

中国生态扶贫的理论创新、精准方略与实践经验

郎秀云

(复旦大学马克思主义学院,上海 200433)

摘要:“两山”理论科学地阐述经济发展与生态保护的辩证统一关系,突破了“经济发展与生态保护对立”的传统思维,提出了贫困治理和生态治理共赢的道路,从理论上回答了生态何以扶贫的问题,奠定了生态扶贫的理论基础。在中国共产党的领导下,中国构建了政府、企业、贫困人口、社会组织等多元主体合力攻坚的生态扶贫大格局;精准施策,探索生态移民、生态建设、生态产业、生态资产收益扶贫等多种生态扶贫模式。建立生态扶贫的长效机制:国家财政投入为主、带动社会资本参与的多元资金投入模式。包括转移支付、横向生态补偿和市场化、多元化的生态补偿机制;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贫困人口的激励与利益联结机制;通过农村集体资产“三变”改革,建立生态资产收益扶贫长效机制,取得了生态保护和扶贫脱贫“一个战场、两场战役”的胜利,为世界积累了生态扶贫的中国经验。

关键词:两山理论;精准扶贫;生态扶贫;生态保护

中图分类号:C911

文献标志码:A

文章编号:1001-862X(2021)04-0149-007

DOI:10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2021.04.021

贫困与生态环境退化是联合国 2030 年全球可持续发展议程最重要的两个议题。由环境、生态、资源等自然因素引起的生态贫困更是全球需要攻克的难题。生态扶贫兼具生态保护和人类减贫两大时代任务,备受国际社会的关注。

一、文献述评与问题的提出

学界关于生态扶贫相关问题的研究集中在四个方面:

(一)关于生态扶贫的概念。国外学者鲜有对生态扶贫概念的界定。在国内,自 1999 年沈斌华最早提出这一概念之后,学界形成了生态扶贫多种阐释,基于对“生态”和“扶贫”内在逻辑关系的不同理解,可以分为三类:

第一类认为,生态扶贫是“减生态之贫”,生态是前提和首要目标,减贫是副产品,生态扶贫就是改善或修复生态环境,让贫困地区人口享有

良好的生态环境。如查燕等认为,“生态扶贫指从改变贫困地区的生态环境入手,通过加强基础设施建设,改变贫困地区的生产和生活环境,提高贫困地区的生态服务功能”^[1]。这一概念以“生态环境恶劣”为预设前提,把生态扶贫仅理解为基础设施建设,从内涵和外延上都不能涵盖我国针对不同类型的生态区实施的多样化生态扶贫模式。第二类认为,生态扶贫是“借生态扶贫”,扶贫减贫是目标,生态是工具,通过生态的途径和手段实现减贫。如葛宏等认为,“针对中国贫困地区生存环境普遍恶劣、贫困加剧等问题提出的一项反贫困对策,旨在通过生态环境的治理与重建,推动贫困地区的经济发展”^[2]。在此定义中,贫困被简单地理解为一维的经济贫困,生态建设沦为经济脱贫的工具或手段,落后于生态文明时代多维贫困的综合治理要求。第三类认为,生态扶贫是生态保护与扶贫脱贫的统一。“生态扶贫,是指以可持续发展为目标,在欠发达地区的生态保护

本刊网址·在线杂志:www.jhlt.net.cn

作者简介:郎秀云(1972—),女,安徽阜南人,复旦大学马克思主义学院副教授,主要研究方向:农业经济。

过程中融入精准扶贫的政策举措,在精准扶贫工作中注重生态环境保护,不以牺牲生态环境为代价,实现生态保护与精准扶贫一体两面的有机结合,实现人民群众对摆脱贫困、改善民生的需要与良好生态环境需要的统一。”^[3]这个定义强调生态扶贫是生态保护和扶贫脱贫有机结合,无疑是正确的。尽管生态保护与扶贫开发在地理空间、受益对象等方面存在耦合,但是两者在功能定位和运行机制等方面存在差异,并非天然和谐统一的,甚至还存在着矛盾与冲突。需要政府、企业和贫困人口等多元主体协同配合,通过资金投入、政策支持和法律保障,建立生态补偿、激励与利益联结等长效机制,才能实现生态与扶贫互动关联和相互赋能。

