

国际森林生态补偿制度创新的比较与借鉴

蔡艳芝¹, 刘洁²

(1. 西安交通大学 公共政策与管理学院, 西安 710049; 2. 山东省顾德小额贷款有限责任公司, 山东 莱芜 271100)

摘 要:系统地介绍和比较了美国、德国和日本在森林生态补偿方面的制度创新活动,并积极借鉴国际经验,针对中国森林生态补偿制度存在补偿责任承担公平性不足、补偿主体过于单一、补偿标准偏低、补偿对象范围不够宽泛、补偿资金匮乏等问题提出解决方案。建议中国政府:重新设计补偿制度,以受益者承担原则打破公共责任原则,确保补偿责任公平分担;以政府补偿为主,以市场补偿为辅,改变补偿主体单一现状;在明确林权的同时,考虑增加对其他国有公益林乃至私有林的补偿;采取成本补偿与机会成本补偿相结合原则,提高补偿标准并实施有差别补偿;通过开征生态税、设立风险准备金、实施碳汇交易和开通生态交易服务市场等,以获得稳定的补偿资金来源。

关键词:森林生态补偿;制度创新;国际比较;美国;德国;日本

中图分类号:F307.26

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2009)04-0035-06

在历史发展过程中,世界各国几乎都发生过“生态欠账”——以掠夺式、粗放型的开发利用方式过度利用森林资源,造成森林生态承载力下降,破坏了森林的生态平衡与物种的多样性。但是,森林是陆地生态系统的主体,其生态价值对于维持一个生态平衡的、可持续发展的未来至关重要。为了纠正错误、保障发展,包括中国在内,世界上已有近四分之一的国家建立起森林生态补偿制度,希望通过经济利益引导和法律制度规范,来改善森林生态环境。所谓生态补偿制度,指调整相关利益者因保护或破坏生态环境产生的环境利益及其经济利益分配关系、具有经济激励作用的制度安排。^[1]由于社会、法律、文化和政治环境的不同,各国具体选择的森林生态补偿制度的方式存在一定的差异。

“他山之石,可以攻玉”,为了借鉴国际森林生态效益补偿制度创新的经验,以下选择对美国、德国和日本三个国家的森林生态补偿制度进行分析和比较,之所以采取这种选择,一方面这三个国度都属于

发达国家,森林生态建设的政策制度和立法活动较多,并且它们分别属于英美法系和大陆法系,从中可大致比较两大法系在森林生态补偿立法上的差异,为我国森林生态建设建立更完整的参考系。

一、美德日森林生态效益补偿的制度创新与实践

以下主要从创新活动和制度内容两方面,分析美德日三国森林生态效益补偿的制度创新。

(一)美国的森林生态效益补偿制度创新

1. 制度创新。1960年,美国颁布了《森林多种利用及永续生产条例》,标志着美国的森林经营思想由生产木材为主的传统森林经营走向经济、生态、社会多效益利用的现代林业。1980年美国通过《环境综合性反应、补偿和责任法》(又名《超级基金法》(SUPERFUND ACT))1993年成立了“森林生态系

收稿日期:2009-02-02

基金项目:陕西省社科基金资助项目“西部地区新农村建设村镇区域开发模式研究”(06G001Z)阶段性成果

作者简介:蔡艳芝(1957—),女,陕西榆林人,西安交通大学公共政策与管理学院副教授,主要研究方向为区域发展。

统经营评价工作组”,对森林的经济管理向现代生态系统经营转变。同年克林顿接受戈尔的建议拟提出了BTU税法,这实质上是一部生态税草案,但是受到了共和党人以及石油和天然气生产州议员的反对,最后搁浅。^[2]此后美国再没有提出生态税法草案,但是专家认为这种情况迟早会改变。^[2]2006年针对过去十几年美国政府对于森林生态环境管理的政策缺陷所造成的严重后果,布什签署了一份关于保护森林生态环境的法令。

