

58-62

印度工程移民一瞥

葛久研 施国庆

(河海大学技术经济学院 南京 210098)

TV 697

摘要 通过对印度工程移民有关情况的考察与调查,简单介绍了印度工程移民安置与复兴重建(R&R)的做法,内容包括土地征用和赔偿、非政府组织在移民安置与复兴重建中的活动以及两个移民安置点的建设。同时对所介绍的情况,特别是非政府组织与政府间存在的一些问题,做了较为深入的解剖,对两个移民安置点的安置模式也进行了比较,并对比较结果进行了分析与评价。

关键词 工程移民 移民安置 复兴重建 土地征用 赔偿 安置规划 印度

根据世界银行的统计,目前世界上正在施工与即将开工的涉及移民问题的131个世行贷款项目中,60%的工程以及这些工程所影响到的占世界工程移民人口总数80%的移民人口集中在东亚和南亚,更确切地说,集中在两个国家——中国和印度。因此,印度是除中国以外的另一个面对大量工程移民问题的大国。笔者参加了1994年6月6~18日在印度海德拉巴(Hyderabad)市召开的“移民安置与复兴重建国际研讨会”,了解到了印度在工程移民安置与复兴重建(R&R)方面的一些做法,在此作一简单介绍。

1 土地征用及各种赔偿

土地征用是相当敏感也是十分关键的问题,农民们赖以生存的主要是土地,邦政府对此态度审慎。失去土地的人们可根据邦政府的有关法律得到土地赔偿,这种赔偿有两种方式:给钱或以土地换土地。由于印度的可耕地甚至许多荒地均为私人所有,邦政府要想拿出合适的土地与农民交换还比较困难,所以大部分情况下都是赔钱。赔偿标准

为市场价格上浮30%左右。按理说,既然有法可依,土地征用问题当不难解决。可事实上土地征用的难度令人吃惊。如有一个世行贷款的煤矿工程,因为土地征用问题无法解决已等了十多年,农民们硬是不同意交出土地,世行已打算要撤回贷款。该项目总经理谈起此事时神情沮丧。这种情况的出现与政府行为有关。世行贷款项目均由中央政府与世行签约并执行,但各邦政府却并不都采取与中央政府合作的态度,因为经选举产生的邦政府很可能是由控制中央政府的大会党(执政党)的反对党组成,即使是大会党,以后每五年一次的选举也还不知结果如何。

土地和各项实物指标的赔偿一般并不直接把现金交到农民手中,而是用移民办与移民本人的共同帐号存入银行,以防止移民们把这笔钱移作它用,只有当移民需要购置土地或其它恢复及提高生产能力的开支时才可从银行提款。这是一个可行的办法甚至可以说是一个很好的举措。如按此执行的话,那末移民的安置与复兴重建工作将不会遇到太多的麻烦。然而不幸的是在实际执行中,往

往由于各种原因,移民们直接获得了现金赔偿并把钱用于购买摩托车、收音机等开支上。

移民们在安置点的住房,包括建房宅基地,由政府免费提供。但很多工程在执行时有点变化,政府只提供公共设施如村公所、学校、医院、兽医站等,而移民们的私人住宅由政府给每户建房资金,由移民自己建造,这样移民们可根据自己的经济实力与喜好建造自己满意的住房。安置区的进出道路,内部道路、供水供电设施均由政府在移民迁入前负责建成。

2 非政府组织

有相当多的非政府组织活跃在移民安置与复兴重建活动中,其活动涉及移民安置与复兴重建的各个阶段,所作所为常能起到政府不能起到的作用。非政府组织的出现与参与很受政府、工程、移民们的欢迎。

与项目办签订合同之后,非政府组织即按合同规定开展工作。这些合同包括非政府组织与政府机构签订的制定安置规划的合同;非政府组织为移民安置工作设计安置程序的合同;非政府组织在安置区内如何开展复兴重建恢复生产的合同等等。本文仅以辛高尔(Singoor)工程为例简要介绍在复兴重建工作中非政府组织所做的工作和所起的作用。

