

移民安置政策框架

(草稿)

世界银行/全球环境基金

中国节能融资项目二期

中国民生银行

2009年8月30日

目录

1. 介绍	1
2. 项目描述	1
3. 政策目标和关键的定义	1
4. 关键原则	2
5. 中国的法律和监管框架	3
5.1 土地管理法的关键规定	3
5.2 第 238 号文的关键规定	4
6. 子项目筛选	5
7. RP的制定和批准	6
8. 权利政策	6
9. 安置措施	9
10. 协商及披露	10
11. 实施安排	10
12. 成本及预算	10
13. 投诉程序	10
14. 监督安置	10

1. 介绍

1. 本文由中国节能融资项目二期的补偿、安置被迁移人员政策框架（RPF）组成。中国民生银行——该项目的唯一参与金融中介机构（PFI）同意在设计和实施该项目中采用世界银行（世行）的环境及社会保障政策，包括世行 OP4.12，“非自愿再安置”。对于该项目，设计和安排考虑使其不可能在评估时确定安置计划需求的范围。若项目设计或实施的后续阶段会造成土地征收或使用土地或其他资源的其他非自愿限制，RPF 确立了要遵循的原则和程序。在这种情况下，RPF 要求制定安置计划（RP），以便世界银行审核批准。RP 确保尽量减少任何此等潜在影响，向被影响到的人提供充足的机遇和补偿，通过提供补偿和其他形式的援助，提高或至少恢复其收入和生活水准。

2. 项目描述

2. 该项目包括两个部分：一个是通过 PFI 节能投资借贷；另一个是向 PFI 进行技术援助。节能投资借贷部分将向关键的能源密集型工业行业中具有重大节能潜力和有财务吸引力的节能项目提供资金。能源密集型工业行业包括钢铁、化工和石化、建筑材料，项目涉及（a）采用节能工业技术，如更高效的工业锅炉、窑炉和热交换系统；（b）恢复和利用天然气副产品、废热和废压力；（c）安装高效的机械和电子设备，包括马达、水泵、采暖和通风设备；以及（d）工业系统优化以降低能耗。
3. 多数子项目将位于工业设施的现有场地以内，不需要额外征收土地。只有一些余热回收子项目，会在现有的工厂之外建造相关的供热设施，可能涉及土地征用或移民安置。为确保子项目的土地征用实施和移民安置遵守相关的国家法律法规及世界银行的保障政策，需要依照本政策框架阐述的政策和程序，制定单独的安置行动计划。

3. 政策目标和关键的定义

4. 对于产生土地征收及安置影响的项目，世行 OP 4.12 对适用于项目的目标和原则提供基本的指导。关键的目标和定义如下：
5. 应做出各种合理的努力来避免或尽量减少土地征收需求，并尽量减少移民安置的所有不利影响。如果无法避免土地征收及相关不利影响，RPF 的原则目标是确保受到不利影响的所有人（以下定义为“被迁移人员”）获得其失去土地及其他资产的重置成本（见下文定义）补偿，或给与其他方式的安置补偿或必要的援助，来有机会提高或至少恢复其收入和生活水平。
6. “被迁移人员”指所有人员由于上述活动，其（1）生活水平会受到不利影响；（2）房屋、土地（包括楼房、农业用地和牧地）、以及其他任何固定和可动资产的权利、所有权、利益被永久征

用或临时占有；（3）生产性资产的使用权利临时或永久地受到不利影响；或（4）生意、职业、工作、或住所、栖所受到不利影响；且“被迁移人员”指任何被迁移人员。

7. “重置成本”是资产估价方法，其确定足以重置失去资产的包括任何必要交易成本的补偿额。重置成本补偿定义如下：对于农业用地，重置成本是位于受影响土地附近、有同等生产潜力或用途的土地在项目实施前或迁移之前的市值（二者孰高），再加上使该土地达到受影响土地同样水平的准备处理成本，以及任何登记成本和转让税费。对于城镇土地，重置成本是位于受影响土地附近、同样大小和用途、有类似或改善的公共基础设施及服务的土地的迁移前市值，再加上任何登记成本和转让税费。对于房屋和其他建筑物，重置成本是建造一个（面积和质量类似或好于那些受影响建筑物的）替换建筑物或修复部分受损建筑物的所费材料的市场成本，再加上运输建筑材料到施工场地的成本，以及任何劳力成本和承包商费用，任何登记成本和转让税费。在确定重置成本时，未考虑资产的折旧和残值材料的价值，也未考虑在受影响资产的估值中减去项目所产生的利益值。若国内法律低于完全重置成本补偿标准，根据国内法律所做的补偿由其他措施进行弥补，以便达到重置成本标准。此等其他援助不同于根据世行 OP 4.12 第 6 段中的其他条款项下的安置措施。

