

森林生态补偿研究

姚顺波

(西北农林科技大学经济管理学院 陕西杨凌 712100)

〔摘要〕 森林生态补偿是个理论问题,更是个实践问题。我国森林生态补偿制度尚属空白,林业经济学界应重新界定森林生态补偿的涵义。政府因生态建设的需要,对非公有制森林行使公法上的征用和管制措施;政府对因此而给森林所有者造成的损失所采取的经济补偿措施,即为森林生态补偿。应运用马克思政治经济学和法学相关理论对森林生态补偿的若干问题进行研讨,制订非公有制林业发展和林业生态建设政策,以实现我国林业的快速、健康发展。

〔关键词〕 森林生态 补偿 征用 管制 [中图分类号] F2 X3

森林生态效益补偿研究是近年来林业经济学界研究的重要课题之一。许多学者运用西方经济学有关理论诠释了为什么要对森林生态效益进行补偿及怎么样补偿、补偿多少等问题,拓展了研究领域,开辟了新的研究方法。但总的感觉是该研究越来越脱离我国林业发展的实践,其中也存在许多理论上解释不通的问题。为有别于以上研究,本研究取名为森林生态补偿研究,试图运用马克思价值理论和法学理论建立起非公有制森林生态补偿研究框架,以对林业改革与发展有所助益。

一、研究森林生态补偿的出发点和森林生态补偿的内涵

研究森林生态补偿,必须以辩证唯物主义和历史唯物主义及马克思政治经济学为指导,正确地确立研究森林生态补偿的出发点。出发点不同,往往会得出不同的结论;由不正确的出发点,会得出不符合实际的结论。长期以来,关于森林生态效益补偿的理论根据存在两种意见分歧:一是马克思劳动价值理论,二是西方经济学外部性及公共物品理论。那么如何来判断各种观点的是非呢?现阶段我国林业最大量、最重要的实践是林业的快速发展、是林业生产力的提高。如果我们的森林生态补偿研究体现了林业改革开放的要求,有利于林业生产力的发展,就是正确的,否则就是不正确的。之所以在森林生态补偿研究中提出研究的基本出发点问题,是因为在有些研究者那里森林生态效益补偿研究带有较浓的功利色彩,总觉得该研究是为“向上伸手要钱”寻找理论根据,是门要钱的学问;而不管林业怎么发展,脱离了林业发展的实际,其理论指导性不强。

森林生态补偿是个法律问题、政策问题,属于制度经济学的研究范畴。从我国法律制度和司法实践来看,补偿是有别于赔偿的两种不同的法律制度。补偿是指政府为了公共利益而限制集体、私有财产权利的行使甚至是强制性地收购集体、私有财产,从而给集体、私有财产权利主体造成损失后的一种经济补偿方式,如国家为了公共利益而征用集体土地的征地补偿,为防止洪水造成更大破坏而泄洪蓄水给蓄水区居民的补偿,等等。补偿一般具有3

个基本特征:合法地剥夺或限制财产权利主体的财产权;是为了公共利益而由政府采取的;给产权主体造成了损失。鉴于此,我们这里将森林生态补偿界定为:政府为了生态建设需要而强制性收购森林或限制森林所有者行使产权,使森林所有者造成了财产损失后而采取的一种经济补偿方式。明确森林生态补偿的含义,我们应注意以下3点:一是森林生态补偿是政府为了公共利益,即国家为了生态建设的需要剥夺或限制了森林所有者财产权利的行使;二是森林生态补偿是政府补偿,其补偿额以产权主体的损失为限;三是森林生态补偿是一种财产补偿,是价值补偿,而不是效益补偿。

二、森林生态补偿的理论依据

1. 森林生态的特点

(1) 生态是森林的主要产品。森林具有多重使用价值,它包括森林的经济效能、生态效能和社会效能。森林生态产品指森林本身具有的对环境的效用性,主要包括防风固沙、保持水土、涵养水源、调节气候等多种自然属性。它与森林自然系统共生共亡,其作用的发挥取决于森林生态系统的状况。森林的物质产品指森林本身所具有的林木产品、野生动植物等。森林的生态产品和物质产品一定程度上具有相互替代关系,即强调森林物质产品的生产,势必削弱甚至会消灭森林生态产品的功能,如“以木材生产为中心”的林业政策,即造成了对生态环境的破坏;反之,如果强调森林生态产品作用的发挥,则必须限制甚至禁止物质产品的生产,如采伐许可证制度和天然林保护工程等。

