

试论水电工程移民风险识别及对策

欧勇胜, 徐家奇

(中国水电顾问集团成都勘测设计研究院, 四川 成都 610072)

摘要: 在当前“以人为本, 构建和谐社会”背景下, 移民能否“搬得出、稳得住、能致富、不反弹”, 是决定水电工程建设与运行平稳的关键因素, 更是关乎移民切身利益的大事, 关系到区域社会经济的发展和稳定。各级移民管理机构要充分认识到移民风险对于水电工程、移民生产生活的重建, 乃至社会安定可能产生的重大影响, 牢固树立“移民无小事”的思想观念, 在实际工作中努力识别移民风险, 不断制订和完善移民风险预防和控制措施, 从思想意识方面杜绝重大移民事件的发生。

关键词: 水电工程; 移民; 风险识别; 对策

中图分类号: TV7; D632.4

文献标识码: A

文章编号: 1001-2184(2012)02-0259-05

0 引言

随着我国社会经济的快速发展, 西部大开发的稳步推进, 对能源的需求呈现几何式增长态势, 近年来多处地方更是出现因电力供应紧张而拉闸限电的现象, 严重阻碍了社会经济发展和人们生活水平的提高。水电能源因其清洁环保、用之不竭的特性越来越受到青睐。然而, 水电能源建设在缓解我国电力供应紧张局面、助推实现碳排放下降目标的同时, 移民问题也接踵而至, 必须得到妥善解决。

大中型水电工程的建设必然产生非自愿移民, 其所具有的建设规模大、涉及面广、牵扯利益复杂等特性, 使得电站建设过程中各类移民风险无处不在, 无时无刻不在酝酿转化之中, 如疏于识别和应对, 积累到一定程度后便会凸显爆发造成不良后果, 严重的甚至会对社会稳定产生影响, 已成为决定电站建设成败的关键因素之一, 越来越受到社会各界的高度关注。众多水电工程实践表明, 在电站全生命周期内均客观存在着移民风险, 其源于工程、产生于行为, 是水电建设过程中最不易管控的风险类别之一。由于缺乏从源头上预防、规避和控制移民风险发生的完善体系, 目前主要采取“遇事处置, 一事一议”的消极被动管理模式, 对移民风险的处置还未上升到防患于未然的

意识高度。

1 移民风险的识别

移民风险识别是指运用一定的方法, 系统、连续地认识水电移民过程中所面临的各种风险因素和风险后果的行为, 需要根据历史经验教训和专业认知, 周期性地反复进行。参与移民风险识别的人员除建设单位、监理单位、设计单位、咨询单位、施工单位、政府相关职能部门外, 还包括相关行业专家和其他利害关系方。

移民风险识别的一般过程是:

(1) 识别风险, 包括风险描述、产生原因、不确定的风险前提假设, 以及可能由此产生的后果等, 建立风险清单;

(2) 更新风险类别, 将新识别风险纳入风险类别清单, 同时去除已经不存在的风险, 更新风险清单;

(3) 制订风险应对措施。

2 列举法适用性分析

列举法广泛应用于各行各业产品、服务的不断改进完善之中, 是一种借助对某一具体事物的特定对象(如属性、优缺点等)从逻辑上进行分析并将其本质内容全面罗列出来的手段, 再针对列出的项目提出改进的方法, 可进一步细分为希望点列举法、优点列举法和缺点列举法, 多以综合运用为主。列举法的本质是在目前的认知范围内想

象出所有可能的“期望”,这种“期望”具体表现为“怎样做才能更好”,实现这种“期望”便需要充分认识对象的属性。对于水电移民风险管理领域而言,这种“期望”便表现为“如何减弱或消除移民风险带来的不利影响”,通过分析主要工作环节中存在的不足——“如果这样做,可能会带来什么风险”,进而提出改进办法——“如果那样做,能避免什么样的风险后果发生”。

