



公益林 生态补偿研究

◎ 陈 钦 著

中国林业出版社

公益林生态补偿研究

陈 钦 著

中国林业出版社

主要内容

本书述评了国内外森林生态补偿的理论研究和实践,对公益林生态补偿进行理论分析,对主要的公益林生态补偿政策进行评价。在此基础上探讨了公益林生态补偿的筹资机制、市场筹资途径、生态补偿费的分配机制,以及生态补偿的运行机制。书中以福建省为例,对公益林生态补偿进行案例研究和意愿调查研究,还对公益林保护和生态补偿的影响进行分析,论述了公益林生态补偿的外部环境和配套措施。

本书可作为相关领域从事研究、学习的专业人士、学生的参考用书,亦可供政府相关部门从事管理与实际工作的人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

公益林生态补偿研究/陈钦著. -北京:中国林业出版社,2006.11
ISBN 7-5038-4660-7

I. 公… II. 陈… III. 森林—生态环境—补偿—研究 IV. S718.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 125439 号

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同7号)

网址 www.cfph.com.cn

E-mail cfphz@public.bta.net.cn 电话:010-66188353

发行 新华书店北京发行所

印刷 三河市富华印刷包装有限公司

版次 2006年11月第1版

印次 2006年11月第1次

开本 787mm×960mm 1/16

印张 17.75

字数 310千字

定价 35.00元

前 言

目前我国生态环境恶化问题依然存在,改善生态环境迫在眉睫。森林是陆地生态系统的主体,森林保护和建设是改善生态环境的有效途径。然而,我国现阶段森林保护和建设缺乏资金,森林生态补偿是缓解资金短缺的途径之一。

随着生活水平的提高,人类的生态意识增强了,生态需求也增加了,对森林经济利用的限制也增多了,这就导致营林费用难以通过森林采伐来补偿,培育和保护森林越多的地方和单位就越贫穷,这违背了森林生态效益全社会受益和全社会负担的原则,制约了林区的发展。从全国和下游地区角度来看,森林保护的总效益超过其成本。然而,从林区和上游地区角度来看,森林保护的成成本显著地超过其效益。所以,有必要建立森林生态补偿机制,使林区和上游地区的森林保护成本能够得到补偿。这有助于提高造林积极性,增加森林面积,提供更多的社会效益和生态效益。

当前,我国公益林保护范围广,面积大,公益林保护和补偿资金供给不足,不仅使公益林所有者和经营者遭受经济损失,而且使公益林保护活动难以持续开展。为此,本书试图对公益林生态补偿问题进行研究,重点探讨公益林生态补偿资金的筹集、分配和使用,以抛砖引玉。

首先,本书阐述了公益林生态补偿的国内外背景,综述了公益林生态补偿的国内外理论研究与实践动态。其次,对公益林生态补偿进行理论分析,尤其对公益林生态补偿的制度变迁进行分析。第三,借鉴美国联邦政府项目绩效评价方法和体系,对国家重点公益林生态效益补助政策、天然林保护政策和退耕还林政策进行评价。第四,探讨了公益林生态补偿的筹资机制,尤其对公益林生态补偿的市场机制进行了分析。市场交易必须有交易对象,该交易对象必须能够用数量表示,每一单位的交易对象必须有价格。因此,本书提出以虚拟的生态产品,即与公益林生态功能相关的某种权利,例如碳排放权、景观权、水权等,作为公益林生态补偿的市场交易对象。此外,比较详细地分析和讨论了公益林生

