

本“指导说明 5”对应“绩效标准 5”。如要了解其他信息，请参阅绩效标准 1-4 和 6-8 及对应的指导说明。本“指导说明”正文内出现的所有引用材料，其文献信息见文末的“参考资料”部分。

### 导言

1. 非自愿迁移系指因为与项目有关的征地而造成的物理迁移（住所迁移或丧失）和经济迁移（丧失资产或使用资产的途径，导致丧失收入来源或谋生手段）。<sup>1</sup> 如果受影响的个人或社区无权拒绝导致迁移的征地，则重新安置视作是非自愿的。这种情况发生的形式包括：（i）根据征用权的合法征收或土地使用限制；<sup>2</sup> 以及（ii）通过谈判解决，但是如果与卖方的谈判失败，买方可诉诸强制征收或依法对土地使用加以限制。

2. 如果不加以适当管理，非自愿迁移可能造成受影响的个人和社区陷入长期的困难和贫困，并对迁入地区造成环境损害及社会压力。因此，应避免或至少最大限度减少非自愿迁移。但是如果无法避免，应仔细规划和实施适当的措施，以减小对移民及接纳社区<sup>3</sup>的负面影响。经验表明，客户直接参与重新安置活动，可使重新安置活动得到具有成本效益、高效率及及时的实施，并且可用创新的方式来改善受重新安置影响者的生计。

3. 谈判解决有助于避免强制征收并消除运用政府权力来强制迁移的必要。通常情况下，可通过向受影响的个人或社区提供公平和适当的补偿和其他鼓励或优惠措施，以及减小信息及要价能力不对称的风险，达成谈判解决。鼓励客户即使在拥有可在无须卖方同意的情况下取得土地的法律手段，也要尽可能通过谈判解决的方式来取得土地权利。

<sup>1</sup> 征地包括直接收购财产和购买通过权，例如路权。

<sup>2</sup> 该等限制包括限制进入依法制定的自然保护区域。

<sup>3</sup> 接纳社区系指任何接收移民的社区。

**G1.** 通过适当规划和实施重新安置工作，客户可让受影响者直接分享项目的利益，从而改善受影响者的生活水平，进而提升项目的发展效益。投资于本地经济和社会发展，可以向客户提供以增加当地社区内美誉度以及提升企业商誉为形式的利益。相反，没有适当的规划和管理，非自愿迁移可能产生减低项目的发展效益并影响客户商誉的负面后果。

### 目标

- 寻求替代的项目设计方案，尽可能避免或至少最大限度减少非自愿迁移
- 通过以下方式，减小因征地或限制受影响者使用土地而造成的负面社会和经济影响：
  - (i) 按重置成本补偿财产的损失；以及
  - (ii) 确保实施重新安置活动时适当披露信息、进行磋商，并有受影响者的知情参与
- 改善或至少恢复移民的生计和生活水平
- 在重新安置点提供适当的有使用期保障<sup>4</sup>的住房，改善移民的生活条件

<sup>4</sup> 重新安置点提供使用期保障，是指保护被重新安置者免受强行驱逐。

**G2.** 国际金融公司鼓励客户避免造成人们迁移的征地。如果迁移无法避免，即没有合适的替代项目场地，或替代场地的开发成本过于高昂，应通过调整项目设施（例如管道、进出通道、工厂、堆场等）的路线或选点，最大限度减少对个人和社区的负面影响。

**G3.** 土地及其他资产的赔偿应按市场价值计算，并另加与重置资产有关的交易费用。在实践中，因项目征用土地或土地使用权而遭受负面社会和经济影响的人，范围可能非常广泛，有的对土地拥有法律认可的权利或索取权，有的对土地拥有习惯索取权，有的拥有法律不认可的索取权，还有的是季节性的资源使用者，例如牧民或渔民家庭、猎人和采集人，与项目区内的社区可能有相互依赖的经济关系。土地或土地使用权索取人潜在的多样化，使完全重置成本的计算非常困难和复杂。

**G4.** 因此，客户应鉴别所有将因征地而被迁移的人和社区以及将接收重新安置者的接纳社区，并为之磋商，以取得关于土地所有权、索取权和使用情况的足够信息。此外，受影响社区应有机会以知情参与的方式，参与制定重新安置计划，以保证采取适当措施来减小负面的项目影响，并且使重新安置的潜在利益具有可持续性。与社区磋商和接触方面更详细的信息参见“绩效标准1”及附带的指导说明。

