

略论我国自然保护区资金机制的法律完善

林 森

(中央民族大学, 北京 100081)

摘 要:我国自然保护区由于财政体制不合理导致经费匮乏,有限的资金多用于行政开支,保护区的经营活动与社区群众生活的矛盾得不到有效解决。国外立法明确了保护区的公益性,既强调政府责任,也积极争取社会力量的帮助。有鉴于此,我国法律应当根据保护区的不同定位,不断加强法制工作,改革财政体制,强化政府责任,完善生态补偿制度和社会性收费制度等,从各个方面完善保护区的资金机制。

关键词:自然保护区;资金机制;核心区

中图分类号: D 912. 6

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2012)06-0014-06

The Legal Perfection of the Financial System of China's Nature Reserves

LIN Sen

(Minzu University of China, Beijing 100081, China)

Abstract: China's natural reserves have been faced with problems to be solved effectively, such as the fund shortage from irrational financial system, the limited funds spent more on administrative overheads, the discordance of the business operations of nature reserves with the life of people there, and so on. Given that the legislation of other countries clarifies that the natural reserves are non-profit and governmental with the help of social forces, it is important that according to the different situations of reserves we take measures legally to perfect the financial system of natural reserves in such aspects as strengthening the legal work, reforming the financial system, enhancing the government responsibility, and improving the ecological compensation system and the community charging system.

Key words: *natural reserves; financial system; the core area*

一、我国自然保护区的现状

截至 2009 年底,全国除港、澳、台地区,已建立各种类型和级别的自然保护区 2 541 个,总面积约

14 700 万公顷,陆地自然保护区面积约占国土面积的 14.7%。其中,国家级自然保护区 319 个,面积 9 267 万公顷,林业系统自然保护区数量达到 2 012 处,各类海洋保护区 170 多处,水生生物自然保护区 200 多处,国家级农业野生植物资源原生境保护

收稿日期: 2012-09-06

基金项目:教育部规划基金项目《民族自治地方生态保护法律制度研究》(10YJA820079);中央民族大学国家“十一五”“211 工程”3 期建设项目《民族自治地方野生动植物保护法治化研究》的阶段性成果

作者简介:林 森(1977-),男,湖北恩施人,中央民族大学法学院 2010 级法学博士研究生,研究方向为环境资源法。

区118个^[1]。从分布上看,主要集中在西藏、新疆、青海、内蒙古、甘肃和四川等西部省、市(自治区)。

二、我国自然保护区资金机制的主要问题

1. 资金匮乏,财政体制不合理

(1)中央财政资金匮乏。《中华人民共和国自然保护区条例》(以下简称“条例”)第23条规定:“管理自然保护区所需经费,由自然保护区所在地的县级以上地方人民政府安排。国家对国家级自然保护区的管理,给予适当的资金补助”。我国自然保护区划分为国家级和地方级两大类,根据该条款,国家只对前者给予一定补贴,主要用于保护区的基础建设,而对需要长期资金支持的规划建设如生物多样性保护等,却不予支持。地方的自然保护区经费只能由地方政府自己解决,而且国家级自然保护区多交由地方代管,日常所需经费也由地方政府解决,最终都出自于各级业务部门的行政经费,数额非常有限。我国的自然保护区多处于西部民族地区,经济发展水平落后,当地财政很难对保护区进行投入。以新疆林业系统自然保护区收支状况为例,2004年资金缺口(收不抵支数额)高达175.92万元,而总收入仅为91.36万元^[2]。

(2)捐赠资金管理不规范。《条例》第6条规定:“自然保护区管理机构或者其行政主管部门可以接受国内外组织和个人的捐赠,用于自然保护区的建设和管理”。该条款允许自然保护区接受包括国外资金在内的多种社会力量的资助。然而,这些捐赠往往只保护部分濒危生物物种,适用范围狭窄,具有不稳定性 and 临时性,同时管理不规范,加上缺乏税收政策和法律的支持,因此,难以成为有效的资金来源。

