

生态补偿助力脱贫攻坚: 协同、拮抗与对接

刘格格, 葛颜祥*, 张化楠

(山东农业大学经济管理学院, 山东泰安 271018)

【摘要】 中央政府提出的“生态补偿脱贫一批”标志着生态补偿扶贫正逐步成为我国打赢脱贫攻坚战的重要途径之一。2020年是脱贫攻坚战的决胜之年,生态补偿如何有效助力脱贫攻坚成为研究的热点。本文以实践与政策为导向,运用文献研究法和逻辑分析法,在厘清生态补偿扶贫理念形成与发展的基础上,解析生态补偿与脱贫攻坚之间存在的协同效应和拮抗效应。研究发现生态补偿与脱贫攻坚在地理空间位置、实施主客体、标准、方式和途径等方面相耦合容易产生协同效应,在价值诉求、农户资源禀赋、政府部门工作等方面矛盾产生拮抗效应。生态补偿有效助力脱贫攻坚的关键在于构建对接机制以强化协同效应、弱化或去除拮抗效应。为此,通过建立精准的瞄准制度、稳定脱贫的长效机制、政府部门内部生态补偿扶贫协调机制等举措,构建生态补偿与脱贫攻坚的对接机制,以促进二者高效协同发展。

【关键词】 生态补偿; 脱贫攻坚; 协同效应; 拮抗效应; 对接机制

【中图分类号】 G255; F062.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252(2020)05-0095-07

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.05.095

引言

党的十八大以来,党中央把脱贫攻坚摆到了治国理政的突出位置,出台了一系列政策举措,在消除我国农村贫困人口方面取得了重大成就。据国家统计局数据显示,截至2019年底,我国农村贫困人口累计减少9500多万,770个贫困县已经或拟摘帽退出。2020年作为我国脱贫攻坚战的决胜之年,全国仍有52个贫困县、551万贫困人口尚未实现脱贫,所以更需引入创新性的减贫思路和发展方式。

生态补偿是通过采取转移支付或市场交易等方式,对生态环境保护者和生态利益受损者给予合理补偿,以使生态保护经济外部性内部化的一种制度安排^[1,2]。我国的生态补偿试点工作始于1999年,20多年来取得了很大的进展。补偿领域不断扩展,资金总量不断增长,补偿地域范围不断扩大,并被广泛应用于包容性发展和绿色发展等方面。

“生态补偿脱贫一批”的提出对生态补偿提出了更高要求,为破解当前生态文明建设与贫困地区经济发展之间的矛盾和打通脱贫攻坚“最后一公里”指明了方向。在过去的几年里,政府将生态补偿应用于扶贫领域进行了诸多尝试,促进了部分贫困地区经济效益、社会效益和生态效益的协调发展,然而在生态补

偿扶贫政策的实际运行过程中仍存在“贫困户自身发展能力不足”“寻租行为”“短视行为”等不少问题,这些问题亟待解决。鉴于生态补偿助力脱贫攻坚的紧迫性和复杂性,本文通过分析二者之间存在的协同效应和拮抗效应,研究构建以“强协同、弱拮抗”为原则的对接机制,以期为我国生态补偿扶贫工作的推进提供有益借鉴。

1 生态补偿扶贫的提出与发展

贫困产生的原因错综复杂,一直以来人们将其主要归结于主观上人内在的懒惰和客观上经济开发力度的不足^[3],但实际上环境因素也是致贫的一个至关重要的因素。长期以来,生态保护区的居民牺牲了相应的资源使用权与经济发展权,无偿承担着保护生态环境的责任,由于“无工不富”导致经济发展滞后,出现了大量“生态贫民”。经济发展与环境保护之间的矛盾使得所谓“生态贫民”更容易陷入“贫困陷阱”,所以对于位于生态保护区的贫困地区,需要统筹解决减贫和环境保护的问题,生态补偿扶贫的理念应运而生。