**G5.** 补偿本身无法保证被迁移个人和社区的经济状况和社会福利得到恢复或改善。与农村重新安置有关的主要挑战包括恢复基于土地或自然资源的收入，以及需要避免破坏受影响社区（包括接受移民口重新安置的接纳社区）的社会或文化连续性。城市地区或城市边缘地带的重新安置，一般会对住房、就业和企业造成影响。与城市重新安置有关的一个主要挑战是，恢复基于工资或基于企业的生计，而这往往是与地段位置连接在一起的（例如靠近就业场所、顾客和市场）。国际金融公司鼓励客户将重新安置作为一项可持续发展行动计划来进行，即最终改善移民的生活水平。以下是对基于土地、基于工资和基于自营事业之生计的改善措施设计建议：

- **基于土地的生计** – 根据受影响者的重新安置地点，他们可能要求：协助购买或使用替代的土地，包括使用草场、森林和水资源；农田整理（例如，清理、平整、进出通道和土壤固定）；修建牧场或耕地的围栏；农业投入（例如，种子、苗木、肥料、灌溉）；兽医服务；小规模信贷，包括水稻银行、水牛银行和现金贷款；以及进入市场的通路。
- **基于工资的生计** – 对社区内的雇用劳动者提供技能培训和安排就业，在与项目分包商的合同内作出雇用合格的当地工人的规定，以及提供小额信贷作为创业启动资本。
- **基于自营事业的生计** – 向已上正轨以及刚开始创业的工商者和手工业者可能受益于提供信贷或培训（例如，业务规划、营销、库存及质量控制），以扩大业务和为了当地创造就业。客户可向当地供应商采购项目所需的货物和服务，推动当地企业的发展。

**G6.** 住房或住所是否适当，可通过质量、安全、价格高低、宜居性、文化适合性、便利性、地段特征来衡量。适当的住房应使居住者可获得就业选择、方便地进入市场并获得基本的基础设施和服务，例如水、电、卫生、医疗服务和教育。此外，使用期保障是适当住房的一个重要组成部分

分。使用期保证为居住者提供了免受强制驱逐的法律保障。强制驱逐是指违背居住者的意愿，在没有任何法律或其他方面保护的情况下，将居住者及其财物驱离住所。“绩效标准 5”规定，必须在重新安置点向移民提供适当的住房和使用期保障。客户提供的住房应具备本段所述适当住房的一项或多项特征，以便改善重新安置点的生活条件，特别是对所占土地没有法律认可之权利或索取权的人，详见“绩效标准 5”第 14 段(iii)项。

**G7.** 符合“绩效标准 5”第 14 段(iii)项所述的移民未来更容易遭受被国家或其他方强制驱逐和迁移的风险，特别是如果他们领取的现金补偿，而不是迁居住房。因此，应给予这些移民额外的考虑和保护，详见“指导说明 5”的 G34 段。

**G8.** 新重新安置点的生活条件应好于移民的迁出地点。根据“绩效标准 5”的规定提供改善的生活条件，应包括在上文所述适当住房的一项或多项特征方面有改善，并提供使用期保障。具体而言，在新的重新安置点，应向原先没有使用期保障的非正式定居人提供适当的住房和使用期保障。制定备选改善方案和确定重新安置点的改善任务先后次序时，应有被重新安置者以及接纳社区的适当参与。

### 适用范围

4. 本“绩效标准”的适用性在社会与环境评估过程中确定，为达到本“绩效标准”之要求所需行动的~~实施~~则通过客户的社会和环境管理系统来进行管理。“绩效标准 1”阐述了对评估和管理系统的要求。

5. 本“绩效标准”适用于以下各类型土地交易所导致的物质或经济迁移：

- I类：通过强制征收或其他强制性程序，为私营部门项目取得土地权利
- II类：通过与财产所有人或对土地拥有合法权利的人（包括根据国家的法律被认可或可以认可的~~习惯或传统权利~~）进行谈判解决（如果谈判失败，则强制征收或采取其他强制程序），为私营部门项目取得土地权利<sup>5</sup>

