

民族地区生态减贫的实践逻辑、现实困境与机制优化

——基于武陵山片区全面振兴的思考

周伍阳 郑万军¹

【摘要】“十四五”时期民族地区面临巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、实现绿色可持续发展的新任务。生态减贫源于以“两山”理念为根本遵循的脱贫攻坚实践，逐渐实现了生态、产业与社会的三维协调发展路径，形成了生态减贫的实践逻辑。这三个维度的失衡是实践中生态保护激励不足、生态产业质量不高、脱贫可持续不强等现实困境产生的根本原因，因此后脱贫时代民族地区需要继续推进这三个维度的机制优化，更好地发挥生态减贫的生态、产业与社会效益，助力民族地区全面绿色转型与乡村全面振兴。

【关键词】生态减贫 实践逻辑 现实困境 机制优化 民族地区

【中图分类号】F304.8 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003—7470（2021）-03-0041（06）

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确要求坚持绿水青山就是金山银山理念，建立生态产品价值实现机制，推动特色产业可持续发展，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，这为2020年后我国民族地区的减贫发展提供了基本指引。武陵山片区是位于湘鄂渝黔边的苗族、土家族、侗族、仡佬族、白族等少数民族聚居区，也是我国跨省交界面大、少数民族聚集多、贫困人口分布广的集中连片特困区、生态脆弱区与革命老区。在打赢脱贫攻坚战的关键时期，以武陵山片区为代表的民族地区从生态脆弱与深度贫困的现实出发，以“两山”理念为指引，探索出生态、产业与社会三维协调发展的脱贫路径，发挥出生态减贫的生态效益、产业效益与社会效益，形成了生态减贫的实践逻辑。

一、民族地区生态减贫的实践逻辑

党的十八大以来，民族地区在脱贫攻坚战中践行“两山”理念，把生态扶贫作为可持续最强的脱贫方式，探索把“绿水青山”转化为“金山银山”的有效路径，以生态、产业与社会这三个维度的协调发展，实现生态保护、资源利用、扶贫减贫与共享发展成果这些在实践中常常被认为是矛盾的目标，通过守住生态底线为生态产业发展提供资源基础，通过生态资源开发促进扶贫产业发展，通过生态产业发展反哺生态环境，为民族地区彻底摆脱绝对贫困、共同迈入小康社会做出了历史性贡献。

1. 理念重塑：坚持“生态优先”的思维底线

针对资本主义工业化大生产忽视生态环境、掠夺自然资源甚至破坏生态平衡的现象，马克思指出自然是人类生产生活实践的劳动资料、劳动对象与劳动工具，对人类社会的发展具有不可或缺的生态、经济与文化价值，自然与人类共同构成物质变换过

¹作者简介：周伍阳 副教授 长江师范学院地方政府治理研究中心 重庆市 408100

郑万军 教授 长江师范学院地方政府治理研究中心 重庆市 408100

项目基金：本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目“供给侧改革背景下武陵山片区精准扶贫的长效机制研究”（编号：17XJC790018）、重庆市教委人文社会科学研究重点项目“重庆民族村寨传统治理资源发掘利用与村寨振兴研究”（编号：19SKGH167）、国家社会科学基金项目“西南少数民族传统村落振兴中的社会风险防范研究”（编号：18BMZ087）>重庆市高校哲学社会科学协同创新团队的阶段性研究成果。

程的有机统一体。^①恩格斯在其著作《自然辩证法》中深刻指出：“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行报复。”^②农耕文明时代我国民族地区民众在长期生产生活实践中世代传承敬畏生命、感恩自然、爱护生态环境等传统生态伦理以及有节制开发自然资源、追求可再生利用生计方式等民族生态文化，形成了与大自然和谐共生的朴素生态价值观。习近平总书记提出“宁要绿水青山，不要金山银山”^③“生态环境没有替代品，用之不觉，失之难存”。^④这既是对漠视自然生态价值、粗放型发展方式的否定，也是对中国传统生态智慧的继承与马克思自然生态价值观的升华。我国民族地区大部分位于生态脆弱区，一方面要认识到保护生态环境的过程就是自然资源资本的价值增值过程，重视民族优秀传统文化的价值，重塑“始终把生态优先放在首位”的理念，决不触碰生态保护的红线。另一方面要认识到通过生态治理“穷山恶水”也能变成“绿水青山”，若不能坚持“生态优先”的思维底线，“绿水青山”难以永续存在，“金山银山”也会变成“穷山恶水”。

