

黄河小浪底水利枢纽 移民监测评估研究

袁松龄 刘峻德 常献立 主编



科学出版社

www.sciencep.com

黄河小浪底水利枢纽 移民监测评估研究

袁松龄
刘峻德 主编
常献立

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书为黄河小浪底工程移民监测评估研究,主要包括样本选择,指标确定,监测、评价的方法,户级、村级监测评估,以及监测评估信息交流与报告编写等。

本书可供水利工程管理人员和社会监测评估人员阅读、参考。

图书在版编目(CIP)数据

黄河小浪底水利枢纽移民监测评估研究/袁松龄,刘峻德,常献立主编. —北京:科学出版社,2003

ISBN 7-03-010881-7

I. 黄… II. ①袁… ②刘… ③常… III. 黄河-水利枢纽-水库移民-研究-洛阳市
N. D632.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第071546号

责任编辑:童安齐 刘剑波 / 责任校对:刘小梅
责任印制:钱玉芬 / 封面设计:张 放

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>

新蕾印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

2003年1月第 一 版 开本:A4(889×1194)

2003年1月第一次印刷 印张:40 插页:1

印数:1—1 200 字数:1 334 000

定价:110.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换(环伟))

《黄河小浪底水利枢纽移民监测评估研究》

编 委 会

编委会主任 袁松龄
编委会副主任 徐运汉 温贤柯 常献立
编委会委员 李松慈 石俊营 高爱民 李晓鹏 马贵安
韦耀国 赵文芳

主 编 袁松龄 刘峻德 常献立
副 主 编 胡宝柱 李松慈 石俊营 高爱民 李晓鹏 李海芳
缙元有 马贵安 韦耀国 赵文芳 张建民 王振刚

编写人员 袁松龄 刘峻德 常献立 胡宝柱 徐运汉 温贤柯
李松慈 石俊营 高爱民 邬慧玲 李海芳 马贵安
韦耀国 赵文芳 张建民 史长清 卢红伟 谢 锦
巴秋莲 缙元有 李 明 徐启龙 张荣凤 柯明星
王振刚 李军民 游建京 高春平 王克利 孙姝丽
蒋 辉 林 辉 陈 蔚 杨晋霞 杨振华 张玉珍
赵 燕 朱宝琴 叶红遵 王 晞 刘改莲 庄 宇
李 瑞 张书琴 李新志 郑 君 万惊涛

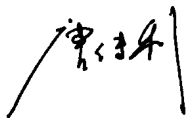
翻 译 巴秋莲 谢 锦

序

在我国水利水电工程移民工作历史上,又一个具有划时代意义的成果呈现在了我们的面前,这就是水利部小浪底水利枢纽建设管理局移民局(以下简称小浪底移民局)和华北水利水电学院的移民专家、学者共同努力而完成的《黄河小浪底水利枢纽移民监测评估研究》。在此之前,他们已经为我国水库移民工作者献上了《黄河小浪底水利枢纽移民本底调查研究》的成果。

本书和《黄河小浪底水利枢纽移民本底调查研究》之所以在我国水库移民工作历史上具有划时代意义,是因为这两个研究成果在我国水库移民工作历史上第一次系统、完整、科学、全面地对水库移民进行本底调查和监测评估,从而为我国水库移民工作展开了新的一页,为我国水库移民管理在移民本底调查和监测评估工作方面提供了一整套科学的理论和方法,为我国水库移民工作更好地与国际接轨提供了丰富的实践经验,使我国水库移民管理现代化迈出了可喜的一步。

黄河小浪底水利枢纽移民搬迁安置是我国改革开放以来最大的水库移民项目,它的基本情况我已经在《黄河小浪底水利枢纽移民本底调查研究》的序中作了简述,在此不再重复。需要指出的是,小浪底移民局和华北水利水电学院的专家、学者能够紧密结合工作实际,在小浪底水库移民本底调查和监测评估10年工作的基础上及时进行总结,并且认真细致地将总结化为研究成果。我衷心希望我们每一个水利水电工程移民工作者都能在自己工作的岗位上经常地对水库移民工作进行总结和研究,写出具有特色的经验来,不断地丰富和完善我国水库移民工作的理论、方法和实践,使我国水库移民工作走出一条既符合我国社会主义市场经济特点,又符合国际惯例的道路。



2001年12月于北京

前 言

小浪底水利枢纽是黄河下游最大的水利工程,是根治黄河水患、开发黄河水资源的重要举措,是集防洪、防凌、减淤、灌溉、供水、发电、旅游和水产养殖功能为一体的综合效益巨大的水利枢纽。该工程从1991年9月前期工程开始,1994年9月主体工程开工,1997年10月按期实现截流,1999年第一台机组发电,到2000年主体工程全面完成,凝聚了中外专家、建设者和水库移民工作者的汗水和心血,为国家和人民交了一份理想的答卷。

在小浪底水利枢纽建设中,管理难度最大的是水库移民工作。小浪底水利枢纽控制流域面积 $69.4 \times 10^4 \text{ km}^2$, 占黄河流域面积的 92.3%, 水库正常高水位 275m 时淹没影响面积 277.8 km^2 , 水库库容 $126.5 \times 10^8 \text{ m}^3$, 水库淹没影响涉及河南、山西两省的济源、新安、孟津、渑池、陕县、垣曲、平陆、夏县 8 个县(市)20 万人口的搬迁和妥善安置。这些移民安置在除了上述 8 个县(市)外,还有河南的温县、孟州、中牟、原阳、开封、义马共 14 个县(市)。其中本县(市)安置 14 万人,占移民总数的 70%;出县安置 6 万人,占移民总数的 30%。

