

农户视角下的生态公益林补偿政策评价

——以安徽省文祥村为例

郑宇

(南京林业大学经济管理学院, 江苏南京 210037)

摘要:采用参与式调查分析方法,对安徽省黄山市黄山区永丰乡文祥村生态公益林补偿政策的实施情况进行实地调研,结果显示,农户基于森林资源占有量和收入结构的决策选择及博弈结果决定了生态公益林补偿政策的实施效率;相应地提高公益林补偿标准,拓宽公益林补偿渠道,帮助农民寻找替代生计,并根据农户的资源状况和收入结构制订与调整政策是农民对未来政策的期许;与此同时,林业部门需要自我减压并转变管理方式。

关键词:生态公益林;生态补偿;参与式调查

中图分类号: F307.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)11-0452-02

随着国民经济的快速发展,保护和改善生态环境成为中国政府促进可持续发展的重要战略举措之一。中国政府以法律的形式明确规定,将全国30%的森林划分为生态公益林,并从2001年起,在生态效益补助资金试点的基础上,将国家公益林补助资金全部纳入国家公共财政预算框架,从而正式拉开了实施生态公益林补偿政策的序幕。自生态公益林补偿政策实施以来,国内学者对政策本身及其实施的相关问题展开了广泛讨论。很多学者从全局角度研究如何完善生态公益林基金补偿机制^[1-3],通过案例研究等方法探讨生态公益林建设以及补偿基金存在的问题,并提出了各自的政策建议^[4]。

自开展“林改”以来,林农成为森林生态效益的提供者、生态公益林的管护者和法律意义上的所有者和经营者。在此背景下,了解林农对生态公益林补偿政策的态度与认知,全方位、多角度分析政策实施过程中存在的问题,对进一步明确改进方向、完善我国生态公益林补偿机制和制度、确保林权改革效果具有重要的现实意义^[5]。

本研究以安徽省黄山市黄山区永丰乡文祥村为调查对象,主要采用半结构访谈及群体讨论的方法,向涉及公益林补偿政策的相关部门和有关人员了解公益林补偿政策的实施情况及林改后政策实施带来的新问题。在此基础上,采取问卷调查与半结构访谈、群体讨论相结合的方式了解林农对生态公益林补偿政策的看法,包括存在的问题及政策改进需求等,以期为进一步完善该政策、提高政策实施效率提供客观依据。

1 案例村基本村情及公益林管理

1.1 基本村情

文祥村隶属于安徽省黄山市黄山区永丰乡,现有17个村民小组,522户,1 824人,外出务工人员占总人口的45%左

右。全村土地总面积1 744.2 hm²,其中耕地面积165.55 hm²;山林面积1 207.5 hm²,公益林占75%,且均为国家级重点公益林,其中,个人占87%,集体占13%。

除木材外,文祥村的主要林产品还包括松脂(有20多年的采脂传统,松树资源基本都在公益林内,农户收入对采松脂的依赖度高,而从2007年开始全面禁止采脂)、香菇、木耳等森林资源消耗性林产品(一直受到林业部门的严格限制,公益林划定后列为禁止之列)以及柴火(1987年以前,柴火是农户来自于天然林的主要收入,1987年开始只允许砍柴自用,不许买卖)。

农户的主要收入来源于务工、农业、林业(以毛竹为主)、副业(利用丰富的山场养殖家禽、利用太平湖水面积养殖鱼类)等。在现金收入中,务工收入占70%左右,农业(包括养殖和渔业)和林业各占15%,相对比较丰富的林业资源与收入结构并不匹配。

1.2 公益林管理

黄山区对境内的国家公益林按国家政策和安徽省政策要求,实行限伐和禁伐。处于交通沿线、水库区及太平湖风景区的公益林全面禁伐(包括砍柴火)。上述区位以外的公益林可根据实际需要进行抚育采伐和更新采伐,但必须向当地林业站申请,林业站根据覆盖率、密度等进行设计,获取指标后方可采伐;公益林中的杉木可以以择伐作业方式进行间伐;可以砍小柴火;2007年开始全面禁止公益林内采松脂。

