

城市供水工程项目移民 安置监测评估研究

主 编 王松江

副主编 李 璞

李佳澧

李文佩 李扬帆

陈 斌



科学出版社

城市供水工程项目移民 安置监测评估研究

主 编 王松江

副主编 李 璞 李文佩 李扬帆

李佳澧 陈 斌

亚洲开发银行城市供水贷款项目移民安置外部监测评估研究
昆明理工大学公共基础设施项目管理创新团队专题研究

成果

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书从项目管理的相关知识和理论着手,系统地阐述了项目管理理论、目标导向规划法、约束理论以及基于约束理论的关键链项目管理。在此基础上,将其运用于实际的案例中——KM-QSH 城市供水工程项目移民安置项目,通过前期专家的实地调研、走访、跟踪,获得了相关移民的监测评估结果,在此基础上,运用目标导向规划方法对案例进行项目规划,结合 P6 软件进行计划编制,最后运用基于约束理论的关键链项目管理进一步对案例进行分析,并通过分析实现项目的质量、安全、工期及环保目标,找出项目实施的关键路线,保证项目正常实施。

本书可供我国各级政府、企业、社会经济发展项目的高级管理者、科技工作者、高等院校师生参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

城市供水工程项目移民安置监测评估研究/王松江主编. —北京:科学出版社,2012

ISBN 978-7-03-033052-9

I. ①城… II. ①王… III. ①城市供水—移民安置—监测—评估—中国 IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 263637 号

责任编辑:赵静荣 / 责任校对:田 贺
责任印制:张克忠 / 责任设计:番茄文化

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京市文林印务有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 1 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2012 年 1 月第一次印刷 印张:16 1/2

字数:330 000

定价:49.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序

一、和谐移民

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛曾指出：我们要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。这些基本特征是相互联系、相互作用的，需要在全面建设小康社会的进程中全面把握和体现。构建社会主义和谐社会，同建设社会主义物质文明、政治文明、精神文明是有机统一的。

根据胡锦涛同志的和谐社会理论原则，我们在系统分析城市供水工程项目移民权益保障监测的基础上，通过本书的研究，在理论创新和实际工作中努力实现以下几点。

1) 民主法治的移民

就是在公共基础设施建设中，移民的社会主义民主得到充分发扬，依法移民的基本方略得到切实落实，利益相关群体各方面的积极因素得到广泛调动。

2) 公平正义的移民

就是在公共基础设施建设中，移民的各方面利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，移民的公平和正义得到切实维护和实现。

3) 诚信友爱的移民

就是在公共基础设施建设中，移民实现全社会互帮互助、诚实守信，利益相关群体间平等友爱、融洽相处。

4) 充满活力的移民

就是在公共基础设施建设中，移民的一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定。

5) 安定有序的移民

就是在公共基础设施建设中，移民法制机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，移民群众安居乐业，社会保持安定团结。

6) 人与自然和谐的移民

就是在公共基础设施建设中，移民真正做到：人与自然和谐相处，生产高度

发展, 移民生活富裕, 生产、生活环境良好。

二、本书框架

本书从项目管理的相关知识和理论着手, 系统地阐述了项目管理的理论、目标导向规划法 (objective oriented project planning, OOPP)、TOC (theory of constraints, 约束管理/约束理论) 理论以及基于 TOC 理论的 CCPM (critical chain project management, 关键链项目管理) 等, 并将这些知识、理论运用到实际生活的案例中, 以期达到用科学的方法对案例进行合理、高效的管理的目的。

本书的研究框架为:

第 1 章为绪论, 主要介绍了城市供水、移民安置的国内外研究现状, 并提出本书研究的基本思路和技术路线。

第 2 章主要介绍了相关理论及方法, 如工程移民、项目管理理论、TOC 理论、基于 CCPM 的项目进度及风险管理理论等。通过对相关理论的理解, 为后面的案例运用打下理论基础。

第 3、4、5 章均是基于 KM-QSH 案例从不同的角度进行分析。第 3 章是通过介绍 KM-QSH 案例的相关背景, 对 KM-QSH 移民安置工作进行监测评估。第 4 章是在第 3 章移民监测评估的基础上, 运用 OOPP 方法进行规划研究。第 5 章则是在第 3、4 章的基础上, 运用 TOC 理论, 结合 P6 软件, 进行 CCPM 进度管理。

