

平衡与发展:中国自然保护地设置与农业生产保障的制度经济史解读

刘向南^{1,3} 李子杰^{1,2}

(1.南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095;2.南京农业大学 不动产研究中心,江苏 南京 210095;
3.南京农业大学 中国资源环境与发展研究院,江苏 南京 210095)

【摘要】本文对我国近现代百余年间自然保护地制度的历史变迁及其经济机制进行了梳理,以期理解我国当前自然保护问题的现状及其与农业生产保障之间的内在演进机制提供一个制度经济史层面的解释。在溯源民国时期自然保护萌芽的基础上,将新中国成立以后自然保护地制度的历史演变划分为五个阶段,同时,应用“DSR”分析框架梳理了不同时期制度演变的阶段特征和基本逻辑;在此基础上,运用制度经济学理论结合制度演变过程中特定主体的行为特征,解读这一历史变迁内在的经济机制。研究认为,我国的自然保护和农业发展始终紧密地交织在一起,对农业生产加以保障是促进自然保护地制度变迁重要的内在因素之一,二者的有机统一对提升我国农业现代化水平、保障农业生态环境等具有重要意义。最后,研究基于对制度变迁逻辑的反思,从强化自然保护和农业经济发展、协调公众参与和政府管控等方面提出了相关制度发展的建议。

【关键词】自然保护地;制度变迁;农业生产;制度经济史

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-4459(2022)06-0098-10

Balance and Development: An Interpretation of the Institutional Economic History on the Establishment of Nature Reserves and the Guarantee of Agricultural Production in China

LIU Xiang-nan^{1,3} LI Zi-jie^{1,2}

(1.College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095;

2.Realty Estate Research Center, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095;

3.China Resources, Environment and Development Academy, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095)

Abstract: This paper sorts out the historical changes and economic mechanism of the nature reserve system in China in the past hundred years, in order to provide an explanation of the institutional economic history for understanding the current situation of China's natural protection issues and the internal evolution mechanism with the agricultural production security. On the basis of tracing the origin of nature conservation in the period of the Republic of China, the research divides the historical evolution of nature reserve system after the founding of the People's Republic of China into five stages, and combs the periodical characteristics and basic logic of the evolution of the system in different periods using the "DSR" analytical framework. On this basis, applying the theories of institutional economics, the paper further combines the behavioral charac-

【收稿日期】 2022-08-10

【基金项目】 国家社会科学基金一般项目“程序性权利保障视角下的土地征收制度改革研究”(19BGL163)

【作者简介】 刘向南(1976-),男,管理学博士,南京农业大学公共管理学院副教授,研究方向为土地经济与资源管理;李子杰(1995-),男,南京农业大学公共管理学院博士研究生,研究方向为资源环境经济与可持续发展。

teristics of specific subjects in the process of institutional evolution to interpret its internal institutional economic mechanism. The research argues that China's natural protection and agricultural development have always been closely intertwined, and the guarantee of agricultural production is one of the important internal factors to promote the institutional change of natural reserves. The organic integration of the two aspects is of great significance to enhance China's agricultural modernization level and protect the agricultural ecological environment. Finally, according to the reflection on institutional change's logic, suggestions on the development of relevant systems are put forward in terms of strengthening natural protection and agricultural economic development, coordinating public participation and government control and so on.

Key words: natural reserve; institutional change; agricultural production; institutional economic history

生态环境问题是当前中国社会进入高质量发展阶段所面临的关键挑战之一。2017年党的十九大报告中明确提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”^①;在欧美发达国家,通过土地规划与利用决策,建立以自然生态系统为中心的连续的自然保护地网络已经成为人类环境保护的首要举措。但现实中,公众极易将自然保护与人类的经济活动包括农业生产对立起来。事实上,在一些落后国家和地区,自然界仍然是人类食物和营养的重要来源^②,全世界的自然保护区对全球近1/7人口的生计发挥着关键作用^③。人类目前培育并种植的作物仅是自然界可食用植物中非常少的一部分,野生遗传资源被用于农作物、家畜、家禽等的改良,每年都在产生巨大的经济价值。从这个角度看,自然保护区对现代农业的持续发展不仅表现在极其关键的生态环境调节功能,而且具有至关重要的选择和遗传价值^④。在我国,自然保护地同样对农业环境和野生动植物资源的保护承载着极其重要的功能。但在相当长一段时期,相比较耕地保护和建设扩张,自然保护地的规划和管理明显缺乏限制力,政策上也缺乏持续性^⑤;由此自然环境的退化不但直接导致了农业产出不稳、产品安全下降,也影响了农业长远发展的潜在安全和可持续性。如何为自然保护地体系的发展提供有效的制度支撑,全面落实“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”,就成为当前践行生态文明、保障农业长期可持续发展和国家粮食安全所面临的重大问题。

