

# 和谐视角下水利水电工程移民目标体系设计

宁 延

(东南大学 土木工程学院,江苏 南京 210096)

**摘 要:**水利水电工程移民项目对社会、建设工程等都产生巨大影响。针对水利水电工程移民中存在的问题,提出和谐移民的思想,体现在将被占用土地或企业资产的补偿、工程利益分享、自主公平参与发展、提高移民社会保障水平、改善移民就业创业能力和就业创业环境、保障移民在移入地的人身安全和财产安全等与移民方式结合起来,是一种以人为本,贯穿始终的移民方式。并以目标管理为手段,以和谐为立足点,设计以费用、进度、各方满意度、与上层环境协调、可持续发展为主的目标体系,指导移民工作的实施。最后提出有关目标体系设计的注意点,保障目标体系的科学性。

**关键词:**移民;和谐;目标管理;水利水电工程

中图分类号:TV-9

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)21-0022-03

## 0 引言

西部大开发进程中,水利水电工程不断出现,并在建设过程中产生大量工程移民。水利水电工程移民产生于工程建设,其对移民发展、移入地文化、环境、生态、经济、社会等方面发展影响巨大,并且由于其涉及人员多、牵涉因素复杂、影响长远等特征易激发一些不和谐现象,如:

(1)移民与非移民收入间形成差距。工程移民给移民带来了巨大影响<sup>[1]</sup>,减缓了绝大多数移民生活改善的步伐,移民后相当长时间内经济恢复缓慢,甚至有局部下降现象,移民与移入地居民间收入差距拉开,又进一步拉大了移入地与全国其它地区的差距,不利于地区间经济的和谐发展。

(2)移民过程中隐含着各种冲突。冲突有来自于移民家庭成员内部、移民群体内部、移民与其迁出地或迁入地社区组织、移民与移入地居民<sup>[2]</sup>、移民与移出地或移入地政府之间、移民和工程之间<sup>[3]</sup>、外迁移民的社区文化<sup>[4]</sup>等。

(3)移民整个工程周期内的矛盾。移民工程周期不只是从移民构思到搬迁的完成,应包括对移民的后期扶持乃至其长远发展阶段。移民周期内不协调,如:由于大量移民赖以生存的生活资料的丧失或减少,如果长期无工作,仅得到少量移民补偿和社会保障收入的移民整天无所事事,且被习以为常,成为移民小区、移民村的风俗传统,这将不仅浪费劳动资源,浪费时间和生命,加大社会的长期负担,而且可能影响下一代的健康成长,形成固定的社会分层和社会隔阂,甚至可能酿成社会对立和社会冲突,形成社会问题。

移民中的诸多问题将隐含着移民次生贫困化、移民边缘化、移民社会适应度降低、生态环境的破坏等风险<sup>[5]</sup>,在诸多风险面前,必须在移民之前采取有效的手段预防、控制不和谐现象的出现,防止引发社会矛盾的激化。

## 1 和谐移民内涵

和谐移民的提出,不是对以往移民方式的否定,而是对它们的补充和保障。它把这些概念与被淹没土地或企业资产的补偿、分享工程利益、自主公平参与发展、提高移民社会保障水平、改善移民就业创业能力和就业创业环境、保障移民在移入地的人身安全和财产安全等结合起来,是一种以人为本、贯穿始终的移民方式,是有充分的良好的生存空间和可持续发展空间的移民方式。移民搬迁准备工作、搬迁工作以及后期扶持发展工作始终贯穿以人为本的思想,并且各个阶段有机结合,以求达到整体的最优,具体体现在以下几个方面:

### 1.1 移民与工程间的和谐

水利水电工程移民不是工程建设的敌对方,而是工程建设的直接关系者,移民的进度直接影响工程建设的进度,而由于工程建设引起移民的生活环境遭到改变,原有劳动作业方式的破坏等,应当促进双方的合作,实现双赢。

### 1.2 移民与移入地区间的和谐

(1)移民与资源、生态环境的和谐。必须站在可持续发展的角度,进行移民的安排,必须考虑移入地生态环境、可土地资源等的容纳能力。

(2)移民与社会的和谐。首先应当充分保障移民的人

身和财产安全,同时引导移民积极参加社区活动,融入到当地的生活氛围之中。

(3)移入地经济上的和谐。迁入新的居民,应当为当地经济的发展发挥其积极的一面,通过与当地人的共同努力,促进当地经济的稳定发展。移入地区的发展应当与社会进步相协调,防止贫困区域、社会阶层等消极面的出现。

