

三江源区生态移民的困境与可持续发展策略^{*}

周华坤¹ 赵新全¹ 张超远² 邢小方² 朱宝文³ 杜发春⁴

(1. 中国科学院西北高原生物研究所, 青海 西宁 810001; 2. 青海省科学技术厅, 青海 西宁 810007;

3. 青海省海北牧业气象试验站, 青海 西海 810200; 4. 中国社会科学院民族学与人类学研究所, 北京 100001)

摘要 文章在大量实地调研、政策研究和文献总结基础上,结合国内外有关三江源以及生态移民研究现状,分析了青海省三江源地区生态移民的特点和现状,指出了三江源地区生态移民面临的困境与存在的问题。认为移民文化素质普遍不高,生产、生活方式传统落后,后续产业培育效果不明显,生态移民技能培训滞后,迁入地小城镇基础设施薄弱,生态移民缺乏切实可行的政策支撑是三江源移民工程面临的主要问题与困难,并提出了相关建议和解决措施。认为只有加快小城镇建设的发展步伐,加强移民的后期扶持力度,多渠道、多形式培育后续产业,实现生态移民的顺利转产,大力发展特色产业,建立完善的多元化生态补偿机制,加大培训力度,构建一套适合于三江源区的特殊生态移民支持政策,加强宣传,建立新的生态移民管理机制,实现三江源区生态移民的可持续发展。

关键词 三江源;生态移民;可持续发展;生态畜牧业;后续产业

中图分类号 F062.2

文献标识码 A

文章编号 1002-2104(2010)03专-0185-04

青海三江源自然保护区生态保护和建设工程的移民属于自愿移民与工程移民相结合的生态移民^[1],三江源生态移民的主要目的是保护三江源生态环境,促进人与自然的协调发展。根据《青海省三江源自然保护区生态环境保护和建设总体规划》,青海省三江源区在2004-2010年期间,对三江源18个核心区的牧民进行整体移民,计划涉及牧民10142户、55774人,涉及4个藏族自治州的16个县,力争在5年内将三江源核心区变成“无人区”^[2]。2004-2006年初,生态移民工程在青海省相关州县逐步展开,大都安置在自然、经济、社会条件相对较好的地方。为使区域内资源、环境、人口与经济社会达到可持续发展,必须调整移民思路,深入分析三江源生态移民的特点、存在的问题,并采取有效的对策与措施,保证移民工作顺利实施。

1 三江源生态移民的实施及其效果。

生态移民是三江源生态环境保护和建设工程的重要组成部分,是三江源生态环境治理和恢复的重要选择^[2]。保护和建设三江源地区生态环境的核心和基础工程是生态移民,截止2007年年底,三江源地区已经建成35个生态移民社区,近6万生态移民搬迁进城。生态移民工程实施以来,取得了一系列成效,逐步走上了“人口集聚——城镇扩张——发展经济”的“移民经济”模式,就近就地安

置移民成为生态畜牧业、牦牛奶生产加工、欧拉羊繁育、牛羊育肥等产业的受益者,藏毯业、生态旅游业、住宿餐饮业、批发零售业、采集业、运输业及居民服务等环保型三产为新的经济增长点^[4-5]。主要表现在:

1.1 推动了特色产业的发展

在移民工程实施过程中,三江源区随着减畜措施的实施,划区轮牧、季节性休牧正在推广,更有利于发展生态畜牧业。同时,由于畜牧业基础设施得到很大改善,促进了欧拉型种羊繁育和牦牛奶基地的建设。如黄南州泽库县智格日村利用暖棚发展育肥羊产业,全村86户牧户,户均养殖羊21只,暖季在100栋暖棚中种植蔬菜,有效增加了牧民收入^[6]。

1.2 推动了城镇化进程

青海省三江源办和各州县三江源办在移民工程中坚持“人口集聚——城镇扩张”的发展模式,移民促进城镇化进程的作用已经凸显。生态移民过程中,有部分牧民移居到城镇定居,使城镇人口增加,并加速扩张。如黄南州河南县县城改造工程,该县通过项目建设,吸引了531户3092名牧民到县城定居^[6]。

