

## 生态减贫：包容性发展视角下的路径选择

### Ecological poverty eradication: path selection under inclusive development

朱立志 谷振宾（中国农业科学院农业经济与发展研究所，北京 100081）

**摘 要** 文章旨在探索新时期中国减贫的突破口，运用区域经济学分析方法分析生态恶化和环境破坏对巩固减贫成果和深入推进扶贫开发的制约。文章认为生态型贫困是未来我国扶贫攻坚的重点，中国的贫困主要发生在生态脆弱区，这些地区扶贫难度大、减贫成果难以巩固、贫困与生态恶化互为因果，需要包容性措施来化解生态改善与减贫目标的冲突。文章建议我国应在贫困落后地区协调经济增长与资源环境保护的关系，确保经济增长的效益惠及区域所有人群，尤其是贫困人口，让更多人享受改革和发展的成果，这也是包容性发展的内在要求。生态减贫是中国突破减贫瓶颈的必然选择，是治贫的根本。

**关键词** 生态减贫；包容性发展；扶贫攻坚

**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)*

## 引 言

贫困是导致经济增长缓慢和社会发展停滞不前的重要原因，成为世界各国社会经济发展过程中长期面临的最大挑战。消除贫困、促进发展、实现共同富裕，自古就是人类不懈追求的理想，也是当前各国亟待解决的重大难题。

中国是世界上人口最多的发展中国家，长期以来为解决贫困问题付出了艰辛的努力，已取得巨大的成就，提前实现了联合国千年发展目标中贫困人口减半的目标，为推动全球减贫事业做出了突出贡献。然而，中国目前尚处于社会主义初级阶段，社会经济发展水平不高，区域发展不平衡问题凸显，制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在。面临的主要问题：**一是扶贫对象规模大**，根据国家统计局最新发布的《中华人民共和国 2011 年国民经济和社会发展统计公报》，2011 年中国农村扶贫标准为年人均纯收入 2300 元（2010 年不变价），按照 2011 年农村扶贫标准，全国农村扶贫对象 1.22

亿，占当年农村户籍人口（9.55 亿）的 12.77%，如此大规模人口的脱贫将是一项艰巨的任务；**二是相对贫困问题突出**，上世纪 90 年代以来，中国的贫富差距逐渐拉大，国家统计局 2000 年公布的全国基尼系数为 0.412，2011 年 12 月发布的《中国全面建设小康社会进程统计监测报告（2011）》认为 2010 年基尼系数略高于 2000 年。基尼系数已经超过了国际公认的警戒线（0.4），城乡居民收入差距尤其明显，2011 年城镇居民人均可支配收入（21810 元）是农村居民人均纯收入（6977 元）的 3.13 倍；**三是处于贫困边缘状态的人口比重大，返贫率居高不下**，据《中国农村贫困监测报告 2010》，2009 年的贫困人口中，有 50.5%是当年的返贫人口，贫困人口大进大出的现象非常普遍；**四是主要贫困人群的类型发生了变化，减贫难度大增**，中国目前的贫困人口集中分布在西南大石山区（缺土）、西北黄土高原区（土地退化、严重缺水）、秦巴贫困山区（土地落差大、耕地少、交通状况恶劣、水土流失严重）以及青藏高原区

（积温严重不足）等几类地区，恶劣的生态环境和落后的基础设施成为脱贫和致富的关键制约因素。可以说，中国的扶贫事业已经走到了另一个更高难度的攻坚阶段，在资源与环境约束下，一方面要确保提高标准后的贫困人口持续减少，另一方面要确保贫困边缘人口能致富。

2011年底，中国国务院印发了《中国农村扶贫开发纲要（2011~2020年）》，提出新阶段扶贫开发工作的主要任务是：“巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距”。根据《纲要》，中央政府将重点支持集中连片特殊困难地区发展，大力扶持革命老区、民族地区和边疆地区脱贫，将扶贫开发与环境保护、生态建设相结合，发展环境友好型产业，促进经济社会发展与人口资源环境相协调。显然，中国已认识到生态恶化和环境破坏对巩固减贫成果和深入推进扶贫开发的制约作用，将生态型贫困作为未来10年扶贫攻坚的重点，就是希望在贫困落后地区协调经济增长与资源环境保护的关系，确保经济增长的效益惠及区域所有人群，尤其是贫困人口，让更多人享受改革和发展的成果。这也是包容性发展的内涵所在。

