

西部生态环境治理与 农村经济可持续发展方略探析

王云峰

(西北农林科技大学, 陕西 杨凌 712100)

摘要: 西部资源环境与社会经济问题的产生, 有其自身生态系统脆弱和自然条件恶劣方面的因素, 但更主要是人为经济活动的影响、破坏所导致。长期以来的研究和实践证明, 西部地区出现严重生态恶化和经济贫困问题的根本原因是人口数量超过自然资源和生态环境的承载能力。解决这些地区生态环境问题的根本出路在于有计划地实施生态转移战略, 降低这些地区的人口压力, 逐步把西部人口降低到自然资源和生态环境承载能力以内, 在此基础上, 转变生产经营方式, 发挥资源优势, 发展特色产业, 加快农业产业化经营, 促进农民脱贫致富, 实现人口、资源、环境、经济协调发展, 走可持续发展之路。

关键词: 西部地区; 生态环境; 农村经济; 治理; 可持续发展

中图分类号: F303.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-7601(2007)06-0244-05

西部地区由云、贵、川、藏、渝、陕、甘、宁、青、桂和新疆、内蒙古 12 个省区组成, 面积约 675.46 km², 占国土总面积的 71%。西部地区总人口约 3.7 亿, 占全国总人口的 29%。西部地区地域辽阔, 人口相对稀少, 自然资源丰富, 但区域自然条件复杂, 气候条件差异显著, 难利用土地面积大、分布广。建国以来, 我国一直比较重视生态环境建设, 特别是改革开放以来, 实施了一系列林业生态建设工程。西部大开发战略实施 7 年来, 国家在重大工程建设、资金投入、政策等方面予以重点支持, 有力地促进了西部地区的经济建设和社会事业的发展。天然林保护、京津风沙源治理、三峡库区国土整治及水污染治理、江河源头生态保护、“退耕还林还草”等重点工程全面展开, 取得了明显成效。但生态环境好转的速度仍然赶不上生态恶化的速度, 严重的沙尘暴和年复一年的洪水灾害, 均昭示着西部地区生态环境的总体状况仍是局部改善、总体恶化、普遍脆弱。

1 西部生态环境治理与农村经济可持续发展面临的主要问题

西部是我国自然资源最丰富的地区之一, 加快西部地区的资源开发对我国当前和长远经济发展具有十分重要的意义。由于西部地区自身生态环境的脆弱性和长期不合理的资源利用方式, 造成了一系列严重的自然和经济社会问题。水土流失、土地荒

漠化、土壤盐渍化等土地退化现象严重; 植被稀少、森林草原大面积退化、生物多样性减少; 西北地区水资源短缺且污染严重; 生态景观单一、尚未形成生态屏障, 沙尘暴发生的频率增加、影响范围逐年扩大等。尤其是西部地区处于我国的江河源区及其上游地区、西北季风的发源地或上风口, 对我国其他地区的生态环境有着极大的跨区域性影响。以内蒙古自治区为例, 从新中国成立到现在人口增长了 400 多倍, 牲畜从 960 多万头增加到 1 亿多头, 但草场的面积却没有增加, 草场退化却加剧。内蒙古阿拉善曾是水草丰美的天然牧场, 但因为过度滥牧, 加之持续多年的干旱, 造成草场植被的严重破坏, 沙漠化面积平均每年以 1000 km² 的速度剧增, 闻名于世的古居延海干涸消失。阿拉善盟的草原沙化、沙尘暴肆虐等生态危机还殃及华北、东北等越来越多的地区。

长期以来, 西部资源环境与社会经济问题的产生, 有其自身生态系统脆弱和自然条件恶劣方面的因素, 但更主要是人为经济活动的影响、破坏所导致。西部地区不合理的传统资源开发利用方式, 使自然资源特别是草原、森林、耕地、水资源及矿产资源等大量破坏, 生态严重恶化, 环境受到污染, 西部地区陷入“贫困与生态破坏的恶性循环”。资源的掠夺式开发和粗放式经营, 其发展是建立在外延扩大再生产基础上, 主要依靠增加土地等自然资源和劳动力的投入以获得农产品总量的增长。传统落后的

