

# 少数民族地区水库移民安置政策执行偏差及对策

## ——以 BG 水库工程为例

李一格

**摘要:**相较于汉族地区,少数民族地区的自然条件、生活方式与文化习俗相对特殊,使得水库移民安置工作既定政策与实际工作的契合程度下降,移民安置工作开展难度加大,同时也放大了政策执行偏差带来的负面影响。文章结合 BG 水库工程案例,从政策设置、执行主体及控制权分配的角度分析了少数民族地区水库移民安置政策执行偏差问题,认为移民安置政策执行过程中“政策文本”反馈修订机制不完善、参与主体地位关系不对等、移民安置控制权分配不合理是导致执行偏差的主要原因,而少数民族地区自然环境和移民相对特殊的生产生活方式则是产生执行偏差的诱发原因,并针对上述原因提出了一些规避、化解政策执行偏差的建议。

**关键词:**少数民族地区;水库移民;移民安置政策;执行偏差

**作者简介:**李一格,中共钦州市委党校党委办公室助教。

**中图分类号:** D632.4 **文献标识码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2017.03.012

### 一、问题提出与文献回顾

西部地区既是中国水电资源集中分布的地区,也是少数民族广泛聚居的地区。在少数民族地区,水库移民代代传承的生产方式、生活习惯与文化习俗相对特殊,在无形中放大了其在社会系统恢复、经济利益协调、社会关系调整与文化心理融入等方面的障碍和困境。就理论而言,少数民族地区水库移民安置政策应当放宽弹性,使之既契合国家民族政策对少数民族权益的倾斜照顾,又确保移民安置政策达到预期效果,实现移民“搬得出、稳得住、逐步能致富”的可持续发展目标。然而实践过程中,少数民族地区水库移民的特殊性较难受到重视,使得政策预期目标与政策执行效果之间连接松散、偏差明显,直接导致移民生计得不到有效恢复,受损权益得不到妥善保证。在风险累积放大效应的作用下,政策执行偏差的负面影响极易激起并加深少数民族水库移民心理失衡,导致移民返迁、移民上访、移民群体性事件等社会问题频繁发生。

少数民族地区水库移民安置是一项复杂的系统工程,既需要考虑环境容量、土地承载力等一般性要素,也需要照顾民族文化、风土人情等特殊要素。针对少数民族地区水库移民安置问题,有学者指出少数民族地区整体社会经济发展水平较低,移民生计对农业的倚重程度深,应采

用“以土为本，以农为主”的安置政策<sup>[1]</sup>，但由于缺乏地方性知识，环境容量评估极易将“土”简化为耕地面积、粮食产量，忽视了西部地区生计模式的多样性和复杂性<sup>[2]</sup>。在理想条件下，少数民族地区水库移民安置区位选择应综合考虑土地资源、区位因素、社会文化因素，既要从大农业（农、林、牧、渔）的角度理解其对少数民族家庭生计的影响<sup>[3]</sup>，亦应兼顾地理位置、交通条件、基础设施条件、区域经济水平<sup>[4]</sup>、社会心理文化<sup>[5]</sup>等多项因素。当然，少数民族地区水库移民安置工作需要解决的核心问题是如何在移民安置实践中实现移民脱贫致富、民族文化遗产、地区社会稳定和生态环境保护等有效统筹，有学者尝试提出了基于移民安置控制权分配的规范分析框架<sup>[6]</sup>及基于移民安置区压力-状态-响应的 PSR 模型<sup>[7]</sup>等思路方法以评估移民安置可持续性。

尽管已有研究从安置模式、安置区位、可持续发展等不同角度分析了少数民族地区移民安置问题，但鲜见以移民安置政策执行效果的分析与评价为重点的研究成果。处理、解决移民安置问题的复杂程度之高、困难程度之大不仅在于因涉及多方利益相关主体而导致在协调利益关系、实现利益平衡上面临诸多阻碍，也在于因移民安置政策本身与实际执行之间距离较长、政策执行主体间关系失调甚至错位等原因导致政策执行出现偏差。在移民安置实践中，政策执行偏差往往是导致利益关系协调困难的催化剂。

因此，本文结合 BG 水库工程案例，以少数民族地区水库移民安置问题的特殊性与复杂性为切入点，描述并解释少数民族地区移民安置过程中的政策执行偏差问题，探讨政策执行偏差的症结所在，不仅对少数民族地区移民安置的各方利益相关主体意义重大，也关系到少数民族地区社会和谐稳定的大局。

