

第一章 导 论

一、问题的提出

马克思主义社会发​​展观强调，要正确处理好社会系统与自然系统的关系，促进人与自然的和谐发展，并指明了人的发展是社会发展的核心和最高目标。陕西省目前正在进行的陕南生态移民搬迁工程，正是基于正确处理“人与自然”的关系这一原则而开展的重大历史实践活动。

陕南地区地处秦巴山区集中连片扶贫开发重点地区，2011年有人口839万，占全省总人口的24.1%。陕南地形、地貌复杂，山体稳定性差；大部分地区山高坡陡，容易引发山洪、滑坡、泥石流等各类次生自然灾害。为改善山区居民的生产生活条件，消除自然灾害等因素对人们生命和财产安全构成的威胁，陕西省政府于2011年5月6日正式启动实施了被称为“新中国成立以来最大的移民工程”——陕南移民

搬迁工程。按照工程规划，陕西省政府计划用十年时间（2011—2020年），对陕南三市（安康、商洛、汉中）63.54万户、240万人（占陕南总户数和总人口的21.98%和26.38%）进行搬迁，这也远远超过了三峡工程的移民规模。移民搬迁地域涉及陕南3市28个县（区），基本要求是“搬得出、稳得住、能致富”。整个工程分为两个阶段：2011—2015年，重点安排洪涝灾害和地质灾害频发易发区、贫困山区，生态移民搬迁安置约140万人；2016—2020年，对其他100万人进行搬迁安置。陕南移民搬迁工作领导小组依据《目标责任书》对移民工作进行年度检查考核。

陕南生态移民搬迁工程，将居住在生态环境恶劣地区的居民迁出，不仅保护了人民的生命安全和财产安全，也是对生态环境系统的保护。同时，也为移民未来的发展打下了良好的基础。不仅如此，陕南生态移民搬迁工程在改善受灾地区人民的生产生活条件的同时，也突破了计划经济时代违背自然规律和客观经济规律的“人定胜天”的

观念^①，为陕南地区实现跨越式发展奠定了坚实的基础。此次陕南生态移民的目标是“搬得出、稳得住、能致富”。其中，“能致富”是长远目标，目的在于发展移民的后续产业，提高移民生活的水平，是陕南生态移民搬迁的根本。总之，陕南生态移民搬迁以后能否实现可持续发展的问题，是一个需要认真研究的重大课题，它不仅直接影响到移民当下的生计，也关系到此次陕南生态移民搬迁工作的成败。鉴于这一问题的分析具有重要的现实意义，本书将专门对其进行深入的研究。

（一）研究背景

我国深受自然灾害影响，自然灾害种类多样而且爆发比较频繁，我国平均每年受到各种自然灾害影响的人口多达 2 亿人，死亡数千人，需要转移安置的人口高达 300 万（《中华人民共和国减灾规划（1998—2010 年）》）。进入 21 世纪之后，随着我国经济的高速发展和社会生产规模的不断扩大，自然灾害呈现出日益加重的趋势，频繁发生的自然灾害严重地制约了我国经济持续稳定地发展。就陕西省的情况来看，

^① 罗宪祯. 必须突破把计划经济同商品经济对立起来的传统观念[J]. 商业研究, 1986,(3).

新中国建立以来，每隔 4 年左右，陕西南部的安康、汉中、商洛三市，就会爆发一次较大规模的自然灾害。2001 至 2010 年的 10 年间，陕南地区一共发生大小地质灾害 2 000 多起，灾害造成 590 多人死亡或者失踪，直接经济损失 460 多亿元。截至目前，陕南各类地质灾害隐患点共有 11 269 处，在 2010 年 7 月进入汛期以后，陕南地区多次遭受特大洪涝灾害和泥石流、滑坡、崩塌等地质灾害，新增地质灾害 965 起，88 人死亡、138 人失踪、6 人受伤，49 万间房屋受损，4.9 万公顷耕地损毁，这给陕南人民生命财产安全带来重大的损失。2008 年的汶川地震引发了陕南地区山体松动和山岩破碎，在强降雨的诱发下导致的地质灾害呈上升趋势。2010 年“7·18”特大暴雨泥石流造成安康七堰村全组 22 户 78 间房屋全部被冲毁，12 人死亡、17 人失踪，水电路等基础设施全部损毁瘫痪。在七堰村遭受灾害重创的同时，安康、汉中、商洛三市的 28 个县（区）中，有 24 个县（区）遭受强降雨侵袭，177 万人受灾，因灾死亡 73 人、失踪 121 人，三市倒塌房屋 13 298 户、42 016 间，损坏房屋 46 860 户、140 315 间（《陕南地区移民搬迁

