

# 保障、整合、激励：后移民时代三江源生态移民生活重建机制的三个维度

韦仁忠

**摘要：**三江源藏族生态移民工程自2004年实施以来，已近十四年，取得了一些成效和经验，但实践中也存在不少问题。在此背景下，梳理和研究后移民时代移民生活重建的现实困境和解决思路，用系统思维审视问题，使移民生活重建工作建立在合理和接地气的规划和构想之上。通过保障、整合和激励机制引导移民从“迁得出”“稳得住”到“逐步能致富”成为当前最紧迫、最重要的任务。

**关键词：**后移民时代 三江源 生态移民 生活重建机制

**中图分类号：**C913 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-2338(2019)01-0117-08

**作者简介：**韦仁忠，男，博士，四川大学社会发展与西部开发研究院教授。

自2004年开始的三江源生态移民工程已近14年了，牧民从草原到城镇，是游牧文化到商业文化的一次大跨度跳跃。旧的生产和生活方式被摧毁了，急需重建，但移民生活的重建不是恢复或重复过去的生活模式，而是意味着现代性要素的卷入、生活方式的全面转变和城乡空间体系的重构。这是一项复杂工程，既需要内因的推动，也需要外力的引导和系统规划。

## 一、后移民时代的界定及移民生活重建机制解读

### （一）后移民时代的学理性界定

后移民时代又称后移民时期，“特指为解决前期移民遗留问题和应对经济社会出现的新问题的时期，它是相对前移民时期而言的一个特定时段”<sup>[1]</sup>。这个时段移民工程已基本完成并整体投入运行，前期政府的优惠和照顾政策也面临着暂告段落，移民各种问题也逐步从隐性走向明朗。这个时段，不仅是生态环境保护与建设的关键时期，也是移民管理和发展模式的探索时期，更是引导和帮助移民安稳致富的重要时期。

### （二）移民生活重建机制的结构功能主义解读

机制，这一概念最早适用于机械和生物学领域，后来逐渐扩展到社会科学领域之中，并成为使用频率极高的一个学术用语。在社会学中，机制的含义表达为：“在正视事物各个部分存在的前提下，协调各个部分之间关系以更好地发挥作用的具体运行方式。”<sup>[2]</sup>从系统论的视角来看，移民生活重建机制是一个完整的系统。用帕森斯（Parsons）的结构功能主义（structural functionalism）来解读这一事像，是一个新的视角，也是从整体视角精准应对移民生活重建的理论支撑。结构功能主义认为，社会是由有机联系的各部分构成的整体系统，在这个系统中各个部分都要承担或发

**基金项目：**国家社科基金西部项目“三江源生态移民的生活重建和反贫困研究”（项目编号:12XMZ044）阶段性成果。

挥一定的功能。<sup>[3]</sup>其行动体系由四个子系统构成,分别是社会子系统、文化子系统、人格子系统和行为有机体子系统。这四个子系统发挥着维持系统存在的必要功能,即AGIL(adaptation, goal attainment, integration, latency)。四项功能构成了一般行动系统的功能必要条件,这被称为结构功能主义的“不可或缺性假设”<sup>[4]</sup>。在微观视角帕森斯一直强调:一个整体的、均衡的、自我调解和相互支持的系统,结构内的各部分都对整体发挥作用;同时,通过不断的分化与整合,维持整体的动态的均衡秩序。<sup>[5]</sup>如果对一个具体的事像来说,就是把对象作为多方面联系的动态整体来加以考量,对事像全面思考,不只就事论事,而是把其放在普遍的联系中,把想要达到的结果、实现该结果的过程、过程优化以及对未来的影响等一系列问题作为一个整体系统进行研究。

三江源生态移民的生活重建,也是作为系统而存在的,因而对于系统各个部分发挥一定的功能结构性的要求。考虑移民生活重建的机制,自然也要考虑到移民生活重建作为一个系统工程的功能诉求。从整体上看,移民生活重建需要保障机制、整合机制和激励机制的相互配合才能顺利实现。保障机制为移民生活重建提供最基本的制度和政策依据,保证其所需的人财物的供应;整合机制协调各方生活重建力量,实现生活重建目标和方法的相互支持和相互促进;激励机制则最大限度激发移民生活中各参与主体的活力,增强其参与生活重建的内在动力。

