责编： 林娜 E-mail:studytimes4@126.com Tel：010-62806240

◆发展之路

三江源生态移民面临的重建家园问题

□靳 薇

缘 起

2004 年开始，青海省三江源地区有 1 万多户、5 万多位牧民，离开了祖祖辈辈生活居住的草原牧场，搬迁定居于 86 个新的移民社区。其中 76 个社区位于城镇附近。他们为何搬迁？

这些牧民居住的三江源地区，是长江、黄河和澜沧江的源头汇水区，影响到长江、黄河中下游 20 个省区近 7 亿人的淡水资源，也影响到澜沧江流域东南亚 6 个国家的淡水资源，具有重要的生态作用。近 30 年来，由于受全球气候干旱暖化和人类不合理活动的双重影响，三江源地区出现了草场退化严重、水土流失加剧、水生态恶化、生物多样性萎缩等一系列生态问题，对当地居民和长江黄河中下游地区的经济发展产生了明显的消极影响。为了从根本上扭转生态环境日愈恶化的趋势，经国务院批准，实施了“ 新世纪中国生态一号 ”工程，搬迁的牧民，即是这个宏伟工程的一部分。

据青海省的资料显示，按照“ 实现保护和恢复生态功能、促进人与自然和谐和可持续发展、农牧民达到小康生活 ”三大目标的要求，各级政府积极开展工作，三江源生态移民工程取得了阶段性成果。

问 题

资料显示，5 万多牧民迁出后，迁出地生态环境出现向好趋势，移民的居住环境改善，生存观念和发展方式发生变化。但是，也出现一些问题。搬迁到城镇附近的牧人并没有“ 城镇化 ”为城市人，反而成为经济上困窘、公共服务欠缺、身份上尴尬、文化上贫困的边缘人。

笔者 2012 年对青海三江源生态移民的现状进行了调查，调查涉及五个地区的移民点共 17 个社区，完成 511 份调查问卷和 53 份深入访谈，收集和倾听移民的声音。突出的困难主要有以下几方面。

第一，生计困难。

移民的声音：

2008 年搬迁下来。生活来源就主要是政府的补贴，收入比以前变少了。因没有牛羊，吃肉要买，吃不起。希望政府能加大资助、贷款，目前真得特别贫困。（泽库访问，角落，男，40 岁，小学）

在移民村最大的困难就是支出大于收入，没有什么经济来源。去打工人家不要老人，以前在牧区就没有碰过铁锹，不会干。这几年能在这里生活是因为卖了牛羊有点钱，可是现在钱用完了，政府的补助也到期了。很担心害怕，不知道今后的生活怎么过。（格尔木访问，道黛，男，60 岁，文盲）

调查显示，70%的受调查者除了政府补贴外没有稳定可靠收入，超过 90%的人家中无存款。造成经济困难的原因，主要是“ 就业能力丧失 ”。祖辈吃穿用住都依赖草原和牛羊的牧民，搬迁到城镇附近后不可能在短期内掌握新的谋生手段，整体“ 被失业 ”。

政府也开办了多种培训班，电焊、泥瓦工、厨师、裁缝、唐卡制作、刻玛尼石等，但经过 15 ～ 40 天的培训后，新手们还是很难在经济发展程度低、就业机会稀少的当地找到工作。接受调查的近 500 个家庭共 2000 余人，寻找到“ 打工 ”等工作机会的只占 15%左右。

多数移民家庭除了政府发放的补贴（每户各种补贴不到 1 万元），之外没有稳定可靠的收入。在“ 除了空气什么都要花钱买 ”的城镇附近生活，入不敷出，刚定居时用搬迁前卖牛羊的积蓄补贴生活，部分家庭靠借高利贷度日，经济陷入困顿窘迫。

