
基于包容性绿色发展视域的云南边疆民族地区 旅游扶贫路径转向研究

沈涛¹，朱勇生²，吴建国³

(1. 西南民族大学西南民族研究院，四川成都610041；

2. 滇西科技师范学院管理经济学院，云南临沧677000；

3. 西南民族大学旅游与历史文化学院，四川成都610041)

【摘要】基于旅游开发——贫困减缓——平等参与——生态保护四维关系，分析云南边疆民族地区禀赋特征和发展特点，认为云南边疆民族地区面临边疆贫困、民族贫困、生态脆弱区贫困的三重约束，从地理位置看处于偏离发展中心的边缘区，从生态位看属于生态脆弱区和生态多样性保护区，从经济发展位看为贫困度较深的弱后欠发达民族地区，旅游扶贫作为该区域减贫脱困的重要方式必须权衡这些关系和问题，并提出云南边疆民族地区旅游扶贫应走包容性绿色发展之路，坚持精准旅游扶贫，推进贫困人口参与旅游发展机会的均等化，制度增权于贫困人口，保护生态环境。

【关键词】包容性绿色发展；云南边疆民族地区；旅游扶贫；路径

【中图分类号】F59

【文献标识码】A

【文章编号】1672 - 867X (2016) 05 - 0124 - 06

一、引言

随着《国家八七扶贫攻坚计划》和《中国农村扶贫开发纲要(2001 - 2010) 》的实施完结，经济发展禀赋相对较好区域以及位于贫困线边缘的贫困人口基本实现脱贫目标，我国扶贫开发的主要任务也由此发生了根本性改变，从解决温饱阶段转入到了改善生态、提高内源发展能力、缩小区域发展差异的新时期^①。这一时期扶贫开发的重点区域是集中连片特困地区和特殊贫困地区，《中国农村扶贫开发纲要(2011 - 2020) 》的出台，正式标志着集中连片特困地区和特殊贫困地区成为扶贫总攻坚战的主要战场。云南边疆民族地区属于典型的特殊贫困区域，有着特殊的贫困成因和现状，反贫困工作特殊而复杂，贫困减缓

【作者简介】沈涛，西南民族大学西南民族研究院讲师，博士研究生。

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“新形势下推动民族地区经济社会全面发展的若干重大问题研究”(项目编号:09&ZD011)、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(项目编号: 10JZD022)；西南民族大学研究生学位点建设项目(项目编号: 2015 - XWD - B0304) 阶段成果。

① 《中国农村扶贫开发纲要(2011 - 2020) 》。

要同时考虑边疆问题、民族问题和生态问题。云南边疆民族地区是西南国防前沿，是中国与东盟国家进行政治、经济和文化交往的重要场域，它又是多民族聚居地区，与其它地区相比存在较大区域经济发展差异，在旅游产业成为经济新增长极的情况下，推进该区域的旅游扶贫攻坚对于全面建成小康社会承诺的实现以及对于维护民族团结、边境稳定、社会和谐都具有十分重大的意义。在此背景下，本文以包容性绿色发展为视角，探讨分析云南边疆民族地区旅游扶贫的适宜性模式和实现路径，研究精准扶贫与旅游在边疆民族地区的有效结合，保证旅游扶贫的可持续性发展，实现旅游扶贫的价值性目标。

二、包容性绿色发展与旅游扶贫：一个理论框架

（一）包容性发展与绿色发展

包容性发展和绿色发展两个发展理念的耦合构成了包容性绿色发展的内涵，包容性绿色发展是一种可以持续的发展方式。战后的数十年里，一些新兴经济体依靠经济高速增长实现了对普遍贫困人口的经济涓滴，但也产生了一系列社会危机和经济困境，主要表现在：一是贫富分化严重，很多经济体内不同阶层、不同地域、不同背景人群之间收入差距持续扩大，基尼系数达到甚至超过临界值；二是经济高速增长带来环境的巨大破坏，经济增长与生态环境之间存在着环境库兹涅茨曲线，如何走出环境库兹涅茨曲线，寻找经济增长和贫困减缓的绿色结合点是许多新兴经济体面临的共同课题。三是经济的高速增长并没有形成广泛的就业吸纳能力，是一种无就业的增长^①，而且对特殊贫困区域贫困人口溢出效应明显不足。就我国实际来看，目前边远山区一些贫困人口尚存在饮水安全、医疗卫生、生活用电等问题，这些贫困人口没有参与和分享到经济发展成果，被排斥于增长大门之外。

