

发展低碳经济 推进环境友好型社会建设*

——以北京市门头沟区生态涵养发展建设为案例

张 军

(中国社会科学院农村发展研究所产业室,北京 100732)

摘 要:建立环境友好型社会需要正确处理好生态建设与经济社会发展之间的关系。门头沟区的案例表明,环境友好型社会的建设是一项系统工程,需要政府、企业、社会和个人共同努力。在建立环境友好型社会的过程中,既要选择符合环境友好型社会建设需要的产业以推动当地的经济社会发展,同时,政府也要把关系环境友好型社会建设的生态涵养发展作为公共产品来看待,并在土地使用、税收、财政上缴和支出、干部考核等方面,给予相应的特殊政策支持,降低地方政府为建设环境友好型社会付出的成本。

关键词:低碳经济;环境友好;社会建设

中图分类号:F207 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2010)37-0006-06

门头沟区地处北京市西南部,国土总面积1450平方公里,山区面积占总面积的98.5%。全区下辖9镇、4个街道办事处,常住人口27万。区内自然风光优美,生态环境良好,永定河及其支流清水河横贯全区,现有国家级森林公园2处,国家级自然保护区1处,独特的生态环境对北京起着极其重要的生态屏障保护作用。因此,门头沟区环境友好型社会的建设,主要是生态涵养发展的成败,对改善北京空气质量和环境有着重要的影响作用。

1 门头沟区落实环境友好型社会建设的重要举措

以科学发展观为指导,紧紧围绕北京市建设现代化生态新区和落实生态涵养发展区功能定位的要求,大力发展循环经济,推进资源节约型和环境友好型社会建设,门头沟区关停小煤窑、小矿山,保护、恢复生态资源,培育生态产业,实现生态环境与经济社会协调发展方面,取得了比较突出的成绩。

1.1 关停小煤窑小矿山,减少点源污染和生态破坏点

门头沟是北京重要的煤炭生产基地,生产的煤

炭对北京市工农业生产和市民日常生活有着重要影响。同时,煤炭又是门头沟区重要的支柱型产业,在该区国民生产总值中占有一定的比重,对区财政收入的贡献较大。但是,2002年以来,从服务首都建设和落实区域功能定位的大局出发,对不符合功能定位和影响环境的资源性开采行业进行了清理整顿,关闭了一大批不符合区域功能定位要求的资源型采矿企业。例如,截止到2008年底,全区共关闭乡镇煤矿244家,占252家乡镇煤矿总数的97.2%;关闭了122家非煤矿山,占156家非煤矿山总数的78.2%;全区39家砂石企业和28家石灰土窑全部关闭,从根本上减少了对生态环境的破坏。

1.2 加大投入恢复山区环境,提高生态涵养水平

据专家测算,按照北京市发展规划的要求,门头沟区需修复的生态破坏面积约为200平方公里,占全区总面积的14%,其中国道两侧、城镇周边、景区沿线破坏面积约为120平方公里,占全区总面积的8%。对于一个经济发展小区和财政收入小区来说,要治理这么大面积的国土,需要很大的投入。

门头沟区在生态治理上采取了三步走的做法:一是加大生态治理的投入,完成了一批重点生态治理工程。2005年以来,累计投入10多亿元,完成了京津风沙源治理、太行山绿化和小流域综合治理等一批生态建设工程,累计治理水土流失面积615平方公里,建成9条生态清洁小流域。全区水土流失治理率达到81.1%,森林覆盖率达到79.2%。平均每年拦截泥沙23.9万吨,较好地控制了山洪、泥石

收稿日期:2009-10-15

作者简介:张军,副主任,研究员,主要从事农村产业经济学、发展金融学、民营经济发展等方面的研究。

E-mail: zhangjun88@yahoo.com

*文章中引用门头沟区的数据,均由门头沟区政府提供,在此表示感谢。

流灾害的发生,水源涵养和植被净化功能明显增强。二是积极开展生态修复。与中科院、清华大学等 13 家国内科研机构和中外学者合作,采用先进技术手段,重点对煤矿废弃地、采石场、旧灰窑、砂石坑、边坡、湿地等六大区域实施了生态修复试验工程。预计到 2010 年,全区 24 382 亩矿山废弃地全部实施生态修复。初步探索了一条生态修复与生态产业相结合的发展道路。三是全面加强生态保护。启动永定河湿地自然保护区建设,新增湿地面积 2.4 万平方米,有效改善了湿地生态系统。2005 年开始对永定河实施大规模污染治理,解决面源污染的问题,同时,新建污水处理设施,处理来自永定河上游的 200 万立方米污水,治理河道湿地 10 万平方米,有效地改善了永定河的生态环境。

