

# 工程移民搬迁动力分析框架<sup>①</sup>

陶 传 进

**Abstract:** There have been many studies about why the voluntary migrants migrate, while few are about the moving attitudes, the moving difficulties and other moving dynamics involved in development-induced migration (or project affected migration). The reason for such a situation is that we take these problems for granted and needn't be discussed since the migration is under government administration.

However, through one case analysis of a development-induced migration, we have found that the factors which may have influences on the motivation of such a migration, are more complicated than those of an voluntary migration. These factors can be divided into the cost-benefit ones and the none-cost-benefit ones. The former also determines the outcomes of a voluntary migration decision, which include monetary cost (benefit), psychological cost (benefit) and so on. The latter only related with development-induced migration, which include such factors as the justness, the constraint and the participation of the influenced people, all of them are involved in the interaction between government and migrants. And that's where we can find the potential in migration mobilization task when the compensation is given the same.

所有移民类型都涉及到移民为什么迁移(搬迁)的问题。对于自发移民来说,是否迁移是由迁移成本与收益的相对大小决定的;若偏重于社会、心理因素,则又可用迁入地与迁出地的推力、拉力或吸引力、排斥力等概念来表示基本相同的含义。

对工程移民搬迁动力的分析引人注目,它牵涉到的首要问题是,工程移民迁移与否的决定权不在移民个人,这是否意味着他们的搬迁必需依赖强迫力量?与此相关联的一系列问题包括工程移民中成本—收益理论所表明规律在多大程度上还起作用?要让移民在非强迫的情况下自愿搬迁,是否必需加大资金投入以使成本高于收益?最后一个问题是,在收益大于成本时,移民是否一定会顺利搬迁?

为了回答这些问题,本文提出了影响工程移民搬迁的“成本—收益性因素”与“非成本—收益性因素”概念。前者是指影响自发移民迁移的那些因素,包括货币成本与收益、非货币成本与收益(主要是心理成本与收益)。分析发现,在工程移民中,它们同样是非常重要的影响因素,了解它们对于解决移民难问题十分有益。而后者则是工程移民所特有的,它存在于移民与政府的互动过程中,包括宣传动员、移民参与、合理公正感等。这些因素对于移民的搬迁具有不可忽视的作用:它们或者促进移民搬迁,使得搬迁成本高于收益时也不必运用强迫手段;或

<sup>①</sup> 本文写作过程得到李强教授的指导,在此表示衷心的感谢。

者阻碍移民搬迁,从而在搬迁收益高于成本时,移民也未必顺利搬迁。迁移的“成本—收益性因素”与“非成本—收益性因素”共同决定了移民的搬迁态度和搬迁行为。

## 一、有关研究检索

### 1. 影响移民迁移的成本—收益性因素

据迁移的成本—收益理论,人们是否迁移取决于迁移能否给他们带来净收益,即收益与成本的相对大小。推—拉理论、成本—效益模型等用不同的术语表达了基本相同的意思。最早研究人口迁移现象的英国地理学家拉文斯坦(E.G. Ravenstein)在上一个世纪对人口迁移规律的总结中即认为,人口迁移有许多不同的动机,但经济动机占主要成分。20世纪60年代由斯加斯特(Sjaastedd)、托达罗(Todaro)等人提出并发展的成本—效益模型也包含一个潜在假设,即收入上的差异是迁移的主要决定因素。在该理论中,成本包括迁移费用、因迁移而导致的收入损失等货币成本,也包括时间、体力、脑力支出等,还包括离开家园进入陌生地的心理成本。收益也分为货币性收益与非货币性收益两部分。在此后的研究中,社会因素逐渐为人们所重视。

20世纪60年代E. S. 李(Everett S. Lee)在题为“迁移的理论”一文中所暗含的推、拉力思想在“推力—拉力”理论中得以明确化。该理论与单纯从经济因素出发来解释迁移不同,它强调各种社会因素的共同作用。

