

退耕还林与退生还养 ——谈解决西部问题的一种辅助路线

To Replace Cultivated Land with Wood and Birth Control and Establishment of Endowment Insurance System in the Rural Areas of Western China

周民良

(中国社会科学院工业经济研究所 北京 100836)

自 1999 年,国家就实行了西部开发的政策,并且把生态环境的改善作为其中的一项重要内容。但我国西部的环境前景该往何处去,仍然是摆在国人面前的一个沉甸甸的话题。

一、退耕还林势在必行

我国西部生态环境的恶化已是不争的事实。近些年来,水土流失、沙漠化、森林减少等现象日益严重,一年一度的沙尘暴不仅在西北地区肆虐,甚至长驱东进南下,横扫华北、华中、华东的诸多城市,引起了人们的广泛关注与警惕。在西北一些地区,还出现了“沙漠向农区推进,农区向牧区推进,牧区向林区推进,雪线向山峰推进,污染向河流推进,植被覆盖率下降,森林面积减少,降水量减少,冰川储量减少,河川径流量减少”的所谓“五进五少”的现象。西南地区虽然生态环境的基础好于西北,但是环境质量也在不断下降。在西部自然条件恶化的条件下,生态环境对人类的滋养功能亦相应下降。

西部上述环境变化的问题在一定程度上与植被面积缩减有关,因而应在西部大开发过程中强调扩大植被的覆盖率。生态环境建设的两项重要内容就是退耕还林与天然林保护。由于西部地区的天然林面积相对狭小,林区多为国有经营企业,政策的操作相对简单,就是在减少采伐时扩大新的就业门路和给予林区企业以一定的扶持政策。与天然林保护的少砍树相比,退耕还林宜立足于多栽树。西部退耕还林的覆盖面相对较大、涉及的人口较多,且所在范围生态环境相对脆弱,退耕还林对于整个西部地区的生态建设意义重大。

退耕还林的政策要点是“以粮代赈,个人承包”,就是以国家的库存粮食为替代品,换取农民不再对坡耕地或者沙土地进行耕垦。既然带有赈济的性质,粮食的援助就必然是无偿的。但是粮食的取

得不可能无代价,政府的约束条件是粮食的供给必须以耕地的退和还为条件,否则粮食的提供就失去应有的意义。不过,既然还林还草的方案最终要落实在农民那里,那么农民是否有还林还草的积极性就令人关注。一般说来,退耕还林是否具有可持续性则取决于 3 个前提。一是退后还植的林草的经济价值能否超过耕地上产出的粮食价值。如果林草的价值低于粮食的价值,则农民还林还草的积极性就不高。或者会采取机会主义的做法,先是退耕还林以套取国家的粮食和现金补贴,在国家政策松弛下来后毁林毁草复耕。二是国家是否有足够的库存粮食可用于退耕还林。如果连续几年遇到类似 2000 年和 2001 年的干旱使粮食减产,或者有更多的区域被纳入退耕还林的政策区域,粮库中储存粮的供应就可能遇到麻烦。三是农民对于粮食的需求结构与规模没有发生大的变化。如果人口增长过快引起粮食的需求量大增,林草产品不能串换更多的粮食,或者串换粮食的成本相对较高,就难保在人口压力下不产生新的毁林毁草开荒。由于不发达地区农民的收入水平偏低,农民更愿意算经济账,一些在发达地区看来是蝇头小利的事情,不发达地区的居民是十分在乎的。但也正是因为退耕还林的政策能给农民带来较多的实惠,所以能够在增加农民利益的同时实现改善生态环境的效果。可见,退耕还林政策的出发点是无庸置疑的。

二、环境恶化与人口增长过快有关

退耕还林政策并不能一劳永逸地解决西部地区的环境问题,因为西部地区的环境问题并不单纯地表现为森林面积的减少和耕地面积的增加,不是单纯的“退林还耕”造成的,而是与人口增长相联系的,所以探讨解决西部的问题时也需要“从源头抓起”,有必要探讨环境与人口之间的关系。

