

新的发展观呼吁参与式社会影响评估 ——漫湾电站的案例研究

于晓刚

云南省大众流域管理研究及推广中心

摘要：该文通过漫湾案例探索和倡导建立在重大决策和大型开发项目的前期进行参与式社会影响评价的制度。

大型水坝有巨大的社会效益也有一定的社会成本，这些效益与成本常常不能在社会中公平地分配。参与式社会影响评估可作为一种积极的制度安排，既利于水电水利发展，又利于社会公平和稳定。它是一种对大型工程影响更加公正的、理性的、系统的、预警性的研究并揭示不同群体的损益情况。参与式社会影响评价是一个共同调查、预测和评估影响的过程，它对政策制定、项目规划和实施以及补救性措施提供富有集体洞察力的建议并成为公众影响决策的途径。

该文介绍了 2002 年在漫湾电站进行的一次参与式社会影响评价的实施过程、该评价对政府政策和补救措施的影响以及对受水坝影响社区群众参与并改变自身面貌的意识提升的促进作用。

漫湾参与式社会影响评价提供了一个实例，它不仅为政府和业主积极解决水电开发导致的移民遗留问题提供依据，也为受影响社区和群体参与决策和利益表达提供渠道。

关键词：新的发展观 社会影响 漫湾电站

1 社会影响评价的产生有了新的社会条件

老的发展观：发展等同增长，增长等同政绩(以 GDP 论英雄)。以社会的总成本/总收益计算社会经济的发展。发展牺牲环境，甚至牺牲一部分人(特别是弱势群体)的利益，造福另一部分人。发展的话语权掌控在既得利益的强势群体手中。

教训：只顾眼前的增长，却牺牲了长远发展潜力。使一部分人成了“发展的难民”。损害了党和政府的公信力。

2 新的科学发展观

以人为本，全面、协调、可持续发展。修宪：将保护人权及合法私有财产

公民社会的力量增长：要求政治文明和公众参与政治。我国的发展已开始进入一个社会结构和利益明显分化的阶段。不同社会群体的利益往往是不一致的，甚至是冲突的。大量的事实戳穿了“普遍受惠”的‘发展神话’。社会总收益/总成本、人均 GDP 的计算方法已暴露其虚伪和粗糙。

全国已兴建水库 86,000 多座，淹没耕地 2000 多万亩，已动迁移民 1000 多万人，其中约 500 万人未解决温饱。目前和未来建设的巨型水利工程将可能动迁更多人口。有效的社会公共

政策的制定需要基于更精确更公正的研究：深入到不同群体，回答在发展中谁输？谁赢？谁受益？谁受损？并需要更加关注弱势和边缘群体的利益。

缺乏社会影响评价的制度安排，水利水电开发方也在喊冤。水电倡导者认为：目前搬迁及补偿不仅要求过高，还要求一次性解决。有些基层政府和干部，不是兼顾国家与移民利益，而是乘机抬价，要求高额补偿。这样做必然是制约乃至破坏了水电开发，最后断送了发电的前景。水电赢利和发展，从三个方面降低造价，一是依靠科技创新；二是金融、税收等政策给予优惠；三是降低用于移民的费用。

上千万受影响者的利益也没有得到保护。他们的诉求表达，从温和到极端有多种形式：投诉信，个人和集体的上访，和平和暴力的抗议。并屡屡失败。

3 社会影响评估可作为一种积极的制度安排

它是一种更加理性的、系统的、预警性的研究和利益表达。将既利于发展，又利于社会稳定。社会影响评价，是一个评价和估算影响的过程。一般是在政策和开发项目实施之前来评估将产生的社会后果。它将对政策制定、项目规划和实施提供富有洞察力的建议。它是一种社会变化的预策。但也可事后的评估，如由漫湾电站而知条件近似的其它水电项目的社会影响。因为社会影响的长期性，跟踪监测和评估被越来越受到重视。目的和作用

