

doi:10.3969/j.issn.1671-3168.2023.03.021

对曲靖市公益林生态效益补偿机制的思考

沈柳青¹, 段薇¹, 赵俊²

(1. 曲靖市林业和草原局, 云南 曲靖 655000; 2. 师宗县林业和草原局, 云南 曲靖 655700)

摘要: 分析曲靖市公益林生态效益补偿的发展现状、发展历程以及公益林建设成效, 指出存在补偿资金拨付困难、区划基础工作不到位、林农利益诉求日趋突出等问题。藉此提出统一资金拨付渠道、建立横向生态效益补偿机制及进一步完善公益林区划落界等对策措施, 旨在为完善生态效益补偿机制、促进林业可持续发展提供参考。

关键词: 公益林区划; 生态效益补偿机制; 资金拨付; 曲靖市

中图分类号: S759.2; S718.56; F224.5 文献标识码: A 文章编号: 1671-3168(2023)03-0115-05

引文格式: 沈柳青, 段薇, 赵俊. 对曲靖市公益林生态效益补偿机制的思考[J]. 林业调查规划, 2023, 48(3): 115-119.

doi:10.3969/j.issn.1671-3168.2023.03.021

SHEN Liuqing, DUAN Wei, ZHAO Jun. Ecological Benefit Compensation Mechanism of Public Welfare Forest in Qujing City[J]. Forest Inventory and Planning, 2023, 48(3): 115-119. doi:10.3969/j.issn.1671-3168.2023.03.021

Ecological Benefit Compensation Mechanism of Public Welfare Forest in Qujing City

SHEN Liuqing¹, DUAN Wei¹, ZHAO Jun²

(1. Qujing Bureau of Forestry and Grassland, Qujing, Yunnan 655000, China;

2. Shizong Bureau of Forestry and Grassland, Qujing, Yunnan 655700, China)

Abstract: This paper analyzed the development status, development process and construction effect of public welfare forest ecological benefit compensation in Qujing City, and pointed out some problems, such as the difficulty in allocating compensation funds, the lack of basic zoning work, and the increasingly prominent interest demands of forest farmers. Therefore, this paper put forward measures such as unifying funding allocation channels, establishing a horizontal ecological benefit compensation mechanism, and further improving the division and boundary of public welfare forests, aiming to provide reference for improving the ecological benefit compensation mechanism and promoting sustainable forestry development.

Key words: public welfare forest zoning; ecological benefit compensation mechanism; funds allocation; Qujing City

公益林是林业分类经营的产物, 以培育稳定、健康、优质、高效的森林生态系统为目标^[1]。生态效

益补偿是一种综合手段, 主要目的是以政府为主导, 对利用及提供森林生态效益的主体之间的利益进行

收稿日期: 2022-02-08; 修回日期: 2022-02-25.

第一作者: 沈柳青(1978-), 女, 云南宣威人, 高级工程师. 主要从事公益林建设和森林资源保护研究. Email: 446754223@qq.com

责任作者: 段薇(1981-), 女, 云南富源人, 工程师. 主要从事公益林建设和森林资源保护管理工作.

均衡以及激励,对林权所有者因公益林发挥生态效益而进行经济补偿。

1 曲靖市公益林生态效益补偿现状

曲靖市国土面积 289.4 万 hm^2 ,林地面积 164.7 万 hm^2 ,两类林区划商品林面积 78.12 万 hm^2 、占林地面积的 47.43%,公益林面积 85.32 万 hm^2 、占林地面积的 52.57%。区划公益林中,国家级公益林 55.19 万 hm^2 、省级公益林 30.12 万 hm^2 、地方其他公益林 1.27 万 hm^2 。纳入森林生态效益补偿的公益林面积 79.39 万 hm^2 ,涉及国家级公益林 50.77 万 hm^2 、省级公益林 28.62 万 hm^2 。补偿标准为国有 150 元/($\text{hm}^2 \cdot \text{a}$)、集体和个人 240 元/($\text{hm}^2 \cdot \text{a}$),年补偿资金达 18 691.7 万元^[2-3]。

