

资源型城市（淮南市）可持续发展工程  
采煤塌陷区综合治理利用世行贷款项目

# 社会评价报告

（送审稿）

淮南市采煤塌陷区综合治理利用世行贷款项目执行办公室

二〇一四年十月

## 前 言

2013年9月，三峡大学非自愿移民研究中心（以下简称三峡大学）受安徽省淮南市世行项目办的委托，承担了资源型城市（淮南市）可持续发展工程采煤塌陷区综合治理利用世行贷款项目社会评价专题报告的编制工作（以下简称淮南世行项目）。2013年10月初，三峡大学收到项目业主淮南世行项目办转来的由世行专家提供的《安徽淮南项目社会影响编写大纲草案（Draft Terms of Reference of the Social Assessment for Anhui Huinan Project）》，该大纲草案明确了本次社会评价工作的范围、目标、内容和方法，为报告编制工作制定了基本框架。该草案特别对评价工作的目标提出了具体的要求：

（1）通过项目社会评估，确定受影响区的范围并进行基线调查，了解受影响区的社会经济状况。

（2）通过项目社会评估，使项目规划和决策者明确项目影响区内居民的需求，尤其是了解项目影响区妇女和弱势群体的需求，保障他们的合法权益，保证他们能够从项目中获得发展的机遇和利益，扶持他们迈向发展的道路。

（3）通过项目社会评估，可以使项目业主在项目选择、设计、实施、监测和评估各个阶段的公众参与建立起合适的组织网络和制度安排，增进项目业主与利益相关者的交流、了解，确保当地各种利益相关者尤其是妇女和弱势群体能够分享信息。

（4）通过项目社会评价，使项目规划和决策者事先了解项目实施过程中潜在的社会风险和社会冲突，以采取可行的政策措施避免、消除或补偿这些不利影响，并使项目建设获得当地社区和居民的支持，保证项目的顺利实施。

（5）通过项目社会评价，使项目规划者能够从长远和广泛的角度，注重项目对整个地区社会发展和环境改善的作用，避免决策中急功近利思想和单纯从项目或企业经济利益出发进行决策的做法，减少决策中的短期行为。

（6）通过项目社会评估，制定社会管理计划，以加强正面影响，预防、减轻或补偿负面影响。社会管理计划执行的时间表与项目实施的时间一致，所需费用

也包括在项目的总预算中。

与项目业主多次沟通之后，三峡大学提交了双方协商一致的工作大纲、调查问卷及访谈大纲，并于 2013 年 10 月 11 日至 18 日、2013 年 11 月 6 日-11 月 10 日、2014 年 9 月 1—3 日分三次根据确定的工作方法和内容，在淮南世行项目办、淮南市有关部门以及大通区政府的大力支持和配合下，开展了为期 18 天的社会评价现场调查工作。现场调查期间，三峡大学对淮南市相关村庄、企事业单位、相关政府部门开展了座谈、访谈和问卷调查等工作，深入了解了各利益相关群体对项目的看法、意见和相关建议，全面收集了社会评价所需的资料。

现场调查工作结束后，三峡大学立即对相关资料和问卷进行了汇总、整理和分析，并结合 2013 年 4 月 25—27 日、6 月 21—30 日两次移民实物指标调查和家庭社会经济调查的结果，于 2013 年 12 月上旬完成了社会评价初稿。初稿在 2014 年 3-4 月份分别得到世行专家和项目咨询专家组的评价意见，在此基础上修改完善形成第二稿。

2014 年 8 月底，世行反馈的意见是要针对下两个问题补做公众咨询：（1）项目结束后，按照市政府批准的‘项目区土地使用规划’，项目区内不会进行房地产（住宅）开发、建设；（2）九大塌陷区没有任何悬而未决的历史遗留社会问题，比如（从区内往外）搬迁补偿纠纷，移民上诉、告状，有关土地的纠纷等。

根据世行专家要求，三峡大学、项目办在大通区九龙镇镇政府的协助下，进行了两场补充座谈会，座谈人员都来自重华社区和新建社区、陈巷村的居民，这是因为这些社区（村）的居民都是从项目区内搬迁出来的。补充调查结果充实了社评的相关论点，形成送审稿。

在 9 月 17-23 日的评估会上，世行进一步提出了项目受益区的概念，认为世行项目实施后，淮南市政府可能在周边受益区启动另外一些新的开发项目。这些开发项目除了充分利用世行项目的环境正效益外，也可能涉及征地拆迁。为了避免、减缓这种因世行项目的实施而可能引起的其他项目的征地拆迁，同时也为了增强世行项目的积极影响，有必要对此地带的社会经济基线状况、土地利用现状

（包括目前土地开发的程序和方式）、土地开发的过程、以及将来（项目 5 年实施期内）可能的土地开发项目做进一步的调查和评价，在此基础上制定监测机制和管理对策。根据世行要求，三峡大学在进一步调查研究的基础上，完善了社评报告的相关内容。

整个社会评价工作得到了淮南世行项目办、市相关部门和大通区政府的积极配合，在此一并表示衷心的感谢。

## 目录

<b>1 项目概况</b> .....	<b>10</b>
1.1 项目背景 .....	10
1.2 项目组成与内容 .....	10
<b>2 项目社会评价方法概述</b> .....	<b>13</b>
2.1 社会评价的作用 .....	13
2.2 项目社会评估的内容 .....	14
2.3 项目社会评估的调查方法 .....	16
2.3.1 文献和统计数据收集 .....	16
2.3.2 问卷调查 .....	16
2.3.3 参与式座谈会 .....	16
2.3.4 个人深入访谈 .....	17
2.4 社会评估的分析框架与步骤 .....	17
<b>3 社会评价范围的确定</b> .....	<b>19</b>
<b>4 项目影响区的社会经济与历史文化背景</b> .....	<b>20</b>
4.1 项目影响区的人口发展状况 .....	20
4.2 项目影响区的自然资源及产权制度 .....	21
4.2.1 矿产资源 .....	21
4.2.2 土地资源 .....	21
4.2.3 项目区土地权属状况 .....	22
4.3 项目影响区的经济发展状况 .....	23
4.3.1 经济总体实力快速增强，但经济总量和财政实力仍需增大增强 .....	23
4.3.2 工业化进程快速推进，但新兴产业有待培育与发展 .....	23
4.3.3 城市建设成绩显著，但县域经济发展不足 .....	24
4.3.4 环境承载压力大，经济发展方式需要继续转变 .....	24
4.4 项目影响区的社会政策 .....	24
4.4.1 项目影响区社会政策的演变 .....	24
4.4.2 项目影响地区的主要社会政策 .....	25
4.4.3 项目影响区主要社会政策摘要 .....	26
4.5 淮南市采煤塌陷区环境综合治理 .....	28

4.5.1 淮南市采煤塌陷区总体情况 .....	28
4.5.2 采煤塌陷区存在的主要问题 .....	29
4.5.3 淮南市采煤塌陷区环境综合治理取得的成就 .....	29
4.5.4 目前仍然存在的问题 .....	31
4.5.5 九-大采煤塌陷区的形成 .....	31
4.5.6 九大采煤沉陷区综合治理 .....	33
4.6 小结 .....	34
<b>5 项目影响区现场调查结果分析（调查问卷见附录 1） .....</b>	<b>35</b>
5.1 调查对象的基本情况 .....	35
5.2 当地居民的生计方式 .....	36
5.2.1 有地居民 .....	36
5.2.2 无地居民 .....	38
5.3 生活状况及社会分层 .....	40
<b>6 项目的社会影响分析 .....</b>	<b>42</b>
6.1 受项目影响的地区与人口 .....	42
6.2 项目建设的有利影响 .....	48
6.2.1 项目建设将创新淮南市采煤塌陷区环境综合整治的模式，为相关工作树立典范 ...	48
6.2.2 项目建成后将创造良好的投资环境，促进房地产、旅游业的发展 .....	49
6.2.3 项目的再开发利用项目，能够产生较大的社会-经济效益 .....	52
6.2.4 项目的技能培训计划，将切实帮助受影响居民，特别是妇女实现就业再就业的目标 .....	53
6.2.5 老垃圾场的封场治理，能彻底解决垃圾裸露带来的污染问题，有效地控制垃圾对周边环境的影响，将直接改善附近居民生活质量和居住环境。 .....	54
6.2.6 项目建成后，将完善项目区的路网和其他基础设施，减少出行时间，提高居民的生活质量 .....	54
6.2.7 项目建成后，将大大改善原有道路的路况，改善当地的生活环境 .....	55
6.3 土地增值受益机制 .....	56
6.3.1 土地面积及权属 .....	56
6.3.2 人口概况 .....	57
6.3.2 土地升值受益机制 .....	57
6.3.4 监测机制 .....	58
6.4 负面影响 .....	58
6.4.1 项目的实施将涉及部分永久征地和房屋拆迁 .....	58
6.4.2 项目的实施将涉及部分厂矿的搬迁 .....	59
6.4.3 项目施工期间对居民正常生活产生的干扰 .....	59

6.5 潜在风险 .....	59
6.5.1 移民安置风险 .....	59
6.5.2 土地流转风险 .....	60
6.5.3 公众协商和参与不足的风险 .....	60
<b>7 利益相关者分析 .....</b>	<b>61</b>
7.1 利益相关者的识别 .....	61
7.2 利益相关者的需求 .....	64
7.3 利益相关者的影响力分析 .....	68
<b>8 贫困分析 .....</b>	<b>69</b>
8.1 淮南市贫困概况 .....	69
8.2 大通区贫困状况 .....	70
8.3 项目影响区的相对贫困 .....	73
8.4 项目区的减贫战略 .....	74
8.5 项目对减贫的影响 .....	75
<b>9 项目建设对妇女和弱势群体发展的影响 .....</b>	<b>76</b>
9.1 项目影响区妇女概况 .....	76
9.2 项目对妇女的影响分析 .....	79
<b>10 信息公开与公众参与 .....</b>	<b>81</b>
10.1 前期信息公开 .....	81
10.2 社会调查中的公众参与和磋商 .....	81
10.2.1 对周围环境问题的认识 .....	82
10.2.2 对环境治理项目的认知与态度 .....	82
10.2.3 如何减少项目消极的影响 .....	84
10.3 公共参与机制 .....	85
<b>11 社会管理计划 .....</b>	<b>87</b>
11.1 增强/促进正面影响的措施 .....	87
11.1.1 项目建设将创新淮南市采煤塌陷区环境综合整治的模式，为相关工作树立典范 ..	87
11.1.2 项目建成后将创造良好的投资环境，促进房地产、旅游业的发展 .....	87

11.1.3 项目的再开发利用项目，能为当地居民提供较多的就业和创业机会，增加农民的收入.....	87
11.1.4 项目的技能培训计划，将切实帮助受影响居民，特别是妇女实现就业再就业的目标 .....	87
11.1.5 老垃圾场的封场治理，能彻底解决了垃圾裸露带来的污染问题，有效地控制垃圾对周边环境的影响，将直接改善附近居民生活质量和居住环境 .....	87
11.1.6 项目建成后，将完善项目区的路网和其他基础设施，减少出行时间，提高居民的生活质量 .....	87
11.1.7 项目建成后，将大大改善原有道路的路况，极大地改善当地的环境.....	87
<b>11.2 避免/减缓负面影响的措施.....</b>	<b>88</b>
11.2.1 减少征地拆迁影响的措施 .....	88
11.2.2 避免/减缓项目施工期间对居民正常生活产生的干扰.....	88
<b>11.3 避免潜在风险的措施 .....</b>	<b>89</b>
11.3.1 避免移民安置风险 .....	89
11-3-2 避免土地流转风险 .....	89
11.3.3 避免公众参与不足的风险 .....	91
<b>11.4 满足主要利益相关者需求的措施 .....</b>	<b>95</b>
<b>11.5 满足妇女和弱势群体意愿的措施 .....</b>	<b>97</b>
11.5.1 促进妇女在项目中的参与 .....	97
11.5.2 妇女劳动技能培训 .....	97
11.5.3 尽快提供涵盖妇女在内的失地农民养老保险，保障妇女的经济地位.....	97
11.5.4 对残疾人家庭的特殊要求，大通区已经为他申请到最低生活保障并送到医院治疗	97

<b>附录 1 “资源型城市（淮南市）可持续发展工程采煤塌陷区综合治理”调查问卷 .....</b>	<b>99</b>
--	-----------

<b>附录 2 淮南世行贷款项目九-大采煤塌陷区居民就业培训实施方案 .....</b>	<b>107</b>
--	------------

<b>附录 3 项目与少数民族.....</b>	<b>121</b>
--------------------------	------------

<b>附件 4 项目收益带的土地开发 .....</b>	<b>122</b>
------------------------------	------------

<b>1. 规划现状.....</b>	<b>122</b>
---------------------	------------

<b>2. 完成土地开发前期准备的程序 .....</b>	<b>124</b>
-------------------------------	------------

<u>3. 集体土地征收的一般程序 .....</u>	<u>127</u>
<u>4. 土地开发现状及评价 .....</u>	<u>128</u>
<u>5. 将来开发情况、开发方式和大致时序 .....</u>	<u>131</u>
<u>6. 淮南市棚户区改造移民安置方案及评价 .....</u>	<u>131</u>
<u>7. 监测机制 .....</u>	<u>135</u>

# 1 项目概况

## 1.1 项目背景

由于常年累月的煤炭开采，导致淮南市大面积的地面塌陷、生态退化，各种基础设施、居民区和耕地不同程度的遭到破坏，严重威胁到整个城市生态环境的可持续发展。

近年来，淮南市一直把塌陷区综合治理工作当做一个最大的民生工程，采取了一系列措施力图解决这一问题。如2003年颁布《淮南市采煤塌陷地治理条例》（2003年），2009年成立“淮南采煤塌陷综合修复治理办公室”，2010年制定《关于采煤塌陷区加快村庄搬迁推进综合治理工作的意见》等，2012年申请世界银行贷款治理九（龙岗）-大（通）采煤塌陷区也是其行动之一。

根据国家发改委、财政部和世界银行的研究，在安徽省有关部门项目申请报告的基础上，经报请国务院批准，同意将淮南市采煤塌陷区综合治理利用世行贷款项目列入2015~2019财年世行贷款备选项目规划，拟申请利用世行贷款1亿美元。

之所以选择九-大采煤塌陷区作为世行贷款项目修复的对象，是因为：1）九-大采煤塌陷区位于淮南市山北老城区和山南新城区之间，紧邻舜耕山北麓，是连接淮南市南、北主城区的通道，也是城市扩大后的中心地带，在淮南城市发展规划中占有十分重要的地位；2）九-大煤矿已经关闭30多年，沉陷基本停止，环境修复的技术风险大大减小；3）九-大采煤塌陷区因历史原因，治理责任主体湮没，治理资金筹措困难，但遗留问题突出，负面影响巨大，世行贷款有助于克服融资难的瓶颈；4）九-大塌陷区目前坑塘遍布、垃圾丛生，废弃的建筑物和散乱的固废堆场，不仅严重影响周边居民的生活和淮南市的总体形象，而且也是对城区土地的极大浪费。

## 1.2 项目组成与内容

本项目是淮南市九-大采煤塌陷区 9.3km<sup>2</sup> 内综合治理工程，建设内容共包括三

个子项：（1）环境修复和水系治理；（2）基础设施改善和项目区域开发利用；（3）项目管理和技术援助。项目内容简介和目标详见表 1-1。

表 1-1 项目内容简介

子项目名称	建设内容	目标
1、环境修复和水系治理	1)环境修复：对项目区采矿废弃地的环境补救以及植被恢复	1) 遏制生态环境的进一步恶化，力求恢复区域内完整的植物群落系统，生物链系统，恢复区域内局部自然生态系统；2) 将区域内苗圃、森林等景观元素，通过绿道进行整合和完善，打造一处集休闲、游憩、健身、科普示范于一体的综合性绿色空间，促进新老城区交融发展。
	2)水系治理：修复项目区水系，达到 30 年一遇防外部山洪及 30 年一遇排涝要求	通过塌陷区水系治理，达到 30 年一遇防外部山洪及 30 年一遇排涝要求，水质控制达到 V 类标准。
	3)大通老垃圾场封场：关闭大通垃圾场，以防止这一区域的水、土壤和空气污染	彻底解决老垃圾场对周围的环境污染问题，减少老垃圾场渗滤液和填埋气体对周围环境的影响。
2、基础项目改善和项目区域开发利用	1)改善和建设必要的道路和项目区域内相关的供水、排污基础设施，恢复其功能并与城市的其他部分相连接。	基础设施主要是通过区域内 4 条道路以及道路下的供水管道工程的建设，雨污分流分区，达到加快项目区干道网的形成，改善区域的交通条件、供排水状况和投资环境。
	2) 区域开发利用：支持修复后区域内的设施建设和活动,整合资源为当地发展服务	建设再开发利用项目:盆景园、苗圃、花卉交易市场。
3、项目管理和技术援助	1) 技术研究 2) 项目技术管理 3) 人员技术培训 4) 指导咨询服务	在本项目组组建执行机构、制定质量管理体系、质量控制体系过程中，世行项目专家可以提供建设性建议和人员培训。通过失地农民和贫困居民就业培训，放大世行贷款和政府财政资金的杠杆效应，

子项（1）环境修复和水系治理分成三个子子项目:1)环境修复：对项目区采矿废弃地的环境补救和植被恢复；2)水系治理：修复项目区水系，达到30年一遇防外部山洪及30年一遇排涝要求；3)大通老垃圾场封场：关闭大通垃圾场，总占地11公顷,以防止这一区域的水、土壤和空气污染。

子项（2）基础项目改善和项目区域开发利用分为二个子子项目：1）基础设

施改善：改善和建设必要的道路和项目区域内相关的供水、排污基础设施，恢复其功能并与城市的其他部分相连接。2) 区域开发利用：支持修复后区域内的设施建设和活动，整合资源为当地发展服务，包括:盆景园、苗木培育基地、花卉交易市场、苗圃基地等。

子项(3)项目管理与技术援助是在本项目组建执行机构、制定质量管理体系、质量控制体系过程中，世行项目专家可以提供建设性建议和人员培训。通过失地农民和贫困居民就业培训，放大世行贷款和政府财政资金的杠杆效应。

整个项目包含的工程名称、工程规模和功能见表1-2。位置见图1-1

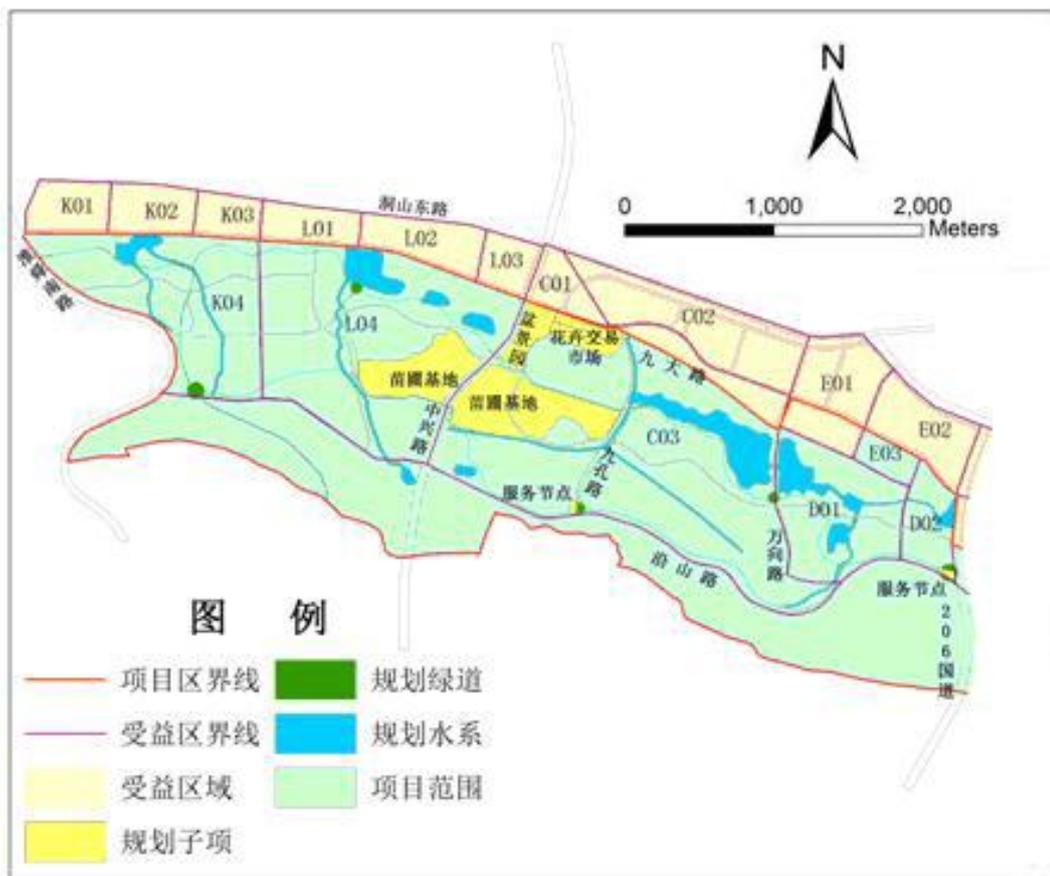


图1-1 项目工程位置与周边可开发区域图

本项目建设的总体目标是支持淮南市向绿色的、可持续发展的现代化能源城市转型，对采煤沉陷区的环境修复和再开发利用，实现地区社会经济持续健康发展，形成环境友好、人与自然环境相互依存、共处共融的协调发展态势。主要包

括：（1）环境污染得到基本根治；（2）生态环境得到积极改善；（3）土地功能得到恢复与集约利用；（4）开展适度的综合开发并为当地社区人口创造就业机会；（5）对于全国资源型城市转型发展具有良好的典型示范和带动作用。但实现项目目标将牵涉对部分居民、企业的征地、拆迁和安置，在项目实施过程中会对当地居民的生计带来暂时的障碍，在项目实施后对这些工程的功能实现程度的评价和监测，这些都需要公众积极主动的参与，因此在项目建设前，社会评价工作是极为重要的。

表1-2 工程征地规模与功能

工程内容	规模	功能
绿道	长24公里、宽4.5米	休闲、游憩、健身
路边服务点	12.6亩	游憩、服务、商业开发
水系	840.5亩(占地88.1亩)	水系治理、休闲、游憩
盆景园	111亩	游憩、商业开发
苗圃	819亩（其中包括陈巷村集体流转土地266亩）	环境改善、绿化、商业开发
花卉交易市场	125.3亩	环境改善、商业开发
中兴路	长1.36公里、宽30米	连接项目区内外的交通要道
九孔路	长1.39公里、宽10米	项目区内交通网络二级道路
万向路	长1.52公里、宽25米	项目区内交通网络二级道路
沿山路	长4.07公里、宽7米	项目区内交通网络二级道路

## 2 项目社会评价方法概述

### 2.1 社会评价的作用

社会评价是项目规划者用来评估项目将产生的社会后果的一种工具。它主要是通过收集项目影响地区的社会信息，分析和确定项目实施可能给各种利益相关者带来的发展机会和社会风险，从而使项目规划者和决策者合理规划发展的优先顺序。开展项目社会评价，可以最大限度地避免和消除项目可能导致的各种不利的社会影响，降低项目实施的社会风险和成本，增加项目投资的社会效益。

众所周知，发展具有多维的目标。人均收入增加只是发展众多目标的一个方面，发展应包含更多的目标：更好的受教育的机会、更清洁的环境，赋予每个人平等地参与公共事物的机会、促进代际间的公平等等。任何成功的发展必须进行整个社会的转型，而不能把目标瞄准狭窄的经济增长目标上。因此，世界银行贷款项目不仅要求做好项目的财务评价、环境影响评价、移民安置规划，而且还要从更广泛的角度，对项目进行社会影响的评估。这主要是保障项目在实现保护环境、促进经济增长、改善发展条件等目标的同时，也保障项目能够促进社会文化的进步和发展，提高当地人的生活质量，增加社会和谐。

过去，由于一些项目由于没有开展社会评价，不能对项目与当地的社会文化冲突有清晰的认识，对项目实施带来的负面影响和潜在风险估计不足，导致项目实施不顺利，各个相关利益者的利益冲突不能得到妥善解决，甚至激化了一些潜在的社会矛盾和社会冲突，从而影响了项目整体效益的发挥。因此，世界银行要求项目业主进行社会评估，以评估项目对当地居民带来的正负影响和潜在风险，使项目业主应尽量避免或者将这些不利影响降至最低，或者采取措施来减缓或补偿这些不利影响。

## 2.2 项目社会评估的内容

本项目社会评价的重点是确定项目建设对当地社会发展目标产生的有利影响与不利影响，以便充分认识项目的潜在风险，并采取合理的措施，最大限度地避免、消除、减缓有可能导致项目失败的社会风险和社会冲突，增加项目投资的社会效益和环境效益。本项目评估的主要内容包括：

### 1.收集基准信息

这些基准信息包括受项目影响社区人口、社会文化和政治制度特征，当地的土地资源和权属状况。

### 2.确定项目的关键利益相关者

包括项目的直接或间接的获益群体或组织、直接或间接利益受损的群体或组织。

### **3.与项目利益相关者进行充分的协商**

在项目准备和实施的每个阶段，应与受影响的人口进行事先告知的、自由而充分的协商，并建立弱势群体申诉和抱怨的合适渠道和程序。

### **4.项目积极的影响分析**

主要从宏观的角度，评估项目对社会生活各个领域的各种直接或间接的收益，特别是关注项目所带来的间接的、难以用货币进行衡量的社会效益，这些效益主要包括项目对人民健康、文化水平提高、观念的进步、劳动条件的改善等方面的积极影响，它们在项目财务评估、环境影响评估中没有涉及，是社会评价的重点之一。

### **5.项目负面影响和潜在社会风险分析**

项目建设需要征用土地，拆迁房屋，在项目建设期间，当地的水利设施、道路、自然环境都有可能由于项目建设受到暂时的干扰，这些都对当地居民的生产、生活会造成不利影响；而且，不同群体对于项目建设可能存在着不同的利益诉求。项目社会评价将重点分析项目带来的各种潜在的社会风险，尤其是关注项目对妇女和残疾人等弱势群体以及被征地农户等群体的潜在不利影响。

### **6.分析和判断当地居民对项目建设的态度**

在诊断项目建设过程中可能遇到的各种潜在利益冲突之后，进一步了解这些利益相关者的意愿和态度，明确项目建设是否得到当地社区和居民的支持。

### **7.收集当地居民对项目规划和实施的建议**

为了实现社会评估的目标，在社会评估过程中，项目咨询单位三峡大学收集了当地受影响人口和社区的意见建议，社会评估的发现也已经与受影响人口进行了讨论，以保证社会评估的结论和措施是合适的。为避免社会冲突，减缓项目对当地居民和社区的负面影响，社会评估还向项目规划者提供了合适的对策建议。

### **8.制定社会管理计划**

为了加强正面影响，预防、减轻或补偿负面影响，需要制定社会管理计划。社会管理计划执行的时间表与项目实施的时间一致，所需费用也包括在项目的总

预算中。

## 2.3 项目社会评估的调查方法

### 2.3.1 文献和统计数据收集

1.收集项目影响区的地方志和其它论述当地风土人情的相关文献。

2.收集反映项目区经济、社会状况的统计年鉴等，包括《淮南市第六次人口普查资料》、《淮南市统计年鉴》，大通区统计局、九龙岗镇政府、淮南市扶贫办、淮南市妇联、淮南市卫生局、人社局、教育局、文化局、民宗委提供的文献资料。

3.收集关于项目区社会发展的法规、政策等文献资料。包括国家层面有关社会发展的重要法律、政策以及安徽省、淮南市制定的一些重要地方性法规和文件政策。

4.收集项目区各种社会经济发展规划与各专项发展规划。包括淮南市社会经济发展“十二五”规划、淮南市城市发展规划等资料。

5.收集项目业主委托设计单位编制的《项目建议书》、《项目工程可行性研究报告》等。

### 2.3.2 问卷调查

问卷调查方法是现代社会学研究中常用的资料收集方法，它的主要优点是能够在统一的框架下获得大量丰富、全面而客观的资料，便于进行定量处理和分析。作为社会评价中的一个重要组成部分，本项目问卷调查的主要目的是通过问卷调查了解当地民众对项目实施给当地社会发展所带来的影响的评价和态度，明确项目正负社会收益和潜在社会风险，为完善项目实施方案提供前瞻性的思路。

### 2.3.3 参与式座谈会

参与式座谈会由三峡大学在项目影响地区内组织，参与者是各种类型的利益相关者（如受项目影响人口、残疾人、妇女、基层干部等等）。在座谈会上，社会评估小组通过与当地民众直接对话交流的方式，收集关于当地民众生产、生活等方面的信息，认真倾听民众的声音，了解他们的愿望和担忧，听取他们的建议，以丰富项目规划者关于项目影响地区的社会经济、历史文化、风俗习惯、社区发

展、社会网络等方面的地方性知识，为优化项目设计、完善移民安置方案、恢复受项目影响人口的生活水平提供有价值的建议。

#### 2.3.4 个人深入访谈

项目建设尽管在总体上对当地的社会经济发展带来正面的作用，但对个人而言，其影响可能具有很大的差异。因此，在评估项目的社会影响时，除了从宏观上进行分析外，更需要针对项目建设对个人造成的影响进行评估。实际上，一个项目的建设到底有没有价值和社会效益，项目利益相关者的判断是重要的依据，项目的规划和设计也要从利益相关者的角度来优化。为此，在座谈会访谈的基础上，社会评价专家还选择了部分受项目影响大的家庭户主进行个人深入访谈，具体了解他们对于项目的建设各种担忧和建议。

## 2.4 社会评估的分析框架与步骤

三峡大学根据项目的特征，参考前人的研究成果，设计了项目社会评估的分析框架和步骤。具体步骤如图 2-1 所示。

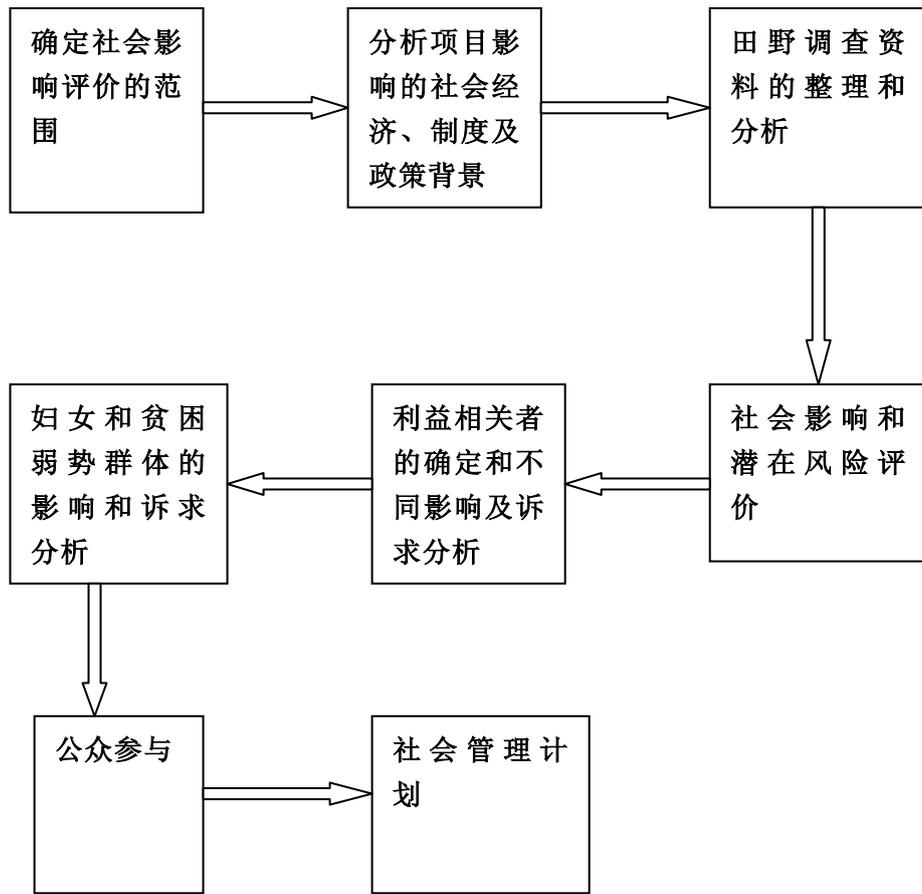


图 2-1 社会评估的主要步骤

### 3 社会评价范围的确定

项目落地在淮南市大通区，周边涉及九龙岗镇的淮舜社区、重华社区、新建社区、红旗社区、陈巷村、九龙岗村，大通街道办的站后社区、矿南社区。这些都是项目的直接影响区，也是社会评估的重点地区，因为这个地区位于九-大路-林场路（项目区的南部界线）两侧，既是人口稠密区，也是环境敏感区（涉及征地拆迁）。

考虑到项目类型是环境综合治理，其环境和社会效益具有一定外溢性，我们也选择了项目区外的一些间接影响区作为调查地点，如洞山东路两侧区域（临近项目直接影响区）、龙湖公园（针对淮南市休闲娱乐的人群）、好态宾馆（针对外地游客）。

表 3-1 社会评估范围与调查点

直接影响区	淮舜社区	问卷 1、访谈 0、座谈会 0
	重华社区	问卷 75、访谈 3、座谈会 2
	新建社区	问卷 14、访谈 1、座谈会 1
	红旗社区	问卷 13、访谈 1、座谈会 1
	站后社区	问卷 1、访谈 2、座谈会 0
	矿南社区	问卷 11、访谈 2、座谈会 1
	陈巷村	问卷 12、访谈 3、座谈会 3
	九龙岗村	问卷 10、访谈 1、座谈会 1
	其他地区	问卷 3、访谈 0、座谈会 0
间接影响区	大通街道人民村	问卷 1、访谈 1、座谈会 0
	大通街道桃园居	问卷 2、访谈 0、座谈会 1
	龙湖公园	问卷 2、访谈 1、座谈会 0
	好态宾馆	问卷 3、访谈 1、座谈会 0
	其他地区	问卷 7、访谈 2、座谈会 0
共计		问卷 155、访谈 23、座谈会 10

三峡大学于 2013 年 10 月 11 日-18 日，2013 年 11 月 6 日-10 日，2014 年 9 月 1 日-3 日分三次根据确定的工作方法和内容，与淮南世行项目办工作人员，在大通区政府、项目涉及社区的大力支持和配合下，采用了座谈会、深入访谈、问卷调查等调查方法进行了现场调查工作，结合 2013 年 4 月 25—27 日、6 月 21 日-30 日两次的移民实物指标调查中采取同样方法获取的移民家庭社会经济的结果，汇总制成表 3-1。同期，调查人员还走访了淮南市教育局、人社局、统计局、财政局、民宗委、妇联、大通区政府、大通区九龙岗镇、大通区大通街道办等单位，收集了相关社会-经济-文化发展的数据、政策和文件，对相关人员进行访谈，以广泛听取各个单位对项目的理解程度、项目影响的评估。

## 4 项目影响区的社会经济与历史文化背景

项目落地虽然是在大通区，但由于项目的环境和社会效益的外溢性，项目区周边地区，甚至整个淮南市都要受到项目的影响，是项目的受益区。

### 4.1 项目影响区的人口发展状况

人口的数量、结构、质量和分布状况是一个地区社会经济发展的基本背景。根据淮南市第六次人口普查数据，淮南市的人口发展指标见表 4-1。

从人口数量上来看，2010 年淮南市常住人口为 233.39 万人。同 2000 年的 304.06 万人相比，10 年共增加了 2932 万人，年平均递增 1.35%。平均每个家庭户的人口为 2.93 人，比 2000 年第五次人口普查的 3.58 人减少 0.51 人，平均的家庭规模呈现明显的缩小趋势。统计数据项目显示，2012 年末，淮南常住人口已经达到 233.9 万人。

从人口性别结构来看，全市常住人口中，男性人口为 121.2 万人，占 51.93%；女性人口为 112.18 万人，占 48.07%。总人口性别比（以女性为 100，男性对女性的比例）由 2000 年第五次人口普查的 109.08 下降为 108.04。从人口的年龄结构来看，在全市常住人口中，0-14 岁人口为 36.46 万人，占 15.62%；15-64 岁人口为 175.3 万人，占 75.11%；65 岁及以上人口为 21.63 万人，占 9.27%。同 2000 年第五次人口普查相比，0-14 岁人口的比重下降 8.48 个百分点，15-64 岁人口的比重上升 6.49 个百分点，65 岁及以上人口的比重上升 1.99 个百分点，人口老龄化的趋势出现。

表 4-1 淮南市人口状况

项目		指标	数量
人口数量		常住人口数量	233.39 万
		年均人口增长率（2000~2010 年）	1.35%
		平均每户人口	3.07 人
人口结构	人口性别结构	男性人口比例	51.93%
		女性人口比例	48.07%
		性别比	108.03
	人口年龄结构	0~14 岁人口比例	15.62%
		15~64 岁人口比例	75.11%
		65 岁及以上人口比例	9.27%
人口质量		文盲率	6.67%
人口分布		人口城镇化率	61.79%
		人口密度	9032 人/km <sup>2</sup>

