

生态建设政策评估研究进展*

陶卫春^{1,2} 王克林^{1**} 陈洪松¹

(1.中国科学院亚热带农业生态研究所 长沙 410125; 2.中国科学院研究生院 北京 100049)

摘要 生态建设政策评估是实现生态建设政策优化的关键,也是生态建设过程中不可缺少的重要环节。本文综述了生态建设政策效益评价及政策完善的研究进展及其存在的问题,为开展系统的生态建设政策评估提供基础。

关键词 生态建设 政策评估 效益评价

Review of ecological construction policy evaluation. TAO Wei-Chun^{1,2}, WANG Ke-Lin¹, CHEN Hong-Song¹ (1. Institute of Subtropical Agriculture, Chinese Academy of Sciences, Changsha 410125, China; 2. Graduate University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China), *CJEA*, 2007, 15(4): 204~207

Abstract Policy evaluation is an essential part of ecological construction optimization policy. Researches on benefit evaluation and policy system improvement are reviewed in this paper as basis for a more systematic ecological policy evaluation.

Key words Ecological construction, Policy evaluation, Benefit evaluation

(Received Nov. 20, 2005; revised Feb. 15, 2006)

生态建设政策是为保障生态建设的顺利实施并达到预期目的而制定的具有激励、约束、导向、支持等功能的措施和手段^[1]。政策评估可科学地诊断政策效果,是决定政策继续、终止、修正的重要依据,是实现政策优化的关键^[2]。生态建设涉及面广,政府及工程区域投入大,对生态建设的政策评估有广泛而强烈的需求。由于政策评估在实际操作上存在很多困难,生态建设政策的评估研究还很不系统,仅有一些相关研究如生态建设效益评价、政策经验探讨、政策体系完善等。这些研究虽然离系统的政策评估还有较大距离,但也是构成生态建设政策评估体系的必要组成部分,对这几个方面的研究进展进行综述可以代表当前生态建设政策评估研究的进展方向。

1 生态建设政策效益评价研究进展

政策效益评价是指评价政策实际执行情况达到政策预期目标的程度^[3],有政策实施前的可行性评价,也有政策实施完成后或实施过程中的执行效果评价。根据建设区域主体生态系统的不同,生态建设政策及其评估内容方法都有所不同。

1.1 林业生态建设政策效益评价研究进展

当前林业生态建设政策效益评价多为工程效益评价,早期主要关注水土保持及防风固沙等生态效益,如 Schmitz 等^[21]对西班牙北部林业建设管理政策保土效益的评价。近年来林业生态建设效益评价慢慢趋向综合,关注成本效益比,并采用更成熟的量化方法。例如,杜亚军等^[4]评价川渝长防林综合效益时建立了综合性的量化评价指标体系;王宏兴^[5]通过运用“多目标灰色关联投影法”,采用经济内部回收率、土地生产率等隐含产投比的指标评价了生态工程建设的成本效益;洪家宜等^[6]的研究则进一步评价了生态工程产生的社会效益,指出林业生态建设对当地财政收入、群众收入、社会就业等都有很大的影响,并随政策兑现程度而变化。这种关注社会效益评价的研究标志着生态建设的深层次影响得到了重视,对完善生态建设政策体系有重要意义。国外 Das 等^[22]的研究将这种趋势进一步强化,该研究在分析过去林业生态建设政策影响机理的基础上,预测了美国即将实施的林业保护政策调整措施可能带来的区域间发展差距,认为政策的调整会带来经济、社会等的系统连锁反应。该研究也是为数较少的林业生态建设政策前评估的 1 例,对完善

* 中国科学院知识创新工程重要方向项目(KZCX2-SW-415)资助

** 通讯作者

收稿日期:2005-11-20 改回日期:2006-02-15

政策项目规划尤为重要。国内生态建设政策评估中对预期效益的评价研究比较薄弱,生态建设项目规划不周全,跟风行为较多,出现一些重复建设及无效建设,造成资源浪费,不仅不利于生态环境的改善,还加剧了生态的恶化。

上述林业生态建设政策效益的评价研究,在方法上越来越多地采用了先进技术,如利用遥感及全球定位技术进行监测,采用先进计算机软件及各种量化模型进行数据分析,使评价结果系统化,增强了可比性。但大部分研究都是孤立地评价政策实施后的工程效益,缺乏具体的政策关联研究,因而难以从评价中获得政策措施的优劣对比。

