

# 四川藏区生态移民安置模式<sup>①</sup>

李 锦

(四川省民族研究所, 成都, 610017)

内容摘要: 四川藏区既是长江上游最重要的生态屏障, 又是我国新时期扶贫攻坚的重点区域。2004年, 以环境保护和反贫困为目标的生态移民工程在这里开始试点, 两年的实践证明, 生态移民的双重目标直接导致移民意愿的双重性, 出现了生态移民大部分为非自愿移民, 小部分为自愿移民的特点。针对这一特点, 四川藏区出现了三种生态移民安置模式, 即高山农业居民移民模式——人林异位; 高寒草原移民模式——退牧还草; 干旱河谷区移民模式——易地致富工程。三种模式并存的局面, 为成功实施生态移民提供了更多的选择。

关键词: 四川藏区 生态移民 安置模式

## 一、四川藏区生态移民的实践

四川藏区按行政区划包括甘孜藏族自治州、阿坝藏族羌族自治州和木里藏族自治县, 由于生态移民与生态环境的密切关系, 我们必须指出, 这是指包含岷江上游、黄河河曲白河流经地带、大渡河上游、雅砻江中上游、金沙江上游在内的生态环境关键区域。

四川藏区是自然生态环境保护和建设的关键性区域, 也是“天保”和“长防”工程的重点区域, 是长江上游最重要的水源涵养区。同样, 由于青藏高原的不断隆起, 四川藏区也是自然灾害十分频繁和集中的地区。对生态环境影响较大的经常性的灾害主要有地震、洪水、泥石流、滑坡、风雪、干旱和鼠害等。龙门山、鲜水河两条深大地震断裂带几乎控制了整个四川藏区。岷江、大渡河、雅砻江、金沙江四大河谷多是产生焚风效应的干热河谷, 河岸水土流失、岩石破碎、山体不稳。因此, 四川藏区的自然生态平衡经常受到来自自然本身的威胁, 是亟需加强人工防治和治理的区域。

由于四川藏区的生态重要性, 2004年国家发改委将四川省纳入全国生态移民试点工程重点省区后, 四川藏区成为全省最重要的投资区域。2004年和2005年两年共投入以工代赈资金3.1亿元进行生态移民。两年时间中, 生态移民的试点工程布局进一步扩大, 资金量也有所增加, 但项目内容还是集中在以下范围: 第一类是为移民准备生产条

<sup>①</sup> 本文所用资料, 除标明出处的, 均为田野调查所得。

件的开发性投入,主要包括基本农田建设、牧区生产设施建设、小型农田水利和人畜饮水工程建设、乡村公路建设四个方面的内容;第二类是为移民准备生活条件的投入,包括住房及附属设施建设、架设输电线路、配套广电设施等;第三类是完善社会事业服务的投入,包括学校及卫生院(站)建设等。但是,并不是所有的移民点均需要三类投资,一般来说,新的集中安置点需要建设基础设施,投资要大一些。而分散安置和扩大安置规模的移民点的投资相对要少一些。通过2004—2005年两年对生态移民的跟踪调查,四川藏区的生态移民安置具有以下一些特点。

## 二、目标与移民意愿的双重性

### (一) 目标的双重性——生态保护和消除贫困

国家计委为生态移民工程确定的第一原则是“坚持扶贫与生态建设相结合”,并明确规定了生态移民工程的实施范围,主要是那些群众生产生活条件难以改善,投入资金后不能从根本上解决问题,且生态环境严重恶化的地区。并要求“这项工作的实施,要在有关省区的生态建设规划和扶贫规划的指导下,与退耕还林还草、天然林资源保护、生态环境重点治理工程等各项治理措施相结合,努力实现减少贫困人口和改善生态环境的双重目标”<sup>①</sup>。按照这一思路,四川藏区的生态移民也都确定了双重目标,但根据其规划或指南的表述,各州的侧重点还是有所不同:

《甘孜州易地移民致富工程规划》<sup>②</sup>中提出的总体目标是:“通过9年的时间,基本完成甘孜州生态环境建设易地安居致富工程。全州共需易地安置农牧户3.65万户、约20万人,其间对全州约1万户、5万农牧民进行集中易地安居,约2.65万户、15万农牧民有计划地实施分散易地安居,向现代农业、生态药业、生态林业、生态能源、生态旅游等产业进军,逐步实现集约化、规模化生产。到2010年,通过易地安居到水资源、土地资源、旅游资源、气候资源等配置相对好的地区,集中改善贫困人口基本的生产、生活条件,把治山、治水、治穷、治愚、治病结合起来,因地制宜,宜农则农,宜林则林、宜牧则牧、发展第三产业,使搬迁农牧户三年后稳定解决温饱,9年左右基本脱贫和接近小康,达到改善生存、生产条件、提高农牧民生活水平,做到移得下,稳得住和‘以退促改、以改促调’,实现脱贫致富的目标。同时,随着该工程的逐步实施,全州的草地、湿地、林地的生态环境条件要逐步恢复,创造出一个自然环境优美,人民富足的新甘孜。”从以上叙述可以看到,甘孜州是将生态环境改善作为第一目标来制订规划,因此,将生态环境恢复和生态产业建设作为互相关联的内容一并提出。

《阿坝州易地扶贫搬迁试点工程指南》<sup>③</sup>提出的生态移民工程总目标是:“国家‘八七’扶贫攻坚计划实施以后,到2003年底,该州贫困人口还有30.93万人。这些贫困人口,大多数居住在海拔3000米以上地区;山地灾害严重威胁地区;大骨节病及其他

① 《国家计委关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》,四川省以工代赈办公室提供。

② 甘孜州政府提供。

③ 阿坝州政府提供。

地方病区;严重影响草原治理、湿地保护地区;干热河谷无水无路恶劣地区;喀斯特地貌石漠化地区;深山峡谷、深切割地区(以下简称‘七类区’)。……计划用7年时间,在群众自愿的基础上,逐步分批将居住在‘七类区’的贫困群众搬迁出来,让他们从根本上改善生产生活条件,充分享有社会各种平均资源,发展生产,改善生活,实现脱贫致富。并以此为突破口,推动全州整个扶贫开发工作。”从上述表述可以看到,阿坝州列入生态移民工程区的七类地区,除了大骨节及其他地方病病区外,都属于生态环境严重恶化的区域,但从其表述的目标看,反贫困显然是放在第一位的。

## (二) 双重性目标对移民意愿的影响

按照国际惯例,以政府为主导的生态移民工程,似乎是一种非自愿移民,但是,从我们的调查情况看,由于横断山区生态移民工程实施的双重目标,在生态移民工程中,非自愿移民和自愿移民都存在。

首先,非自愿移民是主体。政府实现生态移民保护生态环境的目标是非自愿移民形成的主要原因。四川藏区生态环境建设主要是一种国家行为。农户在生态环境关键区域的经济行为,尽管会造成陡坡种植、水土流失、气候恶化和自然灾害等一系列对流域生态系统产生重大影响的后果,并给农户带来经济损失,导致农户贫困。但是,从单一的农户来讲,他没有必要考虑流域生态系统的安全问题。为了解决自身的贫困问题,农户一方面可以通过开荒继续扩大种植面积,满足粮食需要;另一方面,还可以通过高山养殖业和林间、草地的过度放牧获得其他收入。因此,大部分农户不会出于国家生态环境保护的目标进行移民。同时,移民不仅是一种经济行为,而且是一种文化适应行为。在多民族聚居的四川藏区,迁移往往意味着远离自己传统的文化圈、熟悉的生活环境、熟练的生计,对任何移民来讲,这种变化都极具挑战性,对于长期居住在偏僻的高山、文化水平不高、生产技能单一的移民而言,很难接受这样的挑战。上述情况,决定了生态移民大部分是非自愿移民。导致他们移民的原因,是为了给社会提供流域生态系统安全这样的公共产品。只能由政府提供支持,将他们从较为重要的生态关键区域搬迁出来。同样,由于移民的非自愿性,这部分移民最容易出现心理不稳定,引起群体性事件,甚至出现比较多的返迁现象。

其次,自愿移民的比例在逐步加大。自愿移民的形成,原因较为复杂。具体讲,主要有三种:

一是政府的引导和优惠政策吸引。生态移民工程开始后,从中央到地方都把生态移民自愿迁移作为开展工程的条件,国家在生态移民工程的原则中也再三坚持群众自愿的原则。“在组织实施过程中,要自始至终强调群众自愿,要做好思想动员工作,严禁强迫命令。同时要抓好典型示范工作,搞好生产发展条件和生活设施的建设。要把安置群众能够安居乐业作为整个工作的核心来抓。”<sup>①</sup>由于政府可以为移民协调土地,提供一定的建房资金,还可以配套相应的社会事业条件,因此,许多移民利用这一机会自愿进行迁移。丹巴县2004年进行生态移民试点时,结合本县实际制定了七条搬迁优惠政策:

<sup>①</sup> 《国家计委关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》,四川省以工代赈办公室提供。

(1) 享受国家规定的建房补助。(2) 原房屋拆除所得财物由迁出户自行支配。(3) 土地优惠政策: 凡易地扶贫搬迁集中或相对集中安置地点未开发的国有和集体所有土地、林地、草山草场、荒滩荒山荒坡, 具有一定数量土地资源的, 由政府授权主管部门、各乡(镇) 统一协调, 通过无偿划拨、直换或承包落实给迁入的农户, 力争户均要有 1 亩高产稳产田, 人均 1 亩生态经济林、宅基地的划拨, 集中搬迁点按县上灾后重建的统一要求, 整户为 120 平方米, 分散搬迁户为 150 平方米。(4) 户籍、宅基地优惠政策: 迁入搬迁点的农牧民, 在统一规划的前提下, 由所在地政府统一协调办理入户手续和宅基地审批。(5) 易地搬迁后, 迁入户在资源开发利用上与原有居民享有同等权利。(6) 迁入户在新居住地可优先享受国家农业、林业或扶贫配套项目资金, 兴办 1~2 个增收致富项目。(7) 迁入户可优先安排参加劳务培训。这一优惠方案, 实际上包含了许多移民后的后续发展支持, 因此得到了移民的认可, 在该县符合搬迁条件、群众自愿搬迁的有 2 922 户、14 073 人, 大大高于符合搬迁政策的重点搬迁户 1 095 户、5 139 人的比例。<sup>①</sup>

二是生态环境恶化促使移民主动搬迁。这种现象在生态灾害区表现得特别突出。甘孜州丹巴县格宗乡鱼日村就面临整体滑坡的威胁, 滑坡环绕该村一圈, 裂纹长度达 4 至 5 公里, 最大裂纹宽度达 2 米, 群众生命财产安全受到严重威胁, 群众强烈要求搬迁。

三是文化程度的提高和思想观念的变革。近年来, 由于农村教育的发展、村村通广播电视工程的普及, 高山居民的致富欲望和对子女就学、家庭就医的要求不断提高, 通过移民解决就学和看病难问题, 成为自愿移民的重要动力。他们为了家里的孩子, 希望搬迁到学生入学方便、交通方便的地方, 即使在一段时间内生活水平下降也可以忍受。

### 三、安置方式的选择

#### (一) 高山农业居民移民模式——人林异位

对于居住在高海拔(海拔 3 500 米以上)、泥石流或滑坡地区、严重缺水地区的高山农业居民, 由于农业生产条件极差, 农业生产必然带来水土流失, 影响整个区域生态安全, 是生态移民的重点区域。将高山农业居民迁移到海拔 2 500 米~2 800 米之间的平地, 从利用陡坡耕作地区迁移到利用缓坡地种植的地区, 从河流集水面陡坡居住地区迁移到其他地区。移民后, 全面进行退耕还林和人工造林, 以恢复高山植被并减少水土流失, 同时增加居民收入。

此种移民方式是横断山区高山峡谷地貌地区生态移民的主要方式。这一模式有以下几个特点:

一是零星下迁, 集中安置。按照生态移民的要求, 最好是对生态关键区域的居民进行整体搬迁。但是, 一方面, 四川藏区高山人口居住分散, 特别是居住在天然林保护和退耕还林核心区的农户则更为分散, 许多村寨只有三五户人。另一方面, 由于生态移民需要农户自筹部分建房资金, 因此, 一部分特困人口不能纳入生态移民的范畴。为了解

