

责任编辑◎张燕宁 梁 芳
封面设计◎千 寻

2012年宁夏中南部地区生态移民
蓝皮书
——生态移民社会治理



2012年宁夏中南部地区生态移民蓝皮书

——生态移民社会治理

齐岳 何建国◎主编

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

宁夏大学“211工程”三期重点学科建设资助项目

2012年
宁夏中南部地区生态移民
蓝皮书
——生态移民社会治理

齐岳 何建国◎主编

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

《2012年宁夏中南部地区生态移民蓝皮书——生态移民社会治理》

编委会

主 编 齐 岳 何建国

副主编 许 兴 谢应忠 黄立军

编 委 王国庆 刘学武 李鸣骥

南 岭 董晓焕

2012年 宁夏中南部地区生态移民 蓝皮书

——生态移民社会治理

齐 岳 何建国◎主编

图书在版编目 (CIP) 数据

2012年宁夏中南部地区生态移民蓝皮书：生态移民
社会治理 / 齐岳，何建国主编. -- 银川：宁夏人民出版
社，2012.12

ISBN 978-7-227-05366-8

I. ①2… II. ①齐… ②何… III. ①移民安置-白
皮书-宁夏-2012 IV. ①D632.4

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第314708号

2012年宁夏中南部地区生态移民蓝皮书——生态移民社会治理 齐岳 何建国 主编

责任编辑 张燕宁 梁 芳

封面设计 千 寻

责任印制 张国祥

黄河出版传媒集团 出版发行
宁夏人民出版社

地 址 银川市北京东路139号出版大厦 (750001)

网 址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 renminshe@yrpubm.com

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏精捷彩色印务有限公司

开 本 889mm×1194mm 1/16 印 张 16.5 字 数 380千

印刷委托书号 (宁) 0010498 印 数 1200册

版 次 2012年12月第1版 印 次 2012年12月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-227-05366-8/D·382

定 价 30.00元

版权所有 侵权必究

前言

齐 岳

宁夏大学党委书记

党的十八大报告在改善民生和创新管理中加强社会建设方面强调指出：“加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点。提高人民物质文化生活水平，是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的。要多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，努力让人民过上更好生活。”

宁夏中南部地区生态移民建设工程是宁夏回族自治区党委、政府作出的重大战略决策，拟用 5 年时间对 7.88 万户 34.6 万人口实行整体搬迁，是“十二五”期间最大的民生工程。这一战略目标旨在彻底拔掉宁夏中南部贫困地区的穷根，为未来几十年我区经济社会发展与生态文明建设夯实基础。

2012 年，在区、市、县各级党委、政府的正确领导下，已完成 9.3 万人的生态移民搬迁工作，为全面完成宁夏中南部地区生态移民工程建设开了个好头。但完成生态移民搬迁任务只是实施这一民生工程迈出的第一步，如何使生态移民“搬得出、稳得住、能逐步致富”，如何确保生态移民安置区能在 2020 年全面建成小康社会，实现自治区第十一次党代会提

出的“建设和谐富裕新宁夏”的目标任务,则是摆在全区人民面前的一个重要任务。

宁夏大学第六次党代会报告提出,今后学校要积极“搭建平台,创新政策,畅通渠道,健全机制,扩大社会服务的领域,深化社会合作的内容,在社会服务中提升综合竞争力,以高水平社会服务支持高水平人才培养”。为贯彻落实学校党代会精神,全校上下统一思想,迅速行动起来,按照《宁夏大学服务自治区中南部地区生态移民工程五年行动计划(2011—2015)》统一部署,主动与区、县各级移民局(办)联系对接,并与固原市原州区联合成立了生态移民研究中心。西部发展研究中心积极搭建研究平台,精心组织广大师生和科研人员投身到这一民生工程中去。

一年来,广大师生和科研人员深入到全区山川生态移民搬迁工作第一线,跟踪生态移民搬迁的全过程,通过问卷调查、个别访谈,与基层干部举行座谈会等方法,搜集到生态移民区社会治理等方面存在的突出问题,通过认真梳理,从生态移民区的政府行为、社会管理、产业发展战略、移民生计策略、移民文化调适及发展能力评估等方面进行了认真分析总结,形成了16篇关于生态移民社会治理及相关内容的阶段性研究成果。为了及时反映我校服务生态移民工作的最新研究成果,并为各级政府提供工作参考,我们又编写了《2012年宁夏中南部地区生态移民蓝皮书——生态移民社会治理》。