(二) 贫困与生态环境的关系。众多研究揭示了贫困与生态环境退化互为因果、互相强化的关系。Grossman 等提出的环境库兹涅茨曲线,揭示人均收入水平与生态环境质量呈倒 U 型关系,即环境质量随经济增长呈先恶化后改善的趋势,当人均收入提高到一定程度,人类才有能力改善环境、消减贫困。WCED、Jehan 等认为,环境退化造成贫困;贫困是环境退化的结果,也是环境退化的重要原因。Grant、Dasgupta、Bryant 等观察到,环境退化与贫困的双向强化,导致一些区域陷入“贫困和环境恶性循环”。^[4]发展中国家如何逆转经济与生态双重贫困的恶性循环,实现脱贫和生态的双赢,尚需实践的探索和理论的总结。

(三) 生态扶贫方式研究。W.C.Wagne 主张,发展具有地方特色的生态农业,运用科技手段加强农业现代化、绿色化、集约化。^[5]Craig W 指出,发展生态旅游将会对解决当地的贫困问题具有很大裨益。^[6]Anil Agarwal 提出,贫困人口利用民主制度对当地自然资源进行有效管理的措施将有助于增强村庄生态保护和生态发展能力。^[7]王晓毅主张,生态建设保护、易地搬迁和绿色产业发展三种方式的结合。^[8]张琦建议,发展绿色产业、开发绿色资源、注重生态保护与补偿和生态搬迁扶贫相结合。^[9]

(四) 生态扶贫机制研究。董战峰认为,要探索建立多元化生态保护补偿机制。郑书耀建议,要强化生态扶贫监督约束机制,完善奖惩和考核机制。^[10]刘峰建议构建碳汇交易扶贫机制。欧阳

祎兰主张,建立完善扶持激励机制、协调服务机制和长效保障机制。^[11]

生态扶贫研究尚存在需要进一步讨论的问题:一是生态扶贫基本理论的深化。已有研究多集中在应用性和对策性研究上,基本理论研究较少。生态何以减贫,生态减贫的逻辑与机理是什么,如何构建生态脱贫的长效机制,都需要进一步加以阐释。二是党的十八大以来,中国创造了生态保护与扶贫攻坚的双奇迹,但是还需要系统总结新时代中国生态扶贫的实践方略、经验以及对全球生态贫困治理的意义。

二、生态扶贫的理论创新

2013 年 9 月在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学演讲时,习近平用“绿水青山”和“金山银山”两个概念,形象生动、科学准确地阐述了生态保护与经济发展的关系:“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”。(以下简称“两山”理论)绿水青山是指高品质的生态及其所提供的生态资源,金山银山是指高质量的经济。两山理论科学地阐释了经济发展与生态保护对立统一、相互转化的辩证关系,破解了生态贫困治理的难题,奠定了生态扶贫的理论基础。

(一) “既要绿水青山,也要金山银山”,强调经济发展与生态保护要统筹兼顾,而且能够统筹兼顾,两者具有统一性。这有别于“既无绿水青山,也无金山银山”“有绿水青山,无金山银山”“只要金山银山,不要绿水青山”的传统发展模式,打破了生态保护和经济发展对立的传统思维。习近平强调,良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。^[12]绿水青山是人民幸福生活的重要来源,是金钱不能代替的,“既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。”^[13]

就生态建设与扶贫开发的关系而言,就是将生态建设和经济发展互利耦合,把环境干预和削减贫困的方法连接起来,开辟生态保护和减贫协同推进的一体化路径。一是生态保护要促进扶贫

脱贫,要构建益贫性环保战略思路、政策框架以及机制体系,创新性地采取惠及更多贫困人口的环保举措和多元的生态补偿制度,要让贫困人口从中获得补偿、就业机会和劳务收入等实惠,进而激励贫困人口持续参与生态保护,形成“生态保护—减贫成效—生态保护—生态资源积累”的良性循环。二是在扶贫开发中谋生态保护。扶贫开发立足于生态资源优势发展生态产业,选择绿色、循环、低碳发展等新模式,通过产业融合、延长产业链、丰富价值链等方式提高生态资源附加值,把生态优势转化为经济优势和减贫成效。进而激励贫困地区和贫困人口转向生态友好型的生产方式,反哺于生态资源的修复与涵育,厚植生态优势,形成“生态资源—经济优势—减贫成效—生态保护—生态资源积累”的良性循环。