武陵山民族地区在生态减贫的实践探索中，“把生态保护放在优先位置，探索生态脱贫新路子，让贫困人口从生态建设与修复中得到更多实惠”，^⑤同时构建了“绿水青山”价值的恢复方式与补偿机制。一是以重大生态工程建设恢复“绿水青山”的生态经济价值。位于武陵山片区腹地的重庆市酉阳土家族苗族自治县实施“喀斯特槽谷区土地石漠化过程及综合治理技术研发与示范”项目，截至2018年带动1.3万余农户种植青花椒30多万亩，鲜花椒年产值达1亿元，实现了脱贫攻坚与石漠化治理的“双赢”目标。^⑥二是以多元化生态补偿机制促进“绿水青山”价值的可持续保护。2019年重庆市酉阳县与江北区签订了全国首个横向生态补偿提高森林覆盖率协议，江北区向西阳县支付7.5万亩森林面积指标的补偿价款1.875亿元；^⑦重庆市还联合湖南省就西水河沿线“锰三角”地区的水土资源保护修复、企业污染排放联防联控等问题，建立起流域生态治理的省际协作合作机制。^⑧

2. 产业转型：发展“绿水青山”生态产业

生态减贫是应对农耕文明、工业文明向生态文明时代转型中贫困问题的必由之路，发展“绿水青山”生态产业是民族地区实现可持续脱贫和绿色发展的根本之策。“纵观人类文明发展史，生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。工业化进程创造了前所未有的物质财富，也产生了难以弥补的生态创伤。杀鸡取卵、竭泽而渔的发展方式走到了尽头，顺应自然、保护生态的绿色发展昭示着未来。”^⑨生态减贫是传统工业生产中高能耗、高污染的粗放型发展方式向生态文明时代绿色可持续发展方式的转型升级。

以“生态产业化、产业生态化”作为生态资源价值转化的实现载体，把“绿水青山”的潜在优势变成“金山银山”的现实优势，发展“绿水青山”生态减贫产业推动武陵山民族地区绿色发展与产业振兴。一是以“生态产业化”实现“绿水青山”价值的可持续利用。武陵山民族地区发挥“生态产业化扶贫”的后发优势，优先发展与“绿水青山”和谐共生的生态产业，把生态环境优势转化为生态农业、生态工业、生态旅游等生态经济的可持续发展优势。湖南省张家界市通过“旅游景区扶贫、旅游线路扶贫、旅游商品扶贫、旅游就业扶贫”的多元生态旅游扶贫模式引导贫困户融入旅游产业链，2017年全市旅游帮扶脱贫21505人，有效带动贫困户脱贫致富。^⑩二是以“产业生态化”实现“绿水青山”价值的可循环转化。武陵山民族地区充分利用清洁能源等高新技术来优化产业结构、增加收入来源，走循环、低碳、节能的减贫发展道路。2017年国家电网公司在湖北省长阳土家族自治县、秭归县、巴东县等地实施“国网阳光扶贫行动”，在236个贫困村建设200千瓦村级光伏扶贫电站，把丰富的日照资源转化为零排放的电力能源，每村每年可从中获得扶贫收益19万元左右。^⑪

3. 价值目标：共享“金山银山”社会财富

民族地区生态减贫实践是绿色、共享发展理念在扶贫领域的具体应用，是立足生态正义与社会公正、瞄准“共同富裕”社会目标的共享式可持续减贫模式。^⑫我国《生态文明体制改革总体方案》明确规定，“坚持自然资源资产的公有性质”的基本原则，这种以社会主义公有制为基础的制度安排从根本上确保自然资源是全民共享，这也是生态减贫能够成为共享式可持续减贫模式的制度保障。

