

关于江河源头地区构建生态补偿机制的探讨

Discussion on the Compensation System in the Source Areas of the Rivers

石忆邵

(同济大学测量与国土信息工程系, 教授 上海 200092)

一、江河源头地区的重要地位

我国是一个多山的国家, 各种山地约占全国土地面积的 $2/3$, 主要包括西北内蒙温带干旱区的高山(如天山、阿尔泰山、昆仑山、祁连山)、黄土高原温带半干旱区的山地丘陵、东北温带半湿润区的中低山地(如大、小兴安岭、张广才岭、长白山)、华北暖温带半湿润区的中低山地(如太行山、五台山、燕山、泰山)、华中北亚热带湿润区的中低山地(如秦岭、大巴山、巫山、桐柏山、大别山等)、江南与西南中亚热带湿润区的中低山地(如乌蒙山、娄山、武陵山、罗霄山、南岭、武夷山、括苍山)、华南与滇南热带与南亚热带湿润区的低山丘陵及青藏高原区的高山(如喜马拉雅山、冈底斯山、念青唐古拉山、唐古拉山、横断山脉)等类型, 这些山地大体上构成了我国地形的3级阶梯。在这3大阶梯隆起带上, 发育着我国主要的江河大川, 如长江及其主要支流岷江、嘉陵江、湘江、汉水、赣江等, 黄河、淮河、珠江及其主要支流西江、北江、东江等, 黑龙江及其主要支流松花江, 海河、辽河及雅鲁藏布江、怒江、钱塘江、闽江、瓯江、韩江等。除石骨裸露山地、常年积雪和覆盖冰川的高山外, 大部分山地均已得到了不同程度的开发利用。这些江河源头地区在我国经济社会发展中具有十分重要的地位和作用。

1. 特殊的生态功能

山区地理环境特殊, 独特的山地气候条件不仅因地理位置、海拔高度、坡向等因素的差异而变化, 而且对土壤、植物、动物等施加影响, 形成了迥然异样的山地垂直景观带结构。我国天然林基本上集中在山区, 是山区生态保护功能的源头和支撑。此外, 源头地区森林覆盖、水源涵养、水土保持、洪水控制等生态系统的优劣程度, 对山外的下游地区具有更为广泛和深远的影响。据统计, 我国大江大河下游地区, 集中了全国 $1/2$ 的人口、 $1/3$ 的耕地和 70% 的工农业产值。不考虑到山下的山区生产规划将会有失偏颇, 而抛弃山区的平原发展规划同样亦不足

取。山区往往又是生态脆弱地区, 若资源开发利用不合理或产业选择失当, 不仅会影响到山区自身的发展, 而且将危及山外广大地区的可持续发展。

2. 特殊的经济功能

我国约有 $1/3$ 的人口、 $2/5$ 的耕地分布在山区, 有 $1/3$ 的粮食出产于山区。山区拥有丰富的自然资源和宝藏, 尤其是生物资源、矿产资源、水能资源和旅游资源。国家基建和民生用材主要由山区采伐供应; 不少珍稀动植物栖息于山区, 成为天然生物园; 林、竹、茶、果、菌、药等品种繁多的土特产品也多产于山区。江河上源地区水能资源、矿产资源蕴藏量也较为丰饶, 开发潜力很大。山区特殊的气候、地形地貌、森林植被、众多的水库、珍稀动植物及少数民族风情, 更使探险、求知、健身、休闲疗养、旅游观光等多种功能融于一体, 集吃、住、行、游、购、娱一条龙生态旅游成为人们生活中的新时尚、新追求。目前我国旅游业已开始出现由近郊旅游向远程旅游、风景旅游向风情旅游、观光旅游向参与性旅游转变的新趋向, 山区气候多变、林木葱茂、峡谷幽深、鸟鸣山涧、溪水清澈、空气清新等旅游优势将以其独特的魅力吸引观光旅游者, 其花草、飞禽、走兽、昆虫及山珍、绿色食品等, 还将给人们带来自然美的享受。