下文第 18 段和第 20 段的一部分适用于对所占土地没有可认可的合法权利或索取权的移民。

6. 本“绩效标准”不适用于自愿性土地交易引起的重新安置（例如市场交易，在市场交易中，卖方没有必须出售的义务，如果谈判失败，买方也无法诉诸强制征收或其他强制性程序）。如因征地以外的项目活动造成负面的经济、社会或环境影响（例如丧失使用资产或资源的途径，或土地使用受到限制），须通过“绩效标准 1”规定的社会与环境评估流程来确定如何避免、最大限度减少、减小或补偿该等影响。如这些影响在项目的任何阶段成为重大负面影响，客户应考虑应用“绩效标准 5”的要求，即使当初未进行征地。

<sup>5</sup> 谈判可由收购土地的私营部门企业或企业的代理人进行。对于由政府收购土地权利的私营部门项目，谈判可由政府或私营企业以政府代理人的身份进行。

**G9.** 买方通过与卖方直接谈判来收购土地或土地使用权，如果买方和卖方不能就价格达成协议，或谈判以其他因素失败，卖方可诉诸政府权力来获得土地的通行权或对土地使用加以限制（例如地役权或路权），此类交易适用“绩效标准 5”。在此类交易中，买方无法保留土地。卖方要么接受买方的最高要价，要么动用强制征收或其他基于征地权的法律程序。政府通过这种方式来征收土地，通常称为强制征收权、强制收购权或征地权。“绩效标准 5”寻求保护卖方免受在这些情况下发生的各种谈判交易风险。无论是由客户还是由政府进行谈判（直接或通过第三

方)，均不影响“绩效标准 5”的适用性，因为如果卖方知道其他选择（强制征收）更没有吸引力，或缺乏获取足够市场价格信息的渠道，很可能会接受不充分的补偿。此外，如果在当地无法找到同等价值的住房或置换土地，卖方还可能被迫接受现金补偿。

**G10.** 如因征地以外的项目活动造成负面的经济、社会或环境影响，须通过客户依据“绩效标准 1”的社会与环境评估流程来确定如何避免、最大限度减少、减小或补偿该等影响。此类影响包括个体采矿者丧失国有地下采矿权<sup>1</sup>；由于项目活动而丧失对海洋渔业区域的使用权；客户未收购的国家确定禁区内资源的使用权受到限制；由于项目相关干扰和/或污染而造成的农业、畜牧业、林业、狩猎、渔业产量下降。在这些情况下，与项目有关的土地收购并不是限制使用自然资源的原因。虽然“绩效标准 5”并不适用于这些情况，但客户仍然应当考虑采取适当措施帮助“绩效标准 1”定义的受影响人员（参见“指导说明 1”G9 段）。即使客户的评估确定项目在初期可能没有显著的影响，但项目状况后来可能发生变化而对当地社区产生不利影响（例如未来项目造成的污染或项目取水可能影响当地社区所依赖的水资源）。如果未来发生这种情况，客户应当依据“绩效标准 1”加以评估。如这些影响在项目的任何阶段成为重大负面影响，因而使当地社区除了迁居之外没有其他任何替代方式，则客户应考虑应用“绩效标准 5”的要求，即使初期没有为项目征地。在这种情况下，客户可采取的一种方式是收购受到重大负面影响的相关土地，并应用“绩效标准 5”的要求。

### 要求

#### 一般性要求

##### 项目设计

7. 客户须考虑可行的替代项目设计方案，在平衡环境、社会和财务成本及效益的同时，避免或至少最大限度减少物质或经济迁移。

##### 对移民的补偿和利益

8. 无法避免迁移时，客户须按本“绩效标准”的规定，按完全重置成本补偿被迁移之个人和社区的财产损失，并提供其他援助<sup>6</sup>，以帮助其改善或至少恢复生活水平或生计。补偿标准应透明，并在项目内部保持一致。如移民的生计是基于土地的，或土地属集体所有，则在可行的情况下，客户须提供基于土地的补偿。<sup>7</sup> 客户须向被迁移的个人和社区提供从项目中获得适当发展利益的机会。

<sup>6</sup> 见第 18 和 20 段。

<sup>7</sup> 参见脚注 9。

**G11.** 资产损失的补偿应按完全重置成本计算，即资产的市场价值加上交易费用。应用该估值方法时，不应考虑结构物和资产的折旧。如损失不容易用金钱来估算或补偿，可采取物质补偿。但是，用来支付物质补偿的货物或资源应具有同等或更高价值，并且适合当地文化。土地和结构物的重置成本定义如下：