## 二、移民生活重建的困境分析

移民生活重建是多层面的,因而这个过程注定会面临很多新的问题。正确认识移民生活重建中的各种困境,找出相应策略,必将推动移民生活重建事半功倍。

### (一) 政策困境

政府作为公共事务管理中的行为主体,实现其意志的基本手段是制定并实施公共政策。三江源生态移民工程正是以一系列政府政策为依据的,这些政策反映了政府移民工程的目标、方法和责任分配,确保了移民工程的顺利展开。移民日常生活受到政府政策的深刻影响,正是基于这些政策,牧民们放弃旧的生产生活方式,远离草原搬迁到城镇,重建新的生活。这些政策按照其政策目标可分为四类:移民安置政策、移民补偿政策、移民发展政策、移民保障政策。其中安置政策的目的是确定移民的迁入地及保证移民居有定所;补偿政策的目标是补偿移民在搬迁过程中的损失,保障其生活;发展政策则旨在帮助移民实现顺利转产,寻找到新的生计方式;保障政策在于维护移民医疗教育等方面的基本权利,实现最低限度的生活保障,免去基本的生存之忧。这四个方面的政策和实施,对移民顺利实现转产、解决就业和生活适应起了重要作用,但由于涉及范围太广、地区差异大、对移民的实际情况了解不充分、政策实施过程中出现偏差等原因,这些政策在某种意义上并不能解决众多与移民切身利益相关的问题,有些政策还不够接地气,有些政策缺乏长远的规划性,有些政策则低估了移民转产和后续产业发展的难度,致使移民生活重建缺乏后劲。

1. 移民安置政策困境。三江源生态保护区由由内而外的三个圈层构成,依次为核心区、缓冲区和一般保护区,其中核心区为严格保护区域。<sup>[6]</sup>三江源生态移民工程的主要目标就是“对三江源18个核心区的牧民进行整体移民,涉及牧民10142户、55774人,涉及4个藏族自治州的16个县,力争将三江源核心区变成‘无人区’”<sup>[7]</sup>。搬迁方式上,三江源核心区采取“整体搬迁”,具有一定的政府强制性,搬迁下来的牧民被异地安置到政府规划的城镇周边。安置方式分为集中安置和插花安置,前者是三江源生态移民安置的最主要形式。不可否认,这种安置方式有诸多好处,比如有利于对移民的集中管理,集聚带来的规模效应,方便基础设施的建设,节约移民安置点建设成本,提高基础设施使用效率等。但这种安置政策也带来许多问题,比如:尽管集中安置点的自然条件、经济社会条件较原来的牧区更好一些,但因仍在欠发达的青海省,经济发展水平较低,产业相对落后,二三产业发展不足,不能有效吸纳移民就业,不利于移民经济生活的重建;移民彻底脱离了原来的牧业生产,生计方式转型难度大;移民面临生活方式的全面转变和强烈的文化

震惊,引起移民心理上的不适和精神上的压力;移民原来的社区文化被毁,社会融入困难等。而插花安置是在“政府引导,牧民自愿”原则的基础上由牧民自己选择安置地,政府提供一定的帮助和补助。由于这是移民的自愿选择,所以其融入当地社会时更加积极主动。有研究表明,“凡是安置在农牧结合,以农养牧的成功率较高,完全脱离牧业,进入城镇生活的面临极大的挑战,这可能与所从事职业的熟悉程度有关。”<sup>[8]</sup>另外,异地城镇化安置存在行政管理上的混乱,属性上移民仍归原户籍所在地管理,迁入地的地方政府对当地的移民点没有任何管理的权限,所以,在移民新村所在地各级地方政府的社会保障和城市发展规划方案中无法考虑到新建的移民点,导致移民新村的经济、社会发展等各个方面较为滞后。<sup>[9]</sup>移民日常生活中也因为这种行政管理模式导致有问题不知道找谁解决,阻碍了移民反映民意和维护权利的正常渠道。

