

DOI: 10.20152/j.np.202401030004

李桂英.国家公园生态保护补偿的实践样态与制度完善.国家公园(中英文),2024,2(5): - .

Li G Y. Practice pattern and system improvement of ecological protection compensation in national parks. National Park, 2024, 2(5): - .

国家公园生态保护补偿的实践样态与制度完善

李桂英*

浙江农林大学, 杭州 311300

摘要: 建立国家公园制度体系是促进我国生态文明建设的关键环节, 生态保护补偿问题关涉这一制度的有效实施。在阐明生态保护补偿制度特殊性的基础上, 梳理我国国家公园生态保护补偿政策、立法特点与实践经验以厘清该制度的基本内涵和实践样态。着眼于国家公园生态保护补偿标准与实践需求不匹配、补偿方式缺乏协同性、补偿保障机制不健全的实践困境, 需从科学确立补偿标准、完善不同标准间的协调衔接两方面廓清补偿标准、因地制宜探索综合性补偿方式、从健全多元化资金筹措机制、厘清各级政府生态保护补偿职责、健全横向补偿机制三个维度完善补偿保障机制是现阶段国家公园生态保护补偿机制构建的重点, 多管齐下才能构建以发展权为理论基础的国家公园生态保护补偿制度。

关键词: 国家公园; 生态保护补偿; 发展权; 制度完善

Practice pattern and system improvement of ecological protection compensation in national parks

LI Guiying*

Zhejiang Agriculture and Forestry University, Hangzhou 311300, China

Abstract: The establishment of the national park system plays a crucial role in promoting the development of ecological civilization in our country. The issue of ecological protection compensation is closely linked to the effective implementation of this system during the establishment of national parks. This paper examines the policy, legislative characteristics, and practical experience of ecological protection compensation for national parks in China to clarify the fundamental meaning and practical model of the system. It is essential to address practical challenges such as discrepancies between compensation standards and actual needs, lack of coordination in compensation methods, and an imperfect compensation guarantee mechanism within national parks. To do so, we must establish scientific compensation standards, improve coordination between different standards, explore comprehensive compensation methods tailored to local conditions, enhance diversified fund-raising mechanisms, clarify government responsibilities at all levels for ecological protection compensation, and improve horizontal compensation mechanisms. A multi-faceted approach is necessary to establish a national park ecological protection compensation system based on the right to development.

Key Words: National park; ecological protection compensation; the right to development; perfecting the system

国家公园的设立和完善是保护生物多样性、维系生态系统可持续发展的重要途径^[1]。为解决原自然保护区发展存在的多头管理、权责不明等问题, 系统保护重要自然生态系统、自然遗迹和生物多样性, 维护国家生态安全, 国家提出“建立国家公园体制”的顶层设计并开展体制试点^[2]。2021年, 三江源、大熊猫、东北虎豹

基金项目: 浙江省高校重大人文社科项目“‘两山’理论下生态保护红线法律制度研究”(2021QN061)

收稿日期: 2024-01-03; 采用日期: 2024-05-14

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: 13897473961@163.com

等 5 个第一批国家公园正式设立。在中央层面的国家公园生态补偿制度设计的统括引领下,我国国家公园体制改革不断深化,国家公园地方试点工作也取得了显著成效。

2022 年,我国《国家公园法(草案)》公布。国家公园的管护必然涉及生态移民和有关资源的开发利用问题,这也意味着经济和生态利益的重新分配和博弈,对于国家公园划定范围内原依赖于自然资源生活的原住民和以开发利用自然资源为营利手段的企业而言,这种利益格局的调整将会影响其基本生产生活,甚至是对发展机会的剥夺,如果不对其基本权利予以补偿和救济明显存在不公^[3]。2024 年 4 月 10 日,《生态保护补偿条例》的公布标志着我国生态保护补偿法治建设正稳步推进。生态保护补偿制度的介入能够在一定程度上缓和国家公园建设过程中的冲突,通过生态环境利益的受益者向利益受损者予以补偿的方式,在制度管理过程中贯彻生态公平理念。

虽然现阶段我国国家公园生态保护补偿体制构建取得一定进展,但实践中该制度仍面临补偿标准与实践需求不匹配、补偿方式缺乏协同性、补偿保障机制不健全的现实困境。本文期在阐明生态保护补偿制度的理论基础和特殊性的基础上,梳理归纳我国国家公园生态保护补偿政策、立法与实践层面的特点与经验,以探讨完善该制度的路径。

