

论森林资源生态效益补偿问题

于德仲

(南京森林公安高等专科学校,江苏 南京 210046)

摘 要 根据可持续经营的理念,森林资源在发挥三大效益的过程中,其价值消耗应该得到补偿,提供生态服务是森林资源的重要功能之一,森林生态价值补偿就是解决森林生态功能再生产的价值补偿问题。补偿主体、补偿对象和补偿标准及资金筹措都是建立森林生态价值补偿制度时应予充分考虑的因素。进一步明晰生态公益林产权是进行森林生态效益补偿的前提和基础,促进生态公益林的扩大和恢复是森林生态效益补偿的根本目的,加强森林生态效益补偿基金的监管则是程序层面的保障条件。

关键词 森林资源 生态效益 补偿基金

中图分类号:D922.63

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2005)04-0006-03

森林生态服务提供的是无形产品,在目前的认识水平下可以分为涵养水源、保持水土、防风固沙、降低噪音、改善环境等方面。森林提供生态服务的物质基础是森林资源,生态公益林因其培育目的的特殊性,决定其在森林生态服务中发挥着主体作用,这种服务同其他服务一样存在着价值消耗的问题。由于森林生态效益事关人类自身的生存与发展,因而实现森林资源的可持续发展就显得尤为重要,为了保证森林生态效益的稳定发挥,建立正常的资金投入渠道、确保森林资源生态服务功能再生产的顺利进行是十分必要的。

一、建立森林生态效益补偿基金制度的意义

森林是陆地上最大的生态系统,森林资源不仅为人类提供木材和其他各种有形的林产品,更重要的是森林是人类的庇护所,是孕育人类文明的摇篮,尤其在人类社会的早期,几乎人类的所有生产、生活活动都与森林发生着密切的关系。但是随着刀耕火种、毁林开垦的原始农业的兴起,特别是工业社会的来临,资本原始积累的需要对森林资源造成巨大的冲击,大规模的掠夺式开发,导致森林资源锐减。森林资源的急剧减少带来了一系列生态问题,气候变暖、水旱灾害频繁发生、土地荒漠化日益严重。历史上我国黄土高原的森林覆盖率曾高达60%以上,北魏时期著名的水利学家郦道元在《水经注》中描写当时的黄土高原曾经是林木葱茏、森林繁盛的自然景

观,曾孕育灿烂古代文明的北部非洲和两河流域,原本也是林茂粮丰之地,但现在都已是一片荒凉。直到1992年在巴西里约热内卢召开的世界环境与发展大会,才把林业问题作为人类社会可持续发展所面临的根本问题。党的十六大提出要树立科学发展观,促进人与自然的和谐,实现人的全面发展。这是对人与自然关系的认识的飞跃,是重新界定人与森林关系的理论基础。

回顾新中国的林业发展史,可以看出人们对森林认识不断深化的清晰脉络。新中国成立之初,饱受战乱破坏的国民经济百废待兴,为了尽快完成国家资本的原始积累、迅速建立新中国的工业体系,当时的林业指导思想是以积极的开发利用为主,大量的森林采伐企业应运而生。20世纪80年代以后,可采森林资源越来越少,森林质量不断下降,绝大多数森工企业陷入资源危机、经济危困的“两危”境地。与此同时和森林减少有关的自然灾害频繁发生,水土流失、土地沙化以及因生物多样性减少而带来的生态灾难使人们不得不改变单纯取材的林业指导思想,开始讨论并且日益重视森林的生态效益和社会效益问题。林业由一个单纯的产业部门开始向能够提供生态服务的基础性产业转变。在2003年颁布的《中共中央 国务院关于加快林业发展的决定》中明确提出以“三生态”的指导思想来确立林业的“三地位”。它直接规定了今后我国林业建设的根本指导思想,是今后我国林业建设必须遵循的大政方针,

更是今后我国林业建设实现跨越式发展的行动指南。这些基本政策确立以后,关键的问题是如何落实,而落实的关键又是如何认识林业建设内在规律性的问题。过去虽然也认识到森林的三大效益并存,但长期坚持的是经济效益第一,森林的生态、社会效益缺少补偿机制,得不到社会的认可。应该看到在新的科学定位之下,森林国土保安的作用显然是第一位的,但这种效益是需要由政府从公益事业的角度给予补偿的,否则也无法实现可持续发展。也就是说森林资源的外部性问题客观上要求对森林资源消耗给予必要的生态效益补偿。森林的经济补偿一部分可以通过市场实现,尤其是商品林,但生态效益因其具有“公共商品”的特征则必须建立一套完整的政府补偿机制,保证森林资源生态服务功能再生产的顺利进行,形成良性的资金循环渠道。

