

# 山区聚落 发展理论与实践研究

SHANQU JULUO FAZHAN LILUN YU SHIJIAN YANJIU

沈茂英 著

四川出版集团 巴蜀书社

SHANQU JULUO FAZHAN LILUN YU SHIJIAN YANJIU

# 山区聚落 发展理论与实践研究

沈茂英 著

四川出版集团 巴蜀书社

图书在版编目 (CIP) 数据

山区聚落发展理论与实践研究/沈茂英著. —成都:

巴蜀书社, 2006. 9

ISBN 7—80659—894—4

I. 山... II. 沈... III. 山区—聚落环境: 生态环境—研究  
—四川省 IV. X322. 271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 098667 号

## 山区聚落发展理论与实践研究

SHANQUJULUOFAZHANLILUN YU SHIJIANYANJIU

沈茂英 著

---

|      |                                                           |
|------|-----------------------------------------------------------|
| 责任编辑 | 陈 红                                                       |
| 封面设计 | 经典记忆 柏小坡                                                  |
| 出版发行 | 四川出版集团 (成都槐树街 2 号)<br>巴 蜀 书 社                             |
|      | 发行部 (028) 86259422 (028) 86259423                         |
| 电 话  | 总编室 (028) 86259397                                        |
|      | 编辑部 (028) 86259436                                        |
| 邮 编  | 610031                                                    |
| 网 址  | <a href="http://www.bsbook.com">http://www.bsbook.com</a> |
| 制 版  | 成都华宇电子制印有限公司                                              |
| 经 销  | 新华书店                                                      |
| 印 刷  | 四川机投印务有限公司                                                |
| 成品尺寸 | 210mm×148mm                                               |
| 印 张  | 11.25                                                     |
| 字 数  | 324 千                                                     |
| 版 次  | 2006 年 9 月第一版                                             |
| 印 次  | 2006 年 9 月第一次印刷                                           |
| 书 号  | ISBN 7—80659—894—4/X·1                                    |
| 定 价  | 26.00 元                                                   |

---

本书如有印装质量问题, 请与工厂调换。 电话: (028) 87487333

# 序

众所周知，中国建设全面小康、构建和谐社会，面临着“三农”问题的严峻挑战。解决“三农”问题和建设社会主义新农村是我国一项长期的战略任务。在中国，“三农”问题尽管是农村极为普通的问题，各地农村因发展水平差异又有程度轻重不同、具体问题不同的差别，但“三农”问题的重点和难点在山区农村，而重中之重又在中国西部山区农村。从一定意义上说，中国西部山区农村是当前我国贫困的集中区、脱贫的攻坚区，也是解决中国“三农”问题的难点区，只要解决好中国西部山区农村的发展问题，中国其他地区的“三农”问题就会迎刃而解。

中国山区的贫困、“三农”问题的突出，是社会、经济、文化、历史长期演化、积淀的结果。解决“三农”问题和山区贫困问题，对我国山区的社会经济应有系统、综合、深入的了解和分析。其中，山区聚落就是了解山区农村的一个重要方面。我国对于农村聚落的研究已有很长的历史，也取得了不少学术成果，这些对于我国农村社会经济的发展起了很好的指导作用，对于建设社会主义新农村也提供了重要的参考。这里，笔者不拟作详细的评论，只想指出一点，即人口的分布和聚集模式是与社会经济发展水平、发展模式相联系的，不同的发展阶段，有不同的人口分布格局和聚落模式。中国当前山区聚落的总体特点是分散、规模小、聚集程度低，与经济中心缺少联系，是山区的边缘性、封闭性、边远性在人口分布和集聚模式上的反映。也就是说，当代中国山区聚落的特点是山区以自给自足为特征的小农经济社会的产物和延续。因此，山区聚落是经济滞后的结果，而聚落的分散模式又成为山区发展滞后的重要因素。从一定意义上说，在全国工业化、城镇化快速发展的过程中，中国山区聚落仍处于传统农业社会

阶段，与现代工业化过程是格格不入的。因此，建设社会主义新农村和新山区必须重新审视中国山区聚落的问题，剖析现有聚落的演化、原因及其对发展的影响和利弊，进而提出未来山区聚落发展的方向，提出管理措施和可持续发展的对策。

