



doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2013.06.005

西部民族地区水库移民帮扶研究

刘永飞,徐孝昶,许佳君

(河海大学 公共管理学院,江苏 南京 210098)

摘要:西部地区是中国最近及未来若干年水利水电开发的重点区域,作为少数民族的聚居区,全国绝大多数的少数民族人口分布于此。因为水电开发项目建设会占用土地、房屋等生产生活资料,大量的少数民族居民需要搬迁安置,在搬迁安置过程中会面临着各种问题,陷入“弱势”境遇之中,急需采取各种方法予以应对。民族社会工作就是一项有效的专业方法,它的工作方法诊断出了弱势移民群体面临着经济、政治、文化心理、社会等层面的问题,它的基本理念赋予了民族地区弱势移民群体帮扶工作以对象、价值理念、专业目标优势,它的个体、群体、结构制度理论都蕴含着干预弱势移民问题的有效策略。

关键词:水库移民;西部民族地区;社会工作;具体策略

中图分类号:C916

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2013)06-0031-05

中国最近及未来若干年内水电开发的重点区域必将是西部地区,西部水能资源理论蕴藏量就达 562 211.45 万千瓦,占全国水能资源理论蕴藏总量的 83%,可开发装机容量为 31 139 万千瓦,年发电量为 14 952 亿千瓦时,分别为全国可装机容量及年发电量的 82% 与 77.7%^[1]。西部地区也是少数民族的聚居区,全国绝大多数的少数民族人口分布于此,西部 12 个省区的少数民族人口占全国少数民族总人口的 71.92%,而西部人口总量仅占全国总人口的 28.07%^[2]。西部民族地区在中国水电开发中具有重要地位,加之民族地区自然环境复杂、生计方式多样、社会结构特殊、文化形态多样^[3],因此民族地区的移民帮扶成为了重要且极具挑战的课题。许多移民处于弱势境遇之中,影响了移民安置工作的顺利完成,不利于移民进行正常的社会生活,不利于安置区的稳定与发展,与“搬得出、稳得住、逐步能致富”的移民发展原则不一致,也与十八大关于“促进社会和谐,保障和改善民生”的理念相违背。于是,进行民族地区水库移民的帮扶成为必然,许多政策和办法被提了出来,但是在帮扶层面还存在一定的不足,尤其是这样一门助人自助的新兴且与移民工作有诸多关联性的学科——社会工作(Social Work)却毫无踪迹。社会工作以弱势群体为工作对象,经过百余年的发展,已具有了自身比较完备的学理理念,本文将之称作“社会工作学理”,主要是指社会工作专业所具有的理念(主要指社会工作的专业价值、专业目标等)、问题诊断策略、分析理论,它是社会工作运用实务方法干预实际事务的重要指导。

收稿日期:2013-10-20

基金项目:水利部重大课题“水利社会管理现状、问题及对策研究”(水重大 2012-8);江苏省社会科学基金项目“太湖环湖地区环境治理长效补偿机制”(09EYB008);江苏省普通高校科研创新计划基金项目“非物质文化遗产的现代传承”(CX LX12_0221)

作者简介:刘永飞(1986-),男,江苏连云港人,河海大学公共管理学院社会学专业博士研究生,主要从事移民社会学、社会工作、社会评价研究。

一、西部民族地区水库移民面临的弱势境遇诊断

社会工作的诊断其实也叫社会工作预估、事先的评估,在收集案主(本文指弱势移民群体)资料的基础上,社会工作者对案主存在的问题以及案主与环境互动等方面的情况进行综合分析判断,形成一个暂时性的评估结论过程,它为形成介入计划奠定基础^[4]。以社会工作的专业学理为指导,在结合中国实际的基础上诊断出西部民族地区水库移民在搬迁安置中主要存在以下“弱势境遇”,急需社会工作的介入。

