

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20130511

· 工作研究 ·

“生态贫民”可持续生计问题研究

——以陕南秦巴山区为例

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 利用问卷法对陕西秦巴山区5个县的生态贫民进行了调查,分析了目前“生态贫民”生计资本、教育与社会保障方面的问题。调查结果显示,现阶段,陕南秦巴山区“生态贫民”生计困境显著,生计发展水平有待进一步提高。从“生态贫民”可持续生计影响因素出发,文章从宏观、中观、微观三个角度提出了可持续生计系统构建方案,以从根本上推动陕南秦巴山区“生态贫民”可持续生计的发展。

关键词 生态贫民 可持续生计 政策建议 问题 陕西秦巴山区

1 背景与问题

30多年前开始实行的国家自然保护区建设导致大量“生态贫民”的出现,由于这类群体数量相对较少,因此很长一段时间以来并没有引起相关部门及学术领域的重视,更多的政策与研究均集中在以农民工和失地农民为代表的社会弱势群体及其可持续生计状况方面。随着国家和谐社会建设进程的加快以及“生态贫民”可持续生计困境的恶化,学术界及国家相关政策部门也开始重视针对“生态贫民”可持续生计保障的问题。

任平、周介铭针对“生态贫民”的生活现状提出了生态补偿与生态赔偿的问题,认为“生态贫民”的形成是自然保护区建设政策硬性造成的,对其生活质量产生了较大的影响,因此应在完善生态补偿的同时,加强对“生态贫民”的生态赔偿^[1]。王小梅针对“三江源”生态贫民问题,从地理的角度分析了其形成的重要原因,提出要合理规划并积极安置源区“生态贫民”,不断调整产业结构,发展源区经济,提高“生态贫民”的可持续生计水平^[2]。何西庆以昌江黎族自治县为例,分析了“生态贫民”向“生态富民”转变的必要性及措施^[3]。李松柏等通过对陕南秦巴山区“生态贫民”生计状况及对国家政策满意度状况进行分析,提出要从“生态贫民”的实际要求出发,重视其生活质量的改变,推动反贫困建设的持续发展^[4]。

通过对上述研究进行分析可以发现,对“生态贫民”的生计困境、可持续生计发展途径与发展方向等方面的研究相对较多,但缺乏对“生态贫民”生计资本与政策性生计发展方面的描述,因此无法充分保障“生态贫民”实现实质性脱贫与可持续生计的发展。该研究就现阶段研究中的不足,以陕南秦巴山区“生态贫民”为对象展开调查,通过对调查结果进行分析,深入研究现阶段“生态贫民”的生计状况、生计资本与生计策略问题,以推动“生态贫民”可持续生计的发展。

2 研究设计

2.1 基本状况描述

目前,中国正处于社会大发展、经济大繁荣的特殊时期,农民作为中国的主体群体,其生计状况已然

成为中国农村的核心问题，如何稳定农民生计，尤其是社会弱势群体的生计，是保证社会实现可持续发展的重要内容。“生态贫民”作为一类新兴的社会弱势群体，其政策性贫困的生存模式很大程度上决定了政府及相关部门要做好政策协调工作，促进“生态贫民”尽快消除贫困。陕南秦巴山区作为中国扶贫的重要地区，自2000年开始建设国家自然保护区以来，大量农民失去土地及其赖以生存的自然资源而沦为“生态贫民”^[5]，其可持续生计状况直接影响到中国的地区发展与区域平衡，因此如何提高陕南秦巴山区“生态贫民”的可持续生计状况成为现阶段国家建设和谐社会过程中的一项重要问题。

2.2 样本与数据

该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3市5县区选取2000名被调查者，具体的抽样方式为：根据国家划定自然保护区范围，抽取汉中市、安康市、商洛市5个典型县的2000个“生态贫民”。

采取调查员入户进行问卷调查的方式，该次调查在5个县共抽取2000户家庭，完成调查问卷2000份，剔除140份无效问卷，有效问卷1860份，（如无特别说明，该文数据均来自此次调查），有效回收率为93%。

在1860名被调查者中，男性1240人（62%）、女性620人（31%）；年龄在25岁及以下的有72人（3.6%）、26岁到35岁之间的259人（12.95%）、36岁到45岁之间的632人（31.6%）、46岁及以上的897人（44.85%）；汉中市洋县与留坝县被调查者人数分别为350（17.50）和375（18.75%）、安康市镇坪县与宁陕县分别为379人（18.95%）、381人（19.05）、商洛市柞水县为375人（18.75%）。

