

石河子大学“中西部高校综合实力提升工程”资助出版



经济管理学术文库·管理类

边境贫困地区生态补偿机制研究 ——基于新疆视角

Study on Payments for Environmental Services in the
Border Poor Areas
—Based on the Perspective of Xinjiang

孔令英 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

教育部人文社会科学研究项目（10YJA790084）研究成果



经济管理学术文库·管理类

边境贫困地区生态补偿机制研究

——基于新疆视角

Study on Payments for Environmental Services in the
Border Poor Areas
—Based on the Perspective of Xinjiang

孔令英／著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

边境贫困地区生态补偿机制研究——基于新疆视角/孔令英著. —北京: 经济管理出版社, 2016. 7

ISBN 978 - 7 - 5096 - 4372 - 3

I. ①边… II. ①孔… III. ①贫困区—生态环境—补偿机制—研究—新疆 IV. ①X321. 245

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 090215 号

组稿编辑: 曹 靖

责任编辑: 张巧梅

责任印制: 黄章平

责任校对: 王 淼

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: [www. E - mp. com. cn](http://www.E-mp.com.cn)

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 15

字 数: 266 千字

版 次: 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 4372 - 3

定 价: 58.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

新疆边境贫困地区自然条件恶劣，生态环境脆弱，贫困问题复杂而普遍，与生态环境退化问题呈现出相互影响、互为因果的特殊关系，形成了“粗放式开发利用—生态破坏—经济贫困—掠夺式开发—生态环境进一步退化—生态贫困—经济更加贫困”的恶性循环。加快贫困地区生态补偿机制的建立是新疆边境贫困地区可持续发展的根本要求，更是新疆“十三五”期间及未来亟待解决的重大现实问题。本书旨在研究建立新疆边境贫困地区生态补偿机制，通过扶贫式生态补偿来改善当地脆弱的生态环境状况，并促进生态与经济的协调发展，从而形成缓解贫困的长效机制，以此帮助边境贫困地区有效脱贫。本书研究内容主要包括以下六章：

第一章，生态补偿的理论分析。根据国内外研究，对生态补偿的概念与内涵进行了讨论和界定，并梳理了相关理论基础；详细梳理了生态补偿目标设定、补偿主客体界定、补偿标准核算方法、资金来源、补偿方式、补偿效率评价等在内的生态补偿主要内容；从“地理与生态环境——经济发展——贫困”三者相互作用关系的角度对生态补偿与缓解贫困的关系进行了详细分析，并提出了生态补偿对扶贫特殊作用关系的正效应与负效应。

第二章，国内外生态补偿的实践及经验借鉴。具体分析了国外生态补偿实践中的主要类型、重要生态功能区的补偿方法与 PES 项目的典型模式；详细总结了我国生态补偿的主要类型、重点领域与典型做法；提出了确定生态补偿缓解贫困的副目标、拓展贫困地区补偿资金的筹集渠道以及构建“参与式的生态扶贫”模式等经验借鉴。

第三章，新疆边境贫困地区生态补偿的现状分析。首先，介绍了新疆边境贫困县的分布状况、经济社会发展状况与生态环境现状。其次，系统分析了新疆边境贫困地区生态补偿的发展历程、实施的宏观环境以及具体生态补偿机制



的实施状况。再次，通过重点分析生态环境保护与经济发展、生态环境保护与消除贫困、经济发展与消除贫困三方面特殊关系系统分析了新疆边境贫困地区所面临的“两难”选择。最后，对新疆边境贫困地区生态补偿机制存在的缺陷与问题进行了深入、全面的总结。

第四章，新疆边境贫困地区生态补偿机制的构建。首先，提出了新疆边境贫困地区生态补偿机制构建的指导思想、基本原则与设计思路。分别以新疆边境贫困地区典型代表——南疆三地州及该区国家级生态公益林为例，测算了生态系统各类生态服务的总价值和具体补偿对象——国家级生态公益林的八类生态服务功能价值，并通过社会发展阶段系数方法测算出以生态功能服务价值为参考的社会可接受下的生态公益林补偿标准。其次，结合地方实际情况，以生态公益林为例提出建立新疆边境贫困地区公益林动态分阶段补偿标准等的原理与具体实施标准。再次，依次分析了新疆边境贫困地区生态补偿的主体与客体、补偿的方法与途径，提出在新疆边境贫困地区实施动态分阶段补偿与分级分类的补偿方法以及生态补偿的方式。最后，提出构建多元化、多层次、多渠道、全方位的生态补偿资金筹集渠道与管理制度的。