- **农业用地**—具有同等生产用途或潜力、位于受影响土地附近之土地的市场价值，加上使土地达到与受影响土地相似或更高水平的整理费用，再加上登记及过户税项等交易费用。

<sup>1</sup> 在大多数国家，土地表面权利在法律上不同于地下矿产权。

- **城市地区的土地**—同等面积和用途、具有类似或更佳的基础设施和服务并最好是位于受影响土地附近之土地的市场价值，加上登记及过户税项等交易费用。
- **住宅及其他结构物**—购置或建设面积和质量与受影响结构物相似或更佳的新结构物的成本，或修理部分受影响结构物的成本，包括人工费用和承包商费用，以及登记及过户税项等交易费用。

**G12.** 作为“绩效标准 5”的一项基本原则，如果生计基于土地的居民发生物理迁移或经济迁移，应优先考虑基于土地的重新安置策略。如果居民发生物理迁移（不论是因为 I 类交易还是 II 类交易），这些策略可包括在政府批准的公有土地上安置，或在为安置而取得或购买的私人土地上安置。如果提供土地置换，该土地的综合特征（包括生产潜力、地段优势、使用期保障和其他因素）以及土地所有权或使用权的法律性质应至少与原址同等的土地。如土地不是移民的首选，或无法按合理价格获得足够的土地，则除对土地和其他受影响资产给予现金补偿外，还应提供不基于土地的选择，例如就业机会或创业援助。应证明缺乏足够的土地，并作记录。应协助被确定属于弱势群体者（见“指导说明 5”的脚注 2）充理解其重新安置和补偿选择，并鼓励其选择风险最低的选择。如果居民发生经济迁移（不论是因为 I 类交易还是 II 类交易），优先采用基于土地的重新安置策略意味着向丧失生计居民提供的补偿、专门援助、过度支持应符合其基于土地的生计。若要获得进一步的指导，请参见下文字 G39 和 G40 段。

**G13.** 在以下情形下，适宜对损失的资产支付现金补偿：（i）生计不是基于土地；（ii）生计是基于土地，但被项目收走的土地仅为被影响土地的一小部分，剩余土地在经济上是可维持的；（iii）当地无法获得同等质量的置换土地或住房；或（iv）当地有活跃的土地、住房及劳动力市场，并且有充足的土地和住房供应。现金补偿水平应足以在当地市场按完全重置成本重置所丧失的土地（或丧失的土地使用权）及其他资产。

**G14.** 可向不希望继续依靠土地谋生或倾向于自行购买土地的人提供现金补偿。如考虑支付现金补偿，应评估受影响人口使用现金来恢复生活水平的能力。对于温饱型经济体内的家庭，或基于现金的经济体中的较贫困家庭，将现金补偿款用于短期消费，而不是进行长期投资，这种现象司空见惯。遇到这些情况，可能更适宜支付物质补偿（例如牲畜或其他可移动/转移的资产）或指定用于购买特定类型货物和服务的代金券。关于从项目中获得发展利益之机会的详细指导说明，可参见国际金融公司的“重新安置行动计划编写手册”第 23 和 24 页。

#### 磋商

9. 披露所有相关信息后，客户须与受影响个人及社区（包括接纳社区）进行磋商，并推动在知情参与的前提下参与有关重新安置的决策过程。磋商将持续贯穿补偿支付的实施、监督和评估以及重新安置过程，以实现与本“绩效标准”的目标相一致的结果。

#### 投诉机制

10. 客户须建立符合“绩效标准 1”的投诉机制，以接收和处理移民或接纳社区的成员在补偿和搬迁方面提出的具体担忧，其中包括目的在于公平解决争端的求助机制。

**G15.** 要对重新安置进行有效的规划，要求与范围广泛的项目利益相关者保持定期的沟通和磋商。在“绩效标准 5”的范围内，关键的利益相关者群体是移民和接纳社区。早期沟通有助于管理公众对项目影响及预期利益的期望。

**G16.** 直接受重新安置影响的个人和社区应有机会参与补偿方案的谈判和关于资格要求、重新安置援助、重新安置点适合性以及重新安置活动时间安排的磋商。土著居民（见“绩效标准 7”）以及属于弱势群体的个人<sup>2</sup>适用特殊规定。国际金融公司在磋商和知情参与方面的要求和指导意见，见“绩效标准 1”第 19 至 23 段及附带的“指导说明 1”。有效进行公众磋商方面的指导意见，可参见国际金融公司的出版物《企业在新兴市场从事业务活动时与利益相关者互动的良好做法手册》。

