

生态移民政策与效果探析

——以新疆塔里木河流域轮台县生态移民为例

周 建¹ 施国庆¹ 李菁怡²

(1. 河海大学中国移民研究中心, 江苏 南京 210098; 2. 中共南京市委党校哲学教研部, 江苏 南京 210001)

摘要: 在分析塔里木河流域轮台县生态移民自愿性、扶贫性、发展性与返迁可能性等特点的基础上, 系统地介绍了该生态移民工程的政策体系与实施工作, 从社会、经济与生态 3 个角度对生态移民实施的效果进行了分析, 并从法制建设、生态移民规划与重视文化的持续性方面对西部生态移民的实施提出建议。

关键词: 生态移民 移民政策 塔里木河流域

中图分类号: D632.4

文献标识码: A

文章编号: 1003-9511(2009)05-0068-05

1 研究背景

移民现象自古以来就与人类生存相伴相随。其中, 人类的生存需求与环境的生产能力之间的深刻冲突, 成为 20 世纪后半期全球共同关注的主题^[1]。我国 20 世纪 90 年代的生态移民浪潮, 便是这一冲突的直接反映。生态移民的概念是美国科学家考尔斯提出的, 他首次将群落迁移的概念导入生态学^[2]。生态移民可分为自发的生态移民和政府主导的生态移民两类。政府主导的生态移民是指出于保护生态环境目的而由政府支持并组织实施的移民活动, 通过移民的政策, 通过改变他们的生产、生活方式来减少他们对生态环境的依赖程度, 从而实现生态保护。

在学术界, “生态移民”一词最早被用于 1993 年讨论有关三峡大坝移民问题的文章中。作者没有给予严格的定义, 但以挽救脆弱的生态环境与解决人口增长的压力而使用了“生态移民”概念。生态移民真正成为焦点, 被提上日程是 2000 年以后的事。1999 年, 为了保护 and 恢复贺兰山生态, 阿拉善盟左旗政府实施了“贺兰山退牧还林搬迁转移工程”, 以及 2002 年为保护珍惜野生动物而把神农架自然保护区内的居民移往外部等事例被报道后, 生态移民这个词语才逐渐被世人熟悉并接受^[3]。这一时期正值“西部大开发”的启动时期, 而改善与完备生态环境正是西部大开发的 5 项政策性支柱之一。

在国家层面, 2002 年 12 月 14 日国务院颁布的《退耕还林条例》直接提到涉及“生态移民”的有关事宜。例如第 4 条规定结合生态移民实施退耕还林。第 54 条规定国家在退耕还林的过程中, 鼓励实施生态移民, 对已实施生态移民的农户给予生产、生活方面的补助等。生态移民的政策体系主要涵盖对迁移区域的确定政策、迁移者的确定政策、补偿与安置政策、后期扶持政策、生态保护政策、土地政策、户籍政策等。但是, 国家层面的政策体系还未建立, 生态移民在制度供给上表现出政策零碎、“工程化”倾向突出、界定模糊、缺乏连贯性等。各地所遵循的政策主要是国家的工程移民、扶贫、生态建设、西部大开发中的有关条款, 在实施生态移民的过程中, 地方政府作为趋于制度的直接供给主题, 往往结合各地的具体情况, 制定了地方政策与法规。目前的生态移民一般是由政府出面组织, 国家、地方和民众共同出资实施的, 所以往往称作某某“工程”, 建设地点也选择在便于“五通”(通路、通水、通电、通话、通广播电视)的毗邻城镇地区, 各地的称呼、实施方案和建设规模不尽相同^[4]。

政府主导的生态移民是一个典型的政府的计划干预过程, 相应的移民安置规划与安置模式都折射出了政府视角的发展欲望, 期望社会和人民在政府的引导下可发生转变。生态移民尽管作为一种经济行为出现, 但是其内涵与外延不仅局限于经济行为。

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(07ASH010), 教育部人文社会科学规划研究项目(05JGH187)