根据小浪底水利枢纽施工进度和水库运行要求,小浪底水利枢纽移民由施工区和水库库区两部分组成。小浪底水利枢纽工程大坝施工区占地面积 23.6 km^2 , 涉及河南省孟津县和济源市的 12 个村庄 1.03 万人,坝区移民随着小浪底工程 1997 年 9 月前期工程开始,到 1994 年主体工程开工,陆续搬迁安置完毕。根据小浪底水库运行要求,库区移民搬迁安置分三期进行。第一期 180m 以下大坝施工围堰截流的水位,这期移民共 4.61 万人,需要搬迁重建 27 个村庄和一个镇政府,1995 年开始实施,1997 年完成,历时两年多,为移民建房 $112 \times 10^4 \text{ m}^2$,征集移民生产用地 3.6 万亩;第二期 180m 以上至 205m 的水位,即 265m 高程,这期移民共 12.65 万人,需要重建 104 个村庄和 10 个乡(镇)政府,1997 年开始实施,截至 2001 年底已经全部搬迁安置完毕;第三期移民为水库正常运行水位,即 275m 高程,这期移民共 1.70 万人,到 2003 年完成。

由于小浪底水利枢纽工程移民搬迁任务重,安置难度大,世界银行在小浪底工程项目贷款中,专门在国际开发协会对小浪底工程移民安排了 1.1 亿美元的软贷款,其目的是使小浪底工程移民既能顺利搬迁出去,又能在安置区尽快恢复到原来的生活标准,并尽可能在短期内保证移民从经济上和社会上融合进安置区的社会中去。

世界银行国际开发协会的软贷款有一套严格的管理法规和程序。如实施导则 4.30,非自愿移民和实施导则 10.70,项目监测及评价等,其中重要的是移民监测评价工作必须委托独立的第三方进行。为此,世界银行在对我国移民监测评估单位考察的基础上,建议小浪底移民项目业主选择华北水利水电学院移民监理事务所作为小浪底移民监测评估的单位,并在世界银行《中华人民共和国小浪底移民项目评估报告》(1994 年 3 月 25 日)第四章第四节“监督与监测”中指出:华北水利水电学院专家学者对移民的社会经济发展状况应作出独立的评价。

根据世界银行的要求,小浪底移民局按照世界银行国际开发协会软贷款的工作程序,委托华北水利水电学院移民监理事务所承担小浪底移民项目的监测评估任务。

在世界银行小浪底项目评估团和检查团的指导下,受小浪底移民局业主的委托和在河南、山西两省及其有关县(市)的密切配合下,华北水利水电学院移民监理事务所的专家学者对小浪底移民项目的监测评估已经做了10年的工作,他们为我国水利水电工程建设中水库移民管理工作更好地与国际惯例接轨,为了丰富水库移民的管理理论,为我国水利水电工程移民管理现代化作出了自己的贡献,与小浪底移民局共同对水库移民的监测评估的理论、方法和经验作了深入的研究和总结,现呈送给热爱水库移民工作的管理工作、研究工作者和广大读者。

本书共分10章,其中第1章、第9章、第10章由胡宝柱执笔,袁松龄、常献立、石俊营审阅修改;第2章由袁松龄执笔,刘峻德审阅修改;第3章由李松慈、游建京执笔,常献立审阅修改;第4章由谢锦、徐启龙执笔,常献立、李松慈审阅修改;第5章由马贵安、韦耀国执笔,李松慈、石俊营审阅修改;第6章、第7章由银元有执笔,刘峻德、石俊营审阅修改;第8章由李海芳执笔,李松慈审阅修改;附录由张建民、王振刚执笔,刘峻德、胡宝柱审阅修改。本研究成果的英文部分的前言、第1、6、8章和附录由谢锦同志翻译,第2、3、4、5、7章由巴秋莲同志翻译,第9、10章由瞿韦力同志翻译,全书翻译统稿工作由谢锦同志完成。

在本书撰写过程中,水利部移民开发局唐传利局长专门为本书作序,小浪底移民局和华北水利水电学院的许多同志做了大量繁杂而艰巨的工作,对此表示衷心的感谢。

目 录

序

前言

1 概论	1
1.1 概述	1
1.2 小浪底工程移民监测评估依据与内容	3
1.3 小浪底工程移民监测评估基本原则	7
1.4 小浪底工程移民监测评估特征	10
1.5 小浪底工程移民监测评估组织	15
1.6 小浪底工程移民监测评估基本程序	16
2 样本选择	20
2.1 样本选择的基本原则	20
2.2 样本选择的方法	22
2.3 样本选择的分类	24
2.4 样本确定	25
3 经济指标	35
3.1 经济指标的定义	35
3.2 经济指标的特点	36
3.3 经济指标确定的原则	37
3.4 经济指标确定的方法	38
3.5 经济指标的分类	39
4 社会指标	45
4.1 社会指标的定义	45
4.2 社会指标的特点	45
4.3 确定社会指标的原则	47
4.4 确定社会指标的方法	48
4.5 社会指标的分类	49
5 环境指标	54
5.1 环境指标的定义	54
5.2 环境指标确定的原则	54
5.3 环境指标的特点	55
5.4 环境指标确定的方法	55
5.5 环境指标的分类	56
6 监测的方法	58
6.1 概述	58
6.2 (村)户级监测方法	59
7 评价方法	80
7.1 监测评估数据分析方法的选择	80
7.2 移民社会经济发展监测评估数据的频率分布	85

