

RESETTLEMENT AND DEVELOPMENT

STUDIES ON WORLD BANK RESETTLEMENT POLICIES AND EXPERIENCES

移民与发展

世界银行移民政策与经验研究

MICHAEL M. CERNEA

迈克尔·M·塞尼

COMPILED BY NRCR

水库移民经济研究中心 编译

31.2

河海大学出版社

HOHAI UNIVERSITY PRESS

移民与发展

——世界银行政策与经验研究

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

责任编辑 陈玉国
特约编辑 高渭文
责任校对 高渭文
封面设计 尹长宝

移民与发展

——世界银行政策与经验研究

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:河海大学印刷厂

开本:850×1168mm 1/32 印张:5.75 字数:134千字

1996年10月第1版 1996年10月第1次印刷

印数1—3000册

ISBN 7-5630-1045-9

F·158 定价:15.00元

RESETTLEMENT AND DEVELOPMENT

STUDIES ON WORLD BANK RESETTLEMENT
POLICIES AND EXPERIENCES

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的高级顾问。1974年参与世界银行工作，是移民领域世界一流专家之一，现在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、坦赞尼亚)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、土著居民及其他问题的重要政策的制定工作。他曾经在中国福建省的水口水力发电水坝项目(由世界银行贷款)工作过，从事此项目的移民方面的工作。他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、研究和教学工作。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。他因工作而获得的奖有：1988年由于他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《把人民放在首位》(牛津大学出版社出版，1995,1991)，不久也要在中国出版。1995年12月，由于他在移民与社会经济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《移民与发展——世界银行移民政策与经验研究》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, NRRC)表示诚挚的谢意。我特别要感谢施国庆副教授和高涓文女士,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。

迈克尔·M·塞尼

目 录

致谢

序	(1)
变移民为发展良机——为中国读者作序	(6)
非自愿移民——世界银行 4.30 导则	(16)
非自愿移民社会经济特性	(36)
开发项目中的非自愿移民	(48)
移民政策应用影响分析	(84)
非自愿移民研究、政策与规划	(99)
社会整合与移民	(132)
后记	(172)

Contents

Acknowledgement

Preface (1)

Transforming Population Resettlement into a Development
Opportunity

——The Author's Introduction for Chinese Readers
..... (6)

Involuntary Resettlement

——World Bank Operational Directive 4.30 (16)

The Socio-Economic Nature of Forced Resettlement (36)

Involuntary Resettlement in Development Projects (48)

Analyzing the Impacts of Applying the Resettlement Policy:
Some Results (84)

Form Research to Policy, From Policy to Planning: How to
Achieve Better Resettlement (99)

Social Integration and Resettlement (132)

Postscript (172)

序

移民安置与重建是工程建设不可分割的重要组成部分。移民是人类社会经济发展的必然结果，移民与社会进步和发展紧密相连。工程移民即工程建设引起的较大数量的、有组织的人口迁移具有非自愿性质，涉及社会、经济、政治、人口、资源、环境、文化、工程技术诸多方面，是一项庞大而极为复杂的系统工程，已在当今世界各国引起了广泛的重视。

新中国 40 余年来以史无前例的规模和速度进行国民经济建设，星罗棋布的水库、电站、公路、铁路、机场、港口、码头、城镇、工厂、经济开发区造就了空前规模的工程移民，也逐步形成了具有中国特色的工程移民之路，不断创造出新鲜的经验。

中国正在走向世界，中国需要了解世界。

我们很高兴地将全世界最杰出的移民学家之一迈克尔·M·塞尼教授的著作《移民与发展——世界银行移民政策与经验》介绍给中国的广大读者。这本著作由反映塞尼博士在移民领域所作突出贡献的最具代表性的 6 篇文献组成，即：开发项目中的非自愿移民（世界银行技术文件第 80 号）；非自愿移民（世界银行 4.30 导则）；非自愿移民社会经济特性；移民政策应用影响分析；非自愿移民研究、政策与规划；社会整合与移民。作者在每一部分篇首对主要内容及其产生背景已作了较为全面的说明。

