

非自愿移民安置活动中的公众参与

陈绍军,施国庆,朱文龙,许佳君

(河海大学移民研究中心,江苏 南京 210098)

摘要:阐述在移民安置活动中公众参与的必要性,通过移民调查、规划、实施和管理过程中的各种参与和协商活动,消除移民在补偿、安置活动中可能被欺骗的担心,并赋予移民对其生产、生活安置和重建活动决策的权力.分析移民参与的法律依据,提出在项目周期的不同阶段,对于不同的移民安置活动(包括社会经济调查,移民安置计划编制,搬迁,收入恢复,移民监理等),应保证移民能够充分地参与,使之真正享有对移民安置政策的知情权和对与自身生产生活恢复与发展相关活动的决策权.

关键词:非自愿移民;移民安置;公众参与

中图分类号:C922

文献标识码:A

文章编号:1006-7647(2003)06-0024-03

1 在移民安置过程中公众参与的必要性

发展项目特别是水利水电项目,通常会产生大量的移民搬迁和重建活动.如果移民问题处理不当,可能会给移民的生产、生活带来许多困难,使移民和安置地所在社区潜在的各种矛盾、冲突趋于活跃,甚至产生比较严重的社会风险^[1],如果对于社会风险控制不力,可能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.

移民应充分了解与其利益相关的移民安置活动中的各种选择,并通过充分的协商和参与,完成在补偿、搬迁、生计恢复、社区重建中的各项选择^[2].通过移民调查、规划、实施和管理过程中的各种参与和协商活动,有助于消除移民对于将来失去土地等各种资源、生计、社区和社会关系网络,或者在补偿、安置等权利资格的复杂谈判中可能被欺骗的担心,并赋予移民对其生产、生活安置和重建活动决策的权力.不经过充分参与和协商而进行的移民安置可能会导致不适当的策略、错误的决策和最终的移民贫困.如果没有充分的参与和协商,移民也许会反对项目的建设,引发社会混乱,从而大大推迟项目实现目标的时间;甚至会导致项目放弃原来的目标并增加费用;也可能会给项目及其投资、执行机构带来负面的公众形象.而充分的参与和协商活动,可能使得项目最初的反对者转化为积极的参与者.

《中华人民共和国土地管理法》(1999 年 1 月 1 日起实施)明确了被征用土地者参与和监督的权力,新

增了要求公开征用土地方案、征地补偿费和使用情况的条款.《城市房屋拆迁管理条例》中要求房屋拆迁主管部门在发放房屋拆迁许可证的同时,应当将房屋拆迁许可证中载明的拆迁人、拆迁范围、拆迁期限等事项,以房屋公告的形式予以公布.房屋拆迁管理部门和拆迁人应当及时向被拆迁人做好宣传、解释工作.这些规定虽然在法律上保证了被征用土地者参与的权益,但在实际工作中仍缺乏参与的能力和成功的参与模式,移民活动的参与往往是形式上的.开发并形成好的参与模式,并且在移民实际工作中通过示范、培训、试点、推广加以应用,是事半功倍的移民安置策略和措施.

2 参与式方法

参与(Participation)反映的是一种基层群众被赋权的过程,移民参与则是由征地拆迁引起的非自愿移民被赋权的过程.参与式方法被广泛地理解为在影响人民生活状况的发展过程中或发展计划项目中的有关决策过程中的发展主体积极、全面介入的一种方法^[3].

从 20 世纪 80 年代末期开始,参与式方法作为一种工作方法和手段,在中国一些国际发展援助项目的规划、设计及实施中,逐渐得到了广泛应用.这种应用对于改进项目方案设计并取得项目各有关利益群体的理解、支持与合作等起到了积极的促进作用,有利于提高项目参与各方的社会责任感,减少社会矛盾和纠纷,防止负面社会影响和后果的产生.参与式方法的应用还在降低项目建设和运营的社会风

论文为英国国际发展部(DFID)资助研究项目中国社区参与能力建设案例研究成果之一.

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.

险、实现项目投资的经济社会发展目标等方面起到了积极的作用。

参与式方法使用的工具包括用于快速评估的工具以及从事研究的不同手段,如访谈类工具(Tools for Interview),分析类工具(Tools for Analysis),排序类工具(Tools for Ranking),展示类工具(Tools for Visualization),记录性工具(Tools for Recording),图示类工具(Tools for Mapping, Sketching and Modelling),研讨、会议类工具(Tools for Meeting and Workshop),角色扮演(Role Play),直接视察(Direct Observation),参与观察(Participant Observation)等。在使用时应根据移民安置的阶段和移民安置活动的具体情况选择特定的参与式工具。

3 移民安置不同阶段的参与模式

参与式方法可应用于移民安置整个过程中,包括社会经济调查、移民安置计划编制、搬迁、收入恢复、移民监理等。在这些活动中使用参与式方法,可以利用其可视性、直观性、开放性和灵活性等特点使调查者能快速地了解到所需要的信息,并可及时地对移民安置活动进行调整。

