

生态移民的理论与实践创新:宁夏的经验

王志章 孙晗霖 张国栋

摘要:生态移民扶贫是改革开放以来在中国共产党领导下所实施的一项浩大的惠民工程,时间跨度长、涉及区域广、惠及人口多,为西部与全国同步全面建成小康社会立下汗马功劳,取得的伟大成就无不展现出我国社会主义制度优越性。宁夏回族自治区作为我国生态移民之策源地,在30多年的大量实践探索中,积累了许多宝贵经验。在分析国际国内有关环境移民和生态移民理论形成演化的基础上,回顾了宁夏生态移民扶贫不同阶段的实践探索,综合分析了践行效果,尝试凝练出几点理论与实践创新的智慧结晶,以此提出了后小康时代宁夏巩固生态移民成果的逻辑进路,这对与发展中国家分享宁夏经验、打造人类命运共同体具有重要的理论价值和现实意义。

关键词:全面建成小康社会;生态移民扶贫;宁夏经验

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2020.04.007

移民是一种极其复杂的社会现象,类型多样,环境移民、生态移民是其中的一类。这类移民往往是因环境灾难、环境压力诱发所致^①。为了帮助那些因气候变化、环境恶劣难以生存的贫困人口走出贫困窘境,环境移民就成为一种选择。但要真正给环境移民下定义并非易事,仅凭环境退化、气候变化简单的逻辑推理很难将环境因素与其他移民的动因区分开来^②。目前,国际移民组织通常将环境移民分为环境紧急移民^③、压力大的环境移民^④、临时环境移民^⑤三种类型。而生态移民则是因环境恶化或需要改善环境以及保护活动而引起的迁移活动,这种移民可以分为政府引导、自由选择和非自由选择三种类型,迁移方式可以是整体搬迁或是部分移民。生态移民能否成功的关键是选择好移民的安置点,其宗旨是在恢复移民地恶劣环境的同时,须保证不要将生态问题带入新的安置区^⑥。

中国是最早实施生态移民的国家,早在改革开放不久的20世纪80年代初,我国就在位于宁夏南部地区黄土高原上六盘山附近的固原地区的固原县、海原县、西吉县、隆德县、泾源县、彭阳县和吴忠市

收稿日期: 2020-04-05

基金项目: 国家社科基金重大项目“民族地区深度贫困大调查与贫困陷阱跨越策略研究”(18ZDA121),重庆市教委哲学社会科学重大理论研究阐释专项课题重大项目“重庆着力解决‘两不愁三保障’突出问题及对策研究”(19SKZDZX14),重庆市社会科学规划项目“重庆市精准脱贫与乡村振兴融合的路径设计与政策协同研究”(2019BS039),中国博士后面上资助西部项目“民族地区落入贫困陷阱的伦理风险评估与防范策略研究”(2019M663884XB)。

作者简介: 王志章,西南大学经济管理学院、西南大学“一带一路”反贫困研究中心教授,博士生导师(北碚 40071; 313957025@qq.com);孙晗霖,西南大学政治与公共管理学院博士后,管理学博士(北碚 400715; shlsis@sina.com);张国栋,西南大学文化与社会发展学院讲师,社会学博士(北碚 400715; zguodong2006@126.com)。

- ① Bhaiseni B., “Poverty as A Threat to Environmental Sustainability: Implications for Social Work Practice in Zimbabwe”, *African Journal of Social Work*, 2017, 7(2), pp. 25-29.
- ② Dun O., Gemenne F., “Defining ‘Environmental Migration’”, *Forced Migration Review*, 2008, pp. 10-11.
- ③ Warner K., Hamza M., Oliver-Smith A., et al., “Climate Change, Environment Degradation and Migration”, *Natural Hazards*, 2010, 55(3), pp. 689-715.
- ④ Marshall N., “Politicizing Environmental Displacement: A Four Category Approach”, *Refugee Review*, 2015, 2, pp. 96-112.
- ⑤ Marshall N., “Forced Environmental Migration: Ethical Considerations for Emerging Migration Policy”, *Ethics, Policy and Environment*, 2016, 19(1), pp. 1-18.
- ⑥ Bao Z., “The Definition, Category and Some Other Issues about Ecological Migration”, *Journal of The Central University For Nationalities*, 2006, 1, pp. 27-31.

同心县、盐池县等国家扶贫重点县(区)实施了生态移民,历经几十年的理论和实践探索,尤其是“十二五”开展生态移民工程以来,在占宁夏总面积 65%和总人口 41%的上述地区创新出许多独特的生态移民形式,积累了许多宝贵的经验,创新了诸多理论模式,取得了骄人的业绩,累计搬迁生态移民近 130 万人,实现了生态改善和脱贫致富的双赢目标^①,为全面建成小康社会奠定了坚实的基础。因此,以宁夏为例,系统梳理生态移民的理论,回顾总结不同历史阶段主要做法及取得的成绩,分析存在的问题,从理论和实践两个层面凝练出创新成果,探索进入后小康时代巩固生态移民脱贫成果的逻辑思路,对与发展中国家分享中国生态移民扶贫经验,讲好中国故事,推动各国完成联合国 2030 可持续发展议程的既定目标,具有重要的理论价值和实践意义。

一、理论脉络:生态移民的缘起与研究演进

生态移民(Ecomigration)亦与环境移民(Environmental Migration)概念互用,涉及政治、经济、历史文化、社会变迁、生态、可持续发展等各个领域,对其进行综合的、系统的理论分析,要在感性认识的基础上,通过理性思维将不同类型的生态移民的特征、属性、关系等加以分解,进而沿着时间的脉搏,从理论的缘起、发展、成熟及展望进行梳理,以构建起理论分析框架。

(一)缘起与概念

生态移民是人类环境变化的产物,是人类与生态环境关系的一种表达。究其行为动因,这类移民或为了追求更加美好的生活环境而主动移民,而多数则因地震、干旱、洪水等自然灾害,土地承载能力严重不足,剧烈的环境变化而被动为之^②。尤其是随着工业化、城市化进程中对资源的过度开采和对环境的忽略,人类原有的生存条件发生变化,这种因生态环境的改变而发生的数次人口迁移活动,在某种程度上讲就是生态移民的缘起。

追根溯源,作为学术概念的生态移民首次出现在 1899 年美国芝加哥大学的亨利·钱德勒·考尔斯(Henry Chandler Cowles)教授写的一篇学术论文中^③。在他看来,生态移民是出于保护环境目的而实施的人口迁移。随后,学界关注者渐多,但早期的研究主要聚焦在物种如动物、植物的迁移领域,认为迁移通常是周期性、季节性的,有时甚至是日常的,而物种迁徙是为了利用有利条件,如食物供应、免受捕食的威胁、寻找交配机会或其他环境因素等。也有学者认为,适用于动物的迁移或移民可以延伸出四个不同但重叠的概念:(1)一种特别持久、分散和运动的活动;(2)与动物常态化的日常活动相比,动物的迁移规模更大,移动时间更长;(3)在有利或不利地区之间种群季节交替性地来回流动;(4)在空间扩展中种群内重新分布的运动^④。可见,在有利或不利环境下迁移是“动物”的一种本能。这些特点可以帮助我们更好地理解环境或生态移民的缘由。

我国生态移民兴起于 20 世纪 80 年代初,90 年代初学界兴起研究的热潮,认为生态移民是中国有计划、有组织地实施的一项重大扶贫战略,也是破解我国西部地区人口、资源、环境和贫困之间矛盾的重要举措,旨在改善一方水土养活不了一方人的贫困地区的生产生活条件,拓宽群众脱贫致富空间,促进山川互济,提高水资源利用率,推动民族团结,有效遏制生态环境继续恶化,实现“搬得出、稳得住、能致富”的战略目标^⑤。随着研究的深入,学者研究的视角、内涵也由最初的概念界定、多样化阐释、类型分析

① 徐树雄:《生态移民是宁夏解决贫困问题的根本途径》,《农业经济》2016 年第 11 期。

② Sanderson M. R., *Ecology and Migration. The Encyclopedia of Global Human Migration*, Blackwell Publishing Ltd, 2013, pp. 112-135.

