

少数民族地区 生态移民政策研究

——以内蒙古为例

SHAOSHUMINZU DIQU SHENGTAI YIMIN ZHENGCE YANJIU
— YI NEIMENGGU WEILI

李媛媛 李伟 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

少数民族地区 生态移民政策研究

——以内蒙古为例

王德明 著
王德明 著

王德明 著

中国社会科学出版社

少数民族地区生态移民 政策研究

——以内蒙古为例

李媛媛 李 伟 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

少数民族地区生态移民政策研究：以内蒙古为例/
李媛媛，李伟著. —北京：经济科学出版社，2015.5
ISBN 978-7-5141-5773-4

I. ①少… II. ①李…②李… III. ①少数民族-民族
地区-移民-政策-研究-内蒙古 IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 107303 号

责任编辑：刘 莎
责任校对：王肖楠
责任印制：邱 天

少数民族地区生态移民政策研究

——以内蒙古为例

李媛媛 李 伟 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010-88191217 发行部电话：010-88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcs.tmall.com

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710×1000 16 开 18.75 印张 320000 字

2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-5773-4 定价：56.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010-88191586)

电子邮箱：dbts@esp.com.cn)

序 言

世界范围内，生态移民是缓解人口压力和生态退化的重要举措之一。就我国生态移民政策外延而言，广义的生态移民包括生态移民（狭义）和扶贫移民两个部分。狭义的生态移民，即生态移民工程；扶贫移民，也可以称为易地搬迁扶贫或生态移民扶贫，是扶贫开发专项工程之一。作为最大的少数民族生态移民区域之一——内蒙古自治区，近年来虽然经济平稳较快发展，但是全区101个旗县（区）中，60个旗县被列入国家级和自治区级贫困县，占全区旗县总数的59.4%。这些旗县生态环境恶劣，极端贫困现象尤为突出。加之，少数民族地区固有的经济、社会和文化属性，决定与其他相对发达地区或非民族地区比较而言，其贫困问题存在较大差异性和特殊性，也增加了生态移民难度。内蒙古生态移民不仅关系到解决日益突出的草畜矛盾，恢复草原生态系统，而且有可能彻底改变农牧民生产生活方式。尤其是进入扶贫开发新阶段以来，面临着许多难点与问题。本书选择内蒙古作为特定研究区域，主要基于以下考虑：内蒙古地处北部边疆少数民族地区，生态地位重要，是京津唐地区的保护屏障。主要以畜牧业为主，生态环境脆弱、自然灾害频繁，社会经济发展落后于内陆发达省份，是我国西北部经济欠发达地区。内蒙古生态移民问题具有突出代表性和典型性，对其生态移民问题的研究，能够映射出我国边疆少数民族生态移民政策实践轨迹及主要问题，对于从根本上遏制少数民族地区极端贫困现象、推动少数民族社会经济发展与进步、全面步入小康社会，具有重要现实意义和研究价值。

本书以生态移民为研究对象，在借鉴和吸收福利经济学、发展经济学以及制度经济学等相关理论基础上，首先，回顾和总结我国少数民族地区生态移民发展历程及特征。通过梳理内蒙古生态移民实施概况，沿着生态移民政策变迁轨迹，深入剖析生态移民政策供求现状，总结已取得成就，发现目前存在的问题并揭示其成因。通过运用计量分析方法，从宏观微观两个层面上，探究内蒙古生态移民现行政策绩效的高低。评价与分析结果

表明：生态移民政策绩效“良好”，但存在需进一步完善的方面。全区各项目旗县间、不同生态脆弱类型区域间，生态移民开发水平差距显著，仍在继续拉大。呈现生态脆弱程度越严重、综合水平越低的特点。开发水平高低受到三个公共因子影响，即地区的人口结构、经济发展水平和移民规模。其中，人口结构因子权重较大。评析结果还显示：移民自筹资金不断增加，而与移民利益直接相关的生产、生活设施投入却相对减少，说明更多移民专项资金进入到公共领域当中；在促进移民包容性发展方面综合效益不理想，这些都严重影响移民权利的实现。究其原因，由于移民资源的合理性配置问题，以及地方政府仍停留在解决温饱问题的基本层面、滞后于政策目标所致。为此，在明确构建目标与基本原则基础上，借鉴区内外成功经验，有针对性构建与优化内蒙古生态移民机制以提升我区生态移民政策绩效，提出相关对策与建议。

