

# 发展的最终归宿是增进人民的福利

## ——评《工程性移民安置理论与实践》

卫山 陈华龙

工程性移民是由于国家或社区政府兴建某种工程而征用土地、房屋及土地附着物,使得这些被征用土地和财产的所有者或使用者被迫进行迁移的一种人口流动形式,人们通常称之为非自愿性移民。改革开放以来,中国大规模基础设施建设导致工程性移民以前所未有的规模进行着,但同时由于征地拆迁也引发了大量的矛盾纠纷。根据国家信访办的统计,2000年以来的几年里,反映工程建设特别是征地拆迁安置问题的信件呈逐年上升趋势:从拆迁投诉信件看,2003年8月底与2002年同期相比上升了50.34%;从拆迁户上访人数看,2002年比2001年增长64.86%,到2003年8月底,又同比增长47.19%。

为什么以社会公共利益和发展为目的而进行的工程建设,在实践中反而常常损害人们的利益呢?如何体现发展的宗旨,让工程性移民做到可持续安置和发展呢?由科学出版社出版的钟水映等同志撰写的《工程性移民安置理论与实践》(以下简称《理论与实践》)一书正好给了我们一个回答。

《理论与实践》一书结合作者在转轨时期进行工程性移民安置规划和监测的长期实践,进行了全流程的梳理,从理论和实践操作两个层面上探索了立足于市场经济进行工程性移民安置,实现移民可持续安置和发展的思路。通观全书,它具有如下突出特点:

第一,《理论与实践》结合世界银行贷款建设项目移民安置工作的实践,立足于国情、立足于市场经济的基本原则来探讨移民安置的规律和实践方法,具有极其鲜明的理论联系实践的特点。从世界范围内来看,工程性移民的安置工作在20世纪80年代以前并未引起人们的普遍关注和重视,对工程受影响人口安置不成功的实例很多。20世纪80年代以来,由于世界银行的参与和推动,也由于各国对于移民可持续发展的认识不断加深,工程性移民的安置工作逐步在一些国家和地区得到加强。世界银行作为一个主要为不发达国家经济开发提供帮助的国际性组织,参与了大量发展中国家的工程建设,对非自愿性移民安置给予了格外的关注,先后出台了《世界银行贷款项目中涉及的非自愿性移民社会问题》(1980)、《实施政策说明》(1986)、《开发项目中的非自愿性移民——世界银行贷款项目政策指南》(1988)、《世界银行

4.30导则:非自愿性移民》(1990)、《非自愿性移民业务政策OP4.12》和《非自愿性移民世界银行程序BP4.12》(2001)等文件和政策,这些文件标志着世界银行在长期的非自愿性移民安置实践中,在不断总结经验教训的基础上,为工程性移民的可持续安置和发展奠定了框架基础。在中国,长期以来,我们强调工程建设给国家、集体和受影响人口可能带来的正面效益,要求受影响人口服从国家建设的需要,而对受影响人口的社会、经济利益重视不够,对工程性移民的特点及安置工作的内在规律认识不深,以致在工程性移民的安置工作中出现了许多失误。作者参与了三峡工程移民安置规划的一些实地调查研究工作,又先后承担了世界银行和亚洲银行贷款的多个重大建设工程移民安置的规划设计或外部监测工作,深刻体会到工程性移民安置工作的综合性和复杂性。在此基础上,作者结合具体项目的移民安置工作,集中分析了工程性移民安置工作的性质,探讨了中国国情下(如土地国有和集体所有)移民安置工作的特点,剖析了过去以行政手段为中心移民安置工作的经验和教训,总结了转轨时期的移民安置工作,比较了各种移民安置方式的利弊及其适合条件,设计出了既满足世界银行关于非自愿性移民安置政策要求,又切合中国实际的模式和框架。从该著作的内容及其构架来看,作者并不仅仅局限于对工程性移民安置的业务介绍,而是立足于移民的可持续安置和发展,从理论的高度总结了移民安置的特点和规律,以求真正实现世界银行所要求的“使受影响人口的生产生活尽快得到恢复并有所提高”的目标。

第二,《理论与实践》是一部移民安置工作实践者可以直接借鉴和参考的手册式著作,具有很高的应用价值。《理论与实践》的一个突出特色就是其实用性。从第六章开始,该书用了7个章节的篇幅,结合移民安置工作的整个流程,对如何进行工程性移民的安置工作进行了详细阐述。主要内容包括:(1)如何进行工程性移民的安置调查工作;(2)如何进行工程性移民管理信息系统的开发;(3)如何编制工程性移民安置行动计划;(4)如何进行工程性移民的安置监测工作;(5)如何进行工程性移民安置效果的评价。各个章节中都提供了一些实例、式样和作者长期从事工程性移民实践中