2. 移民补偿政策困境。人口学的推拉理论认为,人口迁移是推力和拉力共同作用的结果,这些推拉因素包括更多的工作机会、更高的收入、更好的社会生活环境和更高的生活质量等。尽管三江源生态移民是出于生态保护而由政府主导的人口迁移,但牧民的迁移意愿也很重要。三江源生态移民工程牵涉最深的是每一个面临搬迁的牧民家庭,他们的福利和利益必须得到保障,这是移民工程获得牧民支持和参与的前提条件。如果牧民们在移民过程中基本生活和利益得不到保障,生活质量不升反降,这会挫伤移民生活重建的积极性。因此,三江源生态移民的补偿政策十分重要。根据移民不同的搬迁形式,政府出台了不同的补偿政策,具体来说有整体搬迁补助标准和零散搬迁补助标准两种政策。前者由于针对的是永久性移民,所以补助标准略高:每户获得8万元基础设施建设费补助(用于移民住房和暖棚建设)和每年(补助时间为10年)8000元日常生活开支补助(十年禁牧期移民的补助为6000元);后者针对的是自愿搬迁的移民,每户4万元(无草原证的牧户3万元)基础设施建设费补助和日常生活补助每年6000元(无草原证的3000元)。<sup>[10]</sup>这些补偿帮助牧民解决了移民之初的基本生活问题,使他们在迁入地安定下来。但这些补偿内容、标准和方式等政策没有将移民转产所需资金和移民家庭因婚姻等原因分户等情况考虑在内。在补偿标准上,饲草料和燃料补贴较低,不能满足移民日常生活所需。在补偿方式上,采取按户补偿的形式,忽略了移民家庭在人口数量、畜群数量、资产和收入等方面的差异。<sup>[11]</sup>移民补偿政策的问题逐渐凸显并日趋严重。随着移民生活方式的城镇化,日常生活消费支出迅速增加,再加上很多移民就业困难,收入低下,使其经济压力日益增大,日子过得捉襟见肘。如何防止“因移而贫”是摆在政府面前的重大问题。

3. 移民发展政策困境。为解决三江源生态移民的生计问题,帮助移民顺利实现转产就业,国家到地方的各级政府部门出台了一系列移民发展政策,如给予移民优惠鼓励措施、对移民进行职业技能培训、依托当地资源发展特色产业和生态旅游业等。尽管如此,移民转产和后续产业发展仍遇到了不同程度的障碍。主要原因有:政府政策落实不足,导致移民发展缺少后续支撑,政府虽然为移民组织了各种就业技能培训并提供工作岗位让其优先就业,但在具体的实践中,因为培训时间较短、移民参与培训的兴趣不足、对所培训的就业技能掌握较差等,导致移民仍不能胜任相应的工作;特色产业发展政策不符合实际,导致移民就业和增收不足。以藏毯编制和石雕艺术为主的移民特色产业由于市场狭小,社会需求不大,销路有限,并没有为移民带来较高的收益,因此移民参与这些产业的积极性较低;政府对移民的发展缺乏金融政策的支持,移民转产就业缺乏资金支持,创业方面虽然有政府的创业扶持基金,但由于其手续复杂、条件苛刻,很多移民望而却步。再加之青海省整体经济发展落后,人口较少,各类产业消费市场有限,影响到移民扩大就业。而根据政策开启的生态旅游业由于认识不足、需要投入资金较大、政府各部门间缺乏配合进展也较缓慢,并且旅游开发过程中真正受益者属于那些拥有较多资源的人群,因此并不能成为增加移民收入的可靠途径。<sup>[12]</sup>这些发展政策上的困境严重阻碍了移民的经济融入,致使移民生活重建缺乏根基。

4. 移民保障政策困境。为了确保三江源生态移民“迁得出、稳得住、能致富、不反弹”,顺

利实现生活重建,还需要一系列的制度与政策保障。这对于消除移民的恐惧和焦虑心理及尽快融入安置地的社会生活十分重要。一般而言,社会保障制度由社会保险、社会福利和社会救助三部分组成,社会保障主要是通过各种社会保险来实现的,因而是社会保障最重要的组成部分。其中社会保险主要包括养老、医疗和失业保险三个方面,社会福利保障包括福利企业、福利事业和职业福利,社会救助制度主要为最低生活保障制度。<sup>[13]</sup>就三江源生态移民的社会保障实施情况而言,总体上“起步晚,水平低”,虽然一定数量的移民被集中安置在城镇,但由于移民没有城镇户籍,所以并不能享受城镇社会保障。其社会保障还面临着资金困境,即移民收入和政府财政都无法支撑社会保障的资金;观念障碍,政府对社会保障政策宣传不到位,移民缺乏对社保政策的信任;管理障碍,社会保障政策实施中遇到的跨区管理问题、缺乏监管、各单位职责不清等问题。<sup>[14]</sup>

