

【调研报告】

机遇，还是挑战？

——西藏游牧社会文化的现代转型与三江源生态移民

完玛冷智¹

生态移民是三江源生态保护和建设的重点工程，更是目前规模最大、人数最多、涉及面最广的少数民族整体性移民搬迁工程，不管对这项工程的成败得失有多少议论，它毕竟作为一项实践活动已成为西藏游牧社会文化现代转型的重要方面。在青海三江源区域内，从2004年起，已经将10,733户、55,773名藏族牧民分期分批迁出保护区核心地带，移居到城镇及其他安置点定居（见表1）；目前，开始实施新一轮移民和牧民定居工程。为了剖析这一工程实施中出现的民族宗教因素，笔者于今年三月完成了“国家民委民族问题研究课题（编号：2010-GM-017）《生态移民与新时期牧区民族工作调研报告》。本文以这个课题研究成果的数据和观点为基础。

表1、三江源生态移民计划任务及落实情况表

年份	总投资 (万元)	计划移民		实施移民		建设移民点		其中跨县安置
		户数	人数	户数	人数	总数	城镇附近	
总计划	44,617	10,733	55,773	10,773	55,773	86	76	6
2004	8,800	2,066	11,000	2066	11,000	17	12	2
2005	8,800	2,175	11,000	2,175	11,000	23	22	1
2006	3,200	724	4,000	724	4,000	7	7	1
2007	4,133	2,953	13,894	2,953	13,894	18	14	2
2008	6,982							
2009	7,121	1,578	8,902	1,578	8,902	14	14	
2010	5,581	1,237	6,977	1,237	6,977	7	7	

数据来源：青海省发改委移民组

这项旨在改善三江源自然生态及其居民命运的跨世纪工程，对保护生态、加快游牧民定居、群众脱贫、集中人口、降低政府管理与服务成本等起到了明显作用。但基于民族特性、语言文化、生产方式、生活习惯、社会适应性等经济社会、文化因素，生态移民的群众满意度和成效巩固率还大有变数，对新时期牧区民族工作提出了严峻挑战，而能否实现这项“国家亲自导演”去“试图改善人类命运”的大型社会工程预期目标（杨明洪，2010:159），也是国内外社会各界尤其民族工作领域广泛关注的话题。

一、三江源地区的区域经济社会特征

本文所谓的三江源地区，从现行行政区划上涵盖玉树、果洛、黄南、海南4个藏族自治州的16个县及海西蒙古族藏族自治州格尔木市唐古拉山乡，共70个乡镇，其分布为玉树州的称多县、

¹ 作者为青海省民宗委研究中心主任。



杂多县、治多县、曲麻莱县、囊谦县、玉树县，果洛州的玛沁县、玛多县、达日县、久治县、班玛县、甘德县，海南州的兴海县、同德县，黄南州的河南县、泽库县及海西州格尔木市的唐古拉山乡。总面积 36.3 万平方公里，占青海省国土面积的一半。有天然草地 3.21 亿亩，占全省草原总面积的 59%，其中可利用草地面积 2.89 亿亩，也造就了独一无二的大面积湿地生态系统。

三江源地区的地理环境和经济社会发展很有特殊性：

一. 生态地位十分重要。它作为青藏高原的核心区域，是世界三大江河的发源地，是全球冰川、雪山及高原生物多样性最集中的地区，是中国最重要、影响范围最大的生态功能区，其生态变化对调节全球气候和保障生态安全具有重要作用。保护三江源，保护和恢复生态功能，促进人与自然和谐及可持续发展，是区域经济与社会可持续发展的需要，也是 21 世纪整个中国经济与社会发展的迫切要求。

二. 自然条件十分严酷。平均海拔在 4000 米以上，空气稀薄，含氧量低，气候寒冷，全年无绝对无霜期，大部分区域相对干旱，是人类和动植物生存的极限地带，甚至认为不适合人类长期居住。其气候为典型的高原大陆性气候，年平均气温-5.6℃—3.8℃，降水量 262.2—772.8 mm，蒸发量 730—1700 mm。

三. 经济社会发展十分落后。三江源地处偏远，交通不便，长期处于封闭状态，基本上保持着自给自足的部落经济社会特征，生产方式单一，整体发展相对落后，牧民生产方式具有浓厚的原始性。牧民群众受教育程度低，劳动技能单一；城镇及市场规模小、数量少，基础设施和公益事业发展滞后、欠账较多；产业结构单一，传统畜牧业占 60% 以上，牧民大多数过着逐水草而居的游牧生活，生产和生活的社会化、集约化程度低。牧民的科学文化素质、现代生产技能很低。

四. 贫困问题十分突出。全区贫困县数量占全省贫困县的 56%，16 个县中 14 个是国家或省扶贫开发工作重点县，贫困人口占当地农牧民总人口的 63%，是青海省乃至全国贫困比例最高、贫困程度最深、脱贫难度最大的地区之一。贫困群体呈现整体性、民族性的特点，牧民群众的生活质量很低。

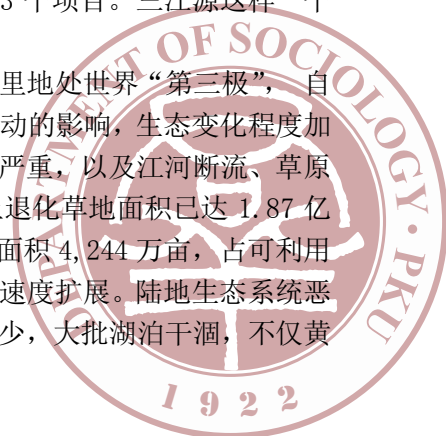
五. 藏传佛教氛围最浓厚。全区总人口 66.91 万人，其中农牧业人口 52.53 万人，占 78.5%。民族构成以藏族为主，占 90% 以上，尤其非城镇人口基本上都是藏族，而且全民信教，宗教氛围浓厚。

六. 维稳任务十分繁重。三江源地处青藏高原核心，连接西藏自治区以及四川和云南藏区，处在与境外敌对势力进行反分裂、反渗透、反破坏斗争的前沿，在维护藏区稳定、民族团结、社会和谐等方面具有重要的战略地位。也是境外敌对势力利用生态环境、宗教文化等进行渗透、破坏的重点地区。

二、实施生态移民的社会背景

2005 年 1 月国务院正式批准《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》，确定了生态移民、退牧还草、退耕还林、生态恶化土地治理、小城镇建设等 13 个项目。三江源这样一个特殊的高寒地区实施生态移民，具有明显的生态和社会背景。

