

非自愿移民政策与我国水库移民政策之比较分析

兰 荣 蓉, 曹 艳 辉, 李 彦 强, 高 璐

(长江勘测规划设计研究有限责任公司 工程移民规划研究院, 湖北 武汉 430010)

摘要:非自愿移民政策作为一个适用于各个国家世界银行开发项目的指导性政策,被广泛运用于世行支持的国际项目中。随着“一带一路”战略的推进,我国水电企业参与海外发展项目建设的步伐明显加快。分析了世行有关非自愿移民政策与我国水电工程移民政策的异同,从中学习其有益的经验,为我国企业在国际基础设施项目建设中做好移民安置工作、提高工程效益提供借鉴。

关 键 词:世界银行;非自愿移民;水电工程移民;中国

中图法分类号: D632.4

文献标志码: A

DOI:10.16232/j.cnki.1001-4179.2015.21.025

1 非自愿移民政策概述

从各国发展项目实践来看,项目建设导致的非自愿移民会对社会经济福利造成一系列不利影响。虽然各国在各自法律框架内都制定了针对征用土地或其他财产的补偿政策,但世界银行为确保其支持的项目不会成为致贫的原因,于 1980 年首次启用了其自有的非自愿移民政策,在多个方面对非自愿移民安置提出了更为严格的要求。在多年实际应用的基础上,世界银行不断总结经验教训,多次修订完善该政策。目前,该政策主要体现在 2013 年修订的操作文件 OP4.12 和程序文件 BP4.12 中,其政策内容和关注重点与我国现行水电工程移民政策既有相同之处,也存在不少差异。

2 非自愿移民政策与我国水库移民政策异同

2.1 政策目标

非自愿移民政策只考虑发展项目导致的直接经济和社会影响,非直接影响或直接的其他影响纳入环境与社会评价等其他政策范围。

(1) 探索多种项目方案,尽可能避免或者减少非自愿移民。

(2) 如果移民不可避免,应提供充分的资金,通过使移民分享项目效益,确保移民活动作为可持续发展方案来考虑和执行。与移民进行认真的协商,使其有机会参与移民安置方案的规划和实施。

(3) 为移民提供帮助,提高其生计和生活水平,或至少真正恢复到搬迁前或项目开始前的水平。

世界银行认识到,搬迁对移民可能造成较为严重的不利影响,而任何消除或者减缓这种影响的措施都是复杂的,不但需要付出较高代价,而且有可能实施失败。因此,在发展项目方案设计时,就应该将尽可能避免或者减少非自愿移民作为方案比选的一个重要因素考虑。但事实上,很多项目建设不可避免会涉及到非自愿移民。为了确保所支持的发展项目不会成为致贫的原因,世界银行要求将移民安置视为发展项目本身的一个重要组成部分,作为一个可持续发展的方案来实施,帮助移民恢复或提高生计和生活水平。

非自愿移民政策这一目标框架和思路与我国水电工程项目移民安置目标基本一致。《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(中华人民共和国国务院令 471 号,以下简称《移民条例》)规定,应本着节约利用土地的原则,合理规划工程占地、控制移民规模。移民安置应坚持可持续发展原则,与资源综合利用、生态环境保护相协调。采取前期补偿、补

助与后期扶持相结合的办法,使移民生活达到或者超过原有水平^[1]。《国家发展改革委关于做好水电工程先移民后建设有关工作的通知》(发改能源〔2012〕293号,以下简称 293 号文)明确规定,在水电建设中应始终把移民工作作为水电工程的重要组成部分,把做好移民工作放在优先位置,实现在做好移民安置的前提下积极发展水电的目标。

2.2 项目涉及影响

非自愿移民政策认为发展项目可能造成的经济和社会影响通常来自于:① 因土地征用导致搬迁或丧失住所、丧失资产或失去使用资产的渠道、丧失收入来源或谋生方式。② 非自愿限制进入法定公园地或保护区,从而对移民生计产生负面影响。

非自愿移民政策关注工程建设造成的影响,从影响分析入手确定安置对象。这一出发点与我国移民政策是相似的。移民条例以工程占地和淹没区实物指标为基础,同时考虑对淹没线上受影响范围内因水库蓄水造成居民生产、生活困难的给予妥善处理。

