

公益林生态补偿标准、范围和方式探讨

陈 钦,魏远竹

福建农林大学经济与管理学院,福州 350002

[摘要] 为了探讨公益林生态补偿策略,缓解补偿资金不足,分析了公益林各种生态补偿标准的利弊和可行性。由于目前公益林生态补偿资金供给不能满足需求,所以,一方面必须多渠道筹集补偿资金,增加补偿资金供给;另一方面,要设法减少当前公益林生态补偿资金的需求量。针对后者,探讨了补偿范围和补偿方式,提出中幼林不纳入补偿范围,主张采用每年支付公益林租赁费的方式进行补偿。

[关键词] 公益林;补偿标准;补偿范围;补偿方式

[中图分类号] F326.20

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-7857(2007)10-0064-03

Standard, Scope and Method of Ecological Compensation Related with Non-commercial Forest

CHEN Qin, WEI Yuanzhu

College of Economics and Management, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China

Abstract: Non-commercial forest compensation tactics and how to alleviate the problem of compensation fund insufficiency are discussed in the paper. Advantage, disadvantage and feasibility of various compensation standards for non-commercial forest are analyzed. At present, one must raise more funds and increase supply to deal with the insufficiency of compensation funds for non-commercial forest. Meanwhile, it is important to decrease the demands for compensation funds. In that respect, the compensation scope and method are discussed, and it is suggested that sapling forest be put out of compensation scope, and a lease fee be paid in place of compensation. The conclusion may be applied to non-commercial forest protection in China.

Key Words: non-commercial forest; compensation standard; compensation scope; compensation way

CLC Number: F326.20

Document Code: A

Article ID: 1000-7857(2007)10-0064-03

1 补偿标准分析

由于目前不存在公益林生态效益的交易市场,公益林生态效益的需求曲线也就不可能通过市场分析建立,其交易价格无法显示,所以公益林的补偿标准无法通过市场机制获得。目前理论界探讨的补偿标准主要包括支付意愿、机会成本、效益、价值和实际成本等。

西方主流经济学主张以效用理论为基础进行评价。效用大小用公众偏好显示,公益林的生态需求与其效用相关,所以西方国家广泛采用意愿调查评价法对公益林生态需求的支付意愿进行评价。该方法考虑了需求者的意愿、支付能力和社会承受能力,但其主观性强,在我国难以得到公认,而且支付意愿和实际支付额会有偏差。

有些学者主张补偿标准应该根据机会成本确定。

假设种植针叶树是林场的最佳经营方案,林场种植针叶树的机会成本就是零,所以补偿标准为零,即不需要补偿林场;如果为了改善生态环境,林场改种阔叶树,由于这不是林场的最佳经营方案,于是给林场带来机会成本。上述两种经营方案的效益之差是林场改变经营方案所造成的经济损失,即机会成本^[1]。从理论上说,这种方法比较有说服力,但是,要计算每位林主公益林的机会成本,不仅难以操作,而且测算成本高。

我国理论界对于采用效益补偿、价值补偿还是成本补偿还存在争论^[2]。由于生态效益具有不可分性,每个受益者的受益数量难以确定;生态效益受益范围广,公益林为社会提供的生态效益是间接的、无形的,它的受益地域和界限不易确定;公益林所提供的生态效益难以计量和评价,目前专家测定出来的生态效益值不仅巨

收稿日期:2006-11-28

基金项目:福建省教育厅资助项目(JA05106S)

作者简介:陈 钦,男,福州市金山福建农林大学经济与管理学院,副教授,研究方向为森林生态经济;E-mail: chenqin3568@sina.com
魏远竹(通讯作者),男,福建农林大学经济与管理学院,副教授,研究方向为自然资源管理;E-mail: weiyuanzhu@163.com

