

三江源地区生态移民异地安置与适应^{*}

祁进玉 陈晓璐

本文基于实地调查,对三江源地区生态移民异地安置与适应问题进行专题研究。生态移民群体如何得到合理的异地安置,如何更好地融入和适应移入地的社会文化环境,是本文关注的重点。基于此,本文指出,三江源地区实行一种兼顾性生态移民政策,即在分地区实行生态移民的同时,兼顾“草畜平衡”与草原生态环境改善,这种均衡性发展的总体思路可能更为有效。

关键词:生态移民 安置 适应 三江源

作者祁进玉,中央民族大学民族学与社会学学院教授;陈晓璐,女,中央民族大学民族学与社会学学院博士研究生。地址:北京市,邮编100081。

一、问题的提出

三江源地区有河流、沼泽、雪山、冰川等多种湿地类型,湿地面积达7.33万平方公里。其中,沼泽分布率为全国最高,大于2.5%。这里有较大支流180余条,大小湖泊16,500余个,冰川总面积1400平方公里以上,年消融量10余亿立方米。^① 这里是我国生态类型最集中、生态地位最重要、生态体系最完整的区域。三江源地区每年向下游供水495.1亿立方米,是我国淡水的主要补给地,因此也是全国经济社会可持续发展的重要命脉。由于全球气候变暖、长期的超载放牧、野生动植物的滥捕乱杀,以及自然灾害等原因,该地区植被退化、土地沙化和荒漠化日益突出,生物多样性明显降低,高原湖泊、湿地的水源补给受到严重影响。^②

为了从根本上遏制三江源地区生态功能退化的趋势,我国开始逐步探索和建立有利于生态建设与环境保护的体制机制。2003年1月,经国务院批准正式建立青海省三江源国家级自然保护区。2005年,我国总投资75亿元的三江源生态保护和建设总体规划开始启动。2011年11月,国务院召开常务会议,决定建立青海省“三江源国家生态保护综合试验区”。会议指

^{*} 本文系国家社科基金项目“三江源自然保护区生态移民社会适应与社区文化重建研究”(项目批准号:12BMZ041)的阶段性研究成果。

^① 参见国家林业局西北林业调查规划设计院、青海省林业调查规划院:《青海三江源国家级自然保护区总体规划》,2010年3月编印,第40页。

^② 参见国家林业局西北林业调查规划设计院、青海省林业调查规划院:《青海三江源国家级自然保护区总体规划》,第4—5页。

出,三江源地区是长江、黄河、澜沧江发源地和我国淡水资源重要补给地,是青藏高原生态安全屏障的重要组成部分,在全国生态文明建设中具有重要地位。该试验区范围包括玉树(称多、杂多、治多、曲麻莱、囊谦、玉树)、果洛(玛多、玛沁、甘德、久治、班玛、达日)、黄南(泽库、河南)、海南(兴海、同德)等4个藏族自治州的16个县和格尔木市管辖的唐古拉乡,总面积363,124平方公里,占青海省总面积的50.3%。现有人口66万人,其中牧业人口约47.89万人,占总人口的72.6%。其中,藏族人口占90%以上,还有汉族、回族、撒拉族、蒙古族、土族等民族。三江源地区的人口密度每平方公里不到2人,主要集中分布在各州城镇和河谷地带。^①该地区人口较以前有较大幅度的上升,生态环境的人为影响相应增加。因人为影响而产生的生态环境恶化区域主要集中在离游牧定居点较近,水源、地形条件较为优良的区域。

自21世纪初开始,围绕“三江源”地区生态保护中是否有必要实施生态移民,以及在核心地区是否存在“过度放牧”等问题,学界进行过较为激烈的争论和理论探讨。随着我国设立“三江源”自然保护区并投入大量专项经费用于生态移民与草原生态保护,学界将注意力更多转向生态移民的社会适应与文化变迁研究。2000年以来,在“三江源”核心地带实行生态移民以及异地安置移民的提议逐渐被相关政府部门认可。有研究者指出,对于青藏高原环境保护与可持续发展而言,人口分布要与自然区域相协调,将高寒且自然环境急剧退化地区的人口迁移到低海拔河谷地带,特别是迁往城镇地区,这既是保护高原高寒地区自然生态环境的需要,也是发展经济、带动城镇新兴经济起飞的重要条件。^②也有研究者提出,在实施生态移民工程的过程中,对草场和林地的使用权和生态移民迁入地的使用权要持谨慎态度,衡量生态移民工程能否成功的关键在于是否为生态移民主体提供后续稳定的生计和就业机会,要提前做好生态移民迁入地区接纳能力的预评估。^③

国内学界关于生态移民安置主要有两种观点:一种认为积极推行移民进程才是解决生态环境问题的关键所在;另一种认为,通过适当减少畜群规模和减牧来解决“草畜平衡”和改善草原生态环境的效用。在生态移民的实施过程中涉及具体操作的相关事宜,如应该往何处迁,即迁入地的远近、距离、行政属地以及年限等诸多方面,社会各界也有不同的看法。一种认为迁入地应在迁出地附近,以属地化安置模式为主,选择地势平缓,地理、水文、气候等综合条件较为优良的地方实现“五通”,即通公路、通电、通水、通电话、通广播电视等,离学校和医院较近,方便学生上学和群众就医,建立生产和生活较为完善的移民安置社区,逐步改善相关产业结构。另一种看法认为,迁入地不能仅限于迁出地附近,因为这样做移民工程的效果不明显,应该选择自然条件和社会条件比较好的地方,实施异地安置,从根本上解决环境保护问题。也有学者对上述两种观点进行综合分析,认为应该根据技术层面的分析来评估社会现实,加强对生态移民群体心理承受问题的分析。^④

由笔者负责的国家社科基金项目“三江源自然保护区生态移民社会适应与社区文化重建研究”的课题组成员,于2014年7—8月在青海省果洛藏族自治州达日、甘德、玛沁等县,玉树藏族自治州玉树县进行调查,2015年7—9月、2016年7—9月在玛沁、玛多、甘德、兴海、同德

① 参见青海省发展计划委员会、青海省林业局和青海省农牧厅:《三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》,2004年编印。

