

水利工程建设引起的社会问题及对策

余文学

(河海大学 移民研究中心 江苏 南京 210098)

摘 要 水利工程建设是中国社会经济发展的必然要求。但是,水利工程也会引发一些社会问题,对社会的发展产生一定的影响。本文从发展和历史的角度考察了水利工程建设中存在的社会问题,并指出了产生这些问题的深层原因。针对产生问题的原因,从社会学角度,提出解决问题的关键对策是水利工程建设必须进行社会评价,并设计了水利工程社会评价体系。

关键词 水利工程 社会问题 社会评价

中图分类号 :C913

文献标识码 :A

文章编号 :1671-4970(2005)04-0053-04

水利工程引发的社会问题越来越受到广泛关注。历史地看,中国各朝各代的兴衰与治水密不可分,从大禹治水到新中国成立之初的大江大河治理,足以证明这个观点。随着社会经济的发展,治水的观念也发生了根本性的变化,由于人口、环境条件的约束,水利工程的确也产生了一些社会问题,对社会的发展产生一定的负面影响。这些问题有些是工程建设决策失误造成的,有些则是工程建设导致环境条件改变产生的后发问题。从社会学角度分析和评价水利工程建设,既有利于新世纪治水观念的转变,又有利于水利发展和社会发展。因此,从社会发展角度探讨水利工程的社会问题,对水利发展和社会发展有着双重的意义。

一、水利工程与社会发展的关系

1. 水利工程是社会发展必要的保障

从对社会发展的贡献来看,水利工程可分为两大类:一是着眼于社会经济发展保证的水旱灾害防治项目,包括防洪、治涝和防旱等工程;二是着眼于社会经济发展能力的水资源开发利用工程,如供水、航运、发电和生态环境治理等工程。对于河流众多,地形地貌复杂,水情多变,水灾害频繁的中国,水利工程建设是社会经济发展的必然要求,没有水利工程就没有稳定的发展环境,就没有财产和人身安全保障的基础。所以,水利工程是社会稳定、经济发展的基本保障,对社会经济发展具有不可替代的作用。

2. 水利工程建设对社会进步的巨大促进作用

治水推进中国技术进步,技术进步推动社会文

明。翻开中国治水史,从远古到现代,著名水利工程建设,都将中国科学技术提高到一个新的水平。都江堰工程凝聚着先人的智慧,推动了治水技术的发展,推动了成都平原经济的发展与繁荣,从而也促进了社会文明的进步;长江三峡工程的建设,遇到很多技术难题,这些难题的解决,使中国水利水电技术领先于国际。

3. 水利工程建设对社会发展的负面影响

水利工程建设有3个明显特征:①水利工程决策是以预测的水文条件为基础,工程决策和建设中期面临着很多不确定因素,而且有些不确定因素很难预测;②征用土地比较多,有大量移民产生,并需要生产、生活安置;③工程建设周期比较长。这3个特征决定了水利工程建设决策的难度大,还要面对建设期内社会、经济变化的考验。工程决策不当或实施管理失误,社会、经济发展需求的变化,都会引起社会问题。

过去我们在水利工程建设中忽略社会问题,付出了巨大代价,至今我们还在处理五六十年代建设的水库工程移民遗留问题(已处理了近20年,据统计,仅1986~1999年中央投入资金36.1亿元,群众投劳及地方配套投入约16.8亿元^[1])。今天我们仍然有很多水利项目没有重视社会问题。关注和研究水利工程社会问题的目的就是避免或减少社会问题,促进水利工程建设和社会的协调发展,即水利工程建设既要适应经济发展水平的需求,又要适应社会发展水平的需求,尤其要考虑人口、资源对工程建设的约束和可能产生的影响。

