

□政治文明：社会公正与政府责任

生态移民权益保护与政府责任

——以新疆轮台塔里木河移民为例

施国庆¹，周 建¹，李菁怡²

(1. 河海大学 中国移民研究中心, 江苏 南京 210098 2. 河海大学 社会学系, 江苏 南京 210098)

[摘要] 政府主导的生态移民是一个典型的政府的计划干预过程, 相应的移民安置规划与安置模式折射出政府视角的发展思路。以新疆塔里木河生态移民为例, 从生态移民系统的运行角度看, 生态移民活动的利益相关群体包括中央政府、移民个体、行业主管部门、迁出区和安置区的地方政府等。每个利益相关群体均有独特的、不可替代的经济或者社会利益诉求。生态移民主要有生存发展权、社会福利权、公众参与权及财产补偿权等权益。生态移民补偿机制的缺陷, 特别是对移民非经济成本补偿的缺失、对安置区资源的占用以及其他导致社会不公的因素, 是生态移民过程中社会冲突的根源。政府需要构建利益协调机制、准确定位、注重法制建设以及构建参与与申诉机制, 缓解社会冲突和利益冲突, 承担相应的政府责任。

[关键词] 生态移民; 权益保护; 政府责任; 利益相关群体; 社会冲突; 塔里木河移民

[中图分类号] D632.4 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 0257-2834(2007)05-0078-09

[基金项目] 教育部人文社会科学重大课题攻关项目 (04JJD00017); 教育部人文社会科学规划研究项目 (05JGH187); 河海大学水文水资源与水利工程科学国家重点实验室开放研究基金项目 (2005409411) **[收稿日期]** 2007-08-08

[作者简介] 施国庆 (1959-), 男, 安徽定远人, 河海大学公共管理学院院长, 中国移民研究中心主任, 教授, 博士生导师, 世界银行和亚洲开发银行专家。

一、研究背景

随着人们对生态环境保护的日益重视, 从 20 世纪 90 年代末开始, 我国西部地区出现了真正意义上的生态移民活动, 有关生态移民的研究也开始兴起。生态移民可定义为由于生态环境的破坏和恶化而导致人类生存条件丧失后产生的人口自愿迁移活动, 或者以生态环境保护与重建为目的而进行的有计划的将人口从生态环境脆弱地区迁出及迁移社区社会经济重建活动, 以及因为限制或者强制改变资源利用而产生的受影响人口生计恢复活动。生态移民可分为自发的生态移民和政府主导的生态移民两类。政府主导的生态移民是指出于保护生态环境目的而由政府支持并且组织实施的移民活动。根据国家发展与改革委员会的调查研究, 我国在 2050 年前, 将有 1 000 万人 (主要集中在西南、西北的生态环境脆弱地区) 需要通过异地搬迁的办法解决所居住地区的生态环境与农民贫困问题, 其中居住在生态地位重要、生态环境脆弱、缺乏基本生存条件地区的特困人口达 500 多万人。自 2003 年开始, 已有 13 个省市自治区进行了生态移民试点。内蒙古、

宁夏、山西、新疆等省区已分别实施了生态移民工程。内蒙古自治区计划用 10 年的时间, 生态移民 20 万人, 这是我国第一次大规模的生态移民。^① 宁夏回族自治区计划用 10 年的时间, 生态移民 10 万人。^② 山西省计划用 5 年的时间, 投资 7.5 亿元, 生态移民 40 万人。^[1]

生态移民与以往所有的机械式的开发政策不同, 强调了对生态的关注——以恢复生态系统或者以防患于未然为目的, 停止生态脆弱地区居民原有的生产和生活方式, 使多种多样的生产及生活方式单一化, 使“异质”的文化“均质化”。从局部区域的视角来说, “异质”的东西总会希望以“异质”的形式存在下去。但是从国家的角度来讲则不同, 认为少数民族“异质”的生产生活方式可能对生态环境造成破坏。^[2-12] 因此, 通过移民的政策, 通过改变他们的生产、生活方式来减少他们对生态环境的依赖程度, 从而实现生态保护。^[3]

政府主导的生态移民是一个典型的政府的计划干预过程, 相应的移民安置规划与安置模式都折射出了政府视角的发展思路, 期望社会和人民在政府的引导下发生转变。生态移民问题是复杂的人口、资源、生态、环境、社会、经济复合系统问题, 涉及社会公正、公平、贫困、利益冲突、少数民族权益、文化环境“破碎化”、生态环境恶化等一系列有关经济社会发展中的重大问题。在国家实施西部大开发战略并把生态环境保护 and 建设提到重要地位的背景下, 为了构建和谐社 会, 对生态移民问题进行更深入、全面的研究已成为学术界和政府部门面临的重要而紧迫的任务。特别是针对这一典型的政府的计划干预行为, 研究生态移民的权益及其移民过程中的政府责任所在, 剖析生态移民的利益相关群体及冲突根源, 对顺利实施生态移民具有重要的意义。

