

集中连片特困区生态资本运营式扶贫：基于脆弱性的分析

Evaluation of ecological capital and poverty alleviation on the basis of vulnerability analysis

邓远建¹ 朱邦伟¹ 陈杰² 余昇¹ (1. 中南财经政法大学工商管理学院, 湖北 武汉 430073; 2. 湖北省农业科学院农业质量标准与检测技术研究所, 湖北 武汉 430064)

摘 要 针对集中连片特困区扶贫问题, 本文将探寻集中连片特困区的可持续脱贫路径和生态发展之路, 构建有利于缓解集中连片特困区生态脆弱性的生态资本运营式扶贫路径。以农业生态经济学、区域经济学和可持续发展理论等为指导, 运用多学科交叉的理论分析方法, 分析了集中连片特困区生态脆弱性与生态贫困的关系, 阐释集中连片特困区生态资本运营式扶贫路径选择。结果表明, 集中连片特困区集生态地位重要与生态基础脆弱于一体, 生态脆弱与生态贫困相互制约, 缓解集中连片特困区贫困的路径有生态资本运营管理、生态适应性发展和生态产业发展, 构建可持续的生态资本运营式扶贫机制。从长期看, 生态资本运营式扶贫是脱贫致富与生态建设的客观要求, 健全的机制与长远的战略有利于促进集中连片特困区资源节约、环境友好、人口均衡型社会建设。

关键词 集中连片特困区; 生态资本运营式扶贫; 脆弱性

免责声明 本文仅代表作者个人观点, 与中国 21 世纪议程管理中心、中国可持续发展研究会及联合国均无关。

Disclaimer: This brief was submitted through the Administrative Centre for China's Agenda 21 (ACCA21), Ministry of Science and Technology, China, and the Chinese Society for Sustainable Development (CSSD). The views and opinions expressed are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of, and should not be attributed to, the Secretariat of the United Nations, the ACCA21 or the CSSD. Online publication or dissemination does not imply endorsement by the United Nations. For further information, please contact Mr. Sun Xinzhang (sunxzh@acca21.org.cn)

集中连片特殊困难地区是指将自然地理相连、气候环境相似、传统产业相同、文化习俗相通、致贫因素相近的贫困县连片划分。之所以这样划分, 是因为新时期中国的贫困格局呈现出新的特征, 绝对贫困人口在分布上呈现出向边远山区、民族聚居区、革命老区、省际交界区等区域集中的“大分散、小集中”态势。据统计显示, 14 个集中连片特殊困难地区基本覆盖了全国绝大部分贫困地区和深度贫困群体, 面临的扶贫减贫任务异常艰巨。之前划定的全国 592 个扶贫开发工作重点县中, 有 431 个在片区内。按照人均年收入 2300 元的最新贫困标准, 中国的扶贫对象仍有 1.22 亿人, 占农村户籍人口的 12.7%。其中, 连片特困区的贫困发生率为 28.4%, 比全国平均水平高出 15.7%, 覆盖了全国 70% 以上的贫困人口。此外, 11 个连片特困区的人均地区生产总值、人均地方财政一般预算收入、农民人均纯收入三项指标分别只相当于西部平均水平的 49%、44% 和 73%。^[1]

集中连片特困区的贫困问题是涵盖经济、社会、生态等多个因素的综合性问题, 既表现在贫困人口生产生活困难, 也表现在区域经济社会发展滞后, 更表现在生态功能特殊与生态优势未得到有效发挥相互交织, 这就使得连片特困区的扶贫开发与生态建设间存在高度重

叠, 需要兼顾减贫与改善生态环境、发挥生态优势双重目标。^[2] 本文以生态作用明显与生态环境脆弱交织的集中连片特困地区为研究对象, 探寻如何将连片特困地区的生态优势转化为经济优势的有效途径, 通过走生态资本运营式扶贫之路, 健全相应体制机制, 使得新时期扶贫战略更适应绿色经济发展要求, 最终实现集中连片特困地区人口、资源与环境协调可持续发展。

1 文献综述

20 世纪 80 年代中期, 中国提出了扶贫开发战略。“集中连片特困地区”的概念是伴随扶贫开发战略不断向前推进而产生的。近年来, 对集中连片特困地区扶贫的研究不断推进。张大维^[3]、李雪萍等^[4]和陈琦^[5]从资本的角度考察了连片特困地区生计资本、人力资本与贫困的复杂关系。张曦^[6]、杨安华^[7]、童中贤等^[8]为连片特困地区从根源上解决贫困问题提供了路径选择。黄国庆^[9]、李东法^[10]则认为, 资源丰富地区可以通过发展旅游业等进行产业扶贫, 使其资源优势转变为经济效益而达到脱贫的目的。另外, 陈琦^[11]通过多维度贫困测量方法对连片特困地区农村贫困进行了实证研究, 并提出相应的政策建议。黄承伟和向家宇^[12]从科学发展观视角下连片特困地区减贫的分析角度, 阐述了科学发展观是连片特困

