

· 社会学研究 ·

三江源生态移民的生计发展困境 与建立可持续生计的策略

——基于青海省囊谦县的实地调查

辛瑞萍,朱丽敏,谢 萌

(济南大学 政法学院,山东 济南 250022)

[摘要]通过参与式观察法、深度访谈法和问卷调查法对青海省囊谦县生态移民家庭的生计问题进行了深入的调查分析,结果发现:三江源生态移民工程的实施为移民的生计发展提供了一系列机遇,但同时生态移民生计转型和发展过程中仍然面临诸多问题,具体包括基本生活难、就业增收难、因病致贫突出、社会认同感差等四个方面的困难。基于此,从完善移民补偿方案、加大人力资本投资、增加金融服务供给、创造非牧就业机会、健全社会保障制度、重视社区网络建设等六个方面提出了促进生态移民可持续生计发展的具体策略。

[关键词]三江源;生态移民;可持续生计

[中图分类号]C912.8

[文献标识码]A

[文章编号]1671-3842(2017)01-0145-12

一、问题的提出

本世纪初,三江源地区的生态环境亮起了红灯,部分地区的草地系统已处于退化、崩溃的边缘。自2003年起,中国政府开始着手治理三江源地区的生态环境,实施举世瞩目的生态修复工程,其中移民搬迁是整个生态修复工程中一项重要的工作内容。在三江源生态移民的主体民族为游牧藏族的背景下,移民工程的复杂性需要特别重视。这种移民工程不是简单的人口搬迁,而是包含了少数民族传统游牧社会向城镇定居社会的社会机体演化的浓缩过程,生态移民的生产、生活方式以及所处的环境发生了巨大的变化。项目实施至今已有十余年时间,生态移民能否适应新的生活,他们的生计转型和发展过程存在哪些机遇与挑战等问题值得学术界的介入和深入研究。

目前,国内关于三江源生态移民的研究主要集中在以下几个方面:第一,移民过程中生态补偿的问题。问题具体表现为:补偿标准偏低、补偿方式不合理、补偿金额过小等问题。因此,需要重新合理确定补偿标准建立多元化的生态补偿机制。第二,社会保障机制的建构问题。研究认为,移民家庭因病返贫、因病致贫的现象极为普遍,容易引发“贫困陷阱”,需要构建就业激励导向的救助策略^①。社会保障起步晚,水平低,社会保险几乎是空白,根据移民安置的实际情况将其纳入城镇社

[基金项目]本文系教育部人文社会科学研究项目“三江源地区生态移民的生计问题研究——基于青海玉树的实地调研”(项目批准号:11XJC840008)、教育部人文社会科学研究项目“基于‘可行能力’视角的伤残返乡农民工社会政策体系研究”(13YJC840053)的阶段性成果。

[作者简介]辛瑞萍,博士,济南大学政法学院副教授;朱丽敏,博士,济南大学政法学院讲师;谢萌,博士,安徽农业大学讲师。

^①田朝晖,解安:《社会救助的贫困治理绩效及其“陷阱”规避——以三江源生态移民为例》,《南京人口管理干部学院学报》,2012年第3期。

会保障范畴,构建社会保险体系^①。生态移民面临社会经济安全、社会凝聚、社会包容、社会赋权等方面的风险,需要构建全方位的社会福利机制,从而实现生态移民“迁得出、稳得住、能致富”的目标^②。第三,后续产业发展问题。加强生态移民后续产业发展是保护和建设三江源地区生态环境的关键之一,三江源生态移民后续产业发展和移民就业存在诸多困难和问题,如社会发育程度低、后续产业发展条件差,主导产业经营水平低,受传统文化观念束缚严重,教育发展滞后、缺乏深层次技能培训,资金缺乏等。在此基础上,研究者进一步指出,实施产业与生态置换机制、建立区域互动机制、补充移民补偿机制、完善利益引导机制,才能实现环境保护与经济发展相互促进协调持续发展^{③④}。第四,移民的社会适应和社会融入问题。根据规划,大部分移民从牧区搬迁到了城镇居住,因此面临生活方式、语言环境、思想观念等诸多不适应^⑤,社会融合的整体水平偏低。因此,需要政府、社会、移民自身等方面的共同努力,从“二元社区”完全过渡到“敦睦他者”,逐步走向“同质认同”^{⑥⑦}。第五,移民生存现状和生计问题。普遍认为,生态移民的生存面临着一系列的挑战和困境,主要表现为生活困难、生存压力大,因迁致贫、因迁返贫现象严重。生计困难是目前移民面临的最大问题。

以上研究都指出了生态移民工程的实施对于移民的社会、经济、文化生活等方面造成了很大的影响,移民在短期内都会面临来自各方面的不适应和挑战,三江源生态移民在发展过程中会面临的各种问题,诸如生存压力大,后续产业发展缓慢、就业难,社会适应困难和边缘化等。针对这些问题,学者们也给出了很好的政策建议。因此,已有的研究成果为本研究的开展奠定了基础。

但已有的研究也存在局限:首先,就研究的问题而言,许多研究涉及到了移民的贫困问题,但是都过于宏观和泛化,缺少从微观的角度对移民家庭的生计机遇和挑战进行系统的研究。其次,就研究方法而言,国内的许多研究仅仅停留在理论研究层面,多数是采用文献方法采集自然和经济数据,而缺乏运用参与式观察、深度访谈等实地调研获取翔实的数据资料进行研究的方法,尤其是对于三江源头高海拔地区移民的田野调查研究非常缺乏。

因此,对于生态移民的生计问题进行系统地实证研究有着非常重要的理论意义和实践价值。该研究不仅从学术上丰富了国内对于三江源地区生态移民生计状况的系统研究,而且还能够为国家建立相关的生态补偿机制、制定相关的生态移民政策提供一定的参考价值。

