

2020 后山区生态减贫战略与对策优化

——基于皖南山区的实地调查

汪厚庭¹

【摘要】 2020 年后脱贫攻坚阶段性目标将得以实现,运动式、“保姆式”的扶贫开发将会转向制度化、技术化和组织化。贫困区域的差异明显,亟需分类施策。因此,急需制定并实施以实现山区农民可持续脱贫致富为目标的 2020 后山区生态减贫战略。通过对皖南山区的实地调查,分析山区生态减贫战略将面临的扶贫开发与生态保护的协调推进、生态产业扶贫开发与全产业链创建、贫困农户与新型农业经营主体有机衔接等方面的难点,即为制度、技术、组织层面的难点问题。此三者正是实施山区生态减贫战略的关键因子,故由此入手,重点探讨其对策优化问题,唯此才能实现山区农民可持续脱贫致富乃至乡村振兴的战略目标。

【关键词】 生态减贫战略 政策 技术 组织 山区 2020 后

【中图分类号】:F323.8 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1009-2382(2020)08-0036-09

一、问题的提出

实现共同富裕,是社会主义的本质要求,也是我们党的初心和使命。到 2020 年,我国将基本消除现行标准下的绝对贫困,实现阶段性扶贫目标。但这并不意味着贫困的终结,可持续减贫仍面临新的问题和挑战。而贫困地区多为山区,环境恶劣、资源匮乏是其贫困的主要原因。我国是一个多山的国家,山地面积占国土总面积的近 70%,山区人口占全国人口的 1/3,耕地面积占全国的 43%,森林资源占全国的 98%及大部分的矿产资源都在山区。然而,这些山区大部分是贫困地区。《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020 年)》和 2011 年中央扶贫开发工作会议明确提出,在全国共划分了武陵山区、大别山区等 11 个连片特殊困难地区,以及西藏、四省藏区、新疆南疆四地州,共 14 个片区 689 个县,仍是我国 2020 后减贫工作的主战场(周力等,2016)。这就说明,我国农村贫困是呈山区连片区域分异特征的,而在发展过程中,山区面临保护生态环境和脱贫致富的双重责任。这是因为山区的贫困群体和生态建设者身份的一致性,要求在生态保护中重视贫困问题的解决。另外,山区集贫困区、生态脆弱区、自然灾害易发区等为一身的“多区重合”性,也要求生态减贫与绿色发展相结合。

以往既有研究显示,2020 后我国的生态扶贫将发生转变:扶贫开发将会转向制度化与社会保障兜底(黄征学等,2019)。生态扶贫走向精准化(孟庆武,2019)。应对这些变化,提出举措有:贫困区域的差异明显,亟须分类施策(黄征学等,2019)。精准生态扶贫需要建立长期生态扶贫机制,新技术和新产业的融合,国家主导与社会参与相配合,以实现生态扶贫技术和环境治理技术相互促进,同步推进按需精准培训和新技术推广,构建精准技术支持机制(孟庆武,2019)。建立基于生态共建共享的生态扶贫长效机制是巩固扶贫效果、实现可持续稳固脱贫的重要模式和制度创新方向(孔凡斌等,2018)。在法律制度层面的措施:按照“制度目标——制度工具——制度模式——制度基准”的逻辑思路,探索完善耕地生态补偿法律制度的路径,以实现制度构建体系化目标(张燕等,2017)。以上文献对 2020 后的生态减贫战略作了有益探索,有助于明确 2020 后生态减贫战略的实施。但就山区这一特殊区域的生态减贫战略,尚缺乏制度化、技术化和组织化的减贫战略思路及对策研究。为此,本文的探索目的是以期得到兼具理论意义与实践指导价值的有益结论。

作者简介: 汪厚庭,中共黄山市委党校副教授(黄山 245000)。

基金项目: 安徽省社会科学创新发展研究课题“山区脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接研究:以皖南山区为例”(编号:2019CX105)。

二、2020 后的山区生态减贫战略

鉴于此,本文提出 2020 后山区生态减贫战略的概念,是基于山区与贫困的关联为问题导向,旨在保护生态环境的前提下,充分利用山区乡村生态资源、文化资源,并通过重新组合以及优化制度、技术和组织等方式实现价值重现,以期达成山区农民可持续脱贫致富的战略目标。那么,一个战略的提出是基于其问题导向和目标导向的,而 2020 后山区生态减贫战略的问题导向是揭示山区贫困直接或间接的原因;目标导向则是以追求其社会、经济和生态效益为目的,通过实施生态减贫战略来解决山区贫困问题。

1. 问题导向:山区与贫困

贫困与资源环境之间有着直接或间接的联系,山区的恶劣环境和匮乏资源往往是导致山区贫困的客观原因。然而,即使资源丰富,也并不意味着会富裕。而有些资源相对丰富的山区,也同样有着贫困的存在,或造成了“资源性贫困”。山区之所以贫困发生率较高,主要有以下三方面的因素。

(1) 自然因素。

气候:我国山区气候呈现出海拔高、气温低、空气稀薄、昼夜温差大等生态脆弱特征,其自然资源分布不平衡、变化剧烈,制约了传统农业发展。研究表明,山区灾害频率和严重程度近年来有所增加,加剧了生态脆弱地区的困难。贫困农民比普通农民对风险的适应能力差,因此对气候变化的影响更敏感(陈烨烽等,2017)。地形地貌:贫困地区大多处于贫困状态的山地,其地表寒凉,有效积温严重不足,不适合第一产业农业养殖;坡地陡峭,水土流失严重,灾害频发。频繁的自然灾害往往会使当地农民多年的积累化为泡影。此外,大部分山区地理位置偏僻,远离经济中心,交通不便,信息闭塞。按现代标准,相当多的山区被认为不适合人类生存。而其生态环境恶劣的事实,意味着贫困的“空间属性”十分突出。

