

# 发展、迁移与治理

## 工程性非自愿移民法研究

FAZHAN QIANYI YU ZHILI

Gongchengxing Feiziyuan Yiminfa Yanjiu

黄东东◇著

- 体现出作者明显的【问题意识】导向：移民补偿、移民贫困与后期扶持、移民搬迁与生态保护、移民纠纷的解决以及移民法制改革
- 浓墨重彩地描述了发展项目对非自愿移民的影响以及移民工作中所面临的难题
- 详细解构了现行工程性非自愿移民政策法律规范的表达以及政府的治理行动



法律出版社  
LAW PRESS CHINA

014004140

D998.3  
06

东东◇著



## 工程性非自愿移民法研究

发展、迁移与治理

D 998.3

06

北航 C1690771



法律出版社  
LAW PRESS CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

发展、迁移与治理:工程性非自愿移民法研究 /  
黄东东著. —北京:法律出版社,2013.9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5231 - 1

I . ①发… II . ①黃… III . ①移民法—研究  
IV . ①D998.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 183454 号

发展、迁移与治理:工程性非自愿  
移民法研究

黄东东 著

责任编辑 郑 导  
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 17 字数 280 千

版本 2013 年 9 月第 1 版

印次 2013 年 9 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 独立项目策划部

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 廊坊市精彩印刷有限公司

责任印制 张建伟

---

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@ lawpress. com. cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www. lawpress. com. cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782

西安分公司/029 - 85388843

重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636

北京分公司/010 - 62534456

深圳公司/0755 - 83072995

---

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5231 - 1

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

# 序

第一次见到黄东东教授是在重庆忠县一个小酒店里。2009年5月的一个周末,我到忠县参加当地一个农村法律援助项目的培训,经朋友介绍认识了当时在重庆三峡学院政法系任教的东东教授。当时他正带领着20来个学生进行农村法律服务的田野调查并为他的非自愿移民法律问题研究收集资料。通过简短的交流与观察,我发现这是一位耐心细致与踏实能干的青年学者。在之后的交往中,我感到最难能可贵的是他能够花费大量时间与精力,用社会科学的研究方法去观察、了解,并批评和分析中国农村法制实践中面临的一些真实问题。共同的研究兴趣让我们之后保持了经常的联系、沟通与学术交流。

东东教授对三峡移民和工程性非自愿移民法律问题无疑有着深入细致的了解与研究,加上天时地利的因素,他已成为这个“中国法学不毛之地”毫无疑问的领军人物。本书作为长期研究的阶段性成果,从一个侧面展示了她的理论功底、研究方法和学术态度。

本项研究体现出作者明显的“问题意识”导向。通过分析一个个具体而实在的由公共工程建设而引发的非自愿移民法律问题:移民补偿、移民贫困与后期扶持、移民搬迁与生态保护、移民纠纷的解决以及移民法制改革等等,作者浓墨重彩地描述了发展项目对非自愿移民的影响以及移民工作中所面临的难题。不仅首次全面梳理了中国工程性非自愿移民政策法律规定,而且详细解构了现行工程性非自愿移民政策法律规范的表达以及政府的治理行动,并试图对改革中国工程性非自愿移民法律制度提出建议。在书中东东教授提出了一些颇值得我们思考的学术观点与立法建议,譬如:新财产权、法治的交易成本阐释、集权的精细治理、移民的制度性贫困、对农地征收市价补偿标准的质疑、将对口支

## 2 发展、迁移与治理：工程性非自愿移民法研究

援改造成生态补偿制度等等。

虽然集中于工程性非自愿移民法律问题的研究，但作者的学术眼光无疑是开阔的，他把工程性非自愿移民治理的个案放在人类治水的宏大历史背景之下，以及国家公共治理与社会和谐发展话语下非自愿搬迁的悖论之中。不仅着眼于宏观历史讨论，而且进行微观实证考察。这种观照宏观与微观相结合的研究思路是由本项研究的主题所框定的，因为制度变迁虽然是宏观的，但是引发制度变迁的社会行动者的思想及行动策略是微观的。在依赖理论的同时，东东教授试图通过移民的个案来批评地解读并发展现有理论。因此，东东教授在本书的一大贡献在于其对国家通过治水对社会控制以及社会能动反应理论的发展。归纳全书，本书的研究就中国社会治理问题给予我三个方面的启发：