基于对传统发展理念的批判反思，世界银行和部分国际机构学者先后提出了一些新的发展理念，分别为广泛基础的增长（broad-based growth）、益贫式增长（pro-poor growth）、包容性增长（Inclusive Growth, IG）、包容性绿色增长（Inclusive Green Growth）。广泛基础的增长内涵难以界定，学界还没有形成统一的认识，它可以理解为增长的劳动密集型，也可以理解为增长的部门模式和分配效应；益贫式增长关注了经济增长与贫困减缓的正相关关系，但它只注重贫困人口的收入增长而忽略收入分配变化情况；包容性增长强调的是增长机会均等化，包括四个属性：机会（opportunity）、能力（capability）、增长或获得（access）、安全（security）（图1）。机会指的是为人民创造更多增收的机会，能力要求提升人民内源发展能力以利于获得机会，增长或获得强调机会与能力相结合方式的提供，安全是提供人民免于遭受生计损失的路径；较包容性增长，包容性绿色增长内涵更为丰富，它涵盖包容性增长内容的同时还突出强调经济必须绿色增长，即经济增长应该考虑生态环境的可接受容量以及资源的可承载能力。绿色增长是可持续发展的前提，是可持续发展的基本要素。绿色增长有三个属性：效率（efficient）、清洁（clean）、复原弹性（resilient）（图2），效率指的是自然资源利用的高效率，清洁指的是环境污染的最小化，复原弹性说明在自然灾害防治中环境管理与自然资本的作用。

绿色增长并不一定就是包容性增长，要实现包容性绿色增长，政府必须制定实施包容性的政策，确保贫困人口能够参与、分享绿色增长的利益。因此，包容性绿色发展是可持续的与包容性的发展，它可以降低生态环境风险、改善人类福利、促进社会公平正义，实现经济、社会、环境可持续间的“三赢”局面。

