

可持续发展视角下祁连山生态移民的经济政策困境与优化建议

韩玉香 马宗玲 梁舒雁 张转转 李雪燕

河西学院经济管理学院

DOI:10.12238/as.v8i4.2940

[摘要] 本文聚焦于财政政策与金融服务政策对祁连山生态移民发展现状的分析,通过张掖市肃南县裕固族聚居区及古浪县黄花滩移民点双案例的分析,揭示两地财政政策和金融服务政策在生态移民进程中的作用以及遇到的问题。从而提出具体的对策与建议。研究发现,当前经济政策体系存在转移支付依赖症、金融产品适配断层、生态补偿标准失衡等突出问题。这表明采取合理的财政与金融服务政策能有力推动生态移民可持续发展,为祁连山地区生态保护与经济发展协调提供有力保障。

[关键词] 经济政策; 金融服务政策; 生态移民; 可持续发展

中图分类号: Q14 文献标识码: A

Economic policy dilemma and optimization suggestions of ecological migration in Qilian Mountains from the perspective of sustainable development

Yuxiang Han Zongling Ma Shuyan Liang Zhuanzhuan Zhang Xueyan Li

Economic management, Hexi University

[Abstract] This paper focuses on the analysis of the development status of ecological migrants in the Qilian Mountains under fiscal policies and financial service policies. Through a dual-case study of the Yugur ethnic in Sunan County of Zhangye City and the Huanghuatan resettlement area in Gulang County, it reveals the roles and problems encountered by fiscal policies and financial service policies in the ecological migration process in these two regions. Consequently, specific countermeasures and suggestions are put forward. The research finds that the current policy system has prominent issues such as dependence on transfer payments, a mismatch in financial product adaptation, and an imbalance in ecological compensation standards. This indicates that reasonable fiscal and financial service policies can effectively promote the sustainable development of ecological migrants, providing a strong guarantee for the coordination of ecological protection and economic development in the Qilian Mountain region.

[Key words] Fiscal policy; Financial service policy; Ecological migration ;Sustainable development

引言

“祁连山是‘两屏三带’生态安全屏障的战略要地,《全国主体功能区规划》已将其生态功能维护纳入优先保护序列。”2017年中央环保督察揭示的生态破坏问题,推动该区域进入系统性治理新阶段。生态移民工程作为关键举措,承载着生态修复与民生改善双重使命,其政策设计需回应“绿水青山就是金山银山”的转化机制这一时代命题。而在此背景下,本文选取本研究选取肃南县与古浪县黄花滩为典型案例:前者作为祁连山北麓生态屏障核心区,因过度放牧、无序开山挖矿等人类活动,这不仅使得区域农牧业生产基础遭受重创,更是直接威胁到居民基本生活保障,致使区域经济社会的绿色转型与生态安全格局构建面临系统性危机;后者作为全国最大易地扶贫搬迁安置区,承载着6.24万移民生计转型重任,被列入全省23个需重点突破的原深

度贫困县行列。由于交通梗阻、公共服务设施短缺,导致该区域发展动能严重不足,群众增收致富面临诸多现实困难。因此,探究财政政策与金融服务对祁连山生态移民的可持续发展带来的影响,对于保障民生福祉、优化区域发展格局、巩固生态治理成果具有不可替代的战略价值。

1 剖析当前经济政策的推行现状

1.1 肃南县移民现状分析

近年以来,肃南县经济发展成果斐然,多产业联动发展,增长势头强劲。根据统计数据显示,肃南县全年实现地区生产总值44.19亿元,经济总量同比增长6.2%。产业结构持续优化,一、二、三产业实现增加值分别为8.37亿元、20.72亿元、15.11亿元增速依次实现6.8%、8.1%、3.7%的显著增长;三大产业共同构筑了区域经济发展的基本面,其中第二产业成为经济增长主引擎。

