

水利水电工程建设征地移民安置 社会稳定风险评估

邱祥彬 编著

天津出版传媒集团

 天津科学技术出版社



邱祥彬，1965年10月出生，中共党员，大学本科。先后在国民经济计划、建设、水库移民等行政部门工作。参与铁路建设、公路建设等国家重点工程建设征地和多座水库工程建设征地移民安置实践工作。

水利水电工程建设征地移民安置 社会稳定风险评估

邱祥彬 编著



天津出版传媒集团



天津科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

水利水电工程建设征地移民安置社会稳定风险评估 /
邱祥彬编著. -- 天津 : 天津科学技术出版社, 2018.3


ISBN 978-7-5576-4865-7

I. ①水… II. ①邱… III. ①水利水电工程-移民安置-风险分析-研究-中国 IV. ①D632.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 056349 号

责任编辑：方 艳

天津出版传媒集团

 天津科学技术出版社

出版人：蔡 颢

(天津市西康路 35 号 邮编 300051)

电 话：(022) 23332695

网 址：www.tjkjcs.com.cn

经 销：全国新华书店

设 计：成都品宇文化传播有限公司 028-86936315

印 刷：成都市天金浩印务有限公司

开本：787mm×1092mm 1/16 印张：9.5 印张 字数：120 千字

2018 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：48.00 元

(版权所有 盗版必究)

前 言

水利水电工程是指用于控制和调配自然界的地表水和地下水，达到消除水害和开发利用水资源而修建的工程，是人类社会认识自然、利用自然、改造自然的实践活动。

水利水电工程按其服务对象分为防洪工程、农田水利工程、水力发电工程、航道和港口工程、供水和排程、环境水利工程和防洪、供水、灌溉、发电、航运和生态等综合利用水利工程等。水利水电工程需要修建坝、堤、溢洪道、水闸、进水口、渠道、渡槽、筏道、鱼道等不同类型的水工建筑物，以实现其目标。

水利水电工程是流域规划或地区水利规划建设项目的组成部分，一般情况下，水利水电工程建设规模大，投资多，技术复杂，建设工期长。一项水利水电工程的兴建，对其周围地区的环境将产生很大的影响，既有兴利除害等方面产生贡献的有利的一面，又有淹没、浸没、移民、迁建等方面产生影响的不利的一面。

水利水电工程从流域或地区的全局出发，统筹兼顾，对经济发展和社会进步具有重大意义，在防洪、供水、灌溉、发电、航运和生态等方面发挥了巨大的经济效益、社会效益和环境效益，有力地促进了国民经济和社会发展。

水利水电工程建设中的移民问题，是一个全局性的系统工程，涉及移民居住地的变迁，传统风俗习惯的变化，生产力变革和生产力重新布局，具有经济和社会、自然科学和社会科学的双重属性。水利水电工程建设中的移民问题是工程建设的关键性问题和难点问题





题，关系到党和政府的威信，关系到党群、干群关系，关系到改革发展稳定大局。水利水电工程建设中的移民问题是促进工程建设和移民开发协调发展，保障水利事业可持续发展，构建社会主义和谐社会的重大课题。

党中央、国务院对移民工作高度重视，要求各级党委、政府把移民工作作为突出民生问题、重要的经济任务和重大的政治任务来抓，建立和完善水利水电工程社会稳定风险评估机制，科学系统地对水利水电工程社会稳定风险进行评估，提出化解社会矛盾、实现社会稳定的有效措施。做好移民工作是贯彻落实科学发展观，促进城乡协调、地区协调发展的重要举措，是帮助移民脱贫致富，促进库区和移民安置区发展，促进社会主义新农村建设的必然要求；是维护农村稳定、社会安定，构建社会主义和谐社会的迫切要求；是保障新时期水利事业持续健康发展，推进社会主义现代化建设的重要条件。

但是，长期以来，水利水电工程以追求技术、财务和经济目标为主要目的，忽略了社会效益、环境评价和对社会稳定风险进行系统全面综合评价，工程建设过程和建成运营后，都存在不断引发水库移民群体性事件的潜在因素，在一定时期和一定区域内严重影响了社会安定团结和政治稳定，损害了党和政府的形象，影响水利水电工程建设和社会经济发展。

社会稳定是指整个社会处于稳固、安定、和谐的状态，包括政治稳定、经济稳定、治安稳定和社会心理稳定等方面，是政治、经济、社会、文化、生态文明等诸多因素综合作用的结果。社会稳定既是社会和谐的前提，也是社会发展的要求，更是构建社会主义和谐社会的关键所在。维护社会稳定是当代中国的一个重大理论与现实问题。

社会稳定风险评估是依据对社会发展稳定状况的判断，按照社会系统整合关系的模型分析，对社会系统的运行安全、运行质量和成果进行评价、预测和防范。社会稳定风险评估属于建设项目可行性研究的社会评价范畴。

