

土耳其水利工程征地与移民安置

①
56-56

施国庆¹, 土然·阿萨², 张绍山³

(1. 河海大学水库移民经济研究中心, 江苏 南京 210098;

2. 土耳其水利工程总局, 土耳其 安卡拉 06100; 3. 水利部移民开发局, 北京 100053)

1-127

D632.4

D737.438

摘要:简要介绍土耳其国家水利工程总局及土耳其水利水电工程建设概况;分析土耳其水利水电工程建设中的土地征用、移民安置方法、移民实施、重建情况;介绍土耳其国家水利工程总局不动产征用部的组织机构及其职责,认为土耳其在有关移民法规建设,将征地工作和移民工作分开进行、重视移民重建过程中对安置村的全面规划和基础设施配套等经验,值得借鉴。

关键词:工程移民;水利工程;征地;重建;土耳其

中图分类号:C922;TV61

文献标识码:B

文章编号:1006-7647(2000)04-0056-03

1 土耳其国家水利工程总局及土耳其的水利水电工程建设概况

土耳其国家水利工程总局(DSi)是土耳其政府进行全国水资源规划、实施和运行的主要执行机构。1994年,DSi 雇有 4644 名工程师和 25385 名永久性工作人员。DSi 作为一合法实体成立于 1953 年,归公共工程及安置部领导,作为国家主要的自然资源开发机构,DSi 负责管理全部国家所有的地表及地下水资源和部分公共土地。1994 年 DSi 用于其项目的经费约占政府投资预算的 28.4%,占政府总财政预算的 3.5%。

DSi 的任务是“开发水及土地资源”,因此,它有范围很广的与此有关的职能,包括:流域开发规划、为农业提供无污染水源、水力发电、大城市的市政及工业供水、水质改善、防洪、河流整治及控制、环境治理及对水工设计和施工材料的研究。法律授予 DSi 的特殊职权包括征用土地及不动产来实施上述职能。

至 1994 年,实施国家建设计划,已建成 164 座水坝、74 座水电站、1217 座灌溉及拦沙坝,这些工程和其它实施中的项目将最终提供土耳其用电量的一半左右。若国家开发计划一旦完成,495 座多用途水坝将灌溉 850 万 hm^2 的土地,年发电量约达 1222.40 亿 $\text{kW}\cdot\text{h}$ 。

土耳其正在实施的一个重大项目群——GAP 项目,包括 22 座大坝,19 座水电站,总装机 7476 MW,年发电量 27345 $\text{GW}\cdot\text{h}$,灌溉面积 169.3 万 hm^2 ,现已完建

3 座水坝,2 座水电站,装机容量 3200 MW,发电量 16254 $\text{GW}\cdot\text{h}$,灌溉面积 3.6945 万 hm^2 ;在建 5 座水坝,4 座水电站,装机 4.52 MW,发电量 1051 $\text{GW}\cdot\text{h}$,灌溉面积 24.2 万 hm^2 。

2 土耳其的土地征用与移民安置及重建

2.1 土地征用

土耳其宪法授权政府征用公共工程所需的土地,并制定了《征地法》,而且《征地法》规定了如何实施征地的程序。国家计划组织的选择项目标准是把投资预算分给那些征地费用最少的项目,其目的在于帮助政府机构把重点放在那些较少或不需征地并且移民工程不太棘手的项目。

作为一个水坝建设机构,DSi 负责征用项目建设需要的不动产,对不动产进行估价,其基本原理是财产的价值要求比其市场价格更加实际,方法为将从农业土地中获得的净收入和当地资本核算率进行除法计算。征地赔偿原则上以现金方式支付给土地所有者,如果土地所有者要求由国家进行移民安置,则其补偿金将由 DSi 存入一个特别的移民基金中。

征用的财产价值由一个特别委员会决定,其组成人员每 5 年换一次,共有 5 名常务委员(其中 3 名委员由省级行政委员会任命,2 名从财产所有人中选出)及 5 名候补委员。

DSi 在水坝施工现场及库区实施征地的顺序是:首先,大坝的轴线位置,施工便道及料场;第二,按施工计划从最低的河底高程处至围堰高程处;第

三,从围堰到规划的高于最高水位的征地等高线;最后,按财产所有人的请求和政府的批准征用邻近的不动产。

至1992年末,DSi已征用了35万多 hm^2 土地。预计,将要征地的总数将达到70万 hm^2 ,这一数字已接近土耳其国土总面积的1%。

2.2 移民安置方法

在土耳其,土地征用和移民是两种不同的活动范畴,DSi负责土地征用,乡村事务委员会(GDRA)负责移民。在征地和移民实施过程中,DSi起主导作用,因为它是导致移民的主要机构。

