

# 内蒙古草原生态移民的后续产业发展状况分析

李 生

(内蒙古民族大学 马克思主义学院,内蒙古 通辽 028043)

**摘 要:** 内蒙古草原是我国北方重要的生态屏障,内蒙古是国家生态移民的最早试点省区之一。生态移民的重中之重就是后续产业发展问题。内蒙古草原生态移民还存在着产业支撑能力不足、产业结构单一等方面的制约因素。应在绿色产业理念的指导下,通过培育特色主导产业,合理调整产业结构,实行产业化、集约化经营,不断提升后续产业的发展能力,改善移民的生产生活,达到“稳得住,可发展,能致富”的目标。

**关键词:** 内蒙古草原;生态移民;后续产业发展

中图分类号: F127.8 文献标志码: A 文章编号: 1004-4922(2014)01-0101-05

内蒙古横亘在中国的北疆,其草原面积居全国之首,是中国北方重要的生态屏障。几十年来,由于人口增加,经济活动频繁,对草原滥垦、滥牧,加之全球气候变暖、降雨减少等因素,草原的生态平衡遭到严重破坏,造成草原的退化,人们生产生活也因此受到影响。进入新世纪新阶段,内蒙古作为国家生态移民的最早试点省区之一,为了保护生态环境,消除贫困,积极实施了草原生态移民。生态移民战略重点是生态移民迁入区的后续发展,而后续发展的核心是产业发展,事关生态移民的成败,值得进行分析探讨。

## 一、后续产业发展是生态移民顺利实施的重中之重

生态移民实施的重点是生态移民迁入区的后续发展工作。因为随着时间的推移,人们对迁出区的关注度会逐渐减弱,更多关注迁入区的生产生活状况。迁入区的后续工作开展得好坏直接关系到生态移民的成败,因此,它是生态移民系统中的关键环节。而在这关键的环节之中,后续产业发展是关键之关键,是生态移民顺利实施的

重中之重。

首先,这是由生态移民的目标规定的。中国生态移民的基本目标是“搬得出,稳得住,能致富”。世界粮农组织相关研究报告指出,人口迁移根本考虑的是使迁移人口保持甚至超过原来的生活水平和生活状态,这一目标的实现离不开后续产业的发展。没有后续产业的发展,移民的生活水平不高于搬迁前的水平的目标难以实现。从“搬得出”来看,这是生态移民顺利实施的前提。在社会主义市场经济条件下,人与人之间的关系更多的体现为基本的经济关系,政治家或领导者的政治动员能力变得较弱。生态移民的搬迁动员工作主要由乡镇苏牧这一基层政权组织实施,基层政府主要借助“政治意识形态资源来实现对基层的组织与控制。这种借助政治意识形态的组织化手段的有效性范围是有限的”<sup>[1][2]</sup>。因此,组织动员工作困难较大,加之移民本身生活就比较困难,无力也不愿投入更多的资金用于生态移民工程建设。“在这个时候,只有‘致富增收’才是唯一有吸引力的卖点。”<sup>[1][2]</sup>致富增收关键要靠安置地后续产业的发展来解决。“稳得住,能致富”是

收稿日期: 2014-01-03

基金项目: 国家民委项目(12NMZ004); 内蒙古东部历史文化研究基地和内蒙古民族大学博士基金资助项目(BS304)、内蒙古自治区社科规划项目(2013B058)阶段性成果

作者简介: 李生(1973-),男,内蒙古赤峰人,副教授、博士,从事生态移民理论与实践研究。

生态移民的最终目的,是生态移民获得成功的标志,因此是生态移民的关键。移民由于生活较困难,文化程度总体不高,社会视野相对较狭窄,其对人生的追求更多地处于较低的层次,基本是为生存需要,在此基础上获得有限的享受,因此,更多看重的是对物质财富的获得。换句话说,就是注重经济收入的增加,这应是移民“幸福感”的最重要的来源和评价指标。当然,国家为了移民更快适应迁入区的生产生活,给予了一定的经济补偿、政策扶持和社会保障。但是,国家、地方财力有限,补贴和扶持是有一定的数量和时间限定的。所以,必须把国家的有限支持和移民的自力更生相结合,最终靠自力更生实现脱贫致富。增加经济收入的关键还是要靠安置地后续产业的发展来提供。关键还是要靠安置地后续产业的发展来提供更多的就业机会,让移民主要依靠自力更生实现经济收入的增加和生活条件的改善提高。