2. 制度内容。由于美国是一个联邦制国家,国家与各州均有独立立法权,因此具体关于生态补偿的法律规范较杂,最基本的有:(1)退耕计划政策。美国采用保护性退耕政策来强化生态环境保护,由政府提供补偿资金,购买生态效益,以成本分摊法核算,对原先种地的农民为开展生态保护放弃耕作所承担的机会成本损失进行补偿,约占农民所需成本的50%—75%,合同期10—15年。补偿中的标准不统一,主要依据环境评价体系来确定各地补偿费。^[3](2)超级基金法。它为排放到环境中的有害物质的责任、赔偿、清理和紧急反应以及弃置不用的有害废物处置场所的清理作了规定,还专门设立了“危险物质信托基金”,用以支付环境损害引起的迁移和补偿行为。虽然该法不是生态效益补偿法,但从负向补偿角度形成了美国环境损害反应和责任制度。(3)服务市场战略。对私有林地实施生态系统服务市场战略,以有效提高生态服务质量。例如,在美国南部以及中西部上游区域,政府允许林木所有者对外有偿提供生态系统服务,让他人入林狩猎野兔,作为交换条件,林地所有者必须担当好森林管护人角色,保证向兔子提供生存林地。^[4]四是引入竞争机制。美国在生态补偿中不采取统一的固定标准,通过竞标机制来确定与当地自然经济条件相适的补偿标准。

(二)德国的森林生态补偿法律制度

1. 制度创新。1975年,德国公布了《联邦保护和發展森林法》,并正式制定了森林经济、生态和社会三大效益一体化的林业发展战略。1991年,德国设立了生态补偿横向转移支付基金,其主体是州际财政平衡基金,专门用于解决生态补偿资金的地理空间分配问题。^[5]经过长达20年的争论,1999年4月1日德国通过了生态税改革草案,并于2000年1月1日通过《持续生态税改革法案》。此外,德国林业委员会主席团进一步提出建设“生态账户”的补偿

政策建议。

2. 制度内容。德国《联邦保护和發展森林法》确立了森林多效益永续利用的原则。德国联邦森林法规定:森林采伐量不得大于生长量;对于采伐迹地必须进行更新,私有林主不按时更新的,由林业部门组织更新,费用由私有林主承担;林地不得随意改变用途等。德国通过征收生态税,开辟了稳定的资金渠道,获得了选民的支持,对于提高税民的环保意识、提高环境质量也有巨大的促进作用。^[6]当前德国国有林全部由政府投入、专门管护,联邦及各州政府对林业的投入占政府财政预算额1%左右,德国政府也以政策鼓励和引导私有林向生态功能型方向发展。

德国州际财政平衡基金设立的目的,在于实现富裕地区向贫困地区直接进行生态资金的转移支付。横向转移支付基金由两种资金组成:一是扣除了划归各州的销售税的25%后,余下的75%按各州居民人数直接分配给各州;二是财政较富裕的州按照统一标准计算拨给贫困州的补助金。

《持续生态税改革法案》的实施采取逐步推进方式,至2003年前在已有的燃油税里每年每英里增加征收3分,并引入电力税,2003年前每千瓦征收0.5分;由此第一年度德国获得43亿,至2003年约增至170亿。Kohlhaas认为生态税之所以能够在德国取得成功,就在于它实施了多改革步骤,而未让工业和商业的负担过重。^[2]德国林业委员会通过的决议案,承认林主在过去自由运作时期取得的成绩,对按规定标准经营森林的业主,以具体的草案形式把森林效益的经济化和森林经营措施转换到实践中去,执行在生态账户框架内的生态林效益销售,以及土地的合伙经营。^[7]

(三)日本的森林生态效益补偿法律制度

1. 制度创新。1993年通过《环境基本法》,确立了受益者负担原则。2003年修订了《森林·林业基本法》,该法对森林生态价值予以确认。2006年修改了《森林法》,该法建立了保育林制度以及相应林地使用补偿制度。

2. 制度内容。通过立法,确认了森林的生态价值范围和形式。根据日本《森林·林业基本法》的解释,生态价值范围具体包括国土保持、水源涵养、自然环境保护、公民保健、防止地球温室效应、供给林业产品等。根据《森林法》按达成的目的划分,森林生态价值体现为:蓄养水源,防止土砂流失,防止土砂崩陷,防止飞尘,防止风、水、潮、旱、雪和雾灾,防

