

ECOLOGICAL
MIGRATION STRATEGY

生态移民战略 与区域协调发展

范建荣
著

宁夏的理论与实践

THEORETICAL INNOVATION AND PRACTICE IN NINGXIA

REGIONAL
COORDINATED
DEVELOPMENT

范建荣
著

生态移民战略 与区域协调发展

REGIONAL COORDINATED DEVELOPMENT

宁夏的理论与实践

THEORETICAL INNOVATION AND PRACTICE IN NINGXIA



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

生态移民战略与区域协调发展：宁夏的理论与实践 /
范建荣著. -- 北京：社会科学文献出版社，2019.5
ISBN 978-7-5201-4583-1

I. ①生… II. ①范… III. ①移民-研究-宁夏②区
域经济发展-协调发展-研究-宁夏 IV. ①D632.4
②F127.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 054712 号

生态移民战略与区域协调发展

——宁夏的理论与实践

著 者 / 范建荣

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 薛铭洁

文稿编辑 / 周爱民

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：29.75 字 数：432 千字

版 次 / 2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4583-1

定 价 / 108.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

前 言

消灭贫困、实现共同富裕是社会主义的本质要求，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是中国共产党的庄严承诺。习近平总书记说：“党的十八大以来，党中央从全面建成小康社会要求出发，把扶贫开发工作纳入‘五位一体’总体布局、‘四个全面’战略布局，作为实现第一个百年奋斗目标的重点任务，做出一系列重大部署和安排，全面打响脱贫攻坚战。”易地扶贫搬迁——生态移民就是2015年中央扶贫开发工作会议确定实施的“五个一批”工程之一。

我国是一个多民族国家，全国少数民族总人口的70%以上生活在西部生态环境恶劣地区，因而西部少数民族地区贫困问题较为突出。为了有效解决区域贫困问题，宁夏在20世纪80年代初就在国务院“三西”办“有水路走水路、有旱路走旱路、水旱不通另寻他路”方针的指导下，创造性地走出了一条“易地扶贫开发之路”——开了全国生态移民的先河。进入21世纪以来，宁夏生态移民的经验上升为国家政策层面，在宁夏、云南、内蒙古、贵州进行了“易地扶贫搬迁”试点，后扩大到17个省份，并取得了显著成效。

经过多年的理论与实践摸索，生态移民应有的保护生态环境、开发国土资源、解决区域贫困、协调区域发展、实现共同富裕等功能日益显现。生态移民既是一项民生工程、富民工程，更是一项社会工程、政治工程，其目的是通过“挪穷窝”“换穷业”“拔穷根”，进而达到稳定解决贫困

人口脱贫目标。因而，从中央到地方都高度重视。

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的关键时期，精准扶贫与精准脱贫已经成为关键所在，生态移民再次成为扶贫攻坚的重要手段和主战场，国家拟将 1000 万贫困人口实施易地扶贫搬迁，进而加快区域协调发展进程，实现共同富裕。

在看到已有生态移民取得巨大成就的同时，还必须看到在其发展进程中存在着许多亟待解决的问题。这些问题的存在，关键在于缺乏一个具有宏观指导意义的生态移民战略。但迄今为止这一战略并未引起高度的重视，因此必须进行科学、深入的研究，才能制定生态移民战略以确保其有效实施。

本书在梳理生态移民理论的基础上，回顾和总结了宁夏生态移民战略形成、丰富和完善的发展历程和经验，研究了生态移民战略实施过程中面临的突出问题，探寻教训所在，提出进一步完善的对策与建议，推动宁夏生态移民进一步顺利发展，并为全国同类地区提供理论指导和经验借鉴。

本书分为四个部分。

第一部分总论篇。在强调研究生态移民战略与区域协调发展重要性的基础上，回顾了宁夏生态移民战略形成、丰富与完善的历史进程，进而对生态移民战略的内涵、特点等进行了总结，并对实施生态移民战略的具体模式进行了梳理。

第二部分民生建设篇。对生态移民实施进程中的民生建设、社会保险、收入倍增等方面取得的成绩进行了较为全面的总结，并对存在的问题及原因进行了深入剖析。

第三部分专题研讨篇。对生态移民实施进程中存在的突出问题，如贫困加剧问题、弱势群体问题、劳务移民问题、生态移民社区定居率低问题、土地流转问题等进行了专题研究，剖析了各种问题产生的后果及原因，提出了相应解决对策。

