

森林保护政策工具的实施效果评估与优化路径

李少陶

和龙林业有限公司 吉林 和龙 133500

【摘要】：森林作为生态系统的核心载体，其保护依赖于多元政策工具的协同作用。当前，我国森林保护政策工具涵盖行政管理、经济激励、社会参与等类型，在遏制乱砍滥伐、提升森林覆盖率等方面取得显著成效，但也存在工具适配性不足、区域实施差异大、长效机制缺失等问题。通过构建“实施效果-影响因素-优化路径”分析框架，结合实证评估可发现，政策工具的组合效能与森林生态特征、区域经济水平密切相关。基于此，需从精准化工具选择、动态化实施机制、多元化协同体系三个维度优化，以提升森林保护政策的科学性与可持续性，为生态安全屏障建设提供支撑。

【关键词】：森林保护；政策工具；效果评估；优化路径

DOI:10.12417/2811-0722.25.10.066

引言

从亚马逊雨林的退化危机到我国三北防护林的生态奇迹，森林保护始终是全球可持续发展的焦点议题。当伐木声与树苗栽种的铁锹声交织，让政策工具真正成为森林的“守护者”，需要精准把握实施的尺度与方向。现有政策在不同地理环境、经济条件下呈现出迥异的实施效果：有的地方因严格管制恢复了植被，有的却因激励不足陷入“保护-开发”的矛盾。解开这些困局，既要客观评估政策工具的实际效能，更要找到适配森林生态规律与社会发展需求的优化之道，这正是探索森林保护政策工具实施与完善的核心意义所在。

1 森林保护政策工具的实施现状与突出问题

（1）政策工具类型的应用格局与实施特征

当前森林保护政策工具已形成多维度、多层次的应用体系，行政管制类工具作为基础性手段，以强制性规范为核心，通过划定生态保护红线、实施采伐限额制度、建立自然保护区等方式，构建起森林资源保护的刚性约束框架。此类工具凭借权威性和执行力，在遏制破坏性开发行为、维护森林生态系统完整性方面发挥着不可替代的作用，其实施过程强调“命令-控制”逻辑，通过明确禁止性条款和惩戒机制，确保保护目标的底线达标。经济激励类工具作为柔性调节手段，通过财政补贴、生态补偿、碳汇交易等方式，将森林的生态价值转化为经济价值，引导利益相关者主动参与保护。其中，生态补偿机制覆盖了重点生态功能区、天然林保护工程区等关键区域，通过转移支付实现生态保护成本的合理分摊；碳汇交易则借助市场机制，使森林固碳服务进入经济循环，为保护行为提供可持续的资金来源，这类工具的实施更注重利益引导与行为激励，旨在平衡保护与发展的利益关系。社会参与类工具通过构建公众参与平台、培育环保组织、推行社区共管等方式，将多元主体纳入森林保护治理体系。社区共管模式在集体林区尤为常见，通过赋予当地居民一定的经营管理权和收益分配权，激发其保护主动性；环保组织则通过监测举报、宣传教育等活动，形成社会监督力量，此类工具的实施强调治理主体的多元化与

协同化，旨在弥补政府单一治理的局限性。

（2）政策工具实施中的结构性矛盾

行政管制工具的刚性约束与区域发展需求之间存在适配性失衡。在经济发展依赖森林资源的地区，严格的采伐限制与当地居民的生计需求形成冲突，部分区域出现“政策空转”现象——表面上严格执行管制措施，实则因缺乏替代生计支持，导致偷砍滥伐等隐性违规行为频发。同时，行政工具的统一化实施忽视了森林生态系统的区域差异性，如对天然林与人工林采用相同的保护标准，未能体现不同森林类型的生态功能定位，降低了政策的精准性。