**G17.** 无论规模大小，非自愿迁移都可能导致受影响的个人和社区产生不满，涉及补偿标准、资格条件、重新安置地的位置和安置点服务质量等范围广泛的问题。通过有效和透明的投诉机制及时化解不满，是圆满实施重新安置和按期完成项目的关键。

**G18.** 客户应尽最大努力在社区层面上解决不满，同时不妨碍使用可能有的任何司法或行政补救手段。客户应指定一个适当的人来接收投诉，并考虑受影响社区内任何约定俗成的传统争端解决方法，通过适当的渠道协调化解不满。作为磋商过程的一部分，应向受影响的个人和社区告知投诉的程序，并使之能够使用该投诉机制。与重新安置行动计划（见“绩效标准 5”的第 13 段及附带的指导说明），投诉机制的范围也因项目及其相关迁移的规模和复杂性不同而存在差异。该机制应公正、透明和及时地解决投诉的问题，并为妇女和弱势群体提出投诉提供特别的便利。此外，如果投诉人认为自己投诉的问题没有得到足够的解决，投诉机制应使其能够求助于外部的中立人或机构，对其投诉进行复议。中立人或机构应以顾问的身份出现，从而最大限度减少诉讼的必要性。但是，作为磋商过程的一部分，客户应向受影响的个人和社区告知其权利以及诉诸行政或法律解决或补救的可能性，以及他们可使用的任何法律援助。关于建立投诉程序的进一步指导意见，可参见国际金融公司的“安置动迁行动计划编写手册”第 48 页。

#### 重新安置的规划及实施

**11. 如果无法避免非自愿迁移，客户须使用适当的社会经济基线数据进行一次人口普查，以确定将要因项目而迁移的人口，确定谁有资格取得补偿和援助，使无资格取得这些利益者的打消迁入的想法。如东道国政府没有相关程序，客户应确定资格认定的截止日期。关于截止日期的信息应以文件的形式在项目区内广泛发布。**

**G19.** 要对重新安置进行有效的规划，需要编制移民口清册，以及家庭、企业及社区级别的受影响土地及资产清单。人口清册及资产清单的完成日期就是截止日期。如果截止日期通知以文件的形式在项目区内进行了广泛发布，则截止日期后到项目区内定居的个人没有资格取得补偿或重新安置援助。类似地，对于截止日期后建立之固定资产（例如建筑物、农作物、果树和小块林地）的损失，不应给予补偿。人口普查期间，季节性资源使用者可能不在项目区内，应对这些社区的索取权给予特殊考虑。

**12. I 类交易（通过行使征地权取得土地权利）或 II 类交易（谈判解决），如果涉及人口的物理迁移，无论受影响人数的多少，客户均须根据社会与环境评估的结果，制定至少涵盖本“绩效标准”**

<sup>2</sup> 弱势或“风险”群体包括因为性别、种族、年龄、身体或精神残疾、经济地位低或社会地位而可能比他人受到动迁的更多样化影响的人，以及取得或利用移民安置援助及相关发展优惠益的能力可能有限的人。就动迁而言，弱势群体还包括生活在贫困线以下、无地者、老年人、妇女或儿童担任户主的家庭、土著居民、少数民族、自然资源依赖型社区或其他可能无法得到国家在土地赔偿或土地所有权方面立法之保护的被动迁人。应通过社会与环境评估过程（“绩效标准 1”）来鉴别这些群体。为了让这些群体能够切实参与移民安置规划以及从发展机会中受益，可能需要采取在磋商和发展援助方面采取特殊措施。应协助被确定属于弱势群体者充理解其移民安置和补偿选择，并鼓励其选择风险最低的选择。

*相关要求的重新安置行动计划或重新安置框架。该计划或框架是为了减小迁移的负面影响，确定发展机会并确立各类受影响者（包括接纳社区）的权利，并特别关注贫穷及脆弱群体的需求（见“绩效标准 2”第 12 段）。客户须记录所有取得土地权利的交易，以及补偿措施和搬迁活动。此外，客户还须建立对重新安置计划的实施情况进行监督和评估并采取必要行动的程序。按照与重新安置计划或框架所规定目标及本“绩效标准”之目标相符的方式处理重新安置的负面影响之后，视作已完成重新安置。*

