

生态补偿扶贫的作用机理、 现实困境与政策选择

张宜红 薛华¹

【摘要】：“生态补偿脱贫一批”是我国解决生态贫困的重要决策安排，目前各地在实践中探索形成了一系列有效的生态补偿扶贫模式，对统筹生态环境保护和脱贫攻坚具有重要的作用。虽然不同的生态补偿扶贫实践模式的作用机理不同，但都有不同程度的减贫效果。在实施过程中存在生态补偿政策依据不明朗、部分贫困户参与生态补偿扶贫存在障碍、生态补偿脱贫效应存在差异、生态补偿扶贫资金筹措使用机制不完善、生态补偿扶贫部门衔接不顺畅等困境，抑制了生态补偿扶贫实施效果。应加强生态补偿和扶贫立法，制定专门的生态补偿扶贫政策，发挥现金型补偿、岗位型补偿、产业型补偿三者之间的政策协同作用，拓展生态补偿扶贫资金投入渠道和规模，完善生态补偿扶贫部门间的衔接机制等，可优化生态补偿扶贫政策的实施。

【关键词】：生态补偿扶贫 扶贫立法 生态补偿脱贫

【中图分类号】 F323.8 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004—518X (2020) 10—0078—10

一、引言

生态补偿日益成为统筹协调生态环境保护与减贫的政策手段之一，受到了众多研究者和政策决策者的关注。在我国，重要生态功能区或生态脆弱区往往是贫困区域，生态功能区或生态脆弱区与贫困区域具有高度重合性，兼具生态环境保护和脱贫攻坚双重任务。习近平总书记在2015年中央扶贫开发工作会议上明确提出：“生态补偿脱贫一批。”《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》再次明确提出：“要结合生态保护脱贫，开展贫困地区生态综合补偿试点。”

2016年5月国务院印发《关于健全生态保护补偿机制的意见》提出，要结合生态补偿推进精准扶贫，探索生态脱贫新路子；2018年1月，《生态扶贫工作方案》要求，探索建立多元化生态保护补偿机制，逐步扩大贫困地区和贫困人口生态补偿受益程度；2018年12月《关于生态环境保护助力打赢精准脱贫攻坚战的指导意见》印发并提出，要扩大区域流域间横向生态保护补偿范围，让更多深度贫困地区受益。生态补偿作为一项有效的扶贫开发手段，正式进入中央决策部署层面。

近年来，生态补偿在扶贫开发中的作用为实施生态补偿扶贫指明了方向。生态补偿扶贫政策的实施，直接关系到生态环境的保护与精准扶贫政策的实施效果。因此，分析生态补偿扶贫的作用机理，梳理生态补偿扶贫的实践举措，探究生态补偿扶贫实施困境，对完善生态补偿扶贫政策、全面脱贫、全面建成小康社会具有重要的意义。

“生态补偿脱贫一批”提出以后，引起了学者的高度关注，目前主要研究成果集中在生态补偿与扶贫的关系、生态补偿扶贫机制、生态补偿扶贫效果等方面。有关生态补偿与扶贫的关系方面，学者基本达成一致共识，认为生态补偿设计之初并不是为了扶贫^[1]，但无论从理论上还是实践上来看，生态补偿与扶贫两者之间的关系既密不可分又有区别。

¹**基金项目**：国家社会科学基金青年项目“集中连片特困地区生态补偿扶贫机制及保障政策研究”（16CJY011）；江西省“十三五”社会科学规划智库项目“江西绿色农业发展效率评价及提升路径研究”（17ZK36）。

作者简介：张宜红，江西省社会科学院发展战略研究所副研究员。（江西南昌 330077）
薛华，江西省社会科学院副研究员，通讯作者。（江西南昌 330077）

一方面，生态补偿可以有效缓解贫困^[2]，另一方面，生态补偿与“扶贫”是有区别的，生态补偿不能等同于扶贫。^[3]生态补偿扶贫机制方面，耿翔燕等提出建立瞄准机制精准识别贫困对象、建立生态补偿扶贫资金的筹集管理机制、采用“输血”和“造血”相结合的方式精准扶贫和监督与评估机制。^[4]刘春腊等提出将生态补偿与精准扶贫两者在客体、主体、载体、标准、方式及途径等方面建立对接机制。^[5]