经济激励工具的效能发挥受限于制度设计缺陷。生态补偿标准的制定多基于行政层级而非生态服务价值核算，导致补偿额度与实际保护成本脱节，部分生态脆弱区因补偿不足难以维持长期保护投入。碳汇交易市场存在的“门槛效应”使中小经营主体难以参与，交易标的集中于大型林业企业，导致市场流动性不足，生态价值转化渠道不畅。此外，经济激励与行政管制的衔接不足，部分地区出现“重补贴、轻监管”现象，补贴资金未能有效转化为实际保护行为，形成“激励空耗”。社会参与工具的运行缺乏制度性保障。公众参与的渠道多集中于政策宣传层面，在决策制定、实施监督等关键环节的参与度较低，难以形成有效的意见反馈机制。社区共管模式中，因产权界定模糊、利益分配机制不透明，常引发社区内部及社区与管理部

（3）政策工具协同实施中的系统性障碍

政策工具间的协同性不足导致“功能内耗”。行政管制的强制性与经济激励的市场性在实施过程中缺乏有效衔接，如部分地区在推行碳汇交易的同时，仍沿用传统采伐限额管理，市场机制与行政干预形成冲突，降低了政策组合的整体效能。社会参与工具与行政、经济工具的融合度较低，公众监督信息未

能及时转化为政策调整依据,社区反馈的保护需求难以纳入经济激励的制定过程,导致多元工具在目标上出现偏差。

政策工具的动态调整机制缺失。面对气候变化、森林病虫害等突发性生态风险,现有政策工具多采用“事后应对”模式,缺乏前瞻性的预警调整机制,如极端天气导致森林火灾风险上升时,未能及时强化火源管控的行政措施,也未通过经济补贴引导林区开展防火设施建设。同时,政策工具的评估反馈渠道不畅,实施效果的监测数据分散在林业、环保、统计等多个部门,缺乏统一的信息共享平台,导致难以根据实际效果动态优化工具组合。区域间政策工具实施的不均衡加剧了保护差距。生态功能重要但经济欠发达地区,因资金和技术限制,难以有效运用经济激励和社会参与工具,过度依赖行政管制,导致保护压力集中于政府层面;经济发达地区则更多采用市场化工具,但存在“重开发、轻保护”的倾向,将森林资源转化为旅游、康养等经济业态时,忽视了生态承载力限制。这种区域不均衡不仅影响全国森林保护的整体成效,还可能引发生态保护的“洼地效应”,导致生态压力向政策执行薄弱区域转移。

2 森林保护政策工具实施效果的评估体系与实证分析

(1) 评估体系的多维构建与指标设计

森林保护政策工具实施效果的评估需建立多维度、多层次的分析框架,以全面反映政策工具在生态、经济与社会层面的综合效能。生态维度聚焦森林生态系统的核心功能维持,选取森林覆盖率、生物多样性指数、碳汇储量及生态系统稳定性作为关键指标。其中,森林覆盖率需区分天然林与人工林的结构占比,避免单一数值掩盖生态质量差异;生物多样性评估涵盖物种丰富度、群落完整性及生态廊道连通性,以衡量政策对生态系统整体性的维护效果;碳汇储量则通过林木生长量与土壤有机质含量的动态监测,量化政策工具对生态服务功能的提升作用。

经济维度侧重政策工具的成本效益与可持续性,包含政策实施的直接成本、机会成本及生态产品转化收益。通过成本效益比分析,可判断政策工具的资源配置效率;生态产品价值实现程度则反映政策对“保护-开发”矛盾的调和能力,为工具优化提供经济可行性依据。社会维度关注政策工具的公众接受度与公平性,设置公众参与深度、利益相关者满意度、社区生计转型效果等指标。公众参与深度通过决策参与率、监督渠道有效性等参数衡量;利益相关者满意度需区分林农、企业、环保组织等不同群体的感知差异;社区生计转型效果则聚焦替代产业就业率、收入稳定性等,直接关联政策的长期执行基础。

