

# [生态省10年]

中国科学院地理科学与资源研究所研究员 闵庆文

## 生态补偿,海南应先试

文\海南日报记者 王 军

2007 年 8 月 24 日,国家环保总局下发了《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》,意见认为:“建立生态补偿机制是贯彻落实科学发展观的重要举措”。

生态补偿机制是以保护生态环境、促进人与自然和谐为目的,根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本,综合运用行政和市场手段,调整生态环境保护和建设相关各方之间利益关系的环境经济政策。

建立和完善生态补偿机制,有助于实现不同地区、不同利益群体之间的和谐发展。

2008 年 4 月,胡锦涛总书记在海南考察时希望海南着力深化改革开放,进一步构建有利于科学发展的体制机制,更好地发挥改革开放的排头兵作用。

一方面生态省建设对于“全国的生态环境保护与建设具有重大示范意义”;另一方面海南要“更好地发挥改革开放的排头兵作用”。在国家《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》出台的背景下,海南能不能在生态补偿机制方面先行先试?

2 月 6 日至 8 日,就这一话题,海南周刊对中国科学院地理科学与资源研究所研究员闵庆文进行了访谈。

### 作为全国重要生态功能区,海南能否获国家生态补偿?

海南周刊:我们注意到国家出台的《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》基本原则中有“谁受益、谁补偿”的条款。毫无疑问,海南良好的生态环境是海南各级政府和人民长期重视生态保护与建设的结果,特别是在全国率先开展生态省建设的做法更加强化了全省人民作为生态保护者的责任感。海南人民所从事的生态保护事业不仅惠及自身,而且对于全国也是具有重要意义。那么,海南是否可以从国家获得一定的生态补偿呢?

闵庆文:我个人认为,海南是一个特殊的生态功能区,无论从海南岛所处的地理位置的独特性来看,还是从其热带岛屿生态环境的特殊价值看;无论从生态省建设是海南对中国改革开放的绿色贡献方面着眼,还是从全省人民为保护生态做出的牺牲考虑,海南都有理由获得国家的生态补偿。从大的区域来看,国家正在开展的“三江源”生态保护工程和青藏高原生态安全屏障建设,以及环京津治沙工程等,都是针对特殊生态功能区的带有生态补偿意义的特殊工程措施。总体而言,海南的经济发展因为生态保护受到了一定影响,通过国家行为的生态补偿措施,是应当的,也是可行的。

当然,要想获取生态补偿首先要有科学依据,有许多问题需要研究。例如,海南在生态保护方面的实际投入与生态效益以及这些生态效益对于全国的意义,海南由于致力于改善区域、流域生态环境质量,保护生物多样性,所造成的“发展权”

的损失,以及生态补偿政策的实施途径与监管措施等。

生态补偿涉及多方利益调整,需要广泛调查各利益相关者情况,合理分析生态保护的纵向、横向权利义务关系,在此基础上,才能产生合理的生态补偿标准。

### 海南能否探索向享受生态保护成果者征收补偿费?

海南周刊:省旅游局最近发布的数据显示:春节七天假期,海南共接待国内外游客 89.27 万人次。进入海南的游客逐年增加,这自然是因为海南自然景观、气候的独特性和良好的生态环境。这些旅游者无疑是在享受生态保护的成果,而且,随着大量游客的进入,也增大了海南的生态环境压力,增加了海南生态环境保护和建设过程中的成本。本着“受益者有责任向保护者支付适当的补偿费用”的原则,那么这些游客是否应当支付一定的补偿费呢?

闵庆文:这是个很有意思的问题。我认为,海南的旅游是生态保护的典型受益产业。游客到海南,一方面享受了良好的生态服务,同时也造成了一定的生态环境压力,理应给予补偿。尽管他们通过门票、住宿、餐饮、购物等对当地的经济做出了贡献,但我认为,海南有特殊的生态资源,可以考虑另外收取生态保护与建设费,就像一些城市收取的城市建设费等一样。

海南周刊:我们现在到丽江旅游都要交纳 80 元人民币的古城保护费,这实际上也是一种获取生态补偿费的形式。《云南省丽江古城保护条例》规定“利用丽江古城资源从事经营、旅游或者其他活动的单位和个人应当缴纳丽江古城维护费”。在收取的过程中,当地规定凡是进入丽江的景点、景区可一次性交付古城保护费。如进入玉龙雪山交付古城保护费后,再进入另外的景点就无需再交。同样,在丽江其他的景点交了,进入玉龙雪山也不用交了。对于进入海南的游客来说,如果有关部门获准向游客征收生态补偿费,是否也可借鉴丽江经验?