(4)文化发展的可持续性。加强对移民自身传统文化的继承,给予其相对独立的文化空间,使其在文化上找到真正的归属,在新的生活环境下,实现固有风俗习惯与当地风俗习惯的融合。文化的融合发展更有利于其与移入地之间的和谐,并且这种和谐是可持续的,世代相传的。

### 1.3 移民自身发展的和谐

移民补偿补助只是生活的最低保障,最大程度地发挥自身的主观能动性,加强自身素质及实用技能的培养,以一种自强不息的精神,寻求经济上的长远发展。移民对移入地注入了新的血液,应当发挥其积极的一面,使其迅速适应当地社会的经济、文化氛围,以一种主人翁姿态为当地的建设发展添砖加瓦。

### 1.4 移民周期内的和谐

必须有机结合移民搬迁、前期补偿补助及后期扶持以及更长远的工程利益共享等综合起来考虑,以移民的根本利益为出发点,以地区间经济、社会发展为导向,促进移民的长远发展。

基于以上对和谐移民的内涵分析,本文试图从移民项目角度,通过设计目标体系,将和谐思想贯彻到移民工程实践之中,提供一种可操作的办法。

## 2 和谐视角下工程移民目标体系设计

### 2.1 工程移民目标体系设计的必要性

首先,将和谐移民的思想融入到指标体系中,并且可以将移民工作的经验反映在目标体系中,以指标体系指导具体的工作,从而保证项目实施的准确性。其次,和谐视角下的目标体系为移民方案的选择、决策提供重要的参考依据,是移民项目实施的纲要,为移民工作的正确性提供方向。通过对目标体系的细分,逐渐到执行层目标,进一步论证移民工程的可执行性,并通过可执行目标指导具体的工作,通过对执行目标的检验,往更高层次反馈,可以检验整体目标的执行程度,为移民实施过程中的评价、纠偏提供依据。最后,科学的目标体系能给执行者和移民产生一个较高的效价及期望概率,从而产生较强的激励力量<sup>[6]</sup>。

### 2.2 工程移民目标体系设计

基于上述分析,本文主要从进度、费用、各方满意度、与上层环境协调、可持续发展为主要框架设计移民目标体系,并贯穿于整个移民周期内。

#### 2.2.1 进度目标

在项目实施前期,通过对上层环境的分析,设计工程移民目标体系。目标体系产生于特定的外界环境,应满足上层系统的要求,具有能指导移民工作的现实意义。移民

不仅体现在移民的搬迁期内,还必须延伸到移民进入移入地的期间,以此为移民的生命期,在各个阶段设立里程碑事件,如搬迁时间截止等。移民工程的进度计划受诸多行政程序等的刚性约束。由于牵涉的范围广,面对的人群复杂,存在很多的不确定性因素,设计过程中必须预测可能的风险。注意各进度安排间存在的逻辑关系,但也可以交叉进行,如某一地区的准备结束,即可进行搬迁,而其它的地方可能还在进行搬迁准备工作。

表1 进度目标

搬迁准备时间	可细分
搬迁时间	
进度目标	移入地房屋建设时间目标
适应性时间目标	生活方式、作业方式、 生活环境、人际关系

#### 2.2.2 费用目标

搬迁过程中按照国家、地区的有关规定支付相应的补偿、补助等,补助补偿费用包括:农村移民补偿补助费、城(集)镇迁建补偿费、专业项目复建补偿费、防护工程费、环境保护工程费、库底清理费、移民生活补助费、独立费用(含勘测规划设计费、实施管理费、技术培训费、咨询评审费、监理费)、预备费、移民资金存款利息收入等<sup>[7]</sup>。

由于工程移民牵涉范围广、影响大、以人为对象等特征,应当承担由此带来的社会责任,以社会最优成本,综合考虑迁移引起的经济增长缓慢、移民需要较长的适应时间等。同时移民项目的一次性决定它对环境有着重大影响,必须考虑由于搬迁等带来的环境污染。后期扶持这种特别保障措施,应当作为工程性非自愿移民的一项新财产来看待,并受到正当法律程序的保障<sup>[8]</sup>。由于工程建设被迫迁移的移民所丧失的福利是外部性的一个例子,或者更严格地说是一种外溢成本。建设过程必须认真考虑这种外溢成本并将其内化为工程的内部成本<sup>[9]</sup>。因此在进行移民费用目标体系设计时,必须考虑移民工程的机会成本。由于移民周期长,所以必须同时考虑静态和动态费用,合理地安排费用成本。

