

水利水电工程

移民监理与监测评估

左平 苏青 龚银辉 主编



黄河水利出版社

D523.8
Z990.1

水利水电工程

移民监理与监测评估

顾 问	唐传利	杨建设	姚松岭
主 编	左 平	苏 青	龚银辉
副主编	李 铭	李 利	刘 新
	王鲜苹	史建筑	段海山
	潘明强	黄福江	

黄河水利出版社

内 容 提 要

本书共分 11 章,对水利水电工程移民监理与监测评估的理论和进行了较为详尽的阐述,重点探讨了移民进度监理、投资监理、质量监理和合同管理,并对工程移民监理组织、移民监理规划、信息管理、移民监理协调、监测评估方法及应用等分别做了介绍。本书多个章节都以小浪底移民监理的相关内容为例,最后还给出了一个很好的监评报告的实例。

本书突出了理论与实践的结合,其中的图表格式可作为移民监理实践中的范本直接应用。本书既可作为大学移民专业的教材和参考书,也可作为移民工作者的学习参考书。

图书在版编目(CIP)数据

水利水电工程移民监理与监测评估/左平,苏青,龚银辉
主编. — 郑州:黄河水利出版社,2004. 12

ISBN 7-80621-853-X

I. 水… II. ①左…②苏…③龚… III. ①水利工程—
移民—监理 ②水力发电工程—移民—监测 IV. D523.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 112081 号

出 版 社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市金水路 11 号 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话及传真:0371-6022620

E-mail:yrp@public.zz.ha.cn

承印单位:黄河水利委员会印刷厂

开本:787 mm×1 092 mm 1/16

印张:19.5

字数:450 千字

印数:1—2 600

版次:2004 年 12 月第 1 版

印次:2004 年 12 月第 1 次印刷

书号:ISBN 7-80621-853-X/D·24

定价:38.00 元

序 言

中国是一个缺水的国家,人均水资源量只有 $2\ 300\text{m}^3$,仅占世界人均水资源量的 $1/4$,被列为 13 个贫水国家之一。同时,我国幅员辽阔,水资源在时空分布上差异很大,水旱灾害频繁。长江流域及其以南的河川径流量占全国七大河流总径流量的 81%,而黄淮海流域水资源量只占全国的 7.2%。为了控制水旱灾害,开发利用水资源,需要修筑大坝和水库,而建设大坝就要淹没耕地和库区居民的家园,就要带来库区居民的搬迁。作为世界上人口最多的发展中国家,大规模的工程建设使我国成为世界上工程移民最多的国家,而因修筑大坝和建设水库引起的水利水电工程移民又占我国工程移民中的大多数。由于工程移民多是非自愿移民,这就决定了移民工作的复杂性。从范围上看,它不仅关系到移民本身,也影响到新居住区原居民的利益,需要进行协调和调整;从内容上看,不仅牵涉到经济上的补偿,还涉及到移民新居住区的规划、建设,移民的就业和经济发展,移民和新居住区原居民的文化传统、生活习俗、教育等很多方面。特别是水库移民问题,涉及政治、经济、社会、人口、资源、环境、工程技术等诸多领域,是一项庞大、复杂的系统工程。水库移民问题解决得好与坏,直接关系到移民群众的切身利益,关系到库区安定和社会稳定。

20 世纪 90 年代以前,我国普遍存在着重工程、轻移民,重搬迁、轻安置的问题,移民安置效果极差。到 80 年代末,水库移民中有的仍然处于绝对贫困状态,缺衣少粮,温饱问题难以解决;有的缺乏必要的生产资料,耕地少,质量差;有的饮水、就医困难,健康状况差,缺乏基本的生存条件。上述现象造成移民心态不稳,社会不安定,形成比较严重的移民遗留问题。国家从 1986 年开始对移民遗留问题进行处理,历时十余载,才使这一问题得到了基本解决。

为了使新建的工程不再出现移民遗留问题,就必须在工程设计和征地移民的过程中将其解决好,随着工程监理的普及,移民监理也应运而生。在我国,工程监理的普及也就是近几年的事情,移民监理更是新生事物,其理论还不成熟,实践经验也不够丰富。改革开放以来,尤其是近年来,一些利用世行、亚行等国际金融机构贷款的水利水电工程项目,按照世行、亚行要求对征地移民进行社会经济监测评估;而这项活动在与中国特色的结合上,也有许多地方需要改良,其理论也需探讨。本书的编者都是移民监理监评的实践者,也是移民监理监评理论的追求者和探索者,相信本书的出版,会对移民监理监评专业的师生和具体从事移民监理监评工作的同志有所裨益。