大,而且各不相同,难以得到公认,所以不可能按照公益林的生态效益进行补偿。其实,人们只要计算出生态效益大于公益林保护的经济损失^[3],就可以认为保护和补偿是值得的,没有必要准确计算生态效益。反对效益补偿的人认为^[4]:“一种产品的价值和它的效益是两个截然不同的概念,其价值是生产过程中技术进步、资源配置水平的函数,其效益则是消费过程中利用水平的函数,不能以效益计量代替价值计量的方法计算森林生态效益的价值”。营林是生产过程,因此营林者获得的是价值补偿,不是效益补偿。但是,公益林的价值量,特别是天然林的价值量难以确定,使这种方法缺乏可操作性。主张成本补偿的学者认为公益林是一种公共物品,公益林的经营单位应当是公益性组织,这些组织不应以营利为目的,但所需要的费用应当得到补偿。有时,公益林培育在比较恶劣的环境中或在贫瘠的土地上进行,例如,在沙漠边缘造林,可能要经过多次失败后才能达到提供生态效益的目的。在这种情况下,采用成本法就比较适宜。以公益林的成本作为计算补偿费用的基础,至少有以下几个优点:① 计算简便,容易操作,因为成本数据可以在生产过程中直接取得;② 补偿充分,因为它包含了公益林生产过程中所耗费的物化劳动和活劳动,这有利于公益林简单再生产的顺利进行;③ 容易让人接受和信服;④ 具有可验证性;⑤ 客观性强。应当更加注重公益林的成本,在多数情况下,没有必要精确,也很难估计效益和价值,而成本时常比效益和价值更容易测算,而且许多单位还保存着公益林的历史成本和现行成本资料可供参考。当然,采用成本计算方法也存在天然林成本计算、人工林的历史成本资料不完整等问题。在此方面,可以采用天然林和人工林的重置成本。一般情况下,重置成本的计算比效益和价值计量误差更少、客观性更强。

从理论上讲,公益林的成本是指公益林经营中所耗费的物化劳动和活劳动。马克思在论述成本价格与利润问题时指出:“按照资本主义方式生产的每一个商品 W 的价值,用公式来表示是 $W=C+V+m$ 。如果我们从

这个产品价值中减去剩余价值 m ,那么,在商品中剩下的,只是一个在生产要素上耗费的资本价值 $C+V$ 的等价物或补偿价值”^[5]。 C 就是物化劳动消耗(物资消耗成本), V 就是活劳动消耗(劳动力成本),所以马克思所述的 $C+V$ 就是成本。从实践来看,公益林的成本是指公益林的生产成本,即公益林培育和管护过程中所发生的必要支出。它既包括整地、挖穴、育苗、种植、施肥、抚育等直接成本,也包括规划设计、护林防火、病虫害防治等间接成本。

2 补偿范围的确定

目前我国公益林补偿范围的确定是在森林分类区划界定基础上进行的。于是,补偿范围界定的合理性就与公益林区划界定的科学性和合理性密切相关。

2.1 公益林范围界定分析

《中华人民共和国森林法实施条例》第八条规定:“省、自治区、直辖市行政区域内的重点防护林和特种用途林的面积,不得少于本行政区域森林总面积的百分之三十”。实施条例中没有说明为什么是 30%。根据国家林业局、财政部《重点公益林区划界定办法》,2004 年 5 月开始,国家林业局在全国范围内组织开展了重点公益林的区划界定工作,从近 2.67 亿 hm^2 林业用地中,划定了 1.04 亿 hm^2 重点公益林,重点公益林的比例大约为 39%,这还不包括一些地方自行确定的公益林。森林分类区划必须考虑生态环境状况、公众环境意识和生态需求等因素。目前我国生态公益林区划界定是以行政手段为主。笔者通过查阅几个市(县)“生态公益林区划界定工作方案”,均未见到征求农民意见的工作计划或工作步骤。根据杨晓灵^[6]对 80 位农民的调查结果,76.25% 的农民表示在区划公益林时,政府没有征求他们的意见,23.75% (其中大部分是村干部和护林员)表示知道划转公益林的事情,甚至有 2 位农民至今还不知道自己的林地是否被划为公益林。

