

中国山区发展面临的问题与挑战

陈国阶

(中国科学院成都山地灾害与环境研究所 成都 610041)

[摘要] 论述了中国山区存在的严重问题、对全国的重要影响和面临的严峻挑战;指出山区相对于全国的区域发展不均衡,已成为中国全面实现小康、实现可持续发展战略总体目标的制约因素,全国全社会必须共同关注、大力扶持山区的发展。

[关键词] 中国山区 区域发展不均衡 可持续发展 “三农”问题 [中图分类号] P9 X2 F3

中国是山地大国,山地面积约占国土面积的70%(含丘陵和高原),山地人口约占全国的一半。当前,在建设全面小康社会的过程中,在全国生态建设(特别是天然林保护工程、退耕还林工程、草地保护工程等)的实践中,在实施中国可持续发展战略中,山区的地位越来越重要,而山区的问题却越来越突出。概括而言,中国山区是中国区域发展不均衡,或者说区域差异强烈的主要贡献者,是全国扶贫的攻坚区,是“三农”问题的焦点区,是少数民族经济和社会安定的实践区和保障区,是生态恢复与重建的主战场。中国自然资源富在山区,中国生态安全的保障贵在山区,而中国未来的发展难点也在山区。研究中国山区,开发中国山区,保护中国山

区,已不仅仅是山区本身的问题,而是关系全国大局与总体战略的问题。

一、中国山区的问题及其对全国的影响

1. 中国山区经济发展严重滞后

众所周知,中国存在东、中、西三大地带的经济区域差异;实际上,中国经济发展除了东、中、西的差异之外,还存在着山区、丘陵、平原三大地形类型区的发展差异^[1]。据我们对全国901个山区县、532个丘陵县和646个平原县的统计分析,2000年,山区县人均GDP4 144元,丘陵县5 425元,平原县6 334元,

损失高达1 000亿元之多。

全球环境变化对我国经济、社会发展的影响呈上升趋势。主要表现在:气候变暖加大了我国农业生产的不稳定性,并对我国生物多样性产生不利影响;由此引起的地表水蒸发量增大,使我国华北、西北地区干旱灾害的频率增加,土壤沙化、碱化以及草原退化等危害加剧;海平面上升对沿海地区的发展造成直接的危害和威胁。近年来,人为造成的城市突发性灾害(如管道爆裂、爆炸、街区塌陷),亦应高度重视。

四、生态环境教育要持之以恒

一个国家、一个地区的环境质量状况如何,除取决于其特有的自然地理、资源分布以及经济发达程度外,还取决于本国、本地区人民的环境意识和文化道德素质的高低程度。一般地说,公民环境素质和环境意识应包括:(1)一定的科学知识和美学知识;(2)生态环境的价值观;(3)良好的道德素质;(4)管理各自环境的基本技能。

应该分别对决策者、领导者、一线基层员工提出对环境保护、生态意识的不同程度的基本要求。对领导者来说,除应具有一定的环境科学知识和生态意识外,还应具有对一定时期和一定责任范围内可能发生的潜在的环境公害事件的警觉性。领导者不仅要组织力量预测、预防灾害的发生,而且要提出在灾害事件发生后的应急、救援预案并组织实践演练。

环境教育是提高全民族环境素质的基本手段,其特点是全民性和全程性。全民性是指人人都应关心和爱护环境,为环保事业作贡献。全程性指的是对从幼儿到成人,都要不间断地进行环境教育。环境教育要大力开展学龄前的启蒙教育、中小学的基础教育、大专院校的专业教育、成人的在职继续教育以及社区教育。对特殊专业岗位的人们,应重点进行应对环境突发事件的专业培训。

总之,有了环境意识,社会的价值观将随着经济的发展而向环境保护的方向倾斜,即政府的决策行为、企业的生产行为、公民的消费行为无一例外地向环保方向倾斜。有专家认为,公民的环境意识是一种非货币的资本。一旦有了环境意识,一些以前即使花费较多也很难解决的问题可以不花钱或少花钱就能解决。它是一股非政府的社会意识性力量,对政府制定与实施环境政策,起着十分重要的监督、支撑、促进作用。应该说,我国至今尚未建立起有助于强化公民环境意识的教育机制,今后各方面应加大力度、促其实现。

