

国家社会科学基金资助研究项目 (03BJL055)

区域经济研究论丛 (二)

新疆生态移民 研究

阿布力孜·玉素甫◎等著

XINJIANG SHENGTAI
YIMIN YANJIU



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

XINJIANG SHENGTAI
YIMIN YANJIU

新疆生态移民 研究

组稿编辑：刘一玲
责任编辑：李国庆
电 话：010-68359417
封面设计：巢新强

上架建议

区域经济

ISBN 978-7-5017-9139-2



9 787501 791392 >

定价：38.00元

新疆师范大学区域经济学优先发展学科基金资助
国家社科基金资助研究项目(03BJL055)

《区域经济研究论丛》(二)

新疆生态移民研究

阿布力孜·玉素甫 等著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

新疆生态移民研究/阿布力孜·玉素甫等著. - 北京: 中国经济出版社, 2009. 6

(区域经济研究论丛·二)

ISBN 978 - 7 - 5017 - 9139 - 2

I. 新… II. 阿… III. 移民 - 研究 - 新疆 IV. D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 059489 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

组稿编辑: 刘一玲

责任编辑: 李国庆

电 话: 010 - 68359417

责任印制: 张江虹

封面设计: 巢新强

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京市昌平新兴胶印厂

印张: 18.75 字数: 320 千字

版 次: 2009 年 6 月第 1 版

印次: 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 9139 - 2/F · 8088

定价: 38.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 由我社发行部门负责调换

电话: 68330607

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

项目负责人:阿布力孜·玉素甫 新疆师范大学法经学院

项目组顾问:马海霞 新疆师范大学法经学院

课题组成员:

周华荣	中国科学院新疆生态与地理研究所
阿尔斯朗·马木提	新疆师范大学地理科学与旅游学院
古丽苏木·艾买提	新疆师范大学图书馆
卡哈尔·吐尔递	新疆师范大学宣传部
陈祖群	新疆师范大学研究生
王小飞	新疆师范大学研究生

前 言

由于长期以来自然环境的变化和人为因素的破坏,我国西部地区生态环境形势严峻,生态环境恶化的趋势不断加剧,环境与发展之间的矛盾日益凸显。位于西北边陲,具有特殊地缘环境和人文环境的新疆,贫困人口比重大,生态环境问题更为突出,严重阻碍了新疆经济社会的可持续发展。通过这些年的探讨和实践,生态移民正逐步成为促进新疆可持续发展的重要内容。从1994~2003年,新疆共投入移民搬迁项目资金8.2亿元,新建行政村规模的移民搬迁点120多处,先后累计搬迁贫困农户4.56万户、20.9万人,生态移民工程稳步实施,逐步推进。但是,由于新疆各地自然环境、居民贫困的成因不同,造成各区域生态移民的侧重点存在差异,不仅形成了各具特色的移民方式,而且增加了移民工作的多样性。同时,现实中生态移民与宗教、文化、社会、生态等问题交织在一起,容易产生各种矛盾,从而导致生态移民实施过程中出现一些偏差,影响生态移民预期收效,产生移民返迁、次生贫困等问题。《新疆生态移民研究》正是立足于可持续发展,研究生态移民的长期效益,以期新疆社会、经济、自然的协调发展作出贡献。

本书为2003年国家社会科学基金资助研究项目(项目批准号:03BJL055),项目类别为一般项目。四年来课题组驱车数千公里,分别在东疆的哈密、鄯善;北疆的伊犁哈萨克自治州的塔城、福海;南疆的巴音郭楞蒙古自治州的轮台、尉犁县,阿克苏地区的柯坪县、乌什县和克孜勒苏柯尔克孜自治州的乌恰县等地进行实地考察,收集翔实资料,然后分组讨论,分工协作,多方咨询,在研究阶段性成果的基础上,编辑成此书,提出新疆生态移民的研究思路 and 主要观点。现将项目研

究的基本思路和主要内容作简单介绍:

一、在理论研究的基础上,进行大量实证研究是本项目的 特点

生态移民作为人口迁移的一种形式,既具有移民的共同点和一般规律,又具有自身特殊的规律。本项目基于国内外有关移民问题的研究,一方面通过对人口迁移的背景、特点、作用、影响因素的理论分析,提出生态移民的定义、原则和政策,以提高生态移民的效益;另一方面试图探寻具有指导意义的生态移民理论基础,构建起生态移民相对完善的理论体系。但是,由于新疆生态移民工程实施的时间相对较短,为了得到清晰、翔实的资料,我们进行了大量的实地调查和细致的实证分析,本研究的第二篇即从生态移民的主要途径与形式、作用与效益、经验与问题等方面进行了新疆生态移民的实证研究。

(一)根据生态移民的侧重点不同把新疆的生态移民分为三大类型

以阿克苏柯坪县、乌什县、克州的乌恰县为代表的扶贫性生态移民;以轮台县和尉犁县为代表的生态保护性生态移民;以塔城和福海为代表的退耕还林性生态移民。因此,这种不同地区、不同类型的生态移民具有了不同的民族特性,并在此基础上提出相关的对策。

(二)提出了提高生态移民效益的基本思路并建立新疆生态移民评价的指标体系

提高新疆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,努力减少影响生态移民效益的政策,逐步克服社会、自然条件、传统文化等方面的不利影响。尽量地利用和发挥生态移民参与者,以及有关生态移民的社会力量的积极性,提高新疆生态移民的效益,从而对新疆的草原退化,塔里木河流程缩短,流域生态环境恶化,胡杨林遭受严重破坏,沙漠化扩展,东疆的坎尔井的干涸,全疆干旱、沙尘暴、霜冻等自然灾害发生的加剧等严重影响新疆社会经济发展的生态环境问题的解决提供思路。以以人为本的思想为指导,努力改善广大农牧民的生产生活条件,把

生态移民与小城镇化建设相结合,提高生态移民的经济效益和社会效益。我们认为,在迁入地人们的生产活动从以自然资源为主的经营方式向以技术与人力资源为主的发展模式的转移,对生态移民效益的不断提高具有关键性的作用。

生态移民效益评价,既是生态移民工作效率的评价,又是对影响生态移民效益因素的评价。通过效益评价把生态移民效益有关的各种自然因素和社会因素纳入评价范围,确定影响程度或权数,根据影响程度来分为层次。这样,不仅可以划分该地区生态移民效益提高的有利因素和不利因素,而且还可以找出生态移民工作中存在的问题,例如,为了人与自然的和谐发展还要强调哪些方面的工作力度、移民对迁入地生态环境的影响如何、移民的城市化发展状况怎样等涉及人与自然协调的问题,从而明确方向,解决问题,促进可持续发展。

(三)总结经验教训,为更好地发挥生态移民的作用提出了一些新的认识

生态移民是以生态环境保护为目的的反贫困的有效途径,因为生态移民在人口集聚、生产产业化与文化转型、小城镇化的发展等方面都有促进作用。但在特殊的自然和人文环境条件下,发挥生态移民的上述作用,面临水资源缺乏,迁入地土地质量较差,戈壁荒漠环境等困难。移民生产方式、生活方式、饮食习惯,受民族文化传统等自然、社会因素的影响,难以在短时期内转变。为了克服这些不利因素的阻碍,不断提高生态移民的效益,总结经验教训,改变认识,加强工作力度是非常重要的。

他山之石可以攻玉,我们在深刻分析生态移民不同特点的基础上得到以下成功经验:迁移计划的操作周到具体;加强人口迁移的组织领导,学习其他地区的先进经验;采取各种筹集资金的措施,保证移民工程的顺利进行;制定优惠政策激发群众的迁移积极性,在迁移人口时,重视移民的年龄结构和心理特点等基本情况;采取有效措施解决困难,改善他们的生产生活条件。

同时,也有以下教训:生态移民的规划不全面,工程的设计不够科

学;治理工作的重点有失偏颇;生态移民与区域开发的关系处理得不合理;落实政策、财政支持等方面的力度不足;转移劳动力的工作力度不够;开发区产业结构升级能力弱;社会、文化网络联系的断裂,使人们在迁入地产生孤独心理等。这些经验和教训都可以为新疆生态移民工作的深入开展提供一定的参考。

