

在生态与产业融合发展中 实现脱贫地区乡村振兴

刘学敏

摘要 脱贫攻坚期，国家创新性地把“生态扶贫”作为精准扶贫、精准脱贫的重要手段，结合区域生态环境保护与治理，使贫困人口通过参与生态保护、生态修复工程建设以及发展生态产业等，增加收入、实现稳定脱贫，在一个战场打赢了脱贫攻坚与生态建设两场攻坚战。由于刚刚摆脱贫困状态，脱贫地区还面临着许多困境：经过产业扶贫发展起来的产业，还处在比较低的层次和阶段，不少地方的产业发展还局限于比较基础的农牧业中，产业链条短，附加值低，市场竞争力弱。基于“生态扶贫”的经验，广大脱贫地区可以凭借其生态（生态资源和生态资产）优势和生态区位，通过对产业发展内涵加以拓展，把生态（生态建设与保护）作为产业来发展，形成生态产业集群，推进生态产品价值实现，使生态建设、产业发展和人民脱贫致富融合起来，实现生态效益与经济效益的统一。同时，在国家生态补偿和下游地区跨区域补偿的基础上，可以设立一支专门从事生态保护和管理的“生态员”队伍。在生态与产业的融合中，探索一条在脱贫地区实现乡村振兴与生态文明建设“双赢”的可持续发展之路。

关键词 “生态扶贫” 生态产业 生态补偿 “生态员” 生态与产业融合

【中图分类号】 F323.8；X22 【文献标识码】 A 【文章编号】 2095-851X（2022）02-0003-13

经过了八年扶贫、五年攻关，到2020年底，我国中西部地区涉及到14个连片特困地区22个省份的832个县全部脱贫摘帽，脱贫攻坚战取得了决定性的胜利。至此，脱贫地区发展进入了一个崭新阶段——全面实现乡村振兴，这是巩固脱贫攻

【基金项目】 国家社会科学基金项目“金融扶贫长效机制研究”（批准号：18BJY159）。

【作者简介】 刘学敏，北京师范大学地理科学学部教授、博士生导师，北京师范大学资源经济与政策研究中心主任，邮政编码：100875。

致谢：感谢审稿专家匿名评审，当然文责自负。

坚成果的逻辑继续。然而, 尽管在脱贫攻坚中取得了辉煌成绩, 也积累了经验, 探索了许多可资借鉴的模式, 但毕竟乡村振兴不同于脱贫攻坚, 它所涉及的内容要复杂得多。要实现脱贫地区的乡村振兴和发展, 因环境条件的变化和各地资源禀赋差异, 不能简单地走东部发达地区发展的老路, 必须按照新时代的要求创新发展思路。本文基于脱贫攻坚期“生态扶贫”政策积累的经验 and 实际调研, 结合中西部地区生态资源和生态资产优势, 试图探索一条可行的发展道路, 这就是, 在产业发展中引入生态的因素, 通过生态产品价值的实现, 突破制约发展的困境, 实现脱贫地区的乡村振兴。

一、脱贫攻坚期“生态脱贫”的实践与经验

在脱贫攻坚期, 基于贫困地区的实际, 国家采取了“五个一批”(发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批)的方式, 按照国家要求, 锁定当时确定的7000多万农村贫困人口, 建档立卡, 分类施策, 确保实现精准脱贫。由于14个连片特困地区中各个区域致贫的主要原因大多在于生态环境脆弱、自然灾害频发(参见表1), 所以国家创新性地把“生态补偿脱贫一批”(即“生态扶贫”)作为精准扶贫、精准脱贫的重要途径, 并为此构建了较为完善的生态扶贫减贫政策体系, 结合区域生态环境保护与治理, 实施生态项目建设、生态产品供给、生态产业培育等综合举措, 使贫困人口通过参与生态保护、生态修复工程建设和发展生态产业等, 收入水平明显提升, 生产生活条件明显改善, 实现贫困群众的稳定脱贫。

表1 14个连片特困地区基本情况

片区	涉及省(区、市)	自然特征	自然灾害类型
六盘山区	地跨陕西、甘肃、宁夏、青海四省区	黄土高原中西部以及黄土高原向青藏高原的过渡地带, 具有塬、梁、峁、沟、涧、坪等多种地貌形态, 地形破碎, 沟壑纵横	水土流失严重, 地质灾害易发频发, 干旱、严重缺水
秦巴山区	地跨甘肃、四川、陕西、重庆、河南、湖北六省市	地跨大巴山、秦岭等大山系, 地貌类型主要是山地和浅山丘陵	洪涝、干旱、山体滑坡等自然灾害易发多发
武陵山区	地跨重庆、贵州、湖南、湖北四省市	属云贵高原云雾山的东延部分, 沟壑纵横, 主要是喀斯特地貌	生态脆弱, 地质灾害易发多发
乌蒙山区	地跨云南、贵州、四川三省	区内大多属于生态保护区, 土壤贫瘠, 生态环境十分脆弱	水土流失非常严重, 一些地方流行病盛行
滇桂黔石漠化区	地跨云南、广西、贵州三省区	主要是少数民族地区, 地形复杂, 土层薄, 生态系统非常脆弱	灾害易发频发, 石漠化严重

