

浅析公益林森林生态效益补偿存在问题及解决对策

鲁茸丁争

德钦县林业和草原局

DOI:10.32629/eep.v9i7.3272

[摘要] 公益林承担着优化生态空间结构、维持生物群落稳态等生态职能,是建设国土生态安全屏障的基础。公益林持续释放的涵养、固碳具备一定的外部性特征,但单纯依靠市场化调节无法平衡管护主体利益损耗,必须构建适配公益林运营现状的生态效益补偿机制。当前国内现行补偿框架虽涵盖日常巡护、植被养护等核心环节,但制度层面固有的结构性缺陷不断制约公益林常态化、可持续管护机制运行。基于此,本文围绕公益林森林生态效益补偿存在的问题及解决对策展开有效的分析,旨在缓解公益林管护压力,以保障森林生态功能长期稳定输出。

[关键词] 公益林; 生态效益; 补偿; 问题; 对策

中图分类号: X196 文献标识码: A

Analysis on the problems and Countermeasures of forest ecological benefit compensation of public welfare forest

Lu Rong Ding Zheng

Deqin County Forestry and grassland Bureau

[Abstract] the public welfare forest bears the ecological functions of optimizing the ecological spatial structure and maintaining the steady state of biological community, which is the basis of building the land ecological security barrier. The conservation and carbon sequestration of public welfare forests have certain externalities, but relying solely on market-oriented regulation can not balance the loss of the interests of the management and protection subjects. It is necessary to build ecological benefit compensation suitable for the current situation of public welfare forest operation. Although the current domestic compensation framework covers the core links such as daily patrol and vegetation conservation, the inherent structural defects at the institutional level continue to restrict the normal and sustainable management and protection mechanism of public welfare forests. Based on this, this paper carries out effective analysis on the problems existing in the ecological benefit compensation of public welfare forests and the countermeasures, aiming to alleviate the pressure of public welfare forest management and protection, and ensure the long-term stable output of forest ecological functions.

[Key words] public welfare forest; Ecological benefits; Compensation; Problems; countermeasure

森林生态系统能够输出水土固持、气候调节等稀缺的公共生态产品,该类生态产出无法依托市场化交易实现价值变现,是支撑经济社会长效发展的基础生态保障。公益林以生态防护为功能导向,林地开发利用受到刚性约束,林权持有者由此产生显著的发展机会损耗。如何测算适配的补偿额度以弥补相关权益损失,现已成为生态治理与林业经济研究的重点方向。就目前而言,国内公益林生态补偿理论与地方实践持续推进,但补偿额度与生态产出价值失衡、资金供给渠道单一、管护统筹机制不完善等难题仍未化解。偏低的补偿收益削弱林权主体参与林地管护的内生动力,进一步制约公益林生态防护功能稳定发挥。

1 公益林森林生态效益补偿存在的突出问题

1.1 补偿标准与生态服务实际价值严重脱节

补偿额度核算规则是生态补偿制度构建的关键支点,核算体系的科学程度,直接决定生态补偿政策落地的综合成效。当前各地现行补偿核算规则,仅依托林地权属面积、植被种类两类基础指标划定固定单位补偿额度,单一静态核算模式未能充分兼顾林地区位、林分生长环境带来的生态产出差异。不同立地条件下公益林所能输出的水源涵养、生物保育等生态价值存在显著层级差距,现行统一计价模式无法体现生态功能的真实价值,不同林地管护主体所能获取的补偿资金不存在明显区分。现有补偿制度尚未建立依托生态价值量化评估结果的常态化调价机

制, 补偿资金长期维持固定标准, 补偿额度难以覆盖林权主体因限制林地开发产生的发展机会损耗^[1]。管护主体持续投入人力物力维护林地生态, 却无法获得与管护成本、生态贡献相匹配的经济收益, 投入与回报失衡形成长效负向激励, 直接降低群众主动参与公益林常态化管理的主观意愿, 制约区域森林生态保护工作持续推进。

1.2 资金来源渠道狭窄且拨付机制缺乏稳定性

现阶段公益林生态补偿资金供给高度依赖各级财政预算拨款, 面向社会资本的多元化筹资渠道尚未形成规模化运行体系, 资金供给结构呈现显著单一化特征。该模式令补偿制度运行稳定性与地方财政收支状况深度绑定, 在地方财政收支承压阶段, 补偿专项资金难以实现足额、按期拨付, 资金延期发放、分批拖欠等问题频发。补偿款项发放缺乏稳定预期, 会持续弱化林权主体对生态补偿政策的认可程度, 使其难以编制长期林地管护方案, 各类长效护林举措无法有序落地。尽管部分区域试点推行生态横向转移支付机制以拓宽资金来源, 但配套刚性监管规则尚未完善, 资金自上而下层层流转环节缺乏约束规范, 存在资金截留、违规挤占使用的潜在风险^[2]。多重因素叠加之下, 林权主体实际到手补偿款项与政策核定发放标准存在明显落差, 进一步加剧管护投入与经济回报失衡的现状, 不利于维系公众持续参与公益林生态管护的内生动力。

