

生态补偿机制的社会接受度与政策优化

吴桂华

南京艺术学院, 江苏南京, 210013

摘要: 生态补偿机制作为协调生态保护与经济发展的关键制度安排, 其实施效果直接取决于社会接受度的高低。社会接受度并非单一维度的认知反馈, 而是受利益分配、政策公平性、认知水平、信任机制等多重因素交织影响的复杂体系。本文从生态补偿机制的核心内涵与理论基础出发, 结合典型区域实践案例, 深入剖析影响社会接受度的关键变量, 揭示当前机制在利益协调、程序设计、信息传递等方面存在的结构性矛盾。在此基础上, 从利益协同机制构建、政策公平性提升、认知普及体系完善、信任保障制度强化四个维度, 提出具有可操作性的政策优化路径, 为提升生态补偿机制的社会认同度与实施效能提供理论支撑与实践参考。

关键词: 生态补偿机制; 社会接受度; 利益协调; 政策公平; 信任构建

1 引言

随着生态文明建设进入深水区, 生态补偿机制已成为破解“保护者贫困、破坏者受益”悖论的核心制度工具。从流域生态保护到公益林管护, 从湿地修复到生物多样性保护, 生态补偿机制的覆盖范围不断扩大, 但在实践中却频繁遭遇“政策设计初衷与实施效果脱节”的困境。部分地区出现受偿主体积极性不足、补偿主体抵触情绪滋生、公众参与意愿低迷等问题, 本质上都指向社会接受度偏低的核心症结。社会接受度作为衡量政策可行性的关键指标, 直接决定了生态补偿机制能否从“制度文本”转化为“实践效能”。若忽视社会接受度的培育与提升, 即便政策设计看似科学, 也可能陷入“执行梗阻”的困境。因此, 深入剖析生态补偿机制社会接受度的形成逻辑与影响因素, 针对性优化政策设计, 不仅是提升制度实施效能的现实需求, 更是推动生态文明建设走向系统化、精细化的必然要求。

2 生态补偿机制与社会接受度的核心内涵界定

2.1 生态补偿机制的核心要义

生态补偿机制是基于“生态产品具有公共物品属性”与“外部性理论”形成的制度安排, 其核心逻辑是通过经济、社会、行政等多元手段, 将生态保护的**正外部性内部化**, 将生态破坏的**负外部性成本化**, 从而实现生态保护责任与利益的均衡分配。与传统环境治理手段不同, 生态补偿机制并非单一的“惩罚性”措施, 而是兼具“激励性”与“约束性”的复合型制度体系。从补偿主体来看, 既包括政府作为公共利益代表的“纵向补偿”, 也包括受益区域对保护区域、受益企业对受损群体的“横向补偿”; 从补偿内容来看, 既涵盖直接的经济补偿, 也包括就业扶持、技能培训、基础设施改善等非经济补偿; 从补偿对象来看, 既涉及生态保护一线的农户、社区等微观主体, 也包括承担主要保护责任

的区域政府。

生态补偿机制的本质是一场利益关系的重构, 其核心目标并非简单的“资金转移”, 而是通过利益调节实现“生态保护可持续”与“区域发展均衡化”的双重目标。这一机制的有效运行, 需要明确“谁保护、谁受益”“谁破坏、谁补偿”的责任边界, 更需要构建“保护有回报、破坏有代价”的利益导向, 从而让生态保护从“被动任务”转变为“主动选择”。

2.2 社会接受度的维度解析

生态补偿机制的社会接受度, 是指不同社会主体(包括补偿对象、补偿主体、公众等)对机制的认知、认同与行为配合程度, 是认知接受、情感认同与行为遵从三个维度的有机统一。认知接受是基础层面, 指主体对生态补偿的政策目标、补偿标准、实施流程等核心内容的理解程度, 若主体对政策内容存在认知偏差或信息盲区, 必然会影响接受意愿; 情感认同是核心层面, 指主体从自身利益、价值观念出发, 对政策公平性、合理性的主观评判, 当主体认为政策能够兼顾自身利益与公共利益时, 情感认同度会显著提升; 行为遵从是实践层面, 指主体在认知与认同的基础上, 主动配合政策实施、参与生态保护的实际行动, 是社会接受度的最终体现。需要强调的是, 社会接受度具有明显的主体差异性与动态性。不同主体的利益诉求、价值观念、认知水平不同, 对同一政策的接受度也会存在显著差异。例如, 生态保护区域的农户更关注补偿标准是否能覆盖保护成本, 而受益区域的企业可能更在意补偿负担是否会影响自身经营效益; 同时, 社会接受度并非一成不变的静态指标, 会随着政策实施效果、利益分配调整、外部环境变化等因素动态演变, 若政策实施过程中出现利益受损或公平性缺失, 原本较高的接受度可能会大幅下降。

