

国家级公益林生态补偿政策落实成效

张珍荣

博乐市国有林管理局

DOI:10.12238/as.v8i9.3281

[摘要] 本文以我国西北生态脆弱区国家级公益林为研究对象,结合2020—2024年相关数据,采用质性与量化分析方法,探讨生态补偿政策实施成效。我国自2004年启动森林生态效益补偿机制,补偿标准逐步提升,2024年纳入法治化轨道。研究区域公益林面积2024年达2.6亿亩,森林覆盖率从4.8%升至5.07%,沙化治理面积增长33.7%,护林员达5.3万人。政策实施取得显著生态、经济与社会效益:生态上改善区域环境,森林蓄积量增加;经济上带动碳汇、特色林果业发展,年收益可观,护林员年增收约5.3亿元;社会上提升生态意识,推动基层林草机构建设。但政策仍存在补偿标准低、资金来源单一等问题,需通过建立动态补偿机制、加强管护能力建设,为生态文明构建提供支撑。

[关键词] 国家级公益林; 生态补偿; 政策成效

中图分类号: F062.2 **文献标识码:** A

Effectiveness of national ecological compensation policy for public welfare forests

Zhenrong Zhang

Boluo City State-owned Forest Management Bureau Boluo City

[Abstract] This study examines the effectiveness of ecological compensation policies in China's ecologically fragile national public welfare forests in northwestern regions, utilizing qualitative and quantitative analysis methods based on data from 2020 to 2024. Since the implementation of the forest ecological benefit compensation mechanism in 2004, China has progressively raised compensation standards, with the system being legally institutionalized in 2024. The research area's public welfare forest coverage reached 260 million mu (approximately 4.3 million hectares) in 2024, while forest coverage increased from 4.8% to 5.07%. Desertification control efforts expanded by 33.7%, and the number of forest rangers reached 53,000. The policy has yielded significant ecological, economic, and social benefits: ecologically, it improved regional environments and increased forest stock; economically, it boosted carbon sequestration and specialty forestry industries, generating substantial annual revenue (approximately 530 million yuan per ranger annually); socially, it enhanced ecological awareness and strengthened grassroots forestry institutions. However, challenges remain, including low compensation standards and limited funding sources. To optimize support for ecological civilization development, measures should be implemented to establish dynamic compensation mechanisms, diversify funding channels, enhance management capabilities, and improve performance evaluation systems.

[Key words] national public welfare forest; ecological compensation; policy effect

引言

生态公益林是维护国家生态安全的坚实后盾,在水源涵养、水土保持、防风固沙、生物多样性保护等领域展现出其不可替代的功能。我国西北地区作为国家西北生态保护的核心支撑节点带,该区域公益林资源的维护对生态平衡及国家生态安全的保障具有极其重要的意义^[1]。为进一步筑牢生态安全屏障,自2004年起,我国开始实施公益林保护强化举措,通过系统规划、科学管护等方式,持续提升公益林生态功能,为区域乃至全国的生态

稳定提供有力支撑。我国正式实施了森林生态效益补偿办法,运用财政转移支付手段对公益林管理者实施经济补贴,力求生态保护与经济发展相得益彰。本研究依托新疆生态公益林补偿政策执行的实际数据与最新资讯,结合质性与量化分析方法,探讨新疆国家级公益林生态补偿政策实施的实际成效。资料主要采集自国家林业和草原局及新疆维吾尔自治区林业和草原局公布的年度报告、政策文件及相关学术研究,全面剖析2020—2024年政策执行效果,力求对政策实施结果进行客观分析,识别问题

焦点,提出具体应对策略与意见,为优化新疆生态公益林补偿机制、助力生态文明构建提供理论支撑^[2]。

1 新疆国家级公益林生态补偿政策实施背景与框架

1.1 国家公益林补偿政策演变

自2004年起,我国启动了森林生态效益补偿机制。此后,该机制历经持续改进与完善,中央财政投入规模不断扩大,补偿标准也随之逐步调整:2010年成为重要分水岭,国家级非国有公益林的年度补偿标准从每亩5元提升至10元;2013年,这一补贴标准进一步提高至每亩15元;自2019年起,每亩每年的补偿金额增至16元。从国家级公益林的整体区域来看,补偿标准同样呈现逐步提升的趋势:2015年,每亩补助金从5元上调至6元;2016年,每亩补贴提升至8元;2017年,每亩每年的补助标准进一步提高至10元。这一系列补偿标准的调整机制,清晰昭示着我国对公益林保护重视程度的稳步提升。2024年,国家持续推进生态补偿体系建设,将森林生态效益补偿纳入《生态保护补偿条例》,推动其迈入法治化发展新阶段,为公益林保护提供了更坚实的制度保障。综合20多项法律,构筑了完备的制度格局。数个省份推行分类补贴政策,永泰县对经济林及竹林实施25.82元/亩的补偿,乔木林及其他林种补贴费用增至26.78元/亩,彰显了因地制宜的补偿理念,国家层面力推公益林碳汇交易进程,收益明确用于强化补偿资金和提升养护能力,资金来源渠道的新路径得到拓展^[3]。