## 二、水库移民安置政策执行中的偏差

BG 水库工程位于 GZ 河流上游，属于“一库五级”的梯级开发水电工程，正常蓄水后淹没影响到 B 村和 Q 村。两村均为柯尔克孜族聚居村落，农业生产以畜牧业为主。BG 水库工程建设征地面积为 81 030 亩，其中近三分之一的土地是当地村民用于放牧养殖的牧草地。根据《BG 水库工程移民安置规划专题报告》（以下简称“移民安置规划”）要求，移民安置采取库周就近后靠的安置方式，对于建设征地造成生产资料减少的牧民，采取就近划拨草场的方式解决，移民安置区选址位于 B 村和 Q 村所属的 B 乡，至规划水平年 2011 年，需进行生产安置的人口为 773 户 2 831 人，搬迁安置的人口为 451 户 1 643 人。从具体实践来看，移民安置政策执行偏差主要表现在移民人口核定登记、移民搬迁安置点选择和生产资料复建区建设等三个方面。

### （一）人口核定登记不实，移民漏登错登严重

移民人口核定登记是移民安置基础性工作，是确定前期补偿及后期扶持对象的重要依据。根据《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》[国务院 471 号令]（以下简称“471 号令”）等政策法规与《水电工程建设征地移民安置规划设计规范》[DL/T5064-2007]、《水利水电工程建设征地移民安置规划设计规范》[SL290-2009]（以下简称“水利移民安置规范”）等规范性文件，移民安置人口核定登记属于实物指标调查的项目之一，包括生产安置人口和搬迁安置人

口两类,由项目主管部门或者项目法人会同工程占地和淹没区所在地的地方政府实施,调查结果经调查者和被调查者签字认可并公示后,由地方政府签署意见。

在具体实践中,调查结果一般需进行三榜公示,按理说应当能够避免错登、漏登等情况的出现,但移民安置规划中核定登记的移民人数与实际情况存在着明显偏差,具体表现为实际需搬迁安置人数比实物调查阶段搬迁安置核定登记人数(451户1643人)多出205人,实际需生产安置的人数比实物调查阶段核定登记人数(1188人)多出325人,此外还存在部分移民家庭漏登101人,调查误差率高达18.23%,远超可行性研究报告阶段 $\pm 3\%$ 的人口调查精度要求。其最终结果是造成大量受工程项目影响的移民实际上被排除在安置补偿之外,导致其房屋、草地、牲畜等生产生活资料丧失,家庭经济来源受到阻断,生产生活的正常秩序受到冲击,家庭面临的潜在贫困危机进一步凸显。

### (二) 搬迁安置点建设选址欠全面考察,造成移民无法适应安置点生活

移民搬迁安置点从区位选择到规划设计有着一套相对完善的标准规范。471号令明确规定,农村移民集中安置点应当按照经批准的移民安置规划确定的规模和标准迁建;农村移民集中安置点的道路、供水、供电等基础设施,由乡(镇)、村统一组织建设;农村移民住房,应当由移民自主建造,地方政府或者村民委员会应当统一规划宅基地,但不得强行规定建房标准。然而政策却在执行过程中变了味,走了样。依照移民安置规划的设计论证,计划新建两个移民集中安置点。然而,在当地市县两级政府的“共谋筹划”下,出于整合“牧民定居工程”“江苏援建项目”等多方资金,建设符合新农村建设要求的示范性移民安置新村的考虑,政府在未经充分征求移民意愿、完成移民安置规划变更手续的情况下,强势推动移民搬迁安置点合二为一,新建451套统一规格的住房用于移民搬迁安置,配套建设了移民安置区内的水、电、路等基本公共服务设施,并在2012年水库正式蓄水前完成了全部移民家庭的搬迁工作。但从搬迁安置效果来看,虽然移民居住条件得到明显改善,却也在一定程度上增加了移民生产生活的不便程度。一方面水电开支等日常消费的增大使大部分移民家庭不得不选择柴草、家用太阳能发电板等传统方式,另一方面,移民搬迁安置点与牧草场之间超过40公里的距离使得大部分移民家庭的成年劳动力常年外出放牧。并且移民安置点未配套建设学校,学龄儿童不得不在家中老人的陪同下到附近乡、县就学,因此移民新村的整体入住率不到40%,以改善移民生活条件为初衷的政策可谓效果堪忧。