2.3 要求采取的措施

为尽量减缓发展项目造成的不利影响,实现非自愿移民政策目标,世界银行要求借款方针对可能出现的不利影响,采取相应措施,主要内容如下。

(1) 编制一份移民安置规划或移民安置政策框架,以确保移民对其安置选择和权利知情,提供技术、经济上可行的安置选择,并与移民进行协商,对项目直接造成的财产损失按全部重置价给予及时有效的补偿。如项目影响还涉及实体迁移,安置规划或政策框架中还应包含为移民搬迁提供帮助(如搬迁补贴);提供住房或建房地地点或产出潜力、地理优势等因素与搬迁前相当的农用地。除此之外,还需为移民提供搬迁后恢复生计的支持以及补偿以外的其他发展支持,如土地整理、信贷便利、培训、工作机会等。

(2) 对于涉及因非自愿限制进入法定公园或保护区的项目,如项目设计和实施过程中移民参与决策,应编制一份世界银行认可的程序框架,说明移民参与过程,包括制订并实施项目的具体组成、明确移民资格标准、明确在确保法定公园地或保护区可持续发展的同时帮助移民恢复或改善生计的措施、解决与移民有关的潜在冲突等,以及对实施和监测的安排。

(3) 重点关注移民中弱势群体的需求,特别是那些处于贫困线以下的人、没有土地的人、老年人、妇女、儿童、土著人群、少数民族,或是可能不会受到国家土地补偿法规保护的人。

(4) 对于主要以土地为生的土著人群,应尽量避

免对其进行实体迁移。若不可避免实体迁移,应优先考虑采用与其文化和生活习俗相适应的以土安置方式,并与其进行充分沟通。

(5) 在移民搬迁前,应先完成相应的补偿资金兑付、安置点必要设施配套建设等。

(6) 对以土为生的移民,应优先考虑以土安置策略。且安置土地在产出潜力、位置优势及其他要素方面至少应与被占用土地相当。

(7) 对于涉及非自愿被占用土地的,世界银行还要求:① 为移民和社区及安置地社区及时提供相关信息,就安置方案征求其意见,使其参与移民安置规划、实施和监测,并为其建立合适的申诉机制。② 为移民在安置地提供必要的基础设施和公共服务设施,使其改善、恢复或保持原有水平;为移民失去的社区资源提供替代资源。③ 按照移民意愿在新的安置区建立社区组织模式,尽可能保留现有的社会文化机构,尊重移民随既有社区或组织搬迁的意愿。

围绕政策目标,世行的措施体系从生计恢复方式、社会关系网络、弱势群体、公众参与等多个方面全面保障个体利益不受损害。我国国情决定了移民政策更多关注公共利益,顾全大局,服从国家整体安排,兼顾国家、集体和个人利益。从措施内容上看,非自愿移民政策与我国水电移民政策并没有本质区别。特别是近年来随着国力增强,我国移民政策也越来越多地关注移民个体利益及发展需求。

在生计恢复措施上,非自愿移民政策要求尽量维持移民原有的生产生活方式,提供近似的替代资源。它主要提供了土地、货币和就业机会 3 种移民生计恢复措施。在我国目前政策体系下,有土安置是农村移民安置方式首选,有条件的考虑二、三产业安置和其他途径,包括一次性货币补偿。在移民后期发展扶持措施中,越来越多地关注对移民自身发展能力的扶持,如通过针对性的职业培训或技能培训,提高移民适应新的生产环境、生产方式的能力和获得新工作机会的可能性。

在社会文化习俗方面,世界银行认为社会影响与经济影响同等重要,因此其政策特别尊重移民的生活文化习俗,强调尽量维系移民原有的社会活动关系网络。我国移民政策在政策设计上也有同样考虑,规定选择安置区和安置方式时,需考虑生产关系、生产生活习惯,由近及远进行安置。但在工程实践中,往往就近安置容量有限,部分移民需要外迁。因此,相对保持原有社会网络而言,我国移民政策更需要重视的是外迁安置移民如何尽快在安置区建立新的社会关系网络,融入安置区居民的生活网络中去。

