

绿色扶贫:基本内涵、演变逻辑与实现路径

史云贵,刘晓君

(四川大学 公共管理学院,四川 成都 610064)

摘要:绿色扶贫是绿色发展与扶贫开发有机融合的新扶贫发展理念,具有丰富的理论内涵。绿色扶贫区别于传统的扶贫理念,具有保护性、可持续、内源性和共享性的新特征,其本质就是以资源与环境承载力为前提,探寻贫困地区的全面、协调、可持续发展。纵观中国扶贫开发历程,绿色与扶贫不具有天然的联系,中国的扶贫开发模式是一个从“输血”到“造血”再到“绿色发展”的不断发展演进的过程;绿色扶贫的发展也经历了“绿色”与“扶贫”相分离、“伪绿色”扶贫、“浅绿色”扶贫和“深绿色”扶贫4个阶段,其背后的逻辑实际上是“绿色”与“发展”相融合的过程。在新的历史时期,通过牢固树立绿色发展理念,构建完善的绿色精准机制,大力发展绿色经济、重视生态补偿和生态移民手段的应用,加强扶贫领域反腐力度,实现绿色与精准的有机结合,是绿色扶贫战略有效实施的关键,促使中国在全面建成小康社会的攻坚阶段走出一条政治效益、经济效益、社会效益、生态效益全面提升的中国特色绿色扶贫之路。

关键词:绿色扶贫;扶贫开发;生态保护;精准扶贫;发展理念;中国特色绿色扶贫

中图分类号:F323.8

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2017)05-0098-09

Green poverty alleviation: basic connotation, evolution logic and realization way

SHI Yun-gui, LIU Xiao-jun

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610064, Sichuan, China)

Abstract: Green poverty alleviation is a new development concept of poverty alleviation integrated organically by green development and poverty alleviation and development, which has rich theoretical connotation. Green poverty alleviation differs from the traditional concept of poverty alleviation. It has the

收稿日期:2017-03-09

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大委托项目(16JZDW019);四川大学中央高校基本科研业务费专项资助、四川大学国家人文社会科学重大攻关项目培育计划(SKZD201704)

作者简介:史云贵(1970-),男,江苏铜山人,教授,博士研究生导师,历史学博士。

new characteristics of protection, sustainability, endogenousness and sharability, and its essence is to explore the comprehensive, coordinated and sustainable development in the poverty-stricken areas on the premise of carrying capacity of resources and environment. Throughout the course of Chinese poverty alleviation and development, there is no natural connection between green and poverty alleviation. The development of Chinese poverty alleviation is a process of evolving from “blood transfusion” to “hematopoiesis”, and then to “green development”; the development of green poverty alleviation has also experienced four stages: the separation of “green” and “poverty alleviation”, “pseudo green” poverty alleviation, “shadow green” poverty alleviation and “deep green” poverty alleviation, and the logic behind it is actually a process of integration of “green” and “development”. In the new historical period, great efforts should be made to develop green economy, pay attention to the application of ecological compensation and ecological resettlement means by firmly establishing the concept of green development and building perfect green precise mechanism. Strengthening the anti-corruption efforts in the field of poverty alleviation and realizing the organic combination of green and precision is the key to the effective implementation of the green poverty alleviation strategy, which can make China walk out a way of green poverty alleviation with Chinese characteristics of a comprehensive promotion of political, economic, social and ecological benefits in the period of building a well-off society in an all-round way.

Key words: green poverty alleviation; poverty alleviation and development; ecological protection; targeted poverty alleviation; development concept; green poverty alleviation with Chinese characteristics

理念是行动的先导,发展理念决定了目标任务的制定和政策举措的实施。党的十九大报告提出了“坚持精准扶贫、精准脱贫”的脱贫攻坚战略。“十三五规划”明确提出,实现“十三五”发展目标,必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。当绿色发展理念融入扶贫开发工作时,绿色发展理念便成为扶贫开发的行动先导,为扶贫工作制定新目标、谋划新思路、推出新举措、实现新发展提供了思想指导和行动指南。

一、绿色扶贫的内涵及特征

迄今为止,学界关于“绿色扶贫”的研究成果不多,且相对单一。徐秀军、张琦、葛宏等学者提出,绿色扶贫是指导脱贫攻坚的新理念,是实现脱贫致富的新方式,是实施反贫困战略的新对策^[1-4]。以王国庆等、莫光辉等为代表的专家学者从生态学的角度,强调贫困地区大多位于生态脆弱地区,扶贫

