

基层政策视阈下民族地区生态移民的现实困境与优化路径

——基于渝东南民族地区的调查研究

陶少华

[摘要]我国民族地区的生态移民工作已经取得了巨大的成绩,但还存在一些需要改进的问题。研究这些问题对民族地区的生态保护、经济社会文化协调发展、民族团结进步等方面具有重要的意义。本文以渝东南民族地区为例,基于基层政府政策视角,通过实地调查研究来探讨民族生态移民的现状和问题,并从多元资金筹措、部门协作、产业支撑与技能培训、政策落地、创新社会管理等五个方面设计基层政府治理的优化路径。

[关键词]民族地区;生态移民;基层政府;贫困户;生态环境

中图分类号:G954

文献标识码:A

文章编号:1004—3926(2018)10—0203—05

基金项目:重庆市教委人文社会科学重点项目“重庆民族地区旅游从业人员就业力差异化提升机制研究”(17SKJ057)阶段性成果。

作者简介:陶少华,四川大学历史文化(旅游)学院“文化遗产与旅游开发”学科在站博士后;长江师范学院武陵山区特色资源开发与利用研究中心研究人员,副教授,研究方向:民族问题与旅游人类学。四川成都 610064

一、引言

近年来,学界对民族生态移民的研究主要集中在两个方面。第一,民族生态移民理论探讨。民族生态移民是指民族地区因为生态环境恶化或为了改善和保护生态环境所发生的迁移活动,以及由此活动而产生的人口迁移,其影响因素包括资金、政策等^[1],其安置模式有人林异位、易地致富工程等。民族生态移民具有反贫困、改善生态环境^[2]等积极效应;消极效应包括对移入地造成新的生态破坏^[3],导致移入地文化冲突、变迁^[4]等。研究者还探讨了民族地区生态移民的宗教冲突与协调、构建文化生态“杂糅空间”^[5]、民族关系评价指标^[6]等问题。第二,民族生态移民实践研究。学界主要对西北草原、荒漠、高原等民族生态移民地区的移民模式^[7]、文化困境与适应等问题进行了探讨。学界对西南山地民族生态移民地区的社会资本重建、水电开发生态移民^[8]、社区发展等做了比较全面的论述。但上述研究内容的系统性不足,且现有民族生态移民研究主要探讨西南、西北民族地区,武陵地区、东北民族地区和散杂居民族地区的民族生态移民较少涉及。渝东南民族地区是武陵地区四大组成板块之一,其喀斯特地貌发育明显,植被覆盖率高,但生态十分脆弱,是

典型的老少边穷地区,研究这一民族地区的生态移民政策,可促进该区域的民族生态移民工作,也可为其他民族生态移民提供借鉴。笔者于2016年8月和2017年8月对酉阳、秀山、黔江、彭水、石柱、武隆等渝东南民族地区的区县、乡镇相关管理部门的工作人员进行了深度访谈,这些部门为我们提供了丰富的文献资料;对这一民族地区的12个民族村进行了生态移民的实地调查,对村社干部和村民做了深入访谈,以探究这一区域民族生态移民的现实困境和政策优化路径。

二、渝东南民族地区生态移民的实践经验

渝东南民族地区的生态移民搬迁工作,从宣传动员到搬迁过程,从督促检查到后续政策跟进等方面,都开展了比较系统的工作,取得了多方面成绩,主要表现为如下几个方面。

(一)基层政府做好了搬迁群众的宣传动员工作

渝东南各民族区县提前谋划,认真做好搬迁群众的宣传、动员、解释、疏导、引导工作,积极动员贫困人口搬迁,让搬迁群众知晓、了解、认可生态搬迁政策,从内心深处认识到生态搬迁的意义,从而积极配合生态搬迁工作,这是做好生态搬迁工作的前提和基础。