1.3 推动了二、三产业的发展

由于城镇人口增加,拉动了社会消费的增长,不少移民开始从事零售业、餐饮服务业、运输业、摩托车修理和家

收稿日期:2010-01-16

作者简介:周华坤,博士,副研究员,主要研究方向为三江源区生态畜牧业经济、恢复生态学。

^{*} 本论文由中科院学部院士咨询评议项目《三江源国家生态保护综合试验区生态经济发展中的若干重大问题研究》(No. 2009-0405-3),福特基金会项目《青海三江源地区生态移民的后续生计与政策导向研究》(批准号:1095-0151),中科院西部行动计划二期项目第二课题(批准号:KZCX2-XB2-06-02)和国家科技支撑课题第一专题(批准号:2006BAC01A02-01)共同资助。

庭小型农畜产品加工等行业,不仅自己的收入增加,还拓宽了农畜产品的销售渠道,起到了连接市场的纽带作用。如泽库县的宁秀乡宁秀村移民,2006年家庭总收入中经商、运输业、劳务收入占了43.84%^[13]。据中国社科院的研究^[7],果洛州玛多县异地搬迁生态移民的同德移民新村的105户藏族移民搬迁后2007年的主要收入来源中劳务、副业和工资性收入占38.6%。

1.4 推动了生产生活条件的改善

移民工程最直接的体现是使部分贫困人口稳定解决温饱,甚至个别移民走上了发家致富的道路,同时移民区良好的基础设施和生活条件使靠天吃饭的状况得到扭转。移民区通水、电、路,广播电视、电话、教育、卫生等公共服务水平也有很大提高,生活方便,文化生活比较丰富^[13]。

2 生态移民过程中存在的问题和面临的困难

芦清水和赵志平^[8]以黄河源区玛多县牧户调查为例,从牧户角度,通过牧户调查、遥感数据、自然要素和社会经济要素综合分析,认为移民牧户结构的特征导致通过移民实现草地载畜量明显减少的目标难以实现,对生态移民的模式和效益提出了质疑,生态移民需要慎重考虑各个方面的因素。

2.1 对“三江源”地区实施生态移民工程没有全面而深刻的认识

在多数人的观念中,生态只是自然灾害和人为祸害结果的简单代名词。对生态移民的总体认识仍停留于“异地安置”的概念^[9]。当前,牧区的生态移民建设普遍缺乏生态科学的理论指导,相关的各种“工程”中程度不同地存在着盲目性和急躁性。

2.2 “三江源”地区农牧民文化素质普遍不高

“三江源”地处我省文化教育最落后地区,牧民平均受教育程度不足三年,成人文盲率高达45%^[10],大多数牧民不通汉语,信息闭塞,基本不掌握其他生产劳动技能。河源移民新村的调查^[11-12]显示,53户生态移民家庭被访对象中:文盲占37.7%,小学文化程度的占52.8%,初中以上文化程度仅为9.5%。农牧民的文化素质低、劳动技能差,很难从第一产业转移到第三产业中,择业渠道非常窄,成为制约生态移民适应新环境的主观因素。

2.3 “三江源”地区农牧民传统生产、生活方式是生态移民的难点

生态移民所涉及的问题是多种多样的,但经济仍然是移民建设的核心问题,对此应该有明确的认识。在生态移民中,改变牧民千百年来遵循的传统生产、生活方式是一件艰难的工作,这往往比教会一种生产技能更加困难。改变生态移民的传统生产、生活方式,适应新的环境是一

大难点。

2.4 “三江源”地区生态移民过程中人口迁移和文化适应问题缺乏足够关注

从目前情况看,“三江源”地区移民的大多数定居在一些小城镇周围,有利于民族人口的城镇化,但同时也引发一系列问题^[13]。一部分少数民族人口进城后,由于语言环境、生活方式、生产经营方式、人际关系等方面的突然变化,等待他们的将是更多的意想不到的麻烦和困难。由于过分关注生态环境的保护和经济的发展,三江源生态移民工程中并未就移民文化保护和发展做出相关规定,显然缺乏对生态移民原生态文化的足够关注。