1 国家公园生态保护补偿制度的理论基础

发展权作为一项以“发展机会均等与发展利益共享”为原则的基本权利,其本质在于消弭群体和个人之间发展水平间的差异,以此保障弱势群体和个人的平等发展机会^[4]。而生态保护补偿旨在实现对因生态环境保护而遭受发展权限制的生态受损者的损失填补,是与生态环境保护发展相伴而生的制度。从语义构成的维度解构“生态保护补偿”概念,“生态保护”侧重于对环境公益和生态系统功能的维护,“补偿”则是在实现生态价值的过程中将群体和个人利益予以衡量,实现生态价值和个体利益的平衡,二者共同构成生态保护补偿制度的价值功能。生态保护补偿制度是从事生态保护或治理的主体为维持或提升公共生态利益而导致发展机会丧失、无法与其他主体享受同等发展机会时,生态受益者或资源开发利用者必须对受损者予以相应补偿,以实现发展利益共享。发展权的基本内涵与生态保护补偿的制度理念相耦合,因此发展权为国家公园生态保护补偿制度奠定了理论基础。

在我国国家公园体制改革试点实践中,国家公园划定区域内存在大量非全民所有的集体土地和自然资源使用权,在不涉及征收的情况下,如何统筹协调国家公园规划建设中国家管制措施与土地所有权、自然资源使用权之间的矛盾,依法保障原住民和生态保护者的合法权益,成为国家公园体制建设的关键所在。国家公园承载着维护生态系统功能、增进生态环境公共利益的目标。在国家公园的规划与管理中,为保障公共环境利益的需要,在私人利益与公共利益发生抵牾时,私人财产需承受一定限度的限制和约束,也即财产权的社会义务。着眼于我国现阶段国家公园体制建设实践,禁止资源利用开发、过度限制相关权利人行为等管制措施在限制程度和持续时间上已然超出了财产权所应承担的容忍界限,构成了对相关权利人财产权和发展权的双重钳制^[5]。

当国家公园内的特定区域被划定为核心保护区、一般控制区时即涉及生态移民搬迁或该区域原住民、企业被迫改变、放弃原始的生产生活方式的问题,如《武夷山国家公园条例》中规定的管制措施不仅构成对原住民财产权的限制,而且导致国家公园区域内生态保护者发展利益的丧失,且环境资源禀赋、经济社会发展水平的差异致使不同地域的群体和个人在利用生态环境资源的机会方面处于不平衡的状态,那些因发展机会受限的个人、群体和区域在国家公园的规划和管制中承担了更多的生态保护责任。因此,特定功能区域的生态保护者出于生态保护、修复与资源输出的需要,需让渡自身的发展机会或承受对资源开发利用的禁限,且这种经济成本或发展权利受限无法通过市场得以弥补^[6],如若不对其进行补偿显然有悖公平原则。国家公园生态保护补偿制度的介入则是基于发展权的客观平等性,通过利益补偿的方式保障公民的平等发展权,以弥补其对于生态利益保护所作出的“特别牺牲”,实现对生态环境利益“正外部性”的回应和激励^[7]。以发展权

作为理论基础,国家公园生态保护补偿制度能在一定程度上防止国家公园建设过程中公共利益对个人利益的压迫和侵害,为国家公园生态利益提供者主张补偿提供了正当性,有利于保障其平等发展权。同时,这也是实现分配正义的应然之义。

2 国家公园生态保护补偿制度的特殊性

厘清生态保护补偿概念的基本内涵是生态保护补偿法律制度的建构基础。但在众多政策、法规中,“生态补偿”与“生态保护补偿”常作为相似概念混淆使用^[8],两者并未进行严格区分。从概念内涵的维度而言,“生态保护补偿”概念合理界定了主要补偿要素。这一概念涵盖了“保护”和“补偿”的双重制度属性,明晰了补偿主体、受偿主体和补偿范围,从而将“生态环境损害赔偿”“污染者付费”等抑损性补偿^[7]形式排除在补偿范畴之外,使其在实践中的应用范围更加明晰。与其他生态功能领域的生态保护补偿制度相比,国家公园生态保护补偿制度的特殊性可简要概括为以下三个方面:

2.1 生态保护补偿项目的复杂性和综合性

一方面,对划定区域内的国土空间实施统一管理是国家公园体制建设的工作重点,但在管理实践中,国家所有与集体所有的土地、森林等资源共存是造成生态保护补偿制度复杂性提升的关键所在。国家公园区域内的土地、林地是农民主要的生产生活资料,对于原住民众多、集体所有土地占比高的国家公园,对区域内所有土地和自然资源实行征收或赎买需谨慎考量财政资金预算问题,而过低的生态保护补偿标准将损害其基本利益。这种土地和自然资源所有权性质的复杂性是国家公园生态保护补偿制度的特殊性所在。

