

国家社科基金项目（立项批准号：09XMZ051）
西藏大学珠峰学者人才发展支持计划项目

联合资助

城镇化进程中青藏两省区

农牧民生存状况调查与研究

久毛措 王世靓 / 著

非外借



科学出版社

城镇化进程中青藏两省区农牧民 生存状况调查与研究

久毛措 王世靓 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书以地处青藏高原的青海省和西藏自治区部分县镇的农牧民为调查对象,对城镇化进程中该地区农牧民的生存现状与可持续发展问题进行了分析,主要包括农牧民目前所面临和关心的土地征用补偿和安置问题、社会保障问题、总体的生活满意度问题、城市社会的融合问题以及择业与就业问题等。通过对以上几个方面的考察,对存在的问题及影响因素进行了研究,并基于分析结果提出了城镇化背景下,促进青藏两省区农牧民生存与可持续发展的对策与建议。

本书可作为社会政策和公共管理等方面的政策制定者、实践者和研究者的参考资料,也可供关注农牧民和民族地区发展的大专院校师生和一般读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

城镇化进程中青藏两省区农牧民生存状况调查与研究 / 久毛措, 王世靓著. — 北京: 科学出版社, 2016.10

ISBN 978-7-03-050246-9

I. ①城… II. ①久… ②王… III. ①农民-生活状况-研究-青海 ②牧民-生活状况-研究-青海 ③农民-生活状况-研究-西藏 ④牧民-生活状况-研究-西藏 IV. ①D422.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 257026 号

责任编辑: 杨 岭 朱小刚 / 责任校对: 葛茂香

责任印制: 余少力 / 封面设计: 墨创文化

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

四川煤田地质制图印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年10月第一版 开本: B5 (720×1000)

2016年10月第一次印刷 印张: 11 3/4

字数: 230千字

定价: 70.00元

前 言

这是一本关注青海省和西藏自治区农牧民切身利益的书，本书研究的是在城镇化进程中青藏两省区农牧民的生存状况与可持续发展问题。本书所指的城镇化进程除了青藏两省区城镇化发展建设外，还包括生态移民城镇化安置模式的发展。城镇化是多年来人们一直在关注的问题，本书认为民族地区城镇化的核心问题就是民生的改善与民族地区经济的可持续发展。

城镇化是我国实现现代化的必由之路。城镇化的建设和发展不仅是国家经济社会发展的需要，也是促进解决民生问题的一个重要途径。但是在城镇化发展的同时也会产生一些新的民生问题。对于青藏两省区而言，从宏观来看，城镇化主要是社会经济活动方式根本的变化，是农业社会向工业社会、信息社会转变的过程；从微观来看，城镇化实质上是其主体——农牧民——向城镇转移的过程。它包含着农牧民经济活动由农牧业活动向非农牧产业活动的转变，生活方式由农村单一性向城市复杂性和多样性的转变，以及文化生活方式、思维方式，各种价值观念的转变和再社会化等。另外，从青藏两省区特殊的自然环境条件和社会发展实际考虑，生态移民的城镇化安置和城镇化发展在有利于保护生态环境的同时有利于公共资源的有效配置，更好地为因长期居住偏远、封闭地区而使各方面发展受到限制的广大农牧民提供均等化的公共服务，这对提高整体素质、增强自我发展能力具有重要意义。但是，这些变化但同时也使得世代以农牧为本的农牧民的生存与社会适应和发展变得异常艰难。

本书作者对这个题目的研究，起源于2008年起对青海和甘肃藏区三江源移民问题和草场问题的关注；之后通过对四川藏区、云南藏区和西藏农牧区多次的实地考察，发现藏区农牧民在经济社会快速发展的过程中遇到了很多困难和问题，尤其是在现代化和城镇化发展的背景下，农牧民在社会转型和社会适应的过程中所面临的困难与问题严重影响着他们的生存与可持续发展。农牧民是少数民族地区经济社会发展、现代化和城镇化的参与者、建设者，更应该成为受益者。那么，广大农牧民在各项经济发展政策和惠民民生工程背景下的城镇化进程中的生存状况究竟怎样？存在什么样的困难和问题？造成这些困难和问题的原因是什么？如何去解决这些困难与问题？2009年起，作者开始深入地关注这个群体及其所面临的困难和问题，并在之后的几年里在进行具体调查的同时，持续展开分析与研究。

、本书就是通过对以上这些问题的思考与探索，基于农牧民的视角而进行的调查分析的研究成果。具体来说有以下几个方面的内容：城镇化进程中青藏两省区农牧民的生存现状(包括基本生活、社会保障、土地征用、社会融合)及影响因素的分析研究；城镇化进程中青藏两省区农牧民的择业倾向、就业培训与就业的现状、困难、问题及影响因素的分析研究；城镇化进程中青藏两省区农牧民总体生活满意度状况及影响因素的分析研究；在以上分析研究结果的基础上，对改善在城镇化进程中青藏两省区农牧民生存与可持续发展问题的思考和提出相关建议。