(2) 社会因素。

发展方式:山区的粗放式发展加剧了所在地生态资源的短缺和贫困的发生,从而导致“贫困—短缺—再贫困”的恶性循环。在 20 世纪 90 年代之前,有些生态脆弱的山区的森林被大量砍伐,导致水土流失和自然灾害增加。进入 21 世纪初,在发展过程中,由于对生态环境保护重视不够,一些采矿和加工企业到生态脆弱的山区进行开发生产,造成了生态环境的破坏,资源压力加大。还有生态脆弱的山区贫困人口对生态资源的强依赖,破坏了的生态环境直接会使他们的生存更加艰难(王晓毅,2018)。再加上山区乡村经济结构单一,势必导致他们收入渠道单一,增收困难,生活就陷入了贫困。基础性公共服务:我国城乡之间经济发展的不均衡导致了教育发展的不均衡,反过来,教育发展的不均衡又加剧了经济发展的不均衡。山区医疗卫生方面的投资严重不足,缺乏基本卫生设施,因病致贫现象普遍存在。而完善的基础设施是一个地区经济发展的必要条件。然而,高成本的基础设施建设和维护、低密度的人口和微薄收入的地方财政,导致山区基础设施落后,并成为其发展的瓶颈。特别是水利、交通、通信等基础性公共服务,仍然是山区发展的迫切需要和短板所在。

(3) 政策因素。

生态环境保护政策:在保护生态环境方面,贫困山区承担着重大责任,又是保护水源、物种多样性和地理地貌的重要场所。政府保护生态环境和传统文化的保护政策限制了山区的经济发展。为了保障国家的生态安全,中央颁布了重点生态功能区的划分(王晓毅,2018)。而生态功能区正肩负着国家生态保护的大任,这份责任同时严格制约其经济发展,也导致贫困山区的经济社会发展远远地落后于其它地区。跨行政区划交界地区:我国行政区划中的地理界线,大都是以山脉或江河走向划分的。因此,跨行政区域边界地区多以山区为主,并呈现出跨区域协作难以真正实现的特征。这是由于行政区划的分割,使得跨区域协调发展遇到了障碍:在空间上,交通、通信等基础设施的连接、跨区域生态资源的保护和利用、跨区域公共服务设施的共建和共享、产业和旅游发展的规划和深度合作等方面难以协调。体制机制上,跨行政区划交界区域经济协作与政府协调难以实现。文化纽带正在减弱和

区域治理的“碎片化”,成为跨行政区划交界区域发展滞后,并形成山区连片贫困的主要原因之一。

山区贫困在于受自然、社会、政策因素的影响。但有些贫困山区生态资源丰富,由于没有处理好生态保护与经济发展协调推进,故而出现了固守“金山银山的贫困”窘境。然而,山区环境和贫困不仅是共生关系,而且是要靠实施生态减贫战略,来冲破传统发展方式的桎梏,实现经济发展与生态环境保护的相互促进,进而达到山区可持续发展的目标。因此,贫困山区受自然、社会、政策因素的影响与贫困互为因果,若打破此因果链,就需走出一条生态减贫之路。

2. 目标导向:社会效益、生态效益和经济效益

(1) 目标导向之一:社会效益。

山区生态减贫战略的社会效益,通过实施其所追求的人与自然和谐共生、社会公平、共享发展成果这些标志性目标来实现,同时包含其实施过程中的社会声誉和社会评价。坚持人与自然和谐共生是新时代中国特色社会主义基本方略之一,而生态减贫战略正是这一方略的具体实践。因此,生态减贫战略就必须不断完善生态减贫的体制机制,有机结合减贫开发的经济效益(金山银山)与长久生态保护的社会效益(青山绿水),实现山区的美丽富饶(龚天平,2019)。山区生态减贫战略所追求的社会公平,是通过提供减贫资源,改变贫困人口的资源稀缺状态,来缩小初始资源禀赋的差别,是一次有针对性的国民收入再分配。而中央提出的“两不愁三保障”脱贫标准,涉及农村经济、政治、文化、社会、生态五个方面,也正是山区生态减贫战略全民共享发展成果的具体体现。

(2) 目标导向之二:生态效益。

山区生态减贫战略生态效益的目的,在于使生态环境保护与生态开发之间达到平衡。首先,要坚守“生态优先”原则,在获得良好的生态效益的同时,守好绿水青山这样的金山银山。“用生态的办法解决生态问题”,挖掘有优势特色的地缘产业,努力提升经济效益水平。其次,要坚持落实山区社会、生态、经济协同发展理念,一改以往为了追求经济的发展,而不重视社会的发展,甚至通过牺牲生态环境来换取发展的错误做法。首要任务不是要怎样发展工业,生产多少粮食,而是要保护好已经恢复的自然生态环境,维护好青山绿水,真正将“青山绿水”转化为“金山银山”。再次,要最有效地保护和开发山区群众赖以生存与发展的生态环境。对于贫困地区而言,避免人为过度开发破坏自然资源,并在扶贫开发进程中加强生态建设。要以古村落和特色文化示范区为开发单元,在完善基础设施的基础上,进行全域统筹协调开发。体验看得见山水、记得住乡愁的生活方式,要因地制宜地探索生态产业化和产业生态化的建设模式和经营管理模式。

(3) 目标导向之三:经济效益。

这一导向目标要求我们在保护生态环境的前提下,大力发展生态农业、生态加工业、生态第三产业等生态产业。为的是在保护生态中求发展经济,在发展经济中注重保护生态。实施生态减贫战略就是通过山区生态资源和文化旅游资源发展生态产业,同时具有不破坏生态环境、发展模式多样等优势。在“生态优先”原则下,充分利用山区生态资源和文化旅游资源,发展生态农业、生态加工业、生态第三产业,实现山区一二三产业资源共享、优势互补、循环共生协调发展。通过发展生态产业,引导山区农民摒弃传统的粗放型经营模式,走出一条既不破坏生态环境又能脱贫致富的路子。这样既能保护绿水青山,又能收获金山银山,并可实现经济效益和生态效益的最佳结合。为此,可综合采用多种生态减贫方法路径,实现生态减贫战略的经济效益。

