贫困地区生态综合补偿转移支付法制研究

徐丽媛

（江西财经大学法学院，江西南昌 330013）

【摘　要】 生态综合补偿的提出表明国家对生态补偿关注的重点从资金的来源转向资金使用的效果，其中转移支付法制是影响生态综合补偿效果的主要变量。从中央和地方两个层面的立法来看，贫困地区生态补偿转移支付立法从维护公平正义提供倾斜性补偿资金，转向促进“绿色发展”“绿色减贫”的生态补偿整体性效益建设。然而，整体上，相关法制建设尚显不足，如贫困地区利益未充分表达、补偿资金使用自主权未能充分发挥、整体性监督考核机制不健全等。原因在于，扶贫政治思维淡化了贫困地区生态综合补偿法律制度的属性，覆盖面难以普及；不同利益诉求造就了贫困地区生态综合补偿转移支付制度约束；行政放权的非制度化影响贫困地区生态补偿转移支付整体性效益。应以实现可持续的自我发展权新理念加强贫困地区生态综合补偿转移支付的法律制度化建设，明晰贫困地区生态综合补偿中转移支付的重要地位，夯实基础性财权，同时构建适应生态综合补偿的整体性考核机制。

【关键词】 生态综合补偿；贫困地区；转移支付法；可持续的自我发展权；权利激励

【中图分类号】D912.6　　【文章编号】1674-6252（2020）06-0137-06

【文献标识码】A　　【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.06.137

引言

生态综合补偿是指以“地区（县级政府代表）”为实施主体，以提高地区自我发展能力和生态补偿资金使用的整体效益为目标，有权整合转移支付、横向补偿和市场化补偿等渠道资金，创新生态补偿资金使用方式，实现环境与发展的综合举措。2019 年 11 月 15 日国家发展改革委印发《生态综合补偿试点方案》，要求在安徽、福建、江西、海南、四川、贵州、云南、西藏、甘肃、青海共 10 个省份 50 个县（市、区）推广试点生态综合补偿，表明生态补偿资金综合使用在国家政策层面趋于制度化。

生态综合补偿关注的重点从补偿资金的来源转向补偿资金使用的效果，这需要适宜的财政制度支持，其中转移支付是影响生态补偿的主要变量。不仅影响生态补偿资金的来源，且转移支付的制度约束、功能定位和理念转变都可能影响着生态补偿资金的使用效果。然而，法学领域生态补偿转移支付研究成果并不多，研究的焦点在为转移支付资金来源提供法律依据，如提出了利益平衡和维护生态系统服务功能优先等转移支付理念[1]，注重构建横向生态补偿转移支付法律制度[2]等，还鲜有从法治视角来探讨促进使用绩效提升的生态综合补偿转移支付制度的相关研究。随着财政改革的相继推进和生态补偿制度逐步深化，这一制度已经成为我们不得不面对的现实难题。本文立足于贫困地区生态综合补偿转移支付法制研究，一是基于生态综合补偿在贫困地区已经试行近 5 年的现实基础；二是契合生态补偿法制化和《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》第 47 条要求扶贫法制化的政策要求；三是运用法治思维进行生态补偿扶贫理性设计，为“相对贫困”“生态返贫”“欠发达地区”治理提炼经验。

1 从破题到建制：贫困地区生态综合补偿转移支付法制演变

中国贫困地区生态补偿转移支付最初源于天然林保护工程、退耕还林、退耕还草等政策。如当时林区就业岗位严重不足，贫困弱势群体较大，天然林保护工程缓解了林区经济危机、资源危困局面，被誉为林区的“救命工程”①。至今为止，20 余项国家经济社会发展、扶贫、环境保护等政策规定了贫困地区生态补偿转移支付，中央和地方相关立法也对此进行了规制。

资助项目：2016 年度国家社会科学基金项目“脱贫攻坚背景下贫困地区生态综合补偿转移支付法制研究”（16BFX150）；江西省高校人文社会科学重点研究基地招标项目《江西生态补偿扶贫立法研究》（JD18099）。