1.2 草地生态建设政策效益评价研究进展

草地生态建设主要在生态脆弱的半农半牧地区开展。大部分关注草地生态建设的研究都认为应该对草地进行生态分区管理,坚持季节营地划分、营盘更换和固定营盘上的分段放牧方式,保证草地有一定的“休牧期”和“禁牧期”^[7]。山蓝等认为,草地生态建设应坚持生物措施与工程措施相结合,草灌乔结合,推广综合配套技术^[7,8]。上述研究主要探讨了草地生态建设中的技术及管理对策问题,为草地生态建设政策效益评价奠定了政策基础。张新跃等^[9]的研究则根据草地生态建设的特点,提出了草地生态建设效果监测和评价的基本方法,为进一步建立草地生态建设效益评价体系及生态建设政策评估奠定了方法基础。

总体上看,国内草地生态建设的政策评估还停留在探索政策方案的阶段,国外对草地生态建设效益评价的研究则相对较成熟,但较偏重于微观层面。例如 McLachlan 等^[23]在加拿大马尼托巴湖区所做的研究,评价了一项从1987年开始的高秆草地恢复项目,将9个试点恢复区与3个参照区的植被多样性、物种构成及相应的土壤状况作对比,发现虽然人工恢复草地的本土物种没有天然草地多,但对草地植被多样性和物种构成的优化有良好效果。

1.3 洪泛区生态建设政策效益评价研究进展

在洪泛区开展的生态建设广义上称为洪泛区管理,狭义上则称为湿地生态恢复,目的是通过恢复湿地增加湖泊的调蓄功能,减少洪涝灾害。洪泛区生态建设政策效益评价研究中非工程措施效益评价及政策实施前的可行性评价都比较多,尤其是国外在这方面的研究已经较为成熟,如 Brouwer 等^[24]预测了荷兰将实施的替代传统堤防措施的新防洪政策的综合效益,该新政策主要通过调整土地利用及洪泛区生态恢复来提高洪泛区的调蓄功能,认为在考虑长期社会效益及生态效益的情况下新政策更为有利;再如 Shrubsole 等^[25]对加拿大安大略省威廉斯河谷洪泛区法规的评价,Ek 等^[26]对荷兰水管理政策的生态影响评价等都对洪泛区生态建设中的非工程措施效益评价作了较系统的研究。同时在方法上,这些研究都采用了较先进的数量化模型,如 Brouwer 等^[24]在评价社会效益和经济效益时采用了成本效益分析和多标准分析模型,较成功地将一些难以量化的参数进行赋值运算,使最终所得结果更具有可比性。

在国内,洪泛区生态建设活动随着近年洪涝灾害的加剧而得到重视,重点是长江中下游流域的退田还湖政策。唐冬梅等^[10]首先对此进行了效果分析,之后张光贵^[11]较深入分析了退田还湖的生态效益。庄大昌等^[12]则从湿地价值的角度对洞庭湖退田还湖的生态经济效益进行了评价。这些评价分析的对象主要是退田还湖工程措施的效益,在定量化及系统综合评价上比较薄弱。

综上所述,目前生态建设政策效益评价中工程措施效益评价、政策实施后的结果评价研究较多,林业生态建设评价较草地及洪泛区生态建设评价更多更成熟,国外的研究较国内的更系统、更综合,方法上也更为先进。

2 政策体系完善研究进展

生态建设在多方面需要完善的政策支持,包括解决生态建设经济基础的资金政策,作为激励机制的补偿政策、收益分配政策,以及必要的移民政策、综合管理政策等^[1]。

2.1 资金政策的完善研究

政府投入一直是生态建设的主要资金来源^[13],但大部分研究都认为,为保证生态建设的连续性,除了稳定国家投资外,还应开拓多元化的投资机制。例如争取政策性贷款,发行大型生态建设债券和彩票,建立国家独资或多元化生态环境建设投资公司^[14]。这些措施的最终目的都是调动企业或个人的积极性,使之逐步成为生态环境建设投入的主体。

由于生态建设各方面都需要庞大的资金支持,资金政策成为生态建设政策体系中尤为重要的一环。研究如何完善资金政策的文献比比皆是,几乎所有论及生态建设经验教训的都必然涉及资金政策,如崔培学

等^[15]根据山东省的生态建设实际,论述了吸引外资投入生态建设的治理效果,认为不妨将政府投资作为引子来完成总投资。

资金政策除了来源问题,还有使用问题,建立高效的资金运作机制是生态建设成功的一半,关键是要择优扶持,引入竞争机制,不搞平均分摊,将资金用在“刀刃”上。

2.2 补偿政策的完善研究

生态建设者不一定是受益者,且生态建设会造成局部性、暂时性的经济损失^[1],因此为建设者提供经济补偿是必要的,且补偿要有一定的持久性^[27]。目前“谁受益、谁补偿、谁破坏、谁恢复”的补偿原则已经成为共识,向受益地区、单位和个人征收补偿费,逐步形成国家补偿、社会补偿和市场补偿机制。张美华^[16]在对生态林业补偿问题的研究中指出,国家补偿应建立公益资源储备,社会补偿由国家向受益单位、个人征缴,视具体情况补偿给生产者,市场补偿通过经营生态产品或生态服务获得。该研究还将补偿内容细分为林地补偿费、林木补偿费、林地安置补偿费等,细分使补偿政策的实施有更精确的依据。补偿政策除解决补偿金的来源问题还要解决分配问题,目前这方面的研究尚较少。

