

文章编号:1000-582X(2005)08-0149-05

# 生态移民的缔约分析\*

张志辽

(重庆大学法学院,重庆 400030)

**摘要:**生态移民是应对生态环境危机的政策措施。目前,生态移民的主要推动者和实施者是政府,移民自身尚未成为移民选择的决定主体。由于移民涉及经济、文化、法律等多重约束,移民制度的生成必须兼顾生态保护与居民福利改善的双重目标。运用成本收益分析方法,论证了居民通过缔约决定移民安排的可行性,并主张变革现行政府操控型移民模式为居民自主性移民模式。

**关键词:**生态保护;生态移民;缔约安排;经济分析

**中图分类号:**F323

**文献标识码:**A

20世纪末期的中国,创造了举世瞩目的经济奇迹,国力不断增强,社会经济事业全面发展,人民生活迅速改善。但是,当人们浸润于经济高速增长所带来的福利改进时,伴随经济快速发展的人口与资源矛盾、增长目标与生态损害的冲突,也已成为全社会广泛关注的重大经济与社会问题。为了应对日益严重的环境危机,恢复生态脆弱地区的环境能力,推动经济、社会与自然的和谐发展,以生态移民为危机控制的战略选择与社会行动,正在全国广泛推行。

## 1 生态移民的背景

就移民是指跨越一定空间距离的移居人群的含义来讲<sup>[1]</sup>,可以说,移民是人类的原生态。在原始狩猎时代,人类就是尾随动物的迁徙以维持生存,直到农业生产技术发明以后,人类才逐渐转向定居生活。因此,移民现象,自古以来就与人类生存相伴相随。资料显示,建国以来,我国仅工程移民就达到3500万人之巨,众所周知的三峡电站建设即移民100万以上。在美国,20世纪90年代,加利福尼亚州和纽约州亦有数百万人离去,而在历史上,此两州却是人口流动的主要目的地<sup>[2]</sup>。由此可见,移民的普遍存在,既是人类生存与发展的内在要求,也是诸社会矛盾运动的必然结果。其中,人类的生存需求与环境的生产能力之间的深刻冲突,成为20世纪后半期全世界共同关注的主题。在我

国,肇始于20世纪90年代的生态移民浪潮,便是这一冲突的直接反映。

据国务院1999年1月公布的《全国生态环境建设规划》显示:我国自然生态环境仍很脆弱,生态环境恶化的趋势还没有遏制住。主要表现在:1)水土流失日趋严重。全国水土流失面积367万km<sup>2</sup>,约占国土面积的38%。每年新增水土流失面积1万km<sup>2</sup>;2)荒漠化土地面积不断扩大。全国荒漠化土地面积已达262万km<sup>2</sup>,并且每年仍以2460km<sup>2</sup>的速度扩展;3)大面积的森林被砍伐,天然植被遭到破坏,大大降低其防风固沙、蓄水保土、涵养水源、净化空气、保护生物多样性等生态功能。毁林开垦、陡坡种植、围湖造田等加重了自然灾害造成的损失;4)草地退化、沙化和碱化(以下简称“三化”)面积逐年增加。全国已有“三化”草地面积1.35亿公顷,约占草地总面积的三分之一,并且每年还在以200万公顷的速度增加。一些地区为了短期利益,不合理开垦草原,加剧土地的荒漠化;5)生物多样性受到严重破坏。我国已有15%至20%的动植物种类受到威胁,高于世界10%至15%的平均水平。

不可否认,造成前述生态环境恶化的原因是多方面的,既有生态系统自身演变的影响,又有人类社会经济活动的直接作用。但是,过度的人口增长,不合理的资源利用方式,工业污染物的大量排放等等,毫无疑问都是加剧环境损害的重要原因。人口数量的增长,必然

\* 收稿日期:2005-04-29

基金项目:台达环境与教育基金会资助

作者简介:张志辽(1968-),男,四川通江人,重庆大学博士研究生,西南政法大学讲师,清华大学访问学者,主要从事经济法、环境资源研究。

引起对土地总量的需求,其结果之一便是人均占有土地不断减少.这种人地关系冲突在我国的实际反映,可从西部开发地区各省(自治区、直辖市)的人口增长情况和西部地区农村居民家庭土地经营情况得到充分证实<sup>[3]</sup>.

