

生态移民的环境社会学研究

色音 张继焦 主编



民族出版社

生态移民的环境社会学研究

色音 张继焦 主编

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

生态移民的环境社会学研究/色音, 张继焦主编. —北京:
民族出版社, 2009.6

ISBN 978-7-105-10123-8

I. 生… II. ①色…②…张 III. 移民—环境社会学—文集
IV. D523.8-53 X-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 100336 号

责任编辑: 吴灵芝

封面设计: 胡步青

出版发行: 民族出版社出版发行

地 址: 北京市和平里北街 14 号 邮编: 100013

网 址: <http://www.mzcbs.com>

印 刷: 迪鑫印刷厂印刷

经 销: 各地新华书店经销

版 次: 2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月北京第 1 次印刷

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32 字数: 330 千字

印 张: 12.625

定 价: 35.00 元

ISBN 978-7-105-10123-8/X·12 (汉 1)

该书若有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

编辑室电话: 010-64228166 发行部电话: 010-58130904

目 录

中国生态移民的起源和发展	宋建军 张庆杰 赵晓英 (1)
自组织理论下移民村庄的构建	高春风 朱启臻 (16)
宁夏吊庄移民及其环境影响	王朝良 (28)
生态移民搬迁与生活方式的转变	
——以甘肃省移民调查为例	
.....	李勇平 赵凯 李菁 赵旭东 (48)
额济纳旗生态移民的环境社会学考察	色 音 (63)
敖鲁古雅“驯鹿鄂温克人”生态移民的	
田野考察	祁惠君 (111)
敖鲁古雅鄂温克猎民们的游牧与定居	
问题研究	李尔只斤·吉尔格勒 超太夫 (130)
生态移民政策与地方政府实践	
——以敖鲁古雅鄂温克生态移民为例	谢元媛 (145)
生态移民对牧民生产生活方式的影响	
——以内蒙古正蓝旗敖力克嘎查为例	
.....	包智明 孟琳琳 (157)
浅议内蒙古鄂托克旗生态移民问题	任国英 (198)
生态移民中的社区构建	
——棋盘井生态移民社区案例研究	
.....	闫秋源 包智明 (214)

深山区移民扶贫的成本分析：社会学的视角

——以江西省遂川县为例

..... 熊春文 赵劲 李敏 赵勇 (240)

“无土安置”自愿移民模式的经验与反思

——以江西省遂川县为例 熊春文 李敏 赵劲 (253)

移民与移民之后

——阿拉善生态移民现状管窥

..... 夏循祥 (268)

生态移民：异地致富工程项目中的利益

相关群体分析 张继焦 (293)

三峡后靠移民可持续发展研究 朱启臻 李静 (323)

反思生态移民的决策思路

——以 KT 自治州生态移民前期研究为例

..... 陈阿江 (334)

谁迁移了

——自愿移民的搬迁对象特征和原因分析

..... 唐丽霞 林志斌 李小云 (344)

生态移民的生活重建与缓解贫困的民间视野：

来自四川凉山美姑的调查与思考 刘朝晖 (365)

宁夏同心县河西扬黄灌区吊庄移民 杜发春 (387)

中国生态移民的起源和发展

宋建军 张庆杰 赵晓英

环境和贫困是当今国际社会普遍关注的两大问题，也是制约各国实施可持续发展战略的关键问题。生态问题与贫困问题通常表现为互为因果、相互制约的关系。正是因为恶劣的生态环境和贫困常常是伴随出现，所以实施生态移民已成为一些国家消除区域性贫困和改善生态环境而采取的重要战略行动。

一、中国扶贫开发取得的成就

(一) 扶贫政策回顾

中国是世界上最大的发展中国家，也是贫困问题较为突出的国家之一。20世纪80年代以来，随着国家反贫困战略的提出，国家出台了一系列扶贫政策，其中影响较大的有：

第一，1984年9月，中共中央、国务院联合发出《关于帮助贫困地区改变面貌的通知》，首次把扶贫工作作为国家的一项特殊任务提出，中国政府消除贫困的行动由此正式拉开序幕。

