

森林生态效益补偿机制完善路径探析

曹元帅¹ 李金格^{2*}

1 国家林业和草原局华东调查规划院

2 浙江华东林业工程咨询设计有限公司

DOI:10.32629/eep.v9i6.3247

[摘要] 森林生态系统在涵养水源、固碳释氧、保持水土、维护生物多样性等各方面起着不可替代的作用,建立完善的森林生态效益补偿机制,是协调生态保护和林农利益、推进生态产品价值实现的制度安排。文章以森林生态效益补偿机制的内涵和现实意义为出发点,分析目前森林生态效益补偿标准、资金来源、补偿方式、监管评估等方面存在的问题,从建立差异化的补偿标准、拓宽多元化的资金来源、创新市场化补偿方式、加强制度保障四个方面提出完善路径,为提高森林生态补偿制度的科学性、可持续性提供借鉴。

[关键词] 森林生态效益; 补偿机制; 补偿标准; 生态产品价值实现

中图分类号: Q132.6 **文献标识码:** A

Exploring the Path to Improving the Compensation Mechanism for Forest Ecological Benefits

Yuanshuai Cao¹ Jin'ge Li^{2*}

1 East China Survey and Planning Institute,NFGA

2 Zhejiang Huadong Forestry Engineering Consulting and Design Co., Ltd

[Abstract] Forest ecosystems play an irreplaceable role in conserving water sources, fixing carbon and releasing oxygen, maintaining soil and water, and preserving biodiversity. Establishing a sound compensation mechanism for forest ecological benefits is an institutional arrangement to coordinate ecological protection and forest farmers' interests, and promote the realization of ecological product value. Starting from the connotation and practical significance of the forest ecological benefit compensation mechanism, this article analyzes the problems existing in the current forest ecological benefit compensation standards, funding sources, compensation methods, regulatory evaluation, etc. It proposes improvement paths from four aspects: establishing differentiated compensation standards, expanding diversified funding sources, innovating market-oriented compensation methods, and strengthening institutional guarantees, providing reference for improving the scientificity and sustainability of the forest ecological compensation system.

[Key words] forest ecological benefits; Compensation mechanism; Compensation standards; Realizing the Value of Ecological Products

森林是陆地生态系统的主要部分,具有调节气候、涵养水源、保持土壤和保护生物多样性等许多生态功能,由于森林的生态价值具有外部性,所以单靠市场调节很难达到森林资源保护和利用的良性循环。森林生态效益补偿机制属于生态保护补偿制度体系中的重要部分,对生态利益受损方给予合理的补偿,可以有效地调动林农和经营主体参与生态保护的积极性。经过多年的探索,我国森林生态效益补偿制度已经初步建立起来,并且覆盖了大部分的公益林,但是在补偿标准的合理性、资金的筹集渠道、补偿方式的多样性和监管机制的健全程度等方面还存在改进的空间,需要进一步加以完善。

1 森林生态效益补偿机制的内涵与现实意义

1.1 内涵界定

森林生态效益补偿机制就是政府、社会组织和生态受益主体根据森林生态系统提供的公共生态产品价值,对承担森林资源保护和经营责任的林权所有者或者经营者给予资金、政策或者其他形式补偿的一系列制度安排。其核心就是用外部补偿来弥补林权主体因为受到限制采伐、承担生态保护义务而造成的经济损失,从而达到生态保护成本在受益主体间合理分摊的目的。补偿对象一般包含国家级、省级公益林和部分具有重要生态区位的商品林,补偿方式既有直接的资金补助,也有政策倾

斜、技术帮扶和产业扶持等多种间接补偿方式,一起形成一个多层次、多主体参与的补偿体系^[1]。

1.2 现实意义

健全森林生态效益补偿机制对协调生态保护和区域经济发展关系有重大意义。完善的补偿机制可以有效地减少林农因为限制采伐权利而造成的经济损失,提高林区群众参与生态保护的内在动力,防止出现重保护、轻补偿造成的消极经营现象。健全的补偿机制有利于吸引社会资本、生态受益产业参与森林资源保护,拓宽生态产品价值实现途径,给林区绿色转型和林农增收提供制度保障。就更加宏观的角度来说,完善的补偿机制就是落实生态保护补偿制度、推进生态文明建设的抓手,对于实现森林资源可持续经营、维护国家生态安全格局有着长远的价值。

2 森林生态效益补偿机制运行中存在的主要问题

2.1 补偿标准与资金保障不足

目前森林生态效益补偿标准大多以统一的财政拨付基准为依据,具有明显的“一刀切”特点,不能体现各个区域森林生态区位、林分质量、生态功能等级的不同。静态补偿标准没有考虑到各个地区生态保护成本的不同,造成补偿标准同实际保护投入存在较大差距。尤其是一些承担着重要水源涵养、生物多样性保护任务的公益林区,其生态系统服务的价值要比一般的林地大得多。据杭州市林业水利局2024年公开的公益林补偿数据可知,全市承担钱塘江上游水源涵养、天目山生物多样性保护功能的公益林占61%,现行补偿标准最高为35元/亩·年,仅是林农经营机会成本的40%左右,不能弥补限制采伐和经营所造成的损失,极大地降低了保护的积极性。

