

## 非自愿迁移

### 引言

1. 本指令阐述世界银行<sup>1</sup>关于非自愿迁移的政策和程序，以及借款方在涉及非自愿迁移的业务中应满足的条件。<sup>2</sup> 迁移事项或独立项目的规划和融资是那些导致非自愿搬迁项目筹备工作的有机组成部分。任何涉及土地征购或在环境评估时被划为 A 类或 B 类的项目<sup>3</sup> 均应在项目周期的早期阶段进行审议，以确定这些项目是否会有迁移要求（参见第 20 段）。

2. 造成非自愿搬迁的发展项目<sup>4</sup> 通常会导致严重的经济、社会和环境问题：生产系统拆除；生产资料和收入来源丧失；人们迁移至其生产技能可能得不到发挥、资源竞争更为严重的环境；社区结构和社会网络被削弱；亲属离散；文化特征、传统权力和相互帮助潜力均消失殆尽。如不慎密规划并采取适当措施，非自愿迁移还可能导致严重的长期苦难、贫困和环境破坏。<sup>5</sup>

### 政策目标

3. 世界银行迁移政策的目的是确保项目迁移人口能从项目中获益。非自愿迁移政策是项目设计的有机组成部分，并应在项目筹备最初阶段加以解决（参见第 28 段），并应考虑到以下政策因素：

(a) 在可能的情况下，应研究所有可行的替代项目设计方案，以避免非自愿迁移或将

---

<sup>1</sup> “世界银行”包括国际开发协会，“贷款”包括信用。

<sup>2</sup> 还请参见 Involuntary Resettlement in Development Projects, World Bank Technical Paper No. 80 (Washington, D.C.: The World Bank, 1988)。

<sup>3</sup> 参见 OD 4.00, 附录 A, Environmental Assessment, 第 18 段。

<sup>4</sup> 此类项目包括：建筑 (a) 水坝, (b) 新的城市或港口, (c) 房屋和城市基础设施, (d) 矿井, (e) 大型工厂, (f) 铁路或高速公路, (g) 灌溉渠, 及建立 (h) 国家公园或保护区。自然灾害、战争或内乱中出现的难民也是非自愿迁移者，但他们不在本指令的讨论范围内（参见 OD 8.50, Emergency Recovery Assistance）。

<sup>5</sup> 参见 OD 4.00, 附录 A, Environmental Assessment, 第 2 段和附录 A3。

此减少到最低限度。例如，公路重新布网或降低水坝高度会大大减少迁移的需要。

- (b) 如转移是不可避免的，应该制定迁移计划。所有非自愿迁移均应视作开发计划加以执行，并应向迁移者提供足够的投资资源以及分享项目收益的机会。(i) 实际迁移之前，应全额补偿迁移者的损失；(ii) 提供搬迁帮助，并在迁住地的过渡期间提供帮助；以及 (iii) 帮助迁移者提高原有的生活水平、获取收入能力和生产水平，至少是在这些方面恢复到原有水平。应特别关心迁移者中的最贫穷人口的需要。
- (c) 应鼓励社团参与迁移计划和实施工作。应建立适当的社会组织格局，应尽可能支持和利用迁移者及东道社区<sup>6</sup>的现行社会和文化制度。
- (d) 迁移者应在社会和经济上与东道社区溶合，以便将对东道社区的负面影响减少到最低限度。实现这种溶合的最佳途径是在能获益于项目的地区安置迁移人口，并与未来的东道主进行磋商。
- (e) 应向受负面影响的人口、当地团体<sup>7</sup>、少数民族以及对项目所占土地或其他资源拥有用益权或习惯所有权的放牧者提供土地、住房、基础设施及其他补偿。没有合法的土地所有权凭证不应影响向这些群体提供补偿。

### 迁移的筹划

4. 如大规模的人口<sup>8</sup>迁移不可避免，即需制订详细的迁移计划、时间表和预算。迁移计划应该围绕旨在改善或至少恢复迁移人口经济基础的开发战略或一揽子措施。经验表明，在一般情况下，只有现金补贴是不够的。自主解决方案可以作为迁移计划的一部分，但前提条件是需包括解决非自愿迁移者特殊情况措施。对于来自农业背景的迁移者来说，应优先考虑以土地为本的迁移战略。如果没有适当的土地，可以考虑围绕就业机会或自雇的