(2) 森林只有被政府征用、管制后,森林生态才能成为公共物品。森林由于其效能的综合性,本身具有私人物品和公共物品的双重属性。当森林所有者以利用森林物质产品为手段获取利润时,森林属于私人物品,森林生态只不过是森林外部性的表现形式;当森林所有者以利用森林生态产品为手段获取利润时,森林同样属于私人物品,只不过由于森林生态产品在消费上不具有排它性和竞争性,交易成本极高,森林所有者一般不会以利用森林生态产品为手段获取利润,即正常情况下,私人经营者不会提供森林生态产品。但政府如果征用、管制私人

经营的森林生态产品,且能使私人经营者获取相等或略高于经营森林物质产品的平均利润时,私人经营者是不会排斥经营森林生态产品的。澄清以上观点很重要,不仅有助于我们制定切合实际的森林生态补偿政策,更有助于我们完善森林生态建设的政策和措施。它说明森林生态产品完全可以由私人经营,即公共物品的生产可以由私人进行,政府大可不必大包大揽。

2. 森林生态产品作为私有财产,理应受到法律保护

森林生态产品蕴含于森林资源之中,是森林所有权的外在表现之一,属于产权范畴。1982年颁布的宪法明确规定:“国家保护公民的合法收入、储蓄房屋和其它合法财产的所有权。”1986年颁布的《民法通则》第七十五条规定:“公民的合法财产受法律保护,禁止任何组织或个人侵占、哄抢、破坏或者非法查封、扣押、冻结、没收”。1988年4月1日七届人大一次会议通过的《宪法修正案》第二条对现行宪法第十一条作了补充规定,增加了有关私营经济条款,并规定国家保护私营经济的合法权益。《森林法》第三条规定:依法登记的森林林木和林地的所有权和使用权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯”;第二十七条规定:“集体和个人承包国家所有和集体所有的宜林荒山、荒地造林的,承包后种植的林木归承包的集体或个人所有,承包合同另有规定的,按合同规定执行。”以上这些可以说明我国法律均强调了对非公有制林业的保护。彼德·斯坦指出:“法律规定的首要目标,是使社会中各个成员的人身财产得到保障,使他们的精力不必因操心自我保护而消耗殆尽”。保护非公有制森林生态产品是我国各个法律部门的一项重要任务,但在实践中却存在对非公有制森林生态产品保护不力的问题。主要表现在两方面。一是对各类森林主体没有实行平等保护,然而平等保护正是市场经济的内在要求在法律上的体现。现行宪法规定:“社会主义公共财产神圣不可侵犯”,却没有规定“公民私有财产神圣不可侵犯”。宪法对公、私财产的保护处于明显的不同层次。可喜的是目前国家正在着手修宪调研,已将“私有财产神圣不可侵犯”列入议事日程。二是对森林生态产品没有实行全面保护。国家仍然没有对非公有制森林生态产品的法律征用、管制等作出明确的规定,森林生态产品的征用、管制在法律上还是一片空白,乃至一个禁伐政策就使石光银投资于林业的几千万“银行存款”取不出来^[5],严重损害了森林经营主体的财产所有权。

3. 森林生态产品被政府征用、管制后,必须对森林生态产品经营主体予以适当补偿

现代社会的所有权早已不再是不受任何限制的权利,“在法律限定的范围内享有支配权利”是所有权的题中之义,林权也不例外。但本文中的森林所有权的限制是指所有权人支配森林受到的公法上的限制,最为典型的方法当属征用和管制。国家对私人所有权限制的最大程度的表现形式是征用。《中华人民共和国宪法》第十条第三款规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用”。国际上与我国关于征用的规定相对照的是《美国宪法第五修正案》中的有关规定,它准许

