华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 1 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

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

王权典

(华南农业大学 法律系,广东 广州 510642)

摘 要:根据国家主体功能区划,自然保护区被界定为禁止开发区域,必然要对其科学有效地实施生态补偿;自然保护区生态补偿机制应当结合当前主体功能区划的政策导向,进行重新定位与构建。依据公共物品与外部性等理论,为缓解现实矛盾,需积极探索构建多元化融资渠道的保护区生态补偿机制,主要涉及政府与市场两种基本途径或机制范畴,合理安排相应的政策引导与制度创新。制度构建的关键在于加快自然保护区生态补偿的立法调整,无论是政府财政转移支付还是市场经济手段的生态补偿政策,都需要立法确定其方针原则、实施模式及机制。

关键词:自然保护区;生态补偿;主体功能区划;政策导向;融资;政府;市场

中图分类号:D922.6 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2010)01-0122-08

一、基本政策的导向意义

中共中央“十一五”规划建议书与国务院《关于编制全国主体功能区规划的意见》(国发[2007]21号文)提出“优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发”(区域)的范畴,以资源和生态环境承载能力作为基本依据划分主体功能区,把生态保护建设纳入到国民经济和社会发展规划大局中,进而督促落实到国家总体及地方区域发展战略中,这是充分体现科学发展观的战略举措。以此为契机,可结合当前主体功能区规划方案的实施,加强落实森林资源和林地保护的政策,促进自然保护区之生态工程建设,创新完善自然保护区生态补偿机制,实现统筹环境保护、生态建设与区域协调发展的新突破。

由于划定“限制”和“禁止”开发区域,使得该两类区域的资源价值与生态价值在现实中不能当然地体现出来。如何建立科学合理的生态补偿机制,以体现这两类区域的生态价值,既是有效保护生态资源价值的紧迫需要,也是建立和谐社会与协调区域发展的重要措施,具有战略实施的保障意义[1]。具体来看,首先,随着经济社会快速发展对生态保护的压力日益增大,客观上要求公共财政对限制与禁止开发类区域的生态建设和环境保护提供足够的资金支持,尤其是限制类、禁止类开发区域生态植被管护、水源涵养维护的压力很大,生态建设的管护能力、科技支撑、人才队伍等与实际需求之间存在较大的差距,这些都需要财政资金作保障。其次,限制与禁止开发类区域要将生态建设和环境保护的任务摆在首位,当地政府不得不停止开矿、垦伐以及禁止新建高投入、高能耗、低产出的工业项目等,这造成当地发展机会及财政收益的减少,生态建设和环境保护支出成本居高,需要有组织地安排转移支付来予以正当补助。再次,生态环境作为一种公共产品,具有

收稿日期:2009-09-20

基金项目:广东省软科学基金项目(2008B070800051)

作者简介:王权典(1968—),男,湖南邵阳人,华南农业大学法律系教授,主要研究方向为农林经济、生态环境等领域的法律政策.

明显的正外部性效应，限制与禁止开发类区域的生态建设或修复、环境保护、人口有序转移等提供生态财富的活动，给优化开发区域、重点开发区域带来较大收益，受益地区理应通过转移支付手段对其进行经济补偿——受益地区通过“购买”其生态效益之交易途径，对于限制与禁止开发类区域从事生态建设保护的活动所付出的代价及所受到的损失进行价值补偿，使其生态保护的外部效应内在化[2]14。唯有如此，方能调动该两类区域政府进行生态建设和环境保护的积极性，确保其生态建设保护能够持续进行下去，最终促进全域生态环境的改善和经济社会与自然的协调发展。