目 录

| | |
|-----------|-----|
| 前 言 | 001 |
|-----------|-----|

第一章 建设项目社会评价

| | |
|-----------------------------|-----|
| 第一节 建设项目社会评价的概念、特点和作用 | 003 |
| 第二节 社会评价的主要内容 | 009 |
| 第三节 社会评价的范围和关注重点 | 017 |

第二章 水利水电工程的社会评价

| | |
|---------------------|-----|
| 第一节 国家层次的社会评价 | 025 |
| 第二节 地区层次的社会评价 | 027 |
| 第三节 项目层次的社会评价 | 028 |

第三章 水利水电工程的社会稳定风险

| | |
|-----------------------------|-----|
| 第一节 水利水电工程非自愿移民的基本特征 | 033 |
| 第二节 水利水电工程社会稳定风险基本特征 | 036 |
| 第三节 水利水电工程社会稳定风险的表现形式 | 038 |



第四章 社会稳定风险评估的社会调查

| | | |
|-----|----------------------|-----|
| 第一节 | 社会稳定风险评估社会调查的原则 | 051 |
| 第二节 | 社会稳定风险评估社会调查的程序 | 055 |
| 第三节 | 社会稳定风险评估社会信息的调查与收集方法 | 059 |

第五章 社会稳定风险评估中的公众参与

| | | |
|-----|------------|-----|
| 第一节 | 参与式评价方法概述 | 069 |
| 第二节 | 利益相关者的参与机制 | 072 |

第六章 社会稳定风险评估的指导思想和基本原则

| | | |
|-----|---------------|-----|
| 第一节 | 社会稳定风险评估的指导思想 | 077 |
| 第二节 | 社会稳定风险评估的基本原则 | 079 |

第七章 社会稳定风险评估程序管理

| | | |
|-----|---------------|-----|
| 第一节 | 社会稳定风险评估工作方案 | 083 |
| 第二节 | 社会稳定风险评估的承办单位 | 085 |
| 第三节 | 社会稳定风险评估工作方案 | 088 |

第八章 社会稳定风险评估体系

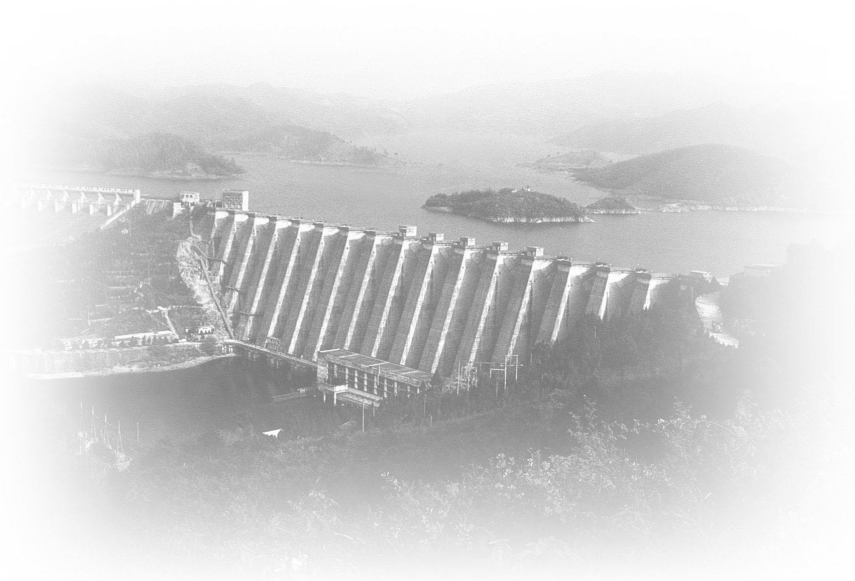
| | | |
|-----|-------|-----|
| 第一节 | 合法性评估 | 093 |
| 第二节 | 合理性评估 | 095 |
| 第三节 | 可行性评估 | 097 |

| | | |
|-----|-------------|-----|
| 第四节 | 安全性评估 | 098 |
| 第五节 | 可控性评估 | 099 |

第九章 水利水电工程社会稳定风险评估的程序

| | | |
|------|----------------------------------|-----|
| 第一节 | 水利水电工程社会稳定风险评估指标设计原则 | 103 |
| 第二节 | 水利水电工程建设征地移民安置前期工作流程 | 107 |
| 第三节 | 水利水电工程建设征地移民安置规划大纲和规划报告 | 118 |
| 第四节 | 社会稳定风险评估指标 | 121 |
| 第五节 | 社会稳定风险评估策略矩阵分析 | 123 |
| 第六节 | 社会稳定风险的综合评价 | 128 |
| 附 件 | | 130 |
| 后 记 | | 140 |
| 参考文献 | | 142 |

