

广东省水库移民管理体制改革分析

曾建生

(河海大学商学院,江苏 南京 210098)

摘要:水库移民管理是一个复杂的系统工程,我国新时期的移民管理需要切实贯彻落实“以人为本”的科学发展观,提高移民工作的管理效能,加快解决水库移民问题,促进水利事业的健康、协调发展。广东省水库移民管理在管理理念、行业管理模式及移民安置模式等方面进行了长期的探索,提出了新时期水库移民管理体制和机制改革的思路和方法。实践证明,这种思路和方法取得了良好的社会效益。水库移民管理必须贯彻“以人为本”的思想,从宏观上理清管理理念、管理体制和管理方法三个层面之间的关系,在微观上进行专业化、规范化的水库移民管理模式的改革。

关键词:水库移民;移民管理;管理模式;广东省

中图分类号:D632.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7647(2006)04-0070-05

Reformation of management mode for reservoir region immigrants in Guangdong Province//ZENG Jian-sheng(*Business School, Hohai University, Nanjing 210098, China*)

Abstract: The reservoir immigrant management is a complex system. It is necessary to follow a human-oriented concept and to improve the efficiency of management so as to promote the health and harmonious development of water conservancy. The reformation of reservoir region immigrant management has been experienced for a long time in Guangdong Province, with emphasis placed on the management idea, management mode, and resettlement mode for immigrants, and a new idea and method for reformation of the management system and mechanism were put forward in the new period of time. Practices show that great social benefits have been achieved under the guidance of the new idea. As a result, it is necessary to adjust the relationships between management idea, management system, and management method from the macroscopic view, and implement specialized and normalized reformation in management mode from microscopic view.

Key words: reservoir immigrant; immigrant management; management mode; Guangdong Province

1949 年以来兴建的大量水利水电工程有力地促进了我国社会经济的发展,然而,由此也产生了大量的水利水电工程移民。进入 21 世纪,社会经济的发展对新时期移民工作提出了更高的要求,探索新型的水库移民管理机制和模式,促进移民工作的科学化、规范化,更好地为移民安置工作提供理论指导,成为新时期移民工作的重要课题。

水利活动对人产生的直接影响主要体现在两个方面,一是对工程直接和间接受益区人民的影响,二是对搬迁和淹没地移民(包括坝区移民)的影响,因此,水库移民工作必须面对复杂的利益关系,具有很强的政策性,既要解决水利为社会经济的可持续发展提供服务和保障的问题,同时也要解决为水利事业献出家园的水库移民的生存和发展问题。

1 水库移民工作与水库移民管理模式

1.1 水库移民工作及其面临的挑战

水库移民是指因兴建水库而引起的较大数量

的、有组织的人口迁移及其社区重建活动^[1]。水库移民工作包含对移民群体的补偿、安置、扶持等工作。水库移民工作在我国 1949 年建国后经历了几个不同阶段,按处理移民的基本做法不同大致可分为三个不同时期:20 世纪 50 年代初、中期的起步时期;50 年代后期到 1978 年党的十一届三中全会的曲折发展时期;十一届三中全会以来的开拓时期。随着社会经济的发展和经济体制改革的深入,水库移民工作面临新的挑战。

现阶段,水库移民工作正处于一个新老移民问题交织的时期,由此带来了工作的复杂性。最近 10 多年,随着移民工作力度的加大,缓解了一些水库移民矛盾,但是,在社会经济整体发展水平大幅度提高的大环境下,水库移民基础设施总体落后,发展后劲严重不足的矛盾突显,这种差距已经不同程度地影响到社会的稳定。目前,水库移民工作首先要解决过去几十年来遗留的各种“欠账”问题,即所谓“老移

民问题”,同时,大量水利工程的改造、重建、新建,工程建设处于一个与以往完全不同的社会经济环境,所产生的新移民问题需要用新方法来解决。当新老问题交织在一起时,水库移民工作在政策、管理机制、资金等各方面面临巨大的挑战^[2]。

面对水库移民工作的复杂性,构建和完善水库移民管理模式,超越过去的经验管理,运用科学管理方法来有效开展水库移民工作是新时期的重要课题。

1.2 水库移民管理模式及其主要层面

水库移民工作具有自己的独特性。首先,水库移民工作是随着水利水电工程建设而产生的一项长期而复杂的工作,水库移民工作不仅贯穿水利工程建设的全过程,而且具有很强的延续性,要求延续性的管理体系来处理各种问题。其次,水库移民工作涉及各方利益,尤其需要面对移民群体的生存与发展,涉及资金投入与政策保障,要求管理者具备很强的责任心,熟悉移民政策,具备处理各方利益的管理能力。再次,虽然水库移民因工程建设而产生,但对移民群体的管理却不能等同于对工程建设的管理,水库移民性质上属于政府组织下的非自愿移民,对这一类人群的管理具有自己的专业特殊性^[3]。