7.3	移民社会经济发展监测评估多个变量的统计分析	89
7.4	移民社会经济发展监测评估数据假设检验	92
7.5	数据可靠性判断	96
8	户级监测评估	99
8.1	概述	99
8.2	监测评估的原理	99
8.3	监测评估资料的搜集	102
8.4	调查资料的复核	106
8.5	调查资料的分类、计算和关联	107
8.6	调查结果的表述和分析	109
8.7	库区一期移民监测评估结果	109
8.8	库区二期移民监测评估结果	126
8.9	安置区居民社会经济发展监测评估结果	134
8.10	水库移民家庭收入和生活水平评价方法探讨	137
9	村级监测评估	147
9.1	概述	147
9.2	村级监测评估的过程	148
9.3	小浪底项目村级监测评估常用的资料收集方式	157
9.4	小浪底水库施工区移民村级监测评估	164
9.5	小浪底库区一期移民村级监测评估	173
9.6	小浪底库区二期移民村级监测评估	184
9.7	小浪底移民项目安置影响居民村级监测评估	194
10	监测评估信息交流与报告编写	202
10.1	监测评估信息的交流	202
10.2	监测评估报告的编写	206
10.3	监测评估报告的编写程序与技巧	211
10.4	监测评估数据的表达	214
附录		221
	一、黄河小浪底项目移民社会经济发展监测评估指南	221
	二、黄河小浪底移民项目社会经济发展监测评估细则	243
	三、黄河小浪底项目移民社会经济发展监测评估实施计划	252

1 概 论

1.1 概 述

黄河小浪底水库是我国跨世纪大型水利工程之一。水库正常运用最高蓄水位为 275m,总库容为 $126.5 \times 10^8 \text{m}^3$,水库面积达到 272.3km^2 ,淹没线以下需要搬迁移民近 19.99 万人。考虑到大规模的搬迁将给移民个人及整个区域经济造成巨大的直接与间接影响,世界银行同意我国将移民安置单独立项,并由国际开发协会提供部分移民安置实施资金,从而使黄河小浪底水库工程成为我国单独立项利用外资进行移民安置的首例项目。

经过一系列的考察与评估之后,国际开发协会于 1994 年 4 月同我国正式签署了小浪底移民项目贷款协议。项目评估报告和贷款协议中均有明确条文,要求借款人在项目准备和实施期内聘请国际开发协会认可的独立监测单位对移民的社会经济发展状况作出独立的评价。华北水利水电学院承担了此项任务,自 1994 年以来在小浪底建设管理局移民局的关心和指导下,已经向国际开发协会和有关方面提交了 16 次监测评估报告以及移民两次本底调查报告和一次阶段性专题报告,这些工作得到了国内外有关各方的好评。在监测评估实践中,通过监测评估单位、项目业主、执行单位等有关各方的共同努力,有力地促进了小浪底水库移民安置工作的不断完善,取得了明显的积极效果。同时,在理论与实践上也初步形成了较为完整的、既适合我国国情又符合世界银行要求的移民项目监测评估方法。

1.1.1 监测评估的基本概念

监测是一种连续不断的评估。它既是根据计划对项目实施情况的评估,又是对项目投入的使用、基础设施建设以及项目受益人服务方面的评估。它是项目实施机构进行良好管理不可缺少的一部分。监测的主要目的是为项目实施提供持续不断的反馈信息,尽早发现存在的和可能出现的问题,以便及时进行调整。

评估是一种对于所拟定的项目目标的合适性、执行情况、效率及其效果的阶段性评定。它通常需要包括与一些项目之外的资料(时间、地区或人口)所进行的比较。世界银行将评估分为三类:中期评估、末期评估和影响评估。中期评估是在项目实施过程中多次进行的评估,它对项目进展情况初步调查,并预测可能出现的结果;末期评估与中期评估相似,但它是在项目结束时进行的总结性评估;影响评估一般是在项目结束几年以后才进行,用以衡量项目所带来的直接或间接变化。

监测评估是项目管理的一种手段,只有当监测与评估被看作是管理过程中不可分割的一部分时,其全部潜力才能够实现。相反,如果项目管理者不承认其重要性和有用性,则监测与评估是无法实现其全部作用的。设计完好的管理结构和有效的管理方法是发挥监测评估职能的基础。

监测评估活动的开展可以追溯到 20 世纪 70 年代中期。当时一些国际机构如世界银行、国际农业发展基金会和联合国粮农组织的高层管理部门要求对本部门所资助的农业项目加强监测与评价,并在理论上组织了广泛的探讨。虽然在实践方面作了大量的工作,但是对于监测评估的定义、职能和方法却一直没有取得一致的认识。直到 1984 年,联合国协调工作行政委员会的农村发展特别行动组提出并出版了《农村发展项目和计划中监测与评价的设计和使用的指导准则》一书,才对监测与评估的基本概念取得较为一致的认识。1987 年,世界银行、联合国粮农组织和国际农业发展基金会组织出版的一套包括《农业项目中的监测与评价》和《监测评价数据的收集、分析和利用》在内的技术丛书,系统阐述了农业项目监测评估的概念结构并提供了具体的方法论方面的指导。目前,监测评估活动已经成为世界银行等国际金融组织在对所参与的项目进行评估和检查工作中的一项常规内容。

1.1.2 水库移民监测评估的意义

水库移民是一种带有强迫性质的非自愿行为,对于整个社区中所有的居民都有影响,无论他们是男人还是女人,年轻人还是老人,富人还是穷人,健康人还是病人,这种移民彻底改变了居民们原来的生产和生活方式,重新安置他们是一种极为复杂的过程。如果处理不当,可能会导致移民生活长期得不到恢复甚至滑向极度贫困。此外,强制性移民还会对居民产生不同程度心理的和社会文化的压力,有时还会提高患病率和死亡率。因此,对于水库移民需要有周密安置规划,不仅要考虑到经济、物质和环境方面的问题,而且要对移民的心理和社会福利方面作出计划。但是,只有计划是不够的,还要确保计划的执行。因为不论移民规划多么完美,移民效果主要取决于规划实施的质量。要保证计划高质量地完成,就需要对实施过程进行监测并对发生的一切作出评估。因此,作为完成移民计划的一种手段,在整个移民过程中需要进行很多次(定期或不定期)的这种监测与评估。

