在绿色发展中脱贫　在绿色创新中振兴

——“脱贫攻坚与绿色振兴”主题征文获奖作品选登

编者按

生态环境部脱贫攻坚领导小组办公室与中国环境报社于2019年7月-10月共同主办了“脱贫攻坚与绿色振兴”主题征文活动。征文启事7月11日在中国环境报发布后,得到生态环境部系统内外的积极响应。征文来稿内容丰富、体裁多样,不少优秀征文结合实际、分析入理、思考深入,具有一定的可借鉴性。9月29日,经系统内外9位专家共同对来稿进行匿名评审打分,最终评选出一等奖2篇、二等奖3篇、三等奖5篇、优秀奖5篇,以及优秀组织奖1个。现将获奖名单公布如下,并刊发两篇一等奖获奖作品,以飨读者。

打造生态环保扶贫示范村　环保助力绿色脱贫与振兴

◆张媚姮　孙炳彦

党的十九大报告提出,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,坚定实施乡村振兴战略。因此,良好生态环境不仅是实施乡村振兴战略的基础,而且是推动乡村振兴战略的持续动力,更是实现乡村振兴的一个目标,其重要性不言而喻。

对于任何一个村镇来说,无论是精准脱贫还是乡村振兴,都是一项系统工程,都必须注入“绿色”基因,坚决避免“先污染后治理”,以保证生态环境能够起到良好的助推作用,实现农业农村的绿色发展。2018年,生态环境部从围场县选了4个、从隆化县选了3个不同生态类型、不同资源禀赋、不同发展程度、不同代表性的典型村落开展示范村建设,以期通过试点示范,探索出一条绿色脱贫与绿色振兴的路径,总结出行之有效的技术方案和管理措施,推而广之。

示范村建设取得积极成效

在地方各级党委政府、各方帮扶力量和贫困地区人民群众的共同努力下,示范村取得了较好的经验和成效。

首先,进一步统一认识,加强组织领导,强化了地方各级党委政府对农村环境问题的重视程度。示范村建设极大地统一了思想认识,尤其村“两委”转变了生态环境保护是“有钱后想的事”的观念,进一步明确生态环境保护就是精准脱贫的重要内容,对其重要性达成了统一共识。示范村建设还进一步加强了县级党委政府对农村环境问题的重视。围场县县长亲自督阵,直接指派了主管农业农村工作的副县长牵头负责,由县相关部门的负责同志共同组建了农村环境治理专班,形成了现场决策的办公机制,大力推动了农村环境问题的有效解决。

其次,进一步统筹协调,整合涉农项目和资金,推动了农村环境中共性问题的落实解决。通过示范村建设,有效地将涉农项目和资金进行有机整合,从县级层面整体落实解决相关问题。比如农村生活垃圾问题,不仅是示范村的问题,更是全县农村的共性问题。隆化县采取了全域农村生活垃圾第三方治理模式,还引入了有机肥生产企业,解决了畜禽粪便治理问题。围场县正在大力推动农村垃圾分类工作,准备用源头减量的方式缓解垃圾问题。目前全县集中为各村配备了分类垃圾桶和垃圾转运车,下一步还将为乡镇集中设立垃圾中转站。

第三,进一步提质增效,推动产业发展成效初显,为绿色振兴打牢基础。为实现产业生态化,提高农产品的附加值,生态环境部对两县47个贫困村进行了土壤有机检测,其中4个示范村都具有发展有机农产品的种植基础。有机农产品认证一般需要经过1-3年左右的时间,一旦有机产品认证成功,届时将有效带动贫困户增收,同时也将促进县农业结构调整和农业高质量发展。

除了发展有机产品,其中一个示范村借助区位优势,发展特色农产品(玫瑰瓜)种植。该产业的成功引入,不仅让贫困户通过流转土地获得了部分收入,还通过村集体种植吸纳了部分劳动力就业,村民也有了可观的分红收入,带贫减贫机制明显,脱贫致富效果显著。

示范村建设中存在的问题

通过示范村建设,我们也发现了存在的一些问题和难点。

一是基层在农村环境整治方面积极性有待进一步提高,推动示范村建设的同向合力尚未完全形成。示范村除了村“两委”班子,还有从省级直属单位抽调人员组成的驻村扶贫工作队,以及生态环境部定点帮扶团队。目前,在生态环境部定点帮扶团队的大力推动下,大家对农村环境综合整治非常关注并达成共识,但进展较慢。村镇、县和各方帮扶力量没有完全形成“一起干”的同向合力。

