

水库移民安置不同阶段的公众参与研究

——以 A 水库昌平区移民公众参与为例

蔡萌生¹, 蒋 力², 曹志杰³

(1. 三峡大学水库移民研究中心, 湖北宜昌 443002; 2. 浙江省水利水电勘测设计院, 浙江杭州 310000;
3. 河海大学中国移民研究中心, 江苏南京 210098)

摘 要:积极有效的公众参与对于实现库区社会良性运行、协调发展及经济可持续发展有着重要意义,水库移民的公众参与在移民安置工作实施的不同阶段表现出不同的形式与特点。研究以“自下而上”的分析视角为基础,借鉴“过程—事件”的分析模式,对 A 水库昌平区移民安置计划过程、搬迁过程、收入恢复过程等阶段公众参与的内容与形式进行了描述分析。完整呈现了水库移民公众参与的现状,以期为促进水库移民公众参与及进一步发展找到一条可行途径。

关键词:水库移民;公众参与;安置

中图分类号:D035 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2013)01-0026-04

公众参与作为一种新兴的民主理论在中国时兴也不过是几年的事,由于受到经济社会发展水平限制、政策法规不健全、移民参与意识不强及参与能力不足等原因,中国非自愿移民的公众参与往往成为一种摆设或是一些地方和官员粉饰政绩的“花瓶”,这既无助于解决实际问题,又给征地拆迁及移民安置工作所面临的各类问题的解决带来困难^[1]。在此情况下,A 水库昌平区移民在公众参与方面做出的一些有益的探索,在为我们呈现一个移民积极参与移民安置不同阶段公众参与典型案例的同时,亦为国内相关工程项目,在具体实施公众参与时提供了一个实效性的分析框架。

一、问题的提出及实地调研概况

1. 问题的提出

在中国大中型水库移民后期扶持规划中,公众参与只是比照国际惯例,就库区和移民安置区的移民和非移民的公众参与做出的一些条文性的规定,在实施的深度与广度上尚有待进一步明确与完善。在这种情况下,尽可能完整地呈现当前我国水库移民公众参与的现状,对于开展公众参与方面的深入探讨与研究有着积极的意义。

国外对公众参与的研究由于研究者在关注侧重点、研究对象及研究目的等方面存在差异,他们对公

众参与概念的内涵及外延的界定与划分并不统一。国内学者及相关研究人员关于非自愿移民公众参与的实践及研究,始于 20 世纪 90 年代末及本世纪初,已有的研究成果多是基于世界银行、亚洲开发银行的贷款项目而开展的,研究内容大体包括非自愿移民公众参与的政策研究、必要性研究、过程及方式研究、机会结构研究等。尽管世界银行非自愿移民业务手册中提到,需关注移民的参与且保证他们的参与权,但并未就公众参与的概念、方式及参与深度做出相应的界定。

2. 田野调研概况

A 水库是中国西部典型的大中型水库之一,昌平区作为 A 水库移民第一大县,移民人数数万人,一度因移民安置问题严重、移民越级上访及集体上访较多、社会矛盾突出而受到国内外新闻媒体、研究学者、政府相关职能部门官员等的广泛关注。田野实地调研得到了项目业主、移民管理机构、乡(镇)地方政府、村/组的大力支持。研究方法以文献研究、问卷调查、深度访谈、乡(镇)及村级焦点小组座谈、参与观察等为主要方式。具体研究方法按照随机抽样的方法与原则,随机抽取了昌平区 6 个乡(镇),再在抽出的每个乡(镇)随机抽取 3 个村/社区,每个村/社区又随机抽取了 30 户移民;以此方法共随机抽取了昌平县的 6 个乡(镇),18 个村/社区,

收稿日期:2012-05-24
基金项目:湖北省高校人文社会科学重点研究基地项目(2010KF08)
作者简介:蔡萌生(1982—),男,山东临沂人,博士研究生,从事移民社会学与项目社会评价研究。

