

中介组织在国外工程移民中的作用及借鉴

毕 霞 , 谭影旋

(河海大学 公共管理学院 江苏 南京 210098)

摘 要 :介绍了国外工程移民的规模、分类和基本做法 ,归类总结了中介组织在国外工程移民中起到参与规划、协商赔偿标准、协调移民过程、配合后期安置等作用。在借鉴国外有关经验的基础上 ,对我国工程移民中存在的不足提出了具体的改进措施。

关键词 :中介组织 ;工程移民 ;国外

中图分类号 :C922

文献标识码 :A

文章编号 :1671-4970(2008)01-0034-04

工程建设所引起的非自愿移民不仅仅是项目建设问题 ,而且是一个复杂的社会经济问题。工程移民安置 ,不仅关系到工程本身 ,还关系到社会和谐与人民的生活水平。社会中介组织 ,一般来讲就是独立于政府组织之外 ,依照国家的法律或法规成立并运行 ,以公平、公正为宗旨 ,并确保其服务的优质与高效 ,在国家(政府)与社会之间发挥传递作用的社会组织。社会中介机构组织在社会体系中处于一种桥梁的位置 ,使社会体系构筑在政府—社会—市场这样一个框架体系下 ,在市场主体之间发挥纽带作用 ,为社会管理提供服务、沟通、监督作用。从国外的相关经验来看 ,中介组织参与到工程移民中 ,能起到交流沟通、监督评估的作用 ,值得我国在工程移民工作中借鉴。

一、国外工程移民的状况及世行对工程移民安置的主要原则

从世界工程移民的分布来看 ,人数较多的工程主要分布在亚洲及非洲的发展中国家。据专家预测 ,从 1990 年到 2020 年 ,将是发展中国家能源需求和供应爆炸性增长的 30 年 ,经济发展所必需的基础设施工程建设飞速增长 ,在一些正处于工业化和电气化变革的人口稠密的亚洲国家 ,大工程项目造成的移民尤其多。据世界银行移民研究小组分析 ,平均每年约 400 万人口由于约 300 个高度在 15 m 以上大坝进入施工阶段而搬迁 ,除此之外每年还有 600 万人口由于城市发展和新的交通项目而迁移。

1980 年以后 ,世界银行在移民方面建立了一整套有关非自愿移民的政策 ,在不断总结经验的基础

上 ,分别于 1985 年、1990 年和 2000 年进行了修订 ,形成了较为完善的指导工程项目移民的业务指南——《世界银行业务导则 4130》。

世界银行移民安置政策的目标是保证因工程项目引起的移民能从项目中受益 ,使移民的收入和生活不低于搬迁前的标准。其遵循的主要原则为 :①项目设计之初就要充分考虑移民问题 ,采用最佳方案以尽可能减少由于项目的移民带来的问题 ;②所有的非自愿移民安置都应作为开发项目来构想和实施 ,要为移民提供资金和从工程项目中受益的机会 ;③在实际搬迁之前移民应获得能够补偿他们的损失的全部重置费用 ,而非折旧价 ;④项目影响区的居民无论是违法的或合法的 ,只要是长期居住在该地区的都应该同等对待 ;⑤应该鼓励移民群众参与项目的移民安置规划和实施过程^[1]。

二、中介组织在工程移民中的作用

社会中介组织是介于政府与市场之间、政府与社会之间的桥梁和纽带 ,是它们之间的传导体和润滑剂 ,在工程移民中具有重要作用。

1. 参与前期规划

包括移民代表组织的参与和听取有关专家的意见。移民代表组织一般是由工程相关移民自发组织起来与工程实施者或业主谈判的组织 ,谈判的内容不仅包括工程兴建前的反对意见表达 ,也包括移民后的补偿条件等。日本战后建造了 2 000 多座水坝 ,其中大部分建于经济迅速增长的 1960 至 1980 年间。大坝建设导致大片土地淹没 ,许多居民不得不

收稿日期 2007-07-15

基金项目 河海大学人文社会科学基金项目(项目编号 2007401511)

作者简介 毕霞(1964—),女,山东德州人,教授,从事非营利组织研究。

离开他们的家园。失去土地的居民很难找到替代土地和得到就业保证,他们对新生活充满不安,因而强烈地反对大坝建设。从20世纪50年代起,移民为了保护自己的利益,成立协会与大坝的开发商进行谈判。考虑到维护移民的利益,日本政府被迫建立更好的机制以确保大坝建设的平稳实施。