## (二) 经济困境

1. 移民收支困局。牧民从草原到城镇,由于劳作模式的变迁而缺乏新的劳动技能,因此很难寻找到新的生计方式,大多数移民从事工资较低的职业,并缺乏其他的收入渠道。有些移民甚至找不到工作,全靠政府的搬迁补偿金和救济金过活。而移民自发的劳务输出,也由于语言、观念和个人能力的限制未能发展起来,移民陷入了“贫困陷阱”之中。但城镇生活高度依赖货币,衣食住行全都要靠现金才能进行。这种日常零碎的家庭消费支出对移民来说是一笔不小的开支。收入与消费支出不平衡是大多数移民家庭面临的经济问题,有些移民家庭仅有的打工收入微薄到甚至不足以支撑这种日常生活消费。随着近年物价的普遍上涨,这种收支困局将进一步加剧,使部分移民家庭财政状况处于崩溃的边缘。

2. 移民消费理念困境。在消费构成上,移民固有的价值观念也影响到他们的具体消费选择。除了满足日常基本生活、孝顺父母、投资子女教育外,移民们更愿意将钱财花费在寺庙供奉上,而在提升自身的劳动技能、投资等方面的投入很少,可见,移民们虽然严格遵守了韦伯意义上的“新教伦理”,但“资本主义精神”却远没有在移民的精神世界里“生根”。而价值观念的转型是相当艰难的,因为价值观一旦形成,特定个体的思想行为倾向就具有一贯性,在认识、分析、解决各种问题时往往不知不觉地保持相对固定的思维定式和价值倾向。<sup>[15]</sup>这种用旧的价值观念对新生活的无意识应对方式严重阻碍了移民对市场化、理性化、商业化的现代社会的适应,导致其生活重建的困难。

3. 迁入地金融和资本困境。依靠金融来支持移民生活重建是一个不断被实践实证并行之有效的办法,金融和资本支持是移民生活重建的加速剂。但移民安置地金融业发展滞后,具体体现在:金融机构发展不充分、金融资金体量小、金融风险偏高、移民贷款偿还周期长、还贷能力低、金融缺乏信用环境等。缺乏金融和资本支持成为移民生活重建的致命弱点。政府虽然为改变这一状况也出台了一些金融优惠政策,但对于移民来说,由于政策还不够细化、宣传力度不足、办理手续过于复杂、各种优惠贷款年限较短与移民利用资金获益所需的较长周期不相宜等原因,不少有贷款意愿的移民望而却步。这导致不少有创业意愿和经营小生意的移民仍没有获取资金的渠道,严重影响了其利用金融资本改善生产和生活状况的积极性。

4. 移民产业困境。三江源生态移民虽然被安置在了相应的城镇周边,但安置点仍然属于青海省的贫困地区。这些地区产业结构单一,牧业和农业占了很大比重,二三产业比重很小,因此,产业结构事实上并不足以支撑移民实现非农就业,移民失业状况较严重。很多移民只能长途跋涉到远离安置点的牧场帮牧,从自主的、独立的牧者变为受制于人的雇佣劳动者。移民后续产业发展也面临诸多难题,移民产业规划主要由政府单向规划和实施,因而实践中脱离了移民的实际情况和市场需求,而且产业间的整合程度较低,而产业政策的实施中由于缺乏技术和具有市场经验的管理者的支持,其效果大打折扣。这些困境阻碍了移民产业的发展,十分不利于移民的顺利转产,后续产业的发展困难重重。

