

水库移民后期扶持政策运行模式探讨

——基于 J 县的调查研究

仲 秋 施国庆

(河海大学公共管理学院 江苏 南京 210098)

摘要:以大中型水库移民后期扶持政策的执行为契机,采用深度访谈、参与式观察等方法,实地调查了安徽省 J 县后扶政策在实际运作中出现的国家政策与国家政策执行情况与问题,梳理出地方与国家政策制定流程并对比四大群体政策下的矛盾与诉求,探讨“自上而下”和“自下而上”两种政策运行模式,指出国家政策具有易操作、强控制但不能完全适应多元化诉求的特点,要尊重地方智慧与重视利益相关群体的公平。

关键词:水库移民;后期扶持;社会政策;运行模式

中图分类号: D632.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9511(2012)02-0064-04

1 调查的背景

新中国成立以来,已建成大中小型水库 8.6 万座,发挥了巨大的社会经济效益,截至 2008 年 12 月底,导致了 1930 万原迁移民和包括繁衍人口在内的 2614 万现状人口。20 世纪 80 年代以前的水库移民产生了大量的遗留问题^[1-3],自 80 年代中期开始进行遗留问题处理,移民生活生产条件不断有所改善,但问题积重难返^[2]。

水库移民扶持的研究和讨论由来已久^[3-4],党中央、国务院十分重视水库移民遗留问题的解决,作出了重大决策,决定彻底解决水库移民遗留问题。2006 年 5 月 17 日,国务院颁布《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》文件(“国发[2006]17 号”,简称 17 号令,下同)。其目的在于帮助水库移民脱贫致富,促进库区和移民安置区经济社会发展,保障新时期水利水电事业健康发展。17 号令中的一项具体措施是“纳入扶持范围的移民每人每年补助 600 元,尽量发放到移民个人,也可以实行项目扶持,还可以采取两者结合的方式^[4]”。

为了解 17 号令的实际执行情况,笔者在安徽省 J 县进行了两次实地调查。J 县位于皖西边陲、大别

山北麓,是安徽省面积最大、人口最多的山区县和库区县,全县库区面积占总面积的 34.6%,境内史河上游大型水库和淠河上游大型水库是全国著名的治淮骨干工程水库,始建于 20 世纪 50 年代^[5]。

2007 年 5 月 12 日至 5 月 16 日,笔者对该县两个乡镇的典型村组进行了小组讨论和深度访谈。每次小组讨论 10 人左右,其中老移民占 40% 以上,深度访谈移民 20 人以上。此外,访问了移民村组干部 4 人、乡镇干部 2 人及县移民局官员 4 人。2007 年 7 月 24 至 8 月 3 日,笔者对 17 号令的执行过程进行了后续调查,发现执行政策的变化,了解政策转变的原因和流程。第二次调查采取滚雪球抽样和深度访谈,其中滚雪球抽样调查约 60 人,入户访谈约 15 户、40 人,第二次调查也进一步对移民村组、乡镇干部、办事员、移民局各负责官员进行了深度访谈。2007 年 8 月,笔者还在 J 县移民局进行了为期 10 天的参与观察,获得了丰富翔实的第一手资料。调查中,笔者和调查员们在移民干部的帮助下,较好地控制了调查对象的类别、性别、年龄、收入水平等人口统计学变量,对结论的推衍有较大帮助。

调查结果发现,17 号令的出台把水库移民群体推向了社会关注的焦点,而政策的执行,又将相关群

基金项目:国家社会科学基金重点项目(07ASH010)

作者简介:仲秋(1982—),女,江苏南京人,博士研究生,从事移民社会学、环境社会学研究。

体推上了矛盾的前台。水库移民问题的解决在实际操作过程中要非常重视公平性,这一点在前人的研究中也提及^[6-7],近期也有不少针对移民后期扶持政策出台后的讨论^[4,7]但是,如何将公平性用利益相关者的诉求诠释,并在此基础上反思政策的运行模式却暂未有前人尝试。笔者在梳理群众的矛盾后,努力呈现政策运行模式,认为矛盾的解决需要考虑当前的社会需求变化,让地方智慧发挥更大的空间。

2 利益相关者的诉求

17号令中对扶持对象和时间的界定如下:“大中型水库的农村移民,转为非农业户口的农村移民不再纳入后期扶持范围。其中2006年6月30日前搬迁的为现状人口,一次核定、不再调整,从7月1日起再扶持20年;7月1日之后搬迁的为原迁人口,从完成搬迁之日起扶持20年。移民人口的自然变化采取的措施由各省自行决定”^[4]。笔者调查发现,政策与利益相关者诉求之间的矛盾主要是两大类:一是安置地居民的诉求;二是非农业户口老移民的诉求。原迁移民、安置地居民、移民后代以及非农业户口移民成为最主要的利益相关者人群。为更好地理解政策和相关群体实际诉求之间的关系,笔者对这4类人群针对政策出台后的“反馈”和“说理”过程中的逻辑进行了系统的梳理。

