

冯明放 彭洁◎著

中西部连片特困地区 生态移民问题探索



西安交通大学出版社

本书系国家社科基金“中西部连片特困地区生态移民后续产业发展对策研究”项目
(编号:13BJY034)阶段性成果

中西部连片特困地区 生态移民问题探索

ZHONGXIBU LIANPIAN TEKUN DIQU
SHENGTAI YIMIN WENTI TANSUO

冯明放 彭洁◎著

西南交通大学出版社
· 成都 ·

图书在版编目(CIP)数据

中西部连片特困地区生态移民问题探索 / 冯明放, 彭洁著. —成都: 西南交通大学出版社, 2017.6
ISBN 978-7-5643-5198-4

I. ①中… II. ①冯… ②彭… III. ①贫困区—移民问题—研究—中国 IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 322986 号

中西部连片特困地区生态移民问题探索

冯明放 彭洁 著

责任编辑 邹蕊

特邀编辑 王静

封面设计 严春艳

出版发行 西南交通大学出版社

(四川省成都市金牛区二环路北一段 111 号
西南交通大学创新大厦 21 楼)

邮政编码 610031

发行部电话 028-87600564 028-87600533

官网 <http://www.xnjdcbs.com>

印刷 成都勤德印务有限公司

成品尺寸 170 mm × 230 mm

印张 13.5

字数 268 千

版次 2017 年 6 月第 1 版

印次 2017 年 6 月第 1 次

定价 68.00 元

书号 ISBN 978-7-5643-5198-4

图书如有印装质量问题 本社负责退换

版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

前言

Preface

生态移民是从保护和恢复生态环境、发展经济出发，把原来位于生态环境脆弱地区高度分散的人口通过迁移的方式集中起来，形成新的村镇或移民社区，以达到人口、资源、环境和经济社会协调发展的目的。由于贫困、自然灾害、生态环境恶化乃至大型水利工程，诸如三峡工程等都会导致移民产生，而且上述现象归根到底都不同程度地与自然生态环境变迁有关，因此，广义的生态移民几乎包括了上述所有原因导致的移民。目前我们所讲的易地搬迁扶贫移民实质上就属于广义的生态移民。

生态移民在我国始于 20 世纪 80 年代。从 1982 年开始，宁夏回族自治区的南部山区，因为生态环境极端恶化，居民正常的生活和生产活动无法保障，被国家定义为“特困地区”。如何使这里的群众能够生存下去，在政府的组织下曾尝试将当地群众迁移至外地生活，这便是我国最早的生态移民。此后，宁夏回族自治区先后组织实施了“吊庄移民”“1236 工程”移民、易地扶贫搬迁移民，使数十万贫困群众走出大山，对保护生态环境，推动山区群众脱贫致富，实现经济社会可持续发展发挥了重要作用。这应该算是我国最早的生态移民。

80 年代以后，随着我国改革开放的逐步推进，我国经济发展和综合国力明显增强，与此同时脱贫攻坚工作也取得了举世瞩目的成就，并为全球减贫事业做出了突出贡献。30 多年来至少有 7 亿人告别了贫困，达到了小康生活的标准。但是，面对我国 2020 年将要实现全面小康社会的目标，贫困人口问题仍然是一个严峻的问题。截至 2015 年年底，我国仍有 5575 万贫困人口有待脱贫。2010 年以后，国家脱贫攻坚工作进入新的阶段，确定了 14 个集中连片特困地区并作为脱贫攻坚的主战场。从 14 个连片特困地区的地理分布看，至少有 12 个处在我国中西部地区，这些连片特困地区不仅贫困人口多、贫困面积大，而且自然生态环境恶劣，贫困程度较深，使得脱贫难度增加。这些剩下的贫困人口，相当一部分要通过易地扶贫搬迁或生态移民的方式来最终实现脱贫致富。尽管改革开放以来，中西部地区生态移民起步相对较早，规