补偿资金来源单一,没有形成多元化投入机制,主要依靠中央和地方财政转移支付,碳汇交易、水权交易、生态彩票等市场化、社会化筹资方式还处于探索阶段,规模小。当宏观经济波动导致财政投入增速放缓时,补偿资金的持续稳定供给就会面临巨大的压力,森林管护长效开展受到限制,补偿标准提高的空间也被限制,造成配套基建和产业扶持项目因为缺少资金而无法落实,森林生态效益持续发挥受到影响。

2.2 补偿方式与监管机制不完善

目前的补偿方式仍然以现金直补为主,具有“输血式”的特点,产业扶持、技术服务、生态旅游收益共享等“造血式”的多元化补偿手段的推广程度较低。单一的补偿方式不能满足各个林区、不同类型的经营主体的不同发展需求,大部分补偿资金只能维持基本生活,不能形成林农持续增收的产业基础^[2]。很多地方缺少后续的产业引导、技能培训,使林农守着绿水青山却不能变成金山银山,从长远看不利于森林资源的深度保护和可持续利用,甚至会引发新的社会矛盾。

监管评估环节也存在着薄弱的地方,森林生态效益的动态监测和量化评估体系还不健全,补偿资金使用绩效没有科学的量化考核标准。部分地区存在重资金拨付、轻成效管理的现象,补偿资金发放同生态保护实际成效相脱离,甚至出现挤占、挪用专项资金的情况。除此以外,信息公开、社会监督机制不健全,

补偿政策的执行过程缺乏透明度,公众参与监督的渠道不畅通,都会从侧面影响到补偿制度运行的公信力。缺少有效的闭环管理,造成补偿机制不能根据生态环境的变化做出及时的调整,降低了政策执行的精确度和有效性^[3]。

3 森林生态效益补偿机制的完善路径

3.1 健全分类差异化补偿标准体系

完善补偿标准要冲破“一刀切”的统一拨付形式,依照森林生态区位重要性,生态功能种类和林分品质等要素创建分类分级的差异化补偿标准体系。这就需要做全面的生态价值核算,对于承担着重要的水源涵养、水土保持和生物多样性保护功能的核心生态区域,应该适当提高补偿标准,以弥补林农由于限制经营而产生的机会成本损失。创建科学的生态价值评价模型,把森林的生态服务价值货币化,给差异化补偿赋予数据支撑,保证补偿标准能真实体现森林的生态贡献。

补偿标准要创建动态调整体系,依照区域经济发展的水准,物价变动状况及林业生产本钱变动情况,定时更新补偿水平,保证补偿水准同实际保护本钱相契合。动态调整可以提高补偿制度的公平性,也能调动林农保护的积极性。另外还要建立补偿标准同生态效益相挂钩的激励机制,对生态保护效果好的地方、主体给予额外奖励,形成“优质优价”的补偿导向,提高补偿制度的激励作用,促使森林生态保护由“要我保”变为“我要保”。

3.2 拓宽多元化资金筹集渠道

破解补偿资金来源单一的困局,就要创建起政府主抓、市场加入、社会配合的多元资金筹措体系。财政投入上要逐渐加大森林生态效益补偿资金在林业专项预算中的比重,探寻同经济发展水平相联系的财政投入增长途径,保证财政投入能跟经济发展步伐一致。生态受益地区和生态保护地区之间可以建立横向生态补偿关系,采用流域上下游对口协作、生态保护地区和受益地区结对帮扶等途径来达到利益共享的目的,使生态保护受益地区承担起相应的补偿责任^[4]。

碳汇交易、生态旅游开发收益反哺、绿色金融产品创新等市场化融资渠道也应加以培育,促使社会资本有序地参与到森林生态保护当中。可以创建森林生态效益补偿基金,用发行生态彩票、接受社会捐赠等途径来筹集资金。同时完善绿色金融支持政策,发展林权抵押贷款、碳汇质押贷款等绿色金融产品,给森林生态保护赋予多种多样的资金支撑,塑造起政府引领、市场运行、社会参与的多元互补资金保证体系。

3.3 创新市场化多元化补偿方式

补偿方式创新要以林区资源禀赋和产业基础为依托,促使补偿手段由单一的现金直补向“资金、产业、技术”三者结合的复合型补偿转变。在具有生态旅游、林下经济发展条件的地方,引导林农参加生态旅游经营、林下种养等产业项目,把生态保护的收益转变为可持续的产业增收渠道。造血式补偿可以很好地解决林农的长期生活问题,达到生态保护和经济发展双赢的目的。另外还要与乡村振兴战略相契合,扶持林区发展特色产业,给林农开辟更多的就业、增收之路。

技术服务型补偿可以给林农提供森林抚育、病虫害防治、良种推广等专业技术服务,提高林农森林经营质量与效益。碳汇价值实现路径也应该纳入补偿方式创新的范畴之中,探寻森林碳汇产品开发和交易机制,拓宽森林生态价值市场化变现的途径。另外还可以建立生态护林员制度,优先雇佣当地林农从事森林管护工作,用劳务补偿的形式增加林农收入。依靠多种补偿方式的创新来达成生态保护和经济收益之间的良性互动,使林农在保护生态的同时得到实实在在的经济利益。