<sup>①</sup> 《丹巴县 2004 年易地扶贫搬迁工作总结》, 丹巴县政府提供。

决这类问题,四川藏区采取了逐步将这部分农户从高山零星迁下,集中安置在生态移民点的做法。

二是集中下迁,集中安置。这种迁移主要针对生态灾害区。甘孜州九龙县2004年生态移民工程点魁多乡杨家窖的40户、200人生态移民全部来自该乡的下申古组。由于寨子位于一个滑坡上,住房受到滑坡影响开裂、下沉、倒塌。农户通过辛勤劳动所得的收入,基本上都用于住房的维修、重建。新建住房平均使用寿命一般不超过5年,之后就需重建。这成为制约当地群众生产生活的最大障碍,该地群众强烈要求实施移民。最后,生态移民在高山峡谷的乱石窖中用炸药炸出一块平地,每户均新建了一楼一底住房、厨房,硬化了院坝,搞好了通路、通水、通电工程,完成了住房建设6000平方米,附属设施建设3200平方米,蓄水池6立方米,饮水渠(管)9公里,新建乡村公路5公里,维修改建学校100平方米,卫生院150平方米。同时,完成了集中成片优质高产桑园300亩及四边桑园460亩,培植蚕桑产业,配套解决了蚕房,使移民生产条件迅速改善。<sup>①</sup>

三是以行政区域内迁移为主,大部分移民在县内进行迁移。考虑到集中安置区土地的协调和其他政策的配套,这种迁移大部分在一个县的行政区划内进行。主要针对来自全县各地生态脆弱区的移民。

这一模式的主要问题是移民集中安置后,仍然沿袭原来的生产方式和生活方式,对迁入地的生态环境压力持续增大,从较长时间看,可能造成迁入地的环境退化。

## (二) 高寒草原移民模式——退牧还草

四川藏区拥有全国最好的高寒草原,但是,由于长期超载放牧,对生态环境的影响很严重,草原沙化、鼠害严重,草场载畜量大大下降。因此,在这一高寒草原区,生态移民的目标是将海拔3800米以上的高山草场退牧还草,并对冬季草场进行围栏封育。

在目前草场载畜量过大的条件下,要实现上述目标,首先要解决牲畜的过冬问题。为此,阿坝州红原县在过去进行多年的“人草畜三配套工程”基础上,以牧民新村定居点安置为措施,以联户牧场这一畜牧业产业化形式为替代方式,支持退耕还牧,进行生态移民。这一生态移民模式的特点是:

第一,全面改善基础设施建设。联户牧场的土建部分同时进行了生产用住房、暖棚带草库、畜圈的建设。其中每个自然户建立了62平方米的生产用住房、62平方米的暖棚带草库、500平方米的畜圈。打贮草基地建设按照每个自然户50亩人工种草面积,种植了老芒草、披碱草、燕麦等优质牧草,人工种草基地均安装了网格式围栏;建设了防疫巷道圈5处,建设了联户牧场连接乡镇主干道的道路和电力、人畜饮水、广播电视设施等。

第二,大力推进生产方式变革。在基础设施保障下,大力推进种草养畜、畜种改良,促进牧业产业化。红原县南西和约旦联户牧场建成后,各牧户集中居住,通过打贮草基地建设和围栏建设,实现了分区轮牧,并为今后半舍饲喂养奠定了基础。在2005

<sup>①</sup> 甘孜州九龙县扶贫办提供。

年春的雪灾中,通过暖棚保暖以及对牲畜进行饲草、饲料补饲,两个联户牧场只有7头牲畜死亡,比全乡的牲畜平均死亡率低53个百分点,比非项目户低83个百分点。项目中的牧道建设完工并通车后,为该联户畜产品及畜副产品快速高效运输提供了有力保障。据统计,两个联户的牛羊输出量增加了5%,鲜奶输出量增加了10%,仅此就为牧户增加收入2.8万元。

第三,有效缓解草场压力。联户牧场建成后,草场的使用结构出现了变化。20%的生产畜使用30%的草场,80%的后备畜使用60%的草场,迫使牧户严格控制后备畜,保障生产畜的草场需求,提高草场产出率。

第四,有利于改善草场结构。进行人工种草和补播后,草场结构调整调整为30%的人工和半人工草场,60%的天然牧场,10%的湿地,大大缓解了天然草场的压力,保护了草场的自然恢复能力。

