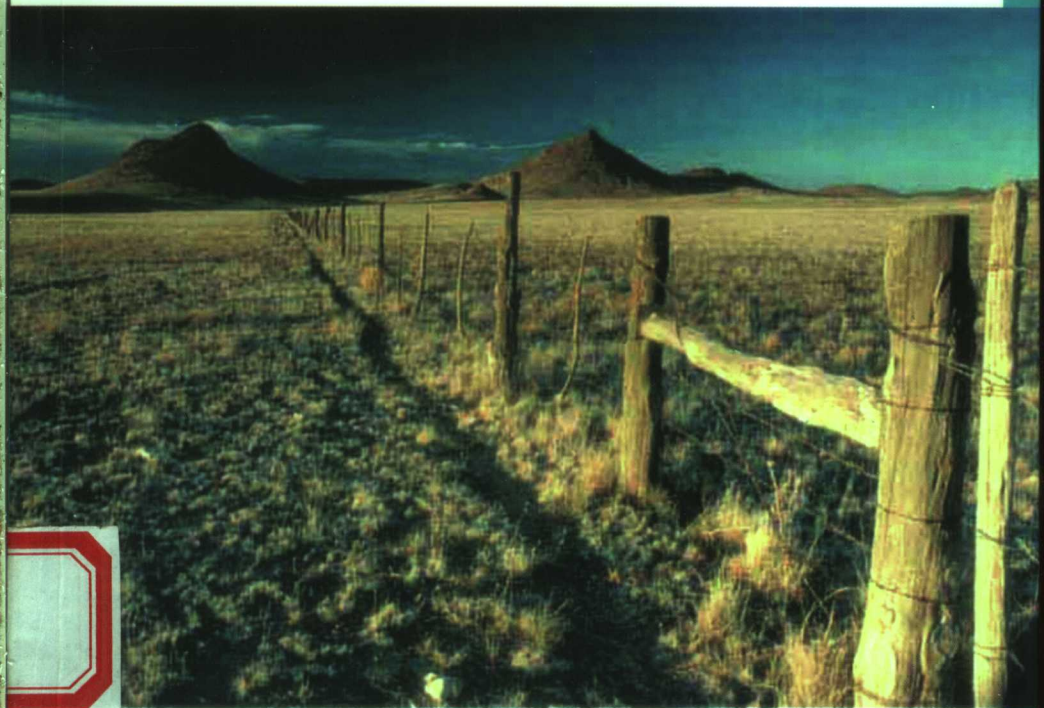



黄承伟◎著

中国

农村扶贫自愿移民 搬迁的理论与实践



 中国财政经济出版社

联合国开发计划署和国务院扶贫办“综合扶贫项目”
(CPR/01/201)“扶贫自愿移民搬迁研究课题”研究成果

中国农村

扶贫自愿移民搬迁的理论与实践

黄承伟 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村扶贫自愿移民搬迁的理论与实践/黄承伟著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004. 5

ISBN 7-5005-7175-5

I. 中… II. 黄… III. ①农村-不发达地区-经济发展-研究-中国②农村-不发达地区-移民-研究-中国
IV. F323.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 025079 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 11.875 印张 283 000 字

2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 26.00 元

ISBN 7-5005-7175-5/F·6273

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

XuYan

序言

通过移民搬迁解决部分地区特困群众的贫困问题，是中国扶贫开发一项带有探索性的重大政策。在过去 20 年（1983—2002 年）的扶贫开发过程中，我国已成功移民了 270 万人。目前，在全国 2800 万未解决温饱的贫困人口中，约有 700 万需要通过移民搬迁来从根本上解决贫困问题。《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》已明确将“稳步推进自愿移民搬迁”作为新阶段扶贫开发的重要内容和主要途径之一。本书全面总结了多年扶贫移民搬迁的实践，并以此为基础，应用实证与规范、定性与定量相结合的分析方法，系统地研究了扶贫移民搬迁的经验与做法、影响与效果、过程与机制以及新阶段扶贫自愿移民搬迁的基本条件，提出了开展新阶段扶贫自愿移民搬迁的相关政策建议，具有重要的理论与实践意义。