止落石危险,防止火灾,养鱼,保存航向标,公众保健,保存名胜古迹风致等。

确立了日本保育林制度和水源税制度两种森林生态效益补偿制度。规定保育林有七法定种类,包括森林生态系保护地域、森林生物遗产资源保护林、林木资源保护林、植物群落保护林、特定动物生息保护林、特定地理保护林、乡土保护林。该法第三十五条规定:日本国家和都道府县,在推行政令时,必须对因指定保育林遭受损失的森林所有者或使用林地赖以收益者进行补偿。并规定由农林水产大臣对于以上未列出、但确属必要的可加以确认,海岸管理者有权对协议的海岸保护区内的公益林进行指定。但以上费用并非全部由国家负担,其第三十六条确立了受益者负担原则,即由于公益林的指定获得利益的地方公共团体等,在所受利益的限度内,也应承担根据前条应该补偿金额总额的一部分。此外还通过设立水源税,拓展补偿渠道。^[8]

二、国外森林生态效益补偿制度比较

基于特定的政策选择需求,不同国家的森林生态效益补偿制度创新实践存在差异,主要体现在补偿主体、补偿资金来源、补偿对象、补偿原则和补偿标准等方面。

(一)补偿原则

国际上,森林生态效益补偿原则主要有:一是公共负担原则(public-pays-principle),世界绝大多数国家在生态效益补偿中采用这种原则,在操作中由政府作为一般补偿主体,通过征税或收费获得补偿资金,再经由财政支出实施补偿,其实质是每个公民都有责任付费^[9];二是污染者承担原则(polluter-pays-principle),由于噪音、粉尘、有害气体等对健康和财富有害,污染侵害者理应对此承担法律责任,但是由于森林具有降低以上危害、缓解人类精神压力的生态价值,面对不特定的受害者与受益者,可以对侵权赔偿责任进行延伸,由污染者承担森林生态效益补偿责任^[10];三是受益人承担原则(benefitor-pays-principle),因为自然资源和外部环境对于人类健康和财富具有重要价值,从森林生态价值中获得利益的相关者,应承担部分森林生态效益补偿成本。

在美德日三国,政府都是最主要的森林生态效益补偿主体,由此可见公共负担原则是最主要的森林生态效益补偿原则。但是在具体实施中,三个国

家都纳入了其他补偿原则作为补充,如德国的生态税征收工作刚刚启动时,采取的是污染者负担原则,渐进地提高标准,从燃油与电力工业设备设施中征税;而美国的大量森林在私有林业主手中,因此强调政府与经营者的责任分担,采用了受益人承担原则;日本的森林生态效益补偿制度立法,基于国家负担与受益人负担相结合的原则,明确要求受益者承担部分补偿责任。

(二)补偿主体

美德日三国的森林生态效益补偿主体具有非单一性,包括政府和市场两类补偿,其中占据主导地位的仍然是政府。为了在生态补偿中引入市场交易机制和市场竞争机制,要求对森林产权进行清晰界定。由于美德日三国都是私有制国家,因此产权制度都十分清晰,这种情况有利于市场补偿模式的运作。美国由于森林生态服务市场发育较早,在森林生态效益补偿中还引入了市场竞争机制,市场作为补偿主体的特征明显;德国和日本都将政府作为最主要的补偿主体。德国在国有林的投入和管护部分由公共财政支付;在私有林的其他生态效益补偿上,采取征收生态税方式,由政府通过财政转移支付提供补偿;在生态横向转移支付上,体现了一定的市场补偿特征,但仍具有较强的政府干预色彩。日本无论是直接动用财政预算推行保安林制度,还是通过收取水源税实施森林生态补偿,政府都以补偿主体的身份出现。但是日本在将政府作为补偿主体时,要求中央与地方的严格补偿配套,按4:1的比例承担补偿责任。从补偿原则看,德国和日本都贯彻受益者补偿原则,将部分森林生态利益获得者也作为补偿主体。如德国在易北河生态治理中,由作为主要生态受益者下游区域向上游区域进行补偿转移支付;日本《森林法》规定,地方公共团体等从公益林指定中获益者也作为补偿主体,承担有限补偿责任。