二、新疆轮台县塔里木河生态移民概况

近 20 年来, 随着人口增加和社会经济的发展, 水资源的无序开发和低效利用, 塔里木河(以下简称塔河)源流向干流输送的水量逐年减少, 水质不断恶化, 下游近 400 km 的河道断流, 尾间台特玛湖干涸, 大片胡杨林死亡; 退化沙化草场面积也由 20 世纪 50 年代初的 40 多万亩猛增到 2001 年的 160 多万亩; 下游塔克拉玛干沙漠和库木塔格沙漠呈合拢趋势, “绿色走廊”濒于毁灭的边缘。因此, 2001 年, 中国政府投资 107 亿元实施了塔里木河流域综合治理、退耕封育异地搬迁项目, 试图通过搬迁新疆巴州轮台县和尉犁县地区(总覆盖面积达 10.2 万 km²)的生态移民, 退还引用塔里木河水量 $1.5 \times 10^8 \text{ m}^3$ 并输送至下游, 以改善塔河生态环境, 实现生态、经济、社会三大效益相统一, 并不断提升区域综合实力与区域经济的可持续发展。

轮台县位于天山南麓, 塔里木盆地北缘, 地处东经 $83^{\circ}38' - 85^{\circ}25'$, 北纬 $40^{\circ}05' - 42^{\circ}32'$, 总面积 14 789 km²。轮台县草湖地区系指轮台县沿塔里木河北岸的一乡(草湖乡)、两场(草湖牧场和卡尔恰其牧场)。该地区位于塔里木河中游北岸, 轮台县城东南方向 102 km 处, 南与尉犁县隔河相望, 西与库车县交界, 东与库尔勒市普惠乡相接, 总面积达 1 100 km², 有耕地 6 万亩。2001 年底移民搬迁前, 草湖地区有居民 524 户 2 420 人, 平均每户 4.62 人, 多为维吾尔族居民。其中草湖乡 266 户 1 334 人; 草湖牧场 193 户 784 人; 卡尔恰其牧场 65 户 302 人。

根据移民计划, 草湖地区一乡二场中有本地户口的 524 户 2 420 名农牧民将搬迁至轮台县迪那河流域的拉依苏地区(隶属群巴克镇, 位于轮台县城西南 21 公里处)和拉帕地区(隶属大道南乡, 位于轮台县城东南 11 公里处), 其中拉依苏地区安置 124 户 620 人; 拉帕地区安置 400 户 1 800 人。生活安置方面, 搬迁后在安置区各建立一个移民村。新迁入的居住区, 人均建设用地为 100 m², 村镇建设面积为 $135 \times 10^4 \text{ m}^2$, 其中拉依苏地区为 $50 \times 10^4 \text{ m}^2$, 拉帕地区为 $85 \times 10^4 \text{ m}^2$; 居住建筑用地占 35%, 公共建筑用地占 5%, 道路广场用地占 17%, 公共绿地占

① 内蒙古自治区副主席郝益东在 2001 年召开的全区扶贫开发工作会议上的讲话。

② 宁夏回族自治区发改委、自治区政府研究室研究报告:《生态移民理论与实践研究》。

10%，其他设施占 33%。每户宅基地面积 4 亩，户均建筑面积 80^{m²}。生产安置方面，对搬迁的农民进行培训，使他们更好地掌握农业种植技术和果树栽培技术；对半农半牧民进行培训，使他们逐渐向纯农民转变；引导搬迁牧民采用“夏秋放牧，冬春舍饲”模式进行牧业生产。截至目前轮台县草湖乡 4 个村的 100 户农牧民已搬迁至 314 国道附近轮台县的拉帕安置地，给予人均 5 亩生产用地。全部搬迁工作结束后，草湖乡、草湖牧场、卡尔恰其牧场的 6 万亩土地将全部退耕还林。