自然保护区被界定为禁止开发区域，必然要对其科学有效地实施生态补偿。自然保护区生态补偿机制，应当结合当前主体功能区划的政策导向加以重新定位、构建和完善。在主体功能区建设和生态补偿政策推行过程中，要充分发挥政府的主导作用，对不同功能区实行分区管理。对生态保护的重点功能区域（如自然保护区），中央与省级财政应加大纵向转移支付力度，支持生态建设和环境保护。同时，可采取“民建公买”等灵活方式，激励民众和其他社会力量参与生态建设和提供生态公共产品，产品成熟后由政府购买，以此提高生态品供给的有效性。当然，自然保护区生态补偿机制建设是一个复杂的系统工程，需要在多个层面进行改进与完善，以形成有效运作的支持系统。生态补偿机制建设的基本推动力源于政府、市场及其他社会力量。政府的主导作用，主要是从区域规划、资金投入、财税政策、制度激励、利益协调等不同方面发挥积极的效能；同时，要积极引入市场机制，如排污权交易、水权交易、碳汇买卖等，作为生态补偿机制建设有益的补充；此外，居民个人、国际组织及其他各种社会力量也可引导参与生态建设，由于其具备相当大的能量（包括资金、技术、经验等），应组织设置相应的渠道，将其能量聚集释放出来，如建立基金吸纳各方捐助、积极寻求与国际组织的合作交流等[3]。

二、资金投入不足：制约自然保护区良性发展的现实困境

近些年来，随着国家对生态保护工作的重视，我国自然保护区事业获得了长足发展，现已建成有 2400 多个不同类型的自然保护区，覆盖了大约 15% 的国土面积，其在社会经济发展与生态建设中发挥了无可替代的基础保障作用。然而，不可否认，我国自然保护区是在强大的人口资源压力和抢救性保护政策导向下才迅速发展起来的，正面临着数量与质量、保护与利用以及如何有效实施规范管理等突出的矛盾。其中，最大的障碍莫过于建设资金与管护经费投入的不足，缺乏稳定有效的资金筹措机制。资金紧缺这一最大的制约性障碍，使得自然保护区的后续管理和建设工作停滞不前，造成不少保护区已处于“批而不建、建而不管、管而不力”的不健康状态，已无法实现可持续的良性运作发展[4]34。

我国自然保护区的投入历来就是采取财政主投入的机制。虽然《自然保护区条例》对保护区多种资金渠道有相应规定，但在现实中，中央及地方（主要是省级）财政拨款几乎构成了自然保护区唯一的建设与管护经费来源，其他收入对保护区的贡献微乎其微，这种形式上多元、实质上单一的资金渠道，已无法满足保护区的基本需求。就财政投入而言，由于《自然保护区条例》并没有明确上下级政府的具体责任，加之国家实行“分税制”（中央与地方政府“分灶吃饭”），造成自然保护区投入体制上的职责不清——自然保护区大多数是由地方政府管理，建设资金依赖地方政府作出安排，中央政府主管部门只给国家级自然保护区有限的投入支持；而地方政府财力有限，往往难以保障必要的配套资金或担负大多数自然保护区的主投入责任。近年来，国家虽加大了对自然保护区的投入力度，中央财政通过实施“野生动植物保护和自然保护区建设工程”以及建立“国家级自然保护区能力建设专项基金”，年投入经费达到 2.5 亿元左右，地方财政投入达到 3.5 亿元左右，年投入总经费破历史记录已达到 6 亿元，但该投入远跟不上保护区建设的速度。中央财政投入的 2.5 亿元分摊至各个国家级自然保护区，仅为 100 万元左右，日常管理经费人均每年不足 1 万元，

