

水库移民安置中非政府组织协同机理与功能探讨

郑瑞强

(江西农业大学 经济贸易学院 江西 南昌 330045)

摘要 促进公共利益最大化是政府和非政府组织的共同追求,也是二者协同开展水库移民安置工作的基础。非政府组织以其特有的组织结构及其运作方式,在水库移民安置中发挥着重要的作用。基于协同治理理论,非政府组织在水库移民安置的体制设计、制度供给、技术咨询、管理监督和权益维护等方面施加影响,从而实现社会风险减缓、社会整合引导、移民权益保障和后续发展扶持的协同功能。

关键词 非政府组织;水库移民;协同

中图分类号 D632.4

文献标识码 A

文章编号 1671-4970(2011)02-0070-04

一、水库移民安置中的非政府组织参与

1. 非政府组织参与水库移民安置的意义

非政府组织是在“政府失灵”和“市场失灵”现象出现、公民行权意识增强的环境下,逐步发展并被社会认可的一种新生力量,其在促进社会经济发展中主要发挥着倡导善治与治理理念,注重利益相关者沟通参与,以多方共赢目标的达成为目标,促进社会经济发展的作用,特别是在一些社会问题比较突出、尖锐的领域,如干预危机、化解社会矛盾、救助弱势群体和提供社会服务等,非政府组织扮演着越来越重要的角色^[1]。

基于政府主导下安置管理体制与移民迁移选择权的享有程度分析,水库移民是典型的非自愿移民,在其搬迁安置过程中易出现三大缺失:主体地位缺失、行为参与缺失、权益保障缺失。实践中表现为移民生产生活水平恢复和提高乏力,长远生计保障遇到挑战,移民安置整体水平不高等现象,成为影响工程建设、区域发展和社会稳定的重要因素。

随着治理理念指导下的服务型政府创建与国家对于水库移民安置工作的重视,面临新形势下水库移民安置遇到的国家宏观经济体制从计划经济转向市场经济,国家投资体制改革、农村税费与林权制度改革、移民权益意识觉醒、新农村建设与城镇化发展等诸多挑战,综合考虑水库移民安置的非自愿性、规模性、风险性等特点,一方面,如何在坚持政府主导

地位的前提下,转变原来移民被动安置的境遇,有效地进行移民,吸纳其参与移民安置工作,在充分获取信息、理解并支持移民行为与争取和维护合法权益中实现移民的和谐安置,便成为水库移民安置面临的重大课题,也即对水库移民安置工作的协同主体提出了要求。另一方面,却恰好为非政府组织产生和参与其中提供了契机和发挥作用的空间。

2. 水库移民安置中的非政府组织类型划分

依据国家行政学院的程 等提出的关于非政府组织的一个新的分类框架^[2],结合水库移民安置系统实际状况,去除行政机关、人民团体、免登记组织、村委会、居委会、国有事业单位等,存在于水库移民安置系统的非政府组织主要表现为以下形式:①互益性组织,包括经济性互益组织,如移民安置区域行业协会、商会职业团体工会等;社会性互益组织,如同乡会、村(居)民新型合作组织等。②公益性组织,包括会员制公益组织,如团体会员组织和个人会员组织;非会员制公益组织,如服务范围涉及移民安置区域的(运作型、资助型)基金会组织和(民办养老院、医院、学校等民办非企业单位)实体型组织等。

二、水库移民安置中非政府组织协同基础分析

依据协同治理理论“要求在公共生活过程中,政府、非政府组织等子系统构成开放的整体系统,相互

收稿日期 2011-03-06

基金项目 江西省社会科学基金项目(10SH43),国家自然科学基金项目(40901299)