三、生态移民中的利益相关群体

“利益冲突是人类社会一切冲突的最终根源，也是所有冲突的实质所在。”^{[4] 73}本文中，笔者将生态移民中的受益者即利益相关群体定义为：在生态移民的准备、规划、实施等全过程中，那些可能受移民项目影响以及对移民项目产生影响的个人或团体。从生态移民系统的运行角度，可将塔河生态移民中的利益群体分为国家、移民个体、行业系统、地方行政区划部门（迁出区和安置区），其中每一个利益群体都有着自己独特的、不可替代的经济或者社会利益诉求，并占据了不同的角色地位，在生态移民系统的运行中发挥不同的作用，表现出不同的社会行为。其特点是：相关群体众多且多样化；相关群体关系复杂且利益目标不一致；相关群体文化水平差异大。

1. 国家。作为社会中自然资源的法律所有者，国家代表了社会中全体居民的整体利益。它从宏观的角度规定着社会活动的运行方向，以法律和制度的形式协调着社会中不同利益群体的需要和矛盾关系。在塔河生态移民系统的运行中，一方面，国家出资挽救和保护塔河地区的生态环境，为后世子孙造福；另一方面，妥善处理好移民工作涉及千家万户，关系到当地以及国家的经济建设和社会稳定，维护和保障移民的权益，通过生态移民改变其贫困状况也成了政府日益重视的一个社会问题。

2. 移民个体。移民个体作为生态移民系统的重要组成部分，是主要的利益相关群体。塔河生态移民服从国家保护环境的目标，从原居住地搬迁出来，其原来的生产、生活、家族和家庭体系被摧毁，长期建立起来的政治、经济、贸易文化联系中断。可以说，整个移民的搬迁过程是一个对原有的生产生活方式以及文化习俗产生线性转变的过程。因此，作为移民个体，有权去追求自身贡献和利益索取的平衡。

3. 行业系统。行业系统作为社会大分工的产物，从各自的部门利益角度出发，其利益诉求往往代表着生态移民系统运行中某一方面的功能。如塔里木河流域综合治理管理局、轮台县水利局作为水利系统的代表，负责具体实施生态移民工程，希望工程顺利进行，尽快降低塔河的取水量；县畜牧局作为畜牧系统的代表，则更多的关注大批牧民转为农民后对该县畜牧业的影响。

4. 地区行政区划。地区行政区划部门，作为行政地域分割的产物，往往代表着某一特定地区的利益。在塔河生态移民过程中，主要包括移民迁出区和安置区。

四、生态移民主要利益相关群体的权益比对

在生态移民系统众多的利益相关群体中，生态移民自身和安置区原有居民是主要的利益相关群体，二者之间既有联系又有冲突。

（一）生态移民自身

生态移民的基本权益是指生态移民依法应该享受的、不容侵犯的权利和利益。这里的“法”，除了普通公民适用的一般法律之外，还应包括国家和各级政府制定的移民政策法规。作为生态移民，其因搬迁而派生出如下权益：生存发展权、社会福利权、公众参与权及申诉权等等。

1. 生存发展权。生态移民是人权保护性移民。^[5]其安置包括两个相互区别又紧密联系的社会过程：1) 人口搬迁；2) 生活重建。按照开发性移民方针，生态移民安置更重要的是保证移

民在搬迁后拥有足够的资源、教育机会、就业机会等等，满足其及后代生存发展的需要。目前我国实施生态移民的地区多为中西部生态环境脆弱的农牧区，轮台县的塔河移民也主要以农牧民为主。迁移后，他们的生计方式或多或少会发生一定程度的变化，如从牧民转向半农半牧民甚至农民，这就势必导致移民在生产方式上的不适应和家庭分工的变化。但是，移民长期适应了放牧的生活，不掌握基本的农业生产技能，往往在安置后的初期面临生存发展的巨大压力。

2 迁徙自由权。生态移民保护了移民的迁徙和居住自由权利，移民有权决定是否搬出原先居住的房屋和区域。

3 健康权。健康权可以分为身体健康权和心理健康权。身体健康权保护公民的生理健康，以公民的生理健康利益为目的，就生态移民来说其内容包括：获得安全水源和卫生条件、健康的职业和环境条件、健康信息和教育（包括性和生育健康）、预防、治疗和控制疾病的权利和使用基本药品等权利。生态移民的心理健康权主要是指移民行为符合社会规范、心里没有痛苦、不受歧视、被公平对待、可以良好的适应生活等。

4 教育权。《世界人权宣言》规定，人人都有受教育的权利^①；教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此。因此，生态移民的子女，尤其是处于义务教育阶段的学龄子女，享有和安置区居民子女均等的教育机会，不能因信仰、户籍归属和经济困难等原因而排斥他们受教育机会的均等权。塔河移民搬迁后，为使移民后代能够享有公平教育的权利，草湖乡的小学和中学也相应搬迁到安置点。同时，设立助学金和奖学金，激发移民子女学习的热情，减轻家庭经济负担。