工程移民一般被归类于非自愿移民,因而对于其中的迁移成本与收益因素的影响作用研究较少。阎蓓认为“一旦迁移愿望纳入国家政策允许范畴,迁移就成为现实,在这里,迁移者个体不必进行迁移与否的利益得失权衡,只需寻找政策允许的条件,并创造相应的条件就可以实现迁移。所以这一迁移模式与前述西方人口迁移理论是很难相符的”(阎蓓,1999:38)。李惠虽然以迁移的成本、收益模型为依据,认为“不论是在国家控制下的计划性迁移,还是由于个人意愿决定的自发性迁移,其目的都是为了获得更高的效益”(李惠,1993:47)。但他对计划性迁移的效益考虑是从宏观角度,即从国家整体的角度来进行的,而不是对于具体移民个人而言的成本与收益。

### 2. 影响移民迁移的非成本—收益性因素

这里特指工程移民中的情形,我们主要考虑的是水库移民。由于水库移民常常是规模大、人数多,搬迁又要付出巨大的物质、心理和社会成本,补偿物质损失即已投资巨大,所以常常很难保证移民在成本与收益间的平衡。在搬迁成本大于收益时,为了避免陷入强迫移民的境地,有关政府部门也会采取一定的对策,如宣传、动员、教育等,由于这些因素本身既不会被移民看作是搬迁的损失(成本),又不会被认作为因搬迁而得到的收益,我们便称它们为非成本—收益因素。对非成本—收益因素作用效果的理论研究不多,更没有明确提出非成本—收益性作用因素概念,但实际经验不少,下面就其中几种进行论述。

#### (1) 移民参与

移民参与是让那些“由于搬迁而受很大改变的人有权过问他们的未来,并参与将要改变他们命运的决策制定”(塞尼,1998:73)。参与包含两个方面的内容,第一,让移民了解自身应享有的权益和保护自身权益的方法;第二,参与制订有关可选择的搬迁、安置方案,或至少对它们的具体情形有所了解。

移民参与不能直接改变搬迁安置中成本、收益的大小,不属于搬迁成本—收益性因素。但

它却可以提高移民搬迁的积极性,这又超出了道德或价值观方面的意义。S. 阿斯撒那在总结印度沙达尔·沙罗沃工程移民经验时认为:“对任何移民计划的成功实施来说,非政府机构和公众参与的作用是不可缺少的。从规划阶段开始到实施的每一阶段,都必须有非政府机构和移民的积极参与”(阿斯撒那,1998)。目前,举世瞩目的三峡工程移民也发现了移民参与的重要性:“让移民当家作主是做好移民工作的关键”(重庆市移民局 1999 年移民工作汇报材料);库区一期移民的实验也证明了“乡镇乃至村社在发动广大群众积极参与、集思广益做好移民安置工作中能够发挥相当重要的作用”(重庆市政协社会法制委员会,1998:63)。而塞尼则依据各国水库移民安置经验更明确地指出:“如果移民积极主动地参与,冲突和延误就会减少,移民更满意,更能增加长期稳定”(塞尼,1998:73)。“让移民参与部分移民规划可减少移民的依赖性”(塞尼,1998:283)。

对参与的实证研究较少。1996 年在三峡库区万县市(现属于万州移民开发区)的调查表明,有 57.1%的移民认为移民参与搬迁很重要或重要;而 1998 年在三峡库区云阳县的调查结果也基本相同(黄波,1998:64)。在同一个调查中发现,与参与相对的是移民对政府的依赖,甚至表现出较严重的投机心理。这些都是移民在搬迁过程中被动观望、等待的重要原因,它间接地反映了这样一点:为移民提供一个参与的环境将产生促进移民搬迁的作用。