由于人地关系是人类系统与生态系统间的相互作用,人地关系协调的本质是妥善解决社会总需求与环境承载力之间的矛盾.社会总需求取决于人口总数与消费水准,环境承载力取决于资源生产力、环境纳污力和灾害破坏力.目前,我国的人地关系态势是资源需求日益增长、承载力损失逐年加大、人地关系矛盾日趋尖锐.以生态恶化相对严重的西部地区为例,在不到50年的时间内,人口增加了一倍以上,到2000年第5次人口普查时,已经接近全国总人口的30%.虽然土地面积占全国总面积的71%,但一半以上的地区人均土地利用面积低于全国平均水平.持续的生态环境恶化,较低程度的集约耕作,使以家庭经营为主要收入来源的西部地区,不能保持可靠的收入增长<sup>①</sup>.而持续低增长的直接结果,是两极分化的迅速扩大和生态环境的加剧恶化.反过来,生态环境的恶化又进一步降低土地资源的人口承载力,从而加剧社会的贫困程度.目前,全国农村贫困人口90%以上生活在生态环境比较恶劣的地区.根据1994年制定的《国家八七扶贫攻坚计划》,由国家重点扶持的贫困县共有592个,分布在27个省、自治区、直辖市.其中,西部地区共有383个,占国家重点扶持贫困县总数的64.69%.

面对日益严重的生态环境危机与居民生存状态改善的巨大压力,生态移民成为了政府决策的重要选项.由美国科学家考尔斯率先提出的“生态移民”概念,就是指出于保护生态环境的目的而实施的移民<sup>[2]</sup>.由此可知,生态移民是居民迫于环境压力和生存压力而实施的“非自愿”迁移.自上世纪九十年代以来,我国的生态移民实践呈现出以下特点:1)规模不等,从数百人、数千人到数十万人,如神龙架自然保护区5年内计划移民6998人<sup>②</sup>,宁夏根据扶贫规划从2001年到2010年移民将达30万人等<sup>③</sup>;2)方式灵活,有就地迁移、异地迁移等数种;3)模式多样,有政府操控型、居民自发型和企业参与型.由于企业参与型移民采取的是市场化运作方式,实践中也正在推行“公司+农户模式”等多种尝试<sup>[4]</sup>,因此,笔者仅对前两种模式加以对比分析.

①见2004年《中国统计年鉴》,及各省区统计公报.

②见楚天都市报2003年10月5日报道.

③2005年1月7日新浪网报道.

## 2 生态移民制度选择的制约因素

当某地生态环境已经或将会丧失基本的承载能力时,移民便成为必然选择了.众所周知,移民并非仅仅是简单地改变居民的居住地点,它涉及到生活条件的变更、生活习惯的调整、生活前景的预期判断、移民给迁出地和迁入地的结构性影响和移民社会的管理等诸多文化适应和社会变迁的内容.因此,在制定具体的移民政策时,必须认真研究与移民有关的各种因素的影响,防止决策的主观性、盲目性和简单化,力求移民制度的选择切实可行、安全可靠.

