

# 生态补偿机制在黑土地保护中的适用性与制度设计探讨

仲斐友<sup>1</sup> 马天军<sup>2</sup> 刘国海<sup>1</sup>

1. 梅河口市康大营镇综合服务中心 吉林 通化 135015

2. 李炉乡综合服务中心 吉林 通化 135000

**摘要:**黑土地被誉为“耕地中的大熊猫”，是国家粮食安全与生态安全的战略性资源。然而，长期高强度开发利用导致其面临水土流失、有机质下降、生态功能退化等严峻挑战。传统的行政命令式保护模式已显乏力，亟需引入市场激励与利益协调机制。生态补偿作为一种融合生态保护与经济发展的制度工具，在黑土地保护中展现出独特的适用价值。本文旨在系统探讨生态补偿机制应用于黑土地保护的理论基础、现实必要性与内在逻辑，深入剖析当前实践探索中存在的补偿主体模糊、标准缺失、资金来源单一、监管评估薄弱等核心困境，并在此基础上，从顶层设计、补偿标准科学化、多元资金保障、精准实施路径及长效监管评估体系五个维度，提出构建具有中国特色、契合黑土地特性的生态补偿制度框架，以期为筑牢国家粮食安全根基、推动农业绿色转型提供理论支撑与实践参考。

**关键词:**生态补偿；黑土地保护；制度设计；耕地保护；可持续农业

## 引言

东北平原的黑土地被誉为“耕地中的大熊猫”，作为全球四大黑土区之一，它以不足全国 10% 的耕地，贡献了约 25% 的粮食产量和三分之一的商品粮，战略地位重要。但近六十年，受人类活动影响，黑土层厚度锐减，土壤有机质下降，水土流失等问题严重威胁国家粮食与区域生态安全。我国已将黑土地保护上升为国家战略，《黑土地保护法》颁布实施，然而法律落地需配套激励约束机制。以往行政命令、技术推广的保护模式成效有限，难解决“谁保护、谁受益”的利益失衡问题，农民保护意愿不强。在此情况下，生态补偿机制通过经济手段调节利益关系，为破解黑土地保护困局提供新思路，本文将探讨其适用性并设计制度方案。

## 1 生态补偿机制的理论基础及其在黑土地保护中的适用性分析

生态补偿源于环境经济学中的外部性理论和公共物品理论。黑土地所提供的粮食生产、水源涵养、气候调节、生物多样性保育等生态系统服务，具有显著的正外部性和非排他性、非竞争性的公共物品特征。这意味着，保护黑土地所产生的生态效益由全社会共享，但保护成本却主要由土地使用者（主要是农民）内部承担，从而形成了“外部经济内部化”的难题。生态补偿的核心要义，正是通过财政转移支付、市场交易等方式，将外部收益的一部分返还给生态保护者，使其保护行为在经济上变得可行和有利可图，从而内生保护动机。

将生态补偿机制应用于黑土地保护，其适用性体现在以下几个方面：

### 1.1 精准对接保护的核心矛盾——利益失衡问题

黑土地保护的根本难点在于协调短期经济利益与长期生态效益之间的冲突。农民追求当季作物的高产增收，倾向于多施化肥、少用有机肥、频繁翻耕，这些行为虽能带来短期收益，却会加速土壤退化。生态补偿通过直接向采取保护性耕作措施（如秸秆还田、深松免耕、轮作休耕、增施有机肥等）的农户支付费用，有效弥补了其因减少化肥农药使用、牺牲部分短期产量或增加额外劳力投入所带来的经济损失，实现了“保护者受益、受益者付费”的公平原则。

### 1.2 契合黑土地生态系统的整体性与区域性特征

黑土地是一个复杂的自然-社会复合生态系统，其健康状况不仅关乎单块农田的产出，更影响着整个流域乃至区域的水土保持、水质净化和气候稳定。生态补偿机制可以超越单个地块的局限，以县域、流域或黑土区整体为单元进行设计，对区域内所有采取保护措施的主体进行系统性激励，有助于形成规模效应，实现区域生态功能的整体提升<sup>[1]</sup>。

### 1.3 顺应农业绿色转型与高质量发展的时代要求

当前，我国农业正从追求数量增长向质量兴农、绿色兴农转变。生态补偿不仅是对保护行为的奖励，更是引导农业生产方式向资源节约、环境友好型转变的政策

信号。通过设定差异化的补偿标准,可以鼓励采用更高级别的保护技术(如高标准的保护性耕作),推动农业生产的绿色化、标准化和现代化。

#### 1.4 具备坚实的法律与政策基础

《黑土地保护法》第三十一条明确规定:“国家建立健全黑土地跨区域投入保护机制……鼓励主销区通过经济合作、产业转移、人才培养、对口支援等方式参与黑土地保护。”这为建立横向生态补偿机制提供了直接的法律依据。同时,《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》等中央文件也多次强调要完善耕地保护补偿机制,为黑土地生态补偿的制度创新营造了良好的政策环境。

