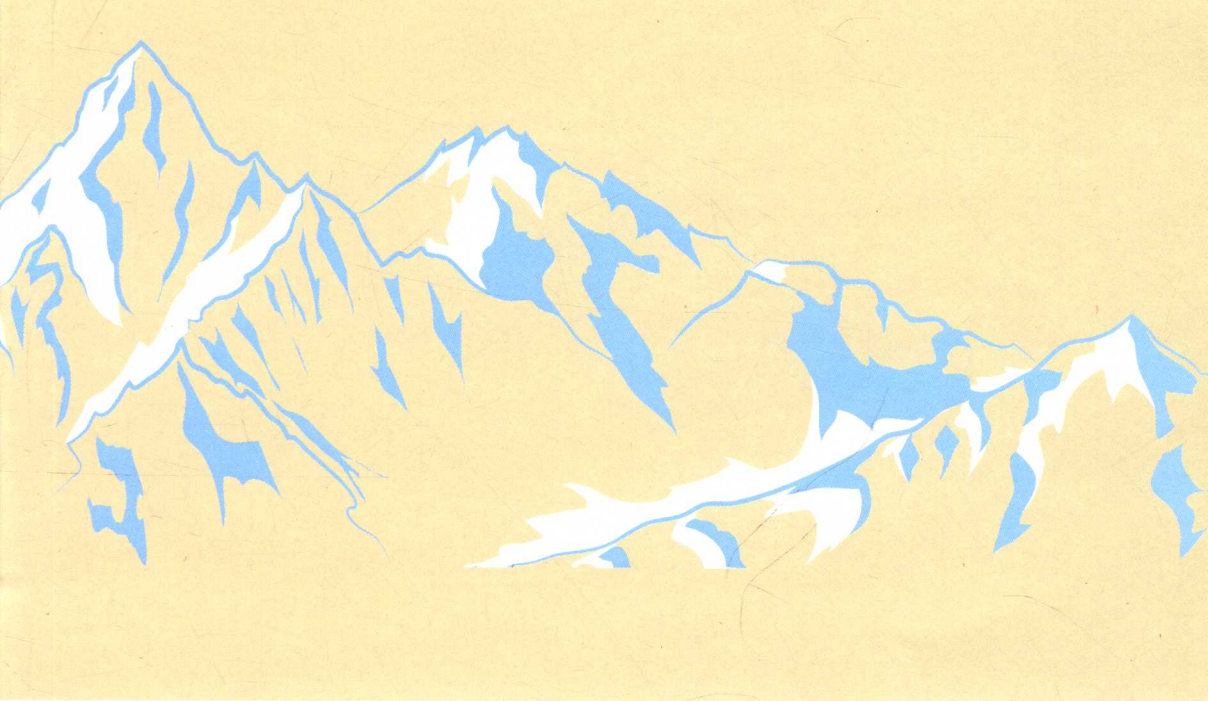




中国藏区生态移民问题研究

桑才让 著

中国社会科学出版社

中国藏区生态移民问题研究

桑才让 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国藏区生态移民问题研究/桑才让著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9063 - 0

I. ①中… II. ①桑… III. ①藏族地区—移民安置—研究
IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 241692 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 李炳青
责任校对 李 莉
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 10 月第 1 版
印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.75
插 页 2
字 数 256 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

绪论	(1)
----------	-----

上编 总报告

第一章 藏区生态移民工程实施的背景和现状	(7)
第一节 背景	(7)
第二节 现状	(14)
第二章 选题意义、理论基础和相关研究成果	(19)
第一节 选题及研究意义	(19)
第二节 本课题研究的理论基础和相关研究成果	(21)
第三章 研究的问题、方法和调研区域选择	(28)
第一节 研究的主要问题	(28)
一 藏区生态移民的补偿机制问题	(28)
二 藏区生态移民的后续产业发展问题	(28)
三 藏区生态移民的文化调适问题	(28)
四 藏区生态移民的社会适应性问题	(29)
五 藏区生态移民的社会保障问题	(29)
第二节 研究方法	(29)
第三节 典型调研区域选择	(30)
一 典型调研区域及选择依据	(30)

