

广西公益林建设现状与发展研究

李震¹ 梁波¹ 邓莉莉² 陈雨²

1 广西壮族自治区森林资源与生态环境监测中心 2 广西社会科学院

DOI:10.12238/eep.v3i12.1169

[摘要] 本文在把握广西公益林资源概况、管护情况、区位分布及其民生影响的基础上,综合分析公益林的经济社会和生态效益,指出广西公益林保护管理面临补偿机制不完善、建设投入不足、管护压力增大、管护体系滞后等问题,并从可持续发展角度建议广西公益林发展应建立健全多元化生态补偿机制,不断拓展林区群众经济来源渠道,加强公益林管理的基础工作及宣传政策的宣传教育力度。

[关键词] 公益林; 建设保护; 持续发展

中图分类号: D922.68 **文献标识码:** A

随着我国经济从高速增长向高质量发展阶段转变,人民群众对美好生活的向往从温饱型向品质型转变,国家在各类发展项目的选择和战略取向上,越来越重视经济、社会、环境全面协调的可持续发展。这其中,生态环境问题因历史欠账较多,自党的十八大以来,被作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容。公益林是以发挥森林生态和社会服务功能为主要经营目的的防护林和特种用途林,具有涵养水源、固碳制氧、调节气候、保持土壤、环境美化、养生保健、游憩观赏等多重功能,对国土生态安全、生物多样性保护和经济社会可持续发展具有重要作用。本文所指的公益林包括国家级公益林和自治区级公益林。

1 广西公益林建设与管理概况

1.1 公益林资源概况

广西现有自治区级以上公益林面积530万公顷,占全区林地面积的33.0%、土地总面积的22.3%。按保护等级划分,一级公益林面积397733.5公顷,占全区公益林面积的8.5%;二级公益林面积4257296.2公顷,占全区公益林面积的91.5%。按土地使用权属划分,国有公益林面积60万公顷,占公益林面积的11.3%;集体和个人公益林面积464万公顷,占87.6%;其他公益林面积6万公顷,占1.1%。按事权级划分,国家级公益林

465.5万公顷,占公益林面积的87.8%;自治区级公益林64.5万公顷,占12.2%。按林种划分,水源涵养林151.7万公顷,占公益林面积的28.6%;水土保持林284.5万公顷,占53.7%;自然保护区林74.6万公顷,占14.1%;护岸林、国防林等其他林种19.2万公顷,占3.6%^①。

1.2 公益林管理和资金补偿情况

广西公益林保护管理主要按照《国家级公益林区划界定办法》(2017年)和《广西壮族自治区公益林管理办法》(2011年)执行。一是严格执行林地用途管制,对一级公益林以严格保护为原则严禁开展生产经营活动,对二级公益林以不影响整体森林生态系统功能发挥为前提减少人为干扰和破坏。二是严格控制生产和建设用地占用征收公益林地,深入开展非法侵占林地清理排查专项行动,组织开展建设项目违法使用林地专项整治,尤其是涉及公益林的建设项目,打击非法侵占行为,严守森林生态红线。三是加强公益林保护管理信息系统建设工作,定期开展全区生态公益林固定监测样地调查,监测公益林资源及生态状况变化,进一步完善自治区、市、县三级公益林保护管理信息平台建设,提升全区公益林管理信息化水平。

和商品林以经济效益为主要生产经营目标不同,公益林以取得经济效益和社会效益为主要建设目标,面临诸多生

产经营限制。这使得许多以木质资源开发与利用为生计的林农不得不在林地纳入公益林管理后,停止原有的林地利用方式并因此蒙受了经济损失。对此,国家从2001年开始试行并不断完善森林生态效益补偿制度,对国家级公益林进行补偿。在严格执行国家有关森林生态效益补偿制度的基础上,广西于2006年设立自治区级的森林生态效益补偿基金,对自治区级公益林进行补偿,并不断优化调整补偿标准和资金管理办法,确保补偿金如数如期发放到林农手中。2019年,中央和自治区财政森林生态效益补偿基金全部下达到各市、县财政部门,全区平均兑现率约为95%。为了保障生态效益补偿制度得到较好的落实,广西还将公益林保护和管理纳入领导干部任期林业生态建设目标管理责任状,把森林生态效益补偿资金发放率、公益林管护率、面积保持率等指标,作为考核领导干部的重要内容,同时加强督促检查,确保有资金安全运行。

1.3 公益林区分布及其民生影响

广西公益林遍布全区14个地市,分布范围涉及112个县(市、区),其中大部分分布在河池、百色、崇左、贺州等地的贫困县域。数据显示,广西54个贫困县的公益林面积为5000多万亩,占全区自治区级以上公益林总面积的67%。从对标对表全国水平来看,广西仍属于后发展

