



中国社会科学院国情调研丛书
CASS Series of National Conditions Investigation & Research

生态移民 与精准扶贫

——宁夏的实践与经验

**Ecological Migration and
Precision Poverty Alleviation**
—Practice and Experience of Ningxia

王晓毅 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

生态移民与精准扶贫

——宁夏的实践与经验

Ecological Migration and Precision Poverty Alleviation

—Practice and Experience of Ningxia

王晓毅 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

生态移民与精准扶贫：宁夏的实践与经验/王晓毅
等著. -- 北京：社会科学文献出版社，2017. 7
(中国社会科学院国情调研丛书)
ISBN 978 - 7 - 5201 - 1127 - 0

I. ①生… II. ①王… III. ①移民 - 研究 - 宁夏②扶
贫 - 研究 - 宁夏 IV. ①D632. 4②F127. 43
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 165834 号

中国社会科学院国情调研丛书
生态移民与精准扶贫
——宁夏的实践与经验

著 者 / 王晓毅 等

出 版 人 / 谢寿光
项目统筹 / 童根兴 佟英磊
责任编辑 / 佟英磊

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部 (010) 59367159
地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029
网址：www. ssap. com. cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16
印 张：21.25 字 数：328 千字

版 次 / 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1127 - 0
定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

王晓毅

中国社会科学院社会学研究所农村与产业社会学研究室主任，研究员。主要研究领域：农村发展、环境和贫困。



中国社会科学院国情调研丛书
CASS Series of National Conditions Investigation & Research

**本书为中国社会科学院国情调研
重大项目的最终成果**

中国社会科学院国情调研丛书

编选委员会

主 任 李培林

副主任 马 援

成 员 (按姓氏笔画排序)

马 援	王 岚	王子豪	王延中	邓纯东	李 平
李培林	陆建德	陈 甦	陈光金	张 平	张车伟
张宇燕	高培勇	黄群慧	潘家华	魏后凯	

本书作者（以章为序）

导言	王晓毅	中国社会科学院社会学研究所
第一章	樊 晔 陈 昊	北方民族大学
第二章	范 雷	中国社会科学院社会学研究所
第三章	范 雷	中国社会科学院社会学研究所
第四章	范建荣	北方民族大学
第五章	束锡红	北方民族大学
第六章	束锡红 聂 君	北方民族大学
第七章	孔丽霞 聂 君	北方民族大学
案例研究 1	聂 君 任志军	北方民族大学
第八章	荀丽丽	中国社会科学院社会学研究所
第九章	张劼颖	中国社会科学院社会学研究所
案例研究 2	陈明罍	宁夏社会科学院
第十章	李保平 徐东海	宁夏社会科学院
第十一章	李 霞	宁夏社会科学院
第十二章	杨永芳	宁夏社会科学院
案例研究 3	马 妍	宁夏社会科学院
案例研究 4	徐东海	宁夏社会科学院

序 言

实施生态移民，实现精准扶贫

在国际上和我国国内，按照不同的标准，移民可以分为不同的种类。但不管是哪一种类型，大规模的移民都会带来一系列的社会问题，获得成功难度极大。移民群体本身的满意度以及移民的社会融入情况往往是衡量移民是否成功的重要标尺，而这一点又与移民迁移前后的生活状况对比以及对迁入地居民的生活影响有直接的关系。

中国已确定一个宏伟的目标，到 2020 年全面建成小康社会的时候，要实现现有标准下全部贫困人口脱贫。其基本路径被概括为“五个一批”，即发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批。在 2011 ~ 2015 年的“十二五”期间，全国有 1100 多万生活在环境脆弱地区的贫困人口被搬迁到条件相对较好的地区。在 2016 ~ 2020 年的“十三五”期间，全国计划易地搬迁约 1000 万贫困人口。宁夏的生态移民，可以算是一个成功的范例。

宁夏回族自治区是我国贫困人口相对集中的西部欠发达地区之一，虽然贫困人口总数相比于西部人口大省并不算多，到 2015 年底有贫困人口 58 万，但农村贫困发生率仍高达 14.5%，且有 27 万贫困人口集中在固原。宁夏的西海固和甘肃的定西、河西，合称为“三西”，曾是中国最贫穷的地区之一。从 20 世纪 80 年代开始，为解决贫困问题，就采取“吊庄”（村庄整

体搬迁)的方式,将南部生态脆弱地区的贫困人口搬迁到沿黄灌区。到2015年“十二五”规划结束的时候,宁夏在30多年中有116万人口被有组织地搬迁,这占到宁夏农村人口的1/3以上。在完成如此艰巨任务的过程中,宁夏积累了丰富的经验,他们采取多种安置方式,不断改进搬迁政策,为移民提供越来越完善的基础设施和公共服务,增加移民就业机会,提高贫困移民的收入。宁夏的实践,为易地搬迁扶贫提供了丰富的经验。