态补偿的四种市场筹资途径：森林碳汇贸易、森林水文服务交易、森林生态旅游和森林生物多样性交易。公益林生态补偿筹资应该多元化，必须针对公益林的不同情况，采取不同的筹资办法，例如可以将公益林按照排他性的强弱划分为可直接交易公益林（宜于市场化筹资）、可间接交易公益林（适宜于向受益者收费）和不可交易公益林（只能采用财政补助办法）。第五，设计了公益林生态补偿费的分配机制。本书提出了公益林补偿费分配应遵循的原则，分析了公益林补偿费分配的影响因素，建立了补偿费的分配模型，并且以福建省福安市、永安市和长乐市为例，计算了三个市的公益林生态补偿费的分配系数和 2006 年计划应分配的补偿费。同时，也讨论了公益林管护费分配的影响因素。第六，研究了公益林生态补偿的运行机制。公益林生态补偿机制的运行涉及许多方面，不同的补偿标准、补偿范围、补偿方式、补偿对象、补偿主体，以及补偿资金使用和管理的差异会导致不同的运行效果。补偿范围应该界定为禁伐的公益林中的近、成熟林，因为根据森林限额采伐政策，中幼林不允许采伐，被划为公益林，林主当前没有经济损失。另外，提出采用生态租赁方式进行补偿，政府向公益林的所有者或经营者租赁公益林，每年支付“生态租赁费”，林主的公益林产权收益就可以通过收取“生态租赁费”的形式实现。第七，对福建省公益林生态补偿进行案例分析，在一定的假设条件下，提出了福建省公益林生态补偿资金的三种制度安排，分析了建立公益林生态补偿机制的实践可能性；同时采用意愿调查法，对福建省公益林生态补偿的意愿进行问卷调查分析。第八，对公益林保护和生态补偿的影响进行分析。最后，论述了公益林生态补偿的外部环境和配套措施。

本书是作者对公益林生态补偿问题研究的阶段性成果，错误和不足之处在所难免，敬请专家和广大读者批评指正。

陈钦

2006 年 9 月

于福建农林大学经济与管理学院

目 录

第1章 引言	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 研究意义	(8)
第2章 国内外相关理论研究与实践动态	(10)
2.1 国外相关理论研究动态	(10)
2.2 国外实践动态	(20)
2.3 国内森林生态补偿研究动态	(28)
2.4 国内公益林生态补偿实践动态	(33)
第3章 公益林生态补偿的理论分析	(45)
3.1 运用制度变迁理论分析公益林生态补偿	(45)
3.2 运用公共物品理论分析公益林生态补偿	(53)
3.3 运用外部性理论分析公益林生态补偿	(55)
3.4 运用福利经济学分析公益林生态补偿	(58)
3.5 运用产权理论分析公益林生态补偿	(59)
3.6 运用公平理论分析公益林生态补偿	(61)
3.7 运用林业分类经营理论分析公益林生态补偿	(63)
3.8 运用价值理论分析公益林生态补偿	(64)
3.9 运用再生产理论分析公益林生态补偿	(65)
第4章 国家重点公益林生态效益补偿政策评价	(66)
4.1 国内外政策评价的理论和实践	(67)
4.2 公益林生态补偿政策评价的特点	(70)
4.3 公益林补偿政策评价存在的问题及对策	(72)
4.4 公益林生态效益补助政策的评价方法、体系和结果	(74)
4.5 公益林生态效益补助政策的问卷调查评价	(84)
4.6 公益林生态效益补助政策现状的原因分析	(86)
4.7 公益林生态效益补助政策存在的问题	(88)