(一)社会工作诊断之经济层面的弱势

贫困是民族地区水库移民在经济上的共同特征,制约着他们的生存与发展。民族地区居民搬迁安置前,很多移民是农村民族地区居民,土地是收入的主要来源,但水库建设占用了大量土地。许多民族地区居民搬迁到城镇,不再拥有土地;有的虽然安置到农村却仅获少量土地或劣地,生产资料的丧失或减少而又无法获得其他生产来源,导致经济收入减少,生活境遇恶化。同时,不能忽视的是,有的移民虽然获得了一定的土地,但是因安置地的气候、土壤等条件须种植一些不同于移民库区的农作物,许多移民不懂播种、施肥等种植技术,面临难播种、减产、无收益的问题,减少了收入,一度陷入经济困顿之中。这就意味着移民迁移后,其生活预期收益的不确定性大大增加,引发生存和贫困风险^[5]。例如傣族、维吾尔族、白族等民族以种植业为主且相当发达,对耕地的依赖程度很高,搬迁将对他们的生活造成一定的影响。

在西部民族地区,水库项目建设中有很多“纯居民”移民,即“三靠”、“三无”民族地区居民,他们搬迁到移民新区后,失去了靠路近水的区位优势 and 生意上的便利,既无固定收入又无外援,有的仅靠民政救济生存,生活水平大幅下降^[6]。当然,在工程项目建设区还有很多贫困移民,他们搬迁前就很贫困,需要依靠政府的支持生活,而搬迁会使他们的经济境遇更加糟糕,加深了他们的经济边缘化。这也是社会工作在进行问题诊断过程中不可忽视的一个群体。水库项目建设中还有一个比较特殊的移民群体,即老年人、残疾人、妇女、患病者等生理性弱势群体,由于生理上的原因没有太多的经济收入,然而工程建设又需要他们搬迁,使其生活更加贫困。

(二)社会工作诊断之政治层面的弱势

在移民搬迁安置方式上,许多地方采用“插花式”分散安置,移民搬迁后进入了新的社区(农村或城市),纳入了一个新的基层行政组织当中。许多移民无法适应新组织的政治生活,得不到新社区组织的认可,丧失了社区政治参与的机会,没有了“话语权”,对社区政治参与的意见和诉求无法得到满足,甚至其合法权益受到损害时却寻求不到当地政府的帮助。

搬迁后,原来移民村的行政组织很多被撤销了,规划为新的社区单位统一管理,许多组织干部失去了职位,以前的权威不复存在,没有了政治资本,失去曾拥有的一些特权,陷入“政治失位”的弱势之中。

(三)社会工作诊断之文化心理层面的弱势

人类学家泰勒(Tylor)认为:“文化是一个包含了语言、知识、信仰、艺术、道德、法律、习俗以及个人作为社会成员所习得的其他能力和习惯的复合整体。”^[7]民族地区移民特别是远迁移民,搬迁后会来到一个陌生而又异于原来生活的环境之中,面临着不同语言、风俗习惯、生活方式等文化适应上的困难。许多移民尤其是老年移民由于多年受本地文化的熏陶,无法自主进行文化调适,陷入了“文化震惊”“文化混沌”的状态中,而这种状况在少数民族的移民当中更加明显。如澜沧江上的某水电站移民,原来居于彝族聚居区,但搬迁后来到汉、白族为主的地区,文化教育水平、生产、生活、民族习惯与当地居民差别较大,移民不习惯,融入当地困难较大。

民族地区的远迁移民搬迁后文化的不适应首先是来自语言,而语言是不同群体之间最明显的文化差异表征,也是种群之间交流的主要工具。以甘肃九甸峡水利枢纽工程库区藏族移民为例,他们主要是从甘肃省临潭市石门乡、卓尼县洮砚乡等地搬迁到1400多公里外的酒泉市瓜州县,两地分属于不同的方言体系,沟通起来很困难,尤其在老年人和儿童群体上表现得更为明显。老年人不如年轻人接受语言、适应语言速度快、能力强,陷于安置地环境和文化适应的困境。

