贵州省森林生态补偿机制现状及对策研究分析

韩邯，杨婷

（贵州省湿地和公益林保护中心，贵州，贵阳，550001）

摘 要：森林生态补偿包含森林生态效益补偿、森林资源培育补助、退耕还林三种补偿方式。贵州省自1998年开始实施森林生态补偿机制以来取得明显成效。但是贵州省在政策落实过程中也出现了法律法规不健全、政策制度不完善、资金管理效率低下等突出问题，并对此提出一系列解决方案及对策。

关键词：贵州省,森林生态补偿,森林保护。

**A brief analysis of the status quo and countermeasures of forest ecological compensation mechanism in guizhou province**

Han han, Yang ting

(Guizhou wetland and public welfare forest protection center,

guiyang, Guizhou province，550001）

Abstract: The forest ecological compensation includes three compensation methods: forest ecological benefit compensation, forest resource cultivation subsidy and returning farmland to forest. Gui zhou province has made remarkable achievements since the implementation of forest ecological compensation mechanism in 1998. However, in the process of policy implementation, laws and regulations are not perfect, policies and systems are not perfect, capital management efficiency is low and other prominent problems, and the auther proposed a series of solutions and countermeasures .

Key words: gui zhou province, forest ecological compensation，forest protection.

近些年，中国的经济社会发展迅速，但是粗放的发展模式大量消耗了资源和能量，生态环境质量严重恶化，环境问题日益引起全社会的高度关注。实施最严厉的生态环境保护政策成为我国可持续发展的最重要国家战略。森林是人类社会发展的最重要资源之一，森林保护至关重要。为切实有效保护和增加森林资源，自上世纪九十年代以来，中央及各地方政府以强制手段陆续出台多种政策及立法，从森林生态效益补偿、森林资源培育补助、退耕还林补偿三种森林生态补偿形式，不断加大资金投入，加强生态文明建设，促进社会与自然和谐发展[1]。

**1贵州省森林生态补偿机制现状**

贵州省地处我国西南，境内山地和丘陵居多，占到全省面积的92.9%，其中喀斯特地貌面积10.8万平方千米，占全省面积的近65.2%，这些地区易发生水土流失，石漠化治理难度大，生态环境非常脆弱；贵州河流众多，是长江、珠江上游重要的生态屏障，开展森林保护具有极其重要的意义[2]。自上世纪九十年代贵州开始实施森林生态补偿政策以来，贵州森林资源得到有效保护，森林面积和森林质量不断提高，截止2018年底，全省林地面积达到880万公顷，全省森林面积达到974.2万公顷，森林覆盖率达到55.3%，森林蓄积为4.49亿立方米。生态环境保护建设取得明显成效。

1.1 森林生态效益补偿

森林具有防风固土、涵养水源、净化空气、固碳释氧、水土保持生物多样性等多种生态功能及环境效益，借鉴美欧等发达国家的通用做法，1998年国家《森林法》明确规定由中央和地方财政部门设立专项资金建立森林生态效益补偿机制，确定11个省为试点开展天然林保护工程，贵州省就在此列[3]。2004年中央财政和林业两部门出台《中央生态效益补偿基金管理办法》，集体或个人所拥用的国有公益林按照5元/亩·年补偿，范围由原来的11个省扩大至全国[4]。同年，贵州省按照上述补偿标准开始实施森林生态效益补偿制度，但是该补偿办法实施范围只是涵盖了重点防护林和特种用途林，贵州省的63.1%有国有公益林，全部的地方公益林未能涵盖。2017年，贵州省按照国家规定，国有公益林5元/亩·年补偿标准提高至10元/亩·年，范围扩大至贵州省全部国有公益林。2018年，贵州省按照省、市（州）、县（区）比例配套资金，按照8元/亩·年标准补偿地方公益林森林生态效益。目前，贵州省共完成完成343.4万公顷国家级公益林及253.2万公顷地方公益林共计597万公顷公益林保护，占全省974.2万公顷森林面积的61.3%。此外，贵州省林业部门对614万公顷林业实施生态红线管控。贵州省2004年40万公顷获得中央财政森林生态补偿资金3050万元，2006年提高到4787万元，2009年又提高到8830万元，至2018年已达约9亿元。