¹ ① 郑长德：《基于包容性绿色发展视角的民族地区新型城镇化研究》，《区域经济评论》2016年第1期。

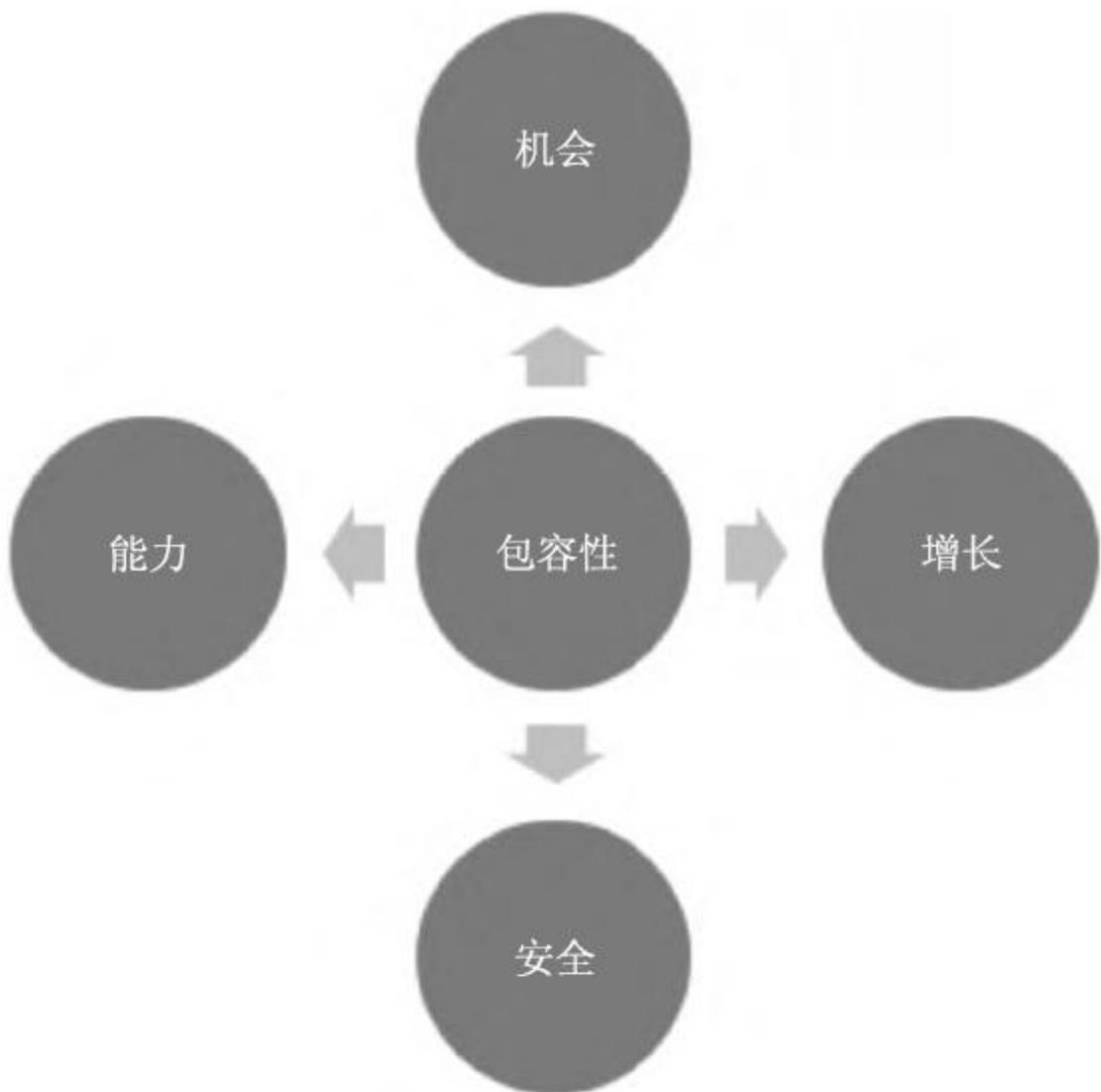


图1 包容性增长的四个属性

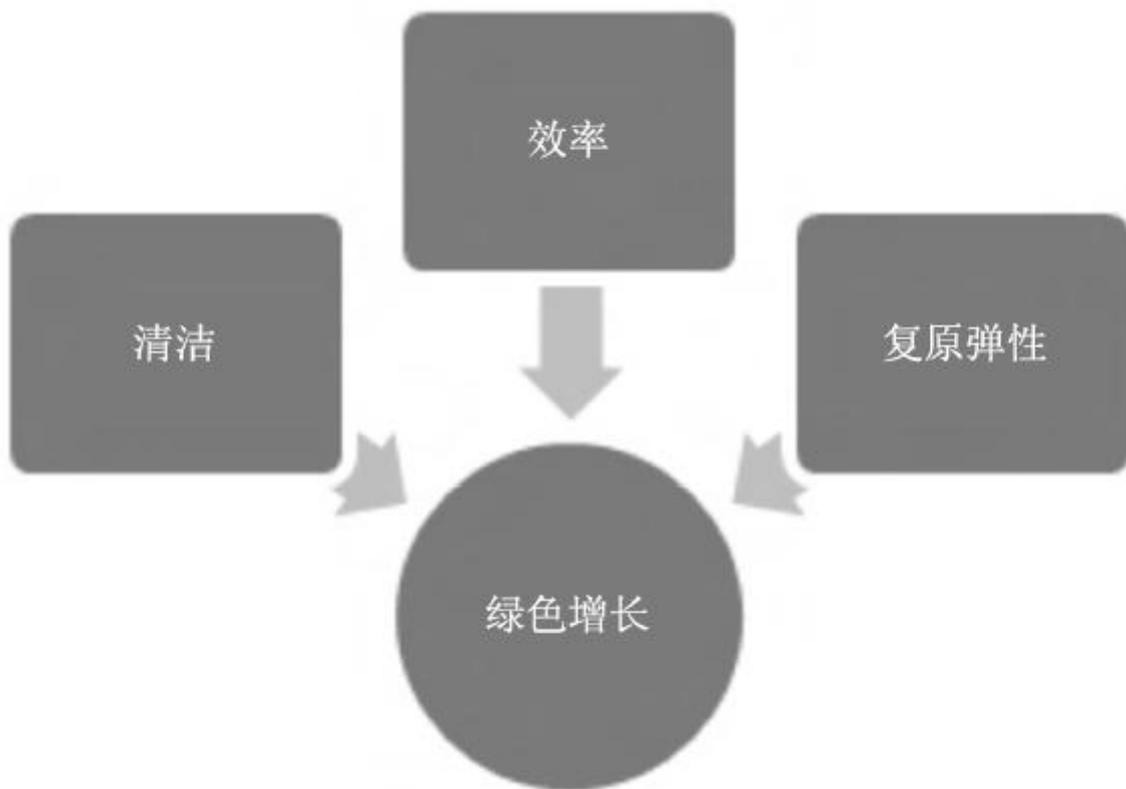


图2 绿色增长三个属性

（二）包容性绿色旅游扶贫

包容性绿色旅游扶贫直接来源于包容性绿色发展理念，包容性绿色旅游扶贫要求：首先是以旅游产业的快速发展促进区域经济增长，大幅度提高居民收入，扩大旅游发展的福利效应，消除普遍贫困；其次要提升贫困人口内源发展能力，为贫困人口提供参与旅游发展的均等机会；最后要能够保持旅游扶贫可持续性发展，使之与生态环境相适应，确保生态环境质量在稳定中得到提高。可见，包容性绿色旅游扶贫是高效率的旅游扶贫，它最优地配置了旅游资源，使旅游产业的经济效益可以更快增长，社会效应可以更好发挥。直接或间接地增加贫困人口福利。