### 2.1 法律因素(L)

从人类发展史的角度来看,人类对居住地点的选择,首先是一个自然过程,是人类经过漫长的认识、选择和适应的结果,是“生物人”的本能反应.而移民作为特殊社会现象的存在,是“社会人”产生的结果.因此,无论在生物学意义上还是社会学意义上,承认人们的迁徙自由,理应是社会健康发展的基本要求.在法治社会,以根本大法的形式确认和保障公民的迁徙自由,已经成为人类的共识.但是,由于特殊的历史原因,我国现行《宪法》没有规定公民享有迁徙自由.目前,该宪法规定已经大大限制了相关制度选择的空间.在此情况下,由政府单方做出移民安排,似乎成为较合理的制度选择了.然而,当前通行于全国的政府操控模式也同样存在无法回避的法律困境:鉴于现行法律没有关于强制移民的明确规定,政府代替移民选择的正当性便受到质疑!政府的选择是否能够保证移民利益的最大化,政府的选择是否是最优选择,以及政府权力的行使是否安全等问题,均处于未决状态.政府运作模式的消极影响,从移民方案执行中的艰难可见一斑.

### 2.2 资源因素(R)

大规模移民在空间上的位移,虽然改变了迁出地的资源人口比,但必然增加迁入地的环境资源负荷.在这些资源条件中,除了直接相关的土地和水资源外,还涉及到基础设施状况、就业环境、教育资源等等.尤为重要,如果在其他人口定居区安置移民,还必须考虑到移民给移入地造成的资源影响和社会影响,不能因安置移民导致当地居民的福利受损,因此,由政府实施移民,势必引起资源获取与配置的巨大困难.

### 2.3 经济因素(E)

就需要移民的地区看,既是生态环境脆弱地区,又是贫困人口较为集中的地区.由于长期处于低劳动生产率状态,这些地区不仅没有稳定的积累能力,更缺乏基本的生存保障能力.面对这种状态,如果单纯提供自由迁徙的制度支持,是无法实现居民自动迁移的.因

此, 依赖外部资源输入的激励, 便是不可或缺的选择了. 现实做法也主要是由政府提供财政支付. 正是财政支付成为主要资源供给的事实, 客观上妨碍了政府运作模式的预期效果. 一方面, 政府的财政积累要受众多因素制约, 另一方面, 政府的支付行为还须受选民或选民代表的批准和监督. 在移民方案的实施过程中, 不仅要给予移民合理补偿, 也必须与迁入地居民达成交易条件. 所有这一切, 都要求政府的财政供给必须满足最优化目标.

#### 2.4 人文因素(H)

如前所述, 生态移民的对象大部分属于世居人群. 随着祖辈世代的繁衍传承, 人们的宗教信仰、民族习惯、群落关系、价值观念等逐步形成和发展. 所谓一方水土养一方人, 正是地理环境和历史背景的差异, 造就了华夏民族的繁荣文化. 从生态移民的地理空间看, 需要移民的地区大多呈现出少数民族聚居和多民族混居的社会形态, 比如我国少数民族主要聚居地的西部地区, 少数民族人口占全国少数民族总人口的87%. 因此, 如何在移民中有效维持和延续各民族的文化脉络, 推动民族文化多元性的发展, 正确处理文化与环境的关系, 是过去被无意忽视而现在必须高度重视的历史责任.

综观上述必然对移民模式构成实质性影响的基本要素, 可以用函数表示如下:

$$M = f(L, R, E, H, \dots, N) \quad (1)$$

式(1)中,  $M$  表示可供选择的运作模式;  $f$  表示函数关系;  $L, R, E, H$  表示各要素对模式的影响程度;  $N$  表示除注明之外的其它特定因素的影响.

### 3 生态移民制度选择的模式

为了对政府操控型移民与居民自主性移民的利弊进行分析说明, 可以做出如下假定: 1) 移民以自身利益最大化为目标; 2) 政府以追求预算最大化为目标; 3) 选择迁移的居民在确定新居住地方面没有制度障碍; 4) 必须有移民资金的投入, 且 5) 通过财政支付移民资金的决策成本为零; 6) 迁出地仍然具备一定量人口的承载力; 7) 村民选择移民的根据是现有利益的补偿程度.

根据历史和自然状态, 以一个行政村作为决策单位, 需要决策的内容是就选择留驻的人均代价和选择迁移的人均补偿达成合意. 选择留驻的人均代价可表示为:

$$C = V \times (P - X) / X \quad (2)$$

式(2)中,  $C$  表示留下来的人均总成本;  $V$  表示全村集体资源的人均价值量;  $P$  表示全村的总人口数;  $X$  为

决定留驻的人口数.