移民风险的发生有其必然性和偶然性,必然性是指移民风险无处不在,无时无刻不在发生、酝酿和转化,是客观存在的;偶然性是指移民风险在达到一定的环境条件或临界点才可凸显爆发,而这“最后一根稻草”是什么、何时到来难以把握预知,正是风险难以管理的根源所在。采用列举法可以尽可能表现移民风险发生的偶然性,通过偶然认识必然,不断充实和完善移民风险清单,使提出的应对措施覆盖更多的风险类别,符合移民风险识别特征。

3 移民风险的识别

水电移民工作分为河流规划阶段、预可行性研究阶段、可行性研究阶段、移民安置实施阶段和安置后阶段,各阶段的工作内容和深度不同决定了风险类别的差异。

3.1 河流规划和预可行性研究阶段

河流规划阶段主要确定流域开发方案,预可行性研究阶段主要任务是确定梯级电站的建设征地范围,开展正常蓄水位、坝址、坝型和施工总布置方案选择工作,为申请停建通告奠定基础的阶段。重大敏感对象是规划阶段需要识别的主要移民风险。通过列出各设计方案涉及的敏感对象,思考如何使设计方案与敏感对象的辩证统一便是需要予以识别的内容。

3.1.1 初步识别敏感对象,罗列敏感对象清单

在全流域范围内识别可能制约设计方案的重大敏感对象,如大片的土地资源,重要的城市集镇、民俗宗教场所、文物古迹、矿产资源、军事设施,自然保护区等,其基本属性、受淹情况等信息要详细记录在案。

3.1.2 分析提出敏感对象的处理方案

分析敏感对象受淹后可能造成的后果及其影响程度,并提出处理方案。如大片的土地资源被淹,是否还有足够的环境容量安置移民;重要的城

市集镇被淹后,是否有符合面积要求的地块异地重建;民俗宗教场所被淹,择址重建后当地宗教网络能否恢复、恢复程度如何,等等。

3.1.3 找到最佳平衡点

提出希望点,即希望避免追求经济动能指标的最大化而不顾敏感对象处理的可行性,也要避免为了不影响敏感对象而一味降低经济动能指标的做法,要找到它们之间的最佳平衡点。

3.1.4 避免后期设计方案调整的风险

对于难以处理的重大敏感对象,宜采取避让对策,避免后期因困难估计不足导致设计方案调整的风险。

3.2 可行性研究阶段

可行性研究阶段是移民规划的重要阶段,本阶段难以或无法处理的敏感对象风险虽已被剔除,但工作内容多且深度要求较高,工作涉及面急剧扩大,需要识别的移民风险类型亦有相应增加。

3.2.1 优化调查方法和手段,弱化或消除风险

运用缺点列举法分析罗列基础资料准确度差可能带来的负面影响,重视资料采集、优化调查方法和手段,以达到弱化或消除风险的目的。如:若采用了与实际明显不符的统计资料,调查方法、手段不当导致资料准确度差而难以采信,将导致移民安置规划偏离实际,实施效果降低的风险。

3.2.2 降低调查工作迟缓、停滞的风险

停建通告申请阶段,运用优点列举法罗列调查细则和工作方案符合调查区实际情况,拟订的调查内容、方法与移民预期契合度高等的优点所在,藉此推动调查细则和工作方案的不断完善,降低因移民不配合而导致调查工作迟缓、停滞的风险。由于调查细则和工作方案不可能完全符合调查区实际情况和移民预期,此类风险应采取措施进行弱化。

3.2.3 征地范围的保密性是需要重点识别的风险

停建通告下达前建设征地范围的保密性,以及下达及时性是需要重点识别的风险,应采取措消除此类风险。适于采用缺点列举法罗列提前泄露建设征地范围、未及时下达停建通告所可能带来的不利影响,如可能导致建设征地区人口大量不正常迁入、抢栽抢建等现象,在处理这类问题上可能与被调查者发生矛盾冲突,轻则影响调查

进度,增加补偿投资费用,重则可能引发肢体冲突引发社会不稳定风险。

3.2.4 政策宣传的力度等方面带来的风险

调查人员对于有关政策规范的掌握程度,政策宣传的力度,以及工作态度等,识别出可能由此带来的风险。如不同调查人员对细则的不同理解,将导致调查标准、方法的不统一,可能引起调查停滞;政策宣传不到位,或工作态度恶劣,将导致调查工作进度缓慢,甚至阻挠工作开展。由于调查队员综合素质存在差异,采取措施弱化此类风险是应该努力的方向。