2.3 收益分配政策的完善研究

农户层面的生态建设和保护在很大程度上受到利润的影响^[27]。许多研究发现,在我国,生态建设者往往在投入巨大财力物力之后由于没有处置治理成果的权利而得不到应有的经济收益,积极性受到严重挫伤^[17]。杨俭英^[18]认为农民对产权的不稳定预期会导致他们不能视生态建设为自己的事情,不会主动精心管理,致使许多生态建设处于粗放管理的状态。他建议将生态建设关系到经济增长、文化发展的信息传达给百姓,让他们产生自己的收益预期,从而提高建设的积极性。

2.4 移民政策的完善研究

不解决巨大的人口压力就不能从根本上改变生态状况,适当的移民在一些生态建设活动中是必不可少的。杨彪调研了丽江县天然林保护工程富余人员分流安置情况,认为一部分可作为生态建设管护人员,一部分作为生态建设中的多种经营人员以及管理后勤工作人员,其余的进行一次性安置。一次性安置顺利实施的关键是充分利用本地资源发展新兴产业,盘活存量资产,扩大就业人数^[19]。

钟瑜等^[20]认为,现行的退田还湖补偿政策在保障移民的基本生活、帮助移民恢复生产方面起到了很大作用,但与移民丧失的权利及他们为生态恢复所作的贡献相比还有很大差距。该研究通过分析退田还湖政策补偿的主客体关系、移民的收益和损失,确定了科学的补偿额度,具有积极的借鉴意义。

移民政策与补偿政策紧密相联,移民政策能否顺利实施很大程度上依赖于补偿力度的大小,在完善补偿金制度的同时,要科学规划补偿金的分配,并努力扩大就业安置人数,减轻补偿压力。

2.5 管理政策的完善研究

生态建设是综合性项目,涉及多个部门,长期以来对生态建设政策的研究多为单部门研究,缺乏部门间的协调。有些情况则是由于权利集中于林业部门而忽视其他部门,或职能交叉、职责不清、职能部门之间争夺利益缺乏协调^[17]。生态建设成果的管护工作也是管理政策中应加强研究的内容。应将管护工作纳入生态工程建设的整体规划中,彻底改变边治理边破坏的现象。张炜等^[14]提出进行机制创新,建立集体和个人相结合的管护机制、承包机制和补偿机制,推行管护责任制。上述关于如何完善生态建设政策体系的研究大部分以定性的经验描述为主,没有系统的方法,政策措施评价与效益评价脱节。

3 完善生态建设政策及其评估研究的建议

一是以流域为基本治理单元,建立完整的生态建设及政策体系。可以在现有退耕还林还草政策基础上,将林业和草地生态建设组成有机整体,从草地恢复着手逐步治理土地沙化、荒漠化、水土流失等问题;以流域治理为切入点,加强洪泛区生态建设与林业生态建设的联系,从流域的整体角度规划,将水土保持与湿地恢复及防洪减灾作为统一课题进行深入研究;以林业生态建设为结合点,将林业生态建设、草地生态建设、洪泛区生态建设组成一个完整的生态建设体系,全面治理生态恶化问题。二是加强生态建设政策方案可行性评价,将政策前后评估作为整体。近几年全国各地都实施了一定的生态建设项目,而对政策方案的可行性评价却较少,有的甚至政策实施后才开始补做项目规划。今后应对新申报的生态建设项目严格审查其地域范围、生态问题、措施手段、预期效益、社会影响等,促使地方对生态建设项目进行周密论证规划。前评估是后评估的最佳参照,可以通过后评估与前评估结果的对比判断具体政策实施的效果,将前后评估作为一个整体,从政策制定之初就开始评估,便于在政策实施过程中进行前后对照。三是将政策效益评价与