第二，1986年3月，全国人大六届四次会议将“老、少、边、

穷”地区迅速摆脱经济和文化落后状况作为一项重要内容，列入《国民经济和社会发展规划“七五”计划》，中国政府消除贫困进入实质性阶段。

第三，1994年3月，国务院制定了今后7年的全国扶贫开发工作的纲领性文件——《国家八七扶贫攻坚计划》，该计划指出，从1994年到2000年，集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用7年左右的时间，基本解决农村8000万贫困人口的温饱问题。中国的扶贫工作进入攻坚阶段。

第四，2001年5月，国务院制定了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》，就未来10年农村扶贫工作进行了全面部署，明确提出“要把贫困地区尚未解决温饱问题的贫困人口作为扶贫开发对象；同时，继续帮助初步解决温饱问题的贫困人口增加收入，进一步改善生产生活条件，巩固扶贫成果”^①。

（二）扶贫开发取得的成就

中国是世界上贫困人口较多的国家。改革开放前，中国政府的扶贫政策主要是针对特殊的贫困人口群体，如城市中的困难户和农村中的“五保户”实行社会救济；从20世纪80年代中期开始，扶贫政策从救济式扶贫，转向以促进贫困地区提高自我发展能力的“开发式”扶贫，在全国范围内开展了以解决农村贫困人口问题为主要目标，以改变贫困地区经济文化落后状况为重点的大规模扶贫攻坚，农村绝对贫困人口由1978年的2.5亿减少到2003年的2900万，扶贫事业取得了举世瞩目的成就。

^① 郁建立：《扶贫政策与农村贫困》，载《北京科技大学学报（社会科学版）》，2003（1）。

改革开放以来，中国的扶贫开发大致分为三个阶段：^①

第一阶段：1978—1985年。推行家庭联产承包责任制，大幅度提高农产品价格，全国农村没有解决温饱的贫困人口从2.5亿人减少到1.25亿人，平均每年减少1768万人，贫困发生率从30.7%下降到14.8%。

第二阶段：1986—1993年。国务院成立专门工作机构，安排专项资金，制定专门的优惠政策，实施开发式扶贫方针。全国农村没有解决温饱的贫困人口由1.25亿人减少到8000万人，平均每年减少640万人，贫困发生率由14.8%下降到8.7%。

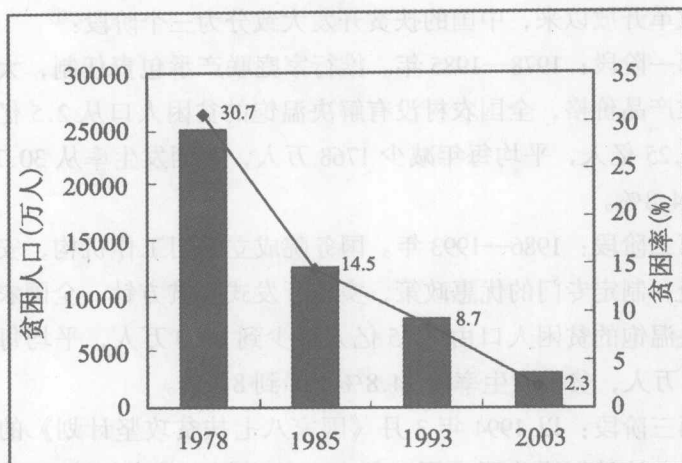
第三阶段：以1994年3月《国家八七扶贫攻坚计划》的实施为标志。该计划明确要求用7年左右的时间，基本解决8000万农村贫困人口的温饱问题，中国的扶贫开发进入了最艰难的攻坚阶段。1996年9月，党中央、国务院联合召开了第一次扶贫工作会议，作出了《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》。1999年6月，党中央、国务院召开第二次扶贫工作会议，作出了《关于进一步加强扶贫开发工作的决定》，动员全党、全社会切实做好扶贫攻坚决战阶段的工作。2001年5月，中央召开了第三次扶贫开发工作会议，开始实施《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，全国农村没有解决温饱的贫困人口由1993年的8000万人减少到2003年的约2900万人。

