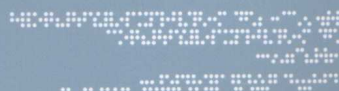


世界银行贷款湖南电力发展项目

YIMINANZHI
ZHENGCE SHISHI GUANLI

移民安置 政策·实施·管理

王家红 陈绍军 汤子贵 等编著



世界银行贷款湖南电力发展项目

移民安置 政策·实施·管理

王家红 陈绍军 汤子贵 等编著

河海大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

移民安置政策·实施·管理 / 王家红主编. — 南京: 河海大学出版社, 2007. 12

ISBN 978-7-5630-2425-4

I. 移... II. 王... III. 移民—安置—研究—中国 IV. D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 159761 号

书 名 / 移民安置政策·实施·管理

书 号 / ISBN 978-7-5630-2425-4/F·255

责任编辑 / 毛积孝

责任校对 / 刘 宇

封面设计 / 杭永鸿

出 版 / 河海大学出版社

地 址 / 南京市西康路 1 号(邮编:210098)

电 话 / (025)83737852(总编室) (025)83722833(发行部)

经 销 / 江苏省新华书店

印 刷 / 南京捷迅印务有限公司

开 本 / 787 毫米×1092 毫米 1/16 12.75 印张 318 千字

版 次 / 2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

定 价 / 30.00 元

编 著 人 员

顾 问：黄 强 喻新强 施国庆

主 编：王家红 陈绍军 汤子贵

编 写：

理论篇：陈绍军 殷建军 陈少妹

贾永飞

实践篇：王家红 汤子贵 肖立华

吴 军 刘元仪 饶运连

王世民 李伟民 陆 华

吴启明 成 煜 肖春红

序

利用世界银行贷款建设的湖南电力发展项目,在湖南省电力建设史上增添了新的一页,它不仅引进了发达国家的先进设备与技术,而且引进了工程施工管理、工程服务咨询、体制改革研究和移民安置管理等一整套管理理念,为培养湖南电力建设队伍参与市场竞争奠定了良好的基础,在当时特定条件下,为“九五”及“十五”期间的电力发展起到了重要推动作用。

湖南电力发展项目,从项目的准备到项目完成后评估,历时十年。在国家发展改革委员会和湖南省人民政府的高度重视与支持下,在地方各级政府的积极配合下,湖南省电力公司和各参建单位坚持贯彻与时俱进、求真务实的精神,抓住机遇,自谋发展,实实在在地工作,使整个项目的建设卓有成效,于2006年完成了项目的竣工报告和移民安置后评估报告。

湖南电力发展项目由耒阳电厂二期扩建、耒阳电厂配套输变电工程和长沙输变电工程21个子项目组成,新增火电装机容量 2×300 兆瓦,新建220千伏输电线路13条414.55公里,新建220千伏变电站7个,容量1860兆伏安。由于这些工程的建设,引发了一定数量的、有组织的人口迁移,这些移民具有非自愿性,它涉及到社会、经济、政治、文化、人口、资源、环境和工程技术诸多方面,是一项庞大而又复杂的系统工程。

搞好项目的移民安置管理,不仅关系到工程建设的速度,而且也关系到湖南在国际上的形象与声誉。这些年来,我们在这方面做了一些工作,从项目的准备、移民安置政策的学习、移民安置计划的编制与实施、移民安置管理、组织机构的设置和能力建设等方面均确定了自己的工作目标,从项目实施开始,坚持了年度内部监测评估报告,把实施过程中暴露出来的问题,用世界银行的要求标准,展开充分讨论与研究,去伪存真,使各种问题得到圆满的解决。在平时工作中注意了各项制度的建立与贯彻执行,并使各类信息及时反馈,发现问题在规定的时间内作出处理。经过多年实践,这种管理模式与工作方法是可行的,得到世界银行的充分肯定。

外部独立监测评估机构——南京河海大学移民研究中心和世界银行专家的卓越工作,较好地协调了世界银行、业主、地方政府和广大移民之间的关系,是做好湖南电力发展项目移民安置工作的重要保证。