<sup>6</sup> 东道主是指接纳迁移者的社区。

<sup>7</sup> 参见 OMS 2.34, Tribal People in Bank-Financed Projects，发布时将采用的题目是 OD 4.40, Tribal People。

<sup>8</sup> 当只需要转移较少的人口（例如，不足 100-200 人），可能只需适当补偿资产、提供搬迁后勤支持和搬迁补助。然而，补偿原则与大规模迁移雷同。

非土地策略。

### 计划的内容

5. 迁移计划的内容和详细程度（尤其是迁移的规模）因项目而异，但通常应包括对目标和政策的说明、摘要以及对以下内容的详细规定：

- (a) 组织责任（第 6 段）；
- (b) 社团参与以及与东道地区人口的溶合（第 7-10 段）；
- (c) 社会经济调查（第 11 段）；
- (d) 法律框架（第 12 段）；
- (e) 备选地点及选择（第 13 段）；
- (f) 损失财产的估价和补偿（第 14-16 段）；
- (g) 土地占有、征购和转让（第 17 段）；
- (h) 培训、就业和信贷的获得（第 18 段）；
- (i) 住所、基础设施和社会服务（第 19 段）；
- (j) 环境保护和管理（第 20 段）；以及
- (k) 实施时间表、监测和评估（第 21-22 段）。

应该为这些活动编写成本估算，其预算和时间安排应与主要投资项目的工程进度协调一致。

### 组织责任

6. 迁移的责任由借款方负担。管理迁移工作的组织框架需在筹备阶段制定，并向负责机构提供充足的资金。如果具体执行基础设施或其他部门项目的单位缺乏设计和实施迁移工作所需的经验和远见，负责迁移工作的组织就需加强。一种办法是在项目单位建立一个特别迁移工作小组，这样会促进其他有关机构的参与。另一种办法是将迁移工作交给那些了解人口和地区情况的地方或城市管理部门，这些部门有能力动员当地的专业能力、讲当地的语言，并最终负责迁移者溶入东道地区的人口和地方。在很大程度上，还可以考虑让非政府机构（NGOs）参与迁移工作的筹划、实施和监测。<sup>9</sup>

#### 社区参与以及与东道地区人口的溶合

7. 大多数转移的人们倾向跟随前社区、街坊或亲属一同迁移。让人们集体迁移、减少离散程度、保留现有的团体组织以及让人们能继续造访文化场所（如庙宇、朝圣中心等；在必要情况下还可搬迁这类场所）<sup>10</sup>，可以提高迁移计划的可接受性并缓解因迁移带来的扰乱。

8. 在迁移之前，让非自愿迁移者和东道主参与筹划至关重要。应该预计到非自愿迁移的想法会在开始时遇到阻力。为了取得合作、参与和反馈意见，在筹备迁移计划阶段，应系统地通告受影响的东道主和迁移者，哪些是他们的选择和权利，并与他们进行系统的磋商。他们应该有权从若干可接受的迁移方案中进行挑选。这些举措可以直接采取，也可以通过正式和非正式的领头人或代表来采取。经验表明，当地的非政府组织可以提供有价值的帮助，并确保社区的积极参与。此外，机构性安排，如项目官员与社区之间的常规会议，可使迁移者和东道主有机会在筹划和实施阶段将他们对迁移计划的关注传达给项目官员。<sup>11</sup> 需特别注意确保这类安排能充分体现一些脆弱团体，如当地民族、少数民族、无土地者和妇女的意愿。

---

<sup>9</sup> 参见 OD 14.70, *Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities*。

<sup>10</sup> 参见 OPN 11.03, *Management of Cultural Property in Bank-Financed Projects*，发布将采用的题目是 OD 4.50, *Cultural Property*。

<sup>11</sup> 在实施协议迁移计划中，可能会出现各种争议。冲突的形式可能包括涉及应付受影响者补偿的诉讼、迁移人口与东道地区人口之间的冲突以及涉及迁移执行机构所承诺提供服务的诉讼等。因此，应设计一些方案来解决所有迁移计划中的冲突。这类方案应尽可能考虑解决有关国家和地区冲突的现有程序。