## 1 生态脆弱区——中国扶贫攻坚的核心堡垒

生态学上，生态脆弱区指两种不同类型生态系统的交界过渡区域。生态脆弱区生态系统结构稳定性差，抗干扰能力弱，生态承载力低下，容易遭到破坏，是生态保护的重点领域。本文中是指生态环境变化或人类生产生活将引起土地生产力的明显下降乃至消失，进而导致经济严重衰退的地区（陈健生，2008）。中国的生态脆弱区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（环保部，2008）。生态脆弱区在地域上与集中连片特殊困难地区高度重合，是贫困发生最集中的地区，也是扶贫工作的主要目标区域。生态脆弱区自然灾害频发，防灾减灾能力不足，对经济增长和社会发展的承载能力较低，减贫和稳定脱贫的难度都非常大。

### 1.1 贫困主要发生在生态脆弱区

新中国建立到改革开放初期，贫困在中国是普遍现象。在家庭联产承包等一系列改革措施推动下，中国农村经济快速发展，贫困程度大幅度缓解。但仍有部分地区没能摆脱贫困，甚至难以维持最基本的生存需求。随着贫困人口的逐渐减少，贫困的区域性特征日渐明显，生态脆弱区的贫困问题才引起广泛关注。上世纪末的一项研究表明，划入生态脆弱区的县中，约有75.92%被列为贫困县；划入生态脆弱区的土地面积中，约有43.33%在贫困县范围内；划入生态脆弱区的耕地面积中，约有67.96%在贫困县范围内；划入生态脆弱区的人口中，约有75.86%生活在贫困县（李周，1994）。可见，中国的贫困问题与生态脆弱问题相关性较高，生态脆弱地区的贫困人口相对集中。

近年来，随着农村改革的深入和扶贫开发力度的不断加大，贫困人口分布的地缘性特征日益明显，集中分布在中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区以及水库库区，而且多为革命老区、少数民族地区和边境地区。根据国家统计局监测，2009年全国贫困人口65.9%分布在西部地区；东部、中部和西部地区贫困发生率分别为0.5%、3.3%和8.3%，贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、新疆等西部7省（区）贫困发生率较高（均超过了5%）。显然，这些就是通常所说的生态脆弱地区，其共同特征是：地处偏远，基础设施不便，生态失调，经济发展缓慢，文化教育落后，人畜饮水困难，生产生活条件极为恶劣。

### 1.2 生态脆弱区扶贫难度增大

一般认为，经济增长的减贫效应存在着边际递减规律。即当绝对贫困发生率下降到一个很低水平时，经济增长的减贫作用会逐渐下降，如果不在政策和措施上加强针对性，不改变扶贫方式，减贫的速度会明显降低，返贫会大范围发生。在取得令国际社会称道的扶贫成果后，中国扶贫工作目前正面临着扶贫效率降低、减贫难

度增大、返贫加剧的危险。特别是在生态脆弱区，人口生存发展与生态环境保护的矛盾相当突出，减贫与生态改善目标很难兼顾。不仅如此，以增收为目标的扶贫开发必然给资源环境造成更大压力，可能导致生态环境的破坏，进而加剧生态脆弱区贫困。在社会经济可持续发展面临资源环境约束的情况下，减贫与生态改善的目标必须兼顾，这是生态脆弱区减贫难度增大的根本原因。

### 1.3 生态脆弱区减贫成果难以巩固

返贫是指已脱离贫困或处于贫困标准线之上人口的收入重新低于贫困标准的现象。2003年中国的绝对贫困人口增加了80万，引发社会对扶贫开发工作的质疑，也引起各界对返贫问题的高度重视。事实上，返贫是解决贫困问题过程中常见的现象，特别对于生态脆弱区，由于贫困人口发展能力低下，发展基础较为脆弱，遇有自然灾害、生态环境变化和市场风险等外部干扰因素，很容易造成经济损失而陷入贫困（颜廷武，2005）。自然灾害是大量返贫的主要原因，生态脆弱区又是自然灾害高发区。一方面，农业、畜牧业是贫困地区的主导产业，也是对自然条件依赖最强和受自然灾害破坏最直接的产业部门，很容易因自然灾害的发生而蒙受经济损失。中国是世界上自然灾害损失最严重的国家之一，西部生态脆弱地区自然灾害发生率极高、防灾抗灾能力很弱，减贫成果巩固相当困难。另一方面，自然灾害中人员伤亡不可避免，受灾家庭因伤、因病或因劳动力减少而陷入绝对贫困，将使后续扶贫工作更加艰难。民政部等多部门对2011年全国自然灾害情况会商分析显示，2011年中国各类自然灾害造成4.3亿人次受灾，1126人死亡（失踪），直接经济损失3096.4亿元；全国80%以上因灾造成的死亡（失踪）人口、转移安置人口、倒塌房屋分布于“老、少、边、穷”地区；分析还认为，2011年中国的自然灾害灾情较常年偏轻。可见自然灾害对中国扶贫工作的干扰与破坏作用之强，也足见生态脆弱区巩固减贫成果的难度之大。

