

生态税与草地资源可持续利用探析

鲍文 (成都信息工程学院商学院, 四川成都 610225)

摘要 草地资源的可持续发展客观上要求将草地资源的社会、经济和生态成本纳入到经济活动中, 以使草地资源的外在成本内部化。生态税是将草地资源外部性内部化的一种非常有效的手段, 其主要优点在于通过把生态环境费用纳入到经济生活中, 既可修正市场价格和提高政府政策有效性, 又履行了谁破坏谁付费的原则, 是对生态补偿制度的完善和发展。

关键词 生态税; 草地资源; 可持续利用

中图分类号 S812 **文献标识码** A **文章编号** 0517 - 6611(2009)32 - 15962 - 03

Eco-taxes and Sustainable Utilization of Grassland Resources

BAO Wen (Business School, Chengdu University of Information Technology, Chengdu, Sichuan 610225)

Abstract The sustainable development of grassland resources objectively requires that the social, economic and ecological costs of grassland resources should be brought into economic activities in order to internalize the external costs of grassland resources. Eco-tax is a very effective means to internalize the externality of grassland resources. Its main advantage is to bring the cost of ecological environment into economic life, which can amend market price, improve the effectiveness of government policies, perform the eco-saboteurs-pays principle, and thus perfecting the ecological compensation system.

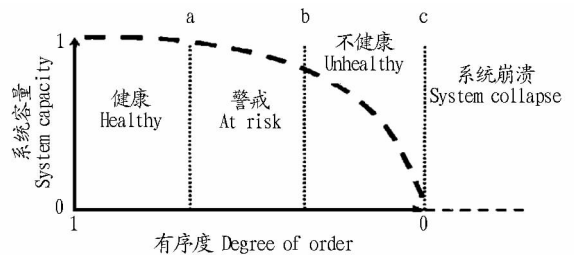
Key words Eco-tax; Grassland resources; Sustainable utilization

草地具有保护环境、防风固沙、蓄水保土、涵养水源、净化空气和保护生物多样性等功能, 是陆地生态系统的重要组成部分和大江大河的主要发源地。我国的草地资源集中分布在青藏高原, 内蒙古高原, 黄土高原, 新疆的天山、阿尔泰山、帕米尔高原, 四川盆地周边山区, 东北大兴安岭、小兴安岭、长白山区, 南方山区。草地在改善生态环境、维护生态平衡中的作用主要体现在 3 个方面: 综合治理各类退化土地中起主导作用, 山区优化开发综合治理中起主体作用, 再造秀美山川和发展国民经济中起特殊作用。草地资源可持续利用, 是指草地资源既要满足当代人的需求, 又不损害后代人满足其需求能力的利用。该定义包含草地资源既要能够保证当地人民群众的正常生产生活需求, 又要满足全国人民的生态安全需求, 即维持草地生态经济系统良性循环的需求。随着我国人口数量的不断增加和生活水平的逐渐提高, 如何充分利用草地资源, 尽可能地提高其经济效益和生态效益, 不断提高人类生活水平和维护良好的生存环境, 愈来愈被人们所关注。草地退化作为一个世界性难题, 既是生态环境问题, 也是社会经济问题。因为草地退化与脆弱的生态环境、不可持续的发展方式常常伴在一起, 在很多情况下, 草地退化就是人口、资源与环境之间的一种失败关系。目前草地退化可以说与草地区人口超载、气候变化、自然资源贫乏、投入不足、治理不善、粗放型经营方式以及重开发轻治理的发展观密切相关。草地退化风险是一个现实而容易被人们忽视的问题, 草地退化不仅仅是一种农业自然灾害, 更关系到流域, 乃至国家的生态安全和水资源安全^[1]。

1 草地退化危及国家生态安全

1.1 草地退化的界定 中华人民共和国农业行业标准(NY/T635-2002)对草地退化进行了界定, 即天然草地在干旱、风沙、水蚀、盐碱、内涝、地下水位变化等不利自然因素的影响下, 或过度放牧与割草等不合理利用, 或滥挖、滥割、樵采破坏草地植被, 引起草地生态环境恶化, 草地牧草生物产