② 参见南文渊:《中国藏区生态环境保护与可持续发展研究》,甘肃民族出版社2002年版,第180页。

③ 参见杜发春:《三江源生态移民研究》,中国社会科学出版社2014年版,第143—145页。

④ 参见新吉乐图主编:《中国环境政策报告——生态移民》,内蒙古大学出版社2005年版,第15页。

和格尔木等地进行调查,^①主要关注三江源地区生态移民群体搬迁后在移民补偿、异地安置、后续产业发展等方面的问题。本文则聚焦于“三江源”生态移民的异地安置模式与社会文化适应状况,由此展示生态移民社区文化重建在促进青海藏区社会稳定中的重要意义。另外,本文对于认识学界在生态移民安置与环境保护中出现的有关争论与不同观点也有一定的反思意义,对于当地政府如何更好地做好移民社区工作,如何将移民优势转化为地方社会、经济和文化发展的动力,也有一定的参考价值。

二、生态移民异地安置

对于类似于三江源自然保护区这样因为生态系统脆弱而进行移民的案例而言,大多数学者都肯定了进行生态移民的必要性。概括来说,主要理由有以下几点:这些地区土壤沙漠化严重,生态环境日益恶化,不利于人群的生存发展;生态移民是缓解人口数量、分布与土地承载力之间矛盾的需要;生态移民是人们更新观念、转变经营方式、实现城镇化的需要;生态移民是解决生态环境保护和农牧民脱贫致富之间矛盾的需要。

根据“政府引导、牧民自愿”的原则,部分牧民群众进入城镇定居,逐步改变其粗放的草地畜牧业经营模式和游牧生活方式,开始从事舍饲畜牧业和第二、三产业。由此,既减轻和转移了天然草场载畜量,有效保护了草原生态;同时,又促进了牧区小城镇建设,优化区域经济结构,有利于牧区经济发展和社会进步。另外,跨区域的易地农牧场安置保护区牧民搬迁定居的试点工作也在逐步展开。

2003年“青海省三江源自然保护区生态保护和建设”工程正式启动时,三江源自然保护区有人口223,090人,其中核心区43,566人,缓冲区54,254人,实验区125,270人。按照小康型消费标准进行测算,三江源保护区人口环境容量为24,315户133,731人,需要生态移民16,129户89,358人,实际生态移民10,140户55,773人。^②根据不同的政策设计与安置举措,移民工程分为“永久性移民”与“十年禁牧期移民”。永久性移民是指从三江源自然保护区的核心区搬迁出来,不再回迁的移民;十年禁牧期移民指从三江源自然保护区的实验区和缓冲区搬迁出来的移民。

三江源地区以本省内集中安置为主,以插花安置作为补充。本省内集中安置即指国家给生态移民统一规划和建设安置点,按照属地化管理原则把搬迁的移民集中起来居住和生活的安置方式;插花安置即指不给移民统一规划和建设安置点,而是根据移民自己的选择或其他条件使移民插入非移民的居住地从事生产和生活的安置方式,安置地点主要选择在乡镇所在地附近。^③

果洛藏族自治州属地化安置与插花安置的大致状况是:2004年,班玛县从达卡乡零散搬迁112户安置在县城附近,其中搬迁户中的劳力有224人,移民搬迁前的人均收入为1523.13元;2005年,达日县从满掌乡搬迁56户220人到县城和满掌乡政府所在地,其中搬迁户中的劳力有95人,搬迁前人均收入为1094.09元;2005年,从达日县吉迈镇搬迁52户223人到县

① 本文凡未明确注明出处的材料,均来自上述田野调查。

② 参见青海省发展计划委员会、青海省林业局和青海省农牧厅:《三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》。

③ 参见韦仁忠:《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。

城附近居住,其中搬迁户中的劳力有 98 人,搬迁前人均收入为 1248.31 元;2005 年,从甘德县柯曲乡搬迁 120 户 491 人到达协塘居住,其中搬迁户中的劳力有 147 人,搬迁前人均收入为 1637.90 元;2005 年,从甘德县青珍乡搬迁 87 户 361 人到青珍乡政府所在地居住,其中搬迁户中的劳力有 108 人,搬迁前人均收入为 1568.07 元;2005 年,从班玛县吉卡乡搬迁 42 户 179 人到吉卡乡政府所在地居住,其中搬迁户中的劳力有 93 人,搬迁前人均收入为 1781 元;2005 年,从班玛县马可河乡搬迁 35 户 152 人到县城居住,其中搬迁户中的劳力有 79 人,搬迁前人均收入为 1703.60 元;2005 年,从久治县哇尔依乡搬迁 57 户 256 人到县城居住,其中搬迁户中的劳力有 90 人,搬迁前人均收入为 1320 元。^①

从《三江源生态保护和建设工程子项目验收分工表》可以发现,三江源生态保护和建设工程实行统一领导、统一协调、分级负责的管理体制。青海省政府成立三江源自然保护区生态保护和建设总体规划实施工作领导小组,三江源办公室分为农牧组、林业组及生态移民组等 7 个工作组,其中生态移民组主要负责和落实生态移民、小城镇基础设施建设、人畜饮水、能源建设等工作。^② 在三江源生态保护和建设工程的具体实施过程中,属地化安置和异地搬迁安置成为主要模式,但是在具体操作过程中异地安置模式的潜在隐患很快凸显出来,最主要的是异地安置后续产业配置问题未能得到很好解决,而后续产业培育成功与否成为关乎移民社区是否健康良性发展的重要风向标。

牧区草场辽阔,过去牧民居住十分分散,政府无法对其进行高效统一管理,也很难进行统一规划。2004 年以来,三江源生态移民项目多个移民点的建设,尤其是城镇附近移民点的建设,一定程度上促进了民族地区城镇人口的不断增多,适应了政府积极推进城镇化统一规划的努力,也加速了生产要素的优化布局,并进一步改善了人们生产、生活条件与交通的便利性。

玛沁县城西部新村移民社区一位没有上过学的中年男子这样讲:

2007 年 10 月份从玛沁县当洛乡搬过来,因为在原来的住处牛羊不多,所以自愿搬过来。平时主要是跑车运输、挖虫草赚钱。光靠国家的补助是不够的。家中有草场,搬到这边之后,每人每年有草场补贴 6000 元,2012 年及之后的草场补贴没有发。16 岁以下还能享受生活补助每人每年 2500 元,能享受医保,在县上就医能报 70%,州上能报 50—60%,省上能报 40—50%,有些比较贵的药品不能报。

在定居之后,按照属地化管理的原则,移民家户都被安置在同一社区,政府部门为他们提供统一修建的移民安置房。他们不仅可以获得因现代化城市基础设施带来的便捷生活,而且能够享受到优质的学校教育、社区医疗等全方位的社会服务。

异地安置搬迁方式通常为跨州或跨县安置,移民社区日常行政管理仍旧沿用原先的属地化专人派出管理,而新移民群体与所在地政府或相关部门缺乏日常的沟通与交流,社区之间的人际关系较为淡漠,一定程度上影响到新移民群体对城镇化生活的适应和融入。此外,异地搬迁安置模式也会存在较多遗留性问题,如从移民安置点的管理权限和归属上看,缺乏科学规划。新移民点的行政归属和日常管理仍由原辖地县乡两级政府承担,客观上造成迁入地与迁出地政府部门在移民点的管理、基础设施建设、生活环境、教育卫生、社会保障等方面的相互扯皮与推诿,加大了行政管理的成本。^③ 玛多县生态移民整体搬迁到异地安置的新移民点——

① 参见果洛藏族自治州发展和改革委员会:《果洛州关于退牧还草资金安排的生态移民情况介绍》,2005 年编印。

② 参见青海省三江源自然保护区生态保护和建设总体规划实施工作领导小组办公室:《青海三江源自然保护区生态保护和建设工程管理办法汇编》,2006 年 4 月编印。

③ 参见祁进玉:《推进生态移民社区重建》,《中国社会科学报》2017 年 10 月 25 日。

果洛新村(海南州同德县辖地)、河源新村(果洛州玛沁县辖地)。其中,河源新村位于果洛州政府所在地大武镇环城北路,总占地面积188亩,移民区居民及工作人员均为藏族。当时搬迁规划为388户1800人,项目总投资4114万元,其中国家投资3016万元。2008年有生态移民搬迁户150户641人,其中男310人,女331人,下设三个村民小组。整体搬迁之后,搬迁户面临着很多需要全盘解决的实际问题。

玛多县果洛新村一位家庭主妇说:

2006年从玛多县黑河乡移民,每年每户有8000元的生活补贴金,每人每年8000—9000元的草场补贴金,2011年给了9000元。牧民低保,每年每人500—600元左右。老公在同德县里做买卖,燃料补贴月500元。国家发一台电视机和一个火炉。家里还种了燕麦,一年能挣300多元。家里有电视,大人喜欢看青海藏语,小孩喜欢看动画,喜欢看江苏卫视的“情感剧场”。村里有书屋和电影室,但几乎不开放。搬迁后,这边气候好,夏天能种一些菜。在新村生态园里有自己的种菜地,都由政府来管。最近因在菜场里养了猪,种不了菜。低保户看病能报销90%多。孩子受教育好,与外界接触多,了解多。饮食不习惯,吃不起肉。搬迁后生活困难多,生活方式不适应,很多亲戚在原玛多黑河乡。

由原地方政府部门专门抽调人员组成移民新村管委会,具体负责协调并管理移民新村的各种具体事务,其上级领导机构仍然是迁出地县级政府相关部门。无论是基本设施建设,还是教育、卫生、娱乐、社会保障,移民社区均存在一定的差异,这种情况并不利于城市和谐社会建设,不利于民族地区经济社会良性发展和民族地区城镇化发展。^①

三江源地区移民搬迁项目前期重点关注移民生活安置,较少虑及他们的社会生活重建问题。移民从牧区迁到城镇,原有的生计方式发生了较大的变化。由游牧到定居,移民的生活水平有了显著提高,但生产方式转变之后,新移民不具备在城镇从事新工作所需的劳动技能,择业渠道十分狭窄。此外,移民群体的文化传统、生活习俗等也出现了变化,在日常生产和生活中面临诸多实际问题。他们生活在城镇,却没有城镇居民的户籍或身份,是没有畜群的牧民;他们很难在所生活的地方谋得一份工作,就业率较低;很多生态移民家庭的主要收入来自政府发放的生活补贴,而城镇化定居生活的日常开销相对较大,仅靠这点补贴生活显得捉襟见肘,部分生态移民家庭“返贫”现象亟待解决。

从三江源地区生态移民计划任务及落实情况来看,三江源地区从2004年至2010年期间生态移民总投资额度达到44,617万元,计划移民10,773户55,773人。同时建设移民点86个,其中跨县及城镇附近安置82个安置点。其中,2004年总投资8800万元,实际移民2066户11,000人,建设移民点17个,在城镇附近的跨县安置14个安置点;2005年总投资8800万元,实施移民2175户11,000人,建设移民点23个;2006年总投资3200万元,实施移民724户4000人,建设移民点7个;2007年总投资4133万元,实施移民2953户13,894人,建设移民点18个;2008年总投资6982万元;2009年总投资7121万元,实施移民1578户8902人,建设移民点14个;2010年总投资5581万元,实施移民1237户6977人,建设移民点7个。总体来说,从2004年到2010年期间,三江源地区生态移民安置的数量与规模达到了总体规划的要求,比较顺利地实施了这一段时期的移民安置工作。^②

原属地政府部门采取很多措施和政策鼓励移民生计方式转变和增加城镇化多渠道就业。2003年以来,当地政府部门及移民新村管委会根据不同安置点的特点、地理位置和交通等情

① 参见祁进玉:《三江源自然保护区的生态移民异地安置模式及其影响初探》,《青藏高原论坛》2014年第3期。

② 参见青海省发改委移民组:《三江源生态移民计划任务及落实情况表》,2010年编印。

况,采取了不同的后续产业规划举措。果洛州和玉树州为进入城镇的移民建设了住房和基本的农牧业生产设施,例如搬迁户每户建住房 45 平方米,畜棚一座,每座畜棚 120 平方米。