3 生态补偿机制对社会接受度的影响因素深度剖析

3.1 利益分配：核心驱动因素

利益分配的合理性是影响社会接受度的核心变量，生态补偿机制从本质上讲就是利益的重新分配过程，如果分配结果无法平衡各方面利益诉求，必然产生抵触情绪。实践表明，利益分配对接受度的影响主要表现为三个层面：一是补偿标准和保护成本之间的匹配度。生态保护主体往往要承担放弃高收益产业如种植业、养殖业的机会成本和生态管护的直接成本，若补偿标准仅能覆盖部分成本，甚至低于保护主体的基本生活需求，必然导致接受度低下。部分公益林管护区域出现“偷砍滥伐”现象，本质上是补偿标准不能与保护成本相匹配的结果。二是利益分配的主体覆盖度。当前部分生态补偿机制存在着“重区域补偿、轻个体补偿”“重直接保护者、轻间接受损者”的问题，将部分利益受损主体排除在补偿范围之外。又比如，流域生态保护，上游区域政府获得了横向补偿资金，而上游流域内的因产业限制而失业的农户却没有得到相应的补偿，这部分群体的接受度自然偏低。三是利益分配的长效性。如果生态补偿仅停留在“一次性现金补偿”的短期模式上，没有建立与经济社会发展水平相挂钩的动态调整机制，随着生活成本的上升和保护责任的加重，保护主体的利益获得感会逐渐减弱，进而降低长期接受度。

3.2 政策公平性：支撑关键因素。

政策公平性包括程序公平与结果公平两个维度，是社会接受度的关键支撑。程序公平强调政策制定与实施过程的透明度，参与性与公正性，在政策制定过程中不充分听取相关主体的意见，实施过程中暗箱操作，标准执行不一等问题，即使结果看似合理，也会造成主体的公平感缺失。例如，有些地区在生态补偿范围划定与补偿标准确定中，仅仅由政府部门单方面决策，未组织农户、企业等利益相关方参与听证，导致主体质疑政策的合理性，采取消极配合的态度。结果公平则强调政策实施后，不同主体所获得的利益与承担的责任是否均衡。当前部分生态补偿机制存在“权责失衡”问题，主要表现为保护主体承担主要的生态保护责任，但只享受有限的补偿收益，受益主体享受生态红利而没有承担相应的补偿成本。这种“保护者吃亏、受益者获利”的结果不公直接冲击了社会接受度的根基，甚至引发保护主体对生态补偿机制的抵触心理。

3.3 认知水平：基础影响因素

社会主体对生态补偿机制的认知程度，直接影响到其接受意愿的初始状态。认知水平的影响主要表现在两个方面：一是对生态补偿核心逻辑的认知。部分主体对“生态产品有价值”“保护行为应当得到报偿”的逻辑不理解，认为生态补偿是“生态产品的代价”。政府的“福利性补贴”，降低了保护主体主动争取合理补偿的意识，同时也导致受益主体抵触补偿义务。比如，有些流域下游企业认为“水资源是天赋的，无须为上游保护付出代价”，这种认知偏差直接影响了横向生态补偿的推进。二是对政策具体内容的认知。生态补偿机制涉及补偿范围、标准、流程、监管等多个环节，相关主体不了解政策内容，易因信息不对称产生误解。部分农户将“生态公益林补偿”与“扶贫补贴”混淆，当补偿标准达不到预期时，就认为政策“不公平”，接受度降低。此外，认知水平的不同还会导致不同主体对生态补偿的价值判断不同，生态认知水平高的主体会较容易从长远利益出发接受政策，而认知水平低的主体则更关注短期经济收益，对政策的接受度也更容易受短期利益影响。

4 生态补偿机制社会接受度偏低的政策根源

4.1 利益协调机制不健全

当前生态补偿机制利益协调“单向主导”而非“多元协商”，利益诉求表达渠道不畅。纵向补偿中，多由上级政府所主导，下级政府与基层保护主体的意见难以得到充分体现，补偿标准的制定多是依据宏观层面的测算，没有充分考虑不同区域的保护成本差异与主体的实际需求。在横向补偿中，受益区域与保护区域之间因没有统一的利益协调平台，双方的谈判往往陷入“僵局”，受益区域希望降低补偿标准，保护区域要求提高补偿额度，双方难以达成一致。同时，利益分配的“中间环节过多”也造成利益分配不均，部分补偿资金经过多级政府流转，至基层保护主体手上时已大幅缩水，更增加了利益分配的不公平。此外，对生态补偿利益的长效保障不强，多数地区未建立补偿标准与物价水平、保护成效挂钩的动态调整机制，使保护主体的长期利益得不到保障。

4.2 政策设计缺乏公平性考量

突出的是程序公平，政策制定的参与性不足。多数生态补偿政策的制定过程局限于政府部门内部，没有引入农户、企业、环保组织等利益相关方的参与，政策内容缺乏对不同主体利益诉求的兼顾。譬如在耕地轮作休耕的生态补偿政策制定中，没有充分听取农民对补偿标准、休耕期限的意见，部分农民因“补偿不敷损失”而拒绝参与。补偿标准的