肃南县在农业与畜牧业方面,通过践行绿色发展理念,创新生态养殖模式,推进了现代农牧业转型,使得“异地借牧”成效显著。

2024年肃南县的工业活力强劲,规模以上工业增加值达到11.38亿元,同比增长7%。新洲公司尾矿库扩容改造、重点工业项目如镜铁山矿中西区水平接力等项目落地,为工业经济注入了新动力。同时,祁连山水泥4000吨/日熟料新型干法水泥生产线破土动工,700万吨级PVC管材管件项目入驻“飞地经济”产业园,这些项目的推进,有力推动当地工业经济向更高质量、更高效益迈进。文旅产业紧随其后,马蹄生态文化旅游区锚定5A级旅游景区创建目标,斥资1.2亿元,全力提升景区品质与服务能级。2024年该旅游区接待游客数量达到438.5万人次,同比增长了16.3%;实现旅游综合收入25.7亿元,同比大幅增长45.9%。

1.2 黄海滩移民点现状

黄海滩生态移民区是甘肃省古浪县“搬迁+产业+生态”三位一体的大型移民工程。自2012年起启动,截至2025年,该移民区已累计安置来自南部山区11个乡镇73个贫困村的6.24万人,建成12个移民新村和1个绿洲小镇,配套完善学校、医疗中心等基础设施,极大地改善了移民的生活条件和公共服务设施,为当地居民提供了现代化的居住环境和便利的生活条件。

为应对移民区干旱问题,黄海滩移民点建成6号调蓄水池,该调蓄水池总容积达490万立方米,通过黄河水调蓄,显著提升了灌溉和生态用水保障能力,实现了“丰蓄枯用、四季有水”,有效缓解了农业用水季节性短缺。这一工程不仅为日光温室、养殖业等产业发展提供了坚实的水资源支撑,还成为黄海滩水厂的应急备用水源,形成了双塔净水厂、古浪河水厂、大靖自来水厂“多源联网”的供水保障体系。

在产业发展方面,农业与养殖业成果丰硕。移民区已建成7828座日光温室,主要种植辣椒、西红柿等高附加值作物,部分农户年收入超过15万元。舍饲养殖发展迅猛,拥有2.4万座牛羊养殖暖棚,形成规模化养殖区,不少移民借此实现从“小工”到“个体养殖户”的身份转变。此外,还种植了2.1万亩山楂、油桃等经济林木,并结合梭梭接种肉苁蓉等生态经济模式,进一步拓宽了增收渠道。在产业链延伸与市场对接上,采用“企业+合作社+农户”模式,引入订单农业,如藜麦种植,提升了产品附加值。然而,产业发展仍面临诸多挑战,冷链物流覆盖率仅40%,导致流通环节损耗较高。

2 分析经济政策在发展中存在的问题

2.1 财政政策的结构性失衡

2.1.1 转移支付依赖度过高

2022年,肃南县财政自给率仅为18.7%,凸显其对上级转移支付的深度依赖。类似现象在四川、河南等地同样存在,转移支付占比普遍超过地方财政收入的一半。这种依赖导致地方发展内生动力不足,陷入“项目等资金—资金靠转移”的恶性循环。究其原因,一方面转移支付分配标准模糊、依据不透明,地方争取资金面临较大不确定性;另一方面,多部门、多渠道资金缺乏有效整合,导致财政资源碎片化,地方自主调配能力薄弱,难以

支撑经济社会发展需求。

2.1.2 专项资金使用碎片化

生态补偿、乡村振兴等领域专项资金存在“撒胡椒面”问题。以2021年大河乡草原奖补资金和饲草加工厂为例,基层政府采用了将奖金平均分配的方式,导致重点项目建设资金不足,资金分散难以形成规模效应。从政策层面看,现行制度未明确专项资金整合使用的具体条款,在缺乏明确政策指引的情况下,基层政府不敢轻易尝试整合资金,只能按照既有模式分散使用,导致资金效益大打折扣,无法实现资源的优化配置,阻碍了地方产业的升级和经济的发展。