第一，政府的决策过程是“刚”性的。从某一利益出发，强势的政府能非常有效地去做出一项决定，并能运用其所掌握的所有资源去排除阻力，并将这个决定付诸实施，但这个决策的过程缺乏有意义的广泛社会参与。虽然反对的声音和力量受到压抑，但它们并没有消失，而且会在一定的条件下重新浮现。由于政府的强势，中国的政策法律实施过程后置了许多关键的、必不可少的讨论与冲突。最终，被后置的问题会以不同的方式呈现出来，中国工程性非自愿移民的返迁现象就是一个很好的例证。因此，政府“刚”性的政策制定与推动因没有广泛的社会理解与支持而无法得以长久持续，因而缺乏必要的“韧”性。“刚”性的政策过程依赖权力对社会的控制，而不是人民对权威的服从。

第二，与此相关，政府依靠政策来治理社会，而法律和法律机构通常处于一种边缘的甚至是尴尬的地位。在中国的政治话语中，重大的问题都是政策性强的问题，而法律被定位去处理在日常生活中重复的小事。三峡移民之类的大事靠的是政策的“刚”性推动，而不是法律的规范与程序安排。本书的研究展现在读者面前的是纷繁的、重叠的、针对不同对象而制定的政策规范。这些规范以正式或不正式的形式出现，约束移民工作过程中的大小事务。虽然经过了十多年依法行政的洗礼，中国社会治理的规范化与机构化的程度依然很低。而法院仅仅是整个官僚机构中一个小的组成部分，无法起到它应该而且能够起到的规范和纠纷解决作用。

第三，由于政策过程缺乏“韧”性，有关争论与问题的后置，以及其法律的缺位，政府不得不依赖其特有的治理方式去推动政策的执行。这种非常规的制度在东东教授仔细描述的“帮促移民”制度中得到充分体现。正如东东教授指

出的,这类介于国家、社会、家庭及个人之间的制度在中国的社会治理中起到了极为重要的作用。国家动员社会和个人的能力能弥补其政策法律过程中的不足,因而起到加强权力的作用。但国家在政策过程中对社会的依赖也为后者对权力的约束提供了一定的空间。

东东教授通过以水利水电工程移民为代表的工程性非自愿移民法律社会问题的分析为读者了解中国的社会治理提供了一个窗口。这是一本很值得从事法律与社会研究的学者一读的著作。

傅华伶  
2013年6月22日  
于香港大学法律学院

## 致 谢

本书出版之际,需要感谢的人太多。首先感谢的是几年来各项田野调查中我所访谈和接触过的各位移民、官员和法官,以及在我进行调研和资料收集过程中给予无私帮助的许多朋友、同学和学生。由于学术伦理和学术规范的要求,我必须隐去他们的姓名。没有他们的帮助,这项研究几乎是不可能完成的。从他们那里,我不仅获得很多经验材料,而且也获得一种智识的挑战。

非常感谢香港大学法律学院的傅华伶教授!受他邀请,我于2010年获得到港大访学的机会。在港大期间,华伶教授数次拨冗与我交流。文中的数个观点,正是受他的启发而形成的。是次,华伶教授欣然应允提笔作序,其提携后进之心令我感激!本书有关“移民新财产权”部分内容曾在华伶教授主持的香港大学中国法律研究中心举办的“中国宪法青年学者论坛(2010)”上宣读,感谢朱国斌教授、戴耀廷教授、王锴博士、王旭博士、涂四益博士的点评。