### (三) 生产安置区建设未能因地制宜,难以保证移民基本生产生活需要

根据水利移民安置规范要求,农村移民生产安置的目标是提高农业综合生产能力,使移民具备恢复原有生活水平必要的生产条件。一系列政策规范规定了移民生产安置区的用地来源、开发方式和规划设计,最终以具体项目移民安置规划大纲或专题报告的形式确定下来并由相关部门遵照实施。移民安置规划核定了工程淹没草场3.2万亩,生产安置人口为2831人,两村牲畜共有28937头(只),规定移民安置草场建设工程位于Q村的2号、3号、4号台地和位于邻近S村的5号台地,计划建设人工草场32053亩,草场灌溉方式为漫灌。但草场建设工程并未完全遵照规划设计执行,最突出的问题在于未经充分地设计变更技术论证的情况下将草场灌溉方式改为喷灌,不仅极大地超出开发项目的投资概算,而且因高原高寒地区气候寒冷导致喷灌系统的实际使

用效果不佳，草场产草量无法保证库区移民牲畜饲草料的正常供给，尚未达到“使移民具备恢复原有生活水平必要的生产条件”的政策目标。

以上政策执行偏差最终导致移民安置工作遗留问题较多，严重影响到库区移民的生产生活。移民生产生活水平不仅没有得到恢复、提高，甚至加剧了移民受损程度，致使移民意见大、上访多，多次爆发群体事件，甚至导致移民、政府与业主三方之间的信任关系受到损害，移民安置遗留问题长期存在。

### 三、水库移民安置政策执行偏差的原因

政策执行在早期仅被视为政策过程的中间环节，通常认为只要政策出台，贯彻执行就不成问题，因此把注意力更多地放在政策制定和评估环节上，相应地执行问题并没有受到重视。发轫于 20 世纪 70—80 年代的“执行运动”将政策研究视野扩展到执行环节，并从行动理论、组织理论、管理理论和系统理论等角度解释并探讨了政策执行偏差的成因，近年来政策执行理论有了进一步发展，研究者尝试将控制权理论、街头官僚理论、国家治理理论等新的解释范式应用于政策执行偏差分析，但已有研究往往陷入尝试建构一套具有普适性理论框架的误区。然而政策类型与政策目标的差异化，与政策执行相关多元主体之间互动关系的动态性使得这种尝试止于失败。笔者认为，由于政策执行偏差问题是一项实践性问题，任何一种理论都有一定的缺陷或盲点。从微观实践经验入手，在厘清政策执行相关主体之间相互关系的基础上，分析政策执行过程中的控制权运行机制、分配机制及效果不失为理解和解释政策执行偏差的可行的一般思路，同时少数民族地区移民安置也应考虑当地特殊性对政策执行偏差的潜在影响。

#### （一）移民安置相关利益主体对于主体责任相互推诿

从政策执行的角度来看，移民安置是政府责任的政策表述明确了政府作为移民安置主体的角色和地位。有学者从移民安置实施的角度认为移民安置过程主要包括移民（包括移民群体代表、移民组织或移民团体）、政府或移民实施机构、移民安置工作的外部监测与评估单位<sup>[8]</sup>等三方参与主体；也有学者从利益相关者的角度将工程项目业主与移民安置规划设计单位同样纳入到移民安置主体范畴。本文在理解移民安置主体时，更多地是从“事件—过程”的角度历时性地分析并确认在不同阶段的移民安置活动相关主体，并尝试梳理各方主体之间的关系。移民安置活动在时间序列上可以分为三个阶段，即前期规划阶段、中期实施阶段和后期扶持阶段。在移民安置活动的不同阶段，相关主体参与程度及责任比重是迥然相异的。移民安置工作在前期规划阶段中的核心任务是在实物指标调查、社会经济调查的基础上科学选择安置方案并完成规划大纲和报告的编制与报批。其中项目业主承担着关键责任，一般与受委托的咨询机构或设计院所合作编制规划大纲与报告，而地方政府和移民更多承担着辅助和配合任务。而到了中期实施阶段，相关主体的变化一方面体现在移民监理正式参与到移民安置活动中来，另一方面相关主体的责任分布发生明显调整，地方政府成为关键角色，全面负责移民搬迁安置的组织实施与管理以及部分监督工作，项目业主由拥有主导地位变为辅助角色。在后期扶持阶段，项目业主承担的责任基本清空，地方政

府继续维系其关键角色,落实后期扶持资金发放和移民经济发展工作。可见,各相关主体的参与程度及责任比重随着移民安置阶段的推进有着明显调整,主体之间责任关系的非对等性、非连续性为政策执行中的偏差行为提供了生存空间。