收稿日期: 2007-04-25

基金项目: 西北农林科技大学人文社科专项(04RM026)

作者简介: 王云峰(1963—), 陕西岐山人, 副研究员, 主要从事农业资源与区域经济发展研究。

生产经营方式,一方面对自然资源的掠夺式开发与利用,大面积的砍伐,毁林垦田,向荒山要粮,导致资源质量退化和数量的日趋衰竭;另一方面,却促使农业劳动力数量不断增加,导致人口总量的膨胀和人口素质的低下,使农业劳动生产率难以提高,迫使人们对资源进一步索取,导致森林植被破坏严重,土地沙漠化、水土流失和草场退化等严重生态环境恶化。农业资源生产力下降、生态环境退化日趋严重的直接后果是农业生产受到严重影响,农业生产的边际效益越来越小,甚至成为负数。在负效应的情况下,资源、环境、经济社会就陷入了“需求增长—超载放牧—草场退化—载畜量降低—进一步超载—草场加剧退化”的恶性循环。实践证明,西部地区人口负荷超越承载能力和传统落后的自然经济生产方式是经济落后和环境恶化的根本原因。

2 西部生态环境治理与农村经济可持续发展方略构想

自然资源和生态环境是构成社会财富的物质来源和人类赖以生存和发展的基本条件。西部开发必须以资源的合理利用和生态环境的改善为根本和切入点,走可持续发展之路。为此,西部地区资源开发、治理和可持续发展的战略构想是:按照自然规律和经济规律,以生态移民降低人口超载和改变传统的生产方式为突破口,以自然资源合理利用和生态环境恢复为核心,以促进特色产业发展和加快区域经济开发为目标,实现西部地区的经济社会与生态环境的协调发展。这一战略构想是基于目前西部地区资源开发与治理所处的历史阶段、改革开放以来我国国力增强和我国社会经济要实现可持续发展需要的条件下提出的,实施的时机和条件已经基本具备。这是因为:

1) 经过长期的实践和探索,对西部资源开发和生态环境治理内在规律的认识更加清晰。如西部生态环境恶化是自然和人为两方面因素共同作用的结果,但人为因素大于自然因素;人类过度的资源利用和掠夺式生产方式是造成生态环境恶化的最主要原因,人口增长超过自然资源环境承载力和自给半自给经济形成了越垦越穷、越穷越垦的恶性循环,导致了严重的资源破坏和生态恶化;西部生态环境的外部性特征特别突出,这就决定了西部生态环境问题已不能仅靠西部自身努力得以解决,而是更需要政府和全社会参与才能从根本上得到解决;遵循自然规律和经济规律,兼顾生态效益和社会经济效益,探索建立了许多成功的小流域综合开发治理模式和典

型,为西部地区实现人口、资源、环境与经济社会持续协调发展奠定了基础,等等。这些研究和实践成果为从根本上解决西部资源环境开发治理问题提供了坚实的理论依据和丰富的实践经验。

2) 西部资源利用和生产方式已从传统自给半自给的自然经济开始转向以市场为导向,发挥资源优势的商品经济、市场经济。商品经济和市场经济是突破传统农业封闭低效、自给半自给的局限性,发挥资源优势和区位优势,以市场为导向优化配置资源,实现农产品优势区域布局、国内外贸易流通的经济。近年来特别是改革开放以来,随着我国改革开放不断深入和社会主义市场经济体制的建立,西部商品经济也有了长足的发展。

3) 日益增强的国力和国家实施新工业化经济转型为国家加大对西部资源环境开发治理的投入提供了保障。新中国成立特别是改革开放以来,我国经济经过连续数十年快速增长,国民经济整体实力不断增强。从总体上来看,经济发展水平和综合国力已初步具备了支持农业和农村发展的能力,具备了工业反哺农业、城市支持农村发展的财力,建设新型工业化国家的经济转型,以工业反哺农业、城市带动农村的国民经济发展格局的形成,为加速改变西部地区经济社会落后状况和治理生态环境恶化局面,实现东西部平衡发展和全社会经济可持续发展奠定了基础。为大规模农村人口转移城市、农业生产方式转型和农村快速发展创造了良好的条件和机遇。

