

提升国际水电工程移民安置规划的质量与效率

邹 正

(中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司,四川 成都 610072)

摘要:随着“一带一路”倡议的提出,国内水电设计企业纷纷走出国门,开启了国际水电项目开发的进程。在竞争激烈的国际市场环境下,设计单位的工作效率及产品质量正逐步成为企业抢占市场的核心力量。文章以世行、亚行水电项目移民安置规划为主要研究要素,总结了影响国际项目移民安置规划工作的要点,由点及面,提出了四大“提质增效”措施,以期对后续项目的移民安置规划工作带来指导意义。

关键词:水电工程;移民安置规划;质量与效率;建议

中图分类号:[F512.43];TV7;D632.4

文献标识码: B

文章编号:1001-2184(2019)03-0135-04

Improvement of the Quality and Efficiency of Resettlement Planning for International Hydropower Projects

ZOU Zheng

(Chengdu Engineering Co., LTD, Power China, Chengdu, Sichuan, 610072)

Abstract: Following the Belt and Road Initiative, Chinese hydropower design companies have been going abroad, and opening up the development process of international hydropower projects. Under the environment of fierce competition in the international market, working efficiency and product quality of design companies are gradually becoming the core force to occupy the market. The paper takes the resettlement planning of WB and ADB hydropower projects as the main research elements, summarizes the key points that influencing the resettlement planning of international projects, and puts forward four measures to improve quality and efficiency, in order to provide guidance for resettlement planning of future projects.

Key words: hydropower projects; resettlement planning; quality and efficiency; proposal

0 前 言

当前,随着“一带一路”倡议的不断深化,越来越多水电企业走出国门,积极参与国际水电工程的勘测设计、施工建设和投资运营。兼顾勘测设计工作质量与效率、科学的施工建设管理以及充盈的财务资本,是中国企业取得良好口碑的坚实基础。在竞争日益激烈的国际市场环境下,勘测设计工作的质量与效率必然成为取得国际项目勘测设计权、总承包权以及投资运营权的关键因素,一方面,它能够让企业在市场运作中处于有利地位,而另一方面高质量、高效率更是企业在国际市场打拼中立足于长远的核心力量。

征地移民作为一项政策性强、涵盖面广、关注度高的综合性专业,一直以来在国内水利水电工程勘测设计中发挥了至关重要的作用,它在维护移民切身利益的同时,也为区域稳定和经济社会协调发展做出了巨大贡献。近年来,诸多国内水利水电企业提出了“打造国际质量效益型公司”的目标,因此,征地移民专业也有必要顺应发展趋势,对国际水电工程移民安置规划的“提质增效”进行深入思考,以融入水电开发“国际化”的进程。

1 国际项目水电工程移民安置规划要点

作为最具权威性和代表性的国外研究机构,世界银行(WB)指导了世界范围内多数水电工程的移民安置工作,据统计,亚洲和非洲地区的大多

数水电移民接受了世行导则的指引,得到了妥善安置^[1]。而亚行(ADB)则以适宜地区发展的保障性政策对亚洲地区部分水电移民安置工作做出了贡献。

1.1 移民安置政策框架

早在上世纪80年代以后,世界银行在总结以往单纯补偿和完全依赖于政府的移民政策基础上,第一次提出开发性的移民政策,鼓励移民自食其力,重建自己的生活领域。诸多国家逐步采纳了这一原则,同时也运用到移民安置实践中去^[2]。亚洲开发银行则指出:“不但要按照重置价格补偿

以恢复移民失去的财产,还应采取措施恢复移民的生产生活水平,从而避免由于迁移对移民的不利影响”^[3]。

2005年前后,世行、亚行在综合考虑融资国(主要是不发达国家或欠发达国家)社会经济状况的基础上,分别修订形成了现行的《业务政策和银行程序4.12》(OP/BP4.12)^[4]、《亚行移民手册》^[5]、《亚行保障性政策声明(Safeguard Policy Statement)》^[6]用于指导非自愿移民安置补偿工作。

