

水库移民土地调配的政府协调探究

许佳君,王理平,张丽

(河海大学公共管理学院,江苏南京 210098)

摘要:对水库移民土地调配的政府协调进行解读,从协调主体和客体、协调目标和原则、协调手段和策略、协调需求判断及协调过程几个方面进行土地调配政府协调的设计,其中协调的需求判断是从公平角度建立以民众投入产出及参照物标准投入产出为依据的比较,最后根据现阶段有关政策及政府工作重点,从协调的实施与保障角度提出进一步完善土地调配政府协调的建议。

关键词:水库移民;土地调配;政府协调

中图分类号:D632.4

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2015)05-0041-05

土地调配不仅要考虑由土地资源引发的补偿和分配,尤其需要考虑其中的公平,土地调配问题核心利益点在于由民众的比较倾向产生的公平性问题。

一、如何理解水库移民土地调配的政府协调?

1. 水库农村移民安置的土地调配和政府协调

土地调配是移民(或村)的集体土地通过征地程序用于工程建设后,政府在安置区内调配出土地,在不改变土地用途的情况下小范围内改变土地使用权属或所有权,将土地分配给移民群体(或村),以及此过程中利益的协商和分配的过程。土地调配主要由政府外部激励,辅助民众内部愿望优化驱动。调配频率的波动必定引起土地使用权的单一调配或加上土地所有权同时调配等可能结果。根据习俗、民约或政府等不同土地调配主体的控制功能,土地调配表现出自我约定、外力的强加等不同的动力驱动^[1]。按照“公平合理,同等对待”等原则,首先在确定的安置点进行土地调配方案的动议,其次针对人口、土质从调出土地农民群体(或村)调配农村用地。从农业部1998年对全国6省824户农民的调查资料来看,曾经调过土地的农户为751户,占总数的91%,最多调过9次^[2]。土地调配需以形成高效耕作土地利用模式为核心,在政府主导民众愿景驱动下把握土地调配频率和可能调配结果,综合考虑土地利用效率的提高、有效耕地面积的增加、土地高效利用模式的形成等可持续发展,最终实现移民安置区移民(或村)和调出土

地农民(或村)的社会融合和经济发展。

水库农村移民安置的土地调配需要政府协调。国外学者对政府协调的界定是通过事前制定的决策和规则实现参与者间的最优目标^[3]。国内学者认为“协调”是协调主体在有效运行程序下运用某种协调手段使系统呈现理想状态的动态过程。具体来说,由县、乡镇有关成员组成协调小组,确定土地调配范围,会同村民代表对土地调配方案进行协商,得到2/3村民的同意后形成初步方案,进行为期15天的公告,期间允许有异议的相关人员提出书面异议,乡镇及村集体或村民小组以会议形式进行再次协商,若仍无法解决报地方人民政府协调,最终签订土地调配协议^[4]。政府协调是在遵守相关政策、尊重移民安置区现有经济、社会和环境发展规律的前提下,通过建立适合水库农村移民区域发展的保障体系,根据采集的需求期望运用特定协调手段对调出土地农民(或村)的土地进行调配,以实现区域和谐共处与经济社会平衡发展的动态过程。由此引申,协调主体即为政府、调出土地农民(或村)、移民(或村),协调客体即为区域农村用地及土地利益。从职能角度,政府协调表现为控制和管理职能,围绕协调客体对附着在其上的民众进行关系调节。协调的保障体系可以表现为相关政策的完善和系统化、资金的充裕和成本控制、运行等制度的制定以及公众参与途径的开放等^[5]。除移民(或村)及调出土地农民(或村)外,协调主体涉及政府部门的组织结构分工,表现为决策层、管理层及操作层

收稿日期:2015-09-09

作者简介:许佳君(1966—),男,江苏淮安人,教授,博士,从事移民理论和实践、工程项目评价研究。

的相关职责和权限。协调是指在协调保障体系下,协调主体和客体,协调目标和原则,协调手段和策略,协调过程及实施等组成的整体。考虑到新情况、新环境引发的动态性,政府协调按照土地调配的事前、事中、事后优先顺序进行风险控制和管理,具体涉及:①建立土地调配问题预警,对待协调问题进行识别和分析,提炼问题本质;②启动协调,展开深入对话;③问题解决,跟踪归档,修正调配预警方案等。