玉树州上拉秀乡加吉娘社区的移民，60%生活贫困，30%的人家卖了政府分配的定居房补贴生活，栖身在移民社区空地上的帐篷中。

第二，公共服务不完善。

移民的声音：

最大的困难就是看病难，路远，医疗保险只报住院的，其他不报。没有看病的钱。对于我们这些牧民来说是很困难的，病不起。（泽库访问，隆多，男，79 岁，小学）

我家 2005 年搬过来的，到移民社区时有 3 间房屋大概有 45 平方米，这 3 间房屋对我家来说确实不够，只能在地铺上睡。到了移民区有一些好处。如：去医院，孩子上学都方便。可是房子不够。房子的质量真得很差，也可能没达到政府的要求和计划，希望政府加强移民区房子的质量监督和检查。（同德访问，仁多，男，66 岁，小学）

移民社区的公共服务总体上欠缺。9 个社区没有卫生所，看病难看病贵是移民反映较多的问题，老人、残疾人在搬迁后面临的困难更突出。

有 41.4%的人对移民社区的住房不太满意，不满意的主要原因是“ 住房质量差 ”，“ 面积太小不够使用 ”，“ 房间少无法安排 ”，“ 没有院子 ”。社区负责人在访谈中普遍反映房屋质量差，屋顶出现裂缝和漏雨，有的成危房。配套设施如围墙、沟渠、硬化路等质量差。

牧民原来居住分散，大草原天高地阔，环境卫生问题不明显。但集中居住后，公共卫生设施的完善、卫生习惯的养成是迫切的问题。调查发现，移民社区普遍没有污水排放设施，11 个社区既无垃圾站也无垃圾箱，移民通过“ 自己乱扔 ”“ 焚烧 ”处理垃圾。厕所设施欠缺，只有 4 个社区的户内厕所可以使用，9 个社区没有公共厕所。5 个社区既无户内厕所，也无公共厕所。

第三，精神生活匮乏。

移民的声音：

搬到移民村后发现藏文化明显地消失，包括习俗和语言。现在孩子们根本不知道藏族古代故事，能做的就是放学后给他们讲讲。希望相关部门批准在村子的广场建立白塔和转经轮。（格尔木访问，根呷南杰，男，61 岁，小学）

调查员手记：

谈到宗教，很多人特别是老人都很悲伤，他们说想回迁出地，在移民点没有自己的寺庙。一个习惯以念经安度晚年的民族，身边既没有寺庙也请不到喇嘛的移民点的生活，他们感到无比心痛。（同德移民点调查员）

调查发现，文化场地和设施较为欠缺。9 个社区没有文化室，12 个社区没有广场、球场等公共活动场地。7 个社区没有嘛呢康、嘛呢石、白塔等聚会的场所。

7 个社区表示“ 宗教需求不能得到满足 ”。原因：附近没有宗教场所，没有嘛呢康，没有僧人，没有转经的地方，只能自己在家念经；距离寺庙太远，请僧人费用太高。政府不批准建寺庙，不批准搞宗教活动；政府不允许外来的僧人停留，不允许多请喇嘛。

搬迁至今不到 10 年，目前仍然保留传统节日的移民仅为 49%。一些传统节日得到保留，如藏历新年、拉泽祭祀、赛马、跳舞、请僧人念经等，但规模有所缩小。一些节庆已经不过了。因为没资金、没场地、没人组织、邻居陌生、没马、人少了、乡政府不支持。

消失的不仅是节日，原来社区的自助网络和机制也随着搬迁丧失殆尽。移民社区的居民来自不同的牧委会不同的村落，原居地历史上形成的互助和支持机制，在新的移民社区短时间内不可能形成，出现了政府难以顾及的极端贫困户和极端孤苦老人。

生态移民失去了谋生的家园、居住的家园和精神的家园，陷入多重贫困之中。

如何重建家园

面临着多重丧失多重贫困的三江源生态移民，在中国其实并不是孤例。内蒙、西藏亦有生态移民，其他地区也有因保护生态“ 退耕还林 ”“ 退粮还草 ”而生计受损的农牧民。他们“ 流血又流泪 ”，不仅不能分享发展的成果，甚至难以有尊严地生活。这不公平，同时对稳定和谐发展也不利。所在地的政府要关心他们，中央政府、全社会都应该关注他们，帮助为了保护生态失去了传统家园的牧人们有尊严地生活。

