



分类号 R762
I C S

学校代码 10136
学 号 200900027

内蒙古民族大学
内蒙古民族大学

硕士学位论文

内蒙古生态移民问题及其对策研究

——以阿鲁科尔沁旗 A 嘎查为例

Research on Problems and Countermeasures of ecological
Immigrants in Inner Mongolia
--In Arhorchin flag Village A as an example

申 请 人：韩海梅

学科专业：马克思主义基本原理

研究方向：马克思主义与当代中国民族问题研究

学位类别：学术学位

指导教师：阿思根 教授

论文提交日期：二〇一二年四月

摘 要

生态环境是人类社会存在与发展的基础,同时生态环境也对人类社会的存在与发展带来巨大影响。当前生态环境问题已成为我国社会经济可持续发展的一个主要制约因素,而民族地区的生态环境问题更为突出。从 20 世纪 70 年代以来,随着工业化、城市化而产生的生态环境问题越来越受到人们的广泛关注,特别是近几年连续发生的沙尘暴天气,严重警告了忽视生态环境保护的人们。因此,控制和治理生态环境问题是我国当前面临的重要问题,其中“生态移民”就是在这种前提下出现的。它是因生态环境恶化而导致人们调整生活方式的一种经济行为。但对内蒙古而言,它所涉及的内涵与外延不仅是经济行为,甚至触动了民族生产生活方式的转变等一系列问题。内蒙古生态移民作为一种地方性建设战略,在实施过程中虽然已显示出生态、经济和社会等方面的积极效益,但还存在许多需要探讨和解决的问题。

本文通过内蒙古阿鲁科尔沁旗蒙古族生态移民为例,以生态学、人口迁移理论、社会变动理论和可持续发展理论为指导,对内蒙古生态移民的状况和存在的问题及其演进趋势进行较为全面的论证,目的就是探寻解决这些问题的现实方案,使其成为国家进一步有效地推进和完善“生态移民”政策提供参照依据。

关键词: 生态移民; 内蒙古生态环境; 问题与对策; 研究

Abstract

The ecological environment is the foundation of existence and development of human society, and the ecological environment problem on the existence of human society and development constitute a threat. The current ecological environment problem has become our country social economy sustainable development is one of the main factors, and ethical region ecological environment problem is more serious. Begin from twentieth Century, as industrialized, city is changed and the ecological environment problems are becoming more and more serious. Especially in the past few years the continuous occurrence of sandstorm weather, severe strikes people of all ethnic groups in china. Therefore, control and management of ecological environment problem is an important problem facing china. The " ecological migration" is one of China's environmental policy. Ecological migration is caused by the deterioration of the ecological environment of people lifestyle adjustment behavior of a kind of economy. But in Inner Mongolia, it involves the connotation and the extension is not only confined to the economic behavior, and even touched people production life style change and other major issues. Inner Mongolia ecological emigration as a local construction strategy, although the ecological immigration in the implementation process, there are still many need to discuss and solve problems, but in some regions has been shown to ecological, economic and social benefits.

This article through the Inner Mongolia Arhorchin flag ecological migration as an example, in ecology, population migration theory, social change theory and sustainable development theory as the instruction, to Inner Mongolia implementation ecological immigrant of various phenomena and problems in its development trend of a more comprehensive, objective is to seek for the solutions to these problems the reality programme, the country further advancing and perfecting the " ecological immigration" policy provide reference.

Key words: *Ecological migration; Inner Mongolia ecological environment; Problems and countermeasures; research*

Directed by: prof: Asigen

Applicant for Master degree: HANHaiMei (Marxism Theory)

(College of Marxism Studies, Inner Mongolia University For Nationalities, Tongliao 028043, China)

目 录

摘 要	I
ABSTRACT	II
目 录	III
前 言	1
一、生态移民的定义及动因	3
(一) 概念界定	3
(二) 内蒙古生态移民出现的动因	4
二、内蒙古生态移民的实施状况	5
(一) 内蒙古生态环境的基本情况	5
(二) 内蒙古生态移民政策的实施状况	6
三、以阿鲁科尔沁旗一个典型的生态移民村为例, 分析内蒙古生态移民中所存在 的一些问题	7
(一) 调查地区的选择	7
(二) 调查生态移民村的选择	8
(三) 生态移民点中存在的具体问题	14
四、解决内蒙古生态移民问题的具体对策	19
(一) 加强政府的行政管理力度	19
(二) 建立健全移民社会保障制度	19
(三) 采取多元化的资金筹集措施	19
(四) 产业结构调整 and 城镇化战略相结合	20
(五) 应进一步加大和完善保护生态环境的制度, 实现可持续发展战略	20
(六) 加强蒙古族地区教育事业的发展, 实施人才发展战略	20
结束语	21
参考文献	22
致谢	24
作者简介	25

前言

1、国内外研究现状

国外研究状况: 关于生态移民方面的研究国外学者主要集中在原始森林农民如何转移到适合生存地区问题上,但对草原牧区生态移民问题进行专题研究的成果极为少见。2005 年我国实施西部大开发政策以后,国内外关于我国生态移民的研究逐渐增多。国外对我国生态移民问题的研究主要以美国、日本学者为主。如美国著名学者考尔斯在《内蒙古生态移民及其效益研究》(2003)中首次提出“生态移民”这个概念,并且把群落迁移的概念导入到生态学领域之中。新吉乐图主编的《生态移民—来自中、日两国学者对生态环境的考察》(2005)一书中,日本学者主要从生态和文化的角度对我国西部地区的生态移民进行研究。小长谷有纪、儿玉香菜子在《我国内蒙古自治区阿拉善盟额济纳旗即黑河流域的生态移民进行研究》(2004)中提出了由生态移民引起的收入低下和地下水资源枯竭等两个新问题。总之,国外学者对我国生态移民方面的研究,只关注了我国生态移民的负面影响,但遗憾的是却没有发现我国生态移民的正面效益并且未能把我国各个地区的具体现状结合起来进行研究。

国内研究状况: 生态移民是因生态环境恶化,导致人们的短期或长期生存利益受到伤害,从而迫使人们更换生存地点,调整生活方式的一种经济行为。20 世纪 90 年代以来,我国西部一些省份所实施的生态移民工程,引起了学术界的广泛关注,生态移民作为学术界的一项新的研究专题而日渐兴起。如葛根高娃、乌云巴图所著的《内蒙古牧区生态移民的概念、问题与对策》(2003)中以生产生活方式变化的视角,探讨棋盘井镇生态移民城镇化的未来发展道路。刘学敏在其《西北地区生态移民的效果与问题探讨》(2002)中主要以目的方面研究生态移民。如生态移民就是从改善和保护生态环境、发展经济出发,把原来位于环境脆弱地区高度分散的人口,通过移民的方式集中到生态条件比较好的地区,在生态脆弱地区达到人口、资源、环境的协调发展。任国英所著的《内蒙古鄂托克旗生态移民的人类学思》(2005)中对鄂托克旗的生态移民进行了深入研究,发现鄂托克旗的生态移民虽然取得了一定的成效,但也提出了在移民过程中所出现的各种问题。以上所述研究成果和观点,对本研究具有指导性和借鉴性意义。

2、选题目的和意义

选题目的:生态移民是因生态环境恶化或为了保护和改善已破坏的生态环境而实施的迁移行为。在我国生态环境问题日益恶化的今天,生态移民作为解决我国生态环境问题的重要措施越来越受到人们的关注。生态移民的实施效果如何,是直接关系到生态环境的保护和人类切身利益的问题。所以,本文以内蒙古典型的一个蒙古族生态移民点为例,实地调查入手,从民族社会学的视角,运用社会变迁和现代化理论,通过田野调查和问卷调查等方法,分析内蒙古生态移民出现的原因以及所存在的诸多问题,努力探求生态移民的有效对策,为其社会整合提供依据。

选题意义:生态移民是生态环境恶化而导致的社会现象。近几年,随着生态环境的日益恶化,生态移民工程在内蒙古地区全面铺开。当今,“生态移民”作为社会经济发展和环境变化而导致的新现象,不仅成为政府重视的重要课题,也正在引起学术界的广泛关注。但是生态移民问题不能短时间内解决的,它具有长期性和复杂性的特征,这些为我们进一步研究生态移民做出了广阔的空间。2001年起,内蒙古为了治理改善当地生态环境,提高当地人民生活水平而提出实施生态移民工程。但是,在实施生态移民的过程中也出现了不少新问题、新情况值得我们需要关注和研究。至此,本文将以“蒙古族生态移民问题”为切入点,采用生态学、人口迁移理论、可持续发展理论以及社会变动理论,以实地调查和个别访谈等方法,重点考察生态移民的现实状态和所存在的诸多社会问题,那些处于生态移民边缘上的蒙古族民众也不能忽略。研究中主要以可持续发展理论为指导,探讨人与自然怎样和谐发展的一般规律。除了城镇蒙古族以外,那些牧区和半农半牧区绝大多数蒙古族民众都或多或少地受到环境恶化所带来的生存威胁,由生态问题引发的蒙古族集体走向贫困已成最现实的社会问题。本研究将以广角的研究视野,紧密结合当前政府正在实施中的生态移民工程、退耕还林政策以及发力过猛的“禁牧”政策,探讨这些政策和措施在实施当中所出现的许多社会问题,最终把这些悉数收纳在“蒙古族发展”这一时代主旋律之中。这种作业不仅对蒙古族的发展具有现实意义,而且也对全面建设小康社会、实现可持续发展战略目标至关重要。