2. 政府协调在移民安置土地调配中的作用

协调作为管理的本质,是移民安置过程中土地调配顺利进行的有效手段。过往研究中的政府协调多注重政府组织内部的协调研究,对外协调往往处于短期行政高效率、长期隐患不断的被动地位。根据协调工作的组织性、利益性、风险性及动态性特点,政府协调必定通过多种协调手段和策略逐步加深对政府管理模式的反思,实现政府职能权责明晰,在政府办事效率和换位思考上,让村民真切感受政府“以人为本”的管理理念。

(1) 有利于理顺公共资源享有关系

公共资源享有包括人均土地资源水平、医疗服务条件、获得教育的机会以及政策补偿平等对待水平等方面。众所周知,区域内的公共资源归集体所有,对内集体成员可以平等享受公共资源,对外非集体成员有偿享有公共资源。调查中发现,有些地区公共资源名义上属于民众共有,实质上大多民众无法开发。如,原则上调出土地农民群体(或村)单价8 000元可购置公共区域内墓地,移民(或村)7 000元单价可购置,实质上因移民(或村)对移民安置区土地资源的占用和政策补偿的偏待,移民在墓地拥有上几乎被排除在享有名单之外。通过绝对收益和相对收益的对比,移民(或村)与调出土地农民(或村)在公共资源享有问题并不融洽,根本原因在于土地调配中政府协调的不足。

(2) 有利于提高土地综合利用效益

随着经济发展和社会进步,因土地调配农村用地经济产出低下成为生活生产的现实问题。某市水库农村移民处于沿海地区,有实力和技能的农民由于办厂、经商或务工,没有过多的精力投入土地耕种。在土地调配中主要比较调配收益与其他土地经济收入的差距来判断是否调配。无实力的农民一边耕作,一边通过在既定的宅基地基础上加盖楼层,以收取房租形式补充经济收入。多数经营土地的农民辛酸感叹“认真种了,投了那么多钱,到头来收不回成本;不认真种,还能得到国家的50块补贴”。不少学者忽视政府协调的存在而推行西方国家以农地规模经营为目的的土地私有化。只是土地的私有化

不会带来土地综合利用效益的提高,反而可能助长土地资源的“反公地悲剧”。

(3) 有利于提高协调的民众满意度

长期以来,学术界和政界多关注如何补偿农村土地产出价值等相关问题,对民众合理预期的满足关注不够。如20世纪80年代以前LX水库由县政府统筹完成,开始关注口粮及用电补助。近年来,该市政府部门逐步根据移民安置规划和区域补偿标准,授权移民部门和土地局、发改委及基层政府部门协同处理土地调配,却更关注由土地产值换算的补偿问题。只是补偿的有限满足并不能概括民众的合理需求,政府协调职能发挥的效能不足。实施市场经济以来,土地的市场价值以及地段引发的区域价值等收益逐步被农民重视起来,核心问题是中国经济格局大逆转引发了民众对前期分配不满形成的政府执政问题。围绕移民的安置政策和补偿标准,强化政府协调职能可以合理缩短调出土地农民(或村)与移民(或村)之间、土地补偿与土地市价收益之间、民众的预期与实际获得之间的差距^[6]。

(4) 有利于创建和谐区域文化氛围

在强调民主、和谐的今天,作为具备一定办事能力和政策把握能力的政府协调机构,首先具备了及时发现土地调配中不协调状况的先决能力,有条件对土地调配涉及的工程建设效益、移民安置影响以及各种补偿和优惠政策进行解释宣传,并打通民众反馈信息的上升通道,以此提高政府协调效能。根据土地调配范围,民众对土地资源和利益分配的兑换需求不同,政府协调在充足资金保障下能够对民众的需求做出合理反馈,比如补偿、城镇户口等。面对土地利益与社会经济发展步调的变化,政府协调对区域矛盾、发展后劲不足等预测,可以通过表明政府对问题的重视引导民众建立正确的价值观和社会责任感,通过解决区域可持续生产生活问题,增强民众对政府的凝聚力。