如彭水县以多种形式做好生态搬迁的宣传工
作,为后续顺利实现生态搬迁工作的目标奠定了
舆论基础。要求全县各乡镇(街道)要以贫困村、
贫困户为重点,通过政策宣传栏、召开院坝会、“点
对点”宣传发动等各种有效方式,向贫困群众广泛
宣传生态扶贫搬迁的政策和重大意义,切实调动
贫困群众实施生态扶贫搬迁的积极性、主动性;采
取“四议两公开”的方式,“四议”即:村(社区)党
支部提议、村(社区)“两委”会商议、党员大会(党
员代表会议)审议、村(居)民代表会议或村(居)
民会议决议。“两公开”即:决议公开、实施结果公
开。另外,还采取“一事一议”等工作方法,创新工
作机制,让贫困群众自愿搬迁、主动搬迁、及早
搬迁。

(二) 在基层政府的统筹引导下建立灵活多样
的安置方式

渝东南民族地区不断探索、创新,采用灵活多
样的生态移民安置方式,坚持依法安置与灵活处
理、集中安置与分散安置相结合的总体原则,为生
态移民户提供满意的居住安置场所,为他们后续
的生产和生活提供适宜、高效的发展空间。

如彭水县于 2014 年提出创新安置方式的一
系列举措,要求各乡镇(街道)要充分尊重群众意
愿,因势利导采取转户进城、梯度转移、“五保”集
中供养等安置方式,引导贫困户、危房户、地灾避
让户等特殊群体通过搬迁彻底改变生活环境;要
采取乡镇(街道)组织、村民自治、“一事一议”等
方式,切实让搬迁农户全程参与、自主决策、共同
管理,因地制宜探索统规自建、统规联建、统规代
建等多种建设模式,加快推进集中安置点建设;要
鼓励搬迁对象在遵循统一规划的前提下,通过自
建住房、联户建房安置,降低搬迁成本,加快搬迁
进度;要严格执行集中安置点基本建设程序,严格
执行《关于印发共富新村和巴渝新居建设管理办
法(试行)的通知》(彭水村镇办发〔2012〕1 号)等
有关规定,依法规范和完善项目建设程序,确保建
房质量安全。

(三) 基层政府发挥好生态移民搬迁示范点的
带动功能

渝东南民族地区在生态移民工作中,注重点
面结合,尤其注重建设一批生态移民搬迁示范点,
发挥好生态移民示范点的模范带动功能,使他们
成为众多类似移民学习的榜样。生态移民示范点
在移民工作中具有无穷的力量。

如黔江区坚持贫困户优先原则,全力推进高
山生态扶贫搬迁,实现“应搬尽搬”。该区抓好市

级搬迁示范点建设,按照基础设施完善、功能配套
齐全、扶贫效益明显的要求,加强规划指导、资金
筹措和建设督导工作,因地制宜打造一批各具特
色的高山生态扶贫搬迁示范点、农民新村和特色
大院。

(四) 建立基层政府的生态移民工作与其他工
作同步推进机制

渝东南民族地区各区县积极探索、创新工作
机制,使生态移民以及与之相关的各项工作能够
同步推进,多种功能同时发挥,从而产生事半功倍
的协同效应。如武隆县 2015 年实施生态修复攻
坚行动,按照“五个决不能”和“六个更加”的要求
开展工作。“五个决不能”:一是决不能以牺牲生
态环境为代价追求 GDP 和一时的经济增长,二是
决不能以牺牲绿水青山为代价换取所谓的“金山
银山”,三是决不能以影响未来发展为代价谋取当
前增长和眼前利益,四是决不能以破坏人与自然
关系为代价获得表面繁荣,五是决不能对当前环
保突出问题束手无策、无所作为,对苗头性问题疏
忽大意、无动于衷。“六个更加”:一是生态环境更
加优越,森林覆盖率将超过 65%。二是生态建设
更加完备,“五大区域”全面发力。三是生态保护
更加严格,将制度作为“安全绳”。四是生态产业
更加发达,五年内林业产值翻一番。五是生态制
度更加完善,五大制度为生态建设护航。六是生
态文化更加普及,六大行动增加生态“软实力”。
坚持生态搬迁、生态修复和环境综合整治同步推
进的原则,加快建设生态文明示范县:一是实施生
态修复工程;二是实施育林护林工程;三是实施环
境综合治理工程。武隆县还开展扶贫搬迁攻坚行
动,全面完成规划安置点建设和 3.96 万人的生态
扶贫搬迁任务,兜底完成 291 户无房、窝棚、危房
深度贫困农户搬迁安置任务:一是加快集中安置
点建设;二是加快贫困群众搬迁安置;三是加快实
施安稳致富工程。