另外,虽然在世界银行的积极参与下,已经引起了各国政府对水库移民的重视,但是由于传统习惯和现实财力的限制,移民安置在实施与计划上很难达到一致。因此,世界银行工作指南特别指出,要提高实施与开始时设计的政策和工程项目条款之间的一致性,首要的是经常不断地进行监督。要密切注意移民的社会和技术方面的问题,应当对移民活动的全部进展和完成情况,以及移民总的社会和经济状况进行全过程的监测评估。

在我国,水库移民一直是水利工程建设中一个棘手的问题,尤其是在我国的大中型水库建设中,移民动辄数以万计,淹没处理涉及面广、内容复杂。虽然广大移民工作者殚精竭虑,努力工作,但由于没有一套科学、规范和管理的方法与制度,水库移民安置仍然存在着许多问题。据有关部门统计,我国现有水库移民1200余万人,由于当时没有得到有效的安置,其中约有1/3移民目前的生活水平仍处于贫困线以下。

进入20世纪90年代以来,我国经济体制改革步伐进一步加快,明确提出发展社会主义市场经济。同时,在基本建设管理方面有了步骤地推行了招标投标制、法人投资制和建设监理制。另一方面,我国水电建设利用国际金融组织贷款也逐年增加,由于世界银行的介入,国际通行的农业项目监测评价方法也被引入到我国的水库移民安置管理工作中。

我国水库移民安置走过了漫长的路程,从单纯补偿性移民到开发性移民安置,移民管理工作得到了很大的重视,移民生产生活条件也有了明显的改善。水库淹没处理从过去的单纯实物指标调查发展到实物指标与移民安置规划相结合。但是,在管理体制和方法上没有大的突破,仍然沿用了过去以地方政府为主,利用行政命令进行移民安置的老方法。小浪底水库移民则采取了业主负责、两省包干、县为基础、社会监测监理的项目管理方法,为我国水库移民安置闯出了一条新路。因此,在我国建设项目普遍实行招标投标(投资包干)制的情况下,认真实施水库移民监测评估,逐步完善监测评估的理论与方法,对推动我国水库移民实行项目管理、建立和完善社会化的移民监督机制具有深远的意义。

小浪底水库移民安置实践证明,水库移民监测评估是一种有效的管理手段,是水库移民项目管理中的一个重要环节。随着我国对外开放的进一步深入,水利水电工程建设引用外资必将逐步增加,国外投资者的介入要求现代化的管理方法。所以及时总结和研究水库移民监测评估的程序与方法,找到一种既符合国际惯例做法,又适合我国国情的水库移民管理模式,是移民管理与国际惯例接轨的必然要求。因此,小浪底水库移民监测评估的实践对于提高我国水库移民安置项目管理水平,尽快与国际惯例接轨,具有重要的现实意义。

1.1.3 小浪底水库移民监测评估

小浪底水利枢纽工程中进行的移民社会经济发展独立的监测评估工作,在我国尚属新鲜事物,虽然还有许多问题需要进一步探索,但毕竟是一次非常有益的尝试。小浪底水库移民监测评估的目的不只是为完成世界银行的有关要求,更重要的目的是:

(1)完善移民安置监督机制,落实移民安置规划,保证移民目标的顺利实现。长期以来水库工程建设中的移民问题一直困扰着世界各国政府。一方面国家为了追求经济和社会的发展需要开发水利项目,另一方面水库淹没所造成的移民又得不到妥善的安置,经常遗留下许多问题,有时还会引起社会的不安定。小浪底水

库移民监测评估的首要目的就是建立和完善有效的移民安置监督机制,在移民安置过程中充分关注移民的社会、心理和环境因素,重视移民的直接参与,及时反馈移民安置实施的效果、反映和问题,保证移民安置目标的顺利实现,使移民在尽可能短的时间内安家落户,在经济上自力更生,保持、如有可能则提高原来的生活水平。

(2) 探索水库移民安置项目管理经验,规范水库移民监测评估的程序和方法,丰富水库移民的理论和实践。小浪底工程移民是我国 20 世纪末开始建设的一项大型水利水电工程,其规模仅次于长江三峡水利枢纽工程。小浪底开工与建设正处于全国改革开放和建立社会主义市场经济的大好时机,伴随着我国加入 WTO,要求在大型工程项目的建设和管理中,尽可能地与国际惯例接轨。在这种新形势下,如何抓住这一大好时机,吸收国际上科学的监测方法,科学、规范地开展小浪底项目移民的监测评估,充实和提高水库移民监测评估水平,也就成为在小浪底水库移民安置中实施监测评估的重要目的之一。

世界银行 1994 年 3 月 25 日在《中华人民共和国小浪底移民项目评估报告》(以下简称《评估报告》)第四章第四节“监督与监测”中指出:华北水利水电学院专家学者对国民的社会经济发展状况应作出独立的评价。华北水利水电学院的服务旨在评价并汇报受影响人口在移民前后的生活和社会福利水平。评价工作每年进行两次(7 月和 12 月)。评价内容包括新的安置点农业产量、劳动就业、文化教育、公共卫生、经济收入以及移民对组织机构、社会服务与社会发展的评价。社会经济评价以抽查家庭的一系列关键指标为基础,并结合独立社会科学家的专门调查了解。世界银行《评估报告》原则上规定了小浪底水库移民监测评估的主要任务。在实际工作中,可以划分为以下具体的三点:

(1) 监测落实《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》)的执行情况。《条例》是我国政府制订的第一部关于水利水电工程移民安置的法律性文件,独立监测评估单位对执行机构贯彻落实条例进行监测有义不容辞的任务。《条例》中对水库移民利益的保护、征地补偿标准、移民安置的原则和具体内容都作了全面阐述。监测落实《条例》的执行情况是对小浪底项目移民监测评估的主要任务之一。

(2) 监测评估小浪底项目移民安置实施规划的执行情况。小浪底项目移民安置实施规划是由黄河水利委员会设计院和地方政府移民主管部门对安置规划和评估报告的具体化,它对每户移民家庭和个人如何安置作了详细的安排,跟踪监测安置规划的实施,同时对实施过程中出现的各种问题,及时提出建议,有助于把小浪底移民安置落到实处。

(3) 为国际开发协会和小浪底项目移民与环境国际咨询专家组提供监测评估报告。小浪底项目移民监测评估既是世界银行贷款协议中规定的必须进行内容之一,也是小浪底工程移民主管业主需要及时掌握的内容之一。由于水库移民具有非自愿性、被动性,移民迁移破坏了原有的生产、生活系统和方式,所有的非自愿移民安置项目都必须是开发性项目。因此,对开发性项目的监测和移民生产生活方式改变后的适应性情况的掌握,是业主和贷款单位十分关心的内容,将监测结果提供给业主和贷款单位,对工程项目的效益发挥有极其重要的作用。

1.2 小浪底工程移民监测评估依据与内容

监测评估的依据通常包括:国家与工程移民相关的法律;世界银行有关业务导则,包括 4.30 导则、10.70 导则等;与项目有关的法律文件,包括技术文件、移民安置行动计划、世界银行项目评估报告、项目贷款协定,以及项目的设计文件和监测评估工作文件等。

1.2.1 监测评估依据

1. 世界银行文件

(1) 世界银行实施导则 4.30:非自愿移民。世界银行在该文件中针对移民监测与评价向项目借款入提出了具体的要求。借方应在项目准备期间安排移民安置的监测和评估工作,并在工程监理时对移民工作监测。监测工作不仅可以向移民提供反映需求并反馈对安置工作意见的一个渠道,还可以监测与评价(实施)单位

提供充分的资金并配备充足的移民安置专业人员。执行机构室内的监测工作需要要有独立的监测部门加以补充,以保证提供完整的、客观的信息资料……

(2) 世界银行实施导则 10.70:项目监测及评价。世界银行在该文件中对项目监测评价的定义、目的和职责作了解释,强调“世界银行推行使用监测和某种类型的评价作为项目内的管理工具,强调监测作为日常项目管理工作的必不可少的一部分的重要性……”

(3) 世界银行《中华人民共和国小浪底移民项目评估报告》(以下简称《评估报告》)。《评估报告》第四章第四节“监督与监测”中指出:华北水利水电学院专家学者对移民的社会经济发展状况应作出独立的评价,华北水利水电学院的服务旨在评价并汇报受影响人口在移民前后的生活和社会福利水平。评价工作每年进行两次(7月和12月)。评价内容包括新的安置点农业产量、劳动就业、文化教育、公共卫生、经济收入以及移民对组织机构、社会服务与社会发展的评价。社会经济评价以抽查家庭的一系列关键指标为基础,并结合独立社会科学家的专门调查了解。

2. 中国有关移民的政策法规

(1) 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》。《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》是我国政府制订的第一部关于水利水电工程移民安置的法律性文件,独立监测评估单位对执行机构贯彻落实条例进行监测有义不容辞的任务。《条例》中对水库移民利益的保护、征地补偿标准、移民安置的原则和具体内容都作了全面阐述。

(2) 《中华人民共和国土地管理法》。《中华人民共和国土地管理法》是中华人民共和国第一部国家土地使用规划法,它涉及土地所有权和使用权、土地的使用与保护、国家建设用地和乡村用地管理,并明确了贯彻本法法律责任。

3. 有关小浪底移民安置实施的政策与法规

(1) 黄河水利委员会设计院编制的《黄河小浪底水利枢纽初步设计阶段施工区占地及移民安置规划报告》。

(2) 黄河水利委员会设计院编制的《黄河小浪底水利枢纽技施设计阶段水库库区二、三期淹没处理及移民安置规划报告》。

(3) 黄河水利水电开发总公司移民局、华北水利水电学院移民监理事务所 1995 年编制的《黄河小浪底项目移民社会经济发展监测与评估指南》。

(4) 华北水利水电学院移民监理事务所 1999 年编制的《黄河小浪底项目移民社会经济发展监测评估实施计划》。

1.2.2 移民监测评估的内容

水库移民监测评估主要包括以下内容,但在具体项目的实施中可按照世界银行和业主单位的相关要求适当进行调整。

1. 综合内容

(1) 移民机构。通过调查访谈,监测业主与实施机构的设置、分工与人员配备情况,移民机构负责建设与培训活动;与移民计划比较,评估其适宜性。

(2) 移民政策与补偿标准。调查了解移民实施的主要政策,并与移民计划比较,分析其变化情况,评估其适宜性。典型抽样核实各类移民损失(尤其是永久征地、房屋等主要损失)的补偿标准实际执行情况,并与移民计划对比,分析其变化情况,评估其适宜性。

(3) 移民实施进度。主要采用综合查阅文献资料和现场抽样调查法,典型抽样核实移民内部监测报告中的各主要移民活动,包括移民机构、项目区永久征地、临时占地、安置区土地(包括生产用地、宅基地、公共设施用地等各类安置用地)调整、征用(或划拨)及其分配给移民、房屋拆迁、安置房重建、移民搬迁、生产开发项