作者简介：徐丽媛（1978—），女，博士，副教授，硕士生导师，主要研究方向为环境法，E-mail：xly1912@163.com。

① 参见《长江上游、黄河上中游地区天然林资源保护工程二期实施方案》（林规发〔2011〕21 号）[EB/OL].(2015-4-27).http://www.forestry.gov.cn/portal/trlbh/s/1880/content-760201.html

1.1 贫困地区生态补偿转移支付立法的产生与发展

中央层面，贫困地区生态补偿转移支付最早的立法是《天然林保护工程财政专项资金管理暂行办法》（1998 年），配合国家实施重点地区天然林保护工程出台，确认了贫困地区生态补偿资金中央和地方财政来源及使用情况。应该说，早期的生态补偿立法还未专门规定贫困地区生态补偿转移支付，贫困地区只是一般生态补偿转移支付的最广泛对象。因为我国《国家八七扶贫攻坚计划》共涉及的 592 个贫困县（包括县级行政单位，县、区、旗、县级市、自治县，下文统称为“贫困县”）中，中西部地区占 52%，其中 80% 以上地处生态脆弱区。2005 年全国绝对贫困人口 2365 万，其中 95% 以上分布在生态环境极度脆弱的老少边穷地区 [3]。因此，最初的贫困地区生态补偿转移支付更多呈现为一种现实状态。

党的十八大以来，脱贫攻坚战打响，贫困因素开始成为生态补偿转移支付立法的权重系数。《2016 年中央对地方重点生态功能区转移支付办法》开始明确规定对贫困地区生态补偿转移支付倾斜，要求转移支付资金“综合考虑生态指标、财力水平、贫困状况等情况对补助县市实施分档分类的补助机制，在补助力度上体现差异，支持生态环境保护和脱贫攻坚”。此后 2017 年、2018 年、2019 年修改的中央对地方重点生态功能区转移支付办法都以贫困情况作为重点补助考虑因素。2016 年《中央对地方资源枯竭城市转移支付办法》2017 年、2019 年修改、2016 年《林业改革发展资金管理办法》2020 年修改、2018 年《林业生态保护恢复资金管理办法》（2020 年修改为《林业草原生态保护恢复资金管理办法》）等都对贫困地区生态补偿转移支付做出了特别规定。

地方层面，一些省（区、市）也相继开展了对贫困地区的生态补偿转移支付立法工作。目前，北京、重庆、河北、山西、山东、江苏、浙江、安徽、江西、福建、河南、湖北、湖南、广东、广西、海南、甘肃等 17 省份出台了贫困地区生态补偿转移支付相关地方法规。各地立法和规范不一，主要涵盖三方面。一是向贫困地区倾斜生态补偿资金逐渐成为生态补偿立法的基本原则，如 2018 年《江西省流域生态补偿办法》、2015 年《福建省重点流域生态保护补偿办法》等明确“责任共担，区别对待”原则，资金分配上照顾贫困地区；二是特别明确贫困地区的补偿权重，如《江西省流域生态补偿办法》规定，流域生态补偿资金二次分配中“《江西省农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》中明确的 25 个连片特困地区的补偿系数为 1.5，其他县（市、区）的补偿系数为 1”；三是贫困地区生态补偿转移支付资金的使用开始与生态扶贫、生态产业联系起来，如 2019 年《无锡市生态补偿条例》规定生态补偿资金应当“提高从事生态保护工作的贫困人口收入”，《江西省流域生态补偿办法》规定分配到各县（市、区）的流域生态补偿资金由各县（市、区）政府统筹安排，主要用于生态保护、生态扶贫和改善民生等。

