

我国水库移民政策与世界银行移民政策对比分析

④
15-19

吴宗法 荀厚平

1-127

(水库移民经济研究中心 南京 210098)

摘要 通过对我国和世界银行有关非自愿移民安置与重建政策、法规的对比分析后认为:我国的水库移民政策与世界银行的移民政策在诸多方面是一致的;我国的水库移民政策可操作性强;要满足世界银行对移民安置计划的要求,我国目前可行性阶段的移民安置规划报告内容需要加深和完善;世界银行的移民政策特别强调公众参与及对易受伤害群体的特殊照顾;世界银行对移民进行监测评估的政策值得借鉴。

关键词 水库移民政策 移民规划 公众参与 世界银行

非自愿移民随着历史的发展而发展,并被永久地载入发达国家和发展中国家的发展史。许多水电站的建造、灌溉和供水系统的建设,都使移民必然伴随着艰苦的劳动和财富的大量损失。我国和世界银行都十分重视非自愿移民,各自都有相应的政策。但由于背景不同,这些政策有一致的一面,也有不一致的地方。本文从移民的基本政策、移民安置依据的法规、移民安置规划、公众参与、移民的组织机构及责任五个方面将我国水库移民政策与世界银行移民政策进行对比分析。

1 移民的基本政策

我国移民安置的基本政策主要包括:
①节约建设用地,切实保护耕地;②工程建设要依法用地;③工程建设用地要兼顾国家、集体和移民三者利益;④移民安置实行国家补偿与移民自力更生相结合;⑤水库移民安置以农业安置为主;⑥国家提倡和支持开发性移民,采取前期补偿、补助与后期生产扶持相结合的办法;⑦妥善做好移民生产生活安置,做到不降低移民正常实际经济收入水平,并

逐步有所改善。

世界银行的移民安置政策的目标是保证因工程发生的移民能从工程中受益。具体政策主要包括:①在可行的范围内避免或尽量减少非自愿移民;②在移民不可避免时,要重视移民规划,要使被安置的移民在实际搬迁之前获得能够补偿他们损失的全部费用;③移民在搬迁过程中和在安置区的过渡时期内应获得帮助;④在提高或至少恢复他们以前的生活标准、收入能力和生产水平方面得到扶持;⑤应特别注意脆弱群体移民的特殊需求;⑥在规划和实施移民安置过程中鼓励公众参与;⑦移民应在社会上和经济上与安置区居民融为一体;⑧应向受工程影响的少数民族、放牧人提供土地、房屋、基础设施和其它补偿。

比较而言,我国和世界银行的移民政策在尽量减少移民数量、妥善安置好移民的生产生活、使移民的生产和生活水平不致低于原有的水平并有所提高上是一致的。我国的移民政策提倡开发性移民,并强调移民安置采取国家补偿和移民自力更生的政策。世界银行在移民安置方面特别强调公众参与及对

第一作者简介:吴宗法,男,硕士,副教授,从事工程移民与技术经济研究,曾发表《水库移民区生产发展规划理论探讨》等论文。

易受伤害群体的特殊照顾。

2 移民安置依据的法规

我国水库移民安置所依据的现行法律是《土地管理法》,其次是有关行政法规和地方性法规。国务院制定的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》是针对大中型水利水电工程建设需淹没土地面积多、移民数量大且集中的特点而制定的专用法规,该法规对移民安置的基本原则、征地补偿及移民安置作了具体的规定。同时我国的水利、电力部门颁发的《水利水电工程水库淹没处理设计规范(试行)》和《水利水电工程水库淹没实物指标调查细则(试行)》,统一和完善了水库淹没实物指标的调查方法与标准,为如实测算淹没实物补偿、补助费用奠定了基础。由于水库移民安置涉及面广,接触到的有关法规也较多,诸如草原、矿产资源和历史文物等对象,这些方面全国人大都分别颁布有相应的法规;又如,水库淹没城镇、铁路、公路、电力、邮电等设施时,在迁建改建时要按照国务院和有关主管部门颁发的法规行事。

世界银行移民业务实施导则主要包括导则 4.20、导则 4.30^[1]及导则 10.70。导则 4.20 的政策方针主要是保证土著居民从发展项目中受益,并避免或减少世界银行援助项目可能给土著居民造成的不利影响。世界银行投资涉及的项目对因社会、经济地位所限无法维护其土地和其它生产资源方面权益的土著居民、部落、少数民族或其他人群构成损害时,有必要采取特别行动。导则 4.30 主要阐述世界银行对非自愿移民安置实施中必须遵循的原则,明确对移民子项目进行规划和筹资是带有非自愿移民工程准备工作中不可分割的一部分。导则 10.70 主要介绍监测和评价的概念,具体阐明监测与评价的目的,并提供设计和实施信息系统的总的指导原则。