3.2.5 识别阻挠勘测设计工作开展的风险

运用缺点列举法充分识别勘测设计工作对当地社会环境产生扰动如钻孔震动、占压耕地等,针对各种风险因素制订相应的对策措施消除风险隐患。

3.2.6 识别规划移民参与度不高所可能带来的风险

宜运用优点列举法列出移民广泛参与移民安置规划的优势所在,如有利于提高规划可操作性,减少后期方案变更的风险;有利于激发移民重建家园的积极性;有利于社会和谐稳定等。

3.2.7 移民安置规划可行性等因素可能产生影响的各内外风险

识别对移民安置规划可行性、经济合理性可能产生影响的各内外风险因素,预测由此可能产生的不利后果。如不同利益攸关方之间的博弈,对移民安置方案、补偿补助标准的制定施加影响,将导致移民安置规划的经济合理性、可行性受到质疑。移民规划的过程实质是各相关利益方相互博弈的过程,应尊重科学实际,采取措施弱化或消除各方出于各自利益考量而影响移民规划的科学合理性风险。

3.3 移民安置实施阶段

本阶段是践行移民安置规划,实施搬迁安置、兑现补偿补助、重建生活家园的阶段,实践表明是各种移民风险多发、频发的阶段。

3.3.1 识别移民人身财产损失风险

在移民动迁至工程竣工验收期间,列举各种风险因素对移民人身和财产安全可能造成的不利后果。如移民搬迁或安置过程中发生自然灾害、车祸、疾病等导致人身伤害和财产损失等,鉴于此

类风险的发生将产生重大社会影响,应采取措施予以完全消除。

3.3.2 野蛮施工破坏当地环境或移民诉求未能得到满足,引起移民过激行为发生的风险

如非法阻工、聚集闹事、越级上访、拒绝搬迁等,将可能造成工期延误、社会影响恶劣等不利后果。由于人的欲望无止境,补偿标准不可能与移民期望值完全吻合,应采取措施弱化,消除风险后果的发生。

3.3.3 移民区社会经济长期陷入停滞的社会稳定风险

大中型水电移民从前期规划到安置完成,短则三四年,长则七八年,由于停建通告的限制,封库时限后投入资金均无法获得补偿,导致库区社会经济建设长期陷入停滞状态。移民房屋破旧濒临倒塌而舍不得修缮、基础设施损坏严重而不予维护等,是影响社会稳定的严重风险隐患。

3.3.4 国家、地方或行业有关新政策修订、颁布对原有技术方案的影响风险

如新近颁布的耕地统一年产值、附着物补偿标准等,都将对之前审定的补偿标准等产生影响,需要认真研究既执行了新政策,也不影响移民面上波动的具体措施。

3.4 移民安置后阶段

移民安置后阶段是逐步适应新生活、构建新的社会网络阶段,风险类型主要体现为社会风险,包括安置后生活陷入贫困、心理压力的增大、原有社会网络丧失。这些风险因素趋于活跃后将发生给移民个人和社会带来损失的事件。社会风险是社会问题表现的潜在形式,是严重社会问题发生的前兆。

3.4.1 移民生活返贫的风险

部分移民由于缺乏新的谋生技能,仅靠补偿补助资金或配置的一定量的耕地生活,虽然在短期内不足以面临生活困难的窘境,但从长期看可能因缺乏收入持续增长的动力,且与占有天时、地利、人和的未搬迁居民或安置区居民在增收手段上也存在一定差距,从而导致移民生活陷入相对贫困。

3.4.2 移民心理变化引发的社会风险

移民突然从一个熟悉的生活环境到一个完全陌生的环境生活,原有社会关系网络丧失;移民安

置后受到的关心、关注日趋减少,感觉被逐渐遗忘;工程巨大的经济效益和移民生活贫困的反差;移民群众与当地群众收入的反差等,均可能使移民心理承受力下降,产生心理问题,当这种精神上的痛苦无法得到有效释放便会凸显爆发,引发社会稳定问题。