生态补偿扶贫效果方面，不同生态补偿方式（现金型生态补偿扶贫与岗位型生态补偿扶贫）对不同收入农户扶贫、减贫效果存在差异^[6-7]，因此需要根据不同地区不同贫困对象设计有差异化的生态补偿扶贫方案。总的来说，现有研究为生态补偿扶贫研究奠定了坚实的基础，但仍处于起步阶段，对生态补偿扶贫的作用机理及在生态补偿扶贫实施困境探讨较少。为此，本文在分析生态贫困发生机理的基础上，探讨生态补偿扶贫的作用机理，梳理生态补偿扶贫的实践举措，探究生态补偿扶贫实施困境，为完善生态补偿扶贫政策提供对策建议。

二、生态补偿扶贫的理论框架

（一）生态贫困的发生机理

生态贫困主要是指在特定的自然环境中，由于人们无法消除或改变自然环境的不利影响而导致人们无法获得基本生存与发展资源要素，进而制约人们的发展权带来的贫困。^[8]生态脆弱区和生态富集区的生态贫困致贫原因有所不同，其生态贫困发生机理也有所不同。

1. 生态脆弱区的生态贫困发生。

主要分为两类情况：一类是原生态贫困。原生态的自然生态环境因本身就极度匮乏且脆弱，无法满足当地人口基本生存与发展需要而造成贫困。如，我国一些高海拔高寒地区、极端干旱缺水地区、严重石漠化地区、恶劣的风沙荒漠地区，土地及其他自然资源极度贫乏，生态环境非常脆弱，人们的基本生产生活受到极大制约而陷入深度贫困。^[8]另一类是后生态贫困。后生态贫困主要是由于人类长期过度开发超出自然生态环境的承载能力而严重破坏生态资源环境导致人们生存发展权受制约而引起的贫困。如，我国中部地区的黄土高原、南方红壤丘陵山地生态脆弱区，由于人类开发过度而陷入生态赤字，生态环境不断恶化成为区域发展枷锁从而加深贫困程度，而从长远来看，贫穷也始终是生态保护和恢复的桎梏，最终陷入“生态恶化—贫困加剧—生态恶化”的生态贫困怪圈。

2. 生态富集区的生态贫困发生。

主要分为三种情况：一是因保护环境而发展权受限制。一些贫困地区具有良好的生态环境和丰富的生态资源，往往被划入了国家主体功能区范围，承担着“生态保障”“风景建设”角色和“资源储备”角色^[9]，当地人口为了维护生态功能而让渡发展权，牺牲自身经济生产活动而无法获得正常经济收入导致贫困。相对贫困区域持续提供生态服务而加剧了贫困程度。

二是保护环境机会成本尚未得到补偿。由于公共产品外部性，很多提供生态服务的贫困人口保护生态环境机会成本并没有得到应有补偿。例如，我国诸多江河源头水源涵养功能区多为经济欠发达山区，这些地区为流域中下游经济发达地区提供大量生态服务产品，但却并没有得到来自上游生态服务受益者相应补偿，极大地挫伤了贫困地区保护生态环境的积极性，也加深了这些地区人口的贫困程度。

三是尚未形成可持续的绿色发展生产力。尽管生态密集区特殊生态功能会一定程度限制区域经济发展，但是这并不意味着这些地区就没有科学发展路径。归根结底，还是尚未探索出一条适合地方发展特色的绿色发展道路、尚未形成具有可持续发展的绿色产业体系。良好的生态资源为这类地区开发绿色资源、发展绿色产业、培育绿色生产力奠定了良好基础，只有将生态发展

与经济发展融合发展，才能从根本脱贫。

（二）生态补偿与扶贫之间的联系与区别

生态补偿是为了保护和可持续利用生态系统，通过经济手段来调节相关者之间利益关系的制度安排^[10]。生态补偿和扶贫从理论研究和实践效果都有诸多契合点。一是从具体实施区域来看，两者具有高度的重合性。从全国贫困地区空间分布情况来看，重点生态功能区占全国贫困地区总面积的 76.52%。^[11]可见，大部分贫困地区是维系区域生态安全重要阵地和我国实施生态补偿的重点区域，两者在实施区域上具有高度重叠性。

二是从具体受益主体来看，两者具有一致性。据统计，我国 95% 的贫困人口分布在生态环境脆弱区和重点生态保护区^[12]，生态环境保护是制约贫困人口脱贫的关键因素。贫困人口既是生态服务供给者，又是生态利益受损者，生态补偿的具体对象就是要对生态服务提供者给予相应补偿，进而带动贫困人口减贫。

