

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2013.02.006

# 政府主导型生态移民的实效、问题与对策<sup>\*</sup>

## ——宁夏西海固山区生态移民调查分析

孙燕一,王振洲,刘懿,崔丽,韩瑾

(中央民族大学管理学院,北京100081)

**摘要:**由于自然环境恶劣,民生问题和生态问题相互影响和相互制约,宁夏西海固山区陷入了民生与生态问题的恶性循环。为了使宁夏南部西海固山区的人民尽快摆脱生态环境恶化与民生贫困的两难困境,国家在宁夏西海固山区实施了生态移民的扶贫政策。西海固山区的生态移民工程在环境治理与保护以及改善居民生存状态和质量方面取得了明显的成效,基本达到了预期效果;但在移民生产用地落实和生产方式转变、移民安置资金和生产启动资金以及对移民的后期帮扶和对特别困难移民的经济支持等方面还存在一些问题,影响了生态移民工程的实施质量和效果。因此,生态移民工程需要根据地区发展规划统筹安排;不但需要进一步认真落实相关政策措施,还需要有完善的后续支持,才能保证生态移民的质量及其顺利推进。

**关键词:**生态移民;西海固山区;扶贫;政府主导;移民安置;生态环境恶化;生存条件;生产方式转变

**中图分类号:**C922;F062.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2013)02-0044-07

### 一、引言

生态移民(eco-migration),亦称环境移民(environmental migration),系指原居住在自然保护区、生态环境严重破坏地区、生态脆弱区以及自然环境条件恶劣、基本不具备人类生存条件的地区的人口,搬离原来的居住地,在另外的地方定居并重建家园的人口迁移。生态移民是由于迁出区的人口规模远远超过区域生态环境容量和承载能力,是生态环境因素所致。生态移民通过将生活在恶劣环境条件下的居民搬迁到生存条件更好的地区,一方面可以减轻(或防止)人类对原本脆弱的生态环境的破坏,使生态系统得以恢复和重建(或保护);

另一方面可以通过异地开发,逐步改善贫困人口的生存状态。学者们普遍认为中国西北部地区的生态移民工程具有重大的积极意义。如刘学敏(2002)认为中国西北部地区生态移民工程的实施是保护当地生态环境,发展当地经济的重要举措,并根据内蒙地区生态移民工程的实施过程,分析了当地生态移民工程产生的积极效果。

生态移民可分为自发型生态移民和政府主导型生态移民(张力威等,2005)。自发型生态移民是指由于生态环境恶化造成人民生产、生活困难而不得不开原居住地到外地谋生的人口迁移;政府主导型生态移民是指政府为了保护或恢复生态环境,

\* 收稿日期:2012-12-26;修回日期:2013-02-05

基金项目:国家民委科研课题(2011-GM-029)

中央民族大学985课题“宁夏地区经济发展与就业问题”

作者简介:孙燕一(1956—),男,北京人;教授,在中央民族大学管理学院任教,主要从事管理学研究。

有组织地将自然保护区或生态环境恶化地区的人口迁移出来。本文研究的宁夏西海固山区生态移民就是典型的政府主导型生态移民。由于自然环境恶劣,民生问题和生态问题相互影响和相互制约,宁夏西海固山区陷入了民生与生态问题的恶性循环。为了使宁夏南部西海固山区的人民尽快摆脱生态环境恶化与民生贫困的两难困境,国家在宁夏西海固山区实施了生态移民的扶贫政策。

对于宁夏西海固山区的生态移民工程,研究者普遍持肯定的态度,同时也提出了其中存在的一些管理问题。如王治业和吴光春(2003)根据对宁夏中卫县和中宁县的实地调研资料,认为宁夏西海固山区生态移民工程在恢复荒漠地区生态环境和发展地区经济以及提高当地居民生活水平方面有着明显的效果,同时又提出:生态移民过程中存在资金支持问题和贫困反弹问题,有必要在移民中加大资金支持和后续管理;存在移民区水资源匮乏问题,有必要在移民区引入滴水灌溉技术来解决移民区农业发展问题。杜慧莹(2011)认为解决好相关农业技术问题是宁夏生态移民过程成功的重要方面,并且根据宁夏地区特点,从农业技术角度阐述了宁夏生态移民过程中必须注意和解决的一些农业技术保障问题。