世行、亚行征地移民政策梳理详见表1。

1.2 移民安置规划内容

表1 世行、亚行征地移民政策框架表

内容	世 行	亚 行
政策、规范名称	(1)世行业务政策 OP4.12 (2)世行程序 BP4.12 (3)世行少数民族业务导则 OD4.20 (4)世行文物业务政策 OP4.11	《亚行保障性政策声明(Safeguard Policy Statement)》、《亚行移民手册》
项目涉及影响	(1)采用“影响范围”的概念,“影响”是指因土地、私有财产或其他资源的所有权或使用权发生改变,对生计和生活产生的限制; (2)影响范围包括水库上游区、水库区、坝址下游区、安置区等。	(1)项目直接影响区域(房屋、人口); (2)受项目影响需搬迁的人口; (3)重新安置人口; (4)家园恢复; (5)收入恢复人口。
非自愿移民的确定	(1)导致资源利用现状改变而产生生计或生活影响的人或社区; (2)区分性别、民族、贫困者、残障人士。	(1)显著性移民:受影响人口大于200人; (2)物理搬迁; (3)损失生产性资产10%以上。
组织及工作程序	(1)组织:移民专家、调查人员、NGO、地方官员、世行专家咨询团; (2)工作程序:编制工作大纲、移民安置计划、利益相关者咨询和世行审查程序。	(1)组织:移民专家、调查人员、NGO、地方官员、咨询委员会; (2)工作程序:编制移民安置计划、利益相关者咨询和世行审查程序。
工作主体	(1)社会学家、人类学家; (2)社会学、人类学和经济学研究。	(1)移民专家、社会学专家; (2)咨询委员会
公众参与、咨询及公示	(1)工程信息、移民安置规划方案公示; (2)利益相关者参与,包括妇女、贫困者、老人、少数民族等; (3)利益相关者进行利益和意愿表达,向相关部门进行不满申诉。	(1)工程信息、移民安置规划方案公示; (2)利益相关者参与,包括妇女、贫困者、老人、少数民族等; (3)利益相关者进行利益和意愿表达,向相关部门进行不满申诉。
生计恢复	原则上“与原生计方式保持一致,标准不低于原来水平”,方式可以是现金也可以是实物。	与原有生计水平相当或超过原水平,方式可以是现金也可以是实物。
搬迁安置	安置点配套设施、居民建房标准不低于原标准。	自主择址、统筹规划、实物补偿
监测与评估	第三方监测与评估	第三方监测与评估

根据世行、亚行等国际惯例要求,移民安置规划设计通常在可研阶段以RAP(移民安置行动计划)或RPF(移民安置政策框架)的形式出现。其主要内容包括:(1)组织机构的责任;(2)公众参与及与安置区居民的意愿结合;(3)社会经济调研;(4)相关法律条款(或政策框架);(5)安置区的选择方案及确定;(6)损失财产的估价及补偿;(7)土地的使用、征收及转让;(8)培训、就业和贷款机

会;(9)住房、基础设施和社会服务;(10)环境保护和管理;(11)实施进度、监测和评价。其中,组织机构的责任、公众参与及与安置区居民的意愿结合、相关法律框架、环境保护和管理、实施进度和监测评估通常是各利益方关注和争论的焦点。

在实施阶段,经批复的RAP或RPF作为指导征地补偿、移民安置的依据,具有最高的权威性和法律效应。

2 影响移民安置规划质量与效率的因素

近年来,国内已有不少勘测设计单位参与或承担了国际水电工程移民安置规划工作,这为国内征地移民行业进军国际市场提供了一定的借鉴意义,但由于政策理解不够透彻、规划成果针对性不强以及成果转化能力不够高等因素的制约,总体上来看,效果不太明显。笔者认为制约国内企业深度参与国际水电工程移民安置规划工作的因素主要包括以下几方面。

2.1 规划成果采用政策与适用导则之间的关系不清

目前,国内设计单位承担的国际工程移民安置工作多是在遵循世行、亚行导则以及该国相关法律的基础上开展的。而部分国家法律由于颁发时间较早,很难适宜现阶段移民安置的需要,且部分法律与导则可能存在一定的分歧,导致规划设计工作流程不太清晰,成果不够严谨,难以实施。

