

发展中国家非自愿移民政策比较研究

朱延福 肖

(中南财经政法大学 经济学院, 湖北 武汉 430073)

摘要:工程移民问题是制约中国工程建设的一个重要难题,特别是水利水电工程移民由于其数量庞大更是成为制约工程进度的瓶颈。本文通过对世界上主要发展中国家移民政策的考察和比较,从法律框架、行动计划、组织机构、补偿安置、后期支持和文化保护等方面研究了它们政策的利弊得失,从而将 Scudder-Colson 的“四步法移民模型”扩展到六个方面。

关键词:非自愿移民;水利水电工程;移民安置;财产征用

中图分类号:F061.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2008)06-0009-05

非自愿移民一般是指因公共工程建设或公共利益需要而征用居民财产并动员其搬迁的群体。中国是一个人口密集的发展中国家,同等规模工程的移民量要远远高于世界上其他国家。以水利水电工程为例,全球移民量最大的工程均在中国(见表1)。研究和借鉴世界其他国家水利水电工程移民的经验,对于中国不无补益。

一国的移民政策与一国的经济、政治、人口、资源、文化、宗教、传统等因素密切相关。移民过程也不能一蹴而就的一次性跳跃完成,而是一个长期的变迁过程。1982年在总结前人移民理论和方法的基础上,美国人类学者 Thayer Scudder 和 Elizabeth Colson 针对非自愿移民提出了一个四阶段模型,即将移民全过程分为征用(recruitment)、转移(transition)、发展(potential development)和融入(handling

表1 世界部分特大水利水电工程移民数量 (单位:人)

工程名称	所在国家	完工时间	移民数量	工程名称	所在国家	完工时间	移民数量
Aswan	埃及-苏丹	1967	120 000	Kossou	象牙海岸	1972	75 000
Itaipu	巴西-巴拉圭	1991	65 000	新安江	中国	1960	291 484
Pong	印度	1974	150 000	三门峡	中国	1960	402 882
Tarbela	巴基斯坦	1976	96 000	丹江口	中国	1973	390 000
Hirakud	印度	1958	110 000	小浪底	中国	2001	201 400
Ukai	印度	1972	52 000	长江三峡	中国	2012	1 130 000

资料来源: Thayer Scudder, A Comparative Survey of Dam-induced Resettlement in 50 Cases, the World Commission on Dams, 2000; 中华人民共和国水利部. 水库移民工作手册[M]. 北京: 新华出版社, 1992.

收稿日期: 2008-07-22

基金项目: 水利部水库移民开发局研究课题“中外水利水电工程移民安置政策比较研究”

作者简介: 朱延福(1951—),男,安徽桐城人,中南财经政法大学经济学院教授,博导;

肖 (1963—),男,湖北武汉人,中南财经政法大学经济学院博士生。

over or incorporation) 四个阶段^[1]。本文以此理论为基础,选择印度、土耳其、埃及、墨西哥、巴西等发展中国家,从法律框架、行动计划、组织机构、补偿安置、后期支持、文化保护等六个方面进行比较分析。

一、移民政策的法律框架

非自愿移民政策的法律框架可以从两个角度考察:一种是从纵向角度,即国家从管理社会和居民的角度强制立法或制订政策,依靠纵向的行政或法律措施进行贯彻;另一种是从横向角度,即国家与居民均为平等的民事主体进行交易,这时其行为受民法原则调节。世界各国对移民问题立法角度的差异表现了政府与社会的强弱势态。一般强政府、大政府制订政策时纵向思维色彩较浓,而弱政府、小政府政策的横向思维色彩较浓。在某些国家的特定时期甚至没有专门的移民立法,政策通过政府官员的命令下达,这是最强烈的纵向思维。

一般来说,移民政策的法律框架包含该国的宪法、民法、经济法、合同法、财产法、征用法、环保法、资源法、人口法等相关法律。在具体移民方面,有的国家用一般法指导,有的国家用专门法甚至为某项工程具体立法指导。