相比之下,我国移民所依据的政策基本点、通用法规、前期工作和其它有关法规比较齐全,且可操作性强,它一直在指导着我国水

库移民的实践,并在不断地完善之中。世界银行的移民法规也一直在指导着世界银行贷款项目的移民工作。但导则 4.20 及 4.30 原则性内容较多,缺乏直接的、可操作性的内容,在具体移民实践时还要考虑接受贷款国的实际情况及相关法律法规。对移民的监测评估,是世界银行移民政策所特有的,我国还没有相应的规定。在移民实施过程中对移民安置进行监测评估,这对于保证移民安置的顺利实施起着重要的作用。这项工作在我国的世界银行贷款项目中已经开始开展,取得了一定成效,为国内有关单位所接受。

3 移民安置规划

3.1 移民安置规划深度及阶段划分

我国水库移民安置规划的深度根据项目进行的不同阶段有具体的规定。在预可行性研究阶段是对推荐的水位方案进行移民安置的初步规划。可行性研究阶段则要求以村民小组为单位具体落实移民安置方案及安置地点,落实各项生产、生活措施及专业项目规划,论证其相应投资,编制水库淹没处理概算,编制进度计划。实施阶段则要优化移民安置规划方案,编制移民安置实施计划,编制集镇迁建的建设规划、城镇迁建的详细规划以及专业项目规划。

世界银行对移民安置规划深度的要求并没有像国内那样有明确的阶段划分。其所指的“移民安置行动计划”是很具体的实施计划,需要有详细的调查、具体的补偿政策、落实时间表等等。这一行动计划要求在项目评估前编制完毕,并得到相关部门的批准。

对比而言,世界银行在项目正式评估以前,它的技术部门要求收到满意的“移民安置行动计划”,这份“移民安置行动计划”要比国内可行性研究阶段移民安置规划要求高,这样的要求往往同国内具体做法有一定的差距。这也是编制世界银行贷款项目移民安置行动计划的难点所在。

3.2 移民安置规划内容

我国可行性研究阶段移民安置规划的内容由农村移民安置规划、城镇和集镇的迁建规划以及专项设施复建规划组成。其中农村移民安置规划主要包括:①确定水库淹没处理范围,调查各项损失的数量与质量和各类人口;②选择规划水平年;③按照地方政府提供可能的移民去向,收集各移民安置区的自然资源、社会经济、农业区划、经济发展规划等资料;④确定移民生产、生活安置标准;⑤进行生产安置规划及生产安置人口平衡;⑥进行生活安置规划及搬迁人口平衡;⑦进行投入产出分析,预测移民安置后的生产生活水平,并进行总体评价;⑧编制投资概算;⑨按照工程项目的实施总进度,提出移民搬迁年度计划。

世界银行要求的移民行动计划的主要内容主要包括:①组织机构的责任;②社区参与及与安置区居民的结合;③社会经济调研;④法律内容;⑤安置区的选择方案及确定;⑥损失财产的估价及补偿;⑦土地的使用、征收及转让;⑧培训、就业和贷款机会;⑨住房、基础设施和社会服务;⑩环境保护和管理;⑪实施进度、监测和评价。

对上述报告内容的分析,我们可以发现,世界银行要求的移民行动计划在移民安置去向、移民生产生活恢复规划、社会经济调研等方面同国内具有一致的一面,但世界银行报告内容的要求要比国内可行性研究阶段移民安置规划要求高,它特别强调组织机构的责任、社区参与与安置区居民的结合、法律内容、环境保护和管理、实施进度和监测评估。

3.3 移民费用

我国的水库移民费用由以下几部分组成:①农村移民补偿费,包括:征用土地补偿费和安置补偿费,房屋及附属建筑物补偿费,农副业加工设施补偿费,小型水利水电设施补偿费,乡村企事业迁建补偿费,基础设施补偿费,搬迁运输费,其它补偿费;②集镇迁建补偿费,包括:新址征地费,三通一平费,公共设施恢复

