

生态脆弱区农村生态式扶贫机制研究

Ecological poverty eradication in ecologically fragile rural areas

邓远建 肖锐（中南财经政法大学工商管理学院，湖北 武汉 430073）

摘 要 本文旨在探讨生态脆弱区农村的脱贫问题，分析了生态脆弱区农村的贫困特征，探究了造成生态脆弱区农村贫困的主要原因，总结了生态脆弱区农村扶贫工作的成效并指出在扶贫实践中所存在的问题。因此，在生态脆弱区扶贫实践过程中既要发展经济也要保护生态环境，本文结合扶贫实践和生态资本运营，为生态脆弱区农村可持续扶贫提出了生态式扶贫机制包括生态资本投资机制、生态产业扶贫机制、生态移民扶贫机制和生态补偿式扶贫机制。

关键词 农村贫困；生态式扶贫；生态脆弱区

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)

中国贫困地区与生态脆弱地区在地理分布上具有非良性的耦合，95%的中国绝对贫困人口生活在生态脆弱地区。当前，生态脆弱区贫困现状致使当地居民为了摆脱贫困从而破坏当地的生态环境，造成了生态脆弱区农村生态环境的进一步恶化，传统扶贫模式已不再能够全面解决生态脆弱区农村贫困问题。因此，要使得生态脆弱区实现扶贫的可持续，就必须得尊重自然、顺应自然和保护自然，运用自然规律，促进人与自然、社会经济和生态系统的和谐发展。从区域差异上讲，生态脆弱区具有自身的贫困特征，造成贫困局面的原因也各不相同，本文通过对生态脆弱区贫困的特征、原因和现有的扶贫成效进行分析，试图构建“生态资本投资、生态产业发展、生态移民、生态补偿”的四位一体的生态式扶贫机制，旨在缓解生态脆弱区贫困局面，实现生态脆弱区扶贫的可持续，最终达到生态脆弱区实现脱贫的目的。

1 生态脆弱区农村贫困特征

1.1 贫困面广

2014 年国家公布了 592 个国家级贫困县。另外，我国生态脆弱区占国土面积的 60%以上，主要分布在北方干旱半干旱区、南方丘陵区、西南山地区、青藏高原区及东部沿海水陆交接地区。根据贫困县和生态脆弱区分布情况，我们可以观察到我国生态脆弱区与贫困地区在地理分布上具有高度的耦合性。由于生态脆弱区生态系统的稳定性差、抗干扰能力弱，因此，不合理的人类活动

很容易导致恶化，从而使得生态脆弱区农村贫困面广且难以摆脱“扶贫-开发-破坏-贫困”的恶性循环。

1.2 生态贫困严峻

由于生态脆弱区生态环境的敏感性、地形地貌的复杂性，并且长期受到旱灾、涝灾及风沙等自然灾害的交替发生，这对农业生产、工业开发、基础设施建设和当地人民生活产生了不同程度的负面效应，从而使得生态贫困形势严峻。此外，生态脆弱区农村居民只是片面追求眼前的经济利益而忽视了生态资源可以转换的生态效益，进行毁林开荒、开山采石、乱砍滥伐等破坏生态环境的行为，造成了生态脆弱区农村水资源、土地资源、空气质量等日益恶化，使其生态资源优势难以转换为经济优势，从而形成了“越穷越垦，越垦越穷”的恶性循环。总体来说，我国生态脆弱区农村生态贫困严峻的原因可以归纳为地理因素和人为因素。

1.3 受气候影响大

气候变化都将直接或者间接的影响到生态脆弱区农村贫困，并且影响程度大。直接的影响是指极端恶劣的天气将会对生态脆弱区农村的农业、基础设施、居民的生命财产等造成严重的损失，直接导致贫困的发生和返贫现象的产生。间接的影响是指气候变化会对经济增长将产生长期影响，经济增长受挫会造成社会事业的发