- (1) 预测政策、计划及项目给社会造成的影响
- (2) 督促制定和实施消减影响的措施，以控制和减少社会影响
- (3) 为实现“以人为本”的可持续发展起导向和规范作用。

4 公众影响决策的方法

社会影响评价不仅是专家的科研和发现，它也成为“一种社会参与的过程”，成为公众影响决策的途径。

5 环境影响评价不能代替社会影响评价

虽然过去 EIA 中包含一部分社会影响，但其目的也与 SIA 的目的有较大差距。新实施的我国环评法甚至没有提及“社会”一词。水坝建设项目的 EIA 涉及到移民，但考虑的重点还是环境。

增加了有关专家和公众参与项目环境影响评价的内容，规定了公众参与的范围、程序、方式和公众意见的地位。提倡从战略、政策和源头开始关注环境影响。

水坝建设项目环境影响评价的主要内容：

(景洪电站为例)•工程对生态环境和自然保护区的影响评价

- 工程对水环境的影响评价
- 工程对环境地质的影响评价
- 工程对土地利用和水土保持的影响评价
- 工程对航运和下游的环境影响评价
- 工程对文物古迹及景观资源的影响评价
- 水库对局部气候的影响评价
- 工程施工的环境影响评价

《大中型水利水电建设征地补偿和移民安置条例》(1991年2月15日国务院发布), 社会影响及如何削减影响解释得较抽象。如: 第三条: 国家提倡和支持开发性移民, 采取前期补偿、补助与后期生产扶持的办法。

第四条 水利水电工程建设征地补偿和移民安置应当实行下列原则:

(1) 正确处理国家、集体、个人之间的关系, 移民区和移民安置区应当服从国家整体利益安排;

(2) 移民安置与库区建设、资源开发、水土保持、经济发展相结合, 逐步使移民生活达到或者超过原有水平;

(3) 移民安置应当因地制宜、全面规划、合理利用库区资源; 就地后靠安置; 没有后靠安置条件的, 可以采取开发荒地滩涂、调剂土地、外迁等形式安置, 但应当遵守国家法律、法规的有关规定。

而对移民利益诉求采取强制而简单的措施。

第十五条 按照移民安置规划必须搬迁的移民, 不得借故拖延搬迁和拒迁。经安置的移民不得擅自返迁。

第二十二条 在征地补偿和移民安置过程中违反本条例规定, 扰乱公共秩序, 致使工作、生产不能正常进行, 应当给予治安管理处罚的, 由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》的规定处罚; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任。

6 漫湾参与式的社会影响评估

目的:

(1) 为政府和业主积极解决水电开发导致的移民遗留问题提供依据。

(2) 为受影响社区和群体参与决策和利益表达提供渠道。

(3) 以漫湾案例探索和倡导建立在重大决策和大型开发项目的前期进行社会影响评价的制度。

7 评估活动

该评估承认受影响群体对他们亲身受到的影响最有发言权; 承认他们的参与增加了评估的可信度和说服力。受水库影响的60多个村寨归纳为5种类型。在每一种类型中选择典型村寨进行参与式评估。

(远迁他乡、就地后靠、非农化、留在原地而资源重新分配, 以及留在原地资源没有重新分配)。制定参与式评估框架和指标系统。以村社为系统, 并分为资源、生产生活、社会文化、生态变迁、社会参与、社会性别等方面来评估水坝产生的影响。

参与式社会影响评估活动在每个村寨进行4-5日。由村寨选出约20名代表, 包括经济状况上、中、下农户和男女两性的代表参加评估活动。其他村民都可自由参与和评论。并对弱势群体进行单独访谈。参与式调查工具包括: 生态变迁史、大事记、资源变化的对比、资源图、根状影响分析、SWOT分析、社会性别分析、农户个案、组织机构分析等。评估表: 对影响严重程度, 分布范围, 连锁影响, 和时间长短给予评估打分。策略和行动: 由村民提出优先解决的问题和对策。总结和建议: 总结水坝的影响, 提出消减影响的建议。