沈茂英博士的专著《山区聚落发展理论与实践研究》立足于可持续发展的视野，从新的角度研究山区聚落的发展，从山区聚落分布入手，分析区聚落资源、环境、社会、经济和民族、人口等特征，揭示山区聚落发展面临的问题，建立山区聚落可持续发展的评价体系，提出山区聚落可持续发展的方向和道路，更可贵的是通过对岷江上游流域山区聚落的深入调查、考察、分析，在取得第一手资料的基础上，按不同聚落的区域背景、特征、演化机制、产业支撑进行具体的实证研究，为山区聚落发展提供范例。专著还从我国目前山区聚落发展实际出发，结合未来的山区农村脱贫、建设小康社会和实现可持续发展提出管理方案。专著是大量实际工作的总结，理论起点高，又重视实证，是一本既有理论，又有扎实内容的专著。

沈茂英博士是一位对事业有执著追求的女性，多年来从事着十分艰苦的山区农村研究，踏遍国内外不少贫困山区的山山水水，经常是一个人深入到穷山僻野、深山老林、高山峡谷访贫问苦、社会调查、野外考察。她对野外调查、社会调查有丰富经验，为了掌握第一手资料，取得真实材料，了解社会实情，不停留于统计、政府部门的材料，而是深入农户、访问核查、实地察看，体现了一个科学工作者的责任心、科学精神和实事求是的作风。她任劳任怨、勤勤恳恳、朴实无华。这本专著是她多年汗水的结晶，我在推荐本书的同时，也特别赞许她的深入实际、实事求是的治学精神。这在现在学术界浮躁的作风风行的情况下，更显得可贵，更值得向年轻辈推荐。

正如一切事物都不可能完美一样，本专著也有不足之处，其中，我认为对于中国山区聚落的未来发展如何适应中国工业化、城市化的要求，走什么路，在这些宏观问题上，探索得尚不够，给未来山区聚落所描述的前景和图景不是十分清晰。当然这是一个重大的问题，恐不是一位作者所能单独说清楚的。但我认为中国山区的工业化、城市

化是一个必然的过程，是不可逾越的，山区如何工业化、城市化，或者起码说中国山区如何适应全国的工业化、城市化？中国山区聚落在工业化、城市化过程中，过程之后如何变化？如何适应？如何走上全面小康、和谐和可持续发展的现代化之路，这是值得我们费工夫研究的重大国家战略。我期待着沈茂英博士在未来的山区农村研究中，为解决更多更大的中国山区发展问题，为建设社会主义新农村和新山区，为构建中国和谐社会，贡献更多的才智，取得更大的成果。

陈国阶

2006年“五一”节于青城山

# 目 录

|                               |               |
|-------------------------------|---------------|
| 序 .....                       | 陈国阶 ( 1 )     |
| <b>第一章 导论 .....</b>           | <b>( 1 )</b>  |
| 第一节 问题的提出 .....               | ( 1 )         |
| 第二节 研究意义 .....                | ( 3 )         |
| 第三节 前人研究综述 .....              | ( 12 )        |
| 第四节 山区聚落持续发展的理论基础 .....       | ( 22 )        |
| <b>第二章 乡村聚落概念、结构与功能 .....</b> | <b>( 31 )</b> |
| 第一节 乡村聚落概念 .....              | ( 31 )        |
| 第二节 乡村聚落系统的结构 .....           | ( 40 )        |
| 第三节 乡村聚落体系及管理特征 .....         | ( 47 )        |
| 第四节 乡村聚落功能 .....              | ( 51 )        |
| <b>第三章 乡村聚落发展管理方法 .....</b>   | <b>( 56 )</b> |
| 第一节 聚落发展的早期概念 .....           | ( 56 )        |
| 第二节 现代乡村聚落发展类型 .....          | ( 62 )        |
| 第三节 聚落发展管理方法 .....            | ( 70 )        |
| <b>第四章 山区聚落特征 .....</b>       | <b>( 85 )</b> |
| 第一节 山区聚落分布概况 .....            | ( 86 )        |

