

刘洋,王娅,周立华.基于过程和结果的甘肃古浪黄滩生态移民工程绩效评价[J].中国沙漠,2022,42(6):185-193.

基于过程和结果的甘肃古浪黄滩生态移民工程绩效评价

刘洋^{1,2},王娅³,周立华^{1,2}

(1.中国科学院科技战略咨询研究院,北京 100190; 2.中国科学院大学 公共政策与管理学院,北京 100049; 3.中国科学院西北生态环境资源研究院 沙漠与沙漠化重点实验室,甘肃 兰州 730000)

摘要:生态移民是国家实现脱贫攻坚和生态文明建设两大战略目标的重要政策手段。西部地区生态移民规模较大,进行生态移民工程绩效评价,总结现有经验教训,优化工程后续实施对实现西部生态脆弱区绿色发展具有重要意义。为了克服过去忽略移民过程获得感和公平诉求导致工程绩效与移民真实感受不符的缺点,本文以甘肃省古浪县黄滩移民区为例,建立了基于过程和结果的生态移民工程绩效评价指标体系,并对工程绩效和影响因素进行了定量测度。结果表明:(1)古浪县黄滩生态移民工程绩效评价结果为“较差”,移民对工程全过程的实施效果评价较低,存在问题主要为移民参与程度和对政策了解程度不够、搬迁过程操之过急、总开支大幅增加、合作社发展效益不佳、本地就业困难等。(2)经济受益水平更高的生态移民具有更高的工程绩效评价,而受益水平与移民自身经济实力密切相关。(3)生态移民工程的增收效应存在不均衡性,不同组间的移民受益水平存在明显差异,未来需要关注移民发展差距和共同富裕问题。

关键词:生态移民;过程-结果维度;绩效评价;影响因素;古浪县

文章编号: 1000-694X(2022)06-185-09

DOI: 10.7522/j.issn.1000-694X.2022.00067

中图分类号: F062.2

文献标志码: A

0 引言

改革开放以来,在快速的现代化进程中,由于较为脆弱的生态系统、居内远海的不利区位条件,中国西部地区出现了比较严重的生态退化和经济发展滞后问题^[1-3],影响全国的生态安全和共同富裕。生态移民工程以“生态好转、经济发展、群众增收”为目标,从1983年“三西”地区“吊庄移民”开始,依托退牧还草、国家公园、山水林田湖草、易地扶贫搬迁等工程,30多年来已累计搬迁移民几千万人^[4]。但是从各地实践结果评价来看,生态移民工程在各地实践过程中出现了许多问题,涉及移民迁入和迁出两个地区生态、经济、社会、心理、文化各方面^[5-10],特别是确保生态移民后续发展进而脱贫致富始终是各地实践中普遍面临的难题,这也要求理论上进一步创新生态移民工程绩效评价的内涵和

要求。

当前学术界已在生态移民基本内涵(概念、类别、发展过程、必要性、意义、安置模式等)、效益评估、生态补偿、可持续生计分析、生态风险、后续产业发展、移民适应、移民社区建设、实践中存在问题及对策等方面做了深入的研究^[11-16],研究的热点区域主要在三江源、宁夏和内蒙古等地^[17]。绩效评价方面,张涛等^[18]较早构建了一套包含移民生态、经济效益和社会效益的综合指标体系,后续多数研究以此范式构建指标体系开展区域实证分析^[19-21],指出生态移民的成效与问题。这些研究本质上是结果导向的绩效评价,忽略了工程的实施过程,存在以下问题:①过于关注工程的绝对产出而忽略了工程实施过程及管理水平对移民获得感的影响;②缺乏对工程公平性的关注,比如移民受益程度的差

收稿日期:2021-11-19; 改回日期:2022-04-18

资助项目:第二次青藏高原综合科学考察项目(2019QZKK0404);中国科学院战略性先导科技专项(XDA20020401);甘肃省哲学社会科学规划项目(2021YB157)

作者简介:刘洋(1995—),男,四川巴中人,硕士研究生,主要从事生态经济和可持续发展研究。E-mail: liuyang18c@mails.ucas.ac.cn

通信作者:周立华(E-mail: lhzhou@casisd.cn)

异,不能全面准确反映工程绩效;③缺乏工程实施前后移民状况对比评价,比如评价工程实施后连续几年内的绩效变化情况^[6]。

祁连山作为中国西部重要的生态屏障,当前正面临着冰川退缩、植被退化、资源滥采、山地森林草原水源涵养效能下降等严峻的生态问题^[22]。国家高度重视祁连山生态环境保护,2017年7月专门对甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境破坏问题进行了严厉通报,此后生态保护问题一直是当地一条高压红线,生态移民成为祁连山地区生态保护的一项重要措施。本文立足工程全过程管理,兼顾工程公平性和结果产出,构建了基于过程和结果两个维度的生态移民工程绩效评价指标体系,以祁连山北麓的典型生态移民区——古浪县黄滩移民区为例,采用参与式农村评估和综合评价法,对该区生态移民工程绩效进行定量评价及影响因素分析,并就工程绩效后续提升提出政策建议,旨在丰富传统工程绩效评价内涵,并为祁连山生态保护、农牧民发展致富和国家公园建设提供实践指导。