2. 资金使用不当

(1)资金大量用于行政开支。“2003年,林业系统保护区的经费中保护性支出仅占60%,这其中又有60%是‘人头费’,即在林业系统保护区的全部收入中仅有约14%用于保护业务。这种情况在林业系统国家级以下的保护区中更为严重:1995~2000年间,国家级以下保护区的新增资金超过90%用于改善员工福利、盖楼和添置交通工具等方面,在协调与周边社区的矛盾、开展

科研等方面几乎没有投入”^[2]。这样一来,留给保护工作使用的资金就所剩无几了。

(2)支出结构不合理。《自然保护区工程设计规范》规定了极为详细的建设标准,为了项目的顺利审批,各地一般都会以此为参照,面面俱到地承诺建设大量工程,这样就忽略了自然保护区亟待解决的保护问题,从而占用大量资源造成浪费。国家没有将国有森工体系和地方的自然保护区纳入投资范围,在保护区基本建设投资中所占的比例十分有限,例如,西藏自治区的自然保护区建设资金高达34%来自于民间资助,地方政府的财政负担十分沉重,导致配套资金常常难以兑现。让占国土面积多数的地方自然保护区依靠银行贷款和非政府组织资助不但不能解决长期以来的资金短缺问题,而且也不符合社会主义市场经济的资金运作规律^{[3]185}。

3. 管理体制的不足

依照《条例》第8条的规定,我国自然保护区实行综合管理与分部门管理相结合的管理体制。国务院环境保护行政主管部门负责全国自然保护区的综合管理,林业、农业、地质矿产、水利、海洋等部门在各自职责范围内进行管理。这种体制存在多头管理、效率低下的弊病,反映在资金机制上,容易产生谁都负责,但谁都不愿主动拨付资金的状况。而且,实行分税制“影响了地方对自然保护区投入的积极性。自然保护区的投入是多级多部门的,既有主管部门的,又有地方政府的,采取上面拨一点,地方‘配套’一点的方式。投入职责不清、权利不明,地方配套很难到位。不但如此,一些地方还‘层层剥皮’,直接影响了保护区的建设和管理”^{[4]30}。例如,我国很多少数民族地区的环境行政执法力量长期以来比较薄弱,执法人员缺乏相关专业知识,执法所需资金跟不上,影响了执法效果^[5],形成了恶性循环。

4. 自然保护区经营活动与社区群众生活的矛盾

《条例》未能明确自然保护区的土地权属,不少保护区由于是抢救式划定,建立时根本没有考虑到这个问题,而1986年颁布的《土地管理法》又规定土地所有权与使用权不因自然保护区的划定而改变,这导致生态环境保护与社区群众生活之间的矛盾一直未能得到有效解决。大量的

自然保护区建立于 20 世纪 80 年代,在此之前已经有许多人口居住,《条例》虽然把核心区规定为重点保护区域,可让当地居民搬迁所需经费过高,在相当长一段时期内这个任务都难以完成。在社区群众努力谋生之际,自然保护区一方面以《条例》为由限制群众对当地自然资源的利用,另一方面却又因资金不足,不断开展自己的经营活动,这显然与群众的福利存在冲突,并诱发了大量违规开发自然资源的现象,进一步破坏了保护区的生态环境。

三、国外关于资金机制的立法经验

1. 政府承担主要的资金责任

发达国家主要采取政府拨款为主、社会力量资助为辅的方式来满足自然保护区建设需要。这是因为,自然保护区作为一个国家生物多样性和自然遗产最为丰富的地区,是属于全社会珍贵的共有财产,其公益性不言而喻,作为一种公共资源,维护和建设的费用应当主要依靠政府财政支出。

(1)加拿大于 1997 年建立了 38 个国家公园,其 1998—1999 年度的财政预算约合人民币 20 亿元。其中,除了近 5 亿元需创收获得,其余均由中央财政安排,因此国家公园系统的联邦拨款占据主导地位,通常与自我创收的比例控制在 3:1。国家公园在刚刚建立期间,联邦安排了除人员工资和正常运行之外的专门基建经费,而且强度较大。如 Seguenay 国家公园从 1995—2000 年,基本经费不变,基建费每年递增 300 万元,7 年之内的总经费将为 1.2 亿元^[6]。

