

森林生态效益补偿制度的完善策略

张海鹏

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100102)

摘要:党的十九大正式开启了生态文明建设的新时代,完善森林生态效益补偿制度的重要性进一步凸显。全面梳理我国森林生态效益补偿制度进展,指出该项制度存在的不足主要包括政策目标模糊、补偿标准单一和标准偏低等,而本质上则是资金不足和效率低下的问题。对此,可以通过多渠道增加资金来源、明确中央和地方责任、推进政府赎买公益林制度、实施差异化补偿标准以及实行森林经营普遍补偿制度等,提高资金利用和制度运行效率。对于生态效益补偿制度中存在的轻视农民利益的问题,应该引起高度的重视,并通过政策创新加以改善。

关键词:森林生态;效益生态补偿;林业生态建设

[中图分类号] S788

[文章编号] 1673-0186(2018)05-0045-07

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2018.05.006

党的十九大报告把坚持人与自然和谐共生作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一,将建设生态文明提升到千年大计的高度,开启了生态文明建设的新时代。林业生态建设是我国生态文明建设的重要组成部分,森林生态系统的持续健康发展为国家社会经济发展做出了积极贡献。自20世纪90年代末期林业“六大工程”实施以来,中国逐步建立起生态优先的林业发展战略。森林覆盖率持续提高,森林生态功能不断强化,为保持生态平衡,改善人类生存环境,维护国家生态安全做出了巨大贡献。但是,森林生态效益较强的正外部性,导致私人收益和社会收益之间不对等,从而降低了森林生态效益提供者的积极性。因此,要实现最优的林业生态建设规模,必须对森林生态效益的提供者进行一定的经济补偿。2015年,中共中央国务院颁布的《关于加快推进生态文明建设的意见》提出:“健全生态保护补偿机制。科学界定生态保护者与受益者权利义务,加快形成生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制。”党的十九大报告也明确强调,建立市场化、多元化生态补偿机制。实际上,我国很早就开始了森林生态效益补偿的探索,并较早地建立起了森林生态效益补偿制度的基本框架,其中森林生态效益补偿基金制度的运行相对成熟,在我国林业生态建设中发挥了一定的作用。这里主要通过对森林生态补偿基金制度进展和现状的梳理,重点甄别其存在的问题,进而为完善我国森林生态效益补偿制度提出相关政策建议。

一、森林生态效益补偿制度的产生与进展

森林生态效益补偿,广义上是指对保护森林生态环境的行为以及对具有重要生态环境价值的对象进行的保护性投入。因此,公益林生态补偿、林业重点工程、森林病虫害防治以及森林防火等都应该被纳入森林生态效益补偿范围之内。而狭义的森林生态效益补偿则专指森林生态效益补偿基金制度所涵盖的内容^[1]。本文森林生态效益补偿是指狭义的概念。

作者简介:张海鹏(1979—),男,汉族,陕西三原人,中国社会科学院农村发展研究所副研究员,城乡关系与发展规划研究室主任。研究方向:城乡关系、资源与环境经济、林业经济理论与政策。

自 20 世纪 80 年代以来,我国逐渐建立起森林生态效益补偿制度。我国森林生态效益补偿的提出可以追溯到 1989 年在四川乐山召开的一次研讨会^[2];此后,1992 年、1994 年国务院在批转和通过的《关于一九九二年经济体制改革要点的通知》《关于进一步加强造林绿化的通知》《中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》等一系列政策文件中均涉及建立森林生态效益补偿制度的内容。经过二十多年不断完善与发展,我国的森林生态补偿效益制度建设取得了全面进展。

我国森林生态效益补偿制度的进展可以概括为四个方面。

一是在国家层面形成了相对完备的森林生态效益补偿法规体系,森林生态效益补偿制度初步建立。1998 年,《中华人民共和国森林法》第一次以法律的形式规定设立森林生态效益补偿基金。2000 年,《中华人民共和国森林法实施条例》明确提出防护林、特种用途林的经营者有获得森林生态效益补偿的权利。2001 年,中央财政设立“森林生态效益补助资金”,并且在全国开展补助试点工作,一般认为这标志着我国森林生态效益补偿制度开始建立。2004 年,财政部和国家林业局联合印发《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》并在全国范围内实施,这标志着中央森林生态效益补偿基金制度正式建立,开始进入森林生态效益有偿使用的新阶段^[1]。2007 年以后颁布的《国家级公益林管理办法》《中央财政林业补助资金管理办法》等,进一步调整和完善了生态公益林补偿的内容,并对生态公益林的补偿标准和管护责任等做了规定。