续表

片区	涉及省(区、市)	自然特征	自然灾害类型
滇西边境山区	云南省	怒族、独龙族、傈僳族较少民族主要聚集区,边境地区,区域内山高谷深,高黎贡山、怒山等山系以及怒江、澜沧江、金沙江、元江纵贯其中	区域内地质灾害、洪水等自然灾害易发频发
大兴安岭南麓山区	覆盖了黑龙江、吉林、内蒙古三省区的部分地区	地处大兴安岭中段和相连的松嫩平原西北部,以浅山丘陵和平原为主,冬季严寒漫长,属于生态保护区	土壤盐碱化,一些地区(科尔沁沙地、呼伦贝尔沙地等)风沙灾害严重
燕山-太行山区	覆盖了内蒙古、山西、河北三省区部分地区	地处燕山和太行山腹地,属内蒙古高原和黄土高原向华北平原过渡地带,土壤贫瘠	水资源匮乏,各种自然灾害频发
吕梁山区	横跨陕西、山西两省	地处黄土高原中东部,西接毛乌素沙地,东跨吕梁山主脉,黄河干流从北到南纵贯而过。地貌类型以塬、峁为主,沟壑纵横,耕地少	水土流失严重,区内十年九旱,不旱则涝
大别山区	地处湖北、河南、安徽三省交界地带	北抵黄河,南临长江,淮河横穿其中,片区内土地资源多样,耕地少	水土流失、滑坡、泥石流等地质灾害易发频发,沿淮地区低洼易涝
罗霄山区	跨湖南、江西两省	地处罗霄山脉中南段及其与南岭、武夷山连接地区,地貌类型以山地、丘陵为主	山洪、滑坡、塌方、泥石流等灾害多发。部分地区水土流失、石漠化潜在风险大
西藏区	西藏自治区	92%的国土面积处于高寒环境中,高原地壳活动频繁,风化、冻蚀作用强烈,水土保持能力差,生态环境整体脆弱	区内一些地区水土流失和风蚀现象严重,一些地区土地重度或中度沙化
四省藏区	川滇甘青四省藏族与其他民族共同聚居的民族自治地区	片区内多为高山峡谷地区,江河密布	自然环境脆弱,灾害易发频发
新疆南疆四地州	新疆喀什、和田、克孜勒苏、阿克苏	面积占新疆总面积的35.2%,与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度6个国家接壤,属于边境地区	干旱少雨,灾害频发,生态环境脆弱

注：2011年12月，中共中央、国务院《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》发布，明确将大兴安岭南麓山区、燕山-太行山区、吕梁山区、大别山区、罗霄山区、秦巴山区、六盘山区、武陵山区、滇桂黔石漠化区、乌蒙山区、滇西边境山区等区域的连片特困地区和已明确实施特殊政策的西藏、川滇甘青四省藏区、新疆南疆四地州共14个片区作为脱贫攻坚的重点区域。

资料来源：本表由作者根据中共中央、国务院《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》（2011）和史培军主编《中国自然灾害风险地图集》（2011）整理。

从国家层面上看，在此期间实施了多个生态工程以改善区域生态环境，主要有：退耕还林还草工程、退牧还草工程、青海三江源生态保护和建设二期工程、京津风沙源治理工程、天然林资源保护工程、三北防护林体系建设工程、水土保持重点工程、石漠化综合治理工程、沙化土地封禁保护区建设工程、湿地保护与恢复工程、农牧交错带已垦草原综合治理工程等，虽然与14个连片特困地区不完全重合，但却能基本做到全覆盖。从实施的效果看，各项生态工程经过几年的实施，使原来贫困地区区域生态环境都得到了有效改善，生态产品供给能力不断增强，可持续发展能力进一步提升。同时，在实施重大生态工程的同时，改善了农牧民的生存环境，增加了农牧民的收入。当地农牧民获取收入的主要途径：一是农牧民参加以工代赈工程建设中，获得劳务报酬，直接增加收入；二是通过生态公益性岗位如护林员等得到稳定的工资性收入；三是通过生态产业发展增加农牧民的经营性收入和财产性收入；四是通过生态保护补偿等政策增加农牧民的转移性收入等。在这些生态工程项目实施中，使生态与生计的完美结合，实现了生态建设与脱贫致富的统一（如图1所示）。