这本书能够完成和出版，需要感谢的人很多：感谢淳朴、善良、勤劳的农牧民们，无论是否接受过与本书写作相关的调查和访谈，没有你们，就没有这本书存在的理由；感谢深入农牧区调研的调查员们(由于人数较多，请原谅不能一一列举)，感谢你们对农牧民的关注和辛勤付出；感谢科学出版社对书稿出版的大力支持；感谢朱小刚和贺江艳两位编辑老师对书稿从内容到文字的认真细致的修改和建议，我从你们身上学到的不仅仅是文字的修改和编辑；感谢王世靓老师的合作；感谢德吉央宗老师对调查培训的付出；感谢我的研究生翟元娟、郝亚琪和潘朱洁对书稿文字的校对；感谢本书所有参考文献的著作者们；感谢四川大学杨明洪教授和西藏大学图登克珠教授对我在以本研究为起点的研究道路上的帮助和指点；感念父母，感谢爱子与爱人，感谢在本书写作和出版过程中给予支持和帮助的所有人。

这是一本出发点非常单纯和简单的书，希望她能够简简单单地呈现出我们简单的想法。正因如此，加之水平有限，本书还存在许多不足，不当之处敬请各位学人批评。

久毛措

2016年8月于拉萨

目 录

第1章 导论	1
1.1 前言	1
1.2 研究背景与意义	3
1.2.1 研究背景	3
1.2.2 研究意义	6
1.3 研究的视角、技术路线与研究方法	10
1.3.1 研究的视角与技术路线	10
1.3.2 研究方法	10
1.4 研究范围、内容和结构	11
1.4.1 研究范围	11
1.4.2 研究内容和结构	11
1.5 研究数据取得	12
1.5.1 问卷设计与目的	13
1.5.2 调查方法	13
1.5.3 调查地基本情况和调查地点的选择	14
1.5.4 调查样本的基本情况	16
1.6 研究的创新与不足	19
1.6.1 研究主要创新之处	19
1.6.2 研究的不足和有待进一步研究的问题	19
第2章 国内外文献与研究综述	20
2.1 国外文献与研究综述	20
2.1.1 国外城镇起源理论：水力论、经济论、军事论及宗教论	20
2.1.2 国外城镇化研究学派	21
2.1.3 国外城镇化研究热点问题	22
2.2 国内文献与研究综述	23
2.2.1 国内城镇化研究学派	23
2.2.2 国内城镇化研究热点问题	26
第3章 城镇化进程中青藏两省区农牧民生存与发展影响因素 分析的理论基础	56

3.1 城镇发展的一般理论	56
3.1.1 供给基础型理论和需求指向型理论	56
3.1.2 城镇发展的阶段性规律	58
3.1.3 城镇发展动力	58
3.2 福利经济学理论	59
3.3 可持续发展理论	61
3.4 再社会化理论	63
第4章 青藏两省区城镇化发展阶段及政策综述	65
4.1 青藏两省区城镇化发展阶段	65
4.2 青藏两省区相关政策综述	71
4.2.1 青海省相关政策综述	72
4.2.2 西藏自治区相关政策综述	76
第5章 青藏两省区农牧民生存境况及影响因素分析	81
5.1 农牧民基本生存情况调查分析	81
5.1.1 农牧民居住条件的变化情况及满意度	81
5.1.2 农牧民家庭收支变化情况及满意度	83
5.2 土地征用及补偿情况的调查分析	88
5.2.1 土地和牲畜数量的变化情况	88
5.2.2 对土地征用的了解和态度	89
5.2.3 土地征用过程中的问题	91
5.2.4 农牧民失地后的担心	93
5.2.5 农牧民土地征用意愿影响因素的回归分析	95
5.3 社会保障情况的调查分析	98
5.3.1 农牧民对社会保障政策的了解情况和态度	98
5.3.2 农牧民在社会保障方面遇到的困难与期望	99
5.3.3 农牧民对政府关心度评价影响因素的回归分析	100
5.4 社会融合情况的调查分析	102
5.4.1 居住地居民来源及民族构成	104
5.4.2 农牧民的地方归属感及生活差异	105
5.4.3 农牧民的社会网络和社会结构	106
5.4.4 农牧民对城镇生活和未来生活的态度	109
5.4.5 农牧民地方归属感影响因素的回归分析	110
第6章 青藏两省区农牧民择业倾向、就业与培训现状及影响因素分析	113
6.1 农牧民就业现状及特征	114
6.1.1 我国农民就业现状及特征	114