第四部分区域协调篇。在梳理生态移民战略实施过程中存在重大问题产生原因的基础上，重点研究了生态移民战略与区域协调发展的互动关

系，并全面总结了宁夏取得的成功经验。

第五部分展望篇。在充分认识民族地区实施生态移民战略重要性及紧迫性的前提下，就宁夏实施生态移民战略对促进民族地区区域协调发展的启示进行了深入认识，进而提出了加快民族地区实施生态移民战略的新思路与新思维——按代移民与插花移民。

本书既是一部关于生态移民研究的最新理论成果，适合于高等院校、科研院所的研究人员借鉴使用，同时也是一本关于生态移民的实践指导手册，适合于生态移民实际部门的工作者以及高等院校在校研究生的专题讲座或地方部门培训选用为教材。

目 录

第一篇 总论篇

第一章 导论.....	3
第一节 移民开发是人类社会发展的永恒主题.....	3
第二节 研究生态移民战略的意义.....	5
第三节 研究框架与研究方法	10
第二章 生态移民战略概述	15
第一节 生态移民战略相关概念理论综述	15
第二节 生态移民战略的内涵及其特点	20
第三章 宁夏生态移民战略的提出、形成与发展	25
第一节 宁夏生态移民战略提出、形成与发展的背景	25
第二节 宁夏生态移民战略的形成、发展与完善、丰富	36
第三节 宁夏生态移民战略内容	50
第四章 宁夏生态移民模式研究	59
第一节 宁夏生态移民模式概述	59

第二节	生态移民搬迁模式	62
第三节	生态移民安置模式	65
第四节	生态移民投资模式和管理模式	71
第五节	生态移民发展模式	73

第二篇 民生建设篇

第五章	生态移民地区民生建设问题研究	79
第一节	研究生态移民地区民生问题的意义	79
第二节	生态移民地区改善和提高民生水平的现状及机理分析	83
第三节	红寺堡区民生发展面临的问题	93
第四节	提高和改善生态移民社区民生水平对策建议	99
第六章	生态移民战略实施中的社会保险问题研究	106
第一节	问题的提出及样本量的基本情况	106
第二节	红寺堡区农村社区社会保险现状分析	108
第三节	红寺堡区城乡社会保险“三低”现象原因分析	112
第四节	解决生态移民社区社会保险“三低”现象的 政策建议	123
第七章	生态移民战略实施中的生态移民收入倍增研究	134
第一节	研究生态移民收入倍增问题的意义	134
第二节	2015 年宁夏生态移民收入状况分析	136
第三节	典型生态移民乡镇农民收入现状分析	138
第四节	典型生态移民乡镇农民收入倍增目标预测	152
第五节	影响生态移民收入倍增目标实现的因素分析	156
第六节	加快生态移民实现农民收入倍增目标的政策建议	161

第三篇 专题研讨篇

第八章 生态移民战略实施中的贫困加剧问题研究	175
第一节 “贫困加剧”问题的提出及研究意义	175
第二节 样本量的基本情况	177
第三节 生态移民社区“贫困加剧”现象的具体表现	189
第四节 “贫困加剧”现象的内涵及原因分析	202
第五节 防范和缩短“贫困加剧”现象的对策建议	212
第九章 生态移民战略实施中的弱势群体问题研究	217
第一节 生态移民社区“菊花台”现象的内涵及产生原因	217
第二节 “菊花台”现象产生的原因及负面影响	220
第三节 解决“菊花台”现象的政策建议	222
第十章 生态移民战略实施中的劳务移民问题研究	225
第一节 劳务移民概述及研究意义	225
第二节 宁夏劳务移民典型案例分析	234
第三节 宁夏劳务移民发展存在的问题及面临的风险、压力	242
第四节 加快宁夏劳务移民发展的政策建议	251
第十一章 生态移民战略实施中的自发移民问题研究	258
第一节 自发移民问题产生的原因及研究意义	258
第二节 自发移民发展自我评价及面临问题	271
第三节 解决自发移民问题的对策建议	283
第十二章 生态移民战略实施中的定居率低问题研究	289
第一节 问题的提出及其危害	289