第五章，新疆边境贫困地区生态补偿效益案例分析。首先，对新疆草原的生态补偿现状进行了分析。其次，以塔城地区草原生态补偿为例，基于对塔城农牧户的实地访谈调查，以政策实施前后农牧户的资本、行为和效用变化为比较，运用模糊综合分析的方法对塔城地区草原生态补偿的生计资本、农户行为、农户效用等进行了系统分析研究，从而对新疆边境贫困地区生态补偿的效益进行了分析。最后，根据调查结果与实证分析，总结了塔城地区草原生态补偿实施以来取得的效益与存在的主要问题，并提出了具有针对性的相关对策建议。

第六章，新疆边境贫困地区生态补偿机制实施的政策建议。通过对新疆边境贫困地区生态补偿的系统性研究，从法制、政策、体制、财政四方面加强对新疆边境贫困地区生态补偿的制度保障。同时，以前期对于该地区生态补偿的特点与缺陷研究为基础，从完善生态补偿目标、明确补偿主客体等方面提出了完善新疆边境贫困地区生态补偿运行机制的政策建议。

本书通过文献研究法系统分析了国内外生态补偿的主要特点，并总结出对于缓解贫困地区，尤其是新疆边境贫困地区贫困状态的经验借鉴，通过深入塔城地区实地调研，运用案例分析法等对新疆边境贫困地区草原生态补偿项目的实施效益，尤其是对贫困农牧户的影响等进行了重点研究，使得生态补偿项目

对新疆边境地区农户贫困状态的影响更为清晰。因此,本书对新疆边境贫困地区“生态与贫困”特殊关系的分析与对生态补偿系统性的研究对该地区“两难”选择问题的有效解决提供了良好思路与实施参考。另外,该地区扶贫式生态补偿机制的构建对于促进生态建设,巩固社会稳定,维护民族团结,增进边防安全等将产生极为重要的作用。

目 录

第 1 章 生态补偿的理论分析	1
1.1 生态补偿的概念与理论基础	1
1.2 生态补偿机制的总体框架	6
1.3 生态补偿机制的主要内容	8
1.4 生态补偿与缓解贫困的关系	19
第 2 章 国内外生态补偿的实践及经验借鉴	30
2.1 国外生态补偿实践	30
2.2 国内生态补偿实践	45
2.3 国内外生态补偿实践对解决贫困问题的经验借鉴	53
第 3 章 新疆边境贫困地区生态补偿的现状分析	56
3.1 新疆边境贫困地区总体概况	56
3.2 新疆边境贫困地区的生态环境现状	68
3.3 新疆边境贫困地区生态补偿机制的实施情况	73
3.4 新疆边境贫困地区面临的两难选择	87
3.5 新疆边境贫困地区生态补偿机制的缺陷	93
第 4 章 新疆边境贫困地区生态补偿机制的构建	98
4.1 新疆边境贫困地区生态补偿机制构建的指导思想与基本原则	98
4.2 新疆边境贫困地区生态系统服务价值评估	104
4.3 新疆边境贫困地区扶贫生态补偿的主体与客体	131



4.4	新疆边境贫困地区扶贫生态补偿的方法与途径	137
4.5	新疆边境贫困地区生态补偿的方式	147
4.6	新疆边境贫困地区生态补偿的标准	152
4.7	新疆边境贫困地区扶贫生态补偿资金的筹集和管理	169
第5章 新疆边境贫困地区生态补偿效益案例分析		177
5.1	新疆草原生态补偿实施现状	178
5.2	塔城地区草原生态补偿基本情况	180
5.3	塔城地区草原生态补偿问卷调查	183
5.4	塔城地区草原生态补偿存在的主要问题	201
5.5	完善新疆边境贫困地区草原生态补偿机制的对策建议	204
第6章 新疆边境贫困地区生态补偿机制实施的政策建议		209
6.1	加强新疆边境贫困地区生态补偿的制度保障	209
6.2	完善新疆边境贫困地区生态补偿的运行机制	215
参考文献		222