在强手如林的市场竞争中,我们所做的一切仅为沧海一粟,是事业给了我们一次学习的机会,使项目移民安置管理工作实现了制度化、规范化和程序化,对项目建设起到了推波助

澜的作用。

在内资建设项目中,如何借鉴世界银行的移民安置政策,积极地做好移民安置工作,是一个值得很好探讨的问题。衷心地希望从事此项工作的业内人士,共同研究,创新意识,创新方法,创新经验,为加快电力建设,构筑和谐社会,作出努力。

利用世界银行贷款湖南电力发展项目建设历时10年,期间经历了“九五”、“十五”两个五年计划、电力体制改革等重大事件,湖南省电力公司几任领导周绍文、李维健、吴惠康、喻新强等为此做了大量的、卓有成效的领导工作。特别是前任的湖南电力发展项目领导小组组长、湖南省电力公司副总经理喻新强先生,几乎参与了全过程的直接领导和协调,在此,表示衷心的感谢。

湖南电力发展项目领导小组组长

湖南电力公司副总经理



目 录

理 论 篇

第一章 世界银行及非自愿移民政策	3
第一节 世界银行及其社会保障政策	3
一、世界银行及其对中国的援助.....	3
二、世界银行社会保障政策.....	5
第二节 世界银行非自愿移民政策	8
一、非自愿移民政策发展历程.....	8
二、非自愿移民政策主要内容.....	10
第二章 中国移民政策	13
第一节 中国征地拆迁政策法规	13
一、中国征地拆迁主要法律法规.....	13
二、移民安置主要政策.....	16
第二节 非自愿移民政策与我国移民政策比较分析	18
一、基本目标.....	18
二、实施程序.....	19
三、政策内容.....	19
第三章 利益相关者及非自愿移民	22
第一节 项目利益相关者分析	22
一、利益相关者及其诉求.....	22
二、利益整合.....	25
第二节 非自愿移民及其特点	26
一、移民和非自愿移民的定义.....	26
二、非自愿移民特点.....	27
第四章 非自愿移民风险管理	29
第一节 非自愿移民风险识别	29
一、风险识别步骤与方法.....	30
二、非自愿移民风险来源.....	30
第二节 非自愿移民风险分析	32

一、风险分析步骤与方法	32
二、非自愿移民风险成因	33
第三节 非自愿移民风险控制	35
一、事前控制	35
二、过程控制	36
三、事后控制	36
第五章 非自愿移民权益保护	38
第一节 非自愿移民基本权益	38
一、非自愿移民权益的涵义	38
二、非自愿移民基本权益	39
第二节 非自愿移民权益保护现状	41
一、取得的成就	41
二、存在的问题	42
三、原因分析	43
第三节 非自愿移民权益保护措施	45
一、宏观举措	45
二、微观措施	47
第六章 公众参与与抱怨申诉	49
第一节 公众参与概述	49
一、公众参与的涵义	49
二、公众参与的特点	50
三、公众参与的作用	51
四、公众参与的法律依据	52
第二节 公众参与过程及实现途径	53
一、公众参与过程	53
二、公众参与的实现途径	58
第三节 移民抱怨与申诉	58
一、抱怨与申诉的内容	59
二、抱怨与申诉的程序	60
三、抱怨与申诉的对策与建议	60
第七章 移民监理与监测评估	62
第一节 概述	62
一、移民监理	62
二、移民监测评估	63
三、移民监理与监测评估的关系	64
第二节 移民监理	65