本文试图将我国自然保护区设置与农业生产保障相结合,对我国自1912年以来近现代百余年间相关制度的历史变迁及其经济机制进行梳理,以期理解我国当前自然保护区的现状及其与农业生产保障之间的内在演进机制提供一个制度经济史层面的解释。考虑到制度演变本质上是特定时期外部驱动力和制度响应之间的动态平衡,并随着外部驱动力作用特征的变化而不断发展;为便于比较和理解,本文借鉴1996年由联合国可持续发展委员会构建的“DSR”分析框架^⑥,即从特定时期制度变迁所受的外部“驱动力”、自然保护区面临的现实“状态”以及制度变迁的“响应”三个方面,以梳理不同时期制度演变的阶段特征和基本逻辑。在此基础上,应用制度经济学分析经济史变迁的经典理论,结合制度演变过程

① 这是我国在政策性文件中第一次正式提出“自然保护区”的概念并作为此类用地空间的统称,之前对于以自然保护为主要目的的用地空间如自然保护区、风景名胜区等一直没有一个正式的统一称呼。但事实上的自然保护区从我国自古以来就普遍存在。本文中自然保护区是一个相对宽泛的概念,它涵盖了多种以自然保护为主的用地空间。

② 周海林:《可持续发展原理》,商务印书馆,2004年,第52页。

③ 环境保护部国际合作司:《保护人类赖以生存的生命系统——〈生物多样性公约〉回顾与展望》,科学出版社,2011年,第107页。

④ 曲福田、冯淑怡:《资源与环境经济学(第三版)》,中国农业出版社,2018年,第165页。

⑤ 刘向南:《区域生态用地规划管理研究》,中国大地出版社,2014年,第11页。

⑥ 洪银兴:《可持续发展经济学》,商务印书馆,2000年,第86-87页。

中特定主体的行为特征,解读这一历史变迁内在的经济机制;最后,在总结与反思这一制度历史变迁所呈现出的一般规律的基础上,提出可能的政策建议。

一、中国自然保护区制度的百年历史变迁

本文在溯源新中国成立之前中国共产党成立早期自然保护思想和实践的基础上,重点以新中国成立之后自然保护区制度历史变迁过程中一些关键性法律文件的出台时间为据,结合特定时期这类制度的共性特征,将其划分为五个阶段。

(一)新中国成立之前我国自然保护区制度的早期萌芽(1912—1948年)

我国有着悠久的自然哲学和生态保护历史,传统的农耕文明时期,顺天时、量地利,强调人与自然和谐相处的思想深入人心,但在相对低下的技术条件下,人口增加、屯垦等因素导致的局部自然生态退化也从不鲜见。随着1912年“民国”建立,中国正式进入了现代国家的探索阶段,成为这一阶段自然保护重要的驱动力来源。但这一时期内忧外患之下社会持续动荡,自然保护区无论在制度还是实践方面均乏善可陈,仅在1915年由部分林学家倡议下由国民政府设立植树节并一直延续至今,且在南京等城市自然保护区的建设上产生了一定的效果^①。

1921年中国共产党的成立,深刻改变了中国社会发展的进程。党在早期的革命斗争中,就充分认识到自然保护的重要性,并结合农业生产做出森林培育等自然保护区建设的响应措施。1930—1933年,毛泽东在《寻乌调查》《长岗乡调查》报告中,明确提出人与自然和谐相处的重要性。1932年,在《中国共产党对于时局的主张》中提出“利用一切内债外债的基金来开浚河道,修理坝闸,种植森林,以防旱水之灾”。1929—1934年,中央苏区在党的领导下,开展了兴修水利、植树造林、规范林业开发等生态实践。1934年,毛泽东在《第二次全国苏维埃代表大会上的报告》中谈及经济政策时提到“森林的培养,畜产的增殖,也是农业的重要部分”;紧接着在发展苏区农业生产方面提出“应当发起植树运动,号召农村中每人植树十株”。当时陕甘宁边区自然环境落后,农业生产水平低下^②,为改善农业生产环境,1940年5月,边区政府组建了森林考察团,对边区各地自然林进行实地调查,加强林业建设,开发水利,这些举措对边区农业建设和环境改善起到了积极作用^③。

总体而言,民国以降新中国建立之前的这一时期,社会处于急剧的变革动荡之中,自然保护难以成为社会关注的重点,也并未形成系统的制度体系。但难能可贵的是,我党从成立之初就从未忽视过自然保护的重要性并主动开展了各类实践,相关政策文件中自然保护与农业生产被紧密结合在一起,对改善苏区环境、保障农业生产发挥了积极的作用。

(二)新中国成立以后我国自然保护区制度的发展变迁(1949年至今)

1. 自然保护区制度的起步阶段(1949—1979年)

新中国成立之初,自然保护区制度演进的驱动力主要有两个方面:一是以国民经济和社会发展“五年计划”为标志的经济建设——其核心是国家工业化相关的基础建设,成为国家发展的重心,这不可避免地自然生态产生了巨大的影响;而一系列如“大跃进”“三线建设”等政策上的失误和政策执行中的偏离,进一步导致了生态退化的加剧^④,进而对农业生产造成了普遍的损害;二是国际环境保护运动的兴

① 张小波:《仪式的浮沉:民国植树节的设立、演变与没落》,《社会科学》2019年第12期。

② 黄承梁、杨开忠、高世楫:《党的百年生态文明建设基本历程及其人民观》,《管理世界》2022年第5期。

③ 邵光学:《中国共产党生态文明建设的百年进程、基本经验与未来展望——基于党的十九届六中全会精神的解读》,《审计与经济研究》(网络首发)2022年10月。

④ Shapiro, J.. *Mao's War Against Nature: Politics and the Environment in Revolutionary China*, Cambridge University Press, 2001, p.1.