第 1 章 生态补偿的理论分析

1.1 生态补偿的概念与理论基础

1.1.1 生态补偿的概念与内涵

我国学界的“生态补偿”一词与国际上关于“生态补偿”方面的定义或称谓有所区别，国际学界与“生态补偿”含义相近的有“生态服务付费”（Payments for Environmental Services, PES）和“生态效益付费”（Payment for Ecological Benefit, PEB）两种概念。其中 PES 项目被认为是包含“生态认证”（Eco - certification Mechanisms）以及“旅游者付费”（Charging Entrance Fees to Tourists）等在内的生态服务支付项目。PES 通常被定义为一个以市场为基础的能有效实现生态系统服务的环境政策工具（Beria, Meine et al., 2015），是创造或改变利益相关者的动机与行为，以此促进能产生生态系统服务以及生态恢复与保护的 land 管理实践（See Rodriguez et al., 2011）。PES 是一种市场导向的方法，建立在环境服务受益者支付、环境服务提供者得到补偿的交织性原则上，通过服务供求双方的契约来使得外部问题内部化（Stefano, Ana et al., 2010）。Stefano 认为 PES 的吸引力包括如下三点内容：一是因为保护而实现的创收；二是比政府投资更有可持续性；三是服务收益大于支付成本，项目实施具有有效性。然而到目前为止，对于生态补偿（Eco - compensation）的概念尚没有形成具有权威性的定义，但有三种比较有代表性的观点：

一是目前国际上较为认可的 Sven Wunder 提出的相关定义，他将生态补偿



的含义总结为一种自愿性质的生态服务交易,其补偿的内容应该具有较为明确的定义,并且可以量化测度。

二是毛显强等提出的相关定义,其认为,生态补偿是指对损害(保护)资源环境的行为进行收费(补偿),通过提高该行为的成本(收益),以激励损害(保护)者减少(增加)行为带来的外部不经济(外部经济),最终达到保护资源的目的^①。

三是国内目前引用较多的《中国生态补偿机制与政策研究报告(2006)》对生态补偿概念较为权威的解释,生态补偿是以保护和可持续利用生态系统服务为目的,以经济手段为主,调节相关者利益关系的制度安排。而基于该概念界定,该报告指出,生态补偿机制是以保护生态环境,促进人与自然和谐发展为目的,根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本,运用政府和市场手段,调节生态保护利益相关者之间利益关系的公共制度^②,其实质是生态责任和生态利益的重新分配。《中国生态补偿机制与政策研究报告(2006)》对于生态补偿的含义比较全面,且符合中国生态补偿实际,本书主要采用该报告对生态补偿含义进行界定。

综合学术界对于生态补偿概念的界定,理论上生态补偿的含义有狭义与广义之分。狭义的生态补偿主要包括对生态系统保护所产生效益的奖励或因破坏生态系统而遭受损失的赔偿,而广义的生态补偿在以上概念的基础上还包含了对破坏生态环境和对环境污染者的收费。实际上,狭义的生态补偿与国家对于生态补偿的两种主要概念更加接近,在本书中我们将其作为同一语对待,不再特别加以区分。

1.1.2 生态补偿的理论基础

1.1.2.1 生态环境价值论

在相当长的时间里,关于资源无限等的理论一直深刻地影响着社会生产活动的进行和相关政策的制定,进而深刻影响着人类社会的发展进程。随着生态环境的破坏、污染与自然灾害的频繁发生,人类对于生态环境的认识发生了一定的改变,逐渐认识到生态环境的价值,并逐渐形成了生态环境价值理论,该

① 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(4).

② 中国生态补偿机制与政策研究课题组.中国生态补偿机制与政策研究[M].北京:科学出版社,2007.



