DOI:10.3969/j.issn.1003-9511.2013.01.016

水电行业非自愿移民政策

——国际经验与老挝实践

于浩淼,唐 欢,郑 勇

(中国水电顾问集团昆明勘测设计研究院,云南 昆明 650051)

摘要:针对近年中国企业在老挝投资开发水电项目面临非自愿移民政策解读和执行困扰,采用文献回顾、政策比较分析的方式对亚洲开发银行、中国和老挝非自愿移民政策的内容和要求进行深入解读和比较分析,剖析三方政策的异同点,重点介绍老挝非自愿移民实践的成功经验和不足之处,并针对以上述问题对中国企业提出建议。

关键词:水电项目;非自愿移民;政策与实践;老挝;中国

中图分类号:D632.4 **文献标识码**:A **文章编号**:1003-9511(2013)01-0066-05

近年随着老挝社会经济的逐步发展,能源开发的速度加快,中国企业在老挝投资开发水电项目的案例也越来越多。据统计,2000—2010年10年间中国企业在老挝投资、研究开发水电项目超过20个,装机容量超过老挝1970—2000年30年水电开发总量之和。

针对不断增加的水电项目以及由此产生的非自愿移民、发展与利益分配等问题,老挝政府意识到有必要建立一套符合本国实际的、可持续的社会安全政策,控制水电项目的社会负面影响。21世纪初,老挝计划投资委员会和国家能源委员会以老挝电力公司投资项目Nam Theun II(简称NT II)为契机,制定了水电行业环境与社会可持续的国家政策,以作为老挝水电行业规划设计过程中的环境与社会标准的总规;不久,又相继出台了《开发项目移民安置补偿法令》(简称Decree或第192号令)、《开发项目移民安置补偿执行条例》(简称Regulations或第2432号文)、《开发项目移民安置补偿技术导则》(简称Guidelines)等专业门类规范,用以规范开发项目过程中移民安置行动计划以及少数民族发展计划等相关咨询工作。

老挝政府较完善地构建了非自愿移民政策体系,然而,在老挝开发水电的中国企业往往面临政策解读问题,甚至将老挝政策与亚行、中国的移民政策相混淆,在具体操作过程中又面临不适应。笔者将对亚行、中国和老挝的非自愿移民政策进行分析比较,总结异同点,为在老挝的中国企业执行老挝非自愿移民政策提出建议。

1 亚洲开发银行与中国的经验

1.1 亚洲开发银行经验

作为国际金融机构,亚洲开发银行(以下简称亚行)较早地关注开发项目产生的非自愿移民及一系列其他社会影响。1991年6月亚行制定了《开发项目社会分析导则》用以指导解决项目实施过程中存在的非自愿移民问题,1995年8月正式颁布执行"非自愿移民"政策,其基本原则是:①尽可能避免非自愿移民;②如果无法避免移民搬迁,应通过多种可行的方案减少移民数量;③为移民提供赔偿和帮助,使其未来的经济和社会生活与"无项目"状态一致;④在对移民进行安置和赔偿时,为其提供充分的信息,并同其协商;⑤没有正式(合法)土地权的移民也可得到安置;⑥向弱势家庭、土著居民和少数民族提供特殊的照顾和帮助以提高其地位;⑦强调利益相关者的参与,保障移民申诉机制顺畅等[1]。

为了对移民规划进行指导,亚行1998年出版了《移民手册》,详细表述了以下内容:①移民规划被纳入项目周期中,提出开展移民工作的方式和条件;

基金项目:国家社会科学基金(11CRK002,10BRK001);江苏省普通高校研究生科研创新计划项目(CXLX12-0217)

作者简介:于浩淼(1982—),男,江苏南通人,工程师,硕士,主要从事社会评价和移民社会学研究。

②研究方法包括人口调查、私有财产调查、参与式快速评价,强调社会整合、社会适应和融合的分析;③房屋及社区重建规划;④移民收入恢复策略;⑤移民机构框架;⑥内部和外部的多种监测评估形式等[2]。