## (2)宣传、教育、动员

目前,移民参与还主要限于认识层次上,实际移民安置中尚无制度上的支持。例如,国内工程移民中,黄河小浪底工程移民首次开展移民监理,起始时间为 1996 年。但监理单位是政府移民部门而非移民本身。相反,国内移民的常用办法是宣传教育工作。“如果逆向流动,又没有深入细致的思想工作作保证,是难以成功的”(何懋绩,1992:177),该说法中的暗含假设是,解决移民净收益为负值(即逆向流动)的对策就是思想政治工作。

新中国成立以来,我国已建成大、中、小型水库 8 万多座,水库移民一千多万人。这期间,从我国自行设计、建造的第一座大型水电站——新安江水电站到目前的三峡工程,在水库移民安置过程中宣传教育工作都起着不可替代的作用。新安江水库移民动迁安置工作从 1956 年开始,到 1970 年为止,其外迁浙江、江西、安徽三省移民 207407 人(徐和森,1995:74)。1956 至 1957 年,在一年多的时间内,第一批移民顺利安置。30 多年后,人们认为其成功的经验之一是:“使广大的人民群众感到不管是建电站,还是到新的移民安置区,都是走社会主义道路,都是社会主义事业的需要”(徐和森,1995:105)，“提倡‘大道理管小道理’,眼前利益和长远利益、国家利益和个人利益相一致”(徐和森,1995:106)，“移民过程中,政治思想工作起到了很大的推动作用”(徐和森,1995:111)。而在三峡工程移民中,在对重庆库区前十年移民工作回顾时认为,“把三峡库区移民的重大意义方针政策、实施步骤和三峡工程的宏伟前景,宣传到家喻户晓、深入人心是调动库区广大干部群众的积极性、顺利推进移民搬迁安置,变被动移民为主动移民的重要经验”(辛文、焦成宾,1998:311)。变被动移民为主动移民的含义是,由于部分移民搬迁净收益为负值,所以移民是消极被动的。但通过宣传(而非强迫),可以增加移民的搬迁积极性,这实际上表明,宣传起到了成本与收益因素未必能起到的作用。

## 二、搬迁的成本—收益因素在三峡水库移民中的作用表现

搬迁的成本—收益因素包括货币与非货币因素,如前所述,它是自发移民迁移与否的决定力量。在工程移民中,移民搬迁要在国家计划的政策框架下进行,表面上看来,成本—收益理

论对此不再适用,但进一步分析可以发现,该理论所表达的规律仍然存在,只是其作用形式有所改变。以下便以我们在三峡水库中的调查研究<sup>①</sup>为依据进行简单的分析。

### 1 成本—收益因素决定搬迁安置方式

在移民搬迁的政策框架下,又有许多具体的搬迁安置方式,移民对这些方式有一定的自主选择权。由于不同方式的成本与收益种类、大小各不相同,因此不同的移民会有不同的选择。

安置方式中的最主要类别是就地后靠和外迁(迁出库区之外),两种方式对比,外迁会得到更多的补偿、更好条件的耕地,即货币收益要高。但库区移民的故土难离之情较重,迁出库外的心理成本较高,因此选择外迁者多是那些收入水平较低的移民。对于他们来说,货币成本的相对效用更高。在三峡移民中,由于库区土地承载力有限,现移民政策倾向于鼓励移民外迁。在我们调查时,迁出县外库内的移民每人能多拿到近30%的开发补偿费,而迁出库外更高。但是,只有13.2%的移民把迁出县外或库外作为第一选择。深入访谈发现,真正选择迁出县外的主要是那些平时就欠着外债、生活负担较重的人。问卷数据也表明了这一点:把迁出库外作为第一选择的11.6%移民户,其人均年收入只有1372元,远低于被调查移民的平均水平3712元,前者只及后者的37.0%。

在这一简单的现象背后存在着实际应用的潜力:拉开外迁与内部安置的补偿差额,吸引一定比例的移民主动外迁,使必须在库内安置的移民数量减少,以克服库区土地承载力不足所带来的困难。土地承载力问题是移民安置中的最大瓶颈所在。