二	三江源地区概况	(31)
三	三江源地区四种移民安置模式和 四个典型移民安置点	(32)
第四章	藏区生态移民工程绩效评价	(39)
第一节	社会评价	(39)
一	“成功论”	(39)
二	“失败论”	(40)
三	“暂停论”	(41)
四	“移民不必要论”	(41)
五	“骑虎难下论”	(42)
第二节	本课题组对藏区生态移民工程绩效的 基本看法	(42)
一	草原牧民快速步入现代生活和文明轨道	(42)
二	草原生态恢复效应逐渐显现	(43)
三	未能预料的问题层出不穷	(44)
四	部分移民生活陷入困境	(45)
五	移民生活生产发展前景不容乐观	(46)
第五章	本课题组的主要观点	(48)
第一节	实施藏区生态移民工程紧迫而重要	(48)
第二节	实施藏区生态移民工程总体上是可行的	(49)
第三节	实施藏区生态移民工程有风险的	(52)
一	自然风险	(52)
二	社会风险	(52)
第四节	解决目前存在的问题难度很大	(54)
第六章	本课题组的若干建议	(56)
第一节	做好移民安置点的选择	(56)
第二节	坚持因地制宜的原则	(59)

第三节	多从移民自身的优势、特点和藏区 建设所提供的机遇考虑问题	(60)
第四节	把藏区小城镇建设放在更加重要的位置	(61)
第五节	做好对生态移民生活生产的补偿	(63)
第六节	建立移民社会保障制度， 构筑移民安全网	(63)
第七节	积极消除影响藏区生态 移民社会适应的因素	(65)
第八节	重视移民文化调适和重建	(65)
第九节	高度重视对移民青少年的 文化和观念的教育	(66)
第十节	把增强移民的自主发展能力 作为移民工作中的重点	(68)
第十一节	切实增强生态移民技能 培训的针对性和实效性	(69)
第十二节	必须保持政策的稳定性	(70)
第十三节	重视法制建设层面	(70)
第十四节	对生态移民进行属地管理	(71)

下编 分报告

第一章	藏区生态移民补偿机制研究	(75)
第一节	国内外有关非自愿移民补偿的经验及政策	(76)
一	世界银行的移民补偿政策	(76)
二	亚洲开发银行的移民补偿政策	(78)
三	发达国家的移民补偿政策	(79)
四	发展中国家的移民补偿政策	(79)
五	我国非自愿移民补偿的历史和现状	(80)
第二节	藏区生态移民补偿现状及存在的问题	(84)
一	补偿现状	(84)

二 存在的主要问题	(89)
三 原因分析	(94)
第三节 藏区生态移民补偿机制框架	(98)
一 补偿原则	(99)
二 补偿主体	(100)
三 补偿范围	(101)
四 补偿方式	(104)
五 补偿标准	(105)
第四节 藏区生态移民补偿额度测算	(107)
一 实物性补偿测算	(107)
二 政策性补偿办法	(111)
第五节 建立藏区生态移民补偿机制的保障措施	(112)
一 建立多元的投融资渠道,保证补偿资金的供给	(112)
二 将补偿机制上升到法律层面,用法律制度保证 移民权益	(116)
三 以政府为主导,加强补偿机制建设的协调和 管理工作	(118)
第二章 藏区生态移民后续产业发展研究	(120)
第一节 藏区生态移民后续产业发展的条件分析	(120)
一 自然资源	(120)
二 资本	(123)
三 市场	(124)
四 劳动者素质、技术人才	(126)
五 制度	(127)
第二节 藏区生态移民后续产业发展的现状与评价	(128)
一 发展现状	(128)
二 评价	(131)
第三节 藏区生态移民后续产业发展中存在的 主要问题	(134)
一 发展规划和有关决策缺乏科学性	(134)

二 产业政策不完善,扶持力度不够	(136)
三 移民的培训质量和效果较差	(137)
四 缺乏经营管理和技术人才	(137)
五 对各种不利因素的制约还不能有效化解	(138)
第四节 推进藏区生态移民后续产业发展的总体思路与	
原则	(138)
一 总体思路	(138)
二 原则	(139)
第五节 藏区生态移民后续产业选择和区域发展重点 ...	(141)
一 产业选择	(141)
二 不同安置模式的产业发展重点	(145)
第六节 藏区生态移民后续产业发展模式	(147)
一 产业滚动模式	(147)
二 大推动模式	(148)
三 优区位开发模式	(149)
四 增长极模式	(150)
五 产业化模式	(150)
第七节 发展藏区生态移民后续产业的保障措施	(151)
一 强化政府的引导和组织作用	(151)
二 加大政策扶持力度	(152)
三 建立生态移民后续产业发展的社会化服务体系 ...	(153)
四 加快移民区小城镇发展	(153)
五 加强对生态移民的培训和教育	(154)
 第三章 藏区生态移民的文化调适研究	 (156)
第一节 藏区生态移民的文化不适应及其对移民生计	
重建的影响	(156)
一 文化不适应	(158)
二 文化不适应的主要方面	(163)

