

# 绿色减贫增强脱贫内生动力



7月20日, 习近平总书记在银川召开的东西部扶贫协作座谈会上强调指出: “贫困地区要激发走出贫困的志向和内生动力”。在我国, 生态脆弱区中76%的县为国家扶贫开发工作重点县, 而生态脆弱就意味着这些地区难以通过重工业化等方式来推进减贫发展。我们知道, 全面建成小康社会必须补齐扶贫开发和生态环境保护这两大短板。如何将两者互相结合、互相推动, 我们和专家进行了对话。

扶贫和生态环境保护有什么相关性?

■要积极推进绿色与减贫无缝对接, 贫困地区走绿色减贫、生态减贫创新之路。

中国环境报: 在日前召开的生态文明贵阳国际论坛上, 我听到这样一组数字: 在我国的生态脆弱区中, 76%的县为国家扶贫开发工作重点县。这些县的土地面积、耕地面积和人口数量, 分别占到生态脆弱地区土地面积的43%、耕地面积的68%、人口数量的76%。我们知道, 全面建成小康社会必须补齐扶贫开发和生态环境保护这两大短板。而这组数据则显示了扶贫和生态环境保护的相关性。对此, 您怎么看?

张琦: 中国的贫困地区、贫困人口是全面建成小康社会的短板, 也是生态文明建设的短板。补齐这两块短板, 必须把生态文明建设与反贫困有机结合起来。这是贫困地区科学发展的基本原则, 也是生态脆弱贫困地区扶贫开发、生态文明建设的努力方向。

正如你所说的数据显示, 我国大部分贫困地区和生态脆弱地区在地理分布上存在很强的耦合性, 而生态脆弱就意味着这些地区难以通过重工业化等方式来推进减贫发展。同样还有这样的一组数据: 根据《全国主体功能区规划》, 我国重点生态功能区基本上覆盖了14个集中连片特困地区, 国家禁止开发区域中有42.9%的区域位于国家扶贫开发工作重点县。

我国的贫困地区往往是自然资源富集区, 又是重要的生态屏障区和生态

---

脆弱区；既是经济发展、生态保护战略区，又是经济社会相对落后和贫困人口聚集区。具有一般性贫困和生态性贫困叠加的特征。因此，这些地区的发展必须走绿色发展的道路，脱贫攻坚必须以绿色发展为原则。要积极推进绿色与减贫无缝对接，贫困地区要走绿色减贫、生态减贫创新之路。

中国环境报：那么，对于绿色减贫到底应该如何定义？如何实施？

张琦：绿色减贫的本质就是以生态保护为出发点来进行减贫。贫困地区人口大多受教育程度低，生存技能较落后，自然减贫能力弱，以前主要依靠政府的单项扶持。而实施绿色减贫，是从绿色发展角度出发，利用当地自然资源，建立相应的绿色扶贫项目，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，这是发展方式从外源向内源的根本转变。

绿色扶贫战略因地制宜，结合地区的发展特点，提出不同的扶贫模式。对于自然条件极差的贫困地区，实施生态搬迁等包容性的减贫路径。对于生态条件较好的地区，由以前大力开发的扶贫模式转化为以保护利用为主的长效扶贫路径，如建设生态观光景区等旅游产业等。而生态条件多样性的地区，既有自然环境较好的区域，也有生态破坏较严重的区域。为此，要采取针对性的绿色减贫措施，对生态薄弱区加大管制保护力度，对自然条件较好的区域要采取适当利用的减贫方式。

绿色减贫是以多维贫困为依据，以综合减贫成效为标准的多维减贫。其发展模式也综合考虑了经济、健康、环境等多方面因素，根据不同地区贫困条件采取针对性的扶贫开发措施。如旅游扶贫、生态扶贫和光伏扶贫等，都是有效借助于当地自然条件而开发的长效减贫模式。我认为，绿色减贫的最大意义在于其产生的减贫效应不仅体现在收入的提高，同时还体现在环境、生态、文化等综合效应上。同时，绿色扶贫也实现了经济目标、社会目标和生态目标的统一。

