

水利工程移民管理的策略选择

——基于战略管理视角

常茜¹, 黄莉²

(1. 中共南通市委党校 科研处, 江苏 南通 226000; 2. 河海大学 公共管理学院, 江苏 南京 210098)

摘要:对水利工程移民进行必要的管理是促进移民及移民工作进行顺利进行及安置区经济健康发展不可或缺的工作。在借鉴企业战略管理中管理程序模式及环境分析相关理论的基础上,通过对水利工程移民自身的优势和劣势及其搬迁后由于环境变化带来的机会和威胁的分析,从战略管理视角对水利工程移民管理方案的策略选择进行了介绍,并提出促进移民安置区经济发展的对策建议。具体应基于四个方面的考虑:加强移民教育和健康心理引导;加强移民技术指导和培训;建立移民自治的非政府组织;移民土地收益权入股。

关键词:移民管理;环境分析;策略选择

中图分类号:TV213

文献标志码:A

文章编号:1671-9891(2021)2-0047-04

0 引言

水利移民工程是指因兴建水利(包括水电)工程而引起的较大数量的、有组织的人口迁移及其社区重建活动,往往涉及整村、整乡、整县人口的大规模迁移以及社会经济系统的重建,与政治、经济、社会、人口、资源等多个领域紧密相连,是一项庞大复杂、牵连广泛的系统工程。^[1]水利工程移民作为这个工程系统的主体,也是一个特殊的群体,对整个区域社会的稳定和发展具有重大意义。水利工程移民管理策略选择要建立在移民自身及其生存环境分析的基础上,只有对此有正确的认识,移民管理工作才能顺利进行^[2]。本文将基于企业战略管理的相关理念,对水利工程移民管理工作从战略视角进行较为详细的分析,并提出策略选择建议。

1 水利工程移民战略管理程序的基本模式

以企业管理为参照,若从战略管理的角度来分析水利工程移民管理,它应有一套类似于企业战略管理程序的基本管理模式。程序中各个组成部分的相互作用关系如图 1 所示^{[3]15-18}。

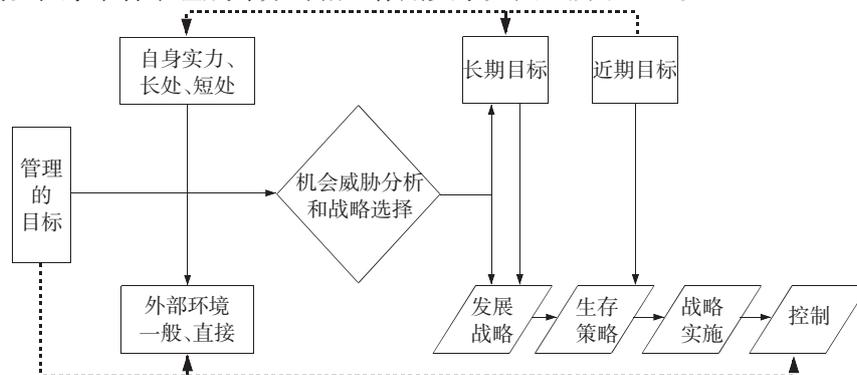


图 1 移民战略管理程序的基本模式

(1)管理目标是管理者将在哪些方面对移民进行管理,即管理者在社会中肩负了哪些责任和使命。管理目标表明了移民管理的意向,它体现了对水利工程移民进行管理最终是为了实现怎样的结果。

(2)水利工程移民自身的实力是指移民搬迁前已经具备的和可以获得的资源和能力的数量和质量,它体现了被征地移民具有的优势和劣势。很显然,移民的实力与其生长、生存的环境有关,在一定程度上受到外

收稿日期:2021-03-04

作者简介:常茜(1982—),女,江苏海安人,中共南通市委党校科研处二级主任科员,硕士。

部环境的影响。

(3) 战略视角下的策略选择是指对所有可行的、符合征地移民实际的机会提出相应的长期目标和为实现这些目标的管理方案。

(4) 长期目标是指管理者在较长时间内希望通过对水利工程移民进行管理而取得的效果,如移民生活改善状况、移民素质提高情况等。

(5) 发展战略是指为实现被征地移民生存和发展的长期远景目标而采取的移民发展的途径和手段,即水利工程移民在动态环境中的发展规划。

(6) 生存策略是指根据水利工程移民管理的长期目标,在近期管理活动中要满足被征地移民的生存需求而应采取的方案。发展建立在生存的基础之上,因此发展战略是对移民未来的规划,而生存策略是解决眼前存在的具体问题,属于近期目标。

水利工程移民管理战略的实施将会对移民生存的环境产生直接的影响。图1以虚线表示这种影响的反馈作用。由图中显示的程序中各个组成部分的相互作用关系可以看出,移民环境分析是移民战略管理程序的核心,也必然是移民管理策略选择的核心。