起对我们这个新生国家带来的外部压力。这一时期的现实状态则是,一方面人们对环境问题的认识非常有限,自然保护相关的立法和制度建设基本上是一片空白。另一方面,农业在国民经济中占据着较大比重,1952年农业产值在GDP中占比高达50.5%,到1979年仍有31.2%;1949—1979年中国人口年均增长率则高达20.36%^①;而这一时期对农业剩余的提取又是国家工业化的重要支撑;但由于生产技术和农村制度的限制,农地产出水平总体上则相当低下^②。几个因素共同作用的结果,一方面是“以粮为纲”为标志的对农地的过度利用以及对大量草原、湿地等自然保护地的开垦^③,由此导致了许多地区的生态退化;另一方面这种退化则反过来促进了人们对生态环境问题的反思和觉醒,因为人们意识到环境退化会直接削弱农业生产。

作为对现实的响应,1956年部分科学家向全国人大提交了“在各省(区)划定天然林禁伐区”的提案,并推动成立了我国第一个自然保护区“鼎湖山国家自然保护区”。政府及相关部门则开始通过零星的法规、条例和规范性文件响应;1963年国务院发布《森林保护条例》,对保障森林的持续采伐更新做出规定;1964年水产部发布《水产资源繁殖保护条例(草案)》,规定水利工程的修建和运用应照顾水产资源的繁殖和保护。进入20世纪70年代,环境保护逐渐成为国际政治、经济领域的重要议题,这也促进了中国环境保护意识的觉醒;1973年以国务院名义召开了新中国第一次环境保护会议,1978年版《宪法》中第一次出现了“国家保护环境和自然资源”的条款;1979年《环境保护法(试行)》制定通过,作为新中国第一部环境综合立法,在自然保护地制度变迁中具有重要的里程碑意义。尽管这一时期自然保护的制度和实践相对零散,但仍然产生了积极作用,比如到1978年,我国自然保护区的数量就从无增加到34个。

2. 自然保护地制度体系的建立阶段(1980—1989年)

进入20世纪80年代,推动自然保护地制度变迁的驱动力主要来自:第一,改革开放和以经济建设为中心对生态环境的影响;第二,1980年代开始,法治化建设被中央摆在了国家建设的重要位置^④,并得到快速推进;第三,国际环境保护运动在理论和实践中的快速发展对政府和社会公众环境保护行为的影响。这一时期的现状是经济开始相对平稳地持续增长,GDP的平均增速接近10%,第一产业在GDP中的比重仍在25%以上,工业化处于初级阶段,经济增长主要依赖于自然资源消耗型的原材料和基础工业^⑤,快速的经济增长和不断扩大的经济规模导致的工业污染和资源过度开发带来的环境退化问题在局部地区日益严重。同时,经过20世纪60、70年代的政治运动,全社会的法治意识普遍提升,但在自然环境和资源保护领域中法律建设仍处于严重滞后的状况。

在这样的背景下,这一时期最主要的响应来自中央政府“自上而下”的强制性推动,1982年通过的新《宪法》中有两条关于自然资源和生态环境保护的条款,自然保护地制度的进步具体体现在:(1)自然资源利用与保护的立法。全国人大、国务院和相关部委先后制订了《森林法》《草原法》《渔业法》《土地管理法》《水土保持工作条例》等10余部法律和条例;1987年以后WCED的报告《我们共同的未来》产生了深远影响,许多法律文件中开始出现“永续利用”等用语;在此类法律文件中,对自然保护地的管理集中表现在:一是对典型生态区域划定自然保护区;二是严格控制建设和垦殖对自然生境的改变;三是对自然生态的恢复和改善。但在“以经济建设为中心”的政策语境下,自然保护的法律条款大多是限制性而非禁止性的,对保护区的管理、建设和垦殖利用的限制等如何有效实施也较为模糊。(2)对典型自然保护地的保护管理开始启动专项立法工作。主要表现在1985年国务院发布的《风景名胜区管理暂行条例》,

① 数据来源:根据国家统计局网站历年“中国统计年鉴”数据计算所得,网址:<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

② 郑有贵:《1978—2012年中国农村发展变迁及其原因》,《中国农史》2016年第4期。

③ 宋乃平、张凤荣:《重新评价“以粮为纲”政策及其生态环境影响》,《经济地理》2006年第4期。

④ 蔡定剑:《论彭真对民主法制建设的十大贡献》,《法学》2010年第2期。

⑤ 郭克莎:《中国工业化的进程、问题与出路》,《中国社会科学》2000年第3期。

同年,林业部发布施行《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》,此类文件中对经济利益的保障是自然保护的重要动机。(3)环境综合保护的立法,主要包括1982年的《海洋环境保护法》,以及1989年才得以正式制定的环境保护基本法——《环境保护法》,两部法律中都提出了重要自然生态区域的类型及划定各种类型保护区的思路。根据环保部的统计,1989年,我国自然保护区的数量快速上升到573个,占国土面积的比例约2.82%。

