

玉溪市江川区公益林生态补偿问题与对策分析¹

业竹会

(玉溪市江川区林业局, 云南 玉溪 652600)

【摘要】林业是保障我国生态环境效益的一项重要公益事业,尤其是公益林的生态效益更加明显。公益林属于公共物品,“搭便车”现象严重,民众对其生态效益进行补偿的意识薄弱。根据实地调研以及对江川区公益林补偿效果的分析,发现公益林补偿在实际执行过程中存在补偿政策体系不完善、运行机制不合理以及群众参与度低等问题。提出了完善生态补偿政策体系、完善运行机制、提高社会公众参与度等对策。

【关键词】公益林;生态补偿;对策

【中图分类号】JF326.2 **【文献标识码】**C

森林被誉为自然之肺,能够有效涵养水源、保育土壤、净化空气、储能植物等。自改革开放以来,尽管经济发展迅速,但由于技术水平低,投入资源较多,致使我国的自然资源存量特别是森林资源急剧减少,生态环境恶化。在习近平总书记提出“绿水青山就是金山银山”的可持续发展理念后,全国各地进入了生态建设的高潮。针对于此,政府部门以及相关专家学者生态公益林建设问题进行了研究,并提出森林分类经营理论以及相关的管理政策。我国生态公益林建设刚刚起步,补偿资金筹集渠道与分配补偿方式极不完善,如何合理有效地确立生态公益林补偿标准,是解决区域经济发展与生态环境保护矛盾关键(武彦明, 2011);生态公益林建设需重点解决生态公益林的管护模式与经营体制相适应及建立基层林业监管机制(高忠刚, 2012);(胡长清, 2013)在构建湖南省生态公益补偿体系的基础上从动力、投入和保障三个方面对所设计的补偿机制进行了分析。(王雅敬, 2016)以贵州省江口县地方重点生态公益林保护区为例,从制度完善、提高补偿标准、加强宣传、寻求多元化补偿方式等方面提出了政策建议。

本文通过实地调研,发现玉溪市江川区在落实云南省公益林补偿标准的补偿政策时,补偿方式、补偿标准与补偿效果都不是很理想,需提出一些政策性与理论性的对策对其进行完善以实现生态公益林生态效益、经济效益、社会效益的最佳结合。

1 玉溪市江川区公益林生态补偿的现状

1.1 江川区公益林概况

玉溪市江川区江川位于滇中腹地,东南与华宁、通海两县交界,西南与红塔区接壤,西北与晋宁、澄江两县区相邻,区位优势独特,交通便利,总面积 850 平方公里,其中山区、半山区占 71.67%,坝区占 15.96%,湖面占 12.37%,形成“七山一水二分田”的格局。据统计,2015 年初全区已租地植树 509.33hm²,森林覆盖率达 40.66%,公益林面积达 1.24 万 hm²。

1.2 资金补偿做法

¹ 收稿日期 2018-06-15

作者简介 业竹会(1971—),女,学士,林业工程师,主要从事林业工作。

玉溪市江川区按照云南省森林生态效益补偿资金管理办法，补偿对象为市级公益林的所有者或者经营、使用者。市级公益林补偿资金参照省级公益林补偿标准，按林地权属实行不同的补偿标准，包括管护费和补偿费两部分。国有的市级公益林补偿标准为每年 6 元/667m²，全部作为管护费；集体和个人的市级公益林补偿标准为每年 15 元/667m²，其中管护费 5 元、补偿费 10 元。市级公益林补偿标准随省级公益林补偿标准同步调整，按调整后的标准执行，列入市级财政预算安排。表 1 是 2005～2017 年玉溪市江川区公益林补偿资金到位的情况。

表 1 江川区历年公益林国家级资金到位统计表

年份	补偿面积 (667hm ²)	管护补 偿(元/ 667m ²)	下拨资金 (万元)	累计
2005	9.64	5	43.38	43.38
2006	9.02	5	48.3	143.46
2007	18.66	5	84	227.46
2,008	18.66	5	84	311.46
2009	18.66	5	84	395.46
2010	18.66	5	181.94	577.4
2011	18.66	5	181.94	759.34
2012	18.66	5	181.94	941.28
2013	18.66	5	264.37	1214.65
2014	18.66	5	263.95	1478.5
2015	18.66	5	263.87	2005.76
2016	18.66	5	263.39	1478.04
2017	18.66	5	262.45	2529.71
2018	18.66	5	261.5	/