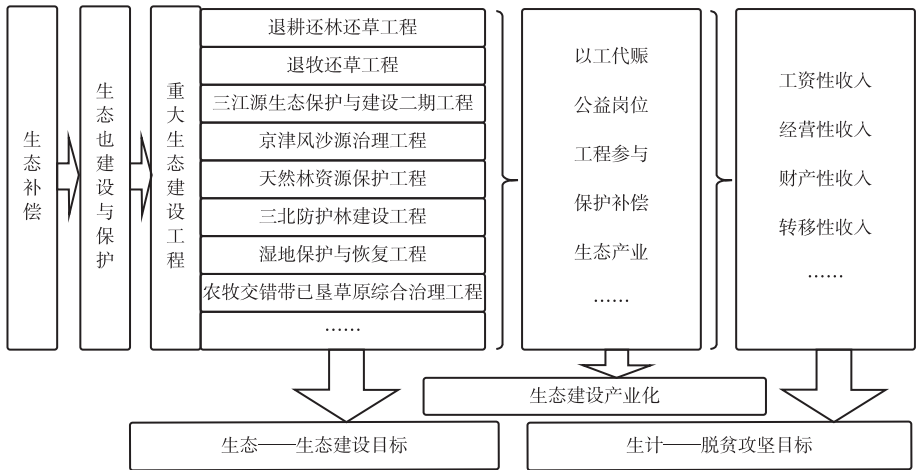


图1 生态建设与脱贫攻坚的结合

资料来源：根据作者实地调研整理绘制。

在实践中，各地在实施“生态扶贫”时结合自己的实际，探索出许多可以复制的模式，积累了许多可资借鉴的经验，成功地在一个战场打赢了脱贫攻坚和生态建设两场攻坚战，尤其是把生态建设与产业发展、农户脱贫致富融为一体，使产业发展生态化、生态建设产业化，农户在发展产业中实现了生态建设与保护，或者反过来说，在生态建设和保护中使农户发展了可以脱贫致富的产业，从而在区域发展中实现了在大尺度上（宏观）生态与小尺度上（微观）生计的有机统一。

譬如，在山西省吕梁山连片特困地区多个县创造性地探索了“生态扶贫”的

“购买式造林”模式^①（国家林业局经济发展研究中心赴山西省黑茶山国有林管理局调研组，2016）。简单地说，它就是用国家造林资金去购买市场化造林的成果。具体做法是：政府做好造林规划、制定造林标准，由参与造林的市场主体（贫困县造林任务全部由以建档立卡贫困户^②为主体组建的扶贫攻坚造林专业合作社承担）自主造林。三年后，政府根据保存率和林分质量，“购买”其造林成果，农户获得造林收入。这种模式把生态建设中的国家计划与市场运行有机地结合起来，用生态补偿的“输血式”脱贫模式成功解决了贫困地区生态资源保护和农民增收之间的矛盾。该模式在经济杠杆的作用下，达到了农户从“要我造林”到“我要造林”转变的效果，既保障了林木成活率，有效解决了生态产品的有效供给问题，又保障了农户的收益，从而探索了一条生态与生计协同互促的可持续发展之路。

又如，在滇桂黔石漠化连片特困地区的广西壮族自治区河池市罗城仫佬族自治县，这里石漠化严重，山地瘠薄、缺水缺土，岩溶面积约占全县总面积的53%，是广西喀斯特地貌最集中的连片县之一。在这样的生态环境下，罗城县发展了具有很强生态恢复能力的毛葡萄产业，探索了一条在石漠化地区推进“生态扶贫”的独特之路^③。罗城县利用毛葡萄生长的特性，把毛葡萄种植与石漠化治理、脱贫攻坚相结合，按“公司+基地+农户”的模式把资本和农户链接起来形成利益共同体。政府给予农户贴息贷款、双性毛葡萄技术指导、产业奖补、市场开拓、赠送水泥柱和肥料等支持。利用毛葡萄植物“占天不占地”、在石缝中生长的特殊性实现石漠化综合治理，进而通过推行从种植、采摘、加工、销售一体化的毛葡萄全产业链发展模式，提升了生态产业发展的规模化、专业化、绿色化、组织化和市场化水平，解决了生态产品价值实现过程中的产销矛盾，带动了仫佬族实现整族脱贫。罗城县通过践行绿色发展理念，既保持了“绿水青山”，又带来了“金山银山”，在新时代实践中践行了习近平生态文明思想。

再如，在贵州省黔南布依族苗族自治州荔波县，充分利用喀斯特熔岩地貌的绿水青山资源，结合当地布依族、水族、苗族、瑶族等少数民族文化特色，以发展生态旅游为重点，融合生态与民族文化，创新经营模式，村级合作社按照“政府引导、企业带动、农户参与、部门服务”的原则引入企业，进行市场化运作与管理，并通过经济联合总社进行整合，拓宽销售渠道，解决生态产品价值实现过程中恶性竞争问题，有效地提升了经济林产业效益和生态旅游业的市场竞争力。脱贫攻坚以来，全县实施石漠化治理49.83km²、水土流失治理90.07km²、矿山地质环境恢复治理120hm²，生态建设效果显著，同时农户也凭借良好的生态获得了丰厚的收入，实现

① 自2016年以来，笔者曾多次赴山西省吕梁山连片特困地区的吕梁市岚县、方山县、临县、中阳县以及临汾市大宁县等实地考察“购买式造林”，对此有比较深刻和直观地理解。文中资料系笔者调研所得。