6.1.2 青海省农牧民就业现状及特征	116
6.1.3 西藏自治区农牧民就业现状及特征	120
6.2 农牧民择业倾向、就业与培训现状的调查分析	125
6.2.1 农牧民的择业倾向	125
6.2.2 农牧民的就业及收入情况	126
6.2.3 农牧民的就业途径和就业变化情况	127
6.2.4 农牧民的技能培训及就业情况	128
6.2.5 农牧民就业难易度影响因素的回归分析	131
6.2.6 农牧民希望政府在培训及就业方面采取的举措	133
第7章 青藏两省区农牧民生活满意度及影响因素分析	138
7.1 农牧民生活满意度及影响因素的回归分析	138
7.2 农牧民的实际困难与政策需求	143
7.2.1 农牧民的实际困难	143
7.2.2 农牧民的政策需求	145
第8章 主要结论与政策建议	148
8.1 主要结论	148
8.1.1 关于农牧民基本生存现状的主要研究结论	149
8.1.2 关于农牧民社会保障问题的主要研究结论	151
8.1.3 关于农牧民土地征用问题的主要研究结论	152
8.1.4 关于农牧民社会融合问题的主要研究结论	153
8.1.5 关于农牧民择业、就业与培训问题的主要研究结论	154
8.2 政策建议	157
8.2.1 青藏两省区城镇化模式和路径选择的建议	157
8.2.2 青藏两省区大力发展县域经济促进城镇化发展的建议	158
8.2.3 青藏两省区结合地区发展完善社会保障体系的建议	160
8.2.4 青藏两省区完善和健全土地征用和补偿制度的建议	162
8.2.5 青藏两省区建立农牧民择业、就业与培训长效机制的建议	163
8.2.6 青藏两省区增强农牧民社会融合现状的建议	166
参考文献	169
后记	179

第1章 导 论

1.1 前 言

我国早在春秋时期，就有“民生在勤，勤则不匮”之说。

20 世纪 20 年代，孙中山先生对“民生”的经典解释是：“民生就是人民的生活——社会的生存，国民的生计，群众的生命便是”。他指出：“民生就是政治的中心，就是经济的中心和种种历史活动的中心。”^[1]

改革开放以来，民生问题日益受到党和国家的关注。民生问题，为民心所系，国运所系。因此，社会建设，民生为重。

改革开放以来，党中央和国务院先后召开了 6 次西藏工作座谈会，制定了一系列优惠政策和扶持措施，对西藏加快发展、保持稳定起到了巨大的推动作用。党中央于 1994 年做出对口支援西藏的重大决策。从 1995 年正式开始实施对口支援西藏的工作以来，通过 10 年的实践，取得了显著成绩。据统计，到 2015 年底，全国有 17 个省(市)、61 个中央部委机关、17 家大型重点骨干企业参加了对口支援，先后派出了 4 批共 28 903 名干部进藏工作，投入资金 88 亿元，使西藏的面貌发生了前所未有的变化。国家花巨资，历经 6 年建成了青藏铁路。随着这条交通大动脉的开通，给西藏的开发、开放和经济建设、社会发展提供了历史性的契机。青藏铁路建成后，国家还将投资数百亿元人民币，以拉萨火车站为中心向外辐射，再兴建 3 条支线铁路，即拉萨至林芝、拉萨至日喀则^①、日喀则至亚东，力争 10 年内全部建成通车。

2008 年 10 月，国务院总理温家宝主持召开国务院第 30 次常务会议，审议并通过《关于支持青海等省藏区经济社会发展的若干意见》(以下简称《意见》)。《意见》以深入贯彻落实党的十七大精神为基本出发点，在全面促进青海等省藏区经济社会发展的同时，着力解决发展中面临的生态保护与建设、民生改善、经济发展及维护稳定等方面的突出困难和问题，努力增强青海等省藏区的自我发展能力^[2]。

2010 年，国务院召开的第五次西藏工作座谈会，对加快西藏、青海、四川、云南、甘肃等省藏区经济社会发展做出全面部署，中央加大政策支持力度，推动

^① 拉萨至日喀则的铁路已于 2014 年 8 月正式通车。

藏区发展迈出新步伐^[2]。

西藏、青海、四川、云南、甘肃等省份藏区是藏族与其他民族共同聚居的民族自治地区,是三江源发源地及水源涵养区,是我国重要的高原生态屏障。改革开放特别是实施西部大开发战略以来,这些地区生态保护得到加强,经济得到发展,民生得到改善,正处在历史上最好的发展时期,这一事实广为人知。但不可否认,这些地区地处高寒缺氧地带,生态环境脆弱,自然灾害频繁,基础设施薄弱,自我发展能力不强。为加快这些地区经济社会的发展,国家大力支持西藏、青海、四川、云南、甘肃等省份藏区经济社会的发展。在这个支持过程中,国家始终坚持深入贯彻落实科学发展观,坚持民族区域自治制度,从西藏、青海、四川、云南、甘肃等省份藏区实际出发,以加强生态保护和建设为重点,以改善民生为核心,把生态建设、改善民生、发展经济与维护稳定更紧密地结合起来^①。