(2)美国国家公园的经费来源于国家拨款,美国国会在 1997 年给 375 个国家公园的预算是 15 亿美元,主要用于国家公园的日常运行和管理。严格限制公园门票的征收,决不允许管理局下达经济创收指标。1965 年,国会通过了《特许经营法》,对公园内的服务设施和经营向社会招标,经济上与国家公园无关。美国国家公园属于非营利性机构,专注于自然保护区文化遗产的保护和管理。对于有门票收入的公园,门票收入全部上缴财政,再由财政按一定比例返还,实现收支两条线管理^{[3]118}。

(3)日本是一个非常重视环保和生态的国

家,实行的是土地所有权与经营管理权相分离的制度,这样一来,只要是被划为自然保护区,无论土地为何人所有,都交由有关部门统一管理,运作经费也纳入到同级政府的财政预算之中。

2. 关于社会性收费的规定

除了公共财政支出以外,国外立法同时也采取了社会性收费的做法,多渠道争取资金。与环境法秉持的污染者付费制度相似,社会性收费是指对从自然保护区的管护工作中受益的个人和单位收取一定费用并用于保护区建设的资金筹措机制。完善社会性收费制度有利于促使受益人合理地使用保护区的自然资源,避免过度开发,同时减轻财政负担。

(1)加拿大国家公园在 20 世纪 90 年代面临财政拨款下降的情况下,就向各种使用者收费,开辟其他收入来源,以弥补经费不足,如通过特许经营、土地出租、土地出售等途径实现的社会性收费,占其建设管护经费比重高达 52%。加拿大国家公园作为“公共物品”,其主要由政府拨款支持,非政府拨款收入约占其预算的 17%,基本来自于向旅游者、消费者、受益者收费。在立法保障方面,加拿大《国家公园法》的第 16 条第 1 款(g)、(r)项和第 3 款对许可使用和收费事项进行了详尽规定。对于垂钓、狩猎和其他使用国家公园区内资源的行为都可以进行管制,以发放许可证的方式收取一定费用^[7]。

(2)新西兰除了财政资金以外,同样在努力拓宽资金渠道。森林遗产基金(Forest Heritage Fund)是保护区资金来源的一种来源方式。同时,新西兰自然保护区与国外自然保护区合作很频繁,也资助了境外的多个项目,但在保护本土物种基因资源和抵御外来物种入侵方面得到了来自美国、加拿大和澳大利亚的资金和技术资助。此外,旅游收入也是保护区资金的一个来源^[8]。

3. 关于保护地建设的理念

与我国采用的自然保护区概念不同,世界自然保护联盟组织(IUCN)采纳的是“保护地”概念。保护地指的是根据最初建立时的管理目标所设定保护区域。IUCN 在其 1994 年的《保护地管理类别指南》中列举了 9 种保护地要实现的目标,分别是科学研究、荒地保护、物种和遗传多样性的保护、环境设施的维护、独特的自然和人文

景观的保护、旅游和重建、教育、自然生态系统中资源的可持续利用以及文化和传统习俗的保护,以此为基础,再根据保护地要实现的首要目标采取不同的管理方法,因而在监管手段和方式上根据具体情况存在不同。我国对濒危物种栖息地的保护主体、方法和程序采取的是一种单一化的模式,所以只能适用《条例》和地方立法中的统一规定,没有充分考虑到生态系统的属性,忽视了不同地区、不同社会环境下人与自然的复杂关系,一刀切严禁利用保护区自然资源的做法造成了生态环境保护与社区群众之间的紧张关系。

由于IUCN的保护地分类体系是按照管理目标进行分类的,它明确了保护地的共性、独特性和差异性,明确了不同类型保护地的定义、管理目的、选择标准、组织责任,明确了保护地是在社会经济发展过程中产生,是经济建设的重要组成部分,因此能够为中国在充分保护生物多样性、自然资源及相关的文化资源的同时,为实施可持续发展战略提供支持^[9]。也就是说,根据保护区域的具体定位,应当采取不同的管理方法,自然在资金拨付和使用上也有所不同。部分自然保护区就不必再绝对禁止社区群众利用自然资源,在保护生态环境的同时照顾到群众生活,形成了一种良性互动,值得我国立法借鉴。

