



贵州财经大学经济学研究文库

城镇安置生态移民可行能力、 风险与可持续发展研究

——基于贵州省移民户调查数据

黄海燕 王永平 金 莲 等/著

非
外
借

中国社会科学出版社



贵州财经大学经济学研究文库

城镇安置生态移民可行能力、 风险与可持续发展研究

——基于贵州省移民户调查数据

黄海燕 王永平 金 莲 等/著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇安置生态移民可行能力、风险与可持续发展研究：基于贵州省移民户调查数据/黄海燕等著. —北京：中国社会科学出版社，2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1908 - 9

I. ①城… II. ①黄… III. ①移民安置—可持续性发展—研究—贵州 IV. ①D632. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 320677 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: // www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 12 月第 1 版
印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 21
插 页 2
字 数 289 千字
定 价 88.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书由以下项目资助：

国家自然科学基金地区科学基金项目“城镇集中安置下生态移民
家庭生计变迁与风险防范研究”（71463008）

教育部人文社会科学青年项目“少数民族生态移民家庭生计跟踪
调查研究——以贵州苗、侗、布依族三个生态移民安置点为例”
（15YJCZH097）

贵州省2015年度高层次创新型人才“千层次”人才项目

2017年度贵州财经大学引进人才科研项目“城镇安置生态移民可
行能力、风险与可持续发展——基于贵州省移民户调查数据”

前 言

生态恶化与经济贫困通常被认为有着强烈的耦合关系，中国许多农村地区长期受持续贫困与生态环境不断恶化两大问题相互交织所带来的困扰。为了帮助居住在生态环境严重恶化地区的贫困农户脱贫致富，并逐步改善和恢复生态环境，2001年6月，国务院颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，将易地扶贫搬迁作为新时期扶贫开发的重要内容和基本途径。2001年，国家发展计划委员会（国家发展和改革委员会前身）印发《国家计委关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》（计投资〔2001〕2543号），率先在内蒙古、宁夏、贵州、云南四省（自治区）启动了易地扶贫搬迁试点工程，并在《易地扶贫搬迁“十一五”规划》中首次明确指出“易地扶贫搬迁，亦称生态移民”。

2001—2015年，中国累计实施生态移民680余万人。从实践情况来看，生态移民对消除农村绝对贫困、改善生态环境做出了重大贡献。但是，由于中国的中西部广大农村地区贫困问题突出且与生态环境恶化、民族地区发展滞后问题相互叠加，亟须实施生态移民的人口数量庞大。据统计，截至2015年年底，中国有5575万农村贫困人口，其中，需要实施生态移民的农村建档立卡贫困人口高达约1000万。

2015年11月29日，中共中央、国务院颁布的《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》强调，要加快推进易地扶贫搬迁工程，确保到2020年农村贫困人口全部实现脱贫、贫困县全部摘帽。同日，国家发展和改革委员会、国务院扶贫开发领导小组办公室会同财政部、国土资源部、中国人民银行五部门联合印发了《“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案》，明确指出，实施易地扶贫搬迁必须坚持与

新型城镇化相结合,对居住在“一方水土养不起一方人”地区的建档立卡贫困人口实施易地搬迁,加大政府投入力度,创新投融资模式和组织方式,完善相关后续扶持政策,强化搬迁成效监督考核,确保搬迁对象尽快脱贫,从根本上解决生计问题。

“十三五”时期是中国全面建成小康社会的关键时期,生态移民作为“五个一批”脱贫路径的重要组成部分,未来五年能否顺利完成约1000万农村贫困人口的易地扶贫搬迁任务,帮助他们摆脱贫困,与全国人民同步实现小康,将直接关系到2020年全面建成小康社会的宏伟目标能否如期实现。因此,如何把握新型城镇化战略的重大机遇,促进城镇安置模式下生态移民可持续发展是一个具有重大理论价值与实践意义的课题。

本书遵循“理论研究→现状剖析→实证分析→对策形成”的研究思路,以新型城镇化为研究视野,以城镇安置模式下的生态移民为研究对象,以生态移民可持续发展为研究主线。通过厘清生态移民理论基础,系统梳理国内外生态移民相关文献研究现状、成果与不足,阐释城镇安置模式下生态移民可持续发展的理论内涵与构建基础,分析中国生态移民的发展态势和基本特征,归纳总结贵州生态移民演进历程与安置模式,基于贵州省城镇安置模式下的生态移民户微观数据,在对生态移民搬迁前与搬迁后可持续发展能力变化状况进行实证分析的基础上,评估城镇安置模式下生态移民可持续发展面临的风险和生态移民可持续发展政策执行情况,最后构建城镇安置模式下生态移民可持续发展的战略框架、制度与机制。本书的主体内容包括第二章至第十章,共九章。