展，从而会致使生态脆弱区农村社会发展停滞不前甚至倒退。直接和间接的影响都会加剧生态脆弱区农村贫困的发生率，都给生态脆弱区农村贫困人口带来巨大的损失，生态脆弱区农村贫困受气候变化的影响是扶贫工作中一个新的挑战。

2 生态脆弱区农村贫困原因分析

2.1 自然灾害频繁发生

我国生态脆弱区农村覆盖面广，自然条件普遍较差，容易发生洪涝、干旱、泥石流、滑坡和沙尘暴等自然灾害，给农村土地和农作物带来不同程度直接或间接的损失，从而直接影响到生态脆弱区农村居民的收入水平。某种情况下，这也是导致返贫现象反复出现的原因。据 2008 年《全国生态脆弱区保护规划纲要》报告，自然灾害造成生态脆弱区经济损失高达 2000 多亿人民币，并呈年均 9% 的速度递增，这一增长率甚至高于某些生态脆弱区 GDP 的增长率。因此，自然灾害的频繁发生是导致生态脆弱区农村贫困的重要原因之一。

2.2 产业发展水平低下

改革开放后，乡镇企业在农村地区遍地开花，但生态脆弱区农村主要还是以农业生产为主。当然，随着时代的发展和人们收入水平的不断提高，以及生态脆弱区农村存在很多美丽的自然景观，许多城市家庭也会选择周末去农村度假，农村的第三产业也得到了相应发展。但是总的来看，生态脆弱区农村目前主要还是以发展农业为主，第二产业和第三产业发展水平仍比较低。而受到国内外农产品市场的冲击，传统农业将会受到不同程度的影响，农民的收入也会遭受损失。因此，生态脆弱区农村由于没有发展特色产业或是产业发展水平低下，也会使其难以摆脱贫困。

2.3 政策机制不够完善

生态脆弱区农村扶贫工作具有难度大、多维度和综合复杂等特性，在扶贫工作实践中出现了政府在生态脆弱区农村扶贫开发政策机制上存在不够完善的问题。宏观层面上，生态脆弱区农村扶贫开发管理机制和扶贫对象瞄准机制不够完善。中观层面上，生态脆弱区农村扶贫模式有待完善。微观层面上，生态脆弱区农村没有建

立生态脆弱区农村贫困人口的民主参与机制。因此，要以科学发展观、可持续发展为指导实现扶贫政策和扶贫机制的创新，结合生态脆弱区农村的实际情况改变扶贫模式，实施生态式扶贫机制。

3 生态脆弱区农村扶贫工作的成效

3.1 生态脆弱区农村贫困有所下降

《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》的实施，我国农村贫困人口从 2001 年的 9030 万人降至 2010 年的 2688 万人，贫困发生率从 2001 年的 9.8% 降至 2010 年的 2.8%。而我国有 74% 的贫困县存在于生态脆弱区，约占全国贫困县总人口的 81%（李周，1997；胡鞍钢，2010），由国际环保组织绿色和平与国际扶贫组织乐施会共同发布的《气候变化与贫困-中国案例研究》

（2009）称我国有 95% 的绝对贫困人口是生活在生态脆弱区。因此，由 2010-2010 的扶贫工作成效可以看出，生态脆弱区农村贫困面也呈现出大幅下降趋势。另外，为了跟进我国社会主义事业的发展，贫困标准在 2011 年底调整至 2300 元，农村扶贫面惠及到 12238 万人，贫困发生率达到 12.7%，此时贫困面的扩大是受主观性的调整。但经过扶贫攻坚事业的不断推进，2013 年我国贫困人口降至 8249 万人，相比 2011 年少 3989 万人，扶贫工作取得的成效可喜，贫困面也呈不断下降的趋势。2001-2013 年农村贫困人口和贫困发生率变化情况见图 1。