山区生态减贫战略的目标导向,是要树立绿色发展理念。通过人与自然和谐共生、社会公平、共享发展成果,平衡生态开发与生态环境保护之间的关系,以及发展生态农业、生态加工业、生态第三产业等生态产业,由此大力促成山区社会大系统的生态、社会和经济(合理适度)全面发展和协同发展,实现其社会效益、生态效益、经济效益的有机统一,从而推进山区生态减贫和乡村振兴的战略实施。

三、山区生态减贫战略面临的难点:基于皖南山区的实地调查

位于安徽省长江以南的皖南山区,境内山系众多,山地约占总面积的 55%,丘陵约占总面积的 35%。全区主要涵盖黄山、池州和宣城三个地级市,土地面积 2.44 万 km^2 ,人口约 590 万,其中农业人口 421 万,占总人口的 70%以上(高杨等, 2019)。由于突出的人地矛盾、薄弱的经济基础、流失的资金人才等原因,经济发展缓慢,仍有部分村落处于贫困状态。本文以皖南山区为例,揭示山区生态减贫战略将会面临的难点问题。通过实地调查,结合相关资料,发现皖南山区生态减贫战略面临的难点较多,但主要聚焦在以下几个方面。

1. 扶贫开发 with 生态保护协调推进方面

我国山区由于受“生态红线”的制约,往往不能正确处理扶贫开发 with 生态保护之间的关系,导致以下局面出现:要么生态环境遭破坏性地粗暴开发,要么固守“金山银山的贫困”窘境。皖南山区也概莫能外,这与本区域良好的自然生态资源和环境禀赋极不相称。

(1) 扶贫开发 with 生态保护的不协调。

由于基础条件、生态红线、扶贫对象自身条件等原因,扶贫措施落实难,收效不大。2017 年以来,中央政府作出划定并严守生态保护红线的重大决策部署,实现生态保护红线全国“一张图”(见图 1)。但皖南山区受经济贫困、利益驱动 and 环境监督缺位等诸多因素的影响,却呈现出扶贫开发 with 生态保护相互对立的严峻现实,如居民习惯了靠山吃山,传统农业活动频繁,砍柴放牧采菌采药等农事活动不断。当前我国对环境的约束和对生态的要求更加严格,皖南山区不少区域属禁止开发区、限制开发区 and 众多的革命老区,这在某种程度上制约了扶贫开发。因此,从皖南山区资源禀赋出发,寻找扶贫开发 with 生态环境保护之间的权益平衡点,是当务之急。

(2) 固守“金山银山的贫困”窘境依然存在。

皖南山区与我国其它大多数山区相比较而言,有不少地方风景秀美、环境优越,但村民依然守着青山绿水,却换不来金山银山。究其原因:一是政策性的因素。如前分析,此处不再赘述。二是基础设施因素(见表 1)。基础设施建设是贫困村通往“富裕之路”的基石,然而对皖南贫困山区而言,基础设施建设和公共服务依然比较落后,这就直接阻碍贫困村与外界沟通交流,进而影响其产业发展,市场规模与体系的发育,以及自身创造的发展机会,并导致其经济发展被快速发展的中国经济远远地抛在后面。三是人的因素(见表 2)。从调查数据显示,皖南山区贫困村教育文化状况,较非贫困村相比仍有一定的差距。贫困人口受教育程度低,人力资本不足,金融资本欠缺,抵抗风险的能力缺乏,即使有一些发展机会,但因为有一定的门槛,也只能望“门”却步,根本就没有能力跨越这些门槛。另外,在计划生育政策影响下,农村人口结构中的少子化、老龄化问题突出;还有随着山区乡村富余劳动力长期流向城镇,形成了大多数青壮年劳动力外出打工,386199 部队留守,乡村老龄化、空心化等凋敝局面。总之,上述这些制约发展的因素,是导致皖南山区固守“金山银山的贫困”窘境的主因。

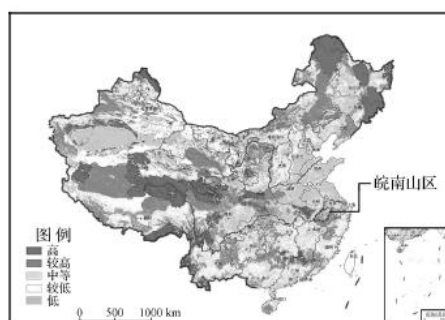


图 1 全国生态重要性评价图

表 1 2018 年皖南山区贫困村与非贫困村基础设施条件对比

指标名称	贫困村	非贫困村
通电话的自然村比重 (%)	99.1	100
通有线电视信号的自然村比重 (%)	83.5	96.5
通宽带的自然村比重 (%)	65.7	91.1
主干道路面经过硬化处理的自然村比重 (%)	88.3	100
通客运班车的自然村比重 (%)	14.6	60.8