3.4.3 移民被边缘化,难以与安置区居民融合的风险

移民,特别是农村移民,存在着与安置区原住居民在资源利用方面的冲突、利益调整和不公平性所引发的经济利益冲突、竞相参与社会组织管理所引发的冲突,以及文化传统和风俗习惯的不同所引发的文化冲突等。

4 移民风险控制对策研究

电站因效益而建,风险因电站而起;移民风险识别是源,控制是果。长期以来,广大移民工作者在与移民风险斗争的过程中积累了丰富的实践经验。总结来看,河流规划阶段和预可行性研究阶段风险识别的主要任务是维护敏感对象与开发方案的辩证统一,避让为主;可行性研究阶段主要是识别风险,以防范和规避为主;实施阶段主要是监控风险,防患于未然;安置后阶段主要是管理风险,重在风险隐患的减弱和消除。

从移民风险的特性和管理现状来看,可以采取以下措施进行应对:

4.1 建立事前防范、事中控制、事后完善的一体化机制

建立事前防范、事中控制、事后完善机制能有效减少移民风险事故的发生。河流规划、预可行性研究阶段识别重大敏感对象并避让,防范后期设计方案调整风险;可行性研究阶段的工作策划、规划编制过程中应尽量规避风险;在风险易发、高发的移民实施阶段精心组织、稳步推进,对出现的特殊情况及时采取措施解决;移民安置后阶段对于遗留问题进行及时有效的处理,适时开展移民的后期帮扶工作,以持续提高移民的生产生活水平。

4.2 建立全员参与、分工协作、信息共享机制

移民风险的广泛存在及其隐秘性、复杂性,需要建立完善的全员重视、全员参与、各司其责、分工协作、共同识别应对的工作机制,以尽可能识别出各类移民风险。

4.3 建立常态化的变更处理协调沟通机制

移民变更的产生是必然的,应建立常态化的协调沟通机制,及时商议异见并达成共识,避免变更累积久拖不决致风险凸显爆发。

4.4 建立完善的风险监控体系,制订风险应急预案

建立以基层组织为主体的移民行为监控预警机制,主要监控移民不正常聚集、相互串联、散布谣言等现象,发现不稳定苗头及时上报,并制订严密的社会稳定风险事故处理预案,提高地方政府突发事件的处突能力,以期消除风险于萌芽状态之中。

4.5 加强移民工作人员素质培养

移民工作人员的素质,特别是思想素质和业务素质的高低,是移民风险的重要载体,加强移民工作人员综合素质和保密意识的培养亦是规避风险的有效措施之一。

4.6 加强施工素质教育,注重文明施工、和谐施工

除在环境保护方面保证有充足资金外,建设单位应加强管理,确保施工单位文明施工、和谐施工,规避因野蛮施工导致移民阻工抗议、索要赔偿等风险后果。

4.7 寻求设计方案与敏感对象的辩证统一

项目业主、设计单位要充分认识敏感对象对于方案设计的制约程度,在开发方案的经济动能指标和相对应的敏感对象影响程度、处理方案,以及各方案之间进行综合分析比较,寻求设计方案与敏感对象的辩证统一。