二、数据来源和研究方法

本研究的数据主要来源于对青海省玉树州囊谦县的实地调研。之所以选择青海玉树,是因为三江源自然保护区的18个核心区域中有10个位于玉树州境内,而囊谦县又是玉树州人口最多、移民数量最大的一个县,综合了地理、交通、社会关系等多方面的因素之后,本研究的调查地点选择了玉树州的囊谦县。因此,以囊谦县生态移民为样本研究三江源生态移民问题具有一定的可行性和代表性。

2012年8月,课题组对青海省玉树州囊谦县的移民社区进行了为期半个月的实地调查,主要

①姚红义:《三江源生态移民社会保险体系构建》,《人民论坛》,2012年第17期。

②王旺多:《试论三江源生态移民社会福利机制的建构》,《开发研究》,2012年第2期。

③任善英,朱广印:《三江源生态移民后续产业发展机制研究》,《生态经济》,2012年第10期。

④严琼:《三江源地区生态移民就业问题研究》,《青海民族大学学报(社会科学版)》,2013年第1期。

⑤石德生:《三江源生态移民的生活状况与社会适应——以格尔木市长江源生态移民点为例》,《西藏研究》,2008年第4期。

⑥韦仁忠:《藏族生态移民的社会融合路径探究——以三江源生态移民为例》,《中国藏学》,2013年第1期。

⑦骆桂花:《三江源生态移民安置与后续产业发展的社会调查》,《青海民族学院学报》,2009年第2期。

采用参与式观察、深度访谈和问卷调查三种方法。首先,课题组成员居住在当地居民(属于生态移民)家中,与他们同吃同住,观察他们的日常行动、家庭生计状况,亲身体验他们的日常生活。其次,对3个关键知情人、18个移民家庭进行了深度访谈,每个访谈大约进行一个半小时左右时间,访谈的话题包括当地的社会经济状况、生态移民工程实施的基本情况、移民家庭的人口、就业、收入和消费、患病和就医、子女教育、社会交往等方面的问题。由于文化差异和语言障碍,在访谈过程中聘请了当地的一名大学生作为翻译和向导。最后,以家庭为基本单位,采用随机入户的抽样方法,对600户生态移民家庭进行了问卷调查,内容包括家庭基本状况、收入、就业、健康、子女教育、居住环境、日常生活、社交等问题。为了提高问卷调查的成功率,聘请了当地掌握汉藏双语的大学生志愿者来执行调查。本次调查最终获得有效问卷597份。

三、三江源生态移民工程带来生计发展机遇

移民工程作为消除贫困和保护生态环境的一个重大举措,其为生态移民提供了前所未有的生计发展机遇,本文主要从基础设施和公共服务、市场机遇、接受教育和培训的机会等三个方面进行深入分析。

(一) 基础设施和公共服务得以改善

移民工程带来的最直接的好处就是基础设施和公共服务得到了极大的改善。

首先,水、电、路、通讯、广播电视等基础设施得以改善。

“现在比起老家的时候是有很多地方都好了,比如有电了,可以从电视里知道外面的世界怎么样了。路也很好了,方便的很,还有现在从家里在学校也近的很,孩子上学方便我们也放心的很。要是搬迁前在老家的時候,就算有电视也没有用呀,没有电,要是有什么国家大事之类的都没有办法知道的,路也不通着,就只有我们经常走的小路,下雨时就全是水和泥了,连那唯一的小路也走不了了。”(访谈十七)

现有的基础设施彻底改变了移民的生活状态和生产方式,一方面使得他们的生活条件得以改善,另一方面使得他们与外界的接触和交流增多,眼界更加开阔、见识更加广博,观念和思维方式更能融入现代社会。

其次,学校的教育条件比以前有所改善。搬迁前,草原上的学校远、条件差、师资少且水平低等是普遍问题,搬迁后,这些问题都得到不同程度的解决。通过访谈得知,移民搬迁且不返迁的一个非常重要的动机就是孩子可以接受良好的教育,他们希望通过孩子的教育改变家庭的命运。教育条件的改善从长远来讲将会提高人们的受教育程度和人口素质,增加人力资本存量,从根本上改变他们的生计方式和生计结果。

最后,搬迁后的医疗条件也得到改善。迁入地具有医院、诊所、药店等医疗机构和医疗服务。一方面,就医的便利程度大大加强,之前由于医疗资源的稀缺和不便利导致他们小病拖成大病,现在这种情况得到大大改观;另一方面,移民所能享受到的医疗服务水平也大为提升。医疗条件的改善直接改变了人们的健康状况,从而从长远增加了人力资本存量,为生计的发展奠基了核心基础。

(二) 经济机会增多

搬迁前,大部分牧民居住在草原上,生活环境比较封闭,过着逐水而居的传统游牧生活,放牧和采集虫草是主要的生计方式。搬迁至小城镇后,移民的生活环境发生了巨大的变化,很多经济机会也随之而来,为生计方式由单一化向多样化转变提供了条件。

一方面,政府为生态移民能够就业创造了就业岗位,比如,三江源生态移民工程有配套工程,其中之一就是创办工厂,如地毯厂、饮料厂、黑陶工艺厂等。另一方面,市场衍生出很多就业机会。随着迁入地的人口流动和城镇化的发展,建筑业、服务业等也迅速发展,这些行业创造了大量的就业

机会。由于迁入地是当地的社会经济文化中心,信息传递、交通运输等极为便利,人们的消费观念较为开放,因此部分有经济头脑且金融资本雄厚的移民经营饭店、网吧、KTV等,一些移民利用自身的资源优势做藏獐生意、虫草生意,个别移民做首饰买卖、开小卖部、跑运输等。

(三) 接受培训和教育的机会有增多

为了提高移民的工作技能和综合素质,促进农牧民的劳动力转移,政府开展了大量有针对性的教育和培训工作。这些技能培训和教育内容涉及:扫盲(本民族语言和汉语)、法制知识、种植蔬菜、鼠疫防治、农机驾驶和维修、工艺品制作(比如黑陶)、生物制炉等方面。