第二节 藏区生态移民文化调适的原则和思路	(171)
一 原则	(171)
二 思路	(174)
第三节 藏区生态移民文化调适和重建的保障措施	(179)
一 高度重视移民文化调适工作	(179)
二 加强引导、协调、规范和提供各种服务	(180)
三 加大资金投入	(181)
四 培养牧民文化人才及文化经营管理人才	(182)
五 建立社会支持系统	(182)
 第四章 藏区生态移民社会适应性研究	(184)
第一节 藏区生态移民社会适应状况	(185)
一 生理和环境适应	(185)
二 日常生活适应	(187)
三 生产适应	(189)
四 人际适应	(189)
五 心理适应	(190)
第二节 影响藏区生态移民社会适应的因素分析	(191)
一 生产技术的不适应	(191)
二 职业身份的变迁	(192)
三 移民指向	(193)
四 语言交流的困难	(196)
五 城市化的影响	(197)
六 其他原因	(198)
第三节 提高藏区生态移民社会适应的对策建议	(199)
一 对移民进行心理辅导	(199)
二 提高移民语言交流和文化水平	(200)
三 重视移民社会关系网的重建	(200)
四 重视个体适应对群体适应的重要示范和 带动作用	(201)

第五章 藏区生态移民社会保障研究	(202)
第一节 建立藏区生态移民社会保障制度的必要性	(202)
一 保障生态移民基本生活的需要	(202)
二 规避社会风险的需要	(203)
三 移民经济发展的需要	(204)
第二节 藏区生态移民社会保障现状和存在的问题	(205)
一 最低生活保障	(205)
二 五保户制度实行状况	(206)
三 医疗保险	(206)
第三节 建立藏区生态移民社会保障的障碍	(208)
一 制度障碍	(208)
二 资金障碍	(208)
三 观念障碍	(209)
四 管理障碍	(209)
第四节 藏区生态移民社会保障框架和制度设计	(210)
一 原则	(210)
二 框架结构	(211)
三 制度设计	(213)
第五节 建立藏区生态移民社会保障的对策	(218)
参考文献	(223)
后记	(227)

绪 论

从移民学的角度讲，藏区生态移民属于非自愿移民范畴。而非自愿移民对于任何人来说，并非一个简单的过程。要人们脱离居住已久的社区、使原有的生产体系解体、让他们搬家以及与亲邻好友分离等都是一个异常痛苦的过程。所以一开始就对移民的困苦有充分认识并采取有效的补偿措施是非常必要的。这就要求决策者必须系统地制定移民政策与法规，并对移民提供补偿，更为重要的是帮助他们在新的居住地重建、恢复他们的生产生活能力。这样，移民过程就变成了新的发展良机。对藏区生态移民问题研究的价值或必要性，主要体现在两个方面：一是藏区生态移民工程是在青藏高原上实施的一项极具特殊性和难度的工程，要使这项工程取得成功，达到预期目的，就必须加强对其的研究，提供和建立相对完善的理论支持系统。第一，藏区生态移民工程面临较大的国际压力和人权指责。藏区作为民族地区，面临着更为复杂的国际环境和民族宗教问题，国际反华势力必然会加以阻挠破坏，使得移民工作面临的形势更复杂、遇到的困难更多。第二，藏区生态移民的安置范围小。其他地区的移民主要是从事种植业的农民，故其安置地的选择范围大，既可在本行政区内也可在全国范围内进行安置。而藏区的生态移民是从事畜牧业的牧民，必须选择水草条件好、地域广阔、气候高寒地区进行安置，故选择地域狭小。第三，藏区生态移民与其他的地区的移民相比，文化水平较低、劳动技能单一，因此，安置难度较大。第四，其他地区的移民迁入地和迁出地都使用汉语，文化背景和风俗习惯基本相同。因此，语言和文化隔阂比较小，移民容易融入新的环境。而藏区的生态移民都是藏族，大

都只会讲藏语，他们迁入城镇社区以后，与迁入地的居民在语言和文化背景上表现出了很大的差异和隔阂，从而使他们适应新环境比较困难。第五，其他地区的移民一般都是农村到农村的迁移，而藏区生态移民基本上是从牧区到城镇的迁移，其生产方式和生活方式的变化都具有突变的性质。因此，与其他地区的移民相比，藏区生态移民在社会适应性、生产发展等方面面临着更大的困难。二是这项工程实施以来，在实践中出现了很多的问题，给藏区经济社会发展带来了一系列负面影响，在国际舆论上也处于不利的地位。现在有些地区把移民区看作“问题区”“贫困区”。目前也有个别移民因为不能适应新的环境，加上无事可做生活困难已经返回原草场。这种状况要求对生态移民的各个方面进行深入细致的研究，找出问题，分析原因，提供解决问题的思路与对策。

