

# 土地资源稀缺地区生态移民安置模式探讨

## ——以贵州省为例

王永平 黄海燕 周丕东 吴晓秋

(贵州财经大学; 贵州师范大学)

**【摘要】**文章探讨了生态移民安置模式的内涵、模式选择的影响因素,分析了以贵州为代表的土地资源稀缺地区实施生态移民工程面临的资源环境条件,提出了土地资源稀缺地区应坚持“以城镇集中安置模式为主,其他安置模式为补充”的移民思路,以及依托城镇化发展对生态移民进行安置过程中必须着力解决的几个问题。

**【关键词】**资源约束,生态移民,安置模式

### 1 问题的提出

环境和贫困是当今国际社会普遍关注的两大问题,也是制约我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[1]。在生态环境脆弱、生态区位特别重要的西部地区,生态环境不断恶化,区域贫困问题突出。长期以来,由于人类不合理的开发活动,加上自然条件的作用,西部贫困地区人口、资源、环境之间的比例严重失调,生态问题与生存问题成为一对难以化解的矛盾。实施生态移民,已成为我国消除区域性贫困和改善生态环境而采取的重要战略行动。

自2001年实施易地扶贫搬迁试点工程以来,2001~2010年全国累计对284.7万农村贫困人口实施了搬迁[2~3]。在前期实践经验的基础上,为加快全面小康建设进程,促进贫困地区同步建成全面小康社会,《易地扶贫搬迁“十二五”规划》提出对240万农村贫困人口实施易地扶贫搬迁。与此同时,西部地区部分省区以易地扶贫搬迁工程为基础,提出了大规模实施生态移民的目标任务,从2011年开始宁夏回族自治区对西海固地区的35万农村人口实施跨区域生态移民,陕西省对陕南地区、白于山区280万农村人口实施生态移民,贵州规划从2012年开始利用9年时间对全省204万农村人口实施扶贫生态移民。

生态移民是一项复杂的社会重建工程。将大规模的农村人口从生态区位重要、生态环境脆弱、生存条件恶劣地区搬迁到其他地区生存与发展,随着生活环境的变化,移民生产生活方式也必然会发生一定程度的转型。但过去10多年来的实践表明,生态移民存在多种安置模式,如依托调整土地安置、依托产业结构调整安置、依托城镇集中安置、依托旅游资源开发安置等,在不同的移民安置模式下,生态移民生产生活方式转型的强度存在着较大差异,而转型强度及移民对转型的适应能力是事关生态移民可持续发展的关键。因此,结合经济社会发展趋势和各地资源环境条件,对生态移民安置模式进行研究,对于指导各地未来大规模生态移民实践具有重要意义。基于此,本文以贵州省为例,对类似贵州这样的土地资源稀缺地区未来生态移民安置的可行模式或模式组合进行研究。

## 2 生态移民安置模式的内涵与分类

### 2.1 生态移民安置模式的内涵

模式是解决某一类问题的方法论，即是为解决特定的问题，在一定的抽象、简化、假设条件下，再现事物本质特征，从而更好地认识和改造客观事物的科学思维与操作方法。模式既可以从实践出发，通过对现实中的成功经验进行概括、归纳、综合而形成，其运行机理一经证实，得到理论解释，便可反过来指导实践。模式也可以从理论出发，在一定的理论假设和概念前提下，基于事物的构成要素及其相互关系、作用机理、运行方式以及与外部的联系和影响因素等，通过假设、抽象、类比、演绎、分析等理论研究，形成可以反映和概括事物本质特征的理论模式，理论模式一旦经过实践检验、修正和完善，便可指导实践[4]。根据对模式一般内涵的理解，我们可以将生态移民安置模式概括为：在实施生态移民过程中，围绕环境保护和反贫困两大战略目标，借鉴已有的发展经验，依据生态移民的内涵、特征，将生态移民安置的相关要素加以抽象、概括、类比、分析和逻辑演绎而构建的，以指导生态移民实践为目的的一种理论方案。