第 6 章为本书的结语, 主要总结了 KM-QSH 案例的结论, 并提出了案例研究仍存在的一些问题以及进一步研究的方向。

三、本书重点

以城市供水工程项目建设中, 农村非自愿移民权益恢复发展监测为切入点; 以农村非自愿移民权益如贫困、经济状况、人居环境、基础设施条件、教育水平、征地拆迁移民安置补偿标准等, 定性和定量相结合的监测评估为手段; 在分析问题的基础上, 重点研究解决这些问题的动态对策措施及长效机制建设, 即政策法律的对策措施、政府服务的对策措施、管理及监管的对策措施、补偿资金专题的对策措施、扶贫及扩大就业的对策措施、培训及提高劳动力素质的对策措施等, 以构建农村非自愿移民的和谐为目标, 以探讨和谐移民的创新监测评估体系为切入点, 以研究和谐移民中经济社会问题的动态对策措施为方法体系创新, 为政府决策提供可操作的和谐移民服务创新意见。

四、结束语

本书是我主持的“亚洲开发银行城市供水工程项目移民安置外部监测评估”课题、“昆明理工大学公共基础设施项目管理创新团队专题研究”课题的阶段性研究成果。希望本书对我国各级政府、企业、社会经济发展项目的高级管理者、科技工作者、高等院校师生能有指导意义和应用参考价值。

本书的编写出版参阅了国内外的相关资料、论著、论文及研究成果等，对其绝大部分文献做了标注，并形成“参考文献”附于本书第6章之后，难免有遗漏之处，恳请谅解，对其给予的指导、启迪、支持表示衷心的感谢。

特别要感谢对本书做出重大贡献的领导、专家和学者：陈刚、沙建坤、何松、尤荻、刘晓燕、赵佳、侯丽、饶良辉、鲁夏琼、金秀凤、王登宵、陈曦、董君君、尹明燕、张华、贺益龙等。

最后要说明的是，本书在理论和方法探讨中，还需不断深入和创新，很多问题还有待更多的深入研究，本书只是探讨式的尝试，不妥之处敬请各位专家、学者不吝批评、指正、教诲。

王松江

2011年12月27日

于昆明理工大学白龙苑

目 录

序

第 1 章 绪论

1.1 城市供水公共基础设施概况	1
1.2 城市供水工程移民安置概况	5
1.3 研究的基本思路及技术路线	10
1.4 研究目的	14

第 2 章 相关理论及方法综述

2.1 工程管理相关理论	16
2.2 项目管理的理论	25
2.3 目标导向规划法/OOPP 理论概述	30
2.4 TOC 理论	41

第 3 章 KM-QSH 移民安置案例研究——监测评估（一）

3.1 项目背景介绍	72
3.2 项目移民的监测与调查	82
3.3 调查结果分析	87
3.4 项目征地拆迁补偿	114
3.5 移民后续问题处理	120
3.6 结论及对策措施	130

第 4 章 KM-QSH 移民安置案例研究——OOPP 规划（二）

4.1 OOPP 在 QSH 案例的应用	134
4.2 基于 OOPP 的问题分析及项目规划研究	138

第 5 章 KM-QSH 移民安置案例研究——基于 TOC 的 CCPM 进度管理（三）

5.1 项目规划目标	172
5.2 项目管理	172
5.3 项目质量管理	175

5.4 项目安全管理	178
5.5 环境保护	179
5.6 文明施工	181
5.7 信息管理	183
5.8 CCPM 在项目中的运用	183

第6章 结语

6.1 研究结论	202
6.2 研究评价	205
6.3 还需进一步研究问题的建议	205

参考文献

附录1 KM-QSH 引水工程 XD 县移民安置办公室财务管理制度	210
附录2 KM-QSH 引水工程 XD 县移民安置办公室管理制度	212
附录3 QSH 供水及水源环境管理项目移民安置管理办法 (试行)	214
附录4 《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》	217
附录5 《云南省林地管理办法》	227
附录6 《云南省土地管理条例》	231
附录7 移民安置外部监测与评估体系打分结果	239
附录8 QSH 移民安置外部监测评估指标体系各项指标解释及评价依据 ...	244

