

亚投行非自愿移民政策在国内项目中的实践

——以某能源管线项目为例

王放¹ 刘中河¹ 孔令广¹ 李晨阳² 肖俊豪²

1. 北京燃气集团(天津)液化天然气有限公司 天津 300450

2. 四川方略工程管理咨询有限公司 四川成都 610000

摘要: 非自愿移民政策是亚洲基础设施投资银行环境和社会框架体系中的重要组成部分。北方某能源管线项目通过将亚投行政策及国内非自愿移民影响管理的良好实践纳入项目的决策、准备和实施中,使项目同时满足了国内政策及亚投行要求,特别是在信息公开和申诉机制方面有突出亮点,对实现项目的发展目标和社会效益起到了积极作用。

关键词: 非自愿移民政策; 亚投行; 环境与社会标准; 实践

Practice of Involuntary Resettlement Policy of Asian Infrastructure Investment Bank in domestic projects

— take an energy pipeline project as an example

Fang Wang¹, Zhonghe Liu¹, Lingguang Kong¹, Chenyang Li², Junhao Xiao²

1. Beijing Gas Group (Tianjin) LNG Natural Gas Co., Ltd Tianjin 300450

2. Sichuan Fontal Strategic-Consulting Co., Ltd. Chengdu, Sichuan 610000

Abstract: Involuntary Resettlement Policy is an important part of the Environmental and Social Framework of the Asian Infrastructure Investment Bank. An energy pipeline project in northern China has incorporated the AIIB policies and good practices in domestic involuntary resettlement impact management into project decision-making, preparation and implementation, so that the Project meets both domestic policies and AIIB requirements, especially in information disclosure and Grievance Redress Mechanism, which has played a positive role in the realization of the project's development goals and social benefits.

Keywords: Involuntary Resettlement Policy; AIIB; Environmental and Social Standards; Practice

一、研究背景

1. 亚洲基础设施投资银行概况

亚洲基础设施投资银行(亚投行)是一家专注于发展亚洲的多边开发机构。其宗旨是为了促进可持续发展,通过投资基础设施和其他生产部门,在亚洲创造财富并改善基础设施连通性;通过与其他多边和双边发展机构密切合作,促进区域合作和伙伴关系以应对发展

作者简介: 王放(1979-),男,汉族,硕士研究生,高级工程师,现任北京市燃气集团有限责任公司经理助理、北京燃气集团(天津)液化天然气有限公司执行董事、总经理,主要从事大型LNG接收站、长输天然气管线建设,液化天然气公司运营管理工作。

挑战。^[1]环境和社会可持续性 是亚投行支持亚洲基础设施发展和加强互联互通的一个基本方面。

2. 国内研究现状

国内专家对于世界银行非自愿移民政策的研究已经比较全面,但对于修订后的亚投行移民安置政策的理论和实践研究暂缺。在2015年亚投行就环境和社会框架草案征询意见期间,一些民间组织及学者就框架的内容提出了意见和建议,曹生国^[3]梳理了世界银行的移民安置政策,并以此启示亚投行在政策制定中需要注意和规避风险的事项。

相较于世界银行等国际金融组织,亚投行成立时间较晚,国内项目实践少,国内项目业主对其政策了解不充分。本文通过归纳整理亚投行非自愿移民政策的目标、

内容及要求，与国内相关政策进行比较分析，并以我国北方某能源管线项目为实例说明，为亚投行非自愿移民政策在国内项目中的运用提供参考。

二、亚投行非自愿移民政策解读

1. 定义及适用性

亚投行环境和社会框架^①是一个支持亚投行及借款方实现环境和社会可持续发展成果的体系。其中，亚投行环境和社会政策规定了适用于每个项目的三项相关的强制性环境和社会标准，即：标准1环境和社会评估与管理要求；标准2征地和自愿移民；和标准3土著民。^[2]

标准2适用于计划或可能涉及非自愿移民的项目。“非自愿移民”是指由项目导致的物质和经济迁移的影响以及减轻和补偿的过程，包括永久的和/或暂时的，全部的和/或部分的。^[2]其主要类型有：通过征用或者国家法律规定的其他强制性程序取得或者限制土地所有权或者土地使用权的；限制获得土地或使用其他资源，包括公有财产和自然资源；由于永久或暂时停止正式或非正式经济活动而造成的经济损失等。