资料来源：《淮南市 2010 年第六次人口普查主要数据公报》。

从人口的质量来看，全市常住人口中，具有大学（指大专以上）文化程度的人口为 19.81 万人，占总人口的 8.49%；具有高中（含中专）文化程度的人口为 32.32 万人，占 13.85%；

具有初中文化程度的人口为 98.86 万人,占 42.35%;具有小学文化程度的人口为 50.2 万人,占 21.51%。文盲人口(15 岁及以上不识字的人)为 15.57 万人,文盲率为 6.67%。这个比例虽然小于安徽省的平均水平 8.34%,但高于全国的平均水平 4.08%。

从人口的分布来看,全市常住人口中,居住在城镇的人口为 144.21 万人,占 61.79%;居住在乡村的人口为 89.18 万人,占 38.21%。同 2000 年第五次人口普查相比,城镇人口增加 28.71 万人,乡村人口减少 0.62 万人,城镇人口比重上升 5.2 个百分点。

## 4.2 项目影响区的自然资源及产权制度

### 4.2.1 矿产资源

煤炭:大通和九龙岗地下蕴藏煤炭,宣统二年(1910 年)始建的大通煤矿开采区南靠舜耕山,北距淮河 5 公里,矿脉东西向,东西长 5 公里,南北 3 公里,煤质含硫、灰分低,挥发性高,1979 年采竭报废。九龙岗矿区在 17 世纪就有土窑开采,民国 19 年(1930 年)建矿,储量 3195 万吨,采煤层 14 层,采煤厚度 23.6 米,肥气煤种,含油 20%,发热 5000—7000 大卡/公斤,1982 年采竭报废。

山石:资源丰富,开发价值高的有:石灰石、垩陶土、大理石、太湖石、石英石、方解石、铁矿石、赤土、石乳、轻质陶粒、矿泉水等。

粘土:以粘土为资源的古寿州窑,始于南北朝中晚期,在隋朝到唐朝为鼎盛期,唐末衰落。主要品种:壶、盆、钵、盂、碗、罐、枕、杯、豆、纺轮、缸、玻璃筒等,色有黄、酱、黑、青、茶、紫,色均匀,制作精美、光亮如镜、被陆羽称为:“色紫、茶色黄、声如磬、明如镜”。)

在中国,矿产资源属于国家所有,地表或者地下的矿产资源的国家所有权,不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变。非经国务院授权的有关主管部门同意,不得在国家划定的自然保护区、重要风景区,国家重点保护的不能移动的历史文物和名胜古迹所在地,在港口、机场、国防工程设施圈定地区以内,在重要的河流、堤坝、铁路、重要公路、重要工业区、大型水利工程设施、城镇市政工程设施附近一定距离以内开采矿产资源。

### 4.2.2 土地资源

大通区总面积 202km<sup>2</sup>,2012 年耕地面积 252045 亩,城市郊区和农民住宅占去部分可耕地,洛河湾有全区最大的连片耕地 3 万亩,属耐干旱的潮土和淤土,为各种农作物的生长提供了优质土壤,还有一部分丘陵地、岗地。上窑山和舜耕山脉、农村庭园、“四旁”(宅

旁、村旁、路旁、水旁) 种植各类经济作物和经果林, 进行动物养殖, 发展农村经济。

按照中国法律的规定, 农村和城市郊区的土地, 除由法律规定属于国家所有的以外, 属于农民集体所有; 宅基地和自留地、自留山, 属于农民集体所有。淮南市农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营。农村土地承包, 妇女与男子享有平等的权利。承包中应当保护妇女的合法权益, 任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权。承包期内, 妇女结婚, 在新居住地未取得承包地的, 发包方不得收回其原承包地; 妇女离婚或者丧偶, 仍在原居住地生活或者不在原居住地生活但在新居住地未取得承包地的, 发包方不得收回其原承包地。

#### 4.2.3 项目区土地权属状况

项目区内共有土地 13950 亩, 其中国有土地 11182 亩, 集体土地 2768 亩。国有土地的使用者比较复杂, 既有淮南矿业集团 (9182 亩), 又有淮南市政府和大通区政府 (2000 亩), 土地权属见图 4-1。由于该地煤矿开采历史久远, 煤炭资源枯竭, 大规模的煤炭开采于 1982 全部结束。大通区在原大通煤矿的基础上, 发展了一些乡镇企业如大通第十一号井, 并扩建了大通区五号井、一号井、二号井、四号井、八号井和九龙岗水泥厂, 这些单位都成为国有土地的使用者。1998 年后, 随着国家宏观调控, 小煤窑关停并转, 砖厂停产, 对塌陷区内的居民点和一些关闭的企业进行搬迁。矿业集团也对采煤沉陷区进行了综合治理, 建成湿地生态公园。但仍然有一些个人租赁项目区内的国有土地发展砖厂、采石场和小型建材厂等对景观破坏较大的企业, 造成土地的管理和使用比较混乱。淮南市政府所属的福利院、殡仪馆、奇山公墓、骑山园艺场等也占用一部分国有土地。为了该地区的环境整治, 淮南市大通区最近要求, 项目区内的工业企业均将有步骤的实施拆迁, 逐步将土地使用权划转给淮南市政府, 用于生态建设。

项目区内集体土地主要涉及九龙岗镇的陈巷村, 但农村居民点在过去几十年里基本外迁完毕, 一部分村民的居住地距耕地距离较远, 他们要行走 20-30 分钟才能到达耕作的地方。

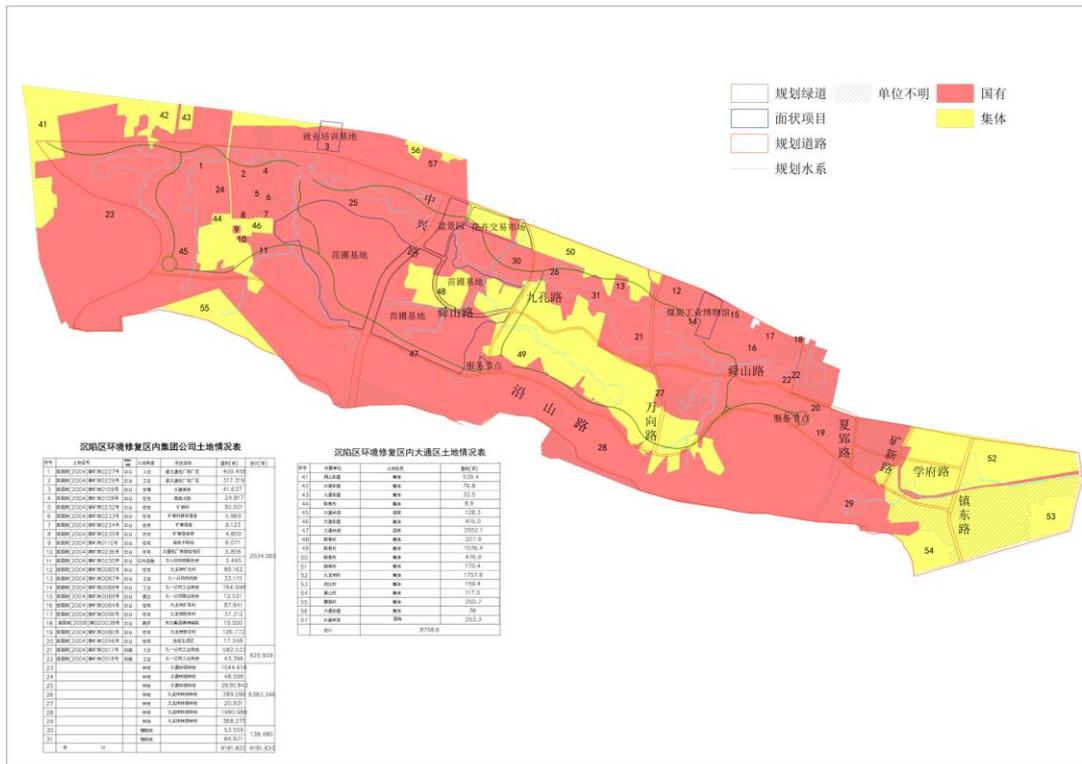


图 4-1 项目区及周边地区土地权属图

### 4.3 项目影响区的经济发展状况

淮南市位于中国华东腹地，淮河之滨，是安徽省北部重要的中心城市。同时也是中国能源之都、华东工业粮仓、安徽省重要的工业城市。目前淮南市的经济发展状况可以概括为以下几点。

#### 4.3.1 经济总体实力快速增强，但经济总量和财政实力仍需增大增强

2012年，淮南市生产总值达到781.8亿元，固定资产投资639.7亿元，财政总收入166.2亿元，其中地方财政收入为98.6亿元。淮南市经济总量的快速增长，为加快淮南市城市建设、实现迅速崛起奠定了坚实的基础。

但淮南市经济总量仍然偏小，在安徽省各城市中排名中等偏后，抵御外部环境变化的冲击能力仍有待提高。财政实力不强，地方财政收入不高，面对经济转型、城乡建设、环境改善、民生保障、公共服务提升及其它经济社会事业的发展，资金缺口较大。

#### 4.3.2 工业化进程快速推进，但新兴产业有待培育与发展

2012年淮南市“规模以上工业增加值456.4亿元，工业化率58.4%。工业强市战略取得积极成效，一大批高端技术应用于煤电化等产业中，提高了效率，增强了效益。以煤矿

机械为代表的其他产业在政策培育下也得到了长足发展，产业结构优化调整，取得了显著成效。国有企业稳步发展，园区工业迅速崛起，民营企业、中小企业发展迅速。

但以煤炭为主资源消耗型产业仍占主导地位，非煤产业比重较低，服务业、高新技术产业等发展不充分，尤其像新能源、新材料、电子信息、生物等新兴产业整体规模小，发展缓慢。产业结构的不合理，使得淮南经济受煤炭行业景气水平影响大，造成经济平稳性不足，抗风险能力差。

#### **4.3.3 城市建设成绩显著，但县域经济发展不足**

近年来，随着山南新城建设初具规模，城市规模迅速扩大，城市功能不断完备，城市建设取得了较大成就。城市绿化、美化显著，城市环境质量和文化品位得到提升，人居环境得到较大改善。

但中心城市的辐射带动能力还不强。县域经济发展不足，中小城镇发展缺乏活力，城镇体系结构形成比较明显的两级分化，大城市特别大，小城镇非常小，缺乏中间层次的城镇。

#### **4.3.4 环境承载压力大，经济发展方式需要继续转变**

大量开采资源，造成生态恶化，存在大气污染、水污染、土壤污染、地面沉陷等一系列问题，资源节约和环境保护难度增加，采煤沉陷区治理工作已刻不容缓。加快两型城市建设，经济发展方式需要继续加快从粗放型向集约型转变。

### **4.4 项目影响区的社会政策**

#### **4.4.1 项目影响区社会政策的演变**

社会政策是政府通过国家立法和政府行政干预，解决社会问题，促进社会安全，改善社会环境，增进社会福利的工具。良好的社会政策可以保证所有人的基本的社会和经济安全，满足人们生存的基本需要，可增强社会的稳定，推进社会公正和融合，营造经济长期持续增长的良好环境。“没有经济发展，就没有社会的进步”是广为人知的格言，但是，“没有好的社会政策，就没有经济的繁荣”也已经成为人们的共识。

在 1978 年以前，淮南市如中国其他地方一样，实行的是计划经济体制。在这种体制下，国家建立了由政府主导的、城乡二元的社会政策体系：在城镇，国家为城镇人口建立了社会保障体系，绝大部分城镇居民被安排到国有的企业或单位，并获得终身就业，社会服务和福利如医疗服务、住房、教育、养老也由国有的企业或单位提供。在农村，国家则在土地集体所有的基础上，建立了集体福利制度，农民作为集体成员享有一定的集体保障。

自 1978 年开始,中国开始了由计划经济体制向市场经济体制转轨。到 20 世纪 90 年代,随着市场经济模式的建立,淮南市如同我国其他地区一样,社会政策经历了根本性的转型。这个时期国家实行的是“效率优先, 兼顾公平”的施政理念, 比较注重经济增长, 而忽视社会发展。这一时期的社会保障制度和社会福利改革带有明显的市场化取向。无论是劳动就业政策、教育政策、医疗政策, 还是住房政策, 都经历了从国家主导向市场主导的转变过程。政府不断从社会公共服务中退出。正是在这个时期, 旧的城乡社会保障体系逐步瓦解, 许多人失去了基本的社会保障。

进 21 世纪后, 政府开始重新思考市场经济与社会政策的关系。社会政策在经济发展和 社会进步中的作用被重新强调。自 2003 年起, 中国政府提出了新的发展观 (“科学发展观”) 和“和谐社会”的新理念, 提出要关注社会发展, 推动社会建设与经济建设、政治建设、文化 建设协调发展。近几年来, 中国中央和地方政府都相当重视社会建设, 关注民生, 制定 出台了大量社会政策。这些社会政策构成了项目影响区的主要宏观制度环境。下面将项目 影响区社会政策主要内容介绍如下。

#### 4.4.2 项目影响地区的主要社会政策

项目影响地区的社会政策体系由国家层面的法律法规、政策和地方层面的法规和政策 组成。主要的法律法规和政策包括:

1. 《中华人民共和国宪法》(2004 年)。
2. 《中华人民共和国民族区域自治法》(2001 年)。
3. 《中华人民共和国妇女权益保障法》(2005 年)。
4. 《中华人民共和国教育法》(1995 年)。
5. 《中华人民共和国社会保险法》(2011 年)。
6. 《中华人民共和国义务教育法》(2006 年)。
7. 《中华人民共和国人口与计划生育法》(2002 年)。
8. 《女职工劳动保护特别规定》(2012 年)。
9. 《安徽省人口与计划生育条例(2011 修正)》(2012 年)。
10. 安徽省实施《中华人民共和国义务教育法》办法 (2011 年)
11. 淮南市义务教育经费保障机制改革实施办法 (2012 年)
12. 《关于印发淮南市城乡居民社会养老保险试行办法的通知 (淮府〔2012〕77 号)》 (2012 年)。
13. 关于印发淮南市采煤塌陷区农村集体土地居民搬迁安置补偿暂行办法的通知 (淮府

办〔2011〕104号)

14. 淮南市人民政府关于印发淮南市征收集体土地补偿安置办法的通知(淮府〔2013〕39号)

15. 关于印发淮南市被征地农民养老保险暂行办法的通知(淮府〔2006〕69号)

#### 4.4.3 项目影响区主要社会政策摘要

##### 1. 妇女权益保护政策

实行男女平等是国家的基本国策。我国《宪法》规定“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活各方面享有与男子平等的权利”。1950、1980年两部《婚姻法》和2001年《婚姻法》修正案都确立了男女平等的基本原则，1992年通过、2005年修订的《中华人民共和国妇女权益保障法》也明确规定了妇女在包括家庭和社会生活在内的各方面享有与男子同等的权利。而且，国家还充分认识到，妇女作为母亲，不仅承担着社会生产的职能，还承担着人口再生产的职能。他们有着特殊的生理需求和特殊的利益诉求。国家的法律还制定了对妇女独享的特殊权利进行保护的条款。

在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。(《中华人民共和国妇女权益保障法》第2条)。

各单位在录用职工时，除不适合妇女的工种或者岗位外，不得以性别为由拒绝录用妇女或者提高对妇女的录用标准。(《中华人民共和国妇女权益保障法》第23条)

实行男女同工同酬。妇女在享受福利待遇方面享有与男子平等的权利。(《中华人民共和国妇女权益保障法》第24条)

任何单位均应根据妇女的特点，依法保护妇女在工作和劳动时的安全和健康，不得安排不适合妇女从事的工作和劳动。(《中华人民共和国妇女权益保障法》第26条)

妇女在农村土地承包经营、集体经济组织收益分配、土地征收或者征用补偿费使用以及宅基地使用等方面，享有与男子平等的权利。(《中华人民共和国妇女权益保障法》第32条)

妇女对依照法律规定的夫妻共同财产享有与其配偶平等的占有、使用、收益和处分的权利，不受双方收入状况的影响。(《中华人民共和国妇女权益保障法》第47条)

用人单位不得因女职工怀孕、生育、哺乳降低其工资、予以辞退、与其解除劳动合同。(《女职工劳动保护特别规定》第5条)

女职工在孕期不能适应原劳动的，用人单位应当根据医疗机构的证明，予以减轻劳动量或者安排其他能够适应的劳动。对怀孕7个月以上的女职工，用人单位不得延长劳动时

间或者安排夜班劳动，并应当在劳动时间内安排一定的休息时间。怀孕女职工在劳动时间内进行产前检查，所需时间计入劳动时间。（《女职工劳动保护特别规定》第9条）。

## 2.人口政策

淮南市实行计划生育政策，鼓励公民晚婚晚育，提倡一对夫妻生育一个子女，只有符合法律、法规规定条件的，可以要求安排生育第二个子女。受项目影响地区有关人口方面的法律和政策摘要如下：

我国是人口众多的国家，实行计划生育是国家的基本国策。国家采取综合措施，控制人口数量，提高人口素质。（《中华人民共和国人口与计划生育法》第2条）

国家稳定现行生育政策，鼓励公民晚婚晚育，提倡一对夫妻生育一个子女；符合法律、法规规定条件的，可以要求安排生育第二个子女。（《中华人民共和国人口与计划生育法》第18条）。提倡和鼓励晚婚、晚育。推行和鼓励一对夫妻只生育一个子女。（《安徽省人口与计划生育条例》第3条）

## 3.社会保障政策摘要

淮南市有关城乡居民社会养老保险试行办法摘要如下：

年满16周岁（不含在校学生）、未参加城镇职工基本养老保险的农村居民和不符合城镇职工基本养老保险参保条件的城镇非从业居民，可以在户籍地自愿参加城乡居民养老保险。

城乡居民养老保险基金主要由个人缴费、集体补助和政府补贴构成。鼓励农村集体经济组织、其他经济组织、社会公益组织、个人参保人缴费提供资助。年满60周岁、累计缴费满15年以上的城乡居民，可按月领取养老金。

## 4.教育政策摘要

淮南市城乡均实行了九年义务教育制度。公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。在义务教育阶段，不收学费和杂费。汉语言文字为学校及其他教育机构的基本教学语言文字。少数民族学生为主的学校及其他教育机构，可以使用本民族或者当地民族通用的语言文字进行教学。有关教育方面的法律法规摘要如下：

公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。（《中华人民共和国教育法》第9条，1995年9月1日起施行）

国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区发展教育事业。国家扶持边远贫困地区发展教育事业。国家扶持和发展残疾人教育事业。（《中华人民共和国教育法》

第 10 条)

汉语言文字为学校及其他教育机构的基本教学语言文字。少数民族学生为主的学校及其他教育机构,可以使用本民族或者当地民族通用的语言文字进行教学。《中华人民共和国教育法》第 12 条, 1995 年 9 月 1 日起施行)

国家实行九年制义务教育制度。各级人民政府采取各种措施保障适龄儿童、少年就学。适龄儿童、少年的父母或者其他监护人以及有关社会组织和个人有义务使适龄儿童、少年接受并完成规定年限的义务教育。(《中华人民共和国教育法》第 18 条, 1995 年 9 月 1 日起施行)

国家实施义务教育, 不收学费、杂费。(《中华人民共和国义务教育法》第 2 条, 2006 年 6 月 29 修订)

各级人民政府对家庭经济困难的适龄儿童、少年免费提供教科书并补助寄宿生生活费。(《中华人民共和国义务教育法》第 44 条, 2006 年 6 月 29 修订)

县级以上人民政府有下列情形之一的, 由上级人民政府责令限期改正; 情节严重的, 对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分:

- (一) 未依法履行义务教育经费保障职责的;
- (二) 未按照国家 and 省规定制定、调整学校设置规划的;
- (三) 占用或者变相占用教师编制的;
- (四) 未定期对学校校舍安全进行检查, 并及时维修、加固或者重建的;
- (五) 未建立关爱农村留守儿童工作制度, 保障农村留守儿童接受义务教育的。(安徽省实施《中华人民共和国义务教育法》办法第 43 条)

## 4.5 淮南市采煤塌陷区环境综合治理

淮南市缘煤而建, 因煤而兴, 目前是国家大型煤炭基地之一。近年来, 煤炭产业的快速发展, 对淮南的经济和社会发展到起到极大的推动作用。然而, 煤矿开采形成大面积地面塌陷, 带来的一系列问题也一直困扰着淮南市经济-社会的发展。

### 4.5.1 淮南市采煤塌陷区总体情况

淮南市采煤塌陷区分布于淮南市一县五区, 涉及 27 个乡镇。截止 2013 年, 塌陷区面积约 220 平方公里, 占全市面积的 8.5%, 涉及居民约 31.1 万人, 占全市总人口的 12.8%。按照每年新增塌陷区约 26 平方公里计算, 预计塌陷面积最终达到 682 平方公里, 占全市面积的 26.3%, 涉及人口约 61 万人, 占现全市人口的 25%。

表 4-2 淮南市矿区采煤塌陷地面积统计(2013)

塌陷地区位名称		塌陷区面积(km <sup>2</sup> )
报废矿区	九-大塌陷区	13.52 (其中 9.3 km <sup>2</sup> 为项目区范围)
淮南老矿区井区	谢李塌陷区	56.36
	新李塌陷区	
潘谢新矿井区	潘集塌陷区	150.12
	张谢塌陷区	
	新集塌陷区	
合计		220

#### 4.5.2 采煤塌陷区存在的主要问题

1.民生问题。首先，道路塌陷导致基础设施遭到严重破坏。据不完全统计，截止目前，受损县级以上道路 51.7 公里，桥梁 1110 座，电力及通讯线路 252.2 公里，淮南采煤塌陷区甚至威胁着淮河大堤和铁路，严重影响当地的民生和区域的发展。

其次，塌陷区群众生活难以得到保障。因土地塌陷，很多农民失去了耕地，房屋，造成了很多农户返贫，并引起了众多的社会问题，随着各大煤矿的投产，煤矿塌陷区面积的逐年增加，将有越来越多的农民因失地而陷入贫困。

2.环境资源问题。采煤塌陷区是因地下采煤后造成的地表下沉、塌陷形成的地质灾害区域。根据地面的破坏程度、稳定情况和采掘周期，将塌陷区划分为稳沉区、相对稳沉区、未稳沉区三种类型。

塌陷造成的环境资源问题，首先体现为水系的巨大改变。有的采煤层深入地下几百米深，塌陷可以使地表和地下水系统遭到破坏，形成水土流失，矿区河流和地下水资源极易受到矿渣和废水的污染，不仅影响当地的水质和水环境，还影响下游。塌陷还使原来的水系和水体隔断化，使得汛期排洪不畅，内涝严重。

其次是景观的巨大改变。昔日的沃土良田变成矸石成堆、山裂地凹，煤灰成为空气中主要的可吸入颗粒物。矿区周围的棚户区变成了城市的伤疤和贫民窟，形成“矿内现代化，矿外脏乱差”的形象。

#### 4.5.3 淮南市采煤塌陷区环境综合治理取得的成就

近年来，淮南市一直把塌陷区综合治理工作当做一个最大的民生工程，实施集聚式搬

迁、发展式安置、开发式治理。以集中式搬迁解居无定所之忧，使人口向城镇集中，以人口的集中带来市场的聚集和经济发展，推动城镇化进程；以发展式安置除就业无门之虑，在集中安置点附近建设工业园区，给予失地农民创业优惠、免费技能培训等政策，促进就业，带动失地农民致富增收；以开发式治理破后续发展之难，充分发挥了财政资金的引导作用、社会资金的拉动作用、企业资金的示范作用，形成了不同的综合治理模式。

1. 综合治理体系不断完善。为破解塌陷区综合治理难题，2003 年颁布《淮南市采煤塌陷地治理条例》（2003 年），2009 年成立“淮南采煤塌陷综合修复治理办公室”，同时，县（区）政府及采煤企业成立了专门机构，乡镇（街道）政府和生产矿井配备专职人员，协调、落实采煤塌陷区综合治理工作。2010 年制定《关于采煤塌陷区加快村庄搬迁推进综合治理工作的意见》，明确了各级政府在村庄搬迁及综合治理工作中的责任主体，初步形成了采煤塌陷区综合治理工作科学规划、资金保障、失地农民就业培训、居民生活保障和维护稳定等机制。确定搬迁补偿方式和安置补偿标准，将搬迁安置列入民生工程实行“奖补”政策，实施塌陷区农民培训就业援助行动，并建立市级采煤塌陷区发展专项资金，给予塌陷区环境修复项目政策、资金扶持等。

2. 搬迁工程建设稳步推进。淮南市采煤沉陷区的综合治理工作始于 2004 年元月国家发改委批准的淮南矿区采煤沉陷区综合治理项目，持续到 2008 年。国家发改委要求综合治理项目以三年时间，新建九龙新村、新家园、望北新村、范圩、孔李、潘一新村、新淮等七个住宅小区和一个居住组团，住宅面积 102.42 万平方米，安置居民 17070 户，分散建设住宅面积 2 万平方米，安置受灾居民 400 户，货币补偿安置农村居民 8558 户，补贴维修加固住宅 8307 万平方米，受益城乡居民 18162 户，新建学校/幼儿园/医院等配套建筑面积 702 万平方米，对部分受破坏的学校、医院、道路、桥梁、水管、供电线路、通信线路加固维修等。后经淮南市结合自身经济发展情况，将淮南市采煤沉陷区综合治理项目户均建筑面积由 60 平方米扩大到 80 平方米，建筑总规模达到 134.7 万平方米，总投资 18.6 亿元，资金来源由国家、省市政府、企业和受灾居民共同承担。其中，发改委是 4 个亿，矿业集团是 8 个亿，地方配套和受灾居民集资 6.6 亿。

2008 年以来，淮南市又累计投入采煤塌陷区村庄搬迁投资 77.2 亿元，规划建设村庄搬迁项目 71 个，建设安置房面积 695 万 m<sup>2</sup>，组织入住 4.67 万户、14.1 万人；制定了《淮南市 2010~2015 年采煤塌陷区村庄搬迁计划》，根据搬迁计划制定年度安置方案，力争 6 年任务 3 年开工 4 年完成；启动安徽省采煤塌陷区村庄搬迁“应急工程”顾桥首采区试点项目、凤台县凤凰湖“集中式搬迁”试点项目、潘集区潘北一期“人口补偿”试点项目和潘集区潘东

新城“先搬后采”试点项目等，为搬迁安置工作积累了经验；将搬迁安置工程建设列入市级民生工程和市“双十”工程（十大产业类、十大城建类重大工程建设）统一调度，建立完善工程建设督查机制、定人蹲点督办机制和工程建设工期倒排机制，搬迁工程建设稳步推进。

3. 综合治理模式不断丰富。以项目建设为载体，形成了以后湖生态园、宏湖岗为代表的“农业产业集聚模式”、以鑫森物流园、惠邦肉鸭深加工为代表的“新型产业替代模式”、以绿馨园为代表的“企地和谐共建模式”和以东辰、金桥、瑾旭煤矸石制砖为代表的“循环经济模式”等四大治理模式。

#### 4.5.4 目前仍然存在的问题

1. 塌陷土地“以租代征”，失地农民利益没有保障。淮南市现有超过半数的塌陷地未办理征用手续，也未支付群众土地补偿费，仅采取“以租代征”方式，每年支付青苗费，群众未享受失地农民待遇。随着塌陷区面积逐年增加，煤矿企业支付群众的青苗费不断递增，如果企业效益滑坡，不能及时支付农民青苗费，势必引发社会问题。

2. 历史遗留问题解决难度大。由于历史遗留问题多、时间跨度大，部分问题的责任主体已灭失，加之政策惩治措施缺失，对采煤企业不履行主体责任制约性不强，导致后续工作推进难度大。

3. 采煤塌陷区综合治理难度大。主要表现在地质条件复杂导致治理效果不显著。由于淮南煤田煤层多以及现代化开采技术的广泛应用，造成淮南塌陷区塌陷速度快、面积大、形成稳沉区时间长，采煤塌陷区综合治理工作难度大。

#### 4.5.5 九-大采煤塌陷区的形成

九-大采煤区由九龙岗煤矿（矿区总面积 5 平方公里）和大通煤矿（矿区总面积 3.8 平方公里）两个采煤区组成。大通煤矿南靠舜耕山，正式开采是在清代末年（1909 年），九龙岗煤矿位于东部舜耕山麓，正式开采是 1929 年，两矿比邻，早在 1934 年就合称“淮南煤矿”。九-大采煤塌陷区的形成是许多历史问题、体制矛盾和资金欠账日积月累而集中凸现的结果。上世纪初期大通煤矿和九龙岗煤矿正式开采后，随着资本的大量涌入，数十年不间断的、无所顾忌的地下煤炭开采，特别是日伪时期的掠夺性开采经营，部分地区地下已被挖得千疮百孔、十煤九空，各时期开掘的种种巷道纵横交错，对日后地面安全构成了重大隐患。

新中国成立后，淮南又迎来了新一轮大规模煤炭开采期。大通煤矿从 1949 年到 1978 年关闭，共出煤 2162.75 万吨；九龙岗煤矿从 1949 年到 1982 年关闭，共出煤 1583.42 万吨。

受时代局限，在“重开采，轻治理”、“有水快流”等思维观念的支配下，对地下煤炭资

源实施无节制开采，缺乏可持续发展观，矿区治理等配套设施和措施跟不上，导致地面塌陷以及其它生态环境破坏等一系列问题。

在过去计划经济体制主导下，煤矿本身并不是现代意义上的企业，而是国家战略物资的生产基地。煤炭并不是创造利润的商品，而是支援国家经济建设的重要物资。在高价投入、低价售出的情况下，煤矿企业即使有治理塌陷和环境的愿望也势必力不从心。同时，企业办社会、先矿后市等计划体制下的做法，也很难进行合理规划，协调好地下开采与地面建设之间的关系，使得部分地区地下已经采空，地面仍然建设的局面。

自上个世纪 70 年代末 80 年代初以来，在大通、九龙岗等国有大型煤矿的相继关闭，煤炭产量逐年减少与发展经济又迫切需要煤炭资源的矛盾中，地方、个体等一大批小煤矿开始纷纷出现。

1984 年，大通区先后创办了大通一号井、二号井和三号井。1985 年相继开办四号井、五号井和六号井，1986 年又开办了八号井和九号井，1990 年开办十号井。受利益驱动，加上最初疏于管理，很多小煤矿不顾生产和地面安全而乱采滥挖，从而对部分塌陷区构成新的威胁。

随着市场经济的深入，企业下放、主辅分离、破产关闭等，特别是 1998 年淮南矿务局改制为淮南矿业集团，并下放到安徽省管理，使原来隐含在淮南矿务局内部的采煤塌陷等历史遗留问题也逐步显现出来。例如，一些下属企业和配套企业为了解决就业问题，也在关闭的九-大煤矿区的零星块段开办小煤窑，如淮南农林处一号井、大通机厂小煤矿、淮南市农林处三号井等，加重了九-大采煤塌陷区的环境和社会问题。

九-大采煤塌陷造成的危害严重威胁当地的民宅、道路、水系等，目前影响人口 2 万多人，主要体现以下三个方面：1) 压占和破坏土地，面积约 5.38 平方公里，使 6000 亩良田被毁；2) 采空塌陷形成 10 多个积水坑，其最大塌陷深度 22 米；诱发岩溶塌陷，在山前地带陆续形成 40 多个岩溶塌陷坑；3) 水土污染，矿区废渣、废水含有硫、磷、氯、砷及氟等有害物质，排放到地表水体及渗入浅层地下水中，对矿区及周围土壤、水环境造成一定程度的污染。

1998 年后，随着国家宏观调控，小煤窑关停并转。淮南市政府也在矿业集团的支持下，对采煤沉陷区进行过综合治理和棚户区改造，对九-大塌陷区内的居民点和一些关闭的企业进行搬迁。九龙新村（重华社区）就是接纳从九大塌陷区搬迁过去的住户，规划总户数 3367 户，总人口 9669 人，其中受灾户 3083 户，动迁户 284 户。总用地 16.51 公顷，规划总建筑面积 21.61 万平方米。

2011年后，淮南市利用棚户区改造，对沉陷区周边地区居住小区采取了以旧换新的改造，在九-大塌陷区周围建成了居仁村、桃园居、新建村等移民安置区。淮南矿务局还在原报废的煤矿上建成了小型的湿地生态公园。

#### 4.5.6 九大采煤沉陷区综合治理

前以述及淮南市采煤沉陷区的综合治理工作始于 2004 年元月国家发改委批准的淮南矿区采煤沉陷区综合治理项目，此次投资治理的范围是 1998 年以前国有煤矿采煤造成的沉陷区（1998 年以后造成的沉陷区和非国有煤矿采煤造成的沉陷区则不在国家此次补贴之列。这些采煤沉陷区的治理，采取“谁采煤谁治理”的办法），九大采煤沉陷区就位列其中。凡居住在沉陷区内的住户，都要求在 3-4 年时间内搬迁出去。《国家发展改革委关于加快开展采煤沉陷区治理工作的通知》（2004 年）规定安置区楼房户均建筑面积按照 60 平方米，平房户均建筑面积按照 50 平方米。但淮南市根据自身情况将户均建筑面积由 60 平方米扩大到 80 平方米，因此，九龙新村的安置房户型大都为 78-93 平方米。一个户头（住房征）一套房子，不考虑家庭人口的多少和原有居住面积的大小。原居住房屋不赔偿，新安置房需每平方米 360 元购买。

对此项目的评价，搬出九大采煤沉陷区的住户和没有搬迁而留居原地的住户产生了分歧。居住在重华社区九龙新村的居民属于已经搬出的人员，对目前的居住环境比较满意，他们认为过去矿业局分配的公房都是 20-30 平方平房，一户 20 几平方米，公用厕所，居住环境恶劣，凡是有点本事的人或条件好的人，早就买商品房搬出去了。九龙新村（重华社区）安置房户型是 87-93 平方米一套，每平方米只要 360 元，4 万多元就可以买下安置房，原来的公房虽然不予赔偿，但当初交给矿务局的押金（三-五千元）还能够抵扣房款。新区这边幼儿园、学校、道路、公交都是配套的，条件大大改善。

但少数（约 20-30 户）留下来未搬迁住户则有诸多不满。

王兆虎（男，42 岁，重华社区，下岗）：在分房标准上，不管自己有多少房子，多大房子，都只凭房产证得到一个分房户头，打个比方讲，几代十余口人，因为原来住的地方只有一个房产证，所以只能分到一个户头，两室一厅 70 多平方的房子，怎么能住三代人呢，不管之前的房子大小都是 70 多平方，之前是自己盖的房子，面积都比较大，都是几代人住在一块，200 多或者 300 多平方，比较大，但是分房的时候不管之前的多少平方，只给你一套 70 多平米的，之所以有些人没有搬走，实在是因为家里人多，70 多平方根本住不下，以前人没有办理房产证的这个概念，都是很多年前办的房产证，所以很多人没有办理房产证，之所以现在没搬迁的都是因为这个原因，就是讲房子本身面积不大，家里人口多，就只分给你一个户头。

刘鸿岐（女，47 岁，重华社区，无业）：俺们家是属于矿业集团的，现在还没有搬，还住在矿东村，那个时候房子有的是自己花钱买的，几千块钱，那个时候工资才几十块，现在那几千块钱也不退，还让你

花钱再买安置房，我是没有工作没有钱买不起几万块钱安置房，不是不在搬迁范围之内，20多年前，我们那都是花几块钱买的破房子，他们讲以后这房子就是你们自己住了，也不用交房租了，什么都不用了，然后房子漏雨也不给你修。以前父母是矿上的，跟着父母住，现在就我一个人了，我没有工作，没有收入，买不起那个安置房。

韩荣花（女，43岁，重华社区，市民）：我家现在没有办法，没有房子分，在西小街住了20多年，也没有户头也没有房产证，自己盖的，我想分房走。

针对他们的问题，我们也访谈了大通区的姚区长。

姚国飞（男，52岁，大通区副区长）

我们当时的政策是分户型78-93平方米，每平方米只要360元，只对户头（房产证），有分房户头就可以安置一套房。这本来是照顾这些人的，因为住在塌陷区矿业局职工宿舍中的这些人都是弱势群体。谁愿意住在那里？都是些几十年的简易平房，20几平方米，公用厕所，一住几十年，凡有点本事的人，早就买商品房搬出去了。我们制定这个政策本来就是在整体上照顾这些有困难的人，所以绝大多数人都搬出去了，无论是居住面积还是居住环境，都有明显改善嘛。搬出去1700户左右，这里包括矿业集团的1600户，一般市民的200户。剩下的只有20-30户。这些人留下来是因不符合安置条件，主要是：1）有些住户不在沉陷区内；2）不符合安置条件，如流动人口、无证自建房、不是淮南市户口等；3）已经安置了但不愿拆迁原来的住房，如，安置对象是父母（矿业集团的老职工），但子女不是，他们把安置房给子女了，自己就不搬了。对这些留居人口，我们也没有强制他们搬走，他们仍然住在那里。但是，我们淮南市政府还是要解决这些人的住房问题的，毕竟沉陷区不适宜居住。我们准备利用棚户区改造的机会，来做这件事。我们已经利用棚户区改造解决了一部分沉陷区外这样的问题，也有计划解决这些留下来的住户。