4) 遏制生态环境的恶化和改变农村贫穷落后状况已成为我国社会经济未来持续、健康、快速发展的迫切需要。西部地区生态环境十分脆弱,植被破坏、水土流失严重、生产力低下,多数地区尚未脱贫,抗灾能力不强。水土流失和以干旱、风沙为主的自然灾害频繁,不仅威胁着本区域的可持续发展,而且已严重制约我国整个社会、经济和环境可持续发展。目前全国水土流失面积为 360 万 km^2 ,其中约有 80% 发生在西部,全国每年新增的荒漠化土地也大都分布在西部地区。西部地区还是我国长江、黄河两大水系主要的发源地,是保护植被、防治沙漠化的主战场,基于西部在保障我国生态安全方面的特殊重要作用,处理好生态环境建设、资源开发和经济发展的关系,成为西部大开发面临的一个重要问题。在我国“十一五”发展规划中,国家确定的 22 个限制开发地区,西部占 17 个,包括三江源、四川若尔盖湿地、甘南黄河重要水源补给区在内的这 17 个西部地区将坚持“保护优先,适度开发”。

3 实施西部生态环境治理与农村经济可持续发展方略的途径与措施

3.1 稳步实施人口转移战略,降低人口对资源、环境的压力,增强环境自我修复能力

目前我国生态最脆弱的地区大多位于西部,从长远来看,很多地方的自然环境不适宜人居住、生活和从事生产活动。按联合国沙漠会议规定,干旱区每平方公里土地负荷人口的临界指标为 7 人,半干旱区为 20 人,然而我国西部诸省区大多数地区的人口都超过了此临界指标。以宁夏为例,目前,其山区人口较 20 世纪 50 年代初期增长了 250 万,人口超过临界指标 2.3~2.4 倍。以宁夏为例,目前山区人口较 20 世纪 50 年代初期增长了 250 万,人口超过临界指标 2.3~2.4 倍。长期以来的研究和实践证明,西部地区出现严重生态恶化和经济贫困问题一个重要原因就是人口数量超过自然资源和生态环境的承载能力。解决这些地区生态环境问题的根本出路在于有计划地实施生态转移战略,把过多的人口转移出去,降低这些地区的人口压力,逐步把西部人口降低到自然资源和生态环境承载能力以内,实现人口、资源、环境、经济协调发展,走可持续发展之路。具体为:

一是有计划地组织农村劳动力外出务工,在中东部地区劳动力需求较大的重点城市,通过国家政策和资金扶持,建立农民工居住小区,鼓励西部地区外出务工人员就业定居,实现人口向大中城市的转移。从经济学的角度,如果劳动力和人口持续转移,他们在城市务工不仅仅是为家庭增加了收入,而更重要的是大大减轻了对当地的资源和生态的压力,有利于生态恢复。以四川省为例,拥有 8600 万人口的四川省,1500 万外出务工人员 2003 年寄回家的钱约为 450 亿元人民币,而该省同年的财政收入为 292 亿元人民币。如果从当地的土地上取得同样多的收入,势必会对当地资源和生态环境带来更大的压力。

二是国家要大力支持和鼓励西部地区利用能源、矿产和旅游资源优势,发展非农产业,结合新农村建设,加快农村城镇化建设步伐,促进农村人口向城镇转移。在中国最西端的塔里木盆地,号称“死亡之海”的塔克拉玛干沙漠,气候恶劣,人类难以生存。自塔里木盆地丰富的油气藏被发现并开始大规模开发后,库尔勒、库车、阿克苏等一批城市的发展日新月异。随着能源的开发,沙漠北缘的库尔勒市,上世纪 90 年代初还是个原始小镇,发展到今天消费水平

和生活水平位居中国城市前列的中心城市。陕西省神木县 2001 年以前还是一片荒凉景象,现在能源开发所需采掘、加工、服务方面的大量劳动力为陕西省神木县新增 1.3 万个就业岗位,城市人口迅速增长。从黄土高原的“穷县”变成了年财政收入 5 亿元的“富城”。另外值得一提的是,过去对能源的开发兴起了众多“资源型城市”,从山西大同、太原到新疆的可可托海,如今这些城市中有许多因为资源的枯竭而衰落,而现在崛起的新一代“资源型城市”正在竭力避免重蹈其覆辙,他们采取的路子不只是单纯地开采,而是开采和深加工一体化。这样可以保持城市的可持续发展,避免人口向自然生态系统的回流。

