

水库移民社会风险研究现状及前沿问题

陈绍军,程军,史明宇

(河海大学中国移民研究中心,江苏南京 210098)

摘要: 水库移民社会风险既可能来源于移民社会的经济、金融、政治、文化、民族、宗教、生态、环境、资源等各个领域,也可能起源于自然与科学技术,具有不确定性、相对性以及可变性等属性。考察了水库移民社会风险的国内外研究现状,国外学者从移民贫困的影响因素出发进行研究,建立了IRR模型和心理-社会-文化破坏理论模型;国内学者则在移民风险的类型、移民群体性事件、移民风险的应对3个方面进行了深入研究。针对水库移民的社会冲突、社会稳定风险评估、权益保障、社会风险控制、社会风险管理5个方面的前沿问题进行了系统分析。

关键词: 水库移民; 社会风险; 社会冲突; 社会稳定风险; 社会管理

中图分类号: D632.4

文献标志码: A

文章编号: 1671-4970(2014)02-0026-05

一、研究背景

水库移民是由于兴建水库而造成的人口迁移和社会经济恢复重建活动,是水利水电工程建设的重要组成部分,涉及人口、资源、环境和政治、经济、社会、文化、工程技术等诸多领域,融社会性、政策性、经济性和技术性于一体,是一项庞大而复杂的系统工程。移民问题不仅直接关系到水利水电工程的顺利建设,更关系到广大移民的切身利益,关系到社会稳定和移民长远发展。水库移民的突出特点是受影响的移民范围通常不是一条“线”或一个“点”,而是一个“面”^[1]。这个“面”的大小与水库大坝的高程直接相关,“面”内的人和物都将直接受到影响,有时整个行政村、镇,甚至整个县城都将整体搬迁。与交通、环境、城市基础设施建设等其他非自愿移民相比,水库移民的问题最为复杂,影响最为深远,实施难度也最大。现代化带来了科技的进步与社会的发展,但人类又必须同时面对这种进步与发展的副产品——社会风险。由于水库移民的特殊性,在动员搬迁、实施搬迁以及恢复与发展的不同阶段,移民群体则面临着更加多样化的社会风险。因此,水库移民群体是中国社会中最不稳定的群体之一,不稳定的主要表现之一就是易发生“工程移民社会冲突”

或曰“群体性事件”,对区域社会稳定构成直接威胁^[2]。无论是就移民群体自身而言,还是对于整个社会而言,运用移民社会学理论与方法识别水库移民的社会风险,对现有的相关研究进行归纳总结并探寻其可能存在的不足,以进一步明确未来的研究方向,具有极其重要的时代价值与历史意义。

二、水库移民社会风险问题的相关界定

风险即面临危险,或即将到来的危险。在人类社会发展的同时,风险如影随形,只是风险的性质、起因、程度及影响有所不同。事实上,风险概念表明人们创造了一种文明,以便使自己的决定将会造成的不可预见的后果具备可预见性,从而控制不可控制的事情^[3]。我国当前正处于黄金发展机遇期与社会矛盾凸现期,必须正视并应对风险社会的来临,方能从风险社会走向和谐社会^[4]。在水库移民安置过程中,可能存在、暴发极为强烈的社会风险,破坏社会秩序,造成负面影响,其原因主要在于:①水库移民的一系列特点,包括社会性、被破坏性、被补偿性、一定的强制性、长期性、非自愿性、大规模性等^[5-7];②水库移民安置系统的复杂性,这主要体现在安置系统包含了人口搬迁与移民社会重建的两个既相互区别又紧密联系的社会过程;③水利工程

收稿日期: 2014-02-19

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(13&ZD172)

作者简介: 陈绍军(1965—),女,江苏六合人,教授,博士,从事移民社会学、社会评价研究。

建设过程中,“重工程,轻移民”思想不同程度地存在。正确理解水库移民社会风险的内涵与属性,鉴别水库移民社会风险及其类型,是有效开展水库移民社会风险研究,建立应对机制,实现和谐移民的前提。

水库移民社会风险是指在由于水利枢纽工程的建设过程中,对于移民个人和社区带来的损失、不确定因素和破坏性后果。水库移民社会风险既可能来源于移民社会的经济、金融、政治、文化、民族、宗教、生态、环境、资源等各个领域,也可能起源于自然与科学技术。

