

# 绿色减贫增强脱贫内生动力



张琦,1963年12月生于陕西省眉县。大学和硕士毕业于西北农业大学农业经济系,博士毕业于中国社会科学院研究生院农村发展系。现任北京师范大学经济与资源管理研究院党支部书记、中国扶贫研究中心主任、博士生导师。研究领域主要为:绿色发展与减贫研究、区域发展规划及农村经济研究、土地及房地产发展研究等。

**对话人:北京师范大学经济与资源管理研究院教授 张琦**  
**采访人:本报记者刘蔚**

## 扶贫和生态环境保护有什么相关性?

■要积极推进绿色与减贫无缝对接,贫困地区走绿色减贫、生态减贫创新之路。

**中国环境报:**在日前召开的生态文明贵阳国际论坛上,我听到这样一组数字:在我国的生态脆弱区中,76%的县为国家扶贫开发工作重点县。这些县的土地面积、耕地面积和人口数量,分别占到生态脆弱地区土地面积的43%、耕地面积的68%、人口数量的76%。我们知道,全面建成小康社会必须补齐扶贫开发和生态环境保护这两大短板。而这组数据则显示了扶贫和生态环境保护的相关性。对此,您怎么看?

**张琦:**中国的贫困地区、贫困人口是全面建成小康社会的短板,也是生态文明建设的短板。补齐这两块短板,必须把生态文明建设与反贫困有机结合起来。这是贫困地区科学发展的基本原则,也是生态脆弱贫困地区扶贫开发、生态文明建设的努力方向。正如你所说的数据显示,我国大部分贫困地区和生态脆弱地区在地理分布上存在很强的耦合性,而生态脆弱就意味着这些地区难以通过重工业化等方式来推进减贫发展。同样还有这样的一组数据:根据《全国主体功

能区规划》,我国重点生态功能区基本上覆盖了14个集中连片特困地区,国家禁止开发区域中有42.9%的区域位于国家扶贫开发工作重点县。

我国的贫困地区往往是自然资源富集区,又是重要的生态屏障区和生态脆弱区;既是经济发展、生态保护战略区,又是经济社会相对落后和贫困人口聚集区。具有一般性贫困和生态性贫困叠加的特征。因此,这些地区的发展必须走绿色发展的道路,脱贫攻坚必须以绿色发展为原则。要积极推进绿色与减贫无缝对接,贫困地区要走绿色减贫、生态减贫创新之路。

**中国环境报:**那么,对于绿色减贫到底应该如何定义?如何实施?

**张琦:**绿色减贫的本质就是以生态保护为出发点来进行减贫。贫困地区人口大多受教育程度低,生存技能较落后,自然减贫能力弱,以前主要依靠政府的单项扶持。而实施绿色减贫,是从绿色发展角度出发,利用当地自然资源,建立相应的绿色扶贫项目,

7月20日,习近平总书记在银川召开的东西部扶贫协作座谈会上强调指出:“贫困地区要激发走出贫困的志向和内生动力”。在我国,生态脆弱区中76%的县为国家扶贫开发工作重点县,而生态脆弱就意味着这些地区难以通过重工业化等方式来推进减贫发展。我们知道,全面建成小康社会必须补齐扶贫开发和生态环境保护这两大短板。如何将两者互相结合、互相推动,我们和专家进行了对话。

通过培训贫困人口专业技术,拓宽其就业渠道和收入来源,从而提升贫困地区内的内生动力,这是发展方式从外向内源的根本转变。

绿色扶贫战略因地制宜,结合地区的发展特点,提出不同的扶贫模式。对于自然条件极差的贫困地区,实施生态搬迁等包容性的减贫路径。对于生态条件较好的地区,由以前大力开发的扶贫模式转化为以保护利用为主的长效扶贫路径,如建设生态观光景区等旅游产业等。而生态条件多样性的地区,既有自然环境较好的区域,也有生态破坏较严重的区域。为此,要采取针对性的绿色减贫措施,对生态薄弱区加大管制保护力度,对自然条件较好的区域要采取适当利用的减贫方式。

绿色减贫是以多维贫困为依据,以综合减贫成效为标准的多维减贫。其发展模式也综合考虑了经济、健康、环境等多方面因素,根据不同地区贫困条件采取针对性的扶贫开发措施。如旅游扶贫、生态扶贫和光伏扶贫等,都是有效借助于当地自然条件而开发的长效减贫模式。我认为,绿色减贫