编 者

2004 年 10 月

目 录

序 言

1 工程移民概述	(1)
1.1 工程移民的概念及分类	(1)
1.2 水利水电工程移民	(1)
1.3 工程移民的程序和阶段	(3)
1.4 工程移民的相关法规和政策	(8)
2 工程移民监理概述	(12)
2.1 工程移民监理的概念	(12)
2.2 移民监理的由来及其发展	(12)
2.3 开展移民监理的必要性和重要意义	(13)
2.4 移民监理的委托	(14)
2.5 移民监理与移民管理体制	(16)
2.6 移民监理的任务与基本方法	(18)
2.7 移民监理目标控制	(21)
2.8 移民监理与工程监理的区别	(23)
2.9 移民监理阶段	(26)
2.10 移民监理程序	(26)
2.11 移民监理实施基本原则	(28)
3 工程移民监理组织	(30)
3.1 监理模式	(30)
3.2 监理组织设计的原则	(31)
3.3 建立移民监理组织的步骤	(32)
3.4 移民监理组织形式	(34)
3.5 移民监理组织的人员配备	(35)
3.6 各类人员基本职责	(37)
3.7 小浪底移民监理组织(案例)	(39)
4 工程移民监理规划	(40)
4.1 概述	(40)
4.2 移民监理规划的编写	(41)
4.3 移民监理规划编写依据	(43)
4.4 移民监理规划的内容	(44)
4.5 移民监理规划和移民监理细则案例	(45)
5 工程移民进度监理	(58)
5.1 概述	(58)
5.2 进度计划	(64)
5.3 进度计划实施中的监测与调整	(71)

5.4	进度控制	(80)
5.5	工程移民设计阶段监理	(83)
5.6	工程移民搬迁安置阶段综合监理	(87)
6	工程移民投资监理	(129)
6.1	工程移民投资的基本概念	(129)
6.2	工程移民投资控制的基本概念	(131)
6.3	工程移民规划设计阶段的投资监理	(135)
6.4	工程移民搬迁安置阶段投资监理	(141)
6.5	单项工程投资监理	(162)
7	工程移民质量监理	(167)
7.1	概述	(167)
7.2	承包单位资质的核查	(174)
7.3	规划设计阶段质量控制	(176)
7.4	安置实施阶段质量控制	(178)
7.5	移民质量的评价和移民验收	(203)
8	工程移民合同管理	(223)
8.1	工程移民合同概述	(223)
8.2	工程移民合同管理	(225)
9	信息管理	(231)
9.1	工程移民监理信息概述	(231)
9.2	工程移民监理信息管理	(234)
9.3	移民监理信息的处理	(238)
9.4	移民监理信息管理系统	(245)
10	监理协调	(252)
10.1	工程移民监理协调的方法和手段	(252)
10.2	工程移民监理协调的特殊性——移民社会适应性调整	(256)
10.3	工程移民监理协调实例	(259)
11	工程移民社会经济监测评估方法及应用	(262)
11.1	概述	(262)
11.2	监评依据和原则	(265)
11.3	监评的基本要求	(267)
11.4	监评的具体内容	(269)
11.5	监评的指标体系	(272)
11.6	前期准备工作	(277)
11.7	外业调查工作	(284)
11.8	报告编写	(289)
11.9	报告实例	(293)
	参考文献	(305)

1 工程移民概述

1.1 工程移民的概念及分类

1.1.1 工程移民的概念

《辞海》中对“移民”一词的释义是: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。与这两种释义相对应的英文词语分别为 immigration 和 resettlement,这里取后者。移民是人类社会发展的必然结果,移民与社会进步和发展紧密相连。移民一般分为自愿移民和非自愿移民两类,非自愿移民的安置比自愿移民的安置更为艰巨复杂,涉及社会、政治、经济、文化、宗教、环境、技术等诸多方面。

由工程建设所引起的非自愿移民通常可称为工程移民,包括水利、电力、铁路、公路、机场、城建、工业、环保等工程的移民。水利水电工程移民是工程移民中的一种。

1.1.2 工程移民的分类

从不同的角度来考察移民问题,可划分为不同的类型。按工程性质可分为城建(含工业)移民、交通(含铁路、河道)移民、水库移民;按移民居住地区可分为农村移民、集镇移民、城市移民;按工程征地形状可分为线形征地移民、带状征地移民、块状征地移民;按征地对居民影响可分为征地移民、拆迁移民、征地拆迁移民;按移民生产安置行业可分为农业安置移民、工业安置移民、第三产业安置移民;按安置方式可分为就地后靠移民、集中外迁移民、分散插组移民;按就业安置组织方式可分企业招工安置移民、自谋职业安置移民、养老保险安置移民;按水利水电建设移民涉及不同地区可分为库区移民、坝区移民、河(渠)道移民和闸(站)移民。

概括地讲,工程移民影响范围最广的是水利工程和交通建设工程,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。

本书所论述的工程移民监理,主要以水利水电工程水库移民理论与实践为基础。

1.2 水利水电工程移民

1.2.1 水利水电工程移民概述

水利水电工程移民是因水电站、水库、河道、堤防、水闸、泵站等水利水电工程,建设征地、拆迁导致人口迁移和社会经济系统重建的总称。包括水库移民、河(渠)道移民、闸(站)移民三大类。

