

世界银行贷款焦作绿色交通  
及交通安全综合改善项目

# 安置政策框架

焦作世行贷款项目管理办公室

山东大学移民研究所

2013年11月25日



编制单位：山东大学 移民研究所

项目负责人：宋全成 所长、教授、博导

通讯地址：中国 济南市 山大南路 27 号

邮政编码：250100

电 话：0086-531-88377009

传 真：0086-531-88568871

热 线：13605402935

电子邮箱：[imssdu@126.com](mailto:imssdu@126.com)

网 址：<http://www.ims.sdu.edu.cn/yhxm.htm>

# 目录

一、概述 .....	1
二、项目描述 .....	1
三、政策目的和名词释义 .....	2
四、主要原则 .....	3
五、中国法律和制度框架 .....	4
(1) 土地管理法的主要规定 .....	4
(2) 国土资发〔2004〕238号文的主要规定 .....	6
六、安置计划的类型 .....	7
七、安置计划的准备和批准 .....	9
八、权益政策 .....	9
九、恢复措施 .....	12
十、咨询和信息公开 .....	12
十一、实施程序 .....	13
十二、费用和预算 .....	13
十三、申诉程序 .....	13
十四、安置监督 .....	13

## 一、概述

1. 该文件包括焦作绿色交通与交通安全综合改善项目对移民的补偿、再安置和恢复政策框架（RPF）。焦作市政府将利用世界银行贷款在焦作市区投资交通项目，并已同意把世界银行的环境和社会保障政策用于该项目的设计和和实施，其中包括 OP4.12 “非自愿再安置政策”。对于该项目来说，在评估阶段，项目设计和日程安排无法确定再安置计划要求的范围和程度。如果在项目设计或实施的后续阶段引起征地或涉及土地以及其他资源的非自愿干扰情况，本框架建立了需要遵守的原则和程序。例如，本框架要求为世界银行准备一份安置计划（RP）供其审查和批准。安置计划要确保潜在的影响最小化，任何受此项目影响的人都应该通过补偿条款或其他援助形式享受到足够的机会和补偿，以提高或至少保持他们的收入和生活标准。

## 二、项目描述

2. 项目包括四个子项目：A、安全系统综合走廊建设。B、绿色旅游走廊建设与改善；C、公共交通基础设施建设与改善；D、机构能力建设。详细建设内容、移民影响及移民文件准备状况，见下表。

表 1 焦作市绿色交通及交通安全综合改善项目移民影响鉴别及移民文件准备

序号	子项目名称	建设内容	移民影响	移民文件准备
A	安全系统综合走廊项目	解放路（普济路—东苑路）、塔南路（解放路—丰收路）、人民路（普济路—中南路）3 条道路改造，总长 17.1km。综合走廊/片区的设计、运用与施工，建设内容包括：公交优先措施、交叉口渠化、行人过街、慢行交通设施、智能交通系统建设、停车管理、出租车管理、学区安全措施等综合配套设施等	初步设计表明，无明确土地征收和房屋拆迁，但不能完全排除；工程垃圾堆放、堆料场、临时工棚等也无法排除临时占用土地	编制《安置政策框架》
B	绿色旅游走廊建设	建设从人民公园到缝山公园、圆融寺和沿着影视路的群英河到龙源湖的行人和自行车慢车道。道路全长大约 16.47 公里	涉及到土地征收；无明确房屋拆迁，但不能完全排除。	编制《移民安置计划报告》

序号	子项目名称	建设内容	移民影响	移民文件准备
C	公共交通基础设施建设与改善	建设内容包括：公交换乘枢纽（火车站北广场的公交换乘枢纽）、公交保养场（中站、马村公交车场的升级改造、新建东学固、义门、大北张公交综合停车场）、公交管理系统建设和公交车辆采购	3个新建公交综合停车场涉及到土地征收	编制《移民安置计划报告》
D	机构能力建设	包括组建和建设永久性的道路安全委员会、培训和能力建设、课题研究	无	无