联邦政府征用私人财产,但有两个限制条件:(1)只能是为了公共利益;(2)所有者必须得到公平的补偿。从经济意义上来理解对森林的征用,就要对征用造成的潜在无效率和潜在效益进行一番比较。允许政府强制私人出卖其森林的潜在最大无效率之一,是强制出售可能使森林从高评价使用转向低评价使用,而这在森林的自愿交易中几乎不可能发生。被征用对森林所有者应是迫不得已的,所以宪法要求政府只有在为了公共利益的改善时才能征用私人财产,森林征用制度的实行应慎之又慎。有的人会说,政府也可以从森林所有者手中按照他们的价格购买森林来提供公共物品(森林生态产品),而无需征用。我们知道,在这种购买的谈判中,决定谈判结果的关键是交易成本。如果政府要收购位于西北黄土高原水土流失区的森林,则必须与位于该区域的所有森林所有者谈判,那么谈判的成本将是个天文数字;加之森林资源价值评估的复杂性,特别是森林所有者处于谈判的垄断地位,许多人会坚持要获得谈判合作的盈余。这就意味着森林所有者具有将价格提高到高于市场价格的强大动力,因为他们知道政府不得不购买他的森林,没有别的森林可以替代。这样的购买,即使进行市场谈判,也不是一种竞争性的市场交易,而只会严重影响政府提供公共物品的效率。因此,对森林的征用是一种现实的选择,而征用的价格也不会是市场价格,但依然应该尽量和森林所有者的损失相接近。国家对私人所有权限制的表现形式之二是管制。这里,我们将各类公法中政府限制森林所有权人行使其权利的规定称为管制。从所有权人对财产利用程度上讲,这种对所有权的限制可分为3类:对所有权利用深度的限制;对所有权利用宽度的限制;对所有权利用长度的限制。管制是对所有权的限制,而对所有者利用财产的任何约束,都会影响所有权的效用,尽管如此,对所有权的行使施加一定程度的公法管制,仍属必要。政府为了公共利益,可以对稀缺资源行使管制权,以使森林资源所有权及其权能的设计服从于社会整体发展需要。正是基于以上考虑,《森林法》第二十五条至第三十三条,对森林所有权的行使进行了种种限制,实行限额采伐制度、采伐许可证制度及木材运输制度等,其目的无非是政府想征用森林生态产品。遗憾的是,政府忽视了对私人森林所有权的管制,已经造成了森林所有者利益的损失。这一做法已经引起众多学者的严重关注,有的甚至提出应取消政府对森林所有权的管制,取消限额采伐制度。问题的关键不在于是否应该取消对森林所有权的管制,而在于怎样尽可能地发挥森林的多种效能、完善管制措施,以获得政府和森林所有者双赢的局面;而对实行限额采伐措施的森林所有权人进行经济补偿不失为一种理性的选择。

三、成本法是确定森林生态补偿数额的标准

森林生态补偿数额的确定,国内学者大多采用以下几种方法。(1)成本法。持该观点的学者认为:森林生态之所以具有价值是因为在森林的形成中

凝结了一般人类劳动,因此应按凝结在森林中的社会必要劳动时间来计量森林生态价值的大小,以此来确定森林生态补偿数额。(2)意愿支付法。这种方法建立在效用论的基础之上,认为森林生态之所以有价值是因为它给人们提供了效用,故应该按照人们所获得的效用的大小来确定森林生态补偿标准。(3)市场替代法。该观点认为直接计算森林的生态价值是困难的,应该通过模拟的方法间接衡量森林生态价值的大小,以此来确定森林生态补偿数量。我们比较认同第一种方法。首先,成本法揭示了森林生态价值的真正来源,即来源于森林形成过程中凝结的一般的人类劳动,而意愿支付法、市场替代法的价值源于森林的效用,源于森林使用者对森林效用的主观评价,实际上仅仅根据效用的大小无法反映商品价值的高低。例如,水和空气对人的生命来讲非常重要,然而,它们的价值究竟有多大,不好确定。其次,成本法便于测定森林生态价值的大小。森林生态补偿是个理论问题,更是个实践问题。意愿支付法、市场替代法在理论上存在先天不足,实践中更不具有可操作性。正像前面所讲,森林生态价值并不取决于其效益高低,况且西方经济学中所讲的效益是人们对效能的一种主观评价,无法实际测定其大小;相反,成本法却符合马克思的劳动价值论,其森林生态价值的大小是可以准确计算的,人们从心理上也可以接受,便于森林生态补偿制度的实施。