模也比较大,而且在生态移民安置、后续产业发展、移民社区管理以及迁出地生态环境整治等方面积累了一定的经验,但实践中也不可避免地遇到这样那样的问题,实际工作开展中也有一定的教训。因此,认真研究当前生态移民中遇到的问题,总结我国中西部连片特困地区生态移民的经验教训,对今后生态移民的可持续发展和“十三五”精准扶贫、精准脱贫目标以及国家建成全面小康社会目标的实现,都有着十分重要的意义。正是基于此,本课题组近年来对中西部地区生态移民问题作了一些探索,本书是对这一探索的阶段性成果的一个总结。

本书结构上分为五部分,即理论篇、调研篇、对策篇、案例篇和专题篇,每篇包括内容相近又相对独立的几篇论文。这里将主要内容简要介绍如下:

一、理论篇

1.《陕南移民搬迁的制度经济学分析》指出,陕南移民搬迁在中西部地区生态移民搬迁中颇有代表性和典型性。从制度经济学的视角对其进行分析,陕南移民搬迁首先是一种制度变迁和制度创新,并伴随着一系列新的制度安排,同样也存在着路径依赖问题。要保证陕南移民搬迁的有效实施,当前应增加正式制度的有效供给,重视和发挥非正式制度的功能与作用,注重诱致性制度变迁和强制性制度变迁的结合互动,促进外部效应内部化,充分发挥政府在制度创新中的作用。

2.《产业经济学视野下的陕南移民搬迁》强调:产业开发对于移民搬迁的成败发挥着至关重要的作用。从产业经济学的视角审视陕南移民搬迁,可以发现:迁入地产业的开发、迁出地的生态恢复、新移民与迁入地原有产业的融入、迁入地主导产业的重构与选择、迁入地产业集群与城镇化等问题都是产业经济学面临的新课题。文章结合实际提出了陕南移民搬迁产业开发的对策建议。

3.《浅析生态移民产业开发模式的选择——以陕南移民搬迁为例》提出,生态移民总的要求是“移得出,稳得住,能致富,不反弹”,而产业开发对于移民能否成功发挥着关键的作用。目前已经涌现出的可供选择和借鉴的模式有:旅游景点带动模式、工业园区带动模式、股份合作制带动模式、种养业产业化经营带动模式、特色产业带动模式。

4.《引入权威第三方的产业转移博弈演化路径分析》探讨的是发达地区与不发达地区之间产业转移的问题。文章运用演化博弈理论,在引入权威第三方政府之基础上,建构了产业跨界转移演化博弈模型及其雅克比矩阵均衡解。研究表明,通过转出地和承接地的自身演化无法实现产业转移的最优策略均

衡，引入一个以政府为代表的权威第三方以实施财政补偿与政策引导乃是不二之选。为此，要加快建立和完善产业跨界转移的三边补偿机制；把握区域经济发展趋势，以繁荣城市群集群经济为主导，以发展同城化集群经济为趋向，努力构筑区域经济“高精尖”的产业体系；促进产业转移与技术升级双重战略目标的实现，实现产业转出地与产业承接地经济发展与社会进步的双向共赢。

二、调研篇

1.《陕南移民搬迁后续产业发展情况的调查与分析》指出，举世瞩目的陕南移民搬迁工程实施四年来，已经取得了显著的成效，基本实现了移民搬迁规划确定的“搬得出、稳得住、能致富”的目标要求，但目前也存在一些值得注意的问题，尤其是后续产业的发展还需要引起高度的重视。调查表明，陕南移民搬迁正处在一个重要的转折关头，即将由大规模的搬迁为主进入到后续产业发展为主的新的阶段，今后陕南移民搬迁后续产业的发展应该遵循“产业先行，城镇引领，科学发展，共同繁荣”的思路和理念向深层次推进。