选择迁移的人均补偿额为:

$$R = F/P + V \quad (3)$$

(3)式中,  $F$  表示投入到全村的移民资金总额,  $P$  与  $V$  的含义与式(2)相同.

#### 3.1 缔结契约的可能性

面对现住地生态环境已经恶化或者濒临恶化的严峻现实, 如果维持现有环境人口比, 任何一人的生产行为都会对他人产生外部负效应. 在此外部环境制约下, 基于追求自身利益最大化的假定, 村民就迁移方案达成合意具有现实可能性. 在此, 可以运用唐斯(Downs)等人关于选民行为的经济理论加以阐释<sup>[5]</sup>. 由于此处的村民所面对的抉择与选民在面对政治选择时的行为没有本质差异, 因此, 可以认为, 村民是基于对以下因素的权衡来决定是参与缔约还是弃权:

$P$  = 村民参与缔约对缔约结果产生重大影响的可能性;

$B$  = 村民因所偏好的方案获得的福利改进;

$D$  = 村民因参与缔约而得到的个人满足;

$C$  = 缔约的成本;

很显然, 村民只在  $P \times B + D - C > 0$  时参与投票. 就生态移民决策的必要性与紧迫性判断, 该不等式始终成立. 所以, 村民主动参与缔约是最理性的选择.

#### 3.2 移民资金投入的意义

就生态环境脆弱的地区而言, 大部分都缺乏有效支付的能力, 不能自动实现区域内的产权交易. 如果仅仅依赖现有资源条件和财产支配能力, 期望居民自动选择迁徙, 是很不现实的. 在此情况下, 借助必要的外部资源支持, 以推动移民区村民的缔约选择, 就变得特别重要. 正是由于移民资金的供给必不可少, 在对比分析政府操控型模式与居民自主性模式时, 忽略财政支付移民资金的决策成本是有意义的. 需要说明的是, 这里所称的财政支付, 包括一切形式的由政府直接支配或以政府名义筹集的资金, 不必区分是税收收入还是负债收入.

#### 3.3 强调环境承载力要素的必要性

虽然需要移民的地区生态环境非常脆弱, 但是, 并非整个地区已经彻底失去对人口的负载能力, 仅仅表明相对于现有人口数量而言存在着巨大危机. 如果根据生态承载力测量, 在一个行政村范围内仍然具备一定数量人口的承载能力, 就使村范围内的缔约选择具有可能性. 现有研究成果已经对此提供了充分的理论根据<sup>[6]</sup>.

#### 3.4 两种模式的成本比较

由式(2)可知, 当村民以缔约方式确定移民方案

时,除了缔约成本外,选择留驻的村民所负担的代价就是购买移民所享有的资产权益,人均 $V \times (P - X) / X$ ,需要自行负担的实际成本为:

$$C_a = F/P - V \times (P - X) / X \quad (4)$$

式(4)中,假定村民自身没有实际履约能力,村民的选择便取决于留驻的人均实际成本负担与迁移的利益补偿之间的比较,而人均实际成本负担量又决定于移民资金的人均投入量和全村资产的人均价值量.它们之间的关系,如图1所示.

