# 生态公益林建设现状和经营管理对策分析

张高昆

安徽省安庆市怀宁县不动产登记服务中心　安徽　安庆　246100

**摘　要：**本文在系统梳理我国生态公益林建设取得的显著成就基础上，深入剖析了当前经营管理中存在的补偿标准偏低且区域失衡、管护体系薄弱、经营利用模式单一及区划科学性不足等核心问题。研究表明，全国生态公益林总面积已超 20 亿亩，但中央财政补偿标准长期滞后于林地机会成本，地方财政压力巨大；基层管护队伍普遍存在人员老化、待遇偏低、专业能力不足等问题；森林多功能价值尚未有效转化为经济收益，制约了林农参与保护的积极性。针对上述挑战，本文提出应构建动态、差异化、多元化的生态补偿机制，强化科技赋能提升智慧化管护水平，创新“生态 +”产业融合模式以激活内生动力，并优化区划调整规则以确保公益林布局的科学性与精准性。通过多维度协同施策，旨在为推动生态公益林高质量发展、实现“绿水青山”向“金山银山”的高效转化提供理论参考与实践路径。

**关键词：**生态公益林；经营管理；生态补偿；智慧林业；产业融合

## 引言

生态公益林是为维护生态环境、保持生态平衡等而划定的防护林和特种用途林。上世纪末天然林保护工程启动后，我国将生态公益林体系建设提升到国家战略高度，借助退耕还林、三北防护林等重大生态工程及《森林法》等法律法规，在全国大规模推进其划定与建设。截至 2025 年，全国生态公益林总面积超 20 亿亩，形成绿色生态屏障，在涵养水源、防风固沙等多方面发挥基础性作用。但当下其经营管理面临挑战：传统“重划轻管”“重禁轻用”模式，使管护成本高、效益难显，林权权利人权益保障不足，管护积极性受挫；在“双碳”目标和乡村振兴战略下，如何在严格保护前提下，科学合理经营利用森林资源，实现“绿水青山”向“金山银山”转化，成为亟待解决的问题。因此，全面审视生态公益林建设管理现状，精准找出矛盾问题，提出系统性、前瞻性对策，对巩固国家生态安全和促进林区共同富裕意义重大。

## 1 生态公益林建设的主要成就

### 1.1 规模持续扩大，生态屏障基本成型

通过国家级和省级层面的统一规划与部署，我国已建立起世界上面积最大的人工林生态系统——生态公益林体系。从东北的大小兴安岭到西南的横断山脉，从西北的荒漠戈壁到东南的沿海滩涂，生态公益林网络纵横交错，有效遏制了土地沙化、水土流失等生态退化趋势。特别是在长江、黄河等大江大河的源头和两岸，以及重要的水源涵养区、生物多样性热点地区，生态公益林的覆盖率显著提高，为国家生态安全提供了坚实的物质基础。

### 1.2 法规体系日趋完善，管理制度逐步健全

以《中华人民共和国森林法》为核心，配套出台了《国家级公益林管理办法》、《国家级公益林区划界定办法》等一系列法规规章，明确了生态公益林的界定标准、管理职责、保护要求和利用原则。各地也结合实际制定了地方性法规，形成了从中央到地方、从宏观到微观的完整制度框架[1]。同时，建立了以林长制为统领的管理体系，压实了各级地方政府的主体责任，为生态公益林的长效管护提供了制度保障。

### 1.3 生态服务功能稳步增强

得益于严格的保护措施和持续的抚育经营，生态公益林的质量和稳定性不断提升。据权威评估，全国生态公益林的森林蓄积量、生物量和碳储量均呈现稳步增长态势。其提供的生态服务价值，包括水源涵养、土壤保育、固碳释氧、空气净化等，每年高达数万亿元，为应对气候变化、改善人居环境、保障经济社会可持续发展作出了巨大贡献。

## 2 当前经营管理面临的核心问题

### 2.1 补偿标准偏低且区域失衡，难以弥补机会成本

生态补偿是维系生态公益林管护体系运转的关键。目前，我国实行的是以中央财政为主、地方财政配套的补偿机制。然而，补偿标准长期处于较低水平。根据 2026 年各地政府公开信息显示，中央财政对国家级公益林的补偿标准虽有提升，但多数地区仍徘徊在每亩 16 元

