

# 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

刘春腊<sup>1,2</sup>, 徐美<sup>3,4</sup>, 周克杨<sup>1</sup>, 曾凡超<sup>1</sup>, 刘子明<sup>1</sup>

(1. 湖南师范大学资源与环境科学学院, 长沙 410081; 2. 湖南省人居环境学研究基地, 衡阳 421002;

3. 中南林业科技大学 旅游学院, 长沙 410004; 4. 湖南省环境教育研究中心, 衡阳 421008)

**摘要:** 生态补偿是我国生态建设、环境保护领域的一项重要政策, 精准扶贫是我国促进区域协调发展、确保贫困人口如期脱贫的重要举措, 两者在客体、主体、载体、标准、方式及途径等方面存在对接点。国家提出“通过生态补偿脱贫一批”, 各区域也结合实际情况, 将生态补偿与精准扶贫相结合开展了相关工作。当前, 中国精准扶贫与生态补偿的对接途径主要有贫困人口与生态补偿对象、扶贫地域与生态补偿地区、产业扶贫与生态补偿措施、贫困程度与生态补偿标准、扶贫政策与生态补偿需求等方面的对接, 各有其内涵及特征。为进一步促进精准扶贫与生态补偿的对接发展, 可从加强理论研究、明晰对接方向及重点、夯实公众基础、创新发展途径等方面采取措施。

**关键词:** 生态补偿; 精准扶贫; 对接; 中国

自2013年11月习近平总书记做出“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示以来, 精准扶贫成为我国打好扶贫开发攻坚战、全面建成小康社会的重要战略任务, 引起了社会各界的广泛关注。整体而言, 我国扶贫攻坚的主战场大多地处生态环境脆弱、自然条件恶劣地区。据统计, 我国95%的贫困人口和大多数贫困地区分布在生态环境脆弱、敏感和重点保护的地区<sup>[1]</sup>, 这些地区同时也是维系区域生态安全的重要阵地, 生态功能重要, 生态建设和环境保护的任务也十分艰巨, 是我国生态补偿的重点区域。我国的扶贫开发与生态建设间存在高度重叠<sup>[2]</sup>, 生态保护是制约贫困地区脱贫的重要因素<sup>[3]</sup>。在此形势下, 如何协调精准扶贫和生态补偿两大国家战略, 实现两者的协调发展, 既是精准扶贫工作深入开展的必需, 也是保障生态安全的必然要求, 对扶贫工作和生态环境保护工作的顺利进行都具有重要意义, 并引起政府和学者的关注。

政府层面, 国家及不少省域都对两者的协调发展做出了要求。国家层面, 中央扶贫开发工作会议提出“通过生态补偿脱贫一批”, 加大贫困地区生态保护修复力度, 增加重点生态功能区转移支付, 扩大政策实施范围, 让有劳动能力的贫困人口就地转成护林员等生态保护人员。国务院办公厅在“关于健全生态保护补偿机制的意见”中明确提出: “结合生态保护补偿推进精准脱贫, 探索生态脱贫的新路子”。省域层面也对精准扶贫与

收稿日期: 2018-08-28; 修订日期: 2018-12-20

基金项目: 教育部人文社会科学青年科学基金项目 (16YJC840012); 湖南省社会科学成果评审委员会课题 (XSP18YBZ059); 湖南省教育厅科学研究项目 (17K056); 湖南省科技支撑计划项目 (2016SK2019); 湖南省人居环境学研究基地开放基金项目 (RJ18K041); 湖南省环境教育研究中心开放基金 (HJ14K01)

作者简介: 刘春腊 (1985-), 男, 湖南衡阳人, 博士, 副教授, 研究方向为人文地理与区域发展。

E-mail: liuchunla111@163.com

通讯作者: 徐美 (1983-), 女, 湖南益阳人, 博士, 讲师, 研究方向为生态经济与旅游地理。

E-mail: xumei2003@163.com

生态补偿的协调发展做出了明确的规定,比如河北省指出要“坚持生态建设与脱贫致富有机结合,在生存条件差、生态系统重要、需要保护修复的市,结合生态环境保护和治理,采取多样化扶贫模式”;贵州省也明确提出要“结合生态保护补偿推进精准脱贫”。

学术界的相关研究重点关注精准扶贫或生态补偿的单方面探讨。2012年我国精准扶贫的成果开始涌现,但在此之前,学术界就扶贫问题进行了不少探索。概括而言,研究重点涉及扶贫的理论内涵<sup>[4]</sup>、工作机制<sup>[5]</sup>、实施路径<sup>[6]</sup>、发展模式<sup>[7-8]</sup>、效果评估<sup>[9-12]</sup>、发展策略<sup>[13-15]</sup>等方面,在旅游扶贫<sup>[16-18]</sup>、金融扶贫<sup>[19]</sup>、农业扶贫<sup>[20]</sup>等扶贫开发具体模式的探讨和个案研究<sup>[21]</sup>等领域也取得了不少成果。生态补偿是国内外学者研究的重要领域,已取得了重大成果,国外研究主要集中在自然生态补偿、生态补偿时空分布、人文—经济生态补偿等领域,国内在生态补偿机制<sup>[22]</sup>、标准与方法<sup>[23-24]</sup>、制度<sup>[25-26]</sup>、对区域发展的影响<sup>[27]</sup>等领域都取得了重要进展。总体而言,国内外关于精准扶贫与生态补偿对接发展的研究不多,学者们重点在生态补偿推动精准扶贫的重要性<sup>[28]</sup>、贫困地区生态补偿机制<sup>[3]</sup>、生态补偿推动精准扶贫的措施<sup>[29]</sup>等方面进行了一些探索,关于精准扶贫与生态补偿对接的研究成果更不多见。在我国精准扶贫战略进入攻坚的关键时期,探讨精准扶贫与生态补偿对接途径,对我国贫困地区生态环境保护和扶贫工作的协调具有重要意义。

## 1 精准扶贫与生态补偿的对接分析框架

### 1.1 内涵及特征

生态补偿是我国生态建设、环境保护领域的一项重要政策,指围绕着生态环境资源(水、森林、草地、土地等)的污染、破坏、保护等问题,对受影响的生态系统“服务”展开的以经济、行政行为等为补偿手段的人类社会经济活动(图1)。“补偿主体、补偿客体、补偿标准、补偿方式与途径”等是其核心问题<sup>[24-26]</sup>。

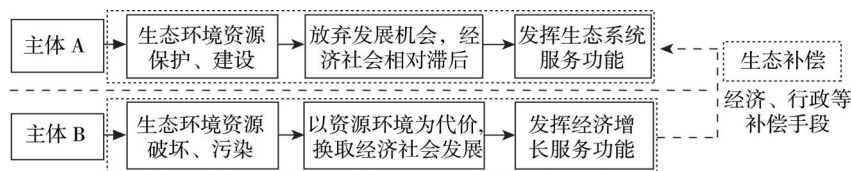


图1 生态补偿的内涵及逻辑框架

Fig. 1 Connotation and logical framework of eco-compensation

精准扶贫是我国促进区域协调发展、确保贫困人口如期脱贫的重要举措,不同于一般的扶贫方式,主要针对不同贫困环境和状况等,通过精确识别、精确帮扶、精确管理等措施,对贫困者实施的帮扶方式(图2)。因地制宜、因人而异、分类实施等是其基本原则。“帮扶客体、帮扶主体、帮扶标准、帮扶措施与途径”等是其重点问题<sup>[4,7,11-13]</sup>。

### 1.2 对接点及框架分析

基于对生态补偿与精准扶贫的内涵及特征解读,本研究认为生态补偿与精准扶贫的对接点可分解为客体对接、主体对接、载体对接、标准对接、方式及渠道对接等几个方面。两者对接的基本框架可概括如图3所示。(1) 客体对接方面,生态补偿的客体(补给谁)为生态保护者、生态利益受损者,精准扶贫的客体(帮扶谁)为贫困者,两者的对接点在农户,一些农户既是生态保护者、生态利益受损者,同时也是扶贫对象(贫困