1.3 发展旅游产业,增加农民收入

门头沟有丰富的旅游资源,著名的潭柘寺天门山公园、百花山自然保护区等都是国家级自然保护区,那里有千年古寺和优美的自然风光,是北京市民旅游的热点景区。除此以外,门头沟区还有北京地区闻名遐迩的历史文化名村,如爨底下村、灵水村、琉璃渠村,这些都是发展旅游产业很好的基础。为此,门头沟区着力培育和打造了以生态旅游、历史古寺游、自然风光游、农业观光采摘和休闲游、民俗旅游等为主的旅游产业。先后建成农业观光园区 25 家,扶持发展民俗旅游接待户 723 户,其中市级民俗旅游接待户 289 户,建成 11 个市级民俗旅游村。爨底下村、灵水村、琉璃渠村被评为“中国历史文化名村”,成为京郊旅游新热点。2005 年以来,全区共计接待游客 743.7 万人,实现旅游收入 7 亿多元。民俗旅游对增加山区农民收入起到了重要的推动作用。

1.4 加强小流域治理,发展“沟域”经济

坚强小流域治理,发展“沟域”经济,是门头沟区因地制宜把生态治理与发展经济结合起来的一个创举。门头沟区将修复后的废弃矿山、旧灰窑、采石场建成休闲公园、特色种养殖基地。例如,潭柘寺镇废弃石灰矿经过生态修复后变为供游人休闲健身的娱乐场所。门头沟是北京京白梨、大樱桃和薄皮核桃的主要产地。为此,门头沟区把治理小流域生态环境与发展“沟域”经济结合起来,实行一沟一品,发展特色“沟域”产品,重点建设了京白梨种植带、樱桃种植带、香白杏种植带、盖柿种植带、苹果种植

带、薄皮核桃种植带等六大特色果品生产带,实现了生态治理和经济效益的双赢。

1.5 提高产业进入门槛,拒绝污染行业死灰复燃

门头沟区除了关停了小煤窑、小矿山和一些污染比较严重,对生态破坏比较大的产业外,在招商引资上,还根据生态涵养发展的要求,自觉地提高了工业进入的门槛,对进区企业和项目,一律实行环评。对环评不合格的企业和项目,不许落地。同时,实行工业向园区集中,以石龙经济开发区为依托,着力打造高新技术产业基地,目前,已引进航天科工四院等高科技无污染企业 12 家,推动全区工业结构的升级和转型。

2 门头沟区环境友好型社会建设的机会成本

近年来,围绕落实北京市总体规划中关于对门头沟区生态涵养发展的功能定位,全面推进生态建设,关闭了一些污染严重,对生态涵养发展有重要影响的小矿山、小煤窑和污染企业,为改善北京市的空气质量 and 环境做出了重大牺牲。这些牺牲主要体现在以下方面:

2.1 经济发展受到不同程度的影响

门头沟区是北京主要的煤炭产地之一。煤炭生产最高峰时期,仅采掘业,不包括衍生的运输、餐饮和服务等行业,每年创造的产值占到全区 GDP 的 40% 以上。受关闭数个煤矿和非煤矿山的影响,2006 年全区人均 GDP 增速由 2005 年的 15.8% 降到 8.5%。2007 年勉强维持在 8.5%,但财政收入下降了 6%。2007 年,全区农村经济比上年减少收入 7 亿元(按 2006 年煤炭市场价格测算)。从反应经济发展水平的人均 GDP 指标来看,门头沟区只有 3000 美元,而北京市中心城区的平均水平超过 10 000 美元,发展差距十分明显。在一些煤矿生产的重点乡镇,影响就更加明显。以斋堂镇西斋堂村为例。斋堂村有小煤矿 20 个,全村劳动力都围绕着采煤业就业,每年上交给乡镇政府的管理费就达 400 万元。在最红火的时期,全村流动人口达到 2 万人。从 2002 年起,小煤矿陆续被关闭,繁荣景象一落千丈,地区生产总值从全区乡镇第一,降为倒数第一;流动人口也减少到目前的不足千人。