一、监理阶段与程序	65
二、主要内容	66
第三节 移民监测评估	68
一、内部监测评估	68
二、外部监测评估	69

实 践 篇

第八章 湖南电力发展项目概况	75
第一节 项目背景	75
第二节 项目准备	76
一、项目鉴定	76
二、项目准备	76
三、项目评估	76
四、项目谈判	77
第三节 项目实施	78
第四节 项目管理	79
第五节 项目验收	81
第九章 项目建设与移民安置政策	82
第一节 项目建设与移民安置	82
一、移民安置重要性	82
二、移民安置原则	83
第二节 移民安置政策	84
一、政策比较	85
二、政策衔接	85
第十章 移民安置规划	88
第一节 实物指标调查	88
一、分阶段调查	88
二、具体工作过程	89
第二节 社会经济调查	92
第三节 补偿标准确定	92
第四节 安置方案确定	93
一、货币安置	93
二、调整土地	94
三、重置作价与实物安置	94
四、其他安置措施	98
第十一章 移民安置实施	99

第一节 移民安置计划实施方式	99
一、组建项目部	99
二、地方政府包干	99
三、施工单位负责	100
第二节 长沙芙蓉变移民安置	100
一、前期工作准备	101
二、移民安置实施	102
三、资金管理	105
四、跟踪调查	105
第三节 耒阳电厂二期扩建工程移民安置	106
一、安置方案	107
二、移民安置过程	108
三、移民安置效果	110
第十二章 移民安置管理	113
第一节 移民机构设置及能力建设	113
一、机构设置	113
二、能力建设	115
第二节 移民安置管理办法	116
一、合同管理	116
二、资金管理	117
三、档案管理	118
四、公众参与	119
第三节 移民安置管理经验	120
一、实例一:送变电建设公司移民安置经验	120
二、实例二:电力安装工程公司移民安置经验	122
第十三章 移民安置监测评估	126
第一节 移民安置监测	126
一、内部监测	126
二、外部独立监测	128
第二节 世界银行检查	129
第三节 移民安置后评估	130
一、政策的透明度	130
二、实施的严密度	130
三、移民的关注度	131
附录一:世界银行非自愿移民政策	132
附录二:移民信息册	139

附录三:湖南电力发展项目移民安置经费管理办法	143
附录四:湖南电力发展项目移民安置管理条例	150
附录五:湖南电力发展项目移民安置管理工作程序的若干规定	154
附录六:征地拆迁与移民安置监测评估编制要求	158
附录七:前期征地要求及流程	168
附录八:现场实物调查表	172
附录九:相关协议	181
参考文献.....	189
后 记.....	191

理 论 篇

第一章 世界银行及非自愿移民政策

世界银行成立于1944年。为了消除全世界的贫困、促进经济发展和社会进步,尤其是改善发展中国家人民的生活条件和提高他们的生活水平,世界银行作出了巨大努力。为了更好地维护环境和社会安全,世界银行制定了一系列的政策,如环境评价政策、非自愿移民政策、少数民族政策和大坝安全政策等。其中,非自愿移民政策自1980年出台至今,已有26年的历史。在这段时间里,为了更好地满足经济与社会发展的需要,该政策经历了5次调整和完善。2002年初公布的非自愿移民政策内容丰富、规定详细,对贷款国在申请贷款时如何进行非自愿移民安置规划的准备提出了详尽的要求。

第一节 世界银行及其社会保障政策

世界银行成立于1944年7月1日。截至2005年底,世界银行已成为拥有184个成员国的国际机构,其目标为消除贫困。世界银行通过对其成员国尤其是发展中国家提供大量资金和技术援助,为全世界的发展作出了大量努力和重要贡献。在发展过程中,世界银行先后制定并不断完善了多项政策,旨在保护援助国乃至全世界的环境和社会安全。这些政策包括环境评价、自然栖息地、病虫害管理、非自愿移民、少数民族、森林、文化财产以及大坝安全。其中,非自愿移民政策是我们的关注目标。

一、世界银行及其对中国的援助

本着“为消除贫困而努力”的宗旨,世界银行的工作为全世界尤其是发展中国家的贫困消除问题作出了重要贡献。中国是最大的发展中国家,世界银行通过投资贷款、技术援助贷款和赠款等方式,在农业、交通、能源、教育、卫生和环境保护等方面提供大量援助,为中国的发展作出了重要贡献。