### 2.2 生态移民安置模式的分类

按照不同的标准，学术界对生态移民模式进行了分类。按迁移地域可以把生态移民分为就地迁移和易地迁移两类。刘学敏、陈静主张以投入少、见效快的本乡本村内小型分散式移民为主，不搞跨旗县移民[5]。方兵、彭志光提出从“两高原”（黄土高原和云贵高原）向“两平原”（东北平原和长江中下游平原）移民的思路[6]。按移民安置规模可以把生态移民分为集中安置、分散安置两种形式。崔献勇、海鹰认为要集中移民和分散移民相结合，以投入少、见效快的小型分散移民为主；实行分批移民，采取先试点，后推广，部分搬迁，分散安置等多种形式相结合[7]。皮海峰认为民族地区生态移民应相对集中安置，以利民族传统文化的保护，尊重其宗教信仰[8]。按移民主体在迁移中的地位可以将生态移民分为自发性移民、政府组织移民和企业参与移民搬迁等三种不同形式[9]。在生态移民的具体安置模式上，王永平、袁家榆等人在总结贵州易地扶贫搬迁实践的基础上，把生态移民的具体安置模式归纳为依托国有（集体）农场安置、依托小城镇集中安置、依托旅游景区开发安置、依托企业带动安置、依托开垦耕地安置、依托产业结构调整安置等 10 种类型[10]。不管如何进行分类，如果从是否为移民提供土地而言，生态移民安置模式大致可分为有土安置和无土安置两种类型。

## 3 生态移民安置模式选择的主要因素

### 3.1 自然资源条件

迁入地资源环境条件是影响生态移民安置模式选择的首要因素。生态移民要在保护和恢复迁出地生态环境、促进贫困人口脱贫致富的同时，确保迁入地的生态环境不致遭到破坏，实现经济、社会与自然、生态的协调发展。因此，选择什么样的移民安置模式，必须综合考虑区域内资源环境条件和资源环境的人口承载能力。对于有土安置而言，以土地为核心的自然资源条件是一个硬性约束，直接影响移民的生产生活和可持续发展。如果以土地为核心的自然资源条件缺乏，强行推行有土安置，会带来两个方面的严重后果：一是通过开垦不具备条件的土地对

移民进行安置，必然带来新的生态环境破坏，这样就违背了生态移民的初衷；二是如果没有条件开垦新的耕地，强行调整迁入地原有住户的承包地对移民进行安置，一方面违背了国家有关家庭承包经营责任制土地使用权长期不变的基本土地制度，另一方面可能导致移民与迁入地居民之间的矛盾和冲突，影响移民融入新的社区和移民的可持续发展。

### 3.2 经济条件

社会经济发展状况是影响生态移民安置模式选择的重要因素。主要包括三个方面：一是经济发展基础。迁入地要具有产业优势、区位优势，能够为移民发展后续产业或从事第二、第三产业提供空间和条件，避免移民因搬迁而失业或失去收入来源，即经济陷入边缘化，进而产生社会和心理的边缘化，对安置区的社会稳定产生影响；二是基础设施状况。采取何种模式对生态移民进行安置，都需要有水、电、路等基础设施作保障。完善的基础设施条件，能够吸引移民从原居住地搬迁出来，并为移民生产发展和生计的可持续提供有力支撑；三是公共服务设施。移民迁入安置点定居，必然要分享安置区相应的公共服务，如医院、学校、宗教活动场所、娱乐休闲设施等，从而增加对迁入地人口、公共资源的压力，并可能导致移民与迁入地居民关系紧张甚至冲突，增大移民对社会和自然环境的适应性压力。这就要求选择的移民安置点或移民安置模式，要具备较为完善的公共服务设施，能够有效满足生态移民和迁入地原有居民对公共服务设施的需要。