量降低, 品质下降, 草地利用性能降低, 甚至失去利用价值的过程。而处于顺向演替的草地, 由于其生态环境改善, 发生乔木定居、灌木侵入、滋生, 草地植物群落趋于复杂, 乔、灌成分比例上升, 不可食草成分比例上升, 从而导致草地可食生物产量降低, 载畜能力下降, 不视为草地退化过程。草地沙化和草地盐渍化是特殊的草地退化类型。草地退化一旦达到一定的程度, 就可能出现草地生态系统的崩溃, 具体如图 1 所示^[2]。



注: a 为警戒阈值; b 为不健康阈值; c 为崩溃阈值。

Note: a. Early warning threshold; b. Unhealthy threshold; c. System collapse threshold.

图 1 草地退化示意

Fig. 1 Schematic diagram of grassland degradation

1.2 土地沙漠化加速 由于人为活动或不利自然因素所引起的草地(包括植物及土壤)质量衰退, 生产力、经济潜力及服务功能降低, 环境变劣以及生物多样性降低, 恢复功能减弱或丧失, 草地 90% 以上处于不同程度退化之中, 严重退化的草原面积达 $1.8 \times 10^8 \text{ hm}^2$, 其中风化占 27%, 水土流失占 16%, 沙化占 10%^[3-4]。根据国务院发展研究中心的统计, 由于草原退化和沙化每年所造成的直接经济损失超过 540 亿元人民币^[5]。草原的严重退化和沙漠化, 特别是山区草地脆弱的生态环境, 严重影响了几乎占中国 1/4 人口的生存问题。我国草地成为世界陆地生态系统中退化最为严重的地区之一, 并且草地退化面积还以每年 $2 \times 10^6 \text{ hm}^2$ 左右的速度增加^[6]。草地退化又加剧了土地荒漠化, 全国荒漠化土地已占国土面积的 27.3%, 目前每年仍以 2 460 km^2 的速度扩展, 部分地区甚至出现了沙进人退的现象。

作者简介 鲍文(1976 -), 男, 河南泌阳人, 博士, 讲师, 从事区域经济方面的研究。

收稿日期 2009-07-13

1.3 水土流失严重 我国主要水系上游多位于草地区,由于草地退化,水系受到严重影响,一些湖泊河流已干涸,或季节性断流。全国水土流失面积由建国初的 $1.16 \times 10^8 \text{ km}^2$ 扩展到目前的 $1.55 \times 10^8 \text{ km}^2$,从黄河流域发展到长江流域,黄土高原和华北地区部分草地受水土流失之害而成为裸地。新疆的罗布泊已干涸近 30 年,黄河由于上游地区泥沙大量汇入,导致下游河床逐年提高,形成悬河。

1.4 气候恶化以及自然灾害频繁 草地退化使得气候恶化^[7]。近年西部地区连续在每年春季发生沙尘暴,北方出现大面积持续干旱,南方洪灾频繁。草地生态系统的逆向演替,草地生态环境陷入了恶性循环。保护草地,建设草地,合理开发利用草地资源已成为我国社会经济可持续发展不可回避的问题。

1.5 制约社会经济生活的可持续发展 我国草地资源自身存在地形复杂与生态环境恶劣等脆弱性,加之近半个世纪以来人为不合理的利用制度,天然草地存在面积减少、草地载畜力锐减、草地退化十分严重。生态环境的恶化,自然灾害的频繁发生已影响到工农业生产和社会经济的可持续发展。不仅损害到了当代人社会生活的需要,更可能危及到了后代子孙。

