

● 宁夏回族自治区十届人大常委会重大课题研究成果之二

走出贫困 的 历史选择

——宁夏生态移民研究

ZOUCHUPINKUN DE LISHI XUANZE

本书编委会 ◎ 编



黄河出版传媒集团
阳光出版社

图书在版编目(CIP)数据

走出贫困的历史选择:宁夏生态移民研究 / 《走出
贫困的历史选择:宁夏生态移民研究》编委会编. — 银川:
阳光出版社, 2013. 1

ISBN 978- 7- 5525- 0675- 4

I. ①走… II. ①走… III. ①移民—研究—宁夏
IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 018166 号

走出贫困的历史选择——宁夏生态移民研究 本书编委会 编

责任编辑 王佐红

封面设计 陈冰融

责任印制 郭迅生

黄河出版传媒集团
阳光出版社 出版发行

地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)

网 址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 yangguang@yrpubm.com

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏精捷彩色印务有限公司

印刷委托书号 (宁) 0010766

开 本 720mm× 980mm 1/16

印 张 18.5

字 数 250 千

版 次 2013 年 1 月第 1 版

印 次 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978- 7- 5525- 0675- 4/F·32

定 价 22.00 元

版权所有 翻印必究

《走出贫困的历史选择——宁夏生态移民研究》

编辑委员会及编写组成员名单

课题领导小组

组 长 马瑞文

副组长 冯炯华 张小素 马秀芬 何学清 刘天贵 肖云刚

成 员 (按姓氏笔画排列)

马学恕 马鸣忠 马继祯 石 磊 白金慈 李文录
李玉华 乔毅智 陈 恕 何建国 杨万仁 张帼文
邱国卫 金萍芬 郝纪鸣 周生信 高 伟 姚文明
韩陕宁 喻 通 魏康宁

本课题组

组 长 李文录

副组长 石 磊

成 员 周生信 杨万仁 李玉华

编写组

主 编 李文录

副主编 张少明 武振迎 杨 瑾

成 员 (按姓氏笔画排列)

许 芬 李禄胜 李 霞 王慧春 丁生忠 王林伶

总 序

调查研究是我们党的优良传统和作风，是正确认识客观事物的基本要求，也是各级人大在全面建成小康社会中积极发挥职能作用的重要基础工作，在地方人大工作中占有重要位置。地方人大及其常委会是地方国家权力机关，要代表人民有效行使《宪法》和法律赋予的职权，确保决策的科学性、正确性，就必须大力加强调查研究工作。只有通过调查研究，才能倾听群众呼声，反映群众意见，集中群众智慧，实现好、维护好、发展好广大人民群众的根本利益；才能正确把握人民群众的思想脉搏，及时沟通与人民群众的联系，保障和促进党的各项方针政策的贯彻实施；才能透过纷繁复杂的事物现象，准确地抓住事物的本质，全面、真实、准确地掌握第一手资料，使其作出的各项决议、决定，符合事物发展规律和客观实际。人大常委会组成人员和人大机关干部只有经常深入基层调查研究，向实践学习，向群众学习，才能熟悉各方面的工作情况，增强分析问题和解决问题的能力，不断提高做好人大工作的水平。

多年来，自治区人大常委会认真履行《宪法》和法律赋予的职责，在加强社会主义民主法制建设，促进经济社会发展方面，

取得了较大成绩，作出了重要贡献。随着经济社会的发展和民主法制进程的推进，地方人大面临着新的形势和新的任务，这就要求地方人大必须坚持与时俱进的精神，不断研究新情况，切实解决新问题，以适应形势发展的需要。自治区十届人大常委会更加注重组成人员自身素质的提高，更加注重组成人员履职能力的增强，把加强调查研究作为提高素质、强化能力的重要途径，要求在本届常委会任期内，组织常委会组成人员就涉及宁夏经济社会发展和改善民生的重大问题进行专题调研，确立了“宁夏实行民族区域自治制度的实践与探索有关问题研究”“实施区域生态移民有关问题研究”“公共突发事件应急处置有关问题研究”和“区域经济社会发展问题研究”四个重大课题。课题组由常委会组成人员与机关干部组成，并吸收了相关专家学者参与。坚持在理论指导下，更加注重实际应用，在深入调研的基础上，查阅大量资料，繁征博引，多方求证，形成了具有理论指导意义和实践参考价值的研究成果。这是自治区人大常委会对推进宁夏经济社会发展和民主法制建设作出的一份贡献。将这项成果汇编成册，整理出版，对有关方面的工作提供借鉴，是一件十分有意义的事，也希望借此更好地推动全区各级人大的调研工作的深入开展。