### 3.3 社区文化环境

由于历史的原因，生态移民对象主要是少数民族贫困人口。而少数民族在长期的生产生活中形成了自己特有的少数民族文化，如生活习惯、耕作方式、语言风俗、宗教信仰等，他们生活在特定的环境中，以自身千百年绵延的文化理念及行为适应了迁出地的资源环境条件。对他们实施生态移民搬迁，需要有相应的社区文化环境作为支撑，这样才能为移民迅速融入安置地社会环境、与安置地居民和谐共处创造条件。在某些时候，尽管迁入地生产生活条件与迁出地相比显著改善，但由于迁入地的社区文化差异过大，往往会增加移民融入新的社区的困难。而且，过大的文化差异往往还会成为移民与安置区原有住户之间矛盾的导火线，处理不好，可能会使移民产生失落、埋怨和抵触情绪，影响生产积极性，进而演变为影响安置区社会稳定的因素。

### 3.4 移民自身条件

作为一种特殊的社会经济现象和过程，生态移民并不是一个简单的人口迁移、安置和社区重建的过程[11]。从社会学视角看，其更为重要的是一种社会适应过程，即是一种在外力的作用下，发生在移民社会经济系统身上的经济资源、人文资源重新整合以及社会结构局部变迁与发展、社区关系重构的过程。在不同的安置模式下，移民的社会适应过程是不同的，因而对移民在经济条件、文化素质、适应能力等方面的要求也不一样。从经济条件看，由于移民大多属于贫困人口，安置模式的选择上以尽量少增加移民经济负担为好。如果没有完善的社会保障体系作支撑，在同等的投入水平条件下，无土安置大多会增加移民的负担，甚至使移民陷入更加贫困的境地。从文化素质看，移民迁入新的地方安居，原有的生产、生活方式大多会发生改变，原有的生产技术、谋生技能难以运用，需要进行必要的技术技能培训（对于无土安置更是如此），这对移民文化素质提出了要求。从适应能力看，不同的人群对于新环境的适应能力是不一样的。一般而言，年轻人、文化素质较高的人适应能力相对较强，而老年人、文化素质低的

人适应能力较弱，而且老年人更加迷恋故土。如果移民适应能力差，不能适应新的生产、生活环境，往往会被边缘化，不利于移民稳定和发展。

## 4 土地资源稀缺地区未来实施生态移民的资源条件

生态移民工程的实施，受多种因素的影响和制约，其中土地资源条件为硬性约束，这对于以贵州为代表的土地资源稀缺地区更是如此。下面以贵州为例，对土地资源稀缺地区未来实施生态移民的资源条件进行分析。

### 4.1 贵州生态环境脆弱

贵州地处长江、珠江上游的云贵高原东侧斜坡地带，南方喀斯特地区的中心腹地，喀斯特岩溶地貌发育强烈、分布广泛，土地人口承载能力低，人地矛盾十分尖锐，整体上就是一个生态环境脆弱区。在不少农村地区，生态环境与生存发展是一对难以化解的矛盾。长期土地资源的过度开发导致生态环境不断恶化，水土流失十分严重，土地石漠化问题突出。在 88 个县级行政区中，有 78 个被纳入全国 200 个石漠化治理县的范围，生态环境十分脆弱，不具备开垦新的耕地的资源环境条件。而目前贵州生态移民尚被局限于较小区域范围内，跨区域的迁移几乎不存在。因此，在有土安置模式下，生态移民空间上的区域内移动，不过是在一定的时间内将生态环境压力从一个地方转移到另一个地方，不能移离贫困及生态脆弱区，有的甚至只是将住房由山上搬到山腰或山下，所耕种的仍然是原来的土地。当整个区域的生态环境没有改善时，区域性的移民并没有实质上的意义。只要生态脆弱地区的农民找不到稳定的温饱出路，破坏生态环境的人为不合理经济活动就会年复一年、代复一代地进行下去。