二、水库移民土地调配的主体和客体及其目标

水库移民土地征收和调配的政府协调路径设计是在协调前问题的识别与分析基础上,依据发现问题、解决问题思路,综合考虑政府的组织灵活度与民众投入产出预期,进行风险事中控制的过程。根据亚行《移民手册》关于协调委员会^①的描述,本研究

^①一般包括:受影响人、受益人和安置区居民的代表,其他相关者(如地方或中央政府、被选官员、非政府组织)和技术专家。

协调主体是指在土地调配过程中,谁主导并推进执行,谁对协调过程产生影响;协调客体指协调作用的对象是谁,包括协调直接客体和间接客体。

1. 水库移民土地调配的主体和客体

从早期的首长制到目前初步形成的多部门协同合作,再到国务院部级联席会议,反映出新增一类土地调配问题就增加一个协调机构的僵局。以往经验表明,基于地方政府的基层实践性和管理综合性,协调主体多由临时组成的移民工作领导小组担任,因缺乏地方政府决策层领导的加入而权威有限。根据组织管理层级,中央政府主要负责全国范围内的政策、法规制定和颁布,旨在维持整个社会环境的稳定;省级政府负责对中央政府政策法规的解读和区域内政策、法规制定和颁布;市级政府负责解读省级政府有关政策法规,并编制土地调配总体方案;县级政府负责主持土地调配;乡镇政府负责宣传和解释政策并确定具体调配方案;村民小组或村集体经济组织属于非行政组织,负责思想引导和愿景反馈。而政府协调的灵活、有效与影响力、权威大小^[7]及成员的行为和信念^[6]直接相关。因此,本研究从组织管理三层次“决策层、管理层、执行层”中,优先挑选成员组成正规的政府协调机构。在领导信任和权威授权作用下,代表国家行使话语权,积极行使协调职能和调动各方面经济因素参与协调。

①协调直接客体。在土地调配中协调直接客体第一顺位是调出土地农民群体(或村)。在移民安置过程中,调出土地农民(或村)通过调出自己拥有的农村用地换取经济、政策补偿及其他,区别于直接为水库工程建设提供资源和环境,但为实现移民安置和社会稳定做出了重要贡献。其次是移民(或村)。移民(或村)贡献了自己的全面生活生产资料用于工程的开发和建设,不仅希望获得恰当分配的土地资源,同时希望在新环境下实现生产生活的可持续,土地调配中的意愿通过政府协调机构进行表达。②协调间接客体。依据本研究调配对象及移民安置的核心,协调间接客体为农村用地。具体来讲,包括地块范围、质量、远近等方面,这些要素将影响耕作的意愿、产值及耕作类型,进而对协调直接主体第一顺位的协调意愿产生直接影响,同时又反映出移民(或村)的协调满意度。

2. 水库移民土地调配的政府协调目标

明确的协调目标可以保证整个政府协调路径的有效性。为了均衡系统及要素之间的利益关系,约束农村用地调出比例和补偿分成^[8],政府协调机构要联合协调直接客体,综合确定协调目标。

按照组织层次,协调总目标是加强民众对政府

的向心力、凝聚力和归属感,实现社会善治;部门目标(政府协调机构)是有效实现民众的合理期待,提高协调效率,合理控制协调成本,弱化民众的比较倾向;工作目标是对出现的不协调进行处置,对可能出现的不协调进行预防,促进土地调配中协调的民众满意度,顺利完成移民安置;个体目标是补偿、资源及其他利益的均衡。

