

GONGCHENG
YIMIN JIANLI
DE LILUN
YU SHIJIAN

工程移民监理 的理论与实践

杨建设 主编
姚松岭

黄河水利出版社

《工程移民监理的理论与实践》编写组

顾 问	李天碧	D·J·古纳	胡尔昌	任柏林
	王家耀	张朝华	席梅华	刘金亭
	刘俊德	袁松龄	李宝贵	邓培全
主 编	杨建设	姚松岭		
	左 平	王建中	李 忠	郭建忠
	李华勤	王彦黎	冯建民	刘风景
副 主 编	张 浩	康德荣	李英平	郝建忠
	阎国平			
	李 莉	刘 新	李 原	宋 烨
编 委	何庆昌	赵焕娥	曹淑荣	朱振勇
	孙凤枝	史建筑	云 露	魏 勇
	宋 波	刘培英	段传金	刘南华
	陈仁禹	刘致云	涂德纯	王文霞
	杜秀川	杨 涛	苏 青	
	王淑萍	中彦龙	管国胜	孙炬沛
工作人员	陈德龙	海 旭	陈爱琴	

序

搞工程建设就要占地,占地就有地上附着物的赔偿、影响人口的安置,以及设施或市镇的迁建问题,这就是工程移民。工程移民发生在工业、能源、基础设施、城市开发、农业、环境等治理或开发工程实施当中。就单项工程而言,移民数量最多的是水库。

工程移民不仅仅是个经济补偿问题,而是关系到局部或区域的社会稳定的大事。工程,尤其是水库工程和城市拆迁工程的建设是否进行,能否顺利建设、使用,不单单是工程技术问题,更重要的是在于能否妥善安置解决好移民问题,这是关系到受影响人群以及影响区域经济发展、长治久安的大事。移民已经并将继续成为工程建设的重要制约因素。

作为世界上人口最多的发展中国家,大规模的经济建设和开发,使我国成为世界上工程移民最多的国家。过去在移民安置中,由于对移民安置工作的复杂性认识不足,规章制度不健全,补偿标准偏低,偏重生活安置等原因,给部分移民的生产、生活带来了很多的困难。市场经济制度的建立和完善,意味着目前的移民安置方法将必须调整,以适应新的形势;集体土地分给个人承包,长期不变,将使征地和移民安置工作更为困难;如果期望地方政府用地方的资源来安置移民,将会造成工程移民在补偿和安置方面的差异,引发移民安置中的矛盾。

新时期,要做好涉及面广、政策性强、影响因素多、任务又十分艰巨的工程移民工作,除了进一步完善移民政策、增加移民投资外,最有效的手段是引入监理制。移民监理,有利于建立业主、监理和移民实施机构三方协同、相互制约的有效机制,有利于提高工程移民安置的速度、质量和效益。目前,我国大型建设项目的工程

移民相继开展了工程移民监理工作,其中包括小浪底、三峡、万家寨等重点水利工程。但是,由于监理在我国起步较晚,工程移民监理更是刚刚开始,理论和经验较为缺乏,很需要进行理论和方法上的探索和总结,从而不断提高工程移民监理的工作质量,搞好工程移民安置。

本书的编者,总结了他们在小浪底和万家寨工程移民监理中的经验和体会,全面、系统地介绍了工程移民监理工作的理论、内容和方法;以工程移民监理的实践为基础,注重实用性和可操作性。相信本书的出版,一定会对工程移民监理制度的完善及移民工作的实施起到积极的推动作用。

徐 乘

1998年12月

前 言

1995年,黄河水利委员会移民局承担小浪底水库工程移民的监理任务后发现,找不到工程移民监理的理论来指导水库移民监理的实践。从那时起,黄委会移民局的有识之士在实际监理工作中边摸索边总结经验,力求建立起移民监理的理论体系。