作者简介: 周建(1982—), 男, 江苏东台人, 博士研究生, 主要从事工程移民、生态移民研究。

生态移民的实质是人与环境的关系调整问题。而人与环境关系的重新调整,必然牵扯到民众的当前经济利益和长远的可持续发展未来^[4]。生态移民问题是复杂的人口、资源、生态、环境、社会、经济复合系统问题,涉及社会公正、公平、贫困、利益冲突、少数民族权益、文化环境“破碎化”、生态环境恶化问题等一系列有关经济社会发展中的重大问题^[5]。

而根据国家发展与改革委员会的调查研究,我国在 2050 年前,将有 1000 万人(主要集中在西南、西北的生态环境脆弱地区)需要通过异地搬迁的办法解决所居住地区的生态环境与农民贫困问题。今后对生态移民研究的社会需求也会随之增大。作为规范研究的基础,笔者将结合新疆塔里木河(以下简称塔河)流域轮台县的生态移民开展案例分析,进而对我国西部生态移民实施工作给出建议。

2 塔河生态移民政策体系

2.1 实施背景

近 20 年来,随着人口增加,社会经济的发展,水资源的无序开发和低效利用,塔河流向干流输送的水量逐年减少,水质不断恶化,下游近 400 km 的河道断流,尾间台特玛湖干涸,大片胡杨林死亡,退化沙化草场面积也由 20 世纪 50 年代初的 267 km² 猛增到 2001 年的 1067 km²;下游塔克拉玛干沙漠和库木塔格沙漠呈合拢趋势,“绿色走廊”濒于毁灭的边缘。因此 2001 年中国政府投资 107 亿元实施了塔河流域综合治理、退耕封育异地搬迁项目,试图通过搬迁新疆巴州轮台县和尉犁县地区(总覆盖面积达 102 万 km²)的生态移民,退还引用塔河水量 1.5 亿 m³ 并输送至下游,以改善塔河生态环境,实现生态、经济、社会三大效果相统一,并不断提升区域综合实力与区域经济的可持续发展。

2.2 总体规划

轮台县位于天山南麓,塔里木盆地北缘。轮台县草湖地区系指轮台县沿塔河北岸的一乡(草湖乡)两场(草湖牧场和卡尔恰其牧场)。该地区位于塔河中游北岸,轮台县东南方向 102 km 处,南与尉犁县隔河相望,西与库车县交界,东与库尔勒市普惠乡相接,总面积达 1100 km²。根据统计,搬迁区范围内 1998 年末有 524 户、2420 人,平均每户 4.62 人,多为维吾尔族居民。根据规划,将草湖地区一乡二场中有本地户口的 524 户 2420 名农牧民将搬迁至轮台县迪那河流域的拉帕地区(隶属大道南乡,位于轮台县城东南 11 km 处)。分批实施,全部搬迁工作

结束后,草湖乡、草湖农场、卡尔恰其牧场的 40 多 km² 土地将全部退耕还林^[6]。

2.3 塔河生态移民的特点

a. 自愿性。草湖地区自然环境恶劣,地处偏僻,无电、无自来水、未通广播电视、未通电话,与外界联系困难,教育与医疗条件落后,大部分移民具有为改善自身生产生活条件而搬迁的动力。生态移民的自愿性性质表明,只要辅以必要的优惠政策引导,移民工作就有可能顺利展开,实现生态重建和消除贫困促进发展双赢目标^[7]。但是,故土难离是中国人的传统情节,移民对于搬迁后生产环境的改变和未来生存条件难以预期,这使得生态移民在心理上表现出一定的疑虑。

b. 扶贫性。搬迁前的 2001 年,草湖地区农牧民年人均收入仅为 1600 元,与全县平均水平相差 400 元,大大低于巴州平均水平。虽经过多年扶贫,仍然是轮台县最贫困的地区。因此,扶贫效果也是生态移民不可偏离的核心目标。

c. 发展性。一方面,移民经济基础薄弱,发展的客观条件比较差,大多数家庭半农半牧,长期处于封闭的小农经济环境中,移民的生产技术比较单一;另一方面,生态移民实现了移民系统的重建与恢复,在安置地建设过程中可以发挥后发优势。因此,搬迁给移民带来了发展经济、建设新居住地的契机,有利于安置区人口、资源、环境和社会、经济可持续协调发展。

d. 返迁可能性。水库移民是由于水库工程建设引起权益在时间和空间维度上变化调整的受影响人群^[8]。与水利水电工程建设移民^①不同,生态移民原有的居住地的土地房屋依然存在,在国家没有强制性的退耕封育政策与措施下,一旦移民个体对安置区不适应、社会关系重组出现障碍、收入水平降低等,就会出现较大的返迁可能性。

