

## 移民政策框架

### 1. 介绍

1. 本文件是为中国节能融资项目二期准备的《对被迫迁移者赔偿、移居和安置的政策框架》。华夏银行作为参与本项目的金融中介，同意将世界银行环境和社会保障政策应用到本项目的设计和執行中，其中包括世行 OP4.12 “非自愿移民”。对于本项目来说，其设计和时间安排使得项目无法在评估阶段就确定移民计划要求的范围。《移民政策框架》设立了应予遵守的原则和程序，以防在项目设计或执行的随后阶段会引起征地或其它非自愿的土地限制或其它资源限制。该情况下，《移民政策框架》要求准备《移民计划》供世界银行审核并批准。移民计划确保了该种情况可能出现的影响被降至最低，确保了该影响下的所有人群都可以通过补偿规定和其它形式的援助获得充分的机会和补偿，以改善或至少是恢复他们的收入水平和生活水平。

### 2. 项目描述

2. 本项目包括两个组成部分：一个是通过参与项目的金融中介所进行的节能投资贷款，另一个是向该金融中介提供的技术援助。节能投资贷款部分将向重点高耗能工业部门和具有显著节能潜力和较高财务回报的节能项目提供资金。高耗能工业部门包括钢铁、水泥、化工和建材，其中包括：(a) 采用更为节能的工业锅炉、窑炉、热交换系统等；(b) 回收利用废气、废热和余压等工业副产品；(c) 安装包括电机、泵体、暖通设备在内的高效机电设备；(d) 为降低能耗而进行的工业系统优化。

3. 这些子项目绝大多数都位于工业设施或建筑物所在的现有场地内，不需要进行额外征地。只有一些余热回收子项目可能会因为在现有厂区之外建设相关供热设施而牵扯到征地或移民。为了确保这些子项目的征地和移民活动遵守国家相关法律法规，并符合世界银行的保障政策，需要根据本政策框架设立的以下政策和程序来制定独立的移民行动计划。

### 3. 政策目标和主要的定义

4. OP4.12 对目标和原则提供了根本的指导方针，这些目标和原则适用于会产生征地和移民影响的项目。主要目标和定义如下：

5. 要尽一切努力避免或降低征地的需要，将所有移民相关的不利影响降至最低。如果征地以及相关不利影响无法避免，则《移民政策框架》的原则性目标是确保所有受到不利影响的人（“被迫迁移者”，定义见下文）都会获得相当于土地和其它财产重置成本（定义见下文）的补偿，或者以其它必要的安置措施或其它形式的援助为他们提供充足的机会来改善或者至少是恢复他们的收入水平和生活水平。

6. “被迫迁移者”是指由于上述活动而遭受下列情况的所有人：（1）生活水平受到不利影响；（2）暂时或永久获得、拥有的对房屋、土地或其它动产、不动产的权利、所有权、利益受到不利影响；（3）使用生产性资产的权利受到暂时或永久的不利影响；（4）商业、职业、工作或住宅、栖息地受到不利影响；“被迫迁移者”是指流离失所人群中的任何一个。

7. “重置成本”是资产估值的方法，以这种方法来决定足够替代资产损失的补偿额，其中包括所有必要的执行费用。以重置成本进行的补偿定义如下：

- 对于农业用地，补偿额为项目开始前或搬迁前受影响土地周边有同等产量或用途的土地市场价值（取两者之中价值较高者），加上准备与受影响土地水平相当的土地所需要的成本，加上所有登记费用和交易税费用。
- 对于城市地区的土地，补偿额为搬迁前同等面积和用途土地的市场价值，并附带受影响土地周围相似或更好的公共基础设施与服务，加上所有登记费用和交易税费用。
- 对于住房和其它构筑物，补偿额为建设与受影响的构筑物相似或面积更大、质量更高的重置构筑物所需材料的市场造价，或是对受影响的构筑物进行维修的市场造价，加上建筑材料运输到工地的费用，加上所有劳动力和承包商费用，加上所有登记费用和交易税费用。

在确定重置成本时，资产的折旧和材料残值不考虑在内，扣除受影响资产估值剩下的项目收益也不考虑在内。国内法律补偿标准无法完全满足重置成本时，除按照国内法律进行补偿以外，还应附加其它措施以满足重置成本标准。这种额外援助与世行 OP4.12 第 6 段各条款所规定的重置措施有所不同。