### （三）社会困境

1. 社会网络困境。三江源生态移民属于非自愿型移民，整体性搬迁使他们来到了一个完全陌生的社会环境之中，以往的社会交往圈子被撕裂。在新的社会环境里，他们需要建立以地缘为基础的社会网络。但由于诸多限制因素，其社会网络重建并不顺利。由于移民的交往范围有限，交友人数少，社交网络中同为移民的人群占了很大比例，表现出较强的同质性。同质性的社会网络会阻碍移民无法突破自身所处的小圈子进而融入到更大的社会圈子里，当地居民和移民彼此都缺乏交往的主动性，这样使双方始终处于相互隔阂的状态。这种社会网络困境使得移民的日常生活缺少社会支持，他们在需要情感和物质帮助的时候“无从下手”。移民在安置地潜意识中总是以外来者的身份存在，很少意识到自己将要扎根在此并生息繁衍。社区是移民日常生活开展的基本单位，社区内的社会网络基于地缘关系形成，因此，地域共同体的观念对于扩大移民社会网络极为重要。而目前迁入地社区发育程度较低，血缘和业缘关系是人们关系网络的主要组成部分，这种状况进一步强化了移民社会网络重建的困境。

2. 社会弱势地位困境。从世界经验来看，但凡移民，在很大程度上都会导致其在政治、经济、文化和社会等方面的弱势地位。三江源生态移民，从草原上自信的牧者到城镇中被边缘的缺乏谋生技能的“市民”，从社会生活的主动参与者到城镇社会的退缩者，从具有优势话语权的草原核心力量到多元民族和多元文化前的“失语者”，其社会地位可谓一落千丈。提升移民社会地位首先是要提升移民的经济地位，可正如上文中所分析的移民经济状况的改善困境重重。在社会交往中，由于语言的障碍及较低的文化水平在某种程度上限制了移民们的社会参与。作为人群中的少数，其社会影响力有限，也很少有人愿意倾听他们的需求和意愿。对于政府来说，更多的是根据政策安排来刻板行事，还不能从人文关怀的视角去真正贴近移民，形成良性的互动。在安置地日常事务中，移民又是作为旁观者存在，这种情况决定了他们缺乏话语权和参与权，使态势更加恶化，其社会地位更加弱势。

3. 社会排斥困境。社会排斥研究最早起源于20世纪六七十年代，是在西方国家经济和社会发生重大转型的背景下提出的。社会排斥属于社会政策的研究领域，主要用于研究贫困问题、种族问题和社会不平等问题<sup>[16]</sup>，它将非经济因素纳入对社会问题的分析框架之中，对社会问题的解决提供了新思路。移民作为外来者，他们给迁入地熟悉的环境增添了新的略显陌生的内容，必然对当地稳定的即有社会秩序造成一定的冲击，这给当地人心理上造成了一种不适，引起他们程度不同的焦虑和恐惧之感，这种情绪引起对移民的社会排斥，这种情况阻碍了移民和当地居民的交往和相互了解。另外，移民离开了熟悉的环境而进入到陌生的移民社区，也产生了和当地人一样的情绪反应，他们变得敏感、自卑和焦虑，这进一步降低了移民主动融入当地社区的积极性。相互的猜疑和不信任给移民和当地人造成了一定的隔阂。而日常生活中几乎无法完全避免的摩擦和冲突更是将疑虑转变为相互的敌视。这种社会排斥也可能随着移民与当地人交往的加深而逐渐减轻，但如果缺乏将他们的命运相互连接在一起的契机，这种社会排斥将不会轻易消失。

## 三、移民生活重建机制的体系构建

三江源生态移民与自发的、个体性的移民情况不同，它是由政府主导和实施的工程，因而需要机制上的体系构建。以系统思维不断优化移民生活重建机制，是实现移民“迁得出、稳得住、逐步能致富”的不二选择。

### （一）保障机制

1. 制度和政策保障机制。三江源生态移民工程从规划到实施都是由政府主导，因此政府的政策保障是其生活重建的重要前提。完善政府政策保障机制要提升政府对生态移民工程的认识，要“从利国利民利子孙的战略高度来看待生态移民，切实把这项工作纳入国家行动的重要议事日程，通过合理保护和配置资源，‘还自然之生息，给人民以安乐’，为民造福，实现人与自然之间的和