欠发达地区, 贫困县更是其中贫中之贫、困中之困、难中之难的地方, 无论是经济发展水平还是社会事业状况都面临较大的资源条件制约。在公益林生态效益补偿标准偏低的情况下, 公益林管理政策尤其是严禁林木采伐和经济林种植等生产经营限制政策的出台, 使许多在自家林地未被划为公益林之前、以木质资源利用为家庭主要经济收入来源的农户的生计资本受到冲击, 也面临更大的生存风险和发展压力。笔者的一项关于广西国家级自然保护区社区农户生计与发展的调查发现, 由于国家级自然保护区作为一级保护等级的公益林区, 原则上不得开展生产经营活动, 92.8%的保护区社区受访村民表示家庭发展会因此受到严重限制, 将近100%的村民认为如果生态效益补偿标准维持现有水平, 在公益林区内保有木材林的农户家庭经济将面临损失。整体来看, 广西贫困地区可用于农业经营的自然资源相对匮乏, 农村群众的可持续生计资本本就比较脆弱, 公益林政策的实施进一步限制了他们的农业生产条件, 在其他非农业收入渠道未能有效补充的情况下, 当地林农的生产生活不免受到影响, 当地社会发展与保护的矛盾也更为突出。

2 广西公益林保护与建设成效

2.1 生态效益持续发挥

为保障公益林生态效益持续稳定发挥, 广西把满足人民群众对优美生态环境和优质林产品供给的需求作为根本要求, 持续深化森林生态效益补偿、森林生态保护修复等方面的重大改革, 大力实施珠江防护林、沿海防护林、石漠化综合治理等重点造林工程, 积极开展森林抚育补贴、树种结构调整、森林景观改造、公益林提质增效、退化防护林修复等项目建设, 全区公益林资源得到有效保护, 林区生态环境持续向好, 野生动植物生境持续改善, 部分珍稀濒危物种种群逐步恢复, 生态功能不断增强, 植被生态质量和植被生态改善程度均稳居全国前列。2018年, 广西森林资源与生态环境监测中心依据国家林业行业标准《森林生态系统服务功能评估规范》设定的8

大类100多个指标, 结合广西公益林定点监测结果, 测算得出全区公益林在涵养水源、生物多样性保育、固碳释氧、固土保肥、净化大气、积累营养物质、森林防护和森林游憩方面的生态服务价值达到 4698.0 亿元, 每公顷价值为9.2 万元。其中, 生物多样性保育1623.7 亿元, 占 34.6%; 固碳释氧 1158.4 亿元, 占 24.7%; 涵养水源1094.5 亿元, 占23.3%; 保育土壤337.0 亿元, 占7.2%; 森林游憩价值295.5 亿元, 占6.3%; 净化大气110.1 亿元, 占2.3%; 森林防护43.7 亿元, 占0.9%; 积累营养物质35.1 亿元, 占0.7%。从监测情况看, 广西公益林单位面积蓄积量和生物量、林分平均郁闭度、平均胸径、林分结构等多项指标均有不同程度改善, 公益林生态服务功能稳定提升。

2.2 社会效益显著增强

广西依托生态公益林资源, 积极转变林业发展方式, 扶强发展乡村森林旅游、林下经济、花卉苗木等新兴生态产业, 不断推进林业绿色发展, 加大对贫困公益林区的倾斜帮扶力度。2018年, 广西落实森林生态效益补偿管护补助资金 12.7 亿元, 安排涉林项目资金向54个贫困县倾斜达65%以上。同时, 提高生态保护补偿标准, 协调有关部门将自然保护区内已落界权属集体和个人的公益林补助标准每亩提高5元, 至2018年纳入提标面积增加到694.89万亩, 增加补偿金额 3474.45 万元。有效落实生态护林员政策, 自2016年生态护林员选聘续聘工作开展以来, 广西累计利用各级财政资金11.85 亿元, 连续4年在64个重点生态功能区转移支付补助县、滇桂黔石漠化片区县和国家扶贫开发工作重点县开展生态护林员选聘续聘工作, 选聘续聘生态护林员 3.74 万名, 让14.3 万贫困人口受益, 户均年增收7800元。生态护林员补助资金对贫困户脱贫的平均贡献率超过60%, 真正实现了“聘用一人护林、带动一户脱贫”。公益林补偿资金还部分用于村集体建设水、电、路等农村公共基础设施和发展医疗、养老等公益事业, 有力提高了当地农民的生活质量。此外, 广西在2019年以