2.1 安置地居民 VS 移民后代

安置地居民在计划政策措施出台时,表示认同和接受。安置地居民认同原迁移民(老移民)获得直接补偿的应然性,同时也认为本群体至少与移民后代享受相同水平的补偿,即承认原迁移民的补偿水平可以高于自身群体,但是移民后代的补偿水平不应该高于自身群体。

政策转变后,安置地居民与移民后代的矛盾显示出来。安置地居民“说理的逻辑”有两点:①安置地居民在水库移民时也作出了贡献,认为,虽然他们没有搬迁,但当时移民来到后,和他们分资源却没有任何补偿。用安置地居民自己的话说就是“一个馍馍要分一半给别人吃”。②安置地居民认为政策转变后,原本由他们和移民后代分享的福利由移民后代独自享有。比如原先的地方政策计划修路,安置地居民也可以享受便利,因为“修路他们走,我们也走”,但是政策转变后安置地居民完全没有了享受福利的机会,很不公平。

移民后代群体在政策转变前后没有强烈的诉求,尽管对他们的补助从无到有,在政策的调整中变化最大。面对转变的政策以及安置地居民的诉求,

移民后代的态度主要分为两类:一类是对安置地居民的诉求行动表示不认可。这类移民后代以男性居多,占调查中移民后代人数的76%。他们认为,政策就这样规定了,安置地居民是不应该“闹”的;另外一类则对安置地居民表示同情,他们认为政策是扶贫的,当地人常年在水边生活,都遭遇过淹没的损失,所以都应该拿到补偿。但是这类人群主要以女性居多,且只占调查中移民后代人数的24%。

2.2 原迁老移民 VS 非农业户口移民

原迁移民的福利在政策调整中没有变化,但是他们也有自己的诉求。原迁移民尤其是经受过搬迁过程的老人,诉求“按照当时的移民人数得钱”去世的也有补偿,但这是前后政策都无法满足的,但他们在政策调整之后,转而支持移民后代得到补偿,认为“移民后代应该拿,因为过世的人都拿不着了”。由此我们不难发现老移民的逻辑里是承认移民后代与原迁移民差别的,这也就不难解释原迁移民对于非农业户口的原迁移民表示同情,认为只要是当时搬迁的都应该获得补偿。

非农业户口移民群体在政策计划出台时就表示了强烈的诉求,而移民后代被国家政策纳入补偿对象之后,他们的情绪更加激烈,甚至发生了群体事件,这就使得我们必须正视非农业户口的问题^[8-9]。非农业户口移民群体可以再划分为两类。一类是搬迁时就不是农业户口,不涉及土地,或者是搬迁到城镇后转为非农业户口的老移民。这部分人或者没有土地的损失,或者是放弃土地的补偿但获得了非农业户口的待遇。另一类非农业户口的移民群体的情况则不同。他们在搬迁前后是农业户口,但是在搬迁之后至今的时间里,因为花钱买户口或者因为政策奖励而转变成为非农业户口。笔者在调查时发现,诉求强烈的主要是第二类非农业户口移民,他们“说理”的逻辑有2个:①当年移民时吃的苦是一样的,应该得到同样的补助,不论户口不同在实际生活中的境遇;②实际生活的艰难也需要这笔补助。

3 政策运行模式分析

地方政策计划将原迁移民(指水库建设时,其居住的房屋财产和生产资料被水库淹没而必须进行搬迁,在搬迁时已出生的人口,以当时搬迁时登记在册为准)的扶持资金直接发到个人,完全享受直补,即每人每年补助600元;移民后代(又称繁衍人口,是指移民搬迁后,移民家庭娶进/入赘、出生和依法收养等新增加的人口,繁衍人口按照人口自然增长率、户口等核定登记条件予以认定)原则上和当地居民

一样,不享受直补(扶持资金不直接发到个人),但是采用“评补”(群众评议)和项目扶持形式,让移民后代中困难群体有机会接受补助的同时,给予安置地的移民和居民共同享受项目的福利。

国家政策不同于地方政策,采取了新的补助方式,即对原迁移民和移民后代全部直补到人,也就是说“一个尽量,两个可以”变为“一个尽量”。前次政策对于安置地居民的安抚,现在没有了,取消“评补”的人口,只要是农业户口的移民和移民后代,一律直补到人。国家政策的边界似乎更加清晰了,可是清晰的边界却加剧了矛盾。国家政策只实行扶持资金到人,村中的人可以得到补偿和不能得到补偿的人群出现明显的对比,获得补偿只有“是”或“否”,没有“搭便车”可能,也没有等级区别,安置地居民完全划出了利益圈外,而移民后代将和原迁移民享受扶持资金完全直补到人的同样待遇。