3 结果与分析

3.1 调查结果概述

3.1.1 秦巴山区“生态贫民”生计资本与生计状况分析

生计资本与生计状况之间通常具有直接的联系，秦巴山区“生态贫民”的生计状况可以用恩格尔系数与基尼系数表现出来，表1反映了生计资本与生计状况（恩格尔系数、基尼系数^①）之间的关系。

表1 秦巴山区居民生计资本与生计状况的关系

项目	回归系数	标准差	Wald 检验	自由度	显著性	Exp (bj)
常数	0.061	1.215	0.003	1.000	0.930	—
物质资本	0.337	1.590	0.041	1.000	0.811	—
社会资本	-2.019	1.491	2.302	1.000	0.136	—
人力资本	-0.829	1.630	0.338	1.000	0.551	—
资源资本	-2.330	1.502	1.772	1.000	0.073	0.121

生计状况是一个多元的变量，可以通过恩格尔系数与基尼系数表现出来，这里主要通过利用二项 Logistic 研究“生态贫民”生计资本与生计状况之间的关系。为了分析物质资本、社会资本、人力资本与资源资本对生计状况的影响，将此4种因素作为自变量，生计状况为因变量，进行多元二项 Logistic 回归分析。可以发现“生态贫民”的生计状况是一个动态的过程，随着生计资本等多种影响因素的变化而变化，在不同的生计资本模式下，表现出不同的生计状况，4个指标也很好展现了“生态贫民”的生计状况，认为生计资本模式的改变很大程度上影响到了“生态贫民”的实际生存。

3.1.2 生态保护区建设后秦巴山区教育问题

教育问题是影响到区域社会持续性发展的关键性问题，秦巴山区作为国家经济发展过程中的贫困山区，尤其是随着国家自然保护区的建设以及大量“生态贫民”的产生，该地区生计困境日渐显著，“生态贫民”无力支持自身的生计发展，何谈教育的发展，因此教育问题已经开始作为一个显性的问题影响着

① 基尼系数计算公式： $G = 1 - \frac{1}{n} (2 \sum_{i=1}^{n-1} w_i + 1)$

秦巴山区的未来发展方向与发展路径。如何推动秦巴山区“生态贫民”实现子女的持续教育与二次教育,是保证地区平衡与和谐社会建设的重要问题,因此要求政府相关部门及社会团体,加大对秦巴山区“生态贫民”的教育投资,推动区域师资力量、教育力量与基本教育设施、软硬件的建设^[6],从根本上保证教育作为社会发展第一生产力的重要性体现。

3.1.3 秦巴山区“生态贫民”医疗保障问题

相对西方发达国家来讲,中国的社保体系,尤其是医疗保障体系相对不健全,针对农村贫困地区的医疗保障与救助机制还存在很多的问题,医疗保障范围较小、医保报销程序相对复杂,大部分“生态贫民”并没有享受到医疗优惠,整个医疗保障体系存在错位甚至缺位的现象,很大程度上影响到了“生态贫民”的生计可持续发展。表2反映了国家医疗保障总支出中针对“生态贫民”的医疗保证支持额度。

通过上述分析可以发现,“生态贫民”、农民工与其他群体的均值氛围为1.760、1.230、1.198,离散系数分别为0.166、0.439、0.499。说明“生态贫民”、农民工及其他社会群体之间的医疗保障差值相对较大,“生态贫民”所享受的医疗保障资金相对较少。在秦巴山区“生态贫民”社会群体中,普遍存在看病难、看病

表2 “生态贫民”享有医疗保障总金额占国家医保总支出的比例

组	平均数绝对值偏差			方差系数	
	均值	差	离散	均值居中	中值居中
生态贫民	1.760	0.498	0.166	30.5%	30.9%
农民工	1.230	0.319	0.439	40.9%	61.1%
其他	1.198	0.307	0.499	41.8%	65.7%
总数	1.379	0.417	0.312	37.1%	41.1%
$\chi^2 = 30.032$			df = 1	P = 0.000	

注:时间范围:2012年全国基本医疗保险支出共计2 035.05亿元,生态贫民享受到的基本医疗保险资金不足1%

贵的问题,很大程度上影响了“生态贫民”实际生活水平,制约了地区生计可持续发展。下表就“生态贫民”的医疗保险、社会保险及其对社保体系的满意度状况进行了Sperman相关分析,结果见表3。