欧洲国家注重环境保护,它们的公益林面积平均只占森林总面积的 20% 左右^[7],详见表 1。

表 1 欧洲国家公益林与商品林面积及其比重
Table 1 Area and the proportion of non-commercial forest and commercial forest in European countries

	总面积 /10 ⁶ hm^2	商品林面积 /10 ⁶ hm^2	环境保护林面积 /10 ⁶ hm^2	娱乐用森林面积 /10 ⁶ hm^2	总百分比 /%	商品林比重 /%	环境保护林比重 /%	娱乐用森林比重 /%
北欧国家	59.8	54.1	4.5	1.2	100	90.5	7.5	2.0
欧共体	32.8	29.2	3.5	0.1	100	89.0	10.7	0.3
中欧	3.7	2.9	0.8	0.0	100	78.4	21.6	0.0
南欧	48.8	27.2	21.1	0.5	100	55.7	43.2	1.1
东欧	28.0	22.5	3.5	2.0	100	80.4	12.5	7.1
总计	173.1	135.9	33.4	3.8	100	78.5	19.3	2.2

笔者认为国家不需要把公益林范围区划太大,因为商品林也有生态功能,对商品林的树种、作业方式、采伐期限进行限制,合理设计轮伐时间,使商品林保持一定数量,也能够维持生态平衡。前述欧洲国家公益林比重

比我国低,原因就在于此。例如,瑞士和奥地利两国允许采伐利用绝大部分森林。他们在保护本国森林资源方面没有把禁伐放在重要的地位,而是把重点放在根据科学规律设置的种种限制性规定上,以尽量减少采伐的负面

影响。这些限制性规定包括采伐年龄的限定、采伐方式的限定、集材方式及采伐剩余物处置的规定、林道建设标准的规定等等,同时开发了大量适应这些规定的机具和工艺。这些规定、机具和工艺保证了森林保护和利用之间的协调成为可能。这些限制性规定所提高的生产成本由政府予以补助,使林主生产木材仍有利可图,保持了他们合理经营森林的积极性。这种补助实际上就是一种生态补偿^[8]。

2.2 补偿范围的合理界定

通过森林采伐限额政策和公益林保护政策等的结合使用,短期内可以缩小补偿范围,缓解目前公益林生态补偿范围大带来的补偿资金需求大的供需矛盾问题。按照森林采伐限额政策规定,未达到主伐年龄的森林,一般不允许采伐,商品林和公益林均无收益。可见,当公益林尚未达到主伐年龄时,禁伐没有对林主造成经济损失,所以在目前补偿资金有限的情况下,未达到主伐年龄的公益林可以不纳入补偿范围;已达到主伐年龄的公益林,由于禁止采伐给林主造成经济损失,应该纳入补偿范围。对于非重点生态公益林,允许择伐的部分,不应当纳入补偿范围,因为择伐部分产权收益能够实现。允许择伐的公益林轮伐期一般比商品林长,相当于培育大径材,林主不一定会遭受损失。有些边远地区的公益林,林分质量差、蓄积量低,对它们进行利用的成本高,甚至出现亏损;还有一些公益林区位内的灌木林、灌丛地没有经济利用价值。如果这些贫瘠林地转为其他用途也无经济效益,政府的公益林禁伐政策对它们没有任何经济影响,则不应纳入补偿范围。

3 补偿方式

3.1 购买方式

政府向林主购买公益林后,私人、企业或集体所有的公益林变成国有林。由于目前我国属于发展中国家,财力有限,市场筹资实践又进展缓慢,购买公益林不可能大范围推广,所以公益林购买目前不可能成为主要的补偿方式。