2.2 规划成果编制内容模糊,国际认可度不够高

现阶段,部分项目移民安置规划设计成果是以项目国已审批的相似工程成果为模板,再以世行或亚行导则进行“验证”形成的。此种做法忽略了项目自身的特殊性,输入资料缺乏针对性,规划成果不能完全解决项目关注的核心问题,导致规划设计成果的认可度较低,修改较大,影响工作效率。如西非某项目在编制可研阶段移民安置行动计划(RAP)时,其国家层面无具体规定,但项目所处的酋长自治区却对公众参与、移民申诉抱怨提出了明确的要求,因此,若一味的沿用世界金融机构导则而不尊重“双重标准”的现实,显然不符合项目实际情况,难以付诸实施。

2.3 移民安置规划的工作模式有待丰富

目前,国际水电工程可研阶段移民安置规划工作主要存在两种模式。一是委托项目所在国有资质的设计单位全权承担,国内设计单位参与把控;二是由国内设计单位自行承担,邀请国外设计单位咨询和报审。前者能够较易迎合国外“胃口”,但实际上对国内设计单位深入涉足国际工程移民安置规划工作并无太多促进作用,规划成果的质量与效率还需“受制于人”;后者虽能够把控整阶段的设计流程和优化设计成果,但人工成本偏高且不受控制。因此,若能将上述两种工作模式予以恰当的结合,探讨和拓展一种适宜的国内

外合作工作模式,将会对移民安置规划工作的效率带来积极影响。

3 提升质量与效率的建议

(1) 尊重规则,厘清工作程序

理解国际游戏规则,尊重当地法律法规和文化习俗是厘清项目所在国征地移民工作思路的前提。因此,无论是工程项目移民安置规划设计还是移民安置实施都必须符合国际惯例,尊重项目所在国法律法规,适应项目所在地经济社会发展水平,关注弱势群体的需求,重视公众参与和成果公示。基于前面对国际惯例以及国际项目不同阶段移民安置规划关注要点的理解,笔者认为开展国际项目移民安置规划的工作程序应综合考虑以下几点。

一是要严格遵循世行、亚行适用导则和移民政策。申请世行、亚行融资贷款的国家,其移民安置规划与实施工作必须符合世行、亚行的要求,接受世行、亚行的指导和验收。因此,申请项目的移民安置工作需与世行、亚行的工作阶段和流程吻合。

二是要尊重项目所在国、州(地区)的法律法规和一些虽未成文但约定俗成的做法。在世界金融机构工作导则和移民政策框架背景下,部分国家也会出台一些政策法规,这些文件是国家情况的真实“写照”,必须尊重。

三是要积极契合项目业主要求。从现阶段国际水电工程开发情况来看,其项目业主多为项目所在国的国家企业。作为水电开发的“代言人”,该类项目业主或多或少会在支援国家建设、履行社会责任以及提高国际名声等方面提出想法,因此,在开展移民安置规划工作时,还应积极满足项目业主要求。

因此,以“求同存异”的思路来厘清国际金融机构、国家政府和项目业主三方的规定或诉求是提升国际水电移民安置规划工作质量与效率的主要举措之一。

(2) 理解政策,编制成果导则

在移民安置规划过程中,移民政策发挥着基础和导向的作用。世行非自愿移民政策、亚行移民手册作为适用于各国世行、亚行开发项目的指导性政策,代表了国际工程项目中移民安置政策的一些共识,因此,移民安置规划应充分理解

和尊重国际行业共识,同时寻找契机积极与当地法律进行融合,才能使规划设计成果在导则与法律之间相互匹配。

基于对世行、亚行政策框架以及移民安置规划要点的理解,笔者认为两者在主要规划设计内容上是高度一致的,但在设计深度和细节关注方面,亚行政策较世行导则更加深入和完善,可以说亚行政策规定基本涵盖了世行导则要求。因此,建议以亚行政策规定为基础,形成国际水电工程移民安置规划成果 RAP(或 RPF)编制导则框架。