1.2 贫困地区生态补偿转移支付立法的特点

第一，贫困地区生态补偿转移支付立法建立在公平正义理念和精准扶贫理论基础之上。法律以追求公平为首要价值目标，生态补偿法律制度的建立是“环境公平”理念的具体化 [4]。对贫困地区倾斜生态补偿主要为保障贫困地区公平的发展权，是对贫困地区长期作为“生态保障”“资源储备”和“风景建设”角色负担的认可 [5]。转移支付这项政策工具又以公平正义为内在价值追求。融合生态补偿、扶贫和转移支付三要素的贫困地区生态补偿转移支付立法完完全全承继了公平正义的理念。同时，国家重点生态功能区生态补偿、中央对地方资源枯竭城市生态补偿以及森林生态补偿等方面立法注重精准到贫困人口，选聘建档立卡贫困人员为生态护林员，表明贫困地区生态补偿转移支付立法也遵循精准扶贫的理论。

第二，贫困地区生态补偿转移支付法规的主要内容是引导贫困地区走“绿色发展”“绿色减贫”道路。通过转移支付生态补偿，一方面承认贫困地区在生态环境保护方面所做的努力或牺牲；另一方面通过资金激励让贫困地区认识到绿水青山的重要价值，避免为了完成脱贫任务而牺牲生态环境的做法。实践表明，生态补偿资金助推贫困地区绿色发展有明显成效，制定绿色发展规划已经成为许多贫困地区政府的常态，多省（区、市）制定了“十三五”时期生态补偿脱贫实施方案，实践绿色减贫之路。

第三，贫困地区生态补偿转移支付立法开始体现资金综合统筹使用思想。如《林业改革发展资金管理办法》统筹规定了中央财政预算安排的用于森林资源管护、森林资源培育、生态保护体系建设、国有林场改革、林业产业发展等支出方向的专项资金。《林业草原生态保护恢复资金管理办法》《农业资源及生态保护补助资金管理办法》等也对相关专项转移支付进行了整合。从 2011 年开始《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》允许生态补偿资金可以综合用于环境保护和治理、基本公共服务等等。

2 缺陷与不足：中国贫困地区生态综合补偿转移支付立法评析

2.1 贫困地区生态综合补偿转移支付立法存在的问题

但现有生态补偿转移支付立法在促进贫困地区生态综合补偿方面尚有不足，如贫困地区利益未充分表达、贫困地区覆盖面不全，忽视贫困地区的自主性，整体性监督考核机制不健全等等，具体表现为：

2.1.1 贫困地区生态补偿转移支付法内容的科学性和合理性不足，限制了贫困地区利益的充分表达

贫困地区生态补偿转移支付法内容的科学性和合理性与贫困地区利益的充分表达两者关系密切。利益制约影响着法律，而法律一旦形成对利益具有能动的反作用，可能促进利益的实现，也可能阻碍利益的实现，取决于法律自身的科学性和合理性[6]。然而现阶段，贫困地区生态补偿转移支付法律地位不明，权利、义务不清；贫困地区生态产品的价值没有清晰界定，以致现行立法对贫困地区倾斜生态补偿标准模糊，补贴数额不确定不能充分补偿。此外，生态移民也被排除在了贫困地区生态补偿转移支付法律框架之外。“十三五”期间，中国贫困人口中还有近 20% 需通过异地搬迁来实现脱贫①，其中部分生态移民之后似乎有更好的资源可以利用，但实际上许多移民村移民可利用的农业资源并没有因搬迁而增加，甚至可能减少，这些移民又因此陷入了贫困[7]。由此可见，生态补偿领域并不是所有贫困地区的利益都能得以表达，生态移民为生态保护做出了重大贡献，理应纳入生态补偿转移支付框架内。