③ Cowles H. C., “The Ecological Relations of the Vegetation on the Sand Dunes of Lake Michigan”, *Botanical Gazette*, 1899, 27(3), pp. 167-202.

④ Hugh D., Drake A. V., “What is Migration?”, *BioScience*, 2007, 57(2), pp. 113-121.

⑤ 李胜连、李雨康、黄立军:《基于改进熵值法的宁夏生态移民发展能力评价》,《统计与决策》2016 年第 4 期。

等比较单一的人口迁移行为扩展到涵盖经济以及文化层面的人与自然关系等多个领域^①。

(二)发展与成熟

生态移民概念诞生后一直受到学术界的关注。1951年国际移民组织(International Organization for Migration, IOM)的成立,标志着相关研究进入一个新的阶段,研究的深度和广度不断拓展。首先在生态移民的动因研究上,IOM提出的环境退化、气候变化,以及人口增长与土地扩张是环境移民的主要因素^②的观点一直影响着学术界。Hunter从人口统计学的视角研究了减少生育率和推迟结婚来舒缓对环境的不良影响^③;Bilsborrow认为农村人口增长、农业用地、森林面积和化肥过度使用影响了移民与环境之间的关系^④,为此,他对马尔萨斯关于人口增长超过农业生产的论点^⑤、Boserup关于人口压力可能加剧农村土地利用^⑥,从而导致更大产出等观点进行了新的探索。Elliott指出应对人口压力的另一种措施可能引起移民的土地扩张,这种扩张或许成为一种人口应对的有效方法^⑦。尽管后来学者从压力阈值模型、居住满意度等不同维度研究了环境与移民的关系,指出环境变化是移民的主要诱因,但却无法全面考察环境因素的细微差别,认为有必要全面分析环境因素与其他迁移决定因素之间的相互作用,才能厘清其内在关联^⑧。

其次,对移民—环境内在机理的探索。Scoones于1998年开发出“可持续的农村生计”框架,即在不同情况下如何通过获取一系列生计资源(自然、经济、人力和社会资本)来实现可持续生计的目的,认为农业集约化、生计多样化和生态移民等资源是不同生计策略的核心^⑨。也有学者指出,移民是地方、区域和国家发展背景下社会、文化、经济和体制变化的结果,因此,移民不是解释变化的因变量,而是内生变量,是变化本身不可或缺的部分^⑩。同时,自然资本存量与贫困之间存在关联,“自然”或环境灾难、环境压力是诱发移民的重要因素^⑪,认为环境恶化与贫困是一对孪生兄弟^⑫,可以说贫困是环境恶化的根源所在^⑬。还有学者指出,贫困的地理资本是资本主义制度的空间表达^⑭。经济集聚研究

① 陈静梅:《国内生态移民研究述评(1990—2014)》,《贵州师范大学学报(社会科学版)》2015年第3期。

② Georgi F., “For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management”, *The Politics of International Migration Management*, 2010, pp. 45-72.

③ Hunter L. M., Luna J. K., Norton R. M., “Environmental Dimensions of Migration”, *Annual Review of Sociology*, 2015, 41, pp. 377-397.

④ Bilsborrow R. E., *Rural Poverty, Migration, and the Environment in Developing Countries: Three Case Studies*, World Bank Publications, 1992.

⑤ Malthus T. R., “An Essay on the Principle of Population, as it Affects the Future Improvement of Society”, *History of Economic Thought Books*, 2001, 41(1), pp. 114-115.

⑥ Boserup E., *The Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*, London George Auen and Unwin LTD, 1965, pp. 35-45.

⑦ Elliott C. M., Boserup E., “The Conditions of Agricultural Growth. The Economics of Agrarian Change under Population Pressure”, *The Economic History Review*, 1965, 18(3), p. 655.

⑧ Hunter, L. M., Luna J. K., Norton R. M., “Environmental Dimensions of Migration”, *Annual Review of Sociology*, 2015, 41, pp. 377-397.

⑨ Scoones I., “Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis”, Institute of Development Studies, Working Paper 72, 1998.

⑩ De Haas H., “Migration and Development: A Theoretical Perspective”, *International Migration Review*, 2010, 44(1), pp. 227-264.

⑪ Piguet E., “The Drivers of Human migration”, *Nature Climate Change*, 2012, 2(6), pp. 400-401.

⑫ Bhaiseni B., “Poverty as a Threat to Environmental Sustainability: Implications for Social Work Practice in Zimbabwe”, *African Journal of Social Work*, 2018, 7(2), pp. 25-29.

⑬ Zhen N., Fu B., Lu Y., Wang S., “Poverty Reduction, Environmental Protection and Ecosystem Services: A Prospective Theory for Sustainable Development”. *Chinese Geographical Science*, 2014, 24(1), pp. 83-92.

⑭ McCann P., Van Oort F., *Theories of Agglomeration and Regional Economic Growth: A Historical Review*, *Handbook of Regional Growth and Development Theories*. Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 19-32.

表明,贫困的易发性、贫困的环境或贫困的后果常常会诱发更多的贫困,而地理资本占优势的地区则吸引了商业集群,使其远离贫困。在这样的地方,低廉的住房价格可能会吸引更多的穷人^①。可见,环境移民是一把双刃剑,既可以解决移民生存问题,减少人口对环境造成的压力,促进区域的可持续发展^②,是一种生存的策略;同时,大规模移民也会对迁出地、迁入地以及介于两者之间的区域产生重大的环境影响,导致环境的进一步恶化^③。

最后,对一国内部的生态移民问题分析。学者认为,尽管以往全世界的决策者对移民能够而且确实有助于发展和减少贫困的认识在不断提高,但多聚焦在国际移民的影响、发展及如何影响人们的国际流动等领域^④。其实,国内移民对发展和减贫具有积极作用,是一项至关重要的谋生策略,既可以以多种方式促进发展,又有助于促进国民经济增长。在短期内,移民可能会导致当地资金和人力资本的流失,但也有助于通过计划移民来实现减贫和乡村长期发展的目的^⑤。因此,环境移民与可持续发展在理论和实践上有着紧密的关联^⑥。但在有关国内移民方式的探讨上,学者有不同的看法,一些学者指出将自然灾害频发区的农村人口转移到城市是不可取的,即使并非所有农村移民都是贫困人口,这种形式的环境移民往往会因加剧城市贫困而受到指责。在他们看来,一旦移民成为城市穷人的一部分,他们难以找到适当的住房,获得良好的社会服务。像大多数城市穷人一样,移民群体在低薪、不安全的环境中长时间工作,面临各种环境危害。当城市政府试图减少或控制农村向城市的移民时,又会影响非移民的低收入群体^⑦。因此,应该避免这种形式的生态移民。

如前所述,我国有关生态移民的研究兴起于20世纪90年代初,经过几十年的探索,国内有关生态移民的研究逐步走向成熟,无论是研究视角、理论高度和厚度,还是研究方法,都取得不少成果,有了自己的学术话语、政策话语^⑧。

首先,生态移民的理论研究。毋庸置疑,生态移民的理论基石是可持续发展理论、人地关系系统的支持理论、区域发展的PRED(Population、Resources、Environment、Development)系统理论、生态恢复理论、人口迁移定律等^⑨。从其功用主体上看,生态移民旨在改善移民地区脆弱的生态环境和未搬迁群众的生存环境及发展条件,推动移民新区经济社会的迅速发展,从而带来良好的经济效益、社会效益、扶贫效益和生态效益^⑩,这种移民的行为主体是政府。也有学者认为,鉴于西部地区经济发展欠发达与农牧民过度垦殖、过度放牧、生态环境保护意识弱,一些地区陷入“越穷越垦,越垦越穷”的恶性循环,亟须通过生态移民工程建设、转移环境恶化地区的农牧民,使其生态、经济步入良性可持续

① Bradshaw T. K., “Theories of Poverty and Anti-Poverty Programs in Community Development”, *Community Development*, 2007, 38(1), pp. 7-25.

