

“三农”决策要参

2019 年第 13 期（总第 278 期）

清华大学 中国农村研究院

2019 年 4 月 8 日

生态补偿政策与减贫目标的结合： 现状、问题和对策*

内容摘要：“生态补偿脱贫一批”是新时期扶贫工作的一项重要内容。本文通过在贵州省、云南省的实地调研，系统分析贫困地区现有生态补偿政策的减贫效果，探讨生态补偿与减贫的协同路径。研究发现：目前进行的生态补偿实践取得了较好的减贫效果，现金型补偿、岗位型补偿、产业型补偿三者 in 缓解贫困上具有良好的政策协同效应。但当前生态补偿扶贫存在补偿标准偏低、小农户参与存在障碍、岗位型补偿政策覆盖面有限、产业型补偿蕴含环境风险等问题。为完善贫困地区生态补偿的机制设计和提升生态补偿与减贫的协同效应，应该进一步提高补偿标准、拓展补偿资金渠道、关注贫困小农户、完善岗位型补偿的机制设置、稳步推进产业型补偿和重视生态补偿减贫的机制设计。

关键词：生态补偿 减贫 政策协同

*本文为清华大学中国农村研究院 2017-2018 学年度“清华农村研究博士论文奖学金项目”（编号：201717）的部分研究成果，同时得到国家发改委西部开发司重点调研课题项目“贫困地区生态综合补偿政策思路研究”（XBS16-A1）和中国农业大学基本科研业务费专项资金（2018TC035）的支持。

脱贫攻坚已进入啃硬骨头的最后决胜期，剩余贫困人口的脱贫难度越来越大，为实现 2020 年农村贫困人口全部脱贫的既定目标，需要考虑多元化、创新性的扶贫思路和方法。生态补偿被视为解决生态脆弱区域内贫困问题的有效手段，能够兼顾实现生态环境保护和农村减贫增收双重目标。中央明确提出要“生态补偿脱贫一批”，这显示了“生态补偿扶贫”已成为中央重点推动的一项扶贫开发工作。本文通过在贵州省、云南省的实地调研^①，系统分析贫困地区现有生态补偿政策的减贫效果，探讨生态补偿与减贫的协同路径。

一、生态补偿扶贫的现状

各地对生态补偿扶贫的探索主要是通过生态补偿的现金直接补偿、让有劳动能力的贫困人口就地担任生态保护公益性岗位、生态补偿式产业扶贫等方式进行。

在调研地，现金型补偿包括：（1）公益林补偿项目，补偿标准为：①国家级公益林补偿 15 元/亩·年；②地方级公益林补偿，贵州为 8 元/亩·年，云南为 10 元/亩·年。（2）退耕还林项目，补偿标准为：①第一轮退耕还林补偿 119.5 元/亩·年；②新一轮退耕还林平均每年补偿 240 元/亩。岗位型补偿为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的岗位工资，根据各地的经济发展情况不同，护林员每年的工资在 6000~12000 元。产业型补偿为

^①课题组于 2016 年 7 月 26 日至 8 月 18 日对贵州省黔东南州黄平县，毕节市威宁县、大方县的 12 个乡镇 24 个行政村 432 户农户进行实地调研。2018 年 8 月 1 日至 16 日，再次赴云南省对屏边苗族自治县、西畴县的 5 个乡镇 12 个行政村 406 户农户进行实地调研。

结合新一轮退耕还林项目，发动建档立卡贫困户发展经济效益较好的林业产业。另外，对原来已经实施了退耕还林并有发展能力的贫困户，用退耕还林后续产业政策扶持其发展林业产业。

（一）现金型补偿和岗位型补偿的作用群体和作用范围

基于实地调研数据，分别从农户收入和农户生计的视角对调研区域内现金型补偿和岗位型补偿两种补偿方式的减贫效果进行评估，结果如表 1 和表 2 所示。

表 1 不同补偿政策对不同收入群体的影响

政策类型	低收入群体	中高收入群体
现金型补偿	无明显影响	正向影响，影响明显
岗位型补偿	正向影响，影响非常明显	无明显影响

表 2 不同补偿政策对农户不同生计资本的影响

政策类型	自然资本	人力资本	物质资本	金融资本	社会资本
现金型补偿	正向影响，影响明显	无明显影响	无明显影响	正向影响，影响明显	无明显影响
岗位型补偿	无明显影响	正向影响，影响明显	无明显影响	无明显影响	正向影响，影响明显