在上述三类移民中,河(渠)道移民和闸(站)移民一般而言相对规模和影响较小,移民处理的难度较小,而水库移民由于牵涉到大面积的淹没、库区安置容量的锐减,安置移民的难度较大,影响也最大。本文的研究以水利工程移民中最具代表性的、影响最大的水库移民为主要研究对象。

1.2.2 我国的水库移民

中国水资源总量十分丰富,达 28 000 亿 m^3 。但是,由于中国人口众多,人均占有水

资源量却只有 $2\,300\text{m}^3$, 仅占世界人均水资源量的 $1/4$, 加上水资源在时空分布上的极不均衡, 使中国成为一个水旱灾害频繁发生和水资源严重短缺的国家。目前, 中国仍然是一个发展中的国家, 为了满足社会生存和发展的需要, 修筑大坝和水库以控制水旱灾害和开发利用水资源, 而修建大坝和水库, 就不可避免地出现了如何解决大量水库移民的问题。

新中国成立以来, 中国已修建各类大坝约 8.6 万座。这些大坝形成的大中小型水库, 共有 $4\,924\text{亿 m}^3$ 的总库容。通过水库与全国 26 万多 km 的江河堤防及 98 处蓄滞洪区联合调度, 保护了 4.1 亿人口、3 300 多万 hm^2 耕地、600 多座城市和主要铁路以及交通干线的防洪安全; 每年提供生活及工业用水 300 亿 m^3 , 灌溉农田面积 1 600 多万 hm^2 。全国建成水电站 4 500 多座, 总装机容量达 6.5 万 MW, 年发电量为 2 100 多亿 $\text{kW}\cdot\text{h}$ 。总之, 大坝的建设在防洪、灌溉、供水、发电以及综合利用等方面, 发挥了巨大的经济效益和社会效益, 为我国国民经济持续、稳定、快速发展起到了重要的保证作用。

但是, 建设大坝将不可避免地淹没部分耕地, 需要搬迁安置库区的居民。中国在过去 50 多年的发展中, 由于修筑大坝而淹没耕地 150 多万 hm^2 , 搬迁安置水库移民 1 200 多万人(目前已自然繁衍到 1 700 多万人)。中国的水库移民工作, 可以分为以下两个阶段:

(1) 1978 年实行改革开放以前。中国的 8.6 万座水库, 大部分是在这一时期建设的, 共计搬迁安置水库移民约 1 000 万人。这一时期水库移民工作的成绩是主要的, 保证了工程建设的顺利进行, 但由于缺乏经验, 对移民安置工作的复杂性认识不足, 在一些建设项目中存在着重工程建设、轻移民安置的现象, 表现在水库移民安置规划单一, 使部分水库移民在搬迁安置后, 存在着生产和生活基础设施不完善等方面的一些遗留问题。中国政府在发现这些问题以后, 迅速采取后期扶持政策, 通过每年安排资金来逐步解决这些遗留问题。

(2) 1979 年中国实行改革开放以后。中国建成了葛洲坝、龙羊峡、乌江渡、隔河岩、水口、五强溪、二滩、东风、桃林口、飞来峡等 70 多座大中型水库大坝, 长江三峡工程和黄河小浪底工程等大型项目也先后开工, 已搬迁安置和即将搬迁的水库移民约 250 多万人。其中三峡工程移民将达 110 多万人, 小浪底工程移民 20 万人。在此期间, 不但工程建设进展顺利, 而且水库移民也均得到了妥善的安置。

各级政府一直十分关注水库移民的生产发展和生活水平的稳步提高。根据中国的国情, 从中央到地方, 各级政府都设置了水库移民工作管理机构, 对水库移民的安置工作从研究制定有关政策、编制移民安置规划, 到组织实施以及移民安置后对其进行扶持以发展生产, 实行了全过程的管理。特别是中国实行改革开放以来, 由于中国政府认真总结过去几十年水库移民工作的经验和教训, 先后出台了一系列有关水库移民安置的政策, 实行开发性移民方针, 并制定了水库移民安置条例, 从法律上对水库移民安置规划、移民补偿标准、移民安置方式以及后期扶持等方面作了合理的规定, 并认真地组织实施, 既保证了大坝的顺利建设, 又保护了水库移民的切身利益。从近 20 年的情况看, 中国政府在兴建大坝的过程中通过对移民实施搬迁安置, 有效地改善了这部分居民的住房、交通、供电、供水、文教卫生及通信等生产和生活设施, 增强了他们发展经济的能力, 提高了他们的生活水平。中国的水库移民安置工作已经取得了较好的成就。例如, 水口工程和小浪底工程等大坝项目的水库移民安置工作, 已经成为世界银行推荐的利用世界银行贷款援助项目

中水库移民安置的成功典范。

总的来说,中国政府是重视水库移民安置工作的,中国的水库移民情况总体上是好的。也就是说,尽管中国是世界上建设大坝最多的国家,搬迁安置了1 000多万移民,但由于中国政府始终把水库移民的生存与发展问题放在重要的位置,有效地保障了水库移民的生存权和发展权。