生态补偿与扶贫之间关系的确定是开展生态补偿扶贫工作的前提和基础,但是由于生态补偿与扶贫原

资助项目: 国家社会科学基金项目“主体功能区视角下的流域生态补偿机制研究”(16BJY031);山东省“双一流”奖补资金(SYL2017XTD08)。

作者简介: 刘格格(1997—),女,硕士研究生,研究方向为资源与环境经济, E-mail: liugege2019@163.com。

*** 责任作者:** 葛颜祥(1965—),男,教授,博士生导师,研究方向为资源与环境经济, E-mail: geyanxiang@126.com。

本是作为两项独立的政策设计,对于二者能否结合以及如何结合,学术界有不同的观点。大部分学者认为,生态补偿助力扶贫开发是同时实现贫困人口可持续脱贫和生态建设持续保护的有利途径^[4,5],也有部分学者认为生态补偿与扶贫开发在政策设计、侧重点等方面都存有差别,若贸然将二者简单等同,容易产生本末倒置的负面现象^[6-8]。但随着国内外相关项目的展开,生态补偿扶贫理念已经逐渐被接受。例如,哥斯达黎加奥萨半岛的生态补偿项目^[9]和墨西哥森林水文服务补偿项目^[10],还有中国甘肃武都区的退耕还林项目^[11]和新安江流域生态补偿项目^[12]等均在生态保护和消贫减困等方面取得了较好效果。基于生态补偿项目的有效实施、国内政策的高度支持和全面建设小康社会的现实需要,我国学者针对生态补偿扶贫的理论内涵^[13]、发展模式^[14]、运行机制^[15]、效果评估^[16]、法律制度^[17]等方面进行深入探索,相关理论研究得到进一步完善。

近年来,我国政府也一直将生态补偿与扶贫开发统筹考虑。2015年10月习近平总书记在国家减贫与发展高层论坛上首次提出“生态补偿脱贫一批”。同年12月国务院发布《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,提出我国打赢脱贫攻坚战的基本原则之一是“坚持保护生态,实现绿色发展”,明确将生态补偿政策作为促进贫困地区扶贫开发的重要举措。2016年国务院发布《关于健全生态保护补偿机制的意见》,提出要将生态保护补偿工作与集中连片特困地区的脱贫攻坚工作有机结合起来,这是首个涉及扶贫的生态补偿政策。2018年国家发展改革委等六部门联合制定了《生态扶贫工作方案》,要求在不断完善转移支付制度过程中,逐步扩大贫困地区和贫困人口生态补偿受益程度,旨在建立公平性的贫困地区生态保护利益机制。2019年8月,在中央财经委员会第五次会议上,习近平总书记特别强调“完善财政转移支付制度,对重点生态功能区、农产品主产区、困难地区提供有效转移支付”,为经济发展滞后的贫困地区实施生态补偿提供了方向。上述国家政策表明,生态补偿扶贫已在推进我国打赢脱贫攻坚战的过程中占据着举足轻重的地位,而扶贫也成为生态补偿政策的一个重要的副目标。

生态补偿与扶贫开发相结合的效果具有两面性。如果生态补偿与扶贫开发成功对接,不仅能够保护生态环境,还能推动贫困地区经济发展,缩小贫富差距,二者形成积极的协同效应;如果在进行政策设计时忽略二者最终目的的不同,缺乏对农户升级资本的

考虑,可能会对扶贫或生态保护工作产生消极的拮抗效应。本文对生态补偿与扶贫开发结合的协同效应和拮抗效应进行分析,通过构建生态补偿与脱贫攻坚的对接机制,推进我国的生态补偿扶贫工作。

2 生态补偿与脱贫攻坚的协同效应和拮抗效应

协同效应是“1+1>2”的效应,所以又称为“增效作用”;拮抗效应是“1+1<2”的效应,所以又称为“阻碍作用”。生态补偿与脱贫攻坚之间同时存在着协同效应和拮抗效应。协同效应的存在证实了生态补偿与脱贫攻坚结合的必要性和可行性,而拮抗效应的存在解释了近年来生态补偿扶贫政策实施过程中遇到的问题及困难。研究生态补偿与脱贫攻坚之间的协同效应和拮抗效应,方便我们有针对性地处理遇到的难题,趋利避害、扬长避短,为解决我国生态补偿扶贫政策的实施难题和推进生态补偿扶贫工作的高质量发展提供了新的思路。

2.1 生态补偿与脱贫攻坚的协同效应

2.1.1 地理空间位置重叠

生态补偿是以保护和可持续利用环境资源为目的的一种制度安排。生态补偿的范围主要包括森林、草原、湿地、荒漠、海洋、流域等生态环境脆弱地区。由于我国贫困地区在地域空间分布上呈现出集中连片的格局,且其中80%的扶贫县和95%的贫困人口分布在水资源、矿产、森林等生态环境脆弱、敏感和需要重点保护的区域,因此我国生态补偿与脱贫攻坚在地理空间位置上具有高度重叠性。