### 1.4 生态脆弱区贫困与生态恶化互为因果

1992年联合国环境与发展大会上，与会各国代表一致认为：第三世界的贫困是许多发展中国家生态环境恶化的根本原因，生态恶化又导致这些国家更加贫困，如此恶性循环，使发展中国家在环境与发展问题上步履维艰（王娅，1993）。事实上，贫困与生态恶化之间的关系远非如此简单，以两者之一为诱因也不一定必然形成恶性循环，其背后的决定因素是区域自然资源对人口、经济和社会发展的承载力。也就是说，当区域资源环境对人口、经济和社会发展的承载力不足时，贫困和生态恶化才相伴发生、互为因果。

对于生态脆弱区，贫困与生态恶化的因果关系非常明显。以中国北方干旱半干旱区为例，为摆脱贫困而过度耕作、过度放牧必然导致生态破坏，由此而引发的自然灾害反过来又会加剧贫困（或返贫）。如果不能改变高度依赖自然资源的生存方式，生态脆弱区人口脱贫的结果就是使生态环境承担更大的压力，变得更加脆弱。要想打破这一恶性循环，必须从改善区域生态环境、提高区域资源环境承载力入手，让生态脆弱区人口从生态治理中长期受益。

### 2 包容性发展——兼顾生态改善与减贫目标的发展模式

目前，中国在生态脆弱区的生态治理与消除贫困陷入了相互冲突、相互制约的两难境地。一方面，生态型贫困已成为中国贫困人口的主体，生态环境持续改善才能根除贫困问题。另一方面，中央财政扶持下的大规模生态建设工程，在取得阶段性成果后将面临民生问题的严峻挑战，如果没有各级财政资金的持续投入和不受生态保护政策的严格约束，工程区农户将会为生计和发展而继续破坏生态环境。因此，中国生态脆弱区的生态治理与扶贫战略必须做出调整，两者目标不仅要兼顾，更重要的是能相互协调、相互促进，变恶性循环为良性互动。即应探索生态脆弱区的包容性发展模式，使得生态改善与减贫既成为生态脆弱区发展的目标，也作为实现社会经济可持续发展的手段。

## 2.1 包容性发展的内涵

包容性发展（Inclusive Development）是针对消除贫困而提出的经济发展方式，由亚洲开发银行、世界银行等致力于消除贫困的国际机构首先使用，被越来越多发展中国家重视和接受。随着对经济增长、不平等与减缓贫困之间关系认识的不断深入，相关研究认为，不平等加剧使得经济增长的成果难以惠及所有人（特别是穷人），是导致经济增长无法持续减轻贫困的根本原因。包容性发展作为对策而提出，强调建立具有包容性的制度，提供广泛的机会，消除贫困者权利贫困和所面临的社会排斥，实现机会平等和公平参与，使包括贫困人口在内的所有群体均能参与经济增长，为之做出贡献，并且能够合理分享成果，进而实现每一个人自身的全面发展（龙朝阳，2012）。

机会平等与成果共享是包容性发展的核心内涵。

“包容”是对经济增长过程与结果的基本要求，具体讲有三层涵义：一是要让经济增长惠及所有人群，特别是穷人。这是包容性发展的重要目标，也是实现持续减贫的必要条件。二是要让每个人平等地面对发展机会。这是包容性发展的制度保障，也能够充分激发社会各阶层的积极性，提升经济增长的效率。三是要在参与经济增长过程中提高个人的发展能力，确保减贫的可持续性。

## 2.2 多目标协调是包容性发展的本质要求

以持续性减贫为目标，包容性发展首先需要保持经济的高速增长，同时也要减少与消除机会的不平等来实现经济增长成果的共享。然而现实中经济增长很难兼顾效率与公平，在两者之间找到平衡也是非常困难的事情。更何况经济增长仅是减贫的必要条件，消除贫困也会与特定区域社会发展的其他目标（如生态保护）存在冲突，此时的“包容性”则表现为区域多目标的协调，一是要化解多目标的冲突，确保有序实现，二是要使多目标优势互补，节约社会成本。可见，包容性发展就是要在多目标协调的基础上，以最低成本实现社会经济的可持续发展。