3. 为了确保征地和安置的进行，这些项目将遵守国家法律规章和世界银行的保障政策，单独的安置行动计划需要根据本政策框架的条款和程序编制。

### 三、政策目的和名词释义

4. 世界银行政策手册 OP4.12 中关于非自愿移民，提供了必要的政策目标和原则方面的指导，适用于项目产生的与土地征用和安置相关的影响。主要的目标和定义如下：

5. 应采取各种合理措施尽量避免或减少征用土地并减小所有与安置相关的负面影响。如果征用土地和相应的影响都不可避免，安置政策框架的目的是使所有受影响人群（移民的定义请见下文）都能以重置成本（重置成本的定义请见下文）获得财产和其它赔偿，通过相应的援助和恢复措施向他们提供充分的机会以提高或至少恢复其收入和生活水平。

6. “移民”是指那些因为上述活动，（1）使其生活水平受到不利影响；（2）或任何房屋的所有权、权力或利益，土地（包括宅基地、农田和牧场）或其它动产或不动产被临时或长久地征用或占用；（3）或其生产资本受到临时或长久的影响；（4）或其经营、职业、工作或居所或习惯受到不利影响；以及“移民”定义中所包括的所有需要搬迁的人。

7. “重置成本”是用来确定足以补偿资产损失的数额的资产估值的方法，包括一切可能的交易成本。重置成本补偿定义为：对于农业用地，是指被影响土地附近具有相等生产潜力或用途的土地在项目之前或移民之前的市场价值，以二者之较高价值计算，加上为达到被影响土地标准的整地费用和一切注册及转让税费。对于城区内的土地，是指具有相等规模和用途，具有类似或改善的基

基础设施和服务，且位于受影响土地附近的土地在移民之前的市场价值，加上一切注册及转让税费。对于房屋及其它建筑，是指建造一个地域和质量类似或胜于受影响建筑的替换建筑，或修理部分受到影响的建筑所需材料的市场成本，加上将建筑材料运输到施工现场所需的成本、人工成本及承包商费用和注册转让税费。在确定重置成本过程中，财产的折旧和材料的残值不予考虑，也不从受影响财产的估价中扣除来源于项目收益价值。如果中国法律不能满足全额重置成本的补偿标准，将以其他措施补充本国法律规定的补偿，从而达到重置成本的标准。此种追加援助有别于世界银行业务政策OP4.12第6段中的其他款项下规定的移民安置措施。

“土地征用” 是这样—个过程，在此，由于项目的原因，—个人非自愿失去土地的所有权、使用权。土地征用可能导致—系列影响，包括失去住所或其他固定资产（围墙，水井，墓穴，或其他附属于这块土地的建筑）。

“恢复” 的意思是指恢复受项目影响人员继续其生产活动的—能力，或将其生活提高或至少保持在项目前的水平。通常资产补偿是不能完全达到恢复水平的。

“截止日” 是指补偿（或施予其他援助）移民所有权或使用权之前的某—日，安置计划中确定截止日，—般与受影响的人群普查日相—致，或者是关于某个需要置换的特定民事建筑发布公示之日。截止日之后进入该项目的人员没有获得补偿或其他援助的资格。

