

刘洋,王娅,杨国靖,等.祁连山北麓生态移民工程问题分析与政策建议[J].中国沙漠,2023,43(1):37-47.

祁连山北麓生态移民工程问题 分析与政策建议

刘洋^{1,2},王娅^{3a},杨国靖^{3b},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 a. 沙漠与沙漠化重点实验室, b. 内陆河流域生态水文重点实验室, 甘肃
兰州 730000)

摘要: 作为河西走廊内陆河流的主要发源地,祁连山维系着河西走廊绿洲的生存和发展。在祁连山国家公园建设背景下,作为解决生态脆弱区自然-经济系统不协调的重要举措,生态移民工程兼具生态保护和消除贫困的双重目标,其实施效益及后续提升成为当前关注的热点问题。根据文献分析和在武威市的实地调研结果,本文在生态移民概念辨析与研究动向的理论梳理基础上,对祁连山北麓生态移民工程实施过程、存在问题及后续政策建议进行了分析。结果表明:(1)该地区易地扶贫搬迁移民属于生态移民,迁入区后续经济发展和移民可持续生计是研究关注重点。(2)生态移民发端早,形式上以易地扶贫搬迁为主,实施地区以武威市为主,移民民族和生计方式多样化,以移民新村(小城镇)集中有土安置为主,具有较强典型性。(3)在取得生态、经济和社会效益的同时,也存在移民参与工程规划的程度低、搬迁过程中政策福利差距未能较好控制、后续产业发展滞后、人居环境建设不完善等贯穿于工程实施全过程的问题,影响到工程的公平和效益。(4)自然条件、产业基础、文化水平是影响工程效益的关键因素,凸显生态移民政策的公共价值,客观认识落后地区经济发展障碍,是解决工程症结的关键。(5)未来要确保移民参与工程规划的制定、工程时段上的相对稳定性和移民主体间适度的差异性、加强对基层政府的监督以提高工程的公平性;在为移民生计资本提供支持的基础上,分类施策保障充分就业以提高工程经济效益,加强移民社区人居环境建设与管理,以提高工程生态和社会效益。

关键词: 生态移民工程; 问题; 对策; 公平与效益; 祁连山北麓

文章编号: 1000-694X(2023)01-037-11

DOI: 10.7522/j.issn.1000-694X.2022.00069

中图分类号: F062.2

文献标志码: A

0 引言

作为一项时间跨度长、覆盖范围广、涉及人口多的惠民工程,生态移民已成为解决生态脆弱区自然-经济系统不协调的重要举措。从1983年“三西”(甘肃的“定西、河西”和宁夏的“西海固”)地区的“吊庄移民”工程到20世纪90年代新疆、内蒙古、云南、广西、广东等省(区)的开发式生态移民工程^[1],再从易地扶贫搬迁试点工程(2001年)、退牧还草工程(2003年)及三江源生态保护和建设一期工程(2005年)到“十五”之后五年一轮的易地扶贫搬迁工程,生态移民作为独立或配套实施工程在中国已

经有了近40年的实践。因移民数量众多,政策性强,涉及生态、经济、社会、文化、心理等诸多领域,生态移民也逐渐成为学者们研究的热点问题,研究视角多聚焦于效益评价和问题审视方面^[2-8],研究区域多关注于青海、宁夏、内蒙古及贵州等地^[9],对祁连山地区的研究较少。

祁连山作为河西绿洲赖以生存和发展的重要水源地,具有十分重要的生态地位。长期以来,气候变暖、综合治理措施不到位、超载过牧、开山挖矿等人为破坏造成祁连山地区冰川退缩、雪线上升、山地森林草原水源涵养效能下降^[10],特别是祁连山北麓生态系统失衡、人地矛盾突出。为有效保护祁

收稿日期:2021-12-11; 改回日期:2022-04-18

资助项目:第二次青藏高原综合科学考察研究项目(2019QZKK0404);中国科学院战略性先导科技专项(XDA20020401)

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)

连山生态恢复、促进农牧民脱贫致富,1999年起甘肃省陆续启动了祁连山地区移民搬迁计划,当年张掖市肃南县对部分少数民族牧民实施了“以工代赈异地搬迁”工程,后续涉及到生态移民的就有“下山入川”生态移民、“山水林田湖草”生态保护修复试点工程、“十三五”易地扶贫搬迁工程和祁连山国家公园建设等多个工程项目,祁连山地区生态移民名称繁杂,移民目的和性质既有交叉也有差异,给当地的研究和实践工作均带来困扰,准确界定当地生态移民的范围显得特别重要。作为一项区域人地关系的协调工程,生态移民的效益关系到生态脆弱地区能否得到恢复和国家生态安全能否得到保障,也关系到搬迁移民能否脱贫致富和实现可持续发展。那么,在近20多年的生态移民实践中,该工程实施的过程、结果及效益如何?存在哪些突出矛盾和问题?如何应对和解决?本研究基于实地考察和文案调研资料,辨析了生态移民概念,总结了祁连山北麓生态移民工程的特点、普遍存在的问题,分析工程效益,探索深化生态移民脱贫成果的对策建议,以期为祁连山国家公园的建设和祁连山地区绿色发展提供支持,为其他地区生态移民搬迁及移民后续发展提供参考。

1 生态移民概念辨析及研究动向

1.1 生态移民概念辨析

移民指个体或群体从原有居住场所搬迁到新的场所开始新的生产和生活的人口流动,包括区域、形式和特征等要素。生态难民概念最早出现在1976年《世界观察系列报告-5》中,随后逐渐演化出各种术语来表述这类移民,包括“环境被迫移民”“气候难民”“气候灾害移民”“环境移民”和“生态移民”等。1899年,Cowles^[11]将生态移民定义为以保护生态环境为目的而实施的人口迁移,他认为生态移民是人与自然关系的另类表达,是环境变化的人类行为产物。中国学者关于生态移民的定义可以归纳为2种观点。第1种观点着眼于中国生态移民兼顾生态保护和消除贫困的实际情况,将扶贫纳入到了生态移民的诱因之中,强调生态移民是基于生态保护和扶贫的双重目的^[12];第2种观点只把生态保护作为生态移民的单一诱因,将后续带来的扶贫

