

主编 赵 勇

亚行贷款黄河防洪项目 移民安置与环境保护

执行主编 张俊峰 解新芳 姚傑宝

YAHANG DAIKUAN
HUANGHE FANGHONG XIANGMU
YIMIN ANZHI YU HUANJING BAOHU



黄河水利出版社

亚行贷款黄河防洪项目

移民安置与环境保护

主 编 赵 勇

执行主编 张俊峰 解新芳 姚傑宝

黄河水利出版社

图书在版编目(CIP)数据

亚行贷款黄河防洪项目移民安置与环境保护/赵勇
主编. -- 郑州:黄河水利出版社,2011.5
ISBN 978-7-5509-0053-0

I. ①亚… II. ①赵… III. ①亚洲开发银行-贷款项目-中国②黄河-防洪工程-移民安置③黄河-防洪工程-环境保护 IV. ①F832.6②D632.4③X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 080444 号

出版社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市顺河路黄委会综合楼 14 层

邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371-66026940、66020550、66028024、66022620(传真)

E-mail:hhslcbs@126.com

承印单位:黄委会设计院印刷厂

开本:787 mm×1 092 mm 1/16

印张:19

字数:436 千字

印数:1—2 000

版次:2011 年 5 月第 1 版

印次:2011 年 5 月第 1 次印刷

定价:41.70 元

主 编 赵 勇

执行主编 张俊峰 解新芳 姚傑宝

编 写 解新芳 姚傑宝 左 萍 李 利

刘新芳 王炤华 王建中 田雨普

伏 渤 宋玉红 任彩苹 高 山

王吉昌 王晓霞 马 强 原平新

前 言

黄河是中国的第二大河,在漫长的历史岁月里,哺育了中华民族,塑造了壮丽山川。黄河始于青藏高原,途经 5464 公里,注入渤海,为祖国经济的繁荣昌盛日夜奔腾。然而,由于黄河穿越了土质疏松的黄土高原,严重的水土流失,大量的泥沙淤积,洪水的决溢泛滥,曾给沿河两岸的人们带来深重的灾难。新中国成立以来,中共中央、国务院对治理黄河十分重视,投入了大量的人力、物力和财力,黄河治理取得了前所未有的成就。但黄河是世界上最复杂、最难治理的河流,至今依然存在着泥沙淤积、洪水灾害、水资源贫乏等诸多问题。

黄河下游因河道宽浅,水流变缓,洪水挟带大量泥沙迅速沉积,主流在漫流区游荡,人们不得不筑堤防洪,行洪河道不断淤积抬高,逐渐成为“地上河”。从郑州直至入海口,近 800 公里长的河段,河水高出两岸地平面 4~6 米,最高处达 10 米以上。随着河床的不断淤积抬高,两岸大堤也需要不断加高,慢慢形成了“水上长城”,成为保卫下游两岸人民生命财产安全的屏障。因黄河大堤是在汛期抢险抢出来的,存在着很多洪水决溢险点和隐患。

为确保大堤两岸人民的生产和生活免遭洪水危害,1998 年长江、松花江(嫩江)大水之后,为做好“灾后重建、整治江湖、兴修水利”工作,中国政府经与亚洲开发银行磋商,规划 2000 年贷款 3 亿美元(国家统贷统还)用于“北部防洪项目”,其中利用 1.5 亿美元以及中央政府 1:1 配套资金,开展亚行贷款黄河防洪项目。

亚行贷款黄河防洪项目是各类项目的总称,包括工程类、管理类和非工程类项目。工程类子项目包括堤防加固、滩区安全建设、险工改建加固和河道控导工程 4 种类型。工程类子项目自 2000 年年初开始,按照亚行贷款程序的要求,经历了选项、亚行技术援助、实地考察、项目评估、项目谈判、协议签署与贷款生效、项目执行、项目竣工和后评估等阶段,于 2008 年 6 月底关闭外资账户。2010 年 10 月亚行检查团亲临现场,对项目进行了全方位的竣工验收检查,编写了项目完工验收报告,项目总体被亚行评为成功。至此,项目顺利通过了亚行的验收。

工程类子项目均涉及环境保护和征地移民。堤防加固、险工改建加固和河道控导工程征地被界定为非自愿移民,投资由国家承担;滩区安全建设移民界定为自愿移民,投资由地方政府和移民个人筹集。亚行要求保护好工程涉及区域内的生态和生活环境,坚持以人为本,着力安置好工程引起的移民,不得降低移民的生活水平。工程类子项目的环境保护和征地移民安置工作伴随着主体工程,贯穿项目的前期、实施、验收和后评价全过程,这在黄河防洪工程史上尚属首次,是一项具有开创性的工作。

