

# 中国生态扶贫的理论创新和实现机制

胡振通 王亚华

**摘要:**生态扶贫是中国特色社会主义扶贫道路的重要内容,贫困地区广泛开展的生态扶贫实践是以“两山论”为精髓的习近平生态文明思想的生动实践。贫困地区与生态脆弱地区高度耦合是中国推进生态扶贫的现实背景,“绿水青山就是金山银山”是中国实施生态扶贫的内涵要求。中国的生态扶贫实践,路径多元,模式多样,主要包括参与生态工程建设、实施生态补偿政策、设置生态公益岗位、发展生态特色产业、开展易地生态搬迁五种类型。中国在生态扶贫实践中积累了丰富经验:一是与提高生态系统服务供给水平相结合;二是与促进生态产品价值实现相结合;三是与促进自然资源保值增值相结合;四是与发展乡村特色生态产业相结合;五是与促进农民就业增收相结合;六是与促进乡村治理有效相结合。2020年后,相对贫困地区的政策导向将由生态扶贫迈向生态振兴。

**关键词:**脱贫攻坚;生态扶贫;“两山”理论;生态振兴

**基金项目:**国家社会科学基金青年项目“草原生态补偿和牧区减缓贫困的协同路径和机制研究”(17CJY009);中央农办农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“中国扶贫工作评估和经验总结”

**作者简介:**胡振通、王亚华,清华大学公共管理学院、清华大学中国农村研究院(北京 100084)

保护生态与消除贫困是21世纪人类可持续发展的主要目标,环境与发展的关系是全球治理的核心议题。<sup>①</sup>中国是生态环境较为脆弱的国家,最贫困的人口通常生活在生态环境脆弱区域,贫困和环境问题交叉重叠,成为影响经济社会发展的突出问题。为兼顾实现生态保护和缓解贫困双重目标,中国将扶贫开发与生态保护有机结合,广泛开展生态扶贫实践,将生态扶贫视为能够解决生态脆弱区域贫困问题的有效手段。生态扶贫是中国特色社会主义扶贫道路的重要内容,贫困地区广泛开展的生态扶贫实践是以“两山论”为精髓的习近平生态文明思想的生动实践。本文回顾梳理生态扶贫的文献与政策,分析生态扶贫的现实背景和理论创新,系统阐述生态扶贫的实践路径,全面总结生态扶贫的成效经验,并对生态扶贫的未来取向进行展望。

## 一、生态扶贫的文献述评和政策梳理

### (一)生态扶贫的文献述评

生态扶贫是一个多学科交叉融合的热门研究领域,下面从生态与贫困的关系、生态扶贫的概念、生态扶贫的路径、生态扶贫的绩效等方面进行文献述评。

关于生态与贫困的关系。20世纪80年代以来,政府和学术界逐渐关注生态与贫困的关系,并希望达到生态保护和缓解贫困的平衡。在中国,贫困和环境问题交叉重叠,生态脆弱区76%的县域是贫困县,占全国贫困县总数的73%(李周等,1997)。贫困会导致生态环境的退化,如世界银行报告指

<sup>①</sup> Sustainable Development Solutions Network (SDSN) and the Bertelsmann Stiftung, Sustainable Development Report 2020: The Sustainable Development Goals and Covid - 19, <https://www.sdgindex.org/>.

出“穷人没有能力也没有意愿投资自然资源管理,从而加剧了生态环境的退化”(World Bank, 1992)。脆弱的生态环境也会导致贫困的发生,如阿马蒂亚·森(2001)指出,“资源环境是重要的生计资本,其退化会导致贫困的发生或贫困程度的加深”。因此,生态与贫困是一种耦合的关系,贫困既是生态环境脆弱的产物,又会进一步加剧生态环境的脆弱性。贫困和生态环境退化容易形成恶性循环,使处于贫困中的家庭难以跳出贫困陷阱(厉以宁, 1991: 199—210)。贫困是一种人类与自然之间不和谐的关系,降低了人类可持续利用自然资源的能力,并对生态环境造成不利影响。

关于生态扶贫的概念。生态扶贫研究起步较晚,目前还没有普遍认可的统一界定。杨文举(2002: 36—38)较早对生态扶贫给出系统阐述,认为“生态扶贫是在既定资源环境状况和经济发展水平下,提高贫困户的生态环保意识,通过生态建设和生态产业,使贫困地区的经济、社会和生态协调一致”。沈茂英等(2016: 3—8)认为“生态扶贫是在贯彻国家主体功能区制度基础上,以保护和改善贫困地区生态环境为出发点,以提供生态服务产品为归宿,通过生态建设项目的实施,发展生态产业、构建多层次生态产品与生态服务消费体系、培育生态服务消费市场,以促进贫困地区生态系统健康发展和贫困人口可持续生计能力提升,实现贫困地区人口经济社会可持续发展的一种扶贫模式”。蔡典雄等认为“生态扶贫是协调生态与贫困的关系,充分利用生态系统服务功能和价值,促进生态系统可持续发展和实现扶贫效益最大化”(Cai D X 等, 2011: 1—74)。陈甲等(2017: 31—36)给出了相对综合的概念界定,即“生态扶贫是基于绿色发展理念,从生态产品价值的角度出发,将贫困地区的生态产品价值转变为农户的生计资本与发展资本,搭建合理的生态资源利用保护体系,形成生态环境保护与贫困地区人口可持续生计能力发展相协调的扶贫方式”。综上所述,生态扶贫是一种基于可持续发展理念的扶贫模式,体现了生态产品价值实现的思想,强调贫困人口可持续生计提升与贫困地区生态改善相结合。

关于生态扶贫的路径。生态扶贫在全国已有广泛的实践基础,各地进行了不同类型的探索(颜红霞等, 2017: 142—148; 沈茂英, 2017: 48—53; 甘庭宇, 2018: 40—45)。根据2018年国家发展和改革委员会等六部委印发的《生态扶贫工作方案》,生态扶贫主要包括生态建设扶贫、生态补偿扶贫、生态产业扶贫、生态就业扶贫、生态移民扶贫等具体路径。雷明(2017: 87—94)认为:“生态扶贫模式可以分为原地生态扶贫和易地生态扶贫两类,其中原地生态扶贫模式包括特色生态产业、乡村生态旅游、生态建设三条具体路径。”史玉成(2018: 169—176)认为,“生态扶贫是一种多元路径相互补充的制度体系,生态扶贫的不同路径既相对独立又彼此联系”。总体而言,中国的生态扶贫路径随着经济社会的发展不断丰富,已经形成相对完整的路径体系,并不断优化实现机制设计。