2.4 政策体系与实施

轮台县结合本县塔河移民的特点,以及当地的社会经济情况,制定了一整套的塔河生态移民的实行政策。

a. 搬迁对象选择。按照“先易后难”的选择,选择了搬迁意向强烈、经济条件较好的 100 户农牧民开展一期搬迁,这类人群相对文化素质较高、心理素质较好,适应能力强,以此以点带面,起到积极的示范作用。对于自愿性扶贫移民的研究也表明了搬迁的人群中较好经济状况的人多于贫困人口^[9]。

b. 安置区选定。结合地区资源承载力、交通便

① 水利水电工程移民要先行,移民必须在水库淹没前迁出涉及地区,生产和生活资料被淹没,无法返迁。

利、发展二、三产业可行性、民族与风俗、群众意愿等,对安置区和安置方式进行了选择。首先,鉴于移民意愿倾向于集中安置,确定了外迁农牧民就近在轮台县某个安置点安置的方案。其次,对轮台县迪那河流域3个较适宜安置的地区资源承载力及其他方面进行分析比较,选定拉帕地区作为集中安置区,关于该安置区的优缺点分析见表1。农牧民对搬迁至该地区普遍能接受,积极性较高。但是,该地区土壤盐碱性较大,需要进行土壤洗盐改良,投资较大,导致了项目的概算需要多次调整与批复,直接影响了移民的农业生产。

表1 拉帕安置区优缺点分析

项目	优点	缺点
位置	距离县城12 km,位于通往县城与石油基地的公路两侧。有利于第三产业的发展,有利于农副产品的销售。	
土地	资源丰富,土地开发条件好	土壤盐碱性大,须进行土壤洗盐改良
农业用水	新大渠输送地表水及红桥水源地地下水至安置区	渠道投资较高
社区融合	附近都为维吾尔族农民	

c. 生活设施。按照2667 m²/户的宅基地及庭院用地,政府按照户均建筑面积80 m²、砖木结构的建设标准建设移民住房。统一套型结构,内设三间卧室、一间客厅和一间厨房和洗浴室。庭院布置考虑少数民族的生活习惯,住房外墙与庭院围墙的间距分为5 m和10 m两种。庭院内其他设施不做统一格式,可种植蔬菜、瓜果,喂养家禽家畜,发展庭院经济。移民对分配房子只有使用权,没有出租权、转让权、出售权,并在政府的统一规划下安装各种公共设施,其子女有继承权。但是,房屋出现损坏等问题后,由于没有权属,移民也不愿意自己去修理,而往往去找政府,房屋的后期维修等问题,在移民搬迁后也已凸显,而这一问题正是政策的空白。

d. 生产安置。对移民的安置以大农业安置为主,人均分配3333 m²生产用地(水电、防护林等配套完善),落实承包经营权30年不变,实现由半农半牧向纯农民转变。同时,稳步推进一、二、三产业相结合的开发模式。

e. 扶助措施。由于安置地距离原住地近100 km,政府组织部队帮助搬迁。搬迁第一年在经济收入、生活与生产方面都有一定的问题,政府免除农业灌溉水费,同时在农资、农业技术培训等方面提供适当补助。

f. 安置区基础设施。安置区的公共建筑均布置在安置区中部,规划设村委会、小学、卫生所、文化

站、兽医站、水管站、农机站、信用社等,同时专门辟留了土地用于建筑清真寺。通往县城的公交车每10 min一趟,交通十分方便。

g. 安置区行政管理。政府对于移民问题在一定程度上是一种“终身责任制”,移民有了问题,往往要找政府^[10]。2002年,草湖乡政府随着第一批100户移民也搬迁至安置地,这不仅便于及时处理搬迁过程中出现的问题,而且有利于加快安置地的建设与发展,也有利于后期移民搬迁。

