



“插翅难飞”

甘肃，青海，四川和西藏自治区里的藏族牧民被迫搬迁

一、概况

他们破坏了我们藏族牧民的社区，不让我们居住在自己的区域里，如此一来彻底地摧毁了我们的生活，让我们难以生存在这世界上，我们祖祖辈辈都是牧民。中国政府不让我们继续我们世代生活的技能，逼迫我们居住在中国政府建造的城镇里，在那儿我们不能养牲畜，我们也做不了别的工作，这样我们一定会变成乞丐的。

—FR, 青海省玛沁县的藏人，2004年11月(1)

在市镇的人民会堂上，官员总是说人民拥有土地的权利，但是人民必须遵守政府的命令，尊重法律，不这么做就等于是分裂主义，破坏国家的统一，所以没人敢直接反对政府的政策。

—DP, 西藏自治区八宿县的藏人，2006年7月(2)

自2000年以来，中国政府一直在藏民主要居住的牧区进行移民，土地征用，围封禁牧的政策，彻底地削弱了藏民的生计。这些政策自2003年起，便在青海的果洛和玉树两州变得更为激进，而在甘肃，四川，云南省和西藏自治区里也同时进行着这些策略。许多藏族牧民被迫宰杀他们大部分的牲畜，搬迁到城镇中或城镇附近新造的移民社区里，放弃他们传统的生活方式。

这些要求的事物其实只是属于推动一个更大的，与西部开发计划有关的政策里的一部分(3)。自从这个计划在1999年实施以来，在藏族农民社区的许多土地都被征收了，而农民也只得到极微少的赔偿补助，要不然就是遭到政府的驱赶，以便在该区域进行开矿，基础建设项目，和都市发展计划。

中国政府对他们的这些行动做了几个解释，主要援用的理由是对环境保护的关注，但也用了“发展”和“文明化”这些地区和人民为目的的理由。政府鼓励搬迁的牧

民和被迫放弃产业的农民们学习“现代化”的生活技术，并融入新的经济制度里。中国官员和发展专家也认为这些政策可以让这些原居住在牧区的人口更容易地得到社会和医疗的服务。这个政策正与一个受中国政圈欢迎的经济理论相辅相成，该理论认为刺激发展最好的方法就是制造机会让农村劳动人员往城镇或都市搬迁，而在一个新立的，扩展的城市经济制度里他们理应成为工人和消费者。

中国当局把他们的行动解释为一个应对高原地区和国内其他地区里的生态环境危机的必要政策，他们把那些移民称为生态移民。在 2005 年，国务院西部开发办公室综合司司长杜平说自 2000 年起，已有 70 万的中国西部的人民迁移出贫困的地区，因为“那是为了让一个地区的生态得到修复最有效的方法(4)。”杜继续强调说“我国的生态移民坚持自愿的原则，在充分尊重民意，尊重民族风俗习惯基础上进行移民。”

中国所面临的各种生态环境的危机是不可置疑的，而西部地区的贫困指数仍明显地高于其他地区的事实也是不可争论的。然而，造成危机的原因以及官方应对这些危机策略上的正当性却是值得争议的。在对环境保护所许下的承诺上，我们必须持怀疑的态度，因为在同样的地区，政府却热衷于基础建设项目的发展，如开矿。即使政府在特别的情况下，有正当的生态环境因素或其他的原因来迁移这些藏民，这些搬迁工程的执行却经常欠缺透明性，譬如有关执行前的民意咨询，以及搬迁后，依据国内和国际法律的规定，所应得到的赔偿补助。

人权观察所做的采访显示出，政府目前的政策不但使得受影响的群体更加贫困，而且也使得那些被迫迁移到新社区里的人，在他们理应当作家的地方，深感到混乱脱节，更无法融入主流了。发生在这些藏民社区的事在最低限度上又是一个中国在推动经济发展时，忽视个人和社区利益的例子，其中包括忽略受影响者的权利。

由人权观察取得的中国研究资料确实显示出牧民的利益经常因失去土地的原有权而受到损害(5)：

开始搬迁以前，牧民在责任制度下，已享有他们的土地权有 30 年左右了。然而在实行禁牧及修复生态政策之后，他们绝不可能再享有这些福利(6)。

还有其他类似的研究也批评迁移牧民的行动在大体上欠缺合法性，特别是注意到在土地权的转换时，经常“不明确(7)”。在这些研究中，他们特别观察到的是移民政策一向存在的问题是“法律的介入不够充分(8)，”“牵涉的各方均欠缺法律的知识(9)，”以及“政府部门对法律知识的认识不足(10)。”

