

西部生态移民的相关政策法律研究

张云雁

(宁夏大学 政法学院, 宁夏 银川 750021)

[摘要] 生态移民作为恢复生态、扶贫开发的西部大开发战略之一,广泛地运用于我国西部地区。生态移民工程在西部生态环境的改善和小康生活的实现中起着桥梁的重要作用。中央西部大开发会议高度重视西部生态移民建设。生态移民区的人口政策及法律、环境保护政策及法律、生态移民行政补偿政策与法律建设是一个艰巨的任务,关系到西部大开发战略目标能否顺利地实现。生态移民工程与制度建设两手抓才能实现经济、社会与人口、资源、环境的可持续发展。

[关键词] 生态移民; 人口; 环境; 行政补偿

[中图分类号] D922.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1009-8267(2011)20-0197-04

包括12个省市区中国西部广大地区,面积占全国的71.4%,人口3.67亿。由于自然、历史、社会等原因,发展相对落后。中国绝大多数的贫困人口都生活在西部。我国西部很多地区生态环境十分脆弱,人为的生产活动又加重了环境的破坏,造成自然灾害频发、水土流失、草原退化、土地沙化。生态环境恶化使得这些地方的脱贫致富步伐缓慢,更有一些地方丧失了基本生存条件,导致生态贫困。改善生态环境是西部地区开发建设中首先要解决的一个重大课题。2001年,国家出台了《易地扶贫搬迁“十一五”规划》,按计划,西部10个省、自治区、直辖市将实施易地扶贫搬迁工程,中央补助投资约75亿元,2006年至2010年共规划搬迁150万人。搬迁对象主要包括:一是生活在自然条件差、生存环境恶劣地区,缺乏基本生产生活条件的农村贫困人口;二是生活在生态位置重要、生态环境脆弱地区的农村贫困人口;三是遭受滑坡、泥石流等地质灾害和地方病严重威胁地区的农村贫困人口。^①国家环境保护部2008年发布的《全国生态脆弱区保护规划纲要》将西部12个省(自治区)全部划入“生态脆弱区”。在中央号召下,新疆塔里木河流域轮台县、陕西靖边、凤县,内蒙古的苏尼特右旗、和林县、清水河县、阿拉善盟等,宁夏中部干旱带缺

乏基本生存和发展条件的地区,包括海原县、同心县、盐池县、原州区东部、西吉县西部、中卫市城区山区等地开展生态移民工程,宁夏红寺堡灌区已建成中国最大的生态移民区。

现在距中央提出西部大开发战略已过去了10年,2010年7月6日,中共中央、国务院召开的继往开来的西部大开发工作会议,中央将继续向西部投资,把西部一些集中连片困难地区作为扶贫开发重点,加大扶贫开发力度。在这些地区以生态建设和环境保护为基础,坚持资源开发和环境保护并重,全面增强可持续发展能力。在西部加快实施有利于保护环境的生态补偿政策,逐步提高国家级公益林生态效益补偿标准,增加对上游地区重点生态功能区的均衡性转移支付等。这些发展战略肯定并延续了西部大开发中提出的退耕还林、扶贫搬迁等政策。这次会议是在西部大开发向纵深发展关键时期召开的一次重要会议。党中央、国务院对深入实施西部大开发战略提出了一系列新要求、新任务、新举措。面对新要求、新任务和新举措,我们既要总结成功的经验,又要改正以往工作的不足之处,要进一步完善生态移民政策,在此基础上深入推进西部大开发战略。

