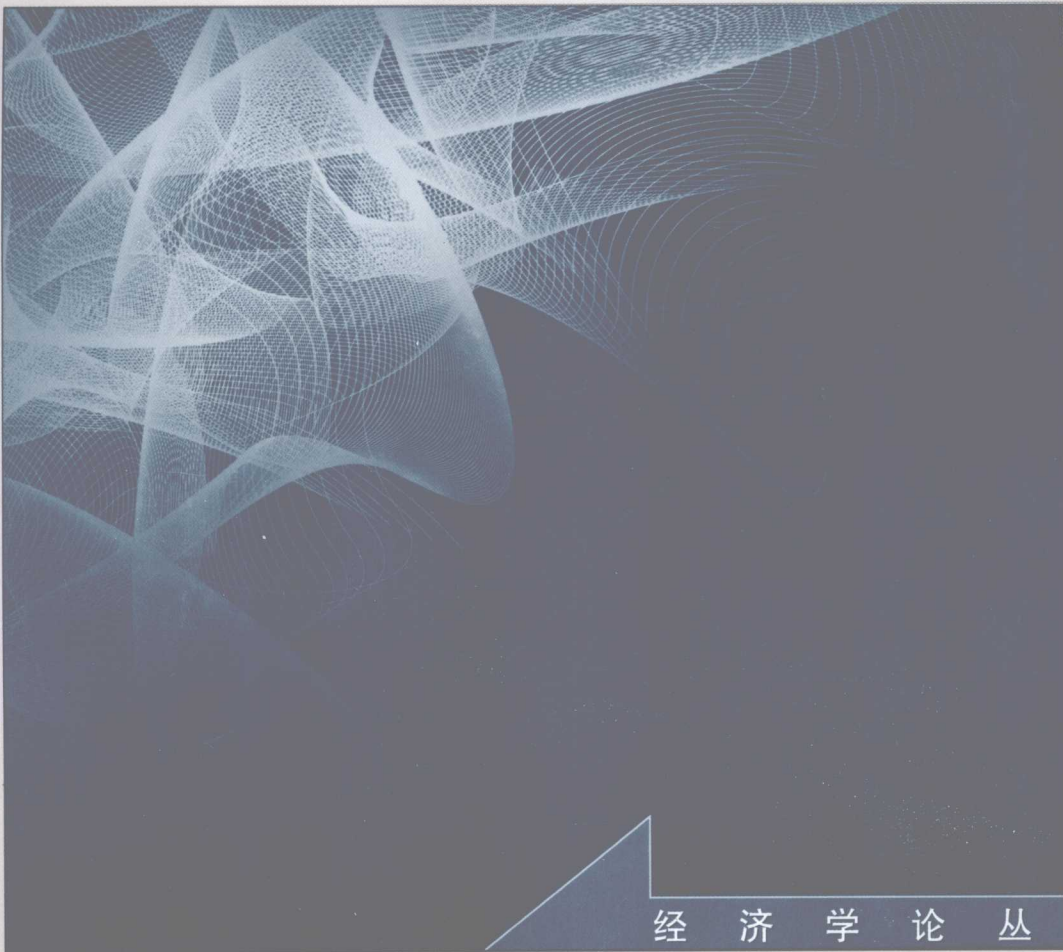




经 济 学 论 丛

非自愿性移民 可持续安置与发展研究

ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND RESETTLEMENT OF INVOLUNTARY RESETTLEMENT

魏 珊 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

经 济 学 论 丛

非自愿性移民 可持续安置与发展研究

ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND RESETTLEMENT OF INVOLUNTARY RESETTLEMENT

魏 珊 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

非自愿性移民可持续安置与发展研究/魏珊著. —武汉: 武汉大学出版社, 2010. 3

经济学论丛

ISBN 978-7-307-07586-3

I. 非… II. 魏… III. 移民问题—研究 IV. D523.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 015768 号

责任编辑: 辛 凯

责任校对: 黄添生

版式设计: 詹锦玲

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北鄂东印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 12.5 字数: 174 千字

版次: 2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07586-3/D · 975 定价: 20.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