数据来源：：中国年鉴。

近年来，江川区开展一系列生态补偿工作，内容主要为生态公益林管理费补偿、退耕还林等。从获取的最近 13 年数据可知，由 2005 年补偿 0.64hm² 公益林到 2018 年补偿 1.24hm² 公益林，补偿面积翻一倍，并且补偿金额由 43.38 万元到补偿金额最高一年为 264.37 万元，补偿金额翻了 6 倍之多，累计补偿金额达到 2529.71 万元。根据统计，与其他省份的补偿标准相比，江川区补偿标准处于中下游，但是也可以看出来江川区对公益林的重视程度在逐步提高。

1.3 林业部门职能转变状况

因森林资源具有的公共补品的特性，预防市场失灵则其发展需要政府部门的参与管理，使其生态效益获得最大化的保护。政府部门对林业经济进行宏观调控，保障林业的生态效益和林产品的供求平衡。林业政府部门要以生态环境管理为核心，使林业产业的生态效益、经济效益与社会效益实现最大化。林业部门的政府职能是要从以前只重视木材生产经济职能，转变为既重视木材生产等经济职能又重视为社会提供优质的生态产品和生态服务的社会服务职能，更为注重林业的生态效益与社会效益。

1.4 生态补偿效果

从生态环境方面，2016 年全年完成人工造林 1706.67hm²，共育林种木苗 220.87hm²，义务植树 66.12 万株，零星植树 24.36 万株，全区森林覆盖率由 2005 年以来的 40.66% 上升为目前的 43.78%，江川区 80% 的土地具有较强的环境承载力。2015 年通过 RS

和 GIS 的理论技术测算，得出江川区环境良好，自 2004 年以来没有发生过特大的自然环境灾害。

从经济增长方面看，2005 年林业产值 2419 万元，到 2016 年林业产值 4496 万元，翻倍增长。从社会角度，森林公园的建设增加，人均公园绿地 11.29m²，大量大型的环保工程开启，农业劳动力外出转移明显变小，就近就业，林业案件查处数减少，人们生态保护意识提高。

2 玉溪市江川区公益林生态补偿存在的问题

2.1 政策体系不完善

目前，我国生态公益林补偿的相关法规政策制度存在着很多缺陷。生态公益林补偿的相关政策法规中，各利益相关者权责利不明确，且林业部门转变职能效率低，当出现新的生态问题或者政策执行问题时缺乏有效的法律支持，没有责任主体，各个部门缺少协作能力，使得相关工作不能有效执行，可行性差，社会问题严重。

2.2 运行机制不合理

首先，公益林补偿的主体和对象不健全。现今我国公益林补偿主体一般都是以公益林的拥有者和经营者。大部分公益林是在欠发达地区或贫困地区，林农需要一定的经济收入。公益林的大多补偿是管护补偿，补偿标准很低，没有根据各地的森林管护难度制定通行的标准，与生态公益林经营的管护成本和生态效益的经济价值折算存在很大的差距。而国家对公益林有经济管制，没有其他经营性的补偿或者投资，导致森林经济效益的缺乏，一定程度上违反了林农的意愿。此运行机制忽视对因保护生态公益林受到损失的林主、农民及林权所有者的补偿。

林农就业、收入没有得到保障，会带来新的社会不稳定和不公平，林农心理的不平衡而导致做出的不合理的行动，会使生态环境遭到更大的破坏。最后，公益林补偿渠道与方式单一，补偿渠道来源于政府，补偿资金几乎全为管护费。公益林的建设跟不上公众对其生态效益的需求。江川区公益林建设与补偿，运行机制机械，不能因地制宜，且资金来源单一，没有拓宽融资渠道。因此，公益林补偿机制的科学建设成为了生态公益林建设的关键因素。

