

移民、扶贫与生态文明建设

——宁夏生态移民调研报告

李培林, 王晓毅

(中国社会科学院社会学研究所, 北京 100732)

摘要: 作为实施扶贫和生态移民最早的省份,从南部山区向黄河灌区,宁夏对于改善贫困人群的生活和保护山区生态环境都起到了重要作用。同时我们的研究也表明,在新的形势下,宁夏移民面临着许多困难,这需要调整产业结构以提供更多非农就业机会,增加移民资产,关注移民的社会管理创新,保护移入地区的生态环境,从而实现全面建成小康社会的目标。

关键词: 生态移民; 扶贫; 生态文明

中图分类号: C913 文献标志码: A 文章编号: 1002-0292(2013)03-0052-09

2012年,党的十八大确立了到2020年在经济、政治、文化、社会和生态等各方面全面建成小康社会的目标,其中一项非常艰巨的任务,就是“大幅度减少扶贫对象”。随着改革开放以来农村居民收入水平的提高,中国农村的贫困标准也不断提高,到2011年农民年人均纯收入大幅度提高到2300元,这大体相当于每人每天收入2个购买力平价(PPP)国际元的国际贫困标准。按这个标准计算,2011年我国农村还有1.22多亿扶贫对象。2012年扶贫对象减少到9899万人,但仍占农村户籍人口的10.2%。

与此同时,随着中国经济的快速发展,生态问题变得越来越严峻。2013年1月中旬,北京市的严重雾霾天气数日持续,气象局发布最高级别的霾橙色预警,机场乘客大量滞留。从东北、华北到中部乃至黄淮、江南地区,我国中东部地区大范围重度和严重空气污染,部分地区能见度不足百米。环保部监测的120个重点城市中,有67个处于污染水平,11个省市22条高速公路局部路段关闭。这一事件引起国民的深刻反思,生态问题已经成为制约我国全面建成小康社会的瓶颈。

在中国,贫困与生态环境脆弱往往是共生的。中国农村贫困人口大部分分布在18个集中连片贫困地区,这些地区或者干旱缺水,或者地表水渗漏严重而无法利用,或是高寒阴冷、有效积温不足,或是山高坡陡、水土流失、灾害频繁,其中最典型的区域是中国西南部的喀斯特地貌区和西北部的“三西”地区。生态环境脆弱地区也是基础设施落后的地区,由于自然条件的限制,其基础设施远远落后于其他地区。^[1]恶劣的自然环境和落后的基础设施的叠加导致这些地区严重贫困,贫困又加剧了环境的破坏。

宁夏南部的西海固地区是中国贫困程度最深的连片贫困地区之一,与甘肃的河西和定西并称“三西”。从20世纪80年代开始,西海固地区的扶贫就得到了国家的高度重视,国家启动“三西”扶贫规划,使这个地区的贫困状况得到了改善。但是直到目前,这里的贫困现象依然很严重,2011年开始的国家新扶贫规划中,西海固地区构成了六盘山连片扶贫的重要组成部分之一。

对居住在生存条件恶劣、自然资源贫乏地区的贫困人口实行易地扶贫搬迁,是改善其生存环境和发

收稿日期: 2013-03-15

作者简介: 李培林(1955-),男,山东济南人,中国社会科学院学部委员、社会学研究所所长,研究员,主要研究方向为社会发展与社会政策。王晓毅(1961-),男,北京密云人,中国社会科学院社会学研究所农村环境与社会研究中心研究员,主要研究方向为农村社会与环境问题。

展条件的重要途径。截至 2010 年,中国对 770 余万贫困人口实行了扶贫搬迁,有效改善了这些群众的居住、交通、用电等生活条件。^[2]期间,宁夏也积极实施了以扶贫和生态环境保护为目标的移民。

基于不同的资源禀赋,宁夏回族自治区形成了明显的三个不同地区,北部引黄灌区具有较好的农业生产条件,经济发展水平较高,南部山区和中部干旱带自然条件恶劣,资源匮乏,经济发展缓慢,人们长期处于贫困状态。在过去的 30 年中,通过吊庄移民、易地扶贫移民和生态移民、中部干旱带的县内移民等措施,宁夏中南部地区总计 66 万的贫困农民迁移到生产条件较好的地区^[3],移民的生活条件得到很大的改善,特别是那些搬迁到引黄灌区的人们。与此同时,随着人口的迁移,中南部迁出地的人口压力降低,生态环境得以恢复,人们的生活条件也得到相应改善。生态移民对改善贫困状况和恢复生态脆弱地区环境都具有积极的作用。