② Warner K., “Human Migration and Displacement in The Context of Adaptation to Climate Change: The Cancun Adaptation Framework and Potential for Future Action”, *Environment and Planning*, 2012, 30(6), pp. 1061-1077.

③ Peters F., Vink M., Schmeets H., “The Ecology of Immigrant Naturalisation: A Life course Approach in the Context of Institutional Conditions”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2016, 42(3), pp. 359-381.

④ Lucas R. E., *International Migration and Economic Development: Lessons from Low-Income Countries*, Edward Elgar Publishing, 2005, 39(1-2), p. 151.

⑤ DFID, “Moving out of Poverty-Making Migration Work Better for Poor People”, *Department for International Development*, UK, 2007, pp. 37-39.

⑥ Hunter L. M., Luna J. K., Norton R. M., “Environmental Dimensions of Migration”, *Annual Review of Sociology*, 2015, 41, pp. 377-397.

⑦ Tacoli C., McGranahan G., Satterthwaite D., *Urbanisation, Rural-urban Migration and Urban Poverty*, International Institute for Environment and Development, 2015.

⑧ 王著:《生态移民政策话语与地方实践——基于话语分析的尝试性研究》,《贵州社会科学》2017年第7期。

⑨ Romeiro A. R., “Sustainable Development: An Ecological Economics Perspective”, *Estudos Avançados*, 2011, 26(74), pp. 65-92.

⑩ Peng W., López-Carr D., Wu C., et al. “What Factors Influence the Willingness of Protected Area Communities to Relocate? China’s Ecological Relocation Policy for Dashanbao Protected Area”, *Science of the Total Environment*, 2020, p. 727.

发展。这与党的“十七大”提出的“人与自然和谐发展”“生态环境良好”“生态文明”建设的生态建设要求和“十八大”强调“树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族的永续发展”的思想相呼应,因此,协同推进生态环境建设和经济扶贫开发,应该成为由经济、社会、资源、环境等要件组成的生态移民理论体系的核心要义^①。同时,兼顾扶贫开发和保护生态双重目标,既是满足全面建设小康社会的政策要求,也是以保护和恢复生态环境,促进经济社会发展的实践活动^②。但在研究方法上,要充分考虑中国语境,综合运用移民群体逻辑起点的研究方法、社会综合动因的研究方法、社会本位论的研究方法、移民目标系统化的研究方法和移民长周期的研究方法,要把握好移民容量的理论分类和客观的现实需要^③。

其次,生态移民的现实意义和功用成为研究重点。不少学者指出,实施生态移民搬迁工程,是推进精准扶贫、打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的有力保证^④。同时,生态移民对人类社会摆脱生态危机、协调人与自然的关系、缓解人口压力、促进地区经济发展具有重要作用,因此,要遵循中国传统文化中的自然法则,坚持合规律性与合目的性的统一,顺应自然发展,促进理想自然与现实自然的统一,保护自然生态,这样才能实现人的认识与社会实践的统一^⑤。除此之外,也有学者从生态移民的战略地位、基本国策、城镇化建设、生态移民的模式、生态移民的政策和具体措施、社会适应性、社会文化心理和移民的生态效益等方面进行理论剖析^{⑥⑦}。总之,生态移民研究涵盖经济学、社会学、管理学、生态学、文化学、治理学等领域,不少成果展现出一定的理论高度和厚度。

再次,研究对象及移民的分类。研究对象即研究问题,生态移民的核心是人的问题,以往的研究多聚焦在精准扶贫、精准脱贫对象。但有学者提出农村发展、城镇规划以及园区建设等三个区域规划内的人口并不能作为基于生态移民扶贫开发工程的对象^⑧,特别是通过对移民试点、开发式移民扶贫、生态移民扶贫和移民脱贫攻坚几个不同阶段的移民对象的类型学分析,厘清了非自愿移民、自愿移民、准自愿移民^⑨几类,这对有针对性地做好后续工作大有裨益。同时,随着易地搬迁成为解决生态脆弱地区贫困问题的有效手段,研究对象的视角也随之变化,学界更加关注生态移民存在的现实问题,如移民区的生态退化、农业生产资源单一、非农就业对部分移民的排斥造成新移民区较高的贫困发生率,以及移民的高流动性和陌生感给精准识别和精准扶贫工作造成了困难^⑩,指出要解决稳得住、能致富的问题,就必须将生态移民搬迁同后续产业发展的有机结合,要考虑安置区的生态性、民族性等因素^⑪,重视移民生产、生活、人际交往、心理等方面的不适性,这是因为社会适应性对生态移民的“落地生根”至关重要^⑫,在很大程度上生态移民要达到预期目的,关键就是能不能实现生态移民的社会适应^⑬。

第四,“宁夏经验”的总结性研究。学者们认为宁夏的实践开启了我国生态移民扶贫的先河,在大量的实践探索中创新出“以川济山,以工促农,以城带乡”的生态移民“宁夏经验”^⑭。这种经验既有很

① 周鹏:《中国西部地区生态移民可持续发展研究》,中央民族大学博士学位论文,2013年。
 ② 史梦薇、王炳江:《民族地区生态移民心理适应的特征及影响因素》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2020年第2期。
 ③ 王贵明:《移民理论研究的一部创新性力作——读〈重庆移民实践对中国特色移民理论的新贡献〉》,《探索》2004年第2期。
 ④ 肖锐、徐润:《易地扶贫搬迁政策实践及其完善》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2020年第2期。
 ⑤ 罗祥相:《论老子“自然”思想的逻辑展开》,《哲学研究》2020年第2期。
 ⑥ 金莲、王永平、马赞甫等:《国内外关于生态移民的生计资本、生计模式与生计风险的研究综述》,《世界农业》2015年第9期。
 ⑦ 贾耀锋:《中国生态移民效益评估研究综述》,《资源科学》2016年第8期。
 ⑧ 邵秀军、芦利广、杨鑫等:《沙化区生态移民的沙化感知、社会影响和适应性策略》,《中国人口·资源与环境》2020年第3期。
 ⑨ 檀学文:《中国移民扶贫70年变迁研究》,《中国农村经济》2019年第8期。
 ⑩ 王晓毅:《易地搬迁与精准扶贫:宁夏生态移民再考察》,《新视野》2017年第2期。
 ⑪ 韦仁忠:《保障、整合、激励:后移民时代三江源生态移民生活重建机制的三个维度》,《青海社会科学》2019年第1期。
 ⑫ 李霞、文琦、朱志玲:《基于年龄层次的宁夏生态移民社会适应性研究》,《干旱区资源与环境》2017年第5期。
 ⑬ 王真:《生态文化——一种新哲学范式的转换》,《宁夏大学学报(人文社会科学版)》2012年第4期。
 ⑭ 张壮:《祁连山国家公园生态移民的路径选择》,《中国社会科学报》2020年3月11日,第3版。

强的实践性,也具有很高的理论品质,始终贯穿于政府主导型移民、省内近距离移民,坚持因地制宜,效益为重的原则和多元开发模式中^①,最终实现经济发展、脱贫致富、生态环境改善、可持续发展是最好的体现^②。“宁夏经验”作为中国生态移民成功例证,是向世界讲好中国扶贫故事、传播中国好声音最鲜活的素材。

(三)生态、环境移民研究趋势与中国语境下的指向差异

国际移民组织认为“环境移民,是指由于环境的突发或渐进性变化对个人或群体的生活或生活条件造成不利影响时,而暂时或永久选择离开常住地向国内或国外迁移的群体”^③。学者们认为这里隐含几层含义,即:自然灾害和环境恶化将持续影响人口的流动;环境移民可能采取许多复杂的形式,有强迫和自愿的,也有暂时和永久的,还有内部和国际的;当前和未来对环境移民的“脆弱性”研究会成为关注的中心问题,最脆弱的人群可能是那些无法行动或不行动的人(如被困人口);环境移民不应简单地从“消极”和“积极”两个结果来理解,但可以帮助移民提高风险抵御能力^④。这些观点正是当前和未来学术界亟须从理论和现实两个层面回答的问题。

