

林草资源保护与利用中生态补偿机制的构建与实施效果研究

王琳琳 韩启

青岛西海岸新区自然资源局 山东青岛 266400

DOI: 10.12238/ems.v7i10.15711

[摘要] 随着生态文明建设和可持续发展战略的深入推进,林草资源作为我国生态系统的重要组成部分,承担着维持生态平衡、保障国土安全、促进绿色发展的多重责任。由于林草资源保护带有明显的正外部性,而保护主体与受益主体分离,导致资源保护的积极性不足,生态补偿机制的建立成为实现林草资源可持续管理的关键。本文从林草资源保护现状与挑战出发,梳理生态补偿机制的理论基础和政策逻辑,系统分析我国林草资源领域生态补偿的运行现状与典型成效,深入剖析机制构建和实施过程中的瓶颈与不足,进一步提出科学完善补偿标准、创新资金来源、健全绩效评价、强化社会参与、推动数字化转型等多维优化路径。通过理论与实践相结合的研究,本文认为,健全的生态补偿机制不仅能调动基层、农户和社会多方积极性,实现保护与利用的有机平衡,还能推动区域经济协调发展和生态环境高质量改善。文章最后提出面向未来的持续优化建议,强调在国家战略、地方政策、技术创新和社会协同等层面发力,为林草资源高效保护与绿色利用提供可行路径。

[关键词] 林草资源;生态补偿;机制构建;实施成效;资金多元化;绩效评价

引言

林草资源在维系生物多样性、调节气候、防风固沙和保障国土安全等方面发挥着基础性作用,也是我国实现碳达峰、碳中和目标的重要支撑。近年来,随着生态环境问题日益突出,林草资源过度开发、退化、保护责任主体积极性不高等矛盾逐渐凸显。为此,国家和地方高度重视生态补偿机制的顶层设计与政策创新,将其视为促进生态系统服务价值实现、引导保护行为、推动绿色发展的核心手段之一。通过补偿机制,调节不同主体间的利益关系,激励保护与合理利用,为林草资源保护提供了政策、资金和管理保障。然而,生态补偿的标准制定、资金筹措、绩效评价、社会参与等方面仍存在诸多难点。本文聚焦林草资源生态补偿机制的构建与实施效果,探讨其理论基础、运行实践、瓶颈问题和持续优化方向,为林草资源高质量保护利用和生态文明建设提供理论依据和政策参考。

一、林草资源保护与生态补偿机制构建的理论基础与政策逻辑

(1) 生态系统服务外部性与补偿机制内生需求。林草资源在涵养水源、净化空气、防止水土流失和支持生物多样性等方面,提供了巨大的生态系统服务价值。然而,这些服务

具有公共产品属性,市场无法为其定价,保护者往往得不到应有的回报,而受益者无需付费,导致“保护动力不足,利用压力过大”。生态补偿机制通过“受益者付费,保护者得益”的利益调节,推动外部性内部化,促使生态保护责任与经济激励相统一。生态系统服务价值量化为补偿标准提供科学依据,也为区域间生态利益再分配奠定基础。

(2) 政策演变与多元主体共治逻辑。我国生态补偿机制经历了从“单一林业补助”到“跨区域、跨领域补偿”转型,政策覆盖森林、草原、湿地、流域等多种生态系统。近年来,生态补偿已与乡村振兴、绿色产业发展、碳汇交易等新政策紧密结合,补偿模式向多主体、多渠道、多层级融合推进。补偿机制强调政府主导、市场参与、社会协同、农户和基层主体积极参与,推动“共建、共管、共享”的保护格局。

(3) 法治保障与利益平衡机制。近年来,中央和地方不断完善生态补偿法律法规,从顶层设计上为生态补偿机制运行提供制度支撑。补偿标准与生态红线、空间管控等生态政策协同衔接,有效平衡生态保护与经济社会发展的关系,实现社会公平与生态正义。

二、我国林草资源生态补偿机制的运行现状与实践成效

(1) 制度体系逐步健全。近年来,中央财政设立国家公

益林、草原生态补奖、重点生态功能区转移支付等专项补偿,地方政府则根据本地实际,探索流域横向补偿、生态产业扶持等多元路径。政策实施带动了林草资源保护面积的持续扩大,全国公益林面积超3亿公顷,草原综合植被盖度逐年提升。

(2) 补偿资金持续增长,区域经济协同作用显现。以2023年为例,全国林草生态补偿相关资金总量已超过800亿元,受补偿农户、社区年均增收显著,补偿政策对边远地区农民脱贫致富、促进绿色产业发展的带动作用日益突出。各地积极将补偿资金与生态旅游、林下经济、中药材种植、特色农产品开发等结合,创新“生态+产业+扶贫”新模式,增强补偿资金“造血”功能。