地区扶贫攻坚战略及其制度环境的基本理念。李仙娥等^[13]认为,连片特困地区的生态环境与其贫困存在很大关系,因此,要加快构建集中连片特困地区的生态减贫长效机制。曲玮等^[14]利用2000~2006年甘肃省51个扶贫开发重点县的面板数据进行实证分析,认为自然地理环境制约仍然是导致贫困的重要因素之一。

以上学者从不同视角分析了集中连片特困地区农村贫困的原因,指出了扶贫实践过程中所存在的问题,并提出了产业扶贫、政策扶贫和对贫困者能力培养等脱贫模式和路径。综观现有研究,从脆弱性角度思考连片特困区的生态资本运营式扶贫机制与战略的成果还比较鲜见,相关研究并没有突出连片特困地区通过生态资本积累,降低生态脆弱性,增强适应能力,加强生态资本良性运营,进而将生态效益转换成社会效益和经济效益,最终实现连片特困地区脱贫的目的。因此,本文以集中连片特困地区为研究对象,探讨集中连片特困区生态脆弱性与其生态贫困的耦合机理,通过走生态资本运营式扶贫途径,构建集中连片特困区生态资本运营式扶贫机制,从而实现集中连片特困区扶贫实践的可持续发展。

2 集中连片特困区生态脆弱性与生态贫困的关系

大多数集中连片特困区自然条件相对恶劣、生态地位比较重要、生态环境十分脆弱,其生态脆弱性最显著的三个特征是气候变化频繁、生态环境稳定性差和生态系统恢复功能低。^[15]一定程度上,集中连片特困区生态脆弱性与生态贫困之间表现出相互影响、相互作用的关系,生态脆弱性与生态贫困存在耦合关系。

2.1 生态脆弱性致使集中连片特困区生态贫困严重

集中连片特困区生态脆弱性明显,易发生或出现生态贫困,某种程度上讲生态脆弱性更加剧了其生态贫困。生态脆弱性与贫困具有高度相关性,生态优势未得到有效发挥,也影响贫困地区脱贫致富。根据集中连片特困区的不同表现和状态,中国集中连片特困区的生态贫困体现为两种形式:一是地理因素表现的生态贫困,主要包括荒漠干旱区的生态贫困与喀斯特地貌区的生态贫困两种典型形态。这使得集中连片特困区因灾致(返)贫率较高,如青海藏区由于自然灾害频发,因灾返贫率高达25%,远远高于全国平均水平。^[16]二是人为因素表现的生态贫困,主要包括毁林开荒地区的生态贫困与资源枯竭地区的生态贫困两种典型形态。长期以来,集中连片特困区生态基础脆弱、产业结构不合理、生产方式落后、经济总量小、增长速度慢、人口众多、贫困面大,粗放式经营与破坏式开采加剧了生态资本的

耗损程度,经济发展与环境保护相互制约成为集中连片特困区实现跨越式发展的两难困境。由此造成集中连片特困区脆弱生态系统的自净能力和再生力弱,很难把其资源优势转换成社会效益和经济效益,资源收益很难惠及广大贫困居民,陷入了生态脆弱——贫困——保护——掠夺资源——生态退化——进一步贫困的恶性循环,进而危及人们的生存基础,大大制约了贫困地区人们脱贫致富的步伐。^[17]

2.2 生态贫困加剧集中连片特困区生态脆弱性

由于集中连片特困区生态系统的脆弱性将会直接导致当地的生产生活条件受到限制,致使拉动当地经济发展的产业生产的自然条件较差。中国11个集中连片特困区在产业发展上都存在突出的生态贫困障碍,生态保护和生态修复的难度大、任务重。如秦巴山区、武陵山区由于耕地面积少,水资源贫乏等严重影响了产业发展的需求;滇桂黔石漠化区脆弱的生态环境导致山洪、滑坡、泥石流以及土壤严重流失的土地退化现象,这些生态灾害都不利于当地农业生产和经济作物的生长。除此之外,集中连片特困区局域气候条件恶劣,易产生严重的自然灾害,如旱灾、洪灾等自然灾害。上述生态贫困因素不同程度地加剧了集中连片特困区的生态脆弱性。