### 2 当前黑土地生态补偿实践探索与面临的制度困境

近年来,国家及东北四省区(黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古东部)已在黑土地保护领域开展了一系列生态补偿的试点与探索。例如,中央财政设立的“东北黑土地保护利用项目”和“耕地轮作休耕试点”,通过项目资金对实施秸秆还田、有机肥施用、轮作等措施的农户给予补贴;部分地方也尝试建立了省内或市县的补偿机制。这些实践积累经验的同时,也暴露出诸多制度性困境。

#### 2.1 补偿主体与客体界定不清,权责边界模糊。

理论上,中央政府应是主要补偿责任方,但实践中补偿资金主要依赖中央和省级财政,市县级财力有限,粮食主销区未建立有效横向补偿机制,责任过度集中于中央。在“补给谁”方面,土地流转背景下,承包权人与经营权人分离,补偿资金支付对象不明,支付给流出方可能无法激励实际经营者,支付给流入方则易引发利益纠纷。此外,对村集体等新型经营主体纳入补偿体系也缺乏清晰规定。

#### 2.2 补偿标准缺乏科学依据,激励效果有限。

现行补偿标准多基于行政经验和历史数据,未对不同保护措施的直接成本和机会成本精细化核算,统一标准易造成财政资金浪费或因补偿不足无法激励农户。同时,补偿多为成本弥补型,未将黑土地的固碳释氧等生态价值量化纳入考量,补偿水平远低于真实生态价值,削弱制度长期吸引力<sup>[2]</sup>。

#### 2.3 资金来源渠道单一,长效机制难以维系。

目前补偿资金几乎全靠各级财政拨款,属“输血式”投入,受财政预算年度性和不确定性影响,资金稳定性差。缺乏受益者直接付费及市场化融资渠道,如绿

色金融、生态债券,导致补偿机制韧性不足,长效机制难以维系。

#### 2.4 补偿方式与实施路径粗放,精准性与效率不高。

补偿多以现金直补为主,形式单一,缺乏与绿色信贷等非现金激励手段结合,未形成综合性激励包。实施过程中,核实农户是否落实保护措施困难,传统依靠基层干部上报、抽查的方式存在信息不对称、核查成本高、易滋生寻租等问题,且缺乏现代信息技术进行全过程、动态化、精准化监测与核查。补偿发放与保护成效关联度不高,易出现“重申报、轻落实”现象,影响资金使用效益。

#### 2.5 缺乏统一的监管与评估体系,制度公信力受损。

尚未建立覆盖补偿全过程的、独立的第三方评估与监督机制。从补偿方案的制定、资金的拨付、措施的落实到最终生态成效的考核,都缺乏透明、公正、科学的评价标准和程序。这不仅影响了政策执行的公平性,也使得政策效果难以准确衡量,不利于制度的迭代优化。

### 3 黑土地生态补偿制度的系统化设计框架

针对上述困境,亟需构建一个目标明确、主体清晰、标准科学、来源多元、路径精准、监管有力的系统化生态补偿制度框架。

#### 3.1 强化顶层设计,明晰多元主体权责。

(1) 确立“中央主导、地方协同、受益者共担”的责任分担机制。中央财政应承担基础性、兜底性的补偿责任,重点支持跨区域、全局性的保护项目。省级政府负责统筹协调本省内的补偿工作,并对市县给予支持。关键是要激活横向补偿机制,依据《黑土地保护法》,由国家层面出台细则,强制或鼓励粮食主销区与主产区建立对口协作关系,通过财政转移支付、共建产业园区、飞地经济等方式,让主销区为享受的粮食安全和生态安全红利“付费”。(2) 精准界定补偿对象。应遵循“谁保护、谁受益”原则,将补偿对象明确为实际承担保护义务的土地经营者。在土地流转情况下,可通过合同约定等方式,确保补偿资金最终流向实施保护性耕作的实际主体。同时,应将家庭农场、农民专业合作社、农业龙头企业等新型经营主体纳入补偿体系,并根据其经营规模和保护成效给予相应支持。