宁夏回族自治区计划在“十二五”期间(2011~2015 年)继续搬迁 35 万人口,使位于偏远山区交通不便的农民摆脱贫困,同时也使南部山区发挥更好的生态服务功能。但大规模的移民带来了一系列的问题,特别是宁夏的移民与少数民族和宗教问题交织在一起。为了总结宁夏移民工作的经验,发现移民的问题,更好地开展宁夏生态移民工作,中国社会科学院社会学研究所与宁夏社会科学院、北方民族大学合作,对宁夏的生态移民进行了深入地实地调研和案例考察,并对已经移出和待移出的村民分别进行了抽样问卷调查。本调研报告使用的调查数据来自中国社会科学院社会学研究所和北方民族大学社会学与民族学研究所于 2012 年 9~10 月组织实施的关于“宁夏移民经济发展与生活改善”的问卷抽样调查,采用多阶段复合抽样的方法,即分县(县级市/区/旗)、乡(镇)、村委会、村民户、村民五个阶段抽样,共获得有效样本 1200 个,其中在移民迁入地(银川市西夏区、银川市金凤区和吴忠市红寺堡区)获得 800 个样本,在移民待迁地(吴忠市同心县和固原市西吉县)获得 400 个样本,将调查区域内 18~69 岁的住户人口作为推论总体。本调查以下简称“课题组 2012 年抽样调查”。基于这项调查,本调研报告对已经进行的移民工作进行评估,并针对出现的问题提出下一步移民工作的建议。

一、自然条件恶劣造成历史上贫困和环境退化的循环

西部地区的主要特点之一是资源分布不平衡,这在宁夏回族自治区表现尤其明显。自然资源禀赋的差异导致区域发展不平衡。目前,宁夏农业创造的增加值已经不足全区地方生产总值的 10%,但仍然有将近 50% 的劳动力在从事农业。农业依赖于水资源,而宁夏的水资源分布高度不均衡。宁夏中南部地区长期处于水资源缺乏的状态,自然灾害频繁,加上较高的地理位置和低温,农业长期处于广种薄收的状态。20 世纪 80 年代初期,有将近 3/4 的农村人口处于贫困状态^[4]。水资源的匮乏是制约当地经济发展的最主要的因素。

表 1 宁夏三大分区人均、亩均水资源量统计

分区	人口 (万人)	灌溉面积 (万亩)	耕地面积 (万亩)	当地可利用水 资源量(亿 m ³)	当地可利用水资源量		加入黄河可利用水资源量	
					人均(m ³)	亩均(m ³)	人均(m ³)	亩均(m ³)
引黄灌区	307	537	528	1.50	49	28	945	539
中部干旱带	186	150	619	0.51	27	8	302	89
南部山区	137	62	547	2.49	182	45	222	54
全区	630	749	1 694	4.50	71	27	598	218

资料来源:马忠玉主编《宁夏应对全球气候变化战略研究》。(黄河出版传媒集团阳光出版社,2012 年)

从上表中我们可以看出,尽管南部山区降雨量比北部地区高,但是人均水资源的拥有量却远远低于引黄灌区。南部山区的水热资源组合差,降水主要集中在每年的 7、8 月,而作物需水的 4、5、6 月降水不多,这极不利于作物的生长,特别是夏季作物。^[5]干旱是西海固地区最频繁发生的自然灾害,且旱灾的持续性强,有季节连旱和年际连旱等,严重危害了农业生产。如 1991~1995 年的连续大旱,使很多脱贫农户返贫,出现了人缺口粮、畜缺饲草、地缺子种的危机局面。另外,雨涝、冰雹、大风等自然灾害在南部山区也经常发生,其中暴雨灾害的发生频率一般为 2~3 年一次,冰雹为每年 2~7 次等。^[6]

经过两个多世纪的过度耕作、放牧和樵采,宁夏中南部地区已经引起了严重的生态危机,以水土流失为主的土地退化使其生态环境日益恶化。宁夏南部山区属于黄土高原水土流失区,水土流失面积为2158平方公里,占区域总面积的84.6%,其中23.7%的土地属于重度流失区,沟头以每年10米的速度向前延伸,每年破坏耕地约500亩左右。土壤侵蚀带走了大量的养分物质。据估算,西海固地区每年流失有机质126万吨,全氮9.45万吨,全磷26.04万吨,相当于26.54万吨尿素和105万吨过磷酸钙。水土流失严重破坏了土地资源,也降低了水利设施的利用效率,使当地可利用水资源减少,对农业生产极为不利。^[4]在这样的自然条件下,农业基础设施建设缓慢,且很难发挥作用。中南部地区的农业长期停留在广种薄收的水平。在引黄灌区,农业已经100%是灌溉农业,而中南部地区有灌溉设施的耕地很少,中部干旱带只有不足25%的耕地有灌溉设施,而在南部山区更少,不足12%。