三江源生态移民如何重建家园？笔者建议如下。

从国家层面落实生态补偿机制。中央政府应考虑全面实行生态补偿机制，帮助生态移民生计方式转型。中央的补助，应部分用于保证移民每家有一人就业。可以考虑安排定居地的公益岗位，迁出地的草原生态管护公益性岗位，劳动力输出等。扶植本地的特色产业，给予资金、政策支持，并帮助寻找产品销路。寻找符合当地实际的后续产业，进行有针对性的培训和指导。重点培训青年人，引导他们逐渐适应移民定居的生活方式。青海省政府可委托对口支援地区和生态保护受益地区，帮助设计后续产业及发展模式，并请他们帮助对青年人进行培训和指导，在 10 ～ 20 年内扶持生态移民的转型发展。将原定 10 年的补助期限延长至 20 年，妥善安排不愿回迁的移民。关注政策许可且希望回迁的移民，帮助一旦回迁既没有牛羊又没有房屋的他们逐渐恢复正常的生活。发放小额、无息贷款，鼓励移民创业。

逐步完善公共服务。尽快在移民点开设卫生所，并配备相关的医疗服务人员和设施。建议对生态移民实行一定年限内的特殊医疗补贴政策，对有重大疾病病人的家庭进行扶持。完善移民定居点的生活设施，对有质量问题的住房进行统一集中维修。重视并逐步解决移民定居点的供水、生活污水排放、厕所建设、粪便和生活垃圾处理问题，避免酿成公共卫生灾难。理顺管理体制，给予移居到城镇附近的生态移民城镇人的身份。

关注精神需求重视文化传承。健全移民社区的文化设施，像重视居住房屋一样关注文化活动场所。尊重移民的风俗习惯，在移民社区中允许建设广场、嘛呢康等活动场所和设施，并允许设立嘛呢石、白塔等。认真贯彻落实党的宗教信仰自由政策，应当遵循允许合法、制止非法、打击犯罪的原则，满足藏族移民的宗教需求。充分尊重并积极支持传统的节日庆典，发挥传统文化凝聚人心、整合社区的作用。



◆有感而发

公益组织如何规范运作
——从香港赛马会谈起

□刘丽丽

公益组织要想立足社会，必须获得公众的信任和口碑，否则，寸步难行。在经历了近年一系列负面事件阵痛之后，中国各类公益组织普遍有了危机感和紧迫感，大家已经开始认真思考一个问题，如何让民众重拾对公益组织的信心，公益组织如何破解慈善困局？与此同时，一些公益组织已经倚重媒体宣传、活动策划等手段，试图重获信任和发展动力。我们认为，公益组织破解慈善困局的关键绝非外部宣传，而是在于建立健全内在运营机制。这里，我们把目光投向全球最大的公益慈善组织之一——香港赛马会，看看这家稳健持重、从容淡定的百年机构是如何开展慈善活动的。

提起香港赛马会，人们的第一反应往往是“ 赌马 ”和“ 六合彩 ”。实际上，香港赛马会不仅是世界上最大的博彩机构之一，也是世界上最大的公益慈善组织之一。香港赛马会成立于 1884 年，开展慈善活动至今已有百年历史。总结起来，香港赛马会的慈善活动具有如下鲜明特点，其独特的慈善运营模式理应为内地公益组织树立一个成功典范。

独特组织架构确保机构的非牟利性。赛马运动绝非香港独有，但纵观全球，非牟利且具有慈善性质的赛马机构，或许只有香港赛马会。香港赛马会不属于任何投资者，是一家无股东、无分红的机构。它的最高权力机关是董事局，董事局共有 12 位董事组成。这 12 人由 200 名资深会员通过选举产生，义务任职，不领薪金，完全靠社会责任感来对香港赛马会重要事务作出决策。马会日常运营工作由行政总裁领导下的管理委员会负责执行。这种特殊的组织架构确保了香港赛马会的非牟利性，除了纳税、支付中奖奖金和行政开支外，香港赛马会所有盈余均全部回馈社会、投向慈善。