在项目前期完成了技术援助阶段的多项成果,包括环境初步评价报告、移民安置初步规划报告等。按照国内环境和移民管理的有关要求,通过了可行性研究阶段的环境影响报告书的评估和移民安置规划设计报告书的评估。在项目设计和实施阶段,完成了移民安置规划实施方案、环境保护设计报告,开展了移民监理、移民监测评估、环境监理和环境

监测等多项工作。在项目竣工验收阶段,完成了环境保护竣工验收调查报告,通过了环保总局环境工程评估中心的评估。在项目完成后的一到两年时间内,开展了现场调研并编制完成了环境影响后评估报告和移民安置后评估报告。

亚行贷款黄河防洪项目征地移民安置和环境保护工作在黄河下游防洪工程中属于一项全新的工作,在执行过程中遇到工程实施与保护自然保护区、工程建设与保护移民权益之间的诸多矛盾,但由于前期扎实的工作基础和实施过程严格执行亚行相关规定、移民规划标准,认真实施环境保护措施,最终还是获得了成功,得到了亚行的认可,顺利通过了亚行的完工检查和验收。本书作者愿意与读者分享亚行贷款黄河防洪项目移民和环境方面的成果并介绍其成功的经验,以求对亚行或世行在中国的贷款项目以及类似工程的建设有所启迪和帮助。

为了总结亚行贷款黄河防洪项目建设各阶段的移民安置和环境保护工作,反映移民监测评估、移民监理、环境监理、环境监测等在项目实施阶段所发挥的重要作用,概括该项目移民安置和环境保护工作的特点和管理方面的实施经验,展示移民安置和环境保护工作的成果、方法和实施过程,展现与国际惯例接轨的移民安置和环境管理之路,我们撰写了《亚行贷款黄河防洪项目移民安置和环境保护》一书。相信本书的编辑出版,对进一步丰富中国水利水电工程移民和环境技术宝库,探索具有中国特色的国际工程移民和环境管理路子,具有重要的意义。

本书的作者基本是从事水利水电工程移民和环境保护工作的科技人员,大多参加了亚行贷款黄河防洪项目的移民和环保的前期、实施期间及后期工作。作者根据多年的工作实践经历,详细介绍了项目移民和环境保护工作方面的相关内容。本书共有 12 章。前六章介绍移民安置。其中,第一章主要介绍移民政策与标准,以及亚行与中国移民政策的对比;第二章着重讲述征地移民安置规划设计的程序和成果;第三章主要阐述移民监测评估的内容、方法与报告的编写;第四章重点介绍移民安置监理的组织与管理;第五章主要描述移民安置的实施管理与效果;第六章突出介绍征地移民后评价。后六章介绍环境保护。其中,第七章是对环境政策与环境保护工作程序的介绍;第八章描述了项目立项阶段亚行环境管理与要求;第九章介绍项目的环境影响分析与评价;第十章阐述项目建设环境管理;第十一章介绍项目竣工环境保护验收;第十二章阐述环境影响后评价。

移民安置工作是世界性的难题,环境保护工作艰巨而复杂,二者涉及自然、社会、技术和经济等诸多学科,知识领域十分广阔,非作者能力之所及。本书是作者根据参与的亚行贷款黄河防洪项目的成果、认识和体会写成,奉献给广大水利工程移民和环保工作同仁,愿与大家共同探讨。由于作者水平和知识所限,加之时间仓促,错误和不足之处在所难免,恳请读者批评指正。