费,居民迁移费,工商企业迁建补偿费,行政事业单位迁建补偿费;③城镇迁建补偿费,包括:新址征地费,三通一平费,市政设施恢复费,居民迁移费,工商企业迁建补偿费,行政事业单位迁建补偿费;④专项复建补偿费,包括:工矿企业、铁路、公路、电信工程、广播工程、输变电工程、工业管道、水利水电设施及库周交通恢复和文物古迹保护;⑤防护工程建设费,包括工程建设投资和年运行费;⑥库底清理费;⑦其它费用,包括:技术培训费,规划设计费,实施管理费,监理费;⑧预备费,包括:基本预备费和价差预备费;⑨有关税费。水库移民所需费用列入工程总费用。

世界银行文件规定移民费用由以下几部分组成:①赔偿费用,主要是土地、房屋及其它征用财产的费用和丧失收入的赔偿,还包括在项目区域内人口调查、测量和估价研究费用;②移民费用,包括在移民安置区征地、建房及当地基础设施的费用,必要的研究费,移民搬家运输费,过渡期补贴,对受影响居民的赔偿及环境保护费用;③重建费用,包括:支持移民恢复收入和改善居住条件的活动费用,附加的当地发展项目、新的服务、农业推广、培训、创造就业机会及贷款等;④管理费,包括人员、办公室、技术辅助,社团参与活动、通讯及类似项目的费用;⑤损失的地区及国家公共财产的费用,包括国家公路、桥梁及因项目建设需要重建的国家和地区基础设施的费用。无论资金来源如何,移民安置的所有费用都要纳入主要投资项目的总费用概算中。

我国目前水库移民费用的计算有一套具有可操作性的法规及规程,如“土地管理法”、“水库淹没处理设计规范”等。而世界银行文件所涉及的移民费用只提到了费用所包含的项目,具体计算时还应参照接受贷款国的法律法规。我国水库移民对房屋及附属建筑物补偿费,按照调查的建筑面积、结构类型和质量标准,扣除旧料后的重建价格计算。而世界银行则要求对受损失的财产估价应以其替代物的价格来衡量,即完全重建价格来计算。

另外,世界银行对一些类型的损失不是简单地用金钱方式估价或补偿的,譬如:获得公共社会服务的途径、接近消费者和供货者的途径及从事渔业、牧业和林区作业的生产方式等,必须开辟一种新的途径,使移民能够获得与这些损失等价的并且在文化上可以接受的各种就业的机会。另外,世界银行移民补偿政策对具有特殊风险的脆弱群体和土著居民给予照顾。

3.4 实施进度、监测和评价

我国移民规划中对实施进度计划编制总的要求不高,一般按照工程项目的实施总进度,提出移民的搬迁计划,对所用的“三材”量进行估算,对监测和评价并没有相应的要求。世界银行对移民安置实施进度、监测和评价提出了比较高的要求,即移民安置进度应与主体投资项目的实施进度一致。所有移民安置规划中每项活动的时间安排都应有最初的调查和筹备以及实际搬迁和搬迁后的社会经济活动计划。规划还应就移民与安置区居民何时能收到预期的效益规定一个达到目标的日期。同时世界银行要求接受贷款方应在项目准备期间安排移民安置的监测和评价工作,并在工程监理时对移民工作进行监测。移民监测需要独立的监测部门承担,以保证提供完整的、客观的信息资料。世界银行有相应的业务实施导则(10.70),对项目的监测与评价作出了明确的规定。

世界银行要求对移民进行监测评价是值得我国水库移民工作借鉴的,它对于保证移民规划的实施具有明显的推动作用。

4 公众参与

世界银行特别强调移民工作中的公众参与,要求在整个项目的准备、实施过程及搬迁以后的生产恢复、生活复建阶段,都需要公众参与,获得安置区居民和移民的合作、参与及反馈意见;在制定移民安置规划时就要向移民介绍他们所拥有的权利和可以选择的方案。世界银行认为:成功的移民安置应及时

将移民责任从安置机构转交给移民本身。

我国水库移民工作中也十分重视公众参与,在淹没实物指标调查时,都是由设计人员与当地的土地管理部门和基层干部组成小组逐村、逐户进行调查核实,调查结果都要得到户主的签字认可。在编制移民安置规划时,一般由设计院和地方有关部门以及受影响的村、村民小组干部移民代表共同确定安置地点、补偿标准和劳动力的安置等。在移民安置补偿政策方案决定之后,一个很重要的步骤是项目单位同有关的部门签订补偿、安置协议。在许多水库项目的移民工作中,都设立了移民户补偿登记卡制度,把损失的详细数字、补偿标准、金额以及分几次支付、支付时间都在卡中一一注明。在移民工作实施过程中,移民直接参与安置点的建设和生产、基础设施的恢复,为移民创造就业机会,使他们直接从移民项目的实施中受益。在移民搬迁安置完毕,地方政府和项目单位还对移民生产生活给予扶持,使移民尽快恢复原有生产生活水平。