2 生态效益补偿历史回顾

2.1 公益林区划历程

曲靖市开展森林分类区划试点始于 1996 年,2001 年第一次完成公益林和商品林区划,2004 年开展国家重点公益林区划界定,区划面积 10.28 万 hm^2 ;2008 年开展省级公益林区划界定。至 2019 年,前后经过 9 次区划和实施方案的编制。公益林

区划布局 2004 年只有富源和陆良两个试点县,至 2008 年已在全市 9 个县(市、区)全面推开,规模从 10.28 万 hm^2 发展到现在的 85.32 万 hm^2 ^[2-6]。

2.2 公益林生态效益补偿发展历程

中央森林生态效益补偿于 2004 年启动,曲靖市率先在富源和陆良两个县试点实施,补偿面积 10.28 万 hm^2 ,补偿标准为 75 元/($\text{hm}^2 \cdot \text{a}$)。2009 年启动天保工程区新造林地且未享受天保管护经费的国家级公益林面积 4.28 万 hm^2 生态效益补偿,补偿标准为 75 元/($\text{hm}^2 \cdot \text{a}$)。2011 年全面启动国家级公益林生态效益补偿,补偿范围扩大到全市 9 个县(市、区),面积 50.67 万 hm^2 。补偿标准:权属为国有的 75 元/($\text{hm}^2 \cdot \text{a}$)、权属为集体的 150 元/($\text{hm}^2 \cdot \text{a}$)。至 2019 年,补偿面积扩大到 50.77 万 hm^2 ,集体和个人的补偿标准提高到 240 元/($\text{hm}^2 \cdot \text{a}$),国有的提高到 150 元/($\text{hm}^2 \cdot \text{a}$)。

曲靖市省级公益林生态效益补偿于 2009 年全面启动,补偿面积 27.29 万 hm^2 ,补偿标准为 75 元/($\text{hm}^2 \cdot \text{a}$)。至 2020 年,补偿面积扩大到 28.62 万 hm^2 ,集体和个人的补偿标准提高到 240 元/($\text{hm}^2 \cdot \text{a}$),国有的补偿标准提高到 150 元/($\text{hm}^2 \cdot \text{a}$),实现国家级和省级公益林同权属的补偿标准相同^[7-10],见图 1~2。

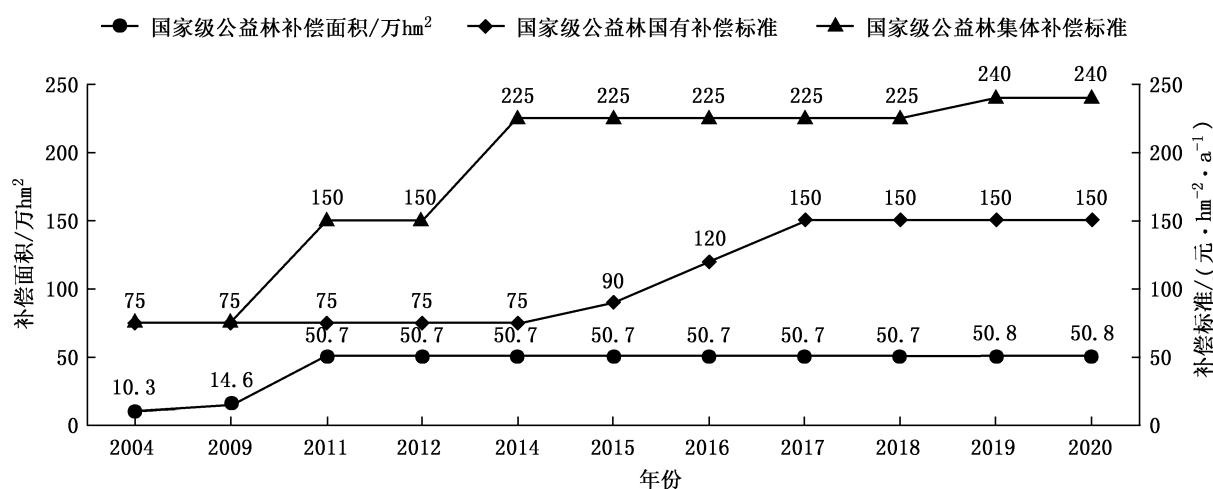


图 1 曲靖市历年国家级公益林生态效益补偿面积及补偿标准

Fig. 1 Ecological benefit compensation area and standard of national public welfare forests in Qujing City over the years