第 1 章 绪 论

1.1 城市供水公共基础设施概况

1.1.1 研究背景

水是生命之源,获得安全饮用水是人类生存的基本需求,保障饮水安全是保证人体健康和人类发展的重要条件,是以人为本、全面协调、可持续发展观的具体体现。目前,KM-QSH 城区居民生活饮用水获得方式以市政集中式供水为主,但随着高层建筑的增多,二次供水所占比例必将增大,二次供水将成为城市居民的主要供水方式。二次供水是指集中式供水在入户之前经再度储存、加压和消毒或深度处理后,通过管道或容器输送给用户的供水方式。近年来我国在供水调查中发现,许多城市由于二次供水水池不规范造成二次供水用户的水质受到不同程度的污染,严重者甚至引起传染病的爆发^[1]。

根据世界银行(简称世行)的分析,以公共部门为主提供基础设施服务的国家,其基础设施部门都存在一些共性的问题,我国也不例外。城市基础设施是为城市服务的各种市政公用设施的总称,主要包括供水、排水、供电、电信、供热、供燃气、广播电视、防洪等。我国城市基础设施投资和运营方面的主要问题包括:一是普遍的经营效益不佳,表现在系统传输效率低下和劳动力使用效率低下两个方面,企业亏损比较严重;二是基础设施维修不足,如供水管网老化,城市供水差率达 20%;三是融资渠道单一,主要靠财政投入和贷款,资金严重短缺,财政负担沉重;四是城市基础设施国有比重过大,垄断经营程度过高,缺乏市场竞争机制。这些问题的根本原因是,城市基础设施体制改革滞后,传统的、单一的政府投资体制不适应社会主义市场经济发展的需要。其具体表现是:一方面,政府投资的权责利和产权关系不明确,导致建设、管理、处置脱节,投入产出效益差;另一方面,政府没有找准在城市基础设施方面的定位,基础设施迟迟未能向社会投资开放,基础设施建设缺乏市场化投资机制。同时,由于城市基础设施基本上是无偿使用,公用事业价格偏低,企业难以自负盈亏和从资本市场融资,基础设施企业难以按商业化原则经营。在这种体制下,政府投入越多,背的包袱越重,越来越不适应城市基础设施快速发展的需要。因此,必须按照社会主义市场经济体制的要求,加快城市基础设施投资体制的改革。

城市供水是城市的生命线,是城市生活、生产和城市建设的重要组成部分。城市供水,包括城市公共供水和自建设施供水。城市公共供水,是指城市供水企业以公共供水管道及其附属设施向单位和居民的生产、生活和其他各项建设提供用水。自建设施供水,是指城市用水单位以其自行建设的供水管道及其附属设施主要向本单位的生产、生活和其他各项建设提供用水。作为城市供水系统规划要着重考虑城市范围内的供水方案,为给水工程专业设计提供指导原则:估算用水量,选定水源、水厂位置和净水方法,进行管网布置等。《城市供水条例 KM 实施办法》中规定 KM 城镇供水管理实行开发水源和计划供水、节约用水相结合的原则。KM 市政公用局负责 KM 市城区范围内城镇供水的行政管理和该市行政区域内的城镇供水的行业管理。城市供水工程的建设,按照城市供水发展规划及其年度建设计划进行^[2]。工程的设计、施工,应委托持有相应资质证书的单位承担,并遵守国家有关技术标准和规范,禁止无证或者超越资质证书规定的范围承担城市供水工程的设计、施工任务^[3]。

QSH 作为云南省的少数民族聚居地,城市供水公共基础设施对该地区的稳定和经济发展都有重要的意义。基于以上背景,为了解我国城市供水公共基础设施的应用以及卫生状况,探讨公共基础设施存在的主要问题,给以后的监督管理提供科学依据,本书遂对 QSH 近年来的城区集中式供水与二次供水公共设施情况进行了分析。

1.1.2 国内外研究动态

1. 国内研究动态

水是人类生存和社会发展的重要物质基础,是一种有限的、无可替代的宝贵资源。城市供水是重要的基础设施,关系到人民群众的生命健康和一个城市的正常运转,没有了水,人的健康和生命将受到威胁,生产和生活也将无法正常运行,因此,与粮食和其他物质相比,水对人类的生存发展更为重要。近年来,水源水质的恶化和水污染突发事件的增多,加之国家饮用水卫生标准的提高,使供水安全问题引起了各方面的高度关注,保障供水安全、进一步提高供水水质问题也提到了各级政府和相关部门的重要工作议程中。

