

水库移民安置目标：基于福利经济学的分析

王茂福，柯尊勇

(华中科技大学 社会学系，湖北 武汉 430074)

摘要：本文从福利经济学的角度探讨水库移民安置目标可以分解为生活安置目标和生产安置目标，它是保障移民福利（幸福）的手段，其终极追求就是保障和改善水库移民和其他相关人口的福利水平。水库移民安置目标要使移民的生产、生活尽快达到甚至超过搬迁前的水平，并赶上库区所在县市居民的生活水平；同时还需要保证改善安置地的老居民和因工程建设受到一定利益损失的工程上游不具有移民身份的居民的生活。

关键词：水库移民；安置目标；福利

中图分类号：C922 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—4149（2009）06—0073—06

Objective of Settling Migrants from Reservoir Area: An Analysis Based on Welfare Economics

WANG Mao-fu, KE Zun-yong

(Sociology Department, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: Based on welfare economics, the settlement objective can be divided into living settlement objective and production settlement objective. It is an important way to protect migrants' welfare, with guaranteeing and improving the benefit level of the migrants in reservoir areas as its ultimate goal. The goal of the settlement is to make the living and production of the migrants back on track and even exceed the level before the migration as soon as possible, and catch up with the living standard of local people, and to guarantee the living of host population and those living in upstream whose benefit being damaged but having no immigration status.

Keywords: migrants from reservoir area; settlement objectives; welfare

水库移民安置通常是指政府或有关征用方在对移民展开公益征收后在安置地配置给水库移民一定生活和生产资源的过程^①。水库移民安置目标则指配置给水库移民的全部资源在数

量和质量上所应该达到的程度或水平，或使水库移民的生产、生活水平所应该达到的程度。它是我国移民安置部门应该追求的工作目标，是我国水利工程移民政策的重要内容。

收稿日期：2008—09—01；修订日期：2009—08—31

作者简介：王茂福（1964—），湖北武汉人，华中科技大学社会学系副教授，经济学博士，主要研究经济社会学、工程移民。

① 安置对象仅指水库移民，是十分狭隘的。作者主张 广义的水库移民安置对象除移民外还包括安置地老居民、因工程建设受到一定利益损失的工程上游不具有移民身份的人口。

一、水库移民安置目标的诸种主张的评论
关于水库移民安置目标，有三种观点。

第一种观点认为水库移民的生产和生活应该达到或超过原有水平。

第二种观点认为水库移民安置后的生活应该达到或超过不搬迁而应有的水平^[1]。所谓“不搬迁而应有的水平”是指假定移民不搬迁时对移民生活水平发展趋势所给出的预测值，它可以借助关于移民搬迁前生活水平的时间数列进行趋势分析计算得出。比较而言，第二种观点的移民安置目标包含在第一种观点的安置目标之中，处在第一种观点的安置目标之中的较高阶段。第二种观点反映了更坚定地捍卫水利工程移民利益的立场。但这种观点存在调查统计上的挑战，而且它忽视了移民福利的相对性。

第三种观点认为要逐步使移民的生活达到或超过原有水平，并赶上甚至超过安置地老居民的水平。此安置目标不仅考虑移民搬迁前的生活水平，还参照安置地老居民同期的生活水平或消费支出。它体现了福利的相对性。

如果说观点一和观点二单纯从绝对福利角度确定水利工程移民的安置目标，那么观点三从绝对福利和相对福利相结合的角度构建移民安置目标，克服了观点一和观点二单纯从绝对福利角度讨论移民安置目标的不足。观点三的移民安置目标在参考了搬迁前生活水平的时候，还考虑了移民生活与安置地老居民生活的相对性，主张以安置地老居民为参考群体。然而这个参考群体在移民迁居前不具有唯一性，因为移民安置地的选择深受移民安置政策影响。安置地居民生活水平可能低于移民迁出地的生活水平，此时提倡移民的生产、生活水平向安置地老居民看齐，移民难以接受，他们容易产生相对剥夺感；也可能两地的生活水平相当或参考群体的生活水平较高，此时以安置地老居民的生活水平为参考依据制订出的移民安置目标可以为移民接受。所以，笔者认为探讨移民应该追求什么样的安置目标时要审慎。

