
抗逆力视角下我国生态扶贫模式策略优化研究

——以云南省迪庆州为例

韩斌, 李贵云

(云南行政学院, 云南昆明 650111)

【摘要】我国贫困地区多为集人口贫困、生态脆弱和资源丰富于一体的复合型区域, 长期以来受限于自然环境和区域功能定位而难以推进扶贫开发, 部分地区通过生态扶贫模式就如何实现生态保护与摆脱贫困的双赢进行了探索。文章构建抗逆力分析框架对生态扶贫模式进行评价, 强调通过提升多元主体的抗逆力, 抵御贫困风险, 从而增强扶贫政策的针对性和实效性, 实现可持续脱贫。

【关键词】生态扶贫; 抗逆力; 迪庆州

【中图分类号】F062.2

【文献标识码】A

【文章编号】1671-4407(2018)04-223-05

我国贫困地区又多为生态脆弱地区、重点生态功能区和滞后地区, 生态保护与扶贫开发的协调推进是该类地区实现可持续发展的必然选择。生态扶贫是一种具有中国特色的扶贫开发实践, 以保护改善生态环境为出发点, 通过生态建设、生态产业来提升贫困人口的生计能力, 为破解贫困地区保护与发展的矛盾提供了科学可行的路径^[1-3]。

近年来学界开始关注贫困的事前状况和动态研究, 并引入抗逆力理念, 强调要加强事前干预和动态分析, 降低陷入贫困的风险, 提升摆脱贫困的抗逆力。本文围绕贫困农户生计构建多元主体抗逆框架, 分析当前生态扶贫模式中不同主体抵御贫困的抗逆过程及其不足, 从而为完善该模式提出对策建议。

1 多元主体抗逆框架构建

1.1 理论基础

抗逆力源于机械力学和工程学概念, 即物体受到外力发生形变后恢复到初始状态的能力。目前对其研究多从个体和组织层面分析如何获得与提升抵御风险能力, 针对贫困问题的研究较少, 如彭华民和刘玉兰^[4]强调抗逆力重点是个人克服困难走出困境的能力; 刘玉兰^[5]认为抗逆力存在着个体抗逆力、社区抗逆力、政府抗逆力等不同层面; 联合国开发计划署发布的《2014 人类

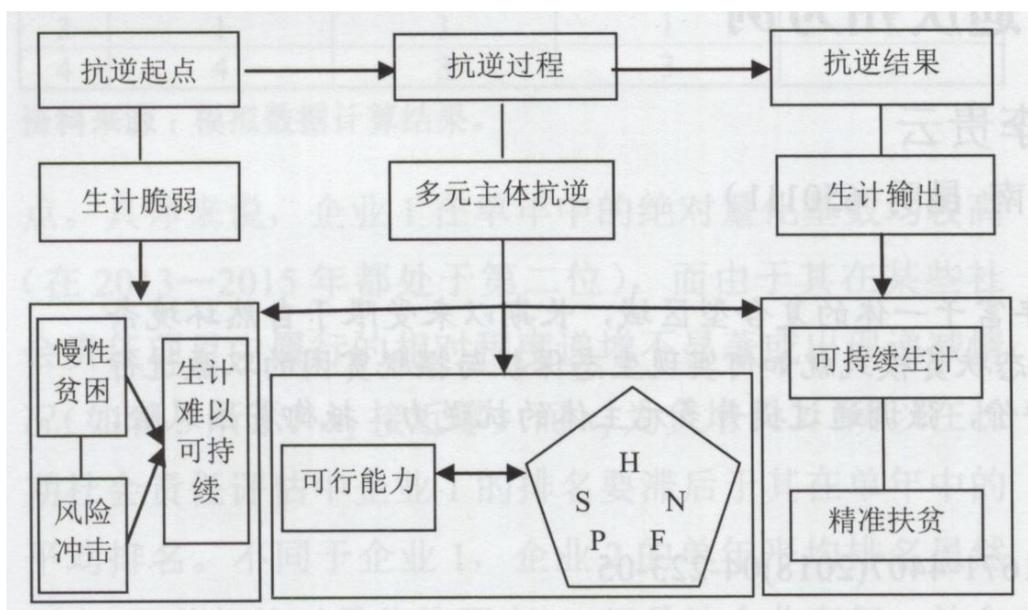
基金项目: 国家社会科学基金一般项目“完善西部民族地区贫困户精准退出评估体系及退出机制的实证研究”(17BSH078); 云南省社会科学基金重点项目“基于可持续生计分析的云南贫困农户精准脱贫对策研究”(YSZD1501)