水库移民的社会风险的内涵包括以下3种属性:①移民社会风险的不确定性。风险事件的发生及其后果都具有不确定性。表现为风险事件是否发生,何时发生,发生之后会造成什么样的后果等均是不确定的。②移民社会风险的相对性。风险总是相对于事件的主体而言的。同样的不确定性对不同的主体有不同的影响。人们对风险事件都有一定的承受能力,但是这种能力因活动、人、时间而异。③移民社会风险的可变性。一定条件下任何事物总是会发展变化的,风险事件也不例外,当引起风险的因素发生变化时,必然会导致风险的变化。移民风险是水利工程建设过程必然产生的风险,是人类为了取得进步必须承受并需要解决的问题。潜在的移民风险可能进一步显性化,进一步暴发水库移民冲突性事件,但就其矛盾的性质而言,仍是移民群体为了实现利益要求,并没有其他政治和意识形态因素夹杂其中,因此其仍是人民内部矛盾的一种呈现,只是其经常越出制度化渠道,具有一定的对抗性,充其量只是一种刚性的人民内部矛盾^[8],理解这点对于风险的鉴别和解决尤为重要。

由于水利工程的建设项目不同,由于研究目的和重点不同,移民社会风险的鉴别方法不同,类型自然存在差异。例如,从影响的移民群体来看,可以分为妇女、少数民族、贫困群体和其他特定群体的社会风险;从安置的阶段来看,又可以分为规划、实施和恢复阶段的社会风险。在国际上,从移民致贫的影响因素出发,Michael Cernea提出的八大贫困模型(IRR)^[9]以及Downing鉴别出的移民可能面临的九大社会风险^[10]非常具有说服力,其中尤以前者的应用更为广泛。随着我国改革开放的推进,社会建设的加速,国内学者运用社会学的视角,在汲取国外社会理论和移民研究的基础上,积极展开移民的社会风险研究,对推动移民事业的发展发挥了重要作用。

三、水库移民社会风险的研究现状

国际移民专家 Michael Cernea 基于对大量经验

材料的研究和反思,早在20世纪80年代就提出贫困、风险与重建理论。该模型提出移民存在失地、失业、无家可归、增加发病率、食品不安全、失去享有的公共权利、社会组织结构解体等八大风险,并从土地开发、就业等方面构造移民重建战略^[9],具有很强的现实操作性。Downing在Michael Cernea的研究基础上进行了演化,提出移民可能面临9类风险,分别是失业、无家可归、边缘化、食品无保障、共同的土地和资源的损失、健康风险、脱离社会、正规教育活动的破坏、丧失公民权利^[10]。这两项研究成果在移民安置规划、安置生产生活水平恢复、移民社会组织的重建等方面均得到广泛应用。但两位研究者的理论仍存在一些不足,其中最根本的是忽略了移民在安置过程和重建过程中的独立主体地位与能动性^[11],也忽视了其中的内在复杂性问题^[12]。

水库移民社会风险并不仅仅限于贫困等有形的经济风险,移民搬迁还将造成影响和破坏,以及由此导致的移民的各种心理和社会问题。因此,Downing等提出了心理-社会-文化破坏理论,至此,研究开始重点关注文化过程在心理、社会关系和社会群体等层面移民风险^[13]。

在国内,移民研究是与我国大型水利水电工程建设同步展开的。1949年后,我国相继修建约8.6万座水库,其中尤以三峡移民工程及其亟待解决的问题强烈地呼唤社会学的参与^[14]。20世纪70年代以来,由于受发展主义导向的影响,在发展中国家兴起了一股修建水利水电工程的浪潮,造成大量的水库移民。同时,工程建设者对工程的社会经济代价没有充分评估,没有重视移民安置,造成大批移民贫困,引起社会不满和民众抗议^[15]。移民是一个复杂的系统,移民过程总会产生或积累各种矛盾,留下隐患或后遗症,甚至移民过程还伴着暴力和血腥。简言之,对于国家而言,兴建水利工程具有重要的促进作用;但对于移民而言,在绝大多数情况下,则在经济、文化、感情上都遭受了严重的打击。所以,移民社会风险伴随着整个水库移民史,只是这种风险有时是隐性的,有时是显性的。

早期的移民风险研究始于翻译并吸收世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构移民风险理论。作为国内最早的移民研究机构,河海大学水库移民研究中心分别于1996年和1998年将Michael Cernea的移民理论翻译成《移民与发展——世界银行移民政策与经验研究》和《移民、重建、发展——世界银行移民政策与经验研究》两本中文著作,移民社会风险理论开始纳入国内研究者的视野。同时,随着小浪底水库等世行工程的开展,国际金融机构的移民先进理念在国内得到广泛传播。在引进移民理论的过程中,施国庆等

开水库移民社会风险研究之先河,并取得了一系列研究成果。在新世纪,更多的学者参与到移民研究中,水库移民社会风险在研究中逐步得到重视。国内的移民风险研究主要包括:

(1) 移民风险的类型研究

陈绍军等认为水库移民主要面临4个方面的社会风险,即经济风险、政治风险、社会风险和 environment 风险,但经济风险是移民社会风险的主要风险,是爆发严重移民社会问题的重大隐患^[16]。周恒勇等根据移民安置类型,将农村移民风险分为后靠安置风险和外迁安置风险并做了进一步的细分^[17]。除此以外,因为研究目的不同,还有其他的分类研究。

(2) 移民群体性事件研究

由于我国当前处于转型期,社会矛盾的频发加之移民群体的特殊性,移民群体性事件时常发生,这为学者的研究提供了契机。施国庆等按照事件规模、参与主体、性质、影响范围、引致原因等基本标准,对移民风险的主要发生类型进行了较为详尽的分析^[2]。关于移民群体性事件的发生原因,郑瑞强根据西部水电移民的群体性事件,从政策制定、实施管理、发展扶持、移民意识和外部环境5个方面进行了探寻^[18]。林菁^[19]、韩武卫^[20]分别从法治和征地制度的视角进行了分析。关于移民群体性事件的发生机制,应星提出“气场”的概念,从“气场”的6个层面揭示了群体性事件发生的必然性和演化过程,具有较强的创新性和代表性^[21]。移民群体性事件是移民风险的主要表现,在研究的内容上较为全面,但在发生机制方面,仅有应星从“气场”的角度进行研究,这对于症状多样化的移民群体性事件而言,显然是期待更多研究的。

(3) 移民风险的应对研究

社会风险在一定程度上是可预防的。社会风险预防对于及时地规避、转移风险,或者迅速采取措施,使社会风险最小化,具有重要的意义。要降低水利水电工程移民过程中的社会风险,就必须要建立社会风险的应对机制。

陈绍军等从宏观的视角出发,系统分析水库移民面临的社会风险,进行了建立社会风险预警系统的初步探索^[22],进一步的研究指出需要从预先、过程与后果方面进行全过程的监测和控制^[23-24],加强移民在安置各阶段的公众参与^[25],才能有效应对移民风险。后来,陈绍军等又提出“域”的概念,从利益相关者的角度提出应对风险的措施^[26],余文学则提出对水利工程建设进行社会评价方是关键对策^[27]。遗憾的是,这些早期开展的社会风险应对机制研究在后来并没有得到很好的继承和发扬,近年

来缺乏有影响力的相关研究。

从以上论述,可以得出以下4个结论:第一,移民风险的研究内容较为全面,关注点也随着时间推移在发生变化;第二,已有的移民风险研究主要是从宏观的视角出发,对于微观层面的移民风险关注不够;第三,在关注其移民风险的形成原因尝试提出应对策略,但是在后期研究中没有得到进一步的深化和延续;第四,在移民群体性事件研究方面,发生机制和发生过程是值得继续展开研究的。

四、水库移民社会风险的前沿问题

梳理水库移民社会风险的研究现状,一方面是为了提炼已有研究的合理内核,用以指导将来的研究,另一方面则是找出已有研究存在的不足之处,为未来研究提供方向。当前,我国水库移民社会风险研究关注的前沿问题主要有:

1. 水库移民社会冲突研究

在多数情况下,水库移民的到来不仅难以为安置地的社会、经济发展带来活力,反倒有可能成为当地社会的负担。安置地在国家的指令下接纳了水库移民,接纳方的指令性与移民的非自愿性促成了双方的直接互动,增加了二者发生冲突的可能性。冲突既可能在萌芽状态下即消亡,也有可能是在受到不良刺激后转化成群体性事件。因此,研究水库移民社会冲突,探究其冲突的发生机理,剖析其冲突发生的深层原因,对于规避社会风险,保障社会安全,维护社会稳定具有十分重要的意义。水库移民社会冲突研究,以下5个方面需要进一步开展:①冲突的成因研究。非自愿移民动因本身、安置地与迁出地利益和文化差异、由于“搬迁”在移民心理上形成的“怨气”均是导致冲突的重要原因;②移民在冲突过程中的策略研究。移民在冲突的策略选择方面,通常主要是以合理抗争和沉默抗争为主,较少使用暴力方式但绝不排除使用暴力方式,同时还在冲突过程中建构着互动规则^[28];③移民冲突的对策研究,即根据移民的冲突策略及其变化,采取何种措施以避免水电移民群体性突发事件的发生;④冲突的发生过程研究。移民冲突可以分为萌芽、酝酿、形成、暴发、升级等多个阶段,找寻冲突转化为群体性事件的关键节点,有利于调控移民社会冲突;⑤冲突的功能研究。移民冲突不仅具有负功能,还具有鲜为人知的正功能,我们对其关注严重不足。在研究方法上,需要以社会学、人类学知识为主,并吸取经济学、政治学的有用元素,采取多维视角,鉴别、控制移民冲突。

