

国家社会科学基金专项
资助西部地区研究项目

生态移民 与 民族问题

—以内蒙古为例

乌力更 著

■ 内蒙古人民出版社

生态移民 与 民族问题

—以内蒙古为例

乌力更 著



内蒙古人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

生态移民与民族问题:以内蒙古为例/乌力更著. —呼和浩特:内蒙古人民出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-204-09967-2

I. 生… II. 乌… III. ①移民—研究—内蒙古②民族问题—研究—内蒙古 IV. D632.4 D633.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 007682 号

生态移民与民族问题—以内蒙古为例

著 者 乌力更

责任编辑 浩特劳

封面设计 哈斯毕力格

出版发行 内蒙古人民出版社

地 址 呼和浩特市新城区新华大街祥泰大厦

印 刷 呼和浩特市金苹果彩色印刷有限公司

开 本 880×1230 1/32

印 张 6.5

字 数 200 千

版 次 2009 年 1 月第 1 版

印 次 2009 年 1 月第 1 次印刷

印 数 1—1000 册

书 号 ISBN 978-7-204-09967-2/Z·518

定 价 19.00 元

如出现印装质量问题,请与我社联系。联系电话:(0471)4971562 4971659

前言：问题的提出

什么是生态环境？所谓生态环境，就是包括人类在内的生物主体的生存环境，其范围包括整个自然界和社会环境的各个因素及其相互关系。而所谓的生态环境问题就是人类赖以生存的生态环境遭到破坏和污染，从而影响人体健康和阻碍人类社会正常发展的一种现象。自然环境和社会环境是生态环境的两大重要组成部分。自然环境是基础，没有一个安全的自然环境就不可能有一个良好的社会环境。同样，没有一个安定的、有秩序的社会环境就不可能很好地保护自然环境。进一步讲，生态环境是人类生存的最基本的前提条件。没有良好的生态环境，人类既不可能有高度的物质享受，也不可能有很高的精神享受，从而也就谈不上其他更多人类生存所需要的很多方面，其中包括民主、平等、信仰和文化多样性的持续发展等多个内容。生态环境的破坏对文化多样性的保护和民族优秀传统文化的传承也造成极大的破坏。没有生态安全，人类自身就会陷入最深刻的生存危急状态。因此，生态环境问题是一个经济、政治、社会、文化等多个方面和多个层面上影响人类生存的重大问题。

当然，人类对自然的开发利用活动永远也不会停止，问题在于如何开发利用。人类活动不应把改造自然，占有自然作为唯一目的，而应



把正确认识自然,尤其是正确认识自然规律,按自然规律办事作为行为准则和目的。生态文明的观念是现代人必须要树立的一种观念。应该明白,还没有很好地树立生态文明观念的人群和还不能与大自然和谐相处的人群,是不能算为现代人的。因为,在改造自然的名义下只懂得占有自然的行为终究会受到大自然各种各样的严厉惩罚。

什么是生态移民?关于生态移民的概念,理论界目前有很多种不同表述。我们认为,研究生态移民应该强调它的经济行为的一面,更应该强调它的文化层面和民族工作层面的内涵。本成果从民族问题产生和发展的规律出发,阐明生态移民与民族问题的关系,并吸收和消化他人观点之精华的基础上,分析实地调研中所掌握的具体资料,做出了我们对生态移民概念的界定。文中认为,现代社会中的生态移民不是人口的自然迁徙,它是由于人们赖以生存的自然环境恶化而进行的有组织、有计划的,以达到生态得以恢复、生产得以改善、生活得以提高,使生态效益、经济效益、社会效益完美统一为目的的政府行为。因此,文中指出,中国生态移民大部分都发生在西部民族地区,它必然与各个少数民族的传统文化联系在一起,生态移民工程不能脱离民族工作。