从20世纪80年代始,经过国家大规模开发式扶贫,其农民收入提高的速度较快,但与北部引黄灌区的绝对收入差距还在扩大。2000年,山区与川区农民人均收入差距为1713元,2009年则扩大为2344元。

在宁夏的中南部地区,贫困的根本原因是生态条件的不断恶化。要解决贫困问题,缩小收入差距,就需要打破生态恶化和贫困之间的循环。

二、生态移民有效促进了扶贫和生态保护

现代的移民与之前的移民有着不同的特征。前现代化时期,为了获得耕作土地或屯边,人口的迁移往往是从人口比较密集地区向边缘地区迁移,宁夏中南部地区的大量人口就是清朝以来陆续自愿或被强制迁移到此的。现代化推动了人口的集中化,因为经济发展要求人口的集中。有关增长极的理论认为,工业发展不可能在所有地方同时发生,经济发展的不平衡是常态,在一些经济发展迅速的地区会形成增长极,人口必然向增长极集中。^[7]

中国改革开放的前20年,东部地区发展快,大量人口从中西部地区不断向东部地区流动。2000年以后,我国的区域增长格局开始发生深刻变化,西部大开发战略的实施效果开始显现,西部地区经济发展步伐加快,逐渐形成一些经济发展集聚的地区。以银川为核心的宁夏北部引黄灌区正在成为一个区域中心,辐射内蒙古、山西和甘肃的毗邻地区。随着银川区域中心作用的增强,这个地区将吸引更多的人口。在这个背景下,宁夏北部地区成为中南部地区移民的重要目的地。

通常来说,人口迁移包括自愿移民和非自愿移民两种模式,中国的农民工可以被看做是典型的自愿移民。大量农民工的流动推动了中国的工业化,对增加农民收入贡献巨大。与此不同的是非自愿移民,比如大型工程建设所导致的移民是典型的非自愿移民,他们因为土地被征用,只能迁移到其他地区。生态移民是一种混合型移民,或者说是有计划地自愿移民。他们从生态条件恶化地区迁移到生态条件比较好的地区,这是他们多年的愿望,然而不同于自愿移民,他们是在政府组织下实施的工程。

生活在生态脆弱地区的贫困农民有强烈的迁移愿望,原居住地的资源状况使他们无法摆脱贫困,甚至维持生存都很困难,他们希望迁移到资源相对丰富的地区。但是缺少政府的规划和支持,那些贫困人口没有能力实现迁移。生态移民将政府规划与移民意愿结合在一起,给贫困农民的迁移提供了必要的条件:可以耕种的土地、必要的住房和新的移民社区。

过去30年的移民历史表明,人口迁移促进了贫困人口的脱贫致富,也促进了移入地区的经济发展和移出地区的生态恢复。

第一,移民的生产方式发生了根本转变。南部山区的农民主要依靠雨养农业,土地面积较大,粗放式经营,农业生产缺少保障。进入引黄灌区后,耕地面积虽减少,但有良好的灌溉条件,农业生产有了保障。调查数据表明,迁移人群在其移民前的家庭人均土地面积均为5亩左右,其中主要以旱地为主,同时拥有少量的山林。迁移人群在移民后,其家庭人均土地面积为1.68亩,其中人均水浇地为1.56亩。

稳定的灌溉农业保障了农业生产的相对稳定,原来对农业威胁最大的旱灾得到了有效的克服。我们的调查发现,移民解决了大部分人口的用水问题。在问卷调查中,超过70%的回答者认为现在水源充足,能够满足生产和生活需要。与之对照,在尚未搬迁的人群中,有64%的回答者认为水资源不足。

表 2

移民迁移前后的家庭人均土地比较

单位: 亩/人

	待迁人群	迁移人群	
		移民前	移民后
耕地(旱地、水田)	4.99	4.91	1.68
其中: 水浇地	0.15	0.23	1.56
旱地	4.81	4.55	0.12
山林	0.01	0.19	0.00
其他(鱼塘等)	0.00	0.016	0.00
总计	5.01	5.05	1.68

资料来源: 课题组 2012 年抽样调查。

表 3

待迁和迁移人群对水资源的评价

	待迁人群		迁移人群	
	频数	百分数	频数	百分数
水资源充足, 能够满足生产生活需要	144	36.0	566	70.8
水资源不足, 不能满足生产生活需要	158	39.5	206	25.8
水资源匮乏, 生产生活很困难	95	23.8	20	2.5
其他	3	0.8	8	1.0
合计	400	100.0	800	100.0

资料来源: 课题组 2012 年抽样调查。该项调查的问题是“您对现有水资源的评价是什么?”

