

西部大开发中环境保护的基本对策

张琼霓

西部地区是我国许多大江大河的发源地，生态系统复杂，耕地、水能、矿产资源丰富，是我国未来工业化、现代化的资源宝库，在综合开发、畜牧业、矿产资源开发、原材料工业、基础设施建设、旅游开发、劳动密集型工业等领域都存在着许多投资机会，蕴含着巨大的开发潜力。然而，由于环境保护和灾害防治措施不力以及近几十年的粗放式发展模式、产业布局不合理等原因，使得西部地区不仅成为我国贫困人口最为集中、经济和社会发展最为落后的地区，而且也是生态破坏最为严重，生态环境形势最为严峻的区域，环境与经济、社会发展的矛盾日益尖锐。因此，尽快遏制西部地区生态环境恶化趋势，切实加强生态环境的保护和建设，是推进西部大开发重要而紧迫的任务。从西部地区的实际出发，可采取以下有针对性的环保措施。

一、统筹规划，综合决策，走可持续发展的开发之路

环境保护与经济增长、社会发展是相互统一和相互促进的。在西部大开发过程中，要正确认识和处理好环境与发展之间的关系，既不能离开发展片面强调保护和改善环境，也不能不顾环境和资源承受能力，牺牲环境盲目追求发展，必须通盘考虑，统筹规划、科学决策。目前西部地区环境保护基本上处于简单的地区保护阶段，区域内各省市对西部开发的环保也主要是从局部、本地区的利益角度考虑较多，在开发过程中各自为战、各扫门前雪的局面尚未改变。为此，在开发过程中，首先要坚持环境与发展综合决策，加深对规划工作的认识，综合考虑方方面面的相关因素和全局利益、长远利益，结合国情和西部地区的实际，制定切实可行、科学合理的区域环境保护规划和自然灾害防治规划，并将其纳入区域发展规划和各地的经济、社会发展规划中去，加以认真贯彻实施。其次在制定规划中应该充分体现可持续发展的思想，赋予预防为主以新的内涵，即由传统的“末端治理”或“末端控制”转向“源头控制”，从根本上预防环境污染和生态破坏的产生，真正做到“在保护中开发，在开发中保护”，走可持续发展的开发之路，在实现区域经济发展目标的同时，达到保护和改善环境、防治自然灾害的目的。

二、加强立法，进一步健全环境保护法制

生态环境的保护最终要从法律上获得保证才具有权威性和强制性。加强环境保护法制建设是我国实现可持续发展战略的基本对策，也是保护环境、防治自然灾害的有效手段。近年来我国先后制定了一系列有关环境保护、资源开发利用与管理、自然灾害防治方面的法律、法规和法令，如《土地法》、《森林法》、《环境保护法》、《草原法》、《水法》、《矿产资源法》等，各地方政府也结合当地实际情况配套制定了一系列有关规定和细则。这些法律、法规对切实保护生态环境、合理利用自然资源起到了巨大的作用，无疑是西部大开发战略中资源与环境保护、自然灾害防治的基本法律保障。但随着社会主义市场经济体制的建立和可持续发展战略的实施，我国的环境与资源立法与实际需

要相比存在着明显滞后的现象，一方面原有的某些法律条款已不再适应新体制的需要，法律责任也不够严格，需要进行修改和补充，另一方面，在一些领域中还存在着法律法规空白，需加强立法。因此，在西部大开发战略的实施过程中，必须加快资源与环境保护的立法步伐，不断制定和修改实施细则，补充新的内容，进一步完善法律法规。要根据西部地区环境、生态保护的自身特点，抓紧制定或修订配套的地方环境资源保护法规，建立与西部地区实际相适应的环境资源保护法律体系，以确保环境保护工作有法可依。同时，还要加强环境执法和监督检查，把执法监督检查与立法置于同等重要的地位，真正做到有法必依、执法必严、违法必究。

三、多渠道筹集资金，加大生态环境建设投入

进行生态保护、治理环境污染，需要有大量的资金作保证。我国西部地区环境污染和自然灾害未能得到有效控制的原因是多方面的，但资金不足是重要原因之一。据联合国环保专家分析计算，要使环境得到有效保护，环境投资费用一般应占国民生产总值的1%—1.5%，发达国家早已超过这一比例，达到2%以上。我国近年来尽管环保投资总额有所上升，但占GDP的比例仍然

处于较低水平，徘徊在0.7%—0.8%之间，而西部地区这一比例更低，远远未能达到应有的投资要求。就目前而言，我国能够提供的环保资金十分有限，而需要治理和解决的环境问题又较多，国家不可能拿出很多资金供给西部。因此，在西部大开发的初期阶段，资金短缺将是一大困难。面对这一形势，西部地区必须采取有力措施，利用国家的政策支持，多层次、多渠道、多方位筹集资金，增加西部地区生态环境建设的投入。要坚持国家、地方、集体、个人一起上，建立稳定的投入保障体系，形成良好的投入机制，确保环保投入稳定增加。要加强同国际社会的环保合作，通过各种渠道积极向国际社会争取资金和技术支持，国外的长期低息贷款和赠款要优先安排生态环境建设项目。与此同时，在资金运用方面，要加强对管理，专款专用，不得浪费和挪用，要建立审计监督制度，使有限的资金发挥最大的效用。

四、依靠科技进步，积极发展环保产业

发展经济靠科学技术，保护环境也要靠科学技术。西部地区环境污染严重，与生产工艺落后、技术水平低下分不开。要消除污染，有效保护生态环境，必须依靠科技手段，加大企业技术、设备改造，积

极研究开发和引进国内外的无污染或轻污染、节水、节能型的新技术、新工艺、新设备，提高资源利用率。同时，还应大力扶持环保产业的发展，重点研究并生产优质、高效环保新设备、环保专用材料、环境监测仪器仪表，提高环保监测和治理能力，尽快把科技成果转化为现实的防治污染的能力，以求经济效益和环境效益双丰收。

五、按照可持续发展原则调整产业结构，优化资源和要素组合

环境污染、生态破坏在很大程度上起因于畸形的产业结构。据有关资料研究表明，西部地区现有的产业结构很不合理，工业中除三线军工企业外，大部分属于增值程度低的采掘工业和能源、原材料工业，不仅造成大量的资源浪费，而且也是导致环境污染的主要原因。西部地区大部分水土流失区农业内部结构也不尽合理，林果业、畜牧业相对滞后。为使环境污染、生态破坏得到有效遏制，西部地区要从产业发展的现有基础和结构现状出发，按照可持续发展原则逐步调整现有的产业结构。要立足于资源条件发展资源延伸加工工业、轻污染或无污染工业，尤其是高新技术产业，使西部地区的工业由资源型工业向科技工业、生态工业转变；要立足于打

入国际及东部地区市场，大力发展林牧业和特色农业、生态农业、效益农业、节水农业，不断提高农业生产的科技含量；要立足于自然旅游资源和人文旅游资源的特色，大力发展国际和国内旅游，把旅游业培育成西部地区新的经济增长点。

(作者单位：湖南商学院)

