

RESETTLEMENT • REHABILITATION • DEVELOPMENT

STUDIES ON WORLD BANK RESETTLEMENT POLICIES AND EXPERIENCES (II)

移民·重建·发展

世界银行移民政策与经验研究(二)

MICHAEL M. CERNEA

迈克尔·M·塞尼

Translated and edited by NRCR

水库移民经济研究中心 编译



河海大学出版社

HOHAI UNIVERSITY PRESS

99
F831.2
40

移民·重建·发展

——世界银行移民政策与经验研究(二)

迈克尔·M·塞尼

水库移民经济研究中心 编译



河海大学出版社



3 0034 4301 1

责任编辑 高渭文

移民·重建·发展

——世界银行移民政策与经验研究(二)

迈克尔·M·塞尼

水库移民经济研究中心 编译

出版发行：河海大学出版社

(地址：南京市西康路1号 邮编：210098)

印刷：扬中市印刷厂

开本：850×1168mm 1/32 印张：12.5 字数：325千字
1998年8月第1版 1998年8月第1次印刷

印数 1—1500册

ISBN 7-5630-1182-X

TV·165 定价：25.00元

**RESETTLEMENT · REHABILITATION ·
DEVELOPMENT**

STUDIES ON WORLD BANK RESETTLEMENT
POLICIES AND EXPERIENCES (II)

MICHAEL M. CERNEA

COMPILED BY THE NATIONAL RESEARCH
CENTRE FOR RESETTLEMENT

HOHAI UNIVERSITY PRESS

作者简介

迈克尔·M·塞尼教授，世界银行社会学和社会政策高级顾问。1974年参与世界银行工作，是移民领域世界一流专家之一，在此领域领导世界银行工作。他已为许多国家（如中国、印度、阿尔及利亚、墨西哥、巴基斯坦、塞内加尔、毛里求斯、罗马尼亚、多哥、摩尔多瓦、也门、坦桑尼亚）的众多大规模的基础设施项目进行过社会分析与计划工作，并且参与世界银行有关移民、林业、土著居民及其它问题的重要政策的制定工作。他曾经从事中国福建省的水口水电站项目（由世界银行贷款）的移民方面工作，也曾考察过三峡工程移民。



作为社会科学家，迈克尔·M·塞尼教授在参与世界银行工作前后已从事过各种各样的学术、研究、教学工作。他是加利福尼亚斯坦福行为科学高级研究中心的研究员并且是哈佛大学1989/1990学术年度的访问学者。他曾获得的奖有：1988年由于其对公共政策的社会科学贡献而获美国人类学协会授予Solon J·Kimball奖；1995年因为在社会学和发展人类学方面的先驱工作而获得Bronislaw Malinowski奖。

塞尼教授已编著了多本专著和撰写了许多研究论文，包括已在中国出版的《移民与发展——世界银行移民政策与经验（一）》（河海大学出版社，1996）和《把人民放在首位》（中国计划出版社出版，1998）。1995年12月，由于他在移民与社会学研究领域的杰出贡献而荣膺中国河海大学名誉教授称号。

致 谢

值《移民·重建·发展——世界银行移民政策与经验研究(二)》中文版出版之际,谨向发起并全力支持此书翻译出版的移民研究中心(National Research Center for Resettlement, NRCR)表示诚挚的谢意。我特别要感谢施国庆教授和高渭文女士,他们对本书的编辑、出版不遗余力,作出了最直接的贡献。此外,我也要感谢在世界银行工作的同仁们,他们是尼克·霍普先生,邹幼兰女士和李文斌先生,他们一直在从事中国的世界银行贷款项目移民工作,为本书的成功出版做出了贡献。

目 录

致谢

- 序 (1)
- 著者的话 (6)
- 移民安置中的风险分析与重建模型 (1)
- 水资源开发中移民产生的贫困风险 (29)
- 水电站与社会影响——社会问题透视 (52)
- 发展引起的移民问题的社会学行动研究 (83)
- 城市环境和人口迁移 (111)
- 非洲非自愿移民 (141)
- 移民与发展——世界银行项目非自愿移民回顾
(1986—1993) (169)
- 发展机构中的社会学工作：世界银行经验 (358)
- 后记 (380)
-