“土地征收”是指由于实施项目，一人非自愿地失去土地的所有权、使用权或接近机会。土地征收可导致一系列相关影响，包括失去住宅或其他固定资产（围墙、井、坟墓或其他土地上附带的建筑物或改善设施）。

“安置”是指向被迁移人员提供充足机遇，以恢复生产力、收入和生活水平的过程。资产补偿通常不足以实现完全恢复。

“截止日期”是一分界日期，在此之前的所有权或使用权确立被迁移人员有资格得到补偿或其他援助。截止日期在RP中确定。通常与受影响人群的普查日期或造成拆迁的具体土建工程的公示日期一致。在截止日期之后进入项目区域的人没有资格获得补偿或其他援助。

4. 关键原则

8. 世界银行的 OP 4.12 确立了安置规划和实施要遵守的几个关键原则。与本 RPF 特别相关的是以下原则：

- a) 若可能，项目设计和 RP 应被视为开发机遇，被迁移人员可受益于项目活动所创建或为之创建的服务和设施。
- b) 所有被迁移人员有权为丧失的资产得到补偿，或其他同等形式的代替补偿援助；对丧失的资产缺乏法定权利不会妨碍被迁移人员得到此等补偿或其他形式的援助。
- c) RP 中确立的补偿率指付给丧失资产的个人或集体所有人的全部金额，没有折旧或扣减税费、费用或任何其他项目。
- d) 在征收耕地时，应尽力提供易地置换。
- e) 重置的住宅用地、商业场地、或农业用地应与失去的土地有同等的使用价值。

- f) 应尽量缩短安置过渡期间。资产补偿应在造成影响之前支付，以便在实际迁移之前建造新房子、转移或置换固定资产，以及采取其他必要的缓减措施。
- g) 被迁移人员在恢复生产活动之前，会得到支持（直接援助或津贴）以支付转移费用或作为临时生活费用。
- h) 在 RP 筹备阶段，应与被迁移人员协商，以便他们对安置安排提出意见并予以考虑；以被迁移人员可得到的方式对 RP 进行公开披露。
- i) 在安置之后将保留或改善先前的社区服务水平和使用资源的机会。
- j) 责任必须明确，以满足征收土地和安置有关的所有开支，并确保所需资金足够到位。
- k) 必须确立明确的制度安排，以确保有效和及时地实施所有安置和恢复生活的措施。
- l) 对有效的安置措施实施监督做出充分安排。
- m) 确立被迁移人员投诉方式，向被迁移人员提供有关投诉程序的信息。

5. 中国的法律和监管框架

- 9. 对于中国的任何土地征用和再安置活动，将遵守一系列国家法律法规，其中包括：（1）中华人民共和国土地管理法（1986 年颁布，1998 年修订）；（2）国土资源部关于印发《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》的通知（第 238 号文，国土资源部 2004 年颁布），以及（3）省级和地方实施规章。这些法律法规构成了向受土地征用和再安置活动影响的人提供补偿和恢复生活的法律基础。下面是土地管理法和 238 号文的关键规定。

5.1 土地管理法的关键规定

第 2 条

国家为了公共利益的需要，可依法征用集体所有的土地。

第 46 条

国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。

第 47 条

征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。

征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍。

征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。

需要安置的农业人口的安置补助费，最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。

征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。

被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。

征收城市郊区的菜地，用地单位应当按照国家有关规定缴纳新菜地开发建设基金。

依照本条第二款的规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。但是，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。

第 48 条

征地补偿安置方案确定后，有关地方人民政府应当公告，并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。

第 49 条

被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本集体经济组织的成员公布，接受监督。

禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。

第 57 条

建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门批准。其中，在城市规划区内的临时用地，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。土地使用者应当根据土地权属，与有关土地行政主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同，并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。