3. 自然保护区制度体系的初步完善阶段(1990—2000年)

在这一阶段,中国的市场经济体制逐渐确立,经济发展带来的环境压力进一步增加;而以《21世纪议程》为标志,国际环境保护运动开始从理论更多走向实践,制度在执行层面的压力加大;同时,可持续发展理念的深入也在逐渐唤起公众更多的环境保护意识;这三个方面成为这一时期自然保护区制度发展的主要驱动因素。现实状况则是,在每年平均约10%的经济增速中,第二产业的贡献相对最大;GDP构成中第一产业的比重持续下降到15%,第二产业则逐渐上升到45%以上^①,且以资源密集型和劳动密集型的加工制造业为主,经济发展和环境保护的矛盾愈发突出。而在全球可持续发展运动高歌猛进的背景下,前一时期的自然保护区的法律体系,无论保护的强度、可实施性都显得难以适应现实发展的需求。

这一时期自然保护区制度体系的响应仍然是“自上而下”的;中国政府签署了《生物多样性保护公约》等重要国际环境保护文件,并最早在国家层面制定《中国21世纪议程》。制度上主要表现为对现有法律体系的完善:(1)在自然资源利用与保护方面,修订了《森林法》《土地管理法》等法律,新出台或升格《防洪法》《水土保持法》等,对矿产资源、森林等出台了相关法律法规的“实施细则”。对自然保护区的管理更加细致和具有可操作性,禁止性的规定也明显增加。但对于自然保护区大多仍然缺乏明确的概念和评价准则,不同法律之间也缺乏协调和衔接。(2)尽管自然保护区是自然保护区最主要的形式之一,但直到1994年国务院发布《自然保护区条例》,其建设和管理才有了直接的法律依据。条例明确将保护区的管理要求和经济利益区别开来,这是自然生态保护上的重大进步。(3)在环境综合保护方面,《水污染防治法》《海洋环境保护法》先后修改通过,自然保护区进一步得到强化,而保护区的划定仍然是主要方式。据环保部统计,截至2000年,中国自然保护区的数量达到1227个,占国土总面积的10.23%,10年间增长了近3倍。

4. 自然保护区制度体系的深化阶段(2001—2011年)

进入21世纪以来,中国长期发展的生态环境问题逐渐引起社会的普遍关注,一些重大的环境事件使环境议题成为阶段性的社会焦点,互联网、智能手机的普及大大降低了公众参与环境保护的门槛,公众“自下而上”的主动参与成为自然保护区制度变迁重要的内在驱动力。国际上,对气候变化、生物多样性保护等环境议题的理论和实践不断发展,产生了积极的外部效应,推动着公众认知和制度的演进。这一时期的现实状态是中国经济持续快速增长,自2003年以来,GDP一直保持在10%以上的增速,经济总量从世界第6位跃升到第2位;与此同时,资源环境要素对经济社会发展的制约也更加突出。同时,按照世界银行的标准,中国在2010年进入了中等偏上收入国家行列,环境消费和管理行为也逐渐转变,公众对良好生态环境的要求越来越迫切^②。

这一时期制度层面对自然环境保护的响应更加广泛和深入。中央先后提出“科学发展观”“生态文明”的发展理念,从国家宏观治理层面明确了人与自然关系的定位。在法律制度上,首先,立法思路从偏重于自然生态的单纯保护开始更多地强调生产方式的转变,比如《清洁生产促进法》《循环经济促进法》;对生态环境问题的治理也开始从末端治理逐渐向全程管理转变,比如《环境影响评价法》和《规划环境影响评价条例》。其次,多部法律经历了较大的修订,包括《水法》《草原法》《水污染防治法》《水土保持法》和《城乡规划法》等,自然生态保护的优先地位进一步彰显,保护的要求更加明确和具体,保护的手段也

① 数据来源:根据国家统计局网站历年“中国统计年鉴”数据计算所得,网址:<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

② Jiang L, Folmer H, Ji M.. *The drivers of energy intensity in China: A spatial panel data approach*, China Economic Review, 2014, Vol.31.

