•论坛• 中国国家公园试点专题

国家公园体制试点区生态产品价值实现探索

臧振华^{ID}, 徐卫华^{ID*}, 欧阳志云^{ID}

中国科学院生态环境研究中心城市与区域生态国家重点实验室, 北京 100085

臧振华, 徐卫华, 欧阳志云 (2021) 国家公园体制试点区生态产品价值实现探索. 生物多样性, 29, 275–277. doi: 10.17520/biods.2021084.
Zang ZH, Xu WH, Ouyang ZY (2021) Exploration on the value realization of ecological products in China's national park system pilots. Biodiversity Science, 29, 275–277. doi: 10.17520/biods.2021084.

Exploration on the value realization of ecological products in China's national park system pilots

Zhenhua Zang^{ID}, Weihua Xu^{ID*}, Zhiyun Ouyang^{ID}

State Key Laboratory of Urban and Regional Ecology, Research Center for Eco-Environmental Sciences, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100085

自然对人类生存和良好的生活质量至关重要。自然生态系统不仅为人类提供食品、药材、能源等物质产品, 还提供水源涵养、气候调节、水土保持、防风固沙等调节服务产品, 以及休闲旅游、美学体验等文化服务产品(Ouyang et al, 2020)。但由于清洁的空气、干净的水等生态产品大多属于公共产品, 具有外部性, 难以分清具体的权利人和受益者, 因此难以仅依靠市场机制实现资源优化配置。生态产品价值实现就是通过多种政策工具干预使生态产品的价值得以真实反映, 通过已有或新建交易机制进行交易, 解决外部性问题(高晓龙等, 2020)。建立生态产品价值实现机制, 对于践行“绿水青山就是金山银山”理念、推进生态文明建设具有重大意义。

国家公园是我国自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分, 拥有我国最宝贵的自然资源, 国民认同度高, 开展生态产品价值实现机制探索具有得天独厚的优势。截至目前, 我国共建立了东北虎豹、祁连山、大熊猫等10个国家公园试点区(臧振华等, 2020), 各试点区都组建了统一的国家公园管理机构, 在实施严格保护的同时, 也积极探索生态产品价值实现路径, 开展“绿水青山”向“金山银山”转化的实践。

1 推进纵向生态补偿

国家公园全面实施天然林保护、退耕还林、森林生态效益补偿等国家重点生态工程, 财政投资稳步增加。试点以来, 中央层面专门安排国家公园支出近60亿元, 试点区普遍扩大国家公园内的生态补偿范围、提高补偿标准, 凸显国家公园的重要生态价值。武夷山试点区对生态公益林按照每亩比区外多3元标准进行补偿, 对天然乔木商品林按每年每亩20元标准给予停伐补助, 并且从2020年开始连续3年每年每亩增加2元; 南山试点区实施公益林扩面工程, 将符合条件的商品林纳入公益林和天保林管理范畴, 通过租赁实施经营权流转, 提高集体公益林和集体天保林补偿标准, 分别由每亩每年15.5元和13.5元提高到30元, 截至2020年8月, 已兑付流转补偿提标3,058户22.84万亩。

2 开展横向生态补偿

国家公园多处于大江大河源头, 或者是重要的生态安全屏障, 部分试点省开展跨区域的横向生态补偿试点, 体现了“谁受益、谁补偿”的公平发展原则, 激励地方政府保护生态环境。海南省编制并执

收稿日期: 2021-03-08; 接受日期: 2021-03-10

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: xuweihua@rcees.ac.cn

行《海南省流域上下游横向生态补偿实施方案(试行)》，以热带雨林国家公园涉及的五指山市、昌江县、琼中县、保亭县、白沙县为试点，签署流域上下游横向生态保护补偿协议，初步建立流域上下游横向生态保护补偿机制。根据2019年流域上下游横向生态保护补偿试点的断面水质季度考核和年度考核结果，五指山市、琼中县、保亭县和白沙县4个上游市县共获得2,304万元省级奖补资金。甘肃省2020年印发《关于加快推进祁连山地区黑河石羊河流域上下游横向生态保护补偿试点的通知》，祁连山国家公园涉及的肃南县等为实施黑河流域上下游横向生态保护补偿工作的责任主体。除签署协议规定的补偿方式和标准外，为激励流域所在县区开展试点，甘肃省财政厅和生态环境厅对符合考核相关要求的县区予以奖励，每个县3年累计奖励可达1,000万元。