2 草地退化的成因分析

2.1 人口压力是退化的根本原因 中国用仅占世界 7% 的土地养活了世界 21% 的人口,其中草地付出了巨大的代价。国内外的研究公认:在干旱、半干旱草原区仅靠自然界本身的物质生产,人口容量为 5~7 人/ km^2 。我国长城沿线已达 60~70 人/ km^2 ,即使在边远的西部也远超过了上述数字,这便是我国的国情^[8]。为了满足不断增长的生产和生活资料需求,大量草地被改变用途,成为耕地、林地、水域、城镇工矿用地。人们不合理开发利用,使得一些不适合开发的草地成为难以利用的沙地、盐碱地^[9]。除滥垦草原外,在开发、利用草地资源中,往往只顾眼前利益,掠夺性的过度使用,缺乏有效的建设与保护,过度放牧、滥樵采是造成草地退化的直接原因^[10-11]。草地资源的供给是有限的,而人口的数量和营养需求却是不断增长的。由于对草地在社会、政治、经济、生态发展中的巨大作用未能引起人们足够的重视,造成草地退化、草地生态功能弱化甚至丧失。目前,动植物生产对草地资源的利用强度远大于草地资源的循环更新速率^[12]。只有保持草地资源的再生,才能保持环境对不断发展的社会的资源承载能力。

2.2 投入不足是重要的社会经济原因 草地投入不足,造成我国草原畜牧业基础设施建设薄弱,抵御自然灾害的能力差,草原畜牧业一直处于十分脆弱的生产环境中,畜产品生产受限。2000~2004 年,国家先后投资 70 多亿元资金,但全国草地平均每年的投入才只有 3.45 元/ hm^2 。同时,全社会对草地资源重要性的认识仍然存在很多不足,草产业经济整体水平较低,草原保护与利用矛盾突出,投入不足,科技支撑不够,支持保障体系很不健全。目前我国草产业可持续发展的战略思路,应是从以经济效益为主转到经济、社会、生态效益三者并重。要加快推进草产业经济增长方式、草原畜牧业生产方式和农牧民生活方式的转变,使草产业成为维护生态

安全、保障国家粮食安全、促进社会和谐的重要支柱产业^[13-14]。

3 草地资源生态税的作用和意义

3.1 草地资源外部性内部化的有效手段 草地是我国陆地生态系统的主体和重要的生态屏障,也是生态脆弱区和牧区农牧民赖以生存发展的基本生产资料。生态税是使草地资源外部性内部化的有效手段,即把草地资源生态服务费用及生态环境损害费用,包括草地生态修复费用直接计入与草地相关的产品、服务及活动之中。这有助于实施谁破坏生态谁付费的原则,把经济政策与生态安全建设有机地结合起来。这对加快山区草地资源的开发,再造秀美山川,改善人民生活,促进我国经济社会全面协调可持续发展,具有重要的战略意义。

3.2 草产业发展的刺激手段 草产业是以草资源为基本生产资料进行生产经营的行业,草产业就是综合开发利用草地资源并创造经济效益的产业,具体地说草产业就是在保护利用天然草地、培植利用人工草地的基础上,通过保护、建设、生产、加工、利用、流通等手段,进行牧草生产、畜产品生产以及草地生物多种用途开发,产生综合效益的行业。生态税给了生产者和消费者以刺激,使他们必须转变以往传统的行为方式,用现代化的生态化的方式来合理地开发和利用草产业。生态税促进了草地利用方式和管理制度的创新,促使草产业相关利益方,必须去遵守草地资源可持续利用的有关规章制度。可以看出草产业是多层次综合利用草地资源为人类造福的知识密集型产业,是符合生态文明建设的产业,生态税可对其未来的发展产生积极的规范和促进作用。