“征地”是指有人因为项目而非自愿性地失去土地所有权、使用权或接触权的过程。征地可造成一系列相关影响，如失去住宅或其它固定资产（篱笆、水井、坟墓或其它构筑物以及该块土地相关的改善情况）。

“安置”是指被迫迁移者有充足机会恢复生产力、收入和生活水平的过程。对资产的赔偿往往不足以完成全部安置。

“截止日期”是指在该日期之前被迫迁移者有资格因所有权或使用权获得补偿或其它援助的日期。截止日期在移民计划中已有规定。这个日期一般与受影响人群的人口普查日重合，或与张贴搬迁施工的公告日重合。截止日期之后到项目所在地来的人没有资格获得补偿或其它援助。

#### 4. 主要原则

8. 世界银行 OP4.12 设立了几项移民计划和执行必须遵守的主要原则。与本移民政策框架相关的有如下几点：

- a) 可能的情况下，项目设计和移民计划都应视为发展机遇，这样被迫迁移者可以从项目活动创造或带来的服务和设施中受益。
- b) 所有的被迫迁移者都有资格因失去资产而获得补偿，或选择等同的其它援助形式来代替补偿；对所流失资产缺少法律权利并不能剥夺被迫迁移者获得此类补偿或其它援助形式的资格。
- c) 移民计划中确立的补偿费是指向流失资产的个人所有者或集体所有者支付的全款，没有贬值或税费扣除或出于其它任何目的的扣除。
- d) 当所征用的是耕地时，应该尽量提供土地对土地的重置。
- e) 住房、商业或农业用地的重置，应该与所流失土地具有等同的使用价值。
- f) 移民过渡期应尽量缩短。资产补偿应该在影响发生时间之前，以便在实际移民之前建设新房，搬移或重置固定资产，采取其它必要的缓解措施。
- g) 被迫迁移者将获得支持（直接援助或津贴）以满足搬家费用或维持暂时生活状态，直到他们可以恢复生产活动。
- h) 在移民计划准备过程中应该咨询被迫迁移者，征询并考虑他们在移民安排可能性方面的偏好；移民计划向公众公开的方式应该可以让被迫迁移者接触到。
- i) 移民前社区服务和获得资源方面的水平应该在移民后予以维持或提高。
- j) 应设立清晰的责任制，以满足征地和移民相关的所有费用，并确保需要资金时有足够的资金。
- k) 应设立清晰的制度安排，以确保所有移民和重置措施都可以有效地、及时地予以执行。
- l) 所有移民措施的执行情况都将有充分的安排来进行有效的监控。
- m) 将建立被迫迁移者可以申诉的方法，申诉程序方面的信息会提供给被迫迁移者。

## 5. 中国的法律法规框架

9. 中国所有征地和移民活动都将遵循国家一系列法律法规，这些法律法规包括：（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《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》（国土资发〔2004〕238 号）；（3）省级和地方级的执行规定。这些法律法规构成了为那些受征地和移民活动影响的人提供补偿和安置的法律基础。以下是《土地管理法》和第 238 号通知的主要规定。

### 5.1 《土地管理法》的主要规定

#### 第二条

国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

#### 第四十六条

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。

#### 第四十七条

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。

每公顷被征收耕地的安置补助费，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。

#### 第四十八条

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。

#### 第四十九条

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。

#### 第五十七条

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 国土资源部第 238 号通知的主要规定

- (1) 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。
- (2) 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。
- (3) 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。

- (4) 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。
- (5) 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。
- (6) 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。
- (7) 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。
- (8) 异地移民安置。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，实行异地移民安置。

## 6. 子项目的审查

10. 出于子项目的性质，只有极个别的子项目会涉及在现有厂区以外建设某些设施，或在新地域进行建设。这种情况下可能会牵扯到征地和移民。对这样的子项目来说，应该由华夏银行相关国内社会保障专家进行征地审查，以确定这些子项目的征地规模和移民影响。征地审查包括以下基本信息：（1）项目需要的征地量；（2）需要拆毁的建筑数量；（3）需要安置的家庭或人员数量；（4）受征地影响的人数。基于这种审查，将会为该子项目推荐移民计划工具的类型。除此以外，牵扯到厂房，如果土地面积是新近征用的，将要求进行尽职调查评审，以确认征地行为是否符合国家相关法律法规，没有任何遗留问题。这种征地审查将由世行评审确认，而后子借款人准备保障文件的工作才可以开始。