“技能培训,农牧民劳动力转移:生态畜牧业、驾驶员、种菜、畜疫防治、科技、农机局维修、运输业等,商业的少,法制方面。劳动力技能的培训对生态移民来说占很大比例。有些人刚搬来后,心理压力大,有法制培训。参加培训的积极性高,培训的没有资金他也不参加。培训费按照国家的要求给着呢。……生物制炉的培训最近还要安排,是农业部的项目,给农牧局了。……特别是原来山上下来的妇女这一部分,汉语听和说差一点。特别是现在上学的娃娃们汉语也会些。40、50岁的母亲汉语懂得少,男人们勉强会说一些,县上有扫盲,也在两基攻坚的范围内,参加的也多,50岁以下的青壮年必须要懂本民族的语言和汉语,甚至有一些出去英语也懂一些。……效果嘛,学和不学肯定不一样,学了肯定好一点。”(访谈七)

这些教育和培训项目对于移民的生计转变而言有着非常重要的意义。第一,关于基本的生活技能和常识的教育和培训可以消除移民对于新环境的无所适从、不适应感,从而使其尽快融入当地生活;第二,关于就业技能的培训可以提高移民的工作能力,从而为重新就业打下基础。

四、生态移民生计转型过程中面临的困难和问题

尽管生态移民工程为移民的生计发展带来了一系列机遇,但同时移民在生计转型和发展过程中不可避免地存在着诸多困境。

(一) 日常开支大,基本生活难

调研发现,移民收入在搬迁前后并没有较大幅度的变化,基本保持平衡,而支出在搬迁后则有较大幅度的增长。从收入和支出的关系来看,移民前,收大于支,而移民后,则收不抵支,面临较大的生存压力。移民前,其主要来源为虫草采集和放牧;移民后,主要收入来源为虫草采集,因此收入来源较为单一且金额有限^①,收入水平没有较大幅度的增长。日常开支方面^②:根据项目问卷调查的结果,对于大多数家庭而言,食物支出是最大的支出项目;衣着支出和日用消费品支出次之;水电及燃料、通讯费等支出也是大多数家庭的主要支出项目;子女教育、购买耐用消费品、交通费等支出也比较普遍;最后,一些家庭还有烟酒、礼品、房屋租金、赡养费等支出项目。

与移民前相比,移民后的生活开支增大,已有研究也证实了这一点,即三江源生态移民后的家庭支出比例有了较为明显的变化,仅食物一项,移民前的支出费用为1860元,移民后为3590元^③。这主要是因为:移民前,移民的食物、燃料等基本自给自足,进入城镇移民点后的日常饮食物品主要来自市场,此外,水电通讯卫生费用也成为移民家庭的新增支出项目,尤其是燃料所需的牦牛粪现在需要从市场购买。

“在一年的收入里,搬迁前后大概是一样的,都是只有虫草的收入,但支出就大不一样了,

^①政府提供的补助是以户为标准,对于人口数量多的家庭而言,则根本无法满足基本需求。

^②这里的日常生活开支不包括医疗保健支出,根据项目调研,笔者发现因病致贫在当地表现非常突出,因此下文将单独对其分析。

^③骆桂花:《三江源生态移民安置与后续产业发展的社会调查》,《青海民族学院学报》,2009年第2期。

搬迁前我们还有牛羊,有田地,肉我们可以自己宰牛羊,不用买,青稞我们也是可以自己种,也是不用买的,但现在,我们没有牛羊也没有青稞,肉我们要自己买,青稞我们也要自己买。这两个是我们一年开销最大的了。”(访谈十七)

可见,搬迁对于移民而言,仅基本生活方面就增加了巨大的额外开支。同时,由于青藏高原独特的自然环境和地理位置,工业和农业极不发达,人们生活所需的其他用品如日用消费品、烟酒、衣物以及蔬菜、水果等都需要内地供应,而交通不便导致物流等成本增加,高昂的成本会转嫁到消费者身上,最终导致移民的生活成本骤增。

另外,教育也是很多家庭面临的一项重大开支。

“在移民前主要以依靠虫草、畜养牲口为主,并且条件算还可以。由于政策及子女教育问题进行迁移。移民后,采集虫草量虽减少了,因为劳动力减少了,子女在受教育。开始跑了运输,家里条件有了好转。子女都在外地受教育,教育的开支有所增加。”(访谈十二)

“现在子女们都还是在上学,老大上大学,老二上高中,老三上中学,因为之前一直是国家政策九年义务教育,没有交过学费,这个也是减轻了我们很大的压力,但现在老大和老二都要交了,特别是老大,每年学费就要好几千加上生活费就上万了。我们真的是特别的累呀,但那又怎样,有些人家小孩上到中学认识字了就让他们打工挣钱养家,我们也完全可以这样的,但我们不想因为一时的原因,就断送了孩子的将来,只要他们愿意我们会供他们读书,让他们将来找个好点的工作,不会再像我们一样了。”(访谈十四)

在当地,从政府到社会,都非常重视学龄儿童的教育问题,这从访谈十二也能看出来,“凡是义务教育必须严格执行,任何一个娃娃不能跟着牛羊走”成为很多地方的村规民约。另外,城镇竞争激烈的就业环境和自身艰苦的生活经历,以及搬迁后便利的教育条件让很多父母都愈加重视子女教育,“望子成龙,望女成凤”成为许多家庭的愿望,但是由于移民家庭普遍属于多子女家庭,一个家庭普遍有4—5个子女。为了使子女能够有一个美好的未来,许多家庭倾其所有来支持子女接受教育。从金额来看,教育支出成为继食物支出最大的支出。而且,移民的生活水平与移民前相比下降了,与没有移民的牧民相比贫富差距在逐渐拉大,尤其是物价普遍升高、收入固化、支出项目增多的情况下,移民的生存压力逐渐增大,如果不是为了子女教育,许多家庭存在回迁的想法。

(二) 制约因素多,就业增收难

从前文的描述和分析可以看出,移民的主要生计便是采集虫草,除此之外,有个别人从事着做生意、打工等活动,但这毕竟是少数。本次调查发现,家庭成员中有打工经历的家庭仅仅占到了13.8%,这其中包括了做生意、开小卖部、开诊所、开车等^①,也就是说在脱离了传统的生产方式以后,除了采集虫草的活动之外,大部分移民长期处于失业状态。