2004 年,从《三江源自然保护区生态移民工程建设投资估算表》上可以看到三江源地区生态移民工程的后期搬迁费用估计支出情况。三江源自然保护区生态移民工程建设投资合计为 63,070 万元,其中中央投资 27,886.5 万元,地方配套及农牧民自筹 35,183.5 万元。住房总投资额为 36,504 万元,暖棚总投资额为 24,336 万元,搬迁费总计为 2230 万元。主要涉及的区域包括麦秀、中铁一军功、阿尼玛倾、星星海、年保玉则、多可河、通天河沿、东仲、江西、白扎、昂赛、当曲、索加一曲麻河、各拉丹东、约古宗列、扎陵—鄂陵湖、果宗木查、玛可河等地。^①

在中央和青海省共同协力进行三江源自然保护区生态移民工程的同时,也筹划并举办藏毯编织、藏服加工、舍饲养殖、庭院种植、机动车修理、纺织、汽车驾驶技术和洗车等多种劳动技能培训。截至 2013 年,玛多县共扶持科技示范户 88 户,培训实用技术 1870 人次。先后投入 1623.2 万元无偿资金,建设生态产业发展示范基地、牲畜暖棚、蔬菜温室大棚,实施整村推进扶贫项目。^②但是,三江源地区生态移民群体中的大多数人只是靠着政府发放的“草场奖补”经费以及住房补助维持生活。相关地方政府部门也曾多次精心组织并举办了专门性的生产和生活技能培训,但是收效甚微,有些项目未能很快见效。移民定居后存在收入不稳定,生活水平难以提高等问题。

2011 年,玛多县政府投资 40 万元建立了玛多县果洛新村民族服装加工厂与果洛新村民族工艺加工厂。这两个加工厂是政府为移民村创造就业而成立,每年获利的钱,除了支付员工工资之外,全部用于本厂的发展,不需要缴纳税金,因为政府给予了免税政策的支持。民族服装加工厂有 12 人左右,女性多,年龄最大 40 岁,最小 20 岁,一个月能做 300—400 条藏袍,在果洛州上有销售店,衣服主要在果洛销售。员工的月工资主要包括 600 元的基本工资和提成,二者相加的话,最高工资有 1800 元,最低工资也有 1000 元。民族服装加工厂 2012 年一年内卖服装获利 45 万元。民族工艺品加工厂,主要生产掐丝唐卡,现在有员工 12 人左右,都是本村人,年龄最大 28 岁,最小 19 岁。每人一个月能做 2—3 个唐卡,主要销往北京、上海、南京等大城市。其员工收入与民族服装加工厂员工收入相近。民族工艺加工厂 2012 年卖唐卡获利 60 万元。两厂的员工都是本地人,本村人想来打工,都能来,无名额限制;若不会干,可以免费学习,还给一个月 100 元的劳务费。有时需要加班,但有加班费。由当地政府投资开办的这些形式多样的民族服饰加工厂、民族工艺品加工厂等民族文化产业,不仅促进了当地经济的繁荣发展,也解决了一些移民家庭的收入来源问题。

为了保障三江源自然保护区的生态移民工作取得切实成效,果洛州选择在青海海东地区经济社会发展良好,基础教育办学条件较好的乐都县建设“三江源移民子女教育乐都校区”。^③该项工程于 2005 年 4 月 20 日开工建设,于 2006 年 6 月 20 日竣工并交付使用。该工程是在乐都七中具体实施的。乐都七中是初级中学,现有占地面积 10,855 平方米,建筑面积 7900 平方米,建有教学楼一幢,学生公寓楼一幢,多功能餐厅一幢,综合办公楼一幢。2013 年,学校有

① 参见青海省发展计划委员会、青海省林业局和青海省农牧厅:《三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》。

② 参见玛多县人民政府:《玛多县三江源生态保护和建设一期规划项目实施工作总结》,内部资料,2013 年。

③ 根据青海省发改地区[2006]198 号文下达的三江源牧民定居工程异地办学中央预算内专项资金 300 万元。根据青海省发改委青发改投资[2006]625 号下达的 2006 年小城镇规划建设项目投资计划,下达三江源移民子女教育乐都校区建设工程建设资金 148 万元,两次共下达建设资金 448 万元,用于三江源移民子女教育乐都校区建设。

三江源地区学生142人,主要为玉树灾区转移学生和果洛地区学生;有教学班6个,教师37人。学校自从2004年9月第一批“三江源”生态移民子女到校就读至今,已经有十年的办学历程。十年来共培养合格初中民族学生890名,为高级中学输送了合格的初中毕业生——前三届向乐都一中输送了214名高中学生,2009年以后至今向辽宁省沈阳市翔宇中学输送676名高中学生。其中,有458名学生已进入大中专院校,50多名已走上不同工作岗位。期间学校曾经承担来自玉树灾区学生的教育教学任务。^①

总之,2000年以来,自从实施生态移民搬迁以及“游牧定居”“退牧还草”^②等政策以来,三江源区域的草场重新回归到一种自然状态,“定牧”和“减畜”政策在一定程度上缓解了草场的负荷,保护草地与林地资源,逐步改善了当地的生态环境和生态平衡,有利于促进青藏高原牧业区的生态环境和经济社会的可持续发展。对于异地安置的搬迁移民而言,他们则处于经济社会不断变迁与逐步适应的过程之中。

