

社会转型期“生态贫民”可持续生计问题和政策措施 ——以陕西秦巴山区为例

苏冰涛, 李松柏

(西北农林科技大学人文学院, 陕西 杨凌 712100)

摘要:采用问卷法,对秦巴山区5个县的生态贫民进行了调查;分析了目前“生态贫民”生计可持续发展现状及影响因素。调查结果显示,目前“生态贫民”生计状况不容乐观。通过文献资料研究与理论性分析,对秦巴山区“生态贫民”可持续生计问题进行了系统描述;从公共政策角度,提出了解决该问题的政策与建议。研究得出:不断完善国家扶贫政策,促进“生态贫民”可持续生计机制的系统性构建,是保证秦巴山区“生态贫民”生活状况改善与生计可持续发展的根本性措施和重要途径。

关键词:生态贫民;可持续生计;秦巴山区;自然资本补偿;综合安置体系

中图分类号:F304.8

文献标识码:A

文章编号:1000-0275(2013)01-0015-04

Sustainable Livelihoods and Policies of Eco-poor During Social Transformation ——Taking Qingling-Mountain Area as an Example

SU Bing-tao, LI Song-bai

(College of Humanities, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract:The situation of the eco-poor living in five counties of Qingling-Mountain area had been investigated via questionnaire in this research and furthermore, the sustainable development status of the eco-poor and the influence factors had been analyzed, the result shows that the livelihood situation of the Eco-poor was not optimistic. In addition, the sustainable livelihoods of Qingling-Mountain eco-poor had been systemically demonstrated through the literature study and the theoretical analysis, policies and proposals to solve the problem from the perspective of the public policy had been proposed. In this research, it was pointed out that only by improving the national poverty alleviation policy constantly and making up a systemic sustainable livelihoods mechanism of promoting the eco-poor, the improvement of living conditions and sustainable development of livelihoods could be guaranteed.

Key words:the eco-poor; sustainable livelihoods; Qingling-Mountain area; natural capital compensation; comprehensive placement system

1 背景与问题

30多年前,我国开始实行的生态保护区建设政策,为目前大量存在的“生态贫民”埋下了生存隐患。长期以来,学术界对这一特殊社会群体关注不够,大量的研究,基本上集中在生态保护政策的有效价值上,很少涉及到因生态保护区建设,致使生存资料被剥夺的保护区农民的生计可持续发展状况。进入新世纪,随着国家建设和谐社会的步伐加快,“生态贫民”可持续生计问题开始进入社会学、人口学、经济学等学科视野,成为近年来可持续研究领域一个新的关注问题。

目前,关于可持续生计问题的研究,主要集中在对失地农民和农民工方面,孙绪民等(2007)以失地农民为研究对象,提出失地农民的可持续生计,应以建构科学合理的制度体系为基础,以实现失地农民的生产性就业为核心,以引导和帮助农民积累资产为补充^[1]。刘家强等(2007)通过对成都市的调查,得出要保证失地农民可持续生计发展,需要不断完善相应的社会保障措施,提高保障制度的绩效性、替代性与持续发展性^[2]。谢旭轩等(2010)提出了以实际调研数据为依托,识别了退耕还林对农户可持续生计的净影响,提出要保证农户可持续生计发展,新一轮的退耕还林政策在直接补

助的基础上,还需要更加关注农户的资产与生计能力的加强^[3]。李松柏等(2012)提出要保证“生态贫民”可持续生计的发展,政府应充分发挥效能,从“生态贫民”实际需求出发,注重“环保”与“温饱”的结合,促进“反贫困”建设的发展^[4]。

上述研究,均存在两点共同的缺陷:一是没有明确提出针对“生态贫民”可持续生计问题的具体分析框架;二是没有从公共政策角度分析有效解决“生态贫民”生存困境的根本手段,因此无法有效保证因公共政策制定造成的政策性贫困现状的改善,也就无法保证“生态贫民”生计可持续发展。