4 森林生态效益补偿机制的保障措施

4.1 完善法规政策与权责界定体系

森林生态效益补偿机制要持续运转,必须有完备的法规政策作支撑,应当加快森林生态效益补偿相关地方性法规和配套政策的制定完善,用立法来确定补偿主体权责、资金筹集途径和分配使用规则,给补偿工作赋予牢固的法律保障。同时还要明确各级政府、各有关部门以及林权所有人之间的权利和义务,规范补偿程序,保障林农的合法权益。另外还要确定补偿标准的计算方法,以生态区位、林分质量和管护难易程度等指标为法定核算内容,使补偿标准具有一定的法律依据和科学性。用法律的形式来固定资金监管和使用的程序,对骗取、截留、挪用补偿资金的行为予以严厉打击,保障社会资本参与生态保护的政策预期,为市场化、多元化的补偿模式的建立打下法治基础。

4.2 健全跨部门协调与区域联动机制

跨区域、跨部门协调机制是补偿机制顺利运转的保障,要成立林业主管部门牵头、财政、生态环境、水利等部门参与的协调小组,统筹安排补偿标准的确定、资金的拨付和政策的落实,消除由于职责交叉、政策梗阻而产生的障碍。对于跨流域、山脉等生态功能区要建立区域联动机制,根据浙江省财政厅2024年新安江流域生态补试试点数据可知,浙皖两轮试点中杭州作为下游累计向黄山支付补偿28亿元,带动淳安千岛湖水质稳定在Ⅰ类水平,可以参照此类经验搭建流域上下游横向补偿谈判平台,明确权责、利益共享,打破行政壁垒,凝聚工作合力^[5]。

4.3 构建科学监测评估与绩效管理体系

保障补偿资金使用效益,要创建起科学规范的森林生态效益监测评估体系,依靠遥感监测、森林资源二类调查等手段动态把握林分质量及生态功能改变状况,把监测评估成果当作补偿标准调整和资金分配的关键参照,达成“按绩补偿”,激发各地改进生态保护成效的动力。监测内容不能只包含森林面积、蓄积量这些常规指标,还要包含水源涵养、固碳释氧、生物多样性保护等生态服务功能的量化评价。补偿资金使用要实行全过程绩效考核,形成资金拨付、使用、成效评价相衔接的闭环管理机制,

制,建立科学的绩效评价指标体系,定期开展绩效评价并向社会公布结果,对存在问题的进行问责整改,保证每一分补偿资金都用在刀刃上,发挥最大的生态效益和社会效益。

4.4 强化信息公开与社会监督机制

信息公开和社会监督机制的健全是保证补偿机制公正透明的保证,应当通过定期公开补偿资金分配使用情况、畅通林农监督反馈渠道等途径,提高补偿制度运行的透明度,建立健全举报投诉机制,对虚报冒领、截留挪用补偿资金的行为依法予以查处,并及时向社会公布查处结果。同时要引导新闻媒体、社会组织、公众参与森林生态效益补偿的监督工作,发挥舆论监督的作用,促使森林生态效益补偿政策落到实处。建立林农参与机制,就补偿标准的制定、资金分配等事项征求林农意见,保障林农的知情权、参与权、监督权。加强信息公开、社会监督,保证补偿机制在阳光下运作,提高政府的公信力、执行力,为森林生态效益补偿工作顺利进行营造良好的社会环境。

5 结束语

森林生态效益补偿机制的健全是标准创建、资金保证、补偿形式更新和制度监督等诸多方面共同参与的系统工程,需要政府、市场和社会力量齐心协力、坚持不懈地努力。只有立足于区域实际来建立差异化的补偿标准、拓宽多元化资金筹集渠道、创新市场化补偿方式,同时建立完善的法规保障和监管评估机制,才能使森林生态效益补偿制度不断得到完善,达到生态保护与林农利益双赢的目的,为森林资源可持续经营和生态文明建设提供制度保障。

[参考文献]

- [1]齐新.完善森林生态效益补偿方式和保障机制[J].安徽林业科技,2025,51(6):3-8.
- [2]董立夫.法学视角下森林生态效益补偿现状及解决对策研究[J].法制博览,2025,(9):157-159.
- [3]王倩雯,贾卫国.森林生态效益补偿机制研究综述[J].中国林业经济,2021,(6):121-125+144.
- [4]丁晨.我国森林生态效益补偿法律机制探究[J].林业调查规划,2020,45(5):85-89.
- [5]王宪.建立和完善森林生态效益补偿机制的若干思考[J].农业科技通讯,2018,(10):40+240.

作者简介:

曹元帅(1990--),男,汉族,河南洛阳人,硕士研究生,工程师,研究方向:森林经理。

*通讯作者:

李金格(1997--),女,汉族,安徽淮北人,本科,工程师,研究方向:林学。