以围场县为例,县级党委政府面临的现实问题是财政吃紧,开展农村环境治理覆盖面有限。围场县每年财政收入不足10亿元,全县每年的固定支出40亿元,剩下30亿元的缺口几乎全部来自中央和地方的转移支付。而有些拨付资金需要县里配套才能使用,所以某些钱只能“存在账上”。另外,权威的、专业的科学决策支持也比较缺乏。

二是缺少适宜于当地的环境治理技术,个别“好政策”不好用。农村环境综合整治重点是垃圾、粪便和污水。就目前情况来看,这三方面问题不少。就围场县而言,在垃圾处理方面,大部分村都面临着垃圾“没处去”的尴尬。围场县只有一个垃圾填埋厂,目前已经超负荷。有试点的小型焚烧厂,由于运距的问题,只能解决个别村的垃圾。如果建垃圾焚烧厂,全县垃圾量不够,日常运维费用难以承受。对当地来说,急需经济实用的治理技术。

在牲畜粪便处理方面,对于山地较多、海拔高、气温低的村,急需技术突破。村民养殖分散,规模不等,粪便集中收集有一定困难,且收集后没有销路。村里几乎都是林地,没有种植,没有消纳需求。要想把大量的粪肥施用到林地里,需要大量的青壮年劳动力才能完成山地施肥作业,对于普遍高龄的农村劳动力而言,只能“望肥兴叹”。

在改厕方面,双瓮式厕所在围场县有些“水土不服”,由于海拔高气温低,有的村年平均-1℃,冬天更是高达-40℃,冻土层厚达2.5米。双瓮式厕所到了冬天全部冻住了,因为不能水冲而无法使用。

在污水处理方面,中央设有专项扶贫资金开展污水处理的试点,但政策要求污水处理装置只给贫困户配备,非贫困户不配。由于污水处理装置需要用电,对于贫困户来说,家里人少,污水量不大,加上舍不得用电,很多户索性彻底不用了。反而是村里一些大户,污水产生量大,愿意用也有能力用,却没有“资格”用。

三是村民对环保的重视程度和基层党组织“实力”决定了农村环境综合整治效果。同为贫困村,都是示范村,村容村貌却差别较大。有些村自发开展了环境卫生的治理,但有的村依然比较脏乱。究其原因,一方面和村民的思想认识有较大关系;另一方面还与村里集体经济收入情况有关。如果村没有集体经济收入来源,或者资金量较小,村“两委”在村里的威信和对村民的激励约束能力就较弱,缺乏有效的管理手段推动村集体事务的发展。如果本村有较充裕的集体经济来源,就能够自主开展一些评比、奖励的活动,组织开展村民自治的能力也会相对较强。

绿色脱贫与振兴的对策建议

一是进一步提高认识,强化组织领导。组织贫困县领导深入学习“两山”理论,把农村生态建设与环境保护放在更加突出的位置。进一步完善贫困县的脱贫振兴领导小组,把农村生态建设与环境保护工作放入领导小组工作议程之中,完善农村环境治理的工作制度。研究建立驻村工作机制,加大对村里的人才支持力度,如村官。建立一支可以依靠的科技队伍为贫困县示范村的具体问题把脉问诊,对症开药,提高投资效益,防止出现花钱办不好事的情况。

二是继续推动示范村建设,形成全县推广方案。建议设定示范村建设两步走目标,首先解决村里突出的环境问题。针对示范村的不同情况,选择适合的垃圾、污水、畜禽粪便的处理技术进行试点,通过一段时间的试点示范,比选出最佳的技术方案。开展农村生态环境监管机制试点。同时以建立长效管理机制为抓手,推动村里的乡风文明和生态宜居建设,逐渐探索建立适宜农村生态环境质量管理的治理模式。然后在完成农村环境综合整治的基础上,提升乡村的绿色家底,为乡村产业发展注入绿色。

三是进一步增加和扩大示范村试点示范的内容。在脱贫攻坚与乡村振兴交汇期,增加试点内容。增加或扩大经济政策、环境管理工作试点内容。比如小范围开展农村绿色信贷、绿色保险政策试点,通过经济手段撬动农村环境治理和产业发展。比如针对农村民宿、餐饮等新兴商业体在垃圾、污水等方面的排放量进行统一管理,以及环境管理如何深入到人口稀少、区位偏僻的贫困山村等。在有条件的示范区增加发展集体经济的试点内容。比如开展农村集体资产清产核资、集体成员身份确认,促进集体经营性资产股份合作制改革;探索供销合作社综合改革;推进集体林权改革;探索家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的新型农业经营体系以及如何发挥村党组织的领导核心作用,防止内部少数人控制和外部资本侵占集体资产的保障机制。