在弱势群体保护方面,世界银行认为,发展项目往往对弱势群体的影响更为严重,这部分人群搬迁后重建生活的难度远远大于其他人。因此,非自愿移民政策对这部分人的利益表现出了更高的关注度。如要求在项目设计时就应对受影响人群仔细甄别,识别其中的弱势群体;移民安置规划中应包含对不同弱势群体利益保护的具体措施;用额外的融资额度鼓励借款方采取适当措施使弱势群体通过搬迁获得更好的发展机会等。除了强调尊重少数民族生产、生活方式和风俗习惯以外,我国现行移民政策并没有系统地针对弱势群体利益保护的相关内容,笔者认为,这是我国移民政策需要向世界银行政策学习的地方之一。

在公共参与方面,在世界银行看来,移民参与非常重要。它要求借款方为移民提供项目相关信息,而且须提供移民选择安置方式的机会、明确移民参与的程序等。我国移民政策也同样重视公众参与,要求编制移民安置规划应广泛听取移民和移民安置区居民的意见,必要时采取听证方式。

尽管非自愿移民政策考虑到了诸多方面,但政策实施最终需基于项目所在国法律法规体系,立足于项目所在国国情。因此,它只能提出符合其政策目标的措施要求,无法提供具体安置标准。

2.4 获得补偿的资格

对于涉及非自愿移民的项目,借款方需进行人口普查,确定受影响人口,明确哪些人有资格获得帮助,并防止不符合资格的人涌入。非自愿移民政策认为有资格获得补偿或帮助的移民主要分为3类:①对土地拥有法定权利的人(包括项目所在国法律承认的习俗产权和传统产权);②虽然在人口普查时并没有对土地拥有法定权利,但有对土地或资产权利的主张,且该主张为项目所在国法律所承认,或者在移民安置规划中经一定程序得到认可的人;③对实际占用的土地或财产没有被认可的权利或主张的人,这部分人虽然对财产没有所有权,但也因工程项目利益受损,如租户、佃农、雇佣劳动者,及其他无法通过法律形式对其占用或使用的土地或财产进行认定的人群。

关于移民资格,世行政策与我国政策制定标准的理念是相似的,即基于工程项目的影。但笔者认为,世行政策考虑影响涉及到的人群范围更为全面,特别是将第③类人纳入补偿范围,要求为其提供安置帮助及其他必要的援助。在这点上,我国移民政策相对考虑不够。如,对租用淹没影响范围内从事生产经营活动的,仅对其设施设备等财产损失进行处理,未考虑其生产经营损失,实际上生产经营损失往往更大。这种处理原则在实践中导致了不。遗留问题的产生,后续

处理难度更大。

2.5 移民安置规划、实施及监测

一般来说,非自愿移民超过200人的项目,世行都要求制定移民安置规划。借款方负责编制、实施并监测移民安置规划,还应根据世行相关规定编制移民安置政策框架和程序框架。借款方成功实施移民安置规划的责任和能力是世行评判是否参与该项目的重要因素。

移民安置规划包括早期筛选、对关键问题范围的确认、安置工具选择及其他信息。规划编制过程中,应引入社会学界、技术人士、法律专家、相关社区组织和非政府组织(NGO)的意见;在规划早期向潜在移民告知相关信息,并将其建议纳入项目设计中。移民安置所需要的全部投资均应进入项目总投资,纳入项目经济可行性分析之中。借款方应向世行提供安置方案相关草案,并以合适且能为移民、当地非政府组织所理解的方式向这部分人提供该草案。世行通过了最终安置方案后,将与借款方一起再次向公众披露该方案。

由于移民安置工作本身的复杂性以及实施环境的不可预测性,即使最好的规划也不可能将所有情况考虑周全,所以有必要随实际情况的变化对移民安置规划进行适当调整。而尽早介入、全过程的监测和监督有助于及时发现问题和解决问题。因此,世行规定,由借款方全面负责对移民安置方案中设计的措施进行监测和评估,世行定期进行检查。项目结束后,借款方对安置目标是否实现进行评估。若评估认为安置目标没有实现,那么借款方应提出相应的后续措施。

我国水电工程建设也非常重视移民安置规划、实施和监督。《移民条例》规定,大中型水利水电工程应根据经批准的移民安置规划大纲编制移民安置规划;经批准的移民安置规划是组织实施移民安置工作的基本依据;国家对移民安置实行全过程监督评估,签订移民安置协议的地方人民政府和项目法人应当采取招标的方式,共同委托有移民安置监督评估专业技术能力的单位对移民搬迁进度、安置质量、资金的拨付和使用情况以及移民生活水平的恢复情况进行监督评估^[1]。