目实施、公共设施建设、专项设施复(迁、改)建、工矿企事业单位迁建、劳动力安置就业的实施进度,并与移民安置行动计划中的进度计划进行比较,分析和评估其适宜性。

(4) 移民补偿资金与预算。抽样核实移民内部监测报告中的各级移民机构(省、市、县、乡)资金支付到位情况,抽样监测征地影响村、拆迁店铺与企业的征地拆迁补偿资金使用情况,与移民安置计划比较,分析评估移民预算的适宜性,并提出建议,评估移民资金使用管理的状况。

(5) 移民生产就业安置。通过典型抽样调查和跟踪典型移民户监测,对移民生产就业安置与收入恢复计划实施情况进行评估,包括:农村移民生产用地的调整、征用、开发与分配,农村移民的农转非及非农业就业(企业安置、自谋职业、养老保险等)安置,被拆迁店铺移民就业安置,被拆迁企业移民就业安置,受临时用地影响的企业、店铺的人员的就业安置,少数民族、残疾人、妇女及老人家庭等脆弱群体的生产安置。与移民安置计划比较,评估其适宜性。

(6) 移民房屋重建与生活安置。通过抽样调查,进行分析评估。包括:农村移民的主要安置方式;安置点的选择;宅基地的安排、分配与三通一平;旧房屋拆除与新房重建方式;搬迁前后房屋条件比较(房屋面积、质量、位置、交通、供水、供电、采光、环境等);过渡期补助;搬迁各类公共设施配套情况;城市移民的安置区选择,补偿安置方式选择,过渡期安排、搬迁,搬迁前后居住条件比较;公共配套设施建设等;与移民计划比较,评估其适宜性。

(7) 工商企事业单位恢复重建。通过文献阅读与典型抽样调查与跟踪监测,了解企事业单位与店铺的拆迁与重建情况;与移民计划比较,评估其适宜性。

(8) 城(集)镇及专项设施恢复重建。通过文献资料查阅和实地调查,掌握城(集)镇迁建与恢复实施状况;与移民计划比较,评估其适宜性。

(9) 移民收入与生产生活水平恢复。通过征地拆迁之前的基底调查和之后的随机抽样调查与跟踪监测调查,掌握典型移民户的收入来源、数量、结构、稳定性和支出结构、数量,并进行移民搬迁前后经济收支水平的对比分析,评估收入恢复移民目标实现的程度。进行典型样本户、居住(房屋等)、交通、公共设施、社区环境、文化娱乐、经济活动等方面的比较,分析评估移民收入与生活水平恢复目标实现的程度。抱怨与申诉通过查阅文件资料和现场典型户调查,监测移民抱怨和申诉的渠道、程序、主要抱怨事项及处理情况。

(10) 公众参与、协商信息公开。通过查阅文件资料和现场调查,监测移民实施过程中的公众参与、协商活动及其效果,移民信息册的编制、印发与反馈,移民信息公开活动及其效果。

(11) 对世界银行检查团备忘录及上期“外部移民监测评估报告”中提出的问题的落实处理意见。

(12) 结论与建议。对移民实施进行归纳总结,得出相应的结论。对存在的问题进行跟踪,直到处理完毕。

2. 移民样本户本底调查内容

(1) 农村移民本底调查内容。移民本底数据与有关资料是监测评估单位实施监测与评估工作的基础。组织进行移民本底调查也是开展监测评估活动的第一步工作。农村移民本底调查主要包括以下内容:

a. 家庭人口情况:农业人口,非农业人口,劳动力,上中学、小学的儿童。

b. 生产经营情况:粮田面积,蔬菜地面积,经济作物面积,果树,猪、牛、马、骡、驴、羊、鸡,承包地、自留地,非农业生产经营,主要生产工具。

c. 房屋建筑面积:房屋类型及间数,房屋面积,畜圈面积。

d. 家庭年收入:粮食总量(水稻、小麦、大麦、玉米、油料作物等),农业收入,副业收入,乡村企业收入,其他收入(元),人均纯收入。

e. 家庭年支出、上缴税金及其各项费用(农业税、集体提留费,购买种子、农药费,电费,水费,机械作业费,孩子上学费用,医疗费,燃料费用,购买生活副食品费用,购买家电家具等)其他。

f. 安置地点:宅基地面积,交通条件,供水条件,供电条件。

g. 移民心理:是否愿意搬迁,对安置点是否满意,对以后生活是否担心。

h. 家庭人口简况:序号,姓名,性别,年龄,民族,文化程度,职业或工作单位,年收入,是否愿意搬迁。

(2) 城镇移民本底调查内容。城镇移民本底资料调查,主要包括以下内容:

a. 家庭人口情况:非农业人口,农业人口,就业人口,抚育、残疾、老人人口,上中学、小学人口,常住无户籍人口,少数民族人口。

b. 房屋:房屋结构类型,如:框架、砖混、土木、简易;房屋建筑面积,房屋使用面积,房屋间数,类别,房屋产权类型,如:公房、私房、混合产权,其他;房屋使用性质,如:居住,有照、无照经营,其他;房屋合法性,如:合法永久产权、临时(有效期内、超期)、违建。

