

doi:10.16779/j.cnki.1003-5508.2016.02.011

多元参与的社区生态补偿机制创新研究

杜 婵

(四川省社会科学院农村发展研究所,四川 成都 610000)

摘要:根据“受益者付费和保护者受益”的原则,对生态保护服务提供者进行补偿,既是扭转生态恶化趋势的有力举措,也是精准扶贫的重要途径。本文以国内外生态补偿实践和理论研究为支撑,对多元参与的社区生态补偿理论进行解析,在此基础上构建多元参与的社区生态补偿机制的分析框架,为生态脆弱社区的保护与发展提出具有一定可行性的建议。

关键词:多元参与;社区;生态补偿

中图分类号:S7-9

文献标识码:A

文章编号:1003-5508(2016)02-0058-04

1 研究背景

1.1 环境形势的紧迫性与生态治理目标的多元化要求重视脆弱生态区生态补偿问题

随着我国经济社会的快速发展和新型城镇化、工业化的加速推进,自然生态系统面临着前所未有的巨大压力,人口、经济、社会、资源环境协调发展面临严峻挑战。加之,在我国贫困地区与生态环境脆弱地带具有高度的相关性,两者在地理空间分布上具有较高的一致性。因而,生态环境的恶化所带来的不仅仅是环境问题,甚至成了严峻的社会问题。生态环境恶化所导致的贫困已经成为全面建成小康社会第一个百年奋斗目标的短板,成为阻碍社会和谐的一个重要因素。根据“受益者付费和保护者受益”的原则,对生态保护服务提供者进行补偿,既是扭转生态恶化趋势的有力举措,也是精准扶贫的重要途径。因此,环境形势的紧迫性和生态治理的多元化目标要求重视脆弱生态区生态补偿问题。

1.2 生态文明建设被提升至新高度对生态补偿机制的创新提出了新要求

生态文明是人类继原始文明、农业文明、工业文明之后的新型文明形态,与物质文明、精神文明、政治文明共同构成了中国特色社会主义文明。党的十八大把生态文明建设放在突出地位,纳入中国特色

社会主义事业“五位一体”总体布局。党的十八届五中全会通过了关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议,对“十三五”期间的生态文明建设和绿色发展作出了总体部署。

鉴于生态文明建设的重要性,我国政府发布《全国主体功能区规划》,并在生态敏感、脆弱与价值重大的区域实施了退耕还林(还草)、京津风沙源治理等大规模的生态环境保护与恢复工程,形成了以政府为补偿者、农户为受偿者的生态补偿机制。此外,为了促进补偿地区社会经济与生态环境保护协调发展,国家还支持当地政府依据地区区域特色,因地制宜地将补偿项目与地区发展相结合,通过充分整合农业、新农村建设、饮水工程和扶贫等多渠道的资金,形成发展合力,促进农村产业结构的调整。然而,这些实践措施都是以政府为主导,且过于依赖国家财政支持,因而其可持续性一直受到质疑。而且,在生态补偿中单靠政府的政策是不够的,环境管理者、经营者、社会公众以及当地社区等不同层次利益相关者的共同行为决定了补偿的绩效。如何更好的践行生态文明理念?这对生态补偿机制的创新提出了新的要求。

1.3 中国社区生态保护实践的不断发展对社区生态补偿理论创新提出新要求

社区是包含有自然地理空间与社会经济、文化、政治活动功能的相对独立的客观存在。本研究中的

收稿日期:2016-02-23

基金项目:硕士论文《多元参与的社区生态补偿机制创新研究》的阶段成果;

作者简介:杜 婵(1991-),女,硕士研究生,农业经济与管理专业农村生态方向。

社区主要是指位于生态敏感区域中生态价值重大的行政村或自然村,重点强调其对某种自然资源拥有共同使用和保护的义务。因而,社区的生态保护实践主要是对其赖以生存和发展的自然资源的管护。