实行生态涵养发展不仅让门头沟区关闭了对经济发展起重要支撑作用的矿山,更重要的是,为了涵

养生态,减少污染物的排放,门头沟区在招商引资方面,拒绝了一些对环境质量提升有影响、对改善北京环境质量有负面作用的企业入住,从而也影响到全区的经济发展速度。

2.2 社会事业发展受到不同程度的影响

同样受生态涵养发展功能定位影响的还有门头沟区社会事业的发展。社会事业发展,在很大程度上要依托政府财政资金的大量投入。由于关闭了大量矿山,这些企业原来上缴的税收,也随着矿山的关闭而不复存在。原先在政府财政收入中占有一定比重的矿山收入突然减少,例如,由于关闭矿山,财政减少税收1500万元。2007年上半年全区财政一般预算收入3.24亿元,同比下降15.1%,直接影响到财政对社会事业发展的投入,也就直接影响到全区,尤其是农村地区、深山区农村社会事业的发展。

2.3 农民增收受到不同程度的影响

从门头沟的经济社会发展统计数据上看,农民收入的主要部分已经不是来自农业生产,而主要是来自非农就业的工资性收入。关闭矿山和污染严重的企业,实际上对农民工资性收入的影响很大,主要表现在就业岗位的减少甚至消失。增加就业是农民获得稳定的工资性收入的保障。关闭矿山和一些污染严重的企业,不仅使原本在这些矿山和企业就业的农民,变成了失业群体。例如,随着资源开采业及其相关产业的退出,影响农村劳动力就业累计超过2万人。尽管在有关部门的支持和帮助下,通过养山就业、开发公益性岗位、帮助农民自主就业等措施解决了大部分农村劳动力就业问题,但仍有近5000名失业人员。同时,一些与关闭矿山和污染企业发展有关联的产业或企业的发展,例如交通运输、餐饮、住宿等服务业,也同样受到严重的影响,也会导致这些企业的农民工下岗或者失业。就业的减少或下降,就业的不稳定性,直接影响到农民的增收。

2.4 农民生活受到不同程度的影响

农民在生活上为改善北京环境质量做出的牺牲主要表现在:关闭煤矿增加了农民日常生活中使用燃料的成本。例如,关闭当地煤矿迫使农民买不到就近就地比较便宜的煤炭,只能到距离更远的地方如河北,买价格更高的煤炭来解决日常燃料的问题。如果是改为使用石油液化气或者天然气作为煤炭的替代燃料,无疑因为市场价格高,也将导致农民在使用替代燃料上的成本上升,增加农民的负担。

门头沟区为落实北京市制定的生态涵养发展功能的定位目标,不仅牺牲了自己的经济社会发展利益,而且,门头沟的城乡居民,尤其是农民也为此做出了重要的牺牲。从世界各国生态涵养发展的经验看,仅仅依靠牺牲生态涵养地区的发展利益,不可能彻底实现生态涵养的目标,还必须在实行生态涵养发展的同时,建立一整套有利生态涵养地区经济社会发展的机制,尤其是生态补偿机制,以在最大程度上,维护生态涵养地区的利益。在保护生态涵养发展地区发展利益的前提下,实现生态涵养发展。

3 环境友好型社会建设的国际、国内经验

环境友好型社会建设的重要内容之一是生态建设。把生态涵养和发展作为公共产品,制定生态保护发展法规,建立生态补偿机制,是推动环境友好型社会发展的有效做法。

3.1 环境友好型社会建设的国际经验

生态建设事关一个国家或者一个地区的环境保护和发展问题,已经不仅仅是简单的环境问题,而是关系经济社会能否实现可持续发展的全局性重大问题。从这一点上看,一个国家或者地区的生态涵养和发展,已经超出了一般产品的建设属性,而更具有公共产品的特性。因此,世界各国都把生态涵养和发展作为具有外部属性的公共产品来看待,从政府角度给予大力支持。具体做法如下:

第一,生态涵养和发展属于公共产品范畴。生态涵养和发展具有很强的外部性,例如,在河流上游地区和风沙源头地区进行的污染治理和种草种树,清洁了上游地区的水质,治理了风沙源,而下游地区没有进行任何投入,就可以享受到上游地区生态治理带来的好处,因此,对进行大规模投入的上游地区来说,既需要进行投入,但更重要的是牺牲了自己的发展利益,显然具有极大的不公平性。所以,各国都把生态涵养和发展作为公共产品来看待,从中央政府的角度给予强有力的支持。例如美国在20世纪30年代遭受特大洪灾和严重的沙尘暴后,开始实行保护性退耕。退耕的补偿资金全部由政府承担,但政府并不统一规定补偿标准,而是根据其所确立的实现森林多功能目标,建立了“环境效益指数”和“根据土壤特点调整的租金率”这两个评价基准,用于估算各地实际情况的租金率。在此基础上,美国政府借助竞标机制和遵循农户自愿的原则,来确定

与各地自然和经济条件相适应的租金率(亦即补偿标准)。如果竞标者报出的租金率高于政府估算的租金率,他们可以不参加或不被政府纳入退耕计划。美国的保护性退耕计划以合同制方式分阶段实施,合同期一般为10-15年。合同期满时,政府允许农户根据当年农作物的市场行情和政府所提供的补偿标准,确定是否继续参加下一阶段的退耕项目^[1]。

第二,建立生态补偿机制,对生态涵养和发展地区进行生态补偿。欧美各国根据自己的需要并结合本国的实际情况,建立针对性很强的生态补偿机制。从德国的情况看,这种生态补偿机制的最大特点就在于建立了中央(联邦)政府对州政府,州政府对地方政府或者下一级政府,或者州政府对州政府之间的生态建设和保护的转移支付。例如德国就是通过建立横向的不同地区之间的转移支付,实现不同地区进行生态建设的补偿。美国建立生态补偿机制的做法是,为加大流域上游地区农民对水土保持工作的积极性,建立了水土保持补偿机制,即由流域下游水土保持受益区的政府和居民向上游地区做出环境贡献的居民进行货币补偿,同时政府也承担大部分资金投入。以色列政府在建立生态补偿机制上,采取了水循环利用的“中水回用”机制。例如,在用水方面采取生态补偿方式,即城市污水收集——传输到处理中心——处理——季节性储存——输送到用户——使用及安全处置,即出来多少废水,经过处理后再反馈多少中水。通过这样一种补偿机制,以色列100%的生活污水和72%的城市污水得到了回用^[2]。

第三,制定生态补偿法规,使生态补偿有可靠的资金投入来源。制定生态保护法是生态保护的最有效依据。生态立法方面,世界各国主要从两个方面入手:其一是从保护生态的角度建立生态保护法,规定哪些地区的环境在开发过程中应当受到严格保护。其二是制定生态补偿立法,对进行生态建设的行为给予补偿,鼓励进行生态重建。例如,在小布什总统任期内,美国通过了《2002年农场安全与农村投资法案》。在这一法案的推动下,美国加大了对农业生态环境保护计划的补贴,使美国的农民自愿加入到农业生态环境的保护和重建进程中。

3.2 环境友好型社会建设的国内经验

中国在生态补偿机制的建设上,虽然起步较晚,但发展势头较好。由于起步晚,可以借鉴国外在生

态涵养发展方面成功的经验,可以避免走过多的弯路。中国把生态涵养发展上升为国家发展战略是从西部大开发开始。

中国西部地区生态极度脆弱。在长期的资源开发中,破坏了大量的植被,沙漠化和荒漠程度不断恶化,水土流失不断加剧,不仅给当地生产生活带来了极大的影响,而且,也危害到中国中部和东部广大地区人民的生产和生活。考虑到西部地区各级政府的财政现实,以及生态涵养具有的公益属性,中央政府决定在西部大开发的同时,建立西部治理生态环境的补偿机制,其特点是:

第一,加大专项投入,重点支持带有全局性的生态建设。针对影响国家环境变化的重大因素,进行有针对性的生态维护建设投资。如加大对“三北”防护林的建设投入,加大对“天然林保护工程”的投入。2000-2001年,国家用于西部地区生态环境建设的投资达300多亿元,今天,这一数额还在不断增加。2001-2010年,中央政府用于天然林保护工程的投入将达到770亿元,占天然林保护工程总投资的80%^[3]。

第二,对生态涵养和维护行为进行补助。退耕还林、还草是西部生态涵养发展的重要内容,它关系到整个西部地区以及生态脆弱地区生态环境改善的成败。但是,退耕还林、还草,又关系到退耕农户的基本生存问题,因此,需要国家尤其是中央政府给予特殊的补助或者补偿。为此,中央政府在考虑到西部地区各级政府财政现状后,将退耕还林、还草上升为国家发展战略,由国家财政拿钱给退耕农户进行补助。例如,对黄河中上游地区的退耕农户,每亩退耕地每年补助100公斤原粮、20元现金和50元种树种草补助,鼓励退耕还林、还草。

第三,实行人口迁移,减少人口对生态环境的压力。尽管从国家战略层面上,还没有实行因生态发展需要进行的人口迁移。但是,在局部地区,由于需要缓解生存压力导致的生态环境恶化,不但发生了有组织的人口生态迁移,而且,也取得了比较好的效果。例如,在宁夏贺兰山区的人口迁移,不但改善了迁移人口的居住条件,增加了他们的生产收入,而且也很大程度地改善了山区的生态环境。类似的成功案例还有宁夏南部地区人口从水资源短缺地区迁移到黄河灌区等。

除此之外,一些地方还以改革为推动力,积极探

流域上下游之间的生态补偿机制建设,探索利用税收政策等工具来对生态建设进行补偿的可能途径。

4 推动环境友好型社会建设的政策建议

为建设首都西部生态涵养发展区和实现北京市“一轴两带”发展的总目标,把门头沟区建设成为以循环经济发展为主导,集生态产业体系、资源保障体系、生态涵养体系和支撑可持续发展体系为一身的现代化生态新区,不可避免地将会对门头沟区农村经济社会发展产生一定的影响。为探索一条生态涵养发展,经济社会繁荣,城乡居民收入不断提高的共同发展道路,建议市政府把门头沟区设为生态涵养发展综合改革实验区,在体制改革和综合配套建设方面,给予试验区先行先试的政策,并在以下方面加强北京市政府的政策倾斜。

4.1 深化林权改革,为山区农民提供基本保障,为生态涵养发展奠定基础

要像落实农村土地承包经营责任制一样,按照中央关于林权改革的精神和内容,积极推动门头沟区林权改革,使每一个山区农户都能够有一块属于自己并长期稳定承包的林地。这是保障山区农户基本生存和发展的基础,也是实行生态涵养发展的基础。因此建议北京市政府将门头沟区列为市级林权改革综合试验区,率先在门头沟全区推进林权改革,为北京林权改革和生态涵养发展探索一条道路。

4.2 建立生态补偿机制,扩大补偿范围,提高补偿标准,增加公益性岗位

为更好地推进门头沟区生态涵养发展,建议北京市政府制定更有效的生态补偿机制,如建立生态补偿基金,分阶段和项目直接给予因生态涵养发展需要而关停企业的经济损失以补偿。并建议市政府根据可能,逐渐扩大补偿范围,提高补偿标准。需要特别提出的是,市政府要根据门头沟生态涵养发展的实际情况,不断增加生态性公益岗位,以便解决因实行生态保护造成农民就业难、增收难的问题,保障农民的收入不因实行生态涵养发展而降低。同时,在财政增收等一系列针对政府官员的考核指标制定上,要给予门头沟区不同于其它区的考量。