第二节	生态移民对社区定居率低的认知·····	292
第三节	生态移民社区定居率低原因及人群特征分析·····	322
第四节	提高生态移民社区定居率的对策建议·····	330
第十三章	生态移民战略实施中的土地流转问题研究·····	338
第一节	问题的提出及研究意义·····	338
第二节	生态移民地区土地流转案例分析·····	340
第三节	国内经验借鉴及对策建议·····	352

第四篇 区域协调篇

第十四章	生态移民战略实施中的区域问题研究·····	363
第一节	研究意义及思路·····	363
第二节	生态移民引发的区域问题·····	367
第三节	实施生态移民战略引发区域问题的原因分析·····	386
第四节	解决生态移民引发的区域问题的对策建议·····	393
第十五章	生态移民战略与区域协调发展互动关系研究·····	404
第一节	生态移民战略与区域协调发展关系·····	404
第二节	生态移民战略的实施促进了宁夏区域协调发展·····	411
第三节	宁夏实施生态移民战略的经验·····	414

第五篇 展望篇

第十六章	生态移民战略是实现民族地区跨越式发展的重要 抉择及路径选择·····	423
第一节	民族地区实施生态移民战略的紧迫性·····	423
第二节	宁夏实施生态移民战略对促进民族地区区域协调 发展的启示·····	429

第三节 按代移民：民族地区实施生态移民战略的理论探讨·····	435
第四节 插花移民：民族地区实施生态移民战略的现实抉择·····	445
主要参考文献·····	453
后 记·····	460

第一篇 总论篇



第一章 导论

第一节 移民开发是人类社会发展的永恒主题

一 移民开发是人类社会发展的不竭动力

所谓的“移民开发”是指，“由政府有组织地迁移人口到资源丰富的地区，用垦殖、开采等方法使荒地或天然资源得以充分地利用，为社会提供财富。”^① 古今中外，包括中国、印度、埃及和巴比伦在内的四大文明古国，也包括美国、英国等在内的现代文明国家的发展实践证明，移民开发不仅拓宽了人类的生存空间和生产空间，增加了人种与民族之间的同化与融合，而且极大地促进了人类的进步和文明的传播。

当然，人们有意识有组织地进行移民开发则是社会发展到一定阶段的产物，特别是国家产生以后。统治阶级为了达到拓疆扩土、巩固国防等目的，将大量民众强制性地迁往边疆地区。由于受交通条件、自然条件等因素的限制，边疆地区的粮草供给难以自给，军队被迫进行就地开发。在古代中国形成了“军屯”，附着着也形成了“民屯”，其间也形成了政府惩治罪犯的“罪屯”。

^① 范建荣：《移民开发与区域发展》，宁夏人民出版社，2006。

二 和平时期为加快移民开发创造了条件

尽管各个国家的社会形态不一、发展状况不一、资源状况不一，但在和平建设时期都把移民开发作为开发区域资源、缩小区域差距、实现协调发展的一个重要途径。发达的资本主义国家美国是如此，世界上第一个社会主义国家苏联亦是如此，而发展中的中国更是如此。

美国是一个典型的移民国家，自独立以后的 200 多年时间里，采取切实可行的鼓励措施，开展了轰轰烈烈的“西迁运动”，不仅充分调动了人们的积极参与与主观能动性，而且使西部地区的资源得到有效开发和利用，并促进了美国西海岸的发展。

苏联在十月革命胜利后，在国内形势相对和平的条件下，于 1926 年至 1939 年采取奖励性措施对东部地区进行了大规模的移民开发，又于 20 世纪 60 年代起向东向南进行移民开发，不仅加大了该类地区基础设施的建设力度，开发了资源，而且有力地促进了该地区的发展。

新中国成立后，也借鉴国外的经验进行了多次的大规模的移民开发。一方面将大量军队转为战备两用型，战时打仗、闲时开荒，不仅使大量的土地资源得以开发，而且为巩固国防奠定了良好的物质基础；另一方面则是调集大量的人力物力财力支援内地和西部地区的发展，比如调集北京、天津两地的医疗工作者支援西部地区的卫生事业，组织江浙闽沪的知识青年上山下乡支援西部地区的农业生产，组织东部沿海地区的工厂内迁支援西部地区的工业建设等，这一系列的移民开发活动有力地促进了西部地区的发展，加快了现代工业体系的建立和完善。

