

# 中国野生植物保护补偿机制研究

罗彦平, 温亚利, 刘俊昌

(北京林业大学 经济管理学院, 北京 100083)

**摘要:** 随着中国集体林权改革的不断推进和《物权法》中野生植物产权的进一步界定, 野生植物保护和管理中出现了新的问题, 森林经营者因野生植物的保护, 利益受到了损失, 如何保护好野生植物资源并保持森林资源经营者的积极性就成为了当前亟待解决的问题。借鉴国内外公益林补偿制度研究, 在外部性理论、马克思劳动价值理论、市场失灵理论、机会成本理论以及生态效益的价值评估理论基础, 提出应当以野生植物保护者为补偿对象、损失计算补偿法为补偿标准、现金补偿为主精神奖励为辅的补偿方式对野生植物保护行为给予补偿。参 10

**关键词:** 林业经济学; 野生植物; 保护; 补偿

**中图分类号:** S7-90; F307.2      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1000-5692(2009)05-0750-05

## Compensation mechanism on the wild plants protection in China

LUO Yan-ping, WEN Ya-li, LIU Jun-chang

(College of Economics and Management, Beijing Forestry University, Beijing 100083, China)

**Abstract:** With the deepening reform on the collective forestry rights and further definition of property rights of wide plants by *the Real Rights Law*, new problems occurred in the protection and management of the wide plants. The interests of those who ran forests business were infringed because of the protection of the wide plants. It was an urgent issue to protect the wide plants resources and maintain the initiative of the forest operators. With the reference to the overseas and domestic compensation systems and on the basis of the theories of externality, Marxist labor value, market failure, opportunity cost and evaluation of ecological benefits, the author suggested that the protectors of wild plants should be compensated with both monetary and spiritual rewards based on the compensation criteria. [Ch, 10 ref.]

**Key words:** forest economics; wild plant; protection; compensation

### 1 研究背景

中国野生植物资源丰富, 有高等植物 3 万余种, 居世界第 3 位, 然而, 由于对野生植物无序利用和有效管理措施的缺乏, 很多野生植物面临着灭绝的危险。据估计, 中国高等植物濒危或临近濒危的物种数量为 4 000 ~ 5 000 种, 占高等植物总数的 15% ~ 20%, 1 009 种濒危, 占总数的 3.4%, 大约 200 种已灭绝, 比全世界平均高出 5 ~ 10 个百分点。为保护野生植物资源, 中国制定了一系列的法律法规加强对野生植物的保护, 尤其是 2007 年颁布的《物权法》, 明确了野生植物资源的产权, 这将大大有利于野生植物的保护, 然而, 由于配套法规缺乏, 野生植物的管理和保护面临着新的问题。按照《物权法》的规定, 野生植物的产权分为国家所有和非国家所有 2 种所有权形式, 国家所有的那部分野生植物国家对它们实行保护和管理, 而非国家所有的那部分野生植物, 根据《野生植物保护条例》所有者的利用将会受到一定的限制, 如何提高所有者保护和管理的积极性, 对其利益的损失进行补偿成为应当注意的问题。

---

收稿日期: 2008-12-09; 修回日期: 2009-01-06

作者简介: 罗彦平, 博士研究生, 从事林业经济和林业统计研究。E-mail: luo81yp@sina.com

目前，中国已经开始实行了生态林补偿机制，在 1998 年修改颁布的《森林法》中明确规定：“国家设立森林生态补偿基金，用于提供生态效益的防护林和特种用途林的森林资源、林木营造、抚育、保护和管理”，对那些没有经济收入来源的公益林的经营管理者(单位或个人，如林场、农民等)进行相应的补偿。但是由于野生植物分布较为分散，品种较多，补偿标准很难确定。中国还没有针对那些野生植物非国家所有者的保护管理行为进行补偿的规定。据了解，不仅仅是中国，世界上很多国家都还没有制定相关的补偿措施，如美国《濒危物种法》规定，私有林所有者应该对分布在所有林区内的濒危野生动植物进行保护，维持其生存环境不被破坏，但同时却没有相应的补偿措施，这将严重损害私有林场主利益和保护的积极性。因此，此时加强补偿措施的研究，将具有深远的意义。

