

Study on the Eco-Compensation Current Status and Problems of the Main Functional District of Yunnan Province

Bo Yu, Yanmei Peng

School of Geographical Science and Tourism Management, Chuxiong normal University, Chuxiong Yunnan
Email: yubo@cxtc.edu.cn

Received: Dec. 25th, 2019; accepted: Jan. 13th, 2020; published: Jan. 20th, 2020

Abstract

The sharp contradiction between economic development and ecological protection seriously restricts the development of the western ecologically fragile areas. Yunnan is one of the provinces in western ecologically fragile areas. This thesis analyzes the necessity and current situation of ecological compensation of the main function regionalization in Yunnan province, which importantly discusses the problems existed in the main function region from four aspects: sustainable development, property rights definition, ecological economic value, fairness and efficiency in order to provide certain theoretical basis to the establishment of ecological mechanism and carry out the practice in Yunnan and western ecologically fragile areas.

Keywords

Main Function Region, Yunnan, Ecological Compensation, Current Situation, Problems

基于主体功能区划的云南省生态补偿现状及问题分析

余波, 彭燕梅

楚雄师范学院地理科学与旅游管理学院, 云南 楚雄
Email: yubo@cxtc.edu.cn

收稿日期: 2019年12月25日; 录用日期: 2020年1月13日; 发布日期: 2020年1月20日

摘要

西部生态脆弱地区经济发展和生态保护矛盾十分尖锐, 严重制约了地区发展。云南作为西部生态脆弱省份之一, 本文分析了云南省主体功能区划的必要性及生态补偿现状, 重点从可持续发展、产权界定、生态经济价值和公平效益四个角度探讨云南省主体功能区生态补偿存在的问题, 为云南以及西部生态脆弱地区建立生态补偿机制并开展实践提供一定理论基础。

关键词

主体功能区, 云南省, 生态补偿, 现状, 问题

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

云南省位于中国西南边陲, 是我国西南边境的重要省份, 北回归线横贯云南省南部。云南省国土大部处于中国三大地势阶梯中第一阶梯与第二阶梯过度带和第二地势阶梯上, 是诸多河流的发源地和上游区域。云南独特的地理区位条件导致其生态屏障作用十分明显。云南省自然资源的合理利用、生态环境的建设和边境安全的维护, 是国家交给云南省委省政府的重要任务。改革开放以来, 云南在社会经济发展和生态环境建设以及边境安全维护等方面都取得过辉煌的成绩。在看到成就的同时, 也应该看到云南省也面临着诸多影响区域可持续发展的严峻问题。以往的区域发展理论与实践研究均表明, 科学的空间规划特别是主体功能区划及其施行将会是解决区域可持续发展问题的关键。

2. 云南省主体功能区划

为了规范国土空间开发秩序, 形成合理的空间开发结构, 推进区域协调发展, 根据各空间单元的开发潜力, 按照国土空间整体功能最大化和区域协调发展的要求, 对国土空间进行区域划分, 形成的特定空间单元。根据《中华人民共和国第十一个五年规划纲要》和《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》的要求, 根据国土资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力, 统筹考虑未来一段时期内人口分布、经济结构布局、国土利用和城镇化发展格局等因素, 将国土空间划分为 4 个主体功能区的空间开发结构。主体功能区划是一项创新性工作, 由于不同区域的发展条件和战略定位各有不同, 各地域在分析基本单元选择、区划思路与技术工具等方面均存在一定差异性。如表 1。

云南省是国家省级主体功能区划 8 个试点省区之一, 在云南国土范围内进行了主体功能区的开拓性研究。云南省主体功能区划方案以科学发展观为指导, 以“人地关系地域系统协调共生”、“点-轴区域开发空间理论”、“地理区划理论”、“主体功能区理论”和“地理科学研究维度理论”等为理论基础, 以“从定性到定量的综合集成法”为方法论基础, 以对全国区域分异和云南省区域分异以及云南省区域发展阶段等为客观基础, 运用“自上而下的区域划分”和“自下而上的区域合并”综合起来的区划方法, 在云南省范围内进行主体功能区划分, 将云南省的主体功能区划分为四个类型:

第一, 优化开发类型区。优化开发区域内国土开发密度强度均较高, 是云南省经济发展水平最高、

开发前景最好的区域, 聚集着众多产业与人口, 但是该区域资源环境承载能力已经逐渐开始减弱, 特别是区内干旱缺水问题日益突出, 不适宜再进行粗放式的开发。

Table 1. Four main types of functional areas

表 1. 主体功能区四种类型

类型	资源承载力	发展潜力	内涵	发展方向
优化开发区	较强	较高	国土开发密度较高, 资源环境承载能力开始减弱	转变经济发展方式, 加快实现产业升级
重点开发区	强	高	资源环境承载力较强, 经济和人口聚集条件好	支撑经济发展和人口聚集, 成为新兴中心区域
限制开发区	一般	中	资源环境承载力较弱, 关系到全国或较大区域范围生态安全	加强生态建设, 形成生态功能区
禁止开发区	弱	低	关系到全国或较大区域范围内生态安全, 一般为各类自然保护区	实行对自然保护区的强制性保护, 禁止大规模开发

第二, 重点开发类型区。重点开发区资源环境承载能力较强、经济和人口聚集条件较为优越, 承载着区域内支柱产业的发展与城镇化的建设、同时承接优化开发区产业与人口转移等任务。按照各重点开发区的自身特点, 又可以将其分为全面重点开发区、工业化重点开发区、城镇化重点开发区、生态农业资源重点开发区、水力资源重点开发区、矿产资源重点开发区和旅游资源重点开发区七种具体类型。

第三, 限制开发类型区。该区域内生态环境较为脆弱, 社会经济和人口的集聚条件不好。大部分是天然林区、退耕还林区、重要水源地和自然灾害频发区等。这些空间单位都关系到农产品供给和较大范围的生态环境安全, 不适宜大规模、高强度工业化和城镇化开发。限制开发区的生态系统安全十分重要, 对该区域的保护可以从全局上遏制云南生态环境逐渐恶化的情况, 对云南省乃至全国西南生态安全都具有关键性的意义。

第四, 禁止开发类型区。禁止开发区约占云南省国土面积的 5.47%。该区域是指依法设立的国家级自然保护区、省级自然保护区、国家地质公园和世界自然、文化遗产保护区。此类功能区散布于全省范围, 均为要依法实行强制保护, 严禁不符合功能定位的各类开发活动。

3. 云南省主体功能区生态补偿的现状

3.1. 天然林保护工程、退耕还林还草工程、公益林建设工程的开展

云南省森林资源丰富, 是全国范围三大林区之一。20 世纪 50 年代后期开始, 森林资源的不合理利用造成了云南生物多样性锐减、水土流失、洪涝灾害等生态环境问题。云南省陆续在全省范围内启动了“长江防护林工程”和“天然林资源保护工程”, 全面停止在金沙江流域、西双版纳傣族自治州等境内天然林采伐。20 世纪 90 年代以后, 森林资源的数量呈持续上升趋势, 森林覆盖率由原来的 24.9% 提高到现在的 49.91%, 并实现了森林面积和活立木蓄积量的双增长。但由于造林树种较为单一, 森林资源整体质量还需要提高。

2007 年, 云南省开始尝试省级公益林生态效益补偿试点工作, 参与补偿试点的地州有玉溪市、临沧市、红河州、文山州 4 个州(市)包括 18 个县(区), 纳入补偿试点范围的省级公益林面积达 716 万公顷。省级公益林生态效益补偿标准为 75 元/hm², 其中 45 元用于补偿性支出, 22.5 元用于管护性支出, 7.5 元用于公共管护支出[1]。从生态文明的角度出发, 给予了相关产业在谋求整体利益的过程中丧失部分个人利益的经济补助, 使得云南省生态环境与生物多样性保护, 取得了一些效果。但是, 云南省天然林保护工程及退耕还林还草工程中存在补偿标准低、地方财政减收和林农减收返贫问题。在退耕还林(草)和宜林

