

生态系统服务决策主流化的可行性探讨

Discussions on feasibility of mainstreaming ecosystem service decision-making

■文/王敏 冯相昭 刘哲

2015年6月,生态文明贵阳国际论坛上公布了2000—2010年我国生态系统服务价值为78万亿元,相当于2010年GDP的两倍左右,并发起了投资自然资本的倡议书。这一事件体现了现代环境治理体系创新的新方向和生态文明建设的新要求,即基于生态系统服务,完善自然资源管理体制,推进多元化的现代环境治理体系,以及引导金融资本投资于关键自然资本领域。

一、生态系统服务视角:

面向公共生态福祉的政府选择

(一)生态系统服务是最普惠的民生福祉

生态系统是地球生命支持系统的核心组成部分,其所提供的供给、调节、文化和支持服务是覆盖面最广、最普惠的民生福祉。首先,生态系统服务是最基本的民生需求。人们的衣食住行等物质需求、文化景观等精神需求以及水、大气、粮食、能源等安全需求均来自生态系统;其次,生态系统服务是最公平的公共产品。人民群众作为直接受益者或享用者,可平等消费、共同享用生态系统所提供的各种服务;第三,生态系统服务具有扩散性和外部性,不仅惠及当地,还惠及周边、下游乃至更广泛地区。

(二)我国生态系统服务尚未能满足民生期盼

我国生态文明建设从实践到理论均取得积极成效,但相比工业化和城市化,生态保护与修复进程依然缓慢,而对生态系统服务的依赖性和利用强度却与日俱增。有数据显示,我国至少有18%的GDP增长是通过“透支”资源和生态环境也即过度利用生态系统服务得到的。具体表现在:

生命支持功能衰退。目前,我国有90%左右的草原存在退化、沙化现象,40%左右的重要湿地面临退化危机,75%以上的湖泊水域受到显著污染,30.7%

的国土面积出现土壤侵蚀。由于生态系统脆弱性局面未得到根本改变,加之气候变化影响,我国依然是世界上生态灾害最频繁、最严重的国家之一,洪涝、持续干旱、沙尘暴、泥石流等生态灾害时有发生,给国家和人民群众生命财产造成了严重损害。

生态系统产品短缺。近年,我国木材对外依存度接近50%,粮食进口量达到1亿t,水资源总缺口约500多亿 m^3 ,建设用地面积供需缺口在2/3左右。随着经济社会发展和人民生活水平的提高,人民群众对有形生态产品和无形生态产品的要求越来越高,但由于历史欠账较多、建设难度增大,生态系统产品的供给能力远不能满足社会的多样化需求。有调查数据显示,我国关注城市生态问题的市民总比例近75%,个别城市达到90%以上。生态系统产品已成为制约社会和谐发展的最短缺产品。

生态系统压力剧增。我国每年林地转为非林地约166万多公顷,每年被征占用或开垦的草原面积在30万公顷以上。截至2013年底,我国农用地、建设用地和未利用地占到国土面积的50.2%,改造成生态用地以及新增建设用地的土地资源已非常有限。随着城市化、工业化进程的加速,生态建设的空间还将受到进一步挤压,严守生态红线的压力日益加大。

(三)政府急需基于生态系统服务寻求新的治理平衡点

生态系统服务是一笔巨大财富,但其价值通常会被忽略或错误理解,很少会以数值形式在政策或决断中被充分考虑,并且生态系统服务价值的持续减损容易被日渐增长的经济形势所掩盖。过去20年间,有关生态系统服务评估取得了重大进展,其经济价值的不可见性有所减少,对生态系统服务之间如何实现权衡与协同也有了较清晰认识。这给国家环境治理能力现代

化带来了新的机遇和挑战,迫切需要政府基于生态系统服务视角,在公共权力、市场机制和社会公众之间,寻求新的治理平衡点,以促进环境状况改善和生态文明进程。

二、将生态系统服务纳入决策

可为生态文明建设注入新动力

将生态系统服务纳入决策,就是要重视生态系统服务,并将其纳入国家政策制定以及地方政府和商业开发等决策中,通过影响政府、社会 and 个人的环境行为,促使社会系统和生态系统发生积极变化。从国外有关将生态系统服务纳入决策的实施效果来看,此举可为我国生态文明建设注入新动力,理由有三点。