3 缓解集中连片特困区生态脆弱性的生态资本运营式扶贫路径

中国贫困地区与脆弱生态地区在地理空间分布上具有一致性,且相对集中。生态资本运营式扶贫就是在生态地位重要、生态资源丰富、生态基础脆弱、生态文化深厚的地区,通过生态资本积累,开展生态资本的良性运营,将生态优势转化为经济优势,让生态建设者“有利可图”,体现出“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”的新理念,兼顾减贫与改善生态环境、积累生态资本双重目标,释放“资源红利”、“生态红利”,走出要“温饱”还是要“环保”的两难困境,处理好“国家要生态、地方要财政、农民要吃饭”三方面的关系,走绿色发展、循环发展、低碳发展的扶贫之路。因此,实现生态资本运营式扶贫的可行路径就包括生态资本运营管理,生态适应性能力建设和生态产业可持续发展。

3.1 生态资本运营管理

数据显示,2011年底中国自然保护区面积占国土面积已达14.93%,超过世界水平。但是,保护区所处的区域有很多属于贫困地区,生态保护与经济发展的矛盾突

出。^[18]生态资本是人类福祉的贡献者，是集中连片特困区贫困家庭生计的提供者。在确保集中连片特困区生态资本良性运营的过程中，要切实加强区域生态资本开发监管与执法力度，全面开展连片特困区生态环境检查工作，科学评价连片特困的生态脆弱性，严格禁止超采、过牧、乱垦、滥挖以及非法采矿、无序修路等资源破坏行为发生；以连片特困区资源禀赋和生态系统承载力基线为基础，通过科学规划，确立适宜的生态资本安全运营标准与运营模式、可持续利用途径、生态资本开发监管办法以及生态资本运营过程中生态保护措施；研究制定连片特困区资源开发监管条例，编制适宜不同脆弱性的连片特困区生态资本开发生态恢复与重建技术标准及技术规范，积极推进集中连片特困区生态资本保育、系统恢复与重建进程，构建生态资本运营的长效机制^[19]。

3.2 生态适应性能力建设

气候变化与极端气候事件频发，对贫困弱势群体的影响最大，因此，需要加强集中连片特困区基础设施建设，构建气候观测网络体系，完善天气气候监测与预警系统，加强综合规划和统筹调度力度，建立自然灾害应急工作体制和响应机制，开展气候变化预估、评估工作，在农业、水资源、林业和自然生态系统、海岸带综合治理、防灾减灾、卫生健康等领域采取有效政策措施和科技行动，减轻气候变化对集中连片特困区经济社会发展和人们生活的不利影响。具体措施包括：一是加强集中连片特困区农业基础设施建设，发展新技术，强化优势农产品的规模化种植，增强农业抗灾能力；二是加强集中连片特困区水利基础设施建设，提高应变能力；三是加强集中连片特困区植树造林和森林保护经营，增强林业碳汇功能，提高森林对气候变化的适应能力；四是提高集中连片特困区防灾减灾设施的设计标准，加强防灾减灾设施建设。

3.3 生态产业持续发展

连片特困区长期以来深陷“贫困陷阱”和“梅佐乔诺陷阱”，在国家发展空间格局中遭遇“被遗忘、被边缘、被救济”的尴尬处境。“标本兼治”是实现连片特困区共享发展成果的有效途径，而培育区域特色产业，增强连片特困区的自我发展能力的“治本”之策更为关键。^[1]集中连片特困地区要大力发展绿色农业、生态工业和生态旅游业等环保型产业。绿色农业的特征是将产业耕种和生计耕种转变成有利生态的耕种做法，如高效利用水资源、广泛使用有机和自然土壤养分、最佳耕作方式以及综合虫害防制。构建绿色农业需要以下五个主要领域：有形资本资产、金融投资、研究和能力建设；

土壤肥力管理；更高效、更可持续的水资源利用；作物和牲畜多样化；生物植物和动物健康管理；相应的农场机械化。^[20]连片特困区的工业发展要立足于预防、创新与结构转变，着眼于持续的生态重构，建立生态现代性，充分发挥现代科学技术在生态环境保护与建设中的重要作用。切实实施新型工业化战略，走生态导向的新型工业化道路，大力推进绿色经济和循环经济发展，降低经济社会发展对生态资本的消耗。实现“兴一项产业，脱一村贫困，富一方农民”的多重目标。比如武陵山区的杜仲资源占全国的90%，中国杜仲资源约占世界的90%。如今，杜仲资源的开发利用已成为泸溪县乃至湘西州脱贫的主要抓手，平均每亩杜仲林每年可为农民增收2500元。^[21]既发挥了杜仲的经济效益，也保护了生态环境。因此，在集中连片特困地区走生态式扶贫之路是切实可行的，能促进绿色化、生态化发展，从而实现生产发展、生活富裕、生态良好的综合目标。