第 5 章 天然林保护政策及其评价	(92)
5.1 天然林保护政策简介	(92)
5.2 天然林保护政策的执行情况和政策影响的监测结果	(93)
5.3 天然林保护政策的正面效应	(95)
5.4 天然林保护政策的定性评价	(96)
5.5 天然林保护政策实施后出现的问题	(105)
5.6 政策建议	(108)
第 6 章 退耕还林政策及其评价	(114)
6.1 退耕还林相关法律法规政策的历史沿革和现状	(114)
6.2 退耕还林政策的执行情况	(116)
6.3 退耕还林政策的影响	(116)
6.4 退耕还林政策的定性评价	(117)
6.5 退耕还林政策存在的问题	(119)
6.6 政策建议	(128)
第 7 章 公益林生态补偿的筹资机制	(130)
7.1 国际上解决生态问题的经济手段	(130)
7.2 公益林筹资的基本方法	(131)
7.3 市场补偿机制	(132)
7.4 政府干预机制	(139)
7.5 社会公益捐助	(143)
7.6 小结	(144)
第 8 章 公益林生态补偿的市场途径	(145)
8.1 森林碳汇贸易	(146)
8.2 森林水文服务交易	(172)
8.3 森林生态旅游	(186)
8.4 生物多样性交易	(189)
第 9 章 公益林生态补偿费的分配机制	(195)
9.1 补偿费的分配原则	(195)
9.2 补偿费分配应考虑的因素	(196)

9.3	补偿费分配的计量模型	(200)
9.4	福建省样本地补偿费分配的案例分析	(200)
9.5	管护费的分配	(204)
第 10 章	公益林生态补偿的运行机制	(205)
10.1	补偿原则	(205)
10.2	补偿主体多元化	(206)
10.3	补偿对象分析	(207)
10.4	各种补偿标准的利弊和可行性分析	(207)
10.5	补偿范围分析	(209)
10.6	补偿方式分析	(212)
10.7	补偿费的使用和管理	(213)
10.8	协调机制	(217)
第 11 章	福建省公益林生态补偿的案例研究	(218)
11.1	福建省公益林的规划和等级划分	(218)
11.2	福建省公益林生态补偿的现状和问题	(221)
11.3	福建省公益林生态补偿资金的新制度安排	(224)
11.4	福建省公益林生态补偿相关问题的问卷调查结果及其分析	(227)
第 12 章	公益林保护和生态补偿的影响分析	(237)
12.1	公益林保护和生态补偿的利益相关者	(237)
12.2	公益林保护和生态补偿对利益相关者的福利影响分析	(239)
12.3	公益林生态补偿费的归宿分析	(240)
12.4	公益林生态补偿政策实施后的影响分析	(241)
12.5	公益林所有者和经营者的收益和风险分析	(242)
12.6	公益林生态服务市场对不同所有者或经营者的影响分析	(244)
12.7	公益林生态服务市场对农村家庭收入的经济贡献	(245)
第 13 章	公益林生态补偿的外部环境和配套措施	(246)
13.1	公益林生态补偿的外部环境	(246)
13.2	公益林生态补偿的配套措施	(252)

附录 I 问卷调查内容	(257)
附录 II 表格索引	(263)
参考文献	(265)
后记	(275)

第1章

引 言

本文所述的生态补偿不是生态学术语,而是经济学术语,是促进生态保护和生态建设的经济手段,属于经济补偿。在环境保护界,生态补偿是指造成外部不经济的企业和个人以缴纳生态环境补偿费方式来补偿其造成的损失,使外部不经济内部化(张涛,2003);在林业界,生态补偿是指为社会提供正外部性的企业和个人应获得补偿,使外部经济内部化。公益林生态补偿是指不承担公益林建设义务的单位或个人,从事公益林保护和建设,产生了外部正效应,公益林生态效益的受益者、政府应该对他们进行经济补偿,从而提高他们的积极性,达到改善生态环境的目的。