三是从具体解决矛盾点来看，两者具有关联性。生态环境问题实质上是一个经济问题，外部性是生态富集区生态贫困产生的重要原因，生态补偿机制能弥补外部不经济而协调整体利益的目的，即个人利益与社会利益的统一、人类利益与生态利益相协调。因此，生态补偿机制是协调区域、流域之间以及不同群体之间经济发展权利和环境保护责任关系的重要手段。无论是在生态富集区还是生态脆弱区，贫困问题都是人类利益与生态利益冲突、发展权与保护权相矛盾的结果。解决贫困问题就是解决好人与自然的关系、处理好发展与保护的关系，与生态补偿解决的矛盾是相关联的。

四是从具体实施效果来看，生态补偿具有一定减贫效果。国内外相关实践案例都表明，通过生态补偿项目给生态环境服务提供者实物补偿、创造就业以及技术、土地、资金等方面的帮助，能够提高提供生态服务贫困人口的生计收入、拓展部分贫困人口的增收渠道，实现了生态环境提升和缓解贫困的双重目标。因此，减贫目标不仅不应被摒弃，而且应该作为生态补偿一个十分重要的方向。^[13]

尽管生态补偿和扶贫有许多联系，但是生态补偿并不等同于精准扶贫，两者是有区别的。一是两者利益诉求不完全一致。生态补偿机制目标是保护生态服务功能，其首要原则是生态优先，扶贫只是其副产品，如果因为过多关注减贫目标而忽略了生态系统服务的稀缺性，则会降低生态补偿项目的效率和效用，生态补偿能够解决一部分贫困问题，但是仅仅依靠生态补偿解决贫困问题是远远不够的。二是两者运行机制不完全一致。生态补偿运行机制有政府公共财政补偿和市场机制补偿两种方式，贫困地区的生态补偿项目运作仍以政府财政转移支付为主要手段，随着对生态补偿机制实践不断探索，生态补偿的市场机制将会发挥更多作用；目前，扶贫还是主要依靠政府转移支付这一手段，创新扶贫资金来源和扶贫手段有助于减贫脱贫目标的实现。

（三）生态补偿扶贫的作用机理

生态补偿能够化解生态贫困现实困境，切断“生态恶化-贫困加剧-生态恶化”的恶性循环。目前，我国已探索形成了现金型、岗位型和产业型三种生态补偿扶贫模式并广泛应用于实践之中，这三种生态补偿扶贫实践模式的作用机理如下。

1. 现金型生态补偿扶贫作用机理。

现金型生态补偿扶贫是通过生态补偿资金向贫困地区倾斜、向建档立卡贫困人口倾斜，由政府提供现金或现金等价物的补偿，主要体现在物资资本的增加。一方面，将贫困人口纳入现有的平原造林、退耕还林、退稻还林还旱、林改分红等形式的现金型生态补偿项目，参与到现金型生态补偿的贫困人口能够获得一定量的现金或现金等价物的补偿；另一方面，一些重点贫困地区将重点脱贫对象直接纳入生态效益补偿资金优惠政策范围，获得生态补偿政策补贴。^[6]现金型生态补偿扶贫是一种普惠式的补偿扶贫方式，生态补偿现金可以直接提高贫困人口的家庭收入，减少家庭贫困状况。但由于不同贫困人口所拥有的耕地、林

地等资源不同，现金型生态补偿对不同贫困人口的普惠程度也是不同的，减贫效果存在差异。

2. 岗位型生态补偿扶贫机理。

岗位型生态补偿扶贫主要是通过将生态补偿项目与当地贫困人口的就业联系在一起而实现减贫目标的补偿措施。结合当前重点生态工程，各地政府为因提供生态服务而造成贫困的人口提供护林、护草、护水等生态补偿脱贫岗位，通过让这些贫困人口直接参与到当地生态保护和治理工程中实现就业，进而提高贫困人口的工资性收入。

从人力资本影响来看，一是部分生态补偿项目（如退耕还林还草等）会减少农牧产业的生产活动，释放出一部分原本从事农牧产业的劳动力。二是岗位型生态补偿项目能够吸引当地部分贫困人口。释放出来的原本从事农牧产业的劳动力，一部分会选择外出打工，一部分会因为家庭的劳动人口数量少或者家庭的抚养和赡养责任较重，选择不外出打工，而有意愿参与到岗位型生态补偿扶贫项目中。三是岗位型生态补偿项目只能解决有意愿且有能力胜任岗位的贫困人口就业问题。