作者简介 郑瑞强(1983—),男,山东鄄城人,讲师,博士,从事工程移民科学、三农问题研究。

协调、共同作用,调整系统有序、可持续运作所处的战略语境和结构,产生局部或子系统所没有的新能量,实现力量的增值,使整个系统在维持高级序参量的基础上共同治理社会公共事务,最终达到最大限度地维护和增进公共利益之目的的思想^[3],结合水库移民和谐管理模式有关“移民安置主体注重利益相关者参与,最大限度地维护移民的权益,保障水库移民工作的顺利进行,维护社会稳定,促进库区发展和社会和谐”的要求^[4],对接非政府组织在社会管理和公共服务中的效用“标签”,非政府组织参与水库移民安置,发挥协同作用的基础主要体现在以下方面。

1. 价值取向的趋同

随着非政府组织在社会发展和权益维护方面的功能发挥与影响渲染,促进公共利益最大化是政府和非政府组织的共同追求的认识被越来越多的理解并认同,这种价值取向上的趋同奠定了二者良性互动的根本基础。政府是公民权利让渡的结果,政府自身价值在政府与公民之间的关系中得到体现,而非政府组织则是社会价值的忠实守护者,其组织发展水平和功能发挥体现了一个社会的公民活力,代表着社会的多元和开放。政府与非政府组织是合作伙伴和价值的共同担当者。

多数水库移民的产生是基于具有公益性功能的水库工程建设引起的,可以说移民为公共利益的实现做出了牺牲,但这并不是他们应尽的义务,而应该在移民搬迁安置过程中给予其合理的补偿和充分的人文关怀。移民安置管理部门注重多领域、全方位着力推进水库移民安置,此时非政府组织参与水库移民安置,恰好能体现这种价值理念的同构。具有贴近移民、善于把握基层信息、有效组织移民等优点的非政府组织的参与有利于移民提高其行权能力,准确反映和表达移民意愿、完善水库移民政策制定、监督移民政策执行和推进后期发展扶持等,还可以为移民设置政府组织之外的移民安置路径、提供政府与移民有效沟通的渠道,达到有效避免亨廷顿所说的“社会动员和政治参与超前”所引起的社会动荡^[5]。

2. 管理职能的互补

当前水库移民安置实行的是“政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与的管理体制”,政府处于水库移民安置管理的主导地位,除专业技术性活动外,基本承办了水库移民安置工作的管理与实施工作,尤其是行政管理和社会管理工作,政府以“家长”的身份,而不是“协调人”的身份来调节社会多元利益,这就导致了本应多方利益相关者协同参与实施移民安置的效果大打折扣^[6]。从移民视角来看,虽其具有平等参与权,但真实情况并不乐观,由于双方

行为实现依托的受控资源差距、沟通渠道与方法设计不完善与社会发展管理意识制约等因素影响,移民与管理部门之间的互动并不顺畅。

水库移民安置管理部门应尽快向“有限管理的服务型政府部门”转换,实现社会管理和公共服务能力的双重提升。行政强制下的水库移民安置具有短时间完成空间人口迁移的目标,但往往会遭遇诸多风险挑战,产生移民发展乏力和区域发展秩序受挫等遗留问题。非政府组织的参与可以改善这种状况,通过多样灵活的组织结构设计,实现移民的平等参与,培养与提高移民交流和自主管理的方法与技能,培养移民之间、移民与当地居民的平等互惠精神,协调移民与其他利益相关者之间的矛盾冲突,关怀移民弱势群体,有利于降低水库移民安置系统内关键利益相关者间的交易成本和资源内耗,促进协同治理下的移民安置合理化,同时也有助于维护社会公平与正义,促进公民社会的发展和成熟。

三、水库移民安置中非政府组织 协同领域与功能分析

柯拉蒙根据非政府组织的特质与功效,归纳出4种功能:开拓创新、改革倡导、价值维护和服务提供^[7]。结合水库移民安置的特点和非政府组织参与移民安置的角色实现行为与领域,非政府组织的社会功能主要体现在4个方面,即社会风险减缓、社会整合引导、移民权益保障和后续发展扶持方面。