第一作者简介: 韩斌(1979—), 男, 山东济南人, 博士, 副教授, 硕导, 研究方向为创新管理和区域经济。E-mail: 59985645@qq.com

发展报告》，其题目就是《促进人类持续进步：降低脆弱性，增强抗逆力》^[6]，强调贫困脆弱性正威胁到人类发展，必须提高抗逆力；陈艾和李雪萍^[7]认为贫困治理需要增强抗逆力，消减脆弱性等。

1.2 理论框架阐述

在图 1 描述的框架中，本文提出脆弱性生境是农户贫困现状的原始背景，贫困农户的抗逆力最初源于自身的抗逆，其后得到社区与政府两个抗逆主体的参与，其抗逆力量又得到了增加，可行能力增强、生计资本(如图 1 中所示，包括人力、社会、金融等资本)增加，基于如何克服脆弱性环境及其冲击，农户进行生计选择和脱贫策略选择，抗逆结果体现为农户生计能力得到可持续增强，从而实现精准脱贫。



注：“可行能力”由阿玛蒂亚·森^[8]提出，指“一个人实现各种功能性活动和生活方式的实质自由”；陈艾和李雪萍^[7]提出慢性贫困是指就脆弱性的存续时间长短而言，分为慢性贫困、暂时贫困；H表示人力资本，S表示社会资本，N表示自然资本，P表示物化资本，F表示金融资本，统称为农户生计资本。

社区的抗逆是社区综合运用各种资源通过各种方式支持农户的发展，从而增强农户抗逆的力量，既可以组织农户开展生计活动，也可以增强农户与农户之间的互帮与联结，这样形成的集体力量远超出农户个体的抗逆力量。

政府的直接抗逆，即政府通过强化农户生计资本，提升社区力量来增强农户生计能力。间接抗逆即通过改善脆弱性生境(如退耕还林、生态恢复等)，削弱脆弱力量，从而间接增强了农户和社区的抗逆力。

2 迪庆州贫困现状

迪庆藏族自治州位于云南省西北部，滇、川、藏三省交界处，是云南省唯一的藏族自治州，是“三江并流”世界自然遗产的腹心地带，是我国重要的生态环境屏障区、资源储藏区和人与自然和谐相处示范区。由于自然条件恶劣，发展基础薄弱，至今不通高速公路，经济发展相对滞后始终跟不上全省的步伐，下辖香格里拉、德钦和维西三县均为国家级重点贫困县，成为全省乃至全国贫困发生率最高的地州之一，截至 2015 年年底，全州约 40 万总人口中共有 9.7 万贫困人口，贫困发生率超过 24%，为全国平均贫困发生率 5.7% 的 4 倍多。

迪庆州属于典型的生态脆弱型贫困地区，其贫困脆弱性的客观原因来自于生态环境、自然资源与人口的矛盾。一是生态脆弱且生存条件恶劣，自然灾害和地质灾害频发。迪庆州山高谷深、山川相间，地形的相对垂直高差大，海拔相对高差有 5237 米，全州土地中超过 60% 为 25 度以上的坡地，而且多为生态敏感、自我恢复能力差的干旱河谷、高山流石滩和冰漠带，地质灾害点达 998 处，且呈逐年增多趋势。因此，迪庆州不仅泥石流、山体滑坡、水灾、雪灾等各种自然灾害频发，而且恢复生态破坏所付出的人力、物力和财力要比其他地区高出几倍甚至几十倍。二是人地矛盾突出。迪庆州山地面积超过 90%，70% 以上的地方不适宜栽种农作物，粮食种植面积小、耕作困难，难以解决贫困人口的温饱问题。三是区域性整体贫困问题突出。社会发育程度偏低，经济基础薄弱，产业发展滞后，生产生活方式十分落后，长期以来全州在经济总量、财政收入、农民人均收入和教育发展水平等方面都处于云南省倒数水平。四是区域定位限制了发展。在 2011 年《全国主体功能区规划》中，迪庆州的三个县大部分区域都属于限制开发区和禁止开发区。