其次,这是由马克思主义关于社会发展的基本原理所决定的。按照马克思主义原理的基本观点来看,劳动是人们生存和生活的需要,也是生命的需要,更是人类发展、成长和存在的需要。我们通过劳动改变自己,改善生活,改造世界。在社会发展现在阶段,或者在社会主义市场经济发展阶段,劳动是人们谋生的唯一手段,是社会收入分配的基本尺度。移民们只有通过劳动才能获得劳动报酬,才能满足自身和社会发展的需要。这就需要政府为移民们提供稳定的、相对持久的劳动机会,保证移民能够尽可能地充分就业。提供劳动就业不仅锻炼移民的健康和智慧,也会使移民生活丰富多彩,感受人生的快乐和美好。劳动机会或者就业的机会,关键也要依赖于安置地第一、二、三产业的发展状况。这需要各级政府按照科学发展观的要求,遵循生态移民的基本原则,大力发展后续产业,积极为移民提供就业机会。

## 二、制约内蒙古草原生态移民后续产业发展的因素

生态移民战略实施的过程中,后续发展问题是重点。其中,后续产业发展尤为重要,是促进移民区经济稳定增长、增强生态移民自我积累和发展能力的重要途径。但是,由于生态移民的重点区域的经济基础薄弱,发展水平低,还存在后续产业发展滞后的现象,对实现生态移民“稳得住、能

致富”的目标有重要影响。

首先,产业支撑能力不足。生态移民安置区产业发展规模小,水平低,甚至刚刚起步,对生态移民脱贫致富、稳定发展的支撑能力不足。主要是因为:一是龙头企业带动能力差。生态移民重点区域在西部,多为民族地区,经济基础薄弱,发展水平低,已有的产业规模小,经营方式落后,市场竞争能力较弱,有影响力的龙头企业更是凤毛麟角。内蒙古自治区虽然步入经济发展快速增长期,但仍是经济欠发达地区。在101个旗县市区中,国家扶贫开发重点旗县31个,自治区扶贫开发重点旗县26个,贫困人口266万人,主要集中在革命老区、少数民族聚居区、边境地区和牧区,呈现出较强的民族性和地域性特点<sup>[2]5</sup>。这些地区龙头企业数量少、规模小、层次低。而生态移民主要在本县域内解决,产业的带动能力不强,生态移民收入渠道狭窄。二是产业发展空间不足。生态移民安置方式按照与土地关联度,分为有土安置和无土安置。有土安置是指移民到安置区仍然从事农牧业生产,不过目标是向现代农牧业方向发展。可部分安置区在发展产业设计上理想化成分多、缺乏长远规划,未来发展余地不足。例如,内蒙古自治区对转移牧民安置产业多选择以舍饲圈养或半舍饲圈养为主导产业。有些地区在安置时,考虑不细致,过于理想化,脱离了实际。内蒙古锡林郭勒盟正蓝旗敖力克移民搬迁就存在这种情况。2001年,115户牧民整体搬迁至敖力克所属的正蓝旗桑根达来镇附近的移民村从事奶牛圈养。地方政府按照预计奶牛日产奶30公斤,每斤牛奶1元标准给每家购买两头奶牛,以此就能保证移民的基本生活。而实际上,奶牛平均日产奶只有15~20公斤,最初每斤牛奶政府保护价为0.65元,牧民生活压力普遍很大。直到后来涨到每斤0.8元,养殖奶牛才初见效益。但这不是生态移民的最终目标,最终目标是牧民可发展、能致富,不是保证基本生活这么简单。如果实现可发展、能致富的目标,奶牛饲养要具有一定规模才可以,而扩大规模却又受到棚圈设计空间不足的限制。敖力克按照每户牧民未来饲养规模不超6头奶牛设计棚圈等生产设施。而在调查时,户均饲养规模已达到4头,而且4户合用一个棚圈,棚圈显得狭小拥挤,暴露出许多弊端:各家因为争用地方、牲畜互相顶撞等原因而引发矛盾;而且棚

圈合用各家分工不明,难以管理<sup>[1]315</sup>。还有,舍饲圈养奶牛对技术、饲料要求高,因此,饲养成本很高,利润空间小,制约人们发展奶牛业的积极性。现在更多的年轻人都不愿意涉足该行业,主要是上年纪的人在从事饲养,限制了该产业的发展潜力。三是新的主导产业发展不成熟。有的移民进入产业园区,由于刚刚起步,主导产业尚未形成,集约化、产业化水平很低,劳动力吸纳能力、带动相关产业和第三产业的能力弱。转移农牧民的生产、就业和生活仍比较困难。