人员工资尚且拮据,更谈不上日常巡护和科研活动的有效开展[4]33。据统计,发达国家每年自然保护投入约为20.58美元/公顷,发展中国家每年约为1.57美元/公顷,而我国中央财政每年投入约为0.17美元/公顷,不及发展中国家平均水平的1/9,致使我国自然保护区建设资金普遍紧缺。以广东为例,虽然其经济发展水平居全国前列,省级财政实力较雄厚,但政府对自然保护区的资金投入也存在总量不足、均量较少的问题。2000年之前广东省每年安排自然保护区建设的业务经费总量不到200万元,按省人大一项特别议案要求,2000—2009年间省财政安排基本建设资金共计3.3412亿元,平均每年3341.2万元,而按全省200个自然保护区均分每个也不到20万元,这将直接影响自然保护区的日常巡护等建设管理工作的正常开展。在经济相对落后地区情况则更不容乐观,如内蒙古近20年来对自然保护区的资金投入累计折合人民币不足100元/平方公里,保护区的工作更停留在简单的看护水平上。

究其原因,管理体制不顺及制度缺陷是导致财政投入不足的根源。我国自然保护区实行分级管理,根据其重要程度分为国家级和地方级(再分为省、市、县级)。国家级自然保护区应属中央政府管理,但实际上其绝大多数是由所在地政府管理,不少还由县、乡级政府管理。中央政府虽把责任委托给了地方政府,但却没有委以相应的权利,主要是没有必要的经费投入。而同样的无经费投入的责任委托又相继发生在各地方政府的上下级之间。这就出现了级别与管理责任的错位[5]。显然,多数地方政府难以保证足够的资金投入,贫困边远地区的自然保护区处境更为艰难。在发达国家,中央政府财政拨款普遍是自然保护区建设管理经费的最主要来源,对保护区发展具有基础性的主导作用。而我国现行立法规定的各级各类自然保护区建设经费来源均体现出以"地方投入为主,中央财政适当补助及部门支持为辅"的特征,这是导致各级财政投入不足的制度根由[6]73。

各地经济发展不平衡亦加剧了保护区资金的紧张局面。在自然保护区依靠地方财政维持运行的条件下,东部沿海如广东、浙江等经济发达地区,自然保护区所需经费已基本纳入省级财政预算,生态保护良好。而中西部地区,除国家级保护区由中央财政统管外,其他悉属于地方,其保护能力相对薄弱。自然保护区普遍面临的经费紧缺问题,已导致了较严重的不利后果:首先,保护区管理和建设工作乏力而不到位,无法坚持长期有效的管护、监测和执法,管护水平低,基础设施普遍薄弱,严重制约着保护区的正常建设、规范管理和健康发展,直接影响到保护区生态和社会经济效能的积聚与发挥;其次,地方政府为发展经济、增加财政收入,依靠保护区的环境资源,大搞旅游资源开发等经营创收活动,热衷于设立风景名胜区、森林公园等游览开发区域,并设法蚕食、挤占自然保护区,甚至将保护区纳入旅游业发展规划中,与保护区的建设和管理的初衷背道而驰;同时,许多保护区也迫于"自养"求生,趋于重经营轻管理而刻求经济效益,擅自利用景观、水能等资源大搞商业、旅游、水电开发等"自养"型项目,从而使管护机构集管理与经营职能于一体,且往往弱化管护职能,倾向于直接经营,忽视保护区的生态效益,滥用资源无度,创收开支失范,导致资源被过度开发,生态遭到破坏;自然保护区经费拮据对于其自身发展需要就已经是朝不保夕,更无法再拿出一定资金对因保护区建立而在生产生活上受到不利影响的居民进行合理补偿,从而容易造成保护区与周围社区、居民的矛盾冲突,无益于保护区的管理发展。

总之,目前主要依靠中央和省级政府财政拨款所形成的单一且有限的资金渠道,已经无法满足我国自然保护区的全面规范化管理和长远发展的需要。"保护越多、包袱越重"是我国区域生态保护建设中体制性矛盾的生动写照,也是区际生态利益失衡的集中体现。为解决这种体制性矛盾,缓解自然保护区资金短缺的现实难题,根据科学发展观及"受益者补偿"之生态建设的基本原则,应积极探索构建多元化融资渠道的自然保护区生态补偿机制,现实有效的选择即在于通过相应的政策引导与制度设计来缓解自然保护区的资金紧缺问题。