3 公益林生态效益补偿成效

3.1 森林资源主要指标大幅增长

自启动森林生态效益补偿以来,曲靖市森林资源发生了质的飞跃,主要指标大幅增长。“十一五”期初曲靖市森林覆盖率 36%、公益林区森林面积 67.55 万 hm^2 、森林蓄积 2 123.23 万 m^3 、乔木林单位

面积蓄积量 37.95 m^3/hm^2 。“十三五”期末,森林覆盖率达 50.1%、公益林区森林面积 83.26 万 hm^2 、森林蓄积 3 504.83 万 m^3 、乔木林单位面积蓄积量 53.85 m^3/hm^2 ^[11]。森林覆盖率净增 14.1%、森林面积净增 15.71 万 hm^2 、森林蓄积净增 1 381.6 万 m^3 、乔木林单位面积蓄积量净增 15.9 m^3/hm^2 ,详见表 1。

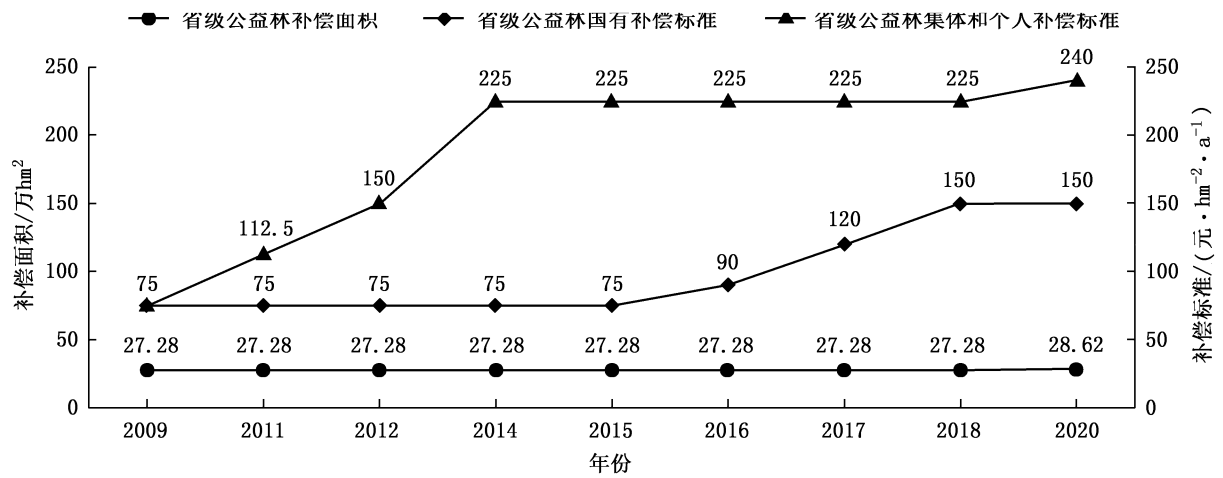


图 2 曲靖市历年省级公益林生态效益补偿面积及补偿标准

Fig. 2 Ecological benefit compensation area and standard of provincial public welfare forests in Qujing City over the years

表 1 曲靖市公益林区森林资源主要指标变化情况

Tab. 1 Changes of main indicators of forest resources in public welfare forest area of Qujing City

时间	森林覆盖率/%	森林面积/万hm ²	森林蓄积/万m ³	乔木林单位面积蓄积量/(m ³ ·hm ⁻²)
“十一五”期初	36.00	67.55	2123.23	37.95
“十二五”期末	43.33	71.51	2997.94	50.13
“十三五”期末	50.10	83.26	3504.83	53.85
增量	14.10	15.71	1381.60	15.90