长期以来,我国生态环境保护区无偿承担着生态保护、资源储备和风景建设的职责,而生活在这些地区的人们由于政策限制和环境保护的原因,牺牲了相应的资源使用权和经济发展权,导致这些地区普遍经济发展落后,居民收入来源单一,生活窘迫,从而形成了大量的贫困人口。此外,在一些生态环境脆弱地区,由于贫困可能会迫使人们更加盲目地开发利用环境资源,致使原本脆弱的生态环境进一步恶化,进而陷入“贫困陷阱”。

由于我国生态补偿地区与脱贫攻坚地区在地域空间分布上的高度重叠性、“生态贫民”的出现和“贫困陷阱”的威胁,所以在这些既贫困又需要进行生态保护的地区要协调好生态补偿与脱贫攻坚之间的关系,统筹解决脱贫攻坚和环境保护的问题。

2.1.2 主客体耦合

首先，我国生态补偿与脱贫攻坚主体耦合。我国生态保护补偿的基本原则是“政府主导、社会参与”，由此可见生态补偿的主体为各级政府、企业及社会组织。同时，我国脱贫攻坚“三年行动计划”中也强调了我国脱贫攻坚的主体为各级政府、企业及社会组织等，考虑生态补偿与脱贫攻坚在地理空间位置上的重叠性，所以在我国生态补偿与脱贫攻坚的主体相耦合。

其次，我国生态补偿和脱贫攻坚客体相耦合。生态补偿是以调整生态保护者、生态利益受损者、生态利益受益者和生态破坏者之间发展权和利益关系为目的^[18]，所以生态补偿的客体为保护者和生态利益受损者。脱贫攻坚的客体，即扶贫的对象，为生活困难家庭。生态补偿的客体与脱贫攻坚的客体之间的对接点是农户，一些贫困农户同时也是生态保护者、生态利益受损者，即所谓“生态贫民”，所以我国生态补偿与脱贫攻坚的客体相耦合。

由此，我国生态补偿与脱贫攻坚的主客体耦合，使得生态补偿助力脱贫攻坚很好地契合。为保证生态补偿扶贫政策的实施能够达到最佳效果，就要将各个主客体协同起来，优势互补，提高生态补偿扶贫的有效性。

2.1.3 实施方式易于协同

现今生态补偿方式大概可以划分为以下几种：货币补偿（资金补偿）、实物补偿、技术补偿（劳动技能培训补偿）、智力补偿（教育补偿）、产业补偿、政策补偿、项目补偿、转移就业等^[19]。生态补偿具体的实施途径包括政府渠道（财政转移支付、政策补贴）、市场渠道（产品、价格）、国际公益组织渠道[如非政府组织（Non-Governmental Organization, NGO）]等。脱贫攻坚的途径有就业脱贫、产业脱贫、易地搬迁脱贫、救助脱贫、社保脱贫等。从形式上来看，生态补偿和脱贫都是一个主体对另外一个主体通过资金、实物、就业等方式的支持。在二者空间和主体耦合之下，可以同时实现环境保护和扶贫的目的，达到二者的协同效应。例如，陕西省建立的“生态脱贫通道”^[20]和贵州省开启“乡聘、站管、村用”模式的“生态护林员工程”^[21]等都是通过选聘建档立卡的贫困人口担任生态管护和建设达到保护生态和解决就业双赢的目的。

当然，也可以结合当地发展与生态的实际情况创造性地设计生态补偿脱贫的新模式。例如，2018年

贵州省根据当地林业碳汇资源丰富的特点创造性地提出“互联网+生态建设+精准扶贫”的低碳扶贫新模式，该模式通过建立贵州单株碳汇精准扶贫平台，本着自愿参与的原则，筛选出建档立卡贫困户拥有的符合林权证、土地证等条件的林地资源，再运用科学的方法计算每棵树吸收的二氧化碳，并将其作为产品在建立的单株碳汇精准扶贫平台向全社会出售^[22]。该模式不仅可以直接增加贫困户的纯收入，而且不会影响贫困人口对林地资源的支配，推动了当地生态文明建设和精准扶贫工作的协同开展，可谓一举两得。