刘志琪在“城市供水行业发展及面临的机遇和挑战”^[4]一文中指出我国目前城市供水公共基础设施的现状是:近十年来,在国家积极财政政策的支持下,城市供水设施的建设得到进一步加强。为应对国际金融和经济危机,2009 年 11 月,中央又提出到 2010 年年底,采取十项措施新增 4 万亿元投资,加快民生工程、基础设施、生态环境建设和灾后重建等,进一步扩大内需,促进经济增长。当前,在现有水源水质条件下,为使供水水质到 2012 年全面达到新的国家《生活饮用水卫生标准》,一些城市将开始对原有供水设施进行升级改造,进一步提

高我国的城市供水设施水平。到2008年年底,全国城市供水综合生产能力为2.66亿 $\text{m}^3/\text{日}$,比2007年增长了3.5%;供水管道总长度48万 km ;城市年供水总量500.08亿 m^3 ,其中生产运营用水177.66亿 m^3 ,生活用水(包括公共服务、居民家庭、消防及其他用水)262.82亿 m^3 ;漏损水量59.6亿 m^3 ;城市用水人口3.51亿人,城市用水普及率94.73%。2001~2005年(“十五”期间)完成固定资产投资927.8亿元,相应增加供水能力2877万 $\text{m}^3/\text{日}$,增加供水管道约12.5万公里;2006~2008年(三年)完成固定资产投资733.5亿元,相应增加供水能力1880多万 m^3 ,同时增加管道长度10万多 km 。同时,我国还面临着机遇和挑战。一是为应对国际金融和经济危机,国家提出了十项措施扩大内需,到2010年年底,总投资约4万亿元,以“保增长、扩内需、调结构、保民生”,该项政策措施将为供水行业提供新的发展机遇,使农村供水设施建设和城镇供水设施的升级改造力度进一步加大,进一步推动我国供水事业进入新的发展阶段;二是为保障城镇居民的饮水安全,各级政府和各有关部门对供水安全问题将会更加重视,并将在突发事件应对、监测能力建设等方面,采取更有力的措施来保障供水安全。

陈琦涛、熊艳在“特许经营下的城市供水行业政府监管模式探讨”^[5]一文中阐述:城市供水是先导性基础设施产业,具有公益性、自然垄断性、公共资源性等特点,与城市经济发展和居民生活密切相关。随着行业市场化程度的不断提高,实施供水特许经营的城市越来越多,如何做好政府行业监管工作,避免特许经营后供水行业公益性和公共资源属性的缺失以及保障城市安全就显得十分重要。王嗣杰、李惠先在“民营企业投资城市供水行业分析”^[6]一文中以城市水务行业市场化改革为背景,站在民营企业的角度,阐述了民营企业投资城市供水行业的理由;从行业经营状况、管理体系、竞争状况及不利因素四个方面,对民营企业投资城市供水行业的环境进行了分析。同样,还有相关文章对现在诸多城市和地区的城市供水进行了分析研究。例如,张书林、隋玉生、隋春宝在“平度市城市供水现状及对策研究”^[7]一文中通过分析平度市的城市供水现状,针对平度市城市供水存在的问题,即城市供水水源不足、地下水污染较为严重、现有供水设施满足不了城市发展的用水需要、城区供水管网老化严重、漏失率较高等,从四个方面提出了保障城市供水安全的对策:搞好城市供水水源地工程建设、加强城市供水工程建设、抓好城市供水水源保护、突出抓好城市节水工作。

2. 国外研究动态

在国外,政府不能保障以充足的资金对供水行业的基础设施进行投入已是共性问题,而自来水和污水处理都需要依靠投资来进一步满足城市的需求,扩大服务区域,增加人均用水量,改善污水处理。因此,采取供水服务收费定价的方式收回供