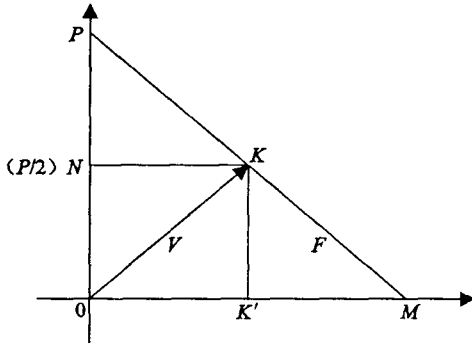


图1 移民数量与移民资金投入量之间的关系

在该图中,横坐标表示移民资金投入量和资产价值量,纵坐标表示人口总量.  $F$  线表示政府投入的人均移民资金状况,  $V$  线表示人均资产价值情况,  $NK$  线表示移民人口与留驻人口的比率,  $NP$  表示移民人口量,  $ON$  表示留驻人口量. 就任何一个移民单位来看,由于人口总量和现有资产价值都是可以确定的,唯一变量就是移民资金的投入量. 当移民资金投入量等于人均资产价值量  $OK$  时,  $F$  与  $V$  将相交于  $K$  点,此时,在不考虑移民区人口承载力的情况下,将可确定有 50% 的居民选择留驻是不需要自己另行负担成本的,只需用自己享有的移民资金即可完成支付购买移民的集体资产份额. 反过来,也就是指无论人均资产价值量如何变化,都能以此等值点为参照,预先判定移民资金投入量所能实现的移民目标;当移民资金投入量  $F < OK$  时,  $NK$  线将向上移动,表明愿意移民的人口低于 50%,一旦没有任何移民资金投入 ( $F = 0$ ) 时,将发生无人移民的情况;当移民资金投入量  $F > OK$  时,  $NK$  线将向下移动,表明愿意移民的人口高于 50%,直到移民资金达到最大值  $M$  时,所有人都愿选择移民为止. 移民资金在最小值  $O$  与最大值  $M$  之间的数值,决定了移民区村民之间讨价还价的可能范围. 该分析模型同样可适用于为达到正常的人口承载力目标,对移民资金需求量的测定.

在政府操控型移民模式下,因政府投入的移民资金是在移民之间进行一次性分配,每个移民所能获得的实际利益为  $F/P$ ,因此,移民利益的增长完全依赖于

政府投入资源的数量. 相反,居民自主性移民模式的运行,由于政府投入的同样数量的移民资金可以在居民之间通过谈判再次分配,既可以合理利用现有资源价值,提高移民的实际补偿额度,达到  $F/P + V$ ,又可充分满足居民的选择偏好. 此处的  $V$  所包含的价值的实现,虽然与政府移民资金的投入密不可分,但也给予留驻民利用现有资产融资提供了可能. 如果资产的可融资性强,就会提升留驻民的交易能力,并有利于政府实际投入量的减少. 除此之外,政府操控型移民还将受制于以下因素而引起成本增加:

1) 强制行为的正当性 ( $L$ ). 在居民既有利益得不到充分补偿,且政府统一移民又不能有效增加生存预期时,或者政府统一移民不能保证移民利益最大化的情况下,部分居民将会产生抗拒反应. 这时,为了如期实现移民目标,政府极有可能实施强制移民. 然而,面对强制移民没有宪法和法律根据的困境,由政府实施强制行为,既会减低移民计划的执行效率,又会引起人们对政府权力行使的安全性忧虑. 从长远看,可能因此使政府付出权威受损的高昂代价. 相反,基于理性人假定,移民作为自己最佳利益的判断者,由其自主决定迁移地点,将是形式正当、效果理想的优化选择.

2) 移民财产利益的处置 ( $I$ ). 实施成建制地搬迁方案,必须对移民的不动产利益进行处理. 特别是迁出地的集体土地所有权的归属如何确定,是继续归移民集体所有还是转归国家所有? 如果移民因迁移而丧失所有权,又没有获得等值补偿,便成为移民的巨大损失. 如果由政府与移民交易,将直接增加谈判成本和履约成本. 由于政府的特殊性,履约能力受限于选民授权,因此,说服选民支持的成本也是不可小视的. 如果强制移民放弃这些不动产利益,显然没有合法性.