3、拟采用的方法和本文的创新之处

拟采用的方法:以内蒙古生态移民为视角,采用生态学、可持续发展理论以及社会变动理论,特别是采用民族社会学的田野调查和问卷调查方式,运用历史分析方法、比较分析法、定量与定性法,通过理论与实际相结合,探求内蒙古实

施生态移民过程中所存在的一些问题及其有效的对策。

创新之处:用生态学、可持续发展理论以及民族社会学的社会变动理论来研究蒙古族生态移民问题具有开创性意义。在内蒙古,对生态移民的研究大都采用民族学、语言学、历史学等手法,虽然,有些学者用民族社会学理论,对少数民族各种社会现象进行过研究和探讨,但是采用生态学、可持续发展理论以及民族社会学的社会变动理论,把内蒙古生态移民问题及其演进趋势进行研究实属罕见。它的特别意义在于通过对生态移民的研究,探求内蒙古生态移民问题及其演进趋势,为导向性政策的出台提供理论根据和事实依据。

一、生态移民的定义及动因

(一) 概念界定

1、关于生态移民的定义,不同学者从不同角度做出了不同的解释。一部分学者主要从目的方面对生态移民的概念进行了界定。如美国科学家考尔斯认为,生态移民就是为了保护和恢复已恶化的生态环境而实施的移民现象。刘学敏和陈静认为,生态移民就是出于改善和保护生态环境、发展经济出发,把原来位于生态环境破坏地区的人口,通过移民的方式,把他们集中于新的村镇,在生态脆弱地区达到人口、资源、环境的协调发展^①。方兵、彭志光认为,生态移民跟生存移民不一样,生态移民不仅考虑到增加移民经济收入,也注重考虑保护和改善生态破坏地区的生态环境出发,既不能破坏迁入地生态环境,也要考虑移民能脱贫致富,是多目标移民^②。可以看出,这是一种对生态移民与生存移民进行区分的表述;另一部分学者,主要从原因方面对生态移民的概念进行了界定。如李宁和龚世俊认为,所谓生态移民就是指在生态系统中,由于多种原因造成了人类生存的自然环境已恶化和自然资源的枯竭导致人口与资源环境的矛盾激化,从而迫使人们更换生存地点,调整自身与资源、环境之间的关系所进行的人口迁移^③。可见,这是以人与自然相互作用、相互影响的关系对生态移民所进行的定义;还有的学者,主要从原因和目的两方面对生态移民的概念进行了定义。如包智明教授认为,所谓生态移民是指因为生态环境恶化或为了保护和恢复生态环境而发生的迁移行为。通过实施生态移民工程将生态环境脆弱地区或自然保护区的分散居住的农牧民转移出来,使他们集中于新的村镇,以达到保护和恢复生态环境、促

^① 刘学敏. 西北地区生态移民的效果与问题探讨[J]. 中国农村经济, 2004 年 4 月

^② 方兵、彭志光. 生态移民: 西部脱贫与生态环境保护新思路[M]. 广西: 广西人民出版社, 2002 年 4 月

^③ 李宁、龚世俊. 论宁夏地区生态移民[J]. 哈尔滨工业大学学报, 2003 年 3 月

进经济发展的目的^①。显然,本观点把所有与生态环境相关的原因与目的而产生的迁移活动都被列入到生态移民的范畴之内。

总之,从以上所述中可以看出,学者们对生态移民的定义解释不尽相同。但是,透过他们的论点和所指的意蕴中逐渐淡出他们的核心内涵,即“生态移民”是因生态环境恶化或为了保护和恢复某一地区已破坏的生态环境而发生的人口迁移行动,也要为生态移民的脱贫致富目的的移民行为,同时我们还要把生态移民与其他移民类型相区别开来,只要与人类生存的生态环境直接关联的迁移行为才可称之为生态移民。

(二) 内蒙古生态移民出现的原因

20世纪90年代末开始,伴随着生态环境的日益恶化,内蒙古出现了真正意义上的新时期生态移民现象。它主要由以下几点促成:

1、人口膨胀。一定的人口状态是社会生存和发展的必要基础,而人口数量过多和增长过快就会对生态、社会、经济等造成很大负担。清朝政府曾经禁止汉族向东北地区及其内蒙古地区移民,但移民的事实早已存在。例如,内蒙古土默特的移民主要来自山西省等。到了清朝后期,向东北移民的禁令被废止后,移民的数量日益激增。由于清政府为了支付赔款,许可在内蒙古各地区开垦,由此几年之间内蒙古人口就增加了好几倍。建国不久,党中央提出了“开拓边疆,保卫边疆”的口号,号召转业军人以及全国各地的城乡青年移民到内蒙古、新疆等边境地区。因此内蒙古人口从20世纪30年代的400万激增至1983年的1927万^②。后来,国家的“计划生育政策”一定程度上缓解了人口数量的继续膨胀,但每年仍以不同速度发展。据资料显示,内蒙古人口从1998年到2008年之间增加了88万。如此速度的人口发展,使内蒙古草原人口规模远远超出了资源的可承载能力,超过了环境容量与生态极限,使内蒙古草原迅速退化、荒漠化。

2、粗放的生产生活模式。过去农牧民一直都采用传统的生产生活模式,这种生产生活模式不仅经济结构的单一,而且对技术的要求很低,对大自然的依赖性很强。在靠天耕畜的传统观念下,人们为了求得短期的经济利益,乱砍乱伐、滥垦开荒、超载放牧等肆意毁坏现象一直践踏着内蒙古草原。改革开放初期,内蒙古东部农区实施承包制以后放牧定居在内蒙古牧区普遍推广,从而牧民们的定牧方式对草场造成破坏,加之移民的开垦使草场沙化,从而引导致一系列生态环境问题。结果不到十几年,内蒙古各地区的草原沙化现象明显剧增,成了沙尘暴的生源地。人们这种短期经济行为的掠夺式开发使当地脆弱的生态环境无力承受,造成了一方水土养育不了一方人,由此连牧区民众的生存和发展都受到威胁。

^① 郑杭生. 民族社会学概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 368.

^② 乌仁陶克套胡. 内蒙古游牧经济及其变迁[M]. 中央民族大学出版社, 2006年9月.

例如,最典型的例子就是从2000年开始频繁发生的沙尘暴天气可以看成是人们自己种下的苦果。

3、工业化、城市化的高速发展。传统经济的转型总要通过工业化和城镇化的形式来完成,特别是民族地区,在现代化过程中人们在鱼和熊掌不可兼得(经济发展与生态保护)的两难选择中,他们往往会因为短期和当前的经济利益而不顾生态系统的承受能力,进行具有掠夺性质的开发,这种行为必然会造成人与自然的矛盾,必然促成生态系统的恶性循环以及贫困化现象。蒙古族村落地区传统的畜牧业占据着重要位置,而第二、三产业的比例较低,普遍存在着贫穷落后的状态。改革开放以来,随着工业化、城市化的迅速发展,环境与自然资源被看成是满足农牧民生产生活需要的工具,他们认为始终是整个草原的主人。在此种价值观的驱使下,人类向自然环境与资源过多开发,从而导致蒙古族村落地区生态环境污染现象,如村落空气污染而导致各种疾病、草原荒芜和牧草枯萎等。

二、内蒙古生态移民政策的实施状况

(一) 内蒙古生态环境的基本情况

目前内蒙古生态环境问题已经引起了社会的广泛关注。内蒙古生态环境问题主要以草原退化、土地沙漠化、水土流失等多年来一直存在。当我们控制和治理这些生态环境问题的时候,内蒙古的有些地方不但没有得到有效的控制,反而出现生态环境加速恶化的怪现象。目前内蒙古,由于人类活动使草原生态环境日益恶化,严重破坏的面积已达972万公顷左右,占草原总面积的23.5%,其中沙化面积已达到308万公顷,水土流失严重的地区已达到164万公顷,流动沙地或裸地的面积达到148万公顷;草原盐渍化、石化等现象达到135万公顷;有217万公顷的固定沙地活动成为半固定沙地。此外,属于自然因素形成的草原裸岩、盐碱、干固冲沟等面积达到603万公顷,两者占草原总面积的38%^①。内蒙古生态环境的迅速恶化不仅使当地各族人民的生存条件受到严重威胁,而且也对北京、天津、河北等邻近省市的生态安全构成了威胁,甚至国际上的一些周边国家和地区也受到了影响。

我国生态环境恶化区域大部分都与贫困地区相关联的。由于贫困地区受生产方式落后、意识观念滞后以及脆弱的生态环境等因素的困扰,必然会引发发展经济与保护生态环境之间的冲突,由此导致生态环境的进一步恶化、退化。

要了解内蒙古生态环境变化的情况,就要从本人的家乡——内蒙古通辽市科左中旗南毛都嘎查生态环境变化的演进情况说起。它的荒漠化过程实际上就是

^① 张白学. 内蒙古环境保护的战略地位. 载二十世纪末内蒙古生态环境遥感调查研究[M]. 内蒙古人民出版社, 2001.