全国唯一毛南族自治县环江毛南族发源地下南乡为试点, 先行先试, 探索推出了全区首笔30万元的公益林预期收益权质押贷款, 实现了对林权融资难、融资贵问题的有力突破, 对拓宽村集体经济组织与农户融资渠道具有重要意义。

2.3 生态环保意识深入人心

党的十八大以来, 生态文明和美丽中国建设在全国上下持续深入开展。继2017年到广西考察时指出“广西生态优势金不换, 要让良好的生态环境成为人们生活质量的增长点, 成为展现美丽形象的发力点”之后, 在自治区成立60周年之际, 国家领导人向自治区赠送“建设壮美广西共圆复兴梦想”的贺匾。这份党中央送给广西成立60周年的最珍贵礼物, 也寄语了对广西“山清水秀生态美”金字招牌的充分肯定和“建设山清水秀的自然生态”的希冀。对此, 广西积极主动把公益林建设发展作为建设生态文明和美丽广西的一项重要任务来抓, 全区公益林区的保护管理得到全面加强, 林区群众的生态安全意识不断提高, “绿水青山就是金山银山”理念深入人心, 生态环境保护已经成为全社会的共识。自治区森林资源与生态环境监测中心在2019年开展的一项对公益林综合效益的调查发现, 65.1%的林区受访群众认为实施公益林政策对保护生态环境有很大意义, 32.5%的群众认为有较大意义, 同时, 超过九成的林区受访村民表示愿意为保护森林的生态环境出一份力。调查结果表明, 尽管对公益林的生态补偿标准存在争议, 但林区从基层干部到群众, 大都认可这项生态工程的重大作用和积极意义, 并愿意为此贡献力量。

3 广西公益林建设和发展的主要存在问题

3.1 公益林补偿机制亟待完善

一是公益林补偿标准过低, 没有体现按质论价的原则。广西公益林建设有效保护了珠江流域中上游地区的生态环境, 维护了区域生态安全, 但补偿标准远低于公益林生态服务功能价值和木材的经济利益价值。目前, 权属为国有的公益林补偿标准为每年每亩10元, 权属为集

体和个人所有的公益林补偿标准为每年每亩20元。经营公益林得到的补偿基金远低于木材的经济利用价值,远不能弥补公益林限伐后所造成的经济损失。目前大部分林地年租金达50元/亩,立地条件好的地方已超过100元/亩,公益林补偿标准与现有林地租赁市场相比具有较大差距。特别是近年来广西发展速丰林的态势很好,经营公益林与经营商品林之间存在着巨大的收益差距,许多林农在经济利益面前,提出了调整公益林请求,生态改善与林农增收的矛盾日益突出,久之势必出现“保不住、管不好”的状况,既会影响林农管护的自觉性,也会给我区林业生态体系建设和公益林可持续经营造成不良影响。此外,目前,公益林生态效益补偿标准实行一刀切,不论质量高低、生态服务功能大小,都实行同一的补偿标准,没有与公益林的投入和产出的生态效益相挂钩,没有考虑不同地区和不同管护难度管护成本的差异,无法体现不同林分公益林的不同生态价值。

二是补偿资金来源单一,没有充分体现“谁受益谁承担”的付费原则。目前,森林生态效益补偿基金来源于国家和自治区财政,渠道单一,在财力有限的情况下,补偿标准难以提高,而森林资源丰富的地区一般都是相对较落后的地区,一旦政府财政状况不好,资金不能及时到位,补偿不能及时兑现,势必损害公益林经营者的利益。就当前的情况来看,直接从受益部门、企业和单位,乃至跨地区、跨省份征收森林生态效益补偿基金,作为国家和自治区财政投入的必要补充,是提高补偿标准,使公益林经营者获得合理补偿的重要途径。但是由于补偿机制没有及时建立,从而导致受益者不投入,投入者不受益;经济落后、贫穷地区投入,发达、富裕地区受益的问题还没有得到根本解决。

3.2 公益林建设投入不足

生态建设的一个显著特征是建设者不一定是受益者,这种特性使得建设者缺乏积极性。如果因生态建设造成经济效益和发展速度的暂时性损失能够得到

一部分经济补偿或经济援助,使经济损失控制在生态建设者能够承受的范围内,生态建设者就愿意积极地进行生态建设。否则就出现商品林建设热、公益林建设冷的现象。目前,国家和自治区财政对公益林的补偿,只限于现有林的管护,而公益林营造因缺乏资金来源,群众投资公益林建设的积极性不高,不利于公益林提质增效建设。此外,当前全区公益林中的按树等人工林生态功能较弱,急需进行近自然化改造,但由于相关科研投入不足,对公益林有关经营理论和技术方法的创新与推广应用不够,影响了公益林区人工林生态系统服务价值的提升。