荒山造林中, 大力建设的生态公益林却难以获取较好的经济收入, 严重影响了实施区内林农对建设生态公益林的积极性。

3.2. 行政手段与经济手段相结合的生态补偿措施

在云南省主体功能区生态补偿的实践过程中, 云南省各级政府对各个功能区的生态环境要求做了严格的界定与限制, 出台相关法规、政策对限制开发区周边一些污染较重的工业企业的严格限制。积极发展旅游业, 开发限制开发区的生态旅游价值, 构建绿色经济。对禁止开发区实行严格的强制保护, 严禁不符合功能定位的各类开发活动。政府对生态工程的管理过程中, 采取专家会商、统一规划、统一调度、合理进行资源配置, 发挥市场对资源配置的基础作用, 利用经济手段进行宏观调控, 通过收取水资源费、排污费和矿产资源补偿费等促使企业和居民节约自然资源、提高资源利用率、提高生态环境保护意识。在禁止开发区中设立各类自然生态保护区, 形成了庞大的在国内具有影响力的自然保护区保护网络。

4. 云南省主体功能区生态补偿问题分析

4.1. 从社会生态效益可持续发展角度分析

4.1.1. 云南省各主体功能区内自然资源没有可持续利用

主体功能区的设立为生态补偿的实施范围提供了空间维度的划分依据。云南省主体功能区划涉及云南全省 8 个省辖市、8 个少数民族自治州, 共 129 个县(区、市), 很多还是相对贫困的少数民族自治地区, 同时涉及到国土资源、环保、财政等多个行政部门。由于各方在目标和利益方面存在着一定的冲突, 因此针对主体功能区的生态补偿管理比较混乱, 再加上没有完善的政绩评价机制, 造成了各主体功能区对辖区内生态环境资源无节制开发利用的局面, 导致全省范围内生态资源质量下降、矿产资源浪费、生物多样性减少、湖泊富营养化、自然灾害频繁发生等生态问题。虽然各地陆续完成了一系列生态工程, 在一定程度上保护了当地生态环境发展, 但是这些生态工程缺乏统一规划, 整体跨区域的生态效益有待加强。

4.1.2. 不同功能区生态共享共建机制未建立

所谓主体功能区生态共建共享机制是指在主体功能区框架中, 优化开发区和重点开发区为限制开发区和禁止开发区的发展提供相应的资金和技术的支持, 相反, 限制开发区和禁止开发区要为优化和重点开发区的可持续发展提供良好的生态环境[2]。不同功能区之间存在的成本和效益的相互转移是主体功能区资源开发和生态环境保护的过程中不容忽视的问题。在云南省主体功能区现行的体制和机制下, 禁止开发区和限制开发区的正向效益(生态环保效益)以向优化开发区和重点开发区转移为主, 其付出生态成本则主要由禁止开发区和限制开发区承担。限制开发区和禁止开发区的生态保护需要投入大量的人力、物力、财力才能保持优良的生态与环境, 才能符合其在主体功能区划中的功能定位。由于云南主体功能区划中的限制开发区和禁止开发区大多属于少数民族贫困地区和经济发展落后地区, 这种大量的直接和间接投入, 在很大程度上会影响当地经济发展速度, 导致生态保护投入地区与生态效益受益地区的差距进一步扩大, 最终限制开发区和禁止开发区将由于自身经济实力薄弱而使生态保护难以为继[3]。

云南主体功能区划中优化开发区和重点开发区多为经济较为发达、城镇化程度较高的地区, 占用了大量优质的生态资源, 但是这两个功能区并没有过多的参与到生态恢复和保护建设中。更甚者, 优化开发区和重点开发区的生态破坏等负向效益的外溢除了影响自身还客观上造成了对禁止开发区和限制开发区生态安全的严重威胁。目前主要采取对这些区域收取同等价值的排污费等行政手段回收生态成本资金, 通过财政转移支付方式将这些资金用来对禁止开发区和限制开发区进行污染治理、环境保护、生态工程