本书的研究思路清晰、结构严密、逻辑性强。首先对中国近20年来的扶贫自愿移民搬迁进行简要概述，直观总结其基本特点，提出研究目标、方法与基本框架；然后对国内外人口迁移的一般理论进行评述，总结世界银行非自愿移民的基本经验和扶贫自愿移民搬迁的国际经验，评价了这些经验的借鉴意义。在此基础上，从自然、政治、经济多个角度系统分析了扶贫自愿移民搬迁的动因，论证扶贫自愿移民搬迁作为一种扶贫开发方式的必然性；对扶贫自愿移民搬迁的过程进行了回顾和总结。第四章从扶贫自愿移民搬迁的实践中总结了移民搬迁的模式及其特点，设计不同移民搬迁模式比较的内容和方法，分析影响扶贫自愿移民搬迁模式选择的因素，提出可供选择的扶贫自愿移民搬迁模式；并研究分析了扶贫自愿移民搬迁模式实施的主要政策。在第五章，创新性地研究设计出并应用模糊综合评判指标和模型的定量分析方法以及参与式评价的定性分析方法，对扶贫自愿移民搬迁效果进行了综合评价。对中国农村扶贫自愿移民搬迁实践中典型的案例进行的系统研究，是本书的又一重要组成部分。案例研究包括广西、新疆、宁夏三个自治区以及其他精选案例。这些案例既为各个部分研究提供了丰富的实证依据，也为今后的扶贫自愿移民搬迁工作提供了可资借鉴的经验与模式。在上述各章和案例研究的基础上，本书（第六章）分析了扶贫自愿移民搬迁的关键因素分析，提出了进一步开展扶贫自愿移民搬迁所需的基本条件和相关政策。

本书按照系统工程“问题导向”的研究思路，从人口、经济、社会、自然、环境等多个角度，对扶贫自愿移民搬迁的动因与过程、模式与政策、影响与效果、所需的基本条件与相关政策进行了分析、研究及设计，因此研究的结果偏重于可操作性，兼顾理论性和方法性。在扶贫自愿移民搬迁动因分析的理论性与系

统性、扶贫自愿移民搬迁模式比较方法、扶贫自愿移民搬迁影响与效果评价方法的设计及应用、新阶段扶贫自愿移民搬迁的基本条件与政策建议设计、案例研究等方面具有创新意义。

本人在广西壮族自治区工作期间，扶贫开发是我分管的一项重要工作。广西的扶贫开发工作特别是八七扶贫攻坚计划的实施，取得了显著的成就，得到了国内外有关方面的肯定与高度评价，其中也包括广西的扶贫自愿移民搬迁（广西称“异地安置”）工作。在领导和组织此项工作的8年中，本人对扶贫自愿移民搬迁的思考大多已在实践中得以体现。当作者将本书初稿请我审评时，我在认真阅读全书后，提了三点建议：第一，扶贫自愿移民搬迁的实践说明：该项移民应介于自愿与非自愿之间，属于政府引导性移民，或者叫政府引导性自愿移民。如以此立论，可能属于移民理论的创新或发展，更有新意、更有学术上的科技含量。第二，移民“推拉”理论的阐述中应加大“度”的分析和研究。走与不走不仅要权衡，还有一个必备的条件的分析。必备条件本身就是个比较概念、相对而言，而必备条件的分析不仅能说明现实，而且为未来决策提供了努力方向。第三，土地问题是研究农民、移民必须研究的问题，其中：（1）广西农村土地的有偿转让调整应予深刻分析；（2）移民的就业方式与租地以及非农产业的未来发展选择亦应深刻分析，在实践中要稳妥慎重把握；（3）国有土地的占用以及农民的土地永久使用权亦可能引出理论与制度上的创新。尽管围绕以上方面进行了加强，但仍有较大的拓展空间。

《中国农村扶贫自愿移民搬迁的理论与实践》一书，是黄承伟近年来继《世纪攻坚——世界银行中国西南扶贫项目模式实践与探索》、《中国反贫困：理论·方法·战略》之后的又一部专著。作者从1991年开始从事扶贫开发工作，并自1998年起主持广西