(2) 评估方法的适配性选择与应用逻辑

评估方法的选择需与政策工具类型及评估目标相匹配,形成多元方法协同的分析体系。行政管制类工具适宜采用合规性

评估与生态响应分析结合的方法:合规性评估通过核查采伐限额执行率、生态红线遵守情况等硬性指标,判断政策强制力的实现程度;生态响应分析则借助遥感监测与样地调查,量化管制措施对森林植被恢复、水土流失控制的实际影响,如对比禁伐区与非禁伐区的森林蓄积量年增长率差异。经济激励类工具的评估需引入成本效益分析法与市场响应模型。成本效益分析通过核算单位生态补偿资金带来的碳储量增量、物种保护成效等,评估投入效率;市场响应模型则分析碳汇交易价格波动、企业参与意愿变化等信号,判断经济工具对社会资本的引导效果,例如追踪补贴政策调整对碳汇项目申报数量的影响。社会参与类工具的评估依赖质性研究与量化调查的结合。通过深度访谈挖掘社区对共管制度的认知差异,借助问卷调查量化公众满意度与参与频率,再通过结构方程模型分析社会资本、信任度等潜变量对参与效果的影响路径,揭示社会参与机制的运行规律。

(3) 实证分析的核心发现与矛盾解析

实证分析显示,不同政策工具的实施效果呈现显著差异与内在矛盾。生态效果层面,行政管制工具能快速遏制森林破坏,短期内提升覆盖率,但长期易因管护压力集中导致生态质量单一化;经济激励工具的生态效果具有滞后性但更可持续,碳汇交易、生态补偿等能推动森林质量渐进改善,却受市场波动与资金稳定性制约;社会参与工具的效果与参与深度正相关,社区共管在生物多样性保护中成效突出,但缺乏组织的区域易陷入“集体行动困境”。经济效果方面,行政管制工具直接成本低但机会成本高,易导致资源依赖型地区发展受限;经济激励工具存在“边际效益递减”,补偿标准超过阈值后激励作用减弱;社会参与工具的经济效果分化明显,成功案例通过生态产业实现价值转化,而缺乏产业支撑的地区则出现投入大于收益的现象。社会效果上,行政管制因强制性易引发抵触情绪,在林农依赖林木收入的区域满意度偏低;经济激励的接受度与公平性密切相关,差异化补偿比“一刀切”更能提升公平感知;社会参与工具在信任度高的社区效果显著,反之则易出现“搭便车”行为,削弱公众参与意愿。区域差异分析还表明,政策工具效能与区域特征高度适配,行政管制在生态脆弱区更优,经济激励在市场化程度高的地区见效更快,体现了工具选择的情境依赖性。

3 基于评估结果的森林保护政策工具优化路径构建

(1) 政策工具的精准化适配与组合创新

针对不同森林生态系统特征与区域发展需求,需建立政策工具的分类适配机制。对天然林保护区、生态脆弱区等核心生态区域,应强化行政管制工具的刚性约束,完善生态保护红线动态监测系统,将卫星遥感与地面巡护相结合,确保采伐限额、禁伐令等措施的严格执行;同时嵌入经济激励工具作为补充,依据生态系统服务价值核算结果制定差异化补偿标准,对核心

保护区内的社区实施高于一般区域的生态补偿,平衡保护成本与发展权益。对于人工林区、经济林分布区等兼具生态与经济功能的区域,推行“经济激励+社会参与”的组合模式。扩大碳汇交易覆盖范围,将人工林碳汇纳入市场交易体系,通过价格信号引导经营者优化林分结构;建立社区主导的森林经营合作社,赋予其碳汇项目开发、林下经济经营等自主权利,将社会参与深度与经济收益分配挂钩,形成“保护越好、收益越高”的正向激励机制。针对跨区域生态廊道、国家公园等复合型生态空间,构建“行政管制+经济协调+社会共治”的三维工具组合。由中央层面统筹制定统一的生态保护标准,解决区域行政分割导致的政策冲突;建立跨区域生态补偿基金,按照“受益者付费、保护者受偿”原则协调区域利益;引入环保组织、科研机构等第三方力量参与生态监测与评估,形成多元主体协同的治理网络。