2.1.2 现行立法忽视了贫困地区生态补偿转移支付接受主体的自主权，影响贫困地区绿色发展、绿色减贫的效率

贫困地区生态补偿转移支付主要涉及支付主体和接受主体两方面，支付主体是生态受益者（包括中央政府、省级政府和横向生态补偿地方政府），接受主体是生态建设牺牲者（贫困地区）。贫困地区生态补偿转移支付中，无论是支付主体还是接受主体，都具有重要的地位和作用。然而，现行贫困地区生态补偿转移支付立法更多停留在了资金的供给层面，实现了支付主体的意愿表达，呈现的是“输血式”生态补偿。生态补偿转移支付领域的中央集权在很大程度上剥夺了贫困地区参与自身生态扶贫发展的决策机会，影响贫困地区绿色发展、绿色减贫的效率。

2.1.3 贫困地区生态综合补偿转移支付资金计算标准模糊，分散性的资金来源渠道以及功能性监督考核机制影响整体性生态效益

现阶段，中央对贫困地区倾斜生态补偿计算标准模糊，只笼统规定向贫困地区或欠发达地区倾斜。资金主要来源于重点生态功能区和资源枯竭城市转移支付资金、林业改革发展资金、林业生态保护恢复资金、农业资源保护资金这五类，涉及财政、林草、农业、扶贫等多部门，资金来源分散，难以形成资金合力。与资金来源分散相对性的就是功能性的考核评价机制，各部门按照各自项目目标进行考核，相互之间没有形成有机衔接，不利于生态环境综合治理，影响区域性整体生态效益。

2.2 贫困地区生态综合补偿转移支付立法问题的原因分析

贫困地区生态综合补偿转移支付不是单纯财政经济问题，而是涉及政治、经济和社会等多因素的综合系统。某一法制的建设成功与否，不仅取决于政治的力量，也与利益的清晰分辨、制度的传承以及时事变迁密切相关。因此，贫困地区生态综合补偿转移支付立法不周密的原因可以从政治、经济、社会等方面寻找。

2.2.1 扶贫政治思维淡化了贫困地区生态综合补偿转移支付法律制度的属性

脱贫解困的政治任务导向，是生态补偿转移支付资金向贫困地区倾斜的重要动因。20 世纪 80 年代，贫困与环境的关系问题开始进入公众视线。1987 年《我们共同的未来》就明确指出：“贫穷是全球环境问题的主要原因和后果[8]”。国内，由于贫困地区特殊的地理环境，初期生态补偿与扶贫相伴而生，贫困农户对于补偿标准的制定往往缺乏话语权。党的十八大以来，脱贫攻坚战打响，贫困缓解考量开始渗透至社会生活的各个方面。生态补偿转移支付领域也开始强化脱贫解困的政治立场，习近平总书记明确强调“生态补偿脱贫一批”，补偿资金向贫困地区倾斜，显著改善了生态补偿与扶贫的关系。

贫困地区生态补偿转移支付中明确的政治任务导向，往往使人忽视了从生态补偿转移支付制度本身来探寻有利于贫困缓解的规则设计。现阶段，贫困地区生态补偿转移支付立法更多体现了一种政治权力的思维，将缓解贫困和生态保护的政治目的通过法律这一特殊的形式予以确认与维护。贫困地区生态补偿转移支付

① “十三五”期间，中国还有 5600 多万贫困人口脱贫的任务，其中有近 1000 万的贫困人口需要通过异地搬迁来实现脱贫。参见王晓毅等 . 生态移民与精准扶贫——宁夏的实践与经验 [M]. 北京：社会科学文献出版社 , 2017:1。

法理受制于权力，思维就有边界。列宁曾指出："法律是一种政治措施[9]"。政治权力的运行有规范调整和个别调整，不似法律那样通过明确的权利义务规范来调整社会关系。由此，受政治思维制约的贫困地区生态补偿转移支付权力的行使范围往往不确定，运行状态也不规范。诸多研究表明，生态补偿财政绩效不显著，原因多在于缺乏激励机制的安排与制度创新①。因此，要实现有效的规范化的贫困地区生态补偿转移支付还需从生态补偿转移支付制度本身来进行法制构建。

