

我国水利水电工程移民问题分析与思考^①

袁松龄, 朱东恺

(河海大学移民研究中心, 江苏 南京 210098)

摘要:从我国水利水电工程移民现状出发, 识别存在问题, 总结了移民问题中的几个关系, 如移民与发展、区域发展与移民发展、库区短期投资膨胀与发展可持续性等的关系, 进而基于对移民问题产生的根源分析指出当前移民工作存在的体制上的问题, 并提出几点思考: 移民政策评价, 移民利益协调机制的构建, 移民投资应实事求是, 移民规划设计问责制, 移民设计、管理人员人力资源建设等。

关键词:水利水电工程; 工程移民; 利益冲突; 移民补偿制度

中图分类号: C922

文献标识码: A

文章编号: 1006-7647(2005)03-0001-04

Reflection on water resources projects-induced resettlement in China//YUAN Song-ling, ZHU Dong-kai (*National Research Center for Resettlement in China, Hohai Univ., Nanjing 210098, China*)

Abstract: From the current situation of water resources projects-induced resettlement in China, some issues were identified, and some relationships about the resettlement were summarized, including resettlement and development, regional development and resettlement development, short-term investment expansion and sustainable development in reservoir areas, etc. Based on an analysis of the root causes of the resettlement-related problems, some influencing factors in current resettlement system were pointed out, and some suggestions were made, such as resettlement policy evaluation, benefit coordination, investment in resettlement projects based on facts, responsibility in resettlement design, and human resources construction for resettlement planners and managers.

Key words: water resources project; engineering resettlement; benefit conflict; resettlement compensation system

1 水利水电工程移民现状

水利水电工程移民是水利水电工程建设的重要组成部分, 涉及政治、经济、文化、社会、人口、资源、环境、工程技术等诸多领域, 是一项复杂的系统工程。水利水电工程移民问题解决得好坏, 不仅直接关系到水利水电工程的顺利建设, 更关系到广大移民的切身利益, 关系到社会的稳定。由于中国人多地少的矛盾十分突出, 水利水电工程移民已成为水利水电事业发展的重要制约因素。同时, 它也是世界各国在水资源开发利用中普遍关注和研究的重要课题。当今, 发展中国家兴起了开发水利水电资源、兴建大型水利水电工程的浪潮, 这对人类社会产生的直接后果就是引起了大量移民。值得关注的是, 由于工程建设者对工程的社会经济代价没有进行充分的估计, 对移民没有引起足够的重视, 造成部分移民生活贫困, 甚至失去了基本的生产、生活资料, 从而引起了社会的不稳定和移民的强烈怨言。考察世界范围

内的水利水电工程移民现象, 不难发现, 水利水电工程移民的过程也是各种利益(包括当地政府、项目法人、设计单位、移民等)的博弈过程, 在统一中矛盾, 在矛盾中冲突, 在冲突中又形成新的利益均衡, 整个过程曲折而复杂。兴建水利水电工程, 对于一个国家的整体可能具有促进作用, 但对于被迁移的人民, 则“在绝大多数情况下, 在经济、文化、感情上都遭受了严重的挫折”^[1], 所以, 冲突和利益调整伴随着整个水利水电工程移民的历史。

移民问题是一个复杂的社会问题, 它涉及一系列有关我国发展的重大问题, 如公平、发展、地区差距、利益冲突、社会稳定、生态问题、三农问题等等。人们对水利水电工程建设的论证研究非常重视, 从技术研究到最终决策历时很长, 充分体现了“慎重研究、科学决策”。而对于水利水电工程引起的移民问题的研究相对显得简单, 思想上不够重视, 技术上不够规范, 实施上不够细致, 其结果就是部分移民生计得不到保障。发展与稳定是我国社会转型过程中的

作者简介: 袁松龄(1957—), 男, 北京人, 高级经济师, 从事水利水电工程移民管理和移民研究。

①本文仅代表作者认识, 不代表所属机构观点。

两大主题,在当前城市化进程加速和西部大开发的背景下,失地农民问题、拆迁中的矛盾和利益冲突,这些社会不稳定因素若不能妥善处理,将在很大程度上影响全国的社会稳定,因为移民行为往往是群体行为。

国内对于水利水电工程建设的争论焦点主要也在移民问题,移民问题成为制约或影响水利水电工程建设的重要因素。正如潘家铮、陆佑楣在联合国水电与可持续发展研讨会上指出的“开发水电需付出淹地和移民的代价,这是许多人反对修水电的主要理由之一。与淹地伴生且更难处理的问题是移民,移民工作十分复杂困难。做好水库移民搬迁是水电项目成败的关键。”