这种以扶贫为目的的移民,尽管在不同时期有不同的称呼,如“吊庄”、“易地搬迁”和“生态移民”,但实质上都是通过移民改变人们的贫困状况。2012年,中国社会科学院社会学研究所联合宁夏社会科学院、北方民族大学对宁夏的生态移民进行了系统的调查,出版了《生态移民与发展转型——宁夏移民与扶贫研究》一书,并由国际知名的斯普林格(Springer)出版社出了英文版。在这项研究中,我们指出,生态移民是达到生态保护和扶贫双重目标的有效手段,易地搬迁为生态脆弱地区的贫困人群提供了脱贫的途径,因此生态移民对山区的贫困人口有很大的吸引力。由于移民区的基础设施不断改善、社会服务逐步完善,移民的满意度较高。我们在研究中发现,生态移民也带来一些社会问题,需要引起注意,如移入区的生态环境退化问题、移民村的社会治理问题以及一些特定人群在移民后的就业问题等。

从2012年到2016年这几年,正是国家实施《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》的关键时期。在此期间,宁夏实施生态移民,共搬迁了34.5万人,这是宁夏历史上搬迁人口规模最大的时期。为了了解生态移民最新进展情况、分析生态移民的社会经济效果、总结易地搬迁扶贫的经验,中国社会科学院组织了对宁夏生态移民的第二次系统调查,调查仍然由中国社会科学院社会学研究所、宁夏社会科学院和北方民族大学共同实施。现在呈现在这里的研究报告,就是这次调查的成果。

这次调查发现,宁夏各级政府在移民的安置过程中不断创新,如引进市场机制,推动企业参与移民村的经济 development;增加贫困人群的资产收入,将扶贫资金转化成贫困人群的资产,从而使他们有稳定收入;千方百计增加移民的就业机会,包括公益岗位向贫困移民开放、发展劳动密集型产业;等等。通过多种扶贫策略,贫困人口在移民以后收入普遍增加。

这次调查还发现，宁夏各级政府高度重视生态保护和资源的可持续利用，包括在移民区推广节水灌溉技术、将迁出地的大部分土地资源转化成生态用地等。实施生态移民，既要实现贫困人口脱贫，又要保护生态，不仅要使原有生态脆弱地区的生态得以恢复，而且要避免移入地的生态环境被破坏。在生态移民中，许多移入地并非生态状况很好的地区，自然资源也并不丰富，经过改造以后作为移民安置区，要更加精心地维护才能避免因为移民而造成的生态破坏。宁夏各级政府已经开始采取行动，加大力度保护移民区的生态环境。

这次调查也发现，移民仍然是一个十分脆弱的群体，移民村庄仍然是贫困发生率比较高的地区。进入沿黄灌区以后的移民，尽管其农业生产条件比过去改善了很多，但是他们拥有的农业生产资源仍然匮乏，耕地面积较少且质量较差，农业增收的潜力很小。在非农就业领域，他们也面临许多困难，如他们多数都在就业不稳定的低端劳动力市场就业，年龄较大的劳动力很难进入非农就业市场。这些后续问题都需要进一步解决，才能保证脱贫人口不再陷入贫困。

中国到 2020 年要消除农村绝对贫困，这将是人类社会的一大壮举，生态移民也将是这一壮丽画卷的浓重一笔。希望这项生态移民的调查研究，能够不断跟进，真实记录下这个非凡过程的足迹和无数贫困个体改变命运的故事。



2017 年 1 月 5 日

目 录

导言 易地搬迁与精准扶贫	
——宁夏生态移民再考察.....	1

第一编 生态移民社会经济实证研究

第一章 宁夏生态移民社会经济状况概述	21
第一节 生态移民的生活条件	21
第二节 生态移民的经济状况	24
第三节 生态移民的社会地位	26
第四节 生态移民村的贫困状况及脱贫计划	31
第五节 生态移民经济社会发展面临的突出问题	33
第六节 总结和对策	37
第二章 移民生活适应性及满意度	40
第一节 移民生活适应性	41
第二节 移民生活满意度	56
第三节 移民对现居住地认同状况	63
第三章 移民生产生活状况	69
第一节 移民家庭收支状况	69

第二节	移民家庭生产状况	79
第三节	移民家庭生产的政策需求	83

第二编

生态移民社会适应与社会融入

第四章	宁夏生态移民社区“定居率低”现象分析	91
第一节	定居率低对生态移民社区的负面影响	92
第二节	被访移民对搬迁情况的认知	94
第三节	生态移民社区定居率低的原因分析	113
第四节	提高生态移民社区定居率的对策建议	119
第五章	宁夏生态移民的社会适应	126
第一节	生态移民社会适应现状	127
第二节	生态移民社会适应影响因素探析	132
第三节	生态移民社会适应的对策建议	136
第六章	宁夏生态移民的社会融入	138
第一节	生态移民社会融入概念界定及现状分析	139
第二节	生态移民社会融入影响因素	143
第三节	生态移民社会融入的路径选择	147
第七章	宁夏生态移民养老保障创新研究	151
第一节	生态移民的养老困境	151
第二节	构建生态移民个人养老保障机制的必要性	154
第三节	构建生态移民个人养老保障机制的原则	156
第四节	生态移民养老保障机制创新方案	157