1.3 工程移民的程序和阶段

1.3.1 工程建设程序

按我国目前的建设程序,大中型项目的建设过程大体上分为项目决策和项目实施两大阶段。

项目决策阶段的工作主要是编制项目建议书,进行可行性和编制可行性研究报告。

立项后,建设项目进入实施阶段。项目实施阶段的主要工作包括设计、建设准备、施工安装、启动前准备、竣工验收等阶段性工作。

以下简单介绍水利水电工程建设程序。

根据1998年1月7日水利部发布的《水利工程建设程序管理暂行规定》,水利工程建设程序一般分为:项目建议书、可行性研究报告、初步设计、施工准备(包括招标设计)、建设实施、生产准备、竣工验收、后评价等阶段。

1.3.1.1 项目建议书阶段

项目建议书应根据国民经济和社会长远规划、流域综合规划、区域综合规划、专业规划,按照国家产业政策和国家有关投资建设方针进行编制,是对拟进行建设项目的初步说明。

项目建议书应按照《水利水电工程项目建议书编制暂行规定》(水利部水规计[1996]608号)编制。

项目建议书编制一般由政府委托有相应资格的设计单位承担,并按国家现行规定权限向主管部门申报审批。项目建议书被批准后,由政府向社会公布,若有投资建设意向,应及时组建项目法人筹备机构,开展下一建设程序工作。

1.3.1.2 可行性研究报告阶段

可行性研究应对项目进行方案比较,在技术上是否可行和经济上是否合理应进行科学的分析和论证。经过批准的可行性研究报告,是项目决策和进行初步设计的依据。可行性研究报告由项目法人(或筹备机构)组织编制。

可行性研究报告应按照《水利水电工程可行性研究报告编制规程》(电力部、水利部电办[1993]112号)编制。

可行性研究报告按国家现行规定的审批权限报批。申报项目可行性研究报告,必须同时提出项目法人组建方案及运行机制、资金筹措方案、资金结构及回收资金的办法,并依照有关规定附具有管辖权的水行政主管部门或流域机构签署的规划同意书、对取水许可预申请的书面审查意见。审批部门要委托有项目相应资格的工程咨询机构对可行性报告进行评估,并综合行业归口主管部门、投资机构(公司)、项目法人(或项目法人筹备机

构)等方面的意见进行审批。

可行性研究报告经批准后,不得随意修改和变更,在主要内容上有重要变动,应经原审批机关复审同意。项目可行性报告批准后,应正式成立项目法人,并按项目法人责任制实行项目管理。

1.3.1.3 初步设计阶段

初步设计是根据批准的可行性研究报告和必要而准确的设计资料,对设计对象进行通盘研究,阐明拟建工程在技术上的可行性和经济上的合理性,规定项目的各项基本技术参数,编制项目的总概算。初步设计任务应择优选择有项目相应资格的设计单位承担,依照有关初步设计编制规定进行编制。

初步设计报告应按照《水利水电工程初步设计报告编制规程》(电力部、水利部电办[1993]113号)编制。

初步设计文件报批前,一般须由项目法人委托有相应资格的工程咨询机构或组织行业各方面(包括管理、设计、施工、咨询等方面)的专家,对初步设计中的重大问题进行咨询论证。设计单位根据咨询论证意见,对初步设计文件进行补充、修改、优化。初步设计由项目法人组织审查后,按国家现行规定权限向主管部门申报审批。

设计单位必须严格保证设计质量,承担初步设计的合同责任。初步设计文件经批准后,主要内容不得随意修改、变更,应作为项目建设实施的技术文件基础。如有重要修改、变更,须经原审批机关复审同意。

1.3.1.4 施工准备阶段

项目在主体工程开工之前,必须完成各项施工准备工作,其主要内容包括:施工现场的征地、拆迁;完成施工用水、电、通信、路和场地平整等工程;必需的生产、生活临时建筑工程;组织招标设计、咨询、设备和物资采购等服务;组织建设监理和主体工程招标投标,并择优选定建设监理单位和施工承包队伍。

施工准备工作开始前,项目法人或其代理机构,须依照《水利工程建设项目管理规定(试行)》(水利部水建[1995]128号)中“管理体制和职责”明确的分级管理权限,向水行政主管部门办理报建手续,项目报建须交验建设工程项目的有关批准文件。工程项目进行项目报建登记后,方可组织施工准备工作。

工程建设项目施工,除某些不适应招标的特殊工程项目外(须经水行政主管部门批准),均须实行招标投标。水利建设工程项目的招标投标,按《水利建设工程项目招标投标管理规定》(水利部水建[1995]130号)执行。

水利工程项目必须满足如下条件时施工准备方可进行:初步设计已经批准;项目法人已经建立;项目已列入国家或地方水利建设投资计划,筹资方案已经确定;有关土地使用权已经批准;已办理报建手续。