四是环保产业开发研究向贫困地区倾斜。针对不同气候条件下的农村环境问题,有针对性地研发治理技术,将科技论文写在农村环境治理上。针对围场和隆化县示范村人口稀少、布局分散、海拔高、气温低的特点,解决供水、污水、水源地保护治理,生活垃圾处理处置,厕所改造等问题,解决山区林地多的情况下的禽畜养殖污染问题。加大有关环保产业(技术与设施)的针对性研发和成果转化。

五是大力进行生态环境保护宣传教育。利用各种场合或机会,利用各种媒体或宣传工具(如印发宣传材料和宣传板面),普及生态环境保护知识,开展农村环保普法下基层、环境科普下乡等宣传教育活动,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,培养起村民践行绿色生产生活的行动自觉,提高对生态环境保护的公众参与和社会监督能力。

六是各级政府加大对生态型贫困县的政策支持。建议进一步加大对生态型贫困县的支持力度,省市级政府在农村环境综合整治类项目的设计立项时,要充分考虑贫困村镇的财政实力,对于贫困县尽可能配齐项目资金,有针对性地免除地方提供配套资金的要求。有针对性地研究制定示范村的垃圾处理政策等,从根本上解决垃圾“去哪儿”的难题。加大对农村环境的污染监管,将农村生态环境逐渐纳入督察执法等考核内容。全面客观评估重点生态功能县的生态价值,建立生态转移支付标准,尤其是要建立横向转移支付制度和标准,避免不公平。

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心

探绿色减贫现实路径　保“中华水塔”丰沛永固

——青海省达日县绿色减贫总体成效、发展困境和应对策略

◆朱翔

达日县位于青海省果洛藏族自治州南部,平均海拔达4200米,处于国家重点生态功能区——三江源草原草甸湿地生态功能区,面积1.48万平方公里,全县总人口为3.4万人。“十三五”以来,达日县通过生态环境保护和脱贫攻坚综合协调推进,大力实施绿色减贫,完成8133名贫困户的脱贫摘帽,为确保能脱贫、稳得住、不返贫做了大量工作,既保护生态环境,又推进脱贫攻坚,取得了显著的社会效益。

达日县实施绿色减贫工作概况

“十三五”以来,达日县主要采取以下一系列措施大力推动绿色减贫。

生态移民易地搬迁。达日县是纯牧业县,大部分贫困人口散居草原各地,所处环境交通闭塞、高寒缺氧,基础设施条件差,且贫困人口集中地区多为生态环境脆弱地区和重要水源地等国家重点生态功能区。因此达日县开展了生态移民工程,将部分牧民贫困群众迁入县城或移民集中搬迁点,实现“拔穷根”、“挪穷窝”,集中剩余劳动力资源,促进迁入地经济发展。通过统筹扶贫资金,2017年和2018年共实施易地扶贫搬迁安置住房870套,分别完成生态移民搬迁570户2641人和300户1412人,使贫困群众居住环境条件得到根本性改变。

实施生态保护补偿。达日县在县域内积极开展草原和林业生态保护补偿政策,通过给牧民贫困群众提供生态管护公益性岗位、发放草原补贴和林业补贴等方式,切实提高牧民贫困群众的收入水平。同时,及时足额发放2018年度草原生态保护补助资金、森林生态效益补偿基金国有林地管护劳务费、天保工程森林管护资金和草原生态管护资金共计1.35亿元,切实为全县绿色减贫工作贡献力量。

开展生态工程建设。达日县依托国家三江源生态保护和建设二期工程等重大专项,大力推进山水林田湖草系统综合治理,以创建“全国生态文明示范县”为抓手,积极开展生态工程建设,带动了贫困牧民群众就业创收。2018年,达日县共实施完成了总投资1.089亿元的生态工程建设示范试点项目;2019年还计划实施投资4250万元的退牧还草工程和投资1200万元的黄河干流水环境综合整治工程。