## 4.6 小结

社会评价调查表明，淮南市及所辖大通区的国民经济持续保持高速增长，城乡居民生活水平及收入水平进一步提高，法规建设不断完整、规范，教育、文化和卫生社会基础服务事业能够满足人民的基本需求并呈等稳步发展、不断进步的趋势。

因煤矿开采形成大面积地面塌陷，以及因塌陷而带来的一系列问题一直困扰着淮南市经济-社会的发展。近年来，淮南市已经采取了一系列措施力图解决这一问题，也取得了巨大的成就。采煤塌陷区综合治理项目自2004年实施以来，得到了绝大多数当地老百姓的支持，淮南市政府也严格按照国家的规定（甚至超过了国家的规定），给予沉陷区内的绝大多数居民以妥善的安置。对于少数不符合安置条件的留居居民，也没有强制他们搬走。因此，本项目区内不存在搬迁补偿纠纷，移民上诉、告状，有关土地的纠纷等历史遗留问题。

但由于治理条件的复杂，资金投入的不足，使得采煤塌陷区综合治理的难度相当大，虽然初步解决了塌陷区内居民的搬迁和安置问题，但遗留的生态问题还十分突出，再加上许多历史问题和体制矛盾的交织，塌陷区内的土地如何合理的利用开发也没有很好地解决。特别是九-大采煤塌陷区这样一些1998年以前国有煤矿采煤造成的沉陷区，还因为治理责

任主体因历史久远而灭失的原因，融资治理成为瓶颈，在这样的背景下，淮南市于 2012 年申请世界银行贷款项目，不仅想修复和治理九（龙岗）-大（通）采煤塌陷区的生态环境，还将通过土地的适度开发，在就业培训、基础设施、土地流转等方面使当地居民受益。

## 5 项目影响区现场调查结果分析（调查问卷见附录 1）

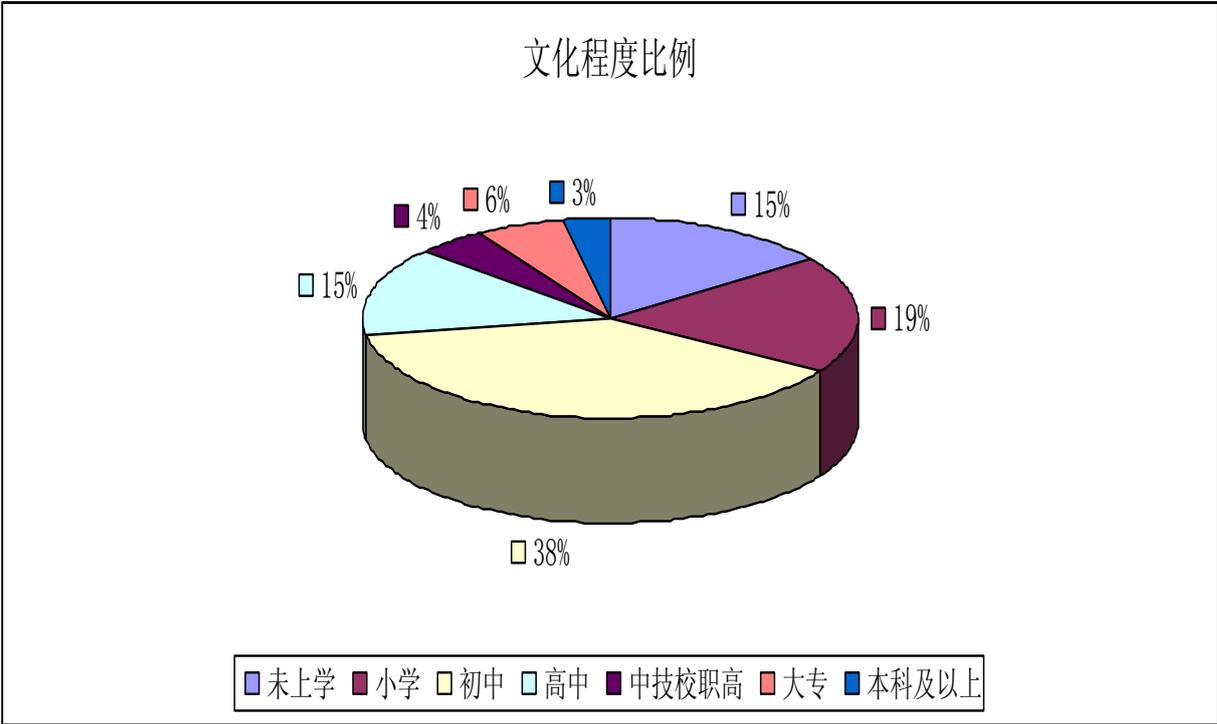
### 5.1 调查对象的基本情况

本次社会评价共发放 180 份问卷，收回问卷 175 分，其中有效问卷 155 份，通过整理分析得到了各类问卷调查对象的基本情况：

在 155 位问卷调查对象中，涉及人口 506 人，其中，男性 259 位，占全部调查对象的 51.19%，女性为 247 位，占全部调查对象的 48.81%。

在年龄结构方面，155 位调查对象的年龄主要集中在 36~45 岁，46~55 岁和 55 岁~65 岁三个年龄段，分别占全部调查对象的 28.79%、33.33%和 22.73%。即 36~65 岁年龄段的调查对象是本次问卷调查的主要对象，占了总人数的 84.85%，其中以 46~55 岁年龄段的人最多，且以女性为主。

在受教育程度方面，506 人中以初中文化程度者为最多，占全部人口的 38%，小学第二，占 19%，高中和文盲各占 15%。余下的分别是大专（6%）、中技校职高（4%）、本科及以上（3%）。与 2010 年第六次淮南市人口普查数据相比，初中的比例要低 4.36%，高中（加中技校职高）高 4%，小学的比例相当，但文盲率高 9%。



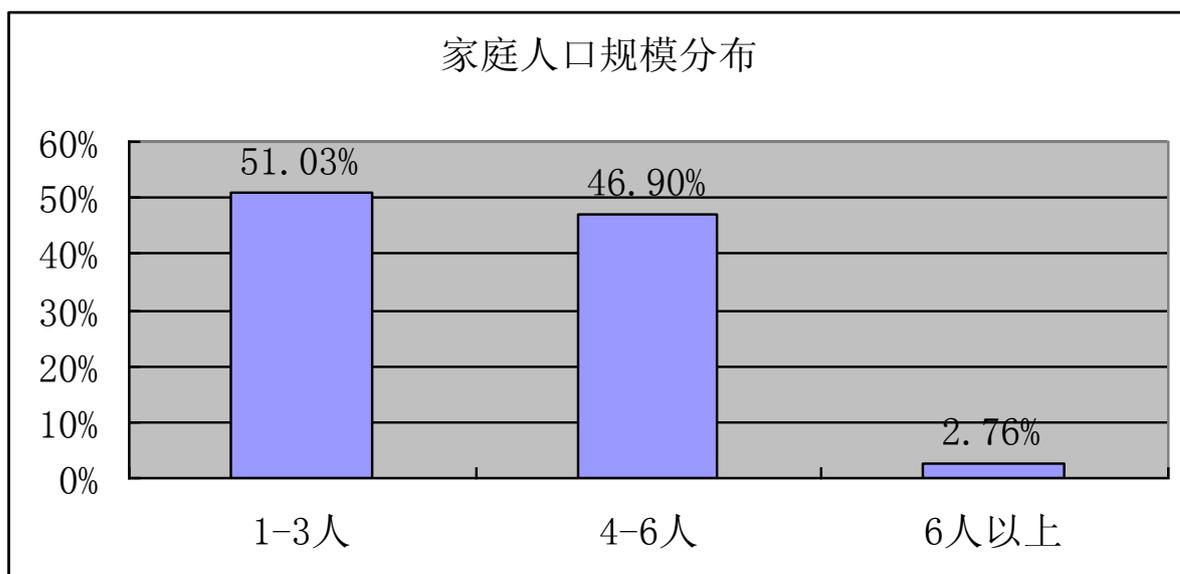


图 5-2 问卷调查对象家庭人口规模分布

家庭规模以1-3人的居多，占51.03%，4-6人46.9%，6人以上的家庭很少，仅占2.76%。

项目区附近，无论是农村家庭还是城镇家庭，家庭结构普遍为核心家庭，儿子结婚后不久或在有了自己的孩子后即与父母分家，单独过小家庭生活，女儿结婚称出嫁，离开父母到男方家庭或重建小家庭。家庭人口一般在2-3人。受到居住条件的限制，一些年轻夫妇没有足够的物质条件购买新房(城镇家庭)，或没有能力、没有宅基地新建住房(农村家庭)，和父母及已婚兄弟或未婚弟妹共同在一个院落生活。

## 5.2 当地居民的生计方式

由于项目区是处于淮南市中心区内的城乡交错带，已经很难用农村户口或城市户口来区别居民的生计。本报告以是否在当地有承包土地为标志，将当地居民基本分为两类，一是有地居民，二是无地居民，这种划分不仅反映生计方式上的差别，更重要的是他们在项目中所受的影响完全不同。有地居民是当地的农民，特别是陈巷村的农民，他们基本上不住在项目区内，但要受到征地或土地使用权流转的影响，而无地居民大多数是原矿业集团或其下属企业的职工与家属、小煤矿（窑）关闭前在小煤矿（窑）工作的矿工及家属，他们大多数居住条件不佳，部分居住在项目区内的居民还面临拆迁的风险。

### 5.2.1 有地居民

有地居民主要是指陈巷村的农民。早在 60 年代末陈巷村农民就因采煤塌陷而整体搬迁，搬迁到九大路北侧，主要是在今天的万象房地产开发的顺发泽润园一带。2008 年万象

房地产公司开发泽润园，陈巷村又整体搬迁到离项目区几公里之外的九龙农民新村，目前九大路两侧和项目区内只有少数陈巷村的农民住户。

从承包土地构成结构来看，陈巷村被调查户的户均承包土地 6.1 亩，其中，户均拥有果园 2.4 亩，旱地 0.375 亩，水田 0.625 亩，山地 2.45 亩。

淮南市气候温和、水源充足、土地肥沃，适宜生长多种作物，主要种植水稻、小麦、玉米、大豆、油菜等农作物，以及多种蔬菜和瓜果。由于项目区属于采煤塌陷区，基础设施不足，加之离居民点远，耕地管理粗放，主要是种植小麦、玉米、大豆、红薯等大田作物，以当地传统的农业生产方式为本。只是在九-大路附近，可以看到果园和蔬菜种植。

张书静 女 38 岁 陈巷村  
 有 1.3 亩承包地，都在被征范围内（规划中花卉交易市场，在九-大路南侧）。种植黄豆、玉米、小麦、蔬菜。每年开春就种青菜（如四季豆、豆角等），用一半地，另一半地是越冬后的小麦。两个月后，青菜就可以收获，一部分吃，大多数卖，收获后继续种其他蔬菜。5 月份收小麦，产 1000 斤左右，主要是自食，一部分卖了换大米。然后种黄豆，6-8 月份很干，就要用水泵打井取水，一般 10 - 20 米深，8 月收黄豆，300 - 400 斤，每斤 3 元。

王先生 64 岁 陈巷村 张大西队  
 农民种粮食每亩应该有 1000 元纯收入，成本（每亩）：种子 70 - 80 元，化肥 100 多元，耕种 60 元，农药 13 元，不灌溉，靠天吃饭。如果种蔬菜，一年万把块收入吧。果园不好说，因为最近几年征地很多，我们不能对外说果园收入是多少。（调查问卷显示果园产量的变幅很大，从亩产千斤到亩产四千多斤都有，但规模越大，亩产越高，这可能是因为规模大则需要专业化管理，但赔偿一般都按最高产量赔偿。）

被调查对象平均每年从事农业生产时间为 160 天，以种植业为主，种植业收入占家庭收入的 41.2%，其中，最少的是 1600 元/年/户，最多的可达 120000 元/年，平均是 28060 元/年。如果剔除最大和最小两户，平均收入是 13250 元/年。

表 5-1 有地居民 2012 年全年家庭各项收入构成

项目	最低	最高	平均	比例
种植业	1600	120000	28060.00	41.20%
渔业	0	0	0.00	0.00%
家禽/畜饲养	0	80000	8000.00	11.75%
工业	0	0	0.00	0.00%
建筑业	0	0	0.00	0.00%

商业和服务业	0	13000	13000.00	19.09%
交通运输业	0	0	0.00	0.00%
打工收入	0	62000	6800.00	9.99%
工资收入	0	30000	4800.00	7.05%
其他收入	0	48000	7440.00	10.93%
收入合计	3000	250000	68100.00	-

由于近些年城区的扩张，不断使村落的耕地面积趋于缩小，2012年，陈巷村人均耕地面积不足0.8亩，大部分村组居民已经成为城中村居民，与城镇居民一样，在城区居住楼房，有家庭成员在城镇就业。部分村民耕地数量减少，传统的农牧业生产难以支持家庭生计，以打工、商贸、餐饮、店铺等增加收入（见表5-1）。加上其它收入来源，陈巷村户均收入68100元，人均9625元。2012年，淮南市农村居民人均纯收入7835元，大通区仅7614元，陈巷村村民的人均收入一般高于附近的其它有地居民。

### 5.2.2 无地居民

无地居民过去多为矿业集团及其下属企业的职工和家属、小煤矿（窑）关闭前在小煤矿（窑）工作的矿工及家属，与有地居民相比，这类家庭的生计相对简单，主要是靠夫妻双方的工资或打工收入生活（见表5-2，5-3）。由于效益不好，或改制，或关闭，这些企业大都名存实亡（见表7-1）。这些职工或进入其他矿区工作，或买断工龄，自谋生计，所以，他们的家庭收入普遍不高。访谈得知，在表5-2，5-3其它收入中，社会保障、子女馈赠和银行利息的比重很大。

杨玉珍，女，55岁

小学文化程度，住在矿南居委会铁合金厂宿舍，城市户口，以前是搪瓷厂工人，电焊工，现已退休，每月退休1300元。丈夫许继良，60岁，是铁合金厂工人，1998年下岗，去厦门打工，搞机械维修，每月工资2000元，自己在2000年曾去厦门专门为丈夫做饭，有时也回淮南照顾家里，两头跑。2010年丈夫回来在洛河砖厂打工搞机械维修，每月1600-1700元，虽然工资少点，但不用我两头跑了。不过现在女儿已经出嫁，也不住在这里。

我已经退休了，由于家里有人要照顾，无法再工作了。以前是照顾女儿，现在是外孙女，周末回来。还要给丈夫做家务，他每天工作很累。我们的房子以前是铁合金厂的，但我们买下了产权。

吴云（又名吴小云），女，48岁

住在重华社区矿北村，农村户口，是附近的长丰县人。丈夫很早就9号井（淮南

九龙岗二公司 9 号井，离家很近) 工作，九二矿被封后就调到新二矿 ( 东辰公司谢家集区新二矿，离家很远) 上班，他也是农村户口。不会干别的，只能挖煤。我没有受过什么教育，所以一直就找不到什么事做，以前家里有三个孩子，一个老人，都需要人照顾。房子是矿里的，交过 3 千块钱的押金。生活全靠丈夫的工资，每月 3000 多元。以前是比较困难的，三个孩子读书，开销很大的，现在他们都长大出去工作了，儿子在合肥一家琴行工作。我现在有时间了，想做点事，但家庭经济基础太差，开个小店没本钱。我们这里属于三不管，没有居委会，虽属重华社区，但只是交水电费时去一下，还挺远的，想贷款还不符合条件，也没有人管我们。

表 5-2 无地居民 ( 矿北村) 2012 年全年家庭各项收入构成

项目	最低	最高	平均	比例
种植业	0	0	0	0
渔业	0	0	0	0
家禽/畜饲养	0	0	0	0
工业	18000	48000	0	3.25%
建筑业	0	0	0.00	0.00%
商业和服务业	12000	12000	12000.00	0.59%
交通运输业	0	0	0.00	0.00%
打工收入	2000	10800.00	18028	50.53%
工资收入	4200	57600.0	12156	34.07%
其他收入	500	36000.00	4125	11.56%
平均			35677.00	-

表 5-3 无地居民 ( 矿南居委会铁合金厂) 2012 年全年家庭各项收入构成

项目	最低	最高	平均	比例
种植业	0	0	0	0
渔业	0	0	0	0
家禽/畜饲养	0	0	0	0
工业	0	0	0	0
建筑业	0	0	0.00	0.00%
商业和服务业	0	12000	1200.00	2.43%
交通运输业	0	0	0.00	0.00%
打工收入	24000	144000	26400	53.50%
工资收入	12000	48000	13320	26.99%
其他收入	3840	30000	8424	17.07%
平均			49344	-

### 5.3 生活状况及社会分层

居民的就业情况，直接决定了其个人收入和家庭的生活状况。问卷调查显示，多数家庭都有已就业人口，以1人就业和2人就业的家庭居多。通常，有地家庭都有自己承包的土地，一般进入劳动年龄的人口直接以就业人口对待。无地居民还存在这样的情况，明明是家庭妇女，但在填问卷时依然填工人。当然，要客观地反应居民家庭的就业状况，对于本问卷调查是有难度的。由于对于什么算是就业，个人的认识差别很大，不少人认为有稳定收入的，甚至是在国家机关事业单位以及企业里工作才是就业，而将灵活就业（即以非全日制、临时性和弹性工作等灵活形式就业）等不视为就业。因此，在对是否就业的判断上，有较大的差异性。在问卷统计中，发现就业状况中的大量数据缺失，使得仅以该数据来统计就业或非就业状况，还较为困难。而且，在填写未就业人口的被调查人中，农民占到了三成，这与通常的统计口径有所不同。

问卷调查中，有地居民基本上78%居住在自有的房屋中，砖混结构，楼房，户均面积624m<sup>2</sup>；17%租房居住，还有3.8%寄住在亲戚朋友家，但租房和寄住的都是目前房屋被拆迁后处于临时过渡的状况。而无地居民基本上是单位分房，有一部分还没有购买产权。以矿北村为例，被拆迁住宅原属于矿业集团的职工宿舍，这些房屋都是30年前由淮南矿业局建造的，全部是砖木结构的平房（少量自行搭建）。2009年因年久失修成为危房而大面积拆迁，很多居住在这里的居户搬迁到九龙新区安置，但一些不够安置条件的住户（主要是农村户口或投亲靠友）无法得到安置，淮南矿业集团就留下两列十栋平房（总面积4248.08m<sup>2</sup>，户均仅71m<sup>2</sup>）作为他们的临时住所。由于居住条件极差（如吃水都要靠从附近的矿北社区办公楼或其他居住区取水），这些临时住户基本没有装修，也没有附属设施。

矿南居委会铁合金厂宿舍的情况与矿北村类似，63.64%的住户为单位分房但未购买产权（矿北村为80.33%），但单位性质更复杂，有铁合金厂、水泥厂、搪瓷厂等，还有学校。由于是采煤塌陷区，这些企事业单位已经关闭，或者搬迁。他们的住房年久失修，无人管理，受地面沉降影响而成为危房，也应该搬迁。实地调查表明，大通区政府已经对这些住户登记造册，准备近期搬迁，但仍然有几十户不满足安置条件得不到安置而不得不留下。

总的来看，无地居民中持有淮南市城市户口，是矿业集团或下属企业的正式职工（所谓满足安置条件），企业关闭后其住房、就业和福利等都能得到基本保障，但那些附近农村来矿上工作的农民工，尽管工作多年，在矿井关闭后生活和工作可能都不稳定。为了了解这些家庭现在的生活状况，我们对矿北村住户的户主现在的职业进行统计：有35.5%转向矿业集团他矿区或部门工作，但一般一个星期或一个月才能回来一次；19.3%退休或在家待

业，32.3%脱离矿业集团出外打工，还有12.9%未填写。

不论是在城区还是在农村，居民家庭因收入状况不同，生活状况差别很大，社会已经明显表现出贫困与富裕的层次化差别。问卷调查中，有地的陈巷村和九龙岗村居民自认为他们的经济状况属于中上等，达到42.86%，其次是中等收入家庭，占28.57%，中下等14.29%，低收入家庭14.29%。这与无地居民形成了对比，无地居民34%认为自己的经济状况在当地是低收入家庭，属于中等的占29%，中上等25%，但也有13%的人认为自己是高收入家庭。

这种社会分化要求项目的设计和目标是考虑不同阶层和团体的需求。从有地居民的角度来看，他们不住在项目区内，甚至有一定的距离，而且对目前的居住条件和环境比较满意，因此，他们对项目所带来的环境和社会效益关注不多。但他们有部分土地在项目区内，所以更加关注征地的标准、发放的程序，以及土地流转的方式、租期、租金和未来的就业问题。从无地居民的角度来看，他们大多数居住条件不佳和就业不尽如人意，部分居住在项目区内的居民还面临拆迁的风险，他们有强烈的改善他们居住条件和就业的要求。

社会评价调查表明，社会评价问卷调查的主要对象为36~65岁的以女性为主的农民或居民，并且受教育程度相对较低，这与该地区主要是农业区和采煤塌陷区有关，年轻劳动力主要在外务工，留在家里的主要为从事务农和家务的中老年人，他们文化程度相对较低、在外从事其它非农产业缺乏竞争力。

从生计类型看，该地区主要可分为有地居民和无地居民两大类。有地居民是指在当地有承包地的陈巷村村民，受益于中国近几十年快速城市化，这些农民一般拥有自己的楼房，收入来源也多样，除了传统的种（养）植业外，还有商业、运输业和打工收入。无地居民是原矿业集团或其下属企业的职工与家属、小煤矿（窑）关闭前在小煤矿（窑）工作的矿工及家属，他们大多数居住条件不佳，收入来源很单一，除了工资外，几乎没有其他收入或福利。

根据黄宗智研究，中国目前正发生着三大历史性变迁：大规模非农就业、人口自然增长减慢和农业生产结构转型。农业结构转型的特点是由追求高产量的粮经结构向追求高产值的粮经蔬果甚至是设施农业转变，被称之为“隐形革命”而区别于传统的“绿色革命”。受益于这一转变，城郊（中）农村的收入迅速提高。而大规模非农就业产生了普遍的非正规经济现象--农民工，他们没有享受到与企业正式职工一样的劳动保护和福利待遇。黄的理论适合于解释我们在九-大采煤塌陷区观察到的现象：有地居民和无地居民的生计区别和社会分层。

## 6 项目的社会影响分析

淮南世行贷款项目，不仅能改善当地居民居住环境，提高当地民众的生活质量，而且也能够通过项目区的基础设施建设，改善投资环境，带动当地经济建设，促进整个淮南市的转型和发展，因此，世界银行要求项目业主不仅仅关注项目本身的经济效益和财务上的可持续性，而且要从长远和广泛的角度，注重项目对整个淮南市社会发展的效益和作用，并对项目带来的社会效益进行连续的跟踪评估。

### 6.1 受项目影响的地区与人口

根据基线调查，项目区及其周边涉及大通区九龙岗镇和大通街道办以及田家庵区青丰社区，共计7个社区（红旗社区、淮舜社区、重华社区、新建社区、站后社区、矿南社区、青丰社区）和三个行政村（陈巷村、夏菜村、九龙岗村）。受项目直接影响的人口接近三万五千多人。另外，项目的建设还使多所学校的学生上学更加方便，多所医院看病更便利。从项目的环境和社会效益的外溢性来看，整个淮南市都应该属于受益区。例如项目影响区有多所学校和医院、商业也很发达，企业也比较多，很多人白天来看病、上学、上班，晚上回去，他们的人数可能超过项目区本身，遍及全市。项目建成后，盆景园和花卉交易市场等都是面向全市甚至外地所有人群的，因此，其受益的人群可能更为广泛。

项目区内居民点主要归属九龙岗镇的重华社区、红旗社区和大通街道办的站后社区、矿南社区四个社区，涉及居民点5个，人口近1928人。这些居民点受到项目的直接影响（见表6-1）。

项目区内集体土地主要涉及九龙岗镇的陈巷村，但陈巷村居民点在过去几十年里基本外迁完毕，只有他们的部分耕地还留在项目区内，本项目要征收陈巷村土地277.7亩，流转土地使用权1553亩，因此，他们是属于不居住在项目区内的直接受影响者，涉及410户，约2000人（陈巷村2012年末共有770户，3250人）。

表6-1：项目区内受影响的居民点

序号	居民点	镇或街道办事处	住户数	人口数	受影响的类型和大小*	潜在的社会风险**	其他
1	崇文村	九龙岗镇红旗社区	22	60	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	以前搬迁留下的
2	矿北村	九龙岗镇重华社区	60	212	因供水和环境改善而受到实质性正面影响。	低风险	以前搬迁留下的

3	水泥厂两侧 (包括矿南村、水泥厂宿舍等)	大通街道办矿南社区	368	1500	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	搬迁后留下的
4	淮南油脂合剂厂后无名居民点	大通街道站后社区	6	26	因搬迁而受到深刻负面影响	高风险	因本项目实施而需要搬迁
5	殡仪馆宿舍	大通矿南社区	38	130	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	

项目区周边北邻九龙岗镇的淮舜社区、新建社区以及田家庵区青丰社区，南接舜耕山风景区，涉及居民点 27 个，人口 26312 人。这些周边比邻地区的居民点也受益于项目区的环境和基础设施的改善（见表 6-2）。

表 6-2：项目区周边居民点

序号	居民点	镇或街道办事处	住户数	人口数	受影响的大小*	潜在的社会风险**	其他
1	高炉村与解放村	九龙岗镇红旗社区	100	400	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
2	药厂公房	九龙岗镇红旗社区	100	500	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
3	解放街	九龙岗镇红旗社区	50	200	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
4	技校生活区	九龙岗镇淮舜社区		3400	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	其中大公村+淮南村 1200 人，技校学生 2200 人
5		红旗社区		3700-3800	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	。
6	鲁庄	九龙岗镇九龙岗村		486	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
7	九龙岗村	九龙岗镇九龙岗村		498	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
8	东拐组	九龙岗镇九龙岗村		704	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
9	小农场组	九龙岗镇九龙岗村		385	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
10	沈岗一二组	九龙岗镇九龙岗村		329	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
11	沈岗三四组	九龙岗镇九龙岗村		335	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	

12	矿东村	九龙岗镇重华社区		1154	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	包括学校1所
13	医院村	九龙岗镇重华社区		893	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	包括医院1所
14	新市街	九龙岗镇重华社区		360	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
15	建设A区	九龙岗镇新建社区		866	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
16	建设B区	九龙岗镇新建社区		1146	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
17	建设C区	九龙岗镇新建社区		1449	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
18	前进村	九龙岗镇新建社区		587	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
19	泽润园			3000	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
20	夏菜村		200	700	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
21	陈巷村		30	110	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
22	淮南市公路局大通道班宿舍	大通街道站后社区	10	40	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	其中5家不在此长住
23	倪圩村	大通街道矿南社区	280	843	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
24	人民村	大通街道矿南社区	168	589	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
25	桃园居	大通街道矿南社区	504	2500	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
26	绿映村	大通林场(田家庵区)	150	750	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	林场路北
27	青丰村	青丰社区	68	338	因环境和道路改善而受到一般正面影响	低风险	

注：陈巷村 410 户 2000 人居住在九龙农民新村，属于项目区外的直接受影响者。未列入此表内。

项目区内一共有 36 家企业，其中正在生产的 7 家，共有职工 494 人，关闭或停产的 29 家（见表 6-3）。项目区内有公共服务单位 6 家，涉及 1105 人（见表 6-4）。

表 6-3：项目区内受影响企业

序号	企业	位置	运行状况	人数	影响类型和大小*	潜在社会风险**	其他
1	淮南油脂合剂厂	大通街道站后社区	停产		因拆迁而受到实质性负面影响	中等风险	
2	大通十号井	大通街道站后社区	关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	淮南市大通区第九煤矿北侧
3	淮南市天和工业锅炉配件厂	九龙岗镇陈巷村	生产	27	因拆迁而受到深刻负面影响	高风险	
4	大通一矿	九龙岗镇陈巷村	关闭		因拆迁而受到实质性负面影响	中等风险	
5	大通三矿	九龙岗镇陈巷村	关闭		因拆迁而受到实质性负面影响	中等风险	
6	皇建涂料厂	九龙岗镇陈巷村	停产		因拆迁而受到实质性负面影响	中等风险	
7	淮南市长青煤矿	田家庵区舜耕镇	关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
8	淮南市机厂砖瓦厂	大通街道矿南社区	关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
9	淮南农林处一号井	大通街道矿南社区	关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
10	大通机厂小煤矿	大通街道矿南社区	关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
11	淮南市农林处三号井	大通街道矿南社区	关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
12	淮南市大通区第九煤矿	大通街道矿南社区	关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
13	淮南市九龙建筑材料厂	九龙岗镇红旗社区	关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
14	石料厂		关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
15	淮南荧光灯总厂		关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
16	淮南市建材四厂	九龙岗镇红旗社区	关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	淮南市十四中南边
17	淮南市建材四厂炸药库	九龙岗镇红旗社区	关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	原淮南市建材四厂旧址
18	大通区第三煤矿	九龙岗镇陈巷村	停产		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	原淮南市垃圾场西侧
19	淮南钙镁化工厂		停产		因环境改善而受到一般正面	低风险	

					影响		
20	东辰四公司炸药库		停产		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
21	九一公司机械厂	九龙岗镇	停产		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
22	淮南市水泥厂	大通街道矿南社区	已经拆除		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
23	淮南福强商品混凝土搅拌有限公司	大通街道矿南社区	已经拆除		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	市水泥厂东南侧
24	淮南东辰集团有限公司九龙岗二公司	九龙岗镇	关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	林场路以南（九龙岗政府斜对面）
25	淮南市明涛铸件厂	九龙岗镇红旗社区	停产		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	原淮南市原建材四厂旧址
26	淮南市博泰矿用电器有限公司	九龙岗镇	停产		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	位于淮南东辰集团公司九二公司院内
27	淮南市力源体育用品有限公司	九龙岗镇	停产		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	位于淮南东辰集团公司九二公司院内
28	淮南市满汉建筑材料有限公司	大通街道矿南社区	生产	75	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
29	淮南众建新型建材有限公司		生产	85	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
30	淮南市天杰商品混凝土有限公司	九龙岗镇红旗社区	生产	135	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
31	北京中电环境工程材料淮南分公司	九龙岗镇红旗社区	生产	35	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
32	淮南市钱城信新型建材有限公司	大通街道矿南社区	生产	130	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
33	淮南市大通区第九煤矿	九龙岗镇	关闭		因环境改善而受到一般正面影响	低风险	同大通区九矿系一家企业

表 6-4: 项目区内受影响的公共服务单位

序号	居民点	镇或街道办事处	住户数	人口数	受影响的类型和大小*	潜在的社会风险**	其他
1	万人坑教育馆	大通街道矿南社区	运行	5	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	
2	安徽省淮南骑山集园艺场	大通街道矿南社区	运行	620	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	其中 500 人为戒毒人员、120 人为

							工作人员，每天值班人员 30
3	市大通殡葬馆	大通街道矿南社区	运行	57	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
4	基督教堂	大通街道矿南社区	运行	5	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	5 人为宗教人士，但教众有 400 人，有宗教活动是参加。
5	大通社会福利院	大通街道矿南社区	开业	410	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	其中收养儿童 300 人，职工 110 人。
6	骑山集文化陵园	矿南社区	开业	18	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	

周边地区涉及企业 10 家约 260 人（见表 6-5），公共服务单位 7 家约 2165 人（见表 7）

表 6-5：周边地区受影响企业

序号	企业	位置	运行状况	人数	影响类型和大小*	潜在社会风险**	其他
1	东方建筑设备租赁公司（十五中南侧）	大通街道站后社区	开业	30	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	该处有四个企业，都是钢材租赁公司，但属于九龙岗镇企业
2	老乙炔气厂	大通街道站后社区	停产	45	因环境（老垃圾场封场）和道路改善而受到深刻正面影响	低风险	
3	杰锚固体材料有限公司	大通街道站后社区	停产	40	因环境（老垃圾场封场）和道路改善而受到深刻正面影响	低风险	
4	大通区金字塔舞台灯具厂	大通街道站后社区	停产	10—20	因环境（老垃圾场封场）和道路改善而受到深刻正面影响	低风险	
5	若金化学锚固体技术研究所	大通街道站后社区	停产		因环境（老垃圾场封场）和道路改善而受到深刻正面影响	低风险	
6	凯威合成材料有限公司	大通街道站后社区	停产	20	因环境（老垃圾场封场）和道路改善而受到深刻正面影响	低风险	
7	淮南市石油化工机械设备厂	大通街道站后社区	停产	13	因环境（老垃圾场封场）和道路改善而受	低风险	只来上班

					到深刻正面影响		
8	矿务局多种经营公司	大通街道站后社区	停产		因环境和道路改善而受到实质性正面影响		林场路北，盛和机械分公司南
9	盛和机械分公司	大通街道站后社区	生产	125	因环境和道路改善而受到实质性正面影响		洞山东路南
10	曙光煤矿	大通街道站后社区	已封		因环境和道路改善而受到实质性正面影响		洞山东路南

表 6-6: 周边地区受影响公共服务单位

序号	公共单位	位置	运行情况	人数	影响类型和大小*	潜在社会风险**	其他
1	14 中	九龙岗镇红旗社区	运行	1305	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	学校有教师 105 名，学生 1200 名
2	九一小学	九龙岗镇红旗社区	运行	384	因环境改善而受到一般正面影响	低风险	教师有 28 人，外加 2 门岗，学生 384 人
3	通商银行	淮舜社区	开业	20	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
4	矿东集团精神病院	重华社区	开业	60	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
5	九二小学	新建社区	开业		因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	
6	沈岗小学	九龙岗村	开业	96	因环境改善而受到正面影响	低风险	
7	九龙岗镇政府及相关机构			300	因环境和道路改善而受到实质性正面影响	低风险	

## 6.2 项目建设的有利影响

项目的建设和实施将对社会各方面产生不同程度的影响，影响分为正面影响和负面影响两个方面。开展项目建设正面和负面影响分析，可以有效地识别、控制和规避项目建设的社会风险。

### 6.2.1 项目建设将创新淮南市采煤塌陷区环境综合整治的模式，为相关工作树立典范

地质条件复杂导致治理效果不佳使采煤塌陷区综合整治被认为是一个世界难题，尤其在中国这样一个人地矛盾突出的国家，除了复杂的地质风险外，还有环境治理资金不足和投

入机制不完善等原因，使整治的难度更大。为了使综合治理的思路更清晰，措施更有力，效果更明显，必须将改善民生、生态建设、社会和谐等重要工作统筹推进。无疑，本项目将塌陷风险分析与综合治理政策机制分析结合起来的思路是一种创新，对淮南市今后其它塌陷区的综合整治有积极的借鉴意义。

风险分析是指采煤塌陷对经济、社会、生态等方面造成的风险进行总结分析。采煤塌陷虽然是一种地质灾害，但其成因是人为的，造成的危害也作用于人类或人类的资产，因此，必须将自然、生态和经济、社会方面的风险进行综合分析才能全面把握塌陷风险的影响，预测未来的发展方向，采取正确的防控措施。

孔德刚（原淮南市农业投资发展有限公司总经理），男

淮南市第一批国家农业综合开发项目就淮南市塌陷区综合开发选了两个点，我们就在毛集的下集镇绿星园搞试点，当时就确定了填高挖深，宜农则农，宜渔则渔的治理原则，取得了很好的效果，成果还获得 1992 年淮南市科技进步二等奖。但现在这个地方已经是汪洋一片，全部沉到水底了，这就是没有考虑后期的风险问题。后湖模式以前也不错，但现在我不推荐了，因为当时也没有料到掘煤计划的改变，停止挖煤的地方现在又开始挖了。

综合治理政策机制分析的目的是如何运用制度、经济（市场）、管理、政治、法律等手段建立采煤塌陷区环境综合治理的长效机制，重点是治理资金的筹措和使用机制以及治理前后的准备、建设和管理运行机制，这是所有塌陷区治理所面临的共有问题。本项目将为此进行专项研究，以九-大塌陷区治理的实践为基础，梳理国内外塌陷区治理的理论和经验，提出综合治理的政策建议。这种理论联系实际的研究，具有极强的解释性和解决问题的能力，为其他塌陷区的综合整治提供了良好的样本。

### 6.2.2 项目建成后将创造良好的投资环境，促进房地产、旅游业的发展

根据实地调查，表 6-7 给出项目区周边的新区的楼盘价及其影响因素，由此可见，房价受多种因素的影响。我们以绿荫里为参照系（见图 1-1），绿荫里接临项目区的西北角，是洞山东路与舜耕南路的交汇点，背靠舜耕山森林，面对湿地公园，是一个交通极其便利，环境极其优美的地区。更重要的是，绿荫里隶属于田家庵区，有淮南市最好的学校和幼儿园，所以目前房屋均价（新楼）是 5000 元/m<sup>2</sup>，将来的升值主要取决于整个地区的城市发展，本项目的环境改善对其没有直接影响，而是通过对整个地区基础设施和环境的改善，间接地影响。因此，是一个很好的参照系，能使我们采取“有无”的比较法，粗略地评估和