3.2 生态脆弱区农村基础设施得到加强

基础设施建设是生态脆弱区社会经济发展、实现脱贫致富的重要物质基础，生态脆弱区农村基础设施的加强将是早日实现生态脆弱区农村摆脱贫困的基石。据相关数据统计表明，农村家庭的人均纯收入与基础设施建设之间存在长期的动态关系，加大对农村基础设施的建设能够有效促进农民纯收入的增长。随着扶贫工作的不断推进，生态脆弱区农村社会经济得到了发展，其基础设施建设也突飞猛进。截至到 2010 年，我国农户所在行政村的四通情况为：通电率 99.8%，通公路率 96.9%，通电话率 96.9%，能接受电视节目比重为 97.7%（中国农村贫困监测报告，中国统计出版社 2011 年版），基础设施建设得到了明显的改善，相当一部分农村贫困人口生活发生了巨大的变化。

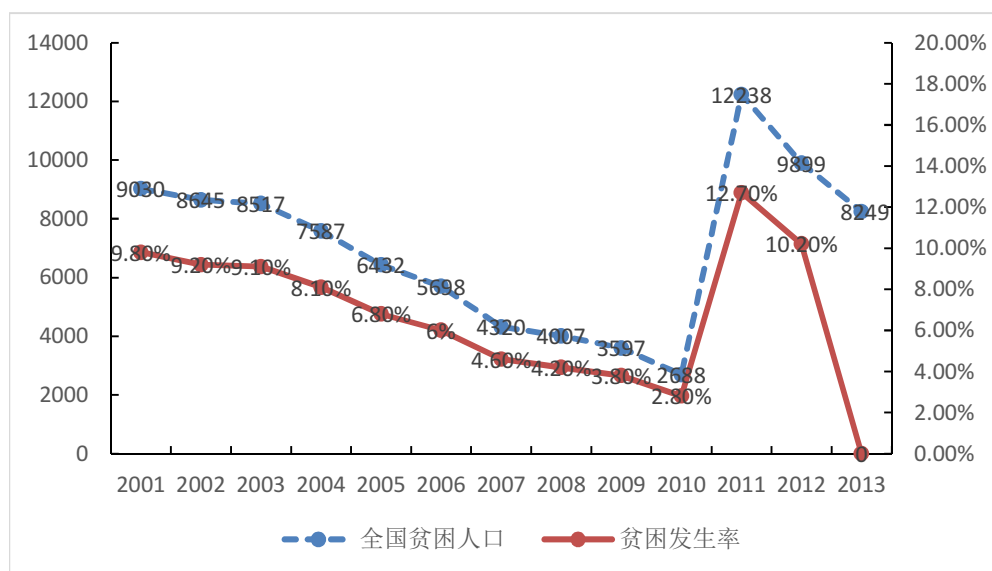


图 1. 2001-2013 年农村贫困人口和贫困发生率变化图

注：2003-2010 年全国农村贫困人口数据和贫困发生率数据来自《中国农村 2011 年贫困监测报告》，2011-2013 年全国农村贫困人口数据和贫困发生率数据来自《国民经济和社会发展统计公报》。

4 生态脆弱区农村扶贫工作存在的问题

生态脆弱区农村扶贫工作虽然取得很大成就，但在扶贫过程中仍存在许多问题，具体到扶贫措施主要问题表现为：

4.1 生态脆弱区农村整村推进所存在的问题

由于缺乏全国性的村级统计资料，生态脆弱区农村贫困村的选择主要是由地方政府根据亚洲开发银行相关课题组推荐的标准进行，然而在整个选择过程中各地有很大的灵活性，使得各地所选择出来的贫困村不具有可比性，形成了贫困村的漏洞。因此，在生态脆弱区整村推进扶贫工作中要完善贫困村瞄准机制，提高贫困村瞄准精度。

