



公益林生态效益市场补偿的法律机制初探

<http://www.firstlight.cn> 2009-10-23

当前,政府手段仍是我国公益林生态效益补偿的主要措施。但是,生态效益补偿不能单靠政府补贴。在国外,经济和市场手段被用于公益林生态效益补偿已有很长时间。在市场经济条件下,公益林生态效益市场补偿是筹集补偿资金的发展趋势。由于国家财政支付在实践中存在诸如代理成本高、资金使用效率低下、目的性不强等缺点,目前国际上流行市场化生态效益补偿方式。本文特从公益林生态效益市场补偿进行初步探讨,在完善我国公益林生态效益补偿制度的过程中,应引起对生态效益市场补偿的关注。

一、公益林生态效益市场补偿的概念及其重要性

公益林生态效益市场补偿是指为了保护公益林资源,维护生态安全和恢复生态系统的生态功能或生态价值,通过市场机制实现公益林生态效益服务功能的补偿。

公益林生态效益市场补偿的重要性表现在以下几方面:首先,公益林生态效益市场补偿可以弥补公益林管护所需的资金,减缓国家财政压力。以往生态公益林建设的实践看,我国生态公益林建设资金投入严重不足。2007年3月15日实施的《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》第四条规定中央财政补偿基金平均标准为每年每亩为五元钱。林农从中央财政得到的补偿实际上只能拿到每亩林地每年4.75元的补偿,这仅够林农管护林木的成本,也即林农投入保护的成本,这与林农种植经济林的收益相比,相距甚远。尤其是近年来,林木价格逐步上涨,山地价值不断提升,林地租金随之上调,林农经营商品林与生态公益林的经济效益差距越来越大。这就导致林农对生态公益林的管护投入成本大大增加。我国正处于经济发展阶段,财政资金供需矛盾较为突出,由于补偿主体单一,补偿标准较低,达不到补偿的目的,不能反映生态效益应有的价值。为加快公益林建设步伐,我国必须采取市场化方式筹集公益林补偿基金以弥补公益林生态效益建设所需的资金。其次,环境治理和生态保护应由政府和市场共同发挥作用。由于政府失灵、市场失灵两个导致环境问题的基本原因,对被破坏的生态环境进行补偿,对污染的环境进行治理,必须从政府与市场两个方面同时实施。公益林生态效益补偿方面也不例外,不能只一味的强调政府财政出资补偿,市场化补偿方式也起着重要的作用。再次,引入市场机制对接政府规制,增强非政府部门对公益林投资建设的动力和积极性。最好,公益林生态效益市场补偿促使补偿主体多元化,补偿方式多样化。

二、构建公益林生态效益市场补偿的可行性

(一) 科斯的环境产权理论-----理论支撑

科斯认为如果交易成本为零,只要产权明确,则无论最初产权是如何分配的,通过交易总能达到帕累托最优,外部性也就可以消除。如果森林资源的权属明确,则森林资源的培育可以获得额外的补偿,森林环境资源的受益者有义务对所获得的良好生态环境进行补偿。在产权明确,森林生态环境效益量化的基础上可以通过市场交换实现其生产成本的弥补,保证资金通过市场形成投入与补偿的完整循环。[1]积极培育森林环境效益的服务市场,从市场交换角度实现生态林业发展的资金自积累。他的思路是,如果政府不干预,有关各方之间的自愿谈判和交易仍可以解决外部效应的问题,其结构也是有效率的。即当交易谈判涉及的当事人较少、市场交易费用小于政府干预的成本时,市场机制比政府干预效率更高。因此,只要产权界定清晰,交易各方就会力求降低交易费用,使资源适用达到产出最大、成本最低的最优配置。在生态补偿领域,也出现了越来越多的这种市场交易模式,如水权交易、排污权交易等。

