

关于老挝哈基普南乌江 2 号水电站涉及非自愿移民安置情况的亲身观察报告 (2012 年 4 月)

2012 年 1 月，中国水电正式采取了可持续发展的政策框架。这个框架实施后，中国水电将成为在社会和环境标准方面领先世界的水坝公司。中国水电正准备着手的最大投资之一，是在老挝境内湄公河的主要支流--南乌江上修建七个水坝的计划。

这个政策框架的采用，以及南乌江系列水坝的规模显示出中国水电海外业务的重要性，以及公司希望能提高国际声誉的决心。但是，在对老挝项目进行实地的详细考察后，我们发现中国水电希望成为的形象与他们实际上的具体操作执行相去甚远。

为了更好的了解南乌江水电开发项目对当地河流社区的影响，国际河流组织于 2012 年 3 月考察了南乌江流域的社区。我们拜访了超过 30 个社区，采访了大约 100 位当地居民。这份报告的内容以对位于琅勃拉邦省哈基普 (Hat Kip) 南乌 2 项目周围社区的采访材料为基础依据。

国际河流对大坝项目与社区关系的不尽人意以及大坝引起的非自愿移民安置的进展感到担忧。我们对南乌 2 号水电站涉及的非自愿移民安置的主要发现如下：

- 社区没有或无法得知关于大坝带来的影响、移民安置、以及生活重建项目的信息；
- 在即将被安置的社区内部，人们对赔偿补助方案非常困惑；
- 访问期间，赔偿仍然没有落实，即使是在中国水电已经占用了土地和其他路桥建设需要资产的情况下；
- 中国水电并没有与当地居民协商，并且所有与当地权威的沟通也只限于与村长之间。

概括而言，中国水电的关键政策承诺并没有得到兑现。基于我们在水坝和受影响的社区方面 25 年的工作经验，我们在这份报告中总结了实际调查发现，并围绕南乌江 2 号水电站出现的移民安置问题提出了建议解决办法。我们建议，如果中国水电继续南乌江项目的

建造，必须使所有南乌江水坝工程遵守中国水电提出的政策标准（包括世界银行的安全标准），并保证移民安置只有在遵守政策的前提下才能进行。

背景：

南乌江 2 号水电站是 2011 年 4 月中国水电与老挝政府签订的南乌江水电发展主计划的一部分，工程预计于 2012 年底开始施工。

在 2012 年 3 月我们访问之前，国际河流并没有渠道获得工程的主要相关文件，包括《水电开发主计划》以及《环境和社会影响评估》文件。老挝颁布的《环境影响评估法》和最近被采取的《中国水电可持续发展政策框架》都要求将这些文件对公众公开。由于缺乏信息，我们无法了解中国水电的项目和政策是否与自己的标准和东道主国家法规相一致。但我们在当地的村里得以对项目情况进行了解，并得知其是否符合中国水电的标准和东道国家法规。

1. 信息公开和协商

社区们对大坝的影响所知甚少（例如建议的水库水位，地方水路交通），即使是在立刻要面临搬迁的村庄，村民也对提供的赔偿方案只有一些泛泛的了解。举例来说，当被要求形容中国水电承诺的福利细节时，除了知道新的村庄会有新房、学校、医院和小额信贷设施以外，村民对移民方案的其他具体信息了解非常有限。

除了村长以外，中国水电并没有与当地社区进行咨询商讨。尽管在南乌江 2 号水库地区，一些村庄的官员与中国水电进行了会谈，就我们所了解的情况来看，并不是所有地区都如此。搜集经济和社会基准信息的官员也没有告知村民他们所从事工作的内容和搜集信息的目的。事实上，除了通知村民需要搬迁以及搬迁的大概时间以外，官员和村民们几乎没有交流。而且村民对新的村庄的情况一无所知。

只有在当地居民参与、知情、以及同意的情况下，移民安置才可能恰当和成功地进行。相关信息的公开为社区在规划、监督和评估赔偿款提供了基础。并且切实落实生活重建项目也非常关键。在没有当地社区参与和同意的情况下，中国水电将无法兑现其做出的改善当地民生的承诺。