(二)“宁要绿水青山,不要金山银山”,强调生态的本源性与优先性。绿水青山是一切社会财富的源头,是人类赖以生存发展的根本。“绿水青山可带来金山银山,但金山银山却买不到绿水青山。”^[14]要留得青山在,才能有柴烧;保护和修复好绿水青山,才能有源源不断的金山银山。2015年1月,习近平在云南考察工作时指出,“要把生态环境保护放在优先的位置,像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境。在生态环境保护上一定要算大账、算长远账、算整体账、算综合账,不能因小失大、顾此失彼、寅吃卯粮、急功近利。”^[16]生态环境直接决定贫困地区的后发优势和长期发展能力。保护生态,就是保护贫困地区永续发展的根基。扶贫不能走用绿水青山换金山银山的老路,也“不能只讲索取不讲投入,不能只讲发展不讲保护,不能只讲利用不讲修复”^[15]。越过生态底线的扶贫脱贫,无异于涸泽而渔,是不可持续的,必然山穷水尽,无法真脱贫。反贫困发展导向和路径必须严格落实“生态优先、绿色发展”的要求,坚守脱贫致富不能以牺牲生态环境为代价的基本底线。当扶贫开发和生态保护发生冲突矛盾时,必须把生态保护放在首位。

(三)“绿水青山就是金山银山”,强调生态优势可以转换为经济优势,具有相互转化性。“绿水青山既是自然财富、生态财富,又是社会财富、经济财富。良好生态本身蕴含着无穷的经济价值,

能够源源不断创造综合效益,实现经济社会可持续发展。”^[17]其一,“绿水青山”本身就是生产力。“保护和改善生态环境就是保护和改善了生产力。”^[18]贫困地区或贫困人口保护、改善生态环境,就是保护自然价值、增值自然资本,应该得到合理补偿,共享社会经济发展成果。其二,人民群众对优美的生态环境和优质的生态产品的需求越来越迫切,“这些潜在的需求如果能激发出来并拉动供给,就会成为新的增长点,形成推动发展的强大动力。”^[19]其三,“绿水青山和金山银山绝不是对立的,关键在人,关键在思路”^[20],贫困地区脱贫关键在于找到有效的“两山”转换途径,即产业生态化和生态产业化。一方面产业生态化,利用“绿水青山”生态条件发展生态农业、生态旅游等绿色生态经济体系;发展具有地方特色和比较优势的绿色有机农产品,把常青树变成摇钱树。另一方面生态产业化,遵循产业化规律,推进生态建设的社会化、市场化经营;生态资源资本化和资金化,让贫困地区的土地、劳动力、生态资源、自然风光等要素活起来,发展太阳能、风能、光伏产业、水权交易、碳汇交易等,实现生态资源的保值增值,绿水青山的保护与金山银山的创造衔接起来。

“两山”理论阐明了生态建设与扶贫开发的辩证统一关系,打破了“经济发展与生态保护对立”传统思维,破解经济发展和生态保护“两难”悖论,使经济发展与环境保护的“两难”向两者协调发展的“双赢”转变,从恶性循环走向良性循环。“两山理论”指出了贫困治理和生态治理共赢的道路,奠定了生态扶贫的理论基础。在“两山”理论指导下,生态文明建设提升为国家战略,污染防治和精准脱贫被列入三大攻坚任务,并从自然资源资产产权制度、资源有偿使用和生态补偿制度等方面对生态文明体制进行了改革,为贫困人口通过参与生态建设工程、发展生态产业、参加生态资产收益项目等渠道实现脱贫致富提供了制度基础。2015年5月,中共中央国务院通过《关于加快推进生态文明建设的意见》,“两山理论”被确立为生态文明建设的指导思想。同年11月《关于打赢脱贫攻坚战的决定》印发,明确要求“坚持扶贫开发与生态保护并重”。2015年11月,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》

