

中国非自愿移民组织机构能力建设

陈绍军, 施国庆

(河海大学移民研究中心, 江苏 南京 210098)

摘要:论述中国非自愿移民的组织机构框架, 认为现有的组织机构有 3 个层次组成. 第一个层次是中央政府的管理部门; 第二个层次是省、市、县级政府的行业主管部门及相关政府机构; 第三个层次是实施服务机构. 对现有 3 个层次中移民管理、实施、规划设计、咨询服务等机构的能力及人力资源状况进行了分析, 提出了加强我国非自愿移民组织机构能力的设想: 建立统一管理各行业征地拆迁与人口迁移活动的政府主管机构; 加强业主对移民活动的管理、监督、协调工作, 业主应设置专职移民机构与人员, 搞好移民计划、实施、监督工作; 加强征地拆迁服务机构和征地拆迁人员的资质管理, 实行执证上岗证书制度, 并且建立相应的岗位培训制度

关键词:非自愿移民; 组织机构; 能力; 建设; 中国

中图分类号: C922

文献标识码: A

文章编号: 1006-7647(2003)05-0018-04

中国是一个后发展国家, 基础设施建设长期处于落后的局面. 为了迅速赶上发达国家的经济和社会发展水平, 必须不断进行大规模的建设^①. 举世闻名的三峡工程、南水北调工程对于中国的发展是十分必要的, 但都不可避免地造成非自愿移民. 非自愿移民是指由于征地、拆迁而引起的人口迁移和恢复重建的全部活动. 在过去的近 50 年中, 中国大规模的经济建设导致了约 4 500 万人以上的非自愿移民^[1], 涉及水库、铁路、公路、电站及输变电工程、机场、河道、城市供水与污水处理、城市扩大与改造、开发区建设及房地产开发等发展项目. 强有力的组织机构是移民工作顺利进行的保证. 经过新中国近 50 年的不断摸索, 中国工程移民组织机构和职能进一步明确, 移民工作正向规范化、科学化方向迈进^②.

1 移民组织机构现状

中国移民安置的组织机构由 3 个层次组成. 第一个层次是中央政府的管理部门, 即国务院及所属的部委和其它办事机构. 第二个层次是省、市、县级政府的行业主管部门及相关政府机构, 包括行业主管部门、土地管理机构、城市房屋拆迁管理机构, 监察、审计部门以及各级司法机关. 第三个层次是实施服务机构,

即建设项目业主(包括为业主服务的调查设计机构、监理监测评估机构和咨询机构)、受业主委托的移民安置实施机构. 不同行业项目移民安置工作的主要区别在于实施机构和行业主管部门的不同.

移民安置的主要机构为行业主管部门、业主及实施机构, 它们在移民安置活动中起着关键作用, 负责移民安置政策制定、计划审查、批准、监控、实施活动.

行业主管部门中, 土地管理由国土资源部、省、市(地区)、县国土管理部门及乡镇土地管理所组成的系统负责. 其主要职责是: 贯彻执行国家有关项目建设用地管理的政策法规, 办理项目土地征用与划拨的审批手续, 参与项目移民安置计划的审查, 发放建设用地批准书, 指导、协调、监督组织项目征地与移民安置实施活动, 协调和处理项目土地征用和划拨实施过程中的矛盾和问题^[2]. 建设部主管全国的城市房屋拆迁工作, 县级以上地方人民政府房地产行政主管部门或人民政府授权的部门主管本行政区域内的城市房屋拆迁工作. 水利水电工程移民主管部门为水利部、国家经济贸易委员会(主管水电站水库移民)和国务院三峡工程建设委员会移民开发局(主管三峡工程移民).

业主是工程建设投资行为的主体. 对于工程移

论文为亚洲开发银行区域性技术援助项目(TA5935)中国移民计划与实施能力建设的一部分.

作者简介: 陈绍军(1965—), 女, 江苏六合人, 副教授, 博士, 从事工程移民研究.

①孙宪忠. 中国非自愿移民立法框架研究. 2001.

②施国庆, 陈绍军. 中国移民规划与实施能力建设. 2001.

民,多年来已形成政府负责制和投资包干制 2 种制度.目前,社会经济调查与移民计划编制工作由业主委托规划设计机构或者咨询机构承担,移民安置实施工作多数由业主委托地方政府征地服务机构、城市房屋拆迁服务机构承担.项目业主在移民安置组织机构的主要作用是参与移民计划的审查,进行移民资金计划管理,拨付移民资金和进行移民实施情况的检查、监督和指导.此外,业主还在协调移民规划与实施矛盾、移民项目管理、编制实施计划、移民实施初步验收、移民方案变更审查等方面发挥了重要的作用.在一些项目中,业主对移民工作重视程度不够,不同程度地存在着“重工程,轻移民”的思想.