为了对宁夏西海固山区生态移民现状有更加深入、客观的了解,我们选择了宁夏地区最为贫困和干旱的海原和固原山区进行调研,在移民区进行了大量的实地调查走访,与当地村民和政府官员进行了大量的面对面的座谈,得到了大量的一手资料。在调研过程中我们最重视的是对生态移民工程的实施效果与存在问题的调查,发现了不少实际存在的问题,并且就这些问题的产生的原因与解决对策进行分析和探讨,以期能为政府主导型生态移民的政策制定和实际操作提供参考。

## 二、宁夏西海固山区生态移民现状

宁夏西海固山区包括宁夏的原州区、西吉县、隆德县、泾源县、彭阳县、海原县、同心县、盐池县、红寺堡区等9个国家扶贫开发重点县(区)以及沙坡头区、中宁县的山区;国土面积4.3万平方公里,占全区的65%;人口256.3万人,占全区总人口的41%,其中回族人口133万人,占全区回族人口的59.1%,是全国最大的回族聚居区。

西海固山区处于我国半干旱黄土高原向干旱

风沙区过渡的农牧交错地带,生态脆弱,干旱少雨,土地瘠薄,资源贫乏,自然灾害频繁,水土流失严重;北部干旱少雨,年平均气温 $5\sim 8^{\circ}\text{C}$ ,昼夜温差大,年均降水量 $200\sim 650$ 毫米,大气降水、地表水和地下水量少质差,区域水资源总量2.43亿立方米,人均水资源占有量仅为136.5立方米,可利用水资源总量只有0.758亿立方米,为全国最干旱缺水的地区之一。同时,当地人口快速增长,区域内人口、资源、环境与社会经济发展极不协调。截至2009年底,该地区GDP为150.3亿元,占全区的11.3%;地方财政收入6.37亿元,仅占全区的5.9%,财政自给率仅为6.5%。目前,该地区还有贫困人口近150万人,特别是有35万人居住在交通偏远、信息闭塞、外出务工不便、生态失衡、干旱缺水、自然条件极为严酷、一方水土养活不了一方人的干旱山区、土石山区。长期以来,宁夏西海固山区,一方面由于生态环境恶劣,群众的生产生活条件难以改善,生存环境日益恶化;另一方面人们的生产生活又对生态环境造成了持续性破坏。这里经济水平低,人口压力大,生态系统十分脆弱,自然灾害频繁发生,人们因缺乏必要的客观物质条件而处于非常贫困的状态。

为了加快宁夏西海固山区经济建设,帮助当地人民摆脱贫困,制止生态环境的进一步恶化,宁夏回族自治区作为国家重点扶贫的省份,在西海固山区进行了大规模的生态移民工程。宁夏西海固山区的生态移民目的是为了保护当地生态环境,将生态脆弱地区的生态超载人口迁到生态承载能力较高的农(牧)业区或城镇郊区从事农、牧、农畜产品加工业,从而在改善当地人们的生活条件的同时,为当地生态环境的恢复和改善创造条件。

### 1. 宁夏西海固山区生态移民工程概述

宁夏西海固山区生态移民扶贫开发主要面对一些区域内生态环境极端恶劣的自然条件恶劣地区以及地震断裂带和地质灾害频繁发生的地质灾害地区。同时,为了保障移民生活的改善和生计,移民的迁入地一般选择水土资源比较充足、适宜集中农业开发的区域,或者选择经济相对发达、就业容量较大的地区。宁夏西海固山区生态移民扶贫开发大致经过了三个阶段:

第一阶段是1983—2000年的“吊庄移民”阶段。1983年宁夏区党委、区政府制定了“以川济山、

山川共济”的扶贫开发政策,每家人出一两个劳动力到引黄灌区有灌溉条件的荒地上开荒种植,同时在地建一个简陋的临时栖身的家,一家人在两个“家”之间跑,像钟摆被吊起来两边摆动一样,所以被称为“吊庄移民”方式。

第二阶段是从2001—2007年的“易地生态移民”阶段。该阶段的生态环境治理的重点区域与扶贫开发的重点区域相互重合,主要是六盘山水源涵养林区、重点干旱风沙治理区和水库淹没区。“易地生态移民”大部分实行整村(自然村)搬迁,目的是彻底解决影响区域生态环境恢复的根本问题;并且对迁出农民实行“属地管理”政策,即移民搬迁后,注销原驻地户口,收回承包土地,使移民能够安心地在迁入地生活和发展。