2.1.4 标准制定的协同

生态补偿标准是对具体补偿金额的界定，要求既能弥补生态保护者的成本，又能被生态受益者所接受。我国按照国家级、省级、市级等设置相应的生态补偿标准，本着因地制宜的原则，还会综合考虑地方财政收入、相关利益损失程度、环境资源价值等因素，所以我国的生态补偿标准会随着各种条件的变化进行动态调整。

在我国，贫困主要以相对贫困和绝对贫困两种形态存在，二者之间的主要差距在于绝对贫困表现在无法满足最低生存要求，而相对贫困则体现在生活水平低于社会群体平均生活水平，所以理论上我们可以消除绝对贫困，而相对贫困是无法消除的，只能通过分配政策在内的各类措施缩小相对贫困群体生活水平与社会平均生活水平之间的差距。发达国家主要存在的是“相对贫困问题”，而发展中国家主要面临的则是“绝对贫困问题”，我国脱贫攻坚战的目标是消除绝对贫困。在我国，农村居民收入的绝对贫困分界线由国家统计局依据全国农村居民调查数据制定。2008年之后，我国采用基于恩格尔系数法的高贫困线作为划分农村居民绝对贫困的标准，并按照国家级、省级、市级等不同级别进行扶贫，同样本着因地制宜的原则，在标准核算时会综合考虑地方财政收入、农户贫困程度、当地农民人均纯收入等因素，所以我国的扶贫标准也会随着各种条件的改变灵活调整。

由此可见，生态补偿政策和脱贫攻坚政策在标准制定的等级、参考因素等方面耦合，促进了二者在实施过程中的协同。在实际进行扶贫的过程中，一些地区在制定贫困标准时也应综合考虑生态贡献度等相关生态补偿因素；同时在制定生态补偿标准时，也要因地制宜适当提高贫困地区的生态补偿标准，从而形成协同效应。

2.2 生态补偿与脱贫攻坚的拮抗效应

2.2.1 价值诉求的差异化

虽然生态补偿工作往往与扶贫工作紧密结合,但是不能将二者简单地等同,因为两者原本就作为两项不同的政策机制进行设计,所以在一些方面还是存在一定差异,其中最大的差异就是价值诉求的不同。生态补偿的价值诉求是保护生态环境和追求可持续发展,以实现人与自然和谐共处;而扶贫的价值诉求是脱贫致富和缩小地区间贫富差距,旨在实现社会公平,达到共同发展。价值诉求的差异直接导致了二者运行的侧重点不同。生态补偿侧重于生态效益,而扶贫侧重于经济效益和社会效益,所以二者之间可能会由于存在的矛盾和差异产生拮抗效应。当贫困地区需要同时开展生态补偿工作与脱贫攻坚工作时,如果难以做到两者兼顾,基于“经济人”的假设,当地政府很有可能选择优先开展脱贫攻坚工作,甚至将原本应用于生态补偿的资金优先使用到脱贫攻坚工作中去。这样不仅不利于生态补偿政策环境保护目标的实现,还可能由于忽略经济与环境协调发展的重要性而落入“贫困陷阱”,发生“返贫”现象。

2.2.2 农户资源禀赋的异质性

虽然生态敏感区域、生态资源富集地区等需要进行生态补偿的区域与扶贫地区在地理空间位置上高度重叠,但是对于生活在自然资源保护地区的贫困户而言,由于其拥有的自然资源禀赋与其贫困程度吻合度不高,自然资源禀赋的异质性就成为其参与生态补偿扶贫政策的一大障碍。对于一些贫困程度相对较低、脱贫难度较小的农户而言,其拥有大面积被划入生态补偿扶贫项目的土地资源,从而获得了可观的补偿资金;然而,对于那些贫困程度相对较深、脱贫难度较大的农户而言,其拥有的土地面积小,划入项目的土地资源有限,导致其只能得到很少甚至难以获得补偿资金。贫困户之间资源禀赋的异质性将许多贫困户限制在生态补偿扶贫政策的门槛之外无法获益,从而降低了扶贫政策实施的靶向性。

2.2.3 部门之间的工作壁垒

我国生态补偿扶贫工作涉及财政、农业农村、林草、水利、自然资源、生态环境、扶贫等多个部门^[23],而这些部门都会根据国家下达的政策分别制定具体的部门政策在当地开展生态补偿工作和扶贫工作。由于政府部门内部各自为政,所以国家制定的生态补偿政策与扶贫政策在具体落实到县级相关部门时

