

# 走绿色扶贫攻坚与乡村振兴之路

孙炳彦, 张媵姮

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

**【摘要】** 本文从理论上简要论述了脱贫攻坚、乡村振兴与绿色振兴之间的关系, 针对目前脱贫攻坚和农村环境问题的实际情况, 研究认为协同两大攻坚战、实现绿色振兴具有重要现实意义。在此基础上, 研究提出四方面的将绿色发展贯穿于脱贫攻坚和乡村振兴之中的对策措施。

**【关键词】** 扶贫攻坚; 乡村振兴; 绿色扶贫

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2019)05-0062-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.201905062

党的十九大提出了乡村振兴战略。实施这个战略, “让农业成为有奔头的产业, 让农民成为有吸引力的职业, 让农村成为安居乐业的美丽家园”, “到2050年, 乡村全面振兴, 农业强、农村美、农民富全面实现”(《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》)。然而, 千里之行始于足下, 由脱贫攻坚战到全面实现乡村振兴战略的目标任务, 需要“绿色”引领, 走出一条绿色发展的乡村振兴之路。

## 1 脱贫攻坚、乡村振兴与绿色振兴

脱贫攻坚与乡村振兴: 脱贫攻坚和乡村振兴从内容实质上来说说是相互统一的, 从社会经济发展角度看, 脱贫与乡村振兴是一个事物的两个阶段, 脱贫是乡村振兴的基础, 乡村振兴是脱贫后社会经济延伸的延伸。所谓基础, 是指脱贫可以为贫困地区提供必要的基础设施、创造和获取财富的综合能力以及相应的人力资源和人的观念形态, 脱贫攻坚的成效, 将直接决定乡村振兴的模式和质量。所谓延伸, 是指乡村振兴能够进一步巩固和提升脱贫成果, 不再另起炉灶, 不搞重复建设, 尽可能减少资源浪费和发展成本, 实现贫困地区的振兴发展。

乡村振兴与绿色振兴: 党的十九大报告中提出, 要“按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求”实施乡村振兴战略。很明确, 作为五大要求之一的“生态宜居”是绿色振兴的具体体现。然而, 绿色发展不仅仅是生态宜居, “绿色”应当是乡村振兴的主线, 应当贯穿脱贫攻坚与乡村振兴的全过程, 应当覆盖脱贫攻坚与乡村振兴的方方面面。

绿色振兴至少应当突出四个支点和一个平台: 即绿色产业、绿色人居、绿色意识、绿色环境和绿色政策平

台。绿色产业是乡村绿色振兴的物质基础。为了粮食安全、为了向社会提供生态产品以及为了贫困地区获得“良性造血功能”, 乡村振兴中的产业应当是绿色产业。绿色人居是绿色振兴的本质要求。它涵盖了生态宜居的全部内容(即饮用水、各种排水、垃圾、厕所、能源消费、交通、绿化美化、村容村貌等)。建设生态宜居, 是党中央通过乡村振兴造福于贫困地区广大群众的期许。绿色意识是乡村绿色振兴的内力和保障, 既反映了以何种道德水准和精神风貌实现振兴, 又反映了以什么样的生活方式实现振兴, 同时, 还直接关系到脱贫攻坚和绿色振兴的真正效果及其能不能得到巩固。绿色环境是绿色振兴的追求和储备。农村美, 美在绿水青山、鸟语花香。这种自然生态不应当是被掠夺开发的自然生态, 而应当是绿水蓝天、空气清新、环境优美舒适、生态系统更加稳定的自然环境。这样的生态环境就是持续获取金山银山的有力储备。绿色政策平台是上述四个支点的支持与保证。

2015年党的十八届五中全会提出: “坚持绿色发展, 必须坚持节约资源和保护环境的基本国策, 坚持可持续发展, 坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”。2017年中央农村工作会议, 提出了“中国特色的乡村发展道路”, 指出必须坚持人与自然和谐共生, 走乡村绿色发展之路。绿色振兴就是绿色发展在乡村振兴中的具体体现。

