

贫困地区不同方式生态补偿减贫效果研究

——以云南省两贫困县为例

吴乐 靳乐山¹

【摘要】在全面推动生态补偿扶贫的大背景下,科学测度不同生态补偿政策的实际减贫效果,对于完善贫困地区生态补偿的机制构建具有重要意义。本文基于2018年8月云南省实地调研数据,测算了两种贫困线下区域的FGT指数,分析不同方式生态补偿的实际减贫效果。结果表明:两种不同贫困线标准下,现金型补偿和岗位型补偿均降低了区域的贫困发生率,缩小贫困缺口和减少贫困人口之间的收入差距。相比于现金型补偿,岗位型补偿的减贫效果更好,显示出较高的瞄准度和持续性,而现金型补偿对于农户资源禀赋的前提要求和定额支付的特点,降低了其减贫的精准度和持续性。因此,基于农户的异质性特点充分发挥不同补偿方式的协同作用,积极推动补偿标准动态调整和补偿方式多元化发展,是未来深化生态补偿扶贫工作的重点。

【关键词】生态补偿 扶贫 FGT指数 减贫效果

【中图分类号】C913 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003—7470 (2019)—10—0070 (08)

【作者】吴乐 博士研究生 中国农业大学人文与发展学院 北京市 100193

靳乐山 教授 博士生导师 中国农业大学人文与发展学院 北京市 100193

一、引言

减少贫困是人类社会发展的基本要求,人类社会的持续发展就是不断减少贫困、缩小收入差距,追求实现共同富裕的过程。我国是贫困人口众多的发展中国家,十八大以来,政府大力开展全国范围内大规模的精准扶贫活动,通过各种措施改善贫困地区农民生产生活条件,使全国农村贫困人口从2012年末的9899万人减少至1660万人,贫困发生率降至1.7%,脱贫攻坚工作取得了显著的成绩。^[1]如何解决剩余贫困地区的深度贫困问题成为了当前脱贫攻坚工作所面临的核心问题,其直接关系到2020年全面建成小康社会目标的实现。在我国,深度贫困地区与生态脆弱地区在地理上高度重叠,生态破坏是区域内贫困发生的重要因素,生态脆弱是多数贫困地区所面临的主要困境。^[2]作为可直接对农户产生经济效益的环境经济政策,生态补偿机制为解决生态脆弱地区的贫困问题提出了新的解决思路。基于此,在2015年中央扶贫开发工作会议上提出的扶贫“五个一批”工程中,将“生态补偿脱贫”作为其中的一项重要内容,旨在充分发挥生态补偿机制保护生态环境的同时所产生的益贫作用,带动深度贫困地区更多的贫困人口脱贫摘帽。识别贫困地区现有生态补偿政策的减贫实效,进一步完善现有生态补偿政策的机制设计,从而推动贫困地区的生态

¹本文系国家发改委西部司重点调研课题“贫困地区生态综合补偿政策思路研究”(编号:XBS16-A1)的阶段性研究成果,并获清华农村研究博士论文奖学金项目“生态补偿与减贫政策相容性研究”(201717)资助。