另一方面,国家公园划定区域内囊括了各种类型的自然生态要素,其所保护的范围除了具有国家代表性的自然生态系统外,还包括珍稀濒危物种、自然遗迹、自然景观等。与诸如森林生态补偿、耕地生态补偿等生态补偿制度相比,国家公园生态保护补偿项目和范围更为复杂、多样、综合。依据补偿对象的不同特性,国家公园内的生态补偿机制涵盖了对诸如生态公益林保护、禁牧与草畜平衡措施、退耕还林还草项目等人为活动所施加的限制性措施的补偿,同时为兼顾国家公园管理机构的运营需求,还涉及对其在提供基本公共服务与保障能力方面的补偿。国家公园生态保护补偿项目的综合性决定了补偿方式、补偿程序和补偿标准的确立亦需要更为科学、先进的技术支持,以保障国家公园内生态利益保护的提供者获得合理、公正的经济补偿。

2.2 生态保护补偿措施的差异性

与各类自然保护地、风景名胜区等相比,保持自然生态系统的原真性和完整性是国家公园的首要功能,与此同时国家公园内的一般控制区兼具科研等公众服务功能,这就要求国家公园管理需遵循“整体保护、分区管控和差别化管理”的原则。国家公园分区管理的差别化意味着在不同类型的保护区域需要采用差异化、特殊化的生态保护补偿措施。鉴于不同划定区域内原住民、企业的收入水平、发展机会丧失程度的不同都会影响其保护和参与国家公园管理的意愿,所以补偿措施的选择也应采取差异化的标准。具体而言,核心保护区需最大程度限制人为活动,对此区域的生态移民和企业迁移应给予充分补偿,而在一般控制区可运用灵活、动态的补偿措施,如为原住民提供生态公益性岗位^[9]、建立生态产品市场交易机制^[10]、对积极参与国家公园建设的企业提供税收优惠等,这种分区域差异化的生态保护补偿措施既能满足国家公园不同划定区域内不同程度生态功能维护的要求,又能综合考量不同受偿主体之间的差异性和各相关利益方的利益诉求,形成不同利益主体积极参与国家公园建设和管理的良好局面。

2.3 生态保护补偿责任形式的复合性

一方面,国家公园生态保护补偿责任的法定性体现在生态保护补偿责任主要来源于国家公权力的授权^[11],补偿相关事项都必须以法律法规的明确规定为依据,各地方政府职能部门作为法定的补偿义务人,必须依照法定职责和法定程序向受偿权利人履行补偿责任^[12]。补偿责任追究机制也是补偿责任法定的关键环节,以避免出现不同职能部门重复补偿、各职能部门互相推诿责任或补偿不公等现象。

另一方面,基于国家公园内部生态要素的综合性 and 生态保护补偿事项的复杂性,仅依靠法定的补偿责任

难以应对实践中灵活多变的适用场景,因此约定补偿责任也是国家公园生态保护补偿制度的重要内容。除却法定的补偿相关事项,补偿关系人可对补偿责任范围、补偿资金分配方式等内容达成合意,根据不同类型的补偿事项制定差异化的补偿方案,这种补偿责任的约定性可在一定程度上提高公众参与国家公园治理和生态环境保护的积极性,使国家公园生态保护补偿制度的构建更具有合理性。综上可见,国家公园生态保护补偿责任形式具有法定责任与约定责任的复合性。

3 我国国家公园生态保护补偿的实践样态

3.1 我国国家公园生态保护补偿制度的制度依据

生态保护补偿是与国家公园体制建立相伴而生的重要议题。2013年《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中国家公园在中央政策性文件中首次被提及。2015年,关于印发《生态文明体制改革总体方案》的通知中再次强调要建立国家公园体制。2016年4月28日,《关于健全生态保护补偿机制的意见》明晰了生态保护补偿机制各领域任务等重要内容。2017年9月26日,《建立国家公园体制总体方案》要求各生态要素领域建立生态保护补偿机制^[13]。2018年十三届全国人大常委会将制定《国家公园法》列入国家的立法议程之中^[14]。2022年《国家公园法(草案)》(征求意见稿)出台,该草案第五十条明确提出:“国家建立国家公园生态保护补偿机制。”至此国家公园的制度体制和运行机制有了更为坚实的法律基础。这些政策性文件和法律的出台标志着我国国家公园生态补偿制度体系的日趋完善(表1)。

2015年6月,国家发改委等部门联合印发的《建立国家公园体制试点方案》(发改社会[2015]171号)要求在三江源、湖北神农架等地区实施国家公园体制试点项目。各试点地方国家公园结合本地区所在的环境资源要素特点和经济发展状况,对国家公园生态补偿制度进行了有益的探索(表1)。