9. 迁移计划应解决和缓解迁移给东道地区人口带来的影响。因东道主向迁移者提供土地或其他资产而应支付给东道主的款项应迅速落实。如果因为对土地、水、森林、服务等的需求增加，或者如果迁移者得到的服务和住房条件优于东道主，在东道主和迁移者之间就会产生冲突。应该改善东道社区的条件和服务，或至少不能使之恶化。为两方面提供更好的教育、水、医疗保健和生产服务将创造有利于他们溶合的社会条件。从长期来看，额外投资还有助于避免发生冲突和确保实现项目的目标。

10. 成功的迁移要求及时地将责任从安置机构转移到安居者。否则，将会产生依赖关系，从而使得机构资源被局限地用于持续监督的计划上。应鼓励当地的领导承担环境管理和基础设施维护的责任。

### 社会经济调查

11. 迁移计划应基于最新的关于迁移规模及其将给转移人口带来影响的信息。除描述标准的家庭特征以外，社会经济调查还应描述 (a) 转移的规模；(b) 受影响人口全部资源基础的情况，包括从非正式行业和非农业活动以及从共同财产中获得的收入；(c) 各人口组遭受全部或部分资产损失的程度；(d) 将受影响的公共基础设施和社会服务；(e) 可以帮助设计和实施迁移规划的正式和非正式机构（例如，社会组织和宗教组织等）；以及 (f) 对迁移备选方案的态度。为避免出现没有资格领取补偿人口的流入，应尽早进行社会经济调查和受影响家庭登记工作。

### 法律框架

12. 为了设计可行的迁移计划，需就迁移所涉及的法律问题达成明确的共识。需进行分析，以确定迁移项目的法律框架的性质，包括 (a) 征用权的范围，相应补偿的性质，定价方法和支付时间；(b) 适用的法律和管理程序，包括诉讼程序和这类程序的规定时间框架；(c) 土地产权归属和登记程序；以及 (d) 适用于负责实施迁移工作机构的法律和法规，与土地补偿、整顿、土地使用、环境、用水和社会福利有关的法律和法规。

### 备选地点及选择

13. 确定若干个可能的安置地点和界定所选的地点是农村和城市迁移的重要一步。对于基

于土地的迁移，新地点的生产潜力和位置优势应不亚于旧址。世界银行鼓励“土地换土地”的办法，即所提供的新土地相当于失去的土地。对于农村安置者来说，灌溉、土地开垦、林业作物开发、生产的深化以及其他创新通常可在土地有限的情况下为重新安置的务农者提供足够的生产潜力，即便在那些人口密度较高的国家也是如此。在选址方面，需注意的因素是，能否获得农业以外的收入（如捕鱼、采集森林产品、季节性就业）来补偿农业收入。对于城市安置来说，新址应能确保迁移者获得同样的就业机会、获得同业的基础设施、服务和生产机会。对于农村和城市迁移来说，借款方均需：(a) 制定机构和技术安排，以确定和准备安置地点，如汇集小块土地、开垦荒芜土地、平整土地和修筑梯形地；(b) 为地点筹备和转移工作制定时间表和预算；(c) 为向迁移者转移所有权凭证做出法律安排；(d) 在可能情况下，考虑暂时冻结新址地区的土地交易，以防土地投机。世界银行一般不为土地征购目的提供资金，但却可以为安置迁移者目的而进行的土地改造活动提供融资。

### 对失去资产的估价和补偿

14. 应按更换成本来估价失去的财产。为使补偿工作顺利进行，(a) 应特别注意土地的法律产权、登记和地点占用方面的法律安排是否充分；(b) 向迁移者广为宣传关于估价和补偿方面的法律和法规；(c) 制定相应标准，以便确定哪些受影响的家庭有资格获得迁移补偿，如一些只是部分损失财产，但却在经济上不能维持的家庭应享受全额迁移补偿；以及(d) 制定相应机制，尽早登记有权获得补偿/恢复财产的人口数目和姓名，以避免非法侵占者和擅自占用者，包括图谋占补偿安排好处的非居民涌入。

15. 一些类型的损失，如失去 (a) 公共服务；(b) 顾客和供应商；以及 (c) 捕鱼、放牧场地或森林是无法简单估价或以货币加以补偿的。因此，需设法创造机会，使迁移人口能获得相应的并在文化上可接受的资源和创收机会。