文祥村于2000年划定公益林,有2位看山员管理全部林子,一般在村内请人,支付每人每年2 000元报酬。现有的公益林绝大部分是农户个人经营的山林,且地处太平湖周边,因而受到较为严格的控制。除了公益林内的毛竹可以采伐,杉木允许有控制的抚育间伐,其他树种则严禁采伐(包括砍柴),对因雪压、病虫害等自然灾害原因枯死树木的清理,需要林业部门的确认和严格审批,在指标控制范围内采伐。因此,农户的采伐活动和采伐量都较少。

2 农户对公益林补偿政策的态度与认知

实地调查中,受访农户对公益林补偿政策的关注主要集

收稿日期:2013-09-12

基金项目:国家林业局-联合国粮农组织项目(编号:GCP/CPR/038/EC);江苏省高校哲学社会科学基础研究基金(编号:2011SJB630032)。
作者简介:郑宇(1973—),女,江西宜春人,副教授,主要从事林业经济理论与政策研究。E-mail:zhengyu6507@126.com。

中在以下几个方面。

2.1 公益林利用方式和活动

从历史形成来看,文祥村的山场资源以天然林为主,在林业分类经营及划分公益林之前,天然林是维持农民家庭生计的重要资源,对天然林的传统利用方式和活动是:根据每年获得的采伐指标采伐木材,并根据家庭需要砍柴火自用、出售(柴火收入750~900元/hm²),或者利用柴火生产香菇、木耳等。同时,根据劳动力及收入情况进行面积不等的造林。松树资源丰富的村组有割取松脂的传统。1987年开始对柴火的限制加大,不允许卖柴火,但一直烧制木炭,主要用于加工茶叶。

2000年划定公益林后,禁止商业性采伐,也不允许卖柴火。有的农户会在公益林里采集灌丛林、小杂树作柴火。近年来,随着收入和劳动力成本的提高,电、气替代柴火的速度比较快,砍伐量在下降,每年每户消耗柴火1000 kg左右。公益林中的松树只有发生枯死、病虫害,才能砍伐,需要农户通过个人申请获取指标,难度较大。被划为公益林的杉木山场,虽然可以向林业站申请采伐指标,但基本上只能作为自用材(如盖房)。2007年开始,为了保护公益林中的松树资源,政府严令禁止采割松脂。因此农户收入损失大,受影响农户的替代生计是外出打工。对于如何解决这一问题,多数农户提出:天然林以松树为主,松树最好不动,但应适当放松低产杂灌的采伐控制,允许将小灌丛换成毛竹,特别是在土地条件较好的部分公益林中栽植毛竹,提高收益;或者通过低产林分改造,提高森林经营水平。这些对于缓解林业部门和农民的矛盾,增加农民收入都是可取之策。

对于是否在公益林内发展林下经济,被调查农户只有1人在2009年栽了雷竹,其他农户没有发展林下经济,其原因包括:上层的大树会造成林下的阳光、雨露不好,不利于作物生长;面积小,并且是灌丛林,发展不起来;山场收入不是主要收入来源,不靠林业生活;山场被封山,不允许种,柴火也不允许砍伐;不清楚如何发展林下经济;公益林中无空地等。

2.2 公益林划分

对于划分公益林时是否自愿,44%的农户表示愿意并自愿签字认可,13%的农户表示不愿意但被动签字,43%的农户没有作出明确回答,原因是:即便不加入,天然林也难以采伐,同时面积比较小,无所谓。

2.3 公益林补偿标准

农户基本清楚公益林补偿标准,也表示获得了补偿,但对具体数额记不清楚,还有农户根本不关心自己有没有获取补偿。虽然这与农户的公益林面积大小有关(面积越大,农户对相关数据的记忆会更深刻),但也说明公益林补偿并未在农户家庭收入中占有重要地位。对于如何确定补偿标准,依据资源占有量的差异以及对公益林的依赖程度不同而出现了几种代表性的观点:

(1)公益林内禁止割取松脂后,收入有很大影响,应该提高补偿标准。2007年以前,割松脂是公益林的主要收入来源。一般情况下,割松脂价格为1.3 kg/(棵·年),可以维持30多年,年均收入7000~8000元,有的农户达20000元,是家庭的重要经济收入。2007年开始全面禁止采脂,直接影响到农户的收入,特别是影响向阳、下坑、高岸3个村民小组