## 2 实现绿色振兴, 要求协同推进两大攻坚战, 抓好污染防治

生态脱贫是联系两大攻坚战的基本纽带。目前, 生态脱贫已经成为脱贫攻坚的重要方式之一。中共中央、

**作者简介:** 孙炳彦, 生态环境部环境与经济政策研究中心研究员, 主要研究方向为环境战略与政策、农村环保体制机制

**通讯作者:** 张媵姮, 生态环境部环境与经济政策研究中心经济师, 中国矿业大学化学与环境工程学院在读研究生, 主要研究方向为绿色生活方式、环境与贫困关系、生态振兴评价指标研究

**文献格式:** 孙炳彦, 张媵姮. 走绿色扶贫攻坚与乡村振兴之路[J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(5): 62-65. [SUN Bingyan, ZHANG Miaoheng. Mapping road to the green poverty alleviation and rural revitalization[J]. Environment and Sustainable Development, 2019, 44(5): 62-65.]

国务院《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中明确指出加强生态扶贫,指出“创新生态扶贫机制,加大贫困地区生态保护修复力度,实现生态改善和脱贫双赢”。国家发展改革委、原国家林业局、财政部、水利部、原农业部、国务院扶贫办共同制定颁布的《生态扶贫工作方案》中,明确要求“坚持扶贫开发与生态保护并重”。为贯彻执行国家及有关部门文件,不少贫困地区正在探索和实践着包括产业绿色化扶贫、绿色生态资源转化式扶贫、环境导向型绿色减贫、“绿色+农业”扶贫以及多种资源开发式等多种类型的“绿色”发展模式。国家生态环境保护部门从1995年开始,在全国范围内开展了历时二十多年的生态示范区创建(本文第一作者参与了生态示范区创建的全过程),创建了数百个生态示范区典型,取得了良好的包括社会、经济、环境在内的综合效益,其中有不少生态脱贫的典型。

现在扶贫攻坚的对象基本上是条件艰苦苛刻的极贫困地区。为此,《生态扶贫工作方案》中提出了十一方面(包括退耕还林还草、退牧还草、青海三江源生态保护和建设、京津风沙源治理、天然林资源保护、三北等防护林体系建设、水土保持、石漠化综合治理、沙化土地封禁保护区建设、湿地保护与恢复、农牧交错带已垦草原综合治理)的重大工程。很显然,《生态扶贫工作方案》把实施重大生态工程建设作为生态扶贫的一项超常规举措,其目的是使这些极贫困地区的人民群众从生态保护与修复中得到更多的发展条件和生态实惠。毫无疑问,实施这些重大工程对于实现脱贫攻坚与生态建设“双赢”具有重大的现实意义和深远的历史意义。

生态建设与环境保护是维持和促进社会前进的两个方面,且对于社会前进同等重要。生态建设主要是根据生态学原理,遵循自然规律,对受人为活动干扰和破坏的生态系统进行恢复和重建,是“投入”;环境保护主要是对违背自然规律的人为活动实施监督管理,是“亮红灯”。环境资源(如土地、河流、山川、空气以及生物多样性等)本身具有一定的自然生产力,其承载能力、资源丰度和赋存条件直接决定其生态价值向社会总资产价值的转化。因此,生态建设可以为乡村振兴提供生产力发展的资源条件和内在“引擎”。同样,环境容量也是生产力,环境保护要求人们的各种行为符合自然生态规律,要求合理利用自然资源,扩大有用资源的再生产,防止环境的污染和破坏。从这个意义上讲,环境保护不仅可以减少生态破坏,还可以增加环境容量,保护和改善人类生存环境和经济发展的空间,保证乡村振兴科学发展。

当前,我国农业农村环境污染问题(包括河道污染、化肥农药污染、农业废弃物乱堆乱放、生活垃圾问题、能源消费带来的局部污染、生活污水处理以及小企业排污问题、畜禽养殖污染问题、土壤污染问题等)不容忽