3.2 补偿资金分配使用逐步走上规范轨道

经过近 17 年探索,公益林生态效益补偿机制逐步得到完善,已走上科学化、规范化和制度化管理轨道。2007 年《中央财政森林生态补偿基金管理办法》规定,国家级公益林权属集体和个人的补偿资金,按 5:3:2 的比例分别用于管护费、补植补造、补偿费。2011 年,国家级和省级公益林,集体和个人的补偿资金,补偿费不低于 50%、管护费不高于 40%、县级列支监管费不高于 10%^[7-9]。2014 年,为规范中央和省级森林生态效益补偿资金的使用和管理,提高资金的使用效益,云南省财政厅和省林业和草原局出台了《云南省森林生态效益补偿资金管理办法》,统一了国家级和省级公益林补偿资金的使用渠道,实行管护费和补偿费分离,明确了补偿费为 150 元/(hm²·a)、其余全部作为管护费等相关支出。公益林补偿资金使用分配方案,从按比例分配到“管”“补”分离,发生了巨大变化^[8]。按比例分配

会造成县级对列支资金比例把握不准,经常列支资金过多或过少,或者把更多的补偿费和管护费列支到县级监管费里面,造成县级结余资金较多、使用不方便等问题,不能充分发挥资金的使用效益。实行“管”和“补”分离,明确了补偿费和管护费的具体数额,使补偿资金使用分配走上了科学化、规范化轨道,更大程度地保护了林农和护林员利益,同时也充分发挥了资金使用效益。补偿资金使用分配方式详见表 2。

表 2 公益林补偿资金使用分配方式

Tab. 2 Allocation method of compensation funds for public welfare forests

权属	2008—2010 年	2011—2013 年	2014—2021 年
集体	管护费 50%	补偿费不低于 50%	补偿费 150 元/(hm ² ·a), 全部兑现给林农
	抚育、补植补造 30%	管护费不高于 40%	补偿资金除补偿费外其余资金全部用于管护费
	补偿费 20%	监管费不高于 10%	
个人	所有补偿资金全部兑现给农户	补偿费不低于 50%	补偿费 150 元/(hm ² ·a), 全部兑现给林农
		管护费不高于 40%	补偿资金除补偿费外其余资金全部用于管护费
		监管费不高于 10%	

3.3 补偿绩效评价体系逐步完备

为进一步加强财政资金支出项目绩效管理,规

范财政资金运行,优化财政支出结构,提高资金使用效益,云南省人民政府于 2006 年和 2011 年相继出台《云南省省级财政支出绩效评价暂行办法》及《财政支出绩效评价管理暂行办法》,制定出省级公益林绩效评价方案和体系,组织委托第三方,对省级公益林生态效益补偿开展绩效评价。2016 年,国家出台《林业改革发展资金预算绩效管理暂行办法》,评价国家级公益林补偿预期达到的产出和效果。至此,国家级和省级公益林均形成了绩效评价体系,从任务、资金以及经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、满意度等方面进行细化评价^[6],评价结果作为下达下一年度资金的重要依据,体现了公益林管理上的奖优罚劣机制,有效促进了公益林补偿资金使用效益的提升。

3.4 公益林资源动态管理机制逐步完善

随着地方经济的快速发展,建设用地刚性需求越来越大,给公益林管理带来的困难也越来越大。自 2012 年以来,曲靖市被建设项目征占用公益林达 1 272.2 hm²,涉及国家一级公益林 318 hm²、二级公益林 474 hm²、三级公益林 17.4 hm²,省级公益林 809.4 hm²。为保持公益林的稳定,维护公益林区划界定成果的权威性,国家和省级相继出台政策,逐步完善公益林动态管理措施。一是形成公益林资源动态管理体系。启动公益林补偿后,国家或省级审批的建设项目永久征占用公益林的,实行年度矢量数据校核,按“占补平衡”原则实行“占一补一”,补入的公益林符合国家级和省级公益林区划界定办法规定的区划范围和标准。二是结合森林资源年度监测工作,开展年度公益林资源监测,建立了公益林资源数据库,完善档案管理,掌握公益林现状及其动态变化,实现公益林资源档案的动态管理和信息共享,形成较为完备的公益林资源监测体系。

