

浅谈亚行移民监督政策在 山东黄河亚行贷款项目移民安置过程中的作用

* 周学顺,马 强

(山东黄河洪水管理亚行贷款项目办公室,山东 济南 250011)

摘要:通过对亚行移民监督政策的介绍并就其在山东黄河亚行贷款项目建设过程中发挥的作用进行了分析,提出亚行移民监督政策在山东黄河亚行贷款项目建设过程中发挥了积极的作用,并为今后水利水电工程建设移民政策的执行积累经验。

关键词:亚行贷款项目;移民监督政策;作用;山东黄河

中图分类号:F299.23

文献标识码:A

1 亚行的移民监督政策

亚行对项目建设的移民监督以移民监测评估为手段。移民监测评估是指根据项目已批复移民安置方案,对移民安置实施活动进行持续地调查、检查、监督和评估工作。分由业主和移民实施机构进行的内部移民监测和由独立的移民监测评估机构进行的外部监测评估^[1]。

移民监测侧重于根据移民规划,搜集、分析、报告和使用关于移民进度的信息。监测注重实物目标和财政目标,以及将权利授予受影响人的情况。移民评估一般在项目实施过程中和实施后进行,它评估移民的目标是否合适及是否达到要求,特别是生计或生活标准是否已恢复或者提高。评估评定移民的效率、有效性、影响和可持续性,并将从中吸取的教训作为将来移民规划的指南。

2 项目及其移民简介

山东黄河亚行贷款项目共有15个子项目,项目建设涉及山东省菏泽、济宁、泰安、济南、聊城5个地市,东明、牡丹、鄄城、梁山、汶上、东平、东阿、平阴、天桥9个县区。主要建设内容包括加固干流堤防

47.5 km;改建险工8处259道坝垛;改建控导工程1处1544 m;加固东平湖滞洪区围堰73.49 km,同时翻修石护坡22.3 km,加高加固7.7 km;滩区安全建设工程解决山东黄河滩区2县23个村的村台淤筑,解决19923人就地避洪问题;部分管理设施的建设。项目总投资超过12亿元。在项目建设初期,水利部黄河水利委员会就确定了通过亚行贷款项目的实施,不但要提高防洪工程的抗洪能力,减轻洪水灾害,改善环境,减少贫困。同时要求使防洪工程基本建设管理逐步与国际接轨,提高项目管理水平。通过项目建设提高移民管理水平,属于重要目标之一。

项目建设涉及工程占地近600 hm²,其中耕地占95%以上;工程临时占地1400 hm²。涉及生活安置2588人,生产安置4987人。项目移民点多面广量大,我国政府与亚行签订的《贷款协定》中对建设周期有着明确要求,移民安置工作的好坏,将直接影响项目的成败,进而可能影响我国政府在国际上的信誉。

3 移民监督的实施

3.1 内部监测

在由亚行提供的国际咨询专家的指导、帮助下,业主和移民实施机构开展内部监测,目的在于全面、

* 收稿日期:2007-12-26;修订日期:2008-04-21;编辑:陶卫卫

作者简介:周学顺(1978-),男,青海乐都人,助理工程师,主要从事工程建设管理工作。

及时、准确地掌握移民的进展,发现和解决问题,为顺利实施移民工作提供决策依据。以山东黄河亚行贷款项目中投资最大的东明堤防加固子项目为例,在项目开工前,移民实施机构就通过实地调查并认真规划建立了工程占压区移民的本底值档案和移民生产、生活措施恢复计划进度表。

本底值档案是对该项目涉及的 242 户家庭以表格的形式建立的档案,内容涵盖家庭人口及组成(劳动力、抚养人口、性别),住房类型、面积,耕地数量与类别,家庭总收入与构成、家庭总支出与构成以及受工程占压影响的住房类型、面积,耕地数量、类别和其他地面附着物以及因此应获得的补偿补助费等内容。