1949年以来,特别是1978年以来,我国水利水电建设迅猛发展,工程规模不断扩大,取得了巨大成就。但是,我国水利水电开发程度仍然偏低。为实现21世纪社会经济的可持续发展,党中央提出了西部大开发战略。开发西部水电宝藏,实现“西电东送”,是实施西部大开发战略的重大课题之一,也是实现我国能源优化配置的关键。为此,我国将开工建设一大批水利水电工程,形成南、中、北3条“西电东送”大通道。随着我国西部大开发和水电事业的迅猛发展,势必引起大量的水利水电工程移民。水利水电工程建设在我国长期发展,水利水电工程移民将与发展长期共存。为此,移民问题研究是关注社会问题的专家学者应该予以考虑的。

2 水利水电工程移民问题识别

移民问题研究是问题导向型研究,水利水电工程移民中一直存在着几个关系,值得探究。

a. 移民与发展。移民与发展是共生的,将长期伴随水利水电事业的发展。以三峡、小浪底工程为代表的移民问题,引起了党和国家的高度重视,本着“脱贫、发展为目标”,在移民的规划和实施中,给予许多政策优惠和生存发展的保障。如小浪底工程的部分移民安置去河南温县、孟州两地区,广大移民从心底感谢党和政府对他们的关心帮助。但也有一些项目却使一些原本较富裕的农民成为移民后陷入了贫困。这就违背了经济学上的“帕累托改进原则”,究竟是移民本身造成了这种现象,还是由于缺乏相应的利益补偿或利益均衡机制扭曲了这种发展?现在我国的几千万贫困人口中,还有相当一部分是移民,库区存在“守着水库没水吃,靠着电站没电用的现象”。

移民在亲历以项目为载体的社会发展的同时,承受着移民引致的贫困风险:丧失土地等生产资料,

生产无手段,生活无出路,失去享有公共财产和服务的权利以及原有社会关系解体。移民在搬迁前的生存状态是一种均衡,即使是一种低度均衡,但它是在“自由和自然”情况下的缓慢发展,而搬迁打破了这种平衡,使得他们失去了低成本的生活方式、低成本的发展方式。如何处理好移民、贫困与发展的关系,成为我们全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会所亟待解决的问题。

b. 区域发展与移民发展。这个问题集中表现在库区所在县或乡镇的区域内。由于移民资金的特殊性(移民资金与移民人数紧密相连),有些地方政府为了能留住移民资金,会无视本区域内的移民环境容量,忽视移民安置的复杂性。由于缺乏认真负责的精神,对移民安置草草了事,导致遗留问题多,这些都是地方政府不当的政绩观所致。

c. 库区短期投资膨胀与发展的可持续性。库区短期投资膨胀现象突出,移民搬迁期,大量资金在库区流转,带动了经济短期膨胀,移民搬迁后,出现产业空心化现象,发展没有后劲,重复投资导致“左手握右手,自己吃自己”。库区缺少人流、物流、信息流,水利水电工程建设期的过度投资导致投资同质化,工程建成后,库区缺乏新的经济增长点,不免呈现一片萧条。

d. “三原”原则与地区经济发展。原规模、原标准或恢复功能的“三原”补偿原则与库区经济长远发展有冲突。移民补偿只是对实物进行了补偿,而地区的建设需改善,发展不可能按原规模、原标准建设,这就产生投资缺口的问题。“三原”是按库区实物调查时的“三原”,而停建令往往提前很多年就公布了,库区经济的发展和人们赖以生活的住房、水利等基础设施的改善和提高在一定程度上都受到强行的抑制。大型水利水电工程普遍存在着规划期与搬迁期的时间差,往往短则几年,长则数十年。移民补偿中未考虑这种人为的限制所带来的库区居民的隐形损失,而是以工程设计时实物量调查进行登记补偿。

e. 移民真实成本与现行移民计算成本。移民真实成本与现行移民计算成本存在背离。许多移民安置的隐性投入都没有计算进移民成本,如移民个人的投工投劳等。对移民的补偿只注重原标准的实物量,而对原功能恢复的重置投入未能实事求是予以考虑,移民搬迁后,除了具有基本的居住等设施外,原有的许多功能性设施没有条件新置。此外还有行政成本、社会成本等,地方政府特别是地方乡村一级缺乏工作经费,他们为移民的迁出迁入所付出的高昂成本与回报不对等。水利水电工程建设中的移民

