

“后扶贫时代”生态型贫困治理的 “内卷化”风险及其防范对策

黄金梓^{1,2}, 李燕凌¹

(1. 湖南农业大学公共管理与法学学院, 湖南长沙 410127;

2. 湖南生物机电职业技术学院思想政治理论课教学部, 湖南长沙 410128)

摘 要:当前,我国生态扶贫主要目标任务基本完成,对于解决生态脆弱地区的贫困问题起到了积极作用,但在既有的生态扶贫进程中,局部地区仍然面临生态扶贫政策精准性和系统性存在不足、生态扶贫政策减贫成果巩固困难、生态脆弱地区贫困群体能力提升欠缺等困境,这成了“后扶贫时代”生态型贫困治理所要应对的挑战,其可能导致返贫、生态系统破坏和路径依赖等方面的生态扶贫“内卷化”风险,并将造成不利于治理能力提升和降低贫困群体获得感等危害。对此,需要准确识别这些风险,并通过适用保障型、激励型和培育型政策工具,优化“后扶贫时代”的生态型贫困治理,进而消除“内卷化”风险。

关键词:生态扶贫;内卷化;风险;政策工具

中图分类号:C913.7;F323.8

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2020)06-0090-09

“精准扶贫”工作开展以来,“贫困人口从2012年年底的9899万人减到2019年年底的551万人,贫困发生率由10.2%降至0.6%,连续7年每年减贫1000万人以上”^[1]。贫困群体生活的大幅改善,贫困地区经济社会取得长足发展,是我国为世界反贫困事业做出的巨大贡献。贫困的成因复杂,类型较多,而生态型贫困又因为生态系统的脆弱和贫困

程度较深从而成为了脱贫攻坚中最难啃的“硬骨头”。对此,国家采取生态扶贫的方式,一方面,对生态环境进行修复,促使生态系统达到平衡状态;另一方面,通过合理开发自然资源,产生经济效益,实现生态脆弱地区贫困群体逐步脱贫,进而使得生态环保目标和扶贫目标双双实现。当前,我国生态扶贫主要目标任务基本完成^①,但是,部分生态脆弱地区的

收稿日期:2020-06-30

基金项目:湖南省社会科学基金项目(17YBQ065)

作者简介:黄金梓(1986—),女,湖南长沙人,讲师,博士研究生,从事生态扶贫研究。

①中西部22个省(市、区)实施了退耕还林还草、退牧还草、天然林保护等重大生态工程,林业产业总产值达到4.26亿元,生态扶贫带动300万贫困人口脱贫;贫困地区林草植被持续增加,森林覆盖率平均增长超过4%;中央层面共安排贫困地区林草资金1500多亿元;新增退耕还林还草任务全部安排给贫困地区,重点地区贫困户均获得财产性收入9000元;全国新组建了2.1万个生态扶贫专业合作社,吸纳120万贫困人口参与生态保护工程建设(数据是作者根据中国政府网相关资料加工整理得出的)。

生态风险和返贫风险并未完全消除。例如,“三区三州”^①作为国家层面的深度贫困区,具有生态脆弱、自然条件差、经济基础弱和贫困程度深的特点,无论是脱贫成果的巩固难度,还是脱贫群体的返贫风险,均明显高于生态环境和自然资源禀赋较好的地区。

同时,学界对生态扶贫实践中的风险关注不够、研究不多。冷志明等从“人地关系地域系统”视角研究生态贫困的形成,并分析人、地、业三者之间的关系提出生态扶贫的机理和路径^[2]。史玉成提出生态扶贫是精准扶贫和生态保护的结合路径,从生态补偿扶贫、生态建设扶贫和生态产业扶贫三种模式分析精准扶贫与生态保护目标、功能之间存在的问题,强调应加强生态扶贫顶层设计和运行机制的整合^[3]。孔凡斌等提出基于共建共享机制,建立脱贫攻坚与生态建设“双赢”目标导向的生态扶贫新机制^[4]。王萍关注到多民族地区经济发展与环境保护矛盾突出,提出立足生态文明建设,从政府-社会-市场三维度推动生态扶贫多元主体协同参与^[5]。大多数学者强调生态型贫困的主要原因是贫困地区生态脆弱并伴有资源匮乏,但王晓毅提出环境与贫困之间表现为共生的关系,粗放发展也会加剧环境的恶化,因此,绿色减贫可以突破传统发展方式的约束,实现可持续发展的目标^[6]。综合以上文献可知,当今我国学者主要从视角解读、实践逻辑和制度设计等方面对生态扶贫进行了研究,回应了现实问题,具有重要的启示作用。但是学界对生态扶贫的“内卷化”风险研究尚未有整体性的理论成果。然而,随着生态扶贫工作的推进,国家扶贫资源不断增加的情况下,整个扶贫内部系统变得更加精细化和复杂化^[7],我们有必要考察生态扶贫政策实施是否实现了从“救助式”扶贫转向“开发式”扶贫,是否实现了生态扶贫所要达到的扶贫效益和生态效益兼顾的政策目标。如果上述目标没有实现,也就意味着我们的贫困治理效率并未提高,将给国家生态文明建设和全面小康社会建成带来一定风险。2020年,我国将实现全面建成小康社会和消除全部贫困人口的重要目标,而消除全部贫困人口是指在高于国际绝对贫困线的标准之上消除绝对贫困的现象^[8]。但这并不意味着我国在2020年后就不存在贫困现象,因为任何时代、任何社会总有一部分人因为脆弱性而陷入贫困。这种脆弱性可能是自身能力的脆弱,也可能是外部环境的脆弱,特别是在生态脆

