

ADB

亚洲开发银行

项目特别协调人

关于中华人民共和国福州市环境改善项目的

审核与评估报告

亚行贷款编号:2176-PRC (2005年7月29日)



2009年3月

本文件已由英文被翻译成中文。英语是其亚洲开发银行的官方用语，因而本文件的英文原版是唯一可靠（即官方并且权威的）的文本。任何引用必须参照本文件的英文原版。亚洲开发银行不保证中文翻译的准确性，对任何偏离英文原版的内容不承担责任。

缩写词

ADB	- 亚洲开发银行
AP	- 受影响人
CNY	- 元 (货币单位)
EA	- 执行机构
EASS	- 东亚署, 城市与社会事务部 (东亚事务署)
FDHDED	- 福州地源拆迁工程处
FMG	- 福州市政府
FPMO	- 福州项目管理办公室
FUVCDC	- 福州市容建设开发公司
IA	- 实施机构
IEM	- 独立外部监测人
NEULADRH	- 福州市东部新城拆迁征地安置指挥部
OSPF	- 项目特别协调人办公室
RAR	- 审核与评估报告
RCEO	- 农村集体经济组织
RP	- 移民安置计划
RRP	- 亚行总裁报告和建议书
PRC	- 中华人民共和国

目录

	页码
执行概要	(ii)
地图	(iii)
5	
(一) 背景	1
A. 项目	1
B. 投诉	1
C. 确定投诉符合磋商条件	2
(二) 审核与评估	3
A. 目的与方法论	3
B. 识别利益相关方	4
C. 识别问题	5
D. 识别方案	7
E. 对解决问题的可能性的评估	8
(三) 提议和建议的行动步骤	9
A. 救济行动与建议	9
B. 建议的行动步骤	14
附录	
1. 东部新城征地拆迁安置指挥部 2009 年 2 月 23 日 40 号文件(中文)	15
2. 基本原则	19
3. 调解人的职权范围	20

执行概要

位于中华人民共和国境内的福州环境改善项目旨在改善作为福建省省会、一个快速发展的主要城市——福州市的城市环境。该项目有三个组成部分：（1）拓展服务于福州东部的洋里排水网络；（2）建设位于福州市南部南台岛的连坂排水网络；以及（3）为控制污染和防洪，对南台岛上的 12 条河流进行整治¹。目前，12 条河流中第一批的 2 条河流整治工程刚开始，对受影响人口的安置也在进行中。

2009 年 1 月 15 日项目特别协调人办公室（OSPF, 以下同）收到了一封来自代表 37 个受影响人的投诉信，这 37 人因为本项目中南台岛内河整治工程而将要被安置。投诉人表达了对所提供给他们们的补偿不充分以及与移民计划（RP）和亚洲开发银行（以下称“亚行”）工程性移民政策不符合的忧虑，并且担心他们有可能在重新安置后会无房可住和无所营生。这些投诉人是在 1994 年迁居此地，从当地农民手中购买土地后建房，并从那时开始就生活于此地。由于他们原来不是本地居民，根据政府规定，他们不能享有与本地居民相同的补偿。项目特别协调人办公室为此进行了磋商资格审查之行，与投诉人和其它利益相关人举行了会面并于 2009 年 2 月 12 日确定该投诉符合亚行问责机制下磋商阶段的条件。3 月，项目特别协调人办公室根据书面资料以及与利益相关方的面谈和实地评估，对该投诉进行了审核和评估。

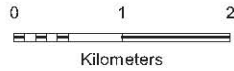
投诉人担心失去房子和生活资源，而政府希望加速推动福州的环境改善项目。亚行希望看到此项目能成功实施以产生项目带来的效益。这些利益不是相互抵触而是可以作为制定出各方都可以接受的解决方案的基础。所有的利益相关方都认为这个项目是非常重要的和必要的，为了达成协议的一系列方案也已经被提及，并且各方也准备坐到一张桌子前讨论这些问题。尽管如此，还有一些限制协议达成的重要因素，包括各方都感觉到的时间压力和各种可能会使对话复杂化的最坏情况。

项目特别协调人办公室认为有必要由独立协调人来协助各方有组织地共同参与磋商过程。这将增强各方之间的沟通，有助于各方相互理解以推动各方共同寻求解决方案。项目特别协调人办公室建议招聘一位能说中英双语的有资质认证的调解人与三方共同制定和实施行动步骤，同时，项目特别协调人办公室则充当会议召集人。项目特别协调人办公室建议于 3 月 27 日至 29 日前去福州与各方讨论本报告，介绍调解人并就行动步骤及其实施达成协议。

¹贷款编号:2176-PRC, 5580 万美元, 于 2005 年 7 月 29 日批准通过。

地图

FUZHOU ENVIRONMENTAL IMPROVEMENT PROJECT IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA Fuzhou City



PROOF ONLY



I 背景

A 项目

1, 作为福建省的省会, 福州是一个主要的商业、工业和金融中心, 也是中华人民共和国高速发展的城市之一。福州有 185 万²人口, 作为重要港口, 一直是中国与外界联系的最重要的地方 (见地图)。福州环境改善项目³旨在改善福州的城市环境。项目有三个组成部分 (1) 拓展服务于福州东部的洋里排水网络; (2) 建设位于福州市南部的南台岛的连坂排水网络以及 (3) 为控制污染和防洪, 对南台岛上的 12 条河流⁴进行整治。福州市政府是该项目执行机构, 福州项目管理办公室是负责监督、协调和监测该项目的实施。