11. 征地审查会确定是否需要一份完整的移民计划还是“缩减版”移民计划。如果受影响人数超过 200 人，则需要一份完整的移民计划。如果对所有被迫迁移者的影响相

对较小，或是受影响人数低于 200 人，则可准备一份缩减版的移民计划。如果受影响人群没有实际转移，并且他们的生产性财产损失低于 10%，则征地影响可被视作“较小”。

《移民计划》应包括：

- a) 描述引起征地的活动
- b) 潜在不利影响的范围和规模
- c) 社会经济学调查和基准人口普查信息
- d) 回顾征地和移民方面的相关法律法规
- e) 对所有受影响资产类别的具体补偿费用（或其它措施）
- f) 为被迫迁移者经济安置提供机会的其它必要措施（如果有的话）；
- g) 补偿和其它所有援助形式的资格标准
- h) 安置安排（必要的话），包括过渡期的支持
- i) 选址和准备（必要的话）
- j) 社区基础设施和服务的恢复或重置
- k) 执行工作的组织安排
- l) 公众咨询和信息公开安排
- m) 移民执行时间表
- n) 成本和预算
- o) 监控安排
- p) 申诉程序
- q) 总结各项权利

13. 如果需要准备缩减版的移民计划，则仍必须依据本移民政策框架所设立的原则、计划和执行安排。一份缩减版的移民计划通常包括如下内容：

- a) 对被迫迁移者的人口普查和资产评估
- b) 描述补偿内容和所提供的其它移民援助
- c) 资格标准
- d) 公众咨询和信息公开安排
- e) 执行工作的组织安排
- f) 时间表和预算
- g) 监控安排
- h) 申诉程序

## 7. 移民计划的准备和审批

14. 一旦确定征地或任何相关影响对完成项目至关重要，则应该开始移民计划。准备和执行任何必要的移民计划，其责任在子项目主办方一方。子项目的所有者将执行——或被迫执行——人口普查，以确认并计数所有被迫迁移者，执行社会经济学调查，

以确定受影响地区不利影响的范围和幅度。人口普查必须覆盖 100%的被迫迁移者；社会经济学调查可以基于样本进行。基于准确的基准人口普查数据和社会经济学调查，《移民行动计划》将根据本移民政策框架设立的政策原则、计划和执行安排予以准备，并设立适于所有不利影响类型的缓解措施。

15. 华夏银行的社会与环境管理部门应积极参与移民准备工作，以确保涉及征地和移民的子项目有令人满意的《移民行动计划》，并将该计划递交给世界银行审查。所准备的所有《移民行动计划》在为引起迁移的土建工程授予合同之前都必须经世行审核并明确。

## 8. 资格政策

16. 所有被迫迁移者都有资格根据所受影响性质获得补偿以及/或者其它形式的援助。

17. 一般而言，有资格获得补偿的人是以下述方式受到影响的人：

土地被项目永久征用：这涉及到（a）有正常土地使用权的受影响村民；（b）根据契约安排当前耕种土地的外来者。（a）类被迫迁移者有权按照重置成本获得补偿。（b）类被迫迁移者有权获得作物损失和构筑物损失的补偿。

失去房屋、其它构筑物和固定资产，包括树木和未收割的农作物：房屋和其它资产的拥有者（无论他们在截止日期之前对构筑物所在土地是否具有所有权或建筑许可证）。

因暂时影响而遭受损失：这包括暂时失去土地、以及施工期迁移或干扰业务引起的过渡性成本。

18. 具体来讲，被迫迁移者有权获得下列形式的补偿和安置。

### 1. 失去农业用地的被迫迁移者

- a) 补偿农业用地损失的较好机制是提供具有相等生产能力、令被迫迁移者满意的重置土地。如果令被迫迁移者满意的重置土地无法确认的话，则按照重置成本提供补偿。
- b) 被迫迁移者将获得以市场价格计算的未收割的农作物损失，经济林损失按当前净价值计算，其它固定资产（附属构筑物、水井、篱笆、灌溉改良）按重置成本计算。