第三个阶段是2007—2011年的中部干旱带“县内生态移民”阶段。宁夏中部干旱带涉及8个县(市、区)64个乡,总面积2.85万平方千米,总人口143.4万人,分别占宁夏的43%和23.8%。这里自然条件恶劣,干旱缺水,经济社会发展缓慢,是贫困面广的最贫困的地区之一。为了摆脱贫困,2007年宁夏回族自治区通过了《宁夏中部干旱带生态移民规划(2007—2015)》,确定2007—2015年对中部干旱带同心县、海原县、盐池县等六县不具备生存条件的553个自然村27.18万的贫困人口实行县内移民搬迁,规划总投资46亿元。

为了搞好生态移民工作,宁夏区政府有关部门制定了一系列有关生态移民的基本政策,包括生态移民的土地政策、住房政策和支持移民发展生产的鼓励政策等。宁夏各级政府对经济困难的生态移民给予了特别的经济支持,还对移民给予了优惠的生产贷款和相关技术支持,引导和支持生态移民进行劳务输出和自主创业。同时,政府制定了相关政策,在生态移民地区的居民进行生态移民搬迁后,规定与新的定居点的当地居民享有同等的教育、医疗卫生、养老保险、失业保险、社会救助、社会福利和慈善等社会保障政策。这些都有效地解决了生态移民的后顾之忧。

## 2. 宁夏西海固山区生态移民工程的成效

从调查结果来看,宁夏西海固山区的生态移民工作目前已经取得了很大成绩,通过生态移民工程的实施,移民的生活条件和生产条件都得到了明显的改善。以固原地区为例:“十二五”期间生态移民

53 464户23 247 5人,占宁夏“十二五”生态移民总规模的67.2%;其中县内安置19 240户83 154人,县外安置34 224户149 321人。2011年,固原市计划移民16 432户68 518人,占宁夏“十二五”生态移民总规模的19.8%;其中县内移民5 891户25 118人;县外移民10 541户43 400人。

### (1) 移民的生产生活条件

在移民之前,当地居民的生产生活条件恶劣,生产力低下,生活困难。我们在固原的实地调查过程中,在蔡川村、官厅村和丰泽村的移民原住地看到的是长满荒草的土地上零星的有几座麦秸垛,据当地村民介绍,这一垛的麦子便是一亩地的收成。由此可以想象干旱对当地农业生产的制约是十分严重的。村民们在原居住地所拥有的土地每户从几十亩到上百亩不等,大部分农户都种植有小麦和土豆,其余土地种植胡麻、葵花等作物,还有一些土地在休耕。种植小麦一般每亩撒20斤种子,施10斤肥料,肥料价格大约在200元/袋。由于气候干旱,小麦产量低下,大旱的年份甚至收不够种子的量。

在西海固山区的生态移民工作中,政策给予了移民生产和生活很大的支持。以固原地区为例:截止到2011年9月13日,固原市内43个安置点建成生态移民住房4 167套,完成91.1%;建成围墙61 399米;开发农田4 238.5亩,建成2座调蓄水池共20万立方米,铺设人畜饮水工程管道53公里;开展产业技能培训4 621人次,上岗就业1 811人;建成日光温室497亩、大中拱棚889.1亩、养殖圈棚881座;开工建设幼儿园1 969平方米、小学3 070平方米、村级活动场所717平方米、活动广场9 100平方米;架设10千伏供电线路9.5公里、380~220伏供电线路57.99公里,安装变压器12台;建成通村油路7.6公里,整修主干道及巷道42.13公里;建成农家店2个,新村大门3座;建成垃圾点32处;完成安置区绿化103.1亩;搬迁生态移民1 272户共4 582人。在县外22个安置点建成生态移民安置房5 797套,完成73.0%;建成围墙6 692.5米;开发农田20 595亩,置换农田745亩;开展产业技能培训1 629人次,上岗就业114人;建成日光温室743亩、大中拱棚92亩,建成调蓄水池3座30.6万立方米;发展特色种植3 220亩;架设10千伏线路22.13公里、380~220伏线路27.5公里,安装变压器14台;

