

# 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移民安置政策框 RP1707 v2

### 一、项目简介

淮南市政府正申请世界银行贷款进行九大采煤塌陷区综合治理，项目覆盖九大采煤塌陷区 9.3 km<sup>2</sup> 的面积，由三个子项目组成：（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。项目不仅要改善项目区的环境，而且还要通过土地的合理开发造福当地居民，计划实施的时间是从 2015 年到 2020 年。

### 二、移民政策框架的基础

采煤区的沉降经历了三十多年的时间，受地面沉降影响的住户在近十年中都已经陆陆续续迁出该区域。但仍有少数不符合安置条件的住户留居下来：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。这些留居人口主要集中在崇文村、矿北村和矿南村等居民点（见表 1）。

表 1 采煤沉陷区内留居人口分布及数量

序号	名称	所在社区	所在镇、街道办	家庭（户）	人口
1	崇文村	红旗社区	九龙岗镇	22	60
2	矿北村	重华社区	九龙岗镇	60	212
3	水泥厂路东侧如矿南村等	矿南社区	大通街道办	368	1500
4	殡仪馆宿舍	矿南社区	大通街道办	38	130
5	站前居民点	站前社区	大通街道办	6	26
Total				494	1928

这些居民都有在 5 年内搬走的可能。现行的移民安置行动计划仅仅覆盖受项目活动直接影响的 2768 亩的范围，在这个范围内有 6 户 26 人将要搬迁（上表中的站前居民点）。剩下面积（11182 亩）的 1902 人，如果他们要在项目实施阶段搬迁，就要按照本安置政策框架执行。本政策框架定义了移民安置的原则和目标、相关指引、权利、法律法规和制度框架、补偿和恢复方式、公众参

与的特点、以及抱怨申述的程序，这些将用于指导补偿、安置和恢复活动。

### 三. 目标和原则

**目标：**本政策框架的目的是确定减缓移民安置影响的原则，阐明组织安排，包括补偿受所有项目影响的人员（PAPs）的土地和财产损失，由搬迁和安置引致的生计变化，以及帮助他们搬迁和恢复。由于移民安置常常影响（经济上、政策上和社会上）最脆弱和边缘化的群体，因此，本政策框架将尤为关注搬迁对这些群体的影响，如贫困人员、无地农民、老人、妇女、儿童、少数民族，或残疾人。每一项措施都尽量避免和减少征地拆迁。

**主要原则：**本移民安置政策框架遵循世界银行业务手册中的 OP4.12 部分概述的原则，主要有下面几点：

(a) 最大限度地避免和减少征地拆迁。如果征地不可避免，项目应有专门措施减少对移民的负面影响，尤其是脆弱群体；

(b) 受所有项目影响的人员都将得到赔偿、安置和恢复，从而提高他们的生活水平、收入和生产能力，或至少能恢复到项目前的水平；

(c) 在项目区内居住、耕种、或拥有资产的受所有项目影响的人员，都有资格为他们的财产损失和收入恢复获得赔偿和帮助。如果损失的资产没有认可的合法权力，也不能取消这些人获得赔偿、恢复和安置的资格；

(d) 提供的恢复措施包括：1) 以全额重置价赔偿住房和其它基础设施；2) 征地补偿；3) 搬迁补助费和过渡安置费；4) 以市场价赔偿作物、树木和其它农产品；5) 恢复生计的其它资源和相应措施；

(e) 有土安置是首选，但在下列情况下，货币安置可以替代有土安置：1) 在项目区附近无法提供土地；2) 受所有项目影响的人员愿意接受以全额重置价计算的货币补偿；3) 货币补偿配有相应的恢复措施，这些措施与项目收益一起能使收入至少恢复到项目前的水平。

(f) 安置计划必须与受所有项目影响的人员协商并得到同意后才能实施；

(g) 受所有项目影响的人员拥有或管理的资源，如果以公产的目的而被征收或强制性地限制使用，都应该有措施减缓负面影响，以确保这些人能够持续使用同等资源。

### 四. 土地征收及移民安置的政策、法律和法规

指导移民安置计划和实施的法律框架应以世界银行非自愿移民政策

(OP4.12)、国家、安徽省和淮南市现行的法律、法规为依据。

中华人民共和国为征地、拆迁、安置和补偿制定了完整的法律框架和政策，如土地管理法（2004年8月28日修订）。在国家法律 and 政策的框架内，地方政府也颁布了相应的地方法规和政策，管理和指导地方征地、拆迁、安置和补偿工作。淮南市政府根据现行的国家法律和政策，颁布了地方法规和政策，管理和指导相关的地方工作。