第二, 生态移民的收入显著提高。新的移民区靠近城市, 交通便利, 信息通畅, 这为移民从事非农就业提供了条件。比较已经迁移人群和待迁人群的家庭, 生产条件的改善使移民的收入明显高于非移民, 农业收入和打工收入均高于待迁人群, 农业收入高出将近 70%, 打工收入高出 90% 多。

表 4

迁移人群与待迁人群的家庭收入来源比较

单位: 元

收入来源	迁移人群	待迁人群
农业经营收入	11 323.59	6 690.29
打工收入	13 686.68	7 108.58
经商办厂等非农经营性收入	454.99	0.00
财产性收入	135.49	0.00
转移性收入	590.44	322.45
总收入	26 191.19	14 121.32
有效样本	775	352

数据来源: 课题组 2012 年抽样调查。

第三, 基础设施得到明显改善, 移民获得了更好的公共服务。农村的教育、卫生和基础设施都得到了明显改善。移民距离学校、医院和集镇的距离都大大缩短, 这使他们可以更便捷地享受公共服务。比如在搬迁之前, 从居住地到最近的集镇平均距离为 10 公里, 现在只有 5 公里左右。

表 5

搬迁前后距离诊所和学校的距离比较

单位: %

		搬迁以前	移民后
距最近的诊所	1 小时路程以内的人群	65.2	83.5
	超过 1 小时的人群比例	34.8	16.5
距离最近的学校	1 小时路程以内的人群	50.0	94.9
	超过 1 小时的人群比例	50.0	5.1

资料来源: 课题组 2012 年抽样调查。

由于政府在进行移民的同时为移民统一新建了住房,从而使移民的住房得到了根本性的改善。从我们的抽样调查来看,移民后,人均住房面积增加了 10m²,且大部分从土坯房变成了砖瓦平房。

表 6 迁移人群与待迁人群的住房条件比较

指 标	取 值	迁移人群		待迁人群
		当前	迁移之前	
住房质量	别墅/单元房/楼房/筒子楼	0.9%	0.3%	0.0%
	平房	92.8%	18.1%	76.1%
	土坯房	0.1%	65.6%	20.1%
	其他(条件更差的窑洞、帐篷、草棚等)	1.0%	16.0%	3.8%
	有效样本(百分比合计)	794(100.0)	794(100.0)	400(100.0)
人均住房面积	平方米	23.37	13.38	15.88
	有效样本	797	784	398

资料来源:课题组 2012 年抽样调查。

宁夏生态移民工程的评估,其成果最终要看生态移民满意与否。调查结果显示,宁夏生态移民获得了很高的满意度,这说明宁夏生态移民工作做得比较深入细致。从迁入地移民总体满意度来看,有 91.8% 的人对移民搬迁表示满意,不满意的移民仅占受访者的 2.7%。迁入地移民对住房条件满意的比率为 91.8%,对生产条件满意的比率为 91.1%,对生活条件满意的比率为 94.6%。

表 7 移民搬迁的总体满意度 单位: %

	迁入地移民
满意	91.8
不满意	2.7
说不清	5.5
合计	100.0

资料来源:课题组 2012 年抽样调查。

更重要的是,通过移民改变了贫困农民的观念,移民对公共事务的参与和社会交往关系都较移民之前发生了很大的变化。移民前,多数村民居住分散,很少参与公共事务,但在移民过程中有越来越多的公共事务需要其参与发表意见。调查表明,移民后,村民参与公共事务的积极性有了很大的提高。比如在迁移后,大约有 40% 的人经常或偶尔参加村民代表大会,而在迁移前,仅有 27%。迁移前,村民遇到困难时最重要的求助对象是亲戚,迁移后,尽管首选的求助对象仍然是亲戚,但是求助邻居和村干部的比例明显上升。比如求助邻居的比例从 17.5% 上升到 25.4%,求助村干部的比例从 3.7% 上升到 5.8%。