② 建档立卡贫困户是以县为单位，按照规模控制、分级负责、精准识别、动态管理的原则，对每个贫困户建档立卡，因户施策，实现精准扶贫，精准脱贫。

③ 广西罗城仫佬族自治县毛葡萄产业发展资料系笔者调研所得。

了稳定脱贫^①。在实地调研中我们明显地感受到，由于生态产品价值的实现，农户收入和幸福指数都明显提高，绿色发展理念深入人心，这又促使他们更加积极主动地保护生态环境，形成了良性互动。

此外，笔者在调研中还看到，在四省藏区的青海省海南藏族自治州探索了“生态畜牧业”模式，就是推进生态环境保护与恢复重建、草产业发展、无公害及有机绿色畜产品生产加工和开发利用、三江源城镇化建设与生态移民安置、现代畜牧业物流中心、社会化综合服务体系“六位一体”建设，通过“公司+农牧龙头企业+规模化示范基地”形成利益共同体，促进生态畜牧业良性循环，改善农牧民生产生活方式；在滇西边境连片特困地区的云南省怒江傈僳族自治州充分利用特殊的生态区位，实践生态移民扶贫、生态补偿扶贫、生态产业扶贫，创造了“生态扶贫”的怒江模式；在燕山-太行山连片特困地区的河北围场满族蒙古族自治县，立足首都圈风沙源和水源保护地的定位，发扬“牢记使命、艰苦创业、绿色发展”的塞罕坝精神，依据当地土壤和气候条件，探索发展生物多样性保护与减贫成效双向促进的生态产业项目，在推进荒原变林海的过程中实现脱贫，并遵循“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则，探索建立与北京、天津的跨区域横向生态补偿机制，在有效实现防风固沙、涵养水源的重要生态功能基础上，增加农户收入，解决生态产品价值实现过程中生态资源外部性问题；等等。在实践中，关于“生态扶贫”探索的成功案例俯拾即是。

近年来，受国家乡村振兴局（原国务院扶贫办）委托，笔者多次主持承担贫困县脱贫摘帽的第三方评估工作任务，也正在承担巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的后评估工作任务，走遍了14个原先连片特困地区832个县中的151个县，亲眼目睹了各地在“生态扶贫”实践中的艰难探索和积累的成功经验，深切地感受到，“生态扶贫”确实是脱贫攻坚的一项创举；同时，也深刻感受到，真正的创新来自于基层，来源于“草根”，再一次证明了“群众才是真正的英雄”（毛泽东，1941）。

二、脱贫地区实现乡村振兴必须依托生态资源优势

脱贫攻坚期的持续投入，为我国广大脱贫地区实现乡村振兴奠定了良好的基础。这主要表现在，一是基础设施的通达程度明显提高，交通、水利、电力、光纤网络覆盖等都向自然村延伸和扩展，已经彻底改变了有些地区过去与外界的隔绝半隔绝状态；二是产业发展已经起步，许多地方都依托于自身资源优势开始形成具有区域特色的产业。但是，这些脱贫地区毕竟才刚刚摆脱贫困状态，才刚刚解决了农牧民最基本的“两不愁三保障”（吃不愁、穿不愁；基本医疗有保障、义务教育有保障、住房安全有保障）问题，要在未来实现乡村振兴和发展还面临着许多困境。

^① 荔波，布依族语，意为美丽的山坡。文中资料系笔者调研所得。

首先，在脱贫地区经过脱贫攻坚期的产业扶贫发展起来的产业，往往带有政府强力推动和扶持的痕迹，就是说，这些产业不是完全依靠市场的力量自发生成和在竞争中成长的。由于市场发育还不完善，这些产业发展一开始就与政府的“安排”高度相关，它在国家政策的“呵护”下缓慢成长。从实际调研中发现，这些扶贫产业提供的大都是“原”字号、“初”字号产品，产业链条短，产品附加值低，市场竞争力差（刘学敏，2020）。为了支持这些产业的发展，各地政府都在大力推动消费扶贫，力图以此来促进产品的销售。在政府推动下，社会各界（政府部门、企业、学校等）通过购买来自脱贫地区的产品与服务，帮助那里的脱贫群众销售产品、增加收入。这些政府部门、企业、学校等组织通常购买的是自己“帮扶点”的产品，这固然使那里的产品有了“固定”的销路和市场，但在实践中消费扶贫购买的产品却往往被这些单位的消费者“诟病”质次价高。虽然各地将消费扶贫的内容从实物产品扩展到了服务产品、体验产品（餐饮、休闲、观光、娱乐等产品，甚至包括脱贫地区的青山绿水好空气，以及物质文化遗产和非物质文化遗产等），也确实起到了带动贫困地区产业发展的效果，但所有这些都是通过政府的强制力推动进行的，离开了政府力量的支持，消费扶贫便无从谈起，产业的发展也将举步维艰。