1.3.1.5 建设实施阶段

建设实施阶段是指主体工程的建设实施,项目法人按照批准的建设文件,组织工程建设,保证项目建设目标的实现。

项目法人或其代理机构必须按审批权限,向主管部门提出主体工程开工申请报告,经批准后,主体工程方能正式开工。主体工程开工须具备《水利工程建设项目管理规定(试

行)》(水利部水建[1995]128号)明确的条件,即:前期工程各阶段文件已按规定批准,施工详图设计可以满足初期主体工程施工需要;建设项目已列入国家或地方水利建设投资年度计划,年度建设资金已落实;主体工程招标已经决标,工程承包合同已经签订,并得到主管部门同意;现场施工准备和征地移民等建设外部条件能够满足主体工程开工需要。

随着社会主义市场经济机制的建立,实行项目法人责任制,主体工程开工前还须具备以下条件:建设管理模式已经确定,投资主体与项目主体的管理关系已经理顺;项目建设所需全部投资来源已经明确,且投资结构合理;项目产品的销售,已有用户承诺,并确定了定价原则。

项目法人要充分发挥建设管理的主导作用,为施工创造良好的建设条件。项目法人要充分授权工程监理,使之能独立负责项目的建设工期、质量、投资的控制和现场施工的组织协调。监理单位选择必须符合《水利工程建设监理规定》(水利部水建[1996]396号)的要求。

要按照“政府监督、项目法人负责、社会监理、企业保证”的要求,建立健全质量管理体系,重要建设项目须设立质量监督项目站,行使政府对项目建设的监督职能。

1.3.1.6 生产准备阶段

生产准备是项目投产前所要进行的一项重要工作,是建设阶段转入生产经营的必要条件。项目法人应按照建管结合和项目法人责任制的要求,适时做好有关生产准备工作。

生产准备应根据不同类型的工程要求确定,一般应包括如下主要内容:①生产组织准备。建立生产经营的管理机构及相应管理制度;招收和培训人员。按照生产运营的要求,配备生产管理人员,并通过多种形式的培训,提高人员素质,使之能满足运营要求。生产管理人员要尽早介入工程的施工建设,参加设备的安装调试,熟悉情况,掌握好生产技术和工艺流程,为顺利衔接基本建设和生产经营阶段做好准备。②生产技术准备。主要包括技术资料的汇总、运行技术方案的制定、岗位操作规程制定和新技术准备。③生产的物资准备。主要是落实投产运营所需要的原材料、协作产品、工器具、备品备件和其他协作配合条件的准备。④正常的生活福利设施准备。

随后,要及时具体地落实产品销售合同协议的签订,提高生产经营效益,为偿还债务和资产的保值、增值创造条件。

1.3.1.7 竣工验收

竣工验收是工程完成建设目标的标志,是全面考核基本建设成果、检验设计和工程质量的重要步骤。竣工验收合格的项目即从基本建设转入生产或使用。

当建设项目的建设内容全部完成,并经过单位工程验收(包括工程档案资料的验收),符合设计要求并按《水利基本建设项目(工程)档案资料管理暂行规定》(水利部水办[1997]275号)的要求完成了档案资料的整理工作;完成竣工报告、竣工决算等必需文件的编制后,项目法人按《水利基本建设项目管理暂行规定(试行)》(水利部水建[1995]128号)规定,向验收主管部门提出申请,根据国家和部颁验收规程组织验收。

竣工决算编制完成后,须由审计机关组织竣工审计,其审计报告作为竣工验收的基本资料。

工程规模较大、技术较复杂的建设项目可先进行初步验收。不合格的工程不予验收;

有遗留问题的项目,对遗留问题必须有具体处理意见,且有限期处理的明确要求并落实责任人。

1.3.1.8 后评价

建设项目竣工投产后,一般经过1~2年生产运营后,要进行一次系统的项目后评价,主要包括:影响评价——项目投产后对各方面的影响进行评价;经济效益评价——对项目投资、国民经济效益、财务效益、技术进步和规模效益、可行性研究深度等进行评价;过程评价——对项目的立项、设计施工、建设管理、竣工投产、生产运营等全过程进行评价。

项目后评价一般按三个层次组织实施,即项目法人的自我评价、项目行业的评价、计划部门(或主要投资方)的评价。

建设项目后评价工作必须遵循客观、公正、科学的原则,做到分析合理、评价公正。通过建设项目的后评价以达到肯定成绩、总结经验、研究问题、吸取教训、提出建议、改进工作、不断提高项目决策水平和投资效果的目的。

1.3.2 工程移民项目的程序和阶段

工程移民项目建设程序与主体工程建设程序是一致的。本书以水利水电工程移民项目为例,介绍工程移民项目的程序和阶段。

水利工程移民是水利工程建设的的重要组成部分。国家对移民工作高度重视,《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(以下简称《条例》)明确规定,移民安置规划应当与设计任务书(可行性研究报告)和初步设计文件同时报主管部门审批。没有移民安置规划的,不得审批工程设计文件、办理征地手续,不得施工。