内蒙古生态环境恶化、荒漠化的一个缩影。本嘎查一位老奶奶讲：这里曾经是林草繁茂、鸟语花香、湖泊众多，湖边芦苇茂密，草高可以没过骆驼，在湖泊里小孩子们经常游泳、玩耍，可今已远不如昔，现在雨量每年都在减少，而且很多地方的小草都开始枯萎，很多小湖泊都干了。这几年由于人口的快速增长，为了养家糊口，大多数村民以比赛似的扩大耕地，甚至还出现过争地的情况。前几年种地还有一些收获，可如今几乎到了颗粒无收的状态。因经常受旱灾、沙尘暴的影响，很多地段几乎被沙漠吞噬，使耕地面积锐减。以上所述中可以看出，原本沙漠地段，各自被分割在茂密的植被当中，按当时的人口规模和土地利用量估算，如果有意识的保护利用，是不会演化成今天这样沙漠化的地步。要知道今天的环境恶化原委，有必要对当时本村农牧民的生产生活回顾的同时，检讨我们对大自然所犯的严重错误，这种作业对当今环保事业具有现实意义和实践意义。

（二）内蒙古生态移民政策的实施状况

20 世纪 80 年代，国家在草原牧区实行了牲畜“作价归户，户有所养”的责任制政策。这种政策充分调动了牧民养畜的积极性，使畜牧业生产出现全新的局面，同时畜牧业的这种粗放型经营模式，却忽略了草场的载畜能力，因此过度利用草场资源的结果，导致草场的迅速退化、沙化。20 世纪 90 年代，国家又实施“草畜双承包责任制”政策，它一定程度上缓解了牲畜超载的压力。但气候、人为因素仍使草原生态遭到严重破坏，出现了经济贫困—人口超载—环境恶化的恶性循环现象。在这种情况下，国家在草原牧区实施了“退耕还林(草)”、“禁牧”工程，伴随着这两大工程的实施，生态移民政策也应运而生。

从 2001 年开始内蒙古推行了大规模的生态移民工程。政府关于《实施生态移民和异地扶贫移民试点工程的意见》中，对生态移民工程提出了实施方案，即以政策引导、群众自愿的原则，在全区范围内对荒漠化、草原退化和水土流失严重的生态环境脆弱地区实施生态移民。内蒙古是中国北方重要的生态屏障，以退耕还林还草工程、环京津地区防沙治沙工程，主要以内蒙古生态环境改善为重点展开的，因此本地区的人们都应以国家层面的生态保护意识出发，以积极地姿态投入到这一宏大工程中，并发挥自己应有的作用。2001 年 7 月，锡林郭勒盟开始实施名为“围封转移”的大规模生态移民工程，主要内容是“围封禁牧、牧缩转移、集约经营”；2002 年，闻名全国的沙尘源头——阿拉善盟，开始实施名为“收缩转移”的生态移民工程，将近 1 万户农牧民迁出原地地沙化、退化严重地区，移往总面积 30 万亩的 10 个大中型人工绿洲之中^①。现如今，内蒙古共有旗县级单位 82 个，移民工程已涉及到其中的 72 个旗县、101 苏木乡镇和 2419 个

^① 内蒙古荒漠化土地和沙化土地面积实现“双降”。内蒙古新闻网，<http://commend.nmgnews.com.cn>. 2010—6—20.

嘎查^①。

内蒙古生态移民作为地方建设战略之一,是以盟(市)级为基本规划部门,以旗县为承办法人来执行的。由于各盟市实际情况不同,所实施的生态移民政策在背景、方式、效果上也出现了不同的差异。总之,内蒙古生态移民战略的实施,不仅有效的遏制该地区生态环境的继续恶化,而且恢复那些被终结的村落生态具有决定意义,从这一点上就可以看出生态移民工程的无比重要性。但是,以上所述那样,在内蒙古需要实施“生态移民”工程的村落相当多,由于受到经济条件的制约,把它们转瞬间都达到生态移民指标相当困难,因此对他们的去留采取什么策略,已成为当今生态移民工作中的严肃课题。如果没有政府和外力的强势介入和援助,这种阵痛期将会延续很长一段时间。

三、以阿鲁科尔沁旗一个典型的生态移民村为例,分析内蒙古生态移民中所存在的一些问题

(一) 调查地区的选择

作为本文调查区域的阿鲁科尔沁区位于内蒙古中部赤峰市东北部,年均降水量约 380 毫米,是一个典型的半干旱地域。全旗现辖 23 个乡(苏木)、镇,245 个嘎查,总人口 29.6 万人,共有 13 个民族,蒙古族人口 11.3 万人,汉族人口 17.6 万人,是以蒙古族为主体的多民族聚集区^②,全旗少数民族人口占总人口的 40%。大部分贫困人口主要分布在风沙肆虐、生态环境恶化的偏远地区以及水灾等自然灾害频发区,如巴音宝力高苏木、罕苏木等地。该地区的生产资源主要是以草场为主,草场面积 1830 万亩,其中沙化面积达 556.8 万亩,有 38% 的牧民仍居住在沙区内。该地区农牧民收入的绝对数值比较低,基础设施非常落后,生活费用高于其他地区。近年来,由于连年的干旱和人为的破坏,阿鲁科尔沁旗生态条件日益恶化,沙漠化程度不断加剧,草地资源不断枯萎,这些不利自然条件对农牧民生产生活带来巨大的困难。阿鲁科尔沁旗生态环境恶化,是与超载放牧、开垦耕田、牧户分散有着直接的联系,因此不将他们从天然的草场依赖中解脱出来,他们的脱贫与生态环境问题很难从根本上解决。根据生态条件和贫困状况,该地区至少 1.5 万牧民群众需要通过生态移民进行转移,只有这样才能缓解该地区的生态压力,也能改善他们的生产生活状况。

以上所述,多样性特征满足了本文研究的各种要求,使其成为研究内蒙古生

^① 新吉乐图.生态移民——来自中日两国学者对中国生态环境的考察[M].呼和浩特:内蒙古大学出版社,2005:155.

^② 乌恩.阿鲁科尔沁区生态移民问题研究[J].内蒙古师范大学出版社,2011年5月

态移民点的一个理想区域。基于这样一种认识,本文把阿鲁科尔沁旗的蒙古族生态移民作为调查和研究的重点区域,以此探求内蒙古生态移民中普遍存在的问题,为社会整合提供有效的整治方案。

(二) 调查生态移民村的选择

生态移民工程是国家为了保护环境、解决生态环境脆弱地区人民的贫困问题而实施的环境政策。进入二十一世纪后经济增长不再是依靠简单的再生产,而是结合科学和先进技术来更有效的发展经济。内蒙古大草原遭到破坏的原因主要是以粗放的生产生活模式、人口迅速膨胀以及城市、工业化的迅速发展等原因,导致草原荒漠化,水资源短缺,农牧民的生活水平下降,当地民众的生存条件也受到威胁。这些因素同时也阻碍内蒙古畜牧业发展的主因。阿鲁科尔沁旗A村同样也被上述问题所困扰,可以说是内蒙古畜牧业经济发展不顺的一个缩影。2008年阿鲁科尔沁旗为了实施国家“退牧还草”政策,恢复已恶化的草场,特别是解决牧民温饱和脱贫致富为目的,对居住在沙区内的巴音宝力高苏木的A村进行了生态移民工程。

1、A村的基本状况

A村位于阿鲁科尔沁旗的最北端,是以蒙古族为主的多民族聚居区,是一个牧业为主,农业为辅的区域。人们的日常语言是蒙古语,交通不便利,远离经济发达的中心地区,生产生活条件差。

(1) 生态环境方面。A村草场总面积650万亩,其中可利用草场总面积380万亩,沙地总面积210万亩。近几年,A村由于连年的干旱和对草场的过度利用,导致草场迅速荒漠化、沙化,这直接危及到阿旗乃至内蒙古的生态安全。2000年与1984年相比,牧草平均覆盖度由40%降低到26%,牧草平均高度由38.8厘米降低到19.2厘米,平均每亩产草量由40公斤减少到20公斤^①。全旗大范围的浮尘、扬沙和沙尘暴天气由50年代的平均每年7天增加到现在的20多天,沙地活化面积达到3万平方公里,现已80%的草场已严重退化、沙化和盐碱化现象。草原生态的日益恶化,使相当一部分农牧民失去了基本的生产生活条件,经济社会发展受到严重制约,农牧民收入大幅度下降,贫困化不断扩大。

