doi:10. 3969/j. issn. 1671-3168. 2023. 02. 020

我国公益林生态补偿法律制度研究

张倩月
(河海大学 法学院,江苏 南京 211100)

摘要:公益林生态补偿制度对保护森林资源、建设生态文明具有重大意义,现行法律法规中虽存在大量的关于公益林生态补偿的规定,但长期缺少系统化的法律制度规范,存在着补偿方式单一、补偿标准不合理等不足。为了更好地实现其保护森林、改善生态环境的制度价值,需要尽快建立一套行之有效的系统化的法律规范体系,创新政府补偿方式,引入市场化补偿方式,确定科学的补偿标准,用法律手段保障公益林生态补偿制度的运行,实现人与自然的和谐共生。

关键词:公益林生态补偿;法律制度;补偿方式;补偿标准;政府补偿;市场补偿

中图分类号:S759. 2;S718. 56;F224. 5　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1671-3168(2023)02-00106-04

引文格式:张倩月 . 我国公益林生态补偿法律制度研究[J]. 林业调查规划,2023,48(2):106-109,148. doi:10. 3969/j. issn. 1671-3168. 2023. 02. 020

ZHANG Qianyue. Legal System of Ecological Compensation for Public Welfare Forest in China[J]. Forest Inventory and Planning,2023,48(2):106-109,148. doi:10. 3969/j. issn. 1671-3168. 2023. 02. 020

Legal System of Ecological Compensation for Public Welfare Forest in China

ZHANG Qianyue
(Law School, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: The ecological compensation system of public welfare forest is of great significance to the protection of forest resources and the construction of ecological civilization. Although there are a large number of provisions on ecological compensation of public welfare forest in the current laws and regulations, there is a lack of systematic legal system for a long time, and there are shortcomings such as single compensation method and unreasonable compensation standard. In order to better implement the system value of forest protection and improve the ecological environment, it is necessary to establish an effective and systematic legal norm system as soon as possible, innovate government compensation methods, introduce market-oriented compensation methods, determine scientific compensation standards, use legal means to ensure the operation of the ecological compensation system for public welfare forests, and achieve harmonious coexistence between humans and nature.

Key words: ecological compensation of public welfare forest; legal system; compensation method; compensation standard; government compensation; market-oriented compensation

森林是地球上重要的生态系统之一,一方面其有可观的经济价值,人类社会的生产生活离不开木材加工产品,更重要的是其具有不可估量的生态价值,在排氧固碳、减缓温室效应,涵养水源、保持水

收稿日期:2021-12-06.

第一作者:张倩月(1998-),女,山东泰安人,硕士研究生 . 主要从事国际环境法和自然资源保护法方面的研究 . Email:289008603@ qq. com

土,丰富物种多样性等方面发挥着巨大作用。“绿水青山就是金山银山”,在国家大力提倡绿色发展的今天,公益林生态补偿作为实现生态资源持续发展和生态环境保护的重要手段之一,得到了立法和实践的重视。特别是在习近平总书记提出“碳达峰和碳中和”目标的背景下,公益林作为主要的碳汇来源之一,其保护营造工作被摆在更重要的位置上,公益林生态补偿机制将在整体生态文明建设中发挥更加关键性的作用。

我国公益林生态补偿制度相较于西方国家起步较晚,相关立法仍然停留在“原则”和“指导”层面,无论是法律制度还是配套机制的具体建设均不完善,以致于在实践中产生了一系列问题。为了充分保护森林资源,更好地平衡公益林生态效益与经济效益,有必要进一步完善我国公益林生态补偿法律机制,为今后可持续发展提供更全面的法制保障。