2. 赔偿

中国水电提供的赔偿方案，有些方面并不符合世界银行非自愿移民安置政策，虽然中国水电承诺将其作为自己的最低标准。

- 在我们访问期间，中国水电还没有对因建设南乌江 2 号水电站建桥征用的土地和财产进行赔偿。几个农耕家庭因为路桥建设而失去了他们的菜园，但还未拿到之前承诺的赔偿款。国际金融公司（IFC）和世界银行非自愿移民安置标准都要求公司必须在偿付赔偿款后方能征地（IFC，2012 第 9 节，世界银行，2001 第 10 节）。
- 之前承诺的对移民的协助(例如搬迁津贴),据一些村民反映，已不存在。弱势群体如妇女和老人非常担心他们如何将财产搬到新的村庄。
- 公共区域的个人财产，例如菜园和成熟的果树，并没有被包括在中国水电列出的损失财产赔偿清单上。村民尤其不满的是，中国水电的清单里只包含了紧挨民宅的财产，而没有包括位于其他区域的果树和菜园。

- 当地居民认为赔偿数额被强制更改，一些情况下数额甚至被减半。但目前尚不清楚中国水电和当地政府谁该为此负责。

3. 生活重建

社区们无法获得任何能协助他们在新村庄改善或重建生活的安置项目。根据世界银行和国际金融公司的政策标准要求，中国水电必须推出一个移民安置行动方案，来“削弱移民带来的负面影响，确定经济发展机会，并确保每个受到影响个人得到赔偿款的权利”（世界银行 2001，第 25 节；IFC2012，第 19 节）。然而在当地，没有任何证据表明受影响社区参与或有渠道参与安置方案的制定，也没有任何迹象表明该政策已被施行。

对于中国水电会为移民的生活提供多长时间的支持补助，目前尚不明确。村民告知我们有些项目，如小额贷款机构，只会运行三年。但根据世界银行和国际金融公司的政策，只有当移民的负面影响完全解决后，移民才可以被认为是真正完成。以我们的经验来看，三年时间是不够的。根据位于老挝中部的南屯 2 号项目所定的最低标准，生活重建项目应该存在至少十年。

4. 不满和控诉机制

中国水电承诺在其所有的项目中建立了不满和投诉机制。目前南乌江社区中并没有此类机制。村民几次向我们表达他们对一些问题沟通的不满，比如中国水电没有偿付受路桥建设影响的征地赔偿款。另外一些村民说他们急切的希望问清获得赔偿方案的细节，以便他们对自己的未来做出决策。

在没有投诉机制的情况下，中国水电无法解决社区的焦虑、失望和抱怨。建立这样的机制，可以使中国水电及时有效地获得关于赔偿和搬迁的担忧并且着手解决。这种机制还应该包括一个符合世界银行和国际金融公司政策的上诉机制，来应对任何中国水电无法适当处理的不满和担忧。

5. 当地就业

使当地社区尤为不满的是，南乌江二级工程准备建设工作中，没有雇佣任何本地劳力。虽然有报告显示在其他村庄可能安排了一些本地劳力就业，我们仍然敦促中国水电利用更多机会培训和雇佣当地人，因为未使用本地劳力是造成当地社区不满的最主要原因。

对中国水电的建议

- 在南乌江系列工程的相关事务上，完全遵守中国水电的可持续发展的政策框架。
- 在工程没有完全遵守中国水电上做出的政策承诺前，不进行任何移民安置，包括位于哈基普的南乌 2 号工程项目。

1. 信息公开和咨询

- a) 重要的项目文件，包括《环境和社会影响评估》，需要使用当地语言，向当地村民公开，从而使社区对南乌江二级工程带来的影响有全面了解。老挝的《2010 年环境影响评估法令》要求所有公众都能获取环境影响评估。
- b) 中国水电应该保证受南乌江二级工程得到所有受到影响的当地原住民的同意。在村庄中居住着一些原住民。得到除村长以外的居民的意见和许可对于中国水电遵照世界银行和国际金融公司的标准来说至关重要。
- c) 所有将要移民的社区都应该能看到翻译成当地语言的移民安置实施方案。如果没有类似的实施方案，中国水电应该尽快准备这样一份文件，保证社区的参与，来保证中国水电满足自己的社区关系政策承诺。总的来说，实施方案需要保证列举中国水电如何削弱搬迁带来的负面影响，确定经济发展机会，移民预算和日程，以及保证所有类别的受影响个人都能享有这些权利。
- d) 在三个即将搬迁的村庄，应保证每一个村庄都举行社区会议，使村民可以向中国水电提出问题，讨论关键文件，并表达他们的担忧(如同老挝《赔偿及安置受发展项目影响的人法令的落实规定》中第 26 条所鼓励的)。
- e) 中国水电应该邀请即将搬迁的社区访问新的移民安置点，保证他们有所准备，并对房屋和社区基础建设给予反馈。
- f) 在南乌江流域的社区，中国水电还应该形成一个信息公开以及向当地村民咨询的文化，并将其制度化。