第二章理论基础与文献综述。本章厘清反贫困理论、可行能力理论、生态恢复理论、可持续发展理论、人口迁移理论、城镇化理论对本书研究的理论意义;系统梳理国内外学者关于生态移民内涵界定和分类、生态移民安置模式、生态移民城镇化、生态移民可持续发展以及对中国生态移民认同度的相关学术文献并进行评述;阐释城镇安置模式下生态移民可持续发展的理论内涵,分析城镇安置模式的主要特色、实施条件和制度基础。

第三章中国生态移民发展态势与基本特征。本章追溯中国生态移

民的起源与发展,结合中国当前宏观政策环境与国家战略,分析生态移民呈现出与生态文明、精准扶贫、新型城镇化战略相耦合的发展态势,指出生态移民具有区域性、阶段性、敏感性、外部性和系统性等基本特征。

第四章贵州生态移民演进历程与安置模式。本章阐述贵州实施生态移民的必要性,将生态移民演进历程划分为四个阶段并总结各阶段的实施情况,归纳贵州生态移民采取的主要安置方式和安置模式、生态移民取得的基本成效、存在问题和经验启示。

第五章城镇安置模式下生态移民可持续发展能力分析。本章以阿玛蒂亚·森的可行能力理论为基础,运用描述统计与因子分析法评价生态移民的可行能力,即可持续发展能力在搬迁前与搬迁后的变化状况。结果显示,搬迁后生态移民的经济功能性活动、社会功能性活动和生态功能性活动能力都有不同程度提升,三类功能性活动构成生态移民的可行能力,可行能力发展趋势向好,即生态移民的可持续发展能力也相应增强。从三类功能性活动看,实施生态移民工程对生态移民的各功能性活动能力的获取产生了不同影响:①生态移民经济功能性活动能力变动。搬迁后移民户总体上经济收入增加但增幅较小,经济功能性活动能力增强,非农业收入增加对收入状况改善的积极作用有相当部分被农业收入减少抵消,农业收入下降短期内是潜在的不稳定因素;安置点转换下,搬迁后生态移民的经济功能性活动水平上升较为明显的安置点,由于代表收入的因子 F_1 得分增幅较大,归因于较多移民外出务工增加了非农业收入。因搬迁时间较短,生态移民工程对移民家庭经济功能性活动能力改善的贡献还比较有限,生态移民的经济功能性活动能力有较大提升空间,提高移民家庭非农收入是增强该能力的重要途径。②生态移民社会功能性活动能力变动。实施生态移民工程为生态移民社会功能性活动能力的提升带来了多重社会效益。搬迁后,大多数生态移民户的生活水平上升,但也承受着消费支出增加的生存压力;安置点相对完善的道路交通、休闲娱乐、通信等基础设施,良好的社会治安环境,较高的医疗卫生服务水平,相对充足的教育培训资源,为生态移民社会功能性活动能力的增强提供了物

质保障,移民户与邻居的交往也较搬迁前频繁。但是,移民培训工作滞后是制约生态移民社会功能性活动能力提升的一个“短板”。③生态移民生态功能性活动能力变动。实施生态移民工程促进了迁出地生态环境恢复和迁入地生态环境保护,分别为生态移民生态功能性活动能力的提升创造了潜在可能性和奠定了现实基础。但是,生态移民迁出地的原承包地退耕还林与原宅基地复垦项目推进不力,需加快推进。大多数移民户对安置点的环境卫生状况比较满意,认为安置点的绿化水平较高,享受到了较好的生态环境。可见,生态移民的生态功能性活动能力得到提升。因生态移民工程的生态效益短期内难以显现,所以,生态移民生态功能性活动能力的提升需要假以时日。