成本和风险部分转嫁到地方政府和移民身上。

f. 水利水电投资市场化体制与移民实施的政府行为.在与移民干部座谈时,他们对移民工作认识的普遍反映是“移民工作天下第一难”.这就让笔者不禁要探究移民工作究竟难在何处.水利水电的开发投资是市场化或准市场化体制运作,工程自身的成本经过多年建设实践,已经有一整套较为成熟严密的预算规范,再通过市场的招投标竞争,可能还有节余,而移民的实施是按照计划经济中的政府行为操作.两种不同体制的冲突,给水利水电工程移民带来了一系列的矛盾和冲突.在库区有这样的评论:“水电工程功在国家,利在企业,苦在移民,难在政府”,这就形象地描绘了水利水电开发中的利益分配格局。

g. 移民政策与现行法律法规.移民政策相对滞后,与现行法律法规有冲突.随着市场经济的发展与成熟,1991年颁布的《大中型水利水电建设征地补偿和移民安置条例》已不能适应形势要求,《大中型水利水电建设征地补偿和移民安置条例》与现行的《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国农村土地承包法》存在法律、法规方面的衔接问题.另外,同样是移民,标准不一,水利和水电行业的规范不同,水电行业补偿比水利行业高得多。

h. 移民实施中的合理与合法.移民工作中存在许多合理不合法的费用,如调地工作经费,调地需要重新丈量、计算、确定新的承包方案,重新签订承包合同等,必然发生调地工作经费.而这些在现行的规范中是没有的,经费不落实,工作没有积极性,往往会导致土地不能及时调整、分配到移民手中,也是造成失地农民的原因之一。

3 水利水电工程移民问题根源分析

在众多水利水电工程移民重点地区调研时,当地政府、移民部门以及移民群众从不同角度指出了当前移民工作存在的许多体制上的问题。

a. 在指导思想,移民补偿制度欠公平.制度是利益冲突的直接根源.我国水利水电工程移民安置贯彻开发性移民方针,采取“前期补偿、补助与后期扶持相结合”的办法.在目前的形势下后期扶持工作要执行原来的标准变得越来越难,而且还容易引起移民与安置区居民的矛盾.从一开始就补偿到位,不再进行后期扶持的方式是值得探讨的.我国绝大多数水利水电工程移民的土地补偿费和安置补助费之和为被征收耕地征收前3年平均产值的10倍,如不考虑社会经济形势和实际情况,机械“一刀切”的

办法是不公平的.现行移民补偿与真实移民成本是否匹配或相当,是移民补偿制度改进的起点.现行的移民补偿制度未按照真实移民成本进行赔偿,而只是进行了不充分的补偿,这就呼唤真实移民成本的回归。

b. 存在两个利益主体的错位.①公共利益与私人利益的错位.一方面,水利水电工程作为投资巨大的基础设施项目和社会公益性或准公益性项目,在防洪、灌溉、航运、供水等许多方面具有巨大的经济效益和社会效益,对发展和改善人民生活具有不可替代的作用,体现了一个地区和国家整体的公共利益;另一方面,在肯定水利水电工程巨大综合效益的同时,也必须充分估价它对淹没区和移民带来的损失和不利影响.水利水电工程势必涉及一些移民的搬迁,这在一定程度上造成了移民物质和精神上的损失.②整体利益与局部利益的错位.在我国水利水电工程建设中国家代表全局、整体,库区所在地方政府代表局部.国家建设水利水电工程,关系国民经济全局,是全局根本利益之所在,其中也包含了库区的利益,但在一定程度上存在整体利益与局部利益的错位.水库淹没造成的损失是库区为换取全局利益做出的牺牲,没有库区的局部牺牲,就没有水利水电建设的全局效益.移民问题带来的社会问题凸现发展主体的缺位。

c. 缺乏利益保障机制,移民利益补偿机制未到位.受损群体与受益群体在一定程度上背离,而又缺乏相应的利益调整机制是水利水电工程建设普遍存在的问题.这里有两方面的情况存在,一是区域间的利益分配不均衡,存在受损者与受益者的差别.对一个水利水电工程来讲,淹没区通常是受损的地区,土地淹没居民搬迁,为此,当地需要付出很大的代价.而下游地区往往是受益区,水库的兴建免除了洪涝或干旱等灾害.但是利益补偿并没有大的差异,由此,两个区域在修建项目上必然出现积极和消极两种态度.二是群体间利益的差别.受益群体将从此享受项目带来的成果,而受损群体离别故土、失去家园,如果在利益补偿方面得不到应有的照顾和妥善的安置,就会从此走向贫困。

只有通过构建相应的利益补偿机制来调整相关各方的利益分配才能实现社会均衡.所谓利益补偿机制,就是要通过规范的制度建设或制度创新来实现各主体间利益的转移和再分配,这包括利益在个人、企业、非政府组织和政府、中央政府和地方政府之间、地方政府和地方政府之间的利益转移和再分配,而这种补偿应更关注对脆弱群体的补偿和利益

转移.利益补偿机制主要是一种稳定型反馈机制,以平等原则为指导,着眼于各种利益的合理分配.而在移民实践中,往往缺乏这种利益补偿机制,使得冲突难以缓解,引发众多社会问题.