(二) 相关国际法和国内法律的实践

2005年2月16日正式生效的《京都议定书》第二条第一款a规定根据本国情况执行和/或进一步制订政策和措施,诸如:(二)保护和增强《蒙特利尔议定书》未予管制的温室气体的汇和库,同时考虑到其依有关的国际环境协议作出的承诺;促进可持续森林管理的做法、造林和再造林;(四)研究、促进、开发和增加使用新能源和可再生的能源、二氧化碳固碳技术和有益于环境的先进的创新技术;(五)逐步减少或逐步消除所有的温室气体排放部门违背《公约》目标的市场缺陷、财政激励、税收和关税免除及补贴,并采用市场手段。同时《京都议定书》还规定了清洁发展机制(CDM, Clean Development Mechanism)。在京都议定书中的清洁发展机制框架下规定了各个国家的“减排义务”,通过这些“减排义务”的交易,赋予森林公共产品体现价值的市场,最后形成一个可贸易的交换市场。在国际碳交易背景下,为了推动我国清洁发展机制项目的开展,国家发改委、科技部、外交部于2004年联合制定了《清洁发展机制项目运行管理暂行办法》,自2004年6月30日起施行,明确由国家发改委为中国参与清洁发展机制的国家主管机构,并代表中国出具清洁发展机制项目的批准书。《清洁发展机制项目运行管理暂行办法》规定了许可条件,管理和实施机构,实施程序等内容。国内《清洁发展机制项目运行管理暂行办法》的出台为“以林补碳”的市场机制提供了法律依据。

三、发达国家森林生态补偿市场化手段及其内容[2]

（一）商业规划

商业规划是生态保护取得可持续的资金来源的重要手段之一。首先,分析森林景区财政状况以及商业规划带来的机遇,明确商业规划的利益相关者的义务及权利,并指定管理体系,最重要的是要根据当地情况,因地制宜地应用商业规划。

（二）碳汇及碳交易

碳补偿贸易是排放CO₂的一方(公司或国家),向本国或外国森林拥有者、经营者,支付森林环境生态效益成本的交换过程。在京都议定书中的清洁发展机制框架下规定了各个国家的“减排义务”,通过这些“减排义务”的交易,赋予森林公共产品体现价值的市场,最后形成一个可贸易的交换市场。

（三）生态旅游

生态旅游既能够给森林公园带来经济收入,又不会对森林公园的生态环境造成破坏。

（四）生态产品的认证体系

对生产者和消费者来说,认证体系是市场交易的一种有效的激励机制。在过去10多年里,超过60个国家,5×10⁷hm²森林通过森林产品的生态认证体系FSC(Forest Stewardship Council)。FSC的认证体系受到日本、英国、荷兰、比利时、澳大利亚、美国、德国、巴西等国家的认可,在这些国家中,木材产品公司仅销售有认证商标的木材以及木质产品。森林认证的主要动力来源于国际市场需求,主要是家具及其它木材制品出口以及木材进口等。2001年,中国国家林业局成立质量标准和森林认证处,积极支持森林可持续经营和森林认证。

（五）信托基金与捐赠基金

全球有100多种环境基金,大致分为三种:捐款基金、偿债基金、周转性基金,为生态保护提供直接的资金来源,为生态保护相关的项目提供资助。这三种基金并不是互相独立的,任何一种基金都有可能包含在另外一种基金范围内,如捐款基金以信托基金的形式建立,其管理机构由基金管理委员会、当地政府指导委员、顾问委员会组成。委员会通过聘请资产开发专业人士对资源进行投资,为森林保护区提供资金。寻求基金资本化,拓宽融资渠道,为森林保护区提供更多的资金来源。为了使基金资本化应做到:了解基金投资运行情况;建立有效的基金制度,当地政府强有力的政策支持;注重商业化手段;利益相关者的参与;相关金融、银行、经济专家的技术支持。

四、国外生态效益补偿市场化的经验及启示

首先,森林生态补偿的市场化手段多样化。森林生态补偿的市场化手段包括:商业规划、碳汇及碳交易、生态旅游、生态产品的认证体系、信托基金与捐赠基金和生物多样性保护等等。