1 数据来源与研究方法

1.1 研究区概况

古浪县(37°07'—37°55'N,102°43'—103°50'E,图1)隶属于甘肃省武威市,面积 $5.05 \times 10^3 \text{ km}^2$,地处青藏、蒙新、黄土三大高原交会地带。年均气温 5.9°C ,年降水量360.5 mm,年蒸发量2 300 mm,属于西北典型的山地-绿洲-荒漠自然景观。全县经济发展比较落后,工业化水平较低,主导产业以高原夏菜、优质饲草、畜牧养殖等农业为主,2019年城镇化率为30.36%,正式退出贫困县序列。

古浪县黄滩移民区始建于2011年,2019年底已累计安置移民6.24万人,建成富康、感恩、阳光、康乐、惠民、为民、圆梦、立民、爱民、富民、兴民、富源12个移民新村和1个绿洲小城镇,从建设前的一片沙漠变成了如今学校、医院、道路设施齐全的美丽乡村。黄滩移民区规模较大,是甘肃省“十三五”期间最大的移民聚居点、武威市重点投资打造的生态移民样本区,具有西北地区移民迁入区的普遍特征,是祁连山地区生态移民工程的典型代表。

1.2 数据来源

2019年12月,课题组前往武威市古浪县黄滩

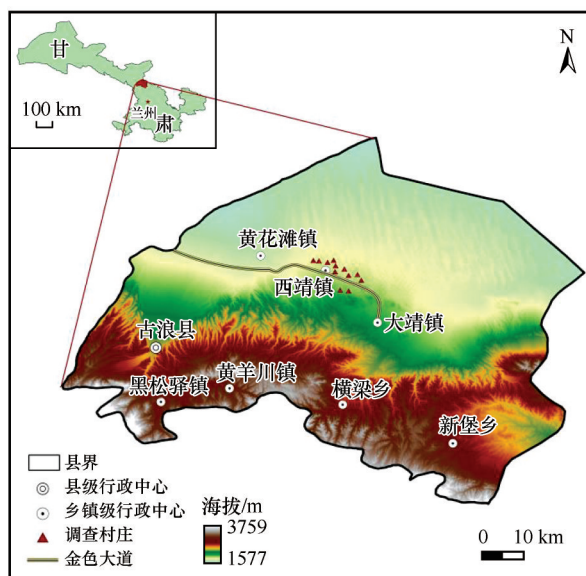


图1 研究区位置

Fig.1 Location of the study area

生态移民区开展预调查,对基层政府人员进行了访谈,搜集了生态移民工程的基础资料,并前往移民家中开展初步调查,完善了移民调查问卷。2020年10月,再次前往黄滩移民区,采取随机抽样的方法,对该移民区12个村的生态移民进行了问卷调查,每户调查时长约60 min,共获得调查问卷214份,其中有效份数194份,问卷有效率91%。问卷内容涉及:①家庭基本状况和搬迁情况;②搬迁前后收入变化;③生态移民工程绩效评价。经检验,Cronbach的Alpha值为0.792,KMO和巴特利特检验值为0.698,问卷信度和效度较高。

1.3 研究方法

1.3.1 分析框架

生态移民工程绩效评价由于自身特点需要吸收过程管理和公共价值理论,实现全过程评价和多元价值输出,以此构建基于过程和结果的生态移民工程绩效评价分析框架(图2)。过程管理是一种强调控制过程以保证结果和达成目标的管理思想。过程管理越有效,组织的最终输出也越好,如今组织愈加重视过程管理,不拘泥于评价方式,允许个体参与到组织绩效评价中。生态移民工程的实施是一个过程,不仅要关注工程的结果,还要重视工程实施过程的表现,这也间接影响到工程的结果。此外,生态移民工程作为公共政策的表现实体,应该输出多元的公共价值。当今运用于公共管理领域的公共价值理论认为公共管理不仅仅要强调结

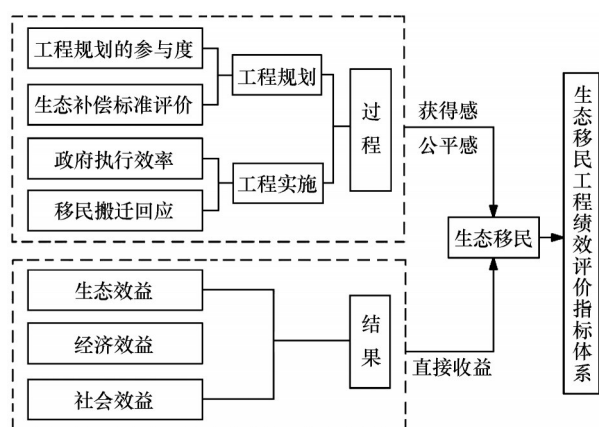


图2 生态移民工程绩效评价指标体系构建框架

Fig.2 Construction framework of performance evaluation index system for ecological migration project

果和效率,还要强调多元主体的广泛参与和平等地位。公共政策应体现效果性、效率性、充足性、公平性、回应性和适宜性^[23]。樊胜岳等^[24]认为生态建设政策需要具有有效性和合理性,创造公共价值,才能算作好政策。