临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地，并不得修建永久性建筑物。

临时使用土地期限一般不超过二年。

5.2 第 238 号文的关键规定

- (一) 统一年产值标准的制订。省级国土资源部门要会同有关部门制订省域内各县（市）耕地的最低统一年产值标准，报省级人民政府批准后公布执行。制订统一年产值标准可考虑被征收耕地的类型、质量、农民对土地的投入、农产品价格、农用地等级等因素。
- (二) 统一年产值倍数的确定。土地补偿费和安置补助费的统一年产值倍数，应按照保证被征地农民原有生活水平不降低的原则，在法律规定范围内确定；按法定的统一年产值倍数计算的征地补偿安置费用，不能使被征地农民保持原有生活水平，不足以支付因征地而导致无地农民社会保障费用的，经省级人民政府批准应当提高倍数；土地补偿费和安置补助费合计按 30 倍计算，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，由当地人民政府统筹安排，从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。经依法批准占用基本农田的，征地补偿按当地人民政府公布的最高补偿标准执行。
- (三) 征地区片综合地价的制订。有条件的地区，省级国土资源部门可会同有关部门制订省域内各县（市）征地区片综合地价，报省级人民政府批准后公布执行，实行征地补偿。制订区

片综合地价应考虑地类、产值、土地区位、农用地等级、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素。

- (四) 土地补偿费的分配。按照土地补偿费主要用于被征地农户的原则，土地补偿费应在农村集体经济组织内部合理分配。具体分配办法由省级人民政府制定。土地被全部征收，同时农村集体经济组织撤销建制的，土地补偿费应全部用于被征地农民生产生活安置。
- (五) 农业生产安置。征收城市规划区外的农民集体土地，应当通过利用农村集体机动地、承包农户自愿交回的承包地、承包地流转和土地开发整理新增加的耕地等，首先使被征地农民有必要的耕作土地，继续从事农业生产。
- (六) 重新择业安置。应当积极创造条件，向被征地农民提供免费的劳动技能培训，安排相应的工作岗位。在同等条件下，用地单位应优先吸收被征地农民就业。征收城市规划区内的农民集体土地，应当将因征地而导致无地的农民，纳入城镇就业体系，并建立社会保障制度。
- (七) 入股分红安置。对有长期稳定收益的项目用地，在农户自愿的前提下，被征地农村集体经济组织经与用地单位协商，可以以征地补偿安置费用入股，或以经批准的建设用地土地使用权作价入股。农村集体经济组织和农户通过合同约定以优先股的方式获取收益。
- (八) 异地被迁移人员安置。本地区确实无法为因征地而导致无地的农民提供基本生产生活条件的，在充分征求被征地农村集体经济组织和农户意见的前提下，可由政府统一组织，实行异地被迁移人员安置。

6. 子项目筛选

- 10. 由于子项目的性质，只有少数子项目可涉及在现有工厂或建筑物的边界之外的新地点建造某些设施。在这些情况下，土地征收和人员安置可能会被涉及。对于此类子项目，由中国民生银行聘用的国内社保专家开展土地征收筛选，以便确定这些子项目土地征收的规模和安置影响。土地征收筛选将包括以下基本的信息（1）项目需要的土地征收量；（2）要拆毁的建筑物数量；（3）动迁户或人员的数量；（4）受土地征收影响的人员数量以及是否影响到少数民族社区。根据这种筛选，提议有关子项目安置计划工具的类型。在子贷款方开始准备保障文件之前，此等土地征收筛选将由世界银行审核确定。任何项目如若对少数民族社区存在影响，不予提供借贷资金。
- 11. 土地征收筛选决定安置报告的类型--完整 RP 或简化 RP。若受影响人口超过 200 人，制定完整的 RP。若对所有迁移人员的影响相对较小，或受影响的人不到 200，可制定一个简化的 RP。如果受影响人员未被实际迁移，且其生产性资产损失不到 10%，则影响被认为“较小”。
- 12. 安置计划应包括：
 - a) 对引发土地征收活动的描述；
 - b) 潜在不利影响的范围；
 - c) 社会经济调查和基础情况普查信息；
 - d) 对有关土地征收和移民安置的相关法律法规的回顾；
 - e) 所有受影响资产类别的具体补偿率（或其他措施）；

- f) 为迁移人员提供的其他必要的经济恢复措施（如果有）；
- g) 补偿和所有其他形式的援助的资格标准；
- h) 再安置安排，如果必要，包括过渡性支持；
- i) 场地选择和场地筹备，如果必要；
- j) 恢复或更换社区基础设施和服务；
- k) 实施的组织安排；
- l) 咨询和披露安排；
- m) 移民安置实施计划；
- n) 成本和预算；
- o) 监督安排；
- p) 投诉程序；
- q) 权利概述矩阵