分析本项目对周边房地产的直接影响。

居仁村-桃园居小区都是最近几年开发的小区，主要是安置从采煤塌陷区搬出来的原矿业集团的职工，分布在洞山东路的南北两侧。居仁村 6300 户，人口 21600 人，桃园居 2000 户，10000 人，无论是房屋的设计和建设（因为是安置房），还是交通和环境，都比不上绿茵里，再加上又不是学区，因此，目前平均房价是 3500 元/m<sup>2</sup>，比绿茵里少 1500 元/m<sup>2</sup>。本项目的实施，对该地段的影响不是很大，只是对其南部区域的环境（植被恢复）和交通（林场路属于本项目的关联项目）有所改善，因此，估计因项目而升值不超过 500 元/m<sup>2</sup>，幅度达到 14.29%。

瑞玮小区目前还在规划中，面积 286 亩，是瑞玮置业有限公司计划建设开发的居民小区连带五星级酒店的居住-商业小区。据公司韩经理介绍说，虽然瑞玮小区目前的区位稍逊于居仁村-桃源居小区，但由于是商品房，采取的是高标准的设计和小区建设，因此，房价不会低于居仁村-桃源居小区。本项目对该地段的影响是：中兴路将彻底改变该地段的区位，使之成为中兴路与洞山东路的交汇点，而环境治理的内容，将使该小区南部环境大大改善（植被修复和垃圾场封场），林场路的修建虽然不属于本项目内容，但属于本项目的关联项目。因此，南部区域可建高档的住宅楼，房价升值潜力大，平均可达到 1000 元/m<sup>2</sup>，幅度为 28.57%。

表 6-7 项目区周边的楼盘价及升值潜力

地点	目前房价	影响因素	升值潜力	地价
绿茵里	5000 元/m <sup>2</sup>	优良的交通-洞山东路与淮舜南路交汇、优美的环境-背靠舜耕山森林、良好的学区-田家庵区有最好的学校和幼儿园、优良的房屋设计	进一步的升值取决于整个地区基础设施的改善和房地产开发	100 万/亩
居仁村-桃园居	3500 元/m <sup>2</sup>	良好的交通-洞山东路两侧	本项目能改善其南部区域的环境和交通，估计升值 500 元/m <sup>2</sup> ，升值幅度 14.29%	70 万/亩
瑞玮小区	3500 元/m <sup>2</sup>	良好的交通-洞山东路两侧、优良的房屋设计	本项目能够改善其南部区域的环境和交通，本项目的中兴路能够大大改善其交通状况，估计升值 1000 元/m <sup>2</sup> ，升值幅度 28.57%	70 万/亩 (三年前，瑞玮的协议价是 36 万/亩)
泽润园	3000 元/m <sup>2</sup>	良好的交通-合徐高速连接线、优良的设计	本项目能够大大改善其南部区域的环境和交通，估计升值 700 元/m <sup>2</sup> ，升值	60 万/亩 (2008 年协议价)

			幅度 23.33%	16 万/亩)
新建村	2000 元/m <sup>2</sup>	交通和设计都不是太好	本项目能够改善其南部区域的环境和交通，估计升值 300 元/m <sup>2</sup> ，升值幅度 15%	40 万/亩
农民新村-九龙岗老城	2000 元/m <sup>2</sup>	交通和设计都不是太好	本项目能够改善其环境和交通，估计升值 300 元/m <sup>2</sup> ，升值幅度 15%	40 万/亩

万向顺发润泽园南抵九-大路与项目区隔路相望，北抵合徐高速连接线，一期工程 16 万 m<sup>2</sup> 住宅区已经建成。目前均价只有 3000 元/m<sup>2</sup>，而且销路不太理想。本项目的实施，将大大改变该小区南部的环境和交通（垃圾场封场、植被恢复、水系治理、万向路的建设。九-大路的改造也属于本项目的关联项目。），因此，升值空间可达 700 元/m<sup>2</sup>，幅度为 23.33%。

新建村位于九-大路北侧，2950 户，8600 人。与居仁村-桃园居小区类似，为近几年建设的采煤塌陷区的安置房，但目前房价只有 2000 元/m<sup>2</sup>，两者之间 1500 元/m<sup>2</sup> 的差价主要反映了区位和环境的影响。本项目对新建村的交通和环境都有一定的改善，但对其不利的区位没有根本性的改变，估计升值 300 元/m<sup>2</sup>，幅度可达 15%。农民新村-九龙岗老城位于九-大路东段，条件与新建村类似。

该地区目前的基准地价为 20 万/亩，但市场价格则根据区位、环境、整体基础设施的配套不同而有所差异。根据实地调查，目前淮南市的地价一般占房价的 30%，据此可计算出上述几个地段目前应有的地价（见表 6—2）。待本项目建成后，有效地改善项目周边地块的环境和基础设施，预计土地升值空间和幅度，与上述的房价相当。

以上分析只是估计项目对当周边地区房地产的直接影响。但是，项目对整个淮南市房地产发展宏观格局和旅游业发展的影响也不能忽视。

瑞玮置业有限公司韩经理 男

影响房价的因素除了环境之外，更重要的整个区域的基础设施配套。大通区在这方面不如田家庵区，因此人们愿意到田家庵购房，田家庵的居民肯定不会到大通区来购房。加之这个地方是采煤塌陷区，基础设施的建设历史欠账更多，所以房价高不起来，人们愿意住在洞山东路北侧，也不愿住在南侧，因为那边的基础设施好。如果世行项目能够使本区域的基础设施配套上一个台阶，再加上环境因素，这种格局也是可以改变的，因为大通区人员居住比较分散，房地产有开发潜力，但这需要时间。地价升值要比房价涨得快，比如国土资源部 2009 年公布了全国 620 个调查楼盘的相关数据。安徽省有 33 个楼盘，平均地价房价比是 24.55%，其中淮南市有五个楼盘，平均地价房价比是 16.8%，在安徽省最低，但现在淮南市差不多涨到 30% 了吧。我们是三年前与大通区政府协议的一个优惠价格，每亩三十六万，可当时的周围房价，如桃园居也就两千来块钱每平方米，

地价房价比也就 25%左右吧，现在恐怕 60-70 万都拿不下来。我们当初计划修建五星级酒店的初衷就是觉得大通区没有高档酒店，世行项目当然对我们的酒店有好的影响，环境好了，旅游的人多了，来此吃饭住宿的人也就多了。旅游的发展对房地产是有促进作用的，特别是商业地产。

### 6.2.3 项目的再开发利用项目，能够产生较大的社会-经济效益

首先，项目实施和后期的管理经营本身都能产生相当数量的工作岗位，能为当地居民提供较多的就业和创业机会，增加居民的收入。

花卉交易市场用工：园林养护师 8 名、园艺造型（修剪）师 4 名、专业管理人员 15 名、保安 6 名、环卫人员 4 名，合计，花木交易市场管理人员人数为 37 名。

苗圃用工：园区管理人员、组培中心技术人员、财务人员、苗木销售采购人员数量由苗圃运营单位根据自身具体情况决定工作人员数量。日常生产养护的普通员工，按照 1 人/2 公顷的比例，总共配置约 27 人的用工规模，主要工作内容为苗木的日常管护及生产，包括除草、浇灌、打药、修剪、幼苗种植、成苗出圃的挖掘、绑扎、装车等。

盆景园用工：根据不同经营户的生产规模决定不同的工作人员配备，小户型经营户 1 人、中户型经营户 2 人、大户型经营户 3 人，总计需要约 54 人的用工规模。盆景工的工作内容包括盆景的日常生产、加工、维护工作，如盆景的绑扎造型、修剪等。

环境生态修复子项也能提供大约 100 个工作岗位。

此外，花卉交易市场可以提供 4000 多个摊位，为失地农民、拆迁户、以及其他就业者的积极创业提供良好的平台。

苗圃和生态修复还需要流转陈巷村较大面积的集体土地使用权 1533 亩，这可以在增加农民稳定收入的同时，减少他们投入到农业生产的劳动时间和资金，使他们有机会转型从事其他行业，增加收入。

某女士，50 岁，陈巷村农民，住九龙农民新村

（这位女士是调查人员在项目区实地踏勘万向路走向时遇到的，当时已近中午，她正赶回家做饭，我们边走边聊进行了访谈）这里已经没有人了，村子已经搬走了，几年前就搬到外面住了。什么是土地流转（调查人员解释了土地流转）？我们当然愿意租呀，不用干活就能拿钱。我家在这里有 6 亩地，多的人家有十几亩地，要走 30-40 分钟才能到这里来干活，无法很好地管这些地，只能种点小麦、大豆等，靠天吃饭，一年也就千八百块钱，1200 元/亩很好了。

其次，再开发项目能够产生直接经济效益。

规划苗圃的苗木种植面积约为 49.1 公顷，以每亩苗木 6000 元纯收益、生产稳定时期每年出圃苗木面积比为 30% 进行估算，则苗圃的年预期纯收入在 132.57 万元左右。

盆景的市场价格除了盆景品种、规格的影响因素外，很大程度上受其内在的观赏艺术价值的高低而决定，不像苗木种植，同一品种的各个规格的价格基本上是较为稳定的。这些因素决定了在目前阶段无法对盆景园的年收益情况有比较直观的估计。但是可以肯定的是，盆景艺术在我国渊源悠长的历史让很多国人对盆景有着较高的兴趣和热爱，加上目前在盆景艺术在欧美许多国家都有着迅猛的发展势头，可以确定的是盆景产业作为绿色生态型的朝阳产业，其发展前景非常令人期待。

第三，苗圃基地和环境修复能够减少或控制化学肥料和化学农药的用量，减轻环境的面源污染，增加森林覆盖面积，提高覆盖率（含可达 35%），维持和保持生态系统平衡，对农业可持续发展和改善人居生态环境质量具有重要意义。

#### 6.2.4 项目的技能培训计划，将切实帮助受影响居民，特别是妇女实现就业再就业的目标

为提高当地居民劳动技能和综合素质，帮助当地居民实现就业再就业的目标，项目办委托大通区政府在充分的市场调查基础上，制定了一个切实可行的 5 年就业培训方案（见附录 2）。大通区和市妇联也承诺整合资源，与世行项目的培训结合起来进行。培训的工种都是经过市场调查而精心选择的，其中的服装制作是专为愿意接受培训的妇女量身打造，花卉交易市场的花卉销售也非常适宜妇女来经营。

淮南市妇联发展部金部长

目前我们要求各个区县乡镇妇联的培训为主，每年都培训，与人社局、农口联合。市妇联每年也有独立的培训，如“女能手能力提升班”，还有“双学双比”（学文化、学技术，比成绩、比贡献），潘集塌陷区妇女培训，当地搞得很好。

有这样的培训方案当然好呀，我们可以结合起来嘛，我们现在有专门的培训经费，省妇联每年大概有 2 万元，市财政专款 5 万元。

首先，妇女观念要改变，矿区妇女，老公在矿区工作，收入还不错，所以就有懒惰思想；城乡结合部，有小产权房出租，收入有保障，就不需要工作了，没有自我提高的思想。第二是提高素质，很多农村妇女不知道干什么，只知道干农活，但也知道如何利用新技术、新方法。

大通区人社局作为实施单位、大通区就业服务管理局培训中心、白领职业技术学校作为两个培训单位已经向项目办和大通区政府作出承诺，表明有能力实施这个 5 年就业培训方案（见附录 2）。

#### 6.2.5 老垃圾场的封场治理，能彻底解决垃圾裸露带来的污染问题，有效地控制垃圾对周边环境的影响，将直接改善附近居民生活质量和居住环境。

淮南市大通老垃圾填埋场位于大通地区老八沟塌陷区内的北部，陈巷村西侧，九-大路东50m处，该场启用于1984年，至2009年6月30日停止使用，服务年限长达25年。老垃圾填埋场堆填的主要为生活垃圾，由于陈巷排洪沟从垃圾堆体中间横穿而过，将其分为东、西两个区，其中堆填时间较长的西区布设了简易沼气导引系统，但是未按照国家标准建设，东区尚未布置沼气收集导引措施，存在着火灾、爆炸等隐患。整个大通垃圾填埋场场底均未进行防渗处理，渗滤液未加处理直接流入陈巷排洪沟或地下水层。而陈巷排洪沟是东部城区的主要排洪沟，渗滤液沿着陈巷排洪沟最终流入淮河，严重污染了周围的地表水和地下水。陈巷排洪沟两侧堆体坡度较陡，垃圾随时会有滑入陈巷沟的可能。同时，距离该垃圾堆放场不到300米即是居民小区，受该垃圾场影响，小区居民的身体健康受到严重威胁。

王先生 64岁 陈巷村 张大西队

我的房子已拆，目前过渡租住在老乙炔气厂大院里（垃圾场北约300米），等待新村建设，新村在农民新村那边。这里环境极差，一是靠近路边，路况不好（指九-大路），车来车往，灰尘大，噪音大。二是在垃圾场附近，空气污染，尤其是夏天，蚊蝇蔽日，臭气熏天，我都不敢把我孙子抱出来。如果这里改成公园就好了，空气好，我就可以抱着孙子经常到外面走走，早上还可以晨练。

根据可研报告，老垃圾场的封场治理，将有效控制对地下水的污染，清除滋生蚊苍的环境，减少发病率，直接降低居民的医疗开支 106.26 万元。

#### 6.2.6 项目建成后，将完善项目区的路网和其他基础设施，减少出行时间，提高居民的生活质量

基础设施主要是通过区域内 4 条道路以及道路下的供水管道工程的建设，雨污分流分区，达到加快项目区干道网的形成，改善区域的交通条件、供排水状况和投资环境。

规划中的中兴路是连接淮南市南北交通的要道之一，如果建成将使洞山东路两侧的居民无需绕道淮舜南路或 206 国道而直接通往南城区，从而节省出行时间和成本，而洞山东

路两边正是淮南市实施东进战略的重点区域。中兴路也是项目区与外部连接的重要通道，它贴近规划中的盆景园、临近花卉交易市场、穿过苗圃基地，这些地方都是物流和人流比较集中的地方，需要良好的交通状况使淮南市民更容易地进入项目区，使项目区成为淮南人民享受休闲与教育的基地。

**苏女士 49岁 出租车司机**

去龙湖公园的路上，与出租车司机苏某（女，40岁）交流，当我们简短地告知她项目的基本情况后，她说我知道那个湿地公园（指现有的矿业集团建成的小湿地公园），经常有人去那里，所以我知道，大多数是淮南市的市民，是个很好的地方。希望把停车场搞好，不要像龙湖公园，车一多就堵得很。把垃圾桶、厕所建好，环境就好了。你看今天车特别多，为什么？因为龙湖公园每个周末都有花卉市场交易，所以，来往的车辆和人员特别多，车没地方停，我们也怕到这样的地方来，来了就出不去，地方太小了。当我们告诉她项目区要建一个100多亩的花卉交易市场时，她很高兴地说，那太好，以后去那里的人多，我们的生意也好做，但一定要把停车场建设好。

道路建设所产生经济效益包括节约车辆运行成本、节约出行时间、减少交通事故损失。

表 6-8 是根据可研报告得出的交通效益的预测。

表 6-8 未来各特征年实施本项目效益汇总表（元/年）

年份	车辆运行成本节约	所占比例	出行时间价值节约	所占比例	减少机动车事故损失	所占比例	合计效益（元）
2017年	12378594	67%	3382050	18%	2647081	14%	18407725
2020年	18888870	60%	7764793	25%	4655131	15%	31308793
2030年	43415497	58%	19228789	26%	12020278	16%	74664565

### 6.2.7 项目建成后，将大大改善原有道路的路况，改善当地的生活环境

除了中兴路外，项目还将建设3条连接项目区内交通的道路：九孔路、万向路和沿山路。其中，万向路是改建，目前只是一条泥质的乡村道路，机动车辆通行困难，其他两条道路都是新建。

九-大路和林场路是项目区的南部界线，虽然不在本项目的资助之列，但淮南市政府承诺为了配合项目的进行，与项目建设的道路形成网络，要加快对这两条道路进行改造和建设，因此是本项目的相关联项目。九-大路目前路面破损非常严重，两边也没有绿化。雨天时，路面坑洼处被积水遮盖，对自行车和机动车都是极大的安全隐患。晴天时，地面扬尘大，汽车驶过行人纷纷掩鼻，两边的居民和行人深受其害。我们调查人员有时打的去项目区调查，经常拒载，出租车司机都不愿去那里。

林场路现有道路是泥质的，长年失修，部分地段也不连续，经常有重型卡车进去拉煤、煤灰和建筑材料，造成路面坑坑洼洼，晴天灰尘弥漫，路人深受其害，雨天泥泞湿滑，人车难入。

张女士 十号井（2012 年关闭）看守人员，住在林场路东段路边  
 这里生活太艰苦了，道路不好，是泥质的，坑坑洼洼，来的还都是重型卡车，拉煤、矸石、煤灰等，晴天车来车去全是灰尘，雨天车也进来，对道路的破坏很大，路面泥泞行人无法行走。家里白天都不敢开门，灰尘一层一层的，无法清理，实在是受不了，我丈夫身体本来就on不好，我们可能马上就离开这里回老家了。

## 6.3 土地增值受益机制

### 6.3.1 土地面积及权属

土地增值受益带为项目区北侧在洞山东路与林场路(中兴路以西)及九大路（中兴路以东）之间的地带，包括 10 个地块（见图 1-1）。以规划中的中兴路为界，在规划上分属两个区域。中兴路西侧 91.84 公顷的面积，属于《淮南市泉大资源枯竭地区控制性详细规划》的一部分，中兴路东侧 103.37 公顷的面积，属于《淮南市九龙岗地区控制性详细规划》的一部分。

根据土地权属资料和两个控规，及各个斑块的土地权属面积，土地总面积为 195.21 公顷（2928.15 亩），其中集体土地 49.36 公顷（740.4 亩），分属田家庵区的青丰社区、大通区的倪圩村、陈巷村、夏菜村。国有土地 145.85 公顷（2187.75 亩），各个斑块内的土地权属面积见表 6-9。

表 6-9. 项目收益带土地权属及面积

编号	实际面积	集体面积	集体单位和人口		国有面积	使用单位和人口	
			单位	人口		使用单位	人口
C01	14.05	2.83	陈巷村	25	11.22	大通林场	400
C02	45.45	18.73	陈巷村	75	26.72	顺发恒业有限责任公司	3000
E01	19.69	6.75	夏菜村	700	12.94	九一公司	300
E02	24.18	-			24.18	矿业集团	4048
K01	24.24	12.45	青丰社区	339	11.79	大通林场	750
K02	14.50	8.60	大通街道	843	5.90	大通林场	589
K03	8.52	0.00	——		8.52	矿业集团	2500
L01	11.06	0.00	——		11.06	矿业集团	

L02	18.08	-			18.08	淮南市政府	
L03	15.44	--	大通街道	230	15.44	淮南市政府	147
总计	195.21	49.36		2212	145.85		11734

注：E01 分属项目区和受益区两部分，此处为受益区内的面积。

国有土地中已经完成开发的是 C02, E02、K03 斑块的 59.42（891.3 亩），已经完成收储的是 L02、L03 斑块的 33.52 公顷（502.8 亩），因此，将来能够收储的国有土地 52.91 公顷（793.65 亩）

### 6.3.2 人口概况

根据实地调查该地带的人口为 13946 人（见表 6-9），其中农村人口 2212 人（青丰村、陈巷村、夏菜村、大通街道），城市人口 11734 人，其中，已经通过棚户区改造、商品房购买得到安置的有 9548 多人。

#### 6.3.2 土地升值受益机制

**城镇居民：**项目收益带城市人口 11734 人，其中有 9548 人在区域内已开发的居住小区内购置房产。他们的房产会随着土地的增值而增值，从而他们将会自然地从事土地增值中收益。另外 2186 人将来在国有土地收储过程中会受到影响，他们将按照就地就近原则安置，安置房屋建筑面积为现居住面积的 1.2 倍。如安置点不在区域内，土地价值及其升值空间不低于区域内的土地。

**农村居民：**206 国道以西农村人口 2212 人。共有 49.36 公顷（740.4 亩）集体土地，其中耕地为 26.2 公顷（393 亩）分布于两个村，包括陈巷村和夏菜村，宅基地为 23.16 公顷（347.4 亩），分布于陈巷村，夏菜村，青丰社区和大通街道。为让这些人口从未来集体土地开发升值中受益，政府将做以下安排：

- 1) 严格执行综合区片价每两年调整一次的规定，以保障土地升值能及时体现在新的土地赔偿标准中。在项目实施期间至少调整三次，分别于 2015 年，2017 年及 2019 年进行调整；
- 2) 每年征收的土地面积原则上不超过集体土地面积的 20%。以保障未来几年土地升值后有土地可征，从而使农村人口能从土地升值中受益。由于目前集体土地只有 49.36 公顷，在项目实施期间每年在该区域内征收集体不超过 10 公顷。
- 3) 对农村居民按照相关政策实行留地安置。具体办法是政府在按照区片价补偿受影响人，完成征收后，按实际征收村集体土地面积的 5-10% 政府划拨国有建设用地给村集体用于发展村集体经济，以保障失地农民能从未来土地升值中获得收益；

4) 对于农民住房严格就地还建或就近安置的原则进行安置，以保障农村移民的安置房屋能够随土地升值而升值

#### 6.3.4 监测机制

目前中国政府对于土地收储的过程中的征地拆迁和后期开发，已经有严格的监督机制和审计程序。淮南市也不例外，其步骤首先是市政府根据国家相关法律和政策制定征地拆迁政策和方案（本项目征地拆迁政策和标准与目前淮南市实施的征地拆迁政策一致），然后由属地的区（县）人民政府根据方案实施征地拆迁，或由它们委托有资质的房地产公司实施征地拆迁。同时由市审计局委托区（县）审计机关审计征地拆迁过程，市审计局要对审计结果以两种方式进行审计检查，一是实地抽查，看是否严格按征地拆迁方案执行；二是对帐目进行审查。市政府收储部门根据市审计局认定的审计结果付款。在项目结束前，市审计局还必须对整个项目的成本进行认定，这包括征地拆迁的前期费用如评估和丈量费等。本项目对当地居民从土地升值中受益的监测安排如下：

- 1) 外部移民监测单位将当地居民从土地升值的受益状况纳入移民监测报告。
- 2) 监测范围包括具有升值潜力的所有地块。
- 3) 报告内容包括：
  - 项目实施期间每年在国有土地收储及集体土地征收的数量
  - 土地收储和征收影响的人数
  - 安置的地点
  - 安置房的市场价格
  - 集体土地地区片价的调整
  - 集体土地预留安置用地的数量，位置及开发利用情况
  - 集体预留安置用地收益的分配情况

### 6.4 负面影响

#### 6.4.1 项目的实施将涉及部分永久征地和房屋拆迁

项目建设将不可避免的需要永久征收和临时占用部分土地，从目前的设计结果来看，虽然各子项目为了减少征地拆迁而优化和修改了设计，但还是有几个子项目占用了国有和部分农村村民的土地，还涉及 6 户居民的拆迁安置。

从现场调查和访谈的情况来看，移民对于征地拆迁的关注程度比较高，因此做好相关的补偿安置工作对项目的顺利进行至关重要，必须通过适当的补偿安置措施来弥补这一影

响。

#### 6.4.2 项目的实施将涉及部分厂矿的搬迁

本项目直接影响 5 个企业，但大多都已经停产，只有 1 个仍然在运营：天和锅炉辅件厂需要妥善补偿安置（见表 6-10）。

表 6-10 受项目直接影响的企业

名称	现状
大通区三矿	停产
大通区一矿	停产
皇健涂料厂	停产
天和锅炉辅件厂	运营
淮南油脂合剂厂	停产

#### 6.4.3 项目施工期间对居民正常生活产生的干扰

项目的施工会给附近的居民和企业带来噪音污染、扬尘、交通不安全等隐患：如管网的铺设可能会破坏原有的基础设施，也可能会截断或占用部分道路以致影响到居民的出行，还可能造成施工时的噪音、灰尘和治安问题等。这些情况都需要项目业主和施工单位对施工进行妥善的安排，以尽量减轻对居民的影响。

### 6.5 潜在风险

除了上述的积极的和负面的影响外，三峡大学根据项目区的社会经济现状和本项目的特点，识别了可能影响本项目目标实现的潜在社会风险，这些风险如果不采取合适的避免措施，就有可能形成负面影响，主要存在以下几个方面：

#### 6.5.1 移民安置风险

近年来，我国一些地方由于征地拆迁带来的社会冲突比较突出。为了平息被征地农民的不满，减缓我国工业化、城镇化过程中由于大规模农地非农化引发的社会冲突，我国政府不断在改革征地补偿制度和政策，规范了农地征收程序，并逐年提高了征地拆迁的补偿标准。中共十八大报告又明确提出：“改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例”。由于农地征收补偿标准频繁调整，导致移民对征地拆迁的补偿标准预期不断攀升，可能给项目征地拆迁带来新的难题。

移民的另一个潜在风险就是由于环境的改变或自身经营的失败，移民可能面临陷入经济贫困和社会适应受挫的风险，使其成为社会的弱势群体，影响社会经济的正常发展。

### 6.5.2 土地流转风险

由于陈巷村人均耕地不足 0.8 亩，土地流转并不是很普遍，大规模的土地流转经验更是乏善可陈，土地流转的形式和时间、合同的签订和管理、租金的确定、退出的机制等都还存在着很多的不确定性，因此，土地流转存在以下风险：

(1) 近几年征陈巷村征地增加较多，导致农民对征地的预期不断攀升，影响了农户加快土地流转的积极性，一定程度上制约了土地流转进程。

(2) 监督管理风险。由于涉及的农户较多，这就必然带来土地合作组织在资产管理和利益分配上的有效监管问题，如果这方面制度设计存在缺陷，则难以避免监管的风险。而且土地流转涉及到利益问题，在很大程度上也是由于监管风险所引起。

(3) 经济纠纷风险。由于缺乏经验，可能导致流转程序不到位，法律手续不完备，常常导致责、权、利不明确，引起难以调解的土地纠纷。如果没有健全的监管机制作保证，农民利益就无法得到保障，就会因流转费用或合同问题产生纠纷。

### 6.5.3 公众协商和参与不足的风险

从 20 世纪 80 年代末期开始，参与式方法作为一种工作方法和手段，在中国一些国际发展援助项目的规划、设计及实施中，逐渐得到了广泛应用。参与式方法对于改进项目方案设计、取得项目各有关利益群体的理解、支持与合作等起到了积极的促进作用。但这种自下而上的协商方式与我国行政机关通常的自上而下的管理方式很不相同，因此可能会受到政府工作人员的忽视。本项目是淮南市第一个世行项目，世行办和相关政府部门也存在着对这种方法运用经验不足的现象，因而可能会产生下列风险：

(1) 项目的目标和功能不能完全实现。本项目是一个公益性的环境整治项目，只有当地的居民对自己周边的环境问题体验最深。项目最终的目的还是要服务于当地民众的，如果没有当地居民的充分参与，很可能项目实施后得不到群众的理解和支持，项目实施的质量得不到保证，目标和功能也不可能完全实现，甚至项目的开工和完成都会受到影响。

(2) 如果缺乏妇女的参与，可能使妇女的合法权益得不到保障，带来性别不平等问题。如果没有弱势群体的参与，他们的特殊要求没有考虑，也没有特殊的扶持政策，可能会使他们的生产、生活恢复变得十分困难。

## 7 利益相关者分析

项目利益相关者是指与项目设计、建设、运营有利害关系的群体或机构。进行利益相关者分析首先要确定有哪些利益相关者，利益相关者关注的主要事项有哪些，并对利益相关者的影响力进行分析（权利和地位的拥有程度、组织机构的级别、对战略资源的控制能力、与其他利益相关者的权利关系）。

在项目决策和实施阶段分析各利益相关者，主要是大致确定各利益相关者的利益诉求是否反映在项目决策之中，对于一些群体，主要是移民群体，由于其利益诉求可能被业主弱化，因此会导致移民群体的发展权得不到保障，从而影响社会公平、公正，会加大贫富差距，不利于社会均衡、协调发展。

### 7.1 利益相关者的识别

利益群体的划分一般按照群体与项目的关系及其对项目的影响程度与性质决定，即利益相关者。利益相关者包括主要利益相关者与其他利益相关者。主要利益相关者是指项目直接或主要的受益者或者主要的受到损害的群体或者机构；其他利益相关者是指对项目有间接影响的群体或机构，如项目业主、项目咨询机构等。

三峡大学通过对项目的分析和现场调查，认为本项目的主要利益相关者有以下几类：(1)项目内及周边受益居民；(2)项目区内的企事业单位；(3)移民。其他（次要）利益相关者包括：(1)项目办和其它相关政府部门，(2)项目咨询单位、项目施工单位。

#### 1. 主要利益相关者

##### (1) 项目区内及周边居民

项目区居民包括项目受益居民、建设征地引起的移民和弱势群体等。

九-大采煤塌陷区大面积的地面塌陷，造成生态退化，对各种基础设施、居民区和耕地不同程度的破坏，特别是旧垃圾场所发出的异味以及对水体的污染给周边居民的生活带来了较大的影响。上述的问卷调查表明，155位调查对象中有113位调查对象对自己的居住环境非常不满意，认为水污染是其所在地的最主要污染问题，占全部调查对象的73.68%，接下来的是工业垃圾和生活垃圾的处理以及大气污染（见表10-1）。本项目的建设将有效缓解这些突出的环境问题，改善项目区内居民的生活环境。

由于资源枯竭，矿井关闭，给煤矿工人的生活 and 就业造成负面影响，本项目的建设和运行将产生大量的就业机会和创业平台，同时针对受影响群体制定了周详的培训计划，提

供资金保障，在一定程度上能够减轻当地居民的就业压力。

本项目的建设将不可避免的将带来建设征地和拆迁的问题。根据《移民安置行动计划》，各子项目需征收各类土地共计 亩，其中征收农村集体土地为 亩；涉及 6 户居民的拆迁安置，因此也将不可避免的产生非自愿移民。同时，项目施工可能给项目区附近居民带来不可避免的干扰和影响，项目的建设也需要这部分居民的支持。

## (2) 项目区内和周边的企业

调查范围内包括众多的企业，企业根据所属性质分国有企业（包括下属公司）、集体企业和民营企业（见表 7-1）。

表 7-1 项目区内及周边地区部分工矿企业一览表

序号	工矿企业名称	关闭、停产年份	权属	备注
1	淮南市长青煤矿	2012 年关闭	私企	原属田家庵区舜耕镇
2	淮南市机厂砖瓦厂	2009 年关闭		原属东辰公司下属企业
3	淮南农林处一号井	2005 年关闭		原属东辰公司下属企业
4	大通机厂小煤矿	2006 年关闭		原属东辰公司下属企业
5	淮南市农林处三号井	2005 年关闭		原属东辰公司下属企业
6	淮南市大通区第九煤矿	2012 年关闭		原属东辰公司下属企业
7	淮南市大通区第一煤矿	2000 年关闭		九龙岗镇办企业
8	淮南市常压锅炉厂	2005 年停业	私企	
9	淮南市大通区第三煤矿	2012 年关闭	集体企业	原淮南市垃圾场西侧。
10	大通区三号井	2012 年关闭		同大通区三矿系一家企业
11	淮南市九龙建材料厂	2005 年关闭	集体企业	淮南建材四厂办集体企业
12	淮南市大通区第九煤矿	2012 年关闭		同大通区九矿系一家企业
13	淮南市大通区第十煤矿	2012 年关闭		淮南市大通区第九煤矿北侧。
14	料厂	2010 年关闭	私企	
15	石料厂	2010 年关闭	私企	
16	淮南荧光灯总厂	2002 年关闭	国企	原属淮南东辰公司下属单位
17	淮南市大通区第五煤矿	2000 年关闭	私企	淮南市十四中东边
18	淮南市建材四厂	2000 年停产	国企	淮南市十四中南边。2009 年关闭。
19	淮南市建材四厂炸药库	2000 年关闭		原淮南市建材四厂旧址。
20	淮南市金属结构厂	2004 年停产	集体企业	属大通街道下属企业。九-大路西侧。
21	淮南市铁合金厂（乙炔气）	2002 年停产	集体企业	属大通区下属企业。九-大路西侧。
22	淮南钙镁化工厂			
23	东辰四公司炸药库	已封	国企	

24	九一公司机械厂		国企	
25	淮南市水泥厂	正搬迁	私企	改制为淮南巨石水泥有限公司
26	淮南福强商品混凝土搅拌有限公司	正搬迁	私企	市水泥厂东南侧
27	淮南市满汉建筑材料有限公司		私企	市骑山园艺场以南。生产经营各种石料
28	淮南东辰集团有限公司九龙岗二公司		留守处	林场路以南（九龙岗政府斜对面）。属东辰公司下属企业
29	淮南众建新型建材有限公司		私企	改制前为淮南市九龙岗轮窑车
31	淮南市天杰商品混凝土有限公司		私企	原建材四厂旧址（206国道东侧）
32	北京中电环境工程材料淮南分公司		国企	原淮南市建材四厂旧址。
33	淮南市明涛铸件厂		私企	原淮南市原建材四厂旧址。
34	淮南市隆兴建材有限公司		集体企业	属大通街道下属企业。
35	淮南市博泰矿用电器有限公司		民企	位于淮南东辰集团公司九二公司院内。
36	淮南市力源体育用品有限公司		民企	位于淮南东辰集团公司九二公司院内。
37	淮南市钱城信新型建材有限公司		民企	淮南市满汉建筑材料有限公司西侧。
38	九一砖厂		民企	租用九一矿土地的民企
39	东方建筑设备租赁公司	停产	民企	十五中南侧
40	杰锚固体材料有限公司	停产	民企	原铁合金厂大院里
41	大通区金字塔舞台灯具厂	停产	民企	原铁合金厂大院里
42	若金化学锚固技术研究所	停产	民企	原铁合金厂大院里
43	凯威合成材料有限公司	停产	民企	原铁合金厂大院里
44	矿务局多种经营公司	停产		林场路北，盛和机械分公司南
45	盛和机械分公司	生产		洞山东路南
46	曙光煤矿	已封		洞山东路南
47	皇健涂料厂	停产		九-大路南
48	垃圾处理厂			九-大路南-垃圾场北
49	天和锅炉辅件厂	生产	私企	九-大路南
50	淮南油脂合剂厂	停产	集体	垃圾场北东-林场路南

为了该地区的环境整治，淮南市大通区最近要求，项目区内的工业企业无论是关闭的还是正在运营的，均将有步骤地实施拆迁。

## 2. 其他利益相关者

其他利益相关者是指与项目的方案规划设计、具体实施等相关的人员或机构，主要包括项目业主、项目咨询和实施机构以及政府相关部门等。

### (1) 项目业主

淮南市世行项目办作为本项目的业主，承担着项目前期论证和研究、中期建设和后期运行管理的多方面责任，该项目是否能顺利实施推进，并实现保护生态环境和良好经营效益的双重目的，与其对项目的操作方式和方法有着至关重要的关系。

### (2) 项目咨询单位、施工单位

项目设计与施工单位通过项目业主与项目发生联系，是项目较为密切的利益相关者。本项目的工程量大，建设周期长。项目的设计关系到项目的规模 and 影响程度，关系到项目是否可以顺利实施；而项目施工期间，施工单位将对项目区的居民产生一定影响，施工单位的施工质量将直接影响环境治理的效果。

### (3) 政府相关部门

本项目的建设 with 实施离不开政府相关主管部门的支持和 help，政府出台的相关政策甚至会对项目的建设 with 运行产生相当重大的影响。因此，政府相关部门也是本项目的利益相关群体。

九-大塌陷区环境综合治理项目利益相关者详见表 7-2。

表 7-2 九-大采煤塌陷区综合治理利用世行贷款项目利益相关者一览表

项目名称	利益相关者	群体名称
资源型城市（淮南市）可持续发展工程采煤塌陷区综合治理利用世行贷款项目	主要利益相关者	(1) 项目区及周边地区的居民 (2) 项目区及周边地区的企业 (3) 移民
	其他利益相关者	(1) 项目业主（项目办） (2) 项目咨询单位 (3) 项目施工单位 (4) 政府相关部门

## 7.2 利益相关者的需求

分析各类主要利益相关者的需求，有利于识别项目的主要社会影响，减轻项目造成的负面影响，规避项目潜在的社会风险，促进项目的顺利实施。由于不同利益相关者在项目中所处的地位不同而有着各不相同的需求，即使同类的利益群体，由于其所在地区的社会经济发展水平不一致，其需求也存在差异。针对不同地区不同利益相关者的需求，三峡大

学主要通过不同群体的座谈和访谈来获得相关的信息。

### 1) 项目区及周边居民的需求

项目区及周边居民包括项目受益居民、移民、弱势群体等主要利益相关者。

调查发现，项目区及周边居民生活受到了空气、水体、垃圾及固废污染等问题的影响，迫切希望通过环境治理项目减轻上述一系列的环境污染与破坏的影响，改善生活质量，拥有一个健康安全的生活环境。