3. 特殊的社会功能

我国不少江河源头山区往往集林区、革命老区、少数民族聚居区、自然保护区、库区及贫困地区等多种区域于一体, 具有特殊的社会功能。国家划定的18个成片贫困区也基本上位于江河上源地区。加速这些地区的建设和发展, 对我国农村脱贫致富奔小康进程及改善少数民族生活、加强民族团结, 不仅具有重大的经济意义, 而且还有影响深远的政治意义。有些河流如雅鲁藏布江、澜沧江、怒江等甚至是国际性河流的上源地区, 其开发利用合理与否将影响到国家之间的关系。

4. 独特的地缘优势

我国很多江河源头山区纵横绵亘, 跨越多个行政区域, 或成为各级行政区域的分界“边缘”, 囊括

多个流域和多个民族,其区域关系、管理关系、民族关系、宗教关系等诸种关系错综复杂;或处于边疆地区,与邻国山脉连为一体,因此还涉及到国际关系和“地缘政治”战略等。地缘优势有利于拓展边境贸易、区际贸易,发育边贸市场,加强区际间和国际间的经济技术联合与协作。

5.“绿”的优势

“绿”是隐藏于江河上源地区表层结构之下的深层结构特征,在所有资源中,“绿”应是这些地区最大的优势和主要资源。其他各种资源开发的关键也在于合理地保护“绿”。为了发挥“绿”的优势,这些地区应该重视“绿”产业开发,将园艺型产业培育成为区域性的支柱产业。

二、江河源头地区存在的主要矛盾与生态补偿机制建立的必要性

1. 山区自然资源丰富多样与产业选择空间相对狭窄的矛盾

山区自然资源虽然丰富多样,但要使资源优势真正转化为产业优势,又会遇到许多现实的困难。如我国的矿产资源,已探明的金属矿产和非金属矿产种类比较齐全,但相当一部分矿种贫多富少,品位不高;伴生矿多,采选难度大,综合利用水平低;开采技术落后,加工程度低,资源浪费大;交通不便,运输成本高,价格竞争力弱;管理体制不顺,矿产局与土管局、环保局等部门冲突时有发生。水能资源尽管理论蕴藏量大,小水电发展较快,但由于用电市场已由卖方市场转变为买方市场,供需矛盾趋缓,且山区电价偏高,城乡用电同网同价后,山区小水电必定处于亏损状态;加之受径流变化的影响,枯水期无水可发电,丰水期发电又送不出去,也制约着山区水电资源的开发利用。旅游资源确有较大的潜在优势,但目前开发利用程度低,景点分散,旅游活动单调,有的仅具有地方性意义;服务质量和管理水平不高;基础设施建设滞后,如通往景区及景区内部的道路条件较差,接待设施不足,多数景区仍处于待开发状态,建设投入严重不足;许多旅游景点位于自然保护区范围内,需要协调好开发与保护之间的关系。由此可见,山区要将资源优势转化为经济优势仍有诸多困难。

在传统的山区发展观念中,往往偏重于林业和粮食,注重山区的木材输出功能,强调山区粮食自给自足。许多山区由于发展思路不清晰,且摇摆不定,致使山区生产方式陈旧、产业结构单一,尤其是非农产业不发达,农民收入水平低下。即便一些建立在当地资源优势基础上,并为当地带来较大收益的产业,也面临发展的危机。如传统的竹木加工业将随着源头地区禁伐政策的实施而面临萎缩;以阔

叶林为原料的食用菌生产也将伴随阔叶林资源的衰竭而难以为继。以位于瓯江上源的浙江丽水地区为例,该区香菇产量占全国一半左右,1996年全区香菇产量达4.9亿袋,以每袋段木需干木屑0.8公斤计算,每立方米材积可生产1125袋,总计需耗材43.6万立方米,蓄积为87.2万立方米,另外,加上烘干、灭菌、搭棚等用材按总蓄积的70%计算为61万立方米,其中阔叶林树种消耗按50%计算为30.5万立方米,则全区香菇生产单项年消耗阔叶林蓄积合计117.7万立方米,加上木耳等其它食(药)用菌生产,全区年消耗阔叶林资源估计不少于130万立方米;此外,人造板、纤维板、刨花板等用材估计年消耗阔叶林材积6.85万立方米;玩具等加工用材年消耗阔叶林材积约为30.7万立方米。以上3者合计年消耗阔叶林资源蓄积已达167.55万立方米,按此消耗,全区现有阔叶林不到10年将被消耗殆尽。另据林业部门统计,该区从1989年到1994年,阔叶林蓄积量共减少418.885万立方米,年均减少83.7763万立方米,年均递减率为6.36%。