(五) 建立健全了基层政府考核督导机制

加强对生态移民工作的督促和指导,是生态
移民工作的最后一道闸门,也是该项工作的最后
一公里,可以很好地为生态移民工作把好关,以保
证整个生态移民工作顺利、健康地开展。如彭水
县非常重视对生态移民工作的督促和指导,建立
了相关的完善的督促指导制度;石柱县在生态移
民工作中加强监管,严格考核,建立了高山生态扶
贫搬迁工作绩效考核办法和县领导联系乡镇机
制,实施了动态监测月报和上级监督、部门监督、
审计监督、群众监督、社会监督“五位一体”的监督

机制,形成了“政府主导、部门联动、社会参与、合力共建”的良好格局,并将高山生态扶贫搬迁完成情况计入乡镇党政领导班子年度实绩考核,为高山生态扶贫搬迁工作提供了强有力的制度保障。

三、渝东南民族地区生态移民存在的主要问题及其深层原因

渝东南民族地区的生态移民工作在取得众多成绩的同时,也存在一些需要克服的问题和困难,具体表现在资金、基础设施、移民观念等方面。

(一) 建房资金筹集乏力,少数贫困农户无力搬迁

建设搬迁住房对于生态移民搬迁户来说是头等重要的大事,也是实施生态移民搬迁最为紧迫的任务之一,建设好住房能够为生态移民搬迁户提供基础和保障,其意义十分重大。但是,生态移民搬迁户住房建设的最大制约瓶颈是建设住房的资金问题。其原因在于,生态移民搬迁农户建房资金对贫困家庭来说无疑是一笔巨款,一时难以筹集,实施搬迁难度大。资金问题涉及到政策补助资金较建房成本有较大差距,农村建设用地复垦补偿金到位“时差”较长,农村“三权”抵押贷款门槛高等因素。

例如,石柱县目前新建安置房的户均成本约8-12万元,按照现行差异化补助政策,特困户除去国家补助4-5万元外,每户仍需自筹资金3-8万元。但特别贫困家庭,经济收入十分有限,筹资和贷款乏力,搬迁难度大。同时,这部分人多数存在病患、残疾、重大灾害事故、劳动力缺乏等特殊情况,搬迁后生产生活形势也不容乐观。

(二) 少数地区基础设施和公共服务投入不足且发展滞后

渝东南民族地区生态移民工作中存在基础设施和公共服务资金投入不足,建设比较滞后,供需矛盾突出等问题。由于高山生态扶贫搬迁工作量大,集中安置点的配套基础设施和公共服务设施建设任务繁重,而国家对农村基础设施和公共服务建设补助标准普遍偏低,加上县级财力拮据,配套资金投入十分有限,制约了集中安置点基础设施和公共服务建设进度,特别是污水和垃圾处理、管网、电视宽带、互联网络等方面建设明显滞后。

包括民族生态移民地区在内的渝东南民族地区由于发展底子较薄、经济总量较小、投入不足等因素制约,教育、医疗、社会服务等基本公共服务均等化水平本身普遍低于全市、全国平均水平,更远远落后于东部发达地区。浙江省早在2013年