### 4.2 贵州耕地后备资源不足

贵州土地资源紧张，耕地后备资源严重不足，人多地少的基础性矛盾十分突出。长期以来，迫于人口过快增长的压力，全省土地过度垦殖，在实施退耕还林工程以后，目前土地垦殖指数仍高达 25.2%，是全国平均水平的近 2 倍，与特殊的地形地貌形成强烈反差，耕地土层浅薄、质量差，中低产田土约占 80%，耕地中大于 25 度的陡坡耕地以及小于 25 度的强度以上石漠化耕地和不宜耕地高达 146.37 万公顷，适宜耕种的耕地仅 304.13 万公顷，甚至低于 361.73 万公顷的基本农田保护面积[12]。根据生态移民的政策要求，迁出地的耕地必须退耕，以恢复、改善当地的生态环境，安置移民的耕地主要来源于对土地后备资源的开发和利用。而在贵州 178.71 万公顷未利用土地中，有 58.07% 的裸岩石砾地难以利用，土地开发成本高、难度大[13]。

### 4.3 贵州是西部地区土地资源最为紧张的省份

根据有关研究，在西部地区，贵州土地后备资源最为紧张，是“十一五”期间西部地区唯一一个土地安置需求不能得到满足的省份。按照 2001~2006 年贵州人均 1.2 亩耕地的土地安置标准，“十一五”期间全省规划搬迁 30 万人，耕地供需缺口为 1.90 万公顷。即按照这种搬迁安置思路 and 标准，贵州在规划期内有 23.8 万人的安置耕地得不到解决，几乎占规划搬迁人口的 86%[14]。而且经过多年的移民开发实践，过去所倚重的闲置国有农(林)场已基本被置换

完毕，征用土地的难度越来越大。在当前实施的自然保护区划定、退耕还林还草等严格的环境保护政策背景下，依靠农产品作为移民基本生存资料的生计方式将更加难以维系。因此，未来一段时期内，面对 200 万生态移民的现实背景，继续坚持以有土安置为主的生态移民方略是不现实的。

## 5 土地资源稀缺地区未来生态移民安置的可行模式

过去 10 年来的易地扶贫搬迁实践表明，由于贫困地区生态移民整体素质较低、适应能力弱、恋土情结重，实施有土安置、从农到农是较为理想的安置模式。但是，基于对未来实施生态移民的资源条件的分析，以贵州为代表的土地资源稀缺地区有土安置模式的推行将越来越困难。因此，类似地区未来生态移民安置将以城镇集中安置模式为主，其他安置模式为补充，即采用“无土安置为主，有土安置为辅”的模式组合。

### 5.1 坚持生态移民与城镇化发展相结合

就贵州生态移民而言，目前还只是在较小的区域范围内迁移，跨县迁移的情况也很少见，更不用说跨市(州)、跨省(区、市)的迁移了。这种状况仍将在较长的时期内延续。尽管以贵州为代表的土地资源稀缺地区资源环境问题十分突出，且生态区位十分重要，除自发性的外出打工群体外，试图大规模的进行跨省级行政区的人口迁移，是不现实的。实施生态移民安置仍将局限在省内特别是县级行政区以内。迫于有土安置难度大、跨县级以上行政区迁移困难的双重压力，采取生态移民与城镇化发展相结合的无土安置模式，是未来实施生态移民战略的必然选择。

尽管依托城镇集中安置是存在较大争议的生态移民安置模式，但在当前土地资源紧张、后备耕地资源严重不足、工业化城镇化进程加快的宏观背景下，按照以生态优化为前提、基础设施为重点的要求，坚持走生态移民与城镇化发展相结合的道路，通过城镇化发展吸引和安置目前仍然勉强生活的高寒地带、边远山区、江河源头等生态脆弱地区的贫困人群，让他们下山、进城、进镇，实现城市化和城镇化，彻底改变其生存环境和谋生方式，并从根本上杜绝生态环境的持续破坏，是抓好生态环境建设的必由之路。