3 基于抗逆力视角对迪庆州生态扶贫模式的评价

一方面由于自然条件恶劣、生态环境脆弱导致贫困问题突出，经济、社会和科技等发展水平滞后；另一方面基于保护云南和全国生态利益的需要而限制了自身发展。因此，围绕生态扶贫理念，在政府引导下立足生态环境优势，改善基础设施，加大培训，增强农户就业能力，发展农业、旅游业合作社，发挥生态资源优势大力发展生态产业，通过农户、社区和政府抗逆力的提升，避免与其他区域的发展差距不断扩大，防止贫困发生率不断提高。

3.1 生态扶贫模式主要路径

(1) 发展特色生物产业扶贫。

围绕优势资源，把特色生物产业扶贫作为提高贫困人口自我发展能力、自我造血功能从而摆脱贫困的根本出路。独特的地形地貌和海拔高差造就了典型的垂直气候和立体生态，孕育了丰富的生物资源，围绕青稞、葡萄、玛卡、药材和牦牛等培育产业基地，打造饮品、观赏品、药品、食品、生物化工等特色生物产业群，形成高原葡萄酒、名贵药材等特色产品，不断拓宽贫困群众增收渠道。

(2) 生态移民扶贫。

优化配置自然资源和社会资源，通过生态移民搬迁来降低对生态环境的胁迫，促进人口的合理分布，改善贫困人口发展环境提升抗逆力，破解生态保护与生存发展的矛盾。迪庆州农业人口偏多，耕地面积少，质量差，为了生存发展被迫对资源进行掠夺式开发，生态环境不断遭到破坏，地质灾害呈增加趋势，特别是随着“三江并流”被列入世界自然遗产名录后，迪庆州资源的保护与开发矛盾愈发突出。为了有效解决这个矛盾，实现生态保护和农民脱贫致富的双赢，通过实施生态移民扶贫开发战略，将山区、半山区不具备生存条件或自然条件过于恶劣的聚居人口，搬迁至河谷沿线的平缓地带，“十二五”期间，迪庆州投入超过 12 亿元，生态移民搬迁近 1 万人。

(3) 发展民族生态旅游扶贫。

政府、农户和社区积极参与，将发展旅游、生态保护、群众脱贫致富和民族文化遗产有机地结合起来，合力发展高原特色生态旅游业。2015 年旅游业对 GDP 的贡献率达到 16.5%。迪庆州地处“大香格里拉生态旅游区”核心区，也是“茶马古道”黄金旅游线路通往藏区的交通枢纽，境内雪山冰川、峡谷大江和高山湖泊等自然风光各异，生物资源、地质景观、民族风情和宗教文化等资源丰富。政府通过项目支持、扶贫贷款扶持旅游产业发展，重点加大对生态建设、环境保护、基础设施建设和旅游软硬件的建设投入，农户和社区大力发展合作社联营，通过农户互助来解决资金短缺的问题，农户通过参与旅游收益分红、开办特色餐饮和住宿业、藏家访、导游服务和旅游交通服务等方式，实现自身生产和生活资料使用效益的最大化，实现收入增

加解决脱贫问题。

(4) 通过生态补偿扶贫。

通过生态补偿，将“谁保护、谁收益”的发展理念变为贫困人口稳定的收入渠道。目前享受退耕还林政策补助的人数占全州农业人口总数的 56%，生态补偿相关政策补贴成为贫困人口重要的收入来源。在全国主体功能区划中迪庆州基本都属于限制开发和禁止开发区域，老百姓“靠山吃山”的生产生活方式受到了强制性的改变，特别是天然林禁止采伐后，住在山区和半山区的群众失去了主要的经济来源，贫困发生率不断上升。近年来不断加大生态补偿力度，“十一五”期间投入林业的资金达到 5.9 亿元，实施了天然林保护工程、退还林工程、农村能源建设工程和林业产业建设工程；“十二五”期间，国家批复了迪庆州“两江”流域生态安全屏障保护与建设规划，总投资 49.2 亿元，云南省和迪庆州也出台了《云南省生态公益林管理办法》《迪庆藏族自治州省级公益林生态效益补偿资金管理实施细则》等相关规定，实施了生物多样性保护工程、草地生态保护与建设工程、农牧民生产生活条件改善工程、特色种植示范和生态能力保护建设工程等众多重大工程项目。