(公益林面积大的人均4 hm²左右);这些村组年采脂量20多万kg,收入40多万元;现在松脂价格上升到5元多,收入能达到200多万元。禁止采脂后,农民只能外出打工。因此,对采脂收入依赖度高的农户认为,在不能采松脂而公益林补偿标准又太低的情况下,国家应给低保,提高公益林补偿标准,保障农民每人每年600元的最低生活保障。

(2)公益林面积小的农户(如栗树组村民大多是太湖移民)获得的公益林补助少,是否有补偿对家庭收入没有多大影响,因此,农民并不关心补偿标准问题,表现出补多补少无所谓的态度;也有的农户认同目前的补偿标准。

(3)国家公益林确实需要实行严格的采伐管理审批制度,但也不能一刀切,应科学实施必需的营林采伐,以获得部分收入。

由此可以看出,农户对政策的态度和看法与自身拥有的资源密切相关,当资源拥有量大且是家庭重要收入来源时,对政策改进的要求并借此增加收入的愿望就越强烈。

2.4 公益林退出机制

当被问及“若存在公益林退出机制,是否会退出”时,38%的农户选择退出,理由包括:可以割松脂;林子被划为公益林就相当于被收走了,林子自己管理好,可以砍树卖钱;起码可以砍点自用材或柴火;划定国家公益林应客观、真实地告知农民,并征得农民同意;生态区位特别重要的地区,必须划定为国家公益林而所有人不同意的,应由国家征收,并给予适当补助。32%的农户表示不会退出,理由包括:公益林对家庭意义不大,划之前也无收入,现在还可以领补偿款;缺乏劳动力,现在可以领点补偿款,不错;统一管理好,黄山景区具有特殊性,划为公益林可以防止乱砍滥伐。另有30%的农户说不清退出与否,主要原因是公益林面积少,无所谓,退出与否无关紧要。

3 基本结论与建议

3.1 农户的决策选择和博弈结果决定了生态公益林补偿政策的实施效率^[5]

公益林补偿政策直接影响着农户的收益,一旦森林资源划为生态公益林后,资源性质变化,利用方式和活动也随之改变。目前,文祥村农民只能从公益林中得到150元/hm²的补偿(实际到达手中的最多是146.25元/hm²),而且公益林内无法发展林下经济,前后的收入差距对比显而易见。面对公益林禁止采伐和禁止采脂,为了尽可能多地增加收入,规避政策风险的可取路径是在公益林内加大毛竹林的“渗透”力度,进而扩大毛竹林面积,弱化公益林对农户收入的影响,这也是大部分公益林区域的应对之策。此外,许多农户选择外出打工。

3.2 提高公益林补偿标准,拓宽公益林补偿渠道,帮助农民寻找替代生计

文祥村以公益林为主的资源特性和公益林补偿标准过低的现实使得农户的林业收入偏低,2007年的公益林禁止采脂更是使得农民的收入链条断裂,特别是对那些公益林面积大、劳动力不足的家庭影响很大。由此,提高公益林补偿标准,根据资源特性和资源占有量的差异,加大政策调整的弹性,对促进林业发展、提高农民收入显得尤为重要。就文祥村来说,地

孙佩元,瞿永前,孙加祥,等. 现代循环农业理论与实践综述[J]. 江苏农业科学,2013,41(11):454-461.

现代循环农业理论与实践综述

孙佩元,瞿永前,孙加祥,朱伟,白云峰

(江苏省农业科学院六合动物科学基地,江苏南京 211501)

摘要:对现代循环农业理论和实践进行了回顾,总结了现代循环农业的多种模式,分析了不同模式的研究层次,提出了循环农业进一步发展的挑战,并对今后的发展对策进行了探讨。

关键词:现代循环农业;农业模式;理活;实践

中图分类号:F303.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2013)11-454-08

现代循环农业是循环经济理论在农业领域中的应用和体现,是传统循环农业思想的升华。现代循环农业是全球农业发展的必由之路。近年来,我国各地探索并实践了许许多多循环农业新模式。