2. 政策目标

亚投行非自愿移民政策旨在：尽可能地避免非自愿移民；通过探索项目替代方案减少非自愿移民；在非自愿移民不可避免的情况下，提高或至少恢复所有受影响人的生计，并提供安置援助；了解和解决非自愿移民的性别相关风险和差异影响；改善受影响的穷人和其他弱势群体的整体社会经济地位；以及将移民安置活动作为可持续发展项目来设想和实施，提供足够的资源，使因项目而受移民影响的人能够分享项目的利益。^[2]

3. 评估程序

对于适用于标准2的项目，亚投行要求贷款方在项目准备阶段，应准备移民安置计划或移民安置计划框架，通过对被迁移人口的土地和资产的调查，对与此类迁移的风险和影响特别相关的社会经济条件的评估以及有性别差异的生计来源的识别，确定移民安置计划应涵盖的范围，确立关于资产、生产资料和生计状况的基线信息。移民安置计划经亚投行审批后生效，其主要内容包括项目影响和范围、政策法规依据、补偿标准、安置措施、收入恢复措施、公共参与计划、申诉机制、移民安置成本预算等。

在项目实施阶段，贷款方应对项目移民安置计划的执行和完成情况进行监测评估，包括内部监测评估和外部监测评估。外部监测评估由项目业主聘请合格的专家或第三方机构完成，定期开展现场调查和评估，并提交报告供亚投行审查；重点围绕移民安置计划中的各项标准及措施是否落实和完成，评估受影响人的收入恢复情况，反馈监测过程中发现的问题并提出措施建议，确保各项措施满足亚投行的要求。

4. 公众参与和申诉机制

在项目设计、实施和监测过程中，与利益相关者进行有意义的咨询，以合适的方式传达利益相关者可以理解和容易获得的充分信息，同时将利益相关者的观点作为决策的一部分加以考虑。设立项目层面的申诉机制，告知移民其申诉权利，接收并解决移民申诉的问题。

三、亚投行与国内非自愿移民政策异同

1. 政策原则

我国关于移民安置的基本政策主要包括：1) 国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施；2) 征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障；3) 征收土地应当依法及时足额支付补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用；4) 对其中的农村村民住宅，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿，保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益；^[4] 5) 节约建设用地，切实保护耕地；6) 坚持前期补偿补助与后期扶持相结合；7) 坚持以人为本，按照开发性移民的方针，完善扶持方式，改善移民生产生活条件。^[5]

比较而言，亚投行与国内移民安置的基本政策在尽量减少移民影响、妥善安置移民生产生活、补偿与生计扶持相结合、恢复并改善移民生产生活条件方面是一致的。

2. 移民安置计划

除大中型水利水电工程建设需要按规定编审移民安置规划外，在国内项目中，县级以上地方人民政府拟申请建设用地的，按要求开展建设用地现状调查和社会稳定风险评估。例如在能源管道项目中，国内政策不要求编制移民安置计划，但应开展社会稳定风险评估，包括风险调查、风险识别、风险估计及风险防范等，移民安置风险仅是项目各类潜在风险中的一个方面。

针对征地补偿安置，国内政策要求市、县人民政府土地管理部门会同有关部门拟订补偿安置方案，经市、县人民政府批准后生效，生效的征地补偿安置方案是确定被征收土地的补偿标准和支付方式、农业人员的具体安置途径以及其他有关征地补偿安置具体措施的依据。

综上所述，亚投行和国内政策对移民安置计划的要求有所不同。

3. 监测评估

国内项目中，由县级以上人民政府自然资源主管部门负责对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查，采取的方式可以是要求被检查单位和个人提供有关土地权利的文件和资料，进行查阅或者予以复制；要求被检查的单位或个人就有关土地权利的问题作出说明；进入

被非法占用的土地现场进行勘测；及责令非法占用土地的单位或个人停止违反土地管理法律、法规的行为。其目的是发现并制止违反土地管理法律、法规的行为。

这与亚投行政策要求在责任主体、目的、依据方面有所不同。

4. 公众参与和申诉机制

国内法律规定，依法征收土地须由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。公告内容包括征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等，在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告至少三十日，听取利益相关者的意见。多数被征地的农村集体经济组织成员认为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织召开听证会，并根据法律、法规的规定和听证会情况修改方案。^[4]同时，公民的申诉权利受法律保护。