2. 水库移民社会稳定风险评估

在国家层面上,重大项目社会稳定风险评估正日益受到重视。随着《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见(试行)》(中办发[2012]2号)、《国家发展改革委关于印发国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法的通知》(发改投资[2012]2492号)等一系列文件的颁布,水利工程移民社会稳定风险评估已经在全国范围内逐步展开,但目前尚处于建构与探索阶段。在水利工程社会风险评估机制的构建过程中,评估主体、评估内容、社会风险等级划分以及评估结果的运用尤为值得关注。社会稳定风险评估需要综合运用社会学、人类学调查方法,具体主要包括问卷调查、听证会、座谈会、民意测评、重点走访、网络征询等多种形式、多种渠道,才能充分听取并广泛征求利益相关者的意见和建议。

3. 水库移民权益保障研究

如何建立有效的干预机制一直是水利移民社会风险研究重点方面。水利工程建设必然造成水利工程移民的权益受损,理论上,所有的损失包括有形损失和无形损失均应得到相应补偿,切实保障移民权益^[29]。移民权益保障研究的关键在于建立一套干预机制,这套干预机制主要包括4个方面:①畅通的利益表达机制,包括制度化表达和非制度化表达;②平等的利益分配机制,充分发挥政府与市场各自的优势,不搞个别移民特殊化;③公平的利益补偿机制,拆迁补偿标准偏低被认为是移民纠纷的主要原因之一。补偿标准的变化,实质上是移民与政府、移民与安置地之间的利益调整,合理的补偿标准将有利于保障移民权益,规避移民社会风险;④合理的利益约束机制。市场、政策和制度是各种利益的均衡机制,有必要引入政府管制,激励各利益集团在平等竞争地位上签订契约,确保公平、效率和可执行性。

4. 水库移民社会风险控制研究

在水利工程项目的鉴别阶段、准备阶段、实施阶段、后评价阶段均存在呈现不同特点的移民社会风险,需要根据移民风险的特点,充分考虑到区域、文化、地方性知识等的差异性,建立相应的预警调控机制,协调水利工程各利益相关者的利益关系,控制移民社会风险。一般而言,需要解决的问题有:①确定移民社会风险指标的原则,主要包括可行性、可靠性、完备性、最小性;②确定不同阶段移民社会风险的关注重点,包括水库移民搬迁的事前、事中、事后各个阶段;③确定移民社会风险预警综合指标及其计算方法,在指标方面又包括警源、警兆、警情。20世纪90年代也开展了相关研究,但如何结合当前的

发展阶段以及新时期的移民特点,重新关注并解决上述问题,实际上是当前移民研究的软肋,亟待加强。

5. 水库移民社会风险管理研究

水库移民工作中,政府是最主要的管理主体,同时也需要其他各利益相关者发挥重要的配合作用。但是,随着我国管理体制的逐步改进,管理模式也需要相应改进,水库移民社会管理中亟待解决的问题有:政府职能转变方式研究;国家与社会关系的重构研究;建立交互式的移民公众参与框架研究^[30];水利工程移民社会管理创新研究,如何管理移民、满足移民公众诉求是研究的核心内容。这些问题的研究与解决与社会管理的创新与发展密切相连。同时,对于移民安置过程中的意外后果也要及时跟进研究。例如,在南水北调移民安置后发现,移民对于新建设道路及新型的交通工具一时不能适应,出现了交通事故频发的意外后果,这是安置规划时始料未及的。社会管理如果能够及时跟进,促进移民融入安置地^[31],将会避免后果的进一步恶化。

五、结 语

由于水库移民的特殊性及其系统的复杂性,水库移民安置过程中往往会面临更多的社会风险。在厘清水库移民社会风险内涵与属性的基础上,文章探讨了水库移民社会风险的鉴别及其类型,考察了移民风险的国内外研究现状,进一步提出水库移民社会风险国内外研究5个方面的前沿问题。总之,在我国当前,由于市场经济大潮的推进以及公民权利意识的增强,水库移民社会风险一段时间内不仅不会缩小,而且还有进一步扩大的趋势,因此,需要更多的学者参与到研究中来,综合采用多学科的视角丰富移民风险研究,推进移民工作,共建和谐社会。

参考文献:

- [1] 魏珊. 非自愿移民可持续安置与发展研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2010: 9.
- [2] 施国庆, 余芳梅, 徐元刚, 等. 水利水电工程移民群体性事件类型探讨: 基于QW省水电移民社会稳定调查[J]. 西北人口, 2010(5): 35-41.
- [3] 乌尔里希·贝克, 约翰内斯·威尔姆斯. 自由与资本主义[M]. 路国林, 译. 浙江人民出版社, 2001: 118.
- [4] 宋林飞. 从“风险社会”走向和谐社会[J]. 江海学刊, 2007(4): 12-19.
- [5] 张绍山, 陈绍军. 水利水电工程移民政策法规[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2007: 4.
- [6] 崔广平, 周淑清. 水库移民权利保障研究[M]. 郑州: 河南大学出版社, 2008: 224-225.