地方政策和国家政策的形成,分别反映了“自下而上”和“自上而下”的典型模式^[10-11]。笔者分别对两种模式进行了总结。“自下而上”和“自上而下”的政策制定流程分别见图1和图2。

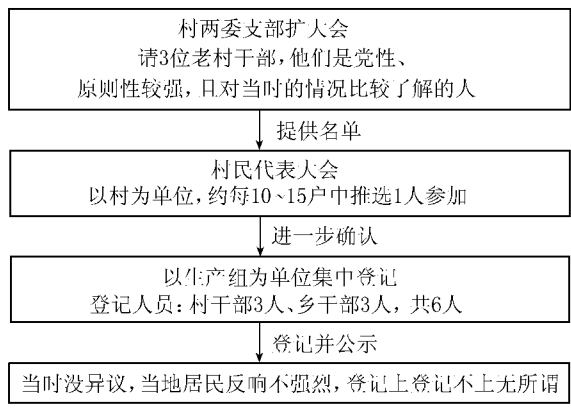


图1 “自下而上”的地方政策流程

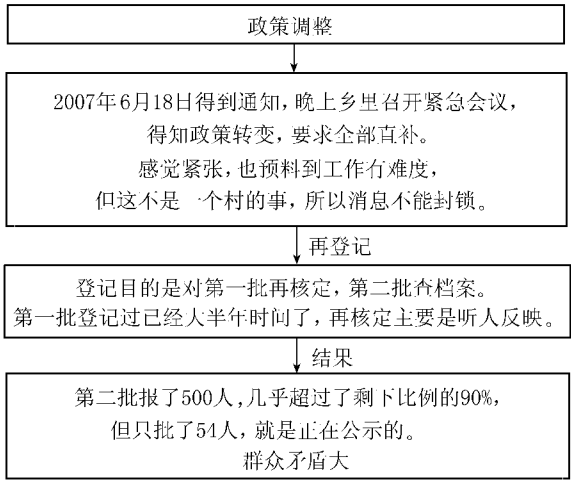


图2 “自上而下”的国家政策流程

尽管“自上而下”的国家政策基于“自下而上”的先期地方政策的调查汇总提高了效率,然而“自上而下”的国家政策在统筹的视角下^[12],削减了之前“自下而上”地方政策的合理性方面,因此在国家政策出台后,反而引起了更大的群众矛盾,尽管看似不显著地影响政策的推行。

虽然在J县的个案中,地方政策的适用性要好于国家政策,但是,我们也不能完全不考虑全国大政策的统筹性。事实说明,简单的“自上而下”或者“自下而上”,两种模型都不能够满足现实的要求,既要平衡现阶段国家宏观政策,又要因地制宜地根据地方满足各类利益相关者的实际诉求。

基于此,综合政策运行过程中“自上而下”与“自下而上”的两种模式,笔者提出新模型,见图3。

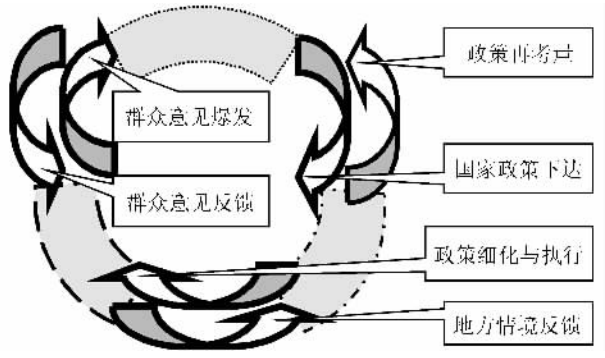


图3 政策运行新模型

在模型内圈,是宏观政策直接推行下的模式,这种“自上而下”的模式的良好运作依靠宏观政策制定时候的全面、多角度权衡以及地方政府对于自身情境的适应性细化,否则“自上而下”的模式很可能引起群众意见的爆发。当然,群众意见的小范围、针对性爆发,从有利的一面来说,对于国家也是很好的“安全阀”;但是从不利的一面来说,说明了国家政策的推行没有得到群众的支持和认可,能够成为矛盾的源头。

在模型圈外,反映的是“自上而下”的政策反馈模式,这种模式对于政策的制定而言具有相当好的实践意义,但是,我们也必须看到,这种模式的运行成本很高,而且也许并不能够对宏观政策起到实际的效果。我国的国情地广人多,要想把一项政策从底层群众的认同开始,所需要花费的成本相当巨大;另一方面,地区差异大,各类人群想法不一,在水库移民后扶的问题上又加入了时间的因素,使得认同的差异更大,比如国家政策没有将非农业户口纳入扶持的范围,是考虑到历史上农业户口和非农业户口在社会资源享有上的不均等性,但是年代的久远性造成单从户口角度划分补偿群体的失效。但是我