2, 本项目的“亚行总裁报告和建议书”(RRP) 载明需征地 74.81 公顷, 主要用于南台岛上小河的整治。这需要安置 1148 户 (5045 口人), 拆除 197230 平方米的房屋。移民安置计划 (RP) 草案是根据中华人民共和国土地法和亚行工程性移民政策制定的并作为“亚行总裁报告和建议书”的补充附录一起提交的。2004 年 9 月的移民安置计划规定了内部监测和外部监测。外部监测应由独立监测机构每 6 个月进行一次, 对安置行动进行独立监测的职权范围的规定包括在附录中。2008 年 8 月, 针对南台岛内河修复的组成部分——龙津河、跃进河移民工作⁵而修改过的移民安置计划被公布, 该计划对于受影响人口的不同类别所提供的补偿进行了更为详细的规定说明。

B 投诉

3, 一封写于 2008 年 11 月 25 日的中文信发至合规审查小组办公室 (OCRCP, 下同), 此后又通过电子邮件发给了亚行北京办公室, 然后亚行北京办公室将其翻译成英文并发给了位于亚行马尼拉总部的合规审查小组办公室。合规审查小组办公室于 2009 年 1 月 15 日将此信转交给了项目特别协调人办公室⁶。此后项目特别协调人办公室明确了投诉人是包括 7 户毗邻的家庭共计 37 口人。

4, 投诉人在信中明确陈述了他们最根本的担忧是因为这个项目的缘故, 他们可能会无房可住, 无所营生。投诉人解释说本项目的组成部分——南台岛龙津河、跃进河修复工程使得他们的房子将要被拆除, 他们希望得到足够的拆迁补偿; 但是, 负责拆房的机构即福州地源拆迁工程处公布了“内河整治工程 (跃进河、龙津河) 拆迁补偿安置实施细则”, 只给他们

² 2003 年数据。

³ 贷款编号: 2176-PRC, 5580 万美元, 2005 年 7 月 29 日批准通过。

⁴ 最初, 本项目旨在修复 13 条内河但因为设计阶段产生的变化, 修复数目从 13 条减至 12 条。整段内河将被修复, 然而, 修复的总里程从 2 公里延长至 47.85 公里。

⁵ 中华人民共和国: 福州环境改善项目, 南台岛内河修复部分——龙津、跃进河修复工程。移民安置计划, 修改版, 2008 年 8 月, 由福州工程咨询中心、福州市容建设开发公司提供。

⁶ 根据亚行问责机制政策, 投诉应当首先被递交给项目特别协调人办公室。项目特别协调人办公室在确定磋商条件之行中已与投诉人详细讨论了磋商阶段和合规审查阶段的程序, 也解释了投诉人可以在程序中的哪一阶段申请进行合规审查。

350 元每平方米的补偿，而这个补偿标准远远不足以让他们在福州买与现有房屋同等面积（180 平方米⁷）的房子。问题的核心在于投诉人不是落户的福州市本地居民，而是于 1994 年向当地农民买地建房并迁居此处的。政府认为这种土地买卖是非法的。按政府规定，这些被称为“流动人口”的人是不能享受到与拥有本地户口的居民同样的补偿即每个家庭成员有资格得到人均 45 平方米的安置面积。投诉人指出将他们与持有本地户口居民区别对待与 2004 年移民安置计划中的关于所有受影响人口将会得到同样的补偿的声明不符合——“对于本项目，所有合法和非法的受影响人口，无论有无土地财产所有权和使用权，都将得到保护，包括‘流动人口’。根据亚行要求，赔偿的标准应当是一样的”⁸。

5，投诉人在信中描述了他们向各级政府和项目管理部反映他们担忧的一系列尝试。他们首先于 2008 年 2 月初向高湖村委会反映，然后于 2008 年 3 月以电子邮件（邮箱：fzchangshan@sina.com）的方式向仓山区政府反映。之后又通过福州市政府信访网站（<http://www.fz12345.gov.cn>）向市政府提出投诉。在 2008 年 3 月，他们又向福建省政府投诉此事，于 4 月向位于福州的亚行项目管理办提出投诉。5 月，投诉人给亚洲开发银行驻华代表处办公室负责人发了一封信。投诉人说之后他们又于 2008 年 6 月 16 日通过电子邮件向项目特别协调人办公室提交了投诉信，但项目特别协调人办公室从来没有收到那封邮件⁹。独立外部监测人于 2008 年 7 月和 11 月走访了投诉人，投诉人向他讲述了他们的问题（2008 年 11 月，独立外部监测人在两位亚行官员陪同下走访了投诉人），但这些走访并未做出任何为投诉人所知的决定。由于投诉人一系列的投诉并没有解决他们的问题，也因为他们没有从项目特别协调人办公室得到任何回复，在 2008 年 11 月底，投诉人决定向合规审查小组提出合规审查要求。

C 确定投诉符合磋商条件

6，项目特别协调人办公室与亚行东亚署的城市与社会事务部（以下简称东亚事务署）对于投诉以及该投诉是否之前就已经写给他们进行了初步讨论。东亚事务署确认第一封投诉信是 2008 年 5 月份收到的，投诉的关键问题是 2004 年 10 月 26 日前¹⁰的非法建筑的补偿和非本地户口人口的安置。根据东亚事务署所说，福州市容建设开发公司（以下简称市容公司）即实施机构，独立外部监测机构和监督咨询公司 Black and Veatch（博莱克威奇国际公司）对于此投诉进行过磋商。