1. 社会风险减缓

贝克认为,当前社会已经从“财富分配的社会”转变为“风险分配的社会”^[8]。水库移民正面临巨大的社会风险,著名的移民社会学专家 Michael M. Cernea 的 IRR 模型,将移民风险概括为丧失土地、边缘化、失业、无家可归、增加的发病率、食品不安全、失去享有公共的权利、社会组织结构解体等八大风险^[9]。风险的发生易诱发与水库移民安置目标悖反的现象发生,移民合法权益受损,工程建设受挫,区域发展失序,社会失稳。

提供志愿者服务的非政府组织可以作为国家和公众之间的一种媒介,以一种积极的形态,推进国家和社会之间的政治沟通^[10]。参与到水库移民安置过程中的非政府组织正是通过这种沟通方式,实现其社会风险减缓的功能,首先,它可以满足移民的知情权,使移民充分地熟悉其合法权益;其次,它能拓宽水库移民的利益表达渠道,畅通的利益表达渠道是实施移民科学管理、及时解决移民问题的前提条件,有利于职能部门了解民情民意,进而制定合适的水库移民政策;再次,作为政府与移民之间的桥梁与

纽带,通过建立利益协调和平衡机制,构建水库移民安置管理部门与移民间的互动合作的新型关系。现阶段水库移民安置工作中历史遗留问题的成因,很大程度上是因为相关管理部门与移民之间沟通交流、行为互动的滞后。此前社会利益和个体利益、长期利益和短期利益上存在冲突的情况下,管理部门通过基于公共权力基础的强制性互动进行水库移民安置。在具有非政府组织的协作环境下,管理部门与水库移民实施良性互动:非政府组织发挥能够深入基层、体察移民所想所需的作用,汇集信息并反映到管理部门,使之在决策时充分考虑吸纳基层意见与建议,同时作为决策执行的监督方,指导移民群体进行维权,一些非政府组织还可以为移民提供有关移民安置规划设计、实施管理、监督评估与后评价等方面的专业技术咨询与帮助,可提高移民安置管理水平和执行力,使得移民安置过程中的可能风险尽可能在利益相关方充分的沟通协调工作中得到消减与化解,推进水库移民安稳致富和平安和谐库区创建。

2. 社会整合引导

水库移民安置既是要素资源重新整合的过程,又是社会结构局部性变迁与发展、社会关系重构的过程^[11]。水库移民整合工作中的社会整合主要解决下列问题:一是解决公共资源和公共设施的合理共享问题,尤其是要做通安置区群众认为“移民无偿使用安置区的公共资源和公共设施”的思想工作;二是在创建和谐社会的大环境下,促进移民与非移民和谐相处问题,如何将新农村建设和和谐社会建设的总要求贯彻落实到库区移民整合工作中去的问题。目前,水库移民安置均是在政府部门主导下开展的,此种运行规则意味着其他参与方缺乏自主决定权,利益相关者的选择权使用不是按照通常的先赋性机制进行的,而是按照利益诱致性机制进行的,有可能导致社会非均衡问题的出现^[12],应通过建立健全行之有效的库区移民与非移民的利益协调机制、正式组织与非正式组织参与机制创建,调整社会关系,促进和谐移民安置。

非政府组织(包括乡民组织、长老会等)在水库移民整合中具有不可忽视的地位。首先,一些乡民组织不仅享有各种特别赋予的权力,同时也承担了相当的社会职责,他们负责了诸如矛盾化解、村民互助、修路筑桥等方面的事务^[13]。面对基层自主组织行政化的趋势,这些非政府组织必须思考如何使基层社会保留足够的自治空间,在国家政策与移民行动之间形成良性的互动,从而使一些乡民社会原有的社会资源和价值体系的意义不因过渡行政化而失去;其次,非政府组织强调移民社会整合的“软性”要