本书得到武汉大学“九八五”项目
和湖北省高校人文社科重点研究基地——
水库移民研究中心开放基金项目
(编号: 2008KF05) 资助。

前 言

非自愿性移民是一个比较复杂的社会现象。这主要表现在两个方面：一是非自愿性移民的规模大。在世界范围内，非自愿性移民的数量存在长期增长的趋势，这主要由于世界城市化进程一直在强化。在1980年，全世界大约只有15.8%的人口生活在城市中，而到了2025年，人口学家估计将有24.5%的全球人口生活在城市中，在发展中国家，这一比例将达到发展中国家人口总数的28.2%^①。无论是发展中国家，还是发达国家，都存在基础设施的投资建设来满足人口生活在城市的需求，经济增长质量的改善也离不开基础设施项目的开工建设，这些将必然带来项目建设引致的移民问题，也即非自愿性移民问题。二是非自愿性移民的社会影响大。工程性移民的社会影响是与其巨大规模相联系的。人口的非自愿迁移，受影响人口脱离原有的、熟悉的生活环境，常常在情感上产生一种本能的抵触。如果没有科学和合理的移民安置措施，受影响人口的抵触情绪往往演变成激烈的行为，其行为和后果都是对和谐社会的一种否定。

在近10年内，本人在同仁和好友的鼓励、支持及帮助下，参与了一系列与非自愿性移民安置规划和移民安置独立监测有关课题的调查研究工作，这些项目包括：“湖北省京珠高速公路项目IV移民安置项目”、“湖北省京珠高速公路项目III移民安置项目”、“湖北省荆门热电厂三期改造项目移民安置项目”、“江西省泰赣高速公路移民安置独立监测项目”、“湖北省十漫高速公路移民安置

^① JASON STANLEY. “Development-induced displacement and resettlement”. WP, 2007: 10.

项目”、“太原市城市交通项目”等。这些项目都属于世界银行在中国的贷款项目，依照世界银行的非自愿性移民安置政策进行项目的移民安置实施工作。

在长期从事非自愿性移民安置的规划与实践中，本人接触了大量与非自愿性移民安置有关的案例和素材，对非自愿性移民的安置实践有着大量的感性认识。本人深深意识到将长期非自愿性移民安置实践过程中的感性认识上升为理性的知识，形成可操作性的方案，并为非自愿性移民的安置实践服务，是非常有必要的。

这种必要性也体现于：

(1) 非自愿性移民安置的实践有理论上的需求。在过去的 40 年里，中国大约有 3100 万人口成为因工程项目建设征地拆迁而引发的非自愿性移民。但是，从国内外研究的现状来看，虽然国外（如世界银行和亚洲开发银行等）已经对非自愿性移民安置这一课题有所分析和研究，并有一些成熟的结论，但是毋庸置疑的是这些研究分析的基础和背景基本上是建立在市场经济的基础上的，其研究的结论在中国经济转型的社会经济环境中是否具有通用性是值得商榷的。从国内的情况看，国内针对某一重大工程的移民安置规划和研究（如长江三峡工程移民研究、丹江口水库移民研究等）也有若干成果，但突破某一具体工程约束，把非自愿性移民安置作为一个专门系统科学的研究成果还较为少见，而且目前国内非自愿性移民研究针对水库移民的研究较多，对市政建设工程移民和交通移民的研究相对较少，而且研究缺乏系统性。各项研究成果之间在逻辑上也存在相互矛盾的地方，因此，有必要建立一个统一的分析框架，以此来整合已有的研究成果，在逻辑上能够前瞻性地解释非自愿性移民安置中的普遍现象，并规避移民安置过程中的各项风险。这将在解决非自愿性移民安置本身出现的问题的同时，丰富和发展社会科学。

(2) 在实践领域，以“非自愿性移民安置与发展”为选题也有现实意义。因为在中国，大规模的经济建设引致了大量的非自愿性移民，根据有关的统计，在中国每年因为征地拆迁引发的非自愿性移民的人数大约在 800 万 ~ 1000 万。但是，中国非自愿性移民