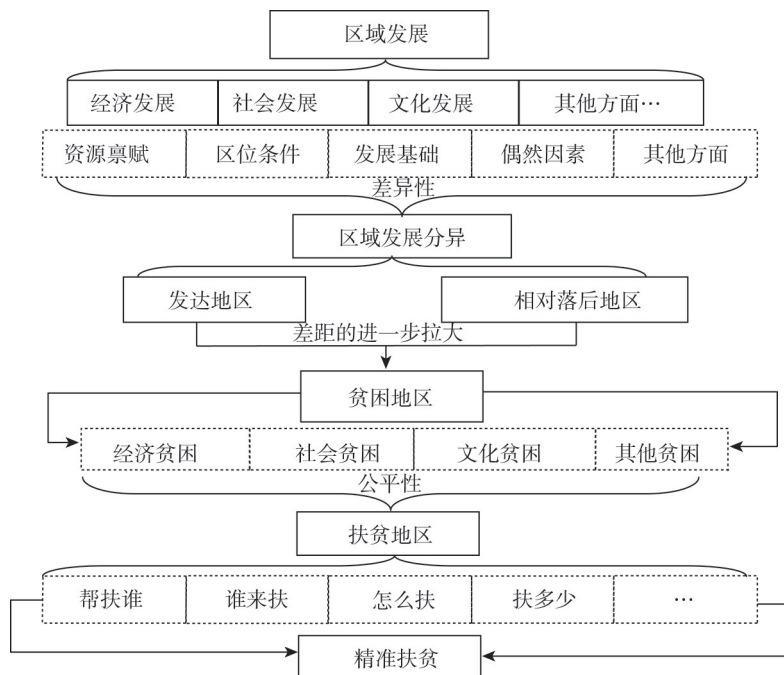


图2 精准扶贫的内涵及逻辑框架

Fig. 2 Connotation and logical framework of targeted poverty alleviation

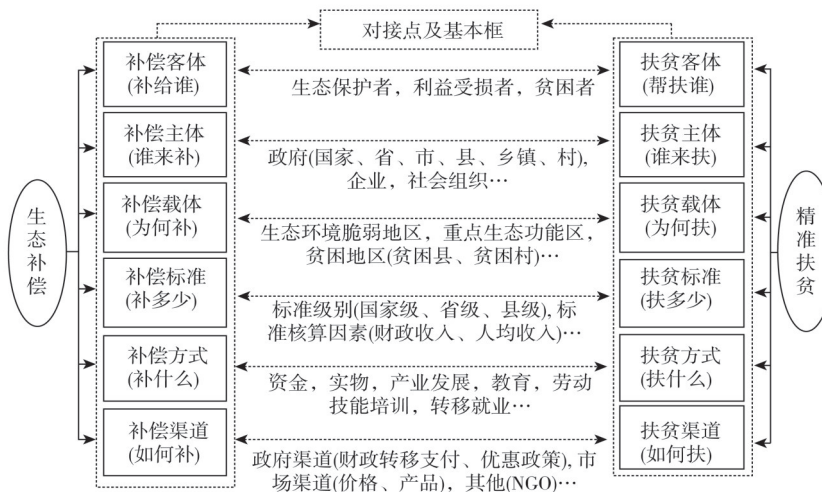


图3 生态补偿与精准扶贫的对接点及基本框架

Fig. 3 Coupling points and basic framework of targeted poverty alleviation and eco-compensation

者)。(2) 主体对接方面, 生态补偿的主体为各级政府、企业及社会组织等, 精准扶贫的主体目前以各级政府为主, 企业及社会组织等也大力参与到精准扶贫工作中, 两者在主体方面基本实现对接。(3) 载体对接方面, 生态补偿载体大多为生态环境脆弱地区、重点生态功能区, 现实中这些生态环境脆弱区、重点生态功能区也大多为贫困地区。据统计, 我国95%的贫困人口和大多数贫困地区分布在生态环境脆弱、敏感和重点保护的地区。

区,发挥着“生态保障、资源储备、风景建设”等功能,这些区域亦是生态补偿重点区域。(4)标准对接方面,生态补偿的标准(补多少)分为国家级、省级、市级等不同级别,在标准核算方面大多是综合考虑地方财政收入、生态资源价值、利益损失程度等因素。精准扶贫在帮扶标准(帮扶多少)的级别上也分为国家级、省级、市级等不同级别,在标准核算方面也基本是考虑地方财政收入、农民人均纯收入等。实践中,一些地区在制定扶贫标准时,也综合考虑了生态补偿的因素。(5)方式及渠道对接方面,生态补偿的方式主要包括资金、实物、产业发展、教育、劳动技能培训、转移就业等,具体途径包括政府渠道(财政转移支付、优惠政策)、市场渠道(价格、产品)、其他(NGO)等,这些也是精准扶贫的主要方式与实施渠道。

## 2 中国精准扶贫与生态补偿的对接发展现状

### 2.1 总体概况

国家层面,出台了相关政策文件,比如国务院办公厅在2016年5月13日发布了《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见(国办发〔2016〕31号)》,明确提出“结合生态保护补偿推进精准脱贫”。(1)在生存条件差、生态系统重要、需要保护修复的地区,结合生态环境保护和治理,探索生态脱贫新路子。(2)生态保护补偿资金、国家重大生态工程项目和资金按照精准扶贫、精准脱贫的要求向贫困地区倾斜,向建档立卡贫困人口倾斜。(3)重点生态功能区转移支付要考虑贫困地区实际状况,加大投入力度,扩大实施范围。(4)加大贫困地区新一轮退耕还林还草力度,合理调整基本农田保有量。(5)开展贫困地区生态综合补偿试点,创新资金使用方式,利用生态保护补偿和生态保护工程资金使当地有劳动能力的部分贫困人口转为生态保护人员。(6)对在贫困地区开发水电、矿产资源占用集体土地的,试行给原住居民集体股权方式进行补偿。

### 2.2 精准扶贫与生态补偿的对接发展方式

根据“生态补偿脱贫一批”总体要求,各省均将生态补偿与精准扶贫有效结合起来,开展相关工作。比如,贵州省生态护林员备选对象生活所在地属于特殊困难地区,必须是建档立卡的精准扶贫对象户,贫困程度较深的家庭优先考虑;云南省新一轮退耕还林还草范围优先安排贫困乡、贫困村和建档立卡贫困户,加大贫困地区生态保护修复力度,就地转化符合条件、有劳动能力的建档立卡贫困人口为护林员等(表1)。

## 3 中国精准扶贫与生态补偿对接的典型途径

结合图3对生态补偿与精准扶贫对接点的基本框架理论分析,根据中国生态补偿与精准扶贫的对接发展现状,本文将中国精准扶贫与生态补偿对接途径归纳为以下5种典型类型,即贫困人口与生态补偿对象对接、扶贫地域与生态补偿地区对接、产业扶贫与生态补偿措施对接、贫困程度与生态补偿标准对接、扶贫政策与生态补偿需求对接。

### 3.1 贫困人口与生态补偿对象对接

在我国贫困的生态脆弱区(或生态功能重点地区),对一些有劳动能力的贫困人口,政府将其聘用为护林员,或参与工程造林、封山育林等工程建设工作,通过提供生态建设岗位补偿,增加贫困人口的工资性收入。与此同时,将贫困人口所承包的部分耕地纳入新一轮退耕还林工程,组织实施退耕还林项目等,使贫困人口成为退耕还林等优惠政



表1 中国精准扶贫与生态补偿的对接发展方式举例

Table 1 Coupling development ways of targeted poverty alleviation and eco-compensation in China