弱地区的贫困现象对此体现得尤为明显。因此,从“内卷化”风险视角研究生态扶贫中出现的问题,对实现“后扶贫时代”的生态型治理目标意义深远。

本文尝试针对上述实践与研究领域的不足,分析生态扶贫实践中存在的问题,结合“后扶贫时代”生态型贫困治理面临的挑战,进而准确识别潜在的“内卷化”风险,并提出优化策略,以期巩固脱贫和生态治理成效,防范返贫。

一、“后扶贫时代”生态型贫困治理的特征与挑战

虽然我国在生态扶贫领域取得了举世瞩目的减贫成绩,但进入“后扶贫时代”,生态型贫困治理仍然面临着挑战。我们需要准确把握贫困治理工作面临的新情势、新变化,进而掌握生态型贫困治理的新特征,应对新挑战。

1. “后扶贫时代”生态型贫困治理的特征

第一,聚焦相对贫困问题的生态型贫困治理。到2020年确保现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困^[9]。2020年后,我国全面进入小康社会,消除了绝对贫困,但相对贫困仍然长期存在,扶贫工作的重心也将转向解决相对贫困问题。脱贫攻坚的主要难点是深度贫困区,这些地区将仍然处于相对贫困的状态,依然面临较重的发展和扶贫挑战^[10]。大部分深度贫困地区与生态脆弱地区具有高度重合性,因此,“后扶贫时代”生态型贫困治理仍将在扶贫工作中发挥重要的作用,促使贫困群体能够通过生态环境的改善而受益更多。生态型贫困领域的相对贫困治理着重表现在处理好短期效益和长期效益的关系,特别是生态型贫困所要实现的生态修复和生态治理目标不可能在短期内从根本上改善,在完成短期内脱贫经济指标任务后,需要稳步提升和逐步解决生态环境问题的决心和行动^[11],这对我国全方位脱贫至关重要。

第二,迈向能力提升的生态型贫困治理。2019年,中国国家统计局开展了城镇人口多维贫困测度工作,结果发现36.9%的城镇人口处于多维贫困状态,表现为健康贫困、教育贫困或能力贫困等^[12]。

① 三区是指西藏自治区、四省藏区(青海、四川、甘肃、云南)和新疆的四地州(和田地区、阿克苏地区、喀什地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州)。三州是指四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州。

健康贫困需要国家持续的社会救助政策帮扶因病致贫群体,但教育贫困和能力贫困则是在有外部力量帮扶情况下,还需要贫困群体自身具有脱贫意愿才能实现彻底脱贫。脱贫是需要内外因共同作用下的产物,国家开展扶贫工作以来,外部力量兜底确保了贫困群体的基本生活,接下来就需要贫困群体发挥内因的作用,不断提升自我脱贫能力,逐步实现脱贫致富的目的。在“后扶贫时代”,激发贫困群体的内生动力是扶贫工作的一项重要内容,一方面要积极鼓励贫困群体参与到扶贫开发的过程中,不断提升自我造血能力;另一方面,需要增强贫困群体环境保护理念的培养和开展相关可循环绿色种养殖课程的培训,充分发挥贫困群体的主观能动性,从能力提升的角度帮助贫困群体实现减贫的可持续性。

第三,基于多元主体参与的生态型贫困治理。我国扶贫开发一直是以行政为主导,政府作为国家的代理人承担消除贫困的主要责任。但后工业社会的到来,使得整个社会治理具有高度不确定性与高度风险性^[13],政府在行使职能时,可能没法满足社会发展的全部需要。同样的,市场也不是万能的,也可能出现市场失灵的问题。因此,需要多元主体参与社会治理,共同应对日益复杂的社会事务。进入“后扶贫时代”,生态型贫困治理需要多元主体解决合作不畅、地位不平等现实问题,形成治理合力,实现脱贫攻坚的目标。

2. 既有生态扶贫举措的局限性

尽管前期采取了很多生态扶贫的措施,取得了生态修复和摆脱贫困的阶段性成果,但这些举措在部分地区的实施过程中也面临一些困境。进入“后扶贫时代”,既有的生态扶贫举措恐难以适应生态型贫困治理的新要求,其局限性将愈发凸显。

第一,部分生态扶贫政策的精准性和系统性存在不足。生态修复一般需要持续较长的时间,因此,制定生态扶贫政策既要满足精准的目标定位又要考虑长期的系统性规划,但在生态扶贫实施过程中,存在精准性和系统性相对不足的现象。以生态公益岗位政策为例,生态公益岗位的职责在于加强生态环境保护的同时,兼具为贫困人口提供就业岗位。但实践中部分生态公益岗位的设置侧重在实现脱贫攻坚的效果,而将生态环境保护的职责要求置于次位^①,有些地区仅对生态护林员职责做了巡山护山的要求^②。同时,部分地区生态公益岗位的运行机