共 540 户移民,为调查样本。累计发放问卷 530 份,回收 527 份,有效问卷 522 份,有效率达 98.49%。

基于田野地点及研究对象的考虑,本文对水库移民安置不同阶段的公众参与的研究,借鉴李小云及其研究团队对“公众参与”的定义:公众参与是指通过利益相关群体的民主协商,通过群众积极参与决策过程和专家的辅助作用,使利益相关群体中的普通群众真正地拥有自我发展的选择权、参与决策权和受益权。通过建立合理有效的参与机制,实现资源公平、合理配置和有效管理,最终实现社会可持续发展^[2]。研究采用“自下而上”^[3]的研究程式并借鉴“过程-事件”^[4]的分析框架,结合实地调查资料具体呈现 A 水库昌平区移民在安置计划编制过程、移民搬迁过程、收入恢复过程等阶段的公众参与内容、形式及效果,以明晰公众参与的具体实施程式、成效及存在的问题。

二、移民安置计划编制过程中的公众参与

1. 公众参与下的实物量测量

在工程初步设计阶段,昌平区在各相关利益者(村组代表、移民和产权人等)的参与下,对实物指标进行了全面调查,做了大量的调查、测量、登记和统计工作。在此过程中村民民主选举出来的村组代表对受影响的集体所有土地及财产数量进行了确认;移民和产权人对其所拥有的房屋及其他财产进行确认。依照该种工作程序确定了实物指标,并做到了一户一卡,卡上详细地标明了家庭人口状况、财产状况、生产状况等,此项工作奠定了移民安置规划、移民损失补偿和安置实施工作的基础。由于在这一过程中引入公众参与理念,并在具体调查中进行了贯彻落实,移民群体对于房屋的测量过程和测量结果是非常满意的。

2. 公众参与移民安置规划方案的制定

移民安置规划编制的过程,也是移民广泛参与、讨论、协商的过程,这一过程没有移民群体参与其中将导致移民安置规划方案难于落实甚至失败。A 水库设计单位在编制移民计划过程中根据工程实施的不同阶段,在征求移民意愿、移民广泛参与的基础上,组织开展的了移民安置去向、移民安置规划大纲、移民安置实施规划编制等。此外,设计单位、昌平县政府、涉及移民的乡(镇)政府、移民迁出地社区和安置地社区协同参与共同进行了安置点的比选,在征求意见、方案比选基础上进行了实地勘测研究,编制了移民安置规划报告。在这个过程中 A 水库业主单位、地方政府、设计单位等广泛征询了移民的意见与想法,移民安置规划较好地反映了移民的意愿;同时,由于乡(镇)政府、村组干部和移民代表(包括妇女)等广泛参与了迁移方案的选择与确定、

安置区的选择、布局与设计以及安置区开发的决策等,A 水库昌平区移民安置计划较易被辖域库区移民接受,并得到了较好的实施。

3. 移民参与各类会议

公众参与的重要表现方式之一是对涉及自身利益的各种会议的积极广泛参与^[5],这些会议主要包括村民大会、村民小组讨论、座谈会等。

村民大会。在提倡公众参与的理念下,移民从搬迁到安置及后期恢复发展的各项活动的具体铺开实施,需要做到广泛深入地向群众讲解有关政策、法规、补偿标准、安置方案等,通过召开村民大会村委会能够让群众早知道、早安排。62.7%的调查对象表示参加过村民大会,51.6%的调查对象表示参加过村小组会议,39.7%的调查对象表示参加过座谈会。在所有调查对象中,20.6%的调查对象没有参加过任何会议,79.4%的调查对象曾参加过各类会议或座谈会,其中 25.9%的调查对象曾在这些会议及座谈会中发过言,而参会人数的 68.0% 只是旁听了会议,并没有发过言。

村民小组讨论。村民小组讨论主要是指移民在村民小组场合中议论或者谈论移民安置或管理等公众参与方式。移民的安置或管理涉及移民的切身利益,移民安置区移民大都聚居于“熟人社会”钩织的乡土社会关系网络之中,对移民一事多有着共同的话题和关注的旨趣。移民一般喜欢通过非正式场合的议论,表达自己的观点和看法,并以此为基础在村民小组会议上正式表达自己的看法和观点,并就一些问题展开争论,最终达成一致的意见。议论是移民最普遍最常见的参与方式,这种参与方式往往形成一定的舆论,会对移民安置或管理的组织者制定政策或自身的行为产生一定的影响。