基于以上研究，本书认为少数民族地区生态移民，应建构“以人的发展机会为主、反经济贫困为辅”的移民机制；以制度性激励机制促进少数民族地区贫困问题的解决；强调政府责任与机制改革相互配套，才是解决特殊区域贫困问题的根本出路；主张在具体移民政策与运行机制设计上，应注意与民族传统文化相互调适，提高移民正效益。

近几年来，国家移民项目有生态移民工程、扶贫开发移民扩镇、易地扶贫移民、京津沙源治理移民和扶贫移民以及库区和国家重点项目移民等。事实上，生态移民和扶贫移民同属于我国扶贫开发战略建设内容，国家已对扶贫移民和生态移民工程的项目执行主体不同，政出多门、监督和实施不力等问题，有所洞察。部分地区逐步将扶贫移民和生态移民，进行统一规划。本书创新性地将少数民族地区生态移民工程和扶贫移民工程，纳入到宏观生态移民范畴之内，具有一定前沿性和预见性的研究意义。

但由于笔者知识水平所限，对一些问题探究还不够深入细致。严格意义上，应当将内蒙古生态移民工程当所包括的移民人口，纳入生态移民统计范畴之内。但是，由于官方数据没有详尽的统计与划分，而个人能力的限制，也无法保证精确统计，难以全面获得内蒙古生态移民数据。因此，只能遵循部分折射整体的思路，利用扶贫移民调研数据和实例来评估政策绩效。必然会存在数据分析等方面缺乏宏观性和全面性的不足之处。今后，围绕生态移民相关政策落实、措施细化、理论充实等方面可以在更大范围内进行研究和调查。国内生态移民绩效的评价，评价区域和评价时域的选择，大多从相同空间层面的共时角度，一般多运用定性研究方法。然

而，少数民族地区生态移民是一个复杂的社会经济问题，涉及草原生态环境的改善、畜牧业生产经营结构的调整、农牧民生计维持和生活稳定、草原牧区资源利用与合理配置、少数民族文化的传承与发扬、包容性发展等一系列问题。过于偏重定性分析，缺乏实证支持而说服力不足，就会缺乏解决扶贫移民问题的针对性和实效性。从不同空间层面共时的角度，通过定量对比研究，或者定性与定量结合的研究，相对而言是比较困难，而且已有研究成果也较少。这是本书进行微观层面生态移民政策绩效评价时，比较遗憾的一点，也是今后进一步努力的方向。

作 者

2015 年 5 月

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	3
1.2 基本概念的定义	5
1.2.1 生态移民	5
1.2.2 生态脆弱区	11
1.3 本书的研究目的、方法和内容框架	12
1.3.1 研究目的	12
1.3.2 研究方法	13
1.3.3 内容框架	16
1.3.4 技术路线	17
1.4 创新之处	19
第 2 章 国内外研究综述	21
2.1 权利贫困理论	21
2.1.1 贫困与反贫困研究	21
2.1.2 权利贫困理论	22
2.2 人口迁移研究	24
2.3 生态移民研究	26
2.3.1 国外研究	26
2.3.2 国内研究	26
2.4 发展理论研究	35
2.4.1 发展理论的演变	35

2.4.2 可持续发展与包容性发展	36
2.5 其他相关理论研究	39
第3章 我国少数民族地区生态移民发展历程及特征	45
3.1 我国少数民族地区面临的基本问题	45
3.1.1 生态环境脆弱与生存环境恶化	45
3.1.2 贫困问题严重与极端贫困问题突出	46
3.2 我国少数民族地区生态移民发展历程	48
3.2.1 生态移民试点阶段	50
3.2.2 生态移民推广阶段	50
3.2.3 生态移民新阶段	52
3.3 我国少数民族地区生态移民的特征	52
3.3.1 政策属性特征	52
3.3.2 经济社会学与生态环境学的双学科特征	53
3.3.3 自愿移民与非自愿移民的双重属性特征	54
3.3.4 搬迁与发展协调一致的内容特征	54
3.3.5 相关利益主体博弈的过程特征	55
3.4 本章小结	55
第4章 内蒙古生态移民概况	56
4.1 内蒙古生态移民背景	56
4.2 内蒙古生态脆弱地区类型分布及特点	57
4.2.1 类型与分布	57
4.2.2 生态脆弱区特点	58
4.3 内蒙古生态移民现行模式	63
4.3.1 按照安置模式划分	63
4.3.2 按照资金投入方式划分	65
4.3.3 按照搬迁规模划分	65
4.4 内蒙古生态移民资金投入及搬迁安置状况	66
4.4.1 移民资金投入	66
4.4.2 移民搬迁情况	67
4.4.3 移民安置及后续产业发展	68
4.5 内蒙古生态移民取得的成效与问题	69