衷心感谢我的导师雷洪教授!在华中科技大学跟随先生三年,他十分清楚我在学术研究方面的优点与不足,他不断鼓励和鞭策我在经验研究方面潜心学习。我知道,先生的教诲将深深地影响我今后的学术研究。

同样需要感谢的还有清华大学法学院的王晨光教授、西南大学法学院的张新民教授、华中科技大学社会学系的王茂福教授、西南政法大学的黄名述教授和卢代富教授、中国政法大学民商经济法学院的曹明德教授、三峡大学经管学院的段跃芳教授!他们的鼓励让我坚定了研究的信心。

研究过程中,刘晋飞博士在调研数据的统计与处理方面帮助我做了大量工作,对此表示衷心感谢!

今年二月,我来到位于重庆南山之上的重庆邮电大学。感谢法学院院长熊

## 2 发展、迁移与治理：工程性非自愿移民法研究

志海教授、书记魏钢教授以及社科处处长陈纯柱教授的关心和支持！法学院韩兵、黄良友、汪振林、朱涛、刁胜先、何晓行、王志刚、赵长江等各位同事的热情，法学院办公室苟婧妤、刘晶、刘婷婷老师的帮助，总让我有一种“大家庭”的感觉！

本书初稿完成于三峡库区腹心地带的万州，感谢重庆三峡学院许亚非书记、孙芳城校长、崔广平副书记、祁俊生副校长、谭明述副校长、陈文昆副校长、杨继冬副校长于我任教期间的关心和支持！感谢我有幸结识并获益的各位师友：臧小林、黎平、韩红宇、陶德宗、郭学军、魏强劲、徐承英、应宏、孙天波、滕新才、李炯光、郎永健、付川、胡均国、李庆、黄健、聂祥飞、秦祖伟、唐治祥、孙佳……

本书的部分内容曾经作为论文发表于《法商研究》、《法学》、《法学论坛》、《中国土地科学》、《调研世界》、《西南政法大学学报》等杂志，感谢这些杂志的编辑和匿名评审提出的修改意见！

特别感谢法律出版社的郑导编辑，正是由于他尽职尽责的工作，使得本书得以顺利出版！

本书的研究和出版获得国家社科基金(07BFX024)和重庆邮电大学人才引进基金的资助，在此表示衷心感谢！

最后必须感谢我的家人。岳父母多年以来对我们家庭一如既往的照顾与关怀，让我能够安心于学术研究！妻子张琳和女儿朵朵一直是我心灵的归依，在纷繁芜杂的尘世中，是他们带给我生活的无尽温馨与快乐！年迈而精神矍铄的父亲黄代元先生是我学术研究的坚强支持者，他的乐观和淡定一直是我的榜样！我的母亲周武华女士将自己毕生的热情与才华都投入到共和国的教育事业之中，此刻，我相信作为特级教师的她必将十分欣慰与满足！我将此书献给我的父亲和已故的母亲。

黄东东

2013年6月25日

于重庆南岸融侨城寓所

# 目 录

序 .....	( 1 )
致谢 .....	( 1 )
第一章 导论 .....	( 1 )
第一节 研究背景 .....	( 2 )
一、公共工程在中国的特殊地位 .....	( 2 )
二、新中国工程性非自愿移民问题 .....	( 4 )
三、当代中国工程性移民制度变革 .....	( 8 )
第二节 研究综述 .....	( 11 )
一、社会学人类学视角 .....	( 12 )
二、经济学视角 .....	( 16 )
第三节 法律学术意义 .....	( 18 )
一、地方性问题 .....	( 18 )
二、法学研究现状 .....	( 20 )
三、主要法律问题 .....	( 21 )
第四节 目的、方法与结构 .....	( 24 )
一、研究目的 .....	( 24 )
二、研究方法 .....	( 25 )
三、组织结构 .....	( 26 )
第二章 工程性非自愿移民法概述 .....	( 29 )
第一节 概念辨析 .....	( 30 )
一、移民的一般定义 .....	( 30 )
二、移民基本分类 .....	( 32 )
三、自愿与非自愿 .....	( 34 )
四、研究范围界定 .....	( 37 )
第二节 工程性非自愿移民法制特征 .....	( 39 )