目前,西部地区生态移民工程进展很快,也取得一定的成效。但是,生态移民中的民族工作还是不尽如人意。本成果的侧重点就在于此。当然,改善生态环境、扶贫、增加农牧民收入、提高生活质量这都是在生态移民工程中必须要达到的目的。这同时也是全国所有地区都必须做到的工作。我们认为,民族地区有民族地区的特点,民族地区生态移民有其独特的内在要求。这就是少数民族文化是否得到了很好的保护?少数民族生存条件是否得到了保障?少数民族平等发展问题是否得到充分的解决?怎样处理资源开发和生态环境保护之间的矛盾?在差别不大的自然环境中(一个县或一个旗的范围内)来回移民搬迁,是不是一个长远之计等一系列问题。

什么是民族问题?为什么在生态移民中强调民族问题?在这方面,很多人只注意到了西部自然环境本身的重要性以及它对周围地区尤其是对津、京等大城市的影响,却没有考虑到生活在人们所惧怕的那个恶劣环境中的群体;很多人只关注到了生态移民对生态环境保护中的重要作用,却没有关注到保护和改善生态环境中的少数民族群体的重要作用。因此,我们认为在保护生态环境,进行生态移民工程中强调民族问题的重要性是一个关键性的问题。而这一关键性的问题必须得到各方面的重视。

对于一个民族而言,生存问题是民族问题的本质,而对于一个小民族而言这个问题更是一个直接面对的问题。对他们来讲,没有一个问题比生存问题更重要。而民族生存的标志性特征,就是一定人口聚居区域基础上的独特的民族文化。这一独特的民族文化是以民族语言文字和生产生活方式来体现出来的。这就是说,所谓的民族问题就是包括民族自身发展问题在内的与民族生存发展相关的所有问题的综合。与民族生存发展相关的所有问题都是民族问题。胡锦涛同志《在中央民族工作会议上的讲话》(2005年5月27日)中指出:“民族问题与民族的存在相伴生,只要有民族和民族差别存在,就有民族问题存在。在社会主义制度下,我国实现了各民族政治上的平等,各民族共同繁荣发展具备了根本政治条件,各族人民的根本利益是一致的。随着我国经济、政治、文化和社会的发展,各民族相互学习、相互影响、相互帮助,共同因素会不断增多,但民族特点和民族差异、各民族在经济文化发展上的差距将长期存在。对此,我们要有充分的认识。对各民族在历史发展中形成的传统、语言、文化、风俗习惯、心理认同等方面的差异,我们要充分尊重和理解,不能忽视它们的存在,也不能用强制的方式加以改变。”因此,我们可以得出这样一个结论:民族人口聚居区域是民族生存的基础,民族文化是民族生存的核心,而民族生产生活方式和民族语言文字是民族文化的关键所在。如果说,民族这个人们共同体是一个金字塔,那么这个金字塔的塔



基是民族人口聚居区域,这是一个基础的基础。失去这个基础的民族,在继续生存发展的历程中肯定出问题。

少数民族生存权利和平等发展权利是巩固和发展社会主义新型民族关系的前提条件。随着中国经济的快速增长,日益暴露出少数民族地区与东部沿海地区之间的发展差距的进一步拉大以及民族地区生态环境遭到严重破坏等问题。这就把少数民族生存发展问题非常直接地摆在了我们面前。如何解决?这既是一个经济问题,又是一个政治问题;既是一个地区发展问题,也是一个民族生存问题。西部地区生态环境问题和生态移民问题也都与这一问题紧紧联系在一起。因此,我们说西部民族地区生态移民工程具有覆盖面大,所涉及到的实际问题多等特点,其中一个重要的问题就是健全民族法律法规和自治权的充分行使问题。应该指出,对于西部民族地区来讲,无论是生态保护,造福于子孙后代,还是各民族共同繁荣发展,都不能不研究这一民族工作中的新问题。西部地区民族问题本身也是生态移民工作中应有的视角和首先要关注的重点。本研究成果力求填补此方面的缺陷,认真探讨生态移民中诸多与民族生存发展相关的问题,为边疆稳定和构建和谐社会献计献策。因此,本书具有较强的理论意义和重要的实践意义。