推进生态畜牧业发展。近年来,达日县一直在探索一条破解传统畜牧业造成的人、草、畜越来越突出矛盾的路子。借助青海省果洛藏族自治州打造全国草地生态畜牧业试验区的东风,达日县大力推进生态畜牧业,初步实现生态效益与经济效益双赢。2016年,达日县窝赛乡直却村生态畜牧业合作社被评为国家级农民合作社示范社。2019年,达日县在生态畜牧业产业发展项目上再投资650万元,大力推进生态畜牧业,受益建档立卡贫困户273户1057人。

目前绿色减贫面临的困境

近年来,达日县绿色减贫工作取得很大的进展,但由于牧民群众普遍生活在气候恶劣、交通不畅、产业和社会发展程度较低的高海拔地区,脱贫难而返贫易。2018年农牧民人均可支配收入6510元,仅为当年全国人均可支配收入的23.1%。目前还有7个贫困村、1219户3802名贫困户需要脱贫摘帽,任务还很艰巨。当前,进一步推进绿色减贫仍面临一些现实困难。

一是自然资源禀赋较差。达日县地处青藏高原腹地和三江源自然生态保护治理地区,自然条件差,经济发展滞后,2018年财政收入仅为1667万元。牧民生产生活海拔高,达到4200米-4500米,自然条件差;牧草利用率极低,牧草每年7月返青,9月下旬枯黄,生长期不到3个月。全县草场海拔大多处于4200米以上,易被大雪覆盖,由此往往造成雪灾。2018年冬天,达日县发生雪灾,直接经济损失达到约790万元。

二是绿色产业体系尚未形成。目前达日县主要绿色产业包括生态畜牧业和生态旅游业。但现阶段绿色产业对各牧委会集体经济提升作用还需进一步加强,集体收入相对还较少,牧民财产性收入比例较低。

畜牧业为达日县传统的经济发展结构,高原牦牛饲养为主要项目。目前正大力实施的生态畜牧业产品大多为初级农产品,技术含量和产品附加值较低,对牧民增收效应不明显。缺乏相关产业链建设,市场开拓能力较弱。生态畜牧业的集约化、产业化、规模化、组织化程度低,绿色产业可持续性发展受到挑战。

生态旅游业是达日县近年来全力打造的新兴产业,但达日县处于环境闭塞的高寒缺氧地带,交通基础设施薄弱,旅游季节性非常明显,且特色旅游资源缺乏规划整合,与果洛州的其他县相比旅游产品同质化特征明显。经营牧家乐、宾馆、客栈等旅游经营收入占牧民总体收入比例不高。

三是绿色减贫内生动力仍需提高。绿色减贫的内生动力不足,主要表现在主动性缺乏和绿色发展意识淡薄等两个方面。一方面,少部分牧民对扶贫政策和绿色减贫工作认识不到位,缺乏主动性;另一方面,部分牧民思想依然停留在畜牧业上,对于发展市场经济及外出创业积极性低;部分牧民文化程度较低、思想比较落后,再加上信息不畅通,脱贫致富思路少、眼界窄;个别牧民因多种原因出现致贫返贫现象。

四是绿色减贫保障机制亟待完善。保障机制主要包括生态保护补偿和绿色资源资产化资本化等两个方面。国家重点生态功能区生态保护补偿机制已在达日县实施,但仅依据县域面积、人口及自然保护区大小等基础因素,未考虑划定的生态红线面积大小、新增生态保护区域及生物多样性等动态要素,对上下游水流域综合补偿和大气环境保护补偿也未涉及,而且生态保护补偿以一般性财政转移支付为主,横向财政转移支付和专项支付非常少,资金来源面窄、补偿渠道单一。

对策和建议

下一步,达日县要在自力更生的基础上,充分利用各类资源和优势,形成绿色减贫合力,大力推进经济和社会发展,满足牧民群众美好生活的需求。

首先,进一步加强生态环境建设。以国家实施的三江源生态保护和建设二期工程为基础,通过对山水林田湖草系统综合治理和牧区农村环境综合整治,对退化的草地通过天然恢复、鼠害防治、补播种草、休牧、轮牧、禁牧等有效手段遏制草原进一步退化。进一步协调上级部门落实党中央脱贫攻坚要求和加大对深度贫困地区的支持力度,配合上级部门出台服务国家脱贫攻坚战略的政策措施,并在政策措施中明确为深度贫困地区生态环境治理工程、清洁取暖工程、山水林田湖草综合整治、农村环境综合整治等重点项目开辟绿色通道,优先入库、优先审查、优先批复,引导生态环保各类专项资金向深度贫困地区倾斜。同时,在制定各类重点项目实施方案时,协调上级部门考虑深度贫困地区的财政压力,不需地方财政进行配套相应资金。