制缺乏长远规划。一方面,缺乏可持续资金保障机制,其补助资金主要源于中央利用生态补偿和生态保护工程资金对重点生态功能区进行的转移支付,如中央财政公益林补偿和天然林管护补助资金^[14]。另一方面,缺乏岗位管理的动态调整机制,关于生态护林员的管理办法都是针对建档立卡贫困人口而制定的,2020年后随着贫困人口数量减少将缺乏适格选聘人员。可见,生态公益岗位设置职责不明晰,退出机制的“僵化”,既不利于对生态管护人员的考核和监督,也无助于其履职能力的养成与提升。

第二,局部生态扶贫政策减贫成果巩固困难。部分地区特殊的生态环境给生态扶贫成果的巩固增加了难度。以西部地区的易地扶贫搬迁工程为例,易地扶贫搬迁是我国治理生态脆弱地区深度贫困的重要举措之一,有助于实现脱贫与搬迁地生态环境改善的双重目的。但在实践中也面临了一些困难。一方面,是扶贫产业持续发展难。搬迁本身只达成减少了对生态环境的持续破坏,而脱贫的关键在于迁入地能否使贫困人口获得较好的生计环境,实现内生性脱贫。易地扶贫搬迁需要结合迁入地的资源禀赋和迁入户的能力,在尊重市场的前提下发展可持续扶贫产业。而在实践中,部分地方存在论证不充分,跟风上马项目导致扶贫产业受季节性价格波动影响较大,产生经营风险,从而出现打击迁入户脱贫信心的现象^③。另一方面,是搬迁地安置点选择

① 譬如,《建档立卡贫困人口生态护林员管理办法》规定的选聘条件就并未对生态护林员的保护生态环境的职责做选聘要求。参见:国家林业和草原局办公室、财政部办公厅、国务院扶贫办综合司联合发布《关于开展2019年度建档立卡贫困人口生态护林员选聘工作的通知》的附件《建档立卡贫困人口生态护林员管理办法》第七条明确了选聘条件,(一)热爱祖国,遵纪守法,责任心强;(二)列入建档立卡贫困人口范围;(三)身体条件能胜任野外巡护工作。尚未脱贫或者已认定脱贫但按规定仍继续享受相关扶贫政策、认真履行护林职责且符合上述条件,年度考核合格的应当予以续聘。

② 譬如,云南省怒江州林业和草原局在对生态护林员工作督查中发现,生态护林员对自己的工作职责认识还不够到位,仅限于巡山护山。对自己的管护面积只有大概印象,不能具体说出有几亩。参见:怒江州傈僳族自治州人民政府网.怒江州林业和草原局关于对生态护林员选聘工作督查中存在问题进行整改的通知。

③ 譬如,贵州省关岭县计划通过发展火龙果种植业带动贫困户脱贫致富,经过几年发展部分贫困户收入有所提高,但一旦火龙果进入丰产期,集中上市后价格大幅下降,加上该地火龙果品质参差不齐,销路未打开,导致果实滞销严重,贫困户成本收回困难。参见:新华网.扶贫火龙果“熄火”,给产业扶贫“上课”。

容易出现偏差。易地扶贫搬迁的本质是通过政府引导帮助贫困户从自然禀赋较差的地区迁入自然资源相对充足地区,进而摆脱“空间贫困陷阱”。因此,搬迁安置点的选址尤为重要。随着西部地区易地扶贫搬迁的规模不断扩大,使得安置点可选择空间不断减小。譬如,由于水土资源约束加剧,宁夏全区目前已不具备大规模有水有地集中安置移民的条件。自20世纪80年代开始,宁夏已累计开发超过10万hm²水土资源条件相对较好的土地用于安置移民,新调整开发宜农荒地的难度大,致使近年来各地方政府只能开发沙荒地用于移民安置,部分安置区土地出现盐渍化,安置移民面临二次搬迁的风险^[15]。

第三,生态脆弱地区贫困群体能力有待提升。经济学家阿玛蒂亚·森最早将“能力贫困”纳入对贫困问题的分析中,创立了多维贫困理论,认为贫困的实质是人们缺乏或丧失改变其生存状况、抵御各种风险和获取经济手段的可行能力^[16]。在生态扶贫中,贫困群体的脱贫能力体现在生态扶贫设施建设、生态资源利用和生态公益林等相关项目中的组织、参与、决策和处理多等方面。而事实上,贫困群体受制于初始禀赋不足和其他客观因素影响,从生态扶贫项目中的受益远低于非贫困户。究其原因在于贫困户的自我发展能力不足,缺乏对生态项目的参与度和认可度。如退耕还林项目,贫困家庭更愿意保持对耕地高度依赖的现状,对退耕还林的接受度不高。然而,非贫困家庭则积极地参与退耕还林,因为这样可以有更多的机会外出打工或者经营其他产业,收入反而更高。以四川省松潘地区为例,非贫困家庭在没有退耕补助之时依然选择退耕还林,而贫困家庭更多固守有限的耕地资源,依靠地上有限产出生活^[17]。

二、生态型贫困治理的“内卷化” 风险及其危害

既有生态扶贫举措的局限性,将会导致生态扶贫的效果与预期目标之间存在差距。进入“后扶贫时代”,如果这些差距得不到及时的消除,很可能会产生“内卷化”风险。生态型贫困在一些特定因素的作用下,作为社会风险表现之一的“内卷化”风险存在向社会危机演化的可能^[18]。因此,识别“内卷化”风险具有重要的意义。