#### 3.2 构建科学、动态的差异化补偿标准体系。

(1) 建立“成本+价值”双轨定价模型。在短期内,以精细化的成本核算为基础,根据不同区域、不同作物、不同保护措施组合,科学测算其增量成本和机会

成本,形成差异化的基准补偿标准。长期来看,应积极探索黑土地生态系统服务价值(ESV)的评估方法,将固碳、水源涵养、生物多样性等价值量化,并逐步将其融入补偿标准,实现从“成本弥补”向“价值实现”的跃升<sup>[3]</sup>。(2)引入绩效挂钩的阶梯式补偿。补偿标准不应一成不变,而应与保护成效紧密挂钩。可设立基础补偿(针对采取基本保护措施)和绩效奖励(针对达到特定生态指标,如有机质年提升率、侵蚀模数降低率等)。通过这种“多保护、多收益”的激励机制,引导农户从被动接受转向主动追求更高水平的保护。

3.3 拓宽资金来源渠道,构建多元化、可持续的投入保障机制。

(1)稳定财政主渠道。将黑土地生态补偿资金纳入各级政府的常态化财政预算,并建立与GDP、财政收入增长相挂钩的稳定增长机制。(2)做大横向转移支付。制定主销区对主产区的生态补偿指导标准,推动建立省际、市际间的常态化、制度化的横向补偿协议。(3)激活市场力量。探索建立黑土地“生态银行”或交易平台,允许保护主体将产生的“生态信用”(如碳汇、减少的氮磷流失量)进行交易。鼓励金融机构开发“黑土贷”、“绿色耕作贷”等专属金融产品,对获得生态补偿认证的主体提供优惠信贷支持。发行地方政府专项债,用于支持黑土地保护基础设施建设。

3.4 创新精准高效的补偿实施路径。

(1)推行“补偿+”综合激励模式。将现金补偿与非现金激励相结合。例如,对实施保护性耕作的农户,除给予直接补贴外,还可提供优先享受农机购置补贴、农业保险保费优惠、免费技术培训、绿色农产品认证及市场对接等增值服务。(2)打造智慧化监管平台。整合卫星遥感、无人机巡查、地面传感器网络和农户手机APP申报系统,构建覆盖全域的“天空地”一体化黑土地保护监测网络<sup>[4]</sup>。利用大数据和人工智能技术,对保护措施落实情况进行自动识别、动态跟踪和智能预警,实现补偿申请、审核、发放、核查的全流程线上化、透明化管理,大幅降低行政成本,提高监管精度。

3.5 建立健全全链条的监管与评估体系。

(1)完善法律法规。在《黑土地保护法》框架下,尽快出台《黑土地生态补偿条例》或实施细则,对补偿的原则、主体、标准、程序、资金管理、法律责任等作出详细规定,为实践提供明确的法律指引。(2)引入第三方评估。委托独立的科研机构或专业社会组织,定期对生态补偿项目的实施过程和最终成效进行独立、客观的评估。评估结果应向社会公开,并作为调整补偿政策、优化资金分配的重要依据。(3)强化社会监督。建立信息公开制度,将补偿政策、受益名单、资金使用情况等在村务公开栏和政府网站上公示,畅通公众举报和监督渠道,确保制度在阳光下运行。

#### 4 结语

黑土地保护是关乎民族永续发展的持久战,生态补偿机制凭借其利益调节功能,为这场战役提供关键“弹药”与“动力源”。它既是对农民保护行为的经济认可,也是重构农业生产与生态保护关系、推动农业发展范式变革的战略支点。目前,实践探索虽有成效,但制度在系统性、科学性和可持续性上仍有不足。未来,要坚持问题导向与系统思维,破解主体、标准、资金、监管等核心瓶颈。通过强化顶层设计、依托科技创新、拓宽资金渠道、构建闭环体系,构建现代化生态补偿制度,守护黑土地,激发农民内生动力,稳固“压舱石”,为中国饭碗和美丽中国筑牢根基,也为全球珍贵耕地资源管理贡献“中国方案”。

#### 参考文献

- [1] 高玉娟,徐杨.东北黑土地利用与保护的现状、困境及对策研究[J].产业与科技论坛,2026,25(01):210-212.
- [2] 刘丹,金凤有,侯林,等.探析完善黑土地保护生态补偿机制[J].农业灾害研究,2021,11(12):112-113.
- [3] 张倩,张英慧.生态农业与黑土地保护:北大荒的经验与挑战[J/OL].黑龙江社会科学,1-9[2026-03-09].<https://link.cnki.net/urlid/23.1407.C.20260224.1311.004>.
- [4] 张宇航,马凤才.黑土地保护与利用研究综述与展望[J/OL].农业展望,1-8[2026-03-09].<https://link.cnki.net/urlid/11.5343.S.20260109.1026.002>.