究其原因,首先,固有的生产观念是制约移民就业的重要因素。观念的转变不是一朝一夕就能完成的,他们习惯了移民前自由自在、不受约束的放牧生活,一年中除了放牧、采挖虫草之外,其余时间劳动力基本处于完全“闲置”的状态。移民后,依然延续这种生产观念。一般情况下,一个家庭一年四季除了5、6月份挖虫草,别的时候都在吃喝玩乐,当然他们会很享受生活,感觉生活过得无比悠闲自在,煞羡旁人,他们也因此被当地居民贴上了“不思进取、游手好闲”的标签。

其次,文化程度低、不懂汉语、缺乏技能等是制约其就业的又一大因素。尽管政府投入大量资金让他们掌握一技之长,但是由于培训时间短,移民受教育程度偏低,文盲和半文盲人数多,掌握和提高技能生产技能的能力差,培训效果甚微,没有起到明显的作用,很多人依然没有一技之长。

再次,资金缺乏也是影响其就业尤其是自主创业的一个重要因素。

“家里还没有别的事,想做点生意什么的本钱也没有。”(访谈六)“如果有钱的话,我想学

^①从问卷的情况来看,很多被访者把做生意等打工之外的其他有收入的活动都理解为了打工活动。

做点生意,买块地盖自己的房,让我的家人有个稳定的家。但现在一是没钱,二是债务太大了,生活压力大的很。”(访谈十六)“家里人多,劳动的人又太少了,没钱。”(访谈十九)

尽管移民享受国家的补助,但是补助额度小,虫草收入也很有限,如前文所述,很多家庭收不抵支,处于刚刚解决温饱的生存状态,根本没有多余资金进行生产性投资。

最后,就业机会的缺乏也是影响移民就业状况的一个关键因素。良好的经济运行环境和合理的产业结构是有效解决就业问题的前提条件,第三产业是吸纳劳动力的重要源泉。目前就三江源地区而言,产业结构仍然不合理,三次产业发展程度低,以玉树州为例,2014年的三次产业结构为46:36:18,2015年三次产业结构比为43:38:19^①,第三产业发展明显不足。因此,移民后续产业发展缺乏必要的产业支撑,就业渠道窄,就业机会少。

(三) 残疾患病多,因病致贫突出

三江源地区位于青藏高原,属于高海拔气候,平均海拔在3500—4800米,当地严酷的气候条件和生存环境、居民的生活习惯、匮乏的公共卫生服务和医疗资源等多种因素致使当地居民的健康状况堪忧,移民中长期患病和残疾的情况非常普遍。在深度访谈的19户家庭中,有12户家庭中有长期患病(或患大病)和残疾的成员,许多家庭有2—3口人患大病或残疾,个别家庭患病或残疾的人数更多。根据问卷调查结果,在家庭总支出中,有医疗保健支出项目的家庭有314户,占到总户数的53%左右,从支出额度来看,平均值为6351,仅次于食物支出。

“家里有5口人,父母已经去世,在上面的时候就去世了。大哥小学毕业,认识藏文,今年37岁,我34岁,媳妇34岁(此家庭的婚姻模式属于典型的藏婚,兄弟二人共妻),儿子9岁,女儿4岁。大哥今天去看病了,眼睛看不清楚,腰椎骨质增生。昨天刚上来,弟兄两个去西宁看病了,颈椎脉长了东西,压迫神经,有时候眼睛发红,看不出清楚。医生说做手术没有把握,住了10天院,花了七八千元。去了7次西宁,每次做检查什么的一万多块钱。眼睛这次没有花多少钱。大哥原先也是移民区的警员,没有啥报酬,一病就退出了,已经五年了。我的话今年在外面上做了阑尾炎手术,花了5000多,报了3000多。就两个娃娃没有病,媳妇去年也去西宁看病了,妇科,花了1万多,哥哥和媳妇下去的,病没有看好,说两个月以后下去检查,也没有时间下去了。今年3口人去挖虫草,卖了7两,5万块钱。没有干别的,没有别的收入,老家牛羊都没有了。去年大哥看病借的钱,今年卖的虫草的钱勉强还债。日子过得紧张,借钱着呢,原先大哥没有病的时候好着呢。”(访谈四)

“三个儿子,大儿子是哑巴,前面3、4个全部没有留住,死掉了。二儿子上二年级,小儿子4岁。我嘛,光县医院看病花了3万多,西宁看病没有经济条件,胃上有毛病,胆囊结石、风湿、癫痫、妇科上面也有病,前年怀孕了,娃娃也没有保住。县医院建议去西宁,但是没有钱去不了。丈夫也是胃不行,肝上有问题,吃喝上面都不行。肝胆上面检查出来都有问题。失去了劳动力,经济来源根本没有。家里连摩托车都没有,看病全花光了。门窗什么都不行了,也没有钱换,一两天就打针,体力活根本就干不了,勉强给娃娃们做个饭。今年也没有去挖虫草,一病4年了,没有挖过虫草。丈夫去挖虫草了,一万多块钱。今天丈夫到亲戚家去了,去下乡父母家了。母亲病了,大脖子病。山上的话,像我们这边的话还吃碘盐着呢。”(访谈五)

可见,生态移民家庭中,患病或残疾的情况非常严重,这类家庭面临双重压力:一是家庭开支大幅度增加,前文有较为详细的介绍,这里不再赘述;二是家庭劳动力受损,很多患病或残疾的家庭成员都处于青壮年,正是劳动力最旺盛的时期,但是由于残疾或患病而变得完全或部分丧失劳动能力。在这双重压力的影响下,贫困问题便接踵而来,许多家庭因此债务累累,从此一蹶不振。