中国环境报：在这方面请您举个例子？

张琦：比如，依靠自然环境开发的旅游扶贫，不仅使贫困人口依靠旅游产业增加收入，也进一步增强了当地政府对于环境和生态保护的积极性。同时，也能让周边非贫困地区的人口体验到良好的生态环境。

在旅游扶贫中，必须协调好旅游经济系统和旅游景区生态系统之间的关系，在获得经济效益同时不破坏旅游资源生态，从而达到可持续利用目的。要实现3个目标的统一：第一，可以为游客提供高质量的旅游体验；第二，发展过程中贫困地区独特的生态环境不能受到严重污染和破坏；第三，贫困人口的生活质量不断提高，扶贫减贫效果广泛惠及到贫困人群。

2016年中国绿色减贫指数测算结果如何？

---

■测算结果显示，各片区绿色减贫水平差异十分明显。

中国环境报：绿水青山就是金山银山。对于贫困地区来说，如何更好领会这一重要思想，并真正运用于实践当中？

张琦：消除贫困，改善民生，实现共同富裕，是社会主义的本质要求。习近平总书记多次强调绿水青山就是金山银山，保护与发展并不矛盾，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。如何正确处理发展和生态环境保护的关系，在生态文明建设体制机制改革方面先行先试，把提出的行动计划扎扎实实地落实到行动上，实现发展和生态环境保护协同推进成为贫困地区发展的现实挑战。

对此，我们在2014年编制形成了中国第一份绿色减贫指数报告。中国绿色减贫指数是在国内外众多研究成果的基础上，结合中国实际建立的一套测算中国连片特困地区绿色减贫水平、衡量绿色减贫进程、揭示其中问题的指标体系。2016年，我们又对这一指标体系进行了修正。修改后指标体系分为四大类21个指标。一级指标包括经济增长绿色度、资源利用与环境保护程度、社会发展能力、扶贫开发与减贫效果等方面。

中国环境报：2016年中国绿色减贫指数测算结果如何？

张琦：根据中国绿色减贫指数指标体系，我们测算了2014年除西藏、四省藏区以及新疆南疆三地州外11个连片特困地区的片区绿色减贫指数。测算结果显示，各片区绿色减贫水平差异十分明显。在11个片区中，绿色减贫指数高于0的片区有4个，低于0的片区有7个。其中，得分最高的罗霄山区绿色减贫指数为0.475，而得分最低的乌蒙山片区绿色减贫指数为-0.593。

中国环境报：罗霄山区绿色减贫指数为什么较高？对于下一步发展有哪些建议？

张琦：通过绿色减贫指数测算发现，罗霄山片区在经济稳定增长的同时，较为重视环境保护。其中，单位地区生产总值能耗和单位地区生产总值二氧化硫排放量两项指标较低，土地产出率较高。罗霄山片区是长江支流赣江和珠江支流东江的发源地，是湘江的重要水源补给区，森林覆盖率为72%，森林资源较为丰富。另外，单位耕地面积化肥施用量较低，说明比较注重合理施用化肥，对当地土地资源进行保护，追求经济效益与资源环境保护的共同兼顾和平衡发展。

但测算结果也显示，罗霄山片区社会发展能力较低，扶贫开发投入力度仍需加大。因此，为加大罗霄山片区绿色减贫开发力度，提出如下建议：一是全面、切实保护地区生态环境，健全生态补偿机制；二是巩固罗霄山片区基础设施建设；三是提升农村地区社会保障等软实力；四是继续挖掘罗霄山片区绿色产业化潜力。

---

由绿色减贫测算结果看出，罗霄山片区第三产业比重不断增加，现代设施农业等建设有待加强，并且罗霄山片区森林资源相对充裕。因此，为进一步加强罗霄山片区绿色减贫效果，创造罗霄山片区特色增收产业极为必要。