1. 生态型贫困治理“内卷化”风险的含义

“内卷化”一词最早是由美国人类学家戈登提

出,意指某类文化发展到无法稳定且无法转化为新模式的阶段后,文化内部不断精细化的过程即为“文化内卷化”^[19]。Geertz将“内卷化”引入到农业领域,描述为“由于内部细节过分的精细而使得形态本身获得了刚性”^[20]之状态,即农业发展到一定阶段,劳动投入与产出呈现边际效应递减的现象。随后,黄宗智又将“内卷化”概念引入我国长江三角洲地区小农经济的研究,提出了“没有发展的增长”观点,核心在于为了增加就业,从而对现代农业工业化进行抵制,使得部分农民从事低报酬劳动来提高家庭收入,但并未提高农业劳动生产率^[21]。卜文虎也赞同运用“国家政权内卷化”概念来分析民国前期国家政权向地方社会扩张的过程,认为其本质上只是国家政权、地方社会和文化权利网络等传统模式的复制、再生产、延伸和复杂化^[22]。根据上述几位学者对“内卷化”概念的论述,可将“内卷化”理论概括为以下几个特点:一是结构上,内部系统各要素之间的关系处于一种停滞或者徘徊不前的状态;二是效益上,内部系统的治理成本投入没有产出或者并未达到预期的产出,呈现边际效益递减的现象;三是效果上,为改善系统内部混沌现象而采取的措施可能出现负外部性效应。

结合生态型贫困治理来看,开展“脱贫攻坚”和保护“绿水青山”是为解决制约我国经济社会发展两大短板开出的“良方”。由于在生态脆弱地区利用自然资源开发并追求个人利益与生态环境资源公共属性之间存在冲突,因此,生态型贫困治理既有助于引导合理开发资源,达到脱贫目的,又能降低对有限自然资源的依赖程度,实现对当地生态环境的修复和保护。然而,在生态扶贫取得巨大成效的基础上,进入“后扶贫时代”的生态型贫困治理仍面临“内卷化”风险。生态型贫困治理的“内卷化”风险是指政府在生态脆弱地区投入扶贫资源未能达到预期效果而可能带来的负外部性效应。这种负外部性效应将表现在两个方面:一是某项生态扶贫措施在初期本是一种良好的治理方式,但由于在实施进程中没有适应经济社会的发展变化,进而成为一种效果耗损,甚至难以继续见效的治理方式,如部分地区易地扶贫搬迁后续扶贫措施乏力的现象;二是科层制主导下的生态型贫困治理,越是深入基层,投入就越大,随之整个社会的治理成本也不断增加,社会压力渐长,却难以达到预期效果,如森林碳汇生态扶贫

政策实施过程存在扶贫目标偏离和置换现象,部分农村优势资源被精英俘获^[23]。鉴于此,剖析生态型贫困治理的“内卷化”风险,有助于我们在“后扶贫时代”有效运用各种政策工具,为治理生态脆弱地区相对贫困现象提供更优化的策略选择。

2. 生态型贫困治理“内卷化”风险的类型及其成因

“内卷化”风险引入生态型贫困治理研究,有助于识别生态型贫困治理面临的三类“内卷化”风险:一是治理时间周期冲突引致返贫风险;二是有的产业扶贫项目定位失准导致生态风险;三是贫困群体内生动力不足产生依赖风险。

(1) 治理时间周期冲突引致返贫风险

生态修复和环境保护需要一个相对漫长的过程,但生态脆弱地区的贫困人口急于脱贫,同时当地政府也面临着短期减贫的压力,这就造成某些扶贫政策呈现出“运动式”扶贫特征,对环保目标重视不够。生态环境的修复或者维持需要经过科学的评估、长期的治理,合理的利用才能达到和谐的状态。但为了完成短期脱贫任务,极有可能忽略环境因素,导致短期减贫任务与生态环境长期修复之间产生时间周期上的冲突,从而可能增加事后的返贫风险。

返贫风险主要来自个人和地域两个层面:从个人层面来看是受到失业、疾病等突发性事件冲击;从地域层面来看主要是环境承载力低下,容易受到自然灾害等生态因素导致的突发性事件冲击。我国是世界上自然灾害最为严重的少数几个国家之一,并且灾害的种类多,灾害发生率较高。生态型贫困地区本来禀赋资源较少,风险抵抗能力较弱,人们生存还极大地依赖于自然资源的优劣,一旦发生严重的自然灾害,出现大面积返贫的概率相对较高。资源匮乏和环境承载力低下也是构成返贫的重要原因。我国大多数国家级贫困县都集中在革命老区、少数民族地区或是中西部边疆地区,这些地方资源相对匮乏,自身发展受当地生态环境制约较大。再加上过去“靠山吃山、靠水吃水”的观念,对当地自然资源进行过度开发利用,一旦资源枯竭或者生态环境生变,致贫或者返贫的概率就会增加。由于生态脆弱地区的环境致贫因素未得到彻底的修复,那么该地区贫困户的脱贫就具有脆弱性,返贫风险指数高于其他地区。脆弱性脱贫是指贫困对象脱贫后,在受到其他外部事件冲击时,因缺乏资产的缓冲与保

