

参与式发展理论在水库移民扶持规划中的应用

黄小敏 李 萍

长江工程监理咨询有限公司(湖北) 湖北 武汉 430010

摘要: 当参与式发展理论被融入规划编制的实践中,它通过赋予涉及项目规划的所有相关方参与的权力,成功地转变了传统的政府主导与群众被动参与的模式。这种变化有力地推进了水库移民项目扶持决策的科学性与民主性,进而使得规划成果获得广泛的肯定,并为未来相似项目的实施提供了宝贵的经验。因此,本文将结合实际案例,探讨参与式发展理论在水库移民扶持规划中的应用要点。

关键词: 参与式发展理论; 水库移民; 扶持规划; 应用

前言: 将参与式发展理论应用于大中型水库移民后期扶持规划的编制,不仅显著提升了规划的民主化和科学化水平,还有效地改善了移民的生产和生活条件,为推动社区发展和提高群众生活质量提供了有效的路径。这种经验的积累和实践的成功,为未来相似项目的规划和实施提供了有益的借鉴和参考。

1 水库移民后期扶持相关政策

面对水库移民的特殊需求,国务院推出了专门针对大中型水库移民的后期扶持政策,旨在全面提升他们的生产和生活水平。历经多年,通过设置库区维修基金、库区建设基金及后期扶持基金等多种措施,逐步形成了一套完善的支持体系。尤其在2006年,国务院明确通过《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》,规定了每名移民每年600元的扶持标准,持续20年,确保这些资金能够直接惠及每一位移民,既可以个别发放以补助生产生活,亦可用于项目支持,集中解决移民群体面临的具体问题。随着政策的深入实施,省级政府在水利部的指导下,开始着手制定《大中型水库库区和移民安置区基础设施建设和经济发展规划》。针对2006至2010年的规划期,这标志着水库移民后期扶持规划编制进入了规范化、系统化的新阶段。

在这一系列政策和规划的推动下,后期扶持规划的核心目标不仅停留在补贴发放上,更拓展到了加强基础设施建设,如提升基础农田及配套水利设施,完善供水、供电、交通和公共服务设施建设,同时注重生态环境恢复与保护^[1]。除此之外,政策还关注移民劳动力的再培训和职业教育,旨在通过多方面的支持,全方位提升移民的生活品质和经济自主能力。这些政策和规划所展现出的是一种多元化的后期扶持战略,不仅仅致力于解决眼前的生活难题,更是着眼于长远的可持续发展,

力图通过综合措施的实施,真正实现移民群众生产生活水平的显著提升。这不仅体现了政府在社会责任感和历史使命感的引领下,对水库移民群体的关怀和支持,更彰显了一种深思熟虑、系统科学的规划理念。在这些政策和规划安排的背后,是对广大移民群众福祉的深刻关怀,以及对社会和谐、地区发展均衡性的追求。通过一系列实实在在的措施,确保每一位移民不仅在物质上得到必要的支持和改善,更在社会参与、自我实现的道路上,得到更多的可能和机会。

2 参与式发展理论

参与式发展理论,普遍认为起源于西方的城市规划实践中公众参与的基本理念,其发展经历了三个显著的阶段:物质形态的建设规划期、数理模型规划期以及社会发展规划期^[2]。这一理论的演进反映了规划视角的逐步细化和民主化,从最初的宏观层面逐步转入微观层面,从仅依赖专家的高角度审视,转变为更多地贴近并吸纳市民的观点与需求,再到由上而下的管理模式,转向自下而上的参与探索。物质形态建设规划的时期,公众参与的程度主要局限于被动接受信息与提出反馈,规划实施者基于收集到的公众意见进行规划调整后实施。进入数理模型规划的阶段,面对复杂而抽象的数理模型,普通公众往往难以参与其中,这一时期公众参与主要被限制在科研或学术领域内。到了社会发展规划的阶段,借助多元主义的视角,“规划的选择理论”由戴维多夫提出,这一理论奠定了公众参与理论的基础,强调规划过程中来自多元群体的声音和选择。紧接着,提出的“倡导性规划”进一步凸显了规划师在促进公众参与中的积极作用,使参与式发展理论更加成熟完善。其核心理念在于一个赋权过程,即不断地将决策权下放给参与的各方,尤其是项目的直接利益相关群体,确保他们能够积极主动地参与到整个决策过程中来。