建设等工作, 这种直接“输血式”的资金补偿措施就会导致优化和重点开发区的部分企业错误的生态观念的产生, 认为只要按时足额交纳排污费等相关行政费用就可以忽视生态保护, 毫无顾忌的进行生产, 追求经济利益的最大化。这种补偿措施的长期施行, 不利于各主体功能区建立生态共享共建的补偿机制, 而只能形成单一依靠财政转移支付的简单生态补偿体制。从云南省长期可持续发展的角度来看, 我们需要在主体功能区框架内, 建立一种以“谁受益谁补偿, 谁破坏谁治理, 谁共享谁共建”为基本原则的区域生态共建共享补偿机制。

4.2. 从生态补偿利益相关者产权界定角度分析

4.2.1. 主体功能区生态补偿主体和客体不明确

根据生态补偿的理论, 我们应遵循“谁受益谁补偿, 谁污染谁付费”的基本原则来确定主体功能区生态补偿的主客体。从生态学来看, 补偿主体划分为生态破坏者、生态受益者以及最终的管理者三种类型。但是在生态补偿的实践中无法十分清晰的将生态补偿的产权主体有效划分。特别是在不同功能区之间的生态补偿, 产权上始终存在着诸多难以解决的问题和矛盾。例如, 在云南省主体功能区划中, 一些自然保护区零星分布在优化、重点开发区范围内, 使得它们可能已经作为生态补偿的对象受到了补偿, 但是从总的区划来说它们又分布于优化开发区与重点开发区中, 应当作为区域补偿主体对其他禁止开发区进行补偿, 再加上主体功能区与实际行政区划范围不完全重叠等问题导致生态补偿的主客体不明确, 这势必会造成生态补偿相关政策实施力度减弱。因此, 云南省各功能区不仅要分清“破坏者”、“受益者”是谁, 还要具体分清“破坏者”和“受益者”具体是在生态效益还是经济效益方面受益, 最后才能明确补偿主体和客体, 完善生态补偿机制。

4.2.2. 主体功能区生态补偿的主体单一化

从目前来看, 云南省生态补偿都以垂直方向补偿为主要模式, 政府可以被认为是主体功能区生态补偿的最主要的补偿主体。按照云南省主体功能区的划分, 优化开发区和重点开发区作为云南省生态补偿的受益方, 云南省政府直接向限制开发区和禁止开发区政府进行垂直生态补偿。作为生态补偿的重要补偿形式, 平行方向的区域间财政转移支付制度并未对主体功能区生态补偿机制的建立和完善发挥应有的支持作用。

云南主体功能区的生态补偿机制建设应当因地制宜, 生态补偿的主体应当根据各主体功能区具体的情况来精确的界定, 大致包括各区域内的各级人民政府、社会团体和普通居民三种。但是不同的功能区之间、同功能区内不同的行政区域之间、不同的社会团体乃至不同的个人之间, 仍然需要我们对生态补偿的主客体进行准确的区分, 这样才有利于在实践中提升生态补偿的效率和价值, 实现主体功能区生态补偿的准确性、合理性。各功能区需要制定可行性方案, 统一规划, 统一协调, 建立健全区域财政转移支付制度, 将这种平行方向的生态补偿模式引入到生态补偿机制中来。实现在各功能区之间、同一功能区内不同行政区域之间、同一行政区域内的不同社会团体之间、同一社会团体内的不同的个体之间进行以财政转移支付为主要模式的区域生态补偿机制。补偿主体的多元、补偿责任的明晰将会为建立合理、有序、完善的主体功能区生态补偿机制起到促进作用。

4.3. 从生态经济价值角度分析

4.3.1. 各主体功能区的生态效益以及生态系统服务价值量化困难

因地制宜的对每个主体功能区的外部经济性进行精确的量化, 是主体功能区生态补偿机制构建的核心环节。建立具体的、可操作性强的生态补偿机制就是要为主体功能区中生态受损者和生态效益贡献者提供增加性的补偿, 在生态经济学理论中则对应表现为正外部性内化的复杂过程。在云南主体功能区划