效益视为生态移民产生的结果而不是预先的目的^[13]。综合而言,生态移民是“可持续发展观”指导下产生的“综合发展观”,它涵盖成因和目的两个层面的含义,即自然环境恶化是移民的动因,其最终目的为保护和改善生态环境,提高农牧民经济福利和民生福祉(表1)。

在中国实践中,对于政府主导的移民工程来说,工程目标大致有国家经济建设(水库移民)、农民脱贫(扶贫移民)、生态保护与建设(生态移民)3种,由此形成的3种典型的移民类型(具有明确的边界,概念上不交叉但是可以结合)。易地扶贫搬迁工程,即扶贫移民工程,在中国现实实践中相当程度上具有生态保护和消除贫困双重目标(对部分搬迁主体而言),因此该工程的一部分性质上既是扶贫移民,也是生态移民,但是并不意味着绝对等同于生态移民工程。根据全国“十三五”易地扶贫搬迁规划,那些由于公共服务严重滞后和地方病高发搬迁的人群因不具明显的生态保护目的而不属于生态移民,而那些从国家禁止或限制开发地区(大多是国家重要生态功能区)搬迁出去的人群才具备明显的生态移民特征。因此,只有部分具有明显生态保护意义的易地扶贫搬迁移民才是生态移民。祁连山北麓地区易地扶贫搬迁工程的移民原先大多都生活在祁连山水源涵养林和自然保护区内,应该属于生态移民。

1.2 关于生态移民的研究动向

为阐释移民产生的原因及其发展机制,国际上衍生出“推一拉”理论、新古典主义经济理论、新经济移民理论、劳动力市场分割理论、世界体系理论、移民系统理论和网络移民说、累积因果关系说和移民文化说等观点,可划分成强调市场导向的经济理性选择论、注重政治内涵的文明冲突论和关注全球化趋向的跨国主义论3类。上述理论多把劳动力的迁移当作唯一对象,忽视了移民种类的多样性和移民目的。中国生态移民的理论基石源于对人地关系地域系统理论、生态恢复及可持续发展理论的探讨,更强调生态移民对生态保护和扶贫开发的双重作用。其研究历程经历了萌芽—发展—成熟3个阶段,从早期对生态移民的概念辨析、移民类型、安置模式和适应性的理论探析,转向到现阶段对移民的

表 1 各研究视角的移民概念
Table 1 Migration concepts in various research perspective

研究视角	相关术语	定 义	来 源
气候变化	气候移民	气候贫困型生态移民,指气候变化使得生态敏感地区的气候容量缩减,引发长期和大范围的气候贫困所出现的自发移民和政府规划移民,西部地区的生态移民最接近气候移民的概念	潘家华等 ^[14]
		气候防护型移民,指海平面上升导致沿海人口稠密的低洼居住区被淹没、侵蚀,需要进行长期规划,永久迁移到新的宜居地区	郑艳 ^[15]
		气候灾害型移民,指由于台风、暴雨、洪涝、泥石流等极端气候灾害或突发疫病(例如 SARS)的侵袭导致人们被迫逃离和避难	
	气候难民	因气候变化造成的海平面上升、极端气候及干旱和缺水导致生存环境持续变化,而被迫离开家园的人群	Biermann等 ^[16]
移民动力 机制	政策移民	政府为了达到一定的目的,通过相关政策引导和支持,将一地居民有组织、有计划地迁往异地并使其定居发展所形成的移民形态	范建荣等 ^[17]
	自发移民	没有被纳入政策移民范围的贫困群众,通过投亲靠友、购买土地等多种方式,自主或有组织地自发迁移,但尚未拥有迁入地户籍,不能接受正常管理和服务的移民形态	
风险灾害	环境移民	人类生存的自然环境和人居环境受到突发或渐进式的不利影响而产生的各种人口迁移行为	IOM
	环境被迫移民	由于环境、生态、气候以及气候事件对生活 and 生产造成严重威胁,从而被迫或意识到必须离开自己家园的人是“环境被迫移民”(联合国难民署)	Gorlick ^[18]
生态移民	生态移民	由于移民群体的活动严重破坏了自然环境而被迫迁移的非自愿移民行为	刘雪菊等 ^[19]
	生态难民	某人基于环境压力而迫使离开他以往的居住场所,这是相对于某人因环境压力而有可能决定离开他以往的居住场所	Renaud ^[20]
		由于(自然或人为的)环境破坏导致生存环境的破坏或严重影响生活质量而被迫短期或永久搬迁的人群	Essam ^[21]

文化重构、福利保障、效益评价、风险评估,及后续产业与可持续生计(生计、民生与精准扶贫视角的扶贫路径)的实证探讨。作为政策的产物,未来生态移民的研究动向会更关注对移民容量、搬迁经验、后续发展策略及扶持政策承接方面的实证研究。

根据耿一睿等^[9]的中国生态移民可视化分析结果,宁夏和青海三江源地区是生态移民研究最热点区域,而祁连山北麓鲜有人关注。实际上,祁连山北麓地区生态移民工程早期规模不大,大规模“下山入川”生态移民的实施时间(2011年)晚于三江源与宁夏,又因过去政府对祁连山生态建设重视程度不足,因而学界对该地区生态移民工程的关注不够。伴随着国家对祁连山生态环境整治的重视,如何立足乡村振兴与精准扶贫,深入思考和研究移民与迁入和迁出地的关系,迁入区生态-经济系统如何协调和高质量发展,成为未来关注的焦点。武威市作为祁连山北麓生态移民最迫切、搬迁规模最大的地区,是中国生态移民的典型代表。

2 祁连山北麓生态移民的实施概况与问题审视

2.1 生态移民工程实施过程

祁连山由一系列平行的西北—东南走向的山脉和山间宽谷组成^[22],是甘肃和青海两省的界山。祁连山北麓地区包括甘肃省酒泉市的阿克塞县、肃北县、瓜州县南部和玉门市西南部,张掖市的肃南县、民乐县、甘州区和山丹县(含山丹马场),金昌市的永昌县,武威市的凉州区、古浪县、天祝县和兰州市的永登县,共计5市13县(区市)^[23]。