1. 印度。据多数印度学者的估计,印度自1947年宣布独立至20世纪80年代末,因工程建设大约迁移了1000万~2500万人口。指导印度移民安置工作的主要法律依据是英国殖民统治时期于1894年制定颁布的《土地征用法》(The Land Acquisition Act, 1894)^[2]。印度独立后,该法经多次修订(最近一次修订为1985年),目前仍具最高效力并是印度有关国家公共目的或具有公益性质的公司土地征用和移民安置的主要法律依据。《土地征用法》共设8章55条,分为序言、征用、法律过程、补偿分配、支付、土地的临时占用、土地的公司占用、其他等内容,涵盖了土地征用的全过程。

其征用过程大略是:(1)征地公告。一旦某块土地可能被用于公共目的或公司占用,必须要在官方媒体刊登公告,使有关人员得知征地信息。该法规定,土地包括土地的孳生物和土地的附着物。(2)标的聆听。标的聆听相当于中国现行的各种听证会。任何与被征土地有利益关系的个人或代表均有权聆听征用人关于土地征用的用途、性质及其他必需信息。一旦土地被征用,原地主有权获得相应的补偿。一旦征用计划获得通过,即应公开宣告。(3)利益主张。政府官员应通知利益相关者在特定时间和地点提交土地损害赔偿要求。一般要求提供近三年获得的或可能获得的土地收益(产量、地租、租金、利润等)。(4)损害调查。政府官员应对上述损害赔偿请求进行调查。(5)最后决定。政府官员应就土地征用作出最后决定。该决定应送达相关法院和每一位利益相关者。(6)获得土地。原居民迁出,工程展开。

2. 土耳其。土耳其于1983年颁布了《土耳其征用法》(Turkish Expropriation Law),这是一部关于不动产征用的国家法律^[3]。该法有以下三个重要特点:(1)强调公共工程的认定。一项工程是否符合公共目的或公共利益,并非是一件简单的事情。土耳其的法律规定非常复杂。首先必须要有多个机构讨论决定工程的性质。(2)明确不动产的估价原则。由专家委员会会同法院委员会实地考察将被征用的不动产,听取相关人员的意见。(3)重视专家的作用。为了保证评估的公平、公正与客观、准确,《征用法》要求每个地方均需设一个隶属于全国工程师与建筑师协会的评估专家委员会,邦(省)级应由15~25名专家组成,而地方则由15人组成。

对于移民的安置则根据1934年颁布施行的《土耳其安置法》(Turkish Law of Resettlement)^[4]。这是一部关于国际、国内移民安置的重要法律,它涵盖了国际移民(回归)、国际难民、流浪者、工程移民等全部人口的迁移安置问题。《安置法》的特点是:(1)将不同类型的移民安置纳入同一部法律规范。回归移民、国际难民、流浪者定居与工程移民在其他国家是被看作不同性质的居民迁移行为,受不同法律规范的调节,但在土耳其,它们均受《安置法》的调节。(2)将移民安置与农村发展结合起来。一个村庄如果多数村民为了改善居住环境和生活条件同意整体迁移它处,土耳其国家农村事务部应给予财政支持,制订迁移建设计划并设立专项基金。(3)鼓励移民向非农产业转移,将地域迁徙与职业转换结合起来。《安置法》规定,如果移民愿意从农业转移到其他非农业部门,只要他们经过了公司

培训,或者按照国家教育部、工业部、农村事务部、就业部等的培训计划进行培训,就可按照专业技术人员安置。(4)对于弱势移民群体政府采取特殊措施来重新恢复移民的生活水准。

3. 巴西。巴西国民的财产管理、交易和征用均受巴西《民法典》调节^[5]。民法典将财产分为动产和不动产,动产是可以搬动或自动的财产,它们不需要重建;不动产是指由其自然属性根本不可移动或如果不受破坏或贬值则不能移动的财产。土地是最重要的不动产。土地包括地面资源、地上资源和地下资源。地下资源和水电的开发还要受巴西联邦宪法调节,需要巴西政府的执照。

以上三国中印度、土耳其主要运用经济法调节移民问题,而巴西则运用民法进行调节。

二、移民政策的行动计划

移民是一项系统工程,必须要有严密的行动计划,用以指导移民全过程。移民计划可粗可细、可详可略,体现工程当局对移民工作的重视程度。移民计划可以是整个工程计划的一个部分,也可以是单独的一个计划。移民计划应具有超前性,即在时间上应比工程进度快一拍。行动计划的关键是落实执行问题,实际进展路径与计划设计路径越吻合越好,方差太大说明计划脱离实际或实际脱离计划,都不能说是好的计划。下面以埃及阿斯旺工程计划为例进行说明^{[6][7]}。