参考文献

- [1]中国 21 世纪议程[M].北京:中国环境科学出版社,1994.39~40
- [2]钱俊生.可持续发展的理论与实践[M].北京:中国环境科学出版社,1999.12~20
- [3]周鸿.人类生态学[M].北京:高等教育出版社,2001.20~22
- [4]黄光宇.生态城市理论与规划设计方法论[M].北京:科学出版社,2002.256~258

(责任编辑 王宏章 苏青)

而全国县域经济人均GDP为5 391元,全国整体人均GDP7 063元。全国山区县人均GDP只为平原人均GDP的65.4%。

另外,我们统计了全国地级市的经济发 展情况:其中平原市143座、丘陵区83座、山区市36座(不包括西藏拉萨市);市区(不含原为郊县的区和市辖县)人均GDP,平原市为20 969元,丘陵区12 058元,山区市为7 189元;山区市人均GDP仅为平原市的34.3%,丘陵区人均GDP仅为平原市的57.5%。

不仅山区县(市)的经济总量和人均GDP远低于丘陵和平原,在 发展速度上,山区县也远比平原县低。2000年较1999年,GDP增长率山区县为5.9%、丘陵 县为6.5%、平原县为8.6%。因此,随着时间的推移,山区、丘陵和平原三者的经济发展差距还会进一步扩 大。

上述简况给我们一个十分严肃的警示:中国要实现全面小康、实现可持续发展的战略目标,区域发 展严重失衡已成为一个十分突出的问题,成为一个重要的制约因素。相差几十倍的区域经济差异的存在,既不符合实现全面小康对基尼系数的要求,也与可持续发展的宗旨相违背。可见,未来实现中国全面小康社会的难点,主要不在于全国的经济总量和人均水平,而在于山区的发展态势。山区问题不解决,中国的社会经济发展就是不健全的、跛脚的、畸形的。

2.中国山区是脱贫的最后堡垒

与中国山区经济发展滞后相对应,中国山区是贫困集中区,是全国扶贫脱贫战略的最后攻坚区。到2000年底,全国农村贫困人口仍然有3 207万人,贫困发生率为3.4%,贫困人口总数相当于世界中等国家的人口规模。而贫困人口主要集中在深山区、石山区、荒漠区、黄土高原区、边疆区以及水库库区。其中,西部地区贫困人口占总贫困人口的62%、中部地区占28%、东部地区仅占10%左右。历来贫困是与山地紧紧连在一起的。回顾20世纪80年代中期中国所确定的18个连片贫困地区:努鲁儿虎山地区、太行山地区、吕梁山地区、陕甘黄土高原地区、陇西高原地区、西海固地区、秦岭大巴山地区、武陵山地区、乌蒙山地区、滇东南地区、横断山地区、西藏地区、桂西北地区、九万大山地区、大别山地区、沂蒙山地区、闽西南和闽东北地区、井冈山和赣南地区等,全部为山地或高原。20世纪90年代中期制定的《“八七”扶贫攻坚计划》所确定的592个贫困县中,丘陵和山区占86%,平原区仅占14%。经过20多年的反贫困实践,成效显著,贫困人口数量减少,贫困区域也进一步缩小,到2000年底农村极端贫困人口仅剩3 207万人,但贫困人口在山区的基本分布态势不仅没有大的改变,山区成为全国小康社会包围着的贫困孤岛的形象反而越来越突出。以四川为例,2001~2010“10年扶贫计划”确定了36个县为国家扶贫开发重点县,其中山区县为29个、丘陵县为7个。换句话说,贫困县全部为山地地貌。山地已成为新世纪反贫困的主战场。

据我们对全国18个连片贫困山区的抽样统计(每片贫困山区抽取2个县,共36个县),按人均GDP计算,达到小康水平的有37.77%,而达到全面小康水平的仅有10%。因此,18个连片贫困山区可以说是中