同时,纵览环境移民和生态移民的理论基础、行为动因、目标导向、主体责任等,中国语境下两者既有相似性也有指向上的差异性。理论上,都是以可持续发展理论、区域发展的 PRED 系统理论、生态恢复理论、人口迁移定律等为支撑,这为我们解构生态移民这种复杂的社会现象提供了多学科的思维;行为动因上,两者存在一定的差异,环境移民多为被动行为,是在灾难发生后所采取的行动,故称环境紧急移民、压力大的环境移民、临时环境移民,而我国的生态移民是由政府主导、引导的主动行为,目的旨在帮助贫困人口摆脱贫困,其行动体现出社会主义制度的优越性、政府的主导性和人民至上的原则性;目标导向上,环境移民多为暂时性的、临时性的,缺乏长远的制度设计,而我国的生态移民目标导向清晰,既有近期解决“搬得出”和中期的“稳得住”问题,更加重视长期“能致富、能发展”问题;主体责任上,西方语境下环境移民的主体是多元的,很难形成合力,而我国的生态移民的主体始终是政府,充分体现出中国共产党领导的中国特色社会主义制度能够集中力量办大事的政治优势。宁夏生态移民取得的成就从理论和实践两个层面对不同历史阶段实施何种类型的移民作出了很好的回答,也为本文从理论和实践两个维度评价宁夏生态移民成果提供了科学的分析框架。

二、探索评价:宁夏生态移民的历史回顾与成就

历史经验证明,人口迁移是打破环境恶化和贫困循环的有效手段。众所周知,宁夏南部山区以“苦瘠甲天下”著称,曾被联合国称为“最不适合人类生存的地区”之一。为了彻底解决贫困问题,早在 1982 年,国务院就在自然条件恶劣的“三西”地区(甘肃河西、定西,宁夏的西海固)进行生态移民试点,确定了“有水路走水路,有旱路走旱路,水旱不通另寻他路”的方针,并通过开发土地集中安置、适度集中就近安置、因地制宜引导移民投亲靠友等多种形式进行移民安置^⑤,从此开启了我国生态环境恶劣下“易地扶贫开发”之先河。经过 30 多年的实践探索,宁夏走出了一条具有鲜明特色的“以川济山,以工促农,以城带乡”的生态移民成功之路^⑥。

(一)宁夏生态移民历史脉络

宁夏生态移民起步于改革开放初期,完胜于决胜脱贫攻坚收官之战,历经吊庄移民、扶贫扬黄灌

① 罗强强:《宁夏移民扶贫开发:方法和经验》,中国生态移民与区域发展学术研讨会,2013 年。

② 王永平、陈勇:《贵州生态移民实践:成效、问题与对策思考》,《贵州民族研究》2012 年第 5 期。

③ Oliver-Smith A., “Debating Environmental Migration: Society, Nature and Population Displacement in Climate Change”, *Journal of International Development*, 2012, 24(8), pp. 1058-1070.

④ Dun O., Gemenne F., “Defining ‘Environmental Migration’”, *Forced Migration Review*, 2008, pp. 10-11.

⑤ 李培林、王晓毅:《生态移民与发展转型——宁夏移民与扶贫研究》,北京:社会科学文献出版社,2013 年。

⑥ 刘东燕、董苾茜:《宁夏生态移民的实践经验及其对滇桂黔石漠化片区的启示》,《经济与社会发展》2018 年第 2 期。

溉移民、易地扶贫搬迁试点移民、中部干旱带县内生态移民、生态移民攻坚、易地扶贫搬迁移民(见表1)6个阶段的实践探索,使近130万人摆脱贫困,与全国人民一道全面建成小康社会,在生态移民扶贫的实践探索中留下浓墨重彩。

表1 1983—2020年宁夏实施的六次大规模移民搬迁安置工程及其成效

| 实施时间 | 搬迁安置工程 | 搬迁安置取得的主要成效 |
|-----------|--------------|--|
| 1983-2000 | 吊庄移民搬迁 | 吊庄移民是离开原住地到耕地资源相对丰富的地区开垦耕种,在那里所建的临时性居所被称之为“吊庄”。早期的“拉吊庄”允许保留原住地宅基地的,宁夏定下“三年停止破坏,五年解决温饱,十至二十年解决问题”的目标,并以“有水走水路,无水走旱路,水旱路都不通另找出路”为基本思路,制定了“以川济山、山川共济”的扶贫开发政策,动员南部山区部分生产、生活条件比较落后的贫困群众到引黄灌溉区有灌溉条件的荒地上进行农业开垦,建设新家园。到2000年底,在引黄、扬黄灌区吊庄移民基地24处,开垦土地56万亩,吊庄移民达到19.8万人(不含就地旱改水安置的8.4万人),使一部分人的生存环境大为改善。 ^① |
| 1998-2010 | 扶贫扬黄灌溉工程移民搬迁 | 《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000年)》发布,宁夏根据“兴水治旱、以水为核心、以科技为重点、扶贫到村到户”的思路,对8个国家级贫困县的98个贫困乡镇的基本生产生活条件如村村通电工程等进行改造升级。为了实现扶贫扬黄灌区移民目标,1995年12月,当时的国家计委批准宁夏扶贫扬黄灌区一期工程立项并开始建设。2005年9月,国家发展和改革委员会则对扶贫扬黄灌溉一期工程建设规模及初步设计概算进行调整,批复开发总规模为开发土地80万亩,搬迁安置移民40万人,概算投资36.69亿元。该项目包括红寺堡扬水灌区和固海扩灌区,涉及中南部8个区县。期间顺利完成开发80万亩土地规划,搬迁安置移民30.8万人(不含就地旱改水9.35万人),扶贫扬黄灌溉移民取得突破性进展。 ^② |
| 2001-2008 | 易地扶贫搬迁 | 2000年前后,中央决定在西部生态自然环境资源匮乏、生产生活条件受到自然制约的地区实施易地搬迁安置。宁夏结合本地实际实施了“千村扶贫整村推进”战略,对1118个贫困村和128.6万贫困人口重点扶持。全区坚持“政府引导、群众自愿、政策协调、讲求实效”原则,按照“人随水走,水随人流”的思路,对住在中南部山区偏远分散、生态失衡、干旱缺水、难以脱贫的贫困人口进行搬迁,并对六盘山水源涵养林区、水库淹没区的困难群众进行重点搬迁。在红寺堡灌区、固海扩灌区、盐环定扬水灌区、彭阳县长城源灌区、中卫南山台灌区、南部山区库井灌区、平罗自流灌区以及农垦国有农场进行安置,累积批复建设31个项目区,开发土地10.76万亩,搬迁安置移民14.72万人,试点取得圆满成功。 ^③ |
| 2008-2011 | 中部干旱带县内生态移民 | 在总结“千村扶贫整村推进”移民经验的基础之上,2008年,宁夏把“西海固”地区扶贫开发纳入全区经济社会发展全局统筹考虑,实施以劳务创收和特色种养为主要收入来源、以改善生产生活条件为主要目标的中部干旱带县内生态移民工程。截至2012年,开发土地27.7万亩,搬迁安置移民15.36万人,长期生活在干旱带的群众生计问题有效解决。 |
| 2011-2015 | “十二五”生态移民 | “十二五”期间,自治区党委政府确立了百万人口扶贫攻坚战略,坚持区域发展与精准扶贫两轮驱动,举全区之力攻坚克难,打好35万生态移民和65万贫困人口“四到”(基础设施到村、产业扶贫项目和小额信贷到户、转移培训到人、帮扶责任到单位)扶贫攻坚两场硬仗,在原州、西吉、隆德、泾源、彭阳、同心、盐池、海原、沙坡头9个区县,实施生态移民搬迁34.5万人,移民脱贫攻坚取得新成就,在全面建成小康社会道路上迈出坚实步伐。 ^④ |