工作要注重生态保护和生态修复;在扶贫开发的过程中不能以单纯追求经济效益为目标,也要充分考虑生态效益^[5-6]。以王景新等、曾一鸣、彭斌等为代表的学者认为,绿色扶贫是实现减贫脱贫的新的扶贫方式,也就是在保护贫困地区生态环境的前提下,有限度地开发利用自然资源,在贫困地区大力发展绿色产业以达到脱贫致富的目的^[7-9]。

绿色扶贫的内涵丰富。第一,绿色扶贫并非对开发式扶贫理念的全盘否定,而是对开发式扶贫的补充和发展,期望通过提高贫困人口的发展能力,带动经济发展,继而提高贫困地区的社会生产力。离开了发展谈扶贫,就会成为“无米之炊”“无水之源”的空中楼阁。第二,在扶贫目标上,不同于以往一味地追求贫困地区的经济增长,绿色扶贫要求从多个维度综合考虑经济、健康、环境等多方面的因素,实现贫困地区和贫困人口的综合脱贫。第三,绿色扶贫摒弃了20世纪以资源开发型为主的扶贫方式,强调扶贫开发要以生态保护为出发点,扶贫

开发不能以牺牲生态环境为代价,而是要以环境建设为前提条件,合理、有序、高效地利用好当地资源,实现生态、经济与社会三者的可持续发展^[10]。总之,绿色扶贫是扶贫方式从以经济发展为中心转向以生态发展为中心,由“漫灌”变“滴灌”,从“外生”向“内源”的深化发展。本文在吸收前人研究成果的基础上,结合自己相关调查与思考,认为绿色扶贫是绿色发展理念与扶贫开发两大战略深度凝合的时代产物,是在资源短缺、环境破坏以及生态失衡的客观约束力下,强调扶贫工作要落实到坚持以人为本,通过“绿色化”的扶贫开发实践,保证经济发展与人口、资源、环境相协调,经济脱贫与实现人的全面发展相统一,从而最终实现贫困地区的全面脱贫与可持续发展的新理念、新模式。“以人为本”“生态保护”“可持续”“健康”等是绿色扶贫的应有之义。因此,绿色扶贫具有如下特征。

(一) 保护性扶贫

绿色扶贫是区别于传统双高(即高污染、高消耗)的扶贫方式,立足中国生态文明建设背景,试图打破当前中国面临的资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化等发展桎梏的扶贫新模式。在扶贫开发过程中注意保护贫困地区原有生态环境,避免以破坏环境为代价换取经济发展,注重贫困地区的可持续发展,最终实现人和自然和谐共处。绿色扶贫对贫困地区原生态文化、生态环境的保护体现在扶贫开发的各个环节:在规划理念上,以实现对资源和文化的保护为主,谋求经济的新突破,将生态保护与扶贫工作结合起来;在具体实施过程中,重点扶持绿色发展项目,以生态保护为基础,创新扶贫方式,不断提升扶贫开发的层次和水平。

(二) 可持续扶贫

绿色扶贫的理念核心是可持续发展,运用可持续发展的观念处理好中国扶贫开发过程中的关键问题:一是短期收益与长远利益之间的关系问题。绿色扶贫不仅要着眼现实的问题,还要放远目光,对未来的发展负责,即强调扶贫开发的整体性和联

动性。当前国内大部分贫困地区位于生态环境脆弱、自然灾害频发、可持续发展基础薄弱的区域,扶贫过程中若不顾及当地特殊的发展环境,强行以破坏生态环境为代价进行经济发展,贫困地区可能暂时脱贫后再返贫困。因此,绿色脱贫不仅关注当下扶贫成效,也要保证扶贫效果的可持续性。二是经济建设、生态建设和社会建设之间的关系问题。绿色扶贫不能单纯强调经济发展,要协同推进经济建设、生态建设和社会建设,走生产发展、生态良好、生活富裕的可持续发展道路,最终实现贫困地区人与自然的全面、协调、可持续发展。

(三) 内源式扶贫

贫困地区人口大多文化水平不高,缺乏脱贫致富的必要技能,自身减贫能力较弱,主要依靠政府“输血式”的扶贫。而绿色扶贫要求扶贫方式由外生向内源转变,构建新的绿色扶贫动力机制。从宏观层面看,国家从绿色发展角度出发,依托当地自然禀赋,建立对口的绿色扶贫项目,通过培训贫困人口专业技术,拓宽其就业渠道和收入来源,从而提升贫困地区的内生动力。从微观层面分析,贫困人口从被动的接受式扶持变为主动的积极减贫;并且在实施过程中更尊重贫困人民的主体地位,通过提升个人能力,认清贫困地区人民的个人价值,帮助贫困地区人民实现自我脱贫。