更加多样和强调可操作性,比如因建设占用草原需缴纳植被恢复费、水土保持的生态效益补偿等。再次,在重要自然保护地的保护方面,法律体系也得到了进一步的完善:《风景名胜区条例》内容得到极大的扩充,强调了“保护优先、开发服从保护”的原则;另外,《国家湿地公园管理办法(试行)》《国家级森林公园管理办法》等部门规章出台;不同类型自然保护地之间的关系也逐渐厘清。截至2011年底,我国共建成各级各类自然保护区2640个,覆盖了15.59%的国土面积^①。但与此同时,在大多数人生活的城市和乡村,自然保护效果不佳、空间失衡的问题依然较为突出^②。

5. 生态文明体制建设的全面确立阶段(2012年至今)

2012年党的十八大召开以来,我国经历了发展阶段的重大转变,增速变缓、结构优化、动能转化等经济发展“新常态”特征逐渐彰显^③,党的十九大明确提出我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的判断,环境政策成为倒逼发展方式转变的重要手段。党的二十大强调必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。2022年《湿地公约》第十四届缔约方大会通过《武汉宣言》,呼吁遏制和扭转全球湿地退化引发的系统性风险。在国内外多种因素驱动下,这一时期生态文明建设上升为国家整体性的发展战略,对自然保护无论在制度建设还是实践发展上都产生了史无前例的深刻影响。这一时期的现状是,自然生态保护和生产生活方式转变的内在需求之间不平衡不充分的矛盾日益突显。首先,在生产方面,我国仍然存在着大量的落后产能,并在部分行业和地区成为实施“双碳”战略和建设生态文明的重大挑战。其次,公共财政和社会资本对自然保护、自然修护的反哺不足,而各类生态环境产品价值的市场化实现也缺乏有效的制度配套,影响了自然保护的可持续性。最后,亲近自然的生活方式成为公众游憩休闲的重要选择,但现实当中的各类自然保护地并不能为人们提供充分的空间保障,严重影响了人们的自然体验。

在前期制度体系建设已基本成熟的条件下,自然保护地管理体制和空间治理等制度实施层面的改革响应成为这一时期的关键,主要表现在:(1)明确提出建立以国家公园为主体的自然保护地体系,以此从根本上理顺各类自然保护地的相互关系,国家公园体制的试点和建设实践得到快速推动;《国家公园法》和《自然保护地法》已经进入了国家立法计划^④。(2)以生态保护红线的划定为核心完善自然生态保护的空間治理。生态保护红线主要保护的是生态功能重要和生态环境敏感脆弱的区域,目前已经成为新一轮国土空间规划“三区三线”空间布局中最重要的组成部分之一,规划刚性得到了系统性的强化。(3)在管理体制机制改革上,2018年国务院重组成立自然资源部,将原属于不同职能部门管理的各类自然保护地的空间管理职能统一并入,从体制机制上彻底改变了政出多门、相互干扰的管理弊端。生态环境部的数据显示,我国由国务院批准公布的各类自然保护地达到1.18万处,占国土面积18%以上,从全球来看,这也是一个非常高的保护水平。

二、自然保护地设置与农业生产保障制度变迁的经济机制

(一)制度变迁的基本经济逻辑

制度的历史变迁是经济选择的结果,在此过程中,相关主体的行为从经济学视角看都是基于理性选择追求利益最大化的表现^⑤。不同主体推动制度变迁的动力强弱与其由此得到的利益改善程度直接相

① 数据来源:根据生态环境部网站相关数据计算所得,网址:<http://www.mep.gov.cn/stbh/zrbhq/qgzrbhqml/>。

② Yeh, E.T.. *The politics of conservation in contemporary rural China*, *The Journal of Peasant Studies*, 2013, Vol.40, No.6.

③ 王一鸣:《百年大变局、高质量发展与构建新发展格局》,《管理世界》2020年第12期。

④ 汪劲:《论〈国家公园法〉与〈自然保护地法〉的关系》,《政法论丛》2020年第5期。

⑤ Stigler, George J. *The theory of economic regulation*, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971, Vol.2, No.1.

关,这意味着制度的变迁必然带来利益相关者之间的冲突^①。自然保护区制度的历史变迁符合上述制度变迁的一般逻辑。但其特殊之处在于,首先,由于自然保护区基本上都是共享资源,生态服务的价值又难以确定,导致市场很难有效地开展交易以促进资源配置的改善,这不可避免地要求在自然保护区管理领域引入更多的政府管制。其次,由于自然保护区服务的提供根本上取决于生态规律而非人类的偏好^②,这就要求政府在管制过程中,尤其需要尊重生态专家的意见。最后,由于自然保护区服务的对象是公众,要使公众参与到自然保护区的管理当中,需要有效的组织和设计以降低交易费用;同时,这也直接受到公众对生态认知和偏好的影响,这既和个体的生活状况有关,也和人们所受的环境教育或生态活动的参与紧密相关^③。