除了移民受益以外,移出地区的生态环境也从生态移民中直接获益。部分人口搬迁后,南部山区的人口压力得到一定程度的缓解。通过退耕还林和退牧还草等项目的实施,南部山区的生态环境得到恢复,重要的是水源地得到保护。迁入地区通过扬黄工程将原来的荒漠化土地改造为耕地,从而防止了土地的进一步退化。问卷调查中,大多数被调查者都认为人口压力是宁夏南部山区环境破坏的主要原因,同时也认为移民对于摆脱贫困和改善环境具有重大作用。环境领域的专业研究也表明,南部山区从 2006 年后,生态环境有明显改善。^[8]按照宁夏回族自治区的计划,“十二五”期间转移的 35 万人口所留出的土地和宅基地将全部转作生态建设,这将提高宁夏的森林覆盖率,涵养水源,从而改善生态环境。

随着人口压力减少和生态环境恢复,2006 年后,南部山区农民收入的增长明显加快,2010 年,山区农民纯收入增长 16%,比川区高 1.8 个百分点,从而使南部山区与北部川区农民收入之间相对差距逐渐缩小,尽管绝对收入差距还在扩大。

然而,生态移民对移入地区的影响是多方面的。在近 30 多年中,近百万的人口迁入黄河灌区,加大

了移入区的人口压力和资源紧张。尽管迁移对提高移民收入和改变移民的社会结构起了重要作用,但要使移民真正融入川区的社会经济发展中,实现真正的脱贫致富,与移入地区同步发展,还有许多工作要做。我们看到,银川周边黄河灌区正在成为一个区域经济中心,具有越来越强的吸引力,同时中南部地区的贫困人口不断迁移到这个地区,但是这两项工作目前仍然没有融合起来,经济增长对移民的劳动力就业贡献有限,而移民的身份仍然主要是农民。

三、生态移民所面临的问题

人口的迁移成功地解决了生计贫困问题,但要使移民融入到新的社区,还面临着许多新的问题。

第一,稳定的非农就业是移民首先要面对的问题。进入新的移民区后,移民的土地面积减少。课题组的调查表明,移民前,他们的人均土地面积为5亩,而在移民后,人均耕地面积减少为1.6亩。尽管耕地的条件改善,但土地产出不足以维持移民的生存,而且移民后,他们原有的一些生计活动如放牧和打柴全都停止,由此减少了收入渠道并增加了支出。从我们调查的数据来看,移民2011年的人均收入为5800元,这比移民之前增加很多,但比黄河灌区的人均收入要低20%左右。^①

大部分移民都获得了土地,但由于土地面积比较小且是新开垦地区,地力需要培养,这些土地只是给移民提供了最低的保障,并不足以维持生计。从原来山区广种薄收的旱作农业转变为精耕细作的农业,移民还需要一个适应过程。在一些移民村,土地交给企业代为耕种,移民无需耕种自己的土地,农业已经不是移民的主要就业渠道。要增加移民收入就需要增加非农就业。尽管移民村距离城市较近,为移民打工提供了方便,但由于移民缺少必要的专业技能,其工资收入经常是比较低的。

稳定的非农就业机会是生态移民面临的重大问题。总的来说,西部地区的非农产业发展更多地集中在资本密集型的重化工业,单位资本吸收的劳动力就业低于轻工业。将宁夏与广东和江苏对比,可以明显地看到这种区别。广东和江苏每万元工业产值的就业人数分别为0.10和0.08人,而在宁夏只有0.05人。广东和江苏在工业中就业的人数远远超过了农业和服务业,而宁夏在工业中就业的人数数量很少,大量的劳动力滞留在农业或水平较低的服务业。这是限制移民在非农领域稳定就业的外部因素。

表8 宁夏、江苏、广东三省区每万元产值的就业人数比较

	第一产业			第二产业			第三产业		
	总产值 (亿元)	就业人数 (万人)	每万元产值 就业人数	总产值	就业人数	每万元产值 就业人数	总产值	就业人数	每万元产值 就业人数
宁夏	184.14	166.20	0.90	1 056.15	55.35	0.05	861.92	118.10	0.14
江苏	3 064.78	1 025.02	0.33	25 203.28	2 017.49	0.08	20 842.21	1 717.72	0.08
广东	2 665.20	1 427.34	0.54	25 447.38	2 526.48	0.10	24 097.70	2 006.92	0.08

资料来源 《宁夏统计年鉴(2012)》《江苏统计年鉴(2012)》《广东统计年鉴(2012)》。

第二,生态环境和水资源的问题已经逐渐显现,成为制约移民可持续发展的重要因素。通过生态移民减轻了南部山区的环境压力,黄河灌区大量荒地得到了治理,这对改善生态环境具有重要意义。但由于宁夏全区处于干旱半干旱地带,主要依靠黄河的水资源,经济发展带来了水资源利用的冲突。首先,居民生活用水和生产用水产生矛盾,城镇化使居民生活用水量大大增加,这与生产用水形成矛盾;其次,随着宁夏工业的发展,特别是宁东能源化工基地的建设,工业用水的数量会明显增加,在国家分配给宁夏黄河水量不变的前提下,必然要减少农业用水,依靠黄河资源的生态移民将会受到影响。现有的移民模式仍然要高度依赖黄河水资源,特别是在“十二五”期间的移民,进入川区后仍然主要依赖灌溉农业。黄河的水资源成为影响生态移民的最重要因素。