二是各地区建立起与自身情况相适应的森林生态效益补偿制度。广东省早在 1998 年出台了《广东省生态公益林建设管理和效益补偿办法》,并于 1999 年利用省级财政开始对 5 120 万亩省级生态公益林进行补偿,是我国森林生态效益补偿基金制度的先行者。到目前为止,省级森林生态效益补偿基金制度基本实现了全覆盖,不少市、县也已经或者正在建立森林生态效益补偿基金制度。特别需要指出的是,不少地方先于全国,已经针对生态公益林管理及生态效益补偿进行了立法^[3],这对国家层面的森林生态效益立法具有重要的推动作用。

三是森林生态效益补偿资金规模和补偿面积逐年增加。中央财政森林生态效益补偿基金的投资规模在最初几年约为 20 亿元,此后不断扩大,2010 年资金规模突破 100 亿元,2014 年资金规模进一步超过 200 亿元,至今已经累计超过 1 000 亿元。补偿面积随着资金投入增加也逐年扩大,2001 年,全国森林生态效益补偿覆盖的公益林面积约为 2 亿亩;2004 年补偿面积扩大到 4 亿亩;到了 2010 年,补偿面积已经接近 15 亿亩。

四是森林生态效益补偿标准有所提高。2001 年,森林生态效益补偿标准为每年每亩 5 元;到了 2010 年,集体和个人的国家公益林补偿标准提高到每年每亩 10 元;2013 年,集体和个人的国家公益林补偿标准再次提高,达到每年每亩 15 元。同时,部分经济发达地区进一步提高了生态公益林补偿标准,例如,福建省的省级以上重点生态公益林补偿标准在 2010 年就提高到每年每亩 12 元;广东省国家级公益林生态效益补偿标准在 2012 年就达到了每亩 17 元;浙江省在 2015 年将国家级和省级公益林的最低补偿标准确定为每亩 30 元,2016 年和 2017 年进一步提高到 35 元和 40 元。

二、森林生态效益补偿制度的主要问题

森林生态效益补偿基金为森林生态效益补偿提供了基本保障。现存的各类林业建设工程项目(例如退耕还林、天然林保护工程)最大的问题是资金的持续性,随着工程周期的结束,资金供给也随之消失。森林生态效益补偿基金最大的制度优势是,作为国家和地方财政预算中的一个常设项目,资金的稳定性不再是问题,而且在数量上还会不断地增加。但是,对于现行森林生态效益补偿制度存在的问题也不应该回避。

(一) 制度目标模糊

生态效益补偿作为一种政策手段,其目标是非常明确的,即通过制度安排使生态系统服务受益者向生态系统服务提供者进行补偿,或者使生态破坏者向生态破坏受害者进行补偿,从而实现保护和可持续利用生态系统服务的目的^[4]。从国际森林生态效益补偿的实践来看,一般也都有明确的补偿目标和范围。但时至今日,我国的森林生态效益补偿制度依然没有形成明确的制度目标。其中《中华人民共和国森林法》对森林生态效益补偿基金用途的规定是林木的营造、抚育、保护和管理。《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》对森林生态效益补偿基金用途的规定也是用于公益林的营造、抚育、保护和管理。补偿资金的具体使用范围则限定为国有林业单位、集体和个人的管护等开支。其中,重点公益林所有者或经营者为个人的,补偿资金主要用于森林防火、林业有害生物防治、补植、抚育等;公益林所有者或经营者为国有林业单位或村集体、集体林场的,补偿资金主要用于对重点公益林管护人员的费用支出,森林防火、病虫害防治,以及林木的补植和抚育等。从这里可以看出,补偿基金既没有体现出对生态服务系统的补偿,也没有体现出对因为禁止非生态利用而引起的所有经济后果的补偿,甚至于体现出对森林营造成本的补偿,仅仅是对生态公益林管护的补贴。其造成的结果是,一方面生态效益补偿和生态治理效果之间并没有建立起直接的关系,管护补贴并不会对森林生态建设产生激励;另一方面也无法体现“谁受益、谁补偿”的原则。