在以后的两年里,黄委会移民局又相继承担了万家寨水库工程移民监理和山西省引黄工程征地移民社会经济监测与评估,以及万家寨水库移民社会经济的监测与评估工作。随着实践和工作经验的不断丰富,在参加移民监理工作全体同志的共同努力下,对工程移民监理理论的认识和实践经验进行总结,形成了《工程移民监理的理论与实践》一书。

全书共10章,介绍了中国工程移民的发展情况和国际工程移民的概况,从工程移民进度控制、投资控制、质量控制、合同管理、信息管理、监理协调等方面阐释了工程移民监理理论和理论体系。本书最大的特色就是既有理论又有实践。它是在经历了小浪底、万家寨、山西引黄三大工程移民监理和监评实践的基础上完成的。希望在移民监理理论研究和实际工作中,该书具有参考价值。

我们在繁忙的工作中编写这本书的最大目的还是想起到抛砖引玉的作用。希望广大从事工程移民监理的理论研究和实际工作者在看了这本书之后能编著出更多、更好的作品,共同发展工程移民监理的理论体系,使这项新兴的工作和这门新兴的学科更加成熟、更加完善。

移民监理是从工程监理中分离出来的,因此,移民监理的理论与工程监理的理论有着千丝万缕的联系。本书参考了建设部编写的《工程监理教程》和许多工程移民工作者的研究成果,谨此表示

感谢。

我国工程监理本身起步就很晚。1988年7月,建设部(1988)建字第142号“关于开展建设监理工作的通知”标志着我国工程监理工作的开始,而移民监理又是从工程监理中分离出来的,它的起步就更晚。据悉,小浪底移民监理是我国最早进行水库工程移民监理的项目。移民监理的实践还比较短,经过实践形成的理论难免会比较稚嫩。尽管编写此书时我们尽了最大的努力,但由于水平和能力有限,加之时间仓促,难免会有肤浅、错误之处,敬请批评指正。

编 者

1998年8月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 概述	(1)
第二节 中国工程移民的发展现状	(3)
第三节 国际工程移民概况	(24)
第二章 工程移民监理概述	(33)
第一节 工程移民监理的作用	(33)
第二节 工程移民监理的内容	(38)
第三节 工程移民监理规划	(49)
第三章 工程移民进度控制	(54)
第一节 概述	(54)
第二节 工程移民进度计划的编制	(61)
第三节 工程移民进度计划的控制	(73)
第四节 工程移民实施阶段的进度控制	(82)
第四章 工程移民投资控制	(103)
第一节 工程移民投资控制的概念	(103)
第二节 工程移民投资控制的原则与措施	(108)
第三节 编制合理的资金使用计划	(115)
第四节 项目投资价款的结算	(119)
第五节 对工程变更的投资管理与控制	(128)
第五章 工程移民质量控制	(135)
第一节 概述	(135)
第二节 工程移民质量控制过程与方法	(142)
第六章 工程移民合同管理	(159)
第一节 概述	(159)

第二节	工程移民合同管理内容与方法·····	(186)
第七章	工程移民信息管理·····	(195)
第一节	系统建立的意义·····	(195)
第二节	系统建立的总体规划·····	(196)
第三节	系统分析·····	(200)
第四节	系统设计·····	(206)
第五节	系统实施·····	(220)
第八章	工程移民监理协调·····	(227)
第一节	工程建设协调·····	(227)
第二节	工程移民协调的特殊性·····	(236)
第九章	工程移民的监测评价·····	(253)
第一节	概述·····	(253)
第二节	监测的内容与方法·····	(257)
第三节	工程移民社会经济监测与评价方法·····	(280)
第十章	工程移民监理实践·····	(307)
第一节	移民监理的技术准备·····	(307)
第二节	移民监理的主要做法·····	(357)
第三节	移民监理报告·····	(365)