纵观我国中央与地方层面相关的政策性文件与法律规定,可以看出生态保护补偿制度的总体框架已经逐步明晰。在国家政策和立法的顶层设计引领下,各试点地区的立法文本主要由省级人大常委会颁布,在效力位阶上多属于地方性法规;各条例中涉及的有关生态保护补偿的内容也较为全面、明确;生态保护补偿事项体现出各试点地区结合本地区环境资源禀赋、经济发展水平、利益冲突予以综合考量的特点^[15];在生态补偿资金保障机制方面,国家生态补偿财政转移支付是“对公共产品理论的一种制度回应”^[16],中央政策、立法和各地条例均规定资金筹措保障机制“以财政投入为主”,生态保护补偿资金都被纳入到了各地的财政预算范畴,且在此基础上探索多渠道多元化的投融资模式,构建政府、企业、社会和公众全方位多渠道参与的生态补偿制度,神农架和云南省国家公园还将特许经营收入纳入预算专项管理,为该领域拓展融资渠道提供了可行路径。

3.2 我国国家公园生态保护补偿制度的实践困境

从现阶段我国国家公园的生态补偿政策与实践经验来看,中央和地方政府在生态保护补偿制度建设方面进行了诸多有益探索。但囿于国家公园内外部环境的错综复杂,国家公园生态保护补偿机制的构建仍面临着补偿标准与实践需求不匹配等顽瘴痼疾。

3.2.1 国家公园生态保护补偿标准与实践需求不匹配

合理科学的生态保护补偿标准的确立是生态保护补偿制度研究的核心问题之一。参照域外“环境服务付费(Payments for Environmental Services,简称 PES)”制度,该制度核算主要采用条件价值评估法、机会成本法、成本-费用分析等方法^[17]。但反观国内生态保护补偿实践,其一,我国国家公园生态保护补偿标准尚未形成合理体系。从各地相关立法的具体规定来看,各地对于补偿标准问题采取了不同的处理方式。如《武夷山国家公园条例》和《神农架国家公园保护条例》均采用授权立法的方式规定由省人民政府制定生态保护补偿的具体实施办法,但出于多重因素考量,具体实施办法尚无定论。《三江源生态补偿机制试行办法》规定了三江源生态补偿转移支付计算公式,但其中的关键系数仍待优化。

表 1 国家公园生态保护补偿国家政策、法规及地方主要立法梳理
Table 1 National policies, regulations and local legislation on ecological protection compensation for national parks

层级 Hierarchy	名称 Name	效力等级 Effect rank	相关内容 Relevant contents	特点 Feature		
				补偿主体 Compensation subject	补偿方式 Compensation mode	补偿资金保障 Compensation fund guarantee
中央 Center	国家公园法(草案)(2022)	法律 Law	多领域、差异化补偿(第 50 条)	中央宏观统筹, 地方政府主导	财政资金补偿为主, 各类补偿方式综合 运用	政府投入为主, 社会多渠道参与
	中国人民共和国草原法(2021)		集体所有草原征收、征用补偿制度;因建设使用国家所有的草原的,按规定对草原承包经营者给予补偿(第 39 条)			
	中华人民共和国湿地保护法(2021)		国家建立湿地生态保护补偿制度;纵向、横向补偿机制、补偿主体、补偿方式(第 36 条)			
	中华人民共和国森林法(2019)		森林生态效益补偿制度(第 7 条) 林地、林木征收征用补偿制度(第 21 条) 补偿资金来源于中央和地方财政(第 29 条)			
	中华人民共和国水污染防治法(2017)		水环境生态保护补偿机制(第 8 条)			
	中华人民共和国环境法(2014)		国家建立、健全生态保护补偿制度;纵向补偿、横向补偿机制(第 31 条)			
	关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见(2019)		将自然保护地内的林木按规定纳入公益林管理;加大对生态移民的补偿扶持投入			
	建立国家公园体制总体方案(2017)		健全生态保护补偿制度;横向补偿;生态保护补偿效益评估			
	关于健全生态保护补偿机制的意见(2016)		将生态保护补偿作为文件重要内容			
	海南热带雨林国家公园条例(试行)(2020)		补偿方式 资金保障机制			
地方 Place	三江源国家公园条例(试行)(2020)	国务院规范性文件 地方性法规	资金补偿为主,社会捐赠、认领、援助(第 7 条) 资金补偿为主,技术、实物、安排就业岗位等补偿为辅(第 47 条)	财政投入,社会参与(第 32 条) 财政投入,社会参与(第 7、64 条)		
	神农架国家公园保护条例(2019)		补偿方式多样(第 35 条)	收支两条线,景区门票、特许经营收入纳入预算专项管理(第 4、44 条)		
	武夷山国家公园条例(试行)(2018)		资金补偿为主,技术、实物、安排就业岗位等补偿为辅(第 41 条)	财政投入,社会参与(第 5 条)		
	云南省国家公园管理条例(2016)		补偿方式多样(第 27 条)	特许经营权出让收入专项管理(第 5 条、26 条)		