补偿扶贫工作,具有较强的现实意义。

近年来,由于扶贫攻坚工作的不断推进,国内许多研究者针对生态补偿政策的减贫效果展开了相关研究。在农户收入方面,杜洪燕等、吴乐等、朱烈夫等通过分位数回归法分析了不同生态补偿方式对农户收入产生的影响,研究发现现金补偿方式有利于高收入群体,岗位型补偿有利于低收入群体,两种方式存在一定的互补性,^(3~5)尚海洋等基于2015年石羊河流域实地调查数据,通过测算FGT指数,分析了生态补偿现金方式的减贫效果,发现生态补偿现金方式降低了研究区域的贫困发生率、贫困深度和贫困强度,而且当贫困标准提升时,减贫效果更好;⁽⁶⁾刘宇晨等采用倾向得分匹配法实证分析了内蒙古草原补奖政策对农户收入结构产生的影响,发现草原补奖政策对不超载农户的总收入和非畜牧业收入有显著提升作用,对畜牧业收入的提升不明显;⁽⁷⁾胡童等通过建立非线性回归模型研究了草原生态补偿对畜牧业收入产生的影响,发现生态补偿对畜牧业收入存在正向效应,但作用较为微弱。⁽⁸⁾在农户生计方面,吴乐等通过似不相关回归法分析了影响农户生计资本的因素,发现现金型补偿有利于提升农户的自然资本和金融资本,岗位型补偿有利于提升农户的人力资本和社会资本,两者在促进农户生计资本建设上具有一定互补性,同时参与不同政策农户生计资本对生计策略的影响也存在显著差异;^{(9) (10)}胡国建等以福建省闽江源国家级自然保护区为研究区域,分析了生态补偿对自然保护区农户生计资本产生的影响,结果表明,生态补偿政策显著提升了农户的生计资本总体水平,其中人力资本、物质资本、金融资本和社会资本均有不同程度上升。⁽¹¹⁾国内已有的一些实践也表明,生态补偿在减贫方面取得了一些成果。作为实施范围最大、覆盖人群最广的生态补偿项目,退耕还林在我国已实行了16年。国家林业局国家林业重点工程社会效益评估组2017年的报告指出,当前退耕农户户均获得退耕补助5609.7元,平均占样本农户家庭纯收入的9.44%,最高的接近90%,直接发挥减轻贫困的作用。

与1998年相比,监测农户人均纯收入实际增长445.35%,比同期全国农村居民人均纯收入实际高出152.09个百分点。同时,项目的实施有效调整了农村的产业结构,促使项目区建立起生态经济型的后续产业,退耕后农村的富余劳动力进行了转移就业,为解决“三农”问题、促进农业可持续发展提供了新的途径。^{(12) (13)}在草原生态补偿方面,草原生态补奖政策的实施大幅增加了农牧民的政策性收入。根据相关统计,2017年全国268个牧区半牧区县农牧民人均纯收入为9718.4元,较2010年提高近116.2%。其中,农牧民每年人均草原补奖政策性收入为450元,个别省份人均补贴多达3000多元,约占农牧民纯收入的三分之一,有力促进了生态补偿扶贫工作。⁽¹⁴⁾

综上所述,已有的研究成果和案例实践反映出生态补偿具有良好的减贫效应,但是目前针对生态补偿减贫进行的相关研究更多的是探究生态补偿是否产生了减贫效果,对不同补偿政策的减贫效果进行具体测度的研究仍然较少。对不同政策的实际减贫效果进行科学测度,有利于正确认识不同政策的减贫强度和持续性,从而更好的科学施策,达到“对症下药”的政策目标。因此,本文利用云南两贫困县实地调研所获得的数据,通过可分解的FGT指数对研究区域内不同生态补偿政策产生的实际减贫效果进行测量,深入探析不同补偿方式在降低区域内贫困广度、深度和强度方面分别产生的影响。在全面推动生态补偿扶贫的大背景下,进一步识别不同补偿政策的减贫效果和存在的不足,进而提高不同政策的适用度和协同性,对于完善贫困地区生态补偿的机制构建具有重要的现实意义。

二、数据来源和研究方法

1. 数据来源

2018年8月1~16日,课题组组织调研员赴云南省屏边苗族自治县、西畴县的12个村进行入户调查,获取相关数据。本次调查所选择的两县均为国家扶贫开发重点县,同时两县分别位于国家重点生态功能区的川滇森林及生物多样性区域和桂黔滇喀斯特石漠化防治区域中,享受国家重点生态功能区转移支付,贫困和生态问题相互交织。调查的内容主要包括农户家庭基本特征、家庭农业生产经营状况、家庭非农就业情况、家庭收入情况、农户参与生态补偿政策情况以及调研地生态补偿扶贫开展情况,等等。农户参与生态补偿政策情况包括农户参与政策的类型和获得的补贴收入情况。在调研区域内,当前直接补贴到农户的现金型生态补偿政策主要为公益林森林生态效益补偿、第一轮退耕还林和新一轮退耕还林项目,其中公益林补偿的标准为10元/亩·年,各村小组