通过上述分析可见,推动自然保护区制度变迁的相关主体可以被简化为政府、公众和生态专家三类^④,三者的共同作用决定着特定历史时期制度演进的状况。三类主体的行为本身仍然可以理解为基于“收益-成本”比较的理性选择过程:对政府而言,制度变迁的潜在收益来自公众支持与社会安定、可持续发展的经济发展及执政的声望,而其成本主要是部分当前以环境损害为代价的经济收益的流失、既得利益者的阻碍以及制度制定、执行所需的成本。生态专家推动制度变迁的潜在收益包括与之相关的研究、咨询机会及经济回报,社会声望,以及马斯洛式的“自我实现”的需要^⑤;成本则主要来自利益对立集团的阻挠,学习、研究和推广主张的成本。对公众来说,制度变迁的潜在收益包括对抗环境损害支出的减少,环境舒适性价值的增加^⑥,以及自然保护区带来的就业、产品市场发展等潜在的收益;成本则包括了参与和组织的成本,对抗现行制度可能的风险,以及失去可能导致环境损害的就业或其他市场收益。主体之间还存在着正向或负向的反馈关系,并影响着各自在特定条件下的成本或收益水平,比如专家的专业建议会降低政府制定和执行制度的成本,政府或专家的行为通过影响公众的生态认知和体验,进而影响其参与的动机和成本。

(二)不同时期自然保护区设置与农业生产保障的制度经济解释

自然保护区和农业生产之间存在着对立统一的紧密关系。良好的自然环境是农业生产可持续发展的最根本的保障;不合理的土地垦殖、农地和野生动植物资源的过度利用等农业生产过程都可能导致自然环境的退化及其生态服务功能的下降,而自然生态的退化造成负面影响最大的经济系统就是农业生产系统。从不同时期中国自然保护区的设置及其相关制度的演进可以清楚地发现,与种植业、林业、渔业等农业生产领域存在着紧密的联系,对农业生产的保障是促进制度变迁重要的内在因素之一。其中,不同主体的行为特征是决定特定时期制度平衡与发展趋势的关键内因。以下基于上述制度变迁的经济逻辑,重在从不同主体行为动机和特征的角度对不同时期自然保护区设置与农业生产保障的内在机制进行一个制度经济史的解释:

1. 民国以降新中国成立之前自然保护区制度的早期萌芽阶段(1912—1948年)。这一时期,中国经

① North, D., Thomas, R.. *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York, 1981, p.25.

② Parsons, R., Daniel, T.C.. *Good looking: in defense of scenic landscape aesthetics*, Landscape and Urban Planning, 2002, Vol.60, No.1.

③ Sevenant M, Antrop M.. *The use of latent classes to identify individual differences in the importance of landscape dimensions for aesthetic preference*, Land Use Policy, 2010, Vol.27, No.3.

④ 实际当中的主体行为较此要更为复杂,比如中央政府和地方政府、公众中的企业主和一般民众等的行为都存在差异;但总体上三类主体内部的行为又具有明显的共性特征,基于本文的研究重点对三类主体内部的差异性暂不做讨论。

⑤ Heylighen, F.. *A cognitive-systemic reconstruction of Maslow's theory of self-actualization*, Systems Research and Behavioral Science, 1992, Vol.37, No.1.

⑥ Krutilla, J.V.. *The economics of natural environments: studies in the valuation of commodity and amenity resources*, Resources for the Future, Washington, D.C.,1985.

济以土地革命为核心;民国政府的相关专家推动下开展了有限的自然保护行动,此举可能有助于树立现代国家的形象和执政声望,但很难得到民众特别是广大农民的支持。中国共产党领导的革命则积极介入农村,将农业放在经济建设的首位。中国共产党领导下的自然保护的思想和理论实践,无不以保障和促进农业生产为其核心目标,并通过组织农民植树造林、兴修水利取得了可见的实效。这类政策和减租减息、土地改革相结合,极大地改善了旧中国苏区农民的生计状况,因而也得到了农民的积极支持和参与。由于党准确地把握了当时社会的主要矛盾,这类自然保护的政策制定、执行成本不高,但却极大地提升了党领导下的边区政府的声望,使党领导的革命得到了广大民众的支持^②。

2. 自然保护区制度的起步阶段(1949—1979年)。这一时期,随着国家经济建设全面铺开,自然环境的退化也快速增加;与此同时,经济建设对农业产品的供给保障则有着较大的依赖。在这种情况下,保障粮食生产、各类农副产品的有效供应是保证社会安定和群众支持、稳固新生政权重要的内在要求;而民众对环境问题的关注也与此紧密相关,这决定了这一时期自然保护的立法主要着眼于保障农业产品的持续供应。生态专家在这一时期则主要出于动植物保护与经济建设的矛盾,从研究需要的角度推动国家设立自然保护区、重视自然生态的保护,尽管没有形成正式的法律或政策,但这仍然为我国自然保护区制度的演进提供了重要的启蒙和样本作用。

3. 自然保护区制度体系的建立阶段(1980—1989年)。这一时期政府对自然保护区制度的推动,内在动机主要是保护自然资源这一经济可持续发展的基础,从相关立法上看主要集中在与农业息息相关的森林、草原、渔业、耕地和水土保持等领域,对农业生产的保障是促进自然保护区设置基本的出发点之一。外在动机则是在国际环境保护运动快速发展的背景下,通过完善相关制度树立积极的国家形象,为经济发展创造一个良好的外部环境。但自然保护可能导致的当期经济损失的代价还是在很大程度上使这一保护处于模糊的边界之中。专家的努力仍然更多反映在科学研究和制度制定的层面,对实际执行层面的影响非常有限。而公众的认知水平和环境损害的影响都不足以使其积极参与其中,特别是农村改革以后农副产品供应迅速增加,进一步淡化了公众对环境问题的关注。所以,尽管自然保护区的制度体系已基本建立,也在局部区域产生了积极效果,但自然生态保护的目标尚未得到足够的重视和有效的实现,法律体系内部的协调性、限制力和执行力都不足以使其充分发挥应有的作用,环境总体的退化也就难以避免。