在美国,建坝者和有组织的反坝运动也曾有过激烈的正面交锋。这就是围绕赫奇赫奇峡谷水库计划的争议。旧金山市计划修建大型远程供水工程,水库选在赫奇赫奇峡谷,而此峡谷恰恰位于风光旖旎的约塞米蒂国家公园内。被誉为“环境保护先知”、世界最早也是当今最大的民间自然保护组织“山地俱乐部”的缔造者、自然保留主义者约翰·缪尔(John Muir)发起了长达7年之久的抗议活动。坚决支持兴建此工程的是另一位环境保护运动的先驱、进步主义领袖、资源保护主义者、美国首任林务局长吉福德·平肖(Gifford Pinchot),在最终权衡环境和经济利益得失后,美国国会专委会于1913年以43票赞成、25票反对,通过了赫奇赫奇峡谷水库提案并得到总统批准兴建^[2]。

移民规划是一项综合性很强的工作,其内容涉及农林、畜牧、水利、交通、文化卫生、人口社会等广泛领域,从地域来看涉及迁移区和安置区居民的各个方面,需要多个部门统筹安排和大量拥有专业知识背景的专家出谋划策。因此,大型工程的移民规划,必须有工程技术、社会经济、人类学等多方面的专家参与。在工作方法上应采用自上而下、上下结合,官员、技术员、居民三结合,现场规划和室内规划相结合。各有关专业部门和有关地区既要明确分工,各负其责,也需要密切配合,协同动作,才能把规划工作做好。

2. 参与商定补偿标准

中介组织参与商定补偿标准包括土地赔偿的调查与评估和一般性补偿资助标准的协商。

由于各个国家的国情和市场化程度不同,制定赔偿标准的方法也各不相同。土耳其的宪法授权政府征用公共工程所需的土地,并通过制定《征地法》规定了征地的程序,征用的财产价值由一个特别委员会决定,其组成人员每5年换一次,共有5名常务委员(其中3名委员由省级行政委员任命,2名从财产所有人中选出)和5名候补委员。赔偿价格既不是市场价,又经过了独立于征地方和被征地方的充分合理公正的评估,且征地有关各方均可通过法律诉讼对赔偿进行质疑^[3]。作为世界银行贷款项目,世行主要听取当地估价委员会的意见。在北美的一些国家,国家法令规定由土地评估师来评估土

地价格,评估时必须由三家有资格的评估师组成的评估机构采用统一的数据、不同的方法同时进行评估,然后取最高价。

在欧美一些国家,由业主组织建设的工程,大多数情况下政府是让业主去买土地分配给移民。业主在新区买好移民需要的土地、建设好移民的房屋与有关的基础设施(水、电、路、通讯等),甚至包括培训新区的移民教师后,以社区为单位将移民搬迁出去。业主负责在新区建设好基础设施后,将新区移民交给所在地的政府来管理。但是世行专家认为,一般而言,业主的移民责任永远难以完结,因为移民涉及社会问题,什么时候结束,这主要取决于移民规划的考虑是否周全。

美国等西方国家已经建成的水库也有遗留的移民问题,如果这些移民的背后有(政治)势力支持,闹得还很厉害。此时政府会出面敦促业主解决或直接出面解决,业主往往会再付出大笔的钱财,如果业主难以解决移民问题,会将整个工程连同移民问题一起推给政府。

3. 协调移民过程的实施

中介组织在移民过程中的作用包括事前的调查工作,移民中的沟通与协商。

事前的调查工作主要是指对移民地区各户移民的经济水平、受教育程度、人口结构等一系列具体情况作细致的了解,以便有关部门能够有针对性地制定出有效率的移民政策。事前调查工作一般是由中立性质的机构和组织完成。在世行贷款资助的项目里,移民前期规划是否做得好,要由世行来调查判断。世行会对每一个项目的移民规划方案进行详尽的审核,制定出来的移民规划要与当地涉及的人群进行协商,并通过召开会议的形式,让社区内所有人参与,将所有可以供选择的方案提交到会议上讨论,由大家来选择一个最好的,征得他们的同意。这样的规划,得到了世行的认可。

移民是一个复杂变动的过程,由于政策的变动与解释、移民自身条件的改变、对移民后的生活状况缺乏了解等情况,政府与移民之间的沟通不畅很容易导致极端事件的发生。在一些案例中,个体移民尤其是弱势群体中的移民与政府的交流往往呈现出非理性、情绪化的特征,而其博弈结果会对各方都造成一定损害,因此需要有移民组织能够在移民过程中起到沟通与协商的作用,能理性的作出对各方面都比较合理的建议,使整个移民过程较为顺利。