1.3.2 评价指标的选取

生态移民工程绩效评价不能只关注生态、经济和社会效益。生态移民对工程绩效的评价还与自身相对受益水平和非经济因素感知(如获得感、受重视感等)有关,即工程实施过程做得好不好也是体现工程绩效的一部分,因此需要延扩工程绩效的内涵,从而避免传统工程绩效评价与移民真实感受不符的问题。因此,本文在以往研究范式的基础上,遵循科学性、系统性、可操作性等原则,结合过程和结果两个维度构建了生态移民工程绩效全过程评价指标体系,借鉴已有研究选取的经典指标^[25-28],结合古浪县黄滩移民区调查情况,最终形成了生态移民工程绩效评价指标体系(表1)。因熵值法具有较高可信度和精确度、计算简单,已成熟运用到生态移民相关研究中^[29-31],本文采用熵值法计算权重。

本研究选取的具体指标均与工程的公平和效率息息相关。生态移民工程的过程主要包括工程的规划与实施。规划阶段需考虑规划的制定方式和目标设置,其中移民最关心的规划目标是生态补偿标准,故设置了补偿标准合理性评价工程实施过程中的生态补偿力度,包括安置房补贴满意度、新分田地满意度和生产补贴满意度,工程的民主性则

用移民参与规划决策的广度与深度反映。实施阶段主要分为工程实施前、中、后3个阶段。工程实施前需考虑政策宣传效果,工程实施过程中需考虑政府办事效率和公允度,故设置了效率性和公平性指标来评价政府在实施过程中的表现;由于生态移民工程工期长,需要做好建设和搬迁两个过程的衔接,因此增设了稳健性指标;工程实施后需考虑移民对搬迁行动的即刻回应,故设置了回应性指标反映移民对搬迁行动的评价。生态移民工程的结果包括生态、经济和社会三大效益。生态效益既要考虑生态环境的改善,又要关注生态意识的进步;经济效益需要统筹微观和宏观两个方面,既考虑移民的收入与开支情况,又关注当地规模经济的发展,其中收入进一步细分,以工程对移民各项收入变化的影响反映工程的经济效益;社会效益主要由移民对安置地民生服务的评价以及综合性生活感知来反映。

1.3.3 评价等级的确定

由表1的赋值方法可知,得分越高,移民对该指标的评价越高。根据赋值的实际意义,采用等级评估法将评价结果分为5个等级(表2)。

1.3.4 生态移民工程绩效影响因素辨识

本文主要考察移民主观性因素对生态移民工程绩效评价的影响,且人口统计学变量通常是考虑的影响因素。根据实地调查,课题组发现居住年限、受益水平、农户生计状况等也是重要影响因素。因此,本文选取移民家庭特征、是否为贫困户、生计类型、可获得的技术支持和居住时间等指标作为生态移民工程绩效的潜在影响因素。由于移民主观性因素多为分类变量,故采用方差分析法。

2 结果

2.1 移民搬迁前后收入对比

移民搬迁前后的收入变化是生态移民工程绩效的重要体现,是移民密切关心的首要问题。据此次调查,移民的平均总收入、养殖收入、打工收入、补贴收入和土地流转收入都比搬迁前有所增加,增幅较大的有土地流转收入(2 619.14%)、补贴收入(128.88%)、养殖收入(101.14%),这主要得益于国家良好的宏观经济发展环境和工程带来的生产条件优化、补贴力度增强;种地收入下降比较明显,