(2) 自然条件与经济情况。自然条件是区域可持续发展能力的重要基础,也是制约贫困地区经济发展的主要因素。A嘎查位于阿旗的最北端,自然条件恶劣,普遍存在水土不平衡、蓄水能力差、风沙危害严重、人均耕地少、春旱下洪、草场严重沙化、退化等现象。A嘎查是以畜牧业为主体经济的,生产生活方式仍然停留在传统的粗放阶段,生产技术落后,天然资源的依赖程度很强。该嘎查牲畜

^① 乌恩.阿鲁科尔沁区生态移民问题研究[J].内蒙古师范大学出版社,2011年5月

存栏总数达 4000 头;人均牲畜 12 个羊单位,畜牧业产值占据着很重要的位置,占总收入的 70%,其他副业收入特别低,有不少牧户由此陷入贫困化之中。该村贫困户 98 户,465 口人,占 A 嘎查总户数的 70%,人均纯收入在绝对贫困线(1000 元)以下的有 40 个户,占 30%;在相对贫困线的(1000—1500 元)有 30 个户,占 25%,无畜户 60 户^①。国内外经验表明,第一产业比重比较高的国家和地区,经济发展都比较落后。一个地区能够脱贫并实现较快的经济增长,主要看其产业结构是否合理,内蒙古牧区经济发展落后的深层次原因就在于产业结构的不合理方面。

(3) 传统观念根深蒂固,文化素质普遍低。从受教育程度看,文盲半文盲占了 42.9%,小学文化程度的占 30.6%,初中文化占 20%,高中及以上的仅占 5%。从年龄结构看,年龄在 15 岁以下的占 30%,16~45 岁的占 45%,46~60 岁的占 50%,60 岁以上的占 38%^②。从以上数据中可以看出,A 村民众由于受教育程度低、传统观念牢固等原因,决定了人们意识观念的落后,这些必将影响其日常生产生活方式。阿鲁科尔沁旗巴音宝力高苏木 A 嘎查的 TZW 家庭就是一例。

个案访谈 1:

牧民 TZW,男,今年 50 岁,文盲,A 村人

以前从没想过让子女们离开草原不再过收民的生活,我们这儿大草原上,从子女们生下来的那天起就注定要放牧的,要是成为放牧好手的话,咱们这儿可以成为相当好的技术活,生活跟本就不成问题。当时家里牛羊又多,需要人手,学校又远。再说我们一般都从事着比较简单的体力活,所以他们在学校那里学的东西在我们草原上根本用不着,要是女孩子的话更不用说了,女孩子嘛长大了总要嫁人的,你给她上学到最后还是成了别人的人,所以还不如让她们在家里帮着放牧,照看弟弟妹妹呢。最近几年,国家在教育政策上强调让每个农村家庭的子女必须接受九年义务教育,而且每年给孩子们发放一定的补助金,所以我们才送子女去上学的,但是如果家里忙不来的时候,就让孩子留在家帮忙,什么时候不太忙了,再让他们去上学。

以上所述中可以看出,由于受经济条件的制约和传统观念的影响,通过教育促进子女个体发展的积极性不高,孩子们实际上都处于“半牧半读”的学习状态,而且一定范围内还存在对妇女接受教育的歧视现象。在科学经济高速发展的时期,人的文化素质必然影响生产生活方式的变化,人越穷传统观念越重,因为贫困地区人们的生产和活动范围狭小,与较发达地区社会、经济和文化方面交流也少,生产生活方式的变化较慢。特别是在现代社会里,劳动者的体力、数量以及土地、资源条件不再是发展的主要因素,人的科技文化能力才是主要因素。牧区经济要

^① 注:这是根据问卷调查资料推算出来的。

^② 注:根据当地农牧民实地访谈中得到的大概数据,并非当地的统计数据。

大发展,必须依靠二、三产业的大力发展,但是从事第二、三产业的人具备一定的受教育背景,有一定的文化知识。特别是当今工业化、经济市场化的趋势下,在牧区经济发展中,教育、科技含量和文化素质的高低将成为能否社会经济发展和脱贫致富的关键因素。

(4) 基础设施非常落后。基础设施是区域经济发展的重要条件,又是区域经济进一步发展的基础和前提。它是以交通运输、供水供电、邮电通信、教育医疗等设施来体现区域财富的存量。A 嘎查处于阿鲁科尔沁旗北端,交通路线长而不便,运费昂贵,远离经济较发达的地区,甚至有的地方还处在无“五通”(通电话、通电视广播、通水、通路、通电)状态。村里小学的软硬件设备非常缺乏,没有医疗卫生院所,更不用说文化体育活动场所,自我发展能力差。这些都严重阻碍着产品和信息的交流及区域优势的发挥,使得这些地区与其它地区相比处于明显的欠发达状态。

2、A 村出现生态移民的原因

(1) 农牧民们的生活水平不断下降。A 村是以畜牧业为主导产业的地区,所以草原对这一地区牧民来说是最重要的生产资料甚至可以说全部的生产来源。但是,由于超载放牧、人口膨胀以及自然灾害等各种因素,导致了草场严重退化、沙化和水资源短缺等问题,使草场生产力逐年下降,其每亩产草量由 90 年代的 100 公斤,降至 2005 年的不足 20 公斤,更是到了 2010 年有些地方的草场根本没有返青,产草量为零^④。这种情况下,牧民必须从外地购买草料喂牲口,这就导致生产成本比以前增加。尤其是遇到大灾年份,在交通不便利的情况下,生产成本更高,牧民们养牲畜几乎赚不了几个钱,甚至赔本。这种状态严重制约了该村畜牧业经济的可持续发展、牧民增收以及脱贫的进程。

(2) 生态环境迅速恶化。近年来,由于人为因素与自然因素的综合作用,A 嘎查的草场 80% 已沙化、退化现象。从古到今在牧区,衡量一个人的贫富重要标志就是增加牲畜的头数和草场利用面积。在这种传统观念的驱使下,该村这几年人口增长速度很快,平均每个家庭都有两到三个孩子。为了解决温饱问题与眼前的经济利益,人们对大自然索取的资源不断增加,导致了草场的可承受能力失去了平衡,使草场生态环境迅速恶化、荒漠化。据当地领导和牧民介绍说:这里常年都遭受沙尘暴的袭击,而且比较严重的时候,房屋都被沙土埋没,草地面积全部覆盖,人和牲畜无法生存,牧民们清理堆积沙土的时候非常困难。正是这些原因导致了牧区利用草场面积逐渐减小,并且每年不同程度的扩大,使当地农牧民的生存条件受到了严重的威胁。

(3) 国家大规模实施退耕还林政策而出现的生态移民。A 嘎查从 2007 年开始

^④ 阿鲁科尔沁旗统计年鉴[G]. 2009 年

到 2009 年实行生态移民期间,该地区在经济、生态和社会效益等方面取得了显著的效果。但是,本人在实地访谈中了解到,在退牧还草政策实施的过程中以及后来的草地发展来看也存在一些问题。第一、实施退牧还草政策时,有些牧户们把牲畜转移到了还没实施退牧还草项目的其他地区,这样导致新一轮生态移民的出现。从 A 村草场退化的情况来看,这里的人口和牲畜其实远远超出了现有草场的可承载能力。第二、国家规定要实施禁牧五年,但是这五年之后,牧民完全可以返回原来的牧区继续从事畜牧业。因为这些牧民们除了畜牧业,他们对其他产业很陌生,所以他们只能从事旧业。如果这样的话,五年之后又可以回到原来的草场,这样一来牧民为了最求利益最大化,不顾草场的承载量,乱放牧现象就会重现,此时国家还会实施退牧还草政策,这样翻来覆去将会浪费许多资金和时间。这种办法对国家来说也是一个反复折腾的过程,牧民们的问题也不能一劳永逸地得到解决,反而很可能产生一批无事可做的无业农牧民。因此通过移民把他们集中于比较发达的地区,培养和培训牧民从事第二、三产业的能力,给牧民们提供更多的就业机会和生存渠道才是最有效的办法。

3、迁移后 A 村生产生活方式的变化

生态移民政策不仅改变了牧民的生产方式,也深刻影响到他们的生活方式。生活方式可分为物质文化生活和精神文化生活两方面。而生活方式是所有衣食住行以及人与人之间的关系的总称。马克思主义认为,生产方式与生活方式紧密联系,可以概括为生产方式决定生活方式,生产方式在更广泛的意义上是生活方式的一个方面^①。本文将从衣食住行、经济结构、人际关系、政治、风俗习惯、文化、教育等方面,对生态移民后的生产生活方式的变化进行描述与分析。