(2) 实施机制的动态化调整与效能提升

建立基于监测反馈的政策工具动态调整机制,依托森林资源智慧管理平台,实时采集森林覆盖率、生物多样性、碳储量等生态指标,结合经济数据与社会反馈信息,构建政策效能预警模型。当监测数据显示某类工具实施效果偏离预期—生态补偿资金使用效率下降或公众参与度持续走低时,自动触发评估程序,通过专家论证调整工具参数,如优化补偿标准核算方法、完善公众参与渠道等。完善政策工具实施的弹性空间,在严守生态保护底线的前提下,允许地方根据实际情况进行工具创新。对生态保护与经济发展矛盾突出的区域,试点“保护绩效换发展额度”机制,将森林质量提升、碳汇增量等保护成果量化为区域开发的弹性指标,在不突破生态红线的前提下适度释放发展空间;对市场化程度较高的地区,放宽碳汇交易主体准入限制,允许中小经营主体通过联合开发参与交易,激活市场活力。强化政策工具实施的全过程监管,构建“事前评估—事中监督—事后审计”的闭环管理体系。事前开展政策工具适配性评估,避免盲目套用统一模式;事中运用区块链技术实现生态补偿资金、碳汇交易数据等信息的全程可追溯,防止挤占挪用;事后引入第三方机构进行独立审计,重点评估工具实施

的生态效益与社会公平性,审计结果作为下一轮政策调整的重要依据。

(3) 协同治理体系的多元化构建与保障

健全政府、市场、社会三方协同的治理框架,明确各主体在森林保护中的权责边界。政府层面应聚焦制度供给与宏观调控,完善森林保护法律法规,将政策工具优化纳入法治轨道;市场层面需强化生态产品价值实现机制,培育碳汇交易、生态金融等市场化平台,降低交易成本,提升生态服务的经济转化效率;社会层面要构建公众参与的制度化渠道,完善社区共管、环保组织监督等机制,保障公众在政策制定、实施、评估中的知情权与参与权。加强区域间政策工具的协同联动,破解“保护洼地”效应。建立跨区域森林保护协调机制,对生态功能重要且经济欠发达的地区加大转移支付力度,弥补其因严格保护产生的发展机会成本;推行区域间生态补偿横向协议,由生态受益区向保护地区支付补偿资金,平衡区域利益;开展跨区域联合执法,统一森林资源保护标准,防止高污染、高消耗产业向政策执行薄弱区域转移。

强化政策工具优化的支撑保障体系,夯实实施基础。在技术支撑方面,构建全国统一的森林生态监测网络,运用物联网、大数据等技术提升数据采集与分析能力;在能力建设方面,加强对基层林业工作者的政策培训,提升其工具应用与创新能力,培育社区森林管护人才;在法治保障方面,完善森林保护相关法律法规,明确政策工具的适用范围、实施程序与法律责任,为工具优化提供稳定的制度环境。

4 结语

森林保护政策工具的效能提升,本质是生态规律与治理智慧的有机融合。通过系统评估可知,单一工具难以应对复杂的森林保护需求,而精准化、协同化的工具组合是破解当前困境的关键。未来,需在动态监测中调整工具适配性,在多元主体协同中强化实施合力,在法治保障中巩固长效机制。唯有如此,才能让政策工具真正扎根于森林生态系统的肌理之中,实现从“被动保护”到“主动修复”的转变,为森林资源的永续利用与生态文明建设注入持久动力。

参考文献:

- [1] 刘畅,王宇.采伐限额对林业投资和森林保护的影响研究——基于结构方程模型的分析[J].北京大学学报(自然科学版),2023,59(4):617-624.
- [2] 赵琳,孙悦.中国林长制对森林生态安全的影响评估——基于 ArcGIS 和计量分析的整合[J].生态经济,2025,41(3):205-212.
- [3] 陈晨,吴迪.延边林区天保工程实施效果评价体系的构建与实证研究[J].林业资源管理,2023,43(6):15-22.
- [4] 李华,周洋.我国森林资源管制政策效果的多维剖析与优化路径[J].生态经济,2025,41(7):108-114.
- [5] 张萌,王强.森林生态补偿政策对农户参与森林保护行为的影响研究[J].林业经济问题,2024,44(2):138-145.
- [6] 刘辉,郭晓宇.基于多源数据的森林保护政策实施效果时空异质性分析[J].自然资源学报,2024,39(5):1335-1348.