1.3 管护责任落实不到位与监督体系薄弱

生态补偿资金的发放标准本应与林地管护履职成效直接挂钩, 但现行落地规则中管护履职成效与补偿资金额度的联动约束偏弱。公益林分布空间跨度大、立地地形复杂, 开展全域实地管护成效核验将产生高额人力与运维成本, 多地考核监督机制流于形式, 未能发挥约束作用。基层管护队伍普遍存在专业业务素养不足、常态化巡护频次不达标等共性短板。在此背景下, 补偿资金逐步转化为无绩效约束的普惠性补助, 背离生态补偿机制引导管护主体主动履职的设计目标。同时, 监管考核体系存在明显漏洞, 违规开垦林地、无序采伐林木等破坏生态的行为无法被及时识别处置, 各类人为扰动持续损耗公益林原生生态结构, 区域水源涵养、物种保育等生态服务能力不断衰减, 长期制约公益林生态防护价值稳定。

1.4 补偿受益主体界定模糊与权益分配不均

公益林权属主体涵盖国家、集体经济组织及个人, 多元的权属结构使得补偿资金分配工作更为复杂, 而当前尚未建立适配不同权属主体的标准化分配制度体系。集体林权制度改革落地后, 林地所有权与经营权实现权属分离, 但国内尚未形成统一的补偿资金拨付与分配实施规范, 各地对于资金拨付主体与分配对象的界定标准参差不齐。部分地区将补偿资金统一划归村集体经济组织统筹管理, 因缺乏透明化的分配流程与监督机制, 易引发分配不公、信息不公开等治理问题^[3]。一线承担公益林日常管护、巡护养护等工作的林权经营者, 往往无法获得与劳动成本、管护贡献相匹配的经济补偿。补偿受益主体界定模糊、分配机制不规范的制度缺陷, 不仅大幅降低了生态补偿资金的配

置与利用效能, 无法充分发挥资金的激励作用, 还极易引发林区内部的利益纠纷与权益矛盾, 阻碍公益林管护工作的有序推进, 制约生态补偿机制长效稳定运行。

1.5 市场化补偿机制缺位与社会参与不足

当前国内公益林生态补偿体系的运行, 主要依托政府财政转移支付单一模式维系, 市场化补偿体系尚未形成规范化的运行体系。水权流转、生态产品价值转化等市场化补偿手段, 仍处于探索阶段, 缺乏完善的运行规则, 难以充分发挥市场化资源配置的核心作用。

从社会参与层面来看, 社会资本投入公益林生态补偿的制度通道存在壁垒, 准入机制、参与流程、权益保障等相关配套制度尚不健全。市场主体与社会组织参与生态补偿建设的合理诉求, 缺乏规范化的表达渠道与可落地的实施路径, 社会力量参与生态补偿的积极性难以有效调动。与此同时, 大众对公益林生态服务的价值认知较为薄弱, 全民生态补偿理念尚未全面普及。认知层面的缺失进一步制约了补偿模式的创新发展, 导致生态补偿资金高度依赖财政拨款, 资金来源渠道单一固化, 无法构建多元化的资金保障体系, 难以支撑公益林生态保护工作的可持续推进。

2 公益林森林生态效益补偿的解决对策

2.1 构建基于生态服务价值评估的动态补偿标准体系

提升生态补偿实际成效, 关键在于建立科学化、规范化的补偿标准体系。传统公益林补偿模式单纯以林地面积作为唯一核算依据, 采用固化定价方式, 难以匹配不同林地的生态价值差异, 补偿精准度与实效性不足。对此, 需彻底革新传统核算模式, 构建以生态服务价值量化评估为核心的动态化补偿标准体系。依托遥感监测、生态模型模拟等现代化技术手段, 精准测算不同区域公益林的生物多样性保护水平等生态参数, 通过系统化量化评估得出精准数据, 为补偿标准的制定与落地提供坚实的科学依据。

为保障补偿标准适配生态发展与社会经济变化, 需建立常态化标准动态调整机制。结合区域生态服务价值的年度波动、市场物价指数变动等要素, 定期对公益林补偿标准进行迭代更新。针对生态服务功能突出、保护价值极高的重点公益林区域, 适度上调补偿基准标准, 同时推行管护绩效联动激励机制, 对日常管护履职到位、生态保护成效显著的林农主体, 增设专项绩效奖励。通过分层定级、绩效应酬的差异化管理模式, 切实提升生态补偿的科学性与落地实效。