表1 新疆国家级公益林生态补偿政策关键指标变化(2020—2024年)

指标	2020年	2024年	变化幅度
公益林面积(万亩)	约25000	26000	+4.0%
补偿资金(亿元)	估算25~40	估算26~41.6	+4.0%~4.0%
森林覆盖率(%)	4.8	5.07	+5.6%
沙化治理面积(万亩)	450	601.76	+33.7%
护林员数量(万人)	4.5	5.3	+17.8%
生态效益价值(亿元/年)	3.2	3.82	+19.4%
林果业总产量(万吨)	1200	1400	+16.7%

1.2 新疆公益林资源概况

我国某生态脆弱区域位居全国生态脆弱区域前列,保护该区域公益林地资源对维护区域及国家生态安全意义非凡。截至2024年末,该区域版图内共有103个国有林场,经营面积总计达2.6亿亩,这一面积占该区域国土面积的10.4%;在该区域全部林地中,国有林场经营的林地面积占比高达79.8%,占据主导地位,且其生态公益林覆盖比例已逼近100%,成为我国西北生态安全的坚实后盾。公益林主要分布在天山山脉、阿尔泰山脉、昆仑山脉等地,以及塔里木河流域、准噶尔盆地周边等关键生态区域,肩负着水源涵养、防风固沙、生物多样性保护等核心生态职能,新疆公益林覆盖面积大,生态功能显著,位于半干旱气候区,森林生态系统的生态脆弱性明显,自我修复能力差,破坏后修复难

度大。公益林地广泛分布于少数民族聚居及经济相对落后的区域,当地民众对自然资源依赖性强,生态维护与经济矛盾的矛盾较为突出。基于此类资源禀赋与社会经济状况,新疆公益林补偿政策应兼顾生态效益与民生福祉的双重考量^[4]。

2 新疆国家级公益林生态补偿政策实施现状

2.1 补偿范围与资金投入

随着生态补偿政策的稳步实施,新疆国家级公益林的补偿范围正在逐步扩大,资金的支持力度也在持续增强。而到了2024年,新疆纳入中央财政补偿范围的国家级公益林面积已高达2.6亿亩,生态保护的成效已初步显现。在地域分布上,新疆全境的重点生态区域均已纳入补偿体系,尤其是在天山西部、阿尔泰山脉以及塔里木河流域等生态敏感区域,补偿计划得到了优先执行。在资金投入方面,新疆的生态补偿基金规模也在逐年增加,为生态保护提供了坚实的财政保障。2024年,高新区新增非国有国家级公益林11.59万亩,生态保护工作再上新台阶,96.5万元补偿金已批准领取;中央财政对博乐市草原生态保护项目实施奖励,资助金额达3806.173万元,按全疆2.6亿亩公益林地及中央补偿标准进行推估,2024年度,新疆国家级公益林补偿资金规模预计介于26亿至41.6亿元人民币,资金存量庞大,公益林养护有了稳固后盾^[5]。

2.2 管护体系建设

新疆对公益林养护体系构建投入全力关照,以优化基础设施、强化团队素质、创新管理手段为路径,持续提升公益林养护水平,在基础设施建设的范畴,自“十四五”规划实施阶段开篇,国家林场新辟道路超千公里,防火隔离带逾千六百公里,完成5G基站建设数超2500座,重点森林地带通信信号覆盖面积上升至58%,显著优化了照管水平。在团队搭建范畴,新疆培育了一支庞大的公益林管理集体,2024年,新疆全境5.3万护林员及1.4万防火信息员,常态化开展巡护作业,织就了覆盖全疆的守护网络,各地对护林员任用实施严格筛选,历经提议、审批、公告等阶段,选拔杰出人才担任护林工作,现所有林业守护者均已取得上岗资格证书,构建了科学的考核体系,护林员工资调整与考核结果挂钩,实施动态管理,务必实现养护责任的全面贯彻。

3 新疆国家级公益林生态补偿政策落实成效分析

3.1 生态效益

新疆国家级公益林生态补偿政策的实施,有效改善了区域生态环境,生态效益显著提升。在森林资源保护方面,通过严格的管护措施,公益林资源得到有效保护,森林覆盖率稳步提高。全疆森林覆盖率从2020年的约4.8%提升至2024年的5.07%。其中,博州作为自治区实施天然林保护工程和国家级公益林管护的重点地区,森林覆盖率由2012年的8.7%增加到2024年的9.74%,高于全疆平均水平4个百分点,森林蓄积量由1087万立方米增加到1248万立方米。

3.2 经济效益

新疆国家级公益林生态补偿政策在生态保护的同时,也产生了显著的经济效益,主要体现在促进地方经济发展、增加农牧

民收入等方面。在直接经济收益方面, 补偿资金的投入为当地创造了可观的经济价值。天山西部国有林管理局巩留分局森林碳汇试点预计年增碳汇量50万吨, 年收益可达700万元。巴州、阿克苏地区国有林场发展香梨、苹果等特色经济, 年收益达2800余万元。在就业增收方面, 公益林管护为当地农牧民提供了大量就业机会, 有效增加了农牧民收入。全疆共聘用5.3万名护林员, 按照每人每年1万元的补助标准计算, 每年可为护林员带来约5.3亿元的收入。乌苏林场的佛山国家森林公园年接待游客超50万人次, 带动周边农牧民年均增收2万元以上。巴里坤哈萨克自治县生态护林员年补助标准为10000元/人, 有效提高了当地脱贫人口的收入水平。