建成通村油路 11.6 公里,整修主干道及巷道 33.32 公里;发放太阳能热水器 390 台;开工建设幼儿园 2 610 平方米、村级活动场所 3 094 平方米、小学 5 400 平方米、活动广场 889 平方米;完成安置区绿化 1 750 亩。同时政策规定,生态移民每户建设 54 平方米的住房,政府每户补贴 2.5 万元,其余由农户自筹,产权归农户所有<sup>①</sup>。关于生产用地,固原地区政策规定,在全区范围内,鼓励支持采取各种措施,充分挖掘利用现有国有、集体、企业及个人经营的各类耕地资源,同时,根据水资源条件改造、开发耕地。

## (2) 移民的住房条件

在固原的实地调查过程中,在蔡川村、官厅村和丰泽村,我们走访移民以前居住的村庄时,看到的是破旧不堪的土坯房,岌岌可危的房梁用一根柱子顶着防止房顶塌陷,房子阴暗,没有像样的窗子,甚至一年四季都采不上阳光。在现在的移民新村,村民们的房子都是自治区规划局统一规划设计、县建设局统一施工的砖瓦房,屋顶上的瓦是时下最为时兴的大红瓦,水和电在搬迁之前都已经配备好,村民们只要搬进去就立即可以住了。

## (3) 移民的交通状况

生态移民对于搬迁农户的生活带来最大改观的是交通,村民从偏远闭塞的山里搬迁到交通相对方便的移民新村,交通比以前有了较大的改善。以海原红古新村为例,原郑旗乡村民以前如果要从村里去乡里需要先步行 5 公里,然后乘坐汽车走近 3 公里,如果遇到雨雪恶劣天气,乡村土路就会无法通行,村庄基本就与外界失去联系,村民的生产生活会遇到极大困难。现在通过移民工程,移民新村共建道路 8 207 米主干道,这方便了村民之间的交流。现在海原县红古新村到邻近的同心县城只需要 15 分钟车程,上小学的学生在十分钟内就可以走到学校,这就大大方便了村民的生活和生产活动。交通的改善为村民出行提供了很大的方便,也有利于村民生产和生活质量的提高。

## (4) 移民的用水状况

由于西海固山区属于常年干旱地区,每年的降雨量很少,村民的饮水主要靠买水解决,买水费用成为农户家庭重要开支,解决居民用水问题是生态

移民的主要原因之一。在我们调查的村民中,大部分农户原住地的饮水问题都很突出。他们原来在原住地的生活用水是通过两种途径来解决:一是在自家水窖收集雨水,二是到村外买水储存在自家水窖中。

生态移民工程大大改善了搬迁农户的用水状况。以海原红古新村为例,新村建设为农户们提供了方便的饮用水。红古新村位于固海七干渠支流沿岸,用水方便,也降低了村民用水成本。同时,在饮水设施建设方面,政府给予了大力支持。水窖是当地农民的储水池,红古新村的农户打水窖用的材料由政府提供,具体的工程施工由农户自己承担,从而减轻了农民的负担。同时,为保证居民的饮水健康,政府还将水窖饮水改为进行适当净化处理的自来水,以便更好地保证农户的饮水健康。

## (5) 移民孩子的教育条件

生态移民前,村民居住于交通极为不便的偏僻地区,儿童上学极为不便。以海原红古新村为例,在搬迁前,学龄儿童从他们的居住地到最近的小学要走 5~10 公里,到最近的中学要走 15 公里左右。上小学的孩子要每天早上五点出发,晚上七八点才能回来,午饭都靠早上带干粮过去;上中学的孩子则只能住校,一星期回家一次。生态移民改善了村民交通状况,孩子上学不会再走那么远的路,村里就有新盖的小学,窗明几净;而上中学的孩子则可以去较近的高崖乡中学。不仅上学近了,而且教学条件也得到了明显改善。这些都在很大程度上改善了移民们的孩子的教育条件。

## 三、宁夏西海固山区生态移民存在的问题

目前宁夏西海固山区的生态移民工作取得了很大成绩,对改善当地民生和改善当地生态环境都已经产生了很好的效果。但是由于种种原因,在调研过程中,我们也发现在宁夏西海固山区的生态移民工作中存在一些问题,影响了生态移民工作的质量和移民工作的顺利进行。