作者

2010 年 10 月

目 录

前言

第一章 移民政策与标准	(1)
第一节 移民概述	(1)
第二节 中国移民政策与标准	(1)
第三节 亚行移民政策	(5)
第四节 亚行与中国移民政策比较	(6)
第五节 非自愿移民政策在项目中的执行情况	(8)
第二章 征地移民安置规划设计	(10)
第一节 征地移民特征	(10)
第二节 实物指标调查	(10)
第三节 移民安置总体规划	(19)
第四节 移民安置环境容量分析	(23)
第五节 农村移民生产开发规划	(27)
第六节 农村居民点迁建规划设计	(31)
第七节 征地移民补偿投资概(估)算编制	(36)
第三章 移民监测评估	(43)
第一节 移民监测评估的概念	(43)
第二节 移民监测评估的目的、依据与原则	(45)
第三节 移民监测评估机构及其职责	(46)
第四节 移民监测评估范围与内容	(47)
第五节 移民监测评估方法	(63)
第六节 移民监测评估指标体系	(64)
第七节 移民监测评估前期准备工作	(72)
第八节 移民监测评估外业调查工作	(75)
第九节 移民监测评估报告的编制	(80)
第四章 移民安置监理	(87)
第一节 征地移民监理概述	(87)
第二节 移民实施管理体系和监理组织	(94)
第三节 征地移民监理规划和监理细则	(99)
第四节 征地移民安置进度监理	(103)
第五节 征地移民安置质量监理	(109)
第六节 征地移民资金拨付和使用监理	(113)

第七节	征地移民安置监理合同管理、信息管理及协调	(117)
第五章	移民安置实施管理	(134)
第一节	项目与移民管理体系	(134)
第二节	移民咨询专家聘用与亚行检查	(139)
第三节	移民公众参与	(144)
第四节	移民实施管理培训	(147)
第五节	贷款协议中移民条款的执行情况	(150)
第六节	移民安置实施效果评价	(154)
第六章	农村参与式评价与征地移民后评价	(158)
第一节	农村参与式评价调查	(158)
第二节	调查统计结果	(160)
第三节	计算结果分析评价	(162)
第四节	征地移民后评价方法、指标及实现情况	(163)
第五节	征地移民后评价过程与结果	(165)
第七章	项目环境保护工作程序	(168)
第一节	项目影响区环境状况	(168)
第二节	项目执行的环境法规与标准	(170)
第三节	项目环境保护工作程序	(174)
第八章	项目立项阶段亚行环境管理	(178)
第一节	技术援助阶段环境要求	(178)
第二节	亚行环境评价政策和评估规定	(180)
第三节	亚行环境评价文件要求	(184)
第四节	环境管理计划	(186)
第五节	亚行立项环境评价成果	(187)
第六节	亚行项目环境评估与国内的异同	(193)
第九章	环境影响评价	(195)
第一节	环境影响评价规定与程序	(195)
第二节	环境影响评价标准和等级	(196)
第三节	环境现状评价与因子识别	(198)
第四节	湿地自然保护区影响预测	(201)
第五节	施工环境影响分析	(204)
第六节	人群健康影响评价	(210)
第七节	环境保护措施	(212)
第八节	环境影响评价报告	(215)
第十章	项目建设环境管理	(217)
第一节	环境管理特点与要求	(217)
第二节	环境管理机构体系和职责	(219)

第三节 环境咨询专家的聘用与管理 (221)
 第四节 环境管理培训 (224)
 第五节 公众参与 (228)
 第六节 环境监理 (231)
 第七节 环境监测 (237)
 第十一章 项目竣工环境保护验收 (248)
 第一节 项目竣工环境保护验收规定 (248)
 第二节 环境保护验收调查目的与标准 (249)
 第三节 竣工验收调查的内容 (250)
 第四节 竣工验收调查结论 (256)
 第五节 调查报告的技术审查 (257)
 第六节 项目公示、现场检查与验收组意见 (261)
 第十二章 环境影响后评价 (271)
 第一节 后评价内容与技术路线 (271)
 第二节 后评价指标体系 (273)
 第三节 后评价方法与评分标准 (282)
 第四节 后评价指标体系计算过程与结果 (290)
 第五节 环境影响后评价结论 (294)
 参考文献 (295)

第一章 移民政策与标准

第一节 移民概述

移民是人口在不同地区或者同一地区不同地点之间的迁移及社会经济系统重建活动的总称。一般来说,移民按搬迁意愿分为自愿移民和非自愿移民两类。自愿移民是指人们根据自身的需要,为追求生存环境的改善和自身生活水平的提升,自发和自愿进行的人口迁移活动。非自愿移民是指由于水利、电力、铁路、公路、机场、城建、工业、环保等工程建设,破坏了原有人与环境的协调关系,使原居住的群众失去了习以为常的居住地和劳动对象等生产生活资料,不得不离开故土,迁移他处,重建家园,调整生产生活秩序,适应新的人文及社会经济环境。这种由于工程建设造成的移民迁移,都是出于被动的。