## 2 野生植物补偿的必要性研究

### 2.1 国内相关研究

目前，在中国还几乎没有针对野生植物保护补偿问题的研究，其原因主要为以下 2 点：首先，《物权法》和集体林权改革刚刚实施不久，在《物权法》和集体林权改革之前野生植物的产权都是随着林木产权归为公有的，那时还没有林地承包者权益损害的现象。因此，我国现在还没有制定相关的配套措施。随着《物权法》和集体林权改革的不断推进，野生植物的保护给林农的利益带来了一定的损害，补偿问题也就慢慢显现出来，补偿问题也将成为学者们探讨的热门问题。其次，野生植物的品种繁多，分布分散，对野生植物的评估较难，补偿多少，如何补偿成为目前亟须解决的一个问题。

虽然针对野生植物保护补偿的研究我国还很少，但其他相关生态补偿的研究已经很多，包括流域补偿、公益林补偿以及自然资源开发补偿等等。这些研究将对野生植物保护补偿制度的必要性，补偿对象、补偿数量的确定等问题提供借鉴。陈钦等<sup>[1]</sup>提出，由于森林发挥着巨大的生态效益，并且以无形的生态功能服务于社会，存在着外部经济性，因此，收益者缴纳一定的补偿费，同样，野生植物资源维持了生物多样性，具有较大的存在价值，其受益者(通常是公众)也应当向其保护者缴纳相应的补偿费用。要实现森林经营者提供的环境产品的资金循环和再生产的关键是给予生态产品提供者以必要的价值补偿。郭金凤<sup>[2]</sup>认为，建立和完善资源与环境的经济补偿机制是解决资源与环境问题的有效办法之一，而对资源与环境科学计价并制定合理的价格政策则是建立经济补偿机制的基础。总之，加强森林生态系统功能补偿已经成为当前亟须要解决的问题之一。

### 2.2 国外相关研究

国外也主要集中在生态补偿方面的研究和实践。生态补偿最早源于 1976 年德国实施的 *Engriffs Regelung* 政策，随后开始有越来越多的国家和地区进行了大量的实践，主要涉及流域水环境管理、农业环境保护、植树造林、自然生境的保护与恢复、碳循环、景观保护等方面。其中最具有代表性的生态补偿项目有哥斯达黎加、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥等拉丁美洲国家开展的环境服务支付 (*Payments of Environmental Services*) 项目<sup>[3]</sup>；美国渔业与野生动物保护方案通过激励机制促进私有土地所有者相互加强合作，以创建和改善生境；新西兰自然遗产基金、开放式契约以及降低税率等形式下的生物多样性保护激励措施<sup>[4]</sup>以及加拿大的永久性草原覆盖恢复计划等。之后，随着野生植物保护意识的不断增强，国外开始有学者进行了关于野生植物保护的补偿措施的研究，其中以美国居多。在美国的《濒危物种法》和《湿地保护法》规定下，濒危物种应当受到保护，无论濒危野生动植物栖息或分布在何种类型的林区内，其所有者都有义务和责任保护其安全不受破坏。这样，在一定程度上就会造成野生物种保护与森林所有者利益之间的冲突。而对森林所有者进行补偿就成为其中的办法之一。

Stroup<sup>[5]</sup>提出，单一的管制性保护办法在施行初期可以对野生植物起到一定的保护效果，减少野生植物的破坏，缓解濒危的压力，但是同时由于对野生植物的保护行为必然会影响到森林所有者的经营，增加预期费用。森林所有者为了自身的利益必然会改变原有经营模式，减少野生植物适宜生长地区，从而减少由于保护野生植物而带来的费用，野生植物保护效果适得其反。换句话说，管理力度的增加反而会带来野生植物保护的负效应。当对野生植物进行补偿时，即对野生植物保护的费用由政府或者公众来负担，而不是森林所有者，会避免管理力度的增加时带来的负效应。因为给那些野生植物

保护较好的森林经营者一定的奖励,将会激励野生植物资源的保护。另外,实行极差地租<sup>[6]</sup>也是一个很好的办法。级差地租是指依据土地等级的不同,对森林经营者收取不同的地租,从而减少由于土地差别带来的超额利润。运用到野生植物保护补偿中,就是根据野生植物的分布情况,对森林经营者收取不同的租金。