三是把那些生产生活条件恶劣,自然资源环境已严重退化,统筹生态移民和扶贫搬迁,把居住偏远山区人口整体迁移出去。目前阿拉善盟等地已通过实施农牧民转移,开始走上可持续发展道路,草原退化、沙化被遏制,荒漠化趋势得到扭转,从而减轻对华北、西北等地区沙尘暴的侵袭和影响,促进全国的可持续发展战略的实施。

3.2 转变生产经营方式,发挥资源优势,发展特色产业

在人口压力不断增加的情况下,西部地区只能依靠传统的经济增长方式,以牺牲环境资源为代价,长期广种薄收、破坏植被、超载过牧,单纯追求经济发展目标,这种土地利用模式不仅没有从根本上解决农民的温饱问题,而且造成了区域生态环境的巨大破坏,使得西部地区的经济发展和生态环境演变陷入了恶性循环的困境。因此,生态环境治理必须很好地解决生态与经济协调发展和有效结合问题,切实解决农业经济结构调整与农民致富问题。解决各地区农业经济的发展和农村人口的致富问题,必须着眼于着力发展优势农业产业和特色经济,因地制宜发展经济林果业、畜牧业、蔬菜业、花卉业、生态旅游、以及其它特色非农产业,推行农业的产业化经营,较快地增加农民收入,使西部地区的广大农民尽快脱贫致富。

西部地区耕地面积占全国的 40%,牧草面积占全国的 90% 以上。具有地域辽阔,物产丰美,水资源丰沛,光热资源丰富,气候类型多样,生物物种独特等特征,这些都是发展特色农林牧业的有利条件。农业部确定在西部建立七大名优特产品基地,力争 10~15 年把西部建设成特色农业生产区。七大产区包括:新疆优质棉花生产基地;云南甘蔗、内蒙古与新疆高糖甜菜等糖料生产基地;西南地区优质柑橘、南方梨、热带水果,西北地区猕猴桃、苹果、梨、葡

萄等水果生产基地;云南元谋、甘肃河西走廊和青海发展反季节蔬菜、新疆发展西甜瓜等蔬菜生产基地;云南、新疆、内蒙古花卉生产基地;西北甘草、枸杞、红花等中药材生产基地;云南优质烟叶基地。同时,必须充分发挥西部草地资源优势,大力发展畜牧产业和农产品深加工产业。

西部地区农业效益低的突出问题是加工能力低,产业链条短、附加值不高,缺少独具特色的终端产品。其主要原因是:①商品经济意识淡薄,没有按照市场需求进行生产与经营,产品难以走向大市场;②生产经营规模小、粗放经营、生产成本低,基本是处在“靠天吃饭”水平上;③经济结构基本以农业为主,农业生产又以种植业为主,经济结构单一;④远离经济中心,基础条件差,交通不便,信息不灵,市场发育滞后,市场空间狭小,流通不畅。因此,西部地区加快经济发展,从根本上脱贫致富,必须依托自身资源优势,以市场为导向,大力发展市场经济,推进农业产业化,延长产业链条,推进农业产业化升级。大力实施品牌战略,提高产品竞争力。以内蒙古为例,自治区通过建设农牧业基地、完善服务体系,形成了一大批农牧业龙头企业。乳产业发展带动了养殖业发展,养殖业又带动饲草业,饲草业的发展又改善了生态环境。在龙头企业带动下,内蒙古158万户农牧民参与到产业化经营中来,占农牧户总数的40%以上。2004年全区农牧民人均现金收入2670元,其中三分之一来自产业化经营。“伊利”、“蒙牛”、“鄂尔多斯”、“鹿王”、“草原兴发”一大批龙头企业迅速崛起,成为威震全国的内蒙古集团军,其成功经验值得借鉴。