根据本组村民的集体决议决定资金的分配方式,有的小组将补贴款直接发放到户,有的小组把补贴款留在集体,用于修路、村内基础设施建设等集体公共事业支出。退耕还林的补偿标准为:第一轮退耕还林每年补助119.5元/亩,新一轮退耕还林分5年进行补助,平均每年补助240元/亩。除可获得的直接现金补贴外,另外一种可以补贴到户的是农户担任区域内的生态管护岗位,如担任某区域退耕还林、生态公益林、天然林保护工程的护林员而获取相应的岗位工资,这种以工资形式发放到农户手上的补偿为间接式的“岗位型”补偿。调研地包括两种类型的生态护林员,一种为乡镇林业站利用政府财政资金直接聘请的护林员,聘用对象包括建档立卡贫困户和非贫困户,贫困户占比较大。一种是商业管护公司承包林业部门的管护任务后,自行选聘护林员完成管护任务,聘用对象主要为管护能力相对较强的非贫困户。根据各地的经济发展情况不同,护林员每年的工资在8000~12000元之间。在两县的5个乡镇、12个行政村中,课题组共发放问卷412份,获得有效问卷406份,有效率98.54%。由于调查对象为山区农民,为确保问卷数据的准确性,调查问卷主要由调研员根据调查对象的回答填写完成。此外,课题组还与各样本村的村干部和典型农户进行了半结构化访谈,以全面了解调研区域内农户生产生活以及参与生态补偿政策的情况。

2. 样本的描述性统计

为深入了解调研农户的基本情况,将调研所获得的数据按农户人均收入水平划分为5组,每组81个数据,^②表1为分组后不同收入水平下农户情况的描述性统计。

表 1 受访农户基本特征的描述性统计

	非常 贫困	比较 贫困	一般 贫困	不太 贫困	相对 富裕
家庭年收入(万元)	0.60	1.81	3.23	5.12	11.89
人均年收入(万元)	0.22	0.51	0.88	1.32	2.85
家庭总人数(人)	3.46	4.18	4.26	4.52	4.74
家庭劳动力数量(人)	2.16	2.70	2.67	2.86	2.95
平均受教育程度	1.29	1.48	1.61	1.64	1.67
平均年龄(岁)	43.38	38.76	37.14	37.02	36.93
民族情况	0.52	0.51	0.48	0.41	0.41
负担比	0.33	0.33	0.34	0.34	0.35
性别结构	0.61	0.56	0.54	0.54	0.56
耕地面积(亩)	45.54	41.46	39.81	39.88	39.88
林地面积(亩)	29.47	31.23	26.67	26.03	29.86
2017年获得现金补偿 金额(万元)	0.09	0.14	0.14	0.20	0.35
2017年获得岗位工资补偿 金额(万元)	0.05	0.26	0.37	0.46	0.41

注:数据来源于实地问卷调查。在性别赋值中男性为1,女性为0;在民族赋值中,少数民族为1,汉族为0;负担比指家庭中非劳

^②①为反映一般农户的基本情况,在计算均值时将调研农户中的一个承包大户数据剔除。

动力占家庭总人数的比例;在受教育程度的赋值中,小学及以下=1;初中=2;高中(职校或中专)=3;大专=4;本科及以上=5。

由表中可以看出,受访农户家庭收入差距较大,相对富裕组农户家庭收入均值是非常贫困组农户家庭收入均值的19.8倍,家庭人均收入之间的差距也接近13倍。从家庭规模和家庭劳动力人数来看,各组之间差异不是非常明显,但非常贫困家庭的人口数量和劳动力数量较其他组更少。家庭平均受教育程度与收入水平正相关,意味着家庭文化程度会显著正向影响家庭的收入水平。家庭平均年龄与家庭收入水平呈负相关关系,家庭收入更高的家庭,家庭成员更为年轻化。从民族情况来看,在收入较高的农户群体中,汉族家庭略多,少数民族家庭相比较少,在贫困群体中,则是少数民族家庭稍多,这可能是因为西部少数民族聚居区,少数民族群体作为当地的原住民,由于在当地已建立较为成熟的社会网络,对外交流沟通喜欢使用本民族语言,所以其可能更倾向于在当地就业,所以收入渠道和收入水平受到了一定的限制。家庭正在经营的耕地面积与家庭收入水平负相关,收入水平越高所经营的耕地面积越少,说明收入越高的家庭,传统农作物种植占其家庭生产经营的比重正不断下降。负担比、性别结构、林地面积在各个分组之间没有明显的趋势性变化。