因此,必须把加强环境保护和生态建设作为首要任务。生态移民只是某地区的生态环境恶化程度达到人口的生产活动再也不能持续下去时才采取的措施。所以,任何一个地区采取各种措施,防御生态恶化,保护自然环境,保持人与经济 and 资源环境之间的协调发展都是尤为必要的。

(四)提出优化生态移民政策、提高效益的对策和建议

一是增强移民搬迁规划的可行性。迁入地的区位选择对移民根本利益的保证和生态移民最优目标的实现是十分重要的。做好区位选择工作,保证水、土地、交通等基本的生产和生活条件。二是治理的工作重点要减少人为作用。在塔河两边胡杨林保护区范围内,严格禁止利用任何理由开发土地和放牧的现象。对承包商的土地一律进行退耕还林。三是提供技术服务。地方政府组织机关单位和当地生产队,帮助他们解决技术和劳动力不足的问题,派技术人员引导移民不仅学会基本农业知识,而且掌握和利用先进技术,为他们从事多种经营,增加经济收入,创造良好条件。四是处理好生态移民与区域开发的关系。改变过分重视自然资源的旅游开发、忽视人文旅游资源开发的倾向,坚持自然、人文资源开发相结合的原则。根据当地实际情况,认真考虑生态移民的必要,不要把文化开发同自然资源开发对立起来。

二、本研究以可持续发展为主线,以解决“两难”问题为出发点

生态移民作为人口移动的一种形式,主要是破解国家利益与地方利益、生态危机与发展焦虑的矛盾,本书力求把经济利益、生态利益、社会利益结合起来,多渠道解决人地失调关系,恢复自然往日的绚烂。充分发挥生态移民在生态保护与恢复方面,在脱贫致富和边塞稳定中

的作用。

由于在新疆维吾尔自治区实施的生态移民本质上就是要解决我区面临的环境保护和扶贫这一“两难”问题。因此,本项目正是紧紧围绕“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、系统的研究。生态移民城市化的加快和生态移民富余劳动力转移的促进,既是解决“两难”问题的有效途径,又是提高生态移民的生态效益、经济效益和社会效益的必然选择。生态移民城市化促使移民获得较多的就业机会,经济收入的提高,移民脱贫问题的解决,非农产业的发展,人口对土地的非依赖性增加。通过劳动力转移,一方面使生态移民得到增收,另一方面促进了生态移民的城市化发展。要想使塔河流域等既贫困又生态恶化区生态移民的效益提高,应该加强该流域移民区劳动力的转移与城市化的发展。

三、促进生态移民与民族生态文化的融合是本项目研究的创新点

新疆特殊的自然环境、生产方式、生活方式形成新疆少数民族的独特的生态文化:坎儿井文化、塔里木文化、游牧民族的生态文化,并在三大文化的基础上产生了三大文化主题:坎儿井、胡杨林、草原,他们共同构成了具有西域特色的文化传统。生态移民改变了人们的生存环境,也影响了三大文化赖以存在的地域基础,使三大文化的联系纽带变得松散。所以,在生态移民过程中要充分了解三大文化的背景,设置移民区要考虑民族特点的不同,要科学规划,合理安排,一定要保护好已成为当今世界最珍贵的人类文化资源和遗产,保护好新疆生态文化传统,并提出具体方案。

四、创造有利生态移民的社会心理环境,提高效益是本项目追求的目标

民族心理认同是对生态移民的进展具有很大作用的主要的主观影响因素。无论是国家、政府、社区对生态移民的认同,还是移民的民族心理对生态移民的认同,都对生态移民的效益产生不同程度的影响。生态移民属于自然性弱势群体,需要国家通过政策、法律、法规方面的认同,保护生态移民的切身利益。大力宣传生态移民的意义,创

造全社会关心移民、支持移民的社会风气,促进移民与迁入地的社会整合。在技术服务、农忙时期无偿农业劳动等方面坚定不移地提供长期性的帮助和支持。

本项目的出发点和愿望是想让大家对新疆的生态移民有一个充分具体的认识,并给政府在制定生态移民政策时提供一定的参考意见,但是,由于多种原因,研究中难免存在一些缺陷和不足,我们衷心地接受来自各方面的批评意见,以便使我们对生态移民的研究更加深入。