关于生态扶贫的绩效。国际上非常重视环境经济政策的减贫效果,通常将缓解贫困视为环境经济政策的第二目标(Engel S 等, 2008: 663—674)。Bulte 等认为将环境经济政策与缓解贫困相联系可能会导致环境保护效率的降低(Bulte E H 等, 2008: 245—254)。一些学者指出,环境经济政策与缓解贫困能够协同,但需要满足一些特定的条件, Pagiola 等(2008: 299—325)对尼加拉瓜的退化草场保护研究发现,环境经济政策有助于缓解贫困,但交易成本是主要障碍。Zivin 等(2008: 353—373)认为,环境经济政策要有助于缓解贫困,需要与农民的生产有很好的协同效应,其中风险是一个主要障碍。国内不同学者对具体的生态扶贫路径的减贫绩效进行了评估,胡振通等(2015: 1846—1859)对草原生态补偿政策评估发现“草原生态补偿政策并不能改善中小牧户的收入,反而加大了牧区牧民之间的收入差距”,朱烈夫等(2018: 42—48)发现“不同生态补偿形式对不同收入分组的农户家庭收入的影响存在显著的差异”。总体而言,不同的生态扶贫路径的减贫绩效差异明显,兼顾生态保护和缓解贫困需要进一步优化机制设计和发挥不同生态扶贫路径的协同作用。

## (二)生态扶贫的政策梳理

第一,从2000年开始,中国首次提出了将扶贫开发与生态保护相结合的生态扶贫理念。中国先

后编制了三个国家层面的扶贫开发规划,即《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》。将生态与扶贫相结合始于2000年编制的《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,提出要“坚持可持续发展,扶贫开发必须与资源保护、生态建设相结合,实现资源、人口和环境的良性循环,提高贫困地区可持续发展的能力”。

第二,从2010年开始,中国的生态扶贫已经初步形成了包含生态产业、生态移民、生态补偿、生态建设等路径的制度体系。2010年编制的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》提出,要“坚持扶贫开发与生态建设、环境保护相结合,充分发挥贫困地区资源优势,发展环境友好型产业”;在生态产业方面要“充分发挥贫困地区生态环境和自然资源优势,推广先进实用技术,培植壮大特色支柱产业,大力推进旅游扶贫”;在生态移民方面要“坚持自愿原则,对生存条件恶劣地区扶贫对象实行易地扶贫搬迁”;在生态建设方面要“在贫困地区继续实施一系列重点生态修复工程”;在生态补偿方面要“建立生态补偿机制,并重点向贫困地区倾斜,加大重点生态功能区生态补偿力度”。

第三,从2015年开始,中国的生态扶贫理念更加清晰、路径更加多元、机制更加优化。2015年11月27日,习近平总书记《在中央扶贫开发工作会议上的讲话》,明确指出要实施“五个一批”工程,其中要“生态补偿脱贫一批”,生态扶贫成为精准扶贫方略的五大脱贫手段之一,重要性更加凸显(中共中央党史和文献研究院,2019)。2015年11月29日,在《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中,明确提出要“坚持扶贫开发与生态保护并重”,“坚持保护生态,实现绿色发展。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,把生态保护放在优先位置,扶贫开发不能以牺牲生态为代价,探索生态脱贫新路子,让贫困人口从生态建设与修复中得到更多实惠”。<sup>①</sup>在生态扶贫理念上,进一步提出要“牢固树立绿水青山就是金山银山的理念”。在生态扶贫路径上,新增生态就业路径,即“将当地有劳动能力的部分贫困人口转为护林员等生态保护人员”;优化生态建设路径,即“在项目和资金安排上进一步向贫困地区倾斜,提高贫困人口参与度和受益水平”;以及在生态补偿、生态移民、生态产业方面加大政策支持力度。

第四,从2018年开始,中国的生态扶贫的制度体系全面建立并制定了三年行动目标。2018年1月26日,为贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》精神,充分发挥生态保护在精准扶贫、精准脱贫中的作用,国家发展和改革委员会、国家林业局、财政部、水利部、农业农村部、国务院扶贫开发领导小组办公室共同制定印发了《生态扶贫工作方案》,方案要求,“牢固树立绿水青山就是金山银山的发展理念,坚持扶贫开发与生态保护并重,切实加大对贫困地区、贫困人口的支持力度,推动贫困地区扶贫开发与生态保护相协调、脱贫致富与可持续发展相促进,实现脱贫攻坚与生态文明建设双赢”。方案围绕农民增收、生态改善两大方面提出了具体的工作目标,在不同的生态扶贫路径上提出了量化目标,如组建1.2万个生态建设扶贫专业合作社吸纳10万贫困人口参与生态工程建设、新增生态管护员岗位40万个、大力发展生态产业带动约1500万贫困人口增收等。方案总结了参与生态工程建设、实施生态补偿政策、设置生态公益岗位、发展生态特色产业、开展易地生态搬迁五条生态扶贫具体路径并提出了详细的要求。

## 二、生态扶贫的现实背景和理论创新

生态扶贫在中国的产生和发展有客观的现实背景,在扶贫实践中产生了大量理论创新,并展现了丰富的理论意蕴。

<sup>①</sup> “中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定”,[http://www.gov.cn/zhengce/2015-12/07/content\\_5020963.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-12/07/content_5020963.htm)。

## (一)生态扶贫的现实背景

中国的贫困地区与国家重点生态功能区在空间上高度吻合,深度贫困地区通常也是边境偏远地区、少数民族聚集地区。深度贫困地区普遍存在生态保护与农民脱贫致富之间的突出矛盾,农民的生态保护行为缺乏有效的激励,生态产品的价值难以有效实现,区域的生态优势无法转化为经济优势。如何实现生态保护与缓解贫困相融共赢,对于促进民族团结、边疆稳固、生态保护、脱贫攻坚以及乡村振兴都有十分重要的意义。

以西北、西南地区为例,该区域既是中国最重要的生态屏障,同时也覆盖了“三区三州”等深度贫困地区。对比分析西北、西南地区重点生态功能区所在县和国家级贫困县的重叠情况,如表1所示。10个省市中,共有386个重点生态功能区所在县,有504个国家级贫困县,既是重点生态功能区所在县又是国家级贫困县的数量有324个,重点生态功能区所在县中国家级贫困县的比例高达84%,国家级贫困县中重点生态功能区所在县的占比为64%。其中,在青海省和重庆市,所有的重点生态功能区所在县都是国家级贫困县;在宁夏回族自治区,所有的国家级贫困县都是重点生态功能区所在县。

表1 西北地区、西南地区重点生态功能区所在县和国家级贫困县的比对分析

	重点生态功能区所在县数量	国家级贫困县数量	重叠数量	重点生态功能区所在县中国家级贫困县的比例(%)	国家级贫困县中重点生态功能区所在县的比例(%)
重庆	9	14	9	100	64
四川	56	66	51	91	77
贵州	46	66	41	89	62
云南	46	88	42	91	48
西藏	36	74	35	97	47
陕西	43	56	36	84	64
甘肃	48	58	36	75	62
青海	41	42	41	100	98
宁夏	12	8	8	67	100
新疆	49	32	25	51	78
合计	386	504	324	84	64