护而导致脱贫对象重新退回贫困线下,出现脱贫又返贫的现象^[24]。

(2) 有的产业扶贫定位失准导致生态风险

产业扶贫是当前最重要的扶贫措施之一,其主要通过改善产业结构或者提高产业竞争力等措施来改善民众生活和促进经济社会发展。生态脆弱地区实施产业扶贫必须准确定位,而准确定位的首要步骤就是充分考虑生态系统因素。生态系统是指特定地域内以一定形式的物质与能量交换而联系起来的相互制约、相互作用的生命与非生命共同有机体^[25]。生态系统所承受的风险,主要指在特定区域内,生态系统内部要素缺失导致的脆弱性或人为活动产生不利影响,从而危及生态系统的稳定性,使之处于一种失衡的状态。对自然资源的合理开发利用可以给生态脆弱地区农民提供持续稳定的收入,但当外部监管失效,自然资源开发超过合理限度,忽视生态环境承载力,都极易诱发灾害,进而造成生态风险。

生态扶贫产业应在不破坏现有生态环境甚至改善生态系统的基础上进行,否则不但不能帮助贫困户可持续脱贫,还有可能降低贫困地区人们的生存质量和发展空间。以旅游产业为例,一般具有观光旅游潜力的生态型贫困地区,发展生态旅游是其首选。相较而言,旅游业资源消耗低,综合效益高,运作得宜能产生较大经济效益。但如果不充分评估生态脆弱地区发展旅游业的可行性,甚至忽视生态环境承载力,则反而会增加当地生态系统的负担,对生态环境产生负效应。西南山区旅游业蓬勃发展对区域景观格局产生重大影响,景观趋于破碎化,自然景观抗干扰能力降低;随着游客接待量增加,村镇餐饮和生活污水排放量增多,而污水处理能力没有相应提高,造成地表水环境污染^[26]。

(3) 贫困群体内生动力不足产生依赖风险

伴随脱贫攻坚进程的推进,贫困群体内生动力不足成了扶贫开发工作中各方达成共识的难点。贫困治理现代化的实现需要包括政府、企业、社会组织和贫困群体等多元利益主体的共建与共治。政府主导下的高效、全面精准扶贫能在短期内取得巨大的脱贫成效,但同时也存在部分贫困户参与程度不高、内生动力不足、过度依赖政府帮扶政策的问题。政策是执政党或政府对社会财富、机会和价值等稀缺资源的权威性分配^[27]。相关主体的既得利益都会受政

策变动的影响,一些生态脆弱地区贫困群体过分依赖扶贫帮扶政策,而一旦生态扶贫政策发生变动,政策倾斜与扶持的短期利益不显著时,这部分人群可能面临返贫的压力。这将直接影响脱贫的可持续性,使得这部分脱贫人口的返贫概率增加。贫困群体内生动力不足不仅影响脱贫攻坚的顺利实现,也使得贫困群体未来脱贫后的脆弱性和贫困代际传递的隐患仍然存在。一旦“等靠要”等投机行为带来的短期效益更大或可能遭遇的风险更低时,贫困人口则会做出当前状态下相应利益最大化的行为选择^[28]。

贫困群体依赖风险的产生,一是由于部分缺乏“造血”功能的扶贫政策,对贫困户的脱贫能力培育不足,单纯的“给钱给物”,虽然达到了脱贫标准,但抵御风险的能力没有得到相应提高,在指标脱贫后一旦没有外界的扶持与挹注就会面临生计难题。二是贫困户长期生活在贫困中,本身形成了一种适应贫困生活的行为习惯,而政府的扶贫政策对其原有行为习惯产生冲击^[29]。贫困户一时不能理解和适应这种冲击,从而可能产生抵触扶贫政策的行为。这种依赖风险在本质上是一种复合型风险,其产生的风险类型是多样的。一方面,失去政策支持的贫困户由于缺乏足够的能力而存在返贫风险;另一方面,由于不能适应其他产业,转而继续依赖传统的小农生产方式,进而在生态脆弱地区走向对生态系统造成破坏的老路,从而产生生态风险。

3. 生态型贫困治理“内卷化”风险的危害

第一,不利于治理能力的提升。党的十八届三中全会提出了完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革目标。国家治理能力高低直接关系国家治理体系现代化的建设成败。因为,在现代社会,社会治理中的一些漏洞均有可能演化成为系统性风险,从而对社会稳定构成威胁^[30]。治理能力主要体现在治理主体的政策执行力和治理客体的回应能力。进入“后扶贫时代”,生态型贫困治理的双重政策目标要求基层治理主体提高资源使用效率和注意力分配均衡能力,而该领域“内卷化”现象的出现迫使地方政府不得不选择中心任务进行运动式治理,妨碍了基层治理主体复合政策目标执行力的提升。同样的,生态型贫困治理的“内卷化”也弱化了贫困群体的回应能力,在制度设计时需要贫困群体参与的环节被其他方式取代,造成他们参与不足,妨碍人力资本的提升。

第二,降低了贫困群体的获得感。习近平总书记提出“让人民对改革有更多获得感”^[31]。“获得感”的提出,体现了以人民为中心发展理念,是社会公共价值和人民收益的考量依据,更是新时代国家治理的良政基准和善治标尺^[32]。公共扶贫资源的有效分配是提升贫困群体获得感的关键。同时贫困群体的获得感,不仅有经济获得感,还有政治获得感、福利获得感和环境获得感等方面。贫困治理能较好地提升贫困群体的经济获得感,但生态型贫困治理过程中出现的“内卷化”现象,导致部分贫困群体所期待的环境获得感不能与经济获得感同步,使得政府的承诺未完全实现。在“后扶贫时代”,生态型贫困治理的“内卷化”可能引起返贫的风险,在此基础上如不能巩固经济获得感,提升贫困群体绿色造血能力,在扶贫政策逐步回撤的情况下,部分贫困群体可能又会走向破坏环境获取经济利益的老路,使得贫困群体的环境获得感降低,而对政府产生一定程度的信任危机。