视。就贫困地区而言,由于地区偏僻、人口稀少、发展不足,违背自然规律导致的问题大多是生态破坏,是掠夺式开发造成的。

污染防治攻坚战是与脱贫攻坚战并行的三大战役之一。建设生态文明当务之急要夯实三大基础,即推动形成绿色发展方式和生活方式,加强生态系统保护和修复(这与《生态扶贫工作方案》形成交集),推进生态环境治理能力和治理体系现代化;“要求以改善生态环境质量为核心,以解决群众反映强烈的突出生态环境问题为重点,围绕污染物总量减排、生态环境质量提高、生态环境风险管控三类目标,突出大气、水、土壤污染防治三大领域”。污染防治攻坚战为实现绿色振兴提供了重大政治背景和政策机遇。为此,实现绿色振兴,要协同推进两大攻坚战,提前谋划,从长计议,尽快入手,把生态环境保护工作贯穿到整个脱贫攻坚、乡村振兴之中,为乡村振兴筑牢根基,使贫困地区真正脱贫,真正绿色振兴,走出一条“既要金山银山,又要绿水青山”的可持续发展的生态文明之路。

### 3 实现绿色振兴的对策建议

#### 3.1 搞好顶层设计,区别对待,精准施策

贫困地区致贫原因十分复杂。有的地理位置偏僻或是地处深山老林、生态脆弱、生活生产条件苛刻难于发展;有的由于各种因素制约,虽然具有发展条件但不宜发展;有的资源环境失衡、人口过多,多年掠夺式开发,陷入“越穷越垦、越垦越穷”的恶性循环。实现绿色振兴,需要区别不同类型致贫原因,找准实现绿色振兴的路径。对于资源禀赋差、生态脆弱、环境破坏严重或处于生态保护红线范围(包括保护区的核心区)内的贫困地区,不宜开发或不能开发,实施异地搬迁脱贫。对于具有一定资源禀赋条件,且有良好的生态环境,但往往属于生态涵养区、保护区范围内的贫困地区,限制开发大大抑制了当地群众的发展权利,实施生态补偿脱贫。

贫困地区致贫是多因素综合作用的结果,除了上述个性问题外,贫困地区致贫还有一些共性的原因,比如交通等社会基础设施建设薄弱,生产技术落后,科技教育水平低下等等。这些原因与当地具体情况往往相互交织在一起,而且往往在不同时空区段有一种因素起主要作用。因此,在顶层设计分类施策时,需要分析当地致贫起主要作用的限制因素,找准激发当地脱贫内生动力的关键因素。同时,还需要顾及当地发展与保护的薄弱环节,使实现绿色振兴的路径能够分清前后顺序、轻重缓急,实现效益最大化。

#### 3.2 编制绿色振兴规划

科学进行产业规划设计。要做好生态资源评估,使产业规划设计既符合贫困地区生态条件,又有利于生态

环境保护。在资源评估的基础上,大力发展生态经济,特别是生态农业、有机食品、循环经济、清洁技术,通过产业从源头解决农业面源及畜禽养殖污染问题;发挥贫困地区特色资源优势,发展康养产业,培育特色产品,因地制宜地发展生态旅游。

大力推进农村人居环境整治,突出“优美、舒适”,科学规划人居环境。结合《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中要求的“重点推进农村生活垃圾治理”“因地制宜普及不同类型的卫生厕所,同步开展厕所粪污治理”“有条件的地方逐步开展生活污水治理”,提出环境保护相关指标。

重视生态空间规划。“全面加强国家重点生态功能区保护,建立以国家公园为主体的自然保护地体系。树立山水林田湖草是一个生命共同体的理念,加强对自然生态空间的整体保护,修复和改善乡村生态环境,提升生态功能和服务价值”。从生态系统的结构、功能出发,实现自然生态资产的保值增值。

加快补齐基础设施短板。结合《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》中要求的“在贫困地区加快建成外通内联、通村畅乡、客车到村、安全便捷的交通运输网络”。

此外,在规划目标中,要体现乡村绿色振兴战略要求和分期分批实施的阶段性要求。在空间布局上,结合当地的主体功能区划,明确贫困地区的生态保护红线。在规划原则中,要落实“坚持人与自然和谐共生。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,落实节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,统筹山水林田湖草系统治理,严守生态保护红线,以绿色发展引领乡村振兴”。在规划实施对策中,由于贫困地区农村环境污染与生态破坏的地区差异较大,要分析重点、难点和薄弱环节,提出有针对性的可行的对策措施;要突出重点,分期分批地把环境保护污染防治以及生态建设及修复治理和村庄环境综合整治项目纳入到乡村振兴规划和区域社会经济发展规划之中。