阿斯旺移民计划的制定动员了中央和省级两级政府的力量,并将其纳入国家的五年计划。为了安置移民并实现他们的安居和发展,实现职业转换,政府在阿斯旺省的 Kom Ombo 建立了 5 个工厂。整个移民投资 3 300 万英镑(约合 7 656 万美元),占工程总投资的 8%。

为了更好地制定移民计划,埃及政府于 1960 年初组织了调查组,查清了库区 535 个社区 6 066 个家庭的情况。同年元月,纳赛尔(Nasser)总统和莎菲(Shafi)副总统视察库区并向移民发表讲话,强调了埃及政府的两项基本原则:一是保证实行免费教育和医疗,二是加强分散社会的团结。1961 年,埃及成立了努比亚人移民联合会(The Joint Committee for Nubian Migration)。按照计划,移民定居点的安排顺序与迁移前相同,只不过将地名前加一个“新”字,如亚丁当(Adindan)改名为新亚丁当(New Adindan)等。在新移民区修建了大量的学校、医院、邮电局、体育场、消防队、商店等公共设施。

三、移民政策的组织机构

移民工作是一项极其复杂、繁琐和细致的工作,必须要有专人和专门的机构承担。有关国家移民机构的设立有三种模式:一种是工程当局内部设立移民工作部;二是国家设立移民部门,负责移民工作,与工程当局无关;三是地方政府当局设立移民机构,负责工程移民。有些国家还积极吸收受影响者或社会组织进入移民机构,参与移民安置工作。

土耳其的政府移民机构具有常设性和代表性^[7]。在土耳其,土地征用和移民是两种不同的活动范畴,归口不同的国家部门管理。国家水利工程总局(Devlet Su Isliri, DSI)负责土地征用,国家乡村事务委员会(General Directorate of Rural Affairs, GDRA)负责移民。他们行政所依据的法律是《土耳其征用法》和《土耳其安置法》。但是,在征地和移民安置过程中,DSI 起主导作用,因为它是导致移民的主要机构,而 GDRA 则起落实、实施的作用。

巴西政府的移民机构则具有临时性和随机性^[8]。巴西图克瑞水利枢纽工程(Tucuru í Hydro-power Complex)特别移民机构的设立就是一个极好的案例。图克瑞工程位于托坎汀河(Tocantins River)干流上,1984 年第一台机组发电。在工程的前期,国家和有关的工程管理局均无专门的移民机构,政策规定的补偿范围过小,补偿数量偏低,而且居民必须与图克瑞工程管理局迅速签订合同,没有协商的余地。由于工作粗糙和失误,导致移民的普遍不满。自 1981 年开始,多次出现大规模的移民游行示威,各种移民组织也纷纷成立,用调查、申诉、游说等手段维护移民的利益。为此,工程当局建立了一个公平委员会,开展与移民对话。该委员会对 2 247 例的移民申诉案件成功地解决了 2 121 例。1994 年,在持续不断的移民草根运动的游说中,巴西联邦政府又专门成立了一个跨部委员会以解决剩下的 126 户居民的安置问题,问题才得到圆满解决。这充分说明有组织与无组织的效果是大不相同的。

印度则在中央农村发展部土地资源局设立一个国家监理委员会,由农村发展部部务秘书(部长)兼任主席,国家计委、社会正义授权部、水资源局、少数民族委员会、铁道部、电力部和煤炭部等部委的秘书组成。国家监理委员会在农村发展部土地资源局设立一个常设办事机构,负责处理日常事务。

许多国家还成立了监督机构对移民过程进行监督管理。这不仅是保证移民工作落实的需要,也是防止移民过程中出现贪污、浪费等腐败行为的需要。移民监督机构主要有内部监督和外部监督两种基本模式。内部监督是工程当局、移民当局自我监督,这种监督是非独立的,其效率可想而知。外部监督是成立独立的监督机构,该机构应有各方面的代表如政府部门代表、司法部门代表、移民代表、移入区居民代表、工程业主代表、工程施工单位代表、社会贤达代表和非政府组织代表等参与。代表的广泛性可保证监督的公正性和公信力。