安置总体规划 (2011—2020 年) 》)。

长期以来，陕南地区自然灾害经历了受灾—重建—再受灾—再重建的恶性循环，使得政府重复出资，群众重复出力，情况却得不到明显改善。有鉴于此，为了从根本上解决陕南自然灾害频发区人民群众的生命安全问题，陕西省委省政府于 2010 年作出了以移民搬迁的决定，力图从根本上解决陕西自然灾害地区的难题，而且把重点放在陕南地区。2011 年 5 月，计划历时 10 年、投资逾千亿元，被称为新中国成立以来“搬迁之最”的陕南生态移民工程正式启动，此次搬迁共涉及汉中、安康、商洛三市 28 个县 (区)，涵盖人口达 279 万，规模几乎相当于三峡库区移民的两倍。此次陕南生态移民搬迁的对象，主要包括遭受地质灾害和洪涝灾害威胁的群众，以及贫困户和处于偏远山地的群众。陕南生态移民搬迁工程的总体目标是“搬得出、稳得住、能致富”。近期目标是“搬得出”，目的在于保障灾区人民的生命安全；中期目标是“稳得住”，目的在于兴建基础设施保障移民生活，而长期目标就是“能致富”，搬迁以后必须重视发展后续产业，提高移民的生活水平，

这也是陕南生态移民搬迁成败的根本问题。

移民迁出自然环境恶劣地区以后，如何实现可持续发展，这一问题至关重要。从经济角度看，如果移民安置区的后续产业开发不能适应当地社会经济发展的客观要求，无法为移民提供足够的就业机会，就会导致移民的收入难以提高，极易引发“稳不住”的现象，即已迁出的移民再次迁回原地；或者在移民的生活没有得到明显改善的情况下，出于生活的需要再次出现破坏迁入地的生态环境等问题。要防止此类问题发生，必须把产业开发放在首位，做到先规划后开发、先开发再搬迁，把移民工作的重点放在移民迁出后应该从事产业开发的各类项目上，一方面要在移民正式迁入之前，规划好今后的产业发展道路；另一方面要保障移民迁出以后能受到相关的技能培训，掌握一门或多门劳动技能，提高移民的职业素养和发展空间，以适应产业开发的要求，切实为移民搬迁后“能致富”的目标提前做好规划。本书将以陕南生态移民搬迁工程的可持续发展问题作为切入点，主要探讨陕南生态移民搬迁的后续产业发展问题。

(二) 研究的目的、意义

天蓝、地绿、水净、人与自然和谐发展的“美丽中国”是党的十八大报告为我们展现的美丽图景。十八大报告中指出：“面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，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，实现中华民族永续发展。”这段话是说，在经济如此快速发展的中国，必须通过推进生态文明建设，保护好生态环境，产业结构、增长方式、消费模式必须转向资源节约型和环境友好型，才能实现中华民族的永续发展。

20世纪以来，人们经济活动的范围迅速扩展，对资源掠夺性的开发使地区性资源耗竭，环境问题正在演变成为全球性问题，全球的生态经济环境整体呈恶化趋势。作为发展中国家，我国人口规模庞大，人均资源占有率较低，而且人口与资源的地域分布也不均衡。毁林开荒、乱砍滥伐，加剧了生态环境的恶化。近年来，我国提出了走“可持

续发展道路“构建环境友好型社会”的战略方针。西部地区经济发展和生态环境建设等问题,引起了国内外诸多学者高度关注和政府的重视。在党的“十七大”报告上曾提出生态环境问题是影响西部地区经济发展的主要问题之一,并明确提出了“人与自然和谐发展”“生态环境良好”“生态文明”建设的主要内容,把“生态文明观念在全社会牢固树立”作为提高公众生态意识的重要内容。

“十八大”正式把生态文明建设纳入到中国特色社会主义事业的总体布局,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到经济建设、政治建设、文化建设和社会建设各个方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族的永续发展。陕南生态移民工程正是为了保护生态环境,通过移民搬迁的方式减少生态脆弱区的承载压力,帮助山区贫困人口脱贫致富的惠民工程。

陕南生态移民也是一个系统工程,它涉及经济、社会、资源、环境等多方面问题。移民的可持续安置是整个陕南地区经济、社会与环境可持续发展的基础和要求。移民安置必然涉及资源的重新配置与开

发利用，而资源的开发利用总是在一定环境下进行，并对环境本身产生深远的影响。移民生产安置是移民再就业和劳动力转移的过程，与农业产业化、工业化、城镇化有着极为密切的联系。移民生活安置是在区域文化背景突变的前提下，移民生活方式和生活环境再社会化的一个适应过程。它不仅影响移民的迁出区，而且也会影响移民的安置区。从上述角度出发，研究陕南地区生态移民的目的，就是要在全面总结我国生态移民历史经验的基础上，探讨陕南地区生态移民与地区经济社会发展、资源开发利用和环境保护的关系以及移民后续可持续发展的途径和模式，更重要的是为我国西部地区生态移民理论的发展作进一步探索。