西部各省把居住在生态脆弱区或者严重缺水的干

[基金项目] 本文系2010年度宁夏回族自治区社科规划项目“宁夏生态移民相关法律及政策研究”(项目编号:10NXBFX02)阶段性成果之一。

[作者简介] 张云雁(1972—),女,宁夏盐池人,法学硕士,宁夏大学政法学院副教授,研究方向为法经济学及法学理论。

旱地区的贫困人口搬迁到新建的灌区或其他基础条件好的地方,搬迁产生了大量的生态移民。生态移民是指因为生态环境恶化或为了改善和保护生态环境所发生的迁移活动,以及由此而产生的人口迁移。^②通过生态移民工程,不仅可以帮助贫困人口脱贫致富,而且可以改善和恢复迁出地的生态环境,实现经济、社会与人口、资源、环境的可持续发展。中央投入大量资金用于生态移民的生产设施和必要的生活设施建设,包括住房、基本农田水利建设、乡村道路及必要的教育、文化、卫生等设施建设,以及征用和补偿费用。生态移民工程不仅需要资金投入,更需要配套的、与实际相适宜的生态移民法制体系(包括法律、法规、规章和政策)建设,制度的保障有助于国家目标的实现和生态移民的安置。目前,关于生态移民的法制体系还存在着缺失和不完善之处。三峡水库的移民返流问题给我们敲响了警钟,国务院颁布《长江三峡工程建设移民条例》,确定了移民安置、安置区及淹没区管理、移民资金使用管理和监督、扶持措施等一系列政策措施。但10年后出现了大量“移民返流”情况。移民“返流”有复杂的原因,其一是法律政策上还存在不完善之处,外迁移民在迁出地没有“扎根”。目前我国的生态移民建设存在很多问题,如生态移民款被贪污或挪用;移民区规划不科学,对于移民区的水资源、土地承载力、发展方向等缺乏科学分析和论证,大批移民迁入后,又造成了土地超载、新的生态破坏。此外还出现移民回流、移民返贫、移民犯罪高发等现象。这些都促使我们加强生态移民的法律与政策研究。生态移民法制建设主要包括人口政策及法律、生态环保政策及法律、生态移民行政补偿政策与法律建设等。虽然国家已制定了《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国防沙治沙法》《退耕还林条例》《关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》等法律法规,地方上针对生态移民也制定了一些政策,但缺乏专门针对生态移民方面的法律,尤其是生态补偿法的缺失。生态移民法律政策制定与实施涉及税收、土地、户籍、教育等政策,需要财政、扶贫、国土、公安、教育等多个部门密切配合,共同实施。生态移民是新事物,包括人口政策及法律、生态环保政策及法律、生态移民行政补偿政策等法律建设是一项艰巨的任务。

一、生态移民区人口政策及法律建设

《中华人民共和国宪法》明文规定“国家推行计划生育,使人口的增长同经济和社会发展计划相适应。”在西部移民区制定人口政策,应该采取以节制生育、降低人口增长速度、提高人口素质为指导思想。在西部许多贫困地区计划生育意识薄弱,超生情况突

出,迫于生存不得不开垦荒地,过度放牧造成了草原破坏和生存环境的恶化,也使自身更加贫穷。人口迁移从生态环境可持续发展的角度来讲,可以减轻当地生态脆弱地区的环境压力,但要防止这些移民在迁入地超生。迁入地要做好流动人口的户籍的管理工作,防止移民利用计划生育管理漏洞超生。

户口管理上要实行属地管理,提高移民到位率和定居率,杜绝移民“两头跑”的现象。早些年某些地方为了鼓励移民搬迁,容许一户人家中部分人先搬到迁入地,其余人可继续留在原地生活。这些移民一面享受着迁入地的优惠政策,一面又在老家继续耕种或放牧,这样就起不到改善和恢复迁出地的生态环境的目的。同时要做好开发区的资源承载力与移民规模计算,科学规划迁入地可容纳人口,防止人口超载。在生态移民人口政策和法律建设方面,尤其要重视对生态移民的教育投入和劳动力的培训投入,通过提高人口的素质和劳动技能,培养他们脱贫致富的能力,帮助他们适应由传统农业向现代农业生产方式转变。尤其对于牧区的移民来说,他们由游牧生产生活方式转为农耕生产生活方式或小城镇居民生产生活方式,在这个转变过程中存在耕种困难、缺乏工作技能等情况,要帮助他们适应新的生产生活方式,安居乐业。在当地逐步建立起各种社会保障制度特别是养老保障制度,改变许多贫困的农村地区多生多育,养儿防老观念,这对于这些地区的人口控制,人口与资源、环境的可持续发展具有重要意义。

