

我国林业的外部性问题探讨

文/赵志江 戴聪兰

森林作为陆地生态系统的主体,能够产生生态效益、经济效益和社会效益三大效益。在当今全球自然资源趋于枯竭、生态环境日益恶化的大背景下,森林生态效益的价值越来越充分地显现出来。从整个社会可持续发展的结构要素及作用关系看,森林环境资源及林业的可持续发展不仅是可持续发展的组成部分之一,更重要的应成为支撑其它行业及社会可持续发展的基础。本文尝试用外部性经济理论来分析森林采伐屡禁不止的根源,并在此基础上提出相应的解决途径。

一、我国林业的外部性分析

1. 外部性理论介绍

从经济学理论研究的角度来说,外部性(Externality)这个概念直接来源于20世纪30年代由庇古(Pigou)创立的旧福利经济学,是在分析边际私人纯产值与边际社会纯产值相背离的条件产生的。外部性表现的是一个经济活动的社会效益与私人效益的差值,即外部经济性的货币衡量。外部性有正的外部性,有些称之为外部经济,这是指一个经济主体对其他经济主体产生积极影响,无偿为其他人带来利益。相反,产生负向外外部影响的经济活动,(外部不经济)给其他经济单位带来消极影响,对他人施加了成本。

2. 生态公益林的外部性分析

生态公益林以森林生态环境效益产出为主要目的,保证森林生态环境效益的持续产出,减少经济发展中的环境成本,满足社会对森林的非物质产品的需求具有防风固沙、涵养水源、净化空气、美化环境、保护生物多样性等多种生态效益,对于减少经济发展中的环境成本、改善环境污染状况具有不可磨灭的功效。生态公益林具有很强的外部经济性。

3. 商品经营林的外部性分析

商品经营林以森林经济产出为主要目的,按照市场经济运作生产经营,满足国民经济和人们对森林经济性物质产品产出的需求,是准公共物品。

(1)“经营林阶段”,是林业生产经营过程之中森林采伐之前的阶段,是进行植树造林、封山育林阶段,是树苗变成树木、树木变成森林阶段。在这个阶段内,它和生态公益林一样是发挥着生态作用的。同时因为商品林生长周期长,国家又实行采伐限额,加上国家鼓励大力植树造林及林农投资的增加,商品林的外部经济应该说是一直存在的,且非常巨大,不容忽视。另外,根据“马斯洛需求”曲线,人的需求是由低到高的层次,对林业的需求亦然。只有对木材需求得到满足和解决时,才会关注生态公益林。否则,必然会要求从公益林中获取木材,对其形成挤压和负担,极大地制约公益林的发展。

(2)“采伐林阶段”,是林业生产经营过程之中森林采伐阶段,是森林遭到破坏的阶段。林业经营者通过森林采伐,在生产出木材及其它各种林产品并取得经济效益的同时,所带来的环境破坏又由整个社会承担,从而产生负外部效应,即森林环境生态效能的丧失。然而,木材及其它各种林产品的购买者所支付的购买价格中,并没有包括这部分丧失的生态效能的价值,这意味着消费者只支付了相当于林产品生产成本部分的价格,森林的环境资源价值在市场交换中没有得到应有的补偿,由此,造成的生态环境破坏及成本却转嫁到其它消费者的头上,使他们损失了相应的环境福利,造成森林资源低效率配置。

4. 税费理论在林业生产中的运用

对林业外部性的研究也是如此,大部分林业学者认为,由于外部性的存在,公益林供给不足,或者森林破坏现象严重,为此,他们提出了建立环境资源市场,排污许可证,税收等方法来应对林业外部性问题。在以市场为资源配置主体的经济社会中,只有在市场失灵的领域,政府的介入才是必要的。税收和公共收费作为公共收入的两种不同形式,在理论上有着各自不同的作用:税收作用于市场失灵的纯公共需求领域,公共收费作用于市场失灵的准公共需求领域。结合林业产业的特征,可以得出如下结论。

(1)生态公益林的价值不可能通过市场交换来实现,而必须通过政府行为通过税收来补偿,由所有的社会成员共同负担。(2)商品经营林具有外部边际效用部分的耗费由国家以财政补贴的形式来补偿。政府可以向商品经营林产品生产者征收生态破坏税,以此用来对生态公益林的补偿。

二、商品经营林的税收征管

税收作为一种国民收入的分配方式,具有强制性、无偿性和固定性等特征,以税收的方式来筹集森林生态服务补偿费,具有资金来源稳定、操作规范、征管成本低等优点。按边际成本作为税