案例研究 1：生态移民社会适应性预测及分析

——以大柳树水利枢纽工程移民为个案	164
第一节 待迁移民社会适应性预测	165
第二节 待迁移民社会适应影响因素分析	167

第三节	促进待迁移民社会适应的对策建议	171
-----	-----------------	-----

第三编

生态移民区的精准扶贫

第八章	生态移民的产业发展与贫困问题	179
第一节	生态移民与产业扶贫	179
第二节	生态移民后续产业的发展模式与贫困风险	181
第三节	反贫困干预与移民社区发展	190
第九章	非农就业、劳务派遣与非正式劳动	195
第一节	生态移民非农就业的特征	197
第二节	生态移民非农就业的风险与挑战	202
第三节	结论与对策：农工之间的生态移民	210
案例研究 2：	月牙湖生态移民	216
第一节	月牙湖乡基本情况与扶贫工作概况	216
第二节	自发移民的发展模式分析 ——以海陶北村为例	218
第三节	非自发移民的发展模式分析 ——以滨河家园三村为例	222
第四节	对自发与非自发移民发展模式的比较分析	226
第五节	扶贫工作中的“扶贫”与“扶志”	230

第四编

精准扶贫与生态移民社会治理

第十章	宁夏移民历史考察与中外比较	235
第一节	宁夏移民治理的历史沿革及其路径选择	235
第二节	移民治理的中外比较及其启示	241
第三节	宁夏生态移民的社会治理	245
第四节	精准扶贫背景下宁夏生态移民社会治理	260

第十一章	生态移民与社会治理	270
第一节	生态移民发展综述	270
第二节	经济新常态下生态移民面临的问题与挑战	279
第三节	生态移民社会治理的基本思路及其实践	282
第四节	生态移民社会治理的困境与路径选择	286
第十二章	自发移民的社会治理	292
第一节	宁夏自发移民的基本现状及权益保障	293
第二节	宁夏自发移民聚居区社会治理面临的困境	299
第三节	加快解决自发移民问题的重大意义	301
第四节	宁夏自发移民聚居区社会治理的路径及建议	303
案例研究 3:	平罗县庙庙湖生态移民村产业发展情况调查	307
第一节	庙庙湖村基本情况	307
第二节	庙庙湖村产业发展现状	308
第三节	庙庙湖村产业发展存在的问题	309
第四节	庙庙湖村产业发展的对策建议	311
案例研究 4:	宁夏“西马银”整体移交银川市管理	315
第一节	宁夏“西马银”整体移交银川市管理现状	315
第二节	宁夏“西马银”整体移交银川市管理相关经验及存在的问题	318
第三节	宁夏“西马银”整体移交银川市管理问题解决的对策	319
关于宁夏生态移民项目的补充说明		322
后 记		323

导 言

易地搬迁与精准扶贫

——宁夏生态移民再考察

王晓毅

在中国扶贫战略中，易地搬迁是一个重要的手段，用以解决生存在“一方水土不能养一方人”地区贫困人口脱贫的问题。“2012 年以来，国家累计安排中央预算内投资 404 亿元，撬动各类投资近 1412 亿元，搬迁贫困人口 591 万人，地方各级统筹中央和省级财政专项扶贫资金 380 亿元，搬迁 580 多万贫困人口，有效拓展贫困地区发展空间。”^① 在“十三五”期间，中国还有 5600 多万贫困人口脱贫的任务，其中有近 1000 万的贫困人口需要通过易地搬迁来实现脱贫。国家发展和改革委员会批准的《全国“十三五”易地扶贫搬迁规划》中，计划用 5 年时间完成搬迁 981 万人的任务，并采取多种手段，保证搬迁贫困人群脱贫。

从 20 世纪 80 年代起，宁夏回族自治区就开始了易地扶贫搬迁的工作，到 2015 年底，共有约 116 万生活在南部山区生态脆弱地区的人口实现易地搬迁，其中大部分人口搬迁到北部黄河灌区和中部干旱带的引黄灌区，少量人口在南部山区县内迁移。在“十三五”易地扶贫搬迁规划中，宁夏仅涉及 8 万人