(3) 生态、经济、社会综合效益提升。生态补偿激励下,林草覆盖率提升、水土流失面积下降,生物多样性改善。以部分省份为例,通过实施生态补偿,森林覆盖率年均提升0.2-0.5个百分点,草原植被盖度提升近2个百分点,区域空气质量、河流水质明显改善。同时,补偿推动绿色就业和农村经济多元化发展,提高了受益群体生态保护的内生动力。

三、林草资源生态补偿机制运行中的突出问题

(1) 补偿标准与生态价值匹配问题及其改进方向

目前,生态补偿标准在制定过程中多以区域类型和面积作为主要依据,未能科学准确地量化不同区域和不同类型林草资源所提供的实际生态系统服务价值。这种方式导致补偿标准难以全面反映生态资源的多样性和生态功能的差异,部分地区的补偿金额偏低,难以形成有效的激励机制,从而影响生态保护的积极性和效果。补偿标准缺乏动态调整机制,无法及时适应生态环境的变化和市场需求的波动,使得补偿政策的适用性和灵活性受到限制。为了提高补偿标准的科学性,应借助遥感监测、大数据分析和生态系统服务评估技术,建立分区域、分类型、分功能的精准补偿标准体系。同时,建立动态调整机制,根据生态系统状态和经济社会发展变化,定期对补偿标准进行修订和完善,确保其与实际生态价值保持一致。

(2) 资金来源渠道单一与使用效率亟待提升

当前生态补偿资金主要依赖财政投入,社会资本、市场机制和企业参与度相对不足,导致整体资金规模受限,难以满足日益增长的生态保护需求。资金来源的单一制约了补偿机制的多元化发展,缺乏多渠道、多层次的资金支持,使得

生态补偿项目面临资金短缺和可持续性不足的问题。部分地区在资金使用和分配过程中存在透明度不高的问题,监管机制不完善,导致资金分配效率低下,难以实现资金的最优配置和最大效益。出现“重补偿、轻管理、轻绩效”的现象,影响了生态补偿的实际效果,部分资金甚至流入虚假补贴或违规使用,损害了政策的公信力和实施效果。加强资金监管,完善资金使用流程,提升资金透明度和公开度,是提高资金使用效率的关键。

(3) 绩效评价体系完善的必要性与现状分析

当前,生态补偿项目的绩效评价体系尚未实现全面完善,评价工作多集中于生态环境指标,对经济效益、社会影响及管理成效等多维度因素的动态评价和反馈机制相对缺乏。这种单一维度的考核方式难以全面反映补偿项目的综合成效,限制了政策的科学调整和优化实施。部分地区的绩效考核流于形式,缺乏系统性和针对性,考核结果难以有效指导后续的补偿政策改进。由于缺少科学、动态的反馈机制,导致补偿机制在执行过程中存在盲区和不足,难以满足生态保护与社会经济协调发展的双重目标。建立更加科学合理的绩效评价体系,涵盖生态、经济、社会及管理多个方面,能够实现对补偿项目效果的全方位监测与动态管理。

四、林草生态补偿机制优化与创新路径

(1) 完善补偿标准与动态调整机制,推动生态补偿精准化发展

借助遥感监测、生态系统服务价值评估和生态大数据等现代技术手段,能够科学量化林草资源在生态保护中的贡献,为建立精准的补偿标准提供坚实依据。补偿标准应细化到不同区域、资源类型及功能类别,体现生态价值的差异性和多样性,确保补偿的公平性和有效性。通过定期开展补偿标准的动态调整工作,能够及时反映生态系统的变化和经济社会发展的需要,避免标准滞后或失衡,保障补偿政策的科学性和适应性。在此基础上,积极探索补偿机制与碳汇交易、生态产品交易及流域补偿等市场机制的协同联动,实现资金、资源与生态效益的多元化补偿。动态优化的补偿机制有助于形成灵活高效的生态保护资金流动体系,激发各方积极参与生态治理,推动生态补偿政策不断完善和深化。

(2) 多元资金筹集与创新生态补偿方式的探索

推动生态补偿资金来源多元化,是实现生态保护与经济

发展的有效结合。通过整合财政资金、企业投入、社会组织参与以及市场主体的积极贡献,形成多渠道、多层次的资金筹集体系,为生态补偿提供坚实的资金保障。鼓励设立专门的生态产业基金,支持绿色产业发展;推动绿色金融产品创新,如绿色债券、绿色信贷,促进资金流向生态保护领域。探索碳汇交易、生态服务付费和生态产品保险等多样化的市场化补偿工具,增强生态价值的市场体现力,提高补偿机制的灵活性和可持续性。积极引导企业通过公益捐赠、合作经营和绿色采购等多种形式参与林草资源保护,形成企业责任与生态保护的良性互动。多元资金的筹集与补偿方式的创新,不仅提升了生态补偿的资金保障水平,也激发了社会各界参与生态保护的积极性,为推动生态文明建设和绿色发展注入持续动力,助力实现人与自然和谐共生的美好愿景。