|     |                         |         |
|-----|-------------------------|---------|
| 第二节 | 山区聚落基本特征 .....          | ( 87 )  |
| 第三节 | 人口民族特性 .....            | ( 97 )  |
| 第四节 | 山区聚落发展问题 .....          | ( 99 )  |
| 第五章 | 山区聚落可持续发展评价 .....       | ( 105 ) |
| 第一节 | 可持续发展评价方法 .....         | ( 105 ) |
| 第二节 | 山区聚落可持续发展评价研究现状 .....   | ( 110 ) |
| 第三节 | 山区聚落发展总体现状评价 .....      | ( 115 ) |
| 第四节 | 山区聚落发展评价指标 .....        | ( 117 ) |
| 第五节 | 对一个典型聚落的持续发展与管理评价 ..... | ( 123 ) |
| 第六节 | 影响聚落持续发展的主要因素 .....     | ( 126 ) |
| 第六章 | 岷江上游聚落发展的区域背景 .....     | ( 137 ) |
| 第一节 | 地理位置与自然条件 .....         | ( 137 ) |
| 第二节 | 岷江上游社会经济发展现状 .....      | ( 145 ) |
| 第三节 | 岷江上游聚落研究意义 .....        | ( 152 ) |
| 第七章 | 聚落发展及演化 .....           | ( 156 ) |
| 第一节 | 人口变化回顾 .....            | ( 157 ) |
| 第二节 | 聚落空间分布现状与特点 .....       | ( 158 ) |
| 第三节 | 聚落空间演化影响因素 .....        | ( 164 ) |
| 第八章 | 聚落分类及特征 .....           | ( 172 ) |
| 第一节 | 聚落分类回顾 .....            | ( 172 ) |
| 第二节 | 民族聚落 .....              | ( 174 ) |
| 第三节 | 等级型聚落 .....             | ( 180 ) |
| 第四节 | 生态经济型聚落 .....           | ( 186 ) |
| 第九章 | 聚落贫困与成因 .....           | ( 198 ) |
| 第一节 | 乡村贫困概况 .....            | ( 198 ) |

|                                 |                |
|---------------------------------|----------------|
| 第二节 乡村贫困成因 .....                | ( 201 )        |
| 第三节 乡村聚落贫困及表现 .....             | ( 207 )        |
| <b>第十章 亚热带湿润气候区聚落发展 .....</b>   | <b>( 216 )</b> |
| 第一节 区域概况 .....                  | ( 216 )        |
| 第二节 黄家坪村案例 .....                | ( 218 )        |
| 第三节 照壁村案例 .....                 | ( 230 )        |
| 第四节 两村庭院资源及开发 .....             | ( 239 )        |
| 第五节 结论与建议 .....                 | ( 242 )        |
| <b>第十一章 干旱河谷区聚落发展研究 .....</b>   | <b>( 246 )</b> |
| 第一节 干旱河谷气候区概况 .....             | ( 246 )        |
| 第二节 高山聚落——萝卜寨 .....             | ( 250 )        |
| 第三节 河谷聚落：桃坪羌寨与羌锋寨 .....         | ( 263 )        |
| <b>第十二章 高寒气候区聚落研究 .....</b>     | <b>( 276 )</b> |
| 第一节 高寒气候区概况 .....               | ( 276 )        |
| 第二节 典型聚落资源利用比较 .....            | ( 282 )        |
| 第三节 影响聚落资源利用及管理的驱动因子分析 .....    | ( 299 )        |
| <b>第十三章 聚落持续发展思路与经济对策 .....</b> | <b>( 305 )</b> |
| 第一节 聚落发展思路 .....                | ( 305 )        |
| 第二节 聚落经济发展对策 .....              | ( 308 )        |
| <b>第十四章 聚落社会发展与环境保护对策 .....</b> | <b>( 324 )</b> |
| 第一节 聚落社会发展对策 .....              | ( 324 )        |
| 第二节 聚落生态保护对策 .....              | ( 334 )        |
| 第三节 特殊聚落发展保护措施 .....            | ( 338 )        |
| <b>后记 .....</b>                 | <b>( 349 )</b> |