上述三种观点有以下共同之处。其一，暗含着移民搬迁后面临生活水平下降的风险。为

此都提出移民安置部门的工作应力求使移民的生活达到或超过搬迁前的水平，避免移民因为搬迁而遭受绝对剥夺。其二，都突出了绝对福利的重要性。所谓绝对福利意味着人们福利水平随消费支出或生活水平的变化而变化。从绝对福利角度考虑工程移民的安置目标，重要的是要找到一个恰当时点的生活水平作为参照依据，以此作为制订工程移民安置目标的基准。上述三种观点中，观点一仅以移民搬迁前的生活水平作为确定移民安置目标的唯一参考依据，观点三则以移民搬迁前的生活水平作为制订移民安置目标的参考依据之一。观点二所倡导的移民安置目标的参考依据较为独特，虽然未明确将移民搬迁前的生活水平作为确定移民安置目标的参考依据，但实际上暗含在其中。因为，此观点要求先结合移民搬迁前若干年的生活水平的资料拟合出假定不搬迁情况下移民应有的生活水平的时间数列，测定出有关年份的生活水平指标值，与此相对应的生活水平便是移民在相应年份应该追求的安置目标。

笔者主张，水库移民安置目标就是要使移民的生产、生活尽快达到甚至超过搬迁前的水平，并赶上库区所在县市居民的生活水平；同时还需要改善安置地的老居民，上游因工程建设受到一定利益损失的不具有移民身份的居民的生活。落实移民安置目标的终极追求就是要保障和改善水库移民和其他相关人口的福利水平。这一主张的合理之处有以下几点：

其一，它考虑了移民的绝对福利，但克服了第一种观点所主张的安置目标存在偏低的可能。其二，考虑了历史因素。将移民的安置目标盯住在库区所在县市居民的平均生活水平上，符合移民们的历史情结。其三，该安置目标以库区所在县市居民为参考群体，这个参考群体具有唯一性。合理地考虑了移民福利产生的相对性。其四，调查统计更可行。作为参照标准，库区所在县市居民的平均生活水平便于测定。克服了观点二所面临的统计技术难度。其五，这种安置目标不仅强调搞好移民的生产、生活安置，还强调要搞好安置地的老居民以及因工程建设利益受损的上游非移民人口的安置。补偿和安置的对象更全面。要求对全体

利益受损者统筹兼顾，实践由“假设补偿”向“实际补偿”的转变。

二、水库移民安置目标需要权衡多方利益

这里的“多方”就是指上游移民、上游不具有移民身份但因工程建设受到一定利益损失的居民、安置地老居民。下面从福利经济学中社会整体的福利改进与社会局部的福利改进的角度进行分析。

水利工程建设成功后发挥防洪、发电、灌溉、航运、养殖、供水等效益。下游居民避免了洪灾损失，水力发电企业销售电能，与国家分享巨额利润，水利工程的各种效益进一步为国家带来巨额税收。但是水利工程还存在另一面：假定在无补偿、无开发、无移民后期扶持的情况下，它将恶化上游移民的生产和生活状况。移民的房屋毁坏，农村移民的田园淹没，林木庄稼摧折，生产工具、生活资料在搬迁过程中受损，公共设施被淹、被弃。同时，移民迁入安置地增加安置地的人口密度，政府调控安置地的水、土等资源，并进行再分配，造成老居民的资源占有量减少，甚至使他们与移民一起陷入贫困。杨启声指出：水利资源开发不可避免地要有局部淹没损失。笔者认为：移民及老居民的损失是国家及其委托方凭借国家垄断权力以零价格或低于完全竞争的市场价格强制移民出让的结果。随着利益格局的变动，水利工程建设给一部分社会成员增加了福利，但同时却降低了另一部分社会成员的福利，但是从总体上讲，它还是会增进全社会福利。因为其巨大利润在假如抵偿移民的损失后仍有多余，水利工程建设一般会带来卡尔多—希克斯式的社会福利改进，不会带来帕雷托式的社会福利改进。

卡尔多—希克斯式的社会福利改进是指社会整体福利变动与社会局部福利变动的依存关系的一种情况。卡尔多（N. Kardor）、希克斯（J. R. Hicks）指出：一部分人的福利得到改进，另一部分人的福利受损，如果前者改进的程度大于后者受损的程度，即前者新增的福利

“假如”抵偿后者所损失的福利后还有剩余，则社会福利依然得到改进。卡尔多以社会整体福利的改进为价值取向，评价经济举措。假如税收政策或价格政策使那些得利者补偿受损者后还有剩余，那就不失为正确的经济政策。他说的补偿是“假设补偿”，并非“实际补偿”，即不补偿。至于作为社会局部的受损者是否真实地得到补偿，那是政治问题。就像“在实行自由贸易政策的情形下，是否事实上给予地主补偿，那是政治上的问题，经济学家从作为经济学家的角度看，很难表示什么意见”^①。