(3) 健全绩效评价与激励体系,推动生态补偿持续优化

构建涵盖生态、经济、社会和管理四个维度的多元化绩效评价指标体系,是实现生态补偿科学管理的重要保障。通过强化第三方专业评估和社会公众监督,确保评价过程的公正、透明和客观,提升绩效评价的权威性和可信度。鼓励采用动态监测手段,对补偿项目的实施效果进行持续跟踪,并通过定期评估和反馈机制,及时发现问题和不足,促进管理措施的动态优化。完善奖惩机制,对在生态保护和补偿成效方面表现突出的地区和主体给予政策支持和资金追加,激励其持续改进和创新。对绩效不达标或存在违规行为的单位,应采取及时整改措施,确保补偿资金的合理使用和生态目标的实现。完善退出机制,有效淘汰不符合标准的项目和主体,保持生态补偿体系的活力和效率。通过健全的绩效评价和激励体系,能够推动生态补偿工作不断向高质量发展迈进,为生态环境保护和可持续发展提供坚实保障。

(4) 强化基层主体与社会参与,推动生态补偿多元共治

加强基层主体的参与能力建设和政策宣传是提升生态补偿项目成效的重要保障。通过系统的能力培训和协作机制建设,激发农户、社区等基层群众参与补偿项目的设计、管理与监督的积极性,使他们真正成为生态保护和补偿实施的主力军。打通非政府组织(NGO)、科研院所和社会资本等多元主体的参与渠道,丰富补偿项目的管理和服务资源,形成更加开放和包容的参与环境。政府应发挥引导和协调作用,促进各方力量协同发力,构建政府主导、社会协同、公众参与

的生态补偿新格局。通过多主体、多层次的合作模式,既能增强补偿项目的透明度和公信力,又能提升生态保护的实效性,推动绿色发展理念深入人心。强化基层和社会参与,不仅有助于实现生态补偿的公平公正,还能促进生态环境的可持续治理,为构建人与自然和谐共生的美好社会奠定坚实基础。

五、林草资源保护与利用中生态补偿机制的可持续发展建议

面向未来,林草生态补偿机制需与国家生态文明、乡村振兴、碳达峰碳中和等重大战略统筹融合。一是加快完善法律法规体系,将生态补偿纳入国民经济和社会发展规划和相关法律法规制度,实现制度刚性与政策持续性。二是推动区域协同与流域补偿创新,强化跨区域、跨流域利益平衡和资源共享。三是积极推动绿色产业发展,将补偿与生态产业、绿色就业和农民增收有机结合,推动受益群体生态保护与经济发展的双重动力。四是完善信息化与智能化建设,建立生态补偿全过程可追溯的数字平台,推动补偿管理智能化、科学化、透明化。五是持续加强宣传教育和社会动员,增强全民生态保护意识,扩大社会参与范围,形成“政府主导、市场参与、社会共治”的协同治理格局。六是借鉴国际先进经验,推动补偿机制与国际标准对接,提升我国生态补偿的影响力和话语权。七是加强绩效监测和风险管理,建立科学高效的补偿绩效评估体系和风险预警机制,确保补偿机制健康、可持续运行。

结论

林草资源生态补偿机制是生态文明建设、绿色发展和区域协调发展的重要制度保障。当前我国补偿机制已取得显著成效,但仍存在补偿标准、资金渠道、绩效评价、社会参与等多方面问题。未来,应在科学完善顶层设计、创新补偿模式、加强多元参与和数字化管理等方面持续发力,不断提升补偿政策的公平性、激励性和可持续性,实现林草资源保护、生态安全与经济社会发展的多赢目标。持续深化生态补偿机制创新,为实现美丽中国和生态强国目标贡献力量。

参考文献

- [1] 郑新奇, 李晓燕. 我国林业生态补偿机制创新与完善路径研究[J]. 林业经济, 2022, (9): 19-25.
- [2] 王鹏, 李欣. 草原生态补偿机制运行成效与对策建议[J]. 草原与生态, 2023, (5): 32-37.
- [3] 刘杰. 林草资源生态补偿政策效益及机制优化分析[J]. 中国生态农业学报, 2023, (2): 107-114.