实现全省养老全覆盖,其中2%的老年人由政府购买服务,低保家庭中的失能老人到机构接受服务的,政府给每人的补贴不低于12000元/年;居家接受服务的,政府给每人的补贴不低于4800元/年。^[9]黔江区作为渝东南民族地区的中心城市,对包括生态移民人口在内的区内经济困难高龄失能老人政府统一补贴为每人2400元/年。^[10]

(三) 个别村社生态移民后续产业发展和生计保障困难

渝东南民族地区各生态移民区域的经济发展水平较低,产业结构单一,就业渠道狭窄,可供选择和适合地区实际的产业较少,在这种形势下,即便是经过应急培训的移民也无法完全被当地劳动力市场吸纳。在高山生态扶贫搬迁后续产业发展与扶持上,虽然各生态移民区域大力整合农田、水利、交通等各项目资金,但稳定和可持续发展产业配套乏力。同时,搬迁户远离以前的生活环境,回原地发展农业已不太现实,而现居住地的工业、旅游业、商业、特色农业的发展程度和土地等生产要素还不能完全满足搬迁户的需求,导致在一段时期内,搬迁户生产生活还受到诸多影响。

以西阳县为例,四年来市上下达该县产业发展项目扶持资金1860万元,由于投资量小,集中安置点主导产业和特色效益农业不具规模,创业和就业技能培训又跟不上,部分农户就地就业相当困难。

(四) 部分民族生态移民政策落地较难

渝东南民族地区的个别基层政府在生态移民搬迁工作中还存在政策执行、落地困难的问题,主要包括生态移民搬迁对象、认定标准难以精准识别和正确把握,搬迁政策不连续,搬迁对象、补助标准有较大幅度的调整和变动,执行政策难度加大,少数地方不能很好的体现公平、公正,部分群众意见较大。特别是那些符合条件且没有及时享受生态移民搬迁政策带来好处的农户,对这项政策的公平公正性产生质疑。

(五) 个别基层政府社会管理滞后以及一些农户生活观念落后

首先,一些生态移民户移居到了新的居住点,仍然保留了一些原来在大山深处的不太好的生产生活观念和行为,与现代社会已经不相适应,需要改进。一些生态移民村的村民小农意识浓厚,比较自私自利,缺乏公益心和公德心,缺乏现代公民意识和现代文明意识,如生态移民新居的乱扔垃圾、随便排放生活污水等脏、乱、差现象十分严重。其次,移民群众没有能够全面、公开、公正地参加

到生态移民工作中,影响了他们参与公共事务的积极性和主动性,影响了生态移民工作开展的效率。个别地方基层组织不够健全,深入群众较少,公益性和公共性活动开展比较少,没有很好地发挥基层组织的堡垒作用和榜样力量。

四、民族生态移民的基层政策优化路径

根据渝东南民族地区生态移民工作中所表现出来的一系列问题,在资金与金融、基础设施建设、人力资源结构改善与素质提升、产业政策与产业项目、自我发展能力等方面,有针对性地分析,为渝东南民族地区的生态移民工作更好更快地开展提供切实可行的政策指导和路径设计。

(一)生态移民工作需要基层政府高效率、多渠道筹措和使用资金

资金短缺一直是制约贫困人口生态移民的重要因素,扶贫资金问题是生态移民扶贫开发工作中需要解决的关键问题。目前的生态移民扶贫资金主要有三个来源:首先,加大政府直接支持民族生态移民扶贫搬迁的财政力度,并且要增加直接到户支持资金的数额。政府渠道的生态移民财政资金来自于国家财政预算安排,包括中央财政预算安排的财政专项生态移民扶贫资金,以及地方各级财政根据各地减贫工作需要和财力情况预算安排的财政专项生态移民扶贫资金,需要大力增加政府在民族生态移民扶贫搬迁的财政投入数量。同时,要加大对相关资金使用的监督力度,做到专款专用,使民族生态移民扶贫搬迁户能够直接从中受益。其次,为民族生态移民户争取更多的利好金融政策和信贷资金。信贷资金主要包括中央贴息生态扶贫专项贷款和小额生态扶贫贷款等,做大做强针对生态移民的普惠金融工作,使生态移民搬迁贫困户能够享受到政府贴息贷款、集体担保贷款等相关优惠;降低农村“三权”抵押贷款门槛,从而为生态移民扶贫搬迁户争取到更多的搬迁建房资金,为生态移民搬迁户实现顺利搬迁、安稳致富提供资金保障。再次,为生态移民搬迁户争取更多的公益性社会资金。这部分资金则主要来自于先富裕起来的地区对贫困地区的帮扶资金、企业捐赠资金、彩票公益金等,尤其应该向民族贫困地区倾斜此部分公益性扶贫资金。

