

国内自然保护区生态补偿机制研究进展

李 坤,陈艳霞,陈丽娟,陈传明

(福建师范大学 地理研究所,福建 福州 35007)

摘要:从生态补偿机制的内涵、国内自然保护区生态补偿机制的发展过程、补偿标准的确立、生态补偿制度依据以及生态补偿模式等几个方面对国内自然保护区生态补偿机制进行了回顾与探讨。目前我国自然保护区生态补偿机制在标准制定、补偿制度连贯性与持续性、法律制度建立、以及理论方面还存在不足之处。应该制定合理的补偿标准、有效的监督制度、健全的法律依据、严格的执法程序。政府应该转变自己的角色,逐渐退出参与者的身份,而是应该作为一个监督者和引导者,将生态补偿交由市场完成。

关键词:自然保护区;生态补偿;生态补偿机制

中图分类号:F062.2

文献标识码:A

文章编号:1002-2767(2011)03-0133-04

自然保护区的健康发展为生态系统和社会经济发展提供了重要保障,然而社会经济发展会在一定程度上对其造成损害,如何协调好二者之间的关系就显得十分必要。在此背景下,建立合理的自然保护区生态补偿机制就成为了必然。国内众多学者对自然保护区生态补偿机制的理论基础、补偿标准、政策法律、补偿原则以及生态补偿的意义进行了研究和分析。对这些研究的回顾和展望,对促进我国自然保护区生态补偿机制的早日完善,建立一个合理的补偿机制具有重要的科学意义和现实意义。

1 自然保护区生态补偿机制的内涵

生态补偿机制是生态补偿理论和实践中的过渡措施^[1],二者之间是目的与手段的关系。首先应该对生态补偿概念加以界定。尽管目前已有一些针对生态补偿的研究和实践探索,但尚没有关于生态补偿的较为公认的定义。国内许多学者对此持有不同观点:李文华认为生态补偿是以保护和可持续利用生态系统服务功能为目的的,以经济手段协调利益相关者关系的制度安排。广义上包括环境污染和生态服务功能两个方面。毛显强

认为生态补偿是指“通过对损害(或保护)资源环境的行为进行收费(或补偿),提高该行为的成本(或收益),从而激励损害(或保护)行为的主体减少(或增加)因其行为带来的外部不经济性(或外部经济性),达到保护资源的目的”^[2]。宗建树等学者对生态补偿也提出了相关的概念^[1]。目前生态补偿机制还没有形成比较公认的概念,多数学者认为生态补偿机制是为了合理进行生态补偿而建立的一种积极的环境经济政策。

自然保护区生态补偿机制作为生态补偿机制中的一个亚类分支,国内目前还没有一个比较公认的定义。在对其研究和应用中多套用其它方面生态补偿机制的成果和定义。该研究认为:自然保护区生态补偿机制是为了维护自然保护区生态系统服务功能或者是特定物种持续存在和发展而建立起来协调各利益相关者之间关系的具有激励效应的长效制度安排。

2 国内自然保护区生态补偿机制进展

2.1 国内自然保护区生态补偿实践研究进展

我国自然保护区生态补偿实践补偿案例始于20世纪70年代四川青城山生态补偿案例^[3]。20世纪80年代我国生态补偿实践随着环境问题的凸显而开始了缓慢的发展,该阶段自然保护区生态补偿的主要特征是:根据具体问题进行实际操作,没有系统的理论指导,是我国自然保护区生态补偿的萌芽阶段。进入20世纪90年代以后随着国家对生态环境的重视,自然保护区生态补偿机制的研究也随着生态环境补偿机制的研究而得到了缓慢的发展。该阶段研究主要特征是:缺乏针对自然保护区生态补偿的专项研究,大多数研究

收稿日期:2011-01-11

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金资助项目(10YJA840002);福建省省属公益类科研院所基本科研专项资助项目(2010R1037-4);福建师范大学地理科学学院科研创新团队资助项目