4.5.1	政策实施的前提保障	69
4.5.2	已经取得的成效	75
4.5.3	目前存在的问题	79
4.6	本章小结	90
第5章	内蒙古生态移民政策变迁及供求分析	92
5.1	内蒙古生态移民政策变迁轨迹	92
5.1.1	试点示范阶段——以自发与引导为中心	92
5.1.2	全面实施阶段——以转移人口为中心	93
5.1.3	调整阶段——转人与转变发展方式并重	94
5.2	基于政策变迁的内蒙古生态移民发展规律	96
5.2.1	生产经营由“从一产转到一产”向多样性转变	96
5.2.2	生态移民收入和自我发展能力逐步增加	97
5.2.3	生态移民社会保障和教育条件逐渐完善	100
5.3	内蒙古生态移民政策的供求分析	102
5.3.1	纵向供给	102
5.3.2	横向供给	106
5.3.3	交叉供给	112
5.3.4	内蒙古生态移民政策需求分析	114
5.3.5	内蒙古生态移民政策供求缺陷	116
5.3.6	政策供求缺陷引致失衡问题	118
5.3.7	供求失衡的成因分析	121
5.4	内蒙古生态移民政策支持领域的优先序分析	133
5.4.1	优先序分析目的与方法	133
5.4.2	指标选择与支持现状评价	133
5.4.3	发展政策支持领域的优先序分析	135
5.4.4	实例分析——以伊金霍洛旗生态移民产业发展为例	139
5.5	本章小结	147
第6章	内蒙古生态移民政策绩效评价	149
	——以科左中旗为例	149
6.1	评价原则	150
6.1.1	客观性与可行性原则	150

6.1.2	多层次综合评估原则	150
6.1.3	定量与定性相结合原则	151
6.1.4	专业化原则	151
6.2	评价流程	151
6.3	微观层面内蒙古生态移民政策绩效评价	152
6.3.1	评估方法的选择	153
6.3.2	主要步骤	161
6.3.3	样本选择	162
6.3.4	评价模型的构建	168
6.3.5	评价过程及结果	179
6.3.6	分析与讨论	189
6.4	宏观层面内蒙古生态移民政策绩效评价	191
6.4.1	评价体系的建立	191
6.4.2	基于2011年移民数据的评价	192
6.4.3	基于2012年移民数据的评价	204
6.4.4	分析与讨论	215
6.4.5	2011年和2012年开发水平比较与分析	219
6.5	内蒙古生态移民政策绩效评价结论	223
6.6	本章小结	224

第7章 内蒙古生态移民政策运行机制的构建与创新 225

7.1	构建目标与基本原则	225
7.1.1	构建目标	225
7.1.2	基本原则	226
7.2	区内外经验借鉴	228
7.2.1	宁夏生态移民的经验借鉴	228
7.2.2	科左中旗扶贫移民的成功案例	231
7.2.3	经验启示	232
7.3	城乡一体化智慧型生态移民政策运行模式设计	233
7.3.1	设计意义	233
7.3.2	设计思路	234
7.3.3	设计目标	237
7.3.4	模式构成	237

7.3.5 建设内容	240
7.4 内蒙古生态移民政策机制的构建与优化	244
7.4.1 建立“双三位一体”开发建设主体机制	244
7.4.2 建立“综合立体式”移民资金投入机制	245
7.4.3 建立“显示真实偏好”机制	248
7.4.4 建立“有效执行真实返回”机制	249
7.4.5 建立“现代新型移民就业培训”机制	249
7.5 本章小结	251
第8章 提升内蒙古生态移民政策绩效的具体措施	253
8.1 建立健全生态移民相关法律法规	253
8.2 创新生态移民管理手段与服务模式	254
8.2.1 结合民族特色，创新管理手段	254
8.2.2 发挥内蒙古特色，创新服务模式	255
8.3 优化生态移民政策属性	255
8.3.1 进一步增加政策的稳定性	255
8.3.2 进一步提高政策的前瞻性	256
8.3.3 进一步扩大政策的参与性	256
8.3.4 进一步加大政策的灵活性	257
8.3.5 加强政策各执行主体间的配合与协调	257
8.4 完善生态移民政策体系	258
8.4.1 构建“多维”社会保障政策体系	258
8.4.2 合理优化生态移民补偿政策机制	259
8.4.3 优化生态移民政策支持结构	262
8.5 提高生态移民资金使用效率	264
8.5.1 扩大资金供给主体范围	264
8.5.2 压缩行政中间环节与支出	264
8.5.3 规范资金监管	265
8.5.4 加大资金整合力度	265
8.6 推进移民“城乡一体化”与“公平”发展	266
8.7 注重少数民族文化“保护”与“开发”	267
8.8 本章小结	267