在我国,自然资源的所有权大都属于国家所有,使用权相对比较混乱。由于使用权权属不清与资源的属地性质,资源的实际使用控制者大多为当地社区居民。社区资源的共有容易造成使用者的预期不稳定、资源管护积极性缺乏、资源的过度利用等现象,最终形成自然资源的不可持续利用与生态环境恶化。如何将保护与发展结合起来,是我国社区自然资源管理需要研究的重要问题。20世纪80年代末,我国不同省份开始引入参与式理念开展林业实践活动,即“社区林业”。社区林业项目实践主要是强调农户的参与性,社区林业管理方式的引入为我国社区自然资源实践提供了新的思路。参与式理念作用下的“以社区为基础的自然资源管理(Community Based Natural Resource Management,简称CBNRM)”也在民间公益组织的支持下,逐渐在我国农村社区得到广泛认可与实践,如保护国际基金会(CI)基于社区的生物多样性保护项目。这些项目的实施,在中国社区保护史上具有划时代的意义。这些组织带来的不仅仅是资金,还有先进的保护理念和实现这些理念的方法工具。然而,从单个案例来看,大部门民间公益组织开展的项目的持续性是缺乏的,其中有两个主要原因:首先,这些公益组织的力量是有限的,很多项目开展到后期容易受资金、人力等因素中止;其次,生态保护的项目一般要求长时间倾注时间与经历,且生态保护方面的成效很难显现。如何强化社区生态补偿项目的有效性与可持续性?这是当前我国社区保护实践演进过程中所需要解决的关键性问题。我国社区保护实践的不断演进对社区生态补偿理论创新提出了新的要求。

2 多元参与的社区生态补偿的理论解析

2.1 对社区生态补偿的认识

社区是包含有自然地理空间与社会经济、文化、政治活动功能的相对独立的客观存在。由此可见,社区首先是有一定的地域作为基础或依托;其次社区里有着从事共同的社会生活,有着共同认识、相互

依存的人群存在。因而,可以从“地域”和“主体”两种视角对社区生态补偿进行判断与识别。社区生态补偿即是在生态价值重大的社区“地域”范围,以保护生态环境、促进人与自然和谐为目的,以法律保障为前提,以社区为参与“主体”,对社区在地保护者的生态保护行动进行补偿,最终促进社区经济、社会、生态协调发展目标的实现。

2.2 基于参与式发展理念的生态补偿观

在生态补偿中,社区居民作为最大的利益相关者,其对所在的生态环境系统有着以下三个层序的需求:一是,生存需求,即为维持社区居民的基本生存需求;二是生计需求,主要是指获得经济收入,以换取获得一般等价交换的权利;三是,生态需求,主要体现在森林碳汇、水土保持、生物多样性保护等生态服务功能上。以上三方面的需求都与当地的自然生态系统分不开,社区居民对所处的自然生态系统具有高度依赖性和灵敏性。当然,生态目标的实现是建立在经济目标的基础之上,也就是说只有满足其生存与生计需求才能谈“生态”。通常情况下经济目标与生态目标处于相互对立状态,任何改善生态环境的举措,都伴随着该地对资源利用的限制,而生计受到影响。但出于安全和长远考虑,社区居民在利用自然资源的同时,也会自发或自愿的参与到保护行动中,进行形成自有的生态观和保护意识。居民的保护意愿与其发展需求一直在社区发展中不断进行博弈。正是由于社区内部“保护与发展”矛盾的存在,才需要外界的参与与帮助。可见,参与式方式强调补偿项目中社区居民的主体性和参与性、赋权与社区能力建设以及中介机构的影响力等。

2.3 对多元参与的社区生态补偿的认识

生态补偿是综合性、多目标的环境经济政策,其最终目的是通过政府强制性管制与调节以及运用市场手段,将外部成本内部化,促进人与自然和谐,实现社会、经济、生态环境的可持续发展。多元参与的社区生态补偿不同于一般的生态补偿,这里强调政府、社区、市场(社会公众)的多元合作参与。然而,经济、社会、生态、文化、政治等多元化目标的实现,并非简单的多元参与能达到的。如何在不同利益相关者中,协调各方利益,推动生态补偿项目的进行有序进行正是多元参与的社区生态补偿机制构建所面临的关键问题。因而,多元参与的社区生态补偿更强调在社区这个小社会中所包含的社区居民的主体

性与项目实施过程中多元互动的有序性。

3 多元参与的社区生态补偿机制构建的基本思路与框架设计

多元参与的社区生态补偿强调生态补偿是一个多元化的互动过程,在这个过程中注重多元参与性、社区主体性与补偿的有序性。于政府而言,生态环境属于公共物品范畴,政府出于公仆人动机与公共利益视角,承担着生态环境公共物品的供给职能,通过推动大规模生态工程项目的实施以及主体功能区规划的规制等对公民的行为进行约束,并对处于生态价值敏感区域的居民相关权利丧失的机会成本进行基本补偿。于市场(社会公众)而言,在政府的区划规制的前提下,因超额需求与“经济人”动机参与到生态补偿项目中。于 NGO 为代表的公益性机构而言,推动其参与补偿的直接动力是其生态环保价值观,基于此,他们在不同的生态补偿领域,利用各自专门知识和渠道践行并推动公众参与保护行动。于社区而言,良好的生态补偿运行体系必须将生态保护与社区经济社会发展相结合,生态补偿肩负着提高社会福祉,改变粗放落后的生产方式,调整产业结构,提高生活水平的重任。可见,不同主体基于不同的动机,在补偿实施过程中采取不同的行动,以期达到其设立的目标。