在很多生态移民区还存在着民族融合和宗教问题,要考虑回族、蒙古族等少数民族移民的习俗和宗教信仰。一些远离故土的少数民族移民由于对生产方式、生活习俗和宗教信仰的变化不适应,出现移民返流。要尊重他们的习惯和宗教,引导这些移民和其他民族融合建立社区归属感,这也是生态移民区的人口管理的任务。

所以要针对生态移民区的具体情况制定特殊细致的生态移民人口管理法律和政策。

二、生态移民区生态环保政策及法律建设

我国制定的关于生态环保法律、政策主要有:《防沙治沙法》《退耕还林条例》《关于易地扶贫搬迁试点工程的实施意见》及地方制定的一些生态环保法规和政策。这些法律、政策是为了解决荒漠化、水土流失等环境问题和摆脱贫穷。目前这些法律、政策已经产生一定积极效果。例如宁夏的“西海固”地区(西吉、海原、固原三地,这三地是宁夏也是中国西部最贫困的地区之一)严重干旱缺水,人畜吃水都非常困难,农业也只能广种薄收,生态环境脆弱已丧失基本生存条件地区。宁夏为解决这些移民的生活和发展,

实施了“吊庄移民”工程，即现在的生态移民工程。通过县外建制移民，县外插户移民，把山区条件较差的区域向县内条件较好的区域搬迁，人口多的村庄向新开辟的人口较少的区域搬迁。并实施退耕还林工程，封山绿化。对迁出区内的耕地全部退耕，草地全部封育，实行封山育林育草，恢复林草植被。这一系列的举措，改善了迁出地的生态环境，并为这些地方扶贫致富提供了新思路。

《退耕还林条例》在推动生态移民方面起了重大作用，但也存在一些问题。在国家《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》第10条中规定：“国家无偿向退耕户提供粮食、现金补助……黄河流域及北方地区，每亩退耕地每年补助粮食（原粮）100公斤。每亩退耕地每年补助现金20元。”第16条规定：“国家向退耕户提供种苗和造林费补助。”国家向退耕户补助粮食的标准是按照流域进行划分的，即长江流域及南方地区，每亩每年补原粮150公斤；黄河流域及北方地区，每亩每年补原粮100公斤。按流域确定补助标准这种划分标准太单一，对“西海固”等耕地条件差的地区，生态移民对上述补偿政策较为满意，但一些耕地较好的地区或原来从事牧业收入高的牧民则不满意。这些农牧民感到收入减少，不愿迁出和执行退耕还林（草）政策。

在一些新移民区，由于缺乏燃料或无钱购买燃料，就直接铲除灌木烧火做饭。少数群众由于退耕还林后没有显著经济效益，看到种粮或养殖效益好，又继续从事耕种或放牧，出现了复耕或放牧情况。一些农户白天把羊赶到偏远地区继续放牧或者白天把羊圈起来晚上放牧。西部干旱草原区，植被脆弱，土壤易沙化，如果植被遭到破坏，会使迁入区的生态环境遭到新的破坏。要真正落实退耕还林，还要在这些地方投资新建太阳能、沼气池等，改变移民的取暖、烧柴做饭方式；积极发展舍饲养殖、绿色蔬菜种植和特色产业，发展第二、第三产业，防止移民在新开发区重新开荒种地、随意放牧造成新的生态破坏；要以产业转化来带动生产模式，以生产模式变化实现生态环境的保护，不能走过去破坏生态环境的老路。

三、生态补偿政策与法律建设

生态环境是一种公共资源，属于全社会公有，不存在所有权，具有非排他性，所有社会成员都平等地享受着良好生态环境带来的好处。但由于存在“搭便车”情况，现实中没有人免费愿意从事生态生产。农户离开家园放弃旧生活模式、植树种草改善生态环境使全社会受益，国家理应补偿他们为恢复生态平衡所付出的代价和劳动。国家应该建立生态补偿机制，用市场化运作方式保障退耕还林实施退