三、构建自然保护区生态补偿机制的理论依据及需要克服的现实障碍

前述现实矛盾或困境，从表象上看，可归于我国自然保护区资金筹措机制的不畅或者相关制度设计的缺陷，其实质则在于“主体功能区规划”或“生态区划”没有将生态效益的提供者和受益者的范围界定清楚，在保护区建设管护的责任主体与保护区所提供的生态等多重效益的受益者之间没有建立起匹配的生态对价关系。政府当然是生态保护建设的责任主体，但并不意味着政府是唯一的付费主体。根据生态补偿“谁开发谁保护，谁破坏谁恢复，谁受益谁补偿，谁污染谁付费”的原则，谁来付费这个问题，其实是利益相关者之间的责任匹配关系。“生态补偿”的本质内涵是生态服务功能受益者对生态服务功能提供者付费的行为。因此，付费的主体可以是政府，也可以是个体、企业或者区域。目前，应当在全国主体功能区划的基础上，明确各生态功能区域的定位、保护的责任和补偿的义务。在生态效益的提供者和受益者的范围界定清楚后，接下来就要建立“利益相关者补偿”机制。生态保护属公共产品，生态建设的责任应当属于公共部门；生态保护为社会提供的生态效益具有正外部性，需要借助一定政策手段实现内部化，让生态保护成果的“受益者”支付相应的费用。而生态补偿体现的是人与人之间的利益关系，只有建立利益相关者责任机制，才能真正体现“谁受益谁付费”的原则[1]。所谓的 “利益相关者补偿”，即代表生态链和产业链上不同区域之间的补偿，其主要方式包括：一是“资金横向转移”的补偿方式；二是利益双方的博弈与协商，即市场化交易方式。在市场经济条件下，要积极引入市场机制，面向社会创立多渠道且有效的资金筹措机制，凭借经济手段缓解保护区经费拮据的局面。既然现有的资金投入机制无法解决自然保护区运行中的现实矛盾，社会性收费作为一种新的、有效的资金筹集机制应运而生，它是指在自然保护区管护运行中对相关受益者收取一定费用，敦促受益者因开发利用资源而担负补偿责任的一种资金筹措机制[6]75。

由于自然保护区的功能特殊性使得自然生态保护既具有保护的外部经济性又具有外部不经济性。自然保护区生态功能的发挥对于周边地区的环境改善有很大的促进保障作用，如在保护生物多样性、固碳制氧、改善气候、保持水土、涵养水源、森林游憩等方面，为整个地区乃至整个国家创造了极大的环境效益，这是典型的外部经济性。同时，其也表现出外部不经济性：自然保护区严格禁止商品营林采伐活动，在核心区、缓冲区更是实行绝对保护，一草一木都不能动，使自然保护以牺牲当地社区居民对原有资源环境的依赖和正常的发展机会为代价；旅游等资源开发也可能对受保护的原生态环境造成破坏[6]73。根据外部性理论，公共产品在其供给和消费过程中会产生外部性。这是生态补偿所要解决的核心问题。所谓“解决”，就是使外部性内部化。那么，如何实现外部性的内部化？一般公共政策机制有两个：一是庇古思路（政府干预），征“庇古税”（环境税或生态税）；二是科斯思路（市场机制），即政府不必出面干预，由市场自行解决。因此，构建自然保护区生态补偿机制主要也有政府与市场两种基本途径或范畴[1]。

