

甘肃省河西走廊开发扶贫移民政策述评

赵军雷

(西北民族大学 民族学与社会学学院,兰州 730030)

摘要:在甘肃省河西走廊开发扶贫移民政策简单介绍的基础上,对其开发扶贫移民政策的影响进行利弊分析,进而对开发扶贫移民政策提出反思与建议:开发扶贫移民政策应当将正当性论证、程序正义论证和功利性论证作为其政策出台的“三重论证”。

关键词:开发扶贫 移民政策 政策影响

中图分类号:D616

文献标志码:A

文章编号:1002-2589(2015)01-0015-02

一、河西走廊开发扶贫移民政策概述

(一)政策制定背景

甘肃省河西走廊地区主要依靠祁连山的冰雪融水占据优势。祁连山作为甘肃、青海两省交界处的山脉,东西方向绵延1000公里左右,冰川总面积达到1970平方公里左右。每逢夏天,在充足的光照下,祁连山冰雪融化为石羊河、黑河和疏勒河三大水系。这一区域对于整个甘肃来说,不仅有着较为丰富的水源,也有较为肥沃的土壤,也有较为稀少的人口。

而地处甘肃中部的定西地区又是另外一种景象。定西地区位于甘肃中部的黄土高原,历史上水源富裕,但近代水源日益稀缺,自然植被覆盖极少,土壤侵蚀严重,灾害频发。每逢旱年的时候,冬季无雪,夏季无雨,地里干土达到一尺多深,庄稼无法耕种和成长。定西地区作为稍有破坏就会被击垮的土地,更不宜人类大规模生存,而这里却人烟稠密。稠密的人口加之脆弱的生态环境,使得这里的人们主要通过铲树皮、挖草根来喂牲口和当柴烧,这致使本来已经很脆弱的生态变得更为脆弱。为了开发河西走廊地区的农业资源,和减轻定西等地区的人口负担,改善生态环境,提高人民收入水平,国务院批准甘肃省河西走廊开发扶贫移民政策项目。

(二)开发扶贫移民政策

1982年,国务院召开了改变甘肃、宁夏两省困难面貌的座谈会,同时出台了“三西建设”政策规划(三西为定西、河西和宁夏西海固地区)。自1983年至1992年10年期间,甘肃省中部移民高达45万人,其中县内安置23万人,向河西走廊区域迁移7万人。自1993年之后,“三西建设”工程又延续了10年^[1]。

此次移民,是依据党中央、国务院提出的关于“兴西济中”、“山川共济”走共同富裕道路的战略构想与甘肃省委、省政府提出的“有水走水路,无水走旱路,水旱路都不通另

找出路”的建设方针基础上实施的扶贫开发式政策性移民。

二、开发扶贫移民政策的影响

(一)正面影响

1.就移民本身而言,绝大部分一般都实现了“一年搬迁,两年定居,三年解决温饱,四年、五年开始致富”的预期目标。据统计,在1998年张掖市的11个移民基地中,有11050人稳定解决温饱 and 达到小康标准,占基地移民总人口的70.88%。

表1 移民基地1998年人均纯收入分类

基地移民数量(户/人)	基地解决温饱(人均纯收入600元)	稳定解决温饱(人均纯收入1000元)	脱贫迈向小康(人均纯收入2200元)	未解决温饱(人均纯收入600元以下)
3721/ 15590	686户/ 2591人	2398户/ 9965人	256户/ 1085人	381户/ 1589人

资料来源:张掖地区农业《张掖地区移民基地基本情况统计》1998年。

2.就迁出地而言,移民使其人口密度下降,大大缓和了人口对土地和生态的压力,为当地调整经济结构,改善生态环境尽快脱贫创造了条件。移民给迁出地政府减轻了三大负担:一是年年送粮送钱送水的经济负担;二是为生存而铲草皮、挖草根,致使水土流失加剧的生态负担;三是党政部门每年不得不把大量时间、精力都耗费在救灾上的工作负担。

3.就迁入地而言,适量移民促进了“金张掖”的经济发展和生态环境的改善。利用国家持续20年的移民建设投资,兴建了一大批重点水利工程和农田水利设施,新增耕地约6万亩,营造了成千上万亩的防风固沙林带,使昔日茫茫荒原变成了片片绿洲。仅1983年—1995年这13年,张掖移民累计生产粮食12500万公斤,除自身消费外,还向国家累计交售商品粮1740万公斤,为张掖乃至全省经济发展做出了重大贡献^[2]。

收稿日期:2014-10-20

作者简介:赵军雷(1987-)男,甘肃静宁人,硕士研究生,助教,从事民族社会工作、社会政策研究。http://www.cnki.net

(二)负面影响

1.人口数量大规模增加。开发扶贫移民政策的主要目的之一是解决人口压力问题,但在移民初期,由于行政配套机构不够健全,计划生育管理比较宽松,使得计划生育失控,造成人口数量的大规模增加。在移民过程中,有很多的妇女选择了在移民基地怀孕,回到原籍生孩子,肚子一大就跑了,肚子小了就回来,很快在移入地冒出了许多计划外人口。长期以来,这种人口基数的增加,使得移入地在后期严格实施计划生育的前提下,人口规模仍然居高不下;同时,移民中也有一部分不是为了去河西走廊地区通过辛勤劳动,提高收入水平,追求幸福生活而定居下来,而是从一开始就是为了躲避当地严格的计划生育,选择短期移民到河西走廊地区在比较宽松的计划生育管理下多生孩子而已,不到五年之后,这部分短期移民又再次回到原籍地,和离开原籍地时不同的是,他们离开原籍地时只是夫妻两人,回到原籍地的时候变成至少5人。这就造成不仅是移入地人口的剧增,也使得移出地人口并没有真正的减少,人口压力问题并没有得到真正的解决。