本书既是宁夏大学服务地方经济社会能力的体现,又是宁夏大学“211工程”三期建设的标志性成果。我认为该书的出版为宁夏后续生态移民工程的科学、合理、深入进行提供了部分社会管理理论支撑和实践成功经验推介,并针对实际存在的社会管治问题提出了一系列合理化建议,对于进一步推动宁夏中南部地区生态移民工作具有重要的参考价值。

目 录

关于生态移民社会治理的思考	齐 岳 / 1
论生态移民中的政府权威与民间话语体系	何建国 刘学武 / 17
宁夏生态移民新村不同居住安置结构模式比较研究	李鸣骥 黄立军 / 43
宁夏生态移民安置区社会管理问题探析	高桂英 马从礼 / 57
生态移民社会适应状况研究 ——以宁夏地区为例	曾祥岚 / 70
民间借贷和乡村社会秩序 ——基于宁夏盐池县生态移民区的调查	马 平 / 87
移民迁出地与迁入地农户生计策略的实证分析	何彤慧 戴海龙 / 103
劳务型生态移民务工问题研究	刘学武 王国庆 韩秀丽 / 114

生态移民无土安置方式对移民可持续生计的影响及其保障机制研究

——以宁夏为例 东梅 魏涛 姚晶晶 杨韶艳 / 125

移民搬迁对生态移民生计策略选择的影响研究

——以宁夏为例 李晓明 东梅 魏涛 姚晶晶 / 139

宁夏生态移民区产业发展战略分析

——以红寺堡区为个案 杜丽萍 杨国涛 周慧洁 / 155

限制开发区生态移民村发展路径探讨

——以隆德县沙塘镇清泉村为例 樊新刚 米文宝 / 192

“内陆开放型经济试验区”背景下宁夏生态移民与外贸出口联动发展

思考 杨韶艳 / 200

基于环境感知的宁夏移民乡村人居环境满意度评价研究

——以红寺堡区为例 朱志玲 吴咏梅 / 216

宁南山区生态移民实地调查报告

姚晶晶 东梅 杨国涛 魏涛 / 235

宁夏生态移民发展能力调查研究

周莉 黄越 / 245

关于生态移民社会治理的思考

齐 岳

(宁夏大学 银川 750021)

一、前言

人类群体始终在思考或关注自身的发展,并不断探索和设计未来的发展道路。在此过程中,在不同的社会环境条件下,会面临着不同的发展困境或机遇。为了改善我国东部和中西部地区发展不平衡现象,20 世纪 90 年代中央提出“西部大开发”战略,在这种宏观区域发展战略思想的指导下,政府的生态移民政策应运而生。生态移民是社会治理的一种方式、途径或手段,在不同国家、不同的发展时期,其社会治理的发展战略目标既具有衔接性,又表现出独特性。但无论怎样,维护国家安全和提高人民生活水平是一个国家社会治理永恒不变的追求。

2012 年 11 月,党的十八大报告中明确提出:加强社会建设,必须以保障和改善民生为重点。提高人民物质文化生活水平,是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的。要多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人民过上更好生活。

要加强社会建设,必须加快推进社会体制改革。要围绕构建中国特色社会主义管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。

加快建设生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,并融入到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设等各个方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。

坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,从源头上扭转生态环境恶化的趋势,为人民创造良好的生产生活环境,为全球生态安全作出贡献。

目前,我国国家性的生态移民工程从实质上来看,体现了党的十八大报告中“经济、政治、社会、文化、生态文明”五位一体建设的基本精神。即通过政治和社会管理体制机制建设,从经济、生态文明、文化的角度出发,对生活在那些不适宜人类生产生活的区域的居民进行移民搬迁,改善不同区域人群发展不平衡的现实,通过生态移民工程提高不发达地区或不适宜人类生存生活地区迁出人民的经济收入,改善移民的原有贫困型生产生活水平;另一方面则能够协调人与自然的关系,恢复和建设良好的生态环境,保证国家生态安全,促进人与自然和谐发展,以实现国家可持续发展和美丽中国建设。

生态移民的社会治理作为体现生态文明与美丽中国建设、创新新时期社会管理体制机制的一个重要内容,需要高屋建瓴性地进行深层次、全面性探讨。目前,由于我国生态移民制度建设仍然存在一定程度的缺陷,生态移民中不同群体价值观的差异,生态移民主体地位权利的不匹配,资源再分配不公平以及利益分配失衡,导致了生态移民过程中的各种矛盾和困难不断出现。面对生态移民社会治理中存在的种种问题和矛盾,政府要整体、全面反思,涉及生态移民中的不同利益相关者要自我反思,反思对生态移民原有的认知和行为有哪些失误,应该如何转变观念,有效克服出现的困难,有效解决存在的问题,避免类似困难和问题再次出现,构造和谐、文明、安全的移民秩序,尽最大努力实现“搬得出、稳得住、能致富”的目标,实现区域性生态文明建设目标。