第一章 绪 论

第一节 概 述

一、工程移民的概念

工程移民,是指由工程建设引起的非自愿的人口搬迁安置活动。这里所指的工程包括:房屋拆迁,厂矿、桥梁等点状或小范围的建设项目,道路、渠道和管线等线状工程,以及水库等区域性的大型建设工程。引起移民的主要工程,包括水利工程尤其是水库、城市发展和交通建设等。这里所指的移民,是泛指工程建设过程中发生的征地、拆迁,以及为受影响人口建设生活生产设施,提供生活、就业条件的一系列活动。在这些活动中,受影响人口是被动的,因此称之为非自愿移民。

工程移民因工程项目种类、规模、功能不同而有很大差别。对于点状工程来讲,征地和移民的数量较小,影响的范围就小,安置的难度也不是很大。线状工程建设中,由于征地和移民沿线分散,并且影响人数较少,因此,此类工程移民任务也不会很重,难度也不是很大。但是,像水库这样区域性的工程建设,一般都要引起数以万计的人口搬迁和大规模的生活和生产重建活动。

虽然不同工程的移民各有特点,但是从总体上讲,工程移民的内容和方法都具有许多共同之处。从内容上看,工程移民都包括工程征地、财产登记和赔偿、移民生活和生产安置和恢复;从所使用的方法看,工程移民都包括与受影响居民的充分协商、土地丈量、财产登记和赔偿、帮助移民恢复生活和生产。

概括地讲,工程移民影响范围最广的是水库和交通建设工程,最常见的是城市拆迁,影响最大、最深刻、遗留问题最多的当首推水库。水库工程移民也是包括内容最多、难度最大、最具代表性的工程移民。因此,本书主要以水库工程移民作为研究对象,全面、概括地论述工程移民问题。

二、工程移民的分类

工程移民分为水库工程移民,交通、渠道和厂矿移民,以及城市发展移民三类。对不同类型的移民,采取的政策和安置办法也不同。水利工程移民损失最大,往往失去全部的土地和房屋,需要进行生产就业和生活安置;交通、渠道和厂矿移民一般只有土地受影响,仅需要进行就业安置;而城市发展移民则需要安置住房,一般不需要重新提供就业机会。三种工程移民中,后两种单个项目的移民数量不大,但是项目数量众多,引起的工程移民总数约占所有工程移民总数的 2/3。然而,影响最大的还是水库工程移民。

三、工程移民的重要性

由于不同工程影响的范围、移民的数量和难度不同,所以工程移民受到的重视程度差异很大。但总体上讲,新中国成立以来的前 30 年,水库移民没有得到应有的重视,没有得到充分的协商,权利没有受到应有的尊重,财产没有得到足够的应有的补偿,生产和生活没有得到妥善的安置和恢复,产生了很多问题,形成了不良的社会和经济影响,甚至是政治影响。例如,移民区长期陷于贫困,大量移民长期持续集体上访等。今后,随着市场经济体制的改革和深化,经济利益格局会有所调整,包括财产权的人权会得到进一步的尊重,工程移民工作的难度会逐渐加大,对移民管理会提出更高的要求。同时,由于基础设施需求的加大和人口密度的增加,在我国由于工程建设的开发活动引起的移民规模将迅速扩大。更为

严重的问题是;许多移民原本就很贫困,他们世代居住在生活中条件差、基础设施贫乏、公共设施较少的地区,决不能再使他们因为工程建设而更加贫穷。

值得庆幸的是,随着社会的发展和进步,工程移民的重要性已逐渐被人们所认识。

从工程的观点看,水库移民安置工作是水利水电工程建设不可分割的组成部分;妥善处理好移民问题,是保证工程正常施工和正常运用的必要条件。工程成败的关键在于移民,移民工作关系着一个工程能不能开工、能不能建成、能不能成功。

从经济开发的观点看,能源开发在经济开发中占有战略地位,水电开发在能源开发中占优先地位,移民开发又在水电开发中占有重要地位。

从社会系统工程的观点看,移民工程是社会主义现代化建设中一个重要子系统;移民工作的好坏,对于社会主义社会的稳定和发展具有重要作用。

从全球的观点看,移民工程已经成为国际社会共同关注的重要问题。社会主义移民工作的好坏,直接影响到社会主义制度优越性的体现,影响到我国社会主义现代化建设的国际形象。

从移民主体的角度看,移民工程能否优化,关系到移民主人翁作用的发挥和切身利益的满足,即能否以自己的局部牺牲为社会作贡献,同时经过政府的补偿安置和自己的努力,在社会发展的同时,获得自身发展,达到长治久安的目的。