2 水利工程移民的环境分析

对水利工程移民进行管理的前提是正确认识被征地移民及其所处的环境。与企业的战略管理相类似,移民管理策略的选择也可以基于对移民的优势(Strengths)、劣势(Weaknesses)和移民所处环境中的机会(Opportunities)与威胁(Threats)进行分析。因此,SWOT分析法也同样适用于水利工程移民的管理,如表1所示^[411-116]。

表1 水利工程移民的SWOT分析

优势和劣势	主要环境变化								
	威胁				机会				
	安置区的排挤	不同文化的压力	安置区就业的压力	安置区生活成本增加的压力	政策优惠	居住环境改善	发展空间扩大	交通便利	
后期扶持政策	+	+	+++	+++	+++	+++	+++	+++	
优势 吃苦耐劳			+	++			++		
发展欲望强烈			++		++	++	++	+	
劣势 经济基础差	-		--	---	-	--	-		
技能水平低	-		---	-	-		---		
依赖心理强	-	--	-	-	-		-		
统计	+	1	1	6	5	5	5	7	1
	-	3	2	5	5	3	2	5	0

注:表格中的“+”表示优势,“-”表示劣势,空白格表示既不是优势也不是劣势;表格中“+”和“-”的个数分别表示优势和劣势的程度(优势和劣势根据其突出程度划分为三个等级,程度由低到高符号数量依次增加)。

由表1可以看出,水利工程移民的优势包括政府后期扶持政策、移民吃苦耐劳的精神、移民强烈的发展欲望;其主要劣势包括原有的经济基础差、技能水平低、对政府依赖心理强。移民迁入安置区后面临的主要威胁有安置区居民对移民的排挤、新环境中文化的变化带来的压力、安置区就业竞争激烈带来的压力、安置区生活成本增加的压力;征地移民面临的机会主要包括移民优惠政策提供的发展机会、居住环境改善、发展空间扩大和交通便利带来的发展机会。分析发现,移民搬入安置区后,面对环境的变化所体现出来的比较竞争劣势主要是安置区的排挤、不同文化的压力、技能水平低造成的就业压力和安置区生活成本的增加,以及由于经济基础薄弱、技能水平低对自身发展带来进一步的制约;比较竞争优势则主要表现为政府的后期扶持政策对移民就业和生活成本增加带来的困难的帮扶、安置区给移民提供的政策倾斜和优惠、移民居住环境的改善、发展空间的扩大和交通便利带来了更多的机会。

3 战略管理视角下水利工程移民管理的策略选择

3.1 设计视角的移民管理策略选择

设计视角认为,水利工程移民管理策略的制定要通过理性的、结构化的分析,对移民管理进行正确定位。近几年,贵州省独山县在对现有水利工程移民数量、学历、素质等方面进行统计分析基础上,提出“稳得住、有就业、能致富”的目标,实施开展教育辅导、提供就业服务等策略,使移民就业率得到显著提高。结合表1的分析结果,笔者认为,管理者从设计视角来制定移民管理策略时应注重对以下三方面的思考。

(1)被征地移民生存环境分析。尽管被征地移民的生存和发展要受到一系列因素的影响,但可以通过仔细的分析来理解,不仅要到目前移民生活的影响因素进行分析,还要对移民未来发展的影响因素进行预测;要从心理上生活上等各方面引导移民以正确的心态去面对新环境带来的种种压力,克服依赖思想,同时抓住安置区中新的发展机会,借助政府的扶持和政策的优惠,不断寻求新的发展空间和机遇。

(2)移民自身素养提升。相关部门通过有计划的培训或指导,提高移民的素质和能力,使其能战胜困难,迅速进入角色,适应新的生活环境。

(3)移民管理目标明确。在水利工程移民管理活动开展前,相关部门首先要进行深入的思考,明确移民进行管理要实现的目标,并以此为中心开展被征地移民管理的各项具体活动。

3.2 经验视角的移民管理策略选择

水利工程移民的发展策略是以现行移民生存策略为基础的。被征地移民当前生活中遇到的各种问题存在突发性和不确定性,需要迅速有效地解决,其最直接的办法是根据管理者以往的经验(个人经验和集体经验)来制定解决方案。通过过去的经验来理解事件是无法避免的,管理者不可能完全客观、冷静地来理解和判断,但由于个人经验的不同,对事务的理解和认识也千差万别,这往往会影响方案的选择。

根据经验来选择移民管理策略时,移民文化的影响不容忽视。移民文化是征地移民群体在长期的生活实践中形成的一种认识和信念,直接影响着移民的心理和行动。因此,管理者只有在充分了解移民原有文化的基础上,才能选择更好的策略帮助移民更快地适应新文化。贵州省独山县是多个少数民族聚居的区域,少数民族人口占移民的60%以上。针对这种现状,贵州省生态移民局在对少数民族文化了解的基础上调整管理办法,摒弃以往简单粗暴、政策管理“一刀切”的方式,因地因族地实施就业、扶贫等管理策略。