在几十年的发展过程中,水库移民工作已经逐步形成了自己的政策体系、管理机制、管理组织、管理队伍以及管理对象,然而,没有进一步将其作为一个专业的管理领域来对待,仅仅将其视作水利水电工程建设配套性工作。这种状况不能适应当前的社会经济环境,尤其与“以人为本”的科学发展观不相适应,为此,需要用科学的管理思想与方法来指导水库移民工作,探索相应的水库移民管理模式。

从管理学的角度看,水库移民管理模式可以按三个主要层面来加以构建,即水库移民管理理念、管理体制和管理方法,也就是在日常工作中所说的水库移民工作的指导思想、水库移民工作的管理体制和水库移民工作方法,这三方面涵盖了水库移民工作的主要内容。虽然水库移民问题已经引起了政府的高度重视,但是对水库移民的认识却存在相当大的差异,对水库移民工作的性质,各级政府、水利建设管理部门、移民工作部门等各方面存在不同的理解,因此,有必要建立共同的管理理念。在管理体制上,我国不同地区对水库移民工作的安排差异很大,体制没有理顺,缺乏相应的法律与政策保障,因此探索建立一个有效的水库移民管理体制具有十分重要的意义。在管理方法上,经过广大水库移民工作者的努力,在实践中已经形成了许多卓有成效的方法,然而,这些方法几乎仍处于经验层次,对它们需要进

行科学的分析、提炼、提高和推广。

水库移民管理正处于一个变革时期,对这一变革的认识,除紧密联系水利工程建设的改革外,更需要关注外部的社会经济环境,需要更多地从外部环境入手研究问题。

1.3 水库移民管理的创新及面对的主要问题

当前水库移民管理所面临的问题,除了源自于“老移民问题”的历史“欠账”,各级政府的投入资金不足以及传统工程建设体制影响等因素外,更需要从管理模式的角度对自身的管理行为加以深入分析。

从管理理念上看,“以工程为本”的框框仍然存在。长期以来,在工程建设尤其是水利水电工程建设中,主体工程 and 移民安置总是被定位为一种主次关系、从属关系,尤其在工程前期研究和规划设计阶段,一切以主体工程为中心,所有研究决策都基本围绕主体工程这个中心进行,征地和移民工作即使研究也只研究其宏观上、投资上对主体工程的影响,被看作是为工程建设服务的,是工程建设的包袱。

从管理体制上看,近年来,水利水电工程征地移民工作的管理体制不顺,具体表现在:在水利行业内部,移民机构没有足够的权限管理水利水电工程征地补偿和移民安置,对规划设计方案的审查审批以及实施期间移民计划项目、资金的跟踪管理等也不到位;在外部操作上,由于实行“地方政府承包制”,移民行业主管部门很难实行项目管理和宏观管理^[4]。因而,移民主管部门、项目建设单位(业主)、移民监理等单位只能做事后或外围监督工作。这种在市场经济条件下单一依靠行政手段而放弃经济手段的做法,很值得我们总结和反思。政策方面,目前尚没有建立完整的水利水电工程征地和移民安置的政策体系,更缺乏相应的理论体系,政策的随意性、差异性很大。组织机构方面,目前没有建立稳定的征地移民干部队伍和相应的机构。

在管理方法上,尽管各地有许多有益的经验,然而普遍存在征地和移民管理工作简单化的倾向。由于征地移民工作问题多,处理难度大,一般建设单位往往通过各种手段,尽量回避而不是面对问题,更没有积极主动地处理、解决它。在具体工作中因没有完善的规范与标准,没有相应的具体操作规则,往往难以实施与监督^[5]。

水库移民不同于其他移民,它是一个十分复杂的系统工程,既涉及自然科学,又涉及社会科学。如果没有科学理论和完整的政策作指导,就不可能有效处理好移民问题。

2 广东省水库移民管理的历史与经验回顾

2.1 广东省水库移民管理的现状

广东省地处沿海,作为改革开放的前沿,经济活动十分频繁。作为移民大省,广东省各类大型水利工程项目多,水库移民问题复杂。广东省现有安置在农村的水库移民超过 151.86 万人,其中省属七大电站移民约 34.96 万人(省扶贫领导小组办公室主管),三峡水库移民 0.9 万人(省发展和改革委员会主管),面上新老水库移民 116 万人(省水库移民工作办公室主管)。