座谈会。座谈会是政府、项目业主和移民之间进行信息交流的一个较好平台,在座谈会上可以听取来自各个利益群体特别是弱势群体的意见。现阶段,虽然移民在补偿标准等方面没有决策权,但移民可以对决策或者规划的项目提出自己的意见和观点,对决策者的决策、方案的制订提供参考。通过召开座谈会收集到的信息和反馈意见有助于修改项目的规划和实施中的一些不足之处,使得项目的开展深得民心,更加顺利,也确保利益相关者的合法权益。

4. 参与各类调查

A 水库昌平区移民参加的其他类型的调查包括由设计院联合政府相关部门、A 水库业主、移民局/办、咨询公司、科研单位、农调队及其他相关组织机构开展的安置意愿调查、满意度调查、生产生活恢复调查、社会经济调查等其他与移民相关的调查。在移民安置规划编制过程中,这类调查多数结合移民对各类会议的参与过程,同时在入户调查工作中一

并实施,移民的公众参与无论在数量上还是频次上都有积极表现,移民参与程度较深。

三、移民搬迁过程中的公众参与

移民搬迁过程中的公众参与主要表现在政府的信息公开及移民主动学习相关政策、法规等方面。一方面,昌平县移民局及各县(镇)移民办在 A 水库移民政策宣传及信息公开等方面展开的一系列相关工作,如政策上网(成立移民网站)、新闻广播、下发文件、召开村民大会、座谈会、政策信息上墙、流动宣传车、发放“明白卡”等;另一方面,移民群体为维护自身利益,除了主动学习 A 水库移民补偿、安置、后期扶持政策外,还会有针对性学习相关的法律、财会知识等。

1. 官方政策知晓过程中的公众参与途径

政策宣传的实施操作。对于移民搬迁安置等各项信息,各县(镇)政府都以公告的方式向移民传达。公告的主要内容包括水库项目简介、移民安置政策(含补偿标准)、移民安置负责机构、移民搬迁时间表、移民的权利和义务、移民资金的管理、移民的申诉抱怨渠道、监测评估等。公众参与成效。通过政府部门的各种相关宣传,加之与切身利益密切相关,A 水库移民对于生产安置、房屋补偿、后期扶持政策了解度还是比较高的,有至少 50% 的移民了解这些政策。但是仍然有 32.1% 的移民对这些政策不甚了解或不了解。

2. 移民对移民政策的了解路径

正式途径。A 水库昌平县移民对移民政策的了解途径主要是:政府的宣传单、公告、报纸、电视等传播媒介,周围群众的议论,居委会、村干部召集的会议,有关单位测量土地与房屋面积等;此外,还有发放的明白卡、流动宣传车、村级广播、乡(镇)级办公场所张贴的相关材料等。至少 60% 的移民是通过政府的宣传单、公告及居委会、村干部、集体会议等了解移民政策的。目前,群众对相关政策了解的主要途径是政府及村级自治机构,而通过其他途径了解相关移民政策的移民在数量上是非常少的。在这个过程中,村民大会、村民小组会议及村/社区的公告栏等都发挥了重要作用。

非正式途径。除正式途径外,非正式途径对促进移民政策的了解也发挥了一定的作用,如村民间的互相讨论,向外乡(镇)朋友了解情况,向外迁移民了解外迁安置区移民政策(较少),托熟人向乡(镇)、县、直辖市级政府了解文件,与村干部“偶遇”聊天,向入村移民干部(移民局/办)咨询,向驻村干部咨询,到乡(镇)移民办咨询政策等。这些非正式的参与方式也有助于对相关政策的了解与熟知,但此种方式也有一定的副作用那就是可能会导致信息