目 录

前 言

第一章 移民理论综述

第一节 国际移民理论	2
一、传统的国际人口迁移的特点及其类型	2
二、现代国际人口迁移的新特点、趋向和原因	3
三、移民对人口、生态、经济发展和社会生活的影响	5
四、美国、加拿大等西方国家的移民原则	8
第二节 国内移民理论	10
一、计划经济时代的人口迁移	10
二、国内移民的类型及其原因	11
三、国内生态移民发展的趋向及其对国家经济和生态环境的影响	13
四、生态移民以外的国内移民的趋向、原因及其影响	18
结束语	20

第二章 新疆人口迁移的历史演变和展望

第一节 古代和近代的人口迁移	22
一、古代人口迁移	22
二、近代史的人口迁移	26
第二节 解放后的人口迁移及其影响	28
一、解放后的人口迁移及其对经济发展的作用	28
二、改革开放以来的人口流动及其影响	29

第三节 人口迁移对当地生态环境和生态文化传统的影响·····	30
一、人口迁移对新疆生态环境的影响·····	30
二、人口迁移对当地生态文化传统的影响·····	32
第四节 新疆人口迁移未来的构想·····	33
一、客观的自然条件限制大规模的人口迁移·····	33
二、采取有效措施,保持人口与生态环境的平衡状态·····	34

第三章 生态移民的理论研究

第一节 生态移民的背景、定义、类型·····	36
一、生态移民的背景·····	36
二、生态移民的定义·····	40
三、生态移民的类型·····	44
第二节 自发迁移障碍,影响生态移民的因素及其原则·····	46
一、自发迁移障碍·····	46
二、影响生态移民的诸多因素·····	48
三、生态移民的原则·····	53

第四章 新疆生态移民的背景

第一节 新疆生态移民的生态环境背景·····	58
一、当前生态环境的基本特点·····	58
二、新疆所面临的主要生态环境问题·····	59
三、新疆所面临的其他环境问题·····	62
四、生态环境问题的影响·····	63
第二节 新疆生态移民的社会背景·····	64
一、贫困的含义·····	65
二、新疆贫困人口分布状况和特点·····	65
三、新疆贫困人口产生的原因·····	67
第三节 新疆生态移民的特殊文化背景·····	69
一、生态移民的多元文化背景·····	70

二、不同文化背景下生态移民的适应情况	73
三、促进文化适应和文化优化	75

第五章 新疆生态移民的特点、主要途径及其形式

第一节 新疆生态移民的特点	77
一、生态移民实施的普遍性	77
二、生态移民实施的民族特性	78
三、生态移民实施的多重功效	82
第二节 新疆生态移民的主要途径和形式	84
一、实现生态移民的途径	85
二、生态移民的安置形式及其经验总结	86
第三节 调查报告	87
一、牧民定居的原因	87
二、牧民定居的实施和形式	90
三、牧民定居的效益	91
四、影响牧民定居效益提高的客观和主观因素与牧民对此不同的反映	93

第六章 新疆生态移民的作用与效益评价

第一节 生态移民的反贫困作用	102
一、反贫困战略概述	102
二、我国的反贫困战略与生态移民	105
三、生态移民反贫困作用的实地调查	107
第二节 生态移民对人口集聚、生产产业化与文化转型的作用	112
一、生态移民的人口集聚效应	112
二、生态移民的农业产业化效应	113
三、生态移民的文化转型效应	114
四、案例分析	115
第三节 生态移民对小城镇化的促进作用	118
一、小城镇化及其对社会经济发展的促进作用	118

二、生态移民对小城镇化的促进作用·····	120
三、生态移民的小城镇化对当前社会经济发展的影响·····	122
第四节 新疆生态移民的效益及其评价·····	125
一、开发式生态移民的效益分析·····	125
二、新疆生态移民的效益评价·····	132