移民实施机构因行业不同而不同.水利水电行业移民由县级以上人民政府组织实施,省、市、县移民机构代表政府负责本地区移民的实施与管理.城建行业房屋拆迁由城市房屋拆迁机构负责实施.铁路、公路、电力等项目一般由地方政府通过征地服务机构组织实施征地和农村地区拆迁活动,征地服务机构一般设在市、县级国土管理部门.

在中国,农村基层组织体系由乡(镇)政府这一最基层的政府机构和村民委员会这一群众性自治组织组成.村民委员会可以按照村民居住状况分设若干村民小组.乡(镇)、村、组(合作社)在移民安置实施过程中起到了很大的作用.村民委员会是移民安置方案、土地调整、宅基地安排、集体财产处置、征地补偿费使用、劳动安置等活动的主要决定者.据统计,中国农村总户数为 23 282 万户,村民委员会 74 万个^[3],平均每个村民委员会 315 户,平均每户人口 4.5 人,平均每个村民委员会平均拥有 1400 多人.乡(镇)级政府则协助县级移民机构组织移民安置实施工作,对村民委员会的工作给予指导,在移民安置方案的选择、补偿标准的确定、补偿资金的使用与管理移民收入恢复途径方面进行指导、协调、监督,同时,在权限范围内处理征地拆迁过程中的抱怨申诉及民事纠纷.

城市基层组织是城市居民委员会.在移民安置过程中,居委会协助区(县)级政府及移民机构进行社会经济调查,协助移民搬迁安置,是移民的主要申诉渠道之一.

在中国,水库移民安置规划编制的技术工作主要由水利部和国家电力公司所属设计院或省属设计院及少数有经验的研究机构承担.这些机构有专门从事社会经济调查、移民安置计划编制与移民工程设计的人员,具有较丰富的实践经验,是业主与地方政府移民办公室的主要技术咨询顾问.其它行业的规划设计机构内很少设置专门从事移民规划的部门

和配备专门人员.

监测评估机构一般为专门从事工程移民研究的研究咨询机构、少数高等院校与社会科学院中从事社会科学研究部门和规划设计单位从事移民业务的部门.

中国水利水电行业正在推行移民监理制,并已在三峡、小浪底、万家寨、珊溪、棉花滩等水库工程中进行了实践.

从事移民工作的非政府机构主要有全国和部分省的水库经济专业委员会以及城市房屋拆迁委员会,其主要职责是学术交流和咨询.

2 移民机构的能力分析

中国现有的移民机构具有较强的管理移民实施工作的能力.但由于不同行业移民工作的复杂性不同,不同行业的移民实施管理协调的能力不尽相同.

2.1 行业主管部门

行业主管部门中,国土、水利水电、城建等行业的主管部委设有专门的机构及人员来管理、协调本行业的移民工作.他们在制定移民政策、协调管理移民活动中起到了很大的作用.

2.2 业 主

中国的项目建设虽然已实行业主责任制,但由于中国农村土地实行集体所有制,土地交换市场尚未形成,因此,业主往往将征地拆迁与移民安置工作交给地方政府负责.作为企业法人的业主很难对由地方政府主管部门负责的移民实施活动进行监督管理.目前中国正在探索推行的移民监理制,是业主管理移民活动的一个重要手段.

2.3 移民实施机构

城市房屋拆迁的实施机构是有资质的城市房屋拆迁单位,它受业主委托,制订房屋拆迁方案,负责城市房屋拆迁.这些单位属于企业法人,多数由具有丰富城市房屋拆迁经验,懂得相关法律、法规,具有一定学历的人员组成,经过一定的培训,按照法律法规实施城市房屋拆迁,具有较强的实施城市房屋拆迁的能力.

水利水电行业的移民由县级以上地方政府负责实施.对于移民任务重的省、市、县还成立地方政府领导小组,协调解决移民安置中的重大问题.乡(镇)政府和村、组主要配合县、市进行土地调查,移民安置方案的协商与选择、宅基地分配、土地调整等,是移民安置活动的直接参与者、组织者,并且由于熟悉当地的习惯、语言等,在移民安置活动中起着很大的作用.