注:根据各地市县政府网统计公报和相关规划计算整理。表 2、表 4 同。

(3) 生态补偿扶贫存在不足。

体现社会公平正义的生态补偿扶贫,主要是对贫困地区居民保护生态环境所实施的补偿。而目前皖南山区三市生态补偿有:国家重点生态功能区补偿、扶贫项目补偿、新安江流域生态补偿、库区移民直接补偿、林业专项补偿等,但主要存在的问题在于:一是补偿标准太低,难以弥补贫困生态保护者的机会成本:生态保护者的投入和收入不均衡,加剧了其生态受益者之间的矛盾,降低了其保护生态的积极性(赵晶晶等, 2019)。如对水源地居民的补偿,每公顷公益林只补 150 元,补偿标准远低于木材经济利用价值,远不能弥补农民的机会成本和发展成本。所以,这样的补偿大大背离了在生态保护中实现脱贫解困的生态补偿扶贫目标。二是以“输血式”(资金)为主的补偿缺乏“造血”功能:生态补偿形式可以是政策、制度、实物、资金、技术等补偿方式,但皖南山区生态补偿主要以“输血式”为主,其它方式还未涉及,所以缺乏有生态产业、生态技术、对应政策等参与的组合型补偿方式,以促进生态扶贫开发及区域经济的发展。总之,以“输血式”为主的补偿缺乏“造血”功能,生态补偿扶贫的长效机制就难以得到保障。

表 2 2018 年皖南山区贫困村与非贫困村教育文化情况对比

指标名称	贫困村	非贫困村
16 岁以上成员未完成初中教育农户比重 (%)	10.3	0.5
所在自然村上幼儿园便利的农户比重 (%)	82.5	100
所在自然村上小学便利的农户比重 (%)	89.2	100
有文化活动室的行政村比重 (%)	90.3	100

2. 生态产业扶贫开发与全产业链创建方面

山区生态产业,是包含适合山区的特色农产品加工业、农业、乡村等生态环境和生活环境相结合的有机体系。而生态产业扶贫,就要通过自然生态系统形成物流和能量的转化,形成生态农业、生态加工业、生态第三产业等生态产业体系,以此带动贫困人口脱贫致富。目前,皖南山区生态产业扶贫开发较少,且尚未形成一定规模的产业链或产业链不长。

(1)生态农业扶贫开发占比不高,提供给加工企业的原料严重不足。

皖南山区的生态农业扶贫,表现在贫困农户参与特色种养业、中药材种植和特色生态产业等占比不高(见表 3)。原因在于:一是生态产业扶贫开发缺乏区域总体规划。生态农业扶贫项目缺乏总体规划与有针对性的生态农业精准扶贫顶层设计不足并存。二是部分地方只注重引进项目,而忽视镇域、县域、市域、区域(皖南山区)生态农业扶贫的统筹规划,对区域内生态农业扶贫长远发展关注不够,对特色农产品在市场中可能遇到的风险预控不足。三是生态农业扶贫开发层次较低,项目推进缓慢。发展特色产业的层次较低,贫困农户持续增收较难。这是因为特色产业发展尚未形成体系,现有的特色产业大都是零星分布,而集中连片的基地少,没有形成规模和产业体系。因此,也就很难为特色农产品加工企业提供足够的原料。四是特色产业基地专业化、精细化、标准化水平不高,不少基地还处在比较原始和粗放的经营状态,种植管理水平有待于进一步提高,经济效益也有待于进一步增强。

表 3 皖南山区生态农业贫困户参与度情况

类型	设区市	扶贫项目	贫困户受益率(%)
特色种养业脱贫	黄山	“一村一品”专业村 38 个,特色种养产业扶贫基地 154 个	46.5
	池州	“一村一品”专业村 16 个,特色种植面积 2.39 万亩,特色养殖 13.4 万只	44.8
	宣城	20 个特色产业专业乡镇,30 个专业村,117 个特色种养业扶贫基地	45.1
中草药种植脱贫	黄山	种植牡丹、芍药、丹皮、苍术等中药材,其中覆盆子种植 3100 亩	26.8
	池州	丹参、射干、文冠果、蛇床子、黄精、白茶等中药材种植面积超过 2000 亩	18.5
	宣城	黄精、白芨、七叶子、覆盆子、七叶一支花等中药材规模种植达 2000 余亩	22.3
特色生态产业脱贫	黄山	市域内发展生态鱼、生态猪、生态鸡和高山延时蔬菜等特色种植养殖产业	63.2
	池州	由 12 名种植、养殖、水产等方面专家扶贫组进村入户指导 280 余人次	56.3
	宣城	在林业项目建设中,优先安排有劳动能力的贫困农户参与建设	2.6

资料来源:黄山市扶贫局《黄山市 2019 年脱贫攻坚工作情况》、池州市扶贫局《池州市 2019 年脱贫攻坚工作情况》、宣城市扶贫局《宣城市 2019 年扶贫工作总结》以及实地调查的数据。

(2)缘于生态加工业技术、规模、原料等方面原因,扶贫参与率偏低。

皖南山区三市特色农产品加工企业技术落后、规模还不够大,原料不足、附加值低、知名度不高、市场占有率低,且直接参与扶贫的特色农产品加工企业就更少。这是由于观念、体制和发展理念等原因,特色农产品加工业企业存在的问题概括起来为“三小”(企业规模小、品牌名气小、精深加工度小)、“三难”(资金周转难、原料供应难、企业生存发展环境难),仅有在经营的一些特色农产品加工企业,也是由于流动资金的问题,举步维艰,示范带动作用大打折扣,企业和基地只是买卖关系,没有形成利益共同体,因此农民的组织化程度就很低,产品附加值就不高,并缺少拳头产品。