(四) 共享式扶贫

共享是五大发展新理念之一。共享发展理念意味着国家和社会的发展成果要由全民共享。实现全民共享要着重解决国家经济发展过程中的分配不公问题。所以,按照实现共同富裕和全面建成小康社会的要求,现阶段迫切需要不断加大扶贫攻坚力度,使贫困地区人民也能共享伟大祖国改革开放带来的发展成果^[11]。反之,贫困地区由于扶贫开发带来的社会福利也应由全民共享。绿色扶贫的最大意义在于其产生的扶贫效应不仅仅表现为经济上的增量,还表现为环境、生态、文化等社会发展指标上。因此扶贫效应影响范围应该更广,不能局

限在贫困地区,对于非贫困地区同样产生影响,才能使扶贫的成效大家共享。

二、绿色扶贫的演进过程与逻辑进路

消除贫困和保护环境是世界可持续发展领域的两大核心议题^[12]。但是,纵观中国的扶贫开发历程,绿色与扶贫不具有天然的联系。中国的扶贫开发模式是一个从“输血”到“造血”再到“绿色发展”的不断发展演进过程,从20世纪50年代单一救济式扶贫模式到80年代开发性扶贫模式,再到现在的绿色扶贫模式,扶贫中的绿色内涵也经历了从无到有、从浅绿到深绿的演变过程。中国绿色扶贫演进过程的背后逻辑实际上也是“绿色”与“发展”相融合的过程。绿色扶贫演变的逻辑进路在于中国对贫困问题认识的逐步深化,从生存问题到经济问题再到生态问题,从而实现从“有发展无绿色”到“以绿色促发展”的跨越式飞跃。

(一)“绿色”与“扶贫”相分离

20世纪50~70年代,中国大部分农村人口还处于贫困状态。这个时期的贫困表现为整体性贫困。20世纪50~80年代,以解决基本温饱问题为目标,中国开展了大规模的救济式扶贫。这个阶段,全国还没有设立专门扶贫机构,扶贫开发体现为政府“输血”。这个时期扶贫的主要目的是保障贫困地区人口的最基本生活水平,初步建立了包括社会救助、社会保险、社会福利等在内的社会保障体系。由于贫困问题等于生存问题,因此这一时期的扶贫政策取向为“温饱救济”,“保基本,求生存”是扶贫开发的主要原则。根据马斯洛的需求层次理论,生存需要处于人类需求的最底层,只有当低层次的需求得到满足之后,才会考虑更高层次的需求。因而,“环境保护”“可持续发展”等高层次需求在这个时期基本被摒除在扶贫工作之外。也就是说,中国20世纪50~80年代的扶贫工作是“绿色”

与“扶贫”相分离的扶贫阶段。在这个求生存的阶段,“绿色”与“扶贫”相分离的扶贫模式也符合当时的贫困现实。以解决基本温饱为目的的全国性救济式扶贫取得了立竿见影的成效,中国未解决温饱问题的人口由改革开放初期的2.5亿多人下降到1985年的1.25亿人,贫困发生率下降到14.8%^[13]。另外,救济式扶贫虽然解决了部分贫困人口的生存问题,但是没有解决贫困人口的发展问题,离开“绿色”的扶贫很难从根本上改变贫困地区和贫困人口的贫困问题。

(二)“伪绿色”扶贫

进入20世纪80年代中期,生态环境脆弱、基础设施较差的地区贫困问题凸显,救济式扶贫的扶贫效应开始递减,开发式扶贫成为新的扶贫取向。1986年,全国范围内确立了18个连片贫困区,592个国家级贫困县^[14],国务院于1994年出台了《国家八七扶贫攻坚计划》的国家减贫战略规划,提出了集中有限资源重点解决连片开发与国家贫困县相结合的开发式扶贫策略,提倡以建设基础设施为突破口,开发和利用当地丰富的资源,将资源优势转化为发展优势,解决“捧着金饭碗讨饭”问题;并对贫困人口进行发展能力培养,通过政策刺激和扶植当地产业,实行专项扶持计划、大力开发自然资源等措施来实现减贫脱贫目的。这一时期的扶贫工作呈现出两个鲜明的特点。其一,扶贫注重资源的开发与利用。强调依托当地贫困地区资源优势,积极发展资源开发型和劳动密集型的乡镇企业,其中四荒(或五荒)资源开发利用是极为重要的扶贫方式。其二,扶贫工作重点从注重短效的“输血式”救济性扶贫逐渐转变为侧重提高贫困人口和贫困地区自我发展能力的“造血式”开发性扶贫。开发式扶贫替代救济式扶贫是扶贫理念的修正和进步,符合扶贫的客观规律。资源开发式扶贫带来的结果是贫困人口从1.25亿减少到3000万,贫困发生率下降到3%。另外,无序开发、过度利用资源产生的后果也相当严重,由于长江上游森林砍伐过度 and 毁