2.5 生态移民后续生产生活面临困境,后续产业培育效果不明显

为推动三江源生态移民适应新生活,走向脱贫致富之路,青海省各部门采取了一系列积极措施扶持移民发展后续产业,拓展就业空间。但事实上,搬迁前牧民的衣食住行等基本能够自给,搬迁后所有这些都需要从市场购买,生活开支明显增加,单纯依靠政府补助生活,捉襟见肘。政府提供的饲料粮补助又是以户均为标准,对于家庭人口数多的牧户来讲,将无法满足基本需求。因此,生态移民后续生产生活问题突出^[11]。移民后农牧民家庭收入来源主要依靠补助和虫草采集业,大多数移民没有形成自己的主导产业。主要原因是选择移民点时没有结合特色经济进行研究和规划,移民的收入仍然在依赖于传统增收项目采集业^[6],所以在培育后续产业方面显得措施乏力。

2.6 迁入地小城镇基础设施薄弱,基础设施建设质量问题日趋凸现

三江源迁入地城镇基础设施尚不能满足现有居民的生产生活需求,再加上移民迁居后其矛盾将会更加突出。如玉树县隆宝镇是三江源生态移民安置的23个城镇之一,到目前为止,该镇镇区尚未解决通电、通水,暂时还达不到安置移民的条件^[14]。三江源生态移民工程中,青海省及相关州县都建立了比较完善的机制严格监控移民定居工程的建设,但其中也不乏基础设施建设质量问题的出现^[12]。

2.7 针对生态移民的优惠政策落实乏力,生态移民的适应发展缺乏切实可行的政策支撑

为促进生态移民后续产业的发展,青海省有关部门曾下发通知,明确规定给予三江源生态移民一些优惠政策,如减免部分收费,组织各类技能培训,优先考虑就业等。一系列在理论上行之有效的措施,在扎陵湖乡生态移民群体的实践中,效果微乎其微。据调查^[11],在果洛州河源移民新村的扎陵湖乡异地搬迁生态移民,53户生态移民家庭中参加机动车修理技术培训的,累计只有23人次,机动

车驾驶技术培训的 5 人次,地毯纺纱技术培训的 19 人次,消防知识培训的 5 人次。原本积极的政府扶持政策被架空,政府的主导力量在生态移民的后续发展中被无端消解,造成的结果是原本缺乏后续发展动力支持的生态移民群体陷入了想发展而无力发展的困境。

3 促进三江源生态移民可持续发展的建议和对策

要实现三江源生态移民“迁得出,稳得住,富得起”,政府应以制度保障为主,建立长效机制,采取一系列措施支持移民发展^[15]。生态环境和牧民能否实现“双赢”,关键是牧民能否在新居住区致富,这是生态移民的关键,是影响三江源生态保护和建设成败的决定因素,也是保持社会安定团结的因素之一。

3.1 加快小城镇建设步伐

生态移民要在移入新区得到较快的发展,必须要加快小城镇建设的发展,吸纳因生产生活方式的转变而分解出来的剩余劳动力。通过加强生态移民区生产、生活的基础设施建设,统筹规划、加快建设、促进小城镇可持续发展^[16]。在城镇规划中应统筹规划好移民安置问题,在乡镇府所在地,已初具规模的集镇、交通枢纽等地增加移民安置数量,促进城镇化进程。

3.2 加强移民的后期扶持力度,多渠道、多形式培育后续产业,实现生态移民的顺利转产

简单的政府补助的移民方式只能解决温饱问题,而加快发展移民区地域经济,培育移民后续产业,建立长效增收机制,才能从根本上解决贫困问题^[14]。一要在以草为本、大畜牧业安置为主的原则下,围绕舍饲圈养的养殖业进行多元化选择,发展草业、乳业、牦牛业、畜产品加工业、庭院经济、中藏药、藏毯、绿色食品和保健品、高原旅游业等。二要围绕特色农牧业发展移民地区畜牧业经济。三要开发新兴产业,培育龙头企业。牧民要转换生产经营方式,通过推动传统畜牧业向设施畜牧业转变,建立饲料和牧草人工种植基地,转换生产经营方式,由粗放型畜牧业向集约型畜牧业发展。