移民生产、生活恢复措施计划进度表则针对已批复的移民安置规划中对土地复垦、移民村建设、工程占压涉及学校、医院的重建等具体的移民生产、生活水平恢复措施制定计划进度。

随着工程占地和移民安置的开展,移民实施机构负责对本底值档案涉及的内容和移民生产生活恢复措施的计划执行情况进行定期调查,查看移民生产、生活恢复措施的实施进展情况和移民生产、生活水平的变化。并每月由项目移民实施机构在移民监理签认后向山东黄河亚行贷款项目办公室(简称项目办),以确保数据的真实性、可靠性。项目办分析对比本底值档案与每月进展情况,查找是否存在由于移民实施机构未能及时处理移民安置过程中的有关事项而对移民生产、生活水平造成不利影响。对于存在的问题主管机构通过自身自上而下的管理督促移民实施机构及时予以处理,弱化移民安置过程对移民生产、生活的不利影响。最终达到移民安置进度和财务预算按照移民实施规划实施的同时,确保亚行“以人为本”的移民政策得到贯彻执行。

3.2 外部监测评估

外部监测由业主选定与之无直接隶属关系,具有移民监测评估能力的独立机构并报亚行批准后,与业主签订移民监测与评估合同开展工作。山东黄河亚行贷款项目移民监测评估工作由黄河移民经济开发公司具体负责实施。

按照亚行的规定,黄河移民经济开发公司对每个子项目进行每 6 个月 1 次的监测评估,向亚行提交移民监测评估报告,同时反馈给项目业主和移民实施机构。黄河移民经济开发公司采取实地调查和

现场座谈等方式对移民安置机构的组成情况,项目实施进展情况,项目移民安置进展情况,项目移民信息的公开情况,移民在安置过程中的参与情况,移民对移民安置工作的意见、建议,移民安置补偿补助资金的支付到位情况,移民生产、生活恢复措施的实施进展情况进行评估,并对存在的问题提出解决建议和意见,由此出具移民监测评估报告^[2]。

亚行根据移民监测评估报告中体现的业主和移民实施机构在移民安置过程中是否遵照已批复的移民安置规划实施移民,是否保障了移民的知情权、参与权以及申诉的权利,是否及时、有效地实施了生产、生活恢复措施等方面综合衡量业主和移民,实施机构移民实施是否遵守了亚行的非自愿移民政策,并对存在的问题要求业主和移民实施机构及时、有效的予以解决。对于不及时、有效进行整改的,亚行采取停止贷款支付直至取消项目等方式予以督促。山东黄河亚行贷款项目移民实施过程中均严格遵守了亚行的非自愿移民政策,保证了移民的各项权利。从移民监测与评估报告中有关数据看,移民生活水平得到了有效恢复甚至略有提高。项目移民的顺利实施,确保了项目按照《贷款协定》的约定完成建设任务。

4 移民监督政策发挥的作用

亚行移民监督政策在山东黄河亚行贷款项目建设过程中的执行,发挥了积极有效的作用。

(1)有效保护了移民的知情权、参与权,保证了项目移民安置过程中各项工作的公开、透明,充分调动了移民在移民安置过程中的积极性,确保了移民安置工作的顺利进行,保证了项目在建设周期内完成建设任务。

(2)使业主和移民实施机构改被动为主动,自觉地根据移民安置规划加快移民生产、生活恢复措施的实施,完成移民村及其配套设施的建设,切实做到了工程建设与移民安置并重,达到了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》“采取前期补偿、补助与后期生产扶持的方法”,“移民安置与经济发展相结合,逐步使移民生活达到或者超过原有水平”的要求,有效避免了因工程建设前后的生活反差使移民产生负面情绪,确保了社会稳定。

(3)通过移民监督政策的执行,有效提高了项目业主和移民实施机构的移民安置水平。另外,新

的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》已获得国务院批准并颁布实施,其中明确了水利水电工程移民执行移民监督政策,山东黄河亚行贷款项目对亚行移民监督政策的成功实践也将对将来内资水利水电建设项目移民监督政策的执行积累了经验。

参考文献:

- [1] 亚洲开发银行. 移民手册——切实可行的实践指南 [S]. 南京: 河海大学出版社, 1999.
- [2] 李文义. 水利水电工程移民监测评估 [M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2007.

Function Study of ADB's Immigration Policy Supervision in Resettlement Project of the Yellow River ADB Loan

ZHOU Xue - shun, MA Qiang

(Project Office of ADB loan for Managing The Yellow River Flood, Shandong Jinan 250011, China)

Abstract: Through introduction of ADB's supervision policy in immigration and its function analysis in construction of the Yellow river in Shandong granted by the ADB loan project, positive function of the ADB immigration policy supervision is introduced in this paper. It will provide good experiences for the construction of water conservancy and hydropower project in the future.

Key words: Loan item of ADB; immigration monitoring policy; function; the Yellow river in Shandong province