本课题将三江源地区的生态移民作为重点调研对象。这是因为，一是青海三江源地区不仅是藏区最重要的生态功能区，而且是生态环境危机表现最为严重的地区，这里的环境问题已经影响到中华民族的核心利益，三江源地区的环境问题受到了党中央的高度重视和全国人民以及国际社会的广泛关注。二是藏区生态移民社区主要分布在三江源地区，目前生态移民社区达到 86 个。三是三江源地区实施的生态移民工程在藏区生态移民工程中具有典型性和代表性。在前期对四川、甘肃、青海藏区的调查中发现，由于存在相同的地理环境、族群、文化习俗以及经济社会发展水平等，使得藏区各个生态移民工程表现出很大的相似性和同质性。而其中三江源地区生态移民工程，无论其规模、存在的问题、遇到的困难、产生的效益，还是其影响面都具有代表性，可以说，抓住了三江源地区生态移民问题，就等于抓住了整个藏区生态移民的问题，有窥一斑而见全豹的作用。另外，走马观花的调查只是有助于建立平面性的认识，而要把研究引向深入，抓住问题的本质，还必须运用“解剖麻雀”的方法，对重点和典型地区进行深入研究。

本课题具有如下学术价值和实际意义：一是研究视角新颖，内容全面系统。本课题首次将藏区生态移民问题置于政治学、经济学、文

化学、社会学、生态学等多学科视野中,突出综合性研究和系统性研究。本课题形成的主要内容:总报告、补偿问题、产业发展、文化调适、社会适应、社会保障等,内容齐全,边界清晰,各有侧重,重点突出,联系紧密,使藏区生态移民问题研究开始具有了系统性、完整性的特征,较好地克服了目前对这一问题研究的散乱性,同时也在一定意义上也填补了这一研究领域中的一些空白。二是在研究方法、资料整理和应用上有较大突破。本书非常注重调查研究,重视第一手资料的掌握,突破了目前许多相关研究只限于文献排比的状况。在资料的整理与应用上,不仅注意搜集大量相关资料,而且注意梳理和甄别,因此在资料的整理和应用的广度及深度上有所突破,不仅为本课题的研究打下了坚实的基础,也为今后这方面的进一步研究积累了大量有价值的资料。在分析问题的过程中,坚持理论与实际的结合,注意运用国内外相关理论对生态移民的实践及现实问题进行归纳和提炼,注意防止从经验到经验的研究,使最终研究成果在理论提升上有新的提高。三是在内容和观点上有所创新。本课题对藏区生态移民的现状进行了深入的分析和客观的评价,回应了目前学术界以及社会上对藏区生态移民工程的种种看法,针对藏区生态移民工程中存在的问题,提出了解决的思路和对策。本课题首次提出了把藏区生态移民的就业与正在实施的青藏高原生态环境保护和建设联系起来的观点;提出了藏区生态移民的后续产业发展与区域内荒滩荒地的整理规划以及国营农牧场的改革结合起来的观点;提出了乡镇府所在地安置是现阶段藏区生态移民最理想安置模式的观点;提出了生态移民子女的教育问题以及增强生态移民自我发展是决定藏区生态移民工程能否成功的关键的观点;提出了采用发行彩票等多种方式为藏区生态移民的发展以及青藏高原生态环境保护筹措资金的观点;提出了把藏区小城镇建设作为生态移民长远发展的一个战略重点的观点;提出了藏区生态移民的文化适应是影响移民经济发展和融入新环境的重要因素的观点;提出了建立社会保障制度是保障藏区生态移民渡过难关、保持社会稳定的主要配套措施的观点,等等。四是本课题遵循研究为现实服务的原则,所探讨的内容和得出的结论以及提出的对策,对促进藏区生态移民的

发展,保障生态移民工程的顺利实施,使这项工程达到预期的目的具有重要的现实指导意义。本课题最大的特点是针对性、可操作性强,有较高的实际应用价值。本课题在总报告中对藏区生态移民工程中存在的突出问题,提出了十四条具体建议;在补偿问题研究中,运用相关的方法和标准测算了生态移民的损失和应补偿的具体额度,提出建立藏区生态移民补偿机制的框架和保障措施;在后续产业发展研究中,在分析相关条件和存在问题的基础上,提出了藏区生态移民后续产业发展的方向、区域发展重点和发展模式以及保障措施;在文化调适研究中,在分析藏区生态移民文化不适应的表现及制约因素的基础上,提出了文化调适的原则和具体思路;在社会适应性研究中,提出藏区生态移民从日常生活适应到劳动生产适应再到心理归属适应的途径和思路;在社会保障研究中,通过对藏区生态移民生活和生产的考察,提出藏区生态移民社会保障机制的框架、制度设计和政策建议。此外,本书考述严谨、脉络清晰、资料翔实。