表2 费用目标

费用目标	补偿补助费用
	后期扶持费用 应包括工程利益
	环境成本
	其它费用

#### 2.2.3 各方满意度目标

移民过程牵涉的范围广、人员多,牵涉到的利益关系复杂。利益和谐是和谐社会的核心<sup>[10]</sup>,而在目标体系设计中,必须考虑各方满意度目标。移民主要的相关方有:项目建设者、迁移对象、政府、移入地居民等,各方所关注不同,均应体现在目标体系中。如三峡库区开发早、缓坡地储量小,历来存在人多地少的矛盾<sup>[11]</sup>,如果集中采用“就地后靠”形式,

必将影响迁入地居民的生活环境,以及用地面积等。

表3 各方满意度目标

	时间	可细分
项目建设者满意	质量	
	费用	
	补偿补助	
移民满意	后期扶持	
	移入地满意	
	长期发展满意	技能培训等
	社保制度满意	
政府满意	社会稳定	
	经济稳步发展	
	就业等社会问题	
迁入地居民满意	生活环境	
	生活空间	
其他参与者满意(移民监理等)		

### 2.2.4 与上层环境协调目标

(1)工程移民与项目保持协调一致。这里讲的协调指的是移民能分享工程的利益,比如移民可以享受通过工程建设带来的生活条件和生活环境的改善,获得合适的就业岗位等。

(2)在国家大力进行工业反哺农业、城乡统筹发展的环境下,应顺应政治环境的要求进行布置协调,以保证移民的生活质量水平的提高能符合社会的总体步伐。

(3)移民与当时经济能力相匹配,符合地方的经济环境的要求,不能因为移民的迁入而导致经济后退。

(4)在移民过程中符合法律,以法律为工程移民的根本指导。

表4 与上层环境相协调目标

与上层环境相协调目标	与项目目标协调	分享工程利益等
	与政治环境协调	
	与法律环境协调	
	与其它方面协调	

### 2.2.5 可持续发展目标

可持续发展目标作为移民方向、区域的重要指导纲要,主要反映的是移民的可行性以及移入地的总体发展目标。移民不仅是工程建设过程的重要环节,而且涉及到移民、移民区域、社会等的长远发展,因此移民工程目标体系中必须满足社会、经济、环境、资源的可持续发展要求。与此同时,由于新移民的迁入,移入地原有的和谐态也遭到一定的破坏<sup>[12]</sup>,因此可持续发展对工程、移入地的和谐具有非常深远的意义。

(1)移民项目与生态环境的协调是必须重视的。过多的移民超过了该地区的环境承载能力,带来更多的损害。应强调与移入地和谐共处,并坚持以人为本,节约使用自然资源,特别是对土地等不可再生资源的利用。

(2)不破坏当地的社会文化,如风俗习惯、宗教信仰、当地风气,同时注重对自身文化、传统的继承,促进文化上

的融合。由于安置方式的改变,移民安置区社会整合过程中的文化融合越来越成为一个重要问题<sup>[13]</sup>。

表5 可持续发展目标

社会发展指标	人口	规模、素质、结构
	就业结构	
	社会关系	
经济发展指标	安置满意程度	文化传统
	教育	
	基础设施	
	社会服务和保障	
环境指标	GNP	
	地方经济	
	生活条件	平均家庭收入、人均居住面积、人均耕地面积等
资源指标	环境治理状况	
	生态指标	
	环保投资	
	资源存量	
	资源消耗指标	

## 3 目标体系设计注意点

### 3.1 必须充分了解上层环境

不同工程性质、不同的地域等产生的要求都不一致,如外迁移民和就地后靠移民对资源、环境、社会的影响方式不一样,就地后靠移民对自身文化传统的影响小,但是其对资源影响程度较大,因此目标体系的设计必须充分了解上层环境对移民提出的要求。

### 3.2 重视移民的参与

移民工程体系设计关系移民的切身利益,因此在设计过程中应当广泛征询、了解移民的真实意愿,鼓励其参与到移民工程中来。特别强调移民工作中的公众参与,要求在整个项目的准备、实施过程及搬迁之后的生产恢复、生活复建阶段,都需要公众参与,获得安置区居民和移民的合作、参与及反馈意见<sup>[14]</sup>。

### 3.3 需要相关政策的支撑

移民牵涉范围非常广,因此其面对很多的不确定性,需要统一的政策来规范各种操作行为,有利于减少社会成本。

### 3.4 机构设置保障

移民过程牵涉范围广、人员多、社会影响大等特点要求必须由专门的政府机构制定目标体系,并通过移民、社会其他人员等的反馈形成最终的目标。制定目标只是目标体系实施的开始,检验目标执行的阶段性成果、对目标体系进行优化等都要求有专门的人员、机构负责。