#### 四、主要原则

8. 世行 OP4.12 确立了安置和补偿计划需要遵守的几个关键原则。以下是与中国有关的几个方面：

(1) 在任何情况下，设计项目及安置计划时，应从提高移民发展的机会考虑，并使移民在项目活动的开展、服务及相关设施的新建过程中充分受益。

(2) 所有移民有权获得受损失财产的赔偿，或以等价的援助形式代替赔偿；对损失的财产缺乏法律权利的人，也不会被排除在获得赔偿权力的人之外。

(3) 安置计划中赔偿标准的制定源于向所有损失财产的集体或个人的全额赔偿，不含折旧或税费以及其他任何目的的减免。

(4) 如果占用耕地，应该提供其他耕地予以补偿。

(5) 由于土地征用而置换的住房或宅基地，或商业经营场所、农业生产场所，应至少和损失的场所有相当的使用价值。

(6) 应尽量缩短安置过渡期，在居民受影响之前就应支付相关的财产赔偿，以便建造新的住房，移动或重置固定资产。在实际安置开始之前，实施一些减缓搬迁影响的措施。

7) 移民将获得援助（直接援助或者是补助）以解决搬迁费用或临时生活费直到他们能够重新恢复其生产活动。

(8) 制定安置计划的过程中，应和移民磋商，接受他们的请求及建议。安置计划应以易于被移民所理解的方式向移民公布。

(9) 安置后应保持或好于原有的社区服务水平和可供获取的资源。

(10) 必须明确责任，以满足与征地和安置有关的所有费用，并保证在需要时可以得到足够的资金。

(11) 安置计划应包括适宜的机构安排，以保证及时有效地设计、规划和实施安置和恢复措施。

(12) 采取适当安排，对所有再安置措施的实施进行有效的监督。

(13) 制定必要的移民申诉途径，向移民提供相关申诉程序的信息。

## 五、中国法律和制度框架

9. 中国的任何征地和安置行为都必须遵守国家的法律法规，包括(1)中华人民共和国土地管理法(1986年颁布，1988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(2004年238号文)和(3)省级及地方政府的实施办法。这些法规形成了为征地和搬迁活动提供补偿和再安居的法律基础。以下是土地法和238号文的主要条款和规定。

### (1) 土地管理法的主要规定

**第二条** 国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是，国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

**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。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但是，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。

国务院根据社会、经济发展水平，在特殊情况下，可以提高征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准。

**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。

## **(2) 国土资发〔2004〕238号文的主要规定**

(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。

## 六、安置计划的类型

10. 如果确定项目实施中不可避免征收土地、房屋拆迁等，有必要进行非自愿移民，并确定了被征收土地的数量和移民影响，此时，应开始准备并向世界银行提交相应的移民安置报告文件，如移民安置计划、简要移民安置计划等。移民报告应涵盖下列基本信息（1）项目需要的征地数量；

（2）被拆除的建筑物数量；（3）重新安置的家庭数或人数；（4）由于征地受影响的人数以及是否有少数民族社区受到影响。

11. 确定是否需要完整的安置计划还是简化的安置计划。如果受影响的人数超过 200 人，需要提供完整的安置计划。如果所有移民数量相对较少，或受影响的人数少于 200 人，需要准备简化的

安置计划。如果受影响的人不需要搬迁，并且他们的生产性资产损失小于 10%，就可认定为受影响“较轻”。

安置计划应该包括以下内容：

- a) 引起土地征用的项目的描述；
- b) 潜在的不利影响的范围和程度；
- c) 社会经济调查和基准线普查信息；
- d) 查阅有关土地征用和重新安置的法律和规章；
- e) 所有受影响的资产的具体的补偿标准（或替代措施）；
- f) 必须提供给移民的经济恢复机会的其他措施（如果有的话）；
- g) 补偿和其他所有形式的援助的资格标准；
- h) 搬迁安置，如果必要，包括过渡期搬迁援助；
- i) 搬迁地址选择和准备（如果必须的话）
- j) 社区基础设施和服务的回复或重置；
- k) 实施的组织机构安排
- l) 咨询和披露安排；
- m) 重新安置实施时间表；
- n) 成本和预算；
- o) 监管安排；
- p) 申诉程序；
- q) 汇总权益表