资料来源:根据相关政策、法规整理

其二,现阶段我国国家公园生态保护补偿多涉及纵、横向政府间的利益协调问题^[18],补偿金额以政府支付能力为基础^[19],主要采取区域性补偿标准和形式^[20],补偿标准的确立主要依据生态公益林保护、自然资源管理、退耕还林(草)等特定土地利用行为中因生态系统功能维护而遭受的直接损失,未充分考虑地区内自然资源禀赋和具体受偿主体的发展机会成本的差异。如目前我国国家公园在安置生态移民实践中,常以给予园区内社区居民搬迁费或补助的形式完成移民管理,但这种一次性的财政补偿只能保障社区居民的短期利益,无法直接弥补其发展机会成本的损失。动态、灵活的补偿标准的阙如不仅挫败了社区居民参与国家公园体制建设的积极性,而且严重影响其后续生计。

其三,国家公园生态保护补偿标准难以满足差异化要求。国家公园划定区域内涵盖了各种类型的生态要素,但实践中针对区域内的生态保护补偿常被分解为对单一生态要素的补偿,各补偿客体之间存在区域交叉重叠或界限不明的问题,且不同的补偿标准之间如何协调衔接、非资金补偿方式的补偿标准如何量化和转换也亟待明确^[21]。

3.2.2 国家公园生态保护补偿方式缺乏协同性

资金补偿因其操作简便、接受度高的特性而被广泛运用于国家公园生态保护补偿实践,但国家公园建设发展中需以大量资金为保障,虽然政府资金补偿相较于市场补偿的交易成本较低,但其制度运行成本普遍偏高,且这种补偿方式加剧了地方财政负担,也难以满足受偿主体的差异化需求。回归到国家公园生态保护补偿实践层面,多元化补偿方式在整体上仍缺乏协同性。如海南热带雨林国家公园对生态移民的补偿缺乏岗位补偿和产业补偿等方式;湖南南山国家公园对草原、耕地等环境要素的补偿缺乏技术补偿等。

3.2.3 国家公园生态保护补偿保障机制不健全

现阶段国家公园生态保护补偿机制存在的现实困境包括:一是资金保障机制不健全。国家公园具有全民公益性,其所产生的生态效益关乎社会福祉。但在目前的生态保护补偿实践中,国家公园生态保护补偿主要由政府主导,国家公园生态系统服务受益者和地区作为实际补偿主体的责任未充分体现,市场机制运行不畅。虽然我国中央政策性文件、《国家公园法(草案)》第五十条均强调建立“多元化资金保障机制”,但由于缺乏具体的、可操作性强的法律制度保障,实际上源自市场和社会的资金支持杯水车薪。若国家公园生态补偿资金持续依赖于财政投入,除存在补偿效率不高的问题外,庞大的预算开支对于政府而言也是不容忽视的财政负担,且难以形成可持续的补偿机制^[22]。

二是政府间国家公园生态保护补偿职责划分不明确。一方面,我国现行的政策规范并未对中央和地方政府应予承担的补偿职责份额和标准作出明确划分,地方政府则因上级资金拨付的不稳定性和信息差等原因需以其自身财政弥补补偿资金缺口,这必然影响补偿机制的可持续性。另一方面,为维护生态系统的完整性,国家公园的设立涉及跨省级行政区域的问题,不同行政区域经济发展背景、自然资源禀赋、管理机制的显著差异^[23]可能致使国家公园生态系统的不同部分出现生态保护补偿职责交叉重叠或补偿“空白”的问题。

三是横向生态保护补偿适用范围有限且难达合意。横向补偿主要涉及不同区域、流域政府间通过资金奖惩的激励模式实现补偿资金的横向转移^[24]。但在现阶段我国国家公园生态保护实践中,一方面,横向补偿协议适用领域有限,未涵盖国家公园生态系统中森林、草原、湿地等所有的生态要素。另一方面,横向补偿关涉政府间的利益协调,因国家公园生态系统服务功能受益的发达地区常占据优势地位,而负责生态涵养的地区面临发展权机会受限的生存难题,加之地方政府间沟通协调不畅、信息不对称^[25],横向生态保护补偿常难达合意。