岗位型生态补偿具有条件性，岗位型生态补偿对贫困人口有能力要求，并非所有有意愿贫困人口都能胜任生态补偿岗位。一般说来，能否获得生态公益岗位是受贫困人口性别、年龄、身体健康情况、受教育程度、能力胜任等多种因素影响。^[14]因此，岗位型生态补偿能够解决部分贫困人口的就业问题，但仅限于解决有意愿且有能力担任生态公益岗位的贫困人口。

从物质资本影响来看，一方面，岗位型生态补偿为担任某区域退耕还林、生态公益林、天然林保护工程以及生态综合治理等重点生态工程的生态护林员、生态护草员或生态保洁员等而提供相应的工资性收入，生态公益岗位工资根据各个地区的经济社会发展情况而有所不同，岗位型生态补偿标准会综合考虑贫困人口经济收入和贫困人口对生态保护的贡献度。

另一方面，各地对参与岗位型生态补偿的贫困人口实行动态追踪管理，当贫困人口的家庭收入达到了脱贫标准时就要从岗位中退出。因此，岗位型生态补偿的工资性收入是一种过渡性工资收入，而非永久性工资性收入。

从智力资本影响来看，岗位型生态补偿的条件性要求对贫困人口进行必要的就业指导和岗前培训。以选聘生态护林员为例，除了对年龄、身体健康情况作了要求，还要求能够胜任野外巡护工作，并且具备能够完成制止管护区内破坏森林资源的行为以及扑救森林火情、火灾等工作的能力。因此，对岗位型生态补偿的贫困就业人口提供就业服务指导，为后续生计能力可持续提高起到积极作用。

3. 产业型生态补偿扶贫作用机理。

产业型生态补偿是各地政府通过一定政策倾斜、有效利用生态补偿资金引导贫困人口发展绿色产业、帮助贫困地区调整优化产业结构、转变经济发展方式，从根本上提高贫困人口脱贫致富能力的一种产业发展与生态补偿共赢方式。产业型生态补偿是实现将贫困地区的生态优势转换为经济优势的“造血式”扶贫手段。

从人力资本影响来看，政府利用生态补偿资金引导贫困人员从传统的生产方式中解放出来，依托当地生态资源禀赋，使贫困地区具备劳动能力的贫困人口转化发展特色生态产业（如特色林业、特色种养业、生态旅游等多种生态产业及配套产业等）的产业工人，既可以实现贫困地区的生态保护功能，又解决了贫困人口的就业问题。

从物质资本影响来看，政府将生态产业发展与当地扶贫对接，参与产业型生态补偿扶贫项目的贫困人口能得到作为产业工人的工资性收入、奖励性补贴。各地不断创新产业型生态补偿扶贫方式，探索利益联结机制，部分地区尝试通过让贫困人口通过股权合作参与产业项目，把贫困人口“粘”在生态产业链上。因此，参与产业型生态补偿项目的贫困人口还能获得作为股东而享有股权分红的财产性收入。

从智力资本影响来看，为了提供生态服务贫困人口能够顺利参加到产业型生态补偿项目中，政府必须给贫困人口必要的技术支持、项目支撑、产业指导等多项智力支持，这对从根本上提升贫困人口生计能力有至关重要的作用。

总的来说，现金型生态补偿扶贫、岗位型生态补偿扶贫和产业型生态补偿扶贫补偿适用于不同的扶贫对象，岗位型生态补偿扶贫是一种条件性的提高部分贫困人口工资性收入的扶贫方式，产业型生态补偿扶贫是一种根本性的提高有劳动能力贫困人口的综合性收入的扶贫方式。

由于贫困人口的异质性，三种类型生态补偿扶贫对不同贫困人口会有不同减贫效果。但是三种类型生态补偿扶贫方式相互之间并不矛盾，而是互为补充，在很多贫困地区三种类型生态补偿扶贫方式是分层级并且叠加应用，只有根据各地具体情况和扶贫的不同阶段，正确运用三种类型生态补偿扶贫方式，才能实现生态保护和精准脱贫的双重目标。