社会评价工作组通过对项目区居民的问卷调查，分析了他们的具体需要。根据对上述 155 位调查对象的统计分析，126 位调查对象（82.65%）都支持项目的建设，认为自己周边的环境需要改善。在问及周围最需要治理的环境问题时，其总的排序是水污染、工业垃圾、生活垃圾、大气污染。但根据访谈的结果，各个不同居民点的利益诉求还是有差异的。比如，同样是关于水的问题，矿北村居民认为是地下水污染造成他们不能饮用井水，因而他们对供水条件的改善有极大的期待；矿南社区的居民则认为治理水泥厂那边的搅拌站（可能是指淮南福强商品混凝土搅拌有限公司）造成的地表水污染、噪音污染、大气污染最重要；红旗社区则认为他们社区的地势低洼（塌陷区），排水不畅，深受滞涝之害；垃圾场附近的居民深受垃圾之害，更倾向于治理工业垃圾和生活垃圾，他们也希望尽快改造九-大路。陈巷村的村民虽然大部分不住在附近，但他们的部分耕地紧邻垃圾场，也深受水污染和大气污染之害，也表示要尽快治理垃圾场。

接受调查的居民在听说项目的基本情况后，非常积极地表示愿意参与到项目的建设中来，92 位调查对象表示愿意在项目提供工作机会的前提下参与项目的施工建设，如在施工工地打工、提供原材料和工地附近做点小生意等方式，甚至项目建成后依然愿意在项目区工作的，占全部调查对象的 60%。

经过对问卷和访谈情况的分析总结，项目区居民的需求主要表现在以下几方面：①治理水污染，改善供水条件；②加强工业垃圾和生活垃圾的收集与处理；③加强水系治理，改善道路的通行条件；④参与项目建设和后期管理。

### 2) 项目区企业的需求

无论已经关闭还是正在运营的企业需要在土地和厂房方面得到合理补偿，正在运营的企业工人还需要得到合理的安置。

### 3) 移民的需求

本项目不可避免地要征收土地和拆迁房屋，移民的生产生活将受到影响，他们都支持这次的环境治理项目，但他们也希望：①关于征地拆迁的补偿标准和政策要尽早告知，

并做到公开、公正、透明；②土地补偿的安置方案要合理，③征地补偿费用要足额、及时发放。

本项目的盆景园建设涉及6户拆迁，都位于原淮南油脂合剂厂西边的无名居住点。其中5户是无证建筑，1户是居住公房。据实地调查，这些住户都说是过去因生活困难或工作不便而得到矿业集团的允许在此自行建房的，因此住房都是临时的，基本没有装修，也没有附属设施。他们也承认该地的居住环境差，连供水设施也没有，因此，支持项目的建设，但要给予他们合理的赔偿和安置。

拆迁户中有一户有精神病患者，犯病时有暴力倾向，故2003年矿业集团同意他们在此自行建房，以便病人患病时便于照顾，并可与周围人隔离起来。他们支持项目建设，也同意搬迁，但希望安置时提供相应的照顾。

#### 4) 项目业主（项目办）、咨询单位、施工单位和其他相关政府部门的需求

淮南市世行项目虽然是世行项目办（包括农投公司）建议并管理的项目，但由于世行项目办的性质决定了是淮南市政府的项目。淮南市政府是淮南市整体利益的代表，负责制定和颁布能够指导全市范围内的一系列政策、法规与规范，比如《关于印发淮南市城乡居民社会养老保险试行办法的通知（淮府〔2012〕77号）》（2012年）、关于印发淮南市采煤塌陷区农村集体土地居民搬迁安置补偿暂行办法的通知（淮府办〔2011〕104号）、淮南市人民政府关于印发淮南市征收集体土地补偿安置办法的通知（淮府〔2013〕39号）、关于印发淮南市被征地农民养老保险暂行办法的通知（淮府〔2006〕69号）。以移民工作为例，淮南市政府代表国家对淮南市征地拆迁和移民安置，以及安置后的扶持工作实行全过程的监督，目标是实现工程移民的和谐安置，维护移民权益，确保社会稳定和经济发展。因此，作为协调淮南市财政、城建、发改、园林、人社等相关职能部门、协调市政府与大通区政府的利益差异与矛盾的主体，淮南市世行项目办力推淮南市世行项目，很好地行使了代表淮南市整体利益的相关职能。

但由于这个项目的专业性很强，涉及很多部门，项目办毕竟主要司职行政协调职能，对项目中的专业知识不是太了解，加之世行项目要求高，任务紧，使得世行项目办处于高强度的工作压力之下。他们常常担心项目咨询单位能否按世行要求完成准备阶段的相关报告、能否顺利地通过项目审批程序，如何组织项目，确保项目能顺利实施并投入使用，发挥预期的作用。他们的需求主要表现在以下几方面：

- a 希望世行能够尽可能多地给予指导，增强他们的能力建设；
- b 希望各项准备工作能够按时完成，使项目能尽快实施，改善当地的生态环境并获得

较好的社会-经济效益；

c 希望工程能发挥实效和示范作用，促进整个采煤塌陷区的环境治理和社会经济发展。

项目所在地大通区人民政府，主要是贯彻国家和省、市有关征地拆迁与移民安置补偿的一系列政策法规，做好征地拆迁与移民安置工作。

根据 2011 年 1 月实行第 590 号国务院令《国有土地上房屋征收与补偿条例》，征地主体是区县人民政府。大通区政府在征地拆迁和移民安置过程中将投入大量的人力和物力，预期收益是通过工程项目建设改善生态环境，带动本区域经济发展，造福一批移民，甚至通过工程的辐射作用，改善投资环境，促进区域社会经济文化的发展。

大通区政府在征地拆迁和移民安置中的身份有双重性，一方面，项目的巨额投资落地大通区必然能带动地方经济发展，使大通区政府成为项目的积极支持者；除了自己的利益诉求外，区政府作为项目办的一个组成部分，还需要完成上级政府所赋予的项目移民安置任务；另一方面，区政府是移民责任的实际承担者，因此区政府有与业主讨价还价并最大限度获取移民安置资金的内在动力，因为资金越多，则移民安置的潜在风险就越小。他们除了与项目办具有一致的需求外，还有尽可能多地争取项目资金的支持。

再以移民安置来说明咨询单位和施工单位的作用。淮南市世行项目办委托三峡大学开展项目的移民安置行动计划的编制工作，应该说三峡大学在移民安置过程中处于智囊团的角色。他们在移民安置过程中受项目办的委托，按照相关规范，客观、中立地开展工作。所以，三峡大学在工作中投入了他们的智力资源，期望项目办给予他们资金回报。潜在风险就是由于受能力、环境等主客观条件的影响，不能很好地完成业主委托的工作任务，导致业务涉及范围内移民安置工作出现问题。因此，他们特别希望他们的工作既能够满足世行的要求，又能实事求是、因地制宜，降低建设和运行的成本，为淮南市做件好事。其它咨询单位和施工单位具有同样的希望。

各利益相关者的需求详见表 7-3。

表 7-3 塌陷区治理项目各利益相关者需求一览表

利益群体		主要需求
主要利益相关者	项目区居民	① 尽快治理老垃圾场，改善环境； ② 消除搅拌场、石料场、采石场、砖厂等对景观的破坏； ③ 改善该地区基础设施的建设，如道路、供水和排水系统； ④ 参与项目建设和运营，获得就业和增加收入的机会； ⑤ 处理好征地补偿和移民安置工作。
	项目区企事业单位	企业需要合理的赔偿和安置。
其他利益相关者	项目业主、大通区政府等	① 希望世行能够尽可能多地给予指导，增强他们的能力建设； ② 希望各项准备工作能够按时完成，使项目能尽快实施，改善当地的生态环境并获得较好的经济效益； ③ 希望工程能发挥实效和示范作用，促进整个采煤塌陷区的环境治理和社会经济发展。
	项目咨询单位、设计单位和施工单位	希望工程方案既能满足世行要求，又能实事求是、因地制宜，降低建设和运行的成本，为淮南市做件好事；

### 7.3 利益相关者的影响力分析

以移民安置为例，在上述利益相关者当中，淮南市世行项目办作为淮南市政府的代表，代表了淮南市的整体利益，负责制定和颁布能够指导项目征地拆迁与移民安置补偿的文件《移民安置行动计划》，虽有监督作用，但并不直接负责征地拆迁和移民安置工作；项目办在项目通过可行性研究之后成为项目法人或业主，在我国，项目法人或业主除了提供移民相关资金之外，也基本上不负责移民具体工作。因此，大通区政府的特殊地位对移民的利益有重要关联性，必须得到重视。此外，在移民政策出台过程中，移民群体属于被考虑的对象，如果从实际影响力方面上说，移民属于被动的参与者。但我们应该注意的是，移民群体的主动、积极参与不仅是维护自身利益的重要途径，也是移民谋求自身发展的具体表现。因此，重视移民的主动参与，是减少征地拆迁的负面作用，避免移民安置潜在风险的重要保障之一。

## 8 贫困分析

### 8.1 淮南市贫困概况

淮南市作为传统的工业基地，在 20 世纪末期的国企改革中，产生了大量下岗工人。而以煤炭和能源为核心的产业结构，意味着很难在短时期内提供大量新增劳动密集型就业岗位，因此下岗工人再就业难的困境始终存在。据统计资料，2012 年，淮南市城镇登记失业人数为 2.1 万人，城镇登记失业率为 4%；2012 年全市失业保险机构共发放失业金 808.6 万元，发放下岗职工基本生活保障资金 397 万元，向失业者介绍就业岗位 8.1 万个。但事实上的失业率可能要高于该比率，如 2012 年全市经济活动人口中的非就业人员，就达到 5.6 万人，为城镇登记失业人数的 237.29%。

一个地区享受最低生活保障的人数和分布可以反映一个该地区的绝对贫困状况。2012 年淮南城市低保线为 360 元/月，表 8-1 显示，2012 年淮南市全年享受城市最低生活保障的家庭为 28284 户，总人口为 58829 人，占城市人口的 5.5%，其中老年人 12103 人（占总量的 22.04%），成年人 45373 人（占总量的）52.98%，未成年人 9308 人（占总量的 18.28%）。在享受城市最低生活保障的成年人中，在职人员 903 人（3.4%），灵活就业人员 14503 人（48.9%），登记失业人员 5201 人（16.4%），未登记失业人员 12663 人（31.2%）。全年城市低保资金支出 19682.5 万元，人均获得补助资金 2570 元。

从分区（县）情况来看，田家庵区人口最多，有 2.56 万人（见表 8-1）。这是因为 21 世纪初对煤炭和能源需求的急剧增加，在煤炭和能源行业催生了一大批富裕和高收入群体，导致淮南市城镇居民家庭收入的贫富差距快速加大。与此同时，城区北部的部分老城区（包括大通区），依然生活着数量较多的失业下岗工人，并逐渐成为城市的贫困群体。而重化工业所产生的环境污染和采煤塌陷区的环境破坏，导致的该区域重大疾病高发，又使得这部分群体陷入进一步的贫困境地。

表格 8-1 项目区城乡居民最低生活保障基本情况 (2012)

地区	城镇低保人数(万人)	保障金额(万元)	农村低保人数(万人)	保障金额(万元)
淮南市	5.88	1717.4	5.03	918
大通区	0.5	132.4	0.51	60.7
田家庵区	2.56	650.2	0.53	67.8
谢家集区	0.66	160.5	0.42	46.9
八公山区	0.58	138.5	0.08	9
潘集区	0.48	112.1	1.48	161.1
凤台县	0.22	61.5	0.34	39.5
毛集区	0.82	462.2	1.66	532.9

注：数据来自《淮南市统计年鉴 2013》

2012 年初，安徽省农村贫困标准由此前的人均年收入 1196 元调整为人均年收入 2300 元。根据调整后的农村贫困标准，2012 年底，淮南市农村贫困人口为 7.94 万人，农村贫困发生率为 5.8%，远远低于全国平均水平（19.1%）。根据淮南市统计局提供的最新数据，2013 年淮南农村贫困标准提高到 2530 元/年，贫困人口减少到 687202 人，贫困发生率进一步降低为 4.85%。

表 8-1 还显示出淮南市的农村绝对贫困人口主要集中在潘集区和毛集区，2012 年淮南市农村低保标准是 1500 元/年人，当年淮南市农村低保人数是 5.03 万，潘集和毛集两区就集中了 3.12 万。

表 8-2: 安徽省、淮南市贫困监测情况 (2012 年)

区域	贫困人口 (万人)	贫困发生率 (%)
国家扶贫开发重点县	368.45	19.1
安徽省扶贫开发重点县	134.67	12.1
淮南市	7.94	5.8

资料来源：安徽省统计年鉴 2013

## 8.2 大通区贫困状况

2013 年淮南市城镇低保的标准是 400 元/月人，大通区符合这个标准的人口有 5155 人，占非农人口总数的 7.2%，主要是老人和失业者（包括未登记失业），这其中以女性为多（见表 8-3）。从分区来看，大通街道人数最多，有 1701 人，但占非农人口比例仍然是孔店乡最高达到 15.8%。与项目有直接关系的九龙岗镇和大通街道的比例分别只有 6.5%和 6.4%，为倒数 1、2 名（见表 8-3）。

大通区农村贫困人口主要集中在项目区东缘的孔店乡。孔店乡是国家级重点贫困乡，全区五个市级扶贫重点村都分布在孔店乡。主要是因为：1）自然灾害

频繁。孔店乡为典型的丘陵地区，水资源在时间和空间上分布的不均匀。乡东部沿高塘湖 8 个村水资源较丰富，乡中西部和沿山 14 个村水资源较匮乏。雨量季节分布不均，夏季多雨、春秋两季少雨，是典型的易涝易旱乡，2002 年被列入省级江淮分水岭综合治理乡镇。2) 交通不便。孔店乡处于边缘地区，基础设施建设十分薄弱。水利配套设施不完善，塘坝库渠由于年久失修，淤积严重，已不能正常发挥抗旱作用。村级道路缺乏资金维修和保养，道路损毁严重，还不能实现村村通砂石路。

表 8-4 从农村低保户人数和户数的角度，较详细地反映了大通区各个乡镇农村绝对贫困的状况。大通区 2013 年农村低保户的标准是 1800 元/年人，2013 年农村低保户人数为 5744 人，2499 户，占农业人口的 5.24%。从乡镇分布来看，孔店乡的人数最多，达到 2915 人，但占农业人口的比重以上窑镇 5.6% 最高，孔店乡 5.53% 排第二。受项目区直接影响的九龙岗镇，无论是绝对人数（507 人）还是占农业人口比重（3.71%）都远远低于其他乡镇。

表 8-3 2013 年淮南市大通区城市低保对象综合统计表

地区	非农人口总数(人)	低保对象占非农人口比重(%)	低保户数(户)	低保人数(人)	低保对象类别									
					女性	残疾人	三无人员	老年人	成年人				未成年人	
									在职人员	灵活就业	登记失业	未登记失业	在校生	其他
洛河	19160	7.4	752	1413	675	177	60	375	21	457	43	298	191	28
九龙岗镇	18907	6.5	592	1196	647	199	51	236	12	359	47	125	272	145
上窑镇	6298	10.7	354	679	329	89	38	193	8	62	36	225	132	23
大通街道	30172	6.4	944	1701	895	311	13	111	3	466	269	193	335	324
孔店乡	1528	15.8	148	166	28	11	71	132	4	10			5	15
合计	76065	7.2	2790	5155	2574	787	233	1047	48	1354	395	841	935	535

表 8-4 2013 年淮南市大通区农村居民最低生活保障统计表

地区	农业人口数	低保户数(户)	低保人数(人)	低保对象构成				残疾人(人)	重大疾病(人)	缺少劳动力(人)	在校学生	学龄前儿童(人)	其他人员(人)
				女性(人)	少数民族(人)	老年人(人)	优抚对象(人)						
大通区	109547	2499	5744		1	1737	67	1000	624	1136	637	243	2104
上窑镇	24117	574	1351	2831		683	5	277	395	459	158	28	254
洛河镇	19140	406	971	536	1	238	4	135	53	244	120	20	399
九龙岗镇	13639	227	507	256		166	18	87	59	156	105	15	85
孔店乡	52651	1292	2915	1453		650	40	501	337	277	254	180	1366

### 8.3 项目影响区的相对贫困

以上数据说明，无论是农村贫困还是城镇贫困，本项目区既不在淮南市，也不在大通区的最严重区域范围内。但正如本报告第 5 章的论述，项目区依然存在明显的生活状况分化和社会分层现象，产生的原因直接取决于家庭收入的多少。

将表 3-1 中 155 份有效调查问卷中有地居民和缺失家庭收入记录的问卷剔除，以剩余的 96 份问卷中家庭人均可支配收入为横轴，绘出家庭人均可支配收入的累计频率曲线图（图 8-1），从图中可以看出，累计频率 40%对应的家庭人均可支配收入是 8000 元/年。根据 2012 年的统计数据，当年淮南市城镇居民人均可支配收入为 20733 元，对应于曲线的 92%处，说明项目区绝大部分居民都处于相对贫困的状态。

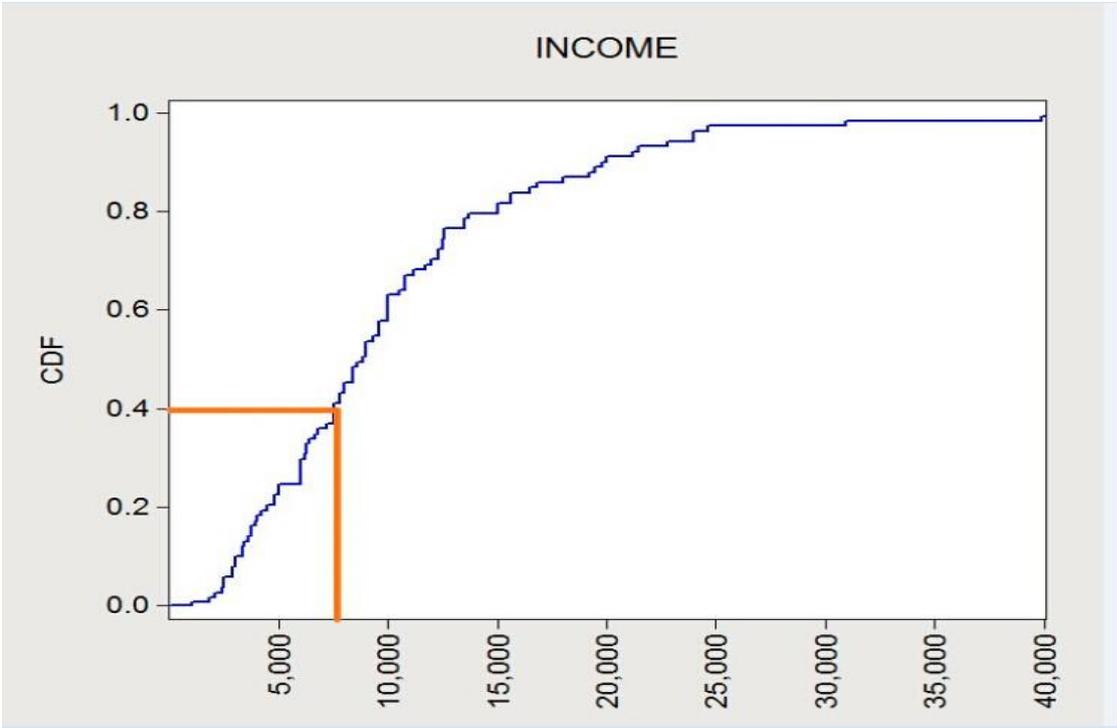


图 8-1 家庭人均可支配收入累计曲线图

## 8.4 项目区的减贫战略

### 8.4.1 农村减贫战略

2012年5月,《安徽省“十二五”农村扶贫开发规划纲要》正式发布,《纲要》指出,按照中国新公布的国家贫困线标准,安徽省扶贫工作范围进一步扩大,扶贫对象数量大幅增加,城乡、区域、不同社会群体之间的发展差距扩大趋势未得到有效控制,相对贫困逐渐取代绝对贫困,成为减贫工作的最主要问题之一。

2012年10月17日,淮南市发布《关于加快推进扶贫开发工作的意见》,决定从2012年起用五年时间在2个扶贫重点县区、17个重点乡镇、108个重点村实施扶贫攻坚工程,实现每年2万人、2016年整体脱贫的目标,重点村将达到安徽省制定的“六通十二有”验收标准,农民人均纯收入增速高于全市平均水平。

为了实现五年整体脱贫的目标,淮南市将采取五项具体措施,一是整合各类资金,深入开展整村推进。淮南市将有效整合专项扶贫资金和行业部门项目资金,加大贫困村基础设施、公益事业、产业发展支持力度。二是培育特色产业,加快产业扶贫步伐。三是加强农村金融服务,深化村级互助资金。四是加强就业技能培训,提高农民致富技能。五是拓展社会扶贫领域,建立大扶贫工作格局。

### 8.4.2 社会保障

淮南市目前已经基本建立了覆盖城乡的社会保障体系,主要包括:城乡居民养老保险体系、城市居民基本医疗保险制度、农村新型合作医疗保险制度、城乡最低生活保障制度。此外,针对贫困和低收入群体,公共财政设立专项基金,提供大病救济救助、灾害救济救助、残疾人救济救助、农村五保户老人供养制度、三无人员供养体制、流浪乞讨人员救济救助、低收入群体租房补贴、农村饮水安全基金和留守儿童救助等。

社会保障体系,是确保贫困及低收入群体获得基本生存保障的最后屏障。2012年,全年城市低保资金支出19682.5万元,人均获得补助资金2570元(表8-1)。

2012年淮南市全年享受农村最低生活保障的家庭为22272户,享受农村低保人口为50311人,共发放农村最低生活保障资金8280.4万元,人均补助154.2元(表8-1);全市农村五保户供养总人数14682人,其中集中供养6127人,分散供养8555人;集中供养人均供养标准为4800元/年,分散供养人均供养标准为1500元/年。

## 8.5 项目对减贫的影响

本项目作为公共基础设施建设项目，预计将从两个方面对项目区贫困及低收入群体产生影响。

### 8.5.1 直接影响

对贫困和低收入群体的直接影响主要通过以下几方面实现：（1）创造临时性和永久性新增就业岗位，为贫困人口增加就业机会；（2）提供就业技能培训，提高居民致富技能；（3）减轻老垃圾场对周边环境的污染，清除蚊蝇滋生的环境，降低贫困群体因污染而罹患疾病的概率，减少贫困群体医疗负担；（4）减少贫困群体每天因工作或上学出行的时间和费用。

项目对减贫的直接影响程度，见本报告第6章项目的社会影响分析。

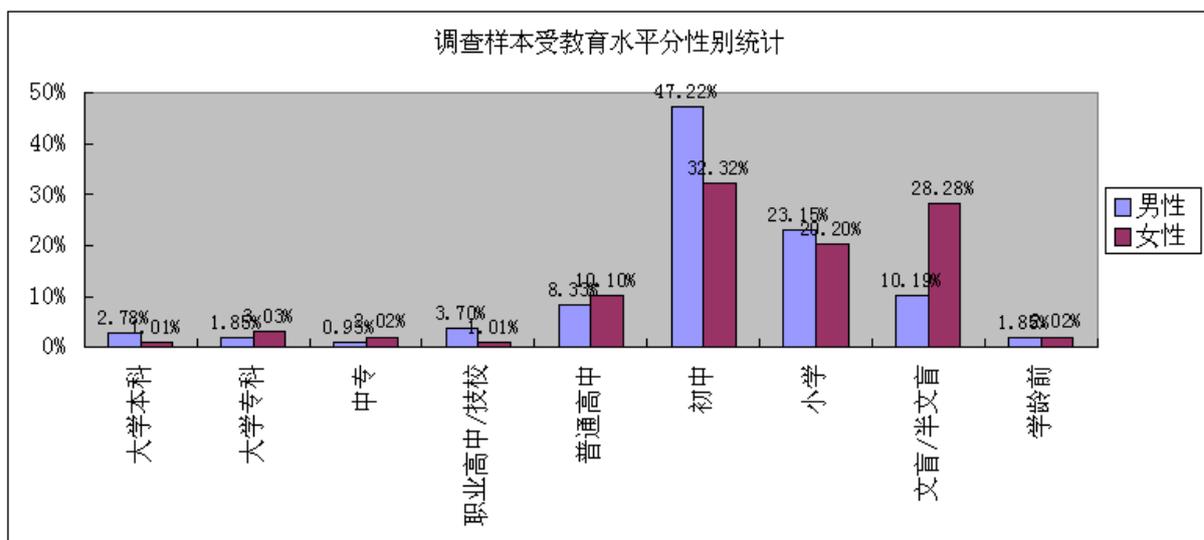
### 8.5.2 间接影响

项目实施后，为淮南市东进南扩的发展战略提供重要的环境基础，长期看，将创造更多新增就业机会，使贫困人口和低收入群体从中受益。

## 9 项目建设对妇女和弱势群体发展的影响

### 9.1 项目影响区妇女概况

教育：上述受影响户家庭情况调查表明，项目区受影响人口受教育程度普遍都很低，女性更低。由于受过高中以上教育的人口比例很小，两者的比较就不具备普遍意义。因此，比较初中以下（含初中）两者受教育的程度就更具代表意义。虽然，受到初中教育的比例两者都最高，但女性（33.33%）明显低于男性的47.22%，小学也是女性（20.2%）低于男性（23.15%），但文盲的比例女性（28.28%）要大大高于男性（10.19%）。受教育水平情况详见图9-1。



收入和家庭地位：家庭地位是社会地位和政治地位的基础，而收入是家庭地位的基石。对妇女收入在家庭中收入中占比调查表明，妇女收入的比重远远低于男性（见表9-1），10%以下占75%，30%以下占84.38%。

表9-1 妇女收入在家庭总收入的比例

10%以下	10%—30%	30%—50%	50%—80%	80%以上
75.00%	9.38%	9.38%	0.00%	6.25%

家庭的社会经济调查表明，家庭的主要收入来源于丈夫在外打工。过去是在项目区内的企业（特别是煤矿）工作，现在这些企业大都关闭了，就分散到矿业集团的其他煤矿或其他企业工作，甚至到合肥、厦门等外地工作。他们并非每天都能回来，调查人员所接触

到的家庭成员，基本都是40岁上的家庭妇女（见图9-2）。她们外出打工既存在个人素质不高的障碍，也由于家庭事务（如照顾老人和小孩）的拖累，因此，她们中的大多数不得不留守家中，承担繁重的家务，这样使得他们更没有机会去工作，社会地位和经济地位都处于相对弱势（见图9-3）。

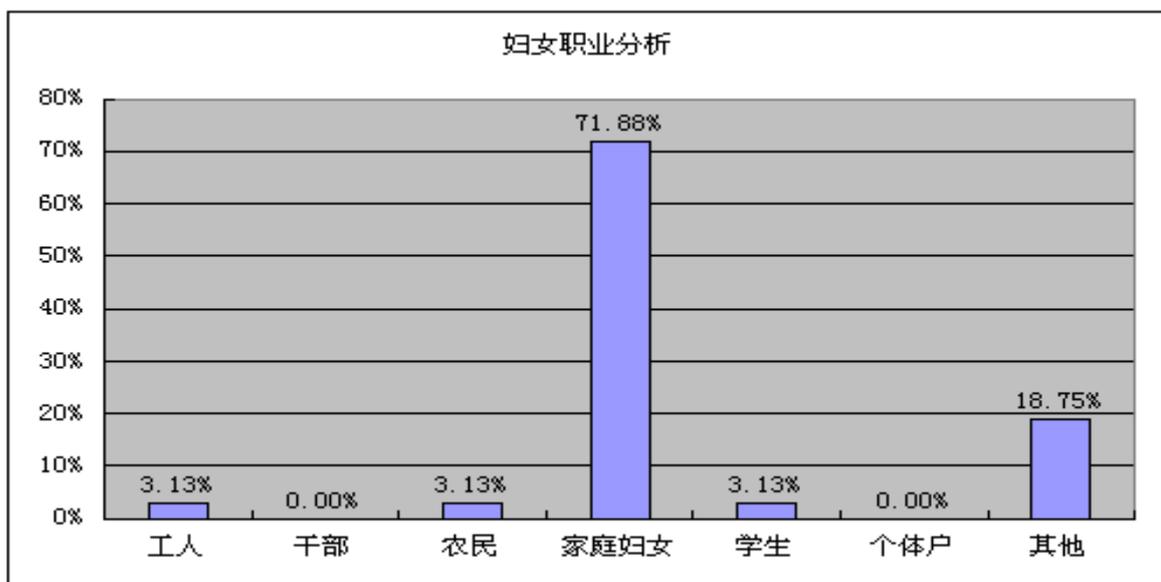


图9-2 妇女职业构成

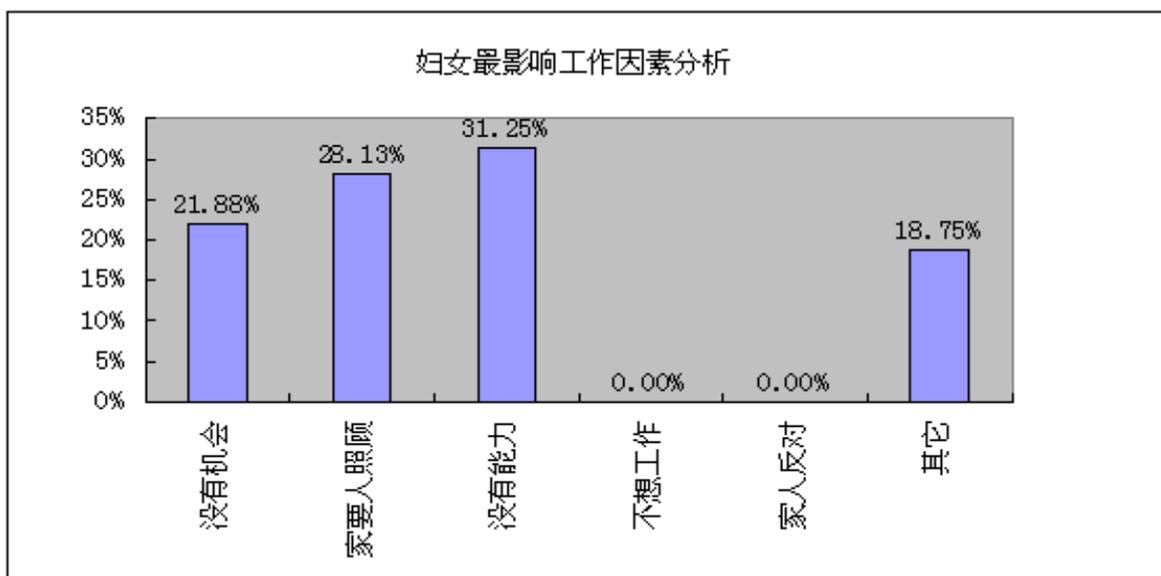


图9-3 最影响妇女工作的因素

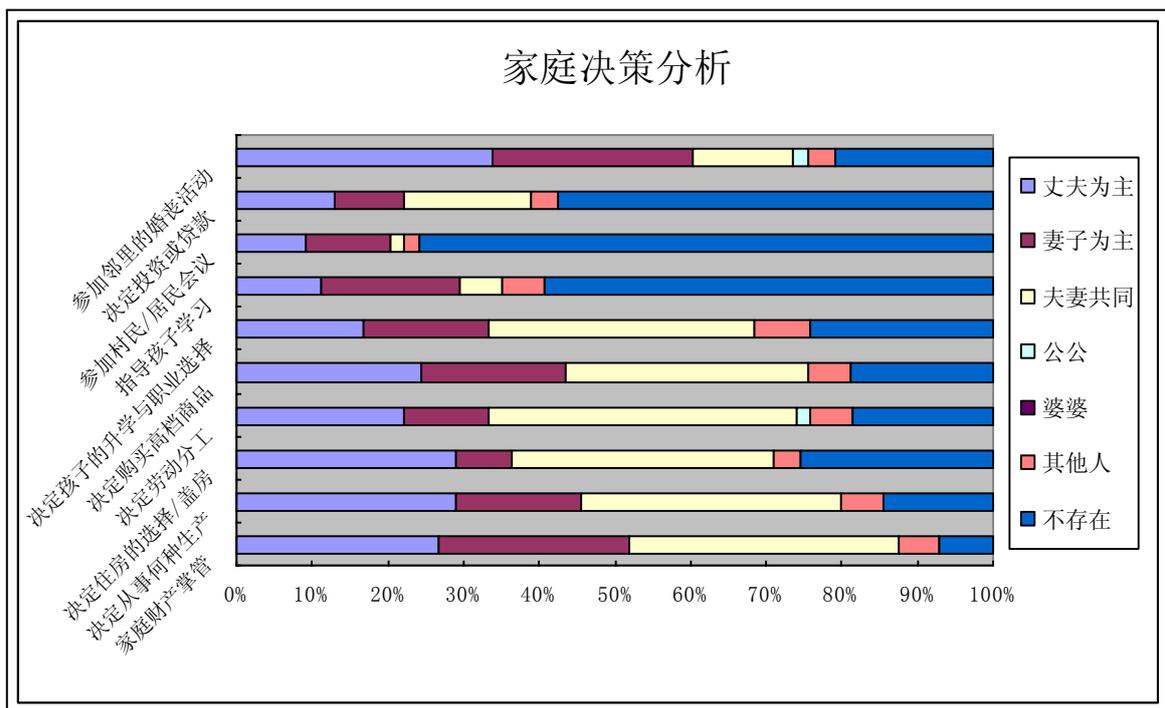


图9-4 家庭决策地位分析

在家庭决策上，夫妻共同决策的比例最高（见图9-4）。“家庭财产的掌管”、“决定从事何种生产”、“决定住房的选择/盖房”、“决定孩子的升学与职业选择”等都超过30%的比例，“决定劳动分工”甚至超过40%，这表明妇女在家庭决策所起到的作用十分重要。但丈夫和妻子分开来分析还是能看出男女在家庭中的角色差异和妇女的相对低位。例如“参加村民/居民会议”，女性高于男性，一是因为这类活动很少，调查显示出“不存在”的比例占75.93%，二是因为这类活动一般在工作日的白天，丈夫正在外工作，无暇参加这这类活动。但“参加邻里的婚丧活动”仍然是男性要远高于女性，这主要是因为这类活动都发生在节假日，他们有时间参加。由此可见，在体现家庭的社会地位的活动中，妇女还只是起着补充性质的“传话筒”作用。“指导孩子学习”和“决定孩子的升学与职业选择”，女性高于或等于男性，这也与妇女主要从事家务，有更多的时间照料和教育孩子有关。

在家庭分工上，这种角色差别和女性在家庭的相对低位就更明显。如“家庭要搞好，最好是丈夫工作，妻子理家”，非常同意和比较同意的比例高达60.54%，不太同意和很不同意的不到10%。非常同意和比较同意“工作机会男人优先”的比例更高，达到76.92%，不太同意和很不同意的比例只占3.85%。同样的现象也出现在其他选项上，如“重要决策由丈夫做主”、“家务由妻子料理”，非常同意和比较同意的比例都远远超过不太同意和很不同意的比例。

社会和政治地位：虽然家庭地位的相对低下和女主内、男主外的传统思想，决定了妇女的社会和政治地位与男性相比，不可能真正的平等，但大多数人还是认为女性对公共事务的影响力是逐渐增强的（见图9-5）。我们在调查中也看到，受项目影响最大的陈巷村，村书记和村委会主任都是妇女，在访谈中，她们告之本届村干部80%是女的。

在中国，女性在很大程度上还是被认为应照顾家庭，这种传统的思想使得很多女性放弃了自己的事业追求，“男人的事业就是我事业”、“只有他成功了，我才会成功”是我们在调查中经常听到的声音，这种出自女性本身的言论说明传统的思想深深地影响着人们的观念，也表明女性要提高自身的地位所面临的社会压力。

这种角色差异和家庭地位的相对低位，对妇女、家庭和社会而言，也孕育着相当的风险。淮南市妇联发展部金部长告诉我们：“妇女的收入不高，家庭地位就不高，家庭地位不高，其他的都没有基础。比如问卷调查或简单的访谈中，你可以看到妇女有同等的签字权、知情权，也共同支配家庭财务、决定小孩的教育和投资，但如果妇女没有收入，一旦家庭婚姻生变，妇女的生活立刻就没有陷入困境，那些签字权、支配权、参与权都是空的。但这些问题，妇女一般都不会对外人说，也不一定能够在你们的问卷中反映出来，我们也是在长期的工作中才了解到的，所以妇女还是要自立。我们在基层也观察到，妇女干得好的，家庭也稳定些。”

## 9.2 项目对妇女的影响分析

### 9.2.1 正面影响

#### 1.改善居住环境

从家庭社会经济调查的情况来看，项目区内的主房都是比较陈旧的平房，房屋结构差，基础设施条件不完善，如矿北村就没有自来水，项目办承诺将从附近引入自来水解决他们的吃水问题。因此，本项目的建设动能够改善他们的居住环境。此外，通过垃圾场的封场、植被的恢复和水系治理，项目区的环境将大大改善，这对整个项目区及其附近地区的居住环境都是有利的。

#### 2.增加就业机会

项目设计阶段要考虑到妇女的需求和建议；项目实施中确保有非技术就业岗位优先提供给包括妇女在内的脆弱群体；在培训方案中专门为妇女开设服装制作工种；确保妇女在领取征地补偿款时可以签字领取，等等。