数据来源:财政部公布的2017年重点生态功能区转移支付范围县域名单,国务院扶贫开发领导小组办公室2014年公布的全国832个贫困县名单。

贫困地区与生态脆弱地区高度耦合,使得中国的扶贫开发与生态保护在区域和目标上存在高度重叠,实施生态保护和扶贫开发有机结合是必然选择,中国的生态扶贫是基于这样的现实背景在不断的实践中逐渐形成的。

## (二)生态扶贫的理论创新

第一,中国的生态扶贫有扎实的理论基础。一是马克思主义关于人与自然关系的思想为中国生态扶贫理论的形成奠定了哲学基础。马克思主义认为,人不是自然界的主宰者,而是自然界的一部分,人靠自然界生活,人与自然是一个统一的整体(马克思,2005)。马克思主义进一步提出了人与自然和谐相处的思想,人与自然是互为存在的前提。二是可持续发展理论为中国生态扶贫理论的形成指明了方向。1987年世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》报告中第一次阐述了可持续发展的概念,得到了国际社会的广泛共识。可持续发展是指既满足当代人的需求以不损害后代人满足需求的能力,既要达到发展经济的目的,又要保护好人类赖以生存的大气、淡水、海洋、土地和森林等自然资源和环境,使子孙后代能够永续发展和安居乐业(国际环境与发展研究所,1990)。三是绿色增长理论为中国生态扶贫理论的发展提供了借鉴。绿色增长是在可持续发展的框架下提出的,比较权威的理解是经济合作与发展组织(OECD)的定义,它认为“绿色增长是指在确保自然资产能够继续为

人类幸福提供各种资源和服务的同时,促进经济增长和发展”。<sup>①</sup> 绿色增长在强调经济和环境协调发展的同时,还强调通过“改变消费和生产模式完善社会福利、改善人类健康状况、增加就业并解决与此相关的资源分配问题”。

第二,中国生态扶贫的理论指引是“两山”理论。早在2005年,习近平总书记在浙江担任省委书记,在安吉县考察工作时,首次提出“两山”理论,当时强调,“我们过去讲,既要绿水青山,又要金山银山,其实,绿水青山就是金山银山”。2013年,习近平总书记在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表演讲时指出,“我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山”(中共中央文献研究室,2017)。这一论述被公认为是总书记对“两山”理论进行的最全面、经典的一次论述。“两山”理论,深刻阐述了经济发展和生态环境保护的关系,揭示了保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的道理,指明了实现发展和保护协同共生的新路径。“两山”理论是对习近平生态文明思想和绿色发展理念的浓缩概括,丰富了马克思主义人与自然关系论述的思想内涵,为中国生态扶贫实践提供了理论指引。

第三,中国生态扶贫契合了生态产品价值理论。根据联合国千年生态系统评估,生态系统服务(ecosystem services)主要包括供给服务(提供食物、原料、水等)、文化服务(提供美学景观等)、支持服务(提供生物多样性、养分循环、土壤保持等)、调节服务(提供气体调节、气候调节、净化环境、水文调节等)四大功能(赵士洞等,2007;谢高地等,2015:1243—1254)。按照物品属性,供给服务属于私人物品,可以通过完善市场机制形成可交易的产品,例如发展生态特色种养殖业;文化服务属于俱乐部物品,可以通过完善市场机制实现其价值,例如发展乡村生态旅游;调节服务和支持服务属于纯公共物品,无法通过市场机制实现价值,只能是通过政府主导的生态补偿(例如森林、草原、湿地、耕地等领域的生态补偿)、政府创建的市场补偿(例如碳交易、排污权交易、水权交易、森林覆盖率指标交易等)、政府购买服务(如生态公益岗位、生态工程建设等)等方式实现。由此可以看出,中国的生态扶贫实践就是生态产品价值实现的过程。生态产品价值实现与“两山理论”具有内在一致性,2018年4月,习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上强调,要积极探索推广绿水青山转化为金山银山的路径,选择具备条件的地区开展生态产品价值实现机制试点。

### 三、生态扶贫的实践路径

中国的生态扶贫实践,路径多元,模式多样,下面分别从参与生态工程建设、实施生态补偿政策、设置生态公益岗位、发展生态特色产业、开展易地生态搬迁五个方面来总结中国生态扶贫的实现机制。

#### (一)参与生态工程建设

中国要求加强贫困地区生态保护与修复,在各类重大生态工程项目和资金安排上进一步向贫困地区倾斜,并且政府投资实施的重大生态工程,必须吸纳一定比例具有劳动能力的贫困人口参与工程建设,采取以工代赈等方式,在贫困地区组建生态建设扶贫专业合作社,让贫困户可以通过参与工程建设获取劳务报酬。

中国实施了很多生态保护和修复工程,坚持项目资金优先保障深度贫困地区,年度任务优先向深度贫困地区倾斜。2016年以来,在中西部22个省份实施了退耕还林还草、退牧还草、京津风沙源治理、天然林保护、三北等防护林建设、水土保持、石漠化综合治理、沙化土地封禁保护区建设、湿地保护

<sup>①</sup> OECD Towards Green Growth: A Summary for Policy Makers, <http://www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf>, May 2011.

与恢复、农牧交错带已垦草原综合治理、青海三江源生态保护和建设等重大生态工程,中央层面共安排贫困地区林草资金 2 000 多亿元。

中国采取以工代赈等方式,在贫困地区组建生态建设扶贫专业合作社,让贫困户可以通过参与工程建设获取劳务报酬。2016 年以来,新组建 2.1 万个生态扶贫专业合作社,吸纳 120 万贫困人口参与生态保护工程建设,增加了贫困人口收入和通过自身劳动改善家乡面貌的幸福感。

## (二) 实施生态补偿政策

生态补偿是中国生态文明建设的重要制度保障。2005 年至今,生态补偿的研究和实践在中国获得了快速发展,补偿资金逐年增长、补偿领域逐步拓展、补偿方式逐步多元、补偿机制逐步优化,目前已覆盖耕地、森林、草原、湿地、流域、海洋等重点领域和重点生态功能区等重要区域,并积极拓展横向生态补偿,探索市场化、多元化补偿机制(柳荻等,2018:380—392)。

中国高度重视生态补偿政策的减贫效果。虽然生态补偿是一项环境政策工具,意在提高自然资源管理效率和促进生态环境保护,但是如果没有贫困地区贫困农户的生计改善,生态补偿的生态保护目标将难以有效实现,因此生态保护目标和缓解贫困目标在生态补偿政策中存在内在一致性。通过对广泛实施的生态补偿政策的观察发现,生态补偿政策可以有效促进生态保护和缓解贫困的目标协同,能够为促进贫困地区和贫困人口脱贫起到显著作用。