中,限制开发区与禁止开发区由于区域内生态环境的特殊性,其自然资源开发利用的经济价值有所减弱,但是生态系统服务所提供的价值却得到大幅提升。在经济学理论中,生态系统服务是具有公共产品属性和社会资本属性的服务,还未纳入市场运行机制,其产生的外部经济效益量化很困难。因此,禁止开发区和限制开发区产生的生态效益和生态服务价值无法准确计量。在现行的国民经济核算体系中,生态系统服务价值独立于可算体系外,并不会在GDP中得到反映,这导致国家或公共投资的部门和企业投资决策过程中往往会忽视生态系统服务所创造的价值。虽然生态系统服务还没有纳入经济体系之内被看作是经济的外部性,但是在实践中,生态系统服务的外部性降低了生产成本,同时也给各相关利益主体带来效用和福利。

4.3.2. 主体功能区生态补偿标准难以测算

从理论上讲,生态补偿的最佳补偿额应该以生态系统服务价值作为生态补偿的标准[4]。生态补偿标准决定了补偿的多少,关系到生态补偿的实施效果。但是,对生态系统服务价值的研究水平还处于初级阶段,方法还不完善,争议也较多,具体实践起来很困难,再加上生态系统服务价值难以用数字计算,而可以计算的替代价值又缺乏一定的准确性。因此,以生态系统服务价值作为生态补偿的标准现阶段还无法普遍推行。特别是在主体功能区分区基础上确定生态补偿标准,还需要我们对其核算方法和过程进行更具体更深层次的研究和优化。

4.4. 从各主体功能区公平与效益角度分析

4.4.1. “吃饭”与“发展”问题

按照主体功能区的功能定位原则,限制开发区与禁止开发区实现其生态服务职能的同时不得不禁止和限制区域内有些产业的发展,出现了“吃饭”与“发展”的矛盾与问题。具体来说,在禁止开发区与限制开发区严格禁止与限制不符合功能定位的发展,实施退耕还林还草、退田还湖等生态保护工程,而该类型区的居民绝大多数都以从事农业生产活动为生,生态工程建设造成当地农民失去了生产资料——土地,造成了贫困现象的发生。再如,为了保护生态环境,很多产业项目无法获得审批,也导致当地经济发展的落后。为了生态保护而剥夺当地居民发展经济的权利,是一种不公平的社会现象。建立合理的生态补偿机制,对禁止开发区和限制开发区进行生态补偿的同时还应该考虑到当地居民的发展问题,在符合功能定位的基础上发展绿色产业,加快当地居民的脱贫致富步伐。

4.4.2. “部分”与“整体”问题

在经济学中,生态资源属于公共物品范畴,也是社会公共的资源。我们对各种自然保护区的建立与维护,就是一种对公众资源和公共利益保护的社会行为。但是在目前的经济发展模式中,优化开发区和重点开发区迫于区域经济增长的压力,出现对自然资源的过度利用,这些行为严重损害了其他公众的利益。政府对各个功能区的规划和管理也存在误区,优化开发区与重点开发区的发展太过注重经济建设,忽略了生态保护与自然资源的可持续利用,没有充分考虑社会公众的整体生态利益。因此,在主体功能区生态补偿机制中,应该充分维护社会公众利益,禁止开发区和限制开发区实现生态效益的同时兼顾经济发展的公平,重点开发区和优化开发区也要在合理发展经济的同时担起生态保护的社会责任,处理好部分与整体利益的关系。

5. 结论

从主体功能区规划视角出发,深入了解云南省生态社会经济发展的基本情况和特点,并根据云南省各主体功能区社会经济和生态环境特点,对云南主体功能区生态补偿现状进行综合分析,多角度讨论了

云南主体功能区生态补偿存在的问题, 为构建与完善基于主体功能区的云南省生态补偿实践工作提供一定理论借鉴和参考, 也为今后开展区域生态补偿实践研究提供了一个新思路。

参考文献

- [1] 金瑛. 云南省森林生态效益补偿机制现状及完善对策[J]. 林业调查规划, 2008(6): 90-95.
- [2] 贾书玲. 基于主体功能区的鄱阳湖生态经济区生态补偿机制研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西农业大学, 2012.
- [3] 金高洁, 方凤, 满高超. 构建生态补偿机制的关键问题探讨[J]. 环境保护, 2008(2): 46-47.
- [4] 陈美球, 等. 鄱阳湖流域生态补偿机制构建的设想[J]. 中国工程科学, 2010, 12(6): 74-77.