林开荒导致的 1988 年大洪灾共造成 2.23 亿人口受灾,直接经济损失达到 1 660 亿元^[15]。经济发展与生态破坏相伴源于对贫困问题认识的局限性,认为贫困问题只是经济问题,只要解决了经济发展,贫困也迎刃而解。这种开发式扶贫更侧重于发展的经济效应,政策取向表现为大力发展贫困地区经济,并且在大多情况下,是以牺牲生态环境为代价,忽视了资源的节约和生态环境的保护,以致发展的可持续性存在诸多疑问。因此,20 世纪八九十年代的开发式扶贫,也是“绿色”与“扶贫”相背离的扶贫。这一阶段的扶贫是片面的扶贫,是不可持续的扶贫,我们称之为“伪绿色”的扶贫。

(三)“浅绿色”扶贫

21 世纪初,随着部分地区生态环境的进一步恶化,在生态失衡和资源短缺的客观约束力下,原有的开发式扶贫模式难以为继,国家逐渐认识到生态环境保护在扶贫开发中的重要作用,并逐渐向绿色扶贫发展演变。绿色扶贫萌芽于退耕还林(草)工程,2001 年发布的《2001~2010 年农村扶贫开发纲要》再次强调:“扶贫开发必须与资源保护、生态建设相结合,……要以有利于改善生态环境为原则,加强生态环境的保护和建设,提高可持续发展能力”。对贫困问题的认识也不再局限于经济发展,贫困与生态环境的联系更加紧密,生态环境恶劣成为导致贫困和脱贫困难的重要原因,甚至有学者认为中国广大贫困地区的经济贫困是表象,生态贫困才是根源^[16]。加之贫困地区与生态脆弱地区高度吻合,最贫困的人口生活在环境破坏最严重、恢复能力最低的地区,生态贫困、生态难民等新兴概念频繁出现在学术论文和政策建议中。这一时期,国家对贫困问题认识从单一经济问题转向经济与环境相互交织、扶贫政策取向为经济发展与环境保护并重。由此,中国扶贫开发正式进入绿色扶贫时代。为了解决经济发展中的生态问题,政府牵头先后实施了建设天然保护区、退耕还林工程等一系列生态建设工程。2002 年到 2010 年期间,国家扶贫

开发工作重点县实施退耕还林还草 14 923.5 万亩,新增经济林 22 643.4 万亩。国家扶贫开发工作重点县饮用水水源受污染的农户 8 年间下降了 10.4 个百分点,获取燃料困难的农户下降到 31.4%^[17]。中国贫困地区的生态恶化趋势得到了一定程度的遏制,在一些地区也取得了一定的生态经济效益,但此时还没有将绿色扶贫作为扶贫攻坚的主要手段,扶贫开发更加强调“绿色”而非“绿色发展”,突出了生态环境的保护功能,而相对弱化了其发展功能,绿色扶贫处于理论与实践探索的萌芽时期,我们谓之“浅绿色”扶贫,与真正的绿色扶贫还有较大的差距。

(四)“深绿色”扶贫

当前,中国扶贫工作已进入了全面建设小康社会脱贫攻坚的重要时期。习近平总书记在《关于打赢脱贫攻坚战的决议》中明确指出了“坚持生态保护,实现绿色发展”是全国当前脱贫攻坚的重要原则,扶贫开发不能以牺牲生态为代价,绿水青山就是金山银山^[18]。2015 年 4 月,国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》在制度上保障了以绿色发展来推动生态功能区扶贫,确立了绿色发展、循环发展、低碳发展的基本路径,进一步强调树立自然价值和自然资本的理念。从近年来绿色扶贫实践来看,全国正在尝试生态补偿扶贫、异地搬迁扶贫、光伏产业扶贫、旅游扶贫等众多绿色扶贫新路子。而旅游产业成为生态脆弱地区最重要的绿色扶贫方式。统计数据表明,2014 年全国乡村旅游特色村超过 10 万个,接待游客达到 12 亿,约占全国旅游接待总数的 1/3,乡村旅游的营业收入达到 3 200 亿元,同比增长 15%,带动 3 300 万的农民受益^[19]。绿色扶贫厘清了经济发展与环境保护的关系,不仅注重生态的保护,更强调挖掘生态发展功能,将生态建设作为扶贫动力之一,以绿色促发展。从朦胧的生态保护意识到牢固树立绿色发展理念,从“生态保护”到“在保护中谋发展”的绿色扶贫新路径,全国扶贫工作正在由