(四) 身份界定模糊,社会认同感较差

^①数据来源:青海统计信息网,http://is.qhtjj.gov.cn/。

移民搬迁以后,还面临一个很大的问题便是身份界定模糊,社会认同感和归属感较差。首先,从职业的角度讲,说他们是牧民,没有土地、没有牛羊,不从事牧业,其牧民身份随着生活生产方式的转变已经没有实质意义;说他们是市民,却没有固定的职业和收入,不享受市民该享受的福利,因此更像是城镇中的“无业游民”。从户籍来看,尽管迁入了城镇,但是他们的户籍依然是“农户”,而不是“城镇”;从移民自身认知来看,年纪大点的人仍然把自己当做牧民来看,而年纪轻的则更倾向于认为自己是城镇居民。这种特殊的身份,使得一部分移民有一种失落感,甚至被剥夺感,对于新的环境缺乏认同感,更不会有归属感,很多移民抱有回迁的想法,前文案例对该问题也有所反映,“如果不是为了子女上学,早都搬回去了”。另外一方面,当地原居民对迁入的移民也会“戴着有色眼镜”看待,认为他们“不思进取、游手好闲、不讲卫生、好吃懒做”,视他们为“另类”。从空间分布来看,移民新社区和原居民的社区一般都具有非常明显的区分,在笔者所调查的移民点,移民社区和当地原居民的社区之间有一条河流将其隔开,这样更让人感觉移民和原居民是两个世界的人。

移民尴尬的身份认同会带来一系列的问题。首先,社会交往会受到局限,出现交往范围不广不深,社会地位偏低、主体能动性不高等问题^①。其次,自卑心理引发封闭行为,由于主观和客观的原因,他们在社会经济上处于弱势地位,认为自认“低人(原城镇居民)一等”,很容易将自己封闭在一个小范围内。第三,社会保障待遇受到局限。众所周知,城镇居民和农民所享受的社会保障待遇有天壤之别,这对于处于贫困或贫困边缘的移民来说尤为重要。移民不仅仅是一种经济行为更是一种文化适应。模糊的身份界定让移民无所适从,对当地社会缺乏认同感和归属感。当生态移民的社会适应问题得不到解决,他们便难以真正融入迁入地的社会文化生活,从而可能引发一系列问题并制约生态移民的可持续性^②。

五、三江源生态移民实现生计可持续发展的对策建议

帮助移民建立长远的生计关系到三江源生态保护工程成败的关键。可持续生计的建立是一个系统工程,不可能一蹴而就,需要政府、社会和移民自身共同努力来实现。基于前文的分析,以下将从补偿方案、人力资本、金融政策、就业机会、社会保障、社区网络等六个方面探讨促进移民实现可持续生计发展的对策建议。

(一) 完善移民补偿方案

退牧还草使牧民失去了可供出租的草场,缩减牲畜使牧民失去了有直接经济价值的牲畜,封山育林(草)和退耕还林也都对牧民的经济收入有一定的影响,但经济收入的影响绝大多数来源于牲畜和草场的机会成本;同时保护区的建立也使得原本拥有牧场的牧民移居到城镇,承受更高的生活成本^③。生态移民补偿机制的完善与否,影响着移民生计资本尤其是金融资本和物质资本循环积累的能力。

生态补偿在国际上通用的是“生态服务付费”(Payment for Environmental Services)或生态效益付费(Payment Environmental Benefit),主要包括三种基本类型:一类是对被破坏的生态系统本身的补偿;二是对有利于生态保护和建设的重大活动的补偿;三类是为保护生态环境而放弃发展机会的个人或者集体的补偿。补偿的方式有政府补偿和市场补偿两类,国外特别是发达国家以市场补

^① 韦仁忠:《“二元社区”到“敦睦他者”——三江源生态移民的社会融合解读》,《西藏大学学报(社会科学版)》,2012年第4期。

^② 张立,张连震:《三江源地区生态移民的生存现状及其权益保障》,《长春教育学院学报》,2014年第8期。

^③ 李屹峰,罗玉珠,郑华等:《青海省三江源自然保护区生态移民补偿标准》,《生态学报》,2013年第3期。

偿为主,政府补偿为辅^①。我国的生态补偿近年发展迅速,但还是存在一些普遍性的问题,尤其是补偿标准合理等,具体表现在补偿标准偏低以及“一刀切”、与利益相关者联系不紧密、未考虑不同地区自然条件及经济条件的差异等方面,同时由于公众对生态补偿参与程度不够,使得生态补偿难以体现群众的利益。本文将从公众参与、补偿范围、补偿标准和补偿方式四个方面进行论述。

1. 倡导公众参与

生态建设工程作为改善生态和惠及农牧民的政府行为,少不了广大农牧民的积极参与,但分析现行农牧民参与生态建设工程的实践情景,发现生态建设工程措施的制定和实施虽然带有农牧民参与的影子,如乡村基层干部、农牧民代表等,而措施的最后形成往往都体现国家需求和地方政府的意愿,农牧民参与行为的体现则相对较弱^②。生态移民作为生态建设工程最大的利益相关者,理应直接参与与自身利益密切相关的重大事项的决策。因此,要树立公众参与的执政理念,完善移民参与机制,提高参与率,充分调动移民的积极性。尤其要尊重和保护穷人的相关权益,倾听穷人的声音,在决策中充分考虑穷人的利益诉求。在关乎移民利益的重大事项的决策中注重保护移民的知情权、参与权和决策权,坚持一事一议,民主决策的制度。

2. 扩大补偿范围

2013年开始,青海省实施了草原生态保护补助奖励政策,之后多部门又联合启动实施了“1+9+3”教育经费保障补偿、异地办学奖补、农牧民技能培训和转移就业、草畜平衡补偿、牧民生产资料补贴、扶持农牧民后续产业发展和农牧民基本生活燃料费补助等7项政策,并将异地办学奖补政策由三江源地区扩大到全省藏区,从而,生态移民的补偿项目和覆盖面进一步扩大。但是,对于生态移民享受到的补偿来看,仍然存在明显的不足。