“一刀切”模式在结果公平方面忽略了区域差异与个体差异。同时，不同地区的生态保护成本、经济发展水平也大不相同，但有些地区采用统一的补偿标准，使生态保护成本高、经济发展水平低的区域“吃亏”，成本低、经济水平高的区域“获利”。同时，对“间接受损主体”的补偿缺失也导致公平性不足，生态保护不仅直接影响一线保护者的利益，还会影响周边相关产业从业者的利益，而当前政策多未将这部分群体纳入补偿范围。

5 基于社会接受度提升的生态补偿政策优化路径

5.1 构建多元协同的利益协调机制

首先，建立多方参与的利益协调平台。在政策制定阶段，引入政府、保护主体、受益主体、环保组织、专家等多元主体参与，通过听证会、座谈会、问卷调查等形式，充分听取各方利益诉求。例如，在流域生态补偿政策制定中，成立由上下游政府、沿线农户代表、相关企业代表、水利专家组成的协商委员会，共同制定补偿标准、分配方案与监管细则。其次，优化利益分配流程，减少中间环节。推行“补偿资金直达基层”的发放模式，通过“一卡通”等方式将补偿资金直接发放到保护主体手中，避免资金截留挪用。同时，明确各级政府的利益分配责任，建立补偿资金使用的追溯机制，确保资金足额到位。最后，建立利益长效保障机制。将补偿标准与当地物价水平、人均可支配收入、生态保护成效等指标挂钩，每 2~3 年进行一次动态调整。例如，根据公益林管护的成活率、生态功能提升效果等指标，对补偿标准进行浮动调整，让保护主体的利益与保护成效直接关联。

5.2 强化政策设计的公平性导向

在程序公平方面，健全利益相关方参与制度。将公众参与纳入生态补偿政策制定的法定流程，明确参与主体的范围、参与方式与意见反馈机制。对涉及农户、企业重大利益的政策，必须组织听证，确保意见得到充分考量。例如，在耕地休耕生态补偿政策制定中，先由村集体组织农户讨论，形成初步意见后提交县级政府，再组织专家论证与企业协商，最终形成政策文本。在结果公平方面，推行差异化补偿标准。根据不同区域的生态保护成本、经济发展水平、生态功能重要性等因素，划分补偿等

级，制定区域差异化的补偿标准。对生态功能核心区、经济欠发达地区实行更高的补偿标准，对生态功能一般区、经济发达地区实行相对较低的补偿标准。同时，扩大补偿范围，将间接受损主体纳入补偿体系。例如，对因生态公益林建设而失去养殖场的农户，给予专项就业扶持与技能培训补偿，确保其利益得到保障。

结论

生态补偿机制的社会接受度是衡量制度效能的核心指标，其形成与演变是利益分配、政策公平性、认知水平、信任机制等多重因素共同作用的结果。当前我国生态补偿机制社会接受度偏低的根源，在于政策设计中利益协调机制不健全、公平性考量不足、认知普及体系不完善与信任保障制度缺失等结构性问题。提升社会接受度不是简单的“宣传动员”，而是要通过政策优化重构利益关系、强化公平导向、培育认知基础与构建信任体系。未来生态补偿政策的优化，要坚持“以社会接受度为核心导向”，构建多元协同的利益协调机制，使不同主体的利益诉求得以充分兼顾，强化政策设计的公平性，在程序优化与结果调整中实现权责均衡；建立系统化的认知普及体系，使主体真正明白政策内涵与自身利益关联；健全信任保障制度，通过监管强化、信息公开与纠纷解决机制构建，筑牢主体间的信任基础。这样才能使生态补偿机制从“制度文本”变为“实践效能”，实现生态保护与经济发展的良性互动，为生态文明建设提供坚强的制度基础。

参考文献

- [1] 陈旭东，郭权，鹿洪源. 流域横向生态补偿机制与绿色发展效率——基于中国 9 个跨省流域横向生态补偿机制的证据 [J]. 当代经济科学, 1-16.
- [2] 王静，徐彩瑶，翟郡，孔凡斌. 大食物观下森林生态补偿机制促进资源保护与粮食安全协同的理论逻辑与推进路径 [J]. 生态学报, 2025, (24): 1-12.
- [3] 李依静，周璐琼，张超. 天水市生态补偿机制运行现状评估与优化路径 [J]. 林业科技通讯, 1-6.
- [4] 袁伟彦. 基于委托-代理模型的生态补偿关键影响因素及机制优化研究 [J]. 管理现代化, 2025, 45(04): 182-188.
- [5] 毛毅，赵笑妍. “一带一路”沿线国家与地区生态补偿机制探讨 [J]. 国际商务财会, 2025, (15): 83-87.