文化的差异在一定程度上给移民与当地人际交往带来障碍,甚至可能引起价值观和文化结构体系的冲突,影响移民与安置区的融合。例如,许多民族地区水库移民的孩子是在村中的小学学习,学校里有部分老师用当地的方言教学,许多移民的孩子听不懂老师的讲课,成绩很差,有的干脆辍学。在酒泉市瓜州县南岔镇中学就读的移民子弟反映,由于他们不会说流利的普通话,总会受到当地学生和大人的歧视与责怪。

中国是一个具有历史、地理、生产生活多样性的国度,有着丰富多样的风俗习惯,城镇与乡村、南方和北方、沿海与内地、平原与山区的婚丧礼仪、饮食习俗不同。不同的习惯往往导致移民产生很多不适应感,有些移民因为忍受不了当地的生活、风俗习惯而被迫返迁或者离开安置地外出打工。

(四)社会工作诊断之社会层面的弱势

人生活在一定社会网络中,个体与个体之间连结出了人们共同生活的网络,个体是网点,人与人的关系为网线。对于个人乃至家庭来说,亲戚朋友以及联系密切的其他关系网络是生活、生产的宝贵财富和维系机制。然而,民族地区水库移民搬迁无法全部保留除纯正的家庭关系以外的其他联系密切的社会关系网络,因为水库移民大多是非自愿搬迁,多

采用集中搬迁、分散安置的搬迁安置方式。这种强制性搬迁安置方式扰乱了现存的社会结构,使社会群体、社会组织、人际关系分散,使亲戚之间变得疏远,互帮互助的关系网、相互融洽的小群体、自发组织的服务团体被拆散^[8]。在社会层面的弱势最主要表现在社会组织、社会关系网络解体,而这种关系无法在安置区得到恢复,移民个体显得无助、心情压抑、孤立,无法寻求到亲戚、朋友等社会关系网络的帮助,面临的经济、情感、生活等困难无法得到有效解决,陷入不适应的境地。

在中国农村社会中,血缘、姻缘和地缘关系是社会关系网络的重要基础,尤其在民族地区更加明显,家人、亲戚和邻里是社会支持的重要系统,遇到困难主要寻求这些人的帮助,然而,远迁抽离了使这种社会关系支持网络赖以生存的基础。

二、社会工作介入西部民族地区水库移民帮扶的工作优势

(一)明确的水库移民帮扶的工作对象意识

社会工作(Social Work)自20世纪初诞生于西方早期社会工作实践的基础上,主要是指:“社会工作的主体——社会工作者运用专业知识与方法,帮助社会上处于不利地位的个人、群体、社区,克服、解决并预防问题的发生,恢复、改善和发展其功能,以适应和进行正常社会生活的服务活动。”^[9]

从社会工作的概念中可以看出,它的工作对象是社会弱势群体,即那些处于不利地位的个人、群体、社区,这种不利地位就是一种“弱势”的境遇。进行弱势群体社会工作介入是维护社会稳定、促进社会和谐发展的需要,是维护人的基本生存权与发展权的需要。民族地区水库的建设在搬迁安置过程中(包括安置后)会产生大量的民族移民,部分移民会陷于“弱势”的境遇之中。也正是因为社会工作以弱势群体为工作对象,它在移民帮扶工作中比其他任何专业具有更超前的工作意识,在对民族地区水库移民群体问题的诊断与干预方面比其他专业具有更高的敏感性和方向性。

(二)明确的水库移民帮扶的价值理念意识

中国社会工作在人道主义、保护人权等中外社会福利思想基础上形成了自己独特的价值体系,它认为:“在个人方面,人应该享有作为人的一切权利,如生存发展权、受教育权、从事职业发展等权利,人作为社会的组成部分,应当受到社会的关怀与保护,当受到伤害时社会应当给予支持与扶助,当人在部分或全部丧失劳动能力后,应该有从社会获得基本生活保障的权利;在社会方面,强调社会的和谐,个人的尊严和价值应当建立在与人们共同发展的平等尊重、相互支持以及密切的社会关系中,同时社会工作也要体现经济社会协调发展的要求,着眼于社会主义和谐社会的建设。”^[10]