一. 自然因素：全球变暖导致气候异常，生态环境急剧变化。这里地处世界“第三极”，自然生态原本极其脆弱，而近几十年来受全球气候变化和人类不合理活动的影响，生态变化程度加速，出现了草地退化、水土流失、土地荒漠、沙尘暴增多等自然灾害严重，以及江河断流、草原鼠虫害猖獗、生物多样性萎缩等一系列生态问题。据统计，中度以上退化草地面积已达 1.87 亿亩，占可利用草地面积的 58%；其中严重退化的次生裸地（黑土滩）面积 4,244 万亩，占可利用草地面积的 15%；沙漠化土地面积 4,400 万亩，且每年以 7.8 万亩的速度扩展。陆地生态系统恶化，冰川萎缩、雪线上移、沼泽旱化、湿地缩小，源头产水量逐年减少，大批湖泊干涸，不仅黄



河下游断流现象时有发生，甚至于源头数次断流，危机到亿万民众的生产生活用水。如 1997 年黄河断流 7 次 226 天，断流河段 704 公里，入海口处 300 多天干枯，仅仅给山东省就造成了 135 亿元的经济损失；2003 年 12 月 2005 年 5 月，黄河源头鄂陵湖出水口出现历史上首次断流，三江源生态再次敲响了警钟。黄河源头的玛多县，30 年前曾有湖泊 4 千多，现仅存 1 千多个，锐减 3/4，由此导致有蓄养水功能的草场也退化了 70%（祁进玉，2011：52）。

二. 人为因素：草原过牧超载和淘金等人类活动导致生态失衡，产生大批“生态难民”。三江源地区牧民从事典型的草原畜牧业，以家畜数量为财富象征的传统意识以及与此相关联的惜售观念和忌杀生的信仰心理，加上人民公社化以来把牲畜存栏指标作为牧业经济发展导向的政策，使得政府和民众共同追求牲畜头（只）的发展，帐房门前牛羊多就是幸福的传统理念又被推上新的高度，致使草场超载过牧、过度利用草原的现象更为普遍，成为草场退化、生态失衡的因素之一。而草畜矛盾又进而威胁着牧民的生存。

表 2 玛多县退化草场统计表

鼠害面积		退化草场面积		不能利用草场面积		缺水草场面积	
面积 (万亩)	占总面 积 (%)	面积 (万亩)	占总面 积 (%)	面积 (万亩)	占总面 积 (%)	面积 (万亩)	占总面 积 (%)
2248	59.35	506.56	13.37	449.48	11.87	463.24	12.2

数据来源：《玛多县志》

表 3 玛多县 1960-2010 年人口与牲畜存栏数年统计表

年份	户数	人口数		牲畜存栏 总数	比上年增长%	人均占有 牲畜
		总人口	牧民人口			
1960	927	3,786	2,755	147,408	26.3	59.5
1970	1,117	5,154	3,960	543,583	-1.9	133.9
1980	1,397	8,203	6,044	665,764	-1.8	110.1
1990	2,143	10,411	6,765	457,569	2.9	67.0
2000	3,160	10,799	7,640	292,011	2.0	38.2
2010	5,008	13,642	10,632	139,807	-52.12	13.1

数据来源：青海省统计局、《玛多县志》

有研究者认为，超载量少者 30-50%，多者 150-200%。如玛多县（见表 2、3）总面积 25000K m²，其中 87.5% 是高原草地，到 1968 年每人平均占有牲畜多达 135.9 头（只、匹），1980 年末牲畜存栏数超过 66 万头（只、匹），曾在 19 世纪七、八十年代初成为万元户最多的全国首富县，以“555”即牧民 5 千多人、牲畜 50 万多头（只）、人均收入 500 多元（当时农业区人均收入在 200 元左右）、雨雪天用毛毯盖牛粪而闻名全国（不过我们同时看到，从 70 年代起到 1995 年期间，玛多县的牲畜总数和人均占有量都逐渐减少），如今已从全国首富县，沦为全国有名的贫困县。在玉树州称多县，牲畜也从 1950 年的 110,463 头（只匹）发展到 2009 年末的 290,900 头（只匹）。另外，特殊历史阶段的人为活动和管理体制也是导致草场退化的主因之一，其中包括社会管理的失衡失控以及决策失误，这些原因包括：

1. 牧区人口增加（虽然绝对增加幅度较小），绝对比例有增无减。如果洛州 2000 年人口比 1990 年增长了 17,967 人；玉树州称多县人口 1950 年为 13,798 人，2009 年末人口规模达 58,021 人；而玛多县总人口和牧民人口从 1958 年的 2,600 人和 2,038 人增加到 1995 年的 10,532 人和 7,269 人，使得牧区人口增长了四倍，且人口增长速度却是牲畜增长速度的 2 倍以上。有专家按小康型消费标准测算，三江源保护区人口容量为 133,731 人、24,315 户（罗朝阳，2004：128）由于经济发展方式单一，人们获得生产生活资料的唯一途径只能是草原。随着人口和牲畜数量成倍增长，每个羊单位占有的可利用草场从 1953 年的 35.3 亩降低到 2000 年的 12.3 亩，羊成倍增

加而过牧，致使草地生产能力下降，也迫使部分牧民前往高海拔地区放牧，使人为影响范围更大（罗朝阳，2004：108）。

2. **牧区出现淘金热**，20世纪80年代末至90年代中后期，淘金热在果洛州玛多、班玛和玉树州杂多、曲麻莱等县刮起，大批农民进入牧区淘金，他们既采挖黄金及其他矿产，也偷猎草原野生动物（包括珍稀保护动物），使大面积草场受到破坏，也因高原生物链遭到破坏、生态结构失衡而让鼠害没有天敌而肆虐，生态损失难以估量。而玛多县黄金公司于1987年至1992年长达四年时间生产的砂金则仅有42,186.401克。

3. **在牧区开荒种粮**，从1958年青海省决定五年内开荒1,000万亩、开办农场300个，提倡大规模开荒；1960年又提出完成880万亩的开荒计划，提出“开荒为纲”、“使牧区成为重要的农业基地”，除扩大和新建劳改农场，还从河南等省移民8万多人建立了32个国营青年农场；仅这三年从环湖地区到通天河畔的牧区开垦冬季草场573万亩；而1960年代席卷全国的“农业学大寨”热，又加快大片林场或草场被“改造”为耕地的步伐。