2.《汉中市推进生态文明建设战略的调研报告》在对汉中市生态文明建设现状和问题分析的基础上，提出了汉中市加大生态文明建设的建议，并强调，汉中应利用国家秦巴山区扶贫开发、循环经济示范区建设、主体功能区规划实施、“南水北调”中线工程水源地保护、“一带一路”向西部推进等重大机遇，结合生态文明建设，加大推进汉中区域在产业结构升级、公共服务均等化、生态环境管理体制创新等方面的改革开放，大力发展生态文化和建设宜居城市，大胆地在陕西省、川陕渝等省际毗邻地区和全国范围，率先提出建设全国生态文明示范城市的目标，建设鲜明特色的汉中生态文明体系。

3.《陕南移民搬迁后续产业发展问题探析——以宁强县为例》通过对宁强县的调研发现，陕南移民后续产业发展虽然取得了一定成效，但还处在低水平、低层次的被动发展阶段，面临着后续产业发展相对滞后、资金不足、移民缺乏有效的技能培训等问题。为此，提出了大力发展配套产业、加强移民技能培训、建立扶贫互助资金协会等对策，以切实促进移民后续产业的长足发展。

4.《陕南优势特色产业发展的 SWOT 分析——以汉中市为例》认为，主导产业、优势产业的发展水平决定着区域经济的发展程度，竞争实力、成长潜力关系着经济社会的稳定和发展。本文以汉中市为例，针对其优势特色产业发展作深入的 SWOT 分析，在此基础上，提出促进陕南优势主导产业发展的对策措施：以三大循环经济园区为重点，促进优势产业聚集发展；按照绿色发展的要求，支持各地壮大“一县一产业”；进一步做大做强陕南农业特色产业；创新工作方式方法，不断优化陕南发展环境等。

三、对策篇

1.《陕南秦巴山区产业扶贫路径探析》一文认为,产业扶贫在陕南秦巴山区精准扶贫和脱贫攻坚中有着极其重要的地位和作用。当前,产业扶贫存在的主要问题在项目选择、项目瞄准对象、项目实施管理、项目利益分配等方面均有表现。“十三五”期间,陕南秦巴山区产业扶贫的路径选择应当是:提高对产业扶贫地位作用的认识;转变产业扶贫的方式方法;完善产业扶贫的体制机制;加强产业扶贫的基础设施建设。

2.《精准扶贫视域下中西部地区生态移民可持续发展的路径选择》一文指出,“精准扶贫”方略的实施,对我国中西部地区生态移民可持续发展提出了新的要求。中西部地区生态移民在移民对象的确定、移民迁入地规划、基础设施建设、后续产业发展以及移民社会适应等方面尚存在一些亟待解决的问题。文章根据中西部地区实际,在调查研究的基础上,从四个方面指出了中西部地区生态移民可持续发展的路径选择。

3.《吕梁山区移民搬迁后续产业发展问题初探——以吉县和隰县为例》指出,2015年暑期“中西部连片特困地区移民搬迁后续产业发展对策研究”课题组通过对吕梁山区的吉县和隰县移民搬迁后续产业发展情况进行调研发现,这两县的移民搬迁后续产业,特别是以果业为主导产业的发展过程中虽然还面临着果园缺少必要的灌溉设施,果树标准化生产管理跟不上,缺少技术,果业发展缺少资金和龙头企业带动等问题。但是,总体来说这两县移民搬迁后续产业的发展取得了显著成效,其成功经验也为其他地方移民搬迁后续产业的发展留下了有益的启示:移民后续产业发展应该与移民安置方式紧密联系;应该以原有的产业发展作为基础;应该重视现代科技的运用;并且充分发挥领导干部的带动作用。

四、案例篇

1.《生态移民后续产业发展的重要模式——宁强县舒家坝镇宝珠观村移民后续产业发展的调查与分析》指出,宁强县舒家坝镇宝珠观村作为陕南生态移民搬迁的安置点,在后续产业发展上把食用菌即袋料香菇生产作为主要项目,并实现了产业化经营,走出了一条独具特色的“搬得出,稳得住,能致富”的发展之路。宝珠观移民后续产业之所以能够获得成功,其原因在于能因地制宜选准产业项目,拥有开拓创新的致富带头人,采用先进的产业组织解决销售问题,重视发挥互助资金协会的作用,学习和推广现代农业科技以及争取当地政府的大力支持。