表 1 生态移民工程绩效评价指标体系

Table 1 Performance evaluation index system of ecological migration project

一级 指标	二级指标	三级指标	选项设置及赋值	权重	平均值	标准差
过程 (A_1)	合理性(B_1)	安置房补贴满意度(C_1)	非常不满意=1, 比较不满意=2, 一般=3, 比较满意=4, 非常满意=5	0.0140	3.7835	0.7960
		新分田地满意度(C_2)	非常不满意=1, 比较不满意=2, 一般=3, 比较满意=4, 非常满意=5	0.0487	2.7165	1.0827
		生产补贴满意度(C_3)	非常不满意=1, 比较不满意=2, 一般=3, 比较满意=4, 非常满意=5	0.0161	3.6340	0.8091
	民主性(B_2)	规划参与度(C_4)	很低=1, 比较低=2, 一般=3, 比较高=4, 非常高=5	0.0736	2.3608	1.1638
		建议采纳度(C_5)	很低=1, 比较低=2, 一般=3, 比较高=4, 非常高=5	0.0562	2.6495	1.1265
	效率性(B_3)	政策宣传力度(C_6)	完全不知道=1, 听说过、不太了解=2, 知道一点=3, 比较了解=4, 非常了解=5	0.0308	2.4742	0.8007
		政策落实力度(C_7)	全部落实=5, 极少部分没有落实=4, 很多都没有落实=1	0.0196	4.2423	0.9622
		问题解决效能(C_8)	很差=1, 比较差=2, 一般=3, 比较好=4, 非常好=5	0.0274	3.2371	0.9446
	公平性(B_4)	福利差异性(C_9)	很大=1, 比较大=2, 一般=3, 比较小=4, 非常小=5	0.0473	3.0412	1.1746
	稳健性(B_5)	搬迁稳健性(C_{10})	非常急=1, 比较急=2, 一般=3, 比较稳健=4, 非常稳健=5	0.0386	2.9124	1.0192
	回应性(B_6)	搬迁意愿(C_{11})	非常愿意=5, 比较愿意=4, 无所谓=3, 不太愿意=2, 很不愿意=1	0.0238	4.0206	1.0452
		受益程度(C_{12})	没有好处=1, 有一点好处=2, 一般=3, 比较有利=4, 非常有利=5	0.0410	3.1443	1.1351
结果 (A_2)	生态效益(B_7)	迁出区生态变化(C_{13})	完全没改善=1, 基本无改善=2, 一点改善=3, 较大改善=4, 很大改善=5	0.0229	3.2577	0.8942
		迁入区生态变化(C_{14})	A. 无, B. 水资源短缺, C. 土地沙化、盐碱化, D. 沙尘暴, E. 其他; 初始赋值 5, 选择一项减 1	0.0135	3.3660	0.7287
		生态意识(C_{15})	从不关注=1, 几乎不关注=2, 一般=3, 比较关注=4, 经常关注=5	0.0537	2.7268	1.1499
	经济效益(B_8)	总收入(C_{16})	降低了很多=1, 降低了一些=2, 无变化=3, 增加了一些=4, 增加了很多=5	0.0690	3.3144	1.5261
		农业收入(C_{17})	降低了很多=1, 降低了一些=2, 无变化=3, 增加了一些=4, 增加了很多=5	0.1243	2.0361	1.3972
		转移收入(C_{18})	降低了很多=1, 降低了一些=2, 无变化=3, 增加了一些=4, 增加了很多=5	0.0333	2.9639	0.9545
		总支出(C_{19})	大幅减少=5, 减少了一些=4, 无变化=3, 增加了一些=2, 大幅增加=1	0.0383	1.5773	0.5714
		合作社发展(C_{20})	非常差=1, 比较差=2, 一般=3, 比较好=4, 非常好=5	0.0129	3.0979	0.6387
	社会效益(B_9)	房屋质量满意度(C_{21})	非常不满意=1, 比较不满意=2, 一般=3, 比较满意=4, 非常满意=5	0.0254	3.7784	1.0490
		基础设施满意度(C_{22})	非常不满意=1, 比较不满意=2, 一般=3, 比较满意=4, 非常满意=5	0.0194	3.8247	0.9251
		就业机会(C_{23})	很多=5, 比较多=4, 一般=3, 较少=2, 没有=1	0.0463	2.4948	0.9857
		教育培训效果(C_{24})	很差=1, 比较差=2, 一般=3, 比较好=4, 非常好=5	0.0369	3.1907	1.0744
		适应能力(C_{25})	完全有能力=5, 比较有能力=4, 还可以=3, 适应能力弱=2, 完全没能力适应=1	0.0215	3.4381	0.9131
		移民幸福感(C_{26})	一点也不幸福=1, 不太幸福=2, 一般=3, 比较幸福=4, 很幸福=5	0.0235	3.5000	0.9538
		乐园符合度(C_{27})	非常符合=5, 比较符合=4, 一般=3, 不符合=2, 很不符合=1	0.0219	3.4691	0.9147

下降幅度为 77.23%, 这主要受到了新分土地质量较差、从事大田农业收益低的影响。搬迁前后, 生态移民的收入均以农业收入和打工收入为主, 且二者占总收入比例差距不大, 不过搬迁后其他收入渠道

的收入增多, 稍微降低了农业收入和打工收入二者占总收入的比例(表 3)。由于收入增长受到其他外部因素影响, 因此本文将移民各项收入增长率转化为年增长率, 进一步与古浪县各项收入年增长率作

表 2 评价等级的划分

Table 2 Classification of evaluation grade

评价等级	分值范围	含义
极差	[1,2.5)	各项指标完成效果极差,工程的公平性和结果产出非常欠缺,工程给移民收益带来了较大的负向变化,移民非常不满
较差	[2.5,3)	各项指标完成效果较差,工程的公平性和结果产出比较欠缺,工程给移民收益带来了较小的负向变化,移民比较不满
及格	[3,3.5)	各项指标完成效果一般,工程的公平性和结果产出不显著,工程对移民收益无明显影响,移民反映一般
良	[3.5,4.5)	各项指标完成效果较好,工程具有比较高的公平性和结果产出,工程给移民收益带来了较大的正向变化,移民比较满意
优	[4.5,5]	各项指标完成效果很好,工程具有非常高的公平性和结果产出,工程给移民收益带来了巨大的正向变化,移民十分满意

表 3 生态移民搬迁前后各项收入变化

Table 3 Income changes of ecological migrants before and after relocation

类型	移民前一年收入/元	移民后(2019年)收入/元	阶段增长率 /%	年增长率/% (以 2015 年为基准年)	2018 年古浪县农村 居民增长率/%
总收入	39 144.96(35 642.07)	58 007.71(124 830.57)	48.19	10.33	9.10
种地收入	8 613.92(12 131.13)	1 961.35 (6 609.10)	-77.23	-30.92	7.47
养殖收入	11 630.93(27 591.35)	23 394.33(123 545.29)	101.14	19.09	13.10
农业收入	20 244.85(30 797.22)	25 355.68(123 443.96)	25.25	5.79	10.05
打工收入	15 425.78(18 530.43)	23 711.15(28 412.60)	53.71	11.35	—
补贴收入	860.11(4 109.80)	1 968.64(5 212.94)	128.88	23.00	9.61
土地流转收入	31.24(252.23)	849.38(4 662.71)	2 619.14	128.35	—