法律制度的健全是政治文明得到发展的前提,而政治文明的发展又是实现社会公平的前提,这是一个过程,而这一过程取决于各类问题的解决和各种关系的理顺程度。社会现代化的重要标志就是民主的生活化与生活的法制化,这也是全面建设小康社会的根本要求。要想营造一个和谐的社会环境,必须消除社会上存在的那些很多不公平现象,必须面对现实,解决实际问题。解决问题的过程就是理顺关系的过程,而推动它的最强劲的动力就是民主意识与法制精神的不断强化过程。从少数民族发展角度讲,西部民族地区生态移民工作将牵涉到民族区域自治这个我国基本的政治制度的完善和发展问题,我们必须正视这个问题。自治权是中国少数民族最基本的民族权利,这个权利是

国家最高法律——宪法所赋予的神圣权利。任何国内民族问题的研究，都应以此权利为出发点，也为这一权利的完善与充分得到行使铺平道路。

对于我国西部地区来讲，研究生态问题不能不考虑到民族问题，研究生态移民工作更是不能脱离民族工作。这是中国国情的要求，更是民主与法制的发展要求。生态移民虽然是环境移民的一种，但它的深层内容里却包含着人类自身的文化生态问题。世上所有民族的文化是与当地自然环境和睦共处的造化，如果某一地方的人群与自然生态的共处模式受到破坏，那么这一人群的正常生存和发展就会受到干扰，原有的自然生态环境也将随之遭到破坏。所有的人都都是一定文化当中的人，世间不存在不属于任何文化的人。从这个意义上讲，不同民族之间的关系就是不同文化之间的关系。因此，维护良好的民族关系实际上就是维护良好的民族文化环境。但生态移民工程的具体实施过程中出现了很多新的问题。例如为了保护生态环境在一方面进行移民搬迁，而另一方面就在这些地方乱搞矿产，严重破坏生态。目前，锡林郭勒大草原正处于这种矛盾状态之中。要明白，在这种矛盾中受到破坏的不仅仅是草原生态，还有草原文明和民族传统文化。很显然，中国西部有三大问题存在：生态问题、移民问题、民族问题。本研究成果力争用大量的数据资料来说明民族地区生态环境恶化的现状、产生的原因以及在生态移民工作中存在问题。目的就在于，让人们从源头上了解西部民族地区生态环境问题和实施生态移民工程的缘由。

西部民族地区，尤其是内蒙古自治区一些地方的生态移民当中突出存在的问题有：社会公正问题；民族传统文化的保护问题；民族工作部门的作用问题；少数民族的平等权利问题；对民族地区区情的科学认识问题等方面的内容。针对这些问题，我们提出了几点对策建议：一是在生态移民过程中要保护和发扬民族文化；二是建立和健全生态博物馆；三是建立和健全生态补偿机制；四是建立和健全环境保护与生



态移民的法律制度；五是生态移民跨省安置与生态无人区的划定问题，其中包括进行一次全国范围的生态和生态移民基本情况调查研究工作，搞好生态移民迁出地和迁入地的条件分析工作并将生态移民跨省安置与生态无人区的划定工作相结合等具体内容。其中，在全国范围内进行一次关于生态问题和民族问题基本情况大检查的建议和生态移民跨省安置的建议不仅很有必要而且具有很强的可操作性和具有深远的历史意义。

在上世纪 50 年代，我国在民族问题和民族工作上进行过两项非常有意义的工作，一是进行了民族识别，界定中国各个少数民族；二是开展过两次全国范围的民族工作进行情况大检查和全面推行民族区域自治制度。已经半个多世纪了，我们认为有必要再进行一次民族国情与生态、生态移民问题相结合的大检查工作。这是时代发展的要求，也是将民族工作推向更高层次的必然要求。这一工作至少有以下几点益处：第一，进一步深入了解和掌握中国各民族的基本情况；第二，了解民族区域自治制度的实行情况；第三，深入了解各民族地方土地资源的基本情况；第四，可以避免有些地方由于盲目实施生态移民而造成的多方面的浪费现象；第五，可以避免由于缺少调查研究而造成的新的生态破坏现象。目前，关于生态环境和生态移民方面的研究成果虽然较多，但是，研究生态移民工作中的民族问题的成果并不多见。生态移民工作，不仅仅是为了自然环境的保护，更为重要的是陷入生态困境中的少数民族群众的生存和发展问题。目前，无论在理论上，还是在实践当中，一提起生态移民往往忽略后者，而只强调前者。我们理应按照以人为本的科学发展观的要求，关注那些为了全局利益而背井离乡，做出牺牲的生态移民群体，给予他们充分的关注和补偿。据资料显示，中国西部民族地区需要移民的人数约有 1000 万左右，且大多数在农村牧区。生态移民即将或已经牵涉到部分少数民族的整个民族的生存和发展繁荣问题，它是一个涉及面广，而且与民族问题交织在一起