3 塔河生态移民的效果

生态移民的效果是多方面的,除了在整个社会发展中的宏观效应外,在中观和微观上还促进了区域生态系统的修复和经济的发展^[11]。对经济效果、社会效果和生态效果的具体分析有助于调整生态移民的政策与实施。

3.1 经济效果

就宏观层面而言,生态移民的实施有利于城乡经济一体化,实现劳动力资源的合理配置,成为新农村建设的重要平台。

就移民个体而言,其传统的生产方式和产业结构的双向革命提高了经济收益。表2和表3显示了塔河生态移民自2002~2008年的跟踪调查结果,与原居住地收入相比,其在安置区的收入经历了微降-持平-稳步提高3个阶段。①2002~2004年,由于水利灌溉设施的建设滞后,以及土地盐碱化严重,移民户主要种植小麦去压碱且产量很低,同时,果树苗、农药化肥等农资投入较多。这一阶段,移民户的主要收入依然来源于原居住地的棉花种植,移民戏称:到老家挣钱,到新家花钱。②2005~2007年期间,随着土地盐碱化的初步治理见效,农业种植结构也拓展到了棉花、水果等,产量也有所提高,同时,由于就业意识的转变,去县城从事非农就业的人员增多,工副业、打工收入稳步增加。③伴随着对新的社会与经济环境的完全适应、生产条件的优化、高效农业生产技术的推广,新的社会网络的构建,自2008年起,移民户的收入呈现稳步提高的趋势,移民自我逐步放弃了原居住地的土地,生产与生活的中心彻底开始向安置地转移。

表2 典型年份塔河生态移民人均总收入(元/人)

项目	2002年	2004年	2008年
畜牧业	1751.7	1736.24	1537.13
种植业	540.73	1430.88	2994.85
工副业与打工	109.9	600.42	1253.53
其他	181.3	308.43	516.79
总计	2583.63	4075.97	6302.29

表3 典型年份塔河生态移民生活支出 元/人

项目	2002年	2004年	2008年
食物	498.20	607.10	801.31
衣着	141.60	194.70	248.17
日常用品	97.03	115.24	70.90
耐用品	88.75	62.97	202.58
教育	106.50	154.10	263.80
人情礼金	95.85	137.08	225.26
医药	142.00	200.65	286.48
娱乐	5.92	13.41	26.42
其他	7.45	21.09	77.07
合计	1183.30	1506.40	2202.00

从表3可看出,食物支出仍是移民最主要的生活支出,衣着消费比例下降,教育费用有了较大增长,人情礼金、娱乐消费增多,其他消费(电费、电话费等)增长迅速,消费结构的变化已经初见端倪。

3.2 生态效果

生态效果明显是生态移民的一个重要特点。尽管塔河移民的数量不多,但是影响巨大。这些原本分散的居民点像一个个堡垒,控制着面积广阔的野生动植物分布区,大规模的开荒造田对野生植物的生存造成极大威胁。生态移民是塔河流域综合治理的主要的非工程措施,有力地确保了向下游生态输水等工程措施的效果。生态移民退耕封育政策的实施,使原来一年生、轮作的、低矮的农田种植作物为多年生的、高大的天然野生植被所替代,从而使植被的覆盖度产生较大程度的增加,这样将可以使其周围地区的局部气候条件产生较为有利的影响,可有效减轻土地荒漠化,有助于生物多样性的发展^[12]。

通过沿塔河沿线居民的陆续迁出以及9次向塔河下游实施生态输水,断流30余年的塔河下游两岸已初步展现出一派生机。天然植被恢复,马鹿、黄羊、塔里木兔等野生动物开始出没林地间。塔河下游植物种类已由输水前的17种增加到了目前的46种,天然植被恢复面积达180 km²。塔河两岸“开荒造田”的历史自此向“弃田还林”转变。