三、生态移民经济社会变迁与逐步适应

据调查组调查和统计,生态移民家庭平均年收入为15,610.7元,按照户均规模4.6人计算,平均每人每月收入282.2元。依照国家政策规定,国家对生态移民家庭的补偿形式主要是现金或者现金加上实物,移民收入主要来源于国家的政策性补贴,他们缺乏后续性、自主性发展安排。生态移民家庭平均年消费为27,392.1元,平均每人每月消费496.2元。如果以国家补贴为主要收入来源,这些家庭明显处于入不敷出的境地。在移民家庭的消费项目中,食物消费份额最高,其次是日常开支、医疗、教育和礼节性开支。相对而言,城镇化生活中食物结构日益多样化,饮食营养也相对更为均衡。相比牧区而言,定居后的移民能够买到更多的蔬菜和水果,食物支出相应地变多了。由于没有了赖以生存的畜群所提供足够的牛羊肉和奶制品,搬迁后移民群体的饮食结构已经发生较大变化。日常饮食中面条、蔬菜、鸡蛋和米饭等主食和蔬菜类食物逐渐增多,牛羊肉和奶制品逐渐减少。饮食结构的变化对他们的身体健康状况也带来了潜在的影响,这种影响有好的也有不好的方面。^③从年龄分布来看,生态移民群体的社会文化适应性显示出明显的代际分布差异性特点。年轻人相对于老年人而言,更能适应城镇化的社会文化生活。

定居前牧民们的收入大都来自草场补贴、牛羊放牧、虫草挖掘等。有的牧民家以前有几百亩的牧场,牛羊也有上百头,年收入过万,在除去日常的开销后仍有不少盈余。在牧区,支出大都花费在衣食、出行、牛羊圈维护和栅栏修理等方面。定居后,人们的收入大都来源于草场补

① 参见《乐都七中“三江源”异地办班工作材料》,内部资料,2014年5月28日。

② 青海省实施“退牧还草”工程的四种基本模式为整体搬迁、零散搬迁、已搬迁户安置、以草定畜等四种方式。上述四种模式的不同之处在于:其一,补助标准会有差异。其中整体搬迁的补助标准最高,为设施建设费用8万元,饲料补助费8000元/年,如果整体搬迁后解决了城镇户口,也可以享受城镇低保;零散搬迁户相对而言补助标准较低,原则上不能享受城镇低保,而且5年内也不能返回自家草场放牧。已搬迁户确指那些在项目实施之前已经搬迁出去的牧户,基于相关国家政策,对于部分牧户给予适当的补助。以草定畜户原则上可以继续就地放牧,从事畜牧业生产,又能获得国家相关政策性补贴来改善生产生活。其二,从草场承包使用权来说,整体搬迁户和已搬迁户已经无法享受到相关权益,零散搬迁户则可以使用和享受到上述政策权益。参见祁进玉:《三江源自然保护区的生态移民异地安置模式及其影响初探》,《青藏高原论坛》2014年第3期。

③ 参见祁进玉:《三江源地区生态移民的社会适应与社区文化重建研究》,《中央民族大学学报》2015年第3期。

偿、住房补贴、低保,也有人在自己家里开小卖部的,也有人当环卫工人的,有从事出租车司机行业的,也有帮别人卖车的。定居后支出主要花费在最基本的衣食出行以及孩子上学等方面。受访者都表示在城镇生活成本更高,除了水之外什么都要花钱,入不敷出时常常在亲戚间借钱周转。

被访牧民以前都有过放牧经历。其中有些人家在原放牧点还有牧场和畜群,家庭成员中有人专司放牧,而老人和儿童在移民社区常年居住。大多数牧民搬到定居点已经有十四五年的时间,基本上适应了城镇生活。对于自然环境和社会环境的变化,多数的被访者表示来城镇化定居以后交通便利了,购物和消费更加方便,学校离家近,孩子上学方便,用水用电便利,手机、电话等通讯设备信号好,方便亲朋好友之间日常联络与情感交流。

现今定居在城镇里的牧民,有一部分属于政策性生态移民,有的愿意留在城镇,有的不太愿意留下来,也有一部分是自愿搬到城镇定居的。这部分自愿搬下来的,大部分是为了孩子的教育需求,很多家长都自愿陪着孩子搬到城镇定居生活,陪着孩子上学,方便照顾孩子。课题组在玛沁县西部新村实地调查和入户访谈时发现,被访者中明确表达喜欢游牧生活的牧民有31人,明确表达喜欢城镇生活的有21人,觉得在哪儿生活都无所谓有2人。其中表示喜欢游牧生活的人大多为中老年人,主要是认为自己以前祖祖辈辈在牧区生活,自己也是从小在牧区长大的,已经适应了牧区的环境以及生活习惯,亲戚们都在牧区,而且牧区环境好,能自给自足,各种花销低,经济压力小,在城里除了水都要花钱,开销很大,自己在城市里找不到工作,没有经济收入,所以入不敷出。青海省果洛藏族自治州玛沁县河源新村的一名村民认为,他的收入在村子里算中上等,村里多半人比不上他,他们现在生活较穷,但是以前在草场上他们是不穷的。牧民的家产主要是牛羊,为了搬迁把牛羊都卖光了,由于没有收入来源,又不会做生意,国家补助的钱也不够花,日子没有以前好过了。那些表示喜欢城市生活的人,多为年轻人,他们认为城镇化的基础设施比牧区好很多,城镇交通便利,通讯方便,医院、学校离得近,看病、上学比较方便。此外,在城镇里其他民族的朋友也较多。一些被访者认为,生态移民应该分批搬出来,老人和小孩来城镇养老、学习,这都是有好处的。此外,好的劳力应该继续放牧,草场上不需要拉围栏。^①

玛沁县河源新村的一位老年妇女说:

我家有2个儿子,大儿子有个女孩,但是大儿子当上门女婿了,小儿子出家当喇嘛了。我们看电视就能了解国家的政策好,有很多项目,有很多惠民政策。国家每年补助8000元,从去年开始每人有10,000元的草场补贴。享受牧民低保。国家补贴燃料费每年2000元,但是我家一年的燃料费上万元,这些钱往往不够用。养老费每月有60元,物价上涨,吃不到牛羊肉,牛奶、酸奶、奶酪等藏族传统的食品都需要花钱买,现在很少吃肉。以前在牧区时随时能吃肉,喝牛奶。吃奶酪一斤55元以上,吃酥油一斤60元以上,我们能吃得起吗?但是现在不想回玛多,原因是没有帐篷,没有牛羊放。现在牛羊贵,买不起。当然,生活环境改善了。冬天这边舒服,对我们老年人好点,玛多那边冬天冷。如果家里有事,需要帮忙,首先找扎陵湖乡的父老乡亲们,因为他们放牧比我们有钱,又比这边熟悉情况。有时候国家发放面粉和青稞,但往往不够吃。