将“五个一批”写入文件。2018年1月发改委印发《生态扶贫工作实施方案》，成为扶贫工作的重要遵循，生态扶贫是“两山”理论的生动实践。

三、中国生态扶贫的精准方略与实践经验

2013年11月在湖南湘西考察时，习近平针对中国扶贫脱贫工作第一次提出扶贫开发要做到精准。此后，又提出，扶贫要解决好“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”和“如何退”四个基本问题，要做到“六个精准”，即扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准，“六个精准”涵盖从扶贫到脱贫的全过程。他强调扶贫成败在于精准，指出要“下一番‘绣花’功夫”，“不搞‘大水漫灌’，不搞‘手榴弹炸跳蚤’”，要对症下药、精准滴灌、靶向治疗，扶贫扶到点上扶到根上”^[21]。2015年10月，习近平主席在2015减贫与发展高层论坛上发表主旨演讲指出，针对贫困人口差异化的致贫原因分类施策，“因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策”^[22]。精准扶贫、精准脱贫基本方略，是打赢脱贫攻坚战的理念基础和总方法，为生态扶贫提供行动指南和基本方略。“六个精准”贯穿于生态扶贫的全过程，通过精准识别，建档立卡，确定生态扶贫的范围和对象，找准生态致贫的原因，精准配套政策、配置资源和操作方案。

生态贫困是“在特定的自然环境中，由于无法消除或改变自然环境的不利影响而导致无法获得基本生存与发展资源要素，进而制约人们的发展权带来的贫困”^[23]。生态贫困的总根源在于绿色发展的缺失。我国生态贫困分布地区广，在生态脆弱区、重点生态功能区和生态富集地区均有分布；生态贫困类型多样、成因不尽相同；贫困区的人口多寡、自然资源、生态状况、发展前景、战略地位各不相同；需要因地制宜、因人施策，采取差异化的生态扶贫方案。

(一)生态移民扶贫。生态环境严重破坏地区、自然灾害频发和自然环境条件恶劣的地区，基本上不具备人类生存条件。这类贫困是由于对人们基本生活和生产条件的剥夺导致的贫困。生态移民扶贫就是把这种“一方水土养不了一方

人”、就地脱贫无望的贫困人口，集中搬迁到安置点，并为他们提供经济适用房、就业机会等生活和发展条件，这是从根本上改善贫困人口生存环境的最直接、最有效的举措。

生态移民扶贫的目的是贫困人口的脱贫致富与迁出区生态环境的修复。为此，一是生态移民与城镇化相结合、社会保障制度相配套，改善贫困人口的生存环境。世代生活在穷山恶水的贫困人口，从一个生存难、上学难、就医难，自然条件恶劣、灾害频发，存在“两不愁、三保障”隐患的地方，搬迁集中安置在经济要素集聚功能强、创业就业机会多、交通相对便捷、教育医疗等公共服务有效覆盖地区，实现“住有所居、幼有所育、学有所教、病有所医、老有所养、弱有所扶”，实现生产生活方式的重建和社会关系的重塑，从根本上阻断贫困的代际传递。二是确保贫困人口就业，解决长远生计。按照以岗定搬、以业定迁原则，根据产业和就业岗位布局安置点的规模和位置，同步配套建设产业园区和就业扶贫车间。确保“一点一产业”，每个集中安置点至少有一项能对搬迁群众脱贫增收发挥明显带动作用的主导产业；确保“一户一就业”，有劳动能力和就业意愿的贫困搬迁家庭至少有一人实现就业。截至2019年底，各地在安置区周边累计建设扶持1.18万个配套产业园区，带动就业71.59万人；创建1.02万个扶贫车间、带动就业45.9万人，帮助920万贫困搬迁群众实现脱贫。三是重建生态系统，回馈移民。移民原有的宅基地复垦复绿，耕地退耕还林，不少贫困地区恢复了“绿水青山”，生态系统得以恢复和重建。宅基地、耕地和林地“三块地”盘活再利用，或者发展林下种养业，或者打包形成“生态股”，回馈移民。生态移民使近1000万贫困人口走上持续减贫和脱贫发展的康庄大道，是人类迁徙史和世界减贫史上的伟大壮举，为其他国家的减贫事业提供了重要借鉴。

(二)生态工程扶贫。生态脆弱区因经济增长方式不当或长期过度开发超出环境承载力和恢复能力，不能满足在这一区域人们的基本生存生活需要与再生产活动。实施生态修复和生态建设，阻断生态的继续恶化，恢复生态系统平衡，增强生态系统服务功能，是实现良性发展的关键和