省名	精准扶贫与生态补偿对接发展的主要做法	典型区县
贵州	实施生态公益林补偿脱贫工程，选聘特殊困难地区、建档立卡精准扶贫对象户为生态护林员（贫困程度较深的家庭优先考虑），建立贫困户生态补偿脱贫信息档案和生态补偿清单，以天然林和退耕还林的生态林面积大的地区和生态区位重要的地区为重点，集中安排	凤冈县、独山县等
云南	新一轮退耕还林还草范围优先安排贫困乡、贫困村和建档立卡贫困户，加大贫困地区生态保护修复力度，就地转化符合条件、有劳动能力的建档立卡贫困人口为护林员；重点生态项目区护林员，从符合条件的建档立卡户和贫困人口中聘用	广南县、砚山县等
河北	利用生态补偿和生态保护工程资金，雇用贫困户为生态护林员、森林消防队员等，给予一定的管护工资，通过生态护林脱贫一批	宣化县、承德县等
甘肃	从建档立卡贫困人口中聘用生态护林员，给予补偿，优先考虑少数民族家庭、贫困程度较深的家庭	清水县等
湖南	实施生态补偿转岗脱贫工程，在贫困村落实公益林补偿；安排景区生态公益林补助资金，用生态补偿的方式为贫困林农增加收入	新宁县、龙山县等
河南	深山荒芜区、地质灾害区、生态保护（脆弱）区等林业生态补偿区建档立卡贫困人口为异地扶贫搬迁重点对象	鲁山县等
湖北	从建档立卡贫困人口中选聘身体健康、责任心强的贫困户为生态护林员，享受生态补偿资金。	宣恩县等
陕西	新一轮退耕还林优先满足贫困村需求，护林员优先安排给建档立卡贫困户；确定贫困户享受国家退耕还林、生态效益补偿等优惠政策；支持有劳动能力贫困人员参与生态补偿工程建设，增加收入	乾县、榆阳区等
安徽	生态保护补偿资金向建档立卡贫困人口倾斜，加大贫困地区重点生态功能区生态补偿力度，开展贫困地区生态综合补偿试点，让有劳动能力的贫困人口就地转成护林员等；对在贫困山区开发水电、矿产资源占用集体土地的，给原住民补偿集体股权	歙县、绩溪县等
广西	在帮扶干部的引导和帮助下，贫困户利用自家房前屋后的森林资源，发展林下养蜂、养鸡；实施生态补偿、生态产业造林、护林员项目等，补助资金直接打入贫困户“一折（卡）通”上	南丹县、天峨县等
四川	贫困地区与生态补偿区高度重合，建档立卡贫困户就地转为生态护林员；启动省级湿地生态补偿试点，聘请贫困农牧民管护湿地；整合天保、退耕还林、防沙治沙等生态补偿项目资金投入扶贫工作	汶川县、平昌县等
山西	整合生态补偿扶贫政策资金，向贫困村、贫困户倾斜，让有劳动能力的贫困人口就地转成护林员或生态保护人员	兴县等
江西	将山区散落贫困户分期集中搬迁安置，给予生态补偿，同时移民户原地山林经营权不变，扶持养殖业和个体户实现增收脱贫；选聘有劳动能力的建档立卡贫困人员作为生态护林员	修水县、遂川县等
新疆	每人1万元标准支持符合条件的建档立卡贫困人口从事森林管护工作，利用生态补偿和生态保护资金使当地有劳动能力的贫困人口转为护林员等	各县
重庆	实行林业生态扶贫政策，让建档立卡贫困户在参与“种树”中脱贫；实施高山林业生态扶贫搬迁，根据搬迁户的贫困程度安排搬迁区域	巫山县、武隆县等
内蒙古	聘用有劳动能力的贫困人口为公益林护林员、草原管护员等，增加贫困人口工资性收入；将贫困人口所承包的部分耕地纳入新一轮退耕还林工程，给予政策补贴，增加贫困人口财产性收入	武川县、翁牛特旗等
黑龙江	建立生态补偿脱贫机制，利用国家封山育林、退耕还林的补偿政策，发展大果榛子等林下经济，带动贫困户整体脱贫	通河县等
青海	将符合生态补偿政策条件的贫困户纳入到生态补偿机制，将森林生态效益补偿、天然林资源保护工程、新一轮退耕还林、村庄绿化、林业产业等紧密结合，安排林业生态管护岗位，实现贫困户脱贫、改善贫困村村庄绿化设施	海东市、大通县等
西藏	利用新一轮草原生态补助奖励，对无法外出务工、发展生产有困难的贫困群众，提供公共服务、工勤服务等辅助性生态补偿公益性岗位，生态补偿脱贫岗位与建档立卡贫困户精准对应	南木林县等
吉林	结合生态保护脱贫一批，重点支持天然林保护、退耕还林、水土保持、坡耕地治理、矿山恢复治理等工程，提高贫困人口参与度和受益水平	延边各县
宁夏	退耕还林农户补助资金实现贫困村人口和建档立卡贫困户“双覆盖”；结合退耕还林和生态修复工程，以建档立卡贫困户为重点，为山区增加生态护林员就业岗位；实施易地扶贫搬迁出区生态修复工程，扩大林地面积，逐年增加护林员指标，使一部分贫困人口从事林木管护工作，通过生态补偿实现脱贫	中宁县、中卫县等
海南	选择有劳动能力并符合护林协管员条件的贫困人员作为公益林护林协管员，实现生态补偿脱贫	万宁市等
辽宁	在贫困村实施退耕还林生态补偿的精准扶贫政策，在山地坡地上核桃、松树等经济林果	阜新县等
福建	提高生态公益林补偿标准，优先让有劳动能力的贫困人口就地转为生态保护人员	各县
广东	针对生态公益林保护补助，制定了梯次标准，扶贫对象为低收入村、且承担生态公益林保护任务	白云区等

策的享受者,获得生态补偿政策补贴,增加贫困人口的财产性收入。对一些重点脱贫对象,将其直接纳入生态效益补偿资金优惠政策享受者范围,获得生态补偿政策补贴,增加贫困人口的财产性收入(图4)。

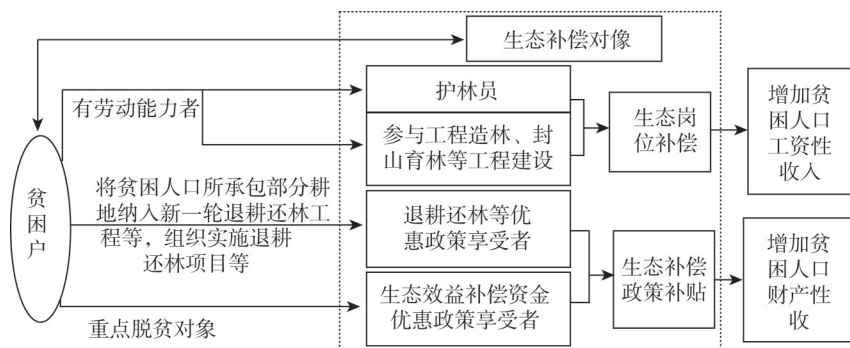


图4 贫困人口与生态补偿对象对接框架

Fig. 4 Coupling development framework of poverty and eco-compensation object

比如湖南郴州市直接从当地贫困人口中聘请护林员,按每个护林员管护200 hm<sup>2</sup>公益林、护林补助22.5元/(hm<sup>2</sup>·a)的标准发放工资<sup>[30]</sup>。内蒙古武川县聘用有劳动能力并符合条件的贫困人口作为公益林护林员,同时将贫困人口所承包的部分耕地纳入新一轮退耕还林工程,组织实施退耕还林项目,给予政策补贴<sup>[31]</sup>。西藏日喀则市桑珠孜区聂日雄乡建档立卡贫困户实现劳动力林业生态岗位补偿全覆盖,2017年1月发放生态岗位资金87.3万元<sup>[32]</sup>。陕西咸阳市乾县确定贫困人员为护林员,每人每月发放300元管护费;贫困户享受国家退耕还林优惠政策,平均每户发放资金3864元;重点脱贫对象享受生态效益补偿资金优惠政策,平均每户发放132元;有劳动能力贫困人员参与工程造林、封山育林等工程建设,人均增加收入3000元<sup>[33]</sup>。陕西宁强县等地利用地方公益林管护资金,使部分有劳动能力的贫困人口就地转成生态管护人员<sup>[34-35]</sup>。