宏观而言,城镇化主要是社会经济活动方式的根本变化,是农业社会向工业社会、信息社会转变的过程^[3];微观而言,城镇化实质上是其主体——农牧民,向城镇转移的过程。它包含着农牧民经济活动由农牧业活动向非农牧产业活动的转变,生活方式由农村单一性向城市复杂性和多样性的转变,以及文化活动方式、思维方式、各种价值观念的转变和再社会化等^[4]。

教育是民生之基,就业是民生之本,社会保障是民生之盾,医疗是民生之需,民生涉及普通老百姓生活的方方面面。城镇化的建设和发展不仅是国家经济社会发展的需要,也是促进解决民生问题的一个重要途径。而在城镇化发展的同时也会产生一些新的民生问题。本研究力争在立足于国内外城镇化理论的实践和最新发展的基础上,以青海省和西藏自治区部分县镇的农牧民为调研对象,对他们目前的生存境况和所面临与关心的问题[具体涉及土地征用(包括退耕还林、退牧还草)^②、社会保障、社会融合、择业倾向、就业与培训等问题],通过实地调研,分析他们在城镇化进程中的生存现状及择业与就业中存在的问题,以期对青藏高原城镇化进程中农牧民的民生现状得出较为真实、客观的评价,并分析提出解决问题的对策和办法,具有深刻的现实意义。

① 国务院总理温家宝主持常务会议研究支持 4 省藏区经济社会发展。中国政府网: www.gov.cn/jdhd/2008-10/15/content_1121966.htm。

② 由于青海等地在退耕还林、退牧还草等生态移民工程中采取了对移民的城镇化安置模式(即将农牧民安置在城镇及其周边),这在某种程度上推动和加速了该地区的城镇化发展和进程,因而也是客观地将这类被动城镇化的群体纳入本研究的原因之一。需要说明的是,由于青藏高原特有的生态自然环境保护政策及相关工程的实施过程中对于生态移民的城镇化安置模式使农牧民成为被动城镇化的群体之一,因而本研究中所调查和分析的土地征用不仅包括由于城镇化建设的征地,还包括退耕还林和退牧还草等生态保护政策下的征地。

1.2 研究背景与意义

1.2.1 研究背景

1. 西部大开发背景下的城镇化建设：推动青藏高原经济社会快速发展的引擎之一

2001年诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格列茨认为，二十一世纪对世界影响最大的有两件事：一是美国的高科技产业，二是中国的城镇化。^[5]他还认为，中国的城镇化将是区域经济增长的火车头，并产生最重要的经济利益。而世界资源报告指出，城镇化所带来的不仅是经济上的利益，还会带来更高的收入、更好的卫生条件、更高的文化水平和更好的生活质量^[6]。城镇化是我国实现现代化的必由之路。党的十六大、十七大和十八大先后明确提出，加快城镇化，全面繁荣农村经济，逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路；走中国特色城镇化道路，按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则，促进大中小城市和小城镇协调发展。而党的十七大对“走中国特色城镇化道路”做了进一步完善和发展，提出了“核心是促进大中小城市和小城镇协调发展”的指导思想^[7]。

青藏高原是我国乃至世界上最独特、最引人瞩目的地区之一。分布在中国境内的部分包括西藏自治区、四川省西部、云南省部分地区、青海省、新疆维吾尔自治区南部及甘肃省部分地区。本调查研究涉及青藏高原地区的地理范围包括青海省和西藏自治区，地跨两个省区，总面积约 $194.2 \times 10^4 \text{ km}^2$ 。2014年底，青海省总人口为583.42万，西藏自治区为317.55万，是全国人口最稀薄的地理区域^①。长期以来，青藏高原由于处于高寒偏远地区，社会经济长期处于落后封闭状态，社会经济基础薄弱，城镇发展缓慢，青海和西藏全境解放时的城镇发展水平很低。其后五十多年来，在西部大开发战略、全面建设社会主义新农村、加大生态保护和建设投入力度的政策支持下，国务院和全国各省、市、自治区援藏、援青的多项建设工程及随后进行的对口援藏、援青工程建设，如青藏铁路的修建与开通等，极大地带动了青海和西藏两地的城镇化建设，许多城镇的基础设施、公共设施和商业服务、文化卫生设施建设等都得到了不同程度的完善，使青海和西藏的城乡面貌发生了翻天覆地的变化。