3.3 建立完善的多元化生态补偿机制,适当调整生态移民补助标准

按照“受益者补偿原则”,通过立法建立三江源区生态补偿机制,是根本性的选择^[13]。政府应该建立生态补偿机制,通过转移支付、征收生态补偿费以及吸收一些关注三江源生态环境的有志之士参与等方式,治理保护三江源,加大对移民的生产条件的改善,提高移民的生活水平。所以必须探索建立一个由政府、社会、企业等各方面共同筹集补助资金的渠道和机制,改变现有户均补助饲料粮的

标准,以按户人口数或者按原有草场面积大小补助,并延长对三江源区生态移民的补助年限。

3.4 加大培训力度,制定合理的培训方案,加强移民子女基础教育

对农牧民的培训主要是政府在运作,这就要求政府要充分发挥其职能,加大培训力度。但是,培训工作不能盲目的进行,要有科学、完整的培训方案,要形成一个合理的培训体系,只有这样培训才会有效果,而一个完整的培训方案包括:培训需求分析、培训对象、经费、时间地点、培训内容的分析,培训者的培训,培训效果的评估等内容。一方面,政府可以组织一些短期汉语扫盲培训班。二是强化移民子女基础教育,提高移民家庭子女社会化程度。

3.5 构建一套适合于三江源区的特殊生态移民支持政策

三江源生态移民政策的制定,不能套用现有较成功的生态移民政策,那些如通过 3—5 年政府的扶持,通过短期培训解决就业等的措施对三江源区的藏族生态移民来讲,效果微乎其微。因此,构建一套特殊的生态移民政策未尝不可。如该区藏族生态移民在享受国家补助的时候,最好也纳入“低保”范围,政府为搬迁移民购买医疗保险等。尽量减少生态移民群体本身承担因搬迁而带来的潜在的生产生活风险,解决其基本生存的后顾之忧,实现“稳得住”,为其寻求再发展提供基本保障。

3.6 调整产业结构,大力发展特色产业

一是积极鼓励农牧民从事高效农业、养殖业、种植业等,引导农牧民走科学化、集约化、经营化之路。采取“公司+基地+农户”的股份制方式与生态移民进行合作。二是大力开发建筑业、社会服务业等就业岗位,鼓励转产农牧民从事传统服务和社区服务工作。芦清水和赵志平^[8]通过调查研究,建议政府应该在移民移入区大力发展第二、三产业,保障移民的就业,提高移民的收入。

3.7 建立新的生态移民管理机制

生态移民重在发挥长效,必须避免生态移民的回迁现象。所以,建立新的生态移民管理机制势在必行。如实行土地置换、采取整体搬迁和完善移民的属地管理等。对移民要一视同仁,在子女上学等方面提供便利,以解决移民的后顾之忧,从而稳定移民情绪、稳定社会。青海省三江源区办已在同德县巴滩地区,对果洛州玛多县移民新村进行了生态移民管理机制方面的的尝试,效果较为明显^[7, 12]。

(编辑:李琪)