Contents

Acknowledgement	
Preface	(1)
• The Risks and Reconstruction Model for Resettling Displaced Populations	(1)
• Impoverishment Risks from Population Displacement in Water Resources Development	(29)
• Hydropower Dams and Social Impacts: a Sociological Perspective	(52)
• The Sociological Action-Research of Development-Induced Population Resettlement	(83)
• The Urban Environment and Population Relocation	(111)
• Involuntary Resettlement in Africa	(141)
• Resettlement and Development—the Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement (1986—1993)	(169)
• Sociological Work within a Development Agency: Experiences in the World Bank	(358)
Postscript	(380)

移民安置中的风险分析与重建模型

引 言

社会的高速发展，相应带来了一系列的非自愿移民问题。在安置移民工作中，首要的风险就是移民们面临的贫困风险。针对这一风险，保障和重建移民生活就成为合理的移民安置规划的中心任务。

历史不止一次地向我们证明，移民造成的生活贫困和社会关系瓦解的风险常演变为严峻的现实。例如，在印度，研究人员发现近40年来大致有2000万人由于国家发展计划所需而被强制移民，但是75%的移民没有得到合理的重新安置（Fernandes, 1991, Fernandes, Das 和 Rao, 1989），这意味着他们的经济收入和生活水平没能恢复到原先水平，换言之，在印度，大多数移民陷入无奈的贫困之中。

这些由于非自愿移民带来的生活贫困和社会不公待遇，同样出现在其它国家，我们在其它国家也发现有类似的情况。非自愿移民不仅要面对巨大的物质、经济损失，更要承受社会的、政治的、文化的、心理的压力，使得他们的个体或群体行为都有不同程度的改变。

平等公正处理移民利益

某些发展计划，诸如灌溉干旱的土地，为新兴工业提供能源，为居民生活区提供医院、学校设施，在拥挤的城市拓宽和兴建马路，毫无疑问，这些工程是必不可少的。它们提高了人民的生活水平，宏观上有助于国家经济建设，微观上发展了地方经

济。然而，这些发展计划也造成了大量的移民，通常这些非自愿移民都比较贫穷，他们在移民后的相当长时间内处境会更糟。总的来说，在一些人分享发展带来的利益的同时，另一些人承担着发展带来的苦痛。虽然移民在某种程度上是不可避免的，但是这种不公平的利益分配既非不可避免，也非正当。事实上，这是有悖发展目标的。移民安置中的利益分配不公不能仅仅消极地看作是命运的安排，不能仅仅是一耸肩叹口气表示同情就可以置之不问了。

由于发展造成移民的工程逐渐增多且规模变大，这就使得如何安置移民成为全世界关注的问题。根据统计资料，我们首次计算了发展产生的非自愿移民的项目。令人吃惊的是在近 10 年中，全世界每年都有近 1000 万人由于基础设施发展需要而迁移（如大坝建筑、城市建设、公路建设等）。10 年中总计有 9000 至 10000 万人移民，这个数目远远超过了战争和自然灾害导致的难民总和。如果不能有效安置，这么一大批贫困人口会逐渐加剧世界的贫困化。所以，减轻迁移带来的危害，其关键是了解发展是如何造成贫困危机的，以及防止贫困的各种方法。

“社会公正”与“社会不公”这两个名词并不常在有关发展的论文中出现，但是这两个观念非常重要，近年来在一些权威性的研讨会上时常出现。世界银行总裁指出：“我们要行动起来，去减少贫困，保护生存环境，伸张社会平等公正，保证人权不受侵犯。社会不公现象会妨碍经济、政治前进的脚步”（Wolfensohn, 1995）。毫无疑问，移民安置更需要以“社会公正”的原则来对待，即他们也有权平等享受到发展带来的利益。这正是 1995 年 3 月在哥本哈根召开的有关社会发展的世界首脑会议的中心议题，即把帮助移民重建家园正式列入联合国的行动纲要。

本文作者在 15 年的研究中发现非自愿移民过程会不可避免地带来贫困风险（Cernea, 1986, 1990, 1995b, World Bank,

1994/1996)。本人认为事实证明这种风险不该消极地看作为命运而俯首顺从。移民不同于自然灾害，它是社会发展造成的消极后果，它的危害必然是能够克服的。纠正移民受到的不平等待遇，使他们共同分享到发展带来的利益，这一点无论从经济还是从道德的角度来看都是可行的也是必要的。