包容性绿色旅游扶贫是包容的旅游扶贫，它为贫困人口提供分享旅游发展成果的均等机会，同时提升了贫困人口内源发展能力和自身禀赋条件，体现益贫式特点。包容性绿色旅游扶贫也是可以持续的旅游扶贫，它使人口、资源、环境之间和谐发展，实现了“三赢”。

三、云南边疆民族地区旅游扶贫走包容性绿色发展之路的必要性

当前民族地区在旅游扶贫中普遍要处理和权衡的问题是旅游开发—贫困减缓—平等参与—生态保护四维发展关系（图3），旅游扶贫既要增加贫困人口收入实现脱困目标，又要推进贫困人口参与旅游的机会均等化缩小收入差距，还要保护生态环境以实现旅游扶贫的可持续发展，旅游扶贫的目标在于扶贫，因此在民族地区旅游扶贫攻坚中必须综合考虑区域的发展特征、贫困特点和生态特性，因地制宜选择旅游扶贫适宜性模式与实现的路径。对于云南边疆民族地区而言，旅游扶贫之所以应该走包容性绿色发展之路，也是由自身发展特性以及在全国所处的发展位、生态位所决定的。

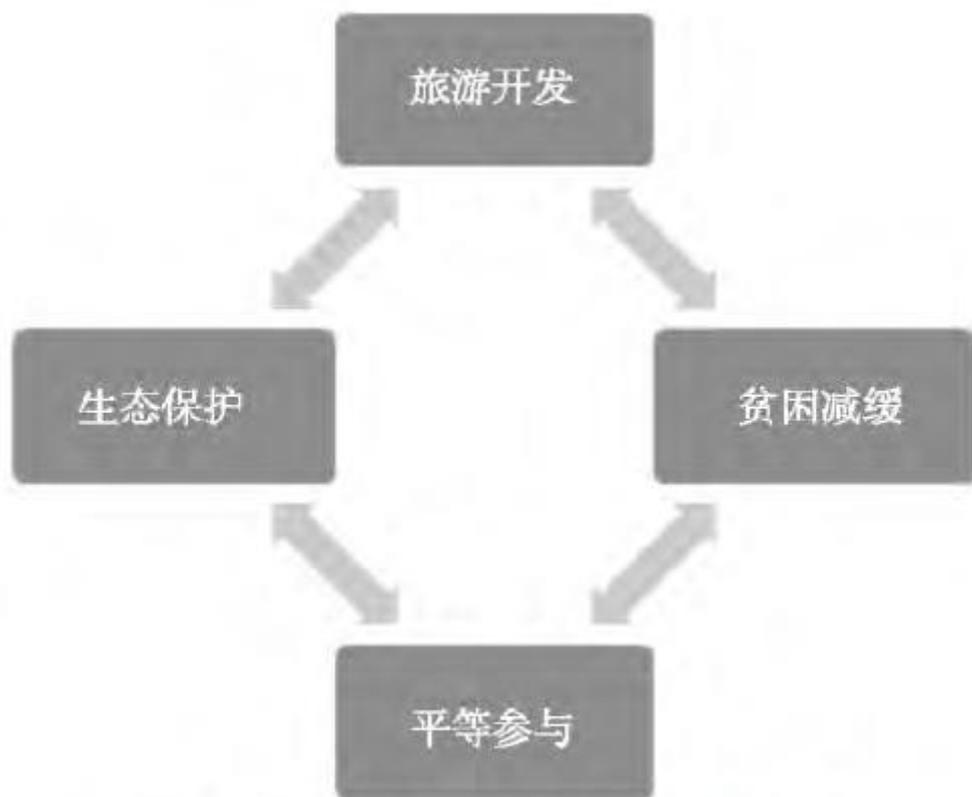
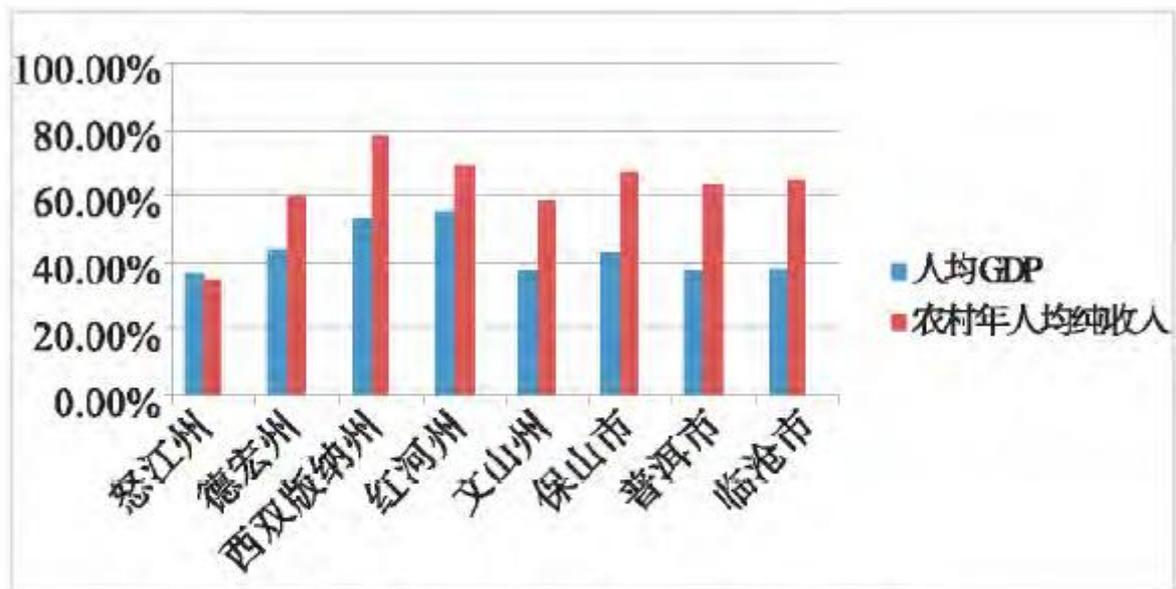