编制本政策框架所引用的主要国家法律、法规和条例如下：

中华人民共和国土地管理法

中华人民共和国物权法（2007年10月生效）

中华人民共和国土地管理法实施条例（（1998年12月27日中华人民共和国国务院令第256号发布，根据2011年1月8日《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》修订）

国务院关于深化改革严格土地管理的决定(SC [2004] 28号)

财政部、国土资源部关于调整部分地区新增建设用地土地有偿使用费征收等别的通知（从2009年1月1日生效）

## 五. 移民安置行动计划

移民安置行动计划的编制和实施（包括所有安置成本的支付）将由淮南市政府负责。市政府委托项目办编制移民安置行动计划，并报世行审批。移民计划将包括下列相关内容（如果与本项目无关，应该在移民行动计划中特别声明）：

基础计划程序包括：(1)受影响区域的社会经济调查；(2)受征地、存量土地资源和其他资产影响户的人口普查（包括人口、户主、村名、征地类别和数量、影响程度）；(3)安置措施的准备，在政策、法律、法规和受影响人协商基础上的补偿标准；(4)行动计划和实施程序的准备。

行动计划包括：(1)相关土建工程的描述，土地征收的位置和面积；(2)土地征收的目的；(3)相关政策和法律；(4)基础数据（受影响户的基本信息）；(5)补偿标准；(6)机构、职责、人员配备；(7)公众参与；(8)生计和社区影响；(9)土地征收进展；(10)详细的生计恢复措施；(11)成本预算和时间表；(12)土地征收的监管、监测和评估。

## 六. 公众参与和信息公开

移民行动计划必须在待选的移民安排中说明所有已经采取的，或将要采取的措施，覆盖受所有项目影响的人员，鼓励公众在改善生计、提高生活水平或恢复行动方面的参与意识。为了确保受所有项目影响人的观点和意见能得到充分考虑，公众参与应该在项目的设计和移民措施实施期间得到执行，必须贯穿移民行动计划编制、实施和外部监测的整个过程。

在移民安置行动计划起草和结束阶段，地方项目办和业主也应该向受影响人员和项目区周边群众公开。移民计划的第一稿至少在世行评估前一个月公示。计划的终稿必须通过后再公示。在计划公示期间，本政策框架也要在项目区公示，收集受影响人的意见。

## **七. 申诉程序**

由于受所有项目影响的人员参与了安置工作，安置不应该有实质性的争议。但是，为了确保他们有一个途径对征地和安置过程中的问题提出申述，必须建立一个抱怨事件的解决程序。

阶段 1：如果受所有项目影响的人员对安置和建设工作不满意，他/她可以向村委会口头表示，或书面呈交，能够在两个星期内得到处理意见。

阶段 2：如果受所有项目影响的人员不满意阶段 1 的处理意见，他/她可以在收到处理意见后向县/区安置办提出上诉，能够在两个星期内得到处理意见。

阶段 3：如果受所有项目影响的人员仍然不满意阶段 2 的处理意见，他/她可以在收到处理意见后向市项目办提出上诉，应该在四个星期内得到处理意见。

阶段 4：如果受所有项目影响的人员仍然不满意阶段 3 的处理意见，他/她可以在收到处理意见后 15 天内向民事法庭起诉。

## **八. 监测及评估**

项目办将监督和监测移民行动计划的实施。监督和监测结果将记录在案，每季度上报世行。

### **内部监测和监督：**

- 根据移民政策框架和移民行动计划检查实施情况，包括基线信息、资产损失的价值和补偿、安置与恢复权利的实施。
- 监测移民行动计划是否按设计和批准的实施。

- 监测移民安置行动计划的资金是否及时和充足，资金使用方式是否与移民行动计划一致。

- 记录所有的申诉和解决方法，确保申诉得到及时处理。

**独立外部监测：**项目办将通过公开招标委托一个独立机构对移民行动计划的实施执行定期的外部监测和评估。这样的机构可以是学术机构或独立的咨询公司，但必须有经验丰富的合格成员，他们授权的调查范围必须得到世行的接受。

为了检验内部监督信息和监测报告，外部监测和评估机构将在移民安置行动计划实施 6 个月后进行抽样调查（5-20%的样本率）。主要目的是：

- 评估公众参与和补偿赔付程序和恢复权利是否实际展开，是否与移民政策框架和移民行动计划一致；
- 评估移民政策框架的目标（改善或至少保持受所有项目影响人员的生活水准和收入水平）是否实现；
- 收集项目实施后定性的社会经济影响指标。

监测和评估期间鉴别出的任何问题将上报世行，地方项目办将查找原因并及时采取有效措施解决。

为了实现移民政策框架的目标和原则，将提出改进移民安置行动计划实施过程的建议。