二、水利工程建设中的社会问题

1. 水利工程建设中的社会公平问题

公平问题是解决社会经济的各种利益关系,效率问题是解决实现社会资源的有效配置。由于资源的稀缺性以及各利益团体在社会中地位的不同,市场经济自身往往解决不了公平问题,政府就出台政策加以干涉,以达到公平和效率的平衡。由于水利工程的公益性,全局利益和局部利益、全社会利益和团体利益以及个人利益之间难以平衡,政府往往直接投资建设和管理,或者出台政策去干预水利投资活动。工程决策时,政府干预行动的结果,似乎解决了公平和效率的平衡问题,但事后却出现一些事与愿违的结果,有时失去公平,有时减少了效率,从而产生社会问题。如政府干涉下的三门峡工程移民,安置时通过行政命令试图将移民安置在甘肃、宁夏等地,忽略了移民对气候和社会的适应性,而且没有给予合理的补偿,遗留下大量的移民问题,导致库区经济和社会发展滞后,至今还需处理移民遗留问题。正在建设的南水北调工程,人们关注的仅仅是工程的效益,对其水资源配置和建设征地中的公平和效率问题至今没有人关注,事后是否出现社会问题很难定论。要解决水利工程的公平和效率问题,就要在水利工程决策机制中,全面引入社会影响评价,从社会、环境与经济3个方面,多视角、多标准地衡量水利工程的效果。

2. 水利工程征地与失地农民利益保护的问题

水利工程建设需要征用大量土地,导致原来依附土地为生的农民失去土地,必须重新进行生产安置。由于多种原因,失地农民的利益在工程建设中得不到有效保护,产生很多社会问题。失地农民利益保护的问题是目下各级政府非常关注的问题,也是亟待解决和难以解决的问题。主要表现在以下几个方面。

水利工程土地补偿标准低^①,移民安置质量得不到保证,事后因安置产生的社会问题很多,如土地数量和质量不足,导致生产生活水平下降,移民陷入贫困,从而引发更多的社会问题。移民问题已成为区域社会不稳的根源之一。

土地制度存在缺陷,不能合理保护失地农民利益。农村土地集体所有和政府负责实施移民安置的制度,阻碍了失地农民直接参与补偿的协商和安置活动,移民只有被动地服从,不能主动地选择和参与。

土地补偿时,参与谈判的是村民委员会(村民委员会不是市场经济下的经济实体,而不能代表农民的利益。)而安置的移民则被挡在门外,甚至连旁听的机会也没有,他们在各种申诉得不到回应的情况下,能够表达自己意见的途径只有最不想走的上访路。

水利工程效益分享机制不全,失地农民并没有从项目建设中得到发展的机会,甚至失去发展机会。

弱势群体缺少必要的保护和扶持措施。弱势群体自身生存状况比较脆弱,工程建设使他们失去原有的基本生存条件,如果不给予特别关注,在同等安置标准下,工程给他们的生产生活带来的影响要比其他人大得多,恢复的时间要长得多,有的甚至失去恢复的能力,造成贫困或生活水平下降,产生个案性的社会突发事件,但影响却很深、很广。

3. 水利工程带来的社会稳定以及社会安全问题

水利工程建设的目标之一就是给社会发展带来稳定、安全的环境,但如果违背了自然规律或经济发展规律,反而会对社会稳定和社会安全产生严重的副作用。主要表现在3个方面:一是工程建设时没有考虑行政流域边界影响或忽略了边界上不同社会团体利益平衡引起的直接利益冲突导致的社会冲突事件;二是移民没有得到有效安置引起的社会稳定问题,如三门峡水库移民在1985年前,已经陷入贫困的恶性循环^[2],从而爆发了1985年移民大规模集体上访,促使中央政府开始着手解决移民遗留问题;三是工程建成后的后发社会问题,主要是防洪和治涝工程建成后,促使区域经济增长或资源可开发数量增加,刺激人口向洪水多发地区迁移,使该区域出现了城镇,一旦超标洪水灾害发生,将带来巨大经济损失和社会不稳。如洪泽湖周边防洪工程的建设,保证了周边区域的安全,产生了大量滩涂可以开发利用,虽然能促进区域内经济的发展,但由于开发模式问题,刺激了人口向滩地迁移,2003年淮河洪水,周边群众被迫紧急迁移,造成了极大的社会不稳,灾后不得不重新进行防洪规划,采取人口迁移政策,改善人与水的环境(中国几大湖均出现过类似问题)。