首先,从奖补项目来看,补偿政策主要针对移民安置和日常生活,并没有对移民损失的原有生产资料、生活设施和机会成本进行补偿,也缺乏对发展生产和转产的资金需求进行足够的补偿。其次,从覆盖人群来看,现有补偿机制没有对移民分户所产生的新增户问题做具体规定。这部分新增户既无草场牲畜,又无项目住房和饲料变现补助,很多自建户租用别人住房,生产生活困难重重。因此,生态移民补偿应该综合生态移民迁移所遭受的直接损失和间接损失,兼顾生态移民的基本生存和未来生计发展,进行安置、基本生活保障、转产所需资金和服务等方面的全方位补偿,而不仅仅是对基本生活的补偿;同时,对于分户产生的新增户也要纳入补偿范围,而不是让他们游离于补偿机制之外。

3. 提高补偿标准

尽管新实施的草原奖补政策大大提高了生态移民补偿水平,但是随着物价的不断上涨,城镇生活成本不断攀升,许多家庭仍然收不抵支,处于温饱的边缘。现在移民主要靠政府1.9-3.4万元/户的禁牧补助维持生计,即便按最高金额3.4万元计算全部用于生活支出,一家按5口计,人均只有18.5元/日,而当地不产农产品,距离西宁运输线长,且交通不便,一碗面条都在10元以上,一天的费用也就勉强够解决吃饭问题,更不要说进行生产性的投资和其他的支出。尽管还有其它形式的补助,但补助额度小,比如生产资料补助为每年每户500元,牧草良种补贴为每年每户10元,燃料补助为每年每户500-800元。总体来看生态移民的经济基础薄弱,补偿标准偏低,缺乏移民自我发展的资金积累。不管是移民前后的纵向比较,还是与居住区的原有城镇居民的横向比较,移民的生活水平面临大幅度下降。因此,建议:一是拓展补偿资金来源,改变单纯依靠政府的单一化资金来源,建立市场补助机制,按照“谁投资,谁受益”的原则,长江、黄河中下游省份及企业应承担补偿

^① 尕丹才让:《三江源区生态移民研究》,陕西师范大学博士论文,2013年。

^② 邵景安,邵全琴,芦清水等:《农牧民参与政府主导生态建设工程的初始行为响应——以江西山江湖和青海三江源为例》,《自然资源学报》,2012年第7期。

的责任,通过横向财政转移支付,建立长期的补偿机制。二是提高补偿标准,且建立随着物价水平波动而调整的动态补偿机制,切实提高民的生活水平。

4. 改变补偿方式

为尽量避免由于补贴造成的禁牧移民间收入差距拉大,青海省进行了全省平衡,重点考虑三江源生态保护核心区和边缘区的地区差异,按户对补贴进行分配。这种分配方法看似公平,但是没有考虑到牧户之间人口数量、可利用草场面积、资产、收入水平等方面的差异。调查表明,一般人口少、可利用草场面积少、家庭不富裕的牧户更愿意进行搬迁禁牧,而那些相反情况的牧户则搬迁积极性不高^①。这人为地造成了事实上的不平等,严重挫伤了移民搬迁的积极性以及搬迁以后不同家庭生活质量的差异。因此,改变目前以户为单位进行补偿的方式,补偿额应结合移民家庭的人口、资产、牲畜、可利用草场面积的差异而确定,进一步完善生态移民补偿方式。

(二) 加大人力资本投资

现代人力资本理论的构建者舒尔茨认为:“贫困的关键因素不是土地,而是人本身,改善人口质量的投资能显著提高穷人的经济前途和福利。儿童保育、家庭和工作经验,通过上学得到信息和技能,以及投资于健康和上学能够改善人口质量”^②。三江源地区生态移民的人力资本存量水平低下,虽然被访家庭的平均家庭成员数量相对较多(户均4.697人^③),但是由于患病或残疾、年老和未成年人数量较多,因此全职劳动力较少,同时受教育水平普遍较低、技能缺乏、汉语水平差等情况较为普遍,这些因素制约了人力资本在实现可持续生计中的作用。除了政策外,人力资本发展不足是制约三江源区经济社会发展的最大瓶颈所在。因此,要从根本上改变三江源生态移民的生存状况,就要加大人力资本的投资,因为在所有的资本投资中,人力资本投资是回报率最高的投资。以下从教育、技能培训和医疗保健三个方面展开讨论。

1. 重视“移民二代”的教育

加强“移民二代”的教育是改变生产生活方式的根本途径,也是推进城镇化健康发展的重要基础。通过提高子女的文化素质,改变谋生渠道,促进“移民”向“市民”的转化,摆脱对草地的依赖,实现“不返迁,能致富”的初衷。从移民自身而言,大多数家庭有着“望子成龙,望女成凤”的美好夙愿,他们当初愿意搬迁或现在不返迁的首要动机在于其子女在移民点能够接受比原居住地更好的教育。但是,由于移民后城镇生活成本攀高,子女上学的开支尤其是高中阶段和大学阶段的开支让很多家庭不堪重负,甚至陷入贫困的境地。建议国家对移民子女就读幼儿园至高中阶段实行全免费教育,就读职业学校和高等院校实行补贴政策。扶助移民子女完成职业教育或高等教育,使其具备较强的就业能力,自觉自愿向城镇二、三产业转移,从长远上实现生态移民“稳得住”的目标。

2. 加强技能培训

尽管当地政府开展了形式多样的培训工作,但效果不佳,问题的根源在于移民的文化水平低,接受能力差;思想上不重视、货币资本概念模糊等。在继续做好有针对性的实用技术和职业技能培训的基础上,加强35岁以下移民的文化基础课教育,增强就业竞争力。改政府包办为政府委托第三方培训,尤其要加强与企业的联合,开展以需定培、以培供需、定岗就业的“订单、定向”培训,努力使移民由体力型、数量型向技能型、质量型转变,规范培训程序,提高培训效率,确保每个家庭有一名技术专长的成员,强化自主发展,变“输血”为“造血”,增加移民工资性收入是整个移民工作的必然选择^④。此外,要转变移民的传统观念,帮助他们认识到融入新生活所需技能的重要性,调动

①刘红:《三江源生态移民补偿机制与政策研究》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》,2013年第6期。