4 结论

在可持续发展与消除贫困双重目标要求下，不得不创新集中连片特困区的扶贫机制、方式和战略。集中连片特困区的经济贫困与生态赤字互为因果，因此，新时期的扶贫措施要遵循自然规律与经济规律，着眼于生态建设与脱贫致富的客观要求。中国集中连片特困区分布范围广，分区情况差异大，在扶贫的具体路径和措施应当有别。本文从中国连片特困区的整体出发，就减缓连片特困区的生态脆弱性提出了相应的生态资本运营式扶贫路径与战略措施，针对某一特定区域实际，需要因地制宜，选取生态资本投资与运营、生态补偿、生态移民与生态协作机制，及生态资本运营管理、生态适应性、产业发展路径中的一种或几种，最终目的是促进连片特困区脱贫致富、经济发展、生态良好与社会和谐。

参考文献

- [1] 张守营. 连片特困区应着眼于培育自我发展能力, 中国经济导报, 2013年3月28日第B05版.
- [2] 章力建, 吕开宇, 朱立志. 实施生态资本运营式扶贫战略提高生态建设和扶贫工作的整体效果[J]. 中国农业科技导报, 2008, 10(1): 1-5.
- [3] 张大维. 生计资本视角下连片特困区的现状与治理——以集中连片特困地区武陵山区为对象[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2011, 50(04): 16-23.
- [4] 李雪萍, 龙明阿真. 可持续生计: 连片特困地区村庄生计资本与减贫[J]. 中共四川省委省级机关党校学报, 2012(3): 122-128.

- [5] 陈琦. 连片特困地区农村家庭人力资本与收入贫困——基于武陵山片区的实证考察[J]. 江西社会科学, 2012 (7): 231-235.
- [6] 张曦. 连片特困地区参与式扶贫绩效评价[D]. 湘潭大学博士学位论文, 2013.
- [7] 杨安华, 李民, 张伟. 连片特困地区公共安全协同治理研究——以武陵山片区为例[J]. 甘肃社会科学, 2012 (6): 240-243.
- [8] 童中贤, 曾群华, 马骏. 我国连片特困地区增长极培育的战略分析——以武陵山地区为例[J]. 中国软科学, 2012 (4): 85-96.
- [9] 黄国庆. 连片特困地区旅游扶贫模式研究[J]. 求索, 2013 (5): 253-255.
- [10] 李东法. 连片特困地区扶贫攻坚问题与对策分析[J]. 经济研究参考, 2013 (56): 68-70.
- [11] 陈琦. 连片特困地区农村贫困的多维测量及政策意涵——以武陵山片区为例[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2012, 39 (3): 58-63.
- [12] 黄承伟, 向家余. 科学发展观视野下的连片特困地区扶贫攻坚战略研究[J]. 社会主义研究, 2013 (1): 32-37.
- [13] 李仙娥, 李倩, 牛国欣. 构建集中连片特困区生态减贫的长效机制——以陕西省白河县为例[J]. 生态经济, 2014, 30 (4): 115-118.
- [14] 曲玮, 涂勤, 牛叔文. 自然地理环境的贫困效应检验——自然地理条件对农村贫困影响的实证分析, 中国农村经济, 2012 (2): 21-34
- [15] 杜明义, 余忠淑. 生态资本视角下的生态脆弱区生态贫困治理——以四川藏区为例[J]. 理论月刊, 2013 (2) 176-179.
- [16] 刘璐琳. 集中连片特困民族地区反贫困的思考, 光明网-《光明日报》
- [17] 朱丹果. 当前西部生态贫困的成因分析及对策[J]. 杨凌职业技术学院学报, 2008, 7 (3): 28-30.
- [18] 李苑. 生态资源怎样转化为生态资产?, 中国环境报, http://www.cenews.com.cn/gd/gdftx/201408/t20140804_778561.html.
- [19] 邓远建, 张陈蕊, 袁浩. 生态资本运营机制: 基于绿色发展的分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22 (4): 19-24.
- [20] United Nations Environment Programme. Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication [N/OL]. <http://www.unep.org/greeneconomy>.
- [21] 王军善: 区域联动 促进特困区扶贫开发, 《中国改革报》, http://www.crd.net.cn/2013-05/22/content_7711083_2.htm.

作者简介: 邓远建, 讲师, 博士, 硕士研究生导师, 主要研究方向为生态经济与农业可持续发展、城乡经济。

通讯作者: 肖锐, 硕士研究生, 主要研究方向生态经济、农村生态扶贫, [电子邮箱 chinesexr@163.com](mailto:chinesexr@163.com)。

基金项目: 国家自然科学基金项目“生态脆弱地区生态资本运营式扶贫研究”(71303261), 国家社会科学基金项目“浙闽赣粤畲族山区生态文明建设路径研究”(14BMZ108), 教育部人文社会科学基金青年项目“生态资本运营的安全问题研究: 基于生态脆弱性的分析”(12YJC790029)。