

湿地生态保护和补偿机制探讨 ——以洪湖湿地为例

操建华

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

摘要:建立和实施湿地生态补偿机制是加强湿地保护的战略性措施和协调各方利益的有效形式。通过归纳和评价洪湖湿地生态保护与补偿实践,以及从湖区小范围试点到大规模铺开的三个阶段的主要做法、成效、特点和存在的问题,提出了具体的政策建议。强调了建设初期的政府责任、生态环境破坏者赔偿机制、基于社区参与的决策机制、基于生态保护成本和发展机会成本为最低依据的补偿标准、保护与合理利用相结合,以及通过产业发展和就业培训促进渔民转产等观点。

关键词:湿地;生态系统;生态补偿;生态保护;洪湖

中图分类号:X171 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-6622(2016)03-0013-05

DOI:10.13466/j.cnki.lyzygl.2016.03.0003

Study on Wetland Ecological Protection and Compensation Mechanism —Take Honghu Lake as an Example

CAO Jianhua

(Rural Development Institute of CASS, Beijing 100732, China)

Abstract: It is a strategic measure and effective form to enhance wetland protection and coordinate the interests of all stakeholders. This study reviews the three main stages of Honghu wetland ecological protection and compensation practices and summaries its characteristics, effectiveness and problems. The policy suggestions have also been proposed, which focus on the following opinions such as government's main responsibility, the payment system by environmental vandals, decision-making mechanism based on community participation, the minimum compensation standards based on protection costs and development opportunity cost, sustainable utilization, and reduction of the fishermen's relying on the wetland through training and industry development.

Key words: wetland, ecosystem, ecological compensation, ecological protection, Honghu lake

生态补偿机制是解决环境问题的一种手段,它是调整损害与保护生态环境的主体间利益关系的

一种制度安排,是保护生态环境的有效激励机制^[1-2]。从广义上看,生态补偿至少应包括四方面

收稿日期:2016-03-22;修回日期:2016-05-25

作者简介:操建华(1970-),女,湖北襄阳人,副研究员,博士,主要研究方向为生态、资源与环境经济。

Email:cjhua@cass.org.cn

的内容:对生态系统保护或恢复的成本的补偿、对个人或区域为保护生态系统和环境放弃发展机会的损失的经济补偿、对具有重大生态价值的区域或对象进行的保护性投入,以及对自然生态环境破坏者的行为造成损失的收费和赔偿^[3]。湿地是人类社会赖以生存和发展的重要自然资源和生态支持系统。国家林业局发布的第二次全国湿地资源调查结果显示^[4],全国湿地总面积 5 360.26 万 hm^2 ,与第一次调查同口径比较减少了 339.63 万 hm^2 ,其中自然湿地面积减少了 337.62 万 hm^2 。湿地生态保护力度亟待加强。但是,湿地生态保护是有成本的,往往还会牺牲部分人的当前利益和发展机会。建立适宜的湿地生态效益补偿机制,能够促进相关利益群体的合作,提高保护成效。

理论界已经对建立湿地生态补偿机制呼吁多年,2009 年之后上升到国家政策层面。《中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》中明确要求启动湿地生态效益补偿试点。2010 年财政部设立了“中央财政湿地保护补助专项资金”,并会同国家林业局出台了相应的管理办法,2014 年起展开生态效益补偿、退耕还湿和湿地保护奖励试点,范围不断扩大。典型案例总结是研究湿地生态补偿问题的重要途径。洪湖是中国和国际重要湿地,湖区产业结构单一,湿地保护与渔业发展有明显冲突。早在 21 世纪初期就已开展了有关湿地保护和生态补偿的尝试,也是全国首批湿地保护试点之一,其经验和问题对于在全国范围内开展湿地生态补偿试点具有借鉴意义。

