

国土空间规划编制中居民迁移过程中存在的问题

桂焱焱 张海宁

江苏华新城市规划市政设计研究院有限公司 江苏 连云港 222000

摘要：本文基于灾害风险理论，从编制国土空间规划角度出发，对国家新一轮规划编制中遇到的居民迁移问题进行评估、评价并得出结论，初步探讨应对民众迁移安置引发的社会问题的预防。

关键词：国土空间规划；风险评估；防范机制

一、研究背景

1. 风险的概念

国际减灾战略（UNISDR）对灾害风险的定义是：特定时间段内一个系统、社会或社区可能发生的人员伤亡和资产损毁的情况。在概率上由危害性、暴露程度、脆弱性等应变变量所决定。

灾害指一个社区或社会功能被严重扰乱且超出受到影响的社区或社会能够动用自身资源去应对的能力；暴露指人员、财物、系统或其他东西处在危险地区，因此可能受到损害；脆弱性指一个社区、系统或资产的特点和处境使其易于受到某种致灾因子的损害 [1]。因此，风险的一般公式为风险 = 灾害 X 暴露 X 脆弱性。（ $RISK = Disaster \times Exposure \times Vulnerability$ ）

2. 国土空间规划编制

国土空间规划是国家空间发展的指南，是国家作出的重大部署。在全新的编制体系中，规划引入了风险评估与双评价的概念和方法。本文就某县国土空间规划编制的契机，对该地区出现的水库民众迁移问题带来的社会风险进行分析，尝试通过新的规划思路解决一些一直以来备受关注和探讨的风险问题。

图1 技术路线



二、国土空间规划编制中对社会风险的评估

1. 安置概况

A县位于天脉腹地，县域面积广阔，含一个建制镇，5个乡，198个自然村和若干个游牧民点。因规划某水利枢纽工程时涉及附近1个村庄共计1780人搬迁。搬迁安置工作十分复杂与敏感，一旦处理不好，就会对当地社会维稳造成很大压力。因水库建设导致的民众迁移搬迁事项牵扯到各方利益，安置方案虽未最终敲定，但总体

思路是同步县国土空间规划编制，采用一系列调研和评估后，将村民陆续集中安置到镇区，即采用城镇化民众迁移方案。随后县将出台民众迁移安置方案如住房安置、生产安置、户口安置等一系列操作办法，对今后水库民众迁移规划方案有重大指导意义。本文注重对这一问题 and 过程进行探讨，以期对少数民族边境城市探索正确的民众迁移之路提供帮助。

2. 居民安置的风险识别

(1) 灾害因子

20世纪80年代Michael就提出贫困、风险与重建理论。该模型提出民众迁移存在失地（D1）、失业（D2）、无家可归（D3）、增加发病率（D4）、食品不安全（D5）、失去享有的公共权利（D6）、社会组织结构解体（D7）等八大风险因素 [2]。水库民众迁移社会风险并不仅仅限于贫困等有形的经济风险，民众迁移安置还将造成各种心理和社会问题。因此，Downing等提出了心理—社会—文化破坏理论，研究开始重点关注文化过程在心理、社会关系和社会群体等层面民众迁移风险 [3]。本文结合几位学者的研究，在水库民众迁移引发的问题中，增加文化隔离（ D_{n-1} ）、心理认同（ D_n ）两个因子。

(2) 暴露因子

暴露因子主要是暴露于风险中的一些要素，以揭示灾害下的暴露性。通常指标类型有人口、经济、建筑物分布等 [4]。本文所示的人口因子（E1）主要针对水库建设需要搬迁安置的非主动民众迁移（安置民众迁移中有部分属于自愿城市化民众迁移，本来就有进城打算，他们对风险的预判能力较强，适应性自我评估良好，对城市化安置方案带来的风险防御意识更强）以及城镇原住民群体，涉及到此类人群的人口结构、人口密度、人口容量、人口身份转变等；产业因子（E2）指农村民众迁移失去自己土地后，或者就地安置重获土地资源，或者城市化后从事二三产业；资源因子（E3）指失地失业后丧失的生产资料以及城镇中一定量的公共资源再分配；环境

因子 (E4) 主要指地区的自然、生态、经济、社会环境暴露于民众迁移之下的承受能力; 基础设施因子 (E5) 指包括公共服务设施等在的地区发展所需要配套的软硬件分配是否能保证公平。

(3) 脆弱性因子

生计脆弱性 (v1) 指外部风险对家户基于生计资产形成的抵御能力的影响后果, 该后果在质和量上取决于家庭户的生计能力 [5]。本文指对水库建设造成的民众迁移事实的适应和恢复能力; 文化认同 (v2) 和民族融合因子 (v3) 是指民众迁移安置后不同群体从精神层面对彼此的接受度, 从而影响社区稳定 (v4) 和经济平稳发展 (v5) 等脆弱因子。