国实现全面小康的最后堡垒,即使到2020年,大约也只有40%达到全面小康的水平。可见,在中国山区实现全面小康,路途还很遥远。如若没有重大的政策投入、资本投入,不采取重大的战略措施,即使按现在的发展速度,中国贫困山区实现全面小康,起码得推迟到2040年左右。

3.中国山区是体现民族团结的试金石

山区是少数民族人口聚居的主要区域。在中国,除满族、回族等几个少数民族习惯于居住在平原和城市外,大部分少数民族有着世居高原山地和偏远山区的传统。根据2000年全国第五次人口普查数据,中国共有少数民族人口1.0643亿,占全国总人口的8.41%,其中50%以上的人口居住在西南和西北地区。除青藏高原内部外,横断山、岷山、大凉山、乌蒙山、大娄山、苗岭、天山、阿尔泰山、六盘山、阴山等山系和山脉,有30余个少数民族集中居住在那里(见表1)。在东北的长白山和大、小兴安岭,中南地区的武陵山、大瑶山、南岭、十万大山、五指山等,也都分布有大量的少数民族人口。少数民族聚居山区与少数民族的历史文化传统和风俗习惯联系在一起。这种状态将会长期存在。

中国少数民族与山区的这种紧密的亲缘关系,也与少数民族社会经济发展滞后紧密相关。因此,未来少数民族社会的进步、经济的繁荣,以及民族间的大团结和全国社会的安全,都离不开山区的开发、山区的安全。

表1 中国少数民族集中分布的山区

区域	山地名称	聚居的主要少数民族
西南地区	横断山系(包括邛崃山、大小凉山、哀牢山、无量山等)	藏族、彝族、苗族、回族、蒙古族、羌族、白族、纳西族、怒族、佤族、傈僳族、独龙族、普米族、傣族、景颇族、哈尼族、拉祜族、布朗族、阿昌族、崩龙族等
	喜马拉雅山脉	藏族、门巴族、珞巴族
	岷山	藏族、羌族、回族
	乌蒙山	彝族、苗族、布依族
	大娄山	土家族、苗族、彝族、仡佬族
	苗岭	苗族、侗族、布依族、水族、仡佬族
西北地区	阿尔泰山	哈萨克族、维吾尔族、蒙古族、回族
	祁连山	藏族、回族、蒙古族、裕固族、哈萨克族、土族、撒拉族
	六盘山	回族
	积石山	东乡族、撒拉族、保安族
东北地区	大、小兴安岭	满族、赫哲族、鄂伦春族、达斡尔族、鄂温克族
	长白山	朝鲜族、满族
中南地区	武陵山	土家族、苗族、侗族
	南岭	瑶族、畲族
	大瑶山	瑶族
	九万大山	仡佬族
	五指山	黎族、苗族
华东地区	浙闽山区	畲族
	台湾山脉	高山族

4.中国山区是“三农”问题的焦点

在中国建设全面小康的征程中,当前面临着“三农”问题的困扰,即相对于全国社会经济的高速发展,农村作为一个经济地位被削弱的区域,经济发展相对滞后,城乡差距扩大;农业作为一种弱势产业,在国民经济中的比重逐年降低,农业产业化进程赶不上全面发展要求,农产品受到国内外市场的严重挤压,发展态势严峻;农民作为一个弱势群体,近年来,农业增产不增收,人均收入增长率降低,农村劳动力大量过剩,求发展的空间狭小,农民

的贫困问题、教育问题、健康问题、社会保障问题、就业问题长期得不到有效解决。“三农”问题已成为建设全面小康社会的拦路虎。

“三农”问题是全国普遍存在的现实,但山区的“三农”问题更尖锐、更突出,解决“三农”问题的难度更大。中国山区基本上是农业社会,城市化水平低,农业在国民经济中仍然占主导地位。在西部地区,农业人口一般要占到总人口的80%以上。根据2000年全国户籍人口统计数据,典型山区省(区)的西藏、贵州、云南、广西、四川的农业人口比重分别为85.95%、85.54%、84.52%、82.52%和81.39%。在一些偏远山区和少数民族聚居山区,农业人口的比重甚至会高到90%以上。