谐”<sup>[17]</sup>；加强政府领导责任，移民工作要成立专门的工作小组，精细分配任务和责任，保证移民生活重建的开展专人管理、专人负责，各个政府部门要相互配合，针对移民生活重建中存在的问题及时沟通；做好移民生活重建规划，进一步完善相关法律法规，使移民生活重建工作做到有法可依，切实保障移民权利；加大移民政策宣传力度，让移民知晓并监督落实各项政策规定；建立移民生活重建动态监控体系，妥善解决移民安置、移民补偿再到移民再就业等方面遇到的问题。

2. 资金保障机制。移民生活重建需要大量的资金投入，多渠道获得筹资并管理好、使用好资金是移民生活重建的重要保障。首先要整合政府各项资金使用，并通过移民自发筹款、小额信贷、社会捐助等拓宽资金来源渠道，繁荣移民社区金融行业，通过给予贷款优惠、简化贷款等手段使移民生活重建得到有效的金融支持。其次在资金管理和使用上要从移民的生活实际出发，“好钢用在刀刃上”，解决移民最迫切的需求。第三，移民生活重建资金的使用要详细论证、合理规划，使资本具有“扩张性”，从而有助于增加就业、提高移民收入，实现资金的增殖和资金使用的可持续性，不能粗放使用，“一给了事”，需谨防“钱花了而问题没有解决”的现象发生。移民生活重建资金要严格管理，防止挪用、滥用以及层层克扣、贪污等现象。

3. 人才保障机制。毛泽东曾经说过：“世间一切事物中，人是第一可宝贵的，一切物的因素只有通过人的因素才能加以开发利用。”<sup>[18]</sup>同样，移民生活重建的一些举措，都要有具体的人来实施，因此领导干部队伍对于移民生活重建的意义重大。但现实情况是，生态移民对部分领导干部和基层政府工作者而言是陌生的，他们既缺乏对政府移民工程的认识，也缺乏处理移民问题的理论知识和实践经验。在具体工作中，有些干部常常手足无措，不知道工作该如何开展、问题该如何解决。

移民生活重建需要一支素质高、业务能力强的工作队伍来支撑。实现移民生活重建的人才保障，有两种可行的路径：人才引进和人才培育。人才培育方面，高校要承担培养移民人才的重任，科研上加大对生态移民的研究，鼓励教师和学生深入实地进行研究，注重研究成果的应用；各级党校要对相关的政府工作人员开展有针对性的培训，切实提升各级领导干部的业务能力；相关政府部门要组织各级领导干部开展有关移民生活重建的学习讨论活动，交流相关经验。人才引进方面，应推进移民社区基层人才知识结构的多元化，以配合移民的生活重建需求。应积极引进相关工作经验丰富的人才，为移民生活重建工作出谋划策，指导各项工作有序开展。当然，还要从移民当中选拔一些精英参与到政府工作当中，一方面，他们最了解移民现实的困境和最迫切的需求，因而有助于发现问题，对症下药。另一方面，这些精英还在生态移民中享有较高的威望，由他们带头可以更好地凝聚人心和发挥合力。

## （二）整合机制

1. 生活重建目标整合。移民生活重建所涉及的面极广，并且这些方面并不是彼此孤立的，而是有着紧密的联系。具体来说，移民生活重建的目标包括经济生活重建、社会生活重建、社区文化重建和移民心理重建。这些目标相互依赖、相互促进，在实际生活中不可能完全分开。因此，推进移民生活重建的过程中，要将这些目标整合起来，才能相互促进、事半功倍。比如：移民社区文化重建可以和移民社会关系网络重建很好地结合在一起，在社区文化活动中增强移民与社区原居民间的交流，增进相互了解与友谊；移民社会关系网络的重建可以有效消除移民的焦虑、自卑心理，增进其心理上的适应；移民经济转型的成功可以有效地提升移民的社会地位，增强其自信，反过来又助推移民积极参与社区活动。这些目标之间整合的程度越高，移民生活重建的进展就越快。这要求在移民生活重建的具体实践中，要有意识地树立这种目标整合思维。

2. 参与力量整合。移民生活重建，参与者不仅仅是移民本身，还包括了政府部门、市场与企业、社会组织、移民社区原居民等力量，它们共同为移民生活重建提供了支持和依靠。但是，现实中，这些力量之间缺乏相互了解和合作，导致其效力得不到发挥。更何况，这些力量在参与移民生活重建中各有优劣势，我们应该考虑如何让其各自擅长的领域发挥作用，实现移民生活重建效率的最大化。因此，整合多种参与力量，使其各归其位、各尽所能、相互协调，从而使移民生活重