c. 居住条件:成套、不成套房,独立厨房,独立卫生间,朝向、采光、交通,水、电,管道煤气,供暖,楼层,社区及文化娱乐。

d. 家庭年收入:正常工作收入,其他。

e. 家庭年支出:水费、电费,燃料费,交通费,学费,医疗费,生活副食品费用,家电家具费,物业管理费,报刊文化娱乐费,其他。

f. 原居住地点。

g. 安置地点。

h. 移民心理:是否愿意搬迁;对安置是否满意;对安置房是否满意;拆迁对就业及收入有无影响。

i. 安置意愿:货币补偿,实物安置,产权交换,货币补偿和实物安置相结合。

j. 家庭人口简况,序号,姓名,性别,年龄,民族,文化程度,职业,工作单位,年收入,是否愿意搬迁。

(3) 企业、商店迁移本底调查内容。水库淹没区内的企业、商店等经营单位均需要按照水库淹没处理规划进行拆迁和异地安置。在它们拆迁之前,应与农业安置移民一样进行本底调查。本底调查的内容,主要包括以下部分:

a. 企业基本情况:企业名称,所在地点,经济性质,主管部门,产权人,法人代表,经营范围,原占地面积,被征(占)地面积,土地的属性,正式职工,临时职工,退休人员人数。主要固定资产:固定资产原值总额,设备原值总额,固定资产净值总额,设备净值总额。年经营状况,如:年产值,年营业额,年上缴税金,年税后利润,职工人均月工资。

b. 原有房屋面积:总面积,经营用房面积,生活用房面积,各类房屋结构,如:框架、砖混、砖木、土木、简易,其他。

c. 拆迁房屋面积:总面积,经营用房面积,生活用房面积,各类房屋结构,如:框架、砖混、砖木、土木、简易,其他。附属建筑物及设施,全部拆迁或部分拆迁。

d. 年经营状况:年产值,年营业额,年上缴税金,年税后利润,职工人均月工资。

e. 安置方案,安置地点,安置意愿等。

3. 移民样本户跟踪调查

为了对搬迁移民在搬迁安置之后生活、生产恢复与发展作出恰当的评价,同时对移民搬迁安置和恢复发展过程中出现的有关问题进行连续的监测,跟踪调查是监测评估单位工作的一项重要内容。跟踪调查主要包括以下内容:

(1) 移民家庭及构成状况。受影响家庭成员姓名,与户主关系,年龄,民族,户口性质,文化程度,婚姻状况,在业状况,职业,无业原因等。

(2) 移民家庭财产状况。通过设置一些指标,调查这些家庭主要财产拥有情况,反映其经济状况。通常设置的指标有:手表、自行车、家用电器、拖拉机、汽车等大件商品。

(3) 移民家庭居住条件。房屋面积、结构类型、建筑时间、重置价格等。

(4) 移民家庭社区生活环境。用电、交通、用水、学校、商店、医院等,移民家庭生产条件的变化,耕地等各类土地资源、道路、水利、生产技能等。

(5) 移民生产经营及收入状况。经营规模、经营类型、收入水平及其结构等。

(6) 移民家庭支出情况。生产经营支出、生活消费支出的水平及其结构。

(7) 移民生活水平变化的评价。通过移民搬迁前后、移民与周边非移民家庭的生产生活条件的变化(包括生产条件、生活条件、居住环境、社区适应性、对生活的满意度等)对比,考察移民主观感受,以此来评价移民

实施的效果。

1.3 小浪底工程移民监测评估基本原则

水库移民监测评估是现阶段我国水利水电工程建设中的一项重要管理技术,同时也是一项复杂的社会实践活动,在水库移民监理制度中起着无可替代的重要作用。水库移民生产、生活恢复过程的监测评估是监测评估专家和项目管理者针对水库移民自觉地观察、分析和解决矛盾的过程,因此需要一套指导监测评估人员思想和行为的理论基础和行为准则,也即监测评估的基本原则,来贯穿监测评估全过程。小浪底工程移民监测评估应遵循的基本原则主要有独立性原则、科学性原则、客观性原则、职业道德原则、群众性原则和效率优先原则。

1.3.1 独立性原则

水库移民监测评估要求具有一定法律地位的社会独立技术单位或组织承担实施,监测评估单位受项目业主委托,在水库移民搬迁安置全过程中通过对移民是否在生产恢复以及社会适应性调整等方面得到了合适的安置,反映移民安置各级执行机构的工作效果。同时监测评估的结果也会反映业主和规划设计部门在执行国家有关水库移民政策、为移民服务等方面的工作效果。因此要求监测评估必须客观公正,而作到这一点就要求监测评估单位在开展工作时坚持独立性原则,既要保持人事方面的独立,又要保证在经济上不受治于他人。具体来讲,水库移民监测评估的独立性表现在以下三个方面:

(1) 社会性的监测评估单位在法律地位、人际关系、经济关系和业务关系上必须独立,其单位和个人不得参与该项水库移民项目的任何一方发生利益关系。

(2) 监测评估单位尽管是受建设单位(项目业主)的委托承担监测评估任务,但它们之间是合法的合同关系,法律地位是完全平等的。水库移民监测评估单位所承担的监测评估任务,已经过双方按平等协商一致的原则确立在监测评估委托合同当中,并在业主与规划设计、地方政府移民实施机构以及建设项目承包商等有关单位的包干协议或承包合同中明确规定。项目业主不得超出合同之外随意增减任务,也不得干涉监测评估工作人员独立正常地开展工作。

(3) 水库移民监测评估单位在项目实施中,是以项目业主和地方政府移民实施机构之外第三方的名义,独立地开展移民搬迁安置与社会调整的监测与评估,并承担相应的职业道德责任和法律责任。监测评估单位不以业主的名义,也不作为业主的“代表”来开展工作。否则,它就成为从属于项目业主的一方而失去了独立地位。与此同时,监测评估单位或个人也不能与水库移民规划设计、地方政府移民实施机构或专业项目建设承包商有行政隶属关系和经济利益关系。如此,方能保持水库移民监测评估单位在工作中的独立性。