广东省作为全国经济最发达的地区之一,一方面,良好的经济基础为解决移民问题提供了有利条件;另一方面,经济与社会发展的不平衡在广东水库移民中突显,从某种程度上看,水库移民问题不能仅仅就移民论移民,它需要从广东省可持续发展的战略视角,从社会和谐与区域现代化的高度来认识。

因此,广东省水库移民工作需要从单纯依附于水利工程建设中解脱出来,从区域发展战略的角度去认识水库移民工作,找出传统移民工作的症结,转变水库移民管理模式。

2.2 广东省水库移民管理观念的转变

首先是观念的创新,即从“以工程为本”转向“以人为本”。这不是一句口号,体现在移民管理的具体工作中,只有将移民群众的切实利益始终作为工程建设的出发点和落脚点,才能真正落实“以人为本”。具体来说,应将移民安置目标作为工程建设的主要目标之一,将移民安置的社会、经济、生态效益作为工程效益的重要组成部分,列入工程的国民经济评价指标体系,将移民安置质量作为衡量整体工程质量的主要指标。

这种观念转变要求移民工作涉及的相关主体从发展的战略高度去求得相互利益的尊重,从管理的角度看,任何理念需要与管理实际相结合,各方寻求共同的利益所在,才能取得管理的协同效应。过去,当征地和移民经费超过一定比例或数量时就会产生工程没有建设的价值或者偏离建设目标的错觉,这种错觉是导致将压缩移民经费作为降低工程造价的主要手段,或者干脆回避征地和移民问题的直接原因。实际上,如果从发展的视角去认识“以人为本”,这一观念就会从一种抽象的理念转变为管理的动力。这种观念的创新和指导思想的转变,为一系列创新和突破提供了有力的思想理论武器。

2.3 广东省水库移民管理体制改革

指导思想转变以后,适应新思路的管理机制应运而生。2003 年 7 月 15 日,广东省水利厅重新修订

印发《广东省水利厅水利水电工程设计审核(批)工作制度(试行)》,2004 年 8 月 4 日广东省水利厅《关于加强水利水电工程征地和移民工作的通知》规定:今后凡新建、扩建和除险加固的大中型水利工程,其征地和移民工作的规划设计、实施和验收,由广东省水库移民工作主管机构实行行业管理。小型水利工程则按工程的管理权限,分别由市或县水库移民工作主管机构实行行业管理。该通知同时还规定:今后,凡属省厅审批(核)或管理的新建、扩建和除险加固工程,必须单独编制征地和移民安置规划设计专题报告,并由广东省水库移民工作主管机构主办专项审核(批)后,纳入主体工程统一上报审批,所需经费列入基建工程建设投资计划,省政府财政按工程同等比例给予补助;必须实行征地和移民监理监测制度;对征地数量较大、移民人数较多、相关情况较复杂的工程,必须在前期进行征地和移民前期政策理论研究工作。

这一系列措施已触及到管理体制的改革,核心是明确赋予了移民行业主管机构对征地和移民安置工作实行全过程管理的职能。首先,强化了移民安置前期(规划设计)在主体工程规划设计中的地位。在新的管理机制约束下,设计单位都认真地在设计方案中对移民提出了相应的对策,这就为安置好移民或者为避免过去长期存在的移民安置“先天不足”提供了先决条件。其次,在实施和验收阶段,由于移民主管机构对征地和移民工作实行行业管理、计划管理、项目管理,避免了过去层层分配资金指标可能出现的种种弊端,占用、挪用甚至贪污移民经费的现象基本上得到消除,并在实施阶段有目标地解决了工程完成后可能遗留的问题,为工程建设和当地的社会稳定提供了良好的环境。东深供水改造工程的征地和移民工作是广东省第一个实行行业管理并取得成功的范例。

2.4 广东省水库移民管理方法探索

水库移民管理方法的探索往往需要较长的时间,然而有效的方法却能够直接保证移民工作的开展,因此及时总结和推广非常重要。广东省水库移民管理方法的实践主要体现在三方面:

第一是逐步建立水库移民行业性管理的基本原则。总的指导思想是改“人管、权管”为制度管,用科学、规范、严密的制度和办法,堵塞移民计划、资金管理在时间和空间上可能出现的疏忽和漏洞。例如,制定具有规范性和标准性的《广东省面上水库移民议案专项资金管理办法》、《广东省水库移民基础设施建设及住房改造暂行管理办法》、《广东省面上水库移民遗留问题处理年度计划项目审查程序和要