2.《内蒙古清水河县生态移民搬迁“3+2”模式》，按照精准扶贫的要求，在精准化调查摸底基础上，进一步分析贫困户致贫的原因，针对性地创立了“3+2”的扶贫工作模式。“3”是指3种移民搬迁方式，即对生产生活条件恶劣的村庄，采取“一步进城建设新社区”的做法；对生产生活条件相对较好，而且具有一定产业基础的村庄，采取“就地集中建设新农村”或者“小村并大村”的做法；对于60岁以上的没有劳动能力、有生活自理能力的农村空巢老人，动员其入住“互助养老幸福院”。通过这3种搬迁方式，针对性地解决不同移民村和移民户的实际问题。“2”是指两种扶持方式，即对于有劳动能力的贫困户，因地制宜地发展特色产业；对于丧失劳动能力的贫困户，政府通过多元支持，保障其基本的生活条件。

3.《西部贫困地区县域生态工业园绿色发展的经验与启示——以陕西安康市旬阳县生态工业园为例》一文认为，区域生态工业园区，既是区域经济发展的主要力量，也是大力推进生态文明建设的主要载体和重要途径，对于建设两型社会，实现美丽中国意义重大。在西部贫困地区县域生态工业园绿色发展中，陕西安康市旬阳县生态工业园成绩比较突出，本研究以此作为案例，根据调研总结出其主要做法和经验：注重生态工业园发展的理论基础；科学制定绿色发展规划；创建园区绿色循环产业链，建设绿色循环发展示范企业；积极运用与创新企业清洁生产技术；建设园区“三废”利用平台；园区实施严格监管等。

五、专题篇

1.《打造川陕革命老区红色旅游带的几点构想》强调，川陕革命根据地为中国革命胜利做出过巨大贡献，由于自然条件所限，如今仍属于秦巴连片特困地区。这里红色旅游资源丰富且有特色，将其打造成为一个红色旅游带，可作为带动当地扶贫开发和经济社会发展的重要途径和载体。为此，需要建立权威的红色旅游开发协调机构；制定好红色旅游发展规划；整合各种旅游资源实现“红”“古”“绿”的结合；利用现代科技手段对红色旅游资源进行保护和开发；构建红色旅游资源开发的新模式；加强红色旅游人才的培养。

2.《明清时期陕南移民开发的经验与启示》指出，陕南是明清时期移民的重要地区，此次移民开发对陕南经济社会发展产生了深刻的影响。其主要经验有：政府主导的移民对人口的合理分布发挥了积极作用；宽松的土地政策实现了移民的安居乐业；优惠的税收保证了移民的休养生息。但是，明清时期陕南移民开发也留下了深刻的教训：宝贵的森林资源受到了毁灭性的破坏；人与动物的冲突导致动物物种的急剧减少；不合理的开发造成了严重的水土

流失和自然灾害。这些经验教训都是值得汲取的。

3.《国外移民开发的经验教训及其启示》强调,美国、加拿大、俄罗斯(苏联)等国家,历史上都经历过大规模的国内移民开发。由于种种原因,各国移民开发的效果不尽相同。发达国家移民开发既有成功的经验,也有失败的教训。在我国加快脱贫攻坚步伐的背景下,认真研究国外移民开发的经验教训,对我国扶贫攻坚和实现生态移民可持续发展有着重要的启示和借鉴意义。

4.《我国生态移民的发展历程及基本经验》指出,我国生态移民已走过30多年的历程。实践证明,生态移民是促进区域经济社会发展和生态环境优化、实现两者双赢的正确选择,也是我国贫困地区脱贫致富的重要途径。生态移民也是一个复杂的系统工程,涉及的方面和问题很多,它不仅仅是一个经济过程,同时也是一个社会适应和价值转型过程。目前,我国生态移民不仅取得了显著的成效,也已经积累了丰富的经验。