本研究的目标正是针对目前研究中所存在的不足,利用以“生态贫民”为对象的大规模社会调查所得到的经验数据,在与失地农民和农民工生计状况的比较中,分析“生态贫民”的实际生活现状及其问题。包括“生态贫民”的生存现状,影响其生计可持续发展的主要因素,如何从根本上保证“生态贫民”可持续生计的发展。

2 基本状况描述与样本数据

2.1 基本状况描述

目前,中国正处于社会大发展、经济大繁荣的时期,在这一特殊的历史时期,还有很大一部分生态保护区农民,长期

作者简介:苏冰涛(1987-),女,河北保定人,硕士研究生,研究方向:农村社会学;**通讯作者:**李松柏(1964-),男,陕西华县人,副教授,硕士生导师,研究方向:农村社会学、人口社会学。

收稿日期:2012-10-08, **修回日期:**2012-11-26

以来以保护生态环境为代价,向发达地区输出资源,致使生计状况不断恶化。随之,“生态贫民”作为一种新兴的弱势群体开始出现,且数量日趋增多。以陕南秦巴山区为例进行分析,陕南秦巴山区主要包括陕南的汉中、宝鸡、安康和商洛地区山区,为国家重点自然保护区,同时也是我国 22 片集中连片的贫困地区之一。从 2000 年国家在此建立自然保护区群以来,大量农民失去了其赖以生存的自然资源而沦为“生态贫民”。到目前为止,该地共有国家级贫困县 19 个,贫困发生率 30% 以上,贫困人口达 190 万,涉及 44 万户。2011 年 11 月 29 日,中央扶贫开发工作会议决定将农民人均纯收入 2300 元(2010 年不变价)作为新的国家扶贫标准。据 2011 年陕西统计年鉴数据显示,当地“生态贫民”人均年收入为 1727 元,低于国家规定的贫困县标准,这部分人口属于严格意义上的贫困人群,因此有效解决“生态贫民”的可持续生计问题显得十分必要。

2.2 样本与数据

本研究主要采用文献分析法与问卷调查的方法收集资料,其中问卷调查采用简单随机抽样的方式,从汉中、安康、商洛三市五县区选取 2000 名“生态贫民”作为被调查者,采取入户问卷调查,在 5 个县抽取的 2000 户(份)调查问卷中,剔除 140 份无效问卷,有效问卷 1860 份,有效回收率为 93%,样本结构见表 1。

表 2 秦巴山区居民人均收入与支出结构状况

年份	人均收入				人均支出			
	合计 金额(元)	林 业 金额(元)占比(%)	打 工 金额(元)占比(%)	种植及其他 金额(元)占比(%)	合 计 金额(元)占比(%)	食 物 金额(元)占比(%)	交 通 金额(元)占比(%)	林业投入及其他 金额(元)占比(%)
1998	1200	730 60.83	136 11.33	334 27.84	650 54.17	150 23.08	100 23.08	400 61.54
		$\chi^2=2.703$		df=2	P=0.633			
2011	1727	204 11.81	987 57.15	536 31.04	1350 78.17	500 28.95	460 26.64	390 22.58
		$\chi^2=2.914$		df=2	P=0.397			

注:①收入百分比(各项收入/总收入)②支出百分比(各项支出/总支出)③总计(总支出/总收入)④节余(总节余/总收入)。

低于传统生存模式。另外卡方检验结果显示,2011 年秦巴山区居民的收入水平与收入结构与 1998 年相比,出现显著性差异,说明生态保护区的建设在很大程度上影响到了该地居民的经济收入水平与收入结构。

3.2 生态保护区建设后秦巴山区环境问题

环境问题是涉及到人与自然和谐发展的关键性问题,秦巴山区作为国家统一划定的自然保护区,保护区内环境得到了很好的维护;但保护区之外,即“生态贫民”生活区域环境不容乐观,受生计可持续发展的影响,大部分“生态贫民”为谋生存而不断开垦土地,进行粮食作物种植,出现小批连片的土地荒漠化状况,影响到环境的持续发展;保护区之外,“生态贫民”生活区周边的家庭式工厂、作坊、私营企业等生产的废水、废气的无管制任意排放,也在很大程度上增加了环境的负担,导致环境危机问题的出现⁹。