切断贫困的优先之策。

2016年以来,中国采取超常规举措,在中西部22个省份实施11项重大生态工程,包括退耕还林还草、退牧还草、青海三江源生态保护和建设二期、京津风沙源治理、三北等防护林体系建设、水土保持、石漠化综合治理、沙化土地封禁保护区建设、湿地保护与恢复、农牧交错带已垦草原综合治理等。这些大规模、长周期的重大生态工程,不仅能够维持当地生态资源的存续,也为减贫脱困带来了机会,直接补贴、提供就业、劳务收入等都有助于贫困人口增收。一是生态工程建设项目和资金对贫困人口的全覆盖,获得政策性现金补偿。如2014年启动的退耕还林还草任务全部安排到开发任务重、贫困人口多的中西部地区,累计达7450万亩,中央层面共安排贫困地区林草资金2000多亿元,全国97.6%的贫困县实施了退耕还林还草,符合退耕政策的贫困村、贫困户实现全覆盖,贫困人口从中获得政策性的现金补偿。二是组建合作社,吸纳贫困人口参与工程建设,获得劳务收入。建设生态扶贫专业合作社(队),吸纳贫困人口参与防沙治沙、石漠化治理、防护林建设和储备林营造。中西部22个省区市共组建扶贫造林(种草)专业合作社(队)2.3万个,直接吸纳当地贫困人口参与造林、营林、抚育管护等工作,按人定任务、按任务定报酬,吸纳160多万名建档立卡贫困人口参与生态工程建设,年人均增收3000多元。三是设置生态公益性岗位,为贫困人口提供稳定的工资性收入。2016—2020年,中央财政共安排生态护林员补助资金205亿元,在中西部22个省区市有劳动能力的建档立卡贫困人口中累计选聘110.2万名生态护林员,平均标准为人年均1万元,带动300多万贫困人口增收。四是促进产业转型、创造增收机会。在工程受益地区,由于生态环境改善,农田综合生产能力提高,粮食单产都有了不同程度的提高。同时,因地制宜发展林果、畜牧等新的创收活动,增加农民的收入。贫困户因新一轮退耕还林还草解放劳动力产生的劳务收入累计38.84亿元,退耕还经济林收入共计4.90亿元,林下养殖、种植菌类等其他收入累计2.59亿元,工程使4100万农户、1.58亿农民直接受益,户均累计增

收9000多元,惠及277万建档立卡贫困户。生态工程建设结束了延续几千年的“越穷越垦,越垦越穷”的历史魔咒,实现大地增绿和贫困户增收的“双赢”,成为人类重建生态系统、统筹人与自然和谐发展的成功典范。

(三)生态补偿扶贫。重点生态功能区因承担生态保障、资源储备和风景建设功能限制或禁止开发,发展权特别是工业发展权受限;或因生态保护成本与机会成本没有得到应有补偿而引起贫困。需要对这类贫困地区或贫困人口在生态环境保护方面所投入的实际成本和机会成本给予资金、物质和政策补偿。公平合理的生态补偿制度是激励贫困人口共建生态文明的内在要求,也是贫困人口共享发展权利和发展成果的制度保障。

我国生态补偿涉及耕地、林草、湿地、流域和海洋等重点领域及重点生态功能区,包括上级财政转移支付、跨行政区的横向补偿和市场化等多元化方式,补偿的方式包括资金、物质和政策补偿等多种形式,是一项多主体、多渠道、多领域的系统工程。中央财政对于重点生态功能区转移支付逐年增加,2019年中央财政下达重点生态功能区转移支付811亿元,比上年增加90亿元,增幅达12.5%。^[24]跨省流域生态补偿加速,助力上游地区生态脱贫。2016年《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》出台,新安江、九洲江等7个跨省流域已开展上下游横向生态补偿,累计落实生态补偿奖励资金63亿元。另外,市场化、多元化生态保护补偿机制不断建立健全,资源开发、污染物减排、水资源节约、碳排放权等多元补偿制度不断健全,绿色标识、绿色采购、绿色金融、绿色利益分享机制建立,打通保护生态环境与共享发展成果的联系通道。

(四)生态产业扶贫。生态资源富集地区拥有丰富的自然及生态资源,然而由于缺乏生态资源与生态产品价值实现机制或者是因绿色发展能力低、绿色产业基础薄弱而陷入贫困。这类地区需要通过制度创新,实现生态资源的经济价值;或者利用生态资源,发展生态产业,把生态优势转化为经济优势,惠及贫困人口。