### (二) 移民安置控制权在多维互动中分配不合理

考察移民安置控制权的分配失衡问题可从两个维度展开,一是政府内部权威关系,二是基于基层政策实践场域。从政府内部来看,政府内部上下级关系可以看作是一个委托方—管理方—代理各方之间的契约关系<sup>[9]</sup>,中央政府、中间政府和基层政府通过发包、分包、承包的方式将控制权——包括目标设定权、检查验收权和激励分配权<sup>[10]</sup>——依次逐级切割并以不同比例进行分配,而控制权的分配模式在很大程度上决定了其政策执行结果的质量。在本文案例中,自治区政府委托地方市、县一级中间政府代行移民安置的部分检查验收权和激励分配权,然而移民安置的控制权并没有继续向下分配,即移民安置的项目建设、搬迁安置、补偿兑付等工作主要由县级移民管理机构单独完成,致使有搬迁任务的乡镇一级基层政府不主动、不配合,此外自治区、市等上级政府并没有按规定履行对移民安置结果的检查验收权,政府内部层级之间的监督检查流于形式,导致执行背离规划的偏差问题。从基层实践来看,移民安置控制权通常包括决策权、监督权 and 问题的处置权等<sup>[6]</sup>,具体分配则依据移民、乡镇基层政府、移民管理机构、工程项目业主、移民监理机构等不同主体的博弈能力及博弈结果来确定。在BG水库移民安置案例中,基层政策实践场域中的控制权受到县级移民管理机构的高度垄断。一方面移民群体自身参与到搬迁安置和生产恢复中的机会少、渠道窄,利益需求表达效果不佳,更遑论分享移民安置控制权;另一方面,工程项目业主在与地方县政府签订移民搬迁安置协议后只需准时保量地给地方政府划拨移民搬迁安置资金,其他意见并未得到政府重视和采纳,外部移民监理机构作为相对独立的第三方,本应是确保移民安置实践遵照规划大纲执行、保障移民安置效果的重要基础,但其监测意见对地方政府缺乏足够的强制性制约力量,地方政府则以部分选择、部分忽视、部分抗拒的策略权变选择性地对待移民监理的意见。

### (三) 对少数民族地区的特殊环境考虑不足

除以上讨论的移民安置主体关系界定模糊、移民安置控制权的分配失衡等一般性因素外,少数民族地区的特殊性也是造成移民安置政策执行偏差问题的潜在诱因。李丹<sup>[11]</sup>认为,西部水电资源的开发使少数民族移民问题日益突出,政策与实践的不匹配集中体现了现行政策框架未充分考虑少数民族的特殊性。少数民族地区的特殊性在移民安置过程中主要表现为自然环境条件相对恶劣和生产生活方式相对独特两个方面。在本文案例中受水库淹没影响的B村和Q村地处帕米尔高原东部,海拔高程超过3300米,山地、荒地面积占土地面积的80%以上,年均气温11℃左右。由于水库淹没区多为生产条件相对较好地河谷地带,因此就地后靠的安置模式必然带来移民向自然环境更加恶劣的地区搬迁安置,进而客观上加大草场复建等生产安置工程的建设难度。而从当地少数民族的生产生活方式来看,柯尔克孜族属游牧民族,世代相传的基本生存法则是逐水草而居,而地方政府在政绩导向的刺激下相当程度上忽视了当地生产生活的特殊性问题,以一刀切的方式促成牧民定居,没有考虑到与改变居住方式相匹配的调整生产方式,搬迁后的移民依

然从事牧业生产，加深了移民对复建草场的依赖程度，当生产安置草场无法满足其生产需求时，必然直接影响到移民的经济收入水平，增扩了移民在恢复原有生产生活水平方面的困难。

## 四、结论及建议

从上述移民安置政策执行状况的分析可以看出，少数民族地区的特殊性因素与政策执行偏差复合叠加，进一步固化移民安置政策执行偏差的负面影响。其中移民安置参与主体之间关系模糊、移民安置控制权分配失衡是导致政策执行偏差的根本原因，而少数民族地区自然环境和移民相对特殊的生产生活方式一方面诱发政策执行偏差行为出现，另一方面也放大政策执行偏差的负面影响。