第一章 建设项目社会评价



第一节 建设项目社会评价的概念、 特点和作用

建设项目是指在一定的社会环境条件下实施的，在项目前期工作阶段、工程实施阶段、工程竣工阶段和生产运营过程中，都会产生各种社会贡献和影响。建设项目的利益相关者根据其获得利益或受到损失的情况，会以不同的途径和方式对项目的建设实施施加多种影响。因而，必须按照以人为本的要求，关注公共利益，满足构建社会主义和谐社会的基本要求。

一、建设项目社会评价概念

根据《社会发展问题哥本哈根宣言》（1995年3月）和《行动纲领》确定的现代社会发展观，阐述了许多新的理论观点：一是社会发展以人为中心，人民是从事可持续发展的中心课题，社会发展的最终目标是改善和提高全体人民的生活质量；二是社会发展与其所发生的文化、生态、经济、政治和精神环境不可分割；三是社会发展是全世界各国人民的中心需要和愿望；也是各国政府和民间社会各部门的中心责任，社会性发展应当列入最优先事项。

从现代发展观来看，建设项目社会评价是指认真贯彻和落实科学发展观、坚持以人为本，全面系统地分析评价建设项目为实现国家和地方的各项社会发展目标所做的贡献和产生的影响，分



析建设项目与社会相互适应性、可接受程度和建设项目实施带来的社会风险分析的一种系统的调查、研究、分析和评价方法。

建设项目社会评价是从社会发展的角度来研究项目的可行性问题，要求运用社会学的一些基本理论和方法，系统地调查和收集与建设项目相关的社会因素和社会数据，了解建设项目实施过程中可能出现的社会问题，研究、分析对建设项目成败可能产生影响的社会因素，提出保证建设项目顺利实施和效果持续发挥的建议和措施。

建设项目社会评价的主要目的是判断建设项目的社会可行性，评价建设项目的投资建设和运营活动对社会发展目标所做出的贡献和产生的影响。社会发展的目标包括提高人们的教育水平、知识和技能，增进人们的健康，促进社会福利增长以及公平分配等问题，决定了建设项目的社会评价具有多重目的。

在宏观层面上，建设项目社会评价的目的主要包括：

- (1) 实现国民经济和社会的稳定、持续和协调发展；
- (2) 满足人们的基本社会需求；
- (3) 保证不同地区之间的公平协调发展；
- (4) 充分利用地方资源、人力、技术和知识，增强地方的参与程度；
- (5) 减少或避免项目建设和运行可能引发的社会问题。

在项目层面上，建设项目社会评价的目的主要包括：

- (1) 制定一个能够切实完成项目目标的机制和组织模式；
- (2) 保证项目收益在项目所在地区不同利益相关者之间的公平分配；
- (3) 预测潜在风险并分析减少不良社会后果和影响的对策、措施；
- (4) 提出为实现各种社会目标而需要对项目设计方案进行改进的建议；

(5) 通过参与式方法的运用，增强项目所在地区民众有效参与项目建设和管理，以维持项目效果可持续性的途径；

(6) 防止或尽量减少项目对地区社会环境造成负面影响。

二、建设项目社会评价的特点

1.宏观性和长期性

建设项目的社会影响具有宏观性。建设项目社会评价依据的是社会发展目标，考察建设项目建设和运营活动对实现社会发展目标的作用和影响，分析建设项目的实施是促进还是阻碍了社会发展目标的实现。

社会发展目标是依据国家和地区的宏观经济与社会发展需要来制定的，包括经济增长目标、国家安全目标、人口控制目标、减少失业和贫困目标、环境保护目标等，涉及社会生活的方方面面。在进行建设项目的社会评价时要全面考察与建设项目建设相关的各种可能的影响因素，包括正面影响、负面影响，直接影响、间接影响。它是从所有与建设项目相关的社会成员的角度来进行的，因而是广泛和宏观的。因此，建设项目社会评价应高屋建瓴，着眼大局，整体把握，权衡社会影响利弊。

建设项目的社会影响具有长期性。一般建设项目经济评价只考察大约二十年的经济效果，建设项目社会评价通常要考虑一个国家或地区的中期和远期发展规划及要求，有些领域的影响可能涉及更加深远。如建设三峡工程，在考察项目对生态环境、人民生活、社会发展的影响时，考察的时间跨度一般为几十年、上百年，甚至是关乎几代人。

