

# 生态扶贫与生态振兴有机衔接的实践基础及现实路径

◇ 郭苏豫

本文在实地调研的基础上,探讨生态振兴与生态扶贫之间的关系、实践基础及问题,并由此提出两者有机衔接的具体路径。

## 一、生态环境保护、脱贫攻坚、乡村振兴三者之间的关系

### (一)生态环境保护是脱贫攻坚的基本手段

对贫困地区进行生态环境保护,是改善这些地区贫困状况的有效手段。从实际角度看,生态扶贫作为一种扶贫手段,其可以通过重点生态工程建设、实施生态补偿机制以及按照各地资源特色发展相关的生态产业,能够在较大程度上推动贫困人口脱贫,还能够促进贫困地区的生态环境修复。

### (二)生态环境保护是推进乡村振兴的长远之计

乡村振兴不仅是农村经济社会发展的振兴,更是生态宜居和美丽乡村得以实现的保障。要实现这些目标,没有生态环境的修复和持续保护是难以成功的。农村地区生态环境改善的受益者也是当地农民,农民受益就是乡村受益。良好的生态环境是乡村振兴战略的基本目标,也是实现该战略的手段。只有改善农村生态环境,才能发挥农业农村的多功能性,实现农业经济的振兴,吸引投资和留住人才,实现城乡地区生产要素的双向流动,为农村人才、产业、文化等共生协调发展提供支持。

### (三)生态扶贫和生态振兴之间具备内在一致

通过合理利用农村农业生态资源来实现贫困人口脱贫,在脱贫的同时也达到了农村生态修复的目的,进而就能够逐步实现乡村振兴,两者是将“绿水青山”变成“金山银山”的现实手段。换言之,这两个手段是针对农业农村存在的问题在不同阶段实施的

不同策略,生态扶贫的核心是帮助贫困人口脱贫,生态振兴的核心是持续推进农村生态环境保护,前者重在扶贫,后者重在生态。当扶贫任务完成之后,乡村振兴的重心就是生态振兴。

## 二、生态扶贫和生态振兴有机衔接的实践基础

### (一)通过设立生态公益岗位帮助贫困人口增收

2015年11月,中央扶贫工作会议指出,基于全国各地贫困地区的经济结构以及贫困人口的致贫原因,大力推进重点生态工程建设以及生态补偿制度是实现贫困地区生态修复和推动贫困人口脱贫的重要手段。此后,中共中央、国务院不断完善生态补偿机制,扩大中央财政转移支付力度和范围,通过设立生态公益岗位吸纳了大量有劳动能力的贫困人口参与到农村生态修复体系之中。在政策的引导下,我国各地积极推进贫困地区的生态修复,开展了大量的生态工程建设,设置了众多的生态管护岗位,大大提升了贫困人口的收入。

### (二)以生态宜居为抓手来提升贫困人口的获得感

改善农村人居环境是实施乡村振兴战略的重要环节,也是关系到广大农民福祉的大事。《农村人居环境整治三年行动方案(2018—2020年)》中明确指出,农村人居环境整治的重点是农村生活垃圾处理、生活污水处理、人畜粪便处理,通过环境整治来不断完善农村基础设施建设。在中央政策的引导下,各地政府按照各个贫困地区人居环境存在的问题,采取相关针对性措施,生态宜居工程取得了明显成效。

### (三)利用本地生态资源来推进生态产业发展

生态扶贫在实施过程中将生态保护、扶贫开发

等结合起来,使得生态扶贫的短期措施与生态振兴的长远规划能够得以有效结合。在生态扶贫过程中,以改善和修复贫困地区生态环境为依托,不断推进生态产业开发进程,通过丰富生态产品形态和提升服务质量来开拓生态产业市场。由此可见,生态环境保护需要与生态产业发展结合起来,才能实现生态扶贫的市场化,进而才能实现生态振兴。从这个角度而言,发展生态产业是推进生态扶贫和生态振兴的重要衔接方式。

#### (四)依托小农生产来适度扩大种养循环规模

我国西南、西北地区的贫困县份多处于山区、丘陵地带,无法像华北、东北地区那样推进规模化生产。这些地区不仅地块分散,而且农户的居住也比较分散。针对这些地区贫困户的实际情况,必须加强对小农生产方式的政策支持力度,如信贷支持等,不断完善社会化服务体系,鼓励贫困农户主打特色农产品生产,由此带动其脱贫,逐步形成差异化的农产品供给体系。小农生产模式在生态扶贫中具备一定优势,不仅灵活性强,而且还能够避免规模化之后产生的污染集中化问题。

### 三、乡村振兴战略下生态扶贫存在的现实问题

#### (一)农村生态环境保护资金投入不足

第一,农村农业污染大与环保资金投入少的矛盾凸显。第二,农村基础设施建设水平低,历史欠账多。

#### (二)生态扶贫促进贫困户增收能力有限

第一,生态扶贫手段不够丰富。

第二,生态管护岗位设置及管理机制不够完善。

第三,农村生态产业开发进程缓慢。

#### (三)部分地区在扶贫中缺少生态考量

第一,在脱贫攻坚压力下存在环保让路问题。

第二,局部地区生态扶贫开发逼近环境资源承载警戒线。

第三,生态扶贫缺乏相应的协调机制。

#### (四)生态环保政策执行存在较大偏差

在调研中发现,因为基层地区在队伍建设、技术水平、制度设计等方面均存在问题,很多环保政策在实施中容易出现“一刀切”的现象,懒政行为与监管

无力是并存的。如在一些禁养区域,地方政府不论养殖规模大小,一律禁止,导致很多地方出现了“无鸡区”“无猪区”。还有些地方对于秸秆焚烧问题,采用一律禁止的态度,没有探索循环利用方式。这种只堵不疏的方式,将环保利益和农民利益对立起来,影响了政策执行的效果。