武陵山民族地区在实施生态减贫中充分发挥社会主义制度优越性，引导贫困户参与到生态工程的“共创、共建”以及生态产业的“共享、共富”中，让贫困户能够从环境保护修复、生态工程建设与生态产业发展中共享“金山银山”社会财富。一是以生态工程的“共创、共建”直接带动贫困人口增收。国家发展与改革委员会等单位印发的《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021~2035年）》及《生态扶贫工作方案》提出，继续实施武陵山片区生物多样性与水土保持以及长江重点生态区矿山生态修复、石漠化综合治理等生态工程，支持贫困户参与到生态工程及后期维护项目的“共创、共建”中，通过以工代赈、公益性岗位等方式获得工资性收入。二是以生态产业的“共享、共富”带动贫困人口的广泛参与。被誉为世界喀斯特生态博物馆的重庆市武隆区实施了旅游廊道带动型、旅游集镇带动型、景区景点带动型、专业合作社带动型、云经济带动型等多种生态旅游扶贫共享模式，带动10万农户共享生态旅游产业红利，其中1万名旅游帮扶脱贫户人均年收入逾2万元。⁽¹³⁾三是以现代科技赋能生态减贫，实现“金山银山”财富的精准共享。大数据技术依托搜集、储存、共享的海量数据，能使生态减贫项目的实施更精准、更高效，给贫困群体创造更多共享“金山银山”财富的机会。贵州省铜仁市大数据发展管理局协同贵州山久长青智慧云科技有限公司，将大数据应用与特色产业扶贫有机结合，开发“学生营养餐智慧云+校农云”大数据平台，实现贫困户绿色优质农副产品供给与学校健康安全食品需求之间的精准对接。⁽¹⁴⁾

二、民族地区生态减贫的现实困境

民族地区生态减贫实践受限于脱贫攻坚的时限压力以及行政主导的体制约束，面临生态效益短期化、产业脱贫不稳定、社会绿色发展动力缺乏等现实困境，需要在理清生态减贫的实践逻辑以及生态、产业与社会三维协调发展路径的基础上，探寻生态、产业与社会这三个维度失衡的症结所在。

1. 产权不清导致生态保护与产业发展激励不足

生态资源产权不清是制约民族地区在生态减贫实践中把“绿水青山”转化为“金山银山”的根本体制桎梏。产权制度是现代市场经济的基石，不仅能矫正市场主体的盲目短视行为，避免生态资源公地悲剧的“负外部性”，也能引导社会形成有利于生态资源保护与生态产品开发生产生活方式，产生促进社会绿色发展的“正外部性”。民族地区在脱贫攻坚战中通过生态工程、生态产业等项目的实施，集中投入了大量扶贫资金，形成了相当规模的生态资产，而生态资源产权明晰与否是生态资源转化为生态资产的前提，也是其使用权、交易权、收益权得以实现的基础，这将直接影响到打赢脱贫攻坚战后生态资产收益的合理分配。因此，生态资源产权制度安排是民族地区“绿水青山”能够得以有效保护、有序开发的前提，也是“绿水青山”能转化为“金山银山”并让贫困群体持续受益的关键。

从民族地区生态资源的产权制度安排方面来看，生态减贫实践中生态补偿方式以及生态产业发展的激励机制还有待进一步优化。首先，目前生态补偿脱贫的政策设计未能充分体现生态资源的全部社会价值。生态资源不仅具有原材料、能源、动植物、药材等实物层面的生态经济属性，还具备调节气候、涵养水源以及保持土壤、支持生命系统的生态服务功能，这些都应该在水资源、碳汇资源、林草资源等生态资源产权价值评估中得到全面的体现。其次，目前生态产业的产权制度安排制约了乡村振兴战略实施中后续资金的进入。在脱贫攻坚战中生态扶贫产业资金投入分散且以行政方式配置为主，扶贫产业资产的归属权以及相关主体收益分配权并没有严格规范的表达。生态资源、生态产业产权不清将影响到财政扶贫资金使用效率，也不利于后续社会资本的进入，亟需明确生态资源、生态产业的产权制度安排并纳入市场化的农村集体产权交易平台，以实现生态资源资产的规范管理、公平交易与保值增值。