(5) 劳动力转移扶贫。

贫困人口抗逆力弱的客观原因就体现在生计资本缺乏，生计过于依赖农业。大量贫困人口必须依靠转移非农就业才能解决人多地少、地少质差的问题。迪庆州目前拥有耕地 49.5 万亩（1 亩=1/15 公顷），人均拥有耕地 1.22 亩，但只有 19.8%的农田属于稳产高产农田，坡度在 25 度以上的耕地占耕地总面积的 40%，河谷地区只占全州国土总面积的 18.8%，多数农村分布在海拔 2200 米以上的半山区和高寒山区。“十二五”期间，迪庆州投入 2100 万元完成了野生菌种植加工、葡萄种植、驾驶技能和烹饪等实用技术近 2 万人次的培训，拓宽了贫困人口的就业渠道。

3.2 抗逆力视角下生态扶贫模式存在的不足

(1) 农户自主致富能力不足，对政策的依赖性较大。提升贫困农户抗逆力的关键是激发和增强农户自身

的经济发展意识和自力更生决心，而政府应该通过政策和资金帮扶来进行外部刺激，但大部分农户依然缺少自主脱贫致富的意识，对帮扶政策、帮扶干部的依赖性较大，等待观望的心态明显，自主脱贫致富能力极为欠缺。长期以来贫困农户依靠政府帮扶，依靠结对帮扶干部和单位的经济支援、物资支援，在基础设施建设上，政府一手包办取代了村民自主筹资、筹劳建设；产业发展上，政府牵头引线搞试点取代了群众自主选择尝试选择特色产业。甚至在享受易地搬迁及小额贴息贷款方面，都仍有部分农户处于等待观望状态，扶贫开发中甚至出现了懒散脱贫、乞讨式脱贫的心态。

(2) 生物产业扶贫发展缓慢。

生物产业扶贫是生态扶贫的科学路径，在多元主体共同参与下，政府通过项目设置和专项资金引导农户发展生物产业项目，农户基于社区建立产业和资金合作社来发展集体经济，增强个体和社区的脱贫抗逆能力。但目前生物产业的层次偏低、收益有限，同时农户较差的文化科技素质无法适应产业发展要求，而集体经济更是空白。一是产品附加值不高。如目前的生物产业提供的产品大部分是初级产品，如核桃、花椒、药材、玛咖、藏香猪等，没有能力进行精深加工，附加值低，农民收益不高。二是缺乏龙头企业带动。企业规模都普遍较小，工艺停留在简单加工的层面，缺乏研发能力和市场竞争力，很难做大做强，更没有能力带动周边贫困地区农牧民增收。三是发展资金严重短缺。目前各地对生物产业的扶贫支持，主要是提供种苗和解决基础设施，但是由于资金严重短缺，僧多粥少，往往存在顾此失彼的问题，很多农牧民因为没钱投入生产而放弃原本可以让他脱贫的产业。四是缺乏必要的科技支持。生物产业的科技要求往往比传统产业要高，育种、栽培、管理和加工等环节都需要科技支持，特别是育种环节，而以迪庆州为例，目前州内缺乏育种基地，由于迪庆州生境的特异性，从外地引入的种苗经常会出现水土不服、品质变异等情况，造成了资金、人力和土地等极大的浪费，也致使一部分农民返贫或加深贫困程度。五是缺乏集体经

济。贫困地区的村庄很少有集体企业存在，没有集体经济的社区其资金筹集能力将非常有限，更无谈帮扶农户发展产业，从而间接导致农户个体的生计状况难以依靠村庄的力量得以改善。