四、移民政策的补偿安置模式

移民的补偿安置政策中最重要的是补偿标准和补偿方式。移民的补偿标准各国差别巨大,这与各国的经济发展水平和政府社会力量对比有密切关系。移民补偿的理论标准有:(1)生活水平标准,即移民搬迁前后的物质和精神生活水平应大致相当,移民不会因迁移而出现贫困化趋势;(2)重置成本标准,即对损失的补偿以财物的重置成本为标志,最好能够物质补偿,以土地补偿土地,以房屋补偿房屋;(3)市场价值标准,即对居民财产按市场价格收购,给予货币化补偿。但是,各国在制定具体的补偿范围和补偿标准时差别是相当大的,主要差别在于是否对居民的无形资产、精神损失等进行补偿。

印度与中国一样,是一个人口密集的国度,它的补偿方式和标准必须要考虑到这一具体国情。印度政府征用土地的补偿方式主要为货币补偿。法律规定补偿应全面、足额、及时,分配应合理^[9]。全面是指对土地征用的全部损失均需进行补偿。不仅包括土地本身,而且包括土地的孳生物和土地的附着物;不仅包括有形的资产如房产、建筑物,而且包括无形的资产,如企业的商誉、市场、供销渠道等。足额是指对损害的赔偿数量应足以支付重置成本。及时指补偿款项应及时到位,并且分配办法应兼顾所有利益相关者。

埃及阿斯旺工程对移民的补偿方式,部分给予土地,部分给予货币。大约60%的家庭获得了2~5费丹(feddan)耕地,另外40%的家庭只获得货币补偿。

巴西由于地广人稀,可安置移民的空间十分广阔,所以巴西政府对移民的补偿标准是比较高的。城镇居民每户补偿1栋新建筑,并可以免费取用有关材料用于房屋装修,部分移民的原住房带有后花园,工程当局也照样为他们的安居安排了类似的设施。农村移民每户可获得50公顷土地和1座小木屋,并帮助清理出1公顷的土地以便移民耕种和建房。

综观各国的移民安置模式大体可以分为三种:一是就地后迁安置,此种模式适用于移民数量少,后部空间大的工程,迁移后的居民主要依靠水库的水产、水电和水费为生存手段;二是整体外迁安置,对于国土辽阔、人烟稀少的国度来说,这种方法可以移民建镇、移民开发,这需要大块的未开发的可供生存的空间;三是分散外迁安置,对于人口密集、空间狭窄的国度来说,更多的是采取分散迁居的办法安置移民,这种模式对于移民来说,有利有弊,其利是进入现成社区,可以享受相应的基础设施,其弊是可能会受到社区原居民排挤,新居民难以融入。

五、移民政策的后期支持

对于非自愿移民,因国家发展的需要而要求他们迁离故土,确实是一件痛苦的事情。国家对于移民不能一迁了之,正确的政策应是“扶上马,送一程”。后期支持主要从职业培训、就业安排、机会创造、环境改善和社会融洽等方面做工作。对此,各国的政策甚至不同工程的做法都是不同的。没有强有力的后续支持,移民贫困化风险将大大增大,由此会进一步引发社会的经济和政治风险。

印度政府农村发展部在2004年颁布的《受工程影响家庭的移民与恢复国家政策,2003》,对工程移民的安置和后期复原等问题作出一系列具体的规定。各工程项目都要成立移民与恢复委员会(The Resettlement & Rehabilitation Committee),对工程的移民安置恢复工作进行全程监督。该委

员会由妇女代表、部落代表、志愿组织代表、主要银行代表、PRIs 主席或其代表、MPs/ MLAs 代表等组成。各邦还要成立心理安抚机构(Grievance Redressal Cell),对移民中出现的精神痛苦进行安慰。

埃及对阿斯旺工程移民给予持续 10 年的后期支持,使阿斯旺地区发生了戏剧性的变化。阿斯旺地区提供了大量的工作机会,以至于首都开罗市和亚历山大市的人们都愿意到此地找工作。埃及当地政府帮助移民建立高中和大学,提高技术水平,保留移民的文化传统,并鼓励他们参与政治活动。经过 20 年的扶持和发展,移民已经站稳脚跟,特别是在移民地出生的下一代,已经非常自然地融入当地社会。他们不但超过了移民前,而且甚至超过了当地的原居民。这时,政府完全可以放手了。