1 洪湖湿地概况

洪湖位于湖北省东南部,地处长江中游北岸、江汉平原四湖流域下游,是湖北省最大和全国第七大天然淡水湖泊。洪湖湿地自然保护区建于 1996 年,2008 年被列入国际重要湿地名录。总面积 4.14 万 hm^2 ,由大湖水域、滩地、沼泽和池塘等组成,共有湿地维管束植物 472 种、21 个变种和 1 个变型种,

其中国家重点保护植物 10 种;有各种动物 700 多种,包括 62 种鱼类和 141 种鸟类,其中国家一级保护鸟类 6 种,二级保护鸟类 13 种^①。洪湖还具有蓄水、调洪、灌溉、渔业、航运、旅游等多项功能。保护区涉及洪湖市和监利县沿湖 13 个乡镇,据 2009 年统计^①,区内有人口 1.5 万人,主要从事渔业生产,水产品年产量近 10 万 t。

2 洪湖湿地开发活动对生物多样性的影响

20 世纪 50 年代的洪湖是一个碟形通江浅水吞吐湖,建国初期大规模的湿地开发带来了较大的负面影响:20 世纪 50 年代的洪湖围垦活动,使洪湖水域面积由解放初的 7.6 万 hm^2 大幅缩减到 1979 年的 3.53 万 hm^2 ^[5],湿地调蓄能力也减少一半以上。20 世纪 50—70 年代的洪湖隔堤、新滩口大型“节制闸”建设、“四湖总干渠”和“螺山干渠”等一系列水利工程建设,隔断了洪湖与长江和东荆河的直接联系,使其变成人为控制的半封闭型水体。改革开放后的渔业围网养殖规模迅速增长,加上 2005 年之前的洪湖湿地是多地、多行业、多部门的共同管理体制,水域经济利益的边界很难清晰界定,围网养殖面积一度占总水面的 60% 以上^[6]。

这些活动严重影响到整个湖泊生态系统的健康和生态功能的发挥:洪湖水生植被覆盖率由 20 世纪 80 年代的 100% 下降到 1999 年的 16.34%,至 2001 年有 8 个群丛类型消失^[6]。洪湖水质从 80 年代的二类下降到 1996 年的四类,直至 21 世纪初的劣五类。水质的恶化使渔业养殖成本不断上升,经济效益下降。生态保护成为洪湖的必然选择。

3 洪湖湿地生态保护和生态补偿历程

洪湖湿地保护起步于 21 世纪初,从小范围探索到大规模实践,洪湖湿地保护和生态补偿取得了明显成效。其生态保护与生态补偿措施的实施主要以项目方式进行,经历了三个阶段,基本情况如表 1 所示。

① 洪湖湿地自然保护区管理局. 湖北省洪湖湿地自然保护区建设与完善项目可行性报告. 2012.

表1 洪湖湿地生态补偿和保护阶段

Tab. 1 The stages of Honghu wetland ecological protection and compensation

补偿时间	补偿主体	补偿范围	补偿对象	目的	补偿方式
2003—2005年	国家、地方政府和 WWF	核心区	渔民	围网拆除、搬迁	现金
			保护区	生物多样性恢复	资金、技术
2005—2007年	湖北省政府	整个湿地	渔民	围网拆除、渔民安置	现金、划定水域的养殖许可
			保护区	生物多样性恢复	资金、技术
2009—2013年	国家、地方政府和 WWF	整个湿地	保护区	生物多样性恢复	资金、技术

第一阶段是在核心区开展试点,于2003年启动“杨柴胡湿地保护与恢复示范项目区”建设工程。该项目占地333.33hm²(5000亩)^①,目标是拆除区内的迷魂阵和围网、搬迁渔民、恢复和改善示范区的水生动植物种群结构。为此,保护区对核心区渔民的设备、种苗和承包费进行了赔偿。植被恢复工作包括两方面:一是大量种植沉水植物以净化水质和恢复鸟类栖息地;二是种植莲、菱角等经济作物,兼顾经济效益。示范区还调整了鱼类结构,用白鲢、黑鱼、鲫鱼等经济品种替换掉对水草破坏较大的螃蟹等品种。工程期末,示范区内围网已全部拆除,开阔的水面景观得以恢复。