的复杂的系统工程。

本成果涉及到了很多内容,包括民族历史问题、生态环境问题、民族文化问题、民族人口问题、法律制度问题、党和国家的民族问题理论和民族政策问题等等。其中生态环境问题和生态移民问题及其民族问题理论的结合点是本成果的研究重点。正是这一重点成倍地加重了本课题研究的难度。应该说,专门研究生态移民中的民族问题,本课题确属第一。我们在搜集资料和实地调研中发现,从所有的参考资料当中,很难找到专门论述生态移民中的民族问题的论文或文章,甚至在各地区所具体实施的生态移民工程的一些第一手资料当中也看不到专门从民族工作角度去做的东西。笔者手里所拿到的所有的资料,都是对西部生态问题现状、生态环境的保护问题、生态移民实施状况、具体实施计划等方面的笼统资料而已。但是,无论从移民工作,还是从民族工作来讲,本课题研究在实地调研中都受到了具体工作部门的普遍关注和热情支持。可以肯定地讲,生态移民工作与民族工作并不矛盾,两者可以互相推动,共同获得改善。就从这个意义上讲,本研究成果具有很强的代表性和很高的应用价值。

本书是在国家社会科学基金专项资助西部地区研究项目《生态移民与民族问题:以内蒙古自治区为例》(批准号:04XMZ002)的研究成果基础上形成的试图从民族问题理论和文化人类学的角度研究生态环境和生态移民问题的著作。摆出事实,寻找问题是本书的特点;提出建议,解决问题是本书的目的。本书由前言:问题的提出;第一部分《导论:生态移民与民族问题的关系问题》;第二部分《移民现象的历史反思与西部民族地区生态环境现状》;第三部分《西部民族地区生态移民政策的实施》;第四部分《西部民族地区生态移民中存在的问题》;第五部分《生态移民与民族政策》和《主要参考文献》、《后记》等内容组成。对本课题研究最终成果专家组评定为良好,全书共约16万字。

2008年8月

目 录

前言:问题的提出	(1)
----------------	-----

第一部分

导论:生态移民与民族问题的关系	(1)
一、生态移民的概念	(1)
二、笔者对生态移民的认识	(5)
三、生态移民与民族问题的关系	(7)

第二部分

移民现象的历史反思与西部民族地区生态环境现状	(12)
一、民族人口的迁移与移民现象的历史反思	(12)
二、西部民族地区生态环境问题的历史反思	(16)
三、西部民族地区生态环境现状	(20)
(一)森林覆盖率下降	(23)
(二)工业污染严重	(24)
(三)水资源短缺,水土流失严重	(26)
(四)土地荒漠化和沙漠化严重	(30)



(五)草地开垦与草原退化严重·····	(34)
四、民族地区生态问题产生的原因分析·····	(38)
(一)自然地理的原因·····	(38)
(二)历史的原因·····	(39)
(三)认识误区的原因·····	(41)
(四)地区贫困的原因·····	(49)
(五)“公有物悲剧”的原因·····	(53)

第三部分

西部民族地区生态移民政策的实施现状及其特点和意义·····	(55)
一、西部民族地区生态移民政策的实施·····	(55)
(一)建国以来部分省区的生态移民简况·····	(56)
(二)退耕还林和退牧、休牧政策与生态移民·····	(58)
(三)内蒙古自治区实施生态移民工程概况·····	(61)
二、西部民族地区生态移民的特点·····	(70)
三、西部民族地区生态移民的意义·····	(71)

