

论生态移民与长江上游可持续发展

王放¹, 王益谦²

(1. 中国青年政治学院 社会工作与管理系, 北京 100089

2. 四川大学 西部开发研究院, 四川 成都 610065)

摘要: 生态环境保护与建设是中国西部大开发的根本和切入点, 长江上游是西部地区和 中国生态环境建设的重点。本文在对生态移民进行界定的基础上, 通过对长江上游生态脆弱与环境恶化状况以及该地区在整个长江流域重要地位的分析, 研究了长江上游生态移民与西部地区生态环境建设等方面的关系, 提出了在生态移民的过程中应当关注的问题, 进而阐述了长江上游生态移民在提高长江流域乃至全国可持续发展能力中的地位和作用。

关键词: 长江上游; 西部大开发; 生态移民; 可持续发展

中图分类号: D632 4 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149 (2003) 02-0063-06

On Ecological Migration and Sustainable Development of the Upper Reach of the Yangtze River

WANG Fang WANG Yi-qian

(Department of Social Work and Administration, China Youth College for Political Science,
Beijing, 100089; Institute of Western China Development, Sichuan University Chengdu City,
Sichuan Province, 610065)

Abstract: Eec-environmental protection and construction are the fundamental bases for development in West-ern China. The upper reach of the Yangtze River is a key area for the Western Region and eec-environmental construction in China. On the basis of conceptualizing eco-environmental migration and through analyses of ecological frailty and environmental deterioration in the upper reach of the Yangtze River and the important position of this area in the whole Yangtze River valley, this article researches the interplay between ecological migration and ecological construction of the Western Region as well as other aspects, raises issues that the attention should be paid to in the course ecological migration, and then expounds the status and the effect of ecological migration of the upper reach of the Yangtze River in the enhancement of the sustainable development capability of the Yangtze River valley and the whole country.

Keywords: upper reach of the Yangtze River; development of Western China; ecological migration; sustain-able development

收稿日期: 2002-10-08

作者简介: 王放 (1958-), 女, 四川人, 中国青年政治学院社会工作与管理系教授。

一、引言

长江上游流域面积广阔，人口众多，资源丰富，尤其是地处我国腹地，承东启西，沟通沿海与内地，是我国东、西部政治、经济和文化的过渡及交汇区，地理区位十分重要，对我国经济和社会发展具有举足轻重的影响。长江干流从江源至湖北省宜昌为上游，长约 4500 公里，面积 105.4 万平方公里，占整个长江流域面积的 58.9%。河道经过高原山区和盆地，金沙江和三峡河段多高山深峡，水流湍急。气候分属青藏高寒区和亚热带季风区，主要支流有雅砻江、岷江、嘉陵江、乌江等。长江上游流域主体位于我国西部，人口 1.3 亿，占长江流域人口的 17%，是我国藏、羌、彝等少数民族的重要聚居区。长江上游生态环境的恶化，不仅会严重影响下游地区生态安全支撑体系，进而影响流域内的国民经济发展和人民生活水平的提高。同时，由于水土流失、河道泥沙淤积等原因，还可能严重影响三峡工程功能的正常发挥，降低工程的效益，缩短工程寿命。因此，深入研究长江上游流域的可持续发展，对长江流域乃至全国的可持续发展都具有重要的战略意义。

生态环境保护与建设是西部大开发的根本和切入点。加强生态建设和环境保护，再造秀美山川，是西部大开发的一项重要战略任务。但是，长江上游大部分地区海拔超过 3000 米，山高谷深，坡度陡峭，部分地区生态环境脆弱，有的地区甚至不具备人类生存的基本条件。而且，由于人口快速增长，人口压力造成了过度垦殖、过度放牧、乱砍滥伐，使植被破坏，荒漠化加剧。在这些地区实施生态移民，减小人口压力，实现区域内资源、环境、人口与经济社会的协调与可持续发展，已经刻不容缓。根据国务院西部开发办公室的初步调查^[1]到 2000 年末，西部地区需要生态移民的贫困人口总量约 1000 万，其中居住在生态地位重要、生态环境脆弱、缺乏基本生存条件地区的特困人口达 500 多万。因此，进行长江上游生态移民与可持续发展关系的研究，对于贫困人口的脱贫致富，对于生态建设和环境保护，对于产业结构调整等，都具有十分重要的意义。

二、生态移民的界定

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。

从导致人口移动的因素来看，生态移民主要不是由于生产方式、产业结构变动、交通运输业的发展、新地区的开发等经济因素引起，也不是战争、宗教活动等非经济因素等所致；而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，因生态环境因素所致。