1. 世界银行基本情况

1944年7月1日,为重建国际货币金融体系,在美国布雷顿森林举行了联合国货币金融会议,会议通过了两个协定:一是《国际货币基金组织协定》;二是《国际复兴开发银行协定》。后者标志着世界银行的建立。此后,又陆续成立了国家开发协会(IDA)、国际金融公司(IFC)、解决投资争端国际中心(ICSID)和多边投资担保机构(MIGA)。我们通常所说的世界银行,主要指国际复兴开发银行(IBRD)和国家开发协会(IDA)。

世界银行总部设在美国华盛顿哥伦比亚特区,同时在109个国家设有代表处,拥有来自约160个不同国家的雇员约9300人,包括经济学家、教育学家、环境科学家、金融分析师、人类学家、工程师以及其他工作人员。

世界银行目前拥有 184 个成员国,这些国家对世界银行资金的筹措和使用共同负责,实行公司经营模式,成员国即是股东。美国是最大的单一股东,拥有 16.41% 的投票权;其次是日本(7.87%)、德国(4.49%)、英国(4.31%)和法国(4.31%);其他成员国持有其余的股份。世界银行的政府股东由理事会代表,理事们是世界银行的最终决策者。他们每年在世界银行的年会上会晤一次,并将具体责任委派给他们在世界银行现场工作的执行董事。世界银行集团的各成员国政府都由一名执行董事代表。五个最大的股东(法国、德国、日本、英国和美国)任命一位执行董事;其他成员国共有 19 位执行董事代表。

2. 世界银行的目标

世界银行中文网站上有这样一段文字:“我们生活在一个富裕的世界上,全球年收入已超过了 31 万亿美元。在这个世界上,一些国家的人均年收入在 4 万美元以上。但是,也是在同—个世界上,有 28 亿人(发展中国家人口一半以上)的人均年收入却在 700 美元以下;其中,12 亿人每天的收入还不到 1 美元。由于这种情况的存在,发展中国家每天有 33 000 儿童夭折于世。在这些国家中,每分钟有一个以上的妇女死于分娩。贫穷使得 1 亿以上的儿童(其中的多数为女孩)没有机会上学。在人口不断增长(估计在未来的 50 年里,人口还会增加 30 亿)的同时,要降低贫困水平是一项巨大的挑战。”

基于这样的现实,世界银行将奋斗目标定位于帮助发展中国家提高生产力,促进经济发展和社会进步,改善人民生活条件和提高人民生活水平,从而消除贫困。作为联合国的专门机构之一,世界银行正在与整个社会—道,共同努力缩小贫富国家之间的差距,把富国的资源转化成穷国的经济增长。作为世界上提供发展援助最多的机构之一,世界银行支持发展中国家政府建造学校和医院、供水供电、防病治病和保护环境的各项努力。

迄今为止,世界银行参与了遍及几乎所有的部门和所有发展中国家的 1800 多个项目。其中 2004 年,世界银行向发展中国家的 245 个项目提供了 201 亿美元的资金援助,同时提供专门技术旨在帮助这些国家减少贫困。

3. 世界银行对中国的援助

根据世界银行对中国的《国别伙伴战略》,世界银行目前主要为中国提供以下援助:①促进中国经济与世界经济的融合。深化中国对多边经济机构的参与,降低对内和对外贸易和投资壁垒,为中国的海外发展援助提供帮助;②减少贫困、不平等和社会排斥。推动城镇化均衡发展,保障农村生活,扩大基本社会服务和基础设施服务,尤其是在农村地区;③应对资源短缺和环境挑战。减少大气污染,节约水资源,优化能源利用(部分通过价格改革),改善土地行政管理,履行国际环境公约;④深化金融中介作用。扩大金融服务(尤其是中小企业),发展资本市场,应对系统性风险,维护金融稳定;⑤加强公共部门和市场制度。提升企业竞争力,改革公共部门,理顺政府间财政关系。

为实现上述目标,世界银行主要通过三种方式实施援助计划,包括投资贷款、技术援助贷款和赠款(赠款往往由多边合作机构提供,由世界银行管理)。分析报告、政策咨询、研讨会和培训等非金融服务,以一种或多种方式相结合来实现具体的目标。