13. 如果要编制简化的 RP，也必须以本 RPF 中确立的原则、规划和实施安排为基础。一个简化的 RP 通常包括以下内容：

- a) 普查被迁移人员并估值资产；
- b) 描述要提供的补偿和其他移民安置援助；
- c) 资格标准；
- d) 咨询和披露安排；
- e) 实施的组织安排；
- f) 时间表和预算；
- g) 监督安排；
- h) 投诉程序

7. RP的制定和批准

14. 一旦确定土地征收及其相关影响对于完成任何项目活动是不可避免的，就应开始着手安置规划。单个子项目的发起人对制定和实施任何必要的 RP 负全部责任。子项目所有人将执行或督促执行一个普查，来确定和列举所有被迁移人员，及开展一个社会经济调查，以确定对受影响区域造成的不利影响的范围。普查必须覆盖全部要迁移的人员；社会经济调查可抽样进行。根据精确的基础普查和社会经济调查，准备符合本框架提出的政策原则、规划和实施安排的 RAP，并制定与各类负面影响相适宜的减缓影响的措施。

15. 中国民生银行社会与环境部将积极参与准备 RAP，确保为任何可能涉及土地征收和移民安置的项目编制出令人满意的 RAP，并将 RAP 提交给世界银行审核。所编制的 RAP 必须经世行审核批准之后，才能授予造成迁移的土建工程合同。

8. 权利政策

16. 所有迁移人员有资格得到补偿和/或其他形式的援助，具体细节与他们所受影响性质有关。

17. 一般而言，有资格获得补偿的人将包括受到以下列方式影响的人：

土地因项目被永久征收：这包括a) 受影响村庄的拥有正式土地使用权的村民，以及b) 那些非受影响村村民但在耕种租赁那里的土地。A类被迁移人员有权得到重置成本补偿。B类被迁移人员有权得到作物和建筑物损失补偿。

失去房屋、其他建筑物和固定资产，包括树木和未收割的作物：房屋和其他资产（无论他们是否在截止日期之前持有土地使用权或建筑物许可）的所有人。

与临时影响有关的损失：这包括土地的临时损失，与迁移有关的过渡性成本，或建造期间对业务的干扰。

18. 特别地，被迁移人员将有权得到以下类型的补偿和安置措施（总结见表 1）：

1. 失去农地的被迁移人员：

- a) 补偿丧失农地的优先机制是提供有同等生产能力并使被迁移人员满意的替换土地。如果无法确定令人满意的替换土地，则可提供重置成本补偿。
- b) 被迁移人员将以市价得到未收割作物的补偿，对于经济林木，以净现值补偿，对于其他固定资产（附属建筑物、井、围墙、灌溉改造设施），以重置成本补偿。
- c) 对于临时性的土地使用会支付补偿，补偿率与使用期限有关，且土地或其他资产将被恢复到使用前状况，而所有人或使用人无须承担恢复费用。

2. 丧失民用土地和建筑物的被迁移人员

- a) 丧失民用土地和建筑物要么是实物补偿（通过替换同等大小的、令被迁移人员满意的住宅地和花园），要么以重置成本进行现金补偿。同时提供搬迁协助。
- b) 如果土地被部分征收之后，剩余的住宅土地不足以重建或恢复相同大小或价值的其他构造的房屋，则应被迁移人员的要求，将以重置成本征收整块民用土地和建筑物。
- c) 对于固定资产，补偿将以重置成本支付。
- d) 租赁房屋居住的租户将被发放相当于该区域当前市价三个月租金额的现金，并获得寻找其他住处的帮助和搬迁支出的资助。

3. 失去生意的被迁移人员

- a) 失去生意的相关补偿包括：(i) 提供相同大小和客户可及性、令被迁移的经营者满意的替代经营地块；(ii) 失去经营性建筑物的现金补偿；(iii) 在过渡期间失去收入（包括员工工资）的过渡性支持；以及(iv) 搬迁成本。

4. 弱势群体

项目涉及的弱势群体，包括老人、残疾人、和以妇女为首的家庭，应在普查中予以识别确认。针对所有受影响的人员的补偿与安置条款均适用于此类人群。以外，弱势群体也将享受到额外的协助，以保证项目的实施使得他们的收入和生活得以恢复或者改善。