下面分别从重点生态功能区转移支付制度、森林生态效益补偿基金、草原生态保护补助奖励政策三个重点领域,简要介绍中国的生态补偿政策促进贫困地区和贫困人口脱贫的典型做法。

**一是重点生态功能区转移支付制度。**中国的重点生态功能区转移支付制度,从 2008 年开始实施,一直延续至今,从分类上属于区域生态补偿,从形式上是中央政府对地方政府的纵向财政转移支付。实施重点生态功能区转移支付制度的目的在于落实绿色发展理念,推进生态文明建设,引导地方政府加强生态环境保护,提高国家重点生态功能区等生态功能重要地区所在地政府的基本公共服务保障能力。重点生态功能区转移支付制度的补偿依据主要是 2010 年 12 月 21 日国务院印发的《全国主体功能区规划》中对限制开发和禁止开发的重点生态功能区的划定。鉴于重点生态功能区所在县与国家级贫困县高度重叠,重点生态功能区转移支付积极引导地方政府加强生态环境保护,提高国家重点生态功能区等生态功能重要地区所在地政府的基本公共服务保障能力,能够起到很好的减贫效果。中国的重点生态功能区转移支付制度不断完善成熟,支付金额逐年增加,补偿内容不断丰富。支付金额从 2008 年的 80 亿元增长到 2019 年的 811 亿元,11 年增长了 9 倍多,年均增长 23.4%。补偿内容不断丰富,根据财政部制定的《2019 年中央对地方重点生态功能区转移支付办法》,重点生态功能区转移支付由五项内容构成,计算公式为:转移支付应补助额 = 重点补助 + 禁止开发补助 + 引导性补助 + 生态护林员补助 ± 绩效考核奖惩资金,2019 年国家重点生态功能区转移支付为 811 亿元,其中重点补助 583 亿元(含三区三州补助 40 亿元,其他深度贫困县补助 65 亿元),禁止开发补助 55 亿元,引导性补助 123 亿元,生态护林员补助 59 亿元。

**二是森林生态效益补偿基金。**中国的森林生态效益补偿基金,从 2004 年开始实施,一直延续至今,是指各级政府依法设立用于公益林营造、抚育、保护和管理资金,重点用于公益林的保护和管理,中央财政补偿基金的补偿范围是国家级公益林林地。为了促进扩大贫困地区和贫困人口的受益程度,中国不断完善森林生态效益补偿补助机制,健全各级财政森林生态效益补偿补助标准动态调整机制,调动森林保护相关利益主体的积极性,完善森林生态效益补偿补助政策,推动补偿标准更加科学合理。2010 年中央财政将集体和个人所有的国家级公益林补偿标准由每年每亩 5 元提高到 10 元,2013 年提高到 15 元,2019 年提高到 16 元。2015 年中央财政将国有国家级公益林补偿标准由每年每亩 5 元提高到 6 元,2016 年提高到 8 元,2017 年提高到 10 元。云南怒江州优化公益林区划布局,调整公益比例和结构,新增 200 万亩权属为集体的国家级公益林,惠及建档立卡贫困户 2.64 万户

9.68万人,占怒江州贫困户的60%以上,人均补偿310元/年。

**三是草原生态保护补助奖励政策。**中国的草原生态保护补助奖励政策,从2011年开始实施,一直延续至今,是中国实施范围最广、投资规模最大、覆盖面最广、农牧民受益最多的一项草原生态保护政策。该政策以五年为一个补偿周期,第一个补偿周期为2011年—2015年,第二个补偿周期为2016年—2020年。自2011年实施草原生态保护补助奖励政策以来,中央财政资金累计投入1514.1亿元,实施草原禁牧面积12.06亿亩、草畜平衡面积26.05亿亩,受益牧民达1200多万户。草原生态保护补助奖励政策的主要政策措施是禁牧和草畜平衡,对应两类补偿标准,禁牧补助标准和草畜平衡奖励标准,2011年—2015年的国家标准分别为6元/亩、1.5元/亩,2016年—2020年分别增加到7.5元/亩、2.5元/亩,各地参照实际情况制定了差别化的补助标准。青海省在下辖6个州共实施了4类禁牧补助标准,分别是果洛、玉树州6.4元/亩,海南、海北州12.3元/亩,黄南州17.5元/亩,海西州3.6元/亩。位于青海三江源的玉树州杂多县,禁牧2022万亩,平均每亩每年补助5.30元,草畜平衡1235万亩,每亩每年奖励2.5元,年草原补助奖励资金13858万元,惠及1.11万户4.84万人,户均补偿1.25万元/年,人均补偿2900元/年。

### (三) 设置生态公益岗位

公益岗位扶贫主要是指在贫困地区特别是贫困村庄,设置一批公益岗位,运用政府(社区)购买服务的理念和方式予以现金或实物补贴,一方面实现贫困人口的就业和增收,另一方面增加当地村庄的公共服务供给(左停,2017:18—20)。公益岗位扶贫体现了“以工代赈”“工作换福利”的思想,能够帮助弱势群体获得社会认同。

生态公益岗位是目前中国公益岗位扶贫实践中实施最广泛、成效最显著的一种类型,在政策层面主要是称之为“生态护林员”。生态护林员是指在国家级贫困县所在的中西部22个省(含自治区、直辖市)建档立卡贫困人口范围内,由中央对地方专项转移支付资金支持购买劳务,受聘参加森林、草原、湿地、沙化土地等资源管护服务的人员。享受中央财政补助的生态护林员选聘范围为集中连片特殊困难地区、国家扶贫开发重点工作县及重点生态功能区转移支付补助县(市、区、旗)。从2016年开始到2019年底,已累计安排中央财政资金140亿元(其中2016年20亿元,2017年25亿元,2018年35亿元,2019年60亿元),安排省级财政资金27亿元,选聘100万建档立卡贫困人口担任生态护林员,精准带动300多万贫困人口脱贫增收。2020年,生态护林员补助资金新增5亿元,年度资金规模达到65亿元,进一步扩大贫困地区生态护林员指标,带动更多的贫困人口脱贫增收。

将有劳动能力的贫困人口选聘为生态护林员这一举措,具有显著的脱贫效果。第一,国家支持在贫困县设置生态公益性岗位,可以让贫困户获得稳定的工资性收入,贫困户的收入水平显著提升。第二,生态护林员的岗位设置扩充了基层急需的生态保护队伍,织密织牢了生态脆弱区的林草自然资源保护网,各类破坏林草自然资源的案件明显减少,资源保护力度不断加强。第三,贫困户通过培训提升了服务技能,实践中还涌现了一批以生态护林员为主体带动的林草大户、产业能手、致富带头人,极大激发了贫困户依靠就业脱贫的内生动力,建立了一套相对完整的制度体系,实现了“扶智、扶志、扶制”的有机结合。