从表 1、表 2 中可以看出：（1）从农户收入角度来看，现金型补偿对中高收入农户家庭收入有显著的正向影响，而岗位型补偿对低收入农户家庭收入有较大的正向影响，两者具有一定的互补性；（2）从农户生计的角度来看，两种补偿方式对农户生计资本的影响差异明显，现金型补偿侧重于增加农户用于发展的物质条件、改善农户生产生活的脆弱性背景，而岗位型补偿则有利于提升农户的内生发展能力，两者在促进农户生计资本的建设上也具有一定的互补性。

（二）现金型补偿和岗位型补偿的减贫效果测度

基于实地调研数据，分别以 2011 年和 2017 年的贫困线标准为参考，测算了区域的 FGT 贫困指数，将现金型补偿和岗位型补偿对区域贫困情况产生的影响进行具体测度，研究结果见表 3。

表 3 不同补偿政策的减贫效果测度

贫困指标	2011 年贫困标准：2300 元			2017 年贫困标准：2952 元		
	退耕还林 现金补偿	公益林 现金补偿	岗位型 补偿	退耕还林 现金补偿	公益林 现金补偿	岗位型 补偿
贫困广度	-10.84%	-1.28%	-22.82%	-10.38%	-2.83%	-19.80%
贫困深度	-13.56%	-5.2%	-20.02%	-12.12%	-4.4%	-21.08%
贫困强度	-16.56%	-7.21%	-18.56%	-14.58%	-5.9%	-19.71%

注：贫困广度为贫困人口占总人口的比例；贫困深度为贫困人口收入与贫困线差距的平均水平；贫困强度为每个贫困人口收入与贫困线差距的平方和，反映贫困群体间的收入差距情况。表中表示变动的指标为相对变动率，即（变动值-参考值）/参考值。

从表 3 中可以看出：（1）在降低区域贫困广度、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减贫效应。岗位型补偿的减贫效果优于现金型补偿，显示出更高的减贫力度和贫困瞄准度。（2）当贫困线标准提高，贫困人口增加，现金型补偿由于项目合同期内定额支付的特点，减贫效果下降，政策的持续性较差。（3）两种补偿方式的减贫效果均未超过 25%，反映出生态补偿基于自然资源所有权和有能力提供生态服务的前提要求使生态补偿存在减贫局限性。

（三）产业型补偿扶贫的实施情况

结合补偿项目发展具有生态经济效益的林业产业是帮助农户实现收入长期稳定性的有效举措，有利于提高农户的可持续发展能力，是典型的“造血式”扶贫方式。因此，各地林业部门灵活调整政策

实施形式，积极推动生态补偿产业扶贫的相关工作，取得一定成效。

在贵州大方县，林业部门结合新一轮退耕还林发动贫困户发展水果、核桃等经济效益较好的林业产业。自 2010 年以来，共实施水果种植 25500 余亩，成立种植专业合作社 10 余家；核桃种植 19 万余亩，广泛分布在全县 30 个乡镇，覆盖 10 万余农户。同时，如果贫困户发展的林业特色产业面积达到 2 亩以上，在市、县补助标准基础上，再按高出正常补助标准的 30% 进行补助。这些举措使该县的林业产业得到大力发展，农户生产性收入大幅增加。

云南省屏边县将新一轮退耕还林与经济作物产业发展相结合，提高退耕还林中经济林的比例，发动农户种植枇杷、猕猴桃、核桃等特色经果林，为农户将来的增收和发展奠定基础。另外，当地还允许农户在不影响林木生长、不造成生态破坏的前提下，科学发展林下种植，鼓励在退耕地上间种豆类、中药材等经济作物，让退耕农户获得额外的经济收益，实现改善生态与改善民生的互利双赢。