从移民的目的来看，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，一方面可以减轻人类对原本脆弱的生态环境的继续破坏，使生态系统得以恢复和重建；二是可以通过异地开发，逐步改善贫困人口生存状态；三是减小自然保护区的人口压力，使自然景观、自然生态和生物多样性得到有效保护。

从移民的方式来看，生态移民是有目的、有规划、有组织、有秩序的集体型、非自愿性人口迁移，它与难民和灾民有本质区别。难民是因为种族、宗教、国籍、社会团体、政治见解、战争等方面的原因而受到迫害并被驱赶、逃离原籍的人口^[2]，灾民是由于自然灾害等原因疏散、外逃、流离失所的人口。鉴于生态移民具有明确目的性和科学规划性，并且是有组织的移民行为，因而不能将其归为“生态难民”或“生态灾民”^[3]。

三、长江上游生态移民在全流域可持续发展中的作用

长江上游是全流域乃至全国重要的生态支撑体系、可持续发展的重要依托与保障。这一区域的可持续发展支撑能力的提高和生态环境支持体系的建设，不仅与长江上游地区经济社会与生态环境协调发展有紧密的关系，更直接影响到中部与东部地区的经济社会发展。长江上游部分地区环境恶劣、生态脆弱，贫困面

广、民族众多，直接影响到区域可持续发展能力的提高。多年来，通过各级政府在反贫困方面的不懈努力，尤其是1994年以来实施的“八七”扶贫攻坚计划，取得了显著成效，贫困地区，包括偏远山区、少数民族地区的面貌也有了很大改变。但是，在长江上游地区，由于生态环境问题、民族问题、贫困问题相互交织，相互渗透，加大了扶贫难度。在这些地区，要实现生态建设与环境保护、脱贫致富、促进民族团结与社会稳定的战略目标，要使这些地区的人口生存条件全面改善，经济收入不断增长，生活质量大幅度提高，尽快达到小康并逐步实现现代化，就必须要有全新的思路与对策，必须在退耕还林还草、农田基本建设、农村能源建设、调整农牧业结构的同时，加快实施生态移民工程。长江上游生态移民与可持续发展的关系主要体现在以下几个方面：

1. 生态移民与生态环境建设

长江上游地区地处西部内陆，地形以山地和高原为主，山高坡陡，降雨量大，多集中在夏季，并以暴雨形式出现，部分地区植被覆盖率低，地表松散岩层分布广泛，多种自然因素及其时空耦合，均容易导致水土流失。长江上游的四川盆周山区、云贵高原、青藏高原和横断山区，环境条件相对恶劣，其中部分地区是我国西部生态极度脆弱区。同时，随着人口急剧增长，粮食、燃料、用材等需求量迅速增加，导致人类的掠夺式开发与经营，人地关系失调。由于自然条件与资源禀赋因素限制，人口承载能力低下，不少地区自然条件还在继续恶化，或者处在自然生态的恶性循环之中。

长江上游地区为长江流域主要水土流失区，水土流失面积达35.2万平方公里，占全流域水土流失面积56.2万平方公里的62.63%。在水土流失严重、生态系统退化、自然灾害频发、生态环境脆弱的地区，实施生态移民工程，将原来生活在这些地区的人口迁移出去，进行封山绿化，有利于降低生态环境的人口压力，减缓人类活动对自然生态系统的干扰，有效遏制人类活动对森林和草原植被的破坏，使原本脆弱并已失衡的生态系统逐步得以恢复与重建，使退耕还林还草的成果得到巩

固，使生态建设与环境保护尽快见到实效。

2. 生态移民与脱贫致富

贫困面广、贫困人口集中、贫困程度深、脱贫难度大、易返贫，是长江上游贫困区的重要特征。由于地处边远山区，远离政治、经济和文化中心，地理位置偏僻，交通闭塞，经济发展滞后，因此长江上游形成了大面积的贫困区。值得重视的是，这些地区又恰恰是西部少数民族的主要聚居区，有苗、彝、藏、土家、回、羌、蒙、满、傈僳、纳西、布依、白、傣、壮等40多个少数民族，多数居住在高山和偏远地区。长江上游的主要贫困地区有秦巴山区、西南喀斯特高原丘陵区、横断山高山峡谷区和青藏高寒高山高原区等^[4]。长江上游贫困地区除了具有一般贫困地区的特点，如人口出生率高、人均收入水平低、劳动力素质差、基础设施建设滞后等以外，更主要的特征是与恶劣的自然环境共存共生，与少数民族分布区一致。