由此可见,一些山区资源虽然总量较大,但人均占有量少,真正作为一个产业来发展,又愈益显得有资源不足之虞。

江河上源地区产业选择空间狭窄的另一表现,即是对环境冲击较大的造纸、印染、电镀、化工、建材等少数产业不宜在此发展和布局。而事实上,山区发展造纸、建材等行业,又恰恰是有资源基础的。江河上源地区因产业选择的环境局限及因顾全大局而错失的经济发展机遇理应予以回报。

2. 生态保护的跨地区外部效应与机会成本丧失之间的矛盾

我国的江河上源地区绝大多数都是贫困区。这里确有其自身固有的弱点,如水土流失、泥石流、滑坡、矿体塌陷等自然灾害频繁;存在多种常见地方病;交通不便,地理环境艰苦,等等。这些先天不足,客观上造成了江河上源山区与下游平原地区进入市场前的条件不平等,但进入市场后的规则又是平等的,因而既制约着上源山区原料在外的加工企业的发展,又加大其市场在外的工业企业产品外运的费用。从主观因素看,山区人口素质较差、观念落后、信息闭塞、开拓市场能力低。主客观因素综合作用的结果是:贫困山区资金投入产出率低,使用效果差,即使国家投入的资金难以增值,又很难引进外资。

江河上源地区贫困落后的现实也从另一个侧面反映了生态保护的效益获得者是下游平原地区。况且生态保护又必须是持之以恒的,生态保护的社会偏好与产业结构调整的经济趋利性时有冲突,生态保护的时间偏好率与地方政府显现政绩的时间偏好率也互不一致。在流域经济发展中,生

态保护的得失存在空间上的偏离。江河上源地区生态充裕与经济贫困的窘境亟待改观。

一些源头山区为了振兴地方林业经济,提出了建设林业产业体系与林业生态体系的设想。但事实上,这两大体系建设之间往往矛盾较大。林业的主要功能在于为环境条件的改善服务,创造出“纯、净、闲”的良好生态环境。依赖林业资源开发来促进山区经济发展的难度很大,而且造林收益低,农民的积极性不高。最近,国家决定在长江、珠江和黄河中上游地区,特别是生态环境脆弱的、经济贫困的贵州、陕西等省实施“生态经济防护林扶贫工程”计划,这种“企业扶贫、科技先行、农户参与、政府支持”的“四位一体”的捆绑式扶贫开发模式,可能是解决林业产业体系和林业生态体系建设之间的矛盾的一种新尝试。

公平与效率是市场经济发展的永恒主题。可持续发展的本质是寻求经济与环境生态之间的动态平衡,可持续发展的核心在于公平性,维护几代人的经济福利。江河源头地区为谋求公平而损失效率、为获取全局利益而牺牲局部利益的慷慨之举,同样应该给予补偿。

3. 国家扶持力度不断加大与山区实际受惠不断削弱及区域差距不断扩大的矛盾

江河上游地区由于集林区、革命老区、少数民族聚居区、自然保护区、库区和贫困地区于一体,享受了国家给予的多种政策优惠和资金扶持。但在向市场经济体制转换的过程中,许多扶贫政策受到削弱、抵消,或不能兑现。如金融体制改革后,贫困山区贷款指标大幅度下降,国家给予的扶持资金额度弥补不了由此减少的贷款规模,信贷优惠也就无法落实。贫困山区本来财源基础薄弱、总量少、自给水平低,新的财税政策实施后,其补助比例更呈递减趋势,财政可用资金增量减少,相对贫困加剧,区域差距拉大。

实现共同富裕是我们的根本目标,实现人的素质优化、生态环境优化和生活质量优化是可持续发展的共同追求。贫困山区曾经做出过许多无私的奉献,故现今在工业化、城市化和现代化方面迅速发展的平原地区理应在矫正区域利益偏差方面尽一份责任和义务。真正意义上的可持续发展应该是全流域的!