耕还林。天然林保护，一般来说短期内都是没有直接效益的，经济林在造林后10年才开始有收益，有的还需要更长的时间才会有收益，其中水土流失严重的地区的生态林只能产生生态效益而没有经济效益。我国对生态环境恶劣地区的农、牧民实行有步骤、有计划的生态移民，能否让这些移民愿意搬迁，实施退耕还林，国家的生态移民行政补偿制度很关键。目前，我国有关行政补偿的理论研究大多集中在对补偿制度整体的研究上，而对行政补偿制度中各类具体制度，如土地征用行政补偿、财产征用行政补偿等鲜有论述，具体到各个领域的行政补偿的原则、方式、标准、程序和救济等内容时，现有的行政补偿立法颇显薄弱。

目前，我国行政补偿还存在立法上缺失，行政补偿随意性强，行政补偿的标准较低，行政补偿方式单一，行政补偿程序混乱以及行政补偿救济途径匮乏等诸多问题。与三峡移民相比较，生态移民的行政补偿政策存在很多问题。针对三峡移民2001年国务院专门制定了《长江三峡工程建设移民条例》。对三峡移民的行政补偿，国家采取前期补偿、补助与后期生产扶持的办法，这样动态的行政补偿机制值得借鉴。而一些地方实行强制性的生态移民，在生态移民搬迁前，对生态移民失去的原有房屋、土地、林地等财产不按国家标准给予补偿，前期补偿不到位；在移民搬迁后，生态移民的户口、就业、住房以及子女入学等问题得不到及时解决，后期扶持不够，使得移民“搬不出、稳不住、富不了”。

生态移民行政补偿应该灵活多样，既包括现金补偿，也包括政策性补偿，如税收减免、安排就业、子女上学等方式。例如宁夏回族自治区2001年《关于实施国家易地扶贫移民开发试点项目的意见》规定：在迁入区，人均耕地和人均宅基地标准应统一规划，生态移民建房应减免宅基地有偿使用费；生态移民从有收入那一年起，免征农业税5年，从事果园和其他经济林木经营的农户和企业，从有收入的那一年起免征农业特产税7年；迁入地的公安机关要做好生态移民的户籍管理工作；政府要选派一定数量和素质较高的县、乡干部和教师、医务人员到迁入区工作。^③而一些地方的生态补偿方式单一且不配套。在对生态移民进行行政补偿时，不仅没有满足生态移民最基本的物质需要，更没有提高其生活质量，使其在新的环境下安居乐业“稳得住”，生态移民作出了牺牲却得不到相应的补偿。

关于生态移民行政补偿的程序，现有的有关生态移民行政补偿的立法和政策均未作出系统规定，为保障行政补偿落实，应该制定有关生态移民行政补偿的公示制度、听取意见以及申诉制度。知情权