4 对水利水电工程移民问题的几点思考

4.1 移民政策评价

政府作为正式制度供给主体,在制定政策的时候,往往未能充分预料到政策的副效应.对于这些副效应,政府主体往往不可能及时或完全预见、领会.鉴于移民工作的政策性很强,而移民政策往往是不可逆的,造成的影响也是巨大的,就有必要构建移民政策的评价制度,从制度上保障移民政策的适用性、可操作性.

制定移民政策的目的是为了移民的生活水平达到或超过搬迁前的水平,为社会稳定提供制度保障.但是,移民政策对移民生产生活的不同影响有不同的表现,有的政策短期就能给移民带来利益,有的政策则有滞后性,要在运行较长时间后才能发挥作用,因此,评价移民政策要把远期利益与短期利益结合起来.另外,移民政策对不同对象、利益相关者的利益调节是不一致的,局部利益与整体利益也会不一致.移民政策既要看直接影响,也要看间接影响,看对可持续发展的影响.一般,移民政策评价可从以下几方面考虑:①政策费用.移民政策费用是实施或维持一项移民政策所花费的成本.一项移民政策的实施都是以一定的移民政策费用为前提的.②政策收益.移民政策目标的实现程度,表现为移民政策实施后所取得的效果.③政策风险.由于移民政策的社会影响是巨大的,因此要对其政策风险进行分析.

4.2 移民利益协调机制的构建

水利水电工程的建设伴随着利益冲突的加剧.水利水电工程建设征地和拆迁,关系着征地方和被征地方、拆迁方和被拆迁方的利益博弈.利益的巨大冲突,必然导致博弈的程度异常激烈.利益冲突是各种形式的社会冲突的根本原因,具有正反两方面效应,它既是生产力发展的重要杠杆,也可能是经济衰退和社会不稳定的直接原因.因此,在充分发挥利益动力机制作用的同时,必须构建社会利益协调机制,以最大限度地克服利益冲突的负面影响.

从利益关系或利益冲突的视角,分析水利水电工程移民中的各利益相关者,以建设项目程序为主线,分阶段分析各利益相关者的利益所在,识别水利水电工程移民中存在的几个利益博弈:中央政府(项目法人)与地方政府的利益关系、地方政府与移民的

利益关系、移民与安置区居民的利益关系、设计院与当地政府和项目法人的关系,实事求是与以人为本的关系等,分析各阶段利益均衡的措施或实施途径,真正确保国家宏观发展目标与移民个体利益的一致.

4.3 移民投资应实事求是

工程建设的招投标制度决定了工程建设投资不能任意压低,而移民由于一味提倡政府行为,成为投资降低的一个可能选择,从而导致了移民补偿的不充分.指令性的成本控制集中体现在移民补偿投资的控制上.工程建设定额规范、严密,而移民作为一项社会性工作,被误认为弹性大、空间广、可以缩减.随着我国投资体制的改革,移民投资也要体现与时俱进,遵循实事求是的原则.

4.4 移民规划设计问责制

由于移民规划设计是对移民的规划,是对人的规划,因而时代性较强,不同地区、不同时期、不同经济发展水平要求不同.目前,移民规划设计规范与实际情况脱节现象严重.规划设计人员缺乏实施经验,对农村的耕作技术、气候特点和农民的生产生活、地域习惯、心理等都缺乏足够的了解,加之现行的体制又缺乏对移民规划设计单位的激励约束机制,造成规划设计成果“合法不合理”、“合理不合法”的现象,与实际存在较大差别.移民规划设计往往直接决定了移民安置效果,而由于设计深度不够和设计缺陷造成的质量问题,如农民失地、无法安置等,对此无人承担责任.因此,要构建起对规划设计单位的激励约束机制,有必要建立移民规划设计问责制,以制约规划设计单位和人员.

4.5 移民设计、管理人员人力资源建设

移民规划设计人员基本都是水利水电工程建筑等工科专业出身,移民规划设计作为工程设计的副业,缺乏具备经济、社会、环境、自然、文化等方面知识的复合型人才.而移民规划设计是以人为本的,应具有一定的人文关怀.现行的移民管理人员配置模式也存在缺陷,往往是“建一个工程,交一笔学费,培养一批移民干部;工程建成了,他们也转行了”.这造成了移民管理人员人力资源的极大浪费,而移民管理工作是一项经验依赖型工作,有必要在更大范围内配置移民管理人员.

参考文献:

- [1] 麦卡利 P.大坝经济学[M].周红云译.北京:中国发展出版社,2001.

(收稿日期:2005-02-28 编辑:骆超)