4.2 生态脆弱区农村扶贫搬迁所存在的问题

扶贫搬迁的资金不足。扶贫搬迁所投入的资金主要是以政府投入为主，除了中央政府的扶贫搬迁资金能够保证之外，地方政府扶贫搬迁补偿资金却很难有保证。同时，社会资金参与扶贫搬迁补偿的情况也没有动员起来，生态脆弱区农村扶贫搬迁存在资金缺口。另外，生态脆弱区农村搬迁后对其生产生活不适应。搬迁之前，主要是以农业生产活动为主，生活消费的柴米油盐基本上能够自给；而搬迁之后，多数家庭转变成以非农业生产活动为主，生活必需品的商业性消费比重增加，以及

搬迁后人生地不熟，以及农民缺乏从业技能，从事非农活动存在很大的困难。因此，很多搬迁的贫困农户都会产生不适感。

4.3 生态脆弱区农村雨露计划所存在的问题

一是在生态脆弱区农村针对贫困户劳动力的转移培训过程中存在瞄准目标的偏离。由于贫困家庭难以支付培训的费用，在培训招生过程中也缺乏相应的监督机制，从而导致了非贫困户劳动力的进入，出现转移培训过程中瞄准目标的偏离，使得宝贵的机会和资源没有惠及到最需要扶持的贫困家庭。二是培训内容和培训质量有待改进。由于参与培训农民的文化水平比较低且参差不齐，培训的内容应对培训对象具体的综合情况做出相应的调整。另外，培训内容应紧密结合市场需求，提高培训质量。

除了以上生态脆弱区农村生态扶贫措施存在的问题，生态脆弱区农村信贷扶贫和产业扶贫等措施中也存在或多或少的问题，由于篇幅限制在此不再赘述。

5 生态脆弱区农村生态式扶贫机制

5.1 生态资本投资机制

从可持续发展经济学的视角来看，突破中国生态脆弱区农村的贫困问题，加快经济发展方式生态化转变的基础是大力发展生态产业，而生态资本投资便为其提供

了可供选择的现实路径。在扶贫实践中应根据生态脆弱区农村生态资本类型和扶贫范围，明晰生态资本的投资主体，建立健全生态资本投资的保障机制。然而，要想使得把生态资本转化为扶贫的经济来源，就要对生态资本进行科学的运营。一般地说，生态资本运营其实就是把生态资源和生态环境当作一种资本进行运营，利用生态资本的保值和增值的属性从中获取利润的现象，在形式上可以体现为生态资源和生态环境的资本化过程。生

态脆弱区农村扶贫实践过程中，生态资本运营是指在发展生态产业过程中，生态资本的所有者或经营者将“生态资产”作为一种具体的生产要素，投入到社会经济生产和再生产过程之中，利用生态技术实现生态资产的形态变化，通过生态产品或生态服务实现生态资产的价值转换，依靠生态消费市场实现生态资本保值增值的全部活动和过程（如图2所示）。