水利工程建设及其移民是卡尔多—希克斯式的社会福利改进之举。要开发就有淹没，就是以移民的“小失”换来国家的“大得”，以局部小损失换取全局大利益。某一社会局部利益受损后是否应合理安置，这无疑是政治问题。如果一个国家在水利资源开发过程中对受淹移民、安置区老居民不予补偿或补偿不抵损失，那就是政治上的不公平。

社会公平原则要求在追求社会整体的福利改进的同时不损害任何社会局部的利益。为此，为了不使水利工程移民的利益遭受损失，我们必须将卡尔多的“假设补偿”变为“实际补偿”。水库移民的损失应有所补，需要给予移民合理的补偿，并得到合理的安置^①。水库移民安置目标关心社会局部的利益，具体就是要重视以下多方的生产和生活改善。

1. 要为具有移民身份的人口群体确定合理安置目标

水库移民是水利工程建设中最大的利益出让者，他们理应成为从安置目标中受益的核心对象。我们以往的移民安置目标也基本是围绕移民加以制订的。从绝对福利和相对福利相结合出发，笔者主张水库移民安置目标应该保证水库移民的生产条件和生活水平达到甚至超过搬迁前的水平，也不低于库区县市居民的平均水平。这样的水库移民安置目标，不仅考虑了移民搬迁前的生活水平，还参考库区所在县市未搬迁居民在同期所达到的生活水平。移民认为自己生活水平应达到何种程度，会以未搬迁

^① 杨启声，三峡移民可以解决好，长江三峡工程论证移民专家组，长江三峡工程移民专题论证文集，1988，474。

居民的生活状况作为参考依据。既然在未建水库前，移民与库区所在地其他居民大致处于相同的生活水平，那么，搬迁一段时间后，他们二者的生活水平也应相当。这样的安置目标既涉及绝对生活水平，也涉及相对生活水平。

2. 水库移民安置目标要考虑工程上游居民的利益

水利工程的兴建造成上游地区面临一定损失。计划经济时代的工农产品价格剪刀差政策使国家、业主和工业发达地区获得电能产品和电力效益，淹没搬迁与移民安置则由地方政府负责，形成了国家和用电地区在水利资源开发中受益，而库区和淹没区地方受害的局面。例如在红水河水电资源开发中，广东得到源源不断的廉价水电，促进当地经济高速发展，此外电力主管部门还从电价差价中获得大量纯利。但是广东并不承担移民问题，广西境内地方政府却要承担此重任，扶贫担子沉重。

水利工程也带来下游地区福利的改进，使下游地区免受水患而成为受益区。但是，这些改善不应建立在对上游地区的“假设补偿”之上，而应给予上游地区充足的“实际补偿”。目前我国对上游地区的补偿主要包括农村移民补偿、城镇移民补偿、工厂迁建补偿、专项基础设施迁建复建补偿等。

水利工程的主要功能会存在差别。需要结合水利工程的具体功能，使上游库区和下游的灌溉区、防洪区或其他受益区实现同步受益。

①以发电为主的项目，电站为企业带来了可观的经济效益。电能受益区的效益可按一定比例返还库区建设，如每度电收几厘钱作为库区建设基金等，使库区各项物资资源和人力资源能够整体开发，防止出现先进的枢纽工程和落后的库区现象。②以灌溉和防洪为主的水利项目，主要是以社会效益为主。应本着谁受益谁负责的原则，国家应采取补偿和受益区反哺方式来确保移民的生产、生活不低于原有水平。③具有综合效益的水电项目，应按其发电、防洪、灌溉等效益分割的原则，受益区应按受益的比例来承担水库淹没处理的费用。

值得指出的是，上游地区的利益受损者不只包括淹地、淹房的移民，还包括因为原有交

通体系、商品交易体系以及文教卫生体系遭到破坏、利益受到一定损失的其他人口。后一类人口规模可能很大。随着工程的兴建，上游原有的社会生态体系的均衡被打破。部分人口迁移，市场萎缩，交通体系因部分受淹被破坏，其他公共资源和公共产品拥有量都将受到削弱。所以，上游不只具有移民身份的人口遭受巨大损失，没有被确定为移民的其他大量人口虽然没有淹地、淹房，也无需搬迁，但因社会生态体系的破坏也会遭受利益损失。以往的移民补偿和安置计划往往忽视了上游这一部分人口的利益。