### 3.3 研制针对性的对策措施

#### 3.3.1 加强对生态环境资源开发利用的监督管理

因地制宜制定产业发展的禁限目录,全面实施产业准入负面清单制度,强化准入管理和底线约束,避免城市和工业污染向农村转移。对产业扶贫项目进行环境影响评价,提出有效的生态保护和污染防治措施。对工程项目建设 and 运行过程进行跟踪监测和生态影响后评估。环保执法向农村延伸,坚决查处破坏生态环境的各种人为活动。严格执行环境标准,促使绿色振兴在高起点上发展。

广大农村地区(特别是贫困地区)的环境保护机构薄弱,要充分发挥社会监督的作用。加强对脱贫攻坚和绿色振兴等工作绩效的社会监督,建立工作绩效和政策

执行情况的第三方评估机制。发挥当地人大、政协及各种社会团体的监督管理作用,开展贫困地区群众对政策执行情况的满意度调查,提高公众的知情率、参与度和决策监督权。

#### 3.3.2 加强科技支持,发展环境保护产业

一是农村环境综合整治,特别是适应贫困地区人口稀少、布局分散的特点,解决供水、污水、水源地保护治理,生活垃圾处理处置,厕所改造,建筑垃圾综合利用以及能源消费方面的散煤替代等问题;二是农业污染防治及资源节约与综合利用,如使用有机肥和病虫害绿色防控,减少使用化肥、农药,农用塑料的减量与回收,畜禽污染防治与综合利用,农产品绿色加工贮藏,节水灌溉,废弃物资源化循环利用。特别是秸秆资源肥料化、燃料化、饲料化、原料化和基料化(“五料化”)的综合技术的研发。要加强上述两大方面的科技支持,加大有关环保产业的针对性研发和成果转化。

#### 3.3.3 完善各种环境经济政策

落实《关于健全生态保护补偿机制的意见》(国办发〔2016〕31号),研制出台《生态补偿条例》,搞好脱贫攻坚和绿色振兴过程中的生态补偿。开展或完善公益林建设与保护、草原生态保护、生态修复以及湿地保护与恢复等重点领域的生态补偿机制,探索建立政府主导,全民参与的生态补偿政策实施的管理办法。在实际工作中,明确生态补偿的主体与客体、补偿的区域或流域范围、补偿的具体项目和标准(补偿费用标准和环境标准,比如上游来水,除了水量要求,还要有水质标准)以及补偿方式及资金运作程序及其监督管理制度。

进一步完善补贴政策。在贯彻落实退耕还林还草补助政策和草原生态保护补助奖励政策的同时,建立健全以绿色生态为导向、促进农业农村绿色发展的补贴政策体系,完善补贴制度并落实公益性岗位补贴。鼓励在多种生态类型范围(如国家公园、自然保护区、国有林场、森林、湿地、沙漠、地质公园等)开设公益岗位;鼓励以多种形式(保洁、护路、护林、护水、保护文物古迹及珍稀和濒危物种资源等)开设公益岗位;鼓励贫困人口参与脱贫攻坚的各种小型基础设施建设和乡村环境综合整治等项目建设以及参与生态环境保护的有关服务,增加劳务收入;鼓励企业选择脱贫攻坚和乡村绿色振兴项目或投资,对服务于乡村绿色振兴的企业提供补贴。

出台针对绿色振兴的信贷、投资、税收减免等环境经济政策,为绿色发展提供动力。采取市场化运作方式,吸引企业到贫困地区从事有关绿色振兴的各种开发建设活动。实施脱贫攻坚环境投入政策倾斜,“支持深度贫困地区生态环境治理工程项目优先入库”。

#### 3.3.4 政策研制和执行中的几个问题

一是总结过去多年来有关生态补偿、农业绿色发展、乡村环境综合整治的项目成果,落实经实践证明行

之有效的政策措施。二是在加大监督管理力度的同时, 要加大正面鼓励性政策措施。三是对于多部门均涉及的政策, 注意政策实施的联动效应。四是完善成果评价和转化机制, 加快成熟适用的、有针对性的、因地制宜的成果的推广和应用。