三、生态补偿扶贫的主要举措

我国先后出台了《生态扶贫工作方案》《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》《关于生态环境保护助力打赢精准扶贫攻坚战指导意见》等文件，提出了诸多生态补偿扶贫的政策举措。

（一）加大跨省流域生态补偿，加速上游地区生态脱贫

我国已经建立了新安江、九洲江、汀江-韩江、东江、引滦入津、赤水河以及密云水库及上游等 7 个跨省流域上下游横向生态补偿^[16]（见表 1），截至 2019 年底累计落实生态补偿奖励资金 63 亿元。流域生态补偿促进了上游地区产业结构调整，培育了特色优势生态产业，为上游地区带来就业机会，促进了经济增长与民生就业，实现流域水生态保护、经济发展、社会稳定的协调发展^[15]，减贫成效显著。

（二）实施重点生态功能区转移支付，缓解发展受限地区绿色贫困

自 2008 年设立国家重点生态功能区转移支付制度以来，一方面，中央财政不断加大国家重点生态功能区转移支付力度，2019 年中央财政下达重点生态功能区转移支付 811 亿元，同比增长 12.5%。国家重点生态功能区转移支付缓解了生态产品提供地区与受益地区的公共服务水平不平衡问题，特别是发展受限地区的绿色贫困问题。

另一方面，稳步有序扩大转移支付范围，转移支付范围覆盖国家重点生态功能区、三江源生态功能区等 466 个县（市）和国家森林公园、自然保护区等 1367 个禁止开发区^[17]，这些地区大多是“三区三州”等深度贫困地区。同时，加强长江经济带、国家生态文明试验区、南水北调中线工程等重点生态功能区转移支付，2019 年中央财政下达长江经济带重点生态功能区转移支付资金 295.58 亿元，有效促进了流域贫困地区脱贫。

表 1 我国跨省流域上下游横向生态补偿情况

流域	补偿时间	上下游省份已落实补偿资金（亿元）	中央财政支持（亿元）
新安江	第一轮：2012—2014 年	6	9
	第二轮：2015—2017 年	12	9
	第三轮：2018—2020 年	2	/
九洲江	第一轮：2015—2017 年	6	8
	第二轮：2018—2020 年	2	/

东江	2016—2018 年	6	9
汀江-韩江	第一轮:2016—2017 年	3.98	5.98
	第二轮:2018 年	2	3
引滦入津	2016—2018 年	6	9
密云水库及上游	2018—2019 年	3	6
赤水河	2018—2020 年	2	/

（三）实施林业生态补偿，助推林农脱贫致富

结合林业生态工程，国家和地方出台了诸多生态补偿扶贫举措，既维护了重要生态功能，又增加了贫困林农收入，取得较好的脱贫成效。

一是实施生态公益林效益补偿政策。我国生态公益林补偿政策于 2004 年正式实施，已经建立了一套比较完整的补偿体系。贫困地区重点探索生态公益林和天然林“以效益论补偿”新机制，健全生态公益林补偿标准动态调整机制，国家级生态公益林补偿补助标准由 2015 年的 6 元/亩提高到 2019 年的 16 元/亩，促进了贫困地区林农增收，缓解了贫困。

二是实施重大林业工程。自 1978 年以来我国先后实施了三北、长江中上游等十大防护林重点工程，自 1999 年以来实施两轮退耕还林工程，林业工程项目资金投入不断加大，既增加了植树造林面积，又增加了贫困林农的补贴收入和劳务收入。

三是大力推进绿色产业脱贫。通过组建扶贫攻坚造林专业合作社，吸纳贫困人口发展林下经济、木本油料、森林旅游、特色林果等绿色富民产业，增加贫困林农收入。

（四）设立生态公益岗位，有效推动贫困户脱贫

生态公益岗是生态补偿扶贫的重要政策和实践创新。一是明确生态公益岗位的设置方向和发展目标。中共中央出台了《关于开展建档立卡贫困人口生态护林员选聘工作的通知》《关于生态环境保护助力打赢精准脱贫攻坚战的指导意见》《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》等文件，明确了生态公益岗位的设立原则、方向和发展目标，全国各地就生态公益岗设置出台了具体管理办法并进行了有益创新探索。

二是创新设置生态管护公益岗位。多省份出台了对建档立卡贫困人口生态护林员政策实施范围以及岗位选聘办法、实施细则等，并根据实际需要，创新设置了生态环境保洁员、生态河道管护员、生态村级公路养护员等公益性岗位，让更多贫困户参与生态环境建设。