两者差异在于:①世行政策中移民安置规划、实施和监测的责任主体均为借款国,世行本身主要是监督和检查。而我国国情是,移民安置规划的责任主体是项目法人或项目主管部门会同移民区和移民安置区县级以上地方人民政府(未成立项目法人的),实施主体是移民区和移民安置区县级以上地方人民政府,而监督评估是由地方人民政府和项目法人共同委托专业技术机构完成。②在整个规划、实施和监测过程中,世行非常重视广泛的公众参与和全面的信息公开,而

我国政策更多的偏向于征求移民和相关专家意见。

3 几点启示

非自愿移民政策作为一个适用于各国世行开发项目的指导性政策,代表了国际工程建设项目中移民安置政策的一些共识。而我国水电移民政策经过多年的发展完善,在项目实践中体现出来高效率 and 较好的实施效果,也得到了广泛认可。我国水电开发企业在走出去的过程中,既要充分理解和尊重国际行业共识,也要考虑将好的做法和经验带出国门,积极推广与运用。

(1) 理解国际游戏规则,尊重当地法律法规和文化习俗。工程项目移民安置规划和实施必须要符合国际惯例,尊重项目所在国法律法规,符合项目所在地经济社会发展水平;重视对当地文化、宗教、艺术等的保护,尽量避免对其进行破坏。

(2) 在项目的环境影响评价和社会影响评价的框架内,制定移民安置计划。虽然环境和社会评价与非自愿移民政策在世行政策体系中是两个不同的政策,但工程实践中,两者往往很难严格区分,甚至内容相互交叉。为使项目移民政策更有说服力,建议委托国际上权威的咨询机构作为独立第三方,开展项目环境影响评价(EIA)和社会影响评价(SIA),并在此框架下,制定移民安置规划(RAP)和移民补偿政策。

(3) 坚持公开透明和公众参与的原则,确保公众对项目信息可获取,尊重利益相关方意见。在项目建设、运营、管理和移民安置中应信息公开,开展公共咨询,建立利益相关方参与和沟通的机制,重视利益相关

方及不同群体的抱怨、问责、申诉,创造具有透明度和问责、守法及照顾各方诉求的环境。

(4) 重视项目对促进当地就业的积极作用,尽量减少工程项目带来的负面影响,从而减少非自愿移民阻力。在项目建设和管理中,创造就业机会,提供文化和技能培训机会,优先雇佣符合技能要求的当地工人;促进或建立相对固定和长效的用工机制,尽量避免雇佣散工;保障工人的工作安全和身心健康,禁止强制劳动;推动项目建设、运营、管理本地化进程。

(5) 妥善处理项目公共关系。妥善处理项目与政府、媒体、非政府组织(NGO)、社会团体和受影响人群特别是弱势群体之间的关系,公开以及正面宣传项目的相关信息,并在项目影响区主动开展公益活动,如在项目影响区为当地民众提供医疗、教育培训、就业机会等方面的帮助,获得公众对项目的理解和支持,有利于推动项目的开展。

(6) 从我国工程实践来看,政府的强制执行力、专业的移民管理机构是大型工程非自愿移民工作能顺利推进,且取得较好的实施效果,从而提高工程项目建设质量的重要保障,这是值得广泛推广和学习的重要经验。特别是移民规模较大的发展项目,项目所在国更需要有一个完善的移民机构来专门处理有关移民问题,包括移民问题的政策、规划、实施和监测等。

参考文献:

[1] 张穹,矫勇,周英.大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例释义[M].北京:水利水电出版社,2007.

(编辑:邓玲)

Comparison and analysis of involuntary resettlement policy and Chinese reservoir resettlement policy

LAN Rongrong, CAO Yanhui, LI Yanqiang, GAO Lu

(Planning and Design Department of Reservoir Region, Changjiang Institute of Survey, Planning, Design and Research, Wuhan 430010, China)

Abstract: The involuntary resettlement policy is widely used in the international project supported by the World Bank. With the promotion of the *One Belt One Road Initiative*, the Chinese hydropower enterprise will get more chances to participate in the oversea project competition. The similarities and differences between involuntary resettlement policy of the World Bank and Chinese reservoir resettlement policy are analyzed, so the beneficial lessons are learned, which offers the reference for Chinese enterprise to improve the resettlement work and project benefit.

Key words: World Bank; involuntary resettlement; hydropower project resettlement; China