4. **高原牧区草原养畜模式改变**，三江源地区的草地类型以高寒草甸为主，加之青藏高原的特殊环境和气候因素，草原产草量低，单位草场养畜能力有限，传统的季节性分区分片的转牧、放牧、游牧有利于四季牧场的轮牧轮休和牧草的自然恢复。而实施生产大包干责任制后，以农村的农田承包政策为蓝本，套用到牧区，实行“草场承包”，草地条块分割划定，牧户分散在冬季草场定居，人为设定与传统游牧生产模式和高原草地畜牧业不同的围栏草场和圈养模式，以往三个月的草吃6个月，既限制畜群在不同草场自由流动，妨碍草场自然恢复，也无法体现高原牧区转场轮流放牧和草场轮休的优势，加剧草场退化（祁进玉，2011：53-55）。凡此种种原因，人口和牲畜数量增加，不可避免地加大了高寒草场的承载压力，牧区发展受到限制，牧业经济逐渐下滑，牧民生活不断降低，返贫人口逐年增多，导致了大批“生态难民”的出现。

三、三江源生态移民工程取得的初步成效

气候影响和人为活动的双重压力，“水塔”生态变化和牧民生存环境的恶化，尤其是牧区少畜户、无畜户不断增多，不少牧民沦为生态难民，沦为寺院和城镇周围的“游民”，引起了党和国家的高度重视和社会各界的广泛关注，对三江源地区实行科学保护和建设，刻不容缓。在全社会的关注和国家的政策指导下，通过移民减畜，在三江源核心区实施禁牧修养，减轻生态压力，恢复和平衡三江源生态，既保护牧民的生存和发展权利，也保障下游人民的用水乃至整个亚洲生态的良性发展需要、更好地造福人类社会，三江源生态移民成为不得已而为之的政策选择，“生态移民”由此产生，并成为一项影响广泛的大型社会工程。从政府层面的分析看：第一，生态移民是缓解人口数量、分布与自然生态承载力之间矛盾的需要。第二，生态移民是实现三江源地区经济与生态和谐共生的现实选择。第三，民族地区的城镇化发展为生态移民创造了历史条件。第四，牧民更新观念、转变经营方式的重大变革为实施生态移民提供了现实基础。**通过实施该项目**，实现保护生态、恢复功能和牧民小康的双赢目标，减轻生态压力，减少人为活动对生态环境的影响。

其规划任务有两项：一是实现禁牧4060.8万亩，减畜67.3万羊单位，使得草原得以休养生息，恢复生态功能；二是完成三江源保护区生态移民16,129户，89,358万人，将生态保护核心区的牧民整体性搬迁出来，实现其居有所屋、产业有所依，生产生活条件得到明显改善。

目前经过多年努力，三江源地区各项事业得到了进一步发展（见附表：三江源各县2005/2007/2009年度统计指标），完成退牧还草668.7万公顷，退耕还林0.65万公顷，封山育林12.2万公顷，黑土滩治理1.3万公顷，生态环境保护与建设取得了重要进展，初步遏制了生态环境恶化的趋势，可以说取得了初步成效，主要体现在：



1. **生态系统局部改善。**如玛多县减畜 28 万只羊单位，禁牧草场 590 万亩。泽库县宁秀乡智格日村实施聚居半舍饲项目后，全村草场植被覆盖度由 2003 年的 60% 提高到目前的 80%，产草量由 2003 年的 158 公斤/亩提高到现在的 189.9 公斤/亩。

2. **农牧民生产生活条件得到改善。**生态移民社区，基本实现了水电路“三通”和教育、卫生、通讯、环卫“四配套”，90% 以上的生态移民纳入新型合作医疗保障范围，基本保证了通电视和广播电视“村村通”。

3. **牧民群众收入持续增加。**如泽库县宁秀乡智格日村牧民人均纯收入比搬迁前提高了 16.9%，比全乡人均纯收入高 2.45%；甘德县 2009 年度移民人均收入达 1,398.5 元，比移民前提高 16.3%。

4. **牧民群众思想观念和生活方式悄然变化。**从调查看，生态移民已经逐渐适应安置区的新生活，有 39% 的人表示已经适应安置地生活，有 34% 的人表示已开始适应，只有 22% 的人表示还不适应。

5. **牧区城镇化进程得到加快。**目前完成的 86 个移民点中，除了部分是在迁入地单独建设外，共 76 个（占 88%）建设在牧区城镇附近，其中玉树县结古镇、治多县加吉博洛镇、玛沁县大武镇、海西州格尔木等较为集中。据有关部门提供的数据，玉树州治多县 2000 年城镇人口占全县总人口的比例为 19.25%；到 2009 年末，虽十年间全县人口年均增长率为 2.33%，县城实有人口则达 20,168 人（其中常住人口 13,808 人，流动人口 6,360 人），城镇化水平为 67.1%，预期 2015 年达 70% 以上。在玉树州杂多县 2009 年末 56,045 人中，虽然牧业人口高达 50,525 人（非牧业人口为 5,520 人），县城实际人口则达 29,456 人，生态移民以及与此相伴随的零散搬迁人口是城镇化主力军（见表 4）。五年迁入 19,363 人，而且发生在县域范围内。生态保护核心区牧民转移到城镇适度规模定居，虽不计入城镇户籍人口且流动性大，但毕竟居住在城镇且人口多，城镇人口增加是明显的，促进了集镇化、村落化发展，进一步拉动了社会消费的增长，餐饮业、商贸流通以及房地产等市场都有了新的发展。

表 4 近五年玉树州杂多县各乡移民情况

迁出乡镇	三江源生态移民	零散移民	移民迁入地
昂赛乡	45 户 533 人	1,923 人	县城萨呼腾镇
扎青乡	186 户 1,047 人	3,799 人	县城萨呼腾镇
莫云乡	79 户 441 人	2,638 人	县城萨呼腾镇
结多多	210 户 999 人	3,500 人	县城萨呼腾镇
阿多多	119 户 673 人	1,255 人	县城萨呼腾镇
查旦乡	143 户 775 人	1,004 人	县城萨呼腾镇
苏鲁乡	15 户 75 人	701 人	县城萨呼腾镇
总计	847 户 4,543 人	14,820 人	共迁入 19,363 人

资料来源：玉树州杂多县城总体规划（2010.8）

6. **牧区特色产业逐步得以培育和发展。**把三江源生态保护和建设工程与农牧业产业化建设、扶贫整村推进、新农村新牧区建设等有机结合起来，进一步促进了有机畜牧业建设以及民族手工艺品制作等地方特色产业的发展。