图3 民族地区旅游扶贫的四维关系

从云南边疆民族地区在全国所处的发展位来看，该区域的贫困减缓不仅仅是贫困人口的收入提升问题，更是我国整体经济社会发展问题，我国“中等收入陷阱”的跨越与全面小康社会的建成必然要求弱后地区加快发展转型步伐与赶超速度。经过多年的扶贫开发，云南边疆民族地区的经济发展和人民生活水平有了较大提高，但依然属于我国弱后发展地区，表现在：一是经济发展水平依然比较低。云南边疆民族地区经济发展水平不仅大大低于全国平均水平甚至低于云南省平均水平，属于落后地区中的落后地区，经济发展的低水平与居民收入的低水平有可能陷入两方面恶性循环之中，一方面经济低水平导致居民收入的低水平，另一方面收入低水平带来区域市场弱化、投资不足最终制约经济进一步发展，使经济发展水平低下；二是贫困人口多、面积大、程度深。云南边疆民族地区普遍贫困现象较为突出，又是多民族聚居区，民族贫困与边疆贫困交织，贫困发生率尤其是少数民族人口贫困发生率很高，致贫原因特殊而复杂，代际贫困问题严重，贫困人口内源发展能力不足，平滑风险能力低，绝对贫困问题依然严重。另外贫困是多维的，云南边疆民族地区的贫困不仅表现为收入贫困，还体现在受教育和其它基本公共服务获得机会方面，具有典型的多维贫困特征。

从云南边疆民族地区内部发展特性看，垂直不平等和水平不平等存在问题并呈现出扩大趋势，突出表现在族际族内的收入不平等、不同地区发展的不平等以及同一地区内城乡发展的不平等。云南边疆民族地区特殊困难群体众多，这些特殊困难群体主要指独龙族、德昂族、基诺族等 8 个人口较少民族以及阿昌族、白族、布朗族等 13 个民族的 45 个支系，这些特殊困难群体大多从原始社会直接过渡到社会主义社会，社会发展水平和收入水平与其他民族相比有较大差距，同一民族内部也由于所处地区不同、自身禀赋不同收入又明显不同。另外云南边疆各地区的发展也不平衡，如贫困度最深的怒江州 2012 年农村居民年人均纯收入才 2773 元，仅为全国的 1/3，全省的 1/2，而同期西双版纳州农村居民年人均纯收入为 6174 元，为全国平均水平的 77.98%，超过了全省平均水平。还有就是包括云南边疆民族地区在内的集中连片特困民族地区二元经济结构明显，城乡收入差距较大，县域层面的城乡居民收入差距普遍超过了全国平均水平（图 4）。