表3 “生态贫民”政策性满意度、国家医疗保险与社会保险状况相关性检验

		“生态贫民” 政策性满意度	“生态贫民” 医疗保障	“生态贫民” 社会保障
“生态贫民”政策性满意度	Sperman 相关性	1	0.779	0.718
	显著性(双侧)	1.000	0.382	
	N	1 860	1 860	1 860
“生态贫民”医疗保障	Sperman 相关性	0.779	1	0.401 (*)
	显著性(双侧)	1.000		0.017
	N	1 860	1 860	1 860
“生态贫民”养老保障	Sperman 相关性	0.718	0.401 (*)	1
	显著性(双侧)	0.382	0.017	
	N	1860	1860	1860

* 在0.05水平(双侧)上显著相关

表3对“生态贫民”的政策性满意度、国家医疗保险与社会保险状况进行了Sperman相关分析,得出结论认为:“生态贫民”对国家社会保障力度的满意度与国家对其医疗保障之间的相关系数为0.779,二者之间存在较强的相关性;“生态贫民”对国家社会保障力度的满意度与国家对其社会整体保障之间的相关系数为0.718,二者之间也存在较强的相关性,即三者之间相关关系显著,国家对“生态贫民”的医疗保障及社会整体保障在很大程度上决定了生态贫民对国家政策制定的满意度状况。因此政府及相关政策制定部门需继续加大对“生态贫民”的社会保障及医疗保障力度,推动“生态贫民”可持续生计的发展。

3.2 秦巴山区“生态贫民”可持续生计发展影响因素分析

3.2.1 影响秦巴山区“生态贫民”可持续生计发展的有利因素

第一,政府积极有效的资金支持手段与政策优惠措施,很大程度上促进了非农产业生产方式的形成,推动了秦巴山区兼业化生活模式的构建,一方面有效缓解了外部环境的脆弱性,同时又实现了“生态贫民”的生计多样化发展。

第二，“生态贫民”自主自觉地从农业生产向第二、第三产业发展，丰富了产业内容，优化了产业发展环境。同时以加快“生态贫民”可持续生计为中心的脱贫政策与制度的出台，也在很大程度上促进了“生态贫民”可持续生计的发展。

第三，多样化生计资本与生计模式的应用，提高了区域发展基础与发展层次，完善了以非农产业为中心的新型生产模式；另外，“生态贫民”自身产业素质、技术素质与综合素质的提高，促进了区域劳动力的充分转移，较好的推动了秦巴山区“生态贫民”生活状况的改善。

3.2.2 影响秦巴山区“生态贫民”可持续生计发展的不利因素

第一，促经济发展因素的错位与缺位。陕南秦巴山区受地理条件限制，缺乏必要的经济发展推动因素，比如教育、交通、信息等推动经济发展的主要因素，均存在一定的错位，有些基础设施还存在广泛的缺位，很大程度上限制了区域经济发展，使“生态贫民”失去了可持续生计发展的经济基础。

第二，以教育为核心的促生产力发展因素的错位与缺位。陕南秦巴山区受经济、观念等方面因素的影响，教育发展层次相对较低、教育发展观念落后、教育发展潜力不足，“生态贫民”子女持续教育、再教育与二次教育与培训机会较少，不能有效提高区域群体就业技能，因此无法从根本上保证“生态贫民”的可持续生计发展。

第三，国家保障性政策与保障性资金的缺失。陕南秦巴山区位于陕西南部，受国家自然保护区建设的影响，农民生计困境显著，而国家关于这部分弱势群体的保障性政策存在缺位的现象，医疗保障资金及社会保险资金相对缺乏^[7]，导致“生态贫民”可持续发展后劲不足，不能有效促进生计可持续发展。

4 结论与讨论

秦巴山区“生态贫民”可持续生计状况困境显著，因此需构建有效推动“生态贫民”可持续生计基本框架。

4.1 以政策理念为中心，推动“生态贫民”可持续生计问题的解决

陕南秦巴山区“生态贫民”要实现自身的可持续生计发展，需要首先强调国家政策与改革发展理念的重要作用，突出国家关于自然保护区建设对“生态贫民”所造成的影响需要负担的基本赔偿与补偿义务，重视“以人为本”的基本发展理念和科学发展观，突破可持续生计发展瓶颈，摒弃传统的畸形管理理念与方式，规范管理程序，突出人民本位与社会本位，坚持做到以“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^[8]。

