 ,开发环保型产业 ,进行洁净生产是实现循环经济的基本形式。发展循环经济主要包括以下两个方面。

(1) 农业方面

保护农业资源,发展生态农业。①建立以节地、节水为中心的集约化农业生产体系。要集约高效地利用农业土地资源,实现以最小的投入获得最大的产出;合理开发利用水资源,开源、节流、保护并举,发展节水型灌溉农业。②对农业经济结构实施战略性调整。重点是要以新思路调整大农业内部产业结构和产品结构,确立城郊型、外向型和特色农业的战略定位观念。③大力推广各种生态农业适用技术,比如利用太阳能技术、生物防治病虫害的农业生态系统技术等。

(2) 工业方面

西部地区工业要进一步发展,必须高度重视环境和资源问题,探索一条工业与环境、资源协调发展的可持续发展之路,即发展生态工业。生态工业是指“在不破坏基本生态进程的前提下,促进工业在长期内给社会和经济利益做出贡献的工业化模式”,大力发展生态工业是实施可持续发展战略的重要途径。可以从以下方面着手:①加快工业结构调整和技术改造,实现工业布局合理化。首先,鼓励加工工业集中的地区发挥智力资源、技术层次高的优势,重点发展附加值高、技术含量高、能源和原材料消耗低的技术密集型产业。其次,合理进行工业布局。尽量减少地区产业结构的趋同现象,城市布局要将城市的功能严格分开,工业区与住宅区、商业区之间要设立缓冲带。②依靠技术进步,建立以无污染、节能、节材为中心的工业生产生态系统。重点是要发展生态产品,实现生态经济与特色经济的有机结合。

4. 加大对西部环境保护的投入

要解决好西部地区的生态环境保护与可持续发展,一个非常重要的问题是解决资金严重不足的问题。专家估计,由于我国以前在环保领域的欠账太多,要使环境质量得到明显改善,环保投入占 GDP 的比例应超过 1.3% 以上。但实际上,西部大部分省份环保投入的比例远远低于 1%。

因此,要拓宽西部建设资金渠道,充分利用政府、企业、社会各方面的资金,多渠道、多元化地增加环保投入。以陕西省为例,从 1997 年起,省政府从每年新增财力的可用部分中安排 10% 作为省级环保专项资金,累计安排财政资金 1.3 亿元,积极争取国家债券 10.8 亿元,积极开展国际双边、多边合作与交流,共接受外方赠款 1 685.66 万美元^[6],利用亚行贷款 1.56 亿美元,总投资 25.5 亿元。“九五”期间全省完成环境保护投资达 100 多亿元,超过同期 GDP 的 1%。又比如,甘肃省 2001 年全年环境保护

投入总额已达 9.29 亿元,占甘肃省 GDP 的比重由 2000 年的 0.8% 上升到 0.87%。这为西部其他地区起到了良好的示范作用。

5. 切实加大退耕还林还草的力度

(1) 采取退耕还林还草的可持续发展模式

退耕还林还草模式有许多种,比如林(草)—牧—农型发展模式、林(草)—牧—副型发展模式、林—农型发展模式、农—林—牧—副型发展模式等。^[5]各地应根据每种模式的适用条件及本地的实际条件,采取适合本地的模式。比如,农—林—牧—副型发展模式是西部地区退耕还林还草的基本模式,通过改土造田和植树种草,促使生态环境面貌发生变化。1998 年甘肃庄浪县以生物措施为主,按照“突出重点,兼顾全县,一次规划,分步实施”的总体思路和“山顶乔灌草戴帽,山间梯田果树缠腰,地埂牧草柠条锁边,道路林网地窖配套,沟底林草地穿草靴子”的生态治理模式,组织干部群众开展全方位、大规模的退耕还林。截至 2002 年林地面积 3.7 万 hm^2 ,林草覆盖率由治理前的 12.6% 提高到 24.6%。

(2) 完善西部退耕还林还草的经济补偿机制

有直接补偿和间接补偿两种机制。应该加大直接补偿的力度,包括国家补偿。首先,延长补助年限,维护农民利益,最终获得生态效益。其次,划定各类补偿区,实行分类指导。补偿区由种苗费补偿区、林(草)种补偿区、钱粮补偿区 3 块构成。比如粮食补偿的大区和亚区划定后,区内可据坡耕地的平均产出率,确定一个补助标准,并用相应的系数调整高于或低于此标准的粮食补助,这样就有上中下 3 种补偿级别,区内平均水平系数为 1,高于此水平系数为 1.2,低于此水平的系数为 0.8 等^[7]。

参考文献:

- [1] 周欢水. 中国西部沙漠化的分布、动态及其对生态环境建设的影响[J]. 中国沙漠, 2002(6): 112—117.
- [2] 江平, 康晓慧. 西部农业可持续发展的水危机分析[J]. 重庆环境科学, 2002(10): 49—52.
- [3] 国家环保总局. 全国生态环境现状调查报告[J]. 环境保护, 2004(5): 13—18.
- [4] 王小刚. 西部大开发生态环境保护与建设的利益补偿机制[J]. 天府新论, 2002(2): 39—42.
- [5] 彭珂珊, 谢永生. 退耕还林(草)工程发展模式的探讨[J]. 世界林业研究, 2002(3): 56—59.
- [6] 贾生元. 中俄界河黑龙江生态环境保护与可持续开发利用研究[J]. 水资源保护, 2002(3): 56—58.
- [7] 支玲. 西部退耕还林经济补偿机制研究[J]. 林业科学, 2004(3): 2—8.