

# 移民与移民立法研究

谭延喜<sup>1</sup>,王开成<sup>2</sup>

(1. 重庆市移民局,重庆 400020;2. 重庆大学 科研处,重庆 400044)

**摘要:**从移民的类型、特点、现存的主要问题和移民立法,结合世界级的水电工程——三峡工程的移民实践,对移民问题,特别是移民立法进行了分析和探讨。

**关键词:**移民;立法;研究

**中图分类号:**C922 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2002)02-0097-03

## Study on Migration and Migration Legislation

TAN Yan-xi<sup>1</sup>, WANG Kai-cheng<sup>2</sup>

(1. Migration Bureau of Chongqing, Chongqing 400020, China;

2. Scientific Research Office, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

**Abstract:** From the types and features of migrants, the main existing problems and migration legislation, combing with the migration practice in Three Gorges Project, this paper analyzes and studies the issue of migration, particularly the migration legislation.

**Key words:** migration; legislation; study

### 一、移民的特点及存在的问题

移民指具有一定数量、一定距离,在迁人地居留下来重建家园的人口。根据移民的历史及特点,可分为两大移民形态,即社会计划性移民形态和自然性移民形态。以下就其各自的特点和存在的问题进行分析。

#### (一)社会计划性移民

社会计划性移民即国家根据经济建设的需要而进行的有组织的移民。在我国社会计划性移民中,以工程移民居多,据估计我国近50年来工程移民约3500万。工程移民的主要特点:(1)具有被动性,往往是由国家通过一定的条件组织或推动移民的搬迁;(2)搬迁过程中补偿问题复杂,既要全面、系统地掌握工程建设涉及的移民土地、房屋及其它土地附着物等基础数据,又要依据相关法律,制定补偿标准;既要解决移民的生活问题,又要为他们长期的生存和发展提供必要条件;(3)时限性强,必须在规定的时限内搬迁完毕;(4)规模大,涉及面广。虽然不同类型的工程产生不同类型的受影响人口,但其规模一般都较大;(5)对移民所在社区文化和社会结构产生重大影响。移民原来生活的社区世代形成的社区文化和组织随之瓦解,同时移民在新的安置区生产、生活需有一个较长的社会融入过程。

在社会计划性移民中,水库移民位居世界前列,新中国

成立以来,全国已兴建水库86000余座,移民1250多万人。透过水库移民现象可见,我国社会计划性移民是一个时期政治的需要或经济的要求,具极强的政治性,其矛盾、问题更具长期性、艰巨性和复杂性,如移民的继续教育、移民的社会保障、移民在当地的社会融入问题,以及可能导致的移民返迁、移民上访及社会稳定问题等。

#### (二)自然性移民

自然性移民是经济的发展不平衡或其它因素而引起的自发的移民,其随国家工作重心的转移而呈现流动趋向。新中国建立以来,自发的人口迁移约在1000万人以上。西部开发等重大经济战略的实施,也将加速东部人才资源与西部劳动力资源双向流动,自然移民呈现上升趋势。其主要特点:(1)自发性,既非国家有计划、有组织地移民;(2)多以市场经济发展或其它因素为诱发因素;(3)迁移时间、人数分散。

自然性移民在加快人们观念的更新,促进流入地劳动力结构变化和人民生活水平的提高,加快城镇化进程的同时,也存在着十分突出的问题,如:对城市经济秩序及城市运转的影响,人力资源浪费,移动人口的户籍、组织、文化、教育管理失控等社会问题。

### 二、建立健全移民法律的目的和意义

建立健全移民法律目的在于保障移民在迁徙过程中和

收稿日期:2001-07-12

作者简介:谭延喜(1957-),男,重庆人,重庆市移民局干部,主要从事法律法规研究。

迁入后的合法权益,保障国家对人口迁移进行有效调控与管理,推动我国人力资源的合理分布,维护社会稳定,促进社会主义市场经济的不断发展和完善。

第一,建立和完善移民立法,有效控制移民的盲流。健全移民法律,才能有效调节输入地突出增加的管理难度和输出地劳力减少、人才缺乏的矛盾,使人力资源的流动符合社会主义市场经济规律,步入服务社会经济目标的有序轨道。

第二,建立和完善移民立法,有效促进地区间的开放与交流。据有关资料显示,在每年我国各省(市)、地区间3 000多万自然流动人口中,迁移定居的移民就约20万人。必须用法律手段调节和规范各省(市)地区间的移民流向与管理。

第三,建立和完善移民立法,有效调节移民与管理机关的法律关系。移民是经济社会发展过程中必然产生的合理现象,也是经济腾飞的必然途径。是否对移民进行有效调控与管理,直接影响经济和社会的发展。建立健全移民法律,以从法律上规范、平衡各地的管理政策,保障移民及管理机关双方的合法权益。

### 三、对建立健全移民法律的思考

#### (一) 制定移民法律的原则及法源

制定移民法律的原则应与现代行政法的原则相一致,体现公正性、准确性、效率和可接受性4个价值范畴。移民法律的主要依据应为《宪法》、《行政法》等,并与《土地管理法》、《环境保护法》、《文物保护法》、《教育法》等具体相关法律、法规相衔接。