伴随着人类社会的发展而出现的移民问题,已经成为当今世界性的难题。为支持工程建设,移民要忍着故土难离的伤感,远迁他乡。在迁移、安置、重建中,移民的生产生活和心理受到巨大的冲击;在迁移后,为恢复正常的生产生活,移民也必然在住房、食物、饮用水、交通、教育、医疗卫生和就业等方面遇到许多新问题。可见,移民问题已经成为水利水电工程建设的主要制约因素,移民工作在工程建设中占有举足轻重的地位。

从全球范围来看,最大规模的移民来自亚洲,尤其发生在中国和印度这两个世界上人口最多的国家。世界银行(以下简称世行)和亚洲开发银行(以下简称亚行)贷款建设的项目中也产生了大量移民,世行 1987~1996 年间的 60 个援助项目中的移民人数为 90.9 万人,亚行 1994 年底的 19 个援助项目中移民人数达 40 万人。

工程移民属非自愿移民中的一种。非自愿移民安置较之于自愿移民的安置更为艰巨复杂,它涉及社会、经济、政治、文化、人口、资源、环境、宗教、民族、工程技术等诸多方面,是一项庞大而复杂的系统工程,已引起世界各国和国际社会的广泛关注。

中国的移民工作经历了从“重工程,轻移民”、“重搬迁,轻安置”到开发性移民和依法移民的转变。目前,中华人民共和国国务院令 471 号《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(以下简称新条例)中明确规定,未编制移民安置规划或者移民安置规划未经审核的大中型水利水电工程建设项目,有关部门不得批准或者核准其建设,不得为其办理用地等有关手续。可见,移民工作已受到中国政府及各级部门的高度重视。

第二节 中国移民政策与标准

工程建设引起的非自愿移民总是希望迁居后比原居住地环境更优美,生存条件比原先更好,能较快地摆脱贫困和落后的面貌。这些移民都习惯于原先的谋生手段,一旦失去原有资源后,谋生便发生困难,竞争力弱,较难恢复原有的生产生活水平。工程建设的征

地拆迁方面的大量经验和教训告诉我们,必须将依法移民作为中国移民的基本原则和行动指南。因此,为了使移民工作逐步走上法制化与科学化的轨道,政府制定了一系列与移民有关的政策、法规及各项有效的规章制度。

一、中国移民安置的主要政策

(1)非农业建设必须节约使用土地,严格限制农用地转为建设用地。节约利用土地,合理规划工程占地,控制移民规模。

(2)征地拆迁与移民安置的基本目标是使移民生活达到或者超过原有水平。

(3)向集体土地的所有者、长期使用者提供补偿,并进行就业安置。

(4)开发项目应承担所有的补偿及安置费用。

(5)征地或拆迁补偿与安置计划需经政府主管部门批准。未编制移民安置规划或者移民安置规划未经审核的大中型水利水电工程建设项目,有关部门不得批准或者核准其建设,不得为其办理用地等有关手续。

(6)编制移民安置规划应当以资源环境承载能力为基础,遵循本地安置与异地安置、集中安置与分散安置、政府安置与移民自找门路安置相结合的原则。编制移民安置规划应当尊重少数民族的生产、生活方式和风俗习惯。

(7)受征用农用地影响的移民安置途径应首先考虑以土地为基础的农业安置。农村移民安置后,应当使移民拥有与移民安置区居民基本相当的土地等农业生产资料。

(8)在城市受房屋拆迁影响的移民可选择由拆迁人在合适的地点提供房屋、调换产权的实物安置或现金补偿的货币安置。

(9)征地或拆迁的当事人需就补偿、安置签订协议。

(10)在征地补偿和移民安置过程中,移民认为其合法权益受到侵害的,可以依法向县级以上人民政府或者其移民管理机构反映,县级以上人民政府或者其移民管理机构应当对移民反映的问题进行核实并妥善解决。移民也可以依法向人民法院提起诉讼。

移民安置后,移民与移民安置区当地居民享有同等的权利,承担同等的义务。

二、移民安置法律法规与条例

(1)《中华人民共和国宪法》中与移民有关条款规定了土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等权属问题。明确城市土地属于国家所有。宅基地、自留地、自留山由个人使用,属集体所有。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》规定了征用土地补偿补助的标准及征用土地的法律程序。

上述两部法律是水库移民法规体系中最根本的和最通用的法规。其他与之相关的通用法规还有:

(3)《中华人民共和国水法》(1988年)。

(4)《中华人民共和国水土保持法》(1991年)。

(5)《中华人民共和国森林法》(1998年)。

(6)《中华人民共和国矿产资源法》(1986年)。

(7)《中华人民共和国文物保护法》(1982 年)。

除上述通用法律法规外,还有移民行业专用规程与规范。《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》、《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》等规范和规程的颁布实施,使水库移民工作从规划设计前期工作开始,到具体安置实施,都做到了有法可依、有章可循。

2006 年 7 月 7 日,中国颁布的新条例是移民行业的一个专门条例,新条例是根据水利水电行业特点,在总结 50 多年移民安置工作经验教训的基础上制定的。新条例共有 8 章 63 条。与 1991 年 2 月发布的原条例相比,新条例更加重视移民安置规划,提高了征地补偿和移民安置补助标准,加大了移民后期扶持力度,加强了对征地补偿和移民安置工作的监督管理。

新条例突出了以人为本的思想,重视维护移民合法权益,将移民与工程建设紧密结合,对水利水电事业的科学发展将起到积极作用。同时,新条例提出了有利于可持续发展的移民后期扶持政策,提高对移民的后期扶持,可以从根本上改善移民的生产、生活环境,解决移民返迁问题,对水利水电工程的建设将起到有效的促进作用。

与原条例相比,新条例更重视移民安置规划。大中型水利水电工程涉及的范围广、移民数量大,对移民安置方案进行科学规划并认真执行是至关重要的。为此,新条例规范了移民安置规划的编制程序,强化了移民安置规划的法律地位。

三、中国土地补偿标准

(1)土地所有权。一般而言,城市市区的土地属于国家所有;农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的,属于农民集体所有。《中华人民共和国宪法》中明确规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用。”一旦土地需要用于基础建设,集体的土地将被征收,国有土地的使用期限将变更。征收土地的标准:一是基本农田,二是基本农田以外的耕地超过 35 公顷的,三是其他土地超过 70 公顷的,这些土地均需国务院批准,征收除以上三类规定外的土地,经省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国务院备案。

(2)土地补偿。征收土地的,按照被征收土地的原用途给予补偿。包括土地补偿费和安置补助费两个部分,另外青苗和地上附着物也应当获得补偿费。

《中华人民共和国土地管理法》第四十七条规定:

“征用土地的,按照被征用土地的原用途给予补偿。

征收耕地的土地补偿费,为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍。征收耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数,按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但是,每公顷被征收耕地的安置补助费,最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。

“征用其他土地的土地补偿费和安置补助费标准,由省、自治区、直辖市参照征用耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。

“被征用土地上的附着物和青苗的补偿标准,由省、自治区、直辖市规定。

“征用城市郊区的菜地,用地单位应当按照国家有关规定缴纳新菜地开发建设基金。

“依照本条第二款的规定支付土地补偿费和安置补助费,尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的,经省、自治区、直辖市人民政府批准,可以增加安置补助费。但是,土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的三十倍。

“国务院根据社会、经济发展水平,在特殊情况下,可以提高征用耕地的土地补偿费和安置补助费的标准。”

(3)征地和移民补偿资金。补偿资金应在正式批准征地后3个月内,支付给土地所有者,即村民小组或村、乡(镇)用于那些受征地影响的人恢复重建。第一,资金应用于发展农业,包括发展农业、林业、渔业和畜牧业;第二,资金应用于集体所有的第二、第三产业;第三,资金应用于改善三分之二以上村民支持的村公共基础设施和服务设施;第四,资金应付给维护村民的社会安全或分配给受失业影响或恢复生产力的家庭。过去,通常的做法是,重新分配征地后的剩余农田,但由于村民要求保持30年土地使用权不改变,因此这种可能性很小。现在许多受影响的家庭更希望得到现金补偿和自谋职业。

(4)征地补偿和移民安置补助是移民工作的关键环节,建立科学合理的补偿补助制度是落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要体现。原条例规定,土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的下列倍数:库区(含坝区)人均占有耕地1亩以上的,不得超过8倍;库区(含坝区)人均占有耕地0.5~1亩的,不得超过12倍;库区(含坝区)人均占有耕地0.5亩以下的,不得超过20倍。新条例提高了补偿补助标准:大中型水利水电工程建设征收耕地的,土地补偿费和安置补助费之和为该耕地被征收前三年平均年产值的16倍。这既提高了补偿补助水平,也统一了标准,有利于维护移民利益,同时解决了补偿补助不平衡的问题。