1983年,甘肃省“两西”建设,迁移定西、陇南、临夏、甘南等中东部干旱地区和南部高寒阴湿地区20多个县的贫困人口至河西地区,截至2012年,酒泉市作为主要安置区已累计安置省内移民15.75万人^[24-25]。由于移民并非来自于祁连山北麓地区,严格来说并不算该区生态移民的开端。1999年,张掖市肃南县实行“以工代赈异地搬迁”工程,将祁连山区的部分少数民族牧民搬迁到明花乡双海子村^[26];

2001年,武威、庆阳和平凉市开展甘肃省易地扶贫搬迁工程试点;2004年,全省13个市州全面实施易地扶贫搬迁工程,明确将生活在祁连山北麓这个重要生态功能区和生态脆弱区的农牧民列为搬迁对象,成为该地区由政府主导的规模化生态移民全面实施的重要标志。2011年以来,祁连山北麓的武威市深入实施祁连山高深山区农牧民“下山入川”生态移民工程,截至2016年底累计实现移民8.43万人^[27],已建成古浪县黄花滩移民区和天祝县南阳山片大型移民集中安置点,成为了祁连山北麓生态移民工程的典型地区。“十三五”期间(2016—2020年),除酒泉市无规划外,祁连山北麓各市规划搬迁14 733户,56 271人(表2),其中武威市计划搬迁户数占绝对多数(10 742户,43 220人)。

表2 祁连山北麓地区“十三五”建档立卡贫困户
搬迁人口数量

Table 2 Relocation population of poor households in the northern slope of Qilian Mountains during the 13th five year plan period

地区		搬迁户数/户	搬迁人数/人
兰州市	永登县	452	1 638
武威市	凉州区	1 060	3 951
	古浪县	6 025	25 039
	天祝县	3 657	14 230
	小计	10 742	43 220
金昌市	永昌县	95	321
张掖市	肃南县	69	200
	民乐县	1 537	5 355
	甘州区	267	914
	山丹县	1 571	4 623
	小计	3 444	11 092
总计		14 733	56 271

资料来源:甘肃省“十三五”易地扶贫搬迁规划。

2.2 生态移民工程的特点

2.2.1 移民民族和生计多样化

祁连山北麓地处河西走廊,历史上一直是中国多民族混居地区,区内少数民族自治县居多,包括肃北蒙古族自治县、阿克塞哈萨克族自治县、肃南裕固族自治县和天祝藏族自治县。得益于独特的地理位置和气候条件,境内植被类型丰富,森林、草原、绿洲、荒漠、冰川镶嵌分布,草地畜牧业发展得

天独厚,但是经济发展比较落后,城市化水平较低,2015年武威、金昌、张掖、酒泉四市平均城镇化率为50.74%,低于当年全国56.10%的平均水平。随着城市经济的发展和劳动力的转移,外出务工逐渐成为一种主流生计,祁连山区的原住民形成了以传统种养殖和季节性外出打工为主的生计类型。多民族和移民生计多样化使祁连山北麓地区与其他生态移民实施区特别是纯农(牧)区和汉族聚居区有所区分,也促使祁连山北麓地区生态移民工程更加注意移民生计模式安排和社区少数民族文化发展。

2.2.2 安置模式以移民新村(小城镇)集中有土安置为主

祁连山是中国重要的水源涵养地,河西绿洲赖以生存与发展的疏勒河、黑河和石羊河均发源于此。祁连山北麓地区生态移民工程出于保护森林草原和提升水源涵养生态功能的目的,采取远距离安置而非就近收缩安置,依靠国有农林场和新开垦的水浇耕地,新建移民村进行集中有土安置。2017年,金昌市永昌县将南部祁连山山区的94户建档立卡贫困户328人搬迁至红光新村。2016—2018年,张掖市民乐县陆续搬迁1 019户建档立卡贫困户3 985人至圆梦苑小区。截至2019年底,武威市古浪县黄花滩移民区已建成11个移民新村和1个绿洲小镇,累计安置62 400人^[28];天祝县南阳山片建成12个移民新村,截至2017年底累计安置18 589人^[29]。

2.3 生态移民工程的问题审视

理论上,生态移民工程具有生态、经济和社会三大效益,但具体效益如何与当地实践水平密切相关。通过对移民迁出区实施退耕还林、退牧还草等措施,祁连山北麓植被得以恢复,森林和草原的水源涵养功能得到增强^[30-31];移民搬迁后,传统农业逐渐被设施农业取代,移民的生计来源多元化,收入渠道增加^[32-33];通过建设拥有漂亮坚固的房屋、完善的公共配套设施和齐全的社会公共服务的移民新村,搬迁移民的生活条件得到根本改变^[34-35]。虽然生态移民搬迁的生态、经济、社会效益明显,但贯穿于工程实施全过程的问题亦不容忽视。

2.3.1 移民参与工程规划的程度低

根据2020年底课题组对武威市生态移民工程的调研,搬迁移民普遍认为自己在移民方案制定上的参与度很低,在搬迁目的地、新旧房屋补贴金额和迁入地赔偿土地数量等方面均没有发言权。同

时,移民建议(例如加大房屋购置补贴和养殖贷款力度等)被移民方案采纳的程度较低,这往往跟地方政府不愿增加财政负担有关。除了搬迁移民在政府面前的绝对弱势地位外,造成现实中搬迁移民参与程度低的原因还源于移民自身。由于年轻人外出打工,留居人员多是中老年人,限于较低的文化素质,他们往往缺乏参与生态移民工程决策的基本专业知识素养。年轻人经济压力较大,基本以挣钱为主,也鲜有较高的参与热情。未来,应将搬迁移民纳入决策参与主体中,以减少工程实施的阻力,提高移民搬迁意愿和工程满意度。