4. 配合移民后期的安置

中介组织在配合移民后期的安置中发挥着动态了解移民需求变化,提供社会福利服务,以及监督移

民政策落实的作用。

在移民后期的安置工作中,由于迁入地移民的适应能力不同,移民的需求自然会与迁移前不同。移民后期的安置扶持应该有一个长期的计划,移民在刚搬到迁入地时最需要的可能只是基础的生活设施,然后他们需有工作机会、受教育的途径、相应的社会保障。随着移民与当地文化的接触,由移民本身所属文化与迁入地文化产生的差异而导致的文化认同、社交方面的问题也会逐渐出现。这种变化的需求不是一笔移民赔偿款就能解决的,政府在解决这些问题时缺乏预见性和主动性,国外有些志愿组织会对这类亚文化群体进行调查,跟踪了解他们的需要,并为他们的利益奔走呼吁。

移民后期安置方面,由于各国政策不同,做法也各有特点。一些国家采取的是前期全部付清给移民的补偿,移民拥有了这笔资金,可以自由选择在哪里定居、从事什么工作,所以并没有进行后期安置的必要,这些移民的自身素质一般较高,所在国家的市场化程度和自由流动程度也较高。当然这是需要一定过渡过程的,日本在战后的移民安置中曾经采用过分期30年补偿现金的方式,以免一次性过多的现金补偿造成浪费。而随着社会成员整体素质的提高,逐渐从分期补偿现金过渡到提供工作机会,再到以市场价格补偿移民后,由移民自谋出路。在这种情况下,移民选择迁入的社区及当地的各种中介组织成了实际进行后期安置的主体。移民在迁入某一社区后,享受与当地居民一样的社会保障和社会服务,参加当地的社团活动,参与到当地的各种民间组织中,可以算是真正融入了当地的社会。

移民安置监测评估,是根据项目移民安置行动计划,对移民安置实施活动进行的持续的调查、检查、监督和评估工作,包括由业主和移民安置实施机构进行的内部监测活动和由独立的移民安置监测评估机构进行的外部监测评估活动。内部监测评估是业主和移民实施机构依靠自上而下的管理系统对移民安置行动计划的实施进行连续的内部监控,目的在于全面、准确地掌握移民安置的进展情况,及时发现和解决问题,为顺利实施移民安置工作提供决策依据。外部监测评估是独立于项目业主及移民实施机构以外的具有移民安置监测评估能力的组织或机构,对移民安置活动进行的周期性的监测和客观评估,宜通过现场调查和访问等方法,对移民安置实施活动进行数据和信息的收集,在此基础上对项目移民安置实施工作进行客观评估,以发现已经存在和潜在的问题,提出解决问题的意见和建议,并反馈给世行、项目业主和移民安置实施机构,以推动移民安置实施

工作的不断改进和完善。外部独立监测机构的存在与权威,是监督移民工程顺利进行的有力保证。

三、我国工程移民中存在的不足及改进措施

在对中国的移民安置政策考察之后,世行认为,中国在移民安置问题处理上有特色,也有需要向其他国家学习的地方,不足之处在于:一是在移民规划的早期阶段缺乏其他专业的人员(农业、家庭规划等)参加;二是监测工作要进一步加强和提高,不仅要有移民安置实施数量的评价,还要有质量的评价,评价人员要代表公众的利益,人员结构有待调整;三是解决问题的措施不力;四是移民实施计划的调整还可以做更多的工作,随时进行调整有利于化解矛盾。针对世行提出的建议,我国应从以下几方面借鉴国外的有益经验,促进工程移民安置工作水平的提高。

1. 完善相关法律制度

在土地征用、补偿标准和公共资源利用和移民与环境协调方面,我国业已制定了一系列的法规加以规范,但在具体操作过程中往往出现政出多门,政策多变和解释理解各异的现象,因此,容易出现补偿标准过低、标准不一的情况,而且有些法规年代久远,其内容与现实发展已不一致,有的部分又缺乏法律依据和监督。针对这种情况,应该根据现实情况完善相关法律制度,并在相关法律制定和修改中引入环境保护和公众参与的理念和条文。

2. 健全公共事业中的民主参与机制

在我国的移民安置事务中,政府部门在工程影响的实物指标调查、移民安置计划的编制、移民安置方式和地点的选择等方面应当让移民参与,与移民的沟通和交流机制还应进一步完善。在移民安置过程中,一些移民对未来所面临的风险缺乏全面认识,总是被动地接受搬迁,对政府的依赖性越来越大。同时,政府部门对移民面临的风险不能进行客观的估计,制定的移民安置计划有时缺乏可行性,给计划的实施带来困难。我们应吸取国内外移民的经验教训,建立完善的公众参与机制,从政策和法律上保证移民参与移民搬迁与安置的全过程,让移民事先了解他们将面临的风险,争取移民对移民政策和计划最大限度的支持与配合。