4. 水利工程带来的水环境问题

水利工程带来的水环境问题主要是由于工程建设时忽略了环境评价产生的后发问题。目前出现的主要是圩区建设阻碍了水体流动和交换,加之圩区内人口集中,导致水环境超载,引起水质恶化,对区域经济和社会发展产生不良影响,如健康水平的下降、生活质量的下降等。太湖流域水体污染原因很多,但过分强调圩区的作用,大量圩区建设形成的条

^①1991年国务院颁布的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》规定的补偿标准低于当时的土地法的法定标准,更低于现行的土地法的法定标准。

块分割,也是水质恶化的重要原因之一。2003 年淮河大水后,洪泽湖周边防洪工程措施主要是加强圩区建设,将人口适当集中,如果不考虑圩区内外水体流动问题,结果很有可能和太湖流域一样,随着人口的集中和经济的发展,环境进一步恶化,还会产生新的社会问题。

5. 水利工程建设与区域可持续发展问题

目前,耕地资源逐年下降,工程建设用地和农民生产耕地的矛盾十分突出。如防洪措施之一的行滞洪区建设,人地矛盾就十分突出。一方面蓄滞洪需要一定的区域,另一方面现居住在区域内的农民生产尚无新的出路,人口迁出将没有生产出路。淮河流域鲍集圩行洪区是淮河干流的行洪区,圩区内 3 个滩区现居住了 4 7654 人,2003 年大水后按照淮委的总体规划,滩区的居民需要全部搬出,此方案受到来自地方政府和群众的坚决抵制。从长远利益和全局利益看,搬出是必然选择,可以减少政府救灾投入和洪灾损失,减少社会动荡。但从局部利益和目前当地农村生产和社会发展水平看,搬出后就面临着生产出路问题和发展问题,而且居民考虑的是眼前利益,如果不发洪水,他们可以在圩内“安居乐业”,减少因搬出而增加的生产成本。在人口众多,社会经济水平不发达的农村建设蓄滞洪区等水利工程,在考虑给洪水让路的同时,也必须考虑农民眼前与长远的出路。必须寻求工程建设与区域协调、可持续发展的根本途径。

三、水利工程产生社会问题的原因

1. 工程建设忽略了社会影响评价

相对于其他建设项目,水利工程建设对社会发展的影响面广、程度深。过去的建设经验和教训告诉我们:忽略社会影响评价,事前就不可能有措施预防,事后措施也不可能及时,产生社会问题不仅难免,而且还难以处理。水利工程建设,不仅仅是一项投资活动或经济活动,伴随着水利工程建设的社会活动有时比建设技术和经济活动复杂得多,人口迁移、劳动力就业、土地调整与分配等社会活动与建设项目管理活动交织在一起。另外,由于水的特性,很多不确定因素预测的可靠性,都会对水利工程建设 and 运行产生影响,从而引起后发社会问题。如果我们重视社会评价,这些问题可以在建设过程中避免,或得到控制、或立即解决、或预先采取措施。

2. 制度缺失、安排不合理

在以人民公社为主、队为基础的农村集体经济解体后,农村集体经济其实就失去了依附的主体。村委会仅是一个农村自治组织,不能承担集体经济的任何责任,但土地仍然是村民委员会管理下的集

体所有。在水利工程建设土地征用和补偿中,村集体的责任并不明确,在不承担村民安置任务的情况下,却掌握着土地补偿费用,而需要安置的移民却很少有机会参与决定自己命运的安置活动。这些制度缺失和安排不合理,必然导致后发问题。如土地补偿不能完全用于移民安置,导致安置质量下降,移民缺少参与机会,在没有参与和选择的情况下,被迫异地安置,由于不适应环境或其他因素造成的返迁现象(异地安置的移民再返回库区的现象)等,都是制度缺失或不合理造成的。