## 2 发展、迁移与治理：工程性非自愿移民法研究

一、市场主导型移民法制	( 40 )
二、行政主导型移民法制	( 43 )
三、语境化地理解两类制度	( 46 )
第三节 工程性非自愿移民法初探	( 48 )
一、移民法域	( 48 )
二、法律渊源	( 51 )
三、基本原则	( 54 )
四、规范要点	( 59 )
第三章 移民补偿研究	( 64 )
第一节 补偿原则	( 65 )
一、经济学视角	( 65 )
二、法理学解读	( 66 )
三、中国法规定	( 68 )
第二节 补偿标准	( 69 )
一、土地补偿	( 69 )
二、房屋补偿	( 73 )
第三节 补偿范围	( 76 )
一、补偿范围梳理	( 76 )
二、补偿范围评论	( 78 )
第四节 补偿费的分配	( 80 )
一、政策法律规定	( 80 )
二、实践的逻辑	( 82 )
三、司法的应对	( 84 )
第五节 与世界银行政策比较	( 85 )
一、补偿目标	( 86 )
二、项目对移民的影响	( 87 )
三、补偿标准	( 88 )
四、移民参与	( 89 )
第六节 移民补偿的困境	( 90 )
一、移民的成本	( 91 )
二、改革实践的困惑	( 95 )
三、补偿的社会学批判	( 96 )

第四章 移民贫困与后期扶持研究 .....	( 99 )
第一节 搬迁对移民的影响 .....	( 100 )
一、样本与资料 .....	( 101 )
二、搬迁对城市移民的影响 .....	( 102 )
三、搬迁对农村移民的影响 .....	( 103 )
四、初步结论 .....	( 106 )
第二节 开发性移民实践 .....	( 106 )
一、“开发性移民”概念的导入 .....	( 106 )
二、开发性移民的表达与实践 .....	( 108 )
三、开发性移民的受益者 .....	( 109 )
第三节 移民贫困的制度根源 .....	( 111 )
一、贫困的多重含义 .....	( 111 )
二、移民的相对贫困 .....	( 113 )
三、移民的制度性贫困 .....	( 113 )
第四节 后期扶持 .....	( 117 )
一、后期扶持的必要性 .....	( 117 )
二、恩惠抑或权利 .....	( 118 )
三、移民的新财产权 .....	( 122 )
四、后期扶持措施的不足 .....	( 125 )
第五节 消除贫困的理念更新 .....	( 127 )
一、基本理念：能力建设 .....	( 127 )
二、当下重点：提高福利 .....	( 129 )
三、防范重点：预防贫困 .....	( 130 )
第五章 工程移民与生态环境问题研究 .....	( 131 )
第一节 生态环境对工程性移民的挑战 .....	( 132 )
一、工程生态环境争议 .....	( 132 )
二、工程生态环境问题 .....	( 133 )
三、环境容量与移民安置 .....	( 134 )
四、工程移民与生态移民 .....	( 137 )
第二节 生态环境视角下工程性移民法 .....	( 139 )
一、立法指导思想 .....	( 139 )
二、生态环境保护制度供给 .....	( 141 )
三、生态环境保护法律程序 .....	( 142 )