4. 自然保护区制度体系的初步完善阶段(1990—2000年)。这一时期随着可持续发展从理论走向实践,我国进一步加强了自然保护区制度的建立和实施;而环境保护理念的发展和普及也降低了制度建立和实施的成本,使之得以在一个更加明确的框架下发展。普遍的环境污染和退化导致公众的健康支出增加、农业产出能力下降和农业生产风险增大,激励着人们通过参与环境保护改善此类境况。但环境问题的复杂性、长期和短期经济利益的平衡仍然强有力地影响着制度实施的成本,并降低了制度实施的效率;特别是1994年财政分权后招商引资和追求经济增长成为政府的首要任务,普遍导致了实施层面对自然保护区制度的扭曲。正是在这一时期后段,长江流域的特大洪水既反映了自然保护的实效不佳,又使环境保护的重要性初步获得了全社会的共识。

5. 自然保护区制度体系的深化阶段(2001—2011年)。这一时期制度演变逻辑最显著的变化是公众在环境保护中的广泛参与。其中,基于互联网和智能手机应用带来的参与成本下降是重要的条件,但更重要的是长期积累的环境问题已经严重增加了潜在的健康支出、增大了农产品的安全风险、动摇了农业持续发展的根基,从而真正刺激了公众参与的内在动机;生活水平的改善也进一步促进了公众推动自然保护区保护的主观意识^①。同样,通讯方式也降低了专家群体推广意见的成本,使之更有效地扮演了专

① 张占斌、王学凯:《中国共产党百年经济治理:演变、规律与启示》,《经济社会体制比较》2021年第3期。

② 赵凌冰:《基于公众参与的日本国家公园管理体制研究》,《现代日本经济》2019年第3期。

业科普者的角色。而对政府而言,原有发展方式的不可持续性、执政声望受损和环境问题引发的社会冲突都促使其进一步推动制度的发展^②。但公众参与表现出的一个突出问题是它往往只能借由一些特定的事件暂时性凝聚起来且缺乏有效的组织,之后往往演变为激烈的冲突,因此如何形成一个良性的公众参与机制成为推动自然保护成效提升的关键。作为自然保护制度执行者的地方政府,激烈的引资竞争和政绩考核会深刻影响其执行此类制度的决心和手段,这仍然取决于环境的影响是否会内化到经济发展的成本当中;当经济发展模式发生转型,如果不良的生态环境成为发展的阻碍,自然保护地制度就可能得到更好的执行,从而也在根本上增强农业生产的可持续性。

6. 生态文明体制建设的全面确立阶段(2012年至今)。这一时期制度变迁最显著的特征表现为在前期“自上而下”的制度体系完善和“自下而上”的公众参与及反馈力量的交互作用下,新一轮由中央政府主导推动的制度实施层面的改革。随着乡村振兴战略的实施,中央强调农业生产既要顺应农业的可持续发展,又要协调好人与自然的关系;新发展理念对于自然保护地体制和空间规划管理的内在要求,前所未有地将专家和公众真正融入到了自然保护事业当中。从不同主体的行为动机看,也出现了一个从“被动”到“主动”的巨大转变。在政府层面,自然保护既是促进经济发展包括农业生产方式转型的重要政策手段,也是检验发展质量的基本评判标准;在这一过程中,重要农业文化遗产被明确规定应在自然保护地整合中给予保留。生态专家在自然保护地规划的编制和实施、自然保护地管理体制的构建当中发挥着关键性的引领作用;与此同时,公众对良好的自然生态环境的需求不断增加,农业的生态服务功能成为农业经济发展重要的组成部分,制度实施层面的改革也增加了公众参与自然保护地建设的机会。这一时期,尽管整个自然保护的制度体系进入了一个良性演进的轨道,生态环境的改善显著增强了农业生产的持续保障能力,但还存在着自然保护信息公开制度不完善、治理能力不强、公众参与渠道偏少、参与方式被动等问题。公众作为环境利益的最终享有人,自然保护地制度体系的建立最终还是要落实到公众参与、多方共治层面来解决^③。

三、中国自然保护地制度变迁的反思与展望

回顾我国自然保护地制度历史变迁的轨迹,尽管在不同时期存在多种矛盾和冲突,但总体而言这一制度在不断向有利于自然环境整体改善的方向发展。同时,我国的自然保护事业和农业生产保障始终紧密地交织在一起,对农业生产的保障是促进自然保护地制度变迁重要的内在因素之一。现实中将自然保护和农业发展相对立的认识不但不利于全社会充分认识自然保护的深刻内涵,也将最终损害农业的长期可持续发展;二者的有机统一不但有利于更好地优化我国的国土空间保护和利用格局,对进一步提升我国农业现代化水平、保障农业生态环境和粮食安全也具有长远的重要意义。