4 公益林补偿机制存在问题

4.1 补偿资金拨付困难

1) 县级财政资金拨付困难

经过年度森林生态效益补偿责任制考核显示,县级财政在收到公益林补偿资金之后,未及时将资金拨付到项目实施单位。据多次调查曲靖市公益林补偿资金统计调度显示,普遍存在县级财政拨付项目资金困难现象,甚至连续滞后 3—4 年未拨,拖欠林农补偿费和护林员管护劳务费较多,林农怨气较大,护林员管护积极性和主动性不高,影响了森林资源管护效果。

2) 兑付方式改变加大了补偿资金兑付难度

县级财政部门按照资金管理办法规定实行国库统一集中支付,县级财政将补偿资金以“额度”的形式拨付到乡财政所,但乡财政所无权再将补偿资金拨付到下一级村集体账户,资金仍然在国库集中支付平台,实行报账制。这改变了《云南省森林生态效益补偿资金管理办法》规定的“权属为集体的补偿费拨入村集体账户”方式,村集体使用资金的程序由原来的“收到补偿款再实施项目”变为:“先实施项目再形成发票到财政所报账”,往往因库款不到位,导致报账需要等上很长时间甚至几年。老百姓切切实实感受到的两种兑付方式:一种是有钱再办事,另一种是自己要先垫钱办事。这种兑现方式改变让村集体一时难以适应。另外,以“额度”形式下达的补偿资金受资金下达时间及使用期限限制,作为村集体公益事业使用部分,难以在规定时间内使用完成,年底使用未完成的,额度将被收回。以上两种情况是造成权属为集体部分补偿资金兑付困难的主要原因。

4.2 公益林区划界定基础工作不到位

公益林区划界定是实施生态效益补偿的基础,生态效益补偿是没有期限,需要长期实施的一项惠民工程。生态效益补偿关系千家万户,基础工作做不好,会引起一系列的麻烦和上访事件发生。据统计,曲靖市 2020 年因公益林区划前期林农不知晓而被划为公益林引起的上访就有近 10 起,具体表现在以下两个方面:一是大户承包林地被划为公益林地,承包行为在前,公益林区划在后,而承包方并不知道所承包的商品林地被划为公益林,造成承包林地上栽种的林木不能采伐而引起纠纷和上访;二是权属为个人所有的林地,农户自己不知道自家的商品林地被划为公益林,特别是一些生长条件较好的用材林,达到成过熟林时不能采伐引起上访。以上上访案件反映出公益林区划界定前期基础工作做得不到位,没有事先征得林权权利人或承包人同意,擅自区划公益林,引起频繁上访,给公益林管理带来困难。

4.3 林农利益诉求日趋突出

曲靖市现行的生态效益补偿政策均是中央和省级财政支持,这与国家和省级相匹配,但补偿标准仍不高,林农直接得到的现金收入仅为 150 元/hm²,出于自身经济利益考虑,他们更希望通过采伐林木、流转林地等商业性经营利用获取更大的经济利益,尤其在土壤及气候条件好的地方较为突出,如罗平县和师宗县比较适宜栽植杉木,15 年左右即可成材

采伐。以栽种杉木为例,成材后每公顷可采伐杉木 225 m³ 左右,按现阶段市场价格 800 元/m³ 元计算,每公顷采伐林木收益大约 18 万元,而公益林 15 年每公顷收益仅为 2 250 元,与栽种杉木收益相比,差距较大。在利益驱使下,部分地方出现违法违规采伐公益林林木、擅自改变公益林地用途,以更新名义大面积皆伐更换为经济林种等违法行为;另外,林权权利人或承包方要求调出公益林的案例也越来越多。