#### 4 发展、迁移与治理：工程性非自愿移民法研究

四、退耕还林还草实践与问题 .....	(144)
第三节 区域生态补偿基本法律问题探讨 .....	(147)
一、移民问题呼唤区域生态补偿制度 .....	(147)
二、通过生态补偿平衡公平与效率 .....	(149)
三、征税型区域生态补偿法律关系 .....	(152)
第四节 工程性移民法的生态化路径 .....	(155)
一、理念落实 .....	(155)
二、整合创新 .....	(156)
三、具体建议 .....	(157)
第六章 移民群体性纠纷研究 .....	(160)
第一节 移民群体性纠纷 .....	(161)
一、引子：帮促移民 .....	(161)
二、社会学意义的群体性纠纷 .....	(162)
三、结果不同的两个案件 .....	(163)
第二节 地方政府行动策略 .....	(167)
一、重建科层制社会控制 .....	(168)
二、制度化帮扶 .....	(172)
三、构建公共传媒支撑体系 .....	(173)
四、公证政府行为 .....	(178)
第三节 和谐社会的实现 .....	(180)
一、问题的提出 .....	(180)
二、为什么“帮促移民”？ .....	(181)
三、为什么不通过司法解决？ .....	(184)
四、通过博弈实现社会和谐 .....	(187)
第四节 评论 .....	(189)
一、法律帝国抑或选择共和国 .....	(189)
二、“帮促移民”的另一面 .....	(191)
三、集权的精细治理 .....	(193)
第七章 移民法制的改革与完善 .....	(195)
第一节 移民制度的变迁 .....	(196)
一、交易成本理论框架 .....	(196)
二、古代中国移民制度的特点 .....	(199)
三、新中国移民法律制度的变迁 .....	(201)

四、制度如何变迁 .....	(210)
第二节 改革方向 .....	(211)
一、改革思路 .....	(211)
二、改革方向 .....	(212)
三、法治的交易成本阐释 .....	(223)
第三节 改革建议 .....	(224)
一、移民补偿 .....	(224)
二、安置方式 .....	(230)
三、移民程序 .....	(233)
四、后期扶持 .....	(236)
第四节 结束语 .....	(239)
一、研究总结与制度建议 .....	(239)
二、移民危机是对治国的挑战 .....	(241)
主要参考文献 .....	(245)
后记 .....	(257)

# 第一章 导 论

五害之属，水为最大。

——管子<sup>①</sup>

法律上的伟大就是超越法律。

——波斯纳<sup>②</sup>

当我们享受着水利水电工程、高速公路和铁路等大中型公共工程带来的福利的时候，或许没有人会想到新中国已经有了 5000 万工程性非自愿移民。透过“移民这个窗口，我们几乎可以看到一系列关涉中国现代化进程的重大问题：公平、发展、地区差距、社会稳定、生态环保等等。”<sup>③</sup>本章介绍研究问题的缘起，梳理新中国工程性非自愿移民领域的学术研究现状，介绍本项研究的目的与方法，旨在为后面章节的讨论提供一个广阔的社会与学术背景。

① 《管子·度地篇》。

② [美]波斯纳：《法理学问题》，苏力译，中国政法大学出版社 2001 年版，第 564 页。

③ 魏沂：“三峡移民工作中的重大问题与隐患”，载《战略与管理》1999 年第 1 期，第 12~20 页。

## 第一节 研究背景

### 一、公共工程在中国的特殊地位

#### (一) 善治国者先治水

工程活动是人类最基本的社会活动方式之一。人类不但通过工程活动改变了大自然的原始面貌,为人类的生存与发展提供必需的物质生活条件和基础,而且工程活动中还形成了一定的人与人、人与社会、人与自然的复杂关系。特别是水利工程活动和水利工程发展的过程不但直接体现了人类物质文明的进步,促进了非物质文明(包括制度文明、精神文明等)的发展,而且承载着重要的政治意义。放眼世界,可以发现“水利政治的重要性,在一个民族性的政治经济世界格局中并不令人震惊。”<sup>①</sup>