就会产生政策实施的地域重叠现象,进而出现重复补偿的问题,造成有限财政资金的低效率。比如,我国西部地区同时是国家生态补偿工作和脱贫攻坚工作的重点实施区域,有大面积的林地和草地在地理空间位置上重叠^[24],据国家统计局数据显示,二者面积重合率达到了20%,且我国西部地区林地和草原已实现生态补偿全覆盖并同时进行相应的扶贫工作。由于地区林草部门、农业农村局、扶贫办等多个政府部门各自为政,同时进行生态补偿工作和脱贫攻坚工作,所以在我国西部地区有近20%的地域出现了重复补偿扶贫的问题。与此同时,由于我国现阶段生态补偿资金距离实际需求还相差甚远,不少地区存在补偿资金空缺的问题,所以就会产生资金不足和使用效率低下的矛盾,不利于生态补偿扶贫工作的开展。

2.2.4 生态补偿项目缺乏脱贫稳定性

实现绝对贫困人口稳定脱贫是我国打赢脱贫攻坚战的重要保障,然而现有的生态补偿扶贫措施,包括直接给予贫困人口补偿资金、优先聘用有一定劳动能力的建档立卡贫困农户担任生态建设岗位和生态管护岗位等,在短期内虽然可以实现贫困农户增收脱贫,但于贫困农户长期生计发展而言仍缺乏必要的支持。现有生态补偿扶贫措施的局限性加大了后续贫困农户生计资本提高的难度,造成了现阶段生态补偿项目缺乏脱贫稳定性。如现有的生态工程建设扶贫项目,在项目建设周期内,贫困人口通过参加项目建设可以实现快速增收脱贫,但是项目建设期满结束之后,容易返贫。

生态补偿与脱贫攻坚原本是两个互不相关的政策机制,二者在地理空间位置、实施主客体、标准、方式和途径等方面耦合产生协同效应,在价值诉求、农户资源禀赋、政府部门工作等方面矛盾产生拮抗效应,所以在构建生态补偿脱贫的政策机制过程中不能将两者进行简单的叠加。为了兼顾生态环境保护和农村脱贫攻坚的双重目标,实现二者之间的“双赢”,需要探讨一条能将二者有机结合的路径。

3 构建生态补偿与脱贫攻坚的对接机制

打赢脱贫攻坚战是一个循序渐进的过程,首先通过分析贫困成因,国家制定相应的对策、政策来尝试治贫;其次根据制定的对策、政策,通过人财物等具体措施设计贫困解决方案进行扶贫;最后,脱贫则是执行贫困解决方案的最终结果。在这个过程当中,生态补偿将在治贫、扶贫阶段与脱贫攻坚相结合,又由

于生态补偿与脱贫攻坚之间同时存在着协同效应和拮抗效应，且生态补偿助力脱贫攻坚战的成效主要体现在三个方面：有效性、针对性和可持续性。所以推进生态补偿项目与脱贫攻坚共同发展就需要政府制定生态补偿扶贫对策、政策，然后设计具体的生态补偿扶贫解决方案，充分发挥二者之间的协同效应，去除或减少二者之间的拮抗效应，结合生态补偿助力脱贫攻坚有效性、针对性和可持续性的目标构建相应的对接机制，以实现生态补偿有效助力脱贫攻坚的目的。

3.1 建立精准的瞄准制度

要使生态补偿产生更好的扶贫效果，精准的瞄准制度是其重要的前提条件。由于生态补偿与脱贫攻坚在地域空间与客体两方面存在耦合性，所以将生态补偿扶贫的瞄准制度从地区和客体两方面进行考虑。从地区层面上来讲，生态补偿脱贫针对的是既属于集中连片贫困地区又需要进行生态保护的重点生态功能区^[25]。从客体层面上来讲，主要考察两个方面：一方面是为生态保护做出贡献的贫困人口瞄准为生态补偿脱贫的对象；另一方面是按贫困人口的异质性和生态补偿贡献程度的不同，根据贫困农户的致贫原因、贫困程度、家庭特点和对生态补偿贡献程度的不同，让其参加不同的生态补偿项目。比如，对因伤残等内在因素导致贫困的农户实施以“输血式”为主的生态补偿扶贫，如优先选择这部分贫困人口的耕地参与退耕还林、退耕还湖等生态补偿项目，使其享受一定的政策优惠和补贴；而对因环境等外在条件导致贫困的农户实施“造血式”为主的补偿，如优先聘用有一定劳动能力的贫困人口担任生态管护岗位、生态建设岗位等，这是生态补偿突破农户资源禀赋异质性限制进行扶贫的有效手段，增强了生态补偿扶贫的靶向性。以贵州省实施的生态护林员工程为例，截至2020年，贵州省生态护林员已达17.25万人。按照每个生态护林员一年1万元收入能实现3个贫困人口脱贫的标准计算，贵州省生态护林员政策已带动51.75万贫困人口脱贫，实现了贫困户本地就业和全家脱贫的目标^[26]。