表 1 水库民众迁移社会风险评估结果

类别	灾害 Dn	暴露 En	脆弱性 Vn	风险 Rn
社会风险	D1 失地	E1 人口	V1 生计能力	
	D2 失业	E2 产业	V2 文化认同	R1 次生贫困风险
	D3 无家可归	E3 资源	V3 民族融合	R2 社会分化风险
	E4 环境	V4 社区稳定	R3 社会冲突风险
	Dn-1 文化隔离	E5 基础设施	V5 经济发展	Rn
	Dn 心理认同	En	Vn	

3. 水库民众迁移社会风险评估

根据风险评估的三因子叠合, 因为水库民众迁移造成的社会风险评估结果如下。

(1) 次生贫困风险

民众迁移缺乏自身优势。边境村落大部分留村人员年龄偏大、身体孱弱, 受教育水平有限, 文化素质不高, 学习能力不强, 另一方面, 失去赖以生存的土地, 失去经济来源, 缺乏城市生活技能, 在城市中找不准自身定位, 对农民到居民的身份转换短期内难以适应, 在融入城镇生活中产生困难, 甚至难以维持生计。他们中的大多数在城市化民众迁移安置中会失去优势。

再者, 边境城镇发展本身落后, 城镇环境容量不足, 缺乏公共资源和配套的服务设施, 民众迁移的涌入, 不可避免的导致社会经济重构, 导致资源更加紧张, 削弱城镇发展能力, 并在民众迁移过程中催生了以弱势民众迁移为代表的城镇新贫困群体。部分安置区区位条件不佳, 甚至边缘化, 郊区化, 基础设施配套不全, 交通不便、信息闭塞, 制约了经济发展, 加剧了民众迁移生产生活的困顿局面。

加上规划若干环节的缺失导致的一系列安置问题, 如政策不完善、不公平、朝令夕改等, 民众迁移的切身利益得不到保障, 出现不搬迁、不配合、不融入等情况, 引发后续的恶性社会问题, 如在民众迁移市民化的过程中, 其养老、医疗、教育等方面得不到妥善规划, 则会带来社会稳定隐患。

(2) 社会关系破坏风险

社会关系网的形成是一长期复杂的社会过程, 包括亲属、同事、朋友、宗教团体、邻里之间等多重网络关系 [6]。非主动民众迁移过程破坏了群体原有的社会结构, 使社区分解和分裂, 社会组织和人际关系的平台被打破, 群体间长期建立起来的关系淡化。民众迁移进入城镇后, 离开了长久依赖的土地, 从事新的职业, 原来以地缘和血缘为纽带的社会关系网逐渐消退, 并随之变得复杂。

在新的社区中, 面临变化了的社会结构、信仰结构、价值结构和规范结构, 每个民众迁移个体都需要自我调整、适应变化了的社会环境 [7]。而社会融合的过程是民众迁移继续社会化的过程, 从农村进入城市, 从农民变成市民, 从务农转为二三产业工人, 这些生活、生产习惯的突变, 需要很长一段时间才能适应, 直至完全融入城镇生活, 或许需要至少两代人的努力。

(3) 社会冲突风险

水库民众迁移社会冲突指在民众迁移过程中库区民众迁移与非民众迁移之间、民众迁移之间、安置区民众迁移与非民众迁移之间以及民众迁移与政府之间存在的各种不和谐现象 [8]。这里主要牵涉到一些社会差异, 具体体现在价值观差异、文化与宗教隔离、民族冲突、利益之争上。

首先价值观差异, 农村价值观具有单一化和封闭性特征, 以小农经济和农耕文化为基础 [7]; 城镇价值观具有多元化和包容性等特征, 以非农经济和工业文明为基础。部分民众迁移进城后, 短期内难以接受城镇迥异的价值观体系, 因为引发一系列矛盾冲突。

文化隔离与民族、宗教冲突多发生在边境少数民族地区。水利工程建设导致的民众迁移搬迁, 容易引发民众迁移与原住民在民族融合、信仰问题上产生冲突。传统的社区文化格局发生变迁, 不同宗教信仰的人群居住在新的社区中, 不同种族的文化行为和风俗习惯等差异导致新社区难以正真融合。宗教信仰设施对一些村民而言具有重要的精神归属价值, 民众迁移搬迁如果不能处理好此类设施的重建或恢复, 可能会引发民族宗教矛盾。