建工作更加高效。比如：可由政府给予税收优惠和银行予以贷款优惠的方式支持移民进行自主创业；社区文化建设活动的举办可采用政府予以发起并给予经费支持而由社会组织承办的方式进行；移民劳动技能的培训可由相关用人企业来承办，这样既避免了政府培训的盲目性，也有助于企业招聘到有特定劳动技能的劳动者。

3. 多元利益整合。移民作为一项系统工程，所涉及的利益主体也是多元的，如何整合这些不同主体的利益，也对移民生活重建影响深远。首先是国家利益和移民利益的整合。移民为保护草原生态环境做出贡献，承担了一定的损失，而全体国民是受益者。移民得到合理的赔偿，生活质量得以提升，这是移民工程的公平性之所在。其次是移民和安置地原住民之间的利益整合。移民在某种意义上作为“入侵者”而存在，如何避免损害到原住民的利益，保证移民的迁入给他们带来的是共赢而不是损失，这是移民生活重建顺利进行的后续力量支持。最后是移民生活重建各参与力量的整合。移民生活重建需要除移民之外的其他力量的参与，而这些力量之间的利益并不是完全一致的，在某些情况下甚至是冲突的。因此，移民生活重建要兼顾各参与主体的利益，谨防因利益冲突导致各方的积极性不足、力量发挥受限等问题。

### （三）激励机制

激励一般被定义为：“组织通过设计适当的外部奖励形式和工作环境，以一定的行为规范和惩罚性措施，借助信息沟通，来激发、引导、保持和规范组织成员的行为，以有效地实现组织及其个人目标的过程”<sup>[19]</sup>。有学者甚至认为，“激励是管理心理学的核心问题”<sup>[20]</sup>。对于任何组织而言，最大限度调动组织内成员的积极性，发挥其潜力完成组织目标，都不容忽视。

三江源生态移民工程牵涉到的群体和组织众多，加之移民生活重建任务繁重，工作进展缓慢，导致移民生活重建过程中各组织和群体缺乏参与动力、积极性不足。因此，移民生活重建还必须引入激励机制，建立针对目标人群的激励机制，是实现移民生活重建的重要保障。

1. 对移民的激励机制。移民是生活重建的对象，也是实现这一目标的主体。其中坚力量能否有效发挥将直接影响到整个移民生活重建任务的成败。对移民激励机制的发挥，首先要照顾到移民各方面的需求，尽可能将移民的需求转化为移民重建生活的动力，在保障移民基本生活的基础上提升其自我生存和发展的能力。其次，要重视移民精神力量的开发，激发其追求美好生活的愿望，增强他们对于生活重建的信心。再次，要注重对移民的引导，帮助其寻找到转产就业、恢复社会生活切实有效的途径，以实际的生活重建成果来激励他们继续努力。最后，要创造良好的竞争环境，正确引导，激活他们的潜力，改善其自身不利处境，从而将压力转化为努力的动力。

2. 对基层干部的激励机制。基层干部是政府各项政策、规划和活动的具体执行者，他们工作热情的高低将深刻影响移民生活重建工作的效果。但对于大多数移民社区内的基层干部而言，由于移民的工作事务种类繁多，使人不胜其烦，他们却经常面临“出力不讨好”的尴尬情形。即便努力工作了，工作效果可能依然不明显，并且相比非移民社区的干部，他们常常需要付出更多的时间和精力来应付日常工作中的琐碎事件。长此以往，移民社区基层干部的工作热情被极大地消耗，以致出现了“怠政”“懒政”等现象。建立移民社区基层干部的激励机制刻不容缓，这既是保障基层干部基本权益的举措，也将有助于推进移民生活重建。

首先，适度改善移民社区基层干部薪酬制度。应当根据多劳多得的基本原则，对基层干部薪酬作出改革，使其付出与待遇相称。由于公务员制度规定了各个等级干部的基本工资和职位工资，因此，对于移民社区内的基层干部可采用津贴、奖金等形式给予物质上的激励。