### 3.2 扶贫地域与生态补偿地区对接

“对生存条件差、生态功能重要、需要保护修复的地区,结合生态环境保护与治理探索生态脱贫新路子,结合生态补偿推进精准扶贫”是实现“消除贫困、发展经济、保护生态环境”共赢的重要举措<sup>[1]</sup>。我国集中连片特殊困难地区、扶贫开发工作重点县、贫困村等贫困人口聚集的地区,大多分布在生态环境脆弱、生态系统敏感以及需要重点保护的地域。它们既是“生态保障、资源储备、生态建设”的重点功能区,同时也是“脱贫攻坚”的主阵地(图5)。实践中,我国扶贫地域与生态补偿区在地域空间上基本对接。

比如,湖南桂东县、汝城县、宜章县、临武县、嘉禾县等,作为国家限制开发区域,列入南岭山地森林及生物多样性保护国家重点生态功能区,享受国家生态补偿示范区政策,同时也位于罗霄山集中连片特殊困难地区,是扶贫攻坚的重点区域<sup>[36]</sup>;重庆巫山县林业生态扶贫重点地域为石漠化严重和生态林面积较大的生态敏感地区<sup>[37]</sup>;四川将60%以上的生态补偿财政资金投入贫困地区与生态脆弱区、生态重点地区高度重合的“四大片区”88个贫困县<sup>[38]</sup>;陕西宁强县以生态功能重要的大面积林区为精准扶贫、生态补偿重点区域<sup>[39]</sup>;贵州凤冈县以天然林和退耕还林生态林面积大的地区和生态区位重要的地区为生态补偿扶贫重点地域<sup>[40]</sup>。

### 3.3 产业扶贫与生态补偿措施对接

引导贫困人口实现绿色转产转业是生态保护补偿的根本要义。在我国大部分地区,各级政府和相关部门均根据自身职责范围,通过一定政策倾斜,帮助贫困村调整和优化产业结构、转变经济发展方式,对贫困户进行种养技术培训,帮助贫困户发展乡村森林旅游、名特优经济作物和农家乐、林下种养等特色产业,引导、帮助贫困林农从单一木材生产、粮食生产向多途径、综合发展经济模式转变,提高贫困农户脱贫致富能力,以产业扶贫增强贫困地区造血能力,实现产业发展与生态补偿的共赢(图6)。

比如,广西河池南丹县贫困户在引导和帮助下,利用自家房前屋后的森林资源,发展养蜂、养鸡等林下产业,效益显著<sup>[41]</sup>;湖南吉首各乡(镇)加快传统林业向生态林业、民生林业转变,以发展“生态补偿脱贫”为主线,把“生态+产业”作为扶贫的新方向<sup>[42]</sup>;贵州黔南实施退耕还林工程,发展以“都匀毛尖”为主的绿色茶产业,茶园基地建设补助1.65万元/hm<sup>2</sup>,助推精准扶贫<sup>[43]</sup>;贵州铜仁在“生态补偿脱贫一批”的同时,大力发展林业特色、木竹原料、林下经济、林产加工、森林旅游产业等<sup>[44]</sup>;云南富宁县“生态补偿脱贫一批”实施过程中,引导贫困户适地发展用材林、经济林果、中药材等生态型经济林,对种植水果、木本药材、竹林等经济林木的建档立卡贫困户优先给予补贴1425元/hm<sup>2</sup><sup>[45]</sup>;广西都安县生态补偿脱贫中,因地制宜发展葡萄、核桃、桑蚕、林下经济、禽畜养殖等特色产业<sup>[46]</sup>。

### 3.4 贫困程度与生态补偿标准对接

实行区域化差别补偿政策,适当提高贫困村、贫困户公益林等的生态补偿标准,是我国一些经济相对较好地区在“生态补偿脱贫一批”方面的重要举措。一些地区在重点扶贫对象确定时,除考虑经济收入等贫困因子外,还考虑到贫困对象是否承担生态公益林保护等生态建设任务,并结合其生态贡献度,确定相应的补偿(帮扶)标准。对于一些在村集体经济收入、贫困户收入、贫困人口纯收入等指标远低于全国(或当地)平均水平的地区,为提高综合收入、促进脱贫致富,往往从提高生态补偿标准方面入手,比如提高生态公益林补贴标准、提高护林员工资等(图7)。

比如,广州白云区生态公益林生态补偿标准直接与村集体年收入挂钩,收入为30万元以下的为1500

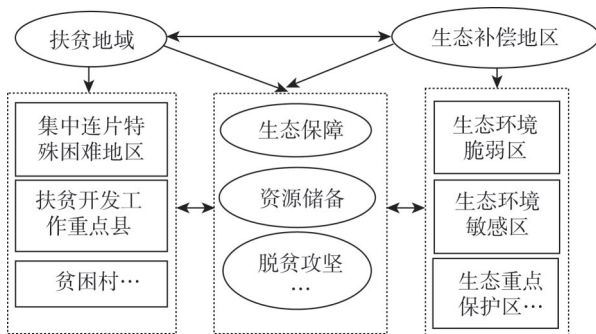


图5 扶贫地域与生态补偿地区对接框架

Fig. 5 Coupling development framework of poverty region and eco-compensation area

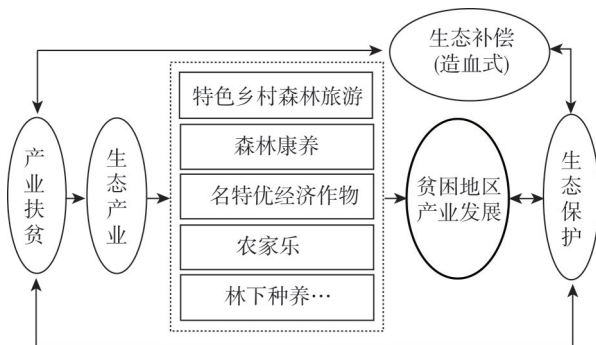


图6 产业扶贫与生态补偿措施对接框架

Fig. 6 Coupling development framework of poverty industry and eco-compensation measure



元/( $\text{hm}^2 \cdot \text{a}$ ), 年收入30万~50万元的减为750元/( $\text{hm}^2 \cdot \text{a}$ )<sup>[47]</sup>; 江西各县提高山区贫困户生态公益林补偿标准, 提高到262.5元/ $\text{hm}^2$ , 高于中央国有林75元、集体林150元的补偿标准<sup>[48]</sup>; 青海大通县农村居民最低生活保障标准与农村困难群众扶贫标准“两线合一”<sup>[49]</sup>。

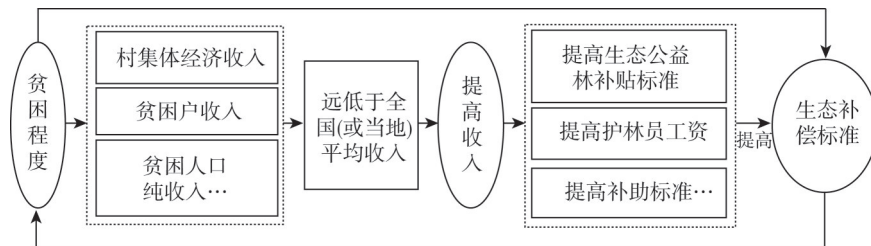


图7 贫困程度与生态补偿标准对接框架

Fig. 7 Coupling development framework of poverty intensity and eco-compensation standard