3) 移民安置地点的确定 ( $S$ ). 根据现行《宪法》规定,我国对土地实行国家所有与集体所有两种所有制形式. 由于大规模移民对土地等环境资源的需求量巨大,如果将移民安置到其它地区的集体所有制土地上,势必改变了安置地的环境容量,直接影响到安置地居民的利益,在没有取得安置地居民一致同意的情况下,由政府单方强行选择安置地点,显然不具有合法性与正当性. 如果有足够数量并适于定居的国有土地,由政府决定采取土地置换的方式是可行的. 如果政府不能采取土地置换的方式安置移民,必然要为移民地址的选择和谈判支付相应成本.

4) 移民的福利损失 ( $W$ ). 移民离开故土,不仅改变了生存环境,而且也破坏了原有的社会关系. 移民必须在新环境培养生存能力,重建人际网络,重塑文化心理结构. 由政府统一实施移民,不能有效满足移民的个

体偏好。由于移民在文化程度、宗教信仰、生存能力、社会关系等方面各不相同,难以保证移民的福利不受损失。

5) 官僚行为所致的效率损失( $E$ )。根据尼斯卡宁(Niskanen)模型,官僚们并不以将他们的公共产品的产出最大化为目标,而是以最大化预算为目标<sup>[5]</sup>。由于政府操控型移民必须依靠行政体系具体运作和执行,所以,移民事务的执行者不可避免地会受到行政体制自身的制约,从而在一定程度上扭曲政府目标,降低执行行为的效率。

综上,可把政府操控模式的总成本概括为:

$$C_g = F + L + I + S + W + E \cdots + n \quad (5)$$

结合式(4)与式(5)可知,虽然 $F$ 是两种模式必需的成本投入,但是,两相比较,在居民自主模式中,政府一次性移民资金的投入即可实现最低限度的移民,而政府操控型模式中,同等数量的移民资金投入,仅仅为移民创造了可能性,并不能确保移民目标的落实。因此,单纯从经济角度判断,居民自主性模式显然优于政府操控型模式。

#### 4 结 语

通过考察移民的目的、移民的制约因素,在移民法制缺失的社会背景下,充分认可环境脆弱地区居民独

立选择的主体地位,是合理满足居民个体偏好,真正落实生态保护与居民福利改善双重目标的路径依赖。在一定时间内,政府操控型移民模式固然能够收到生态保护的实效,但是,就人与自然和谐关系的长久建立来看,尊重居民的自由选择,畅通居民迁徙的制度环境,减少移民自身的利益损失,降低移民的社会成本负担,惟有借助居民的缔约安排,才是较为理想的政策选择。

#### 参考文献:

- [1] 张宝欣. 开发性移民理论与实践[M]. 重庆: 中国三峡出版社, 1999.
- [2] 一迪. 生态移民的困惑[J]. 华夏人文地理, 2003, 11(5): 135-138.
- [3] 国家统计局. 统计公报. 人口普查公报[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn>, 2005-03-01.
- [4] 何嗣江, 张丹. “农户+公司”模式的演变及发展路径[J]. 经济学家, 2005, 97(1): 118-119.
- [5] [荷]汉斯·范登·德尔, 本·范·韦尔瑟芬. 民主与福利经济学[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999. 130, 159.
- [6] 高志强, 孙希华. 基于中国资源环境数据库的土地资源承载力研究[J]. 中国人口. 资源与环境, 2000, 10(增2): 1-3.

## Contracting for Migration for the Reason of Zoological Environment

ZHANG Zhi-liao

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

**Abstract:** Migration for the reason of zoological environment is the measure for solving the crisis of zoological environment. Nowadays, governments play the chief role in the Migration for the reason of zoological environment, but the migration themselves do not have the freedom to decide whether migrate or not. Because the activity of migration is related to the restraint of economy, culture, law, etc. It is the object of migration that protect the zoological environment and improve the welfare of habitant, which must be concerned when constructing the systems of migration. This paper proves the possibility of contracting for migration based on the methodology of the cost-income analysis. On the other hand, it also argues for changing the mode of migration from that controlled by governments to being decided by habitant themselves.

**Key words:** the protection of zoological environmental; migration for the reason of zoological environment reason; the arrangement of contracting; economic analysis