第二阶段是2005—2007年。2005年,针对渔业和湿地保护的矛盾,湖北省委省政府在洪湖召开了生态建设现场办公会,洪湖湿地由此开始了由地方政府主导的为期三年的抢救性生态保护和补偿工作:

一是建立了统一的综合管理执法机构。新组建了直接隶属荆州市的洪湖湿地自然保护区管理局,并将洪湖湿地资源保护、渔业开发、渔政执法、野生植物保护、旅游、航运等职能全部纳入洪湖自然保护区管理。

二是拆除湖区围网,多途径补偿和安置渔民。在划定湿地面积和功能分区基础上,根据“大中型湖泊、水库渔业围栏养殖面积应当控制在该水域面积的10%以内”的规定确定了应拆围网面积,针对安置对象和安置补偿对象,分别确定安置和补偿方案:1)将核心区和缓冲区内588户世代以湖为家的专业渔民作为安置对象,全部迁至实验区,按每户

1.33hm²(20亩)的标准在划定的水域从事养殖生产。2)对实验区的安置补偿对象,区分不同情况给予补助。a.不愿或不能离湖的渔民,按每户1.33hm²的标准在划定水域从事围网养殖,可领取渔池补偿费。b.愿意离湖的渔民,领取船只补偿费和渔池补偿费后离湖上岸,自主择业,今后不再从事湖内围网养殖或捕捞作业。c.对实验区岸上有房、无鱼池、无其他经济来源的以湖为生的渔民,允许进行传统的渔业捕捞作业,不再从事养殖生产。此外鼓励渔民开展适度的生态旅游。除拆围的设备费和人工费外,项目对渔民过渡期间的生活费也按规定进行了补偿。到2007年,拆除围网面积2.51万hm²,安置渔民3235户^②。

三是恢复和改善湿地生物多样性。将人工种植和天然恢复相结合,恢复水生植物约7000hm²;通过人工投放鱼种、灌江纳苗、向候鸟投喂饲料、季节性禁渔禁草、自然保护区内全面禁猎等方式增加保护区的生物多样性。

第三阶段是国家湿地保护示范区二期工程建设和湿地生态保护补助资金项目。2007—2009年,国家发改委和国家林业局批准的洪湖保护区示范工程二期项目实施。从2010年开始,又连续多年获得国家湿地生态保护补助资金支持,用于建立湿地保护与恢复示范区、能力建设和湖区的巡护管理。

洪湖保护与生态补偿实施后,水质从2005年之后开始好转,至2010年,地表水总体以Ⅲ类为主,有

① 洪湖湿地自然保护区管理局. 湖北洪湖湿地自然保护区管理计划(2009—2013年). 2008.

② 洪湖湿地自然保护区管理局. 洪湖湿地自然保护区管理工作调研报告, 2010.

时达到Ⅱ类。生物多样性逐步恢复,其中水生植被覆盖率升至90%以上,鱼类由57种增加到62种,鸟类从133种上升到141种,数量达到30多万只^①。渔民经济效益增加,经济鱼类的渔获量呈上升趋势。随着湖面变宽,湖面航道又畅通了,现已有7条航道共139km的水路可以使用。洪湖旅游业也获得快速发展。

4 洪湖湿地生态保护与补偿的特点

4.1 具有鲜明的政府主导特征 注重与国际国内的专业科研机构合作

洪湖湿地生态保护与补偿工作是在政府的强力推动下完成的,主要由政府投资,湿地保护、渔民安置和补偿方案也完全由政府主导。此外,世界自然基金会(WWF)和中科院都是洪湖湿地保护的合作方,保护区管理者有较多机会与国内外同行交流,接受更先进的湿地保护理念和技术。