2.目标的多样性和复杂性

建设项目财务分析和经济分析的目标通常比较单一，主要就是衡量项目法人的财务盈利能力及资源配置的经济效率；而建设





项目社会评价的目标则更加多样和复杂，分析是多层次的，是针对国家、地方和所在地社区各层次的发展目标，以各层次的社会政策为基础展开的。通常低层次的社会目标是依据高层次的社会目标制定的，但各层次在就业、扶贫、文化教育、卫生保健等方面可能存在不同情况，要求和重点也可能各不相同。建设项目社会评价需要从国家、地方、社区三个层次进行分析，做到宏观分析与微观分析相结合。社会目标层次的多样性，决定了社会评价需要综合考察社会生活的各个领域与项目之间的相互关系和影响，必须分析多个社会发展目标、多种社会政策、多种社会影响和多样的人文环境因素。因此，综合考察建设项目的社会可行性，通常需要采用多目标综合评价的方法。

在社会评价中，社会学、人类学等多学科理论与方法的引入，使得项目中难以量化的变量能得以更好地描述、解释及预测，从而保证评价者和受影响者得以详细了解建设项目的状况，并加以调整控制，进一步保证项目的预期目标得以实现。社会评价的应用，可以更加有效地调动人们参与项目的积极性，一方面使项目的实施得到内部的支持，另一方面也在项目实施的过程中促进了参与者自身的发展。

3.评价标准的差异性

建设项目社会评价由于涉及的社会环境多种多样，影响因素比较复杂，社会目标多元化和社会效益本身的多样性难以使用统一的量纲、指标和标准计算来评价社会影响效果，在不同行业 and 不同地区的项目评价中差异明显。社会评价的各个影响因素，有的可以定量计算，如就业、收入分配等，但更多的社会因素是难以定量计算的，如建设项目对所在地文化的影响，对所在地社会稳定的影响，所在地居民对项目的支持程度等。这些难以量化的影响因素，通常使用定性分析的方法加以研究。因此，社会评价中，通用评价指标少，专用指标多；定量指标少，定性指标多。



这就要求在具体项目的社会评价中，充分发挥评价人员的主观能动性。

三、建设项目社会评价的作用

建设项目社会评价是规避社会风险、促进项目顺利实施的工具和手段，也是促使项目顺利实施，达到经济效益和社会效益最大化的方法。

1.有利于经济发展目标与社会发展目标协调一致，防止单纯追求项目经济效益

如果缺乏对拟建项目的社会评价，项目的社会、环境等问题未能在实施前得以解决，将会阻碍项目预期目标的实现。有些项目具有很好的经济效益，可能造成严重的生态环境污染，损害所在地居民的利益，并引起社会矛盾，将不利于项目的顺利实施；有些项目在少数民族地区建设，没有充分了解所在地的风俗习惯，导致所在地居民和有关部门的不配合；有些项目由于移民安置解决不好，导致人们生活水平下降等，不利于社会经济的协调发展。实践证明，项目建设与社会发展能够协调配合，是促进经济发展目标和社会目标实现的基本前提，是建设和谐社会，实现以人为本的科学发展观的基本要求。

2.有利于项目所在地区利益协调一致，减少社会矛盾和纠纷，防止可能产生的不利社会影响和后果，促进社会稳定

建设项目在客观上会对所在地区产生有利影响和不利影响。有利影响与所在地区利益相协调，对地区社会发展和人们生活水平起到促进和推动作用，不利影响则会对地区的局部利益或社会环境带来一定的损害。分析有利影响和不利影响的大小，判断有利影响和不利影响在项目投资效果中的分布情况，是社会评价中判断一个项目好坏的重要尺度之一。如水利水电工程项目，有利



影响包括防洪防涝、发电、灌溉和水产养殖，不利影响主要就是库区建设而导致的人口迁移。如果库区迁移人口安置不当，致使所在地群众生活水平下降，生活习惯改变，难以适应新的生活环境，可能引起移民的不满或过激行为，对所在地社会稳定和项目的顺利进行都会产生不利的后果。因此，社会评价中应该始终把项目建设同所在地群众的生活和发展联系起来，充分估计项目建设可能造成的不利影响，预先采取适当的措施，把由项目建设引起的社会不利影响降至最低。

3.有利于避免或减少项目建设和运营的社会风险，提高投资效益

项目建设和运营的社会风险是指由于在项目评价阶段忽视社会评价工作，致使在项目的建设和运营过程中与所在地社区发生种种矛盾，长期得不到解决，导致工期拖延、投资加大，经济效益低下，偏离当初拟定的项目预期目标。这就要求评价人员在进社会评价时要侧重于分析项目是否适合所在地群众的文化生活需要，包括文化教育、卫生健康、宗教信仰、风俗习惯等。考察所在地群众的需求状况，对项目的态度如何，是支持还是反对。分析要广泛、深入、实际，并提出合理的针对性建议以减少项目的社会风险。只有消除了项目的不利影响，避免了社会风险，使项目与所在地群众的需求相一致，才能保证项目的顺利实施，持续发挥项目的投资效益。