3.2 建立稳定脱贫的长效机制

建立稳定脱贫的长效机制是我国打赢脱贫攻坚战实现全面建设小康社会的必要条件。生态补偿扶贫的方式可以概括为“输血式”扶贫和“造血式”扶贫两种。在“输血式”扶贫当中，贫困农户只需被动接受资金、实物等的援助，内生发展动力并没有得到提升，仍然存在很大的返贫危机；而“造血式”扶贫则

是从农户自身出发，提升其内生发展能力，通过“授人以渔”的方式实现长久脱贫。所以想要实现稳定脱贫，就要致力于将主要扶贫方式由“输血式”扶贫向“造血式”扶贫转变，探索更加多元化的生态补偿扶贫手段。

在我国现阶段采用的临时性资金补偿扶贫、政策性扶贫、新型绿色产业扶贫、技能培训扶贫等生态补偿扶贫手段中，鼓励贫困农户大力发展新型绿色产业等“造血式”扶贫手段是关键。比如，在生态补偿扶贫的具体实践当中，可以以当地生态资源优势为依托，大力发展兼具经济效益、社会效益、生态效益的特色草畜产业、特色林下产业、生态旅游等绿色产业以实现稳定脱贫的效果。

3.3 建立政府内部生态补偿扶贫的协调机制

针对政府内部涉及生态补偿工作、脱贫攻坚工作的各部门之间存在工作壁垒造成的资金使用重叠和空缺现象，为实现生态补偿有效助力脱贫攻坚战的目标，应致力于建立健全政府内部各部门生态补偿扶贫工作的问题处理机制和联防联控机制。首先，统筹规划生态补偿与脱贫攻坚的相关政策，横向联合财政、扶贫、农业农村、林草等多个部门，明确有关部门之间的职责权限；其次，整合生态补偿与脱贫攻坚有关政策的财政资金等资源，纵向集合县市层面的工作部署来建立政府内部生态补偿扶贫的工作制度，合力推进生态补偿工作与脱贫攻坚工作的开展。

3.4 制定贫困地区生态补偿脱贫的法律制度

近年来，我国出台了一系列政策、措施用于生态补偿扶贫工作的开展，但是在反贫困立法和生态补偿立法方面仍处于空白状态。虽然政策、措施具有作用及时和针对性强的优势，但是我国的生态补偿和扶贫是一个长期性的战略，为保证长效、稳定的扶贫效果，还需进一步制定贫困地区生态补偿脱贫的法律制度。此外，由于我国的生态补偿脱贫政策涉及面广、点密、层级多，所以在生态补偿与反贫困的立法当中还应进一步针对贫困地区生态补偿的主客体、标准、方式、途径、惩罚措施等方面的问题给予法律界定，制定具体的法律条文，切实保护贫困地区生态环境保护者的合法利益，使生态补偿助力脱贫攻坚有法可依。

此外，还应通过规定我国生态补偿扶贫工作实施过程中各方具体的权利、义务关系，制定政府、企业、贫困户之间协商的法律制度。在我国重点生态功

能区开展的生态旅游扶贫开发工程,虽然目标是扶贫,但生态旅游区开发范围、补偿数额、补偿标准等都是由政府直接制定,并未征询当地贫困农户和社区的意見。由少数人掌握着大多数的权利资源,作为补偿对象的贫困农户却没有话语权,不仅无法调动起贫困农户的主观能动性,还容易造成政策失误,诱发“寻租行为”,加深政府、企业和贫困农户之间的矛盾。因此,也要建立生态补偿扶贫各方协商的法律制度,通过“赋权于民”调动农户积极性,完善生态补偿脱贫的对接机制。