## 2.3 生态脆弱区化解生态改善与减贫目标冲突需要包容性措施

前文对于中国生态工程成效与问题的分析中，我们认为：工程区居民不能从生态改善中持续受益，是生态工程难以持续、生态脆弱区生态保护缺乏长效机制的主要原因；而高度依赖自然资源的落后发展方式，是生态脆弱区减贫成果难以巩固的根源。如果没有来自外部、持续增加的投入（如工程投资、扶贫资金），生态建设和扶贫开发都将很难深入开展下去。这是因为生态改善与减贫之间存在着区域自然资源的保护与利用之争；如果不能有效协调两者目标冲突，生态改善不仅不能带动区域经济增长，甚至会长期制约经济增长，进而加剧贫困。

化解生态脆弱区生态改善与减贫之间目标冲突，就是要从协调资源保护与利用关系入手。借鉴包容性发展的理念，在区域内要让居民有平等参与生态治理的机会，并分享到生态治理的成果，就是从生态改善中持续受益；在区域外，能够得到对区域生态改善外部性的合理补偿，从而促进区域增长和减轻贫困。事实上，目前中国生态工程区居民没有得到平等参与工程建设的机会，仅从承担的简单劳务中获得了有限的劳务费（如退耕补助、森林管护补助），对丧失的机会成本没有得到足额补偿。因此，我们应该从全新的视角审视中国的生态治理与扶贫战略，通过制度创新协调两者之间的目标冲突，使之能够相辅相成，步入良性循环。

## 3 生态减贫——中国突破减贫瓶颈的必然选择

目前，中国正在实施新一轮的扶贫开发规划，扶贫对象以生态型贫困人口为主，扶贫开发已经从解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。从某种意义上讲，生态脆弱区的贫困问题就是生态问题，贫困的发生和贫困的程度与生态环境状况有着密切的关系（刘艳梅，2005）。因此，生态脆弱区扶贫必

须从改善生态环境、提高区域资源与环境承载力入手，协调生态改善与减贫目标，实施生态减贫战略。

所谓生态减贫，就是通过保护和恢复贫困地区的生态环境，转变贫困地区的经济发展方式，结束贫困与生态破坏的恶性循环，兼顾生态改善和减贫战略目标，是针对生态型贫困地区、借鉴包容性发展理念的一种扶贫开发模式。考虑到以往生态工程中存在的工程区居民参与度不高、经济发展受到生态保护政策限制、生态改善成果难以惠及贫困人口等问题，结合中国当前扶贫工作的阶段特点，我们认为，生态减贫战略应包含以下要点：

### 3.1 生态改善是治贫的根本，也是发展的根基

生态脆弱地区经济社会发展的瓶颈在于资源与环境承载力低下，合理利用资源、改善生态环境是实现区域可持续发展的唯一出路。生态脆弱地区贫困的成因很多，既有资源获取不足的收入贫困，也有发展能力低下的能力贫困，更是机会长期不均等而造成的权利贫困。在生态恶化的过程中，穷人比富人的损失更大，受害更直接，因为生态恶化会进一步压缩穷人的生存空间，使其可获取的资源和面临的发展机会更少，贫困程度加深。也就是说，生态改善才是缓解贫困的根本措施。在生态得不到持续改善的情况下，“输血式”扶贫只能维持贫困人口在较低水平下的生存问题，但政府会为此而长期背上沉重的包袱，是低效率和不可持续的扶贫方式；“开发式”扶贫则可能继续破坏生态环境，陷入贫困与生态破坏的恶性循环。在生态脆弱区资源与环境承载力没有明显提升之前，以减轻贫困为目的、促进经济增长与区域发展的手段，都将是无源之水，没有稳定的基础。

### 3.2 贫困人口的平等参与是生态持续改善的前提

直观上看，生态型贫困发生的原因是人口压力过大，导致生态环境遭到持续破坏而日益恶化，但更深层次的原因是存在“政策缺陷”，是不公平的政策将部分

发展能力较差的人口排除在发展进程之外，导致区域发展失衡加剧的结果。正是因为惧怕贫困人口的参与会影响生态改善的效果，在天保工程、野生动植物保护及自然保护区建设工程等大规模生态建设工程中，当地居民往往被视为工程建设的负担，单独安排补助资金解决其生计问题；居民也理所当然将生态工程视为扶贫工程，要求补偿工程建设对其经济活动干扰造成损失。显然，居民被排除在生态建设工程之外，会增加工程建设的成本，却不能从根本上减轻当地人口生存与发展对资源环境的压力，是工程政策缺乏包容性所致。