4.2 行政管理体制具有综合性和独立性

洪湖管理涉及湿地保护、渔政、船检、航运、旅游、公安、交通、血防等多种综合执法职能,以前由洪湖市和监利县的多个部门分散管理,互相牵制、推诿和争利,行政成本高。集中到一个部门并相对独立后,职能和利益冲突被内化,管理成本降低。

4.3 以工程项目方式开展湿地保护和生态补偿 初步形成较为完善的湿地保护体系

洪湖湿地的生态恢复和补偿工作的开展,都是依托国家、地方政府和国际合作项目进行的,具有目标明确、任务清晰、资金有保障和项目连续的优势,有利于形成稳定的保护体系。洪湖湿地保护区目前已基本形成了由湿地恢复、湿地保护、湿地可持续利用和能力建设四个方面构成的管理和技术体系,尤其是多年实践形成了洪湖植被、鸟类栖息地和鱼类资源恢复的技术能力。

4.4 生态恢复措施兼顾生物多样性保护和资源的合理利用

洪湖湿地保护与合理利用结合的较好。在不影响物种多样性的前提下,更多地选择莲藕、菱角、

经济鱼类等水生动植物作为恢复物种,兼顾了渔民的经济利益。此外,诸如允许季节性捕捞、划出10%的水面发展水产养殖、允许适当发展旅游业等措施给予了渔民合理利用湿地的权利。

4.5 抓住了影响湿地生态功能的主要矛盾 补偿和安置方案能够考虑渔民的损失

围网养殖是影响洪湖湿地水质和生物多样性的主要因素,治理难度也最大,洪湖抓住了主要矛盾,补偿和安置方案考虑到了主要利益受损群体即渔民的利益。

5 洪湖湿地生态补偿中的问题

1) 生态补偿标准偏低。主要考虑的是围网拆除的成本和渔民投入的部分资产的价值,对于渔民可能收益的损失和转产转业的机会成本考虑不足。

2) 补偿范围偏窄。并非所有渔民都获得安置和补偿,如陆上有房有田有精养鱼池的渔民就被排除在安置对象之外。

3) 社区和渔民在补偿安置方案设计和决策过程中的缺失。政府主办,社区和渔民参与度小,在补偿对象的确定和人数统计、拆违时间的安排等诸多与渔民生活生产相关的问题考虑不周,渔民安置和补偿措施不到位,导致洪湖围网养殖面积不断反复。由于湿地保护与社区利益的冲突,周边渔民和渔场等因被限制生产生活到管理局上访的事例时有发生,影响了湖区的社会稳定性。

4) 对除渔业之外的水质污染源和生态破坏者没有惩罚措施。如上游和湖周地区的工农业废水和生活污水的排放、工程建设、旅游开发、非法围埂等对洪湖湿地的破坏等,其影响已不可忽视,仅靠生物净化和控制养殖规模是不够的。

6 启示与建议

6.1 完善以政府为主体的湿地生态补偿主体构成 引入破坏者赔偿机制

湿地是具有公共产权性质的资源,市场配置通常会导致过度利用和资源退化。湿地保护是一种具有

^① 洪湖湿地自然保护区管理局. 湖北省洪湖湿地自然保护区建设与完善项目可行性报告. 2012.

外部性的社会经济活动,其实施的社会边际成本收益与私人边际成本收益不一致,如果没有足够的补偿,私人通常是没有积极性参与的。因此,中国在建立生态补偿机制的初期阶段,建立以政府为主导、各方力量积极参与的稳定机制是必要的。洪湖的经验之一是以政府为主导的生态保护投入和推动机制。但是,部分生态破坏者的责任却被忽略了。应该对湿地资源加害者引入破坏者赔偿机制。