从农户参与生态补偿获得的补贴情况来看,相对富裕群体获得的现金补偿金额远高于非常贫困农户家庭,两者差距约为3.9倍,这说明收入较高家庭在资源禀赋方面的优势使其更容易参与现金型补偿项目并从中受益,岗位型补偿的受益群体则集中于中间收入群体,没有反映出明显的两极分化。

3. 研究方法

(1) 贫困测度指数的选取。由于相较于传统的收入变化、贫困发生率等单一指标,FGT指数可以分解测算出贫困的广度、深度和强度,从多个维度更好地揭示出贫困发生的内在机理,更全面地反映贫困发生的路径,因此本文使用FGT指数作为贫困测量的指标。公示(1)为FGT贫困指数的计算公式。

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left(1 - \frac{y_i}{z}\right)^{\alpha} \quad (1)$$

式(1)中,N表示受访农户总数,Z表示参考的贫困线标准,q表示受访农户中家庭人均年收入低于贫困线的数量,即贫困户的数量, y_i 为第i个农户的家庭人均年收入,的取值为0、1、2,当 $\alpha=0$ 时,FGT(0)表示贫困的人头指数H(headcount index),即贫困发生率,测度了贫困人口占总受访农户中的比例,反映出贫困的广度;当 $\alpha=1$,FGT(1)表示贫困距指数PG(poverty gap index),测度了受访贫困农户脱贫所需要的资金,反映了贫困的深度;当 $\alpha=2$,FGT(2)表示平方贫困距指数SPG(squared poverty gap index),是加权的贫困缺口率,即平均每个贫困人口的收入水平与贫困线差距的平方和。在加权贫困缺口率中,越贫困的人所占权重越大,加权贫困率越高,说明贫困群体中有更多的人与贫困线的距离较大,反映了贫困群体间的收入差距情况,即贫困的强度。⁽¹⁵⁾

FGT指数测算的具体实现,本文使用Stata 13软件进行。

(2) 贫困线的选取。由于FGT指数是在一个

具体贫困线标准下测算的结果,所以首先需要确定参考的贫困线。贫困线是将贫困的概念转化为测量贫困的标准,可将一定时间和空间范围内的对象界定为贫困人口和非贫困人口两类。最早的贫困线标准由英国学者朗特里1901年提出,他将家庭资产分为食物和非食物两部分,按照获得维持体力最低要求所需的食物和其他物资的货币支出额作为贫困线标准:一个六口之家一周最低的食物支出预算为15先令,加上一定的住房、衣着、燃料和其他杂物,测算出贫困线为一个六口之家一周为26先令。基于该标准,他测算出当时英国约克市的贫困发生率约为10%。⁽¹⁶⁾该方法也被广泛运用到世界上大部分的国家 and 地区。美国基于该方法也制定了自己的贫困标准,即食物货币支出按满足最低热量需求,非食物支出按家庭消费的2/3估计。以此标准,2015年美国一个四口之家的贫困标准为家庭年收入低于24250美元,依据该贫困线,2014年美国绝对贫困人口4700万人,贫困发生率约为15%。⁽¹⁷⁾而目

前运用较为广泛的是世界银行于 1990 年确定的第一个国际贫困标准,即 1 天 1 美元。该标准于 2011 年进行了重新修订,根据 2011 年的国际购买力进行平价,贫困标准被更新为 1.9 美元/天。依此测算,2012 年全球的贫困发生率 12.73%,贫困人口约为 8.97 亿人。⁽¹⁸⁾

在我国,最初的贫困标准包括农村贫困标准和农村低收入标准两个,其中农村贫困标准是极端贫困标准,低收入标准是相对较高的一条标准。随着扶贫开发工作的不断推进,2008 年国家将两个标准合二为一,统一使用人均年收入 1067 元作为国家扶贫标准。此后,随着消费价格指数等相关因素的不断变化,国家每年都会对扶贫标准进行动态调整。2011 年,为缩小收入差距,巩固温饱成果,中央决定将扶贫标准调整为 2300 元(2010 年不变价),该标准比 2010 年的 1274 元提高了 81%,此次变动可以看作“里程碑”式的调整。2017 年国家将扶贫标准调整为人均年收入 2952 元。⁽¹⁹⁾ 由于调研获取的数据主要以农户 2017 年的相关情况为主,所以本文选取 2011 年的 2300 元和 2017 年的 2952 元作为 FGT 指数测算参考的贫困线标准。