① 王志军:《走出贫困——宁夏移民吊庄工程16年建设成就侧记》,《党风建设》2002年第5期。

② 李培林、王晓毅:《生态移民与发展转型——宁夏移民与扶贫研究》,北京:社会科学文献出版社,2013年。

③ 李培林、王晓毅:《生态移民与发展转型——宁夏移民与扶贫研究》,2013年。

④ 李健瑜、陈晓楠:《可持续生计视域下生态移民工程效果探析——基于陕南599份农户问卷的实证分析》,《干旱区资源与环境》2018年第12期。

续表 1

| 实施时间 | 搬迁安置工程 | 搬迁安置取得的主要成效 |
|-----------|-------------|---|
| 2016-2020 | “十三五”易地扶贫搬迁 | 党的十八大以来,中共中央、国务院明确要求“对居住在生存条件恶劣、生态环境脆弱、自然灾害频发等地区的农村贫困人口,加快实施易地扶贫搬迁工程项目”。宁夏根据国家发展和改革委员会、国务院扶贫办等五部委出台的《“十三五”易地扶贫搬迁工作方案》,对2015年底的58.12万建档立卡贫困人口中8.08万实施易地扶贫搬迁,截至2018年底完成全部建设搬迁任务,精准扶贫精准脱贫取得决定性胜利,为如期实现全面建成小康社会的目标奠定坚实基础。 |

资料来源:作者整理。

回首宁夏在不同历史阶段以扶贫为主题、以全面建设和建成小康社会为宗旨,由政府主导的生态移民,表现出鲜明的时代特征:一是时间跨度长,涉及的空间范围广、人口多,是新中国成立以来一次大规模的生态移民。二是行为主体明确(即政府),无论是早期的移民试点,还是随后的几次逐步推进,都十分重视制度的顶层设计、硬性的指标要求、行为的价值导向、政策的有力保障。三是技术路线图清晰,每个阶段的重点任务突出,既通盘考虑了安排的整体性,又兼顾了不同区域的差异性,给各地实践和理论创新预留了很大的空间,所形成的生态移民模式具有较强的示范性和引领性。四是尽管不同阶段有不同的目标任务,但相互耦合,层层叠加推进,彰显出“一茬接着一茬干”的辩证系统思维和求真务实的实干精神。五是尽管政府在各个阶段发挥着主导作用,但十分重视发挥市场、社会 and 个人的协同作用,共同打好“组合拳”,为顺利完成生态移民扶贫任务注入了活力。

(二)宁夏生态移民扶贫取得的成效评价

生态移民扶贫效益的评价是一项很复杂的系统工程,它涉及整个移民区域的经济、社会、文化和环境等诸多因子的变化,就此诸多学者分别通过数据挖掘、建模统计分析等手段工具,对宁夏不同时期的移民搬迁扶贫成效进行了定性和定量分析评价^{①②③④⑤}。总体而言,宁夏生态移民安置区配套基础设施比较健全,移民生产生活条件显著改善,扶贫产业有了良好起步,移民脱贫致富与生态文明建设协同推进,民族融合、社会适应、生计再造互为支撑,初步实现了“搬得出、稳得住、逐步能致富”的目标,“两不愁三保障”基本解决,取得了扶贫开发、生态保护、社会建设、民生事业发展的显著成就。

首先,生态移民生产生活条件普遍得到改善,群体满意度高。移民群众满意度是检验生态移民工程建设成效的标准。从迁入地总体满意度来看,90%以上的移民搬迁户对移民搬迁表示满意,不满意的移民仅为2.7%。另外对住房满意度、生产生活满意度进行抽样,结果显示迁入地移民对住房条件满意的比例达到91.8%,对生产条件满意的比例达到91.1%,对生活条件满意比例达到94.6%^⑥。

再从移民后的现实来看,移民安置区充分利用新建的良好环境,引导移民学习生产技术,不断提高综合素质,改变传统的生产生活方式,大力发展建设节水农业和特色产业,移民群众经济收入水平普遍提高^⑦;基础设施建设成效显著,安置区内超过70%主干道建成干净平坦的柏油路或水泥路面;家家户户都用上干净井水或自来水以及太阳能、沼气、风能等可再生清洁能源,实现了通水、通电、通路、通车、通邮、通电话、通广播电视,有学校、有医疗服务站、有文化广场、有劳动就业服务中心、有村级活动场所、有超市、有环保设施,为移民社区全面建成小康社会夯实了物质基础^⑧。

① 李宁、龚世俊:《论宁夏地区生态移民》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2003年第1期。

② 史媛、倪生才、大红发:《宁夏生态移民情况调研报告》,2014年宁夏社会学会学术年会。

③ 王红艳:《宁夏生态移民成效、问题及对策研究》,2014年宁夏社会学会学术年会。

④ 李胜连、张丽颖、黄立军等:《宁夏生态移民发展能力评估与政策建议》,《生态经济》2018年第7期。

⑤ 贾耀锋:《中国生态移民效益评估研究综述》,《资源科学》2016年第8期。

⑥ 李培林、王晓毅:《生态移民与发展转型——宁夏移民与扶贫研究》,北京:社会科学文献出版社,2013年。

⑦ 束锡红、聂君、樊晔:《精准扶贫视域下宁夏生态移民生计方式变迁与多元发展》,《宁夏社会科学》2017年第5期。

⑧ 李文庆:《宁夏脱贫攻坚研究报告》,《新西部》2019年第Z1期。

其次,生态环境不断改善,水资源利用效率提升。生态环境是最普惠的民生福祉,保护利用好水资源是生态移民脱贫、全面建成小康社会的动力。在泾河、葫芦河、清水河来源地的宁夏南部山区,水源涵养、水土保持、生物多样性得到保护,地区人口压力缓解;国家防沙治沙示范区、大六盘生态经济圈、“三河源”保护工程、退耕还林、退牧还草等重点生态项目的建设,有效遏制了生态环境恶化^①。杨黄灌区合理安置生态移民,极大改善了该区域土地资源开发格局,实现了移民搬迁、扶贫、资源开发多赢的目标;所有生态移民新村实施高效节水农业建设,采取喷灌、滴灌、小管出流等方式,水资源利用率和经济效益大为提升^②;生态移民迁出区生态环境明显改善,移民迁入安置区生态环境建设与保护同步推进^③,移民环境保护意识显著增强。

再次,特色主导产业得到发展,脱贫致富渠道不断拓宽。宁夏各移民搬迁安置区所属县区结合自身情况,多措并举,大力培育特色种养业,按照“一县一业”“一村一品”“一户一特”的发展思路,大力发展肉牛、肉羊饲养、马铃薯栽培、瓜菜枸杞种植等。同时,注重提升农业科技含量,普及优质高效农作种植,加固农田水利基础设施,发挥扬黄灌区节水改造等一批重点项目作用,扩大农田有效灌溉面积,打造高标准农田,发展旱作区覆膜保墒集雨补灌旱作节水农业。区域内收入差距进一步缩小,沿黄灌区与中南部贫困山区的农民可支配收入由搬迁前的2.68:1降至搬迁后2017年的1.52:1^④。与此同时,各安置区积极引导富余劳动力外出务工、从事与农业相关的服务业,约有一半的家庭收入来源于务工,移民致富渠道大为拓宽。

最后,民族关系融洽相处,社会事业建设成效显著。多元文化共存,相互借鉴能够生动地体现“多样性和谐”共存原则^⑤,也是移民社会建设的立足点和出发点。随着移民搬迁空间上的转移,原有的民族关系不同程度发生改变^⑥,打破了原来的居住空间格局,不同地区、不同民族混合成新的村落或“嵌入式”社区^⑦,民族间的交往加深、融洽^⑧,形成一个更为开阔、更加包容的社区,回、汉关系更加密切,通婚逐渐增多,民族之间和睦相处。社会事业建设更加重视从制度上防范“因病致贫、因灾返贫、老年贫困”三大风险,对重度残疾人实行保费减免,残疾低保家庭救助水平普遍提高,贫困残疾人临时救助得到保障。同时还在移民安置区建立起康复及供养机构,智力、精神、重度残疾人的托养和基本生活问题得到彻底解决^⑨,并通过“输血”与“造血”相结合的方式,为残疾人提供就业技能与服务培训,支持鼓励企业吸纳残疾人就业,帮助残疾人实现充分就业。尤其通过兴办“黄河善谷”新型慈善工业园区,支持社会贤达和有能力的残障人士兴办企业,探索出集产业慈善资源、扶贫助残为一体的新模式,实现社会慈善事业与产业同步发展双赢格局。