4 我国国家公园生态保护补偿的制度完善

自美国于1872年建立世界上第一个国家公园以来,全球各国国家公园建设呈现出如火如荼趋势,我国国家公园体系建设借鉴吸收了国外先进经验,并因地制宜结合我国实践需要创新了生态保护补偿体制,取得了显著生态成效^[26]。但综合考察当前我国国家生态保护补偿制度立法和实践现状,目前这一制度仍待完善。

在多元化的生态保护补偿机制建构框架内,以环境公平为核心目标,以权威配套的法律法规为规范依据,廓清补偿标准、加强补偿方式的综合运用、健全补偿保障机制是破除当前国家公园生态保护补偿制度困境的可行路径。

4.1 廓清国家公园生态保护补偿标准

在国家公园生态保护补偿标准的确立过程中,可从以下角度宏观把握补偿标准确立需加以关注的两方面问题:

一是科学确立生态保护补偿标准。首先,加快建立生态服务价值评估体系。生态服务价值评估体系可有效提高国家公园生态保护补偿的科学性和精确度、破除补偿实践中补偿标准模糊和偏低的困境,实现对各类生态保护者作出的经济和发展机会成本的弥补,提高补偿标准确立的合理性和公平性。

其次,分区分类实施差别化补偿标准。国家公园分区管理的特殊性是补偿标准差别化的重要前提,可通过完善市场交易机制逐步融合合理补偿和公平补偿,以分区分类的差别化补偿标准实现生态保护补偿的公平目标。为保障森林、湿地、草原、耕地等自然要素补偿标准的合理性和公平性,现阶段需将受偿主体的发展机会成本纳入补偿范围,综合考量国家公园所在区域的经济发展水平和自然资源禀赋等因素,在此基础上还需完善公益林补偿标准,采用所有权由村民享有、使用管理权由国家公园管理机构行使的“两权分离”的管理模式,对林权所有者给予补偿^[27]。对于国家公园管理局的补偿,需统筹区域内自然要素、生态产品价值、生态系统功能、管护费用等多重因素,对涉及大量原住居民搬迁的区域应进行优先考量。针对生态移民搬迁安置的补偿应作为补偿标准制定的关键要素,补偿标准应弥补其为维护或提高生态系统服务功能而导致的发展机会成本损失。针对资源保护类的补偿标准的制定,需以实际评估结果为依据,综合考虑各类型资源价值、预期生态效益和经营收益等要素。

最后,加强补偿标准的动态性、灵活性。根据各地国家公园试点实践积累的经验,生态保护补偿标准应当建立于动态、灵活的基础之上。“动态”意味着国家公园生态保护补偿标准应与时俱进,根据市场经济变化和地域经济发展水平适时作出调整。“灵活”则表明生态保护补偿标准的设定和实施可以在不违背基本法律规范的基础上实现多元化,例如在国家公园自然资源使用权补偿中,自然资源使用权人因国家公园管理而获益,所获利益可构成替代性补偿^[28]。这种互惠互利的生态保护补偿措施能够有效突破财政资金拨付的单一补偿模式,突出各地因地制宜的灵活性,从而开辟多样化的补偿路径,亦能提高多元主体参与国家公园管护的积极性。

二是完善不同补偿标准间的协调衔接。针对前述国家公园生态保护补偿标准难以满足差异化要求的实践困境,补偿标准制度体系的构建既要统一协调对单一生态要素的补偿,也要实现资金与非资金补偿方式相互融通。如通过将非资金补偿方式转化为可量化的资金额度等形式实现二者衔接,该类转化在提升补偿效果的同时也能避免因补偿标准的不统一导致的分配不公等问题,进而增强国家公园生态保护补偿机制的可持续性。

4.2 加强综合性补偿方式运用

囿于我国自然资源类型和生态产品空间的异质性,单一的补偿方式无法满足这一制度的现实需求。因此,一方面,需建立多元化国家公园生态保护补偿方式,完善资金、实物、产业等补偿。另一方面,应加强各类补偿方式的科学配置和综合运用。在森林、湿地、草原、耕地等关键生态要素的补偿方面,应充分发挥国家公园自然与人文资源的独特优势,着重加强对园区内农牧民的技术和智力补偿。为保障国家公园发展的可持续性,对于国家公园管理局的补偿应以职责为依据合理配置补偿资金,并以相应的优惠待遇支撑。同时,可采取共建园区、产业转移等方式实现受益地区与国家公园属地间的深度协作。在生态移民补偿方面,除必要的资金补偿外,还可结合就业优惠、技能培训、公益性岗位等补偿方式,促进社区居民转产就业,解决其后续生计问题。针对资源保护类的补偿,除采取财政转移支付的方式为资源保护提供资金支持外,还可探索市场交易机制,探索资源置换、税费减免等创新补偿方式,以激励社会各界参与资源保护。