2.生态环境破坏极为严重。“三西建设”作为新中国历史上的第一次大规模生态移民,移民们怀着“山青水茂,吃穿不愁”的梦想来到河西。但是,作为政府新开辟的集中灌溉区主要分布在绿洲边缘,有些是当地农民开垦后放弃了土地,有些是解放前土匪与野兽活动地方,有些是解放后的劳改农场。而这些地方本来就是生态极为脆弱的地方,尤其是绿洲的边缘,可以说它是防止沙漠化的第二道防线。

中科院荒漠化治理专家陈广庭曾多次对河西移民区进行过考察,他说:“整个西北就是干旱区,生态都很脆弱,决策者如果略微深入调查,就知道移民会带来生态的更大破坏。河西走廊本身就是老绿洲,人口本身就在增长,没有容纳外来者的空间,新移民只能到绿洲与沙漠的过渡带开垦。而这个过渡带虽植被稀疏,却是抵御外来风沙侵入的生态屏障区。如果过渡带消失了,沙漠就要直接侵害绿洲。笔者去那里看过,环境破坏了,地也没种成。”河西地区的环境承载能力极为有限,而伴随生态移民,人口数量大规模增加,使得这一地区的人口容量大大超过了环境承载能力,这势必造成绿洲与沙漠之间的过渡地带被无休止的开垦、破坏,进而破坏仅有的绿洲。

3.“二次移民”可能发生。河西地区移民人口数量的大规模增加,使得绿洲与沙漠之间的过渡带破坏;另外,河西走廊绿洲也开始面临危机。因为随着全球气候变暖,祁连山冰川萎缩。气象专家预测,祁连山冰川很可能在数十年后完全消失。绿洲与沙漠过渡带乃至绿洲本身的破坏与消失,这不仅难以保障移民的土地,也无法保障原有农民的土地。河西走廊地区生活着500多万人口,其中大多都是从陇中等自然环境最恶劣的地区迁徙而来的移民及其后代,当土地慢慢沙漠化,沙漠一天天变大,农民失去土地的时候,农民该何去何从,他们还将迁向哪里?

当那一天真正来临,我们可能又将面临二次移民,到那个时候这些农民还能折腾得起吗,就算他们能够折腾得起,那他们又将移向何处呢?

三、对开发扶贫移民政策的反思与建议

河西走廊地区开发扶贫移民政策项目整体上是取得

了显著的成效,也是我国政府及地方政府在移民时常常借鉴的经验。任何政策也不可能做到完美,“三西建设”移民政策也是如此,政府也在政策的执行过程中,发现了政策的漏洞与不足,并对也其进行了适当的完善与修改。2002年以来,省政府根据疏勒河流域水资源承载能力、环境保护和内配资金筹措情况与世界银行达成共识,对项目进行了中期调整:移民由20万人调减为7.5万人,新建移民乡(场)由16个调减为6个,行政村由160个调减为57个,新开耕地由54600公顷调减为28533.33公顷,林草覆盖率由11%调增为15%,水资源总利用率由91.6%降为64.5%,总投资由26.73亿元调减为19.71亿元^[2]。

通过对河西走廊开发扶贫移民政策的影响分析,对这一政策的反思如下:河西走廊地区开发扶贫移民政策所产生的负面影响主要是因为决策者在制定政策的时候,缺少两个方面的考虑:一是对社会政策的长远性缺乏考虑。在“三西建设”移民政策中,决策者对移民规模的考虑欠佳,没有考虑到移民过程中移民人口的增长速度,也没有考虑到河西当地人口的再生规模,更重要的是在政策制定之初,没有科学地对当地自然环境所承载的人口容量进行统计分析,这就使得人口数量大规模增加,进而导致生态环境的破坏。另外,决策者没有对祁连山冰川资源的利用年限和耗竭进行长远分析,没有考虑到大气变暖这一因素对祁连山冰川的影响。二是主体社会政策缺少相关的配套政策。在“三西建设”移民政策中,无论是移入地还是移出地的人口数量都大规模的增加,而这种增加是由于在移民过程中,缺少严格而又合理的计划生育配套政策所造成的,尤其对于移入地而言,相关人口政策的缺失使得移民只是流于形式,变成为了多生育的短暂性移民。种种欠缺的产生由于该政策缺乏长远性与整体性考虑,使得这一社会政策缺乏可持续性。

因此,在社会政策的制定过程中,决策者不仅要汇聚各方专家进行可行性分析,更应该从长远着眼,进行政策持续性的研究与分析;另外,决策者不仅应对社会政策进行价值分析、经济分析、政治分析、社会分析,更应该对社会政策进行生态环境分析,不单纯考虑产出和收益,更应对其风险与破坏性进行评估^[3]。为此,社会政策的出台应该考虑“三重论证”:一是正当性的论证。社会政策的出台要考虑是否侵犯了公民的自由,或社会政策是否是公正、合理的。二是程序正义的论证。程序正义论证最重要的一点是制度、政策、规定的出台应该是各阶层充分的博弈与协商的结果,而不仅仅是政府意志的产物、特殊利益集团影响的结果。三是功利性的论证。就是要看一项制度、政策、规定的成本效益,带来的是利多还是弊多,如何最大限度地消除漏洞而避免不利影响^[4]。

参考文献:

- [1]石坡.“削山引风”:人与自然的拉锯战[J].南风窗,2012(2).
- [2]田凌汉.建国以来甘州的两次移民[J].甘肃社会纵横,2010(6).
- [3]关信平.社会政策概论[M].北京:高等教育出版社,2004(8).
- [4]石勇.政策出台要三重论证[J].南风窗,2012(2).

(责任编辑 陈雅莉)