慈善项目力求惠及香港全体市民。“ 赛马惠慈善 ”是马会长期以来对香港人的服务承诺，也是其独特经营模式的基石。自 1915 年开始，香港赛马会每年都捐款资助各项有意义的公益慈善计划，惠泽香港社会。从 2001 年至今，马会年平均捐款超过 10 亿港币，几乎覆盖和参与了全港大部分的大型慈善项目，包括社会服务、医药卫生、教育培训、体育文化娱乐、长者计划以及环境保护等多个领域。走进香港，处处都有赛马会捐款资助建设的项目，惠及社会每一个角落。在香港学生的校服上、大学的教学楼上、诊所的外墙上，都贴有马会的标志，这都是赛马会历年来开展慈善公益活动的所留下的历史印记。香港公园、海洋公园、香港科技大学等公共设施、机构都是马会慈善活动的重要成果。除了香港地区，近年香港赛马会还将更多善款注入内地。2008 年，马会向汶川地震灾区捐赠 10 亿港元，涉及多个重建项目；2010 年，马会向青海玉树地震灾区捐款 1830 万港元。

专业机构独立决策慈善项目。早在 1959 年，香港赛马会就设立一家独立的香港赛马会（慈善）有限公司，专门管理捐款事务。1993 年，马会慈善信托基金正式成立，它继承之前公司的所有责任，专业负责马会慈善项目。慈善信托基金的运作由赛马会的 12 位董事兼任，所有慈善项目的审核与批准都是由这 12 人操作，决策不受外界包括特区政府影响。这种慈善资金投向的决策机制确保了慈善事业的公允、客观、务实。值得一提的是，虽然香港赛马会是一个“ 非牟利 ”机构，但是慈善项目不管大小，马会都会拿一个商业化的手段来衡量，不是简单地散钱，而是用投资的眼光做慈善，慈善项目是否合适，要经过层层审核和监管，看到每一步的成果，一切遵循商业原则，真正帮助到香港市民和社会发展，所有投入都希望有最大的回报。当然，这种投入回报的评判标准更多以综合社会效益来衡量评判，以提升香港社会和市民的整体福利为目标。

信息披露规范、及时。多年来，香港赛马会能够在博彩和慈善领域走在世界前列，依靠的是一整套完善的规章制度。其中，信息披露规范、及时是一个重要环节。马会要求，慈善基金信托人必须严格遵守香港会计师公会颁布的香港财务报表准则和香港赛马会慈善信托基金契约编制财务报表，该报表要求真实而公平地对外公布。马会基金的主要投资活动都必须严格按照信托契约执行。例如，据香港赛马会《2012 年 6 月 30 日止年度报告》披露，2011 年 7 月 1 日—2012 年 6 月 30 日，马会慈善信托基金捐款总额接近 19.5 亿港元，较上年度增加 12.8%，合计资助 160 个慈善及小区项目。年报中均列名项目用途和具体金额。正如一位经常购买马彩的香港普通市民所言：“ 无论投注输赢，我都知道我的钱去了哪里 ”。

双向选择慈善项目。一方面，马会接收来自香港社会各界的捐款申请建议，马会慈善部会详细研究、审核建议书，再呈交董事局捐款委员会批核；另一方面，马会也会主动根据香港社会现状以及未来挑战拟定慈善项目。在这种情况下，马会宁愿多付出人力成本去广泛考察合适的项目。例如，2003 年 SARS 爆发期间，马会在短时间内迅速决策决定捐款资助学校、幼稚园和社区中心进行全面的清洁。SARS 结束后，马会又及时反思香港社会未来如何抵御类似危机，最终决定捐款 5 亿港元在香港成立一个卫生防护中心。针对这两个计划，香港赛马会当时并没有接到任何机构的申请，而是自己主动为香港社会解决一些实际问题。