三、水库移民土地调配的政府协调手段与策略

协调手段是指通过恰当方式来控制和管理土地调配过程,寻求解决矛盾或冲突的方案,使移民安置有序运转,达到协调的状态。协调策略是为了减少政府协调的负效应,提高政府协调的整体输出功能和协调效应。根据调出土地农民群体(或村)产出与投入的值与参照物产出与投入的值的“比较”反映出土地调配是否公平的思路,下面按照何种协调手段采取何种策略的形式进行描述。

$$(1) \text{ 当 } \frac{O_p}{I_p} = \frac{O_o}{I_o}, \text{ 民众感到公平}$$

政府协调机构的介入更多的是取精去粕,并逐步深化、总结。通过汲取土地调配中的具体做法,从实践升华到理论,消除效应滞后性和因环境因素不同产生的非可持续发展风险,同时从三农问题长远发展角度考虑政府在区域管理中职能的发挥。

$$(2) \text{ 当 } \frac{O_p}{I_p} \neq \frac{O_o}{I_o}, \text{ 民众不公平感明显}$$

①政策描述—晓理。土地调配的出发点是为了实现工程建设顺利必须进行的移民安置。通过介绍政策规定的土地综合利用以及生产、生活扶持等政策,可以让移民群体(或村)了解在土地数质有限的情况、生产生活如何可持续,从而减少后顾之忧。从反哺和等价交换角度,移民群体(或村)为了区域内广大民众的幸福贡献了自己的土地资源,调出土地农民群体(或村)在其完全收入能力下调出自己的土地。具体来讲,有关政策内容的详尽解释有利于民众理解根本利益的一致性,一方面可以弥补移民群体(或村)的心理落差,另一方面也可为调出土地农民群体(或村)以及区域内的发展带来新的契机。

②情感激励—移情。土地调配不仅是土地资源的再分配,而且是区域内社会经济环境的重构和融合。情感激励一方面可以重构区域内的情感树,另一方面可以为协调中的公平性的实现做铺垫。通过移情,调出土地农民(或村)可以知悉:移民(或村)是为了实现区域的稳定发展才首先要求受惠区调出土地以进行移民安置;移民(或村)可以了解:区域内调出土地农民(或村)的土地资源的现状以及其

他选择项,最终达到弱化比较倾向的目的^[9]。

③补偿优待—劝说。土地调配涉及调出土地农民(或村)与移民(或村)之间土地资源的再分配。补偿是保证民众心理落差的基本,优待是在资源稀缺下对区域内社会融合、环境改善、土地综合利用等给予的福利。在政府协调路径设计中,通过劝说策略,把土地的市场价值与民众的可持续生产结合,实现利益与风险共担。政府协调机构依据补偿优待规定,客观分析民众的投入产出,给予农村用地经济补偿和其他奖励,为弥补土地调配后由人均农村用地带来的种种隐患,针对区域内公共设施、发展优惠及土地综合利用方面提供优待。

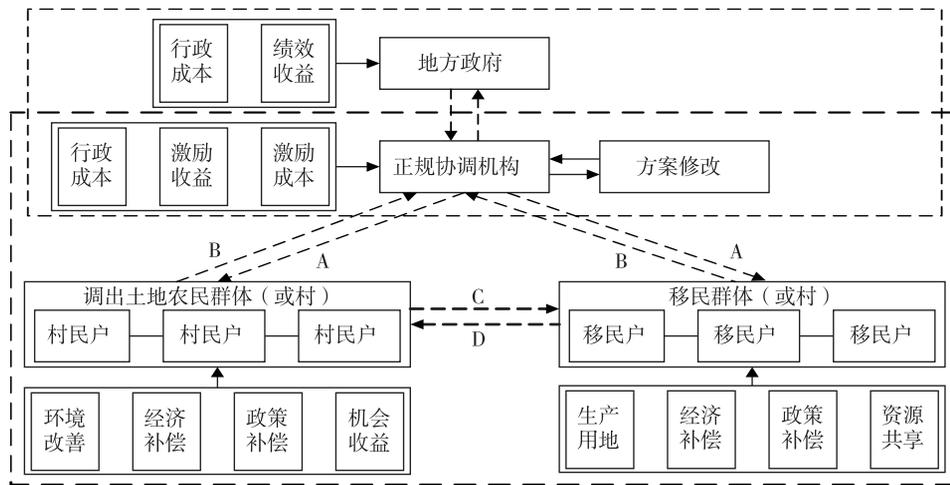
④权威利用—示范。政府协调的基本前提是政府权威的运用。通过权威利用可以示范政府组织的开放与包容,展现政府部门的威信和形象,促使各级政府积极响应政府协调机构的工作号召。此外,权威的反面是民众的权利和尊严,若权威利用不当,比其他手段和策略更容易引起民众的不公平感。此手段和策略的运用主要在对土地调配问题重视的形象树立初期以及核心问题的协调上^[10]。