至 39 元之间（如重庆市执行 16 元/亩，广东省一般区域为 39 元/亩）。这一标准远低于林地用于商业性采伐或发展经济林所能带来的潜在收益（机会成本），导致林权权利人，尤其是广大林农，因保护生态而承受了实实在在的经济损失。这种“保护者吃亏”的局面，严重挫伤了其主动管护的积极性。此外，补偿标准“一刀切”或区域间差异过大，未能充分体现不同地区生态区位的重要性、管护成本的差异以及森林质量的高低，公平性和激励性不足。

2.2 基层管护体系薄弱，专业化水平不高

生态公益林的有效管护最终要落实到“最后一公里”。然而，许多地方的基层管护体系存在明显短板。一是管护队伍力量不足。专职护林员数量有限，且普遍存在年龄结构老化、文化程度偏低、专业技能缺乏等问题。部分地区甚至依赖兼职或临时聘用人员，队伍稳定性差。二是管护装备和技术落后。许多偏远山区的管护工作仍停留在“人巡、眼看、腿跑”的传统模式，缺乏无人机、红外相机、智能监控等现代化技术手段的支持，导致管护效率低下，对盗伐、火灾、病虫害等突发事件的预警和处置能力严重不足[2]。三是经费保障不力。除了补偿资金外，用于日常巡护、设施维护、人员培训等方面的专项经费普遍紧张，制约了管护工作的精细化和专业化发展。

2.3 经营利用模式单一，内生发展动力不足

现行的生态公益林管理制度强调“保护优先”，对经营活动有诸多限制。这虽然有效防止了过度开发，但也导致了经营利用模式的极度单一化。大部分生态公益林仅能进行低强度的抚育采伐和更新采伐，其巨大的生态、文化、康养等非木质资源价值未能得到有效挖掘和转化。林农无法从森林的多种功能中获得持续、稳定的经济回报，使得保护工作缺乏内生动力。尤其是在一些经济欠发达的山区，守着“绿色银行”却难以取款，生态保护与民生改善之间的矛盾依然突出。

2.4 区划界定科学性有待提升，动态调整机制不畅

早期的生态公益林区划工作时间紧、任务重，部分地区存在“图上作业”、简单“一刀切”等现象，导致一些生态区位并不重要或生态状况并不脆弱的地块被划入，而一些真正需要保护的区域却未能纳入。这种不科学的区划不仅造成了资源错配，也给后续的经营管理带来了困扰。同时，现有的公益林调出、调入机制程序复杂、周期漫长，难以适应国土空间规划调整、重大基础设施建设等现实需求，灵活性不足。

## 3 优化生态公益林经营管理的对策建议

3.1 构建多元化、市场化的生态补偿机制

当前，固定补偿标准难以适应市场变化，需建立动态调整机制。可参照 CPI 指数、林地流转市场价格或林业产值增长率等指标，设定联动公式，使补偿标准定期自动调整，真实反映林地机会成本。例如，当林地流转均价涨幅超一定阈值，补偿标准同步上调，保障林农和经营主体利益。同时，推行差异化、精准化补偿。依据《生态公益林生态区位重要性评价导则》，对公益林分级分类。对于大江大河源头、重要水库周边等生态区位极其重要的 I 级保护区域，因其生态功能无可替代，给予最高标准补偿；生态功能一般的 II 级区域，适当降低补偿标准。引入绩效考核机制，将森林蓄积量增长率、生物多样性指数等纳入考核体系，对考核优异者额外奖励，形成正向激励[3]。此外，探索市场化、多元化补偿路径。政府财政有限，需拓宽资金来源。一方面，激活林业碳汇市场。简化 CCER 林业碳汇项目方法学和审定流程，降低林农和村集体参与门槛，鼓励高耗能企业等购买林业碳汇，实现双赢。另一方面，借鉴浙江丽水、福建南平等地经验，设立“生态银行”或“两山公司”。政府平台公司收储整合碎片化生态资源，打包推向市场，吸引社会资本投资生态旅游等绿色产业，产业收益反哺原权利人，形成良性循环。

3.2 强化科技赋能，全面提升智慧化管护水平

应构建“空-天-地”一体化智慧监测网络。“空”即利用无人机定期巡航，搭载多光谱、热成像传感器，完成森林资源调查、病虫害识别、火情侦察等任务。“天”指依托高分辨率商业遥感卫星，如吉林一号、高分系列，以及免费数据源，通过 AI 算法自动解译影像，实现月度乃至周度动态监测非法占用林地等行为。“地”是在重点区域布设物联网感知设备，如智能视频监控、土壤墒情传感器等，实时采集林地信息。所有数据汇聚到统一的省级或国家级生态公益林智慧管理云平台。该平台集成 GIS 地理信息系统、大数据分析、AI 预警模型等技术，是决策支持系统。例如，根据气象数据等生成森林火险等级分布图，推送预警信息；比对遥感影像标记疑似变化图斑，派发核查任务给护林员 APP 终端。同时，加强基层队伍建设。通过政府购买服务招募懂技术、爱林业的年轻人充实护林员队伍，配备智能手机等装备。建立常态化培训机制，联合林业院校和科研机构，开展无人机操作、野外急救等技能培训，打造专业化、现代化管护队伍，为智慧化管护提供人力保障。