事实上,目前退耕还林之所以成为国家政策关注的一个焦点问题,在很大程度上正是由于人口不断扩大时人口的粮食消费需求大幅度增长。而且在西部地区,越是不发达的地区,人口的增长速度越快。在整个黄土高原,1949~1995年,人口的增长为163.8%,而全国在此期间的人口增长率只有125.6%。1953年,西北五省区的人口占全国总人口的比重为5.97%,但到1999年已经上升到7.14%。

对于不发达地区来说,人口的出生不仅意味着粮食需求的增长,而且意味着致富压力的增大。不发达地区的父母亲更希望自己和子女能够过上像发达地区居民一样的生活。这种来自生存和发展方面的双重压力,造成对于粮食、牲畜等生活资料的需求增加。问题在于,西部地区的人口增长速度更快,对于环境产生了更大的影响。而西部地区的土地相对贫瘠,气候条件尤其是降水在年际之间变化很大,粮食生产的稳定性很差,广种薄收的现象普遍存在,就是因为能够以丰补歉、减少粮食经营的风险。另一方面,在西部地区农民的职业选择空间有限而且收入水平较低的状况下,种植粮食的风险较低而且技术要求不高,在农民家庭面临支出方面的困难时,粮食可以通过变卖而转化成货币,以应付农民家庭在孩子就学、婚姻、建房等多方面的支付需要。在粮食与货币可以互换的情况下,积累粮食等同于积累货币。所以广种薄收是符合农民的行为偏好的。既然不发达地区多与条件恶劣的区域联系在一起,在优质耕地有限的情况下,索取粮食的压力就使得农民的开垦方向会选择那些自然保护条件恶劣的沙荒地或者陡坡地。不言而喻,农民家庭的子女越多,生存与致富的压力就越大,也就越有开垦更多耕地的冲动。据一些专家的资料,目前北方形成的沙漠化土地有1700万公顷,在造成沙漠化扩张的因素中,过度农垦、过度放牧、过度樵采3项所占的比重高达85.1%,由水资源利用不当形成的占8.6%,而真正由于风力作用的只占5.5%。所以环境的恶化首先是人们经济活动的结果。

除此而外,人口的过快增长还导致贫富之间的差距趋于扩大。1989年,落后的宁夏南部山区的人口占宁夏全自治区的43.7%,国内生产总值占全自治区的12.9%;而到1998年,该区域的人口增长到占全自治区的44.8%,而国内生产总值降低到12%。1953年,宁南山区8县人口密度为23人/平方公里,略高于联合国划定的干旱地区人口承载的水平(20人/平方公里),但到1998年,这一区域的人口密度已经达到75人/平方公里。在整个区域人口密度增大的同时,人均占有耕地等资源的数量被新增人口不断稀释。一方面,生存的负担在不断加重,从而需要毁林毁草开荒;另一方面,在人口迅速增

加的状况下,教育和子女养育的负担也在加重,辍学、就业困难等社会矛盾也在加剧,贫困不但表现为收入上的低水平,而且表现为教育、文化等方面的低水平。贫困与垦殖的恶性循环无休无止,环境的恶化就不可阻挡。贫困严重、环境恶化、文盲众多的问题难以得到解决,使得贫困地区越来越远离现代化的进程;而西部贫困地区出现的诸多问题,都与人口增长较快有关。“载不动,许多愁”在很大程度上源于“载不动,许多人”。