总的来看,移民工作的具体程序包括以下几个阶段。

1.3.2.1 项目建议书阶段

根据国家计委基本建设项目审批程序,凡列入长期计划或建设前期计划的项目,应有批准的项目建议书。报送项目建议书,应随文附送已经主管部门批准的预可行性研究报告文件。对水利工程征地移民,尤其是水库淹没处理,也有相应的要求,即必须编制水库淹没处理预可行性研究报告。

该阶段水库淹没处理的主要任务为:

(1)通过查勘和对地形图、工程布置图的分析,初定水库淹没(包括塌岸、浸没等)、工程占地处理范围。

(2)简述受淹没和工程影响的农村部分实物指标,包括人口、房屋、耕地、果园、林地、牧草地等。

(3)简述受淹没和工程影响的城镇、集镇的规模(人口、占地)、受淹没影响程度,并说明迁建规模及实物指标。

(4)简述受淹没和工程影响的铁路、公路、工矿企业、电力、通信等专项设施及矿藏、文物古迹的等级、规模、淹没影响程度。其等级、规模可向各行业部门调查。

(5)以县、乡为单位,在初步分析环境容量的基础上,征求有关地方政府意见,初拟移民安置去向及生产恢复措施。

(6)征求地方政府意见和进行查勘选点,初选城镇、集镇的迁建方案。

(7)说明地方政府和有关部门对于重大专项迁建设施的意见,提出初步处理方案。

(8)说明省(自治区、直辖市)对淹没、占地处理和补偿标准的初步意见。

(9)以主要实物指标为基础,结合安置去向,参照有关法规文件、类似工程补偿标准及专业项目单位工程造价扩大指标,初估补偿投资费用。

1.3.2.2 可行性研究报告阶段

可行性研究阶段的水库淹没处理工作是非常重要的阶段,可行性研究应对项目进行方案比较,在技术上是否可行和经济上是否合理要进行科学的分析和论证。经过批准的可行性研究报告,是项目决策和进行初步设计的依据。可行性研究报告,由项目法人(或筹备机构)组织编制。

可行性研究报告应按照《水利水电工程可行性研究报告编制规程》(电力部、水利部电办[1993]112号)编制。

1.3.2.3 初步设计阶段

初步设计是根据批准的可行性研究报告和必要而准确的设计资料,对设计对象进行通盘研究,阐明拟建工程在技术上的可行性和经济上的合理性,规定项目的各项基本技术参数,编制项目的总概算。初步设计任务应择优选择有项目相应资格的设计单位承担,依照有关初步设计编制规定进行编制。

初步设计阶段也可以设立设计监理制度,与咨询审查制度相配套。

初步设计阶段的水库淹没处理和移民安置规划深度一般要达到如下规定:

(1)确定居民迁移、土地征用及其他淹没对象的淹没处理范围。

(2)查明库区大塌滑体、不稳定岸坡的分布范围,圈定浸没和塌岸区。对淹没线以上附近不稳定岸坡和拟定的移民安置区的地基稳定性进行详细的地质勘察。

(3)查明各正常蓄水位方案水库淹没及影响处理范围内的实物指标,提出调查报告。

(4)分析兴建水库对地区社会经济的影响,参与选择正常蓄水位方案。

(5)编制移民安置规划,包括农村移民安置规划和集镇、城镇迁建规划。

(6)进行各专业项目的复建及文物处理规划设计。

(7)对有条件的防护对象,应研究防护方案,提出防护工程规划设计报告。

(8)研究水库水域开发利用,提出初步规划。

(9)提出库底清理技术要求。

(10)编制水库淹没处理补偿投资概算。

(11)提出水库淹没处理实施总进度及分期移民和分年投资初步计划。

(12)编制水库淹没处理规划设计报告。

水利工程与水电工程设计阶段还有区别,水电工程将可行性研究阶段与初步设计阶段合并,设计要求按照初步设计的深度。

1.3.2.4 实施准备和招标设计(技施设计)阶段

此阶段主要任务为:

(1)组织选定设计监理单位,招标设计。

(2)组织移民监理招标,择优选定实施监理单位。

(3)与地方政府签订移民安置和投资包干协议,地方政府正式建立移民安置组织,安

排相应人员并由监理单位派专家对移民干部进行业务培训。

1.3.2.5 安置实施阶段

此阶段按照移民安置规划,进行移民安置。

1.3.2.6 移民验收

竣工验收是工程完成建设目标的标志,是全面考核基本建设成果、检验设计和工程质量的重要步骤。竣工验收合格的项目即从基本建设转入生产或使用。

当建设项目的建设内容全部完成,并经过单位工程验收(包括工程档案资料的验收),符合设计要求并按《水利基本建设项目(工程)档案资料管理暂行规定》(水利部水办[1997]275号)的要求完成了档案资料的整理工作;完成竣工报告、竣工决算等必需文件的编制后,项目法人按《水利工程建设项目管理规定(试行)》(水利部水建[1995]128号)规定,向验收主管部门提出申请,根据国家和部颁验收规程组织验收。