1.3.2 科学性原则

采用科学的方法开展水库移民监测评估是现代化工程建设管理的基础。应当用科学的态度和科学的方法去制订监测评估规划以及设计现场监测调查方案、定义各阶段应关注的重要问题、采集和分析移民搬迁中与安置后的生产生活基本数据,从中提取有效的、相关的、准确的、可靠的、有代表性的、最新的信息资料,为移民安置的实施和管理所使用。

科学性原则的一个重要方面是运用系统的观点来分析水库移民搬迁安置整个过程中的客观现象。对这些现象进行系统、综合的监测评估和分析研究需注意把握以下几点:

一是要用整体的观点去认识、了解客观事物,全面了解水库移民安置中各种事物或现象的构成要素及它们之间的相互联系,从总体上把握事物和过程的全貌。不管研究什么事物和现象,都必须从研究构成该事物或现象的各种要素开始,这是正确认识各种事物或现象的基础和要点。

二是要综合地分析、监测、评估各类不同的对象与各自相关的社会问题和现象之间的相互联系,如农业安置移民、农转非移民、淹没工矿企业的职工以及投亲靠友与自谋职业移民等,不同安置方式的移民面临的问题不同,安置中遇到的困难不同,他们在不同阶段的心理、生理与社会调整过程也是不同的。但任何类型移

民在搬迁安置中的问题与现象都不是孤立存在的,它与其他的社会现象之间必然存在千丝万缕的联系,监测评估人员只有在把握这种内在联系的基础上才能抓住水库移民的本质和规律,正确地反映和评价移民安置的问题与成果。

三是要将水库移民安置放到整个社会背景和时代背景中来进行考察,看到其与有关的社会现象及其整个社会之间的相互联系、相互作用,从总体上来把握水库移民在搬迁安置后生产生活恢复的发展脉络,防止那种“只见树木、不见森林”的片面倾向,客观地评价移民搬迁前后的生活水平和经济收入的变化与发展。例如,小浪底水利枢纽工程施工占地移民开始于1992年,当时正处于我国农村小企业热潮的尾声阶段,移民干部群众,甚至一些上级领导的思想仍然集中在大力发展村办工业企业上,主张利用移民补偿资金投资村办企业。但由于市场经济的进一步规范化,村办小型企业在管理、技术、产品质量等方面所固有的不足,使这些村办工业企业多数倒闭,造成了大量移民补偿费用的浪费,影响了移民搬迁后的生产恢复与发展,也引起移民群众的抱怨。对于这些问题,有关的移民管理部门不能以移民自愿为由放弃自己的责任,要认识到造成这种结果有一定的历史背景和多种原因,只有积极主动地面对问题,帮助移民针对现状,找出解决问题的办法,才能够使移民恢复生产和生活水平,稳定生活,安居乐业。

1.3.3 客观性原则

客观性原则的涵义是监测评估人员自始至终均应保持客观的态度去寻求反映水库移民搬迁安置真实状态的准确信息,正视事实,不带有任何偏见,保证监测评估结果能如实反映小浪底水库移民从规划、动迁、安置、发展全过程的客观实际情况,并对有关问题提出科学、准确与合理的建议。

客观性原则的核心是实事求是,这是水库移民监测评估的立足点和出发点。在监测评估工作中坚持实事求是,有利于克服思想方法上的主观片面性。以原则、观念为出发点的监测评估,是只为收集材料、证明观点和看法的唯心主义方式,因而往往忽略与自己看法不同的情况、问题和意见,甚至视而不见,进行回避和隐瞒,从而得出不正确的结论。所以必须实事求是,客观地观察、监测、分析水库移民在搬迁安置中的各种现象和问题,如实地反映移民现象的本来面目,不带任何个人偏见,更不能歪曲、杜撰或者虚构事实。要做到实事求是,一是先要注意一切从实际出发,实事求是,理论联系实际;二是要不惟书、不惟上、只惟实,即不囿于过时的条条框框,让事实与数据说话,不以书本、上级领导或权威人物的意志为依据;三是不能报喜不报忧、弄虚作假,导致判断偏差和决策失误;四是要尽量做到排除个人主观因素的干扰,克服自身思想框架和思维定势的局限,坚持主观和客观的统一,既要敢于坚持真理,坚持自己经过实地监测调查所得出的那些符合客观实际的正确观点,又要敢于否定、超越自己,及时修正自己不符合客观实际的观点,才能真正做到理论与实际的统一。

1.3.4 职业道德原则

在水利枢纽工程建设中开展监测评估,要将恪守职业道德放在首位。在监测评估工作中,监测评估人员要严格遵守有关的道德伦理规范,具备崇高的职业道德精神,使自己的言行符合有关的道德准则,维护建设监测与监测评估的声誉。监测评估人员首先要遵纪守法,熟悉、了解国家的各项政策法规,自觉地在法制范围内活动。

监测评估是一项复杂细致的、具有探索性的活动,要求调查人员要有高度的事业心和责任感,以崇高的敬业精神来从事这项工作。

为了保证监测评估工作的顺利开展,工作人员必须具有优良的工作作风:尽职尽责、严于律己、谦虚谨慎、团结协作。对监测评估工作过程中的每一环节都要认真细致,一丝不苟;在各种情况和不同条件下都能准确无误地完成现场调查和资料整理任务,并保证将监测评估的结果及时、准确、完整地表达和呈送,切忌马马虎虎、粗心大意、草率从事。

监测评估工作人员必须始终以客观的态度进行现场监测调查,科学地进行分析评估,不能有任何个人的偏见和动机。必须在监测评估的全过程做到实事求是,特别是在监测调查过程中要注意不伤害移民的身心健康,不侵犯监测对象的隐私权,并要对监测调查对象提供的情况和资料实行保密。