其次,后续产业结构单一。生态移民后续发展安置产业主要围绕当地及周围有影响力的企业,特别是龙头企业进行选择设计,而龙头企业比较少,这样就容易导致地区产业趋同、结构单一,就如同把鸡蛋放到一个篮子里,生产的市场风险比较高。内蒙古自治区较著名的龙头企业,除了能源企业外,就是伊利、蒙牛两家乳制品企业,生态移民产业安置也主要围绕这两家企业做文章。从2001年锡林郭勒盟“围封转移”开始推行舍饲半舍饲圈养奶牛业,一时间就成为内蒙古生态移民的主导产业,从东到西推广开来,形成了“奶牛热”。奶牛数量由2001年的50万头激增到2008年的300万头,仅锡林郭勒盟就有十多万牧民成为奶牛村的奶农<sup>[3]</sup>。单一的奶牛养殖业蕴含着高度的市场风险。奶牛舍饲圈养本身成本就很高,利润空间小,奶农承担风险能力弱,如果一旦遇到大的市场波动情况,收入来源单一的牧民难以承受。三氯氰胺事件发生后,全国奶牛养殖业陷入危机,内蒙古自然不会幸免。锡林郭勒盟正蓝旗四郎村从2009年2月开始,村里的100多户奶农没有拿到奶款。乌兰霍图勒村的情形和这里一样。牧草返青时节,内蒙古奶牛村仍未走出奶业危机以来的“寒冬”。奶牛养殖最有竞争优势的呼伦贝尔市的奶牛饲养和鲜奶生产形势更糟糕,全市乳品企业累计拖欠农牧民奶资达10370万元<sup>[3]</sup>。达茂旗2002年以后为安置转移牧民先后购买奶牛近3万头,建26个奶站,牛奶卖给蒙牛、伊利。三氯氰胺事件后,达茂旗奶站由26个缩减到4个,养奶牛的牧民只好大量处理奶牛。有的成年奶牛标价5000元也没人买。从调查走访的几个旗市来看,以奶牛为主导产业的移民困难较多,生产、生活不够稳定<sup>[4]</sup>。

第三,产业集约化程度低。无论是移民新村

还是产业园区的开发建设,在初期,各种产业尚属空白,基础产业大约需要3年时间才能初步建立,主导产业的生产基地和主导产品则需要更长的建设时间。因此,早期移民的农牧业产业化、集约化只能是一个大致的发展思路,真正的行动有待产业建立起来以后。移民新村和产业园区的开发建设为发展农牧业产业化、集约化创造了有利条件。但从资金筹措、产业关联性、移民科技文化素质等方面看,存在一定难度,需要一定的时间加以解决。移民的农牧业产业化、集约化经营,将会经历由不成熟到成熟的过程,只能逐步发展,不可能一步到位。从内蒙古舍饲圈养业来看,其产业化和集约化程度较低。奶牛舍饲半舍饲圈养的产业化、集约化也就是理想的目标而已,通过行政设计和命令建造的奶牛村,更多的是把原来分散的牧户变成集中散户。集中居住,分散饲养各自的奶牛,只不过是棚圈统一、奶牛品种统一而已,根本不是集约化而是集中化。内蒙古本地学者调查显示,内蒙古300万头奶牛中,有80%属于奶牛村散户饲养<sup>[3]</sup>。分散经营,奶产量、质量不能保证,使本来较高的养殖成本更高。

农牧业产业化、集约化也需要发育良好的市场中介组织。有了市场中介组织的介入,各类市场主体之间的信息得到有效沟通,从而降低经济运营成本,保证各种经济关系的公正、公平。如伊克昭盟生态移民,很少有市场中介组织介入政府、企业和移民户个人之间从事协调、服务等活动<sup>[5]51</sup>。市场中介发育程度低,分散的奶牛户面对垄断地位的乳品企业,在交易的过程中处于极为不利的地位,只能成为价格的被动接受者。

农牧业产业化、集约化也需要技术支持。转移出来的农牧民本来受教育程度就低,文化素质不高,不具有现代养殖技术。虽然政府对移民组织了教育和技术培训,但更多的只是流于形式而不具有实质意义。如内蒙古乌拉特中旗的生态移民,有关部门向当地居民进行技术培训,收了每户200元费用,只两天就上完了课程。政府部门在牧民再就业方面的引导和技术培训等工作做得不到位<sup>[6]29</sup>。另外,科技扶持也跟不上。生态移民后,农牧民生产方式改变,面临一系列的技术问题,迫切需要技术指导,但是“由于体制原因,科技部门没有把科技服务变成产业,使政府的科技服务受到资金短缺的严重约束,其结果是,技术服