虽然从全局来看，移民是不可避免的，但并非规划者提议的每一个工程的移民都是必不可少的。在实际工作中，有一些方法可以避免或至少减少一些移民，可以减少移民受到的苦难和一些对社会经济的不良影响。具有社会责任感的移民工程——是一种以平等为指导原则的移民，可以消除贫困危机，繁荣地区经济，提高当地人民的生活水平。然而，移民安置的规划设计者在实际处理如何公平分配财力资源和防止贫困危机问题上却往往缺乏这一“平等”的指导原则。事实上，大多数工程移民（尤其是大规模的水库移民）本身都是失败的，只进行了迁移，而没能妥善安置移民的生活，甚至带来了贫困危机。一再发生的，不具有复兴效果的安置揭示出许多国家的政策中都存在根本缺陷，这些政策及相应的规划方法必须加以改变。

移民安置的风险分析与重建模型

移民过程中的贫困问题是如何发生的？怎样防止？如何帮助移民们重建家园？

这些问题既具有理论意义，又具有实践意义。几十年来，这些问题一直困扰着社会学家、政策拟定者、规划人员，更直接面对这些问题的是移民工作者。大量的社会科学和政策文献为此提供了许多解决问题的途径，有的令人信服，有的却不能让人肯首，有待我们必须进一步研究。

根据众多的移民研究成果，结合本人对于许多国家政策、规划实践、实际项目的分析研究，笔者在下面提出一种分析移民社

会经济生活的模型，该模型预测其主要风险，分析了移民的种种行为反应，能够帮助移民重建原有生活。笔者谨以此文——“风险分析与重建模型”献给许许多多的移民工作者们。

正如其它模型一样，该模型是一种工具，既有助于理论分析，更有利于实践中拟定政策、作出规划，所以它具有理论价值，也具有实践价值，无论是对拟定政策人员、规划者，社会研究人员，还是对移民而言，都有其不同方面的帮助。与由战争、种族歧视、宗教分歧、自然灾害造成的移民进行比较分析，可以拓宽该模型的适用范围，增强理论上的透彻性，这些进一步的探讨将增加该模型的理论与实践价值。

该模型可归纳为四个相互关联又涵义不同的功能：

- (1) 诊断（解释和认识）；
- (2) 预测（规划和警示）；
- (3) 问题与对策（指导和评价安置工作）；
- (4) 为进一步分析、研究指引方向。

因其简单，所以该模型使用起来很方便，它主要围绕着一个中心——贫困风险，这种风险是移民过程中不可避免。所谓风险意为某种行动引起危害性结果——损失或破坏的可能性。众所周知，风险的相对概念是安全，在作出一个将会造成非自愿移民的充满风险性决策分析过程中，不同的社会角色承担的风险是不同的，政策制定者承担风险较少，更多的则是由移民们承担。

过去，曾有许多学者提出过一些安置的概念性模型，它们分别发表在一些刊物上（例如，Nelson, 1973; Chambers, 1969; Chambers and Morris, 1973; Scudder and Colson, 1982; Scudder, 1985）。一些模型着重于制度变量；一些模型侧重于移民过程中的“阶段”这一概念，另一些则重点分析了“压力”和其它可替代的变量。这些模型均颇有价值，在一些实际研究项目中效果显著，而在另一些则效果不令人满意，一些行之有效，另一些则不

甚有效。

风险分析与重建模型吸取了上述模型的经验教训，主要致力于三个方面：(a) 抓住了移民安置中经济、社会问题的核心——即贫困和重新安置；(b) 指出必须挖掘根源，分析导致移民的决策，减少移民过程中的风险；(c) 指出解决问题的社会进程。