1 公益林生态补偿法律制度现状

公益林生态补偿是以保护和改善森林生态环境为目的,采用以政府补偿为主、市场补偿为辅的补偿方式,对公益林不同利益诉求主体间的利益关系进行调整的一种激励和协调机制。

我国森林资源管理工作开始较早,但对于公益林生态补偿法律制度建设经历了较长时间的探索与试点阶段。建国初期,我国并未认识到森林资源重要的生态效益,以开发森林的经济效益为主,直到 20 世纪 80 年代,林木的滥砍滥伐引发了生态环境恶化,才以保护森林为价值导向颁布了一系列法律法规,建立了初步的森林保护法律体系。公益林生态补偿制度法律层面的建设始于 1998 年修正的《森林法》,其中第八条第二款明确国家设立森林生态效益补偿基金,并规定了该基金使用的对象和补偿范围[1]。这一规定标志着公益林生态补偿制度正式以法律形式得到体现。许多学者认为这是公益林生态补偿制度在我国的立法确立,但从严格意义上来说,森林生态效益补偿基金只是公益林生态补偿制度的补偿方式之一,其设立目的是为了解决资金来源问题,两者不能混为一谈。但不可否认的是,森林生态效益补偿基金的设立为之后公益林生态补偿制度的发展明确了方向。随后 2001 年颁布的《森林法实施条例》、2004 年颁布的《中央森林生态效益补偿基金管理办法》等法律文件均为公益林生态补偿工作的顺利进行提供了相对具体的指导意见和有力保障,进一步充实了公益林生态补偿制度的内容[2]。

随着生态文明建设在国家整体发展规划中的地位进一步提高,越来越多的立法开始涉及公益林生态补偿制度。2014 修订的《环境保护法》第三十一条增加了生态保护补偿制度,为之后的公益林生态补偿的立法工作提供了有效法律依据。特别是 2019 年《森林法》第七条规定的修订,我国第一次在法律层面明确了森林生态补偿制度的确立。这次修订体现了国家对进一步完善生态公益林补偿制度的积极态度,反映了国家建设生态文明、实现人与自然和谐发展的决心。2020 年颁布的《长江保护法》与 2021 年颁布的《乡村振兴法》也都提到了生态保护补偿机制,公益林作为重要的补偿对象之一包含在其中(表 1)。总而言之,现行法律法规中虽然存在大量的关于公益林生态补偿的规定,但总体仍呈现零散、片面、效力位阶低、可操作性差等问题,无法满足实践中的需要。

表 1　我国现行关于公益林生态补偿的法律

Tab. 1　Current laws on ecological compensation for public welfare forests in China

时间	名称	内容
2014 年修订	环境保护法	第三十一条 国家建立、健全生态保护补偿制度... ... 进行生态保护补偿。
2019 年修订	森林法	第七条　国家建立森林生态效益补偿制度,加大公益林保护支持力度... ... 进行生态效益补偿。
2020 年颁布	长江保护法	第七十六条　国家加大财政转移支付力度,对长江干流及重要支流源头和上游的水源涵养地等生态功能重要区域予以补偿... ... 开展生态保护补偿。
2021 年颁布	乡村振兴法	第三十四条　国家健全重要生态系统保护制度和生态保护补偿机制... ... 建设美丽乡村。

2 公益林生态补偿法律制度的不足

2.1 缺少系统化的法律体系

缺少系统化的法律体系是制约公益林生态补偿制度发展的最大因素,现有相关法条都零散分布在不同的法律中,未形成“基础法—专门法—单行法规”这一具有法律逻辑的体系,给实践工作带来了困难。

1)作为在环境保护方面具备基础法性质的综合立法《环境保护法》忽视了生态补偿规定,致使地

方政府的实践得不到来自上位法的支撑[3]。《环境保护法》第三十一条虽然提及了生态保护补偿制度,但法条仅简单表述为“建立、健全”制度,规定过于笼统,缺乏实质性的制度内容;第三款所提到的补偿主体也限定在人民政府,阻碍了公益林市场化补偿方式的发展。

2)《生态补偿条例》的立法工作未得到足够重视。生态补偿是公益林生态补偿的上位概念[4],公益林生态补偿制度的底层原理、运作机制等均建立在生态补偿制度的基础之上。但目前我国严重忽略了生态补偿专门立法工作的重要性,至今仍未出台具有针对性的法律法规,直接导致公益林生态补偿制度运行体系的混乱,缺少相应的理论基础、政策架构和具体运作规范,降低了制度运行的可操作性,无法充分发挥其制度作用。

2.2 补偿方式单一

国家财政拨款是我国当前主要的公益林生态补偿资金来源,一方面体现了政府对公益林建设与修复工作的重视,但同时也暴露了目前我国公益林补偿方式单一的不足,政府、企业、个人等多主体的资金来源制度未建立,市场补偿这一重要手段未得到充分运用,一定程度上反映了现行公益林生态补偿制度的脆弱性与滞后性。