7. **牧民子女受教育权利得到保障。**如甘德县 501 户 2036 名移民中，学生人数有 443 人（2009 年底数据），达总人数的 22%，几乎所有移民家庭都有学生或学龄前儿童；在同德县的果洛新村，虽为跨州县安置，但适龄儿童入学率依然达 98%。而实施前的第五次人口普查时，三江源区 6 岁及以上常住人口平均受教育年限只有 2.64 年（景晖：2007：63）。

四、当前生态移民中须关注的问题



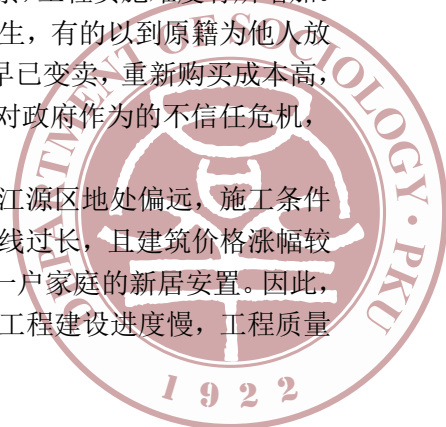
生态移民工程初见成效，这值得肯定。但不可否认，这项工程也存在一些值得关注的问题，直接影响生态移民的满意度和生态移民工程的最终成功，必须引起我们的高度重视。

第一，生态移民后续产业是移民成果能否巩固的瓶颈。生态移民的目的是保护生态环境、遏制生态退化的同时，还要使移民“移得出、稳得住、逐步能致富”。要达到这一目的，关键是要安排好生态移民的后续生产生活。但是，三江源自然条件严酷，经济社会发育程度低，经济结构单一、总量很小，就业渠道狭窄，可选择和适合当地实际的替代产业少，主导产业更缺。从数据看，虽然阶段性生态移民工程基本结束，但三江源地区的生态压力依然较重，如称多县的通天河核心保护区，测算承载量为2,952户、16,234人，是该区现有36,109人的44.9%，已超载19,875人。三江源保护和建设规划确定的藏毯、生态旅游、中藏药、商贸流通、劳务等四个产业的运输、销售、成本等制约因素大，现代化生态畜牧业发展缓慢，生态移民区经济发展面临的困难和问题依然存在，以生态移民后续产业培育发展，巩固移民成果的瓶颈亟待破解。在玉树州曲麻莱县城约改镇18,778人中，县城常住人口仅为6,810人，对于其他670户2,680名定居游牧民和322户1,288名生态移民，没有多少后续产业可供选择，这项工程的目标似乎只是安置移民、实现定居；县城另有流动人口8,000人。这些“无业者”可能成为牧区城镇新的社会负担。

第二，牧民的生产劳动和产业发展制约问题亟待解决。牧民长期从事畜牧业生产，劳动技能单一，主动进入市场、适应市场的能力弱，实现新的就业难度很大，这一局面如不能尽快得到改变，就可能导致大批“生态难民”沦为牧区城镇的“无业游民”，既影响牧民实现小康，更是影响迁入地社会治安和团结稳定，成为藏区新的不稳定因素。我们在调研中看到，生态移民在迁入地只有少数从事零售业、出租车司机和政府安排的环卫清洁工人、小学保育员外，约80%左右的生态移民无事可做；如甘德县三个移民社区（大武镇除外）393户772个劳力中，到2009年底从事运输业的45人、劳务输出175人，共220人，占移民劳力的28.5%，仅为移民总人数（1,545人）的14.2%（另外只有12家开小卖铺、3户开家庭裁缝作坊）；在我们访谈的班玛县城移民社区，数位男子开出租车、数名妇女当环卫工、几户人家刻嘛呢石，被认为是移民就业现场的写照。而其移民技能培训内容笼统、针对性不强，见效甚少。

第三，“生态难民”生活质量有待提高，牧区贫困人口依然较多。生态移民立足于减畜、禁牧、保护生态，但对沦为“生态难民”的牧民本身，除了定居点及其基础设施，并没多少直接、有效的就业和致富措施，加之生态移民中劳动力生产技能缺乏，很难在城镇社区找到工作、增加收入，而是多数依靠政府的年度补助过日子，当前移民工程对改善牧民生产生活的积极作用还没有显现。在果洛、玉树，进入移民社区的生态移民户，几乎作为贫困户的代名词；在同德县的果洛新村，189户731人中，2009年除政策性补助外的人均收入只有342元，313名劳力几乎没有找到新的劳动岗位，贫困人口依然较多，其中103户364人属于低保户，1人属于五保户；在玉树州杂多县，2009年末人均收入只有2,520.93元，一个偏远牧户大概只能解决燃料问题。综合考察，三江源地区贫困人口达25.4万人，占当地农牧民总人口的63%，农牧民人均收入比全省平均水平低300元。同时，移民进入城镇后生活成本较高，生活水平与城镇居民之间的差距明显，导致移民心理不平衡，为生态移民工程继续实施增加了新的不确定因素，工程实施难度有所增加。在玛沁县某移民社区，县内移民中的劳动力，有的以年年采挖虫草为生，有的以到原籍为他人放牧为生；在调研访谈中，一些移民表达了强烈的返迁愿望（只是牛羊早已变卖，重新购买成本高，回迁更难保障生产）。新社区生活的穷困和尴尬，也滋生了部分移民对政府作为的不信任危机，民族地区党群、干群关系受到不同程度的影响。

第四，生态移民住房投资标准较低，工程质量值得关注。由于三江源区地处偏远，施工条件差，施工期短，加之工程所需材料大部分均从西宁市拉运，造成运输线过长，且建筑价格涨幅较大等多种因素影响，搬迁建设成本高，户均4万元投资标准难以满足一户家庭的新居安置。因此，愿意承建牧区移民住房的施工队少，而愿意承建的施工队资质较低，工程建设进度慢，工程质量



大多存在问题（在 4.14 玉树地震中，玉树县结古镇加上吉娘两个移民社区新建房屋倒塌最为严重，很多干部群众对“交钥匙”移民定居房质量提出质疑）。同时围墙、大门、厕所等设施都要群众自筹修建，增加群众负担，挫伤了牧民搬迁的积极性。