依据现有的经验，分析讨论以往模型中的优缺点，这一活动具有理论价值。因此一些研究人员已着手于讨论工作。例如，Partridge (1989) 指出在 Scudder-Colson 模型中，移民安置规划中缺少对实施费用的考虑，在当前许多工程中也有类似情况。此外，De Wet (1988) 从环境角度对 Scudder-Colson 模型提出了一些批评意见。近 10~12 年来，有关发展带来的重新安置问题和其它事件造成的难民安置的社会研究（典型的如 1994 的 Guggenheim; Cemea, 1995b, 1996a; Cook, 1993）都扩充了我们的知识面。知识信息的飞速扩充使创建新理论不仅成为可能，而且是一个必然的要求。“风险分析与重建模型”正是应这种要求提出了一种理论上更加全面的模型：它用于诊断和预先警示，在实践中行之有效，它分析了移民们对自己在经济、社会生活中的失落反应。

模型建设性地提出了一些处理该领域问题的新的途径，最重要的是它描绘出用于指导解决问题、制定规划的政策包含的基本要素。笔者希望该模型可起到抛砖引玉之效，并不断加以完善、提高。

在仔细阐述之前，先依次简要介绍一下该模型的几种潜在功效。

诊断—解释认识功能

这种功能是建立在对以往移民研究的数据大量分析的基础之上的。作为一种阐述性工具，这种模型分析了非自愿移民常带来的病态效应，其中包含主要的 8 种贫困风险在经济、社会方面的

危害。模型的这一诊断功能其实际价值在于它向进行移民决策的政府官员和深受其苦的移民们，揭示了移民的实质、风险和可能发生的后果。

预测功能

预测功能意欲在问题尚未显露之前便预先防治，以便于更好地规划。在作某种导致移民的工程规划决议前，它便预示了一些随之而来的负效应，使规划者有了更好的理解和预测力。这一功能的实际价值在于它使规划者和潜在的移民都预先了解到某种规划可能带来的贫困风险，或是寻找出避免造成移民的措施，或是用有效的策略减轻其严重性。

决策功能

决策功能依赖于模型的研究，超越了解释而指向实践，为此，模型提出了解决安置问题的一些办法。由预测诊断到拿出治疗措施，模型的实际价值便大为提高了，它不再仅仅是注重缓和、减轻问题的严重性，它直接指引到一个更实质的问题——为移民重建家园。

指导研究功能

指导研究功能为社会研究人员进一步处理移民和安置工作指明方向，它的实际价值在于有利于以统一的方式搜集整理不同的数据，以及对文化背景相异、不同国家、时间相异条件下的相同参数进行比较。

诊断分析——八大贫困风险

无论何处，纯粹非自愿移民的核心问题是经济的、社会的破坏，这一点是一切规划的基本出发点。因此，为了考察由社会发展造成的非自愿移民的社会、经济背景，笔者查寻了大量的数据，分析比较了许多研究者的调查结果。

尽管在不同的国家，不同的规划设计下情况各有不同，但是

通过比较可以发现一些基本规律。因此本文构建了一个包含 8 种趋势的贫困模型，这 8 种趋势的综合结果就是贫困的迅速发生。在迁移安置实施前，这些趋向也仅仅是可能发生的社会危害。但是如果没有实施相应措施的话，这些风险便会酿成社会性的危害。分析了这类灾难的有关真实数据后，笔者建立了一种模型，它有利于在规划实施前便告知决策者有关风险信息，这种风险不仅使移民深受其苦，更使地区经济蒙受损失甚至趋于瓦解。

逐步导致经济社会衰败的并不仅仅是以下 8 种贫困风险，但它们确是最主要的风险，当然根据地区条件不同它们也会有不同程度上的变化。这 8 种贫困风险分别阐述如下。

失去土地

土地的失去，严重地影响了移民的农业生产、商业活动、日常生活。失去土地，如同失去自然资源、人力资源一样，是造成移民贫困的主要因素。

典型事例：除非是在另外为移民们重建生产系统，给予他们一份稳定的工作，否则征用土地的开始也就是贫困的开始。在肯尼亚的 Kiambere 水力发电工程中，一份社会研究发现移民后农户的人均土地从 13hm^2 降至 6hm^2 ，家畜减少了将近 $1/3$ ，每公顷玉米产量减少 68%，大豆产量减少 75%，家庭收入减少了 82%；从 10968 肯尼亚先令降到 1976 肯尼亚先令。在印度的一个项目中，重新安置后没有土地的农户增加了一倍多，而在新加坡的煤矿区，迁移后没有土地的人从 20% 猛涨到 72%。在非州，Las-sailly-Jacob's (1996) 对 Kossou 水库和其它大水库的研究用实际数据说明了移民们失去土地的情况和相应救助措施的不足。在印度尼西亚 Padjadjaran 大学生态研究所 (1989) 对 Saguling 水库工程做了一个社会调查，发现移民拥有的土地减少了 47%，收入减少了一半，巴西也有类似的情况 (Mougeot, 1989)。这些社会学、人类学的研究表明，对农民而言，失去土地绝不仅仅意味着没有