交通、火电行业由于移民人数相对较少,且因该

类项目征地为线状或带状,移民安置难度相对较小。通常委托地方政府进行征地拆迁活动,业主及其分支机构配合地方政府实施征地拆迁活动。

2.4 调查设计机构

中国水利水电行业的调查设计机构在水库移民安置计划编制、征地拆迁实物指标调查等方面具有丰富的经验,但缺乏具有社会学、人类学知识的移民专家。其它行业由于国内没有要求编制移民安置计划,调查设计机构的能力仅限于实物量调查和移民所需费用的估算。

2.5 监理和监测评估机构

移民监理或监测评估机构在保证移民的合法权益,监督移民安置计划的实施,向业主提出移民安置过程中存在的问题及建议,协调业主和实施机构的关系等方面起到了很大的作用。

移民监理一般是由登记注册的有资质的监理单位来承担。监理工程师一般进驻移民所在地区,就移民的全过程进行“三控制(投资控制、进度控制、质量控制)、二管理(合同管理、信息管理)、一协调”,就移民搬迁前后的生产生活水平和跟踪调查移民安置的效果进行评价^[4]。

监测评估根据亚行(亚洲开发银行)和世行(世界银行)的要求进行,一般半年跟踪1次,重点放在移民收入恢复跟踪监测和评价上。据调查,监测评估人员发现的问题,大多数可以引起业主和实施机构的重视。提出的建议,也大部分被业主采纳。由于近8年在亚行、世行贷款项目中推行移民监测评估,移民安置工作变得更加公开、公正、透明。

2.6 非政府机构

非政府机构是中国公民自愿组成,为实现会员共同心愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织^[5]。但目前,中国与移民有关的非政府机构主要是学会这类群众性的学术团体,其活动侧重于移民方面的学术交流。

2.7 移民机构的人力资源

目前,国务院、省、市、县、乡(镇)都设有国土管理机构,从事土地管理人员约20万人;城市房屋拆迁管理部门在全国形成了自上而下的行政管理网络,平均每个省具体分管城市房屋拆迁的人员有2~3人,每个市有从事城市房屋拆迁管理人员10~30人,全国城市房屋拆迁管理人员约有2000~6000人;水利水电行业的移民工作机构人员配备比较齐全,31个省(市、区)中有水库移民任务的26个省(区)设有水库移民管理机构。中央至县级政府移民领导、工程技术人员、经济和财务管理人员约3000人。

在水利水电行业中,水利部和国家电力公司直

属的14个设计院中,有4个设计院设有水库处,有9个设计院在规划处内设有水库室,从事移民规划设计的人员约500人,其人员大部分具有本科以上学历,有水利、农业、林业、经济管理、工业、建筑等专业背景,但大部分设计人员没有受过系统的工程移民专业的培训,缺乏社会学、经济学等方面的知识。

城建行业的规划设计人员,在项目设计阶段仅进行征地拆迁实物量调查和概算编制。城建行业的规划设计人员一般没有受过系统的工程移民专业的培训,缺乏移民社会学、经济学等方面的培训,也缺乏移民安置的经验。城建行业的房屋拆迁单位一般具有房屋拆迁资质,其拆迁人员多数具有丰富的城市房屋拆迁实践经验,但也缺乏社会学、经济学等方面的培训。城建行业的土地征用部门是征用土地所属的土地管理部门,该部门人员了解土地政策,具有丰富的移民安置经验。

由于项目设计的需要,交通、电力(输变电)行业部属和省属设计院的规划设计人员大部分仅进行征地拆迁实物量调查和概算编制。除亚行、世行贷款的项目外,一般不编制移民安置计划,故交通、电力(输变电)行业的设计人员一般也缺乏移民安置的经验。

国土部门、城市房屋拆迁部门曾进行多期土地管理、建设征地、城市房屋拆迁方面的业务培训。水利水电行业的主管部门也非常重视移民干部的培训,水利部移民开发局在陕西临潼设立了移民干部培训中心,已培训过省、市、县级移民干部约1000人。河海大学短期培训过移民干部约1500人^[6]。但是从总体上看,移民干部的培训还不能满足实际工作的需要。

在中国,培养过移民方面专业的大学生、硕士和博士研究生的高等学校只有河海大学。另外,三峡大学(原葛洲坝水利水电工程学院)培养过专科大学生。到目前为止,毕业生约200人。

总体上看,在国土、城市建设以及水利、电力、交通、铁路、环境保护、农业等行业有关移民业务的各级政府管理机构、业主负责移民事务的机构、地方政府实施机构、规划设计机构、监理监测评估机构中,由于缺少有关建设征地与移民专业方面的高等教育基础和系统、完善的后期教育培训机制,具备系统的建设征地与移民安置方面系统的专业知识的人员数量很少,也特别缺乏社会学、经济学、管理学、心理学等人文社会科学知识和社会经济调查、参与式评估、土地评估、房地产评估、工程监理、计算机管理信息系统应用等方面的基本技能训练。