（三）扶贫开发的经验

中国实施反贫困战略积累的经验主要有：

第一，政府主导、立体型推进。中国的扶贫开发是由政府直接

^① 国务院扶贫开发领导小组办公室：《中国扶贫开发的伟大历史进程》，载《人民日报》，2000-10-16。



中国农村贫困人口变化情况

主导，尤其是中央政府承担了最主要的责任，通过建立扶贫专项资金、财政转移支付、税收优惠政策等手段有力地支援着贫困地区发展；地方政府提供配套的扶贫资金，并将扶贫作为考核地方政府工作业绩的重要指标；各级政府职能部门则通过定点扶贫进行具体的扶贫开发，如民政部的定点扶贫对象是革命老区——井冈山地区。从横向看，东部经济发达地区对贫困地区的支持已经成为扶贫开发的重要组成部分，如深圳市近十多年来对口帮扶地区涉及全国 10 个省（区）、60 多个县（市），累计支援贫困地区的各类资金共计 74.75 亿元，其中无偿帮扶（包括各级财政资金、社会捐助等）19.57 亿元，有偿帮扶（包括低息借款、企业合作等）55.18 亿元。^①又如广州市政府向广西捐款 1 亿元，用于设立“广州资助广西壮族自治区扶困助学专项基金”，用增值部分资助家庭经济困难

^① 蔡志军：《深圳十年扶贫慷慨出资 74 亿元》，见《深圳晚报》，2005-01-15。

的广西学生上学,广州市社会各界捐献给广西发展教育的资金达6000多万元,共援建希望中小学校110所,帮助解决了12个县、66个乡镇的3.2万名少年儿童入学难问题。^①上海、江苏、浙江等省市亦向对口支持的西部贫困地区直接给予资金支持、技术援助等。在省内,采取先进的市县对口支持落后的市县。此外,国有大型企事业单位及部分大型民营企业亦积极开展对口扶贫工作。

第二,全方位开展扶贫。在扶贫内容看,从支持贫困地区发展种养殖业、推进农村基础设施建设,到科技扶贫、教育扶贫、文化扶贫、卫生扶贫、生活救助,等等,扶贫内容几乎涉及农村经济社会发展与贫困人口生活的方方面面;在扶贫方式上,从一般性生活救济和救灾到以工代赈、贴息贷款等,实现了有偿援助与无偿救济相结合、“输血”扶贫与“造血”扶贫相结合。中国的扶贫战略构成了全方位扶贫的格局。

第三,强调开发式扶贫。针对传统救济式扶贫在部分地区造成“等、靠、要”思想的问题,国务院在扶贫开发之初,就明确提出了开发式扶贫的方针。其基本宗旨是动员和组织广大民众,倡导和鼓励贫困地区的贫困农户和地方政府发扬自力更生、艰苦奋斗、自强不息、改变命运的精神,在国家必要扶持下,逐步形成自我积累、自我发展能力,在劳动过程中发展生产、创造财富,解决温饱和向小康迈进。在开发式扶贫中,易地搬迁扶贫已成新的重要举措,如四川启动的2001—2010年五大扶贫工程中,移民扶贫工程就占有重要地位,它涉及生存条件恶劣的12万户50多万贫困农牧民;^②辽宁于1998年启动的移民工程,已实施移民扶贫10346户,