2.3 农村社区参与度不高

群众对公益林生态效益与社会效益的认识不够。在相关政策出台前，人们仅仅把公益林的经济效用利用起来，却忽视了它的生态效益和社会效益，最终导致了公益林大量的减少，生态环境的持续恶化，环境问题日益呈现。群众一味的“搭便车”，导致公益林建设和保护的提供者没有得到相应经济利益的回报，这样直接影响了社会公平和谐，为公益林的建设与维护带来了巨大的阻碍。政府提供补偿政策的低效率以及较低的补偿标准，经济管制的局限性，导致很难吸引专业的林农对公益林进行管护与建设。

3 推进玉溪市江川区公益林生态补偿的建议

3.1 完善生态补偿政策体系

健全公益林补偿的组织管理机构，明确各利益相关者的权责利，营造公平和谐的社会氛围。制定公益林发展战略与规划，充分激发公益林的生态效益、社会效益与经济效益的实现。利用大数据时代为管理带来的便捷，提高政策执行的效率与效果，建立公益林的监管体系，做好监管服务，确保公益林补偿政策的可持续进行，为可持续发展提供保障。出现新的问题时，有完备的政策体系，使各部门相互协作，确保问题及时处理。

3.2 完善运行机制

明确公益林补偿的主体与对象，不但要补偿公益林的经营者与管理者，还需要对林农与牧农进行补偿。公益林特殊的生态效益、深山区管理公益林的难度与保护公益林的积极性程度都可以作为提高公益林补偿标准的依据，在江川区欠发达的地区，需要更高的补偿标准，来解决公益林补偿政策执行中可能产生的问题。创新生态补偿方式，明确补偿目标。补偿的方式也要多元化，可以通过资金直接补偿或者其他经营性的融资投资补偿，不能只靠政府财政支撑，也要拓宽经费渠道，可以通过环境税收等方式增加补偿。还可以采取政府与市场相结合的方式，为公益林所有者提供免费的技术支持与管理经营培训，提供低息小额贷款。还可以宣传环境保护的重要性以及公益林为带来的不可低估的生态效益来号召社会募捐。

3.3 提高社会公众参与度

公共物品需要公众共同维护和管理。公益林的发展还需要公众的支持与参与，通过各种教育途径提高群众的社会责任感，动员全社会来共同维护森林资源。通过行政或者教育手段，激发公民补偿公益林爱护公益林的积极性和自觉性，减少公民搭便车的行为。大学或者专科院校设置相关的专业，为林业发展输送各类专业人才。也要积极动员第三方组织，组建环境保护协会、公益林补偿协会等非营利组织，积极发挥社会的力量，从而为政府减压，更为全面的保护生态环境。

4 结论

改革开放以来，生态环境问题一直最为关注。而生态资源中最为关键的是森林资源，森林所提供的特殊的生态效益是别的任何产业都无法提供的，在环境问题的解决方面发挥着重要的生态作用。国家对森林产生的生态效益进行补偿，虽然起步较晚，但也取得了可喜的成绩，在生态公益补偿的实践中不断摸索前进。我们需要时刻重视生态环境保护问题，在生态公益林补偿方面探索新办法，以便对森林资源进行保护与开发。

参考文献

- [1] 武彦明.生态公益林建设资金补偿利用研究[J].山西林业, 2011(05):2-3.
- [2] 高忠刚, 冯润怀.重点生态公益林管护模式与监管机制的探讨[J].农业科技与信息, 2012(02): 28-30
- [3] 胡长清, 邹冬生, 宋敏.湖南省生态公益林补偿现状及其机制探讨[J].农业现代化研究, 2013, 34(02): 202—205
- [4] 王雅敬, 谢炳庚, 李晓青, 等.公益林保护区生态补偿标准与补偿方式[J].应用生态学报, 2016, 27(06): 1893—1900.
- [5] 王璐.我国公益林政府补偿问题与对策研究[D].武汉: 湖北大学, 2014.
- [6] 胡长清.湖南省生态公益林服务功能及其补偿机制研究[D].长沙: 湖南农业大学, 2012.