第六章城镇安置模式下生态移民可持续发展风险评价。本章从自然风险、经济风险、社会风险和政治风险四个方面评价生态移民可持续发展面临的风险,并分析各分支风险对综合风险的贡献。结果显示:①自然风险。生态移民搬迁后,面临的干旱、洪涝灾害、病虫害、冰雹、凝冻等自然风险程度均大幅度降低,自然风险主要针对继续从事农业生产的移民户,对移民群体不具有普遍性。从远期看,如果移民户劳动力的非农转移速度加快,有朝一日彻底脱离农业劳作,自然风险也将不复存在。②经济风险。生态移民搬迁后,除财产丢失或损坏风险较搬迁前下降外,生活成本上升、债务增加、丧失土地或无地可耕和缺乏食物四类分支风险程度均大幅提高,说明生态移民搬迁后面临的经济风险程度加大,且经济风险中的分支风险相互联系和影响,呈现循环累积态势。③社会风险。生态移民搬迁后,除社会组织结构解体风险程度没有增加以外,失业或找不到工作、子女继续教育、自己或家人患重病、缺失养老保障、被边缘化等风险程度都较搬迁前上升,失业风险取代搬迁前的子女继续教育风险,成为移民搬迁后面临的第一大社会风险。④政治风险。国家政策不稳定是生态移民搬迁后面临的最为突出的政治风险,其次是社会不稳定或动荡风险,失去公共资源享有风险程度最小,虽然以上三类分支风险程度均比搬迁前增大,但总体上看,生态移民的政治风险程度低于其他类型风险。⑤综合风险。根据生态移民搬迁后分支风险程度的大小依次排

序,排在前五位的风险分别是:生活成本上升、债务增加、失业或找不到工作、子女继续教育、丧失土地或无地可耕。生活成本上升、债务增加、丧失土地或无地可耕都属于经济风险,可见,经济风险已取代搬迁前的自然风险而成为移民搬迁后最突出的风险。失业或找不到工作、子女继续教育风险属于社会风险,社会风险是移民搬迁后的第二大风险。失去公共资源享有权、社会组织结构解体风险对综合风险的贡献较小,可见生态移民的政治风险程度较小。最后,分析了生态移民应对风险的主观策略呈现出多元化的特征,主要倾向于采取外出务工、向亲友借款或银行贷款、降低消费水平、返回原居住地生活、出售资产、购买保险等策略。

第七章城镇安置模式下生态移民可持续发展政策评估。本章对贵州省城镇安置模式下生态移民的住房政策、土地政策、就业政策、产业政策、创业政策和社会保障政策六大政策执行情况进行评估,结果显示:各生态移民项目县对生态移民住房、土地、就业、产业、创业、社会保障等政策执行总体情况良好,但因生态移民系统性政策的出台和实施时间较短,在政策执行过程中缺少与之相配套的具体措施,加上一些地方政府重视不够,对生态移民各项政策贯彻落实情况的监督检查力度不大,从而在一些安置点存在政策执行有偏差或政策落实不到位的情况,影响了生态移民在安置点的可持续发展。

第八章城镇安置模式下生态移民可持续发展战略框架。本章明确城镇安置模式下生态移民可持续发展的总体思路和基本原则,将战略目标定位为“消除绝对贫困、保护生态环境、推进新型城镇化、实现同步小康”;战略重点包括实施生态建设、完善配套设施、发展生态产业、引导就业创业、提供公共服务、创新社区治理;战略模式重点包括特色旅游型城镇安置模式、工业主导型城镇安置模式、生态农业型城镇安置模式、交通枢纽型城镇安置模式、商贸流通型城镇安置模式、资源开发型城镇安置模式、政治中心型城镇安置模式。

第九章城镇安置模式下生态移民可持续发展制度安排。本章针对城镇安置模式下影响生态移民可持续发展能力提升、产生潜在风险以及生态移民可持续发展政策执行偏差的深层次制度因素,从法律制

度、户籍制度、就业制度、金融制度和社会保障制度五方面提出制度安排的建议。

第十章城镇安置模式下生态移民可持续发展机制设计。为了充分发挥制度因素对促进生态移民可持续发展的功能，本章设计与之相互配合、运行顺畅的监督评估机制、信息传递机制、利益补偿机制、退出激励机制、资金整合机制、风险防范机制和社会参与机制。

本书创新点主要体现在三方面：一是研究视野创新。从新型城镇化视野探讨城镇安置模式下生态移民可持续发展是一个比较新颖的视野，目前学术界很少涉入。本书将生态移民与新型城镇化有机融合，力求提出符合新型城镇化发展特点与要求的城镇安置模式下生态移民可持续发展的战略框架、制度安排与机制设计，保证了本书的研究与国家新型城镇化重大战略决策相匹配。二是研究内容创新。针对城镇安置模式下的生态移民构建了用于评价其可持续发展能力的指标体系，运用贵州省生态移民户的微观数据进行了实证分析，并评估城镇安置模式下生态移民可持续发展风险程度和生态移民可持续发展政策的执行情况；从移民家庭经济功能性活动、社会功能性活动和生态功能性活动三个维度来衡量生态移民的可持续发展能力；构建了城镇安置模式下生态移民可持续发展的战略框架、制度安排与机制设计。以上研究在一定程度上丰富了生态移民可持续发展理论。三是研究方法创新。本书注重交叉学科的综合运用，采用了计量经济学、区域经济学、发展经济学、生态学、制度经济学和社会学等多门学科理论研究方法。注重实证研究与规范研究相结合，在分析了城镇安置模式下生态移民可持续发展能力的基础上，基于对生态移民可持续发展风险和政策执行情况的评估，进而对城镇安置模式下生态移民可持续发展的战略框架、制度安排与机制设计展开了规范研究。