### 四、生态扶贫和生态振兴有机衔接的现实路径

#### (一)切实发挥地方政府的主导责任

第一,不断加大对农村生态环境保护的资金投入。生态振兴具有公共产品属性,不论是环保基础设施建设还是农村污染治理,均需要大量的资金及物力投入。因此,中央政府要加大财政转移支付力度,地方政府要做好配套资金支持。第二,完善农村生态保护的法律法规。虽然新的《中华人民共和国环境保护法》对农村生态环境治理做了一些原则性规定,但缺乏可操作性的条款。因此我国亟待完善农村生态环境治理的法律法规,明确其实施细则,界定地方政府、农村企业、农民、农村社区在生态振兴中的各自责任。第三,强化农村生态扶贫的督查力度。当前部分地区的生态扶贫形式化、同质化现象突出,部分生态扶贫岗位的设置带有临时和应付色彩。在这种情况下,可以借鉴中央环保督查的经验,由农业农村部、财政部、生态环境保护部等部门组成联合督查组,建立联合督查机制,对生态扶贫过程中的各级政府、干部等主体加强考核,实施“党政同责”,对失职干部及相关部门进行追责。第四,引导社会资本参与农村生态环境治理。通过补贴、减税、特许经营等多种形式,鼓励企业或个人投资农村生态扶贫和生态治理相关基础设施,采取多种措施推进相关项目建设。

#### (二)强化农村企业在生态扶贫和生态振兴衔接中的社会责任

第一,要构建绿色企业文化。要将“绿水青山就是金山银山”的理念落到实处,要求农村企业淘汰落后设备及生产工艺,对原有的生产工艺及设备进行升级改造,并大力推进清洁生产,将生产经营过程对生态环境的污染降到最低。在这个过程中,要加大对职工的企业文化培训,提升职工的环保意识。第

二,引进高水平的企业管理人才。企业的生产经营活动绿色化之后,生产方式、生产过程必然会发生改变,此时需要更多的高级管理者来贯彻绿色生产理念,因此需要聘请高水平的管理人才,切实推进企业生产经营过程的转型。第三,企业应该主动公开环保信息。通过信息公开,为政府部门、农民监督企业生产经营提供渠道,在部分敏感项目上马之前,要主动与利益相关者进行沟通,自觉承担起农村生态振兴的责任。第四,为贫困户设置就业岗位。农村企业通过吸纳贫困农民就业,以自身的实际行动来推进生态扶贫,进而能够起到更好的示范效应。

### (三)强化农民的主体意识

第一,提升农民的环保意识与素养。在这个工程中,要加大对贫困农民的生态宣教力度,通过多渠道、多种方式向他们普及环保知识,让其意识到贫困与农村生态环境之间的密切关系。同时各地要做好经验推广,一些好的做法和实践方式可以及时分享。第二,提升农民在生态扶贫和生态振兴的主体地位。农民对于当地的自然环境、社会状况是最了解的,参与生态扶贫、生态振兴可以发挥农民的“土著”优势,从而让其对自身地位有清晰的认知,并不断提升农民特别是贫困农民的获得感和幸福感。第三,要引导农民践行绿色生产生活方式。在生产方面,要加大绿色技术及知识的传播,帮助其完成绿色农业的升级转型。在这个过程中,要继续发挥原有生态扶贫岗位的作用,大力发展农村生态产业如绿色农业、休闲农业等,提升农民的获得感。在生活方式上,要继续推动旱厕改造、自来水、农村道路等基础设施建设,提升他们的幸福感。

(四)鼓励非政府组织参与乡村生态扶贫和生态振兴

第一,要拓宽非政府组织参与乡村生态振兴和生态扶贫的渠道。非政府组织因其组织灵活性强,一方面可以发挥其与社会资本联系密切的优势,在争取社会资本支持的情况下,允许其参与生态扶贫和生态振兴,在不违背“非营利”性质的情况下实现适当创收,进而提升其参与积极性。另一方面,鼓励非政府组织与当地政府、农村社区的合作。通过发挥非政府组织的技术优势,鼓励这些组织参与农村生态产业发展,为农村生态产业发展提供技术支持,鼓励非政府组织为贫困户脱贫提供技术解决方案,鼓励非政府组织为农村企业产业结构升级转型提供咨询技术方案等。第二,强化非政府组织之间在参与生态扶贫和生态振兴过程中的合作。一方面,国内的非政府组织之间加强合作,确保资源利用的最大化,同时还可以建立相互的监督机制。另一方面,在不违背国家法律的前提下,适当加大与外国非政府组织的合作,充分发挥双方在生态扶贫和生态振兴中的各自优势。第三,强化非政府组织与环保部门的合作。通过非政府组织与环保部门的合作,建立生态治理的联动机制和信息共享体系,充分发挥非政府组织的信息优势,在一定程度上能够缓解环保部门的压力,也能够一定程度上弥补环保部门无力施治的空白。

作者简介:郭苏豫,南阳理工学院马克思主义学院副教授。

(摘自《生态经济》2021年第3期)