竣工决算编制完成后,须由审计机关组织竣工审计,其审计报告作为竣工验收的基本资料。

工程规模较大、技术较复杂的建设项目可先进行初步验收。不合格的工程不予验收;有遗留问题的项目,对遗留问题必须有具体处理意见,且有限期处理的明确要求并落实责任人。

1.3.2.7 后期扶持(移民生活恢复)

由于国家实行开发性移民方针,前期补偿补助、后期扶持,资金主要来源于主体工程的发电、供水等效益。后期扶持阶段是工程移民尤其是水库工程移民的独特阶段。

1.3.2.8 后评价

建设项目竣工投产后,一般经过1~2年生产运营后,要进行一次系统的项目后评价,主要包括:影响评价——项目投产后对各方面的影响进行评价;经济效益评价——对项目投资、国民经济效益、财务效益、技术进步和规模效益、可行性研究深度等进行评价;过程评价——对项目的立项、设计施工、建设管理、竣工投产、生产运营等全过程进行评价。

项目后评价一般按三个层次组织实施,即项目法人的自我评价、项目行业的评价、计划部门(或主要投资方)的评价。

建设项目后评价工作必须遵循客观、公正、科学的原则,做到分析合理、评价公正。通过建设项目的后评价以达到肯定成绩、总结经验、研究问题、吸取教训、提出建议、改进工作,不断提高项目决策水平和投资效果的目的。

1.4 工程移民的相关法规和政策

1.4.1 工程移民相关法规

工程移民工作由于比较复杂,涉及法律很多。以水库移民为代表,工程移民的相关法规体系主要由三部分组成,即:第一部分为基本和通用法律法规;第二部分为专用或行业法律法规;第三部分是特大型工程项目的专项法律法规。

1.4.1.1 基本和通用法律法规

(1)《中华人民共和国宪法》。宪法中规定了矿藏、水流、森林、山岭、草原、滩涂等的权

属以及土地的权属。宪法中规定“城市土地属国家所有。农村和城市郊区的土地,除国家规定属于国家的以外,都属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”;“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯”;“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和其他财产的所有权”。宪法中还明确规定“国家为了公共利益的需要,可以依照法规规定对土地实行征用”。

(2)《中华人民共和国土地管理法》及《中华人民共和国土地管理法实施条例》。该法中确定了征用土地补偿补助的标准以及征用土地的法律程序。

(3)《中华人民共和国民族区域自治法》。

(4)《中华人民共和国水法》。

(5)《中华人民共和国环境保护法》。

(6)《中华人民共和国文物保护法》。

(7)《中华人民共和国水污染防治法》。

(8)《中华人民共和国森林法》。

(9)《中华人民共和国草原法》。

(10)《中华人民共和国矿产资源法》。

(11)《中华人民共和国野生动物保护法》。

(12)《中华人民共和国传染病防治法》。

(13)《中华人民共和国水土保持法》。

(14)《中华人民共和国合同法》。

(15)《城市房地产管理法》。

(16)《中华人民共和国公路法》。

《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国土地管理法》及《中华人民共和国土地管理法实施条例》是工程移民管理法律体系中最基本和通用的法律。以上各项法律都是全国人民代表大会全体会议或者常务委员会通过,具有最高的权威。

1.4.1.2 专用或行业法律法规

工程移民专用或者行业法律法规主要有:

(1)《城市房屋拆迁管理条例》。

(2)国家土地管理局《确定土地所有权和使用权的若干规定》。

(3)《基本农田保护条例》。

(4)《土地复垦规定》。

(5)国土资源部《建设用地审查报批管理办法》。

(6)《蓄滞洪区运用补偿暂行办法》。

(7)《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》。

水利水电行业专用法规,最重要的是1991年2月国务院颁布的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》,它是由《中华人民共和国土地法》授权,水利水电行业根据本行业的特点,在总结历史上移民安置经验的基础上制定的。由于条例中关于水库淹没地上附着物,如房屋、林木、坟墓、厕所、水井等,因各地区差别很大,国家难以制定一个统一的赔偿标准,因此国务院授权由地方政府制定。所以专用法规既有中央的,也有与

之配套的地方法规。

新的《中华人民共和国土地法》已经由全国人大常务委员会修订通过并颁布于1999年1月1日实施。修订的《中华人民共和国土地法》对土地的保护、征用提出更严格的规定,并提高了征地补偿标准。与此相应,国务院已责成有关部委对《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》进行研究修订。

另外,在水利水电行业专用法规中还有水利部和原电力部颁发的一些法规,如《水利水电工程水库淹没处理设计规范》、《水库淹没实物指标调查细则》、《水库库底清理办法》等,以及当前正在编制的《水库移民安置规划编制规程》、《水库淹没处理补偿投资概算编制规定》等,这些法规颁布后,水库移民的前期工作和实施工作可以进一步完善和规范化管理。