“谁受益,谁补偿”与公平原则同为公益林生态补偿制度应遵循的基本原则,其强调的是谁享用了公益林提供的生态效益,谁就应承担相应的补偿责任,但这一责任主体的确定十分困难,森林生态系统的受益人数之广往往难以计量,而这种环境利益的受益者也不仅限于一时,因此在以往的实践中,这部分支出多是由政府的财政来承担。但我国公益林生态补偿不仅限于一时一地,而是一项长期实施的体系化制度,特别是考虑到我国公益林分布广、体量大的实际情况,如果不能充分运用多种补偿方式,长时间大额的财政支出将给政府财政带来沉重负担,无形之中增加了补偿资金链断裂的风险。公益林生态补偿不能只靠政府财政转移支付,必须健全补偿途径,改变目前单一的财政转移支付补偿方式,引入多方主体的资金来源,实现补偿方式的多样化,维护公益林生态补偿制度的有效运行。

2.3 补偿标准不合理

补偿标准是直接影响公益林生态补偿制度实施效果的关键性因素,其确定过程不是简单的成本计算,而是要结合不同地区的实际情况,综合考虑生态效益、经济成本、种植意愿等因素得出一个科学的结论。但我国现行的补偿标准明显未经过动态科学论证,存在着明显的不合理之处。

2.3.1 补偿标准偏低

从理论上讲,公益林生态补偿的主要目标是调整公益林保护主体和利用主体之间的利益关系,从而保护森林资源。补偿标准应体现出对公益林经营者的生产成本、丧失的机会成本以及公益林的生态价值3方面的补偿。尽管近年来我国增加了在公益林管护上的资金投入,现行的公益林生态补偿标准仍不能完全覆盖这3方面的价值,无法实现补偿目的。根据最新规定,我国国有和集体、个人所有的国家级生态公益林中央补偿标准分别为150元/hm^2·a和240元/hm^2·a。以针叶林为例,经营者一个轮伐期内的生产和机会成本约为375元/hm^2·a,加上林木本身的生态价值,每年的补偿金应至少不低于375元/hm^2·a,显然我国未实现这样的补偿标准[5]。

2.3.2 地区间公益林生态补偿标准不平衡

受地区经济发展水平的影响,各地制定的国家级生态公益林补偿标准相差很大。例如位于东部沿海的温州市龙湾区,2021年度国家级公益林补偿标准为450元/hm^2,而在湖南省韶关市始兴县,这一标准则降为240元/hm^2。如果国家继续忽视这种区域间差异悬殊的补偿标准,必然会挫伤经济欠发达地区主体的积极性,迫使这部分主体追求实现更多的经济效益,转向公益林保护的对立面。我国的实际情况是经济相对落后地区的生态环境更为脆弱,需要更多资金上的扶持,现行不合理的补偿标准显然无法实现保护生态环境的目的。

3 完善公益林生态补偿法律制度的建议

3.1 建立系统化的法律体系

面对我国严峻的森林生态问题,建立一套系统化、可操作性强、符合法律效力位阶的公益林生态补偿法律体系显得尤为迫切,这是促进公益林生态补偿制度发展首要解决的问题,但这一工作不是一蹴而就的,需要结合我国立法的实际情况,统筹规划,逐步推进才能实现。

落实到具体操作中:(1)应在《环境保护法》这一基本法中明确生态补偿这一公益林生态补偿上位概念的定义、地位及重要性[6],建立生态补偿制度的基本框架,包括主体、客体、范围等内容,为之后的公益林生态补偿制度立法工作提供更有力的法律依据,畅通立法道路;(2)应在现有政策和法律的基础上加速推进《生态补偿条例》的出台,对生态补偿的

基础性、原则性、程序性问题加以规定,发挥其普遍的指导作用;(3)依据上述两部法律文件,配套制定具有针对性的《公益林生态补偿条例》,对公益林生态补偿的主客体、范围、方式、标准等具体规则作出进一步细化的规范[7],尽快形成一套行之有效的公益林生态补偿法律制度体系,为今后的实践工作提供指导。

3.2 实施多元化的补偿方式

3.2.1 创新政府补偿方式

完善公益林生态补偿制度是建设我国生态文明过程中极为重要的任务,单一的补偿方式不仅对政府财政造成了沉重负担,而且也已无法满足进一步保护森林资源的现实需求,创新政府补偿方式是公益林生态补偿制度必然的发展方向。