1.1 研究背景

1.1.1 生态环境问题突出

目前全球生态环境问题日益突出,淡水资源短缺、温室效应、臭氧层耗损、生物物种迅速减少、水旱灾害、沙漠化面积不断扩大等正在威胁着人类的生存。每年仅水土流失导致水库淤积所造成的全球经济损失约 60 亿美元(Pimentel et al, 1995)。这些问题已得到全世界普遍关注,改善生态环境已提到议事日程。世界各国都在探求解决办法,植树造林和保护森林被认为是有效的解决办法之一,因为森林具有吸收二氧化碳、涵养水源、调节气候、防风固沙、保护生物多样性等生态功能,是陆地生态系统的主体。森林的兴衰直接影响着生态环境,也直接关系到全球经济和社会的发展。现在,不管是公众还是学术界,对于以下两点已不再有任何科学见解上的分歧(张建国,1996):第一,生态服务功能支持和维护了地球的生命支持系统,并且这种服务正逐渐变得稀缺;第二,生态服务功能不能完全被技术替代,尽管技术可以在一定范围内对其施加影响。可是,目前全球森林状况堪忧,造成这种状况的主要原因有:①土地使用的冲突,贫困、人口压力引起的毁林开

垦、毁林发展畜牧业和毁林解决燃料问题。估计 2.4 亿农村人口居住在世界高森林覆盖地区,粗略估计世界贫困人口 1/4,最贫困人口 90% 主要依赖森林维持生计(世界银行,2001)。在中国,大部分森林分布在贫困县;在印度,2/3 森林分布在经济较贫困的部落地区,约有 1 亿居民居住在林中,2.75 亿居民居住在森林附近(Kumar & Saxena, 2002)。②发展中国家为发展经济大量采伐森林。③发达国家对发展中国家的资源掠夺。④自然灾害等。根据 1999 年 9 月联合国环境规划署发布的《2000 全球环境展望报告》,1990~1995 年全球 6 500 万 hm^2 森林资源被破坏,尽管同期发展中国家造林 900 万 hm^2 ,全球森林赤字仍高达 5 600 万 hm^2 。另据联合国粮农组织统计,目前全球森林每年消失 1 500 万 hm^2 以上。目前世界上 1/3 的哺乳动物面临灭绝危险,全球有约 20% 的人难以获得安全的饮用水。地球表面覆盖的原始森林 80% 遭到破坏,剩下的原始森林有的支离破碎,有的残次退化,且分布不均,难以支撑人类文明的大厦。然而这些十分宝贵的原始森林,仍有近 40% 受到采伐、开矿和大规模项目开发的威胁。就森林的健康状况而言,全球森林退化问题依然十分严重,并且有加重的趋势。

中国生态环境也不佳,主要体现在:①水土流失严重(国家环境保护局自然保护司,1995):全国约有 1/3 的耕地受到水土流失的危害,水土流失面积达 367 万 km^2 ,占国土面积的 38.2%,全国平均每年新增水土流失面积 1 万 km^2 ,每年流失土壤 50 亿 t,其养分损失折算成商品肥至少 4 000 万 t。黄河中上游有 256 个县水土流失严重,流失面积 5 亿多亩*,黄河成了世界上含泥沙最多的河流,黄河河床每年抬高 10 cm^2 ,黄河干流上的七个大型水库库容淤积 40%,有的高达 75% (刘锐章,1988)。②草原退化、土地沙化(张佩昌,1996):中国人均草地约 4 亩,低于世界平均水平。全国草原退化面积已达 9 133.3 万 hm^2 ,约占可利用草原的 25%,目前每年仍以 133.3 万 hm^2 左右的速度扩大。由于毁牧造田和过度放牧等,造成土地沙漠化态势进一步扩大。据中国科学院兰州沙漠研究所研究,从 20 世纪 50 年代到 70 年代末,中国干旱及半干旱地区沙化土地平均每年扩展约 1 560 km^2 ,目前沙漠化土地面积正以年均 2 460 km^2 的速度扩展,全国荒漠化土地面积已达 262 万 km^2 ,潜在沙漠化土地面积为 15.8 万 km^2 ,每年因风沙灾害造成的直接经济损失高达 84 亿元(李育才,2000)。与此相关,近十几年来,北方地区扬沙和沙尘暴天气的发生次数呈增多趋势,由 20 世纪 60 年代的 8 次上升到 20 世纪 90 年代的 20 多次,且波及的范围越来越广,造成的损失