13. 如果需要准备简化的安置计划，也必须遵守本政策框架的原则、计划和实施安排。简化的安置计划一般包括以下内容：

- a) 移民人口普查和受影响财产评估；
- b) 所提供的补偿和其他安置援助的描述；

- c) 合格的补偿标准;
- d) 咨询和披露安排;
- e) 为实施而做的组织机构安排;
- f) 时间表和预算
- g) 监管安排
- h) 申诉程序

## 七、安置计划的准备和批准

14. 一旦确定项目建设中征用土地或其他有关影响是不可避免的，安置计划就应马上开始。项目业主全面负责必要的安置计划的准备和实施，或聘请国内拥有世行贷款项目丰富经验的移民与社会保障政策的专家，指导项目业主，主动或被动地实施一项人口普查，以确定和计算全部移民人数，同时，进行一项社会经济调查，以确定受影响地区内负面影响的范围和程度。普查必须涵盖100%的受影响人群，社会经济调查可以进行取样调查。在准确的基准线普查和社会经济调查的基础上，根据本安置政策框架确定的政策原则、计划和实施安排准备安置计划（RAP），确定适用于所有不利影响的适当的缓解措施。

15. 项目办将积极参与安置计划的准备，以保证为涉及子项目的潜在征地和安置准备良好的安置计划，然后提交世行审查。任何安置计划需要由世行审核并同意后，方能够签署引起搬迁的土建合同。

## 八、权益政策

16. 只要受到相关的影响，所有移民都有权利获得补偿和/或其他形式的援助，

17. 一般情况下，具有补偿资格的人应受到以下因素的影响：

由于本项目的永久失地：指（a）拥有正式土地使用权的受影响的村庄的村民，和（b）正在租用这些土地从事耕种的外来者；在（a）类中移民有权利获得重置成本的补偿，对于（b）类中的那些人，他们有权利获得对失去农作物和地上附着物的补偿

失去房屋、其他建筑物和固定资产，包括树木和青苗：房屋和其他固定资产的所有者（不论他们在拆迁日之前是否有土地使用权或房屋附着物的所有权）

与暂时影响有关的损失：包括暂时失去土地和有关的搬迁费用，或者是施工期间业务受到干扰。

18. 具体地说，移民有权获得下列形式的补偿和恢复措施，详见表 1.

### 1.失去农业用地的移民

- a) 失去农业用地的优先补偿机制是用相等生产能力的土地予以置换并且令移民满意。如果无法提供令移民满意的土地，应该提供重置成本补偿。
- b) 移民将以市场价格获得青苗损失补偿，对于经济树木以净现值补偿，对于其他固定资产（建筑物，水井，围墙，灌溉设施）以重置成本补偿。
- c) 对于临时用途的土地依据使用期限按一定比例补偿，在所有者或使用者不用花钱的情况下，土地和其他资产将被恢复到以前的使用状况。

### 2.失去住宅用地及建筑物的移民

- a) 对居住用地及建筑物既可以物物交换的方式，用移民满意的宅基地和等面积的院落给予置换，也可以重置成本用货币补偿，加上搬迁援助。
- b) 如果部分土地征用后剩下的居住用地不足以重建或恢复等面积或等价值的住房和其他建筑物，那么根据移民的要求，将以重置成本补偿全部的居住用地及其他建筑物。
- c) 补偿将根据全部固定资产的重置成本予以支付。
- d) 根据当地当前市场水平，提供给租赁房屋居住的房客三个月的租金补助，帮助他们找到可替换的住所，同时还包括搬家的费用。

### 3.失去生意的移民

- a) 对失去生意的移民补偿包括：缓解移民营业损失的措施通常包括①供置换的营业场所应与原来场所规模及可获得的顾客量相同,被搬迁的经营者满

意；②重置过程中营业构成损失以现金方式赔偿；③过渡期应支付所有过渡期间的收入损失（包括雇员的工资）；④安置费用。

#### 4. 弱势群体

在普查中应该确定老年人（65 岁以上）、残疾人、女性户主的家庭为该项目的弱势群体。除了适用于所有受影响的人群的补偿和恢复措施外，应该为他们提供额外的援助，以保证通过实施该项目使他们的收入和生活恢复原态并得到改善。

#### 5. 基础设施及其服务

受影响社区的基础设施（如水资源、道路、排污系统或电力供应）和社区服务（如学校、诊所或社区中心）应得到免费恢复或重置。如果确定了新的重新安置场所，符合当地标准的基础设施和服务，应无偿提供给搬迁的人群。