3.5 建立绩效考核机制和退出机制

为保证项目实施效果,国际上的环境服务付费减贫项目都立足于本国国情建立了包括环境和贫困两方面的绩效考核机制。我国的生态补偿项目已经建立了相应的环境质量监测机制,但是缺乏对参与者贫困程度的监测。此外,我国现阶段实行的是项目期满后自动结束的政策,缺乏针对单个农户的动态退出制度。由于生态补偿扶贫项目的绩效考核机制与退出制度关乎项目资金给付的准确性和农户的积极性,且直接影响到了生态补偿扶贫工作完成的效率和质量,所以亟须建立健全完善的生态补偿扶贫绩效考核机制和退出制度。

借鉴生态补偿与脱贫攻坚的研究成果,应设计生态补偿扶贫的绩效考核机制和退出机制。首先,将生态补偿项目实施过程中的环境监测数据与精准脱贫项目实施过程中的识别数据按照一定的权重结合,进而得到综合绩效考核结果;其次,应结合实地访谈调研考核对未达到生态补偿扶贫项目既定目标、违反相关条款或已经实现脱贫的贫困农户强制实施退出机制。

4 结论与讨论

生态补偿与脱贫攻坚相结合是基于现实生态环境危机和现阶段贫困人口状态下所做出的理性选择,其最终目的是实现将“绿水青山”转换为“金山银山”。而“生态贫民”“贫困陷阱”的存在导致生态补偿与脱贫必然要协同攻坚。本文以实践与政策为导向,在厘清生态补偿扶贫形成与发展的基础上,分析发现生态补偿与脱贫攻坚之间同时存在“1+1>2”的协同效应和“1+1<2”的拮抗效应。一方面,二者在地理空间、实施主客体、标准、方式、途径等方面耦合产生协同效应;另一方面,二者在价值诉求、农户资源禀赋、政府部门工作等方面矛盾产生拮抗效应。研究认为,协同效应的存在证实了生态补偿与脱贫攻坚结合

的可行性和必要性,而拮抗效应的存在解释了生态补偿扶贫实施过程中面临的困难与阻碍,所以生态补偿有效助力脱贫攻坚的关键在于构建对接机制以强化协同效应、弱化或去除拮抗效应。鉴于此,可以通过建立精准的瞄准制度、建立稳定脱贫的长效机制、建立政府内部生态补偿扶贫工作的协调机制、制定生态补偿脱贫的法律制度、建立绩效评估体系和退出机制等举措构建生态补偿与脱贫攻坚之间的对接机制,以推动二者高效协同发展。

生态补偿与减贫之间的关系本质上是环境保护和经济发展之间的关系。生态补偿与减贫政策的结合通过改变贫困地区经济发展方式和结构,将“绿水青山”转换为“金山银山”,在激发人们保护生态环境内在动力的同时实现稳定脱贫。现阶段,基于我国打赢脱贫攻坚战的迫切需要,二者初步结合,取得了一定成效。但由于生态补偿与减贫结合的研究和实践尚处于初始阶段,且我国的生态补偿与减贫均是长期战略,随着社会经济发展和生态保护的需要,二者之间联系必然会更加紧密。我国生态补偿助力减贫任重而道远。

参考文献

- [1] 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):43-46.
- [2] 赵晶晶,葛颜祥,接玉梅.基于CiteSpace中国生态补偿研究的知识图谱分析[J].中国环境管理,2019,11(4):79-85.
- [3] 郑克强,徐丽媛.生态补偿式扶贫的合作博弈分析[J].江西社会科学,2014,34(8):69-76.
- [4] PAGIOLA S. Payments for Environmental Services: Combining Science and Economics for Sustainable Conservation[R]. World Bank, Washington DC, 2006.
- [5] 任勇,冯东方,俞海,等.中国生态补偿理论与政策框架设计[M].北京:中国环境科学出版社,2008.
- [6] MURADIAN R, CORBERA E, PASCUAL U, et al. Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services[J]. Ecological economics, 2010, 69(6): 1202-1208.
- [7] 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,2017,35(9):48-55.
- [8] GRIEG-GRAN M, PORRAS I, WUNDER S. How can market mechanisms for forest environmental services help the poor? Preliminary lessons from Latin America[J]. World development, 2005, 33(9): 1151-1527.
- [9] PAGIOLA S. Payments for environmental services in Costa Rica[J]. Ecological Economics, 2008, 65(4): 712-724.
- [10] KOSOY N, CORBERA E, BROWN K. Participation in payments for ecosystem services: case studies from the Lacandon