第一作者简介:李坤(1987-),男,山东省枣庄市人,在读硕士,从事区域经济发展与资源环境研究。E-mail:lkail@126.com。

通讯作者:陈传明(1963-),男,福建省长乐市人,硕士,副研究员,从事自然保护及景观生态和区域规划研究。E-mail:chencm63@163.com。

只是作为大型生态工程研究的子课题出现。

进入 21 世纪以后,我国学者对自然保护区的生态补偿机制进行了深入的研究。尤其是 2004 年以后根据实例研究将理论与实践相结合的研究发展很快,自然保护区生态补偿机制也成为了研究的热点^[4]。在这一阶段许多学者从不同角度对自然保护区生态补偿实践方面进行了相关研究。如王作全等通过对三江源自然保护区生物多样性的研究,以现代生态文化观念为理论基础,从法律政策的角度对自然保护区生态补偿机制的建立提出建议^[5]。刘薇、金大刚根据对广西花坪国家级自然保护区生态效益补助金试点工作调查研究的基础上,认为生态补偿机制的根本作用是为了实现森林生态环境效益价值的实现和循环^[6]。甄霖等在对海南省中部森林保护区实地调查研究基础上,确定了基于机会成本和居民受补偿意愿两个因素的补偿标准上,通过明确人们行为方式、资金和渠道以及运行机构等,提出构建我国自然保护区生态补偿机制的设想^[7]。闵庆文等人在对自然保护区生态补偿的有关概念分析和研究的基础上,对我国自然保护区生态补偿原则、方式、标准和措施等问题进行探讨,为自然保护区生态补偿机制的建立提供了基础^[8]。此外还有许多学者根据各自研究实例而提出了自然保护区生态补偿机制构建方式^[9-11]。这些研究都为自然保护区生态补偿机制的建立提供了一种新的研究视角和方法。

2.2 国内自然保护区生态补偿理论进展

目前,自然保护区生态补偿理论的发展相对落后于实践,还没有形成专有的理论体系。因而,现阶段自然保护区生态补偿机制的理论依据大多

是引用生态补偿理论和生态学理论,如:生态环境价值理论、外部性理论、公共物品理论和公平理论又称社会比较理论等。这些理论在相关学者的研究中多有体现。如黄承标等^[9],闵庆文等^[8]、甄霖等^[7]在相关研究中都利用这些理论作为自然保护区生态补偿机制研究的理论基础。王作全等人利用现代生态法文化观念为理论导引,在对传统生态法理论进行检视和对三江源的生物多样性保护研究的基础上,从法律的视角对自然保护区生态补偿机制进行了探讨^[5]。

3 自然保护区生态补偿标准制定

生态补偿标准是生态补偿机制的核心问题之一,关系到补偿的效果和补偿者的承受能力^[12],也是生态补偿机制建立的难点之一^[13]。在国内相关研究中一般有 3 种思路,一种是从生态建设成本的角度确立生态补偿的定量标准,如甄霖等在对海南省自然保护区生态补偿机制的研究^[7],谢永刚等对湿地自然保护区的生态补偿成本分析^[14]等;另一种是从生态效益的角度分析,通过生态服务价值确立生态补偿标准,如黄承标等对广西大瑶山自然保护区生态补偿标准分析等^[9];第三种是将生态建设成本与生态效益结合起来探讨生态补偿标准,如邱婧等人对缙云山自然保护区的案例中就运用了这种方式^[15]。此外也有学者在借鉴的基础上根据具体案例,构建适用的模型,如韦惠兰等在其研究中就应用了此类方法^[16]。我国自然保护区的生态补偿标准探索开始于前文所提到的四川青城山案例,到目前为止没有形成具有自身特点的评价体系,基本都是利用现有的生态标准评价方法(见图 1)。

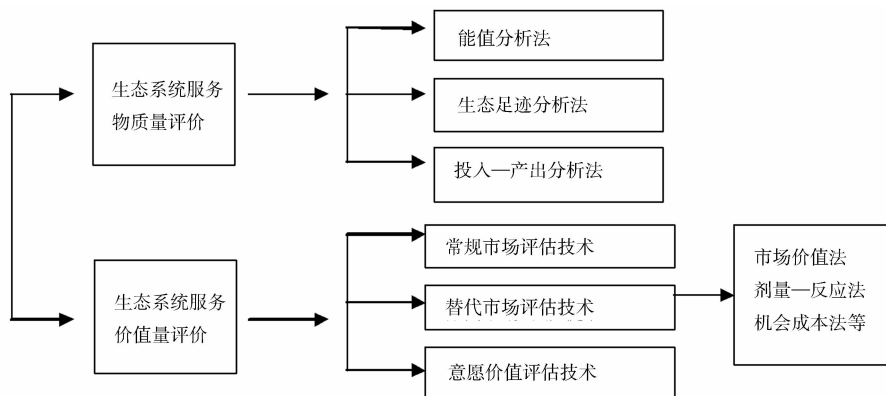


图 1 生态补偿标准评价方法体系

虽然自然保护区生态补偿标准确立的方法有多种,包括机会成本法、意愿调查法、生态系统服务功能价值法、经济学模型法等。这些方法在应用中都有各自的特色,但在实践中由于条件的限制和方法的关系会与实际情况有较大的出入。机会成本法由于使用条件的相对明确性与确定标准的合理性而被广泛应用,尤其是在实践案例中。该方法原理为“选择后放弃的最大收益”^[17]。目前在确立自然保护区生态补偿标准中该方法被广泛使用。如甄霖等在关于海南省的研究中对其进行了应用。秦艳红等关于国内外生态补偿研究^[18]。