3.3 秦巴山区“生态贫民”社会保障问题

相对西方发达国家来讲,中国的社保体系,尤其是针对农村甚至偏远山区的社保体系相对不够完善,存在保障范围小、保障额度低、保障实施程序不完善等方面的问题,大部分“生态贫民”仅享有社会救济范畴内的最低生活保障,比如农村的“五保户”等,而这仅有的社会救济保障也没有充分发挥

表 1 样本结构

类别	样本	户数	占比(%)	总计
按性别	男	1240	62.00	1860
	女	620	31.00	
按年龄	25 岁及以下	72	3.60	1860
	26-35 岁	259	12.95	
	36-45 岁	632	31.60	
	46 岁及以上	897	44.85	
按地区	汉中洋县	350	17.50	1860
	汉中留坝	375	18.75	
	安康镇坪	379	18.95	
	安康宁陕	381	19.05	
	商洛柞水	375	18.75	

3 结果与分析

3.1 生态保护区建设前后秦巴山区“生态贫民”经济状况

经济发展问题是秦巴山区“生态贫民”可持续生计的最主要困境,包括总收入降低与经济结构转变两方面。

表 2 显示,该地农民人均年收入为 1727 元,与 2011 年陕南三市人均年收入 4580 元及 2011 年全国农村居民人均纯收入 6977 元相比,收入差距显著。从收入结构方面分析,农民的主要经济来源由之前的以林业为主(60.83%)转变为目前以外出打工为主(57.15%),从根本上改变了当地农民的传统生存方式,而这种新的生存模式在经济收入总量上明显

作用,因此“生态贫民”生计可持续发展现状不容乐观(表 3)。

表 3 “生态贫民”享有社会保障总额占国家社保总支出比例

分组	均值	平均数绝对值偏差	离散系数	方差系数(%)	
				均值居中	中值居中
生态贫民	1.995	0.417	0.178	31.8	31.7
其他	1.209	0.377	0.577	44.4	66.3
总数	1.402	0.431	0.324	37.9	40.2
	$\chi^2=29.317$		df=1	P=0.000	

注:时间范围:2012 年 1-3 月,全国五项社会保险基金总收入 6273.2 亿元,“生态贫民”享受到的社会保险基金不足 1%。

表 3 显示,“生态贫民”与其他群体组成部分的均值分别是 1.995、1.209,离散系数分别是 0.178、0.577。说明二者之间的保障性差值相对较大,“生态贫民”享有国家的社会保险基金相对较少,且保障范围比较集中,缺乏广泛性与深入性,不能从根本上解决“生态贫民”生计可持续发展的问题。

国家社会保险范畴内的失业保险、生育保险、工伤保险等的实施状况基本为零,医疗保险实施程度较低,还存在看病难、看病贵¹⁰的问题,养老保险措施缺乏系统性,严重影响了“生态贫民”的生活满意度;社会福利与社会优抚的实施与渗透现状更是令人堪忧¹¹,“生态贫民”地区的社会保障问题还是制约这些地区生计可持续发展的重要因素。表 4 反映了

“生态贫民”生活满意度与国家“生态贫民”医疗保险及养老保险的实施状况的相关性。

表4 “生态贫民”生活满意度、国家医疗保险与社会保险状况相关性检验

项目	相关性和显著性	“生态贫民”生活满意度	国家对“生态贫民”医疗保障	国家对“生态贫民”养老保障
“生态贫民”生活满意度	Pearson 相关性	1	.8010	0.755
	显著性(双侧)		1.000	0.375
	N	1860	1860	1860
国家对“生态贫民”医疗保障	Pearson 相关性	0.801	1	0.401(*)
	显著性(双侧)	1.000		0.017
	N	1860	1860	1860
国家对“生态贫民”养老保障	Pearson 相关性	0.755	0.401(*)	1
	显著性(双侧)	0.375	0.017	
	N	1860	1860	1860