进一步讲，经过脱贫攻坚期历尽千辛发展起来的产业多数才刚刚具有产业的雏形，这与东部发达地区的产业发展相比还处在比较低的层次和阶段。在改革开放四十多年的时间里，东部发达地区在工业化、城市化快速发展的同时，农村经济和农业产业都获得了长足发展，尽管城乡之间的不平衡依然存在，有些地方城乡矛盾甚至还很尖锐，但毕竟在农村还是形成了许多具有竞争力的特色产业，县域经济也获得了长足发展。这样看来，在产业发展上，广大刚刚获得脱贫的地区与东部发达地区绝不是处于同一个发展阶段，产业发展当然也不可能处在一个层次上。把两者放在同一个平台上，根本无法实现“平等”的竞争。当然，脱贫地区长期落后还存在制度性障碍，如政府力量强大而市场力量弱小、观念和意识中过度依赖于政府的强力推动等都制约了产业的发展。基于此，企望通过这种不具有竞争力的产业发展来支撑脱贫地区实现乡村振兴是不现实的。

其次，广大脱贫地区发展的差异特别大，面临的问题也各不相同。在脱贫攻坚的重点区域14个连片特困地区中，各地都有其特殊的自然、社会和人文环境。在社会和人文方面，一些少数民族聚居的贫困地区，由于特殊的历史原因，还有一直处于社会进化边缘状态的“直过民族”^①。在文化层面上，有些地区的一些文化传统和社会价值观念与现代社会经济发展还不相契合，甚至还没有经历过近现代文明的洗礼。在自然环境方面，有些地方水资源丰富但缺少土地资源，如秦巴山区等；有些地方土地资源丰富但是水资源匮乏，如吕梁山区、六盘山区等；还有些地区水土资源丰富但沙

^① “直过民族”特指新中国成立后，直接由原始社会跨越几种社会形态过渡到社会主义社会的民族，主要有景颇族、傈僳族、独龙族、怒族、佤族、布朗族、基诺族、德昂族等，他们所居区域为“民族直过区”。

化和盐碱化严重,如大兴安岭南麓地区等;也还有一些地区既缺水资源也缺土地资源,如滇黔桂石漠化区等。此外,还有一些边境地区面积广大、人烟稀少,由于远离内地和经济中心,成为发展的低洼地区。在我们调研过的内蒙古自治区乌兰察布市四子王旗,一个嘎查村的牧户之间就相隔超过50km,西藏自治区阿里地区革吉县一个村子内部牧户之间就相隔170km以上。由于地处边陲地区,受自然条件和历史条件的制约,很多地方的生产方式、经营方式简单,产业结构和经济结构单一。在调查中发现,不少地方的产业发展就局限于比较基础的农牧业中,根本没有发展其他产业和市场的条件,无法进行产业结构的调整和支柱产业的培育。更重要的是,由于地处边境,这里的发展还关系到国土安全和边疆的长期稳定,农牧民还有戍边稳边的艰巨任务。尽管在脱贫攻坚期通过精准扶贫、因地制宜、精准施策使这里的农牧民稳定实现了“两不愁三保障”,顺利实现脱贫,但是要实现乡村振兴,要使这些脱贫地区快速发展起来,在传统的模式下几乎是不可能的。

那么,如何才能实现脱贫地区乡村振兴呢?基于脱贫地区的实际和在脱贫攻坚期“生态扶贫”的经验,完全可以创新思路,利用自身的生态资源优势,来实现脱贫地区的乡村振兴和跨越式发展。

综观脱贫地区的实际,大体可以分为两类:一类是生态资源丰富但生态脆弱的地区。在这里,良好的生态资源不仅为本区域可持续发展提供了保障,也是下游地区可持续发展的屏障,在这里守护生态就是创造价值的过程。另一类是生态资源匮乏而且脆弱的地区。在这里,由于长期以来人类不合理的经济行为使生态环境在一定程度上遭到破坏,进而影响到了本区域和下游地区的可持续发展,因而进行生态修复、生态建设和保护同样是创造价值的过程。由此看来,这两类地区的生态建设和保护都具有巨大的溢出效应或正的外部性,只有使那些从事生态保护和生态建设的人们获得收益(这种收益必须能够使其付出得到足额补偿)才具有可持续性。

有一种误区,就是认为东部发达地区对于中西部脱贫地区进行所谓的“援助”和“跨区域帮扶”。在脱贫攻坚期间,由于贫困地区自身经济发展落后,财力不足,无法支撑各种基础设施建设和产业发展以带动农牧民脱贫,为此,除了在国家层面上予以大力支持包括各种生态工程项目、产业发展、易地扶贫搬迁等所需要的资金外,国家还推进了“东西部扶贫协作和对口支援工作”,它立足于帮扶结对双方^①实际情