### 1. 移民生产方面的问题

对移民来讲,生产问题是影响他们今后生计的重要问题,也是影响他们在新的移民地安居乐业的根本性问题。在这方面,宁夏各级地方政府做出了

<sup>①</sup> 数据来源:固原市政府《固原市生态移民进展报告》。

很大努力,做出了比较全面的安排,但是的确也存在一些问题。

### (1) 生产用地落实问题

根据政府相关政策,在宁夏西海固山区,政府鼓励支持采取各种措施,充分挖掘和利用现有的国有、集体、企业及个人经营的各类耕地资源,原则上要安排移民人均1亩水浇地作为其农业生产用地,同时收回其原承包的土地的使用权。但是在我们实地调查过程中发现在生产用地落实方面还存在一些问题。

在固原的丰泽村,我们访谈了一位赵姓村民,他今年38岁,家里一共有4口人:赵姓村民、母亲、爱人和还在上小学的女儿。在移民前,赵姓村民住在山区,用水比较困难,有20亩左右的旱地,生活比较困难。生态移民后,政府给他落实了54平方米的房子以及房前的一块空地作为政府补贴的一亩耕地,但是这块地实际只有约8分左右。赵姓村民称,由于自己岁数偏大,没有任何技能,不能外出打工,目前自己只有不到1亩的补偿地,养活一家很困难。赵姓村民说假如不能尽快地将政府许诺的地补齐的话,他宁可回去继续种那缺水的20亩地。

在海原县的红古新村我们也发现了一些移民生产用地问题。由于每户所分的8亩耕地大部分是未经修整好的沙石地,高低不平,地力瘠薄,需要一定时间的平整、熟化过程。因此,目前红古新村的村民们都没有在新分到的8亩土地上耕种。搬迁之后该种什么、怎么办,大家还不确定。而土地又是农民赖以生存的基础,如果不能采取相应措施加快土地改造、熟化过程,势必造成新的贫困问题。

### (2) 生产方式转变问题

在移民之前,因为自然条件恶劣,气候干旱,村民们原来的生产方式十分粗放,基本上是靠天吃饭。由于气候干旱,土地灌溉基本上靠天;而且当地土壤贫瘠,种植过小麦或玉米的土地都要休耕一年,进行轮作,休耕土地上的荒草就成了农户牲畜的食物来源。

生态移民搬迁到新的居住地后,由于当地自然条件有了很大改善,同时土地面积也大为减少,就要求农户的农业生产方式也要随之改变,由靠天吃饭的粗放的农业生产方式向精耕细作的灌溉农业生产方式转变,由广种薄收转变为精耕细作,同时还需要采用节水技术,这些对习惯于粗放农业生产

方式的农民而言是一个相当大的转变。由于目前移民普遍缺乏新的生产方式的相关种植知识和技术,在短时期内不可避免地影响到移民的生产能力,不利于其收入和生活水平的提高。

## 2. 移民中的资金问题

政府主导的生态移民工程必然涉及政府扶持资金问题,这也是影响移民生活与生产质量的最重要因素。在这方面,宁夏地方政府做出了很大努力,但是目前也存在一些问题。

### (1) 移民安置资金问题

生态移民中迁入地的建设资金的筹集采取的是“国家财政出一部分、地方各级政府补贴一部分、农户自己筹资一部分”的办法。在西海固山区生态移民中,按照国家的统一要求,除了各级政府的补贴之外,还需要当地移民群众自筹15000元住房建设费用,这对于经济条件拮据的移民群众来讲是一个不小的负担,也给他们今后发展生产造成了困难。

### (2) 生产启动资金问题

在移民到新的居住地后,从事新的生产需要一笔启动资金。但是由于目前政策规定移民专项资金不能安排生产经营性项目,所以移民搬迁至新村时普遍面临着生产启动资金困难的问题。在西海固山区生态移民中,由于生态移民迁出地区属宁夏中部干旱地带,自然条件严酷,移民经济条件很差,灌溉农业的生产投入(种子、肥料等)费用要远高于原居住地的旱作农业,加上投入初期产出率低等原因,会使已几乎家徒四壁的移民群众无力发展生产,造成新的贫困。