大规模的农业开发和人口迁移对川区会产生一些负面影响,这是需要警惕的。有研究表明,在移民区已经开始出现土地退化的现象,一些地方因引水灌溉而出现土地盐碱化,也有一些地方因土地开垦而出现土地沙漠化。如红寺堡在1999年后开垦的9.46万亩土地中,就有2.4万亩出现不同程度的沙化现象。^[9]我们的调查也表明,移民后,有更多的人感到沙尘暴对他们生产和生活的影响。生态移民有助

于恢复南部山区的生态条件,但人口集中、土地开发和水资源消耗都会对移入区产生重大的影响。

水资源紧张也是引起社会矛盾的一个诱因。调查发现,移民的土地资源紧张,一些地方出现私自开荒的现象。由于开垦土地面积不断扩大,致使原有的用水指标严重不足,供水矛盾日益突出,群众撬口抢水、霸水、偷水现象经常发生,因灌溉问题在移民群众中产生的纠纷不断,甚至出现群殴现象,水事纠纷接连不断。对水资源的争夺威胁了移民社会的稳定。

第三,标准化的安置方式难以满足移民的差异化需求。政府对移民制定了统一的操作模式,包括住房、耕地分配和各项补助标准,但移民的需求是多样的,各个家庭的条件不同,因而呈现出多样化的需求,统一的标准无法满足移民的多样性需求。

表9 宁夏不同年代移民面临的困难比较

	总 体		迁移年代			
	频数	百分数	1982 年以前	1983 ~ 1997 年	1998 ~ 2000 年	2001 ~ 2012 年
资金	452	56.8	50.0	52.2	60.0	59.0
收入	91	11.4	28.6	20.4	7.1	5.3
住房	45	5.7	0.0	5.1	5.8	6.4
医疗	43	5.4	0.0	4.4	4.9	7.1
教育	32	4.0	0.0	2.9	4.9	4.6
就业	25	3.1	7.1	4.4	2.2	2.5
技术	12	1.5	0.0	1.1	1.8	1.8
生产	6	0.8	7.1	1.1	0.4	0.4
信息	1	0.1	0.0	0.4	0.0	0.0
婚丧嫁娶	1	0.1	0.0	0.4	0.0	0.0
其他	28	3.5	0.0	1.8	1.8	6.7
没有困难	60	7.5	7.1	5.8	11.1	6.4
合计	796	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源:课题组2012年抽样调查。该项调查的问题是“目前您认为您面临最大的困难是什么?”

从调查来看,移民面临的第一位的问题是发展资金问题。尽管在迁移过程中政府提供土地,且提供住房补助,但移民家庭在搬迁中支出了大量资金,如每个移民家庭需要自己支付近2万元才能获得新的住房,这对于贫困家庭来说是比较大的负担。更重要的是,搬迁后,农民原来低成本的旱作农业被高成本的灌溉农业代替,再加上进入到新社区后各项新的支出,支出迅速增加,大多数移民感觉到资金困难。

移民感觉困难的第二位问题是收入,但随着政府对移民工作的不断支持,移民认为收入低是其主要困难的人数在减少,比如1997年前的移民有超过20%的认为收入低是其最大的困难,但1997年后只有5%~7%的移民认为收入是严重的问题。这说明移民的收入在稳步提高,但仍然低于川区原住民的收入。

在我们的调查过程中,住房也是移民反映比较多的问题。所有移民家庭都是按照统一标准建设的住房,人口比较多的家庭就会感觉住房紧张,特别是有些三代户家庭,人均居住面积较小,不能满足家庭的需要。整齐划一的移民房屋建设有利于移民的规划,且可以避免因住房多样化可能引起的社会矛盾,但这种格局经常无法满足移民的多样性需求。

此外,县内安置的移民和劳务移民的政策还有很多不完善的地方。南部山区和中部干旱带县内安置的移民,其综合条件要比进入川区的移民差,距离中心城市较远,受城市辐射影响的作用较小。劳务移民因为没有土地和住房的产权,移民的积极性不高。