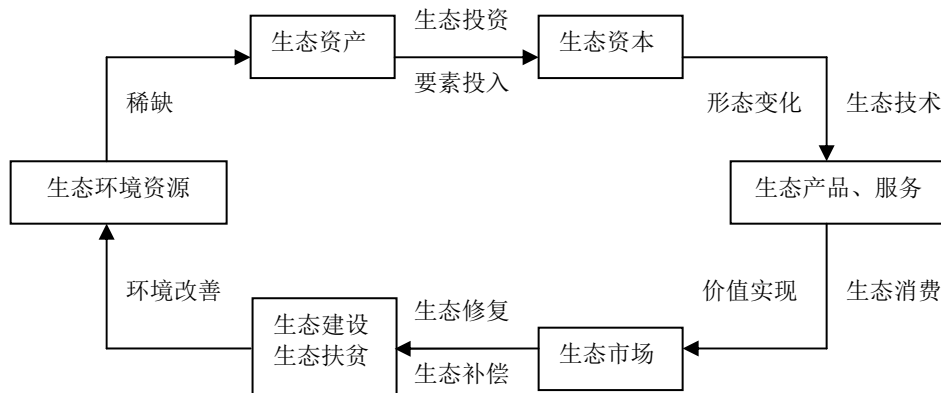


图2. 生态资本投资-运营-扶贫过程

生态资本投资机制是指促进生态资本良性运营的工作原理、相关制度安排和路径选择。从本质上看，生态脆弱区生态资本投资机制的目标是借助生态资本的良性运营从而缓解当地的贫困问题。一方面能够维护、改善和提高区域生态系统的服务功能，维持当地生态资本存量的非减性；^[1]另一方面，一定程度上能够缓解生态脆弱区农村的生态敏感性，增强生态适应能力，从而促进其生态发展和经济发展，最终使得生态脆弱区农村能够达到摆脱贫困的能力。

5.2 生态产业扶贫机制

立足于生态脆弱区农村的生态条件、贫困状况和产业基础，着力发展绿色经济、生态经济和低碳经济，培养一批有市场、能富民和可持续发展的特色优势生态产业。一是调整生态脆弱区农村的产业结构，促进当地生态与经济的协调发展。根据生态脆弱区农村的资源禀赋、自然环境特点及容量，调整产业结构，优化产业布局，重点发展与生态脆弱区农村生态资本条件相适宜的特色生态产业和环境友好产业。二是开展生态脆弱区农

村生态保护、修复与产业示范。针对不同类型生态脆弱区农村的生态资本特点，编制适合不同生态脆弱区农村持续发展的生态保护与修复示范产业规划，并选择典型区域进行试点示范。

5.3 生态移民扶贫机制

生态移民是指为了生态脆弱区农村的生态环境，将生态脆弱区农村的生态超载人口迁到生态承载能力高的地区，从事农、牧业和农畜产品加工业，且应以不破坏迁入地的生态环境为原则^[2]。通过生态移民可以减少集中生态脆弱区农村的人畜承载量，有效减轻人畜活动造成的水土流失，巩固生态脆弱区的生态建设成果，提高生态资本投资效益，消除生态脆弱区的生态贫困^[27]，实现“下山脱贫”的目标。农村贫困人口向脆弱生态区和民族区域集中的特征，决定了实施生态移民搬迁将有利于正确处理好生态保护和少数民族区域发展的关系。对生活在生态条件恶劣地区的少数民族困难群众实施扶贫生态移民，通过整合政府支农投资，有效解决搬迁人口及安置区原有群众的长远发展问题，改善他们的生产生活

条件，对于增进民族团结、促进社会和谐具有重要意义。

5.4 生态补偿式扶贫机制

在经济发展水平不高或竞争激烈的情况下，任何地区都不愿意因进行大规模生态建设而放慢自身的发展速度，至少积极性和主动性不强。同时，生态建设者与受益者常常会发生分离，这使得生态建设者不愿自己因加强生态环境建设而丧失发展机遇而其他地区却享受环境保护的成果。但是，如果从外部给予生态建设者相应的经济或其他形式的补偿，以弥补其损失甚至使其从中受益，就有可能激发生态建设者的积极性。因此，如何协调生态建设者与受益者的现实矛盾，平衡生态建设者的

投入和收益，充分调动生态建设者的积极性，就成为生态补偿机制构建与政策完善不得不面临的重要问题^[3]。

从图3可以看出：生态资本是有价值的^[4]，生态资本的使用、保护或破坏也是有成本的，但生态资本的成本存在外部性，由此造成了生态资本成本的不完全性。要完全化生态资本的不完全成本，就要内部化成本的外部性，可通过实施生态补偿实现外部性成本内部化。运用政府补偿、市场补偿或政府与市场相结合补偿（混合补偿）、社会补偿的方式，构成生态资本外部化成本的分摊机制，以此对生态资本的不完全成本进行补偿，最终促进集中生态脆弱区生态系统与经济系统的协调运行，实现区域生态资本的可持续利用^[5]。