价值理念往往是理性行动的先导,社会工作的理念可以更加优越地指导我们进行民族地区水库移

民弱势群体的帮扶。在个人方面,社会工作在问题诊断和干预过程中能够始终以移民的生存、就业、追求平等、政治参与得到尊重和完善为己任,受到伤害和损失也可以及时获得支持与帮助。在社会方面,社会工作在问题诊断和干预过程中能够始终以关怀社会的理念进行民族地区水库移民弱势群体的帮扶,这有利于社会的和谐、稳定以及社会主义人权的发展。以社会工作的价值体系为指导来开展民族地区水库移民弱势群体的问题诊断、干预等帮扶工作,不仅可行还很必要。

(三)明确的水库移民帮扶的专业目标意识

社会工作在实践活动中本着这样的目标理念和专业使命:“预防问题或损害的发生,恢复受到损害的个体、群体的功能,为困境中的主体争取到资源以更好地改变困难境遇,促进个体或群体的进一步发展,最终达到一种稳定社会的功能。”

社会工作的专业目标告诉我们:在进行民族地区水库移民帮扶工作时要相信每一位处于弱势的移民都有发展的潜质,要以助人自助的工作理念鼓励并协助他们进行自决能力的提升、潜力的发掘,通过移民和工作者的共同努力来战胜困难、克服问题。在进行弱势移民帮扶工作中,工作者还要努力挖掘和利用一切可利用的社会资源,尽一切努力帮助他们,促进问题的解决,最终实现移民与安置地环境的协调发展。正是这种专业的目标意识使民族地区水库移民弱势群体的问题诊断、干预更具有科学性。

三、社会工作介入西部民族地区水库移民帮扶的具体策略

社会工作在专业理论层面上把移民弱势群体问题的产生主要归结于个体因素、群体因素和结构制度因素三个方面,在实践工作中也要从个体、群体、结构制度三个层面并结合相应的社会工作理论提出具体的应对之策。

(一)个体层面:迅速有效地进行危机干预

在20世纪四五十年代林德曼(Lindermann)和卡普兰(Caplan)提出了危机介入理论,认为当个体、群体遇到一些突发的事件或紧急的变动却没能立即处理时,就会推翻平衡,陷入生活危机中。这种危机状态主要是指:“个人面对达成人生重要目标受到阻碍的情况,或是经历紧张性事件、情境时,会感觉到运用过去习惯性的处理机制,不足以应付当时状况所产生的状态,或找不出解决对策,陷入无力感状况,引起情绪变动,出现不安、紧张及其他异常反映状况,无法单独去解决问题。”^[11]这种紧张性状态或情境可以是因饥饿、贫苦、失去土地、失去亲人、失业、财产受损等原因引起,也可以是因个体生存、成长、发展的环境发生变化引起,并且这些危机状态、情境具有问题的复杂性和紧急性,在短时间内,个人一定要做选择,拿出应对措施,否则会产生一系列的次生问题。

由此理论可知,民族地区水库建设导致的搬迁

即是移民危机的诱发因素,移民在被通知搬迁安置时,往往会产生心理上的震撼,一时不知道该怎么办,产生紧张、无助等情绪,再加上故土难离、亲友难舍等心理,许多移民陷入危机状态;当移民搬迁到安置地后,面对陌生的社会环境、陌生的民族地区居民、异样的风俗习惯而无法适应时也会陷入危机状态;而当他们再面临着失地、失业、食物短缺等状况时无法找到应对措施时危机的状况会加重,陷入“弱势境遇”之中。而这种弱势境遇具有问题的复杂性和紧急性,移民需要在短时间里做出选择并找到应对的措施,这就需要工作者立即采取帮扶措施。

进行危机干预时,首先,要与这些移民建立良好的沟通关系,及时了解清楚移民的情况;然后,工作者要评量移民受威胁的程度,检视出移民危机的严重性,清楚全面了解移民的主要问题,最终找到可行性的方法帮助移民处理情绪、提供协助,度过危机。这也启示,在进行西部地区水库移民帮扶时首先要与这些移民建立起沟通关系,对这些移民的基本情况有一个大致的了解,继而建立工作关系,明晰移民面临的主要问题及其产生的原因,同时评估出这些问题对移民影响的轻重缓急程度,快速研究出可行的干预措施。这一理论对弱势移民帮扶工作的一个重要意义就是对移民的问题要有更加敏锐的洞察力,要善于分清轻重缓急,而且这些问题具有复杂性和紧急性,需要及时迅速地帮助移民解决。

