



打造提升人类福祉的环境： 通往摆脱贫困之路

来自生态系统服务与扶贫（ESPA）计划的政策建议



关于ESPA计划

生态系统服务与扶贫（ESPA）计划是一项全球性的跨学科研究计划，旨在为决策者和自然资源使用者提供其所需要的证据，以实现更可持续的生态系统管理和有效减贫。生态系统服务支持人类社会：从淡水流量和土壤质量到渔业生产和气候调节的方方面面——也包括文化和精神价值。

英国政府于2010年成立了ESPA研究计划，计划面对诸多棘手的难题勇挑重担，例如：生态系统服务是否为贫困人口提供了安全网？生态系统服务能否在帮助弱势群体实现生计选择和安全多样化的同时也增强其身心健康的其他方面？在发展中应如何优先考虑环境产品和服务，使其能够为发展中国家和新兴经济体的可持续增长作出贡献？是否存在不可避免的地方和区域生物物理限制和阈值及如何识别它们？

八年后的今天，ESPA计划开展的各项研究比以往任何时候都更加及时、切实和中肯。ESPA计划将于2018年告一段落，本执行摘要阐述了ESPA计划开展的各项研究为我们提出的重要政策建议，旨在帮助全球各地的决策者和自然资源管理者在做决定的时候以更公平和更平等的世界为出发点，并为当代人类和子孙后代打造一个更健康的环境。

ESPA计划的网站www.espa.ac.uk刊登了本报告更详细版本（英文版本为44页），其中引用了相关源文件和ESPA的其他研究成果，也有本执行摘要的孟加拉语、法语、印地语、西班牙语和葡萄牙语版本。

本报告为生态系统服务与扶贫（ESPA）计划编制。ESPA计划由英国国际发展部（DFID）、英国经济与社会研究理事会（ESRC）及英国自然环境研究理事会（NERC）资助。ESPA计划由爱丁堡大学全资子公司Research into Results有限公司主办，该公司在国际发展领域提供研究和项目管理服务。

本报告表述了各位作者的观点，但并不一定代表ESPA计划、Research into Results、爱丁堡大学，以及包括NERC、ESRC或DFID等在内的ESPA计划理事会合作伙伴的观点。

本报告根据知识共享署名4.0 国际协议授予许可。



© 2018年。爱丁堡大学全资子公司Research into Results。

ESPA（2018年）《打造提升人类福祉的环境：通往摆脱贫困之路——来自生态系统服务与扶贫（ESPA）计划的政策建议》。爱丁堡：生态系统服务与扶贫计划。

封面照片：Bartosz Hadyniak/istockphoto.com

全部其他照片：第1页：Mairi Dupar/ESPA；第3页：SPDA；第10页：Popova Marina/Shutterstock.com

编辑、设计与排版：Green Ink（www.greenink.co.uk）



执行摘要

环境所具有的支持人类生活和福祉的能力

ESPA计划的科学家们提供的详尽科学证据警示说，一些地区的自然环境已出现了严重退化，已无法提供人类生存和福祉所需的部分关键功能。比如中国的洱海湖等地区环境退化的情况可被描述为生态系统崩溃；而其他地区（其中某些地带覆盖数百平方公里之广，如某些热带三角洲）的生态系统正步入“危险区”，需要积极采取措施从而避免生态崩溃，并保护人类的生命。覆盖人口高达4000万的恒河 - 雅鲁藏布江 - 梅格纳三角洲就是一个典型的例证。

与环境相关的决策给资源依赖型人群带来的影响

ESPA计划开展的研究得出的首要建议是，毋庸置疑，如果不给与适当的评定和关注，与环境资源利用相关的各项政策和计划不仅会影响到人类福祉，甚至可能还会给人类造成隐形成本。人们必须充分理解这些影响以及任何可能存在的成本，并通过公开、公正和民主的程序予以明确坚定的处理。

ESPA计划开展的研究或是毫不含糊地指出或是暗示了如下假设，为了创造“安全和公平的空间”¹使人类生存在地球的界限中^{2, 3}，社会成员必须就所需的最低限度社会基础达成一致。这意味着：环境资源的管理方式需要避免过高及不可逆转的环境变化风险，避免伤害生活在贫困中的脆弱社会群体，并努力确保环境和发展干预措施能够使弱势群体摆脱贫困。

ESPA计划开展的研究表明，涉及环境资源获取和使用的发展政策和计划的设计者在很大程度上忽视了这些干预措施如何影响社会中最脆弱的和资源依赖型人群。而那些以环境保护为主要目标的政策和计划，例如保护区和固碳项目等标榜“发展第一”的干预措施也是如此。



ESPA计划开展的研究得出的重要政策建议是，毋庸置疑，如果不给与适当的评定和关注，与环境资源利用相关的各项政策和计划不仅会影响到人类福祉，甚至可能还会给人类造成隐形成本。人们必须充分理解这些影响和任何可能存在的成本，并通过公开、公正和民主的程序予以明确坚定的处理。

