

# “三农”决策要参

2021 年第 15 期（总第 374 期）

清华大学 中国农村研究院

2021 年 7 月 6 日

## 促进生态扶贫与生态振兴有效衔接： 经验和展望\*

**内容摘要：**脱贫地区和生态环境脆弱区域在地理空间上高度重叠，巩固拓展脱贫攻坚成果，接续推进乡村振兴，需要促进生态扶贫与生态振兴有效衔接。中国的生态扶贫实践积累了丰富的经验，坚持与提高生态系统服务供给水平、促进生态产品价值实现、促进自然资源保值增值、发展乡村特色生态产业、促进农民就业增收、促进乡村治理有效相结合。脱贫地区全面迈向生态振兴需要持续深化“生态优先”和“以人为本”的发展理念，因地制宜拓展生态振兴的多元路径，不断优化生态振兴的机制设计。

**关键词：**生态扶贫 生态振兴 有效衔接

---

\*本文为清华大学中国农村研究院 2019 年度重点研究课题“中国扶贫评估”（编号：CIRS2019-14）的研究成果，同时得到国家社科基金青年项目“草原生态补偿和牧区缓减贫困的协同路径和机制研究”（17CJY009）和中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“中国扶贫工作评估和经验总结”的支持。

中国全面打赢脱贫攻坚战，消除了现行标准下的绝对贫困。但是，欠发达地区和低收入人口仍集中在中西部地区，尤其是以西北、西南地区为代表的生态环境脆弱区域。脱贫地区和生态环境脆弱区域在地理空间上高度重叠，在保护中发展，在发展中增收致富，使绿水青山持续发挥生态效益和经济社会效益，将是脱贫地区实现可持续发展的必然选择。进一步巩固拓展脱贫攻坚成果，接续推进脱贫地区乡村全面振兴，脱贫地区的政策导向将由生态扶贫转向生态振兴。

## 一、中国生态扶贫积累的丰富经验

中国的生态扶贫实践采取了一系列政策措施，激励农牧民“在保护中发展，在发展中保护”，将区域生态优势转化为经济优势，路径多元，模式多样，积累了丰富的经验。

**第一，坚持与提高生态系统服务供给水平相结合。**贫困地区与国家重点生态功能区高度重叠。国家重点生态功能区承担水源涵养、水土保持、防风固沙和生物多样性维护等重要生态功能，关系全国或较大范围区域的生态安全，需要在国土空间开发中限制进行大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高生态产品供给能力。在中国已有的生态扶贫措施中，无论是通过实施生态补偿政策激励农牧民采取环境友好型的生产生活方式，还是通过政府购买服务的方式设置生态公益性岗位安排农牧民参与生态管护，抑或是通过组建生态扶贫合作社广泛吸纳当地农牧民参与重大生态工程建设，都是在提高区域生态系统服务供给水平，以更好地实现国家重点生态

功能区的主体功能定位。

**第二，坚持与促进生态产品价值实现相结合。**生态产品是典型的公共物品，具有受益的非排他性，只有让生态产品的价值充分实现，才能激励提供生态产品的区域和当地农牧民更好地保护生态环境。中国很多地方已经就如何促进生态产品价值实现做了很多创新性的探索。福建省南平市创新建设“森林生态银行”，依托国有林场，以托管、赎买、租赁、合作经营、抵押担保等方式集聚碎片化的森林资源，提升森林生态承载能力和林业资源价值。重庆市在不同区县之间建立以“森林覆盖率”为主要指标的横向生态补偿转移支付机制，调动全社会保护和发展森林资源的积极性。

**第三，坚持与促进自然资源保值增值相结合。**贫困地区农村集体资产构成中，资源性资产相对规模大，经营性资产不多，贫困农民依赖自然资源发展农业的局面将会长期存在。当前贫困地区存在一定数量闲置的集体林地、草地、水域、四荒地和撂荒土地，这些自然资源长期闲置，难以体现其应有的价值，需要有效地盘活利用。中国的贵州、重庆等地积极开展农村“三变”改革，在明晰农村资源资产权属的基础上，推进农村资源变资产、资金变股金、农民变股东改革，充分挖掘“山水林田湖草”等自然资源和自然风光的价值，因地制宜发展乡村旅游、特色农业等，有效盘活利用资源资产。

**第四，坚持与发展乡村特色生态产业相结合。**贫困地区通常拥有丰富的自然资源、美丽的自然风光和独特的少数民族民俗文化，

为贫困地区发展乡村特色生态产业奠定了坚实的物质基础和文化基础。发挥贫困地区生态资源禀赋优势，选择与生态保护紧密结合、市场相对稳定的特色产业，将资源优势有效转化为产业优势、经济优势。与此同时，贫困地区不断延伸产业链条，提高抗风险能力，建立更加稳定的利益联结机制，确保贫困群众持续稳定增收。中国的云南、贵州、陕西、四川等地因地制宜，积极探索发展乡村特色生态产业。