点》等规章制度;建立和完善“广东省水库移民信息管理系统”,加强对全省移民信息和移民工作信息的管理,为决策与实施提供依据;建立健全各级监督制度与流程,每年年底,县和镇两级水库移民工作办公室必须将移民村的项目计划、资金、实施效果在该移民村张榜公布,接受正常渠道的监督,接受各级人大和移民群众的监督。

第二是对移民安置方式方法进行创新。改变过去移民项目和资金安排主要采取层层分割指标,分散解决局部问题的方法,从 1998 年起,省移民主管机构提出了“集中资金打歼灭战,以村为基本单位,遗留什么问题就解决什么问题”的工作思路。在工作过程中,制定并实行监理制度,实行移民工程监理,实行项目管理、计划管理,对移民资金采取直接支付制度。具体安置方法上,从单一分散农村后靠安置,到生产安置与生活安置适当分离,以城镇为依托,依靠第二、第三产业的发展进行安置。

第三是结合水库除险加固工程解决水库移民遗留问题。最近 10 多年,国家下决心对大中型水库进行除险加固,广东省有多个水库属于这样的除险加固工程,这既是解决水库安全隐患,恢复水库正常运行,发挥水库综合效益的必要措施,也是解决与工程密切相关的库区移民的生存和发展“隐患”问题的一次难得的机遇。但是,按目前国家的水利政策,除险加固工程国家只考虑对建筑安装工程进行补助,而库区移民问题不列入国家补助范围。广东省结合水库除险加固工程解决水库移民遗留问题,这一变化虽然是一个具体的管理措施,但却与管理理念的转变、管理体制的转变密切联系在一起。以广东省合水水库为例,省政府作出决定,合水水库除险加固的建筑安装工程投资约 1.9 亿元,移民安置投资则超过 4 亿元。

3 实践“以人为本”需要水库移民管理模式创新

广东省水库移民管理模式的主要特征是“地方政府负责制”前提下的“移民行业主管部门实行项目管理”的模式,这和传统的移民工作“地方政府承包制”在管理内涵上有很大的差别。新的管理模式既强调了地方政府对移民工作的行政责任、管理责任,又通过“项目管理”抑制了过去“承包制”常常出现的变更移民资金项目和用途的情况。管理模式创新需要管理理念的更新,同时,还要调整处理好各方面的关系。

从广东省近年水库移民的实践来看,水库移民工作正面临着一次极其重要的转变,实际上,全国不

同地区都在探索新时期水库移民模式。水库移民是政策性极强的工作,对于工程、移民及当地政府而言均是一项具有长期影响的工作,经过几十年的摸索,当前已经到了一个需要对水库移民工作进行整体管理模式创新的阶段,“以人为本”这一理念的提出对于水库移民未来的发展方向产生了深刻的影响,然而,实现这一理念必须从观念、体制和方法的变革入手。

水库移民工作的目标是多重的,既保障水利工程建设地开展,又保障移民群体利益,促进其发展,还对社会稳定及区域经济的发展起到维护和保障作用,这三方面是水库移民工作最直接和主要的目标,这些目标相互联系,共同构成一个复杂的多目标系统。这三个目标的实现除移民管理部门外,还涉及到库区移民、安置区居民、水利建设管理部门和地方政府等相关主体。“以人为本”这一理念的提出,从指导思想上将根本改变我国现有的水库移民管理方式,无论是国家的政策法规还是具体的移民安置管理方式方法都必须适应这种改变。如何实现水库移民的“以人为本”,仍需落实到移民工作的宏观和微观管理的两个层面。从广东省的实践来看,在移民工作宏观层面落实“以人为本”需要调整以下三个方面的关系。

第一,调整水利工程建设与水库移民工作的关系。

长期以来,在工程建设尤其是水利水电工程建设中,主体工程 and 移民安置的主次关系、从属关系的确认在管理中是通过已经形成的水利工程建设规划、实施和运营管理流程和规范体现出来的。在水利工程建设管理尤其在工程前期研究和规划设计阶段,一切以主体工程为中心,所有研究决策都基本围绕主体工程这个中心进行,移民工作起的是对水利工程建设保障和服务作用。这种做法根本背离“以人为本”的理念,没有对移民工作给予足够重视,在当今社会经济环境发生巨大变化的情况下,“重工程轻移民”的做法已经引起了很大的社会矛盾。因此,落实“以人为本”,调整水利工程建设与水库移民工作的关系就不仅仅是口号,必须对现有的水利工程建设管理尤其是前期规划的相关内容进行改革。