(三)补偿资金的来源

政府的公共财政提供,在几个国家都是森林生态效益补偿资金的主要来源渠道。虽然美国在过去选择“由政府购买生态效益,提供补偿资金”的政策手段来促进生态效益的提高^[3],但很明显这不是唯一的补偿途径。于政府财政补偿之外,美国是一个市场经济高度发达国家,其补偿资金也有一部分来自森林生态效益商品化渠道。德国最鲜明的补偿资金来源,在于征收生态税,首先针对污染者,再然后及于社会公众,此时税收财政是森林生态补偿最重

要的资金来源;其次采取“横向转移支付”策略,或者通过州际财政平衡基金,由富裕地区向贫困地区横向转移支付生态补偿金,或者由下游地区向上游地区承担补偿责任。日本将公共财政预算作为补偿资金重要来源,并有针对性地征收水源税以获得部分资金,此外,还从公益林划定中受益的地方公共团体等提供有限补偿资金。

(四) 补偿对象

虽然国有林是生态效益供给的主体,发挥着生态主体调整功能,私有林以追求经济效益为主,生态效益供给能力较差。但是,无论是否实施森林生态补偿制度,国有林也是全部由政府投入、专门管护的。之所以设计森林生态补偿制度,目的在于对私有林因为管护及限制经营所造成的经济损失予以补偿,所以私有林应作为补偿制度对象。从补偿对象结构看,三个国家的补偿对象均为私有林。美国大部分森林在私有林业主手中,德国有约46%的私有林,日本的保安林50%以上为民有林。^[8]美国和德国的森林生态效益补偿对象,均为私有林主或农民。日本的保安林制度和水源税制度补偿的对象都是民有林(私有林),另外民间设立的“绿色羽毛基金”目的也在于对私有林建设提供资金支持。^[8]

(五) 补偿标准

不同的国家由于经济水平和补偿内容的差异,森林生态效益补偿标准存在一定差异,但各个国家都进行过调整,以提供更为合理的补偿标准。对于森林生态效益补偿标准,美国不采取统一的固定标准,而依据环境指标或公共团体评定,采取成本分摊法进行生态补偿,当前补偿标准大致为每公顷116美元^[9];同时,美国的森林生态补偿标准极具弹性,还通过引入竞标机制来确定与当地自然经济条件相适的补偿标准。德国的森林生态补偿采取机会成本法核算,因此补偿标准较高。日本在保安林制度中,采用了损失补偿、税制优惠、财政补贴、政策性贷款和项目支持五种补偿形式,各种形式的补偿标准是独立的、多层次的,其中对于保安林管护,采取了高于一般造林1倍的财政补贴。^[8]

三、中国森林生态补偿制度的发展

现状与问题

中国森林是个森林覆盖较广的国家,一般重视森林生态建设,相关补偿制度早已成形,并不断发

展,但是还存在一系列悬而未决的问题。

(一) 创新制度

1998年中国修订《森林法》,以法律形式确立了森林生态效益补偿基金制度,规定补偿范围和对象,并于2001年设立森林生态效益补助资金,将之正式纳入国家公共财政预算支出体系。2003年中共中央、国务院下发《关于加快林业发展的决定》,明确森林生态效益补偿按照“事权划分”的原则,决定以财政预算方式实行中央和地方政府资金配套。此后,2004年和2007年,国家财政部和国家林业局又先后颁布《中央森林生态效益补偿基金管理办法》及《关于印发〈中央财政森林生态效益补偿基金管理办法〉的通知》,明确中央与地方生态补偿基金的来源与管理办法,进一步确定和调整森林生态补偿范围与标准。