2.2 金融服务体系的适配性缺陷

2.2.1 涉农金融产品供给断层

当前,肃南县涉农金融产品的供给与农牧业实际需求存在严重脱节。信贷产品期限普遍短于养殖周期,难以满足农牧民长期资金需求。在当前大力倡导绿色发展的背景下,绿色金融产品占比严重不足,仅为15%。绿色金融产品的匮乏极大地限制了生态产业的发展潜力。碳汇质押等创新工具在肃南县尚未落地,导致生态产业发展缺乏必要的资金支持,产业难以构建集群优势,致使其在驱动经济跃升与生态优化的双向奔赴中,始终无法展现强劲动能。

2.2.2 风险分担机制不健全

因动产抵押登记平台缺位,活体牲畜抵押难以实施。于肃南县而言,畜牧业作为支柱产业,牲畜不仅是农牧民赖以生存的“流动银行”,更是承载着乡村振兴希望的核心资产,由于缺乏有效的动产抵押登记平台,金融机构难以对活体牲畜进行准确估值和有效监管,导致活体牲畜抵押难以实施。农牧民申请贷款时,常因抵押物不足,只能依赖融资担保机构获取支持。然而政府性融资担保的放大倍数不足3倍,低于行业平均水平。这使得担保机构在为农牧民提供融资担保时,所能撬动的资金规模有限,难以满足农牧民的实际资金需求,加剧了农牧民的融资困境,从而制约了农牧业的发展壮大。

2.3 政策协同的制度性障碍

2.3.1 财政金融工具衔接不足

肃南县的贴息政策与担保体系未能形成有效的联动机制,导致企业融资过程面临诸多困难。特色农产品加工企业融资时,需要同时对接财政、银行和担保三个部门。审批流程冗长,不仅耗费大量资源,还大幅降低了融资效率,错失市场良机,阻碍了生产运营和规模扩张。从更广泛的角度来看,肃南县的中小企业融资渠道狭窄,融资成本高,金融机构对农业企业的贷款意愿较低,进一步加剧了融资难问题。尽管政府出台了多项政策,但实际效果有限,部分原因是政策落实不到位,信息共享机制不完善,导致企业与金融机构之间的信息不对称问题依然存在。

2.3.2 数字基建滞后制约政策传导

黄海滩数字基础设施建设滞后,4G网络覆盖率仅为61%。严重制约了“裕固e贷”等数字金融产品推广。数字金融产品作为依托互联网的现代金融服务,需良好网络支撑才能发挥便捷高

效优势。然而,由于黄滩区域网络覆盖不足,牧民在申请“裕固e贷”等数字金融产品时,面临网络信号不稳定、申请流程中断等问题,导致牧民线上申贷成功率不足城镇居民的1/3。数字基础设施建设的滞后,使得政策在向牧区传导过程中出现阻碍,数字金融产品无法在牧区充分发挥作用,无法满足牧民的融资需求,进一步加剧了政策传导的不均衡性。这不仅削弱了数字金融在支持牧区发展方面的潜力,也阻碍了城乡金融服务差距的缩小,拖慢了牧区经济的数字化转型和发展。

3 可持续发展视角下祁连山经济政策的优化建议

3.1 完善生态价值核算体系,夯实补偿机制基础

肃南县与黄滩现行生态补偿标准存在缺陷,过度依赖植被面积,忽视了水源涵养、碳汇等隐性生态价值。为改善现状,应引入自然资源资产负债表制度,参考联合国SEEA框架,构建包含水源涵养、碳汇增量、生物多样性维护、土壤保持、洪水调蓄、景观服务6类核心生态服务功能的核算模型。通过精确采集数据、运用科学计算方法与严谨评估流程,量化区域生态系统价值。这既能全面评估生态保护经济价值,为优化生态补偿机制提供科学依据,也能直观呈现生态保护成效,助力政府决策与资金分配。

