

中国环境政策报告

新吉乐图 主编

生态移民

◎ 来自中、日两国学者对中国生态环境的考察

内蒙古大学出版社

新吉乐图 主编

中国环境政策报告

生态移民

● 来自中、日两国学者对中国生态环境的考察

内蒙古大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国环境政策报告——生态移民/新吉乐图主编. —呼和浩特:
内蒙古大学出版社, 2005. 9

ISBN 7-81074-869-6

I. 中… II. 新… III. ①生态经济-研究-中国 ②移民-研究-中国 IV. ①F124.5 ②D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 102731 号

书 名	中国环境政策报告——生态移民
主 编	新吉乐图
责任编辑	彩 娜
封面设计	张燕红
出 版	内 蒙 古 大 学 出 版 社 呼和浩特市大学西路 235 号(010021)
发 行	内 蒙 古 新 华 书 店
印 刷	内 蒙 古 地 矿 印 刷 厂
开 本	880 × 1230/32
印 张	7.125
字 数	187 千
版 期	2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 7-81074-869-6/C·23
定 价	20.00 元

本书如有印装质量问题,请直接与出版社联系

前 言

近年来,社会上流行地球环境热。

无论价钱多高,只要是“对地球和善”的生态商品,销路就很好。

今年在日本国爱知县召开的万国博览会上,以“自然的睿智”为主题的“爱·地球博览会”专场,提出了“从全地球的视野,让地球上所有的生命持续共存”的主旨,参观人数也直线上升。

其实,人类是和善的。

一旦意识到地球环境问题的存在后,人们就会采取行动:为防止地球的温室效应,换乘排气量少的车,改用不使用氟利昂气的冰箱;为防止沙漠化,积极参加沙漠地带的植树旅行,不能参加者也拿出部分钱款来捐赠苗木……

总之,为解决地球环境问题而做力所能及的事,这是人类日益高涨的趋势。

最近,在中国经常能看到一个人们还不甚熟知的词语,就是所谓的“生态移民”,即中国的一项环境政策。这项政策的要点是由于人类的生存活动造成生态环境的破坏,为了改善这一状况,将人类移居他处,以恢复和保护生态环境。“生态移民”政策是为解决地球环境

问题做出的一种具有“功在千秋”的环境措施。

在广大干旱、半干旱地区的内蒙古大草原,牧民放养着超过草原载畜量的家畜,因“过度放牧”而使草原的植被濒临危机。为解决这个问题就将从事“过度放牧”的牧民们移居他处来恢复草原生态,这样说起来似乎很简单。

但是,“生态移民”政策真的能够使草原生态得以恢复吗?生态是否正在得到保护?内蒙古的沙漠化能防止吗?

2004年7月,作为“综合地球环境学研究所丛书”之一,本书日文版于2005年7月在日本京都昭和堂出版社出版。此中文版以日文版为基础。

因为对“生态移民”这个词本身还很生疏,所以从包括“生态移民”是什么?“生态移民”是怎样实施的等报告入手,探讨了“生态移民”所包含的内容,同时也探讨了作为“生态移民”政策的结果,地域生态系统发生了怎样的变化?地域经济变化如何,且地域文化的变迁又如何等问题。

与近年的地球环境热相符,人们不管以怎样的形式,只要是致力于对地球环境问题所做出的努力,就很容易就得到多数人的支持。不过,这是否可以说是有效的努力,还必须进行真正的学术性检验。根据地域及实施方法的不同,政策也许会产生不同的结果,也可能会出现与意向相背的结果。

本书的目的在于,在地球环境热的背景下,以“生态移民”为例,以学术讨论的方式来思考,为解决环境问题而做出的切实努力。

中尾正义

目 录

序章：中国西部边境与“生态移民”	1
移民国家及其边境	2
环境政策与生态移民	7
西部边境与生态移民	11
关于本书的构成	18
第一部 从生态角度的考察	23
第一章 黑河流域“生态移民”的开始	
——从内蒙古自治区阿拉善盟额济纳旗有关事例看	25
前言	25
黑河流域两千年的历史	27
黑河下游实施“生态移民”政策的前夕	31
结语	37