与工程移民安置有关的其他行业法规也很多。如城镇建设、铁路、公路、电力、邮电、文物、环境保护、草原、森林、矿产资源等行业的法规,以及财政、税务、物价等部门颁布的法规,只要与移民安置有关的都要参照执行。

1.4.1.3 特大型工程项目移民安置的专项法规

目前只有一项,即1993年6月国务院颁布的《长江三峡工程建设移民条例》,其基本原则与上面所述法规基本一致。

1.4.2 关于水库移民政策

水库移民是影响最大的一类移民。我国经过多年的摸索,已经形成了比较完备的中国水库移民的政策。

中国水库移民政策总的目标是根据中国的国情,在修建大坝时尽可能避免或减少移民。在不可避免搬迁移民时,本着对移民负责到底的精神,做到一切从移民的根本利益出发,以科学的态度按经济规律办事。正确处理大坝建设与移民安置的关系,正确处理国家、集体和移民三者的利益关系,依法进行搬迁、安置移民;坚持开发性移民方针,扶持移民发展生产,使移民生产和生活达到或超过原有水平。通过有效安置移民,实现水资源的可持续开发利用与人口、资源、环境的协调发展。

中国的水库移民政策主要分为搬迁安置政策和后期扶持政策两大部分。

1.4.2.1 搬迁安置政策

水库移民的搬迁安置包括政府负责、社会动员、经济补偿、协调发展、优惠待遇、多方支援等各项政策。

(1)政府负责。将水库移民工作作为政府行为,移民搬迁安置由地方政府负责组织实施。如长江三峡工程的移民安置工作实行中央统一领导、分省负责、县为基础;黄河小浪底工程移民由水利部领导、业主管理、两省(河南、山西)包干、县为基础。各级政府责任明确,安置移民各负其责。

(2)社会动员和参与协商。国家建设大坝,主要目的是为了抗御洪水、减少灾害损失,开发利用水能资源,为人民群众创造更好的生存和发展条件。但水库移民因建大坝而搬迁,确实也给他们带来了许多困难。各级政府和有关部门通过广泛的社会宣传和思想动员工作,向水库移民讲清楚建设大坝的重要作用和意义;同时也要使移民知道,国家通过制订有关政策对他们实施搬迁安置,将会改善他们的生产条件和生活环境,为他们创

造新的发展机会,使移民正确处理个人与国家利益的关系,从而使移民搬迁工作得到广大移民的理解和支持。同时,注重移民群众的参与协商,通过有关方式公告征地补偿标准和移民安置方案,并反复征求和听取移民意见。

(3)经济补偿。以移民原有财产和经济活动情况为基础,以恢复移民原有生活水平为目标,按照移民安置规划对移民进行合理的补偿,保证移民搬得出、安得下、能发展。

(4)协调发展。移民安置充分考虑社区重建所必须的社会、资源、环境等要求,以环境容量为依据,实行集中安置与分散安置相结合的办法,妥善安置移民,使移民安置区经济社会与人口、资源、环境协调发展。

(5)优惠待遇。为妥善安置水库移民的生产和生活,国家和各级地方政府在其职权范围内,在有关方面给移民优惠待遇,如减免房屋建设、宅基地使用、农业生产恢复期的税费,以及在土地划拨、粮食供应、电价优惠、优先就业等方面给移民以优惠。

(6)多方支援。这是指动员社会各种力量帮助移民安置,如有关政府部门、企业等帮助移民搬迁运输,有关社会组织帮助妇女儿童及残疾人,各行各业向移民安置区投资办企业、支援移民发展经济等活动。例如在三峡工程的移民安置中,中央政府还制定并组织实施了较发达的省、市对口支援三峡库区各县(市)的政策。

1.4.2.2 后期扶持政策

后期扶持的政策既体现了中国对移民负责到底的精神,也体现了移民分享工程效益的原则。国家在大坝建设过程中对水库移民实施安置后,再实行后期扶持政策,所需资金从以下几方面解决:

(1)各级政府财政拨款。主要是用于改善移民安置区的交通、电力、水利、教育、通信、医疗的公共设施建设和发展生产的投资。

(2)库区维护基金。1981年由国家财政部等部委颁布设立,从有关的水力发电站的发电效益中每千瓦时提取1厘钱,主要用于库区维护和解决移民安置遗留的问题。

(3)库区建设基金。1986年由国务院决定从该年以前建成的水力发电站效益中每千瓦时提取4厘钱,设立库区建设基金,主要用于解决1986年以前建成的水库移民遗留问题和扶持移民发展生产。

(4)后期扶持基金。1996年由国家财政部等部委决定设立,资金来源从水力发电站的效益中提取,提取标准每千瓦时最多不超过5厘钱,主要用于扶持1986年以后建成的水库移民发展生产和解决遗留问题,每人每年扶持250~400元。

据不完全统计,近几年全国各地每年用于水库移民的后期扶持资金达17.6亿元,平均每个移民每年得到的扶持资金110元。通过实行后期扶持,广大水库移民的生产能力和生活水平得到了迅速恢复和提高。