和申诉权既能保护移民的权利,又能监督有关人员正确履行自己的职责,否则生态移民的合法权益受到侵害,如补偿标准过低,标准不统一,生态移民生产设施质量不合格等,现在只能通过个人上访的方式实现。现有的《退耕还林条例》《关于实施国家易地扶贫移民开发试点项目的意见》等文件规定:“任何单位和个人都有权检举、控告破坏退耕还林的行为。有关人民政府及其有关部门接到检举控告后,应当及时处理”《防沙治沙法》第22条规定:“对沙化土地封禁保护区范围内的农牧民,县级以上地方人民政府应当有计划地组织迁出,并妥善安置。”《关于进一步完善退耕还林还草政策措施的若干意见》第8条规定:“国家给退耕户适当的现金补助。为鼓励农民退耕还林还草,并考虑到农民日常生活需要,国家在一定时期内可给予现金补助。”这些规定都十分模糊,难以操作。“及时处理”“妥善安置”处理的程序和内容都没有明确规定,“妥善安置”的标准没有规定。综合以上法律条文,文字规定模糊,政策制定笼统,工作人员自由裁量权大,导致法律、政策执行不到位,生态移民的权利不能得到很好的保障。此外生态移民行政补偿的标准低、年限也值得研究。三峡库区移民前期、中期都有行政补偿金,后期有扶持基金。国家从三峡电站的售电收入中提取一定资金设立三峡库区移民后期扶持基金,按每千瓦时4.5厘钱计提,从三峡电站投产发电时开始计提,每台机组提取期限为10年。二是设立三峡库区产业发展基金。2004-2009年,国家每年从三峡工程建设基金中提取5亿元,建立总额30亿元的三峡库区产业发展基金,主要用于扶持三峡库区产业发展项目,促进移民就业安置。三是对三峡库区建设发展予以财政扶持。将三峡电站投产后缴纳的税款中地方留成部分,分配给湖北省和重庆市,主要用于支持三峡库区建设和生态环境保护。四是根据2006年5月国务院发布的《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》,按照600元/年给予移民20年的后期扶持。^④政策和立法上应该“见之于未萌,防之于未发”。现行移民法律法规、政策在解决移民目前现实问题与促进移民区未来长治久安和持续发展上,还存在不足之处。例如国家安排宁夏生态移民的人均补助标准只有3000~5000元,只能解决农田水利配套和移民建房的部分资金。涉及搬迁群众技能培训、产业开发和生态环境建设等方面的投资,后期补助等基金还需要地方多方面筹集。而在内蒙,根据《退耕还林条例》法定补偿期限到了,而林地、草地还没有效益,生态移民尚未脱贫,在这种情况下,国家还能否对其继续扶持就没有详细的规定。而一些地方干旱少雨,再加上管护

不到位,缺乏水利设施,林草成活率低,国家投入大量资金却未见到显著的效果。

面对生态移民这一新生事物,我们现有法律法规直接涉及生态移民补偿和安置的条款寥寥无几,很多还是空洞的原则,缺乏长远规划、科学设计;只能依据各地制定的一些临时性政策。生态移民行政补偿问题不单是一个物质补偿的问题,而是一个包含一系列优惠政策以及相关配套措施的复杂的社会问题,涉及面广、影响重大。生态移民情况十分复杂,缺乏法律的规定,使得生态移民政策的执行受到影响。

四、结 语

生态移民是西部开发战略中主要的组成部分,我们要以人为本和创新发展模式,以转移扶贫为手段,以生态恢复、移民生产生活改善为目标,认真总结经验,做好配套的法律和政策建设,使得生态移民政策和环境生态补偿机制得到很好的执行,从而实现2010年中央西部大开发工作会议设定的新战略目标。实现生态建设和环境保护,实现生态改善和农民增收这一目标,法律制度的建设和国家资金的投入同等重要。目前国家已投入大量的资金,但法律制度的建设还稍显薄弱,因此加大西部生态移民的法律、政策建设是我们的主要任务。

[注 释]

- ① <http://news.qq.com/a/20070910/000765.htm>:宁夏南部山区14.57万人将进行生态移民。
- ② 包智明《关于生态移民的定义、分类及若干问题》,《中央民族大学学报》2006年第1期。
- ③ 《宁夏回族自治区人民政府关于实施国家易地扶贫移民开发试点项目的意见》,宁政发[2001]124号。
- ④ 丁新正《三峡库区移民政策和立法“盲区”的破解及对策建议》,《江汉论坛》2007年第7期。

[参考文献]

- [1] [美]迈克尔·M·塞尼.移民与发展[M].施国庆,译.南京:河海大学出版社,1996.
- [2] 桑敏兰.宁夏生态移民与城镇化发展研究[J].西北人口,2005(01).
- [3] 李彦,李坤,燕飞.内蒙古退耕还林(草)中的生态移民问题探讨[J].内蒙古社会科学(汉文版)2004(04).
- [4] 包智明,孟琳琳.生态移民对牧民生产生活方式的影响[J].西北民族研究,2005(02).
- [5] 张雪扬.生态移民行政补偿研究[D].硕士论文,2007.
- [6] 内蒙古扶贫开发领导小组办公室,内蒙林业勘察设计院.内蒙古移民扶贫开发总体规划(2005-2010)[Z].2005(03).
- [7] 宁夏回族自治区人民政府关于实施国家易地扶贫移民开发试点项目意见[Z].