但是,《移民手册》只是1995年移民政策的补充,并非亚行的政策操作文件。为此,2006年9月25日亚行颁布了《非自愿移民操作手册》(OM/F02),成为亚行政策操作手册系列中的一个,对咨询专家和项目贷款国工作人员的技术工作产生规范作用。该手册正式界定了"非自愿移民(Involuntary Resettlement)"的概念,对非自愿移民的权益予以解释;通过量化的方式对非自愿移民的严重性进行了划分,共分为3个等级;对移民规划文件、受影响人群参与和公示的程序等提出明确要求;最后,提出移民安置的启动、执行、监测和评价的程序及要求,规定了开发商责任[3]。

2009年亚行结合社会发展发布了最新一期《保障政策说明》,为了进一步落实并推行移民政策,提供详细的技术指导和良好经验,2011年亚行发布了《非自愿移民保护措施:规划与实施的良好实践(原始资料)》,该文件整合了社会影响评价、移民安置规划、信息发布咨询参与及抱怨处理、移民计划实施、收入恢复及提高、机构安排及能力发展、移民监理评估及报告等各项工作内容,更加详细并且分门别类地进行了介绍和指导,包括不同借款项目非自愿移民安全保障工具、移民计划编制大纲、移民工作架构大纲、亚行项目周期中的非自愿移民、环境社会管理制度大纲、移民计划实施中外部专家检查监督信息工作大纲案例等。

此外,亚行还专门针对其关注的议题发布了一系列政策或文件,譬如《社会分析手册》(2007年)、《私营项目的社会分析》(2009)、《性别与发展》(2003年)、《减贫(OM/C1)》、《土著居民政策》(1998年),以及《在亚太地区加强反贫困:亚洲开发银行的减贫战略》(2004年)等。这表明,亚行将非自愿移民群体进行了更细致的分类,依据群体特点制定出相应的政策。

总体来看,亚行移民政策"以人为本",重视移民权益保护和全程参与诉求,强调项目区的社区整合、人群适应及社会融合。但是,作为国际金融机构,亚行的非自愿移民政策显然是原则性、概括性的:首先,其政策或规范没有针对水电项目特点的规定,存在政策盲点;其次,从政策效力上看,亚行的移民工作是在其移民政策、规划理念基础上,具体按照当地技术规范操作的。

1.2 中国经验

中国开发项目建设历史悠久,移民政策制定可追溯至1953年12月施行的《国家建设征用土地办法》,而水电行业非自愿移民政策制定始于20世纪90年代。傅秀堂[4]于1989年在《人民长江》发表名为《泰国的水电建设和移民安置》的文章,介绍了泰国的水库移民工程,从泰国移民机构、移民指导思想、移民安置规划、移民政策等方面详尽解析了泰国非自愿移民工作经验,为我国的移民工作和政策制定提供了一定参考。

1991年2月15日国务院颁布了我国第一个水利水电行业非自愿移民法规,即《大中型水利水电工程建设征地和移民安置条例》。该条例是对我国多年大中型水利水电工程非自愿移民工作经验的总结,对工程建设征地补偿补助标准、范围进行了阐述。此后,2002年11月原国家计委印发的《水电工程建设征地移民工作暂行管理办法》(计基础[2002]2623号)对建设征地移民安置规划设计工作的单位资质要求、实施管理、移民监理和后期扶持作了进一步解释和规定。

随着10多年的社会经济发展,原有条例暴露出补偿补助标准偏低、范围偏小和标准不统一等问题。按照中央在"三农"问题上"多予、少取、放活"的基本方针,2006年9月1日国务院颁布实施了新的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(即国务院第471号令)。新条例对移民安置规划、征地补偿、移民安置、后期扶持、监督管理及法律责任等方面做了新的解释,一定程度上解决了原有条例存在的问题,提高并统一征收耕地补偿补助标准,适当扩大对移民财产的补偿补助范围,规范补偿补助资金的发放。同时,新条例强化了移民安置规划的严肃性以及其法律地位,提高了移民对安置工作的参与程度。譬如,新条例规定,大中型水利水电工程建设征收耕地的,土地补偿费和安置补助费之和为该地征收前3年平均年产值的16倍(原有条例为7倍),如按此仍无法保持移民原生活水平的,经项目核准或审批部门同意,可以进一步提高标准。