基满足林业用品经济需求的有效供给的条件,因而符合市场效率的原则,也符合政府规制的效率应不低于市场效率的干预原则。也可以用林产品生产的边际机会成本中的环境成本,两者实际上都反映的是森林生态效能的价值损失,或林产品生产的环境成本。森林破坏税可以因林产品生产造成的环境破坏所带来的级差收入损失为基准,区别不同情况,建立相应的税级差等级体系。

1. 根据商品经营林的形成状况建立不同的税级差等级体系。

可以分为天然林和人工林。人工林的税率,特别是育林基金的提取,要大大低于天然林,以鼓励营造人工林。主伐木材与抚育伐木材应采取不同税率,抚育伐的目的是以提高森林质量为主,获取经济效益为辅。

2. 根据地区的自然条件建立不同的税级差等级体系。

气候、土壤和地形条件较好的,级差收入相对小一些,相反则较大一些;森林经营状况好,获得的级差收入就高一些,反之则低一些;经济发展水平较高的地区,对环境的要求就高,相对级差收入就高。

3. 根据该地区的森林经营状况建立不同的税级差等级体系。

某一区域的森林覆盖率较低,生态环境服务也较不充分,那么生活在这一地区的人或经济组织,可能因较差的环境,增加了水源净化处理和恢复健康损失的费用;农民或其他经济组织因森林丧失了水源涵养和水土保持功能,减少了农民收入,增加了土壤保持的成本等。

征管主体应充分发挥林业部门和税务部门的专长,即由林业部门对森林生态破坏状况进行定期监测,税务部门提供各种计税资料,然后由税务部门计征税款,并对纳税人进行监督管理。由森林生态税形成的森林生态基金,应本着专款专用的原则使用,采用招标制、贷款制、监测制和报帐制相结合等来返还林业企业用于补偿生态环境破坏成本,引入市场机制的高效性。

三、生态公益林的经济补偿

经济理论认为:外部性(包括外部经济性和外部不经济性)干扰了资源的最优配置。为了达到一个较好的经济效率,要为外部经济性的制造者设计一个正价格,而对其进行补贴,是实现经济效率的手段。由于生态公益林的效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性使得其成本的弥补缺乏特定的对象,无法保证投入资金的回收,需要给予补偿。税收能为减少每一单位的采伐提供刺激,原则上补贴也可以为减少污染提供同样的刺激。

1. 生态公益林的经济补偿原则

生态公益林的经济补偿的最佳额度应按森林生态效益的外部性额度来确定,也就是边际私人成本和边际社会效益相等的地方。因为在这一水平上,经营者的私人成本与私人收益相等,社会成本与社会收益相统一,有利于经营者不断扩大生态公益林的供给规模。

生态效能产品却没有或不能通过市场交换实现其对生产者的价值补偿,为其它消费者无偿使用,并为他们增加了福利,即森林培育带来了外部经济性。与此相反,森林采伐利用的过程中,与实物产品相伴生的生态效能产品在没有价值补偿。

生态公益林的经济补偿作为一项制度安排,对森林生态服务进行补偿,需要兼顾效率与公平。从效率上讲,要比较制度的执行成本与执行效果,即补偿制度可能产生的环境效果与所需费用的比值有多大;从公平上讲,要考虑被该制度的接受程度以及补偿额度在被执行者之间分配的公平性。

2. 生态公益林的经济补偿的施行

生态公益林的主要作用是发挥其生态防护功能,但由于各地的情况不同,生态公益林的主要作用亦有所不同。因此,生态公益林的经济补偿额度也应该不同:

一是在陡坡和江河源头等生态特别脆弱区域的森林资源,应重点保护,单位面积的经济补偿的额度应该重点投入。

二是山沟边缘残存的阔叶林有水源涵养功能和防止水土流失的功能,同时亦可兼顾防火作用,也应该大力保护,在经济补偿上也应该着重考虑

三是农田的上坡向应留有一定的水土滞流带,以防止林事活动和雨水冲刷的泥土直接进入农田,在经济补偿上应该适当考虑。

总之,对企业减少采伐的行动采取补助,鼓励企业顺应以木材生产为主向以生态建设为主转变的历史趋势。

(作者单位:赵志江/浙江水利水电专科学校经管系;戴聪兰/杭州娃哈哈集团公司)

相关链接

发展沙产业是河北坝上退耕后失地农民就业的根本出路
我国软件产业向国际化接轨的探索
我国林业的外部性问题探讨
图书馆产业化之我见
旅游战略联盟高失败率的原因解析
稀缺资源型企业的核心能力与其产业特性之间的关系研究

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心