第二节 中国工程移民的发展现状

我国是一个人口众多的发展中国家,基础设施和公共设施需求持续高涨,本来就高的人口密度还在继续增加,大批的工程建设引起的工程移民数量很大,并且越来越多。新中国成立以来,建设

了无以数计的水库、公路、铁路、机场、水渠、厂矿和城市等各种各样的工程,引起了约 3 000 万的工程移民。

一、我国工程移民的历史回顾

回顾 40 年的工程移民历程可以发现,在“一五”和“二五”期间,以及改革开放以来的这段时间,因经济的高速发展,引起的工程移民数量增长很快。在过去的移民安置中,尤其是改革开放之前的近 30 年间,城市工程移民基本上得到了妥善的安置,而交通、水库等其他项目的工程移民没有得到应有的重视,安置不是很成功。

在改革开放之前,由于强调财产公有制,一切自然资源归属于国家,所有工程移民只是为工程作出牺牲,而没有受益。只有城市项目的工程移民受到起码的权益保护,交通和工业项目影响较小,遗留问题也不很明显。但是水库工程移民却留下了极其严重而且深远的影响。就水库项目而言,50 年代初期的水库移民受到应有的重视,资金也是充足的。1958 年到 1978 年这 20 年间,由于“大跃进”和“文化大革命”,水库工程移民没有得到起码的安置,补偿很低,移民只有靠艰苦的劳动和以前的积蓄维持生活或发展生产。这部分工程移民往往被安置到较为偏远的地区,得到很少且十分贫瘠的土地,经过很长时间以后,元气还得不到恢复。尤其是移民人数较多的大型水库——三门峡、丹江口、新安江和东平湖水库的移民,在安置的 30 年后,还有 1/3 的人勉强过活,1/3 的人仍处于贫困之中,只有不足 1/3 的人在安置区为自己重新创立了可靠的生活门路。三门峡和东平湖水库的移民安置后的贫困问题最为突出,集体上访和闹事的较多,引起的社会影响很大。

在这段时期内,国家出台了基本的工程移民补偿条例,在政策上有一个起码的规定可循。1952 年出台了第一部有关工程移民的条例,规定了国家建设项目征用土地的补偿原则。1953 年又发

表示了水库移民的第一个重大声明,要求减少项目移民,无法避免的移民应支付给足够的补偿,保证移民的生活水平不低于原来的水平,保护安置区居民不受损失,通过充分的协商使安置区接受移民。当时这些政策在世界上也算是较早的,并且很全面,也很正确,与后来的被国际普遍采用的世界银行的政策也基本一致。土地改革前后一段时间内,移民因政府掌握大量的土地、充分尊重各阶层公民的权利而得到足够的土地和补偿。三门峡水库工程移民规划是较为完善的,也是按照上述原则进行的。但是由于受到“大跃进”的冲击,好的移民规划没有得到执行;再加上规划对有些问题估计不足或者说失误,给整个水库的移民规划和安置造成了很多问题。“大跃进”和“文化大革命”中的移民安置失误的原因,主要有以下四个方面:一是强调财产和自然资源的公有制,补偿低;二是强调个人的自力更生,尽量减少国家的补偿费;三是强调个人利益服从于国家利益,考虑移民的要求、生活生产习惯少;四是对许多问题认识不足,尤其是对移民的生产习惯、生产技术和文化传统的差异在移民安置中的作用认识不够。这些做法造成了三门峡、东平湖、新安江和丹江口大型水库工程移民安置不好的遗留问题。