### (3) 对特别困难移民的经济支持问题

生态移民所需资金由中央财政出一部分、地方政府出资一部分、村民自身出资一部分组成。在海原县红古新村的移民过程中,除各级政府出资之外,要求每户要出资15000元才能迁入红古新村,对一些特别困难的农村家庭而言,这是一笔不小的资金。一些家庭较贫困的农户,因家中无积蓄,又无法向亲人筹集资金,只能靠借高利贷交上房款,且高利贷的利息是2~4分,高额的贷款使贫困村民的境遇雪上加霜。由于当地政府在制定生态移民规划的时候并没有对他们区别对待,从而造成他们面临更大的生存压力,有违生态移民的初衷。

## 3. 移民后的相关问题

生态移民工程的质量与成败,不仅取决于生态

移民的过程之中,也取决于移民之后的后续问题的妥善解决。西海固山区生态移民在这方面也存在一些问题。

### (1) 移民区的基础设施建设问题

根据《宁夏中部干旱带生态移民规划(2007—2015)》规定,在移民过程中移民安置区的设施建设包括移民建房、饮水工程、水窖、低压电网、沼气和太阳能灶这五个方面。在西海固山区,当地政府除了承诺以上设施全部帮助建设外,还承诺政府项目单位会指导农户完成拱棚的定植任务,并根据移民点土壤的理化性状及适宜栽培的作物类型,合理安排玉米、油菜、小麦等作物的种植。

但是我们在调研过程中发现,在西海固山区一些生态移民区存在相关规定不落实、基础设施建设不达标的问题。例如在海原县生态移民红古移民新村,县政府投资的红古新村的自来水系统已开始投入使用,但是自来水的水源是邻近的蓄水湖里的湖水,自来水的过滤池设备简陋,并不满足卫生标准,当地自来水的生产管理也十分粗放,自来水的质量堪忧。同时政府曾经许诺为每户盖院墙、牛棚和太阳灶以及其他一些搬迁后的生产生活配套设施,但目前也有部分没有着落,影响了当地移民的正常生活。上述情况虽然不是普遍的,但是确实也影响了生态移民工程的完成质量。

### (2) 移民后的后期帮扶问题

为确保生态移民工程的顺利实施,宁夏地方政府前期制定了完善的规划并且按照规划为村民完成了房屋、饮水工程等基础设施建设,使得移民迁入后能基本上解决生存的难题。但是由于政府对移民群体的支持帮扶政策仅限于移民过程,是一种一次性的支持,对于移居后村民面临的长久生存和发展问题,当地政府的相关规划显然是不到位的。在经济上,移民在移民过程中往往已经花掉了大量的积蓄甚至还负债累累;在生产上,他们面临着迁入地的耕地多为尚未平整熟化的生地、相关的配套设施不到位以及生产技能欠缺等一系列问题,这些都需要当地政府进行规划、支持和帮扶。

## 四、结论与对策建议

宁夏西海固山区实施的生态移民工程无论是从当地经济发展角度,还是从社会发展角度,都具有十分重要的战略意义。宁夏西海固山区实施的生态移民扶贫政策目前对改善当地民生和改善当

地生态环境都已经产生了很好的效果。但是由于种种原因,在宁夏西海固山区的生态移民工作中也存在一些不足,尽管是一些非主流的问题,但是毋庸置疑其存在影响了生态移民工作的质量和移民工作的顺利进行。因此,这些问题需要当地政府给予重视,统筹解决,以利于宁夏西海固山区的生态移民工作的质量保证和顺利进行。

### 1. 生态移民工程需要根据地区发展规划统筹安排

生态移民工程不是一个孤立的社会工程,它涉及地区经济发展和社会发展的全局。因此,在生态移民工程的设计和实施过程中,不仅需要考虑到移民在迁徙过程中的问题,而且应该考虑到移民在新的居住地的长期生产和生活问题,需要将移民工程与地区的整体发展规划的设计与实施结合起来,并将地区的农业发展、产业布局、城镇规划以及水资源的调配等相关问题进行统筹安排,全面考虑,只有这样才能避免在生态工程实施过程中顾此失彼。

### 2. 生态移民计划的相关措施需要认真落实

对移民来讲,生态移民工程不仅仅要看起来很美,而且要实实在在地改善移民的生活条件,为他们的长期发展创造条件。要做到这一点,重要的不仅仅是生态移民规划要做好,更加重要的是需要切切实实地将生态移民工程中的相关政策与措施落到实处,解决好移民们在生产和生活中遇到的实际困难问题,如基础设施建设问题和生产用地问题等,而这些也正是目前宁夏西海固山区生态移民工程实施过程中出现的主要问题。因此,在这方面,需要各级地方政府做出更大努力,统筹规划,全面安排,切切实实地将生态移民工程中的相关政策与措施落到实处,为移民落户解决好实际问题。