2. 生态产业质量不高致使扶贫效益低下

民族地区生态减贫是以国家权力为主导来实施精准扶贫的手段，其目的是推进区域的现代化进程，这种贫困治理方式具有短期性、碎片化和科层制的运动型治理特征。⁽¹⁵⁾在脱贫攻坚战中生态减贫实践偏好于见效快、风险小的生态公益性岗位、财政转移支付等输血式生态补偿脱贫方式，生态扶贫产业主要集中于短平快、垒大户、“造盆景”之类简单易行的项目，很多产业不

具备基本的造血能力，产品市场竞争力弱，扶贫效益低下。首先，生态产业脱嵌于本土生态资源，产业扶贫成了脱离实际的“面子工程”。村“两委”往往是被动落实上级制定的生态产业项目规划，干部热情高涨而群众参与不足，容易忽视当地生态资源、人力资源以及产业发展实际要求而盲目决策，各主体之间缺乏合作体系，在扶贫实践中“单打独斗”，而贫困户对政策的消化能力有限，⁽¹⁶⁾ 极易导致产业失败、市场失利与脱贫户返贫。其次，生态产业低端化、同质化，产品市场竞争力弱。生态理念普及的成效大但产品价值实现的程度低，再加上产业链的延伸、产品附加值的拓展以及市场需求的挖掘不够，⁽¹⁷⁾ 民族地区生态产业发展低端、弱小，产品粗糙、初级，并且生态产业产品的绿色认证、地理标志认证以及品牌化运营主要依靠政府单方面的推动，市场扩散力度不够，市场认可度与品牌美誉度不佳，产业带动能力、产品市场竞争能力、农户抗风险能力偏弱。最后，生态产业利益联接方式过多依靠自然资源、扶贫资金的托管经营并在获利后给予贫困户发放补助金，过度依赖政府财政与银行信贷的手段来保障贫困户参与利益分配，产业扶贫利益联接机制短期化、临时化，难以达到稳定脱贫的效果。

3. 主体性缺失弱化了生态减贫的发展能力

脱贫攻坚战背景下民族地区生态减贫实践面临在限定时限内完成既定脱贫目标的硬约束，自上而下推进的生态减贫项目更多重视产业、资金的短期经济效益，而忽视了项目本身与本土生态结构、地方性知识以及民族文化的融合，从而导致生态减贫实践中主体性缺失、传统文化淡漠的问题。从长远来看，这将弱化参与主体生态减贫的发展能力，也削弱了社会经济绿色转型的内生动力：一方面，参与主体受到多元文化冲击，民族生态文化理念逐渐淡化。武陵山民族地区自古就有对“山川神灵”的原始信仰崇拜，对“绿水青山”怀有敬畏、敬仰的朴素感情，而生态减贫以国家强力推动手段从外部植入现代文化，与本土传统民族文化产生冲突，民族传统文化特别是传统生态智慧逐渐消亡，这给当地民众民族自信心以及生态环境保护都带来消极影响。另一方面，参与主体发展能力不足，分享生态减贫项目红利有限。民族地区部分困难群众存在落后封闭文化难以摒弃、有些陈规陋习仍在延续等精神贫困问题以及“等、靠、要”的消极依赖思想，再加上劳动能力弱、技能水平低、资金资源少等因素，造成参与主体发展能力不足，难以分享到扶贫项目红利。⁽¹⁸⁾

三、后脱贫时代民族地区生态减贫的机制优化

扶贫、减贫与脱贫是人类社会发展的永恒话题。2020年后民族地区在统计意义上消除了绝对贫困，但这绝不意味着减贫事业的终结。后脱贫时代民族地区要继续坚持“两山”理念指引，从生态、产业与社会这三个维度优化生态资源产权保护机制、生态产业利益联接机制以及社会绿色转型动力机制，更好地发挥生态减贫的生态、产业与社会效益，让生态减贫在民族地区经济社会发展全面绿色转型与乡村全面振兴中发挥更大作用。