实施生态减贫战略，最重要的是立足于区域资源，包括自然资源和人力资源，充分调动一切积极因素，努力改善生态环境，筑牢生态脆弱区减贫和发展的基础。事实上，贫困人口对于改善生态环境更有积极性，因为他们是生态恶化的直接受害者，更希望从生态的持续改善中扩展自身的发展空间和提升发展的能力，因而是区域生态改善的持久动力。

### 3.3 生态经济是生态改善与减贫的动力

快速的经济增长是减贫的必要条件，也是生态改善的核心动力。生态脆弱区的经济发展，首先要从改善生态环境入手，优先发展生态产业，使之成为生态脆弱区的支柱产业。生态经济的建设过程，就是生态型贫困地区的经济结构转型、生产生活方式转变，以保护和建设贫困地区生态环境的过程（黄颂文，2004）。生态经济发展不会直接破坏区域生态环境，对自然资源直接消耗的依赖性较低，是适合生态脆弱区发展的朝阳产业。生态脆弱区的优势在于其特色物产和景观资源，依托这些特色资源发展生态经济，可以带动区域就业，且具备竞争优势，能够吸引外来投资，是兼顾促进区域经济增长和生态环境保护目标的经济方式。生态脆弱区可发展的生态产业较多，如生态农业、农林牧复合经营、生态旅游等，是适合贫困人口参与、扶贫见效快和有益于生态改善的发展方式。

### 3.4 生态补偿是生态改善成果共享的回馈

生态脆弱区生态环境恶化不仅导致当地的贫困，而且会在整个生态系统内蔓延，如果恶化的生态环境得不到及时治理，在各种自然力（风、水流）等作用下，必然导致周边生态环境的破坏和恶化。目前，中国的生态工程主要解决全国性或重点区域的生态问题，如退耕还林工程、京津风沙源治理工程，工程区生态改善对于周边区域的正外部性非常明显。作为生态屏障，生态脆弱区应该到补偿，作为周边区域分享良好生态服务的回馈，也是对生态脆弱区生态治理的支持。

生态补偿是平衡生态保护相关主体利益关系的经济手段，也是生态扶贫战略的重要组成部分，是生态脆弱区从生态保护和生态改善中直接获益的保障。中国的生态补偿机制还处在起步阶段，以中央财政投入为主，象征性地对生态区位重要的森林、草地和湿地等进行补助。因此，生态补偿可以作为生态扶贫战略探索的重点领域，通过建立不同层面的生态补偿机制，生态脆弱区可以获得外部经济支持，更好地实现生态改善和扶贫目标。

### 参考文献

- [1] 陈健生. 生态脆弱地区农村慢性贫困研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2008.
- [2] 国家林业局. 中国林业发展报告 2011[R]. 北京: 中国林业出版社, 2011.
- [3] 国家统计局. 中国农村贫困监测报告 2010[R]. 北京: 中国统计出版社, 2010.
- [4] 环境保护部. 全国生态脆弱区保护规划纲要[Z]. 北京: 环境保护部, 2008.
- [5] 黄颂文. 西部民族地区农村反贫困的思路[J]. 学术论坛, 2004(4): 23~26.
- [6] 李育才. 退耕还林工程是中国生态文明建设的伟大实践[J]. 林业建设, 2009(5): 3~13.
- [7] 李周, 孙若梅. 生态敏感地带与贫困地区的相关性研究[J]. 中国农村观察, 1994(5): 49~56.
- [8] 刘艳梅. 西部地区生态贫困与生态型反贫困战略[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2005(6): 97~101.
- [9] 龙朝阳. 经济增长、民生建设与包容性发展[J]. 经济学家, 2012(3): 103~104.

[10] 王娅. 贫穷与环境——摆脱恶性循环[J]. 中国人口资源与环境, 1993(2): 66~67.

[11] 王艳华, 乔颖丽. 退牧还草工程实施中的问题与对策[J]. 农业经济问题, 2011(2): 99~103.

[12] 颜廷武. 返贫困: 反贫困的痛楚与尴尬[J]. 调研世界, 2005(1): 37~39.

**作者简介:** 朱立志, 研究员, 专业领域为资源经济、环境经济、生态经济, 近五年来在国内外公开发表论文近百篇, 著作 11 本。联系地址: 北京市中关村南大街 12 号, 邮政编码: 100081。电子邮箱:

zhulizhi@caas.cn。