利益之争是社会冲突的主要原因。原住民与民众迁移之间存在资源共享的矛盾, 城镇本就不宽裕的道路、教育、就业等基础设施和公共服务设施等有限的资源再分配, 必然触动原住民的利益, 加上利益诉求不能得到政府部门的满足, 两种群体容易出现摩擦或冲突, 影响当地的社会稳定。

三、国土空间规划编制角度对风险的防范

1. 资源环境承载力评估

新民众迁移安置到旧有的城镇社区, 必然造成城市公共资源分配紧张, 民众迁移占用地区的住房、学校、

企业、医院、道路、水电等，都是对该地区资源的消耗，与此同时，本地居民会感受到随着民众迁移到来，自己的生活环境受到了不利影响，进而产生抵触和排斥心理，因此，民众迁移安置不是机械地腾挪出城市一块地，生硬地将安置户放置于此。规划要做的是经过评估比选、问卷调查等一系列程序，做出符合民意的最优方案。在国土空间规划编制时计算好社区人口环境容量，规划好公共服务设施及城市基础设施相关配套，考虑民众迁移地人口容量、市场容量、就业机会等，做到就近就地城镇化，公共资源有序、公平配置，是在源头上对风险进行规避，是一种有效的风险预防。

2. 社区综合规划

民众迁移安置不是一蹴而就，尤其在边境少数民族地区，考虑的因素要更多，一味的完成搬迁任务，不考虑安置人员的接受意愿、文化差异、宗教习惯、民族融合等因素，极易造成社会不稳定。积极有效的社区规划，不仅可以提高资源利用效率，也能建立有效的沟通渠道，形成和谐共赢的社区氛围，在最短的时间内重建

社会关系网络。

偏远地区社会经济发展落后，各类设施资源跟不上。借由新一轮国土空间规划编制，提高社区规划的科学与合理性，适当规划扩建城镇配套设施，扩大城镇公共服务的供给能力和服务质量，缩小各类设施服务半径；其次，社区还要提升政府社会管理和服务水平，改变教育、文化落后，资源分配不合理的现状，不仅要保障民众迁移有房住，有稳定的收入，还要提高民众迁移的劳动经营技能和文化水平，扶持就业与创业，授之以渔，从根源上解决贫困问题；再次，从精神层面上，少数民族地区民众迁移在迁入地的社会融入中，文化认同、宗教信仰有时会成为影响社区稳定的因素 [9]，搬迁安置尽量不拆分原宗教社区，保持原宗教社区整体统一安置，并注意宗教设施的规划选址，以保护和延续文化遗产和民众迁移的精神归属；最后，社区要积极引导新迁民众遵守城镇的各种行为规范，增强民众迁移与原住民的沟通与联系，帮助他们更快适应城镇化生活方式。

结 语：

实践证明，有效的规划方法可以避免非主动民众迁移引发的各类风险，尽管从城市建设角度看，民众迁移作为发展的一种形式不可避免，但并非民众迁移结果都会带来大量负面效应，因而对这些负效应不应该一味忍受，有很多方法可以减少民众迁移的困境和社会经济发展带来的负能量。但往往之前的诸多民众迁移计划是无效的或者说有巨大缺陷的，本文从国土空间规划编制角度，提出一些风险防范方法，以期对各类群体的平等性、社会资源分配的公平性问题做出修正和改良。

参考文献：

- [1] 专业术语：减轻灾害风险的基本表述，陈蕾，2010
- [2] 迈克尔·M·塞尼．民众迁移、重建、发展：世界银行民众迁移政策与经验研究 [M]．河海大学水库民众迁移经济研究中心，译．南京：河海大学出版社，1998：97-105．

[3] DOWNING T E. Avoiding, new poverty: mining-induced displacement and resettlement [M]. London: International Institute for Environment and Development, 2002: 9.

[4] 段跃芳, 窦春锋. 水库民众迁移城镇化安置模式: 基本要素、制度障碍及体制安排 [J]. 三峡大学学报: 人文社会科学版, 2016, (1): 14-18.

[5] 何家军. 水利工程民众迁移省级能力再造研究

[6] 何志扬, 徐惠洁. 水库民众迁移城镇化安置中的社会风险及其治理 [J]. 水利经济, 2013, (5): 66-70.

[7] 光映炯, 廖笃刚. 水库民众迁移对少数民族地区传统文化的影响研究 [J]. 云南水力发电, 2020: 08

[8] 廖蔚. 当前我国水库民众迁移的社会冲突与整合研究 [J]. 农村经济, 2004 (11)

[9] 马伟华. 民族地区生态民众迁移安置中的宗教问题及其相关对策 [J]. 北方民族大学学报: 哲学社会科学版, 2014, (3): 47-52.