1 现代循环农业理论

现代循环农业理论是循环经济理论在农业领域应用过程中产生和发展起来的理论。1966年,美国经济学家鲍尔丁认识到地球资源的有限性和生态系统破坏的严重性,认为只有不断重复利用有限的资源,人类才能繁衍下去,主张建立一种循环式的经济模式,以资源循环利用和减少对环境的污染为目标,代替传统以资源大量消耗为基础的线性增长经济模式。这是“循环经济”概念的首次产生。国外将循环经济理论应用于农业经济虽然早于我国,但是并没有提出“循环农业”这

一概念^[1]。循环农业是我国学者将循环经济理论应用于农业经济模式研究而提出的概念,先后还提出类似概念如“循环节约型农业”和“农业循环经济”等。张元浩从农业生产过程是物质循环和能量转化的过程定义了循环农业,较早地提出了“循环农业”一词^[2]。随着循环经济在我国受到的关注越来越广泛,循环型农业理论研究不断深入。陈德敏等提出,要实现农业经济效益与环境效益的统一以至社会效益的最优化,必须实施农业清洁生产,以我国的生态农业为基础,发展我国的循环农业^[3]。近年来,郭铁民等对循环农业的内涵进行了各自的诠释^[4-8]。但国内外从不同角度提出的诸如“生态农业”“绿色农业”“有机农业”“可持续农业”等,均为循环农业的组成部分。

2 现代循环农业模式

在我国,农业循环可以追溯到战国时期。在先秦诸子文字有涉及“粪田”之关系。韩非子在《解老》中写道“积力于田畴,必且粪溉”,那时就已经有把人畜粪便作为肥料进行循环利用的模式。在秦汉时期就有人厕所和猪圈建在一起的记载,还使用了“囿中熟粪”的描述,表明已经有了堆肥加工的科学实践。17世纪明代耿荫楼的《国脉民天》一书提到“春宜人粪、牲畜粪;夏宜草粪(堆肥)、泥粪、苗粪(绿肥);秋宜火

收稿日期:2013-04-23

基金项目:江苏省南京市科技计划(编号:201201023)。

作者简介:孙佩元(1962—),男,江苏盱眙人,副研究员,主要从事动物科学和循环农业研究。E-mail:sunpeiyuan60@msn.com。

通信作者:孙加祥,硕士,副研究员,主要从事循环农业研究。E-mail:ofa@jaas.ac.cn。

方政府有必要开展实地调查,确定合理的补偿标准,积极向上级政府反映本地实情,拓宽公益林的补偿渠道,逐步提高公益林的补偿金额,最后达到公益林补偿金相当于采伐相同单位面积林木的价格。同时,通过各种方式或项目为农民寻找替代生计,化解生态保护和农民收益的矛盾。

3.3 基于农户的资源占有量和收入结构制订并调整政策

公益林补偿政策直接影响农户的收益,而农户的决策选择和博弈结果也决定了生态公益林补偿政策的实施效率^[5]。在肯定分类经营政策有利于森林资源可持续经营的基础上,还应看到,各地资源情况和特性有所差异,资源占有量及其对家庭收入的贡献会直接影响农户对政策的看法和评价,根据现实情况调整政策而不是全国一刀切是政策设计需要考虑的重要问题。而根据农户家庭资源占有量的差异调整政策并适度增加政策弹性,也是农民对政策的期许。

3.4 转变管理方式,适度化解林业部门的压力

林业部门在生态保护上的压力过大,政治风险过高,需要

自己解套。公益林面积越大,限制性措施越多,林业部门脖子上的绳索越紧。实际上单纯的行政措施常常很难奏效,一是成本过高,二是有些限制也是多余的,需要改变思路和管理方法。

参考文献:

[1]戴广翠,闫春丽,缪光平,等. 关于完善森林生态效益补偿政策的几点建议[J]. 林业经济,2008(12):16-19,43.

[2]孔凡斌,陈建成. 完善我国重点公益林生态补偿政策研究[J]. 北京林业大学学报:社会科学版,2009,8(4):32-39.

[3]刘克勇. 关于完善森林生态效益补偿基金制度的思考[J]. 林业经济,2008(8):26-28.

[4]姜波,姚顺波. 农户参与公益林建设意愿影响因素的实证分析[J]. 林业科技,2011(3):59-64.

[5]王秋菊,王立群. 基于相关利益者视角的生态公益林补偿问题研究——以江西省为例[J]. 林业经济,2012(2):59-62.