可以想像的是民族政治的动机也是这些政策背后的推动力：这些政策在某些方面的制定上是为了推广一个一体主义的方案，目的在削减西藏文化本身的区辨性，以便加强中国对西藏人生活的控制。一些观察者认为移民政策显示了一个西藏政策态度上的激进转向。西藏仍然是北京焦虑的所在，因此北京急切地压制任何偏向独立或完全自治的情绪，并确保其对这个主要战略区域的掌握。九十年代在内蒙古和新疆所推行的类似的移民工程往往造成更贫困的状况，而中国改造文化认同的企图，在新疆区域最为显著，最终目的都是为了解除民族主义的思想(11)。

在这篇报告中所谈到的中国政策包括了公然强行牧民移民的政策。中国当局决定让藏族牧民加入城市经济制度是一个上好的决策，例如要他们成为店主，司机或是建筑工人。当局也声称给与牧民住房的机会，临时的补助金，或食物补给。其他的政策还包括了牲畜的强行减量，农地使用的强行改变。在一些情况里，这些政策负面地影响了牧民和农民在他们居住地进行生计的可行性，因此政策成功地强迫他们搬迁到他处去寻求别的生活。他们被安置在外表一致的，修建粗糙的新城镇和村落里。在传统的生活方式受剥夺后，这些受影响的群体无法参与城市和商业经济，他们所面对的未来是十分凄楚的。

根据官方新闻媒体的报告，自2003年实施“生态移民工程以来”，政府在青海三江源地区已经迁出2万8千人，并建造了14个“城镇移民社区”进行“集中安置”的政策(12)。在2004年底，政府宣布计划再将4万3千6百人迁出该区域，而三江源核心区将成为“无人区”(13)。其它有关于受影响群体的实际数据资料并不多，但总体来说，在报告所谈到的区域里，遭移民或必须迁徙的西藏人人数可达好几万人。

西藏人在中国的统治下，已遭受，并继续遭受社会，文化，经济和政治的压迫和歧视。因此，土地的征用和移民的政策是在一个隐含着威胁的势力下发生的，而这股势力可追溯到早年时代的明显压制。除此之外，这些受影响的群体实际上也无法求助于法律(14)。虽然中国1979年的宪法在原则上保证少数民族的权利，其中包括

文化的保存和不受歧视的待遇，但在实际情况里，取得这些保护并不容易，而对藏人的日常生活也不起什么作用。用人权的国际语言来说，这篇报告所描述的策略是一个侵犯土著人民用地和进行生计的权利的典型例子(15)。

研究方法

人权观察在中国以外的地区搜集证据，而证词来自 150 名左右新近离开藏族区域的西藏人，他们都是来自直接受到本报告中所谈到的问题影响的区域。采访是在 2004 年 7 月和 2006 年 12 月间进行的。资料的来源也包括学术研究报告，媒体报告，官方文件以及官方发言。采访来的讯息须要经过其它的采访资料和间接来源的验证，只有在被证实后才采用，除非是特别声明的。为了保护受访人的身份，每个受访人的姓名均以表示性的字首来替代（不是受访人真实姓名的字首），即使在某些地方指示了受访人的原居地，但是采访的地点并不在此处透露。

在撰写和搜集资料期间，人权观察也取得了一些中国的学术研究报告，这些报告支持我们的论点。在下文的有关处将明白地指出，这些研究证实青海省藏族区域的移民政策，在制定和施行上的普遍问题，其中包括种族冲突事件。由于中国不允许独立，公平公正的组织在中国自由进行对少数民族人权的研究，获取及证实可信的资料是一项挑战。人权观察深信，本篇报告所记载的在这些区域里发生的侵权事件指示出这些区域里一些更严重的问题。

二、主要建议

对中华人民共和国的政府

- 在一个机制建立起来以前，下令暂停所有的移民工程。独立公正的专家应审核任何要求或造成在藏区里的藏族牧民和其他乡村人口迁徙和移民的政策，以及征收他们土地，强要他们屠宰牲畜的政策。审核中重要的一部分应包括评估政策是否遵循中国法律，如 2007 年新的中华人民共和国物权法，和国际法中尊重藏族牧民权利的条例。
- 对于一些咨询和赔偿补助不足的案例，所进行的措施应包括给与重返的机会，或让他们移民到原住区附近或一个类似原住区的地区，并/或依据中国的法律提供额外的补助。