闵庆文:对!海南作为一个相对独立的地理单元,进行这方面的探索是可行的。到海南自驾游或者空降海南的游客也可以在码头、加油站、机场等处交纳生态补偿费。但应注意:这样的生态补偿途径应当以市场机制为基础,保持补偿动态性的同时,增加透明度和公开性。

不过,向旅游者征收生态补偿费甚至是高额的生态补偿在社会上会有不同声音,也许会减少人琼旅客的人数。

海南周刊:在相当长的一段时间里,海南旅游“旺丁不旺财”。收取生态补偿费的方式也许可以解决这个问题。从市场规律上看,生态环境好的旅游产品价值就是要通过价格体现;从生态补偿原则来看,也体现着让保护者受益,使用者付费的原则。

至于影响旅游人数的问题可通过政策解决。旅游人数锐减时,可暂时停收,在人数大大地超过海岛的环境容量时,要多收。

闵庆文:这个问题通过行政和市场双重手段是可以调节的。

### 海南的生态产品发展中,政府和市场分别承担着怎样的作用?

海南周刊:海南生态省建设十年,在我们回顾、盘整这十年来取得的成绩和存在的问题时,我们发现在大力发展生态经济方面有种种不尽人意之处,特别是在依托海南生态环境和资源优势大力发展绿色农业方面。比如:海南儋州国家农业科技园培育出一些不施化肥、完全无公害的农产品如大白菜、土豆、西瓜等,综合成本非常高,其市场价格是同类产品的几倍,甚至十几倍。高昂的成本使这些产品很难让老百姓消费得起、进入市场十分困难。您是怎么看这个问题的?

闵庆文:我个人的认为,是政府行为和市场调节要共同起作用,因为目前我们的市场经济体系还不健全,人们的认识水平还存在着很大差异。海南的生态产品要在市场上获得一定的份额,政府的引导、激励非常重要。“引导”主要是搞好认证和监管,促进良好市场的建立;“激励”则主要是通过政府收购的办法,由政府补足市场不能接受的部分,即所谓的政府“买单”。只有这样才能让海南的生态产品有发展空间,也才能有利于海南生态型产业的发展,从而促进生态保护和建设。实际上,这也是众多值得探索和生态补偿途径之一。国家发展生态绿色农产品可在海南试行买单制,省、市、县政府在扶持本地地区的生态产业时也可效仿。

### 探索生态补偿机制海南重任在肩

2008 年 11 月 6 日,海南省人民政府出台了《关于建立完善中部山区生态补偿机制的试行办法》。因为这一地区是生物多样性富集区、主要江河源头区、重要水源涵养区、水土保持的重要预防区和重点监督区,在保持流域和海南生态平衡,减轻自然灾害,确保海南生态安全方面具有重要作用。

此前,“海南生态补偿机制框架”也已敲定。这一框架建立在加拿大等国家先进做法和经验基础上,为国家地区性生态补偿制度的建立做出了有益探索。

建立生态补偿机制,海南已先行一步。作为生态大省的海南,如何进一步发挥改革开放排头兵作用,在自然保护区生态补偿机制、重要生态功能区生态补偿机制、旅游资源开发的生态补偿机制、流域水环境保护的生态补偿机制等方面大胆先行先试,是一个值得关注与探索的重大课题。



↑10 年生态省建设,海南先行先试为全国提供了经验。图为空中俯瞰海南绿色高速公路。海南日报记者 王军 摄

在我国“谁开发、谁保护,谁破坏、谁恢复,谁受益、谁补偿,谁污染、谁付费”的生态补偿原则下——

海南省作为全国的一个重要生态功能区能否得到国家的生态补偿?

海南可不可以向进入海南的游客征收生态补偿费?

海南的生态产品发展中,政府和市场分别承担着怎样的作用?如何才能有效促进生态产品更好更快地发展?

### 访谈专家简介

闵庆文师从我国著名生态学家李文华院士,兼任中国生态学会副秘书长。近几年来,参加了李文华院士领衔的关于生态系统服务功能评估的国家自然科学基金项目和关于生态补偿机制与政策研究的国际合作项目。他多次到海南就生态补偿问题进行调研,与同事合作完成了“海南省自然保护区生态补偿机制初探”等论文,并参与了由海南省环境科学研究院和中国科学院生态环境研究中心主持的《海南生态补偿机制框架》的设计等工作。