一是明确生态系统服务价值是积极维护生态安全的重要方法和可靠途径。明确生态系统服务价值及其变化,有利于促进各相关利益方的协调与合作,从而制定出不危害自然本身又兼顾到各方利益的决策。

二是将生态系统服务纳入决策有助于推进环境治理体系和治理能力现代化。将生态系统服务纳入决策,不仅能实现生态系统的保护,还有助于决策者识别何种措施将于何处产生最大效益以及如何影响生态系统服务供应。

三是基于生态系统服务的决策可实现自然资源保护和区域经济发展的共赢。基于生态系统服务的决策,不仅可以缓解生态系统服务供给与消费之间的冲突,还能促使各相关利益方承担起主体保护责任,并能帮助决策者统一规划和实施专业化自然资本投资,最终实现自然资源保护和区域经济发展的共赢。

三、如何将生态系统服务

纳入决策以促进生态文明建设

德国和英国等许多国家在生态系统服务价值评估及将其纳入决策等方面开展工作较早,其理论与实践已较为成熟。

(一)适用领域

生态系统服务作为面向公共生态福祉的决策依据,通常可用于城市与公共管理、自然资源管理、空间规划、环境评估以及保护区创建等。如在城市与公共管理方面,巴西通过维护绿化空间缓解城市洪水,曼谷通过提高绿地覆盖率改善空气质量;在自然资源管理方面,很多国家通过种植牧草、灌木和树木等提

高自然资源管理与收益,越南通过恢复天然红树林减少自然灾害;在空间规划方面,印尼通过分析生态系统服务空间格局决定在何处将绿地改为建筑物,美国基于生态系统服务空间分析通过扩大或优化蓄滞洪区降低洪水风险;在环境评估方面,葡萄牙结合生态系统服务调整海岸带综合管理战略,中亚基于生态系统服务制定修复阿姆河三角洲的战略;在保护区方面,菲律宾通过平衡和调节各相关利益方对生态系统服务的使用行为提高保护区周边居民收入,瑞士基于生态系统服务评估加强对危险区风险防控。

(二)涉及部门

中央各部门、省级政府和县级政府等不同政府层面是将生态系统服务纳入决策的主要推动者,非政府组织、企业和社区民众等其他利益相关方也在其中扮演着不可或缺的重要角色。在中央层面,重在完善立法修订、机构设置与政策制定,促进国家、省(区)和县层面经济、社会和生态可持续发展;在区域层面,可强化跨区域协作机制,全局考虑,统一规划,提高自然资本利用效率;在省级或流域层面,要健全各部门协调机制和体制,促使生态系统服务主流化;在县级层面,积极倡导各利益相关方的广泛参与是关键。

涉及到的主要政府部门包括住建部门、国土部门、规划部门、环保部门、林业部门、农业部门、水利部门、民政部门。其中住建和民政等部门可通过在其行政区域内减少、保持或增加生态系统服务供应提供极具成本效益的市政服务;国土和财政等部门可通过提供技术咨询服务、支持长期投资、建立激励机制、加强协调等促进自然资源可持续开发利用;环保和规划等部门可将生态系统服务融入空间规划,识别和权衡不同选择方案的累积效果;林业、环保、农业等部门可基于生态系统服务流的变化识别保护区在有效管理下所需的成本、收益潜力及受益主体。

(三)具体做法

将生态系统服务纳入决策的具体做法大致可归纳为六个步骤:

1、明确要解决的问题,并达成一致意见。由决策者协调各利益相关者明确要解决问题的背景、现状及趋势变化等,并对改变这一现状的意愿以及应用生态系统方法达成一致意见。

2、确定生态系统服务,了解其变化趋势。确定哪些生态系统服务类型与决策制定和实施相关,并划定

时空范围,了解生态系统服务变化及其驱动因素,以及被依赖和受影响程度。

3、拟定目标与预期效果,确定可供选择方案。由决策者拟定要实现的目标与预期效果,协调其他利益相关方参与,确定可供选择的行动方案,并明确不同方案的受益者和受损者。

4、评估生态系统服务,并进行综合分析。明确不同方案如何影响生态系统服务供应,并对生态系统服务流的变化进行货币化,连同其它与经济、社会和环境有关的信息进行综合分析。

5、分析可供选择方案,确定最优方案。基于生态系统服务评估结果,分别对可供选择方案进行风险评估及成本效益等分析,确定能产生最大成本效益且更高效更公平的行动方案。

6、制定最终解决方案,并进行风险防范。由决策者综合各方意见制定切实可行且公平公正的解决方案,明确该方案存在的潜在风险及可能结果,并采取有效措施进行防范。

四、关于将生态系统服务

纳入决策推动生态文明进程的建议

现阶段,我国正处于加快生态文明建设的重要窗口期。如果能及时将生态系统服务纳入决策,充分利用将其进一步发展为更具资源效率型经济的需求和机会,可有效促进生态文明建设更好更快地发展。为此,我们建议:

一是增强对生态系统服务价值的认识,强化其核心位置

生态系统服务价值没有被广泛认可是生态系统支撑能力逐渐下降的重要原因。下一步要通过加强宣传、强化培训等方式全面提升决策者以及其他利益相关方对生态系统服务价值的认识。此外,还要认识到生态系统服务是实施自然资本投资和维持经济增长的关键,需将其置于政府决策的核心位置,纳入区域发展规划和相关政策制定全过程。

二是将已有研究基础整合起来,改进测量、监控和核算工作

建议变单问题、单要素、单学科研究为整体性和综合性的研究思路,将目前已有生态系统服务评估方法及数据基础进行整合,改进测量与监控工作,完善指标体系与评估方法,研究并创建一套国家或地区生

态系统服务价值核算体系,使其在定性和定量方面能够反映更广泛、更长期的生态系统服务价值以及涉及到的各利益相关方的成本、机遇和收益。

三是将生态系统服务价值纳入绩效考核体系,推进其主流化

现行的国民经济核算体系中,没有对生态系统服务价值,以及其与经济之间的损益情况进行全面核算。建议逐步将生态系统服务价值作为强制性衡量生态盈亏的指标,纳入政府绩效考核体系,并定期公布统计结果。此外,还需积极推进生态系统服务价值主流化,通过信息、计划、组织、商议等方式将其作为辅助国家和地方的经济、经济决策的重要依据。

四是加强跨部门跨地域协作管理,确保利益相关方广泛参与

应摒弃部门各自为政,变更行政单元为基础为以自然生态系统单元为基础,加强跨部门、跨区域、跨行业的协作管理,注重增强多种生态系统服务以及建立平等分担成本和分享利益的有效机制。此外,还需积极引导利益相关方参与决策讨论过程,基于生态系统服务的得失权衡作为协商平台,避免因政策冲突和在实施过程中缺乏协调所带来的问题。

五是开展自然资本的PPP合作,实施专业化自然资本投资

强调面向自然资本的PPP(Public-Private-Partnership)合作,探索市场配置资源,引进环保金融模式、基金、众筹等多元化投资主体,逐步完善自然资本投融资模式。此外,还需借鉴国际成功经验,积极开展项目试点,明确治理对象及其生态系统服务流的变化,并结合当地实际,因地制宜,实施长期的专业化自然资本投资,以实现GEP(生态系统生产总值)和GDP同步增长。

六是充分利用国际机会和国家机遇,以取得最大化协同效应

在施行国际和区域环境条约及议程时,要积极与多边及双边机构、基金会及非政府组织开展有关将生态系统保护方面的合作,并充分利用里约三公约提供的各种机会,以确保取得最大化协同效应。在国内,要基于生态系统的减缓和适应能力以及气候自然的协作机制,将应对气候变化和生态系统保护工作有效结合起来,以更具成本效益的方式同时实现这两类目标。田

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心