## 第一节 问题的提出

中国是世界山地大国，国土面积的 2/3 以上为山地，总人口的半数以上（54.2%）分布在山地（含丘陵）。山地对中华民族的发祥、繁衍、生息和发展做出过不可磨灭的贡献，是创造中华民族光辉灿烂历史的重要舞台。山地是平原和城市的重要生态屏障，是河流发源地和水源涵养区，有“江河之水源于山”之说<sup>[1]</sup>；山地还是生物多样性、生态系统多样性和景观多样性的汇集区，是世界著名风景区荟萃之地，是我国少数民族集中分布区，也是我国陆地边界分布区。因而，“中国的希望在山区”，挑战也在山区。中国山区在地形上是隆起区，但在社会经济发展上却表现为低谷区<sup>[2]</sup>。山区是我国贫困人口最集中的地区，全国 18 个贫困区域无一例外分布在山区；山区贫困人口占全国农村贫困人口的 70%，而且多极端贫困人口、智障人口、文盲人口。不仅如此，山区还是我国农村城市化发展水平最低的地区，城市化水平远远落后于平原和丘陵。山区整体上城乡社会经济发展差异大，农村人口数量多、所占比例远远高于平原地区。山区发展不仅关系到全面小康社会建设，还关系到民族团结和社会稳定。如果说，我国当前全面小康社会建设与构建和谐社会的难点在农村，那么，农村发展难中之难在山区农村。

山区聚落是山区人口的居住空间和活动场所，是一个以人类活动为主导的社会—经济—自然复合系统，是社会有机体的重要组成部分。聚落是最重要的人文景观，是区域经济社会发展水平的直接体现。通常情况下，人们了解一个地区的发展，可以从区域 GDP 总量、人均 GDP、农民人均纯收入、财政收支、城市化水平、基础设施现状、社会事业发展现状等数字指标获得并感受到乡村发展水平。如果说，这些数字是人为加工的结果，有臆造的成分在里头，可能会使人们陷入片面追求 GDP 和人均纯收入等数字怪圈。那么，通过区域实地踏查，人们能够直观感受到的区域发展水平则体现在聚落形态、结构和通达性以及聚落分布等方面，这不仅可以发现不同聚落的收入水平及文化习俗，而且聚落建筑风格及建筑材料同样影射区域生产力发展水平、新技术、市场等重要信息，还可以发现聚落管理水平、人口规模、聚落功能、聚落体系结构等发展差异。目前，山区社会经济低谷区的表现，不仅凸现在社会经济发展指标低下，更体现在山区人口的居住空间、社会基础设施、通达性等方面，即聚落发展和管理水平的落后。

《山区聚落发展理论与实践研究》一书正是在我国贫富差距、城乡差距、东中西区域差距、山地丘陵平原地势差距不断扩大，山区生态环境建设强度和生态保护力度不断加强的特殊背景下，在以人为本、构建和谐社会的可持续发展理念下，在建设社会主义新农村的发展目标下，针对山区聚落发展管理面临的特殊需求而提出的研究课题。

山区与平原是两个完全不同的地貌单元和地理区域。在长期的经济社会发展过程中，山区聚落与平原聚落在社会经济设施等方面差距不断扩大，聚落发展对周围资源形成强有力的依附关系，“靠山吃山”基本描述了聚落发展与周围资源的依存关系。这种资源利用特征随着山区开发、市场化步伐加快以及人口增长等多因偶合结果，形成山区资源的不合理、过度利用，进而引发生态环境退化，危及下游地区、低地区域的发展。山区聚落缘于生存需求而引发的生态环境问题虽然受到政策层面的一定重视，并采取一定的政策措施来遏制或减轻生态

环境影响,这在近几年大力实施的退耕还林工程、天然林资源保护工程、“以电代柴”、“人畜草”三配套等项目中可以感受到政策面对山区发展、山区生态环境、山区农民增收等的高度重视,但是,山区聚落的发展和管理问题,并没有受到应有的重视,山区聚落分散、生存环境恶劣、人口分布重心高等问题,依然导致山区居民为生存而破坏环境。山区聚落的发展管理成为山区经济建设、生态保护面临的重要挑战。

聚落是尺度最小的区域社会经济单元,无时无刻不在进行能流、人流、资金流、信息流和物质流动。聚落是人类社会与自然环境联系最密切的组成单元。聚落经济的不断增长、聚落社会的稳定、聚落生态环境的协调,是构建和谐社会、五个统筹建设、可持续发展理念的基本组成部分和落脚点。但是,在我国长期的经济社会发展过程中,不仅有着严重的城市偏好政策取向,通过工农产品价格“剪刀差”,积累大量城市建设、工业发展等所需资金,农村基础设施建设采取农村集体为主的多种投资机制,农村发展严重滞后于城市,农村非农化进程大大落后于国家经济发展水平,而且山区由于资源富集而长期被定位于资源输出地,无论是过去的天然林砍伐还是现在的“跑马圈水”,无不立足于山区丰富的自然资源,而山区道路等基础设施,也多围绕资源掠夺而修建,山区聚落发展未受到应有重视,山区聚落发展管理水平大大落后于平原和丘陵地区,严重拖延山区全面小康建设。山区聚落持续发展就是要体现“十六”大提出的“以人为本”全面发展观,从人类的居住、生存空间入手,解决经济增长、社会进步和环境协调问题。