三、智慧结晶:宁夏生态移民实践探索与理论创新

生态移民不单单是个庞大的经济问题,也是个复杂的社会问题,更是一项系统工程。历经30多年的实践探索,宁夏各族人民在中国共产党的领导下,通过国家和地方上下多部门联动、省际对口帮

① 王鹏、王亚娟、刘小鹏等:《干旱地区生态移民土地利用变化生态风险——以宁夏红寺堡区为例》,《干旱地区农业研究》2019年第1期。

② 马小娟:《宁夏生态移民区农业水资源高效利用现状及发展趋势》,《现代农业科技》2018年第15期。

③ 苗红、贾菲、耿一睿等:《宁夏生态移民安置区人地耦合系统脆弱性分析》,《干旱区地理》2020年第5期。

④ 李文庆:《宁夏脱贫攻坚研究报告》,《新西部》2019年第Z1期。

⑤ Banban D., “Harmony in Diversity: An Empirical Study of Harmonious Co-existence in the Multi-ethnic Culture of Qinghai”, *International Journal of Anthropology and Ethnology*, 2018, 2(1), pp. 1-15.

⑥ 邵秀军、管欣:《易地移民邻县安置的意愿、期望与社会适应性》,《管理评论》2019年第11期。

⑦ 张少春:《互嵌式社区的多层面及其扩展》,《中央民族大学学报》(哲学社会科学版)2017年第4期。

⑧ 张艳:《宁夏民族关系和谐发展研究》,南开大学博士学位论文,2014年。

⑨ 范建荣:《生态移民战略与区域协调发展——宁夏的理论与实践》,北京:社会科学文献出版社,2019年。

扶、社会组织和个人广泛参与,实现了摆脱贫困、生计条件再造、原迁出地生态承载能力加强和迁入地可持续发展能力提升的目标,在不同时期的大量实践探索中创造出诸多新模式,作出了许多具有中国特色、中国风格、中国气派的理论概括,为丰富和发展世界生态移民理论贡献出中国智慧。宁夏生态移民可谓是长期实践探索和理论创新的智慧结晶。

(一)坚持以实践为基础、以创新为灵魂,形成中国特色的生态移民理论体系

宁夏生态移民是一项事关千家万户利益的民生工程,其实践既体现我国对经典生态移民理论的继承与创新,也彰显出理论与实践的辩证统一,是中国特色社会主义理论逻辑和我国现实社会发展历史逻辑的辩证统一,充分反映出现实需要和人民意愿,顺应了时代要求。传统的生态移民经典理论关注的是为什么会导生态移民,而宁夏在生态移民实践中所形成的理论,不拘泥于某一方面、某一领域,而是系统的辩证思考,如早期移民试点提出的“有水走水路,有旱路走旱路,水旱不通另寻他路”的方针,扶贫扬黄灌溉移民阶段确定的“兴水治旱、以水为核心、以科技为重点、扶贫到村到户”的思路等,既有基于中国基本国情和现实需求对空间安排、路径设计、安置方法的整体性思考,也有清晰的目标价值追求,是理论创新和实践要求的完美结合;又如移民的安置方式,强调因地制宜,讲求实效,根据迁出地、迁入地的资源和环境条件,合理确定搬迁和安置模式,不搞“一刀切”,而是采取整村整乡搬迁集中安置、按照“人随水走,水随人走”和“近水、靠城、沿路”的思路集中安置,或是依托国有农场集中安置^①,形成了一套由空间选择与安置方式、产业发展与可持续生计能力提升、社会适应与社会治理、社会参与与政策支持构成的具有中国特色的生态移民理论体系和实践模式,突破了西方生态移民理论的单一性和局限性,展现出中国理论的实践品质和创新成果活的灵魂。

(二)坚持问题目标、结果导向,着力解决时代最紧迫的发展问题

坚持问题导向就是要以解决问题为指引,集中全部力量和有效资源攻克难关,全力化解生态移民工作中遇到的突出矛盾和问题;坚持目标导向,就是要以实现目标为方向,持之以恒、一步一步地朝着脱贫的既定目标奋斗前行;坚持结果导向,就是要以脱贫成效为标准,以实实在在的脱贫业绩接受历史的检验和社会的评判。新中国成立以来,中国面临的最紧迫的问题就是通过发展来解决不同时期民生福祉问题,为此,中国共产党人进行了艰苦卓绝的努力,也取得了伟大成就。然而,直到改革开放前的1978年末,我国尚有7.7亿绝对贫困人口^②,这与共产党的初心和社会主义制度的优越性格格不入。党的十一届三中全会翻开了中国历史上全新的一页,也拉开了与贫困作斗争的序幕。在进入扶贫第一个阶段(1978-1985)末期的1983年^③,成立不久的国务院贫困地区经济开发领导小组就决定在甘肃省中部地区定西和宁夏西海固地区进行试点,开展以农民脱贫致富为主题、以中央投资为主导的长达20年的专项扶贫规划^④。经过为期7年多的实践,巨大的投入换来了巨大的变化,但对于如何评估三西地区的农业建设的资金投入效益,理论界和实务部门存在分歧。为此,国务院贫困地区经济开发领导小组在批复《关于三西地区移民的主要情况和继续做好这项工作的报告》(国开发〔1991〕10号)的报告中进一步明确了随后两年里“三西”移民区贫困带扶贫工作任务、人均用地指标、经济开发目标、征地费用、扶贫方式等内容^⑤,把试点后的生态移民推向到一个新的阶段。在接下来的几个阶段,无论是扶贫扬黄灌溉工程移民搬迁、中部干旱带县内生态移民,还是“十二五”生态移民、“十三五”易地扶贫搬迁,都体现出中央负责顶层制度设计,省级负总责、区县具体组织实施的逻辑进路,正是有了这种问题聚集、目标任务明确、结果导向清晰的系统思维,宁夏生态移民的艰巨任务才得以圆满完

① 邵秀军、畅冬妮、郭颖:《宁夏生态移民居住安置方式的减贫效果分析》,《干旱区资源与环境》2017年第4期。

② 郑风田:《破解深度贫困的八个要点》,《人民论坛》2018年第21期。

③ 张琦、冯丹萌:《我国减贫实践探索及其理论创新:1978-2016年》,《改革》2016年第4期。

④ 高天娥:《向贫困宣战:“三西”农业专项建设》,《宁夏日报》2015年4月15日,第13版。

⑤ 国务院:《国务院关于继续做好甘肃、宁夏“三西”地区移民工作的批复》,《中华人民共和国国务院公报》1991年第34期。

成,成就了得到社会公认的“宁夏模式”^①。

(三)坚持质量与效益的高度统一,着力把制度优势转化为治理效能

生态移民的质量和效能是相互依赖、相辅相成、互为促进的关系。任何单讲质量不讲效能,或只讲效能不讲质量,都不能满足实现摆脱贫困、全面建成小康社会的内在要求。要实现二者的高度统一,就要依赖于社会主义制度的优越性,将其转化为生态移民的治理效能。而要实现这种转化,就必须坚持党的领导,坚定制度自信,提高执行力,用好科技支撑,加强实践探索。宁夏生态移民之所以能够持之以恒、常抓不懈、按照时序高质量完成脱贫任务,靠的就是把我国制度优势转化为治理效能这一强大的工具。历史已经证明,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。中国共产党的坚强领导和政府主导是宁夏生态移民行稳致远的根本保证。正是有了这个根本保证,社会主义制度集中力量办大事的国家力量和政治优势才得以充分展示,也正是有了这种具有强大生命力和巨大优越性,有行得通、真管用、有效率政治优势和办实事、办成大事的实践经验,移民安置区各级党委和政府才充满制度自信,形成“政府主导、移民主体、部门联动、社会参与”生态移民扶贫的大格局,才能有打好资金、政策“组合拳”,“一茬接着一茬干”的执行力,全力推动生态移民的顶层设计和“民间高手”探索的良性互动,使产业发展、民生福祉、保障政策、新社区治理各项制度更加精准对接发展所需、基层所盼、民心所向,才有了今天各移民社区的经济发展、民族团结、社会和谐的良好治理效能。