理论尤其以 Costanza 等和联合国千年生态系统评估 (MA) 的相关研究最为主流。该理论认为, 人类在做出生态系统管理相关决策时, 不仅要考虑到人类自身的福利, 更要考虑到生态系统本身的价值。由此, 该理论将生态补偿视为促进生态保护的经济手段, 并将生态补偿的基础依据概括为生态环境特征与价值的准确界定。

1.1.2.2 外部性理论

外部性理论作为生态经济学与环境经济学的基础理论, 是生态补偿实施的重要依据, 亦即正是因为外部性的存在, 才有进行生态补偿的必要。生态资源的外部性主要表现在两方面: 其一为资源在开发过程中对环境缺乏合理的保护, 由此造成了生态的破坏, 形成外部成本; 其二为生态环境保护所产生的外部效益^①。

庇古认为, 当社会边际成本 (收益) 与私人边际成本 (收益) 相背离时, 市场会失灵。此时, 政府实行税收、补贴等使边际税率 (边际补贴) 与外部边际成本 (收益) 相等, 从而得以将外部成本 “内部化”。在实际中, 由于大部分的外部成本或外部效益的价值并没有在市场方面得到较好的体现, 因而致使污染或破坏生态环境的主体没有得到及时应有的惩罚, 而生态环境所产生的生态效益与生态产品却被很多人无偿享有, 保护生态环境的主体难以及时得到相应的经济补偿, 最终导致了整个生态系统难以达到帕累托最优。

1.1.2.3 公共物品理论

公共物品通常具有非排他性和非竞争性两个本质属性, 而作为公共物品, 生态系统及其生态服务也具有该两种属性: 非竞争性使每个人都能够得到公共产品的享用, 而不影响其他人对该产品的使用; 非排他性使所有人都无法被排除在消费之外, 由于很难或者不可能对所有使用者收费, 则消费者会指望其他人花钱购买, 而自己不会自愿购买, 因此导致 “搭便车” 问题严重。在此情况下, 如果所有消费者都免费搭车, 则最终会导致公共物品的供给不足。

需要注意的是, 公共物品并不等同于公共资源。公共资源具有竞争性但无排他性, 如公共渔场、牧场等, 公共资源一旦无法有效排他, 则必然会导致过

^① 任海军, 张林. 西部地区实施生态补偿战略的机理分析 [J]. 商业时代, 2009 (24): 118 - 119.



度使用,并最终导致全体成员的利益受损,产生“公地悲剧”问题。

1.1.2.4 可持续发展理论

1980年,世界自然保护同盟提出要通过保护自然生态达到可持续发展的目的。1987年,联合国发表《我们共同的未来》研究报告,该报告将可持续发展进行了正式定义,其认为“可持续发展是能够满足当代人需求,且不危及后代人满足其自身需要能力的基础上的发展”。^①奠定了可持续发展理论的研究基础与理论依据。

实际上,可持续发展理论的核心在于“经济学”与“生态学”之争。一方面,生态学家认为自然资源具有生态功能,不能将生态资源作为简单的资本被生产等其他资本代替,主张将可持续发展与生态保护相结合,将人的发展与环境退化、资源消耗和生态相协调。另一方面,与生态学家的观点相悖,经济学家则认为,生态资源可由生产资本、人力资本和社会资本等予以替代并用于消费,因此,可持续发展的重点是发展,人类社会的发展应当在保持和改善人们生活水平的前提下,给下一代留下不少于当代的资源量即可。

1.1.2.5 生态环境与经济协调发展理论

生态环境与经济协调发展理论认为,人类生存的地球及区域环境是由生态环境、经济发展、社会发展等子系统组成的复合系统^②,所有子系统之间存在着彼此联系又相互独立,互为支持又相互制约的特殊关系,各子系统的变化都会引起其他子系统发生相应变化,从而对整个大系统产生不同程度的影响。

当前,人口的大量增长与经济的过快发展带来了环境的严重污染与生态的持续破坏,继而使得经济发展、人口增长同资源环境承载力之间的矛盾日趋尖锐。因此,必须要处理好生态环境与经济发展之间的关系,把发展对生态环境的影响控制在生态环境承载力之内,使各子系统的协调发展表现为质与量双层面的协调,并建立人与环境良性互动的关系,促进经济、社会、资源与环境的协调发展^③。

生态环境与经济协调发展理论是在生态经济理论和可持续发展理论基础上发展而来的。生态经济学理论为人们分析了生态环境与经济发展之间的相互关

① 鲁传一.资源与经济环境学[M].北京:清华大学出版社,2004.

② 刘涇,刘振泽.我国区域生态经济发展战略模式及体系建构[J].发展研究,2011(1):31-36.