失真。

3. 移民参与宅基地的选择及房屋重建

宅基地选择。昌平县在移民宅基地的选择上充分考虑尊重移民的意愿,最普遍的做法是在村民大会上讨论、确定选择宅基地安置方案。昌平县移民的宅基地大都是自己选择的,只有少部分是集中统一安排的,如果在统一安排中有什么不满意的,移民可以向村委会或者乡政府反映和协调。有关部门也会组织移民去可能的安置点现场查看,根据移民的愿望调整安置点。对于统一分配的宅基地,采用随机抽签的方法将宅基地分到各户,力求做到公平、公开。在安置点选择方式上,有 71.8% 的双淹户是由自己和家人决定,有 17.2% 的双淹户属于集中居民点建房,此外,还有 9.2% 的双淹户采取了在县、乡(镇)购买房子的方式。

房屋重建。移民房屋重建充分体现了移民的意愿,让移民深入参与到房屋重建过程中来。昌平县农村移民房屋重建主要采用自拆自建、统一规划自建和统拆统建等建房形式。统一规划自建是在符合社区整体利益情况下移民参与程度最高、自主决策最充分的建房方式。此外,还有统拆统建方式,建立移民建房监督小组,该小组由建房移民户的代表组成,负责监督统一建房的质量、进度、资金等。有 91.9% 的双淹户采取了统一规划自建的方式,有 7.2% 的双淹户选择了自购的方式,选择政府统拆统建的双淹户相对较少,只有 1 户。在公众参与的过程中,可以明显发现在非自愿移民房屋重建的选择过程中,统一规划自建是一个具有实效性和前瞻性的发展趋势。

4. 申诉、抱怨是水库移民公众参与的重要组成部分

移民可以针对移民安置实施过程中任何相关问题提出申诉,包括补偿标准、安置方式等。昌平县移民的申诉渠道主要包括:第一,移民有意见和建议可以找村委会或者乡政府进行反映,这是移民申诉的主要渠道;第二,移民可以通过监理或者监测评估人员直接将问题反映给移民局;第三,移民可以直接到信访局进行申诉,通过电话、网络、书信以及来访的方式进行。在乡土气息较为深厚的昌平民间社会,移民较为依赖传统的利益表达渠道,也就是“找政府”。无论遇到怎么样的困难或问题,几乎没有通过司法程序来解决问题的,这一点有别于西方国家的情况。因此,在“乡土的中国”,申诉、抱怨的渠道对移民而言有着重要意义,这种意义在现阶段显然超过了司法体系所起的作用。

四、移民收入恢复过程中的公众参与

收入恢复过程的公众参与对移民“稳得住,逐步

能致富”工作目标的落实达成以及移民自身谋求发展都有着重要作用。收入恢复过程的公众参与主要表现在土地调整、村级移民资金监督、补偿资金兑现、基础设施建设、社会保障、各类培训等实施过程中。

1. 移民参与土地调整

昌平区土地调整工作因各乡(镇)的实际情况有别而有所不同。有调地余力的乡(镇),充分发挥了移民安置村所在乡(镇)政府的作用,在对双淹户和单淹户的土地进行调整的过程中,乡政府和村委会曾多次分别召开了群众大会、村组会议、村民代表大会等,以商讨调地方案。在此过程中,移民可以提出自己的建议和意见,通过村组会议的协商,最终形成大家一致认可的调地方式。然后在村委会的主持和群众的监督下,对所有土地进行丈量,按等量划分成小块,再通过抓阄的方式分至各移民户。对于没有调地能力的乡(镇),采取了自行协调、自行解决的办法。

2. 移民参与村级移民资金监督

土地补偿费和安置补助费由乡(镇)和村组用于恢复和发展生产,安排因土地被征用而造成的多余劳动力就业和不能就业人员的生活补助。补偿费的使用权和所有权属于移民,移民有关于补偿费的知情权、使用决策权、管理参与权。领用村组集体所属的移民补偿资金,在专用领款单上必须要加盖村组公务印章,并有村长或会计签字,经负责农业安置业务人员签属意见和分管领导审批后,由乡(镇)长审批,再到乡(镇)移民办领款,村组出纳在此基础上及时做好经费收支账,且每月定期公布。在公开移民补偿费用的前提下,一些村还建立了由移民代表组成的村务监督小组,以监督和管理补偿资金的具体支付使用方向和用途等。