三、生态型贫困治理“内卷化”风险防范的策略选择

为了巩固脱贫成果,“后扶贫时代”生态型贫困治理的政策工具的选择需要着眼于应对和防范上述风险与危害的发生。

1. 精准适用保障型政策工具,聚焦生态型返贫与相对贫困治理

我国尚未脱贫摘帽的贫困县,大多数区位条件和资源禀赋较差,与生态安全屏障区、生态脆弱区、资源环境敏感区高度重合^[33]。可见,生态脆弱地区即使如期实现脱贫摘帽的目标,其资源分配不均、发展不平衡和发展空间受限等问题在未来很长一段时间都仍将存在,这是由其所处的生态系统的客观环境所决定的。为此,在政策工具的适用上,务求精准。虽然2020年后不宜继续采用确定贫困县的方式实施扶持政策,但有必要继续以生态脆弱地区为单元倾斜性地投入资源,以实现区域的互联互通和整体性开发^[34]。这种整体性的政策工具,至少可以包含以下两类:

首先,深化完善生态补偿机制。我国划定14个集中连片贫困区为重点生态功能区,这些地区禁止或限制发展与环保目标相冲突的产业。因此,完善公平合理的生态补偿制度是落实生态环境保护政策

的必然要求,是对农户维护生态环境成本的合理补偿,也是贫困人口共享发展成果的制度保障。一方面,完善纵向的生态补偿机制,中央加大对生态脆弱地区的财政转移支付,强化生态工程建设力度,提高低收入人群的收入并增加就业机会,扩大相对贫困群体参与生态工程建设的覆盖面。譬如,生态脆弱地区可以成立生态合作社,积极推进退耕还林的力度,通过发展适合的林业逐步使当地有了稳定增收的支柱产业,生态护林员加入生态合作社承接相应森林抚育项目可以获得劳务性收入,实现改善生态环境和摆脱贫困的双重目标。另一方面,完善横向的生态补偿机制。建立生态功能区之间的排放权交易平台,从权利公平的角度,生态功能区作为限制开发区应该享有和优化开发区同样排放权,且排放额度在不超过一定范围内应是相等的。基于公平,可以设定生态功能区在满足自身大气排放量的同时,剩余部分的大气排放量作为商品供超出污染排放量的其他优化开发区购买,以达到污染排放总量平衡不破坏环境,同时还可以给予因生态原因被限制开发地区内民众生态补偿。

其次,加大易地扶贫搬迁后续帮扶力度。易地扶贫搬迁是攻克深度生态脆弱地区脱贫难题的一项有效措施,能降低人类活动对生态系统的进一步破坏。各地在完成易地扶贫搬迁任务后应加强和完善对搬迁群体的后续帮扶政策。一是健全公共服务保障体系。因地制宜,分阶段建设基本公共服务设施,各项保障制度落实到位,特别是涉及医疗、教育和养老等民生领域做到城乡统筹一体化。促进供给主体的多元化,鼓励社会组织参与公共服务供给,扩大服务规模 and 提供多层次服务。二是多渠道帮助移民解决可持续生计问题。对移民开展具有针对性的职业技能培训,提高培训的精准性,增强移民掌握新知识和技术的能力,提升生计多样化水平。当地政府摸底移民技能和意愿,组织专项招聘会,提高应聘成功率。同时,对有意愿创业的移民,给予相应的优惠政策。

2. 精准适用激励型政策工具,引导社会力量参与生态型产业发展

在“后扶贫时代”,防止生态型返贫和治理相对贫困依然是政府的主要职责之一,但政府不应该成为唯一主体。无论是扶贫开发还是生态修复都离不开公众的参与,引导社会力量参与才能使脱贫减贫和生态治理的效果具有持续性。因此,运用激励型

政策工具,积极引导企业、生态脆弱地区的群众、社会组织等共同参与到生态扶贫的事业中,形成生态治理的共同体,是防止生态脆弱地区发生生态风险的有效举措。

首先,推动多元扶贫主体参与。为了达到引导社会力量参与生态扶贫的目的,经济上的激励必不可少。因为,激励型政策工具区别于传统的控制命令型政策工具最显著的一点就是其侧重于合意性而非强制性,而经济激励则是合意性的最主要表现。税收减免优惠、财政补贴、政府购买服务项目、行政奖励等都是常见的激励型政策工具。通过这些具有一定合意性的激励型政策工具,其本质上是在市场需求的前提下,通过培育广泛的市场参与者,建立公共服务平台,创新市场运营模式,实现个人、企业、社会组织与政府的联合,借助影响力资本、新型科技和规模化市场经验模式,来解决社会问题 and 环境问题,从而建立动态的、可持续的市场生态系统^[35]。这种由政府搭建的参与主体良性互动平台,有助于鼓励和引导贫困群体加入生态治理,实现从被动的救助到主动脱贫的转变。