政府关于推动秦巴山区“生态贫民”可持续生计发展的政策制度与发展理念，从本质上反映了政府决策与政策制定的科学性与规范性，因此只有以政策理念为中心，才能从根本上推动“生态贫民”可持续生计发展潜力的显现，促进可持续生计的稳定性发展。

4.2 以可持续发展为方向，完善可持续生计发展基本模型

4.2.1 宏观层面——推动基本政策措施的系统化发展

宏观基本政策措施主要是以政府为中心形成的、以推动“生态贫民”可持续生计发展为目标行动方案，因此要求政府要不断构建以服务为重要内容的基本政策措施框架，以推动“生态贫民”可持续生计的发展。

第一，完善物质资本赔偿与补偿的政策措施。物质资本的赔偿与补偿是政府在秦巴山区建设国家自然保护区后的需要。

第二，提高社会资本在可持续生计发展过程中的作用发挥。社会资本主要是“生态贫民”生存范围内关系人的作用发挥，“生态贫民”可以利用自己关系人的潜在力量，提升自己的生计水平^[9]。政府也需要有意识的引导“生态贫民”积极参加多种技术训练与活动，结交更多的关系人。在此基础上，还需要增加对“生态贫民”的社会资本投资，强化“生态贫民”生计发展的持续性。

第三,推动人力资本在可持续发展潜力中的重要价值。人力资本主要是以人力投入为基础的、保障“生态贫民”实现可持续生计发展的资本,人力资本的投入能够在很大程度上突出可持续发展潜力,在更广阔的范围内提升“生态贫民”的生计资本与生计水平。这要求政府及相关部门充分重视基础教育、职业教育、技能培训等方面优惠政策措施的制定,提高“生态贫民”的就业率,推动“生态贫民”可持续生计的发展。

第四,强调资源资本的重要推动性作用。资源资本主要是人们赖以生存的自然资源与环境,这类资源的缺失很大程度上导致“生态贫民”生计困境的出现,因此政府需要从“生态贫民”的实际生计状况与实际需求出发,制定动态的、有针对性的资源资本赔偿与补偿机制,保证“生态贫民”拥有足够的资源资金来完成自身的可持续生计发展。

4.2.2 中观层面——完善以教育为中心的可持续发展因素框架

中观层面主要包括完善基本教育体系、提高“生态贫民”的技能培训与素质培训,以提高其生计可持续发展的潜力。

第一,重视“生态贫民”的基本理论教育。基本理论教育是素质培养的重要基础,只有重视针对“生态贫民”的基本理论教育,才能从根本上促进“生态贫民”的就业潜力与就业能力,扩大就业范围,推动家庭收入的增加。因此要求政府及相关部门提高针对“生态贫民”的基础理论教育投入,提高就业成功率。

第二,重视“生态贫民”产业教育,丰富秦巴山区产业结构。秦巴山区“生态贫民”自身素质与技能水平相对较低,且受传统生存理念及生存环境的影响,在国家自然保护区建成之后,并没有形成新的产业模式,因此应提高对“生态贫民”的产业教育^[10],推动秦巴山区工业及第三产业的发展,尤其重视对旅游业的支持,丰富产业结构,推动区域经济发展。

第三,重视“生态贫民”技能培训,推动劳动力实现充分转移。秦巴山区在建设国家生态保护区以后,大量农业及林业用地被硬性征收,劳动力剩余现象显著,因此应重视“生态贫民”的技能培训,提升“生态贫民”技能水平,以推动劳动力的充分转移与就业^[11]。

4.2.3 微观层面——强调多种生计策略选择,推动“生态贫民”可持续生计发展

生计策略主要是指人们对资产利用的有效配置以及对经营活动的充分选择,以推动生计目标的实现。秦巴山区“生态贫民”的生计策略选择是一个动态的过程,随着外界环境的变化而变化。

第一,鼓励发展养殖业,提高副业在“生态贫民”家庭经济收入中的份额。自国家在秦巴山区建设自然保护区以后,农业用地减少,林业所占比重也呈现大幅度降低。为维持生计,促进区域生计可持续发展,应积极鼓励“生态贫民”发展养殖业,提高养殖业收入在家庭经济收入中的比重^[12],推动“生态贫民”生活水平的提高。