中国环境报：乌蒙山片区绿色减贫指数为什么较低？对于下一步发展有哪些建议？

张琦：乌蒙山片区绿色减贫指数较低的原因在于：农村恩格尔系数、城乡收入比、贫困人口占农村人口比重等指标为逆指标，这表明乌蒙山片区扶贫开发过程中城乡收入差距较大，农村和城市发展不平衡，农村贫困人口占比较大，农村人口普遍贫困；此外，经济增长绿色度和资源利用与环境保护指标为负值，也说明资源环境有待进一步提高和利用。

分析可以看出，当前，乌蒙山片区地区经济社会发展水平总体不高，和其他地区仍有很大差距，制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在。对此提出以下建议：一是国家应加强对乌蒙山片区的投入力度；二是乌蒙山片区未来应重点发展特色支柱产业，如发展山地特色农业等；三是改善乌蒙山地区农村基本生活条件，促进片区内农村人力资本发展；四是注重资源利用和环境保护，加强土地石漠化治理。

乌蒙山片区自然环境特殊，片区内石漠化问题严重，资源环境严重制约经济发展。未来乌蒙山地区应注重以防治水土流失、改善生态环境、防止土地石漠化为核心，加强石漠化综合治理及坡耕地综合治理，防治水土流失，把生态建设和绿色产业发展有机结合起来，探索乌蒙山片区人与自然协调发展的良性机制，扩大生态建设和开发扶贫的成果。

怎样更好地推进绿色减贫？

■提升贫困地区的内生动力，建立绿色经济长效发展机制才是根本所在。

中国环境报：在一次研讨会上，有专家提出这样一种现象：为了弥补禁牧带来的损失，政府会给予牧民一定的生态补偿款。但很多牧民拿到补偿款以后，做的第一件事就是去买羊，因为他们只会养羊。但这样的结果是，过多的羊又会给草场带来过多的负担。您认为，在扶贫过程中，生态补偿政策怎样实施才更有效？如何更好推进绿色减贫？您有哪些建议？

张琦：为了更好地激励连片特困地区的绿色减贫行动，必须尽快建立生态补偿制度。因为连片特困地区很多都处于生态环境脆弱地区，这些地区如果单纯为了减贫，采用工业化等方式，就会对当地的生态环境造成毁灭性的破坏。

对于生态补偿，首先要加快生态补偿立法。其次，要加强对生态补偿的管理，逐步实现规范化、标准化、动态化，从而解决你所说的拿了补偿款又去买羊过度放牧的问题。第三，要积极探索市场化生态补偿机制。一方面，

---

促进地方政府对生态环境保护的重视；另一方面，在实施过程中不断借鉴国际先进经验，促进绿色减贫。

但我认为，生态补偿并不能根本解决贫困问题。扶贫关键还是要提升贫困地区的内生动力，而建立绿色经济长效发展机制才是根本所在。贫困地区应立足阶段特征，推进生态涵养、升级发展。生态是贫困地区最宝贵的资源、最核心的竞争力，贫困地区的资源禀赋大多具有独特性、稀缺性、不可复制性，是参与区域竞争的重要法宝。因此，要把生态资源优势转化为产业优势、经济优势、发展优势，实现环境保护和脱贫双赢。

绿色减贫的核心包含“绿色”和“减贫”两大落脚点。在扶贫开发过程中，要兼顾扶贫成效和经济增长绿色度。为了促进绿色减贫真正发挥实效，我认为，应将绿色减贫纳入贫困县考核机制，把经济增长绿色化当作新的贫困县考核指标中衡量减贫成效的重要标准之一。针对贫困地区多属水系源头区、生态涵养保护区的实际，要加大贫困县考核机制中生态文明建设的考核力度。提高生态效益、资源消耗、环境损害等指标的权重，通过考核引导贫困县正确处理经济发展、资源开发与环境保护的关系，促进经济社会发展与人口资源环境相协调。

---