其他工程由于地点的灵活性,可以尽量减少移民的数量,移民人数较少,影响范围也较小,并且只是地方性的。交通和工业项目还能够使受影响的移民直接或间接地从工程中得到好处。城市工程移民的住房会很快得到补偿,土地被征用后就被转为城市户口而安置为工人。因此,这部分移民安置相对来说是成功的。

由于大型水库的移民,从开始安置就不断出现移民对政府和迁入地的影响,集体上访、移民反迁库区等问题,所以政府不得不考虑这部分工程移民遗留问题的处理。加之1978年开始包产到户和较为宽松的政治环境,工程移民问题难度越来越大,政府不得不重新考虑调整工程移民的政策。1978年中共十一届三中全会

后,确立了新的政治路线和以经济建设为中心的方针,明确了改善社会福利是国家的首要目标,工程移民越来越受重视,移民资金逐年增加,并且在移民法律和制度方面得到了体现。建立起来的移民法律和规定,有力地促进了移民工作的开展。

二、工程移民的法律体系

(一)制度化进程

1978年以前工程移民的失败,大部分要归咎于缺乏完善的移民法律和规定。从这以后,开始逐步重视了工程移民法律和规定的建立、完善,确定了原有的对城市移民更为有利的支持,提出充分保护工业、交通项目的移民,对水库移民的扶持也有所增加。

1982年出台了《国家建设征用土地条例》,在原有3倍产值补偿的基础上增加了安置补助费。根据恢复收入的要求,规定了更高的补偿限额,重新回到了50年代确定的但未被执行的标准。但是,由于受国力所限,这一规定仅适用于非水库项目,而将水库移民拒之门外。

1986年国务院颁布的《中华人民共和国土地管理法》,明确了土地所有权和使用权的差别。该法律保护了移民的土地使用权和财产权,赋予移民对土地征用决定的诉讼权,要求土地征用必须与工程移民协商。它明确了所在地的地方政府负责移民安置活动,规定了移民安置的组织、补偿;还规定了各省地方政府要根据国家《土地法》制定地方的实施细则,以指导地方的土地征用。省级的土地条例,还要规定具体的移民程序、对各类土地和财产的补偿倍数。但是《土地法》的缺陷是过于笼统,导致了各省区实施细则中的标准不一,使跨省区的大型工程移民问题标准不一,增加了实施的难度。更遗憾的是这个法还不适用于水库移民。

1981年国家出台了“水库维护基金”扶持水库移民的办法,从水库发电中每度电提取一分钱作为基金,专款用于受水库影响社

区改善生活条件和生产设施。

1985年,水利部制定了新的水库移民设计条例。新条例要求水库移民设计与工程设计同步。关键的设计参数包括:①尽量减少移民;②保持移民实际收入;③按恢复费用赔偿财产损失;④注意照顾少数民族的特殊需要;⑤设计符合当地房屋的风格。

1986年,水利电力部的《水利电力部关于抓紧处理水库移民问题报告的通知》要求全部项目在预算中纳入移民资金。1987年,水利电力部《关于加强水库移民工作的通知》重申了1985年的设计条例。该条例强调了在地区经济发展规划中纳入移民策略的重要性,而不仅仅是向移民提供消费补贴。

1991年,国务院颁布的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》强调了移民应该维持实际收入,并对移民的补偿等作出较为详细的规定。但是,政策仍未达到1985年设计规范的标准。在提到直接补偿时,该条例只要求“确保移民生活将逐步达到或超过其原有的标准”。这样的规定,低于交通、工业和城市移民的标准,因而迅速恢复移民的生活水平是困难的。由于水库移民的数量太大,国力还不强大,对个人的补偿不充分,所以该条例没有从水库移民安置难度更大的实际情况出发,也没有真正遵循《土地法》中“维持需要移民的农民的原有生活水平”的规定。

城市工程移民的法律和规定建立得较早、较完备,且标准高。1984年,国家发表了城市土地征用与补偿的程序。在实践了几年之后,于1991年《城市住房拆迁管理条例》由国务院发布实施。它规定了全部赔偿征用住房的原则。其中最为重要的是突出了与工程移民的协商,提出要公开宣布拟议中的项目,并要与受影响家庭协商。它还规定了纠纷的处理程序。