的最大意义在于其产生的减贫效应不仅体现在收入的提高,同时还体现在环境、生态、文化等综合效应上。同时,绿色减贫也实现了经济目标、社会目标和生态目标的统一。

**中国环境报:**在这方面请您举个例子?

**张琦:**比如,依靠自然环境开发的旅游扶贫,不仅使贫困人口依靠旅游产业增加收入,也进一步增强了当地政府对于环境和生态保护的积极性。同时,也能让周边非贫困地区的人口体验到良好的生态环境。

在旅游扶贫中,必须协调好旅游经济系统和旅游景区生态系统之间的关系,在获得经济效益同时不破坏旅游资源生态,从而达到可持续利用目的。要实现3个目标的统一:第一,可以为游客提供高质量的旅游体验;第二,发展过程中贫困地区独特的生态环境不能受到严重污染和破坏;第三,贫困人口的生活质量不断提高,扶贫减贫效果广泛惠及到贫困人群。

## 2016年中国绿色减贫指数测算结果如何?

■测算结果显示,各片区绿色减贫水平差异十分明显。

**中国环境报:**绿水青山就是金山银山。对于贫困地区来说,如何更好领会这一重要思想,并真正运用于实践当中?

**张琦:**消除贫困,改善民生,实现共同富裕,是社会主义的本质要求。习近平总书记多次强调绿水青山就是金山银山,保护与发展并不矛盾,保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力。如何正确处理发展和生态环境保护的关系,在生态文明建设体制机制改革方面先行先试,把提出的行动计划扎扎实实地落实到行动上,实现发展和生态环境保护协同推进成为贫困地区发展的现实挑战。

对此,我们在2014年编制形成了中国第一份绿色减贫指数报告。中国绿色减贫指数是在国内外众多研究成果的基础上,结合中国实际建立的一套测算中国连片特困地区绿色减贫水平、衡量绿色减贫进程、揭示其中问题的指标体系。2016年,我们又对这一指标体系进行了修正。修改后指标体系分为四大类21个指标。一级指标包括经济增长绿色度、资源利用与环境保护程度、社会发展能力、扶贫开发与减贫效果等方面。

## 怎样更好地推进绿色减贫?

■提升贫困地区的内生动力,建立绿色经济长效发展机制才是根本所在。

**中国环境报:**在一次研讨会上,有专家提出这样一种现象:为了弥补禁牧带来的损失,政府会给予牧民一定的生态补偿款。但很多牧民拿到补偿款以后,做的第一件事就是去买羊,因为他们只会养羊。但这样的结果是,过多的羊又会给草场带来过多的负担。您认为,在扶贫过程中,生态补偿政策怎样实施才更有效?如何更好推进绿色减贫?您有哪些建议?

**张琦:**为了更好地激励连片特困地区的绿色减贫行动,必须尽快建立

**中国环境报:**2016年中国绿色减贫指数测算结果如何?

**张琦:**根据中国绿色减贫指数四级指标体系,我们测算了2014年除西藏、四省藏区以及新疆南疆三地州外11个连片特困地区的片区绿色减贫指数。测算结果显示,各片区绿色减贫水平差异十分明显。在11个片区中,绿色减贫指数高于0的片区有4个,低于0的片区有7个。其中,得分最高的罗霄山区绿色减贫指数为0.475,而得分最低的乌蒙山片区绿色减贫指数为-0.593。

**中国环境报:**罗霄山区绿色减贫指数为什么较高?对于下一步发展有哪些建议?

**张琦:**通过绿色减贫指数测算发现,罗霄山片区在经济稳定增长的同时,较为重视环境保护。其中,单位地区生产总值能耗和单位地区生产总值二氧化硫排放量两项指标较低,土地产出率较高。罗霄山片区是长江支流赣江和珠江支流东江的发源地,是湘江的重要水源补给区,森林覆盖率为72%,森林资源较为丰富。另外,单位