7，2009 年 2 月 11 日至 13 日，项目特别协调人办公室代表团到福州以确定该投诉是否达到问责机制下磋商阶段所需条件的标准。代表团与福州当地的官员举行了会面，介绍了问责机制和磋商阶段的程序，并告知当地官员此次代表团来访的目的和接下来的可能行动。代表团也与递交了投诉信的受影响人举行了几次会面，包括投诉人作为一个团体的第一次会议，之后与七个投诉家庭一一单独面谈。在核对了问责机制政策下的各种排除性情况，审核了磋商阶段所需的资质要求，并评估了通过协助谈判来解决问题的可能性之后，代表团断定

⁷ 7 所房子每所房子均有三层。其中六所房子的单所总建筑面积在 183-187 平方米之间，另一所总建筑面积是 211 平方米。

⁸ 南台岛内河整治工程移民安置计划，福州市市容建设开发公司，3.3.2 章节权利的缺乏，2004 年 9 月。

⁹ 项目特别协调人办公室在亚行找不到那封邮件的记录。项目特别协调人办公室和投诉人一起到发邮件时的网吧进入账户查找，仍然没有找到该邮件。

¹⁰ 这个日期是作为本项目土地征用与重新安置的截止日期。

此投诉是符合磋商条件的。项目特别协调人办公室也向财政部和亚行驻北京办公室汇报了情况。投诉人声明不需保密，允许项目特别协调人办公室公开他们的投诉信。不过，有几个人觉得投诉信公开时不应当包括他们的姓名。2009年2月12日，项目特别协调人办公室确定了此投诉是符合磋商条件的并通知了投诉人、东亚事务署和福州项目管理部。未包含投诉人姓名的中英文投诉信被张贴在项目特别协调人办公室的网站上¹¹。

II 审核和评估

A 目的和方法论

8，审核和评估的目的在于(1)深入了解投诉的历史；(2)确认关键的利益相关者；(3)识别投诉的关键问题；(4)深入了解利益相关方是否准备联合解决问题；以及(5)建议行动步骤。

9，审核和评估包括(1)对包括“亚行总裁报告和建议书”、出差工作报告、谅解备忘录、2004年移民安置计划和2008年8月公布的针对跃进河、龙津河移民安置计划的更新部分在内的资料进行案头审查；(2)与当下参与此项目的亚行工作人员进行面谈；(3)包括走访现场、与投诉人代表举行研讨会以及与其家庭成员面谈，与政府方利益相关者、执行和实施机构、独立外部监测机构和监督咨询专家面谈在内的一系列实地评估活动。面谈是采取半问卷的形式进行的（事先准备好一些标准化问题，可以视面谈情况在某些范围进一步进行深度面谈。）

10，该审核与评估报告试图将各方对项目特别协调人办公室阐述的问题予以如实描述，旨在帮助相关利益者更好地了解彼此的需求、利益和忧虑，帮助他们考虑解决这些忧虑的方案。报告的目的是对任何与项目有关的问题提供判决，不是对任何利益团体或个人进行评价或对于如何解决这些问题提出一套专家建议。

11，项目特别协调人办公室的角色是协助找到各利益相关者描述的问题的解决方案并启动和引导磋商过程。项目特别协调人办公室通过如下方式为所有与项目有关的各方提供帮助以解决他们的问题：(1)为投诉方的决策提供平台；(2)为他们提供会谈和讨论策略的机会；以及(3)提供有助于各方达成解决方案的流程。项目特别协调人办公室的责任是尊重对待各方，确保过程公平。判断各方的行动、观点或者看法正确与否或者做出有利于其中一方的仲裁都不是项目特别协调人办公室的职责。

¹¹ <http://www.adb.org/Documents/SPF/Fuzhou-Project.pdf>; 和 <http://www.adb.org/Documents/Translations/Chinese/Fuzhou-Project-cn.pdf>

B 识别利益相关方

1 七户人家

12, 投诉人包括生活在七所房子内的七户人家(每所房子大约 180 平方米), 共计 38 口人。七户人家于 1994 年迁居到现居住地。据他们说, 1994 年那时, 房子仅是基本架构, 他们是后来逐渐建成这些三层房子的。他们的家庭人口在 4-8¹²口之间。对于本次投诉, 每户由一个家庭成员作为其代表, 通常是丈夫。其中一家的代表是女儿但她不是该投诉家庭的一员, 她代表她生病的老母亲和常年在外地工作的兄弟。另一家是两兄弟共同代表该户。大多数投诉人从事散工, 有一些不在福州或福建省工作, 有一人在当地(闽清)政府有固定工作。所有人都有身份证和其原籍所在地签发的户口本¹³。两个投诉人似乎有福州市户口。投诉人说他们在其它任何地方都没有房子并且因为他们已经在此地生活了 15 年了, 也没有其它地方可去。建造七所房子所用的地正是 1994 年时获得的两块地。一块是四所房子所建用地, 另一块是其余 3 所房子用地。两块土地都是从同一农民手中买来的。他们说他们也向村委会交了交易费的。其中一些家庭还有年迈的父母亲要照顾, 一些家庭有孩子在上大学需要负担其学费。只有一个投诉人说他自己有固定收入。