5 财产补偿权。生态移民的财产补偿权又可细化为生态移民个体财产补偿权和集体财产补偿权。生态移民个体财产应该得到合理补偿。一般来说，生态移民个体财产补偿应该按照生态移民补偿政策或市场重置价格进行。其范围包括：房屋及附属物、副业设施、基础设施、农作物损失、牲畜损失、搬迁安置过渡期生活费等。移民集体财产也应该得到合理补偿。移民搬迁前集体拥有的村组副业和集资修建的各项基础设施如：学校、卫生所、集体房屋、宗祠庙宇等，都应该按照市场重置价重建或补偿。塔河移民中，移民原有的房屋都为土坯房，尽管未给予现金补偿，但是其搬迁后免费获得的房屋，其价值是原有房屋的多倍，移民的财产获得了足够的补偿。

6 公共服务权。所谓公共服务，援引温家宝总理的话，就是政府提供的公共产品和服务，包括加强城乡公共设施建设、发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业、发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。在塔河生态移民实践中，政府的公共服务是比较到位的：学校、文化站、卫生所、农贸市场、小吃店、公厕等便民设施一应俱全，通往县城的公交车每 30 分钟便开出一趟，交通十分方便。水利、电力、公路、通讯等基础设施工程均已到户，彻底结束了农牧民无电、无自来水、不通柏油路的历史。塔河生态移民搬迁前，很难享受到国家的医疗救助，很多农牧民得病并不是按照病情看病，而是按照经济能力看病。疾病是他们生活中难以承担的风险和重负。为使移民享有医疗保障的权利，安置区政府在搬迁后建立了福利性质的卫生站，承担对移民的疾病预防、医疗、生活保健和健康教育的任务。并且，针对移民搬迁后生产方式变化引起的移民就业问题，安置区政府针对移民的不同就业类型，及时给予指导和帮助，使移民能够较为迅速地适应。

7 政治权利。生态移民享有的政治权利包括：公众参与权、知情权、申诉权和监督权等。公众参与权是生态移民当家作主的体现，在制定移民搬迁安置方案和具体实施过程中，移民有广泛参与的权利。移民享有知情权，有权了解和掌握移民工程的有关政策规定、补偿标准、安置模式，进而自觉维护自己应享有的权益。移民拥有向上级主管部门申诉搬迁和安置过程中的问题并获得政策回复的权利。同样地，移民有权对搬迁和安置过程中出现的各种腐败消极现象、违纪违

^① 《世界人权宣言》第 26 条，联合国大会 1948 年 12 月 10 日第 217A（II）号决议。

法违规行为进行监督,从而减少失误和损失,切实保障自身权益。在塔河生态移民实践中,安置区政府无论是在对接工作上还是安置区建设过程中,都充分考虑和集纳了移民的意愿,使搬迁安置成为移民自觉的行动,保证了移民的参与权。例如:在移民工程实施之初,有部分农牧民不愿离开生活多年的原居住区,对此,轮台县委、县政府及时组织一部分不愿迁出的老人,到新居民区参观考察,让他们亲眼目睹已迁出居民的生产生活条件的变化。其中,有一位70多岁高龄的老人在参观新居后激动地说:“我们没啥反对(搬迁到这么好的地方),回去了给他们(邻居亲友)讲快快搬”。具体来说,在选择安置点的过程中,政府尊重了移民的意见,选择交通方便、基础设施较为完善、就医和子女入学就近、土地容易耕种的地点作为安置点。

(二)安置区原有居民

安置区原有居民也是生态移民过程中的主要利益相关群体之一。生态移民的到来,打破了安置区原有的社会平衡,不同的社区文化、宗教信仰和生产方式的差异使得安置区原有居民和生态移民在工程初始就不可避免地产生矛盾。以轮台县塔河生态移民拉依苏安置点为例,规划中的生产安置地,涉及到群巴克镇的阿克亚村的部分土地。这些土地尽管在国土部门的地籍为荒地,但是阿克亚村的部分村民开荒多年,土地效益逐年提高。因此,在生态移民实施过程中,若不能较好地处理这一问题,移民与安置地的居民必将产生一定的矛盾。