近年来，我国政府在反贫困过程中，已经采取了一系列与生态环境保护紧密相关的移民措施。据《中国的农村扶贫开发白皮书》^[5]，国家鼓励和支持生存条件极其恶劣地区的贫困农户通过移民搬迁、异地开发的方式，开辟解决温饱的新途径。为此，中国政府强调，自愿移民搬迁的贫困人口除享受扶贫开发的优惠政策外，各地要制定具体政策措施，提供各种优惠条件，确保搬迁一户解决一户温饱。

3. 生态移民与民族团结和社会稳定

长江上游是我国主要的少数民族人口聚居区，少数民族主要分布在西部的山区、荒漠化地区和干旱地区。从总体上看，少数民族地区的贫困程度远远高于汉族地区。与其他贫困地区相比，少数民族贫困地区的致贫因素有显著的特征，这种特征不仅表现在少数民族在语言、风俗、习惯和心理上与汉族有很大差别，更重要的是表现在许多西部少数民族居住区的地理区位、环境条件与西部地区的汉族相比，更加偏远和恶劣，而且，在少数民族中，人口越少、经济发展水平与社会发展程度越低的少数民族，其聚居地的地理位置、自然条件、生态环境、资源条件也越差。由于自

然、地理、风俗、文化方面的特征，使少数民族难于与其他民族交流，难于提高本民族的文化教育素质，更难于参与以汉族为主体的现代经济活动，这是他们的贫困发生率持续高于同一地区的汉族、且难以迅速下降的重要原因。

稳定与发展是少数民族地区的两大任务。稳定的前提是经济持续快速发展，人民生活水平的大幅度提高，因此，发展是稳定的基础。在少数民族贫困地区实施生态移民，有计划、有组织地将生活在生态脆弱、资源贫乏、环境恶劣的贫困山区的民族人口迁移出来，可以实现异地开发，脱贫致富。特别是在那些自然条件严酷、不具备一定资源禀赋、缺乏人类基本生存条件的地区，更必须实施生态移民，异地开辟就业门路。如果沿用传统的办法，在这类地区就地调整贫困人口的谋生方式，需要长期、持续的大规模财力、物力投入，从而大大增加生态建设和环境保护的成本。因此，在少数民族地区实施天然林保护、退耕还林工程的同时，迁出部分人口，不仅具有经济上的合理性，而且是实现项目目标的根本保证。据报道，退耕还林工作刚刚由试点转入全面实施阶段，就已经有退耕农民为了找到新的“创收”门路，到处挖沙、凿石、烧石灰、采油气、采矿石，形成对生态环境新的破坏。如果不迁移这部分人口，可以断言，继续生活在退耕还林区内的少数民族人口不仅生活水平难以大幅度提高，而且不久之后，又会出现迫于生计的“退林还耕”现象，使生态环境建设功亏一篑，甚至成果毁于一旦。在基本经济收入得不到保障的情况下，社会稳定与民族团结就无从谈起，更难以保证生态恢复与重建了。

4. 生态移民与产业结构调整

退耕之后的农民如何安置是一个大问题。政府不可能用富余的粮食把他们长期养起来，而是要千方百计支持他们向二、三产业转移。只有当大多数退耕的农民找到了赖以谋生的非农就业岗位之后，退耕还林政策才能取得实质性成果。

通过生态移民的集中安置，使人口分布相对集中，可以改变过去以农（牧）户为基本生

产单位、各户分散经营的生产组织形式，进行规模化的产业开发，逐步走上“公司+基地+农户”的产业化经营道路，有利于推进农牧业的产业化经营，有利于特色资源开发和特色产品生产，有利于特色优势产业的培育，使地区产业结构得到调整。例如，可以依托生态移民安置区的水能、旅游、矿产等资源，发展加工业、服务业，发展特色农业、生态农业，提高农林牧业的集约化程度。

5. 生态移民与基础设施建设

加快基础设施建设是西部大开发的基础。近年来，国家加大了国债资金投入力度，公路建设专项资金的一半也投入到西部，这在西部地区公路建设史上是前所未有的。但是地广人稀、条件恶劣、灾害频繁是西部地区的重要特征，在人口居住分散的条件下，建设“油路通县”、“村村通”、“乡乡通”等项目，客观上是线路长、建设成本高、终端用户少，再加上在严酷的自然环境和恶劣的自然条件下，更增加了交通通讯线路的保养和维护成本。

必须看到，导致西部贫困落后的最根本原因不是基础设施问题，而是自然禀赋的环境与生态条件问题。虽然基础设施可以通过政府投资加以改善，但是大自然天然赋予的地形地貌条件却不是人类可以轻易改变的。通过生态移民措施，使人口相对集中，增加终端服务人口规模，使其达到或接近一定设施与服务的“门槛人口”，可以相对减少交通通讯线路建设里程，提高基础设施的等级，增强服务功能，降低建设、维护与保养成本，从而提高基础设施建设的效益。