3.3 创意视角的移民管理策略选择

创意视角要求对水利工程移民管理策略的选择应建立在对内外部存在的差异性和多样性进行分析的基础上,生成新的秩序并不断创新。移民本身及其所处的环境都处于不断变化之中,这要求对被征地移民的管理也必须不断地进行调整和方案创新,寻找更有利于移民生存和发展的新途径。^{[4]26-32} 移民搬入安置区后,政府帮扶力度的加大、发展空间的扩展、就业机会的增加、交通的便利等都给移民的发展带来了新的机遇,管理者要善于抓住新环境的特点来调整策略,不断寻求适合新形势的方案,促进移民的不断发展。贵州省六枝特区位于该省西部,是一旅游胜地,近几年又被规划为六盘水市的重点经济开发区,这种环境的变化促进了移民管理策略的调整,实现土地收益补偿与金融扶持力度的加大和土地补偿方法的创新。

4 促进移民安置区经济发展的建议

4.1 加强教育和引导

鉴于移民的依赖心理对其发展的制约,管理者要通过恰当的方式帮助移民正确看待自身和政府的责任。同时,相关管理部门要引入心理辅导机制,引导移民以良好的心态面对新环境中的文化习惯差异,克服恐惧畏难的心理,逐步走出眼前的困境,以乐观阳光的心态面对新环境、重建新家园、开始新生活。

4.2 开展技术指导和培训

被征地移民搬迁前大多以农业为生,缺乏技能,因此,管理者要帮助他们不断学习新技能、新知识,增强自身竞争力,更好地把握就业机会。对进行“土地置换”依土安置的征地移民,管理者要帮助其认识新土地的特点,调整农业结构,种植适合当地生长的农作物,并给予一定的技术指导和培训,提高农作物产量。^{[5]139-154}

4.3 引导移民开展自治

因征地产生的大规模集体搬迁的移民,尤其是少数民族的远迁征地移民,其文化传统与新环境差异显

著。征地搬迁对其原来的生活造成很大的影响,不仅表现在征地引起了物质财产的损失,还表现在征地移民与当地文化的冲突上。对于与当地文化差别很大的征地移民群体而言,他们可能在很长的时间内都难以适应当地的文化和习俗。因此,提倡由移民自己推举代表,建立移民管理委员会,由其代表被征地移民利益,以符合移民文化的方式主持和解决移民日常事务,而相关管理部门主要把好宏观战略方向。

4.4 探索土地收益权入股

考虑到移民原有经济基础较为薄弱,相关管理部门可以采取土地收益权入股的形式,保证其土地权益不因征地而受到损害。移民土地权益资产可参照优先股模式,即项目公司对移民长期补偿相当于优先股按设定的股权收益率按期付息。补偿标准根据耕地用途、作物品种和平均产量核定单位面积的年平均产值,然后扣除少量必须生产成本,如种子、化肥等,作为单位面积的补偿标准,坚持“对地不对人”的原则。

5 结束语

完善移民管理对维护社会稳定和促进移民安置区经济发展意义重大。理论分析和实践验证均表明,环境分析对移民管理决策至关重要。管理者要在对移民环境做细致分析的基础上,从设计、经验、创意等战略视角,对水利工程移民管理进行不同的策略选择。因此,管理者要做好移民管理工作,要先做好调研,再针对不同环境、不同群体做出适当的策略选择,从而进一步制定具体对策,采取有针对性的工作方法。

参考文献:

- [1]曾建生.水利工程移民专业化管理研究[D].南京:河海大学,2007.
- [2]叶环欣.论工程移民对安置区经济发展的促进作用[J].边疆经济与文化,2006(4):57-59.
- [3]王方华,陈继祥.战略管理[M].上海:交通大学出版社,2003.
- [4]格里·约翰逊,凯万·斯科尔斯.战略管理[M].第6版.北京:人民邮电出版社,2004.
- [5]施国庆.中国移民政策与实践[M].银川:宁夏人民出版社,2001.

(责任编辑:范可旭)

Strategic Choice of Resettlement Management of Water Conservancy Project

—Based on the Perspective of Strategic Management

CHANG Qian¹, HUANG Li²

(1. Department of Scientific Research, Party School of Nantong Municipal Committee of the Communist Party of China, Nantong 226000, China;

2. School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract: Necessary management of resettlement of a water conservancy project is an indispensable task for promoting smooth resettlement work and healthy smooth economic development in resettlement areas. Based on relevant theories of management procedure mode and environmental analysis in corporate strategic management, through the analysis of the advantages and disadvantages of resettlement of the water conservancy project and the opportunities and threats brought by environmental changes after the relocation, the strategic choice of resettlement management plan for the water conservancy project is introduced from the strategic management perspective, and countermeasures and suggestions are put forward to promote economic development in resettlement areas. Specifically, it should be based on four aspects of considerations: enhancing resettlers' education and health and psychological guidance; strengthening immigrant technical guidance and training; establishing resettlers' self-governing non-governmental organizations; and resettlers' right to gain shares in land.

Key words: resettlers' management; environmental analysis; strategic choice