2.3.2 搬迁过程中政策福利差距未能较好控制

政策福利差距大主要体现在不同时段内和不同主体间,“十二五”与“十三五”规划阶段内、建档立卡贫困户与非贫困户之间存在过大的政策补偿差异。在武威的调研表明,由于搬迁时间较早,“十二五”期间搬迁的生态移民没有享受到精准扶贫政策里建档立卡贫困户的相关福利,在安置房补贴和产业扶持资金等方面不如“十三五”期间搬迁的移民,导致前期搬迁的移民产生“先搬不如后搬”的想法。一位村民说:“我们是率先响应国家号召搬下来的,结果花的钱是他们后搬的好几倍,这完全不公平。国家可以执行不一样的政策,但是不能让差距这么大,我们的经济条件也没那么好。”“十三五”期间国家政策规定,建档立卡贫困户购买安置房时要控制在每户1万元以下(或人均不超过3 000元),特困户可实行减免,而非贫困户需按照市场价购买,除去地方政府的补贴,自筹资金远远高出建档立卡贫困户,这引起了非贫困户移民的强烈不满,有村干部反映这已经成为村里最迫切需要解决的问题。建档立卡贫困户与非贫困户之间过大的政策福利差距是中央政策内在规定和地方政府财力有限的综合结果,超过了非贫困户基于自身与建档立卡贫困户家庭条件差距认知的心理接受范围,已成为移民社区内部的社会矛盾,对移民社区的稳定和健康产生产生了不利影响。

2.3.3 农业生产条件较差、后续产业发展滞后

生态移民工程通过人口的迁移使移民彻底摆脱了原住地恶劣的生产条件,实现了生活、生产方式的转变,获取了新的生计资本和更优质的公共服务,自我发展权利和机会增多。但在实践中,移民新分的耕地多为沙地,农业生产条件较差,导致通

过提高自然生产力(如农业收成提高)实现收入增加的经济效益难以实现。如酒泉,移民安置区气候干旱,戈壁荒漠广布,地表径流稀少,移民区耕地多由沙石地开发而来,土地沙化、盐碱化严重,80%属于中低产田,且灌溉水源十分短缺^[25]。张掖肃南县明花乡双海子村,由于降水稀少和蒸发强烈,径流发育差,农业用水多数来自于地下水,近年来为了获得水源打井深度越来越大,地下水位下降严重,在不合理利用方式下土壤盐碱化和板结现象严重^[36]。而武威古浪黄花滩移民区,水和土地资源状况一样堪忧,水资源主要来源于景电二期工程引入的黄河水,由于搬迁的移民数量过多,最初配备的水资源数量只能保证移民的生活用水,生产用水缺口大。同时,该区移民新分的耕地是在沙漠上开垦而来,开发成本高,人均面积小(0.11 hm^2),耕地熟化程度低,沙化盐碱化程度严重^[37]。

生态移民工程经济效益的凸显,还体现在职业转变增收方面,但祁连山北麓地区多以农业经济为主,经济社会发展缺乏大规模产业支撑,移民发展能力不足(自身贫困和文化素质不高),后续产业发展滞后。以酒泉为例,由于移民区农业发展条件差,移民自身发展能力和当地规模化产业培育的不足,移民只能继续保持小农经营,收入较低。移民是酒泉市贫困人口的主体,截至2019年底,酒泉移民人均纯收入11 170元,仅为酒泉市农民人均纯收入(18 609元)的60.02%。再如张掖市民乐县,虽然该区移民安置点引进了多个现代化农业企业,但受困于当地薄弱的产业基础,引进的龙头企业少,吸纳务工人员能力有限^[31]。武威市安置点虽然配备了现代种养殖所需的养殖暖棚和温室大棚,但这类种养殖模式规模大才能体现效益,而大部分移民没有足够的启动资金进行自主经营。又因新分耕地面积小、距离远和质量差,农业收益极低,移民“无地可耕”,新村存在大量待就业劳动力。虽然当地政府做出了许多努力,包括设置公益性岗位、招商引资、成立合作社等,但当地产业基础薄弱,缺乏大型龙头企业和专业合作社^[29,38-39],就业吸纳作用有限,年轻人被迫选择外出务工,许多中老年人因年龄过大或照顾孩子而陷入了焦虑的闲居状态。

2.3.4 移民安置区人居环境建设不完善

生态移民工程的生态效益不仅体现在迁出区的生态恢复效果上,还要避免迁入区的生态破坏,

因此生态移民工程的实施不是生态压力在空间上的简单转移,迁入区的生态建设和迁出区同样重要^[2]。为了保护祁连山生态环境,移民离开山区向北搬迁到更靠近沙源的沙漠地带,受到的沙尘暴影响更加严重,表现突出的是酒泉和武威的移民安置区^[25]。在武威的调查发现,由于古浪黄滩移民安置区位于腾格里沙漠边缘上,绝大多数移民都反映移民新村存在严重的沙尘暴问题,但近几年来政府实施了防沙治沙、植树造林等措施,沙尘暴发生频率减小。

生态移民工程作为推进西部地区城镇化的一种方式,集聚分散居住的广大农牧民,投入大量资金进行移民安置区基础设施建设,促进城乡居民公共服务均等化,但也存在以下两个方面的不足:一是房屋质量存在房顶漏水、掉墙皮等问题(如天祝县)^[40]。在武威市,房屋质量问题主要在早年建设时期,近几年随着国家对移民区安置房实行统一建设后,房屋质量总体较好。二是公共基础设施建设不足,主要包括缺乏下水道的管网建设和水利建设不足两方面。武威市移民新村基本无统一的下水管网设施,导致移民家庭厕所使用不便、卫生水平下降、成本较高(需抽粪),成为移民区一个重要的民生问题^[41]。酒泉市沙河乡移民区农田水利建设滞后,灌溉渠道老化破损、田间道路不配套,土地耕种困难^[32]。武威市古浪县黄滩移民区调蓄水池和沉砂池建设数量不足,截至2019年已建设50座,蓄积量278.4万 m^3 ,完全不能满足2019年2800万 m^3 的计划调水量^[37]。