政府要从根本上改变以往传统的补偿模式,一味限制公益林采伐和简单采取输送资金的补偿方式,不仅不能有效平衡生态效益与经济发展之间的矛盾,也违背了人与自然和谐发展的根本制度目的。在今后的补偿工作中,政府应发挥其在方向引导、统筹协调方面的作用,通过政策、实物、技术等多种创新形式进行补偿,鼓励地方转变传统经济发展方式,实现地区经济的绿色可持续发展;同时,政府的补偿工作也应展现更多人文关怀,解决保护区民众就业、医疗、教育等多方面问题,这同样也是补偿的一种形式,降低因保护公益林给地方经济发展带来的影响,减轻中央及地方财政负担,更好地平衡保护森林资源过程中产生的利益冲突。

3.2.2 引入市场补偿方式

公益林生态补偿制度离不开政府发挥主导作用,但同样需要市场化的补偿方式为保护公益林提供更多的资金来源,提高补偿制度的运作效率。在市场补偿方式中,目前最受学界和市场关注且可操作性最高的是林业碳汇交易制度。

林业碳汇交易是指,通过植树造林等手段发挥森林吸收二氧化碳等温室气体的功能,按照相关规则展开的碳排放权或碳排放空间的交易活动[8],其将森林生态价值商品化、市场化,为公益林生态补偿发展提供了新思路。一方面,有效解决了补偿责任主体难以界定的问题,通过市场调动社会资金的流入,体现法律的公平原则;另一方面,为公益林的营造保护提供更多资金来源,减轻政府财政压力,保障了制度的有效运转[9]。特别是在“碳达峰、碳中和”目标提出的背景下,发展林业碳汇交易与完善公益林生态补偿制度的相互配合将开创我国森林资源保护事业新局面。但我国现阶段的林业碳汇交易制度建设尚处于探索阶段,法律规范不健全,严重制约了实践的发展,有必要尽快制定出台专门的法律,明确森林碳汇权属,完善森林碳汇计量监测体系,建立一套透明有效的监管体系,规范林业碳汇交易实践,扩宽公益林补偿方式,助力我国森林保护事业的发展[9]。

3.3 确定科学的补偿标准

公益林生态补偿标准直接决定着公益林受偿主体的参与积极性,能否科学、合理地确定补偿标准直接影响着公益林生态补偿制度作用的发挥[10]。为了更好地保障公益林建设:(1)应适当提高补偿标准,实现对公益林经营者的生产成本、丧失的机会成本以及公益林生态价值 3 个方面覆盖,满足最低的补偿标准;(2)在确定最低补偿标准基础上,应结合受补偿地区经济发展水平、生态环境状况、林种等地域因素,对经济发展落后、生态环境脆弱、造林成本高的生态功能重要地区给予法律、政策上的偏斜,考虑到不同地区的特殊性,有针对性地对各地公益林进行补偿。只有确定科学合理的公益林生态补偿标准,才能体现环境法公平的价值追求[11],保障经营者的合法权益,实现公益林的稳定健康发展,促进地区生态文明建设。

4 结　语

公益林生态补偿作为一项有利于全人类、全社会发展的公益性事业,在发挥森林生态效益、维护生态平衡方面具有不可或缺的意义,需要得到政府、社会的更多重视。但在过去的实践中,公益林生态补偿制度长期缺少健全的法律体系作为支撑,存在着补偿方式单一、补偿标准较低等不足,严重影响了其制度价值的实现。对此,应以法律手段为森林资源保护与建设事业保驾护航,以法律保障生态文明的发展,这既是历史的经验,也是现实的选择,只有不断完善公益林生态补偿法律制度,协调好生态保护与经济发展之间的矛盾,才能助力生态文明建设,实现人与自然和谐发展。

参考文献:

[1] 于同申,张建超. 健全公益林生态补偿制度研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2015(7):37-43.

[2] 曹明德. 森林资源生态效益补偿制度简论[J]. 政法论坛,2005(1):133-138.