水设施的运行、维护费用和投资成本,从而保障供水行业为国民提供良好服务的持续性,是国际供水行业的共同追求。为此,近年来各国都进行了许多改革。

同时,国外政府对供水行业有诸多的管理模式。德国建立了良好的供水和污水处理基础设施,供水和污水处理产业主要是国有,在6000多家企业中有95%以上完全属于政府。供水服务一直与污水处理服务分别单独提供,但是,商业化的考虑将导致新结构产生,存在将供水和污水处理行业设施合并的趋势,形成综合性的管理。今后,为保持供水质量及其可靠性所需要的高投资,以及市政管理者的财政限制,德国政府将会进一步吸引私人企业加入到这一行业。需要指出的是,在德国市场上很少有补贴,这意味着收费必须能够支付所有的运行、维护、修理和投资成本。加拿大提供供水和污水管理服务是地方政府的职责,但联邦和省政府还要在地方政府实施这些责任时给予支持和管理。加拿大联邦和省政府通过提供赠款和长期借款,为这些行业的投资提供财政支持,并负责其各自管辖区域的饮用水水质标准的制定、实施和强制执行。新加坡公共事业委员会(PUB)是一个供水机构,负责以最低的成本提供足够的和可靠的供水,维持新加坡的经济增长。

1) 私人企业进入供水行业

美国用于饮用水和污水处理的资金绝大多数来自国内的用户和纳税人,只有2%的收入来自于联邦和各州的拨款。在美国,私人供水企业有很长的历史。在供水系统中,几乎有一半是私人企业;在污水处理系统中,主要是在保留污水设施公有权的情况下,以私人承包形式运行和维护污水系统。

英国天然水源和饮用水的质量之所以很好,是因为国家在供水和污水处理方面投入了大量资金。近年来,英国政府在水务行业又进行了改革。1981年,英国政府为了使大型水务委员会在性质上更加商业化,使其受地方政府的影响更小而进行了改革,不久英国政府又开始考虑在供水行业实行全面私有化。1988年英国政府开始进行产业私有化,1989年英国政府通过法律,将供水和污水处理的主要职能转移到新成立的公司,然后在股票市场上以浮动价格销售。同时,英国政府还成立了一个新的国家公共团体(即国家河流管理机构,最近被并入英国国家环境署)来承担这些职能,但仍然由国家控制。

法国供水行业实行的是公共和私人混合管理,约70%的给水用户和35%的污水处理用户由私人企业提供服务。这些服务主要是被一些大公司支配,这些大公司主要是 Vivendi、Mondeo、Saur 和 Cise 公司。其中,前两个公司为大约60%的用户提供服务。因为水和污水处理具有地方性,所以具体的管理职责由各行政区(城市)承担。行政区可直接提供这些服务或将服务承包出去(目前约75%是分包的),而价格则必须能够支付提供水和污水处理的费用加上向当地行政区政府缴纳的税款,再加上支付给当地 de l'eau 机构(国家供水、污水管理机构,负责这一行业的总体监督,包括市场结构、运行状况和价格)的费用。

2) 探索供水行业市场开放

意大利大多数公共设施领域,包括供水,一直都是公有。由于需要为投资增加筹集资金,现在这种状况正在改变,供水行业开始渐进实行私有化,其目标是通过鼓励采用更为企业化的管理方式,吸引私人资金,以满足巨大的投资需要,促进行业的发展。在整个供水行业,从水源收集到净化处理、配水和污水处理合并成一个管理结构,将服务的所有权和管理权分开,由一个单位进行综合用水管理,从而最大化地实现规模效益。澳大利亚供水设施大部分属于国家所有,并得到政府的大量补贴,但又不能全部收回成本,因此未反映出水作为资源的真实价值。现在大多数管辖区域都已成功地将公共设施的服务提供与管理职能分开,并将重点放在商业化上。供水公司已开始将大量的股份退还给政府所有者。

加拿大随着联邦和省政府对各类市政基础设施投资、赠款的减少,其地方政府对在供水领域吸引私人参与表现出了更大的兴趣。而在直接的私人投资机会最多的是在长距离输水和处理设施领域。此外,由于大多数供水和污水处理系统都是由同一个单位拥有并运行的,所以水费和污水费合在一起收取。

1.2 城市供水工程移民安置概况

1.2.1 研究背景

公共基础设施对于一个国家的长远发展来说是必不可少的,但由此在项目建设过程中所引起的一系列移民问题也不容忽视,它关系到广大受影响人群的生计问题、项目影响区的生态环境问题以及社会的安定团结问题。我们在系统分析西部公共基础设施建设中非自愿移民权益保障问题的基础上,通过研究,在理论创新上、在为政府决策上、在实际工作中努力实现:

(1) 民主法治的农村非自愿移民:就是在公共基础设施建设中,非自愿移民的社会主义民主得到充分发扬,依法移民的基本方略得到切实落实,利益相关群体各方面的积极因素得到广泛调动。

(2) 公平正义的非自愿移民:就是在公共基础设施建设中,非自愿移民的各方面利益关系得到妥善协调,非自愿移民的人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,非自愿移民的公平和正义得到切实维护和实现。

(3) 诚信友爱的非自愿移民:就是在公共基础设施建设中,非自愿移民实现全社会互帮互助、诚实守信,利益相关群体间平等友爱、融洽相处。

(4) 充满活力的非自愿移民:就是在公共基础设施建设中,非自愿移民的一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得到发

挥,创造成果得到肯定。

(5) 安定有序的非自愿移民:就是在公共基础设施建设中,非自愿移民法制机制健全,社会管理完善,社会秩序良好,非自愿移民群众安居乐业,社会保持安定团结。

(6) 人与自然和谐的非自愿移民:就是在公共基础设施建设中,非自愿移民真正做到人与自然和谐相处,生产高度发展,农村非自愿移民生活富裕,农村非自愿移民的生产、生活环境良好。

新中国成立后,进行了大规模的基本建设,导致了大批非自愿移民。广大移民群众为了国家的发展,积极配合,做出了巨大的牺牲。据相关资料粗略估计,1985年前后,仅水利水电工程建设移民就有约1000万人,至今也在1500万人左右。随着人类社会经济的发展,因工程建设导致的非自愿移民的规模也越来越大。根据世行贷款项目统计,从1984年起,中国已经完成世行贷款项目17个,移民约20万人;在建项目58个,总移民77.23万人,项目涉及水利农业、交通、城建建设、电力能源等多个部门^[8]。这种因工程建设造成的大规模的人口迁移,不仅是工程建设的一部分,同时也是迁移区社会经济恢复与建设的重要环节之一。历史的经验告诉我们,工程移民不是简单地从迁出地移到迁入地的机械过程,而是一个与社会、经济、环境等关系密切的复杂系统工程,它受迁出地和迁入地的各种外在环境和迁移者自身的内在动机的影响和制约^[9]。随着长江三峡、黄河小浪底等大型项目的建设实践,人们对工程移民安置工作的认识有了明显的提高,根据工程的实际情况,建立了适合工程特点的移民安置模式。由于移民安置是项目建设的重要组成部分,不仅占用大量的资金,而且移民安置的好坏,直接关系到工程项目的进展、效益的发挥以至社会的安定。因此,为了顺利实现工程移民的社会经济发展目标,使移民安置规范有序地进行,就需要对移民安置工作实施的进度、资金支付、安置目标实现等情况进行监测、评估,分析比较移民搬迁前后生产经营和生活变化情况,了解移民安置目标的实现程度以及移民安置的社会经济效益,并且确认受影响移民在多大程度上按时获得了他们应得的权益,是否完全地恢复了生计、收入水平和生活标准,总结移民安置的经验教训^[10,11]。

监测评估是为了收集项目实施过程中的有关情况和数据,发现存在和可能出现的问题,总结经验与教训,对经验进行总结,对教训和问题向有关部门反映,以便吸取和解决。监测评估工作始于20世纪70年代中期,作为世行等国际金融机构对所参与项目进行检查工作的一项内容,主要应用于农业项目的监测评估。1980年世行颁布的导则4.30《非自愿移民》提出要对移民实施情况进行监测评估。

移民安置监测与评估一是掌握持续的反馈信息,对移民安置过程中发生的事件有全面清楚的认识;二是通过监测评估健全管理;三是及时发现问题和偏差,并预

测潜在的薄弱环节,将结果及时反馈给设计单位、实施单位、政府有关部门,以共同研究解决问题和避免问题的方案,使移民安置工作按计划顺利实施^[12]。

1.2.2 国内外研究动态

1. 国内研究动态

移民,英语为 resettlement,在《辞海》中的释义是:①迁往国外某一地区永久定居的人;②较大数量、有组织的人口迁移。移民的产生有多种动因,但归纳起来主要有自然灾害因素、战争因素、政治宗教因素、经济利益因素四种^[13]。