2.2.2 不同利益诉求造就了贫困地区生态综合补偿转移支付制度约束

贫困地区生态综合补偿转移支付涉及多方利益主体，主要包括中央政府、中央部委、省级政府、贫困地区政府。不同主体有不同的利益诉求。基于可持续发展和人与自然和谐的整体目标和长远目标考虑，中央政府对于贫困地区的生态补偿转移支付兼具通过提升基本公共服务保障实现绿色减贫目的，但生态保护应该是主要的；受到生态文明建设考核和区域经济竞争的双重压力，省级政府在追求区域生态环境质量提升的同时，也追求平衡区域内各市县各产业经济高质量的发展；对于各政府部门而言，由于追求政绩等原因，有很强的激励扩大本部门的生态支出，但也有很强的激励附加下级政府获得生态补偿资金的配套条件或考核条件；贫困县政府追求生态环境质量进一步提升，也追求提高财政水平促进本地区经济增长缓解贫困。

生态补偿转移支付利益平衡的目标，各地区生态资源禀赋的差异，要求生态补偿转移支付结构上以一般转移支付为主、其他（专项或横向）转移支付为辅，但央地利益目标的差异又迫使中央政府更多地采取专项转移支付。中央生态补偿转移支付过程中，地方政府（省级政府和贫困县政府）既是中央政策的执行者，又是地方利益的代言人，这一双重身份的消极后果是当其代表的两种利益发生冲突时，地方政府很难做出利益选择，后果可能是大量的生态建设面子工程和政绩工程。有学者认为，这种后果的根源在于"中央政府忽视了地方政府的利益需求，没有认识到地方政府追求地方经济利益最大化属性[10]"，然而，就长久不衰的生态补偿专项转移支付现象来看，中央政府恰恰是意识到了地方政府不同利益诉求的特性，通过专项转移支付的"特定目的"将地方政府限定在"责任主体"位置，减少利益冲突带来的不利后果。即使是作为一般性转移支付的重点生态功能区转移支付，考虑到省级政府和重点生态功能区所在县（市、区）不同的利益诉求，中央政府也附加了诸多条件，防止省级政府出现明显的"挤出效应"。

2.2.3 行政放权的非制度化影响贫困地区生态补偿转移支付整体性效益

对于地方政府而言，按照中央转移支付目标支出生态补偿财政资金既是一种责任，也是一种权力，如在支出项目选择和具体支出比例方面具有一定的自由裁量空间。但是这种权力下放是非制度化的，体现为政治博弈的结果。贫困地区生态补偿的支付标准、地方政府生态补偿转移支付配套资金取消，受到各地方政府"哭穷"的直接影响；专项生态补偿资金的初步整合是中央政府对地方政府生态补偿自治能力的试探，统一缺乏规范化、体系化的制度安排。然而正是由于地方政府在执行层面的自由裁量空间，自上而下环境政策的效果不彰，已成为学术界共识[11]。统筹整合自治尚无统一的标准，地方政府倾向于基于自身发展利益实施生态补偿政策，如为迎合生态补偿考评指标，资金投向主要集中于生态建设立项阶段，忽视后期维护；或生态建设同时更注重经济高质量发展，生态效益成为附属目标；地方政府（特别是贫困地区）过度依赖于中央政府转移支付资金，思路依附于中央，难有自下而上的改革创新，最终影响了贫困地区生态补偿转移支付的整体性效益。

归根结底，贫困地区生态综合补偿转移支付立法不完善的根源在于贫困地区生态综合补偿转移支付的非制度化，要改变这一状况，核心路径是贫困地区生态综合补偿的法治化，明晰转移支付的法律地位。应当极力打造这一"造血型"生态补偿制度，探索有利于贫困缓解的法治理念，建设好主体理论制度，明确支付主体和接受主体的权利义务，重构有利于综合补偿的监管评价责任制度。