3.3 创新“生态 +”产业融合模式，激活内生发展动力

在坚守生态红线、确保生态功能不降低前提下，探索生态公益林多功能、可持续利用路径，激活内生动力。制定清晰、可操作的负面清单和正面引导目录。负面清单禁止商业性采伐、开垦等破坏性活动；正面引导目录明确允许开展的经营活动类型、强度和技术规程。例如，在 II 级及以下保护区域，科学有序开展林下经济。在不影响林木生长和生态功能前提下，发展林药（黄精、重楼）、林菌（松茸、羊肚菌）、林禽（林下养鸡）等模式。政府提供良种、技术指导和市场对接服务，帮助打造区域特色品牌，提高产品附加值。开展森林康养与生态旅游。依托公益林优美景观和清新空气，建设森林步道、观景平台等设施。通过特许经营模式引入专业运营商，将门票、住宿等收入按比例分成给村集体和林农。推进自然教育与科普。将公益林打造成中小学生户外课堂和公众自然博物馆，开发观鸟、植物识别等课程，聘请当地村民作为“自然导师”，传播生态知识，创造就业岗位[4]。创新“生态 +”模式利益联结机制，推广“村集体 + 合作社 + 农户 + 企业”合作模式。村集体整合资源、对外谈判；合作社组织生产和服务；农户以林权或劳动力入股，参与收益分配；企业负责品牌营销和市场开拓。通过股份合作、保底分红等形式，确保林农稳定分享产业链增值收益，使其成为生态保护的参与者与受益者。

3.4 优化区划调整规则，确保布局科学精准

生态公益林区划需建立科学、灵活、高效的动态调整机制。利用最新国土空间规划成果和“三调”及其年度变更调查数据，对现有公益林数据库全面“体检”。运用 GIS 空间分析技术，叠加生态保护红线等关键要素，精准识别不再具备生态公益属性的地块，如被划入城镇建设用地的林地；以及生态价值高但未纳入保护的区域，如新发现的珍稀物种栖息地。简化优化调整程序。对于因自然灾害导致林地灭失等小范围非争议性调整事项，将审批权限下放到市级林业主管部门，明确办理时限，提高效率。对于涉及重大利益调整事项，严格执行公示、听证、专家论证等程序，充分听取各方意见，保障合法权益。调整工作与国土空间用途管制紧密结合。因国家重大基础设施、民生项目等确需占用公益林的，遵循“占补平衡、先补后占”原则，确保公益林总量不减、质量不降、功能不弱。通过动态调整机制，使生态公益林布局与国家战略和地方需求同频共振，实现生态、经济和社会效益最大化。

**4 结语**

生态公益林建设功在当代、利在千秋。二十年来，我国在扩大生态公益林规模、筑牢生态安全屏障方面取得了历史性成就。然而，面向未来，要实现从“有没有”向“好不好”、“强不强”的转变，就必须正视并着力解决补偿不足、管护薄弱、利用单一等深层次问题。通过构建更加公平有效的补偿机制、打造更加智慧高效的管护体系、探索更加多元包容的经营模式、实施更加科学精准的区划管理，我们完全有能力将生态公益林建设成为集生态安全、经济发展、文化传承于一体的综合性载体，为全面推进美丽中国建设、实现人与自然和谐共生的现代化奠定更加坚实的绿色根基。

**参考文献**

[1] 王荣祖. 生态公益林建设现状和经营管理要点探究 [J]. 新农业,2021,(18):33.

[2] 韩璐芸, 陶悦姗. 碳汇导向的高标准城市生态公益林建设模式探析 [J]. 建筑与文化,2025,(11):137-140.

[3] 刘顺梅. 生态公益林建设模式及营林技术的应用 [J]. 农村实用技术,2021,(11):100-101.

[4] 潘加琴. 生态公益林管理模式与经营技术体系研究 [J]. 农业灾害研究,2025,15(08):161-163.