#### 3.提高经济收入

多数妇女对项目建设充满期待，她们认为，项目建设给她们带来的机遇远远大于风险。一方面，项目建设使环境更优美，交通更通畅，减少了出行的成本，使她们的丈夫打工和孩子上学更安全和方便。特别是道路建设和环境改善可以促进当地当地生态农业、旅游业的发展，带来了更多的发展机会。

#### 4.减轻家务劳动负担

从实地调查和访谈中获悉，大部分家庭都有男劳动力外出务工，妇女和老人是农业生产的主要承担者。项目将征收部分陈巷村的集体土地，同时也流转一部分农民的土地使用权，对于这些丈夫外出务工而承担主要生产活动的妇女和老人，其农业生产劳动强度和劳动时间减少，使部分妇女从精耕细作的农业劳动中解放出来，有机会参加其他社会与经济活动。

### 9.2.2 负面影响

本项目建设的征地，虽然使陈巷村妇女和老人减轻了部分农活，有机会从事其他社会和经济活动，但征地使她们的收入减少，如果没有其他办法补偿的话，她们在家庭的经济地位可能会进一步降低。因此，征地后的社会保障，成为她们首先关心的问题。由此可见，为包括妇女在内的广大农民提供可靠的基本养老保障，这对她们来说，是一个根本性的保障措施，对提高妇女的社会地位和经济地位，有着重要意义。

#### 3.6.3 对弱势群体的影响

本项目涉及6户居民的房屋拆迁，其中一户是残疾人家庭。该残疾人是一个40多岁的精神病患者，生活不能自理，完全靠双亲的照顾。双亲是淮南市铁合金厂的退休职工，仅靠退休金生活。当该病人犯病时，有暴力倾向。因此，当年铁合金厂同意他们在此建房，单门独户，以便于单独照顾、管理病人，避免伤及无辜。本项目的盆景园建设需要拆迁他们的房屋，肯定对他们生活带来不便。他的双亲此支持项目的建设，同意搬迁，但要求安置时能够得到相应的照顾。

本项目还将通过下列方式，间接减贫和帮助弱势群体，促进淮南市包容性发展：（1）提供临时性和永久性新增就业岗位，促进就业；（2）改善附近居民生活和居住环境，减少生病的风险和医疗负担；（3）改善生态环境和基础设施促使周边土地升值；（4）提高公共服务水平，改善城市投资环境，促进整体发展。

## 10 信息公开与公众参与

### 10.1 前期信息公开

项目准备中的公众参与和磋商，主要通过两种方式进行：（1）通过大众媒体，发布项目相关信息；（2）通过项目准备过程中各专业设计团队的大量现场考察和实地调查，告知公众相关信息，开展公众参与和磋商。

本项目自2012年9月份开始以来，已经在淮南市政府信息公开网，地方各大媒体，以及全国其他公众媒体中，进行了大量宣传。如笔者于2014年5月2日，在网上"联想导航"以“淮南市采煤塌陷区综合治理世行项目”为关键词，已经搜索出相关链接 25300 个（见图10-1），而这还不包括通过电视、报纸、广播等传统大众媒体形式向公众发布和公开的信息。



图10-1 “淮南市采煤塌陷区综合治理世行项目”搜寻结果

### 10.2 社会调查中的公众参与和磋商

项目前期准备中的社会调查，是整个项目在前期准备阶段最重要的公众参与和磋商之一。本次社会调查的详细说明见第3章（表3-1）和第5章，以下只是有关公众对项目目的认识和态度的分析结果。

### 10.2.1 对周围环境问题的认识

问卷分析表明，水环境治理是人们最关心的问题（占 73.68%），其次的是工业垃圾（59.65%）和生活垃圾（52.63%），空气污染排在第四（64.4%），绿地建设（60%）紧随其后。居民们的感受与项目的内容（垃圾场治理、水系整治、关闭污染企业和发展绿色产业）基本是吻合的，也与我们现场访谈的结果相一致。

表 10-1 被调查居民对环境问题的认识

	非常重要	比较重要	一般	不太重要	很不重要
水污染治理	73.68%	26.32%	0.00%	0.00%	0.00%
空气污染治理	47.37%	38.60%	12.28%	1.75%	0.00%
土壤肥力下降治理	31.58%	31.58%	26.32%	10.53%	0.00%
工业垃圾收集处理	59.65%	35.09%	5.26%	0.00%	0.00%
生活垃圾收集处理	52.63%	42.11%	5.26%	0.00%	0.00%
绿地建设	36.84%	36.84%	26.32%	0.00%	0.00%
防止噪音	33.33%	35.09%	31.58%	0.00%	0.00%
限制使用一次性物品	40.35%	47.37%	12.28%	0.00%	0.00%
土壤盐碱化治理	19.30%	21.05%	49.12%	10.53%	0.00%

李春燕 女 36岁 矿北村

丈夫原来在九二公司工作，现在到厦门去种菜去了，家里有两个孩子，一个 8 岁，一个才两岁，自己只能在家照料他们。我们这里最大的生活问题是吃水，没有自来水，只能到附近其他居民点或九二矿（留守处）取水，井水不能吃，被污染了，只能洗衣服。

殡仪馆段馆长

旁边有个搅拌站（可能是指淮南福强商品混凝土搅拌有限公司），浆渣处理随意排放，噪音也大，让人觉得本地的环境非常的脏乱差。道路的管理也不规范，扫马路的清洁工把垃圾扫到路边不拉走，结果是垃圾积累的更多，车一过灰尘满面，但清洁费还照样向我们要。不过也不能怪他们，因为垃圾废物实在是太多了，他们根本拉不完。

### 10.2.2 对环境治理项目的认知与态度

问卷分析发现，仅有部分被调查者（37.8%）表示知道塌陷区的环境治理项目。从获取信息的渠道来看，主要是媒体（29%）和各级政府部门（18%）。可见，由于项目仍在前期论证阶段，受影响人获知项目消息的渠道还是较窄的。

在我们介绍了项目的主要内容后，超过八成的居民认为本地的环境治理是非常重要的和比较重要的，超过 8 成的居民表示愿意配合政府部门进行项目的建设（见图 10-2，图 10-3）。由此可以看到，本项目具有广泛的民众支持基础。

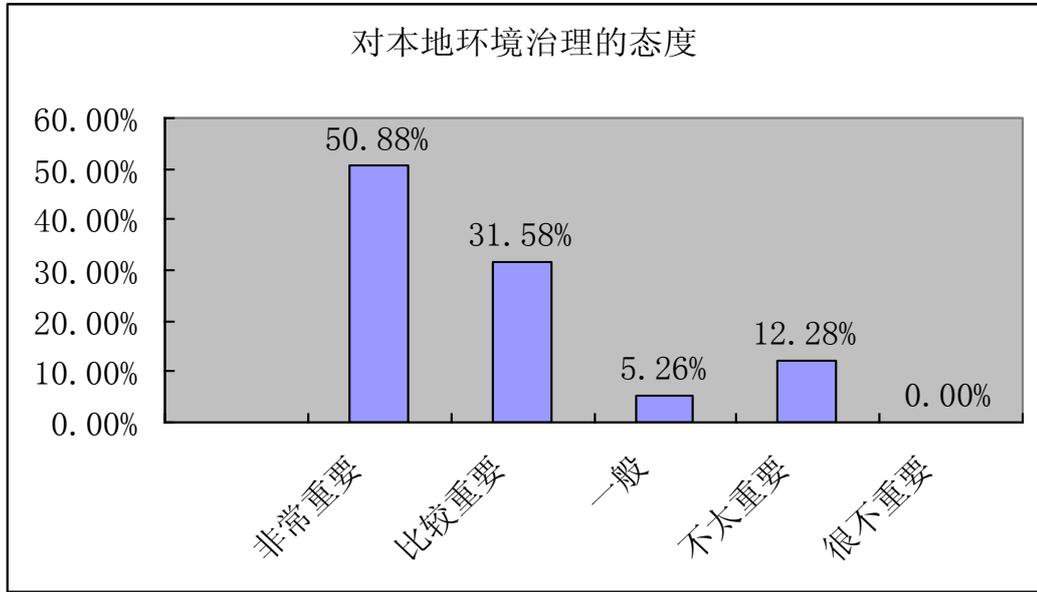


图 10-2 对本地环境问题治理的态度

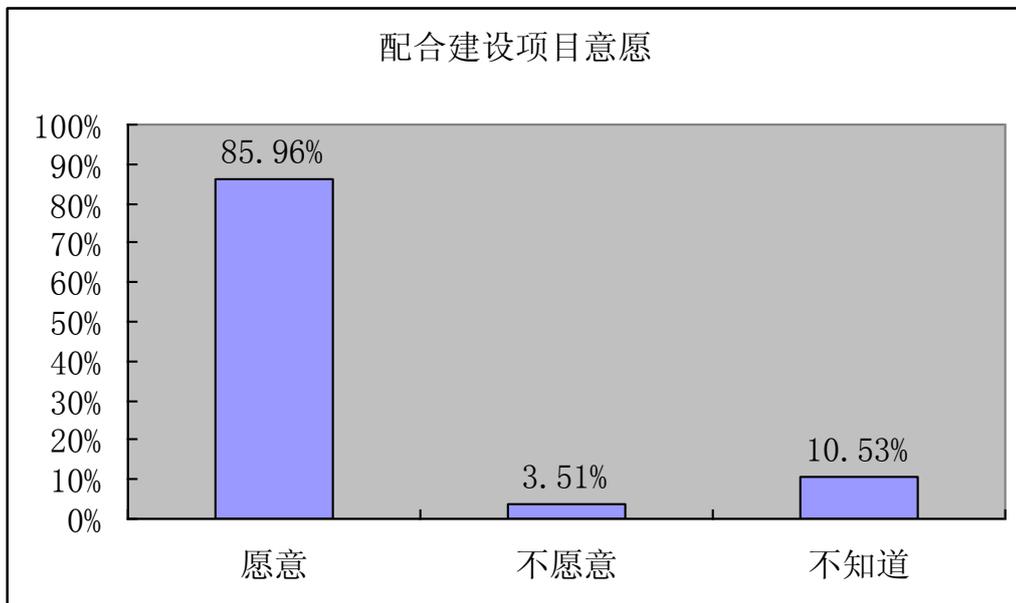


图 10-3 当地居民配合项目建设的意愿

针对环境治理项目给本地区带来的影响，63.16%的居民表示会给本地区带来好处，28.07%的居民表示不知道，8.77%的居民表示不一定，没有人表示不会带来好处。进一步分析具体带来的好处有哪些时，认为能使得本地区“改善居住条件”的提及率最高

(88%)，这是因为淮南市已经在进行采煤塌陷区的综合治理，而治理的方式就是关闭企业和搬迁居民。其次是“水质改善”(61%)，再次是“空气净化”(58%)。

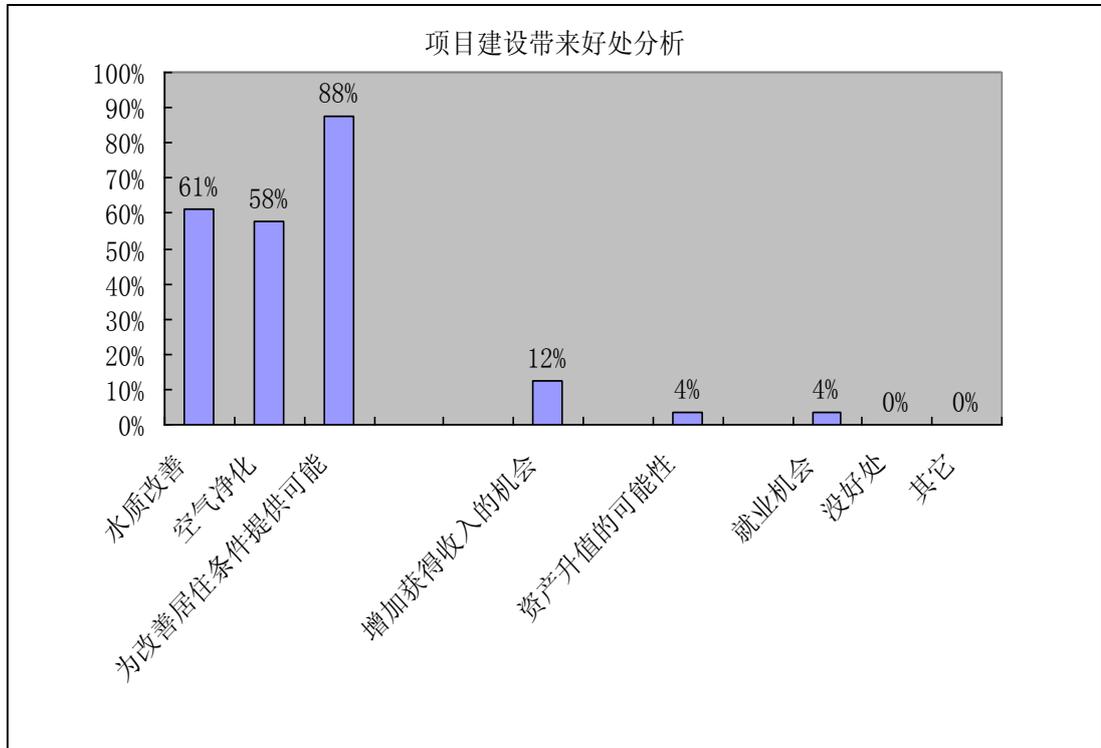


图 10-4 项目建设带来的好处

这些调查数据表明项目区内和周边的居民长期受塌陷区环境污染的影响，因此，居民对于项目的建设具有很高的支持度，希望项目的运行能够减少周边的环境污染，改善居住条件和环境。但是，由于之前的环境综合治理项目没有完全解决他们的居住问题，或产生一些新的问题（如非法砖厂、采石场、搅拌站、石料厂、小煤窑等产生了新的环境污染），使得小部分居民对本项目的实施效果存在疑虑，如果不能充分了解项目的内容和实施方案，可能会对项目的实施产生误解和抵触。

### 10.2.3 如何减少项目消极的影响

项目不可避免地要占用一些土地，对陈巷村和九龙岗村的有地居民进行的调查表明，大多数地居民对减轻这些消极影响的回答还是非常积极的，60%的人回答争取更多的打工机会，35%的人回答利用补偿款搞非农经营，这表明大部分村民都是能够积极应对项目带来的消极影响的，在有合适的方式和机制的前提下，如果项目能够提供工作的机会，他们参与项目的意愿还是比较强的，有少部分居民处于对自身能力的担忧而

导致其参与的意愿较弱。

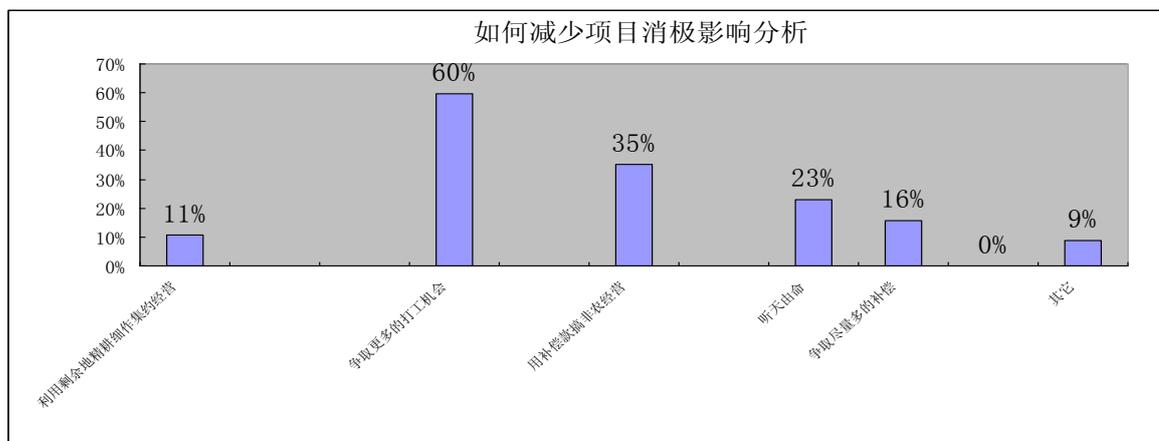


图 10-5 如何减少项目的消极影响

### 10.3 公共参与机制

整个项目周期都需要建立完善的公众参与机制，包括信息定期公开制度、申诉抱怨、公众协商制度等。

#### 1. 信息公开机制

在项目准备、实施及运行期间，为了保证各利益相关者及时得到与项目有关的信息，并有平等的机会针对相应问题提出自己的建议和意见，同时也便于项目业主和施工单位掌握项目动态，依据实际情况做出科学的决策，需要在项目的每个阶段都进行信息公开，及时地发布和收集相关信息，确保信息的上下畅通和各相关部门的信息对接，进而推进项目的顺利实施。

建立项目信息的定期公开制度，并建立固定的信息交流渠道，将那些与主要利益相关群体密切相关的、他们特别关心的项目信息定期在社区公共场所张榜公布。除此以外，还可以通过群体会议、代表会议、标语、电视、广播、报纸、宣传单等手段向主要利益相关群体告知项目的实施状况。

#### 2. 申诉抱怨机制

在整个项目推进过程中，需要建立和明确受影响对象的申诉抱怨机制，建议由项目办确定专人并公示联系方式，由其负责接收受影响对象的意见和建议，同时对接收到的相关意见和建议，在两周内给予必要的反馈和答复。

#### 3. 公众协商机制

对于与各项目影响对象有关的事宜，需要充分与各影响对象进行协商，并根据协商一致结果开展工作，例如确定土地流转的租金，建议召开村民大会。移民安置方式的确定，也需要与各受影响居民和相关村组进行充分的协商。

另外，在公众参与的过程中，需要帮助主要利益相关者树立项目主体意识，引导他们主动思考自己的生产生活方式给环境带来的影响，思考如何从自己出发开展环境保护工作，消除主要利益相关群体对项目的顾虑和担忧，积极参与到项目的实施及运行中来。在项目的准备、实施及运行阶段，需要对项目的建设内容和目的进行充分的宣传，还需要特别关注社区干部的作用，在宣传、动员、反映居民需求、发现项目实施中存在的问题、协调矛盾、后续管理等方面都需要社区干部的参与。在项目施工阶段，尽可能地吸收主要利益相关者参与项目的建设并优先考虑雇佣他们为项目提供有偿的投工投劳，允许他们为项目的施工建设提供后勤服务。

## 11 社会管理计划

### 11.1 增强/促进正面影响的措施

#### 11.1.1 项目建设将创新淮南市采煤塌陷区环境综合整治的模式，为相关工作树立典范

已经提出两个研究课题：塌陷区治理的风险分析和综合治理政策机制分析，分析九-大采煤塌陷区的治理理念和经验。

#### 11.1.2 项目建成后将创造良好的投资环境，促进房地产、旅游业的发展

充分利用公共参与的机会，在媒体和公共场合宣传项目的内容和意义，以增加公众对项目的认识，让他们认识到项目区周边是一个集生活、创业和休闲于一体的好地方。

#### 11.1.3 项目的再开发利用项目，能为当地居民提供较多的就业和创业机会，增加农民的收入

不仅项目实施过程中产生一些临时的、非技术性的工作机会，而且后期运营管理还能产生大量的永久性的工作机会和创业平台。建议定期向公众公布项目进展和用工需求。

#### 11.1.4 项目的技能培训计划，将切实帮助受影响居民，特别是妇女实现就业再就业的目标

制定了一个考虑到妇女就业特点的详细的就业培训计划。培训机构、大通区人社局和项目办签署协议，明确各自的职责和任务，保障将来培训计划的顺利实施。

#### 11.1.5 老垃圾场的封场治理，能彻底解决了垃圾裸露带来的污染问题，有效地控制垃圾对周边环境的影响，将直接改善附近居民生活质量和居住环境

为了尽可能地减少垃圾场的污染危害，设计方案将穿越其中的一条防洪沟改道，多出来的空间还可以容纳项目区内其他零星堆场的垃圾，集中治理。已经制定了一个详细的后续观测计划，监测地下水和地表水的变化状况。

#### 11.1.6 项目建成后，将完善项目区的路网和其他基础设施，减少出行时间，提高居民的生活质量

设计单位在设计中考虑停车场、公交场站等服务设施和供排水、照明等基础设施。

#### 11.1.7 项目建成后，将大大改善原有道路的路况，极大地改善当地的环境

九-大路改建工程已经在2014年上半年实施完毕，林场路正在施工。

### 11.1.8 制定项目收益带居民分享土地升值的机制

## 11.2 避免/减缓负面影响的措施

### 11.2.1 减少征地拆迁影响的措施

认真细致地把项目准备和设计工作做好，通过优化设计来尽量避免和减少项目涉及的征地拆迁；尽量考虑使用非耕地和国有土地，集体用地尽可能流转，减少对村民的征地影响。对于不可避免的永久征地，严格按照相关政策，做好移民补偿安置工作。

将沿山路穿过骑山园艺场老住宅区一段向南调整，尽量借用现有道路为基础进行整修，可减少拆迁面积至少 422.75 m<sup>2</sup>。

现有方案规划水系和规划绿道占用零星建筑，在方案实施过程中完全可以避让，尽量不出现拆迁情况。

项目中的苗圃基地涉及当地集体土地 1533 亩，本着尽量避免征地的原则，建议这部分土地将通过流转的方式集中起来，发展高效林业、苗圃花卉等新的农业产业，提高农业开发的综合效益，使土地承包者能够享受项目带来利益。

对被拆迁的厂矿要双方认同的有资质的评估机构进行评估，合理赔偿和安置。

### 11.2.2 避免/减缓项目施工期间对居民正常生活产生的干扰

交通问题：a. 施工期间，项目办要与施工单位沟通，采取分段施工方式，减少对居民出行的影响；b. 利用当地广播和电视宣传，张贴告示，告知居民施工信息，以便居民提前做好准备；在保障工程质量的前提下，严格控制工期；c. 增设路标，限制车速，进行交通安全宣传

噪音问题：a. 项目办要与施工单位沟通，严格执行噪音标准，并尽量采取措施降低噪音污染，减轻噪声对周围村民的影响；b. 禁止夜间高噪音施工，尽量避免夜间作业。

扬尘、尾气、生活垃圾问题：a. 对进场公路和施工便道定期洒水，防止扬尘污染；b. 对施工营地生活垃圾和重点污染源及时清理和消毒，规范施工人员相关行为。

疾病传播问题：a. 基层医疗机构加强对艾滋病、性病的宣传与防治工作；b. 定期对管理人员和施工人员进行健康检查和卫生防疫，对办公生活区和临时工棚及时消毒，对施工人员进行环境和健康意识宣传和管理。

针对上述问题的解决，建立相应的申诉抱怨机制（详见项目环境影响评价和移民安置报告）。

## 11.3 避免潜在风险的措施

### 11.3.1 避免移民安置风险

a. 编制移民安置规划和社会影响评价，进行充分的公众参与和咨询，让其参与项目设计，保障其利益诉求得以体现；b. 进行合理补偿，开展生计恢复措施。对受影响者土地和房屋进行合理补偿，尤其是女户主、残疾人等弱势群体在房屋重建过程中给予补助；结合当地政府的技术和技能培训开展移民安置活动；项目建设中非技术岗位优先提供给移民；c. 建立申诉抱怨机制，对移民补偿、安置过程中的问题及时解决。安置方案征得同意（详见本项目移民安置行动计划）。

### 11-3-2 避免土地流转风险

当前，在农村土地经营权的流转管理和纠纷应对方面，已经建立了较为完善的法律法规体系。例如，农业部门已经制定了《中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法》(2004年1月1日起正式施行)、《农村土地承包经营权流转管理办法》(2005年3月1日起施行)、《农村土地承包经营权登记试点工作规程(试行)》(2012年6月发布)等规范性文件。特别是，第十一届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过的、2010年1月1日起施行的《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》，进一步为农村土地流转纠纷处理和化解提供了强有力的法律工具，该法第二条明确规定农村土地承包经营纠纷包括“因农村土地承包经营权转包、出租、互换、转让、入股等流转发生的纠纷”。安徽省和淮南市也出台了相关的地方政策和法律法规，规范土地流转工作，如《安徽省人民政府关于农村土地承包经营权流转若干问题的意见》及《淮南市人民政府贯彻实施<安徽省人民政府关于农村土地承包经营权流转若干问题的意见>的意见》。

近年来淮南市各个区县、乡镇、村分别成立土地流转服务中心，各个区县也成立了土地承包经营权纠纷仲裁机构，初步建成土地流转工作机制和土地流转纠纷调解机制，在避免和减少土地流转风险方面起到了很好的作用。其一般的工作程序是：

(i) 建立区、乡(镇)、村三级农村土地流转服务机构。区设立农村土地流转服务中心，由区农林局负责组建，在区政务中心挂牌；乡镇设立农村土地流转服务中心，与乡(镇)农经站两块牌子一套人马，负责本乡(镇)内土地流转服务具体工作；村设立农村土地流转服务工作站，直接承担本区域土地流转服务工作，从而形成区、乡(镇)、村三级农村土地流转服务机构。农村土地流转服务机构的主要职责：一是负责

流转土地的供求登记和信息发布工作；二是负责土地流转当事人双方的协调和指导，开展土地评估、合同鉴证、法律法规和政策咨询等工作；三是负责土地流转后的跟踪服务和纠纷调解工作；四是负责对流转土地进行监管，确保土地的农业用途和适度规模经营。

(ii) 规范流转手续。乡（镇）农村土地流转服务中心要在区农村土地流转服务中心的指导下，举办土地流转规范性合同文本和土地流转相关政策培训班。农户流转土地时，乡（镇）、村农村土地流转服务机构要免费为流转双方提供统一格式的流转合同文本，并指导双方签订。有流转当事人对流转合同提出鉴证申请的，乡（镇）农村土地流转服务中心要及时予以办理。发现流转合同内容有违反法律法规和政策规定的，农村土地流转服务机构要及时予以指出，帮助纠正。

(iii) 建立备案、登记和档案管理制度。乡（镇）农村土地流转服务中心要对农村土地承包经营权流转情况进行登记造册，落实专人负责土地承包经营权流转情况登记、流转资料的收集、整理和归档，建立一户一表、一村一册、一乡（镇）一柜的土地流转台帐制度和信息储备库。

(iv) 及时妥善处理农村土地流转纠纷。因土地流转发生纠纷的双方当事人可以通过协商解决，可以申请乡（镇）人民政府、村民委员会调解。当事人不愿协商或调解达不成一致的，也可以向人民法院起诉。

除了上述的程序和做法外，本项目尤其强调下列方面和措施：

**严格制定流转方案：**流转方案可以将土地流转的目标、原则、形式、程序、模式和途径明确下来，维护土地流转双方合法权益、制定实施的具体措施和工作步骤（*详细的土地流转方案见《移民安置行动计划》的附件1*）。

**适当提高土地流转价格：**本项目确定租金为 1200 元/年，第一年补偿一季青苗费。后续租金按国家粮食收购保护价的波动调整。即如果市场粮价低于保护价，租金不变。如果市场粮价高于保护价，租金按比例提升。这是在广泛调查的基础上确定的。多年来，九龙岗镇农户自发流转土地所获得的土地流转价格往往偏低，大多在 800-1200 元。

**加强土地流转的配套建设：**

**a 完善社会保障制度。**广大农民仍然把土地作为他们的基本生活保障。所以必须建立完善多层次的农村保障体系，包括农村社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助、农村合作医疗等，为土地转出者解决后顾之忧。

**b.落实各项惠农补贴政策。**农村土地流转合同期内，涉及国家各项惠农补贴问题由

流转双方按照政策规定进行协商，协商结果应在流转合同中加以明确，未明确的，归流出方享受。

c 妥善解决流转农户的就业问题。对土地全部流转的农民，应该享受被征地农民同等待遇，在参加就业培训、就业等方面业主应该优先考虑；在自主创业时，可参照执行城镇下岗职工的有关优惠条件。

其他措施：

a 提高农民土地流转积极性。应进一步加大对土地承包经营权流转有关法规的宣传，提高干部和农民群众对土地承包经营权流转有关政策的认识和法律意识，提高农民进行土地流转的自觉性和主动性。同时应该制定奖励政策，以激励农民进行土地流转。比如土地流转达到一定面积的农户可以获得相应的奖励补助，包括贴息贷款、增加贷款额度等。

b 提高农户的风险防范意识。为了规避土地的风险，农户也必须在流转的时候做好相关防范工作。土地流转期限最好是短期流转以降低农民的失业失地的风险和薄利风险；只流转经营权，而不流转承包权以防止失地风险，也盘活农村土地资源。

### 11.3.3 避免公众参与不足的风险

a 设计单位应该到沿线各个居民点实地调查，充分了解当地民众的合理需求，优化项目设计，从而充分实现项目的目标、发挥项目的功能。

b 加强对当地居民环境保护的宣传和教育，争取使当地居民自身的环保意识得到加强，主动地将环境保护纳入到自己的日常生活中，减少污染，主动参与到项目的实施和管理中。

c 制定公众参与计划；建立申诉抱怨机制。（详见移民安置行动计划）

表 11-1 环境与社会管理计划

社会因子	影响	增强/促进措施	时间安排	预算(万元)	实施者	监督者	监测指标	频率
1-正面效益								
治理模式	为相关工作树立典范	加强风险分析与综合治理政策机制分析的研究		160	研究单位	项目办	出版研究成果	
改善投资环境,使项目收益带土地升值	促进房地产、旅游业及相关产业发展,项目收益带的居民收益	项目收益带就地或就近安置、区片价两年调整、每年不超过 20%的集体土地征收额、留地安置	整个项目周期	包含在移民外部监测监测费用中	外部独立监测机构	独立监测单位	收储和征地数量、影响人数、安置地点、房产价格、预留安置用地数量及位置、收益分配情况	1 次/年
再开发利用项目建设	增加就业和创业的机会	优先考虑受项目影响的当地居民的就业和创业			大通区	项目办	在项目实施期间非技术岗位就业人数	2 次/年
就业培训方案	增强当地居民就业再就业能力	项目办、大通区人社局、培训单位签订合作协议		100	大通区	项目办	总数 965 人,培训合格率 90%以,当年就业率 85%上	2 次/年
垃圾场封场治理	彻底解决垃圾带来的污染	防洪沟改道、绿化、加强地表和地下水的监测		包含在施工费用中	实施单位	项目办	见环评	见环评
完善路网和其他基础设施	减少出行时间,提高生活质量	设计单位在设计中充分考虑停车场、公交换乘等公共服务措施		/	设计单位	项目办	/	/
原有道路改造	消除原有道路破损和扬尘,使之更安全、更卫生、更通常	九-大路已经完成改建、林场路正加紧实施	/	/	/	/	/	/
社会因子	影响	减缓/避免措施	时间安排	预算(万元)	实施者	监督者	监测指标	频率
2-负面影响								
征地拆迁	道路、盆景园、绿道共占用陈巷村集体土地 亩,盆景园需要拆迁四户私宅	a. 尽量考虑使用非耕地和国有土地,集体用地尽可能流转,减少对村民的征地影响;b. 通过优化设计来尽量避免和减少项目涉及的征地拆迁;c. 对于不可避免的永久征地拆迁,严格按照相关政策,做好移民补偿安置工作。	整个项目周期	包含在移民安置费用中	设计单位、项目办、	项目办、移民外部监测机构	见移民监测指标	见移民监测监测频率

社会因子	影响	增强/促进措施	时间安排	预算(万元)	实施者	监督者	监测指标	频率
企业搬迁	涉及 9 家企业, 其中两家还在运行。	a.聘请双方认可的有资质的评估机构进行资产评估; b.对已经关闭的企业进行合理的补偿; c.对正在运营的企业要做好搬迁和工人的安置	2014-2020	包含在移民安置费用中	设计单位、项目办、	项目办、移民外部监测机构	见移民监测指标	见移民监测频率
施工扰民	施工期间不可避免地产生交通堵塞和噪音、扬尘等污染, 干扰部分居民的正常生产和生活。	交通问题: a. 施工期间, 项目办要与施工单位沟通, 采取分段施工方式, 减少对居民出行的影响; b. 利用当地广播和电视宣传, 张贴告示, 告知居民施工信息, 以便居民提前做好准备; 在保障工程质量的前提下, 严格控制工期; c. 增设路标, 限制车速, 进行交通安全宣传; d. 万一发生厂区外的交通事故, 应立即采取安全应急方案。 噪音问题: a. 项目办要与施工单位沟通, 严格执行噪音标准, 并尽量采取措施降低噪音污染, 减轻噪声对周围村民的影响; b. 禁止夜间高噪音施工, 尽量避免夜间作业。 扬尘、尾气、生活垃圾问题: a. 对进场公路和施工便道定期洒水, 防止扬尘污染; b. 对施工营地生活垃圾和重点污染源及时清理和消毒, 规范施工人员相关行为。	整个项目周期	包含在环评费用中	实施单位、项目办、基层医疗卫生机构、疾控中心	项目办、工程监理、外部监测评估、环保局、疾病监测	见环境影响评价	交通、噪音、扬尘、为垃圾3次/年; 疾病传播按照疾控中心要求; 申诉抱怨2次/年
3-潜在风险								
安置风险	安置措施不当、补偿经费不能及时足额发放、移民对征地拆迁的补偿标准预期不断攀升	a. 编制移民安置规划和社会影响评价, 进行充分的公众参与和咨询, 让其参与项目设计, 保障其利益诉求得以体现; b. 进行合理补偿, 开展生计恢复措施。对受影响者土地和房屋进行合理补偿, 尤其是女户主、残疾人等弱势群体在房屋重建过程中给予补助; 结合当地政府的技术和技能培训开展移民安置活动; 项目建设中非技术岗位优先提供给移民; c. 建立申诉抱怨机制, 对移民补偿、安置过程中的问题及时解决 安置方案征得同意。	整个项目周期	包含在移民安置费用中	项目办、村委会	项目办、移民外部监测机构	见移民监测指标	见移民监测频率
土地流转风险	土地流转经验缺乏, 土地流转的形式和时间、合同	a 严格制定流转方案。 b 科学评估流转土地的价值。	2015-第二轮承包期	包含在移民安置费用中	项目办、村委会	项目办、外部监测单位	家庭收入、社会保障; 在项	2次/年

社会因子	影响	增强/促进措施	时间安排	预算(万元)	实施者	监督者	监测指标	频率
	的签订和管理、租金的确定、退出的机制等都还存在着很多的不确定性。	c 完善土地流转纠纷调解机制。 d. 完善社会保障制度的配套。 e. 提供就业岗位，增加项目区农村居民的收入。	结束				目实施期间非技术岗位就业人数；土地流转数量；合同；	
公众参与	偏重自上而下的指导和命令，自下而上的反馈和协商参与被忽视，双向参与不对称；移民、原居民等利益相关者不了解项目和安置信息，延误或阻碍工程；移民等各利益相关者利益受损、疑问、需求和建议不能得到有效表达	a 设计单位应该到沿线各个居民点实地调查，充分了解当地民众的合理需求，优化项目设计，从而充分实现项目的目标、发挥项目的功能。 b 加强对当地居民环境保护的宣传和教育，争取使当地居民自身的环保意识得到加强，主动地将环境保护纳入到自己的日常生活中，减少污染，主动参与到项目的实施和管理中。 c 制定公众参与计划；建立申诉抱怨机制。（详见移民安置计划和环评）	2013年—2020	/	项目办、村委会、相关县/乡/村/组四级维稳体系、综治办人员、信访局	项目办、外部监测单位	公众参与计划实施情况；申诉抱怨情况	2次/年

## 11.4 满足主要利益相关者需求的措施

(1) 老垃圾场周边的居民（如老乙炔气厂大院内、润泽园小区、淮南油脂合剂厂后的居民）深受老垃圾场污染之害，强烈要求尽快治理老垃圾场，改善环境。陈巷村村民虽然不住在附近，但他们的部分耕地环绕着老垃圾场，受污染之害，也强烈要求治理垃圾场的环境问题。项目办已经将老垃圾场的环境治理列为重中之重的重要内容

(2) 针对矿南社区居民抱怨搅拌场对周围景观的破坏和噪音污染的抱怨，淮南市大通区政府已经制定方案，将项目区内的工业企业均有步骤地实施拆迁，计划在项目建设前逐步拆迁完成。

(3) 针对矿北居委会居民抱怨吃水困难，要求改善居住条件和环境的要求，项目办建议设计单位能在设计中考虑这部分居民的吃水问题。

(4) 针对陈巷村的征地问题，项目办承诺 1) 移民土地补偿要公开、公平、透明，避免因分配不公平、不均匀产生土地纠纷；土地补偿款及时、足额支付给移民，便于移民及时进行生产开发，恢复生产生活。 2) 优先解决被征地农民的就业问题。 3) 被征地农民养老保险。

(5) 拆迁户的补偿安置：1) 对无证建筑按成本价赔偿，在附近安置点提供经济适用房供其购买； 2) 对居住公房作者且又是单一住房的，按人均 30m<sup>2</sup> 安置； 3) 迁建过渡期都给予适当的补偿补助。

(6) 项目业主（项目办）、大通区和政府相关部门等希望①世行能够尽可能多地给予指导，增强他们的能力建设；②聘请专家组帮助各项准备工作能够按时完成，使项目能尽快实施，改善当地的生态环境并获得较好的经济效益；③组成市政府各部门咨询专家团队指导准备、实施和运行阶段的工作，使工程能发挥实效和示范作用，促进整个采煤塌陷区的环境治理和社会经济发展。