3 设立公益岗位

国家公园增设公益岗位妥善安置当地居民和森工企业职工，既提高了自然资源保护效率，又促进当地居民增收，维护了社会稳定。三江源试点区整合草地管护员、护林员、湿地管护员及扶贫专项资金，建立生态管护公益岗位机制，将管护标准从原来的每5万亩设置1名管护员提高到每3万亩设置1名管护员，每名管护员月工资从1,500元提高到1,800元，按照“一户一岗”落实生态管护员岗位17,211个。大熊猫试点区各级管理机构共设置公益岗位13,278个，其中生态管护岗位10,777个、社会服务岗位2,501个，原住民参与数量11,990人，占比达到90.3%，生态管护公益岗位工资支出达7.38亿元，每人年均获得工资性收入18,555元。

4 非国有自然资源统一管理

集体林地占比高的国家公园试点区采取赎买、租赁、签订保护协议等方式，通过合理补偿，既保障林农利益，又推动了国家公园管理局对非国有自然资源的统一管理，缓解了社区发展与生态保护之间的矛盾(秦天宝, 2019)。钱江源-百山祖试点区的集体土地占比超过80%，为实现对自然资源资产的集中统一管理，两园区创新推进了地役权改革。在不改变森林、林木、林地权属的基础上，先由农户或村民小组自行委托村民委员会管理，再由村民代

表大会集体表决形成决议，将管理权统一授予钱江源国家公园管理局，明确约定权利义务，通过一定的经济生态补偿限制权属所有者的行为(王宇飞等, 2019)。集体林地地役权生态补偿标准为每亩每年48.2元，纳入省财政预算，随省公益林生态补偿金的增长同步增长。通过实施地役权改革，试点区内集体土地几乎全部实现统一管理，居民年均增收400元以上。百山祖园区在推进地役权改革的同时，创新林地地役权补偿收益权质押贷款机制，集体林地的权利人可以将地役权补偿收益作为质押担保向农商银行贷款，贷款额度最高可达年度林地地役权补偿收益的20倍，期限最长为5年。2020年8月，首批符合条件的10名村民代表分别获得了20–30万元不等的贷款授信金额，授信金额共计250万元。

5 发展生态旅游

国家公园采取特许经营方式发展生态旅游，用极小面积的非资源消耗型发展换取了大面积的保护。普达措国家公园管理机构通过签订生态补偿协议，对集体土地实行统一管理。国家公园管理机构将景区运营特许给国有独资企业普达措旅业分公司，旅游公司利用资源为游客提供游憩体验获得收益，每年从收益中拿出1,690余万元资金对3,696名社区居民实施直接经济补偿。此外，国家公园管理机构将经营摊位特许给当地居民开展土特产售卖等经营服务活动，当地居民还可通过资源入股形式获得分红，通过参与巡护、环卫、交通、解说、项目建设等服务获得劳动报酬。武夷山试点区创新景观资源有偿利用机制，国家公园管理局与主景区7万余亩集体山林所有者协商，按照景区门票收入及商定的基数向林地所有者支付报酬。试点以来平均每年支付319万元，既解决生态游憩发展瓶颈，又保障村民利益，实现生态成果与旅游收益共享。

6 打造优质品牌

国家公园依托生态环境优势，打造优质品牌，吸引对生态产品敏感的消费者和企业，获得溢价收益。东北虎豹试点区大力发展绿色循环经济，推动产业转型，东宁市鼓励发展黑木耳、山野菜种植等原生态林产品产业，利用龙头企业吸纳原有森工企业职工及贫困户，先后创建“绥阳耳”“双椏子”等多个著名商标，生态优势转化成了经济优势。大熊猫

试点区四川片区与世界自然基金会(WWF)合作,由WWF发布“大熊猫友好型认证标准”,符合相关要求的农产品将获得认证。产自平武县的中草药南五味子(*Schisandra sphenanthera*)成为全球首个通过该标准认证的产品,已销往美国,带动当地居民增收。此外,在大熊猫国家公园内和入口社区开展“蚂蚁森林”公益保护地试点,借助支付宝移动互联网平台,推出“关坝”和“福寿”2个公益保护地,引导社会公众在手机支付宝中认领保护地,获得的社会资金用于支持生态保护与绿色发展。武夷山试点区出台农药化肥使用管理规定,严厉打击毁林种茶等破坏行为,鼓励和引导茶企、茶农按标准建设生态茶园,指导开展地理标志申报和绿色认证,通过市场营销,武夷岩茶和正山小种等已形成良好的品牌效应,产生了可观的经济价值。武夷山试点区周边的“朱熹故里”五夫镇,利用“双世遗”品牌,创新“文化生态银行”模式,将闲散的山、水、林、田、民居等资源整合成资产包向市场招商,成功推出了一系列生态文旅项目,实现村集体和企业双赢。