注:在 0.05 水平(双侧)上显著相关。

表4主要对“生态贫民”生活满意度、国家医疗保险与社会保险状况三方面内容 Pearson 相关性检验,得出:“生态贫民”对自身生活满意度与国家对其医疗保障政策之间相关系数为 0.801,二者之间存在显著的相关关系。“生态贫民”对自身生活满意度与国家对其养老保障政策之间相关系数为 0.755,二者之间也存在显著的相关关系。因此可以认为三者之间的相关性较强,国家对“生态贫民”所实行的医疗保险与社会保险在很大程度上影响到其生活满意度。提示国家及相关部门制定有关政策,加大对“生态贫民”的社会保障力度,保证其生计可持续发展。

3.4 秦巴山区“生态贫民”可持续生计的影响因素

(1)有利因素。①政府在继生态保护政策之后,已经开始注意到生态保护政策带来的“生态贫民”效应,采取多项措施,积极鼓励多方参与合作与投资,促进“生态贫民”生活状况的改善。②“生态贫民”有效脱贫的政策与规章制度体系已经基本构建。目前,以加快生态保护地区农民经济发展为中心的一系列脱贫措施也相继实施,各级政府部门也严格督促并规范了相关部门的管理措施与企业的投资策略。③当地“生态贫民”主动适应生态保护政策及其生活环境的现状,积极谋求自身素质的提高与能力的发展,寻求适合自身的职业,外出打工增加收入以改善生活现状;另外一些留守妇女、老人等也积极开展畜牧业养殖,提高了副业在经济收入结构中的比重,进一步促进了“生态贫民”生活状况的改善。

(2)不利因素。“生态贫民”可持续生计问题的成因分析是有效改善其生活状况的前提,对国家建设和谐社会具有重要的作用。“生态贫民”可持续生计的不利因素主要表现在:①固化制度下的“边缘人”排斥。秦巴山区农民传统的“靠山吃山靠水吃水”的生存模式的资源载体在国家自然保护政策之后瞬间消失,而新的生存方式在短时间内又无法有效构建,生存模式发生断裂,保护区内农民沦为固化制度下的“边缘人”,成为生态保护政策下的牺牲品。②持续不稳定的低收入难以维持可持续生计。秦巴山区“生态贫民”在硬性甩掉过去“靠山吃山靠水吃水”的生存方式之后,大部分农民选择外出打工或者从事家庭畜牧养殖,这种生存方式虽然在一定程度上缓解了当地农民“贫困”或“赤贫”的状况,但其收入的不

稳定性依然在很大程度上制约着当地农民的可持续生计维持与发展。③“生态贫民”在失去基本生存资源保障的同时,又承受巨大的心理压力^⑧。由于家庭收入水平低、负担重,秦巴山区“生态贫民”维持生活十分艰难,他们在失去赖以生存的自然资源的同时,还面临着巨大的生存压力与社会歧视,因此心理状况较为复杂,容易产生社会矛盾与冲突。④有限资源与无限需求之间日益“白热化”的矛盾。秦巴山区自然保护区内有众多珍稀的动植物品种,这些动物、植物的生存需要有充分的空间保障,而这使得当地农民仅有的生存资料来源——土地——大量缩减;另外保护区内的动物,比如野猪等也给农业作物带来了毁灭性的灾害,进一步加剧了农业用地的紧张状况。

4 以元政策为指导,从根本上解决“生态贫民”可持续生计问题

所谓元政策,即指导与规范政府政策行为的理念与方法。传统意义上的元政策某种程度上忽视了人作为价值重心的特殊地位,而更多的强调人为社会发展所承担的责任与义务,与当前“以人为本”的发展理念在某种程度上相悖。受传统元政策指导,不以人为本的发展理念直接造成当地可持续生计出现发展性瓶颈,因此可以说,传统的元政策是非科学的政府政策行为,需要对元政策进行创新,在科学发展的指导下,摒弃畸形的管理理念,创立规范科学的服务观,坚持“以人为本”的管理观念,以“社会本位”代替“政府本位”,以“民本位”代替“官本位”、以“责任本位”代替“权力本位”,以“服务本位”代替“管制本位”,真正实现“为人民”的管理体制^⑨。