4 自然保护区生态补偿制度依据

面对日益严峻的环境问题,单纯依靠自然环境内部机制的调节已难以解决当前的问题。自然保护区作为一种特殊的生态环境,更是迫切需要专项的政策法规。因此自然保护区生态补偿立法已成当务之急。纵观国内外成功的生态补偿实践案例中都注重制度的作用,建立合理的评价指标体系、补偿方式、各利益相关者的协商程序并以法律的制度形式固定下来^[19],同时将补偿方式和标准的制定以及实施方式以法律形式确定下来^[20]。目前,国内许多学者就生态补偿的制度依据进行了研究,如李文华院士就相关的政策建议从法律、原则等方面做了较为详细的阐述^[21]。冯东方等人在对我国生态补偿相关政策详细研究的基础上认为当前我国和地方都有建立和完善生态补偿的政治意愿和需求。但从我国目前生态补偿的实施情况来看,尚未建立一套相对完整的生态补偿政策体系,并缺乏针对性的法律法规和政策工具^[22]。自然保护区生态补偿作为生态补偿类型中的一种,目前在制度方面的建设并不乐观。政策方面的相关研究没有形成完善的体系,甚至没有专门的法律法规。因此许多学者非常期待《自然保护区法》尽快制定并予以实施。现阶段虽然许多学者就自然保护区制度方面做了相关研究^[22-24],但是目前还是没有形成相对一致的观点和完善的体系,大多只是针对性对策,而缺乏具有宏观指导意义的制度。

5 自然保护区生态补偿机制运行模式

生态补偿不能单靠政府补贴,还要建立补偿制度,健全补偿途径,使补偿多样化,同时还要借鉴国际上先进的有效经验,拓展融资渠道^[25]。目

前生态补偿资金来源主要有:国际组织或环境保护非政府组织或捐助;政府转移支付和补贴;受益者支付。多数情况下,前两种情况是补偿资金的主要来源^[18];柳长顺通过对生态补偿机制的研究总结出3种常用生态补偿模式:对相关者直接进行补偿,这也是目前普遍采用的模式;征收生态补偿税是欧洲比较普遍的补偿方式;区域转移支付制度^[25];该研究认为自然保护区生态补偿机制运行模式应该在利用和借鉴这些模式的基础上,提出具有针对性的模式。目前,许多学者也对此进行了相关的研究,如王金南在研究的基础上根据利益主体的明确与否,提出了补偿的主客体^[26]。闵庆文等人也在研究基础上根据资金来源和补偿方式,提出了不同的补偿模式^[19]。还有许多学者根据相关研究和实践提出了相关见解^[22,25]。

6 自然保护区生态补偿机制述评

目前我国生态补偿制度和理论等还处在相对不成熟阶段,对于自然保护区生态补偿的研究更是相对缺乏,自然保护区生态补偿机制的建立主要是借鉴其他方面生态补偿经验和理论,没有形成具有自身特色的理论体系和具有规范的操作模式。在今后自然保护区生态补偿机制理论和制度研究过程中,应该侧重于发展具有自然保护区自身特色的理论研究和补偿机制操作规范的积累。在理论和制度层面,形成具有自身特色的理论和制度体系,如杨光梅、闵庆文、李文华等人在对生态补偿中的问题进行了科学研究的基础上,认为目前生态补偿的涵义、理论依据和补偿标准等生态补偿研究的核心问题仍然存在不确定性^[27]。

自然保护区作为一类特殊的生态系统,在建立生态补偿机制的过程中,不仅要考虑其经济价值和服务价值,还要从社会和文化等诸多方面综合研究分析,从而制定合理的补偿标准,明确利益主客体。但是现阶段我国相关法律和市场经济并不完善,政府集规则的制定者、监督者以及利益相关者于一身,会在一定程度影响自然保护区生态补偿机制的作用和效果。在今后,应该在制定和完善有关生态补偿的法律制度基础上,使政府在生态补偿中逐渐淡化其利益相关者的身份,强化其监督者和规则制定者身份,将生态补偿交由市场完成,从而降低成本,提高效率,形成一个以市场为主导,以政府为指导的运行模式。

参考文献:

[1] 谢维光,陈雄.我国生态补偿研究综述[J].安徽农业科学,

- 2008,36(14):6018-6019,6034.
- [2] 毛显强,钟瑜,张胜.生态补偿的理论探讨[J],中国人口·资源与环境,2002,12(4):38-41.
- [3] 冯艳芳,刘毅华,王芳,等.国内生态补偿实践进展[J].生态经济,2009,(8):85-88,109.
- [4] 杨光梅,闵庆文,李文华,等.我国生态补偿研究中的科学问题[J].生态学报,2007,27(10):4289-4297.
- [5] 王作全,王佐龙,张立,等.关于生态补偿机制基本法律问题研究——以三江源国家级自然保护区生物多样性保护区为例[J].中国人口·资源与环境,2006,16(1):101-107.
- [6] 刘薇,金大刚.广西花坪国家级自然保护区森林生态效益补偿情况调查[J].市场论坛,2004(1):63-64.
- [7] 甄霖,闵庆文,李文华,等.海南省自然保护区生态补偿机制初探[J].资源科学,2006,28(6):10-19.
- [8] 闵庆文,甄霖,杨光梅.自然保护区生态补偿研究与实践进展[J].生态与农村环境学报,2007,23(1):81-84.
- [9] 黄承标,罗保庭,杨钙仁.森林涵养水源功能及其生态补偿机制构建——以广西大瑶山自然保护区为例[J].安徽农业科学,2008,36(20):8599-8601,8627.
- [10] 王全典.基于主体功能区划自然保护区生态补偿机制之构建与完善[J].华南农业大学学报(社会科学版),2010(1):122-129.
- [11] 陈传明,何承耕,汤小华,等.福建省自然保护区生态补偿机制初探[J].黑龙江农业科学,2010(1):52-53.
- [12] 庄国泰,高鹏,王学军.中国生态环境补偿费的理论与实践[J].中国环境科学,1995,15(6):413-418.
- [13] 蔡邦成,温林泉,陆根法.生态补偿机制建立的理论思考[J].生态经济,2005(1):47-50.
- [14] 谢永刚,姜睿.湿地自然保护区生态需水供水成本补偿机制探讨——以黑龙江扎龙湿地为例[J].求是学刊,2006,33(1):67-72.
- [15] 邱婧,涂建军,王素芳,等.自然保护区生态移民补偿标准探讨:以重庆缙云山自然保护区为例[J].贵州农业科学,2009,37(5):163-165.
- [16] 韦惠兰,葛磊.自然保护区生态补偿研究[J].环境保护,2008(2):43-45.
- [17] 李晓光,苗鸿,郑华,等.机会成本法在确定生态补偿标准中的应用——以海南中部山区为例[J].生态学报,2009,29(9):4875-4883.
- [18] 秦艳红,康慕谊.国内外生态补偿现状及其完善措施[J].自然资源学报,2007,22(4):557-567.
- [19] 闵庆文,甄霖,杨光梅,等.自然保护区生态补偿机制与政策研究[J].环境保护,2006(19):55-58.
- [20] 王晓云.生态补偿的国际实践模式及其比较研究[J].生产力研究,2008,28(22):103-104,122.
- [21] 本刊编辑部,阮陪华,李文华.我国生态补偿机制与政策建议[J].高科技与产业,2007(9):37-41.
- [22] 冯东方,任勇,俞海,等.我国生态补偿相关政策评述[J].环境保护,2006(19):38-43.
- [23] 母学征,郭延忠.我国自然保护区生态补偿机制的建立[J].安徽农业科学,2008,36(23):10101-10102,10134.
- [24] 张永平.建立生态补偿机制的财政政策研究[J].环境经济,2007(8):21-23,47.
- [25] 柳长顺,刘卓.国内外生态补偿机制建设现状及其借鉴与启示[J].水势论坛,2009(6):1-4,55.
- [26] 王金南,万军,张惠远.关于我国生态补偿机制与政策的几点认识[J].环境保护,2006(10A):24-28.
- [27] 李文华,李芬,李世东,等.森林生态效益补偿机制与政策研究[J].生态环境,2007(11):151-153,159.

Research Progress on Ecological Compensation Mechanism of Domestic Nature Reserve

LI Kun, CHEN Yan-xia, CHEN Li-juan, CHEN Chuan-ming

(Geographical Science College of Fujian Normal University, Fuzhou, Fujian 350007)

Abstract: From the connotation of the mechanism for ecological compensation, ecological compensation mechanism in the nature reserve, the development of the compensation standard of ecological compensation system, and the ecological compensation mode based on several aspects of domestic ecological compensation mechanism were reviewed and discussed. The conclusion showed that there were still several deficiencies in standards, coherence and sustainability of compensation system, legal system establishment and the theory. Therefore, it suggested laying out reasonable compensation standards, establishing effective supervision system and strict enforcement procedures. The government should change their roles, gradually withdraw the identity of the participants, but should be as a supervisor and guide, the ecological compensation should be conducted by market.

Key words: nature reserve; ecological compensation; ecological compensation mechanism