三、结果与分析

1. 研究区域的贫困发生率

当 $\alpha = 0$, FGT 指数的计算公式为 $FGT(0) = q/N$, 表示受访对象中贫困户占全体受访对象的比例,即贫困发生率,该数值越大,反映该区域的贫困群体分布越广。贫困发生率的测算结果见表 2。

表2 不同生态补偿政策对农户贫困发生率影响对比 单位:%

贫困标准	2017 年全国贫困发生率	受访农户贫困发生率(无生态补偿收入)	受访农户贫困发生率(含退耕还林现金补偿收入)	与无补偿收入差值	受访农户贫困发生率(含公益林现金补偿收入)	与无补偿收入差值	受访农户贫困发生率(含岗位型补偿工资收入)	与无补偿收入差值
2300	3.1	19.46	17.24	-2.22	19.21	-0.25	15.02	-4.44
2952		26.11	23.40	-2.71	25.37	-0.74	20.94	-5.17

如表中所示,当以 2300 元作为贫困线标准时,受访农户在无生态补偿收入的情况下,贫困发生率为 19.46%,将退耕还林现金补偿收入计算在内时,贫困发生率为 17.24%,下降了 2.22%,将公益林现金补偿收入计算在内时,贫困发生率为 19.21%,下降了 0.25%,将担任生态保护岗位获得的工资收入计算在内时,贫困发生率为 15.02%,下降了 4.44%。当贫困线标准提高到 2952 元时,无生态补偿收入情况下的贫困发生率为 26.11%,分别将退耕还林现金补偿收入、公益林现金补偿收入和岗位型补偿的工资收入计算在内时,贫困发生率依次为 23.4%、25.27% 和 20.94%,下降幅度为 2.71%、0.74%、5.17%。以不同贫困线标准对调研区域贫困发生率的测算结果可以发现,在降低区域内贫困发生率的效果上,岗位型补偿优于退耕还林补偿和公益林补偿,而且强度很大,公益林补偿的减贫效果最小,减贫效果不佳。另外,该地区的贫困发生率远远高于 2017 年全国的贫困发生率,说明西部贫困山区的贫困现象更为广泛,减贫难度较全国其他地方更大。

2. 研究区域的贫困深度

当 $\alpha = 1$, FGT (1) 测算的是研究区域贫困人口收入与贫困线差距的平均水平,反映了贫困的深度,缺口越大,贫困程度越深,贫困人口脱贫的压力越大。

表3 不同生态补偿政策对农户贫困深度影响对比

贫困指数	贫困标准：2300 元				贫困标准：2952 元			
	无生态补偿收入	含退耕还林现金收入	含公益林补偿现金收入	含岗位型补偿工资收入	无生态补偿收入	含退耕还林现金收入	含公益林补偿现金收入	含岗位型补偿工资收入
	q=79	q=70	q=78	q=61	q=106	q=95	q=103	q=85
	估计值	估计值	估计值	估计值	估计值	估计值	估计值	估计值
PG 指数	0.0974	0.0842	0.0923	0.0779	0.1262	0.1109	0.1206	0.0996
降幅 (%)		13.56	5.2	20.02		12.12	4.4	21.08

如表3所示,当贫困线标准为2300元,受访农户在无生态补偿收入时的贫困差距为0.0974,农户参与退耕还林项目,由于获得相应的现金补贴,差距值降低为0.0842,参与公益林项目,差距值降低为0.0923,而参与生态管护岗位获得的工资收入将差距值降低为0.0779,以无补偿收入为基准,三种补偿对贫困缺口的降幅分别为13.56%、5.2%、20.02%。当以人均年收入2952元为贫困线标准时,无生态补偿收入的PG指数值为0.1262,三种补偿对应的PG指数值分别为0.1109、0.1206、0.0996,降幅分别为12.12%、4.4%、21.08%。通过以两种不同贫困线标准测算的贫困差距值对比可以发现,在降低贫困地区贫困深度的效果上,岗位型补偿效果最好,公益林补偿的效果较弱。当贫困线标准提升后,贫困人口增加,退耕还林补偿和公益林补偿降低贫困强度的幅度下降,减贫效果降低,岗位型补偿减贫效果有所增加。