3 承继与创新：实现贫困地区生态综合补偿的转移支付法律机制

转移支付作为生态补偿的主要方式，自实施以来效果显著，特别是在扶贫方面有明显成效。2016 年以来，全国已累计安排中央和地方财政资金 167 亿元，在贫困地区选聘 100 万建档立卡贫困人口担任生态护林员，至 2019 年 9 月，已完成《生态扶贫工作方案》

① 参见许正中，苑广睿．财政扶贫绩效与脱贫致富战略 [M]. 北京：中国财政经济出版社，2014:150–152；张文彬，李国平．国家重点生态功能区转移支付动态激励效应分析 [J]. 中国人口·资源与环境，2015（10）：125–131；张跃胜．国家重点生态功能区生态补偿监管研究 [J]. 中国经济问题，2015（6）：89–93。

中 90% 以上任务 [12]。2020 年消除绝对贫困，但我国的相对贫困仍将长期存在，而且即使是那些已经脱贫摘帽的贫困县，因为资源禀赋较差或处于生态脆弱区，与全国其他地区之间的差距依然明显 [13]。生态建设是一个永恒的主题，对于那些脱贫摘帽的“欠发达区域”仍有必要进行生态补偿转移支付倾斜性投入，推动其绿色发展，增强自我发展能力。长远来看，其生态综合补偿转移支付需要通过法制化建设提供长效机制。

3.1 以实现可持续的自我发展权为核心构建贫困地区生态综合补偿转移支付法治体系

一般情况下，生态补偿转移支付的正当性基于环境资源价值理论、公共物品理论、正外部性理论和可持续发展观。此观念下，生态补偿转移支付更重视生态要素功能补偿，而忽视“地区”利益。以“区域”为考量尺度，学者提出了基于土地用途管制的行政补偿、土地发展权及特别牺牲理论作为重点生态功能区生态补偿转移支付的正当性依据 [14]。这种观点视角新颖，为区域生态补偿转移支付的法治理念研究提供新的思路。但这种观点与一般认识一样存在共通的盲点，即重点在生态补偿的前期关注，忽视生态补偿后期整体性生态效益实现。另外，“土地用途管制”向“空间管制”转变更符合生态综合补偿的区域性特征。

为此，需要对生态补偿转移支付法治理念进行重塑，以整体性思维指导该法治体系构建。实现可持续的自我发展权正是这种整体思维。可持续的发展观不仅是生态补偿转移支付的一般理论，也贯穿生态补偿整个过程，因其“突破发展就是‘经济增长’的单一思路，易形成环境与发展综合决策的新理念”[15]。自我发展权理论以“地区”为权利主体，主张在经济增长与生态保护之间应确立最佳变量和合理边界，通过自己的行为实现自我完善和自我发展 [16]，这正是生态补偿后期落实阶段所需要的。贫困地区生态综合补偿转移支付法制建设，不仅要在贫困地区生态补偿立法中明确转移支付的重要法律地位，倾斜财政资金支持，还需在生态补偿转移支付中注入绿色发展元素，赋予其资金使用的自主权，允许资金适宜综合用于生态保护和生态产业，提升其自我发展的能力。

3.2 夯实基础性财权，从权利激励视角实现贫困地区生态综合补偿转移支付过程与结果的动态规制

现阶段，生态补偿转移支付重视“政策控制”，通常与主体功能区规划、扶贫解困相联系，以“政治任务”形式激励各部门积极落实，如要求发改委牵头推动并制定支持评估政策等，自然资源、生态环境、水利、农业农村、林草等部门进行业务指导，财政部门通过转移支付提供资金支持并以目标手段加强约束。“任务式”政策控制有利于推动地方政府严格执行中央生态补偿政策 [17]，实现国家（中央政府）治理，这种手段却忽视了地方政府的主动参与积极性，因而带来一些难以克服的问题，如各地区、各部门的政策目标存有抵牾 ①，各自专注在自己职权范围内行事，影响整体性目标的实现 [18] 等。