第四,未来生态移民的搬迁不容乐观。根据调查,接近七成的移民愿意服从政府的安排进行搬迁,但仍有30.9%的移民不愿意搬迁。不愿意搬迁的移民多是不满意移民安置区的环境,尤其是宁夏中南部生态移民规划中县内安置的2.84万户12.11万人,因多数县内安置地自然条件差,他们搬迁的积极性普遍不高,只有30%的移民愿意迁入政府规划的迁入地,前提是迁入地条件要优于迁出地。不愿意

搬迁的村民 90% 以上准备分别采取“拖延”、“抗拒”和“抬高补偿”等方法应对,50% 以上准备在其他村民都搬迁走的情况下,拖延或抗拒三年以上。不能整村搬迁将拖延搬迁进程。根据宁夏回族自治区移民局的要求,对于单人单户、60 岁以上老两口及 2009 年 12 月 31 日后分户的新户不予搬迁安置。另外,对不符合搬迁条件的,长期居住在移民迁出区且没有固定工作的非农户、鳏寡孤独等特殊人群也不予搬迁安置。目前,各移民迁出村均存在以上两种情况,且所占比例较大。

第五,社会管理有待创新。生态移民是政府主导的移民,因而政府在移民社区的建设中发挥了主导作用,但政府对如何发挥社区自我管理作用的关注不够。移民社区是新建的社区,其成员来自不同的地方,缺少社区传统,社区成员会面临许多新的问题,基层组织的作用就更加凸现出来,但现在基层组织的作用还远远不能满足社区成员的需要。正是由于移民社区自我管理能力较弱,基层组织发挥作用不够,大量的社会纠纷都需要政府出面解决,这增加了社会管理的成本,且不利于社会稳定。比如课题组在红寺堡的研究发现,大多数被访问的移民认为“基层干部执政能力差”,甚至认为“基层干部缺乏诚信”,许多受访者表示在“权益受到侵害的时候会选择越过基层组织向更高级政府表达诉求”。

移民是一个复杂的系统工程,要使移民社会稳定,并与川区同步发展,就不能就移民问题谈移民问题,应使移民成为发展银川区域经济中心和全面建成小康社会战略的一部分。

四、统筹城乡发展,全面建成小康社会

移民是一个系统的社会工程,做好移民工作不仅需要针对移民开展工作,而且要将移民纳入到全区的经济社会发展规划中,通盘考虑建成全面小康社会。与全国相比较,宁夏的小康社会建设水平还比较低,按照国家统计局全面建设小康社会的指标来衡量,2010 年,宁夏完成还不足 66.2%,不仅低于全国 80.1% 的水平,甚至低于西部地区 71.4% 的水平。在小康社会的 6 项监测指标中,资源环境严重地拖了宁夏建设小康社会的后腿。宁夏应以生态移民为突破口,下大力气抓好环境问题。同时通过生态移民促进经济发展、增强社会和谐并推进生活质量的改善。因此,要从统筹城乡、全面建成小康社会的角度来解决移民问题,不能仅仅局限于移民内部解决移民问题,要将移民策略与宁夏整体发展策略结合起来。为此,要在新的移民过程中关注下面四个方面的问题。

第一,要将移民与建设银川经济中心和新型城镇化建设结合起来。到目前为止,移民的主导产业仍然是农业,大量人口沉淀在农业内部,不仅会造成水资源的紧张,导致土地的盐碱化等新的环境问题的出现,且限制了移民进一步增收的潜力。要使移民真正融入新的社会并对宁夏的经济增长作出贡献,就需要推动移民的非农就业。增加移民的非农就业要发展第二、三产业,转变产业结构,特别需要出台相关的产业政策,支持劳动密集型产业发展,从而提供更多适合移民的就业机会。

表 10 宁夏小康社会建设指标 单位: %

	全国	宁夏	宁夏低于全国
全面建设小康社会	80.1	66.2	13.9
经济发展	76.1	61.7	14.4
社会和谐	82.5	70.0	12.5
生活质量	86.4	73.2	13.2
民主法治	93.6	88.4	5.2
文化教育	68.0	58.7	9.3
资源环境	78.2	49.7	28.5

资料来源 《中国全面建设小康社会检测报告(2011)》(潘璠主编,社会科学文献出版社,2011 年)。

增加移民的非农就业机会也有助于促进城市化发展。受现行城乡体制的影响,西部地区的城乡差别比东部地区更大,统筹城乡发展的任务更重。生态移民工作要与统筹城乡发展相结合。移民迁入地区往往距离城市比较近,道路交通等基础设施较为完善,在此基础上,逐步通过户籍制度改革、养老和医疗制度改革,实现社会服务均等化,缩小城乡差别。