第五,有利于转移劳动力。在部分能够培育替代产业的地方,对牧民新村的选址进行精心规划。一方面完善教育、卫生、通讯、环境保护设施;另一方面尽量与旅游发展线路相结合,红原县瓦切乡的牧民新村已经建成藏族牧区风情的旅游接待点,每年夏季约有4个月时间接待一些游客,对增加牧民收入,减少牲畜数量起到了比较重要的作用。

总之,通过牧民新村建设、人草畜“三配套”结合和联户牧场的结合,可以逐步将高山牧场的放牧线恢复到20世纪50年代的海拔3800米左右。

这一模式的主要问题是牧民对新的生产方式的适应能力还有待培养。

### (三) 干旱河谷区移民模式——易地致富工程

在干旱河谷区,分散进行陡坡种植的居民往往造成严重的水土流失。而在河谷地带,土地相对集中,农业生产条件也较好。只要集中力量进行水利设施建设,就可以把大量分散居住的居民集中起来,进行农业产业化经营。甘孜州提出的生态移民与易地致富工程,就是这一方式的代表。

甘孜州的得荣县幅员2916平方公里,总人口2.3万人,人口密度每平方公里只有8人,是典型的横断山脉高山峡谷区,坡陡峡深,地质破碎。气候为亚热带干旱河谷类型,人口活动对环境的影响非常大。因此,该县需要移民的人数达1.4万人。在生态移民开始前,得荣县在瓦卡坝进行的扶贫移民,就是将生态灾害区的居民迁移下山,集中安置,实际上具有生态移民性质。从1984年开始,该县在瓦卡坝区进行移民开发,仅用3年时间,就修建了2×320千瓦电站、2×75千瓦、2×55千瓦提灌站各一座,并从海拔3800多米的高山上修建了长11.7公里的引水主渠(子庚渠),开垦耕地448亩,林果地360亩,修建民房98幢,配套建设了学校、医院、商贸公司、邮电、粮店、银行营业所、林业、农技服务站等服务机构,1987年搬迁到坝区的98户农民人均纯收入不足70元,到2003年人均有粮已经达到480公斤,人均纯收入800余元,有的已超过1000元,搬迁农户全部越过了温饱线,目前这里已经建设成为得荣县一个重要的商贸物资集散地和对外交往的窗口。从1998年起又规划实施了搬迁150户1000余人的古学乡生态移民扶贫开发工程。

2004年甘孜州的生态移民,借鉴了瓦卡坝移民的经验,采取了将生态移民与城镇

化、生态移民与产业结构改善相结合的方式。这一生态移民模式的特点是:

第一,人口集中与土地集中开发相匹配。甘孜州是四川省人口居住最分散的地区,同时,其土地供给条件也是四川横断山区最好的。全州尚有22万亩宜农、宜果荒地可供开发利用。特别是在该州北部和南部的雅砻江、金沙江流域,地广人稀,土地开发利用程度低,为大量集中安置生态移民和农业区、半农半牧区发展农业生产,提供了基本的土地资源条件。随着基础设施的逐步配套完善,尤其是水利设施的配套完善,白松、茨巫、古学、子庚、因都坝、木垭通、毛垭坝、拖坝、呷拉、虾拉沱、朱倭、新都桥、塔公等地,都可以作为州内较大的移民安置地,进行成片开发建设。因此,将人口集中与土地集中开发相匹配,是非常适用的原则。雅江县决定在生态移民集中安置点柯拉县志柯村集中安置134户、669人,为了保证安置区建设能够满足移民需要,他们进行了地形测绘,在此基础上进行了房屋布局、道路、水井、电站、暖棚、围栏、厕所等总体规划,合理利用安置区的自然资源。同时对每项建设制订了不同的选择方案,如房屋设计了两层、一层半、一层三种方案,以供移民根据自己的经济情况选择。按照有房可住、有水可饮、有路可行、有病可治、有书可读、有业增收、有草场可用、有电照明的原则,不仅规划了水、电、路、医疗、卫生、学校的建设,还从商贸发展、民居旅游接待、畜牧业生产等方面进行了建设,既改善了搬迁户的生产生活条件,又有了后续产业保障。

第二,以产业结构调整为核心。集中安置的主要方式是建立易地致富工程,即对一部分具备中低产田改造的地区,集中改善基础设施,形成一定的农业产业化开发基础,再逐步移民,宜农则农,宜林则林,宜旅游则旅游,这样可以将生态移民与农业生产方式转变结合起来,尽量降低传统农业对生态环境的压力。