4 中国农村扶贫自愿移民搬迁的理论与实践

外资扶贫项目管理中心的全面工作。该中心在各方面的支持下，历时 10 年使一个在广西投资近 20 亿元的世界银行综合扶贫项目被列为世界银行的“旗帜项目”；近几年，在发展广西扶贫开发领域的国际交流与合作方面又取得了新的进展。作者在极其繁忙的组织管理和业务工作之余，仍能坚持对扶贫开发的一些问题进行思考、分析和研究，并“挤出”时间进行系统的理论总结、著书立说，这种精神实在难能可贵！对此，我在广西工作期间一直予以积极的肯定、鼓励和支持。在黄承伟的新著出版之际，我真心希望他在今后的工作中，继续坚持和发扬这种“精神”，不断拓展工作和研究领域，为国家和人民创造更多的业绩。

国家民委副主任 周明甫

2003 年 11 月

M 目 录

第一章 研究背景与研究框架·····	(1)
第一节 中国农村扶贫自愿移民 搬迁概述·····	(1)
第二节 研究中国扶贫自愿移民 搬迁问题的目标与方法 ·····	(22)
第三节 研究中国扶贫自愿移民 搬迁问题的内容与框架 ·····	(23)
第二章 人口迁移的一般理论与国际 经验·····	(25)
第一节 人口迁移的一般理论·····	(25)
第二节 世界银行移民的基本经 验·····	(35)
第三节 农村自愿移民搬迁的国 际经验·····	(46)

2 中国农村扶贫自愿移民搬迁的理论与实践

第三章 扶贫自愿移民搬迁的动因与过程 ·····	(55)
第一节 扶贫自愿移民搬迁的基本动因·····	(55)
第二节 扶贫自愿移民搬迁的政治基础·····	(76)
第三节 扶贫自愿移民搬迁的经济学分析·····	(81)
第四节 扶贫自愿移民搬迁的过程·····	(93)
第四章 扶贫自愿移民搬迁的模式与政策 ·····	(104)
第一节 扶贫自愿移民搬迁模式的实践总结·····	(104)
第二节 扶贫自愿移民搬迁不同模式比较分析·····	(115)
第三节 扶贫自愿移民搬迁模式选择·····	(143)
第四节 扶贫自愿移民搬迁的主要政策·····	(146)
第五章 扶贫自愿移民搬迁的影响与效果评价 ·····	(166)
第一节 扶贫自愿移民搬迁的总体效果与影响·····	(166)
第二节 扶贫自愿移民搬迁效果与影响的定量分析 ·····	(173)
第三节 扶贫自愿移民搬迁效果与影响的参与式评 价方法·····	(187)
第六章 新阶段扶贫自愿移民搬迁的条件分析与政策建 议 ·····	(203)
第一节 新阶段扶贫自愿移民搬迁的条件分析·····	(204)
第二节 扶贫自愿移民搬迁的政策建议·····	(217)
第七章 中国农村扶贫自愿移民搬迁案例研究 ·····	(236)
第一节 广西异地安置扶贫开发模式评价·····	(236)

第二节	新疆扶贫自愿移民搬迁调查·····	(274)
第三节	宁夏移民吊庄的形式与效果·····	(312)
第四节	其他案例精选·····	(326)
主要参考文献·····		(365)
后 记·····		(369)

第一章

研究背景与研究框架

第一节

中国农村扶贫自愿移民搬迁概述

通过移民搬迁解决部分地区特困群众的贫困问题，是中国扶贫开发一项带有探索性的重大政策。这项工作最早从甘肃、宁夏的“三西地区”开始。1983年，为了改变三西地区特别贫困的状况，中国国务院成立专门机构，拨出专项资金，开展三西地区农业专项建设，首开区域性扶贫开发之先河。鉴于三西地区的实际，三西建设提出了“有水路走水路，水路不通走旱路，水旱路都不通另找出路”的建设方针。所谓“另找出路”，就是移民搬迁。三西移民搬迁由于资金投入强度大，组织措施得力，移民基本实现了一年搬迁、二年安家、三年稳定解决温饱的目标。同时