第二章 “生态移民”引起的地下水资源危机

——内蒙古自治区阿拉善盟额济纳旗牧民的事例	39
序	39
在额济纳旗实施的生态移民政策	40
生态移民政策的现状及存在的问题	43
由于灌溉带来的水资源非持续性利用的问题	50
结语	51

第三章 生态移民导致新的草原开垦

——以镶黄旗的牧民为例	53
序言	53
镶黄旗生态移民的概况	54
生态移民的新生产方式给生态环境带来的影响	61
从牧民的观点看镶黄旗生态移民的必要性	64
结束语	65

第四章 不依赖“生态移民”的森林再造

——以长江上游贵州省 G 村的 NGO 活动为例	68
序	68
退耕还林与生态移民	69
退耕还林政策实施后农民生活的变化	71
当地居民 NGO 政府的合作	77
结论	85

第二部 从经济角度的考察 89

第五章 “生态移民”的贫困化机制

——甘肃省肃南裕固族自治县明花区个案 91

实施生态移民政策的背景 94

生态移民生业转换的个案 96

环境保护的另一种可能 102

第六章 案例研究:新疆塔里木河生态移民 105

流域简况 105

塔里木河生态移民总体思路与实施 107

塔河移民效益分析 110

移民过程中的问题与对策 117

塔河移民的启示与建议 119

第七章 案例研究:内蒙古阿拉善生态移民

实践与启示 122

背景 122

阿拉善盟生态移民工程的实践 124

第八章 “生态移民”移居的自主性

——以鄂尔多斯市牧民为例 139

前言 139

移居政策的经济效率性 140

“生态移民”的概要 141

“生态移民”工程	142
农家所得结构	143
农家经营事例	
结语	149
第三部 从文化角度的考察	153
第九章 生态移民与文化环境的“破碎化”	
——以内蒙古呼和浩特市生态移民点为例	155
绪论	155
游牧社会的“破碎化”	156
移民点现状展示	157
结论	165
第十章 “生态移民”中居民的自然认识	
——甘肃省肃南裕固族自治县 A 村事例	168
流传于 A 村的“传闻”	168
被客体化的森林	171
被人格化的森林	175
结语	180
第十一章 关于生态移民政策的当事人认识差异	
——以甘肃省肃南裕固族自治县 B 乡为例	184
序文	184
生态移民政策的实施背景	186
当事人的认识(国家、省和地方政府方面)	190
小结	194

末章 地球环境问题和生态移民	197
地球环境问题	197
关于欧亚大陆中部的水资源不足	199
生态移民	202
黑河流域的生态移民和水资源问题	204
生态移民和地球环境问题	207
 后记	 211
执笔者简介	214

序 章

中国西部边境与“生态移民”

新吉乐图

中国以政治稳定、经济高速发展受到举世瞩目。与此同时,她也面临着一些亟待解决的问题。如:长期的人口膨胀所带来的生态恶化等环境问题,以东西部的收入差距日渐扩大为代表的经济问题,基于传统文化差异所导致的民族问题等。这些问题能否圆满解决是关系其持续发展的关键。

这些问题,特别是环境问题同时是一个历史问题。中国历史上的农业化与移民问题是其中的关键。以农业为动力,农业人口的居住范围无限扩大,其结果导致国内的几乎所有江河流域、沿海地区和绿洲都成为农田。这些被农业化的地区就是所谓的“内地”或“东部”,被视为“先进地区”。由农业产生的剩余人口作为移民必然涌向周边地区,即所谓的“边境”地区。这些移民在并非适合农业的“边境”地区不断地开垦种田,此行为是造成今日“边境”地区环境问题的主要原因之一。