3. 移民安置目标应使安置地中移民及老居民的生产和生活共同改善

移民安置地通常是在水利工程的上游地区。上游地区的移民往往是后靠安置或近迁安置，被称为库区移民。但依据谁受益谁接收移民的原则，水利工程的下游地区也有移民安置地。此外，也有少数移民安置地在工程所在河流域之外的地区。移民安置地无论在工程上游地区还是在下游地区，移民的到来必然给安置地（安置点）带来一系列变化：改变了安置地的人口结构和居住空间结构，引发资源的再分配、利益的再分配，甚至社区公共权力的再分配。重组与再分配必将导致安置地集体或社区的整体利益格局发生变动。安置地利益格局的变动所涉及的范围随着移民安置点的组织形式不同而不同。可能改变原来小队或自然村庄的集体利益格局，也可能改变大队（行政村）这个层级的集体利益。

水库移民安置目标不能仅限于考虑安置地移民这一利益集团的利益，还要关注移民安置地的老居民的利益。做到改善移民的利益与改善安置地老居民的利益兼顾，通过两者利益的共同改进来促进安置地社区整体福利的改进。企图通过卡尔多—希克斯的社会福利改进方式促进农村移民安置地的社区整体福利的改进，即牺牲移民的福利或老居民的福利来获取安置地社区整体的福利改进，这也是不可取的。当前移民工作的一个重要补救措施就是各级政府和移民管理机关在安排移民安置区的基础设施时，应适当考虑当地群众的利益，使移民社区

协调发展。这样才有助水库农村移民安置区新老居民之间和睦相处，有助移民安置地的社会稳定。这里又回到福利经济学中社会整体的福利改进与社会局部的福利改进的关系问题上。

忽视老居民的利益会招致严重不良后果。例如，潘家口、大黑汀水库库区的宽城、兴隆、迁西三县既是移民迁出县，又是移民安置县。三县在县内乡镇近迁安置移民 12272 人。接收移民的安置地普遍反映，移民挤占了生产资料，导致当地村民收入降低，意见很大。近几年矛盾日趋突出，不让移民耕种的事件时有发生。广东也有一个活生生的案例，有一次移民群众集体到省政府上访。事件的表面原因是当地部分群众强占移民耕地（三次种上的作物均被当地群众毁坏，有两次还是在法院、公安执法人员的保护下才勉强种上的）。深层的原因却是当地居民让出了部分资源给移民，使自身的发展受到一定的影响，他们认为自己和移民一样，也为国家建设做出了牺牲，也应该得到政府的扶持、照顾和补偿，享受各种优惠政策。但事实上，按照现行的移民安置补偿条例，当地居民一点好处没得到。当移民生活水平高于他们时，老居民产生心理不平衡，进而发展到强占移民耕种的土地。

改善老居民的生活应该是水利工程移民工作的一项原则。坚持此原则就是要在确定安置计划和扶持范围时充分考虑当地群众的受益问题。如丹江口水库库区郧阳地区（现为十堰市）移民部门决定，凡淹没地达到 30% 或安置移民人数占村组人口 30% 的村组列为库区村组；凡库区村组数超过乡镇村数 30% 的乡镇列为库区乡镇。在公共设施建设上统一扶持，移民与当地群众同时受益。三峡工程贯彻了保护农村移民安置地老居民利益的原则。为了充分保护三峡工程农村移民安置地老居民的利益，国家努力在投资、发展生产和优惠政策等方面使移民与老居民利益均沾。

三、水库移民安置目标包括生活安置目标和生产安置目标

水库移民安置目标应该包含生活安置目标和生产安置目标。生产安置状况将极大地影响

移民的生活水平或消费水平。

世界银行从 1980 年起推出了非自愿移民政策，政策的根本目标是为了恢复移民的生活水平和收入标准，并在可能的情况下使之有所提高。该行社会发展部的移民专家塞尼（M. M. Cemra）曾指出，移民安置的正确原则是：不仅仅是简单的赔偿财产损失，更应该力求真正达到全面恢复，提高移民的生活水平^[3]。

移民的生活安置目标指移民生活达到的水平，实质是消费，涉及消费结构、消费水平。移民消费可分为私人品消费和公共物品消费。前者如食品、饮用水、服装、生活用电、房屋等的消费，后者如移民出行（交通）、孩子受教育、医疗、健康卫生等的消费。移民的消费结构既可以从商品的实物形态加以了解，也可以从商品的价值形态进行了解。移民价值形态的消费结构表现为移民所消费的不同种类商品在货币价值量上的比例，或所消费的某类商品的支出在总消费支出的比率。恩格尔系数就可以用来衡量移民的消费结构。至于移民的消费水平，它一般从商品的价值形态加以把握。它是指移民消费商品所达到的货币价值量，是移民的总消费支出水平。