可持续的社区生态补偿项目追求的是生态保护、生计发展、社会公平等多元化的目标,并不是不同利益相关者简单的“多元参与”可达到的,多元如何在项目运行过程中“互动”以及如何按照依照不同时期的发展目标分阶段有序进行,并在实施过程中充分发挥社区居民的主体性,是目前阶段我们需要解决的问题。多元参与的社区生态补偿主要包括基本补偿阶段、社区能力建设和产业结构调整补偿三个阶段。

基本补偿阶段是社区生态补偿的基础,主要是由政府推动实施,包括对生态敏感区居民机会成本的补偿,仅能解决其生存的需要。社区能力建设阶段是社区生态补偿的核心,“授人以鱼不如授人以渔”,这阶段主要是社区生态补偿的参与主体的能力提升阶段。但由于这里的社区大多处于地理位置偏僻的贫困山区,相对闭塞,信息的可获取性缺乏,需要外部力量的支持,因而,此阶段主要由怀有公益环保之心的 NGO 作为纽带,以与环保有关的能力建设项目为手段,调动社区居民的主观能动性、积极参

与性和主体性,提升社区保护与发展能力。第三阶段为产业结构调整补偿阶段,这个阶段是在社区能力建设后,以挖掘社区生态系统服务价值,选择替代生计,完成社区产业结构调整,以实现社区自我保护、自我管理、自我发展的良心循环。这阶段主要是由 NGO 为纽带链接的外部市场直接或间接的补偿阶段,也是政府、市场(社会公众)、NGO、社区等多元互动的补偿阶段。多元参与的社区生态补偿机制框架设计如图 1 所示。

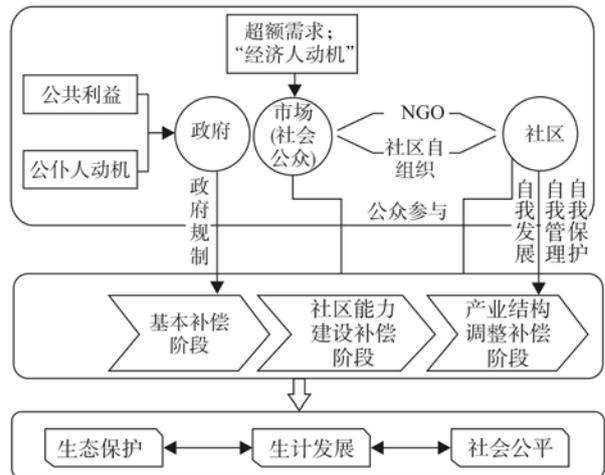


图 1 多元参与的社区生态补偿机制框架设计图

4 多元参与的社区生态补偿机制创新的建议

4.1 加快建立和完善生态补偿政策体系

建立并完善生态补偿政策体系,强化政策激励作用,努力探索实现生态环境保护与社会、经济协调发展多元目标的补偿方式。此外,重视协调现有政策法律制度之间的冲突,积极梳理、修改和整合各部门间对抑制生态补偿政策实施效率的制度规定。同时,还应该重视地方间的差异性,赋予地方政府决策权以及执行生态补偿政策主体地位,避免过于统一和“一刀切”的做法与模式。

4.2 建立多元参与的社区生态补偿投入机制

生态补偿是采用经济手段为主来调节利益相关者关系的制度安排。社区生态补偿涉及政府、社会公众(市场)、NGO、社区等多个利益相关者,按照可持续、公平与效率原则,就必须让各方公平参与其中。然而,目前我国生态补偿项目中,政府的财政支持处于主导地位。相对于有限性的公共财政投入而言,社会投入的无限性优势并未在社区生态补偿

项目中显现。因此,实施社区生态补偿需发挥社区作为参与主体的积极性、主动性与能动性,通过挖掘社区生态系统服务价值,进一步开发生态服务市场,使更多的受益者参与其中。在社区生态补偿实施过程中,政府应积极转变职能,由第一阶段的经济支付和物质支持逐步向二、三阶段的政策调控与规制、监管等转变,逐步形成政府引导、市场推进、公众参与的多元参与的社区生态补偿的投入机制,为补偿提供持续的资金支持。

