

环京津地区的生态补偿与生态协同机制

环京津地区包括北京、天津2个直辖市以及河北省的唐山、保定、廊坊、秦皇岛、沧州、张家口和承德7个地级市,面积16.88万km²,占全国的1.76%;人口6370万,占全国的4.92%;2013年度GDP总值为57261.21亿元,占全国的10.1%;地均GDP为3393万元/km²,是全国均值的4.35倍。根据世界银行2012年的区域经济测度,京津冀城市群位列全球第十大城市群。由于该地区具有良好的港口群、丰富的旅游文化资源和密集的智力资源,这里也是中国北方的外向型经济中心和现代服务业及知识产业中心。环京津区域的生态失衡产生根源之一是受到“区域性贫困导致掠夺性资源开发”引发生态恶化;而恶化了的生态环境,又是导致区域性生态失衡的重要根源。探寻区域的生态补偿与生态协同显得至关重要。

1 环京津地区的生态系统恶化原因分析

环京津带位于内蒙高原与华北平原过渡带,属半干旱和半湿润过渡气候带和农牧交错地带,环京津带区内明显划分为高原、山地、丘陵和盆地4种类型,并被永定河、潮白河、滦河、拒马河切割得支离破碎。环京津带是众多城市的上风上水位置,是京津冀平原地区的生态屏障、城市供水源头、风沙源重点治理区。京津冀都市圈生态安全的重大问题主要有:资源型水资源紧缺和超量利用的生态问题;气候干旱与土地过度开发问题;人口密集与代谢需求问题;GDP承载与环境保护力度不协调的问题。其主要产生原因如下:

1) 自然因素恶劣

环京津贫困带的生态环境十分脆弱,是极易遭受人为破坏并且难以得到恢复的地区。区内广泛分布移动和半移动沙丘、沙滩、坡蚀和沟蚀严重的黄土区,超强垦殖形成的退化草场和林地,难以开发利用的石质山地和岗坡,遍布全区的风口和风道,干枯断流的河床和山泉,适应人类合理开发利用的土地不足总面积的30%。

2) 资源条件严重超采和退化

长期超强开发和垦殖,导致区内对国计民生有重大影响的自然资源全部动用,并呈持续退化状态。区内的水资源主要是永定河、潮白河、滦河、拒马河等4条河流的地表水,开发利用程度高达95%以上,即使是丰水年也无河水入海。平原河段全部干枯断流,桑干河册田水库以下已经干枯断流10余年。由于地表水资源超强度开发,区内已经到了无水可采,上下游严重争水的局面,并且污水排放量逐年增大,呈现出有水皆污的状态。现有耕地中,绝大部分是旱涝难保收的中低产田,水浇地和基本旱作农田只占耕地面积的25%;现有草场中,绝大部分是严重退化草场,人工草场和得到人工保护利用的草场只占草场总面积的8%。

3) 水资源危机与水文地质灾害

据水利部测算,1956—1998年间京津冀都市圈依赖的海河流域(总面积31.82万km²)的年平均总水资源量为372亿m³。多年平均的人均占有水资源量为298m³,属资源型区域性缺水地区。张家口、承德2市多年来一直通过官厅水库、密云水库、引滦工程等保证京津2市的用水,致使河北省用水更加困难,不得不超量开发利用,形成了水资源的恶性循环,引发了河流干涸、地下水漏斗群生、湿地减少、海口淤积、地面下沉、地裂、海水内浸等一系列生态环境安全问题,严重影响到京津冀都市经济圈的可持续发展与人民的正常生活。

4) 自然生态空间碎片化明显

近年来区域基础设施、城市扩张及农村蔓延及厂矿等建设用地增长,占用了大量耕地,在耕地占补平衡的压力下,在山区

进行了大量的开荒垦殖,导致了生态用地的大量蚕食。其结果是生态用地的斑块化、碎裂化加剧,生态服务功能下降。在大面积的垦殖中,原有条件较好的仍保留有一定比例的原生态森林成为区内主要的自然保护对象,但由于区内整体环境质量的下降,人工种植的林种单一,使区内森林植被单一化趋势明显,自然保护区成为局部的孤立片段,成为了被人工化空间包围下的孤岛。自然保护区小而分散,急需形成保护区连续空间,整体保护。

2 生态补偿与生态协同的区域合作机制

北京—张承地区生态环境保护区域合作的机制包括3个层面:国家、区域、地方层面。国家层面是制定和完善相关的法律法规,完善有利于区域利益转移与合作的区域政策,建立流域管理委员会,成立生态环境保护基金;区域层面建立北京—冀北流域管理机构,属于国家级流域管理委员会的分支,组建本流域的环境保护区域合作基金;就地方政府而言,从生态补偿、对口支援和经济合作3个角度,来促进地方和区域的经济发展与生态环境保护。

1) 生态补偿区域合作原则

区域合作的研究就是要将补偿与合作的问题固定化和制度化。张承地区是生态保护者和建设者,北京、天津是生态保护成果的受益者,二者的责任与义务通过生态环境区域合作机制来确立。由于生态保护是具有很强外部经济效应的活动,因此在坚持污染者付费原则(PPP)基础上,还要坚持使用者付费(UPP)及受益者付费(BPP)等原则。针对上游地区发展水平不高而下游地区经济相对发达的情况,UPP原则和BPP原则更为适用;而区域经济合作可使生态保护区经济得到发展并提升其自力补偿的能力。

2) 生态环境区域合作机制

通过流域区内地方政府间的合作,实现生态保护外部效应的内部化,让生态保护成果的受益地区支付相应的费用,使生态建设地区得到合理回报,是激励公共产品的足额供给和实现生态资本增殖的一种经济制度安排。从京津冀都市圈区域合作的新态势和区域水资源严峻形势角度看,上游生态建设的需求一般来源于本地区的利益考虑,如缺乏来自下游地区的补偿,上游地区则缺少为环境建设投资的激励。对处于下游地区的北京、天津来说,转移支付只能是短期行为。从长期决策角度看,下游地区将各种税收汇总的财政收入用于上游地区的污染治理补偿缺乏合理的经济基础,更合理的经济来源是下游各用户为水资源的环境价值所支付的使用费及为污染排放许可所支付的排污费收入。下游地区可通过人力资源、技术以及商业投资的方式换取上游地区在生态环境上的投入。对北京、天津与河北省的张承地区而言,要解决“北京要生态,张承要发展”问题,补偿机制是区域合作的基础。张承地区为保护北京的水环境和空气质量作出了很多牺牲,经济落后,又背上保护生态环境的重任,如不对其合理地补偿,环境保护和建设将是无源之水。(本项目为国家自然科学基金资助项目(41271187))

文/梁昊光

作者简介 北京市社会科学院,副研究员。

本栏目专门刊登就促进科学技术发展提出的意见和建议,欢迎国内外科技工作者投稿。

(编辑 祝叶华)