^① 周祖臣:《对口支援广西,设立助学基金》,见《中国教育报》,2006-06-16。

^② 彭小菊、吴超敏、程亨丽:《关于四川生态移民的分析研究》,2002年,《四川经济展望》<http://www.chinapac.com>。

共 3.4 万人。^① 实践证明, 开发式扶贫是从根本上促使贫困人口彻底摆脱贫困状态的有效途径。

中国的扶贫工作所取得的成就令人振奋, 但是减贫目标依然任重道远。全国农村仍有近 3000 万人没有解决温饱, 这些贫困人口中相当一部分生活在水土流失严重、土地荒漠化、自然灾害频繁、自然条件恶劣、人类难以生存的地方, “一方水土养不了一方人”, 严酷的自然条件一直是这些地区扶贫的最大制约因素。要从根本上解决这些地区的脱贫和发展问题, 不外乎两种选择, 一是将人口迁移到自然条件较好的地区, 实行生态移民; 另一个是改变当地的自然条件。

二、生态移民的定义及其主要类型

(一) 生态移民的定义

移民是指超过一定空间距离移居的人群, 中国古已有之。生态移民是指由于生态环境问题而实行的移民, 它是近代才出现的, 而真正意义上的生态移民则只有十多年的历史。国际上对生态移民的定义最初有两个含义: 一是指因生态灾害而引发的移民, 尤其是指中亚一些国家曾经进行的移民;^② 另一个含义则是指“生物在空间的重新分布过程”, 是进化生物学上的概念, 即迁移。^③

在中国, 生态移民的概念多见于学术论文中, 还没有对生态移

① 大珂等:《奔向希望——实施生态移民访谈录》, 载《新农业》, 2004 (7)。

② International Organization for Resettlement IOM Dushanbe, “Facts and Figures on Resettlement”, <http://www.iom.int/tajikistan/facts-figures.htm>.

③ Anthony F. Dixon and Pavel Kindlmann, “Cost of flight apparatus and optimum body size of aphid migrants”, Ecology, July 1999.

民的定义进行权威性界定,对于生态移民的研究也处在初级阶段。国内学者主要从移民行为这一角度对生态移民内涵进行探讨。

综合国内有关专家对生态移民的定义,我们认为,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、环境协调发展。生态移民的实质是人与自然关系的重新调整。

(二) 生态移民的主要类型

1. 按迁入地类型,可以分为就地移民和易地移民

就地移民是指在本乡、本土范围内就地安置移民;易地移民则是指离开本乡本土,到其他地方定居。

2. 按迁出地类型,可把生态移民分为生态脆弱区移民和重要生态区移民

(1) 生态脆弱区移民。指将生活在极度干旱、半干旱或生态环境严重退化地区的人口迁移到其他地区定居,以缓解生态脆弱区的人口压力。如甘肃、宁夏在 20 世纪 80 年代实施的“吊庄”移民,以及近年来在内蒙古牧区实施的生态移民,多数是将生态环境脆弱或极度退化和人口压力过大的干旱、半干旱地区的人口向生态环境较好地区迁移。

(2) 重要生态区移民。将重要生态地区,如江河源头区、生态屏障地区、自然保护区的居民逐步迁移出来,缓解人口对生态环境的压力,实现经济发展和生态环境保护的目的。如“三江源国家级自然保护区”的生态移民,计划用 5—8 年时间,重点在长江、黄河和澜沧江源头地区实施退牧还草工程,将海拔 4500 米以上的牧民分期、分批迁移到自然条件较好的地带,逐步恢复“三江源”地

区的生态环境。^①

三、生态移民的起源和发展

(一) 生态移民的起源

实际上,中国古代就有移民活动。如早在汉代就向内蒙古河套地区进行过移民,明代土默川地区移民开垦,清代的“移民实边”,民国时期的绥西开垦等。20世纪60—80年代知识青年上山下乡、水利工程建设的库区移民,“八七扶贫攻坚计划”中的异地安置等都属于移民的范畴。但是,这些移民主要出于政治、军事和经济目的,对生态环境保护考虑不多,并不是严格意义上的生态移民。