第五，移民的身份归属和户籍问题亟待明确。目前，搬迁到城镇的生态移民，在居住形式上属于城镇居民，但尚无城镇户籍、未纳入城镇居民管理范围，被描述为“没有草场的牧民、没有田地的农民、没有户口的居民”，属于无确定身份的牧区特殊人群。如城镇居住人口比例很高的治多县加吉博洛镇，户籍人口 3,160 人，只为县城实有人口的 15.7%；在三江源地区人口较多的玉树州囊谦县，2009 年末总人口 82,842 人，非农人口 7,137 人，城镇化水平为 12.9%，但实际上县城的城区人口规模达 38,000 人，城镇居住人口为总人口的 45.87%。这些现象说明，大批生态移民、定居游牧和其他牧民搬迁到城镇，并没有成为名正言顺的正式“城镇人口”。这项移民社区的生产生活和管理等，至今仍由移出地乡镇政府负责，户籍关系仍在原籍，各项政策仍然通过迁出地政府在新社区建立的管委会、村委会来实施。如结合生态移民，果洛州玛沁县增加 3 个村委会，玛多县新建 4 个新村。一些移民社区还存在多头管理的现象，既有民政部门和退牧办的管理，又有乡政府的管理，缺乏相互协调，管理效果不佳，难以对移民社会实施强有力的行政管理和社会管理。

第六，“飞地移民”须加强和改进社会管理。生态移民的一种安置方式，即为跨县安置，有的甚至搬迁到其他州，成为跨州县的“飞地移民”，如来自果洛州玛多县的海南州同德县果洛新村（189 户 731 人）、来自果洛州甘德县的达日县吉迈东路移民社区（68 户 222 人）和玛沁县大武镇格桑滩移民社区（108 户 450 人，由甘德县岗龙乡 48 户 232 人和下藏科乡 91 户 259 人组成一注：原数据有误差）、属于玉树州曲麻莱县（240 户）和海西州格尔木市唐古拉镇（128 户）的格尔木市移民社区等，全省共有 6 个移民社区属于跨县安置。这些新社区的管委会（或村委会），由迁出地乡镇政府负责委派管理人员、民警和卫生员等，如同德县的果洛新村临时管委会就有 12 名玛多籍机关干部，负责移民的社会管理服务、后续产业、卫生、治安等，行政运行成本不低。这些跨州县的移民，由于没有土地保障，发展社区经济实体更难，如同德县果洛新村除了少量的圈养（牛羊和猪，牧民也不擅长），因为没有草场，移民后续产业提供的 500 多只羊反而代养在玛多；全社区只有 2 户试验性种植、28 户沿街铺面出租、开小卖铺等。无地、无业、无社区亲和力、无业余文化，使这里成为当地不安定的来源之一，同德县乡政府和干部群众多有看法。

第七，生态移民的技能培训有待加强。经政府引导扶持和牧民自身努力，移民总体收入有所提高，但其收入仍具有不稳定性和短期性，开展多方面劳动技能培训的任务还相当艰巨。但当前开展的各类培训，人数多、时间短、针对性不强、效果不明显，尤其是牧民较容易接受的生态畜牧业、草场保护和利用等方面的培训很少，也缺乏能够熟练应用藏语文开展牧民培训的少数民族专业技术培训教员，导致各类培训对大多数牧民增产增收的作用有限，移民参加培训的积极性相对较低。

第八，生态移民的文化习俗和宗教信仰需求还难以满足。生态移民都是藏族牧民，基本上都信仰藏传佛教，日常聚会、民间节庆、送葬、转经祈祷、定期宗教活动等方面有的文化和宗教习惯较为固定。在移出地一般都有与本村社相关的寺院或其他文化性、宗教性集体场所。但在生态移民中，一个地区的牧民分别前往不同地区，如玛多县牧民分别迁入海南州同德县、果洛州玛沁县以及野牛沟和三岔口；一个移民社区，也可能分别来自不同地区、不同的牧委会或乡镇，如甘德县柯曲镇达携塘移民社区分别由柯曲镇 120 户 501 人、上贡玛乡 75 户 251 人、岗龙乡 43 户 207 人组成；因此，迁出地原有社区内部治理结构、社会关系被打破，移民之间在所属社区、集体活动、村落内部治理等方面存在差异，社区内部社会关系、人际关系重组较难，影响迁出地的社会有序发展，尤其影响新移民社区内部的团结稳定和互助发展。这在一方面增加了管理难度，加重了乡一级政府的工作压力，另一方面使移民缺乏归属感，不利于迅速融入新的社区。另外，

生态移民也没有考虑牧区的民族文化和宗教信仰特点，既没有考虑对移出地宗教场所和经常性宗教活动与生态移民的关系，更没在新建生态移民社区规划、建设宗教活动设施和其他民间性文化活动场所，无法满足群众的文化和宗教需求。如格尔木市移民社区因为没有集体文化场所和天葬台，对藏族移民的正常生活造成不小影响，有的甚至将遗体送到拉萨安葬，成为新的家庭负担。在迁出人数较多的社区，信教群众与寺院从历史上就形成了相互依存、密不可分的关系，信教群众搬迁以后，要求寺院随同搬迁的呼声不断。

第九，生态移民社区基础设施有待于加快建设。对移民社区的电、路、给排水等基础设施及附属设施的资金不足，项目管理费紧缺。在已立项目中，管理费、监理费等二类费用没有列项或拨付很少，由项目实施单位先行垫付，使许多工作难以开展。公共文化服务设施建设滞后，移民精神文化生活单调。如玉树州曲麻莱县，2009年末总人口33,374人中，非农业人口8,944人，为26.8%；全县8,752户中75%的家庭属于牧户（6,587户），大量人口分散居住，影响现代化进程，全县收听广播人口为2.49万人，覆盖率74.55%；收看电视人口为1.18万人，覆盖率35.33%，群众文化生活单调，宗教活动是多数牧区最主要甚至一些地区唯一的文化活动。

第十，补助金额低，补助年限短。根据目前规划内容，国家对三江源区参与退牧还草的每户牧民补助金额每年为6,000元（无证户每年3,000元），补助年限是为8到10年；而有的草场在补助年限内是不可能恢复的。以清水河镇为例，2003年实施退牧还草和生态移民工程，项目户共387户，牧民搬迁到城镇后，由于文化水平、传统观念以及资金的限制，大部分没有及时找到合适的就业途径，还需要较长时间适应城镇生活和学习专业技能，现阶段还仅靠国家的饲草料补助维护生计，若按每户4口人的标准，人均每年补助仅为1,500元，连城镇最低生活保障都达不到。而且城镇生活成本比在家乡自家养畜高。因为补助年限过短，加上物价增长和通货膨胀因素，生态移民对今后的生活信心不足。

第十一，补助标准不统一，数代人同住的非“核心家庭”生活压力大。生态移民有“有证户”和“无证户”之分，即有无草地承包证之别。如在扎朵镇生态移民中，无证户73户，占移民总户数的53.3%。有证户住房补助4万元，每年饲草料补助6,000元；无证户住房补助为3万元，每年饲草料补助3000元，差额较大，无证户牧民反映强烈。对每户的补助，也不分家庭人口多少，采取统一的户均补助形式，造成“核心家庭”以外的人数较多家庭生活压力相对更大。同时，一些几代人同住的家庭，一旦子女成人、分家，则因为不享有移民待遇及住房、生活等补助，成为移民社区内的新增“裸户”，在我们调查期间，仅同德县果洛新村就有玛多县生态移民新增户76户。