4.3 创新社区生态补偿方式

一般而言,受偿地区不仅是生态资源丰富、生态价值重大地区,也是生态脆弱区。这里的农村社区有着中国传统农村普遍面临的空心化和老龄化问题,同时对环境和资源的高度依赖和灵敏性造成其经济收入的有限性和不稳定性。传统的靠脉冲式的生态补偿项目投入购买保护行动和成效的方法存在不可持续性。因此,从长远来看,应因地制宜挖掘社区生态系统服务价值,创新社区生态补偿方式,采取包括技术补偿、智力补偿、政策补偿、产业扶持等最适合社区实际需求的补偿方式,在促进生态建设的同时提高受偿社区的自我发展能力,并“输血式”补偿为“造血式”补偿。

4.4 加强生态价值教育

首先,加大对活跃在生态环境保护领域的非政府组织(NGO)、非营利组织(NPO)的大力扶持。近年来,这些非政府、非营利性的民间环保组织越来越为人们所熟知,他们对于我国的环保事业所作出的贡献也不可小觑。这些组织的参与者与支持者身份都所有不同,代表着不同公众阶层,他们以其强烈的责任感与公益心宣传着环保理念。随着其影响力的扩大,他们也为政府决策提供了有力依据,并在更大层面上参与到政府环保事业中来。他们是链接社会公众参与生态补偿的重要纽带。但是,目前我国这些组织的发展仍旧比较薄弱。因此,政府及有关部门应在政策制定上,应考虑到让更多非政府的力量汇聚到环保事业中来,同时应鼓励这些民间环保组织的发展。其次,普及生态价值教育,让更多公民意识到环境保护与自身体戚相关,在此基础上合理

引导公民在生态补偿事业中扮演更重要的角色。同时,生态补偿机制的落脚点在社区,政府在政策制定上要合理评估社区的重要性,在项目实施过程中也要极力发挥社区的作用,鼓励社区公众的参与,将参与式方法融入到项目的实施过程中,加强政府部门和社区组织的能力建设,提高社区公众的自我保护、自我发展、自我管理的能力,以此应对外部环境冲击与不确定性。

参考文献:

- [1] 刘慧,叶尔肯·吾扎提. 中国西部地区生态扶贫策略研究[J]. 中国人口·资源与环境,2013(10).
- [2] 冯东方,任勇,俞海,等. 我国生态补偿相关政策评述环境保护[J]. 2006(10).
- [3] 李宁,丁四保,王荣成,等. 我国实践区际生态补偿机制的困境与措施研究[J]. 人文地理,2010(1).
- [4] 王超. 自然资源的可持续发展与社区管理的研究[D]. 哈尔滨工程大学,2006.
- [5] 吴萍,栗明. 社区参与生态补偿探析[J]. 江西社会科学,2010(10).
- [6] 麻朝晖. 我国的贫困分布与生态环境脆弱相关度之分析[J]. 绍兴文理学院学报,2003(1).
- [7] 马国勇,陈红. 基于利益相关者理论的生态补偿机制研究[J]. 生态经济,2014(4).
- [8] 潘少兵,任晓冬. 生态补偿与社区参与[J]. 淮北煤炭师范学院学报(自然科学版),2008(2).
- [9] 汪劲. 论生态补偿的概念——以<生态补偿条例>草案的立法解释为背景[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2014(1).
- [10] 徐岩. 国家生态安全视角下的生态补偿机制的构建[J]. 改革与战略,2011(9).
- [11] 杨伦增. 社区林业需要重点研究的问题[J]. 林业经济问题,2005(5).
- [12] 张勇. 参与式方法在退耕还林工程中的应用分析[J]. 北京林业大学学报(社会科学版),2010(1).
- [13] 张建伟. 新型生态补偿机制构建的思考[J]. 经济与管理,2011(3).
- [14] 周丕东. 社区自然资源管理方法的理论探讨[J]. 贵州农业科学,2001(4).
- [15] 赵雪雁,李巍,王学良. 生态补偿研究中的几个关键问题[J]. 中国人口·资源与环境,2012(2).
- [16] 左停,苟天来. 社区为基础的自然资源管理(CBNRM)的国际进展研究综述[J]. 中国农业大学学报,2005(6).