* 1 亩 $\approx 667 \text{m}^2$

越来越重；2006年1月至4月中旬北方已经发生沙尘暴8次。③水资源短缺（张佩昌，1996）：地球上虽然水面占70%，但淡水只有2.7%，可饮用的仅为0.2%，中国人均淡水只占世界第88位。根据1983年对中国236座城市的调查结果，有180座城市每天缺水1200t以上。④水、旱灾害严重：唐代长江上游原始森林覆盖率达55%，几乎没有水灾（刘锐章，1988）。四川省处于长江上游，12~13世纪时森林覆盖率约为60%，1949年降为30%，1980年为18%，现为12%。随着森林资源减少，水灾频率也增大，清代平均4~6年一次；20世纪30年代到建国初期，江汉平原19次被淹。整个长江流域的森林植被已由20世纪50年代的22%下降到现在的10%，以致于近年来水灾频繁发生，1998年又发生了特大洪水，造成的直接经济损失达2000亿元（李育才，2000）。另外，目前全国每年受旱农田达2000万 hm^2 ，特别是北方，每年旱灾都给农民造成巨大经济损失。

1.1.2 森林状况不佳，保护和建设资金不足

虽然中国的土地总面积约占世界土地总面积的7%，但是森林面积仅占世界森林面积的4%左右，森林总蓄积量还不足世界总量的3%。按人口平均计算，中国人均有林地面积为0.11 hm^2 ，蓄积为8.6 m^3 ，分别只相当于世界人均水平的12.6%和14.2%（李育才，1996）。森林覆盖率与世界平均水平也有差距。中国森林资源不仅少，而且分布不均，大部分森林资源集中在东北和西南地区；在中国现有的森林资源中，绝大部分是中幼林，全国中幼林比重达73.26%（中华人民共和国林业部，1995），而且天然林资源呈逐年下降趋势；林分质量也下降，全国林分平均郁闭度为0.6，远远低于世界林业发达国家水平；人工林树种单一，结构不合理，稳定性差；次生林面积大，组成结构不合理，单位面积蓄积量和产量低。由于一方面森林资源状况不佳，另一方面人类对环境的污染和干扰日益严重，以至于中国目前森林难以维护生态平衡。中国政府已高度重视这个问题，并已开始实施林业生态工程和国家重点公益林生态效益补偿政策，以便改善生态环境；林业分类经营也已成为目前理论探讨和实践探索的热点。可它们面临同样的关键问题：森林保护和建设资金不足，因此，资金问题也就成为解决森林问题的关键。

森林提供两类产品：有形和无形产品。过去人们生活水平低，对森林的有形产品需求多，对无形的生态效益要求不多，对森林经济利用的限制较少，人们对森林外部性的讨论极少；现在随着中国国民经济的快速发展，人们生活水平的提高，人们生态需求增加了，生态意识也增强了，对森林的无形产品需求增加，对森林经济利用的限制也增多了，出现了以提供生态效益

为主要目的的公益林,这就导致提供森林生态效益的单位和个人付出的营林费用无法通过森林采伐来补偿。在传统的计划经济时代,统收统支的体制掩盖了这种外部性;而如今是市场经济时期,各个单位自收自支、自负盈亏,于是这种外部性就表现出来了:培育和保护森林越多的地方和单位就越贫穷,广大林区贫困农民担负起保护生态环境的重担。这违背了公益林全社会受益和全社会负担的原则,制约了贫困地区和中西部地区的经济发展(周金锋,2003),与促进农民增收和共同富裕的政策目标也不相称。