### (四) 发展生态特色产业

我国鼓励贫困地区依托和发挥生态资源禀赋优势,选择与生态保护紧密结合、市场相对稳定的特色产业,因地制宜发展特色林产业、特色种养业、生态旅游,将资源优势有效转化为产业优势、经济优势。引导贫困县拓宽投融资渠道,落实资金整合政策,强化金融保险服务,着力提高特色产业抗风险能力。培育壮大生态产业,促进一二三产业融合发展,通过入股分红、订单帮扶、合作经营、劳动就业等多种形式,建立产业化龙头企业、新型经营主体与贫困人口的紧密利益联结机制,拓宽贫困人口增收渠道。

根据国家林草局统计显示,2018年中西部22个省份林业产业总产值达到4.4万亿元,同比增长12.8%。贫困地区油茶种植面积扩大到6500万亩,建设林下经济示范基地370家,依托森林旅游实现增收的贫困户达110万人,实现户均增收3500元。怒江州得天独厚的森林资源和气候类型非常适宜发展特色林下产业,怒江州采用“企业+合作社+基地+农户”的利益联结扶贫模式,积极发展林药、林菜、林菌、林蜂等近10万亩特色林下产业,带动2.93万户、10.77万人增收,人均受益1000元。贡山县独龙江乡林业资源丰富,自然气候条件适宜种植草果,截至2018年底,全乡6个村委会有5个村的群众户户种草果、人人有收入,草果面积达6.8万亩,产量达1004吨,产值约743万元,草果种植户仅草果一项人均纯收入就达3000元以上。独龙江峡谷保留着完好的原始生态环境,独特的峡谷、高山草甸为主体的风景资源,神秘的人文景观,资源呈多样性且品质优,景观资源独具特色,生态旅游前景广阔。

### (五)开展易地生态搬迁

易地生态搬迁是一项复杂的系统工程,政策性强,难度大。在一些生存条件恶劣、自然灾害频繁,通水、通路、通电等基础设施建设成本高,贫困人口很难实现就地脱贫,需要实施易地搬迁,以摆脱“一方水土养活不了一方人”的困境。我国结合建立国家公园体制,多渠道筹措资金,对居住在生态核心区的居民实施生态搬迁,恢复迁出区原始生态环境,帮助困难群众稳定脱贫。

当前,我国已经有960多万贫困人口通过易地扶贫搬迁摆脱了“一方水土养活不了一方人”的困境。青海省在8个市(州)、38个县(市、区)、266个乡镇)、1249个村实施易地扶贫搬迁项目,搬迁安置农牧民群众5.2万户、20万人,其中,建档立卡贫困户3.3万户、11.89万人。怒江州2016年—2018年建档立卡搬迁规模为32856人,建设62个集中安置点、9个分散安置点,通过构建基本公共服务体系、培训就业体系、后续产业发展体系、宣传文化服务体系、基层党建和社区治理体系,着力做好易地扶贫搬迁后续扶持工作,实现稳得住、能致富。

## 四、生态扶贫的成效经验

贫困地区广泛开展的生态扶贫实践紧紧围绕“生态环境保护”和“农民脱贫致富”两大目标,促进生态保护和缓解贫困相融共赢,成效显著,经验丰富。

### (一)生态扶贫的成效

中国的生态扶贫实践,成效显著,既稳步增加了贫困农牧民的收入,也显著改善了区域生态环境,还在提升农牧民的生态保护意识、激发贫困户脱贫的内生动力、提高贫困地区乡村治理水平等方面起到了积极作用。

**第一,稳步增加了贫困农牧民的收入。**通过实施一系列生态扶贫政策措施,从多个方面显著增加了贫困农牧民的收入。农牧民通过参与生态补偿政策可以增加转移性收入,通过参与生态公益性岗位可以获得工资性收入,通过参与生态工程建设可以获取劳务报酬,通过发展特色生态产业可以增加经营性收入。在青海三江源的玉树州杂多县,牧民参与草原生态保护补助奖励政策,所有牧民户均补偿1.25万元/年,人均补偿2900元/年。在青海三江源国家公园,精准识别的17211户贫困户实现草原管护员“一户一岗”全覆盖,每位草管员每月工资1800元,年发放工资2.16万元,单就这项扶贫措施就能实现贫困户整户脱贫。在云南怒江州贡山县独龙江乡,选聘了313名生态护林员,覆盖全部建档立卡贫困户,贫困户获得了就地就业和脱贫机会,每人每年可获得1万元的工资性收入。怒江州依托当地丰富的森林资源积极发展10万亩特色林下产业,带动2.93万户、10.77万人增收,人均受益1000元。

**第二,显著改善了区域生态环境。**一系列生态扶贫政策措施,不仅是一项扶贫措施,可以有效带



动贫困农牧户增收,而且是一项生态保护措施,可以显著改善区域生态环境。无论是生态补偿政策,还是生态公益性岗位,抑或农牧民参与生态保护性工程建设,都可以提升生态系统服务的供给水平,显著改善区域生态环境。生态补偿政策可以激励农牧民采取环境友好型的生产方式,比如农民进行退耕还林可以减少水土流失、增加水源涵养功能,牧民进行禁牧和草畜平衡可以让退化草原得以休养生息。实施农牧民生态公益性岗位,农牧民按照规定进行日常的林业管护和草原管护,履行一系列管护职责,直接对生态环境进行保护。

**第三,逐步提升了农牧民的生态保护意识。**中西部贫困地区,同时也是国家重点生态功能区,广泛开展的生态扶贫实践,深化了绿色发展理念,逐渐实现了从“以开发为主”向“以保护为主”转变,当地农牧民保护生态环境的意识在不断增强。在云南怒江州贡山县独龙江乡,先后出台《云南省贡山独龙族怒族自治县独龙江保护管理条例》《独龙江生态保护规划》并编制了《独龙江乡规民约》,就独龙江流域的保护管理和合理开发作了一系列规定,当地积极开展“保护生态,建设美好家园”的主题教育实践活动,让“绿水青山就是金山银山”的观念深入人心,并充分体现在当地农民的生产生活中,当地农民对生态护林员岗位十分看重,能够从事林业管护工作让贫困农民备感自豪。青海省三江源称多县,是长江、黄河、澜沧江等大江大河的发源地,当地的藏族牧民一直延续了传统的敬畏自然的宗教观念,崇尚保护自然,积极发展生态畜牧业,促进牧区可持续发展。