2. 赔偿

- a) 所有未偿付的受路桥建设影响的土地和财产赔偿必须立即付清。
- b) 在没有付清赔偿款以前，不征用土地和相关财产。
- c) 中国水电应保证使用“以地赔地”的赔偿标准：保证被征用民用或农用土地的个人获得具有同样生产能力的土地。这也是世界银行标准以及老挝 2005 年颁布的《赔偿及安置受发展项目影响的人法令》中第 6（2）条中规定的。
- d) 应依据老挝 2005 年颁布的《赔偿及安置受发展项目影响的人法令》的第七条规定，向所有的村民提供搬迁津贴，尤其应该关注和协助弱势群体，包括以女性为户主的家庭以及老人。
- e) 所有财产，包括在公共区域的部分，都应得到赔偿（例如果树和市场菜园）。中国水电应该进行更深入的调查，并将之前遗漏的部分补到补偿财产名单上。
- f) 应该满足起始保证的赔偿款数额。如果中国水电需要减少对受影响人的财产的补偿数额，应该写明细节，并给出理由支持款项的减少，向当地社区提供完整的资料以便他们上诉。赔偿标准应该是搬迁的全部费用。

3. 生活重建

- a) 如上面建议部分 1(b)所述,若没有移民安置实施行动方案，应尽快制定，并根据老挝 2005 年颁布的《赔偿及安置受发展项目影响的人法令》中第 12 条，保证当地社区在过程中的参与。根据世界银行的标准，与生活重建相关的实施方案必须：
 - 基于对重建生活和恢复原有生活标准所需的时间合理估算移民安置过渡期，并列出国过渡期对移民的协助，
 - 列出除了补偿办法外，协助经济发展的措施，
 - 列出额外的措施如农地准备，信贷组织，培训和就业机会等
- b) 过渡期间中国水电对被搬迁社区的支持，应该一直持续到个人已经恢复他们的生活和之前的生活标准（比如老挝《赔偿及安置受发展项目影响的人法令》的落

实规定》中第 9 条规定的生活必需费用)。根据我们的经验,这可能需多于 10 年的时间,而生活重建项目应持续至少十年,甚至更长。

- c) 中国水电在运行南乌江大坝期间也应该继续生活重建项目。
- d) 中国水电应该保证有专业的移民专家来提供独立的意见,以保证公司项目符合中国水电自己的政策,并遵守世界银行和国际金融公司的非自愿移民安置政策标准。

4. 不满和投诉机制

- a) 针对不满和投诉的一个机制必须尽快建立,并使所有受南乌江二级工程影响的社区都能使用。这也是老挝 2005 年颁布的《赔偿及安置受发展项目影响的人法令》中第 13 条所规定的。下面附上的一份世界银行最佳案例指南,指导如何设计一个不满和控诉机制,以及老挝法律对于处理不满控诉过程规定的节选。
 - 机制必须使中国水电能在关系到搬迁和影响人口的问题上,及时和透明地接受和处理具体的对赔偿和关系的担忧。
 - 机制必须包括一个能公平解决争端的追索求助过程。
 - 机制必须保证个人反映投诉的完全保密性,并在保密的情况下对待投诉。表达不满者在任何情况下都不应该因提交控诉而受到惩罚。
- b) 我们建议中国水电在三个月后对机制的运行情况进行复查,并做出相应调整。修改后的不满和投诉机制应该在整個南乌江流域项目中实行。

5. 本地就业

- a) 中国水电应调查从南乌江当地社区雇佣劳力的机会。由于现在大部分劳力可能没有技能,类似的工作机会应与完善的培训项目结合起来。