国内政策和亚投行要求都高度重视信息公开、公众参与和申诉机制，但在责任主体、实施细节等方面有所不同。

四、项目实践——以北方某能源管线项目为例

1. 项目移民安置实施情况简介

该能源管线工程是亚投行贷款项目的关联设施，按要求需要遵守亚投行的环境和社会政策。据前期调查，该项目涉及的非自愿移民类型包括：永久征地、非住宅拆迁、临时用地、基础设施及专项设施迁改。

项目准备期间，项目业主委托专业机构开展了如下工作：研究国家及项目所在地法律法规及政策，现场调查，与利益相关方（含贫困和弱势群体）多次磋商，基于重置成本确定补偿安置标准，与地方政府管理部门确认政策及标准，编制移民安置计划，提交亚投行审批，将获批的移民安置计划全文予以公示。

项目实施期间，项目业主委托专业的独立第三方咨询机构开展移民安置外部监测工作，定期对受项目移民安置影响的乡镇、村组及家庭进行调查，走访相关职能部门，重点监测移民安置活动的实际影响情况、补偿安置标准和进度、收入恢复情况等。随着国内和地方政策更新，项目沿线部分区域实际补偿标准比项目移民安置计划标准有所提高，在符合亚投行政策要求的同时，有效保障了受影响人的合法权益。

2. 项目移民安置亮点

在该项目准备及实施期间，各级移民安置实施机构均通过多种渠道、多种方式开展了信息公开和公众参与。基于能源管线工程永久征地少，临时用地多的特点，项目特别注重在临时用地协商、现场丈量、地上附着物清点和权属确认工作上，广泛邀请受影响村民参与，确保相关工作公开透明。

该项目建立了一个透明而有效的申诉机制（见图

1），并将该申诉机制通过座谈会、村公示栏、网络等方式公开，项目受影响人在项目准备及实施过程中有任何抱怨或诉求，都可以通过该申诉渠道进行反映。项目管理办公室、业主单位、施工单位、地方政府移民安置实施部门均指派专人负责受理相关申诉。

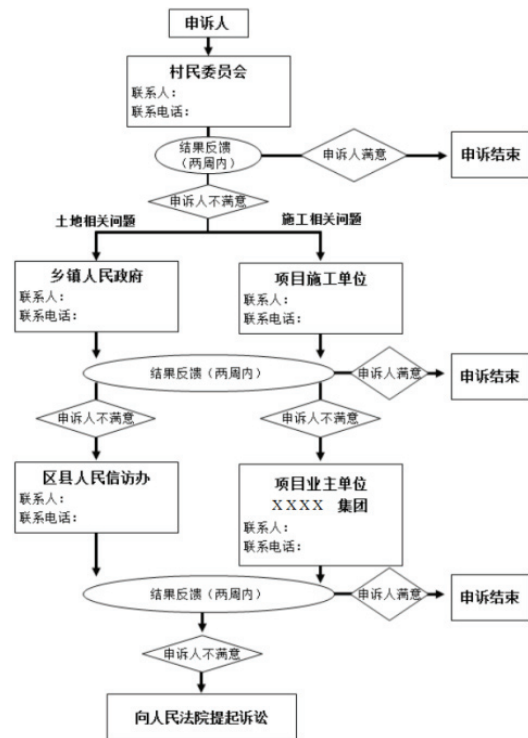


图1 项目申诉机制

五、结束语

综上所述，经过多年的发展实践，吸收并借鉴多边开发银行的项目实施和管理经验，国内建设项目已经有能力从各方面解决国内政策与多边开发银行移民安置政策的差异。在项目实践中，通过完善前期调查及文件准备，加强项目实施期间的监测评估，把法律法规和各相关政策要求在项目层面上落到实处，国内项目的移民安置工作可以满足亚投行非自愿移民政策要求，这同时也有助于更好地保障移民的合法权益，有利于社会经济的可持续健康发展。

注释：

①2016年2月批准，2019年2月和2021年5月修订。

参考文献：

- [1]AIIB: Introduction [EB/OL].[2022]
- [2]Environmental and Social Framework(2021) [EB/OL].[2021-05-30].
- [3]曹生国, 牛金林.世界银行非自愿移民政策对亚投行政策制定的启示[J].中国水利, 2015(12): 25-28.
- [4]中华人民共和国土地管理法[EB/OL].[2019-09-05].
- [5]国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见[EB/OL].[2006-05-17].