括号内为标准差,“—”表示资料缺失。

对比来分析生态移民工程对移民收入变化的独特影响。结果显示,除了资料缺失,移民的总收入、养殖收入、补贴收入年增长率均高于古浪县农村居民 2018 年增长率,受种地收入骤降的影响,移民整体的农业收入年增长率不及古浪县农村居民 2018 年增长率。总体看来,生态移民工程对移民的增收效应是十分明显的。

2.2 生态移民工程绩效评价综合得分

经计算,古浪县黄滩生态移民工程综合得分为 2.8785 分,属于“较差”等级,表明移民对工程实施效果评价较低(图 3)。一级指标中,过程维度得分为 1.2958 分,贡献度约 45%,结果维度得分为 1.5827 分,贡献度约 55%。二级指标中,得分由高到低依次为经济效益(0.6809)、社会效益(0.6353)、民主性(0.3227)、生态效益(0.2665)、效率性(0.2483)、合理性(0.2438)、回应性(0.2248)、公平性(0.1440)和稳健性(0.1123)。三级指标中,农业收入(0.2531)、总收入(0.2288)、规划参与度(0.1739)、建议采纳度(0.1488)、生态意识(0.1465)和福利差异

性(0.1440)得分较高,总支出(0.0604)、生产补贴满意度(0.0586)、安置房补贴满意度(0.0530)、迁入区生态变化(0.0453)、合作社发展(0.0399)得分较低。三级指标平均值结果(表 1)显示,工程在过程和结果维度上都存在一些问题,比如实施过程中移民规划参与度(C_4 ,得分 2.3608)和政策宣传力度(C_6 ,得分 2.4742)不够、搬迁过程操之过急(C_{10} ,得分 2.9124)、工程实施后总支出大幅增加(C_{19} ,得分 1.5773)、合作社发展效益不佳(C_{20} ,得分 3.0979)、本地就业困难(C_{23} ,得分 2.4948)等。过程维度上存在的问题都与移民参与工程决策的程度存在直接或间接的联系,政府作为工程实施的主导者,在涉及移民核心利益的事情上需要加强与移民的沟通协商以减少问题的发生。结果维度上的问题集中在经济方面,核心问题在于当地产业发展薄弱,不能为大多数移民提供一个新的本地就业机会。上述问题表明工程需要提供全过程的改进措施,既重视工程的结果产出,也重视工程实施过程中的移民获得感。