1991年瑞典、泰国等5国在日内瓦召开了关于森林公约的磋商会,拉开了全球讨论森林问题的序幕。1992年联合国在巴西里约热内卢召开的环境与发展大会上,森林问题被特别强调,形成森林问题全球讨论的第一个高潮。由于各国在涉及森林的许多重大问题上未能达成共识,所以只签署了一个原则声明,没有签署公约。在联合国环境与发展大会上,资金问题既是解决全球森林问题的关键,也是争论的焦点,如《21世纪议程》的第33章“资金与资金机制”是最后才达成协议的。在该章规定发达国家需向发展中国家提供新的、额外的资金,应早日做出提供减让性资助的承诺,以加速《21世纪议程》的启动;在这一章的结尾还写道:“环发大会秘书处估算,1993~2000年发展中国家实施《21世纪议程》每年约需6000亿美元,其中包括来自国际社会的1250亿美元的赠款或减让性的资助。”1990年发达国家给发展中国家的官方发展援助(ODA)总额只有540亿美元,仅相当于联大决议关于官方发展援助应占国民生产总值0.7%的一半。发展中国家要求发达国家必须履行自己的承诺,即用国民生产总值的0.7%用于发展援助(李禄康,1998),其中包括森林。然而,到目前为止,除少部分北欧国家达到0.7%外,大部分国家都没有履行自己的承诺,2000年ODA却下降到430亿美元,只占其GDP的0.22%,与0.7%的目标相距更远(滕藤,2004)。发达国家认为,解决森林问题的资金应该主要来自本国,可以采取创新的方式解决,如吸收私人资金,增收森林效益税费等。另一个分歧点是全球环境基金(GEF)的使用,1992年联合国环境与发展大会后建立了全球环境基金,规定了4个使用领域(俗称窗口),即气候变化、海洋、生物多样性和保护臭氧层。许多发展中国家要求在全球环境基金中开设第5个窗口,即森林窗口,发达国家不同意。资金问题是当前全球森林问题中的最大分歧点,也是发展中国家解决森林问题的难点,中国也不例外。寻找森林的新收入来源对经济发展、贫困减少和森林保护是重要的。

1.1.3 居民收入提高，生态环境意识增强

根据马斯洛需要层次理论（秦龙，1998），人的需要层次从低到高依次分为生理、安全、爱与归属、尊重和发展需要，其中发展需要包括有意义、自我满足、美、善、真等，即物质需要要求在先，精神需要要求在后。随着人们收入的提高，在物质需要得到满足之后，人们会追求精神需要。中国城乡居民绝大部分温饱问题已解决，一部分人正向小康生活迈进，少部分人已进入小康生活，特别是后一部分人已开始向往美好的生活环境。近几年来，到森林公园旅游的人数逐渐增多就是例证。可见，这些人有能力承担森林生态效益补偿费，并且也愿意为改善生态环境付费。据调查（李周，1998）：“在要求被调查者回答愿意将可支配收入的多大份额用于保护和改善环境问题时，76.83%的人表示愿意，其中38.77%的人认为这个份额不能超过总收入的0.1%；32.80%的人认为这部分支出可以占总收入的0.1%~0.5%；16.5%的人认为这部分支出可以占总收入的0.5%~1%；11.93%的人认为这部分支出可以超过总收入的1.0%。调查中还发现，表示愿意用于改善环境的支出占总收入的份额与人均年收入具有较为明显的正相关关系。”

目前公众的森林生态环境意识有所提高，据调查（国家林业局宣传办，1999），73.1%的受访公众表示自己对于森林保护、植树造林、野生动植物保护方面的关注程度有不同程度的上升，只有6.5%的受访者反映有不同程度的下降；50.8%的人感到，与20世纪80年代相比，人们目前在森林保护、国土绿化、保护野生动植物方面的工作“稍有进步”，23.9%的人认为“进步多了”，11.7%的人认为“稍差一些”。又据国家环保总局、教育部（1999）调查：少年的环境意识、对环保的重视程度均明显高于成年人，在对“世界面临问题的重要程度”、“中国面临问题的重要程度”的排序中，少年均把“环境保护”排在第一位，而成年人对“环境保护”的排序则居第四、第五位。这说明随着时间的推移，人们的环保意识增强，而环境供给不足，即环境供求出现了不平衡，因此，国家应出台有关增加环境供给的制度。