### 3 野生植物补偿理论依据

#### 3.1 外部性理论

野生植物的所有者对其实施了保护行为,这种保护是否应当得到补偿和鼓励,外部性理论给与了充分的解释。所谓外部性就是某经济主体的福利函数的自变量中包含了他人的行为,而该经济主体又没有向他人提供报酬或索取补偿。即  $F_j = F_j(X_{1j}, X_{2j}, \dots, X_{nj}, X_{mk}), j \neq k$ 。这里,  $j$  和  $k$  是指不同的人(或厂商),  $F_j$  表示  $j$  的福利函数,  $X_i (i = 1, 2, \dots, n, m)$  是指经济活动。这函数表明,某个经济主体  $j$  的福利受到他自己所控制的经济活动  $X_i$  的影响外,同时也受到另外一个人  $k$  所控制的某一经济活动  $X_m$  的影响,从而产生了外部性。当利益主体的一项经济活动给社会上的其他成员带来了好处而他自己却得不到补偿,可将其成为外部经济,相反,如果这项经济活动给社会其他成员带来危害而他自己却并不为此支付足够抵偿这种危害的成本就是外部不经济。

在对所有者的野生植物利用限制过程中,野生植物资源得到了保护,并维护了生物多样性以及生态平衡,根据外部性理论可知,这种保护给社会带来了正的外部性。为维持这种外部经济性,就需要将外部性内部化,即野生植物保护者应当享受外部经济性的成果,即实施保护行为的补偿措施。

#### 3.2 马克思劳动价值理论

马克思的劳动价值理论在劳动价值方面对补偿实施的必要性给与了解释。由于野生植物资源具有保持生物多样性、维持生态平衡等生态效益,这种生态效益可以理解为是一种使用价值,这种使用价值并没有通过市场交换来实现,而是以无形的产品形态无偿地为公众提供生态效益,国家为了保护野生植物资源,必须对它们进行价值补偿,通过政府行为实现其使用价值,完成价值交换。另外,野生植物资源具有较高的经济价值,为了保护野生植物资源,其所有者必须让渡其使用价值,因此,理应对它们进行价值补偿<sup>[7-8]</sup>。

#### 3.3 市场失灵理论

野生植物保护补偿措施的实施是在“市场失灵”的情况下产生的。在市场条件下,由于野生植物生态效益收益主体的广泛性和模糊性决定了生态效益价值“购买者”主体的非特定性,从而难以形成效益市场买卖机制,野生植物生态“效益源”所有者或经营者无法通过市场交易获取合理的报酬,即所谓的“市场失灵”。在这种情况下,只有选择国家行政命令性的计划征收或定向计划补偿的国家征收形式作为补偿政策,这就是所谓的“政府干预”<sup>[9]</sup>。在野生植物保护补偿措施中,就需要通过“政府干预”的方式对野生植物生态效益受益者收取费用,按照“谁受益,谁付费”的原则保障野生植物保护补偿措施的实施。

#### 3.4 机会成本理论

在确定野生植物保护补偿依据时,常常以机会成本理论作为野生植物补偿依据的重要理论基础。机会成本是指做一个选择后丧失的不做该选择而可能获得的最大利润。在森林经营过程中,为了保护野生植物资源,森林经营者不得不放弃原有的森林经营方式,在一些地方禁止采伐或者进行择伐,这种经营方式必然会造成经营者利益的损害,此时经营者因经营方式改变而减少的这部分收入即为野生植物保护行为的机会成本,这部分成本可以作为补偿数量的确定依据。

#### 3.5 生态效益的价值评估理论

生态效益价值评估理论是确定补偿依据的另一个重要理论依据。根据生态效益价值理论,野生植物资源发挥着巨大的生态效益,因此,在确定补偿标准时,野生植物生态效益价值也应当作为补偿标准的重要依据。中国关于森林生态效益的评价研究起始于20世纪50年代,而生态效益的经济价值评估则是在20世纪80年代末随着经济的发展而逐渐兴起的,野生植物生态效益价值评估应当包括涵养