## 第二节 研究意义

### 一、山区聚落发展是农村扶贫工作的重点

中国农村扶贫开发纲要提出“解决少数贫困人口温饱问题,进一步改善贫困地区的基本生产生活条件,巩固温饱成果,提高贫困人口的生活质量和综合素质,加强贫困乡村的基础设施建设,改善生态环

境,逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况,为达到小康水平创造条件”的10年奋斗目标。当前和今后一个时期的扶贫工作,是按照科学发展观的要求,以减少贫困人口数量为根本,以增加贫困农民收入为中心,改善基础设施,大力发展特色农业和劳务输出,为小康创造条件。扶贫工作的重中之重是以贫困村作为基本单位,以整村推进扶贫规划为切入点,改善贫困地区的基本生产、生活条件;以劳动力的培训和转移为切入点,提高贫困农户的综合素质;以发展扶持龙头企业和各种中介经济组织为切入点,带动贫困地区调整产业结构,增加贫困农户的经济收入<sup>[3]</sup>。扶贫工作以贫困村为基本单元,提出聚落持续发展与管理的实际要求。根据相关资料测算,一个贫困村,各级政府投入50万元到100万元,加上农民的劳力投入,才能全面完成村落道路改造、饮水工程、通信和公共卫生设施。国家扶贫资金的投入只是很少一部分,大量村落建设资金需要村民的投工投劳。以山区道路建设为例,扶贫资金只有1万元/公里<sup>[4]</sup>,实际投资达数倍于扶贫投入,多以农村居民的投工投劳为主。要完成贫困村的建设,就需要有很好的村落管理组织作支撑,才能动员村落自主投入劳动力资源。这种整村推进的扶贫模式,对贫困村的结构形态和区位条件也有要求,并非所有贫困村、不管大小、不管区位条件,都将进行基础设施的全面改造,而是选择一些人口规模大、区位条件好、具有发展潜力的村落进行扶贫。相反,那些人口规模小、生存条件恶劣的村落,并不是整村推进的对象,其发展问题并未受到重视。这就进一步提出贫困山区聚落体系的合理构建和管理问题。

整村推进的扶贫工作已经开始,各地根据实际情况,总结和发展许多扶贫模式。如,四川省扶贫开发重点县和“八七”扶贫开发国家级重点县——黑水县为解决聚落发展问题,制定了持续十年的扶贫新村发展规划<sup>①</sup>,通过帮助村落村内道路改造(路面硬化)、安装自来水、修缮学校、增设医疗点等,全面改善村落基础设施和生活条件,通过生态移民、易地扶贫等办法,把生态脆弱区、居住环境恶劣区、

① 黑水县扶贫开发办,黑水县村级扶贫发展规划(2001—2010年)。

人口规模小的聚落通过搬迁、合并等手段,使小聚落向中心聚落、优势聚落聚集。这种村落搬迁、基础设施建设、易地安置等,实际上就是对村落发展的调控管理问题,也是今后村落发展的重要途径。