3.2 优化财政金融资源配置,提升资金使用效能

针对当前肃南县财政资金使用碎片化、分散化。建议开发“生态保护—产业发展”耦合度评估模型,精准匹配资金投向。对水土保持项目推行“先建后补”,项目完工验收合格后按成效给予资金补助;绿色矿山建设实行“达标即奖”。此外,设立生态银行专项票据,允许企业以碳汇预期收益质押融资,开展草原经营权证券化试点,提升资金使用效率与配置效益。

财政与金融工具衔接不畅,制约生态移民发展。成立祁连山南麓财政协同办公室,统筹管理生态专项资金,打破部门壁垒,实现资金高效调配。推行“项目包”管理模式,整合生态移民项目,减少审批环节,提升政策执行效率。针对涉农金融产品供给不足,信贷产品期限短于养殖周期致融资成本上升的问题,推广绿色金融产品。

3.3 推动生态产品价值实现,促进产业融合发展

推动生态保护与经济发展的协同效应,关键是实现生态产品的价值,编制生态产品的价值实现目录,构建科学价值评价体系,明确评估方法与转化路径,为生态产品开发交易提供规范。引导地方政府与社区群众向绿色低碳转型,强化生态产品市场化运作,发展林草碳汇项目,探索生态补偿、碳交易机制,将生态价值转化为经济效益。

基础设施薄弱制约肃南县生态移民发展。肃南县和黄滩镇应加大财政投入,完善供水、供电、道路等基础设施。通过财政奖补培育特色农业、生态养殖业、乡村旅游业等优势产业,为移民提供就业增收机会。整合生态保护、农牧民定居、精准

扶贫等政策资源,培育电子商务、乡村旅游等新兴产业,拓展生态移民就业增收渠道。

4 总结与展望

综上所述,祁连山生态移民工程在推动区域生态修复与民生改善进程中,财政政策与金融服务政策的协同作用至关重要。当前存在的转移支付依赖、金融产品适配不足、政策协同障碍等问题,已成为制约生态移民可持续发展的关键瓶颈。本文通过双案例分析提出的完善生态价值核算体系、优化资源配置、推动生态产品价值实现等建议,旨在构建“生态保护—经济发展—民生改善”的良性循环机制。未来,随着政策体系的持续完善与创新实践的深入推进,祁连山生态移民有望突破发展困境,实现生态效益与经济效益的双赢,为我国生态脆弱地区的可持续发展提供可借鉴的实践样本与政策范式。

[基金项目]

河西学院第十四批大学生科技创新项目:财政支持和金融服务政策对祁连山生态移民可持续发展的影响,项目编号:231。

[参考文献]

- [1]甘肃省计赖峡水库工程建设征地移民安置规划大纲.甘肃省水利水电勘测设计研究院有限责任公司,2024-10.
- [2]青海省财政厅关于省十四届人大二次会议第245014号建议答复的函.马晓峰代表,2024-06-20.
- [3]关于将甘肃省肃南县列为祁连山国家级生态补偿试验区试点县的建议,2016.
- [4]惠民生卫星带你见证陇原大地的变化.高分甘肃中心,2022-05-23.
- [5]古浪县生态环境治理与易地扶贫搬迁的成就.新甘肃·甘肃日报记者杨世智伏润之杜雪琴,2020-08-10.
- [6]攻坚“三北”·记者观察甘肃古浪生态移民如何“移得出”“稳得住”.澎湃新闻·澎湃号·政务,2024-06-07.
- [7]绿了祁连山富了古浪人.中央纪委国家监委网站付筱菁柴雅欣,2020-10-14.
- [8]孙权.基于产业模式下金融支持欠发达地区易地扶贫搬迁项目的实践与思考——以古浪县“下山入川”黄滩生态移民项目为例[J].甘肃金融,2018(9):62-65.
- [9]古浪县人民政府祁连山生态环境保护走出一条生态移民迁出区退耕还林的新路子.古浪县人民政府,2021-08-27.
- [10]易地搬迁、生态保护双赢——黄滩的脱贫致富路.范景鹏(甘肃省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员等,2022-11-05.

作者简介:

韩玉香(2004--),女,汉族,甘肃古浪人,本科,河西学院,研究方向:会计学。