二、生态补偿扶贫存在的问题

（一）部分现金型补偿的标准偏低

调研数据分析显示，部分现金型补偿（如公益林补偿和已进入项目第二阶段的第一轮退耕还林补偿）减贫效果并不明显，甚至对农户收入存在负向影响，使农户陷入贫困陷阱之中。根据贵州的实地调研发现，农户获得的公益林补偿金额平均占其家庭总收入的 4.3%，获得的第一轮退耕还林补偿金额平均占其家庭总收入的 6.8%，两者均未超过家庭总收入的 10%。问题的根源在于补偿标准偏低，

且缺乏动态调整机制。

（二）贫困小农户参与存在障碍

生态补偿项目区内贫困区域与环境脆弱区域有较高的吻合度，但是贫困户与自然资源之间并不是很吻合。根据贵州的实地调研发现，富裕户划入项目范围的土地面积是贫困户的 1.5 倍，从而富裕户获得了很多的补偿资金，贫困户拥有的土地资源很少，得到的补偿相应也少。自然资源禀赋较差导致许多贫困小农户被限制在政策门槛之外，难以从生态补偿政策中获益。

（三）岗位型补偿无法覆盖深度贫困群体

根据在云南的实地调研发现，担任区域内生态管护岗位的农户具有一些明显的特点，见表 4。

表 4 影响农户参与生态管护岗位的因素

	全体农户	贫困户群体
自身特征	男性、年纪较轻、受教育程度较高、身体健康、担任村干部	男性、受教育程度较高、身体健康、少数民族、担任村干部
家庭特征	家庭劳动力较少	家庭劳动力较少
贫困特征	建档立卡贫困户	贫困程度较轻

如表 4 中所示，当前贫困人口确实获得了参与生态管护岗位的更多机会，但由于担任管护岗位有一定的能力要求，参与的贫困农户多属于贫困群体中贫困程度较轻的一部分，家庭整体能力较弱的贫困农户无法参与其中。这也与生态补偿的“条件性”要求一致，即只有受偿主体提供了生态服务才能付费。另外，女性、年纪较长者等相对弱势群体也很难参与到岗位型补偿项目中，造成岗位型补

偿减贫的局限性。

（四）产业型补偿有增加农业面源污染的风险

在新一轮退耕还林的政策设计中，还经济林的比例被进一步放宽，这势必会增加农户的农业化学品投入。农业化学品过量投入带来的污染是农村分布最广泛的面源污染，其不确定性大，为环境带来极大的负面影响。以调研获取的农户农业生产所使用化肥（氮肥、磷肥、钾肥和复合肥）、农药（杀虫剂、除草剂和植物生长剂）、地膜三种对环境不友好的农业化学品的现金支出作为反映农户农业化学品投入的指标，得到参与退耕还林农户和未参与农户农业化学品投入量的总体情况，见表 5。

表 5 农户农业化学品投入情况

农户类别	农业化学品亩均现金支出均值（元）
非退耕还林户	442.68
第一轮退耕还林农户	392.14
新一轮退耕还林还经济林农户	680.47
新一轮退耕还林还经兼林农户	437.23

注：受访农户第一轮退耕还林主要以杉木、竹子等生态树为还林树种，新一轮退耕还林则以枇杷、猕猴桃、芒果、桃子等经济林和核桃、柿树等经兼林（生态经济兼用林）为主要还林树种。

如表 5 中所示，以非退耕户的农业化学品投入为基准，第一轮退耕还林户和新一轮退耕还经兼林户的亩均农业化学品投入均低于非退耕户，而新一轮退耕还经济林户亩均农业化学品投入远大于非退耕户，约为非退耕户的 1.5 倍。这表明，农户种植经济效益越好的林木，其农业化学品的投入也会越大。随着还经济林比例的加大，农户的农业生产行为可能会向环境不友好的方向发展，使退耕户的