(四)坚持搬迁、产业、管理“三同步”,增强生态移民的社会适应性和归属感

生态移民涉及前期的搬迁、中期的安置和后期的生计再造、产业扶持、社会建设等各个环节,每个节点都不得疏忽,故需要搬迁、产业发展和社区管理同步推进,这样才能“搬得出”,而“稳得住、逐步能致富”则需要发展特色产业、实现包容性充分就业再造生计、强化以新社区文化建设为载体的社会适应性融入等,这样也才能帮助移民适应新环境,培育起移民的归属感。实践证明,生态移民的前篇文章相对好做,但中篇和后篇难写。为此,宁夏各迁出、迁入地在“搬得出”的实践探索中十分重视听取群众意愿,并结合安置条件和不同时期移民特点,讲清“人随水走、水随人走”和“近水、靠城、沿路”安置的道理,打消移民群众的疑虑;在“稳得住”中,各地抓住搬迁前、搬迁中和搬迁后的各个阶段核心节点,重点解决好耕地调整、生计再造、社会融合与发展等问题,自治区先后还出台涉及搬迁、土地、户籍、住房、产业、教育、职业培训、医疗卫生、资金管理、劳动保障、社会管理等各项政策,及时回应移民的担心和关切,让他们真正能稳得下、沉得住;在“逐步能致富”中,政府支持各安置区通过培育特色种植业、养殖业和劳务产业,切实解决移民的发展问题,增强自我造血功能,引导移民在政府的帮助扶持下靠“自我造血能力”脱贫致富奔小康。同时,全区重点建成6个慈善产业园,吸纳贫困群众就业近2万人;年组织劳务输出达到60万人次,年劳务总收入达到70亿元以上,劳务经济已占移民群众可支配收入的40%以上。各项“兜底”保障政策使移民群众改变了他们对未来生活的态度,发展能力提高^②,社会的适应性和归属感普遍增强,在全面建成小康社会的道路上迈出坚实的步伐。

四、未来指向:后小康时代宁夏巩固生态移民脱贫成果的逻辑进路

毋庸置疑,生态移民是建设生态文明、振兴民族地区经济、全面建成小康社会的重要举措,是生态脆弱地区实现生态、经济、社会协调发展有效手段。在总结宁夏生态移民成效的同时,也需要正视一些值得关注的问题,如安置过程中因土地后备资源不足、土地质量不高导致移民生存困难,一些地方出现“大点安置”“重生活、轻生产”等问题;扶贫产业基础薄弱,缺乏辐射带动力;巩固成果的路径择取

^① 李培林、王晓毅:《生态移民与发展转型》,北京:社会科学文献出版社,2013年。

^② 李胜连、张丽颖、黄立军等:《宁夏生态移民发展能力评估与政策建议》,《生态经济》2018年第7期。

少,致富难度大,安置区可持续发展面临严峻挑战,增收致富渠道狭窄;劳务移民、自发移民搬迁后,出现地方政府因财力弱而遗留一些安置尾巴;少数移民“等靠要”福利依赖思想严重^①,存在返贫现象^②;制约生态移民安置区可持续发展的自然因素与社会因素多^③;部分生态移民还面临社会、心理、语言、思维和文化不适应,行为偏离,心理依赖,思维滞后,文化贫瘠等问题^④。只有以新的思维和逻辑进路来破解这些难题,才能在巩固生态移民脱贫成果的实践探索中续写宁夏后小康时代生态移民新的辉煌。

(一)依托本土资源禀赋优势,发展壮大特色主导产业

有生命力的特色主导产业是巩固生态移民脱贫成果之基。宁夏实践证明,生态移民再造的新生计模式,需要不断强化后期扶持、扩展社会支持范围,实现扶贫搬迁与乡村振兴的有效衔接^⑤。但发展产业,就必须瞄准市场,找准方向,优化调适本土资源禀赋与区域经济协调发展之间的内在关联,构建更多生计模式选择^⑥,为移民群众提供充分就业机会。为此,一是要在现有基础上做强优质特色农业,大力发展具有宁夏特色的草畜、枸杞、葡萄、瓜菜等主导产业,培育休闲农业、乡村民俗特色移民文化旅游、农村电商等新业态,加快新型农业经营主体发展,完善利益联结机制,进一步增强生态移民村、脱贫户的自我发展能力建设。二是要加强土地资源再开发与生计模式的再造。以现有生计模式为基础,依靠技能培训着力优化特色农产品、劳务输出等多种发展模式^⑦,同步抓好产业再造与社会管理,通过充分就业不断提高生态移民群众的生活质量;要依靠政策资源建立农业示范园区、农产品加工基地、物流园区等,形成“龙头带基地、基地联移民、经纪人促流通”模式,增加农民经营性收入。三是要进一步完善生态移民安置的相关配套政策,对朝阳产业和具有辐射带动作用的重点产业予以投资补贴、政策优惠、税收减免等,不断完善金融扶贫信贷体系,激发金融巩固生态移民脱贫成果的潜在动力;要有效发挥税收、财政补贴、产业发展等政策的牵引作用,加快量化契合生态移民地区特征的产业落户政策,拓宽移民群众收入来源。四是要构建新型职业农民培训与产业协同发展框架,建立现代农业经营体系同产业发展有机衔接的路径,通过土地流转与多种经营发展,建立新型高效特色产业、智慧农业,推动更多移民群体融入城镇社区,探索将有一定人口规模和产业基础的集中安置区转型为小城镇,让移民群众真正过上城乡融合、体面而有尊严的生活。五是支持落户安置区的企业延伸产业链,在综合运用现代农业经营理念再造新的产业发展模式的同时,加快培育安置区本土企业,形成产业集群,扩大就业岗位,提升生态移民群众生计能力,巩固脱贫成果的根基。

(二)破除教育陈旧思想观念,激发移民群体内生动力

教育是巩固生态移民脱贫成果之根。教育质量对于人力资本形成、促进劳动力市场发展、实现移民群体永续发展极为重要^⑧。客观上讲,移民安置区要实现永续发展,必须打破“社会文化贫困陷阱”,而打破文化贫困陷阱,首先要解决移民安置区高质量的义务教育问题放在突出位置,除提档升级安置区办学基础设施外,要通过讲好身边“知识改变命运”的故事等,帮助移民群体摒弃“新读书无用论”思想,采取一切措施确保脱贫家庭孩子能上学、上好学,行稳致远,用教育来阻隔返贫和代际贫

① 李培林、王晓毅:《生态移民与发展转型——宁夏移民与扶贫研究》,北京:社会科学文献出版社,2013年。

② 姜雪城、李俊义、张云龙:《生态移民何以难致富》,《瞭望》2006年第19期。

③ 贾耀锋:《中国生态移民效益评估研究综述》,《资源科学》2016年第8期。

④ 谢治菊:《人类认知五层级与生态移民社会适应探讨——基于HP村的实证调查》,《吉首大学学报(社会科学版)》2018年第3期。

⑤ 檀学文:《中国移民扶贫70年变迁研究》,《中国农村经济》2019年第8期。

⑥ 张丽君、董益铭、韩石:《西部地区空间贫困陷阱分析》,《民族研究》2015年第1期。

⑦ 丁生忠:《宁夏生态移民研究——以M镇为例》,兰州大学博士学位论文,2015年。

⑧ Knight J, Shi L, Quheng D., “Education and the Poverty Trap in Rural China”. *Oxford Development Studies*, 2010, 38 (1), pp. 1-24.