### 2 成本—收益因素决定移民搬迁意愿

在不得不搬迁的前提下,移民有各不相同的搬迁意愿。总的说来,搬迁意愿反映了搬迁成本与收益的相对大小,在这方面,也可就货币成本作一比较。

调查发现,搬迁中的货币成本对搬迁动力具有明显的影响作用。迁前收入高的移民对待搬迁态度明显消极,因为高收入与居住环境、地理位置关系密切,它们无法随搬迁而带走。

未搬迁农村移民问卷统计结果表明,在现政策下愿意搬迁的移民有101户(占39.6%),他们的家庭中人均收入为2829.6元;在现政策下不愿意搬迁的移民有154户(占60.4%),他们家庭中的人均年收入则为3779.2元,比前者高出33.6%。

将移民收入五等分之后可以更详细地发现移民的迁前收入与搬迁净收益之间的关系,见表1。

表1 不同收入水平的移民,在现有政策下选择“愿意搬迁”的户数比例

	全部调查移民	最高收入的20%的移民	最低收入的20%的移民
人均年收入(元)	3712	> 5200	≤ 750
不愿意搬迁比例(%)	60.4	69.2	44.1

数据表明,收入最高的20%移民中,不愿意搬迁的人数超出了收入最低的20%移民的25个百分点,他们大多预期搬迁的净收益为负值。而低收入者迁前所拥有的经济资源价值不高,相对来说,搬迁补偿的收益具有可观的吸引力,最低收入的20%移民中已有半数以上的人感觉到搬迁净收益为正值。

<sup>①</sup> 1999年8月,我们接国家三峡移民局课题,对三峡库区尚未搬迁的农村移民进行了准概率抽样问卷调查,样本分布于库区四个县19个村,共收集有效问卷259份(每份针对一户)。

搬迁意愿不只是一个是否尊重移民的问题,它直接决定动员移民搬迁的难度,即移民搬迁动力的大小。此外,它还与社会稳定、后遗症等密切相关,由此带来的一些常见的问题包括:办了销号手续后不迁出、迁出后又回返库区,或者还会产生上访、冲突等政治问题。

这显示出在成本收益方面尽量让移民满意的重要性。但具体做法却不一定是增加移民经费的投入,一些可选择的策略如:以政策投入代替资金投入、安排好投入利益的分配结构以及让政府的投入发挥最大效用等。简单的表示则是:移民在政府的政策框架内选择安置出路,而政府则制定这个框架。移民在框架内的出路选择完全遵从成本—收益原理,如果政府在制定政策框架时也尽量遵守这一作用规律,那么移民搬迁的难度会大为降低。

### 三、三峡水库移民中,非成本—收益因素的影响作用

在我们所研究的三峡移民中,动员移民搬迁遇到了非常大的难度。从客观因素上讲,搬迁难的主要原因是就地后靠土地条件有限,容量不足,外迁又难以克服故土难离之情。客观因素表现成了移民搬迁动力不足,他们对于搬迁持消极被动态度。但进一步研究后发现,在移民搬迁安置的整个社会过程中,更为重要的是移民与政府的互动过程,正是这一过程产生了影响搬迁过程的各种非成本因素。

#### 1. 宣传动员的作用

将以下两组数据作对比即可发现宣传动员作用的潜力。在问卷中,我们问移民:“在现有政策下,若允许自由选择的话,您愿不愿意搬迁?”结果选择“不愿意”的比例为60.4%。

在其后的一题中,我们又问道:“如果乡村干部说服、动员您搬,您愿意服从吗?”结果表明,以上60.4%的不愿搬迁的移民中,有72.9%的人选择了“愿意服从”。按照这一比例计算,在现有政策下,若发动工作进行得好的话,不愿搬迁的人将由60.4%下降到16.4%。

前一数据反映了移民搬迁的难度,后一数据又表明解决这一难题的出路所在,两者的对比可发现非成本—收益性因素的作用潜力。这就是我们在水库移民中强调宣传作用的原因或依据所在。