**第四,有效激发了贫困户脱贫的内生动力。**生态扶贫措施,不是一项兜底政策,也不是直接的给钱、给物,可以避免造成贫困户的“救助依赖”和边缘贫困户的“心理失衡”,有效激发贫困户脱贫的内生动力。生态补偿政策可以增加贫困农民的转移性支付收入,但这种转移性支付收入是一种有条件的转移支付,农牧民为了获得补偿,必须按照规定采取环境友好型的农业生产方式,或实施退耕还林,或实施禁牧和草畜平衡。农牧民参与生态公益性岗位和参与生态保护工程建设,体现了“以工代赈”“工作换福利”的思想,他们通过劳动换取福利,可以获得社会的认同,增强幸福感、获得感。通过实地调研发现,贫困农民非常看重生态护林员这个岗位,他们觉得这是一份很有意义的工作,能够承担这份工作他们感到很自豪也很珍惜,并且他们用实际行动积极投入到林业生态管护工作中。

**第五,带动提高了贫困地区乡村治理水平。**随着经济社会的发展变迁,乡村治理的具体内容在不同地区有不同的体现。中西部深度贫困地区,也是国家重点生态功能区,区域减贫和环境保护是重要的乡村治理内容,这充分体现在当地农牧民的传统认知、日常生产生活习惯中。以林业管护为例,贡山县成立专门机构,县级设立了森林资源管护大队、乡(镇)级成立森林资源管护中队、村级成立森林资源管护小队、村民小组成立管护小组,实行“四级”管理模式,制定管理办法和考核制度。以“森林资源管护”为治理抓手,构建“网格化”管护机制,可以作为村庄自治组织的有效补充,增强了村庄的组织力、凝聚力和向心力,营造了农村发展的良好局面。

## (二)生态扶贫的经验

中国的生态扶贫实践,采取了一系列的政策措施,激励农牧民“在保护中发展,在发展中保护”,将区域生态优势转变成为经济优势,积累了丰富的经验。

**第一,坚持与提高生态系统服务供给水平相结合。**贫困地区与国家重点生态功能区高度重叠,国家重点生态功能区承担水源涵养、水土保持、防风固沙和生物多样性维护等重要生态功能,关系全国或较大范围区域的生态安全,需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发,以保持并提高生态产品供给能力。因此,贫困地区推动生态扶贫,需要不断提高区域生态系统服务供给水平。在中国已有的生态扶贫措施中,不论是通过实施生态补偿政策激励农牧民采取环境友好型的生产生活方式,还是通过政府购买服务的方式设立生态公益性岗位安排农牧民参与生态管护,抑或通过组建生态扶贫合作社广泛吸收当地农牧民参与重大生态工程建设,都是在提高区域生态系统服务供给水平,以更好地实现国家重点生态功能区的主体功能定位。

**第二,坚持与促进生态产品价值实现相结合。**生态产品是典型的公共物品,具有受益的非排他性,只有让生态产品的价值能够充分实现,才能激励提供生态产品的区域和当地农牧民更好地保护生态环境。2018年,习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上强调,要探索政府主导、企业和社会各界参与、市场化运作、可持续的生态产品价值实现路径。因此,贫困地区推动生态扶贫,需要积极探索生态产品价值实现的途径和方式。中国很多地方已经就如何促进生态产品价值实现做了很多创新性的探索。福建省南平市创新建设“森林生态银行”,依托国有林场,以托管、赎买、租赁、合作经营、抵押担保等方式集聚碎片化的森林资源,提升森林生态承载能力和林业资源价值。重庆市在不同区县之间建立以“森林覆盖率”为主要指标的横向生态补偿转移支付机制,调动全社会保护发展森林资源的积极性。

**第三,坚持与促进自然资源保值增值相结合。**贫困地区农村集体资产构成中,资源性资产相对规模大,经营性资产不多,贫困农民依赖自然资源发展农业的局面将会长期存在。当前贫困地区存在一定数量闲置的集体林地、草地、水域、四荒地和撂荒土地,这些自然资源长期闲置,难以体现其应有的价值。因此,贫困地区推动生态扶贫,需要有效盘活利用闲置的资源资产,促进自然资源保值增值。贵州、重庆等地积极开展农村“三变”改革,在明晰农村资源资产权属的基础上,推进农村资源变资产、资金变股金、农民变股东改革,充分挖掘“山水林田湖草”等自然资源和自然风光价值,因地制宜发展乡村旅游、特色农业等,有效盘活利用资源资产。

**第四,坚持与发展乡村特色生态产业相结合。**乡村振兴,产业兴旺是重点,做大做强乡村产业是积极推动乡村振兴的重中之重。贫困地区通常拥有丰富的自然资源、美丽的自然风光和独特的少数民族民俗文化,这些为贫困地区发展乡村特色生态产业奠定了坚实的物质基础。因此,贫困地区推动生态扶贫,需要依托和发挥贫困地区生态资源禀赋优势,选择与生态保护紧密结合、市场相对稳定的特色产业,将资源优势有效转化为产业优势、经济优势。与此同时,要延伸产业链条,提高抗风险能力,建立更加稳定的利益联结机制,确保贫困群众持续稳定增收。云南、贵州、陕西、四川等地因地制宜、积极探索乡村特色生态产业。云南怒江州贡山县独龙江乡,依托丰富的林业资源,发展以草果为主的林下特色经济,增加农民经营性收入,草果种植户仅草果一项人均收入3000元以上。

**第五,坚持与促进农民就业增收相结合。**乡村振兴,生活富裕是根本,生活富裕要为农民开拓第三就业空间,让农村在耕地之外为农民创造更多的就业机会。中国高度重视贫困地区生态保护和修复,实施了各类重大生态保护工程,在这些工程措施中蕴含了很多生态就业机会,恰好能够契合贫困地区贫困家庭中半劳动力、弱劳动力以及家庭“捆绑”劳动力的特征。因此,贫困地区推动生态扶贫,需要结合生态保护相关措施,为贫困农牧民提供更多就业机会。中国创新开发生态就业模式带动贫困户脱贫,设置生态公益岗位聘请贫困户参与生态管护,组建生态建设扶贫合作社吸纳贫困户参与生态工程建设,体现了“以工代赈”“工作换福利”的思想,通过劳动换取福利,以更加积极的形式实施福利供给,并帮助弱势群体获得社会认同。截至2019年底,中国已选聘100万建档立卡贫困人口担任生态护林员,已组建2.1万个生态扶贫专业合作社,吸纳120万贫困人口参与生态保护工程建设。

**第六,坚持与促进乡村治理有效相结合。**乡村振兴,治理有效是基础,乡村善治是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。鉴于贫困地区与国家重点生态功能区高度重叠,生态保护将是贫困地区乡村治理的核心内容之一。因此,贫困地区推动生态扶贫,需要围绕生态保护目标,从治理内容、治理方式上不断丰富完善乡村治理体系。中国的很多地方在推进生态扶贫过程中已经就如何促进生态保护和乡村治理相结合做了很多创新探索。云南怒江州贡山县建立了县、乡、村、组四级生态护林员管护体系,该体系不仅实现了生态护林员的有序管理,而且在农村人居环境整治、乡风文明建设等方面起到了显著的积极作用。青海三江源国家公园,实现园区内牧民生态管护公益岗位“一户一岗全覆盖”,积极推进“山水林田湖草”组织化管护、网络化巡查,生态管护员还在党建、维稳、民