3.3 公益林管护压力增大

虽然近年来生态公益林补偿标准有所提高,但仍远远低于经营商品林的收益。随着近年来木材、经济林果价格的持续走高,在公益林区种植按树、砂糖桔和放牧等现象较为严重,在石山公益林范围违法采石的现象屡禁不止,公益林的保护与利用矛盾没有得到根本性扭转。此外,广西目前530万公顷的公益林中,人工林面积占比超过15%,而且以经济效益较好的桉树、杉木、马尾松近成过熟林为主,群众出于维持生计的需要,采伐意愿非常强烈,但受限于现有公益林采伐政策及管理政策,基层林业部门不愿意审批公益林采伐申请,双方矛盾日渐突出,基层管理面临很大压力。而在利益的驱使下,群众盗伐公益林时有发生,一些群众则拒绝签订管护合同,进一步增加了基层管理难度。同时,随着我区公益林可燃物逐年增加,火险等级逐年加大,森林防火形势较为严峻,这也给公益林的管理带来较大的压力。

3.4 公益林管护体系建设滞后

一是相关管理办法制度没有及时更新。国家层面已于2017年出台新的《国家级公益林区划界定办法》和《国家级公益林管理办法》,广西目前仍沿用2012年制定的《广西壮族自治区公益林管理办法》,该管理办法在管理支撑、管理政策、管理组织、管理手段等方面仍然存在着一些矛盾和问题,有待进一步

解决。二是管理资金缺口较大,导致管理设施落后,无法完成信息化管理设施、森林防火、森林病虫害等设施的建设。这种落后的管理手段,一旦出现森林火灾、病虫害情况,不仅统计数据上报不及时,而且不能快速反应,及时反馈处理措施和意见,最低限度地降低公益林的损失。三是森林防火、森林病虫害防治设备、经费缺乏。公益林一般都分布在比较偏远的山区,如果投入经费不足,导致基础设施设备缺乏,就无法在根本上最大限度地杜绝公益林森林火灾和病虫害的发生。四是乡镇林业站基础设施设备落后,管理人员缺乏,远不能适应现代林业管理的需要。

4 广西公益林可持续发展的对策建议

4.1 建立健全多元化生态补偿机制

一是建立生态公益林补偿标准动态调整机制。开展公益林生态效益监测,并对其生态服务价值进行评价,在此基础上健全以生态价值为基础的补偿机制。建立生态公益林补偿标准动态增长机制,对当前经营公益林得到的补偿资金远低于经营商品林的经济价值的事实,应逐年提高公益林补偿标准,逐步缩小公益林补偿标准与商品林经营收益的差距。考虑到财政压力,可以广西GDP平均增长速度为标准,以3到5年为一个周期,确定一个合理的增长率区间,对公益林的补偿标准进行及时动态调整。

二是建立公益林分级补偿、按质论价的机制。针对当前不论是人工林或是天然林、乔木林或是灌木林、生态服务功能是大是小,都实行同一补偿标准、没有体现按质论价的问题,应尽快建立广西公益林分级补偿机制。根据生态区位、林分质量、管护难度等科学制定评价标准,将公益林分级分类,科学计算出合理的补偿标准,然后按照不同的补偿标准实行差异化分类补偿,逐步实现公益林优质优价补偿。

三是拓宽公益林生态补偿资金来源渠道。森林具有形成过程投入大,经营成本高,生态效益为社会公众所共享的属性。因此,森林生态效益补偿基金除了政

府依据国民经济的增长速度不断增加投入外,还必须根据我国我区经济尚不发达,财政资金有限的国情区情,建立政府干预的公益林筹资机制。对广西而言,可按照“谁受益谁补偿,部门受益部门补偿”的原则,从征收的水资源费、育林基金和森林植被恢复费,水厂、水力发电企业的水费、电费收入中,按一定比例提取作为森林生态效益补偿基金。此外,可探索实行货币补偿、工程项目补偿等形式相结合的多元化补偿方式。尤其在农村地区,应积极探索把公益林经营与当地生态工程项目有效整合,让公益林经营者优先享受项目实惠。