5.《陕南移民搬迁式城镇化建设绩效评价研究——以汉中市为例》运用综合评价法构建了移民搬迁式城镇化建设绩效评价指标体系,再结合调研数据,测算出汉中市移民搬迁式城镇化建设的绩效水平。结果表明:汉中市移民搬迁式城镇化建设总体绩效水平为中等,移民搬迁极大地促进了移民生活方式城镇化,使移民逐渐接受城镇化的思想意识,但并没有使移民的生产方式实现城镇化,移民实际处于生产方式与生活方式、思想观念、户籍相割裂的半城镇化状态。据此,从优化产业结构、扩宽就业渠道、改善融资条件、健全社会政策转续机制等方面提出改进对策与建议。

本书是课题组成员近年来集体智慧的结晶,从不同角度对中西部地区生态移民问题作了探索,但也仅仅是初步的成果,仍有很多不完善之处,不少问题还需要作更深入的研究。需要说明的是,本书在写作过程中参考了大量国内外学者的著作和文献,恕在书后的参考文献中只列出了主要部分,对没列举到的,在此一并表示谢意。鉴于作者水平有限,书中难免有错误和不妥之处,敬请读者批评指正。

作者

2017年3月



目录

Contents

理论篇

陕南移民搬迁的制度经济学分析	2
产业经济学视野下的陕南移民搬迁	12
浅析生态移民产业开发模式的选择 ——以陕南移民搬迁为例	18
引入权威第三方的产业转移博弈演化路径分析	23

调研篇

陕南移民搬迁后续产业发展情况的调查与分析	34
汉中市推进生态文明建设战略的调研报告	48
陕南移民搬迁后续产业发展问题探析 ——以宁强县为例	66
陕南优势特色产业发展的 SWOT 分析 ——以汉中市为例	74

对策篇

陕南秦巴山区产业扶贫路径探析	86
精准扶贫视域下中西部地区生态移民可持续发展的路径选择	93
吕梁山区移民搬迁后续产业发展问题初探 ——以吉县和隰县为例	102

案例篇

生态移民后续产业发展的重要模式

- 宁强县舒家坝镇宝珠观村移民后续产业发展的调查与分析 112
- 内蒙古清水河县生态移民搬迁“3+2”模式 119
- 西部贫困地区县域生态工业园绿色发展的经验与启示
- 以陕西安康市旬阳县生态工业园为例 122

专题篇

- 打造川陕革命老区红色旅游带的几点构想 130
- 关于汉中循环经济建设的问题与建议 138
- 国外移民开发的经验教训及其启示 141
- 明清时期陕南移民开发的经验与启示 151
- 我国生态移民的发展历程及基本经验 161
- 新常态下汉中发展面临的选择 171
- 流动性服务视角下我国少数民族地区农村社会保障公共服务的构建 173
- 陕南生态移民土地经营权转让意愿及其影响因素研究
- 以汉中市为例 179
- 陕南移民搬迁式城镇化建设绩效评价研究
- 以汉中市为例 188
- 新常态下创新驱动城市发展之路径探析
- 以汉中市为例 196
- 后 记 205

理论篇

陕南移民搬迁的制度经济学分析

产业经济学视野下的陕南移民搬迁

浅析生态移民产业开发模式的选择

——以陕南移民搬迁为例

引入权威第三方的产业转移博弈演化路径分析

陕南移民搬迁的制度经济学分析

【摘 要】 陕南移民搬迁在西部地区生态移民搬迁中颇有代表性和典型性。从制度经济学的视角对其进行分析,可以发现,陕南移民搬迁首先是一种制度变迁和制度创新,并伴随着一系列新的制度安排,同样也存在着路径依赖问题。要保证陕南移民搬迁的有效实施,当前应增加正式制度的有效供给,重视和发挥非正式制度的功能与作用,注重诱致性制度变迁和强制性制度变迁的结合互动,促进外部效应内部化,充分发挥政府在制度创新中的作用。