目前政府部门重视生态环境建设，政府财政收入和居民收入逐步提高，生态环境意识提高，支付意愿和支付能力逐渐增强；已经出台的相关法律、政策为补偿机制的建立提供了依据；中央和地方已经出台的补偿政策为补偿机制的建立奠定了实践基础。理论界也重视生态补偿，近几年生态补偿成为理论界研究热点，2002年在北京召开了森林生态效益补偿的国际研讨会，2006年又在北京召开了生态补偿机制的国际研讨会，这为补偿机制的建立

奠定了理论基础。因此,建立公益林生态补偿机制的条件已基本具备。公益林保护和禁伐使林农减收,林农的利益受侵害,这与当前中央的其他农村政策相背离。因此,必须建立公益林生态补偿机制,对林农的禁伐损失进行补偿,以保护林农利益。

1.1.4 政策背景

1992年,国务院批转国家体改委《关于一九九二年经济体制改革要点的通知》(国发[1992]12号)文件明确提出:“要建立林价制度和森林生态效益补偿制度,实行森林资源有偿使用”。同年,中共中央办公厅、国务院办公厅转发外交部、国家环保局《关于出席联合国环境与发展大会的情况及有关对策的报告》(中办发[1992]7号)文件提出:“按照资源有偿使用的原则,要逐步开征资源利用补偿费,并开展对环境税的研究”。

1993年,国务院文件《关于进一步加强造林绿化工作的通知》(国发[1993]15号)指出:“要改革造林绿化资金投入机制,逐步实行征收生态效益补偿费制度”。

1994年3月25日,国务院第16次常务会议讨论通过的《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》中提出:“必须实行森林资源有偿使用制度,实行森林资源开发补偿收费。”

1995年,林业部制定的《中国21世纪议程——林业行动计划》第13章规定:“应本着‘使用者付费’的经济原则,建立完善的森林资源补偿机制和相应的经济政策体系”。

1995年4月20日,国家计委办公厅在会签37号文件中指出:“我们认为,收取森林生态费用作为增加林业投资的一条路子是可取的,此项措施已纳入我委提出的增加农业投入的对策之中。”

1995年4月26日,财政部(财综便字第20号)文件指出:“考虑到建立森林生态效益补偿费制度是中央支持林业发展的一项具体措施,我们已原则同意林业部门收取生态效益补偿费。具体办法由我部会同国家计委、林业部制定并报国务院批准。”

1995年5月4日,财政部在《对林业部关于请求解决生态型国有林场有关问题的意见函》(财农资[1995]40号)中指出“日前,可采取建立森林生态效益补偿费的办法,以弥补林场事业费的不足。”

1995年8月30日,国家体改委、林业部在经国务院同意后颁发的《林业经济体制改革总体纲要》(体改农[1995]108号文件)提出:“建立森林生态效益补偿制度,对依托森林获取直接收益的单位,逐步征收森林生态

补偿费，具体收费办法由财政部、国家计委会同林业部制定。”

1996年1月21日，中共中央、国务院《关于“九五”时期和今年农村工作的主要任务和政策措施》（中发〔1996〕2号）文件第七条提出：“按照林业分类经营原则，逐步建立森林生态效益补偿费制度和生态公益林建设投入机制，加快森林植被的恢复和发展”。

1997年，中共中央、国务院《关于1997年农业和农村工作的意见》（中发〔1997〕6号）又进一步要求：“县和县以上各级地方政府要尽快建立水利建设基金，森林生态效益补偿基金也要抓紧研究，尽快建立起来”。

1997年9月，江泽民总书记在党的十五大报告中指出：“植树种草，搞好水土保持，防治荒漠化，改善生态环境”；“统筹规划国土资源开发和整治，严格执行土地、水、森林、矿产、海洋等资源管理和保护的法律。实施资源有偿使用制度。”