### 3.5 扶贫政策与生态补偿需求对接

我国大部分地区, 在制定扶贫政策时, 都在一定程度上考虑了生态补偿的实际需求, 尽量将扶贫政策与生态补偿需求相结合。在界定扶贫对象时, 优先考虑承担公益林保护任务的贫困人口。在扶贫资金安排时, 各行业部门安排的退耕还林补贴、林下经济补贴等产业发展资金, 在同等条件下, 优先向贫困户倾斜; 并设立扶贫帮困和生态补偿村级运作激励基金, 用于承担生态公益林保护专项补助等方面。在扶贫重点领域方面, 优先落实生态环境建设与保护、生态产业发展等与生态补偿政策密切相关的方面(图8)。

比如, 陕西汉中市佛坪县, 退耕还林补贴、林下经济补贴等产业发展资金, 在同等条件下优先向贫困户安排; 退耕还林还草、天然林保护、防护林建设、坡耕地综合整治、水生态治理等重大生态工程, 在项目和资金安排上进一步向贫困村倾斜, 提高贫困人口参与度和受益水平<sup>[50]</sup>。湖南郴州适度放宽贫困村公益林林木禁、限伐政策和调减政策<sup>[30]</sup>。广州白云区将生态保护、生态补偿与贫困村公共设施建设、民生保障、基层组织建设有机结合, 设立扶贫帮困和生态补偿村级运作激励基金<sup>[47]</sup>。贵州凤冈县建立贫困户

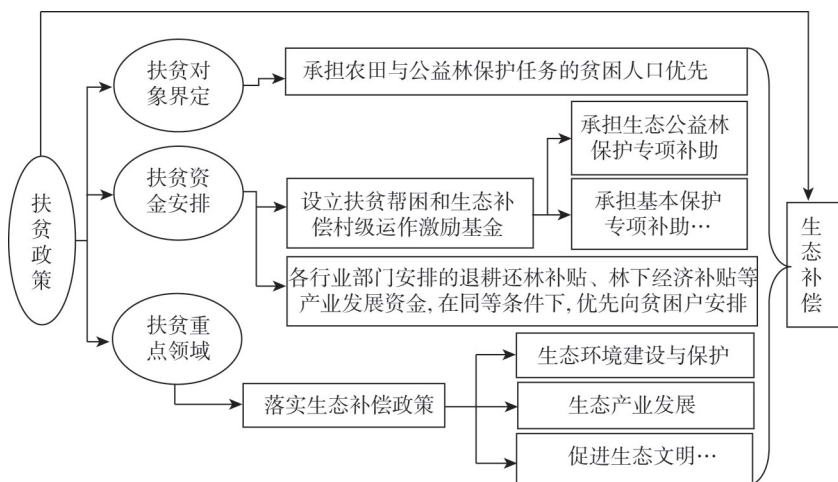


图8 扶贫政策与生态补偿需求对接框架

Fig. 8 Coupling development framework of poverty alleviation policy and eco-compensation requirement



生态补偿脱贫信息档案和生态补偿清单<sup>[40]</sup>。贵州黔南各县实施生态补偿精准扶贫战略行动,构建生态黔南<sup>[51]</sup>。云南文山广南县将全县25°以上适宜造林坡地全部纳入新一轮退耕还林还草范围,优先安排贫困乡、贫困村和建档立卡贫困户,优先将符合条件、有劳动能力的建档立卡贫困人口就地转化为护林员<sup>[52]</sup>。

#### 4 结论与讨论

我国扶贫开发与生态建设间存在高度重叠,本研究主题比较契合当前时事热点,从实践中来,通过梳理、整理和归纳实践中的做法,探讨了当前国家扶贫发展战略与生态补偿之间的相互关系,梳理了贫困人口与补偿对象、扶贫地域与补偿地域、产业扶贫与补偿措施、贫困程度与补偿标准、扶贫政策与补偿需求之间的相互作用,有助于通过生态补偿实现精准扶贫,是实现国家精准扶贫的有利补充。(1)贫困人口与生态补偿对象对接。该框架是从人的视角提出的,一般要求贫困人口具有一定的劳动能力,或拥有一定的生态资源,可以劳动力、生态资源等方式,参与生态补偿中,成为生态补偿对象。(2)扶贫地域与生态补偿地区对接。该框架是从地域空间的视角提出的,贫困地区大多地处生态环境脆弱、生态系统敏感以及需要重点保护的区域,具备“生态保障、资源储备、生态建设”等重点生态功能,由于生态环境限制了自身发展(或因为保护生态环境牺牲了发展机会)。但并非生态功能区地域范围内的所有对象都是精准扶贫对象,二者具有空间上的不连续性。(3)产业扶贫与生态补偿措施对接。该框架主要立足于区域发展的视角,一般要求贫困地区具有发展特色生态产业(乡村旅游、名特优经济作物、农家乐、林下种养等)的基础,借助外力的帮扶,可以变输血式扶贫为造血式扶贫,实现地方生态资源利用、环境保护、区域发展等的共赢。(4)贫困程度与生态补偿标准对接。该框架是从识别标准(或参考依据)的视角提出的,一般要求地方政府具有一定的经济基础,可以根据贫困对象的经济收入、是否承担基本农田和生态公益林保护等生态建设任务,并结合其生态贡献度大小,提高贫困人口的生态公益林补贴标准、护林员工资、基本农田保护补助标准等。(5)扶贫政策与生态补偿需求对接。该框架是从政策顶层设计的综合视角提出的,一般要求在界定对象、统筹资金、安排项目等相关政策制定时,通过公众参与、广泛调研等形式,了解基层精准扶贫、生态补偿的实际需求,尽量将二者相结合,提升政策绩效。

当然,生态补偿与精准扶贫的对接发展,是一个复杂性系统工程,需要在实践中进一步完善。比如,生态补偿与精准扶贫的尺度对接方面,精准扶贫是在参照国家扶贫标准的基础上,对符合条件的农户整户识别,需要具体到贫困户家庭成员个人;生态补偿虽然也有基于个人(比如护林员、农牧民等利益受损者、生态贡献者),但其大多是基于生态资源的区域性补偿为主(到省、市、县)。因此,目前的一些生态补偿措施可能不一定完全适用于精准扶贫。为促进生态补偿与精准扶贫更好、更精准地对接发展,提升国家政策资源效益,提出以下建议:(1)遵循中国资源禀赋、生态条件、贫困原因、社会经济发展等的差异性,结合已有关于精准扶贫与生态补偿的实际情况,加强对精准扶贫与生态补偿的对接点、对接方式、对接机制等关键问题的理论研究,为“对象精准对接”等实践工作提供科学指导;(2)从政策层面将不同尺度精准扶贫与生态补偿的路线图、时间表、人员清单进一步对接,结合区域发展规划,明确近期生态补偿、精准扶贫

的优先方向、重点领域和重点人群,精准实施公共政策、税收优惠、区域合作、援助帮扶等政策工具;(3)鉴于当前非政府主导实施的生态补偿与精准扶贫比较少见的实际情况,需要加强生态补偿与精准扶贫的宣传教育,鼓励社会公众参与生态补偿、精准扶贫,提供更坚实的社会基础、更广泛的支撑来源;(4)进一步加大对集中连片贫困地区、特殊困难区、重点生态功能区等特殊地域、特殊对象的生态补偿及精准扶贫力度,编制生态补偿与精准扶贫对接发展规划,制定更精准的差异化政策体系,实施连片特困地区生态扶贫战略等;(5)创新精准扶贫与生态补偿的对接发展途径,构建基于生态、文化等多因子协同发展的补偿式扶贫体系,激活自身造血能力,让生态地区的贫困群众得到更多的尊严感、幸福感。