3.3 维护国家生态安全的客观需要 草地是我国陆地生态系统的重要组成部分,是面积最大的绿色生态屏障,发展草产业是维护国家生态安全、建设生态文明和环境友好型社会的战略举措。我国天然草原主要分布于北方和西部干旱、半干旱区域。天然草原是这片生态相对脆弱地区的天然植被类型,是我国西、北部区域一道防风固沙的天然绿色生态屏障。草原还是长江、黄河、珠江、雅鲁藏布江、辽河和黑龙江等各大水系的源头和上中游地区主要的植被类型,黄河水量的 80%、长江水量的 30%、东北河流水量的 50% 直接源自草原,是我国重要的水源涵养地和水土保持区。草原是世界特有的生态系统,直接影响着大气环流和天气,以及气候的形成和演变。研究表明,每 25~50 m^2 的草地就可吸收一个人一天呼出的 CO_2 。加强草原保护建设,恢复和扩大草原原生植被,能够促进生物界和非生物界物质交换和能量流动。这对吸收 CO_2 、减排增汇和减缓全球气候变暖有着重要作用。草原是物种形成和演化的重要区域,特殊的自然地理和气候条件孕育了独特的草原生物区系和植被类型,是生物多样性最集中地区,被誉为生物自然种质资源库。我国有天然草原野生植物 1.5 万种,野生动物 2 000 多种,其中包括 300 多种特有牧草和饲用植物,以及 40 余种国家级一级保护动物。保护和利用好这些生物资源对人类尤为重要^[15-18]。草地是具有生态、经济和社会多种功能、多重效益的重要资源。当前社会对草地的主导需求突出表现为生态需求,由此决定了现阶段草地的主要矛盾是社会日益增长的生态需求与草地

退化之间的矛盾。实施草地资源生态税,可最大限度地发挥草地在维护国家生态安全中的重要作用,坚持了经济、生态效益并重,生态优先的指导思想,有利于实现草地资源开发服从和服务于生态建设的大局。

3.4 提高草地区生产生活条件的重要途径 草地区有着大量的贫困人口,草地退化加剧了贫困问题。生态税通过对草地生态破坏者征税和对生态建设者减税补贴等手段,提高了草地区居民生态环境建设的积极性,使草地区居民成为生态环境建设的主体和受益者。将生态税纳入到退耕还林还草工程、天然林保护工程等生态建设工程当中,有助于新农村建设、城乡统筹发展以及生态文明建设等发展战略在草地区的实施。以退耕还草为例,对于开垦草地发展农耕造成草地退化的牧民进行补贴是不符合逻辑的,也是不具有生态建设激励作用。引入生态税之后,对其就只能是惩罚而不是补偿,财政资金就可以更多和更有效地用到草地生态环境建设中去。

3.5 可弥补国家政策的不足和完善生态补偿机制 为矫正市场失灵问题,中国政府制定了许多草地生态建设的政策和规划。《全国“十一五”规划纲要》提出“按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则,建立生态补偿机制”。《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》要求“要完善生态补偿政策,尽快建立生态补偿机制。中央和地方财政转移支付应考虑生态补偿因素,国家和地方可分别开展生态补偿试点”。《国务院关于促进畜牧业持续健康发展的意见(国发[2007]4号)》中更进一步提出,要探索建立草原生态补偿机制,维护生态安全。尽管国家层面对于草地生态补偿的力度在不断加大,但生态补偿涉及到复杂的利益关系调整,一套系统、科学合理的生态补偿机制尚未建立,目前对生态补偿原理性探讨较多,缺乏经过实践检验的生态补偿技术方法与政策体系^[19]。按照《全国草地生态建设规划》,2010年前全面控制毁草开垦现象,并逐步实现退耕种草1330万hm²的计划,部分“三化”草地得到恢复,基本遏制山区草地生态环境恶化的趋势。但实际情况是:自1998年以来,国家虽然进行了大规模草地生态建设,但在2007年草地生态环境仍呈现为局部改善,整体恶化的状况。国家政策失灵的根源在于缺乏合适的

价格信息来指导政府制定和实施其政策。生态税通过对各类草地生态系统的功能大小,质量高低的定量化和货币化的方式,来消除草地区各利益方的博弈,是对草地生态贡献的肯定。生态税是对生态补偿制度的完善和发展,体现了草地的生态资源价值,弥补了草地资源建设资金的不足,拓宽了补偿渠道、补偿方式和保障体系,同时促进了人与自然的协调发展。