③ 张金玲.促进环境与经济协调发展的研究[D].新疆大学,2005.



系;可持续发展理论则重点分析了经济、社会与环境三者间的相互作用关系;而经济发展与生态环境协调发展理论则是在吸收前两者理论主要思想的基础上,系统研究生态环境与经济发展关系的理论。通过正确而全面的认识生态环境与经济发展之间的矛盾关系,再将经济发展与生态环境有机统一,使二者关系由制约向促进转化,最终实现在经济发展对生态环境的影响不超过生态环境承载力的前提下,实现经济的持续较快发展。

生态环境与经济的协调发展是可持续发展的核心,也是生态与贫困关系问题在长远发展的必然选择。良好的生态环境能为经济社会发展提供所需的自然资源与环境保障,同时,良性的经济发展又能使生态环境得到有效保护^①。生态环境与经济协调发展有如下特点:

(1) 生态环境与经济协调发展目标具有相对性。生态环境与社会经济之间的协调发展是在特定自然环境与社会条件下实现的两者目标的有机统一。经济发展目标是相对生态环境而言的最佳目标,离开生态环境的基础,完全纯粹的经济目标就会变成单纯的经济增长,即使能满足人类的最大欲望,但却因破坏人类经济发展的基础而不能持久。同样,生态环境目标是相对于经济发展而言的,是在满足经济发展基础上的最佳目标,缺乏经济发展而完全纯粹的生态目标对社会发展无任何经济意义^②。

(2) 生态环境与经济协调发展具有可控性。人类通过认识并遵循生态规律和经济规律,从而实行各种相关政策、法律法规等有效的宏观调控手段,调节和控制社会发展进程,使生态环境与经济发展之间的关系沿着协调发展目标演进。

(3) 生态环境与经济协调发展具有相对稳定性和演进性。生态环境与经济协调发展是生态环境与经济共同发展达到协调的一种状态,由于人类思想认识具有反复性与上升性的特点以及受社会发展阶段的限制,生态环境与经济协调发展作为一种特殊状态便具有相对稳定性特点。两者关系一般需要经历原始协调阶段、不协调阶段,从而向较协调阶段和协调发展阶段演进。生态环境与

① 刘涇,刘振泽.我国区域生态经济发展战略模式及体系建构[J].发展研究,2011(1):31-36.

② 郭镭,张华,袁去病.区域环境——经济协调发展定量分析方法研究[J].四川环境,2003,2(5).



经济的协调发展是一个不断向更高水平演替的过程^①。因而,生态环境与经济协调发展亦具有演进性特征。

1.2 生态补偿机制的总体框架

生态系统服务是一个多样化的概念,既包括像营养循环的微型项目,也包括气候系统校正的全球性、区域性与地区性三类项目。可以通过观察服务提供地与服务受益地的时空关系来描述生态系统服务,因此,PES项目对于扶贫的设计与实行也应是在三种层次上进行的(Brendan, 2012)。

生态补偿机制是一种将外在的、非市场环境价值转化为当地参与者提供生态服务(ES)的财政激励机制的方法,其实质是一种公共政策设计和合同设计。生态补偿机制以内化外部成本为原则,以生态保护者的生态建设与保护成本,以及由此而产生的发展机会成本作为外部经济性的补偿依据,同时以对生态恢复成本和受偿者被迫丧失的发展机会损失作为对外部不经济的补偿依据。生态效益补偿机制设计的重点包括:提供生态服务类型与目标、外溢影响范围、利益相关方、支付系统及生态补偿项目的效率等。生态效益补偿机制的运行框架^②见图1-1。

确定不同的生态系统所提供的生态功能服务类型是有效实施生态补偿机制的基础和前提。不同的生态系统不仅提供了不同的生态功能服务,而且具有各自的承受能力和调节能力。因此,需要具体根据各生态系统的不同特性,确定生态补偿的必要性及具体补偿多少等。

外部性的溢出范围是确定生态补偿机制中成本分担抑或是补偿客体的最重要变量。通常在各生态系统中,外部性的溢出范围具有明显的区域特征,外部性的溢出程度则决定了各个补偿主体之间成本分担的比例。由于生态服务可以扩展到不同地域,由此会产生复杂的区际利益关系,这为明确界定受益、受损者增加了辨识难度,也影响着补偿资金的筹集方式与补偿方式等。

① 张晓东,池天河.90年代中国省级区域经济与环境协调度分析[J].地理研究,1999,19(2):171-177.