(1) 首先是居住条件和饮食结构方面。居住方面,移民前 A 村的牧民大多数还处在游牧方式,只不过其游牧方式比以前简单化而已。他们到了夏季就去敖特尔放牧,等到冬季时候回来常住地,居住方面漂游不定。而移民后政府给每户建起一所整齐的房子,里边有厨房、卫生间、储藏室等硬件一应俱全。饮食方面,各民族的饮食基本上都与其生计方式相符的,一般来说农耕民族喜食米面杂粮,牧民却以肉、奶制品为主食。搬迁之前, A 村牧民们的饮食主要是以牛肉、羊肉、乳制品等为主,搬迁后,由于移民后牧民们把大多数牲畜都已出售,因此牧民的餐桌上肉食品已逐渐减少,相反米饭和蔬菜食品之类逐渐增多了。

(2) 经济结构的变化。搬迁前, A 嘎查是以畜牧业为主,传统的畜牧业在牧民的经济结构中占据着主导地位,占总产值的 70%左右,其他产业的收入比重却很低。这种产业不仅技术要求低,而且对生态环境的依赖性很强。2008 年 A 嘎查被确定为生态移民村后,镇政府结合当地的实际情况,将一部分人先迁移出来,

^① 王韩丽.生态移民的城镇化研究[J].中央民族大学出版社,2009 年 5 月

通过建造人工草地来实行圈窝饲养,让牧民们牧草返青期休牧。刚开始时候群众的积极性并不是很强,因此A村的领导亲身带头做示范,经过几年的实践,收获很大。另外,各级职能部门和乡政府根据当地的实际情况,采用城镇集中的模式,积极引导,鼓励经济条件较好的牧民向城镇聚集,通过商贸流通和兴办加工企业,提高农牧民参加各种职业的技术能力,从而实现产业结构的调整,促进牧区二、三产业的发展,使迁出区成为从不稳定的经济实体向较为先进的畜牧业经济发展,使自给自足的传统畜牧业向商品流通畜牧业转变,生产生活方式由粗放型向现代集约密集型转变。A嘎查的经济结构产业虽然从不稳定的粗放型经济向稳定的现代集约密集型转变,但从本质上,牧民的基本生活水平并没有增加,反而生活性支出比搬迁前增多了,相对而言在生产用具、交通费用以及其他一些花费却降低了。表1里,展示了A嘎查实施生态移民前后农牧民日常生活支出的不同变化状况。

表1 A村搬迁前与搬迁后生活支出对比的调查^①

项目 \ A村	搬迁前金额	搬迁后金额
食物	2000 元	5000 元
衣着	800 元	1600 元
燃料	500 元	1500 元
电、水	400 元	1000 元
教育	2500 元	3000 元
人情礼金	800 元	500 元
医药卫生	700 元	1300 元
交通费用	500 元	300 元
娱乐	600 元	1300 元
合计	8800 元	15500 元

数据来源:问卷调查整理

^① 注:表1数据是问卷调查而得出的。

实施生态移民一定要关注移民后的生产生活,就是保证广大生态移民的日常生活正常运行,并保证其有稳定的职业和收入。但从表 1 里可以看出,在实施生态移民以后,原本就可以自给自足的日常生活用品,现在只能依靠市场来提供。加上,由于政府补贴的有限性以及牧民文化素质低等原因,他们在迁移后的两三年之间,对生产生活方式的转变一时之间很难适应,往往会导致牧民生活水平下降的现象。另外,搬迁以前,A 嘎查以艾里(村落)为单位居住在偏远的草原深处,艾里与艾里之间距离较远,基本都不通电,即使通电,也只能在固定的一处住所。由于他们以两季轮牧方式利用草场,一年中差不多半年时间生活在无电力条件的临时营地,所以在水电等基础设施方面很少花钱。而搬迁后,A 嘎查移民在商业、娱乐等服务业比较发展的城镇附近地区居住,入住了具备“五通”条件的生态移民村,实现了通话、通讯设备,甚至个别家庭还能上网,使牧民产生了一些新的心理需求,这些看似比以前进步很多,但是,农牧民总的生活支出比搬迁前猛增,这种状态对那些收入不稳定的移民来说,是一个棘手的局面,在高额生活费的打压下,有些家庭已陷入连日常生活都很难维持的困境中。移民转业受阻以及他们不稳定收入,应认定为移民后新问题的主要源头,因此,关注和解决移民后生产生活的实际问题,理应成为政府和有关部门的不可推卸的责任。

(3) 社会人际关系方面。由于受自然生态环境和社会文化因素的制约,A 嘎查形成了一种以浓厚的血缘性、狭义的地域性和单一的民族性为特征的封闭型交往方式,即牧民的交往大都局限于亲族、同地域、同民族之间。搬迁后,随着居住空间的改变和人们传统观念的变化,牧民的交往范围逐渐扩大,他们主动跟别的民族形成“熟人”朋友等方式来交往,尤其是年轻的小伙子们过生日、过节时经常聚会,用各种语言相互交流。但是由于文化背景、生活习惯上的差别,这种交往的范围很狭隘,只能在附近的镇以及移民点内,而且内容非常简单,主要以唱歌、喝酒、聊天为主,缺乏现代意义上的文化、科技知识等方面的交流。另外,他们还没有完全得到周围城市居民特别是主体民族的认可,这就必然导致他们融入现代化网络社会的难度,所以他们的交往活动范围特别有限,而街坊邻居暂且成为他们社会关系的重要纽带,未能形成具有现代意义上的牧区社会关系网络。

(4) 政治生活方面。搬迁以前,牧民们通过电视了解一些国家政治状况、乡镇政策之外,牧民们基本上没有现代性的政治活动。搬迁之后,移民们由于与各种文化的接触,参加政治活动的观念有了新的变化。在移民点里建办公楼后,要有政策宣传和社区事宜的时候,大家聚集在办公楼会议室里共同商议。政府为移民点配备了专职大学生村干部的同时,还建立了村委会、妇联等基层组织,这样不仅解决了一些日常行政事务,而且他们即使能够了解党的路线、政策和方针。

(5) 风俗习惯方面。蒙古族历来就信奉宗教的风俗,宗教是他们精神生活中

不可缺少的组成部分,宗教信仰意识在人们日常生活中比较浓厚,如祭敖包、祭火等。搬迁后,宗教活动仍然是牧民们精神生活中不可缺少的组成部分,但在年轻一辈中宗教意识和观念的淡化现象比较明显,而某些宗教活动中祭拜鬼神的迷信成分逐渐减弱,而精神依托和娱乐性成分正在增强。

(6) 文化与教育方面。移民前,牧民们在文化活动中很单调、贫乏。由于缺电或缺乏各种通讯设备,电视、收音机、网络等设备很少,男女老少打麻将、喝酒聊天等却成为村落消遣娱乐的主要形式。这些活动一般内容层次较低,形式比较单一,缺乏智力型。搬迁后,随着现代文化娱乐设施的兴建和大众传播媒介的逐步普及,牧民日常娱乐活动中的知识性和科学性成分逐渐增强。政府在移民地区配备了文化室、图书室和电影放映等设施,移民们通过看杂志、报纸、上网等可以了解到当前的商品经济与文化社会变迁情况。还有的移民利用现代的传媒力量改造传统的娱乐形式,发展起具有民族文化特色的旅游经济。教育方面,搬迁之前,由于受经济条件及交通等条件的制约,牧区学校设施非常简陋,在教育形式上很单调。搬迁后,政府专门在移民村盖起了小学,而且还聘请了许多体育、汉语,外语等方面的老师,这不但使孩子们有了安定的学习环境,而且还改善了农村牧区学校教育的软硬件设备。另外,政府在移民点开设“移民点专业培训班”等举措,不仅提高了牧民们的文化素质水平,而且通过专业培训加强了牧民对产业转变的适应能力,提高了牧民融入第二、三产业的能力。

总之,A嘎查通过大力实施生态移民工程,生态环境得到了有效的改善,生产结构得到初步的调整,加快了脱贫的进程,推进了蒙古族聚居区城镇化的发展,总体上取得了很好的成效。如迁出区的草场得到休养,为迁入地的第二三产业提供了丰富廉价的劳动力,促进了第一、二、三产业的协调统一发展,为可持续发展奠定了基础。但,本人从实地调查中了解到,A嘎查的生态移民工程虽然取得了一定的成效,也存在一定的问题。如,由于缺乏全面科学规划和盲目迁移等原因,导致了新一轮贫困移民的出现。移民后有些牧民的收入水平并没有提高,反而明显下降。另外,很多牧民虽然迁移到城镇附近,但实际生活中仍然保持着传统的方式,并没有真正实现畜牧业经济向现代集约密集型、商品流通型转变,没有实现职业分化和劳动力的有效流动。每个事物都有两面性,我们只有把握整体的平衡性才能有效地推进移民融入城镇的进程,否则极有可能为生态移民工程留下隐患。