4.3 健全国家公园生态保护补偿保障机制

国家公园生态保护补偿制度体系的有效运作除明晰补偿标准与补偿方式外,还亟待以健全的补偿保障机制作为制度支撑。一是要健全多元化资金筹措机制。资金来源途径单一是目前国家公园生态保护补偿制度的重要问题。为提高补偿资金筹措和配置效率,一方面,要完善和优化政府财政体制和资金转移支付结构,加强财政部、自然资源部等相关部门间的协调配合,整合相关资金并厘清专项和一般性支付间的界限。同时,还需强化补偿资金监管机制,规范资金用途和管控,确保资金公平、公开运行,保证国家公园生态保护补偿机制落实到实处。如钱江源国家公园采用设立生态环境财政奖惩制度、收支分开管理等方式保证资金的合理、规范运营。另一方面,应遵循“政府主导、市场推进、社会参与”的基本路径,拓宽资金筹措渠道,充分发挥市场作用。如三江源国家公园则通过设立“三江源开放保护基金”等方式吸引社会资本参与国家公园管护^[29]。同时,还应强化国家公园品牌建设,积极探索国家公园生态产品、特色产业、生态旅游等市场化补偿机制,完善生态产品的核算定价制度,加强对国家公园生态旅游产业的引导和支持。另外,借鉴英国已有的发行低碳环保彩票的资金筹措制度,健全国家公园生态保护补偿公益彩票等社会化资金筹措途径也可作为补偿保障机制的创新发展方式。

二是要厘清各级政府生态保护补偿职责。一方面,在生态保护补偿职责划分上,应当厘清中央政府与地方政府的责任份额,合理划分二者所应承担的补偿资金比例,实现中央与地方事权的合理配置和协调一致。中央政府应加强生态保护补偿在国家公园生态脆弱、敏感区域的专项资金投入力度,健全财政支出结构;地方政府应健全地方配套补偿资金投入机制,提高地方资金统筹能力,积极参与国家公园管护工作。另一方面,为避免跨省国家公园的管理机构在生态保护补偿实践中出现的“一园多制”和相关部门多头管理、权责不明的现象,应当完善跨省国家公园统一管理机制,搭建信息交流共享平台,推动国家公园补偿制度的有效运行。

三是要健全国家公园横向生态保护补偿机制。为平衡区域发展利益、实现生态效益共享,国家公园所在区域和受益地区应积极搭建沟通协商平台,推动二者间横向转移支付的顺利进行。为保障横向生态保护补偿中的“环境正义”,各方可通过平等协商在横向补偿协议中确立相应的权利义务,明确补偿方式和标准等相关内容,并规定相应的奖惩机制。目前各地政府已开始积极探索政府间横向财政转移支付模式,省级地方政府间订立的流域生态补偿对赌协议可为国家公园生态保护补偿机制的完善提供借鉴,通过多省政府协商解决补偿资金筹措难题、合理配置生态保护补偿资金,有助于实现国家公园建设中区域间协调发展的目标。

5 结语

合理、完善的生态保护补偿制度是实现国家公园可持续发展的关键环节。但就现阶段而言,尽管国家公园试点项目的经验累积和相应法律法规的出台为国家公园生态保护补偿法律制度构建奠定了良好的实践和法律基础,但现实中多重因素阻碍导致这一制度仍难以真正实现其立法目的。无论是国家公园生态保护补偿标准体系的构建、补偿方式的运用,还是补偿保障机制的健全,高效、合理、规范的国家公园生态保护补偿制度建设仍然任重道远。廓清补偿标准、加强综合性补偿方式运用、健全补偿保障机制是现阶段国家公园生态保护补偿机制构建的重点。这一制度的构建不仅需要依赖于中央合理的顶层设计,也取决于地方政府能否因地制宜确保这一制度落到实处,同时中央和地方政府事权和财权的合理配置也至关重要。唯有多管齐下,才能破除当前我国国家公园生态保护补偿制度困境,切实发挥其制度功能,从而实现生态利益与经济利益的协调和平衡,顺应生态文明可持续发展的要求^[30]。

参考文献(References):

- [1] 黄润源. 论我国自然保护区生态补偿法律制度的完善路径. 学术论坛, 2011, 34(12): 181-185, 210.
- [2] 臧振华, 张多, 王楠, 杜傲, 孔令桥, 徐卫华, 欧阳志云. 中国首批国家公园体制试点的经验与成效、问题与建议. 生态学报, 2020, 40(24): 8839-8850.
- [3] 鲁冰清. 论共生理论视域下国家公园与原住民共建共享机制的实现. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022, 21(2): 37-46, 111.