① 根据中共中央办公厅、国务院办公厅于2016年12月7日印发并实施的《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》,东西部扶贫协作结对关系为:北京市帮扶内蒙古自治区、河北省张家口市和保定市;天津市帮扶甘肃省、河北省承德市;辽宁省大连市帮扶贵州省六盘水市;上海市帮扶云南省、贵州省遵义市;江苏省帮扶陕西省、青海省西宁市和海东市,苏州市帮扶贵州省铜仁市;浙江省帮扶四川省,杭州市帮扶湖北省恩施土家族苗族自治州、贵州省黔东南苗族侗族自治州,宁波市帮扶吉林省延边朝鲜族自治州、贵州省黔西南布依族苗族自治州;福建省帮扶宁夏回族自治区,福州市帮扶甘肃省定西市,厦门市帮扶甘肃省临夏回族自治州;山东省帮扶重庆市,济南市帮扶湖南省湘西土家族苗族自治州,青岛市帮扶贵州省安顺市、甘肃省陇南市;广东省帮扶广西壮族自治区、四川省甘孜藏族自治州,广州市帮扶贵州省黔南布依族苗族自治州和毕节市,佛山市帮扶四川省凉山彝族自治州,中山市和东莞市帮扶云南省昭通市,珠海市帮扶云南省怒江傈僳族自治州。

况，因地制宜、因人施策开展了扶贫协作和对口支援，实现了帮扶双方优势互补、长期合作、聚焦扶贫、实现共赢。从实践中看，也取得了良好的效果。在既有的政策认知下，越是发达地区往往越承担着更重的“援助”任务，在实施中也涌现出了许多英雄模范人物，为帮助贫困地区实现脱贫呕心沥血，有些人甚至付出了生命的代价。但是，由于是“援助”，也就隐含着“单向”、“无偿”的含义，是资金和项目从“援助方”向“受援方”的单向流动。但是，当我们换一种思路，即从实施国家可持续发展战略的视角看，这不是一种“支援”或者“援助”，而更应该被看作是一种跨区域的“补偿”，是一种“交换行为”。因为这些刚刚实现脱贫的地区其特殊的生态区位和生态功能（大多处于主体功能区中的“限制开发区”和“禁止开发区”）使得它们在整个国家的生态系统中处于重要位置，在持续地为国家实施可持续发展战略提供足额的生态产品。这些脱贫地区长期以来经济没有发展起来，固然有多种原因，但最重要的原因就是，其特殊的生态区位限制了经济发展。因此，这不是一般意义上的“援助”，而是一种“交换”，是受方（生态产品获得者）对于施方（生态产品提供者）的付费，是生态产品价值的实现，本质上是对于这些地区提供生态产品的付费行为。至于说，个别一些人以为自己是发达地区“援助”而又产生一种居高临下的感觉，则更是错得离谱。

三、在制度创新中实现生态与产业的融合发展

基于广大脱贫地区发展的实际和面临的现实困境，如果拘泥于传统产业发展思路的窠臼，根本无法实现乡村振兴，只能使这些地区在既有的发展格局中永远无法弥合与发达地区之间的鸿沟。事实上，由于特殊的生态区位，广大脱贫地区可以凭借其生态（生态资源和生态资产）优势，依托生态而发展产业，在生态与产业的融合中获得发展，实现乡村振兴。

为此，首先必须对产业发展的内涵加以拓展，把生态（生态建设与保护）作为产业来发展，生态建设产业化，产业发展生态化，实现生态产品价值，使生态建设、产业发展和人民脱贫致富融合起来，实现生态效益与经济效益的统一（史培军、刘学敏，2003）。目前，乡村振兴被概括为产业、人才、文化、组织、生态“五个振兴”，毫无疑问，各地都把产业兴旺放在首位，因为产业振兴是乡村振兴的基础，是解决农村一切问题的前提（习近平，2020）。但是，诚如前文所言，对于广大脱贫地区来说，仅仅依靠传统意义上的产业根本无法支撑乡村振兴和发展。因此，必须依托于其独特的生态（生态资源和生态资产），赋予生态价值，发展生态产业，通过实现生态产品价值达到区域发展和人民增收的双重目标。一方面，在国家层面上要实现“生态补偿”，通过国家的转移支付（为实现特定生态目标的指定具体用途的补助资金）、重大生态建设和保护工程等，使更多资金流入这些刚脱贫地区，使生态资产能够保值增值。另一方面，通过上下游之间的“跨区域补偿”，

使受益的下游地区去“购买”上游地区的生态产品，具体“购买”方式可以是受益地区通过资金补偿、对口协作、产业转移、共建园区等制度安排来实现。为了实现这两种形式的生态补偿，需要做好两方面工作：一是对于脱贫地区的生态功能进行价值核算，这是生态价值实现的前提条件，对此，生态学家、经济学家已经提供了一个相对成熟的生态系统服务功能定量评价方法的“工具箱”；二是在横向的“跨区域补偿”中，由于生态系统构成的复杂性及生态产品的空间逃逸性（丘水林等，2021），要界定生态系统明确的受益关系，并基于此开展跨区域责任指标交易，同时为了避免交易中的不规范行为，国家（中央政府）需要进行监督和督导（如图2所示）。