【关键词】 生态移民; 移民搬迁; 制度经济学; 分析; 陕南

一、引 言

中华人民共和国成立后,为解决贫困和水患问题,曾在全国范围内掀起了大规模的兴修水利热潮,因此也带来了大规模的移民搬迁。20世纪50年代后期,为兴修黄河三门峡水利工程,政府曾组织规模宏大的三门峡库区移民搬迁。20世纪90年代,在经济快速发展的同时,部分地区生态环境恶化,为了改善生态环境恶化地区的环境状况并提高该地区居民生存环境和生活质量,便出现了与生态环境变化密切相关的生态移民。所谓生态移民(Eco-migration)就是指为了消除贫困、发展经济和保护生态环境,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、环境协调发展的目的^[1]。一般认为,生态移民概念是20世纪初美国科学家考尔斯将群落迁移的概念导入生态学后产生的,他强调,只有意识到继续在原地居住会对生态环境产生破坏,造成严重后果,才会产生生态移民^[2]。尽管对于生态移民的概念目前还有着不同的认识,但从广义的角度讲,近年来国内出现的灾害移民、工程移民、扶贫移民等在不同程度上都和生态环境的改变有着密切联系,因此都可以归入到生态移民的范畴。本文所研究的生态移民是指广义的生态移民。

移民问题历来是一个涉及面宽且比较复杂的问题,因此被称为“世界难题”。陕南移民搬迁是继青海三江源地区生态移民、宁夏红寺堡地区生态移民以及长江三峡移民之后又一次由政府主导的大规模移民搬迁工程,也是一项功在当代、利在千秋的宏大的民生工程。按照《陕南移民搬迁安置总体规划

(2011—2020)》,将用 10 年时间,从陕南自然灾害多发区搬迁出 240 万人口,使其在适合人居的地方定居。本次陕南移民的特点是规模大,数量多,周期长,投资巨大,意义深远,在国内特别是西部地区移民搬迁中颇具代表性和典型性。因此,本文拟从制度经济学的视角对陕南移民搬迁作以分析探讨,期望能从中获得有益的启示,并对其他地区生态移民提供借鉴。

二、文献综述

(一) 国外移民问题研究概况

国外对移民问题关注和研究较早。拉文斯坦(E. G. Ravenstein)的“人口迁移规律”(Law of Migration)是公认最早的移民理论。1885 年、1889 年拉文斯坦先后发表两篇“人口迁移的规律”同题文章,首次探索了人口迁移的规律。按照拉文斯坦的观点,人们进行迁移的主要目的是为了改善自己的经济状况,他对人口迁移的机制、结构、空间特征规律分别进行了总结,提出著名的人口迁移七大定律^[3]。此后,西方学者从人口地理学、政治经济学、发展经济学等诸多学科出发,进一步发展和丰富了人口迁移理论。1938 年,赫伯尔第一次系统总结了“推拉”理论概念,认为人口迁移是由一系列“力”引起的,一部分为推力,另一部分为拉力。该理论强调人口迁移是由于迁出地的推力或排斥力和迁入地的拉力或吸引力共同作用的结果。从迁移者个体的行为决策过程来看,“推拉”理论的成立包含两个基本假设:一是假设人们的迁移行为是一种理性的选择,二是假设迁移者对原住地和迁入地的信息有比较充分的了解。这样他才能根据两地之间的推力和拉力,从比较利益的角度出发作出相应的选择^[2]。Lee 在其《迁移理论》(1966)一文中系统总结了“推拉”理论。他将影响迁移行为的因素概括为 4 个方面:①与迁入地有关的因素;②与迁出地有关的因素;③各种中间障碍;④个人因素^[4]。唐纳德·丁·博格(D. J. Bogue)于 1969 年进一步发展了推拉理论,较全面而又简明概括地排列出了 12 个方面的推力因素和 6 个方面的拉力因素^[5]。近年来,国外对人口迁移及移民问题的研究主要集中在环境移民问题上。El-Hinnawi (1985)^[6]就开始关注环境移民问题,Olivia (2008)^[6]、Frank (2010)^[7]等人的研究更多集中在环境移民问题上。