(二) 补偿标准单一

生态效益补偿制度的核心是补偿标准,补偿效果与补偿者的承受能力都与补偿标准的高低密切相关^[5]。而现行的森林生态效益补偿标准单一,缺乏公平性。虽然《中央财政林业补助资金管理办法》提出,森林生态效益补偿根据国家级公益林权属实行不同的补偿标准,但实际上只区分了国有的国家级公益林、集体和个人所有的国家级公益林两类。采取单一的补贴标准与国家治理体系有非常密切的关系,森林生态效益补偿资金由中央财政负担,如果允许地方政府按照当地情况制定不同的补贴标准,地方政府在执行中必然出现由于中央无法监督而高估补贴的情形,因此执行单一补偿标准就成为理性选择。

不同区位和质量的生态公益林的直接经济价值和管护成本存在明显差异。我国地域广阔,各地的自然地理条件和经济条件差异巨大,西部地区广泛分布的森林资源虽然生态价值较高,但由于人口密度低,交通条件较差,遭到破坏的概率相对较低,再加之经济落后人工成本不高,因此管护成本也相对较低;相比较而言,东部经济发达地区人口密度较大,林木的经济价值也较高,森林管护的成本显著上升。很显然,全国采用统一的补偿标准会造成区域间的不公平^[6]。实际上,区域内部不同林地进行生态公益林营造的机会成本也是不同的。“适地适树”是植树造林的基本准则,林地自然条件不同,造林树种选择就不同,而造林树种、树种结构、林种不同,成本投入也就不同,但目前针对所有树种、林种都采用统一的标准,不进行区分,这就对林业经营者营造生态效益好的林种产生了负激励,从而出现树种选择倾向低价树种,树种结构选择倾向纯林的现象,导致树种趋同、结构趋同,生态效益不显著,生物多样性差的结果。2009年,国家林业局、澳大利亚国立大学和北京大学联合在四川省开展了采用“投标”的方式在私人承包经营的土地上营造生态公益林的田野实验。该项目让农户根据造林地类型、整地方式、种苗品种、种苗等级、造林密度、底肥以及管护计划等提出营造生态公益林的投标价格,由于存在较强的竞争,因此农户的投标能够反映其真实的造林成本。从实验结果来看,4个村农户的平均投标价格分别为每亩151元、85元、224元和218元;4个村364份标书中最底的投标价格为每亩20元,最高的达到每亩1500元;4个村内最高和最低投标价的差距分别为905元、161元、300元和1480元^[7]。充分表明即使在村庄之间和村庄内部,不同林地营造生态林的成本也存在显著差异。现有森林生态补偿标准主要集中在流域、省域、区域等大方面,无法实现

林业经营者补偿的差异化,显然难以激励约束其经营行为^[8]。实行单一的森林生态效益补偿标准会引起一个显著问题:受补偿主体之间会产生苦乐不均的现象,从而对社会公平造成影响;同时还会造成财政资金的使用效率低下的问题,虽然在目前补贴标准偏低的情形下这一问题还没有显现,但随着补贴标准的提高,如果还坚持补贴标准“一刀切”的话,财政资金使用效率低下的问题则难以避免。

(三) 补偿标准偏低

理论上讲,确定森林生态补偿标准的依据主要有三个,一是根据森林所发挥的生态效益而计算的生态系统服务价值;二是森林发挥生态效益的机会成本;三是营造林的直接投入。依据森林生态系统服务价值进行补偿,最符合生态补偿的本质规定,但是,这一方法在现实中由于难以准确计量而无法实施。学术研究当中提出的一系列生态服务价值计量方法,包括市场价值法、非市场价值法、条件价值法等,给出的评价结果往往数值巨大而且相当不稳定,起码对补偿者来说是难以接受的,因此,森林生态系统服务价值只是提供了生态补偿标准的上限。依据营造林的直接投入设定补偿标准,计算方便而且结果也很少有争议,但是其在本质上能否称为生态补偿尚缺乏理论基础。相比较而言,依据机会成本确定补偿标准既有一定的理论基础,也相对容易操作,结果也能够为补偿者和受补偿者所接受。而在实践中,生态补偿标准实际上是补偿者和受补偿者经过讨价还价而达成的^[9],因此在世界上很多地区被广泛使用。