据统计，西部大开发以来，青海省的GDP由1999年的238.4亿元增加到2014年的2301.12亿元，人均GDP由1999年的4663元增加到2014年的

^① 数据来源：中国统计年鉴2014。

40004.17元,翻了4番,2014年的人均GDP增速达到9.2%。2014年青海省的GDP为2301.12亿元。2000~2014年,青海省生产总值年均增长10.8%,远远高于1978~1999年7.6%的平均增速。而城镇居民人均可支配收入由1999年的4703元提高到2014年的22306.57元,年均增长9.6%;农牧民人均纯收入由1486元提高到7282.73元,年均增长近9%。全省社会消费品零售总额由1999年的75.15亿元提高到2014年的614.6亿元,增长了8倍^①。青海省把禁牧搬迁与发展小城镇结合起来,把国家支农惠农的各项政策用好用活,在加快新农村建设的同时,加快农村牧区小城镇建设步伐,促进农牧区剩余劳动力向城镇转移,加速城镇化进程。同时,电力、盐湖化工、石油天然气和有色金属四大优势产业的发展^[8],高原特色农牧业和特色旅游业显示出勃勃生机,交通、能源、通信、水利等基础设施日趋完善,城镇规模不断发展壮大,都为青海省加速城镇化进程、提高城镇化水平奠定了一定的基础。

中央实施西部大开发战略至今是西藏自治区处在社会发展史上最好的时期,经济连续保持10%以上的增速,2009年西藏的GDP首次突破400亿元,据统计,1999~2014年,西藏的GDP由105.98亿元增长到920.83亿元,增长约9倍。西藏农牧民人均纯收入由1258元增加到7359元,增长了5.8倍,年均增长10.9%^②;城镇居民人均收入由5998元增加到22016元,年均增长10.7%。西藏农牧民人均纯收入连续十余年保持了两位数的增长,这个增速在西部各省份中是最快的。在西部大开发战略指导背景下,西藏城镇建设不断加快,到2014年自治区共设市级城市3个、县城71个和建制镇140个,城镇人口约81.77万人,城镇化率约为25.75%。同时,西藏城镇综合功能日益增强,各城镇道路、供水管网已初具规模,各城镇基本完成供水设施建设,燃气普及率超过60%,医疗、教育、游乐等公共服务设施逐步配套。

有学者认为,从民族牧区的长远发展和现实情况来看,民族牧区实现现代化、可持续发展及牧区和谐社会的构建都需要以牧区城镇化建设为依托^[9]。

2. 移民安居:惠及青藏高原百万农牧民的民生工程

自2003年起,三江源区所在的青海省开始有计划地实施退牧还草等生态建设工程,并通过免费提供住房、提供生活补助等形式将生态严重退化区的牧民迁往条件较好的城镇地区居住。为拯救三江源区的生态环境,中国政府于2005年8月开始正式实施三江源生态保护和建设工程,生态移民是其中的重要举措之一。2006年,西藏自治区整合财政资金、社会资金、民间资金和援藏资金,开始实施以农房改造、游牧民定居和扶贫建设为重点的农牧民安居工程,计划用5年时

① 数据来源:中国统计年鉴2014。

② 数据来源:中国统计年鉴2014。

间,新建或改建 21.98 万户民房,使全区 80% 的农牧民住上安全适用的房屋。无论是两省区政府提倡的生态移民,还是安居工程,都是以城镇化安置为主,惠及青藏高原百万农牧民的民生工程^[10]。

三江源生态移民是一项涉及面广、量大、难度大的系统工程,它与国内其他地区的生态移民有着显著的区别。有学者认为,实践证明,青海三江源区生态移民的思路是正确的^[11]。但在后续工作中,必须大力继续推进生态移民实践与理论的创新。而西藏安居工程的目的是逐步改变西藏农牧民以帐篷为家、人畜共居的局面,逐步实现广大农牧民安居乐业的梦想。2006~2009 年,西藏自治区政府通过财政补助鼓励农牧民修建新房、落实农牧民安居工程信贷支持政策等手段,实现了农牧民居住条件的改善、生活质量的提高、致富增收途径的增多,农牧区基础设施建设的效力逐步显现。