16. 面临最大风险的脆弱人口组包括当地民族、无土地者和只拥有部分土地的人以及以妇女为主的家庭，这些迁移的人口未必受到国家土地补偿法的保护。为保护这些人口的生计，迁移计划必须包括土地分配或在文化上可接受的其他创收办法。

### 土地使用权、土地征购和转让

17. 迁移计划应检查主要的土地使用权和转让制度，包括由当地认可的分配机制管辖的共同财产和基于无法律产权的用益权制度。目的是在设计补偿条件和程序时能尽可能平等地对待习惯权利和正式权利。计划应着力解决由项目所在地不同的土地使用权制度引起的一系列问题，包括：(a) 依赖土地人口获得补偿的资格；(b) 适用于不同土地使用权的估价程序；以及 (c) 适用于土地征购争议的申诉程序。计划还应包括这样的规定，即在项目开发的最早阶段进行土地调查和规范土地使用权。计划过程还应考虑征购和转移土地大约需要的时间。

#### 获得就业培训和信贷

18. 通常，不能依靠一般的经济增长来保护受项目影响人口的福利，因此，对于非农业迁移人口，或者在现有土地不能容纳全部迁移农民的情况下，就需采取其他就业战略。在可行的情况下，迁移计划应该通过产生迁移需要的主要投资活动开拓新的经济活动。职业培训、就业咨询、就业过渡、在主要投资项目或迁移活动中就业、成立产业、鼓励公司在当地建厂、为小业主或水产养殖业提供信贷，在适当情况下，还应全面考虑在公共部门就业的选择权。

#### 住所、基础设施和社会服务

19. 为确保重新安置社区的经济和社会的可持续性，需拨出充足的资金，提供住所、基础设施（例如，供水、公路支线）、社会服务（例如，学校、医疗服务中心）。<sup>12</sup> 应该为住所、基础设施和社会服务进行工地开发、工程和建筑设计。鉴于与合同建房相比，社区或自建房屋通常更容易被接受，并且更符合迁移者的需要，因此，为建筑工地提供合适的基础设施、模型规划、建筑材料、技术援助和“建筑补贴”（用以补助迁移者因建房而失去的收入）不失为一种可向迁移社区提供的备选方案。住所、基础设施和服务规划还应考虑人口的增长。

#### 环境保护和管理

<sup>12</sup> 在迁移过程及之后，提供医疗服务，尤其是为孕妇、婴孩、老人提供这类服务相当重要，因为这些服务有助于避免因营养不良、离开家园产生的紧张以及因水源问题而引发疾病风险增加导致发病率和死亡率提高。

20. 为环境评估目的进行的审查通常把涉及非自愿迁移的项目划分为 A 类项目。<sup>13</sup> 因此，对要求迁移的主要项目的评估应包括评估迁移的潜在环境影响。迁移计划的制定须与环境评估工作协调进行，须明确迁移地区的界线，还须计算每单位土地递增的人口密度。在农业项目中（例如，涉及迁移到水库周围的地区或下游的灌溉区），如果迁入人口多于东道地区，就可能出现一些严重的环境问题，例如，砍伐森林、过度放牧、水土流失、卫生问题和污染，因此，迁移计划应包括适当的减缓措施，包括培训迁移者，或应允许考虑选择其他地点。往城市迁移会引起与人口密度有关的问题（交通运输能力、饮用水、卫生系统和健康设施等）。通过环境评估的缓解计划而提供的建设性环境管理<sup>14</sup> 可以同时为迁移和东道地区的人口提供较好的机会和益处（例如，项目融资的补偿性造林不仅会取代被水库侵没的森林，而且还会提供可观的就业机会）。如果对可能环境造成的影响不可接受，就必须寻找其他备选以及/或其他迁移地点。

#### 执行时间表、监督和评估

21. 迁移的时间应与实施要求迁移的主要投资项目协调一致。所有迁移计划都应包括每项活动的实施时间表，包括初步的基线和筹备、实际迁移以及迁移后的经济和社会活动。计划还应包括迁移者和东道主实现预期好处的目标日期。