2.4 影响生态移民工程效益的关键因素

2.4.1 自然条件

祁连山北麓地区属于典型的山地-绿洲-荒漠自然景观^[42]。经过多年的人口增长和农业开发,河西走廊绿洲地区可供开发的土地所剩无几,祁连山里搬迁出来的移民大部分都被安置到了荒漠荒滩地区。这些地方原本没有耕地,新的耕地都是政府通过后续的土地治理措施开发而来,耕地质量较差,严重影响农业收益。祁连山北麓地区地处内陆,气候干旱,地表径流量少,境内石羊河、黑河、疏勒河三大水系开发利用率远高于40%的合理利用水平,连年来径流量减少和水污染问题日益锐化,水资源供需缺口大,造成目前生态移民工程仅仅是

转移了生态环境问题的事实局面。祁连山北麓地区荒漠广布和地表径流少的自然环境特征对生态移民工程移民安置区的农业发展和生态环境质量造成了负面影响。

2.4.2 产业基础

祁连山北麓地区覆盖河西走廊的武威、金昌、张掖、酒泉市,该地区总体经济比较落后,产业发展规模小,地方性大型企业较少,地方政府财政收入低,农村地区低收入人群较多。2019年四市总人口465.3万,地区生产总值1895.7亿元,人均地区生产总值40741元,为全国平均水平的57.47%,规模以上工业企业单位数量为646家,地方财政收入总计113.14亿元,农村居民人均可支配收入15460元,达到全国平均水平的96.50%。薄弱的产业基础和有限的地方财力增加了生态移民工程迁入区政府对外招商引资的难度,也限制了政府自行筹建后续产业和资金扶持移民自我经营的能力。移民区后续产业发展滞后问题不仅存在于祁连山北麓地区,在经济发展落后的西部地区也普遍存在,这一点尤为体现在少数民族牧民集中的三江源和内蒙古地区^[43-46]。如何发展后续产业、帮助移民脱贫是当前祁连山北麓移民最关心的问题。

2.4.3 文化水平

生态移民迁入区的产业发展资金和优良劳动力是实现生态移民工程经济效益不可或缺的两个关键因素。根据在武威的调查,祁连山北麓深山里的移民群众文化水平较低,教育程度基本在高中(含)以下,搬迁前以小农经营(含放牧)为主,靠天吃饭,农闲时进行季节性打工,收入水平较低,贫困人口较多。搬迁到移民区后,由于生计资本储量和文化水平低,很难实现自主种养殖经营,也很难给当地产业发展提供合格的劳动力,部分移民自身发展动力不足,“等靠要”思想严重^[47],影响移民群众本地就业、转产、增收及生态移民工程经济效益的实现。作为生态移民工程后续产业扶持的重要内容,移民的教育培训成为解决后续产业发展劳动力供给问题的关键,但主观上,移民早已形成了对传统习俗和生活生产方式的习惯性依赖,参与培训的意愿不足。客观上,移民培训没有得到足够的重视,缺少资金的投入,在供需匹配、管理水平、培训方式和手段方面存在不足,未能建立起移民培训的常态化机制^[48]。

3 祁连山北麓生态移民工程的症结

为了回应新公共管理实践和现代社会危机,国际上在20世纪90年代流行起了公共价值理论^[49]。该理论认为公共管理不仅仅强调结果和效率,还强调多元主体的广泛参与和平等地位。与此对应的是,公共政策程序正义成为政策不可或缺的一个维度,包括公民参与并决定决策、程序过程中公民地位平等、决策过程的价值中立性、决策程序的自治等4个方面^[50]。生态移民工程作为生态移民这一公共政策下实施的实体,在公共政策评价标准下,应体现效果性、效率性、充足性、公平性、回应性和适宜性^[51]。移民作为工程重要的最大的参与主体,应纳入到政府决策名单里,并实现移民与政府、移民群体内不同主体的平等地位。在移民的视角下,工程实施的好坏是一个综合性心理评价,不仅与工程结果产出的绝对量有关,还与其相对受益水平和非经济因素感知(如主人翁获得感、受重视感等)有关。不扩大移民的政策参与度,会塑造一个“边缘化”非自愿移民的窘迫形象,削弱移民的主观获得感,移民不同主体之间超出差别原则的收益不均则严重影响到移民对政策的支持度。作为一项公共政策的规定,如今的生态移民工程需要兼顾工程的公平和结果,实现更广泛的价值目标和更多的公共价值输出。

发展经济学中,关于长期经济落后的地区提出了“低水平均衡陷阱”和“贫困恶性循环”理论。这些理论认为这些地区陷入低收入与贫困的循环局面的原因在于资本的匮乏和人口的过快增长,强调摆脱贫困的措施是加大资本投资,促进资本积累。落后经济理论认为落后经济的本质特征是“准稳定均衡”,经济系统的外部刺激受到经济系统内部土地、资本存量的制约而被抵消,而通过长期教育过程带来的知识、技术等形式的资本积累逐步使经济系统摆脱原来的落后状态,这一目标通过“临界最小努力”所依赖的企业家功能、人力投资等正和诱因来实现^[52]。祁连山北麓地区尚处在工业化早期阶段,经济比较落后,资本匮乏,同时整个甘肃省还处于以点带面的不均衡发展阶段,落后地区明显受到省会等较发达地区虹吸效应的影响。在这样的条件下,本地难以形成有效的投资规模短期内解决大量生态移民就业问题,即劳动力非农转移速率具有客观规律,资本积累不能被生态移民工程替代来

解决经济发展问题。同时,外部劳动力市场提供了一个解决方案。由于更高的经济发展水平和劳动力需求,外部就业市场能够提供更具有薪酬竞争力的就业岗位,具有显著优势的年轻劳动力自然地流向了外部就业市场,生态移民工程起到了促进本地劳动力外出务工的作用。