3. 法律、政策条块分割,缺少协调与互补性

工程建设就必然要征用土地,对失去土地的农民给予安置,保证其财产不受损失,生产不受影响或受影响后能够得以恢复和发展。征地和移民安置活动涉及许多部门,同时也涉及很多法律、法规。如土地法由国土资源管理部门执行,林业法由林业部门执行,土地承包法由农业部门执行。每个部门只对自己所管理的“物”进行处置,不管依附在“物”上的人受影响时如何处置,但整个移民活动则必须解决人的问题。立法部门化,利益部门化的法规体系和执法体系,直接制约着水利工程建设 and 因工程建设的移民安置活动。如土地承包法,考虑了土地承包的稳定,但因工程建设使一部分农民失去土地,而必须对土地进行调整时,最大的阻碍就来自该法律。这种法律上的条块分割,缺少协调性和互补性,使移民安置活动受到诸多限制。土地征用和移民活动不规范,移民得不到妥善安置,其后果就会产生社会问题。

4. 利益分享机制缺失

水利工程由于自身的公益性,在利益关系上尚未理清,在投资分担和效益共享上还存在着很多模糊概念和不合理的做法,如综合性工程缺乏合理分摊投资和核算效益的制度,防洪工程缺乏上下游利益联动协调机制,导致产生的效益不能合理分享,受到的损失得不到合理补偿,尤其是受损失者分享不到工程的效益。缺乏利益分享机制使水利工程建设和管理运行产生很多经济问题,发生利益分配不均或损害了其他人的利益等现象。随着社会主义市场经济的不断深入,国家与地方、国家与个人以及各类经济组织之间的利益关系发生了根本性的变化,国家在强调社会整体利益的同时,更加关注和强调个人利益,个人在为其所在的经济组织做出努力的同时,更加讲究组织给予自己何种报酬,从而体现自己的价值追求。在讲究公平的市场经济机制中,缺失利益分享机制,势必会产生社会问题。“自由、自愿、平等”这是现代契约制度最基本的原则,也是对契约、合同活动的抽象规定。但这种规定本身是可变的。其具体内容不是由市场自行决定而是由法律、观念等共同形成。^[3]因此,利

益分享机制的缺失,是经济利益不平等的根源,也是社会问题产生的根源之一。

四、预防水利工程社会问题的对策

1. 消除或减缓水利工程社会问题的综合措施

追求公平、公正、平等的发展权利,消除贫困,追求人与自然、社会与经济、经济与环境协调的可持续发展是我国新世纪的社会发展目标。和谐社会建设的核心仍然是发展,虽然水利工程建设和运行中出现了很多社会问题,我们正视这些问题的目的不是停止水利工程建设,而是解决这些问题,使水利工程建设的效果更佳。所以,从发展的视角来考察、分析、评价水利工程建设与运营过程中出现的各种社会现象和社会问题,依据水利工程特征,提出解决水利工程引起的社会问题的对策,是消除或减缓水利工程社会问题的关键。解决水利工程社会问题是一个涉及工程技术、社会、经济的复杂系统,对应于中国投资项目管理体制的改革,水利工程必须建立项目前期决策、实施管理、后期监测评估的全过程综合社会分析和评价机制,以及确保这种机制得以有效实施的制度环境。从宏观上看,必须采取以下措施:第一要加强水利工程与社会发展的相关研究;第二要尽快建立水利项目社会评价制度并全面实施;第三要建立并推行水利工程决策的公众参与和协商机制;第四要建立协调、互补的水利工程移民政策体系;第五要建立合理的水利工程损失补偿和利益分享制度;第六要推进非工程措施的建设和管理,利用现代技术和管理手段,实现人与自然和谐共处的目标。