广东省提出:在今后的水利水电工程中,征地补偿和移民安置从规划设计、审查审批到组织实施、验收,均由各级政府或水利行业设置的专职移民机构实行管理。这一改革是通过行业管理来强化移民工作在水利水电工程建设管理整体中的地位。由于纳入相应的工程建设管理体系之中,移民的资金投入、使用均可以得到政策上的保障。“以人为本”的落实也就有了政策性依据。

第二,调整移民工作与地方政府工作之间的关系。

水库移民涉及地方社会经济的方方面面,长期以来,将移民问题交给地方解决是一项基本政策,虽然落实一定的资金投入,但移民所带来的社会问题是难以用资金投入来衡量的,除了资金投入不足外,没有政策支撑和各种配套措施,这就造成移民工作在地方工作中的困难,许多地方政府视移民为巨大的包袱。在广东省这样有许多水库移民遗留问题的地区,情况更加复杂。因此,从区域发展的战略视角来调整移民工作与地方工作的关系,将移民问题的解决与地方水资源问题、扶贫工作、改善投资环境等涉及区域发展的政策联系在一起,寻找解决移民问题的突破点,就显得非常重要。广东省将水库除险加固工程与解决移民问题、增加库容解决水资源短缺问题联动起来,寻求综合性的社会经济效益,因此获得政府的移民专项资金投入,实际上是从区域发展的战略视角为解决移民问题而进行的一种探索。

第三,调整移民工作中移民群体与移民管理者的关系。

移民工作的直接对象是情况复杂的移民群体,长期以来水库移民被视为安置对象,是被管理者,是需要服从管理主体的被动客体。这种状况随着我国社会经济改革的深入而遇到极大的挑战。各种移民问题和矛盾的出现有很多是因为缺乏移民参与而造成的,由于移民自身利益无法表达和实现而形成的消极影响不仅直接对水利工程建设的开展产生影响,还危及社会稳定。因此,如何适应新的形势,形成移民参与管理的机制,改善移民管理工作,是各级移民管理机构的重要任务。

上述三个方面的调整主要涉及移民管理的宏观管理体制的变化,宏观的变化必须与微观的改革联系在一起。从微观的移民管理改革上,广东省的实践可以总结为两个基本要点。

第一,实现水库移民的专业化管理变革,形成移民管理专职队伍和组织体系。

长期以来,虽然移民工作取得了巨大的成效,但基本上是一种经验管理的状态,它们的成功依赖领导者的重视和个别领导者的经验,依赖移民工作者的全身心投入,但这不足以保证在一个市场化和高度分工协作的社会环境中有效地开展移民工作。移民工作涉及多方面知识,而相关知识的缺乏和管理素质问题已经影响到移民工作的发展。从有效管理角度看,现代社会没有专业化的高素质的管理者就难以有高效的管理。水库移民管理中体现“以人为本”需要加强移民管理专职队伍建设和组织体系建

设,提升移民管理能力。

第二,实现移民管理手段的创新,从经验式管理向科学化管理转变,强调移民管理的有效性。

科学管理强调尊重管理工作本身的规律性,强调用科学的方法来实现管理。移民工作涉及自然环境、社会文化、水利建设技术手段、资金管理以及移民社会心理等各个方面,需要加强相关的科学研究,运用科学方法来完成。广东省提出实现水库移民工作的科学化、规范化、信息化管理以提高工作效率,运用各种技术手段如规范资金管理、建立移民信息管理系统、建立和加强移民培训工作体系等,这些创新大大地提高了移民管理成效。

总之,当前我国的水库移民工作正处于管理创新时期,“以人为本”是这一时期最突出的特征。“以人为本”的实现必须与移民管理模式的改革联系在一起才能获得突破。人们常提到移民问题牵涉到方方面面的利益,涉及巨大的投入,然而,由于资源的有限性,这些问题实际上在任何时候都会存在,移民管理需要面对这些问题,寻找其内在的规律,不断创新发展。

参考文献:

- [1] 迈克尔 M 塞尼.移民与发展:世界银行政策与经验研究 [M].水库移民经济研究中心,编译.南京:河海大学出版社,1996:56-70.
- [2] 何铁生.水库移民后期扶持政策研究[J].水利经济,2004,22(3):52-54.
- [3] 刘耀祥.水库移民行业管理探讨[J].河海大学学报:哲学社会科学版,1999,1(4):36-39.
- [4] 袁松龄.小浪底水库移民项目业主管理[J].水利经济,2002,20(3):1-7.
- [5] 张绍山,施国庆.中国水库移民[J].水利水电科技进展,1998,18(1):8-12.

(收稿日期:2005-12-16 编辑:熊水斌)