贷款计划主要针对政府在基础设施建设、农村地区扶贫和自然资源管理方面为主要优先重点。截止到 2006 年 6 月 30 日,世界银行累计向中国提供贷款约 405.34 亿美元,支持了 274 个项目,其中 75 个项目仍在实施中。世界银行贷款项目涉及国民经济的各个部门,遍及中国的大多数省、市、自治区,主要集中在交通、城市发展、能源和人力开发领域。交通

项目着眼于将贫困内陆省区与经济蓬勃发展的沿海地区连接起来;城市项目着眼于城市交通、可持续供水和环境卫生;能源项目着眼于满足国家日益增长的电力需求。

在2006财年(2005年7月1日—2006年6月30日)期间,世界银行向中国提供贷款约14.5亿美元,支持了11个项目,包括上海市城市环境项目、加强农业灌溉项目、内河航运项目、福州南台城市发展项目、黑龙江奶业项目、扩大可再生能源规模项目、中国经济改革实施项目、第三江西公路项目、辽宁中等城市基础设施项目、河南县城供水和环境卫生项目和长江珠江流域治理项目。在《国别伙伴战略》期间(2006—2010年),国际复兴开发银行对中国的贷款额预计每年在10—15亿美元之间。

世界银行和中国政府每年就双方的三年滚动合作计划进行磋商。财政部是世界银行集团在中国开展业务活动的主要对口部门,国家发展改革委员会在合作计划的制定中也起着重要作用。双方都可以对合作计划提出建议,所有项目都须经过充分的技术、经济、财务、环境和社会评估之后才提交双方有关部门做最后审批。在经济分析和政策咨询方面,双方也商定一个主要调研项目的年度计划,并以政府各有关部门针对新出现的问题提出的特别调研要求作为补充。世界银行的中国业务由世界银行中国局负责管理。中国是执行世界银行贷款项目最好的成员国之一;世界银行的贷款为中国经济发展、消除贫困作出了重要贡献。

二、世界银行社会保障政策

为了实现消除贫困这个宏伟目标,世界银行出台了一系列旨在保护环境和社会安全的政策,即社会安全保障政策。社会安全保障政策包括:①业务政策(OP)/世界银行程序(BP)4.01—环境评价;②OP/BP4.04—自然栖息地;③OP4.09—病虫害管理;④OP/BP4.12—非自愿移民;⑤业务导则(OD)4.20—少数民族;⑥OP4.36—森林;⑦OPN11.03—文化财产;⑧OP/BP4.37—大坝安全。

以上政策配套使用,旨在避免、缓解或最大限度降低世界银行资助项目的负面环境和社会影响。这里仅介绍环境评价、非自愿移民和少数民族政策的目标和业务原则。

1. 环境评价政策

世界银行要求,在项目建设之前,需要对项目进行环境评价,编制成环境评价报告。这一政策以协助确保投资项目的环境和社会安全性和可持续性,支持将项目环境和社会方面的问题纳入决策进程为目标。

在政策执行过程中,世界银行要求银行内部职员和贷款国遵循以下原则:①尽早对每一个建议项目进行筛选,以确定环境评价的合适范围和类型,这样就可以根据潜在风险以及直接、间接(如相关的话)、累积和联合影响的程度开展成比例的适当研究。可酌情采用部门或区域环境评价方法。②评估建议项目对有形资源、生物、社会经济资源以及有形文化资源的潜在影响,包括对各方关注的跨边界和全球问题的影响以及对人类健康和安全的潜在影响。③评估适用法律和制度框架文件(包括可适用国际环境协议)的适当性,确认这些框架文件规定了合作国政府不资助可能有悖于这些国际协议规定的项目活动。④评估可行的投资、技术和场址方案,包括“无项目”方案、潜在影响、缓解这些影响的可行性、方案的资本成本和经常性成本、方案的因地制宜性以及与此类方案配套的机构、培训和监测要求。⑤如果资助的项目类型可以适用,通常适用《污染预防和削减手册》。如果选用《污染预防和削减手册》之外的替代性措施,应说明采用替代性措施的理由。⑥防止项目产生负面影响。如不能防