(下转第 148 页)

安康市既属于秦岭国家中央公园,又是大巴山的“自然国心”重要区域。“自然国心”鸡心岭地处陕渝鄂边界处,安康市成为天南地北自然与人文融合多彩地。“东西南北中,安康欢迎您”成为安康市旅游形象宣传的重要地理坐标,通过汉江历史的水道和巴山神秘的盐道,呈现安康这块神秘的吉祥地:全国的中心区域、大自然的南北分界带、天然的生态康养之地、历史的移民宜居之地、天南地北的饮食地、茶饮品的原产地、酒水开发的故乡、原生态名歌之乡,形成“和谐安康”多元文化,成为一座名副其实的吉祥安康之城。

2020 年 4 月 21 日,习近平总书记在新冠疫情非常时期来到安康市平利县考察调研时表示,衷心希望父老乡亲们的生活像城市的名字一样:安康、平利,平安顺利。这是对中国最吉祥之地—安康市新的注释。安康市要将“吉祥安康”作为城市靓丽的精致名片,将安康市打造成为“平安顺利,幸福安康”吉祥之地。

参考文献:

[1] 赵临龙. 旅游资源禀赋混合度评价模型的建立与应用——以我国中西部南北旅游大通道 8 省市自治区为例[J]. 甘肃科学学报,2018,30(4):1-7,23.

[2] 赵临龙. 安康市山水园林生态旅游城市打造的研究[J]. 湖北农业科学,2020,59(15):97-103,113.

[3] 赵临龙. 后疫情时期陕西旅游复苏相关产业发展的探析[C]//2021 中国旅游科学年会论文集:新发展格局中的旅游和旅游业新发展格局. 北京:中国旅游研究院. 2021:714-722.

[4] 王选程,赵临龙,闫琪. 安康富硒茶营销战略的思考[J]. 湖北农业科学,2021,60(19):149-152.

[5] 陕西最小的县,人口不到五万,却以长寿闻名全国[EB/OL].[2017-10-24]. https://www.sohu.com/a/199871639_99903359.

[6] 赵临龙.“自然国心——鸡心岭”旅游文化品牌的深度开发研究[J]. 湖北农业科学,2019,58(18):185-192.

[7] 赵临龙. 基于中西部南北旅游大通道的“盐道文化”廊道的旅游发展[J]. 社会科学家,2019(3):97-105.

[8] 赵临龙. 自然“国心”鸡心岭“爱国游”的开发建议[J]. 安康学院学报,2007,19(3):33-34,58.

[9] 赵临龙. 中国中西部南北旅游大通道的构建研究[M]. 北京:科学出版社,2018.

[10] 汤其领. 汉初封国制探析[J]. 史学月刊,1998(6):35-39.

[11] 董亚娟,马耀峰. 山水型旅游目的地竞争力提升研究——以陕西大南宫山旅游区为例[J]. 特区经济,2009(5):163-165.

[12] 刘海文,刘海诗. 战国时期的实用谋略教育家——鬼谷子[J]. 史学月刊,1996(4):13-18.

[13] 赵临龙. 基于人文纪录片《汉水安康》的安康市区域旅游标识语研究[J]. 安康学院学报,2020,32(5):83-87,102.

[14] 赵临龙.《汉水安康》纪录片对打造安康旅游文化品牌的启示[J]. 安康学院学报,2018,30(1):10-14.

责任编辑:许易琦

(上接第 109 页)

[3] 汪海燕,张红霄. 基于制度供给与需求理论的生态补偿立法问题——以公益林补偿为例[J]. 江苏警官学院学报,2014,29(6):32-36.

[4] 王清军,陈兆豪. 中国森林生态效益补偿标准制度研究——基于 10 省地方立法文本的分析[J]. 林业经济,2013(2):57-68.

[5] 杜群. 生态补偿的法律关系及其发展现状和问题[J]. 现代法学,2005(3):186-191.

[6] 周训芳. 生态公益林补偿与管护制度的法律重构[J]. 南京工业大学学报(社会科学版),2017,16(4):89-97.

[7] 王艳洁,李义松. 以农民为视角构建弱势群体生态保护补偿制度[J]. 行政与法,2018(2):59-66.

[8] 杨博文.“资源诅咒”抑或“制度失灵”? ——基于中国林业碳汇交易制度的分析[J]. 中国农村观察,2021(5):51-70.

[9] 曾以禹,吴柏海,周彩贤,等. 碳交易市场设计支持森林生态补偿研究[J]. 农业经济问题,2014,35(6):67-76.

[10] 杜娟,谢芳婷,刘小进,等. 不同群体林农对生态公益林补偿政策的满意度研究——基于江西省南方集体林区的实证分析[J]. 林业经济,2019,41(9):16-23.

[11] 刘婷婷. 森林生态环境补偿法律制度研究[J]. 西部林业科学,2019,48(6):174-175.

责任编辑:许易琦