1.2森林资源培育补助

森林资源培育补助是指国家为恢复和提高森林资源面积及质量，对森林培育中的良种培育、苗木繁育、森林抚育、造林育林等给予一定的国家及政府的资金补助[5]，《林业改革发展资金管理办法》还对从事森林资源培育行为的各类经营实体单位或个人提供营林贷款贴息补助[6]。贵州省加大森林资源培育资金投入，由2004年的1.2亿元，提高到2018年的34.9亿元。

1.3退耕还林补偿

2002年，国家颁布《退耕还林条例》，并在第二年在全国范围内正式实施退耕还林工程。退耕还林以生态保护为出发点，兼顾社会民生与自然保护，遵循自然规律，在适林宜林、适草宜草地区退出农业生产恢复森林和草场[6]。十三五”期间，完成全省宜林荒山造林绿化21万公顷，25度以上坡耕地和重要水源区15—25度坡耕地退耕还林和种植结构调整132万公顷，完成包括24万公顷人工造林、26万公顷封山育林共计50万公顷石漠化治理面积。在森林经营方面，完成中幼龄林抚育167万公顷，退化防护林改造120万公顷，其他低质低效林改造20万公顷，国家储备林基地建设33万公顷。退耕还林补助由2002年的32亿元上升至2018年的238亿元。实现林业总产值1068.4亿元。

**2贵州森林生态补偿机制中的问题**

2.1法律法规建设滞后

建立合理有效的森林生态补偿机制，必须首先建立一套完善、合理、统一的森林生态补偿综合法规体系，确保森林生态补偿机制能够在法律体系保障下正常运行[7]。贵州省目前已经初步建立起一套由国家相关法律法规和地方法律法规相结合的森林生态补偿机制法律条文体系，但是由于制定地方性法律法规的不同部门按照不同的保护方面制定，形成的法律、规章、条例存在很多不统一、不协调，甚至相互矛盾发生冲突的内容[8]，这在贵州森林生态补偿权限划分、制度落实、法律适用性等方面产生了一定的消极影响。

此外，贵州省关于森林生态补偿的法律条文比较笼统，内容多是一些原则性、指导性的规定，只是对几个利益方及简单条件要素进行处置，但是运用该法律条文处理多个利益主体、多种相关条件要素的复杂关系就非常棘手，特别是面对贵州省不同区域、不同发展阶段、不同类型的千差万别的具体情况表现出针对性不强、操作性差、弹性控制随意的突出问题，严重到影响贵州省森林生态补偿机制的进一步深入发展。

2.2森林生态补偿政策不完善

森林资源保护是一个系统性、整体性、统一性的国家工程，但是贵州省在相应政策落实方面却存在一定程度的人为政策对立割裂，具体表现为各地方政府出于自身利益保护，根据地区区划界定保护范围，曲解森林生态补偿政策，政策执行不到位，未能做到同一政策同一标准准确落实[9]。此外，贵州省森林生态补偿政策过多强调森林保护，注重生态效益，对森林资源开发作出严格限定，忽略了经济效益，不能有效改变保护地区贫困落后面貌，致使森林生态补偿措施面对贫困面大，贫困程度深的贵州省特殊省情，一定程度阻碍了经济社会的发展，不利于政策的长期稳定执行。贵州省资源丰富，而森林生态补偿政策与水利能源利用、矿产资源开发等发生严重冲突时，整个社会更多侧重于经济利益获得，森林生态补偿政策在限制过度开发过程中一直处于劣势，未能真正充分发挥保护生态环境强力执手作用。

2.3 森林生态补偿资金管理效率不高

森林生态补偿是国家对由于保护森林致使影响经济建设的保护地区的主体即集体和个人的一种经济补偿[10]。该补偿应体现公平、公正原则，既要体现生态环境获益者的经济付出，也要体现对保护环境者的激励和补偿。但是森林生态补偿资金却存在许多问题，制约了其更好地发挥功能作用。

（1）森林生态补偿标准过低

贵州省属于经济欠发达地区，森林保护地区普遍为贫困县区，贫困人口多，贫困程度深。国家森林生态补偿和退耕还林标准金额过低，不能有效依托政策脱困。2013年，尽管贵州省将权属归集体和个人的国有公益林10元/亩·年补偿标准提高至15元/亩·年，高于国家标准5元，但是这些收入在林农人均纯收入的比例约为10%左右，比例微乎其微。在个别地区，由于森林生态补偿标准过低，林农又不能开展林业经济开发，甚至还出现收入降低的情况。