2 政府和相关机构

13, 许多不同的机构与本项目、本投诉、特别是安置问题有关。这些机构包括福州市政府即本项目的执行机构, 福州项目管理办公室就设在福州市改革和发展委员会内。福州市容公司是项目的实施机构, 负责移民安置计划的实施。福州地源拆迁工程处开展移民安置调查、补偿价格的咨询、签订安置补偿协议, 与受影响人就补偿额进行协商, 支付补偿款, 协助受影响人恢复收入和生计, 并帮助无业或失业的受影响人。福州市东部新城拆迁征迁地安置指挥部负责(1)组织人们参与并帮助他们理解安置政策;(2)执行、检查、监督和记录安置的各项活动;(3)组织土地移交的活动;(4)处理受影响人口的迁移;(5)支付和管理土地补偿资金;以及(6)监督征地、拆除房屋及其附属建筑、迁移和房屋重建。乡、镇一级的安置办公室设置在项目所在区域。项目所在地的村委会也参与该项目。监督咨询专家包括一位当地的和一位国际的, 对项目给予支持¹⁴。武汉大学工程性移民中心受雇为本项目的独立外部监测人。

3 东亚事务署

14, 东亚事务署负责本项目的管理工作。项目官员和移民安置专家定期对项目执行的进程, 包括安置、工程实际工作、采购、资金的支付以及是否遵守贷款合同等进行检查。他们与福州市政府讨论所关注的领域, 并且就相关行动、时间表、目标以及有必要时项目的范围变化寻求一致意见。

¹² 这 8 口之家实际上是两个家——兄弟两人、各自的妻子和各一个孩子以及父母。兄弟二人分别照顾一位老人。

¹³ 中文称之为户口本。其中五家各有一个户口本, 另外 3 家中丈夫和妻子分别持有各自的户口本

¹⁴ 这里大多数信息来源于 2008 年 8 月修改过的移民安置计划。

http://www.adb.org/Documents/Resettlement_Plans/PRC/Fuzhou-Environmental/default.asp

C 识别问题

15, 根据利益相关人的观点和现在的局势, 他们提到了不同的担忧: 一些是关于工程实际工作的具体期望和变化的, 其他的人是对项目的更广泛意义上的看法或项目运作的背景的担忧。本部分概述各利益相关方所表达的看法, 并用容易管理的方式对最为相关的问题组织了一下。这样做的目的不在于证实或否定任何问题, 只是为了从各方观点出发来描述这些问题和担忧。

16, 这些问题被归为以下 4 个大类

- 公平平等地对待受影响人
- 安置和赔偿
- 安全和保障
- 信息分享和对话

1 公平平等地对待受影响人

17, 投诉人提到了 2004 年移民安置计划中的规定即对所有受影响人的补偿将会是使用同一标准的。他们也知道亚行的工程性移民政策包括要求受影响人在项目实施后必须至少生活得与项目实施前一样好。投诉人期望亚行确保这些在移民安置计划中和政策中规定的原则能得以遵守, 确保他们可以与其它受影响人一样受到公平和平等的对待。对于他们来说, 这意味着他们应当享受每位家庭成员 45 平方米的安置房, 就像合格的当地居民一样; 或者至少他们应当拿到与现有将被拆房屋一样面积的安置房以便他们的生活仍然可以达到与项目启动前一样的条件。他们认为福州地源公司所使用的拆迁补偿安置实施细则与亚行的政策不符合。

18, 对于政府来说, 平等对待也是一个主要关注点: 政府认为一项政策应当适用于所有福州东部新城, 他们不能将投诉人跟其它本区域的居民区别对待。与本项目有关的多个政府机构认为投诉人不拥有与属于当地农村集体经济组织的那些受影响人一样的权利。多个政府机构说, 投诉人是投诉人的户口所在地的农村集体经济组织成员, 如果让投诉人在高湖村拥有与当地居民一样的权利, 对于当地村民是不公平的。依照政府的观点, 投诉人的房屋建造于非法取得的土地上, 因此, 即使根据特定的标准政府愿意对房屋进行补偿, 政府还是不能对仍然属于村集体经济组织的土地部分予以补偿。因此政府深信这个实施细则是与移民安置计划相一致的, 是投诉人没有完全理解针对此情况的有关管理政策。政府提到不同机构已经多次尝试与投诉人解释这一点。东亚事务署认为此投诉是一个机会, 来制定出能解决投诉人所提问题的方案, 同时也是一个学习机会以便将来的项目可以从中受益。

2 安置和补偿

19, 投诉人担心移民安置会使得他们没有足够的房子, 所提供的补偿也不足以让他们重建或购买与他们现有房屋相同或相近面积的安置房, 并在新地安家落户。虽然他们希望能公平地补偿他们的房屋, 但他们并不反对本项目, 实际上他们认为这个项目是合理的, 对社

会是有益的。

20, 政府认为它已经做了很多努力为受影响人提供适当的补偿。在项目特别协调人办公室的磋商条件确认之行后, 东部新城指挥部宣布了新的补偿标准, 比之前的补偿标准有相当大的提高 (见附录 1), 然而, 在投诉人看来仍然不够高。新标准也有几个时间限制, 其中之一已经过期: 要拿到最高额的赔偿, 受影响人必须在 2009 年 3 月 10 前接受补偿, 下一档的补偿标准将在 3 月 25 日到期, 最后一档的截止日期是 3 月 31 日。

21, 政府方面的利益相关者对于项目实施的进度缓慢非常忧虑——一部分原因是征地和安置的复杂性, 他们也知道如果这个问题不尽快处理好, 项目可能还会再延误。项目延误已经造成了安置成本的实质性增加。东亚事务署也对延误很关注, 因为资金的支付进度落在时间表之后, 贷款的拨付完成日期也不得不延长。政府已经宣布本项目是 2009 年的重点项目, 这对于市容公司和地源公司达到目标都是相当的压力。考虑到很有可能不仅仅是这 7 户人家有这种情况¹⁵, 东亚事务署和政府都想找到一个适合所有类似案例的解决方案¹⁶。