四、水库移民土地调配的政府协调过程设计

协调过程的制定是协调路径设计的关键成果。不同地区的土地调配问题与民众接受方式是有差异的,其中投入和产出种类也不同。本研究涉及对象、

方式、范围以及其中的交换等方面。协调的过程是一个以地方政府为主导,正规协调机构负责,与具有一定行政权威的村民小组或者村集体经济组织进行交互,并通过全体村民中2/3以上成员通过的协商决策过程。实质是通过政策、经济、情感、权威的激励,引导民众主动调出土地、按照政策优待改善土地产值和驱动区域内社会稳定。结合移民安置规划和实践,总体思路是:问题分析—流程优化与固化—方案实施与监督控制—实施效果分析—反馈。

依据图1,当移民(或村)和调出土地农民(或村)在非移民化的进程中土地交付顺利,区域内社会、经济环境改善并共同发展,则政府协调机构付出的行政成本和激励成本换取激励收益,地方政府的行政成本换取绩效收益。若调出土地农民(或村)在协调过程中主动调出土地、按照政策优待能够改善生产提高长远的经济收益,则获得补偿收益、环境改善及机会收益;土地调配后,移民(或村)获得农村用地,若主动融入当地社会环境和积极投入生产恢复,则获得资源共享和更多的政策补偿。结合图2,协调过程主要步骤如下:选定地方政府决策层领导加入政府协调机构,政府协调机构通过科学分析移民(或村)和调出土地农民(或村)的利益诉求,综合决策,制定符合实际的协调手段和策略;依据协调目标和协调原则,在与民众(或村)进行初次沟通中收集民众关于收入和产出信息的反馈;根据沟通结



A—方案讨论;B—对话和协商;C—生产用地的文件;D—环境的改善

图1 协调过程利益交付

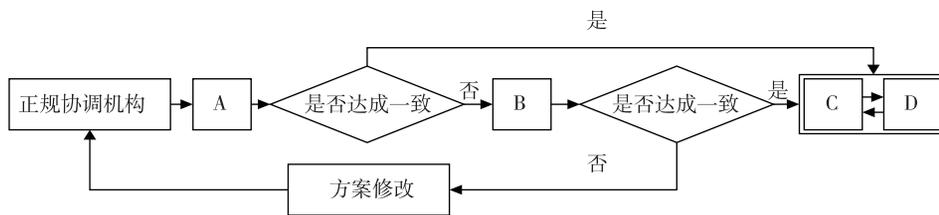


图2 政府协调过程

果修改土地调配方案;选择更恰当的手段和策略进行激励,在双方协商一致的情况下签订土地协议,通过调度各级政府和民众参与,进行土地的交付和安置点区域环境的改善。

此外,协调过程中要抓住时机并考虑民众的接受程度,而非简单地重申和强调工程建设和全民利益;通过对协调问题的分析论证,提出切实可行的协调工作方案,包括协调的时间、地点、参与人员、拟采用的协调手段策略,所要达到的目标,并尽可能针对民众对产出偏好设计多套方案,陈述其利弊。在协调进行前,为充分代表群众的根本利益,政府协调机构还必须深入基层;协调行为后,及时调整协调方案并进行总结,以工作计划为依据,制定切实可行、具体明确的总结评估办法。