由于工业发展滞后,广大劳动力滞留于农业。据对18个连片贫困山区统计,农村人口占总人口90%以上,其非农就业人口仅占总人口的4.09%,说明大部分劳动力滞留于农村,二、三产业就业的很少。在农村的劳动力就业结构中,从事农业的劳动力占农村总劳动力的78.31%,个别山区占92.86%(滇东南地区)、86.96%(乌蒙山区)以上,说明除了农村的行政管理人员、教师、医疗卫生、农业服务人员外,很少有其它非农就业的机会。绝大多数劳动力集中于农业产业的现实,而农业产业的效益在市场经济条件下远不及二、三产业;再加之近年农业发展速度减缓,农业产值增长率远低于GDP的增长率,于是以农业为主要经济支柱的山区,不仅经济发展不理想,而且农民增收也受到制约。

1991~2000年10月,中国农村农民人均纯收入虽呈增长趋势,但仍处于低水平状态,并且,自1997年,农民人均纯收入的增长率降低,城乡生活水平差距进一步拉大。与此同时,农村内部分化加剧,山区与平原地区农民人均纯收入的差距扩大。山区县农民人均纯收入由1991年495元增至2000年的1 984元,同期丘陵县农民人均纯收入由596元增至2 302元,平原县农民人均纯收入由700元增至2 600元。1991年山区县农民人均纯收入与平原县农民人均纯收入仅差205元,到2000年其差距却扩大至约700元。因此,山区的农村特色更明显、农业问题更集中、农民问题更突出。可以说,解决“三农”问题最终的攻坚战将是在广大的山区。

5. 中国山区生态功能与生态退化的矛盾

中国山区较之平原具有生物多样性、生态系统多样性、景观多样性的优势,是全国现存物种主要的保护区,也是自然保护区的重点区域。至2000年,全国已有自然保护区1 227个,面积9 821万公顷,占国土面积10.23%,其中山区占70%以上。全国现有世界自然文化遗产29处,分布于山区的23处,著名的有泰山、长城、黄山、周口店“北京人”遗址、九寨沟、黄龙溪、武陵源、布达拉宫、武当山、庐山、峨眉山—乐山大佛、武夷山、青城山—都江堰、三江并流区等。

中国山区是自然资源的富集区,是森林、水资源、矿产资源、草地、物种、旅游资源等的主要分布区;还是黄河、长江、珠江、淮河、辽河等大江大河的发源地。山地水文过程的变异,如洪积流变差增大、地表径流域少、暴雨造成的洪峰过程变短、河流泥沙增加等均会直接或间接影响到平原和全流域。因

此,山区既为全国可持续发展提供了重要资源保障和发展空间,同时也成为平原、城市所处的河流流域和全国生态安全的重要保障。可惜的是,中国山区的生态环境结构和功能已受到严重的破坏或削弱,使其承担的生态安全保障的战略地位与自身的脆弱和失衡构成尖锐的矛盾。值得指出的是,生态破坏问题发生在山区,但根源和影响却主要在平原区。多年来,平原、人口稠密区、经济发达区、城市区为着其发展的需要,向山区索取木材、野生动植物、矿产、畜产品等等,迫使山区强化对自然资源的开发,强化对资源的掠夺,造成森林锐减、草场退化、物种灭绝、水土流失、山地灾害频繁。因此,平原区既是山区环境变异的生态受害者,又是山区生态恶化的始作俑者。从一定意义上说,中国当代经济发达区主要集中在沿海、平原和各大河流的中下游地区,但其生态安全、环境安全、资源区安全(特别是水资源保障)都主要受山区的牵制。没有山区的生态建设,就没有中国经济发达区的生态安全保障。不论是长江、黄河、珠江、淮河、黑龙江、辽河这样的大河流域,还是雅鲁藏布江、澜沧江这样的国际河流域,以及闽江、甬江、韩江、瓯江、富春江、海河等这样的中小河流域,都是互相联系的生态河流系统。河源和山区,即河流的上游都对中下游的旱、涝、洪、泥沙等起着关键的作用。因此,山地的生态功能,不仅是山区本身可持续发展的基础,而且是全国特别是平原区、经济发达区的生态屏障和保障。