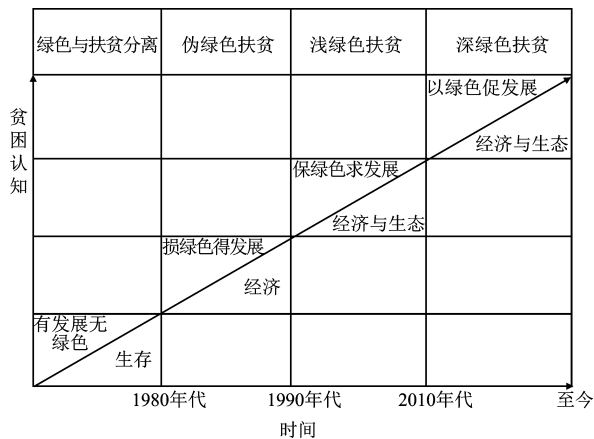


图 1 绿色扶贫发展示意图

“浅绿色”走向“深绿色”。“深绿色”扶贫是对工业文明主导下的扶贫开发方式进行彻底变革,将绿色发展作为全国脱贫攻坚的重要原则,真正走出一条生产发展、生态良好、生活富裕的可持续发展道路。因此,“深绿色”扶贫是全国当前和未来扶贫的基本路径。

三、精准扶贫背景下的绿色扶贫实现路径

纵观中国的扶贫开发历程,每一阶段的扶贫模式都是立足于当时特殊的时代背景和具体存在的贫困问题。当前,全国扶贫开发已进入了扶贫脱贫攻坚阶段,目标明确为 2020 年实现贫困地区贫困人口全部脱贫,全面建成小康社会,那么如何实现全面脱贫的战略目标呢? 可以将其概括为精准与绿色^[20]。精准扶贫与绿色扶贫作为提高扶贫成效的两种方式相辅相成,互为补充。一方面,绿色扶贫为精准扶贫带来新的契机;精准扶贫必须要在绿色发展的框架下展开,要求用发展的理念来解决贫困问题,实现贫困地区的全面、协调、可持续脱贫。另一方面,绿色扶贫是精准扶贫最有效的实现方式。绿色扶贫意味着根据不同贫困区域的自然禀赋情况,坚持资源开发与生态保护相结合,通过发展绿色产业、生态补偿、生态移民等多种方式,精准性开展扶贫工作,在发展中进行保护,在保护中谋

发展。可以说,绿色扶贫是最有生命力的精准扶贫,精准扶贫是最具有针对性的绿色扶贫。如何将绿色扶贫与精准扶贫有机结合起来,为现阶段的扶贫工作注入新活力,是当前中国绿色扶贫战略有效实施的关键点和着力点。

(一) 牢固树立绿色发展意识, 构筑精准扶贫内生力量

作为新发展理念之一,绿色发展是贫困地区实现脱贫致富和可持续发展的必然选择。扶贫脱贫必须要以绿色发展为导向,将绿色、生态、可持续的扶贫理念全面纳入其中^[21]。第一,强化扶贫干部的绿色发展意识,通过对扶贫干部进行绿色发展素质的培训,增强其绿色发展意识与能力,以确保他们在实施精准扶贫、精准脱贫的过程中,践行和提高绿色发展理念,要将生态绿色资源作为精准扶贫的重要资源与依靠,还要着眼未来,将现有的生态与环境资源转化为具有发展潜力的绿色资源。第二,培养贫困主体树立绿色价值观。引导和唤醒贫困地区人民群众认识到绿水青山就是金山银山,形成和扩大绿色资源的财富效应,发挥绿色资源对于它的产权主体所具有的具体形态的财富创造力和影响力。扶贫从扶贫主体和扶贫客体出发,以“绿色、生态、可持续”的理念为扶贫基调,积极践行绿色发展的理念,形成内源式发展前景,促使绿色扶贫常态化。

(二) 促进“绿色”与“精准”耦合, 创新精准扶贫工作机制

创新扶贫工作机制是实现绿色扶贫高效、可持续的基础和前提。创新扶贫工作机制要求在现有精准扶贫工作中新增绿色元素,实现绿色与精准的有机耦合。第一,要建立精准的绿色识别机制。在识别标准上,不能仅依靠收入多少的传统贫困识别标准;要在精准识别中增加资源与环境保护的绿色发展维度,使精准扶贫内涵更具科学性。绿色精准识别机制除了对绝对贫困的精准识别以外,还应包含相对贫困识别。有必要扩大建档立卡的规模,增大覆盖面,构建贫困动态识别系统。通过建立贫困