第二,增加移民的资产,促进移民彻底摆脱贫困。国际上有关贫困的最新研究表明,资产缺乏是导

致贫困的重要原因。国际扶贫的经验表明,仅仅关注收入贫困是不够的,收入只是暂时的,缺少资产的贫困人口是脆弱的^[10]。资产包括移民的经济资产,同时也包括社会和政治资产、资源和环境资产,以及人力资产。移民在迁移过程中会损失大量的资产,包括资金、社会关系和知识等,导致其生计脆弱。减少移民生计的脆弱性,使其稳定脱贫需要增加移民的资产,包括提供更有效的资金支持使移民实现生计方式转变,改善其知识结构,促使他们积极参与社区公共事务,缩小并最终消除移民与当地居民的差距。

第三,实现对移民社会管理的创新。移民社会管理创新的重点在于建立移民新社区的认同,实现社区的自我管理,并建立反映移民需求的机制。多数移民社区成员来自不同农村社区,当新的村委会和村民小组组建以后,需要得到村民的认同。关注社区的共同利益和增加社区成员的互动有助于促进社区成员实现新的社区认同。在这个过程中,各级政府要赋予村级组织更多的权力,使村级组织发挥更重要的作用。赋予村庄更多的权力并不意味着弱化基层政府的职责,而是要转变政府的管理方式。移民社区是新的社区,在社区生活中会遇到许多新的问题,因而需要强化地方政府、村级组织和移民之间的协商机制,及时反映移民的多样性需求,并能够采取有效措施加以解决。

第四,改善生态环境并建立可持续发展仍然是移民的重要目标。在西北干旱和半干旱地区,水资源的紧张将会长期存在,且随着经济发展和气候变化,水资源的竞争将会日益加剧。因而合理利用水资源,缓解水资源的冲突是保障包括生态移民社区在内的宁夏可持续发展的最重要工作。宁夏已经实施了一系列保护水资源和合理分配水资源的行动,如近年来正在推进的水权置换有助于减少水资源消耗,合理利用水资源。

在宁夏的生态环境保护中要将中南部的生态环境保护与北部引黄灌区的生态环境综合考虑。中南部在移民和保护生态环境中作出了贡献,提供了生态服务价值,要通过生态补偿的形式,增加中南部地区农民的收入,提高其保护环境的积极性,同时也要高度关注引黄灌区的生态保护问题。

党的十八大提出了全面建成小康社会的目标,扶贫和生态环境保护是其中最重要的两个目标,要实现贫困人口的稳定脱贫和社会经济的可持续发展,就要从经济发展、社会管理和生态环境的多个维度,解决生态移民中的问题,推动移民融入到川区的社会经济发展中。

注释:

- ①据国家统计局宁夏调查总队抽样调查结果显示,2011年宁夏引黄灌区农民人均纯收入6907.3元。农民人均纯收入最高的兴庆区达到7803.8元,利通区、灵武市、青铜峡市农民人均纯收入超过7500元,惠农区、贺兰县、平罗县农民人均纯收入超过了7000元。(人民网:<http://nx.people.com.cn/n/2012/0207/c192484-16727852.html>)

参考文献:

- [1]李周主编.中国反贫困与可持续发展[M].北京:科学出版社,2007(2).
- [2]中华人民共和国国务院新闻办公室.中国农村扶贫开发的新进展,2011(11),http://www.gov.cn/gzdt/2011-11/16/content_1994683.htm.
- [3]朱丽燕.生态移民与宁夏西海固地区的扶贫攻坚[J].农业现代化研究,2011(4).
- [4]范丽明,杨国涛,范子英.贫困地区收入不平等的决定因素:基于西海固农户数据的分析[J].世界经济文汇,2010(3).
- [5]陈育宁主编.绿色之路:宁夏南部山区生态重建研究[M].北京:中国社会科学出版社,2004(7).
- [6]东梅,刘算算.农牧交错带生态移民综合效益评价研究[M].北京:中国社会科学出版社,2011(4).
- [7]李国平,范红忠.生产集中、人口分布于地区经济差异[J].经济研究,2003(11).
- [8]洋县明等.宁夏生态移民效益评价研究[J].干旱区资源与环境,2013(4).
- [9]文娜.宁夏中部干旱带生态移民与生态建设可能产生的环境影响初探[J].宁夏党校学报,2009(3).
- [10]Lasse Krantz,The Sustainable Livelihood Approach to Poverty Reduction: An Introduction[R].SIDA,2001,<http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/The-Sustainable-Livelihood-Approach-to-Poverty-Reduction.pdf>.

(责任编辑 刘家俊)