为了全国的生态安全和山区的可持续发展,自1998年后国家先后实施了天然林资源保护工程、退耕还林还草工程等山区生态建设战略。这无疑对提高山区和全国生态安全系数,有长远的战略意义;但同时,给山区经济发展也带来了新的问题。山区脆弱的生态背景、脆弱的经济基础、落后的社会发育,与保护全国生态安全的战略地位、功能和责任形成强烈的反差,需要我们认真及时地解决。

二、中国山区发展面临的挑战

中国山区现在大部分处于农业社会向工业社会的过渡阶段,其中中西部山区或省域的边远地带还处于农业社会阶段,而其面对的却是全国已进入工业化中期、部分地区特别是城市已处于工业化后期的周边环境。这种态势既有利于山区的发展,又对山区发展构成巨大的挑战。这种机遇与挑战对中国山区而言具有特定的内涵:挑战与机遇两者是不平衡的、不对称的;挑战是现实的,机遇是潜在的;挑战是客观的、难回避的,机遇是有时限的,决策者把握不好就会丧失。

同时,中国山区面临的挑战与机遇与别的区域亦是不同的。

首先,中国山区如果从解决温饱这个层次上看,目前国内发展的态势对山区是利多于弊,即机遇大于挑战;但从山区奔小康这个目标上看,则面临的挑战大于机遇。因为仅仅需要解决温饱的山区人口并不多,依靠全国已形成的强大物质基础,即便是救济也能解决问题,更何况国家现在还有能力可以扶持山区的自身发展,特别是可以建立起稳产高产农田以确保贫困山区人口的生存需要。但从奔

小康特别是全面小康这个层次上,就不是简单的农业生产所能解决的。实际上,需要补上工业化这门课或走完这个过程;尽管这并不是所有山区都应按部就班地遵循发达国家和发达地区走的道路(如,不是任何山区都必须先发展第二产业,再着重发展第三产业)。山区作为一个整体、一个几亿人口的广大区域,这个过程和基础是不可放弃或超越的。从这个方面看,中国山区面临的形势是严峻的。原因是人家走过的道路,跟着走未必就一定省力省事。前人开路虽然要披荆斩棘,但毕竟那个时候的发展空间大、自由度大、可选择性多;而限制因素、牵制因素却较少,此路不通还可以走别的路。例如,资源的无限使用、环境的无价利用、空间选择的余地大、卖方市场的低风险、经济处于短缺状态、产品基本上都有市场等等,这些条件现在基本上都没有了或受限制了。因此,山区虽有前人的经验教训可供借鉴,或直接应用发达地区先进的模式、技术,发挥后发优势,缩短探索过程,实现跨越式发展;但跨越式发展是有条件的,先进技术、生产模式的引进也需要适宜的环境、配套的条件。难点在于,当前中国山区要起步发展,与发达国家和发达地区当年起步发展的情况已大相径庭,发展空间已被压缩,市场已被占领,生态环境已被破坏,生态门坎也已提高。从某个角度上说,这些都是发达地区留给山区的。

其次,中国山区与发达国家和地区的差距,不仅是经济量的差距,更是不同社会发展阶段的差距。两者发展的势差极大、起跑点差距极大,但面对的竞争条件和游戏规则却是一样的,所必须遵循的市场法则、环境限制、生态门坎等都是相同的;并且国家发展战略的目标、策略、政策、管理、法律等的制定,往往是以发达地区的经验和实践为蓝本的,起码是以全国的发展水平为出发点的,不可能过多地顾及贫困山区。这也就是说,贫困山区在国家宏观发展战略中的决策权重是有限的,无法与全国和发达地区相抗衡。这就造成了竞争上的巨大不平等,犹如一个巨人和一个小孩同样要挑100公斤的担子一样,承受的重量虽是一样的、“平等的”,但实际的承受压力却是不同的、不平等的。中国山区发展面临的正是这种“现代的尴尬”。