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景与问题提出	1
第二节 研究目的与研究意义	6
第三节 研究思路与研究框架	8
第四节 研究方法与技术路线	11
第五节 研究创新与主要局限	14
第二章 理论基础与文献综述	17
第一节 理论基础	17
第二节 国内外生态移民研究现状	31
第三节 国内外生态移民研究述评	53
第四节 相关概念理论内涵与构建基础	57
本章小结	62
第三章 中国生态移民发展态势与基本特征	64
第一节 生态移民起源与发展	64
第二节 生态移民发展态势	72
第三节 生态移民基本特征	75
本章小结	80
第四章 贵州生态移民演进历程与安置模式	82
第一节 贵州实施生态移民的必要性分析	82

第二节	贵州生态移民演进历程	86
第三节	贵州生态移民安置方式与安置模式	91
第四节	贵州生态移民的主要成效	98
第五节	贵州生态移民存在的问题	102
第六节	贵州生态移民的经验启示	107
本章小结		110
第五章	城镇安置模式下生态移民可持续发展能力分析	112
第一节	理论框架与假设前提	112
第二节	生态移民可行能力评价思想与原则	114
第三节	生态移民功能性活动与指标体系构建	118
第四节	数据说明与样本描述	128
第五节	生态移民可行能力评价	137
本章小结		162
第六章	城镇安置模式下生态移民可持续发展风险评价	166
第一节	生态移民风险理论	166
第二节	生态移民风险特征	168
第三节	生态移民风险类型	170
第四节	生态移民风险评价指标体系	175
第五节	生态移民风险评价	176
第六节	生态移民应对风险主观策略	189
本章小结		192
第七章	城镇安置模式下生态移民可持续发展政策评估	195
第一节	住房政策评估	195
第二节	土地政策评估	200
第三节	就业政策评估	203
第四节	产业政策评估	207
第五节	创业政策评估	209

第六节 社会保障政策评估	211
本章小结	213
第八章 城镇安置模式下生态移民可持续发展战略框架	216
第一节 总体思路	216
第二节 基本原则	217
第三节 战略目标	220
第四节 战略重点	222
第五节 战略模式	236
本章小结	242
第九章 城镇安置模式下生态移民可持续发展制度安排	244
第一节 构建法律制度	244
第二节 改革户籍制度	246
第三节 健全就业制度	248
第四节 创新金融制度	250
第五节 完善社会保障制度	253
本章小结	256
第十章 城镇安置模式下生态移民可持续发展机制设计	258
第一节 监督评估机制	258
第二节 信息传递机制	261
第三节 利益补偿机制	264
第四节 退出激励机制	267
第五节 资金整合机制	270
第六节 风险防范机制	272
第七节 社会参与机制	276
本章小结	279

第十一章 主要结论与研究展望	281
第一节 主要结论	281
第二节 研究展望	284
附 录	286
附录一 生态移民家庭调查问卷	286
附录二 移民安置点基本情况调查表	301
附录三 贵州省扶贫生态移民工程实施效果评估调研 提纲	303
附录四 贵州省扶贫生态移民工程实施效果评估调查 问卷	305
参考文献	315
后 记	322

第一章 导论

第一节 研究背景与问题提出

一 研究背景

生态恶化与经济贫困通常被认为有着强烈的耦合关系,是广泛存在于发展中国家的生态、经济和社会发展问题。关于生态与贫困的关系,学术界形成了三种不同观点,分别是生态恶化先导论、贫困先导论和生态恶化与贫困互为因果论。虽然观点不同,但不难看出,生态恶化与贫困之间是相互影响、相互制约的关系,从而产生了特殊的生态贫困现象。

作为世界上最大的发展中国家,中国许多农村地区长期受持续贫困与生态环境不断恶化相互交织所带来的困扰。相当一部分贫困人口集中分布在生态区位特别重要的中西部农村地区,人类长期不合理的开发活动,使这些地区生态环境非常脆弱,区域贫困问题相当突出,贫困人口呈现出“大分散、小集中”的基本格局。在某种意义上说,生态问题同时也是贫困问题,区域生态状况直接影响着贫困发生的可能性和贫困程度的大小,并且生态问题与贫困问题互为恶性循环因果,已经成为制约中国中西部农村地区可持续发展的基本障碍之一。^①