第9章 研究结论 269

 9.1 本书的主要结论 269

 9.2 研究展望 271

附录 272

参考文献 276

后记 287

第 1 章

绪 论

1. 1

研究背景及意义

1. 1. 1 研究背景

1. 政策背景

《中国扶贫开发纲要（2011 ~ 2020 年）》中明确指出：“我国扶贫开发已经从解决贫困人口温饱问题为主要任务的阶段，转入巩固温饱成果、为尽快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。”作为扶贫开发重要组成部分的少数民族地区生态移民工作，也迎来了新的发展机遇。国家制定和实施《国民经济和社会发展“十二五”规划纲要》与《易地扶贫搬迁纲要》，为少数民族地区生态移民提供了有力的政策依据。两大《纲要》提出要逐步增加移民投入，加大少数民族地区生态移民力度；强调进一步完善社会保障制度，重视生态建设，改善公共卫生等非收入性贫困问题，更好地公平分配经济增长成果，更好地结合对弱势群体的保护。政府出台一系列惠农惠牧政策，加强农村牧区基础设施建设，改善农牧业生产条件，推进少数民族地区城镇化，为少数民族地区生态移民创造有利条件。十几年来我国生态移民试点工程实践经验，为完善生态移民系统工程奠定坚实基础。

人类设计有效制度，是解决贫困问题与保护生态环境的现实选择，而

有效的政策措施是发展的前提条件和制度保障。所谓政策是指国家政权机关、政党组织和其他社会政治集团为了实现自己所代表的阶级、阶层的利益与意志,以权威形式标准化地规定在一定的历史时期内,应该达到的奋斗目标、遵循的行动原则、完成的明确任务、实行的工作方式、采取的一般步骤和具体措施。公共政策是公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案,是政府追求有效增进与公平分配社会利益的过程中,通过对各种社会利益进行选择与整合,进行行政管理所采用的方法和手段,在社会生活中起着十分重要的作用。正如美国著名经济学家曼昆所言:“一个社会的兴衰,在某种程度上取决于政府所制定的公共政策。”我国广大少数民族地区社会经济的发展取决于各级政府所制定的公共政策,公共政策对于提高少数民族地区生态移民的生产生活质量,促进各项社会事业的发展具有必要的保障作用和意义。

2. 现实背景

我国少数民族地区制定和实施的生态移民政策,着力解决极端贫困所带来的低层次的基本衣食问题,已经取得显著效果。但是非常有必要认识到,在现阶段少数民族地区贫困问题仍然严峻。“权利贫困”问题突出;生态环境改善与恶化并存、局部恢复和好转、整体恶化趋势仍旧没有得到根本性转变;搬迁移民自我发展能力弱、移民产业发展滞后、“生计”与“生态”不能够协调发展、不可持续问题依然突出;制约移民发展的机制障碍较多。新的历史时期,必须以“提高发展能力”、“缩小发展差距”等更高更新的标准,来消除我国少数民族地区极端贫困现象。党的十八大报告指出:“以经济建设为中心是兴国之要,发展仍是解决我国所有问题的关键。”生态移民不仅仅是简单的空间位移所涉及的生存问题,而是对传统生产经营方式的改革和发展,是人与自然资源、人与经济、人与社会局部或者全部重建过程,实质是人类和自然环境之间关系的调整。这种重新调整,必然牵扯民众当前经济利益和长远可持续发展,特别是生态移民更涉及生产、生活方式改变等一系列问题。我国典型少数民族聚居区域——内蒙古,通过生态移民转移农村牧区人口以减轻生态负荷,力求从根本上改变人类对自然的过度依赖和索取,从畜牧业外部拓展来实现生态