既然自然保护区内禁绝商品营林而当属生态公益林，但目前简单划一的生态公益林补偿政策却忽视了保护区所在社区农民的生存与发展利益。此迫切需要解决的现实问题包括：一是目前的生态公益林补偿政策惠及面与保护区划定的范围不尽一致，保护区内禁止一切生产营林活动，而部分有林地未划入生态公益林保护范围，这在客观上剥夺了农民的生产发展机会，但农民又得不到合理的经济补偿，有失公平；二是生态公益林补偿对保护区内外执行统一的标准，没有合理体现出保护区特殊而重要的生态保护价值尤其是某些特定水源涵养林的功能；三是农民的土地利用收益权利因保护区的设置而受到限制，即便能得到少许的生态公益林补偿，也不足以补偿非林地以及林地本身、附属森林资源的价值；四是目前的生态公益林补偿标准偏低，且未形成合理调整（自然增长）的机制，同土地利用日益显现的市场价值反差越来越大，刺激农民将土地交付保护区长期

管理(即使纳入公益林)的积极性普遍不高,甚至有强烈的抵触或悔退情结。土地收益受到限制而产生的冲突,是自然保护区建设管理中常见而带有普遍性的,是社会经济发展与生物多样性保护的矛盾。由于目前相当多的保护区占用的是农民集体土地,周边社区虽坐拥自然保护区的土地和森林资源,但对土地和自然资源的利用受到严格限制,而且还得不到补偿或只有很低的补偿。如果严格执行《自然保护区管理条例》,其集体土地权益必然要受到极大限制(核心区和缓冲区依法禁止人为干扰,就连实验区也不得从事自由生产经营活动),自然保护区的建立客观上势必影响当地社区的经济发展和居民收入。这也就是自然保护区与周边社区利益冲突的根由,即由私人收益与社会公益、私人成本与社会成本不一致所致[1]。

四、完善自然保护区生态补偿机制的基本政策建议

(一)持续加大对自然保护区公共预算投入比例

在市场经济国家,政府是公共产品或服务的主要提供者。自然保护具有明显的公共产品属性,应由政府供给。在建立自然保护区生态补偿机制时,要意识到,强调生态公益建设服务就是重在强调政府的主体责任。近年来,我国财政在自然保护与生态建设领域的支出逐年递增,但从支出结构看,与大搞生态工程建设相比,对生态恢复的投入很少。而很多地区的生态保护实践证明:只要能充分调动广大贫困地区农民保护环境的积极性并尊重自然规律,一些地方已退化的生态系统恢复起来要比想象的快,花钱也比自上而下的生态工程建设要少的多。因此,开展自然保护与生态建设工作,尤其是自然保护区的建设和管理,有许多应当以生态恢复为支撑,而非以人工建设为主角。建议今后中央和地方财政支出应加大投入生态恢复的比例,资金要重点投向:重要生态功能区的生态恢复、环境治理与保护;生态移民安置及对不符合生态建设标准的项目进行搬迁补偿;扶贫帮困、开展生态旅游、发展社区经济;对生态恢复价值核算、补偿标准计量等基础性研究以及相关环保技术的应用研究等方面。

(二)要规范与改进中央和省级财政纵向转移支付制度

应完善转移支付的立法调整,积极规范和改进中央、省级的财政转移支付;应建立科学的、能够量化的指标体系,并对多种转移支付项目进行归并调整,适当减少转项转移支付,力求建立透明、合理、规范的转移支付体系[7]。针对省级财政用于一般性转移支付占全部转移支付的比重十分有限,对那些位于省内自然保护区域的经济基础薄弱的县市而言,实施一般性转移支付基本上只能解决当年的“吃饭”问题,财政吃紧的地(市)、县,尤其是老、少、边、穷地区的历史包袱和建设问题仍然不能根本解决。故依靠省以下政府制定专门针对辖区自然保护区域的转移支付制度是不现实的,实际操作较困难,而要以财政转移支付为基本手段,促进各地区公共服务水平的均等化,建立健全省以下特别转移支付制度。