(3)生态第三产业扶贫效率不足,且区域差异较大。

作为皖南国际文化旅游示范区的核心区域,皖南山区本应可以充分利用其山区乡村生态资源和文化资源,并通过大力发展乡村旅游、乡村民宿、生态养老等第三产业扶贫,完全可以实现山区农民可持续脱贫致富。但目前从旅游对皖南山区扶贫开发带动作用角度看,多数县旅游扶贫效率低,而且区域差异较大,甚至是旅游业发展较快的地区旅游扶贫效率反而明显较低(高杨等,2019)。出现此现象的原因:其一,旅游业发展较快、旅游资源丰富的地区,大都是由专业的旅游企业经营管理,其经营行为天然地只追求经济效益,而未承担起扶贫攻坚的社会责任。其二,从事乡村旅游服务业要有较大的资金投入,对贫困农户而言,缺乏资金和经营管理能力,所以造成贫困农户虽然拥有“公地”的使用权,却无能力使用“公地”的尴尬局面。其三,贫困农户作为山区乡村生态资源的拥有者和文化资源中活态资源的“表演者”,却不曾从中获得过任何的利益分享,反而被从事乡村旅游服务业的企业所利用,而成为其赚钱的资本和“工具”。

3. 贫困农户与新型农业经营主体有机衔接方面

近年来,随着乡村振兴战略的深入,国家对“三农”扶持力度加大,皖南山区成立了数以万计各种类型农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体,但多数参与扶贫的程度低,且带动作用也不大(见图2)。

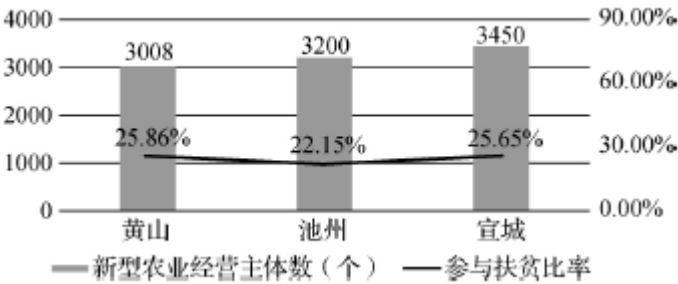


图2 皖南山区新型农业经营主体参与扶贫占比情况

(1)新型农业经营主体自身规模小、效益不高,带动贫困农户的能力不强。龙头企业、合作社和家庭农场等新型农业经营主体,数量增长较快,但规模普遍较小,经营管理粗放,产业层次低、市场竞争力不强等问题较为突出。一方面,缺少实力强、带动面广,特别是加工型、产业链条完整的市场主体,带动贫困户发展生态产业的意愿和能力均不足。另一方面,自身规模小、效益不高,带动贫困农户的能力不强。可见,除了其自身能力因素外,新型农业经营主体参与扶贫的核心问题,是经济(市场)效益与扶贫效益两者之间有时会发生冲突,这就需要乡(镇)、村出面解决。

(2)新型农业经营主体参与扶贫流于形式,且多以追求自身利益为目的。由于未建立“公司+农户”的长期利益联结机制以及乡(镇)、村的监管缺位,新型农业经营主体参与扶贫的协议大多留于形式,导致多数这样的“阳光工程”破灭。其次,大多数新型农业经营主体,往往以参加投标中标的批量采购专项扶贫项目的形式出现,干的却是彻头彻尾的种苗和畜禽苗供应的勾当。其所追求的是自身经济利益最大化,扶贫任务自然也就难以达到预期效果。再者,乡(镇)、村对扶贫工作重视程度不够,执行扶贫政策不到位,虚报套取挪用侵占扶贫资金的事件屡屡发生。

(3)贫困农户分布分散,与新型农业经营主体所从事的产业和种植作物也不相匹配。一方面,地广人稀是皖南贫困山区的重要特征,表现为贫困农户分布较分散。各县区耕地面积差异较大,而且分布不均,农民人均耕地面积小,生产规模有限,这也是皖南山区的区情(见表4)。另一方面,贫困农户与新型农业经营主体所从事的产业与种植粮油作物不同,而贫困农户发展特色产业,由于其产品数量太小,又无能力打入市场,所以难以维持“再生产”。这是因为分散的生产经营难以与市场对接,导致本区域特色产业

的市场风险进一步加大。尽管近年来力推土地流转,培养种植大户,走合作经营发展道路,确实促进了农业企业规模的扩大,合作化程度的提高,但生产规模小,且经营分散仍是突出的问题,并没有从根本上实现新型农业经营主体与贫困农户的“合作共赢”的局面。

表 4 皖南山区土地、森林资源状况

设区市	山地面积 km ²	占土地面积 (%)	耕地面积(亩)	人均面积(亩)	森林覆盖率 (%)
黄山	500	51	2995.7	0.002	82.9
池州	1356	16.4	187992.4	1.29	57
宣城	7272.83	58.86	3238020	1.22	78

四、山区 2020 后生态减贫战略的对策优化重点

虽然皖南山区就其自然条件、环境资源、人文资源等而言,在全国山区中属于中游,但其实施生态减贫战略所面临的扶贫开发与生态保护的协调推进、生态产业扶贫开发与全产业链创建、贫困农户与新型农业经营主体有机衔接等方面的难点,均为制度、技术、组织层面的问题,具有普遍性。同时也是全国贫困山区所普遍存在的最主要问题。所以,就需要我们从政策、技术和组织层面去破解。这是因为:制度安排是山区生态减贫战略的关键因素,是实现山区生态减贫目标的内在动因,更是山区生态减贫战略的基础和前提;舒尔茨(1964)认为,技术总是存在于某些特定的生产要素之中的,因此技术引进是山区生态减贫战略的决定性因素;按刘易斯模型(1954),通过构建“内涵式”发展模式,可以提高农业发展质量和人力资源质量,同时将外延式发展和内涵式发展结合起来,实现从脱贫攻坚转向 2020 后减贫战略,组织形式是 2020 后山区生态减贫战略的组织保障(见图 3)。总之,在实施过程中,制度安排、技术引进和组织形式则是山区生态减贫战略三个关键因子,山区生态减贫战略的对策优化重点应围绕这三个关键因子进行。