第二,鼓励发展农副产品加工业,提高“生态贫民”自主创业能力。产品加工业作为促进区域经济发展的重要拉动作用,需要政府及相关部门出台相应的政策,向“生态贫民”提供优惠的原始资金,并筹备创业技能培训,鼓励“生态贫民”从保护区的优势条件出发,开发特色产业与农副产品加工业。另外政府还可以出台“一帮一”帮扶制度^[13],鼓励社会组织与企业向“生态贫民”提供具有可操作性的创业思路,并提供市场、产品研究、销售渠道等相关方面的信息,全方面推动“生态贫民”自主创业的发展。

第三,鼓励发展以旅游业为中心的第三产业,推动多产业的综合发展。秦巴山区拥有丰富的自然资源以及能够产生特定经济效益的地域性优势,因此应鼓励“生态贫民”从山区优势出发,积极开展绿色农业产业,发展以旅游业为中心的第三产业。同时依托国家扶贫资金的支持,建立包括旅游业、旅游产品制造业、导游业、酒店餐饮业等的发展,在推动区域经济繁荣的同时,带动区域剩余劳动力的充分就业,以促进秦巴山区“生态贫民”实现可持续生计发展。

第四,鼓励劳动力充分转移,减少剩余劳动力比重。劳动力剩余是导致秦巴山区“生态贫民”生存

困境的重要原因,因此有关部门需要充分重视保护区内剩余劳动力问题,积极鼓励乡镇企业充分吸纳剩余劳动力,以实现劳动力的充分转移。除此之外,政府及社会组织还需要向保护区内“生态贫民”提供充足的转移就业信息,并与劳动保障部门进行协商,研究制定针对“生态贫民”劳动力转移的保障方案,促进劳动力的跨区域转移^[14]。

参考文献

- [1] 任平,周介铭.论和谐西部视角下的生态补偿与生态赔偿问题.调研世界,2008,(11):41~42
- [2] 王小梅.“三江源”生态难民问题研究.青海民族学院学报(社会科学版),2006,32(1):113~116
- [3] 何西庆.昌江黎族自治县从“生态贫民”走向“生态富民”.绿色中国A版,2010,(10):174~175
- [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.科学经济社会,2012,30(1):5~10
- [5] 刘敏,李松柏.秦岭山区板桥村生态模式转变及对策.安徽农业科学,2008,36(24):10634~10635
- [6] 曹能秀,孙亚娟.以教育促进贫困农村地区民族文化遗产的实践探索——以云南省寻甸回族彝族自治县六哨乡为例.民族教育研究,2009,(4):58~63
- [7] 刘晓强,夏宗明,黄作友,等.解决贫困患者就医问题的实践与展望——江苏省惠民医疗工作再调查报告.中国卫生经济,2007,26(10):9~11
- [8] 王云才,郭焕成.鲁西平原农业可持续发展的指标体系与评价——东昌府区的典型实例研究.中国农业资源与区划,2000,21(3):29~33
- [9] 陈友放.论大学毕业生就业后的角色转换.江苏高教,2010,(6):125~126
- [10] Low and MacMillan. Entrepreneurship: past research and future challenges. Journal of Management, 1988, (14): 139~161
- [11] 王晟.失地农民可持续生计问题对策探析.中国农业资源与区划,2007,28(3):57~62
- [12] 乌云花,黄季焜,Scott Rozelle等.农户奶牛养殖与乳品加工业扩展.农业经济问题,2007,28(12):62~69
- [13] 刘清海,朱晶敏.“一帮一”扶贫创业工程.农民致富之友,2010,(19):63
- [14] 张玉玲,王超.甘青特有民族地区农村剩余劳动力的跨区域转移研究.西北民族大学学报(哲学社会科学版),2012,(3):105~110

INVESTIGATION ON THE SUSTAINABLE LIVELIHOODS OF ECO-POOR ——TAKING QINGLING-MOUNTAIN AREA AS AN EXAMPLE

Su Bingtao, Li Songbai

(College of Humanities, Northwest Agriculture and Forestry University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract Based on the questionnaires of the situation of the eco-poor living in five counties of Qingling-Mountain Area, this paper analyzed the problems of livelihood capital, education and social security. The results showed that the livelihood situation of southern-Shaanxi Eco-poor was in difficulty and the livelihood development level remained to be further improved. Based on the impact factors of Eco-poor's sustainable livelihood, this paper put forward the construction scheme of sustainable livelihood systems from macro-, meso-, and micro-levels, in order to fundamentally promote the development of sustainable livelihoods of the southern-Shaanxi Eco-poor.

Keywords eco-poor; sustainable livelihoods; policy recommendations; problem; Qingling-Mountain area