三、人口增长的根本原因

既然同在一块土地上,为什么不发达地区的农民愿意多生育呢?这个问题是值得探讨的。

从发生学的观点来看,西部落后地区的人口增长相对较快有其必然的原因。如果从个体说,我们可以将农民的生育偏好归结为自然本能、生活习惯等方面,但在有关计划生育的好处被广泛宣传、信息渠道又如此畅通的状况下,多生子女能够成为不发达地区农民家庭的普遍选择还是值得思考的。应该强调指出的是,生育不仅是一种社会现象,而且也是一种经济现象。农民的投入包括子女的抚养、教育、医疗、婚姻、建筑房屋等方面的费用,产出部分包括子女对于老人的赡养。显然,对于生活在贫困地区的居民来说,农民一般的投入要远远大于产出。而且投入与产出之间的间隔时间较长,投入是在父母年轻时发生的,回报却是发生在父母年老的时候。投入是确定的,养育、教育、医疗等方面的开发“一个都不能少”,但大量的投入并不意味着相应的大量回报。父母对于子女的贡献从其出生就开始了,甚至一些父母直到60岁以后仍然继续做着贡献,对于子女提供的是终生服务,但回报期间只是在父母进入老年阶段后才发生。父母为子女服务的时间大体为40余年,但是从子女那里得到回报的年限却只有10余年,如果从纯经济收益角度看,生养子女是最不划算的“买卖”。父母生育的子女越多,则在年轻时需要付出的越多,但其在年老时得到的回报却并不以相同的比例增加。但是,在不发达地区,就是有那么多人愿意多生育子女!问题恐怕应该从以下几个方面去寻求答案。一是生育多个子女比生育一个子女可以得到更好的赡养保证。在一个自然条件较为恶劣的地区,多子多福、养儿防老的观念还是深入人心的。越是不发达地区,农民对于未来的养老越没有安定感。从农民的角度看,育幼的目的是为了防老。由于不发达地区的环境相对恶劣,农民生产的强度较大,农业剩余十分有限,如果1对夫妇生育1个子女,则意味着下一代的单个家庭在未来要赡养4个老人,对于不发达地区来说,这样的经济负担显然是十分沉重的。多生儿育女就

可以将养老负担让多个家庭承担,从而分散了老无所养的风险,也使得每个家庭的养老负担相对降低。假如赡养一对老人的生活费用每年为1 000元,若父母只有一个儿子的话,则其负担会为1 000元,假如有两个儿子的话,每个分担的费用只有500元。二是在不发达地区,农村的医疗卫生相对较差,如果农民的子女有一个生病或者出现其他意外,还有其他子女可以顶上,养老的责任总是有人承担的。三是如果在众多的子女中能够产生1个出类拔萃者,父母不仅可以得到养老而且享受到的养老条件会更好,多生育子女意味着出现出类拔萃者的可能性增大。可见,无论是从哪一方面讲,多生儿育女都是与现在的养老模式联系在一起的。

但是,对个人有利的事情不见得对全社会有利。在不发达地区的农民具有相同的价值选择时,人口的更快增长就难以避免。与此同时,在人口过快增长的背景下,每个家庭拥有的资源数量将迅速减少。比如,人均耕地会因为人口的增加而减少,而家庭的增多和房屋的多建相应又侵蚀了耕地的数量。在其他因素不变的情况下,单个家庭拥有的经济资源相应减少,提供的养老剩余当然不会因之必然增加甚至有所减少。由此可见,在单个家庭看来,多生育子女所期望形成的1加1大于1的赡养效果,从全社会来看是不能成立的,而由此生育行为对生态环境造成的冲击与破坏,以及在增加社会负担方面的效应,注定会出现1加1小于1的结局。在人口生育的数量日益增加的状况下,下一代的生存环境将日益恶化,而养老的负担将显得更为沉重。

四、控制人口的关键在于退生还养

现在看来,贫困地区的多生育的表象是生的方面,但问题的实质是在死的方面。如果能够截断子女出生与父母养老之间的联系,使父母的养老不再成为问题,多生多育的积极性就会大大地下降,因为教育和养育子女也是要花费成本的,而且在父母抚养子女成人后能否在晚年得到养老的回报带有很大的不确定性,毕竟子女能否养老与子女的生活能力、家庭负担和赡养意愿都有很大的关系。那么,既然贫困地区的个人养老不能单纯由子女解决,能否将其转化成由社会来加以解决呢?