族文化传承等方面发挥重要作用,黄河源园区管委会率先构建“生态管护+基层党建+精准脱贫+维护稳定+民族团结+精神文明”六位一体的工作模式。

## 五、生态扶贫的未来展望

反贫困具有长期性,2020年中国将消除现行标准下的绝对贫困,但相对贫困会长期存在。2020年后的扶贫工作将由消除绝对贫困向缓解相对贫困转变,相对贫困标准下的低收入人群和相对贫困区域仍将向中西部地区聚集,以西北、西南地区为代表的生态环境脆弱区域将是主体。贫困地区和生态环境脆弱区域高度重叠,在保护中发展,在发展中脱贫致富,使绿水青山持续发挥生态效益和经济社会效益,将是相对贫困地区实现可持续发展的必然选择。2020年后,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,相对贫困地区的政策导向将由生态扶贫迈向生态振兴。

### (一) 生态振兴的历史机遇

随着经济社会的发展变迁,贫困地区拥有的健康的绿色食品、美丽的自然风光、传统的农耕文明变得越来越稀缺,这些将是贫困地区推动生态振兴的重要基础。过去,这些资源未能得到有效的开发,贫困地区群众难以在保护生态环境中获得应有的收益,在发展理念、基础条件、治理能力、制度支撑等层面都面临诸多阻碍。现在,新时代中国特色社会主义生态文明建设深入推进,脱贫攻坚目标任务已经完成,乡村振兴正在全面推进实施,随着贫困地区绿色发展理念深入人心、基本生产生活条件明显改善、基层治理能力不断提升、生态文明制度体系逐步健全,中国已经逐步消除贫困地区实施生态振兴的诸多阻碍,贫困地区全面迈向生态振兴正面临历史机遇。

**第一,从发展理念上看,贫困地区绿色发展理念深入人心。**过去,受特殊的自然条件和社会发育程度制约,很多深度贫困地区,同时也是少数民族聚集地区,贫困群众靠林“吃”林、轮歇烧荒、刀耕火种、广种薄收、砍伐薪柴等传统的生产生活方式使大片的原始森林逐年减少于人为的火海和板斧之下,生态环境遭受破坏,贫困群众却一直在“贫困线”上挣扎,这是贫困地区开展生态振兴在发展理念上面临的障碍。现在,通过长期的努力,贫困地区农民传统的生产生活方式得到了改进,农民保护生态环境的意识得到了增强,一个个贫困农户,过去是轮歇烧荒,现在是退耕还林,过去是砍柴伐薪,现在是看山护林,从生态的破坏者向生态的守护者转变。“绿水青山就是金山银山”“保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力”等绿色发展理念深入人心,已经成为贫困地区农牧民的普遍共识。

**第二,从基础条件上看,贫困地区基本生产生活条件明显改善。**过去,贫困地区基础设施建设严重不足,生产生活条件落后,这是贫困地区开展生态振兴尤其是发展生态产业在基础条件上面临的阻碍。现在,贫困地区基本生产生活条件得到了明显的改善,具备条件的建制村全部通硬化路,村村都有卫生室和村医,10.8万所义务教育薄弱学校的办学条件得到改善,农网供电可靠率达到99%,深度贫困地区贫困村通宽带比例达到98%。贫困地区群众出行难、用电难、上学难、看病难、通信难等长期没有解决的老大难问题普遍解决。

**第三,从治理能力上看,贫困地区乡村治理能力不断提升。**过去,贫困地区基层治理能力不足,农民群众整体素质偏低,自我发展能力较弱,基层村组干部和科技人才队伍力量薄弱,带动能力不强,这是贫困地区开展生态振兴在治理能力上面临的阻碍。现在,贫困地区基层治理能力得到了不断的提升,通过抓党建加强贫困地区基层党组织建设,巩固了党在农村的执政基础;通过打造一支思想政治过硬、业务技能过硬的帮扶工作队伍,补充了基层干部力量;通过强化贫困群众参与项目的机会能力,有效调动和激发了贫困群众的内生动力。尤其是协同生态保护和农民增收两大目标,贫困地区正在不断丰富完善乡村治理体系。

**第四,从制度支撑上看,贫困地区生态文明制度体系逐步健全。**过去,贫困地区绿水青山难以转

化为金山银山,贫困地区群众保护生态环境的积极性未能得到有效激发,生态产品价值实现的路径不明、机制不优,这是贫困地区开展生态振兴在制度支撑上面临的阻碍。现在,贫困地区正在逐步建立健全产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。实施《全国主体功能区规划》,优化国土开发格局,并对不同主体功能区实行不同的绩效考核评价办法,其中对重点生态功能区主要强化生态功能保护和提供生态产品能力的考核。在森林、草原、湿地、流域、区域、耕地等领域广泛实施生态补偿制度,激励农牧民采取环境友好型的生产生活方式。创新开发生态公益岗位制度,聘请贫困户参与生态管护,激发贫困户依托自身劳动脱贫的内生动力。不断加强贫困地区生态保护与修复力度,组建生态扶贫合作社,带动贫困农户通过参与生态工程建设获取劳务报酬。与此同时,贫困地区农村集体产权制度改革也在全面推进,可以有效破解贫困地区农村各类资源要素流动不畅、城乡要素交换不平等的发展困境,促进贫困地区扶贫资产和自然资源保值增值。

## (二)生态振兴的政策取向

在生态文明和乡村振兴战略框架下,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,加快推进新时代中国特色社会主义生态文明建设,相对贫困地区推动生态振兴需要紧紧围绕“生态保护”和“乡村振兴”两大战略目标,强化顶层设计,优化政策措施。

**第一,持续深化“生态优先”和“以人为本”的发展理念。**绿水青山就是金山银山,这是重要的发展理念。“两山”理论,阐述了经济发展和生态环境保护的关系,揭示了保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的道理,指明了实现发展和保护协同共生的新路径。与此同时,“生态优先”并非“只要生态、不要民生”,更要坚持“以人为本”,避免造成政策执行偏差。要在保护中发展,在发展中脱贫致富,使绿水青山持续发挥生态效益和经济社会效益。