移民一般分为自愿移民和非自愿移民两类。公共基础设施建设所导致的移民大多属于非自愿移民一类。非自愿移民是指由工程建设引起的具有较大规模的有计划、有组织的人口迁移,非自愿移民问题是一项庞大而复杂的系统工程,它的监测评估及问题导向的对策措施专题,更是一项极为重要但操作困难的复杂项目^[14]。

国内征地拆迁与移民安置所依据的主要法规始于1953年11月中央人民政府政务院颁发的《国家建设征用土地办法》,其后,在实践中不断完善,先后于1958年、1982年、1986年、1998年等进行了多次修改。50多年来,国家对征地补偿标准、征地审批权限等重要政策作过多次调整,如县级政府征地审批权,1958年为300亩(1亩=666.67平方米)以下,1986年为3亩以下,1998年则被取消;国家建设征地补偿标准,从1958年的2~4倍逐渐提高到2007年的40多倍。现行的征地法律涉及《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施细则》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》、《基本农田保护条例》、《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》、《信访条例》、《中华人民共和国铁路法》、《中华人民共和国公路法》、《中华人民共和国电力法》等。在这些法律、政策、法规中,非自愿移民安置的主要原则是节约用地、依法用地、经济补偿、拆迁许可、拆迁补偿、拆迁安置、社会动员与参与协商、政府负责、协调发展、开发性移民、后期扶持、农业安置为主、政策优惠、社会支援等。

从20世纪90年代末以来,有不少学者从不同角度针对不同用途提出了“移民生产、生活评估指标体系的概念”^[15]。以往的移民生产、生活监测指标体系的研究侧重于对移民生产、生活水平的描述,而忽视对移民搬迁前后移民生产、生活水平的监测。移民生产、生活水平系统是一个复杂的系统,研究移民生产、生活水平变化及其变化规律,必须基于定性与定量的综合分析^[16]。

中国工程移民监测评估最初是在世行、亚行(亚洲开发银行的简称)的贷款项目中由于世行、亚行等国际金融机构对其贷款项目提出了对移民活动进行监测评估的要求而实施的,如黄河小浪底工程、福建水口工程、太湖防洪项目、甘肃

河西农业灌溉项目、二滩水电站万家寨、长江防洪、山西万家寨引水工程等。与同时期国内独资项目相比,世行、亚行贷款项目因引入移民监测评估而使移民管理更规范、更先进、更科学。目前,已有少数国内独资项目(如嫩江尼尔基水利枢纽工程)也开始实施移民监测^[17]。

20 世纪末,有不少学者从不同角度针对不同用途提出了“移民生产、生活水平评估指标体系的概念”,对促进移民学的发展起到了重要作用。过去的“指标体系”偏重于移民生产、生活水平的描述,而忽视对移民迁建前与迁建后移民生产、生活水平的监测、提高移民生产、生活水平和移民迁建过程的认识与评价,不利于人们对移民安置规划的全面认识。即使是关于移民生产、生活水平的状况统计,其指标也是残缺不全的,缺乏整体性和系统性^[18~24]。

随着科学与技术的进步,以及人们对移民认识水平的提高,移民生产、生活水平研究迫切需要建立一套能全面反映移民生产、生活水平的指标体系,使人们更加有效地研究和认识影响移民生产、生活水平的各种因素及其变化规律,并建立移民生产、生活水平的监测、评估体系,从而使“移民生活达到或超过原有水平”提供决策服务。本书试图在这方面作些探讨,并力求有所突破。

2. 国外研究动态

世行移民研究的基本点就是防止农村非自愿移民贫困,其基本目标是提高农村非自愿移民原有的生产、生活水平和经济收入,或者至少恢复到原来的水平,使农村非自愿移民变成一次重新调整经济结构和发展的机会,并使移民分享工程的收益,以提高原有的生活水平^[25]。在这方面亚行的要求与世行是一致的。农村非自愿移民的研究重点为:支持开发性移民,采取前期补偿、补助和后期生产扶持的办法,农村非自愿移民安置与项目区建设、资源开发、水土保持、经济发展相结合,逐步使农村非自愿移民生活达到或超过原有水平。在农村非自愿移民安置中,特别强调对农村非自愿移民生产、生活条件的恢复的综合监测评估,在综合监测评估的基础上提供当地政府有效的对策措施,使这些农村非自愿移民的生产、生活条件得到可持续改善^[14]。