在辛高尔工程实施移民工程的最初几年中,由于没有考虑复兴重建计划,给移民们的生产、生活带来了很大困难。在1990年普选中,辛高尔工程所涉及的Maktakesram村中的居民们曾集体拒绝参加选举以示抗议而使政府陷入十分艰难的境地。由于没有考虑复兴重建规划,世行也曾威胁要撤回贷款。这些原因迫使复兴重建工作被列入议事日程。另一方面,经验表明,如果政府各部门独立工作,则本部门的工作是能够取得很大成功的,但与其它部门的协调却很不容易。这就

使得非政府组织参与复兴重建工作顺理成章。

在辛高尔工程的移民复兴重建工作中,政府与五个非政府组织签订了合同。这五个非政府组织均采用了参与评价法(participatory rural appraisal)渗透到村庄的组织结构并与人们建立了亲善的关系。工作过程中,他们广泛地使用了乡村地图标示法(method of village mapping)、横向比较、资产分析等方法,配合与人们广泛连续的交流以了解人们的生活方式和就业情况等等。同时村庄中各种群众组织也随之建立,比如妇女组织“桑哈姆”(Sanghams,其本意是节俭和信誉)。桑哈姆被组织起来以从事各种经济活动如森林苗圃培育、羊毛编结以及与村中其他组织或村外谈判购买土地等事宜。成立各种群众组织以显示集体力量和呼声,这一点已被各级政权所接受。

在辛高尔工程进行移民复兴重建工作的这五个非政府组织进行了资源分析并准备了一个合适的经济复兴计划,数据的收集与分析的方法是多种多样的。开展详细的社会问题分析涉及家庭大小和文化水平、个人财产和活动人口等因素,甚至每一户应添置什么样的财产与生产资料都调查得清清楚楚。精心设计的数据收集与分析展现出一幅异常清晰的村庄社会经济的画图。

非政府组织在复兴重建工作中的出现使复兴重建工作有了一个健康的环境,即:他们用非正式的、参与性的手段和小组讨论的方式制造出良好的氛围并能迅速得到各种反馈信息。由于他们的参与和使用的手段,人们变得更加开放、活泼和畅所欲言。同时也通过知识、技术、利用自然资源的水平和村庄的开发机会帮助移民们提高生产、生活水准。然而非政府组织并没有建议更多的非农业活动和小型工业活动,由于土地的丧失,大农场主的迁走和畜牧业的凋零,生存经济正

在这些村庄中盛行且相当长的一段时间内仍然是主要的经济氛围。

· 需要指出非政府组织与政府间还存在一些问题:

a. 非政府组织收集到的社会经济与自然资源方面的数据和复兴重建部门开展的基底资料调查中的数据很不一致。

b. 非政府组织感到他们只是实行计划的一个顾问和推动者,只不过是政府手臂的延长。

c. 非政府组织觉得他们在购置委员会会议上的出现仅仅是给移民们增加了一些心理上的欢欣,实际上执行单位早已确定了购置方针和购置内容。

d. 非政府组织认为时间的耽搁归咎于管理过程,有时甚至在一项工作已接近完成而政府的支付款却迟迟不到位。

e. 世行坚持要求详细的财务过程,而复兴重建部门认为让非政府组织来办理是不妥当的,使非政府组织感到不能得到充分信任。

f. 政府感到非政府组织的计划常常缺乏程序上的创新精神。

3 参观移民安置点

辛高尔工程影响到69个村庄,迁移入口57 722人。安置工作究竟如何?除了听取报告以外,笔者还与世行官员们一道参观了两个安置点。

3.1 享纳铺(Hunnapur)村

这是一个仅30户(140人)的小村子,距原村庄30多公里,由原村庄230户农户中的无土地户组成。

与外界联系的道路以及村内的道路已修好,比较漂亮的村公所也已竣工,墙上用红色油漆写着各户的赔偿情况,另辟有一间房子作为一个小生产车间,若干男女青年正在工作。村中供水、供电设施均已完成。但找来找去不见有牛、羊、鸡、鸭,只看见两只

狗。

每户可得到200m²的建房宅基地,15 000卢比(约32卢比折合1美元)建房款,8 000卢比购置生产资料款,每人可得到1 000~2 000卢比的搬迁费,搬迁工作自己完成。附近土地价格为18 000卢比/hm²,质量奇差。