3 参与式发展理论在水库移民扶持规划应用时的编制条件

根据《大中型水利水电工程建设征地和移民安置条例》，在水库移民后期扶持规划的制定过程中，听取移民意见是一个重要环节。必要时，甚至应采纳听证会的形式以确保移民群众的声音被充分听到。另外，《关于完善大中型水库移民后期扶持政策意见》也强调，在确定项目的过程中应坚持民主程序，充分尊重和维护移民群众的知情权、参与权和监督权。这为参与式发展理论在后期扶持规划编制过程中的应用提供了坚实的法律基础。在这次规划编制的原则中，水利部特别指出，应将水库移民作为关注的焦点，保障库区及移民安置区居民的根本利益，并推动经济社会的发展。这一过程中，十分重视和尊重来自库区及移民安置区居民，尤其是移民本身的想法和建议，真正地发挥他们的积极性，开放地编制规划，确保规划既符合时代的发展要求，又能够真实反映群众的意愿。

编制水库移民后期扶持规划涉及多方面的参与。首先，政府承担着规划编制、项目实施及运营所需资金的筹措工作，同时负责资金的监督管理。规划师提供专业的技术服务，对项目的可行性进行分析和评估。至关重要的一点是，作为规划的受益者，水库移民本身应该参与到决策过程中，这正体现了参与式发展理论的精髓，即通过不断赋予权力给项目的参与主体，让最终受益的移民群体在决策过程中发挥决定性的作用。这样的配置不仅确保了规划的民主性和公正性，也为移民后期的支持工作奠定了坚实的基础^[3]。

4 参与式发展理论在水库移民扶持规划应用时的编制过程

在水库移民后期扶持规划的编制过程中应用参与式发展理论，本质上是一个向移民群众逐步转移决策权的行为。这样的做法要求政府在过程中主要承担监管和协调的角色，减少不必要的行政干预，以实现简政放权的目标。同时，规划编制单位需要提供全程的咨询服务，确保规划工作的顺利进行。更为重要的是，让移民群众真正拥有了解规划内容、参与规划讨论、表达自己观点和监督规划实施的权利，从而施行其在关键决策环节的决定权。通过这种方式，规划的编制不仅仅成为了政府或规划师的单方面工作，而是转变为了一个多方参与的过程。在这个过程中，每一位移民都可以基于对自身利益和需求的了解，提出建设性的意见和建议。政府和规划编制单位则在旁进行指导和支持，确保所有的意见和建议都能够被充分考虑和尊重，从而使得规划更加贴近

移民的实际需求，提高规划的执行效率和效果。

一方面，政府通过放权能够更好地简化行政流程，提高政府工作效率。另一方面，移民群众的积极参与能够提升他们对规划的认同感，进而增强规划实施的社会基础和可持续性。在这个过程中，规划编制单位承担着桥梁和纽带的作用，既要确保规划符合技术要求和实际情况，又要保障移民的意见能够得到充分的反映和尊重。参与式发展理论的应用，确保了水库移民后期扶持规划的编制既有政府和专业机构的支持和保障，又有移民群众的广泛参与和监督，从而达到了规划的科学性、民主性和实用性的统一。这种做法不仅体现了对移民权益的尊重，也为移民提供了实实在在的支持，助力移民社区的稳定和发展，展现了现代治理理念和方法的进步。

5 参与式发展理论在水库移民扶持规划中的应用要点

5.1 项目介绍

在2018年进行的行政区域调整中，大同市对其城区结构进行了重塑，撤销了原有的旧城区，并新设立了平城区。根据2019年末的官方统计数据，居住在新设立的平城区内的大中型水库移民人数达到3,646人。这批移民源自16个不同的水库工程项目，他们分布在平城区内的三个乡镇以及六十个村落之中。这次行政区划的调整及其所伴随的数据统计工作，揭示了平城区在吸纳和安置大中型水库移民方面的重要角色。通过对这些移民的统计和分布情况的详细记录，政府部门能够更有效地进行人口和社会经济发展规划，确保移民群体能够顺利融入平城区的社区生活，并享受到相应的公共服务和支持^[4]。同时，这一统计也为了解平城区大中型水库移民的具体生活状况提供了基础数据，有助于未来在教育、就业、医疗及其他社会服务方面制定更为精准和有效的扶持政策，以促进这些移民群体的稳定和发展。通过细致的规划和支持，力求让每一位移民在平城区能够找到属于自己的归属感，共同构建和谐、有活力的社区环境。