第十二，民族教育发展不能满足牧区社会发展需要。尤其是随着牧民大量移入城镇及附近，上学的儿童人数明显增多但教师编制未增加，加上一些小的学校在教育布局调整中撤并，导致牧区学校分布不均、规模不一、大班泛滥、管理困难。现全省双语教师缺编7,200多人，玉树州有些地区师生比是1:60，最多一个班有127人，且教师结构缺失，专业能力和双语水平差；学校布局结构调整没有标准较为随意，不少学校的寄宿学生在1,000-2,000人左右，也难以适应牧区生产生活方式，加之民考民选择专业有限、区域教育发展不平衡、教学设备短缺等，使牧区教育面临诸多困难。

更进一步思考，上述与生态移民相关的局部问题，实质上是与青海社会经济发展方面存在的总体问题密切相关的。2010年青海省政府工作报告指出，青海省经济社会发展还存在不少需要高度重视的困难和问题：

1. **发展不足与结构性矛盾依然突出。**矿产资源延伸加工和科技创新能力不足，城乡区域发展很不平衡，资源环境约束增强，节能减排压力加大。

2. **公共服务供给能力和民生保障水平总体不高。**社会事业发展相对滞后，城乡居民收入增长与经济增长还不协调，物价涨幅超过预期目标，部分低收入群众生活比较困难，社会管理水平



有待提高。

3. 可持续发展的基础仍然较弱。重大基础设施覆盖程度不高，基础产业尚需巩固和加强，部分地区生态保护和环境污染治理还不到位。

4. 政务服务水平有待提高。一些地方和部门办事效率不高，特别是利用市场机制推动发展的能力较弱。一些事关群众切身利益的矛盾和问题亟待解决，一些地方和领域腐败现象时有发生，也影响或波及到生态移民及其牧区民族工作。青海的这些共性困难和问题，在偏远牧区更为突出。逐步解决这些问题，在客观上成为今后做好与生态移民乃至新时期牧区民族工作的一个前提。解决生态移民以及相关“三牧”深层次问题，应该结合青海尤其是青海牧区的整体发展和进步，实施综合治理。

五、基于目前实际和短期目标的对策

2011年，中国国务院首次颁布专门针对牧区发展的政策文件，即《国务院关于促进牧区又好又快发展的若干意见》（国发[2011]17号），笔者也参与了其前期在青海的部分调研。这份文件，应当说结束了以“三农”政策模式开展牧区、林业和牧民“三牧”工作的历史，重担体现草原生态保护、发展现代畜牧业、促进牧区经济、提高牧民生活水平四个环节。结合这个文件的一些思路和三江源保护建设的长远目标，我们就进一步做好生态移民尤其是与之有关的新时期牧区民族工作提出以下对策建议。

第一，因地制宜、分类指导，培育符合当地实际和牧民发展愿望的后续产业及其培训。长期以来，培育生态移民后续产业的思路都集中在如何将牧民从由第一产业转移到二、三产业，而没有考虑到牧区实际和牧民接受能力，在一产发展上并未做足文章。由于牧民群众长期从事畜牧业，加之市场容量有限，导致后续产业培育工作收效不大，生态移民对今后发展信心不足。因此，应具有针对性地培育切合当地实际、牧民易于接受和掌握的产业，着力解决三个问题：一是扶持一批生态型畜产品精深加工的“龙头企业”，鼓励采取公司加牧户、“牧业合作社”等多种形式，由此带动生态移民乃至更多牧户投入畜产品加工业，加快增产增收。二是解决移民社区和其他定居点家庭养殖业的饲料问题。因为三江源区的草场属于高寒草甸草场，不具备种植人工收割的饲料，把草原上减下来的牲畜舍饲圈养，对饲料问题的解决应给予重视。三是加大富余劳动力的培训力度，有针对性地进行畜产品加工及相关产业链的技能培训，以便吸纳到畜产品加工企业就业，切实提高已迁牧民生产生活技能培训的有效性。培训工作要立足牧区、贴近牧民，注意安排熟练掌握当地民族语文的教员开展针对性有效培训。

第二，大力发展有机畜牧业，推进基于游牧文化的草原畜牧业可持续发展。生态移民的各类社会问题，主要是草原生态环境脆弱，生产能力低下，畜牧业生产方式落后、人畜和草场矛盾突出、牧民收入增长缓慢、牧区基础设施和产业化经营水平低，草场负载超出生态容量等等。所以不论从现实还是长远看，解决这些问题，单纯依靠有限草场面积的禁牧减畜、人口迁移等方法难以解决牧区可持续发展问题，在现实的技术条件下大幅提高草场单位面积产量、畜产品产量几乎没有可能，只有发展高效、安全、生态的有机畜牧业，才能破解这一难题，也就是说有机畜牧业是三江源地区畜牧业向现代畜牧业发展的战略选择和必由之路。

三江源地区发展有机畜牧业，在生态环境、草地资源、牲畜资源、生产经营、政策支持和“三江源”这个品牌资源各方面的优势非常显著，将具有很强的市场竞争实力。建议尽快制定三江源地区有机畜牧业发展规划，在全区所属4州1市16县，按照先难后易、循序渐进、以点带面、分步实施的原则逐步发展，有计划、有步骤地稳步推进有机畜牧业发展。提高三江源牧区产品附加值、增加牧民收入，是解决三江源牧区及生态移民长远生计问题的关键所在。同时，要立足实际，深化改革，创新牧区经营模式和发展方式，使牧区健康发展。比如，改进牧区草场承包制度、

网围栏建设模式，改革草场流转制度，鼓励牧民自发的联营方式，实行统一组群放牧，合理利用草场；培育和发展牧区新型经济合作组织，统一组织副业生产，细化内部分工，开展多种经营，从而推动牧区协调可持续发展。