水源、生物多样性、水土保持和固碳制氧等方面的效益价值。在评估中，较为常见的方法有等效价值替代法、市场评估法和和平共处环境效益-费用分析法等等。

## 4 野生植物保护补偿机制的构建

### 4.1 补偿对象

《野生植物保护条例》规定：“禁止采集国家一级保护野生植物。因科学研究、人工培育、文化交流等特殊需要，采集国家一级保护野生植物的，必须经采集地的省、自治区、直辖市人民政府野生植物行政主管部门签署意见后，向国务院野生植物行政主管部门或者其授权的机构申请采集证。采集国家二级保护野生植物的，必须经采集地的县级人民政府野生植物行政主管部门签署意见后，向省、自治区、直辖市人民政府野生植物行政主管部门或者其授权的机构申请采集证。”可见，野生植物的利用在我国是严格限制的，且森林所有者有保护野生植物资源及其生存环境的义务。因此，在中国，那些集体林地承包者，只要其承包林地中分布有国家重点保护植物（这里国家重点保护植物主要为国家重点保护野生植物名录上所列品种），并且对这部分野生植物实施了保护措施，野生植物状况有所改善，他们就应得到相应的补偿。换句话说，这部分林地承包者应当成为补偿对象。

### 4.2 补偿标准

对野生植物的保护进行补偿时，借鉴中国生态公益林补偿的研究，其补偿标准的确定主要有以下几种：①资源价值评价补偿法。詹国明等<sup>[10]</sup>在对森林生态补偿体系构建探讨中提出对资源的生态效益进行评价是制定补偿的标准。因此，运用到对野生植物利用的限制的补偿中，就是要对分布在林内的珍稀野生植物的生态效益进行价值评估，根据评估出来的价值对林地承包者进行补偿。目前，对资源价值评价的研究很多，最常用的有直接市场评价法、替代市场评价法和假想市场评价法。②损失补偿法。损失补偿法也可以称为机会成本法，就是因野生植物的分布会造成采伐量的减少，一些林区严禁采伐，而一些林区只允许少量择伐，这将会给森林经营者带来较大的经济损失。因此，在确定野生植物保护补偿量的时候，可根据减少的采伐量，按照现行的市场价，将损失的林价部分予以全额补偿。③成本费用补偿法。由于野生植物分布较为分散，且大部分分布在偏远山区，野生植物管理存在较大的困难，因此，森林所有者就承担了野生植物的保护义务，保护的过程中野生植物保护护栏的搭建、人员的看管等等都会产生一定的费用，因此，在补偿数量确定时可以按照这部分成本费用的数量进行补偿。可见，资源价值评价补偿法、损失补偿法和成本费用补偿法等是目前补偿措施研究中最常见的几个方法。其中，资源价值评价补偿法能够真实反映资源保护价值，但是由于资源评价补偿法还没有一个固定的计算方法，计算结果也相差很大，因此，在确定野生植物保护补偿标准时，这种方法在实施过程中非常困难。另外，成本费用补偿法能够准确地计算出野生植物保护者的保护成本，但是忽略了由于保护行为的实施所放弃的利益所得，这种方法计算出来的结果很可能小于实际的利益损失，因此，用成本费用补偿法计算补偿标准也是不科学的。与这2个计算方法相比，损失计算补偿法计算简便，并且能够较为完整地计算出野生植物保护行为实施过程中的损失额，因此，作者建议在确定野生植物保护标准时采取损失补偿法进行计算。

### 4.3 补偿方式

最常见的补偿方式就是现金补偿，即根据补偿依据计算出应当补偿的数量，给野生植物保护者发放现金进行补偿，但是由于计算以及数据获取上的困难，仅实行野生植物保护物质上的补偿是不可能的。因此，必要时还可以探索其他补偿方式进行补偿，可根据野生植物濒危程度、分布的面积等因素确定林地不同等级，根据不同的林地等级确定不同的承包费用，形成一种级差地租形式的承包费，或者在承包林地的时候多分林地的方式给予补偿。除了对森林经营者的保护行为给予经济上的奖励之外，还可以配以其他一些精神奖励，这也将是一种非常重要的补偿方式。

### 4.4 补偿配套制度

由于《物权法》和集体林权改革刚刚实行不久，野生植物保护补偿制度的推进就需要有其他配套措施辅助执行。①明晰野生植物资源产权制度。明确的产权是野生植物保护补偿制度制定的基础和核