务远远不能满足产业和经济发展的需要”<sup>[7]7</sup>。农牧民自身技术水平低,政府科技服务跟不上,严重制约着农牧业产业化、集约化。

可见,农牧业产业化、集约化程度低,农牧民生产经营成本会更高,在市场交易中处于弱势地位。

### 三、发展完善内蒙古草原生态移民后续产业的对策

生态移民安置区应在绿色产业理念的指导下,通过培育特色主导产业,合理调整产业结构,实行产业化、集约化经营,不断提升后续产业的支撑能力,改善移民的生产生活,达到“稳得住,可发展,能致富”的目标。

首先,积极培育特色主导产业。生态移民安置区应依托本地区的水土资源、区位优势、产业状况和市场需求,积极培育主导产业,宜种则种,宜养则养,宜商则商,宜工则工。“主导产业的重要性就在于它存在着前瞻效应、回顾效应和旁侧效应。”<sup>[8]63</sup>能够带动相关产业和整个地区经济的发展。从一般意义上看,在生态移民初期,宜选择农牧产品加工业作为主导产业,因为这符合中国的市场需求实际,中国居民消费结构中,食品消费比重仍然较高。另外,就是劳动力吸纳能力强,技术要求不高,适应移民就业。这也是内蒙古草原生态移民安置产业的现状,但尽量避免区域内高度趋同,像“奶牛热”那样。当然,各地区应根据具体实际,创新产业发展思路。如内蒙古乌拉特中旗,就充分利用本旗风电优势,引进两个风电机械制造企业,每年不仅为财政增加上亿元的税收,还可提供近千个就业岗位<sup>[4]</sup>。

其次,合理调整产业结构。应吸取移民安置“奶牛热”的教训,在选择安置产业上,避免过于单一,要创新思路,大胆尝试,实行多种经营,促进一、二、三产业的合理发展。

从第一产业来看,拓宽种养业的发展模式。合理发展舍饲半舍饲圈养业,因为圈养业与牧民传统生产方式关联性高,容易适应,通过集约化生产,保证足够的发展空间,也能够逐渐改善移民生活。但是不要过分依赖像蒙牛、伊利这样的特别大型的龙头企业,可以选择其他有实力的龙头企业合作。在内蒙古,国家首次确立了清谷新禾食品公司、小肥羊餐饮公司、科尔沁牛业股份有限公

司等15家企业作为扶贫龙头企业,都与种养业有关,均可以成为生态移民安置企业的合作者,避免单一产业造成的高市场风险。除了舍饲半舍饲圈养业外,还可以发展草产业和沙产业,如发展药材产业化种植,内蒙古分布的中蒙药材品种有102种,如甘草、麻黄等在全国乃至世界都非常著名。生态移民过程中完全可以与药材企业合作,建立中蒙药材的种植基地,而且药材种植对治理沙化有很好的作用。

在禁牧草场恢复后,应重新恢复合理放牧。在合理载畜量的范围内放牧牲畜对草场是有利的。可以考虑天然牧养,生产纯天然、无污染的畜产品。现在消费者开始更加关注食品安全与健康,讲究吃绿色纯天然食品,这将成为当代社会的一种发展趋势<sup>[9]102</sup>。内蒙古自治区应该建立天然绿色畜产品认证制度,借鉴发达国家的做法,把牛、羊放归自然或用纯天然饲料育肥,并出台法律、法规予以规范<sup>[10]122</sup>。是否可以像类似于立体农业那样,发展“草原立体畜牧业”,这会大大提高草场生产能力,值得我们去试验。

从第二产业来看,可以在移民安置区打造工业园区,建立生态工业体系,吸收移民入园做工,解决移民就业问题,使移民有稳定的收入来源。工业园区的产业发展应本着循环经济的理念进行建设,结合移民种养业的基本情况,建立主导产业工业园。比如设立农畜产品加工企业、草产品企业、药材加工及制药等相关产业,等等。生态移民的重点地区多为民族地区,可以凭借少数民族文化艺术丰富多样的特点,大力发展民族工业。内蒙古可以发展具有蒙古族特色的工业,建设一批民族服饰、民族工艺品、马具、乐器、书画等民族用品的作坊、商铺、艺术厅等设施,既为移民提供就业场所,又可作为移民技术培训的孵化器,让更多的移民学到技能,增强移民择业、就业的信心和能力。在有条件的地方,可以发展乡镇企业。通过乡镇企业集中所产生的“溢出效应”,带动移民安置区产业发展。