第三，加大生态移民工程的投资力度，取消当地资金配套。目前，生态移民工程建设资金缺口较大，究其原因，除了投入资金不足之外，最主要的原因是配套资金难以到位。三江源地区16个县中7个是国家、6个是省定扶贫开发重点县，是全省贫困人口最集中贫困程度最深重、脱贫任务最艰巨的地区。而国家下达生态移民建设资金时，均要求地方配套（当地政府拿一些，牧民群众自筹一些），这对于地方入不敷出的财政和贫困牧民而言是难以兑现的，因为搬迁户绝大部分是生活困难户，根本无力自筹资金，各县财政都是靠转移支付过日子的“吃饭财政”，也无力筹措配套资金用于生态移民工程建设。为了取得建设项目，当地政府不得不拆东墙补西墙甚至弄虚作假，项目到手开工建设后，资金缺口就暴露出来，从而影响工程质量和进度。因此，建议国家足额下达建设资金，取消项目资金配套制度。对于牧民定居房建设，也采取与生态移民一视同仁的办法，制定同等的补助鼓励政策（如治多县规划游牧定居4,388户，总投资42,124万元，每户约9.6万元；生态移民2,400户，总投资34,560万元，每户约14.4万元），鼓励有条件的牧民逐步迁入城镇。

第四，尽快实施“三江源”地区生态补偿机制，切实促进人与自然和谐及可持续发展。“三江源”地区地理条件十分严酷，文化独特，生态恢复缓慢、经济社会发展和农牧民增收限制因素多。国家实施主体功能区划分，三江源地区处于限制开发和禁止开发地区，保护生态环境是第一要务。青海“十二五”主要任务之一，就是“三江源生态补偿机制试点迈出新步伐，生态环境恶化趋势得到有效遏制，‘一屏两带’生态安全格局基本形成”。应当结合国家生态战略和青海以“保护生态环境、发展生态经济、培育生态文化”为主要任务的生态立省战略，在充分落实国务院《生态建设保护补助奖励机制》的基础上，统筹解决在生态保护中出现的移民安置、再择业、再就业以及减畜等新情况新问题，让生态保护区人民分享全国改革发展成果，推进生态文明建设。在补偿途径上，建立以中央财政为主体的生态补偿专项财政转移支付制度，包括生态保护和监管、发展机会限制、发展权丧失、居民收入减少以及基础设施等的补偿；在补偿方式上，本着“开发者付费、受益者补偿、破坏者赔偿”的原则，建立资源保护和合理开发使用机制，尤其是江河下游地区根据用水量提取适量资金作为补偿基金。

在补偿内容上，除了禁牧草场的亩均补助外，水资源补偿也应量化，纳入补偿范围，细化具体措施和补助方式；采取动态补偿，对禁止开发区、限制开发区的农牧民生活、公共服务、政权运转、就业创业等领域给予补偿；在补偿农牧民生活方面，通过建立生态补偿专项财政转移支付科目，加大一般转移和专项转移支付力度，对农牧民饮食、居住、燃料等基本生活需求和教育、文化、卫生等公共服务均等化以及养老等社会保障给予补偿，补偿标准随农牧民收入增长和物价指数变化而提高。等等。三江源地区地广人稀，先行试点的难度相对较小，成本较低，易于操作。要推动落实国务院有关草原生态补偿政策，把三江源生态补偿机制、国家草原生态保护补助奖励机制和森林湿地生态效益补偿试点有机结合，促进生态保护与民生改善、区域发展共赢。在逐步提高生态移民新型合作医疗国家补助标准的基础上，提高移民医疗补助标准，并逐步实施生态移民乃至三江源保护区居民的**全民免费医疗**，尤其要重点对特殊高原性疾病实行免费医疗政策，防止因病致贫、因病返贫。

第五，积极发展牧区城镇，不断提升城镇功能，为生态移民乃至游牧民、牧区的长远发展提供保障。根据第五次人口普查，三江源区61.5万人口多，城镇化率仅为17%（景晖：63）；与此相比，到目前（据第六次人口普查数据），玉树的城镇人口增加了67,998人，比重由19.91%上升为32.11%；果洛城镇人口上升到4,492,920人，占24.72%，藏族人口的城镇化率显然很低。如玉树州称多县，7个乡镇中建制镇达5个，但中心城镇的人口比例依然很低，到2009年末，全

县 58,021 人中，居住在县城的只有 6,188 人，仅为全县人口的 10.7%；而正式拥有城镇户籍的为 6,154 人；从城镇发展现状看，这些年来称多县城的城镇空间布局变化不大，说明城镇增长的需求不明显，空间扩张缺乏动力。所以，要按照立足牧区、布局合理、功能齐全、规模适中的原则，科学合理地规划建设一批具有综合功能、辐射带动作用的牧区中心城镇，并发挥其辐射带动作用以及在人、财、物在空间布局点上相对聚集的效应，不断增强重点城镇优化配置资源及服务牧民的社会功能，带动人口向城镇集中，促进产业向园区集中，实现生态环境和民族地区可持续发展。要按照移民安置实际，将安置到城镇或草场完全禁牧后实施搬迁的**生态移民全部纳入城镇居民最低生活保障范围**，并根据牧区城镇居民平均收入水平和物价指数的变化，提高居民和牧民的最低生活保障补助标准；尽快出台适应三江源牧区现状的养老保险政策。

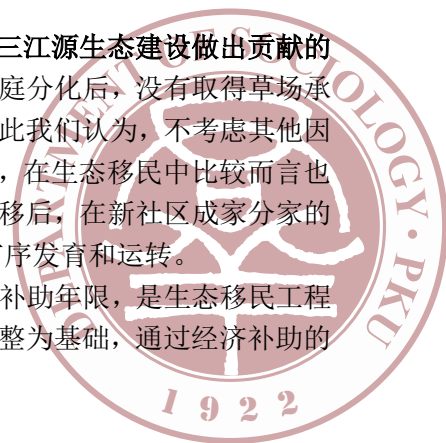
第六，及时把三江源地区草原生态管护公益性岗位试点扩大到整个三江源地区，并进一步增加符合游牧社会文化的本地就业岗位。果洛州每年投入 500 万元的 1111 个（达日县 508 个、玛沁县 603 个）首批三江源草原生态管护公益性岗位试点工作受到生态移民的青睐，牧民们愿意选择能够“过日子、有事做”的积极性应给予充分重视和支持。这项措施原则上整体搬迁生态移民每户有 1 人纳入范围，负责“退牧还草”和生态保护禁牧区的巡查，参加基础建设和管护，开展其他生态保护和建设工作，确保移民安置的公平性、均衡性和草原生态保护的持续性、本土化。完善移民流程，免费为移民办理土地、住房等相关证件及经商、户籍等手续，引导移民尽快融入城镇；增加类似的本地性就业岗位，有利于将三江源牧区问题同牧业问题、牧民问题统筹解决，有利于三江源地区的跨越式发展和长治久安。