其次,借鉴国际上应用的森林生态补偿的市场化手段,来拓展森林生态补偿的融资渠道。当前,政府手段仍是我国森林生态效益补偿的主要措施。但是,生态保护补偿不能单靠政府补贴,要建立补偿制度,健全补偿途径,完善补偿网络,确保林农的经济利益,提高林农的积极性。在这个制度下,应加大拉动人们对森林生态效益需求,抓住公众的支付意愿;加强对私人企业的激励机制,采取积极鼓励和优惠的配套政策;加强同财政金融部门的联系,寻求相关专家的帮助和技术支持;建立基金寻求国外非政府组织的捐赠机构支持等方法,促使补偿主体多元化,补偿方式多样化。

再次,森林生态补偿的市场化手段是我国与国际社会接轨的必然要求,为履行国际义务作充分准备。我国政府已经批准加入《京都议定书》。《京都协定书》鼓励各国通过绿化、植树造林来抵消一部分二氧化碳的排放。没有为发展中国家规定减排义务。所以,一旦国际社会要求我国也要承担减排义务时,我国建立碳排放权交易市场的工作将起到积极作用,我国森林植被净吸收的二氧化碳可以抵销一部分人工排放的二氧化碳,从而为中国在履行《气候变化框架公约》时争得额外的排放份额,为中国社会经济的发展带来巨大的直接经济利益。

最后,借鉴国外经验是我国探索森林生态效益市场化的必然选择。这也是为我国林业发展创造新的商机和培育新的经济增长点的客观需要。从国际上已有的实践来看,碳排放权交易不仅能够使森林经营者获得一定经济效益,而且使生态环境的破坏者付出一定代价,既符合“谁破坏谁补偿”的原则,又体现了价值规律。

五、构建我国生态公益林市场补偿机制的几点建议

公益林生态效益是公益林经营的产品,在市场经济条件下应当通过市场交换实现其价值。建立健全公益林生态效益市场补偿机制,就是要建立一整套完善的法律制度以规范公益林生态效益市场交易行为。当前应当进行的工作主要有以下几个方面:首先,理顺公益林产权、明晰公益林经营主体及受益对象。其次是量化公益林生态效益,建立具有可操作性的森林生态效益价值核算评估体系,确立科学合理的评估标准和统计方法。三是要建立完善的公益林生态效益交换的法律法规,规范森林生态效益交换行为。四是公益林经营权保障制度和救济制度。目前我国的市场经济体系和法律体系还处在进一步完善的过程中,社会经济发展的整体水平还很落后并且极不平衡,建立完全成熟的公益林生态效益市场交换机制的条件还不具备,但是我们可以大胆地探索适合我国公益林林情的市场交换办法。

首先,明晰产权,保障产权,确保公益林经营主体的利益。公益林生态效益市场补偿制度建立的前提条件是确定交易双方当事人(公益林经营主体和生态效益需求方)。明晰产权可以让我们确定公益林实际经营主体。在我国南方集体林区,山林权属的冲突屡见不鲜,所以,实施生态补偿的先决条件是明晰产权,只有明确了各个经营主体的权利和义务后,市场交易工作才能得以顺利进行。

其次,我国可以在经济发达地区(如北京、上海)市场体系比较完善,林业生产水平比较高的地区试行建立市场碳交换机制。目前北京已经开始设立了碳交易市场。对森林资源的经营者每年可以向市场提供的碳汇单位进行计算和价值评定,然后投入市场,温室气体的排放单位只有在市场上购买一定数量的碳汇以后,才能向外排放温室气体,买多少,排多少。这样森林经营者就可以通

过市场实现森林的部分生态效益的价值,保证森林资源经营活动资金的正常循环。我国森林资源法应该适应国际“碳交换”机制建立的大趋势,从法律上规定“以林补碳”的制度,统一纳入生态补偿范畴,促使中国的植树造林运动和林业成为减缓大气二氧化碳排放的一种有效途径,成为世界范围内改善生态条件的一个典范。[3]

第三:发展生态旅游。首先,制定合理的门票价格,使得旅游者的人数适宜,对环境破坏最小,又要使生态旅游的开发活动给森林公园及周边居民带来利益的最大化;适当开发旅游景点能够加强旅游管理的效率从而给森林公园带来更多的经济效益;其次森林公园应该由专业的、掌握旅游信息资源的商业公司去管理,当地的森林管理者不适合管理旅游产业。[2]由适合管理的商业公司与公益林产权主体签订公益林地地役权合同。签订地役权合同有利于保护公益林产权主体的利益,以更好地为可持续发展公益林提供足够的资金。通过开发生态旅游的方式,森林公园的商业化活动不仅不损害当地的生态环境,而且扩大了森林公园的可持续性的经济活动的规模和程度,给当地政府和居民带来切身利益。