耕地面积化肥施用量较低,说明比较注重合理施用化肥,对当地土地资源进行保护,追求经济效益与资源环境保护的共同兼顾和平衡发展。

但测算结果也显示,罗霄山片区社会发展能力较低,扶贫开发投入力度仍需加大。因此,为加大罗霄山片区绿色减贫开发力度,提出如下建议:一是全面、切实保护地区生态环境,健全生态补偿机制;二是巩固罗霄山片区基础设施建设;三是提升农村地区社会保障等软实力;四是继续挖掘罗霄山片区绿色产业化潜力。

由绿色减贫测算结果看出,罗霄山片区第三产业比重不断增加,现代设施农业等建设有待加强,并且罗霄山片区森林资源相对充裕。因此,为进一步加强罗霄山片区绿色减贫效果,创造罗霄山片区特色增收产业极为必要。

**中国环境报:**乌蒙山片区绿色减贫指数为什么较低?对于下一步发展有哪些建议?

**张琦:**乌蒙山片区绿色减贫指数较低的原因在于:农村恩格尔系数、城乡收入比、贫困人口占农村人口比重等指标为逆指标,这表明乌蒙山片区

但我认为,生态补偿并不能根本解决贫困问题。扶贫关键还是要提升贫困地区的内生动力,而建立绿色经济长效发展机制才是根本所在。贫困地区应立足阶段特征,推进生态涵养、升级发展。生态是贫困地区最宝贵的资源、最核心的竞争力,贫困地区的资源禀赋大多具有独特性、稀缺性、不可复制性,是参与区域竞争的重要法宝。因此,要把生态资源优势转化为产业优势、经济优势、发展优势,实现生态环境保护和脱贫双赢。

绿色减贫的核心包含“绿色”和

扶贫开发过程中城乡收入差距较大,农村和城市发展不平衡,农村贫困人口占比较大,农村人口普遍贫困;此外,经济增长绿色度和资源利用与环境保护指标为负值,也说明资源环境有待进一步提高和利用。

分析可以看出,当前,乌蒙山片区地区经济社会发展水平总体不高,和其他地区仍有很大差距,制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在。对此提出以下建议:一是国家应加强对乌蒙山片区的投入力度;二是乌蒙山片区未来应重点发展特色产业,如发展山地特色农业等;三是改善乌蒙山地区农村基本生活条件,促进片区内农村人力资本发展;四是注重资源利用和环境保护,加强土地石漠化治理。

乌蒙山片区自然环境特殊,片区内石漠化问题严重,资源环境严重制约经济发展。未来乌蒙山地区应注重以防治水土流失、改善生态环境、防止土地石漠化为核心,加强石漠化综合治理及坡耕地综合治理,防治水土流失,把生态建设和绿色产业发展有机结合起来,探索乌蒙山片区人与自然协调发展的良性机制,扩大生态建设和开发扶贫的成果。

“减贫”两大落脚点。在扶贫开发过程中,要兼顾扶贫成效和经济增长绿色度。为了促进绿色减贫真正发挥实效,我认为,应将绿色减贫纳入贫困县考核机制,把经济增长绿色化当作新的贫困县考核指标中衡量减贫成效的重要标准之一。针对贫困地区多属水源头区、生态涵养保护区的实际,要加大贫困县考核机制中生态文明建设的考核力度。提高生态效益、资源消耗、环境损害等指标的权重,通过考核引导贫困县正确处理经济发展、资源开发与生态环境保护的关系,促进经济社会发展与人口资源环境相协调。

## 探索与思考

# 补齐危险废物管理监测短板

◆沃飞 徐亦钢

对于不少地方政府而言,危险废物管理是当地环境管理中急需补齐的一块短板。但在补短板的过程中,管理部门通常偏重监察却忽略监测,往往“一条腿”走路,削弱了危险废物的管理力度。当前,各地急需补齐危险废物管理的监测短板。

危险废物管理中监测乏力的主要原因有:

**缺少法律支撑。**危险废物管理的相关法律法规对危险废物监测的规定缺失。例如,按照《固废法》规定,企业的危险废物贮存、利用、处置等防治设施必须与主体工程同时通过“三同时”验收。然而,在项目事前、事中监管中,均没有明确提出将危险废物贮存场所作为每一个排放源开展环境监测的要求。再以危险废物管理中的规范化考核为例,对于危险废物管理规范化的判断,主要是危险废物信息统计、贮存、申报、运输等是否达到相关法律法规或政策要求,基本上靠主观判断,发挥自由裁量,监测指标所占比重很少,缺少类似于水、气、声排放标准的客观评价依据。危险废物管理并非排放标准管理,而是以风险管控为主,对于现场管理人员的素质和能力要求较高,容易出现法律的严肃性与实际监管的粗放性不相吻合的情况。