其次，优化移民社区基层干部晋升制度。“要在现有公务员管理制度的基础上开辟出多种晋升模式，扩大晋升的空间，拓宽上升的渠道。”<sup>[21]</sup>移民社区的公务员普遍面临升迁空间小的困境，这导致他们无心工作，缺乏努力的动力。因此，就移民生活重建之任务的重要性与艰巨性而言，如能有重要突破，给予职业晋升上的优待也无可厚非。

第三，简化移民社区基层干部工作内容。消除“文牍主义”“形式主义”“官僚主义”等官场

的歪风邪气,让移民社区基层干部能集中精力解决生活重建中最根本、最迫切的问题,避免基层决策因权力掣肘而影响效率。

3. 对企业及其他参与主体的激励机制。银行及各类企业是移民生活重建不可或缺的力量。与基层领导干部和移民不同,它们参与移民生活重建,有着现实的经济利益诉求,因而在激励机制上侧重点也不同于前两者。对其激励除了精神层面,更多还应考虑一定的物质回报。满足企业和其他参与主体的利益诉求并尽可能利用其在管理、经营、创新等方面的优势,这对移民生活重建极其重要。政府部门在与其合作时,需要遵循市场法则,寻求到双方的利益平衡点,比如政府可给予企业等参与主体财政税收等方面的支持和优惠。企业和其他参与主体也需要依靠较好的形象与声誉来扩大影响,因此,政府应提供其“露脸”的平台,为自身树立良好形象。鼓励相关企业积极主动地参与到移民生活重建中去,并适时进入到企业中宣传政府各项优惠政策,洽谈合作事宜。在合作中,政府要给企业较大的自主性,尽量减少其行政上的干扰,最后达到双赢的目标。

#### 参考文献:

- [1]梁鑫.后移民时代的城乡空间体系重构——以河南浙川为例[C]//新常态:传承与变革——2015中国城市规划年会论文集,中国会议.
- [2]360百科:<https://baike.so.com/doc/3255049-3429622.html>.
- [3]华奕曦,袁亮.政府组织运行机制协同性研究——基于结构功能主义理论[J].理论界,2007(3):41-42.
- [4]于海.西方社会思想史[M].杭州:浙江大学出版社,2013.
- [5]侯钧生.西方社会学理论教程[M].天津:南开大学出版社,2006.
- [6]尕丹才让.三江源区生态移民研究:基于经济学视角[D].陕西师范大学博士学位论文,2013.
- [7]周华坤,赵新全,等.三江源区生态移民的困境与可持续发展策略[J].中国人口·资源与环境,2010(3):185-188.
- [8]尕丹才让.三江源区生态移民研究:基于经济学视角[D].陕西师范大学博士学位论文,2013.
- [9]祁进玉.三江源自然保护区的生态移民异地安置模式及其影响初探[J].青藏高原论坛,2014(3):11-17.
- [10]韦仁忠.高原城市的陌生人:三江源生态移民的文化调适和社会资本重建[M].北京:中国社会科学出版社,2016.
- [11]刘红.三江源生态移民补偿机制与政策研究[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2013(6):101-105.
- [12]梁倩.三江源生态移民区后续产业发展困境及对策研究[J].山东农业工程学院学报,2014(4):73-75.
- [13]童星主编.现代社会学理论新编[M].南京:南京大学出版社,2003.
- [14]鲁临琴.完善三江源移民群众社会保障问题探讨[J].现代经济信息,2015(1):72-73.
- [15]黄进.价值冲突与精神皈依[M].南京:南京师范大学出版社,2010.
- [16]郭星华.农民工城市适应研究的几种理论视角[J].探索与争鸣,2009(1):61-65.
- [17]梁福庆.中国生态移民研究[J].三峡大学学报(人文社会科学版),2011(4):11-15.
- [18]冯琳.毛泽东人生价值观及其当代意义研究[D].信阳师范学院硕士学位论文,2013.
- [19]360百科: <https://baike.so.com/doc/394811-418018.html>
- [20]蔡韦龄.管理心理学激励理论综述[J].江西金融职工大学学报,2006(S1):86-88.
- [21]彭湘郴.完善基层公务员激励机制研究[D].华中师范大学硕士学位论文,2014.