(二) 国内生态移民研究概况

国内关于生态移民的研究始于 20 世纪 90 年代,从研究涉及的区域看,主要为西部地区,特别是三江源、红寺堡和三峡库区。从研究的内容看,主

要围绕生态移民的战略意义、可行性、面临的突出问题展开了研究。

1. 关于生态移民的战略意义

梁福庆认为,生态移民是新时期我国全面贯彻落实以人为本的科学发展观,统筹人与自然和谐发展,探索实践保护生态环境与贫困地区人民脱贫致富、实现可持续发展的战略性措施,对于解决地区人口超载和自然环境恶化,保护区域生态环境,促进人口合理再分布,缩小我国各区域的发展差距,帮助人民脱贫致富,促进移民、经济、社会、环境协调可持续发展等都有着重大意义。

2. 关于生态移民的可行性

对于生态移民在现阶段有无可行性这个问题,答案是肯定的。相关研究概括起来主要有:①迁出地生态环境的破坏和迁入地资源的充分利用;②人们环境意识的增强和全社会的广泛关注;③中华人民共和国成立几十年来大量成功的移民经验;④国家经济实力增强,生态移民的人、财、物条件已经具备;⑤部分地区生态环境的恶化已经影响到群众的生产生活,具有迁出的积极性;⑥新一轮西部大开发的实施、相关的法律、法规、政策的出台和国家几大重点生态工程的建设,为生态移民提供了法律、政策以及经济技术方面的支持^[9]。

3. 关于生态移民面临的突出问题

多数学者主要是根据研究区域范围内生态移民实施过程中面临的问题进行阐述的,主要有:

(1) 认识不到位。由于对生态移民重大意义认识不足,加之理论研究滞后,使移民的实践缺乏应有的理论指导,存在一定的盲目性。

(2) 缺乏有效的政策措施。如移民过程中的科学安置、基础设施建设、产业发展以及科技扶持等缺乏系统的配套的政策和措施。

(3) 资金投入不足。移民安置资金数量相对于移民的资金能力仍显不足,相关基础设施建设投资尚未很好落实。

(4) 移民安置管理体制不顺,存在多头管理的现象。有的地方生态移民分属不同部门管理,相关部门之间行使职能过程中常常发生冲突,协调成本较高,直接影响了移民的效果。

(5) 法律介入不足。在生态移民中,无论是移民户还是企业,都没有完全意识到法律介入的重要性;领导和规划实施部门对此也没有引起足够重视,往往以行政命令取代法律、法规,甚至出现某些行政措施超出法律规定或与法律相抵触的现象^[10]。此外,近年来的研究还涉及生态移民的分类、理论依

据、效益评估等方面的问题。

以上关于生态移民问题的研究成果,对我国生态移民的实践具有重要指导意义,但也存在一些不足。从研究内容上看,一般性研究虽多,但相对零散,缺少对生态移民问题的系统研究,对生态移民可持续发展和移民制度创新方面的研究还比较欠缺;从研究区域上看,基本集中在三江源地区和三峡库区,把连片特困地区生态移民作为一个整体进行研究的论著较少;从研究方式上看,较多采用文献分析法,而在特定区域采用参与观察、深度访谈并进行定量分析和总结规律性的研究较少。以上不足为后续研究提供了广阔的空间。本文拟结合陕南移民搬迁的实际,从制度经济学视角并运用制度分析的方法审视陕南移民搬迁,期望能得出新的结论,并提出相关的政策建议。