公共工程建设在中国是极为重要的公共事务,以大型水利工程为主的公共工程建设传统几乎与华夏文明一样源远流长。管子早就提出,善为国者必先除水旱之害。以水利为代表的公共工程建设在中国占有如此重要的地位,是由中国国情所决定的。受地形和季风气候的影响,中国降雨的时空变异性很大,“大部分地区雨量最大的四个月的降雨量约占全年降雨总量的70%,造成水资源的时空分布极不均匀”。具体而言,“北方水资源贫乏,长江以北水系流域面积占全国国土总面积的64%,水资源量却只占全国的19%。河川径流的年际、年内分配极不均衡。年际之间最大与最小年径流的比值,在北方河流可达到10倍以上。年内分配主要集中在汛期,汛期径流量占年径流量的比重,在华北平原等地区的部分河流达80%以上。水资源年际变化之大、年内分配之集中,以及丰、枯水年变异之无常,使中国水资源自然条件之复杂为世界罕有,也决定了中国水旱灾害的频繁发生。”<sup>②</sup>据史书记载,公元前206年至1949年的2155年间,中国发生较大的洪水灾害1092次,较大的旱灾1056次,水旱灾害几乎每年发生。<sup>③</sup>

纵观上下五千年,对中国这样一个农业大国而言,从大禹开始,历代善治国者均以治理水旱灾害等公共工程建设为重。无论秦皇汉武、唐宗宋祖,还是一

<sup>①</sup> [英]T. 斯卡德:《大坝的未来》,齐晔等译,科学出版社2008年版,第210页。

<sup>②</sup> 王亚华:《水权解释》,上海三联书店、上海人民出版社2005年版,第2页。

<sup>③</sup> 顾浩主编:《中国治水史鉴》,中国水利水电出版社1997年版,第229页、第223页。

代名君康熙和乾隆，每一个有所作为的统治者都把公共工程建设作为第一施政要务，公共工程建设历来是兴国安邦的大事。

## (二)治水社会

在过去一个多世纪里，已有诸多学者阐述并提出如下主题，即中国早期的统一、社会发展与中国独特的自然地理气候特征有内在联系。

以马克思和魏特夫为代表的“治水派”的观点是其中非常有影响的一种学说。他们认为，以大型灌溉和水利工程为代表的公共工程建设在东方社会具有独特的重要性，对于东方专制主义与集权主义的起源具有重要影响。<sup>①</sup> 马克思认为：“在东方，由于文明程度太低，幅员太大，不能产生自愿的联合，所以就迫切需要中央集权的政府干预。因此，亚洲的一切政府都不能不执行一种经济职能，即举办公共工程的职能。这种用人工办法提高土地肥沃程度的设施依靠中央政府办理，中央政府如果忽略灌溉和排水，这种设施立刻就荒废下去。这样就可以说明一件否则无法解释的事实，即大片先前耕种得很好的地区现在却荒芜不毛。”<sup>②</sup> 魏特夫在马克思理论的基础上向前迈进了一步。他指出，远古中国的治水工程是中国专制主义产生的主因，并称这种文明的社会结构为“治水社会”，以专制和集权的官僚行政系统为特征。<sup>③</sup> 尽管人们对魏特夫的“东方专制主义”学说存有异议，但他的学说仍启示人们关注治水等水利工程对于东方文明的重要意义。黄仁宇是重要继承者和发展者。他特别强调黄河洪水的严重性，认为黄河的局部治理无济于事，只有一个统合所有资源、同等对待各方的中央集权政府，才能提供所需的安全保障，解除人们面临的常态威胁。他说：“易于耕种的纤细黄土、能带来丰沛雨量的季候风，和时而润泽大地、时而泛滥成灾的黄河，是影响中国命运的三大因素。它们直接或间接地促使中国采取中央集权式的、农业形态的官僚体系。”<sup>④</sup>