五、生态移民中的社会冲突根源探析

(一)生态移民补偿机制

1. 生态移民经济成本的缺失。生态移民总要发生一定的经济成本。移民的经济成本一般由以下几个部分组成:土地、房屋及其他征用财产的成本和丧失收入的赔偿成本;移民安置征地、建房、基础设施建设、搬家运输、过渡期补贴及环境保护等安置成本;项目开发、创造就业、培训等重建成本;移民安置动员、组织、指导等管理成本;区域基础设施损失成本及重建成本。所有这些移民成本都应该由社会来共同负担,而不应该由移民来负担。为生态移民所提供的应该是一个山川秀美的生态环境,这属于公共物品范畴,其公共性决定着生态移民的经济成本不能由生态移民个人来负担。根据“谁受益谁负担”的原则,作为物品受益者的社会应该承担起生态移民发生的成本。这个“负担移民成本的社会”并不是一般的抽象的社会,它可以细化为政府、业主和其他受益人。^[5]大致来说,生态移民自身的经济成本主要包括:土地、就业等。因此,分析生态移民经济成本的缺失也应着重分析这几方面。

(1) 土地。与其他群体相比,农牧民是社会的弱势群体,主要依靠土地、草场来生存。可以说,土地是农牧民的命根子。一旦失去土地,他们就无法生存。因此在实施生态移民的过程中,给予移民足够的土地以及草场是十分必要的。

(2) 劳动就业。塔河生态移民搬迁后,生计方式发生变化,农业生产比重提高,牧业比重下降。女性移民凭借原有的农业生产技能能够较快的转变自身角色,同时承担家务;而男性因为较少从事农业生产而出现较多的不适应,但是大部分人还是选择慢慢适应,夫妻共同从事农业生产和牲畜喂养,只有极少数人选择了外出打工。这虽然是生产方式转变的必然结果,也与移民自身思想观念的转变有关。搬迁到交通较为便利的地区,使移民与外部世界接触更多,眼界开阔,加之开始有人外出工作,加强了与外界的交流,现代的农业和工业文明渐渐渗透深入,移民的观念和行为开始发生变化。对于选择从事农业生产和圈养牲畜的移民,轮台县政府和移民安置区乡政府多次组织卫生局、农牧局的技术骨干对移民进行生产技能的培训,指导他们改良土壤、嫁接果树、种植棉花和科学饲养牲畜。对于外出打工的移民,专门设立了移民外出就业指导中心,为移民建立就业档案,提供就业信息和就业指导。

2. 生态移民的非经济成本。生态移民活动在带来重大资源和经济损失的同时,也会导致移

民非经济成本的缺失。生态移民多发生在西部经济发展落后的民族地区，较高的非经济成本是其一个显著的特征。

(1) 民族心理。移民迁移使得生态移民在社会、文化、人际关系等方面产生了矛盾心理和社会压力，在整个搬迁安置过程中都存在着抗拒、攀比、失衡、矛盾等心理，这是正常的，而且这种心理是可调适的。移民对家乡的留恋之情会随着生产条件的改善、生活水平的提高和移民在安置区生活时间的增加和适应而逐渐淡化。

(2) 故土情结。中国人素来注重“安土重迁”。通常移民对故土都有着强烈的认同，不愿远迁他乡甚至短线迁移，尤其是在面临生产生活环境的巨大改变的时候，缺乏充分的思想准备，对未来充满疑虑。在塔河生态移民中，虽然不同年龄的移民对原居住地的留恋程度不一样（中青年移民恋旧心理不及老年移民强烈），但普遍存在故土情结。究其原因中青年移民在原居住地生活时间不及老年移民长，而对新环境的社会适应力以及未来生活的信心比老年移民强。

(3) 攀比、失衡心理。塔河移民搬迁前无论是居住条件还是生产条件都极为落后，搬迁后，较为先进的生产条件和较好的生活条件虽然让他们欣喜、满意，但生活水平不可能马上就有很大提升，达到安置区平均水平。所以不少移民反映，看到安置区原有居民的生活，就想起以前的苦日子，心理非常不平衡，为什么政府没有早点让自己过上好日子。这也是为什么在塔河生态移民中经常出现移民一有事就找政府，摆脱不了“移民”身份的原因。

(4) 防范心理。移民搬迁打破了塔河生态移民业已形成的亲缘关系和人际关系网络，而长久生活在搬迁前那种较为封闭的环境，与外部接触较少，又使得塔河生态移民不可避免地带有对他人他物的防范心理。这种防范心理只有随着迁移时间的增加，生态移民的日常生活由对原社区人际关系的紧密依赖减淡，而对新社区的人际关系由陌生、防范到逐步加大依赖才会淡化。