4 实施西部生态环境治理与资源开发方略的政策建议

4.1 加大资金投入力度,有计划集中使用

西部地区多属于老少边穷地区,经济落后,财政自给能力差。为此建议,中央政府应加大对西部地区生态建设的政策倾斜和资金支持力度。一是加大对西部地区的财政转移支付力度。二是加大对西部生态环境建设的投资力度,优先在西部安排专项资金用于生态环境建设。三是国家应赋予西部地区一

定的税收权利,使西部地区在保证税制统一的前提下,享有一定的税率调节权,便于西部各省在生态环境建设上实行更加优惠的税收政策。四是提高资源税,建立西部生态补偿基金。五是赋予西部地区制定吸引社会投资和境外资金进行生态环境建设政策的权利,放宽审批权限。同时,改变分散的、撒胡椒面式的资金使用模式,将以前用于生态补偿、修路、救灾、教育、医疗卫生、灭蝗灭鼠、造林种草、飞机播种、水利工程、希望工程等资金集中统筹起来使用,提高资金使用的有效性。

4.2 制定倾斜支持政策

对从西部地区转移到东部的人口在居住、就业等方面给予一定的资金扶持和政策支持,鼓励这些流动人口转变为常住人口。例如,在东部城市建立西部移民居住区,由政府对在东部投资于西部移民居住区的开发商给予投资补贴,或在土地使用上给予特殊优惠。对吸收西部地区就业人口达到一定比例的东部地区厂商给予减免税、低息、贴息贷款,以及其他方面的优惠与鼓励。

4.3 开展西部地区生态建设和环境保护立法,加强监督检查

西部地区的开发建设必须要保护生态环境,不能再以牺牲生态环境为代价来搞经济建设,不能再走“先污染、后治理”、“先破坏、后恢复”的老路,必须以法律的形式禁止在西部大开发中对西部地区生态环境的任何人为污染和破坏。探索和实施社会主义市场经济体制下生态建设的新的有效驱动机制与配套政策体系,理顺生态建设中的土地责、权、利关系,实行更加积极的土地政策,并以法律形式确定下来。

参考文献:

- [1] 刘志文.西部大开发中生态经济与农业可持续发展[M].北京:中国环境科学出版社.
- [2] 李育才.加快西部地区生态环境建设,保证我国社会经济的可持续发展[J].中国农村经济,2006,(1):4-8.
- [3] 刘巽浩.对西北干旱区农业发展战略的思考[J].干旱地区农业研究,2005,(1):1-2.
- [4] 胥春雷.建构西部生态环境可持续发展的制度体系研究[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2006,(3):144-150.
- [5] 梅花.生态移民战略研究[J].农业经济问题,2006,(12):64-67.

On the strategy of control of ecological environment and sustainable development of rural economy

WANG Yun-feng

(Northwest A & F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Long term research and practice proved that, apart from poor natural condition and fragile ecosystem, the fundamental reason of severe ecological degeneration and regional poverty in west China is the overloading stress of large population on natural resources and ecological environment. The solution for these problems lies in the implementation of ecological transferring strategy, such as reducing the population to an affordable scale for natural resources and ecosystem. In addition, the advantages of local resources should be brought into full play and specific undertakings be developed, so as to accelerate the pace of agricultural industrialization, to increase the farmers' income and to achieve a harmonious and sustainable development of population, resources, environment and economy.

Keywords: west China; ecological environment; rural economy; control; sustainable development

(上接第 239 页)

Evaluation on effect of vegetation project of soil and water conservation in Luoyugou Watershed

YU Zhe, LEI Qi-xiang, BAO Wen-lin

(Tianshui Experiment Station on Water and Soil Conservation of Yellow River Conservancy Committee, Tianshui, Gansu 741000, China)

Abstract: Eight evaluating indexes which are closely associated with effect of vegetation project have been selected. Evaluating system has also been established. Five grades have been compartmentalized by methods of analytic hierarchy process and comprehensive index. The results indicate as following: vegetation project of soil and water conservation in Luoyugou watershed is generally adequate. However, a series of problems still exist in the project, such as unsuitable structure and arrangement. Based on the situation of the project, useful measures are pointed out.

Keywords: soil and water conservation; vegetation project; evaluation indicator; analytic hierarchy process; comprehensive evaluation