本研究从生态移民社会治理的构成要素分析、生态移民社会治理中出现的共性矛盾和问题剖析,以及部分缓解和解决我国大范围生态移民背景下社会冲突的对策提出,力图通过这一抛砖引玉式的研究,引起社会管理层和学术界对生态移民社会管理与治理的重视,开展相关内容的系列研究,为今后大规模的生态移民提供理论和实践经验借鉴。

二、生态移民社会治理要素分析

生态移民社会治理是政府为协调区域不平衡发展,提高不发达地区人们的收入水平,改善生活质量,恢复和建设生态环境,保障国家生态安全,促进人与自然和谐发展,以生态移民为对象而实施的处理人与人、人与自然之间关系的各种行为方式的总称。生态移民社会治理由治理主体、治理客体、治理目标等构成。

生态移民是一项系统工程,因此生态移民社会治理的主体包括政府

及其相关职能部门,他们是具有治理意识、治理意志并具有一定治理行为能力的实施者。治理主体是生态移民社会治理的核心和关键,有什么样的治理主体就有什么样的治理行为,生态移民最终能取得什么效果取决于生态移民社会治理主体的治理意识、理念和行为方式。一般而言,治理主体意识明确、理念先进、行为方式得当、素质高,则治理效果就好。正所谓“圣贤治国”。反之,生态移民社会治理的行为就容易感情用事,达不到预期的效果,而且容易陷入治理困境。

生态移民社会治理客体作为社会治理行为所指向上的客观存在,即不适宜人类居住和生活的恶劣环境与当地农户以及迁出农户与迁入区客观存在的样态。整个人类群体都生活在共同的自然界之中,时时刻刻与自然界发生着关系,人类从自然界获取资源的行为直接影响到人类整体的生存。如何调整和约束人类对自然界的行为是生态移民社会治理行为的重要内容,而此类治理行为所指向上的客观存在就是人与自然的关系。同时,搬迁移民与迁入区已经存在的人类群体内部彼此之间客观上也存在着或多或少的、这样或那样的相互联系,如何协调处理好他们之间的关系是生态移民社会治理行为的主要内容,此类社会治理行为所指向上的客观存在就是人与人之间的关系。另外,对部分生态移民的治理势必会影响到其他的群体,所以客观上对部分地区任何一部分及其与社会其他部分关系的生态移民治理都会影响到对整个社会的治理,是整个社会治理的组成部分。人类整体的活动可分为两部分,一部分是人类社会自身的内部活动,另一部分是人类改造自然、顺应自然的外部活动。然而,人类对自然界治理活动的能动作用归根到底还是人类通过调整自身的行为来实现的。人类任何对自然的治理行为实质上是治理主体对人类社会自身每一位成员的能动行为的治理,其仅仅是通

过自然界的改变体现结果而已。

生态移民治理客体是其社会治理的前提和基础,任何治理行为都是针对特定的治理客体实施的。治理客体发生变化,治理行为必然随之发展变化。生态移民社会治理客体的不同必然会对社会治理的内容、模式及效果产生影响。治理客体的范围越大,治理的内容就越多越复杂,对治理行为的规范要求就越高,治理的效果也就更难实现。因此,生态移民的社会治理行为必须以治理客体为基础,并随着治理客体的变化而与时俱进。

三、生态移民社会治理目标分析

戈登·洛克(1999)认为,自从有人类历史以来,人类群体的物质需求和精神需求就始终不停地引导着人类社会的实践活动,并推动人类社会不断向前发展。拥有自由意志的部分人类群体依靠人类自身的高级思维,通过治理行为能动地调整自身与他人的行为并作用于自然界,从而更好地满足自身的物质和精神需求。在任何社会中,治理主体的需求不同,其治理行为的目标就不同。

中国各地实施的生态移民社会治理目标是构建国家生态安全,消除地区不平衡发展,提高不发达地区人们生活水平,促进人与自然和谐发展,建设美丽中国,为全人类可持续发展作出应有贡献。从理论上讲,社会治理目标越接近社会整体利益,治理行为就越容易实施,治理模式将更简单,治理成本将更低,治理效果将更好。因为只有治理目标符合社会整体利益,才能得到最大多数人的理解、支持和参与,最终实现“人人之治”。人类文明发展的过程是人类素质不断提高的过程,也是治理主体不断增多的过程。这将必然导致治理主体的治理目标在整个人类历史长河