3. 研究区域的贫困强度

当 $\alpha=2$,FGT (2)测算的是研究区域中每个贫困人口收入与贫困线差距的平均和,其反映出贫困人口之间的收入差距情况,加权贫困缺口率越高,特困人口占比越大,贫困人口之间的收入差距较大,贫困强度较高。

表4 不同生态补偿政策对农户贫困强度影响对比

贫困指数	贫困标准：2300 元				贫困标准：2952 元			
	无生态补偿收入	含退耕还林现金收入	含公益林补偿现金收入	含岗位型补偿工资收入	无生态补偿收入	含退耕还林现金收入	含公益林补偿现金收入	含岗位型补偿工资收入
	q=79	q=70	q=78	q=61	q=106	q=95	q=103	q=85
	估计值	估计值	估计值	估计值	估计值	估计值	估计值	估计值
SPG 指数	0.0652	0.0544	0.0605	0.0531	0.0837	0.0715	0.0788	0.0672
降幅 (%)		16.56	7.21	18.56		14.58	5.9	19.71

如表4所示,以人均年收入2300元作为贫困线标准,在不将补偿收入计算在内时,贫困强度值为0.0652,当分别加入三种补偿收入后,贫困人口之间的收入差距减少,对应的贫困强度值分别下降为0.0544、0.0605和0.0531。当贫困线标准提高为2952元后,贫困人口数量增加,贫困强度值则分别从0.0837降为0.0715、0.0788和0.0672。通过对比不同贫困线标准的测算结果可以发现,贫困标准提高后,退耕还林补偿和公益林补偿降低贫困强度的幅度仍有下降,而岗位型补偿则为增加。

通过两种不同贫困线标准下退耕还林补偿、公益林补偿和岗位型补偿对研究区域贫困发生率、贫困深度、贫困强度的影响进行比较可以看出:三种直接对农户产生经济效益补偿方式的减贫效果存在明显差异,由于岗位性补偿可以直接靶向于建档立卡贫困户,所以其减贫效果较好,而且随着贫困线的动态变化,体现出了减贫的持续性。由于退耕还林补偿和公益林补偿是基于生态要素进行的补偿,拥有划入项目区域的土(林)地是参与补偿的前提条件,贫困人口与资源分布之间的差异,促使补偿对象的贫富分布更为广泛,所以从减贫的角度而言,其精准度有所下降,而且现金型补偿在项目合同期内定期支付固定的补偿金额,当贫困线标准提高时,补偿金额不变,减贫的持续性较差。

四、讨论

当前,各地正在大力推动生态补偿扶贫的相关工作,由于生态补偿的直接现金补贴、让有劳动能力的贫困人口担任生态保护岗位的岗位型补偿可以直接对农户产生经济效益,所以成为了其中最主要的两项措施。本文研究发现,岗位型补偿直接倾向于建档立卡贫困人口并实行定期签订聘用合同的模式,实现了较好的贫困瞄准和减贫的持续性,减贫效果较为显著。而由于农村土地资源分配不均、农户资源禀赋差异等因素,现金型补偿以资源所有权为支付依据的特点促使拥有自然资源较多的富裕群体获得了更多的现金补贴,多数没有很多自然资源的贫困人口被排除在外,无法从项目中受益,其减贫瞄准性较差,这也与已有的一些研究结论相一致。在具体实践中,应基于两种补偿方式的不同特点,积极发挥两者的协同作用,突出现金型补偿的普惠性和岗位型补偿的益贫性,用现金补偿激励富裕群体提供更多的生态服务,用岗位型补偿带动更多的贫困人口脱贫摘帽,从而实现生态保护和扶贫解困的双赢局面。另外,随着经济社会的不断发展、消费价格指数等因素的不断变化以及扶贫攻坚工作的不断深入,国家每年都会对贫困标准进行相应的调整,而现金型补偿是在一定时期内向农户支付固定数额的现金,贫困标准的动态变化与补偿标准长期固定之间的不匹配,会使农户提供生态服务后获得的实际补偿收益减少,造成现金型补偿减贫效果的不断降低,不利于提高农户参与生态保护的积极性和实现生态补偿缓解贫困的目标,有必要考虑根据贫困标准的调整实现补偿标准的定期提高,从而实现减贫增收的持续性。