(二) 制度内容

中国的森林生态效益补偿基金管理,贯彻中央与地方两级事权配套的原则,国家财政部建立“中央财政森林生态效益补偿基金”,各省、自治区和直辖市设立地方森林生态效益补偿基金。在补偿方式上,规定重点公益林所有者或经营者为个人,中央财政补偿基金支付给个人;平均每亩补偿额度5元,对直接管护者的补偿标准为4.75元。从补偿对象看,《森林法》将防护林和特种用途林的营造、抚育、保护和管理,归入中国政府补偿的范围,这些防护林包括水源涵养林,水土保持林,防风固沙林,农田、牧场防护林,护岸林,护路林;特种用途林包括国防林、实验林、母树林、环境保护林、风景林,名胜古迹和革命纪念地的林木,自然保护区的森林。但实际补偿范围要比上述窄得多,根据2004年《中央森林生态效益补偿基金管理办法》规定,“中央补偿基金的补偿范围为国家林业局公布的重点公益林林地中的有林地,以及荒漠化和水土流失严重地区的疏林地、灌木林地、灌丛地。”为此,2007年《关于印发〈中央财政森林生态效益补偿基金管理办法〉的通知》,进一步将重点公益林林地中的宜林地、灌木林地、苗圃地等非国有林地,以及林业重点工程在重点公益林区域内造林未成林林地,也被列入中央财政补偿范围。

(三) 存在问题

中国森林生态效益补偿基金按照事权划分,分别由中央政府和地方政府承担,政府是我国森林生态效益补偿制度唯一的补偿主体,市场的补偿功能没有得到充分的发挥。补偿资金的唯一来源渠道系

政府财政收入,通过年度公共财政预算获得,资金来源渠道过窄,森林生态效益受益方长期脱离在补偿责任之外。作为森林生态效益补偿对象的公益林只有公有林(包括国有林和集体林),没有私有林。现有补偿对象只包含特定的“防护林和特殊用途林”,一些重点公益林,如防护林中的农田和牧场防护林,特殊用途林中的实验林、母树林等,无法进入保护范围,但它们却具有重要的生态安全和生态景观价值。此外,中国执行统一的补偿标准,没有考虑林分质量、起源、年龄和地类等差异;且标准偏低,所补偿的给付依据仅是公益林管护支出,而不对因被划入公益林的林木所有者的机会成本损失进行补偿,也不对公益林的生态价值进行补偿,导致中国森林生态效益补偿标准远比其他国家低。

四、对国外森林生态补偿制度的借鉴

通过以上对国外森林生态补偿立法分析,反思我国森林生态补偿制度,有以下经验值得我们借鉴:

(一)纳入受益者承担原则

森林生态效益的占有应合乎公意,需要受益者公平分摊生态责任。森林生态效益作为公共产品,具有强外部性,部分受益人可以免费的“搭便车”,易导致生态资源的管护成本支付困难,以及使用效率低下问题。因此国外森林生态补偿制度创新中,极为重视受益人承担原则的应用。但是中国森林生态效益补偿一直贯彻公共负担原则,如采取国家财政预算形式支付中央森林生态效益补偿基金,实际上是由全国人民共同承担补偿责任。建议打破现有补偿原则,针对国内不同区域经济发展水平和森林生态资源分布的不平衡状况,从受益者承担视角,规定社会中不同经济实体根据森林生态获益承担补偿责任,具体制度设计可以借鉴德国横向转移支付基金的运作模式,以及日本要求森林生态受益者承担有限补偿责任的方式。

(二)实现补偿主体多元化

国外的森林生态效益补偿主体较为多元。一种方式是由政府主导的公共财政预算支付,它是世界上应用最广泛的模式,德国与日本比较倾向采用这种补偿手段,并且这两个国家设立了专门的生态税种。另一种是引入竞争机制和市场法则,通过购买或行政合同等实施市场化补偿,美国政府非常强调发挥这一渠道的作用,通过生态系统服务市场战略

等,实施弹性补偿。但是中国森林生态效益补偿制度以政府为唯一补偿主体,灵活性偏小,建议通过明晰森林与林地的产权、建设森林生态服务市场、引入森林生态商品市场的交易和竞争机制等,发挥市场补偿的辅助作用。