生态产业扶贫是以生态保护和改善为原则,

以生态产业化和产业生态化为导向,引导农户和市场经营主体发挥生态资源优势发展环境友好型产业,带动贫困人口通过多种形式参与生态产业发展,增加收入。这是提高生态贫困地区自我发展能力的根本举措。其一,通过政策倾斜,扶持贫困地区和贫困户发展绿色产业。通过产业规划、财政、信贷、保险、土地等政策投入,帮助贫困地区转变经济发展方式,调整优化产业结构;引导贫困人口发展种植养殖业、林草业、农产品加工业、特色手工业、休闲农业和乡村旅游等产业。其二,提升贫困人口发展绿色产业的能力。通过政府购买服务等方式,组建产业扶贫技术专家组、招募特聘农技师,选聘产业发展指导员,为贫困农户指导产业选择、开展科技帮扶、技能培训与咨询服务,加强对贫困人口的智力扶贫、技术扶贫和能力扶贫,增强自我发展能力。其三,建立利益联结机制,确保贫困户从生态产业发展中受益。构建“政府+市场主体+合作社+贫困户”“专业合作社+基地+农户”等利益联结机制,引导新型农业经营主体通过订单生产、土地托管、股权合作、吸纳就业等方式,带动贫困户参与绿色产业经营获得劳务和经营收入,入股分红分享产业增加值,实现“输血式”扶贫向“造血式”扶贫转变。据统计,2015年以来,全国实施产业扶贫项目100多万个,建设产业扶贫基地30多万个,全国832个贫困县每个县都有了主导产业,90%的贫困人口参与富民产业,产业扶贫帮扶政策覆盖超98%的贫困户。^[25]绿色产业现已带动5200多万人就业^[26],1600多万贫困人口脱贫增收^[27],成为覆盖面广、带动人口多、可持续性强的扶贫举措。

(五)生态资产收益扶贫,这是解决“富饶的贫困”一条新路。具体而言是将农村的生态资源和自然资源等折股量化给贫困村和贫困户,尤其是丧失劳动能力和弱劳动能力的贫困户,相关经营主体利用生态资产从事环境友好型产业活动,贫困村和贫困户按照股份获得收益。这种模式赋予贫困人口生态资源资本化的权益,生态资源和自然资源转变为贫困人口的生计资本与发展资本,建立可持续的生态资源利用体系和农村贫困人口持续稳定的增收渠道,有利于贫困户积累资产、利用资产长期稳定受益实现持久脱贫。首先,

推进农地、集体林权、草权和山权等农村集体资产制度改革,并且确权颁证。在落实集体所有权的基础上,稳定农户承包权,放活经营权。赋予农民对集体土地和林地等资源性资产长久不变的用益物权,加强对农户的财产权保护,放活农户的经营自主权,拓展经营权权能。其次,广泛鼓励全社会积极进行科技研发、充分挖掘“山水林田湖草”等自然资源和自然风光价值,对贫困地区的绿色资源,太阳能、水能、风能、地热能、生物能等资源,进行整合开发、规模经营。再次,实施“三变改革”,农户以农地或林地的经营权,或这些生态资源所产生的生态产品的所有权、使用权折股加入大企业或合作社,资源变资产、资金变股金、农民变股东,贫困户参与项目分红,共享资源开发成果。光伏扶贫是“三变”改革的成功范例,不仅为农村贫困人口提供一条新的经济收入路径,同时促进贫困地区的低碳发展。截至2020年12月,累计建成光伏扶贫电站2636万千瓦,惠及6万个贫困村、415万贫困户,每年可实现电费和补贴收入约180亿元。^[28]

生态扶贫是中国脱贫攻坚战中具有原创性、独特性的重大举措。党的十八大以来,中国坚持扶贫开发与生态保护并重,产生了良好的生态和经济效应,累计直接带动2600万人增收脱贫,率先在全世界范围内实现了土地退化“零增长”,荒漠化土地和沙化土地面积“双减少”,实现了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,取得了生态保护和扶贫脱贫“一个战场、两场战役”的胜利,为世界生态贫困治理积累了中国经验。具体而言,第一,在生态扶贫主体上,在中国共产党的领导下,构建了政府、企业、贫困人口、社会组织多元主体合力攻坚的生态扶贫大格局。第二,在扶贫方式上,根据贫困地区的生态环境特点,因地制宜,精准施策,开展生态移民、生态建设工程、生态产业发展、生态资产收益扶贫等多种生态扶贫模式。第三,建立生态扶贫的一系列长效机制,如在资金投入上,建立国家财政投入为主,带动社会资本参与的多元资金投入机制;在生态补偿上,建立包括转移支付、横向生态补偿、市场化、多元化的生态补偿机制;在利益机制上,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贫困人口的激励与利益联结机制;在资产收入上,通过农村集体资产“三变”改革,建立生态资产收益扶贫长效机制。这些长效机制的构建,一方面实现了生态资源向减贫成效的可持续变现;另一方面实现了扶贫开发对生态资源的反哺,保护和厚植生态资源,形成从“生态保护—生态资源利用—经济发展—脱贫成效—生态保护—生态资源积累”的良性循环,破解了“既无绿水青山,也无金山银山”、绿水青山无法转化为金山银山、绿水青山难以成为永续的金山银山等一系列难题,对全球的生态贫困治理具有借鉴意义。