至今居住着众多少数民族的“西部”边疆,是国家与民族相互作用的最后空间。为同时解决“西部”的环境问题、经济问题、民族问

题而采取的措施就是“西部大开发”。

其中“生态移民”政策尤其受人瞩目。因为它与以往的所有机械式的开发政策不同,强调了对生态的关注。以恢复已遭破坏的生态系统或者以防患于未然为目的,停止地区居民原有的生产和生活方式,把地区居民迁移到其他地区,此为“生态移民”之概略。

我们可以预测:“生态移民”政策可使多种多样的生产及生活方式单一化,使“异质”的文化“均质化”,进而促进国民统合的进程。但随着“生态移民”的实施,正在出现各种各样的具体问题。能否实现“生态保护”的初衷还需进一步验证。对于学术界来讲,其当务之急是客观地掌握“生态移民”的实施实情。

移民国家及其边境

移民国家——中国

何谓“生态移民”?单从字面上来解释“生态移民”是指以保护生态为目的而进行的移居行为或由此行为结果而产生的人群(移民)而言。何谓“生态”?这与多数近代词汇同样,“生态”这个词也是源自于西方的日式汉语,由日本传入中国。与生态相比,“移民”这个词无论在中国,还是在日本都普遍为人所知。提起中国移民,人们马上会想起海外华侨,但在汉语中,移民一词并非局限指向海外的移民。

有关中国国内移民的研究成果当推共计六册的《中国移民史》(葛剑雄 1997a, 1997b, 吴松弟 1997a, 1997b, 曹树基 1997a, 1997b)。据此书,“移民”一词最初出现在距今两千多年前战国后期著成的《周礼·秋官·士师》中。当时并非专名而是作为动词,是指“如果邦中发生谷物歉收引起饥荒时(中略),让受灾百姓迁往谷物丰收、价格较贱的地区(后略)”的行为(葛剑雄 1997a:3)。从那以后,自

最初的中央集权国家秦的诞生一直到共和国的成立为止，中国国内的各种各样的移民浪潮从未间断。包括领土主权的确立，民族集团的分布，生态环境特征的构成等在内，现代中国的形成与移民息息相关。为此可称，中国是一个“移民国家”。

中国数千年历史的源头在黄河流域。黄河流域与高温潮湿的南方和低温干燥的北方地区相比，在气候方面更适合人类繁衍生息。至公元前一世纪前后，农业兴盛，其可供养的人口剧增。随人口增加产生了无地农民，对于他们来说，温暖的南方比寒冷的北方更具吸引力。从公元前 211 年秦朝诞生一直到公元 1368 年元朝覆灭的大约 1600 年间，移民潮从黄河流域涌向长江流域。以淮河和秦岭为界，中国南北人口的比例从以前的 2:8（西汉）倒转为后来的 8:2（元朝）。从明朝建立的公元 1368 年到 1850 年左右，不仅黄河流域，长江流域等南部平原也被开发到了极限。由于传统的平原农业已无法养活更多的人口，农民们踏上了开发山区从事农业的征程，16 世纪从美洲传来的番薯、玉米、花生、土豆等适合山地种植的农作物加快了开发山区的步伐。到了 18 世纪，随着向山区移民人口的增加，“从秦岭到南岭，从长江流域到珠江流域，从浙闽丘陵到云贵高原，大片的原始森林被砍伐，天然植被被清除，一切可利用的土地几乎都种上了玉米、番薯。立竿见影的好处和充足的粮食吸引来了更多的移民，也刺激着已经定居的移民以更快的速度增加人口。在越来越多人口的不断蚕食下，南方内地山区很快趋于饱和”。因此，从太平天国起义一直到 1950 年，移民大军的锋芒指向了现在的东三省和内蒙古、西北各省和台湾（曹剑雄 1997a:43—47、66—67）。

移民的迁移地——边境

明清后，汉族移民的迁移方向几乎都是现代意义上的中国边境地区，这种倾向一直延续到民国，乃至共和国。随着汉族移民的大量

涌入,加速了这些地区的农业化和汉化的进程,并使其成为国家领土不可分割的部分。但是,在这些本不适农业的地区进行的垦殖造成了土壤破坏、草原沙化、江河枯竭等深刻的环境问题。