要完善基层政府相关生态移民搬迁政策,提高政策实施的效率和效果,一方面要加大政府对生态移民搬迁户建房补助资金额度,从而减小补助金额与建房成本之间的差距。另一方面,要切实缩短农村建设用地复垦补偿金到位“时差”,使

生态移民搬迁户及时获得农村建设用地复垦补偿金,尽早实现生态搬迁、脱贫致富。同时,对于存在病患、残疾、重大灾害事故、劳动力缺乏等特殊情况的生态移民搬迁户,要精准地实施兜底扶贫政策,全额帮助他们筹集搬迁建房所需的全部资金,并且为他们实现小康水平的后续生计提供就业、资金等系列配套的保障政策、措施。

此外,还应该发扬我国的优秀传统文化,发挥生态移民搬迁户亲戚、邻里的作用,让他们资助、借贷款项给生态移民搬迁户,帮助生态移民户迁建家园、增收致富。同时也要鼓励生态移民贫困户自力更生,依靠自己的力量实现搬迁致富。

(二)强化基层政府部门间协作,保障突出问题顺利解决

渝东南民族地区的各级基层政府管理部门,应该强化部门之间的分工协作,通力合作,形成解决生态移民中的问题的合力,产生聚合效应,发挥更大的效力,从而使生态移民相关问题得到顺利解决。各民族区县应该进一步牢固树立“全县(区)一盘棋”思想,大力统筹和整合使用农业、水利、交通、国土等各类资金。集中力量解决高山生态扶贫搬迁中的突出问题和紧迫问题,重点支持高山生态扶贫搬迁安置点的水、路、电、气、通讯、环境等基础设施和教育、卫生、文化等公共服务功能建设。

同时,要尊重当地的风俗习惯。在搬迁农户的住房建设上,要注重科学性、适用性。风貌改造不能一味地贪大求洋,要充分尊重当地的建筑风格,依山傍水而建,不改变原有地形地貌,让房屋建设体现当地的建筑特色。房屋结构设计上要依据农民的生产生活习惯来确定结构,以方便人民群众日常生活为准则。

(三)基层政府要强化产业支撑和技能培训,精准地重点帮扶深度贫困户

高山生态扶贫搬迁集中安置点所在村产业发展项目是一项涉及搬迁农户的惠农项目。农业、烟草、扶贫、卫生、林业、国土、畜牧等部门要加大特色产业资金投入,引导龙头企业参与。帮助集中安置点打造特色效益产业。建议从面上支持转向对搬迁户的支持,让产业扶持政策覆盖搬迁农户。对真正贫困的农户进行对口扶贫,真扶贫,扶真贫;对经济条件相对较好的农户,鼓励他们向景区、园区、集镇区、特色效益农业区附近集中。

农业、人力社保、教育、扶贫等部门要结合阳光工程培训、新型职业农民培训、农民田间学校等,加强对搬迁群众的技能培训,大力培育发展微

型企业、农民专业合作社、家庭农场、专业大户,引导搬迁农户转变传统观念,适应新的生产、生活方式,提高就业率,为老百姓搬迁解决后顾之忧,真正帮助贫困群众脱贫致富。

实施精准扶贫,重点解决深度贫困农户搬迁。进一步帮助有搬迁意愿而又无法搬迁的特别贫困户,推动扶贫搬迁工作向纵深发展。将加强差异化补助与精准扶贫相结合,使贫困户搬迁资金有着落;将加强产业发展与农户增收相结合,使贫困户生活有保障;将创新社会管理与改变农户生活观念相结合,使他们生活更幸福。