1. 健全生态资源产权保护机制

“我国生态环境保护中存在的一些突出问题，一定程度上与体制不健全有关，原因之一是全民所有自然资源资产的所有权人不到位，所有权人权益不落实。”⁽¹⁹⁾ 民族地区农村集体资产股份制改革要明确资源资产的产权归属，充分挖掘“山水林田湖草”等自然资源的生态价值，通过建立健全生态资源产权保护机制来提高要素资源配置效率、实现生态产业资产保值增值与生态资源的永续维护利用。首先，民族地区要在坚持农村集体所有制前提下，通过深化“三权分置”改革来推动生态资源股份制，因地制宜建立健全生态资源“三权分置”的法规制度，明确各经济主体对“山水林田湖草”等生态资源的权、责、利关系，通过生态资源股权制来激活“绿水青山”，促进城乡要素的平等交换与自由流动，达到就地保护生态资源、激励社会资本进入的效果。⁽²⁰⁾ 其次，在农村集体资产股份制确权的基础上，建立健全与“绿水青山”相关产权的交易制度，如林权交易、水权交易、生态标志权和品牌原产地权等交易体系，建立政府、市场和社会共同参与的“绿水青山”产权保护与规制制度，确保“绿水青山”得到合理开发和可持续利用，以产权制度改革推进产业振兴，形成“绿水青山转化为金山银山”的减贫脱贫与绿色发展长效机制。⁽²¹⁾

2. 强化生态减贫产业利益联接机制

民族地区在生态资源产权制度构建中要重视社会扶贫效益与市场经济效率的协调，兼顾到村集体经济持续壮大、脱贫户稳定增收以及生态资源资本有效增值的多重目标，这需要在集体产权股份制改革基础上，进一步强化村集体、脱贫户与新型经营主体间互利互惠合作的利益联结机制。一是对内与分散化的脱贫户合作，实现集体经济优越性与个人主观能动性的有效结合。推进资源资产化、资产股份化、股份合作化改革，以村集体经济组织对接个人股份化的生态资源资产，在合作中充分尊重主体各方参与权利与主观意愿，以合作化改革引导集体经济组织、龙头企业、合作社带动脱贫户的发展，实现生态减贫中脱贫户与产业项目的精准对接与共同富裕。二是对外与社会资本、政府项目有机衔接，建立“政府有为、市场有效”的协调运行机制。村集体经济组织在党委领导下成立具有独立法人身份与市场主体地位的股份经济合作社，承担起生态资本、生态产业的市场化运营管理职能，吸引社会资金、人才、技术以及管理等要素的进入，带动生态产业项目的提质增效。另外，还要主动对接政府扶贫项目与产业发展规划，用好包括政府扶贫产业、生态补偿项目、绿色金融等在内的政策杠杆，强化生态减贫项目对脱贫户以及边缘贫困群体的包容性、普惠性支持。