(7) 咨询单位、施工单位等希望他们的工作既能够满足世行的要求，又能实事求是、因地制宜，降低建设和运行的成本，为淮南市做件好事。其它咨询单位和施工单位具有同样的希望。

表0-2 满足各利益相关者需要的社会管理计划

行动建议	目标人群	实施机构	时间	具体行动	资金来源	监控指标
1、尽快治理老垃圾场，改善环境	垃圾场周边居民（如老乙炔气厂大院居民、润泽园居民）、陈巷村村民	项目办、大通区、设计单位、实施单位	2015-2017	老垃圾场的封场治理已经被列为项目的重中之重	项目经费	见环境影响评价报告
2、尽快消除搅拌厂、石料场、采石场、砖厂等对景观的破坏；	矿南社区、水泥厂路两侧居民、殡仪馆、骑山园艺场居民	项目办、大通区、设计单位、实施单位	2014-2015 年底	为了该地区的环境整治，淮南市大通区最近要求，项目区内的工业企业均将有步骤的实施拆迁。目前水泥厂已经拆迁完毕。	淮南市政府投资	见环境影响评价
3、尽快改善该地区基础设施的建设，特别是供水	矿北村	项目办、大通区、设计单位、实施单位	2016-2017 年底	项目办已经将该生活区的供水问题列入项目内容中	项目经费	供水设施、时间、水量
4、处理好征地补偿和移民安置工作。解决好土地流转涉及的农户的就业问题	陈巷村被征地农民和参与土地流转的农民	项目办、大通区政府、陈巷村村委会	2015-2016 年底	1) 移民土地补偿要公开、公平、透明，避免因分配不公平、不均匀产生土地纠纷；土地补偿款及时、足额支付给移民，便于移民及时进行生产开发，恢复生产生活。 2) 优先解决被征地农民参与土地流转农民的就业问题	移民投资	1) 信息公开 2) 移民满意度
5、处理好拆迁安置	站后社区 6 户拆迁户	项目办、设计单位、实施单位、相关乡镇、村委会	2015-2019	1) 无证建筑按成本价赔偿，在附近安置点提供经济适用供其按优惠价购买， 2) 居住公房的住户按人均 30m <sup>2</sup> 无偿提供安置房 3) 迁建过渡期给予适当的补偿补助	移民投资	1) 信息公开 2) 房屋补偿标准 3) 移民满意度
6、妥善处理企业的补偿搬迁问题	5 个需要搬迁的企业	项目办、设计单位、实施单位	2015-2020	1) 聘请双方认可的有资质的评估机构进行资产评估 2) 对正在生产的企业，尊重其意愿进行货币赔偿 3) 对其它已经关停的企业按政策和标准足额补偿	移民投资	1) 信息公开
7、项目业主的能力建设	项目办	项目办	2014-2020	1) 世行尽可能多提供帮助 2) 聘请专家组帮助完成准备阶段的工作 3) 组成政府各部门咨询专家团队指导准备、实施、运行阶段的工作	项目投资	

## 11.5 满足妇女和弱势群体意愿的措施

### 11.5.1 促进妇女在项目中的参与

- 1) 项目设计阶段要考虑到妇女的需求和建议
- 2) 建立征地拆迁补偿信息发布的公开透明机制，保证妇女获得同等补偿权利和信息知情权。每一个家庭征地拆迁补偿协议签署和资金发放都要以女性家庭成员的知情为前提条件。
- 3) 项目实施中确保有非技术就业岗位优先提供给包括妇女在内的脆弱群体
- 4) 确保妇女在领取征地补偿款时可以签字领取

### 11.5.2 妇女劳动技能培训

- 1) 制定一个考虑了妇女就业特点的培训方案（见附录 1）；
- 2) 建立菜单式的用工培训制度，形成企业用工需求、培训专业提供、妇女个人兴趣选择一条龙的服务，减少妇女就业的盲目性；
- 3) 发挥妇联、计生委等妇女组织机构的作用，将妇女的发展和机会的获得等内容与这些机构活动的展开有机结合起来，吸引和引导妇女享受发展带来的机遇。
- 4) 鼓励妇女创业，优先为创业妇女提供小额贷款。

### 11.5.3 尽快提供涵盖妇女在内的失地农民养老保险，保障妇女的经济地位

### 11.5.4 对残疾人家庭的特殊要求，大通区已经为他申请到最低生活保障并送到医院治疗

表 11-3 促进性别与发展的社会管理计划

行动建议	目标人群	实施机构	时间	具体行动	资金来源	监控指标
1、促进妇女在项目中的参与	受项目影响库的妇女	项目办、大通区、设计单位、施工单位、妇联、九龙岗镇政府和大通街道办、个相关村委会和居委会	2013-2020	1) 项目设计阶段要考虑到妇女的需求和建议 2) 建立征地拆迁补偿信息发布的公开透明机制, 保证妇女获得同等补偿权利和信息知情权。每一个家庭征地拆迁补偿协议签署和资金发放都要以女性家庭成员的知情为前提条件。 3) 项目实施中确保有非技术就业岗位优先提供给包括妇女在内的脆弱群体 4) 确保妇女在领取征地补偿款时可以签字领取	移民资金、项目资金	1) 项目设计阶段参加座谈会、访谈的人数、次数及建议; 2) 妇女在项目实施中非技术岗位就业人数; 3) 领取补偿款时, 妇女签字的比例
2、妇女劳动技能培训	受项目影响库的妇女	项目办、大通区、设计单位、施工单位、妇联、九龙岗镇政府和大通街道办、个相关村委会和居委会市农业局、市社保局、	2015-2020	1) 制定一个考虑了妇女特点的就业培训方案; 2) 建立菜单式的用工培训制度, 形成企业用工需求、培训专业提供、妇女个人兴趣选择一条龙的服务, 减少妇女就业的盲目性; 3) 发挥妇联、计划生育协会等妇女组织机构的作用, 将妇女的发展和机会的获得等内容与这些机构活动的展开有机结合起来, 吸引和引导妇女享受发展带来的机遇。 4) 鼓励妇女创业, 优先为创业妇女提供小额贷款。	市、区妇联、农业局、人社局、扶贫办等相关机构的培训经费	1) 妇女参加培训的人数、次数及建议 2) 培训的时间和方式
3. 保护妇女的合法权益	受项目影响的妇女	项目办、大通区、市人社局、	2014 - 2020	尽快提供涵盖妇女在内的失地农民养老保险, 保障妇女的经济地位。	移民经费	见移民安置行动计划
4、安置要考虑弱势群体的特殊需求	受拆迁影响的残疾人家庭	项目办、大通区政府	2015-2020	大通区已经将该病人办理了最低生活保障, 并将之送入医院治疗	大通区	

# 附录 1 “资源型城市（淮南市）可持续发展工程采煤塌陷区综合治理”调查问卷

尊敬的居民：

您好！根据市政府安排，我们正在进行一项有关本市环境改善项目的居民调查，需要得到您的帮助。请您按问卷上的提示，在您同意的观点或符合您的情况的选项序号上划勾(√)或写上数字。谢谢！

编号：\_\_\_\_\_

被访者姓名：\_\_\_\_\_

街道（乡镇）名：\_\_\_\_\_

填表日期：\_\_\_\_\_

居委会（村）名：\_\_\_\_\_

调查员姓名：\_\_\_\_\_

## 一、基本情况

### A1 您家的户主是

- (1) 本人      (2) 配偶      (3) 儿子      (4) 女儿      (5) 父亲  
 (6) 母亲      (7) 儿媳      (8) 兄弟      (9) 其他人

A2 您家共有多少人？家庭人口\_\_\_\_\_人（请填写家庭成员情况表，注意：回答问卷者的情况填在下表的第一行）

成员编号	与户主关系	性别	年龄	民族	文化程度	婚姻状况	职业	户口类型
	1 本人 2 配偶 3 子女 4 媳婿 5 孙子女 6 父母 7 祖父母 8 兄弟姐妹 9 其他 (请说明)	1 男 2 女		1 汉 2 蒙古族 3 回族 4 其他 (请说明)	1 没上过学 2 小学 3 初中 4 高中 5 中专、技校 或职高 6 大专 7 大学本科 及以上	1 未婚 2 在婚 3 离婚 4 丧偶 5 分居	1 在家以农业为主 2 在家以非农业为主(请说明具体职业) 3 外出打工 4 国家干部(含合同制和离、退休干部) 5 民办教师 6 在校学生 丧失劳动能力没有职业 料理家务 内退、下岗或失业 其他	1 农业 2 非农业
1	被访者本人							
2								
3								
4								
5								
6								
7								

## 二、居住与出行

### B1 您家的住房是怎样获得的？

- 本人或家庭其他成员单位分的房子，但已购买产权      (4) 市场上购买的商品房
- 本人或家庭其他成员单位分的房子，但未购买产权      (5) 租的民房
- 自己的私房（自建或继承祖上房产）      (6) 其它 \_\_\_\_\_（请注明）

B2 如果现住房已经购买，请问您花了多少钱？\_\_\_\_\_万元

B3 如果现住房是私房，则房屋是哪年盖的？\_\_\_\_\_年 盖房花费（元）\_\_\_\_\_

B4 目前住房面积（m<sup>2</sup>）\_\_\_\_\_杂房（如果有的话）\_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>

B5 您家房屋的结构是（1）砖混房 （2）砖木房 （3）土木房 （4）土房 （5）简易房

B6 您家房屋有无出租或用作买卖：（1）有 （2）没有  
如果有，共出租\_\_\_\_\_间 用于买卖\_\_\_\_\_间

B7 如果是租住的房子，那么每个月花费的房租大约是\_\_\_\_\_元

B8 请问您对目前居住地的下列条件是否满意？

	非常满意	比较满意	一般	不太满意	很不满意
工作（距离）					
交通					
购物					
医院					
小学					
中学					
供水					
治安					
空气质量					
绿化					

B9

总的来讲，您对您家的住房状况满意吗？

- (1) 非常满意 (2) 比较满意 (3) 如主动提出，无所谓  
(4) 比较不满意 (5) 非常不满意

三、生产和经营

C1 承包地或拥有的土地总数\_\_\_\_\_亩\_\_\_\_\_分， 其中：

果园	菜地	水田	鱼塘	山地	宅基地	杂地（非宅基地有上盖土地及空地）	合计

C2 家庭主要产品产量与出售情况

产品种类	产量	留作家用的数量	作为商品出售的数量	产品销售地
粮食（斤）				
蔬菜（斤）				
水果（斤）				
养殖（猪）				

(头)				
羊				
牛				

C3 您家目前主要经营的经营有哪些? (可多选)

- (1) 粮食种植                      (2) 其它种植                      (3) 林业                      (4) 牧业  
(5) 渔业                      (6) 副业                      (7) 工业                      (8) 交通运输  
(9) 建筑业                      (10) 商业                      (11) 服务业                      (12) 其他

C4 您一年从事生产劳动的时间基本上是:

- C4A 农业生产劳动\_\_\_\_\_天  
C4B 非农业生产劳动\_\_\_\_\_天                      C4C 其中外出打工\_\_\_\_\_天  
C4D 您外出打工去过什么地方? \_\_\_\_\_  
C4E 您外出打工主要是做什么工作? \_\_\_\_\_  
C4F 您外出打工平均每月的收入大约是多少? \_\_\_\_\_元

C5 您的妻子/丈夫从事生产劳动的时间基本上是

- C5A 农业生产劳动\_\_\_\_\_天  
C5B 非农业生产劳动\_\_\_\_\_天                      C5C 其中外出打工\_\_\_\_\_天  
C5D 外出打工去过什么地方? \_\_\_\_\_  
C5E 外出打工主要是做什么工作? \_\_\_\_\_  
C5F 外出打工平均每月的收入大约是多少? \_\_\_\_\_元

C6 就您所知, 目前所在地区农村生产中所采用的主要技术有 (可多选)

- (1) 用机械(拖拉机、收割机等)                      (2) 种植技术(果树、大棚菜等)  
(3) 养殖技术(家禽、水产等)                      (4) 民间工艺技术(刺绣、编织等)  
(5) 其他(请说明)

C7 所采用技术的经济效益

- (1) 良好                      (2) 一般                      (3) 差                      (4) 亏损

C8 妇女在采用技术的生产中的作用

- C8A 农用机械                      (1) 主导                      (2) 辅助                      (3) 作用不大  
C8B 种植技术                      (1) 主导                      (2) 辅助                      (3) 作用不大  
C8C 养殖技术                      (1) 主导                      (2) 辅助                      (3) 作用不大  
C8D 民间工艺技术                      (1) 主导                      (2) 辅助                      (3) 作用不大

C9 采用技术的来源 (可多选)

- (1) 政府推广                      (2) 亲戚介绍                      (3) 本村、邻里影响  
(4) 从城里学来                      (5) 朋友帮助                      (6) 通过报刊、电视等自学

四、收入与支出

D1 您家去年全年家庭经营总支出约为\_\_\_\_\_元, 其中

D2 扣除各项成本以后, 您估计每亩耕地每年可获得的纯收入大约为\_\_\_\_\_元  
每亩林地每年可获得的纯收入大约为\_\_\_\_\_元

每亩水面每年可获得的纯收入大约为\_\_\_\_\_元

**D3 去年全家总收入构成情况**

项目	种植业	渔业	家禽/ 畜饲养	工业	建筑 业	商业和 服务业	交通运 输业	打工 收入	工资 收入	其 他 收入	总收入
收入 (元)											

**D4 你们家拥有的交通运输及通讯工具有：**

名称	有		无		名称	有		无	
	打算以后 购买	不打算 购买	打算以后 购买	不打算 购买		打算以后 购买	不打算 购买	打算以后 购买	不打算 购买
摩托车					汽车				
拖拉机					自行车				
抽水泵					农用机动车				

**D5 您家去年用于消费支出\_\_\_\_\_元， 其中**

- (1) 食品开支约为\_\_\_\_\_元（包括米、面、肉、鱼、蛋、蔬菜等）
- (2) 购置衣物开支为\_\_\_\_\_元
- (3) 教育开支约为\_\_\_\_\_元（包括子女学费、书本费）
- (4) 医疗保健开支为\_\_\_\_\_元（包括看病、吃药、住院治疗等）
- (5) 交通费开支为\_\_\_\_\_元（去乡镇、城里或去其它城市读书、打工、走亲戚朋友等）
- (6) 各种人情交往应酬开支为\_\_\_\_\_元
- (7) 赡养老人开支为\_\_\_\_\_元
- (8) 娱乐开支\_\_\_\_\_元
- (9) 燃料开支\_\_\_\_\_元
- (10) 水电费\_\_\_\_\_元
- (11) 电话费\_\_\_\_\_元
- (12) 其他生活支出\_\_\_\_\_元
- (13) 用于储蓄\_\_\_\_\_元

**D6 您认为您家的经济状况在全村/社区属于**

- (1) 上等      (2) 中上等      (3) 中等      (4) 中下等      (5) 下等

**D7 就您来看，下列各个要素对于家庭致富的重要性情况是：**

- (1) 有知识、有头脑，会做生意；                      (2) 家中有人打工  
 (3) 开商店                      (4) 从事特色种养                      (5) 吃苦耐劳  
 (6) 田地、山林较多      (7) 机遇好                      (8) 其他（                      ）

第一位重要\_\_\_\_\_                      第二位重要\_\_\_\_\_                      第三位重要\_\_\_\_\_

**D8 就您来看，下列各个要素中哪些是造成一个家庭收入低下与贫困的主要原因？**

- (1) 没文化、没本事，谋生能力有限      (2) 缺乏资金、信息闭塞

- (3) 家庭经济基础差
- (4) 劳力少或丧失劳动力
- (5) 生产资源少
- (6) 就业机会少
- (7) 孩子多, 负担重
- (8) 懒散, 安于现状
- (9) 家人有病
- (10) 交通不便, 与外边的经济来往困难

第一位因素\_\_\_\_\_ 第二位因素\_\_\_\_\_ 第三位因素\_\_\_\_\_

### 五、家庭分工与决策

E1 您家下列事务主要是由谁来决定/参与的?

	丈夫 为主	妻子 为主	夫妻 共同	公公	婆婆	其他人		没有这类事情
						男	女	
家庭财产掌管 (如存款、房契等)								
决定从事何种生产								
决定住房的选择/盖房								
决定劳动分工								
决定购买高档商品/大型生产工具								
决定孩子的升学与职业选择								
指导孩子学习								
参加村民/居民会议								
决定投资或贷款								
参加邻里的婚丧活动								

E2 一个家庭要搞好, 最好是丈夫工作和闯荡, 妻子在家理家, 您的看法是:

- (1)非常同意 (2) 比较同意 (3) 说不清 (4) 不太同意 (5) 很不同意

E3 如果没有那么多工作机会, 那么应该尽量让男人先获得这些工作机会, 您的看法是:

- (1)非常同意 (2) 比较同意 (3) 说不清 (4) 不太同意 (5) 很不同意

E4 如果经济困难而无法供养所有的子女上学, 应该尽量继续让儿子上学, 您认为:

- (1)非常同意 (2) 比较同意 (3) 说不清 (4) 不太同意 (5) 很不同意

E5 一个家庭在做重要决策时, 最好还是由丈夫来作主, 您认为是:

- (1)非常同意 (2) 比较同意 (3) 说不清 (4) 不太同意 (5) 很不同意

E6 家务活 (照看孩子、洗衣做饭等) 是做妻子应尽的责任, 您认为:

- (1)非常同意 (2) 比较同意 (3) 说不清 (4) 不太同意 (5) 很不同意

E7 就您所知, 女性对当地公共事务的影响力是

- (1) 起主导作用 (2) 影响力逐渐增强 (3) 影响力逐渐减弱  
(4) 不起作用 (5) 其它

### 六、社会联系

F1 如果您碰到经济困难, 您会最先向谁寻求帮助? (选择两项)

- (1) 丈夫父母家亲属
- (2) 妻子父母家亲属
- (3) 已婚儿子家
- (4) 已婚兄弟家
- (5) 村干部
- (6) 乡镇干部
- (7) 邻居
- (8) 同学
- (9) 本单位同事
- (10) 本单位领导
- (11) 朋友
- (12) 以前单位
- (13) 其他

F2 如果遇到家庭纠纷，您会最先向谁寻求帮助？(选择两项)

- (1) 丈夫父母家亲属      (2) 妻子父母家亲属      (3) 已婚儿子家  
 (4) 已婚兄弟家      (5) 村干部      (6) 乡镇干部  
 (7) 邻居      (8) 同学      (9) 本单位同事  
 (10) 本单位领导      (11) 朋友      (12) 以前单位      (13) 其他

七、项目影响与期望

G1 您如何看待你所在城市/地区与环境有关的问题？

	非常重 要	比较重要	一般	不太重要	很不重要
水污染治理、水资源保护和水环境治理					
空气污染治理					
土壤污染治理					
工业垃圾的收集和处理					
生活垃圾的收集和处理					
绿地建设					
防止噪音					
不许乱丢纸屑、塑料袋和垃圾					
土壤盐碱化治理					

G2 如果要对您所在地区进行环境整治，如治理废弃垃圾场或者建设绿化带，但可能需要您家搬迁或者征用您耕种的田地，但建设者会对您所受的损失进行补偿，您的态度是：

- (1) 非常愿意      (2) 比较愿意      (3) 一般      (4) 不太愿意      (5) 极不愿意

G3 您是否知道这里要治理废弃垃圾场和建设绿化带？

- (1) 知道      (2) 不知道

G4 如果知道，请问是从何渠道得知（可多选）

- (1) 广播电视或报纸      (2) 各级政府/干部通知      (3) 亲戚朋友      (4) 邻居      (5) 其他

G5 就您来看，治理废弃垃圾场和建设绿化带会给您家带来什么样的影响？

- (1) 占用您家的田地      (2) 需要搬迁  
 (3) 既占用田地也需要搬迁      (4) 没有什么直接的影响

G5 您认为这个项目建设是否会给您个人的发展带来机会？

- (1) 会      (2) 不会      (3) 不一定      (4) 不知道

G6 您认为这个项目建设会给您带来哪些好处？（可多选）

- (1) 水质改善      (2) 空气净化      (3) 为改善居住条件提供可能  
 (5) 增加获得收入的机会      (6) 资产升值的可能性  
 (7) 可能的就业机会      (8) 没什么好处      (9) 其它 (      )

G7 您认为这个项目建设会为你们村（或社区）带来好处吗？

- (1) 会 (2) 不会 (3) 不一定 (4) 不知道

G8 你愿意配合政府或有关单位进行这个项目建设修建吗？

- (1) 愿意 (2) 不愿意 (3) 不知道（不回答）

G8 如果这个项目要占用您的田地，您希望得到何种形式的补偿（可多选）。

- (1) 货币 (2) 土地 (3) 工作机会  
(4) 用土地补偿金办理社会保障 (5) 其他

G9 如果用货币补偿，您希望以何种方式赔付？

- (1) 一次性偿付 (2) 分期偿付 (3) 无所谓

G10 如果项目建设需要您搬迁，您是否愿意？

- (1) 愿意 (2) 只要补偿合适就愿意 (3) 不愿意 (4) 不回答

G11 如果您愿意搬迁，您希望得到何种补偿？

- (1) 赔钱，自主建房 (2) 提供已建好的新房 (3) 提供廉租房 (4) 其他

G12 如果您要搬迁，您对房屋重建地点的选择愿意是？

统一规划，集中重建 (2) 自由选择安置地点 (3) 其它

G13 您和您的家人将通过什么样的方式尽量减少项目征地带来的消极影响？(选择两项)

- (1) 充分利用剩余的耕地，精耕细作，集约经营  
(2) 争取更多的打工机会，增加非农业的收入  
(3) 利用补偿款搞非农业经营，弥补损失  
(4) 想不出什么办法来弥补遭受的损失,只能听天由命  
(5) 通过各种抗议行动和办法，确保尽量多的补偿  
(6) 其他（请说明）\_\_\_\_\_

G14 如果您对土地征用和拆迁补偿不满意，您会通过什么样的方式表达这种不满意？(可选三项)

- (1) 能忍则忍 (2) 单独上访 (3) 自己直接找有关政府行政部门解决问题  
(4) 自己通过司法途径谋求问题解决 (5) 联合其他人一起上访  
(6) 联合其他人一起直接找有关政府部门 (7) 随大流 (8) 其他方式(请写明\_\_\_\_\_)

G15 您对自己所在单位/村/社区的工作情况是：

- (1) 非常关注，并经常提出自己的意见/建议 (4) 比较关注，有时提出自己的意见/建议  
(2) 比较留心，但一般不说 (5) 对单位/村/社区的事情毫无兴趣  
(3) 只做好自己的本职工作，其它不想多管

以下问题针对妇女群众

(3) 您的年龄？

- (1) 20 以下 (2) 20—25 (3) 25—35 (4) 35—45 (5) 45 以上

(4) 您的职业？

- (8) 工人（工种） (2) 干部 (3) 农民 (4) 家庭妇女 (5) 学生

3. 个体户 (7) 自由职业 (8) 其它 ( )

3. 您家里是您做主吗？

- 是 (2) 不是 (3) 与丈夫共同做主 (4) 小事我做主 (5) 其它

4. 您认为最影响您工作的因素是什么？

- (1) 没有机会 (2) 家里人需要照顾 (3) 自己没有能力 (4) 自己不想工作  
(5) 家人反对 (6) 其它

5. 您积极参加社区活动吗？

- (1) 很积极 (2) 有事去一下 (3) 只是想了解 (4) 不太积极 (5) 没兴趣

6. 您觉得项目对您有什么负面影响吗？

(1)安置补偿分配对妇女不利 (2)新的生活环境难以适应 (3)日常生活不便  
(4)家庭地位削弱 (5)加大生活支出压力 (6)其它

7. 您觉得项目对您有什么正面影响吗?

(1)增加就业机会 (2)摆脱“农门” (3)享受城市生活文明 (4)养老有了保障  
(5)更多参与发展的机会 (6)其它

8. 妇女在家庭收入中占多大比例?

(1)10%以下 (2) 10—30% (3) 30—50% (4) 50—80% (5) 80 以上

## 附录 2 淮南世行贷款项目九-大采煤塌陷区居民就业培训实施方案

九-大采煤塌陷区综合治理是淮南获得国务院批准的一项利用外资的重大民生工程。通过该项目的实施，能够改变采煤塌陷区生态环境恶劣的面貌，保障塌陷区居民和周边农民就业，提高群众收入，因地制宜地构建和恢复宜人宜居的生态环境，为资源型城市的经济转型和可持续发展探索新的发展模式具有重要而深远的示范意义。为切实帮助项目区域内居民实现就业再就业，妥善解决好项目区域内居民基本生活和长远发展问题，根据实际调查结果和当地就业市场需要，遵照市委、市政府和淮矿集团的要求，结合世行关于非自愿移民政策，制定本实施方案。

### 一、总体目标

- 1、培训计划总人数：2015 年—2019 年五年内完成 965 人的职业技能培训任务。
- 2、参加培训人员培训结束后，通过严格考核，培训合格率达 90%以上。
- 3、参加培训合格人员参加市级职业技能鉴定机构组织的职业技能鉴定考核，合格率达参加鉴定考核人员的 80%以上。
- 4、培训考核合格，并取得职业技能鉴定，取得职业资格证书者，由区人社部门组织与相关企业对接，确保其全部完成当年就业。参加培训的所有人员当年内就业率不低于 85%。
- 5、实现就业的劳动者，上岗后享受所在企业的同工种，同岗位的同等薪酬待遇，并随着企业的发展不断提高收入水平，使本人及其家庭的生计逐步得到改善。

### 二、基本原则

(1) 积极扶持，促进发展。针对移民安置人力资本损失，积极扶持技能培训，恢复和提高其就业能力。

(2) 抓住重点，突出特色。以失地农民和就业困难居民为重点,对全部劳动适龄人口进行技能培训，促进其就业转移。培训坚持市场导向，突出服务业和制造业技能培训等专业特色，提高培训对象在就业市场竞争能力，实现稳定就业。

(4) 引导就业和就业援助相结合。对就业能力较好的群体提供就业服务，鼓励自主创业，促进其通过市场途径实现就业；对就业困难群体给予重点扶持，实施就业援助。

(5) 统筹规划，注重衔接。加强与现行教育培训政策相衔接，政策措施不重复、

不替代。统一规划，分步实施。

### 三、培训总体计划

培训对象：

1、在法定劳动年龄内，有劳动能力和就业愿望，愿意参加职业技能培训的九-大采煤塌陷区内的居民和失地农民；

2、项目区周边受影响人口中有劳动能力和就业愿望，愿意参加职业技能培训的居民。

根据实地调查，项目区及其周边涉及大通区九龙岗镇和大通街道办，共计 6 个社区（红旗社区、淮舜社区、重华社区、新建社区、站后社区、矿南社区）和一个行政村（陈巷村），受项目直接或间接影响的人口接近两万人。其中因项目拆迁而受影响的住户有 6 家，涉及 26 人，劳动力 10 人，需技能培训的有 8 人（见表 1）。因项目而需要拆迁的只有天和锅炉辅件厂正在经营，涉及 21 名职工，这些职工因再就业问题可能需要进一步的技能培训。

项目需征收九龙岗镇陈巷村集体土地 307 亩，土地流转 311 亩，几乎涉及陈巷村所有家庭，2012 年陈巷村有劳动力 1015 人，都应该属于培训的对象。

表 1、受项目直接影响而需要培训的对象

类型		人数（人）
因拆迁而需要培训的对象	住宅拆迁	8
	企业拆迁	21
因征地和土地流转而需要培训的对象		1015
总计		1044

根据社区调查，项目区涉及的九龙岗镇和大通街道提供了辖区内当前需要接受职业技能培训的人员名单（见表 2）。这些人员的确定是社区工作者对下岗工人、农民工、再就业人员的长期跟踪调查得出的。

表 2、受影响社区需要技能培训的人口汇总表（人）

九龙岗镇	淮舜社区	234
	新建社区	252
	红旗社区	251

	重华社区	274
	小计	1011
大通街道	站后社区	271
	居南社区	258
	远望社区	293
	居北社区	305
	矿南社区	198
	小计	1325
总计		2336

由上两部分相加得出因受项目直接和间接影响而应该培训的人口总数是 3380 人。

#### 培训任务：

虽然应该培训的人数是 3380，但并非这些人都需要进入本项目的培训计划中，例如陈巷村劳动力中约有 1/3 已经是在岗人员或不想改变工作的人；九龙岗镇和大通街道提供的需要接受职业技能培训的人员中，大通街道的远望社区（293 人）、居北社区（305 人）并不比邻项目区（即并非项目影响区），余下人员的大多数已经在其他培训计划中得到安排（淮南市近年来加大了职业培训的力度，十二五计划的目标就是要使所有需要培训的人，至少得到一次培训机会）。根据本项目应该培训人员数量和就业培训机构的实际状况，在确保培训质量和确保培训后就业安置的前提下，按 30% 的比例确定培训量，计划 2015 年—2019 年，五年内共培训人员 965 人，平均每年度安排 180-210 人参加相关工种的职业技能培训。

#### 培训方式：

为确保培训质量，在培训方式上坚持以理论教学+实际操作技能培训方式，而且实际操作技能的培训时间不少于总培训课时数的 60%，根据培训工种的特点，如绿化工、营销员，保安员等也适当安排一定课时用于参观和观摩学习。

#### 工种选择：

工种的选择是通过分析项目实施后管理运行的需求和调查淮南市经济开发区和大通工业新区企业的用工需求，选择数控车工、电工、汽车维修工、服装制作工、绿化工、保安、市场营销员、保洁作为培训工种。

根据项目需求分析，项目实施后仅园林、绿化方面就需要 200 余人，花卉养护与销售 4000 余人。对工业园区 62 个的企业用工需求调查表明，未来三年就需要技工 3475 人，销售人员 505 人，管理人员 830 人，而被调查企业仅占整个园区企业的 30%。数控机床、服装制作等工种目前就存在“招工难”现象。

培训地点：

结合地区实际，主要安排在大通区公共就业实训基地进行。

大通区公共就业实训基地占地面积 600m<sup>2</sup>，设置了标准化电教室、理论授课室、办公室，可满足 100 人/期的培训要求。目前可开设计算机、电焊、车工、家电维修、中式烹饪、中式面点、多媒体作品制作及文字录入 8 个免费科目，具备完成主要培训任务的能力。以大通区公共就业实训基地为基础，联合其他相关培训场所，完全能够完成这 6 个工种的培训任务。

#### 四、培训具体安排

##### A、数控车工培训

###### 1、课程任务和说明

通过培训，使培训对象掌握数控车工的理论知识和操作技能。培训完毕，培训对象应掌握数控车工的基础知识和从业必备的操作技能，能够独立上岗操作，成为企业需要的技术工人。

在教学过程中，应将理论教学定位为基本基础理论，重点在于加强技能训练，使培训对象掌握操作技能和相关基础理论。

###### 2、教学内容和总课时

主要教学内容分加工准备、数控编程、数控车床操作、零件加工、数控车床日常维护与故障诊断等部分。总课时数：480 课时。

###### 3、教师安排

安排车工机械基础、数控加工、数控车工机床维护等专业高级培训讲师 3 人，来完成培训授课工作。

###### 4、培训教材

劳人版：数控车工培训教材

###### 5、实训教学安排场所

淮南唐兴液压机械有限公司

###### 6、培训费用

培训总时数为 480 小时，每天 8 学时，共计 60 天。

预算培训费用：培训费用主要有教师、材料、工具、水电、书本、管理和场地等费用组成，具体见下表（单位：人民币元）

工种	人数	费用							合计	人均
		教师	材料	工具	水电	书本	管理	场地		
数控机床	140	60480	37240	81200	3360	2800	5600	19600	21280	1502

## B、电工专业培训

### 1、培养目标

培养具有一定专业性的电工操作人员，要求熟练掌握电工基础知识，专业知识，操作技能。

### 2、知识要求

受训学员应具有初中及其以上学历。

### 3、教学内容及总课时

根据国家职业标准——电工专业相关内容结合实际情况，确定教学内容和课时，教学内容分为电工基础知识、电工专业知识，总课时为 360 课时。

### 4、教师安排

安排电工技术、电工电子技术、维修电工等专业高级培训讲师 3 人，来完成培训授课工作。

### 5、实训安排场所

区内相关企业

### 6、培训费用

培训总时数为 360 小时，每天 8 学时，共计 45 天。

预算培训费用：培训费用主要有教师、材料、工具、水电、书本、管理和场地等费用组成，具体见下表（单位：元）

工种	人数	费用							合计	人均
		教师	材料	工具	水电	书本	管理	场地		
电工	140	45360	65800	42000	1960	1680	3360	8400	168560	1204

## C、服装制作工培训

### 1、培养目标

培训具有一定专业性的服装制作人员，要求熟练的掌握服装制作的基础知识、工作

技能，能在服装制作行业中担任一线工作人员。

## 2、教学内容及总课时：

根据国家职业标准——服装制作专业相关内容，结合实际，确定教学内容。主要内容有人体测量、服装规格标准、服装制作设备的使用与保养、裁剪工艺流程、缝制工艺流程等，按劳动和社会保障部门制定的关于开展技术工种农民工培训的总体要求，培训总课时为 120 个。

## 3、教学组织与实施

教材：《服装制作工》劳人版。

编班：根据学员的文化程度、所学专业及自身要求等方面，对培训人员进行编班。

教师：陈云，服装制作技师（原宿州服装学校教师）。

## 4、培训学员实训企业

德忠针纺织品有限公司

## 5、培训费用

培训总时数为 120 小时，每天 8 学时，共计 15 天

预算培训费用：培训费用主要有教师、材料、工具、水电、书本、管理和场地等费用组成，具体见下表（单位：元）

工种	人数	费用							合计	人均
		教师	材料	工具	水电	书本	管理	场地		
服装制作	275	29700	110000	66550	825	4125	11000	24750	246950	898

## D、绿化工培训

### 1、培训目标：

通过培训，使学员具有本工种初级工理论知识与操作技能，达到建设部颁布的绿化工的等级标准。

### 2、教学内容与总课时

理论知识上教授植物、土壤肥料、植物病虫害等基础知识，并能结合当地常见的园林树木、花草种类，掌握它的形态、习性及其栽培养护基本知识。操作技能上能熟练进行绿化种植、养护等基本工作、工作质量、进度达到规范要求。总课时 200 个。

### 3、教学组织与实施

教材：《园林绿化工培训教材》上海园林局编写。

编班：根据学员的文化程度、所学专业及自身要求等方面，对培训人员进行编班。

教师：聘请当地具有丰富的园林教学经验和实践操作经验的林业工程师和园林工程

师授课，采用理论和实操相结合的方式进行教学。

#### 4、实习场所

大通区环卫所、淮南市苗圃

#### 5、培训费用

培训总时数为 200 小时，每天 8 学时，共计 25 天

预算培训费用：培训费用主要有教师、材料、工具、水电、书本、管理和场地等费用组成，具体见下表（单位：元）

工种	人数	费用							合计	人均
		教师	材料	工具	水电	书本	管理	场地		
绿化工	140	23474	78247	65205	2608	2608	10433	7825	190400	1360

### E、市场营销员培训教学大纲

#### 1、教学目标

通过培训使学员比较全面系统地掌握市场营销学的基本理论、基本知识、基本技能和方方法，掌握组织和控制市场营销活动的基本程序和方法，培养和提高正确分析和解决市场营销管理问题的实践能力。

#### 2、教学内容与总课时

该课程课堂教学的主要内容有市场营销、消费者行为、市场调查、产品大致划分为四个教学单元，分为概述、市场营销、产品策略、促销和分销策略等。市场营销见习。总课时 160 个。

#### 3、教材

《市场营销基本知识》

#### 4、教师安排

聘请 2 位具有丰富的营销学教学经验和实践操作经验的培训师授课。

#### 5、培训地点

大通区公共就业实训基地

#### 6、培训费用

培训总时数为 160 小时，每天 8 学时，共计 20 天

预算培训费用：培训费用主要有教师、材料、工具、水电、书本、管理和场地等费用组成，具体见下表（单位：元）

工种	人数	费用							合计	人均
		教师	材料	工具	水电	书本	管理	场地		

市场销售	220	31692	20633	57771	1651	13755	11004	7825	150260	683
------	-----	-------	-------	-------	------	-------	-------	------	--------	-----

## F、保安员培训教学大纲

### 1、培训目标

优秀保安员。

### 2、教学内容与总学时

理论教学：保安基础理论知识、保安职业道德知识、相关基本法律知识、相关法律、行政法规、规章知识、保安礼仪知识、

技能操作：基本体能、徒手攻防技能、徒手带离技能、捆绑技能、现场急基本技能、一般救助技能、计算机操作技能、综合复习、练习、考核

总课时：160

### 3、教师安排

聘请 2 位具有丰富经验专业培训师授课。

### 4、培训地点

淮南白领职业培训学校

### 5、培训费用

培训总时数为 160 小时，每天 8 学时，共计 20 天

预算培训费用：培训费用主要有教师、材料、工具、水电、书本、管理和场地等费用组成，具体见下表（单位：元）

工种	人数	费用							合计	人均
		教师	材料	工具	水电	书本	管理	场地		
保安员	50	3852	3908	12383	413	2752	5504	13759	38700	774