政府(社会局)给了4.5万卢比帮助四户建了一个苗圃,树苗长势良好。海德拉巴市政府要求一家工厂迁来了一个小车间以解决移民就业问题,给了利率为16%(正常贷款利率)的贷款45万卢比并给予五年免税的优惠政策,车间里25名工人全部是本村移民,月收入600~700卢比。安置前政府组织了就业培训,培训内容为电工、机修工、缝纫、树苗培育等,接受培训的都是年轻人,现这些人均在附近集镇上打工。

这种把无土地者集中在一起安置的模式是不可取的。这些人原本就靠出卖劳动力生活,缺乏管理能力且目光短浅,对村庄的发展甚至自己家庭的发展没有明确的目标。如无得力的发展规划和组织机构,这个村庄的前景堪忧。

非常有趣的是,移民们虽然已迁到30km以外,但给新村起的名字仍是以前的村名——Hunnapur,由此可见移民心态之一斑。

3.2 西罗尔(Siroor)村

这是从2km外迁来的一个村庄。原村中400户居民计划全部迁来,目前已迁来200户,另外200户不久即将迁入,村中许多私人住房正在建造之中。村名仍沿用老名,所以目前在2km之内有两个Siroor村。

村中设施,包括村公所、道路、医院、兽医站、小学校、供水供电等一应俱全。草垛林立,牛、羊、鸡、鸭等家禽家畜随处可见,村中炊烟袅绕,一派生机,人们的穿着和精神面貌都比享纳铺村强得多。

政府的补偿标准是一样的,但因为这个村居民们的素质高,对8 000卢比购置生产资料款的使用明显不同于享纳铺村民们的用法。在村公所见到一本非政府组织对该村的监测记录,专门谈到这8 000卢比的使用。如有人买了七辆自行车开展出租车业务,有人买了两辆牛车搞运输,有人买了土地准备种植何种作物等等。从这一点也可看出享纳铺村的安置模式的失败,他们把那8 000卢比不知用到什么地方去了。

西罗尔村的安置应该说是成功的,但免不了仍有村民抱怨说土地赔偿金不足以在新村附近买到相同数量的土地;15 000卢比建房资金按户发放而不管家庭大小等等。

4 结 语

工程移民是我国目前至下一世纪相当长的时期内面临的一大问题。我国在这一领域已做了大量的工作,得到世行的赞誉。但借

鉴别国的经验以充实完善我们的做法,吸收别国的教训以避免我们的失误却也是应该重视的。

参考文献

- 1 Appleby Gordon. World Bank experience and guidelines on involuntary resettlement. In: International Senior Seminar on Involuntary Resettlement and Rehabilitation. Nanjing: Hohai Press, 1994. 14~20
- 2 Sivamohan M, et al. R&R management and NGOs: a case study of Singoor Project. In: International Senior Seminar on Involuntary Resettlement and Rehabilitation. Hyderabad, India, 1994
- 3 Ramesh K S. Planning and management of rural development project. In: International Senior Seminar on Involuntary Resettlement and Rehabilitation. Hyderabad, India, 1994

(收稿日期:1994-11-16)

第十届国际边界元技术会议

由国际边界元学会(ISBE)发起、英国韦塞克斯技术学会和比利时列日大学组织的第十届国际边界元技术(BETECH)会议将于1995年9月13~15日在比利时的列日召开。这次会议同历次会议一样,将为工业用户、边界元的研究者和研究编码的开发者(research code developers)进行知识交流提供一个国际论坛,讨论边界元法(BEM)的最新进展情况。会议将着重强调边界元法在电气、电子化学和电磁问题领域的应用,尤其是在具有包括振动、热转换、迁移现象等方面应力分析的电气与电磁领域相互作用的非线性应用和模拟。会议将就误差分析、误差估计、高效能计算和计算技术等几个计算课题进行讨论。这次会议所覆盖的议题还有:空气动力学;流体流动;热转换;反演问题;形态最优化;损伤容限;应力分析;接触问题;流体与结构的相互作用;土壤与结构的相互作用;振动与动力学;腐蚀与防电流作用腐蚀;静电学;电磁学;电化过程;矢量与平行处理和工业应用。

另悉,第十一届会议将于1996年4月24~26日在美国夏威夷召开,由美国夏威夷大学、日本信州大学、英国韦塞克斯技术学会组织,会议议题在本届议题的基础上又另增加了海洋流体动力学、海岸工程问题和近海工程问题三个。

(元国江 供稿)