元政策作为一种根本的政策制度,其实质反映在对政府政策决策行为进行战略性的指导,因此,只有采用恰当的元政策对政府行为进行规范,才能从根本上解决“生态贫民”的可持续生计问题。

4.1 从宏观层面构建并完善国家公共服务体系

宏观公共服务主要表现为对生计资本的有效积累方面,生计资本是“生态贫民”生计可持续发展的重要基础,因此需要政府以服务型政府为施政标准,向“生态贫民”提供促进其生计资本积累的政策措施。

(1)提高关键性自然资本补偿标准。关键自然资本即赖以生存的自然资源,这类资源的丧失导致“生态贫民”的收入来源减少甚至相当一部分农民没有任何收入来源,要求政府从实际出发,用动态的眼光重新制定提高对“生态贫民”关键性自然资本的补偿标准措施及政策,保证“生态贫民”有足够的资金用于积累自身生计可持续发展的关键性社会资本、人力资本、物质资本等。

(2)保证社会资本积累。不断鼓励并引导“生态贫民”积累个体发展所需要的社会资本,强化关系人在“生态贫民”生计持续发展中所发挥的潜在价值。政府需要有意识的对“生态贫民”进行正确的引导,促使“生态贫民”参加正规技术训练,结交更多的关系人。另外还需要增加对“生态贫民”的集体社会资本投资及感情投资,逐步促进“生态贫民”生计可持续资本的积累。

(3)提高人力资本质量。人力资本质量的提高主要靠人

力资本的投入来保障,因此政府应不断提高对“生态贫民”的人力资本投入,以在更大范围内保证“生态贫民”的生计可持续发展,这些政策措施应主要包括老年人的健康状况、“生态贫民”的继续教育投入、职业技能培训等,切实提高“生态贫民”的职业技能与就业能力,同时还需要帮助其找准“市场”,提高其就业的成功率。

4.2 从微观层面颁布并完善具体政策措施

微观具体政策措施主要表现为构建增加家庭收入的具体政策,以解决当地农民的可持续生计问题。

(1)构建“生态贫民”工资性收入增加的政策。工资性收入增加的前提为合理就业,“生态贫民”就业能力的提高会扩大其就业范围,促使家庭工资性收入的增加,因此需要政府出台有效的就业政策,提高“生态贫民”的就业能力,从根本上减少其就业障碍。

(2)构建促进“生态贫民”家庭经营性收入增加的政策。秦巴山区“生态贫民”受国家生态保护政策的影响,收入水平下降,因此需提供优惠的创业政策以帮助其提高自身的创业能力,比如鼓励农民从事农副产业、经济林种植业等家庭经营型产业,并予以财政支持以提高农民创业的积极性和成功率,促使“生态贫民”家庭经营收入的增加及生计的可持续发展。

(3)构建促进“生态贫民”财产性收入增加的征收与补偿政策。“生态贫民”的根本属性依旧是农民,因此土地及其他赖以生存的自然资源构成了“生态贫民”的财产性收入来源,需要政府出台合理征收与补偿安置的政策,从而促进“生态贫民”个体及家庭的财产性收入的增加。

(4)构建促进“生态贫民”转移性收入增加的社会保障政策。完善的社会保障政策能够增强“生态贫民”的参保能力,进而促进其参保额、参保面、参保率等的提高及转移性收入的提高^[9]。因此需要政府构建针对“生态贫民”生存现状的完善合理的社会保障政策,保证“生态贫民”的生计可持续发展。

4.3 从中观层面保证系统规划指导下的政策落实

对“生态贫民”和“生态移民”进行综合安置,包括社保、就业、留地安置等,并提高安置质量,根据地方实际发展情况,提高货币的安置标准,保障“生态贫民”最低生活水平。

(1)构建完善的社会保障与安置体系。对“生态贫民”来讲,土地与森林资源是其基本的社会保障来源,因此政府需要转变社保思路,以公平的原则为基础,在森林资源之外,以土地换社保。另外不断完善“生态贫民”地区社保体系,突出社会保险、强化养老保险、完善医疗保险、增加失业保险,并与地方政府进行沟通与交流,制定有针对性的地方社保安置政策,解除“生态贫民”的后顾之忧。