完善政策体系研究结合在一起。目前政策效益评价与完善政策体系的研究相独立,以致不能通过评价来判断政策措施的优劣。今后应逐步重视将工程效益评价与政策经验探讨结合起来,并将分析政策影响机理作为基础,同时加强政策执行力度的监测,逐渐建立操作简便、不重叠、无漏洞的生态建设政策体系。四是充实补偿制度研究,关注补偿金分配。当前的研究多侧重补偿金来源政策,较少关注使用分配问题。而补偿金分配不同,政策激励效果就有很大差异,应完善补偿金分配研究,提高补偿金使用效率。五是加强管理部门间政策协调研究。生态建设管理机构之间的独立,甚至存在利益冲突,一方面使生态建设的长期效益受到影响,另一方面使生态建设积极性受挫。必须加强生态建设综合管理,理论上应更多关注部门协调机制、综合管理机制等的研究。

参 考 文 献

- 1 吴晓青,洪尚群,杨朝飞,等.生态建设的政策保障.云南环境科学,2003,22(2):1~4
- 2 朱仁显.政策评估与政策优化:论政策评估的意义.理论探讨,1998(2):64~65
- 3 宋国君,马中,姜妮.环境政策评估及对中国环境保护的意义.环境评价,2003(12):34~37
- 4 杜亚军,陈国先,陈秀明,等.川渝77县长防林(一期)工程的综合效益评价与分析.生态学杂志,2003,22(1):69~72
- 5 王宏兴,王晓,杨秀英,等.多目标决策灰色关联投影法在小流域水土保持生态工程综合效益评价中的应用.水土保持研究,2003,10(4):43~45
- 6 洪家宜,李怒云.天保工程对集体林区的社会影响评价.植物生态学报,2002,26(1):115~123
- 7 山蓝,杨晓东,高卫东,等.关于内蒙古草地生态建设问题的思考.中国草地,1998(6):62~64
- 8 苏吉安,朱幼军,哈斯.内蒙古草地生态问题及其对策探讨.中国草地,2003,25(6):68~71
- 9 张新跃,李正川.天然草地生态建设效果监测与评价.草业科学,2003,20(9):1~4
- 10 唐冬梅,徐国新.长江平坑行洪、退田还湖的建设情况与效果浅析.江西水利科技,2002,28(4):234~236
- 11 张光贵.退田还湖对洞庭湖生态环境的影响.生态学杂志,2003,22(3):94~96
- 12 庄大昌,欧维新,丁登山.洞庭湖湿地退田还湖的生态经济效益研究.自然资源学报,2003,18(5):536~543
- 13 李世东,陈幸良,李金华.世界重点生态工程的政策措施及其启示.南京林业大学学报(人文社科版),2003,3(1):41~44
- 14 张炜,杨刚.对宁夏生态环境建设的思考.市场经济研究,2002(4):17~19
- 15 崔培学,姜磊.山东省水土保持生态建设的主要经验与做法.中国水土保持,2002(2):5~6
- 16 张美华.生态林业补偿问题初探.生态经济,2001(4):42~44
- 17 阎海旺.山西林业生态建设存在的问题及对策.山西水土保持科技,2004,3(1):1~3
- 18 杨俭英.退耕还林中的误区.甘肃林业科技,2003,28(1):46~48
- 19 杨彪.丽江县天然林保护工程富余人员分流安置调研报告.林业调查规划,2003,28(4):50~52
- 20 钟瑜,张胜,毛显强.退田还湖生态补偿机制研究——以鄱阳湖区为案例.中国人口·资源与环境,2002,12(4):46~50
- 21 Schmitz M.F., Atauri J.A., de Pablo C.L., et al. Changes in land use in Northern Spain: effects of forestry management on soil conservation. Forest Ecology and Management, 1998, 109(1): 137~150
- 22 Das G.G., Alavalapati J.R.R., Carter D.R., et al. Regional impacts of environmental regulations and technical change in the US forestry sector: a multiregional CGE Analysis. Forest Policy and Economics, 2005, 7(1): 25~38
- 23 McLachlan S.M., Knispel A.L. Assessment of long-term tallgrass prairie restoration in Manitoba, Canada. Biological Conservation, 2005, 124(1): 75~88
- 24 Brouwer R., Van Ek R. Integrated ecological, economic and social impact assessment of alternative flood control policies in the Netherlands. Ecological Economics, 2004, 50: 1~21
- 25 Shrubsole D., Hammond V.J., Kreutzweiser R., et al. Assessing floodplain regulation in Glen Williams, Ontario, Canada. Journal of Environmental Management, 1997, 50: 301~320
- 26 Van Ek R., Witte J.P.M., Runhaar H., et al. Ecological effects of water management in the Netherlands: the model DEMNAT. Ecological Engineering, 2000, 16: 127~141
- 27 Napier T.L. Soil and water conservation policy approaches in North America, Europe, and Australia. Water Policy, 2000, 1(6): 551~565