三 生态移民是人类社会实现可持续发展的重要途径之一

随着人类社会的发展，特别是温室效应逐步引起人们高度重视之后，人们开始对人口、资源和环境之间的协调发展问题进行反思，并对以往的移民开发活动进行了较为全面的总结。

历史上的移民开发主要是以资源开发——尤以土地资源和矿产资源为

主,以获取经济价值为主,因而开发时并未考虑生态环境和未来人的利益与发展,甚至采取了掠夺式的开发,不仅造成了严重的生态环境问题——如水土流失严重、荒漠化突出,而且资源利用率也相对较低。

进入 21 世纪以来,适应气候变化已经成为世界各国可持续发展的重要课题所在,生态移民则是中国适应气候变化的重要行动之一。生态移民不仅可以使政府被动地将环境恶劣地区超出环境承载力的人口迁出以达到人与自然和谐发展的目的,当然也可以使生态环境恶劣地区的贫困人口因发展与生存环境得以改善而达到实现脱贫致富奔小康的目标;同时生态移民也可以使政府主动地将可能会出现环境问题且需要保护和协调地区的人口迁往他地,进而实现人口、资源与环境的可持续发展。

第二节 研究生态移民战略的意义

一 宁夏生态移民取得了巨大成就

(一) 宁夏生态移民的由来

国外“生态移民”一词最早是由美国科学家考尔斯于 1900 年提出的,国内学者使用“生态移民”一词最早是任耀武、袁宝国、季风瑚于 1993 年在《试论三峡库区生态移民》一文中率先使用的^①,而中央政府明确使用“生态移民”一词是在 2002 年国务院印发的《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》之中,并在 2003 年颁布的《退耕还林条例》以行政法规的形式确立下来。

尽管宁夏学人对宁夏生态移民的起源时间到底是以 1983 年开始还是以 2001 年国家正式使用为宜,有着较多的争议,但对宁夏生态移民的起源却有着共同的想法——“吊庄”。

所谓“吊庄”,是指一种传统的粗放简单而又特殊的流动式农业生产

^① 李生:《当代中国生态移民战略研究》,吉林大学博士学位论文,2012。

手段。^① 具体来说,西北地区的农民为了获得更多的粮食,一家抽出1~2个劳动力在离家较远的地方开辟土地,春种秋收。为了便于耕作,便在土地开发地搭建简易的住房或窑洞。这样,就形成了一户人家分住两处、一个庄子吊两个地方的独特现象,俗称“吊庄”。

宁夏改革开放以后的最初的生态移民,就是按照传统意义的“吊庄”来组织移民的,各界把它形象简称为“吊庄移民”。所谓的“吊庄移民”,就是指在政府有计划、有步骤的组织下,将宁夏南部山区的贫困人口迁往土地资源比较肥沃且易于开发的地区进行发展的活动,特别是允许移民在搬迁初期沿用传统吊庄的方式——两头有家、两头跑,以便增强其适应性和提高其定居率。

从以上的分析可以看出,“吊庄”与“吊庄移民”之间既有联系又有区别。“吊庄移民”是在借鉴传统“吊庄”的基础之上发展起来的,但两者之间又有着较大的差别。

传统“吊庄”的主体是农户自身,目的是为了获得更多的财富,其间有明显的破坏环境的行为和现象;“吊庄移民”的主体是政府与移民,目的是通过移民既可以解决群众的贫困问题,也可以减轻迁出地的人口对环境的压力,甚至可以开发和利用迁入地的资源,进而促进区域协调发展。应该注意的是,只有加强管理才能使生态移民效益更佳。

(二) 宁夏生态移民的阶段划分

宁夏从1983年开始生态移民以来,迄今为止已经进行了30余年。

关于生态移民阶段的划分有着较多的方法,比如大多数学者认为划分为“吊庄移民”,“工程移民”与“生态移民”三个阶段。

本书认为,亦可以从效益的角度来进行划分,即“注重社会效益阶段”、“注重经济效益阶段”与“注重生态效益阶段”。具体如下。

1. 第一阶段(1983~2000年),注重社会效益阶段——以解决贫困问题为主
生态移民的最初是以解决宁南山区的贫困问题为目的的,因而注重社

^① 李宁:《宁夏移民吊庄》,民族出版社,2003。