#### 2. 公正性的影响

以上对比只是非成本因素发挥作用的开始,而远不是全部。在上述“是否愿意服从乡镇干部的说服动员”一题中,我们有意识地选择了28份问卷作题外信息记录,结果表明,移民在选择“愿意服从”的同时,又特别强调了公正感与合理性。若有失公正,那么他们就会朝另一种选择转化。详情如下:

(1)27份问卷中,选择“不愿意者”10份,未加其他条件。这部分人的搬迁难度很大。

(2)另有5个答案不宜归类到“愿意”或“不愿意”类下。

(3)在真正选择愿意搬迁的12人中,有6人主动附加了条件,它们分别是:“只要政策好就服从”、“按政策办事、补偿,就服从”、“做得好就服从”、“服从要有原则”、“只要安排恰当就服从”、“有原则地服从”等,均对执行政策的公正性提出了明确的要求。考虑到他们是主动附加上这一要求的,可以认为其要求程度较为强烈,深入调查中可以证实这一点。

所以,我们在这里所发现的不只是一个可能促进搬迁的非成本因素,而是一个新的维度,它可以取正值(从而促进搬迁),也可以取负值。在后一情况下,移民搬迁的难度将不仅来自于搬迁净收益的负值,而且还来自于非成本因素的消极影响。不公正感是这些因素中最常见的类型。移民是否积极配合政府进行搬迁,可塑性最大的地方也正是在这里。

### 3. 自主与强迫

人们常会认为在搬迁净收益为负值、移民搬迁积极性低落时，强迫是最后对策。但实际效果正好相反，强迫虽然可以解决一时之难，却会造成更大、更多的问题。1998及1996年分别在云阳县、万县的调查中发现，三峡移民对三峡工程持支持态度的人分别高达85.2%和88.4%(黄波, 1998: 59)。但我们在问卷中换了一种硬性语气问移民<sup>①</sup>：“搬迁是国家政策，搬也得搬，不搬也得搬。”结果则完全变了样：

同意或非常同意：————— 35.9%

一般：————— 13.9%

不同意或非常不同意：————— 50.2%

而且，在与搬迁意愿作交互比较时发现，那些选择了“在现有政策下愿意搬迁”的人，也仅有34.7%的人对此持同意态度，却有55.1%的人对此持不同意态度。表明移民对于强迫的极大反感性。

强迫的对立面是自主性，而在水库移民中，自主性可通过移民参与来获得。这就是我们强调移民参与的原因之一。

### 4. 利益分配因素

国家对移民的物质补偿是最典型的成本—收益性因素，但利益的分配方式和分配渠道，却又是典型的非成本—收益性因素。它们会造成消极的移民搬迁态度，甚至激化社会矛盾、引起上访、告状和群体骚乱事件等。这些在三峡库区都时有出现。政府对移民补偿数额的绝对大小会影响到移民搬迁的积极性，而利益的期望值与实得值、应得值与实得值、自己所得与他人所得等量值关系起着更为重要的作用。调查发现，移民在搬迁过程中最担心的问题不是补偿的多少，而是应属于自己的利益是否会被他人侵害，结果如下：

对“在移民过程中，您最担心的问题是什么”（多项选择）的回答：

给移民的优惠政策执行起来走了样：65.5%

移民经费被干部乱花掉了：73.2%

执行政策时不公正：67.2%

实际上，在三峡移民中，由利益分配而引发的矛盾已经成了目前的最大问题，移民情绪激烈程度是随着实质性搬迁期的到来而加剧的，对待搬迁的态度也因此而变化：由理解政府政策到与他们所认为的贪官、腐败行为进行斗争。有些事件甚至会为移民安置后的长期稳定留下隐患。