#### (二) 建立健全移民法律的内容探讨

移民及其管理涉及社会诸多领域,是一项全方位的社会系统工程,应根据社会计划性移民特点和自然性移民特点考虑制定移民法律。

##### 1. 工程移民立法现状及立法内容探讨

###### (1) 工程移民立法现状

工程移民属社会计划性移民范畴,为我国大规模、有组织移民的主要存在形式。以水库移民为例,建国以来,自丹江水库、新安江水库到三峡大型水库,全国已兴建水库86 000余座,移民1 250多万人。

1993年,国务院发布了《长江三峡工程建设移民条例》(以下简称《移民条例》),标志着我国的移民从政策形态走向法治形态。根据《条例》,国务院有关部门尤其是国务院三峡工程建设委员会办公室颁发了《关于批准三峡工程水库移民补偿概算的总额及切块包干方案的通知》、《长江三峡工程库区淹没处理设计管理办法》、《长江三峡工程库区淹没处理及移民安置规划评估办法》、《国务院办公厅转发国务院三峡工程建设委员会移民开发局关于深入开展对口支援三峡工程库区移民工作意见的报告的通知》、《长江三峡工程建设移民监理规定(试行)》,以及在《移民条例》颁布之前制定的《长江三峡工程移民安置规划有关问题的通知》等行政法规和规范性文件,使三峡移民工作初步纳入法制化轨道,为依法移民奠定了良好基础。

《移民条例》实施7年多,对规范三峡移民工作,确保三峡工程一期水位移民的顺利完成,起到了重要作用。新的《移民条例》于2001年3月公布实施。修改后的《移民条例》有如下特点:一是在国家有关法律的基本原则和精神指导下制定,与国家发布的《土地管理法》、《环境保护法》、《文物法》、《档案法》等相衔接;二是坚持了兼顾中央与地方、国家、集体与个人,当前与长远之间利益关系的原则,注意了上下结合和远近结合;三是吸纳了一期移民的成功经验,进一步增强了指导性,即总结、吸取了一期移民工作中关于开发性移民方针、中央统一领导、移民资金切块包干、移民进度与枢纽工程建设进度相适应、实行对口支援等基本经验,增加了鼓励农村移民外迁安置,严格实施规划规模控制,建立工程质量责任制,积极实行企业结构调整,加大工矿企业关、停、并、转力度,移民资金实行稽查,以及生态环境、文物保护等内容,体现了与国家法律、法规体系、库区可持续发展、移民管理实践相结合的精神,进一步规范了移民工作的政府行为,明确了移民的权利和义务。

#### (2) 工程移民的立法内容探讨

新中国建立以后,大规模的经济建设此起彼伏,许多关系国计民生的重大建设项目相继展开,项目形成的工程移民人数高达3 000多万,为一个中等国家的人口规模。在产品经济时期,由于对工程移民的特点及安置工作的内在规律认识不足,导致一些移民安置的后遗症。

在可持续发展观念深入人心并成为制定社会经济发展战略指导思想的今天,透过国内、外工程移民安置的经验和教训,从立法上探讨工程移民乃至社会计划性移民可持续安置与发展十分必要。就目前我国工程移民的实践活动而言,健全移民法律,应从以下三方面考虑实现受影响人口的可持续安置和发展。

第一,汲取现有《三峡工程移民条例》之经验,杜绝以随意性行政命令代替科学调查,以平均主义代替市场原则的浓厚的产品经济操作方式,在社会主义的共同富裕和发展原则中,强化市场机制,按市场原则处理好安置工作中的问题,强调在坚持移民资金计划的前提下,提高安置资金的使用效率,增加安置工作透明度,使受影响人口感受到他们的社会经济利益得到了尊重和保护,以达到补偿合理,搬得顺心,安得舒心。

第二,建立完善移民安置工作独立的内、外部监督机制。内部监督,即政府的安置机构定期自上而下地对各级安置机构的工作计划和实际进度进行自查。外部监督,即由对工程移民有丰富理论知识和实践经验的独立研究机构完成。独立的外部监督机构不仅在社会调查、编制安置行动计划、建立安置工作信息管理系统等方面提供技术咨询和指导,而且监测安置工作实施的全过程。

第三,法定对移民人口分享工程利益的原则,包括:(1)通过工程建设创造的需求推动当地相关产业的发展,促进当地自然资源的利用和劳动者就业;(2)利用工程建设的有利

时机,兴建和完善受影响区域公共基础设施,为当地社区发展创造良好的环境条件;(3)通过工程建设,转变受影响人口的思想观念,增强其市场意识、竞争意识,并提高其劳动技能和知识水平,丰富其管理经验;(4)大力发展精细农业、生态农业和立体农业,开展多种经营,强化土地和生物资源的开发利用与生态环境的保护相结合的意识,使移民搬得出、安得稳、逐步能致富。