的安置实践远非完善,受影响人口因征地拆迁而致贫困的现象时有发生,因征地拆迁而引发严重社会冲突的事例也时有发生。这些贫困和冲突事例随着现代网络媒体的传播,造成了相当严重的社会感官,其中在网络上流传的图片给受众造成了比较强烈的视觉冲击,于和谐社会的建设没有任何的好处。例如,天生桥水库建设过程中,由于受影响人口的征迁安置工作没有处理好,造成受影响人口集体阻工事件的发生^①。另外,即便是国内公认为比较成功的移民,例如中国长江三峡工程移民,从现在来看,移民库区的发展目标在理论与实践中也存在一定的差距,有媒体在通过对库区移民的走访和调查,认为三峡移民的生活状况比过去更差了^②。因此,探讨和建立起一个符合中国国情的非自愿性移民可持续安置和发展的理论,并对实践起到指导作用,是十分必要的。

虽然本人以“非自愿性移民的可持续安置和发展”为题开始了有关的研究工作,但是在如何构建一个逻辑上能够解释移民安置过程中一些现象的理论框架上,还是遇到了许多困难。在此时,本人深深体会到研究工作的艰辛。这些困难表现在非自愿性移民安置工作本身的错综复杂和千头万绪。资金、人事、管理、制度看起来每个环节都题材丰富,意义深远,但是真正在将其纳入写作过程中时,才发现它们是一盘散沙的素材,很难将其融合在一个规范的分析框架中,进而来解释现实非自愿性移民安置中出现的各种事例。如何找到一个能够将各种素材串起来的主题,真是件难为人和捉弄人的事情。

由于本人也参与一些同计算机网络技术有关的一些教学活动。在教学的过程中,计算机网络中的令牌环网络信号传递机制激发了本人的灵感,给我提供了一些线索。在令牌环网络结构中,当用户

① 舒建中.水电站工程移民阻止施工的索赔处理.人民长江,1999(9).

② 《新京报》记者胡晓群在2004年4月20日的《新京报》中撰文《百万移民工程后遗症:三峡库区陷贫血之痛》中认为,三峡库区的发展目前遇到了前所未有的挑战,受影响人口的生活水平提高的目的的实现在理论与实践之间存在差距。

向网络中传输数据时,是以用户拥有“令牌”为依据的。当用户拥有“令牌”时,用户才可以向网络中传输数据,没有“令牌”的用户是不能向网络中传递信号的。这样,就解决了网络用户对网络的占用问题。通过这种机制,可以克服网络用户都向网络发送数据可能造成的信号拥挤和无法分辨问题。

借鉴这种机制,我寻思,在非自愿性移民安置机构和受影响人口之间也存在着信号的传递问题,在受影响人口和移民安置机构之间也存在信号的识别问题。本人将这种机制移植到移民安置过程中来了,并构建和引入了一个与此类似的概念——移民安置控制权(Resettlement Control Rights),并对移民安置控制权的内涵进行了甄别,从非自愿性移民控制权概念出发,构建了一个关于移民安置控制权分配和优化的模型——RCRM 模型(Resettlement Control Rights Model)。

根据这一模型,移民安置控制权在不同利益主体中时,移民安置的效率是不同的。不同主体拥有移民安置控制权的量的大小决定了各自取得利益的大小。为了将移民安置控制权合理和公平地分配到不同利益主体手中,在移民安置机构与受影响人口之间就存在一个比较复杂的博弈过程。根据移民安置机构和受影响人口各自本身所固有的特点,移民安置控制权就会在受影响人口和移民安置机构之间进行分配。这种利益分配的结果虽然依赖于移民安置机构与受影响人口的初始状态,但是初始状态随着安置的过程受影响人口知识积累的同时出现状态的变化,进而影响安置过程中随后安置控制权的分配。因此,移民安置控制权的分配之间存在递归的关系,初始状态影响下一期的结果,下一期的结果又构成了更下一期的初始状态……直至无穷。当然“直至无穷”只是理论上如此,当移民安置过程结束,移民利益分配的最终结果就形成了。过程是这样的,好像逻辑并不复杂,但是,事实上,能够识别条件使得结果是一个能够满足各方面要求的最优结果是这个模型的核心所在。