②王宏昌:《诺尔经济学奖金获得者演讲集》(中册),北京:中国社会科学出版社,1997年版,第69页。

③此数据来源本课题的问卷调查。

④尕丹才让:《三江源区生态移民研究》,陕西师范大学博士论文,2013年。

其参加各种培训的积极性和主动性,摆脱各种培训流于形式的窘境;帮助他们树立风险意识和理财意识,进行投资理财方面的知识讲座,改变以往“有钱就花”的传统做法。

3. 重视医疗保健

从调研来看,移民的身体健康状况不容乐观,医疗保健开支的金额仅次于移民的食物开支,且一半多以上的家庭都有残疾或长期患病的家庭成员。可以说移民后的公共卫生和医疗条件较移民前有很大的改善,但是他们仍然处于“小病拖成大病,大病看不起”的现状,许多家庭中有病残成员且呈年轻化趋势,所患疾病也具有较高的相似性,比如阑尾炎、胃炎、高血压、心脏病等在移民社区极为普遍。因此建议加大疾病预防和控制的投入力度,普及医疗卫生知识,改善医疗条件,加大医疗救助的力度,从而改善移民的健康状况,提高人力资本质量,减少因病致贫情况的发生。

(三) 增加金融服务供给

资金匮乏是制约当地移民发展的又一大瓶颈。多数家庭的收入来源有限,仅限于采挖虫草和国家补助,而基本的生活、医疗保健、教育等开支项目多、数额大,根本没有多余资金用于生产性投资。而当地经济发展缓慢,金融机构少,金融服务体系极不健全,金融业仍处于较封闭的垄断状态,金融市场的竞争性及服务性较差,只存不贷或多存少贷,造成金融的“缺位”与“边缘化”。从调查情况看,信贷资金供应渠道狭窄,“难贷款,贷款难”的问题突出,移民得不到应有的金融服务,只能求助于民间借贷,民间借贷利率也一路走高,民间借贷的高利率又进一步造成“越贷越多、越贷越穷”的恶性循环,很多牧民都面临还债的巨大压力,根本无法改善生产生活条件。因此,建议出台专门针对移民的金融扶持政策,解决移民发展生产资金受限的问题。

1. 健全金融机构体系

三江源区呈现出金融机构少、金融市场的竞争性及服务性变差的状况。以2016年为例,玉树州政府所在地结古镇的银行也仅有5家,分别是:中国农业发展银行、中国农业银行、中国建设银行、中国邮政储蓄银行、青海银行玉树分行^①。因此,要加强金融组织体系建设,充分巩固和发挥现有银行的作用,设立村镇银行、小额贷款公司等新型金融组织,提供差异化金融服务能力,拓宽金融服务渠道,实现生态移民地区金融服务全覆盖。

2. 加大政策倾斜扶持力度

支持引导金融机构对三江源生态移民实行专项的信贷倾斜政策,可以借鉴2008年汶川地震后在地震灾区实行的贴息贷款政策,针对移民普遍缺乏担保能力的情况,变换担保方式,如联户担保。同时建议在三江源地区推广小额信贷的做法,小额信贷是经济学家尤努斯博士从1976年开始在孟加拉创新的专门针对穷人的贷款模式,20世纪90年代初,在中国农村进行试点,经过二十多年的发展,中国的小额信贷已初具规模,涌现出了一些小额信贷公司,几大银行也陆续开展了小额信贷业务,一部分家庭依靠小额信贷成功脱贫。在三江源生态移民区实施小额信贷,一方面要加大移民的的培训力度,二是要给予移民保护性的利率,利率不宜过高,不能超出移民的承受能力。

(四) 创造非牧就业机会

三江源区在国家的大力支持下,经济社会特别是基础设施方面有了很大的提供,但是仍然存在着经济总量小、产业结构不合理、受生态保护政策的影响,原来的主导产业——畜牧业经济优势弱化,二、三产业发展缓慢,适合移民后续发展的产业少、就业渠道窄等问题。根据调查,对于大多数移民家庭而言,收入来源主要依靠虫草采集和国家补助,只有13.8%的家庭中有成员从事其他工作。可以说,大部分移民处于无业状态。因此,需要采取措施为移民创造非牧就业机会。

1. 推进民族特色产业的发展

当今世界藏学研究如火如荼,国际交流日益频繁,随着藏区开放程度的加强和旅游业的不断发

^①此数据来源于2016年笔者对于玉树州一名生态移民的电话采访。

展,来藏区文化交流和旅游的人越来越多。随着物质财富的增长,人们的购买力在不断提高,含有丰富文化特色的商品越来越被更多的人重视,顾客的喜爱程度有增无减,藏族手工艺品有着很大的发展和创收空间。建议政府提高对于此增收亮点的认识,多部门联合组织成立手工艺产业开发领导班子,在旅游区等条件具备的地方建立手工业园区,重视产品研发,加大品牌建设,利用网络等现代技术手段拓宽市场,真正将藏族传统文化的符号产品发展成为当地的优势产业和新的经济增长亮点。同时,利用同样的思路大力扶持引导本地区的其他特色产业,根据迁入地原有产业基础,大力发展生态畜牧业和相关产业,引导牧民从事畜产品、乳制品、特色食品等草原绿色食品的深加工和精加工,并扶持相关龙头企业的快速发展^①,使其带动更多的人口就业。

2. 大力发展生态旅游

三江源地区位于青藏高原的腹地,有着得天独厚的旅游资源,境内群山起伏,河流众多,水草丰美、甚为壮观。此外,还有文成公主庙、桑周寺、世界上最大的玛尼石堆——新寨加纳玛尼石经城、达那寺、格萨尔王三十古塔等重点文物保护单位。同时,有着藏区博大精深的藏传佛教和多姿多彩的民族风情等,如玉树土风歌舞、玉树赛马会、玉树藏族服饰等国家级非物质文化遗产。这些丰富的自然与人文景观、民族文化等为当地发展旅游业提供了资源优势。因此,要借助独特的资源优势,大力发展文化旅游、风情旅游、探险旅游等,吸引国内外游客,带动第三产业的发展,创造更多的就业岗位。