(三) 生态移民点中存在的具体问题

阿鲁科尔沁旗生态移民工程与内蒙古各地生态移民工程大体上是相似的,具有许多共性。本文以阿鲁科尔沁旗A村实施生态移民中所存在的问题为例,以此

探求内蒙古生态移民中存在的普遍性问题,目的是为社会整合提供依据。

1、资金投入不足

资金投入是否充足是生态移民能否顺利进行的重要保证。目前,内蒙古生态移民工程在基础设施建设、移民补偿等方面存在着严重不足现象。如A村刚搬迁后的两三年,他们不仅对周围的生存环境、文化、心理等方面一时之间很难适应,而且生产生活方式的转变中也导致牧民生活成本的增加。由于政府的补贴有限,政府的有些优惠政策也有时很难落到实处,牧民要想住到安置房或者搞副业,必须首先自己掏腰包,而且其投入资金数目也很大,这对本来生活状况步履维艰的牧民来说雪上加霜。由生产生活方式的转变所产生的资金不足状况和日常生活的不顺局面,与其憧憬美好生活的愿望造成极大反差,使其成为心理上的“边缘移民”。另一方面,教育投资、水资源建设等方面也存在资金投入不足情况。例如,移民安置房与国家标准之间存在差异,虽然把移民点建立在“五通”的地方,但是水、电、电视广播等方面的配套设施正常使用不了,时常还出现停电、水等情况。子女受教育方面没有妥善解决,有的移民点没有学校或者宿舍等基础设施,对这些状况他们牢骚满腹,怀旧情绪也随之而来。许多牧民不愿迁移的主要原因是,他们迁移后的生活无法得到保证,担心政府的救济不能及时到位,对迁移后续的预期心理比较底。资金投入的不足及投入渠道的狭隘,以及生产方式转型等已成为影响生态移民效果的主因。所谓生态移民,在一定程度上只是政府一方主要以环保需要所促成的举动,普遍存在忽略农牧民意愿的现象,一句话,这是环保第一、移民第二思路驱使下出现的问题。在这个“以人为本”的时代,我们时刻牢记人的生存比环保更胜一筹的思路,不要只关注环保而忽略生态移民的日后生产生活,有时移民生产生活比环保更重要的思路去应对,理应成为生态移民环保工程是否良性的主要标准。

2、迁出地与迁入地的草原没有得到有效保护

生态移民的目的是为了恢复和保护已恶化的生态环境。移民后如果造成生态环境进一步的破坏,那就与国家的生态移民政策背道而驰了。内蒙古有些地方在实施生态移民的过程中,出现迁出区的草场比迁移前进一步恶化、迁入区又出现新一轮生态破坏的怪现象。这主要是当地农牧民对保护环境意识不强以及当地一些干部的领导不力所带来的结果。有些干部没有全面认识到生态移民工程的重要性,把生态移民工程看作自己政绩的筹码,只考虑到人口数量上的搬迁,却没有考虑到迁出地与迁入地生态环境同等重要的问题。生态环境脆弱、水资源不丰富的迁入区,随着大量生态移民的到来,又出现人口、牲畜超载量局面,这样有限的资源失去原有的平衡能力,为新一轮生态移民的出现造成可能。这方面有许多“案例”,值得我们关注。

M 家庭:全家四口人,夫妻加一儿一女,他们是 B 村牧民。儿子在内蒙古师范大学念书,女儿中学毕业就辍学在家务农。移民们来他们村之前,他们家的草场、水资源还能供应他们日常生活的需要,但移民到来之后,他们草场上的人口、牲畜一下子多了一倍。移民们把牛羊都放在他们的草场上,可他们不能得罪太多人,不可能整天去找他们说理去。近几年政府要求他们把牲畜圈起来饲养,在村里建设人工草地,可从当前的草场、水资源等形势来看,他们的村根本不适合建人工草地,现在他们连吃水都成了问题,再过几年也许很有可能他们跟新来的移民一样还得搬迁。

S 家庭:全家五口人,夫妻二人、一子一女以及 80 岁的老父亲,他们是 A 村牧民。政府把他们迁移到该村来,原本是为了进行圈养奶牛才搬迁到这里的,放牧行为是不行的。如果擅自进行放牧会被称为“盗牧”,是违法行为,一旦被发现将会遭到罚款。但是他们刚搬到这里没有草地,只能硬着头皮到别人的牧场去放牧,有时候还受到排斥,心里很不是滋味。再说近几年在这里生活还算可以,可是照现在趋势看,再过几年这里根本生活不了,一年四季干旱刮风是常有的事,很多草场也开始沙化了。他们搬迁之后,虽然政府禁止放牧,但他们的草场经常处于无人管理的状态,经常发生周围牧民私自在禁牧草场放牧的现象。如今他们的生活基本上跟以前差不多,有的方面还不如从前。所以他们不知道搬到这儿是对还是错,实在不行他们很有可能回到原来的地方,可这样搬来搬去什么时候是头啊?按他们的话来说,现在他们只好活一天算一天啊!

从以上所述中可以看出,生态移民是为了恢复和保护当地恶化的生态环境,由此也是为了改善和提高当地农牧民的生活水平为目的的。但是,由于当地政府对实际情况考虑欠缺以及农牧民对保护环境意识不强等原因,使当地生态环境进一步恶化,终于使不仅未能有效地保护环境,而且又对生态移民的生存带来许多新问题,这种“两误”现象,被我们理想化的生态移民工程的合理性带来质疑。

3、生态移民在设计规划和实施方案方面存在盲目性

内蒙古草原牧区把便于“五通”的(通水、通电、通广播电视、通公路、通电话等)地方一般都被确定为生态移民点,地下水的存储量是否符合可持续发展需要这一问题上缺乏考虑。移民村几乎都建设配套的饲草料基地,建成后其结果如何,则很少有人问津。如齐日哈图生态移民村,在选址上赛罕塔拉和二连浩特之间,但目前赛罕塔拉地下水已处于严重的超载状态,齐日哈图又是二连浩特市供水的基地。因此耗水型为主体的生态移民,必然会给原本就水资源短缺的地区带来巨大的压力,必然为迁入区可持续发展造成隐患。

4、法律介入不全

在生态移民过程中,不管是农牧民还是企业都还没有完全意识到法律的重要性。如土地承包法、草原法、民族区域自治法在移民过程中并没有发挥应有的作用。主要是由于各级领导和当地一些移民职能部门对此欠缺考虑和操作不当造成。在实施进程中出现了以行政命令取代法律法规的现象,甚至出现某些行政措施已经超出了法律规定的范围。例如,阿鲁科尔沁旗的一个生态移民村,决定全村移民时有些领导并没有与村民代表进行讨论,也没有跟生态移民的牧民们商量,而是把他们直接迁移到生态移民村里。在这个“依法治国”理念全面倡导的今天,应培育移民用法律武器保护自己权利的意识,而地方政府以及各领导干部也树立在法律框架内行使权力的意识,要真正做到政企分开,依法治国。

5、政府实施生态移民中追求政绩,有失公允

内蒙古的一些移民村,由于某些地方政府为了追求政绩,不顾实际情况,把移民搬到漂亮的房子后出现“甩手主义”现象。即移民后牧民们如何应对生产生活方式的变迁,以及后续产业的发展等方面政府很少有问津。为了让农牧民更好地配合移民工作,当地政府在动员移民时候给了较高的承诺,当移民迁入新村时农牧民发现政府的一些承诺并没有兑现。如锡林郭勒盟镶黄旗的一个生态移民村,在没有搞清楚当地生产、就业指数等各方面的实际情况下,把生态移民建立在交通沿线两侧,盖上了整齐的新房,匆忙地把牧民迁入到新居。迁入后牧民们发现,当时他们对生产生活方式的转变一时之间很难适应,靠政府的一点救济也不能生存,从而导致牧民搬迁后,发展后续产业困难,生活水平比以前下降等现象,因而对地方政府产生了不信任感,事实上某种程度上他们却成了“受害者”。这些问题的出现,实际上把生态移民工程搞成了人们参观的形象工程,这方面也有许多“案例”,值得我们关注。

案例 1:

SKA,男,48岁,小学文化,A村人

他们村迁移的时候650多人,刚搬过来的时候,当地政府跟他们说,每家给两间小砖瓦房,一个小院,可是到了这以后政府却说跟他们要两三万,说是为了养奶牛,可他们哪有那么多钱,只能跟亲戚借或贷款。政府还说到这以后每家给一定的补贴和地,但到现在为止还没有兑现。现在他们的牛羊没得吃,想购买草料可没钱,所以有些移民只好外出打工。A村的SKA家庭养了2头奶牛,旺季时奶产量还将就,淡季时奶产量不到20斤,饲草料又贵,养奶牛他不但没挣钱,反而倒贴了人工费,去年买奶牛借的贷款到现在还没还清。那时,他们移民时政府口头上答应给3.8亩饲料地,可搬迁过来后一直拖。他有两个儿子,大儿子在外打工,二儿子在内蒙古师范大学上学,由于经济上困难,没有钱为大儿子张罗

婚事,供二儿子上学还得用贷款。

从以上案例中可以看出,这些移民们无论是生活还是工作上确实困难重重。正如移民们写给有关部门的维权檄文中所说:“多年来我移民为了生存常常奔波于大街小巷,步履艰难的我们从事着繁重甚至最危险的体力劳动;我们常常为了一口饭、下工太晚,而不幸遭遇车祸,我们渴望着风雨过后能见彩虹,渴望着政府及相关部门能给个说法……”。