**缺少标准依据。**按照现有的管理要求,除部分特殊行业,如炼焦行业生产单位进行无组织排放监测外,仅对企业厂区有无组织排放监测要求。监测指标包括恶臭、硫化氢和部分特征污染物等。飞灰固化车间、物化处理车间、容器清洗车间在运行期间,会产生大量重金属、酸雾、VOC等无组织排放,却无监测依据。《危险废物焚烧污染控制标准》、《危险废物焚烧填埋污染控制标准》,以及现行的《危险废物贮存污染控制标准》,目前都只有管理要求,而无监测要求。有不少规模较大的封闭式或露天贮存场所,常年来无组织排放有毒有害气体的种类、浓度和总量,以及渗滤液缺乏约束依据,对周边大气、土壤和地下水的影响无法估量。危险废物种类繁多、成分复杂,制定行业排放标准难度很大。当前,国家和地方陆续出台了部分重点行业VOC排放标准,但

并不适用于危险废物管理。因此,在实际危险废物管理中,对于监测的需求很迫切。

**缺少监管要求。**危险废物处置企业监督性监测或自行监测只是按照相关要求,对集中排放口的主要常规污染物和部分特征污染物开展,监测指标和频次无法满足监管要求。如VOC监测基本未开展,二噁英监测一般是半年到一年开展一次,对于下风向土壤等的监测要求几乎没有。另有研究表明,一台正常运行的医疗废物焚烧炉每年启停3次,每年启炉过程中排放的二噁英占全年正常排放量的28%。不少危险废物企业设施工艺落后、处置量不足、工业危险废物和医疗废物混烧,导致启停频繁、设施维护频次高,而在此期间的监测工作明显薄弱。危险废物贮存场所没有作为设置卫生防护距离的有害单元,或没有纳入综合考量,是容易造成贮存场所周边敏感点投诉举报和土壤地下水污染的重要原因。2015年12月,常州常隆化工污染场地在进行土壤修复施工过程中有无组织排放,最终引发常州外国语学校污染事件,为危险废物管理敲响了警钟。

危险废物管理过程中,监察和监测必须紧密配合、同步加强,变“一条腿”走路为“双引擎”发动,这样才能推动相关工作快速、稳步前行。对此,笔者提出以下建议。

一是完善相关法律法规。要明确危险废物贮存、运输、利用、处置等过程中的污染防治规定,对危险废物贮存、处置场所排放的废气和周边土壤及地下水环境提出相应的监测要求。

二是修订相关污染控制标准。完善《危险废物焚烧污染控制标准》,加强运行期间特征污染物监测,强化处置设施启停、维护期间的监测。修订《危险废物污染控制标准》,强制要求建设废气集中处置排放设施,变无组织排放为有组织排放,制订相应监测技术规范和排放标准,实行排放浓度和总量的双约束。

三是加强无组织排放监管与监测。对当前无法实施集中排放的无组织排放点,要加强监管、减少排放,并按照《大气污染物无组织排放监测技术导则》开展监测。

**作者单位:环境保护部华东环保督查中心**

# 生态保护红线需细化管控

◆戴浩

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,要加快生态文明制度建设,用制度保护生态环境。其中,关于划定生态保护红线的部署和要求是生态文明建设的重大制度创新。

生态保护红线是指在自然生态服务功能、环境质量安全、自然资源利用等方面,需要实行严格保护的空间边界与管理限值,以维护国家和区域生态安全及经济社会的可持续发展,保障人民群众健康。生态保护红线是继“18亿亩耕地红线”后,另一条被提到国家层面的生命线。当前,为保证生态保护红线落实到位,应该强化生态保护红线的划定合理性、管控制度设置等工作。