三、移民搬迁实质上是制度变迁和制度创新的过程

(一) 移民搬迁首先是一种制度变迁

按照制度经济学的观点,制度变迁主要涉及制度变迁的主体、动机和方式三个问题。就陕南移民搬迁来看,首先是一种制度变迁。就其变迁的主体而言,最初是由政府主导和发动的,因此属于政府主导下的移民搬迁。就其变迁的动机和目的而言,虽然是多目标的,但从制度分析的角度看,自然也涉及制度变迁的经济绩效和变迁的成本。一方面,陕南自然灾害多发区每年因为自然灾害造成的损失巨大,国家救灾扶贫的成本越来越高;另一方面,山区群众分散居住,道路、桥梁、电力、电讯等公共基础设施成本也相对较高。与其让这种局面继续维持下去,倒不如将这些分散居住在自然灾害多发区的群众搬迁下来,相对集中居住,从而一劳永逸。因此,移民搬迁必然带来交易费用的节约,当然,移民搬迁从生态文明以及和谐社会构建的角度看,还有更深远的意义。事实证明,过去我们所提出的“村村通公路”以及“愚公移山”的做法,在山区环境中是不现实的,因为它不能带来交易费用的节约,反而造成了交易费用的增加。本次移民搬迁作为一种制度变迁,就其方式而言,更多的属于一种渐进式的制度变迁。需要经历一个较长的过程,陕南 240 万群众将分期分批搬迁,大约用 10 年时间完成。这种渐进式的制度变迁,相对而言,可以不断总结经验教训,从而减少搬迁后可能发生的“后遗症”。

(二) 移民搬迁同时也是一种制度创新

制度经济学对“制度创新”的理解是:一是创立新制度,即在一定的制度环境下,由于新的权利界定的需要创建某种新制度;二是在某种制度已经

存在的条件下,对该制度进行创新,这也意味着制度的变迁。制度创新与制度变迁有密切联系,如果说,制度创新是制度变迁的方式和手段,是一种行为,那么制度变迁则是制度创新的结果。从制度创新的主体来看,诺思将其分为三种:个人推动的创新、团体推动的创新和政府推动的创新。政府推动的制度创新,即政府凭借特有的权威性,通过实施主动进取的公共政策,推动实现特定制度发展性更新的行为过程^[1]。制度学派特别强调,制度创新的预期净收益应该超过预期成本,否则制度创新就失去意义。就陕南移民搬迁来看,尽管一开始需要支付一定的成本,包括总投资 1100 亿元和其他方面的投入,但是,它可以从根本上消除自然灾害对人民生命财产的威胁,换来老百姓生产生活的长治久安。这种潜在的收益,是非常巨大的。因此,陕南移民搬迁作为一种制度创新有其必然性。陕南大规模的移民搬迁之所以发生在目前这样一个特定时期,与国家经济实力的增强以及陕西经济的发展也有着密切的关系。此外,这次移民与国家产业结构调整 and 经济发展方式的转变,以及统筹城乡发展、新型城镇化建设大的政策环境也有着密不可分的关系。

(三) 陕南移民搬迁伴随着一系列新的制度安排

制度创新更多的不是一种一次性的行为,而是一个过程。在这个过程中,必然伴随着一系列新的制度设计和制度安排。如前所述,制度经济学有正式制度和非正式制度之分。正式制度主要是指通过国家法律、行政法规、政府政策和命令等形式表现出来的,由人有意识地设计并有组织地加以保障实施的规则,这是制度安排的一个重要方面。而非正式制度则不同,它不是由人有意识的设计制定出来的,而通常是自然而然演化出来的,如各种习俗、禁忌、道德伦理规范等。它的实施也不是有组织的,而是依靠非正式的实施机制来保障。

正式制度与非正式制度有可能一致,也有可能不一致。当两者一致时,正式制度常常能够被自觉遵守,实施的机会成本也很低;当两者不一致或发生冲突时,则正式制度的实施成本会比较高,很可能出现有令不行、有禁不止的现象,甚至使正式制度的实施落空。应当看到,陕南移民搬迁是陕西省委、省政府作出的一项重大决策,同时有一系列与之配套的方案、规划以及实施细则等,这些都属于正式制度。这种正式制度对移民搬迁工程的顺利实施,有着非常重要的意义和无可替代的作用,目前正在贯彻落实之中。就总体而言,陕南移民搬迁的正式制度与非正式制度是一致的,两者既能相互配合,又能相互促进。但也应该看到,非正式制度中的习俗、传统观念以及浓厚的乡土情结等,则在一定程度上影响了移民搬迁的顺利实施,甚至构成正