(5) 补偿心理。如果迁移后生态移民的家庭生活水平没有达到自己预期的目标，就会希望政府给予额外的补偿费，补偿心理显而易见。必须承认，即使政府对生态移民的实物损失补偿得当，但移民的社会资源丧失却不在补偿之列，而这恰恰是移民长期生产生活中积累下来的不可或缺的重要资源。这种事实上的“剥夺”，无疑会强化移民的补偿心理。

(6) 民族文化。我国少数民族的聚居特征是“大分散，小聚居”，而中西部地区的民族局部聚居现象比较多，因此能够保持比较完整的“原生态”的生产生活方式和文化特征。这些少数民族拥有各自不同的宗教信仰，从表面上看不会直接决定移民行为本身，但是实际会影响移民行为的选择。^[6]塔河生态移民以信仰伊斯兰教的维吾尔族为主，而安置区周边居住的多是汉族居民及少数蒙古族居民，这些民族属非伊斯兰教民族。作为一种文化，伊斯兰文化与非伊斯兰文化有很大的差异，这种差异限制了信仰伊斯兰教的维吾尔族与其他非伊斯兰教民族的交往。

(7) 社会适应。生态移民活动打散了移民原有的社会结构，造成社区分解和裂化、社会组织与社会网络的破坏，业已形成的紧密的地缘和亲缘关系因为空间的分离变得弱化，并且其弱化强度随着时间延长而日益增加。塔河生态移民来自不同的一乡两场，生态移民导致他们原有的社会关系网络解体，无形的社会资本遭受损失，而较强的自我保护的心态又使得他们难以很快与其他移民以及安置区原有居民建立友好的社会关系。原有的社会网络破碎，新的社会网络又难以建立，使移民容易产生孤独感和自卑感。生态移民搬迁，不仅是一个物质生活环境的再造过程，更是一个精神生活环境的再造过程，而且物质生活环境的再造容易实现，而精神生活环境的再造却要经历一个漫长的甚至是痛苦的过程。^{[7] 96-102}

(二) 与安置区冲突

作为不同的利益群体，生态移民自身和安置区原有居民有着不同的利益诉求，他们之间的利益博弈带来了安置区的利益冲突，包括资源共享带来的矛盾、不同社区文化的矛盾以及其他社会公正问题。

1. 资源共享。如果生态移民后新的土地是政府从安置区社区调整出来的, 移民要使用安置区社区的道路、水资源、学校、卫生设施, 增加安置区社区的人口密度, 降低安置区社区的土地等各种资源和公共设施的人均占有水平, 可能会占用安置区原住民的就业机会。安置区社区的损失一旦不能够得到合理补偿时, 社会冲突将会发生。而且, 随着移民在新社区的公共参与权和集体财产使用权的增加, 安置区原有居民的公共参与权和集体财产使用权可能减少、弱化甚至丧失。

2 社区融合。此次进行生态移民的维吾尔族农牧民世代生活在原居住地, 邻里之间的亲密关系业已形成, 而生态移民使得他们重新置身于一个陌生的社会环境里, 人生地不熟, 举目无亲, 生老病死、婚丧嫁娶, 都没有了原来亲邻那样的关心问候、嘘寒问暖, 因而容易造成移民的孤独感和失落感。而且长期居住在一定地域的人们, 由于共同的生产生活, 已经形成了基本相同的生活方式和价值观念, 即一定的社区文化。这种代代相传的文化传统决定了人们的价值取向和生活方式, 他们只对本社区产生认同感和归属感, 使得安置区原有居民对那种有强烈渗透力的移民, 往往带有挑剔的眼光, 自觉不自觉地产生敌对和排斥情绪。同样的, 移民自身对安置区原有居民也抱有敌意, 这就导致心理适应能力弱的移民不能很快融入到安置地新的社区关系网络中, 并且不能建立新的人际关系网络。由于长期生活在交通不便的地区, 塔河移民的小农意识和自我封闭意识较为严重, 思想观念也比较落后, 所以移民后, 其落后的社区文化势必会与安置区文化形成冲突, 而移民较高的自身文化保护意识和较弱的主动融合当地文化的意识的冲突又使得这种冲突漫长而复杂。例如: 有的移民不愿意学习汉语, 认为会说维吾尔语就已经足够了, 有学汉语的时间和精力不如睡睡觉, 串串门; 有的一开始对乡里的帮扶小组还产生抵触和不信任的心理等, 这些都成为移民融入当地社会的制约因素。