反馈：评估报告反馈到受影响社区的地方政府、水坝业主和社区。扩大影响、政策倡导：通过新华社内参，召开学术报告会等形式，倡导大型开发项目都应进行参与式社会影响评估。

8 漫湾评估中发现的问题

8.1 移民生计困难

耕地短缺、水资源短缺、食物短缺、能源短缺，及负债和健康恶化等。弱势群体更加困难。

8.2 生态环境退化和地质灾害

水库建设和营运给库区和移民村寨的生态环境造成了严重破坏和引发地质灾害。

8.3 缺乏群众参与

水坝移民项目及发展扶持项目都缺乏群众参与。

8.4 分配不公

漫湾电站移民的前期补偿严重不足

移民人数计算偏少（规划移民为 3052 人，实际移民 7260 人）

移民财产损失计算偏少（忽视了从调查到实施即 1983~1996 年的动态变化）

移民经费计算偏少（初设为 1760 万元，实际支出 5500 万元，人均补偿仅约 8000 元）

后期扶持也严重不足

后期扶持经费仅为各级政府财政收入及电厂获利的 1%，两者构成鲜明反差。

8.5 过时的移民政策

漫湾电站规划设计于计划经济时期，建设于计划经济向市场经济的转轨变型时期，运行于市场经济时期。而计划经济时期的低补偿标准和政策对电厂有利，至今仍在漫湾执行着，为不公平的分配提供着“依据”。

9 漫湾评估所提建议

(1) “执政为民”，高度重视移民问题；(2) 建立公众参与决策的机制；(3) 建立新的合理分配机制，增加库区发展资金；(4) 关注男女平等；(5) 加大对移民中弱势群体的扶持力度；(6) 实施移民民心工程；(7) 加强库区和移民村寨的生态建设；(8) 加强移民管理机构的建设；(9) 对拟建和在建的水电站进行参与式社会影响评估。云南省在建和拟建的大型水电站还有澜沧江 8-15 个，金沙江 12 个和怒江 13 个。为了从电站建设一开始就充分考虑移民的利益，将水坝造成的社会负面影响降到最低限度，有必要组织力量对这些电站进行评估，一方面提供给政府和电力开发商作决策参考，一方面让公众知情监督。

10 结论

发展必须坚持“以人为本”。必须以最广大人民的根本利益为本，从人民群众的根本利益出发谋发展，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。从漫湾电站社会影响评估中可以看出，重大工程建设带来的社会影响决不亚于环境影响。建立重大工

程项目的社会影响一票否决制，是广大人民群众的利益保证，是新的“以人为本”发展观在重大工程建设中的具体体现。

2001年年末：漫湾电站

漫湾电厂已连续5年评为国家电力系统的最优企业。除了本公司获利1.2亿多元外，向国家缴税约1亿元，向省财政提供税收5000万，向库区所在地云县、景东、南涧和凤庆县缴税共5000万。企业和政府达到“双赢”。另外，电厂的职工都有漫湾股权。值班经理年薪达12万元。漫湾电厂还有自己的4星级宾馆，属职工集体所有。企业内部也开了“三个代表”表彰会。公司领导代表了“企业广大职工的利益”。领导和职工也达到“双赢”。

2001年年末：库区人民

距水坝仅800米的田坝村，已连续数年，一半以上家庭依靠漫湾的垃圾为生。一部分人患上了精神病；社区组织在瓦解，吸毒、偷盗、打架斗殴等社会问题不断发生。田坝人在水坝上请愿过，还几次罢选人民代表。漫湾水坝受影响村寨有60多个，社会问题各有特色。他们不断到各级政府上访，结果一次不如一次。当年农村报表显示：库区人均收入800元以上，已脱贫。制表人坦白：是根据上级指示做的假帐。