6.2 建立基于社区和保护区合作的湿地生态补偿机制

湿地保护涉及方方面面的利益相关者,利益相关者之间能够达成共识是生态保护的成果可持续发展的必要条件。因此,建立有利益相关方参与的湿地生态补偿机制,有利于湿地的长效和规范管理。洪湖周边社区尤其是渔民在决策层面的参与度不够、一些现实诉求在既定方案中得不到体现,是以后矛盾和冲突的导火索。建立基于社区参与的湿地生态补偿制度对于促进和强化保护区的管理、建立和谐社群关系具有极为重要的意义,应将这项工作制度化、日常化。

6.3 明确湿地保护权属 统一执法

对于很多面积较大的湿地,其管理通常会跨行政管理区域,并且涉及多个行业部门的管理,最容易出现的问题是部门间、区域间的扯皮现象。在明确资源权属的情况下,明确和统一管理权不失为一种有效的湿地保护手段。这是洪湖湿地保护能够推进的重要原因之一,可以在具备条件的湿地保护区推广。

6.4 确立以生态保护成本加发展机会成本为最低依据的湿地生态补偿标准

目前关于生态补偿的依据或标准的主要看法有:生态保护成本和发展机会成本、生态破坏的恢复成本、生态受益者的获利和生态系统服务价值等等。其中,生态保护者的直接投入和机会成本是指生态保护者为了保护生态环境,投入的人力、物力和财力,以及牺牲的部分发展权,二者之和应该是生态补偿的最低标准。生态系统服务价值由于计量方面的原因,只能作为参考或最高标准。具体制定时应该综合考虑国家和地区生态保护和经济社会发展的实际情况或阶段性特征,尤其是湿地周边产业结构调整的时间,通过协商和博弈确定,并与时俱进,有适当的动态调整。以洪湖湿地为例,生态补偿的对象应该包括湿地保护者和利益受损者,

最低标准应包括湿地保护的直接投入和周边农渔民被限养、限捕、限猎及候鸟对庄稼鱼苗的伤害等损失的发展机会成本。

6.5 湿地保护与合理利用相结合 发展生态友好型产业

湿地也是资源,合理利用与保护可以并行不悖。洪湖通过引入具有经济价值的水产动植物品种,实现了保护与合理利用的结合,值得提倡。同时,为了提高湿地产品的经济价值,建议借鉴国外广泛采用的生态标签制度,对湖区产出的水产品,如莲藕、鱼类引入生态标签制度,提升其市场价值。此外,洪湖观光旅游若与红色旅游、休闲旅游相结合,前景可观。

6.6 加大产业升级和产业结构调整力度 加强农渔民就业能力培训

生态保护和经济发展矛盾的缓解,最终要靠减轻经济发展对湿地资源的依赖性来实现。因此多渠道提升农渔民从事生态友好行业和转产行业的收益显得十分重要。必须通过产业结构调整实现产业升级。对农渔民,政府可以加强转产转业职业技能培训和就业指导,拓展其就业渠道。

志谢:感谢洪湖湿地自然保护区管理局各科室的大力协助!

参考文献:

- [1] 李文华,李世东,李芬,等. 森林生态补偿机制若干重点问题研究[J]. 中国人口·资源与环境,2007,17(2):13-18
- [2] 潘理虎,黄河清,姜鲁光,等. 基于人工社会模型的退田还湖生态补偿机制实例研究[J]. 自然资源学报,2010,25(12):2007-2017
- [3] 中国21世纪议程管理中心. 生态补偿原理与应用[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009.
- [4] 第二次全国湿地资源调查主要结果(2009—2013年)[EB/OL]. (2014-01-28)[2016-03-22]. <http://www.forestry.gov.cn/main/65/content-758154.html>.
- [5] 杨其仁,王小立,吴发清,等. 1996—1997年洪湖湿地鸟类调查报告[J]. 华中师范大学学报:自然科学版,1999,33(2):263-265.
- [6] 郭庆汉,路洪卫. “洪湖湿地保护与恢复示范工程”调研报告[J]. 武汉交通职业学院学报,2005,7(4):15-18.