- rainforest, Mexico[J]. *Geoforum*, 2008, 39(6): 2073-2083.
- [11] 王立安, 钟方雷, 王静, 等. 退耕还林工程对农户缓解贫困的影响分析——以甘肃南部武都区为例 [J]. *干旱区资源与环境*, 2013, 27(7): 78-84.
- [12] 马庆华, 杜鹏飞. 新安江流域生态补偿政策效果评价研究 [J]. *中国环境管理*, 2015(3): 63-70.
- [13] 邓远建, 肖锐. 生态脆弱区农村生态式扶贫机制研究 [C]//2014 中国可持续发展论坛. 北京: 中国可持续发展学会, 2014: 122-125.
- [14] 邵平桢. 川陕革命老区供给侧结构性改革与精准脱贫研究 [J]. *农村经济*, 2016(11): 57-60.
- [15] 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): 149-153.
- [16] 朱烈夫, 殷浩栋, 张志涛, 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, 18(2): 42-48.
- [17] 赵宁. 我国重点生态功能区利益补偿法律制度探究 [J]. *生态经济*, 2015, 31(3): 147-150.
- [18] 刘春腊, 徐美, 周克杨, 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, 34(5): 989-1002.
- [19] 廖文梅, 童婷, 彭泰中, 等. 生态补偿政策与减贫效应研究: 综述与展望 [J]. *林业经济*, 2019, 41(6): 97-103.
- [20] 姜峰, 巨炎武. 陕西林业开启贫困人口“生态脱贫通道” [EB/OL]. (2016-05-31)[2020-02-15]. http://www.xinhuanet.com/politics/2016-05/31/c_129031207.htm.
- [21] 刘智强. 贵州将实施“生态扶贫”十大工程 [EB/OL]. (2018-01-15)[2020-02-15]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-01/15/c_1122260598.htm.
- [22] 张伟. 贵州省单株碳汇精准扶贫试点正式启动 [EB/OL]. (2018-06-13)[2020-02-15]. <http://www.chinanews.com/cj/2018/06-13/8536906.shtml>.
- [23] 张化楠, 接玉梅, 葛颜祥. 国家重点生态功能区生态补偿扶贫长效机制研究 [J]. *中国农业资源与区划*, 2018, 39(12): 26-33.
- [24] 严芝清, 杨子生. 西南边疆扶贫开发成效测度及影响因素分析——以云南省为例 [J]. *中国农业资源与区划*, 2019, 40(12): 226-232.
- [25] 王赞新. 集中连片特困地区的生态补偿式扶贫标准与思路——以大湘西地区为例 [J]. *湖湘论坛*, 2015, 28(4): 59-63.
- [26] 崔宇, 李黔渝. 贵州探索林业单株碳汇扶贫新模式 [EB/OL]. (2018-06-13)[2020-02-15]. http://www.xinhuanet.com/local/2018-06/13/c_1122980868.htm.

Ecological Compensation for Poverty Alleviation: Synergy, Antagonist and Docking

LIU Gege, GE Yanxiang*, ZHANG Huanan

(School of Economics and Management, Shandong Agricultural University, Tai'an 271018, China)

Abstract: The “ecological compensation from poverty” put forward by the central government indicates that ecological compensation for poverty alleviation is gradually becoming one of the important ways to win the fight against poverty in China. The year of 2020 is a decisive year in the battle against poverty. How ecological compensation can effectively help fight against poverty has become a research hotspot. Guided by practice and policy, using the method of literature research and logical analysis, this paper, on the basis of clarifying the formation and development of ecological compensation poverty alleviation, analyzes the synergistic effect of ecological compensation and poverty alleviation in geographical location, implementation of subject and object, standards, methods and approaches, and the antagonistic effect of contradiction in value appeal, farmers’ resource endowment and work of government departments. The key to the effective fight against poverty through ecological compensation is to build a docking mechanism to strengthen the synergistic effect and weaken or eliminate the antagonistic effect. Therefore, through the establishment of a targeted system, a long-term mechanism to stabilize poverty alleviation, the coordination mechanism of ecological compensation and poverty alleviation within government departments and other measures, the docking mechanism of ecological compensation and poverty alleviation is constructed to promote the efficient and coordinated development of the two.

Keywords: ecological compensation; poverty alleviation; synergistic effect; antagonism effect; docking mechanism