(3) 生态移民的可持续发展问题亟待解决。

生态移民后农户抗逆力的提升仍存在着一些不可忽视的问题。一是土地矛盾。生态移民搬迁多为从农村搬迁到农村，移民仍然以从事农业生产为主。但迁入地土地需要进行新的调整，由于土地资源有限，移民分到的土地面积较少，而难以通过发展农业实现增收脱贫。二是迁移成本高。政府在安置房建设、基础设施和公共服务等方面都要大量投入，资金压力大，同时移民自身也还需要投入资金来完善住房设施和偿还贷款等，导致农民脱贫困难甚至返贫。三是后续的生计问题愈发突出。一方面，移民习惯了原来的生产生活方式，一时难以找到适合自己的发展路径，等、靠、要思想较为严重；另一方面政府难以在短时间内帮助和引导移民培育相应的产业，而且政府还要承担自然灾害、市场波动等风险，压力较大。

(4) 急需建立和完善生态补偿机制。

像迪庆州这样的生态脆弱型贫困地区，承受着巨大的生态保护压力和脱贫发展压力，而地方政府财政收入薄弱，缺乏自我补偿的能力，从个体、社区和政府不同层面主体来看，抗逆能力都非常薄弱有限，其脱贫急需通过国家及中东部发达地区给予补偿和帮助来直接或间接增加各主体抗逆能力。目前没有较为完善的符合该类地区实际的生态补偿体系，补偿主体、补偿标准和补偿方式等要素都不明确，很难争取到应得的补偿资金、技术及政策支持，群众的利益难以保障，脱贫的压力仍然很大。如迪庆州虽然从前述国家和省级的政策措施和工程项目中得到了大量补贴，但农户人均每年从中直接获得的收入仅约 240 元，与其承担的生态保护和建设的责任相比，权利和义务不对等，远远不能满足贫困人口脱贫致富的要求。

(5) 劳动力转移就业难。

从农业转移出来的贫困人口中文盲、半文盲比例高，文化素质偏低、劳动技能缺乏，更无非农劳动技能，而其自身由于贫困无力支付再就业培训所需费用。如迪庆州目前有农村劳动力约 20 万人，在现有技术水平条件下，耕种 49.54 万亩土地最多有 6 万人就足够了，加上全州畜牧资源开发约需劳动力 4 万人，那么全州农村就还约有 10 万的剩余劳动力亟待转移就业。因此需要政府加大投入，开展订单式培训，强化按需培训、因岗培训，提高培训后的就业成功率，通过劳动力转移培训来加快贫困人口转移就业。

4 完善生态扶贫模式，加快贫困地区脱贫的建议

贫困地区多分布于我国西部的高寒偏远山区，这些地区生存环境恶劣、自然资源贫乏、基础设施薄弱，贫困人口脱贫成本和扶贫项目建设成本高，加之洪涝、山体滑坡、干旱和低温冰冻等自然灾害频发，产业发展缓慢带动效果有限，解决其贫困问题，必须看到致贫、返贫因素的多元化和复杂化，通过完善生态扶贫模式，从个体、社区和政府不同层面增强抗逆力，在现阶段主要通过政府主导，社区通过联合农户来凝聚集体力量，从而将外在帮扶与内在提升自我发展能力结合起来，提升农户生计能力，加快贫困地区可持续发展实现可持续脱贫。

4.1 建立和完善生态补偿机制

生态脆弱贫困地区多属于典型的发展受限地区，具有重要的生态屏障作用，其生态环境好坏与否直接关系到国内外众多地区的生态环境状况，由此决定了其不可能进行大规模的产业开发和建设。因此，要实现该类地区脱贫，必须加大国家和生态受益地区提供生态补偿的力度，不断扩大转移支付范围，不断增加转移支付资金，让贫困人口成为生态补偿政策最直接的受益者，在国家宏观政策和制度的推动下，让生态补偿扶贫开发模式成为广大群众摆脱贫困的有效途径，重点需要制定完善的制度和实