现行森林生态效益补偿标准明显偏低,无法对林业经营者形成激励。生态效益补偿标准对于保护行为具有直接的影响。补偿足够并不必然导致生态保护和建设行为,但是补偿不足则一定会对生态保护和建设行为产生负面影响。一种情形是,对于补偿不足依然从事生态保护和建设的保护者,生态得到保护,但是他们遭受经济损失,乃至陷入贫困;另一种情形是,因保护生态环境而损失了经济利益的人,为了生存和发展的需要,进行破坏生态环境的行为。在中央财政对生态公益林补助标准的基础上,有些省份补偿标准还有相应的提高。即便如此,生态公益林补偿标准仍然偏低,现有补偿标准难以弥补林农在经济利益上的损失和管护成本。一旦被划为生态公益林,林农就无法从事商品林的经营,林农从林地中得到的收入只能是国家的生态效益补偿资金。政府将林地划分为公益林,实际上就相当于向农民租用林地,专门用于提供生态系统服务,所以,政府应该按照林地市场租金(流转价格)对公益林进行补偿。根据《集体林权制度改革监测报告(2015)》的调查,2014年样本农户林地平均流转价格为每亩29.05元,显著高于生态公益林补偿标准。事实上,许多地方政府还要从补偿中提取一定的管理费,使补偿的水平进一步降低。以上只是林地的租金,还没有考虑林农的营林成本和管护成本,加入这部分成本,生态补偿标准与林农的经济损失之间的差距进一步扩大。上述在四川省进行的投标方式营造生态林田野实验中,4个村364份标书的平均投标价格是每亩172.8元^[7],这足以体现出目前生态补偿标准的低下程度。

(四) 侵犯农民权益的现象普遍

森林生态效益补偿建立的初衷,是为了解决分类经营以后森林的外部性产生的影响林业发展的基本矛盾——林业生产经营者为享受森林社会和生态服务的人长期支付巨大费用而又得不到应有补偿的问题^[2]。简单地说,就是补偿国家在划定生态公益林的过程中生产和生活受到损失的农民。但是,森林生态效益补偿基金的实施在很大程度上偏离了这个初衷。每年只有少部分资金用于生态公益林的补偿,其他基本用于新划定的生态公益林的补偿,因而其实施的重点由偿还欠账变成扩大生态公益林范围,在有的地方形成了新的“圈地运动”。

此外,很多地方还存在生态公益林补贴无法全部到位的情形。在补偿资金不到位的情况下仍然划定生态公益林,对所涉农民利益的侵犯是不容忽视的。划归公益林后,为便于管理,很多地方采取的主要措施是封山,封山之后全面禁伐、禁止打柴等。这样,对农民的生计就会有一些影响,一是收



入下降,二是支出增加^[10]。另外,在具体执行当中,很多地方改变了森林生态效益的实际用途,通过森林资源管理费的形式用于乡镇或者林业工作站的支出,村集体和农民根本拿不到补偿^[11]。中国集体林产权制度改革相关政策问题研究课题组调研发现,34.88%的受访农户表示不能足额获得国家下达的公益林补偿资金,而且高达63.68%的样本农户表示现在的生态公益林补偿标准偏低^[12]。

全社会对生态效益日益增长的需求和国家财政能力的双重提高,无疑对生态效益补偿基金的建立和相关制度的形成起到了巨大的推动作用,也强化了林业部门作为生态建设主管部门的地位。但是,部门追求扩大生态公益林范围,从而迫使国家扩大生态补偿基金规模的用意也不可忽视。以国家发展需要为名而损害农民利益的做法,在新中国成立后的很长时间都存在。建设和保护生态公益林是一项有利于全社会的事业,生态公益林面积的扩大是值得鼓励的,但是如果在没有提供足够补偿的情况下,将集体或者个人经营的林地划定为生态公益林,就是一种非常典型的“剪刀差”行为,即城市居民的生态福利是建立在剥夺农民经济利益的基础之上。况且,更多的生态公益林还是在补偿不到位情况下被划定的。以低于机会成本换取农民林地的结果是,农民由于自身的利益得不到保护,会产生很多不利于森林经营和保护的行为,包括放弃继续投资和管护,以及偷砍盗伐、人为引起森林火灾等违法行为。其结果是,森林生态效益不但得不到保护,长期以来甚至趋于下降^[13]。私人收益低于社会收益的行为在短期内是可以存在的,但是长期肯定不可持续,以损害农民利益获取全社会生态效益改善的制度最终会归于失败。