(三) 其他社会问题

其他影响移民社会公正的还有教育机会、社会性别、信息等等。比如女性在搬迁后社会地位、家庭地位没有得到提高, 性别公正无法实现; 移民子女在安置地外的入学往往受到政策限制, 教育公平缺失等。拿塔河移民来说, 搬迁前, 男性主要负责放牧、到市场出售牲畜、皮毛等农牧业附属产品; 女性则以挤奶、接羔、接犊、做奶制品、家务和少量农业生产为主。搬迁后的初期, 男性停止放牧生活后, 往往一下无法适应农业生产, 农业生产多为妇女承担。

六、生态移民活动中的政府责任

所谓政府责任, 从最广的意义来说, 是指政府能够积极地对社会民众的需求做出回应, 并采取积极的措施, 公正、有效率地实现公众的需求和利益。^[8]生态移民, 作为政府发起的系统性的活动, 为了缓解其实施中的社会冲突、利益冲突, 政府需要承担相应的责任, 并从如下方面着手:

(一) 构建利益协调与参与机制

生态移民的各利益相关者应该参与到项目实施前的论证、规划阶段, 协调个人与个人、个人与集体、个人与社会、人与自然各方面的利益关系。所有当事方, 包括中央政府、有关部委、地方政府及其行业主管部门、环境保护部门、土地管理部门、移民部门、移民群体代表、施工单位、规划设计单位、评估机构、研究机构、相关群众团体等在实施移民的各阶段平等参与, 在平等对话的基础上进行协商, 协调各方的利益和矛盾, 达到各利益群体之间的帕累托最优。^{[9] 182-191}

生态移民“整个集体被从熟悉的环境迁出时, 他们原有的集体和社会网络瓦解, 具有紧密血缘关系的人群被疏散到新的地方, 社会内聚力被削弱, 生产上集体行动的潜力也被减少”^[10]。因此, 保障生态移民的政治权利, 首要的就是在进行移民安置规划初始, 学会倾听移民的声音。移民工程的主体是移民本身, 任何移民措施的制定和实施都应该让移民参与, 充分听取他们的意

见。让他们参与项目的全过程（移民安置的权利、补偿程序、标准，可选择的安置方案等），避免审定的移民安置规划因二者不接受而无法实施，已经开发建设好的安置区移民不愿去，移民对国家审定的补偿不理解等，造成移民与政府矛盾尖锐，项目实施困难，移民安置资金损失等问题。要通过移民和安置区原有居民的参与，增加移民对政府的信任感，帮助项目设计单位提出更切合实际、受移民欢迎的安置方案，激发他们积极参与项目建设的主人翁精神，使移民了解国家的移民政策和他们应享受到的权益，在实施中对政策的落实和补偿的兑现进行监督。目前，在我国工程移民活动中，已经开始采用移民代表大会制度，这是一个值得生态移民活动借鉴的移民参与形式。

（二）政府角色与理念定位

首先，政府作为公共权力机构，具有公共性。^[11]生态移民作为公益性建设活动，其全部损失理应予以补偿，移民不应该为公共利益损失自己的利益，而应该同时分享生态移民项目带来的效益。因此，政府必须在兼顾各利益相关群体的前提下，保证移民的基本利益，在利益均衡的条件下使移民利益最大化，即对移民的社会保障责任。我国现行的社会保障制度最大的特点就是强调国家和政府责任，既包括国家有责任建立完善的社会保障制度，保障公民享有各种社会保障的权利，也包括国家必须承担相应的财政支出，通过行政手段实现公民社会保障权利的义务。政府应该保障移民的基本权利，同时关注妇女、老人、儿童等弱势群体。

其次，政府对自然负有生态责任。传统公共管理以获取最大经济发展为首要目标，很少考虑环境问题，甚至不惜以牺牲环境为代价。可持续发展要求充分考虑环境生态的价值，走技术进步、提高效益、节约资源的道路，公正地对待自然，科学开发，合理利用，最大限度地保持自然界的生态平衡，这种重任无疑应当由政府来承担。政府不能一味在环境恶化后，通过生态移民政策来“亡羊补牢”，让生态移民个体承担生态失衡的责任。生态移民是不得已而为之的政府“线性”干预政策。此外，在实施生态移民的过程中，还要注意安置地的生态环境的保护，防止带来次生的生态恶化现象。

最后，政府对生态移民中的社会冲突负有干预的责任。实施生态移民，政府不能仅仅以搬迁为目的，而要以长期的、系统的视角去让移民“稳得住、能致富”。这就需要政府在移民安置前期，应着力于安置点的选择、安置规划的编制、安置意愿的调查等方面；安置后，特别是安置的初期，政府不仅不能降低工作的力度，反而要认识到这一阶段移民工作的重要性，积极关注移民的社会适应、生产生活方式转变过程中的问题、收入的恢复与提高以及与安置区利益冲突的干预等。