其次,扶持生态产业发展,通过生态产业的发展,实现“绿水青山就是金山银山”的目标。生态产业的选取应结合当地资源特色以及发挥地方优势,融入“互联网+生态产业”的模式,实现生态效应、经济效益和扶贫效果的三重目标。为了避免对生态环境产生负效应,政府在生态脆弱地区发展生态产业,不仅要在前期对预期效益和生态环境承载力做风险评估,还应加强对后期产业的监管,防止加剧生态环境负担和生态风险。特别是需要完善针对生态产业扶贫项目的考核评价指标。在指标设计上,考量生态型返贫或相对贫困数据时,还应综合考虑生态脆弱地区的承载力、可持续发展潜力等生态因素,将生态保护、生态修复和预防返贫、治理相对贫困共同作为考核指标的重要内容。

3. 精准适用培育型政策工具,增进生态文明理念与脱贫能力

生态文明理念是生态扶贫模式得以成功解决阻碍我国可持续发展所面临的贫困和环境恶化两大难题的基础。“既要绿水青山,也要金山银山”的“两山理论”更是为生态脆弱地区的发展指明了方向,体现了我们不仅要保护美好环境,也要帮助贫困人口脱贫致富的目标。因此,生态脆弱地区必须采取

与生态文明理念相适应的培育措施,积极培育生态脆弱地区人群的生态环境保护意识,进而学习与之相适应的脱贫技能。

首先,加强与生态文明相适应的自立文化建设。部分贫困户“等靠要”的思想,与我国所倡导的自力更生精神品格不相符。生态脆弱地区的扶持、补贴等激励政策较一般地区品种更多,愈加需要加强自立文化建设,不然就会形成福利依赖。例如大部分生态脆弱地区,一般都有草原生态补贴、森林生态效益补偿资金等生态补偿制度,这样的补贴基本上没有附加条件,使得贫困户没有通过劳动摆脱贫困的内生动力。因此,今后的生态脆弱地区可以设置以工代赈让当地劳动力参与当地住房、道路建设的基础用工环节,增加护林员、地质灾害监测员、村内环卫人员等公益岗位^[36]。

其次,用知识技能助力生态环境治理。能力缺失是导致贫困的最重要的根源。一般地,教育程度虽然不是用来衡量能力的唯一指标,但一定是一个重要指标^[37]。习近平总书记强调:“授人以鱼,不如授人以渔。扶贫必扶智,让贫困地区的孩子们接受良好教育,是扶贫开发的重要任务,也是阻断贫困代际传递的重要途径。”^[38]完善基础教育和加强职业教育是扶智的两个重要的环节,同时也是激发生态脆弱地区贫困户保护生态环境的重要举措。从生态文明理念培育的视角来看,一方面,要在生态脆弱地区教学内容中增加关于生态环境保护、生态资源合理利用和生态系统服务等相关知识,让当地学生认知生态环境关乎自身生存,并且通过对学生的生态教育影响其家人。另一方面,加强职业教育是提高当地居民获得更多就业机会的有效措施。增强职业技能培训,提高劳动力素质,能使贫困户脱贫质量更高。在对生态脆弱地区贫困户的职业教育中可以融入农学、生态学的相关知识,让不能外出就业的贫困户,也能更为科学合理地开展利用生态资源。通过基础教育和职业教育厚植生态环境保护观念,有助于从源头阻隔对生态脆弱地区环境的人为破坏,甚至还能及时发现生态系统的细微变化,增强生态环境抗风险能力。

四、结 语

随着我国扶贫开发工作的推进,贫困群体大幅减少、区域性整体贫困被打破,贫困群体的生活条件

得到根本改善。同时,打破生态和贫困脆弱性重叠的生态扶贫政策也发挥着积极的作用,取得了巨大的成就。但是,从生态扶贫既有实践来看,出现了部分生态扶贫政策的精准性和系统性不足,局部扶贫成果难以巩固以及贫困群体能力欠缺等现实困境。在“后扶贫时代”,这些困境将可能造成生态型贫困治理在短期内没有实质性发展而带来“内卷化”风险。要想实现生态型贫困治理所追求的生态修复和摆脱贫困的扶贫目标,必须正视“后扶贫时代”生态型贫困可能出现的返贫风险,生态风险和依赖风险等,否则会对我国治理体系和治理能力现代化建设以及贫困群体的获得感产生负面影响。本文认为,在“后扶贫时代”,对于生态型贫困治理“内卷化”风险可以聚焦生态返贫与相对贫困治理、充分引导社会力量参与生态型产业发展以及增进生态文明理念与脱贫能力等方面进行防范。

目前,大多数学者是从精英俘获和社会结构阐释扶贫内卷化问题,但在生态型贫困治理领域的“内卷化”风险问题鲜少有学者关注。社会治理的精细化是社会治理理念和方式的创新,但治理的精细化和复杂化也可能带来内卷化从而引发风险,这类风险如不加以防范将触发社会其他领域的风险,从而可能使民众对政府产生信任危机。在“后扶贫时代”,生态型贫困治理趋向精细化和复杂化,我们从“内卷化”风险的角度来考察贫困治理的面向具有深远的意义。后续研究可从总体视角探讨扶贫领域的“内卷化”风险,对其进行系统性分析,能够更加宏观的把握“后扶贫时代”的演变趋势,从而为扶贫政策的调整提供更为完善的学理支撑。

参考文献:

[1] 习近平.在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话[N].人民日报,2020-03-07(002).

[2] 冷志明,丁建军,殷强.生态扶贫研究[J].吉首大学学报(社会科学版),2018(4):70-75.