其次,进一步加强生态产业体系建设。结合各贫困乡村实际,宜畜牧业则生态畜牧业,宜旅游业则生态旅游业,打造一支可持续绿色减贫的产业体系。一要实现区域化。按照差异化竞争思路,加快发展和壮大“一乡一品”、“一村一品”,逐步形成具有本地特色的主导产业带。二要实现精品化。鼓励和引导贫困乡村围绕市场、围绕效益调整产业结构,提高产品的附加值和竞争力。三要实现规模化。按照市场化运作方式做大产业规模,鼓励牧户以草场、牦牛入股的方式组建产销合作社。四要实现电子化。用好电子商务平台和网络,做好产品的推介、宣传和整合,不断开拓省外或境外市场。通过上述措施,逐步形成产供销、牧工贸一体化的生态产业链,不断提高产品科技含量和生产效益,带动村级经济的发展,从而不断改善牧民生产和生活条件,增加牧民收入。

第三,进一步加强绿色减贫宣传教育。通过政策宣讲、电视及平面广告等方式,进一步加强生态环境保护政策的宣传力度,提高干部和群众维护生态环境的权利意识;加强绿色减贫产业的宣传,增强贫困群众脱贫不返贫的信心;不断提升参与度,让广大贫困牧民群众自觉参与环境保护,积极献言献策,使地方政府制定相关政策时更加科学合理;对村级干部和能人的教育引导和培训力度,以绿色减贫为目标,带领牧民群众脱贫致富;加大乡村卫生经费投入,着力解决牧民群众看病难,防止因病返贫;加强卫生免疫,有效控制常见病、地方病和流行病发生;建设村级文化活动室,为牧民群众提供学习文化、科技知识的场所,不断丰富文化生活,助其增长见识转变传统观念。

第四,进一步加强绿色减贫保障机制建设。进一步完善和构建生态补偿机制,提升绿色减贫效果,结合扶贫脱贫,重点完善以绿色减贫为核心的贫困县考核机制,促使生态补偿资金向贫困人口倾斜,并成立绿色产业扶贫基金保障后续产业发展。探索建立绿色资源定价机制,尝试建立绿色资产交易平台,开展绿色资产抵押、质押等金融制度,充分放大绿色减贫效应,提升扶贫脱贫的质量和水平。

作者单位:生态环境部华北核与辐射安全监督站

生态环境部“脱贫攻坚与绿色振兴”征文获奖名单

一等奖(2篇)

1.打造生态环保扶贫示范村　环保助力绿色脱贫与振兴　张媚姮　孙炳彦

2.探绿色减贫现实路径　保“中华水塔”丰沛永固——青海省达日县绿色减贫总体成效、发展困境和应对策略　朱　翔

二等奖(3篇)

1.生物多样性保护与减贫双赢发展的实现机制——基于五峰土家族自治县的调研考察　刘海燕　张文柳　郝海广　葛晓敏　舒　昶　刘煜杰　张　哲

2.因地制宜走好“两山”路　推动贫困地区产业兴旺——以隆化县郭家屯镇河南村为例　郝亚杰　刘煜杰　胡旭珺　何敬夷

3.聚焦生态环保扶贫,助力乡村绿色振兴　何敬夷　刘煜杰　郝亚杰

三等奖(5篇)

1.绿色振兴为贫困地区发展提供持久动力　何卫东

2.精准扶贫、精准施策,推进可持续发展——以河北省承德市围场县和隆化县定点扶贫为例　张剑智　杜金梅

3.推进脱贫攻坚和乡村生态振兴有机衔接　张厚美

4.让“绿色振兴”为“脱贫攻坚”赋能增效——将绿色发展贯穿脱贫攻坚与乡村振兴的调研与思考　孙晓东

5.把握关键问题,探索乡村绿色振兴模式　殷乐宜

优秀奖(5篇)

1.浅析基于“农业共营制”的脱贫攻坚与绿色振兴双赢之路　张　军

2.关于脱贫攻坚和乡村振兴战略实施中坚持“绿色发展”的思考　李　青

3.产业扶贫“规模化”还需“多样性”　李学辉

4.走“绿色”扶贫攻坚和乡村振兴之路　孙炳彦　张媚姮

5.扶贫先扶人,脱贫先脱困　张秀志

优秀组织奖(1个)

中国环境科学研究院