

浅议行政管理方法在工程移民项目管理中的运用

何明章¹, 陈建西²

(1.二滩水电开发有限责任公司,四川 成都 610000;2.西昌学院 经济管理系,四川 西昌 615013)

【摘要】行政方法在工程移民项目管理中被普遍使用并在我国取得良好效果,但行政管理方法应用不当,会强化其简单粗暴、强迫命令的负面效果,使被管理者处于被动和受强制的地位,从而影响其积极性和创造性的发挥。本文分析了我国工程移民项目的特点及其管理模式,提出了解决行政管理方法应用局限性的对策措施。

【关键词】行政管理方法;工程移民;项目管理

【中图分类号】D632.4 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2008)03-0103-03

水利水电工程项目占地多、移民人口规模大,往往会使水库淹没区的经济、文化、生态环境甚至社会整体功能解体,需要进行工程移民的搬迁安置、城镇集镇迁建、基础设施、专项设施配套、生态环境恢复重建和社会经济系统的恢复重建,涉及自然科学、社会科学两大领域。

工程移民项目将一个小社会移往别的地区重建,在安置区与新的社会功能因素组合,开始新的社会生活,具有社会性的特点;工程移民项目要处理多方面的利益关系,尤其要贯彻党的方针政策,处理好工程移民个人利益和国家整体利益的关系,对他们的损失进行合理补偿,创造适宜的生产生活环境,帮助他们恢复和发展移民社会、经济、文化,具有很强的政治性;工程移民项目由当地政府负责完成,许多问题的决策要靠政府部门运用行政手段来处理,具有很强的行政性;开发性工程移民要遵循经济规律,要参与市场竞争,要依靠科学技术,要更新观念,提高效益,具有很强的科学性。因此,工程移民项目管理必须运用系统的观点和方法,统筹兼顾社会、政治、经济、文化、技术和生态环境问题,它是一项社会工作,又是一项经济、技术工作,还是一项政治工作。

1 工程移民项目的管理模式及管理方法

工程移民安置是库区、安置区社会经济的一个子系统,影响地区的经济发展和社会稳定;同时又是水电工程的子系统,制约工程的建设和正常运行,工程移民项目的运行必须与地区社会、经济的发展及水电工程的建设相协调。

鉴于此,国家发展计划委员会根据国家建设征地与移民安置的法律、法规,制定了《水电工程建设征地移民工作暂行管理办法》,明确规定国家对水电工程建设征地移民工作实行政府负责、投资包干、业主参与、综合监理的管理体制,划分了各级各部门的职责,实行分级负责的管理办法。

1.1 国务院投资主管部门的职责

按《水电工程建设征地移民工作暂行管理办法》规定大中型水电工程建设征地要根据国家土地管理的法规规定办理土地征用手续,国务院投资主管部门负责全国大中型水电工程建设征地移民工作的宏观管理。

1.2 省级人民政府的职责

建设征地移民工作实行省级人民政府全面负责、县为基础、分级负责的管理方式。省级人民政府根据国务院投资主管部门批准的移民安置规划,负责做好本行政区内的建设征地移民安置工作。

1.3 省级移民机构的职责

有建设征地移民安置任务的省(自治区、直辖市)所设立的省级移民机构,根据省级人民政府的授权,承担建设征地移民工作的组织实施与管理工作,并作为本行政区内建设征地移民工作的责任单位。

1.4 地方各级人民政府及移民机构的职责

地方各级人民政府在省级人民政府的领导下负责搞好本行政区的建设征地移民工作,并可根据需要设置相应的移民机构,代表本级人民政府配合项目法人和设计单位开展建设征地和移民安置的前期规划设计工作,汇同项目法人和设计单位,编制本行政区的建设征地移民安置实施规划和建设征地移民安置实施年度计划,负责组织建设征地移民安置项目的具体实施。

这种自上而下的管理模式广泛运用了行政管理方法,依靠行政和业务机构的管理权力,由管理者运用强制性的行政手段,直接对管理对象施加影响,采用核定工作任务、下达指令性计划、制定奖惩办法、通过行政干预甚至行政强制等手段来实现工程移民项目目标,取得了良好效果。