迈克尔·M·塞尼于1962年获布加勒斯特大学博士学位,先后在罗马尼亚哲学研究院任高级研究员,1965~1974年任该院社会学部主任,曾兼任布加勒斯特农业大学教授;1974年起在世界银行任职。其研究重点为社会学及人类学在发展政策、发展规划、移民安置、自然资源经营管理的社会组织以及公共政策等领域的应用。他曾获索伦·T·金博尔奖(1988年)和布罗尼斯拉夫·马利诺夫斯基奖(1995年)。

塞尼博士是国际著名的社会学家、移民学家,是世界银行聘请的第一位社会学家,领导世界银行在移民领域的工作,是世界银行移民政策的制定者和最高权威决策顾问之一,在国际学术界有广泛的影响。1974年受聘于世界银行后,先后起草了世界银行有关移民方面的两个重要政策性文件《开发项目中的非自愿移民》(1988,世界银行技术文件第80号)和世界银行4.30导则《非自愿移民》,并主持了对1986~1993年间192个世界银行贷款项目移民的回顾研究工作,著有《移民与发展》。其著作还包括《人类学·社会学与发展》、《人类学与移民:政策、实践与理论》、《把人民放在首位》等,其论著在美国、罗马尼亚、德国、英国、澳大利亚、法国、印度、巴基斯坦、波兰、墨西哥、意大利、印度尼西亚、日本、加拿大等20多个国家翻译出版过。

自1980年起,世界银行开始对其贷款项目下非自愿移民问题制定并实施了具体而富有开创性的政策,并在1985~1986,1988,1990,1993~1994年进行了多次修改,逐步完善。目前世界银行

已形成了《非自愿移民》等一批有关非自愿移民有关的政策性文件，所有的受援国政府、业主及有关机构均需承诺在世界银行贷款项目实施中遵循这些文件。1980年来，中国已利用世界银行贷款进行了大规模的基础设施建设，项目涉及水利、电力、交通、城建、农业、环保等诸多领域，其中大部分项目均涉及移民。特别是近几年，我国已连续成为世界银行最大受援国，每财政年度利用世界银行贷款规模已达30亿美元左右。每年都有大批项目按世界银行项目周期进入项目的鉴定、准备、预评估与评估、谈判签约、实施阶段。如何搞好世界银行贷款项目移民工作？如何使项目顺利地经过鉴定、准备后通过评估？如何使项目移民搬迁安置实施符合世界银行要求？关键在于充分理解和掌握世界银行的移民政策并在工作中贯彻执行。本书中收纳了塞尼博士起草完成的世界银行在非自愿移民方面的两个最重要文件《非自愿移民》和《开发项目中的非自愿移民》。读者还可从本书的《非自愿移民社会经济特性》、《移民政策应用影响分析》两篇重要文献中了解世界银行对1979~1986财政年度和1986~1993年财政年度在全世界范围的贷款项目的非自愿移民工作的回顾总结情况及其由此产生的移民政策调整的背景。通过这些文献，相信读者会对世界银行的移民政策及其变化的背景有新的认识和理解，也将更有助于中国利用世界银行贷款项目的移民工作取得更大的成就。

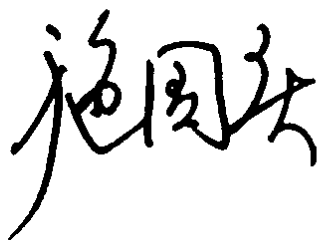
工程移民是研究因水利、电力、交通、城建、工业、环保等行业工程建设引起的征地拆迁问题，由此而引起的人口迁移与社

会经济系统重建问题，以及移民系统的技术、经济、人口、资源、环境、社会、文化、心理、政策、管理等问题，是一门涉及自然科学与社会科学中多学科的边缘学科。长期以来，工程移民一直没有当作一门独立的学科进行研究，没有形成系统的理论，没有形成完善的法律法规体系，在高等院校没有设置相应的专业，移民工作的科技水平和人才数量与所担负的职责极不相称。创建并发展工程移民学科十分必要，现已开始受到国内外有识之士重视。塞尼博士作为世界范围的工程移民科学奠基人之一，对移民科学进行了广泛而深入的研究，并形成了独到的见解，读者可从《非自愿移民研究、政策与规划》一章分享塞尼博士的研究成果。我相信，本书的出版将对工程移民学科的创建与发展起到重要的推动作用。