前言

消除贫困，逐步缩小地区之间发展差距，推进工业化和现代化进程，全面建设小康社会，是我党在新时期的奋斗目标。西部是我国贫困面大、贫困程度比较深的地区，是我国实现反贫困与可持续发展战略的重点区域。贫困与发展是 21 世纪西部少数民族贫困地区面临的极为严峻的生存挑战和必须解决的重大现实课题，西部少数民族贫困地区的发展及贫困人口规模的减少，不仅直接关系到西部少数民族贫困地区的资源开发与转换进程、经济社会的全面发展，而且对于西部不发达地区跨世纪的飞越有着极其重大的意义。

宁夏是我国西部少数民族省区，宁夏的南部山区黄土丘陵沟壑区是我国六大贫困类型中脱贫难度最大的地区，受到党和国家的高度重视。自 20 世纪 80 年代初实施扶贫开发战略至今，宁夏的扶贫开发之路走了近 30 年。近 30 年来，宁夏回族自治区历届党委和政府把扶贫开发作为事关经济发展和社会稳定的大事，摆到各级党委

政府工作的重要位置，根据国家扶贫开发计划和方针，结合宁夏南部山区实际，制定了一系列扶贫政策和措施，努力改变宁南山区面貌，宁夏的扶贫开发取得了丰硕成果。为了解决生活在生态环境极度恶劣地区的人民生活生产问题，从 20 世纪 80 年代开始，宁夏以政府主导方式，先后组织实施了吊庄移民、“1236 工程移民”、易地扶贫搬迁移民、中部干旱带县内生态移民等，有效缓解了南部山区的生态压力。随着南部山区人口的增加，环境超载，生态恶化，导致经济社会发展整体滞后，脱贫 - 返贫恶性循环。为了彻底解决南部地区人民群众的生产、生活和生态问题，加快南部山区农民脱贫致富步伐，确保与全国、全区人民同步进入小康，宁夏回族自治区党委、政府决定，在原有移民工程的基础上，2011 年启动宁夏“十二五”最大的民生工程——西海固 35 万人生态移民，让他们实现异地安家、异地创业、异地致富，从根本上挖掉宁夏穷根奔小康，实现建设和谐富裕新宁夏目标。本研究报告正是立足于可持续发展，研究宁夏生态移民现状、问题，提出战略对策和建议，以期宁夏社会、经济和自然的协调发展作出贡献。

本研究报告是课题组全体成员共同参与讨论，并赴宁夏南部山区生态移民移入区和移出区进行大量实地调研基础上，课题执笔人分工协作完成的。本报告的基本思路和主要内容是：

1. 研究报告以生态移民可持续发展为主，以解决“两难”问题为出发点。生态移民作为宁夏解决贫困地区人民生活生产的一种重要形式，主要是破解生态危机与发展的矛盾。本研究报告力求把生

生态移民移入区和移出区的各种矛盾和问题分析透，把经济利益、生态利益、社会利益结合起来，多渠道解决人地失调关系，恢复自然生态系统。充分发挥生态移民在生态保护与恢复方面，在脱贫致富中的重要作用。宁夏实施的生态移民本质上就是要解决宁夏南部山区面临的生态环境被破坏和扶贫这一“两难”问题。因此，本研究紧紧围绕“两难”产生的原因和解决问题的战略措施、具体思路进行深入研究。