3 移民机构能力建设

目前,中国缺乏统一管理全国各类征地、拆迁与

移民安置活动的主管机构,行业主管移民工作机构不健全或体系不顺,亟须建立统一管理各行业征地拆迁与人口迁移活动的政府主管机构——国家移民局,其主要职责是制订全国移民安置政策法规;审批移民安置计划;监督、指导移民安置工作。此外,应明确农村移民房屋拆迁管理机构与实施机构;分离土地征用部门的管理与实施机构,避免因政府管理监督部门(国土局)与实施机构(征地服务站)的利益相关导致的不公平,明晰政府管理机构、建设项目业主与市场中介服务机构的职责;强化业主在移民计划与实施中的管理与监督作用;统一水利水电行业移民事务政府主管机构,由一个部(委)统一进行水利水电行业的移民事务行业管理。对于现有的业主、实施机构和咨询服务机构也应加强移民安置工作能力的建设。

a. 业主。由于长期以来在大多数项目移民工作中实行政府负责制或投资包干制,由地方政府或征地拆迁实施机构全面负责移民实施工作,业主对征地拆迁与移民安置工作重要性认识不够,不重视、不愿管,同时也缺少移民经验与有经验的移民业务干部,交通、铁路等行业的项目尤为突出。应加强业主对移民活动的管理、监督、协调工作,业主应设置专职移民机构与人员,搞好移民计划、实施、监督工作。

b. 规划设计机构。水利水电行业的规划设计机构虽然大部分设置有水库移民方面的专门处(室),但人数偏少,素质有待提高,人员知识结构有待优化。应增加人员,尤其是具有经济、社会专业知识背景的人员,通过培训提高人员素质。城建、交通、铁路、电力(火电)等行业在绝大部分规划设计机构中没有设置征地拆迁与移民安置规划设计的机构与人员,难以承担并完成相应的移民计划编制及规划设计工作,应予加强。要逐渐在设计机构内设置专门的处(室),配备必要的人员,处理项目的征地拆迁与移民安置规划设计工作。

c. 研究、咨询机构。中国专门从事移民研究、咨询的机构极少。建议中央政府及国务院有关行业主管部门积极支持现有的移民研究与咨询机构,鼓励更多的研究、咨询机构从事征地拆迁与移民安置的理论研究,参与政府部门的政策制定,为项目移民计划编制、实施管理、监理监测评估提供咨询和服务。

d. 实施机构。城市房屋拆迁和水库移民的实施机构,需要提高人员素质和机构能力,进行规范化和科学化管理。其它行业的农村征地拆迁与移民安置机构,目前多数为国土部门下属的征地服务站等机构。建议加强征地拆迁服务机构和征地拆迁人员的资质管理,实行执证上岗证书制度,并且建立相应的

岗位培训制度。

e. 监理监测评估机构。中国目前真正具备移民监理监测评估能力的机构仍然很少,分布在部分设计机构、专门研究机构(移民研究中心等)、极少数省(市)社科院与高等院校的有关关系(所),大部分机构人员力量匮乏,实施经验不足,建议予以大力加强。

此外还应加强现有移民机构人员的培训,尤其是移民政策、移民计划、实施管理、监理监测方面的培训。建议改善移民机构硬件条件(尤其是计算机方面),加强应用软件开发及应用现代科技(如GIS等)进行现代化、科学化管理的能力。

4 结 语

新世纪中国经济的发展,还将产生百万以上的移民,良好的移民安置机构是实施移民安置的组织保障。目前中国缺乏统一管理全国各类征地、拆迁与移民安置活动的主管机构,行业主管移民工作机构不健全或体系不顺;移民系统人力资源短缺。亟须建立统一管理各行业征地拆迁与人口迁移活动的政府主管机构,加强现有业主、实施机构和咨询服务机构移民安置工作的能力。

参考文献:

- [1] 施国庆,陈绍军.中国移民政策与实践[M].宁夏:宁夏人民出版社,2000.1~2.
- [2] 国务院办公厅秘书局.中央政府组织机构[M].北京:改革出版社,1998.243~249.
- [3] 国家统计局.中国统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2002.17~20.
- [4] 杨建设,姚松龄.工程移民监理的理论与实践[M].郑州:黄河水利出版社,1998.33~44.
- [5] 王名,刘国翰,何建宇,等.中国社团改革[M].北京:社会科学文献出版社,2001.27~34.
- [6] 施国庆.中国水库移民培训与研究[A].水库移民研究中心.水库移民安置国际高级研讨会论文集[C].南京:河海大学出版社,1994.162~166.

(收稿日期:2003-06-20 编辑:傅伟群)