与增收“双赢”的发展空间，创造适宜条件，使搬迁移民能够安心生活、生产致富、稳步持续发展。自实施生态移民以来，内蒙古生态环境保护和建设取得了一定成绩。

但是，目前必须面对的现实问题是：草原牧区仍处于改善与恶化并存，局部恢复和好转，整体恶化趋势仍旧没有得到根本性转变的形势之下；搬迁移民面临许多急待解决的难题，发展问题尤为严峻；移民在后续发展过程中，部分移民生活比较困难，移民后续发展能力不足；移民后续产业发展滞后；区域间发展不平衡、不协调、不合理、不可持续问题依然突出；城乡发展差距依然较大；社会矛盾明显增多；教育、就业、社会保障、医疗、住房等关系生态移民切身利益的问题突出；制约移民发展的政策体制机制障碍较多。

为此，通过对内蒙古生态移民政策的深入研究，探求创新与优化生态移民运行机制，进一步提升生态移民政策绩效的有效路径，促进移民增收、致富、全面可持续发展，推动少数民族地区社会经济繁荣与进步、全面步入小康社会，正是本书的根本所在。

1.1.2 研究意义

1. 研究意义

世界范围内，移民是一个世界性难题，也是重大的社会问题。移民涉及大量社会融合、移民安置管理及后期扶持等问题，一直是重要的社会科学研究领域。长久以来，移民是世界上发展中国家缓解人口压力和生态退化的重要举措之一。中国是一个发展中国家，也是世界上移民人数最多的国家，流动人口与移民问题引起国际上广泛关注。近几十年来，我国少数民族地区乱砍滥伐、水土流失严重、植被遭到破坏，土地沙化、荒漠化严重，生态环境恶化不断加剧，贫困问题更加突出。1999年我国开始实施“西部大开发”战略，把加强生态环境保护和建设作为开发的根本；2000年北方地区连续强沙尘暴，对京津唐地区造成极其恶劣影响。在此背景下，生态移民作为改善生态环境的重要措施，倍受政府和国内学者重视。

随着政府相关政策逐步出台,生态移民研究成果日臻丰富。

生态移民在少数民族地区贫困治理中,占有重要战略地位。“十二五”期间(2011~2015年)和未来十年,政府把消除绝对贫困作为扶贫战略的首要目标。易地移民搬迁是政府针对生态脆弱地区极端贫困问题的重要扶贫策略之一。联合国千年发展目标,将日平均生活费用低于1.25美元的人口,定义为极端贫困人口。2010年我国农村贫困线为年人均纯收入1274元,按2010年年末汇率(1美元=6.6元)折算,约为每人每日0.53美元,相当于国际贫困标准的42.3%。由此可见,到2010年年末我国少数民族八省区的农村牧区1034万贫困人口,都属于极端贫困群体。这一部分人口主要生活在土地荒漠化、盐碱化严重的农村牧区,尤其农牧交错带不具备生存条件地区,环境十分恶劣,重建难度大、成本造价高,只有通过易地搬迁改善其生存发展环境,才能解决基本温饱问题。然而,目前我国完善、清晰的生态移民政策体系并没有形成,现有政策体系仅仅主要包括地方政府针对安置区选择与确定政策、移民群体范围划定政策、移民补偿与安置政策、生态保护政策、土地草场产权政策等。本书认为,对内蒙古生态移民政策的深入研究,科学分析和论证现行政策机制的有效性,夯实其经济分析理论基础,既是保护少数民族地区生态环境的迫切需要,也是满足少数民族地区广大移民急切发展和有效发展的真实需求,意义重大。

2. 实践意义

生态移民尽管以一种经济行为的形式出现,但其实质是人与环境关系的协调问题,涉及社会利益集团之间的博弈、社会公平、生态环境保护、贫困治理、少数民族权益保护、民族文化遗产等一系列有关社会经济发展中的重大问题。各地区根据具体情况,结合国家扶贫工作、退耕还林、风沙治理工程、西部大开发、移民工程等相关条例与规定,制定生态移民地方政策与法规。各地实施生态移民,通过将不具备生存条件的人口搬迁转移到其他牧区或者城镇,以不破坏迁入地生态环境为原则,从事一产或第二、第三产业,以减少和消除贫困。生态移民一般是由政府出面组织,国家、地方和民众共同出资。所以,往往称作某某“工程”,建设地点也选择在便于“五通”(通路、通水、通电、通话、通广播电视)的毗邻城镇