需要说明的是,当前全国精准扶贫与生态补偿对接发展的实践案例各有异同,具体措施也具有较强的针对性,这给研究中国精准扶贫与生态补偿的对接提供了实践来源。但是,对全国生态补偿与精准扶贫的对接方式都进行对比分析,工作量很大,加之中国区域发展的复杂性、差异性和一些地区的系统资料本身就缺乏,一些理论研究也各有其自身遵循;同时,同一研究单元的实际情况也在不断进行调整。所有这些,都给更深入研究中国精准扶贫与生态补偿的对接带来了困难。此外,由于中国精准扶贫与生态补偿对接影响因子的多样性和差异性,也由于精准扶贫与生态补偿实践本身的综合性、复杂性,上述关于中国精准扶贫与生态补偿对接的研究只是省域层面的初步研究,是关于精准扶贫与生态补偿对接研究的一种尝试。本研究在粗浅探究中国精准扶贫与生态补偿对接点及理论框架的基础上,从地理学的综合视角,归纳出的五种对接途径及大致分析,必定存在诸多考虑不周之处,希冀得到社会、经济、地理等方面专家学者的更多关注及更深刻研究,共同推进贫困地区、重点生态功能区等的可持续发展和生态文明建设。

## 参考文献(References):

- [1] 刘桂环. 点绿成金: 生态保护补偿助力精准脱贫. <http://china.huanqiu.com/hot/2016-06/9107260.html?agt=15417>, 2016-06-30. [LIU G H. Green to gold: Eco-compensation help targeted poverty alleviation. <http://china.huanqiu.com/hot/2016-06/9107260.html?agt=15417>, 2016-05-31.]
- [2] 章力建, 吕开宇, 朱立志. 实施生态扶贫战略提高生态建设和扶贫工作的整体效果. 中国农业科技导报, 2008, 10(1): 1-5. [ZHANG L J, LYU K Y, ZHU L Z. Implementing ecosystem oriented poverty elimination strategy to improve overall impact of ecological construction and poverty elimination. Journal of Agricultural Science and Technology, 2008, 10(1): 1-5.]
- [3] 赵宁. “精准扶贫”背景下重点生态功能区市场化生态补偿法律机制创新. 行政科学论坛, 2017, (2): 47-51. [ZHAO N. Marketization eco-compensation legal mechanism innovation under the background of targeted poverty alleviation in key ecological function areas. Research of Administration Science, 2017, (2): 47-51.]
- [4] 葛志军, 邢成举. 精准扶贫: 内涵、实践困境及其原因阐释: 基于宁夏银川两个村庄的调查. 贵州社会科学, 2015, (5): 157-163. [GE Z J, XING C J. Targeted poverty alleviation: Connotation, practical predicament and the reasons: Based on the investigation of two villages in Ningxia, Yinchuan. Guizhou Social Sciences, 2015, (5): 157-163.]
- [5] 刘彦随. 精准扶贫当依靠科学体系. 人民日报, 2015-10-19(005). [LIU Y S. Targeted poverty alleviation should rely on the scientific system. Peoples's Daily, 2015-10-19(005).]
- [6] 刘桂莉, 孔柠檬. 中国连片特困区发展的特殊性 & 减贫路径优化: 以赣南罗霄山为例. 改革与战略, 2017, 33(3): 104-107. [LIU G L, KONG N M. The particularity of contiguous poor areas in China and the optimization of poverty reduction path: Taking Luoxiaoshan in Jiangxi as example. Reformation & Strategy, 2017, 33(3): 104-107.]
- [7] 李裕瑞, 曹智, 郑小玉, 等. 我国实施精准扶贫的区域模式与可持续途径. 中国科学院院刊, 2016, 31(3): 279-288. [LI Y R, CAO Z, ZHENG X Y, et al. Regional and sustainable approach for target-poverty alleviation and development of China. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2016, 31(3): 279-288.]
- [8] 官留记. 政府主导下市场化扶贫机制的构建与创新模式研究: 基于精准扶贫视角. 中国软科学, 2016, (5): 154-162.

- [GONG L J. Research on marketization poverty alleviation mechanism in a context dominated by government: Perspective of precise poverty alleviation. *China Soft Science*, 2016, (5): 154-162.]
- [9] 陈飞, 卢建词. 收入增长与分配结构扭曲的农村减贫效应研究. *经济研究*, 2014, 49(2): 101-114. [CHEN F, LU J C. Research on rural poverty reduction effect of income growth and distribution structure distortion. *Economic Research Journal*, 2014, 49(2): 101-114.]
- [10] 韦鸿, 张全红. 中国农村公共投资的减贫效果分析. *经济问题*, 2009, (9): 81-85. [WEI H, ZHANG Q H. Analysis of the effect of rural public investment to reduce poverty in China. *On Economic Problems*, 2009, (9): 81-85.]
- [11] 毛婧瑶, 葛咏, 赵中秋, 等. 武陵山贫困片区扶贫成效评价与空间格局分析. *地球信息科学学报*, 2016, 18(3): 334-342. [MAO J Y, GE Y, ZHAO Z Q, et al. Poverty alleviation evaluation and spatial pattern analysis of Wuling Mountain. *Journal of Geo-Information Science*, 2016, 18(3): 334-342.]
- [12] MONTALVO J G, RAVALLION M. The pattern of growth and poverty reduction in China original research. *Journal of Comparative Economics*, 2010, 38(1): 2-6.
- [13] 刘彦随, 周扬, 刘继来. 中国农村贫困化地域分异特征及其精准扶贫策略. *中国科学院院刊*, 2016, 31(3): 269-276. [LIU Y S, ZHOU Y, LIU J L. Regional differentiation characteristics of rural poverty and targeted poverty alleviation strategy in China. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2016, 31(3): 269-276.]
- [14] 沈茂英. 四川藏区精准扶贫面临的多维约束与化解策略. *农村经济*, 2015, (6): 62-66. [SHEN M Y. The multi-dimensional restraint and solution strategy of targeted poverty alleviation in Sichuan Tibetan Area. *Rural Economy*, 2015, (6): 62-66.]
- [15] 刘慧, 叶尔肯·吾扎提. 中国西部地区生态扶贫策略研究. *中国人口·资源与环境*, 2013, 23(10): 52-58. [LIU H, YERKEN W Z T. A strategy on eco-poverty alleviation in Western China. *China Population, Resources and Environment*, 2013, 23(10): 52-58.]
- [16] 龙祖坤, 杜倩文, 周婷. 武陵山区旅游扶贫效率的时间演进与空间分异. *经济地理*, 2015, 35(10): 210-217. [LONG Z K, DU Q W, ZHOU T. The evolution of time and space differentiation of Wuling Mountain Area tourism poverty alleviation efficiency. *Economic Geography*, 2015, 35(10): 210-217.]
- [17] ZHAO W, RITCHIE J R B. Tourism and poverty alleviation: An integrative research frame work. *Current Issues in Tourism*, 2007, 10(2-3): 119-143.
- [18] JOB H, PAESLER F. Links between nature-based tourism, protected areas, poverty alleviation and crises: The example of Wasini Island (Kenya). *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 2013, (1-2): 18-28.
- [19] 夏振洲. 小额扶贫贷款风险控制及优化路径. *西南金融*, 2017, (3): 1-4. [XIA Z Z. Risk control and optimization path of small loans for poverty alleviation. *Southwest Finance*, 2017, (3): 1-4.]
- [20] 刘朋虎, 仇秀丽, 罗旭辉, 等. 水土流失区高效生态农业与精准扶贫技术协同创新思路及对策. *台湾农业探索*, 2016, (2): 43-47. [LIU P H, QIU X L, LUO X H, et al. Collaborative innovation thought of high efficient ecological agriculture and precise poverty alleviation in soil erosion areas and its countermeasures. *Taiwan Agricultural Research*, 2016, (2): 43-47.]
- [21] 周常春, 刘剑锋, 石振杰. 贫困县农村治理“内卷化”与参与式扶贫关系研究: 来自云南扶贫调查的实证. *公共管理学报*, 2016, 13(1): 81-91, 156-157. [ZHOU C C, LIU J F, SHI Z J. Research on the relationship between poverty rural governance involution and participatory poverty reduction: A case study in Yunnan province. *Journal of Public Management*, 2016, 13(1): 81-91, 156-157.]
- [22] 陈传明. 福建武夷山国家级自然保护区生态补偿机制研究. *地理科学*, 2011, 31(5): 594-599. [CHEN C M. Ecological compensation mechanism in Wuyishan National Nature Reserve of Fujian province, China. *Scientia Geographica Sinica*, 2011, 31(5): 594-599.]
- [23] 张落成, 李青, 武清华. 天目湖流域生态补偿标准核算探讨. *自然资源学报*, 2011, 26(3): 412-418. [ZHANG L C, LI Q, WU Q H. Evaluation on the ecological compensation in Tianmu Lake. *Journal of Natural Resources*, 2011, 26(3): 412-418.]
- [24] 刘春腊, 刘卫东, 徐美. 基于生态价值当量的中国省域生态补偿额度研究. *资源科学*, 2014, 36(1): 148-155. [LIU C L, LIU W D, XU M. The provincial eco-compensation standard of China based on ecological value equivalents. *Resources Science*, 2014, 36(1): 148-155.]
- [25] 李宁, 丁四保. 我国建立和完善区际生态补偿机制的制度建设初探. *中国人口·资源与环境*, 2009, 19(1): 146-149. [LI N, DING S B. Institutional construction of establishing and improving inter-regional eco-compensation mechanism in China. *China Population, Resources and Environment*, 2009, 19(1): 146-149.]
- [26] 孙新章, 周海林, 张新民. 中国全面建立生态补偿制度的基础与阶段推进论. *资源科学*, 2009, 31(8): 1349-1354. [SUN X Z, ZHOU H L, ZHANG X M. The necessary conditions and grading development theory for improving the