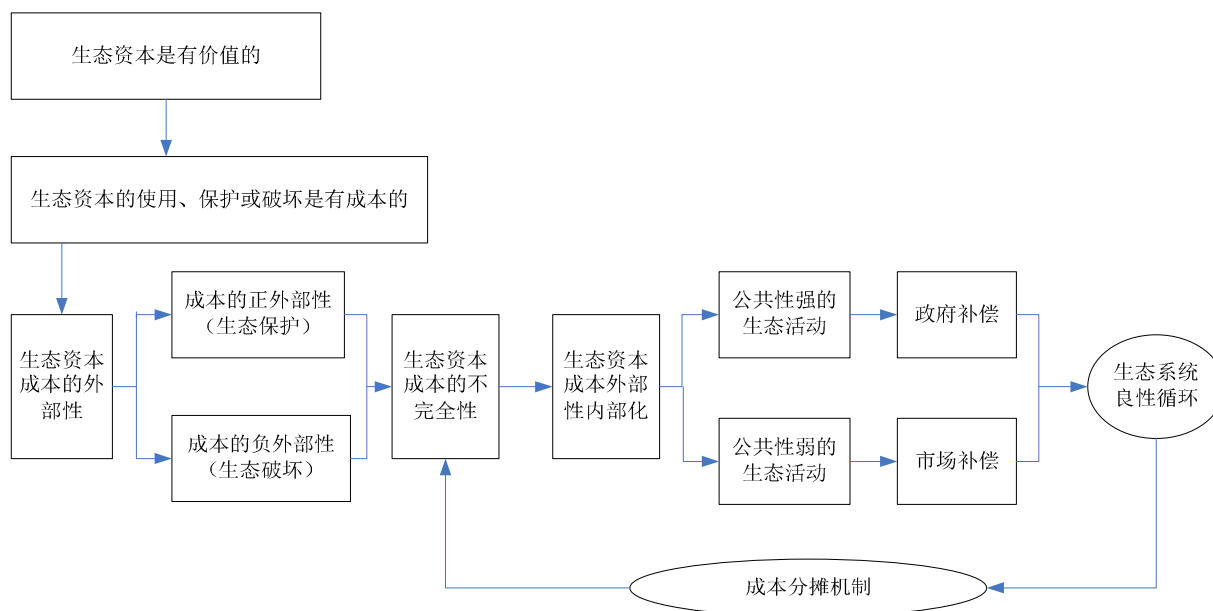


图3 生态补偿机制的逻辑框架

6 结论

在可持续发展与消除贫困双重目标要求下，不得不创新集中生态脆弱区的扶贫机制、方式和战略。生态脆弱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。中国生态脆弱区分布范围广，分区情况差异大，在扶贫的具体路径和措施应当有别。本文从中国生态脆弱区的整体出发，就减缓生态脆弱区的贫困问题提出了相应的生态资本运营式扶贫机制与战略措施，针对某一特定区域实际，需要因地制宜，选取生态资本投资、生态产业、生态移民与生态补偿的扶贫

机制，最终目的是促进生态脆弱区脱贫致富、经济发展、生态良好与社会和谐。

参考文献

- [1] 严立冬, 陈光炬, 刘加林, 等. 生态资本构成要素解析——基于生态经济学文献的综述[J]. 中南财经政法大学学报, 2010 (5): 3-9.
- [2] 陈国阶. 我国生态移民的战略思考与建议[J]. 决策通讯咨询, 2007, (5): 1-4.
- [3] 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.

- [4] Costanza R, Arge R. de Groot R. The Value of the World' s Ecosystem Services and Natural Capital [J]. Nature, 1997, 387: 253-260.
- [5] 闫伟. 区域生态补偿体系研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2008: 28-29.

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, [电子信箱 chinesexr@163.com](mailto:chinesexr@163.com)。

基金项目: 国家自然科学基金青年项目“生态脆弱地区生态资本运营式扶贫研究”(71303261); 中南财经政法大学研究生创新教育计划项目(2014S0813); 中南财经政法大学优秀硕士论文培育项目(2014YS0804)。