- [7] 施国庆. 移民权益保障与政府责任[M]. 吉林: 吉林人民出版社 2010: 18-20.
- [8] 朱力. 走出社会矛盾冲突的旋涡[M]. 北京: 社会科学文献出版社 2012: 117.
- [9] 迈克尔·M·塞尼. 移民、重建、发展: 世界银行移民政策与经验研究[M]. 河海大学水库移民经济研究中心, 译. 南京: 河海大学出版社, 1998: 97-105.
- [10] DOWNING T E. Avoiding , new poverty: mining-induced displacement and resettlement [M]. London: International Institute for Environment and Development , 2002: 9.
- [11] 韩秀记. 通往成功之路: 非自愿性移民社会研究理论回顾[J]. 社会科学研究 2012(8): 186-193.
- [12] DE W. Development Induced Displacement: Problems , Policies and People [M]. Oxford: Berghahn , 2006: 85.
- [13] DOWNING T E , GARCIA-DOWNING C. Routine and dissonant cultures: a theory about the psycho-socio-cultural disruptions of involuntary displacement and ways to mitigate them without inflicting even more damage [C]// Development and Dispossession: The Crisis of Forced Displacement and Resettlement. Santa Fe: School for Advanced Research Press 2009: 109.
- [14] 赵宜胜. 三峡工程移民问题对社会学的呼唤[J]. 社会学研究 , 1993(2): 17-22.
- [15] 荀厚平 陈绍军. 我国经济建设中非自愿移民社会风险与控制[J]. 云南社会科学 2001(2): 23-27.
- [16] 陈绍军 郝宇辉. 水库移民的特点及风险分析[M]//移民与社会发展国际研讨会论文集. 南京: 河海大学出版社 2002: 246-247.
- [17] 周恒勇 梁福庆 郑根保. 三峡农村移民安置中的社会风险因果树分析[M]//移民与社会发展国际研讨会论文集. 南京: 河海大学出版社 2002: 249-254.
- [18] 郑瑞强. 西部水电移民群体性事件发生与防控[J]. 水利发展研究 2010(5): 15-20.
- [19] 林苇. 法治视角下水库移民类群体性事件的思考[J]. 中国人民公安大学学报 2011(3): 127-132.
- [20] 韩武卫. 完善工程建设征地制度的法律思考[J]. 特区经济 2013(3): 173-175.
- [21] 应星. “气场”与群体性事件的发生机制[J]. 社会学研究 2009(6): 105-121.
- [22] 陈绍军 韩振燕 刘立民 等. 水库移民社会风险预警系统初探[J]. 水电能源科学 , 1998(3): 21-25.
- [23] 顾茂华 荀厚平 范治晖 等. 水库移民遗留问题处理: 规划·管理·探索[M]. 南京: 河海大学出版社 2000: 195-220.
- [24] 何志扬 徐惠洁. 水库移民城镇化安置中的社会风险及其治理[J]. 水利经济 , 2013 31(5): 66-71.
- [25] 蔡萌生 蒋力 曹志杰. 水库移民安置不同阶段的公众参与研究[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版 2013 , 15(1): 26-30.
- [26] 陈绍军 于浩森. 非自愿移民社会风险控制中的“域”[J]. 广西民族大学学报: 哲学社会科学版 2008(2): 41-45.
- [27] 余文学. 水利工程建设引起的社会问题及对策[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版 2005 7(4): 53-57.
- [28] 翁定军. 冲突的策略[J]. 社会 2005(2): 112-136.
- [29] 杨雅厦. 农民应对农村社会风险的问题治理: 基于可行能力的分析视角[J]. 四川理工学院学报: 社会科学版 , 2013(6): 17-21.
- [30] 龙腾飞 张峻荣 施国庆. 水库移民后期扶持规划的交互式公众参与模式[J]. 人民长江 2008(5): 86-88.
- [31] 王沛沛 许佳君. 社会变迁中的水库移民融入[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版 2013 15(3): 46-50.