考虑到环境变化的不可逆性,自然保护地的管理中政府作用的发挥显得尤其重要,但如何使各级政府具有这样的动力?除了发展阶段变化所带来的对自然保护重要性的评判标准的客观变化,更重要的是形成有效的激励机制,在进入高质量发展阶段的当下,相关机制的建立与有效运行是自然保护的重中之重。从制度变迁过程来看,对自然生态保护的认知对于公众参与自然保护有着重要的影响,它既影响着人们参与到自然保护中的动力和时机,又对相关制度制定、实施中的交易费用产生显著的影响。同

① 其中的典型事件比如2005年的松花江水污染事件,2007年厦门PX项目事件,2009年河南、云南等地的大旱以及影响持久的雾霾问题等。而2008年以“绿色奥运”作为主题之一的北京奥运会也在较大程度上促进了社会环保意识的提升和自然保护实践的深化。

② 冯令泽南:《自然保护地役权制度构建——以国家公园对集体土地权利限制的需求为视角》,《河北法学》2022年第8期。

时,由于自然保护的要求同公众对于生态服务的偏好并不总是一致的,这意味着相关专家对自然保护地管理的直接参与及其主导的环境教育应该在今后的制度体系中得到更多的重视。基于上述的认识,我国今后自然保护地制度的发展还需要注重以下几点:

第一,加强自然保护地建设和农业生态环境保护、农业产业链延伸的有机结合。通过挖掘农业的生态服务功能,重点发展生态农业和农业生态旅游、研学、康养等产业,逐步建立起以生态产业化和产业生态化为特征的农业生态经济体系,拓展自然保护的空間内涵,提升自然保护的綜合效益,保障农业的长远高质量发展,为后代留下优质的当代农业遗产^①。

第二,兼顾公众参与和政府管控关系的协调。自然保护地体系的建设是一项典型的社会公益性事业,因此不仅要发挥政府在自然保护地建设管理等方面的主导作用,同时也需要建立健全公众参与自然保护的长效机制。在此基础上,进一步聚合政府与公众形成治理共同体,协调多方利益主体,建立具有持续性的治理模式。通过加强自然保护地规划,使自然保护地成为城乡居民生活的有机组成部分,加强对民众的自然保护科普教育,鼓励普通民众以多种形式参与自然保护地管理,建立自然保护地志愿者服务制度,通过良好的自然消费体验引导人们的生态认知和对自然保护的积极参与。

第三,进一步完善自然保护地管理的法律体系。加强不同法律在保护范围、相互关系间的衔接和协调^②,特别是针对当前中央“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”的总要求,原有的自然保护地的分类、管理体制均出现了较大变化,法律上的保障就显得尤为重要;同时,要进一步加强法律的有效执行,真正落实“自然优先”的原则,加强相关法律责任的认定、对违法行为的处置,并积极探索如生态补偿等,从经济机制上解决相关主体的保护动机问题。

第四,构建自然保护地绩效考核和监管体系。初步实现自然生态监管治理体系和监管能力现代化。组织开展自然保护地人类活动动态遥感监测和实地核查,建立健全覆盖省、市、县三级问题台账系统和监管台账,推进自然保护地“一地一档”管理。严格落实自然保护地损毁整改制度,坚决遏制新增违法违规问题,限期进行整治修复。从而逐步使自然保护成为各类社会主体的自觉选择。

结 语

经过百余年的发展,自然保护地制度已经成为我国构筑国土生态网络屏障体系、实现国土生态安全的核心举措。从长远视角看,这不但是保障农业生产持续稳定和农产品供给安全的基本条件,也是实现人民对美好生活向往的重要组成部分,对实现我国第二个百年奋斗目标具有重要意义。近年来我国自然保护地的制度建设和实践发展取得了积极的成效,但从本文前述分析来看仍然存在许多问题,在今后通过完善制度实施过程中相应的激励和约束机制,促进不同主体的积极和有效参与仍是自然保护地制度建设的关键。

这一方面要求不断提升自然保护地的设置和管理水平,通过加强保护地资源清查和动态监测,以进行针对性的管控;同时,从国际经验看,协调好自然保护与人类活动的关系,通过制度实施、科普教育和良好的自然体验协同促进公众参与,有利于自然保护更好地转化为公众的自觉。另一方面,还需要在更高的水平上关注不同自然保护地之间的连通性和网络化建设,同时,通过转化利用方式,促进农用地以及建设用地生态功能的实现,突破自然保护仅停留于自然保护地领域的局限性,全面深化生态文明,使人与自然的和谐成为我国经济与社会高质量发展的一个基本特征。

(责任编辑:胡文亮)

① 魏家星、姜卫兵、武涛:《美丽乡村建设与农业遗产保护耦合发展研究》,《中国农史》2017年第1期。

② 胡德胜、许胜晴、归帆:《黄河流域自然保护地管理体制机制的立法规制》,《中国软科学》2021年第11期。