## 2. 自然性移民立法现状及立法内容探讨

### (1) 自然性移民的立法现状

随着我国沿海地区的开放等全国性战略的实施,各地区为发展经济、加快城市建设步伐,以一系列优惠政策,引进了大量人才。据有关资料显示,90年代初,从全国各地涌向东部沿海地区的人员达到8000多万人,定居百万人以上。2000年,从外地到北京市就业的人员就超过400万人,约占北京市总人口的20%。重庆也推出了若干新举措。据有关资料显示:在重庆经济技术开发区近5年先后举办的30余场招聘会中,累计有6000余人藉此寻得用武之地,每次人才招聘会都有200余人找到工作。

### (2) 对自然性移民的立法内容探讨

第一,移民立法应结合户籍制度改革。我国户籍制度的变化可分为3个时期。第一个时期是产品经济的弊端尚未显现时期——建国初期至1957年。这一时期的户籍管理逐步制度化。户籍制度体现了新中国第一部宪法的精神:“公民有居住和迁移的自由”。第二个时期是产品经济体制僵化、政治运动频繁时期——1958年至1978年。这是户籍管理处于非常态的时期,其根本上默认了城乡隔绝的户籍制度具有合法性。第三个时期是市场化取向的改革时期——1979年至今。70年代末,几千万知青与干部进城“农转非”,接着是始于1979年的农村改革和始于1984年的城市改革,一方面农民获得相当的就业自主权,另一方面城市经济发展,产业结构变化,劳动用工制度改革,致使大量农业劳动力流向城市。二元化的户籍制度开始动摇。随着我国市场经济的发展,现有户籍制度日益显现出不适应的一面。从我国户籍制度的现状看,户籍制度的改革关键在于:在法制的轨道上真正把促进、引导和规范社会人口的双向流动作为预期要达到的一个目标。在发达的欧美国家,大多采用专业分工明确的相关性制度组合来实现人口社会管理目标。国内外的历史经验表明,要培育完善的市场体系,必须使市场所需要的包括人力资源在内的各种资源能够根据市场需要,实行自由、合理配置。然而,现行的户籍制度,使市场无力对其进行自由、合理配置,难以体现市场经济平等竞争的基本原则。针对现行户籍制度存在的问题,主要应从以下三个方面考虑立法:(1)实现户口面前人人平等。不是户口迁移决定人口迁移,而是人口迁移决定户口迁移。(2)逐步实现由户口的刚

性管理制到户口的弹性管理制的转轨。在形成了必要的竞争和利益约束机制的前提下,在劳动力市场不断完善后,逐步放松对户口迁移的种种限制,简化户口迁移的审批程序。(3)取消政策性的比较利益差别,实现城乡平等。取消目前城市户口(非农业户口)和农业户口的分类,把户口分为“常住户口”和“暂住户口”两大类。

第二,移民立法应结合提高人口质量。建立健全移民法律,必须考虑人口质量变化的经济效应。(1)引进人才,带动区域科教水平的提高。在尊重人才择业权、尊重单位用人自主权的原则基础上,建立鼓励人才向国家重点行业、部门和重点建设工程、科研项目流动的柔性人事制度。法定人才指导服务机构的责任与程序及人才管理机构的权利和义务,有效引导人力资源的流量和流向。(2)加大教育投资,推动区域科教事业发展。我国实施西部大开发序幕拉开,但西部地区财政收入极低,教育经费严重不足,教育体制改革滞后。因此,一要把手与物的开发相结合;二要加速这些地区的教育体制改革,发展各种职业技术教育。(3)“以人为本”,强化提高和发展人的整体素质,以拉动、促进人口质量的提高。

第三,结合加速城市化进程立法。城市化是一个国家或地区社会经济现代化进程中重要的结构转换,除人口城乡结构、产业结构及其布局、人们价值观念及其生活方式的转换外,更主要的是一个由以农业为基础产业,以土地为基本生产资料,以个体劳动为基本生产方式、以血缘关系为纽带的相对封闭、分散的传统村落聚居制度,向以非农业为基础产业、以非土地经济要素为基本生产资料、以社会化劳动为主要劳动形式、以业缘关系为纽带的相对开放、集中的现代化的城市聚居制度变迁的过程。从世界历史看,城市化与人口流动互为作用,推动经济发展。因此,必须结合加速城市化进程考虑立法,其内容应着重考虑以下方面:(1)进一步推行农村非农化。在其过程中,尤其强调加强以农业产前、产中、产后服务为特征的农村第三产业的发展,将一部份劳动力转移到非农产业中去。(2)加速农村城镇化,促进农村劳动力向小城市、县城和中心城镇转移。推动农村工业化、城镇化同步发展。(3)调整我国经济人口结构。创造良好的环境、吸引经济人口向我国西部转移。如:结合我国西部实际,通过移民立法,创造一个好的法制环境,鼓励建桥修路、植树治沙、建渠引水等改良生态、生活和工作环境等经济活动,对东中部地区的厂矿、企业、事业单位、社会团体、海外侨胞,以及个人或家庭自带资金投入西部环境建设的,在其产权收益上给予法律保护等。

### 参考文献:

- [1] 陆远斌,对三峡库区移民的思考[J].重庆大学学报(社科版),1999,(1):8-10.
- [2] 周旺生,立法学[M].北京:法律出版社,2000.