在现金型补偿中,公益林补偿的补偿标准偏低,减贫效果较弱,有必要进一步提高补偿标准。国家应进一步加大对贫困地区公益林补偿项目的公共财政投入,提高公益林补偿项目的基础标准,并鼓励地方政府充分利用国家、省级重点生态功能区转移支付资金和专项补助资金,在国家补偿的基础上进一步提高各地生态公益林项目的补偿水平。同时,在实践中可探索公益林补偿分类分档补偿制度,根据重点公益林所处的不同区位、不同林分质量结合当地的经济发展水平、农户生计情况实行不同的补偿标准,对于公益林重点保护区域和贫困地区适当选择更高的支付权重,从而可实现快速精准提升林分质量、有效增加贫困农户收入的目的。另外,根据公益林项目的实施特点,可以结合项目开展进一步探索多元化的补偿形式。根据相关规定,在生态公益林区域内禁止砍伐树木和流转、抵押林地,农户放弃林业生产经营活动获得的只有微薄的公益林补偿收入,机会成本与补偿收益的不对等不利于调动农户保护公益林资源的积极性,也不利于解决贫困地区农户的长远生计问题,西部山区的丰富林业资源的价值也没有得到体现。因为公益林现金补偿实质上是一定时期内可预期的稳定现金收入,地方相关部门可积极探索“绿色金融+生态补偿”的有效机制,允许公益林项目户通过把公益林补偿收益权质押的方式获得银行贷款,使其可获得更多的资金发展林下经济、生态旅游等收入较高的生产经营活动,进一步拓展农户的收入渠道。通过绿色金融手段实现市场化生态补偿,可使“沉睡”的生态资源变为实实在在的经济效益,既让参与农户获得“生态红利”,又激发了他们对公益林保护的积极性,使绿水青山真正转化为金山银山。

根据FGT指数的测算结果,两类补偿方式的减贫效果均未超过25%,这反映出生态补偿机制基于自然资源所有权和有能力提供生态服务的前提要求对农户存在一定的参与门槛,政策对象具有一定的倾向性,并不是所有的贫困农户都能参与其中而获得经济

收益,这也反映出生态补偿扶贫实际上存在着一定的局限性,其不能解决所有的贫困问题。

五、结论和政策涵义

本文基于云南省贫困地区实地调研数据,测算了两种不同贫困线标准下区域的FGT指数,分析了现金型补偿和岗位型补偿两种可直接对农户产生经济效益的生态补偿方式对区域贫困情况产生的影响,得出以下结论:第一,在降低区域贫困发生率、贫困深度和贫困强度上,现金型补偿和岗位型补偿均显示出了减贫作用,岗位型补偿的减贫效果优于现金型补偿,其显示出更高的贫困瞄准度和减贫持续性。第二,通过比较不同贫困线标准下测算出的FGT指数可以发现,当贫困线标准提高,贫困人口数量增加时,现金型补偿由于农户资源禀赋的前提要求及其定额支付的特点,减贫效果有所下降。第三,公益林补偿的补偿标准偏低,农户获得的补偿款占其家庭总体收入的比例较小,减贫效果较弱。