此外,由于多年的水电开发移民政策滞后,移民生产生活条件普遍较差,2006年国务院颁布了《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》(国发[2006]17号),进一步解决水库移民的温饱问题以及库区和移民安置区基础设施薄弱的突出问题。而为了更好地执行上述两项政策,有关部门出台了建设用地审批、库区基金使用等方面的管理办法;各地政府在国务院第471号令和国发[2006]17号文件的基础上,又制定了适合本地实情的具体

政策和办法,譬如云南省政府颁发了《云南省大中型水利水电工程建设移民安置管理办法》(云政发[2005]81号)、《关于印发云南金沙江中游水电开发移民安置补偿补助意见的通知》(云政办发[2007]159号)等。

为了指导移民工作的实施,国家发改委于2007年发布了电力行业标准的建设征地移民安置规划设计共7项规范,这组规范也是对DL/T 5064-1996《水电工程水库淹没处理规划设计规范》的修订,全面贯彻了国务院第471号令的规定,对相关移民安置规划设计工作提出了详细要求。

通过移民政策法规的设立,移民安置规划设计规范的实施,中国水电工程非自愿移民工作更加规范化、标准化,且具有系统性。但是,在以上政策内容当中虽有明确的建设征地处理范围,却没有明确政策的客体(移民)概念,移民的界定工作往往在移民规划阶段由设计人员完成;移民政策规定,移民安置规划的目标是生活水平超过原有水平,但是并没有对社区的整合性、人群的适应性、社会群体的融合作出要求。由此看来,中国水电工程非自愿移民政策的特点是具有操作刚性,而对社会层面的因素关注不足。

2 老挝的实践

老挝水电开发始于1970年,但是国家水电行业环境与社会安全政策,以及相关职能部门的建设则是从NT II水电项目开始的。NT II电站建设期间,老挝"科学技术环境署"成立,《环境保护法》、《环境评估条例》、移民法规等一系列政策法规颁布实施。

老挝政策的制定很大程度上受西方国家或国际金融机构的影响,非自愿移民政策尤其如此。与亚行《移民手册》体例类似,老挝国务院第192号令(Decree)首先界定了"受影响群体"的概念、"获偿资格"以及"项目开发商的责任",确定了"脆弱群体"作为政策关注的重点,并承诺对于无正式或合法土地证而依据惯例、传统进行务农的人群的权益保护。此外,针对补偿安置、过渡期援助、安置点开发、公众参与和协商、申诉机制、移民费用计算、提交报告、移民监测等都提出了相应要求[5]。

作为配套政策,科学技术环境署发布的移民条例(Regulation)对第192号令进行了更详细地解释和说明。①确定每个设计阶段的移民工作内容;②确定需要编制的项目文件以及需要开展的现场工作;③针对获偿资格及获偿对象进行了细致划分;④要求项目业主承担公众咨询、参与和公示的组织工作,并且负责解决受影响群体的申诉及抱怨,强调脆弱群体的参与;⑤规定监督与评估工作,以及第三方外部监督的必要性;⑥明确项目涉及机构的功能及职责[6]。

为了对移民工作直接指导,科学技术环境署在2005年11月出台了《开发项目移民安置补偿技术导则》(Guideline),它是对老挝非自愿移民政策的一次全面解释。从结构上看,Guideline整合了Decree和Regulation的内容,主要解释了移民规划中的项目文件(初步社会评价、社会评价、移民计划、少数民族发展计划等)准备、现场组织和调查、移民权益和补偿评估办法、生计恢复,强调了个人、社区、公共机构在项目中的权益,对公众参与和咨询、抱怨解决机制、监测与评价进行了详细的程序设定。此外,Guideline特别对移民安置的执行做出详细规定,要求将移民安置执行分为两个阶段,分别是预备期和实施期。在预备期,要求完成组织机构的成立(包括社会环境部门、移民部门、抱怨解决部门等),加强移民和移民部门能力的培训、资料管理,设定移民执行程序,外委独立监测机构;在实施期,规定移民监督和管理,控制移民资金流向等。