上述访谈案例说明,那些常年生活劳作在高原地区的牧户们,每到一定年龄都会患有腿部疾病,关节变形,走路不便,在牧区生活和活动都会受到限制。多数的老人还是愿意呆在城镇疗养身体和医治疾病。

^① 参见祁进玉:《草原生态移民与文化适应——以黄河源头流域为个案》,《青海民族研究》2011年第1期。

此外,三江源地区内部各州县的情况有所不同,一些政策性奖补机制也有差异。据同德县法制办工作人员讲,当国家的草场奖补机制确定下来后,同德县相对“挺吃亏”的。同德县地少,草山也少,补贴的标准就会相对低一些。作为三江源核心区的玉树、果洛,和海南州相比,在政策扶持力度上确有些不同。

调查发现,定居后生态移民群体的宗教生活方式发生了较大变化。由于交通便利,城镇附近有规模较大的藏传佛教寺院,玛沁县城近郊修建了很多供信徒使用的转经筒和转经房,县城中心广场每晚7点至9点半群众自发组织跳锅庄,群众性文娱活动较为丰富。许多牧民表示,他们之所以情愿搬走,是因为政府许诺将在移民点修建寺院以及转经的区域,或者将移民区建在寺院周边。由此不难看出,宗教已经深深融入当地牧民的世俗生活,对于其生活方式的选择起着重要的作用。^①

在葬俗变迁方面,牧户们依然保持着天葬习俗,除非万不得已不考虑火葬,这里的葬俗因风土人情等的限制,虽然已经出现改革,但未有太大变化。在婚俗改革方面,城镇举办的婚礼要比牧区热闹,因为在城镇里人们之间联系比较方便,朋友也比较多,因此花销也比牧区大。牧区的礼节往来主要局限于亲戚之间,由于交通不便和通讯困难,来往没有在城镇中这么频繁。此外,礼金的数额相差也不大,一般多为200元左右。在节日习俗方面,城镇相对而言活动多、节日多,假期自然也多。和牧区情况相比,这里的节日习俗更为盛大和热闹一些。

将三江源地区的牧民从生态环境保护的核心地区整体性搬迁出来之后,移民的社会保障情况有了明显改观。被访者每一户都享有医疗保险:六十岁以下的只要一年里自己上交一定的医疗保险费,一年里看病就享有百分之七十的报销;六十岁以上的,不用上交医疗保险费即可享受医疗保险的待遇。相关研究表明,在生态移民村基本上实施了公费医疗,每户都有一个公费医疗的小本子。2008年、2009年的时候,移民需要按照户口本上家庭成员缴纳每人20元的医疗费用,到2010年调整为30元。除此之外,医疗费达到500元以上才能报销。^②当然,医药费的报销较为复杂,最终可能还要到原属地医院报销相关费用。总体而言,生态移民安置点或移民村的医疗保障系统比起之前在原属地而言已经有了较大的改善。

针对异地安置后移民社区的医疗、教育、公共基础设施,大多数受访者表示满意,也有少数人觉得和其他大城市相比仍有差距,对本地的教学质量、教师水平、医院的设备、医生水平等不是很满意。生态移民在现住地享受到的社会保障包括城镇医保(占93.7%)、城镇养老保险(占31.8%)、农村低保(占23.5%)、城镇低保(占15.7%)等。从接受访谈人员的不同年龄段来看,60岁以上的老年人和20岁以下的年轻人社会保障参与率较高;从不同就业状况来看,无业和失业人群的社会参保率较高。移民家中能否享受到“低保”待遇则由地方政府部门根据每家的实际情况进行评定,经济比较困难的牧户一般都有低保。每户年迈的长者也有养老保险,60岁以上一个月有90元补助,90岁以上一个月有130元的补助。相对而言,三江源生态移民的医疗保险及社会保障措施较为充分,有利于这些移民群体的后续性社会生活及文化适应能力的逐步提高,也有利于社区的整体综合保障能力的提升。

^① 参见祁进玉、央金拉姆:《定居牧民的宗教生活与社会适应性调查研究——以青海省果洛藏族自治州大武镇为例》,《青海民族研究》2018年第2期。

^② 参见杜发春:《三江源搬迁移民的后续生计和就业类型——基于格尔木昆仑民族文化村的调查》,《青海民族大学学报》2014年第4期。

玛沁县城西部新村移民社区一位中年男子说:

家中长子就读于沈阳市翔宇中学,学费是每年9000元;生活费每月600元;交通费一次800元,一年来回四次;住宿费一学期400多元,一年交两次;课本费一学期300元左右。女儿15岁,初中毕业。家中对教育方面比较重视,两个孩子的学习成绩也比较优秀。支持孩子学习汉语,认为汉语的用处广泛,国家也一直提倡学汉语,国家对学汉语的学生扶持的多,对口的工作也多,学藏语的相对较少。哪个容易找工作,我就支持孩子学习哪个。希望学现代化知识,像别的民族学习优秀文化,这样也便于交流和发展。

从上述案例可知,这些属于对口支援性质的教育类项目,已经取得了较好的教育收益,也利于牧民子女接受高质量的教育。这种选择在教育条件优良的地区为三江源移民子女提供异地教育的尝试,无疑是一种有益的探索。但是,在具体的教育实践中也面临诸多问题:学生成绩两极分化现象比较严重,学习困难学生多,厌学情绪比较严重,部分高中学生学习压力较大,大面积提高教育质量存在一定难度;由于离家较远,无法与家庭及时沟通与联系,家庭教育环节缺失,从心理健康角度而言不利于学生的发展;部分学生尚未养成良好的行为习惯。有学者曾对青海藏区寄宿制中学生进行了人格与心理健康分析,发现藏区寄宿制中学的中学生突出心理问题是学习压力,其余相关心理问题依次为情绪不稳定、强迫症状、焦虑、人际关系、抑郁、偏执、适应不良等。^①

玛沁县河源新村一位没有上过学的老年妇女这样讲:

上学这边方便,条件好,我们都高兴也乐意支持小孩子上学。这边有房子住,但家具什么的都需要自己去买。急需用钱的话,只能去找私人的高利贷,我们收入少,很难还款。前两年有时候捡易拉罐,能卖十几元钱,但是公社的干部就不让捡,说是有害健康,所以今年我们就没有捡,我们这些年老的老人不能干其他活,就在家天天没有事情干,以前在草场的时候有挤牛奶等家务活,也忙得很。

电视、电视接收器都是国家配的。我们平时看青海藏语频道,小孩子们一般喜欢看动画片,有藏语的、汉语的。我们平时不去寺院,寺院有点远,去一次来回要花四元钱,我们人老了,也不方便,所以不经常去寺院,大概每个月去一次。这边的宗教活动、节日活动也少。这边的生活吃的、穿的等各方面都能接受,但是都要花钱,我们没有固定的收入来源,也不知道去哪里挣钱,我们汉语也不好,担心国家的政策有变化。

从上述案例可知,在族际关系上,由于语言不通,牧民们与其他民族交流少或几乎不交流和来往,交流往来仅仅限于藏族内部,在一定程度上也会影响到族际关系与族际深入接触。此外,生态移民群体的后续生计方式较少,移民的城镇适应性较差的情况确实是存在的。但是年轻人的社会文化适应性较强,在一定程度上有利于移民群体的后续性发展。

调查发现,随着城镇化定居生活以及九年义务教育的普及,各级教育机关和教育单位加强对义务教育阶段受教育儿童辍学率的严格控制,藏汉双语教育成效显著。在民族地区进一步推进普及国家通用语言教育,使得青海藏区的民族关系与族际交流进一步提升和改善,营造出健康和谐的民族间交流、交往与交融的良好局面。在接受调查的移民群体中,有学龄期子女的占65.5%。学龄期子女中的93.3%在现居住地接受教育,6.7%在异地上学。九成以上的移民子女在学校中大多都能够受到平等对待,出现过辍学、不适应和被欺负的比例分别是2.3%、3.8%和3.1%。^②从总体情况来看,生态移民群体子女的教育方面已经因为国家相关政策的落实,基本上已经得到政策性保障,相关后续性问题较少。

^① 参见赵慧莉、史学莉:《青海藏族聚居区寄宿制中学中学生人格特征、应对方式与心理健康的关系研究》,《中国民族学》2018年第1期。

^② 2014年7—8月份课题组在青海省果洛藏族自治州达日、甘德、玛沁等县,玉树藏族自治州玉树县进行了问卷调查和深度访谈,其中发放调查问卷500份,回收有效问卷397份。上述数据的得出,源自对这些调查问卷的统计。

玛沁县河源新村的一位中年男子说:

我们全家五口三代人,女儿家的孩子在这里住,上学。有三个女儿,大女儿上了三年级,二女儿上了六年级,他们已经结婚了,三女儿正在上大学,学费贵,但也要支持她上学,希望她有一个好的前途。以前在玛多县时有赛马会等民间活动多,但是到这边已经没有马了,也不参加其他活动。以前在牧区时随时能吃肉,喝牛奶,现在这边一出门就要花钱,又没有固定的收入来源,补助的(钱)不够花,很难保障生活。大女儿的两个孩子在本地上学,男孩是6岁,女孩是8岁。为孩子的未来着想,从小就接受教育,现在的教育条件好,不用多交钱,支持孩子们上学。

草场补助每人每年9300元,享受牧民低保,燃料补助每年每户2000元。家里的小卖部是前两个月新开的,月纯收入大约300元左右。政府每年发100斤面、帐篷和太阳能灶等物品。以前家里养了500头羊和100头牛,搬迁时都卖完了,当时卖的价钱很便宜,每头羊只有200元左右,牛是500元。现在牛羊很值钱,即使回去,也买不起了。我们现在没有自己的牛羊了。以前在自己家的草场上还挖虫草,我们一家人都去挖,收入还可以,现在没有地方挖了,我们没有自己的草场,如果要挖,是要给人交钱的,要交2万元,我们交不起,也不愿意去挖了。这边的家具都是自己买的,电视是国家发的。

从整体上而言,三江源地区实施生态移民和游牧定居工程后,从游牧到定居,从山沟到城镇,从帐篷到瓦房,牧民群众的生活发生了很大的变化。日常生活中餐桌上有了蔬菜和水果,移民点的新房里购进电视、烤炉、冰箱和洗衣机等家用设备,牧民子女入学率大幅提高,城镇的教育、医疗、交通等配套设施一应俱全,衣、食、住、行、医疗、教育、文体等各方面的生活越来越便利。此外,移民社区的卫生基础设施也逐步在完善,留居牧民的日常生活得到了一定程度的改善和提升。

需要指出的是,移民家庭的支出在增加,影响到家庭生活状况的完全改善。另外,移民教育水平较低,缺乏劳动技能,严重影响后续产业发展。在被访谈的牧民家中,家庭成员的教育水平都以小学及以下为主,受过高中、大学等高等教育的人占少数。许多年纪大一点的牧民从小就在牧区长大的,除了放牧没有别的技能,在城镇中可能只能找到一些像工地搬砖、清洁工人这样的苦力活,很难达到多数用人单位的招工标准。当被问及想回到牧区还是留在城市的时候,有超过半数的人回答想回到牧区。生态移民群体虽然被安置在城镇生活,但是他们尚未很好地适应城镇化生活,处于逐步适应的过程之中。

四、分析与讨论

三江源地区生态环境的退化,既有人类经济活动的影响,也有全球气候变暖的作用。2003年三江源地区实施核心区牧民搬迁,2005年国家投入75亿元用于三江源生态保护与建设,为三江源地区的生态功能恢复奠定了坚实的基础。生态移民工程与“退牧还草”紧密结合是一项减轻草场压力的根本性措施。在三江源自然保护区核心地带实行全面禁牧以及大规模实施“退牧还草”“游牧定居”等政策措施以来,一定程度上减缓了草地荒漠化和沙漠化的发展态势,减轻了生态压力,总体上符合青海省政府所提出的“生态立省”及绿色GDP的可持续发展战略。