四、生态补偿扶贫的现实困境

我国生态补偿扶贫政策的实施，对缓解贫困有一定作用。但生态补偿扶贫政策实施过程中，面临着政策依据不明朗、瞄准机制不完善、效果不一、部门衔接不畅等困境。

（一）生态补偿扶贫政策依据不明朗

实施生态补偿扶贫，法律法规是保障，政策配套是支撑。一方面，我国生态补偿扶贫法律依据缺失。国家层面，生态补偿立法尚未出台，相关立法正在有序推进，立法较为滞后，无法满足生态补偿实践的需要，导致生态补偿资金筹集、补偿项目建

设管理、补偿模式等具体工作缺乏法律依据的支撑；中央和国家机关各部门围绕扶贫先后出台了 200 多个政策文件或方案，但尚未出台专门的扶贫立法文件；依据《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》中提出“地方立法先行”要求，全国 20 多个省市先后出台了地方性扶贫开发条例。

虽然这些中央政策和地方条例在扶贫开发中取得了显著成效，但涉及生态补偿扶贫的法律法规仍然是缺失的，生态补偿扶贫依然处于无法可依的尴尬境地。另一方面，生态补偿扶贫政策不明朗。生态补偿扶贫政策的实施，除了要有法律法规的保障外，还需要配套政策的支持。目前，国家和省市对产业扶贫、健康扶贫、教育扶贫、社会保障兜底扶贫、消费扶贫等领域都有专门的政策安排，唯独对生态补偿扶贫没有出台专门的相关政策，大多政策散落在生态补偿机制、生态保护扶贫实施方案等文件中，且只是提出将生态补偿资金向贫困地区倾斜、向贫困人口倾斜，导致地方在制定实施生态补偿具体举措时难以把握政策尺度，缺少具体的操作办法，后期实施面临较大困难。

（二）部分贫困户参与生态补偿扶贫存在障碍

Pagiola 等指出，贫困户参与生态补偿项目需要满足有资格、有意愿和有能力三个条件^[1]。现实中，贫困小农户和深度贫困户大多呈现资源占有少、劳动力少、知识技能掌握少，难以满足有资格、有意愿、有能力的条件，而被排除在生态补偿扶贫之外。实践中，现金补贴型（如公益林补偿、退耕还林补偿等）和生态公益岗位型（聘请有劳动能力的贫困人员担任生态护林员等）已成为国家和省市推进生态补偿扶贫的两项主要举措，但这两项举措存在一些制约。

一是现金型生态补偿扶贫瞄准性较差。我国贫困区域与生态功能区具有较高的重合性，而贫困户与资源占有之间并没有较高的吻合性，贫困小农户和深度贫困户土地、林地等资源占有往往较少，其资源禀赋较差，与以资源占有量为支付特征的现金型生态补偿相悖而被限制在政策门槛之外（即无资格），无法从中受益，反而被拥有丰富资源的富裕群体挤占了更多的现金补贴。可见，现金型生态补偿扶贫瞄准性较差。

二是岗位型生态补偿扶贫覆盖面有限。生态管护岗位是精准扶贫领域中正在广泛实施的一项重大创新举措，当前贫困人口确实获得参与生态管护岗位的更多机会，具有显著的减贫效应。由于担任生态管护岗位是要具备一定的劳动能力要求，贫困群体中贫困程度相对较轻的一部分人口获得了生态管护岗位，而部分深度贫困户无法参与其中，缺少对深度贫困户的有效关照，这也与生态补偿的“有能力”要求一致。

（三）生态补偿脱贫效应存在差异

脱贫效应是衡量生态补偿扶贫措施有效性的的重要依据。一是岗位型生态补偿减贫效果显著。岗位型生态补偿扶贫采用的模式是直接建档立卡贫困人口定期签订岗位聘用合同，它能够较好地实现减贫的持续性，产生较高的减贫效应。如，江西自 2016 年起开始实施建档立卡贫困人口选聘生态护林员政策，截至 2019 年底已累计投入补助资金 4.55 亿元，被聘为生态护林员的建档立卡贫困人员数达 1.4 万名，精准带动了 7 万人实现基本脱贫。