特别重要的是，旨在提高粮食和纤维产量的土地利用集约化往往会对粮食安全和收入产生负面的影响，尤其是对贫困人口而言，这是意料之外的。土地利用集约化常常损害了更广泛的生态系统服务，而正是这些服务起到了调节环境和维持其健康及人类福祉的作用。

决策者必须要鉴定出在特定的地区内环境所提供的服务是如何维持当地人民的生活和福祉的，从而避免无意中伤害或破坏了这些利益。ESPA计划的科研成果敦促决策者在设计和交付基于环境资源的政策和计划时必须考虑到社会中最弱势和最边缘化群体的需求。

可喜的是，精心设计的干预措施能够奖励当地人民采取的那些既可以产生（地方上的、区域内的和全球范围的）环境效益，又可增加令当地人民受益的社会、文化和经济利益的活动。

这一研究成果的基石在于ESPA计划对“福祉”的关注：当地的资源依赖型人群赋予环境资源的价值可能与外界各方有所不同（见专栏1）。现有充足的决策支持和管理工具及框架来帮助决策者识别这些考虑因素，从而做出更加明智的选择。本报告更详细版本以及我们的网站www.espa.ac.uk上载有这些工具和框架的示例。

专栏1：着眼于人类福祉

在过去十年中，有关“概念化和衡量人类福祉并将其付诸于学术和政策实践的倡议激增”。⁴ ESPA展开的科学研究强调，不同社会群体（女性和男性、青年和长者、不同民族、富人和穷人）对环境资源的使用和给予的价值大相径庭，决策中需要认识到这一点。人类福祉是个动态的多维现象，涵盖客观、主观和关系的各个方面。⁵

尽管贫困的衡量尺度通常是家庭收入和生计手段，但更为复杂的度量方法也开始逐渐被采用，如人类发展指数⁹及最近引用的多维贫困指数，这些指数反映了教育、健康及生活水平其他方面的数据。ESPA计划开展的研究运用了上述度量方法，以及其他更为复杂的衡量手段。例如，ESPA研究人员应用的方法之一是全球人类生成福祉指数，它允许村落成员用适合自己的方式以及采用多维度的福祉衡量方法，来表达其所感受到的环境保护措施产生的影响。这一指数曾在马达加斯加被使用，参与者被要求选择五个最能影响生活质量的领域，评价他们在每个领域的切身体验，并排列比较这五个领域的相对重要性。



基于同样的道理，尽管某些环境相关的干预措施可能会导致不可调和的权衡取舍，但这些工具和框架通过明确确定这些取舍成分为更强有力的决策制定奠定牢固的基础，从而促进开诚布公的讨论，并可能为付出代价的群体提供公平的赔偿。

大量证据表明，不平等现象在导致贫困持续中起到了一定的作用，也就是说，贫困群体在决定环境资源的使用方面缺乏发言权，并且在这些资源的利益分配方面缺乏公平性，ESPA计划已引发了社会对平等的需求及以权利为出发点的工作方法的重视（见专栏2）。

鉴于在作为ESPA计划研究对象的许多国家和地区中，大量环境资源已处于濒危状态；显而易见，应对这些问题的工作既具有挑战性又错综复杂、利益攸关，没有自满的余地。有必要不断投资于持续监测生态健康和人类福祉，并在成功的管理和失误中吸取经验教训。⁶

专栏2：平等和公正与环境息息相关、密不可分

囊括认可、流程和分配等方面的环境正义性框架是一种具有广泛的包容性手段，用以理解有关环境管理和变化议题的多元观点。它强调了整体社会如何感受由环境决策而造成的损失和收益，以及不同的社会群体如何看待环境。这种方法恰如其分地阐明了权衡的性质和程度，并表达了贫困和边缘化利益相关者的观点，而常规的环境管理框架往往不能充分代表这些群体。

尽管在政策制定中越来越频繁地提及平等议题，但在实践中却很少能够实现真正的平等，特别是对于最贫穷的村落成员和少数文化群体而言。ESPA计划和其他项目在制订公平治理体系所应具备的原则及特征方面取得了可喜的进展，包括突出环境干预措施附带的“隐形成本”，并协助解决权衡问题。⁷

为明智且公平的环境资源决策提几点建议

1. **决策者必须识别给社会最贫困阶层带来的“隐形”成本¹**，并在获取和使用环境资源的计划和政策中做出的权衡，从而确保最脆弱群体的福祉不会因我们的疏忽大意而每况愈下。针对发展干预措施及环境保护计划所作的环境和社会影响评估往往不够全面。评估必须考虑到当地群体对自然环境的依赖性及其获取和使用环境资源受限时可能产生的影响。在明确了这些成本后，如果项目和计划被认为会给当地人民造成伤害，则可能会被否决或彻底重新设计，从而能够有效地造福于当地的贫困人口。
2. **共同发现、创造知识的工作方法可以帮助识别资源依赖性和权衡取舍**，这种现象在地方和区域决策过程中特别常见（尽管在全球决策层面可以使用受决策影响群体的代言人）。如欲充分理解人类与生态系统之间的关联，就需要将科学知识与受环境决策影响群体所拥有的现实知识结合起来。理想情况下，决策基石知识库的“消费者”应该成为这一共享知识的积极共同创造者。
3. **明确了权衡取舍后，决策者必须有意识地掌控这些干预措施，以避免伤害最贫困人口，并确保他们受益**。尽管所有解决方案都应适用于具体国家和地区，但ESPA计划开展的研究依然强调一系列普遍适用的健全环境治理和管理核心原则。贯彻这些原则可以确保识别成本和权衡取舍，并以不造成损害的方式来掌控它们，从而帮助最贫困人口。