(三)调整补偿对象范围

各国设计森林生态补偿制度的初衷,在于就私有林部分因为划入公益林所造成的损失予以补偿,而国有林的管护成本本来就由政府承担,因此均不存在通过补偿制度实施生态补偿的问题。但是,中国森林生态补偿制度却仅将国有重点公益林列为补偿对象,并不承担对私有林的补偿责任。不仅如此,现有重点公益林的补偿范围也不够宽泛。建议进一步调整和界定我国的林木和林地产权,逐步改变对国有林发展的财政资助渠道,逐步关注对私有林的生态补偿;同时扩大现有公益林的补偿保护范围。

(四)实施更灵活的补偿标准

根据国情采取灵活的政策,不同国家生态公益林的界定范围存在差异,美德日三国对不同种类生态公益林的补偿力度不同,对于不同权属的公益林的资金给付方式存在差异。像美国那样引入市场补偿模式,甚至采取由私有林主自行订价的竞争型运作方式,可以使得补偿标准更具有弹性。而像德国那样采取机会成本核算办法,会明显提高补偿标准。建议中国改变现有补偿标准“一刀切”的情况、减少补偿力度不到位的问题,科学地划定补偿标准,对于存在明显的投入成本和机会成本差异、存在明显的管护质量和产出效益差异的,应设置不同的补偿标准,具体制定补偿标准时应考虑进生态区位因素差异和森林管护质量不同,也可将机会成本损失也计量进去。

(五)拓宽补偿渠道

从国外经验看,即使以政府为主导的森林生态补偿,也可采取多种方式。如德日等国通过生态税、水源税等专门的税种,美国开通森林生态系统服务市场,以期开拓稳定的补偿资金来源渠道。此外,美国可建设类似于“危险物质信托基金”之类的强制生态保险准备金,以减少作业企业的破坏性行为。德国通过横向转移支付基金,较好地实施了富裕和贫穷地区补偿资金的再分配。建议中国从以下四条途径改变单纯依靠国家财政预算支付的现状:(1)开征生态税,为森林生态补偿建立一个来源稳定、来向清晰,并且数额巨大的资金库;(2)设置风险准备金,对于过度资源依赖、经营方式比较粗放的经济实体,要

求提交森林生态风险准备金,其生产经营活动所致破坏森林生态,必须恢复原有价值;(3)实施碳汇交易,形成碳交换机制,弥补森林生态补偿的公共财政途径资金不足的弊端;(4)参照美国建构生态系统服务市场,挖掘森林生态的经济价值,以之反馈和保护森林的生态价值。

参考文献:

- [1] 金三林. 国外生态补偿的政策实践及启示[N]. 中国税务报, 2007-06-20.
- [2] MICHAEL KOHLHAAS. Ecological tax reform in Germany from theory to policy[J]. *Economic Studies Program Series*, 2000(6): 7.
- [3] 郭广荣, 李维长, 王登举. 不同国家森林生态效益的补偿方案研究[J]. *绿色中国*, 2005(6): 14-18.
- [4] RHONDA MAZZA. How do you protect the services nature provides while still encouraging economic growth?, *New Currency for Conservation* [EB/OL]. [2008-10-11]. <http://www.americanforests.org>. 2007-01-20.
- [5] 余利花. 国外环保经济补偿机制面面观[N]. 华南新闻, 2004-08-26.
- [6] ALEXANDRA BLANKE. Ecological tax reform in Germany and Interest groups[J]. *International Review for Environmental Strategies*, 2002, 3(1): 81-95.
- [7] 邵青还. 德拟对森林生态效益采取补偿措施[J]. *世界林业动态*, 2004(5): 11.
- [8] 王登举. 日本的森林生态效益补偿制度及最新实践[J]. *世界林业研究*, 2005, 18(5): 65-70.
- [9] ROLAND MENGES. Involving household preferences in social abatement decisions; the interaction of public and benefitor payment schemes in the case of green electricity[C]. 7th IAEE Energy Conference, Bergen, Norway, 2005: 1-2.
- [10] ERIK SK · RB · CK. Urban forests as compensation measures for infrastructure development [J]. *Urban Forestry & Urban Greening*, 2007, 6(4): 279-285.