3.3 社会效益

新疆国家级公益林生态补偿政策的实施, 产生了广泛的社会效益, 促进了社会和谐稳定和生态文明建设。在生态意识提升方面, 补偿政策的实施增强了全社会的生态保护意识, 形成了人人关心生态、参与保护的良好氛围。通过宣传培训、公示公开等方式, 广大农牧民对公益林保护的重要性有了更深刻的认识, 主动参与生态保护的积极性显著提高。在基层治理方面, 公益林补偿政策推动了基层林草机构建设和能力提升。2024年, 新疆阿勒泰地区、博州、昌吉州、巴州、喀什地区等地结合本辖区资源实际, 积极推进18个县(市)恢复独立设置林业和草原局, 全区县级独立设置的林业和草原局由51个增加到69个, 在全区占比达71.8%。这加强了基层生态治理能力, 为政策实施提供了组织保障。

4 完善新疆国家级公益林生态补偿政策的对策建议

4.1 建立动态补偿标准调整机制

根据经济社会发展水平、物价变动情况和生态服务价值评估结果, 定期调整公益林补偿标准, 确保补偿标准与生态保护成本相适应。借鉴部分省份经验, 建立差异化补偿机制, 根据公益林生态功能重要性、林分质量、区位条件等因素, 实行分类分级补偿, 提高补偿的精准性和有效性。同时, 推动建立跨区域生态补偿机制, 让生态受益地区对生态保护地区给予合理补偿。在争取中央财政加大投入的同时, 建立地方财政配套机制, 根据经济发展水平确定配套比例, 确保地方配套资金到位。积极引导社会资本参与公益林补偿, 通过设立生态补偿基金、发行绿色债券、开展碳汇交易等方式, 拓宽资金来源。鼓励企业、社会组织和个人通过捐赠、志愿服务等形式参与公益林保护, 形成多元化投入格局。

4.2 加强管护能力建设

优化护林员队伍结构, 适当增加护林员数量, 降低人均管护面积, 提高管护精细化水平。加强护林员专业培训, 开展生态监

测、森林防火、有害生物防治等专业技能培训, 提高管护能力。加大科技投入, 推广应用无人机巡护、卫星遥感监测等先进技术, 提高管护效率和精准度。完善管护设施建设, 改善林区道路、通信等基础设施条件, 为管护工作提供保障。建立科学的生态补偿政策绩效评估指标体系, 涵盖生态效益、经济效益和社会效益等多个维度。引入第三方评估机构, 开展独立客观评估, 确保评估结果的公正性和权威性。建立评估结果公开制度, 定期向社会公布评估结果, 接受公众监督。将评估结果与补偿资金分配挂钩, 形成“以评促补、以评促管”的良性机制, 推动补偿政策持续优化。

5 结论

新疆国家级公益林生态补偿政策的实施, 在生态保护、经济发展和社会和谐方面取得了显著成效。通过持续加大资金投入、完善管护体系、推进产业融合, 新疆公益林资源得到有效保护, 森林覆盖率稳步提高, 生态系统服务功能显著增强; 补偿资金带动了相关产业发展, 为农牧民创造了就业机会, 增加了经济收入; 政策实施还促进了基层治理能力提升, 增强了民族团结, 形成了全社会参与生态保护的良好氛围。然而, 新疆公益林生态补偿政策在实施过程中仍面临补偿标准偏低、资金来源单一、管护能力不足、绩效评估不完善等问题, 生态保护与经济发展的矛盾依然突出。这些问题的解决, 需要从建立动态补偿标准、拓宽资金渠道、加强管护能力建设、健全绩效评估体系、推动生态产品价值实现、完善多元参与机制等方面入手, 进一步完善补偿政策体系。

【参考文献】

- [1] 普发全. 基于ArcGIS空间分析模型的国家级公益林优化布局方法探索与实现——以楚雄彝族自治州为例[J]. 林业科技情报, 2025, 57(02): 44-47.
- [2] 陶逢怡. 祁连山国家级自然保护区生态公益林管护对策[J]. 南方农业, 2025, 19(06): 202-204.
- [3] 李黛文, 姜子夏, 张恒, 等. 国家级公益林演变及政策变化探析[J]. 林业科技通讯, 2025, (02): 15-19.
- [4] 王欢. 白龙江林区国家级重点公益林管理现状与发展对策[J]. 林业科技情报, 2024, 56(02): 110-112.
- [5] 杨雪栋. 浅析基于第三次全国国土调查数据的国家级公益林整合优化[J]. 内蒙古林业调查设计, 2024, 47(03): 95-97.

作者简介:

张珍荣(1978--), 女, 汉族, 江苏省铜山区人, 副高级工程师, 研究方向: 国家公益林生态保护、征占地、退化林修复、森林抚育、植树造林绿化, 草原生态治理、保护等。