五、水库移民土地调配政府协调路径的实施

1. 建立宏观与微观结合的运行机制

政府协调路径的实施要引入宏观和微观结合的运行机制。微观是指针对协调过程中的政策补偿、经济补偿以及资源再分配等具体内容,专门安排人员进行专项协调跟踪,对某一因素可能产生的影响进行深入挖掘、逐步达到单项因素内涵丰富化,影响因素系统整体深入化。宏观应包括:①协调路径关注的不仅是问题的解决,还包括事前原因的分析 and 事后的反馈;②不仅关注协调的结果,还包括整个过程中人员参与情况、信息传达情况、绩效情况(比如民生作为绩效考核的其中一个指标)等;③该运行机制并不是排除行政首长制以及联席会议制,而是对问题进行分层管理和处理。通过引入该运行机制,有利于保障政府协调路径按照系统、及时、可实现和公平公正的原则有效实施,还可以让政府协调机构的调度协调权威得到充分保障。

2. 编写协调跟踪报告

协调路径以公平模型为分析依据,得出是否进行协调以及如何协调的行为指示。要推动协调路径的运行和完善,必须从跟踪报告方面给予支持。首先通过协调备忘录的形式记录有关协调信息,包括日期、人员、效果、完成情况等。具体内容如记录公平测量的方式是问卷、访谈等,其效果如何,使用条件如何;记录协调内容中人际关系、利益关系、意识形态等方面,民众的反抗方式和解决方式;记录协调过程中公布的其他群体(或村)的调配结果对该群体(或村)的作用移民民众的反馈情况;记录土地协议中主要内容板块,查看是否有必要进行修正或增减,如违约责任、协调执行成员等;记录协调过程中信息传达的方式,及效果如何等。然后根据协调备

忘录信息进行资料的筛选和系统的报告编写,并最终向民众进行公布。编写协调跟踪报告,可为政府协调机构的总结和评估提供有效支撑材料,也便于行政换届时新成员对土地调配问题的了解和协调进展的把握,避免人员配置对协调职能的影响。

3. 完善土地调配预警方案

土地调配预警方案是依据相关规定,实现土地调出和分配的过程。政府协调路径的实施要充分保障民众的权利。在协调路径实施后进行自检、专检,积极分析原因,采取措施纠正,并根据信息反馈,结合区域内社会、经济环境的变化,不断对土地调配方案进行修正和完善。比如充分考虑移民(或村)和调出土地农民(或村)的意愿、能力,为移民(或村)的部分成员提供最适合非农业的安置建议;或通过土地协议中约定调出土地农民(或村)与移民(或村)生产合作方式,加深彼此的了解,形成共融的区域关系;或在“小政府,大市场”倡导下,采用“个案”而非全部影响因素的方式进行专项预警方案编写;或考虑在理顺流程外,利用协调度来衡量政府协调的成果,如区域内村之间的信息化程度、村内生产生活的积极程度、农村用地的使用率以及农村用地的投入产出比等指标。此外,土地预警方案中还需考虑适度规模经营下土地利益的分配问题。

参考文献:

- [1] 朱冬亮. 土地调整:农村社会保障与农村社会控制[J]. 中国农村观察,2002(3):14-21.
- [2] 郭亮. 被塑造的产权:兼论30年不变的土地承包政策是如何可能的[J]. 学习与探索,2010(2):76-78.
- [3] MALONE T, CROWSTON K. The interdisciplinary study of coordination [J]. ACM Computing Surveys, 1994, 26(1):87-119.
- [4] 王沿军. 如何制定土地开发整理项目中的土地权属调整方案[J]. 资源与产业,2005,7(2):41-45.
- [5] 王沛沛,许佳君. 水库移民创业的困境与对策[J]. 水利发展研究,2013(1):51-55.
- [6] 王沛沛,许佳君. 生计资本对水库移民创业的影响分析[J]. 中国人口·资源与环境,2013(2):150-156.
- [7] 罗中华. 善治理念下我国行政协调机制研究[D]. 成都:四川大学,2007:57.
- [8] 陆益龙. 农村土地征用问题:现状及成因分析[J]. 学习与实践,2009(1):112-116.
- [9] 王沛沛,许佳君. 社会变迁中的水库移民融入:来自章村移民融入经验[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2013,15(3):46-50.
- [10] 许佳君,陈梦扬,董维武. 农村水库移民专业合作社运作的实践逻辑[J]. 水利经济,2014(6):65-68.