总体而言,国家公园体制试点牢固树立人与自然和谐共生的思想意识,积极探索生态产品价值实现路径,为建立生态产品价值实现机制积累了有益经验。但是,目前国家公园的生态产品价值实现的资金来源中,政府付费占绝对主体,公众付费、公益组织付费的案例较少、占比很低。国家公园内的自然资源有偿使用制度还不完善,特许经营还不规范,生态产品的市场和交易体系还不健全,企业参与程度低,公民自然保护教育还处于初级阶段,影响了生态产品价值实现。未来,国家层面应继续完善国家公园等自然保护地的政策制度体系,为企业等社会资本参与国家公园内及其周边产业的发展指明方向。国家公园管理机构和相关地方政府需进一步健全协调机制,吸引多方资金和技术支持,完善生态产品价值核算体系,优化市场配置,加强监管与引导,将宝贵的自然资源转化为市场竞争力,促进生态产品价值实现(高晓龙等,2019)。只有充分调动国家公园所在的地方政府、社区居民、企业等多方积极性,确保利益相关方在保护生态环境、提供生态产品的同时不吃亏、有收益,在破坏生态环境、消费生态产品的同时要赔偿、需付费,才能真正可持续地实现国家公园的生态产品价值。

致谢: 感谢国家公园管理局办公室和各国家公园体制试点区提供支持; 本文部分资料来源于各试点区的评估验收报告, 向报告编写人员致谢。

ORCID

臧振华 <https://orcid.org/0000-0002-6643-9468>
徐卫华 <https://orcid.org/0000-0001-7622-7365>
欧阳志云 <https://orcid.org/0000-0003-0927-0499>

参考文献

- Gao XL, Cheng HQ, Zheng H, Ouyang ZY (2019) Research on the policy instruments for the value realization of ecological products. *Acta Ecologica Sinica*, 39, 8746–8754. (in Chinese with English abstract) [高晓龙, 程会强, 郑华, 欧阳志云 (2019) 生态产品价值实现的政策工具探究. *生态学报*, 39, 8746–8754.]
- Gao XL, Lin YQ, Xu WH, Ouyang ZY (2020) Research progress on the value realization of ecological products. *Acta Ecologica Sinica*, 40, 24–33. (in Chinese with English abstract) [高晓龙, 林亦晴, 徐卫华, 欧阳志云 (2020) 生态产品价值实现研究进展. *生态学报*, 40, 24–33.]
- Ouyang ZY, Song CS, Zheng H, Polasky S, Xiao Y, Bateman JJ, Liu JG, Ruckelshaus M, Shi FQ, Xiao Y, Xu WH, Zou ZY, Daily GC (2020) Using gross ecosystem product (GEP) to value nature in decision making. *Proceedings of the National Academy of Sciences, USA*, 117, 14593–14601.
- Qin TB (2019) The realization of state-owned land as dominating land in National Park: A perspective of easement. *Modern Law Science*, 41(3), 55–68. (in Chinese with English abstract) [秦天宝 (2019) 论国家公园国有土地占主体地位的实现路径——以地役权为核心的考察. *现代法学*, 41(3), 55–68.]
- Wang YF, Su HQ, Zhao XR, Su Y, Luo M (2019) Conservation easement-inspired adaptive management methods for natural protected areas: A case study on Qianjiangyuan National Park pilot. *Biodiversity Science*, 27, 88–96. (in Chinese with English abstract) [王宇飞, 苏红巧, 赵鑫蕊, 苏杨, 罗敏 (2019) 基于保护地役权的自然保护地适应性管理方法探讨: 以钱江源国家公园体制试点区为例. *生物多样性*, 27, 88–96.]
- Zang ZH, Zhang D, Wang N, Du A, Kong LQ, Xu WH, Ouyang ZY (2020) Experiences, achievement, problems and recommendations of the first batch of China's National Park system pilots. *Acta Ecologica Sinica*, 40, 8839–8850. (in Chinese with English abstract) [臧振华, 张多, 王楠, 杜傲, 孔令桥, 徐卫华, 欧阳志云 (2020) 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*, 40, 8839–8850.]

(责任编辑: 马克平 责任编辑: 周玉荣)