(三)要建立一套切合实际的财政转移支付激励和约束的规范机制

要推动主体功能区财政转移支付法制化建设,尽快完善财政转移支付立法及适于主体功能区发展规划方案的规制措施,明确财政转移支付的目标、基本原则、依据和用途、核算标准、分配方式、审批监督管理程序及违反者应承担的法律责任等,逐步将符合主体功能区框架的财政转移支付纳入规范化的运行轨道。同时,要尽快设计一套符合主体功能区规划方案的财政转移支付量化指标和绩效考评体系,对财政转移支付资金使用情况及其效益进行客观评价,确保有限的财政转移支付发挥更大的作用[2]14。

(四)提高生态公益林补偿标准及扩大覆盖面,完善自然保护区生态公益林效益补偿机制

保护区生态补偿标准的确定方法有三:基于生态系统服务价值评估的标准;基于保护成本的标准;基于保护损失的标准。目前确定生态公益林补偿标准,虽然考虑到了公益林的管护补助、补

植改造种苗补助和因禁伐而造成经营者的经济损失补偿费等项目，但受总量控制与财政预算安排等因素制约，其测算仍不准确，其数额远低于农民实际预期。近年来，随着林木价格日涨，山地价值、林地租金不断提升，林农经营商品林与生态公益林的经济效益差距逐步拉大。如广东全省各地林地平均租金普遍已从 2002 年的每亩每年 6 – 10 元大幅上升到如今每亩每年 20 – 40 元。不仅如此，以广东某地的测算为例，经营用材林，按每立方米木材平均价格 500 元计，除去各种税费，每亩山地年纯收入就可达 70 多元。而生态公益林补偿标准及实施机制未合理考虑不同地区的经济环境条件差异，简单划一，既可能加剧新的地区不公平，也难以落实地方配套补偿政策。为扭转这一不合理的制度安排，相应的实施建议如下：

一要较大幅度提高省级生态公益林效益补偿标准。根据“财权与事权相统一”的原则，补偿标准应与全省经济社会发展水平和省级财力状况相适应。考虑到目前一般林地每亩的年租金已升至较高，木材价格不断攀升使木材经营收入大增以及经营薪材、竹材、采松香等的收入远高于补偿资金收入的实际情况，建议省级生态公益林效益补偿资金由省财政加大统筹解决力度，未来若干年内将补偿标准逐渐提高一定比例，建立自然增长机制。

二要将自然保护区内有林地全部调整增加为省级生态公益林面积，并作为公益林生态补偿资金重点补助的对象范围。建议开展国家级省级保护区之重要生态区位生态公益林的勘测，为增加这些区位生态公益林的面积提供科学依据。对未纳入生态公益林的自然保护区林地，开展调研，摸清情况，尽快纳入省级生态公益林区划，加强管理。而对地方一些生态区位重要的保护区林地，要及时根据经济发展水平和财力状况，逐步规划提升为省级生态公益林进行管护。

（五）引入市场机制，实行自然保护区社会性收费制度

社会性收费作为一种新的、有效的资金补充筹集机制，是指在自然保护区管护运行中对相关受益者收取一定费用，敦促受益者因开发利用资源而担负补偿责任的一种市场机制。之所以称为“社会性收费”，是因为其主要面向受益于自然保护区的一般社会主体收取，且该收费具有强烈的社会公益色彩。它源于环境法中“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”的原则，是对直接利用保护区自然资源或对生态环境造成影响的行为课以相应的经济负担，以制约行为人滥用资源和环境容量的行为。自然保护区对所属地区可发挥气候改善、水源涵养、水土保持等效能作用，保护区内法律允许开发利用的功能区域及资源、景观等因子，对于生态旅游、科研、教学、参观考察等有着重要的价值。因而，针对一定范围内的资源开发利用者或环境受益主体（如旅游开发者、水电站、观光考察者、教学科研单位等）征收保护管理费或资源补偿费，用于自然保护区的管理和运作，体现了“谁利用、谁付费，谁受益、谁补偿” 的理念。它是缓解自然保护区资金不足矛盾的重要举措，具有明显的社会公益性特征，即社会性收费的制度设计动机、征收目的是在于拓宽资金渠道、增加经费收入、提高保护区发展能力，以保持保护区环境的完整性，维护社会生态环境公益[1]。