通过对移民安置过程中两个利益主体的博弈分析,RCRM 模型给出的一个基本结论是:在移民安置过程中,受影响人口的弱势地位是受影响人口利益得不到保障的根本原因,要维护受影响人口的

利益，就必须对受影响人口这个利益主体进行重塑，增强其在移民安置控制权博弈过程中的谈判实力。

利用移民安置控制权这一概念，可以非常清晰地解释当前各种移民安置模式的原因，也可以预见到移民安置中的关键因素。通过RCRM模型，可以看出所谓“钉子户”的出现是由于移民安置控制权被受影响人口控制的结果，也可以看到野蛮拆迁只不过是移民安置控制权被移民安置机构发挥到淋漓尽致的后果。而这两种情形不过是项目建设移民安置中的两个特例和极端情况而已。

在传统的移民安置研究中，将受影响人口作为一个被动的安置对象进行规划，丝毫不考虑受影响人口自身的能动性和需求，根据安置机构主观的意愿为受影响人口进行安置规划，并且认为这种规划就是受影响人口所需求的，因此，受影响人口是被动地被安置，受影响人口本身是一个“黑箱”，移民安置机构只需要将其整体搬迁出去就可以了。事实上，受影响人口内部是有结构的，受影响人口是一个个鲜活的个体，具有自己的想法和观念，能够对外界的刺激作出应激反应，对即将到来的拆迁行为也有自己的想法和需求，会对拆迁方案作出在自己知识范围内的肯定和否定的评价。受影响人口不是“黑箱”，将受影响人口看做“黑箱”，并且假设移民安置机构具有“父爱”精神，能够心甘情愿地为受影响人口服务的假设也存在许多与实践不符合的案例。例如，许多安置机构给予受影响人口很低的补偿，这种补偿既不能补偿受影响人口的财产损失，也不能够提高、改善受影响人口的生活状况；许多的移民安置机构挪用移民安置补偿款项；等等。当然我们不能因为个别安置机构因为缺乏“父爱”精神我们就否定所有的移民安置机构的“父爱”精神，但是如果我们能够把受影响人口的能动性和积极性与移民安置机构的“父爱”的能动性和积极性结合起来，对受影响人口而言，难道不是一件更好的事情吗？

以移民安置控制权的分配为依托，受影响人口和移民安置机构之间就有一个交流的平台。借助于这个平台，移民安置机构的安置方案才有了依托，受影响群众才能用真心的热情去对移民安置方案提出自身的意见和要求，移民安置机构的安置方案才可以落实到实

处，并且最终造福于受影响人口，并促进工程项目建设的顺利进行。

这样一个关于移民安置控制权分配的模型与企业制度中企业控制权的分配模型是十分相似的。企业剩余索取权和剩余控制权在人力资本所有者和物质资本所有者之间的分配过程导致了不同的公司治理结构。对于 RCRM 模型，它在解释不同的移民安置模式方面也同样具有说服力。正是由于移民安置控制权在受影响人口和移民安置机构中分配后果的不同导致了不同的移民安置模式和不同的移民安置效果，而受影响人口主导的移民安置过程和移民安置机构主导的移民安置过程，只不过是移民安置控制权集中分配于受影响人口主体或者移民安置机构主体中的两个特例和两个必然的推论而已，更一般的情形是移民安置控制权分散分布于不同的利益主体之间。

RCRM 模型对国际上流行的 IRR 模型的缺陷部分也进行较好的修正。塞尼 (M. Cernea) 提出的 IRR 模型中，对非自愿性移民的贫困风险的形成过程进行了很好的阐述，对风险的防范过程进行了很好的说明，但是 IRR 模型没有提出对八个移民安置贫困风险变量强度的度量问题，也没有解决风险控制的解决机制问题。这两个问题，RCRM 模型能够较好地进行解释。