公共价值理论提供了一种全新、全面的公共政策评价标准,民主参与、程序正义成为衡量政策绩效的重要方面。落后地区的经济发展由于缺乏大规模的资本投资而变得十分困难,生态移民工程很难短期内本地解决大量移民就业问题,出于理性选择,大量年轻劳动力流向外部就业市场。解决生态移民工程存在的公平缺失、产出不足等突出问题,必须反思过分注重政策产出的问题,凸显政策的多元公共价值,遵循经济发展规律,客观认识落后地区经济发展障碍,杜绝毕其功于一役的思想,久久为功,持续促进当地产业和教育的发展。

4 祁连山北麓生态移民工程的政策建议

祁连山北麓生态移民工程对祁连山地区生态保护和经济发展起到了良好的促进作用,但也存在移民参与不够、本地内生发展动力不足、新村建设质量不高等问题,本文以问题为导向,分析问题产生的主客观根源,兼顾公平和效益,提出系统而具有针对性的政策建议(图1)。

4.1 提高生态移民工程的公平性:从参与到平衡再到落实

生态移民工程的公平性必须在工程规划的制定、平衡和落实上体现出来。首先,生态移民工程规划的制定必须确保移民参与进来。中国现有公共政策的制定比较缺乏底层成员的参与,应该进行适度调整,扩宽移民参与生态移民工程规划制定的广度和深度,但考虑到中国基层民众参与能力,现阶段重点应放在移民参与的广度层面。其次,生态移民工程的执行必须确保时段上的相对稳定性和不同移民主体间适度的差异性。保持工程良好的稳定性,即避免工程在不同(或较长)实施期间大起大落,影响工程实施效果。保持各移民主体间适度的差异性,即政策福利标准既不“一刀切”,也不超过家庭间实际经济水平差距,以避免移民社区不同移民群体之间的矛盾。最后,生态移民工程的落实必须加强上

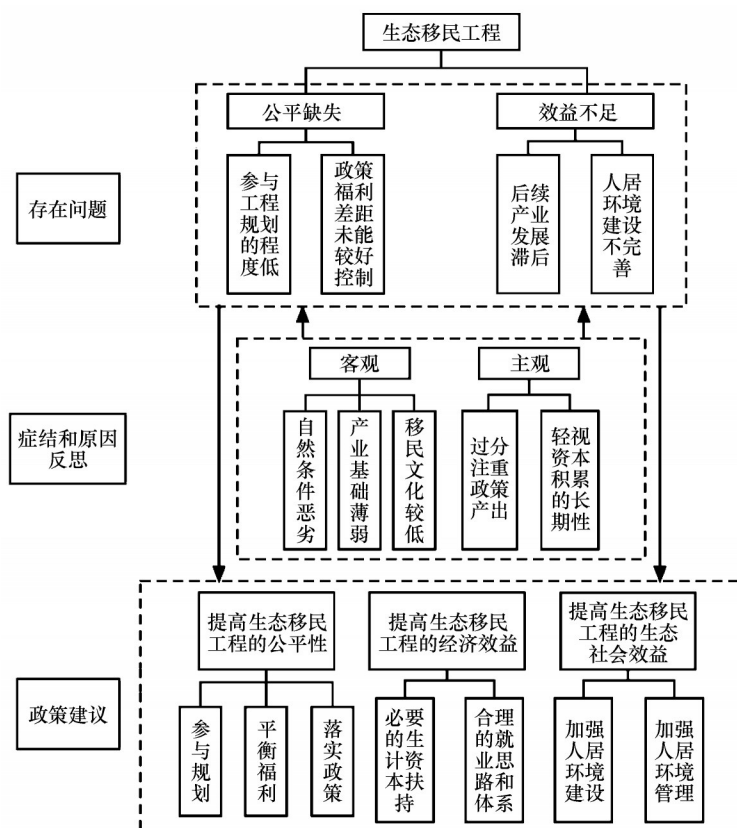


图1 问题-原因-建议框架

Fig.1 Problem-reason-suggestion framework

级政府对下级政府特别是村委会的监督。生态移民工程规划的落实是工程取得良好效果的最后一步,也是移民最能真切感受政策福利的重要环节,是工程蓝图落地生根的关键。为了保证工程规划的落实,要加强对基层政府的监督,提高工程公平性。

4.2 提高生态移民工程经济效益:分类施策保就业、降风险、促脱贫、助致富

生态移民工程取得良好经济效益的本质要求是移民实现充分就业,降低市场风险,促进脱离贫困,逐步达到富裕的一个过程。充分就业是基础,包括家庭年轻劳动力就业和中老年人就业两方面;市场风险主要包括投资风险(养殖)和失业风险(打工);脱离贫困是现期目标,达到富裕则是长期目标。当前,祁连山北麓地区的移民迁入区普遍面临产业资金(包括移民自有资金和政府扶持资金)短缺和移民劳动力素质较低两大困难,虽然这两种困难可分别通过向外(上级政府和金融贷款)寻求资金扶持和对移民进行教育培训来解决,但是在武威地区的实地调研表明,这两种措施并没有解决当地的移民就业问题,原因是移民规模大,外部资金难

以解决就业问题,同时移民对旧有习俗和生活生产方式的习惯性依赖使培训效果大打折扣。严峻的现实条件往往限制了有关产业投资发展和移民素质提升政策措施的实施效果,移民安置区在落后产业条件下取得经济成功的困难性促使所提出的政策建议必须更加细致和可行。

一方面,将有限的资金用于增加移民生计资本,提高移民资本积累和文化水平,巩固移民发展基础。一是提高移民补偿标准。提高安置房统一补偿标准以避免移民陷入债务危机;提供移民足够的土地;提供产业发展补偿资金。二是强化移民培训效果。创新培训方式;建立持续性的培训课程体系;提供充足的资金;加强培训效果考核和改进。另一方面,实现移民的充分就业,但考虑到移民安置区实际上的资本积累和就业机会不足,就业内部消化和户户规模化经营不现实,因此就业思路的重点应是:根据不同家庭条件和不同年龄段的潜在就业对象,通过分类施策,整体形成一个一般家庭年轻人外出务工就业、中老年人当地产业和公益性岗位就业,富裕家庭规模化种养殖就业,残疾和疾病家庭政府救济的体系。而当前,实现此就业体系、