按照消除贫困、发展经济和保护生态环境为目的来衡量的话,中国的生态移民可以说是源自于易地扶贫(异地扶贫)。中国的易地扶贫工作始于20世纪80年代的“三西”(宁夏西海固地区、甘肃以定西为代表的中部干旱地区和河西走廊地区)农业建设计划,针对当时宁夏、甘肃部分地区植被破坏、生态环境恶化、群众生活困难的状况,1983年中国政府开始实施为期10年的“三西”农业建设计划,每年拨专款2亿元,进行区域综合性扶贫开发,试行吊庄移民,提出“三年停止破坏,五年解决温饱,两年巩固提高”的目标。^②1992年,国务院决定将“三西”地区农业建设计划再延长10年,以支持“三西”地区进一步发展。据初步统计,从1983—1997

① 金卫星、殷耀:《生态移民:西部的新选择》,见《人民法院报》,2002-10-11。

② 苏明:《我国财税扶贫政策运用的现状、问题与对策》,载《湖北财税》,2001(7)。

年,甘肃共移民 48 万多人。^①

(二) 生态移民的发展

1994 年,国家开始实施“八七扶贫攻坚计划”,易地扶贫随之得以推进。大部分省(区)都进行了以脱贫致富和保护生态环境为目的的生态移民(易地扶贫)试点,尤其是宁夏、内蒙古、云南、贵州等自然条件较差、贫困率较高的省(区),生态移民工作走在前面。1996 年以来,广东、湖北、江西、陕西、吉林、山西、辽宁等省份也将生态移民纳入扶贫计划。

宁夏是中国最早开展生态移民的省(区)之一。1983 年宁夏回族自治区党委、政府就制定了“以川济山、山川共济”的扶贫开发政策,按照群众自愿原则,采取吊庄的形式,动员南部山区部分生产、生活条件比较落后地区的贫困群众,到引黄灌区有灌溉条件的荒地上进行开发性生产,创建新的家园。宁夏又是中国实施易地扶贫搬迁试点省(区)之一,计划 2001—2005 年年底实施生态移民 10 万人。

从 20 世纪 90 年代开始,内蒙古出现了真正意义上的生态移民。生态移民工程以盟(市)级为基本规划部门,以旗(县)为承办法人实施。“十五”期间,内蒙古自治区计划移民 65 万人,其中从牧区移民 28.3 万人。按项目类型分,从缺乏生存条件的贫困地区移民 40 万人,从生态建设项目区搬迁移民 25 万人。^②

广西是 20 世纪 90 年代运用移民方式扶贫的代表之一。1993 年

^① 刘亚桥、杨军等:《甘肃扶贫开发模式的回顾与探讨》,载《甘肃理论学刊》,2004(5)。

^② 内蒙古自治区计委:《内蒙古实施易地开发扶贫移民情况的简介》, <http://www.nmgfw.gov.cn>。

广西壮族自治区政府决定对自然环境恶劣、资源贫乏、长期扶持难以脱贫与发展的大石山区群众实行移民搬迁异地安置,重建家园。据不完全统计,1993—2000年,广西共建成异地安置场所267个,居民点1167个,完成安置农户5万户,近23万人,基本解决了他们的脱贫和发展问题。^①广西还制定了新一轮的异地安置计划,计划到2010年,集中力量对生活在自然条件特别恶劣、资源特别贫乏,生活条件差和人均耕地不足0.3亩,以及受地质灾害影响严重地区的21万人实施异地移民。^②

辽宁自1999年开始实施移民扶贫工程,已累计实施移民扶贫1万多户3.4万人,对解决偏远山区贫困农户温饱、脱贫致富,改善生态环境起着重要作用。

总之,生态移民(易地扶贫)的案例不胜枚举。尽管生态移民工作仍处于试点、探索之中,还有许多问题需要研究,但是,从近年来开展生态移民试点所取得的成就看,生态移民对于缓解西部地区的贫困、改善生态环境发挥了十分重要的作用。预计未来15—20年,中国将继续把生态移民作为宏观性扶贫和保护生态环境的双赢战略实施。