② 赵雪雁,徐中民.生态系统服务付费的研究框架与应用进展[J].中国人口·资源与环境,2009(4):112-118.

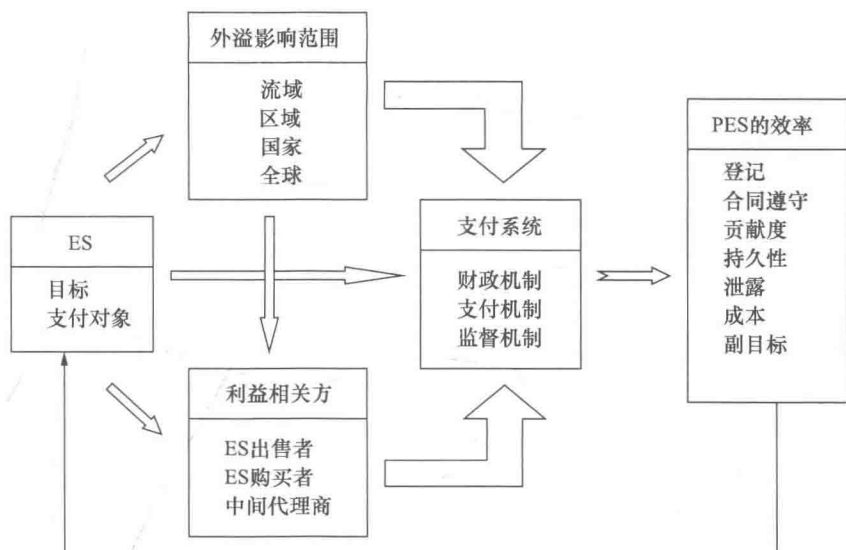


图 1-1 生态效益补偿机制的运行框架

支付系统是建立生态补偿机制的关键。该系统包括财政机制、支付机制与监督机制三部分。其中，财政机制的功能是资金的筹集与管理，而其最核心的部分则是受偿者的支付能力。此外，对于受偿者与补偿者相关产权的有效界定也是生态补偿的重要前提。支付机制作用主要是推广生态系统服务付费项目及一定的监控项目的执行等。监督激励机制主要关注以下三个方面：生态补偿的激励方式、相关程序和补偿机制的选择、加强补偿制度的设计以及对于惩罚办法等的慎重选择等。

在上述运行框架中，各因素共同决定着补偿成本的分担，其中，外溢范围对于成本是由中央承担、区域联合承担还是地方承担起到了初步决定的作用；各补偿主体的支付能力则从根本上决定着成本的具体分担；交易成本的大小影响着生态补偿各主体之间能否通过市场等有效机制协商确定成本的分担比例；受益受损者的辨识难度也影响着生态补偿的筹资方式，受益者辨识难度小，则可以更多地采用市场主体的补偿方式；反之，受益者辨识难度大，补偿主体难以确定，则应更多地采取政府主体的补偿方式。



1.3 生态补偿机制的主要内容

1.3.1 生态补偿目标的设定

在生态补偿项目的目标设定方面,不同国家的项目各异,其既定目标(包括主目标和副目标)也各有侧重。扶贫与提供生态系统服务是生态补偿项目的两大目标,尤其对发展中国家来说,如何实现环境保护与扶贫这两大目标的双赢成为了十分有必要解决的问题(Muradian et al., 2010)。然而,该双重目标如何设定才能同时实现最大化,以及两者之间如何实现平衡一直困扰着环境保护者和项目实施者。根据丁伯根关于国家经济调节政策和调节目标之间关系的法则,政策工具的数量或控制变量数至少要等于目标变量的数量,且必须相互独立(线性无关)^①。生态补偿要实现其中一个目标,就至少需要一种有效的政策工具,因此,生态补偿项目必须从扶贫与生态系统服务中设置一个优先目标,从而决定不同的干预策略。设计生态补偿项目目标及实现机制,最重要的是首先要确定供给者向受益者提供的生态服务类型、外溢范围及作用强度大小等。