降低市场风险、促进移民脱贫致富还有很多困难,需要采取多种措施改变客观经济社会环境。一是保就业。联系本外地就业市场,做好就业服务,促进年轻人就业;提供生态建设公益性岗位,培育适合中老年人的务农岗位,在不损害就业积极性的情况下对病残的中老年人进行社会救济兜底,促进中老年人本地就业。二是降风险。为种养殖大户提供优质的保险服务、技术指导和市场销售信息反馈;为外出务工年轻人提供提升人力资本的机会;为移民家庭提供基本的社会保障。三是促脱贫。在实现就业基础上,扩大规模化经营,改善经济结构,提升经济效益。四是助致富。大力发展下一代教育事业,实现代际跨越。

4.3 提高生态移民工程生态和社会效益:加强移民社区人居环境建设与管理

加强移民社区人居环境建设。祁连山北麓生态移民工程移民社区大多位于荒漠区,植被覆盖率低,风沙活动严重,生态环境不容乐观。为了减轻沙尘暴和水资源短缺问题,创造良好的居住环境,社区需加强生态建设,进一步实施植树种草、防沙治沙工程,构建合理的水资源利用体系,加强污水管理。社区生活生产设施与搬迁前相比虽然发生了翻天覆地的变化,但是仍然存在一些薄弱地方,比如房屋、水利、下水管网等。要逐步完善社区生活生产设施建设,补齐短板,为移民营造一个环境优良、生活舒适、生产便利、文化丰富的人居环境。

加强移民社区人居环境管理。首先,建立社区日常巡护制度,对社区内生活、生产、环境设施进行全面监管和定期维护,维持良好的社区容貌。其次,社区基层组织要增强自身存在感和公信力,加强与移民群众的联系,及时解决社区矛盾和问题,以服务促管理^[53]。最后,促进社区社会网络关系的重建,积极举办社区文化活动,加强移民间的社会交往,构建一个外在美观、内在温暖的具有凝聚力的社区。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 杨生银.西部生态移民的经济效益评价研究:以宁夏红寺堡开发区为例[J].特区经济,2011(10):187-189.
- [5] Rogers S, Wang M. Environmental resettlement and social dis/re-articulation in Inner Mongolia, China[J]. Population & Environment, 2006, 28(1): 41-68.
- [6] Ye E T. Green governmentality and pastoralism in western China: 'converting pastures to grasslands' [J]. Nomadic Peoples, 2005, 9(1/2): 9-30.
- [7] 周华坤,赵新全,张超远,等.三江源区生态移民的困境与可持续发展策略[J].中国人口·资源与环境,2010,20(3):185-188.
- [8] 敖敦高娃,杜富林,胡日查.内蒙古镶黄旗实施生态移民工程存在的问题及对策研究[J].内蒙古财经学院学报,2009(2):41-45.
- [9] 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.
- [10] 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.
- [11] Cowles H C. The ecological relations of the vegetation on the sand dunes of lake michigan [J]. Botanical Gazette, 1899, 27(3):167-202.
- [12] 刘学敏.西北地区生态移民的效果与问题探讨[J].中国农村经济,2002(4):48.
- [13] 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.
- [14] 潘家华,郑艳.气候移民概念辨析及政策含义:兼论宁夏生态移民政策[J].中国软科学,2014(1):78-86.
- [15] 郑艳.环境移民:概念辨析,理论基础及政策含义[J].中国人口·资源与环境,2013,23(4):96-103.
- [16] Biermann F, Boas I. Preparing for a warmer world: towards a global governance system to protect climate refugees [J]. Global Environmental Politics, 10(1): 60-88.
- [17] 范建荣,郑艳,姜羽.政策移民与自发移民之比较研究[J].宁夏社会科学,2011(5):60-62.
- [18] Gorlick B. Environmentally displaced persons: a UNHCR perspective [R]. New York, USA: Environmental Refugees, 2007: 17-20.
- [19] 刘雪菊,赵素燕.地方政府主导下生态移民的运行逻辑:以《生态移民政策与地方政府实践》为例[J].内蒙古民族大学学报(社会科学版),2014,40(3):9-11.
- [20] Renaud F G. Control, Adapt or Flee How to Face Environmental Migration? [M]. Bonn, Germany: Publication Series of UNU-EHS, 2007(5): 11-21.
- [21] Essam E H. Environmental refugees [R]. Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme, 1985.
- [22] 王洁,贾文雄,赵珍,等.祁连山北坡草甸草原地上生物量与土壤理化性质的关系[J].水土保持研究,2017,24(1):36-42,48.
- [23] 陈明霞,赵晓同,赵培强.祁连山(北坡)生物多样性分布特征与保护体系研究[J].环境与发展,2018,30(4):200-202.
- [24] 王立智,管雪梅.对生态移民开展职业技能培训的思考:基于