止这些负面影响,应至少通过环境管理和环境规划最大限度地减少负面影响或对这些影响给予补偿,同时增强项目的正面影响。环境规划应包括建议缓解措施、监测、机构能力发展和培训措施、实施计划表以及成本概算。⑦尽早发动受项目影响的群体和当地非政府组织等相关利益方,使他们参与项目准备,同时确保其看法和关注的问题为决策者所了解并纳入考虑。在项目实施的全过程中,继续进行必要的公众咨询来处理对他们有影响且与环境评价相关的问题。⑧在适当情况下,聘用独立的专业人员编制《环境评价》。在准备和实施具有高风险或有争议或涉及重大和多层次环境和/或社会事件项目的过程中,聘用独立的专家组。⑨制定措施将环境评价过程和结论与建议项目的经济、财务、机构、社会和技术分析研究联系起来。⑩将本表中的原则应用于有投资项目和中介投资项目的子项目。⑪在项目评估正式开始前,通过方便出入的场所将《环境评价》以易懂的格式和语言及时向主要相关利益方公布。

2. 非自愿移民政策

非自愿移民政策出台于1980年,其间经历了几次修改和完善,最新调整于2002年1月。该政策是本书所关注的主题,这里仅简要介绍其政策目标和业务原则,更为系统的内容将在第三节进行描述。

该政策要求:项目建设应避免或最大限度地减少非自愿移民。当遇有非自愿移民不可行的情况时,应协助移民改善其生计,提高其生活水平,或至少恢复到相当于搬迁之前或项目实施初期的实际生计和生活水平(其中,哪个时期的水平更高,就按照该水平进行恢复)。

执行这一政策时,世界银行要求贷款国和项目负责单位依照以下要求:①评估所有可行的、尽可能避免或最大限度减少非自愿移民的项目设计方案。②通过对受影响人口的普查和社会经济调查,识别、评估和处理项目下由非自愿征地或非自愿性地限制进入法定公园和保护区引起的潜在经济和社会影响(非自愿征地引发的后果包括异地安置、住所的丧失、财产或财产使用机会的丧失、收入来源或生计手段的丧失、受影响人是否必须搬迁到另一个地点等)。③如果一些影响源自其他活动,这些活动与建议项目直接有关,或是实现项目目标所必须的,或与项目同时进行或计划与项目同时进行,那么也应对这些影响进行识别和评估。④以适当的方式与受项目影响人群、东道主社区和当地非政府组织进行协商,提供机会使他们/它们参与移民方案的计划、实施和监测,尤其要参与补偿资格和发展援助的制定过程和适当申诉机制的确定过程。应特别重视那些失去住所人群中弱势群体的需求,尤其是那些生活在贫困线以下的失地、老年人、妇女和儿童、少数民族人群或其他可能得不到国家土地补偿法律保护的被搬迁群体的需求。⑤向被搬迁人群告知其应有权利,征询他们对于方案的意见,向他们提供技术上和经济上可行的替代性移民方案和必须的援助,包括:(a)按重置成本对因项目所损失的财产进行及时补偿;(b)如果有异地安置,在安置过程中可根据需要提供援助、住房或宅基地或具有同等生产能力的农用地;(c)提供补偿措施之外的过渡性支持和发展援助,如根据需要提供土地整理、信贷资金、就业机会;(d)如果征地对生计的影响很小,对土地给予现金补偿;(e)根据需要提供市政基础设施和社区服务。⑥优先考虑为以土地为生的被拆迁人群而制定的土地移民战略。⑦对那些没有正式、合法土地权利或其土地所有权可以得到国家法律认可的人而言,应向他们提供移民援助替代土地补偿,以帮助他们提高其生活水平或至少恢复其生计。⑧在项目评估正式开始前、通过方便出入的场所将移民计划草案,包括记录公众咨询过程的文件以易懂的方式和语言及时向主要相关利