3.2 生态租赁方式

公益林的生态租赁方式是指公益林由林主培育和管护,政府向林主租赁公益林,每年向林主支付公益林生态租金。采用这种补偿方式,公益林所有权还是归林农,但是不允许采伐。这种补偿方式有如下优点:①与购买方式相比,比较符合补偿资金不充裕的现状;②从理论上讲令人信服,林主的林权收益没有被剥夺,可以通过租赁方式实现;③林农保护公益林的积极性会提高;④政府不要负担管护费。如果林主没有管护好公益林,下期租金就相应减少。公益林未到主伐期,不要支付生态租赁费。对于已达到主伐年龄的公益林,政府每年支付给林主生态租赁费,租赁费率由有关各方协商确定。应根据租赁费率和公益林成本确定公益林的生态租赁费,由林主和林业主管部门签定租赁合同,用合同形式约定双方的权利和义务。

4 结论

本文认为公益林生态补偿标准应该采用成本法计算,只有禁止采伐的公益林中的近、成熟林才纳入补偿范围,公益林区位内没有经济利用价值的林地不予补偿;若可以补偿,则采用生态租赁方式进行补偿。

参考文献 (References)

- [1] 张耀启, 李一清, 潘 羿. 自然与环境资源价值评估的误区[J]. 自然资源学报, 2005, 20(3): 453-460.
ZHANG Yaoqi, LI Yiqing, PAN Yi. Critique on non-market valuation of natural and environmental resources [J]. Journal of Natural Resources, 2005, 20(3): 453-460.
- [2] 石道金. 1999 中国会计学会林业分会南方片学术研讨会综述[J]. 林业财务与会计, 1999(6): 3-4.
SHI Daojin. Symposium summary of southern forestry branch of China Accounting Society in 1999 [J]. Forestry Finance & Accounting, 1999(6): 3-4.
- [3] 马传栋. 论市场经济条件下自然资源 and 生态环境的价值及其实现问题[J]. 生态经济, 1995(1): 1-9.
MA Chuandong. Study on the problem of the value and its achievement of natural resources and eco-environment in condition of market economy[J]. Ecological Economy, 1995(1): 1-9.
- [4] 李 周. 关于森林生态经济效益计量研究的几点意见[J]. 林业经济, 1993(6): 50-53.
LI Zhou. Several opinion of the measurement study on the economic benefits of forest ecosystems [J]. Forestry Economy, 1993(6): 50-53.
- [5] 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局. 马克思恩格斯全集[M]. 北京: 人民出版社, 1974, 第 25 卷: 30.
Translate and Edit Bureau of Marx, Engels, Lenin and Stalin of the Central Committee of the Communist Party of China. Marx and Engels Collected Edition [M]. Beijing: People Press, 1974, 25: 30.
- [6] 杨晓灵. 水源保护区水质保护经济补偿机制研究 [D]. 广州: 中山大学, 2003.
YANG Xiaoling. Research on economic compensation for water quality protection measures in water source protection area [D]. Guangzhou: Sun Yat-sen University, 2003.
- [7] 经济合作与发展组织编. 环境管理中的市场与政府失灵: 湿地与森林 [M]. 杨柳燕, 张红军, 徐 璐, 译. 北京: 中国环境出版社, 1996: 70-73.
Compiled by Organization for Economic Cooperation and Development. Market and government failure of environmental management: Wetlands and forests [M]. YANG Liuyang, ZHANG Hongjun, XU Lu, trans. Beijing: Chinese Environmental Press, 1996: 70-73.
- [8] 沈国舫. 瑞士、奥地利的山地森林经营和我国的天然林保护 [EB/OL]. 2002 [2002-01-02]. http://www.tianbao.net/ldlt/ldlt_05.htm.
SHEN Guofang. Mountain forests management in Switzerland and Austria and nature forests protection in China[EB/OL]. 2002[2002-01-02]. http://www.tianbao.net/ldlt/ldlt_05.htm.

(责任编辑 王士泉)