**第五，坚持与促进农民就业增收相结合。**促进农民就业增收要为农民开拓第三就业空间，在耕地之外为农民创造更多的就业机会。中国高度重视贫困地区的生态保护和修复，实施了各类重大生态保护工程，这些工程措施中蕴含了很多生态就业机会，恰好能够契合贫困地区贫困家庭中半劳动力、弱劳动力以及家庭“捆绑”劳动力的特征。中国创新开发生态就业模式带动贫困户脱贫，设置生态公益岗位聘请贫困户参与生态管护，组建生态建设扶贫合作社吸纳贫困户参与生态工程建设，体现了“以工代赈”和“工作换福利”的思想。贫困群众通过劳动换取福利，政府以更加积极的形式实施福利供给，并帮助弱势群体获得社会认同。截至2020年底，中国已选聘110.2万建档立卡贫困人口担任生态护林员，已组建2.3万个生态扶贫专业合作社，吸纳160万贫困人口参与生态保护工程建设。

**第六，坚持与促进乡村治理有效相结合。**乡村善治是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。鉴于贫困地区与国家重点生态功能区在地理空间上高度重叠，生态保护是贫困地区乡村治

理的核心内容之一。中国的很多地方在推进生态扶贫过程中已经就如何促进生态保护和乡村治理相结合做了很多创新探索。云南怒江州贡山县建立了县、乡、村、组四级生态护林员管护体系，该体系不仅实现了生态护林员的有序管理，而且在农村人居环境整治、乡风文明建设等方面起到了显著的积极作用。青海三江源国家公园，实现园区内牧民生态管护公益岗位“一户一岗全覆盖”，积极推进“山水林田湖草”组织化管护、网络化巡查，生态管护员还在党建、维稳、民族文化遗产等方面发挥了重要作用。

## **二、脱贫地区全面迈向生态振兴的未来展望**

随着脱贫地区绿色发展理念深入人心、基本生产生活条件明显改善、基层治理能力不断提升、生态文明制度体系逐步健全，脱贫地区全面迈向生态振兴面临历史机遇，需要紧紧围绕“生态保护和“乡村振兴”两大战略目标，强化顶层设计，优化政策措施。

### **第一，持续深化“生态优先”和“以人为本”的发展理念。**

“绿水青山就是金山银山”，这是重要的发展理念。“两山”理论，阐述了经济发展和生态环境保护的关系，揭示了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的道理，指明了实现发展和保护协同共生的新路径。与此同时，“生态优先”并非“只要生态、不要民生”，更要坚持“以人为本”，避免造成政策执行偏差。要在保护中发展，在发展中脱贫致富，使绿水青山持续发挥生态效益和经济社会效益。

### **第二，因地制宜拓展生态振兴的多元路径。生态振兴，关键**

是要创新政策设计，寻找有效路径，激励农民采取环境友好型的生产生活方式，促进生态产品价值实现和自然资源保值增值。各个地方不仅要严格落实好重点生态功能区转移支付、退耕还林还草、森林生态效益补偿基金、草原生态保护补助奖励机制等重点领域实施的生态补偿政策，而且要更广泛地探索运用生态补偿政策，实施市场化、多元化补偿。例如，随着生态保护的加强，野生动物在进，人类活动在退，“人兽冲突”日趋频繁，基于野生动物肇事的生态补偿制度存在明显的制度缺失，亟需建立和完善。各地要利用公益岗位提供更多就近就地就业机会，在生态护林员的基础上，进一步开发诸如乡村环境保洁员、河道管理地质监测员、巡边护边员等公益性就业岗位，并做好财政配套支持。各地要发挥生态资源禀赋优势，盘活利用闲置的自然资源，因地制宜发展生态特色产业，将资源优势有效转化为产业优势、经济优势。

**第三，不断优化生态振兴的机制设计。**生态工程建设、生态补偿政策、生态公益岗位、生态特色产业等具体的政策措施，在实施中仍面临诸多挑战，未能有效实现生态保护和缓减贫困的目标协同，需要结合实际情况，逐步优化机制设计，建立有效的激励机制。在生态工程建设中，新组建的生态扶贫专业合作社专业技术力量薄弱，合作社社员普遍学历不高，存在操作不规范、技术不到位等情况，政府相关部门应加强技术培训和指导。在生态补偿政策中，单一的政策制定往往较难契合全国各地复杂多样的情形，建议优化生态补偿政策的机制设计，包括做好区域瞄准、做好对象瞄准、做好保护

行为识别、制定差别化的补偿标准、加强监督管理、完善配套政策措施等。在生态公益岗位中，贫困人口布局和管护范围不对等导致不同村组人均管护面积差异显著，应当按照管护面积合理配置护林员数量，管护面积较大的村组可以适当吸收边缘贫困户和非贫困户担任生态管护人员。在生态特色产业中，要处理好发展生态旅游和接待能力、生态保护之间的新型矛盾，做好旅游规划，进行适度开发；要促进发展生态特色产业与带动贫困农牧户增收相结合，通过入股分红、订单帮扶、合作经营、劳动就业等多种形式，建立紧密的利益联结机制。

清华大学中国农村研究院 胡振通



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）