四、完善我国自然保护区资金机制的法律对策

1. 完善财政体制,明确资金的给付责任

(1)今后修改《条例》时,应明确由国家财政承担自然保护区建设资金主要部分的责任,并将所需资金纳入各级政府的国民经济发展计划,最好是在预算中单列出来。“‘分级所有、分级出资;纳入预算、中央为主’应该成为保护区筹资机制的一项基本原则,而且这种出资应该主要体现为专立户头的财政经常性预算,并明文规定人头费、事业费及补偿费的事权主体(财政出资方)。对于已经确定机构编制的保护区管理机构,其对应级别政府财政应确保其人头费和事业费。若本级财政无力负担,保护区经费应作为上级财政转移支付的重要内容。根据普及义务教育的经验,也可以采取分块包干制,即人头费主要由中

央财政解决,事业费主要由地方财政解决。同时,在国债、国家重点建设工程和扶贫工程等其他财政渠道中,应贯彻‘重要者优先’的公共财政供给原则,建立向保护区倾斜的机制:明文规定向保护区及周边社区倾斜,提高保护区在这类财政资金分配中的优先序”^[2]。为此,需要国家改革预算制度、转移支付制度等财政制度,以法定形式明确各级政府的财政责任。

(2)明确具体支付项目。一般而言,保护工程、科研监测、宣教、基础设施等涉及国家整体和长远利益的,由中央财政承担较为合理;多种经营和事业费基本解决的是地方的问题,如当地劳动力就业等,由地方财政负担较合理;而对生态旅游、社区共管这些收益主要在当地,但国家也能获得部分溢出效益的,则应由地方政府承担为主,国家给予适当补助^[10]。

(3)拓宽资金来源,充分利用社会力量融资。国家应在税收法律上进行修改,使得自然保护区成为可以享受社会捐助的优惠对象。定位于公益性自然保护区可以建立各种专门性的保护基金,应当制定相应的管理办法,明确管理主体和审批程序,做到专款专用并接受社会监督。

2. 完善资金投资机制,健全社会性收费制度

自然保护区可以产生多种类型的效益,既有经济效益又有生态效益。根据不同的定位以及受益人的可达性,保护区可以为受益人提供公共或私人的产品和服务。搞清了保护区提供的产品和服务的性质,就可以确定保护区的具体投资渠道和管理机制。纯粹的公共产品服务应当由国家财政资金和国内外捐赠资金承担提供的责任,私人产品服务则应根据市场化原则,可以考虑在保护区内采取特许经营、提供生态产品和服务等措施,并对经批准使用保护区资源的个人和企业事业单位征收受益费用。

(1)明确资金投资机制的基本原则。应当对不同类型的自然保护区采取不同的财政扶持政策,即:对于保护要求很严格,或虽然保护要求并不太严格,但丝毫不具备创收条件的自然保护区,国家应采取完全事业预算制管理,实行全额补贴政策;对于允许开发,且又具备一定开发能力的自然保护区,应该实行差额预算,定额补贴政策;对于有开发利用前景的自然保护区,在其

初创阶段的启动资金以及自然保护区的道路、电力、通讯等基础设施建设方面,国家也应给予政策性低息贷款;对于自然保护区开办的第二、第三产业和短期内就能见效的第一产业,必须对其实行商业性贷款政策^[11]。

(2)健全社会性收费的具体对策。①立法应坚持收费的公益性,明确收费的目的和程序,收取的费用要坚持收支两条线,只能用于保护区建设。②由于保护区管理机构是《条例》明确承担管护责任的主体,因此应由其作为收费主体。对于征收的对象,在坚持受益者负担的原则下,规定为以下几类:一是自然保护区周边企业;二是自然保护区非核心区内乡村与居民;三是旅游参观人员。对自然保护区周边企业及非核心区内居民的收费,即为环境保护费,而对旅游参观人员的收费,即门票,应包含自然资源使用费^[12];四是科研教学单位。③制定科学的收费标准。由于各个保护区具体情况不同,社区群众的经济状况也不同,而且有些受益难以量化,因此必须制定符合实际的收费标准。为了避免利益冲突,不应由保护区管理机构单独制定标准,而是应由财政部门主导,在对影响收费标准诸因素进行仔细调查和分析的基础上,听取保护区管理机构和群众意见,再明确具体的标准。