3. 移民参与补偿资金兑现

移民补偿费的发放按照实物卡,依据补偿标准建立移民补偿资金卡,每人一卡,详细计算出补偿资金,移民自己复核,签字盖章,张榜公布,透明度高。

4. 移民参与基础设施建设

移民区的公共基础设施主要包括库周道路、机耕道、学校、卫生所、村委办公楼、通讯设备、广播电视、自来水厂、沼气池等。在基础设施建设过程中,昌平区充分调动移民的积极性,在基础设施建设之前,移民代表参与了关于建设方案的讨论;具体建设实施过程中,在条件允许的情况下,移民居民点的供水、供电和交通等建设活动,尽可能由村组组织移民参与,优先考虑移民劳动力的投入,以增加移民收入;同时由于移民切身参与其中,移民对建设中的质量、对建设资金使用情况也进行了监督。

5. 移民参与社会保障

社会保障作为一种工具和手段,在保持社会稳

定、促进区域经济发展方面具有重要作用。由于库区移民成分复杂,存在社会保障指标少于移民数量的矛盾,在分配指标方面存在困难。如果按照“村民自愿、村组协调”的办法无法解决问题。在这种情况下,W镇DF村的公众参与发挥了较好的作用,通过移民的深度参与,圆满解决了指标分配的问题。在类似养老保险等社会保障问题上,村民的广泛参与既有助于节约行政成本、加强基层民主建设、避免社会风险等,又可以取得较好的效果。

6. 培训:公众参与的另一种形式

技能培训是移民收入恢复和“达到或超过原有生活水平”之目标必不可少的重要一环,也是移民公众参与的另一种重要形式。随着农业及非农技能培训的广泛展开,参与培训正成为移民公众参与的重要组成部分之一^[6]。昌平区各乡(镇)每年都要开展2—3次各类讲座和培训班。在培训的过程中,移民大量聚集,乡(镇)移民办及村组会大量穿插一些移民及村级管理信息,移民会就各类问题有大量的交流与讨论。

五、结 语

发展项目特别是水利水电建设项目,通常会产生大量的移民搬迁和重建活动。如果对于社会风险控制不力,可能会产生严重的社会问题,导致移民的次生贫困或者贫困程度的加剧,积极而有效的公众参与对于规避社会风险有着重要作用^[7]。A水库移民公众参与在不同的工作阶段所表现出来的不同内容及方式,丰富了包括水库移民在内的国内公众参与的实践,既有鲜活的案例,也取得了丰硕成果。随着理论研究及实践认知的逐渐深入,开展并实践水库移民的公众参与,将进一步促使公众参与在库区和谐社会建设过程中发挥更大的作用。

参考文献:

[1] 蔡萌生,欧辉明,陈绍军. 水库移民公众参与研究[J]. 人民黄河,2012(3):145-148.

[2] 李小云. 参与式发展概论[M]. 北京:中国农业大学出版社,2001:293-294.

[3] 龙腾飞,张峻荣,施国庆. 水库移民后期扶持规划的交互式公众参与模式[J]. 人民长江,2008(3):86-88.

[4] 孙立平. “过程—事件分析”与当代中国国家:农民关系的实践形态[M]. 厦门:鹭江出版社,2000:168-176.

[5] 毕霞,杨慧明,于丹丹. 水环境治理中的公众参与研究[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2010,12(4):43-47.

[6] 郑晓明,汪瑾. 新农村建设中失地农民安置问题:以芜湖市南陵县大浦新农村建设试验区为例[J]. 四川理工学院学报:社会科学版,2011,26(6):5-9.

[7] 陈绍军,施国庆. 中国非自愿移民的贫困分析[J]. 甘肃社会科学,2003(5):85-92.