水库移民的生活安置目标即移民生活（消费支出）所达到的水平，取决于移民收入。水库移民的收入主要包括移民得到的补偿收入、定居后的生产收入。补偿收入主要用于移民生活，部分也用于在安置地获得生产资料，补偿工作一般完成于移民准备阶段、移民搬迁阶段。移民的补偿收入在移民安置初期直接制约着移民的生活水平。随着移民安置向后期扶持的推进，移民的生活将更大程度地依赖生产收入及决定生产收入的生产条件或生产的潜力。

在仅考虑生产环节而不考虑市场流通环节的情况下，移民生产收入来源于生产要素如移民人力资本、物资资本、土地等生产资料，灌溉及交通等公共资源。正因如此，水库移民安置要考虑灌渠、机井等灌溉设施，耕作通道，大型生产工具的赔偿，安置地的土地资源开发，移民人均耕地数量及耕地质量，人均山地或林地面积，生产用电设施，移民劳动力的人力资源开发，甚至安置地的气候等等^[4]。这些

属于生产安置目标的范畴。

四、水库移民安置目标兼顾绝对生活水平和相对生活水平

水库移民的生产安置和生活安置极大地影响他们的绝对生活水平和相对生活水平，进而影响他们的福利水平。所谓福利即经济福利，是人们的物质需要和精神需要得到满足的程度^[5]，它是一个反映主观现象的概念。庇古（A. C. Pigou）承认，福利仅仅是由意识状态而不是物质财富构成的。福利大小可以用个人消费的效用大小来衡量。效用指个人需求得到满足的主观感受，有正负之分。

从绝对福利（即受绝对生活水平或绝对消费水平影响的福利）角度看，水库移民个体的福利水平是其消费商品的绝对量的函数，或是绝对消费支出和 market 价格的函数。绝对消费支出或绝对生活支出制约水库移民的福利。

移民绝对消费支出可以从消费价值角度考虑。绝对消费支出的指标有：①消费支出总量或人均消费支出量。消费支出在移民家庭支出中占有绝对份额。根据家庭总支出与总收入平衡原理，且鉴于移民家庭的投资和储蓄极其有限，移民家庭消费支出近乎等于移民家庭收入。据此，平均家庭收入作为衡量一座水库的农村移民消费支出的重要指标。②恩格尔系数是测定消费结构、消费水平的指标。所谓恩格尔系数就是食品支出占消费总支出的比率。家庭或社会的恩格尔系数越小，则其生活水平越高。在一座水库的全部移民家庭构成的总体中，家庭的恩格尔系数的中位数或平均数指标可用来测量一座水库的移民家庭的生活水平。

移民的绝对消费支出还可以从消费的物质角度考虑。绝对消费支出的实物指标可以考察农村移民生活水平，农村移民的福利水平无非就是他们享受这些指标所代表的产品和服务所

得到的满足程度。实物指标有：人均住房建筑面积、人均口粮、燃料类别、人均用电量、水源距离、人均病床数、入学率、人均电视机数量、交通条件（与主干道的距离）、与集市的距离等。这些指标有的是定性指标，有的是定量指标。

从相对福利（即与相对生活水平联系的福利）的角度看，水库移民的相对生活水平或相对消费水平也影响他们的福利水平。福利经济学家米香、伊斯特林等人从相对收入假定出发阐述了相对福利思想。按照他们的观点，个人从消费支出得到的效用是他现期支出同一定范围内他人或参考群体成员的平均支出的比率的函数^[6]。一个人从他消费支出所得到的效用以这个平均支出为依据，他的消费支出越高于这个平均数，福利就越大；他的消费支出越低于这个平均数，福利就越小。现代人的福利或曰幸福不再简单地取决于绝对消费支出，更主要地来自他的消费支出与参考群体成员的平均消费支出的比率（即相对消费支出水平）。

参考文献：

- [1] 张平，刘宜霞，郑根保. 水库移民生活水平和生产条件恢复的测度研究 [J]. 三峡大学学报（人文社会科学版），2003（6）：23—26.
- [2] Nicholas Kaldor. Welfare Propositions in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility, The Economic Journal, 1939, (9): 550.
- [3] 迈克尔·M. 塞尼. 移民·重建·发展 [J]. 南京：河海大学出版社，1998. 19—21.
- [4] 施国庆等. 库区农村移民生产生活水平综合评价方法与应用 [J]. 人民黄河，1992, (5): 50—53.
- [5] 汉斯·范登·德尔，本·范·韦尔瑟芬. 民主与福利经济学 [J]. 北京：中国社会科学出版社，1999. 17.
- [6] 厉以宁，吴易风，李懿. 西方福利经济学述评 [J]. 北京：商务印书馆，1984. 29. 245.

[责任编辑 崔凤垣]