

大中型水库移民避险解困搬迁安置社会稳定风险研究

王艺青 张 舫 张志芳

(环境与移民工程院)

〔摘要〕 随着大中型水库移民避险解困搬迁安置工作的开展,社会稳定风险成为该项工作顺利进行的制约因素。本文以河南省大中型水库移民避险解困项目为例,查找移民搬迁安置风险点、风险发生的可能性及影响程度,提出政策执行、规划、资金、实施和其他方面风险的防范和化解风险的措施,为大中型水库移民避险解困和其他移民搬迁安置工作提供借鉴和参考。

〔关键词〕 避险解困 搬迁安置 社会稳定 风险 措施

1 研究背景

我国已建成的大中型水库大部分是在20世纪90年代以前兴建的。受搬迁安置时限和物质条件限制,由于建房质量差、补偿标准低、安置不到位等历史原因,近年来,部分老库区移民生产不易、生活困难、保障不全、环境恶化、地灾威胁等一系列问题凸显^{〔1〕}。2013年起,国家开始在全国范围内开展大中型水库移民避险解困试点工作,推动各地加快大中型水库移民特殊困难问题的解决。避险解困搬迁安置工作是一项惠民工程,但制约因素、不确定因素多,相互关联因素繁杂,存在一定的风险。若处理不当,不仅影响社会稳定,而且可能引发水库移民之间

相互攀比的连带风险。因此,提前做好社会稳定风险研究十分必要。

2 移民避险解困搬迁安置风险因素识别

以已批复的河南省前三批大中型水库移民避险解困试点工作为例,共涵盖17个(县、市、区)49个行政村,帮扶对象35971人。影响范围广,涉及人口多。通过抽样调查、重点走访、会商分析等方式,共整合识别出5种类型13个风险因素^{〔2〕}。主要风险因素的初始风险概率为低至较高,初始影响程度为小至较大,初始风险程度情况为微小至较大。移民避险解困搬迁安置主要风险因素识别及风险情况见表1。

表1 移民避险解困搬迁安置主要社会风险因素识别及初始风险情况表

序号	风险类别	风险因素	发生阶段	风险概率	影响程度	风险程度
1	政策执行风险	立项、审批程序	准备	较低	较大	较大
2		立项过程中公众参与	准备	较低	一般	一般
3		帮扶范围选取及帮扶对象界定	准备	较低	一般	一般
4	规划风险	帮扶对象的安置、生活及就业	准备、实施	较低	较大	较大
5		其他移民、非移民、连带群体的攀比	准备、实施	中等	较大	一般
6	资金风险	资金筹措	准备、实施	较低	较大	较大
7		补助标准、程序和方案	准备、实施	较低	较大	较大
8		实施过程中公众参与	实施	较低	较大	较大
9	实施风险	安置点建设施工影响	实施	较低	一般	一般
10		项目管理	实施	中等	较大	较大
11		安全卫生职业健康及社会治安	实施	中等	较大	较大
12	其他风险	媒体网络舆论导向及其影响	实施、后评价	较低	较大	较大
13		移民安置效果及评价	实施、后评价	中等	较大	较大

作者简介:王艺青(1986),女,河南省禹州市人,工程师,从事水利水电工程移民规划设计工作。

3 移民避险解困搬迁安置风险防范和化解措施

3.1 政策执行风险防范与化解

项目的立项、审批程序要严格按照国家政策、法律法规和相关文件的要求完成方案的编制和审批。

立项过程中的公众参与,首先,要按照移民自愿的原则,将工作的主要内容、安置方式、建新拆旧和政府帮扶的补助标准等事项书面征求移民意见;其次,充分征求公众意见,对纳入帮扶范围的帮扶对象进行安置意愿调查;再次,按照公平、公正、公开原则,对调查信息、补偿方案、安置方式等进行公示,广泛接受群众监督。

3.2 规划风险防范与化解

帮扶范围的选取及帮扶对象的界定,也要严格按照国家政策和有关规定,对符合政策要求的帮扶对象以户为单位进行了全面登记调查。对于居住在地质灾害易发区和纳入最低生活保障政策的帮扶对象,分别由相关部门出具证明材料。

帮扶对象安置、生活及就业问题,根据公示确认后的帮扶对象情况,结合城镇化发展进程、新农村建设、现代农业建设、工业园区建设和当地实际,合理确定异地搬迁安置点,引导帮扶对象进中心村、乡(集)镇、县城(城区)安置,完善基础设施和配套设施,并安排产业扶持和教育培训。

对于其他移民、非移民、连带群体的攀比风险,要深入库区,走村入户,耐心细致地做好移民和非移民的思想政治工作,使大家积极服从国家安排,主动配合政府工作,确保安置工作顺利推进。同时要加大后扶力度,通过项目扶持等方式化解攀比风险。还要制定合理的配套政策,对各类为移民工作做出贡献但未列入帮扶范围的群体和其他连带群体给与合理的扶持。

3.3 资金风险防范与化解

帮扶资金的筹措,采取中央支持、省级匹配、地方整合、移民户自筹相结合的方式筹措。县乡级政府要加大资金整合力度,保障资金落实到位。要在利用市场机制和城乡建设用地增减挂钩政策上不断创新,最大限度的盘活移民闲置宅基地和未利用土地交易指标,增加避险解困资金投入,减轻移民负担。