工程移民中较大数量的、有组织的人口迁移及其社区重建活动，往往涉及到整村、整乡甚至整县人口的大规模迁移和社会经济系统重建，是一个复杂的研究系统。回顾新中国 40 多年工程移民的历史，经验与教训都极为深刻。前事不忘，后事之师。当今中国的工程移民工作者已从工程技术、经济、政治、社会、文化、心理、民族等不同的角度去研究和解决移民问题，并取得了丰硕成果。中国工程移民的成功经验得到了世界银行的充分肯定。但是，由于种种原因，从社会学的角度来观察、分析、研究与解决移民问题确实还有许多工作要做。塞尼博士在将社会学理论与方法应用于处理复杂移民问题方面有深入独到的研究，为世界之先

驱之一，并因此获得了 Bronislaw Malinowski 奖，在《社会整合与移民》一章，塞尼博士对工程移民的社会学问题有精辟的论述，相信读者可从中大受裨益。

我们从参加水利部与世界银行于 1985 年在南京河海大学联合举办的世界银行贷款项目研讨班教学工作开始对世界银行有所了解。80 年代后期，又有幸在国内较早地读到《开发项目中的非自愿移民》和《非自愿移民》这两篇重要文献，对世界银行的移民政策有了全面的认识。1993 年 10 月，在南京举行的水库移民安置国际高级研讨会上，对世界银行、中国、印度、土耳其等国家移民政策进行了比较，这一认识更加系统和全面。此后，河海大学暨移民研究中心与世界银行合作举办了多期世界银行贷款项目移民安置研讨班，我们萌生了将世界银行有关移民重要文献出版的愿望。1995 年 11 月，塞尼博士应邀访问河海大学暨移民研究中心，进行讲学活动并出席由河海大学举行的授予塞尼博士名誉教授仪式。我作为移民研究中心的代表，主持了这一活动，并向塞尼教授提出了出版他的著作的建议。塞尼博士欣然同意并经世界银行授权予以翻译出版这本著作。应塞尼教授诚恳之邀，本人很乐意为这本著作的中文版作序，并郑重地推荐给广大中国读者。



1996 年 6 月 28 日于河海大学

变移民为发展良机

——为中国读者作序

这本书献给对当前开发问题特别是对因大规模的开发项目引起的移民有关问题感兴趣的中国广大读者们。

我希望通过表达对设在南京河海大学内的移民研究中心的谢意来作为向中国读者介绍本书的开始。感谢他们介绍此译本并奉献给中国读者。还要向施国庆副教授表示感谢，感谢他为本书出版所作的贡献以及所作的序。我认为本书会在由世界银行制定的移民国际政策和经验与中国在这方面所积累的丰富经验之间架起一座重要的桥梁。这将使在这种复杂而重要的领域里工作的人们相互受益。

本书主要介绍两方面内容：第一；由世界上最大的发展机构——世界银行精心制定的用以指导不可避免的非自愿移民工作的政策；第二，许多国家所积累的与移民有关的实践经验。因而，本书可能会为感兴趣的中国读者带来新的思路与事实。另一方面，中国本身作为一个大国，正处于飞速发展和工业化阶段，也在系统地提出移民政策并在实施过程中积累了卓越而丰富的经验。