4.3 培育“碳汇交易”市场

门头沟作为北京生态涵养区,在产业发展上受到一定的限制,给全区经济社会发展带来了一定困

难。但同时也应该看到,生态涵养区的建设,也从另一方面给全区带来了机遇。例如,从碳储量和化学需氧量,以及二氧化碳排放量的角度看,门头沟区有着碳储量大,二氧化碳排放量低,化学需氧量低,二氧化碳和化学需氧量排放指标用不完的特点。因此,从维护门头沟区发展利益的角度出发,建议北京市政府把门头沟区列为北京市碳汇交易试点单位,积极培育门头沟的碳汇交易市场。

4.4 发展低碳经济

门头沟区有发展低碳经济的基础和条件,建议北京市政府将门头沟区列为市旅游经济、会展经济和现代服务业发展的重点扶持区、“沟域”经济发展先导区、矿山采空区和矿山土地整理置换实验区、矿山生态治理先行先试试验区,并给予特殊的政策支持。

需要特别指出的是,要依托现有农业资源,以小流域治理为基础,大力发展具有“沟域”特色的现代农业和现代林业经济;完善旅游基础设施建设,大力发展以民俗旅游和休闲观光旅游为主的现代旅游经济,推动山区旅游经济的持续发展;继续提高设施农业和养殖业的补助标准,鼓励发展设施农业和养殖业,千方百计帮助农民致富。要通过废旧矿山的土地整理,给整理出来的土地以灵活的使用政策,如将整理出来仍旧为农业用地的土地,允许其进行非农使用的变更,并允许其与平原地区、投资条件和招商引资条件较好地区的农地进行置换,置换出来的土地,或用于生产建设,或用于低密度的房地产开发。

4.5 完善社会保障制度,扶持门头沟区的社会事业发展

建议北京市政府加大对门头沟区的财政转移支付力度,以从某种程度上缓解因实行生态涵养给门头沟区带来的财政负担。当前,市政府的财政转移支付应主要集中在以下两个方面:第一,加大市级财政对门头沟区基础设施建设的转移支付力度,帮助门头沟区完善交通、通讯、山区自然灾害等在内的基础设施,优化投资和生态涵养发展环境。第二,加大对门头沟区社会事业发展的财政转移支付力度,尤其是保障事业发展的转移支付力度,重点支持农村最低生活保障、农村新型合作医疗、农村社会养老的发展。

4.6 加大农民职业技术培训投入,为农民转产转业奠定基础

实行生态保护和涵养,会造成一定数量的农民

不能再继续进行原有的农业生产活动,并给增加农民收入造成困难。一些农民将要从农业向其他产业转移。为推动农民顺利地转产转业,需要北京市政府加大对生态涵养发展区内农民非农职业培训的投入,支持并完善各类针对生态涵养发展区农民职业培训的教育形式的发展,并调动社会各界广泛参与农民职业培训,为门头沟山区农民转产转业奠定基础。

4.7 进行山区居民整体搬迁的试点

生态涵养区建设对居住在山区,尤其是深山区的农户来说,其影响较为长远。因此,为了使这部分农村居民的经济收入较少受到影响,为了使他们能够与山区以外地区的农村居民一样,享受到经济社会发展产生的利益,改善生活环境,并从这部分人的长远发展利益考虑,有必要将他们搬迁到平原地区。

因此,建议北京市政府把门头沟区列为深山区农村居民搬迁的试点,在搬迁和安置费、就业、子女上学、医疗及社会保障方面给予先行先试的政策支持,积极探索有效的搬迁模式,从而为北京市根本解决深山区农民增收难和充分享受各种社会保障闯出一条新路。

参考文献

- [1] 尤艳馨. 构建我国生态补偿机制的国际经验借鉴. <http://www.enlaw.org/jc11/200711>.
- [2] 国外生态补偿做法面面观. http://xhjj.bl.gov.cn/news_read.php?id=107. 2006-04-10.
- [3] 王洛林,魏后凯主编. 中国西部大开发政策. 北京:经济管理出版社,2003.

Developing Low-carbon Economy and Promoting the Construction of Environmentally-friendly Society

Zhang Jun

(China Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Constructing the environmentally-friendly society needs to well deal with the relationship between the ecological construction and economic development. This paper has analyzed the case in Mentougou District and concluded that the construction of environmentally-friendly society needs the joint efforts between government, enterprises, society and individuals.

Key words: low-carbon economy; environmentally-friendly; social construction