纵观我国水库移民的实践,可以发现我国水库移民工作中公众参与是做得比较好的,有成功的经验。但在国内规划报告中一般不体现公众参与的内容。而世界银行要求将移民参与的活动、时间、形式记录下来,编制成表,在规划报告中反映出来,同时还要求对移民申诉渠道的安排、形式作详细的交待。

5 移民的组织机构及责任

世界银行文件规定移民安置的责任在于接受贷款方,必须在工程筹备过程中建立管理移民安置的组织机构,并向负责机构提供充分的资源保证。世界银行对移民机构的设立提出了两个方案:在项目单位内设置一个专门的移民安置机构或将移民安置委托给地方管理机构,同时要邀请非政府组织在相当范围内介入移民安置的规划、实施与监测。

近年来,我国水库移民的组织机构一直是比较健全和得力的,根据我国国情,这一组

组织机构一般具有政府职能。对于有水库移民任务的省份,这一机构由省级移民办(隶属于省政府相应职能部门)、县(市)级移民局(有分管的县(市)长)、乡(镇)级移民站(有分管的乡(镇)长),以及村民委员会负责人组成。项目单位有相应的移民管理机构,协调业主和地方移民机构之间的关系。这一自上而下强有力的健全的移民机构对于实施大规模的水库移民起到了十分重要的作用。我国水库移民安置组织机构的设置有着成功的经验。移民组织机构对于水库移民任务比较重的省份是常设机构,这使得移民安置方针政策的制定和实施具有权威性和连续性,其主要职责是在水库移民的前期协助有关技术部门进行水库淹没损失及社会经济调查,参与移民安置规划,在实施期间组织移民的实施,实施完毕后对移民进行后期扶持,并对移民的生产生活水平进行跟踪评价。与世界银行的要求相比,我国水库移民的组织机构是符合其文件规定的,并且一直在组织实施移民工作。

6 结 语

a. 我国的水库移民政策和世界银行的移民政策在诸多方面是一致的,而且我国的

移民政策可操作性强。

b. 在编制移民安置计划方面,世界银行的要求要比我国可行性设计阶段高,在编制世界银行贷款项目移民计划时,首先需要的是领会世界银行移民政策的内涵,将世界银行移民计划要求的内容反映在报告里,诸如公众参与、移民机构、法律内容、财务管理等,这些内容在我国水库移民规划的实践中是必须考虑的,只不过我国所要求的可行性阶段规划报告习惯上不需要这方面的内容而已,而在移民安置去向、移民生产出路、移民生活体系恢复等方面,目前我国可行性阶段的规划内容需要加深,以满足世界银行对移民安置行动计划的要求。

c. 在监测评估方面,我国有关移民政策需要吸收世界银行这方面的经验。

参考文献

- 1 迈克尔·M·塞尼,移民与发展,南京:河海大学出版社,1996.16~47
- 2 刘兰桂,中国水库移民安置规划.见:水库移民经济研究中心主编,水库移民安置国际高级研讨会文集.南京:河海大学出版社,1994.75~80

(收稿日期:1996-11-05 编辑:熊水斌)

·简讯·

河流水质模拟基础的计算机辅助学习软件简介

河流水质模拟基础的计算机辅助学习软件(WQMCAL)由联合国教科文组织国际水文计划第六阶段“水文学教材编写”项目组的成员、匈牙利国家水资源研究中心研制和开发。其目的是辅助大学教师和学生进行河流水质模拟基础理论的教学和学习。该软件的背景材料为联合国教科文组织1992年出版的《河流与湖泊系统中污染物变化和传输的水文、化学和生态过程》一书。软件的主要内容涉及:①水质模拟的理论基础;②BOD-DO模型(溶解氧下跌曲线及两个BOD-DO扩展模型等);③扩散-平流模型(一维污染溢出模型及二维横向混合模型)。该软件仅作为辅助教学和学习软件发行和传播,没有版权限制。软件在Windows环境中安装和运行,全部安装文件压缩在一张3英寸软盘中(约800K),安装后仅为两个文件共约3M。该软件充分利用Windows的环境,界面生动,操作简捷;内容丰富,由浅入深,包括大量的公式、图表和可供实时操作的实例和水平测验习题。此外还有特别为此编写的一本题为“河流水质模型基础——水质模拟的计算机辅助学习程序”的出版物供读者参考。总之,该软件是一个较优秀的计算机辅助教学和学习的软件。

(邢迎光供稿)