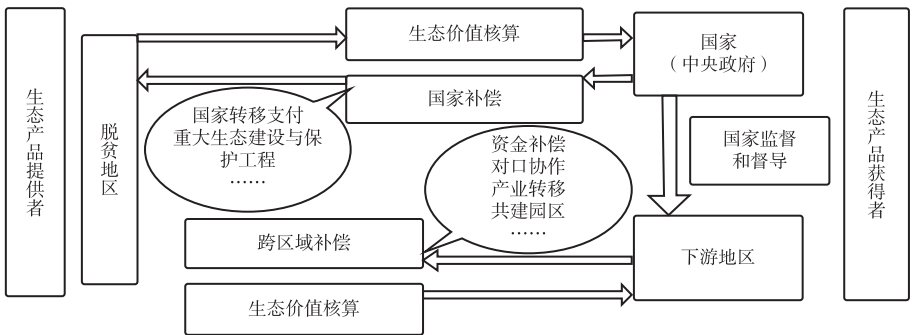


图2 生态补偿关系示意图

资料来源：作者绘制。

从区域发展和微观层面上看，基于脱贫攻坚期的经验和实践，可以把脱贫地区从事生态建设相关内容分为生态事业和生态产业两类。在国家生态补偿和下游地区“跨区域补偿”的基础上，对于前者来说，主要是专门从事生态保护和管理，确实维护区域生态系统的稳定性。由于生态系统在自然因素或人为干扰下会出现不稳或失衡状态，即生态退化，这就需要进行管理和维护。一方面，需要专业队伍对于生态系统进行研究，了解生态系统的动态特征和不同尺度间的联系，确立合理边界及合适的规模水平；另一方面，需要有一支专门的团队进行监测和管护，以使具体的生态环境和资源不受损害。在脱贫攻坚期，许多地方设立了“生态护林员”等职位，其主要职责是做好森林资源的日常巡护工作，确保森林、林木、林地以及野生动物栖息地不受破坏，并宣传林业和草原法律、法规、政策等。受聘参与森林、湿地、沙化土地等资源管护服务的人员，一般局限于建档立卡贫困人口范围内，由中央财政或省级财政安排补助资金购买劳务，这是他们脱贫增收的重要途径。但是，从国家的长远发展来看，脱贫攻坚毕竟只是一个阶段性目标，它主要是要提高建档立卡贫困户的收入水平，实现他们的稳定脱贫，而实现乡村振兴和城乡协调发展、使人民富裕幸福才是长远目标。基于此，完全可以把这种短期手段长期化，由于脱

贫地区生态建设和保护的重要性，在国家层面可以推进具有公务员性质的“生态员”制度，使其专门从事区域的生态管护职能，就是在原有“生态扶贫”内容的基础上加以拓展，形成一个长期稳定的具有公务员性质的专门的生态管护队伍，而且不再仅仅局限于原来的建档立卡人员。在广大边境地区，这支队伍还可以同时具有戍边稳边的职能，完全可以与“边防员”队伍重合，使他们既是“边防员”^①，同时也是“生态员”。对于生态产业，在国家实施生态建设和保护项目时，可以以此为依托推进形成一个生态产业集群，以吸纳更多的人参与到产业发展之中——可以参与到生态项目中，承接分解后的工程（如承包造林工程的不同标段等），获得更多的工程收入和劳动收入；可以依托于生态工程发展生态产业（如生产林下经济中的伴生和共生产品），获得经营性收入；可以通过生态项目形成区域良好的服务产品、体验产品，吸引外部人流进入消费，给当地带来综合收入；等等。由于生态产业集群发展符合国家可持续发展战略目标和产业发展目录，国家可以采取重点倾斜、优先扶持的产业政策，促使其优先发展，快速发展（如图3所示，图3是图2的延伸）。

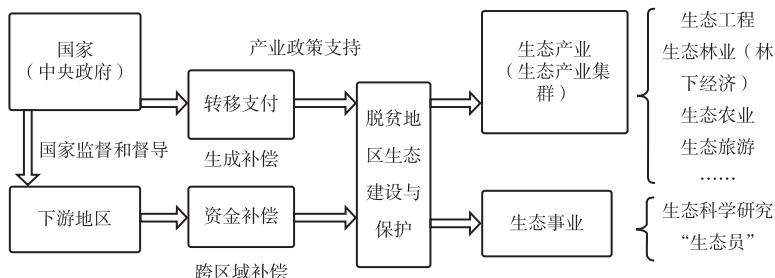


图3 “生态事业”与生态产业发展示意图

资料来源：作者绘制。

至于说，在国家倡导的乡村振兴“二十字”方针^②中的“生态宜居”以及乡村振兴战略^③中的“生态振兴”，其基本含义主要是，要求农村要以绿色发展为引领，在发展经济的同时要注重生态保护，加快农村人居环境的整治，打造农民安居乐业的美丽家园，创造一种适合发展、适合居住的乡村环境，或者说是要打造一个能够找回“乡愁”的地方。这样看来，这里“生态宜居”和“生态振兴”的内涵要小得多，它理所当然地涵盖在生态产业发展之中。当一个地区实现了生态宜居、生态振兴，那