持续跟踪、考核、评估慈善项目。香港赛马会不仅关注慈善项目启动前的审核，也关注慈善项目启动后的评估。每一个慈善项目启动前，赛马会制定了一套严密的审核程序。申请项目从递交建议书到批准款项，平均需要半年至 9 个月的时间。赛马会慈善事务部会为符合资格的建议撰写报告，包括受助项目的背景、内容大纲、目标效益及建议资助金额等，然后呈交赛马会董事局审核批准。项目启动后，无论是服务计划或是基建项目，受惠机构必须按赛马会规定，定期提交拨款运用的报告供赛马会审核。审核完毕，慈善信托基金才会按实报实销形式发放相关款项。

既着眼当下，也立足长远。2006 年，为了应对香港人口的老龄化问题，赛马会捐助了 3.8 亿港元推行一个为期 5 年、名为“ 流金颂 ”的关怀长者计划。在整个计划中，最重要的就是公民的教育，希望香港市民能够以一个正面的态度看待老龄化、老年人问题。同时希望每个老年人能够把人生最后一段路视为最精彩的乐章。还有一个领袖培训计划，马会希望未来 5 年、10 年以后，香港能够培养 50 名专注于老龄人口社会学研究的专家学者。这个计划反映出香港赛马会在做慈善方面不只着眼当下，而是立足长远，具有前瞻性。

通过剖析香港赛马会内在运营机制和慈善运作模式，我们不难看出，公益组织在开展慈善活动时，有几个关键点。

——商业运作只是手段，公益属性才是根本。如果本末倒置，公益组织就会深陷泥潭，不能自拔。这是公益组织破解慈善困局的关键。

——慈善项目的甄选既要解燃眉之急，也要功在当代，利在千秋；既要考虑区域、部门需求，也要统筹社会全局；既要被动接收申请，也要主动研究布局。这是公益组织开展慈善工作的科学发展观。

——慈善项目要公开透明，及时回应舆情。在公益组织公信力遭遇寒冬的当下，这一点尤其重要。

◆政策与管理

维护稳定需要社会安全阀

□孙 蔚

随着社会分化逐渐加剧，利益多元化群体形成，随之带来的社会矛盾也急剧增多，矛盾错综复杂需要解决又遇到难以跨越的利益阻隔时，促进社会矛盾和社会冲突的缓解已经成为经济社会和谐稳定与发展的紧迫任务。如何在实现发展和改革的同时保持社会的秩序和稳定，世界各国都进行了艰难的探索。其中，“ 社会安全阀 ”被认为是解决冲突的有效手段。

所谓社会安全阀，是指各个社会都存在着这样一类制度或惯例，它作为解决社会冲突的手段，能为社会或群体的成员提供某些正当渠道，将平时蓄积的敌对、不满情绪及个人间的怨恨予以宣泄和消除，从而在维护社会和群体的生存、维持既定的社会关系中，发挥“ 安全阀 ”一样的功能。故亦称社会安全阀制度。美国冲突论的代表 L.A.科瑟尔明确提出和阐述了社会安全阀概念，并形成了社会安全阀理论。这种理论认为，社会安全阀是通过一种合法的、社会所认可和允许的社会冲突形式，阻止或者缓解冲突所带来的破坏性作用，如果缺乏这种疏通社会矛盾和冲突的机制，整个社会群体就会感到前所未有的压制，并可能积蓄更大的破坏力量，将社会推向更为尖锐和激进的冲突境地。