3.1 移民安置计划过程的参与

a. 社会经济调查.社会经济调查是编制移民安置规划的基础,移民安置的规划与实施需要反映出受影响者受影响的可靠而精确的资料,以便拟订合适的权利资格和安置政策。在涉及征地和移民的项目中,资料搜集主要服务于以下三个目的^[4]:①充分了解现存的社会经济状况如何受项目的影响,特别是不利的影响;②识别并评估为制定恢复并改善受影响者生活质量的规划所需要的所有社会范围;③作为监测及评估移民规划实施情况的基础。

在社会经济调查过程中,项目影响地区的县(市)政府与设计单位、县移民主管部门及其有关职能部门、乡(镇)政府、村组代表、移民及财产产权人应共同参与大量的调查、测量、登记、统计工作。村组代表对受影响的集体所有土地及财产数量确定并签字、盖章,移民及产权人(包括妇女)对房屋及其财产的确定并签字、盖章。组、村、乡(镇)、县层层盖章,予以认可。广泛收集所需的社会经济资料,听取移民、村组、乡镇及县政府对移民安置去向及安置方案的意见。

b. 移民安置方案的确定.安置是涉及移民的所有工作中最困难的事情之一,因为重建生活条件是整个社区的安置与生活模式中一项非常具有挑战性和复杂性的工作。在编制移民计划时根据工程的不同阶段(可行性研究、初设、实施)分别进行移民安置去向研究、移民安置规划、移民安置实施规划编制工作,既满足了移民安置工作的需要,又避免了不可行

的规划设计所造成的资金浪费,加快工程的建设。

设计单位、地方政府、移民和安置地社区共同进行安置点的选择、实地勘测研究、征求意见、对比和选择方案,编制移民安置报告,使移民安置计划能够较好反映移民的意愿,并与地方社会经济发展相协调,对移民安置所必需的基础设施和大农业、企业和第三产业生产安置项目进行规划,为移民生产、生活水平的逐步恢复和提高创造必要的条件,使计划对实施有宏观指导作用,同时,由于乡(镇)政府、村组干部和移民代表(包括妇女)参与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等,使移民安置计划容易被移民接受。

c. 补偿标准的确定.补偿标准的确定是移民安置计划的重要内容,也是移民最关注、最担心的内容。补偿标准若不公开、不透明,会造成移民对政府的不信任感,影响移民工作的顺利进行。移民补偿政策与补偿标准是依据《中华人民共和国土地管理法》及《大中型水利水电工程建设征地拆迁补偿和移民安置条例》,结合淹没地区被征用耕地前3年的平均产值确定的^[5]。在中国,征用农村集体土地属于国家行为,不是土地的买卖,不是由国家(政府)和农民协商或按“市价”补偿。征地补偿和安置补助的原则是保证被征地农民的生活水平不因征用土地而降低^[6]。

在参与方式上,首先要进行政策宣传,让移民了解国家有关征地拆迁补偿的政策法规;其次,深入移民区与安置区,与受影响人(包括妇女与脆弱群体)座谈,了解与征地有关的信息,如征地前3年产值、房屋造价、受影响人的收入与支出状况等;第三,设计机构会同地方政府及社区代表按照国家、地方的有关法律法规确定征地补偿标准;第四,在村一级公开补偿标准,宣传、解释补偿标准。

移民安置规划编制完成并批准后,应当以移民安置规划信息册的形式公开到所有的利益相关者,特别是主要利益相关者。设计机构与实施机构还应向受影响者解释信息册的主要内容。

3.2 移民搬迁过程中的搬迁参与

a. 移民安置点选址及宅基地的分配.移民安置点应在移民充分参与下确定。参与步骤为:了解移民的真实想法,移民的愿望;结合移民的愿望,实施机构将可能的安置点方案予以公布;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。宅基地分配在服从统一规划的前提下,由移民当众抽签,按先后顺序选择宅基地的位置,做到公平、公开,还可对分配结果进行公证。

b. 房屋重建.移民房屋重建充分考虑移民的意愿,让移民充分参与到房屋重建过程中来,因地制

宜,采用多种形式.农村移民房屋重建主要采用自拆自建、统一规划自建和统(联)拆统(联)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.而如果采用统(联)拆统(联)建方式,一种很好的参与方式是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.

c. 补偿费支付与使用.土地补偿费和安置补助费由被征地单位用于恢复和发展生产,安排因土地被征用而造成的多余的劳动力的就业和不能就业人员的生活补助,必须专款专用,不得私分,不得挪作他用.补偿费的使用权和所有权属于移民,移民有关补偿费的知情权、使用决策权、管理参与权.在公开移民补偿费用的前提下,可以建立由移民代表组成的理财小组,监督和管理补偿资金.