(5)新条例适当扩大了补偿范围,落实了补偿资金的来源,规范了补偿资金的发放。比如移民远迁后,在水库周边淹没线以上属于移民个人所有的零星树木、房屋等,由于不在工程占地范围内,按照旧条例是不予补偿的,但考虑到移民不可能将这些财产带走,新条例也将其纳入了补偿范围。

(6)新条例增加了后期扶持规定,水库移民后期扶持资金应当按照水库移民后期扶持规划,主要作为生产生活补助发放给移民个人;必要时可以实行项目扶持,用于解决移民村生产生活中存在的突出问题,或者采取生产生活补助和项目扶持相结合的方式。具体扶持标准、期限和资金的筹集、使用管理依照国务院有关规定执行。

《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》(国发[2006]17号)规定:后期扶持范围为大中型水库的农村移民,转为非农业户口的农村移民不再纳入后期扶持范围。国家对移民扶持期限为20年,对2006年6月30日前搬迁纳入扶持范围的移民,自2006年7月1日起再扶持20年;对2006年7月1日以后搬迁纳入扶持范围的移民,从其完成搬迁之日起扶持20年。扶持标准:对纳入扶持范围的移民每人每年补助600元。

四、移民财产补偿及安置补助标准

(1)移民的住房和固定资产按成本补偿给所有者。《中华人民共和国宪法》明确规定,“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”。安置房宅基地由村民委员会根据村镇规划要求重新安排。首先,利用现有住宅和空地,不鼓励将村里的耕地用于建房;其次,农民重建的住宅条件要有大的改善。在新规划区,水电供应和道路建设等基础设施、公共服务设备都包括在安置规划之中。

(2)新条例明确规定,移民集中安置的农村居民点应当按照经批准的移民安置规划确定的规模 and 标准迁建。农村移民集中安置的农村居民点的道路、供水、供电等基础设施,由乡(镇)、村统一组织建设。农村移民住房,应当由移民自主建造。有关地方人民政府或者村民委员会应当统一规划宅基地,但不得强行规定建房标准。

(3)对于搬迁费以及移民个人房屋和附属建筑物、个人所有的零星树木、青苗、农副业设施等个人财产补偿费,由移民区县级人民政府直接全额兑付给移民。

(4)移民自愿投亲靠友的,应当由本人向移民区县级人民政府提出申请,并提交接收地县级人民政府出具的接收证明;移民区县级人民政府确认其具有土地等农业生产资料后,应当与接收地县级人民政府和移民共同签订协议,将土地补偿费、安置补助费交给接收地县级人民政府,统筹安排移民的生产和生活,将个人财产补偿费和搬迁费发给移民个人。

第三节 亚行移民政策

世行和亚行等国际金融机构参与中国的基础工程建设,它们对工程建设所产生的直接或间接移民安置,不仅要求遵照中国的移民政策规定,同时,必须符合世行或亚行的移民政策。

亚行的资助项目涉及大量非自愿移民安置问题,几十年来,亚行在水库移民安置方面积累了丰富的经验教训,形成了一套非自愿移民安置的政策。1995年11月,亚行颁布了非自愿移民政策,并在亚行贷款黄河防洪项目中实施。亚行非自愿移民安置政策的基本观点包括下列主要内容。

(1)非自愿移民具有贫困化效应,开发项目应尽可能避免或减少非自愿移民数量。

(2)凡属不可避免的移民,亚行的政策目标是帮助移民提高或至少恢复他们原来的生活标准,增加经济收入能力。为此应开展详细的移民安置规划,把移民安置规划列为工程可行性研究的重要内容,所有的移民安置规划必须同时是发展规划。

(3)移民安置需以群体方式组织迁移,迁入地宜近且文化、生活习惯相近,尽量保持原来的社会组织,使移民同安置区居民在社会、经济、文化上融为一体,确保安置区移民与迁入地居民和睦相处,减少利害冲突。鼓励移民和迁入地居民共同参与移民安置规划和实施。

(4)对由项目造成的移民损失应给予足够的补偿,把非自愿移民、土地、山林、影响生产等损失一并考虑在内。除必要的现金赔偿外,赔偿资金应主要用于生产性投资。同时,应创造条件,使移民能够分享工程建设的某些利益。