土耳其宪法给出了国家移民政策的总体框架,并制定了《移民法》。《移民法》中明确规定对属于移民或请求政府帮助迁出的移民,政府必须负责。《移民法》还对迁入土耳其移民、土耳其境内移民和合并零散村落过程中的移民问题作出了相应的规定。目前,在土耳其实行两种类型的移民:①农村移民;②商人、技工和其它有专业技能的城市移民。在这些移民的过程中,政府提供必要的资本如土地、房屋、商业场所和营业资金。农民可得到一定的土地、农畜、工具、设备、牧畜圈棚、仓储地和其它设施。土地的数量及分配形式由卫生和社会援助部及农业部按家庭人口来确定。政府还对移民搬迁提供交通条件。法律规定了在建设过程中雇佣政府工作人员,并在移民过程中无偿提供木材。

2.3 移民实施

当GDRA从DSi收到必要的资料后,移民过程便正式开始。接着DSi将提供给GDRA的现场机构需要征地的清单和地籍图。当移民实施时,同时也进行征地工作。首先,进行意向调查,以确定家庭是否愿意搬迁,如果愿意,再询问搬迁的类型、如向城市还是向农村搬迁。然后,省移民委员会将确认哪些家庭有资格移民。

确定了有资格的移民人口后,GDRA将配合DSi安排移民计划。另外,除了存在特别移民基金内的钱以外,短缺的资金将请求政府在一般预算中给予补偿。在这一阶段,同时还进行选址的研究。在取得政府分配的必要土地和资金后,对移民区的建设进行招标。在房屋建成之后,有资格移民的家庭按政府搬迁计划搬入新的居住点。如果施工延期,有资格的移民人口将被安置在附近的临时住所。

提供给移民的不动产在10年内不得以任何理由出售。同时移民在5年内免税。

省长、市长是及时、全部把重建款分配给移民的最高负责人。他们也将对移民恢复其原有的生产水平负责。如果淹没的村子在水库淹没区域高程之上

拥有现成的土地,政府将允许这些人移居到这一地区,并提供技术上和财政上的帮助。

2.4 重建

政府采取下列措施来重新恢复移民的生活水准:①那些贫困线以下的移民家庭有资格一经批准就可得到食物、燃料、保健和衣服。②提供现金或某种信贷来购买机器和其它设备,偿还期延期2年,7年内还清。偿还从第3年末开始,分4年以相同的金额分期付款。利息按10%计。运行资本贷款是另一种帮助重建的形式,它1年到期,利息10%。移民费用的偿还期是25年,包括5年宽限期(初始利息免除期)。移民者在搬迁过程中可按政府低级雇员的同样津贴得到旅行补贴。

除了上述的金融支持外,政府还提供许多就业机会来提高移民的生活水准。这些工作的必要设备也由政府提供。每一个乡村移民区配备一个保健中心,包括一名医生、一名护士和一名助产士。政府还实行经常性的卫生管理,在移民过程中召开信息发布会。在移民区还建立通讯、邮政设施,开展社会活动以支持、帮助移民与当地人和睦共处。

移居于水库淹没线以上地区的人可以建立合作社,比如渔业合作社。在DSi帮助下,DSi鱼种场以向水库提供鱼苗的方式对合作社给以支持。

2.5 DSi不动产征用部简况

DSi不动产征用部下设4个科,即征地科、地籍管理科、项目规划与监测科、调查评估科。现有33人,其中农业工程师10人,测量工程师1人,土木工程师1人,高级职员11人。

DSi不动产征用部的主要职责是:①对不动产的征用制定政策与具体实施计划;②准备征用土地所需的地图、文件;③为财产估价委员会提供帮助;④根据项目的重要程度,为DSi制订土地征用预算,编制与实施年度计划;⑤协调DSi的地区委员会与有关政府部门的关系;⑥从财政部、林业部申请必要的土地用于安置移民;⑦将有关移民人口的基础资料提交给国家农村事务部、国家乡村事务委员会;⑧发布官方的征地移民通告,对法律诉讼结果制定处理措施;⑨建立DSi土地财产档案;⑩向国家计划组织提交移民重建家园的报告;⑪为DSi项目制定移民规划,并根据规划对实施过程进行监测;⑫根据征地、移民情况,编制季度进度报告给外资贷款方。