老挝与亚行的移民政策相似点甚多,都关注受影响群体参与权及可持续生计发展,关注受影响群体在社区生活、生计、文化等多方面的需求。但是不同之处也很明显,亚行是国际金融机构,执行移民工作的具体做法一定程度上考虑贷款国的实际,政策执行较为灵活;老挝在移民安置过程中依据本国技术要求,规范体系构建相对缜密且具有针对性。譬如,亚行将"以地置地"作为移民生计恢复发展的可选项;而老挝因其丰富的土地资源而在导则中将"以地置地"视为最可行的生计恢复方式。

3 亚行、中国与老挝的比较

为了便于中国的研究人员理解,笔者以水库移民为例,从以下9个方面对三方移民政策进行比较:①建设占地处理范围的界定;②移民的确定;③组织及工作程序;④移民工作内容;⑤工作主体和研究方法;⑥公众参与、咨询及公示;⑦生计恢复;⑧搬迁安置;⑨移民工作后期安排。详见表1。

4 老挝实践的成功经验与不足

通过对亚行、中国和老挝非自愿移民政策的分析比较,总结老挝近年来的移民实践,既有成功经验也有不足之处。

4.1 成功经验

老挝移民实践的成功经验主要体现在人文关怀、健全的移民管理和实施机构、公众参与、社会支持系统建设等方面。

表 1　亚行、中国及老挝非自愿移民政策比较

项目	相同点	不同点		
		亚行	中国	老挝
建设占地处理范围的界定	枢纽工程建设区范围界定。	(1)采用“影响范围”的概念;“影响”是指因土地、私有财产或其他资源的所有权或使用权发生改变,对生计和生活产生的限制;(2)除相同点外,影响范围还包括水库上游区、水库区、坝址下游区、安置区等(具体范围没有明确)。	(1)在枢纽区之外还包括水库淹没区和水库影响区;(2)水库淹没区是按照确定的淹没处理设计洪水标准,根据不同对象相应的设计洪水回水外包线确定水库淹没处理范围;(3)水库影响区是因水库蓄水对库岸稳定性产生影响的区域。	(1)与亚行相似,也采用“影响范围”概念;(2)除相同点外,影响范围包括水库淹没区(正常蓄水位)、水库影响缓冲区、坝址下游影响区、水库上游影响区、进场公路和输电线路、移民安置区;(3)水库影响缓冲区是指社会专家在正常蓄水位对应水边线基础上向外水平延伸的用以调查确定影响的范围。
非自愿移民的确定	直接受项目影响导致耕(园)地、房屋影响的人群。	(1)导致资源利用现状改变而产生生计或生活影响的人或社区;(2)区分性别、民族、贫困者、残障人士。	扩迁人口和影响处理区人口。	与亚行一致。
组织及工作程序	(1)组织机构包括当地政府、移民部门、业主、设计部门等;(2)工作程序包括范围确定、现场调查和公示、听取意见、确定方案、编制报告、报告审查。	(1)组织机构还包括亚行专家咨询团;(2)工作程序还包括编制工作大纲、利益相关者咨询和亚行审查程序。	(1)组织机构包括行业主管部门;(2)与相同点一致。	(1)组织机构还包括老挝自然资源环境部、妇联、申诉委员会、当地相关的NGO、外包移民实施单位;(2)工作程序还包括移民安置方案、报告等在村、县、省咨询。
非自愿移民工作内容	(1)资料搜集(现场调查);(2)听取移民意愿;(3)生计恢复;(4)搬迁安置;(5)编制移民预算。	(1)编制工作大纲;(2)政策框架释义和移民权益表;(3)组织机构及责任;(4)信息发布、完整的公众参与、咨询;(5)编写RP,取决于移民人口;(6)监测评估。	(1)专业项目规划设计;(2)耕地占补平衡;(3)库底清理;(4)环保水保;(5)水域开发;(6)后期扶持;(7)编制移民安置规划大纲和移民安置规划设计报告。	(1)编写完整的RAP或者LACR(土地占用补偿报告),取决于移民人口;(2)其他与亚行一致。
工作主体和研究方法		(1)社会学家、人类学家;(2)社会学、人类学和经济学研究。	(1)工程专家;(2)水文学、经济学研究。	与亚行一致。
公众参与、咨询及公示	(1)听取移民意愿;(2)实物指标公示。	(1)工程信息、移民安置规划方案公示;(2)利益相关者参与,包括妇女、贫困者、老人、少数民族等;(3)利益相关者进行利益和意愿表达,向相关部门进行不满申诉。	实物指标公示实行两榜制。	(1)除了利益相关者参与之外,还包括老挝自然资源环境部、地方各级政府和环境部门、NGO、外包移民实施部门等;(2)其他与亚行一致。
生计恢复	耕(园)地配置等方式进行生计恢复;标准不低于原水平。	原则上“与原生计方式保持一致,标准不低于原来水平”,方式可以是现金也可以是实物。	(1)根据当地土地资源状况进行选择,譬如生态较脆弱的地区采取长效补偿方式[7];(2)针对其他生计方式改变的,采取现金和培训方式进行补偿。	(1)“以地置地”;(2)针对其他生计方式改变的,提供现金补偿、技能培训或其他配套措施。
搬迁安置	(1)移民意见;(2)当地政府意见。	安置点配套设施、居民房屋不低于原标准。	(1)按中国相关规范及其标准进行居民点规划设计;(2)房屋可通过现金支付自行改建或统一建设,标准不低于原水平。	(1)安置点规划设计深度相当于中国规范的总体规划深度;(2)安置点配套设施、居民房屋复建不低于原标准。
移民工作后期安排	监督管理。	第三方监测与评估。	(1)监理;(2)独立评估;(3)后期扶持。	与亚行一致。