三、江河源头地区生态补偿机制的建立及其配套措施

1. 将大江大河及其主要支流的上源地区作为国家级生态经济示范区进行规划建设,且国家对生态经济示范区应设立生态补偿基金

生态补偿基金主要来源于下游地区的税利、国

家财政转移支付资金、扶贫资金等。生态补偿基金要用于培育江河上源地区的生态恢复和增殖功能,如生态经济防护林工程建设、水库涵养保护、流域治理、资源保护和灾害防治及生态农业、生态工业小区和生态村镇建设等方面。生态是最好的投资环境,生态经济示范区要实施资源有偿使用制度,完善资源计价和生态计价机制。

2. 理顺管理体制,实施环保的可行性评估制度

为加强江河上源地区的环境管理,各项建设都必须先进行环保的可行性评估,大到农田和森林的开发、交通线路的建设、水库和电站的建设、矿山开发、农产品加工厂和污水处理厂的建设,小到垃圾场的选址,都必须事先对周围环境进行评估,只有通过了无污染生产评估后,才能正式动工兴建。同时,还要改革地方各级政府的管理体制,计委、土管、规划建设、环保、水利、工业、农业等各部门要相互配合,严格把关,消除互相扯皮现象。

3. 依据江河上源地区新的功能定位,调整扶持方向和重点

为加强江河上源地区生态经济功能的培育,应将生态旅游作为支柱产业来培育。一是由过去的以政策扶贫为主转变为以项目扶贫为主,如实施生态经济防护林扶贫工程,既可改善这些地区的生态环境质量、防止水土流失、根除洪涝水患,又能促进当地农牧业综合协调发展和加快农民脱贫致富步伐。二是重点扶持交通、电讯、水利等基础设施建设,重视生产条件的改善,降低这些地区进入市场的成本,增强“造血”机能。三是重视人力资源开发,通过发展文化教育和卫生事业,普及科技知识,加强职业技能培训,提高人口素质,为江河上源地区可持续发展构造人力基础。四是利用青山秀水、自然和人文景观独具特色的优势,加强山水风光旅游、民族风情旅游、自然生态旅游、休闲度假旅游等旅游功能区建设,将生态旅游培育成为区域经济的新增长点。

4. 在搞好基础设施建设的基础上,扶持区域特色资源经济的发展

建立绿色食品生产、加工和营销中心。一些地区利用山地资源充裕,小气候丰富多采,昼夜温差大,光、热、水同步增减配合好等有利条件,生产富含维生素和多种矿物质、品质极佳的无公害蔬菜,建设反季节高山蔬菜基地;推广营养钵育苗、喷灌滴灌等新技术及建设蔬菜加工厂,开发速冻蔬菜、干制蔬菜、盐渍蔬菜、净菜等系列产品,并通过绿色营销拓展城市市场。这项“高山蔬菜产业化工程”已使许多山区农民脱贫致富奔小康。

依靠科技进步,提高特色资源的精深加工程度,如推进食用菌由传统的鲜食、干食为主向医药

(下转第 36 页)

势,要想妥善解决人口与环境问题,唯一可选择的是实施可持续发展战略。它是我国实现现代化3步走发展战略的重要措施。只有继续深化改革,切实完善价格体系,调整产业结构,加快转变经济增长方式,减少对非再生资源的依赖和使用,加强对再生资源的开发利用和保护,才能全面完成现代化3步走的战略目标。它是谋求以人为本的社会全面进步的根本保证。要在人口和环境相协调中推动经济发展,并在发展进程中促使社会全面进步,其关键是提高劳动者素质。它有助于防止市场经济条件下经济危机和环境危机的产生。环境危机实际上已成为经济危机的重要内容和新的表现形式,因为环境危机会破坏经济发展,进一步加深经济危机。

人口与环境可持续发展操作性对策

其一,思维方式应从单向功利型向双向互利型转变^[3]。整体性、互惠性和长远性是“人—环境”互利型思维方式的基本特征。根本原则是以互利互惠观点来处理人与环境的关系。