3 安全和保障

22, 从附近建筑的拆除开始, 投诉人临近的生活条件已经恶化了。他们的房屋现在被碎石瓦砾所包围, 没有街道或者人行道, 这使得日常生活非常困难。他们希望现在这种不安全不方便的局势能尽快结束。其中三户人家因为周围的环境条件过于困难, 已经搬出房子, 现正租赁小房间居住; 一对夫妇住在 15 平方米的房间。对于拆房, “实施细则”在几处提到强制拆除, 所以投诉人对于这个 (强制拆除) 可能性都感到非常害怕, 同时, 政府规定搬离的 (不同) 截止日期和相对应的不同的补偿标准也让投诉人倍感压力¹⁷。

23, 政府官员说他们不得不考虑仓山区所有居民的利益, 他们也担心如果投诉人所在的下游不能按时整治的话, 雨季 (预计 4 月底开始) 的到来会引起上游的洪涝。项目已经延误了, 如果这个问题不解决的话, 项目还有可能再延误, 并对仓山区其它居民造成麻烦。福州市政府强调它现在管理着 50 多个城市发展项目, 本项目仅仅是其中之一。

4 信息分享和对话

24, 情况显示出, 已有信息提供方式和为上述问题而举行的对话, 无助于为投诉人的担忧找到解决办法。政府感到它所作的努力即提出比原先补偿标准高得多的方案, 没有得到投诉人的肯定¹⁸。而投诉人则因为政府设置的搬迁期限而感到了更大压力, 因为有不同的机构跟他们接触, 投诉人不确定政府的立场也不知道谁的话语是有权威性的。投诉人觉得, 在制定新补偿标准的时候并没有跟他们协商, 并且新标准也与“在项目后生活至少要与项目前一样好”的原则不符合。

¹⁵ 看来在中国, 这种没有建筑许可证或产权证的建筑非常普遍

¹⁶ 南台岛内河整治工程包括 12 条河, 跃进河、龙津河是最先开始的两条, 还有 10 条要开工。给亚行批准的移民安置计划提交顺序有交叉。一些利益相关人说其它内河中, 与投诉人有相似情况的受影响人口数量目前尚属不详, 只有等对其余内河详细的调查完成后才可以知道, 其余的人估计有相似情况的超过 100 人, 但也有人估计存在这种情况的仅有这 7 户。

¹⁷ 有些引语说明投诉人的情况“我们除了房子一无所有, 如果不得不离开, 我们也没有什么可以留下的, 也没有其它地方可去”“我们离开原籍已那么好多年, 不能再回去了。我们在老家也已经没有房子了”“我们来到城市 (福州市) 是为了生活得更好一点。如果我们不得不再次离开福州, 我们会变得无家可归”“我们的孩子正在 (福州) 市里学习, 他们的未来在这里”。

¹⁸ 见上述 20 段落和附录 1

D 识别方案

25, 项目特别协调人办公室就这些问题如何处理, 理出了一系列方案。其中某些方案是由投诉人建议的, 某些由政府建议, 另外一些方案由独立外部监测人建议。很有可能还有其它方案会在各方协商对话时出现。项目特别协调人办公室现将这一系列方案予以呈现作为讨论的起点:

- 1, 适用与符合条件的高湖村民同样的标准, 即 45 平方米安置面积/家庭成员;
- 2, 适用东部新城安置政策, 即每平方米补偿 350 元/平方米, 每房最大的补偿面积不超过 180 平方米。
- 3, 适用 2006 年 9 月的政策 (68 号文件) 即按 180 平方米的 70% 面积进行安置补偿, 同时由受影响人支付 700 元/平方米 (多层) 或 900 元/平方米 (高层)。这样会给予受影响人完整的产权, 使得他们与高湖村民一样¹⁹。
- 4, 根据这 7 家用于买地建房的总成本 (现值) 的评估价, 给受影响人提供货币补偿。补偿的金额 = 买地成本 + 建房成本 + 搬迁奖励 + 搬迁费 + 过渡费²⁰
- 5, 应用于非本地人口的房屋拆迁安置新政策: 根据现有房屋面积但最高不超过人均 30 平方米, 提供每平方米 2800 元的购房定额。受影响人将得到现有房屋每平米 350 元的补偿²¹。
- 6, 适用东部新城征地拆迁安置指挥部 2009 年 2 月 23 日的 40 号文件, 即最高补偿标准 (相当于 788 元/平方米) 的截止日是 2009 年 3 月 10 日, 3 月 10 日后至 3 月 25 日的搬迁补偿为最高补偿额的 60%, 3 月 25 日后到 3 月 31 日的搬迁补偿为最高补偿额的 40% (见附录 1)。这是政府的目前的方案。
- 7, 帮助受影响人回其户口所在地 (家乡), 并在那里置地。
- 8, 内河改道以避免拆迁投诉人房屋的需要。
- 9, 根据家庭需要, 提供其它的政府援助, 比如孩子教育或健康方面的援助。
- 10, 如亚行移民手册中所提及的, 在亚行融资项目下设立社区发展基金或者弱势群体基金²²。