**表 2: 对不同受影响人群的权益政策**

影响类型	受影响人群类别	补偿类型	恢复规定
永久征地	具有正式土地使用权的受影响村庄的村民	征地补偿，再安置补助金和青苗补偿	村庄内的土地平整和现金补偿，技能培训和社会养老金计划
	临时租赁土地耕种的人	青苗补偿	帮助确定可供租赁耕种的可替换土地
临时占用土地	受影响地块的所有者或使用者	补偿占用期间损失的农作物和收成	项目完成后，将土地恢复到原来的状态
房屋拆迁并重新安置	损失居住土地和建筑物的所有者	可替换的居住地，受影响的建筑物现金补偿和搬迁援助	新宅基地在面积和辅助功能方面是可接受的
	租房的房客	提供最多 3 个月租金，补偿搬迁费用	帮助确定新的可租住的房子

损失非居住建筑物	经营业主和雇员迁移	(i) 可替代的商业场所或基于置换价值的现金补偿 (ii) 对失去营业建筑物的现金补偿; (iii)对失去营业收入(包括雇员工资)时的过渡期援助(iv)安置费用	新营业场所面积、位置和营业条件方面是可接受的
损失附属物和其他固定资产	不同附属物和固定资产的所有者	基于重置价值的现金补偿	
损失基础设施	受影响的设施的所有者或代理机构	恢复至原来的条件或功能,或是提供资金给相关部门用来回复	设施和服务应该及时恢复以减少对当地社区的影响
	受影响的弱势群体,如老年人,残疾人和女性户主的家庭	给他们提供额外的资助,保证他们的收入和生活恢复到原来并有所改善。	

## 九、恢复措施

19. 假设置换资产是有效的,如果以重置成本支付补偿费用,可以使移民恢复原来的收入水平。但是,通常迁居可能使得移民在新的环境里需要新的技能恢复生产能力,或是寻求新的收入来源。本安置计划必须对这些强加于移民的重大影响进行评估,并提供措施以帮助那些在适应新的生活挑战中受到重大影响的人。提供的措施可以包括培训、延伸服务或是提供工作岗位,培训不能只是短期进行。以上这些措施应该在本安置计划中列明。

## 十、咨询和信息公开

20. 为了促进项目的实施,适应变化了的生活环境,应该提供给移民参与本计划制定和实施的机会,至少应该在安置规划过程中征求移民的意见和关注点。所有移民都应该得到通知,了解相关的潜在影响和拟采取的缓解措施,包括补偿标准。在草案阶段本安置计划将以便于移民了解的方式和地点公示,随后还将披露正式版本。

## 十一、实施程序

21. 本安置计划审查组织机构安排，以保证实施程序的清晰，所有形式的援助规定都责任明确，安置计划中涉及的机构和部门有效协调。本安置计划必须包括一个详细的实施时间表，把项目建设时间表与有关的安置活动相关联。该实施时间表应该明确补偿（现金或实物）至少在土建工程开始一个月之前完成，居住建筑物需要拆迁时至少提前3个月完成补偿。

## 十二、费用和预算

22. 每一部分和全部的安置计划将包括详细的移民补偿费用和其他恢复补贴和安置，在此情况下，要细分为农业用地、居住用地、商业用地、住房、商业用房和其他固定资产。成本估算要考虑适当的意外情况。安置计划中要明确所有所需资金的来源，要保证资金流与补偿支付时间及其他援助规定相匹配。

## 十三、申诉程序

23. 安置计划将制定移民向有关项目管理部门提出申诉的办法，申诉程序应该包括合理的执行标准等，回应时间。安置计划免费提供给移民。如果与项目有关的程序无法解决申诉的问题，安置计划须提出对受影响的人其他有效的解决途径。

## 十四、安置监督

24. 除了项目内部监督办法外，项目业主应保证安置计划在有资格的，独立于项目实施单位的、有丰富世行贷款项目移民安置外部监测评估的监督机构的监督下实施。安置计划须制定监督行为的范围和频率。外部监督报告将同时提交项目办和世行。