为了介绍本书中的每一部分内容，本人准备了简短的“作者

说明”——对有关文章的撰写及其主要内容情况的说明。“作者说明”印在每一部分开头。所以，在此不再重复那些说明，而谈一谈作者对移民问题的基本认识。

1 世界性的非自愿移民

非自愿移民既不是世界银行的一项特殊的活动，也不是仅仅发生在中国的事情。相反，非自愿移民在人类历史进程中已经有了上千年的历史。每当人民及其政府想要改善生活条件并以重要的方式改变他们利用土地和水这些自然资源、习惯的时候，就产生了非自愿移民。纵观历史，移民实际上是伴随着社会发展而产生的。不仅在美国、日本、德国、法国、荷兰、加拿大等目前的发达工业国家的发展过程中有，而且在如印度、巴西、巴基斯坦、埃及、阿根廷等目前的发展中国家也有。建造主要的水电站大坝、灌溉与供水系统，扩展高速公路网以及改造城区都常需要进行至少从短期来讲伴随着困苦和损失的移民。这甚至在世界最重要的城市如巴黎、纽约、波士顿、东京、名古屋和其他城市，以及非洲、拉丁美洲和亚洲已建成重要水坝的农村地区都已发生过。今天，在 20 世纪末这个历史时刻，非自愿移民的进程在发展中国家将更加明显。简单地说，是因为这些国家，为了提高人民生活水平，在向落后挑战，为实现工业化而斗争。在此进程中，常有必要在那些地区将人口进行再分配以便可能更好地利用可资利用但却稀缺的自然资源。

然而，非自愿移民对任何人来说并非是个简单的过程。要人们迁离久已居住的地方、使原有的生产体系解体、让他们搬家以及常常与其亲邻分离等都是痛苦而艰难的。这种情况下，主要的风险在于人们会变得穷困并会发现他们自己的生活水平低于他们原先的标准。所以，一开始就对涉及到移民的困苦有充分认识并采取有效的补偿措施是绝对必要的。这也必须在系统地制定移民政策与法规以及对移民提供赔偿并帮助他们进行重建的过程中得到保证。这样，移民进程就变成了新的发展良机的开端。

对于许多发展中国家政府来说，在开发项目中大量移民是困难的。与非自愿移民工作有关的主要问题与困难继续存在，并且很多国家在项目实施计划开始时都常常被低估。但是当移民工作正确进行时，这些问题可成为减少贫穷和改善移民条件的国家战略的组成部分。

2 如何才能进行正确合理的移民

令人遗憾的是，即使是在近代历史中——特别是在过去的 30 至 40 年中，在不同的开发项目中，包括由世界银行在非洲、亚洲贷款的开发项目，在进行移民时造成了许多失误。这些失误于 60 至 70 年代在中国也发生过。然而，当开始回顾总结这些教训时，当失误变得越来越明显时，采取了纠正失误并避免其将来再发生的措施。政策制定者、计划者、管理者和地方官员对移民的态度已开始转变，从作为令人遗憾但不可避免的后果来接受移民的被

动态度转向尽可能减少移民并在当移民不可避免时变被动移民为移民发展良机的态度。因此，发生了从被动接受到主动避免并有意意识调节影响的变化。这种变化的结果在许多地方已开始变得明显起来，主要在中国，但在其它国家也有。

由世界银行系统提出的政策为这种重要的变化开辟了道路。每当政策被正确执行时，政策就会成为变非自愿移民为开发良机的重要前提。这不是一项容易的任务，完成它还有许多工作要做，但它终究是可以完成的。

1980年，世界银行成为第一个制定明确说明与非自愿移民政策相关的社会问题的正式政策（此政策在本书中有进一步的详细论述）的国际发展组织。1980年以来，该政策已经过多次修改并得到完善。今天，该政策更加全面并作为许多国家的有用的纲领性指南。世界银行曾否决过，在开发项目中移民贫困是不可避免的论点。世界银行政策的基本目标是恢复移民的生活水平和获取经济收入能力——并在可能时去加以改善。该政策规定通过宣传“安全网络”的方法恢复移民生活水平，不仅保护了而且扩大了移民的权力。世界银行政策号召变非自愿移民为发展良机，并号召让移民能够分享开发项目的利益来提高他们以前的生活水平。就此而言，在世界银行的政策与中国制定的政策之间有很多是相同的。中国的政策也是把目标指向变非自愿移民为发展良机并且使移民们直接分享项目的利益。