2 中国农村扶贫自愿移民搬迁的理论与实践

对扩展迁出地区的生存空间起到了一定作用，经济效益、社会效益和生态效益都非常明显。可以说，三西移民搬迁工程对解决全国特困地区的温饱问题起到了积极的示范作用。特别是到了 20 世纪 90 年代中期，随着扶贫开发的深入，各地贫困面逐渐缩小，没有解决温饱的贫困人口主要集中在那些自然环境恶劣、人地矛盾尖锐的大石山区、深山区、荒漠区、沙化区，扶贫的难度越来越大。有些地方，使用常规的扶贫方式，其政策效益和投入效益已经十分微弱。

根据扶贫开发工作中出现的这种情况，中央决定在扶贫攻坚中采用移民搬迁的办法，尽快解决这些地方特困群众的温饱问题。1994 年出台的《国家八七扶贫攻坚计划》明确提出，“对极少数生存发展条件特别困难的村庄和农户，实行开发式移民。”1996 年，《中共中央关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》也指出，“对缺乏基本生产生活条件的少数特困村，要按农民自愿的原则实行开发式移民。”20 世纪 90 年代中期以来，继甘肃、宁夏之后，内蒙古、广东、福建、广西、贵州、四川、新疆、青海、河北、山西、西藏、湖北、云南、辽宁、陕西、重庆、安徽等 17 个省、区、市也相继开展了扶贫移民搬迁工作。据不完全统计，截至 2000 年，全国共搬迁移民约 258 万人，投入资金约 56 亿多元。

一、中国农村扶贫自愿移民搬迁的基本情况

1. 甘肃省。甘肃省地处我国大西北腹地。土地总面积 45.4 万平方公里，耕地面积 5200 多万亩。共有 14 个地、州、市，87 个县、市、区，总人口 2540 万人，其中，农村人口 2021 万人。省内大部分地区分属于旱荒漠、黄土高原沟壑区，地形复杂，气

候多样，干旱少雨，自然灾害频繁，制约农业生产发展的因素很多，是全国最贫困而且扶贫难度最大的省份之一，历史上有“陇中苦瘠甲于天下”之称。1982年，国家将甘肃省的中部干旱地区和河西走廊列入“三西”建设项目，安排专项资金，帮助甘肃进行农业区域性扶贫开发。1986年，全国有组织、大规模的扶贫开发开始后，甘肃省老区、少数民族地区、南部特困地区的30个县被列为扶持范围，至此，甘肃省共有69个县被列入两西建设和扶贫开发范围，占全省县的80%。为了在国家的扶持下加快甘肃省农业发展，尽快解决该省中南部地区群众的贫困问题，甘肃省委、省政府和各级都进行了认真的调查研究，先后确定了“兴河西之利，济中部之贫”、“有水路走水路，无水路走旱路，水旱路不通另找出路”和“修梯田、打水窖、兴科技、调结构”等扶贫开发建设方针。

1983年9月，甘肃省委、省政府根据国务院“三西”地区农业建设领导小组第三次扩大会议提出的对水旱路不通的地方进行移民的方针，结合甘肃实际，制定了移民工作的实施方案，把解决贫困地区群众的温饱问题同经济发展条件较好地区的开发建设结合起来，搬迁中部干旱地区和南部山区移民到河西地区和沿黄新灌区落户。10多年移民工作的实践证明，搬迁移民异地开发，另找出路这条路子是正确的。截至1999年底，甘肃全省共搬迁安置贫困地区移民56.92万人。其中：在中部的沿黄灌区就近安置10多个干旱贫困县的移民34.25万人；在河西地区安置中、南部移民12.12万人；从南部山区向省内外输送劳务移民10.55万人。这些移民在国家的扶持下、依靠当地政府的帮助和自己的辛勤劳动。短则1年至2年，长则3年至4年就基本解决了温饱，并且有一部分人在短期内脱贫致富。