从国际生态补偿的相关案例来看,政府资助的生态补偿项目一般会包含多个目标,其中至少有一个副目标,而存在的副目标则大都是缓解贫困与创造就业机会等。生态补偿项目之所以能起到缓解贫困的作用,主观原因是生态补偿项目中增加缓解贫困副目标会产生政治绩效,更易得到政府部门的支持;客观原因是能提供重要生态服务的地区大都为地处偏僻、基础设施差且交通不便的经济欠发达地区,实施生态补偿有利于其缓解贫困^②。使用者资助项目则一般只专注单个的生态服务,项目目标的数量相对较少,且含义更为明确,如法国Vittel流域保护项目的目标主要为维持水质,目标较为明确。

许多专家学者经过广泛而深入的论证,认为提供生态服务与扶贫双重目标

① 江永清,徐辉.共生生态困境:政府、市场双重失灵的治理——兼对三鹿婴儿奶粉事件多维剖析[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2009(1)118-122.

② 王立安,钟方雷,苏芳.西部生态补偿与缓解贫困关系的研究框架[J].经济地理,2009(9)1552-1557.



的设定与实现切实可行。Wunder 等在比较发达国家与发展中国家的 PES 项目的基础上认为, PES 项目是从供给者角度关于直接购买生态保护的重要创新, 其注重社会利益与个人利益之间的分歧, 将生态保护视为一种等价交换的条件, 较好地处理了生态保护不能实现双赢的问题 (Sven Wunder, 2008)。Stefanie 分析了印度尼西亚热带雨林集体林权的弱产权与伐木企业协议情况, 在此基础上设计了 PES 项目框架, 认为倘若产权得以确定, 则项目设计的复杂性将得以弱化, 双重目标将得以顺利实现 (Stefanie Engel and Charles Palmer, 2009)。Beria 等对综合亚洲 (以印度尼西亚、菲律宾和尼泊尔为主) 新兴的生态补偿案例进行实证探究认为, 在发展中国家, 当项目设计恰当, 与当地条件适应且项目可持续时, 公平与效率目标或是生态保护与造福当地的目标能够同时实现 (Stefano, 2004; Beria、Meine, 2015; Tom, 2015)。而 Crystal 基于对中国退耕还林的成本效益分析指出, 生态补偿项目中双重目标同时实现的情况并不普遍, 如果提供生态服务的农户与其贫困等级之间不相关, 则双重目标之间会存在妥协, 且其在何种程度上实现取决于两种收益的妥协程度 (Crystal, Emi 等, 2010)。Brendan 通过对坦桑尼亚东部地区的生态补偿项目研究认为, 没有绝对有效的方法能做到人类发展与生态系统服务的极度协调与双赢。同时建议针对不同的目标采取不同的优先策略 (Brendan, 2012)。与该看法一致, Jane 认为, 提供生态服务与扶贫的妥协要比两者的协调更有价值, 也正基于此, 生态补偿项目作为一种创新性财政机制以更加有效、直接的方式平衡了保护与发展之间的关系, 同时其认为, 设计一套健全的与当地政治、社会、经济、文化相结合的 PES 和类 PES 项目, 可以在生态系统保护和农村生活水平的货币和非货币支持上产生理想效果 (Jane Carter Ingram, 2012)。因此, 对发展中国家的生态补偿项目而言, 产权的确定是双重目标实现的重要前提, 而对于同一项目而言, 两目标之间的妥协程度则对双重目标实现有着重要影响, 尤为关键的是, 项目实施机制设计的科学性与适应性对项目的有效实施, 尤其是对能否实现双重目标的最大化将起到决定性作用。

在基本的双重目标之外, 越来越多的多重目标, 如实现人权、男女平等目标也在 PES 项目的既定目标中逐步表现出来, 这样将会导致 PES 项目在实现主要目标, 即改善生态服务方面会失去原有既定效率 (Sven Wunder, 2008)。因此, 需要我们尤为注意的是, 虽然扶贫是生态补偿项目十分重要的副目标, 确实应该采取相应措施予以保障, 但是, 项目设计和实施者应分清主次, 不应该将扶贫作为生态补偿项目的主要目标加以严格要求, 否则可