Comparison and Reference to International Forest Ecological Compensation System Innovation

CAI Yan-zhi¹, LIU Jie²

(1. School of Public Policy and Administration, Xi'an JiaoTong University, Xi'an 710049;

2. Gude Microfinance Ltd Co. in Shandong Province, Laiwu, Shandong 271100, China)

Abstract: This paper gives a systematic introduction and comparison to the system innovation activities on forest ecological compensation of USA, Germany and Japan. Then it deals with such problems existing in the forest ecological compensation system of China as following: unfair compensation for lack of responsibility, too single compensation subject, too low compensation standard, too narrow compensation scope, lack of compensation funds. It is recommended that the Chinese Government should draw international experiences actively. It is suggested: (1) to redesign the compensation system to achieve an equitable sharing of liabilities by inducing the principle of beneficiaries and breaking the principle of public responsibility; (2) to change the status of a single compensation subject by making the Government compensation as the main and making the market compensation as the supplement; (3) at the same time of making forest right clear, to consider increasing the number of other state-owned forests as well as private forest into compensation copes; (4) to have the combination of principle both financial cost compensation and opportunity cost compensation, raise compensation standards and implement differential compensation; (5) to obtain stable compensation funding, induce eco-taxes, set up a risk reserve fund, implement carbon sinks, or open eco-trading service market.

Key words: forest ecological compensation; system innovation; international comparison; USA; Germany; Japan

国际森林生态补偿制度创新的比较与借鉴

作者: [蔡艳芝](#), [刘洁](#), [CAI Yan-zhi](#), [LIU Jie](#)
作者单位: [蔡艳芝, CAI Yan-zhi \(西安交通大学, 公共政策与管理学院, 西安, 710049\)](#), [刘洁, LIU Jie \(山东省顾德小额贷款有限责任公司, 山东, 莱芜, 271100\)](#)
刊名: [西北农林科技大学学报 \(社会科学版\)](#)
英文刊名: [JOURNAL OF NORTHWEST A&F UNIVERSITY \(SOCIAL SCIENCE EDITION\)](#)
年, 卷(期): 2009, 9(4)
引用次数: 0次

参考文献(10条)

1. [金三林](#) [国外生态补偿的政策实践及启示](#) 2007
2. [MICHAEL KOHLHAAS](#) [Ecological tax reform in Germany from theory to policy](#) 2000(6)
3. [郭广荣](#), [李维长](#), [王登举](#) [不同国家森林生态效益的补偿方案研究](#)[期刊论文]-[绿色中国](#) 2005(14)
4. [RHONDA MAZZA](#) [How do you protect the services nature provides while still encouraging economic growth?](#), [New Currency for Conservation](#) 2008
5. [余利花](#) [国外环保经济补偿机制面面观](#) 2004
6. [ALEXANDRA BLANKE](#) [Ecological tax reform in Germany and Interest groups](#) 2002(1)
7. [邵青还](#) [德拟对森林生态效益采取补偿措施](#) 2004(5)
8. [王登举](#) [日本的森林生态效益补偿制度及最新实践](#)[期刊论文]-[世界林业研究](#) 2005(5)
9. [ROLAND MENGES](#) [Involving household preferences in social abatement decisions: the interaction of public and benefitor payment schemes in the case of green electricity](#) 2005
10. [ERIK SK • RB • CK](#) [Urban forests as compensation measures for infrastructure development](#) 2007(4)

相似文献(2条)

1. 期刊论文 [左停](#), [徐秀丽](#), [张丙乾](#), [ZUO Ting](#), [XU Xiu-li](#), [ZHANG Bing-qian](#) [制度创新与制度环境--对当前森林生态效益补偿政策实施的影响和利益主体分析](#) - [贵州财经学院学报](#) 2005(4)

在过去几十年里, 森林退化的趋势未能得到有效地遏止. 为改变这一局面, 建立森林保护的长效机制, 许多新的政策手段应运而生. 其中, 以市场为导向的森林生态效益补偿机制备受学界和政策制定者的青睐. 相关分析的结果表明, 依据以市场为导向的森林生态补偿机制而设计的政策尽管有一定的实施成效, 但由于执行过程中缺乏不同利益主体达成一致目标的机制, 因而其持续效果将会呈现出更为复杂的局面.