不同移民新村的生态移民工程绩效评价结果存在一定的差异(图 4)。总得分最高的是立民新村

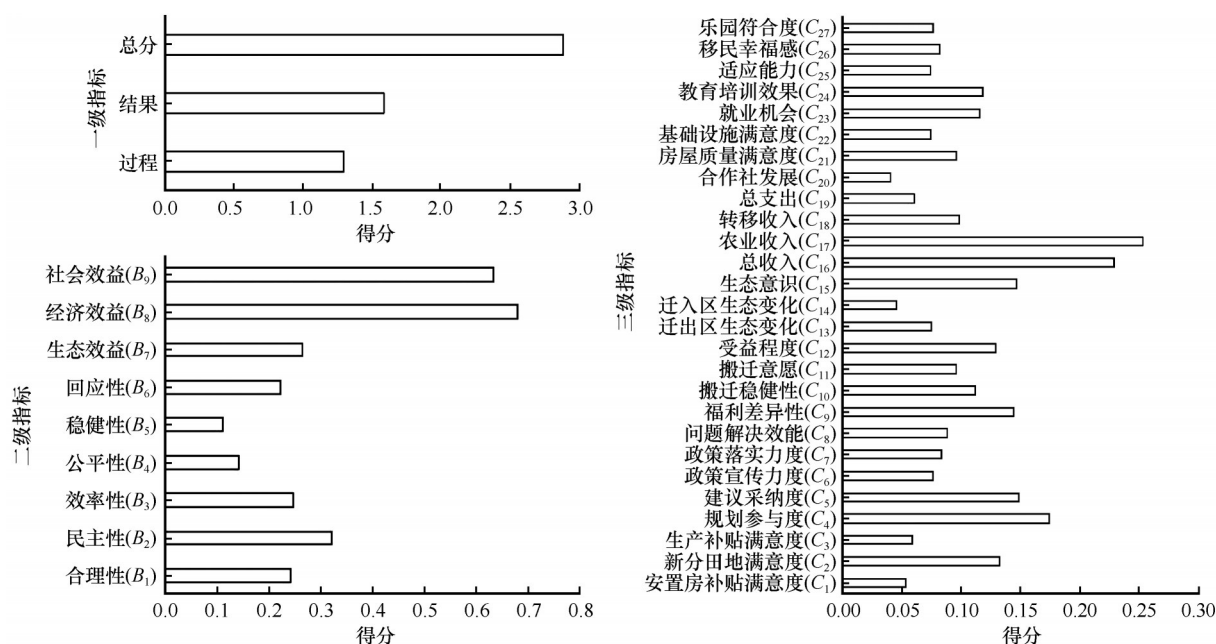


图3 生态移民工程绩效评价结果

Fig.3 Performance evaluation results of ecological migration project

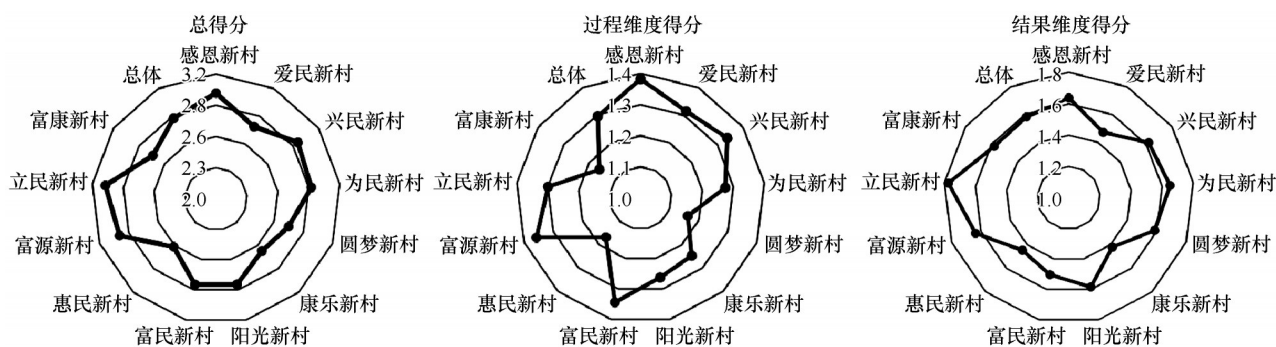


图4 各移民新村生态移民工程绩效评价结果

Fig.4 Performance evaluation results of ecological migration project in each new immigrant villages

(3.0740), 超过3分的还有感恩新村(3.0194), 二者属于“及格”等级, 剩下的都属于“较差”等级, 最低分为惠民新村(2.6148)。生态补偿、产业发展、民生(主要是教育交通方面)的差异影响到各移民新村对工程绩效评价的结果。感恩新村和立民新村是对工程绩效评价较高的新村, 原因在于这两个村搬迁早, 迁入区地多人少, 生态补偿标准高, 且移民生活生产已经稳定。感恩新村的移民大多于2012年搬迁过来, 由于搬迁早, 移民分得的耕地面积较大、质量较好, 生产基础好, 移民的生活与收入已经趋于稳定, 生活满意度相对较高, 对工程的评价也相对较高。相反, 富康新村和惠民新村对工程绩效评价较低, 原因与两村的产业发展水平和基础设施建设有关。富康新村和惠民新村的移民大多于2015年搬迁, 土地资源约束趋紧, 同时配套产业发展比

较滞后, 富康新村的移民基本都以外出务工为主, 使其对工程带来的经济受益感受不显著。此外, 惠民新村由于不通公交, 孩子上学成本增加(坐面包车), 降低了该村基础设施满意度, 进一步影响到工程绩效评价。

2.3 生态移民工程绩效影响因素

利用 SPSS24.00 版本进行 ANOVA 检验, 不同组别移民的生态移民工程绩效评价如表4所示。移民家庭的人口规模、文化水平、健康水平、居住时长和是否为贫困户对工程绩效评价的影响均不显著。享受到更多政策福利的贫困户对工程绩效评价与非贫困户没有显著不同, 侧面反映了政策福利差距并不是影响移民对工程绩效评价的重要因素, 非贫困户通过自身更好的经济实力在搬迁后取

表 4 生态移民工程绩效的方差分析

Table 4 Analysis of variance of performance of ecological migration project

变量		定义	均值	标准差	样本数
家庭规模	小	家庭总人口≤4	2.6800	0.5745	71
	大	家庭总人口>4	2.6588	0.5749	123
文化程度	高中以下		2.6524	0.5642	91
	高中及以上		2.6790	0.5838	103
是否健康	患病		2.8254	0.4816	73
	不患病		2.9101	0.4397	121
是否为贫困户	贫困户		2.8614	0.4556	143
	非贫困户		2.9255	0.4604	51
生计类型	非农户	非农收入≥80%	2.8271*	0.4368	159
	兼业户	20%≤非农收入≤80%	3.0828*	0.3879	18
	纯农户	非农收入≤20%	3.1404*	0.5697	17
农牧技术服务获得性	能		3.0167*	0.4425	102
	不能		2.7247*	0.4236	92
居住时间	短	5 年以下	2.8392	0.4832	84
	长	5 年及以上	2.9081	0.4350	110

“*”表示差异显著, $P<0.01$ 。

得更好的发展提高了其对工程绩效的评价。从生计类型上来看,纯农户(3.1404)、兼业户(3.0828)和非农户(2.8271)对工程绩效的评价依次降低,并在 1% 的显著水平上通过了方差检验,表明移民家庭收入来源和收入水平的差异对工程绩效评价存在较大影响。农牧技术服务获得性对工程绩效评价的影响在 1% 的显著性水平上通过了方差检验,能够获得该服务的移民家庭对工程绩效评价更高。