3. 制定扶持后续产业的优惠政策

资金是任何产业发展的基础,对于三江源生态保护区的后续产业,政府要加大财政资金对生态移民后续产业扶持力度,对于龙头企业提供税收优惠。制定土地、资金、税收等方面的优惠政策,鼓励企业参与后续产业产业化经营,优先安排资金,增加对生态移民后续产业的信贷资金投入。只有后续产业发展起来了,移民才能达到充分就业。

(五) 健全社会保障制度

社会保障制度作为社会运行的“稳定器”,收入分配的“调节器”和人民生活的“安全网”,是实现社会公平正义的关键。三江源地区本身就是中国最贫穷最落后的地区之一,自三江源生态保护工程实施以来,三江源生态移民的社会保障制度有了一定的发展,但是仍然存在诸多问题,主要是没有考虑到生态移民的特殊性,仍然简单地将其等同于一般的农牧民,导致保障水平较低、保障内容不够全面等,生态移民普遍面临着生活难、就业难、看病难、社会融入难等诸多发展困境。因此,亟需社会保障制度的完善来改变目前的现状。

1. 创新社会保障工作理念

三江源生态移民从牧区搬迁到城镇,其生产方式、生活方式和生活环境发生了重大的变化,面临的问题不仅仅是基本的生存需求,还有生计发展、社会融入等深层次的需求。社会保障制度作为社会政策的一种体现形式,应该引入发展型社会政策的理念,把发展的内涵注入到社会保障的工作理念中,将工作重心前移,强调“上游干预”和风险预防,而不是“事后补救”,注重生态移民自身能力的提升,加大对于人力资本的投资,尤其是针对老人和儿童实施一些普遍性的社会福利。除了满足人们基本的生存需求外,还应该包括提供更多的岗位选择、更好的教育,更重视文化和人道主义价值,使个人有更多的选择范围。

2. 构建完善的社会保障体系

社会救助和社会保险是社会保障体系的两大支柱,能够为人们提供最基本的生活保障和安全保障。首先,建立全方位的社会救助体系。从实地调研情况来看,生态移民面临着一系列的贫困风

^①刘红,马博,王润球:《基于可持续生计视角的阿拉善生态移民研究》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》,2014年第5期。

险,很多家庭入不敷出,因病致贫或返贫、因子女上学致贫或返贫、因搬迁失去居所等。因此需要构建包括基本生活救助、大病医疗救助、教育救助、住房救助等在内的全方位的社会救助体系,为这部分贫困家庭解决燃眉之急。其次,实现社会保险项目全覆盖。尽管三江源移民在户籍上属于农牧民,但搬迁到城镇生活,实质上和城镇居民面临的风险非常接近,因此,其社会保险应该参照城镇居民的社会保险项目逐步推行。短期来看,需要从最基本最迫切的养老保险,基本医疗保险和生育保险入手;长期来看,随着经济社会的不断发展和进步,依据移民实际还需要再建立失业保险,工伤保险以及其他社会保险,最终建立较为完善的社会保险体系^①。

3. 提高社会保障待遇水平

生态移民在户籍上仍然属于农牧民,其享受的社会保障待遇仍然是农牧民待遇。由于城乡二元结构的长期存在,使得农村牧区的社会保障长期处于低水平状态。随着大多数三江源生态移民搬迁到城镇或城市周边生活,其消费水平及其面临的社会风险与城镇居民相比较没有多大差别。因此,理应参照当地城镇或城市的社会保障标准,提高移民社会保障水平,从而真正体现社会保障的公平正义理念,促进生态移民与当地社会的融合。

(六) 重视社区网络建设

社会网络关系是社会资本构成的关键,它有助于增强主体之间的认同感和凝聚力,同时还起到信息传递的作用,是各种信息传播的重要途径,能为各主体间的交流、合作提供平台^②。三江源生态移民社区网络具有内卷化、同质性的特点,尽管它能够为移民提供一定的物质支持和心理支持,但是具有一定的局限性^③,缺乏开放性和稳定性,对以后的发展不具有长期有效的支持作用。

1. 确立政府的主导地位

一般而言,社区建设的力量主要来源于社区内部,即社区建设是“依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,解决社区问题,促进社区健康发展的过程”,也是“弱化行政干预,充分利用市场机制培育社区内部及社区之间的自组织能力”的过程。而我国农业区、半农半牧区生态移民的大量实践研究也表明,生态移民的社区重建经过短期外生性力量的推动后,很快会培育出较强的自发内生性力量,这种力量将主导着移民社区的重建和发展^④。三江源生态移民项目本身就是政府主导的一项巨大工程,生态移民纯游牧性的特点也决定了必须依靠政府的力量来完成社区网络的重建。因此,要确立政府的主导地位,积极促进社区网络的建设。

2. 加强正式组织的建立

社区网络重建是群体组织行为,包括正式和非正式的组织,从而克服在单个家庭层次上的边缘化行为。三江源地区社会化程度低,生态移民的社会网络主要以血缘和感情为纽带,缺乏职业介绍、就业指导、信息咨询、技能培训等方面的服务机构,劳动力转移呈分散无序、单打独斗状态。针对此特点,应该加强正式组织的建立(如街道、社区、银行、信用社等机构),培育新的社会组织(如组建生态畜牧业合作经济组织、藏獭养殖专业合作社等),增加正式社会支持网络对于生态移民的支持力度。

[责任编辑:萧 景 jdxbshehui@163.com]

①姚红义:《三江源生态移民社会保险体系构建》,《人民论坛》,2012年第17期。

②韦仁忠,唐任伍:《文化调适与社会资本重建:以三江源生态移民为例》,《中国藏学》,2015年第2期。

③辛瑞萍,韩自强:《三江源生态移民家庭的生计状况研究——基于青海玉树的实地调研》,《甘肃行政学院学报》,2016年第1期。

④马宝龙:《三江源区生态移民与社区重建研究》,西北民族大学硕士论文,2008年。