[3] 史玉成.生态扶贫:精准扶贫与生态保护的结合路径[J].甘肃社会科学,2018(6):169-176.

[4] 孔凡斌,许正松,陈胜东.建立中国生态扶贫共建共享机制:理论渊源与创新方向[J].现代经济探讨,2019(4):23-28.

[5] 王萍.新时代多民族地区生态扶贫:现实意蕴、基本路径与困境溯源——基于生态文明视角[J].新疆社会科学,2019(3):123-130.

- [6] 王晓毅. 绿色减贫:理论、政策与实践[J]. 兰州大学学报(社会科学版),2018(4):28-35.
- [7] 方劲. 中国农村扶贫工作“内卷化”困境及其治理[J]. 社会建设,2014(2):84-94.
- [8] 周绍杰,杨骅骝,张君忆. 中国2020年后扶贫新战略——扶贫成就、主要目标、总体思路与政策建议[J]. 中国行政管理,2019(11):6-11.
- [9] 中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见[N]. 人民日报,2019-02-20(001).
- [10] 汪三贵,曾小溪. 后2020贫困问题初探[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2018,20(2):7-13.
- [11] 韩广富,辛远. 2020年后中国贫困治理的战略重点、难点与对策[J]. 行政管理改革,2020(9):39-47.
- [12] 雷勋平,张静. 2020后中国贫困的特征、治理困境与破解路径[J]. 现代经济探讨,2020(8):24-28.
- [13] 何阳,娄成武. 后扶贫时代贫困问题治理:一项预判性分析[J]. 青海社会科学,2020(1):109-117.
- [14] 王勇,俞海,张媚姮. 我国生态公益岗位政策与实践:进展、问题及建议[J]. 环境与可持续发展,2019(5):54-58.
- [15] 郭俊华,赵培. 西部地区易地扶贫搬迁进程中的现实难点与未来重点[J]. 兰州大学学报(社会科学版),2020(2):134-144.
- [16] 王恒,王博,朱玉春. 乡村振兴视阈下农户多维贫困测度及扶贫策略[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(4):131-141.
- [17] 沈茂英. 川滇藏区生态扶贫面临的主要问题[J]. 西部发展研究,2018(1):39-53.
- [18] 黄金梓. 社会风险视域下生态扶贫政策工具及其适用机制优化[J]. 求索,2019(3):111-117.
- [19] 周常春,刘剑锋,石振杰. 贫困县农村治理“内卷化”与参与式扶贫关系研究——来自云南扶贫调查的实证[J]. 公共管理学报,2016(1):81-91.
- [20] GEERTZ C. Agriculture involution: the process of ecological change in indonesia[M]. Berkeley: University of California Press,1963:82.
- [21] 黄宗智. 发展还是内卷? 十八世纪英国与中国——评彭慕兰《大分岔:欧洲、中国及现代世界经济的发展》[J]. 历史研究,2002(4):149-176.
- [22] 卜文虎. 以国家治理能力建设推动民族地区精准扶贫“去内卷化”[J]. 云南行政学院学报,2018(5):5-13.
- [23] 龚荣发,曾维忠. 精英俘获与大众俘获存在吗——来自森林碳汇扶贫的经验证据[J]. 广东财经大学学报,2019(1):60-68.
- [24] 周迪,王明哲. 返贫现象的内在逻辑:脆弱性脱贫理论及验证[J]. 财经研究,2019(11):126-139.
- [25] 陈佑启. 论农村生态系统与经济的可持续发展[J]. 中国软科学,2000(8):24-30.
- [26] 方广玲,香宝,迟文峰,等. 西南山区旅游生态承载力研究[J]. 生态经济,2018(2):179-185.
- [27] 夏支平. 后脱贫时代农民贫困风险对乡村振兴的挑战[J]. 江淮论坛,2020(1):18-25.
- [28] 刘欣. 内生偏好与社会规范:脱贫内生动力的双重理论内涵[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2020(1):33-40.
- [29] 侯志茹,郭玉鑫,吴本健. 行为经济学视角下贫困户内生动力不足的内在逻辑[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版),2019(3):170-176.
- [30] 刘成良. 精准治理:地方治理的精准转向及其悖论——地方治理能力的视角[J]. 人文杂志,2020(3):112-118.
- [31] 科学统筹突出重点对准焦距 让人民对改革有更多获得感[N]. 人民日报,2015-02-28(001).
- [32] 王浦劬,季程远. 新时代国家治理的良政基准与善治标尺——人民获得感的意蕴和量度[J]. 中国行政管理,2018(1):6-12.
- [33] 殷浩栋. 以城乡融合发展促进长期减贫[J]. 开放导报,2019(4):12-17.
- [34] 叶兴庆,殷浩栋. 从消除绝对贫困到缓解相对贫困:中国减贫历程与2020年后的减贫战略[J]. 改革,2019(12):5-15.
- [35] 黄金梓,段泽孝. “互联网+”与生态扶贫之因应[J]. 湖南广播电视大学学报,2016(1):59-62.
- [36] 汪三贵,胡骏,徐伍达. 民族地区脱贫攻坚“志智双扶”问题研究[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2019(6):5-11.
- [37] 包先康. 区域内生发展下连片贫困区精准扶贫的质量提升[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版),2018(1):105-111.
- [38] 习近平. 携手消除贫困 促进共同发展——在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲[N]. 人民日报,2015-10-17(002).

(责任编辑:许宇鹏)