非农化水平与工程绩效评价正相关,经济因素是影响移民对工程绩效评价的根本因素。经济受益水平更高的移民具有更高的工程绩效评价,而受益水平的高低与移民自身经济实力密切相关,经济实力强的移民通常能够取得更高的经济受益水平。当地资本和产业的匮乏造成普通移民家庭基本只能形成以外出打工为主的生计模式,而比较富裕的家庭往往能依托自身较好的资本条件,借助工程带来的资金、技术和政策便利在当地从事大规模种养殖,获得政府提供的农牧技术服务支持,最终取得较为可观的收入。从这种意义上讲,生态移民工程的增收效应存在不均衡性,少数的富裕家庭受益更多,而多数的普通家庭基本没有改变主要收入来源和收入水平,反而为了面对新地方较高的生活开

支而存在返贫风险。

3 讨论

3.1 移民参与和工程效率权衡问题

在公共管理理念下,公众参与已经成为了一项公共政策从制定到实施的必然要求。移民作为生态移民工程的直接利益相关者,参与到工程决策中显然具有合理性。但就现实情况而言,移民的参与程度受到自身与政府双方面的影响。个人参与能力、政府对移民参与影响工程决策和实施效率的忧虑都限制了移民参与的效果。从古浪县调研情况来看,移民几乎没有参与到工程规划的制定与实施过程中来,就其心理特征而言,他们对参与权并不太感兴趣,更直接的结果收益能带来更明显的好评。但是,这种现状需要得到改变,移民的参与权与工程的决策和实施效率必须得到平衡。一方面,政府需要做出改进,保证移民能够参与到工程决策中去;另一方面,就移民现实参与能力和态度而言,政府的重心还应放在工程的决策效率和更高效的结果产出上面。

3.2 生态移民工程成效普惠能力问题

搬迁移民在迁入区实现良好发展可简单概括为一个实现充分就业、降低就业风险、促进脱离贫困、提高就业质量、逐步达到富裕的过程。古浪县目前尚处在工业化早期阶段,经济比较落后,资本匮乏,本地难以在短期内消化大量生态移民就业问题,同时,由于外部劳动力市场的存在和更具竞争力的薪酬水平,大量劳动力自然地流向了外部就业市场。因此在这样的就业情况下,古浪县黄花滩生态移民工程造成了两个问题:一是“马太效应”,本地就业的富裕移民家庭比外出务工的普通移民家庭受益更多,导致二者之间的差距越来越大;二是主要靠外出务工的渠道解决就业问题降低了生态移民工程对移民转业增收的作用,使得在移民脱贫的情况下必须仍然高度警惕移民失业、返贫的风险。在经济落后的地区,当地经济的发展和移民的增收不可能通过生态移民工程一蹴而就,移民致富之路需要长时间的资本积累,在通过生态移民工程解决贫困问题的基础上,未来移民新村还需要在产业和教育发展上做出更多尝试。

4 结论

古浪县黄花滩生态移民工程绩效评价结果为“较差”,移民对工程的实施效果评价较低,工程在过程和结果维度上都存在一些问题,比如移民参与程度和政策了解程度不够、搬迁过程操之过急、总开支大幅增加、合作社发展效益不佳、本地就业困难等。

经济因素是影响移民对工程绩效评价高低的主要因素,在新地方经济受益水平更高的移民具有更高的生态移民工程绩效评价,而受益水平的高低与移民自身经济实力的强弱密切相关。

生态移民工程的脱贫增收效应存在不均衡性,不同组间移民受益水平存在明显差异,进而影响到移民对工程绩效评价的结果,这表明总体数据不能反映各个移民主体内部受益结果,未来需要增强普通移民家庭的发展能力,缩小移民间发展差距。

生态移民工程不仅需要创造显著的生态、经济和社会效益,还需要增强移民对工程实施过程的获得感,强化移民对工程的公平性感受。

参考文献:

- [1] 程国栋,张志强,李锐.西部地区生态环境建设的若干问题与政策建议[J].地理科学,2000(6):503-510.
- [2] 赵其国,黄国勤,马艳芹.中国生态环境状况与生态文明建设[J].生态学报,2016,36(19):6328-6335.
- [3] 杨颖.精准扶贫下当前中国贫困情况分析[J].当代经济,2018(24):37-39.
- [4] 孟向京.中国生态移民的理论和实践研究[M].北京:中国人民大学出版社,2017:23-26.
- [5] 郭欢欢.内蒙古生态移民问题研究:以通辽市为例[J].民族论坛,2016(9):87-92.
- [6] 杨显明,米文宝,齐拓野,等.宁夏生态移民效益评价研究[J].干旱区资源与环境,2013,27(4):16-23.
- [7] 束锡红,聂君,樊晔.三江源藏族生态移民社会融入实证研究:以青海省泽库县和日村为个案[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2017,37(4):38-43.
- [8] Haire J, Charles E F.Christianity, Islam, and nationalism in Indonesia [J]. Studies in World Christianity, 2006, 12 (2) : 187-188.
- [9] 韦仁忠.保障、整合、激励:后移民时代三江源生态移民生活重建机制的三个维度[J].青海社会科学,2019(1):117-124.
- [10] Kai S.Conservation-related resettlement in Central Africa: environmental and social risks[J].Development & Change, 2010, 34(3):525-551.
- [11] 包智明.关于生态移民的定义、分类及若干问题[J].中央民族大学学报,2006(1):27-31.
- [12] 贾耀锋.中国生态移民效益评估研究综述[J].资源科学,2016,38(8):1550-1560.
- [13] 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[J].生态学报,2013,33(3):764-770.
- [14] 辛瑞萍,韩自强,李文彬.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[J].甘肃行政学院学报,2016(1):119-126.
- [15] 王鹏,王亚娟,刘小鹏,等.基于景观结构的生态移民安置区生态风险评价:以宁夏红寺堡区为例[J].生态学报,2018,38(8):2672-2682.
- [16] 张梦尧,冯雪红.2006-2017年藏族生态移民研究状况与展望[J].宁夏师范学院学报,2018,39(9):93-100.
- [17] 耿一睿,苗红,安烁,等.中国生态移民可视化研究分析[J].西南大学学报(自然科学版),2020,42(5):151-161.
- [18] 张涛,袁轶,张志良.移民效益评估理论与方法[J].中国人口科学,1997(6):23-29.
- [19] 张卿.内蒙古苏尼特右旗生态移民经济社会效益评价研究[D].北京:北京林业大学,2010.
- [20] 郭晓丹.贵州省生态移民工程综合效益评价研究[D].贵阳:贵州财经大学,2016.
- [21] 张泽.天祝藏族自治县南阳山片生态移民搬迁项目绩效评价[D].兰州:兰州大学,2019.
- [22] 王涛,高峰,王宝,等.祁连山生态保护与修复的现状问题与建议[J].冰川冻土,2017,39(2):229-234.
- [23] 叶尔扎提·开恩思,李莉,孟梅.塔城市库鲁斯台草原生态移民政策实施效果评价:基于邓恩公共政策评价标准[J].干旱区资源与环境,2020,34(10):27-33.
- [24] 樊胜岳,陈玉玲,徐均.基于公共价值的生态建设政策绩效评价

- 价及比较[J].公共管理学报,2013,10(2):110-116+142-143.
- [25] 鲁能,何昊.易地移民搬迁精准扶贫效益评价:理论依据与体系初探[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2018,48(4):75-83.
- [26] 付恒阳,张静.陕南移民工程综合效益评价及发展对策[J].陕西理工大学学报(社会科学版),2018,36(2):44-50.
- [27] 袁怀民.宁夏生态移民工程效益评价:以红寺堡为例[J].农业科学研究,2014,35(1):81-84.
- [28] 金莲,王永平.贵州省生态移民经济可持续发展研究[J].山地学报,2019,37(1):98-108.
- [29] 金莲,王永平.生态移民生计风险与生计策略选择研究:基于城镇集中安置移民家庭生计资本的视角[J].贵州财经大学学报,2020(1):94-102.
- [30] 李霞,文琦,朱志玲.基于年龄层次的宁夏生态移民社会适应性研究[J].干旱区资源与环境,2017,31(5):26-32.
- [31] 李胜连,李雨康,黄立军.基于改进熵值法的宁夏生态移民发展能力评价[J].统计与决策,2016(4):65-67.

Performance evaluation of ecological migration project based on process and outcome: a case study of Huanghuatan migration area in Gulang, Gansu, China

Liu Yang^{1,2}, Wang Ya³, Zhou Lihua^{1,2}

(1. *Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China*; 2. *School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China*; 3. *Key Laboratory of Desert and Desertification, Northwest Institute of Eco-Environment and Resources, Chinese Academy of Sciences, Lanzhou 730000, China*)

Abstract: Ecological migration is one of the important policy instruments to achieve the two strategic targets of poverty alleviation and ecological civilization construction for China. The scale of ecological migration in Western China is large, and it is of great significance to evaluate its performance, summarize the existing experience and lessons and optimize the implementation of follow-up projects to the green development of ecologically fragile areas in Western China. In order to overcome the shortcomings of inconsistency between project performance and true feelings of migrants caused by ignoring the sense of gain and fairness appeal of migrants, taking Huanghuatan immigration area in Gulang County, Gansu Province as a case, this paper establishes a performance evaluation index system of ecological migration project based on process and outcome to quantitatively measure the project performance and influencing factor. The results show that: (1) The performance evaluation result of ecological migration project of this area is "poor", and the evaluation of the implementation effect of the whole process of the project by migrants is low. The main problems are low level in project participation and policy understanding, too hasty relocation process, substantial increase in total expenditure, poor development benefits of cooperatives, difficulties in local employment, etc. (2) Ecological immigrants with higher economic benefit level have higher performance evaluation of the project, and the benefit level is closely related to their own economic strength. (3) The effect of the ecological migration project on poverty alleviation and income increase is unbalanced, and there are obvious differences in the benefit level of migrants among different groups, and it is necessary to pay attention to the problem of development gap and common prosperity between migrants in the future.

Key words: ecological migration; process-outcome dimension; performance evaluation; influencing factors; Gulang County