环境不友好程度甚至高于非退耕户。

三、结论与建议

生态补偿实践产生了较好的减贫效应。现金型补偿和岗位型补偿分别作用于不同收入的农户群体和单个农户生计建设的不同方面，具有一定的政策协同效应，有助于帮助贫困人口实现短期内脱贫的既定目标。产业型补偿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。但目前生态补偿扶贫存在补偿标准偏低、贫困小农户参与障碍、岗位型补偿政策覆盖面有限、产业型补偿蕴含环境风险等问题。为促进贫困人口通过参与生态补偿政策实现真正的“贫困退出”，生态补偿的机制设计应该更多地发挥现金型补偿、岗位型补偿、产业型补偿三者之间的政策协同作用，短期措施和长期措施充分结合，具体建议如下。

第一，提高补偿标准。进一步加大对贫困地区生态补偿的公共财政投入，引导生态补偿资金、国家重大生态工程项目资金向贫困地区倾斜。进一步增加重点生态功能区生态保护与恢复的资金投入水平，提高国家重点生态功能区中贫困县的转移支付补助系数，对贫困人口加大支付权重。同时，地方政府应充分利用国家、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退耕还林、生态公益林等项目的补偿标准，健全生态公益林补偿标准动态调整机制。通过增加投入、定期动态调整等举措，进一步提高现金型补偿标准，以提升政策的减贫效应。

第二，拓展补偿资金渠道。我国的生态补偿仍以中央至地方各级政府的财政投入为主，未形成社会公众广泛参与的市场化生态补偿机制，存在补偿标准偏低、补偿方式单一等问题。在经济发展新常态下，政府财政收入增长放缓，环境基本公共服务均等化使得财政的压力持续，政府应更多地引导和鼓励社会资本和公众积极参与生态补偿实践，拓宽我国生态补偿资金的来源渠道，实现多元化的生态补偿格局，从而进一步加大补偿的力度和范围。

第三，关注贫困小农户。贫困小农户由于资源条件限制存在参与生态补偿政策的障碍，需要帮助其突破参与障碍。基于精准扶贫识别出的贫困人口，优先让其担任生态管护岗位的岗位型补偿是有效突破自然资源禀赋限制的有效手段，可以更好地实现政策对贫困人口的瞄准。在贫困地区，要进一步充实完善各类生态保护区的管护岗位设置，鼓励国有林场、森林公园、自然保护区等单位优先聘用周边贫困农户从事服务性岗位或季节性工种，充分发挥岗位型补偿的益贫作用。有必要探索多元化的补偿方式，基于农户的异质性特点进行差异化、多元化的补偿。应进一步支持农民劳动技能培训、劳务输出及创业，扶持农区后续产业发展，统筹建立资金补助、产业转移、人才培养、共建园区等多种方式在内的综合性补偿模式。

第四，完善岗位型补偿的机制设置。护林员等生态管护岗位有较高的能力要求，有必要进一步拓展岗位型补偿的范围，结合新一轮退耕还林、石漠化综合治理等生态补偿项目，提供更多参与门槛较低的临时性就业岗位，将无法达到岗位型补偿现有参与要求的弱

势群体吸纳进去，扩大政策实施的受益面。另外，作为一种有条件的转移支付，有必要关注岗位型补偿的减贫持续性问题。在对护林员进行岗位培训的同时，可以考虑帮助其掌握一门产业发展技能，从而实现减贫的可持续性。

第五，稳步推进产业型补偿。产业型补偿需要谨慎考虑还林树种中生态林和经济林的比例问题。如果经济林种植比例过高，农户没有掌握林木种植中农业化学品的科学施用方法，容易导致严重的农业面源污染问题。可以适当增加还经兼林的比例，在充分调研和科学论证后，再逐步提高还经济林的比例。并对退耕户进行经济林木种植的技能培训，确保农户集约高效使用农业化学品。

第六，重视机制设计。生态补偿的首要目标还是生态保护，并不必然解决农户的生计问题，以扶贫为目的的生态补偿政策需要特别的设计才可以兼顾生态保护和缓解贫困两个目标。因此，在制定和完善生态补偿政策时，应该基于不同贫困人口的特点，选择不同的补偿方式，进行精心设计，这样才能使生态补偿真正有益于减贫。

中国农业大学人文与发展学院

中国生态补偿政策研究中心

吴 乐 靳乐山



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）