## 五、总预算

总体培训预算见下表:

培训类型	人数(人)	单价(元/日·人)	数量(天)	合计(元)
数控车工培训	140	1502	60	210,280
电工培训	140	1204	45	168,560
服装制作工培训	275	898	15	246,950
绿化工培训	140	1360	25	190,400

营销员培训	220	683	20	150,260
保安员培训	50	774	20	38700
总计	965	/	/	1,005,150

## 六、实施计划

总体安排六种类型的培训，2015年-2019年计划培训970人，培训计划分五年完成。考虑到目前的“用工荒”问题，将增加头两年数控车工和服装制作工的培训人数，而减少需求量受时间波动较小的营销员培训人数，同时将保安员培训挪到后两年，以使培训资源得到充分利用。在五年内若企业用工需求发生变化，另行编制培训计划上报。

详细的实施计划安排见下表

年度人数 培训类型	2015	2016	2017	2018	2019	合计
数控车工培训	42	42	28	14	14	140
电工培训	28	28	28	28	28	140
服装制作工培训	82	82	57	27	27	275
绿化工培训	28	28	28	28	28	140
营销员培训	28	27	55	55	55	220
保安员培训				25	25	55
总计	208	207	196	177	177	965

## 七、组织与管理

### （一）、组织

以大通区人力资源和社会保障局为牵头单位，协调区科协、区工会、“两园两区”管委会、开发区、白领职业技术学校相关负责人组成“淮南世行贷款项目采煤塌陷区居民培训工种领导小组”统一领导协调该项目的实施、管理及日常的督促检查

### （二）、保障措施

#### 1 实行目标管理

大通区人社局会同大通区工会、科协、妇联下达塌陷区居民技能培训任务，明确目标任务和责任主体，一级抓一级，明确专人负责，层层抓落实。建立塌陷区居民技能培训季报制度和定期通报制度，及时掌握和通报工作进展情况。完善考核办法，坚持日常考核和阶段性考核相结合。

#### 2 建立工作机制

塌陷区居民技能培训坚持市场化、社会化方向，实行政府提供培训服务和政府购买培训成果相结合，市场配置培训资源与政府有效调控相结合，公共培训服务与社会培训服务相结合，免费培训与适当补助相结合的机制。

- ①培训总计划按 2015—2019 年度分年度安排；
- ②每年培训并取得资格证书的人数达到 200 人，并坚持滚动发展，逐步扩大培训规模；
- ③培训机构：大通区公共就业实训基地；淮南白领职业学校。

### 3 加强监督检查

#### (1) 监管部门及监管范围

大通区人社区负责培训质量的总体监管工作，对承担培训任务的定点培训机构的就业培训进行全程监管。

#### (2) 监管制度

a 开班督查制度。每期培训班开班第一节课，督查人员需到场，核实学员身份和培训教师身份，宣传就业培训相关政策，并将情况记录在案。开班时督查人员因故未能到场的在培训班结业前进行补查。

b 培训过程核查制度。培训过程中，督查人员对每期培训班至少进行 2 次现场抽查，如无法进行现场抽查的必须进行电话抽查，抽查人数不低于培训班人员总数的 30%，并将情况记录在案。重点核查教学计划执行情况，查看教师的教案、教学日志是否与授课计划一致；检查教学进度及现场教学组织状况；实际培训学时是否达标；培训场地及实训设施是否达标，是否有足够的实施工位和实训材料；参训学员是否与培训报名人员名单一致。

c 鉴定考核巡查制度。培训班鉴定结业考试，督查人员需到鉴定现场进行巡查，重点检查鉴定学员是否与培训人员一致，鉴定考试是否按照规定要求进行，并将情况记录在案。

d 就业情况抽查制度。从系统中直接调取培训人员就业情况进行电话回访检查，抽查人数不低于培训班就业人员总数的 20%，并将情况记录在案。

e 违规处理和考核制度。对监督检查中发现的违规行为，监督人员应当场指出，要求培训机构提交整改报告，限期整改。情节严重的，责令其停训整改，直至取消定点培训机构资格。

#### (3) 定点培训机构责任

a 定点培训机构需严格按照投标书中所提供的教学设施设备、师资配备、教学计划和教学大纲组织教学，建立正常的教学秩序。

b 定点培训机构只可在中标培训专业（工种）范围内组织培训班，不得转包或分包培训项目。

c 培训机构的培训场地应配备满足相应培训专业需求的培训设备、实训设施，不得租赁其他单位培训场所、设施开展培训，培训地点不得随意变更，确需变更的需经大通

区人社局批准。

d 对利用各种手段虚报、冒领、骗取国家资金的培训机构，一经查出，严肃处理，情节严重的取消培训资格，构成犯罪的，移交有关部门依法追究刑事责任。

#### 4 强化指导与服务

公共就业服务机构定期调查并公布劳动者市场供求状况，定期公布不同工种、不同等级的塌陷区居民职业供求和工资价位情况，指导培训机构按需开设培训工种或项目；组织开展塌陷区居民技能培训和就业岗位对接活动，提高塌陷区居民培训后的就业率。职业技能鉴定机构为参加培训的塌陷区居民提供及时、便捷的职业技能鉴定服务。对积极创业的求职者，特别是妇女和其他弱势群体，帮助他们申请小额贷款和其他援助。

淮南世行贷款项目采煤塌陷区居民就业培训计划若获批实施，项目办、大通区人社局、培训机构将认真落实，努力为大通区社会经济发展，民生事业的不断完善作出贡献。

## 承 诺 函

淮南市世行项目办：

关于“资源型城市（淮南市）可持续发展工程—采煤塌陷区综合治理利用世行贷款项目”涉及大通区受影响居民的培训计划，主要内容是：

- 1、培训计划总人数：2015年—2019年五年内完成965人的职业技能培训任务。
- 2、参加培训人员培训结束后，通过严格考核，培训合格率达90%以上。
- 3、参加培训合格人员参加市级职业技能鉴定机构组织的职业技能鉴定考核，合格率达参加鉴定考核人员的80%以上。
- 4、培训考核合格，并取得职业技能鉴定，取得职业资格证书者，由区人社部门组织与相关企业对接，确保其全部完成当年就业。参加培训的所有人员当年内就业率不低于85%。

针对以上培训内容，大通区人社局具备实施条件，有能力、有意愿完成以上计划，特此承诺。



## 承 诺 函

大通区人民政府：

关于“资源型城市（淮南市）可持续发展工程—采煤塌陷区综合治理利用世行贷款项目”涉及大通区受影响居民的培训计划，主要内容：

### 培训任务：

计划 2015 年—2019 年，五年内共培训人员 965 人，平均每年度安排 180-210 人参加相关工种的职业技能培训。

### 培训方式：

在培训方式上坚持以理论教学+实际操作技能培训方式，而且实际操作技能的培训时间不少于总培训课时数的 60%，根据培训工种的特点，如绿化工，营销员，保安员等也适当安排一定课时用于参观和观摩学习。

### 工种选择：

根据项目实施后管理运行的需求和调查淮南市经济开发区和大通工业新区企业的用工需求，选择数控车工、电工、汽车维修工、服装制作工、绿化工、保安、市场营销员、保洁作为培训工种。

针对以上培训内容，大通区公共就业实训基地和淮南市白领职业培训学校具备提供培训场地、设备和相关服务等条件，特此承诺。

淮南市大通区就业服务管理局



2014年4月23日

## 承 诺 函

大通区人民政府：

关于“资源型城市（淮南市）可持续发展工程—采煤塌陷区综合治理利用世行贷款项目”涉及大通区受影响居民的培训计划，主要内容：

### 培训任务：

计划 2015 年—2019 年，五年内共培训人员 965 人，平均每年度安排 180-210 人参加相关工种的职业技能培训。

### 培训方式：

在培训方式上坚持以理论教学+实际操作技能培训方式，而且实际操作技能的培训时间不少于总培训课时数的 60%，根据培训工种的特点，如绿化工，营销员，保安员等也适当安排一定课时用于参观和观摩学习。

### 工种选择：

根据项目实施后管理运行的需求和调查淮南市经济开发区和大通工业新区企业的用工需求，选择数控车工、电工、汽车维修工、服装制作工、绿化工、保安、市场营销员、保洁作为培训工种。

针对以上培训内容，淮南市白领职业培训学校具备提供培训场地、设备和相关服务等条件，特此承诺

淮南市白领职业培训学校

2014 年 4 月 23 日

### 附录 3 项目与少数民族

为了评价本项目对少数民族的影响，规避项目可能对少数民族群众带来的社会风险，三峡大学通过实地考察、与市民宗委进行座谈的方式，了解了项目所在地的少数民族情况。

淮南少数民族呈“大分散、小聚居”分布，全市有 3 个民族乡，占全省三分之一，共 13 个民族村，1 个民族社区，34 个少数民族，少数民族人口 3.2 万人，占全市总人口 1.6%，其中回族占 96%，散居在城镇的有 1.35 万人，其余比较集中地居住在民族乡和民族村。全市有 3 所民族中学，13 所民族小学，在校学生 5359 人，其中回族 1828 人。目前，淮南市有少数民族干部 430 人，其中副市级 1 名、县处级 16 名，全市少数民族共产生全国人大代表 1 名，省人大代表 3 名、省政协委员 2 名。淮南市十五届人大代表和市政协十四届委员中分别有少数民族 9 名、34 名，占全部代表和委员数的 2.8%、7%，均高于少数民族人口占全市的比例。近年来各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展的良好局面。2012 年，3 个民族乡实现 GDP6.04 亿，财政收入 660 万元，农民人均纯收入 7405 元，13 个民族村农民人均纯收入 7669 元，分别比 2011 年增长 13%、25%、17%、18%。民族乡和民族村农民人均纯收入分别高于全省平均水平 245 元、509 元。2009 年，淮南市被国务院授予“全国民族团结进步模范集体”称号；2011 年，市委、市政府被省民族宗教工作领导小组授予实施“共同发展”提升行动先进单位称号。

根据世行 OP4.10 的政策标准，“少数民族”即指一般意义上的少数民族，是具有独特的、弱势的社会文化群体，它不同程度地具有以下特征：

1. 自我鉴定为某一独特少数民族群体的一员，且该认定也为他人所认同；
2. 集体依附于项目区内具有独特地理特征的居住区或祖传领地，并依附于这些居住区或领地的自然资源；
3. 具有区别于主流社会和文化的传统文化、经济、社会或政治制度；
4. 经常有区别于本国或本地区官方语言的少数民族语言。

三峡大学根据上述标准，调查了项目建设征地影响区内的人口民族状况。认为在项目区不存在少数民族社区（少数民族人口数量相对较多）。

## 附件 4 项目收益带的土地开发

淮南市采煤塌陷区综合治理利用世行项目属于环境治理项目，此类项目的效益一般具有溢出性。项目的实施将使得项目区北面的比邻地区形成一个长约 3 公里，宽 1.5 公里的受益带。这个受益带西起淮舜南路，南界为林场路-九大路（项目区的北界），北界为洞山东路-合徐高速公路淮南连接线-淮阜铁路，东边到 203 国道，面积约 1.95 平方公里，涉及人口 13946 人。

世行认为，这一地带早在世行项目准备阶段之前就有一些开发项目，世行项目实施后也可能触动市政府另外一些新的开发项目。这些开发项目除了充分利用世行项目的环境正效益外，也可能涉及征地拆迁。为了避免、减缓这种因世行项目的实施而可能引起的其他项目的征地拆迁，同时也为了增强世行项目的积极影响，让收益带的每个居民能够公平地分享项目带来的收益，有必要对此地带的土地利用现状（包括目前土地开发的程序和方式）、土地开发的过程、以及将来（项目 5 年实施期内）可能的土地开发项目做进一步的调查和评价。

### 1. 规划现状

受益带以规划中的中兴路为界，在规划上分属两个区域。中兴路西侧 91.84 公顷的面积，属于《淮南市泉大资源枯竭地区控制性详细规划》的一部分，中兴路东侧 103.37 公顷的面积，属于《淮南市九龙岗地区控制性详细规划》的一部分。

#### 1.1 淮南市泉大资源枯竭地区控制性详细规划

该规划 2007 年 12 月由中国规划设计研究院和淮南市城市规划局联合编制，规划范围为淮南市舜耕山以北、合阜铁路以南，合淮路以东、中兴路以西的 15.47 平方公里用地，其中城市建设用地约 1201 公顷，另有 346 公顷采煤沉陷生态恢复区用地为非城市建设用地。

该地区的发展目标与功能定位“...是面临再发展的资源枯竭地区，是绿色能源城淮南的重要组成部分，是城市生态中心片区，是城市东进南拓发展的重要衔接地段。主要承担城市居住功能和企事业单位的行政办公功能，同时配置相应的商务服务、休闲、娱乐等职能，成为淮南市各项功能有机组合的高品质城市中心区。受益带应该承担城市居住、商务服务等功能。

规划范围内用地布局采用“两带、四轴、五区”的空间结构。两带——会战路以南城市居住带、洞山路两侧城市综合功能带；四轴——老龙眼水系景观轴、洞山

水系景观轴、淮舜路绿带景观轴和田大南路历史轴线;五区——龙泉片区、洞山商务区、站南片区、大通新城和大通矿环境修复区。受益区属洞山路两侧城市综合功能带。

## 1.2 淮南市九龙岗地区控制性详细规划

该规划由上海市园林设计研究院有限公司和淮南市城乡规划局于 2011 年 8 月联合编制。九龙岗地区规划的范围具体为：东起规划道路——镇东路，西至中兴路，南至沿山路，北至铁路线和合徐高速公路连接线一线；总规划面积约为 10.28 平方公里，其中已批万向九龙城用地约为 3.06 平方公里。

九龙岗地区的发展定位是：资源型城镇转型的示范区，集城市门户、淮南记忆、科普游憩，为一体的有独特魅力的生态宜居城镇。受益区支持淮南记忆和生态宜居的功能定位。

九龙岗地区总体发展目标是：借助以舜耕山为主体的生态环境品质，立足于九龙岗社会、经济发展现实条件，适应城市产业升级的需要，依托九龙岗镇的资源，积极培育本土产业，打造尊重自然生态、彰显地区活力的九龙岗地区；发掘淮南城市起源的历史价值，提升煤矿遗址、“天玄地黄，八栋洋房”等近代历史遗产旅游价值，将九龙岗地区打造成为淮南市东部重要的城市形象展示区和休闲旅游中心，使其成为资源型城市转变为以休闲体验、居住为主的典型示范区。受益区作为规划区域的一部分，将成为一个集居住、商业、文化、娱乐为一体的动静相宜的生态宜居社区。

九龙岗地区的规划结构可以归纳为“一轴、一带、双核、五组团”的空间结构。“一轴”指东西向的城市主要发展轴；“一带”指顺沿舜耕山东西向延伸的生态绿化带；“双核”指西部以商贸为主的发展核心和东部居住、办公、休闲为主的片区发展核心；“五组团”指西北部的商贸居住组团、西南部的万向九龙城组团、东北部的配套安置组团、南部的科普游乐组团和中东部的核心发展组团。受益区属于万向九龙城组团的北部居住区与核心发展组团。

在《淮南市九龙岗地区控制性详细规划》的范围内，部分地块已经有开发规划，如九龙岗国际汽车城、九龙岗建设村、万象泽润园、龙港花园。其中九龙岗建设村、万象泽润园北部居住区、龙港花园都处于受益区内。从后期实施的情况来看，万象泽润园北部居住区计划开发 836 亩，但目前只缴纳 400 亩土地出让费（2008 年协议价 16 万/亩），其中的 200 亩完成泽润园一期（2011 年 10 月 22 日开盘），

建筑面积 750000 m<sup>2</sup>。九龙岗建设村是 5 年前的一个规划，据调查是上海的一个公司要来这里搞九龙民族村，大约占地 400 亩（陈巷村和夏菜村各 200 亩），目前已经放弃。

## 2. 完成土地开发前期准备的程序

### 2.1 国有土地收储

土地储备是指市、县人民政府国土资源管理部门为实现调控土地市场、促进土地资源合理利用目标，依法取得土地，进行前期开发、储存以备供应土地的行为。淮南市国有土地收储的政策基础是国土资源部与财政部、中国人民银行在 2007 年联合印发的 277 号文件《“土地储备管理办法”国土资发（2007）》，市政府于 2013 年制定了《淮南市土地储备实施办法》来指导具体的实施。

### 2.2 负责单位：土地储备开发中心

### 2.3 收储范围：

- 1) 已办理农用地转用、征收批准手续尚未供应的土地；
- 2) 依法收回的棚户区（危旧房）改造项目用地、旧城改造项目用地、闲置的土地等；
- 3) 单位因搬迁、解散、撤销、破产、产业结构调整或者其他原因，需要变更土地用途的；
- 4) 因实施城乡规划和土地整治项目，政府确定收购的土地；
- 5) 行使优先购买权取得的土地；
- 6) 其他依法取得的土地。

### 2.4 收储前的准备

#### 2.4.1 编制计划：

市土地储备开发中心会同市国土资源、规划、财政等部门和人民银行，根据经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡总体规划、土地利用年度计划和土地市场供需状况等，于每年 12 月底前编制下一年度土地储备计划，报市政府批准。年度土地储备计划应当包括：

- a 储备土地规模；
- b 储备土地前期开发规模；
- c 储备土地供应规模；

- d 储备土地临时利用计划；
- c 土地储备资金收支计划。

## **2.5 编制实施方案：**

市土地储备开发中心按照年度土地储备计划，编制土地储备项目实施方案，报市政府批准后实施。

土地储备项目实施方案应当包括：

- a 项目概况；
- b 项目用地规模；
- c 项目规划条件；
- d 土地前期开发的主要内容；
- e 成本测算；
- f 资金计划安排；
- g 其他附件。

## **2.6 依法收回使用权的国有建设用地应当按照下列程序办理土地储备手续：**

- a 报批方案。依法收回的国有建设用地，由市国土资源部门会同市土地储备开发中心拟订国有建设用地使用权收回方案，报市政府批准；
- b 通知收回。市国土资源部门根据市政府的批准决定，向原国有建设用地使用权人下达国有建设用地使用权收回通知；
- c 注销登记。以无偿方式收回国有建设用地使用权的，由市国土资源部门办理土地注销登记手续；以有偿方式收回国有建设用地使用权的，由市土地储备开发中心与原国有建设用地使用权人签订协议，支付补偿费，再由市国土资源部门办理土地注销登记手续；
- d 纳入储备。收回的原国有建设用地使用权注销登记后，由市土地储备开发中心申请办理土地储备登记手续。

## **2.7 收购国有建设用地应当按照下列程序办理土地储备手续：**

- a 申报收购。原国有建设用地使用权人向市土地储备开发中心提出土地收购申请，或者根据市政府批准的土地储备计划，对需要收购的土地，由市土地储备开发中心下达土地储备告知书。

收购范围内涉及多家国有建设用地使用权人的，可以由所在区政府统一协调土地收购；

b 核查情况。市土地储备开发中心配合市国土资源部门对拟收购土地的面积、四至范围、用途、权属及所依附着的建（构）筑物等情况进行勘查和验核；

c 核实规划。市土地储备开发中心向市城乡规划部门核实办理规划条件；

d 评估测算。市土地储备开发中心和原国有建设用地使用权人共同择优选择有资质的评估机构，对拟收购土地及地上建（构）筑物和地下基础设施进行评估测算，确定土地收购补偿费用。

划拨土地的收购补偿费用按原批准用途的现行评估确认价确定；出让土地的收购补偿费用按原批准用途的现行评估备案价确定。

地上建（构）筑物和地下基础设施的补偿费用，按照评估备案价值确定（在建工程的收购补偿费用，由市审计机关会同市土地储备开发中心共同委托有资质的中介机构评估确定）；涉及房屋拆迁所需的其他补偿按本市现行拆迁补偿标准确定；

e 报批方案。市土地储备开发中心拟订土地收购方案，报市政府批准；

f 签订合同。土地收购方案经批准后，由市土地储备开发中心与原国有建设用地使用权人签订国有建设用地使用权收购合同。

收购出让国有建设用地使用权的，原国有建设用地使用权出让合同自国有建设用地使用权收购合同生效之日起自动解除；

g 支付费用。市土地储备开发中心按照合同约定，向原国有建设用地使用权人支付土地收购费用；

h 交付土地。原国有建设用地使用权人按照合同约定，向市土地储备开发中心交付土地及地上建（构）筑物和地下基础设施等；

i 权属变更。市土地储备开发中心向市国土资源部门申请核发储备土地权属证书。当事人选择产权调换的，按照国家有关规定执行。

## **2.8 开发与利用：**

a 前期开发。在储备土地供应前，完成地上建（构）筑物和地下基础设施的拆迁、土地平整等前期开发，使之具备供应条件。

储备土地涉及的房屋拆迁、安置工作由各级政府组织实施，拆迁、安置费用由市土地储备开发中心会同市审计、监察等相关部门核定后支付。

b 土地利用。在储备土地供应前，依法将储备土地使用权单独或者连同地上（构）筑物和地下基础设施出租、抵押或者临时改变用途。

## **2.9 土地供应：**

- a 市土地储备开发中心配合市国土资源等部门编制土地供应方案。储备的土地应当通过招标、拍卖、挂牌方式出让。
- b 储备土地供应后，市国土资源部门将成交确认书、国有建设用地使用权出让合同同时抄送给市土地储备开发中心。
- c 市土地储备开发中心在确认竞得人按照合同约定交纳地价款后，办理土地交付手续。

#### 4.10 土地储备资金来源：

- a 市财政部门从已供应储备土地产生的土地出让收入中安排的征地和拆迁补偿费用、土地开发费用及其他相关费用；
- b 市财政部门从国有土地收益基金中安排用于土地储备的资金；
- c 市财政部门从土地出让净收益中安排用于土地储备的资金；
- d 市土地储备开发中心按规定举借的银行贷款及其他金融机构贷款；
- e 市财政部门从土地出让业务费等其他相关费用中安排用于土地储备的资金；
- f 经市财政部门批准可用于土地储备的其他资金；
- g 上述资金产生的利息收入。

市土地储备开发中心举借的贷款规模，应当与年度土地储备计划、土地储备资金项目预算相衔接，市土地储备开发中心举借的贷款，纳入地方政府性债务统一管理，执行地方政府债务管理的统一政策。

因实施土地储备需要征收集体土地的，应当按照本市征收集体所有土地的有关规定办理相关手续。征收集体土地补偿安置，按照国家、省和本市有关规定执行。

### 3. 集体土地征收的一般程序

#### 3.1 征地的申报程序：

3.1.1 告知被征地农村集体经济组织和农户情况。拟征地前，应将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径等，以书面形式告知被征地农村集体经济组织和农户。

3.1.2 确认征地调查结果。对拟征土地的权属、地类、面积以及地上附着物的权属、种类、数量等现状进行调查，调查结果应与被征地农村集体经济组织、农户和地上附着物产权人共同确认。被征地的集体经济组织成员接到书面告知后在规

定期限内不能到现场确认的，邀请公证机构、集体经济组织代表和村民小组负责人等现场公证确认。

3.1.3 组织征地听证。拟征地报批前，告知被征地农村集体经济组织和农户对拟征土地的补偿标准、安置途径有申请听证的权利。当事人申请听证的，应按照有关规定组织听证。在规定的期限内不申请听证的，视为放弃听证。

5.1.4 组织报件。拟征地材料组卷，拟订农用地转用方案、征收土地方案、补充耕地方案、供地方案，申报征地，经市人民政府批准后，逐级上报有批准权的人民政府批准。征收林地的，应当先征得林业行政主管部门同意。

3.2 实施征地的程序：

3.2.1 公告征地方案。征地方案经依法批准后，自收到批准文件 10 日内由市人民政府将批准征地的机关、批准文号和征地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、安置办法和办理补偿登记的期限，在被征地的乡（镇）、村予以公告。征地公告中载明征地范围内地上房屋及其他附着物一并征收，按本办法的规定给予补偿安置。

3.2.2 办理补偿登记。自征地公告发布之日起 15 日内，被征地的土地所有权人和使用权人持土地权属证书或者其他有效证明，办理补偿登记。未按期办理征地补偿登记的，以土地登记簿和公证的调查结果为准。

3.2.3 公告征地补偿安置方案。市国土资源行政主管部门根据批准的征地方案，会同有关部门拟订征地补偿安置方案，在被征地所在的乡（镇）、村予以公告，听取被征地的农村集体经济组织和农户的意见，征询期限为 15 日。征地补偿安置方案报市人民政府批准后，由市国土资源行政主管部门组织实施。征地补偿安置方案包括征收房屋及其他附着物的补偿标准。

3.2.4 交付被征收的土地。征地补偿安置费用应当自征地补偿安置方案批准后 3 个月内全额支付。被征地的农村集体经济组织和农户应当自征地各项费用付清之日起 30 日内交付土地。

## 4. 土地开发现状及评价

通过实地踏勘获得人口数量和土地地用现状，将此两指标与上述两个规划相比较，形成表 2。可以发现两个地区的土地都有一定程度的开发。中兴路以西区域只按规划开发了桃园居居住小区（K-03 地块），其用地类型和居住人口都符合规

划。L-02 和 L-03 地块虽然生态修复区，但有 170 多亩经规划局论证可以进行建设，目前已经完成征地搬迁而成为净地，准备建成 286 亩的生态型商住开发区(加绿化面积)。

中兴路以东地区已经建成新建社区的建设 A 区、B 区、C 区等居民小区 (E-02 地块)，其用地类型和居住人口都符合规划。万象泽润园北部居住区计划开发 836 亩 (C-01、C-02)，但目前只缴纳 400 亩土地出让金 (协议价)，其中的 200 亩完成泽润园一期 (2011 年 10 月 22 日开盘)，建筑面积 750000 m<sup>2</sup>。

表 2：规划人口及用地与开发现状、评价及将来的开发情景

街区	规划要求			土地开发现状与评价	将来开发情况、开发方式和时序
	用地面积 (公顷)	居住人口 总量(人)	用地类型		
K-01	24.24	7000	居住街坊	目前还是毛地，除居住有绿茵村 750 人，青丰村 339 人，其余主要是空地。	其中 182 亩已经编制收储实施方案，2014 年年底实施征地拆迁，未来开发成居住区
K-02	14.5	3100	混合用地	目前还是毛地，现居住人民村、倪圩村居民 1382 人。	收储将在上述地块完成收储后进行
K-03	8.52	2200	居住街坊	已经开发成生态新村-桃园居小区，绿化好，与规划相符，现居住 504 户，约 2500 人	小区绿化与项目区北部的森林连成一片。
L-01	11.06	2100	居住街坊	目前还是毛地，主要是农地和厂房（平房）	无开发计划
L-02	18.07	—	生态恢复	目前有 170 亩已经完成收储（净地），除 48 亩农田还在报批中，集体建设用地已经报批，完成拆迁 100 多户。	经规划部门论证，这 170 亩经论证可以成为建设用地。该地块已经列入旧城改造项目，瑞伟置业有限公司原准备开发成生态型商住小区
L-03	15.44	—	生态恢复		
C-01	14.5	880	混合用地	目前还是毛地，主要是厂房和居住用地，零星居住约 30-50 人。	明年年中准备结合中兴路的建设实施收储。
C-02	45.43	7180	居住用地	已经出让 400 亩（净地），其中 200 亩已经开发成泽润园一期，居住人口约 3000 人。其余都是陈巷村和夏菜村农地和九龙岗镇镇政府等机关，人数约 300 人。	万向集团泽润园计划已经报批，其中 836 亩位于项目收益带，但目前只缴纳 400 亩土地出让金（协议价），其中的 200 亩完成泽润园一期（2011 年 10 月 22 日开盘），建筑面积 750000 m <sup>2</sup> 。
E-01	27.88	7240	居住用地	目前还是毛地，主要是陈巷村和夏菜村的耕地和九龙岗镇部分机构，人数 800 人	无开发计划
E-02	24.18	2580	商住用地	已经开发成新建社区的建设 A-C 和前进村等居民区，居住人口约 4000 多人。	

将项目受益区中的规划道路与现状道路比较，可得出表 3。可以看出除中兴路外，市政主干道按规划要求基本完成。

表 3：规划道路与现状道路比较

道路名称	道路性质	起止点	长度(m)	红线宽度(m)	现状与评价
洞山东路	混合性	陈洞路-中兴路	6024.11	60	已经建成，与规划相符
淮舜路	交通性	铁路-沿山路	1549.20	40	已经建成，在项目区称为淮舜南路，与规划相符
中兴路	交通性	铁路-沿山路	3010.15	60	预计 2016 年建成
林场路	生活性	广场路-中兴路	6738.22	25	目前在建，预计在项目实施前完成，与规划相符

注：长度是指整个规划区的道路长度。

## 5. 将来开发情况、开发方式和大致时序

5.1 表 2 中 K01 和 K02 地块的收储计划已经报批，其中的 182 亩（绿荫村东侧、倪圩村西侧）已经制定了实施方案，2014 年年底实施征地拆迁。其余部分明年年中实施收储。拆迁户将以购买安置房的方式，安置在田家庵区上郑，距此地以西约 500 米。

7.2 L02、L03 虽为生态修复区，但经规划部门论证，其中有 170 亩可以成为建设用地，目前这 170 亩已经收储，农村建设用地已经报批，已经完成征地拆迁成为净地，拆迁涉及 100 多户（计划安置在洞山东路 3 号居住点，据此地东约 1 公里），但其中有 48 亩农田正在报批。该地块已经列入旧城改造项目，瑞伟置业有限公司原准备开发成 286 亩的生态型商住小区（加上绿化面积）。

7.3 中兴路在项目区南的一段将于 2015 年年中开始，2016 年完成。

7.4 林场路正在施工，将于世行项目实施前完成。

## 6. 淮南市棚户区改造移民安置方案及评价

2013 年开始的大规模棚户区改造，涉及大量的征地拆迁。据城投公司提供的资料来看，未来几年淮南市仅市级重点项目拆迁人口在 19 万人以上，拆迁面积 1093.35 万平方米。淮南市根据国家和地方的相关法律和政策已经制定了相应的详细安置方案，主要内容如下。

## 6.1 补偿方式

补偿方式分为两种，一是货币补偿，二是产权调换，被征收人可选择任意一种。

选择货币补偿将由征收人和被征收人共同确定房屋评估机构，由房地评估机构对被征收人的房屋及附属物进行评估，并以评估价值给予货币补偿。选择货币补偿的被征收人，在评估结果公布后不再进行产权调换。

选择合法产权调查就按照“征一补一”的原则予以安置。征补平衡范围内以旧换新不结算差价。被征收房屋面积超过被征收户选择安置房面积部分，按评估价值给予货币补偿。安置房面积大于被征收房屋面积的，对超出部分由被征收人以现金支付方式购买，具体标准如下：

1) 安置房面积：65 m<sup>2</sup>，85 m<sup>2</sup>，105 m<sup>2</sup>，125 m<sup>2</sup>

2) 被征收房屋面积不足 45 m<sup>2</sup>的，被征收房屋与 45 m<sup>2</sup>安置房之间的差额面积，由被征收人按均价 1700 元/m<sup>2</sup>购买；与 45 m<sup>2</sup>-65 m<sup>2</sup>安置房之间的差额面积，按均价 2400 元/m<sup>2</sup>购买。被征收房面积在 65 m<sup>2</sup>以上的，安置房与原住房之间的差额面积在 1-10 m<sup>2</sup>（含 10 m<sup>2</sup>）的，由被征收人按 2500 元/m<sup>2</sup>购买；差额面积在 10-20 m<sup>2</sup>（含 20 m<sup>2</sup>）按 2900 元/m<sup>2</sup>；超过 20 m<sup>2</sup>的，由被征收人按 3400 元/m<sup>2</sup>。

被征收户选择的安置房面积不得超过被征收房屋建筑面积的 1.5 倍。如小于安置房最小户型的，可以选择最小户型。

## 6.2 安置地点

世行项目区及周边地区棚户区改造项目的安置一般是就地还建，在原居住点附近安置。田家庵区安置地点为上郑（见图 2）。图 2 显示上郑地块距项目区以西仅 500 米，处于市中心地带，基础设施和区位条件都优于原来的地方。

图 2 田家庵区安置地点上郑



大通区的安置地点是洞山东路3号居住点，在项目区以北约1公里的洞山东路北侧（见图3）。图3中箭头所指的洞山东路综合地块就是洞山东路3号居住点，周边基础设施完善，学校、医院等公共服务设施都优于被拆迁地区。

图2 大通区安置地点洞山东路3号居住区



### 6.3 临时安置补偿

选择产权调换的被征收人解决周转房，按被征收房屋建筑面积每月 10 元/m<sup>2</sup> 计算给予临时

安置费，每月临时安置费不足 300 元的按 300 元计。临时安置费发放期限从搬迁之日起至安置房交付后 4 个月。安置房交付超过 30 个月，从预期之月起，每月的临时安置费增加一倍，选择货币补偿的住宅房屋，没有临时安置补偿费。

#### 6.4 房屋征收搬迁补助

被征收的房屋搬迁补助费按照征收建筑面积 5 元/m<sup>2</sup> 计算，一次搬迁费不足 300 元的按照 300 元计算。

#### 6.5 征收集体土地上的房屋补偿

征收集体土地上房屋的补偿，实行货币补偿或者房屋产权调换方式补偿。被征收人可以选择货币补偿，符合条件的也可以选择房屋产权调换。货币补偿的标准是按成本价补偿，一般是 780 元/m<sup>2</sup>。

产权调换的原则是就地还建或就近还建，标准是按每人建筑面积 30 m<sup>2</sup> 等面积调换安置住房，互不支付差价。每个安置对象可申请增购 15 m<sup>2</sup> 安置房，增购的住宅面积按建安成本加购买；超出 45 m<sup>2</sup> 部分，按同地段结构质量相似的房屋的市场价格购买。超出应安置面积部分的房屋，按货币补偿标准补偿。

#### 6.6 评价

移民安置方案保护了移民的基本权益。从补偿方式来看，货币补偿只是少数不需要现房（如有多套住房）、急需现金或根本就不居住在淮南的房主的选择，因为按评估价而不是按重置价补偿是无法在原地购买同等大小的新房的。广大的刚需者一般都会选择产权置换。置换后的新房将大大改善他们居住条件。从安置地点来看，就地还建或就近安置是安置点的基础设施条件、公共服务、环境和区位都不差于甚至优于项目区及周边地区，这些方面即使是世行项目实施后也无法完全改变，这就保障了移民能够分享未来的土地升值带来的利益。移民安置方案只考虑了生活安置，没有考虑生产安置。居住在棚区里的住户，一般经济条件较差，收入低，有些甚至是下岗人员、失业者和其他低收入者。除了改善居住条件外，他们还有迫切的增加收入的愿望。从这一方面来讲，世行项目中的土地开发子项以及有关的职业技能培训意义重大，惠及项目区内以及周边受影响的居民。

农村居民的一部分收益来自于耕地，征收后也涉及生产安置问题。对于这一问题的解决，中国地方政府一般是为失地农民办理养老保险，但农民只有达到一定的年龄后才能享受。对于年轻的劳动力，政府鼓励就业并提供技能培训，但不能保证就业。这样的生产安置是远远不够的，且与土地升值无关。因为，无论是否土地升值，失地农民都能享受上述的利益。

## 7. 监测机制

目前中国政府对于土地收储过程中的征地拆迁和后期开发，已经有严格的监督机制和审计程序。淮南市也不例外，其步骤首先是市政府根据国家相关法律和政策制定征地拆迁政策和方案（本项目征地拆迁政策和标准与目前淮南市实施的征地拆迁政策一致），然后由属地的区（县）人民政府根据方案实施征地拆迁，或由它们委托有资质的房地产公司实施征地拆迁。同时由市审计局委托区（县）审计机关审计征地拆迁过程，市审计局要对审计结果以两种方式进行审计检查，一是实地抽查，看是否严格按征地拆迁方案执行；二是对帐目进行审查。市政府收储部门根据市审计局认定的审计结果付款。在项目结束前，市审计局还必须对整个项目的成本进行认定，这包括征地拆迁的前期费用如评估和丈量费等。

净地招拍挂后，中国政府对进一步的土地开发行动也有一系列严格的监管措施。首先是取得土地开发业主需要持土地出让合同到国土部门办理土地证，由国土部门审查土地的面积、位置是否与国土部门的要求一致；第二，业主持土地证与开发规划方案到规划局办理用地规划许可证，由规划部门审查土地开发方案是否符合相关的城市规划要求；第三，业主需要到建工局办理施工许可证，缴纳工程质量保证金，由建工局审查业主的是否有工程建设的资质；第四，业主需要还需要到房管局办理预售房屋许可证，由房产部门审计工程建设的成本以及房价。

由此可见，一块土地的开发从规划、收储到最后的开发和产品销售，存在着严格的监督审查程序和机制，这些程序和机制有一系列的法律和政策支撑。各个监督审查部门相互之间独立，不存在隶属关系，监测手段先进，内容专业，完全符合世行的要求。

座谈会



座谈会



问卷调查



访谈调查