### 3.5 目标体系的优化

由于水利水电建设周期长,移民的建设周期更长,在其实施过程中,政治、经济环境的变化导致原目标体系可能不再满足所有要求,因此需要对工程移民目标体系进行合理

# 中国水电开发企业中长期发展战略前瞻

强茂山,林正航

(清华大学 项目管理与建设技术研究所,北京 100084)

**摘 要:**中国水电开发企业在近20年中迅速发展,在水利工程建设方面取得了卓越的成就,然而,随着水电开发项目的减少,很多水电开发企业正在或已经制定了适合自身发展的中长期发展战略,这样的发展战略的制订意味着公司的二次定位。基于对我国十家大型水电开发企业的调研数据,将水电开发企业分为3类;在总结各类企业发展战略特点的基础上,得出了水电开发企业的5个发展方向;进一步提出了影响战略发展方向的五大因素,分析了影响因素对发展方向抉择的作用机理,得出了每个企业有其独特的起点和发展历程,同时决定了其特定的发展方向的结论。

**关键词:**水电开发企业;中长期发展战略;影响因素

中图分类号:F272

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)21-0025-06

## 0 引言

2007年3月,美国能源部信息管理局发布的《国际能源展望2006》预计,到2015年中国全社会用电量将达到4.5万亿kWh,超过美国成为世界用电量最大的国家。2020年中国发电总装机容量预计达到11.86亿kW,将超过美国跃居世界第1位<sup>[1]</sup>。我国水力资源蕴藏量居世界首位。根据2003年的水力资源复核成果,我国水力资源理论蕴藏量为年电

量6.08万亿kWh,约占世界总量的1/6;其中技术可开发容量5.42亿kW,年发电量2.47万亿kWh<sup>[2]</sup>。中国长江三峡工程开发总公司提出的“建好一座电站、带动一方经济、改善一片环境、致富一批移民”的“四个一”开发理念很好地诠释了水电开发综合效益;另一方面,这也说明了水电工程对我国西部大开发战略意义重大。

中国水能资源的经济可开发总量为4亿kW,目前水电装机1.7亿kW,还有2/3的水电资源尚未开发<sup>[3]</sup>,其中目前在建规模约7 000万kW。另一方面,水电开发企业的从业人

的优化。在设计目标时也必须考虑目标体系的可调整性。

### 参考文献:

- [1] 黄东东.三峡移民法规政策与世界银行非自愿移民政策之比较[J].法学杂志,2005(5):102-104.
- [2] 刘成斌,雷洪.三峡移民的角色行为障碍[J].社会,2001(8):13-16.
- [3] 段跃芳.“非自愿移民补偿理论与实证研究”概述[J].三峡大学学报:人文社会科学版,2005,27(6):113-116.
- [4] 张鹏,陈娟.三峡库区外迁移民的社区文化冲突及对策[J].东北师范大学学报:哲学社会科学版,2006(6):146-148.
- [5] 施国庆.非自愿移民:冲突与和谐[J].江苏社会科学,2005(5):22-26.
- [6] 卢盛忠,等.组织行为学[M].杭州:浙江教育出版社,1993.
- [7] 云南省人民政府办公厅.云南省大中型水利水电移民资金管理暂行办法[A].2005.

- [8] 王东东.工程性非自愿移民的新财产权[J].法学,2006(2).
- [9] PEARCE D W.Methodological Issuesment: Challenges and Questions [M].In Economic Analysis.The Economics of Involuntary.Michael Cernea.Washington D.C: The World Bank, Resettle-1999.
- [10] 余逊达.利益和谐是和谐社会的核心[J].浙江社会科学,2005(3):34-36.
- [11] 安虎森,邹璇.“产权置换”与大型工程移民补偿问题——以三峡库区移民为例[J].管理世界,2005(5):93-100.
- [12] 沈菊琴.工程移民系统和谐性分析[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2004(9).
- [13] 王进.三峡工程外迁移民社会整合过程中的文化融合[J].江汉论坛,2006(3).
- [14] 游建京.小浪底移民中的公众参与和协商[J].中国水利,2003,7(B):43-44.

(责任编辑:王尚勇)

收稿日期:2009-07-20

基金项目:国家自然科学基金项目(50539130;70673050)

作者简介:强茂山(1957-),男,陕西人,清华大学水利系教授,博士生导师,研究方向为项目管理、项目导向型资源集成理论。