

水库移民社会风险评价

陈 艳¹,陈绍军²,王 松³

(1. 河海大学商学院,江苏 南京 210098; 2. 河海大学移民研究中心,江苏 南京 210098;
3. 安徽省淮河河道管理局,安徽 蚌埠 233000)

〔摘要〕 针对水库移民安置过程中面临的各种各样的社会风险,通过风险调查表定性分析移民的风险程度,提出作好移民规划、实行有土安置、加强移民技术培训、加大后期扶持力度以及建立移民社会保障体系等一系列弱化风险的措施。

〔关键词〕 水库移民社会风险 风险识别 风险评价 弱化风险

〔中图分类号〕 D632.4 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1003-9511(2005) 02-0062-03

1 水库移民风险

水库移民风险就是由于水利枢纽工程的建设,而给移民个人和社会带来损失的事件发生的不确定性与后果^[1]。

移民社会风险是严重社会问题的潜在形式,是严重社会问题发生的前兆。如果不能很好地处理这些风险和妥善安置好移民,那么移民安置区的社会很难稳定,甚至会出现一些冲突现象,如移民示威游行、静坐等。同时移民可能会比搬迁前更加贫困,产生新的贫困群体,影响移民的经济收入。在相当一部分移民安置区,由于人多地少,缺粮问题十分严重,移民负担较重,温饱问题难以解决;大多数移民安置区处于自然条件很差的库区、山区,扶持资金投入和解决问题的程度有限,还有相当一部分移民的饮水、交通、用电、儿童上学、移民就医和住房等生存的基本条件仍没有得到解决。长期以来,由于移民安置存在‘重经济建设、轻环境建设’的倾向,安置区存在过度开发、开采资源的情况,资源的数量和质量不断下降,开发利用条件越来越恶劣,严重影响移民安置区的经济可持续发展和移民的长远利益。同时移民安置区小城镇建设和移民劳动力转移落后于农村非移民地区,移民产业结构调整和产品结构调整困难,水库移民中的富余劳动力从农业向非农业、从农村向小城镇、从移民安置区向发达地区的转移比较困难,从而限制了移民的经济收入,导致移民与非移民经济发展差距拉大。

2 风险的识别

世界银行 Michael M. Cernea 博士将非自愿移民安置中的主要风险归纳为 7 种,分别是‘失去土地、失业、失去家园、边缘化、缺乏生活保障、失去享有公共财产和服务的权利、社区解体’^[2]。

2.1 失去土地

因为工程建设征用大量土地,移民首先面临失去土地的风险。而土地作为移民的主要生产资料,失去土地后对移民的日常生活和农业生产都会产生严重的影响,这也是移民贫困化的主要原因。有研究资料表明,对于从事农业的家庭来说失去土地所产生的后果通常比失去房屋要严重的多。

2.2 失业

农村移民由于工程丧失土地,在安置时又采用非农业安置,那么这部分人存在失业风险。兼业打工的移民,在外迁以后失去了原来打工的机会,城市移民外迁以后失去了原来的工作,可能要忍受很长时间才能获得一份工作。

2.3 失去家园

对于移民来说失去家园是一个都要面临的问题。一些移民拿到的房屋补偿费根本就不够另建一幢新房屋或者购买已经建好的安置房。很多移民为了重建家园,往往把以前的积蓄拿出来,有的甚至再去借钱,这样就进一步加速了移民的贫困化风险。

2.4 边缘化

边缘化是因为许多家庭失去了经济能力和向地位低的社会阶层变动的过程中产生的^[2]。农村移民

〔作者简介〕陈艳(1980—),女,江苏南通人,硕士研究生,从事技术经济及管理研究。

失去土地、失去打零工的机会,经济收入来源比外迁以前少,如果是农业安置的话,他们新获的土地质量不好,也会减少他们的收入。城市移民失去工作,外迁以后可能待业在家,没有稳定收入来源。伴随着收入的减少,移民会失去自信心,没有安全感,觉得社会不公平,他们的社会地位下降。当移民来到新的安置区时,他们原有的文化和风俗习惯不被当地人认同,在安置区他们人生地不熟,产生一种孤独感,这样就产生了移民的社会和心理的边缘化。

2.5 缺乏生活保障

移民外迁以后,人均耕地面积比外迁前减少了,或者虽然得到相同的土地甚至更多,但土地的质量下降了,很容易造成当地粮食供应不足。在搬迁的过程中,由于劳累可能出现事故和重大疾病。到达安置区后,由于水土不服,也有可能发生疾病。安置区的市政设施未完全建好,生产、生活污水和垃圾短期内得不到妥善的解决,容易爆发传染病。