其一,从三江源自然保护区核心地带实施整体性移民搬迁工程,在一定程度上实现了产业的局部转移,把处于第一产业的牧民群体转移到了城镇化生活的服务业等第三产业。实施生态移民工程及游牧定居、禁牧和“退牧还草”后,基于新型社区移民安置以及社区化改造,这些被动移民和主动移民的社区居民开始城市化社会生活,逐渐融入迁入地社会。后期扶持资金

不足是制约生态移民定居工程后续发展的最大因素,牧民的草场补助、住房补助、基础设施的建设等都需要资金的投入,从游牧到定居是个长期的过程,不能一蹴而就,资金的提供也需要连续、完整,既要在定居初期提供修建房子的资金,也需要在定居后持续提供资金来完善基础设施建设。

三江源地区的新型社区化建设重点应该放在县域经济的发展和主要交通沿线城镇的基础设施建设和配套设施的完善方面,将现代化牧业示范点建设和三江源国家公园建设、生态环境保护等结合起来,加大游牧定居点的社区化相关性配套工程建设,提高城镇的聚焦能力,通过新型社区进程的推进,从而提高牧民群众的生产和生活水平。^①

目前和今后很长一段时期,三江源地区社区型发展的主要特征仍然是农牧服务型的,这些地区发展的主要动力包括生态环境修复和林地保护、生态补偿,游牧定居工程、交通设施完善及旅游业发展等。要稳妥推进民族地区的新型社区建设,加大对移民社区的文化、教育、医疗等基础设施的稳定投入,加强游牧定居后群众的就业服务,加强和完善就业技能培训。在三江源地区的新型社区实际发展规划中要充分考虑到青藏高原生态的脆弱性,顾及到高原地形的海拔、气象条件等的限制,城镇空间布局、规模等要结合旅游开发、生态环境保护、综合的承载力、宗教文化保护等工作,形成合理的城镇空间布局。

其二,增强生态移民社区的后发优势,积极重视基础教育与职业教育的发展并重,重视和加强职业技术教育。在普及和提升民族地区的义务教育质量基础上,积极探索如何办好职业技术教育。在办好现有的职业中学外,还要在普通中小学积极渗入职业技术教育的因素,以初中后分流为重点,开办兽医、藏医、缝纫、裁剪、电脑数码、导游、驾驶等牧区急需的专业技术培训班,加强实用技术技能的培训,积极发挥社会教育的作用,开展科普宣传、科技培训和语言类学习等形式多样的工作,实行牧科教相结合,大力发展和提升职业技术教育培训的规模和力度。

鉴于目前纯牧区教育资源短缺、师资力量相对较为薄弱、基础设施简陋的现状,应该实施异地办班计划,在青海省内、省外经济社会和文化教育等条件较好地区联合办学或特设三江源移民子弟班插班就读。此外,在西宁市湟川中学、青海师范大学附中等条件好的学校委托培养毕业生,以及从经费、师资培养等方面加大对设立在西宁市的“三江源中学”教育资源和经费的倾斜性支持政策。

其三,加强对三江源区域生态移民社区的文化重建工作。三江源地区移民搬迁项目前期重点关注移民群体的生活安置和配套解决问题,较少考虑移民群体社会文化生活的适应性与重建等相关问题。在具体重建中应该充分顾及移民群体的文化习俗问题,如神山崇拜与天葬习俗等。加快对移民社区文化的重建工作,尽可能增强移民群体对陌生环境与社区的归属感和凝聚力。^② 在今后的具体工作中,如何处理生态移民群体的传统文化与移入地区文化的融合问题是要特别关注的重要问题。各级政府部门应该加强三江源地区物质文化和非物质文化遗产的系统性调查与保护,加大对一些濒危的民族传统文化和非物质文化遗产、群众性文艺活动、民族节日和民俗事项的重点文化保护专项工作的范畴,从政策、资金、文化传承与保护等诸多方面予以倾斜性扶持安排。

① 参见景晖、徐建龙、苏海红等:《三江源生态危机与人口发展战略研究》,《青海研究报告》2005年第18期。

② 参见扎洛:《三江源地区生态移民的经济社会风险分析》,《青藏高原论坛》2014年第3期。

其四,强调三江源自然保护区内绿色 GDP 的理念,强调生态与民族文化旅游业均衡发展,充分带动该区域内人口、环境与生态的良性健康发展。在三江源自然保护区内积极推进三江源国家公园体制的建立,由此带动该区域的生态环境保护与生态恢复。可以分流部分移民从事三江源自然保护区内的生态保护、草原维护等重要工作,这不仅可以解决部分人员的生计,也为维护草原生态平衡提供了重要保障。这种做法在当地已经屡见不鲜。格尔木市唐古拉山乡移民社区等地已经从每户抽调一人设为草场管护员,从事草场维护、灭鼠、草场防火等日常性管理工作,每月有固定的工资,对于移民家庭也是一项可观的补充性收入。这种做法既是可行的,也有利于草原维护和草场管理。另外,可以适时带动民族旅游业和生态畜牧产品的研发和市场营销,可以推动相关产业和衍生产业的发展,促进青海藏区经济社会的良性、健康和有序发展。三江源自然保护区的民族民俗旅游业发展必须要遵循“保护第一,适度开发,合理利用”的原则,结合牧区的牧业特点和青藏高原特有的地理、气象、人文历史和民俗文化特点,开发原生态的生态、民族风情旅游业。三江源地区的生态与民俗民族旅游开发,可以有效化解生态移民群体的就业难以及生活困难,有效缓解三江源生态移民搬迁中所遗留下来的诸多困难和社会矛盾。

综上,针对三江源地区生态移民而言,只要异地生活生产安排得当,当地群众的社会适应能力能够充分发挥,是可以在生态环境得到保护和改善的同时,实现经济社会的可持续发展的。在笔者看来,三江源地区实行一种兼顾性生态移民政策,即在分地区实行生态移民的同时,兼顾“草畜平衡”与草原生态环境改善,这种均衡性发展的总体思路可能更为有效。这应该是既有利于改善和保护环境,也有利于惠及民生的一种重要举措。

〔责任编辑 刘海涛〕