4.2 拓展公益林区群众经济来源渠道

对木材依赖性强的重要公益林区,加大财政转移支付力度,从政策、扶贫项目、资金等方面予以适度倾斜,加大自治区重点生态功能区转移支付力度,将公益林面积较大的市、县全部纳入重点生态功能区转移支付补助范围,帮助重点生态功能区推进基本公共服务均等化和主体功能区建设。大力扶持引导公益林区林农发展非木质产业,如支持林区打造林下经济发展示范县,科学地发展药材、香草、香菇、石崖茶、八角等经济作物;在保护公益林森林资源的前提下,鼓励商业企业与村集体开发生态旅游,将森林的效益作为发展森林旅游业的一个生产要素,拓展乡村生态旅游事业;根据城乡一体化布局和实施进程,有计划地对公益林区林农开展劳动技能培训,有目的地引导林农往城镇就业,努力降低林农对木材的经济依赖,拓宽林农的就业增收渠道。同时,对生态脆弱和重要地区,可以有计划地考虑和实施生态移民。

4.3 加强公益林管理的基础工作

一是进一步建立健全管理机构。广西公益林涉及群众多,资金兑现任务重,公益林保护、建设和管理任务繁重。随

着国家级公益林补偿资金的逐步增加和经济社会的快速发展,国家级公益林管理责任将越来越大,新形势下公益林地籍管理、GIS管理等现代化监管手段的广泛应用,对公益林管理人员的要求也越来越高。对此,各级林业管理部门需要根据公益林管理职责进行科学规划,设立专职管理机构,综合行使公益林保护管理、生态效益补偿资金落实、林业重点生态工程建设、生态公益林动态监测和建设成效评价的组织管理等职责。其中,可在县域范围内探索推行林长制,同时,要重视公益林护林队伍建设,加强考核,定期进行学习培训,不断提高其管理工作质量。

二是进一步规范公益林管理档案。

针对全区森林生态效益补偿管护补助尚有部分未能兑现的问题,要就未能兑现的原因进行分析并采取有效措施,对没有签订合同或合同不完善的,及时进行补充完善。通过签订管护合同,将公益林管护责任落实到山头地块,落实到具体责任人员。针对公益林数据、图纸、档案较多的情况,要进一步加强和规范公益林档案管理和收集整理工作。在加强纸质档案管理的同时,高度重视现代化信息新技术在森林资源监测方面的应用,结合自治区林政资源管理平台,推广使用公益林信息管理系统,搭建公益林管护任务、管护合同、管护资金、管护措施的综合管理平台,打造智慧护林新模式,提高管护效率。

4.4 加大公益林政策的宣传教育力度

一是完善林区宣教设施建设。在公益林区广泛设立宣传牌、监督岗、公示栏、护林公约等宣教设施,做到公益林保护家喻户晓;丰富宣传手段,多途径、多渠道、多手段地进行宣传教育,尤其在防火期、清明节等关键时节和重大节日,通过借助电视、广播、报刊等新闻媒体以及微电影、短视频、公众号等互联网

的宣传优势,并通过举办公益林培训班、印发宣传手册、网络宣传等群众喜闻乐见的形式,多方位、多层次地加强公益林政策宣传,使广大公众认识到公益林在国土生态安全、生物多样性保护和经济社会可持续发展中的特殊地位和重要作用,增强公益林保护的全民意识,形成全社会关注林业、保护森林的良好氛围。

二是搭建政府与林农之间的互动机制。互动机制在方式上可采取多种多样的公众参与形式,如做决策时召开听证会,使更多的利益相关者能够参与到政策的制定与完善工作中,有利于其更好地与生态保护利益相关方沟通利益诉求;可以探索设立咨询委员会,集中回答公众对于公益林补偿标准、补偿办法、补偿机制等方面的问题及收集他们的意见建议。同时,还可以组织相应的组织和人员不定期深入基层林区开展民意调查,以及通过开展林业科技下乡、开办专题讲座等活动加强相关技术指导和政策咨询,实现了解基层情况的同时也向群众宣传公益林政策,普及公益林保护建设的相关知识,使公众能够在充分的意见表达和意识提升中积极参与到与政府的互动中来。

注释:

①本文资料数据来源:《广西壮族自治区公益林资源与生态状况监测报告》(2019)。

[参考文献]

[1]姚丽霞.森林环境监测及可持续发展策略探究[J].南方农业,2020,14(14):69-70.

[2]谢光星,肖士明.提高生态公益林社会效益的思考与探索[J].绿色科技,2018,(19):126-127.

[3]郑焰锋,王林,王博宇.我国生态公益林补偿方式的探讨[J].河北林业科技,2016,(03):82-85.

[4]王韩民.发挥森林多重功能服务和谐社会建设[N].中国经济时报,2006-10-20(004).