2. 宁夏回族自治区。宁夏回族自治区是我国5个省级建制

4 中国农村扶贫自愿移民搬迁的理论与实践

的少数民族自治区之一，国土面积 5.18 万平方公里，总人口 562 万，其中回族人口占 1/3，是我国最大的回族聚居地区。全区分为北部川区和南部山区两大块。北部是宁夏平原，面积约 2.14 万平方公里（含灌区周边、贺兰山山地和台地），黄河斜贯其间，流程 397 公里，两岸地势平坦，土地肥沃，是我国大型灌区之一。南部山区也称西海固地区，总面积 3.04 万平方公里，人口 252 万，分别占全区的 58.8% 和 44.8%，其中回族 119.23 万人，占全区回族人口的 65%，是宁夏的半壁河山。这里沟壑纵横，土地瘠薄，植被稀疏，干旱少雨，生态条件恶劣，自然灾害频繁，交通闭塞，信息不灵，经济与社会发展十分缓慢，素有“苦瘠甲天下”之称。

宁夏扶贫自愿移民始于 20 世纪 70 年代后期。当时，针对同心县等地的部分干旱地区严重缺水的实际情况，宁夏自治区兴建了同心扬黄灌溉工程，并将扬黄灌区的土地按照新的标准进行了重新分配，除安置原居住此地的群众以外，还安置了本县干旱山区的其他群众。这一措施收到了良好的效果，搬迁群众不仅较快的解决了温饱，而且腾出了原籍的承包土地、为迁出地其他群众提供了相对宽松的资源。在宁夏，一方面南部山区一些地方自然条件恶劣，“一方水土难以养活一方人”；另一方面北部黄灌区一些边缘地区尚有未开发的荒地资源，如对已有水利骨干工程加以改造，田间配套工程建设完善，即可开发利用。鉴于此，1983 年，遵照国务院“有水路走水路，无水路走旱路，水旱路都不通另找出路”的三西建设方针，宁夏自治区结合自己的实际，制定了“以川济山，山川共济”的扶贫开发方针，在已有县内移民成功经验的基础上，动员居住在南部山区一些生存条件极度恶劣地方的贫困群众，借助于国家专项资金的扶持，采取移民吊庄的形式，迁移到交通便利、能源充足、有水利灌溉条件的引黄（扬

黄)灌区的大片荒地上进行开发性建设,创建新的家园。宁夏自治区决定在引黄(扬黄)灌区无偿划出大片土地给山区县,用于安置贫困群众,移民吊庄工程正式开始启动。

经过19年的建设,宁夏共建成移民吊庄基地23处,其中县外移民吊庄12处,县外插户移民吊庄5处,县内移民吊庄6处。截至2001年底,累计投入各类资金3.2亿元(不含红寺堡,下同),开发配套耕地56万亩,群众建房6.9万间,搬迁群众216560人,加上就地旱改水安置群众86874人及宁夏扶贫扬黄灌溉工程红寺堡灌区搬迁安置群众14.2万人,共搬迁安置群众442434人。

3. 新疆维吾尔自治区。新疆维吾尔自治区是欠发达的老少边穷省区,贫困人口数量大,扶贫移民搬迁任务相当繁重。移民搬迁的人口,主要分布在南疆的和田地区、喀什地区、克孜勒苏自治州和北疆的偏远牧区,多为荒漠、戈壁、边境地区或高寒山区,自然条件恶劣,气候水土条件差,人均资源占有量低,生态环境十分脆弱,社会发育程度差,经济发展、人民生活明显滞后于其他地区,贫困状况十分严峻,是扶贫开发工作中最难啃的硬骨头。1994年实施《国家八七扶贫攻坚计划》以来,新疆把移民搬迁作为扶贫开发的重要内容和措施来抓,解放思想、因地制宜,组织实施了大规模的异地扶贫开发,不断探索和总结移民搬迁的经验,取得了显著成效。1994年以来,新疆从实际出发,主要采取三种方式移民搬迁:一是集中移民搬迁,即把居住在条件恶劣的高寒山区、平原地人均耕地占有量少的贫困人口,以村或以乡为单位成建制搬迁到新开垦的水土开发区,集中生活,组织进行生产。哈密地区实施以移民搬迁开发为重点的雅吾龙、黄土场、淖毛湖等开发区建设项目。开发区修建住房2000余套,面积达1.8万平方米,使1800多户、1万余贫困人口完成了移