第四部分

西部民族地区生态移民中存在的问题·····	(75)
一、社会公正问题·····	(75)
二、民族传统文化的保护问题·····	(81)
(一)民族文化的传承与创新问题·····	(82)
(二)国民教育与民族教育的关系问题·····	(84)
(三)民族语言的使用与双语教学问题·····	(87)
(四)民族人口的聚居问题·····	(91)
(五)生产生活方式的改变问题·····	(94)
三、民族工作部门的作用问题·····	(100)

四、少数民族的平等权利问题·····	(110)
五、对民族地区区情的科学认识问题·····	(117)
(一)出现移民返贫问题·····	(118)
(二)出现移民“回迁”问题·····	(124)
(三)出现新的生态破坏问题·····	(129)
六、法律制度的滞后引发出更多的相关问题·····	(148)

第五部分

生态移民与民族政策·····	(153)
一、生态移民与民族文化的保护·····	(154)
(一)保护民族文化多样性的法律依据:国际法·····	(154)
(二)少数民族文化保护的理论依据:党的民族政策·····	(157)
(三)建立健全西部民族地区生态补偿机制:关键所在·····	(164)
(四)建立健全西部民族地区生态博物馆:“双赢”之举·····	(171)
(五)西部民族地区生态移民跨省区安置:有效途径·····	(174)
二、生态移民与法律制度的健全·····	(181)
(一)必须解决管理机构不统一问题·····	(182)
(二)必须解决奖惩制度的滞后问题·····	(184)
(三)必须解决非牧户占用草场问题·····	(185)
主要参考文献·····	(188)
后记·····	(194)

第一部分

导论：生态移民与 民族问题的关系

加强生态建设，维护生态安全，是 21 世纪人类面临的共同主题，也是我国经济社会可持续发展的重要基础。全面建设小康社会，推进新农村建设，必须走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，实现经济与人口、资源、环境的协调，实现人与自然和谐相处。这是一个系统工程。生态移民正是这一系统工程的重要组成部分。

一、生态移民的概念

移民现象是人类社会发展过程中经常发生的一种现象。从我国移民政策的目前情况看，大规模的移民现象有两种：一是由于某种国家重点建设项目而实施的移民；二是由于环境保护和生态问题而实行的移民。本课题就对后者进行研究。

“移民”一词最初出现在距今两千多年前战国后期著称的《周礼·秋官·土师》中。^①但是，生态移民这个概念是由美国科学家考尔斯提出的，他首次将群落迁移的概念导入生态学。在我国有些地区，生态移民更多的是作为扶贫的一种手段。在生态环境脆弱的西部农村牧区，生态和生存是一对难以化解的矛盾。生态恶化和贫穷落后如一对孪生

①葛剑雄：《中国移民史》第一卷，福建人民出版社 1997 年版。



兄弟困扰着西部许多地区的农牧民。

专家们认为,生态移民的实质是人与自然关系的重新调整,以消除贫困、发展经济和保护生态环境为目的,把位于生态脆弱区或重要生态功能区的人口和经济活动向其他地区迁移,从而实现经济、社会与人口、资源、环境的协调发展。生态移民因移民定位在生态环境及其引起的问题上,故属于移民研究中特殊类型。同时,它又应与民族学、人类学等学科相结合,故为交叉学科。

生态移民不仅是中国面临的重要问题,也是世界范围内的一个持续发展的课题;不仅是环境保护和环境治理的必然要求,而且关系到生物的多样性与文化的多样性问题。因为,生态环境恶化必然会导致文化的消失,尤其是传统文化中的生态智慧会消失。应该说,生态移民既是经济行为,又包含文化意义。因此,政府在设计生态移民政策中,应从生态环境、生产生活、基础设施建设、公共服务设施建设及移民通婚范围等方面进行规划。同时,要动态地把握民族文化多样性的现象。在生态移民过程中,要注意“人”对环境的影响、适应与抉择的关系,要把游牧民族中的“草原学”看成是文化人类学、文化生态学等,不能只停留在经济学的层面上。对生态移民应从移民的经济、社会、文化和心理等各个方面来理解,要充分认识移民成本应包括经济成本、文化成本、环境成本和心理成本等。^①