① 在边境地区，“一个农户牧户就是一个哨所，一个边民就是一名流动哨兵”。

② 党的十九大报告提出乡村振兴战略以及“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，加快推进农业农村现代化。

③ 2018年9月发布的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》提出，要科学有序推动乡村产业、人才、文化、生态和组织“五个振兴”。

就会吸引更多的人来消费这里的生态产品,更好地实现生态产品的价值,从而以“生态宜居”带动其他产业的发展和区域的繁荣,这理所当然就是乡村振兴题中的应有之义。

当今中国正在引领全球推进低碳发展和绿色发展,力争2030年前在国内实现碳达峰、2060年前实现碳中和(即“3060目标”)。这是中国实现经济和社会绿色低碳转型的内在需求,中国也将以此为契机重塑国家新的发展模式,并使整个经济基础和发展方式发生深刻变化。对于广大脱贫地区来说,良好的生态、森林、草地发挥碳汇功能,利用植物光合作用吸收大气中的碳并将其固定在植被和土壤中,这种具有良好固碳功能的生态系统在“双碳”目标下蕴藏着巨大的市场潜力,这有为实现乡村振兴和区域发展提供了一个绝好的机会。反过来,由于森林、草地既可以是碳汇,又可以是碳源,就是说,如果出现自然干扰(如火灾、病灾等)或人为活动干扰(毁林、砍伐等)也将会导致碳损失超过生态系统固定的碳,由此森林、草地也可能变成碳排放源。所以,推进实现国家“3060目标”,对于脱贫地区的生态建设与保护具有重要的意义。基于脱贫地区的实际和国家发展的需要,设立类似于公务员性质的“生态员”也是非常必要的。

总的来说,基于国家可持续发展的现实需要,认真总结脱贫攻坚期“生态扶贫”的经验和模式,在具有重要生态区位的广大脱贫地区进行生态建设与保护,把国家的生态建设与区域产业发展、人民脱贫致富结合起来,统筹经济效益、社会效益、生态效益,创新发展模式和机制,坚持因地制宜、绿色发展、低碳发展,就能探索出一条在脱贫地区实现乡村振兴与生态文明建设“双赢”的可持续发展之路。

参考文献

国家林业局经济发展研究中心赴山西省黑茶山国有林管理局调研组(2016):《“购买式造林”是国家高效造林、生态扶贫的新模式——国家林业局经济发展研究中心赴山西调研报告》,《林业经济》第6期,第3—5页。

刘学敏(2020):《贫困县扶贫产业可持续发展研究》,《中国软科学》第3期,第79—86页。

毛泽东(1941):《〈农村调查〉的序言和跋》,《毛泽东选集》第三卷,北京:人民出版社,1991,第790页。

丘水林、靳乐山、高雅罕(2021):《高质量推进生态产品价值实现》,《中国社会科学报》11月10日第3版。

史培军(2011):《中国自然灾害风险地图集》,北京:科学出版社,第167—188页。

史培军、刘学敏(2003):《生态建设产业化 产业发展生态化》,《求是》第2期,第32—34页。

习近平(2020):《习近平谈治国理政》第三卷,北京:外文出版社,第258页。

Realizing Rural Revitalization in Poverty-eradication Areas through Ecological and Industrial Integration Development

LIU Xue-min^{1,2}

(1. Faculty of Geographical Science, Beijing Normal University, Beijing 100875, China;

2. Research Center for Resource Economy and Policy, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: During the poverty alleviation period, the state innovatively took “ecological poverty alleviation” as an important means of targeted poverty alleviation and poverty eradication. In combination with regional ecological environmental protection and governance, the poor can increase their income and steadily achieve poverty eradication by participating in ecological protection and ecological restoration project construction and developing ecological industries, etc. Therefore, they can win the battle of poverty alleviation and ecological improvement on the same battlefield. As many areas have just been lifted out of poverty, they still face many difficulties. The industries developed through industrial poverty alleviation are still at a relatively low level and stage, and the development of many local industries is still confined to relatively primitive agriculture and animal husbandry, with short industrial chains, low value-added products, and weak market competitiveness. Based on the experience of “ecological poverty alleviation”, the majority of areas that are no longer in poverty can rely on their ecological (ecological resources, ecological assets) advantages and location advantages. By expanding the connotation of industrial development, ecological construction and protection can be developed as an industry, and ecological industrial clusters can be formed. Then ecological products can be sold to realize their values. Ecological construction, industrial development, and poverty alleviation will be combined to achieve the harmonious unity of ecological and economic benefits. At the same time, a team of “ecological protector” specializing in ecological protection and management can be established on the basis of national ecological compensation and cross-regional compensation in downstream areas. In the integration of ecology and industry, a sustainable development path should be explored to achieve a win-win situation between rural revitalization and ecological civilization construction in areas that have been lifted out of poverty.

Key Words: “ecological poverty alleviation”; ecological industry; ecological compensation; “ecological protector”; ecological and industrial integration

责任编辑：周枕戈