## 二、提高山区农村人口素质的基础

我国人口基数大、人口素质低,地域发展不平衡,地势发展差异更明显。乡村人口平均受教育年限明显低于城镇人口,15岁以上文盲人口比例,乡村高于城镇,丘陵高于平原,山区高于丘陵。特别是贫困山区和少数民族地区,文盲人口比例非常高。在高文盲人口中,女性又多于男性。第五次人口普查显示,四川省贫困山区文盲半文盲人口比重达33%,部分山区高原县达到70%左右<sup>[5]</sup>。提高人口素质成为山区发展的重要内容。由于人口素质低,特色资源开发受限或不合理开发,导致出现手捧“金饭碗”的穷人和守着金饭碗的穷人。前者是丰富的特色资源受交通通讯等基础设施制约,“养在深山人未识”,贫穷但至少还有希望;后者是大量特色资源被外来者以各种名义开发、利用乃至保护,如森林资源被大量采伐,“跑马圈水”风潮,风景名胜区旅游开发,地下矿产资源开发,自然保护区设立等等,与这些资源最密切的山里人、山里聚落,除了因资源开发而修建的道路等基础设施以及少量的、不稳定的务工机会以外,成为一群守着金饭碗的穷人。这既有制度设计的不合理,更是山里人缺乏劳动技能、开发技能的直接体现。由于山地人口素质低(文化素质、身体素质、居民意识等),山区劳动力难以被有效利用,难以参与社会就业,人口流而不动,导致过多山区劳动力集中在农业。由于山区聚落人口流不动,世代以农业为生,随着人口的不断增加和耕地有限的制约,陡坡垦殖等不合理的土地利用方式难以避免,从而对生态环境造成巨大压力和破坏。提高山区人口素质必须落实在山区聚落,根据聚落发展需要和城市化进程,完善山区聚落的教育功能、服务功能、居民意识培育功能等,从而带动山区乡村人口素质提高,促进山区经济、社会和资源环境的协调发展。

### 三、解决山区“三农”问题的基本单元

“三农”问题（农业、农村和农民问题）是作为可持续发展的首要问题并日益受到中国政府的高度重视。从1978年改革开放以来，中国政府为解决农村问题连续颁布了6个1号文件。2004年农村工作一号文件更是明确提出“增加农民收入”“解决农村弱势群体”等主题。农村发展包括农户发展和村落社区发展两方面，不能将两者割裂开和对立起来，或只强调农户发展而忽视社区发展，或只强调社区发展而忽视农户发展<sup>[6]</sup>。重农却没有抓村，农村发展措施难以奏效。实际上，农民收入最突出的问题在山区（包括丘陵和高原）。四川省2002年农民人均纯收入为2108元（当年价），略低于全国2469元的平均水平。但是，四川省农民人均纯收入低于1500元的县有47个，全部为山区县。其中，少数民族山区特别是藏族地区人均收入不到1000元<sup>[7]</sup>。在这种情况下，“三农”问题解决的关键区域在山区特别是少数民族地区。这部分人如何增加收入，平原地区和发达地区广泛采用的增收措施在这一区域能否有效运转？国家对这些区域应该采取何种政策措施？尽管许多研究显示，区域发展水平与农民收入状况有很强的相关性<sup>[8]</sup>，区域经济增长能够带动区域基础设施建设改善，可以为区域劳动力提供就业机会，但是，对于大部分山区聚落而言，能够从区域发展中受惠的机会很少，尤其是边缘、偏僻和贫困地区的人口。这部分人的发展问题，常规的农村发展方法和管理措施是很难解决问题的。另一方面，许多“三农”问题专家提出“减农才能富农”，通过减少农村人口，提高农业经营规模，达到增加农民收入，富裕农民的目标。但是，山区特别是贫困山区，农村人口受制于智力、技能水平等限制，难以流动到大城市、中等城市乃至小城镇，成为合格的流动人口。而当地非农产业又不发达，不能就地转移。在这种情况下，只有通过山区聚落体系建设，逐步发展集镇、小城镇，扩大中心村等措施，推动山区人口合理聚集，实现山村劳动力的近距离转移，逐渐培养山区农村人口的城镇人口意识，推动城镇化水平的建设。集镇、小城镇的发展不能凭空臆造，更不能以圈地为主，应该以现有聚落为基础，根据聚落等级、规模以及区域优势，逐步发展。这正是聚

落持续发展管理的目的所在。

#### 四、山区生态保护的节点

“促进人和自然的协调与和谐，使人们在优美的生态环境中工作和生活”是社会发展的基本目标。近年来，中国生态环境建设力度不断加大，编制实施了《全国生态环境建设规划》，西部大开发也将生态环境建设作为切入点<sup>①</sup>，启动并实施了一系列生态建设工程。1998年10月试点的天然林资源保护工程在四川和大兴安岭林区实施，2000年扩展到长江上游、黄河上中游和东北、内蒙古，并制定、实施了长达10年的发展规划。1999年在四川、陕西和甘肃试点实施退耕还林还草项目，2001年在全国21个省区市全面启动，2002年退耕还林在全国25个省自治区直辖市和新疆建设兵团全面启动，成为一项遍布全国、有“德政工程”之称的生态建设工程。退牧还草、防沙治沙、湿地保护工程以及野生动植物保护工程<sup>②</sup>等，都制定有具体的发展目标和工程实施措施，但治理效果并不明显。生态环境恶化趋势仍未得到有效遏制，生态环境依然十分脆弱，并呈现生态结构趋于单一、区域性破坏、结构解体和功能紊乱的发展态势，生态建设的可持续性较差。造成这种现状的原因是多方面的，最主要是生态建设思路有偏差。即认为生态建设就是减少水土流失，植树种草，把重点放在生态工程建设上，没有把生态建设的植树种草、小流域治理当作产业来开发，没有把生态建设与农民生存和增加收入很好结合起来<sup>[9]</sup>，没