(2)构建科学的就业安置体系。就业是有效解决“生态贫民”可持续生计问题的重要途径,因此应不断借鉴发达国家关于就业安置的方式方法,从实际出发,采取有效措施,解决“生态贫民”就业安置问题,比如出台相关促进“生态贫民”就业创业的政策、意见、管理办法等;提供具体解决措施,包括政府帮扶、市场强化、加强协作、鼓励创业等^[10],同时还需要加大对“生态贫民”的培训力度,将培训与产业发展相结合,鼓励帮扶制度,将周边企业发展纳入到“生态贫民”社保安置体

系中,促进企业与“生态贫民”的共同发展。

(3)构建系统的产业安置体系。秦巴山区拥有丰富的、可产生一定经济效益的地域优势,比如当地“生态贫民”可立足于山区优势,开展绿色农业产业,经济林产业及花卉种植产业,饲养畜牧家禽,突出无公害特色,打造农业产业品牌。另外还可以大力发展旅游业,依托国家扶贫资金,建立以旅游为中心的包括“导游业”、“饮食餐饮业”、“旅游纪念品制造业”等为一体的旅游产业,将当地显性资本与隐性资本有效结合,促进经济的发展^[11];另外还需要确立生态环境的商品属性,促进生态环境的市场化模式的形成,从而从根本上缓解生态保护区内“生态贫民”生计压力。

(4)构建有效的土地分配与安置体系。土地分配与安置在“生态贫民”生活区域内主要是指将位置相对好的,生态环境保护区范围以外的土地分给“生态贫民”作为补偿。土地的分配能够在很大程度上解决“生态贫民”的长远生计问题,同时也受到当地农民与政府的广泛欢迎。另外可以借鉴德国《民法典》中有关留置权的处理方式,即债务人基于使其负有义务的同一法律关系享有一个针对债权人的到期请求权,则只要基于该法律关系没有其他的规定,则其可在获得属于自己的给付前拒绝向对方履行。形成政府与农民有效牵制形势,保证土地分配对“生态贫民”最低生活保障作用的充分发挥。

参考文献:

- [1] 孙绪民,周森林.论我国失地农民的可持续生计[J].理论探讨,2007(5):90-92.
- [2] 刘家强,罗蓉,石建昌,等.可持续生计视野下的失地农民社会保障制度研究——基于成都市的调查与思考[J].人口研究,2007,31(4):27-34.
- [3] 谢旭轩,张世秋,朱山涛,等.退耕还林对农户可持续生计的影响[J].北京大学学报(自然科学版),2010,46(3):457-464.
- [4] 李松柏,苏冰涛.“生态贫民”对国家生态保护政策认同度研究——以秦巴山区为例[J].科学经济社会,2012,30(1):5-10.
- [5] 王昌海,温亚利,李,强.秦岭自然保护区生态效益计量研究[J].中国人口·资源与环境,2011(6):125-134.
- [6] 杨光,祝华军,邓悦,等.快速城市化地区失地农民生活保障问题研究——以上海市浦东新区郊区为例[J].农业现代化研究,2007,28(3):289-293.
- [7] 夏丽霞,高君.关于建立新型农村社会养老保障制度的思考——以浙江省试点为例[J].农业现代化研究,2010,31(3):285-289.
- [8] 孟向京.三江源生态移民选择性及对三江源生态移民效果影响评析[J].人口与发展,2011,17(4):2-8.
- [9] 冯佳光,赖景生.山地化民俗生态旅游经济协同开发研究——以三峡库区生态经济区重庆市东南翼的少数民族聚居地为例[J].农业现代化研究,2009,30(5):557-561.
- [10] 彭军,杜漪,蔡文君,等.新农村建设背景下农村人力资源现状及开发——基于中西部6省市10县(区)的调查分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2012,12(2):34-37.
- [11] Low and MacMillan. Entrepreneurship: past research and future challenges [J]. Journal of Management, 1988, (14):139-161.
- [12] 刘敏,李松柏.秦岭山区板桥村生态模式转变及对策[J].安徽农业科学,2008,36(24):10634-10635,10639.