2.6 失去享有公共财产和服务的权利

对于移民而言,如果安置地的交通、水利、电力、教育、通讯等条件没有跟上,那么移民面临着生活和生产的双重难题,经济收入也很难恢复。尤其是贫困的农村移民和没有搬迁的村民失去了共享集体财产、基础设施、公共服务的机会,也就丧失了发展的机会。

2.7 社区解体

在移民搬迁的过程中,长期形成的居住社区和相关设施被拆散,亲朋好友相互分离,社会关系网络被迫解体,一些当地的社会组织以及一些自发的服务团体也被拆散。移民必须面对安置区的老居民们和搬来一起住的其他移民,建立新的社会关系,包括生产、生活、使用公共设施、获得就业机会等。

3 水库移民社会风险评价

在风险识别的过程中,已经识别出了水库移民所面临的所有风险,列出风险调查表(表 1)在风险分析的过程中利用专家经验以及充分听取移民意见的基础上,对可能的风险因素的重要性进行评估,得出水库移民的综合风险。

首先确定每个风险因素的权数 W ,分值范围可取 1~10,1 表示最小,10 表示最大。其次确定权重即风险的等级值 C ,按可能性大小划分为 5 个等级,分别为 0.2,0.4,0.6,0.8,1.0。然后将每项风险因素的权数与等级值相乘,求出该风险因素的得分(即 $W \times C$)。最后将各项风险得分相加,求出此风险因素的总分, $\sum W \times C$,即风险度,它表示风险程度。

表 1 风险调查

可能发生的 风险因素	权数 W	风险因素发生的可能性 C					$W \times C$
		很小 0.2	较小 0.4	中等 0.6	较大 0.8	很大 1.0	
人均土地 面积减少	0.1				✓		0.08
土地质量 的下降	0.1			✓			0.06
失业	0.1			✓			0.06
人均居住 面积下降	0.1				✓		0.08
房屋质量 下降	0.05			✓			0.03
经济收入 下降	0.05			✓			0.03
社会地位 下降	0.05		✓				0.02
粮食不够 吃	0.1			✓			0.06
医疗支出 增加	0.1		✓				0.04
基础设施	0.05		✓				0.02
医疗卫生 设施	0.05		✓				0.02
学校	0.05		✓				0.02
社会联系 破坏	0.1			✓			0.06

$\sum W \times C = 0.58$

其分值越高说明风险越大。一般来说,得分 0.2 ~ 0.4 属于低风险,0.41 ~ 0.7 属于中等风险,0.71 ~ 1.0 属于高风险。

从表 1 可以看出,该移民安置的风险属于中等风险。

4 弱化水库移民风险的对策

4.1 做好移民规划

移民安置规划是水库移民前期工作(包括淹没损失调查、移民安置规划和补偿投资概算)的重要组成部分。它既是水库淹没处理设计的核心,又是水库移民安置实施的蓝图^[3]。移民安置过程中的社会风险可以通过详细周到的前期工作,以及切实可行的移民安置规划加以规避。在编制规划时,要考虑环境容量的极限,保证移民的生存需要,要考虑迁出地和安置区的生活习惯和宗教习惯及社会文化环境。在规划移民安置地域的环境时,要充分征求移民的意见和安置区干部群众的意见,尊重移民,理解移民,帮助移民。

4.2 实行有土安置

水库一般建设在地处偏僻的山区,那里经济不发达,信息和社会意识落后,自我积累和投资能力低,文化水平低,劳动力素质低,劳动技能差。移民都是世代种田的山区农民,如果迁到平原地区完全依靠二、三产业谋生,他们在短时间内难以适应新的生产方式,而且二、三产业具有较大的不稳定性,移民的生活来源缺乏基本保障。同时农村社区的一些特点,如 农村社区是以血缘关系为纽带,血缘关系的结合是农村关系的中心 农村社区的生活、农民的

居住受劳动条件的影响,以分立户居、一家一户为主,这就决定了农民离不开土地,移民安置必须以土地为本。因大量土地被淹,农民无论后靠还是外迁,土地数量都大为减少,土地质量变差。妥善安置移民必须以发展大农业生产为基础,通过开发可以利用的土地,改造中低产田地,建设稳定高产良田和经济园林,发展牧业、林业、副业、渔业等产业^[3]。