四、长江上游生态移民中的几个问题

目前生态移民工作已经在相关地区进行试点，并逐步展开。虽然实施西部地区生态移民是具有成功的可能的，但是，在长江上游生态移民过程中，需要注意并解决以下几个问题：

1. 移民意愿问题

人口的迁移始终与人类发展历程相伴随。自古以来中国农民对土地就有强烈的依附感，被浓郁的乡土观念和恋土情结束缚在家乡的土地上，移民是“背井离乡”、“流离失所”的一

个痛苦过程。现代的工程项目移民中，由于经济与管理方面的失误，留下了一些后遗症，也使移民组织者与迁移者之间存在着对立情绪。因此，在生态移民的组织与安置中，必须重视移民的意愿、心理承受能力以及耕作方式、风俗习惯等方面的问题。有关问题的决策，也应当组织移民广泛参与，并充分尊重移民的意见。据估计，建国后我国因工程建设而形成的非志愿移民总数在4000万人以上^[6]，他们为现代化建设做出了重大贡献和牺牲，但是移民却给他们留下了不少问题。由于工程移民不少留有后遗症，一些地方视移民为畏途。因此，各级政府应当认真贯彻和实施开发性移民方针，提高移民政策设计和组织实施工作水平，努力降低发生移民遗留问题的概率。

2. 资金支持问题

移民搬迁、迁入区的基础设施建设、土地资源开发等，都需要大量的前期投入；非农产业安置移民中，发展二、三产业的资金投入量更大。目前的生态移民试点中，资金投入主要来源于扶贫和以工代赈等，属于补偿投资性质，而补偿投资往往具有相当大的缺口。投入问题必然影响生态移民的效果，如果投入严重不足，导致移民前后生产、生活条件形成较大反差，则可能出现移民的次生贫困，甚至出现返迁。由于生态移民效益主要体现为宏观性和社会性，故生态移民投资应以中央和地方财政投入为主^[7]。

3. 利益保障问题

生态移民的社会整合问题，最核心的是移民的利益整合问题。利益关系既包括个人或部门与整体的利益关系，也包括个人或部门与个人或部门之间的利益关系。移民的利益整合就是国家和移民、移民地区和与其相关的非移民地区以及移民地区内部不同的部门及个人之间的利益协调与重构。

从宏观利益格局来看，长江上游的生态移民，是加强生态环境建设、构建生态安全支持体系、提高全流域可持续发展能力的宏伟工程，它能有效地降低水土流失、减轻河床泥沙、减少洪灾，保障长江中下游地区的人民生命和经济社会安全。长江中下游地区是我国重

要的工农业生产基地，而且分布着许多重要的大、中城市，长江上游生态安全支撑体系的构建，仅从减少灾害损失一项，即可产生巨大的经济效益。国家在总体上是受益的，但局部地区、某些方面是受损的，如流域上游的经济收入降低。长江上游生态移民存在着不同区域的利益关系，如上游与下游地区的利益关系、移民区与安置区的利益关系，等等。如何协调各方面的利益关系，是一个重大难题。土地利益冲突与协调，既体现在移民与非移民之间，也可能出现在移民内部。移民利益关系如果处理不当，将会导致长期的矛盾与纠纷。在生态移民规划中，应当充分考虑移民的利益保障。

4. 土地供给问题

从长远来看，生态移民的安置应当立足于非农化、城镇化安置。但从目前状况来看，城市下岗、失业、不充分就业现象严重，就业压力已经较大；而来自贫困山区的移民不熟悉城市环境，自身文化素质与劳动技能偏低，不能适应城市就业需求。在移民初期阶段，要确保“迁得走、留得住、能致富、不返迁”，维护社会稳定，仍应以农业安置为主。

土地是农业生产中最重要的资源，尤其是在长江上游人均土地资源占有量少、经济相对落后的地区，土地是移民生存与发展最为稀缺的资源。在生态移民以土地为生产对象的异地安置中，土地调整的利益整合是非常敏感、非常尖锐的矛盾，是生态移民社会整合的关键性因素。土地调整首先涉及移民与安置区居民如何共享土地，以及安置区居民如何与移民共享基础设施的问题，此外，还体现在宅基地等方面。在长江上游土地资源极为稀缺的情况下，要为生态移民提供足够数量并保证相应质量的耕地，目前的主要途径是开发利用“四荒”以及将安置区原有居民的土地调整给移民。在土地开发潜力极为有限的情况下，“四荒”开发安置生态移民难度很大；而调整原住居民的土地，用以安置移民，也容易诱发移民与原住居民之间的矛盾。因此，对这些问题要给予高度重视，并加以妥善解决。