（六）尝试推行自然保护区内集体林权制度改革

由于大多数自然保护区内集体林占有相当大的比例，而保护区又有着特殊的职能，这必然决定了保护区在土地利用管理中潜伏着难以避免的社会矛盾冲突。如何对保护区土地（特别是集体土地）进行有效管护并协调好相关的利益关系，已成为自然保护区优化管理与科学发展的重要内容和基础保障，是自然保护区内集体林权制度改革的关键议题。“禁止商品性采伐”使得“靠山吃山”的林农失去了赖以生存的基础，针对其正当的补偿诉求，国家实行“赎买”的办法，将集体林变为国有，这是最好的解决办法，也是发达的林业国家普遍推行的经验做法。如美国在生态森林养护方面，采取由联邦政府和州政府进行预算投入，即选择“由政府购买生态效益、提供补偿资金”等

方式来改善生态环境。目前,广东、浙江、贵州等省正在探索此办法。譬如广东省《关于推进集体林权制度改革的意见》(粤发[2008]14号文)指出:经政府区划界定为生态公益林和已划入自然保护区的集体山林,维持其经营主体不变;珠三角和有条件的地区可通过法定方式将自然保护区和界定为生态公益林的集体林地逐步收归国有。但政府"赎买"要考虑林地的产权及土地价值,解决失地农民在林地被征购后的长远生计问题。诚然,自然保护区内林权改革不仅限于政府"赎买",建议保护区内也可适度放活经营权,如对实验区的集体林,尤其是人工用材林、经济林、竹林,在不破坏生态功能的前提下,允许农民依法自主经营,保障林木所有者的处分权;自然保护区与周边社区可以建立利益共享机制,鼓励自然保护区周边社区发展生态旅游以及开发利用非木材林产品,如野生菌、药材、花卉等,大规模启动自然保护区内居民可替代性生计项目,如经济林林分改造、劳动力转移、扶贫、农民技能培训、生态型产业、改灶节柴等。总之,在生态保护优先的现代林业改革发展背景下,积极探索自然保护区林权制度改革的模式及政策方案,处理好自然保护区建设管理中保护和开发的关系问题,构建一种相对和谐的人地关系,并促进地方社会经济发展和落实社区共管机制。

(七)建立区际生态补偿专项基金模式的横向生态补偿机制

可借鉴德国等以州际财政平衡基金的模式实现横向转移的方法,在我国经济生态关系密切的同级政府间建立区际生态转移支付基金,通过地方政府间的相互协作,实现生态成本在区域间的有效交换与分担。区际生态转移支付基金由特定区域内生态环境收益区和提供区政府间的财政资金拨付形成,拨付比例应在综合考虑人口规模、财力状况、GDP总值和生态效益外溢程度等因素的基础上来确定。各地方政府按拨付比例将财政资金缴存入生态基金,并保证按此比例进行补充。基金的缴付要体现"抽肥补瘦"、共担责任的原则。生态基金必须用于绿色项目,包括生态服务提供区的饮用水源、天然林及湿地的保护,生态脆弱地带的植被恢复,退耕还林,退田还湖,防沙治沙,因保护环境而关闭或外迁企业的补偿等。

建立基于生态补偿需求的横向转移支付制度,并非要否定财政纵向转移财力来实现生态补偿的重要作用,只不过其两者的分工不同、操作方式不同而已。前者是以区域生态转移支付基金的模式进行运作,用于区域性生态服务的补偿;而后者则是采用专项补助的方式,对全域性的生态服务进行补偿,如整个自然保护区域的退耕还林、生态恢复等。另外,在特定流域的上、下游之间,生活饮用水源地和使用地之间,还可通过协谈,建立"一对一"的横向生态补偿机制。要改变重纵向而轻横向管理协调的体制弊端,发挥中央或省级政府的宏观协调财力支配与转移支付的能力,将上下游地区的生存发展权利、资源开发权利和享有清洁河流、生态安全保障的权利综合起来,重新配置界定,由上下游地区结成利益共同体,共享良好环境,共担生态建设成本。