4.8 重视前期工作策划,预判可能风险

移民安置前期工作策划应引起广泛重视,在策划书的编制过程中相关方均应参与,以集众之所长预判可能存在的风险,并制订措施予以规避,同时要提高策划书的执行效力。

4.9 注重移民诉求,提高规划的移民参与度、满意度

移民是规划实施的对象,只有做到移民的广泛参与,充分了解移民想什么、要求什么,才能最大限度提高规划的实施可操作性,避免后期方案发生重大变更的风险。

4.10 逐步建立完善移民帮扶机制

积极对待移民政策范围内无法解决的问题。

政府应本着对移民高度负责的态度,重视移民政策无法涵盖的移民问题,切实解决移民实际困难。

成立心理援助机构,建立移民心理干预机制,定期上门了解民情,及时发现并给予有效疏导。

成立移民信访机构,畅通移民申诉渠道,重视移民反映问题并及时研究解决。

完善特殊困难人员社会救助体系。建立特殊困难群体救助基金或机构,关心、帮助和扶持特殊困难人员或家庭。

加强移民后期扶持研究,加大移民就业技能培训力度,拓宽移民就业增收渠道。

5 结论和建议

水电移民是一项持续时间长、社会关注高、牵扯面广的系统工程,移民风险的识别没有穷尽,需要以发展的眼光不断总结经验、吸取教训,持续不断地改进识别方法,完善现有对策、制订新对策。在当前“以人为本,构建和谐社会”背景下,移民能否“搬得出、稳得住、能致富、不反弹”,是决定水电工程建设与运行平稳的关键因素,更是关乎移民切身利益的大事,关系到区域社会经济的发展和稳定。

各级移民管理机构要充分认识到移民风险对

(上接第258页)

办法,开展营救工作。

时间在一分一秒过去。
焦急、盼望、期待、喜悦、难以抑制的兴奋!
终于等来29名员工安全获释!
“回家的感觉真好!”
“多亏了祖国和人民!”
“感谢党,感谢祖国!”

于水电工程、移民生产生活的重建,乃至社会安定可能产生的重大影响,牢固树立“移民无小事”的思想观念,在实际工作中努力识别移民风险,不断制订和完善移民风险预防和控制措施,从思想意识方面杜绝重大移民事件的发生。同时建议:(1)在移民安置规划报告中增加移民风险识别分析章节,提高移民风险识别的重要性认识;(2)开展水电移民风险管理办法的编制工作,促进水电移民风险管理的规范化、系统化。

参考文献:

- [1] 董铭. 试论公众参与法在非自愿移民安置中的应用. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2002, 4(2).
- [2] 耿涛, 周银珍, 梁福庆. 水库移民的社会风险及其对策研究. 人民长江, 2005, 36(2).
- [3] 侯建刚, 谌祉樾. 水利水电工程移民风险预警预控研究. 科技创业期刊, 2011, 16.
- [4] 郑瑞强, 施国庆. 西部水电移民动态协同风险管理模式设计. 重庆大学学报(社会科学版), 2010, 16(4).

作者简介:

欧勇胜(1979-),男,重庆大足人,土壤学专业硕士毕业,硕士,工程师,主要从事水电移民规划设计工作;
徐家奇(1981-),男,湖北恩施人,水工结构专业硕士,工程师,主要从事水工结构设计工作。 (责任编辑:卓政昌)

是啊,他们能够熬过惊险而又漫长的11天,平安回到祖国的怀抱,凝聚着党中央、国务院、中国水电建设集团、股份公司领导的关怀,也得到包括中国水电股份公司北非区域总部、水电十三局、中国水电东非经理部、重庆对外建设(集团)公司、七局前方工作组在内的大力支持 and 付出。

(责任编辑:卓政昌)

吉牛水电站核准为清洁发展机制项目

日前获悉,大渡河革什扎公司获国家发改委批复,同意甘孜州丹巴县革什扎河流域吉牛水电站项目作为清洁发展机制项目。国家发改委认为,吉牛水电站项目符合《清洁发展机制项目运行管理办法》规定的许可条件,符合我国实现可持续发展的战略目标,同意作为清洁发展机制项目,并授权革什扎公司作为中方的实施机构开展项目活动;同意革什扎公司向 Greenscot Limited 公司转让该项目产生的温室气体减排量。

金沙江白鹤滩水电站工程安全监测专题设计报告咨询会议在北京召开

2012年4月10~11日,中国水利水电建设工程咨询公司在北京主持召开了金沙江白鹤滩工程安全监测设计专题报告咨询会议。白鹤滩水电站位于四川省宁南县和云南省巧家县交界的金沙江干流上,是金沙江下游水电规划4级开发方案中的第2个梯级,上游为乌东德水电站,下游为溪洛渡水电站。水库正常蓄水位825米,总库容206.27亿立方米。初拟装机容量为1400~1600万千瓦,多年平均年发电量为606.71~640.95亿千瓦时。枢纽工程由混凝土双曲拱坝、泄洪消能建筑物和两岸地下引水发电系统等组成。拱坝最大坝高289米。