参考文献:

- [1]查燕.宁夏生态扶贫现状于发展战略研究[J].中国农业资源与规划,2012,(2).
- [2]葛宏.绿色扶贫是环境与经济的双赢选择[J].中国经济问题探索,2001,(10):37-40.
- [3]史玉成.生态扶贫:精准扶贫与生态保护的结合路径[J].甘肃社会科学,2018,(6):170.
- [4]汤剑波.生态福利的三个问题——基于生态价值观的视角[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2020,(4):14-20.
- [5]W.C.Wagne.Sustainable Agriculture: How to Sustain a Production System in a Changing Environment[J]. International Journal for Parasitology.1999.(1):1-5.
- [6]Craig W.Allin. International Handbook of National Parks and Nature Reserves [M].Greenwood Press, 1990.
- [7]Anil Agarwal and Sunita Narain. Redressing Ecological Poverty Through Participatory Democracy: Case Studies from India. 2000; PERI Working Paper No. DPE-00-01.
- [8]王晓毅.绿色减贫:理论、政策与实践[J].兰州大学学报(社会科学版),2018,(4):28-35.
- [9]张琦.中国绿色减贫的成效及2020后发展趋向[EB/OL].中国乡村发现.2020-12-24.
- [10]郑书耀,瞿丞醜,李尧磊.地方政府间生态扶贫策略的演化博弈分析[J].生态经济,2019,(10):217-223.
- [11]欧阳祎兰.探索生态扶贫的实现路径[J].人民论坛,2019,(21):70-71.
- [12]习近平在海南考察[N].人民日报,2013-04-10(01).
- [13]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28(01).
- [14]习近平.绿水青山就是金山银山[N].人民日报,2014-07-11(12).
- [15]习近平.在第七十五届联合国大会一般性辩论上的重要讲话[EB/OL].新华社,2020-09-22.
- [16]习近平.在云南考察工作时的讲话[N].人民日报,2015-1-22(01).
- [17]本报评论员.绿水青山既是自然财富又是经济财富[N].人民日报,2020-04-26(01).
- [18]中共中央文献研究室.习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M].中央文献出版社,2017.
- [19]习近平.在中央经济工作会议上的讲话(2014年12月9日)[EB/OL].人民网,2016-11-17.
- [20]习近平.在十二届全国人大二次会议贵州代表团的审议上的讲话[EB/OL].人民网,2014-03-07.
- [21]习近平.关于精准扶贫的论述[J].理论与当代,2017,(3):57-60.
- [22]中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见[N].人民日报,2018-08-20(01).
- [23]韩跃民.全球生态贫困治理与“中国方案”[J].社会科学战线,2019,(11):205-213.
- [24]董战峰.环境经济政策年度报告2019[J].环境经济,2020,(8):12-31.
- [25]朱隽,常钦.产业扶贫帮扶政策覆盖超98%的贫困户——产业对了头 小康有奔头[N].人民日报,2020-11-17(06).
- [26]国务院扶贫办政策法规司,全国扶贫宣传教育中心.脱贫攻坚网络展之生态扶贫[EB/OL].中国林业网,2020-05-22.http://www.forestry.gov.cn/main/5992/index.html
- [27]徐佩玉.生态扶贫目标任务全面完成助力2000多万贫困人口脱贫增收[N].人民日报(海外版),2020-12-02(03).
- [28]中华人民共和国国务院新闻办公室.新时代的中国能源发展[N].人民日报,2020-12-22(10).

(责任编辑 焦德武)