中将会由满足一人需求、少数人需求、多数人需求向满足整个人类社会需求的目标过渡。

四、生态移民社会治理问题及原因分析

20世纪60年代,美国社会学家达伦多夫和科塞提出了著名的社会冲突论。达伦多夫强调社会权力的不平等是社会冲突产生的根源,它导致强制性协调组合中的角色利益差异。冲突调节的方式包括协商调解、调停和仲裁。科塞认为,社会冲突是价值观、信仰以及稀有的地位、权力和资源分配上的斗争,一方的目的是企图中和、伤害或者消除另一方。社会冲突的原因分为物质性冲突和非物质性冲突。科塞看到了社会冲突作为社会安全阀机制的重要作用,强调在保持社会基本结构的前提下,使敌对情绪和冲突行为在社会认可的限度内释放出来,以维护社会整合(贾春增,2003)。

生态移民社会治理面临和存在的问题会导致社会冲突的发生。各利益相关者之间的关系模糊所引起的利益相关者之间的斗争,其表现形式有政府制度设计缺陷、体制机制缺陷、思想不统一、机构不健全、工作人员少作为、移民拒绝搬迁、阻碍搬迁工作、移民上访等行为,但不排除权力、文化信仰等因素的影响。基于此,笔者认为,生态移民社会治理中存在的问题是多方面因素相互作用的结果,同时这些问题引发的社会冲突在一定程度上起到了社会安全阀的作用,减缓了社会冲突的程度,发泄了不满情绪,同时也暴露了移民工作的不足和失误。塞尼所提出来的八大移民问题(丧失土地、失业、失去家园、边缘化、疾病、食品缺乏、失去公共资源享有权和社会组织结构解体)普遍存在于国内各省区的移民实践中。

（一）生态移民社会制度建设滞后

王思斌(2002)认为社会制度是指用来安排人们的活动,满足诸如秩序、信仰、生产等社会需要而设立的一套习俗、民俗、行为等模式,是人们设计出来调节人类相互关系的约束条件。生态移民社会制度是指实施生态移民工程中所设立的一整套正式或非正式的所有规范,按生态移民实施阶段分为实施前期准备工作、正式搬迁过程和后期扶持过程中的法律法规、组织机构建立、公共设施建设、搬迁对象确定、产业扶持政策、搬迁补偿标准、子女上学、医疗保障关系协调、习俗和信仰等。

截至目前,从国家层面上依然没有正式出台对生态移民活动进行规范的法律法规,也没有生态移民政策、制度安排、规划设计技术标准规范和实施管理规定。实施生态移民的不同地方政府根据本地实际探索性地设计了相关的、缺乏成熟的管理规定。这势必导致生态移民缺乏社会制度安排,无法可依,无章可循,没有理论、方法、技术规范指导。调查发现,宁夏生态移民搬迁管理(工作)机构设置存在问题。各市、县(区)均没有专门成立生态移民工作机构,全部临时挂靠发展改革委或扶贫办、研究室等部门,工作人员基本属临时抽调或兼职人员,难以适应艰巨而繁重的生态移民工作,在一定程度上影响了移民工作的开展和任务的顺利完成。再如,宁夏生态移民政策规定,移民住房建设标准为700元/平方米,由于部分县区提高建设标准,扩大建设规模以及建筑材料价格、工人工资上涨等因素,致使移民住房及农田水利公共服务等工程和项目建设成本普遍高于核定标准,各地移民住房实际造价在1000元/平方米以上,个别县(区)则高达1600元/平方米,造成较大建设资金缺口,不仅给地方财政带来很大压力,而且造成工程进度延误,工程质量有缺陷,使移民

不能按期搬迁,引起一些社会抱怨。随着生态移民工程的推进,社会保障、计划生育、教育户籍、宗教、治安等诸多新问题不断凸现,给生态移民社会治理带来新的挑战。政府各级部门忽视了“以人为本”的社会治理理念,把生态移民视为一项政治任务,这势必会导致生态移民的行为难以得到有效规范和约束,在实现“搬得出、稳得住、能致富”的目标过程中,引发了各种社会矛盾和冲突。

(二)生态移民贫困问题

由于生态移民社会制度安排的缺失,导致部分地区生态移民贫困。风笑天等人(2006)认为移民贫困是指由于搬迁引起的移民生产生活系统的失调,移民的物质资本、社会资本和人力资本存量减少而陷入贫困的处境。移民贫困主要表现在人力资本、社会资本和物质资本三个方面:

在人力资本方面,移民原有的技能失去发挥作用的空间,移民原有的职业丧失。原来靠天吃饭的粗放经营转向了精耕细作的大棚种植,种植品种由过去的粮食作物转向了经济作物,旱地种植变为了水田种植,而且还面临寻找市场的困境。虽然各迁入区政府通过各种方式帮助移民建设人力资本,让他们尽快适应新环境带来的挑战,比如办各种种植(养殖)技术培训,但由于培训师资、培训计划、培训课程内容的安排缺乏针对性等原因,培训效果不显著。调查中发现,为移民建的大棚,有许多闲置,或有种植,但收获不理想。当然这与移民本身的接受能力也有一定关系。还有一部分 60~70 岁的移民在原住地可以从事力所能及的养殖和种植,为家庭创造一定的财富,搬迁后由于环境条件的限制,他们就丧失了创造财富的机会,只能闲居于家中。

在物质资本方面,从客观角度来看,生态移民安置区多处于新垦区,

土地贫瘠,立地条件差,后天开发、改良成本高,时间长。而且,土地面积较之于以前迁出区移民所拥有的山地、旱地面积减少了许多。不仅如此,主观方面,各移民安置点远离灌溉渠道,又没有用水指标,水资源供需矛盾十分突出,严重制约和影响移民区群众的生活生产,移民的养殖(种植)结构随之发生转变,从而使移民收入下降。

政府主导的生态移民成本主要由国家、地方政府承担,移民户投资很少,效益包括生态效益、社会效益和经济效益。而实际中往往会低估生态移民的搬迁成本。迈克尔·M.塞尼(1996)对非自愿的生态移民利益损失评估认为对移民的直接物质损失如土地、房屋、果树等不以重置价进行赔偿;另一方面,对于移民的无形损失则以无法计算为由不纳入补偿的范围。

在社会资本方面,原有的初级社会关系、社会组织瓦解。社区的公共物品的损失也是移民社会资本下降的主要体现。迁移不仅改变了原社区的人口构成和社会关系,而且还改变了迁入区的人口构成和社会关系。从系统的角度看,在特定的区域内,人口的增加导致个体资源的占有量减少,其结果就是移民被排斥在特定的经济圈内。资源的有限性导致移民和当地居民之间资源的争夺。在公共资源方面,生态移民有限的投入使安置区居民得到的好处少,公共资源的享有就会受到限制。移民能否融入安置区取决于移民的个人素质、当地的基层组织和安置区对移民的态度。但是移民由于在服饰、饮食和语言等方面的差异,也由于资源条件相对较差、社会地位相对弱化,容易被边缘化,贴上“外来者”的标签。标签的实质是强势群体对弱势群体的建构。移民能否在安置区取得自己的地位和社区认同直接影响生态移民的效果。对于少数民族移民而言,还包括宗教、文化等社会资本的融入与共享问题。一种“异质”文化的存在

有其存在的理由和机制,而不能只看到其所谓的落后,我们不能一味地站在社会进化论的视角看问题。这种观点在斯科特的《国家的视角》一书中得到了很明显的证实,忽视地方(区域)知识和实践的特殊性,一味地追求同一的结果就是文化冲突,甚至导致政府主导项目的失败。政府逻辑与移民逻辑不一致的结果就是移民拒绝搬迁,或者是通过冲突的途径发泄不满的情绪。

(三)生态移民参与和社会干预机制缺失

生态移民作为移民活动的主要利益相关者,政府在实施生态移民社会中,应该主动邀请生态移民代表全过程参与移民规划设计、动员、搬迁、安置、生产恢复和监测评估阶段,并赋予移民对其生产、生活安置和重建活动决策的权力(陈绍军,2003)。作为政府主导的生态移民,参与的不充分则会影响管理机构形象,使移民和政府之间的信任降低。在移民安置中,不尊重移民的意愿和不进行充分的协商可能导致决策的失误和采用不适当的策略,最终可能减少移民对于项目的认同感,给生态移民的实施带来阻碍或效果受影响。

自迈克尔·M. 塞尼倡导社会学家与人类学家参与移民工程以来,学界无论是在理论还是在实践层面上均取得了可喜的成绩。实践表明,对移民活动进行社会评价,通过移民与社会专家的互动,设计和选择社会可行性好的移民方案,可以减少社会矛盾和冲突。也就是说,在项目的决策层面上来说,环境评价、财务评价、经济评价等不能代替社会评价来考虑移民的社会影响,但因为我国在生态移民的实践、经验和制度建设等方面起步较晚,生态移民项目的社会评价目前仍处于空白状态。调查中发现,所有生态移民村都是砖瓦房,看上去很漂亮,但房屋建筑面积只有