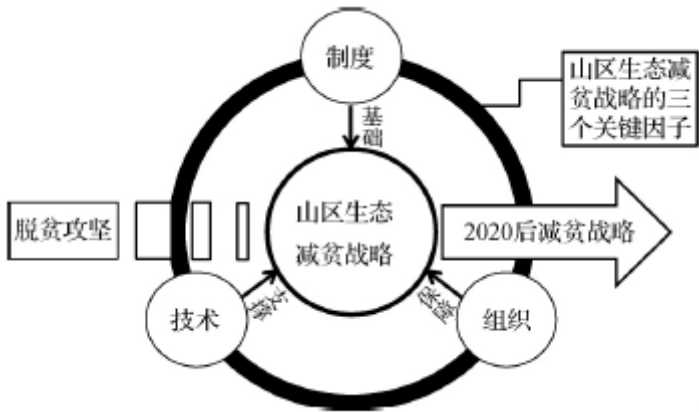


图 3 2020 后山区生态减贫战略实现形式

1. 优化减贫制度:加大生态减贫政策调整力度,平衡山区生态保护和经济发展

经济发展和生态保护不是非此即彼的关系,良好生态环境正是山区乡村高质量发展的重要支撑。这就需要适合山区生态减贫

战略的制度创新。在划定山区生态红线的前提下,推进有利于山区乡村“三变”和“三权分置”改革、基础设施建设、人才培训和生态补偿等生态减贫制度措施的优化调整,激活山区乡村经济发展的内生动力,这既是实现山区生态保护的保障和前提,也是实现山区农民脱贫致富和经济发展的保障和前提。

(1) 推进山区乡村“三变”改革,发展村级集体经济。

要在产权制度安排上对贫困农户进行增权赋能,深化林(农)地“三权分置”制度改革,确保每个农民、各类林(农)业经营主体投资收益稳定(张梓榆等,2018)。从政策层面推进山区乡村“三变”和宅基地“三权分置”改革,实现村级集体经济的发展,通过资源和资产登记制度、股权量化和收入分配,培养和引进新型农业经营主体,挖掘地缘产业,并促进山区乡村一二三产融合发展。为此,制定符合山区乡村集体经济发展实际需要的优惠惠政策,完善财政引导、多元投入共同扶持集体经济发展的机制。在确保宅基地所有权和保障集体经济组织成员资格权的前提下,通过合法方式,允许宅基地使用权有条件转让(周江梅,2019)。通过引进龙头企业帮扶,以财政注入资金委托经营的模式,实现贫困村集体经济与龙头企业抱团发展,推行“村党委+龙头企业+农户”扶贫委托经营等产业化经营模式,培育发展村级集体经济;依据相关法律法规,盘活现有资源,在村企联营的推动下,实现村级集体经济保底增收;联合成立股份公司,建立生态产业和生态第三产业基地,培育和发展村级集体经济实体,带领贫困群众脱贫致富。

(2) 加快生态基础设施建设以及人才培训力度,激活内生动力。

为长期有效提升减贫效果,区域内各级政府要把改善生产生活基础设施作为出发点。通过“走出去,引进来”的方式,运用现代科学技术手段把生态修复与基础设施建设结合起来。经济发展是山区生态减贫战略目标之一,而软硬件环境则是激活其经济发展的内生动力,但由于山区乡村先天条件不足,基础设施较差,人、财、物等要素流出大于流入,要扭转这样的局面,必须在政策引导下,以市场为导向,优先补齐关键基础设施和公共服务短板,吸引要素回流,架起山区生态减贫战略的桥梁。首先,要加快对贫困山区“村村通”三网融合工程和乡村电网改造等项目建设,这是乡村发展“引进来,走出去”的动脉系统。其次,要加大对山区乡村安全饮用水、生态环境整治,以及低产田和农田水利等生活性和生产性基础设施建设的力度,同时积极开发沼气、小水电、太阳能等清洁能源,为无法通电或通电成本过高的山区村民提供必要的生产生活条件。再次,要实施乡村技能人才培养计划,建立职业农民培训学校。围绕生态产业链、价值链、创新链布局山区乡村所需的人才链,统筹抓好生态农业科技人才、生态产业专业人才、新型职业农民等人才队伍建设。

(3) 加大生态补偿政策力度,增强山区自身“造血功能”。

为了生态补偿式减贫工作的有效开展,政府应该采取更为合理的补偿方式。而现行的“输血式”生态补偿方式容易造成“假脱贫”或返贫等现象的产生。所以只有采用“造血式”生态补偿方式,因地制宜地使用补偿资金,科学合理地引导贫困农户转变生产方式和产业结构,才能彻底帮助贫困山区跳出“贫困-救济-再贫困”的怪圈。一要设立生态效益补偿专项资金,通过生态修复和维护工程,让贫困农户拥有长期稳定的工作。二要建立实现经济与生态保护共同发展的生态补偿机制。对禁止开发区和限制开发区,要严格按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则执行。三要在完善生态环境产权、交易、价格机制的前提下,充分发挥市场机制对生态资源供需的引导作用,建立公平、公开、公正的生态利益和责任分担机制。四要通过市场化动作,拓宽生态补偿资金的来源渠道,有效推进山区生态补偿式减贫战略的实施。以现行的生态补偿主体政府为主,向受益的企业和个人拓展。五要最大化发挥生态补偿机制的作用,将部分有能力的当地贫困人口培养成为生态保护者,并依托优势资源发展生态产业的建设者,以此实现生态补偿资金的“造血功能”。