最后,建立与森林相关的生物多样性交易,主要在以制药为主的生物业与原始天然林经营机构之间进行。制药业基于对基因利用的需求,愿意支付拥有原始天然林的经营管理机构森林保护的费用。这种交易始于从原始森林中Rosy Perwinkle树种中,成功提取的治疗药品Feukemia的例子。这里,森林保护生物多样性的作用被赋予了市场价值。为了促进生物多样性的交易,已由美国牵头建立了旨在促进森林生物多样性交易的国际生物多样性协作集团。从制药业获得的生物多样性交易收益,主要用于原始天然林的保护发展。1982年在Merck &CO1(世界最大的制药公司)和尼日利亚国家天然林保护局之间进行了一笔100万美元的森林生物多样性交易。前者获取在原始森林物种中进行新型基因提取培养的权力,后者利用该交易取得用于原始天然林保护发展的资金。虽然这种生物多样性的交易混合了获利和保护的双重动机,并具有一定的局限性,但在权属明确的条件下,为森林生态环境效益形成市场资金补偿、循环提供了思路。[4]

总之,鉴于生态公益林林业产出的外部性和公益性,并不否认财政在其资金投入中的重要地位,但是同时也要强调积极培育森林生态环境效益服务市场,为森林“公共产品”资金的市场循环创造条件。[5]但是基于目前现实的考虑,市场途径只是作为森林生态系统补偿辅助途径。随着市场经济的逐步完善,公益林生态效益市场补偿机制的作用日益凸显。

参考文献:

- [1] 陈晓倩,李世旭.市场化筹资方式在生态林业中的应用[J].林业财务与会计,2002,(5)
- [2] 李文华等.森林生态补偿机制若干重点问题研究[J].中国人口·资源与环境,2007,17(2)
- [3] 蔡守秋.《森林法》修改的几个问题[J].现代法学,2004,26(5)
- [4] 李芬.森林生态效益补偿的研究现状及趋势分析[J].环境科学与管理,2006,31(7)
- [5] 陈晓倩,陈建成.生态林业市场化筹资方式的思考[J].林业经济问题(双月刊),2002,22(1)
- [6] 曹明德.对建立我国生态补偿制度的思考[J].法学,2004,(3)
- [7] 曹明德.生态法原理[M].北京:人民出版社,2002

On The Legal Mechanism of Public Forests Eco-efficiency Market Compensation

Abstract: At present, the Government means are the forest eco-efficiency of Chinas main measure of compensation. Compensation for ecological benefits but can not rely on government subsidies, compensation mechanism should be introduced in the market. Authors from the concept of forest eco-efficiency analysis of forest ecological benefit compensation for the importance of market and feasibility. Introduced the ecological benefits of forests in developed countries market-oriented ecological compensation means and its contents, and summed up the foreign market-oriented compensation for ecological benefits of experience and enlightenment. At last, the author puts forward the construction of forest ecological compensation mechanism for the market a few ideas.

Key words: public forest; forest Eco-efficiency compensation; market mechanism

作者简介:

黄知中(1980—),男,江西萍乡人,江西理工大学环境与资源保护法学2008级硕士研究生。

- [1] 陈晓倩,李世旭.市场化筹资方式在生态林业中的应用[J].林业财务与会计,2002,(5):14
- [2] 李文华等.森林生态补偿机制若干重点问题研究[J].中国人口·资源与环境,2007,17(2):16-17
- [3] 蔡守秋.《森林法》修改的几个问题[J].现代法学,2004,26(5):54-55.
- [4] 李芬,森林生态效益补偿的研究现状及趋势分析[J].环境科学与管理,2006,31(7):38.
- [5] 陈晓倩,陈建成,生态林业市场化筹资方式的思考[J].林业经济问题(双月刊),2002,22(1):21.

[存档文本](#)