3.3 社会效果

生态移民的社会效果是多方面的,既有因移民所带来的社会环境变化对人民思想、行为的影响,也有经济的发展对人民观念上的影响;既有社区的变化所带来的新的适应的影响,又有新的生产技术、生活理念所带来的区域社会变革,以及少数民族的发展与繁荣^[11]。

生态移民使封闭的自然经济社会系统逐步向开放的市场经济社会系统转化,必然带动移民的思想观念发生深刻变化。如移民的科技意识增强,对先进的农业种植技术,从过去的排斥到现在的主动找政府要科技人员,同时,牧民的生活方式发生了改

变。搬迁前,牧民很难享受到现代化的生活设施,通过生态移民定居,牧民在子女就学、求医、水电设施服务、社会治安、社会消费品、商业信息化服务等方面都更加便利了。

4 西部地区生态移民的建议

贫困联盟(PA)的专家 Dainan Killen 和可持续发展政策研究所(SDPI)的学者 Shaheen. Rafi Khan 认为“当身处贫困的人们被问及什么是他们急需解决的问题时,他们很少会把环境问题或者可持续发展问题放在前头。他们主要关心住房、吃饭、穿衣、子女教育、养老问题。他们的就业方式(或生产方式)和消费方式都由这些基本需求来决定,很少有长远考虑。有些经济活动的环境成本被大众承担或转移到未来,而贫困人口有时被认为是这种经济活动方式的共谋。^[13]”实际上穷人无力对环境退化负责。生态移民,作为中国西部的一项环境政策,为了使其得以顺利实施,需要从移民个体,这一政策的承担者的需求角度,提出一些建议。

4.1 法制建设

目前我国尚无针对生态移民的统一的专项法律法规政策,建议制定生态移民实施条例,依靠完善的生态移民法律法规政策体系,对生态移民的权益加以保证,对政府的责任加以明确,最终达到社会公正、和谐。

一方面,政府建立专门的生态移民主管机构或指定现有机构负责生态移民政策制定和管理,解决目前“多头管理,多头不管”的局面;另一方面,完善生态移民的政策体系,尤其是安置规划编制、组织机构安排、移民身份认定、安置地选择、移民的补偿与安置、安置地的补偿与安置、后期扶持、监测评估、社会整合与干预政策、环境保护、少数民族发展等。

4.2 生态移民规划

生态移民涉及面广,时间、空间跨度大,必须进行全面细致的、动态的规划设计。一是要提高对生态的整体认识。从根本上讲,草原是一个自然生态系统和人文生态系统相互融合的复合系统,只有人、畜、草的比例合理才能维系北方草原的存在。从长远的角度看,超载放牧和完全禁牧都不符合生态学基本原理。所以,禁牧要有时间限定,轮牧要有数量限制^[14]。可以通过土地的互相借贷关系,保留一定的牲畜数量,不搞牧业向农业转变的一刀切。二是要在规划的范围上突破,搬迁投入范围不仅是修路、盖房、通水、通电这些基础建设,还应扩展到搬迁户技能培训、观念引导、市场组织、生产信贷等方面。安置区的文化教育、医疗卫生、商业网点、邮电通讯、

公路交通等社会公益事业的建设也应在规划中充分考虑^[14]；三是扩大生态移民规划时间跨度。规划设计上应充分考虑到搬迁户经济适应能力差、生产方式转变后增收缓慢，规划的期间不仅包括搬迁基础设施建设期，还应包括搬迁后多年的扶持发展期，基础设施建设期需要早于移民的搬迁期。塔河生态移民自搬迁后的5年内都忙于盐碱地的压碱，同时等待灌溉设施的进一步建设，导致其收入无法保证，移民户返回塔河边继续从事生产活动。同时可以借鉴水库移民的后期扶持制度，多方面给予生态移民以扶持，确保“稳得住、能致富”。四是要对安置地认真进行资源承载能力分析，还要注意安置地生态环境的保护，防止带来次生的生态恶化与“二次生态移民”现象。