(二)法律和制度实施的组织保障

公有制的国家政治体制,为工程移民法律和规定的贯彻和实施创造了优良的条件。

(1)农村。农村最基本的行政组织单元是生产队(组)。生产队(组),将土地按人口平均分配给每一个成员长期使用。按土地使用权的份额交纳公粮或交税。尽管可以改变使用权,但是不能私自改变耕地的农业用途,不能买卖土地所有权。行政村和乡政府,为农民创造非农业就业机会,但是富裕程度不同,发挥的作用也不相同。县政府和乡政府,对地方的经济和社会发展方向具有关键的指导作用。县政府,对上级政府享有实质性的自主权,对下级享有实质性的控制权。县政府计划和使用国家的资金,用于基础设施和公共设施建设。由于公共事业投资的持续性,县级政府在投资和公益支出方面的重要性,使其在农村经济中起着关键作用。

尽管市场经济的作用日渐增强,但是在很大程度上决定农村发展的仍然是地方政府。地方政府在移民中的权利和作用日渐削弱,但仍是主角。在移民方面,地方政府官员也有丰富的移民经验。

(2)城市。改革开放以前,几乎所有的城市居民终身就业由国家安排,企业要接受政府部门的领导,单位要承担职工的一切,从住房到医疗保险、教育和儿童保健,居民享有高水平的社会保障福利。市政府享有较高的自主权和较多的地方投资。

(3)社会组织。这种政治和社会组织体制,在有效地管理和组织移民中发挥重要的作用。项目管理机构与县政府或市政府签订合同,制定并且负责实施移民规划。从县、乡、村、组到个人,信息从上而下传达,反馈自下而上。上一级政府,只重点管理有问题的或难度大的几个下级,并使项目的信息在整个项目中共享。组织管理的灵活性,促使了管理工作的方便、快捷。

长期的计划经济体制,使政府官员和各级工作人员有丰富的计划能力,他们能制定短期有效的计划,这在移民活动中十分重要。较为详细系统的社会经济统计数据,使移民规划和实施具有

扎实的基础。

(4)社会政治文化。政治体制有利于地方政府官员关心当地的需要,这是因为:①地方官员多是在一个地区供职,交流的机会少,工作成绩和地方管理效果使地方政府的官员直接得到赏罚;②市场经济削弱了行政命令的作用,使政府官员越来越依赖于采用说服手段进行管理;③财政和政治自主性的加强,使促进经济福利的进步成为评价地方官员的重要标准,这使官员与当地居民的利益更趋一致;④移民安置是地方政府的重要工作,强烈要求地方官员做好。

三、水库工程移民

新中国成立以来,由水电工程建设所涉及、引发的移民人口已超过1 000万。通过各级移民机构及广大移民的共同努力,大多数的移民得到了妥善安置,生产得以进一步发展,生活水平也逐步提高。尤其是中共十一届三中全会以来,党和政府更是采取了一系列有效的政策措施,使水库移民由一次性补偿,逐步变为扶持发展的开发性移民,取得了显著的社会及经济效益。从近10多年来大中型水利水电工程所产生的70多万移民来看,大多数移民的生产和生活安置较好,移民比较满意。

(一)水库移民的政策和法规

水库移民是制约水电发展的最大因素,国家对此一直非常重视,先后制定了一系列法律、法规以妥善安置移民。这些规定,基本上可归纳为以下几个方面:①移民政策基本点;②移民通用法规;③移民专用法规;④其他相关法规。

(1)水库移民的基本政策。水库移民应服从国家的法律规定。国家是土地的所有者,根据国家建设需要,国家有权无条件地划拨和征用土地,任何单位和个人不得阻挠。国家对土地被征用者采取补助、补偿政策,对水库移民安置特别实行前期补偿、补助及后