① “十五”西部大开发总规划指出：“长江上游地区，开展小流域和山系综合治理以及农田基本建设，实施封山育林、飞播造林和坡耕地退耕还林，恢复和扩大林草植被。停止天然林砍伐，加强营林管护。重点营造水土保持林、水源涵养林和人工草地。禁止滥垦乱伐和过度利用自然资源，坚决控制人为的水土流失。加强珠江上游等流域的生态建设，推进黔桂滇岩溶地区石漠化综合治理。”

② 中国自然保护区目标：野生动植物保护区建设工程到2010年实现以下目标：重点实施对大熊猫、虎、兰科植物等珍贵、濒危物种的拯救与繁育；全国自然保护区总数达到1800处，保护区面积1.55亿公顷，占国土面积的16.14%，使90%以上国家保护的野生动植物和各种典型自然生态系统得到有效保护；在现有14个列入国际重要湿地名录自然保护区的基础上，再增加国际重要湿地80处……

有调动村落保护生态、发展绿色产业的积极性。

### 框 1.1 中国生态环境现状<sup>[10]</sup>

全国生态环境退化突出表现在：一是水土流失日趋严重。全国水土流失面积 367 万平方公里，约占国土面积的百分之三十八。近年来，全国平均每年新增水土流失面积 1 万平方公里。二是荒漠化土地面积不断扩大。全国荒漠化土地面积已达 262 万平方公里，并且每年还以 2460 平方公里的速度扩展。三是大面积的森林被砍伐，天然植被遭到破坏，大大降低其防风固沙、蓄水保土、涵养水源、净化空气、保护生物多样性等生态功能。毁林开荒、陡坡种植、围湖造田等加重了自然灾害造成的损失。四是草地退化、沙化和碱化（以下简称“三化”）面积逐年增加。全国已有“三化”草地面积 1.35 亿公顷，约占草地总面积的三分之一，并且每年还在以 200 万公顷的速度增加。五是生物多样性受到严重破坏。我国已有百分之十五至百分之二十的动植物种类受到威胁，高于世界百分之十至百分之十五的平均水平。据估计，全国水土流失面积的 70% 集中在中国西部，而西部大部分地区为山地、高原和丘陵。

生态建设主要项目实施区域集中在西部山区。据统计，西部天然林资源保护工程区面积占全国天然林工程区面积的 94.67%，西部国家级和省级自然保护区面积分别占全国的 91.77% 和 85.85%，西部退耕还林实施县占全国的 79.91%，面积占 80.07%（2001 年）<sup>[11]</sup>。由于西部山区经济发展水平低，人口社会就业程度低，几大生态工程虽然也考虑了乡村人口的生存需求，给予不同程度的政策补助。但是，补助期限的时效性和政策的“一刀切”，使各地域生态环境差异和区域经济发展水平差异没有在政策层面体现出来，山区乡村人口的生计和持续发展悬而未决，依然对生态建设的成果造成潜在的威胁<sup>[12]</sup>。如何通过生态项目以及配套项目的实施，建立乡村聚落可持续发展能力，保住生态建设成效，始终困扰各级政府和聚落群众。另一方面，我国山区乡村聚落分散，有相当一部分生活在自然保护区、天然林区，生态建设工程的实施势必会对其生产生活产生影响<sup>[13][14][15]</sup>，引起资源利用和经济系统的转变。由于我国政策和工程规划大多采取从上到下的传递途径和编制方法，对聚落发展考虑较少，对聚落面临问题评估不够，以及相关机制不健全，聚落发展与生态环境的矛盾始终难以解决，直接威胁我国可持续发展战略的实施。生态建设问题应该落实到聚落建设上<sup>[16]</sup>。