**G20.** 对任何造成物理迁移的项目，即涉及将人口从住所迁至异地的项目，客户行动计划均应包括编制重新安置行动计划。（如项目须征地，但不要求对人口进行物理迁移，客户须编制关于如何确定和提供补偿的规则，详见“绩效标准 5”第 13 段及附带的指导说明。）重新安置行动计划的范围及详略程度并无一定之规，根据迁移规模和减小负面影响所要求之措施的复杂性而定。无论是什么情况，重新安置行动计划均要描述如何实现“绩效标准 5”的目标。重新安置行动计划至少应：1) 辨别所有将要被迁移的人口；2) 证明迁移的不可避免性；3) 描述就可接受的重新安置方案与受影响人口进行磋商的过程；4) 描述各类移民的权利；5) 列出资产损失的补偿标准，并证明补偿标准的充足性，即至少等于所损失资产的重置成本；6) 描述要提供的搬迁援助；7) 概括说明有关机构在实施重新安置行动计划方面的责任，以及投诉解决程序；8) 提供监督及评估安排的细节；以及 9) 提供实施重新安置行动计划的时间表和预算。更详细的指导意见可参见 [国际金融公司的“重新安置行动计划编写手册”](#)。

**G21.** 如果重新安置的规划和执行不力，妇女往往是首当其冲的受害者，原因是妇女在贫穷人口中的比例偏大，而且与男性相比，获取资源、机会和公共服务的途径更为有限，因此更严重地依赖于现有社区内部的非正式的支持网络。重新安置流程应明确考虑妇女的状况，必要时采用参与流程让妇女参与决策。例如，妇女可能特别重视维护被迁移社区的社会连续性。

**G22.** 重新安置行动计划应包括相关措施，以确保妇女在重新安置过程中利益不会受损害，妇女完全了解和知道自己的权利，并具体通过确保所有权或居住权文件（例如产权契约和租赁协议）以及补偿（包括为支付补偿款而开设的银行账户）是发到夫妻双方或女性单身户主名下（依具体情况而定），使妇女能够平等地获益于重新安置机会及利益，并确保其他重新安置援助（例如技能培训、提供贷款和就业机会）也能平等地提供给妇女并根据妇女的需求进行适应性调整。如果国家法律和产权制度不承认妇女拥有或承租财产的权利，应作出确保妇女与男性同等享有使用期保障的规定。

**G23.** 项目可能包括无法在项目评价时确定或可能需要在很长时间内顺次实施的子项目或多个组成部分（例如尚未确定所有立体交叉口的高速公路项目，或无法一次完成征地规划的采矿项目）。对这种情况，应编制重新安置框架，确立客户在项目实施中须遵守的原则、程序、权利和资格标准、组织安排、监督及评估安排、参与框架以及投诉解决机制。对每个需要进行物理和（或）经济迁移的后续子项目或项目组成部分，均应编制与该重新安置框架相一致的重新安置行动计划。每个后续子项目或子组成部分的重新安置行动计划均须由国际金融公司审核批准。

**G24.** 根据项目的重新安置规模，客户可能最好委托外部机构在重新安置行动计划完成后进行一次独立的最终审计，以确定重新安置行动计划的规定是否得到了贯彻执行。最终审计的时间应为完成重新安置行动计划（包括任何发展行动计划）的所有投入工作均完成之后，但距离客户对国际金融公司的财务承诺得到满足还有很长时间。在这样的时间点进行审计，可使客户能够根据审计师的建议，在项目完成前完成纠正行动（如有）。根据执行情况审计的结果，国际金融公司会

与客户共同确定是否达到了“绩效标准 5”的目标。绝大多数情况下，完成执行情况审计所确定的纠正行动之时，客户对重新安置、补偿、生计恢复及发展利益的责任即告结束。

*13. II 类交易（谈判解决）如涉及人口的经济迁移（不涉及物理迁移），客户须制定向受影响个人及社区提供达到本“绩效标准”目标之补偿和其他援助的程序。该程序应确立受影响个人或社区的权利，并确保以透明、一致和公平的方式对这些权利作出规定。受影响个人或社区取得符合本“绩效标准”之要求的补偿和其他补助后，视作该程序的实施已完成。如受影响个人拒绝符合本“绩效标准”之要求的补偿条件，并因此导致强制征收或其他法律程序的启动，客户须寻找机会与政府负责部门进行协作，在该部门允许的范围内，在重新安置的规划、实施和监督中扮演积极角色。*