¹⁹ 由独立外部监测人建议, 见 2008 年 7 月移民安置外部监测报告一总第 6 号, 2008 第 1 号。

²⁰ 由独立外部监测人建议, 同上

²¹ 由独立外部监测人建议, 见 2008 年 12 月移民安置外部监测报告一总第 7 号, 2008 第 2 号

²² 移民安置手册, 良好实践的指导, 亚行, 马尼拉。64-65 页

E 对解决问题的可能性的评估

26, 各方都有如下所说的根本性的担忧在影响着他们的立场和方法, 但这也同时为解决 问题提供了范围。投诉人担心他们会“无房可住, 无所营生”。政府想加速项目进度以改善 福州环境。亚行希望项目能成功实施以便产生项目所带来的效益。这些不同的利益不是相互 排斥的, 而是可以作为制定出为各方所接受的解决方案的基础。

27, 各利益相关人之间也有实质性的共同立场。所有三方都深信, 本项目是重要的而且 将为福州市带来发展。由于不同原因, 他们也希望问题可以尽可能地得到解决——在不同程 度上, 他们也考虑过可以成为解决问题过程的起点的那些方案。他们准备坐到同一张桌子前 讨论这些问题、方案和解决这些问题的可能性。东亚事务署和政府希望不仅仅是解决这七家 的问题, 而且也可以解决本亚行援助项目范围内有相似情况的其它受影响人的问题, 这样, 这个准则就可以适用于将来诸如此类的实例。

28, 解决问题过程中的障碍包括由于雨季即将开始而使各方都有时间上的压力。此外, 利 益相关人都描述了几种可能产生困难局面的最坏前景。政府已经告诉投诉人和项目特别协调 人办公室, 它正在考虑重新设计河道走向以避免拆迁七户人家的房子, 但这却又可能让投诉 人的房子在将来面临因其它非亚行发展项目而被拆的问题。同时由于拆房, 周围环境已经改 变, 使得生活条件变得艰难。如果磋商过程不能达成解决方案, 投诉人会考虑要求合规审查 小组对本项目进行合规审查。政府也提到了把取消本贷款作为最后选择的一个方案。一些利 益相关人也提到了可能强制拆除这七所房子。似乎这些方案的后果各方都没有彻底想过, 因 此需要进一步的探讨。

29, 一个主要的担忧就是政府对投诉人的耐心和投诉人对政府的耐心都在逐渐减少。这 又由于上面所提时间压力而变得更糟。政府希望在走磋商程序的同时继续和投诉人协商, 但 这可能会使双方关系更为紧张。

30, 东亚事务署强调从本项目中所获得的经验可以作为教训, (这个教训) 能改善未来 项目的准备工作、征地管理和移民安置。

III 提议和建议行动步骤

A 提议

31, 现在需要一个有组织的各方都能参与其中的磋商过程, 这个过程遵循各方都同意的 规则并且使用一个独立的协调人。这个独立协调人必须为了所有利益相关人的利益而工作, 确保过程公正、增加公开度和透明度并管理安排一系列对话。附录 2 中有一整套建议的基础 性原则。这样的过程将会加强各方间的沟通, 使信息传播更加容易。这个过程也能帮助 各方更好地理解彼此, 有助于联合探寻解决方案。

32, 项目特别协调人办公室提议招聘能说中英双语、有资质认证的、至少有 10 年调解经验的调解人来与三方制定和实施行动步骤。项目特别协调人办公室将会充当会议召集人的角色, 帮助识别和圈定调解问题, 确定参与方并将各方带到谈判桌前。附录 3 里是调解人的职权范围。谈判桌前的各方应当主要说中文, 在调解过程中不能轮流或替换。投诉家庭方有七个代表, 每人代表一户。根据建议, 项目执行机构由项目管理办(三人)代表, 监督咨询专家和国际移民专家作为附加参与人。东亚事务署由它的移民专家作为代表, 亚行北京办公室的移民专家也将参加。如有需要, 东亚事务署干事, 负责本项目的官员也会应要求参加。

B 建议的行动步骤

33, 接下来的步骤已经在与政府和投诉人分别会谈时, 以及与东亚事务署在电话会中讨论过了。投诉人和政府方都认为原先建议的时间表太长。因此项目特别协调人办公室调整了时间表, 现给出如下的建议:

审核评估报告英文版完成, 准备译成中文	2009 年 3 月 18 日
报告翻译成中文并由第二翻译校对完成	2009 年 3 月 22 日
通过电子邮件和快递将报告提交给各方	2009 年 3 月 23 日
各方三天的报告阅读时间	2009 年 3 月 24-26 日
项目特别协调人办公室的下一次行程 ● 与各方讨论报告, 特别是基础性原则、方案和时间表 ● 介绍调解人 ● 讨论建议的行动步骤及其实施	2009 年 3 月 27-29 日
投诉人决定是否继续磋商程序—7 天*	
各方对报告做出评论—14 天*	
调解人与各方制定出行动步骤 结果: 对行动步骤达成一致的意見	行动步骤中的各时间点由各方, 调解人和项目特别协调人办公室共同确定
实施行动步骤	预计: 2009 年 6 月底前

*如果投诉人或各方有足够的自信可以在项目特别协调人办公室下一次行程中做出决定或做出评论, 这个期间权利可以放弃。

34, 其余的日期由各方和调解人, 项目特别协调人办公室在下次行程即 2009 年 3 月 27 日-29 日期间确定。

福州市东部新城征地拆迁安置指挥部文件

榕东指综〔2009〕040号

关于福州市东部新城重点建设项目被拆迁房屋补贴奖励、 搬迁奖励及奖励期限的通知

城门、盖山、螺洲分部，仓山镇，各拆迁单位：

为加快推进东部新城重点建设项目拆迁交地工作进度，根据福州市东部新城建设领导小组例会精神，经指挥部会议研究，决定对符合如下条件的房屋给予房屋补贴奖励和搬迁奖励，条件与标准如下：