专家意见以及工程涉及群体、公众的意愿等对公共事业的决策应当产生制度化的影响。在兴建公共事业时,应当鼓励移民与社会中介组织的参与。在对移民规划、安置计划的评审中,评审成员应当包括有关专家、技术人员、移民代表、当地民间组织代表等成员,而不应仅仅由政府公职人员作为评审成员。

3. 发展独立的中介组织

在移民前的调查与土地评估、移民中的协商与监督、移民后的安置与重建方面都需要社会力量尤其是社会中介组织的参与,使政府与移民之间能够达成更好的协商与决策平台。

我国目前的工程移民补偿标准是由政府制定的,政府制定的补偿标准具有强制性,还不能充分反映被征用土地和财产的真实价值。由于水库移民淹没损失涉及的主体太多、太分散,由开发商逐一与移民家庭进行谈判达成交易是非常困难的。而由政府出面干预,制定统一的补偿标准,不仅可以保证实现交易,而且还可以达到降低交易成本的目的。因此,在相当长的时期内,由政府制定补偿标准还是必要的。但是,政府需要根据业主和移民两方的边际成本与边际收益来确定合理的补偿标准。在当前的情况下,虽然完全由市场机制决定补偿标准的条件还不成熟,但可以采取市场机制和政府指导相结合的方式作为过渡措施。如可以通过资产评估机构对被征用财产进行独立评估、召开移民补偿听证会、建立补偿争议裁决机制等。在对移民损失进行补偿时,还应该关注移民的无形损失,逐步将移民的无形损失纳入移民补偿政策的范围。

针对这些需求,可以大力发展移民再就业培训、移民经济合作社等中介组织。发挥社会的力量,促使移民尽快融入社会生活中。土地价格评估师、评估机构——中介机构、市场的加入,使移民土地赔偿的标准做到可协商、公正、公平。

4. 增进政府与中介组织的合作

工程移民是一项庞大而复杂的系统工程,政府

的责任是维护移民的权利和迁入地原有居民的利益,如果一味采用家长式的强制帮助政策,不仅达不到良好的效果,还会削弱移民自食其力的责任感。因此它需要社会公众的参与与支持,政府应当转变全能一统式的管理模式,激发移民的主动性和责任感,放宽对移民自我管理和自发组织的限制,增进与中介组织的合作。目前,移民对移民组织还是采取比较谨慎戒备的态度,有时甚至存在对抗的心理,而未能形成良好的互动沟通机制,把移民代表组织视与自己作对的力量加以防范堵塞,这不但无助于移民的顺利进行,而且容易激化矛盾。在利益日趋多元化的现代社会里,社会事务管理的公共化和民主化是不可避免的。政府在公共事务的管理中应当从以前的管制转变为治理,加强与社会的合作,协调各方面的力量,做好移民工作。

我国是一个工程移民大国,在充分考虑我国国情的基础上,借鉴其他国家的工程移民安置经验,对于处理好移民问题,实现构建和谐社会的目标是十分必要的。国外的经验为我们在移民补偿机制、移民安置模式、移民社会保障体系、移民参与等方面处理好移民问题提供了有益的思路。

参考文献:

- [1] 蔡频.国外及世界银行对非自愿移民的基本做法[J].水力发电,2002,(4):19.
- [2] 王祥干,宋海红,王宜军.国外水库开发管理实例[J].水利发展研究,2006,(7):47.
- [3] 施国庆,土然·阿萨,张绍山.土耳其水库移民[J].水利水电科技进展,2000,(8):56.

· 简讯 ·

河海大学 5 个专业入选国家特色专业

在教育部、财政部联合印发的《关于批准 2007 年度第二批高等学校特色专业建设点的通知》中,河海大学的土木工程、环境工程两个专业入选 2007 年度第二批高等学校特色专业建设点。加上此前入选第一批特色专业建设点的水利水电工程、水文与水资源工程、港口航道与海岸工程 3 个专业,河海大学已有 5 个专业成为国家特色专业。

评选特色专业建设点是教育部实施高等学校教学质量和教学改革工程的一项重要举措,目的是优化专业结构,提高人才培养质量,办出高水平和有特色的专业。教育部、财政部要求项目承担学校 and 项目负责人要充分认识到项目的重要意义,高度重视特色专业点的建设工作,大力加强课程体系和教材建设,改革人才培养方案,强化实践教学,加强教师队伍建设,紧密结合国家经济社会发展需要推进专业建设与人才培养,切实为同类型高校相关专业建设和改革起到示范和带动作用。

(本刊编辑部供稿)