2.本报告在理论研究的基础上，进行大量的实证研究。生态移民作为人口迁移的一种形式，具有与其他移民不同的规律和特点。本报告基于国内外有关移民问题的研究，对宁夏移民的各种形式及现状作了客观评价，根据大量实地调研情况，采用案例分析方法，对生态移民的作用、效益、经验与问题等进行了实证分析。试图破解生态移民过程中的各种矛盾，达到人与经济和资源之间的协调发展。

3.提出宁夏生态移民的思路、原则及对策建议。宁夏生态移民的基本思路，是以促进人口、资源、环境和经济社会的协调发展，构建和谐社会的基本思想为指导，按照科学发展观的要求，将山区极度贫困的 35 万人安置到近水、沿路、靠城打工近的区域，按照“人随水走，水随人流”的思路，采取整村搬迁、集中安置的方式安置移民，让移民实现异地安家、异地创业、异地致富、异地发展，使移民“搬得出，稳得住，能致富”。从组织领导、政策机制、社会管理等方面对生态移民存在的问题提供解决思路。

本研究报告的目的是对宁夏生态移民做一个比较全面的分析，给政府制定生态移民政策时提供一定的参考意见。研究中难免存在缺陷和不足，我们衷心地接受各方面的意见，以使我们对生态移民的研究更加深入。

目 录

前言 / 1

第一章 生态移民的理论研究

一、国外生态移民理论研究 / 1

二、我国生态移民研究 / 8

第二章 宁夏生态移民的背景

一、宁夏面临的生态环境状况 / 20

二、宁夏生态移民的经济社会背景 / 24

三、宁夏实施生态移民战略 / 30

第三章 宁夏生态移民的主要形式及其评价

一、吊庄移民 / 35

二、扶贫扬黄灌溉工程移民 / 37

三、劳务移民 / 38

四、自发移民 / 42

五、生态移民——宁夏生态移民迁出地

生态环境状况及迁移机制 / 48

第四章 生态移民移入区生态环境及效益评价

- 一、移入区资源环境分析 / 53
- 二、移入区开发对生态环境影响分析 / 59
- 三、生态移民效益评价 / 63

第五章 “十二五”时期宁夏生态移民个案分析

——以彭阳县移入兴庆区月牙湖乡移民为例

- 一、移入区生态环境及经济社会状况描述 / 71
- 二、移出区生态环境及经济社会状况描述 / 78
- 三、研究区域的调研 / 85
- 四、结语 / 91

第六章 宁夏生态移民的经验、启示及存在问题

- 一、宁夏生态移民的经验与启示 / 92
- 二、存在的主要问题 / 97

第七章 推进宁夏生态移民的基本思路及对策建议

- 一、推进宁夏生态移民的基本思路及应遵循的原则 / 106
- 二、推进宁夏生态移民的对策建议 / 110

后记 / 131

第一章 生态移民的理论研究

一、国外生态移民理论研究

19 世纪 70 年代后，随着国际移民浪潮的不断涌动，学者们就在探讨人群迁移的一般原因，而不仅仅评论其具体现象。经济学、地理学、社会学等学科开始关注国际移民。20 世纪下半叶国际移民的飞速发展，对移民的研究也迅即升温。但是，移民研究真正有所建树则始于 20 世纪 60 年代，以拉里·萨斯塔（Larry Sjaastad）为代表的新古典派的出现将移民理论研究提升到了新的高度，成为移民研究的重要分水岭。此后，国际移民理论研究呈现出空前繁荣的景象，各种移民理论层出不穷，出现了大量的概念、模型与分析框架。

（一）国外移民研究理论综述

1. 成本效益理论

人口迁移的成本效益理论，是从迁移的成本和效益出发解释人们的迁移行为。舒尔茨在《人的投资的深思》一书中指出，迁移者因考虑到通过迁移能获得大于损失的利益去选择、决策迁移行为。1975 年斯加斯特、托达罗等人提出并发展了（预期）成本效益模