住处。

失 业

失业在城市、乡村迁移中均存在着。失业者包括农业工人、企业工人、服务员、技工和小商人。然而为这些失业者提供新工作又是一件困难、又需要相当可观投资的事，因此实际搬迁之后，移民中的失业者需要忍受很长时间才有可能获得一份工作。

典型事例：对于以工作作为谋生手段的人们而言，如库区农工、企事业雇员、一些店主和小商人，移民造成的失业给他们带来了经济上的压力、心理上的苦痛。失业大体上有三种来源：①在城市里，企事业或其它工作的失业；②在农村里，无法以租借的方式或以佃农的形式充当农工；③在农村中，无法获得共同财产制度下的财产使用权。例如，在马达加斯加的一个平原工程的调查中，一些私营企业——工厂、食品店、手工作坊，移民后没有获得相应的补偿金，而且失去了原有的商业圈和顾客。一份有关某地区5个村庄中的部落住户的调查显示：失业率从9%增长到43.6%，工作范围从第一产业大幅度地转移到第三产业（如果有合适工作的话），各社会阶层的收入均减少了50%~80%。虽然职业培训使失业者拥有某种技艺但却没能为他们提供必要的工作。发达国家也有类似情形：在加拿大的Manitoba州Churchill-Nelson水电工程中，调查显示当地移民曾经从事过一些具有经济效益的活动——捕鱼业、渔场、毛皮加工业，但是没多久便中断了，社会上有很多人员无事可做。移民中的失业问题虽不是立刻但也会在一段时间后显示出来，因为他们会获得一些与工程相关的工作，然而，这些工作不是长期的，从一些大坝工程的有关数据可以看到，“再就业工程”起初吸引了不少移民，但在项目的后期便非常衰落了，因此失业问题一直断断续续、时好时坏地存在着。

失去家园

失去家园标志着生活水准的严重下降。也许对许多移民来说，失去家园是个暂时性的问题，但对有些失去家园者而言，却是个长期担忧的问题。从广义的文化角度上说，失去自己的家园意味着失去自己的文化空间，引起疏离隔绝之感，某些人称此为“空间问题”（Low 和 Altman, 1992）。

典型事例：如果安置政策不能明确地为移民的住房改善条件，或是拆迁补偿费用是按照评估价而不是按照重建所需费用，将会有很多移民无家可归。1990 年有关喀麦隆城市移民的银行报告发现 2000 多户移民无力重建家园，仅有 5% 的移民得到了贷款去重建房屋。

De Wet (1995) 指出，在强制乡村化的一些工程中，移民们长时间地承受着无家可归的痛苦。

搬迁、强制拆迁那些擅自占地的人的房屋，这种事情有些地方仍有发生（如在乌干达的 Kibale 公园）。当移民没有足够的时间、劳动力、金钱去重建家园，他们不得不搬入“临时住所”。在没有妥善计划好的安置规划中，人们总是依赖于“紧急居留中心”和“临时住所”解决问题。然而这只能使无家可归的现状一直持续下去，在毛里塔里亚的 Foun-Gleita 灌溉工程中，881 户移民中只有 200 户得以重建家园，其余的在 2 年或更长的一段时间内，在帐篷或帆布下过着不安定的生活。在印度的 Maharashtra，通过对 Kukadi-Krishna 一个灌溉工程的调查中发现，59% 的住户移民安置后，10~15 年中都住在临时住所中（Joseph, 1996）。

然而失去家园引起的危害（例如失业，疾病流行），事实上是可以通过提前准备和充足的财力保障来避免的。

边缘化（土地不够肥沃，耕种无利可获）

中等收入的农民搬迁后虽不至于完全失去土地，但却成为小农户。而小售货主、手艺人等，则滑向贫困之中。许多人在新的