需注意的是,在世行项目较多的西非等区域,国家对移民安置规划成果(RAP 或 RPF)的编制和审批并无太多要求,因此,在规划设计过程中,设计单位还应结合国家实际情况适当简化。

(3)统筹安排,拓展工作模式

适宜的移民安置规划工作模式的意义在于既要保证规划成果满足政策框架等边界条件以及顺利通过审查并指导实施,又要控制工作成本,保障利益。目前,“一带一路”沿线国家,特别是“丝绸之路经济带”沿线国家对水电开发的认可程度较高,加之人力成本普遍较低,因此,建议移民安置规划工作采用“外业工作以国外为主,国内参与;内业工作以国内为主,国外咨询”的合作工作模式。

一方面,实物调查等外业工作由当地单位承担,其工作方式更接“地气”,工作流程更清晰,工

(上接第 134 页)

(1)N96 铁塔线路避雷器放电计数器 A 相动作 1 次、B 相动作 0 次、C 相动作 0 次。

(2)N101 铁塔线路避雷器放电计数器 A 相动作 2 次、B 相动作 1 次、C 相动作 2 次。

(3)N106 铁塔线路避雷器放电计数器 A 相动作 2 次、B 相动作 0 次、C 相动作 9 次。

通过上述放电计数器动作次数分析,在此 3 处杆塔处均发生过雷击,线路避雷器位置选择合理。

5 结语

110 kV 线路避雷器安装后极大提高线路抗雷击的能力,减少了线路因雷击过电压引起的雷击闪络,降低了线路跳闸率,提高线路耐雷击水平,从而提高供电的可靠性。在安装完成后的一

作成果更易被认可,同时项目成本,尤其是人工成本将会大大降低;另一方面,规划设计等内业工作由国内单位承担,能够更直接的把控规划风险和成果质量,同时引入国外设计公司进行咨询,更能让规划成果具有说服力。

4 结语

从国际水电移民安置工作的发展趋势来看,国外政府、部门以及一些非政府组织(NGO)越来越看重移民安置规划成果的“一手质量”及实施效率。因此,本文通过梳理和分析国际水电移民安置规划要点和制约因素,认为要完成具有国际风格的移民安置规划工作,其核心是移民安置工作的程序、政策、模式要遵循国际“游戏规则”。

参考文献:

- [1] 冯时,禹雪中,廖文根.国际水利水电工程移民政策综述及分析[J].中国水能及电气化.2015(7):18.
- [2] 米雪燕.国内外水利水电工程移民政策对比分析研究[J].水电与新能源.2015(7):60-62.
- [3] 刘新芳,姚傑宝,段永峰.中国移民政策与亚洲开发银行移民政策分析[J].人民黄河.2009(2):106-107.
- [4] 《业务政策和银行程序 4.12》(OP/ BP4.12).
- [5] 《亚行移民手册》.ADB Involuntary Resettlement Policy and Procedures.
- [6] 《亚行保障性政策声明(Safeguard Policy Statement)》.

作者简介:

邹正(1988-),男,四川自贡人,硕士,工程师,现就职于中国电建集团成都勘测设计研究院有限公司城乡发展工程分公司移民工程院,先后从事水电移民安置规划设计及生产经营管理工作。(责任编辑:卓政昌)

年内运行情况良好,线路未发生应雷击造成的线路跳闸。

实践证明,在同类高海拔 110 kV 施工供电线路设计过程中,要充分考虑线路避雷器的设置,尤其是处于多雷区、强雷区或地闪密度较高地段的铁塔,应根据技术经济原则适当布置线路避雷器。

作者简介:

王本武(1986-),男,四川雅安人,工程师,硕士研究生,现供职于华电金沙江上游水电开发有限公司苏洼龙分公司,主要从事水电站机电管理相关工作;

王伟夫(1987-),男,四川成都人,工程师,华电金沙江上游水电开发有限公司苏洼龙分公司工程管理部副主任,从事水电站工程管理工作。

(责任编辑:卓政昌)