型。他们认为虽然目前的迁移行动未必能带来更多的利益，但是当迁移者从长远看可以获得预期的利益目标大于将会损失的成本时，迁移行为也会发生。其中，成本包括迁移费用、因迁移而导致的收入损失等货币成本，也包括时间、体力、脑力支出等，还包括离开家园进入陌生地的心理成本；收益也分为货币性收益与非货币性收益两部分。在后期的研究中，社会因素逐渐为人们所重视，其含义相当广泛，指社会秩序、社会治安、学校教育、医疗卫生、公用事业、交通电讯、文化生活、商业服务、居住环境等。在实际运用和操作中，（预期）成本效益理论常被用来解释迁移的选择性，即具有某些特征的人群比一般人更容易迁移。

2. 移民经济均衡理论

新古典主义经济理论着重从经济学的角度分析移民行为产生的动因。拉里·萨斯塔、迈克尔·托达洛等学者认为，国家之间工资上的差距是移民产生的根源，移民使得国家间工资与福利的差距逐渐淡化、消失，进而也会消弭移民现象。国际移民取决于当事人对于付出与回报的估算，如果移民后的预期所得明显高于为移民而付出的代价时，移民行为就会发生。由此推导，移民将往收入最高的地方去，而迁出地与迁入地之间的收入差距将因移民行为而缩减直至弥合。

新经济移民理论的学者奥迪·斯塔克提出的“劳工移民的新经济学”，对新古典经济均衡理论作出重要修正。他认为市场极少像新古典经济学家所设想的理想状态运作，同一收入差距对于不同人具有不同意义，引发移民的动因不是两地“绝对收入”的差距，而

是基于同参照群体比较后可能产生的“相对失落感”。在社会发展相对迟缓时，人们比较容易安于现状，当社会发生急剧变动时，人们习惯于在自己熟悉的人中选择那些原先自身条件不如己、可现在处境却比“我”好的人作为参照系，强烈的“失落感”油然而生，成为出走他乡、寻求社会地位提升的动力。斯塔克的理论，或多或少弥补了新古典经济均衡理论缺乏政治底蕴的缺陷。

3. 迁移动因的推拉理论

根据迁移利益差异比较选择原理，学者们从迁出地和迁入地的差异选择的角度，对人口迁移的动因作了更进一步的分析。赫伯尔提出人口迁移的推拉理论。认为人口迁移的原因是由于两种力量的结果：一是原居住地存在的推动人口迁移的推力，二是迁入地存在的吸引人口迁移的拉力，两种力量在多种因素的影响下，共同或单方面作用便导致了人口迁移。该理论包含两个基本的假设：（1）认为人们的迁移行为是一种理性的选择；（2）认为迁移者对原住地及迁入地的信息有比较充分的了解。然而事实的情况是，在宏观过程上人口的迁移被他人成功迁入理想的新地方而产生的示范效应所指引，形成了方向较为稳定的迁移流。从而迁出地的推力和迁入地的拉力即产生了共同的作用。

4. 移民历史结构主义理论

以波赫底和萨森为代表的历史结构主义理论渊源于马克思主义的政治经济学，他们都特别强调世界政治经济的不平衡发展规律对国际移民的推动作用，并将移民主要看作是服务于资本的廉价劳动力。大量劳工移民的产生，根源在于殖民主义、战争和地区间政治

经济的不平衡发展。历史上，为降低生产成本、攫取廉价的劳动力和原料，资本不断从核心国家向边缘国家渗透和扩张，引发了边缘国家社会经济、政治结构的剧变，传统生活方式已经难以为继。于是，第一次产生了一个无根无系、随时准备漂洋过海的无产者阶层，他们随时可以被吸引到核心国家的经济部门从事廉价劳动，让人赚取高额利润，就这样，国际劳工移民作为全球劳动力供应体系的一个重要环节运转不停。

5. 双重劳动市场理论

迈克尔·皮奥出的双重劳动市场理论认为，发达国家的经济体系划分为两个主要的层次，即资本密集的主要部门和劳动力密集的次要部门，这种划分导致了劳动力市场的层次化，发达国家的本地劳工对高收益、高保障、环境舒适的工作趋之若鹜，却不屑从事那些报酬低、危险度高、有伤脸面和碍个人发展的工作，这就使得发达国家的劳动力市场存在对外国劳动力的内在需求，正是移民接受国社会经济体制的这种内在需求促进了当代人口的跨国迁移。该理论首次从移民接受国内在机制的角度探索国际移民的成因，较好地解释了当代发达国家为什么一方面经济生活不断膨胀、对劳工的需求日盛一日，另一方面本国的失业率却任你采取何种刺激措施仍居高不下。而且该理论认为外籍劳工的产生是发达国家的内需所致，外籍劳工的存在并不影响和挑战本地劳工就业机会。