四、国内外森林生态补偿的实践

1. 国外及我国台湾地区森林生态补偿制度

国外对森林生态的补偿已经制度化、法律化。日本森林法明确规定:国家对于被划为保安林的森林所有者要适当地补偿,以保证其效益不至于因此而降低,国家也要求保安林的受益团体和个人承担一部分甚至全部补偿费。德国黑森州森林法规定:如林主的森林被宣布为防护林、禁伐林或游憩林,或者在土地保养和自然保护区内,由于有别于一般的经营规定或限制性措施,而使林主经营利益受损,则林主有权要求获得补偿。瑞典和南斯拉夫塞尔维亚共和国森林法也有类似的规定:如果某块林地被宣布为自然保护区,那么该地所有者的经济损失将由国家给予充分的补偿。

我国台湾地区森林法规定:“公有林或私有林有下列情形之一的,由中央主管部门收归国有,但应给予补偿金。(1)国土保安或国有林经营上有收回国有必要的;(2)关系不限于所在地、省区之间的河流、湖泊、水源和其他公益者。”又规定:“森林有下列情形之一的,应由主管机关限制采伐。(1)林地陡峻或土层浅薄恢复造林困难者;(2)伐木后土地易被冲蚀或影响公益者……禁止砍伐竹木的保安林土地所有人或竹木所有人以其所受的直接损失为限请求补偿金。”

由此可见,国外及我国台湾地区森林生态补偿制度具有以下3个特征:一是森林生态补偿只有在政府征用、管制森林后进行;二是政府征用、管制森

林是出于生态目的,是为了公共利益需要;三是森林生态补偿数额以森林所有者因公法征用、管制森林遭受损失为限。

2. 我国森林生态补偿实践

1998年《森林法》修正案中明确规定:“国家设立森林生态效益补偿基金,用于提供生态效益的防护和特种用途的森林资源和林木的营造、抚育、保护和管理,森林生态效益补偿基金必须专款专用,不得挪作它用”。从该项法律制度规定来看,我国的森林生态效益补偿的内涵与本文森林生态补偿的内涵大相径庭。我国森林生态效益补偿只不过是计划经济时代育林基金制度的延伸,是国家拿出一部分资金专门用于公益林的营造和保护,是政府办林业的思想。前文讲到,森林生态并不天然地是公共物品,它完全可以由私人生产经营,政府大可不必大包大揽,只有当政府为了公共利益需要征用、管制森林时,它才转化为公共产品。实践已经证明,过多地介入私人物品的生产,会导致资源配置的低效。这也是为什么国营长茂滩林场“拿了那么多的钱,多少年治沙,也没把沙治住”,而石光银几年的工夫就把狼窝沙征服、栽种了700多万株林木的主要原因。有的人认为在我国实行森林生态补偿时机不成熟、国家没有那么多资金,这是个莫大的误解。我们还是以石光银为例来分析一下。石光银,陕西定边县的一个普通农民,1984年成立了治沙公司,已治理沙漠4122公顷,累计投入700万元左右,1997年由林业有关部门评估价值3000多万元。如果国家需要征用该森林,石光银同意以等于或者略高于700万元的补偿金将该森林卖给国家,即森林生态补偿金为700万元。但是按照国家现有政府办林业的做法,要获得同样的生态效果,其成本远远高于森林生态补偿金。如国家启动的三北防护林第四期工程,每公顷造林投资3000元,若按照这一标准,石光银的森林应获补偿1000多万元;又如国家启动的天然林保护工程,每公顷投资4500元,若按照此标准,石光银的森林应获补偿2000多万元;而按照退耕还林政策,石光银的森林应获补偿1000多万元。问题还不仅于此,国家投入了远远超过森林生态补偿金的资金,其林木能否成活、能否成林还是个大问号。据统计,自1949至2000年,我国造林存活面积仅为20%,加之国家办林业的监管成本相当高,同样需要1000万元。两相比较,是买现成的森林,即政府征收;还是去自己营造、经营同样面积的森林,即政府办林业,哪个划算?理性的政府不难作出判断和选择。

参考文献

- [1] 卢洪权. 公共品生产的市场化与制度创新. 中央财经大学学报, 2002, (4): 22 - 26
- [2] 周林彬. 所有权公法限制的经济分析. 中山大学学报, 2000, (4): 35 - 40
- [3] 吴伟光. 森林生态效益补偿若干问题的思考. 浙江林学院学报, 2002, 19(3): 296 - 300
- [4] 聂华. 论林业经济的外部性. 北京林业大学学报, 1995, 17(2): 88 - 92
- [5] 董倩. 石光银的选择. CCTV: 新闻调查. 2002 - 08 - 10 (责任编辑 邱夜明)