补助标准、程序和方案问题,严格按照国家制定的补助标准和补助办法实施。实行补助程序公开化和程序化,对移民可能存在的疑问及时进行耐心解

释和引导工作。加大省级和县乡资金筹措力度,在移民可承受范围内尽量减轻移民负担,同时要鼓励帮扶对象自力更生,防止出现“等、靠、要”的思想。

3.4 实施风险防范与化解

实施过程中移民住房、配套基础设施、产业开发等工程,由帮扶移民自主选择建设管理方式。按照统一规划,组织移民以自建或联建的方式建设住房。对于无法实行村民自建的项目,可由政府推荐信誉度高的施工队,移民自主选择,并参与监督过程。同时鼓励帮扶对象参与到项目施工中折劳折资。在实施过程中要成立移民迁安委员会,选取移民代表全程参与工作,落实移民的知情权、监督权和自建权。

安置点建设施工建设过程中,制定并落实文明施工措施,在实施过程中注意合理安排施工进度和敏感时点的施工时段,尽可能不干扰周边居民生产生活;严格控制大气污染物的排放;加强施工区生产废水管理与处理;加强施工期噪声管理,减轻噪声对周围环境的影响;加强施工生活区卫生设施的建设,减少固体废弃物及其二次污染。

项目严格按法人负责制、资金报账制、招投标制、监理制和合同管理制的要求实施工程管理。政府按照工作目标任务、时间节点、建房进度、建房质量、投资控制和承包商履约等要求,加强监督管理,确保自主建房有序进行并保证质量。

项目单位和当地政府应就项目进行充分沟通,应对社会稳定风险有充分认识并做到各司其职,并建立社会稳定风险管理责任制和联动机制,制定相应的应急处置预案等。做好各类事故的应急预案,拟定的应急预案要明确管理者职责,包括各类事故的应急处理预案和应急设备、人员安排。项目业主、施工单位应与政府有关部门建立有效地信息沟通渠道,与当地治安管理部门充分衔接,预防潜在的矛盾、风险。如遭遇突发事件,应及时向政府有关部门汇报,并在政府的领导下妥善处理。

3.5 其他风险防范与化解

项目业主应与地方宣传主管部门协调安排有权威性、公信力的媒体公示项目建设信息,并对项目舆情进行正面引导。对于项目的负面信息,属实的应予以及时处理并通过媒体公布处理方案和结果,对于虚假信息应予以及时的澄清,谨防谣言扩散。

坚持解决当前困难与促进长远发展相结合。正确处理近期和远期、需要与可能的关系,将避险解困、资源开发、环境保护与治理、经济发展相结合,并兼顾社会、生态效益,促进移民安置区社会经济的可

持续性发展和区域生态环境的良性循环;加大“输血”力度与培育“造血”功能相结合。采取前期补助和后期扶持相结合的办法,保证工程质量,适当发展二、三产业,多渠道、多产业、多形式、多方法妥善安置移民,使移民的生产、生活水平达到或超过原有水平,对移民安置后的生产生活水平卡进行跟踪监督评估,为移民安置区长远的经济发展和提高移民生产、生活水平创造条件。以期达到良好的安置效果,

提高移民安置满意度。

4 落实措施后的风险情况

根据风险化解措施,结合工程的初始风险情况,在综合分析和研究的基础上,措施落实后各风险因素的变化情况见表2。

表2 移民避险解困风险化解措施前后对比分析表

序号	风险类别	风险因素	风险概率		影响程度		风险程度	
			措施前	措施后	措施前	措施后	措施前	措施后
1	政策执行 风险	立项、审批程序	较低	低	较大	较小	较大	小
2		立项过程中公众参与	较低	低	一般	较小	一般	小
3		帮扶范围选取及帮扶对象界定	较低	低	一般	较小	一般	小
4	规划风险	帮扶对象的安置、生活及就业	较低	低	较大	较小	较大	小
5		其他移民、非移民、连带群体的攀比	中等	较低	较大	较小	一般	小
6		资金筹措	较低	低	较大	较小	较大	小
7	资金风险	补助标准、程序和方案	较低	低	较大	较小	较大	小
8		实施过程中公众参与	较低	低	较大	较小	较大	小
9		安置点建设施工影响	较低	低	一般	较小	一般	小
10	实施风险	项目管理	中等	较低	较大	中等	较大	较小
11		安全卫生 职业健康及社会治安	中等	较低	较大	中等	较大	较小
12		媒体网络舆论导向及其影响	较低	低	较大	较小	较大	小
13	其他风险	移民安置效果及评价	中等	较低	较大	较小	较大	较小

5 结语

通过对避险解困搬迁安置工作准备、实施、实施后可能发生的社会稳定风险研究,针对各种潜在风险采取相应措施,最大限度的化解风险,把可能产生的社会稳定风险问题消灭在萌芽状态,对做好移民二次搬迁安置工作、保护移民合法权益、保障建设区域经济社会的稳定有重要的意义,也为大中型水

库移民避险解困和其他移民搬迁安置工作提供借鉴和参考。

参考文献

- [1] 伊庆山,施国庆,严登才.后移民时期三峡库区农村移民社会稳定风险研究[J].水利发展研究,2012(5):28-33.
- [2] 黄莉.水库移民社会稳定风险预警机制研究[J].水力发电,2011(9):5-8.