3. 构建民族地区绿色转型的动力机制

民族地区要把生态、文化方面潜在的比较优势转化为当地农户稳定脱贫与社会绿色转型的发展优势，美化自然生态与人居环境，活化优秀民族文化，做强生态产业、文化产业，以生态减贫带动民族地区生态振兴与文化振兴。首先，要致力保护好民族优秀文化，蓄积地方绿色发展潜力。人类的生存发展离不开自然生态与人文生态，武陵山片区民族优秀文化植根于当地生态环境与生产生活方式，形成了包括农耕文化、地方性知识、民间手工艺、信仰习俗等在内的文化体系，维系着民族地区人与自然的和谐共生，已经成为中华民族活态经典与宝贵财富的重要组成部分。民族地区生态减贫作为外生性的现代化干预实践，要实现其与本地生态、本土文化的内生性协调发展，可以通过建设民族生态博物馆、生态村庄、生态社区等方式，对原生态的自然资源、民族文化与村寨建筑进行整体性活化保护，提供更多优质生态产品以满足民众日益增长的优美生态环境需要，蓄积地方绿色发展潜力。其次，要大力传承民族生态文化，增强民众绿色发展能力。民族地区生态减贫实践要传承好人与自然和谐共生、合理利用资源的传统生态文化，让民众自觉遵从本土所特有的生态理念和生态智慧，让民众自发构建起绿色生产生活行为规范并形成绿色发展能力，提升民众坚守“两山”理念的文化自觉意识。最后，要着力推动生态资源产业化、品牌化运营，激发社会绿色发展动力。民族地区在生态减贫中要将自然生态资源、历史文化资源、传统手工艺与扶贫产业发展有机融合，发挥供给侧改革引导、培育和创造民族文化需求的功能，推动供给以需求为引导转向以人民为中心，⁽²²⁾合力推动优秀民族文化、传统生态文化、传统节庆民俗、地方性知识等文化资源的产业化、品牌化、数字化运营。通过品牌效益和数字赋能提高生态产业发展活力与生态产品核心竞争力，通过文化产业发展来增强民众获得感与民族自信心，促进优秀民族文化活化保护与生态减贫、文化扶贫的互利共赢，以转化生态资源、提升生态价值、做强生态产业来助力民族地区全面绿色转型与乡村全面振兴。

参考文献:

- (1) 马克思. 1844年经济学哲学手稿[M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- (2) 恩格斯. 自然辩证法[M]. 北京: 人民出版社, 2018.
- (3) 习近平. 之江新语[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2015.
- (4) 习近平. 在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话[N]. 人民日报, 2016-05-10.
- (5) 中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定[N]. 人民日报, 2015-12-08.
- (6) 张国圣. 石漠山上的“瓜藤路”[N]. 光明日报, 2019-04-08.

-
- (7) 谢必如. 重庆首个横向生态补偿提高森林覆盖率协议签订[N]. 中国自然资源报, 2019—04-09.
- (8) 廖雪梅. 重庆建立省际流域横向生态保护补偿机制[N]. 重庆日报, 2019-01-04.
- (9) 习近平谈治国理政(第三卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2020.
- (10) 宁奎. 美丽墟变——张家界以旅游扶贫推进乡村旅游发展纪实[N]. 湖南日报, 2018-09-10.
- (11) 王旭辉. “国网阳光扶贫行动”成效显著[N]. 中国能源报, 2017-10-23.
- (12) 王萍, 杨敏. 新时代农村生态扶贫的现实困境及其应对策略[J]. 农村经济, 2020, (04).
- (13) 武隆区扶贫办. 武隆助力决胜脱贫攻坚有三招[N]. 重庆日报, 2020-10-17.
- (14) 双羽. 打好“三大攻坚战”实现黔东大发展[N]. 贵州民族报, 2019-11-14.
- (15) 魏程琳, 赵晓峰. 常规治理、运动式治理与中国扶贫实践[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018, (05).
- (16) 万健琳, 杜其君. 生态扶贫的实践逻辑经济、生态和民生的三维耦合[J]. 理论视野, 2020, (05).
- (17) 李晓燕, 王彬彬, 黄一粟. 基于绿色创新价值链视角的农业生态产品价值实现路径研究[J]. 农村经济, 2020, (10).
- (18) 李俊杰, 吴宜财. 民族地区产业扶贫的经验教训及发展对策[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2019, (05).
- (19) 习近平谈治国理政(第一卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2018.
- (20) 周伍阳, 郑万军. 基于马克思物质变换理论的民族地区生态减贫释疑[J]. 贵州社会科学, 2020, (11).
- (21) 黄祖辉, 姜霞. 以“两山”重要思想引领丘陵山区减贫与发展[J]. 农业经济问题, 2017, (08).
- (22) 李锋. 农村公共文化产品供给侧改革与效能提升[J]. 农村经济, 2018, (09).