d. 基础设施建设.专业项目与移民区基础设施项目建设活动应注意充分调动各级地方政府及移民的积极性,可以采取多种组织方式和分级管理方法.在条件允许的情况下,移民居民点三通一平(供水、供电、交通等)基础设施重建项目中有关技术要求比较低的建设活动应尽可能由社区(村、组)组织移民群众参与.水利、公路、铁路、电力、航运、电信、广播电视等专业项目重建,在具体实施过程中,可以根据项目规模的大小与涉及的范围,选择不同方式实施,在可能的情况下,优先考虑移民劳力的投入.对于项目投资规模大、涉及范围广的专项设施和安置点基础设施项目,需要按照基本建设工程进行管理,但也可以优先考虑移民参与一部分劳动.

3.3 收入恢复过程中的参与

移民恢复收入策略一般有两种主要类型:①以土地为基础的移民策略.给移民提供足够的土地,恢复农民传统的生产方式与收入来源;②非农化移民策略.包括职业培训、就业安排、直接提供贷款、小型乡村商店、小生意和提供企业就业机会等一系列活动^[7].这些活动都必须受影响者积极参与.

a. 收入恢复方案.应在实施机构的指导下、村委会的组织下,由移民(包括其中的妇女与脆弱群体)充分协商后确定.首先,可以召开移民代表大会及移民大会,倾听移民对补偿资金使用安排的想法;其次,请农、林、牧、渔等技术人员到安置点帮助移民及其社区组织进行收入恢复方案的可行性论证;最后,实施机构、技术人员、村委会及移民共同确定收入恢复方案.

b. 土地调整.是最基本的收入恢复措施,应以公平、公开、公正为原则.小浪底水库移民“以产定亩,以亩定产”的分配方法本着从实际出发、分好利用好耕地的原则,是目前移民耕地分配中较为公平、合理的方法,也是广大移民充分发挥聪明才智,广泛参与社区生产建设积极性的充分体现,值得推广.

c. 技术培训.是收入恢复活动中必不可少的重要环节.技术培训课程的设计应针对移民的不同需求,特别是妇女或贫困人口的需求.由于农村移民文化素质普遍较低,技术培训或指导可采用多种形式,如课堂讲授、现场示范等.

只有让移民充分参与决定收入恢复方案,政府积极指导、帮助,才能确实恢复移民的生产生活.

3.4 监测评估

监测评估包括移民及其社区组织的参与式监测评估和外部机构的监测评估.

移民及其社区组织的参与式监测评估主要由移民或者所在社区组织进行,主要针对实物损失调查过程与结果确认、补偿兑现、住宅用地分配、房屋重建、社区公共设施建设、耕地分配调整、集体与家庭生产开发、公共卫生、社区事务管理、社区公共资产与财务管理等活动进行.监测评估可以由个人、家庭成员、利益相关的非正式群体(如由联合建设房屋的若干家庭代表组成建房合作组等)、社区正式组织(村民委员会、村民小组、党支部等)、社区临时组织(村民理财小组等)进行,对与自己家庭、小团体或者社区集体利益相关的活动、事务进行协商、决策、监督、检查、评价、验收.

外部机构的监测评估工作一般由业主委托,由公正、独立的第三方对移民安置活动及移民收入恢复状况进行定期监测评价,将移民的抱怨、发现的问题及解决的建议反馈给业主、地方政府移民实施机构,以便尽早地解决移民安置过程中存在的问题.监测小组应采用参与式评估的方法,与项目的利益相关者座谈,深入移民安置点进行访谈,了解当地政府对移民搬迁及水库工程建设的有关意见,了解和调查移民对项目的意见和看法、补偿支付、移民的生产生活以及移民的收入恢复情况.监测与评估,为移民提供一个参与和申诉的平台与渠道.

参考文献:

- [1] 唐传利,施国庆.移民与社会发展国际会议论文集[M].南京:河海大学出版社,2002.191~207.
- [2] 迈克尔·M塞尼.移民与发展——世界银行移民政策与经验研究[M].移民研究中心编译.南京:河海大学出版社,1996.59~62.
- [3] 李小云.参与式发展概论[M].北京:中国农业大学出版社,2001.21~28.
- [4] 施国庆,荀厚平,吴宗法,等.水库移民系统规划理论与应用[M].南京:河海大学出版社,1996.31~37.
- [5] 毕宝德,柴强,李玲.土地经济学[M].北京:中国人民大学出版社,1996.222~245.
- [6] 卞耀武,李元.中华人民共和国土地管理法释义[M].北京:法律出版社,1998.27~29.
- [7] 施国庆,陈绍军.中国移民政策与实践[M].银川:宁夏人民出版社,2001.123~125.

(收稿日期:2003-06-20 编辑:傅伟群)