资料来源：作者根据《2013年云南省统计年鉴》、
《2013年中国统计年鉴》数据计算绘制

**图4 云南边疆8市州人均收入水平相当于
全国平均水平的百分比（2012年）**

从云南边疆民族地区在全国所处的生态位看，一方面云南边疆是我国生物多样性的聚集地，承担着生物多样性维护功能，限制开发区和禁止开发区较多，同时它又是中南半岛甚至东南亚的核心生态区，地处几条大江大河中上游，具有极其重要的生态地位。另一方面云南边疆民族地区地形、地貌复杂，海拔落差大，地质灾害频繁，自身生态系统极度脆弱。这样的生态位要求大规模公共资本投入以进行生态保护和生态建设，厘清发展、减贫和生态三者之间的关系，降低生态风险，以生态的可持续性作为经济社会可持续性发展的基石。

综上所述，云南边疆民族地区的旅游扶贫必须立足自身禀赋和发展特性，处理好旅游开发与减贫、旅游开发与环境保护、旅游开发与收入不平等多个关系，使旅游扶贫的过程和结果体现出更加益贫、机会平等和环境友好的特点，这样的旅游扶贫道路就是包容性绿色旅游扶贫之路。

四、云南边疆民族地区包容性绿色旅游扶贫的实施路径

（一）贫困识别：收入贫困与机会贫困

精准扶贫是新时期扶贫工作的亮点和精髓，它不仅是扶贫路径的改变，实质是扶贫理念的创新，从以往的“漫灌”式扶贫转向“滴灌”式扶贫，精准扶贫的基础就是贫困人口的精准识别。而旅游扶贫要实现精准，首要的问题是要对旅游扶贫对象进行精准识别，这包含两个步骤：第一步就是要将贫困人口从旅游扶贫目标人群中识别出来，第二步是要更加精准化地将贫困人口根据可否通过旅游发展扶持这一标准分为两类，一类是可以通过旅游发展扶持的贫困人口，另一类是不能通过旅游发展扶持的贫困人口，可以通过旅游发展扶持的贫困人口就是旅游扶贫的主要瞄准对象，是可扶之人。参与意愿是衡量可否通过旅游发展扶持的关键要素，有参与意愿的贫困人口都是旅游扶贫的可扶之人，对可扶之人可以根据贫困人口个体禀赋的不同有针对性地在资金、技术、知识等方面给予帮扶，提高他们参与旅游的内源发展能力，破除他们参与旅游发展的障碍，推进他们参与旅

游发展机会的均等化。而对于无参与意愿，包括无参与意愿无参与能力和无参与意愿有参与能力这两类贫困人口，可以通过旅游收益的二次分配使之能够分享旅游发展成果，也可以采取其它多种扶贫方式达到脱贫的目的^②。

如何定义贫困，是贫困识别是否精准的关键性问题。从结果看，贫困的界定可以仅用收入流量来考量，即划定一个收入流量贫困线作为贫困标准，低于这一贫困线的人口就属于贫困人口，也可以用资产存量来衡量，低于某一资产存量标准的人口可以归入贫困人口。然而贫困属于一个动态的概念，不同的扶贫开发阶段贫困线标准不同，贫困群体也会随之相应发生变化，如果贫困人口不能够被精准识别，就可能出现本应分配给贫困人口的资源被非贫困人口俘获，从而出现负向性的激励效应，而且因为收入信息的非对称性，还可能出现贫困人口被多报的道德风险。因此，仅以收入流量来理解贫困并不能达到贫困精准识别的目的，还应该多维度综合理解贫困。发展经济学认为，个体结果的差异如收入差距受环境和努力程度两个因素共同影响，其中环境是外生变量，不受个体控制，如地理区位、家庭背景、宗教信仰、种族等，由环境造成的不平等是机会的不平等，是机会贫困，它是由制度、政策与市场失灵造成的社会排斥，需要合理的公共政策干预才能予以解决。个体努力程度是内生变量，由它引起的不平等是好的不平等，实质是机会均等，体现的是市场激励机制的作用^③。包容性绿色发展理念特别强调机会均等，机会均等是一种良好的社会状态，按此理解和界定贫困，应该特别强调机会贫困而不是收入贫困。