- eco-compensation system in China. *Resources Science*, 2009, 31(8): 1349-1354.]
- [27] 侯成成, 赵雪雁, 张丽, 等. 生态补偿对区域发展影响研究的进展. *中国农学通报*, 2011, 27(11): 104-107. [HOU C C, ZHAO X Y, ZHANG L, et al. Advances on the impacts of ecological compensation to regional development. *Chinese Agricultural Science Bulletin*, 2011, 27(11): 104-107.]
- [28] 彭敬. 生态保护型贫困人口的生存发展状况及脱贫对策. *决策咨询*, 2016, (5): 92-96. [PENG J. The survival status and development countermeasures of ecological protection poverty population. *Decision-Making & Consultancy*, 2016, (5): 92-96.]
- [29] 刘解龙. 论绿色发展时代的精准扶贫精准脱贫. *贵州省党校学报*, 2016, (5): 92-98. [LIU J L. Targeted poverty alleviation during green development. *Journal of Guizhou Provincial Party School*, 2016, (5): 92-98.]
- [30] 郴州市林业局. 发挥生态补偿优势支持精准扶贫工作的建议. *郴州林业简报*, 2016-05-18. [Chenzhou Forestry Bureau. Play the advantages of eco-compensation to support targeted poverty alleviation. *Chenzhou Forestry Bulletin*, 2016-05-18.]
- [31] 武川县林业局, 武川县扶贫办. 武川县2016-2017年生态保护脱贫实施办法(试行). <http://nmg.sina.com.cn/news/wuchuan/2016-01-22/detail-ixnuxvc1618832.shtml>, 2016-01-22. [Wuchuan County Forestry Bureau, Wuchuan County Poverty Alleviation Office. Measures for the implementation of ecological protection poverty alleviation on Wuchuan county from 2016 to 2017 (Trial). <http://nmg.sina.com.cn/news/wuchuan/2016-01-22/detail-ixnuxvc1618832.shtml>, 2016-01-22.]
- [32] 桑珠孜区网信办. 桑珠孜区聂日雄乡发放精准扶贫生态岗位补偿资金. [http://www.xzrkz.gov.cn/cgyw\\_1854/201701/t20170118\\_1663322.html](http://www.xzrkz.gov.cn/cgyw_1854/201701/t20170118_1663322.html), 2017-01-18. [Sangzhuzi District Network Information Office. Nierixiong township, Sangzhuzi district, handed out precise poverty eco-compensation funds. [http://www.xzrkz.gov.cn/cgyw\\_1854/201701/t20170118\\_1663322.html](http://www.xzrkz.gov.cn/cgyw_1854/201701/t20170118_1663322.html), 2017-01-18.]
- [33] 王少仑. 乾县聘用100名精准脱贫户担任护林员. <http://www.xianyang.gov.cn/xyxw/gxdt/360308.htm>, 2016-07-29. [WANG S L. Qianxian county handed out ecological poverty alleviation funds 745100 yuan. <http://www.xianyang.gov.cn/xyxw/gxdt/360308.htm>, 2016-07-29.]
- [34] 宁强林业生态保护与群众增收实现双赢. *汉中日报*, 2017-07-27. [ANONYMITY. Forestry ecological protection and people increase income achieved win-win situation in Ningqiang. *Hanzhong Daily*, 2017-07-27.]
- [35] 廖雪梅. 助力生态文明建设 重庆完善生态补偿机制. *重庆日报*, 2018-10-10. [LIAO X M. To promot the construction of ecological civilization, Chongqing improved the mechanism of eco-compensation. *Chongqing Daily*, 2018-10-10.]
- [36] 欧阳朔, 陈骁勇. “森林郴州”建设有重大进展. *郴州日报*, 2011-03-05(A01). [OUYANG S, CHEN X Y. Great progress has been made in the construction of "forest Chenzhou". *Chenzhou Daily*, 2011-03-05(A01).]
- [37] 崔佳, 王嫚. 重庆: 林业扶贫在“保生态”中“促增收”. <http://cq.people.com.cn/n2/2016/0728/c365401-28744579.html>, 2016-07-28. [CUI J, WANG M. Chongqing: Forestry poverty alleviation promote income in ecological protection. <http://cq.people.com.cn/n2/2016/0728/c365401-28744579.html>, 2016-07-28.]
- [38] 张杨. 精准扶贫, 四川林业情暖山区. *中国绿色时报*, 2017-01-03. [ZHANG Y. Targeted poverty alleviation, Sichuan forestry warms mountain. *China Green Times*, 2017-01-03.]
- [39] 王永锋. 陕西首批生态护林员正式上岗. [http://esb.sxdaily.com.cn/sxrb/20161024/html/page\\_01\\_content\\_008.htm](http://esb.sxdaily.com.cn/sxrb/20161024/html/page_01_content_008.htm), 2016-10-24. [WANG Y F. In Shaanxi, the first ecological forest rangers start working. [http://esb.sxdaily.com.cn/sxrb/20161024/html/page\\_01\\_content\\_008.htm](http://esb.sxdaily.com.cn/sxrb/20161024/html/page_01_content_008.htm), 2016-10-24.]
- [40] 付小海. 凤冈: 精准扶贫谱华章 一枝一叶总关情. <http://gz.people.com.cn/n2/2018/0711/c361324-31803141-6.html>, 2018-07-11. [FU X H. Fenggang: Accurate poverty alleviation came into fruition. <http://gz.people.com.cn/n2/2018/0711/c361324-31803141-6.html>, 2018-07-11.]
- [41] 田世远. 南丹生态补偿助力精准扶贫. *河池日报*, 2016-11-03. [TIAN S Y. Eco-compensation help targeted poverty alleviation in Nandan county. *Hechi Daily*, 2016-11-03.]
- [42] 陈生真, 李静. 吉首生态保护补偿助力精准脱贫. <http://news.xxnet.com.cn/h/23/20161013/102676.html>, 2016-10-13. [CHEN S Z, LI J. Eco-compensation help targeted poverty alleviation in Jishou. <http://news.xxnet.com.cn/h/23/20161013/102676.html>, 2016-10-13.]
- [43] 焦玉海, 杨洁. 保护生态与精准脱贫的双赢之策: 林业推进精准扶贫精准脱贫综述. *中国绿色时报*, 2017-03-24. [JIAO Y H, YANG J. A win-win strategy for ecological protection and accurate poverty alleviation: Summary on forestry promoting accurate poverty alleviation. *China Green Times*, 2017-03-24.]
- [44] 铜仁市林业局. 铜仁市出台2016年林业生态补偿脱贫实施方案. [http://www.gywb.cn/content/2016-05/10/content\\_4907308.htm](http://www.gywb.cn/content/2016-05/10/content_4907308.htm), 2016-05-10. [Tongren Forestry Bureau. Tongren come up with poverty alleviation scheme based on for-