二是部分现金型生态补偿减贫效果不明显甚至具有负向影响。生态公益林补偿、退耕还林补偿等现金型生态补偿，具有普惠性，减贫效果不明显，甚至对贫困户具有负向作用，因为贫困户林地资源禀赋不高。据笔者在赣南苏区的调研发现，贫困户获得的公益林补偿金额普遍不高，平均占其家庭总收入的 3.2%。此外，一段时期内现金型生态补偿标准是相对固定的，与国家贫困线动态调整不同步，以致贫困户提供生态服务后获得的实际补偿收益相对减少，从而造成现金型生态补偿减贫效果降低。

三是产业型生态补偿扶贫蕴含环境风险。产业型生态补偿扶贫是指利用生态补偿项目带动贫困户发展产业，有利于提高贫困人口的可持续发展能力，能够实现收入的长期稳定性，是有“造血式”特点的可持续减贫措施。但在实践中，产业型生态补偿发展的产业为了追求经济效益最大化，往往忽视生态效益而对环境造成负向影响。如，在新一轮退耕还林的政策设计中，退

耕还经济林的比例被进一步放宽，贫困户势必为脱贫而扩大经济林规模，农业化学品投入也势必会增加，进而导致环境风险的可能。

（四）生态补偿扶贫资金筹措使用机制不完善

一方面，生态补偿扶贫资金筹措难。国家和省级专项资金中没有用于生态补偿扶贫的专项资金，各级专项资金的使用渠道和管理都有专门的制度安排，难以整合使用于生态补偿扶贫领域。另一方面，生态补偿标准确定难。实施生态补偿扶贫机制关键与难点在于生态补偿标准的确定。

目前，有关生态补偿标准核算的方法有很多，如机会成本法、生态价值核算法等，有些方法被广泛用于实践案例之中。但总体而言，我国有关生态补偿标准核算的实践与研究尚待深入，核算结果存在一定的主观性和不确定性^[18]，尚未建立一整套科学合理、系统完善的体系，直接影响了生态补偿扶贫资金的使用科学性，进而对实施生态补偿扶贫机制的有效性与可持续性产生影响。农村金融发展可以直接或间接地缓解贫困，实现贫困人口扶贫减贫目标。^[19]

（五）生态补偿扶贫部门衔接不顺畅

生态补偿扶贫涉及发展改革、财政、环保、扶贫办、农业、林业、水利、国土等多个部门，不同部门的职责不同，各部门间的衔接直接影响生态补偿扶贫的实施效果。目前，部门间尚未建立起统一协调合作的衔接机制，在实施生态补偿扶贫过程中，各部门基本上是单打独斗，甚至出现利益冲突现象。一方面，各部门对补偿对象、补偿标准、补偿方式等都有各自的政策规定，生态补偿扶贫大多是以部门为主导的补偿，甚至沦为对部门的补偿，多头管理、真空管理等现象时有发生。另一方面，由于缺乏统一的管理，部门管理职责存在一定交叉，生态补偿扶贫监督管理、资金整合等尚未形成合力，影响了生态补偿扶贫的实施效果。

五、结论与政策建议

生态贫困的发生，一方面是由于生态环境本身很脆弱或者开发过度造成的生态赤字而形成的贫困，另一方面由于生态环境保护而发展权受限、补偿不够、尚未形成绿色发展生产力而陷入贫困。随着扶贫开发的不深入，缓解贫困已成为作为生态补偿实践的重要目标，但生态补偿与扶贫既有联系又有区别。目前，我国已探索形成了现金型、岗位型、产业型三种生态补偿扶贫模式并广泛应用于实践，这三种实践模式作用对象、作用条件、作用方式等作用机制不同，也产生了不同程度的减贫效果。但在实施生态补偿扶贫过程中也存在生态补偿政策依据不明朗、部分贫困户参与生态补偿扶贫存在障碍、生态补偿脱贫效应存在差异、生态补偿扶贫资金筹措使用机制不完善、生态补偿扶贫部门衔接不顺畅等困境。

为破解生态补偿扶贫实施困境，一是明确生态补偿扶贫立法和政策依据。加快制定出台生态补偿和扶贫开发相关立法，且明确生态补偿扶贫的相关法律条例，为实施生态补偿扶贫提供法律依据；同时，针对生态补偿扶贫出台专门的政策举措，明确生态补偿扶贫政策的实施主体与对象、实施范围、实施方式、补偿标准等，为地方实施生态补偿扶贫政策提供依据。