求,即在潜移默化中接受的共同的社会行为规范,并将社会规范内化到人格结构中,成为个体自觉接收的社会信仰和价值观念,以维护既有的社会秩序。这种认同感是人们在社会政治生活中所产生的一种情感和意志上的归属感,是指导人们组织在一起的重要凝聚力量,避免了“单把法律和法庭推行下乡,结果法治秩序的好处未得,而破坏礼治秩序的弊病却已先发生了”^[14]。因此,非政府组织在水库移民安置中社会整合引导的功能主要是通过共享性价值体系的构建、公共事务的责任承担、利益协调机制创建等形式,建立移民的区域归属感和群体认同感,使得社会网络结构正常运转,将移民安置子系统与区域巨系统进行耦合,达到“移民得到妥善安置,使之能够迅速融合到当地社会经济环境中,从而维护整个社会系统的正常运转”整合目的^[15]。

3. 移民权益保障

水库移民安置尤其是国家重点建设工程项目中的水库移民安置,多是受政策影响下的计划管理行为。在这种情况下,移民与政府之间互动,由于资源不平衡、地位与结构不对称,易表现出单向性特征,即政府充分利用其权力,对移民进行以搬迁安置为目标的、自上而下的沟通动员并付诸实施。在此过程中,政府将自己的意志通过文件、舆论工具、组织系统等形式直接有效地传达给移民,而移民对于自身利益意愿的表达与合法权益的保障则往往缺乏制度化的设计。

非政府组织在保障水库移民的权益方面能发挥独特的作用。其一,非政府组织的社会性和公益性使得其所提供的公益服务的受益对象仍瞄准社会公众。考虑非政府组织的特点与资源凝聚优势,政府可将提供水库移民的公共服务权限与责任适度传递给非政府组织,形成一种政府主导、多元组织供给的局面,以协调各层次利益关系,实现社会利益资源的合理配置,构建科学合理的利益协调机制;其二,协助移民安置管理部门完善相关政策制度、管理体制与运行机制,促进政府“善治”,从而保障移民的合法权益。非政府组织的参与,引导移民通过理性的方式和合法的渠道合理表达自己的利益诉求,使得民意能够上达,政策能够下推,优化政府和水库移民之间的沟通与互动;其三,非政府组织以组织化诉求更容易引起政府的关注和重视。在非政府组织的协助下,可有助于促进移民补偿标准的测算合理化、推进水库移民社会保障制度建设、关注权益受损等问题的解决。

4. 后续发展扶持

经济发展是移民权益得以保障的前提和基础。

水库移民的生计恢复与发展提高受到原有经济基础、社会关系网络、家庭成员文化程度、就业技能等多面因素制约,且多数水库移民由于其原住地基础设施落后、信息闭塞,致使移民在思想观念、生产技能、发展视野、资源占有等方面较之安置区群众存在一定的差距^[16],再加上搬迁安置过程中的资产损耗,形成了安置区部分移民与当地群众之间的贫富差距短期扩大化的局面。为此,在管理部门对于水库移民开展后期扶持工作之外,非政府组织应基于水库移民安稳致富、安置区和谐稳定的发展目标,对移民实施必要的后续发展扶持:首先,非政府组织协助管理部门编制水库移民生产开发规划,制定生产恢复与发展的措施,妥善安排水库移民的生产活动,提高其收入;其次,非政府组织通过充分了解当地情况,改变单纯的扶贫开发方式,关注受益群体的能力建设,确保移民经济项目与当地的自然、社会、经济条件相适应,调动安置区的各类土地资源、资金资源、劳动力资源和区位优势以及社会力量等,建立起能充分体现区域优势的经济项目,发挥各产业的比较优势,形成经济增长优势,实现更大规模的转化增值,促进水库移民所在区域的经济恢复与可持续发展;再次,对于个体水库移民提供发展所必需的资金、技能培训,采取资金资助、项目辅助、就业机会提供等帮扶措施,提高他们脱贫致富和抵御市场风险的能力。