(5)移民安置区的重建策略中,土地是关键因素。重建移民的生产力主要取决于是否有土地。农村人口移民计划应该在确定的迁入地建立基本土地数量指标以及获得新耕

地的时间表。亚行在《关于开发项目中的非自愿搬迁》中还指出,即使在有耕地可以提供的情况下,也需要为一些搬迁者设计出其他可供选择的、不以土地为基础的其他安置方案,特别是在土地资源极其缺乏的条件下,规划多种就业方案更为必要,为那些想在迁入地从事工业或服务业的就业者提供机会或创造新的投资就业机会,如资助土地开垦,职业培训,小型工业、服务行业投资就业等。

(6) 亚行不主张实行“家长式”的援助政策,以使移民产生依赖综合症。

(7) 没有正式土地权的移民也应得到赔偿;对于那些由妇女和其他易受伤害群体支撑的家庭,如土著居民和少数民族,应当提供特殊的照顾,同时提供相应的帮助以提高他们的地位。

(8) 移民安置应当尽可能作为项目的一部分来计划和执行。

(9) 移民安置与赔偿的全部费用应包括在项目费用与收益中。

(10) 移民安置与赔偿的费用可以包括在项目的银行贷款中。

第四节 亚行与中国移民政策比较

亚行和中国的移民政策相比较而言,在尽量减少移民数量、妥善安置好移民的生产生活、使移民的生产和生活水平不致低于原有的水平并有所提高上是一致的。中国的移民政策提倡开发性移民,并强调移民安置采取前期补偿补助与后期扶持相结合的办法。亚行在移民安置方面特别强调移民工作中的公众参与,要求在整个项目的准备、实施过程及搬迁以后的生产恢复、生活重建阶段,都需要相关人员参与,获得安置区居民和移民的合作、参与及反馈意见,在制定移民安置规划时就要向移民介绍他们所拥有的权利和可以选择的方案。亚行认为,成功的移民安置应及时将移民责任从安置机构转交给移民本身。同时,亚行在移民安置过程中特别重视对具有特殊风险和易受伤害的脆弱群体和少数民族居民给予照顾。

一、移民安置规划方面

中国在项目进展的不同阶段,对移民安置规划的深度要求不同。在项目建议书阶段是对推荐的工程方案进行移民安置的初步规划;可行性研究阶段则要求以村民小组为单位具体落实移民安置方案及安置地点,落实各项生产、生活措施及专业项目规划,论证其相应投资,编制工程占地处理及移民安置规划;实施阶段的任务是优化移民安置规划方案,编制移民安置实施计划,编制集镇迁建的建设规划、城镇迁建的详细规划以及专业项目规划。

亚行对移民安置规划深度的要求并没有像国内那样有明确的阶段划分。其所指的“移民安置行动计划”是很具体的实施计划,需要有详细的调查、具体的补偿政策、落实时间表等。这一行动计划要求在项目评估前编制完毕,并得到相关部门的批准。

对比而言,亚行在项目正式评估以前,它的技术部门要求收到满意的“移民安置行动计划”,这份“移民安置行动计划”要比国内可行性研究阶段移民安置规划要求高,这样的要求往往同国内具体做法有一定的差距。这也是编制亚行贷款黄河防洪项目移民安置行

动计划的难点所在。

二、公众参与方面

移民工作中的公众参与是亚行关注的重点,要求在整个项目的准备、实施过程及搬迁以后的生产恢复、生活重建阶段,都需要公众参与,获得安置区居民和移民的合作、参与及反馈意见,在制定移民安置规划时就要向移民介绍他们所拥有的权利和可以选择的方案。

中国对工程移民工作中的公众参与也十分重视,在占压淹没实物指标调查时,都是由设计人员与当地的土地管理部门和基层干部组成小组逐村、逐户进行调查核实,调查结果都要得到户主的签字认可。在编制移民安置规划时,一般由设计单位和地方有关部门以及受影响的村、村民小组干部及移民代表共同确定安置地点、补偿标准和劳动力的安置等。在移民安置补偿政策方案决定之后,一个很重要的步骤是项目单位同有关的部门签订补偿、安置协议。在许多工程项目的移民工作中,都设立了移民户补偿登记卡制度,把损失的详细数字、补偿标准、金额以及分几次支付、支付时间都在卡中一一注明。在移民工作实施过程中,移民直接参与安置点的建设和生产、基础设施的恢复,为移民创造就业机会,使他们直接从移民项目的实施中受益。在移民搬迁安置完毕,地方政府和项目单位还要对移民生产生活给予扶持,使移民尽快恢复原有生产生活水平。