参考文献

- [1] 刘英. 生态移民:西部农村地区扶贫的可持续发展之路[J]. 区域经济, 2006, (6): 37 - 38

- [2] 陈桂琛. 三江源自然保护区生态保护与建设 [M]. 西宁: 青海人民出版社, 2007: 143 - 147.
- [3] 乔军. 对三江源生态移民权利保障的思考 [J]. 攀登, 2006, 25 (3): 124 - 126.
- [4] 青海经济研究院. 落实科学发展观, 促进全面协调可持续发展调研报告: 对同德等三县三江源项目实施、生态移民、后续产业的调研报告 [J]. 青海经济研究, 2008, (6): 26 - 36.
- [5] 白建军, 谢芳. 对海南藏族自治州三江源自然保护区生态移民情况的调查 [J]. 青海金融, 2007, (7): 29 - 31.
- [6] 杜发春. 黄河源的草地退化与生态移民: 青海省玛多县案例分析 [A]. 2008 “草原牧区环境变化与社会经济问题” 研讨会 [C]. 北京, 2008.
- [7] 芦清水, 赵志平. 应对草地退化的生态移民政策及牧户响应分析: 基于黄河源区玛多县的牧户调查 [J]. 地理研究, 2009, 28 (1): 143 - 152.
- [8] 李含琳, 魏奋子. 西部区域生态移民的科学性和运作模式: 对甘肃省民勤县以水定人的调查和分析 [J]. 天水行政学院学报, 2006, (5): 7 - 11.
- [9] 尹秀娟, 罗亚萍. 制约三江源地区生态移民迁入地可持续发展的因素 [J]. 西北人口, 2006, (5): 46 - 49.
- [10] 陈洁. 青海省三江源退牧还草和生态移民考察: 基于玛多县的调查分析 [J]. 青海民族研究, 2008, 19 (1): 110 - 115.
- [11] 张娟. 对三江源区藏族生态移民适应困境的思考——以果洛州扎陵湖乡生态移民为例 [J]. 西北民族大学学报 (哲学社会科学版), 2007, (3): 38 - 41.
- [12] 马宝龙, 僧格. 成效·困境·对策: 三江源生态移民实践研究 [J]. 甘肃民族研究, 2007, (2): 21 - 23.
- [13] 徐君. 三江源生态移民研究取向探索 [J]. 西藏研究, 2008, (3): 114 - 120.
- [14] 景晖, 苏海红. 三江源生态移民后续生产生活问题研究 [J]. 西部论丛, 2006, (9): 32 - 34.
- [15] 盛国滨. 论“三江源”地区生态移民与可持续发展 [J]. 青海民族学院学报: 社会科学版, 2006, 32 (1): 109 - 112.
- [16] 王小梅, 高丽文. 三江源地区生态移民与城镇化协调发展研究 [J]. 青海师范大学学报: 哲学社会科学版, 2008, (1): 6 - 9.

The Predicament of Ecological Migrants and Sustainable Development Strategy in the Source Area of Three Rivers

ZHOU Hua-kun¹ ZHAO Xin-quan¹ ZHANG Chao-yuan² XING Xiao-fang² ZHU Bao-wei³ DU Fa-chun⁴

(1. The Northwest Institute of Plateau Biology, CAS, Xining Qinghai 810001, China;

2. The Bureau of Science and Technology of Qinghai Province, Xining Qinghai 810007, China;

3. The Station of Animal Husbandry Meteorology, Xihai Qinghai 810200, China;

4. The Institute of Ethnology and Anthropology, CASS, Beijing 100001, China)

Abstract Based on the field investigation, policy research and reference selection, the characteristics and the situation of ecological migrants were analyzed in the Source Area of Three Rivers, linked with the situation of the Source Area of Three Rivers and its ecological migrants. The paper also suggested the facing difficulty and standing problem of ecological migrants. There was without comprehensive and profound knowledge about the implement of ecological migration project in the Source Area of Three Rivers. Peasants and herdsmen are poorly educated with bad labor skills and narrow careers channel in the Source Area of Three Rivers. The traditional production and lifestyle of peasants and herdsmen are the difficulties of ecological migrants. There are following problems, weak infrastructure in small towns of ingoing places, bad organization of social undertakings and social security system in small towns of ingoing places, slow development of downstream business, difficult immigrants livelihoods, not adequate technology training, and lack of deep-level skills training. Construction and development of small cities and towns must be accelerated and surplus-labor which comes from the changes of production and lifestyle must be received. Accelerating the construction of basic infrastructure, developing education, enhancing the holistic culture qualities of the migrants, training migrants' technique actively, and providing culture protection for the rapid diversion of migrants' surplus labor force are necessary. In order to help migrants pass through "socialization process", the quantities and years of financial subsidy should be increased and prolonged. It is necessary to establish ecological compensation mechanism quickly. It is necessary to establish new ecological migrants management mechanism.

Key words Source Area of Three Rivers; ecological migrants; sustainable development; ecological stockbreeding; following industry