为了帮助居住在生态环境严重恶化地区的贫困群众脱贫致富,并

^① 赵曦:《中国西部贫困地区可持续发展研究》,《中国人口·资源与环境》2001年第11卷第1期。

逐步改善和恢复生态环境，中共中央、国务院颁布实施的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》明确指出：针对目前极少数居住在生存条件恶劣、自然资源贫乏地区的特困人口，要结合退耕还林还草实行搬迁扶贫。同时，中央还强调实施西部大开发战略，要对生活在自然条件严酷、自然资源贫乏、生态环境恶化地区的贫困人口实行搬迁、异地安置，将扶贫开发和生态环境建设有机地统一起来。2001年，国家发展计划委员会（国家发展和改革委员会前身）印发《国家计委关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》（计投资〔2001〕2543号），于2001年率先在内蒙古、宁夏、贵州、云南四省（自治区）启动了“易地扶贫搬迁试点工程”，并且按照“先行试点、逐步扩大”的原则在全国铺开。在国家发展和改革委员会印发的《易地扶贫搬迁“十一五”规划》中，首次明确指出“易地扶贫搬迁，亦称生态移民”。

为扎实推进生态移民工程，《中共中央国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》（中发〔2010〕11号）提出，要稳步推进生态移民，改善安置点生产生活条件，并适当提高中央补助标准，全力实施集中连片特殊困难地区开发攻坚工程，基本消除绝对贫困现象。中共中央、国务院颁布实施的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，强调要在尊重群众意愿的前提下，对生存条件恶劣地区的扶贫对象实施生态移民，到2020年，稳定实现扶贫对象“两不愁，三保障”。生态移民已成为新阶段脱贫攻坚工作的重要内容和实施新一轮西部大开发战略的重要举措，对于消除中国农村生态脆弱地区的绝对贫困现象，改善生态环境，促进贫困地区人口、资源与环境协调发展具有重大意义。

针对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的巨大生态环境保护压力，2012年11月8日召开的中国共产党第十八次全国代表大会（以下简称十八大），宣示将生态文明建设列入“五位一体”战略^①，明确提出，要在2020年全面建成小康社会。全面小康的宏伟目

^① “五位一体”是中国共产党第十八次全国代表大会报告的“新提法”之一。即建设中国特色社会主义事业总体布局为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设“五位一体”，着眼于全面建成小康社会、实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。

标能否如期达成,最艰巨、最繁重的任务在农村,特别是在农村贫困地区,生态移民正是生态文明建设中的重要组成部分。与此同时,新型城镇化上升为国家战略,为生态移民城镇化安置创造了难得的机遇环境。中共十八大报告提出“走中国特色新型城镇化道路”,同年年底,中央经济工作会议强调“把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程,走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”。2014年3月,李克强总理在政府工作报告中将“促进1亿农业转移人口落户城镇”“引导约1亿人在中西部地区就近城镇化”作为“三个1亿人”中的两大举措。^①同月,国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,指导新型城镇化建设过程中沿着健康的轨道发展。中国新型城镇化的推进,对重新考量生态移民的安置模式提供了新的思路。

2001—2015年,中国累计安排易地扶贫搬迁中央补助投资363亿元,实施生态移民680余万人^②,生态移民已先后分批在中国17个省(自治区、直辖市)试点,在内蒙古、宁夏、广西、云南、贵州等省(自治区)深入推进。多年来的实践证明,实施生态移民政策对推动贫困人口脱贫致富、恢复生态环境做出了重大贡献,但是,由于中西部广大农村地区自然环境恶劣、境内少数民族众多、社会经济发展滞后、农村贫困问题突出且与生态环境恶化、民族地区发展滞后等问题相互叠加,亟须实施生态移民的人口数量庞大。

2015年11月29日,中共中央、国务院颁布《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(以下简称《决定》)作为指导当前和今后一个时期中国脱贫攻坚任务的纲要性文件。《决定》将易地扶贫搬迁作为实施精准扶贫的方略之一,指出对居住在生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的农村贫困人口,要加快实施易地扶

^① 2014年3月5日,李克强总理在《政府工作报告》中指出,今后一个时期,着重解决好现有“三个1亿人”问题,促进约1亿农业转移人口落户城镇,改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村,引导约1亿人在中西部地区就近城镇化。

^② 《“十三五”全国易地扶贫搬迁需求约1000万人》,中国经济网: http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201510/16/t20151016_6727767.shtml, 2016年3月13日。