参考文献

- [1] 鲍文. 草地退化风险与可持续发展[J]. 三峡环境与生态, 2008, 1(1): 16-19.
- [2] 任继周, 南志标, 郝敦元. 草产业系统中的界面论[J]. 草产业学报, 2000, 9(1): 1-8.
- [3] 李博. 中国北方草地退化及其防治对策[J]. 中国农业科学, 1997, 30(6): 1-9.
- [4] 陈佐忠, 江风. 草地退化的治理[J]. 中国减灾, 2003(3): 45-46.
- [5] 宋洪远. 中国草原改良与牧区发展报告[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006: 1-2, 104.
- [6] 杨汝荣. 我国西部草地退化原因及可持续发展分析[J]. 草产业科学, 2002, 19(1): 23-27.
- [7] 郝璐, 高景民, 杨春燕. 内蒙古天然草地退化成因的多因素灰色关联分析[J]. 草产业学报, 2006, 15(6): 26-31.
- [8] 王莹. 草地植被恢复与重建[M]. 北京: 化学工业出版社, 2004: 31-35.
- [9] 国家环境保护总局, 国家测绘总局. 中国西部地区生态环境现状遥感调查图集[M]. 北京: 科学出版社, 2002: 217.
- [10] 王德利, 杨利民. 草地生态系统与管理利用[M]. 北京: 化学工业出版社, 2004: 312-316.
- [11] 白光玉, 胡文清, 宁淑红, 等. 内蒙古鄂托克旗草原生态脆弱区治理途径[J]. 畜牧与饲料科学, 2009, 30(1): 68-69.
- [12] MATASSINO D, ZUCCI G, DIBERARDINO D. Management of consumption demand, supply and exchanges[J]. EAA P Publication, 1991, 48: 105-126.
- [13] WANG R H, ZHANG H Z. Characteristics and measurements of ecological compensation in ecosystem[J]. Agricultural Science & Technology, 2008, 9(6): 10-13.
- [14] 李明, 郭孝, 哈斯, 等. 河南省黄河滩区以草业为核心的综合开发与利用[J]. 畜牧与饲料科学, 2009, 30(1): 71-74.
- [15] 张培栋, 马金宝. 森林与草地生态系统服务的内涵[J]. 草业科学, 2005, 22(8): 38-42.
- [16] 欧阳志云. 生态系统服务功能、生态价值与可持续发展[J]. 世界科技研究与发展, 2000, 22(5): 46-50.
- [17] CONSTANZA R, ARGE R D, GROOT R, et al. The value of the world's ecosystem services and natural capital[J]. Nature, 1997, 387(15): 253-260.
- [18] 任继周. 草原生态系统的效价评定[J]. 中国草原与牧草杂志, 1984, 1(4): 7-10.
- [19] 鲍文, 李洁. 中国山区草地资源发展生态补偿研究[J]. 安徽农业科学, 2009, 37(8): 3696-3698.

(上接第15932页)

是农村大学生。应坚持助困与育人相结合的方针,努力探索对农村大学生进行情感关怀和心理救助的理论与实践,解决他们存在的心理问题,使其形成健全的道德、心理和人格,逐步完善高等学校的育人体制。

参考文献

- [1] 张运生. 1496名大学生心理健康状况调查[J]. 中国公共卫生, 2004, 20(12): 121-122.

- [2] 李晓伟, 花昭红. 当代农村籍大学生自卑心理探析与调适[J]. 继续教育研究, 2008(7): 84-85.
- [3] 刘志强. 城乡二元结构下农村大学生就业难问题分析[J]. 山东省青年管理干部学院学报, 2008(1): 48-50.
- [4] 何文标, 邹志波, 柏胜. 助学贷款市场化改革研究[J]. 经济理论与经济管理, 2005(7): 38-40.
- [5] 刘雪梅. 高校贫困生心理健康研究[J]. 法制与社会, 2009(2): 231.
- [6] 李晓伟. 当代农村籍大学生心理问题的制度成因分析与对策研究[J]. 山西农业大学学报, 2007(S2): 176-178.