**G25.** 采用谈判解决方式进行的征地，如果不导致人口的物理迁移，客户应向受影响者提供最新财产价值和估值方法的信息。客户应以“补偿框架”的形式，书面提出补偿认定及发放程序：  
1) 鉴别所有受影响者；2) 提供受影响资产清单；3) 描述按完全重置成本对土地和其他受影响资产进行估值的方法；4) 提出要支付的补偿标准；5) 概括列出取得土地和支付补偿款的时间表；以及 6) 描述受影响者如果认为财产估值不恰当，可通过什么程序提出申诉。客户应公示这些信息的摘要，以确保受影响者理解征地程序，了解交易各阶段会发生的事情（例如，征地条件的发布时间、须在多长时间内作出答复、投诉程序、谈判失败时应使用的法律程序）。客户应提供机会让受影响社区按照既定程序参与谈判。

**G26.** 如果受影响者是依赖土地谋生，并且拟收地的比例足以使持有土地在经济上丧失可行性，则客户应提供土地或物质补偿。如无法提供置换土地（针对“绩效标准 5”第 14 (i) 或 14 (ii) 段所述的移民），客户会提供机会让土地出卖方能够将其生计和生活水平恢复到出售时的同等或更高水平（见“绩效标准 5”第 20 和 21 段及附带的指导说明）。“补偿框架”中应包括描述如何实现这一恢复的详细行动计划。

**G27.** 如受影响者拒绝客户符合“绩效标准 5”之要求的补偿条件，并因此导致强制征收或其他法律程序的启动，则提供给受影响者的补偿可能是根据土地的评估价值确定的，可能低于“绩效标准 5”所规定的补偿。补偿问题可能会进入诉讼程序，可能需要多年的时间才能解决。法院最终的判决可能是确认根据评估价值确定的补偿金额。诉讼程序久拖不决，补偿金额减少，可能导致受影响个人或社区有因为丧失收入来源或生计而陷入贫困的风险，因此国际金融公司会要求提供政府所提供补偿标准以及强制征收所采用程序的相关信息，以判断强制征收是否符合“绩效标准 5”的要求。此外，客户在强制征收过程中应寻找机会与政府负责部门积极协作，以实现符合“绩效标准 5”之目标的结果。是否允许客户扮演积极的角色，部分取决于相关的国家法律以及政府负责部门的司法及行政流程和做法。

#### 迁移

14. 移民可分为以下类别：(i) 对所占土地拥有正式合法权利；(ii) 对土地不拥有正式的合法权利，但对土地拥有依照国家法律得到认可或认可的索取权<sup>8</sup>；或 (iii) 对所占土地没有合法的权利或索取权。<sup>9</sup> 须通过人口普查来确定移民的情况。

15. 为项目征地可能造成人口的物理迁移以及经济迁移。因此，可能须遵守对物理迁移及经济迁移的要求。

#### 物理迁移



16. 如果在项目区内生活的人必须迁往异地，客户须：*(i) 让移民从可行的重新安置方案中作出选择，包括适当的置换住房或现金补偿（依具体情况而定）；以及 (ii) 提供与每个被迁移者群体之需求相适应的搬迁援助。特别要关注贫穷及脆弱群体的需求。替代的住房和（或）现金补偿须在搬迁前提供。为移民新建的重新安置点应提供更好的生活条件。*

<sup>8</sup> 该等索取权可能是来自时效占有或习惯法或传统法。

<sup>9</sup> 例如在截止日期之前占有土地的投机性违章占地者和新近定居的经济移民。

**G28.** 如果无法避免物理迁移，在重新安置的规划和执行中，应提供机会让移民参与规划和实施改善或至少恢复其生活水平的重新安置活动。对这种情况，应采取以下步骤：1) 向受影响者告知其在搬迁方面的选择和权利，让他们在项目的考虑选择阶段参与可最大限度减少迁移；2) 根据与受影响者的磋商以及对重新安置可选方案的评估，提供技术上和经济上可行的选择；3) 对于因项目活动而损失的资产，按完全重置价值，迅速提供切实的补偿；4) 提供搬迁援助（见下文）；以及 5) 提供临时住房（如有必要）、永久性宅基地以及建造永久性住房所需的资源（现金或物质），其中包括所有的收费、税项、习惯上的贡捐以及公用管线接驳费用。