6. 人口迁移规律理论

1889年，人口学家雷文斯坦根据英国和其他国家的人口资料首次提出人口迁移法则：首先，人口迁移与迁移距离成反比，且迁

移具有阶段性，居民总是倾向于迁往邻近的镇，然后再迁往城镇，被称作迁移的梯度作用；其次，迁移分为主流和逆流两种，每一个规模的主迁移流都伴有一个逆迁移流；再次，迁移方向上，净人口迁移流通常是从农村流向城市；最后，技术、交通和经济因素影响人们的迁移速度和意向，迁移流随着交通工具的增加和制造业、商业的发展而扩散。

7.人口迁移社会变迁理论

人口迁移是社会变迁的一部分，同时也影响着社会变迁。一是人口迁移带来地区的开发和发展。不同的生产力条件下，人口迁移促进的地区发展不同的特点，在农业社会随着人口的迁移带动着手工业和商业的传播，在工业社会随着人口向城市的迁移，保证了城市发展所需要的劳动力，同时迁出地和迁入地建立了网络，促进了迁出地的发展。二是人口迁移影响了人口和劳动力的合理分布。三是人口迁移促进了文化交流和传播，有利于提高人口素质。

（二）国外生态移民研究现状

国外对生态移民的研究著述很多，许多发展中国家的生态恶化和经济贫困现象引起了专家学者的关注，学者们从生态、经济的层面作了诸多探讨，其中对西亚、非洲和拉丁美洲的研究较多。

联合国人口发展基金的 Richard Leete 等学者在《人口、环境和贫困的关系》一书中，对世界范围内的人口、环境和贫困问题进行研究。估计全球大约有 2500 万环境难民，因为森林采伐、土地沙化、土壤流失和其他环境问题而不能从土地上谋生需要迁移。这些

环境移民主要发生在非洲撒哈拉沙漠地区、印度次大陆地区、中国、墨西哥和美国中部地区。1998年9月在瑞士格兰德由联合国人口基金组织、联合国环境组织和世界保护联合会联合召开的国际人口、贫困和环境关系研讨会的报告中指出：贫困和环境恶化达到极限的地区，人口压力是重要的起作用的因素。进行生态移民是解决人口、贫困和环境问题的有效途径之一。

世界银行政策研究系列论文中的 Susmita Dasgupta, Uwe Deichmann, Craig Meisner, David Wheele 的《柬埔寨和老挝的贫困和环境的关系》一文，分析了柬埔寨和老挝的贫困及环境关系后指出，地理、历史和制度因素在贫困和环境关系中扮演着重要角色。埃塞俄比亚前人口委员会政策司的 Markos Ezra 教授在他的《埃塞俄比亚的生态恶化、农村贫困和人口迁移的分析》一文中对埃塞俄比亚的生态移民进行了深入研究，认为，人口压力是造成生态恶化进而生态移民的主要原因。

东英格兰大学的 Alexandra Winkels 和 W. Neil Adger 教授在“东南亚食品持续安全和自然资源管理国际研讨会”上的论文《越南的可持续生存和移民——作为获取资源的社会资本的重要性》，对越南的生态移民作了分析，认为移民是重要的生存战略，有积极和消极两方面作用。加利福尼亚大学的 Berkeley 和世界银行的 Johannes Koettl and Renos Vakis 对阿富汗的生态移民情况进行了研究提出：首先，移民很少作为危机和震惊的反应而是作为反危机的管理性战略的一个重要的部分；其次，贫困和移民有很强的协调性，很少有贫民愿意移民国外，但更穷的人却愿意移民到农村和城市；