在世行的移民政策出台之前,由于非自愿移民工作缺乏明确的准则、步骤以及资金的支持,从而给移民及其迁入地的居民、周围环境带来了严重的影响,因此非自愿移民安置的监测与评估工作得到了广泛的关注。

1979 年,世行制定了《世界银行资助项目中的非自愿移民所产生的社会问题》,这是世行最初的移民政策。手册对移民工作在社会、经济、规章制度等方面作了原则规定,避开了人们所关注的移民赔偿和迁移问题,把移民工作看成是一个开发性的问题,为开发性移民提供导则,说明如何解决移民被迫离开自己的家园时所提出的一些难以对付的、花费巨大的、痛苦的问题。该政策于 1980 年颁

布实施,使世行成为第一个为移民制定政策框架、对移民目标作出设想的多边机构。之后,经过多次修订,世行于1990年提出了实施导则4.30《非自愿移民》。世行认为,许多遭受迁移不利影响的群众本已处于贫穷状态或地处边远地区,迁移后收入的进一步减少和经济上的贫困有悖于发展的初衷。因此,世行移民政策的基本点是防止移民陷入贫困,基本目标是提高移民原有的生活水平和经济收入,或者至少恢复到原来的水准,使非自愿移民变为一次发展的机会,并让移民分享工程的收益,以恢复或提高其原有的生活水平。为此,世行提出了四项要求:①世行资助的涉及移民的工程,必须先作人口和收入情况调查,即本底调查;②移民规划中必须包括开发规划,在赔偿之外注重经济的重建,侧重于收入的恢复;③制定与工程施工相匹配的移民迁建时间表;④有足够的移民预算。而检验世行政策的移民目标是否实现的手段就是对工程移民的生产、生活水平情况进行监测与评估。世行1980年以后资助的项目要求对移民规划进行评估。1993~1994年,世行环境部对1986~1993年世行资助的项目“非自愿移民安置与开发”作了比较全面的回顾,把政府所留备忘录、报告或有关移民的明确评价均认为是对移民进行了监测与评估。在抽样调查的世行资助的80个项目中,有55%的项目每年对移民生产、生活水平至少进行了一次调查,有30%的项目得到了世行移民专家的定期访问^[26~28]。

世行社会学与社会政策高级顾问塞尼博士是世界移民问题的首席专家。作为世行移民政策的主要制定者,他对工程移民颇有研究,发表了许多关于工程移民的论文,并撰写了多本著作。在中国翻译出版的有《移民与发展——世界银行移民政策与经验研究(一)》、《移民·重建·发展——世界银行移民政策与经验研究(二)》、《把人放在首位》等,对工程移民生产、生活和水平监测与评估有一定的研究和探索。世行经济发展学院的G.阿普尔比先生在“监测和评估”一文中对监测评估作了专门研究,并对监测和评估的概念作了解释,介绍了监测评估系统类型、任务以及监测评估对信息和资料的要求等,提出了监测评估系统样本问题和调查问题的设计,并认为:“监评系统的对象和提问必须具有灵活性,监评系统的资料和信息必须是有限的,绝大部分监评工作可以让设计院、研究机构、非政府组织等单位 and 部门去做,监评必须为管理部门提供及时、正确的信息。”但在监评的工作方法以及监测、评估的实施研究上比较欠缺。印度古贾拉邦的S.阿斯撒纳女士在“沙达尔·沙罗沃工程移民的实践、管理和监测”^[29]一文中,介绍了该工程的背景、移民政策、移民计划的实施步骤与组织、公众参与、财务管理等,对移民监测和评估也只是概括性地描述了实际工作中监测评估的内容和手段。1994年10月,世行和英国海外开发署在中国成都组织了一个关于工程移民监测与评估的研讨班,试图通过研讨,制定出一套较规范的标准^[30~35]。

由此可见,不管是世行或是亚行都对农村非自愿移民的生产、生活水平监测