a. 人文关怀。与中国水电项目移民政策的目标群体不一样,老挝政策的目标群体更加广泛且划分细致,其出发点就是考虑到各种受影响群体的特点,在整体规划的基础上提供适合其自身特点的援助,体现了人文关怀。譬如,老挝移民政策认为,受影响人群除了那些耕地、房屋直接受到影响的人群之外,还包括非木质林产品(NTFP)搜集者、渔民、猎户等,他们也被纳入到移民生计恢复计划,享有生计扶持的待遇。此外,老挝政策还将非自愿移民按照性别、民族、健康情况、贫困程度等进行细分,针对脆弱群体提供特殊援助。

b. 健全的移民管理和实施机构。老挝移民机构的建设十分迅速,一方面,在中央、省、县三级建立了移民主管部门,主要负责在移民规划过程中监督

管理移民工作,提供相关咨询;另一方面,移民实施部门的设置避开了政府和项目业主,由项目业主委托给第三方独立机构开展,从而使移民实施工作更加客观、公正。健全的移民管理和实施机构,保障了移民安置活动有序、有效的进行。

c. 公众参与。老挝非自愿移民工作中的公众参与是贯穿于整个移民过程的,从现场调查、安置方案确定、补偿标准协商、移民安置点选择到移民报告的咨询等,利益相关者都参与其中。此外,为了解决利益冲突而设置的申诉及抱怨程序,是公众参与的一种形式,也是维护项目区社区稳定的重要安全机制。

d. 社会支持系统建设。除了生计恢复和移民搬迁安置之外,针对具体的社会影响,老挝政策规定要求提供社会支持系统。譬如,为了缓解项目建设对当地移民的健康影响,向移民村提供健康促进计划;为了帮助受影响者的生计可持续,向其提供技术培训;为了帮助移民村在移民搬迁过渡期间的有效管理,保障秩序,向移民村提供村庄管理训练等等。社会支持系统的建设是生计恢复和移民搬迁安置的有效补充,作为配套措施,是移民工作的重要组成部分。