目前,国家对于农村的养老政策体现在以下若干方面:个人缴费为主,建立个人账户,突出自我保障,不给政府背包袱。在这个政策的框架下,农村养老政策显然是主要面向发达地区和沿海地区。由于存在着嫌贫爱富的倾向,对于最需要养老的贫困地区,明显地带有某种歧视的意味。另一方面,解决不发达地区的人口、环境与发展的控制人口,实行有效的计划生育政策。目前,国家的政策是

强制性的计划生育政策,但是由于西部地区面积广大、地形起伏、居民点相当分散,行政管理和控制相对较难。在农民具有很大的理性选择的基础上,他首先考虑到的一个问题是,计划生育政策对于我自己有什么好处?特别是在农民的养老问题没有得到妥善解决的情况下,强制性计划生育政策推行的效果往往很不理想。

然而,从国外的经验来看,养老政策的重点是由个人养老向社会养老的方向转移,而社会养老在很大程度上是带有一定的福利的性质。在农村养老政策逐步加以调整的过程中,对于贫困地区农村的养老必须予以充分的重视。如果社会养老不面向贫困地区,这些区域的农民就会依赖于原来的养老渠道,生育模式就不会发生大的改变,生态环境恶化的局面就可能难以扭转。可见,应该把计划生育与社会养老结合起来加以考虑,实行诱导性的计划生育政策,解决人口增长过快的问题于是就转移到解决养老问题上。这里强调的诱导性政策是有选择的养老政策或者说是与计划生育相联系的养老政策,而不是面向所有对象的养老政策。这样的政策也就是这里强调的退生还养的政策。“你计划,我养老”,是这一政策的典型特点。需要指出的是,贫困地区的养老与其他地区的养老可能不一样,应该不是一种完全市场化的养老方式,而应该是农民支付较少而收益较多的福利性养老模式。因为农民减少生育首先是以减少自己福利和服务于社会为出发点的,理应得到社会一定价值的回报。

既然我们把合理化的养老模式确定在社会养老的基础上,政策的实行自然需要全社会形成合力。在具体做法上,可以采取以下几种方式来筹措、设立计划生育养老基金。

一是将减持国有股的部分资金划转过来。可以将以国有股减持等形式筹措的社会保障资金划分出一部分用于贫困地区的计划生育养老基金。在过去的计划经济时代,国家采取了重工轻农的政策,通过价格剪刀差剥夺农业与农民,并且通过输出城市人口来转嫁就业压力,使农民的利益受到很大的损害。从历史的形成看,今天国有企业的固定资产无疑有农民的贡献在内,所以在市场经济体制下进行国有股减持时,给予农民一定程度的补偿是合乎逻辑的。

二是变更国家扶贫资金的使用方向。目前,国家每年都拨出大量的扶贫资金,但这样的扶贫资金往往形同“天女散花,随风飘散,不知飞到谁家”。扶贫究竟是扶项目、扶人还是扶教育、扶基础设施,往往带有很大的不确定性,核查起来也十分困难。扶贫资金在使用过程中被侵占和挪用的状况相当普遍。在目前扶贫资金使用效率不高的现实背景下,可以考虑将一些扶贫资金划转到计划生育养老资

金中,由扶贫到扶老,使资金的使用方向和用途更为明确,且在执行政策的过程中易于监督。

三是可以考虑出售二胎生育权。目前,一些先富起来的城市和沿海居民有着生育二胎的强烈愿望,甚至有些人不惜转换护照身份、飘洋过海到国外去生育二胎,可以考虑将二胎生育权按照一定的价格向城市和沿海发达地区农村的居民出售。出售的收益可以用于补充农村计划生育养老基金的不足。

四是农民自己缴纳一部分资金。但是对缴纳的数量应该设置一个相对较低的标准。

五是通过社会捐赠等形式筹措基金。

诱导性计划生育与强制性计划生育模式比较起来,具有以下优势:一是执行与不执行计划生育政策在老百姓的个人收益上表现出一定的差距,对于一些农村居民有较大的吸引力;二是政策带有引导性而非强制性,执行起来相对容易;三是具有明显的示范作用,在执行与不执行政策的居民之间形成利益差别;四是基金可以在证券市场运作,以保持其保值和增值。基金的管理有必要按照市场经济的模式进行,在独生子女的父母亲进入老龄阶段时,从基金中拿出一定数量的现金逐月逐年发放给独生子女的父母。