- c) 将对土地暂时使用进行补偿，其费用与使用期挂钩，土地或其它资产将会为土地所有者或使用者无偿恢复到先前的使用状态。

## 2. 失去住宅用地和构筑物的被迫迁移者

- a) 住宅用地和构筑物损失将给予实物补偿（通过重置具有等同大小并令被迫迁移者满意的房屋选址和花园区域）或以重置成本进行现金补偿，并加上迁移援助。
- b) 如果部分土地被征用后，剩余的住宅用地不足以重建或恢复具有同等大小或价值的构筑物房屋，则根据被迫迁移者的要求，整个住宅用地和构筑物都将以重置成本征用。
- c) 固定资产将按照重置成本予以补偿。
- d) 为居住目的而租房的房客将会按照当前该地区的市场价获得三个月租金的现金补助，将会被协助获得其它居住处所，并获得援助以支付迁移费用。

## 3. 失去生意的被迫迁移者

- a) 生意损失的补偿将根据相关性包括：（ i ）提供同等大小和客源并令被迫迁移的经营者满意的其它经商地点；（ ii ）对损失的商业构筑物提供现金补偿；（ iii ）对过渡期的收入损失（包括员工工资）提供过渡性支持。

## 4. 弱势群体

- a) 项目弱势群体 – 老年人、残疾人、女性单亲家庭应在人口普查时予以确认。除了对所有受影响人群所采取的补偿和安置措施以外，还要为这部分弱势群体提供额外援助，以确保他们的收入和生活的项目执行期间得以恢复和提高。

## 5. 基础设施和服务

基础设施（如水源、公路、排污系统或供电系统）和社区服务（如学校、诊所或社区中心）将为受影响的社区免费恢复或重置。如果建立新移民场址，

则与地方标准相一致的基础设施和服务将无偿提供给被迫迁移的人群。

## **9. 安置措施**

19. 补偿应足以让被迫迁移者在按照重置成本获得补偿时可以恢复收入——假定有重置资产的话。然而常常出现的情况是，移民活动可能需要被迫迁移者获得新技能，以便在新环境下恢复生产，或获得新的收入来源。移民计划应该评估被迫迁移者所受影响的程度，向那些被严重影响的提供援助措施，以适应新的生活挑战。措施可包括培训、推广服务或提供工作机会，同时还有提供这些措施的责任。培训之后应该有非暂时性的工作机会。这些措施应该在移民计划中予以明确。

## **10. 公众咨询和信息公开**

20. 为促进项目参与积极性，使其尽快适应变化的生活环境，应向被迫迁移者提供参与移民计划和执行的机会。至少应该在移民计划过程中向被迫迁移者咨询其偏好和顾虑。应该让所有被迫迁移者都了解潜在影响和缓解措施提议，包括补偿费用。移民计划将进行公开，在草稿期公开方式和地点应该是被迫迁移者可接触到的，随后终稿后应再次公开。

## **11. 执行安排**

21. 移民计划应综述组织安排，确保所有援助形式的执行程序明晰，责任明确到位，确保移民计划执行工作相关的所有机构间有充分的协调。移民计划必须包含一份详尽的执行计划表，将项目施工时间表和移民相关活动连系起来。执行时间表应该确立，补偿（现金或实物）工作应该在土建工作开始至少 1 个月之前、在住宅构筑物被拆毁至少 3 个月前完成。

## **12. 成本和预算**

22. 每份完整的和缩减的移民计划应包括详细的补偿费用和其它安置成本，以及被迫迁移者的迁移情况，如果情况使用的话，同时细分成农业用地、住宅用地、商业用地、房屋、商业和其它财产。成本估算应留出足够的应急费用。移民计划应明确设立所有资金的来源，确保资金与补偿支付、提供其它所有援助的时间表相匹配。

## **13. 申诉程序**

23. 移民计划将为被迫迁移者设立渠道，使其怨苦能够引起项目相关当局的注意。申诉程序应该包含合理的绩效标准，比如像是回应申诉的时间要求，应该向被迫迁移者免费提供。移民计划还应该说明，如果项目相关的申诉程序无法解决怨苦，则受害者还可以诉诸哪些方式。

#### **14. 移民工作的监督**

24. 除了项目内部监控安排以外，项目所有者应确保移民计划的执行工作还有独立于项目执行机构的合格机构来监督。移民计划应设立监督工作的范围和频率。外部监督报告应准备同时送至项目办公室和世界银行。