4.2 不足之处

老挝实践的不足之处,主要体现在缺乏工程知识依据、重原则而轻标准、重惯例而轻规范等方面。

a. 缺乏工程知识依据。水电项目移民工作的特点是工程知识和社会人文知识交叉,缺一不可。老挝水电项目移民工作充分运用了社会学、人类学知识开展现场工作,但是缺乏工程知识作为支撑。譬如,在建设占地范围界定中虽考虑到水库淹没之外的影响范围,但是视角是项目建设对社会经济活动的直接影响,而没有考虑水库蓄水对库岸稳定性产生的影响及其范围。

b. 重原则而轻标准。在老挝非自愿移民实践中,诸多规定都是原则性的,缺乏明确的标准。譬如,政策要求非自愿移民的安置点设计需考虑水源、卫生设施、给排水等,但是对于水源点等设施的设计规模和标准却没有明确的规定。

c. 重惯例而轻规范。由于近年来老挝水电开发速度加快,项目之间的相互借鉴难以避免,久之就形成了工作惯例。移民安置方式、安置标准参照惯例的现象也很常见,譬如在生计恢复当中,配置土地的标准往往参照 NT II 电站的标准,即 1 户家庭 1 hm^2 土地,并非规范要求的"不低于原水平"。

参照惯例的不利后果是由于项目地区实际的差异导致安置方式和标准不能适应本地,从而产生社会分歧甚至是矛盾。

5 建 议

随着中国能源战略的发展,中国企业越来越多地走出国门参与国外自然资源的开发利用,学习、执行国外政策对于树立国家和企业形象十分重要。针对中国企业在老挝进行水电开发,执行老挝非自愿移民政策,有以下几点建议。

a. 改变传统思维,适应老挝政策。中国企业要迅速适应老挝的政策理念和要求。老挝的自然资源丰富,人口稀少,其移民政策更加"以人为本",关注社区、人群在生计、生活、宗教文化、资源利用等多方面的可持续发展,尤其重视对脆弱群体的特殊扶持;另外,老挝的社会经济发展相对落后,政策规范的设计难以与移民规划工作相匹配,这就要求中国企业更加灵活地开展咨询、借鉴其他项目的成功经验,在老挝政策的框架下推进工程项目建设。

b. 学习公众参与,尊重其他利益相关者。公众参与制度是缓解社会矛盾、平衡利益的制度,同时也是吸纳社会关注、谋求地区发展的有效机制。中国企业在老挝开展移民工作,应认识到公众参与在老挝政策中的重要性,并且学习掌握公众参与的工作方法,在公众参与的平台上与其他利益相关者开展协商、合作。

c. 建立配套的移民服务部门。按照老挝的政策,项目业主必须建立移民服务部门,开展一系列服务工作,如现场调查、补偿标准协商、安置方案咨询、外委移民实施机构、解决移民纠纷等。中国企业在老挝开展移民工作要摆脱"业主心态",建立真正的移民服务部门,与其他利益相关者开展协商与合作,解决移民申诉问题;要监督移民实施机构开展的工作;要向环境咨询部门汇报工作情况,接受监督。

参考文献:

[1] Asian Development Bank. Involuntary Resettlement [R]. Manila: ADB,1995.

[2] Asian Development Bank. Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice [R]. Manila: ADB,1998.

[3] Asian Development Bank. Operations Manual (Involuntary Resettlement, OM/F02) [R]. Manila: ADB,2006.

[4] 傅秀堂. 泰国的水电建设和移民安置[J]. 人民长江, 1989(4):46-49.

[5] Prime minister's Office of Lao PDR. Decree on the Compensation and Resettlement of the Development Project (No 192/PM) [R]. Vientiane: Lao PDR, 2005.

[6] Science Technology and Environment Agency of Lao PDR. Regulations for Implementing Decree No. 192/PM on Compensation and Resettlement of People Affected by Development Projects [R]. Vientiane: Lao PDR, 2005.

[7] 陈绍军, 于浩淼, 吴革立. 生态脆弱区非自愿移民安置政策分析[J]. 水电能源科学, 2010(5):105-108.

(收稿日期:2012-09-06 编辑:陈玉国)