22. 在项目筹备期间，借款方应制定监测迁移和评估其影响的安排，并在监督过程中使用这些安排。<sup>15</sup> 监督既可以为项目经理提供一个预警系统，又可以作为迁移者说明其需要及提出其对迁移执行工作意见的渠道。监督和估价单位应配备足够的资金和在迁移方面具备专业知识的人员。执行机构的内部监督可能需辅之以独立监督者的监督，以确保信息的完整和客观性。对于大型迁移工作来说，最好有年度和中期审议。应要求借款者在所有迁移工作以及相应的开发活动完成后的一段合理时期内继续评估迁移的影响。借款方还应该将结果通告世界银行。

---

<sup>13</sup> 参见 OD 4.00, 附录 A, Environmental Assessment, and Annex B, Environmental Policy for Dam and Reservoir Projects. Environmental Assessment Sourcebook 中的第 6.0 段"Special Issues in Environmental Assessment"将进一步讨论非自愿迁移对环境的影响。(Washington, D.C.: The World Bank, 即将发行)。

<sup>14</sup> 参见 OD 4.00, 附录 A, Environmental Assessment 中的附录 A1, 第 2 段。

<sup>15</sup> 参见 OD 10.70, Project Monitoring and Evaluation。



---

**世界银行的作用和项目备选方案**

23. 世界银行通过以下渠道支持借款方的工作：(a) 帮助设计和评估迁移政策、策略、法律、法规和具体计划；(b) 对技术援助提供融资，帮助加强负责迁移工作单位的力量；以及 (c) 对迁移的投资成本提供直接融资。即使世界银行并没有对产生迁移和重新安置需要的主要投资提供融资，但有时却会对迁移工作提供融资（参见第 26 段）。

24. 任务经理 (TM) 应向借款人介绍世界银行的迁移政策。在项目周期的早期阶段，在世界银行业务部门、研究部门和法律部门工作人员的帮助下，任务经理应评估与迁移有关的政府政策、经验、机构和法律框架。任务经理尤其需确保：避免或最大程度上减少非自愿迁移，有关迁移人口的法律和法规能提供足以补偿所有失去资产的补助，以及迁移人口能获得帮助，得以改善或至少恢复以往的生活水平、取得收入能力和生产水平。

25. 迁移计划应由适当的社会、技术和法律专家审查，以确定计划是否充分。迁移专家应该访问可能的迁移地点并审查这些地点是否合适。在大规模迁移的情况下，这类专家应成为独立的技术或环境检查委员会的成员。<sup>16</sup>

26. 世界银行可以通过以下方式对迁移计划提供融资：(a) 作为造成搬迁或要求迁移的主要投资项目的一部分。(b) 如果迁移规模足够大，还可作为一个独立的迁移项目，规定适当的交叉贷款条件，并与导致迁移需要的投资项目平行处理和执行。后者会更好使国家和世界银行集中力量，有效地解决迁移问题。(c) 作为部门投资贷款。<sup>17</sup> 如果无法事先知道每个子项目的具体迁移需要，作为一项贷款条件，借款方需同意迁移政策、筹划原则、机构安排和符合世界银行政策的设计标准和要求。应提供迁移人口和迁移总成本的估算，以及对建议迁移计划的评估。部门投资贷款项下的子项目应该由执行机构审查，以确保与本指令相符，并应由世界银行逐个批准。对于那些正在进行一系列开发，而且这些开发都涉及迁移的国家而言，改善迁移政策、机构和法律框架的工作应成为世界银行与政府进行的国家和部门对话的一部分。这些工作应该适当地反映在经济和部门工作以及国别战略文件和简介中。

---

<sup>16</sup> 参见 OD 4.00, 附录 B, Environmental Policy for Dam and Reservoir Projects。

<sup>17</sup> 参见 OD 1.00, Bank Goals and Instruments, 和 OD 8.20, Sector Investment and Maintenance Loans (均将发布)。

---

### 处理和文件化

27. 应该向地区副总裁 (RVP) 汇报主要的迁移问题, 适当情况下, 还应该征求其对主要迁移问题的意见。还应咨询地区环境处 (RED), 法律部 (LEG) 以及部门政策与研究部 (PRS) 的迁移问题专家, 在项目周期内, 如有必要, 把这些部门包括在对非自愿迁移问题的同僚审查工作中。