这一模式的主要矛盾是农业产业化发展的市场问题难以解决。

#### 四、生态移民——一定要在空间上移动吗?

##### (一) 困惑

前面我们已经论述过,四川藏区的生态移民具有双重性的目标,在我们的调查中,生态移民的安置是不是一一定要在空间上移动,一直是一个困扰我们的问题。产生这一困惑,基于以下几个原因:

第一,四川藏区整体是一个生态脆弱区,生态移民空间上的移动,不过是在一定的时间内将生态环境压力转移到另一个地方,当整个区域的生态环境没有改善时,区域性的转移并没有本质上的意义。

第二,生态移民空间上的移动,成本非常高昂。正如我们在前面提到的一样,对政府来讲,只有把生态移民当成一个过程来安排资金支持,才能满足生态移民的需要。因此,作为政府主导、以生态效益为主的移民工程,生态移民需要财政提供大量的投入。对移民来讲,生态移民意味着生活和生产重建,基本上会消耗掉多年来的积累,还有进一步贫困化的风险。

第三,四川藏区在高山和半山上的村寨很多,每个村寨的户数和人口都不多。由于

传统的生产和生活方式导致水土流失是影响生态环境的主要因素,因而通过一系列的生产生活方式变革,有可能建立起对生态环境扰动较小的生态经济体系,这种变革的成本,要低于生态移民空间移动的成本。

第四,四川藏区高山和半山的村寨,往往保留了该民族村寨的外观,保留了该民族文化遗产的重要特征。由于四川藏区在历史上是一个民族走廊,在藏族、彝族、羌族等民族中还有许多人数量很少、文化特征突出的民系,这些民系的文化特征要么被大的民系同化,要么被汉化,大部分有特点的聚落都位于高山和半高山地区,因此,亟待保护。如果进行生态移民,就可能对该民系的文化造成无法弥补的后果。

第五,从生态恢复的需要看,四川藏区的大部分地方仅仅依靠自然恢复是不够的,还需要人工干预帮助自然恢复,在生态恢复的早期,人工养护非常重要。我们在调查中发现,部分退耕还林区的生态移民,每年定期回去养护植被,其环境恢复效果就更好。而不在退耕还林区的地方,生态移民迁出后,生态恢复并不理想。

## (二) 建议

鉴于对四川藏区生态移民空间移动的困惑,我们设想,能不能探索一些新的生态移民方式,既尽量减少生态移民空间移动的数量,又满足生态移民的双重性目标。这种方式应该具有以下几个特征:第一,把生态移民转变为生态维护者。第二,把传统生产方式转变为生态经济方式。第三,把传统生活方式转变为与生态环境友好的生活方式。

为此,可以采取以下措施:

第一,对于需要退耕还林还草的地区,长期按照退耕还林还草的政策给予补助,基本解决陡坡垦殖导致的水土流失问题。对于自然保护区、湿地、重要水源涵养区的居民,可以仿造天然林资源保护工程的具体做法,使居民成为生态环境的保护者。

第二,支持有条件的地方转变经济结构。对于能够发展民族风情旅游业的地方,改善基础设施,制订生态旅游规划和方案,开展对外宣传,资助进行绿化和环境美化,开展村寨旅游民居接待培训。对于可以发展生态农业的地方,支持改土改水,进行生态农业技术培训,建立生态农产品经销的龙头企业。

第三,全面实施以电代柴,控制生活能源及人口活动对环境的破坏。

第四,加大计划生育宣传,提供更好的技术服务,控制人口总量增加。

总之,四川藏区的生态移民安置,似乎应该是空间上移动的三种移民方式与空间上不移动的方式的结合,这实际上给我们提出了一个更新的研究方向。

## 参考文献

- [1] 国家发改委国土开发与地区经济研究所. 中国生态移民的起源和发展, 2004—12
- [2] 施国庆, 等. 中国移民政策与实践. 兰州: 宁夏人民出版社, 2001
- [3] 迈克尔·M. 塞尼. 移民与发展——世界银行移民政策与经验研究. 水库移民经济中心, 南京: 河海大学出版社, 1996