- [4] 鄢德奎. 生态补偿的理论澄清与制度重塑——以司法裁判的实践反思为视角. 河北法学, 2023, 41(7): 39-64.
- [5] 李蕊, 王园鑫. 粮食安全视域下耕地生态补偿的法治化进路研究. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2024, 51(1): 53-60.
- [6] 彭丽娟. 生态保护补偿: 基于文本分析的法律概念界定. 甘肃政法学院学报, 2016(4): 1-8, 16.
- [7] 汪劲. 环境法学. 4 版. 北京: 北京大学出版社, 2018.
- [8] 潘佳. 我国生态保护补偿概念的法学界定——基于历史的分析进路. 吉首大学学报: 社会科学版, 2017, 38(4): 46-56.
- [9] 张瑞萍, 曾雨. 国家公园生态补偿机制的实现——以利益相关者均衡为视角. 广西社会科学, 2021(9): 118-123.
- [10] 虞慧怡, 张林波, 李岱青, 杨春艳, 高艳妮, 宋婷, 吴丰昌. 生态产品价值实现的国内外实践经验与启示. 环境科学研究, 2020, 33(3): 685-690.
- [11] 江利红. 行政过程论研究: 行政法学理论的变革与重构. 北京: 中国政法大学出版社, 2012.
- [12] 王清军. 生态保护国家补偿责任的内涵、性质和构成. 行政法学研究, 2023(4): 155-167.
- [13] 刘某承, 王佳然, 刘伟玮, 杨伦, 桑卫国. 国家公园生态保护补偿的政策框架及其关键技术. 生态学报, 2019, 39(4): 1330-1337.
- [14] 汪劲, 吴凯杰. 《国家公园法》的功能定位及其立法意义——以中国自然保护区法律体系的构建为背景. 湖南师范大学社会科学学报, 2020, 49(3): 11-17.
- [15] 夏云娇, 王俊华. 国家公园生态补偿地方立法的特点和不足及其完善. 安全与环境工程, 2020, 27(2): 35-41.
- [16] 王清军. 法政策学视角下的生态保护补偿立法问题研究. 法学评论, 2018, 36(4): 154-164.
- [17] 王敏, 肖建红, 于庆东, 刘娟. 水库大坝建设生态补偿标准研究——以三峡工程为例. 自然资源学报, 2015, 30(1): 37-49.
- [18] 胡大伟. 自然保护区集体土地公益限制补偿的法理定位与制度表达. 浙江学刊, 2023(1): 127-137.
- [19] 欧阳志云, 郑华, 岳平. 建立我国生态补偿机制的思路与措施. 生态学报, 2013, 33(3): 686-692.
- [20] 罗姮, 李林林, 叶艳妹. 国内保护地役权研究评述: 内涵阐释、作用机理与实践初探. 中国土地科学, 2023, 37(1): 124-132.
- [21] 张晏, 朱峻豪. 国家公园生态保护补偿机制的系统性构建. 环境经济, 2023(7): 56-63.
- [22] 丘水林, 黄茂兴. 系统观视域下国家公园生态补偿机制构建. 中国国土资源经济, 2024, 37(1): 20-28.
- [23] 苏红巧, 苏杨. 跨省国家公园统一管理机制探析. 国家公园(中英文), 2023, 1(1): 53-61.
- [24] 潘佳. 生态保护补偿制度的法典化塑造. 法学, 2022(4): 163-178.
- [25] 欧阳志云, 唐小平, 杜傲, 臧振华, 徐卫华. 科学建设国家公园: 进展、挑战与机遇. 国家公园(中英文), 2023, 1(2): 67-74.
- [26] 张玉钧, 宋秉明, 张欣瑶. 世界国家公园: 起源、演变和发展趋势. 国家公园(中英文), 2023, 1(1): 17-26.
- [27] 凌威, 王雅萱. 国家公园自然资源资产管理体制优化探讨. 林业资源管理, 2023(4): 11-17.
- [28] 赵悦. 国家公园体制建设中自然资源使用权管制与补偿问题研究. 湖南师范大学社会科学学报, 2020, 49(3): 26-32.
- [29] 武萍, 张慧. 三江源国家公园生态补偿适度标准评估——基于生态系统服务价值供给的视角. 青海社会科学, 2022(1): 50-58.
- [30] 吕忠梅. 以国家公园为主体的自然保护区立法思考. 生物多样性, 2019, 27(2): 128-136.