2.2 拓宽资金来源渠道并建立稳定的拨付保障机制

破解公益林生态补偿资金短缺困境, 需统筹拓宽资金来源与严控资金支出两大维度协同发力, 全方位筑牢资金保障体系。在拓宽融资渠道层面, 需积极探索生态产品市场化融资路径, 依托碳汇交易、水权流转等多元化市场化模式, 提升社会资本有序参与公益林生态保护与补偿工作。同时, 立足生态权益与责任对等原则, 推动公益林生态效益受益的下游经营主体履行生态补偿责任, 构建权责清晰、多方参与、良性循环的资金投入机制, 补齐财政单一投入的资金短板。

在资金管控与保障层面,需强化财政资金保障能力,将公益林生态补偿资金纳入地方财政重点保障预算范畴。通过设立专项资金专户管理制度,实现资金专款专用。优化资金拨付流程,推行补偿资金直达农户的拨付机制,精简中间审批与流转环节,确保各类补偿资金足额、按时精准落地至林权权利人账户。此外,创新资金拨付模式,建立补偿资金提前拨付机制,在年度补偿标准正式核定前,提前拨付部分专项管护资金,切实保障林农日常管护工作有序开展,稳定基层生态管护力量。

2.3 强化管护责任落实与全过程监督考核机制

生态补偿资金的落地实效取决于林地管护工作的整体质量。为压实管护责任、保障资金效能,需建立健全管护绩效考核机制,将考核结果与最终补偿资金发放额度直接绑定。考核体系需实行全维度量化评分,重点涵盖日常巡护频次、林木留存存活率、病虫害常态化防治成效等关键指标,实现管护工作考核标准化、精细化。

依托现代化科技手段搭建立体化监管体系,整合卫星遥感、无人机全域巡查、物联网实时监测等技术资源,构建天地一体化智能监管网络。该模式可有效降低人工实地核查的时间与人力成本,大幅提升林地管护监督的精准度、时效性,实现对管护工作的动态化全程监管^[4]。同时构建奖惩并举的常态化管护机制,落实差异化资金补偿政策。对管护绩效评定为优秀的林地管护主体,实施补偿资金上浮奖励,对未达标、管护履职不到位的主体,按规范比例核减对应补偿资金。此外,持续推进管护队伍专业化、规范化建设,常态化开展管护技能专项培训,全面提升一线管护人员专业能力与履职水平,筑牢生态管护工作根基。

2.4 明确受益主体权责关系与利益分配规则

保障生态补偿工作的公平公正开展,核心在于依托完善的制度体系,清晰界定补偿资金的受益主体与分配规范。在集体林权制度的规制框架下,林地使用权人作为林地日常管护的责任主体,全面承担林地养护、资源守护等管护义务,理应划定为补偿资金的首要受益主体。补偿资金分配工作需坚守按劳取酬、据实分配的原则,以主体实际管护成本、管护投入力度作为分配依据,杜绝平均分配、随意分配等不合理现象。

同时,需建立标准化、透明化的资金分配公示机制,全程公开分配依据、分配明细与分配结果,主动接受全体林农的监督与问询,切实保障林农的知情权与监督权^[5]。针对林权权属交叉、权责界定模糊的复杂区域,可通过多方民主协商的方式厘清各方权责边界、划分利益分配比例,从制度源头杜绝权属不清、分配不明引发的基层矛盾。

可构建以村集体统筹协调为基础、林农个人直接受益的资金分配运行机制。充分发挥村集体的基层组织优势,统筹推进资金核算、公示、发放等各项工作,精准落实补偿政策,有效规避资金分配乱象,全方位保障个体林农的合法经济权益。

3 结语

公益林森林生态效益补偿是衔接生态保护与经济发展的制度纽带,其直接影响森林生态系统服务功能的持续稳定发挥。本文系统剖析了当前补偿体系存在的标准适配性不足、资金供给不稳定等问题,并提出了有针对性的优化方案,即多元资金保障机制、绩效挂钩的管护考核制度等内容。只有在根本上持续推进补偿制度改革与创新,才能实现公益林生态保护与林区经济发展的良性循环,从而进一步为生态文明建设打下坚实的基础。

[参考文献]

[1]石军,柳太勇.浅析公益林森林生态效益补偿存在问题及解决对策[J].现代园艺,2025,48(11):179-180.

[2]李小海,田瑞湖.公益林管理与森林经营的协同发展策略[J].江西农业,2025(13).

[3]韦慧兰.国有林场公益林经营管理模式与实施策略探析[J].2025(8):089-093.

[4]刘海彬,杨文龙,林波.四川省森林生态补偿现状问题及对策[J].南方农业,2025,19(19):222-224.

[5]韦江运.生态公益林管护工作存在的问题及对策[J].广东蚕业,2025,59(6):34-36.

作者简介:

鲁茸丁争(1993--),男,藏族,云南德钦县人,本科,林业工程师,研究方向:林业工程技术。