四、与生态移民有关的文件和政策

(一) 有关文件

近几年,国家和地方政府相继出台了易地扶贫或生态移民的相

① 方兵:《提升广西扶贫移民层次,保护大石山区生态环境》,载《改革与战略》,2004(6)。

② 陆远发:《迁得出、稳得住、富得起》,载《老区建设》,2003(4)。

关文件。2001年6月，国务院发布实施的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》第十九条规定：“稳步推进自愿移民搬迁。对目前极少数居住在生存条件恶劣、自然资源贫乏地区的特困人口，要结合退耕还林还草实行搬迁扶贫。”

2001年4月，原国家计委发布的《关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》，明确了试点工作的基本任务，即“在西部地区开展易地扶贫搬迁试点，是在新形势下探索新世纪扶贫工作新途径，也是促进西部地区生态环境改善的一个有益尝试。通过试点，在解决部分贫困群众脱贫和恢复改善迁出地生态环境的同时，积极探索、总结开展易地扶贫搬迁工作的主要形式、基本特点、主要方法和经验教训，为今后的推广打好基础”。2001—2003年，先行在云南、贵州、内蒙古、宁夏4省（区）开展易地扶贫搬迁试点工程，计划搬迁贫困群众74万人；同时，在广西、四川、陕西、甘肃等省开展小规模试点，计划搬迁4万多人。^① 2004年将易地扶贫搬迁试点范围由4省区扩大到9个省区（云南、贵州、内蒙古、宁夏、广西、四川、陕西、青海、山西）。

2003年1月实施的《退耕还林条例》第五十四条规定：“国家鼓励在退耕还林过程中实行生态移民，并对生态移民农户的生产、生活设施给予适当补助。”

内蒙古自治区政府于2001年1月出台了《关于实施生态移民和异地扶贫移民试点工程的意见》，提出了内蒙古“十五”期间易地扶贫移民的总体思路：“按照统筹规则、因地制宜、实事求是、分类指导、分步实施的方针，坚持迁得出、稳得住原则，制定支撑政策，加快移民步伐，实现迁出区绿起来，迁入区富起来的可扶持

^① 杨渠：《中国实施生态移民的实践》，载《中国生态移民研讨会论文汇编》，2004。

发展战略目标。”

(二) 生态移民政策

生态移民政策涉及的内容较多,由于各地自然条件差异很大,尚未制定全国统一的生态移民政策,其中对生态移民影响较大的政策主要包括补偿政策、土地政策、户籍管理政策和税收优惠政策等。

1. 补偿政策

国家政策规定,对符合移民条件的移民户,由国家给予专项补偿扶助,国家补助标准一般不超过 5000 元/人,考虑到南方、北方地区移民建设难度差异,人均补助标准略有差异。在国家给予补助的同时,地方政府对生态移民也给予一定的补助。如,辽宁省规定,对全省 19 个扶贫开发工作重点县和少数民族县的移民扶贫,省、市、县三级财政给予适当补助。具体标准为:按户计算,每个移民户补助 1.2 万元,其中省、市财政各补助 5000 元,县级财政补助 2000 元。^①

甘肃移民安置中,搬迁补助等公益建设资金和部分生产补助资金,移民人均 520 元左右,加上人均 2 亩水浇地的建设资金,安置一个移民安排资金 3000 元左右。^②

在内蒙古,搬入农区从事种植业的牧户,国家发放一定的住房、棚圈等建设补贴,发放一定的搬迁费、生活补助费,并以足额的农耕地(水、电、防护林等配套完善)作为原有的土地或草场、生产设施的补偿,农牧区可共用的生产和生活资料不予补偿。对从

① 大珂等:《奔向希望——实施生态移民访谈录》,载《新农业》,2004(7)。

② 白南生、卢迈:《中国农村扶贫开发移民:方法和经验》, <http://www.help-poverty.org.cn>。