其二,应调合物质、人口和环境3种生产之间的关系^[4],解决的途径是开展环境建设。环境建设不同于传统的一、二、三产业,根本任务不是为人口生产这个环节提供生活资料,而是调和3种生产之间的关系,保证环境能源不断提供生活和生产资料,进而从根本上解决人类发展不可持续性问题。

其三,应注重人的全面发展。一方面,人是社会生产力的主要因素,现代生产力的发展,首先是人的现代化素质的提高;另一方面,人的全面发展是社会发展的最高目的,必须注重文化力的生长,注重可持续发展中人的价值和追求,把促进社会全面进步和人的全面发展作为可持续发展终极价值取向,从而使成为包袱的人“口”转化为有力的人

“手”,为可持续发展打下坚实的人口基础^[5]。

其四,市场经济存在缺陷,妨碍效率实现,政府应加以调节。从原则上讲,供需各方均可获最大市场收益,但实现的固有机制不利于环境,其中包括:技术进步的非对称性含义、外部性或市场非对称性、忽略无市场价值的资源。人口与环境可持续发展,提高了外部效应内部化的设想。可将环境污染损失以税收形式,让排污者负担,社会不再负担,用排污许可限额等方法控制。

其五,应科学运作环境倒“U”形曲线,使其从此消彼长向相互促进的方向转变。尽管在工业化的进程中,污染排放的一般趋势为先增加而后降低,但政府政策可以阻抑或加速产业结构变化和技术进步的进程,以改善工业排污与经济增长之间的关系。环境倒“U”形曲线有着重要的政策含义:采用与一国经济发展相适应的环境标准,在促进经济发展的情况下,使环境倒“U”形曲线变浅;也可引入国际标准,采用具有可塑性市场手段或经济刺激,而不是僵化的命令管制,使经济结构脱离高能耗、高污染的产业,形成更有益于环境的农业、工业和服务业,实现资源的完全成本定价,反映不断增加的稀缺性,并将外部影响全部内部化,使环境曲线变浅、环境退化峰值趋缓,最终使环境改善提前实现。

参考文献

[1] 田雪原. 大国之难——当代中国人口问题. 今日中国出版社, 1997. P186

[2] 张坤民. 可持续发展论. 中国环境科学出版社, 1997, P75、85、86

[3] 邱耕田. 生态危机与思维的革命. 北京大学学报, 1996(2)

[4] 叶文虎. 中国可持续发展理论与实践. 中央编译局, 1997, P298

[5] 曲格平. 中国人口与环境. 中国环境科学出版社, 1992, P87 (责任编辑 肖庆山)

(上接第39页)

经济方向发展,开发饮料、保健品、美容化妆品及提取抗癌药物等新功效。

加强山区园艺型产业的开发建设,因地制宜、因山制宜发展园艺型茶业、园艺型果业、园艺型蚕桑业、园艺型笋竹业、园艺型蔬菜业、园艺型食用菌产业、园艺型花卉业、园艺型木本粮油业等。

5. 适当调整江河上源地区人口的再分布

通过村庄迁并,缩减周围一些分散、规模较小的自然村落,相对成片地集中建设农民新村;加强中心村、中心镇建设,着力提高人居环境品质。实行就地资源开发与移民开发相结合,山内山外统筹安排。在移民开发思路应改以往的“下山脱贫”方式为“脱贫下山”方式,积极引导和组织山区劳务输出。少数深山区、高山区的贫困村及一些易受自然

灾害的村落,可由政府组织进行异地迁移,整体搬迁到有一定人口规模、经济条件比较好的村庄,并尽量向交通枢纽集聚,向行政区域边界集聚,向经济活动中心集聚。

6. 加强流域综合治理,深化江河上源地区与下游地区的对口支援

抓好江河上源地区小流域生态经济功能区建设具有十分重要的战略意义。小流域治理要坚持治水与治山相结合、工程措施与生物措施相结合、经济措施与法制措施相结合的原则,建立多物种共栖、多层次配置、多级能循环的立体开发模式及配套技术体系。同时,还要进一步深化江河上源地区与下游地区的对口支援工作。

(责任编辑 肖庆山)