4.3 加强移民技术培训

自然资源的匮乏和交通等基础设施的低下,决定了库区的经济是单一的农业经济,而且以种植业为主。仅靠传统的农业生产,移民很难达到脱贫致富的目标,这就有必要引导移民实行农业结构调整和从事二、三产业。针对移民缺乏必要的劳动技能,应该加强移民的技术培训。

4.3.1 多种经济作物种植技术培训

如何在有限耕地资源上,产出价值更高的产品,是移民追求的目标,应该根据移民要求,有目的、有重点地组织农业技术部门,举办大棚蔬菜培训班、水果种植培训班等等,使移民因地制宜地开展多种经济作物的种植,生产附加值更高的农产品,提高农业收入。

4.3.2 养殖技术培训

移民一般都会开展各种各样的养殖活动,如养兔、养猪、养鸡、养鸭等,应该根据移民对养殖的要求,因势利导,聘请有养殖技术的专业人员为移民培训,进行技术指导,避免移民在养殖上的风险。

4.3.3 劳务技术培训

仅靠耕地难以提高收入水平,以土地安置的移民不能仅靠土地生存和发展,必须进入到二、三产业中去。针对部分有文化的移民,把培训的重点放在适应二、三产业发展的技能上,如运输业、服务业、服装缝纫、家电维修等等。

4.4 加大后期扶持的力度,强化移民抵抗各种风险的能力

水库移民到达安置区后,他们的生产生活资源、生产收入及生活水平参差不齐,与安置地居民相比还存在一定差距,自我发展的能力相对薄弱,有些甚至连温饱问题都没有得到根本解决,导致了因水库移民而产生的次生贫困人口群体,严重制约安置区的经济和社会发展,影响社会稳定。在中国水力发电工程水库移民卷中关于后期扶持的目标就是“使库区移民的收入和生活水平,达到或超过当地农村非移民的人均收入和生活水平”。后期扶持的理想

目标是“使水库移民的收入及生活水平达到或超过其原有水平并使其获得在当地区域社会经济中原有的地位,达到这一目标时,水库移民还应具备与当地非移民相同的发展潜力”。所以应该利用后期扶持基金,通过合适的后期扶持项目帮助移民提高劳动技能,改善生产条件,发展生产,使移民从实施的后期扶持项目中获益,提高生产生活水平。

4.5 建立移民的社会保障体系

移民社会保障是国家、地方及社会对移民,特别是对暂时或永久丧失劳动能力、失去土地、工作机会、或遭受灾祸的移民,在经济和社会生活方面提供帮助、照顾、保护和保证,以调节社会化关系、促进社会公平和稳定的社会制度^[4]。水库移民为了国家的水利工程建设,告别了世代生活的故乡,他们的生产、生活、子女上学、交通、就业、社会关系都受到了不同程度的影响,移民曾有的安全网遭到破坏,水库移民社会保障可以为这些背井离乡的移民编织新的安全网创造条件,帮助他们重新树立生活的信心。

从当前的情况看,除了给予移民生活困难救济外,移民的基本要求和愿望是实现“生(存)有所靠、病有所医、老有所养”。所以在移民社会保障的各项制度建设中,既要加强农村社会救济,也要重点加强最低生活保障制度、医疗保险制度和养老保险制度的建设。

在社会保障体系中要设立移民建设发展基金,资金要从多渠道、多层次进行筹集,保障基金可以采取以下方式筹集:①移民安置区地方财政按一定比例拨出专款,作为保障基金;②工程受益单位或收益地区提供一定数量的资金,作为保障基金;③移民个人按一定的标准缴纳保障基金;④中央财政拨出专款,作为保障基金。

[参考文献]

- [1] 陈绍军,郑宇辉.水库移民的特点及风险分析[A].见:唐传利,施国庆.移民与社会发展国际研讨会论文集[C].南京:河海大学出版社,2002.246.
- [2] Cernea M. 风险、保障与重建:一种移民安置模型[A].见:唐传利,施国庆.移民与社会发展国际研讨会论文集[C].南京:河海大学出版社,2002.195~198.
- [3] 顾茂华,陈绍军,苟厚平.水库移民遗留问题处理[M].南京:河海大学出版社,2000.196,200.
- [4] 周娴.水利工程移民安置效果后评价内容和方法探讨[J].水利经济,2004(2):51~53.

(收稿日期:2004-11-01 编辑:方宇彤)