当然,在本课题的研究中也存在一些欠缺。本课题涉及的地域辽阔,研究内容繁杂,因此,突出了对在生态保护核心区为保护生态环境而集中进行安置的生态移民的研究,而对其他地区的扶贫式移民、自发性移民等涉及不多。

上编 总报告

非自愿移民是我国及其他发展中国家在经济与社会发展过程中遇到的一个难题。据不完全统计,在过去的 50 多年中,中国因水库、铁路、公路、机场、河道、城市发展等建设征地拆迁造成了 4000 万以上的非自愿移民。从历史经验来看,工程建设一方面带来了巨大的经济效益;另一方面也给移民带来了很大的经济和社会负面影响,许多移民搬迁后生活水平严重下降,不公平地承担了工程建设带来的经济和社会成本。据初步统计,在我国 1500 万水库移民中,约有 1/3 移民重建了家园,恢复和改善了生活水平;1/3 移民勉强可以维持生计;还有 1/3 移民处于绝对贫困之中。尽管非自愿移民问题越来越得到重视,但从总体上看,非自愿移民作为工程建设受损者,没有相应地分享发展带来的巨大效益,产生了严重的社会公平问题,对和谐社会的形成产生了非常不利的影响。^①

为了遏制近年来青藏高原生态环境恶化日益加剧的趋势,及时修复遭到严重破坏的草地、水源以及生物多样性等,从 2005 年开始,国家在部分藏族地区(主要是三江源地区自然保护区)实施了大规模、集中安置的生态移民工程,一般称为“藏区生态移民”。由于藏区生态移民工程在地理环境、经济基础、社会发展、人文资源等方面的特殊性以及迁入区和迁出区之间存在的巨大差异而不同于一般性的移民工程,面临更为严峻的困难和挑战,是移民工程难题中的“难

^① 段跃芳:《水库移民补偿理论与实证研究》,博士学位论文,华中科技大学,2004 年。

题”。此外，藏区生态移民还面临着更为复杂的国际环境和民族宗教问题，使得移民工作的任务更长期、面临的形势更复杂。因此，如何预防和避免一般性移民工程中普遍存在的问题，应对更为复杂和特殊的矛盾和问题，减少移民带来的巨大社会风险，解决好广大藏区生态移民的生产和生活问题，增强他们的自我发展能力和可持续发展能力，使他们尽快融入当地社会，是摆在党和政府面前的一个严峻的课题。

第一章

藏区生态移民工程实施的背景和现状

第一节 背景

举世闻名的青藏高原，是全球海拔最高、面积最大、隆起时代最晚、地壳最厚的一个特殊区域，被世人称为“世界屋脊”或“地球第三极”。我国藏族地区就分布在这块高原及其延伸段上，在行政区划上包括西藏自治区，青海省的海北、海南、黄南、果洛、玉树藏族自治州以及海西蒙古族藏族自治州，四川的阿坝、甘孜藏族自治州和木里藏族自治县，甘肃的甘南藏族自治州和天祝藏族自治县、云南的迪庆藏族自治州等地，共1个自治区、10个自治州、下辖155个县市。面积223.74万平方公里，占全国国土面积的23.31%，总人口有700多万，其中藏族人口约520多万，占藏区总人口的69.42%。藏区是我国以及亚洲地区主要的生态功能区，其生态地位极其重要。一是藏区是亚洲乃至北半球气候形成变化的启动区之一。地球上的气候变化与大气环流关系密切，而大气环流又是地面降雨降雪最重要的生成因素。青藏高原作为耸立在亚洲大陆对流层部的“热岛”和“中流砥柱”，它与强大的热力作用和动力作用，改变了北半球大气环流，形成了亚洲季风，使南起南亚次大陆、东南亚，北至中亚、西伯利亚，东至阿留申群岛、日本的广阔范围内的天气和气候都受其影响而发生巨大变化。不仅如此，在整个亚洲大陆、西太平洋、北印度洋的广阔范围，无论是控制中亚东部荒漠的蒙古高压反气旋，湿润着西部热带山地的西南季风，还是哺育着东亚亚热带常绿阔叶林的东亚