(二) 群体层面:有效运用移民相关的系统资源

社会工作系统理论认为:“人们问题产生的关键是个人与环境系统之间的互动发生了困难,在社会工作介入时要特别重视环境系统与个体系统之间的互动,帮助人们意识到协助系统的存在,加强系统的关联,动员一切可动员的资源帮助困境者摆脱困难。”^[12]非正式的系统(家庭、亲戚、朋友等)、正式系统(社区、社会组织等)、社会系统(医院、学校等)对个体是有用的,而问题出现者往往没有或不能很好地利用这些系统,所以工作者要努力找出受助者与系统环境的互动之中是什么因素导致了问题的出现。

在进行民族地区水库移民帮扶的社会工作干预时,工作者首先要做的就是探究出移民的哪些关系网络系统出现了问题以及问题出现的原因,继而努力协助和改善弱势移民的个人、自助群体、组织、社区等关系网络。当移民处于困难或风险中时,可以考虑从移民的社会关系网络入手,通过关系网络资源帮助移民解决面临的问题。在移民的个人网络中,社会工作者积极发挥联络者的角色,帮助困难移民建立与家人、亲戚、同事、朋友、邻居的联系,积极动用这些群体的资源,帮助移民摆脱困境;在移民的自助群体中,积极帮助移民与移民之间建立联系,开展移民的互帮互助活动,也可以建立新、老移民之间的联系,让老移民以自己的实践经验帮助受困的新移民;在移民的组织网络中,帮助移民建立与中华慈

善总会、福利基金会、老年人社会福利院等非营利组织机构的联系,帮助移民摆脱困境,为移民的问题解决奠定基础;在社区网络中,积极帮助移民与安置区民族地区居民建立联系,形成移民与安置地民族地区居民合作的关系,同时,积极鼓励移民参与社区发展活动,为移民早日融入社区生活创造机会。做好移民与政府相关部门的联络者角色,加强移民与政府基层机构的联系。通过更好地协调和处理移民与相关资源系统的连结关系,促进移民不同群体之间、移民与安置地民族地区居民之间、移民与安置地生活环境之间的协调,更有效地促进弱势移民问题的解决。

(三) 结构制度层面:赋予移民群体一定的权能

赋予弱势群体一定的权能主要源于社会工作的赋权理论,它认为:“弱势群体帮扶的工作者在实际工作过程中要关注并呼吁社会来关注弱势群体的权益保护问题,通过各种途径为弱势群体向现存的社会秩序争取权益,或促使现存的社会秩序做出一些制度性安排以保障弱势群体的权益;通过倡导来改善弱势群体对自己生活、社区和服务的控制和卷入情况,通过赋权所运用的策略来减少、降低、阻止和改变社会强势群体对弱势群体的负面评价。”其实,这一理论的真正内涵就是工作者在具体实践过程中帮助弱势群体排除各种主客观障碍,克服对负面评价作出的不良反应,激发潜力,使其真正掌控自己的生活,并让其明白制度、规范等权力结构是复杂且可以部分改变的,最终帮助其找到解决问题的有效策略。