2 行政管理方法的局限性

行政管理方法的表现形式有行政命令、指示、规章制度、指令性计划、行政奖励与惩罚、行政干预

与仲裁等,具有权威性、强制性、垂直性、时效性的特点。但行政管理方法使用不当容易出现简单粗暴、强迫命令的负面状况,使被管理者处于被动和受强制的地位,有时会影响其积极性和创造性的发挥。行政管理方法的有效性主要取决于管理者的权威和素质,科学的行政管理方法是以管理对象和管理活动的客观规律为基础、以管理成效为目的的,要取得好的管理成效,必须正确地行使行政权力,才能充分发挥权威的作用。

行政管理方法在工程移民项目中应用的局限性突出反映在对行业管理和项目管理的认识差异上,上下级政府和上下级部门之间行政管理方法的应用习惯于研究、制订政策,下发文件、召开会议,部署工作,宏观指导,而县级政府、移民部门对基层组织 and 工程移民的项目管理,如果单纯地采取行政命令、下达指示、行政干预甚至行政强制等典型的行政管理方法来进行管理,便存在很大的局限性,容易产生简单粗暴、甚至强迫命令,使工程移民处于被动和受强制的地位,产生强烈的抵触甚至对抗情绪,对工程移民搬迁安置造成不利影响。更重要的是,从以人为本、可持续发展的视角,如果工程移民不能得到妥善安置,他们将面临丧失土地、失去职业、无家可归、社会解体、发病率增加、贫困等巨大的风险,这不仅影响工程移民的生存和发展,还会影响工程建设的顺利进行,最终严重危害人类社会、政治、经济和谐的、可持续的、全面科学发展目标的实现。

因此,行政管理方法在工程移民项目中的应用必须坚持以人为本,以实现最广大人民群众的根本利益、实现人的全面发展为目标,既着眼于最广大人民群众的根本利益,又正确反映和兼顾不同阶层、不同方面群众的利益,注意妥善协调工程建设项目各方面的利益关系,尤其是要高度关注受工程影响的移民的利益,努力寻找各方面利益关系的结合点,才能形成及时表达社会利益、有效平衡社会利益、科学调整社会利益的利益协调机制。鉴于工程移民的非自愿性、被动性和弱势性,行政管理方法的运用坚持顾全大局的原则、疏导为主的原则、互相协商的原则、公平竞争的原则、合理分配的原则、普遍受益的原则,让水利水电工程建设的成果真正惠及全体移民、惠及安置地老居民,高度重视整合政策、法律、经济、行政、协商、调解等综合手段,才能实现工程移民、安置地老居民全体人民和整个社会的和谐发展。

3 工程移民项目行政管理方法局限性的解决

对策

工程移民项目涉及社会、政治、经济、文化、技术和生态环境问题,既是一项政治工作,又是一项经济、技术、社会工作,是一个庞大而繁杂的项目。作为项目管理,要求不但要研究、制订政策,更需要检查监督政策的落实,并根据实际情况进行及时的调整,要深入基层,到项目现场去解决问题,落实措施。以项目管理为核心的工程移民项目管理,在工作观念上,需要以工程建设为中心;在工作思路,要实现宏观和微观管理的结合,把宏观管理落实到微观措施上;在工作目标上,既要注重过程,更要注重结果;在工作层次上,要求减少管理层次,减少环节,满足工程建设的时效需要;在工作方式上,更多通过现场调查、会议研究、现场解决问题;在工作方法上,特别需要团结协作,密切配合,抓住机遇,提高效率。

工程移民项目管理应高度重视行政管理方法应用在以下几方面的局限性,综合运用多种方法以有效解决工程移民的矛盾冲突。

3.1 对移民群体的管理

大中型水电工程项目占地面积大、移民数量多,往往涉及整组、整村、整乡甚至整县的搬迁。在搬迁的过程中移民原有的社会群体被解散,需要重新整合建立新的社会群体,从移民知道自己要搬迁到安置在新的地方落户纳入当地政府的行政管辖,这段时间也许是一年、两年或许更长,这期间移民知道自己要搬走了,原来的地方政府和基层组织的命令和指示他们可以不执行,地方政府和基层组织对他们失去了约束力,甚至考虑移民搬迁为国家作出了贡献对他们还有些迁就,这段时间用行政方法很难达到管理的效果。这期间既要加强运用思想政治工作方法,对工程移民晓之以理、动之以情,同时更要知之以法,运用法律的、经济的手段来进行管理。