行之有效的方案。例如,如何通过先进的信息管理系统,详细地掌握工程性移民安置过程中的征地拆迁以及相应的受影响人口的社会经济特征,反映移民安置工作的进程,这是做好工程性移民安置的一个重要基础性工作,也是世界银行移民安置专家在中国大力推广而始终难以取得令人满意效果的一个方面。在本著作里,作者利用丰富的社会调查研究经验和信息管理知识,提出了系统的结构化社会经济调查方案,以及对调查资料进行动态管理的移民安置信息管理系统的构建思路和方法。任何一个从事工程性移民安置的实践工作者,基本上都可以拿来主义的方式,借鉴该著作提供的调查方案和信息管理系统建立方法,建立自己的移民安置信息管理系统,这将大大提高工程性移民安置的管理水平。该著作提供的案例和实施方案,是作者总结长期实践工作的经验而得出的,在实际工作中取得了很好的效果,也得到世界银行移民安置专家的称赞,是弥足珍贵的。

第三,《理论与实践》并没有简单满足于提供一套移民安置的工作解决方案,而是对工程性移民安置进一步进行了有价值的研究,为后续的理论研究和实践操作提供了有益借鉴。例如,对农村土地征用后农业人口安置补助费的计算问题,作者在深刻分析国家土地法有关条例的基础上,比较分

析现行不同操作方式,指出了一些研究者对现行法律条文理解的偏差和实践操作上的失误,提出了自己的见解和操作方法;又如,对移民安置工作进行监测,特别是外部独立监测,在国内的工程性移民安置项目中还不多见,如何进行外部监测,采取哪些手段和方式,本书都给出了自己的见解,有助于相关专家和学者对此作进一步的探讨;另外,在如何进行工程性移民安置的社会经济效果评价问题上,作者比较了一些同行专家的方案,综合其优点,提出了自己的评价方法和指标体系。这些探讨,不仅丰富了工程性移民安置工作的手段和方法,也具有很强的学术性。

总之,就工程性移民安置的研究而言,国外(尤其是世界银行)已经有一些研究,国内针对某一重大工程的移民安置规划和研究(如三峡工程移民研究、丹江口水库移民研究等)也有若干成果,但突破某一具体工程约束,把工程性移民安置作为一门专门科学的研究成果还较少见,《理论与实践》在这方面的开拓性贡献是值得肯定的。

(作者单位:武汉大学经济研究所 武汉 430072  
江西省泰赣高速公路移民安置办 南昌 330000)  
(责任编辑:Q)

(上接第126页)的显现形式,如物价上涨、货币贬值等。同样的,作者根据通货紧缩及其形成原因也将其细分为需求拉下型通货紧缩、供给过剩型通货紧缩、成本推下型通货紧缩、结构性通货紧缩、输入型通货紧缩、预期型通货紧缩、政策性通货紧缩、体制性通货紧缩和资产替代型通货紧缩。这种对比的方法可以使读者很清晰地看出二者的不同,加深其二者的理解。

第四,该书对一些敏感问题并没有回避,而是深入进行了分析,力图使之清晰,易于被人接受,具有一定的政策参考价值。如在居民收入分配方面,作者根据中国和世界范围内的资料,进行详尽的分析,得出结论:居民收入应该有差距,但中国的居民收入差距有逐步拉大的危险。这样,一方面使政府意识到收入差距过大的危害,一方面让长期在计划经济下习惯于绝对平均的人们对此有理性的认识,从而为社会发展创造和谐的环境,并最终消除贫富的两极分化。其中作者根据自己多年的研究成果,提出了一系列的政策建议,并仔细分析了每种政策建议的有利和不利的方面。其中特别值得一提的是,作者在论述引起贫富差距的原因、消除贫富差距的对策中均提出了非劳动收入[非劳动收入=资产收入+转移性收入=(利息收入+金融投资溢价收入+租金收入+出卖收入)+(盈利机构和非盈利机构对居民个人的转移性收入+居民个人对居民个人的转移性收入)],并且认为其中的依靠非劳动收入是解决贫富收入差距的一个积极的措施。

这在同类教材中也是一种较新的观点。

第五,该书对社会主义经济的对外开放的内容也给予了较大的篇幅来论述,这是中国现实经济形势的反映,也是适应形势发展需要的。特别是中国加入世界贸易组织后,开放是不可逆转的潮流,但如何搞好开放以便求得中国利益的最大化仍是需要慎重对待的战略问题。作者在这里介绍了开放经济、外向型经济、进口替代战略、出口替代战略等,并详细说明了开放对经济发展的促进作用。中国作为一个大国,不能完全依赖某一种的战略,而是要综合多种战略的优势,来促进中国经济的开放、发展。而且,开放对中国的经济体制的转轨以及和国际惯例接轨具有重大的历史意义。此外,更有现实意义的就是中国作为一个后发国家,可以利用发达国家的资金、技术来实现自己的跨越式发展,如德国就是一个成功的典范,中国开放二十多年来的实践也已经证明了这一点。

该书是中国社会主义经济理论领域中一部具有鲜明特色的理论著作,它弥补了中国同类教材的某些方面的不足,为读者理解、研究社会主义经济学提供了一种全面系统的理论工具。可以预料,它将会有力地促进中国社会主义经济学的发展。

(作者单位:武汉大学出版社 武汉 430072)  
(责任编辑:S)