需要指出的是,过去在人口迅速增多的贫困地区,国家曾经实行了一定的吊庄移民政策,即将一些居民移到生态环境较好的地区,但是,没过太久,新出生的居民就弥补了原来移走的人口缺口。在贫困地区的发展上,至今仍有不少专家提出应该异地移民,但如果本地居民的生育惯性不发生变化,移民脱贫的解决办法只能是扬汤止沸而已。对照来看,退生还养则是一种釜底抽薪的方式,是减少人口增长的相对更为合理的途径。如果人口增长速度放慢,毁林开荒的积极性会大大降低,退耕还林的成果就更能得到延续。另外,退生还养政策应该与其他政策配套进行。比如,在农村,虽然政策鼓励计划生育,但是在独生子女与非独生子女之间的政策上没有明显的差别。可以考虑由国家出台一些面向独生子女的教育、医疗方面的优惠政策,在独生子

女与非独生子女之间拉开档次,比如,可以考虑对独生子女赠与医疗保险;对于领取独生子女证明的年轻父母,免费或者廉价提供计划生育药物、用具。

五、把退耕还林与退生还养结合起来

解决西部地区的环境问题与解决人的问题密切相关。退耕还林主要涉及人与自然关系的调整,着眼于增加西部地区林草数量,增加对于西部地区的绿色的供应,算的是加法;而退生还养则着眼于调整西部地区人与人之间的关系,着眼于减少人口的增长率甚至减少人口的数量,减少对于西部地区粮食和相应的坡耕地的需求,算的是减法。如果只有退耕还林,而人口增长趋势仍然保持不变,在土地面积有限的状况下,人口的压力迟早会增加到抵消退耕还林效果的地步,甚至出现退而复耕乃至新的毁林毁草开荒。如果只有退生还养,环境的自我恢复过程将比较缓慢,土地耕垦对于生态环境的破坏就很大。因而退耕还林需要与退生还养相结合。而退生还养与退耕还林都会对西部地区的发展产生正的外部性,会影响到西部地区整个经济与社会生活的方方面面。

从生物学角度看,估算一个地区生态环境好坏的最简单的指标是人均植被拥有量,就是将一个地区的总的植被面积用总人口去除。退耕还林的政策可以使分子增加,退生还养政策可以使分母减少,将退耕还林与退生还养政策结合起来,可以使区域的环境供给水平大大提高,而人的需求水平相对降低,从而使区域的经济、社会、环境相对协调地发展,在西部大开发中促进西部地区居民福利水平的改善。

最后笔者要强调的是:由于自然条件的约束,西部的广大区域不大可能出现江南水乡式的田园风光;但是,以中国人的智慧,西部广大的居民区也绝对不可能变成沙漠,西部将会成为西部人安居的乐园,成为中国其他地区生态稳定的牢固基础。

(责任编辑 王宏章)

科技动态

德国科学家研制液晶分子泵

据英《新科学家》2001年3月24日报道:德国莱比锡大学的科学家 Walter Lehmann 最近声言,一种类似橡胶的聚合物分子骨架制造的脉动液晶分子泵可以用来制造分子泵。液晶分子可以在电场中旋转用以阻挡光线,因此被广泛用于制造各种显示器。但由于液晶分子是自由漂浮的,一旦想推动液晶分子,它们就会游走,故用它们很难制作有用的机械。为了让液晶也能用于制造机械零件,Lehmann 就把液晶分子连接到一种称为聚硅氧烷的类似

橡胶的链形聚合物上,结果就形成一种像梳子的齿似的向下悬挂的新材料。由于液晶的棒状分子和聚硅氧烷连接在一起,就使液晶获得了一定的强度,不会再自由漂浮了。

Lehmann 已制成了这种混合材料的薄膜,当它变硬时,就形成了许多分子层,每层与排列成行的液晶分子和链形聚合物链垂直。当在薄膜上加上一个电压时,悬挂的聚硅氧烷链形分子上的液晶分子开始旋转,使分子层相互靠得

(下转第 64 页)