借助于移民安置控制权模型，土地、监测、规划和各种安置技术手段围绕着如何满足 RCRM 模型最优解的条件展开重构和整合，土地、监测、规划、资金等就不再是一个一盘散沙的单纯素材了。它们都满足和服务于如何使得 RCRM 模型最优解的实现。实现了 RCRM 模型的最优解，受影响人口“移得出、安得稳、能致富”的可持续发展目标就能够实现。土地、监测、规划、资金等也变成了一个个实现移民安置控制权最优分配的工具了，既具有实用性，也具有现实性和可操作性。因此，本人用了几个章节来详细论述如何进行土地征用、移民安置规划、移民安置监测制度和安置技术手段的创新来保障受影响人口实现“移得出、安得稳、能致富”的可持续安置和发展目标的问题。

而且，本书也注重从主要国际机构（主要是世界银行）和国

外典型国家（土耳其、日本、印度和泰国）移民安置实践的比较中，吸收其好的经验和做法，为中国非自愿性移民安置的实践提供借鉴和参考。

本书是本人试图将长时间内对非自愿性移民安置有关的感性认识上升为理性知识的一次尝试。由于本人认识上的不足，研究能力的有限，其中必然有许多的欠缺之处，希望大家进行指正。

作者

2009年10月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 研究的对象	1
一、非自愿性移民的内涵	1
二、非自愿性移民的分类	8
三、非自愿性移民的特征	13
第二节 研究的意义	16
第三节 国内外非自愿性移民安置的研究	20
一、国外非自愿性移民的研究	20
二、中国非自愿性移民的研究	26
第四节 本研究的主要研究内容和结构	29
一、研究方法	29
二、本研究的主要内容	31
三、本研究内容的框架结构	32
四、研究重点	33
第二章 非自愿性移民可持续安置与发展模型	36
第一节 成功非自愿性移民安置的定义	
——可持续安置与发展	36
一、可持续发展观念的提出	36
二、非自愿性移民安置的目标是可持续安置与发展	38
第二节 非自愿性移民的安置模型理论	40
一、Scudder-Colson 模型	40
二、IRR 模型	41
第三节 非自愿性移民安置控制权分配的模型	48

一、问题的提出	48
二、最优移民安置控制权分配的方案	51
三、移民安置控制权分配的模型	57
第四节 影响移民安置控制权分配的主要因素分析	59
一、受影响人口方面	59
二、移民安置机构方面	61
三、其他方面	62
第五节 RCRM 模型的修正及其评价	63
一、RCRM 模型的修正	63
二、RCRM 模型的评价	64
三、RCRM 模型的启示	65
第六节 参与式移民安置是非自愿性移民安置的最优模式	66
一、参与式移民安置方式的含义	67
二、参与式移民安置的优点	68
三、完善中国参与式移民安置的对策思路	69
第三章 土地征用创新与非自愿性移民可持续安置与发展	72
第一节 土地征用的理论	72
一、公共利益	73
二、土地征用补偿	75
第二节 中国土地征用缺陷表现及其造成缺陷的原因	77
一、中国土地征用的缺陷	77
二、中国土地征用缺陷的原因	82
第三节 土地征用的创新	85
一、RCRM 框架对土地征用的要求	85
二、土地征用创新的思路	86
第四章 监测制度创新与非自愿性移民可持续安置和发展	90
第一节 建立非自愿性移民安置监测的必要性	90
第二节 现行移民安置监测制度及其缺陷	93
一、中国现行的移民安置监测制度	93