**细化相关体系设置。**国家发展改革委等9部委联合印发了《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》,宏观上明确了相关资源环境生态红线的划定依据与范围、管控要求等内容,但是未细化落实牵头部门、责任主体、管控措施等内涵。另一方面,由于生态保护红线包含区域涉及农业、国土、水利等众多部门管辖,容易发生交叉管理、推诿扯皮等现象。因此,急需进一步明确总体负责部门和各类区域管理的直接责任部门,确定地方政府的工作目标和要求,建立协调督查机制,推进生态保护红线管控相关法律法规的制定,加快有关地方政府责任、任务和落实。要通有关文件的制定和出台;明确牵头部门,由牵头部门汇总各相关主管部门、地方政府以及专业生态环境保护机构的意见,统一划定相关生态保护红线区域,将所有规划落实在同一张图上。

**强化责任落实。**虽然《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》一文明确提出了“同责”和“追责”的情形,但是仍有相当多的地方党政领导尚未深刻认识到建设生态文明和划定生态保护红线的重要性。因此,要切实强化贯彻落实,将生态保护红线的理念不仅仅落在规划和图表上,更要通过具有典型影响效应的案例,保障文件的细化和落实。要通过严格实施、严肃问责,树立生态保护红线的权威性和导向

并不适用于危险废物管理。因此,在实际危险废物管理中,对于监测的需求很迫切。

**缺少监管要求。**危险废物处置企业监督性监测或自行监测只是按照相关要求,对集中排放口的主要常规污染物和部分特征污染物开展,监测指标和频次无法满足监管要求。如VOC监测基本未开展,二噁英监测一般是半年到一年开展一次,对于下风向土壤等的监测要求几乎没有。另有研究表明,一台正常运行的医疗废物焚烧炉每年启停3次,每年启炉过程中排放的二噁英占全年正常排放量的28%。不少危险废物企业设施工艺落后、处置量不足、工业危险废物和医疗废物混烧,导致启停频繁、设施维护频次高,而在此期间的监测工作明显薄弱。危险废物贮存场所没有作为设置卫生防护距离的有害单元,或没有纳入综合考量,是容易造成贮存场所周边敏感点投诉举报和土壤地下水污染的重要原因。2015年12月,常州常隆化工污染场地在进行土壤修复施工过程中有无组织排放,最终引发常州外国语学校污染事件,为危险废物管理敲响了警钟。

危险废物管理过程中,监察和监测必须紧密配合、同步加强,变“一条腿”走路为“双引擎”发动,这样才能推动相关工作快速、稳步前行。对此,笔者提出以下建议。

一是完善相关法律法规。要明确危险废物贮存、运输、利用、处置等过程中的污染防治规定,对危险废物贮存、处置场所排放的废气和周边土壤及地下水环境提出相应的监测要求。

二是修订相关污染控制标准。完善《危险废物焚烧污染控制标准》,加强运行期间特征污染物监测,强化处置设施启停、维护期间的监测。修订《危险废物污染控制标准》,强制要求建设废气集中处置排放设施,变无组织排放为有组织排放,制订相应监测技术规范和排放标准,实行排放浓度和总量的双约束。

三是加强无组织排放监管与监测。对当前无法实施集中排放的无组织排放点,要加强监管、减少排放,并按照《大气污染物无组织排放监测技术导则》开展监测。

**作者单位:环境保护部华东环保督查中心**

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,环境保护处于既大有作为又负重前行的关键期,也是实现环境质量总体改善的攻坚期。环境质量改善是坚持以人为本、增进人民福祉的重要体现,是生态环境保护的根本目标,也是评判一切工作的最终标尺。改善环境质量,补齐环保短板,需要凝心聚力、开拓前行、共同作为,需要问需于民、问政于民、问计于民。

## “我为改善环境质量献一策”征文启事

为此,本报从今年2月起启动“我为改善环境质量献一策”征文活动,面向环保系统和社会各界广大读者征集可以复制和推广的改善环境质量的好思路、好方法、好措施、好经验。内容可涉及深化污

染治理、强化预防措施、严格执法监管、推进改革创新等方面,可以是具体的案例实践,也可以是可操作性强的对策建议。欢迎广大读者积极投稿至 gshjzlw@163.com。

**征文要求:**见解独到,富有新

意,言之有物,文字简练,篇幅原则上控制在1000字以内。请在稿件中注明作者真实姓名、地址和电话等联系方式。

**奖励方式:**活动结束后本报将对刊登稿件进行评选,设一等奖三名、二等奖五名、三等奖十名,并颁发奖品和证书。

**征文截止时间:**2016年9月30日

**本报编辑部**

## 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039