5 基础实施和服务

对于受影响的社区，免费恢复或更换基础设施（如水资源、道路、污水系统或供电）和社区服务（如学校、诊所或社区中心）。如果确定了新的安置地点，免费向被迁移安置人员提供与当地标准一致的基础设施和服务。

表一：各类受影响人员的权力政策

影响类型	受影响人群类别	补偿类型	安置条款
永久性土地征用	受影响村的拥有正式土地使用权的村民	土地征收补偿，搬迁补助，和耕种的农作物的补偿	村内土地调整或现金补偿，技能培训，以及社会保障金项目
	暂时租用土地耕种的个人	耕种的农作物补偿	协助寻找其他租用农地
暂时性土地占用	受影响土地所有者或使用者	赔偿土地占用期间损失的农作物及产出	施工完成后将受影响土地恢复到占用之前的状态
房屋拆除和重置	受损民用土地及建筑物的所有者	新的住宅用地，受影响建筑物的现金补偿，搬迁协助	规模和通达性方面可接受的新的住宅用地地块
	房屋租户	最长达三个月租金的搬迁补偿	协助寻找其他租赁房屋
非住宅建筑物的损失	被迫迁移的生意经营者及其员工	i) 新的经营地块或基于重置成本的现金补偿，ii) 针对经营性建筑物损失的现金补偿，iii) 失去收入（包括员工工资）的过渡性支持，iv) 搬迁成本	大小，区位，和经营条件方面均可接受的新的经营地块
附属物及其他资产的损失	附属物及其他资产的所有者	基于重置成本的现金补偿	
基础设施损失	受影响设施的所有者或负责机构	将受影响设施恢复到原有状态和功能或向相关部门提供用于恢复的现金	应及时恢复基础设施和服务，以对当地社区不造成影响
	弱势群体，如老人，残疾人，以妇女为首的家庭	给与额外的扶持，保证他们的收入水平和生活水平得以恢复或改善	

9. 安置措施

19. 假设重置资产是可得到的，以重置成本支付的补偿可能足以使被迁移人员恢复收入。但是通常，安置可能需要被迁移人员获取在一个新环境恢复生产所需的新技能，或寻求新的收入来源。RP 应评估对被迁移人员的影响程度，并提供措施帮助那些受到重大影响的人员适应新的生活挑战。这些措施可以是培训、延伸服务或聘用，**同时也是提供帮助的责任**。培训活动之后应提供非暂时性的就业机会。这些措施应在 RP 中明确提出。

10. 协商及披露

20. 为促进积极的项目参与并适应改变的生活环境，应向被迁移人员提供参与规划和实施的机遇。至少，在安置规划过程中，应与被迁移人员协商其优先选择和关心的事情。要告诉所有被迁移的人员有关潜在的影响和拟定的减轻损失的措施，包括补偿率。应以被迁移人员容易获得的方式和在他们可达的地点披露 RP。草案阶段和定稿之后各披露一次。

11. 实施安排

21. RP 审核组织安排，确保实施程序是明确的，明确指定提供所有形式的援助的责任，确保参与 RP 实施的所有机构之间有充分的协调。RP 必须包括一个详细的实施计划，将项目建设时间表与安置活动相关联。实施时间表应确立补偿（现金或实物）应至少在土建工程开始之前一个月，在住宅被拆毁之前 3 个月完成。

12. 成本及预算

22. 每个部分和完整的安置计划将包括详细的补偿成本和其他安置权利及安置被迁移人员成本，如适用，提供农业用地、住宅用地、商业用地、住房、商业和其他资产的成本细目。成本估计将对或有事项计提足够的准备。安置计划将明确所有需要资金的来源，并将确保资金流量与支付补偿和提供所有其他援助的时间表是一致的。

13. 投诉程序

23. RP 将确立被迁移人员向相关的项目机关进行投诉的方式。投诉程序应包括合理的业绩标准，如回应投诉所需的时间，且免费向被迁移人员提供。如果项目的相关程序未能解决投诉，RP 还应阐明投诉人员可使用的其他投诉途径。

14. 监督安置

24. 除了内部项目监督安排之外，项目所有人将确保 RP 实施将由一家独立于项目实施机构的合格机构进行监督。RP 应确立监督活动的范围和频率。编制的外部监督报告要同时提交给项目办公室和世界银行。