在对西部地区水库移民的帮扶工作中更要着眼于社会结构制度,立足于移民群体的压迫情境、无助感、无权感、剥离感,聚焦于协助移民群体重新获得或行使自身权力,促进自身问题的解决乃至社会层面的改变。移民的搬迁安置是响应国家的号召,为了国家的建设与发展而做出的牺牲,国家的相关政策都会对移民产生影响。以这一理论为据,工作者在帮扶工作中可以通过海报、媒体等宣传方式,呼吁社会来关注移民群体的权益保护问题;把自己与移民交流互动中的经验与实际调查结果相结合给相关政府部门以建议,制定或做出合适的政策法规或制度安排,促进移民问题解决,境遇改善;搬迁还会使移民产生恐惧、忧虑心理,害怕安置地民族地区居民看不起自己,被当作“外来人”,使他们心理上产生高度敏感和不信任感,帮扶者要通过倡导来改善他们对自己生活、能力上的不理性评价,使其发现自己的优势,寻求改变;有些移民得不到新社区组织的认可,丧失了社区政治参与机会,陷入“政治孤立”的弱势时,帮扶者就可以以赋权理论为指导进行帮扶工作介入。

四、总结

对于西部民族地区移民而言,水利水电工程项目建设给他们造成了经济、政治、文化心理、社会等

层面的问题,可以说,西部民族地区水电开发不仅是经济问题,更是社会和民族问题,正如费孝通所言:“在资源开发的过程中必须重视民族关系,将民族间团结协作的关系进一步推向新阶段,团结是不能脱离经济基础,但我们在思考民族地区社会经济发展时,必须着眼于当地少数民族自身的发展。”^[13]由此可见,水利水电事业的开发与利用一定要兼顾好西部民族地区的移民的利益,要运用各种合理有效的手段。通过研究发现,民族社会工作就是一项有效的专业方法,它的工作方法可以有效诊断出移民面临的问题,在工作介入中拥有工作对象、价值理念、专业目标优势,它的个体、群体、结构制度理论都蕴含着干预弱势移民问题的有效策略。

参考文献:

- [1]朱燕谋.西部地区及其丰富的水能资源[J].贵州水力发电,2000(1):71.
- [2]周方.解读“五普”的少数民族人口[J].中国民族,2003(9):5-10.
- [3]陈阿江,耿言虎.“留”或“去”——民族地区水库移民安置区比选研究[J].江海学刊,2013(2):98.
- [4]朱眉华,文军.社会工作实务手册[M].北京:社会科学文献出版社,2012.
- [5]游滨,刘敢新,彭建国.三峡库区移民风险研究[J].重庆大学学报:社会科学版,2001(3).
- [6]潘勇.论三峡库区移民弱势群体及其法律保护[J].河北法学,2004(5):69-72.
- [7]TYLOR. The Origins of Culture[M]. New York: Harper and Brothers Publishers,1958.
- [8]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(二)[M].南京:河海大学出版社,1998.
- [9]李迎生.社会工作概论[M].北京:中国人民大学出版社,2010.
- [10]刘永飞,许佳君.可行性:非自愿水库移民社会整合的社会工作介入研究[J].西南民族大学学报,2013(4):26-28.
- [11]宋丽玉,曾华源,施教裕,等.社会工作理论——处理模式与案例分析[M].台湾:洪叶文化事业有限公司,2002.
- [12]范明林.社会工作理论与实务[M].上海:上海大学出版社,2007.
- [13]费孝通.中华民族的多元一体格局[J].北京大学学报,1989(4):2-19.

Study on Reservoir Resettlement Assistance of Nationality Regions in Western China

LIU Yongfei, XU Xiaochang, XU Jiajun

(School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 210098, P. R. China)

Abstract: The western region of China is the key area that water resources and hydropower will be development in recent years. As a minority inhabit district, the vast majority of the population of the national minorities live in the region. Because of the construction of engineering project, lots of production and living materials have been occupied, such as land and houses. Many minorities' residents need to be resettlement. However, in the process of resettlement, many migrates will face with a variety of problems, even fall into the “weak” situation. We need to take some measures to deal with the problems. National social work is an effective professional method. Its professional work methods can help us diagnose the vulnerable groups of involuntary resettlement facing with economic, political, cultural, social and psychological problems. The basic ideas endow superior work object consciousness, value consciousness and professional goal consciousness to the work on the assistance of vulnerable groups. Its individual, group and structure systems contain much effective strategies that the can intervene in the vulnerable group of involuntary resettlement.

Key words: reservoir resettlement; western nationality regions; social work; specific strategies

(责任编辑 傅旭东)