三、完善森林生态效益补偿机制的途径和手段

我国森林生态效益补偿中存在的补偿标准单一和标准偏低的问题,本质上是资金不足和效率低下,对此可以通过多渠道增加资金来源,明确中央和地方责任,推进政府赎买公益林制度,实施差异化补偿标准以及实行森林经营普遍补偿制度等,提高资金利用和制度运行效率。而对于生态效益补偿制度中存在的盲目扩大规模和损害农民利益的问题,政策制定者应该采取与时俱进的态度,积极改善政策。

第一,多渠道增加资金来源。生态公益林建设是社会公益事业,在全球范围内大都采取政府直接投入的方式。但是,政府投资存在监督困难、行政成本高的问题,特别是我国尚未跨越中等收入阶段,财政根本无法承担如此巨大的资金供给,因此必须为企业、个人以及其他社会组织参与生态公益林建设提供平台。新一轮集体林权制度改革以后,全社会投资林业的积极性明显提高,森林资源的增加提供了良好的生态效益。但是,束缚林业发展的一些根本性的制度障碍依然存在,损害企业和私人(包括农民)林业收益的现象也比较普遍,因此必须加快推进集体林权改革配套改革,改善林业生产与建设的政策环境,充分发挥全社会投资林业建设的投资潜力,为生态公益林建设筹集更多的资金来源。

第二,明确中央政府与地方政府承担森林生态效益补偿资金方面的责任。森林生态效益补偿应该以政府为主,但是不同层级的政府承担着不同的责任,这也体现了公平的原则。我国的森林资源丰富地区与贫乏地区在地域上高度重合,由于被划作生态公益林而没有得到足够的补偿,本来是造成这些地区贫困的原因之一。如果还要这些地区再拿出资金进行生态补偿,无疑使这些地区遭受了双重损失。因此,必须按照生态价值的重要性对生态公益林进行划分,以此明确中央和地方政府在提供森林生态效益补偿资金方面的责任。对于江(河)源头、沿岸的林地,生态脆弱地区的森林,珍稀树种、重要和濒危野生动物的栖息地等少数生态价值极高,具有跨区或者全国性重要生态功能的生态公益林,就应该由中央政府承担全部补偿资金;同时各省、市、县可以根据生态重要性划定各级地

方生态公益林,自己安排生态效益补偿资金。

第三,推进政府赎买生态公益林制度。我国现行的生态公益林建设主要依靠政府通过行政命令实施,由于缺乏有效的监督和准确的信息,因此采用低水平单一补偿标准就成为最佳的制度选择。关键是政府和农民所处的地位是不平等的,在关于补偿标准的讨价还价过程中,农民的利益无法得到保障。随着新一轮集体林权制度改革的深入推进,以及农民权利意识的不断增强,通过行政命令将农民的林地划为生态公益林的方式将难以为继。如何通过市场的方式,建立起森林生态效益的受益者和提供者平等交换的机制,保护农民利益,是未来森林生态效益补偿制度建设的核心问题之一,政府赎买是一条可供选择的路径。由国家或地方政府划定重要生态区,根据预算和预期收获的生态效益,确定区域生态公益林计划面积,农民自愿选择是否提供以及在多大程度上提供造林、维护生物多样性等生态效益。这在国外有很多成功的经验,而且国内也开展了一些试点,在总结国内外经验并充分考虑各地情况的基础上,积极建立和完善政府赎买生态公益林制度,应该列为未来的工作重心。

