

完善森林生态效益补偿基金制度的思考

■ 刘克勇

为加强对重点公益林的管护,促进重点公益林的恢复与发展,国家于2001年在河北、辽宁、浙江、安徽等11个省区开展森林生态效益补偿试点,并于2004年正式建立中央财政森林生态效益补偿基金制度,补偿基金用于重点公益林的营造、抚育、保护和管理。2007年,财政部会同国家林业局完善了中央财政森林生态效益补偿基金管理办法,将享受补偿基金的范围由重点公益林中的有林地扩大到包括有林地、疏林地、灌木林地等在内的重点林公益林地,并调整了补偿基金的支出比重。2001—2007年中央财政共安排森林生态效益补偿基金133亿元。

在中央财政建立森林生态效益补偿基金制度的同时,到目前,已有25个省(区、市)和部分市、县建立了地方森林生态效益补偿制度,补偿资金达到16.46亿元。湖南于2004年建立了省级生态效益补偿基金,2007年省级公益林补偿面积为700万亩,安排补偿资金3500万元;市、县两级财政安排补偿资金1500多万元。广西于2006年建立了补偿基金,2007年区级公益林补偿面积为450万亩,安排补

偿资金2250万元。

除了中央财政和地方财政分别建立森林生态效益补偿基金制度外,近年来,部分省区在建立多渠道筹集补偿基金机制方面也进行了一些有益的探索,取得了明显效果。如福建省制定出台了《江河下游对上游地区森林生态效益补偿方案》,以城市工业和生活用水量为依据,综合参考生态公益林数量及其对流域的贡献大小、地方经济发展水平,按每年每吨用水量承担生态补偿金0.1元、0.05元、

0.06元三种标准测算,承担期限为三年。这样,可使全省平均每亩生态公益林补偿标准在中央财政补偿标准的基础上再提高2元,达到每年每亩7元。四川省阿坝藏族羌族自治州从九寨、黄龙等风景名胜区门票收入中分别提取15元、18元,专项用于支持天保工程等生态环境建设。广东省每年从东深供水工程水费收入中安排1000万元,用于东江流域水源涵养林建设。

我国各级政府森林生态效益补



偿基金的建立和实施,有效地保护了公益林资源,促进了森林资源增长;减少了公益林区水土流失,提高了森林整体生态效益;增强了林农生态保护意识,增加了林农收入,取得了明显成效。但从实施情况看,仍然存在一些亟待解决的问题。一是补偿标准总体偏低。目前,中央财政对重点公益林的补偿每年每亩仅5元,地方财政安排地方森林生态效益补偿基金也基本上比照中央财政的标准。广西、湖南的林农反映,经营用材林、竹林和工业原料林每年每亩纯收入分别为30元、50元、100元左右,与管护重点公益林国家每年安排的补偿基金相差较大。特别是随着集体林权制度改革的全面推进和木材价格的上涨,林农要求提高森林生态效益补偿基金标准的呼声越来越高。二是补偿渠道单一。目前,生态效益补偿资金的来源基本上是各级财政预算拨款。尽管一些地区进行了多渠道筹集补偿基金的试点,取得了一定经验,但总体上看,补偿的层次还较低,范围也有限。三是划入重点公益林范围的集体林禁止采伐利用,损害了林农的利益。广西金秀县大瑶山国家级自然保护区共有林地38万亩,其中有5000亩为50户林农“插花”栽种的杉树。保护区曾承诺,杉树成材后允许林农进行一轮砍伐,收入全部给林农,进行一轮采伐后,林地则归保护区所有。但按照自然保护区条例和现行“重点公益林禁止商业性采伐”的政策规定,这部分杉树禁止砍伐,对此林农意见很大,强烈要求国家给予补偿。

建立和实施森林生态效益补偿制度,是保护我国公益林资源的重要举措,是促进人与自然和谐发展的生动体现。为进一步完善森林生态效益补偿基金制度,使公益林所有者与经营

者合法权益得到合理补偿,提出以下几点建议:

正确定位森林生态效益补偿基金制度的目标。从森林生态效益补偿基金制度实施的内容和实现的手段看,其目标包括保护与补偿两个方面。保护的目标同时也包含对公益林的合理利用。补偿的目标分两个层次:低层次的目标即对管护支出给予适当补助;高层次目标即对公益林进行真正意义上的补偿。真正意义上的补偿又包括对公益林价值的补偿、对营造公益林成本的补偿和对管护公益林支出的补助三个部分。与我国经济社会发展水平相适应,目前森林生态效益补偿目标可定位为:有效保护并合理利用公益林资源,对公益林管护者给予合理补偿。按此目标,一方面要在保护好公益林的同时,研究如何合理利用问题,另一方面,要逐步提高补偿标准,使补偿水平尽可能接近或高于林农或其他单位组织管护公益林所发生的支出,这既是实施生态补偿制度的内在要求,也是让公共财政的阳光照耀农村、使广大林农分享改革成果的重要政策手段。

稳步扩大森林生态效益补偿范围,逐步提高补偿标准。对已核查认定的重点公益林林地尽快兑现补偿基金。中央森林生态效益补偿基金补偿范围扩大到生态区位极为重要或生态状况极其脆弱的公益林林地。除了对非天保工程区重点公益林中的6.68亿亩有林地继续安排补偿基金外,对余下的疏林地、灌木林地等也要尽快安排补偿基金。另外,对国家林业局核查认定的天保工程区未享受管护费补助的重点公益林新增造林,要及时兑现补偿基金。在稳步扩大森林生态效益补偿范围的基础上,各级政府要根据财力状况,逐步提高

补偿标准,使补偿水平尽可能接近或高于林农或其他单位组织管护公益林所发生的支出。

逐步建立以国家投入为主,多渠道投入的补偿机制。各级政府要增加补偿基金财政预算投入,对区划界定的重点公益林和地方公益林按规定的标准足额补偿。要按照“谁受益,谁补偿”的原则,研究建立区域之间、上下游之间、产业之间生态补偿制度。可考虑适时开征生态税,为生态补偿提供长期稳定的资金来源。还应积极探索碳汇交易机制,为森林生态效益补偿开辟新的资金渠道。

安排部分资金开展国家赎买重点公益林试点《中共中央国务院关于加快林业发展的决定》提出“安排部分造林投资,探索直接收购各种社会主体营造的非国有公益林。”如对广西金秀县大瑶山国家级自然保护区内5000亩林农插花人工林,如果实行国家赎买制度将是最好的选择,既可维护保护区的整体性,最大限度发挥生态功能,又能使林农得到合理的经济补偿,维护林农的合法权益。

抓紧修订重点公益林区划界定办法,研究制定公益林管理办法。为支持全面推进集体林权制度改革,切实保护好公益林资源,有必要对重点公益林区划界定办法进行完善和修订,使公益林区划界定的标准和办法更加科学、合理。同时,抓紧制定重点公益林资源管理办法,加快建立公益林业认证体系,按照突出保护、兼顾可再生资源合理利用的理念和原则,规范重点公益林的建设保护、经营利用、抚育采伐、资源监测和督促检查等工作。

(作者单位:财政部农业司)

责任编辑 赵军