六、移民政策的文化保护

移民往往会造成文化遗产的损失。文化遗产可以分为两大类,一类是物质文化遗产,由于水库淹没、移民丢弃等原因造成传统物质形态遗产的损失。为此,可能要将这些文化遗产整体搬迁。例如,阿斯旺工程将淹没尼罗河西岸著名的拉美西斯神庙和娜芙尔塔丽王后神庙,埃及政府将其切割成多块,从她们沉睡了 3 000 年的故土搬到 160 米以外的地方重建。另一类为非物质文化遗产。例如,某一民族的生活方式,它只能在原居民中代代相传,搬迁之后很容易被改变和消失。埃及政府在阿斯旺工程移民过程中为了保护当地的努比亚人生活方式可谓煞费苦心,不仅将其按部落整体搬迁,而且他们的定居次序也与搬迁前相同。

20 世纪 90 年代墨西哥政府在建设 Aguamilpa 大坝工程和 Zimapan 大坝工程中十分注意对传统文化和自然环境的保护^[10]。Aguamilpa 工程当局一开始准备用召开会议的方式与移民协商。但当地印第安人(Huichol Indians)从未有与外人会商的传统。于是有关部门派人挨家挨户走访,征求他们的意见和要求。Zimapan 工程移民社区对集体行动具有悠久的历史,他们自发地成立了一个谈判委员会。通过该委员会,他们的不满和要求可以得到表达。对工程的利害评估也在全墨印地安人协会(INI)和独立审计机构监督下进行。构建移民知识和能力是移民工作的关键,CFE 与 INI 等单位联合成立工作班子,邀请社会学家参与工作,召开一系列的理论研讨会和工作协调会。在 Zimapan 工程中,CFE 还帮助农场主进行农业扩展服务训练,以便将来他们一旦定居下来可以迅速适应复杂的生产过程和市场变化。在 Aguamilpa 工程中,与印地安人生活在一起的建筑学家和人类学家一开始为 Huichol 人设计了四种不同结构和风格的新社区。由于过于传统,它们被移民拒绝。印地安移民希望移居能够带来新的生活模式。在经过多次协商之后,重新设计出受移民欢迎的新社区结构^[11]。

参考文献:

- [1] Thayer Scudder, Elizabeth Colson. From Welfare to Development: A Conceptual Framework for the Analysis of Dislocated People in Involuntary Migration and Resettlement[C]// Art Hansen, Anthony Oliver-Smith. The Problems and Responses of Dislocated People, Boulder, Colorado: Westview Press, 1982: 267—287.
- [2] India, The Land Acquisition Act, 1894[EB/OL]. <http://dolr.nic.in/hyperlink/acq.htm>.
- [3] Turkey, Turkish Expropriation Law, 1983[EB/OL]. <http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/>.
- [4] Turkey, The Turkish Law of Resettlement[EB/OL]. <http://www.ifc.org/ifcext/btc.nsf/Content/Turkey>.
- [5] Brazil, The Brazilian Civil Code (in Portuguese)[EB/OL]. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm.
- [6] Laila El-Hamamsy Jeannie Garrison. Human Settlements on New Lands: Their Design and Development[M]. Cairo: American University in Cairo Press, 1979.
- [7] 袁纯山. 土耳其埃及的水利工程征地移民概况[J]. 东北水利水电, 2003, (12): 46—48.
- [8] La Rovere, E. L. Mendes, F. E., Tucuruí Hydropower Complex Brazil[EB/OL]. Prepared for the World Commission on Dams (WCD), 2003. http://www.dams.org/docs/kbase/studies/drafts/brscp_en.pdf.
- [9] 段跃芳. 印度水资源开发过程中的非自愿移民问题[J]. 南亚研究季刊, 2006, (4): 19—24.
- [10] Stanley Jason. Financing Matters: Where Funding Arrangements Meet Resettlement in Three Mexican Dam Projects[Z]. RSC Working Paper No. 14. 2003.
- [11] 傅志华, 刘德雄. 国外水库移民与开发的经验和启示[J]. 经济研究参考, 2001, (36): 37—48.

(责任编辑:陈敦贤)