(四) 基层政府应多措施并举力促生态移民政策落到实处

对于生态移民搬迁户的精准识别和精准帮扶是生态移民搬迁扶贫工作的起点,也是这一工作开展成效好坏的关键环节之一。在生态移民政策制定出来之后,政府部门和领导对政策的执行情况将会起到决定性作用,具体包括加强干部的当修修养和全心全意为人民服务的宗旨意识教育,使其能全身心地做好生态移民工作,不折不扣地执行生态移民政策。同时,上级部门和纪检监察部门要加强对生态移民工作的监督检查以及考核评估。此外,要积极发挥新闻媒体监督的作用,使生态移民工作变得阳光、透明。也要发动群众积极参与生态移民从规划到实施搬迁的整个过程,发挥群众的积极性和首创精神,利用群众的智慧和监督力量使生态移民政策落到实处。

(五) 创新基层政府社会管理,改变搬迁农户生活观念

在今后的生态移民工作中,需要全方位地开展工作,使生态移民地区的社会管理更加科学化、现代化、人性化,使生态移民群众与时俱进,成为新时代的现代居民。一是进一步加强宣传教育,在保护传统文化的核心要素和积极因素的基础上,引导搬迁农户转变传统的生产、生活观念,自觉向新农村居民转型,适应新的生产、生活方式。

二是进一步创新管理体制,探索推行高山生态扶贫搬迁安置点物业管理办法,制定切实可行的村规民约规范行为习惯,维护公共利益。三是坚持政务公开,切实保障群众的知情权、参与权、选择权和监督权,充分调动居民参与公共事务的积极性和主动性。四是强化基层组织建设,切实发挥基层组织的堡垒作用和先进群体的示范带动作用,组织开展文明健康的群众生活。

总之,本文在对渝东南民族地区的生态移民进行实地调查研究的基础上,从基层政府的治理政策视角提出了有针对性的优化提升路径,对案例地区和其他类似民族地区的生态移民工作都具有借鉴意义,对现阶段和后扶贫时期的民族生态移民均具有一定的实践指导价值。

参考文献:

- [1] 李生, 韩广富. 生态移民对文化变迁作用的思考——以内蒙古草原生态移民为例[J]. 探索, 2012(5).
- [2] 焦克源, 王瑞娟, 苏利那. 民族地区的生态移民效应分析——以内蒙古阿拉善移民为例[J]. 西北人口, 2008(5).
- [3] 徐红昱. “生态移民”政策对缓解草原生态压力的有效性分析[J]. 国土与自然资源研究, 2001(4).
- [4] 韦仁忠. 草原生态移民的文化变迁和文化调适研究——以三江源生态移民为例[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2013(4).
- [5] 杨未. 构建少数民族生态移民社区的“杂糅空间”[J]. 贵州社会科学, 2015(4).
- [6] 冯雪红, 聂君. 宁夏生态移民地区民族关系评价指标体系构建研究[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版), 2014(1).
- [7] 侯东民. 草原人口生态压力持续增长态势与解决方法——经济诱导式生态移民工程的可行性分析[J]. 中国人口科学, 2002(4).
- [8] 丁一, 陈鹰. 西部民族地区水电开发农村生态移民问题探讨——以四川省大渡河硬梁包水电站移民安置为例[J]. 农村经济, 2015(5).
- [9] 中国新闻网. 浙江养老服务全覆盖 未富先老亦可“老有所善养”[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/cj/2013/02-07/4556102.shtml>. 2013-02-07.
- [10] 戴娟. 提升公共服务水平补齐民生发展短板[N]. 2017-09-08.

收稿日期 2018-06-25 责任编辑 杨春蓉