2. 学位论文 [娄玉娥](#) [基于森林碳汇的生态效益补偿市场化途径研究——以云南省为例](#) 2008

摘要: 《京都议定书》的清洁发展机制(CDM)生效, 使森林碳汇价值得到市场认可并正式在国际市场上进行交易. 在此背景下, 本文的研究目的是, 针对我国森林生态效益补偿现存的问题, 借鉴森林碳汇交易机制的思路, 主要从制度建设的角度来探讨如何构建我国森林生态效益补偿市场, 开拓补偿市场化途径, 并以云南省为例, 展开了论证并提出相关建议, 作为激励手段来促进云南省的林业生态建设.

本文的研究意义在于, 在CDM的森林碳汇贸易制度的启发下, 分析当前我国森林生态效益补偿的制度框架以及实践中存在的问题, 并将市场及其运行机制理论应用于生态效益补偿领域, 从而提出制度创新与改进的建议, 来开拓云南省以及我国森林生态效益补偿的市场化途径.

本研究采取实证研究和理论研究相结合, 应用管理学的SwoT分析方法对森林碳汇制度环境下建立我国森林生态效益补偿市场进行了分析, 在讨论补偿方式方面, 对科斯方式和庇古方式作分析及优化选择, 其中采取了边际分析法. 在论文的资料收集过程中, 采用实地调研法和查阅文献等方法.

本文研究的主要成果是:

第一, 总结了国内外在森林生态补偿领域的研究成果, 主要是补偿的理论依据、补偿范围、补偿标准、补偿方式以及补偿的资金来源、森林生态效益价值计量及市场化补偿方式的应用等方面.

第二, 分析我国森林生态效益补偿中存在的主要问题是: (1) 缺乏补偿市场化交易的运行制度; (2) 补偿资金不足, 且资金来源单一, 主要来自国家财政; (3) 补偿资金使用管理缺乏规范性; (4) 森林类型分类和补偿的落实缺乏一致性; (5) 补偿标准的确定方式不科学.

第三, 以劳动价值补偿论、公共物品和环境经济理论、可持续发展理论、林业分类经营等作为理论基础, 论证了建立市场化补偿制度是必要且可行的.

第四, 根据森林生态效益的稀缺性、公共物品性和外部性等经济学特性, 结合市场理论、制度变迁理论, 论证了森林生态效益补偿市场建立本身就是制度变迁过程.

第五, 运用SWOT方法的分析结论是: 完善我国林业制度设计, 利用资源优势, 以森林碳汇贸易为契机, 加强参与国际性林业项目的自身能力建设, 争取森林碳汇项目, 为推进我国生态补偿市场化进程奠定实践基础.

第六, 根据从理论角度的森林生态效益价值计量结果, 确定了提高补偿标准是必要的, 并确定补偿额度应以理论价值为上限.

第七, 根据科斯理论和庇古理论, 对补偿方式的优化选择作了理论分析, 结论是两类补偿方式都存在利弊及极端情况——政府手段失灵和市场手段失灵.

第八, 从制度和技术两个角度, 提出建立补偿市场的条件假设, 分别是: 有效的交易规则、明确的资源产权、健全的资金体系、信息平台、可操作性的生态效益价值量化技术等; 并论证了“生态效益补偿”市场属于准市场的范畴, 它的存在是可行的.

第九, 以云南省腾冲县的森林碳汇项目为例, 分析结论是: 制度是该“市场”存在的基础, 市场存在的目标是实现林业社区发展等多元利益; 以云南沾益县的“农家乐”为例, 说明森林生态效益自我补偿途径的开拓是可行的.

第十, 提出森林生态效益市场化补偿的四条解决途径, 即(1) 建立生态补偿市场的制度设计; (2) 依托森林资源优势, 开发生态旅游等自我补偿方式

；(3)试点建立森林生态效益服务付费制；(4)其他间接的补偿方式。

关键词：森林生态效益补偿；森林碳汇；市场化；云南省

本文链接：http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_xbnlkjdxxb-sh200904007.aspx

下载时间：2010年5月24日