（二）项目选择：益贫或益增

云南边疆民族地区生态文化旅游资源丰富，具备良好的旅游扶贫开发条件，但要想保证旅游扶贫开发成功实现，还必须选择适宜性的旅游扶贫项目。旅游扶贫项目是贫困人口和旅游扶贫开发之间相连接的纽带与桥梁，旅游扶贫项目好坏决定着一个地区旅游发展竞争力的大小和效益水平的高低，最终影响的是旅游扶贫成效，因此必须对旅游扶贫项目进行精准识别，旅游扶贫项目识别要做到精准，应该考虑三方面内容：一是资源（Resource），即旅游扶贫项目应该与本地区资源禀赋相适应。资源不仅包括旅游资源，还包括经济资源和社会资源，资源是旅游扶贫开发的基础性要素，对旅游扶贫项目选择起因势利导作用，贫困地区在决策旅游扶贫项目时，应对资源禀赋科学分析与合理评价，因地制宜、因地制宜，保证项目的可行性。二是人（Humanity），即旅游扶贫项目应该有利于贫困人口发展（益贫）。从包容性绿色发展视域看，旅游扶贫项目要注重提升贫困人口内源发展能力和参与旅游发展的主动性，优先考虑对贫困人口来说收入弹性比较大的项目^④。三是效益（Benefit），即旅游扶贫项目要能带来良好的经济效益（益增）。旅游扶贫给贫困地区产生的效益包括经济效益、社会效益、文化效益和生态效益，对贫困人口而言，他们更倾向于关注经济效益，这就要求旅游扶贫项目应以市场需求为导向，同时兼顾周边区域旅游发展，与周边旅游市场形成良性的竞合关系，产生集聚—扩散效应，给贫困人口带来更大的净收益^⑤。

² ①邓小海：《精准扶贫背景下旅游扶贫精准识别研究》，《生态经济》2015年第4期。

②艾弗兹·阿里：《不平等和亚洲包容性增长的必要性》，刘英译，《经济社会体制比较》2011年第2期。

③吕光明，徐曼，李彪：《收入分配机会不平等研究进展》，《经济学动态》2014年第8期。

³ ①Abhijit V Banerjee, Esther Dufflo. Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty, New York: Public Affairs, 2011年版，第41页。

②李永文，陈玉英：《旅游扶贫开发的RHB战略》，《经济地理》2004年第4期。

③左冰，保继刚：《制度增权：社区参与旅游发展之土地权利变革》，《旅游学刊》2012年第2期。

④翁时秀，彭华：《权力关系对社区参与旅游发展的影响》，《旅游学刊》2010年第9期。

益贫与益增并不是非此即彼的对立关系，它们只是不同旅游发展阶段的不同旅游扶贫路径选择。在旅游发展初期，面对区域内普遍贫困问题，在旅游扶贫开发中应选择利于旅游产业发展战略的项目，以产业发展促经济增长，实现对普遍贫困人口的经济涓滴，这一阶段旅游扶贫路径偏向益增，以效率为主导原则。当旅游发展进入成长期后，由于制度缺陷，贫困人口被“去权”，他们无法参与旅游规划、决策和管理，难以获得与分享更多旅游发展收益，这一阶段旅游扶贫路径倾向益贫，注重分配正义，保证贫困人口收入增长率高于平均收入增长率。