4. 设计和管理环境资源使用的核心原则如下：

- v. **认可和授予权利：**受影响的当地群体必须有获得、管理和治理环境资源的法定权利——其中官方认可的土地使用权是最重要的。男女不平等的土地使用权仍然是最顽固的不平等权利之一，尽管所有社会群体之间的不平等权利也必须仔细审核和处理。
- vi. **在不同治理层面对受影响的人口负责：**政策和计划的设计应具备有效的机制，以确保参与到环境资源开采和使用等各层面（地方、国家和全球）的人员都能对受影响的当地人口负责。
- vii. **透明度：**应以透明方式向所有群体传播发展和保护干预措施的预期成果和受益者，并应定期进行监测和沟通。
- viii. **参与：**应该授权和积极支持社会边缘化群体参与环境决策。
- ix. **能力开发：**不仅只是受环境资源使用影响的当地人口需要支持才能以有意义的方式参与方案设计和实施，方案管理人员本身也常常需要支持和培训来培养必要的技能，以开展有效的、参与性高的和包容性强的方案设计和实施，而且他们需要支持才能确保掌握生态和社会知识。
- x. **认可和奖励当地的管理工作：**必须在决策过程的早期充分认可当地人民对环境资源的管理以及他们以各种方式为保持生态系统服务流量的产生做出的贡献，并确保他们获得充分的回报。有条件现金转移和实物偿还是实现这一目标的方式之一，但可能需要采取其他的补充认可和奖励方式。
- xi. **适应过程和学习：**在不断地衡量和监测资源使用的物理可持续性同时，也必须衡量和监测其产生的社会影响。我们生活在一个瞬息万变的动态世界中，当地情况不断变化，国家、地区和全球事件及压力所产生的地方性后果也日新月异。这意味着必须经常审核使用和获取环境资源的机构和治理安排，包括谁受益，谁可能会受到这些安排的伤害。

-
- 1 Raworth, K. (2012年)“人类生存的安全和公平空间：我们能住在甜甜圈里吗？”乐施会讨论论文。牛津：乐施会。取自Dearing, J. (2018年)“限度与临界：设置全球、当地和区域安全运作空间”，Schreckenberg, K., Mace, G.和Poudyal, M. (合编)《生态系统服务与扶贫：权衡与治理》第4章。Abingdon-on-Thames: Routledge出版社 (即将出版)。
 - 2 Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å, Chapin III, F.S., Lambin, E.F., Lenton, T.M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H.J., Nykvist, B., de Wit, C.A., Hughes, T., van der Leeuw, S.E., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P.K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R.W., Fabry, V.J., Hansen, J., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P.和Foley, J.A. (2009年a)“人类的安全运作空间”，《自然》461: 472-475。
 - 3 Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å, Chapin III, F.S., Lambin, E.F., Lenton, T.M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H.J., Nykvist, B., de Wit, C.A., Hughes, T., van der Leeuw, S.E., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P.K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R.W., Fabry, V.J., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P.和Foley, J. (2009年b)“地球的界限：探索人类的安全运作空间”，《生态与社会》14: 32。
 - 4 Coultard, S., McGregor, J.A.和White, C.S. (2018年)“实践中福祉的多元性”，取自Schreckenberg, K., Mace, G.和Poudyal, M. (合编)《生态系统服务与扶贫：权衡与治理》第15章。Abingdon-on-Thames: Routledge出版社 (即将出版)。
 - 5 同前。
 - 6 Rasolofson, R., Nielsen, M.R.和Jones, J.P.G. (2018年)。“采用全球人类生成指数来评估保护干预措施对主观福祉感造成影响的潜力”，《世界发展》105: 107-118。
 - 7 Dawson, N., Coolsaet, B.和Martin, A. (2018年)“正义和公平：解决生态系统服务权衡的新兴研究和政策制订方法”专栏2.2，取自Schreckenberg, K., Mace, G.和Poudyal, M. (合编)《生态系统服务与扶贫：权衡与治理》第2章。Abingdon-on-Thames: Routledge出版社 (即将出版)。

Ecosystem Services for
Poverty Alleviation (ESPA)
Argyle House, Level D
3 Lady Lawson Street
Edinburgh
EH3 9DR
United Kingdom

Email: support@espa.ac.uk
Tel: +44 0131 650 9027
[@espadirectorate](https://twitter.com/espadirectorate)

www.espa.ac.uk



A research programme co-funded by DFID, NERC & ESRC