2. 水利工程社会影响评价体系

水利工程建设对社会发展的影响与对策研究,主要有两种途径:一是前瞻性研究,即在工程建设时进行前期社会评价研究,诊断影响因素,评价可能结果,提出对策措施;二是事后研究,即针对工程建成后产生的社会问题,诊断问题产生的原因,提出补救措施和对策。从世界范围来看,偏重于前瞻性研究,如世界大坝委员会把项目评估的顺序定为:社会评价→生态环境评价→经济与财务评价→管理评价→技术评价,而世界银行和亚洲开发银行将社会和环境评价作为贷款的必要条件,社会评价和环境评价不通过,贷款协议不能签订。国内研究则偏重于事后的对策研究,现在正逐步转向前瞻性研究。2002年开始试用的《投资项目可行性研究指南(试用版)》已将环境评价和社会评价作为项目评价的主要内容,但付诸中国实践还需要观念的转变和制度的安排。

《投资项目可行性研究指南》明确指出了项目社会评价的作用:进行社会评价有利于国民经济发展目标与社会目标协调一致,防止单纯追求项目的财

务效益;有利于项目与所在地区利益协调一致,减少社会矛盾和纠纷,防止可能产生不利的社会影响和后果,促进社会稳定;有利于避免或减少项目建设和运营的社会风险,提高投资效益。^[4]对水利工程来说,由于建设决策不确定因素众多,社会影响大且复杂,后发社会问题风险大,而且征地拆迁以及安置本身就会导致突出的社会矛盾,进行社会评价的意义更加重大,关键在于评价体系的建立和实施。对水利工程进行社会评价,必须充分考虑其建设和运营的特性,尤其是水利工程建设本身就有社会性。水利工程除害特性是其社会性的体现;兴利特性是其经济性的体现。在进行水利工程社会评价之前,必须对工程的社会、经济需求进行分析论证,求证工程建设是否是社会、经济发展的需求,是否适应社会经济发展水平,然后再对水利工程进行社会评价,求证问题及解决办法。根据以上思路,水利工程社会评价体系可按照图1的基本框架实施。

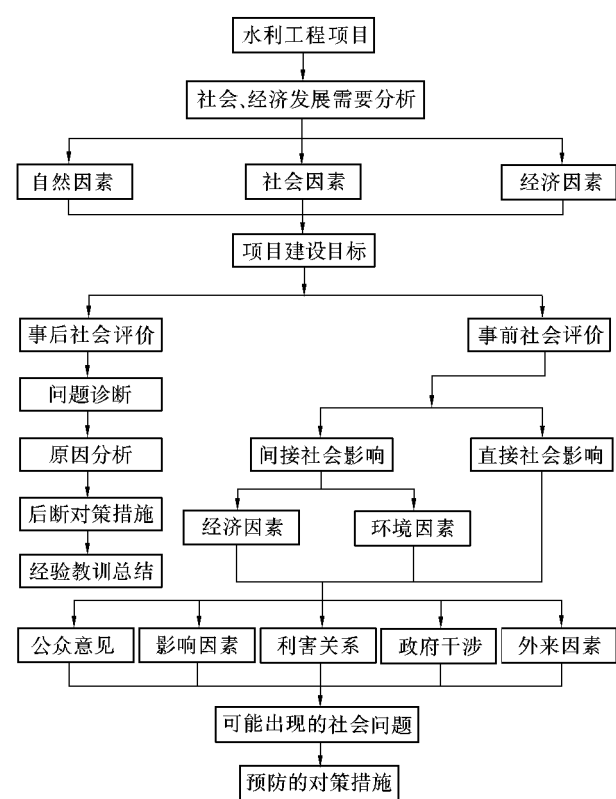


图1 水利工程社会评价体系

参考文献:

- [1] 顾茂华等. 水库移民遗留问题处理——规划·管理·探索 [M]. 南京: 河海大学出版社, 2000. 15—16.
- [2] 徐乘等. 三门峡水库移民社会经济发展战略 [M]. 郑州: 黄河水利出版社, 2000. 20—21.
- [3] 朱国宏. 社会学视野里的经济现象 [M]. 成都: 四川人民出版社, 1998. 41—42.
- [4] 《投资项目可行性研究指南》编写组. 投资项目可行性研究指南 [M]. 北京: 中国电力出版社, 2002. 73—74.