自明以来,汉族移民在云贵高原的贵州与当地原住民族(indigenous peoples)发生激烈冲突的同时,彻底推进了农业化进程。尤其在清季200年间,贵州省的汉族移民增加了数十倍(罗康隆1993)。汉族移民大量进入云南开始于明代(谢国先1996:24)。自清代后,来自四川、贵州、云南、广东等地的移民剧增。公元1661年到1749年,云南的人口增加了五倍左右(苍铭1998)。

在清朝以后移民潮涌向长城以北。虽然在前清时期,法律禁止汉族向满族的故乡东北地区及其同盟者蒙古地区移民,但移民的事实早已存在。例如,流入东北的移民主要来自山东、河北省的谋生者以及全国各地的流放犯。内蒙古土默特的移民主要来自山西省,察哈尔地区主要来自河北省,移民以如此流向和特点流入了上述地区。伴着移民的增加,清朝后来不得不承认这一既成事实,并在原本实施盟旗制度的内蒙古设立了“府”、“厅”、“州”、“县”等专门管理移民的行政机构。此举措促进了汉族移民的定居。18世纪中叶,在与卫拉特蒙古的战争中获胜的清朝积极推进了向西北、尤其是向新疆的移民。清朝在主要把甘肃、陕西、四川省的大量农民移往新疆的同时,还把曾送往东北地区的流放犯转而押往新疆。清朝为鼓励向新疆移民,采取优惠政策:在新疆服刑不仅可得到减刑,还可携家眷同往,释放后可被编入“民屯”当平民等。其结果:1777年,移民及其后裔占新疆总人口的五成(曹树基1997b:472—489、493—495)。

到了清朝后半期,向东北移民的禁令被废止后,移民的数量激增。此外,1901年签订不平等条约——“辛丑条约”后,清廷不得不向列强支付4.5亿的赔款。为筹措赔款,山西巡抚向清廷提出了在内蒙古乌兰察布、伊克昭以及察哈尔、土默特等盟旗的草原地带移民

开垦的要求。获清廷许可后,山西省开始向整个内蒙古西部草原地带进行开垦。另外,于民国初,在蒙古族人口仅有 54 万人的外蒙古(今蒙古国),汉族移民已越 10 万,其中农业移民为 5 万(曹树基 1997b:505)。

到“中华民国”时期,对边境地区的开垦之势不但无减退趋势,反而呈强劲之势。20 世纪 20 年代以来,国民党政府在内蒙古设立了热河、察哈尔、绥远三省,除山西、河北之外又加上了来自山东、河南的移民,开垦势头更加深入。1931 年绥远垦务局丈放荒地 18 万顷。1930 年前后,绥远省人口增至 203.3 万人。在察哈尔省,由于移民的激增,到 1927 年共丈放荒地 6.6 万顷用于开垦,耕地连片,村落密布,城镇发展,省面积几乎一半的地方住满了人(曹树基 1997b:509—510)。在民国时期,由于自然灾害,新疆也接受了来自甘肃、陕西、河南的大量汉族移民。

清朝后半叶,向边境地区的移民呈上升趋势。边境地区内的移民也出现由平原向山区迁移的趋势。总体上讲,移民首先要进入自然条件较好的平原垦殖,等到那里的人口饱和后,再向山区挺进。这个进入过程基本是自发的。因为“移民绝大多数是既无资产又无文化的贫苦农民,少数是企图发财的无业游民。因而不可能做必要的准备和起码的投入,完全是盲目的、急功近利的掠夺性生产。在开垦过程中,自然资源、土地资源和生态环境都受到严重破坏,由此引起的水土流失还导致江河淤塞,水旱灾害频繁。”(葛剑雄 1997a:68—69)。例如,位于内蒙古高原南部的围场地区(现河北省围场满族蒙古族自治县),在开垦前是树木成林,河水川流,野生动物繁盛的皇家围猎的猎场。但到了清末放垦后不久,人口激增。10 年间总人口增加 82%,1917 年增至 8.9 万人。1934 年,耕地面积扩大到 100 万亩。随之,自然景观彻底改变了。大量的树木被伐尽,植被遭到大量破坏,沙化面积扩大,水土流失日益严重(曹树基 1997b:502—503)。