5. 社区整合问题

移民迁入安置区以后，在新社区中面临着

适应过程和被认同的过程，社区内部有一个整合或重构的过程。移民被安置以后，原有的初级社会关系，如血缘关系、地缘关系、业缘关系等被不同程度地破坏了，有的甚至无法恢复起来。初级社会关系也许是无形的，但是对广大农村移民来说，它们在生产和生活中发挥着十分重要的作用。比如，初级社会关系有时是农民维持和发展生产的重要社会资源，并具有一定的社会安全和社会保障意义。

投亲靠友的移民，当迁移的距离比较远时，他们不仅脱离了原来村组的生产组织关系，而且原有的亲戚邻里在生产、生活方面的帮助也大大减少。有的整村或部分迁移，虽然村组的生产组织关系还保留，但是村民与没有迁移的居民或迁移到其他地方的居民的关系就大大疏远了，原有的社会网络也不复存在了，因此同样面临社区重构的问题。

我国大量的工程移民建设已经为加强移民社区的社会整合提供了许多宝贵的经验，其中最基本、也是最重要的一点是完善行政网络（准行政网络）结构。移民群体通常构成某行政村的一个村民小组或几个村民小组，与当地居民的村民小组融合为一个行政体。有的时候移民群体较大，根据需要成立新的移民村，甚至新的移民乡。建立这样的行政网络，大大方便了移民工作的顺利开展，也有利于社区内部的社会整合^[8]。

6. 民族宗教问题

长江上游是多民族聚居区，各民族都有自己独特的文化与传统。民族地区的一些民族传统文化，其简单的物化形态，实际上包含了很深的文化意义，是社区凝聚力的物化形式。特别是宗教这一复杂的文化现象，既渗透到民族传统文化的诸多方面，又具有维系社会稳定和民族内聚、传播与发展民族文化的重要功能，对社区重构、关系整合和发展具有十分重要的意义^[9]。由于不同民族具有不同的语言、文字、文化、风俗、宗教信仰，因此在长江上游生态移民中，移民的规划及搬迁、重建，对这些因素都要予以充分的重视。少数民族生态移民要尽可能在民族自治区域内部考虑相对集中

安置，以利于相同民族与文化、风俗习惯的认同、适应与融入；特别是对那些与村落社区内社会整合有关的宗教信仰、传统和重要的风俗习惯，更是不能掉以轻心，否则会引出许多矛盾，甚至会影响到整个移民安置。

五、结语

生态移民是调节生态环境容量与人口规模的重要杠杆，同时也是一项长期而艰巨的事业。经过 20 多年的改革开放和建设，我国的综合国力显著增强，可以为生态移民提供必要的资金、物质和技术上的支持；中央实施西部大开发战略，把生态建设和环境保护列为重要内容，又为实施生态移民提供了千载难逢的历史机遇；西部相关省区结合扶贫攻坚实施的生态移民工程总体上是成功的，并为进一步扩大生态移民规模积累了经验。有上述因素的作用，再加上有政策上的系统设计、科学的项目规划和完善的组织工作，做好长江上游的生态移民工作，是完全有希望的。

参考文献：

- [1] 四川省西部开发办公室. 四川省生态移民研究报告. 成都: 2001 年 12 月.
- [2] 联合国难民事务高级专员署. 难民的国际保护. 中国移民网 (<http://www.chinarettlement.com/un/refuge.htm>).
- [3] 郑杰. 三江源自然保护区与西部大开发. 见“水信息网” (<http://www.waterinfo.net.cn/tech/shuililuntan/xibukaifa/kaifa/sanjiangyuan.htm>).
- [4] 王建. 2020 年中国西部地区的反贫困问题: 中国西部地区贫困人口的特点. 中国宏观经济信息网 (<http://www.macrochina.com.cn/zht/000061/001/20010517005735.shtml>).
- [5] 国务院新闻办公室. 中国的农村扶贫开发白皮书.
- [6] 移民社会学. 中国移民网 (http://www.chinarettlement.com/paper/_edn1).
- [7] 牛凤瑞. 生态移民: 西部环境建设的根本大计. 中国经济快讯周刊, 2001, (31).
- [8] 陈阿江, 施国庆, 吴宗法. 非志愿移民的社会整合研究. 中国移民网 (http://www.chinarettlement.com/paper/_edn1).
- [9] 郭大烈. 论当代中国民族问题. 北京: 民族出版社, 1994.

[责任编辑 齐明珠]