二、关于森林生态效益补偿基金制度 法制化的思考

《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)第八条第二款规定“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林和特种用途林的森林资源、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,不得挪作他用。具体办法由国务院规定。”^[1]由此可以看出,森林生态效益实质上是一种社会公益,不论资金筹措渠道如何,但设立森林生态效益补偿基金的主体只能是国家,而且森林生态效益补偿基金必须专款专用。具体办法由国务院统一作出规定也揭示了森林生态效益补偿基金具有公共财政的性质。《森林法》的规定为森林生态效益补偿基金制度的确立搭起了制度框架,但仅有一个框架显然是不够的,我们知道森林资源的培育目的不同,决定其经营方式的不同,它为社会所提供的服务也是不同的,这就是林业长期坚持分类经营的必要性之所在。《森林法》将森林分为5类:防护林、用材林、经济林、薪炭林和特种用途林。其中防护林和特种用途林统称为生态公益林;用材林、经济林和薪炭林统称为商品林。商品林的价值主要通过市场交换进行补偿,尽管商品林也为社会提供着生态服务。或者说,商品林的价值补偿方式应采取市场主导型的模式,辅以政府的生态价值补偿。对于生态公益林而言,由于其主要作用是提供生态服务,实践中表现出“投入主体相对较少,受益主体相对较多,甚至是相对落后的地区投入,相对发达的地区受益”的特点。对这类生态服务就会出现市场失灵,必须借助政府的行政手段进行调控。因此,我们可以概括出森林生态价值补偿的主体因森

林资源的培育目的不同,而应分别采取市场主导和政府主导两种不同的类型。

关于森林生态效益补偿的对象和标准问题。在我国由于坚持以生产资料公有制为主体,公有制林业与非公有制相比,仍然占有绝对的主导地位。产权的类型不仅包括国家所有、集体所有、私人所有,还包括混合所有制等多种形式。对于人工林而言,通常情况下,林地的所有权和林木的所有权是可以分离的,生态效益补偿究竟应该以林地所有者还是林木所有者作为补偿对象呢?应当看到,林地上林木状况是决定森林生态效益大小的直接因素,因而主张以林地所有者为补偿对象的意见并不可取,而林木所有者才是森林生态效益补偿的直接对象,但这并不妨碍在林地所有权与使用权相分离情况下的利益调整,因为有林地的价值应当包含着森林的生态功能。2001年,国家在河北、辽宁、江西、福建、广西等省区的685个县和24个国家级自然保护区投资人民币10亿元进行了森林生态效益补助试点工作,每公顷森林生态效益补助金为人民币75元。在地方经济相对比较发达的浙江省规定的补助标准也只有每公顷人民币120元。据统计,若把所有中间费用加在一起,交易成本约占40%左右^[2]。一旦森林经营者的森林被划定为生态公益林后,其所受损失是巨大的。现行的森林生态补偿标准过低,对调动森林经营者的积极性不利。政府的林业主管部门在对商品林和生态公益林的划分上要十分慎重,合理确定生态公益林的比例,生态公益林的补偿标准应适当提高,保证森林经营者投资生态公益林的机会成本不至于太大,以免损害森林经营者的积极性。

关于森林生态效益补偿的资金筹集渠道问题。1998年修订的《森林法》关于国家设立森林生态效益补偿基金以及2000年颁布的《森林法实施条例》关于生态公益林的经营者的,有获得森林生态效益补偿的权利的规定,使得森林生态效益补偿基金法定化。财政部曾拟就了在12项国家基金中提成的方案,但在国务院讨论时未能通过,而是采取由财政预算直接拨款的方式建立森林生态效益补偿基金。这种补偿不能取代国家对营林的投资,营林投资是国家对林业这项带有公益性的基础产业的投资,生态效益补偿基金仅仅是对森林资源提供的生态服务进行的补偿,是解决市场失灵时森林资源的外部性问题,通过基金补偿使这种外部性实现内部化。因此,森林生态效益补偿基金和营林投资是完全不同的两种投入。当然,除直接增加投入外,另一种方式便是减少森林经营者的支出,降低其经营成本。为此政府所能做的主要是降低林业税费。虽然国家在税费