5.2 赋权

负责筹划大同市平城区大中型水库移民后期扶持计划的平城区水务局，尽管是个新成立且人手不足的部门，缺乏组织和规划编制的经验，但它在“十四五”规划的编制工作中发挥了积极作用。这个过程中，局方有效利用了其组织和协调的职能，依托于拥有专业能力的规划机构，深入到移民所在的村庄进行了广泛深入的调研和论证。在多次召开的规划审查会议上，平城区水务局认真听取了移民代表和乡镇的意见和建议，将具体的规划任务和项目的决策权分配给了各个相关方。参与规划的单位凭借在“十三五”期间支持移民规划编制的丰

富经验,加之拥有一支高水平的规划师团队,这在平城区水务局的有力组织下展示了其专业的优势,提出的建议也获得了积极的反响。与此同时,参与这一规划工作的各乡镇、移民村有效地扮演了决策的主体角色,他们积极与政府及规划机构合作,不仅参与了调研和方案制定过程,而且积极行使了自己的决策权。这样的合作模式为平城区的后续移民扶持规划奠定了坚实的基础,确保了规划的成功实施与执行。

5.3 编制

平城区水务局的组织下,一个精心策划的宣传活动早早开展,目的是将“十四五”规划编制的重要性传达至每个角落,覆盖所有的乡镇和移民所在村落。使用多种沟通渠道,包括公告栏、电话联系、微信群传播以及互联网的力量,这个过程确保了每个移民群众都能了解到规划编制的进展,不仅提高了他们的知情权,还激发了参与规划的热情,为接下来的规划工作奠定了坚实的基础。平城区拥有60个村落,这些村落中的移民分布非常广泛,不同村落的移民人数占比在0.1%到53%之间不等。对于那些移民相对集中的村庄,当地的乡镇政府和村委会便主动举行了村民大会。这些会议确保每个移民户都有代表参加,在此基础上,还邀请了有参与意愿的非移民群众加入,以保证了大家的参与权得到充分行使。

规划师负责设计了一份详细的问卷,其中包含了关于美丽乡村建设、产业升级和创业就业等多个方面的规划提案,供居民参考和提出自己的需求。此外,规划团队还针对部分移民户进行了深入的家访,旨在理解他们所面临的实际问题,这使得被访问的家庭成员也获得了参与规划的机会。在规划的初稿编写完成后,平城区水务局立即召集各乡镇和村庄代表,听取编制单位的汇报,并对项目的可行性和实施方案进行讨论。根据这些讨论结果,编制单位对规划案进行了相应的调整和完善。平城区政府组织了对规划报告的评审,邀请了移民领域的专家提供咨询,经过反复的修改和完善后,最终形成了《大同市平城区大中型水库移民后期扶持

‘十四五’规划报告》^[5]。这份规划报告的顺利完成,是依靠了众多参与方的共同努力和密切配合。从报告的评审和反馈来看,这份规划不仅得到了专家的认可,也获得了大多数群众的强烈支持,显示出了规划项目的普遍受欢迎和实际可行性。

结语:在平城区的大中型水库移民后期扶持规划的制定过程中,采用了参与式发展理论作为指导原则。这一理念强调了让所有相关方都积极参与到规划的整个过程中,各方不仅能够提出自己的意见和建议,还能够在规划立项时发挥决定性作用,保证了项目决策的民主性和科学性。这种做法获得了行业专家的一致好评,并有望在项目的实施及运行管理阶段继续得到应用,从而促进移民村落的和谐、快速且高质量的发展。政府方面通过授权,把最终的决策权下放到移民手中,这一举措既加强了政府的监管服务功能,又推动了以服务为导向的政府建设。随着中央办公厅发布了《关于加快推进乡村人才振兴的意见》,预计将有更多的后期扶持项目逐步实施。这不仅能够提高移民参与规划设计和建设管理的积极性,也为参与式发展理论在乡土人才培养领域的应用打开了广阔的天空。随着时间的推移,这种理论有望在推动农村振兴、激发村民自我发展能力等方面发挥关键作用。

参考文献

- [1]逢智堂,谭振江,岳朝俊.丹江口水库移民规划与实践[J].水利水电快报,2023,44(05):112-116.
- [2]王豪.无人机航测在水库移民后期扶持规划设计中的应用[J].云南水力发电,2023,39(03):21-23.
- [3]李文倩,尼玛旦增,旺杰,等.西藏大中型水库移民后期扶持现状分析[J].水利科学与寒区工程,2023,6(02):153-156.
- [4]李俊峰,马士龙.参与式发展理论在水库移民扶持规划中的应用[J].海河水利,2022,(06):27-30.
- [5]陈焱森.广东省水库移民后期扶持“十四五”规划机制研究[J].水利发展研究,2021,21(11):109-114.