综合来看，破解少数民族地区移民安置政策执行偏差问题的关键有二，一是如何确保前期规划阶段移民安置政策文本制定的准确性、科学性与合理性，使之既符合当地自然环境条件的约束，亦满足当地少数民族基本生产生活需求；二是如何确保中期实施阶段移民安置控制权的合理分配与有效监督，使之既保证移民安置工作的有序推进，又实现对移民安置政策执行的有效监督。结合本文案例经验教训，笔者认为应结合不同参与主体在移民安置活动中“应然—实然”的具体情况，靶向式地对移民安置政策执行偏差问题进行规避和防范。首先，针对移民群体，构建通畅的需求表达机制和充分的公众参与机制，了解移民实际需求、汲取移民智慧知识，并确保将其落实到移民安置规划的编制中去，在移民安置正式实施前通过广播宣传、移民座谈等多种方式确保移民全面准确地理解安置补偿的标准、计划，同时当政策执行出现偏差或移民权益受到侵害时，应确保通畅的移民申诉渠道并给予纠正。其次，针对地方政府，建立清晰可行的问责机制，明确将移民安置规划大纲作为政府行为红线，上级政府应当审慎下放移民安置工作的检查验收权，避免地方各级政府之间的“共谋”行为，同时在条件允许的情况下实行不定期考核、稽查制度，重点关注移民安置进度、安置效果、移民态度、资金使用等情况，以尽早发现政策执行偏差苗头或趋势，避免造成不可挽回的损失。最后，针对外部监理，丰富监督手段、强化监督效果，结合移民安置工作实际赋予其一定的资金划拨、使用审批权，在具体移民安置工作节点考核政策执行效果，并依次为参考依据决定后续资金的投入，提高项目资金使用效率的同时规避项目资金违规使用。

### 参考文献：

- [1] 耿言虎, 陈阿江. 少数民族地区水利水电工程移民问题探讨 [J]. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 2015, 17 (2): 42-50.
- [2] 王毅杰, 李利浩. 多元生计模式下的移民生产安置 [J]. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 2011, 13 (2): 36-40.
- [3] 陈阿江, 耿言虎. “留”或“走”: 民族地区水库移民安置区比选研究 [J]. 江海学刊, 2013 (2): 98-104.
- [4] 蒋建东. 民族地区大中型水利工程移民安置特点与对策 [J]. 人民长江, 2013, 44 (1): 68-71.
- [5] 闫丽娟, 张俊明. 少数民族生态移民异地搬迁后的心理适应问题研究——以宁夏中宁县太阳梁移民新村为例 [J]. 中南民族大学学报 (人文社会科学版), 2013, 33 (5): 24-28.

- [6] 魏珊, 余江. 非自愿性移民的可持续安置——基于移民安置控制权分配的规范分析 [J]. 中国人口·资源与环境, 2009, 19(5): 76-81.
- [7] 史俊宏. 基于 PSR 模型的生态移民安置区可持续发展指标体系构建及评估方法研究 [J]. 西北人口, 2010, 31(4): 31-35.
- [8] 宋全成. 非自愿移民公众参与政策及其在我国四川地震灾区移民安置中的应用 [J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2008(6): 37-43.
- [9] 周雪光. 项目制: 一个“控制权”理论视角 [J]. 开放时代, 2015(2): 82-103.
- [10] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论 [J]. 社会学研究, 2012(5): 69-94.
- [11] 李丹, 孙爱芬. 少数民族地区水电移民安置的特殊性问题——来自四川少数民族移民的调查 [J]. 黑龙江民族丛刊, 2007(4): 18-22.

## Implementation Deviation and Countermeasures of the Reservoir Immigrant Settlement Policy in Minority Areas —Taking BG Reservoir Project as an Example

Li Yige

**Abstract:** Compared with Han area, the natural condition, lifestyle and cultural customs of minority areas are relatively special, so the compatibility between established policies and the practical work of reservoir immigrant settlement is not good and there are difficulties in work development and negative influence of the policy implementation deviation. Taking BG reservoir project as an example, implementation deviation of the reservoir immigrant settlement policy in minority areas is analyzed from the perspectives of policy implementation, executive subject and allocation of control rights. It is found out that the major causes for implementation deviation are the imperfect feedback revision mechanism, unequal relationship and status among participants and unreasonable allocation of immigrant settlement control rights and induced factors are the natural condition in minority areas and relatively special lifestyle of immigrants. Some suggestions are put forward to avoid and solve policy implementation deviation.

**Key words:** minority areas; reservoir immigrants; immigrant settlement policy; implementation deviation

(收稿日期: 2016-12-17; 责任编辑: 沈秀)