在中华五千年文明发展史上，公共工程的建设与使用从来都不是一件单纯的资源利用问题，它不仅对中国政治、经济制度的形成、特点产生过深远影响，

<sup>①</sup> 治水派的观点和孟德斯鸠所谓“法的精神”有相似之处。孟德斯鸠对“法的精神”解释说：“法律应该和国家的自然状况有关系；和寒、热、温的气候有关系；和土地的质量、面积等有关系；和农、猎、牧各种人民的生活方式有关系；法律和政制所能容忍的自由程度也有关系；和居民的宗教、性癖、财富、人口、贸易、风俗、习惯相适应”。参见[法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），张雁深译，商务印书馆1978年版，第7页。

<sup>②</sup> 马克思：“不列颠在印度的统治”，载《马克思恩格斯选集》（第2卷），人民出版社1972年版，第64页。

<sup>③</sup> [美]卡尔·魏特夫：《东方专制主义》，徐式谷等译，中国社会科学出版社1989年版。

<sup>④</sup> 黄仁宇：《中国大历史》，生活·读书·新知三联书店1997年版，第21页。

甚至对中国文化、意识形态、宗教、习俗等都起过决定性的作用。“一个民族的生活不仅创造了它的法制也决定着这个社会上层建筑的其他方面。”<sup>①</sup>大禹治水开启了中华民族家天下的历史，与此相适应，形成了以小农的自然经济为基础的专制政治统治以及维护这一体制的宗法家族制度。而运河、漕渠、堤防不仅是农业灌溉、生活用水、社会安定的必要条件，也是统治中心与重要经济区联系的纽带。<sup>②</sup>

## 二、新中国工程性非自愿移民问题

新中国成立以来，“治水社会”仍在延续：兴修水利、防洪抗灾成为国家解决粮食安全和迅速完成工业化积累的重要一步。改革开放后，伴随着国家把重点从政治运动转移到经济发展，工业化、城市化和基础设施建设被看成是实现现代化的重要途径；不仅如此，近年来我们通过加大公共基础设施投入的手段推动国内经济发展并数次化解国际金融危机的冲击，所有这一切，公共工程建设一直是重要的基础和推动力量。

但是公共工程实践不仅是一个科学技术和经济发展问题，也是一个牵涉不同利益群体的社会问题，工程活动所有的“利益相关者”必将渐次出场成为被关注的对象。<sup>③</sup>从古至今，在工程建设与移民安置活动中移民少有话语权，但弱者有“弱者的武器”，<sup>④</sup>改革开放以后，与移民相关的各种问题正不断浮出水面。

### （一）“群体性”的工程性非自愿移民

“人类的迁移是与人类的历史同时开始的”。<sup>⑤</sup>就中华文明的诞生与发展而言，移民特别是群体性非自愿移民，包括行政强制性非自愿移民，起了重要作用

① 苏力：《法制及其本土资源》，中国政法大学出版社1996年版，第289页。

② 有学者认为战国至西汉中期，是我国历史上第一个水利工程建设的高潮期。司马迁在《史记·河渠书》中，记载了这一时期大量的水利工程概况，而秦时开始建设的银川灌区和河套灌区，秦汉时代一脉相承的措施都是依靠大规模移民来开发这一地区。水利建设工程使引黄灌区稳定高产，人民生活安定。所以，“徙民实边”的作用不仅仅在经济和边防，大规模的移民和数十万戍卒、刑徒等从内地来到边郡，不仅将内地先进的耕作技术传到北边，更重要的是—次大规模的文化大传播和大融合。正是靠着水利建设工程和强制性移民，使不同民族、不同文化、不同地域的民众血脉紧紧相连在一起。参见张铭洽：“从秦水利工程看秦文化的特点及影响”，载《西安财经学院学报》2007年第5期，第5~10页。

③ 张恒力、胡新和：“工程伦理学的路径选择”，载《自然辩证法研究》2007年第9期，第46~50页。

④ [美]詹姆斯·C. 斯科特：《弱者的武器》，郑广怀等译，译林出版社2007年版。

⑤ 鲁西奇：“移民、生存与发展”，载《读书》1997年第3期，第43~49页。