第七章 影响新疆生态移民效益的主要因素

第一节 影响新疆生态移民效益的政策因素·····	139
一、生态移民的规划不全面,移民搬迁工程的规划和设计不够科学···	139
二、治理工作的重点有失偏颇·····	141
三、生态移民与区域开发的关系处理不合适·····	142
四、在落实政策、财政支持等方面力度不够·····	143
五、对转移农村富余劳动力缺乏支持力度·····	145
六、开发区乡镇企业的创立与发展严重不足·····	145
第二节 影响新疆生态移民效益的社会、自然条件因素·····	146
一、水资源缺乏的影响·····	146
二、生态移民实施地区恶劣的自然条件·····	148
三、生态移民实施地区的不利的社会经济、生产和生活环境·····	149
四、案例分析·····	151
第三节 影响新疆生态移民效益的传统文化因素·····	153
一、生态移民的文化传统·····	153
二、文化变迁的影响·····	156
三、一些传统文化的不利影响·····	159

第八章 新疆生态移民的经验、存在的问题和生态保护的重要性

第一节 新疆生态移民的经验·····	163
一、人口迁移规划合理,措施有效,计划稳步实施·····	163
二、重视向其他地区学习先进经验,制订合理方案·····	164

三、政府大力引导改善农牧民的生产生活方式·····	165
四、在移民安居中,重视移民的年龄结构和政策支持·····	166
五、为筹集移民资金建立多种融资渠道·····	167
六、结合地区特点,加快产业结构调整,促进劳动力转移·····	168
第二节 新疆生态移民存在的主要问题 ·····	169
一、拉力因素小于推力因素(对人口迁移推—拉理论的检验)·····	169
二、科学规划不到位,工程建设遗留问题较多·····	171
三、资金投入不足、投资回报率低·····	172
四、水和土地资源的缺乏是生态移民的瓶颈·····	173
五、移民生产生活方式的转变问题·····	174
六、难以适应新环境的问题·····	175
七、地方政府相应配套的基础设施建设体系滞后·····	176
八、迁出地生态环境破坏问题·····	176
第三节 从生态保护的重要性角度认识生态移民 ·····	178
一、五堡乡的环境、人口和资源特点·····	179
二、改革开放以来,五堡乡的经济社会发展状况·····	180
三、自然环境逐年恶化·····	182
第九章 提高新疆生态移民效益的基本思路、对策和建议	
第一节 提高新疆生态移民效益的基本思路和应遵循的原则 ·····	184
一、提高新疆生态移民效益的基本思路·····	184
二、新疆生态移民应遵循的原则·····	184
第二节 提高新疆生态移民效益的基本对策 ·····	186
一、加大移民搬迁规划的可行性·····	186
二、加快产业结构调整,促进协调发展,提高生态移民的质量·····	187
三、坚持人口集中、产业发展、城镇建设“三位一体”的发展思路·····	188
四、治理工作中要重点减少人为的破坏·····	189
五、为移民提供技术服务·····	190
六、处理好生态移民与区域开发的关系·····	191

七、大力促进教育和富余劳动力培训事业的发展·····	191
八、加强生态移民的领导和管理·····	192
第三节 提高新疆生态移民效益的几点建议·····	195
一、不断改善条件,提高生态移民的效益·····	195
二、以科学发展观统领生态移民·····	197
三、牧民定居后出现问题的解决措施·····	200
四、制定生态移民法提高生态移民的收益·····	205
五、加强生态保护的重要性——以哈密市五堡乡为例·····	211

第十章 新疆生态移民与民族心理认同和少数民族生态文化

第一节 新疆民族心理认同与生态移民的关系·····	214
一、新疆生态移民的进展及其效应·····	214
二、生态移民民族心理认同的个案分析·····	218
三、生态移民需要全社会的关心和支持·····	224
第二节 新疆少数民族生态文化与生态移民的关系·····	225
一、民族生态文化的概念·····	226
二、新疆少数民族的生态文化传统·····	226
三、传统生态文化的物质基础受到严重破坏及其对生态移民效益产生的影响·····	231
四、生态移民和科学发展观的树立与保持生态文化传统的关系·····	234
结束语·····	236

第十一章 新疆生态移民、城市化进程和劳动力转移之间的互相影响

第一节 城市化进程缓慢及其对生态移民效益的影响·····	237
一、南疆城市化进程缓慢及其原因·····	237
二、城市化与生态移民的关系·····	240
三、南疆城市化进程缓慢对生态移民效益的影响·····	242
四、加强南疆城市化的发展,提高生态移民的效益·····	244