心。由于野生植物资源的补偿对象是非国家所有的野生植物所有者,因此,在构建补偿制度的时候就要首先明确野生植物资源的产权主体,明确划分哪些野生植物是国家所有,哪些野生植物是非国家所有的。②建立野生植物资源利用补偿收费制度。在野生植物保护补偿制度实施中,应当根据“谁受益,谁付费,多受益,多付款”的原则,因此,那些得到批准进行野生植物加工利用的经营者应当成为主要的补偿支付主体,即可借鉴水资源费、矿山开发费等形式,建立野生植物资源利用补偿收费制度,收费金额应当充分反映野生植物的生态效益价值。野生植物利用补偿收费制度的实施将有利于改变资源利用中“资源无价”的不合理现象,从而有助于野生植物的可持续利用。③健全野生植物资源数量备案制度。对野生植物保护的补偿是在野生植物得到有效保护的前提下进行的,因此,应当加强林地内野生植物等级及数量的鉴定与登记,并定期对野生植物的生存状况进行抽样核查,从而确定是否补偿,补偿多少。④建立野生植物补偿基金制度。对森林经营者损失的补偿来源主要来自于政府,但仅靠政府进行补偿是远远不够的,因此,应当拓宽补偿来源,通过征收生态税,发行绿色债券等方式建立野生植物保护补偿基金制度,为野生植物保护补偿制度提供保障。

## 5 结论

野生植物的保护给森林经营者利益带来了损失,是否应当对这部分森林经营者提供损失补偿已经成为国外学者们争论的热点问题。在中国,随着集体林权改革和《物权法》的全面实施,森林经营者利益损失问题也开始慢慢显现出来,在这种形势下,借鉴森林生态效益补偿的研究,分析野生植物保护的补偿制度的构建是非常重要的。

### 参考文献:

- [1] 陈钦, 黄和亮. 试论林业外部性及补偿措施[J]. 林业经济问题, 1999 (3): 19 - 22.  
CHEN Qin, HUANG Heliang. Discussion on the forestry exteriority and compensation[J]. *Prob For Econ*, 1999 (3): 19 - 22.
- [2] 郭金凤. 资源与环境经济补偿机制探讨[J]. 内蒙古大学学报: 人文社会科学版, 2001, 33 (2): 104 - 108.  
GUO Jinfeng. On the initiation of mechanism for economic compensation as regards resources and environment[J]. *J Inner Mongolia Univ Hum Soc Sci*, 2001, 33 (2): 104 - 108.
- [3] PAGIOLA S, AGOSTIN A, PLATAIS G. Can payments for environmental services help reduce poverty? an exploration of the issues and the evidence to date from Latin America[J]. *World Dev*, 2004, 33 (2): 237 - 253.
- [4] CLOUGH P. *Encouraging Private Biodiversity: Incentives for Biodiversity Conservation on Private Land*[R]. [S. l.]: The New Zealand Institute of Economic Research(NZIER), 2000.
- [5] STROUP R L. The economics of compensating property owners[J]. *Contemp Econ Policy*, 1997, 15 (4): 55 - 65.
- [6] BOURLAND, THOMAS R, STROUP R L. Rent payments as incentives: making endangered species welcome on private lands[J]. *J For*, 1966, 94 (4): 18 - 21.
- [7] 孔繁文, 戴广翠, 何乃蕙, 等. 森林环境资源核算及补偿政策研究[J]. 林业经济, 1994 (4): 34 - 36.  
KONG Fanwen, DAI Guangcui, HE Naihui, et al. Forest environmental resource accounting and compensation policy [J]. *For Econ*, 1994 (4): 34 - 36.
- [8] 宋晓华, 郑小贤. 公益林经济补偿研究[J]. 北京林业大学学报, 2001, 23 (3): 30 - 34.  
SONG Xiaohua, ZHENG Xiaoxian. Economic compensation for non-commercial forests[J]. *J Beijing For Univ*, 2001, 23 (3): 30 - 34.
- [9] 孔凡斌. 试论森林生态补偿制度的政策理论、对象和实现途径[J]. 西北林学院学报, 2003, 18 (2): 101 - 102.  
KONG Fanbin. Discussion on the policy foundation and object and realization approach of forest eco-benefit compensation system[J]. *J Northwest For Univ*, 2003, 18 (2): 101 - 102.
- [10] 詹国明, 赖才盛, 林志军, 等. 对森林生态效益补偿体系构建探讨[J]. 福建林业科技, 2007, 34 (2): 237 - 239.  
ZHAN Guoming, LAI Caisheng, LIN Zhijun, et al. Discussion on forest eco-benefit compensation system [J]. *J Fujian For Sci Technol*, 2007, 34 (2): 237 - 239.