4.3 重视文化持续性

民族文化的形成和发展与该民族的历史渊源、自然地理环境、社会经济发展条件以及不同的生产方式、生活方式密切相关。搬迁不仅仅是移民生产、生活场所在空间位置上发生变化，而且也是移民生产生活方式以及与此相关的社会结构和文化习俗的变化。这意味着移民将改变自己生存发展的环境，抛弃原有的生产方式而采用新的生产方式，原有的社会组织结构和社会关系将被破坏，需要建立新的社会组织结构和社会关系。当他们搬迁到一个新的环境中的时候，面临着与异文化之间的碰撞与融合，使得一些民族文化消亡，一些民族文化通过调试发生了历史变迁。因此，在生态移民和城镇化建设中，要重点考虑民族或区域传统文化的保留、继承和发扬问题。

首先，在生态移民社区管理、房屋的规划过程中，融入民族文化特色。以塔河生态移民为例，原来的两个卧室、一个客厅、一个走廊、一个厨房的设计让维吾尔族居民难以适应。维吾尔族喜欢家庭式的聚会，对客厅的面积要求很大。因此，轮台县二期移民的房屋就重新设计为3个大房间的户型。在社区管理方面，经常以村为单位组织买西来圃活动，在古尔邦节、肉孜节、摇篮礼、成人礼、婚礼等节日或礼节中采取适当的庆祝行为来提高移民在当地的生活积极性。

其次，移民安置中提倡农业安置是在总结中国工程移民，特别是水库移民经验基础上提出的一条可行性强的安置方式。但是少数民族在自己的牧业生产中有一套保护生态环境的方式，人们通常的认识是游牧是逐水草而居，甚至牧民按照季节制定了放牧的草场，这些做法使草场得到了轮休。生态移民最根本的问题是现有的牧业超过了环境的承载

量，我国目前的土地制度和土地资源状况很难为移民提供足量的土地，因此可以吸收少数民族总结出来的传统文化，对于不愿和不适合搬迁的牧民，尤其是老人，可以让其继续留在原居住地，因为人口数量的减少和限制畜牧数量本身就可以减少环境压力。否则，西部地区少数民族的畜牧类型文化将有可能转变为农业文化或者工业类型的文化。

参考文献：

- [1] 张志辽. 生态移民的缔约分析[J]. 重庆大学学报: 自然科学版, 2005(8): 149-150.
- [2] 一迪. 生态移民的困惑[J]. 华夏人文地理, 2003(11): 135-138.
- [3] 新吉乐图. 生态移民: 中国环境政策报告[M]. 呼和浩特: 内蒙古大学出版社, 2005: 8-9.
- [4] 葛根高娃, 乌云巴图. 内蒙古牧区生态移民的概念、问题与对策[J]. 内蒙古社会科学, 2003(3): 118-119.
- [5] 施国庆, 周建, 李菁怡. 生态移民权益保护政府责任[J]. 吉林大学学报: 社会科学版, 2007(9): 78-79.
- [6] 李玉田. 工程移民与生态移民之比较研究[J]. 广西右江民族师专学报, 2006(2): 69-70.
- [7] 徐俊新, 郑瑞强. 水库移民安置工程的哲学思考[J]. 水利经济, 2008, 26(6): 39-40.
- [8] 林志斌. 谁搬迁了: 自愿性移民扶贫项目的社会、经济和政策分析[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 171-172.
- [9] 朱东恺. 水利水电工程移民制度研究[D]. 南京: 河海大学, 2005.
- [10] 张小明. 西部地区生态移民研究[D]. 杨凌: 西北农林科技大学, 2008.
- [11] 吐尔逊·哈斯木, 韩桂红, 石丽. 塔里木河中、下游生态移民在下游生态与环境的恢复和重建中的作用探讨[J]. 干旱区资源与环境, 2008(2): 58-60.
- [12] 李小云. 环境与贫困: 中国实践与国际经验[M]. 北京: 社会科学出版社, 2005: 134-135.
- [13] 陈玉兰, 刘维忠, 匡延昌, 等. 新疆少数民族地区生态移民的方式及政策研究[J]. 现代农业科技, 2007(22): 183-184.
- [14] 杜瑛, 施国庆. 不同安置模式的水库移民社会适应与整合[J]. 水利经济, 2001, 19(1): 78-79.

(收稿日期: 2009-03-21 编辑: 徐广生)