- 对甘肃省酒泉市的调查与分析[J].甘肃广播电视大学学报, 2016, 26(5): 66-68.
- [25] 贾芳. 重构绿洲生态系统的理性思考: 以疏勒河流域酒泉移民区为例[J]. 全国商情(理论研究), 2013(3): 7-9.
- [26] 李静, 杨哲, 刘继杰. 生态移民之后的移民生计方式变迁与文化变迁: 以甘肃省肃南县明花乡双海子村为例[J]. 天水师范学院学报, 2012, 32(4): 78-82.
- [27] 孙海峰, 武威. 实施“下山入川”生态移民工程[J]. 党的建设, 2017(7): 59.
- [28] 辛开琴. 古浪县下山入川生态移民搬迁调查报告[J]. 农村经济与科技, 2020, 31(15): 227-229.
- [29] 张胜文. 天祝县南阳山移民安置点产业培育发展现状及对策[J]. 农业科技与信息, 2020(6): 53-55.
- [30] 张少伟, 张旺锋, 郑承智, 等. 古浪县生态移民实践及效益研究[J]. 发展, 2015(12): 68-69, 71.
- [31] 张丽霞. 甘肃省民乐县易地扶贫搬迁政策实施成效评价研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2020.
- [32] 刘方. 浅谈西部生态移民现状及对策研究: 以甘肃省酒泉市瓜州沙河回族乡为例[J]. 佳木斯职业学院学报, 2016(1): 452-453.
- [33] 周晓华. 移民村新农村建设分析[D]. 兰州: 兰州大学, 2016.
- [34] 王蓉, 石惠春. 生态脆弱的温带地区草原生态移民分析: 以甘肃省古浪县为例[J]. 安徽农业科学, 2015, 43(30): 279-282.
- [35] 王海燕, 闫磊. 甘肃生态移民工程中存在的问题及对策建议[J]. 农村经济与科技, 2014, 25(4): 171-172.
- [36] 撒旭东. 从游牧到定居: 肃南县明花乡生态移民[J]. 和田师范专科学校学报, 2017, 36(2): 74-77.
- [37] 郭吉兰, 赵玉兰, 何增国. 古浪县黄滩生态移民区农业产业发展建议[J]. 农业科技通讯, 2020(7): 34-36.
- [38] 李龙川. 古浪县黄滩“下山入川”移民区产业培育的对策建议[J]. 农业科技与信息, 2017(8): 5-6, 8.
- [39] 谢建瑛, 张国龙. 天祝南阳山片食用菌产业发展现状及展望[J]. 农业科技与信息, 2018(20): 54-56.
- [40] 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.
- [41] 朱发斌. 古浪县易地扶贫搬迁农户生计资本变迁研究[D]. 新疆石河子: 石河子大学, 2019.
- [42] 汪有奎, 李进军, 杨全生, 等. 祁连山北坡生态现状与治理对策[J]. 中国水土保持, 2014(9): 27-31, 69.
- [43] 李生. 内蒙古草原生态移民的后续产业发展状况分析[J]. 黑龙江民族丛刊, 2014(1): 101-105.
- [44] 白嘎力, 阿娜尔. 锡林浩特市生态移民后续产业可持续发展研究[J]. 学理论, 2013(26): 104-105.
- [45] 任善英, 朱广印. 三江源生态移民后续产业发展机制研究[J]. 生态经济, 2012(10): 107-110.
- [46] 梁倩. 三江源生态移民区后续产业发展困境及对策研究[J]. 山东农业工程学院学报, 2014, 31(4): 73-75.
- [47] 王致和. 甘肃省易地扶贫搬迁的实践与思考: 以武威市天祝与古浪为例[J]. 甘肃农业, 2018(21): 17-23.
- [48] 董亮. 民族地区生态移民的文化教育与职业培训模式研究: 以格尔木曲麻莱昆仑民族文化村为例[J]. 贵州民族研究, 2014, 35(4): 173-177.
- [49] 施生旭, 游忠湖. 国内公共价值研究的特征述评与趋势: 基于CSSCI(2000—2019年)的文献计量[J]. 学习论坛, 2020(7): 75-81.
- [50] 李建华. 公共政策程序正义及其价值[J]. 中国社会科学, 2009(1): 64-69, 205.
- [51] 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.
- [52] 姜汝祥. 莱宾斯坦的落后经济理论与中国贫困地区发展[J]. 开发研究, 1992(5): 22-24.
- [53] 杨桂兰. 生态移民社区治理的“内卷化”及路径选择[J]. 农村经济与科技, 2017, 28(16): 192-195.

Implementation problems and policy suggestions of ecological migration project in north slope of Qilian Mountain

Liu Yang^{1,2}, Wang Ya^{3a}, Yang Guojing^{3b}, Zhou Lihua^{1,2}

(1. *Institute 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. a. *Key Laboratory of Desert and Desertification* / b. *Key Laboratory of Ecohydrology of Inland River Basin, Northwest Institute of Eco-Environment and Resources, Chinese Academy of Sciences, Lanzhou 730000, China*)

Abstract: As the main source of inland rivers in Hexi Corridor, the northern slope of Qilian Mountain maintains the existence and development of oasis in Hexi Corridor. Under the background of the construction of Qilian Mountain National Park, as an important measure to solve the disharmony of natural-economic system in ecologically fragile areas, the ecological migration project has the dual objectives of ecological protection and poverty eradication, and its implementation benefits and follow-up improvement have become one of hot issues concerned at present. According to literature analysis and the results of field survey in Wuwei City, based on the theoretical analysis of the concept of ecological migration and research trends, this paper analyzes the implementation process, existing problems and follow-up policy recommendations of the ecological migration project on the northern slope of Qilian Mountains. The result shows that: (1) The relocation for poverty alleviation in this area belongs to ecological migration, and the follow-up economic development and sustainable livelihood of migrants of in-migration area are the research focus. (2) The ecological migration started early, shows mainly as the form of the relocation for poverty alleviation, implements mainly in Wuwei City. Migrants have diversified ethnic groups and livelihood modes, and are mainly concentrated in new immigrant villages (small towns) with land, which causes strong typicality of this area. (3) At the same time of achieving ecological, economic and social benefits, there are also problems throughout the full process of project implementation. for example, migrant participation in the project planning is at low degree, the gap of welfare of policy is not well controlled in the relocation process, the follow-up industry development is lagging behind, and the construction of human settlement environment is not perfect, which affects the fairness and benefit of the project. (4) Natural conditions, industrial base and cultural level are the key factors of project benefits. Highlighting the public value of ecological migration policy and objectively understanding the economic development obstacles in backward areas are the key to solve the crux of the project. (5) In the future, we should ensure the migrants participate in the formulation of the project planning, the relative stability of the project period, the moderate difference between the migrants subjects and the supervision to the grassroots government to improve the fairness of the project. We should on the basis of the support of migrants' livelihood capital implement classified policies to ensure full employment to improve the economic benefits of the project. We should strengthen the construction and management of the human settlement environment in the immigrant community to improve the ecological and social benefits of the project.

Key words: ecological migration project; problems; countermeasures; fairness and benefit; north slope of Qilian Mountain