保障生态补偿转移支付过程的参与性，需要具有可操作性强的权利—义务规则。具体到生态转移支付过程中，则主要需要赋予相关主体（中央政府、省级政府、地方政府）以相应的权利，通过“权利激励”主体自主参与，实现生态补偿转移支付的目标。中央政府的权利应主要在转移支付范围、支付结构、支付标准等方面原则性规范的制定，以及转移支付申请的审核、监督等；地方政府则应享有生态补偿转移支付请求权、生态补偿转移支付申请复核权、支付标准调整权、支出结构决定权、支付效益的监管权 ② 等，促进过程与结果的整体规制。

3.3 重建适应贫困地区生态综合补偿的整体性监督考核机制

贫困地区生态综合补偿转移支付制度目标实现理应以有效的监督考评机制为重要保证。以“地区”为考核单元来看，需要重建适应贫困地区生态综合补偿的整体性监督考核机制。具体而言，考核的重点还是应放在生态功能建设上，但同时应综合地区实际、扶贫解困、历史遗留、客观性等因素。第一，将生态环境质量改善指标与民生因素挂钩，建立综合性的生态补偿考核体系。综合性的生态补偿考核体系可主要包括四个方面，即功能性环境资源约束指标、生态文明

① 如作为生态综合补偿的重点责任单位的发展改革委，似乎更强调生态补偿与绿色发展、脱贫攻坚相结合；自然资源、生态环境、水利、农业农村、林草等业务指导部门在职责范围内也会更关注自身领域生态补偿资金的支出；财政部门则更关注中央或地方财力实际情况，适当控制生态补偿转移支付的规模与数量，并强调生态补偿转移支付的规范性。

② 如对于生态补偿专项转移支付资金，省级财政层面可以将中央下达的及省本级的各类生态补偿专项资金整合，建立“纵向转移支付生态补偿专项资金”，用于生态提供区污染治理、生态保护与建设等。使用方式可由县级政府根据自身实际情况，提出项目投资计划，由省级财政、市级财政会同有关部门对项目投资进行指导，审核和监督项目建设，并对资金的使用进行监督管理和绩效评估，评估结果作为后续年度安排资金的主要依据。参见郑雪梅 . 生态补偿横向转移支付制度探讨 [J]. 地方财政研究 ,2017(8):46。

建设评价指标、绿色发展评价指标和居民满意度。功能性环境资源约束指标对应保障重点生态功能区、森林、草原、湿地等生态功能的转移支付；生态文明建设评价指标对应以“地区”为考核主体地方政府责任；绿色发展评价指标反映生态综合补偿转移支付资金在经济发展方面的贡献；居民满意度反映地区居民对生态环境的满意程度和贫困人口是否获得实惠。第二，将静态考核与动态考核相结合，静态考核侧重不同县级政府之间的横向比较，动态考核则是通过对同一地区生态环境民生改善指标历史数据的比较，分析其改进或退步的程度。第三，引入第三方考核机构，避免考核过程中弄虚作假、徇私枉法，保证考核结果的客观性。

4 结语

要落实贫困地区生态综合补偿的财政转移支付制度，需要相关立法保障。首先，对有关纵向生态转移支付立法进行调整和创新，原则上加强生态综合补偿制度顶层设计，从单一要素补偿、分类补偿向综合性补偿发展，由输血式补偿转变到造血式补偿，将财政转移支付从按项目补助更多转向区域性综合补偿。其次，探索和设计横向生态转移支付立法，针对转移支付的资金来源与用途，建立政府间协调机制。最终，形成纵向与横向相结合的生态综合补偿转移支付法律体系，并构建科学合理的监督评价制度。

参考文献

[1] 杜群 . 生态保护法论——综合生态管理和生态补偿法律研究 [M]. 北京 : 高等教育出版社 , 2012: 288-289.

[2] 何遐祥 . 横向财政转移支付法律制度研究 [J]. 甘肃政法学院学报 , 2006(9): 107-111.