二、现行移民安置监测制度的缺陷	94
第三节 外部独立监测机构：非自愿性移民安置监测制度的创新	98
一、外部独立监测机构的构成及监测的形式	98
二、外部监测的主要内容	100
三、外部监测与内部监测的比较	101
四、内部监测与外部监测相互作用图	102
五、完善非自愿性移民监测制度的对策和措施	103
六、简短结论	105
第五章 技术创新与非自愿性移民可持续安置和发展	107
第一节 非自愿性移民安置和发展技术创新研究的现状	107
一、当前非自愿性移民技术创新研究的主要内容	107
二、当前研究的薄弱之处	110
第二节 移民安置规模的确定	111
一、移民迁移区费用的确定	111
二、移民安置区费用的确定	112
三、移民安置规模的确定	113
四、进一步的讨论及模型的缺陷	115
第三节 差异性移民安置政策的确定	116
一、问题的提出	116
二、差异性移民安置政策分析	116
第四节 系统地开展移民安置规划是重要的	118
一、移民安置规划的重要性	118
二、当前移民安置规划不足之处	121
三、完善安置规划的思考	122
第五节 要重视非自愿性移民的安置调查工作	124
一、非自愿性移民安置调查的必要性	125
二、移民安置调查工作缺失的表现	127
三、移民安置调查缺失的防范措施	128
第六节 培训是恢复移民经济收入的重要手段	129

一、移民培训的必要性	129
二、移民培训内容	131
三、移民培训方法	131
四、当前移民培训中的缺陷及其表现	132
五、改进移民培训工作的对策和措施	133
第六章 主要国家非自愿性移民安置的比较分析	134
第一节 土耳其非自愿性移民安置的基本做法	134
一、移民安置的法律状况	134
二、移民安置的实施	137
第二节 印度非自愿性移民安置的基本做法	139
一、移民安置的法律状况	139
二、移民安置的实施	141
三、外部机构的参与	141
第三节 日本非自愿性移民安置的基本做法	143
一、移民安置立法状况	143
二、移民安置的实施	144
三、公众参与状况	145
第四节 泰国非自愿性移民安置的基本做法	146
一、移民安置制度建设状况	146
二、实施过程	147
三、外部机构的参与	148
第五节 各国非自愿性移民安置的启示	149
第七章 主要国际机构非自愿性移民安置政策的比较分析	152
第一节 世界银行非自愿性移民安置政策的特点	152
一、目标明确	152
二、重视规划	153
三、采取重置价格	154
四、严格的监督评价机制	155
五、强调参与	155

第二节 亚洲银行非自愿性移民安置政策的特点·····	156
一、与世行政策基本一致·····	156
二、移民规划的内容全面·····	157
三、与中国移民安置费用项目设置上不同·····	158
四、标准高·····	159
五、重视公众参与·····	160
六、责任明确·····	160
第三节 世界银行非自愿性移民安置政策的变化研究·····	160
一、世界银行非自愿性移民安置政策的变化·····	160
二、移民安置政策变化的背景·····	165
三、世界银行移民安置政策改变对中国非自愿性移民 安置的影响·····	167
第四节 主要国际机构非自愿性移民安置政策的启示·····	169
参考文献·····	175

第一章 绪 论

第一节 研究的对象

一、非自愿性移民的内涵

非自愿性移民 (Involuntary Resettlement) 是与寻求自身发展机会而主动进行迁移的自愿性移民相对而言的, 是一个内容十分宽泛的范围。从广义上来说, 由于战争、重大自然灾害 (如瘟疫、地震、火山爆发、海啸、飓风、泥石流、河流改道或溃堤造成的水患)、宗教迫害、政治运动和重大建设项目征地拆迁等引发的移民都属于非自愿性移民, 因为这些移民的重要特征是移民迁移意愿的非自愿性和受外部力量影响而造成的强制性。但是, 从狭义上讲, 目前包括世界银行和亚洲银行在内的众多国际机构、组织、专家和学者仅仅将由于重大工程项目建设征地拆迁引致的移民称为非自愿性移民, 有时也称为发展引致的移民 (Development-induced Involuntary Resettlement, DIDR) 或强制性移民 (Forced Migration and Resettlement, FMR)。在国内, 这类移民引致的原因是在于重大工程项目的建设, 因此也把这类型的移民称为工程性移民。例如, 亚洲银行在其非自愿性移民指导性文件 *Handbook on Resettlement* 中指出“非自愿性移民是指开发项目导致的不可避免的移民”^①, 而将战争、重大自然灾害、宗教迫害、政治运动等所造成

^① “Asian Development Bank Handbook on Resettlement”. A Guide to Good Practice, Asia Development Bank, 2001: 4.