预警机制和返贫追踪预防机制,实施贫困干预,实现贫困识别的绿色与精准。第二,完善精准的绿色帮扶机制。依靠绿色扶贫理念确定并实施区域差异性扶贫路径,在确定精准扶贫和精准脱贫路径时要充分考虑贫困人口的实际需要和贫困地区的环境承载能力;在积极探索旅游扶贫、教育扶贫、就业扶贫、医疗保险、保障救助等扶贫途径的基础上,着力培养贫困户自我脱贫能力。第三,构建精准的绿色考核机制。为了解决扶贫脱贫硬约束与绿色扶贫长效性之间的矛盾,需要对扶贫主体制定并实施具有绿色内涵的考评制度。要在扶贫考核中增加绿色发展的内容,将绿色产业作为扶贫成效的多维标准之一。衡量贫困地区的扶贫成效不仅体现在收入水平的提升,更要突出从环境保护、资源利用率、能源节约程度等方面对贫困地区的扶贫成效进行评价。在绿色考核的指标设计上,坚持定性评价与定量评估相结合。这就要求,绿色扶贫考核既要有便于统计,能客观衡量的硬指标,如人均收入、贫困发生率等经济发展指标;也要利用调查问卷、群众评价、社会反映等获取绿色考核软指标,如群众满意度、参与度等。要变“纯数字化”考核为“数字+质量效益”综合评价,从而可以真实有效地检验贫困地区扶贫成效。第四,完善扶贫退出机制。从绿色扶贫的角度对贫困地区、贫困人口进行减贫脱贫评估,只有达到经济、医疗、教育、环境等多方面条件的地区和贫困户才能算达到退出标准。在绿色脱贫评估中,要始终坚持脱贫一户、销号一户,切实提高贫困户退出机制的准确度,并采取切实有效配套措施预警脱贫户再次返贫。

(三) 培育区域绿色产业,提升精准扶贫核心动力

发展绿色产业是中国未来经济社会发展和经济结构调整的必然趋势,也是贫困地区破解生态困境、实现精准脱贫和绿色发展的核心动力^[22]。以贵州为例,贵州省2016年全年实施产业扶贫项目2万个,直接脱贫73.4万贫困人口,产业扶贫成为贵州

省2016年脱贫扶困的主要方式。新中国成立以来的扶贫实践和经验证明,真正的绿色扶贫绝不能以牺牲生态环境为代价,而发展绿色产业就是将产业扶贫与生态建设相结合的最好形式。第一,培育和发展绿色农业。继承和发扬传统农业精华并吸收现代农业科技,调整优化农林牧副渔产业机构,将区域内可持续发展的战略目标与农户微观经营和脱贫致富结合起来,通过调整产业区域布局、优化农作物品种、退耕还林等措施,保护和改善农村生态环境,提高土地综合开发效益。第二,大力发展绿色工业。处理好企业发展与自然资源保护之间的关系问题,因地制宜,加速新能源开发,发展循环经济。按照“低开采、高利用、低排放”的原则,依靠现代技术和管理模式,鼓励民营企业加入绿色产业链,大力扶持和开发特色生态产品,建立以无污染、节能为主的工业生产与加工生态系统,实现经济与环境的“双赢”。第三,合理开发和利用绿色资源,发展服务业。如实施生态旅游扶贫工程,既实现了旅游经济增长和生态保护双重发展,更带动了贫困主体脱贫的积极性,使其成为生态旅游项目的受益者。随着全国绿色扶贫深入推进,可以预见未来山清水秀的贫困地区将是健康中国理想的康养之地。总之,大力发展绿色产业,不仅可以化解环境保护与经济发展之间的矛盾,还可以推动当地经济持续健康发展,深入推进“三产”联动,有效破解精准扶贫中的发展困境,为精准扶贫提供核心动力,从而让贫困地区真正走上一条“生产发展、生活富裕、生态良好”的绿色发展道路。

(四) 重视生态手段的应用,增强精准扶贫绿色效力

绿色扶贫一个重要的导向就是,要在确定精准扶贫和精准脱贫路径时,充分考虑贫困地区资源和环境承载能力,充分利用生态手段,发展生态经济,不断增强精准扶贫的绿色内涵。第一,完善生态补偿制度。对于拥有良好生态资源的地区来说,充分发挥资源的财富效应,生态补偿显然是最重要、最