（三）注重法制建设

近年来，在人们日益关注可持续发展的时代背景下，生态移民被作为生态、经济和社会可持续发展的一项重要的发展战略加以实施。但还处于发展的起步阶段，因此制度保障相对滞后。目前，我国尚无针对生态移民的统一的专项法律法规政策，生态移民的制度保障主要体现于现存的相关的工程移民、水库移民、开发性移民、西部大开发等法律法规政策之中。而法律对利益冲突的控制和社会冲突的缓和具有特殊性。通过制定和实施规制，抑制和消除利益最大化行为和机会主义行为引起的冲突和对抗，使各利益相关群体在一定制度框架内平等有序地实现利益的法律制度，是控制利益冲突的有效选择。因此，建立专门、健全、完善的生态移民法律法规政策体系，对生态移民权益加以保障，最终达到社会公正、和谐，是政府的重要责任。

（四）构建参与与申诉制度

在进行生态移民时，政府还要做好移民申诉问题的处理。接受和处理移民的申诉，是了解移民搬迁和安置实际情况，吸取经验教训，为移民排忧解难，发现解决管理工作中的问题，维护国家利益，保护移民权益的一个重要途径。要做好移民申诉工作，重要的是保证申诉渠道畅通。塔河生态移民的申诉渠道有两条：1）移民管理系统，这是移民申诉的主要渠道，移民反映的问题

可从安置区村委逐级到实施移民主管部门；2) 政府系统，该系统主要用于移民对搬迁过程中发现的相关领导干部贪污、腐败、违法乱纪问题的申诉。畅通的申诉渠道可以为解决移民抱怨问题提供方便。实践表明，塔河生态移民反映的许多问题大部分是关于财产错登漏登的，也有咨询移民政策和反映违法违纪的。这些问题，按照不同性质分别由责任单位落实处理。

[参考文献]

- [1] 杨立新. 解决生态和群众脱贫, 山西 5 年搬迁 40 万生态移民 [N]. 人民日报, 2004-02-02 (2).
- [2] 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.
- [3] 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): 15-21.
- [4] 张玉堂. 利益论——关于利益冲突与协调问题的研究 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001.
- [5] 李玉田. 工程移民与生态移民之比较研究 [J]. 广西右江民族师专学报, 2006 (4): 66-71.
- [6] 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 (哲学社会科学版), 2005 (11): 67-72.
- [7] 施国庆, 周建. 非自愿移民: 冲突与和谐 [M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2005.
- [8] 张成福. 责任政府论 [J]. 中国人民大学学报, 2000 (2): 75-82.
- [9] 施国庆, 周建. 非自愿移民: 国际经验与中国实践 [M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2005.
- [10] 陈宗义, 王筱卿. 把移民安置工作做的更好 [J]. 水利发电, 2003 (2): 5-8.
- [11] 朱东恺, 施国庆. 城市建设拆迁中的利益冲突及调整 [J]. 思想战线, 2005 (1): 56-59.

[责任编辑: 刘文山]

Protection of Rights and Interests and Government's Responsibilities: A Case Study of the Tarim River Ecological Migration as an Example

SHI Guoqing, ZHOU Jian, LI Jingyi

(1. National Research Center for Resettlement Hohai University Nanjing 210098 China

2. Sociology Department Hohai University Nanjing 210098 China)

Abstract: Ecological migration conducted by the government is a typical process of governmental intervention and the relevant resettlement planning and rehabilitation mode reflect the government's plan of development. From the point of view of the function of ecological migration system and setting the Tarim river ecological migration as an example, the stakeholders include national government, individual sector management department, and the local government of migration area and relocation area. Each stakeholder has his own unique and unsubstitutable social and economic interests and needs. The main rights and interests for ecological migration include the right of development and survival, the right of social welfare, the right of public participation and the right of property compensation. The limitation of the compensation system, especially lack of the compensation for the non-economic costs and the occupation of the resource of the relocation areas, and some other issues which will cause social unfairness are the reason for social conflicts. It has suggested that the government should establish the mechanism of interest balancing and grievance appeal, build the legal system, and make a clear orientation of the government's function in order to take the responsibility of the government.

Keywords: ecological migration, protection of rights and interests, government's responsibilities, stakeholders, social conflicts, tarim river migration