一、关于房屋补贴奖励

1、对1984年1月5日至2004年10月26日间(以航拍图为准)建造的结构完好的无产权房屋(不含简易房及认定视同产权的房屋)，扣除已结合人口进行安置的面积后，在第一协商期内搬迁交房的，除按原重置价结合成新给予补偿外，另按下表给予房屋补贴奖励：

(单位：元/平方米)

类别	钢筋砼结构		砖混结构		砖木结构		木结构		
	一	二	一	二	一	二	一	二	三
补贴金额	200	150	140	110	120	90	180	130	90

2、对2004年10月26日至2006年8月26日间(以航拍图为准)建造的结构完好的无产权房屋(不含简易房),在第一协商期内搬迁交房的,扣除已结合人口进行安置的面积后,除按原规定进行补偿外,另按上表标准的50%给予房屋补贴奖励。

二、关于搬迁奖励

1、对1984年1月5日至2004年10月26日间(以航拍图为准)建造的结构完好的无产权房屋(不含简易房及认定视同产权的房屋),在第一协商期内搬迁交房的,除按原规定进行补偿外,扣除已结合人口进行安置的面积以及前期已享受过按2007年23次市东部例会纪要中规定的每户240平方米以内200元/平方米搬迁奖励后,每平方米另给予300元的搬迁奖励。

2、对2004年10月26日至2006年8月26日间(以航拍图为准)建造的结构完好的无产权房屋(不含简易房及木构房),在第一协商期内搬迁交房的,除按原规定进行补偿外,扣除已结合人口进行安置的面积后,每平方米另给予150元的搬迁奖励。

三、关于不同协商期补贴及奖励标准

在第一协商期内搬迁交房的按上述标准计发;

在第二协商期内搬迁交房的按第一协商期标准的60%计发;

在第三协商期内搬迁交房的按第一协商期标准的40%计发;

超过协商期限的一律不予上述的房屋补贴奖励与搬迁奖励。

四、关于各项目搬迁交房的补贴及奖励期限

1、福峡路一期:第一协商期截止至2009年3月10日,不再设第二、第三协商期。

2、福峡路绿化景观带：第一协商期截止至 2009 年 3 月 10 日；第二协商期截止至 2009 年 3 月 25 日；第三协商期截止至 2009 年 4 月 15 日。

3、三环二期：盖山段第一协商期截止至 2009 年 3 月 10 日，不再设第二、第三协商期；城门、螺洲段第一协商期截止至 2009 年 3 月 10 日，第二协商期截止至 2009 年 3 月 25 日；第三协商期截止至 2009 年 3 月 31 日。

4、鼓山大桥：第一协商期截止至 2009 年 3 月 10 日，第二协商期截止至 2009 年 3 月 25 日；第三协商期截止至 2009 年 4 月 15 日。

5、三江路：第一协商期截止至 2009 年 3 月 10 日，不再设第二、第三协商期。

6、林浦路：第一协商期截止至 2009 年 3 月 10 日，第二协商期截止至 2009 年 3 月 25 日；第三协商期截止至 2009 年 3 月 31 日。

7、龙津河、跃进河：第一协商期截止至 2009 年 3 月 10 日，第二协商期截止至 2009 年 3 月 25 日；第三协商期截止至 2009 年 4 月 20 日。

8、浦下河：第一协商期截止至 2009 年 3 月 10 日，第二协商期截止至 2009 年 3 月 25 日；第三协商期截止至 2009 年 4 月 20 日。

9、南江滨休闲路 C1-C3 段：第一协商期截止至 2009 年 3 月 10 日，第二协商期截止至 2009 年 3 月 25 日；第三协商期截止至 2009 年 3 月 31 日。

10、霞洲路：第一协商期截止至 2009 年 2 月 28 日，不再设第二、第三协商期。

五、关于其它事项

1、自本通知下发之日起，前期制定的东部新城重点建设项目被拆迁房屋搬迁奖励政策中与此相抵触的自动废止。

2、本房屋补贴及奖励办法于签订协议并交房后方予以兑现。

3、以上政策调整望各镇分部会同拆迁单位严格组织实施，将本办法公示并印发到户、做好宣传工作，加快推进东部新城重点建设项目拆迁交地工作。

特此通知

东部新城征地拆迁安置指挥部

二〇〇九年二月二十三日

报：东办、市财政局、市房管局、市房管局拆迁办、林瑞良副秘书长、
区包项目领导

抄送： 动迁组

建议的基础性原则

参与会谈过程的各方的互动原则建议如下：

- (1) 每次只能有一个人发言，当他人发言时任何人不可以打断发言；
- (2) 在发言之前，每个与会者都要先得到调解人认可；
- (3) 每个人都表达他或她本人或者他/她所在组织的观点，而不是代替其它人发言；
- (4) 鉴于时间限制，也为了保证最大程序的参与，参与人的评论应当要短而且切中正题；
- (5) 所有移动电话都应当关闭或者设置成无声；
- (6) 异议是不可避免的但必须集中在讨论问题，而非其它主题；参与人不能进行人身攻击，应当尊重对方的观点；
- (7) 参与人相互对话应当以礼貌的方式进行，避免侧面谈话，确保讨论集中于主题和有建议性；
- (8) 找到有创造性和创意性的方案很重要，因而参与人应避免过早地对观点作出判断，应寻找改进建议的方法，努力保持虚心且开放的心态；
- (9) 一旦这些基础性原则为各参与人所接受，调解人会协助其实施。