有效的手段。截至2012年,中央财政安排的生态补偿资金总额为780亿元,公益林有效保护面积达到23.6亿亩,退耕还林工程累计造林4.4亿元^[23]。可以说,国家近年来的生态补偿专项资金及其有效安排是一些“老少边穷”地区实现“经济发展、农(牧)民增收、生态良好”三者良性互动的根本原因。绿色扶贫要求国家生态保护补偿资金、重大生态项目资金按照精准扶贫、精准脱贫的要求向贫困地区倾斜,向建档立卡贫困人口倾斜。要在贫困地区逐步建立健全横向补偿机制,进一步深化产权制度改革,加快贫困地区的生态治理。第二,落实生态移民搬迁,对一些自然条件恶劣、发展要素不齐全、扶贫困难的地区,实行生态搬迁政策。绿色扶贫要求对那些生态严重恶化、生存条件非常困难的贫困村、贫困户适时进行异地搬迁安置。绿色扶贫意义上的异同搬迁,一定要坚持“政府主导、移民自愿”的原则,结合各地区的实际情况,科学规划安置方式、安置地点和就业增收措施,将生态移民搬迁与新型城镇化相结合,通过搬出生态恶劣区域为他们谋求更好的生产生活空间。同时,绿色扶贫要求相关政府必须进一步完善生态移民后续保障体系,切实提高移民在养老、医疗、住房、教育等方面的补助标准,切实解决异地移民的融入问题,避免生态移民陷入“由贫迁贫”的境地。实践证明,生态搬迁对于贫困人口规模大、山区多、灾害频发的地区成效显著:截至2015年,安排异地搬迁中央投入经费363亿元,已经对680余万人实施了移民搬迁。到2020年,预计搬迁人口将达到1000万,占总贫困人口的15%。调查表明,这些异地搬迁贫困户一般都能很快适应新的环境,在政府的帮助下,很快走上了幸福生活的道路,同当代人民一起共享经济社会发展的硕果。

(五) 加强扶贫领域反腐力度, 打造清明的绿色扶贫氛围

绿色扶贫不仅意味着扶贫成果高效、可持续,也意味着扶贫过程要遵循“绿色”原则。要切实以

“山清水秀”推进贫困地区的“绿水青山”建设。随着全国扶贫力度的逐年加大和扶贫工作的深入进行,各地扶贫领域的腐败行为也时有出现,且呈现腐败基层化、案件多、案值小、影响恶劣等特点。扶贫领域腐败直接影响着绿色扶贫工作的最终成效,并会导致绿色扶贫变颜色。2016年6月底,国务院向全国人大常委会提交的审计报告显示,共有1.5亿元扶贫资金被虚报冒领或违规使用;其中有17个县将总计2000多万元的扶贫款用于弥补业务经费、发放福利等方面^[24]。以“绿色”深入推进绿色扶贫工作,就是要加强扶贫领域党风廉政建设,严查扶贫领域腐败,从根源上防治扶贫领域的基层“微腐败”。第一,要进一步完善扶贫监督机制。要充分利用现代信息技术,借助大数据对扶贫领域进行动态监管,加强社会监督和网络监督力量,畅通群众举报渠道,对贫困群体动态变化进行科学把握。第二,要切实规范扶贫资金动态管理机制。要切实明确资金流向,进一步压缩基层干部权力寻租空间。要建立健全扶贫资金信息对账库,对每一笔资金都要有明确的流向、清晰的数据与相应风险排查,做到每一笔扶贫资金都有专用数据采集和动态信息追踪。第三,要进一步强化扶贫领域问责机制。为此,要进一步加强扶贫工作的领导,强化地方党政“一把手”绿色扶贫工作的第一责任。对扶贫领域贪腐行为进行集中曝光、从重从快处理,加快构建扶贫领域腐败防治体系,让相关领导干部在扶贫领域“不能腐、不敢腐”,进而形成“不想腐”的政治生态。

四、结语

随着绿色发展理念的提出,绿色扶贫业已成为中国精准扶贫的重要原则。与传统扶贫理念相比较而言,绿色扶贫特别强调生态保护在扶贫开发中的重要性,注重经济发展与资源、环境、人口的协调统一,主张通过激发贫困地区内源力,实现贫困地