2001年财政部、国家林业局颁发了《关于开展森林生态效益补助资金试点工作的意见》，确定了11省、自治区的685个县（单位）和24个国家级自然保护区作为试点对象，涉及2亿亩重点防护林和特种用途林，每亩每年补助5元。11个省、自治区包括河北、辽宁、黑龙江、安徽、福建、江西、山西、湖南、广西、新疆和浙江省的千岛湖及钱塘江上游地区。同年财政部颁发了《森林生态效益补助资金管理办法（暂行）的通知》。

2003年中共中央、国务院颁发《关于加快林业发展的决定》，指出：“公益林业要按照公益事业进行管理，以政府投资为主”，“凡纳入公益林管理的森林资源，政府将以多种方式对投资者给予合理补偿”；“进一步完善林业产权制度。这是调动社会各方面造林积极性，促进林业更好更快发展的重要基础。要依法严格保护林权所有者的财产权，维护其合法权益。”

2004年森林生态效益补偿范围从试点的11个省（自治区）扩大到全国，从2亿亩扩大到4亿亩，从10亿元增加到20亿元。同年，财政部、国家林业局颁布了《中央森林生态效益补偿基金管理办法》。

1.1.5 法律背景

《宪法》第二十六条规定：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防止污染和其他公害。国家组织和鼓励植树造林，保护林木。”

《水法》第三十四条规定：“使用供水工程供应的水，应当按照规定向供水单位缴纳水费；对城市中直接从地下取水的单位征收水资源费；其他直接从地下或者江河、湖泊取水的，可以由省、自治区、直辖市人民政府决定征收水资源费。”

《土地管理法》第47条规定：“征用土地的按照被征用土地的用途给予补偿”；第48条规定：“征地补偿方案确定后，有关地方政府应当公告，并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。”

《中华人民共和国民法通则》第71条规定：“财产所有权是指所有人依法对自己的财产占有、使用、收益、处分的权利。”目前中国公益林所有者被剥夺了收益和处分权。

1998年7月1日开始实施的《中华人民共和国森林法》第八条规定：“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。”

2000年1月29日发布并实施的《中华人民共和国森林法实施条例》第十五条规定：“防护林和特种用途林的经营者，有获得森林生态效益补偿的权利。”

可见，对遭受损失的森林所有者或经营者进行补偿合理合法。

1.2 研究意义

第一，为中国建立森林生态效益补偿基金提供参考。本研究有利于提高人们对森林生态效益补偿的认识，促进人们在补偿方式、补偿标准等关键问题上达成共识，以便为建立森林生态效益补偿基金奠定基础，也为其他同类研究提供参考，从而促进森林生态效益补偿基金的设立。

第二，对解决中国公益林保护资金不足具有指导意义。1998年长江特大洪灾后，政府下决心要加大生态环境的治理力度，进一步推进中国公益林保护，然而资金短缺已成为公益林保护的主要制约因素，公益林生态补偿筹资机制的研究有利于缓解公益林保护的不足问题。

第三，有助于中国林权制度改革顺利进行。中国集体林的林权制度改革已开始，福建、江西等省改革进展较快，2006年国家林业局准备在国有林区进行林权制度改革。目前中国林业产权残缺，林业产权收益受到侵害，甚至被剥夺，公益林禁伐是最主要的原因。改革开放以来，公益林面积不断增加，使林农担心自己的森林被划为公益林。如果公益林不能为林农带来收益，林权证如同一张空头支票。这是目前许多地方农民不积极参加林权制度改革的主要原因之一。如果建立了公益林生态补偿机制，对禁伐损失给予补偿，林权证就不是一张空头支票了，而是一张实实在在的收益凭证，这样农民就会积极参与林权制度改革，从而加快中国林权改革的步伐。

第四，为中国林业分类经营改革奠定基础。目前中国许多林业经营单位