第七，加强和创新生态移民社区社会管理工作，维护牧区社会稳定。一是结合新时期户籍制度改革，打破城乡分割户口管理政策，妥善处理生态移民的户籍和原草场归属问题，允许生态移民及三江源牧民人口在三江源区域内自由迁移和流动，尽快解决生态移民社会管理和服务的行政归属，改变多头管理、以及“飞地移民”难以管理的现实困境，使其在新社区有归属感和认同感，逐步带入安置地社会。二是要科学合理地安排迁出地和迁入地人口在分配过程中发生土地归属问题，尤其要充分考虑生态移民对迁入地土地资源的利用和收益，避免迁入人口与原有居民之间产生纠纷或土地矛盾，维护迁入地社会稳定；三是生态移民新社区的基层管理组织网络建设，主要遵从属地原则在迁入地解决（这也便于移民子女受教育、医疗保险等实际需要），其机构、人员编制和运行经费由国家财政统一解决，避免移民新社区出现“管理真空”；四是要结合移民工作和新社区建设的实践，认真研究生态移民的社会管理架构，进一步明确生态移民社区的核心管理模式、性质，进一步明确迁入地原有草场的归属及处置方式，稳定移民人心。

第八，采取同地区、同政策，调整三江源自然保护区范围。地处三江源核心及周边地区的青南藏区在经济、社会形态等方面具有共同性，建议将青南四州中位于黄河流域的其他县及其牧业乡镇纳入三江源保护建设范围，加大投资力度，深入实施退化、沙化草地和荒山荒地治理、草原鼠虫害防治等生态建设项目。这些地区包括将黄南州的同仁县（省定扶贫开发重点县）和尖扎县（国家扶贫开发重点县）、海南州的贵南县、共和县和贵德县的黄河两岸乡镇以及这些地区的所属各牧业乡。

第九，统一补助，一视同仁、同等对待有证户和无证户，使同为三江源生态建设做出贡献的牧民享受同等补助待遇。所谓无证户，就是由于联产承包责任制的家庭分化后，没有取得草场承包证的新家庭。从目前情况看，这类家庭在生态移民中并非少数。因此我们认为，不考虑其他因素，仅就对生态保护的贡献而言，无证户的贡献和牺牲跟有证户一样，在生态移民中比较而言也属困难群体，应当享受与有证户同等的补助政策。同时，那些举家迁移后，在新社区成家分家的新增户，也应当纳入生态移民补助范围，保证移民社区社会内部的有序发育和运转。

第十，延长补助年限或不设定补助期的上限。根据实际情况确定补助年限，是生态移民工程顺利实施的物质保障。我们认为，这项工程必须以农牧业产业结构调整为基础，通过经济补助的



“输血”，为“退牧”后的农牧民经济持续增长培育“造血”技能。补助终止时间和补助年限，须以产业结构调整、后续产业的发展成效来决定。根据王继军等人对黄土高原生态环境的研究，要使生态经济系统实现良性循环，至少需要 15 年。那么对于自然和气候条件如此恶劣的三江源区而言，需要的时间则更长。考虑到青藏高原高寒干旱、气候条件恶劣牧草生长事件短缓慢、植被恢复周期长的实际，也可以考虑不设定补助期的上限，待生态移民以及三江源地区农牧民的人均收入水平达到全国农牧民平均水平时停止补助（乐长虹，2008：54），让生态移民有长远的生活保障，没有后顾之忧，这是确保移民搬得出、稳得住的一个法宝。

第十一，及时解决生态移民中的文化习俗和宗教信仰问题，维护移民社区和谐稳定。满足生态移民的文化习俗和宗教信仰需求，关乎生态移民情绪稳定，关乎生态移民的稳定和后期工程的顺利实施。有条件的地区应将原有寺院搬迁到生态移民安置区，暂时没有条件的，可允许信教群众在安置区修建佛塔或佛堂，以满足他们的宗教信仰需求，这也是生态移民“稳得住”的必要条件。**对三江源生态移民的随迁寺院纳入整体规划，给予异地重建补助。**有关部门要对三江源生态移民、游牧民定居、扶贫移民和库区移民进行全面调研，掌握各移民社区的寺院分布状况和僧尼人数，编制专门规划，按照国家补助、寺院自筹相结合的办法，与移民定居工程一并解决移民区宗教活动场所的随迁问题，减轻移民因寺院重建带来的经济负担。要采取谨慎、稳妥的方式，及时处理解决生态移民及其迁入地各民族、各宗教信仰徒的关系，保持移民社区民族关系、宗教关系的和谐。采取迁出地原居民集中安置的办法，组建与原居民社区相同或相近的人群居住模式，保持社区内部的凝聚力和认同感，维护新社区的社会稳定和有效治理。要满足移民社区的文化活动和宗教信仰需求，资助建设集体民间文化场所、赛马场、天葬台或火葬场等公共设施，稳定人心，巩固移民成果。

第十二，以三江源生态移民为主，适时对有计划、有组织的少数民族整体性迁徙进行综合评估。对有关专项规划进行中期审查评估，评价政策效应，掌握群众反映和动态，查找问题和不足，在此基础上，围绕民族因素、宗教因素、迁入地和迁出地文化生态、社会关系等问题，对规划中的居住结构、生产方式、居民分工、社会社区、文化生态、基层议事制度等做相应调整，进一步完善和改进移民搬迁和定居安置政策及相关措施，保证移民安置及其城镇化安排更加科学、合理和获得应有的社会效益。

第十三，以解决教师队伍和提高教学质量为突破口，积极发展牧区民族教育。

参考资料：

- 景晖主编，《生态战略思考》，青海省社会科学院，2007 年 12 月；
乐长虹，“关于青海省建立生态补偿机制初探”，《民族工作研究》2008 年第 4 期，第 53-54 页。
骆惠宁，“2010 年政府工作报告”（青海省人大十一届四次会议），2011 年 1 月；
罗朝阳主编，《21 世纪青海经济发展问题研究——2003 年度报告》，青海人民出版社，2004 年 7 月；
祁进玉，“草原生态移民和文化适应——以黄河源头流域为个案”，《青海民族研究》2011 年第 1 期，第 50-60 页。
杨明洪，“西藏村庄整体搬迁绩效评估：基于德吉新村连续四年的观察——兼论大型社会工程命运的斯科特逻辑”，《中国藏学》2010 年第 3 期，第 158-167 页。

中国社会学会 民族社会学专业委员会
中国社会与发展研究中心
北京大学 社会学人类学研究所

本期责任编辑：马戎、李健
邮编：100871
电子邮件：marong@pku.edu.cn