施细则，明确补偿的主体和对象、实施阶段、原则、标准和方式；完善财政转移支付、生态税收等政府管理机制；建立完善法律保障机制等。通过资金补偿提升农户收入，生态恢复治理改善农户和社区发展环境，提供生态产业项目拓宽农民收入渠道，改善基础设施等，提升农户、社区和政府的抗逆能力。

4.2 通过发展生态旅游带动更多农户

发展生态旅游是贫困地区发挥生态环境优势，依托生态扶贫加快发展的比较切实可行的路径。随着近年来发展旅游意识的强化，很多贫困地区的景区开发和基础设施建设初具规模，特别是近期国家和各地出台了多项扶持贫困地区发展生态旅游的规划措施，应该抓住生态旅游大发展的宏观形势和政策机遇，让更多的群众享受到旅游发展带来的好处。一是促进景区内及周边的社区利益提升。需要合理的统筹考虑景区的利益和景区内及周边农牧民的利益问题，要适当考虑旅游收入“反哺”农牧业的力度和标准，加快实现一、二、三产联动和融合发展。二是提升农户参与旅游服务的比例。例如从2016年迪庆州四个贫困村旅游业的情况看，村内50%左右的贫困农户直接或间接地参与到了旅游服务业，有效地促进了增收，但是就贫困地区的发展现状和脱贫需求来看，政府要把开辟新的旅游线路、提升旅游品牌和拓展旅游服务市场作为扶贫开发的重点项目来做，鼓励和引导更多的群众参与到旅游服务中来。

4.3 发挥生物产业的带动辐射作用

政府应该大力扶持自然条件较好、产业有基础、产品有特色、交通有条件的区域发展生物产业。一是支持建立行业协会、专业合作社，集中农村闲置分散的人力、资金等，通过协会和合作社与外部市场对接，降低产业发展的市场风险。二是加快培育农业职业经理人，通过专业培训加快将农村致富带头人、种养殖大户培育为农村职业经理人，对其在农机购置、信用贷款、农业保险等方面给予补贴，通过典型示范由其带动农户脱贫。三是加快覆盖互联网和电商平台，大力发展电子商务，鼓励外出务工农民通过发展电子商务返乡创业，增强产品的市场竞争力和农民抵御市场风险的能力，让农民不离开土地就能脱贫致富。四是加快拉伸单一农业产业链向一、二、三产复合型产业链转变，通过农业带动旅游服务业、精深加工业，从而实现更多农村人口就业，提升产业附加值和农民收益。

4.4 解决生态移民后续发展问题

以保护生态和解决移民可持续发展作为切入点，结合区域实际和国家、省的扶贫攻坚规划，做出详细的生态移民规划，出台生态移民的管理办法，制定相应的政策和法规，将生态移民与城镇化进程、旅游业发展、生物产业等紧密结合，同时将工作重点从住房安置转移到就业、教育、卫生和医疗等民生问题，实现生态移民经济效益、社会效益和生态效益的统一。

参考文献：

- [1] 祁新华，林荣平，程煜，等. 贫困与生态环境相互关系研究述评[J]. 地理科学，2013(12):1498-1505.
- [2] 罗侠，杨波，庞革平. 新词·新概念：生态扶贫[N]. 人民日报：华南新闻，2002-10-28(01).
- [3] 颜红霞，韩星焕. 中国特色社会主义生态扶贫理论内涵及贵州实践启示[J]. 贵州社会科学，2017(4):142-148.
- [4] 彭华民，刘玉兰. 抗逆力：一项低收入社区流动儿童的实证研究[J]. 广东青年职业学院学报，2012(4):63-71.
- [5] 刘玉兰. 西方抗逆力理论：转型、演进、争辩和发展[J]. 国外社会科学，2011(6):67-74.

[6] 联合国开发计划署. 2014 年人类发展报告 [EB/OL]. (2014-07-27). Online at http://www.cn.undp.org/content/china/zh/home/library/human_development/human-development-report-2014/.

[7] 陈艾, 李雪萍. 脆弱性—抗逆力: 连片特困地区的可持续生计分析[J]. 社会主义研究, 2015(2):92-99.

[8] [印]阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任敏, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.