此外,两省区都有退耕还林工程。青海省自 2000 年开始实施退耕还林,据统计,至 2010 年青海省退耕地造林种草 290 万亩,周边荒山造林种草 582 万亩,封山育林 95 万亩,治理水土流失面积 922 万亩,减少 15°以上陡坡耕地 113.3 万亩,减少沙化土地 107.9 万亩,森林覆盖率由 1999 年的 3.1% 提高到目前的 5.3% 以上。西藏自治区自 2002 年开始启动退耕还林工程。据统计,西藏从 2002 年至 2009 年 11 月底,累计下达完成退耕还林任务 25 万亩,下达实施荒山荒地造林 92.5 万亩、封山育林 5 万亩,国家累计下达工程建设资金 3.95 亿元,总体上取得了良好的生态、社会 and 经济效益。两省区局部地区生态环境明显改善,生态建设步伐明显加快。

在青海和西藏,无论是在生态移民、退牧还草、退耕还林,还是在安居工程的实施过程中,受影响最大的是在青藏高原世代居住生活的农牧民。而农牧民的生存境况又是一系列因素共同作用的结果,受到个人因素、家庭因素和社会因素的影响。上述工程,都是打乱了高原农牧民原有的生产方式与生活习惯,在外部强制力(主要是自然生态力和政策制度)作用下,跨越了正常的现代化周期的工程。在实施的过程中,许多问题仍然现实存在,诸如村庄的建设是否科学合理? 房屋设计与农牧民的需求是否一致? 牧民从游牧变为定居,但人畜分离问题一旦出现在牧区,是否会影响安居工程的实效? 此外,两项工程建设主要偏重于房屋的建设,与之配套的水、电、路、通信、环卫等基础设施和可持续发展建设则相对滞后,也现实存在。因而,在城镇化建设过程中,这些问题也是必须要面对和尽快解决的。

3. 农牧民的失地问题: 青藏两省区城镇化快速推进的困惑

城镇化进程的加速,使得我国的城市用地面临着世界上少有的严峻形势。一方面,国家正处于工业化和城市化的加速发展阶段,城市用地扩展是发展经济和提高人民生活质量的必然要求;另一方面,城市扩展所要占用的耕地资源在我国

极为稀缺和宝贵。

对于居住在青藏高原的农牧民来说,失地还涉及游牧的牧场和牛羊等牲畜。对农民来说,土地是生存之本;对牧民来说,牧场与牛羊等牲畜的存在与好坏,则直接影响整个家庭的生存境况。同时,农牧民失地之后的生存问题,更是青海和西藏城镇化加速推进中的一个难题。

青藏高原的牧民长期逐水草而居。逐水草而居就是人跟牲畜走,哪有水草,牲畜就在哪里生活,所以只能人跟着牲畜走。这就导致牧民的收入来源非常单一,没有保障。要改变这种逐水草而居的生活方式,牧民定居要先定畜,定畜要先定草,定草就要先定地。

而在青海和西藏的城镇化进程中,失地情况不仅包括城镇发展和基础设施建设用地,还指因退耕还林、退牧还草、生态移民等工程引起的农牧民丧失土地和游牧的草地,转变为固定的游牧点或者部分农牧民不能再种地放牧,而转向再就业。但由于农牧民的整体素质偏低,他们中的绝大部分整体文化水平低,非农技能差,基本就业条件和心理状态较差,普遍缺乏新技术、新工艺的职业技能,再加上就业市场竞争激烈,使得转移农牧民的就业机会和就业岗位进一步减少。

随着城镇化的发展,中西部地区失地农牧民也越来越多,由于没有解决好失地农牧民长远的生计问题,导致该问题由发达地区的局部社会问题逐渐演变成全国性的社会问题^[12]。目前,农牧民失地问题已成为一个新发的弱势群体引起的社会问题,近年来得到了学术界、社会的普遍关注。农牧民失去了土地,农牧民身份已不复存在。失地并不可怕,可怕的是失地后的一段时期内,他们既不是传统意义上的城镇居民,也不是传统意义上的农牧民,成为“种田放牧无地,就业无岗,社保无份”的特殊群体。由此所引发的失业、就业、生活、社会保障及社会稳定等连锁问题,均被称为农牧民失地问题。这在一些地方已成为诱发社会不稳定的一大隐患。

农牧民失地问题也突出表现在失地之后的择业和就业问题,而择业、就业与生存境况一样,是一系列因素共同作用的结果,受到个人因素、家庭因素和社会因素的影响,对农牧业人口来说,年龄、受教育程度、家庭经济状况、风险的规避性及对土地的态度是影响农牧民择业、就业的主要因素。青海省和西藏自治区为我国少数民族地区,其农牧民中多为藏族、蒙古族、回族、撒拉族和土族等,失地问题更牵涉到民族发展与民族稳定问题。因此,在这样的背景下,本研究将重点放在城镇化进程中青海和西藏农牧民的生存境况和择业与就业问题上,具有一定的代表性和研究价值。