3. 改革行政管理体制

(1)完善管理机构。在现行体制下,保护区的建设标准由中央制定,而落实却主要由地方承担,而且多个部门均可进行管理,现行法规又没有明确综合管理与分部门管理的准确界限,这显然是不合理的。借鉴国外的做法,应当考虑在时机成熟时,取消目前多个部门均可对自然保护区进行管理的模式,在中央设立一个单独的机构,全面负责全国的自然保护区管理工作。这样不但提高工作效率,还可以节约行政资金。

(2)经费应主要投向基层。以林业部门为例,其所属的各级野生动植物保护管理办公室,日常工作主要是文案工作,而且集中于对商业性野生动植物资源利用活动的审批与监管,对于保护区内野生动植物的野外调查和保护,反而做的很不够,而且这些部门无论人力还是设备,都严重不足。很多西部地区的自然保护区,甚至没有专职从事野生动植物保护工作的人员。因此应

当调整机构设置,充实基层,并提供必要的物质支持,资金的投入也要下移到基层。

4. 完善保护区分类制度,规范自然保护区经营活动

建议借鉴 IUCN 关于保护地的区分和管理办法,重新制定自然保护区的分类标准,根据具体的管理目标设定管护要达到的目的,并以此为依据拨款。依照宪法和民族区域自治法的规定,民族自治地方有权根据具体情况制定自治条例和单行条例,对法律和行政法规做出变通规定,这实际上为民族地区进行生态变通立法提供了依据^[13],有的民族地区已经对森林法变通立法做了有益尝试^[14]。所以,民族地区制定符合实际的保护区分类制度是可行的。有学者认为,根据保护对象的特点和自然保护的目标,可以将自然保护区土地划分为严禁人类活动的土地类型、适当限制人类活动的土地类型、人与自然和谐共处的土地类型等三种类型,并在此基础上建立符合生态规律、人地关系特点和自然保护要求的自然保护区土地权利体系和土地权属管理制度体系,并尽可能地以民法的手段来处理土地权属关系,而避免将土地权属管理变成单纯的土地行政管理^[15]。

不同类别的保护区在所需经费和具体使用上都存在巨大差别。对于第一类自然保护区,应当由政府全额拨款,今后修订《条例》时应当明确国家级自然保护区土地所有权归属国家所有,为此要允许采取划拨、征收、购买等方式取得土地所有权,彻底解决权属问题,防止侵占土地现象的发生。这一类保护区,由于经费出自政府财政,所以不该再从事自营开发活动。对于后两类自然保护区,可以借鉴《物权法》关于地役权的规定,通过平等协商,与社区群众订立管护契约,明确彼此的责权利,由群众代为承担管护保护区的责任,同时适当照顾群众利用自然保护区内自然资源的权利。具体而言,对属于由事业单位取得土地使用权的区域,应当规定由其负责保护。对于其他区域,可以建立保护区,由当地政府委托有关单位和个人托管,这势必要对他们的土地权益进行限制。为平衡各方利益,应当签订林地或草原地役权合同,双方平等协商,对土地的利用目的、期限、费用及支付方式做出规定。这两类保护区在实行社会性收费后仍然无法完全解决

经费的,可以适当开展经营活动,但根据保护区设立的初衷,应当限于生态旅游活动。同时,有必要大力加强法制宣传教育,“广泛普及和宣传环境法律知识,切实增强全民的环境意识和法制观念,是少数民族地区可持续发展的基础”^[16]。地役权合同的最终目的是为了保护区的生态环境,因而不能一味地追求经济效益最大化。

5. 协调自然保护区与社区群众之间的关系

对于确实无法使用自然保护区自然资源的社区群众,必须采取措施筹集资金补偿其受到的损失。

(1)完善生态补偿制度,按照“谁受益,谁补偿”的原则,对那些为维护生态环境做出牺牲的当地群众给予补偿。受益对象明确的,由受益者补偿,不明确的,应当由政府给予补偿。同时,按照“谁保护,谁投资,谁受益”的原则,合理培育和利用保护区内的自然资源,增强自我发展能力。在具体制度上,由于以往国家对西部地区的扶持采取的是通过地方政府层层下拨,不但降低了行政效率,而且由于种种原因,当地群众往往无法及时得到补偿资金。建议今后保护区的生态补偿资金采取西部退耕还林和退耕还草政策上的做法,直接补偿到户。考虑到保护区多在民族地