从第三产业来看,生态移民安置区,特别是少数民族移民区,可以依托当地的自然风光和人文资源发展旅游业,并带动相关服务业的发展,解决移民的生计问题,也起到保护环境的目的。内蒙古自然风光优美,人文资源丰富,移民安置区可以利用当地的旅游资源发展旅游业,特别是具有蒙

古族特色的旅游业,建立生态移民民俗文化村,让游客领略具有浓郁蒙古族特色的歌舞、餐饮文化和以摔跤、骑马和射箭这“三绝”为代表的民俗风情;还可以以“农家乐”的形式,让游客到牧民家里体验牧民生活,体验草原文化<sup>[1]322</sup>。

最后,实施农牧业产业化经营。在移民安置区,按照市场经济的运行原则,依靠科学技术,采取“公司+农户”或“公司+基地+农户”等多种发展模式,建立现代化的种养基地或小区。通过企业托管、农牧民入股或走合作化道路等形式,把农牧户分散经营变为集中经营管理,实施种养业的现代化、规模化、集约化经营,促进产、供、销一体化,推动农牧业产业化,提高地区的经济实力和就业容量。在发展主导产业,培育龙头企业的同时,积极培育市场中介组织,比如成立牧民产业协会(经济协会)、培养一批农牧业经纪人等。通过市场中介组织的介入,就能够有效地促进各类经济主体之间的信息沟通,降低经济运行的成本,保证各种经济关系的公正、公平,改变农牧民个体在市场交易中的不利地位。此外,要加强社会化服务体系的建设。政府部门在移民安置区建设各类服务站点,从生产生活资料、技术服务到科技推广和咨询、培训,为移民提供全方位服务,解决他们在生产生活中存在的实际问题<sup>[9]133</sup>。

参考文献:

- [1]包智明,任国英.内蒙古生态移民研究[M].北京:中央民族大学出版社,2011.
- [2]内蒙古自治区发展改革委员会.内蒙古自治区易地扶贫搬迁“十二五”规划(征求意见稿)[Z].
- [3]王玺.内蒙古奶牛村危机:不赚钱,还搭钱[EB/OL].2009-06-16. <http://finance.sina.com.cn/chanjing/sdbd/20090616/14596356071.shtml>.
- [4]内蒙古生态文明建设和黄河文化经济促进会牧区生态移民和小城镇建设调研组.关于牧区生态移民和小城镇建设情况的调研报告[EB/OL].2009-12-15. [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_5f150d030100gvt9.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_5f150d030100gvt9.html).
- [5]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).
- [6]史俊宏.内蒙古乌拉特中旗生态移民问题思考[J].内蒙古财经学院学报,2006(4).
- [7]杨维军.西部民族地区生态移民发展对策研究[J].西北第二民族学院学报,2005(4).
- [8]刘学敏,陈静.生态移民、城镇化与产业发展[J].中国特色社会主义研究,2002(2).
- [9]新吉乐图.中国环境政策报告——生态移民[M].呼和浩特:内蒙古大学出版社,2005.
- [10]葛根高娃,乌云巴图.内蒙古牧区生态移民的概念、问题和对策[J].内蒙古社会科学(汉文版),2003(2).

[责任编辑 韩光明]

## Analysis on the Situation of Subsequent Industry Development of Inner Mongolia Grassland Ecological Immigration

LI Sheng

(The Research Institute of Northern Nationalities, Inner Mongolia University For Nationalities, Tongliao 028043, China)

**Abstract:** The Inner Mongolia grassland is an important ecological barrier in North China. Inner Mongolia is the earliest national pilot regions of ecological immigration. Subsequent industry development is the most important in the process of ecological immigration. At present, the Inner Mongolia grassland ecological migration also has such restriction factors as insufficient industrial supporting ability, single industrial structure, etc. Under the guidance of the green industry concept, we should develop characteristic industries, rationally adjust industrial structure, realize industrialized and intensive management, and constantly improve the development ability of follow-up industry, therefore improve production and life of the immigration, achieve the goal of "living stably, staying developable and rich".

**Key words:** Inner Mongolia grassland; ecological migration; subsequent industry development