（2）森林生态补偿经费来源单一

森林生态补偿经费来源目前都是有中央财政和地方财政资金供给，经费来源单一。贵州许多州县地方财政资金压力大，配套资金落实困难，随着补偿范围和补偿标准增加，未来资金缺口会越来越大。

2.3森林生态补偿机制权责不明确

由于森林生态补偿政策宣传不到位，林农认识水平有待提高，在相当比例的林农心目中简单认为就是国家贴补钱，具体这些钱的发放目的、用途、林农的管护责任和权益、政策的具体要求等认知方面概念模糊，甚至时有发生拿着补贴钱偷偷破坏森林的不法行为。

**3贵州森林生态补偿的对策建议**

3.1建立森林生态补偿综合法律体系

虽然从中央到地方，贵州省出台了一系列有关森林生态补偿的法律法规条文，但是这些法律法规没有形成一个统一的体系，对森林生态补偿政策落实产生了一定的消极影响。建议贵州省根据实际情况，统一财政、林业、审计等多部门，建立综合森林生态补偿法律体系，统一和规范森林认定范围标准、资金来源及落实程序、法律主体客体相关职责、权益纠纷法律处理、主体限制行为范围、森林抚育政策要求等作出统一明确清晰规定，增强操作实用性，推动贵州省森林生态补偿机制不断向前发展。

3.2扩大森林生态补偿资金来源

如何通过森林生态补偿机制提高林农的经济收入仍然是长期稳定落实政策的核心关键，在目前财政专项资金无法增加的情况下，多元化补充森林生态补偿资金成为一个新的解决方案。在不违反森林保护的政策下，引入社会资金，开展第三产业等多种经营，拓宽林农收入渠道，森林生态补偿资金建设形成国家、社会共同投入体制，推动森林生态补偿资金的可持续运营。

3.3完善森林生态补偿考核机制

森林生态补偿考核机制包含管理部门工作考核、承包林农业绩考核、森林质量考核三个方面，实时动态监管政策落实情况，建立规范性、科学性的量化考核标准和评价体系[11]，建立长效性的考核机制管理制度与办法，改变过去单一的同一补偿标准，在合理范围内划分评价等级，按照等级发放森林生态补偿金，科学高效提高森林生态补偿考核机制，推动森林生态补偿机制更好服务森林保护。

参考文献

1. 王金南，庄国泰.生态补偿机制与政策设计[M].北京：中国环境科学出版社，2006.
2. 刘婕.贵州省生态补偿法制化研究[D].贵州：贵州民族大学，2010.
3. 师贺雄.基于森林生态连清体系的中国森林生态系统服务特征分析[J].北京林业大学学报，2016（6）：39-44.
4. 吴萍.对建立生态补偿法律机制的再思考[J].中国地质大学学报（社会科学版），2010（5）:30-33.
5. 金久宏，俞永等.森林生态效益补偿与和谐社会发展[J].中国林业，2008（1）；54-55.
6. 黄祖光.森林生态补偿政策研究综述[J].现代农业科学，2009（9）:84-86.
7. 郑少锋，雷玲.森林生态效益补偿研究进展[J].中国林业，2018（5）；4-7.
8. 张峰.生态补偿法律保障机制研究[M].北京：中国环境出版社，2010.
9. 洪琛.浅析保亭县森林生态效益补偿的问题和措施[J].热带林业，2013（3）；22-25.
10. 刘兰兰，胡良文，彭太中等.森林生态补偿绩效研究综述与展望[J].新疆农垦经济，2017（12）；79-86.
11. 张辉.我国林业生态补偿的绩效评价[D].浙江：浙江理工大学，2016.

作者简介

韩邯，（1974.11——）男，大学本科，现在贵州省湿地和公益林保护中心工作，林业高级工程师，主要研究方向公益林保护研究。联系方式13984190378。

杨婷，（1987.3——）女，大学本科，现在贵州省湿地和公益林保护中心工作，林业中级工程师，主要研究方向公益林保护研究。联系方式13765005518。