2. 优化减贫技术:提供生态农业科技支持,找准山区生态经济发展路径

由于技术是生产要素中的核心,技术创新是山区生态减贫战略的决定性因素,所以要千方百计做到以下三点,就可推动生态

减贫与乡村振兴有机衔接,充分发挥减贫技术在山区生态减贫战略中的支撑作用,为贫困山区贫困群众铺平小康之路。

(1)加强跨市域政府间协作,推动多元化生态产品开发及全产业链创建。

为推动多元化生态产品开发及全产业链创建,跨市域政府间应加强协调,实现“一张规划图”和“一盘建设棋”的协同发展格局。首先要以区域层面制定好空间利用规划。其目的是把人口分布、生态经济分布、土地利用和生态环境保护统筹起来布局,为自然生态与人类和谐共生规划好生产、生活、生态空间。在本区域生态环境承受力范围内,提高生态资源利用效率,加快生态产业的发展,实现区域经济发展和生态环境保护的协调统一,并利用好空间。其次要在区域层面制定好生态产业总体规划。其目的是以范围经济的理念发展生态产业,通过区域规划,实现其规模效益。为此,在列出可能影响生态环境的产业负面清单条件下,结合本地生态环境、资源禀赋、交通区位、劳动力资源等状况,优先发展生态农业、生态加工业、生态第三产业等生态产业,并参与到山区生态减贫战略中来。同时,依托资源环境生态优势,创建有地方特色的生态产品全产业链。围绕产业链向上下游拓展,打造生态产业生产基地或产业生态集群,保障特色农产品原料供应。做强做好特色减贫产业,以提高特色农产品知名度和市场占有率为重点,着力打造有区域(地理)标志的优质品牌。

(2)规划区域内特色产业“适度规模”,保障加工企业原料充足。

区域内特色产业的发展,从市场的角度,应遵循范围经济的原理,朝着特色、多元产业的发展方向,选择一些有市场潜力的特色种植、生态养殖、传统技术等特色产业;从产业效率的角度,特色产业的发展还需有一定的规模,建设一批特色产业生产基地,从规模中追求高效率。因此,对山区这一特定区域来说,政府间应协调统筹规划、激励或要求规模以上特色农产品生产、加工、销售企业融入农产品全产业链中来,以提高特色农产品的附加值。为解决部分特色农产品加工企业技术落后、原料不足、附加值低、知名度不高、市场占有率低等问题,区域内各级农业部门要加强基地建设,保障特色农产品原料供应。按照政府间协调统筹的规划,建设好区域优质特色农产品生产基地。以提高特色农产品知名度和市场占有率为重点,着力打造优质品牌。同时加快特色产业体系建设,提高农业创新能力、竞争力和全要素生产率。通过政策规划引导、培育特色支柱产业,加速推进多种形式的特色产业的适度规模经营。利用山区自然资源和生态环境的优势,在生态保护优先原则下,确保生态产业减贫的精准性。山区特色产业减贫工作,需要政府间的协调,在区域层面进行总体规划。并按此规划,打造好区域优质特色农产品生产基地,为特色农产品加工企业提供充足的特色农产品原料。以此形成跨行政区域特色产业规模,创建全产业链。并通过共同协商、共同发展、共同分享区域特色产业,建立长效稳定的山区生态减贫战略体制机制。

(3)鼓励城乡要素流动,带动生态型第三产业减贫。

利用山区的自然、社会、文化等优势,在不影响和破坏环境的前提下,发展生态型第三产业,确保山区经济社会的可持续发展及生态减贫战略的顺利实施,真正实现消除贫困、共同富裕的战略目标。而第三产业的特征,相对于农业第一产业而言,是投入大、见效慢、经营管理要求高等,所以贫困农户难以涉及。因此,针对山区目前乡村第三产业扶贫所面临的问题,通过财政政策,激励企业或个人带着资金、市场、现代管理等到山区,参与第三产业减贫,但需设定一项入门条款——将企业经营所在地的村民,通过“三变”吸纳为项目股东。这是因为山区第三产业是依托山区乡村的生态和文化资源“公地”经营的,而村民既是这些物态资源的拥有者,更是文化活态资源的“表演者”。此外,凡是生态和文化资源丰富的乡村,其原生态和传统文化保存也是最好的地方,才会出现固守“金山银山的贫困”窘境。因此,村民也必须理所当然地被纳入企业项目的股东。以此形成生态旅游、传统文化旅游、生态养老和民宿等+贫困户的减贫模式。

3. 优化减贫组织:扩大规模效益,构建山区生态减贫长效机制

产业组织创新是解决贫困山区社会资源短缺瓶颈的必由之路。因此,有必要加快构建以优势产业带动乡村产业增值联结功能的结构,这实质上是对贫困山区乡村市场链条的重构,从而提高农业发展质量和人力资源质量。同时,通过外延式发展与同心式发

展的融合,使村落由贫穷走向美丽富裕。如参加农村合作经济组织后,农户人均收入比参加农村合作经济组织前提高了 57.3%(张淑辉,2019)。这就表明,可以有效地提高参加农村合作经济组织的农户人均收入水平,而且对参加农村合作经济组织的贫困农民的脱贫增收效果更加明显。因此,山区生态减贫工作就必须依靠减贫组织,扩大规模效率,发展集体经济,增强山区生态减贫长效机制。

(1) 发挥山区乡村基层党组织的作用,履行山区生态减贫战略职责。

创新党组织与贫困村签订的“双向承诺书”,采用“公司+贫困村”、“公司+农户”等模式,把党建与减贫相融合,发挥乡村基层党组织的引领示范作用,确保生态减贫战略落到实处。为此,一要发挥政治思想的引领作用。山区乡村基层党组织是各项事业的领导核心,其职责应该是努力提高自身党性意识,改变贫困户过去的“依赖别人”思想;主动创新工作方法,提高贫困农户致富的能力,激发贫困农户脱贫致富的热情。二要为贫困农户提供全产业链服务。选准优势产业带动减贫产业发展,促进生态产业培育;引领新型农业经营主体带动贫困群体发展,促进利益紧密联结;带领减贫组织遵循市场机制,促进生态减贫产业持续发展。三要发挥引领脱贫致富作用。对于村级产业发展和减贫工作管理,应该挖掘当地特色资源,发展特色项目,促进乡村经济的可持续发展,让群众充分参与村里的经济建设,与大众分享生态产业发展的成果,使贫困农户摆脱贫困,共同致富。同时,乡村基层党组织还负责对贫困农民的动态管理以及减贫政策的落实执行,动员一切可动员的力量参与到扶贫开发中来,并形成合力,促进农村减贫开发工作的顺利展开,履行其山区生态减贫战略职责。