1.2.2 研究意义

青海和西藏由于特殊的地理位置、自然条件及脆弱的生态环境,农牧民长期

处于严峻的生产和生活环境之中。党的十六大明确了走中国特色的城镇化道路。党的十七大进一步指出,要“走中国特色城镇化道路,按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,促进大中小城镇和小城镇协调发展。以增强综合承载能力为重点,以特大城镇为依托,形成辐射作用大的城镇群,培育新的经济增长极”。在城镇化建设的同时,中国政府于2005年8月开始正式实施三江源生态保护和建设工程,生态移民是其中的重要举措之一。青海从2003年起实施的退牧还草等生态建设工程和三江源生态移民是因草地生态系统退化对人类生存产生影响,同时考虑到三江源地区生态战略安全而进行的人口空间转移活动,移民在安置方式上多采取城镇化安置模式。这种城镇化安置模式是通过免费提供住房、提供生活补助等形式将生态严重退化区的牧民迁往条件较好的城镇地区居住。2006年,西藏整合财政资金、社会资金、民间资金和援藏资金,开始实施以农房改造、游牧民定居和扶贫建设为重点的农牧民安居工程,计划用5年时间,新建或改建21.98万户民房,使全区80%的农牧民住上安全适用的房屋。安居工程是对当地居民的居住发展实施的干预政策,一方面是履行联合国千年发展目标的承诺,另一方面是将中央政府关于建设社会主义新农村的政策在西藏的具体化。社会主义新农村建设的目标还是在农村实现生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主,部分实现城乡一体化发展^[10]。西藏政府把安居工程作为西藏建设社会主义新农村的突破口。据官方报告,农牧民安居工程的实施,使得西藏农牧民实现了人畜分离居住、改水改厕,居住条件显著改善。特别是定居的牧民,结束了千百年来逐水而居、逐草而牧的方式,住上了宽敞明亮的新房,迈向现代文明的新生活。

无论是两省区政府实施的生态移民,还是安居工程,都是在城镇化发展建设大背景下,以在城镇和主要交通道路周边安置为主的城镇化安置模式。从青海和西藏两地特殊的自然环境条件和社会发展实际考虑,生态移民的城镇化安置和城镇化发展在保护生态环境的同时有利于公共资源的有效配置,更好地为因长期居住在偏远、封闭的地区而使各方面的发展能力受到限制的广大农牧民提供均等化的公共服务,以提高他们的整体素质,增强发展能力。而青海和西藏这种统筹考虑生态与经济可持续发展相协调和适应的城镇化道路,可以在一定程度上实现人口的空间再分布,实现生态环境和社会的可持续发展。这种模式对于改善生态环境,促进经济社会的可持续发展具有积极的意义,对农牧民享受到均等化的公共服务,提高他们认知事物和自身发展的能力具有重要意义,但同时也使得世代以农、牧为本的农牧民的社会适应异常艰难^[10]。

不可否认的是,城镇化进程中,农牧民是社会经济发展以及少数民族地区工业化、现代化的建设者和付出者,也更应该是受益者。但是,广大农牧民在党中央和地方政府的各项经济发展政策和惠民民生工程影响下的城镇化进程中的生存境况究竟怎样?存在哪些现象和问题?这些是本研究主要探索的问题,具体来说

有以下几个方面的内容:

(1)青海和西藏农牧民在城镇化进程中的生活变化情况怎样?

(2)青海和西藏农牧民在城镇化进程中的现实困扰和问题是什么?

(3)青海和西藏农牧民在城镇化进程中对土地征用与补偿政策的理解与态度是什么?

(4)青海和西藏农牧民在城镇化进程中所关心的社会保障问题有哪些?

(5)基于青海和西藏原农牧民的视角考察中央和地方政府在土地征用后的培训和再就业等公共服务的实效如何?

(6)青海和西藏农牧民在城镇化进程中的社会融合问题有哪些,最大的障碍是什么?

因此,基于以上问题,本研究的最终目的是在对大量基本调查数据和官方统计数据进行分析和解读,对存在的问题进行分析,希望能够从以下几个方面提供相关的政策建议:两省区在城镇化发展建设过程中农牧民的实际生存现状和需求是什么,存在的困难和问题是什么,建议给予的帮助和扶持是什么,即希望通过农牧民的视角把握问题的实质,了解农牧民的需求,以促进政府解决以上问题,推动党中央和当地政府各项惠民工程、工作的顺利展开和推进,在促进两地积极稳妥地加快城镇化进程的同时能切实保障农牧民的利益与长远发展。这是少数民族地区,尤其是藏区地方政府当前工作的重心,是地区社会稳定的核心,也是学术界亟待研究的课题之一。