共和国时期,为社会主义建设,以及国防建设的需要,有组织有计划地向边境地区进行移民。建国不久,党中央就提出了“开拓边疆,保卫边疆”的口号,号召转业军人、全国各地的城乡青年移民到新疆、内蒙古、黑龙江、云南、广西等边境地区。在那里建立了 2000 多个国营农场(刘炳峰 2004)。尤其是在新疆,国家继承了古有的屯田制,组建了新疆生产建设兵团这一庞大的专业开垦组织。高峰期过后的 1999 年末,新疆生产建设兵团的人数仍达 242 万人(高潮 2001)。另外由于自然灾害,也有大量难民涌入内蒙古和新疆。结果内蒙古人口从 20 世纪 30 年代的 400 万增至 1964 年的 1239 万,1982 年的 1927 万。新疆从 20 世纪 30 年代的 250 万人增至 1964 年的 727 万,1982 年的 1308 万人。50 年间分别增加了 4~5 倍(黄伟雄 1987:73)。虽然,这些移民产生的原因及时代各不相同,但是,移民在移入地进行农垦这一点上是一致的。

移民人口的增加与耕地面积的扩大,不仅极大地改变了原住民族的生产生活方式,还打破了人类与自然原有的和谐关系。在与移民的盲目开垦的同时,政府对边境地区的态度始终为重视农业,轻视畜牧。就此意义上讲,政府与移民的思维逻辑是相同的。例如,北京师范大学资源科学研究所的刘学敏就西部地区日趋恶化的环境现状与国家政策间的关系进行了如下分析:

(前略)自 20 世纪 50 年代以来,曾经出现过三次大规模开垦草原、毁草种粮的情况。第一次是人民公社时期,为了大办农业,发展粮食生产,大量开垦草原,造成冬春草场减少,土壤沙化,致使牧区大幅度减产;第二次是在“文化大革命”中,受“牧区向农区过渡”、“牧民不吃亏心粮”等错误口号的影响,又一次盲目开垦草原,使生态环境再次遭受摧残。第三次是近年来,在局部和眼前利益的驱使下,许多牧区又大量开垦草原。同时,

改革开放以后实施的“米袋子”、“菜篮子”工程等，在实际运营中却以行政区域来分割市场，在一些根本不适合播种粮食作物和蔬菜的地区也要自给自足，导致生态环境进一步恶化。（刘学敏 2002:47）

改革开放后的 1980 年初期，内蒙古自治区首先在东部农区落实了承包制，将家畜和草场承包给个人。通过拉铁丝网，将本没有自然界限的草原进行人为分割，确立了“草库伦”这一新的草场利用方式。不久，这种放牧定居方式在全国牧区推广。这很显然是定居农耕民式思维逻辑的产物。随着定居放牧方式的被推广，牧民传统的、为给草场提供休养机会而进行边移动边放牧的移动放牧方式（即游牧），事实上被排斥。结果不过十几年，内蒙古各地的草原沙化明显加剧，发生了以沙化地区为策源地的沙尘暴袭击东部内地的环境问题。为此，可以讲生态环境恶化是在以下连锁反应中产生而受世人瞩目。移民的开垦导致家畜的生存空间——草场的锐减，草场锐减导致游牧的停止，游牧的停止导致定居放牧的普及，定居放牧的普及导致草原的沙化，草原沙化导致沙尘暴，沙尘暴的产生促进了世人对环境问题的关注。在此，我们可以看出，压倒传统畜牧业取而代之的农业，或是在农耕意识影响下而产生的（定居）放牧方式是造成边境地区环境破坏的主要原因之一。

环境政策与生态移民

生态移民的出台经纬

但是，要背负这个负面遗产的原本是从事畜牧的原住民族。目前，为恢复和保护环境，原住民族居民从他们仅存的土地上移往别处的“生态移民”运动正在扩大。