区,而“在民族地区生态保护和建设过程中,民族地区所受到的损失既包括直接经济支出,又包括因环境资源保护而丧失发展机会而产生的间接经济损失”^[17]。出于实质公平的要求,今后应当在补偿标准的制定上,不但要考虑直接的经济损失,当地的间接经济损失也应当纳入考虑之中。

(2)完善野生动植物致人损害的赔偿制度。自然保护区内有大量珍贵的野生动植物生存,动物的活动和植物的蔓延,往往会造成社区群众人身及财产的损失,常规的生态补偿制度还不能完全解决这一问题,建议尽快完善野生动植物致人损害的赔偿制度。具体来讲,“首先应建立补偿基金,基金由财政拨款,并由自然保护区管委会管理,须专款专用,不可挪作他用。其次,应在与自然保护区农民协商的基础上,确定补偿范围、类别和标准,并予以公布。最后,还应确定补偿的程序、期限以及不能得到补偿后的救济方式等”^[18]。此外,还可以采取保险的方式弥补不足,云南省西双版纳自然保护区就与保险公司合作采用公众责任保险的方法,弥补亚洲象给群众带来的经济损失。这种方式缓解了财政资金不足,使得群众能得到更多的赔偿,值得推广,立法应予以鼓励。

参 考 文 献

- [1]中华人民共和国环境保护部. 2009年中国环境状况公报[EB/OL]. 2010-06-03[2011-10-12]. http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/2009hjzkgb/201006/t20100603_190424.htm.
- [2]苏杨. 中国自然保护区资金机制问题及对策[J]. 环境保护, 2006(21): 56-59.
- [3]国家林业局野生动物保护司. 中国自然保护区立法研究[M]. 北京: 中国林业出版社, 2007.
- [4]刘通. 我国禁止开发区域利益补偿政策评述[J]. 宏观经济管理, 2007(11): 28-30.
- [5]乔世明. 西部少数民族地区的环境问题和环境行政执法[J]. 法律适用, 2004(4): 68-69.
- [6]朱广庆. 国外自然保护区的立法与管理体制[J]. 环境保护, 2002(4): 11-13.
- [7]王权典. 自然保护区资源保护管理社会性收费问题法律探究[J]. 法学家, 2008(3): 75-76.
- [8]王金凤, 刘永, 郭怀成, 等. 新西兰自然保护区管理及其对中国的启示[J]. 环境保护, 2006(5): 77-79.
- [9]周珂, 侯佳儒. 中国自然保护区分类体系的立法完善[J]. 首都师范大学学报: 社会科学版, 2007(2): 63-64.
- [10]吴健, 文峰. 公共管理背景下的国家级自然保护区财政改革[J]. 环境保护, 2005(5): 45-47.
- [11]中国自然保护区投资机制研究课题组. 中国自然保护区投资机制研究[J]. 林业经济, 2000(3): 17-19.
- [12]王富有, 陈建华. 自然保护区经费来源问题研究[J]. 西北林学院学报, 2008(3): 225-228.
- [13]乔世明. 少数民族地区生态变通立法初探[J]. 中央民族大学学报: 哲学社会科学版, 2006(3): 10-11.
- [14]乔世明. 黔西南布依族苗族自治州森林变通立法探究[J]. 民族研究, 2006(3): 23-25.
- [15]周训芳, 吴晓芙. 我国自然保护区土地权属立法中的几个问题[J]. 林业经济问题, 2006(5): 393.
- [16]乔世明. 论少数民族地区的可持续发展与环境法制教育[J]. 民族教育研究, 2004(5): 7-9.
- [17]王涪宁. 民族地区生态补偿及保障制度探析[J]. 中央民族大学学报: 哲学社会科学版, 2007(2): 11-14.
- [18]周训芳, 徐丰果. 自然保护区土地管理制度创新与农民经济利益维护[J]. 求索, 2007(4): 18-20.