第四,建立根据森林生态效益产生的程度予以差别化补偿的机制。现行的森林生态效益补偿实质上是对公益林管护劳动或管护人员的补助,而且根据面积采用统一标准进行补贴,即使不考虑补偿标准过低的问题,由于难以在农民之间形成竞争,也无法激励农民提供更好的生态效益。农民只会把注意力投向公益林面积的大小,而不会考虑与森林生态服务价值的大小。未来应该根据森林生态效益产生的程度对农民予以差别化补偿,即森林生态效益越高,农民获得的生态效益补偿越高。一种是在区域层面上开展差别化补偿,根据决定森林经济价值和生态系统服务价值大小的主要影响因子,划分生态公益林的等级,在此基础上进行差别化的补偿;另一种是在不同林业经营主体之间进行差别化补偿,根据各主体所持有的生态公益林的生态效益大小进行补偿。

第五,实行森林经营普遍补偿制度,克服市场失灵,补偿林农在森林经营过程中产生的生态效益。当前我国农业中实施的“粮食直补”政策一个重要的理论依据是粮食安全的公共物品属性,但对此是存在争议的。而森林生态效益的公共物品属性却是得到公认的,完全有理由借鉴粮食直补的做法,实行“森林直补”政策,对森林经营进行普遍性的补偿,降低林业建设中私人收益和社会收益之间的差异。具体的做法是,对私人部门和农民的造林提供一定年限的经济补贴,使林地经营者不但获得预期的林木收益,而且还能拿到一部分生态效益补贴,从而激发他们投资林业的积极性。

参考文献

- [1] 李文华,李世东,李芬,刘某承.森林生态补偿机制若干重点问题研究[J].中国人口资源环境,2007(2):13-18.
- [2] 陈根长.中国森林生态补偿制度的建立与完善[J].林业科技管理,2002(3):1-4.
- [3] 周训芳.生态公益林补偿与管护制度的法律重构[J].南京工业大学学报(社会科学版),2017(12):89-97.
- [4] 孙钰.探索建立中国式生态补偿机制——访中国工程院院士李子华[J].环境保护,2006(10):4-8.
- [5] 李芬,李文华,甄霖,等.森林生态系统补偿标准的方法探讨——以海南省为例[J].自然资源学报,2010(5):735-745.
- [6] 刘灵芝,刘冬古,郭媛媛.森林生态补偿方式运行实践探讨[J].林业经济问题,2011(04):310-313.
- [7] 张海鹏,徐晋涛.中国的生态造林:基于市场化方式[G]//陈建成,田明华,陈绍志.低碳经济时代的林业技术与创新.北京:中国林业出版社,2011.
- [8] 吴强,张合平.森林生态补偿研究进展[J].生态学杂志,2016(1):226-233



- [9] 谭秋成.关于生态补偿标准和机制[J].中国人口资源与环境,2009(6):1-6.
- [10] 左停,李怒云,张丙乾.森林生态效益补助项目实施中的社会经济问题研究——湖南省试点情况个案调查[J].林业资源管理,2003(5):1-4.
- [11] 张蕾.中国林业分类经营改革研究[D].北京:北京林业大学,2007.
- [12] 刘璨,张永亮,刘浩.我国集体林权制度改革现状、问题及对策——中国集体林产权制度改革相关政策问题研究报告[J].林业经济,2015(4):3-11.
- [13] 徐晋涛,姜雪梅,易福金.我国生态建设工程的问题扫视和分析——以退耕还林工程和生态效益补偿制度为例[G]//中国环境与发展评论:第3卷.北京:社会科学文献出版社,2007.

On Improvement Strategy of Forest Ecological Benefit Compensation System

Zhang Haipeng

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, BeiJing 100732)

Abstract: The 19th National Congress of the Communist Party of China formally opened a new era of ecological civilization construction, which means the importance of improving the forest ecological benefit compensation system is further highlighted. The paper comprehensively reviews the achievements made in the process of the construction of forest ecological benefit compensation system in China, and also points out the deficiencies of the system. The deficiencies include ambiguous policy objectives, homogenous and low compensation standards, but in essence the problems are insufficient funding and inefficient operation of the system. In this regard, to improve the efficiency of the use of funds and the operation of the system, these measures can be took: increasing the sources of funds through various channels, defining responsibilities between the central and local government, promoting the construction on the system of government's purchase of ecological forests, implementing different compensation standards, and implementing a general compensation system for forest management. Moreover, the problem of ignoring the interests of farmers in ecological benefit compensation system should be highly valued and improved through policy innovation.

Key words: Forest ecological benefits; Ecological compensation