截止1994年,DSi已征地75万块约35万 hm^2 ,从林业部、财政部要求划拨土地15万 hm^2 。

DSi不动产征用部各科的主要分工职责是:①征地科、负责征地、购买土地、土地分配,土地划界,准备征地图纸,划定和标定征地范围,准备招、投

标文件和最终确定土地价格,起草有关征地法律框架文件,土地调整,提供地籍图纸;②地籍管理科,负责资产交换,统计征地过程中价格变化情况,土地登记造册,土地出租,不动产产权转换与移交;收回征用后的土地,出售 DSi 的不动产;③调查评估科,负责土地估价,临时用地损失调查,对需政府帮助的移民进行调查评估;④项目规划监测科,负责移民监测,移民恢复重建,征地与移民对环境影响分析,统计数据收集,处理移民过程中的问题。

3 值得借鉴的经验

土耳其与中国一样,属于发展中国家,近 15 年发展较快,土耳其现已成为欧盟和北约的成员国,社会经济发达程度已远高于中国,人均国内生产总值已超过 2400 美元。

在水利水电工程建设方面,中国与土耳其有许多相似之处,土耳其有丰富的国土资源和水资源,水力发电占整个能源供给的 37%,已灌溉面积达 400 万 hm^2 ,占可灌溉面积(850 万 hm^2)的 45%。水利资源已利用部分占总蕴藏量的 15%。土耳其政府十分重视水利水电工程建设和水工程引起的移民与重建问题。

通过对土耳其水库征地与移民重建的分析,结合我国的实际情况,有下述几方面的经验值得借鉴:

a. 土耳其政府对水库移民工作非常重视,制定

了《征地法》与《移民法》,从法律上明确了征地、移民工作的机构、程序、内容、方式、步骤等,且具有实际可操作性。建议开展土耳其有关征地、移民的法规与我国相关法规的对比研究。

b. 土耳其将征地、移民工作分开的思路与做法很值得研究和借鉴。在土耳其,水利水电工程征地由业主(DSi)负责,采用项目出资完全赔偿的办法(而不是我国“前期补偿补助,后期扶持”的办法),赔偿价格既不完全是市场价,又经过了独立于征地方与被征地方的充分合理公正的评估,且征地有关各方均可通过法律诉讼对赔偿进行质疑。移民在得到合理赔偿后,在经济利益机制驱动下,即可选择由政府安置,也可选择自我安置的方式。由国家安置的移民费用不足部分由国家提供 25 年期(含 5 年宽限期)的无息贷款解决,国家承担部分列入政府社会发展计划及预算,具体工作由乡村事务委员会承担。

c. 土耳其在移民重建过程中,对安置村进行了比较全面的规划,基础设施建设配套。其优先利用国有土地安置移民、各有关行业(教育、卫生、农业、社会、金融等)共同支援等许多移民工作的政策与做法值得研究借鉴。

d. 土耳其政府特别重视水利水电建设,DSi 在政府中也具有很重要的地位与作用,这从 DSi 预算占国家财政预算 3.5% 及投资预算的 28.4% 中可见一斑。

(收稿日期:1999-03-01 编辑:马敏峰)

(上接第 28 页)

讲,对于任意误差 $\epsilon > 0$,拼贴定理中的分块数 N 是一个与 ϵ 有关的自然数。随着 ϵ 减小, N 增加,必然导致压缩比下降。因此,难以期望在保证失真度很低的条件下,分形编码对于一切图像都具有普遍适用的高压缩比,从而只能在压缩比和失真度之间加以均衡。目前分形压缩技术的发展方向主要在两个方面:一是从纯粹改进基本算法入手,例如在图像分割,减少计算量,加速匹配过程等方面对基本算法加以改进;另一是把分形压缩技术与其他压缩技术结合起来。当前比较成功的方法是将小波变换与分形编码方法相结合,能取得很高的压缩比和较好的图像质量。

由于分形编码的本质特点,它尤其适用于对压缩时间不敏感,但对解压时间有高要求的场合,例如高质图像的多媒体查询。因此该方法自 80 年代末提出至今,虽然历经时间尚短,却已取得了引人注目的成绩。例如全球最大的软件公司 Microsoft 公司,采用分形压缩技术于 1992 年推出了多媒体百科全书 En-

catra。它在不到 600 MB 的光盘上存储了 200 万字的文本信息,7 h 声音信息,100 个动画作品,800 幅彩色地图,以及 7000 幅高质量照片,其效果确实令人惊讶。

参考文献:

- [1] Barnsley M F. Fractals everywhere[M]. Academic Press, 1988.
- [2] Barnsley M F, Hurd L. Fractal image compression[M]. AK Peters, Wellesley, 1993.
- [3] Jacquin A E. Image coding based on a fractal theory of iterated contractive image transformations[J]. IEEE Trans. On Image Processing January, 1992, 1(1): 18 ~ 30.
- [4] Jacquin A E. Fractal image coding: a review[J]. Proceedings of the IEEE, 1993, 81(10): 1451 ~ 1465.

(收稿日期:1999-03-15 编辑:张志琴)