本文具有如下政策涵义:一是由于现金型补偿和岗位型补偿的补偿机制和作用对象存在差异,在具体实践中需要综合考虑不同补偿方式的适用性,突出现金型补偿的普惠性和岗位型补偿的益贫性,用现金补偿激励富裕群体提供更多的生态服务,用岗位型补偿带动更多的贫困人口减贫增收,以充分发挥不同政策之间的协同作用,从而获得更好的政策效果。另外,为实现减贫的可持续性,需要基于贫困线的动态调整推动补偿标准的定期提高,扩大贫困人口的受益程度,助推扶贫攻坚进程。二是现有公益林补偿的补偿标准较低,有必要进一步加大国家公共财政投入和地方配套资金投入,以进一步提高补偿水平,使补偿款与农户的机会成本相匹配,并通过分类分档补偿制度提高政策效率和扶贫效果。另外,在现有补偿形式上还可探索如公益林补偿收益权抵押贷款等更多元化的补偿方式,以激发农户的参与积极性和帮助农户发展长期生计。三是需要理性看待生态补偿扶贫,生态补偿扶贫本身是扶贫的一个方法,但生态补偿的首要目标还是保护生态环境,有能力提供生态服务是参与生态补偿项目的前提要求,其在减贫上还具有一定的局限性。首先应该先探索两者相结合的作用点,继而进行有针对性的机制设计以实现生态保护和农户生计的双赢,若没有这种双赢的机会,那么只能通过不同的政策工具解决不同的问题,不能为了推动减贫而增加生态补偿项目,这可能会降低政策的实施效率。

参考文献:

- (1) 程会强. 深化生态扶贫, 保护发展双赢[J]. 国际融资, 2018, (09).
- (2) 杜洪燕, 武晋. 生态补偿项目对缓解贫困的影响分析——基于农户异质性的视角[J]. 北京社会科学, 2016, (01).
- (3) 吴乐, 孔德帅, 靳乐山. 生态补偿对不同收入农户扶贫效果研究[J]. 农业技术经济, 2018, (05).
- (4) 朱烈夫, 殷浩栋, 张志涛, 柯水发. 生态补偿有利于精准扶贫吗?——以三峡生态屏障建设区为例[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, (02).
- (5) 尚海洋, 宋妮妮, 丁杨. 生态补偿现金方式的减贫效果分析[J]. 统计与决策, 2018, (12).
- (6) 刘宇晨, 张心灵. 草原生态保护补奖政策对牧户收入影响的实证分析[J]. 干旱区资源与环境, 2019, (02).
- (7) 胡童, 马军. 内蒙古草原生态补偿对畜牧业收入的影响研究[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2018, (06).
- (8) 吴乐, 靳乐山. 生态补偿扶贫背景下农户生计资本影响因素研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018, (06).
- (9) 吴乐, 靳乐山. 贫困地区生态补偿对农户生计的影响研究——基于贵州省三县的实证分析[J]. 干旱区资源与环

境, 2018, (08).

(10) 胡国建, 陈传明, 郭连超, 侯雨峰. 生态补偿对自然保护区农户生计资本影响分析——以福建闽江源国家级自然保护区为例[J]. 生态经济, 2018, (08).

(11) 国家林业局经济发展研究中心. 2017国家林业重点工程社会经济效益监测报告[M]. 北京: 中国林业出版社, 2018.

(12) 侯石安, 谢玲. 贵州农村贫困程度及其影响因素分析——基于2001~2012年贵州农村FGT贫困指数的多维测度[J]. 贵州社会科学, 2014, (07).

(13) Kanbur R, Squire L. The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions[J]. Frontiers of development economics—The future perspective. 2001, (01).

(14) 王小林. 贫困测量: 理论与方法(第2版)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.

(15) Ravallion M, Mundial B. Quantifying the magnitude and severity of absolute poverty in the developing world in the mid-1980s [M]. Washington, World Bank, 1991.

(16) 靳乐山, 胡振通. 谁在超载? 不同规模牧户的差异分析[J]. 中国农村观察, 2013, (02).

(17) Skutsch M, Torres A B, Fuentes J CC. Policy for pro-poor distribution of REDD+ benefits in Mexico: How the legal and technical challenges are being addressed [J]. Forest Policy and Economics, 2017, (05).

(18) Lansing D M. Understanding Smallholder Participation in Payments for Ecosystem Services: the Case of Costa Rica [J]. Human Ecology, 2017, (01).

(19) 吴乐, 孔德帅, 靳乐山. 生态补偿有利于减贫吗?——基于倾向得分匹配法对贵州省三县的实证分析[J]. 农村经济, 2017, (09).