民搬迁。柯坪县实施老齐浪移民搬迁工程，完成 2000 户 10000 人搬迁的目标。如今齐浪乡已是住房条田整齐，渠系配套，公益设施齐全，农、林、牧全面发展。柯坪县老齐浪移民搬迁工程的顺利完成，从根本上解决了柯坪县农户由于耕地缺乏导致贫困的现象，人均耕地由不足 1.3 亩增加到 2.6 亩，实现“再造柯坪”的宏伟目标，加快了解决温饱、脱贫致富的步伐（详见第七章第二节柯坪县扶贫移民搬迁调查分析）。塔什库尔干塔吉克自治县在岳普湖县巴依阿瓦提乡异地建立塔吉克阿巴镇移民开发区，实施 5 万亩农林草综合开发，对塔吉克族 2000 户 10000 人异地搬迁工作正在有计划地进行。二是插花移民搬迁，即把人口稠密、水土资源匮乏、人均耕地占有量少的贫困人口搬迁到水土光热条件较好的乡村，这种形式投资少、见效快，是扶贫到村到户的好形式。据统计，1994 年到 2000 年全区有 0.94 万户 4.61 万人实现插花移民搬迁，基本解决温饱。尼勒克县投入 235 万元，使 300 户插花移民搬迁，投资只占移民搬迁总投资的 35%，而且巩固率达 98% 以上，比集中移民搬迁高 13 个百分点。三是结合牧民定居半定居工作实施移民搬迁。北疆地区采取措施，按照一打破、四统一、四先、四后、四通、四有、四配套的要求，即打破行政地域界限，统一规划设计、统一搬迁、统一生产、统一施工，先强后弱、先治坡后治窝、先生产后定居、先脱贫后规范的牧民定居半定居要求，实施移民搬迁扶贫。所有牧民定居半定居点实现通电、通水、通路、通邮；有房、有畜、有暖圈、有微贮池；学校、卫生所、粮站、畜医站配套齐全，做到当年搬迁、当年生产、当年见效。仅在阿勒泰地区牧民定居半定居达 1.7 万户，人均收入从定居前的 300 元增至目前的 800 元，有 3.8 万人解决温饱问题。从 1994 年到 2000 年，全自治区累计投入各项资金 7.63 亿元，先后有 3.19 万户、15.71 万人以各种形式异地

搬迁，逐步解决了温饱问题，为移民的奔小康打下了坚实基础。

4. 内蒙古自治区。内蒙古自治区实施的生态移民扶贫工程，是伴随着国家和自治区扶贫攻坚计划的实施逐步开展的。特别是1998年以来，这项工程在自治区党委、政府的高度重视、区直各有关部门的密切配合、全社会的普遍关注、广大贫困地区干部群众的共同努力和自治区生态移民扶贫开发领导小组的直接指挥下，取得了一定成效，不少贫困地区日益恶化的生态环境得到初步缓解，一些贫困人口的温饱问题通过移民开发这一途径得到有效解决。不仅如此，面对全区地广人稀、交通不便、信息不灵、社会发育程度较低、开发建设难度很大、贫困人口文化素质不高的现状，生态移民又是可以集中力量、重点攻坚、突破难点、不留死角、降低开发成本，提高人口素质的有效手段。同时，通过生态移民，使人口相对集中，既能够发挥集约型农牧业的优势，加快农村、牧区经济快速发展，改变广种薄收、粗放经营的生产格局，也能使退耕还林还草的战略得到顺利实施，减轻草场压力，解决草畜矛盾、恢复生态平衡，从根本上稳定解决温饱问题。

内蒙古自治区的生态移民主要有以下三种形式：（1）由苏木乡镇组织，在本苏木乡镇内进行的移民搬迁。主要是在条件较好的滩地、河边、路边等地区，开发出可供耕作的水浇地，将山区、沙地、易涝区、地方病高发区的贫困人口迁移出来。这种形式是从1986年有组织、有计划、大规模开展扶贫开发以来，各地采取的主要方式。据初步统计，15年共移民近10万人，投入各类资金4亿多元。（2）在盟市内进行的跨旗县、跨镇苏木乡的移民搬迁。这种形式，主要是通过较大规模的水利开发，将失去生存条件地区的贫困人口集中迁移到开发区，把贫困人口原有的