第三,现在的竞争,说到底还是市场的竞争、人才的竞争、经济实力的竞争、科技水平的竞争,竞争的规律是优胜劣汰,这是无情的。中国山区作为一个弱势的区域,在竞争中处于劣势是难以改变的。就以山区发展工业来说,这是壮大山区经济实力必不可少的;但在产品过剩、买方市场基本形成的今天,发展什么样的工业,就成了一个头痛的问题。工业化初期资本积累的工业门类,如矿业、纺织业、食品业、日用化工、黑色或有色冶金、造纸、普通机械等,是目前中国山区比较有能力发展的,但这些门类在中国的发达地区仍有强大的产业基础,目前仍支撑着城市和发达地区的半壁江山,其间的竞争已处于十分激烈的状态,许多城市和发达地区下岗的工人,大多是这些产业门类的人员。山区若再大力发展这些产业、加入竞争,一方面不符合产业政策和保护生态环境的要求,另一方面也无法与原有基础雄厚的地区竞争。因此,即便发展“夕阳”产业,山区要立足也难。目前,占山区经济主体的许多“土”、

“小”、分散的企业,包括许多以当前山区优势资源建立起来的小矿山、小冶金、小造纸、小化工、小食品等企业,既破坏资源和自然生态,又污染环境,其生存空间已很有限,其中不少应属关闭之列,更谈不上再扩展。同时,由于集约化经营的要求,加上全国市场的变化,低水平、低效益的产品已难有市场,乡镇企业的发展面临严峻挑战,如何发展已成为一个新的难题^[2]。至于山区发展新兴产业,如电子、信息、现代医药等,人才、技术、资金、信息等方面的条件更差得远。因此,山区第二产业的发展实际上处于高不上、低不能的两难境况。

从发展速度上看,山区GDP增长率多年来低于7%。如何从低速转入高速,尚无良方妙药。在慢速的惯性依然强大的情况下,山区要迅速改变面貌的可能性不大,与全国和发达地区的差距继续扩大的趋势难以抑制,“全面小康”依然不可期。

贫困山区对市场经济陌生,是山区发展的内在困难。最明显的事实是,外部的买方市场与山区薄弱的市场意识和缺失的市场机制已构成尖锐矛盾。例如,随着山区经济的进一步发展,大批量、大运量、难保鲜、难储藏的农产品,急需找到市场变成商品和效益,但由于信息不灵、交通不便、商贸不通,往往果烂枝头、菜烂田头、丰产不丰收,特别是许多年生的经济林木、产品不可能随市场年年调整。若这些问题不能有效解决,就会成为山区发展的拦路虎。

山区发展重点的转移对山区本身也形成新的挑战。过去突出的任务是解决温饱,增加粮食生产是中心任务。现在主要任务是奔小康,发展的主要空间不只是土地、耕地,而是社会、经济的各个领域;不只是要求拥有农业技术、种子、农药、化肥、农具等实物、硬件,而且要拥有观念、意识、信息、技术、人才、管理等软件,以及发展大系统中的软硬件的综合配置。也就是说,依托的对象不只是自然资源,而主要是市场资源、人才资源、信息资源。这既是山区农村发展史的一次飞跃,也将是一场新的革命;同时,也是一个新的更高的门坎,是一次新的考验和挑战。中国山区在这方面的思路准备、人才准备、管理准备、市场准备、战略准备等都是很不充分的,面临的发展形势是严峻的。

结论 中国贫困的山区呈现出多重困难叠加、多重矛盾交叉、多种挑战并存的局面。这是自然、社会和历史因素长期、综合作用的结果,而不是一种偶然的现象。正因为如此,要解决中国山区问题,也非短期内就能奏效、就能彻底改观的。但是,从中国区域的较均衡发展、从社会的安全和稳定要求出发,决不能让山区与全国发展的差距无限地扩展,贫困的山区应该引起全国从各级政府到社会各界共同的关注、大力扶持,力求尽快地缩小中国山区与全国总体发展水平的显著差距。

参考文献

- [1]陈国阶,周后珍.中国山区经济发展的区域差异[J].山地学报,2003,21(4):435-441
- [2]陈国阶.贫困山区如何面向21世纪[J].山地学报,1999,17(1):16-21

(责任编辑 王宏章)