- 对于那些受到移民影响但无法维生的人，政府应采取所有的措施来保证他们能有其他的适当选择，包括有能力回到放牧维生的生活方式。
- 遵循联合国经社文权利委员会的建议，以及其他人权条约的义务，并审核中华人民共和国物权法，保证该法律在应对租有人房屋和土地的保有期方面，提供出最大的保险。
- 支持自由表达，集会和结社的权利。承认牧民有权利公开谈论其对移民，法规，和其他问题的关注和想法。

对国际捐助者

- 保证在本报告中谈到的区域里，借助进行发展项目的基金没有造成强行移民的状况。
- 敦促中国政府进行移民工程时，在有关咨询和赔偿补助上，以及在符合国际标准的透明度和责任追究上的这两方面，遵守法律。

对联合国

- 联合国关于适当住房权利特别报告员及土著人民人权和基本自由特别报告员应向中国政府致函，深表其对强行移民政策及西藏人待遇的关注，并要求中国政府让特派团进入中国藏区观察。
- 联合国人权理事会和联合国经社文权利委员会应对中国强行移民的政策提出重要的问题。

对在西藏区域投资的中国和国际基础建设公司

- 在中国国家级或地方级官员正式合伙或者签订契约之前，要求他们保证进行项目的土地是符合了人权义务而取得的，因此先前的居民不但得到了充分的通知，而且对他们土地，房产及工资的损失上也有适当的赔偿。
- 采用明确的政策来支持人权，建立程序以保证项目的资助和参与不造成人权践踏的情况。在最低的层面上，应实行一个与地方社会团体合作的政策来进行一个人权影响的评估。

详细的建议请看第八章

注释

(1) 人权观察于 2004 年 11 月 24 日采访来自青海省果洛州玛沁县的 FR。受访人的姓名不在报告中透露，只以字首替代(并非受访人的真实姓名字首)；采访的地点也不在报告中提及。

(2) 人权观察于 2006 年 7 月 20 日采访来自西藏自治区昌都地区八宿县的 DP。

(3) 对大西部开发运动的详细分析研究请参看 David S.G. Goodman, ed., *China's Campaign to "Open Up the West: National, Provincial and Local Perspectives*, [Cambridge: Cambridge University Press 2004].

(4) “我国西部地区生态移民已达 70 万人”中华人民共和国国务院西部开发办公室综合司司长，杜平的发言，新华网，<http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-06/21/content-3116128.htm>[2007 年 5 月 11 日访问此网页]。同时参看“一百万以上的青海农民和牧民在过去的 5 年里均加入了‘退耕还林’的项目，”2006 年 7 月份，青海新闻网，www.tibetinfo.com/qh-tibetan.com[2006 年 8 月访问此网页]，该文还指出“地方官员的‘退耕还林’计划及以人与环境和平共存来发展自然环境的计划已成功并连续地在青海进行。”

(5) 原文请参看孟琳琳，包智明，“生态移民研究综述，”中央民族大学学报，2004 年第 6 期，第 49 页。此处的引文乃是从英文报告翻译过来的。

(6) 同上

(7) 同上

(8) 同上

(9) 原文请参看杨维军，“西部民族地区生态移民发展对策研究，”西北第二民族学院学报，2005 年第 4 期，第 7 页。此处的引文乃是从英文报告翻译过来的。

(10) 同上

(11) 人权观察，中国一毁灭性的打击：镇压新疆维吾尔人的宗教信仰，第 17 卷，第 2 期，2005 年 4 月 12 日，第 7 到 8 页，<http://hrw.org/reports/2005/china0405/>

(12) “三江源城镇人口快速增长，”2006 年 11 月 3 日，新华网，http://www.qh.xinhuanet.com/misc/2006-11/03/content_8428768.htm [2007 年 2 月 24 日访问此网页]。

(13) “青海 4 万牧民因生态恶化转移，三江源将成无人区，” 2004 年 8 月 31 日，青海新闻网，<http://news.sina.com.cn/c/2004-08-31/11194186362.shtml> [2007 年 2 月 17 日访问此网页]；“三江源地区生态移民应有补偿机制，” 2004 年 8 月 11 日，新华网 <http://210.51.184.11/561/2004/12/21/62@63920.htm> [2007 年 2 月 17 日访问此网页]。

(14) 人权观察，缅甸—“他们又来毁坏我们的村庄”可伦邦内迁徙人民的苦境，第 17 卷，第 4 期，2005 年 6 月，<http://hrw.org/reports/2005/burma0605/6.htm>。

(15) “土著”一词通常不为倡导团体或西藏人所使用，因为它暗示着接受中华人民共和国的主权。