二是生态补偿机制设计应该更多发挥现金型补偿、岗位型补偿、产业型补偿三者之间的政策协同作用。根据贫困线标准、物价水平等，动态调整生态公益林、退耕还林等补助标准，加大对深度贫困户的补偿力度，用现金补偿激励贫困户提供更多生态服务；结合新一轮退耕还林、石漠化治理等生态工程，开发出更多门槛低的临时性的公益岗位^[14]，让更多贫困小农户和深度贫困户参与到生态公益岗位中。

扩大岗位型生态补偿扶贫的覆盖面，同时结合岗位培训，让其掌握一门产业技能，增强减贫的可持续性，发挥岗位型补偿的益贫作用；结合生态工程项目，发挥生态补偿资金作用，引领带动更多贫困户参与生态产业发展，发挥产业型生态补偿长效

可持续减贫作用。

三是拓展生态补偿扶贫资金投入渠道和规模。加大对生态脆弱地区、生态保护重点区的支持，对重要生态功能区或生态要素实施国家购买制度，在国家财政转移支付项目中增加生态补偿扶贫项目，探索建立可持续市场化生态融资机制，建立生态补偿基金，支持 PPP 和第三方治理模式实施重大生态环境保护项目，更多引导社会资本和公众参与生态补偿扶贫实践，拓展贫困地区生态保护补偿的资金投入渠道和规模。四是完善生态补偿扶贫部门衔接机制。建立健全生态补偿扶贫协调管理机制，避免管理交叉、管理真空等现象；建立统一、多层次的生态补偿扶贫公共信息平台，提高生态补偿扶贫识别的精准性，提高生态补偿扶贫效率。

参考文献:

- [1]Pagiola S, Arcenas A, Platais G. Can payments for environmental services help reduce poverty? An exploration of the issues and the evidence to date from Latin America. World development, 2005, 33, (2).
- [2]王立安, 钟方雷. 生态补偿与缓解贫困关系的研究进展[J]. 林业经济问题, 2009, (3).
- [3]王金南, 万军, 张惠远. 关于我国生态补偿机制与政策的几点认识[J]. 环境保护, 2006, (19).
- [4]耿翔燕, 葛颜祥. 生态补偿式扶贫及其运行机制研究[J]. 贵州社会科学, 2017, (4).
- [5]刘春腊, 徐美, 等. 精准扶贫与生态补偿的对接机制及典型途径——基于林业的案例分析[J]. 自然资源学报, 2019, (5).
- [6]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, (5).
- [7]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).
- [8]龙先琼. 关于生态贫困问题的几点理论思考[J]. 吉首大学学报 (社会科学版), 2019, (3).
- [9]徐丽媛, 郑克强. 生态补偿式扶贫的机理分析与长效机制研究[J]. 求实, 2012, (10).
- [10]朱烈夫, 殷浩栋, 等. 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, (2).
- [11]周侃, 王传胜. 中国贫困地区时空格局与差别化脱贫政策研究[J]. 中国科学院院刊, 2016, (1).
- [12]邓远建, 肖锐. 生态脆弱区农村生态式扶贫机制研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, (专刊).
- [13]徐建英, 刘新新, 等. 生态补偿权衡关系研究进展[J]. 生态学报, 2015, (20).
- [14]吴乐, 覃肖良, 靳乐山. 贫困地区农户参与生态管护岗位的影响因素研究——基于云南省两县的调查数据[J]. 中央民族大学学报 (哲学社会科学版), 2019, (4).
- [15]赵晶晶, 葛颜祥. 生态补偿式扶贫: 问题分析与政策优化[J]. 福建农林大学学报 (哲学社会科学版), 2019, (1).

-
- [16]巨文慧, 孙宏亮, 等. 我国流域生态补偿发展实践与政策建议[J]. 环境与发展, 2019, (11).
- [17]李国平, 刘生胜. 中国生态补偿 40 年:政策演进与理论逻辑[J]. 西安交通大学学报 (社会科学版), 2018, (6).
- [18]张化楠, 葛颜祥. 我国水源地生态补偿标准核算方法研究[J]. 山东农业大学学报 (社会科学版), 2016, (3).
- [19]孔凡斌, 陆雨, 许正松. 农村金融发展的减贫效应及其影响机理——基于江西省 1990—2016 年统计数据的分析[J]. 企业经济, 2019, (3).