#### 确定

28. 应尽早确定非自愿迁移的可能性, 并在所有项目文件中加以说明。任务经理应该 (a) 在《初步项目概要》(Initial EPS)<sup>18</sup> 中简单概括迁移的规模、战略和时间; (b) 通报借款方有关世界银行的迁移政策; (c) 审查过去的借款人在类似业务中的经验; (d) 邀请负责迁移工作的机构讨论其政策、计划以及涉及迁移工作的机构、咨询和法律安排; 以及 (e) 在适当情况下, 确保尽早向借款人提供技术援助。这类援助应包括使用项目筹备基金(PPF) 资源<sup>19</sup> 来筹划迁移工作和建设机构能力。

#### 筹备

29. 在项目筹备期间, 必须确定项目的可行性、就战略达成一致意见、起草迁移计划并准备预算估算。<sup>20</sup> 应确定迁移的全部成本, 并将其包括在主要投资项目的总成本中 (而不取决于融资来源)。迁移的总成本应处理为导致迁移投资项目经济收益的扣减因素。而迁移者获得的任何净收益 (与“没有项目”的情况相比) 都应加入主要项目的收益中。虽然迁移因素或独立项目需本身在经济上是可持续的, 但它应该采用与以上所列政策一致的最低成本方法。

---

<sup>18</sup> 参见第 Op 87/03 号通告, *Procedures for Processing Investment Loans and Credits*, 文档号为 OMS 2.00, 发行将采用的题目是 OD 9.00, *Processing and Documentation for Investment Lending*。

<sup>19</sup> 参见 OMS 2.15, *Project Preparation Facility*, 发行将采用的题目是 OD 8.00, *Project Preparation Facility and Special Project Preparation Facility*。

<sup>20</sup> 筹备和评估迁移计划的详细指导原则, 参见 *Involuntary Resettlement in Development Projects*, World Bank Technical Paper No. 80, 附录 1 (Washington, D.C.: The World Bank, 1988)。估算成本表和经济和财务分析指导, 详见附录 2。

---

评估和谈判

30. 向世界银行提供与其政策一致的有时间限制的迁移计划和预算，是启动涉及迁移工作的项目评估的前提条件，第 26 段讨论的部门投资贷款除外。所有最终《项目概要》（EPSs）均应确认这一要求得到了满足。评估小组应该确定：(a) 非自愿迁移和人类的苦难将最大程度地减少，借款方可以管理这一过程；(b) 计划是否充分，包括迁移和补偿的时间表和预算；(c) 经济和财务分析的稳健性；(d) 是否有足够的迁移地点，所有迁移活动是否有足够的资金；(e) 实施安排的可行性；以及 (f) 获益人的参与程度。在谈判过程中，借款人和世界银行应就迁移计划达成一致意见。迁移计划及借款人的执行责任应写入法律文件。还须采取其他必要的与迁移有关的行动。工作人员评估报告以及总裁的备忘录应概括计划的内容，并说明它符合世界银行的政策要求。

执行和监督

31. 应在整个执行过程中监督迁移的内容。<sup>21</sup> 不系统的监督或只是在实施的最后阶段监督会不同程度地影响迁移工作的成功。世界银行的代表团成员应具备必要的社会、经济和技术知识。理想的做法是对大型迁移项目进行年度审查，并由世界银行进行深入的中期进展审查。应该在开始时计划这些审查工作，以使世界银行和借款人在项目实施中作出必要的调整。迁移的全面恢复时间可以延长，如有必要需让世界银行继续监督，直到所有人口迁移完毕，有时甚至延续到项目结束之后。

事前评估

32. 向业务评估部提交的项目完结报告<sup>22</sup>应该对迁移以及迁移对迁移者及东道地区人口生活水平的影响作出评估。

---

<sup>21</sup> 参见 OD 13.05, Project Supervision, 尤其是第 44-47 段。

<sup>22</sup> 参见 OPNSV 备忘录, Guidelines for Preparing Project Completion Reports, 1989 年 6 月 7 日, 以及 OMS 3.58, General Guidelines for Preparing Project Completion Reports, 将合并, 并以 OD 13.55, Project Completion Reports 的题目发表。