本人以学术研究的角度,跟当地政府提出了以上所述问题时,办公室主任赵丽(化名)说“生态移民工程早已结束,不关我们的事了,我们只移过程不移结果”。

以上所述中可以看出,虽然国家政策非常好,但是有些地方领导为了自身的业绩,以保护生态环境的名义,得到生态移民的项目,这与生态移民的本质是相反的。我们要知道生态移民的真正受益者是生态移民的主体,只有生态移民主体的各种权利得到有效地保障,生态移民工程才能顺利完成,不然后果不堪设想,甚至有可能影响到整个社会的长治久安。

6、打工现象的出现

乌力更认为,生态移民发生在民族地区虽然有利于民族地区城镇化的发展同时也引发一些令人深思的问题。如生存方式、民族语言文字的使用和发展、受教育权利、风俗习惯、民族互动和宗教信仰所需的环境等方面^①。随着畜牧业生产技术的转变,在牧区必然会产生农村剩余劳动力。在畜牧业不景气以及收入减少的情况下,牧民们只靠政府的一点补贴无法继续生存。因此,为了解决日常的基本生存生活问题,在蒙古族生态移民地区出现了许多移民进城打工现象。移民进城打工虽然有利于民族地区现代化的发展,但同时也引发出一系列的问题。那就是,一部分少数民族进城后,他们首先碰到的就是语言上的障碍,加上“少数民族”、教育文化程度低、传统价值观念等原因,都会使他们对更多意想不到的麻烦和困难。如蒙古族怎样适应主流文化的问题,特别是就业、社会保障、教育等方面都出现许多不尽如意的地方。再就业方面外出进城打工的蒙古族移民群体,由于文化技术程度普遍较低、对主流社会的适应性能力比较差等原因,就业空间特狭小,只能从事城市职业领域最底层的3d(困难 危险 肮脏)工作。更有甚者,他们根本享受不到与城市居民平等的社会保障,遇到工伤、交通事故时他们只能自认倒霉自己承担。在教育投入方面,低收入的他们要承担比城市人口家庭更高的家庭教育费用,所以他们只能让孩子留在农村给老人看管,这样必然导致孩子与父母之间的隔阂,给孩子带来心理上的挫伤以及对老人赡养

^① 乌力更. 试论生态移民工作中的民族问题[J]. 内蒙古社会科学, 2003年7月

义务不到位等现象。

以上所述中可以了解到“民族生态移民”与“普通生态移民”之间不能趋同的许多新问题。

四、解决内蒙古生态移民问题的具体对策

通过 10 多年的生态移民工程，历史经验告诉我们，内蒙古生态移民是一项长期、艰巨的工作，生态移民造成的文化冲突和生产水平的落差，势必导致移民心态的失衡以及其他社会问题，不利于移民的可持续发展。所以，要促进内蒙古生态移民工程健康合理的发展状态，理应在现行政策和法规调整上下功夫，以适应时代的发展潮流。具体调整方面应从以下几点入手：

（一）加强政府的行政管理力度

内蒙古生态移民问题是一个系统性管理问题，所以政府理应因地制宜地进行协调、组织、安排、调控。在法律法规方面，加强法制建设，由于生态移民是近几年才出现的，相关的法律法规目前还不完善，加强生态移民法律保障应是当务之急。因此国家对生态移民工程应全面科学规划，统筹管理，加强相关法制教育，建立健全生态移民社会保障制度，积极将生态移民工程纳入法制化轨道。强化生态移民实体法与程序法的制定进程，加强制度和政策之间的协调配置；在民主制度方面，以公平、自愿的前提下进行移民活动，维护生态移民的自身权利；在生态补偿制度方面，建立国家扶持、社会参与、农牧民自助的生态移民机制，对移民和环境分别给予适当的补偿，保证移民与环境的可持续发展；在政府监督机制方面，强化上级政府对地方政府的监督力度，对生态移民进行全程监督，严厉实施法律，健全法治政府。

（二）建立健全移民社会保障制度

生态移民是一个相对薄弱的群体。为了解决移民转移后生产生活方面存在的很多问题，从本质上保证移民的基本权利，必须建立生态移民社会保障制度。通过制定生态移民社会保障的专门立法，加大政府在移民社会保障方面的财政投入，确实为移民转移后生活提供一个防护性保障，以实现生态移民的基本目标。即在移民最低生活保障方面，一定要全面考虑移民地区的消费水平，以移民维持最基本生活所需要的物质条件来界定移民最低生活保障线；在养老保险方面，要移民树立全新的养老观念，积极参加养老保险，减轻子女的负担；在医疗保险方面，建立移民医疗保险制度，切实为移民的大病提供保障，保证移民以较少的费用就能治好自己的病。

（三）采取多元化的资金筹集措施

内蒙古生态移民工程需要大量的资金投入，但是受国家财政的影响，国家的

投资是十分有限的。所以,应建立多元化、多渠道的投资机制。可以采用以下三个途径筹集资金。首先,加大国家对生态移民工程后续阶段的补贴力度。是因为,补偿资金不足往往会导致农牧民的生产生活水平下降,从而导致移民反流现象等一系列问题。因此,国家必须在原来的基础上再增加一定的补贴,而且把补贴的年限从5年增加到7—8年。主要解决牧民的住房问题(有必要将住房从40 m²增加到60 m²)和保障基本生产资料的提供。其次,把生态移民与发展生态旅游业相结合起来,增加农牧民们的收入。阿鲁科尔沁旗自身就有优美的天然资源和美丽的自然环境,这些条件对开展旅游业是非常有利的。天然的牛肉、羊肉、奶制品等特产,理应成为招商引资的主打产品,以此解决牧区资金短缺、开发落后的问题。再次,以生态移民的名义,争取国家和各级政府之间优惠贷款的支持,同时也争取国内外民间投资对生态移民的支持,将生态移民补偿国际化。草原生态环境的破坏也会影响国外一些地区的空气质量,所以在实施过程中,争取国际组织的一些援助来发展移民的后续产业。

(四) 产业结构调整 and 城镇化战略相结合

产业结构不合理是造成生态环境恶化的一个主要因素。内蒙古出现生态移民的地方一般都生产方式不合理,均衡不平,产业性质上只重视数量,资源消耗强,环境破坏度大。所以在牧区实施生态移民时,必须把产业结构因地制宜地调整起来,即建设能跟时代同步发展的资源耗费少、环境破坏小、经济效益好的循环经济体系,从而提高内蒙古经济增长的整体效益和质量。

在社会发展过程中,城镇化和生态移民一定程度上具有相似性。即他们都具有相应的人口转移特点,在空间上发生一定的距离,而且转移的对象大多数是居住在生态环境差或生态环境破坏地区的农牧民,都是为了寻找更好的生活环境和发展空间而选择转移的。在这一点上来看,城镇化和生态移民现象都是人们为了实现自己利益目的,对自然环境、社会环境、经济环境等有效选择的行为。所以把二者结合起来推进生态移民工程的话效果会更好一些。

(五) 进一步加大和完善保护生态环境的制度,实现可持续发展战略

内蒙古是我国重要生态屏障。加强生态环境保护和建设是内蒙古发展的基础,以资源消耗、环境破坏为代价的增长只是短期行为,不能保证蒙古族地区经济、资源的可持续发展,甚至可能破坏今后内蒙古发展的基础。目前,蒙古族地区人口压力越来越大,水资源严重短缺,草场退化,沙化日趋严重,因此必须进一步加大和完善保护生态环境的政策制度,因地制宜调整产业结构,合理配置水资源,否则,极有可能会严重阻碍蒙古族地区的社会经济发展,甚至会阻碍内蒙古社会经济的可持续发展。

(六) 加强蒙古族教育事业的发展,实施民族地区人才发展战略

人才问题始终是一个基础性、全局性和决定性的问题。对蒙古族聚居区来说,不仅存在资本短缺,更严重的是人力资源的短缺。因此,蒙古族聚居区的发展,需要加大教育的投入,调整农村教育结构,深化农村教育改革,使蒙古族聚居区教育落后状况得到根本性改变,为民族地区劳动力素质的提高创造有利的条件。要根据蒙古族聚居区特殊情况,一方面开辟多层次、宽领域的人才渠道,免费培训经营技术,让农牧民掌握一定程度的知识和管理能力。同时,健全和完善大学生到农村牧区当村官制度,这对蒙古族聚居区的建设、提高农牧民的素质方面也有很大帮助。另一方面,重视对农牧民子女的教育问题,公平地实施适龄儿童能够全面接受义务教育的机会。