改革方面对国有林区、集体林区和其他林区实行优惠,并进行了农村税费改革,努力降低林业税费负担,但是林业税费太重依然是不争的事实。在南方集体林区,有的省规定收取的税费高达木材销售价格的50%,如果加上造林成本和营林成本,森林经营者几乎一无所获,甚至是亏损的。在美国,法律规定任何单位和个人都要向国家缴纳5%的固定财产税,但国有林的财产(林木及地产)可以免税。据估算,国有林财产至少有500亿美元,这样,国有林经营单位每年可节省25亿美元,用于国有林的建设。美国的小私有林主达450万个,平均经营面积28hm²,拥有全国59%的用材林,联邦农业部农业稳定和保护委员会制定了“农业保持计划”、“林业鼓励计划”,对小林主进行“成本分摊援助”^[3]。这对建立我国的森林生态效益补偿制度有一定的借鉴意义。

第四,森林生态效益补偿基金制度法制化的关键在于法律责任的设计。该基金专款专用,不得挪作他用,要求对资金运行的安全性必须有充分的保障,而且由于涉及众多生态公益林经营者间的利益分配,对其公正性要求也很高。因此,尽快明确森林生态效益补偿基金实体权利与义务的分配,确立公开、公正的操作程序已是当务之急。

三、影响我国森林生态效益补偿制度的几个关键问题

1. 关于森林生态效益评价问题

森林生态效益是森林三大效益之一,与经济效益相比,森林生态效益评价难度较大,但这又是进行森林生态效益补偿的前提。目前,还没有找到合理界定森林环境服务的有效技术方法和手段,因而对森林生态价值的认定就缺少有说服力的依据,这对解决当前森林生态效益补偿标准过低的问题来说,是一个制约因素。森林生态效益补偿问题的实质是一种制度安排,这种制度安排以权利义务的分配为主要内容。森林生态效益的多面性,决定对森林生态效益进行全面的补偿是不现实的,当然随着经济社会的发展,逐渐趋向于完全的、充分的补偿应当成为一种趋势。

2. 加快森林产权制度改革问题

明晰产权虽然不能解决林业可持续发展中的所有问题,但它对实施森林生态效益补偿制度是完全必要的。长期以来,我国的林权制度中一直坚持土地的公有制,但林木市场的发育客观现实又要求必须给予森林经营者以林木的支配权。根据第五次森

林资源清查结果分析,我国成、过熟森林资源比重持续下降,但宜林地面积利用率只有60%,采伐与更新脱节问题的实质是权利与义务的脱节。森林资源过度开发的同时,林地资源又未得到有效利用。过分强调林地所有权,造成公众对资源的消耗、逐渐枯竭不必承担责任,而更多地考虑开发资源带给自己的利益,最终酿成“公地的悲剧”^[4]。林地的交换价值应当得到体现,林地作为林业生产的基本要素,需要长期投入才能有效地提高林地生产力,如果所有权与使用权相分离时常处于变动之中,则对提高林地生产力是十分不利的。当然将林地的用益物权产权化,将林地变成使用权人的财产,承认其可以出租、转让、抵押和继承,从制度创新的层面看难度仍然很大。

3. 森林生态效益补偿操作程序的规范问题

确保森林经营者的应得补偿能及时全额到位,避免被截留、私分或者变相私分。应该看到,森林资源生态效益补偿基金本质上仍然是“取之于民,用之于民”的,《森林法》也规定必须加强对此项资金的管理,做到专款专用,不得挪作他用。但目前还没有一个完整的法律文件来明确划分源于这种基金的权利与义务,当然也就没有保障这种权利与义务的程序性规定。缺少监督的权力容易被滥用,公开透明的操作程序可以确保制度落实的公正性。这直接关系到森林经营者培育、保护生态公益林的积极性。

四、结语

林业漫长的生产周期导致漫长的资金周转,使得林业在完全竞争的市场条件下缺乏足够的竞争力,这种内在竞争力缺失是由森林资源的自然属性和公益属性共同决定的。按照“谁受益,谁补偿”的原则,建立森林生态效益补偿机制已成为全社会的共识,随着林业生产力水平的不断提高和人们环境意识的进一步增强,森林生态效益补偿的制度体系也将不断完善,为林业产业的健康发展和森林资源的可持续利用做好制度上的准备。

参考文献:

- [1] 国家林业局普及法律常识办公室. 全国林业职工法律知识读本[M]. 北京: 高等教育出版社, 2001. 315.
- [2] 刘璨. 我国森林生态效益补偿问题研究[J]. 绿色中国, 2004(2): 41—42.
- [3] 美国发展林业的经验[J]. 现代农业, 2004(2): 21.
- [4] 程云行. 集体林区林地使用权物权化研究[J]. 绿色中国, 2004(16): 27.