### 3.4 加大宣传教育力度

扎实做好脱贫攻坚和绿色振兴的宣传工作, 宣传贯彻党和政府有关脱贫攻坚和绿色振兴的决策部署、政策举措, 调动社会各方面力量, 关注和支持脱贫攻坚和绿色振兴。

抓住脱贫攻坚中“着力实施教育脱贫攻坚行动”的机遇, 把生态环境保护宣传教育渗透进去, 在加强贫困地区农民职业技能培训的同时, 加强环境保护基础设施的操作管理能力。研究编制《绿色振兴宣传教育规划或方案》, 根据不同地区、不同类型的生态环境特征、脱贫攻坚步骤, 有针对性地编制生态环境保护教材, 探索网络教室等新型培训方式, 培养一批懂生态环境保护的“三农”干部队伍; 要注意运用典型引路的方式加强示范教育; 要利用各种场合或机会, 利用各种媒体或宣传工具, 以通俗的语言、贴近生活的方式普及生态环境保护知识, 提高贫困地区人民群众的生态文明素养、环境意识和环境保护知识, 形成尊重自然、保护自然, 与自然和谐相处的生产生活方式和文明习俗, 增强居民建设美丽乡村的自豪感和荣誉

感, 提高公众参与、社会监督能力。

## 4 研究小结

本文在理论上简要论述脱贫攻坚、乡村振兴与绿色振兴之间的关系基础上, 针对目前脱贫攻坚和农村环境问题的实际情况, 研究认为协同两大攻坚战、实现绿色振兴具有重要现实意义。因此我国应采取提前谋划, 搞好顶层设计, 区别对待, 精准施策, 编制绿色振兴规划, 研制针对性的对策措施, 加大宣传教育力度等措施, 将绿色发展贯穿于脱贫攻坚和乡村振兴之中, 推进贫困地区不断走向绿色发展之路。

### 参考文献:

- [1] 中共中央国务院. 关于实施乡村振兴战略的意见 [R]. 2018-1-2.
- [2] 中共中央国务院. 关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见 [R]. 2018-6-15.
- [3] 国家发展改革委、国家林业局、财政部、水利部、农业部、国务院扶贫办. 生态扶贫工作方案 [R]. 2018-1-18.
- [4] 冯丹萌, 陈伟伟. 十八大以来农村绿色减贫的探索之路研究 [J]. 当代经济管理, 2018-3-6.
- [5] 孙炳彦. 建设生态示范区 实现生态脱贫. 能源基地建设 [J]. 2000, 1-2 合刊.
- [6] 闫书华. 坚决打好污染防治攻坚战—访生态环境部党组书记、部长李干杰 [N]. 学习时报, 2019-3-27.
- [7] 乡村振兴战略规划(2018-2022年).
- [8] 刘倩, 于瑞卿. 以绿色发展引领乡村振兴 [N]. 经济日报, 2019-03-28.
- [9] 高敬. 庄国泰在 2018 年扶贫日生态环境保护与减贫论坛上的讲话 [OL]. 新华社, 2018-10-18.
- [10] 周宏春. 绿色发展是乡村振兴的必由之路 [OL]. 中国网/中国扶贫在线, 2018-1-5.
- [11] 廖西元. 构建农业绿色发展的长效机制 [N]. 学习时报, 2018-4-9.

## Mapping road to the green poverty alleviation and rural revitalization

SUN Bingyan, ZHANG Miaoheng

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

**Abstract:** This paper briefly discusses the relationship between poverty alleviation, rural revitalization and green revitalization in theory. In view of the actual situation of poverty alleviation and rural environmental problems, it has great practical significance to coordinate the two major battles to achieve green revitalization. On this basis, with a view to the long term and planning ahead of time, we put forward four countermeasures to make green development run through poverty alleviation and rural revitalization.

**Keywords:** poverty alleviation; rural revitalization; green poverty alleviation

## 《环境与可持续发展》在线投稿系统开通公告

《环境与可持续发展》在线投稿系统已建成并于 2019 年 8 月 1 日上线。作者可登录期刊网页: <http://hjkd.cbpt.cnki.net>, 点击“作者投稿系统”, 按照相应程序完成注册后进行在线投稿。本刊不再接收邮箱投稿; 目前邮箱自动回复也同步发布了该公告, 请投稿作者根据自动回复公告, 在线上再次提交稿件。系统使用过程中遇到问题, 请随时与编辑部电话(010-84634241; 010-84665621)直接联系。在此感谢广大作者和读者一直以来的大力支持和帮助!