结 语

内蒙古草原是北方生态的重要屏障,也是我国生态最丰富的地区之一。从20世纪末开始,随着工业化、城市化的迅速发展,内蒙古大部分草原也出现了生态环境恶化的现象。恢复和保护已破坏的草原生态,是当前全国和内蒙古社会经济发展的需要。这不仅影响全面建设小康社会伟大目标的实现,关系到民族地区的安定团结,也是从根本上巩固社会稳定具有深远意义。生态移民工程作为保护内蒙古草原生态的重要措施之一,在保护和恢复草原生态的过程中,各级领导和地方政府要特别重视蒙古族“天人合一”的生存理念。现在,内蒙古生态移民工程还处于初级阶段,需要各级领导以及当地政府在实施过程中不断地总结经验教训,使移民的基本权利得到保障。同时在转移牧民时,应大力发展迁入区经济,为草原移民提供一个有效的发展平台。而且在实施生态移民过程中必须坚持以人为本的原则,切忌侵犯牧民的合法利益,进一步加大蒙古族聚居区移民后继产业方面提供资金、技术和人员的力度,完善配套设施的建设。总而言之,内蒙古生态移民工程将需要一个很长的过程,在以后的实施中,各级领导和地方政府应在可持续发展理论的指导下,结合当地农牧民实际情况,使生态移民工程更加系统化、科学化和人性化,这是保护草原生态的需要,也是让生态移民安居乐业的需要。

参 考 文 献

(一) 专著:

- 1 费孝通. 江村经济—中国农民的生活[M]. 北京: 商务印书馆, 2005.
- 2 郑杭生. 民族社会学概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- 3 李培林. 村落的终结[M]. 中央编译出版社, 2008.
- 4 曾鸣、谢淑娟. 中国农村环境问题研究四[M]. 北京: 经济管理出版社, 2007.
- 5 新吉乐图. 生态移民—来自中日两国学者对中国生态环境的考察[M]. 呼和浩特: 内蒙古大学出版社, 2005.
- 6 迈克尔·M·塞尼. 移民与发展[M]. 南京: 河海大学出版社, 1996.
- 7 刘燕华、李秀彬. 脆弱生态环境与可持续发展[M]. 北京: 商务印书馆, 2001.
- 8 乌日陶克套胡. 内蒙古游牧经济及其变迁[M]. 中央民族大学出版社, 2006.
- 9 方兵、彭志光. 生态移民: 西部脱贫与生态环境保护新思路[M]. 广西: 广西人民出版社, 2002.
- 10 郑杭生. 社会学概论(第三版)[M]. 中国人民大学出版社, 2006.
- 11 张自学. 内蒙古环境保护的战略地位. 载二十世纪末内蒙古生态环境遥感调查研究[M]. 内蒙古人民出版社, 2001.
- 12 额尔顿布和、恩和. 内蒙古草原荒漠化问题及其防治对策研究[M]. 内蒙古大学出版社, 2002.
- 13 马戎. 体制变革、人口流动与文化融合[M]. 见: 潘乃谷、马戎编. 社区研究与社会发展. 天津: 天津人民出版社, 1996.
- 14 王思斌. 社会学教程[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- 15 马戎. 西方民族社会学的理论与方法[M]. 天津: 天津人民出版社, 1997.
- 16 包智明. 科尔沁蒙古族农民生活[M]. 沈阳: 辽宁民族出版社, 1999.
- 17 张宝欣. 开发性移民理论与实践[M]. 重庆: 中国三峡出版社, 1991.
- 18 曹树基. 中国移民史. 第5卷[M]. 福州: 福建人民出版社, 1997.
- 19 乌峰、包庆德. 蒙古族生态智慧论—内蒙古草原生态恢复与重建研究[M]. 沈阳: 辽宁民族出版社, 2009.
- 20 色音. 蒙古游牧社会的变迁[M]. 呼和浩特: 内蒙古人民出版社, 1990.

(二) 论文:

- 1 李彦、李坤、燕飞. 内蒙古退耕还林(草)中的生态移民问题探析[J]. 内蒙古社会科学, 2004(4)
- 2 刘学敏. 西北地区生态移民的效果与问题探讨[J]. 中国农村经济, 2002(4)

- 3 李宁、龚世俊.论宁夏地区生态移民[J].哈尔滨工业大学学报,2003(2)
- 4 包智明.关于生态移民的定义、分类及若干问题[J].中央民族大学学报,2006(1)
- 5 刘朝晖.民族文化对生态移民的影响与因应策略[J].广西民族学院学报,2005(11)
- 6 王瑞娟.内蒙古生态移民政策实行研究[J].兰州大学学报,2009(5)
- 7 孟琳琳、包智明.生态移民研究综述[J].中央民族大学学报,2004(6)
- 8 焦俊清.内蒙古生态环境现状及治理对策研究[J].内蒙古林业调查设计,2001(1)
- 9 朱文玉、徐晗宇.土地荒漠化与我国生态移民政策研究[J].环境科学与管理,2006(8)
- 10 盖志毅.草原牧区生态移民及其对策[J].北京林业大学学报,2005(3)
- 11 徐枫.内蒙古退牧还草补助标准确定[J].草业科学,2003(5)
- 12 包庆丰.内蒙古荒漠化防治政策执行机制研究四[J].北京林业大学,2006(5)
- 13 内蒙古荒漠化土地和沙化土地面积实现“双降”.内蒙古新闻网,
<http://commend.nmgnews.com.cn>
- 14 乌力更.试论生态移民工作中的民族问题[J].内蒙古社会科学,2003(7)
- 15 任国英.内蒙古鄂托克旗生态移民的人类学思考[J].黑龙江民族周刊,2005(5)
- 16 王浩然.生态移民中的政府责任和行动逻辑[J].中南大学学报,2009(5)
- 17 罗海萍.生态移民权益保护研究[J].西南政法大学学报,2010(4)
- 18 施国庆、周建、李著怡.生态移民权益保护与政府责任[J].吉林大学社会科学学报,
2007(5)
- 19 初春霞、孟慧君.内蒙古生态移民面临问题及其对策思考[J].北方经济,2005(6)
- 20 吴恩.阿鲁科尔沁旗生态移民问题研究[J].内蒙古师范大学出版社,2011(5)
- 21 王韩丽.生态移民的城镇化研究[J].中央民族大学出版社,2009(5)

(三) 日文资料

- 1 驹井洋.国际社会学研究[M].日本评论社,1989.
- 2 関根政美.エスニシテイの政治社会学[M].名古屋大学名出版会,1994.
- 3 饭岛伸子.环境社会学[M].社会科学文献出版社,1999.

致 谢

回忆三年来的硕士研究生生活,感受很多,收获颇丰。读研三年期间,在学习和生活方面都得到了很多老师、同学和朋友的热心帮助。在此,我要向各位表示最诚挚的感谢。

首先,要感谢我的导师阿思根教授,无论是在理论学习阶段还是在论文的选题、查询、开题、撰写的每一个环节都得到导师的悉心指导和帮助。老师的严厉的科学态度、严谨的治学精神、精益求精的工作作风,深深地感染和激励着我。阿思根教授知识渊博、思路开阔,总能把握知识的最前沿,所以导师的认真指导极大地开拓了我的视野,为本篇论文的写作打下了扎实的理论基础。在论文撰写方面,导师给予了方向性的指导和建议。同时导师还在思想上,生活上给予我无微不至的关怀,令我如沐春风,倍感温馨。导师给予我的这种种珍贵的教诲,将会一直激励着我在今后的学习,生活中继续努力、勇往直前。

其次,感谢内蒙古民族大学马克思主义学院的王泰院长、王建副院长、包国祥副院长、宝良教授、任军教授、教学干事辛秀丽、资料员斯琴图雅老师和经济管理学院的刘德华教授。各位老师思想深邃、视野开阔、治学严谨,为我的内心营造了一种良好的精神氛围,使我置身其间耳濡目染、潜移默化,不但汲取了许多待人接物与为人处世的道理,而且在我三年的学习过程中各位老师给予了最无私的教导和帮助,表示深深地敬意和感谢。

再次,感谢我的同学和朋友,一起学习和生活的美好时光里,你们给予我真诚的鼓励和无私的帮助是终身难忘的。同时,在实地访谈当中曾经给我提供资料的两个嘎查的农牧民表示深深的感谢。

作者简介

韩海梅,女,蒙古族,1986年2月生于内蒙古通辽市科尔沁左翼中旗人。2009年7月毕业于内蒙古民族大学政法与历史学院思想政治教育专业,并获得法学学位。2009年9月考入内蒙古民族大学马克思主义学院马克思主义基本原理专业攻读硕士研究生,研究方向是马克思主义与当代中国民族问题研究。

读研期间写了一篇论文即《浅谈农村牧区中小学合并问题》,待发表。

内蒙古民族大学硕士学位论文作者声明

本人声明：本人呈交的学位论文是本人在导师指导下取得的研究成果。对前人及其他人员对本论文的启发和贡献已在论文中做出了明确的声明，并表示了感谢。论文中除了特别加以标注和致谢的地方外，不包含其他人已经发表或撰写的研究成果。

本人同意内蒙古民族大学保留并向国家有关部门或资料库送交学位论文或电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权内蒙古民族大学可以将本人学位论文的全部或部分内客编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。

作者签名：韩海梅 日期：2012年6月5日