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的减贫行动与人权进步》，2016。

的劳务移民。可以说作为一项历史任务，宁夏的易地扶贫搬迁任务基本完成。因此宁夏易地搬迁的经验对全国的精准扶贫具有重要的借鉴意义。

通过易地搬迁，移民得到了更好的公共服务，收入增加，就业结构多元化，而且无论是移出区还是移入区，生态环境得到明显改善。但是搬迁并不意味着脱贫，新的移民区仍然是贫困高发地区，且随着搬迁，出现了一些新的致贫因素，对精准扶贫提出了新的挑战。本部分结合在宁夏中部和北部的实地调查，分析移民区所面临的反贫困治理问题，以及相应的政策调整思路。

一 易地搬迁的扶贫政策

中国的专项扶贫开始于 20 世纪 80 年代的“三西”扶贫，宁夏南部山区和中部干旱带是贫困比较集中且生态环境脆弱、人口与资源之间关系高度紧张的地区。为了有效地减轻环境压力、解决贫困问题，宁夏回族自治区先后实施了五个移民工程（见表 0-1），将约 116 万贫困人口搬迁到北部和中部的引黄灌区。宁夏易地搬迁扶贫时间长、规模大，采取多种方式解决移民的安置和生产生活问题，形成了扶贫搬迁中的宁夏模式。

表 0-1 宁夏五大易地扶贫搬迁项目

项目	时间	搬迁人口 (万人)	人均投入 (元)	搬迁前人均 收入(元)	2013 年人均 收入(元)
吊庄	1983 ~ 2000 年	19.8	931	60	7359
扶贫扬黄灌溉工程	1998 ~ 2015 年	30.8	9059	948	5600
易地搬迁扶贫工程	2001 ~ 2007 年	15.3	9036	1659	5443
“十一五”中部干旱带县内生态移民	2008 ~ 2012 年	15.36	18000	2235	6272
“十二五”中南部地区生态移民	2011 ~ 2015 年	34.6	28800	缺数据	缺数据
合计		115.86			

资料来源：宁夏社会科学院的李耀松等提供了不同的数据，吊庄移民 34.5 万人，扶贫扬黄灌溉工程仅红寺堡就有 19.4 万人（参见李耀松等《宁夏生态移民可持续发展研究》，《宁夏社会科学》2012 年第 1 期）。

宁夏的易地搬迁开始得比较早，持续时间长。从 20 世纪的 80 年代宁夏开始实施吊庄项目，移民持续到“十二五”时期，前后进行了 30 多年，到“十三五”期间，除了少量劳务移民以外，宁夏的易地搬迁基本完成。在移民过程中，政府投入不断增加。早期的吊庄是两头有家、来去自由的搬迁政策，移入区与移出区保持了密切联系，移民区相当于原有村庄的易地扩张。^① 在早期吊庄项目中，政府投入主要集中在基础设施，如水利设施和基本道路方面，大部分土地需要移民自己开垦，房屋自己建设，移民的流动性较大，^② 人均财政投入不足 1000 元。后期的易地搬迁项目投入逐渐提高，各项基础设施的配套也愈加完善。在“十二五”生态移民项目中，人均投入已经达到近 3 万元，不仅建设了标准的住房，而且道路、学校、村委会等公用设施也都配套完成，灌溉设施采取了水资源利用率较高的节水灌溉设施。

相对于全区的总人口，宁夏移民的规模较大。宁夏全区 2015 年人口总数是 668 万，其中农村人口 300 万，易地搬迁人口 116 万，占农村总人口的 38%。2010 年国家重点扶贫区域的中部干旱带和南部山区共有人口 140 万，其中贫困人口有 100 万，仅“十二五”生态移民就占贫困人口的 35%。大规模的移民对宁夏的社会经济发展产生了重要的影响。移民改变了宁夏的人口布局，根据宁夏统计局的统计，到“十二五”末期，南部山区 9 县区的人口占 34.3%，接近 2/3 的人口分布在北部川区。仅在“十二五”期间，北部川区人口就增加了 1.48 个百分点。^③

在易地搬迁过程中，宁夏以新建移民村集中安置为主，多种安置方式为辅。移民村主要分布在中部干旱带和北部的毛乌素沙地边缘，这些地区在易地搬迁以前基本是荒地，在建设了灌溉系统和房屋以后被开发出来用以安置移民。集中安置的移民村往往人口众多，村庄规模较大，一些村庄甚至达到千户人家。除了集中安置以外，宁夏还在部分地区采取了插花式

① 束锡红等：《宁夏生态移民开发历程回顾与展望》，《宁夏党校学报》2015 年第 2 期。

② 在访问中，早期移民对移民之初的艰苦条件记忆犹新，他们说那个时候风沙很大，吃饭时饭碗里都是沙子，许多移民在搬迁以后又都返回了老家。随着土地开垦、植树和村庄建设，移民区的生态条件明显改善。

③ 宁夏回族自治区统计局：《“十二五”时期全区经济社会发展报告（十五）》，2016 年 4 月。