在改革开放和实现中国梦的实践进程中，社会安全阀作为一种重要的社会矛盾调和、利益表达和释放机制，是实现党的十八届三中全会提出的创新社会治理体制中不可或缺的一环。在当代中国，随着社会利益结构的调整，人们政治经济社会地位差距加速拉大，资源和利益分配的差别化和不公平日益凸显，加上某些领导干部贪腐问题日渐严重，必然导致社会不满情绪，引发社会普遍的不公平感和被剥夺感，这成为各种社会矛盾和冲突的直接社会心理因素。如果我们能够设置一个有效的社会安全阀机制，所有的社会成员特别是社会弱势群体就能够找到维护自身利益的渠道，一些社会成员的不满情绪也能获得宣泄和释放，从而避免社会成员把不满引向对社会根本制度的失望和排斥。社会安全阀机制良性运行，还能够建立一种常态化的社会监督机制，对规范政府和官员的行为以及促进和完善政府公共政策，有效处理社会矛盾和冲突具有积极的意义。社会公正度和社会整合度也能在一定程度上得到改善，执政者的合法性得以确立。

在我国，具有社会安全阀功能的主体日益多样化，从信访机制到新闻媒体再到网络平台，这些制度化或非制度化的社会安全阀机制逐渐走向大众化和便捷化，并产生了重要的群体效应和重大社会影响，特别是网络民主和监督已经成为民众非制度化政治参与的重要途径。当然，由于网络具有匿名性和极端化的特点，对一些社会负面现象的披露往往成为一种不负责任的行动，甚至有可能变成妄加猜测和刻意攻击，往往给社会管理者带来监管上的难度。这就是社会安全阀所带来的负面作用。

是提倡还是禁止社会安全阀的施行？这意味着政府是允许和认可公众通过信访、媒体和网络来自由表达社会情绪和意见，还是怀疑这些意见的大规模涌入会造成政治输入和政治输出的失衡，并有可能带来管理者治理根基的动摇，危及政权和社会的稳定。因此，对于可能造成的社会动荡不安，无论从理论还是从现实看，政府和社会对利益表达和情绪宣泄的数量、速度和激进程度加以规制无疑是必要的。在这种情况下，我们采取措施防止政治输入过载，保障决策建立在正面引导和缓解社会不满情绪、理性判断社会利益表达意见基础之上，无疑是现实和明智的选择。当然，我们在采取规制措施时还应小心翼翼，防止党和政府的理性措施被公众误判为言论压制，并由此演变成对党的权威合法性产生怀疑。科塞的“ 社会安全阀 ”理论还给出了另一种安全阀机制。比如，用目标或手段替代性方式来转移社会不满情绪，调适和消解社会冲突性心理，以维护社会的稳定和秩序的正常运行。又比如，提高民生投入，发展非营利性社区组织，主动严打腐败，或者在对外政策中提高民族自卫意识，反击外国的主权挑衅，等等。这些也是值得考虑的。

从政府角度来说，党政领导机关要在理念上把政治宽容、政治吸纳、法治管理作为今后社会安全阀建设所蕴含政治文化的重要内容。对于通过社会安全阀机制表达的社会不满和意见，应该在保持社会总体稳定的基础上逐步增加意见和利益的表达渠道，保证一定限度内言论自由的空间，并采取有效措施及时回应和解决社会大众反映的问题。强化对现有社会安全阀机制的制度建设，特别是把一些如网络监督等潜制度化的社会安全阀机制变成显制度化并受到法律保护，防止社会安全阀机制因一些领导干部的厌恶而遭受不测。加强社会公正体系建设，确立机会均等和普遍主义原则，废除和缩减特权和利益阶层保护主义，建立公平、公正和透明的社会竞争机制和法律体系，运用法治思维去解决社会不公和矛盾冲突。提高公民参与社会建设的积极性和创造性。

从个人角度来讲，公民要树立良好的社会道德意识和责任意识，增强理性判断和自律意识，但是这种理性判断和责任意识是建立在弘扬社会正义和揭露社会丑恶现象的基础之上，而不是一味地屈服于强权。政府和个人都需要有一种妥协与合作精神，需要共同为社会稳定和改革开放进而实现中国梦而尽到自己的力量。

还需要说明的是，我们所要建立的社会安全阀机制，只能局部缓解而不能根本上解决社会矛盾和冲突。要从根本上解决，需要我们下大力气进行政治体制改革和制度创新，从源头上找到社会矛盾和冲突的根源，在促进社会稳定和加快制度化建设的同时，找到治本之策。