5 对完善公益林生态效益补偿机制的建议

5.1 统一资金拨付渠道

据《云南省国家级公益林生态效益补偿曲靖市总体实施方案》及《云南省省级公益林生态效益补偿曲靖市总体实施方案》显示,曲靖市国家级公益林涉及全市 1 176 个村委会,占总村委会的 74%,涉及农户 859 095 户,占总户数的 57%;省级公益林涉及全市 1 140 个村委会,占总村委会的 78.8%,涉及农户 597 009 户,占总户数的 43%。公益林年度补偿资金总额达 1.87 亿元,涉及林农补偿费 1.12 亿元、管护费 6 570 万元。公益林生态效益补偿涉及面广、资金量大,为规范公益林补偿资金的使用和管理,提高补偿资金的使用效益,杜绝公益林生态效益补偿安全隐患和矛盾纠纷,上级部门在制定森林生态效益补偿资金管理办法时,应与财政部门规定的项目资金管理办法高度一致,统一资金拨付渠道,明确补偿费应层层拨付到村集体账户,管护费可用国库集中支付方式进行支付,进一步规范补偿资金兑现程序,明确财政和林业部门责任,方便资金和项目管理,避免因资金拨付方式差异而带来的问题。

5.2 建立横向生态效益补偿机制

目前,国家级和省级公益林竖向生态效益补偿标准仍较低,不能满足林农对商品林划为公益林产生的经济利益损失诉求。所以,地方政府应探索多形式、多渠道筹集生态效益补偿资金方式,建立起横向补偿机制,让生态效益补偿由国家、受益者和全社会来共同承担。按照“谁受益、谁补偿”的原则,在地方行业如煤炭、烟草、水电、水利、供电、生态旅游等依托或消耗森林资源开展经营的行业,按其营业收入的一定比例缴纳森林生态效益补偿费,纳入森

林生态效益补偿金,以此提高补偿标准,逐步减小补偿标准与公益林提供的生态价值及与经营商品林的收入间的差距,让生态得到更好的保护、林农获得更多的利益。

5.3 进一步完善公益林区划落界

公益林区划落界工作,是公益林保护管理的基础性工作,也关系到林农的切身利益。曲靖市历次公益林区划界定工作,由于上级部门规定完成区划时间较短,而区划涉及面广,任务较重,基层专业技术人员难以在规定的时间内完成任务,要保证成果按时上报,就会导致某些基础工作做得不够细、不够扎实。因此,上级部门在完善公益林区划时应适当放宽时限,保证专业技术人员有充足的时间完成基础性工作,做到区划前林权人知情,尊重林权人意愿,确保公益林区划落实到山头地块。另外,应根据实际,针对林农上访和纠纷案件进行全面梳理,对区划存在的问题认真核实,按实事求是的原则全面纠正错误,避免上访和林权纠纷事件继续发生。

参考文献:

- [1] 杨四文,何永华. 浅析香格里拉市森林生态效益补偿成效及存在的问题[J]. 贵州林业科技,2021,49(1):61-63.
- [2] 曲靖市林业和草原局. 2017 年曲靖市国家级公益林区划落界成果报告[R]. 2017.
- [3] 曲靖市林业和草原局. 2019 年曲靖市省级公益林区划落界成果报告[R]. 2019.
- [4] 曲靖市林业局. 2009 年曲靖市省级公益林生态效益补偿总体实施方案[Z]. 2009.
- [5] 曲靖市林业局. 云南省国家级公益林生态效益补偿曲靖市总体实施方案[Z]. 2011.
- [6] 曲靖市林业局. 曲靖市公益林落界说明书[Z]. 2013.
- [7] 王云南省财政厅,云南省林业厅. 云南省森林生态效益补偿基金管理实施细则[Z]. 2008.
- [8] 云南省财政厅,云南省林业厅. 云南省森林生态效益补偿资金管理办法[Z]. 2014.
- [9] 云南省财政厅,云南省林业厅. 云南省森林生态效益补偿资金管理办法[Z]. 2017.
- [10] 云南省财政厅,云南省林业厅. 云南省中央财政林业改革发展资金预算绩效管理实施细则[Z]. 2018.
- [11] 曲靖市林业局. 曲靖市森林资源规划设计调查报告[R]. 2017.

责任编辑:刘平书