困传递,使教育真正成为移民群众跳出“社会文化贫困陷阱”有力撑杆^①。其次,要推动互联网信息技术嵌入移民社区,实现移民子女共享城市教育资源,增强他们学习知识的动力和便捷性。最后,打造一支高素质的教师队伍。要通过师范生点招、东西部对口支援、教师顶岗、城乡基础教育学校联办等形式弥补移民安置区教师不足短板,促进生态移民安置区教育事业健康有序发展,不断提高人口素质和质量,实现移民人口从劳动力到人力资源的根本转变,将“要我发展”转化为“我要发展”的内生动力。

(三)提升移民就业职业技能,大力发展多样化劳务经济

职业技能是生计模式再造的重要环节,面对新的生产生活环境,生态移民群体原有的传统农耕模式不再适合科学化精细化的改造与提升,唯有职业技能培训才能推动生态移民富余劳动力由第一产业向第二、三产业转移^②。为此,一是要以劳务市场为导向,增加培训内容,不断改进培训手段方法,整合就业、扶贫、管理等新型职业农民培训项目,开展多样化培训帮扶措施。要围绕建立现代化农业产业体系的目标,定向定点向移民群体提供专项技能培训课程和现场教学指导示范,提升他们依靠技能就业的能力。整合企业和职业技术学校培训资源,采取定就业去向、定培训学校、定培训人员、获得职业资格证书推荐就业的方式,着力提高安置区生态移民就业创业能力。由政府出台新政支持创新型职业农民自主创业,向他们提供可供选择的长、中、短期相结合的技能项目。给予企业政策补贴,鼓励兴办面向生态移民群体的在职培训。二是发挥能人带动作用,优化安置区劳务移民的工作环境,引导脱贫人口继续向沿黄经济区、重点城镇、工业园区、产业基地等经济优势区域就业转移,实现充分包容性就业。三是畅通就业信息服务渠道,大力发展有实力、讲诚信的劳务中介服务组织,建立劳动力资源档案,及时对接企业信息,了解现实需求,实现企业主体与转移就业群体的有效衔接,提高就业率。四是着力建设一批就业孵化基地,在移民群体中遴选一批劳务带头人,通过管理、法律、技能等方面的集中培训,使他们成为移民安置区发展劳务经济的带头人。

(四)引导移民更新生育观念,着力提升人口综合素质

人口数量增加不仅在宏观层面减少了社会所能分配给个体的资源数量,而且还加重微观层面家庭对于下一代资源投资负担。因此,生态移民安置区因陈旧生育观所导致的超生现象必须引起高度重视,合理控制人口数量,着力提升人口综合素质刻不容缓。一是要重视个体婚育观念传递的“邻里效应”,通过开展面对面、一对一的个性化宣传,帮助移民年轻一代树立新时代的婚姻观和生育观,阻隔“贫困文化”的传递。二是加强对移民群众进行优生优育、生殖健康、科学文明生活方式等知识的培训,引导树立科学、文明、进步的新婚育观,从源头刹住“超生”致贫现象。三是对已婚育龄妇女及时进行健康体检,建立育龄妇女生育健康档案;加大对适龄青年男女的生育观念教育引导,严格执法,杜绝借助“联姻”转嫁贫困的现象。四是各区县卫生健康部门要完成移民户籍地人口基本信息,建立社会抚养费征收档案,健全少生快富工程的制度等,确保移民在迁入地之后相关资料信息完整无遗漏,切实做好信息统计分类应用工作。五是落实好计生奖励优惠政策,将符合条件享受优生扶助、少生快富和特别辅助的移民纳入计划生育奖励制度,并在劳务培训、小额信贷等方面给予优先扶持,使每项惠民奖励措施成为提高移民社区人口素质的催化剂和压舱石。

(五)升级移民安置区基础设施,提高安置区公共服务水平

贫困地区基础设施和公共服务水平是形成“贫困恶性循环”“低水平均衡陷阱”等重要影响因素^③。为此,一是要按照国家生态移民的相关规划要求,统一提档升级移民安置区内的水、电、路、气、通讯和商贸物流等基础设施;进一步提高攸关民生福祉的公共服务水平,强固移民社区的社会服务功能;升级社区广播、电视、互联网络,方便移民生活,着力改善移民社区人居环境;加快安置区水利工程建设,实施农村饮水安全巩固提升工程,打通乡村道路“肠梗塞”,提高通勤的便捷性。二是要整合现

① 胡琰:《边疆民族地区农村教育扶贫的空间性思考——以云南省瑞丽市D傣寨为例的分析》,《民族教育研究》2020年第2期。

② 樊晔、任志军:《脱贫攻坚背景下宁夏生态移民劳动力转移实证研究》,《北方民族大学学报》(哲学社会科学版)2019年第5期。

③ 王亮亮、杨意蕾:《贫困陷阱与贫困循环研究——以贵州麻山地区代化镇为例》,《中国农业资源与区划》2015年第2期。

有教育资源,通过有序扩编、顶岗、城乡对口支援、志愿者服务等形式,满足移民安置区的教学需要,确保生态移民子女公平享受高质量的义务教育。同时要继续做好“控辍保学”工作,防止发生因移民而出现的失学现象,不能再让移民子女输在起跑线上。三是切实加强移民新村医疗卫生的软件建设,升级常用医疗设备,配齐医务人员,定期组织开展儿童疫苗接种、常规妇科病普查、健康档案基础信息录入等工作,筑牢因病返贫的防线。

宁夏生态移民在全面建成小康社会路上具有解决区域贫困、开发土地资源、保护生态环境、促进区域协调、增强民族团结、实现跨越发展中展现出无穷魅力和无限的生命力,为世界反贫困积累了宝贵的经验,创新了模式,作出了理论贡献,实现了移民群众“搬得出,稳得住,逐步能致富”的目标,赢得了国际国内社会的广泛赞誉,对民族地区乃至发展中国家的反贫困具有广泛的借鉴价值和现实意义。习近平总书记指出,“脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点”^①。我们有理由相信,通过生态移民搬迁摆脱贫困、全面建成小康社会后的宁夏移民安置区的各族人民群众,已经站到了一个新的历史起点,他们将在应对相对贫困、实施乡村振兴、建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的征程上,用辛勤的汗水和勤劳的智慧创造出新的辉煌,为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献。

Theory and Practice Innovations of Ecological Migration: Ningxia's Experience

Wang Zhizhang Sun Hanlin Zhang Guodong

(College of Economics and Management, Southwest University, Chongqing 400715, P. R. China;
College of Political Science and Public Administration, Southwest University, Chongqing 400715, P. R. China;
College of Culture and Social Development, Southwest University, Chongqing 400715, P. R. China)

Abstract: Since the reform and opening up, the ecological migration poverty alleviation project has been implemented under the leadership of the Communist Party of China, which has a long time span, involves a wide range of areas and benefits a large population. The ecological migration poverty alleviation has made great contributions to the construction of a well-off society in western China and the whole country. The great achievements show the superiority of China's socialist system. Ningxia Hui Autonomous Region, as the birthplace of ecological migration in China, has accumulated a lot of valuable experience, made brilliant achievements and made theoretical innovation over 30 years of practice and exploration. Based on the analysis of the formation and evolution of the theories of environmental migration and ecological migration, this paper reviews the practice exploration and comprehensive analysis of the practice effect in different stages of Ningxia's ecological migration poverty alleviation, tries to condense some wisdom crystallization of theoretical and practical innovation, and puts forward the logical path of Ningxia's consolidation achievements of ecological migration in the post well-off era, which has important theoretical value and practical significance for sharing Ningxia's experience with developing countries and building a community of human destiny.

Keywords: Building a well-off society in an all-round way; Poverty alleviation through ecological migration; Ningxia's experience

[责任编辑:纪小乐]

^① 《脱贫摘帽不是终点,而是新起点——习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上重要讲话引发强烈反响》,《人民日报》2020年3月11日,第3版。