- estry eco-compensation in 2016. [http://www.gywb.cn/content/2016-05/10/content\\_4907308.htm](http://www.gywb.cn/content/2016-05/10/content_4907308.htm), 2016-05-10.]
- [45] 富宁县政府办. 富宁县实行五个一批打造生态补偿助精准脱贫. <http://www.ynws.gov.cn/info/1625/158321.htm>, 2016-09-18. [Funing County Government Office. Funing county carry out the five batches, eco-compensation help targeted poverty alleviation. <http://www.ynws.gov.cn/info/1625/158321.htm>, 2016-09-18.]
- [46] 黄鹏欢. 都安石漠化治理与扶贫开发实现双赢. 河池日报, 2017-03-21. [HUANG P.H. Du'an had achieved a win-win of rocky desertification and poverty alleviation. Hechi Daily, 2017-03-21.]
- [47] 广州白云区扶贫帮困生态补偿因地制宜综合施策. 南方日报, 2014-09-01. <http://eelib.zslib.com.cn/showArticle.asp?ID=28207&ArticlePage=1>. [Baiyun district in Guangzhou, take a holistic approach on targeted poverty alleviation and eco-compensation according to local conditions. Nanfang Daily, 2014-09-01. <http://eelib.zslib.com.cn/showArticle.asp?ID=28207&ArticlePage=1>]
- [48] 江西生态补偿机制建设迈出积极步伐. 经济日报, 2013-09-25. <http://www.chinanews.com/ny/2013/09-25/5321325.shtml>. [Jiangxi eco-compensation mechanism had taken positive steps. Economic Daily, 2013-09-25. <http://www.chinanews.com/ny/2013/09-25/5321325.shtml>.]
- [49] 荣丽君. 大通精准发力加快脱贫攻坚步伐. 西宁晚报, 2016-10-14. [RONG L.J. Datong precision force to accelerate the pace of poverty alleviation. Xining Evening News, 2016-10-14.]
- [50] 中共佛坪县委办公室. 关于印发佛坪县整县脱贫攻坚实施方案的通知. [http://www.foping.gov.cn/xxgk/xxgkml/zcwj/201602/t20160203\\_265486.html](http://www.foping.gov.cn/xxgk/xxgkml/zcwj/201602/t20160203_265486.html), 2016-02-03. [Foping County Office. Notice on the implementation plan to poverty alleviation of the entire county in Foping. [http://www.foping.gov.cn/xxgk/xxgkml/zcwj/201602/t20160203\\_265486.html](http://www.foping.gov.cn/xxgk/xxgkml/zcwj/201602/t20160203_265486.html), 2016-02-03.]
- [51] 刘雪红. 贵州精准扶贫的黔南实践. 新华网, 2016-04-06. [LIU X.H. Guizhou's practice of poverty alleviation in Qian-nan. Xinhua Net, 2016-04-06.]
- [52] 韦修龙. 广南县建立生态补偿机制助力精准扶贫. 广南县人民政府网, 2016-06-08. [WEI X.L. Guangnan county established eco-compensation mechanism to help targeted precise poverty. People's Government Network of Guangnan county, 2016-06-08.]

## Coupling development mechanism and typical ways of targeted poverty alleviation and eco-compensation in China: Case analysis based on forestry

LIU Chun-la<sup>1,2</sup>, XU Mei<sup>3,4</sup>, ZHOU Ke-yang<sup>1</sup>, ZENG Fan-chao<sup>1</sup>, LIU Zi-ming<sup>1</sup>

(1. College of Resources and Environment Sciences, Hunan Normal University, Changsha 410081, China;

2. Hunan Provincial Key Research Base of Social Sciences for Human Settlements, Hengyang 421002, Hunan, China; 3. College of Tourism, Central South University of Forestry and Technology, Changsha 410004, China;

4. Environmental Education Research Center of Hunan Province, Hengyang 421008, Hunan, China)

**Abstract:** Eco-compensation is an important policy of ecological construction and environmental protection in China. Targeted poverty alleviation is also a significant measure to promote regional coordinated development and ensure that impoverished people can get rid of poverty on schedule. There are some coupling points between the two, such as objects, subjects, carriers, standards, ways and means. China has put forward "a set of poverty alleviation through eco-compensation". Many regions, in light of their actual situations, have also carried out relevant works by combining eco-compensation with targeted poverty alleviation. At present, there are some connections and coupling developments between targeted poverty alleviation and eco-compensation in China. The five typical coupling

developments are shown in the following. (1) Coupling development between poor population and eco-compensation object. For the poor people with labor capacity, the government will employ them as forest rangers. As for the targets of poverty alleviation, they will be directly included in the scope of preferential policies of eco-compensation funds and receive subsidies under eco-compensation policies. (2) Coupling development between poverty alleviation region and eco-compensation area. In China, most of the poverty-stricken areas, such as concentrated areas with special difficulties, key counties for poverty alleviation and development, and poverty-stricken villages, are distributed in ecologically fragile areas whose ecosystems are sensitive and need to be protected. (3) Coupling development between poverty alleviation industry and eco-compensation measure. The local governments guide the poor to realize green transfer of production, help the impoverished villages to adjust and optimize their industrial structure and transform the mode of economic development, train the impoverished households in planting and raising, and help them to develop special industries such as rural forest tourism, famous and special cash crops, farm recreation, and under-forest economy. (4) Coupling development between poverty intensity and eco-compensation standard. In China, we have implemented regional differential compensation policies, such as appropriately raising eco-compensation standards for poverty-stricken villages and poor households, raising subsidies for ecological public welfare forests, and increasing the salaries of forest rangers, etc. In some regions, when determining the key poverty alleviation targets, we, in addition to considering poverty factors such as economic income, should also figure out whether these poverty alleviation targets undertake ecological construction tasks, such as ecological public welfare forest protection, and finally determine the corresponding compensation standards based on their ecological contribution. (5) Coupling development between poverty alleviation policy and eco-compensation requirement. In defining the object of poverty alleviation, priority should be given to the impoverished population who bear the task of public forest protection. In the arrangement of poverty alleviation funds and development funds, such as subsidies for returning farmland to forests and subsidies for under-forest economy arranged by various sectors, are preferentially inclined to the poorer households under the same conditions. In the key areas of poverty alleviation, priorities should be given to the fields of ecological environment construction and protection, the ecological industry development, and some other aspects which are closely related to eco-compensation policies. Each has its own connotation and characteristics. In order to further promote the coupling development between targeted poverty alleviation and eco-compensation in China, we can take measures in many aspects, such as strengthening theoretical researches, clearing the direction and focus of coupling, consolidating the public foundation, and innovating the development model.

**Keywords:** eco-compensation; targeted poverty alleviation; coupling development; China