四、非政府组织参与水库移民安置的协同功能评价

当代社会的重要特征之一是公民以多种形式参与国家和社会事务的管理,而非政府组织是公民参与公共政策制定与实施的合理有效途径。亨廷顿划分的两种社会类型,即“群众社会”和“参与社会”^[17]。在“群众社会”里,政治参与是无结构的,而在“参与社会”,政治参与是通过合法渠道来进行的。非政府组织作为一种重要渠道,以其灵活的形式和积极的行为参与公共政策,提高了公民参与政策的积极性和有效性。正如赫德森所指出的,“公域”曾是有效的服务提供者,然而其显而易见的局限使世界各国的政府逐渐将具体的服务管理责任委托出去,最后转移到“第三域”^[18]。根据奥斯特洛姆的“多中心治理理论”,公共事务治理的主体应当是多元的,社会公共事务管理从政府集权走向分权是必要的,也是必然的。

非政府组织参与水库移民安置工作,可以有效提升移民搬迁安置管理部门的管理能力和服务质量,提高水库移民安置合理化水平。因此,相关部门应当尊重非政府组织的独立性和自主性,通过

有效的制度安排,鼓励非政府组织实质性参与水库移民安置事务。同时,非政府组织也应提高自身参与水平和工作能力,通过各种合法、合理的途径实现对水库移民安置工作的影响、指导与监督,在运作机制上各自独立,在社会结构上相互制衡,从而形成了一种既各自独立、又相互联系的良性互动关系,确保了非政府组织在水库移民安置过程中发挥重要的协同功能,通过积极参与其中,使管理部门在制定政策时能够充分考虑并保障水库移民的合法权益,实现水库移民的和谐安置。

参考文献:

- [1] 杜英歌,刘延平.中国非政府组织面临的立法困境及对策[J].东北大学学报:社会科学版,2011,13(1):43-47.
- [2] 程,马庆钰.关于非政府组织分类方法的分析[J].政治学研究,2008(3):90-98.
- [3] 郑巧,肖文涛.协同治理:服务型政府的治道逻辑[J].中国行政管理,2008(7):48-53.
- [4] 徐俊新,施国庆,郑瑞强.水库移民和谐管理模式探讨[J].湖北社会科学,2008(5):66-69.
- [5] 亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,译.上海:上海人民出版社,2008:46.
- [6] 张勤.行政体制改革的价值观念:公共性和服务性[J].广东行政学院学报,2004,16(2):14-18.
- [7] KRAMER R M. Voluntary agencies and the personal social services[M]. New Haven:Yale University,1987:9.
- [8] 贝克.风险社会[M].何博闻,译.南京:译林出版社,2004:14.
- [9] CERNEA M M. Risk-safeguards and reconstruction: a model for population, displacement and resettlement[M]. Washington DC: The World Bank,2000:14-43.
- [10] 怀特.公民社会、民主化和发展:廓清分析的范围[M].何增科,译.上海:复旦大学出版社,2000:58.
- [11] 廖蔚.当前我国水库移民的社会冲突与整合研究[J].农村经济,2004(11):71-73.
- [12] 王春光.当前中国社会阶层关系社会变迁中的非均衡问题[J].社会,2005(5):58-77.
- [13] 范丽珠.公益活动与中国乡村社会资源[J].社会,2006(5):158-209.
- [14] 费孝通.乡土中国生育制度[M].北京:北京大学出版社,1998:38.
- [15] 许佳君,施国庆.三峡外迁移民与沿海安置区的经济整合[C]//唐传利,施国庆.移民与社会发展国际研讨会论文集.南京:河海大学出版社,2002:302.
- [16] 商德锺,何雪松,刘伟,等.移民的社会资本与移民发展[J].水利经济,2010,28(4):66-71.
- [17] 亨廷顿.文明的冲突与世界秩序重建[M].周琪,刘绯,张立平,译.北京:新华出版社,2010:62.
- [18] 迈克·赫德森.未被开发的域[C]//李亚平,于海.第三域的兴起.上海:复旦大学出版社,1998:6.