通过以上对本研究要探究的问题和最终目的阐述,总结本研究的意义如下:

(1)本调查研究是了解和把握青海和西藏在城镇化进程中农牧民的生存现状与发展问题的客观现实的需要。国内外城镇化研究已有数十年,在此期间,对城镇化的研究,既有较多的理论文献,又有一些城镇建设发展的具体实践和探索。从这些文献来看,国外学者对城镇化的研究主要分为生态学派、新韦伯主义学派、新保护主义学派、福特主义学派及新马克思主义学派,主要的城市化理论集中在城市化动力机制、规律和特征等,随后学术界侧重于从国际化尺度来研究城市带的形成机制和演进趋势及发展中国家城市发展的动力机制、城市社会政策等问题。国内学者关于城镇化的理论研究总体上是以城镇化道路的确定为主线展开的。总体而言,国内外相关的城镇化研究,普遍认为城镇化所带来的不仅是经济上的利益,还会带来更高的收入、更好的卫生条件、更高的文化水平和更好的生活质量。这些研究大多偏重于经济发达地区和快速增长地区的城镇化进程及其机理研究,对发展后进地区研究较少^[13]。在我国少数民族地区的城镇化研究中,学者们对少数民族地区城镇化发展的研究方向主要集中在城镇化基本概念、动力机制、特征、农村地区城镇化研究、城乡关系研究、法律保障等方面,对城镇化建设的实际效果研究得较少。

在前人研究的基础上,本研究试图对青海和西藏城镇化进程中农牧民的民生

情况和生存境况做一客观反映,从“人”的视角出发,以城镇化进程中青海和西藏农牧民的利益保障为目标,运用城镇化理论、福利经济学理论、可持续发展理论、再社会化理论等,深入研究农牧民生计现状,是客观、科学地把握青藏高原城镇化建设实效的需要。

(2)本调查研究是构建广大藏区社会稳定和建设和谐社会的需要。任何社会都是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾运动的统一体,社会能否和谐,关键在于良性、协调的生产关系和社会关系,尽量减少和消除各种社会矛盾产生的摩擦和冲突^[14]。我国提出构建和谐社会,其最本质的特征是要妥善协调各方面的利益关系。我国是一个农业大国,农民是人口主体。青藏高原是藏族与其他民族共同聚居的民族地区,农牧民成为另一人口主体。构建和谐社会必须解决城镇化进程中农牧民的民生问题。藏区社会经济的稳定与发展、落后与停滞不前与这一巨大的特殊群体联系紧密。因而深入基层,从农牧民的视角了解党中央和地方政府相关民生工程的效果,深入了解青海和西藏农牧民的生产生活积极性是否因各项工程和政策得到最广泛、最充分的调动,实际生活是不是得到极大改善,如何使他们的利益得到最大最有力的保障,均是构建和实现和谐社会、加强社会稳定的需要。

(3)本调查研究是进一步推进青海和西藏城镇化建设进程的需要。该研究的调查分析实际上在某种程度上也是基于农牧民的视角对青海和西藏在推动各项惠民工程时产生促进地方城镇化建设的部分公共政策的一个侧面评估。

理论上讲,只有通过政策评估,人们才能够判断一项政策是否收到了预期效果,从而决定这项政策是应该继续、调整还是终止。同时,通过政策评估,还可以总结政策执行的经验教训^[15]。在政策评估类别中,本调查研究分析属于事中或事后评估,即是政策执行中或完成后对政策效果的评估,旨在鉴定执行的政策对问题达到的解决程度和影响程度,辨识政策效果成因,以求通过优化政策运行机制的方式,强化和扩大政策效果的一种行为。这种评估作为一种对政策的效益、效率、效果及价值进行判断的一种政治行为,是政策运行这一有机链条中的重要一环。但是,长期以来,往往是重于政策的制定和颁布,轻于政策实施效果的评估和检验,尤其是缺乏基于农牧民群体的实际感知和感受。这种现象固然有体制的原因,但是也与缺乏对政策评估重要性的认识有密切关系。事实上,政策评估对于改进政策制定系统,克服政策运行中的弊端和障碍,增强政策的活力和效益,提高政策水平具有重要作用,意义深远^[16]。因此,本研究的目的一就是通过实地调研,得到参与青藏高原城镇化建设发展的农牧民对城镇化建设公共政策的效果的评价,对其效益、效率、效果及价值进行间接的判断。而一项政策在执行过程中总会呈现一定的走向。伴随着政策目标实现程度的不断推进,该项政策是应该继续、调整还是终止,这都必须依据一定的客观资料^[15]。所以,要进一步推进青海和西藏城镇化建设和相关民生工程的顺利进行,就要针对此背景