各方在制定出行动步骤时应当讨论上述基础性原则并达成一致，或增加或删除或修改。如果各方认为有必要变更基础性原则，他们任何时间都可以对其进行修改。

关于福州环境改善项目投诉的调解人的职权范围

A 背景

1、项目特别协调人办公室（OSPF）是亚行问责机制的一部分，为受亚行援助项目负面影响的人们提供发表意见和解决问题的场所。2009年1月15日项目特别协调人办公室收到来自七户人家的投诉信（<http://www.adb.org/SPF/registry>），投诉人将要迁移的目的是让步于福州市环境改进项目。这些家庭于1994年迁居此地，尽管投诉人购买现在房子所占的土地时向当地农民付过款，但是，他们没有当地户口，因而，根据政府规定，投诉人不能享有与持有当地户口的居民同样的补偿。投诉人说提供给他们补偿不足以让他们买到与现有将拆房屋同样面积的新房子。2009年2月12日项目特别协调人办公室宣布投诉符合磋商条件并建议在其审核评估阶段招聘一位调解人以设计和实施解决问题的步骤。

2、本项目包括建设和整治福州市南台岛上的12条河道。亚行东亚社会事务署管理本项目。福州市政府是执行机构，福州市容建设开发公司是实施机构。移民安置计划于2004年制定，针对两条河而更新过的安置计划于2008年8月公布。

B 委任调解的目的

3、委任调解的目标包括（1）设计解决问题的过程包括步骤和行动；（2）管理解决问题过程中所需的对话和会议；（3）协助各方提出方案和做出决定，以及（4）帮助各方协商一个能促进他们利益的协定。

C 详细任务

- （1）查看现有文件资料，包括投诉信、移民安置计划、项目特别协调人办公室的审核与评估报告以及任何其它了解投诉历史所需的资料，准备调解；
- （2）协调以使各方而接受解决问题的步骤，在一个原则性协议的基础上即一一调解是各方都接受的用以达成具体和互相接受的协定的方法；
- （3）再次确认各方都愿意完全参与调解，并同意时间安排；
- （4）深入了解共同利益的范围以及他们是否愿意做出让步；
- （5）在各方所达成的原则性协议即通过调解来解决问题的协议基础上，确定达成协定的最佳方法；
- （6）协助各方间的讨论，目的是找出共同点和能被共同接受的方案
- （7）再次确保各方都能理解基础性原则；
- （8）确定各方协议所涉及的范围；
- （9）阐明各方在过程中，对各单方行动的期望；
- （10）鼓励各方坦率、诚信地努力实施行动步骤；
- （11）确保各方观点都能被倾听、尊重并在调解过程中得以考虑；
- （12）使用适合不同性质利益相关人团体的多种方法（单独会谈，小组集中讨论，小型的研讨会等），考虑广泛多样的观点和可能的合并；
- （13）使用任何其它合适的，并被认为是调解工具的方法，以帮助各方将协商过程往前推进；

- (14) 向项目特别协调人办公室提供及时的信息，并与项目特别协调人办公室在调解过程中紧密合作向前推动；
- (15) 准备一份由投诉人、亚行东亚事务署和执行、实施机构达成一致的和解协议（调解书）并
- (16) 为项目特别协调人办公室提供一份调解过程的报告，和各方认为需要和必要的其它任何文件。

D 报告

4 应当提交以下各种书面的结果

- (1) 在各方和项目特别协调人办公室达成的时间框架内，向各方和项目特别协调人办公室提交所建议解决问题的过程，包括步骤和行动、协议草案和最终协议；以及
- (2) 2009 年 4 月 30 日的最终报告

E 咨询专家的角色和责任

- 5 咨询专家作为中立的第三方，无权解决争端或者将争端的解决方法强加给各方。咨询专家是受雇以帮助各方达成可以共同接受的争端解决方案，应当帮助各方确认眼前问题，并且帮助建立解决问题的其他备选方案。

F 项目特别协调人办公室的角色和责任

- 6 项目特别协调人办公室充当会议召集人的角色，帮助识别和圈定谈判问题、确认各参与方并将各参与方带到谈判桌前。项目特别协调人办公室会启动这个过程，招聘调解人，提供机会以进行有意义的对话，并且提供对话组织方面的逻辑支持。
- 7 项目特别协调人办公室会提供必要的资料，联系方式和指导以开展上述任务。不同行动的时间安排和后勤支持等，将可以在委任期间与项目特别协调人办公室进行讨论协定。

G 对咨询（国际）专家的要求

- 8 (1) 咨询专家应当有调解人资质认证，至少 10 年以上的调解经验，尤其是在使用适当的文化结构和战略来处理跨文化的对话步骤方面。咨询专家应当有管理复杂的组织性或公共政策问题方面的经验，有极佳的能力来分析涉及多个利益相关人团体的复杂问题，并且具备良好的处理复杂情况的能力。特别希望其有在中华人民共和国进行调解的经验。对亚行项目周期的知识和接触过亚行援助项目将是另外两个优势。要求具备流利的中文（普通话）和英文技巧。

H 时间要求和时间表

- 9 该任务需要 12 人. 日，服务期间介于 2009 年 3 月 23 日至 2009 年 6 月 30 日间的间歇性时间点。