3.2 对村、组干部的管理

在移民搬迁过程中,原集体组织的村、组干部本身就是移民或其亲朋是移民,随着移民的搬迁、集体组织的解散,他们的职务将自动解除,原有的行政管理方法体系被破坏,村、组干部不再认真贯彻执行上级的指示,个别村、组干部甚至聚集一些骨干分子研究对策、组织群众上访闹事以从中谋取私利。与此同时,安置区的村、组干部面对移民工作复杂的情况、大量的工作、矛盾的尖锐,往往采取回避策略,不愿意真正的去面对,有困难就退缩,有的甚至提出辞职不干。在工程移民项目管理中,单

理目标,因此,对移民区及安置区的村、组干部一要加强思想教育,增强他们的责任感和使命感,二要通过行政干预加强监督,落实责任,签订目标责任书,制定奖惩办法,三要采取一定的经济手段,才能充分调动其积极性,发挥行政办法的作用,促进移民工作的顺利开展。

3.3 对迁建企业的管理

在工程移民项目中涉及许多工矿企业的搬迁,这些企业按所有制形式可分为国有、集体、私有,搬迁后有复建的、有扩建的、有转产的,形式多样、情况复杂。企业有自主经营的权利,特别是私营企业如何复建政府更是不便干预。因此行政方法在工程移民项目企业迁建的管理中也存在很大的局限性。在工程移民项目企业迁建的管理中要充分发挥政府对市场的宏观调控作用,利用有关职能部门的权威,采取一定行政干预,同时要加强引导和协调促进企业迁建工作的顺利进行。

3.4 对专项迁建的管理

受工程影响的专项设施如公路、铁路、码头、通讯线、输电线等的复建,从规划设计到实施管理都需要符合行业管理的规定,迁建方案的确定也必须听取行业管理部门的意见,工程的实施一般也交由行业主管部门去组织实施。对这些项目的管理,单纯的行政方法是无法管好的,必须采用综合的管理

手段来进行管理,它包含了政策法规、专业技术、经济管理等手段。

3.5 对各部门的协调管理

移民安置工作是一项复杂的社会系统工程,涉及国土、农业、林业、水利、能源、交通、教育、公安等许多方面,各职能部门受人民政府的委托配合移民机构实施移民安置,具体处理工程移民项目中涉及本部门的业务。作为实施主体移民部门与政府各职能部门之间是合作和配合的关系,在工程移民项目实施中,移民部门是组织者,通过加强与同级政府各职能部门的协调,得到他们最大程度的支持配合,有效地推动整个项目的顺利实施。部门与部门之间的协调是比较困难和复杂的,工程移民项目经理及团队成员需要讲究工作艺术,单凭行政方法是无法控制其他部门积极支持配合移民工程建设的。

四 结束语

实践证明,行政管理方法适应我国政治、经济管理体制的需要,在我国工程移民项目管理中具有广泛的实用性和可操作性,但要更好地发挥行政管理方法的优势,一定要考虑管理对象的适应性,根据不同的管理对象或管理环境,灵活运用行政管理方法手段,并辅之以其他方法的综合运用,才能充分发挥工程移民管理系统的整体联动功能,顺利实现项目管理目标。

注释及参考文献:

- [1]陈建西,何明章.简论工程移民文化与移民安置[J].理论探索,2006(5):117-119.
- [2]陈建西,何明章.我国工程移民项目冲突的沟通管理[J].华东经济管理,2006(10):59-62.
- [3]张基尧:体制创新是搞好南水北调工程建设管理的保证[EB/OL].www.nsb.gov.cn/zx/zxdt/20051201/200512010015.html.
- [4]陈建西,何明章.论工程移民安置项目经理的角色定位与领导艺术[J].中国经贸,2007(12).
- [5]何明章,陈建西.以人为本构成工程移民和谐社会[J].世纪桥,2007(10):51-52.

The Application of Administration Management Methods in Immigration Project Management

HE Ming-zhang¹, CHEN Jian-xi²

(1. Ertan Hydropower Development Co. Ltd., Chengdu, Sichuan 610000;

2. Economic Management Department of Xichang College, Xichang, Sichuan 615013)

Abstract: Administration management methods have been widely used in immigration project management, and have got good results in our country. However, the improper application of administration methods will strengthen its negative effect of simplicity, crudity, force and order, and put the managed be in a passive management and enforcement, which will affect their enthusiasm and creativity into full play. This article analyzes the characteristics and management model of immigration project in our country, and then proposes countermeasures to settle the limitations of administration management methods.

Key words: Administration management methods; Immigration project; Project management