[3] 原环境保护部 . 全国生态脆弱区保护规划纲要 [EB/OL]. (2008-09-27). http://www.gov.cn/gongbao/content/2009/content_1250928.htm

[4] 史玉成 . 生态补偿的理论蕴涵与制度安排 [J]. 法学家 , 2008, 1(4): 94-100, 139-139.

[5] 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.

[6] 张文显 . 法理学 [M]. 北京 : 法律出版社 , 1999: 270.

[7] 王晓毅 . 生态移民与精准扶贫——宁夏的实践与经验 [M]. 北京 : 社会科学文献出版社 , 2017: 5.

[8] 世界环境与发展委员会 . 我们共同的未来 [M]. 王之佳 , 柯金良 , 译 . 长春 : 吉林人民出版社 , 1997: 4.

[9] 列宁 . 列宁全集 : 1913 年 3 ～ 9 月 第二十三卷 [M]. 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 , 1990: 40.

[10] 王清军 . 生态补偿主体的法律建构 [J]. 中国人口 · 资源与环境 , 2009, 19(1): 139-145.

[11] 沈坤荣 , 金刚 . 中国地方政府环境治理的政策效应——基于“河长制”演进的研究 [J]. 中国社会科学 , 2018(5): 92-115.

[12] 国家林草局 . 生态扶贫任务已完成 90% 以上 [EB/OL]. (2019-09-27). http://www.xinhuanet.com/politics/2019-09/27/c_1125050662.htm.

[13] 叶兴庆 , 殷浩栋 . 从消除绝对贫困到缓解相对贫困 : 中国减贫历程与 2020 年后的减贫战略 [J]. 改革 , 2019(12): 5-15.

[14] 任世丹 . 重点生态功能区生态补偿正当性理论新探 [J]. 中国地质大学学报 (社会科学版), 2014, 14(1): 17-21.

[15] 吕忠梅 . 中国生态法治建设的路线图 [J]. 中国社会科学 , 2013(5): 17-22.

[16] 张守文 . 经济发展权的经济法思考 [J]. 现代法学 , 2012, 34(2): 3-9.

[17] 任丙强 . 地方政府环境政策执行的激励机制研究 : 基于中央与地方关系的视角 [J]. 中国行政管理 , 2018(6): 129-135.

[18] 王清军 . 法政策学视角下的生态保护补偿立法问题研究 [J]. 法学评论 , 2018(4): 154-164.

Research on the Legal System of Ecological Comprehensive Compensation Transfer Payment in Poor Areas

XU Liyuan

(Law School, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330032, China)

Abstract: The proposal of ecological comprehensive compensation shows that the focus of national attention on ecological compensation shifts from the source of funds to the effect of using funds. Among them, the transfer payment legal system is the main variable that affects the effect of ecological comprehensive compensation. From the perspective of legislation at both the central and local levels, the legislation on transfer payment of ecological compensation in poor areas has shifted from maintaining fairness and justice to providing inclined compensation funds, to the promotion of the overall benefits of ecological compensation for “green development” and “green poverty reduction”. The problems are that the scope of the poverty-stricken areas concerned by the existing legislation is incomplete, the autonomy of the use of compensation funds is not fully exerted, and the overall supervision and evaluation mechanism is not perfect. The reasons are that poverty alleviation political thinking dilutes the attributes of the ecological compensation system in poverty-stricken areas, and the coverage is difficult to popularize; different interest demands have created constraints on the ecological compensation transfer payment system in the poverty-stricken areas; the deregulation of administrative decentralization affects the overall benefits of ecological compensation transfer payment in the poor areas. It is necessary to strengthen the legal institutionalization of ecological comprehensive compensation transfer payment in impoverished areas, clarify the important position of transfer payment of ecological comprehensive compensation in poor areas and consolidate the basic financial rights, and the same time rebuild the appropriate overall assessment mechanism.

Keywords: ecological comprehensive compensation; poor areas; transfer payment law; sustainable self-development right; right incentives