(八)建立面向社会的自然保护区生态补偿专项基金

只要是自然保护区生态补偿政策框架内获得的其他社会资金,包括国际组织、外国政府、国内机构、团体或个人基于生态保护建设的义务捐资或各种援助,可以建立自然保护区生态补偿专项基金,并依法纳入规范化监督管理的范畴进行有效运作使用。

五、结语

从生态区划的方针要求与自然保护区的科学发展来看,基于政府主导辅之以市场机制,应当构建一个综合的生态补偿平台,但从目前实践条件考虑,应暂先鼓励各地和有关部门因地制宜地建立多种形式的平台,进行各类生态补偿机制的积极探索。在条件成熟的情况下,建立综合统一的生态补偿专项资金平台,引入社会化运作管理模式,构建多渠道、多层次、多形式的能广泛吸引

资金的吸纳机制即综合投入体系，促使各类生态补偿基金项目的规范管理并有效运作。关键保障在于加快自然保护区生态补偿的立法调整。无论是政府财政转移支付还是市场经济手段的生态补偿政策，都需要立法确立其方针原则、实施模式及机制。当务之急是在研究制定《自然保护区法》或《自然保护区条例》中，将具有完整且普适性的生态补偿法律制度或操作规程纳入其中，明确界定补偿主体、受偿主体、补偿范围、补偿标准、补偿程序、资金来源、违法责任、生态损益价值的评估机制及纠纷协调处理机制等。

参考文献：

[1] 董小君. 建立生态补偿机制关键要解决四个核心问题[N]. 中国经济时报，2008 - 01 - 03(A4).
[2] 王双正，等. 构建与主体功能区建设相协调的财政转移支付制度研究[J]. 中央财经大学学报，2007，(8).
[3] 李　桓. 生态环境补偿机制框架思路建议[N/OL]. 辽宁日报，2009 - 03 - 21(2008 - 08 - 07). http://www.chinaorg.cn.
[4] 梅凤乔，等. 中国自然保护区资金机制探讨[J]. 环境保护，2006，(1).
[5] 韩念勇. 中国自然保护区可持续管理政策研究[J]. 自然资源学报，2000，(3)：201 - 207.
[6] 王权典. 自然保护区资源保护管理社会性收费问题法律探究[J]. 法学家，2008，(3).
[7] 闵庆文，等. 自然保护区生态补偿机制与政策研究[J]. 环境保护，2006，(10A)：55 - 58.

Policy of the Main Function Districts Guide on the Consummate Ecological Compensation Mechanism of Nature Reserves

WANG Quan-dian
(*Law Department*, *South China Agricultural University*, *Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: According to the main body function regionalization of the nation, nature reserves is defined as such a place in which development is prohibited. The mind of ecology compensation should be implemented effectively and scientificly. The mechanism of ecology compensation in nature reserve should be reposited and constructed combined with policy-oriented of nation's main body function regionalization; following with the inadequate investment, capital shortage became the serious restriction which made the effective management of nature reserve difficult. The ecological compensation mechanism needs to be improved. Based on theoretical basis of public goods and externalities, aimed at the urgent requirements of mitigating the contradictions, explore actively ecological compensation mechanism of the nature reserve adopted diversified financing channels, mainly related to the two basic ways of government and the market mechanism, appropriate policy guidance and institutional innovation should arranged. The key protection is accelerate the adjustment of legislation of nature reserve's ecological compensation, no matter the government and the financial transfer payment or a market economy means, both of them need to establish the guidelines and principles、models and mechanisms by legislation.

Key Words: nature reserves; ecological compensation mechanism; main body function regionalization; policy-oriented; financing channels; government; market