总结过去生态移民搬迁实践，之所以会对依托城镇集中安置产生较大争议，原因在于实践中将依托城镇集中安置变异成了依托生态移民建设小城镇，使因果关系倒置，从而将大量的生态移民搬迁资金投入到了城镇基础设施建设，加重了生态移民的负担，最终有违生态移民的初衷。但我们不能因此就否定这一搬迁安置模式。如果在生态移民实践中，适当扩大搬迁范围，将依托城镇集中安置的搬迁对象确定为既有经营头脑、又有较强经济实力的农村人口，同时将生态移民资金主要用于移民搬迁住房建设、产业发展等方面，那么就可能收到既推动城镇化发展进程、又有利于加快贫困人口脱贫致富进程的双重效果。

贵州城镇化水平低，2010 年城镇化率才突破 30%，是除西藏以外最后一个城镇化率达到 30%的省份，城镇化发展进程比全国整整落后了 15 年以上。把生态移民与城镇化发展结合起来，把原来生活在分散地域中的农村人口集中到城镇，实行转产转业安置，由从事农业转变为从事工业、服务业等非农产业，由农村人口转变为城镇居民，改变他们的生产和生活方式，不但

可以产生集聚效应，提高城镇辐射带动和服务功能，加快产业结构调整，加速生产要素优化布局，促进服务业、非农产业的发展，创造就业岗位，而且有利于解决居住分散、公共产品和公共服务短缺的问题，为城镇化发展创造基础条件，实现城镇发展与生态移民效益“双赢”，并为改变城乡二元经济结构和移民的贫困状况创造条件。

从移民的效果来看，有土安置走的是“从农业到农业”的安置道路，而“三农”问题的解决有赖于农业人口的减少，中国现代化目标的实现也有赖于第二、第三产业人口比重和经济贡献比重的增加。过分地依赖有土安置的移民方式，对于中国“三农”问题的根本解决乃至现代化目标的实现作用有限[15]。把生态移民与城镇化发展结合起来，从某种意义上说，是减少农民、解决“三农”问题的一条新途径。同时，随着新一轮西部大开发战略的实施，贵州城镇化、工业化和市场化将加快发展，从而为生态移民进入城镇和居民集中区安置提供了条件。

## 5.2 依托城镇化发展对生态移民进行集中安置，必须切实解决的几个问题

以城镇安置模式为主、其他安置模式为补充的生态移民模式组合，必然带来移民生产生活方式的重大转型问题。因此，在依托城镇化发展对生态移民进行安置的过程中，必须着力解决好以下几个问题。

一是安置城镇的选择问题。由于在城镇安置模式下移民没有土地或土地很少，他们必须通过转产转业维持生计，因而城镇非农产业对劳动力的吸纳能力显得尤为重要。因此，在选择安置点时，应选择劳动力就业潜力大、服务业对就业的吸纳能力强的城镇。对于一些周边环境恶劣、发展潜力小、资源缺乏的小城镇，不应作为移民安置的可选之地。

二是城镇基础设施和公共服务设施问题。移民迁入城镇后，必然增加对城镇基础设施和公共服务设施的需求，如水、电、路、学校、医院等。这就需要在移民安置过程中，整合相关资源，切实加大对安置区基础设施和公共服务设施的投入力度，改变过去主要依靠移民资金建设安置点基础设施的做法，切实减轻移民负担。对基础设施条件较差的城镇和贫困人口更是如此。

三是移民的培训与就业问题。如何创造非农就业岗位、提高移民非农产业就业能力，是依托城镇集中安置能否成功的关键。对于无土安置的移民，增加移民的就业机会是移民最关注的事情。必须抓住工业化、城镇化和农业产业化快速发展的机遇，大力发展生态工业园、物流业、服务业等第二、第三产业，为移民创造更多的就业机会，并对吸收移民的企业给予一定的政策优惠。同时，把培训作为未来生态移民工作的重要一环，切实加强对移民的职业技能培训、着力提高移民的科技文化素质。另外，为移民建立最低生活保障制度，帮助他们度过移民初期的困难阶段。