我们应该怎样来界定生态移民这个概念呢?近几年,对生态移民的研究发展很快,出版和公开发表了许多有分量的著作和论文。从中发现,不同学者对生态移民的界定,其角度和着眼点都有所不同。我们搜集到了以下专家学者的观点:

——葛根高娃、乌云巴图认为,生态移民是指由生态环境恶化,导致人们的短期或长期生存利益受到损害,从而迫使人们更换生活地

①《光明网——光明日报》2005年10月11日。

点,调整生活方式的一种经济行为。^①

——新吉乐图认为,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而言。……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。^②

——刘学敏认为,生态移民就是从改善和保护生态环境、发展经济出发,把原来位于环境脆弱地区高度分散的人口,通过移民的方式集中起来,形成新的村镇,在生态脆弱地区达到人口、资源、环境和经济社会的协调发展。^③

——方兵,彭志光认为,生态移民从保护生态脆弱区的生态环境出发,既考虑移民能致富奔小康,又不能破坏迁入地近期和长远生态环境,同时保护迁入地原居民利益不受损害,是多目标移民。^④

——国家发改委国土开发与地区经济研究所的综述报告也强调生态移民的多种目的。他们认为,生态移民是指为消除贫困、发展经济和保护生态环境为目的,把位于生态脆弱区或重要生态功能区的人口向其他地区迁移,从而实现经济、社会与人口、资源、环境协调发展。^⑤

——包智明认为,界定生态移民的基本原则应该是,其定义既要

①葛根高娃,乌云巴图:《内蒙古牧区生态移民的概念、问题与对策》,《内蒙古社会科学》2003年第2期。

②新吉乐图主编:《生态移民:中国环境政策报告》,内蒙古大学出版社2005年9月版,第2页。

③刘学敏:《西北地区生态移民的效果与问题探讨》,《中国农村经济》2002年第4期。

④方兵,彭志光:《生态移民:西部脱贫与生态环境保护新思路》,广西人民出版社,2002年版,第72页。

⑤包智明:《关于生态移民的定义、分类及若干问题》,《中央民族大学学报》(哲社版)2006年第1期。



包括一切与生态环境相关的迁移活动,也要与其他移民类型相区别。根据这一原则,生态移民是因为生态环境恶化或为了改善和保护生态环境所发生的迁移活动,以及由此活动而产生的迁移人口。^①

——盖志毅,宋维明,陈建成指出,我国草原近几年出现了严重的退化问题,许多牧民连基本的生存条件都不具备,更不要说发展。为制止草原生态进一步恶化,使牧民得以生存和发展,政府在牧区将生态移民作为实现草原生态系统可持续发展的一项重要措施。^②

——于存海认为,生态移民是指为了保护贫困社区的生态环境,将生态环境脆弱的贫困社区的生态超载人口迁到生态人口承载能力高的农(牧)业社区或城镇郊区从事农、牧、农畜产品加工业,但不应该破坏迁入地的生态环境。生态难民基本上是贫困者。^③

——任国英认为,所谓生态移民是指因生态环境恶化或为保护和恢复生态环境而发生的迁移行为。这是20世纪九十年代产生的一种新的移民模式。通过生态移民将生态环境脆弱地区或自然保护区内分散居住的农牧民转移出来,使他们集中居住于新的村镇,以达到保护和恢复生态环境、促进经济发展的目的。^④

——杨维军认为,生态移民是指由各级政府筹集资金,主动组织安排当地居民,从那些既不适宜人类生存,又需要对自然生态实行保护性恢复的地区撤出,移居到适合人类生存的地方的一种有计划的人

①包智明:《关于生态移民的定义、分类及若干问题》,《中央民族大学学报》(哲社版)2006年第1期。

②盖志毅,宋维明,陈建成:《草原牧区生态移民及其对策》,《北京林业大学学报》(社会科学版)2005年第3期。

③于存海:《论西北生态贫困、生态移民与社区整合》,《内蒙古社会科学》2004年第1期。

④任国英:《内蒙古鄂托克旗生态移民的人类学思考》,《黑龙江民族丛刊》2005年第5期。