（三）制度增权：权力、权利和参与

社区参与作为一种地方性知识，是西方文明与政治制度下的产物，自引入中国以来并没有被情景化处理，即知识的场域转换^⑤，导致社区参与在中国“水土不服”，社区参与旅游发展的困境表面上看是社区居民参与能力的匮乏与参与机会的缺失，更深层次的原因则是权利失败。权利失败实质是一种制度性“去权”，去社区参与之权。现代法治理论界定了权力与权利之关系，权利产生权力并约束权利，参与资格是权利的赋予，也是对权利的直接行使，它制约权力并保障权利，但是目前制度缺陷本末倒置了权力、权利、参与三者之间的关系，使社区参与旅游发展权利的确定以及分配由权力决定，社区参与的状态也必然受权力支配^⑥。由制度缺陷引致的权利失败有三方面表现：一是社区居民对土地所有权的支配受到限制，参与资格被剥夺。我国现行的农村集体土地管理办法形成了事实上的委托—代理制度，土地所有权、土地使用权、土地经营权归属集体，但是土地处分权却由政府代为行使，在旅游开发中，无论是集体公用地还是单个农户承包地的土地租赁协商都只能由政府进行，由政府代表集体和农户与开发商协商，农民的参与资格被剥夺，而且由于利益驱动，还会出现代理人侵害委托人利益的情况，表现为低估土地资产的价值。二是吸引物权尚无法律界定，居民权利行使没有保障。旅游开发使依附于土地之上的旅游吸引物价值得到了发现和挖掘，理论上拥有吸引物权的法律主体自然享有收益的索取与处置权，西方的土地私有制解决了这一问题，而在我国土地制度不同，吸引物权法又缺失，产权人主张利益时只能以道义为倚靠而无法律支持，权益没有保障。三是农村集体所有权主体资格虚位，导致权力侵犯权利。在我国，集体这一词汇在法律上并没有明晰的界定，既非自然人，又非法人，现实中没有明确的载体，而且集体成员也不是一成不变的，成员之间分离、合并以及农民变为市民等也是普遍现象，农村集体所有权主体资格虚位是农民被“去权”的最根本制度缺陷，它导致代理人以捍卫集体利益为名而行侵犯社区利益之实。

包容性绿色发展理念认为，政府要制定包容性的政策，保证贫困人口不被排斥于发展的利益大门之外。在旅游扶贫开发中，政府应破除贫困人口参与旅游发展的制度瓶颈，而目前最大的制度瓶颈就是土地制度瓶颈，因此唯有变革土地权利通过制度增权才能切实保障贫困人口参与旅游发展的权利，一是推进农村集体土地产权的完整化，确立农村集体法人地位；二是把吸引物权归属入他物权，并在法律上予以确认；三是建立股份制的土地租赁开发方式，使农民成为股东，不仅拥有参与旅游管理、参与旅游监督之权，还可以分享旅游分红收益。

（四）生态保护：增长、减贫和生态

实现增长、减贫、生态“三赢”的路径是绿色发展，绿色发展意味着促进社会经济发展时要确保自然资源继续提供人类赖以所依的资源和服务，将环境资源作为社会经济内在因素，而对于云南边疆民族地区旅游扶贫攻坚而言，主要应抓好以下几方面工作。

一是加大生态建设和保护力度，促进生态文明和旅游扶贫开发互动发展。云南边疆民族地区旅游扶贫开发必须要有生态文明视域，要建立以国家级自然保护区、国家级风景名胜区、国家森林公园为核心的生态安全保护区，实行严格的保护政策。建立以珍惜动植物物种为重点的生物多样性保护区，完善自然保护区网络。以中小河流域、大中型人工湖泊以及山地为重点，设立水资源涵养保护区。加强生态林、自然保护区以及生物物种资源的保护，维护生物多样性和植物原生态，增强生态服务功能。进一步协调生态资源承载力与旅游扶贫开发关系，统筹推进生态林建设，加强红河流域、澜沧江和怒江流域范围内的水土流失综合治理，加强文山州、红河州部分区域的荒漠化、石漠化治理。

二是大力发展绿色生态经济，积极开展绿色旅游。绿色旅游是综合性的生态旅游形态，它将生态责任 (Ecological responsibility) 、文化敏感 (Cultural sensitivity) 、体验丰富 (Experiential richness) 、经济活力 (Economic vitality) 有机统一^①，是绿色增长福利效应最大化和环境破坏最小化的旅游模式。根据云南边疆民族地区在全国的生态位，应以稀缺的生态资源为基础、以市场需求为导向、以现代商业模式为载体、以社会资本为驱动力，大力发展绿色旅游，使绿色旅游经济成为贫困人口增收的重要来源。

三是加大旅游扶贫开发中的生态补偿力度，建立和完善生态补偿机制。应加大重点生态功能区生态补偿力度，提高补偿标准，并向贫困地区倾斜。综合采用政府补偿和市场补偿的途径，政府补偿机制以财政转移支付、差异性的区域政策、生态保护项目、环境税费制度等为主要手段。市场补偿方式要积极探索清洁发展机制 (CDM) 项目、排污权交易等。在补偿模式上，要改变传统的以发放钱财为主的输血式生态补偿模式，探索社区特许经营造血式补偿模式^②。

⁴ ①邹统钎：《绿色旅游产业发展模式与运行机制》，《中国人口·资源与环境》2005 年第 4 期。

②杨桂华，张一群：《自然遗产地旅游开发造血式生态补偿研究》，《旅游学刊》2012 年第 5 期。