(2) 创新山区生态减贫组织形式,筑牢共同富裕的家园。

创新山区生态减贫的组织形式,首先要建立新型利益共同体机制。根据新经济社会学的解释,社会行为嵌入在一定的社会关系和网络中,行动者在相互交往中可以形成一种“关系”。建立内部利益共同体机制是缩短行业精英之间、行业精英与普通成员之间关系的重要途径,可以增加组织的社会资本。要建立组织的利益互惠,需要有合理的利益分配方法,每个成员在工作上要相互配合,相互支持,让普通成员有更多的机会参与到协会的活动之中来。其次是建立新的分工机制。生态减贫组织的特点是通过分工和要素优化来提高效率。这种以劳动分工为基础的组织结构允许个人专注于做他最擅长的事情,而不是做所有必要的事情来生存和进步。通过组织内的分工,特别是智力和劳动的合作来弥补自己的不足。减贫组织包括:一是以减贫为目标的组织,如基层党组织、减贫合作社、“村委会+合作社+贫困户”、“政府+龙头企业+金融+合作社+贫困户”等减贫组织。二是基于邻近原则的组织,如绿色生态循环“1+5”新型减贫模式等集体组织。三是领导带动型组织,如“公司+贫困户”的供销一体模式、“公司+合作社+贫困户”的组织模式、“公司+基地+合作社+贫困户”以及“总行+分局+贫困户”的旅游产业组织模式。这些组织一方面为所有农民表达他们的愿望、获得经济条件和社会机会、参与市场经济的发展搭建了平台。另一方面,以市场需求为导向,通过一二三产业融合发展,使贫困山区产业类型更加多元。唯有这样才能使贫困农民摆脱贫困,实现长期富裕的目标。

(3) 壮大域内经济协作组织,构建山区生态减贫战略长效机制。

努力改善域内发展条件,变原有的自然资源和人文资源为发展优势,尽快解决域内的地理和行政瓶颈。同时由域内市级政府牵头,成立生态减贫协作区,形成域内生态减贫框架,开创一条“1+1>2”的生态减贫道路。在生态农业发展上,发挥域内比较优势,优化生态农业结构,推进生态农业全产业链发展,在域内形成一定规模,确保农产品加工业有足够的特色农产品原料;以山区生态农业发展为支撑,加强跨市域的生态农业联动发展,并形成区域特色优势生态农业集群。在生态加工业发展上,重视农产品地理标志产品的申报,并以此为基础,促进具有比较优势的农产品开发、生产和精深加工,构建多元产业结构,“复兴”地缘产业并培育优势产业。在生态第三产业发展上,优化升级第一产业,引导农户(贫困农户)从第一产业向第三产业转移。立足域内原生态的自然风光和传统民俗文化,培植全域旅游,促进交通、餐饮、住宿等第三产业发展。总之,坚持政府(专项)减贫、企业减贫、社会减贫“三结合”的思路,充分整合优势资源,调动和发挥跨市域政府、企业、社会各方面作用,形成稳定的山区生态减贫开发新格局,并构建山区生态减贫战略长效机制。

参考文献:

- [1]周力、孙杰:《气候变化与中国连片特困地区资产贫困陷阱》,《南京农业大学学报(社科版)》2016年第5期。
- [2]黄征学、高国力、滕飞:《中国长期减贫,路在何方?——2020年脱贫攻坚完成后的减贫战略前瞻》,《中国农村经济》2019年第9期。
- [3]孟庆武:《“后扶贫时代”精准生态扶贫的实现机制》,《人民论坛》2019年第24期。
- [4]孔凡斌、陈胜东:《建立生态扶贫长效机制:理论与江西赣州市的实践探索》,《生态经济与健康中国——中国生态经济学会2018年学术年会摘要集》。
- [5]张燕、居琦、王莎:《生态扶贫协同下耕地生态补偿法律制度完善——基于法政策学视角》,《宏观经济研究》2017年第9期。
- [6]陈烨烽、王艳慧、赵文吉:《中国贫困村致贫因素分析及贫困类型划分》,《地理学报》2017年第10期。
- [7]王晓毅:《绿色减贫:理论、政策与实践》,《兰州大学学报(社会科学版)》2018年第1期。
- [8]龚天平、袁家三:《论生态需要及其满足途径》,《吉首大学学报(社会科学版)》2019年第6期。
- [9]高杨、王朝辉等:《精准扶贫背景下贫困山区旅游扶贫效率研究——以安徽皖南山区18个县(区、市)为例》,《安徽农业大学学报(社会科学版)》2019年第2期。
- [10]赵晶晶、葛颜祥:《生态补偿式扶贫:问题分析与政策优化》,《福建农林大学学报(哲社版)》2019年第1期。
- [11][美]西奥多·W·舒尔茨著,梁小民译:《改造传统农业》,商务印书馆2006年版。
- [12][美]W·A·刘易斯编著:《二元经济论》,北京经济学院出版社1989年版。
- [13]张梓榆、王定祥:《农户经营特征分化与农地经营权流转》,《现代经济探讨》2018年第1期。
- [14]周江梅:《农村宅基地“三权分置”制度改革探索与深化路径》,《现代经济探讨》2019年第11期。
- [15]张淑辉:《合作经济组织的多维减贫效应分析》,《财经问题研究》2019年10期。