四是移民的社会适应性问题。对于无土安置的移民而言，他们中的很大一部分在搬迁之前常住偏僻农村，世代代“日出而作、日暮而归”，是土乡土色的、地地道道的农民，依托城镇集中安置对他们实施生态移民，通过断裂的方式把他们搬迁到一个完全陌生的、现代化的环境，他们必然会经历相当大的心理震荡，适应新的环境需要有一个过程。同时，在城镇安置模式下，绝大多数移民户的经济来源都取决于外出打工，而青壮年劳动力的外出打工也不可避免地带来一些社会问题，如“老无所养”“幼无所爱”等。这些问题的出现，要求相关部门从各个方面关心移民、帮助移民，使他们尽快度过适应期。

五是控制移民搬迁成本问题。生态移民的主要对象是贫困群体，移民的主要目的是使这部分人脱离原来恶劣的生存环境，使他们享受基本的生存权和发展权。在过去依托城镇集中安置生态移民的实践中，由于投入不足，给移民带来了严重的生计问题，主要表现在移民生活成本的提高以及由建房带来的债务问题两个方面。所以，在依托城镇集中安置模式下，政府应加大对移民的资金投入和扶持力度，降低生态移民的安置成本，减少移民生活和债务压力，使他们能够尽快在新环境中稳定下来。

#### 参考文献:

[1]宋建军,张庆杰,赵晓英.中国生态移民的起源和发展[A]//色音,张继樵.生态移民的环境社会学研究[M].北京:民族出版社,2009:1~15.

[2]国家发改委.易地扶贫搬迁“十一五”规划[EB/OL].<http://www.doc88.com/p-000908637880.html>.

[3]国家发改委.易地扶贫搬迁“十二五”规划[EB/OL].[http://www.gov.cn/zwgk/2012-09/17/content\\_2226625.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2012-09/17/content_2226625.htm).

[4]熊德平.农村金融与农村经济协调发展机制与模式研究[D].重庆:西南农业大学,2005:166.

[5]刘学敏,陈静.生态移民、城镇化与产业发展——对西北地区城镇化的调查与思考[J].中国特色社会主义研究,2002(2):61~63.

[6]方兵,彭志光.生态移民:西部脱贫与生态环境保护新思路[M].南宁:广西人民出版社,2002:72.

[7]崔献勇,海鹰,宋勇.我国西部生态脆弱区生态移民问题研究[J].新疆师范大学学报:自然科学版,2004(4):72~76.

[8]皮海峰.小康社会与生态移民[J].农村经济,2004(6):58~60.

[9]文冰,宋媛,张体伟,等.生态移民的搬迁形式研究——云南永善县马楠乡案例分析[J].生态经济,2005(1):27~31.

[10]王永平,袁家榆,曾凡勤,等.贵州易地扶贫搬迁安置模式的探索与实践[J].生态经济:学术版,2008(1):400~401,422.

[11]骆桂花.三江源生态移民安置与后续产业发展的社会调查[J].青海民族学院学报:社会科学版,2009(2):81~86.

[12]王永平,张瑜,黄海燕.贵州快速城镇化进程中的土地问题与对策[J].贵州农业科学

, 2011, 39(12): 243~247.

[13]贵州省人民政府. 贵州省土地利用总体规划(2006~2020年)[Z]. 2009:13~14.

[14]常艳. 关于西部地区生态移民的安置条件和能力分析[J]. 开发研究, 2008(1): 112~115.

[15]熊春文, 李敏, 赵劲. “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外[M]//色音, 张继樵. 生态移民的环境社会学研究[M]. 北京: 民族出版社, 2009:253~267.