### 3. 后续支持是生态移民工程成功的关键

对移民来讲,他们不仅需要政府在生态移民工程中给予他们支持和帮助,更需要政府在移民后为他们解决一些在新的移民点生产和生活中所遇到的新问题,如生产启动资金缺乏和新农业技术缺乏等关系到他们今后生产和生活的重大实际问题。这些问题解决的好坏,不仅直接影响到移民今后的生产和生活,而且直接影响到他们是否能够在新的定居点长期定居下来,影响到宁夏生态移民工程的

最终成败。因此,当地政府有必要将生态移民工程的后续支持工作置于重要地位,认真为移民解决生产启动资金和新农业技术等,做好资金调配和技术培训工作,帮助他们度过移民后的最困难的时期。

#### 参考文献:

- 杜慧莹. 2011. 宁夏生态移民区发展农业经济的思路、技术措施及政策保障研究[J]. 宁夏农林科技(12):153-154.
- 李东. 2009. 中国生态移民的研究——一个文献综述[J]. 西北人口(1):32-35.
- 李继翠,程默. 2007. 西北农村人口对生态环境的压力与生态移民的战略选择[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版)(1):85-88.
- 李怀宇. 2010. 宁夏生态移民情况调查报告[R]. 中央民族大学管理学院.
- 刘学敏. 2002. 西北地区生态移民的效果与问题探讨[J]. 中国农村经济(4):47-52.

- 刘学敏,陈静. 2002. 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(2):61-63.
- 桑敏兰. 2005. 宁夏生态移民与城镇化发展研究[J]. 西北人口(1):37-39.
- 王云峰. 2007. 西部生态环境治理与农村经济可持续发展方略探析[J]. 干旱地区农业研究(6):244-248.
- 王治业,吴光春. 2003. 宁夏扶贫移民区农村社会经济发展初探——宁夏扶贫移民区调查实证分析[J]. 市场经济研究(3):61-64.
- 于法稳. 2004. 西北地区生态贫困问题研究[J]. 中国软科学(11):27-30.
- 张力威,范治晖,朱东恺. 南水北调工程丹江口库区生态移民战略思考[J]. 环境经济(Z1):37-41.
- 张鹏,袁国映. 2004. 生态移民在保护自然生态环境中的重要作用及实施建议[J]. 新疆环境保护,26(S1):67-70.
- 张小明,赵常兴. 2008. 诱导式生态移民的决策过程和决策因素分析[J]. 环境科学与管理(5):180-185.

## The Effect, Problem and Countermeasures for Government-led Style Ecological Migration

—Survey and Analysis of Ecological Migration at Xihai Gushan Area in Ningxia Province

SUN Yan-yi, WANG Zhen-zhou, LIU Yi, CUI Li, HAN Jin

(School of Management, Central University for Nationalities, Beijing 100081, China)

**Abstract:** Because of the adverse natural environment, livelihood issue and ecological issue are affecting each other and interactive, the livelihood issue and ecological issue in Xihai Gushan Area of Ningxia Province are adversely cycled. In order to let the people in Xihai Gushan Area of the south of Ningxia Province rapidly get rid of the two dilemmas of ecological environment deterioration and living poverty, Chinese Government implements the poverty-alleviation policy by ecological migration in Xihai Gushan Area of Ningxia Province, which has made great progress in environment improvement and protection as well as people's livelihood and living quality improvement and which has reached the prospected goal, however, there are still problems in the aspects of migrants' production land, production method transformation, migrants settlement capital, production initiation capital, support for post migration, economic support for special poor migrants and so on, which affects the results for the implementation effect of the ecological migration. Thus, the ecological migration project needs overall arrangement according to the reality of local development, should not only carry out the related policies and measures but also completely demand post-migration support so that the quality of the ecological migration can be guaranteed and the ecological migration can be smoothly promoted.

**Key words:** ecological migration; Xihai Gucheng Area; poverty-alleviation; government-led; migrant settlement; ecological environment deterioration; living condition; production method transformation

**CLC number:** C922; F062.2

**Document code:** A

**Article ID:** 1674-8131(2013)02-0044-07

(编辑:夏冬,段文娟)