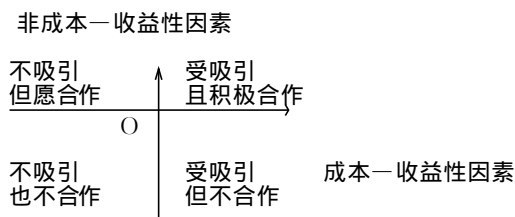
### 5. 移民的参与

作为一种非成本—收益性因素，移民参与的意义从以上几个方面都可反映出来：让移民参与搬迁安置过程，可以使移民更全面地了解国家政策和搬迁难度，避免从狭隘的个人角度考虑问题，从而降低对公正性的不实际的过高要求，增加对政策制订与执行的公正感；移民参与又是强迫性的对立面，而如前述，强迫所起的是消极作用。参与可以增加自主感，从而变被动、甚至敌对的态度为主动的合作；移民参与对利益分配的监督，可以消除“暗箱操作”效应，减少怀疑与猜忌，避免陷入长期的利益纠纷中。所以，移民参与是一种综合性的作用因素，它具有不可忽视的实施价值。

<sup>①</sup> 与上述云阳县、万县被调查群体基本一致。

## 四、结论与理论拓展

与自发移民不同,工程移民搬迁动力的影响因素更为复杂。首先是行政命令决定了移民是否搬迁和何时搬迁。但成本—收益性因素仍在发挥作用,它决定移民在现政策下的安置方式选择和搬迁态度。但由于水库移民中成本与收益的对比关系与自发移民可能正好相反,所以,愿意搬迁的移民比例低于不愿搬迁者,而对此消极作用的消除则成了非成本因素的主要使命。研究中发现了这方面的巨大潜力。但同时,在这一新维度上,若处理不当,也会起到相反的作用。将成本因素与非成本因素综合考虑可以建构一个综合搬迁动力模式,见下图。在其中,0为原点,它在横轴上的含义是搬迁收益=成本,往左为收益<成本,往右则为收益>成本;0在纵轴上的含义是非成本因素影响效果为零。往下为消极影响,往上则为积极影响。



两个维度相交出四个象限,在右上方第一象限中,两个维度均取正值,表明移民既受迁移目标吸引(成本—收益性因素),又愿与政府合作。左下方的第三象限正好相反。这是实际移民中,我们所应极力避免的类型。

第一象限并不容易达到。一般来说,移民为了国家的工程建设都要做出一定的牺牲,所以我们一般争取的是落入第二象限,即我们要在非成本—收益性因素上挖潜力。过去的做法是强调宣传教育,而本研究发现,虽然它有一定的作用,但由于最终要落实到公正性、利益分配、移民参与等一系列实际问题中,宣传本身的意义已经不大。真正该下功夫的地方是后者,尤其是在移民参与方面。

### 参考文献:

- 重庆市政协社会法制委员会, 1998《关于健全法制依法移民保证实现十一字目标的意见建议》,载于政协重庆市委员会办公厅编:《聚万众之心,解世界难题》。
- 何懋绩, 1992,《中国西部移民纪略》,甘肃人民出版社。
- 黄波, 1998,《三峡库区农村移民安置与可持续发展》,重庆出版社。
- 李惠, 1993,《人口迁移的成本、效益模型及其应用》,《中国人口科学》第5期。
- 迈克尔·M. 塞尼, 1998《移民 重建 发展:世界银行移民政策与经验研究(二)》,水库移民经济研究中心编译,河海大学出版社。
- S. 阿斯撒那, 1998《沙达尔·沙罗沃工程移民的实施、管理和监测》,载于水库移民经济研究中心主编:《水库移民安置国际高级研讨会文集》,河海大学出版社。
- 辛文、焦成宾主编, 1998,《三峡工程四川库区十年移民工作回顾》,四川人民出版社。
- 徐和森, 1995,《中国特色移民之路:水库移民工作研究》,河海大学出版社。
- 阎蓓, 1999,《新时期中国人口迁移》,湖南教育出版社。

作者系中国人民大学社会学系博士研究生  
责任编辑:罗琳