们也要统筹兼顾,因为在完全的“自下而上”反馈机制中,地方政府的角色必然也会发生改变,也可能发生中央政府被架空而导致政策统筹无法实现的另一个极端。

4 结论与讨论

对于移民后期扶持政策执行的研究,通过3个维度的分析我们看到,国家、地方与群众的出场角色各不相同,这基于他们背后的价值逻辑和立场视角。但是,这3个维度并不是相互割裂的,也不只遵循“自上而下”或“自下而上”的运作模式,相反,他们是相互联系、互动博弈的。

国家—地方—群众的关系两两牵制又在整体形成一个博弈的循环。更加复杂的是,这不是一个一次博弈,而是有预期的多次、长期博弈,于是“场域”里的三维角色不停调整自身以适合另外两者并实现自身目前和长远利益的最大化。当然,也应该看到,群众(特别是农村群众)对于长远利益/宏观公共利益考量较少,地方官员出于政绩和当地群体博弈的权衡,对于长远/宏观公共利益的考量宽于/多于群众,国家则在长远的稳定、国家—社会结构、宏观公共利益均衡上考量较多。如果将两者相结合而不是单一地运用一种模式,将能够达到更好的效果。

对于J县水库的个案而言,国家宏观政策的制定需要更多地考虑地方情境。移民后期扶持政策涉及时间跨度长(新中国成立到2006年已有近57年之久),涉及众多的人数(仅一次核定的人数已达2288万人^[4]),涉及广阔的地域范围(包括我国大陆的所有省份)。国家调整后的政策对于新建不久的水库移民较适用,原因是:①移民和安置地居民尚未完全融入;②安置地居民已有相应的损失补偿;③户籍政策放开后的户籍问题划分不再成为矛盾的焦点。但是,对于安徽J县移民而言,建库时间在20世纪50年代的历史原因造就了国家政策契合性的失效,有可能引发群众内部矛盾。

因此,国家政策需要考虑地方情境和历史因素的制约。此外,通过这个案例我们也嗅到了社会转型过程中群众诉求的转变,“公平”已经开始代替“温饱”成为基层群众更加重要的诉求。

为了达到因地制宜、平衡各方利益相关者诉求的要求,尊重地方智慧,尽量避免政策单一化的弊端,对于尚处在“强国家、弱社会”的国情而言是十分必要的。笔者提出“国家—地方—群众”三位一体的互动模式,从而更好地在新时期下解决水库移民的遗留问题。

参考文献:

- [1] 刘宝军,张金宏.我国的水库建设与防洪[J].中国水利,1999(7):16-17.
- [2] 曾培炎在全国水库移民工作会议上的讲话[EB/OL]. [2006-12-07]. <http://sym.mwr.gov.cn/>.
- [3] 张建贤,董述春.关于大中型水库移民后期扶持的建议和库区建设基金政策的研究[J].水电站设计,1999(4):1-5.
- [4] 国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见[EB/OL]. [2006-05-17]. http://www.gov.cn/zw/gk/2006-08/14/content_360877.htm.
- [5] 金寨县地方志编纂委员会.金寨县志[M].上海:上海人民出版社,1992.
- [6] 崔广平.论水库移民补偿、公平价值和立法[J].水利发展研究,2003(3):13-17.
- [7] 师桂琴.大中型水库移民后期扶持政策实施的经验和效益[J].水利技术监督,2011(5):56-58.
- [8] 燕继荣.群体事件的警示意义[J].国家行政学院学报,2011(2):27-30.
- [9] 应星.大河移民上访的故事[M].北京:三联书店,2001.
- [10] 匡霞,陈敬良.公共政策网络管理机制、模式与绩效测度[J].公共管理学报,2009(2):59-67.
- [11] 张亲培,崔先维.政策网络中政策工具的选择:问题与对策[J].中共长春市委党校学报,2007(3):45-48.
- [12] 詹姆斯·斯科特.国家的视角[M].王晓毅,译.北京:社会科学文献出版社,2004.

(收稿日期 2012-01-05 编辑 陈玉国)

(上接第24页)

- [12] 裴丽萍.水权制度初论[J].中国法学,2001(2):91-102.
- [13] 陶蕾.“国际河流水权”之于国际水法理论的构建[C]//生态文明与林业法治:2010年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集.哈尔滨:东北林业大学,2010.

- [14] THARME R E. A global perspective on environmental flow assessment: emerging trends in the development and application of environmental flow methodologies for rivers[J]. River Research and Applications, 2003(19):397-441.

(收稿日期 2012-01-10 编辑 陈玉国)