**第二,因地制宜拓展生态振兴的多元路径。**生态振兴,关键是要创新政策设计,寻找有效路径,激励农民采取环境友好型的生产生活方式,促进生态产品价值实现和自然资源保值增值。各个地方不仅要严格落实好重点生态功能区转移支付、退耕还林还草、森林生态效益补偿基金、草原生态保护补助奖励机制等重点领域实施的生态补偿政策,而且要更广泛地探索运用生态补偿政策,实施市场化、多元化补偿。例如,随着生态保护的加强,野生动物在进,人类活动在退,“人兽冲突”日趋频繁,基于野生动物肇事的生态补偿制度,存在明显的制度缺失,亟需建立和完善。各地要利用公益岗位提供更多就近就地就业机会,在生态护林员的基础上,进一步开发诸如乡村环境保洁员、河道管理地质监测员、巡边护边员等公益性就业岗位,并做好财政配套支持。各地要依托和发挥生态资源禀赋优势,盘活利用闲置的自然资源,因地制宜发展生态特色产业,将资源优势有效转化为产业优势、经济优势。

**第三,不断优化生态振兴的机制设计。**生态工程建设、生态补偿政策、生态公益岗位、生态特色产业、易地生态搬迁等具体的政策措施,在具体实施中仍面临诸多挑战,未能有效实现生态保护和缓解贫困的目标协同,需要结合实际情况,逐步优化机制设计,建立有效的激励机制。在生态工程建设中,新组建的生态扶贫专业合作社专业技术力量薄弱,合作社社员普遍学历不高,存在操作不规范、技术不到位等情况,政府相关部门应加强技术培训指导。在生态补偿政策中,政府主导下单一的政策制定往往难以契合全国各地复杂多样的情形,建议优化生态补偿政策的机制设计,包括做好区域瞄准、做好对象瞄准、做好保护行为识别、制定差别化的补偿标准、加强监督管理、完善配套政策措施等。在生态公益岗位中,贫困人口布局和管护范围不对等导致不同村组人均管护面积差异显著,应当按照管护面积,合理配置护林员数量,管护面积较大的村组可以适当吸收边缘贫困户和非贫困户担任生态管护人员。在生态特色产业中,要处理好发展生态旅游和接待能力、生态保护之间的新型矛盾,做好旅游规划,进行适度开发;要促进发展生态特色产业与带动贫困农牧户增收相结合,通过入股分红、订单帮扶、合作经营、劳动就业等多种形式,建立紧密的利益联结机制。在易地生态搬迁中,搬迁只是第一步,要加大移民搬迁的后续扶持力度,确保稳得住、有就业、逐步能致富。

## 参考文献:

- [1] 阿马蒂亚·森, 2001, 《困与饥荒: 论权利与剥夺》, 王宇、王文玉译, 北京: 商务印书馆。
- [2] 陈甲、刘德钦、王昌海, 2017, 《生态扶贫研究综述》, 《林业经济》第 39 卷第 8 期, 第 31—36 页。
- [3] 甘庭宇, 2018, 《精准扶贫战略下的生态扶贫研究——以川西高原地区为例》, 《农村经济》第 5 期, 第 40—45 页。
- [4] 国际环境与发展研究所, 1990, 《我们共同的未来》, 北京: 世界知识出版社。
- [5] 胡振通、孔德帅、魏同洋等, 2015, 《草原生态补偿: 减畜和补偿的对等关系》, 《自然资源学报》第 30 卷第 11 期, 第 1846—1859 页。
- [6] 雷明, 2017, 《绿色发展下生态扶贫》, 《中国农业大学学报》第 34 卷第 5 期, 第 87—94 页。
- [7] 厉以宁, 1991, 《贫困地区经济与环境的协调发展》, 《中国社会科学》第 4 期, 第 199—210 页。
- [8] 李周、孙若梅, 1997, 《中国贫困山区开发方式和生态变化关系的研究》, 太原: 山西经济出版社。
- [9] 柳荻、胡振通、靳乐山, 2018, 《生态保护补偿的分析框架研究综述》, 《生态学报》第 38 卷第 2 期, 第 380—392 页。
- [10] 马克思, 2005, 《1844 年经济学哲学手稿》, 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译, 北京: 人民出版社。
- [11] 沈茂英、杨萍, 2016, 《生态扶贫内涵及其运行模式研究》, 《农村经济》第 7 期, 第 3—8 页。
- [12] 沈茂英, 2017, 《习近平生态扶贫思想及其在四川的实践探析》, 《毛泽东思想研究》第 34 卷第 1 期, 第 48—53 页。
- [13] 史玉成, 2018, 《生态扶贫: 精准扶贫与生态保护的结合路径》, 《甘肃社会科学》第 6 期, 第 169—176 页。
- [14] 谢高地、张彩霞、张雷明等, 2015, 《基于单位面积价值当量因子的生态系统服务价值化方法改进》, 《自然资源学报》第 30 卷第 8 期, 第 1243—1254 页。
- [15] 颜红霞、韩星焕, 2017, 《中国特色社会主义生态扶贫理论内涵及贵州实践启示》, 《贵州社会科学》第 4 期, 第 142—148 页。
- [16] 杨文举, 2002, 《西部农村脱贫新思路——生态扶贫》, 《重庆社会科学》第 2 期, 第 36—38 页。
- [17] 赵士洞、张永民、赖鹏飞, 2007, 《千年生态系统评估报告集》, 北京: 中国环境科学出版社。
- [18] 中共中央文献研究室, 2017, 《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》, 北京: 中央文献出版社。
- [19] 中共中央党史和文献研究院, 2019, 《习近平关于“三农”工作论述摘编》, 北京: 中央文献出版社。
- [20] 朱烈夫、殷浩栋、张志涛等, 2018, 《生态补偿有利于精准扶贫吗? ——以三峡生态屏障建设区为例》, 《西北农林科技大学学报》第 18 卷第 2 期, 第 42—48 页。
- [21] 左停, 2017, 《积极拓展公益岗位扶贫政策的思考》, 《中国国情国力》第 11 期, 第 18—20 页。
- [22] Bulte E H, Lipper L, Stringer R, et al., 2008, Payments for Ecosystem Services and Poverty Reduction: Concepts, Issues, and Empirical Perspectives, *Environment and Development Economics*, 13(3), pp. 245 - 254.
- [23] Cai D X, Zha Y, Bubb P J, et al. 2011, Ecosystem Services for Poverty Alleviation, *Ecosystem Services for Poverty Alleviation*, pp. 1 - 74.
- [24] Engel S, Pagiola S, Wunder S., 2008, Designing Payments for Environmental Services in Theory and Practice: An Overview of the Issues, *Ecological Economics*, 65(4), pp. 663 - 674.
- [25] Pagiola S, Rios A R, Arcenas A., 2008, Can the Poor Participate in Payments for Environmental Services? Lessons from the Silvopastoral Project in Nicaragua, *Environment & Development Economics* 13(3), pp. 299 - 325.
- [26] World Bank, 1992, World Development Report 1992; Development and the Environment, Cambridge: Oxford University Press.
- [27] Zivin J G, Lipper L., 2008, Poverty, Risk, and the Adoption of Soil Carbon Sequestration, *Environment & Development Economics*, 13(3), pp. 353 - 373.

(责任编辑: 匡云)