区全面、可持续发展,让贫困居民共享改革开放的伟大成果。生态保护、可持续发展、内源式扶贫、共建共享是绿色扶贫的主要特征。从新中国的扶贫历程来看,中国扶贫工作先后经历了“绿色”与“扶贫”相分离的救济式扶贫、以牺牲环境为代价的资源开发式扶贫,再到绿色与扶贫有机结合的绿色扶贫的扶贫道路。从环保意识觉醒到绿色发展理念提出,从被迫的生态保护到牢固树立绿色发展理念,绿色扶贫经历了由浅到深的演变过程,最后落实到绿色扶贫战略的实施。当前绿色扶贫的关键在于如何将“绿色”与“精准”有机结合起来。这就要求我们在精准扶贫中要牢固树立绿色发展理念,大力发展绿色经济,完善精准扶贫的体制机制,加大扶贫领域反腐力度。在绿色扶贫工作中,要切实把经济发展、生态保护、社会和谐纳入到绿色扶贫体系之中,进而获得政治效益、经济效益、社会效益、生态效益全面提升,真正走出一条中国特色的绿色扶贫之路,为全面建成小康社会,进而实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实政治、经济、社会和生态基础。

参考文献:

- [1] 徐秀军. 解读绿色扶贫[J]. 生态经济,2005(2):8-79.
- [2] 北京师范大学中国扶贫研究中心课题组,张琦. 大兴安岭南麓等集中连片特殊困难地区绿色减贫指数分析及建议[J]. 经济研究参考,2017(7):3-4.
- [3] 北京师范大学中国扶贫研究中心. 中国绿色减贫指数报告[M]. 北京:经济日报出版社,2016.
- [4] 葛宏,吴宝晶,欧阳放. 绿色扶贫是环境与经济的双赢选择[J]. 经济问题探索,2001(10):37-40.
- [5] 王国庆,杨玉峰. 宁夏六盘山集中连片特困地区绿色发展路径研究[J]. 农业科学研究,2014(4):67-70.
- [6] 莫光辉,张菁. 绿色减贫:脱贫攻坚战的生态精准扶贫策略——精准扶贫绩效提升机制系列研究之六[J]. 广西社会科学,2017(1):144-147.
- [7] 王景新,郭海霞,李琳琳,等. 荒漠化地区绿色扶贫开发模式创新——中国-UNDP 新疆和田红柳大芸产业开发案例研究[J]. 现代经济探讨,2011(11):51-55.
- [8] 曾一鸣. 绿色扶贫的问题与对策:以湖南洞口县马口村为例[J]. 智能城市,2016(10):191-192.
- [9] 彭斌,刘俊昌. 民族地区绿色扶贫新的突破口——广西发展林下经济促农增收脱贫路径初探[J]. 学术论坛,2013(11):100-104.
- [10] 曹康康. “绿色扶贫”的理论意蕴、建构困境及其消解路径[J]. 理论导刊,2017(6):69-79.
- [11] 李春根,王雯. 基于五大发展理念的新时期扶贫工作探讨[J]. 财贸经济,2016(10):16-21.
- [12] 陈吉宁. 以改善环境质量为核心,补齐生态环境突出短板[N]. 中国环境报,2016-04-21(1).
- [13] 国家统计局住户调查办公室. 中国农村贫困监测报告:2010[M]. 北京:中国统计出版社,2015.
- [14] 陈国阶. 2003 中国山区发展报告[M]. 北京:商务印书馆,2004.
- [15] 沈茂英. 中国农村扶贫发展历程与扶贫战略的绿色转变研究[J]. 党政研究,2016(5):122-128.
- [16] 丁文广,陈发亮. 自然—社会环境与贫困危机研究——以甘肃省为例[M]. 北京:科学出版社,2008.
- [17] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书[M]. 北京:人民出版社,2011.
- [18] 习近平. 中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定[N]. 人民日报,2015-12-08(1).
- [19] 闫文亮,郭诗卉. “十二五”旅游脱贫超千万人[N]. 北京商报,2015-07-13(1).
- [20] 刘解龙. 论绿色发展时代的精准扶贫精准脱贫[J]. 贵州省党校学报,2016(5):92-98.
- [21] 杨文静. 绿色发展框架下精准扶贫新思考[J]. 青海社会科学,2016(3):138-142.
- [22] 刘纪远,邓祥征,刘卫东,等. 中国西部绿色发展概念框架[J]. 中国人口. 资源与环境,2013(10):1-07.
- [23] 徐绍史. 国务院关于生态补偿机制建设工作情况的报告:2013年4月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二次会议上[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2013(3):466-473.
- [24] 莫光辉,张菁. 扶贫领域的腐败现象及精准反腐机制建构——精准扶贫绩效提升机制系列研究之八[J]. 学习论坛,2017(4):33-37.