综观中国工程移民的实践,可以发现中国工程移民工作中公众参与是做得比较好的,有成功的经验。但在国内规划报告中一般不体现公众参与的内容。而亚行要求将移民参与的活动、时间、形式记录下来,编制成表,在规划报告中反映出来,同时还要求对移民申诉渠道的安排、形式作详细的交待。

三、移民组织机构及职责方面

关于移民组织机构及责任,亚行文件规定移民安置的责任在于接受贷款方,必须在工程筹备过程中建立管理移民安置的组织机构,并向负责机构提供资源保证。亚行对移民机构的设立提出了两个方案:在项目管理单位内设置一个专门的移民安置机构或将移民安置委托给地方管理机构,同时要邀请非政府组织在相当范围内介入移民安置的规划、实施与监测。

中国工程移民的组织机构总体来说比较健全,且具有政府职能。对于有工程移民任务的省份,移民组织机构一般由省级移民办(隶属于省政府相应职能部门)、县市级移民局(有分管的县市长)、乡镇级移民站(有分管的乡镇长)及村民委员会负责人组成。项目单位有相应的移民管理机构,协调业主和地方移民机构之间的关系。这一自上而下强有力的健全的移民机构对于实施大规模的工程移民起到了十分重要的作用。从中国对工程移民任务比较重的省份设置常设机构的经验来看,具有制定和实施移民安置方针政策的权威性和连续性。机构的主要职责是在工程移民的前期协助有关技术部门进行工程占压损失及社会经济调查,参与移民安置规划;在实施期间组织移民的实施,实施完毕后对移民进行后期扶持,并对移民的生产生活水平进行跟踪评价。与亚行的要求相比,中国工程移民的组织机构不仅适合中国的国情,也符合亚行的规定。

四、移民监测评估方面

亚行要求接受贷款方应在项目准备期间,安排移民安置的监测和评价工作,并在工程实施期间对移民搬迁安置及生产生活恢复情况进行监测。移民监测需要独立的监测部门承担,以保证向亚行提供完整的、客观的信息资料。目前,中国也正在积极推行移民监测评估工作。

第五节 非自愿移民政策在项目中的执行情况

亚行贷款黄河防洪项目中非自愿移民的征地和移民安置规划及实施,除符合中国的相关规定外,还遵循亚行的非自愿移民政策。

一、选用占地和移民少的工程方案

在项目前期阶段,为了使工程建设尽量少占耕地和减少搬迁人口,在项目的初步设计阶段进行了多方案比较。如遇村庄较密、移民较多时,在保证工程安全标准的前提下,调整工程方案,减少淤背宽度或改为截渗墙。第四批子项目老宅庄控导改建工程提供了4套可选择方案,根据目前的批复情况,工程占地数量较项目初期大幅度减少,大大降低了移民数量。

二、做好移民安置规划工作

对不可避免的生产占地和移民搬迁,组织编制完成了占地处理及移民安置规划报告,涵盖了亚行要求的非自愿移民的内容,如开展了实物指标的调查,确定了各种补偿和赔偿标准,对移民的生产措施进行了规划,提出了移民的技术培训计划,进行了移民补偿投资估算,提出了移民申诉程序以及协商与参与内容等,并按照规定程序报送亚行批准。

三、建立移民监测评估和监理制度

为保护移民的合法权益,在移民项目实施期间,黄委亚行项目办委托河南移民经济开发公司,承担整个项目的移民监测评估工作。在工作开展前,编制了移民监测评估工作大纲;在项目移民搬迁前,进行了项目本底调查工作;在移民搬迁建设过程中,按照选取的10%的样本户,开展移民收入恢复的跟踪评估。

为了保证受项目征地影响的所有人员都将按照移民规划得到妥善安置,以确保移民的生产生活不低于原有水平,保证移民实施工作的进度、质量、资金支付能够满足工程建设需要,使移民的赔偿资金按时足额到位,项目的各建设单位委托专职的移民机构开展了移民的监理和监督工作。

四、避免移民的社会适应性调整

亚行要求移民在经济与社会方面能够融入到新迁移的社区。为满足这一要求,针对项目为带状影响的特点,即所影响的移民村多,但每个村的移民数量很少,并且移民全部