**G29.** 应向因项目而被物理迁移者提供搬迁援助。援助可包括在搬迁期间向受影响者提供交通、食物、住宿及社会服务。实际搬迁期间，应为脆弱群体采取其他措施，例如提供紧急医疗服务，特别是对孕妇、儿童、老年人、残疾人。此外，援助还可包括现金补贴，以补偿因重新安置而给受影响者带来的不便，并抵偿因为迁居新址的搬迁费用，例如搬家费用和误工损失。

**G30.** 专为安置项目迁移者而新建的重新安置点，其生活条件应好于移民的迁出地点。根据“绩效标准 5”的规定提供改善的生活条件，应包括在上文所述适当住房的一项或多项特征方面有改善，并提供使用期保障。具体而言，在新的重新安置点，应向原先没有使用期保障的非正式定居人提供适当的住房和使用期保障。制定备选改善方案和确定重新安置点的改善任务先后次序时，应有被重新安置者以及接纳社区的适当参与。

17. *对于第 14 段 (i) 或 (ii) 项所述的物理迁移者，客户须提供价值相等或更高、具有同等或更优越地段特征或优势的置换财产，或在适当的情况下，按完全重置价值提供现金补偿。<sup>10</sup>*

<sup>10</sup> 在以下情形下，适宜对损失的资产支付现金补偿：*(i) 生计不是基于土地；(ii) 生计是基于土地，但被项目收走的土地仅为受影响土地的一小部分，剩余土地在经济上是可维持的；(iii) 当地无法获得同等质量的置换土地或住房；或 (iv) 当地有活跃的土地、住房及劳动力市场，并且有充足的土地和住房供应。现金补偿水平应足以在当地市场上按完全重置成本重置所丧失的土地及其他资产。*

**G31.** “绩效标准 5”规定，对于从对被购土地拥有法律认可之索取权的个人和社区处取得的土地，必须作出补偿。该要求适用于合法所有人，即在截止日期之前对土地拥有正式的合法权利者（包括国家法律认可的习惯及传统权利），也适用于索取权人，即在截止日期之前对土地没有正式的合法权利，但对该等土地或资产拥有索取权，例如通过时效占有的方式（即在特定情况下，占用不动产的时间达到法定期限后，可取得所占财产的产权），前提是法律认可该等索取权。

18. *对于第 14 段 (iii) 项所述的物理迁移者，客户提供各种有使用期保障的适当住房让其选择，使其能够合法定居，无须面对强制驱逐的风险。如这些移民拥有或占用结构物，客户按完全重置成本，补偿其除土地以外的资产损失，例如住所和其他对土地的改善，前提是这些人是在资格认定截止日期之前在项目内占据土地的。在可行的情况，以物质补偿代替现金补偿。客户须根据与该等移*

民的磋商结果，提供足以使其在适当的安置地点恢复生活水平的搬迁援助。<sup>11</sup> 客户没有义务补偿或援助在截止日期之后在项目区内占地的人。

<sup>11</sup> 城市地区非正式定居的搬迁往往有利有弊。例如，搬迁的家庭可获得使用期保障，但丧失了地段优势。

**G32.** 对所占土地没有可认可的合法权利或索取权者，有权取得有使用期保障的适当住房。关于适当住房和使用期保障，参阅 **G6** 段的说明。具体如何提供使用期保障，取决于国家法律和产权制度，但可包以下各项：

- 客户所拥有土地的地契
- 地方政府所捐赠土地的地契
- 共有产权
- 住房机构举办的以租代购计划
- 长期租赁或居住安排
- 合作住房

选择重新安置点，应从是否有基本服务和就业机会的角度出发考虑地段优势，使移民能够改善或至少恢复其生计和生活水平。应与移民磋商确定备选地点，使移民可选择符合其重点事项和喜好的地点。

**G33.** 没有可认可的合法权利或索取权者，无权取得土地补偿，但其拥有和占用的结构物以及对土地的任何其他改善应按完全重置成本获得补偿。此外，应向其提供足以在适合的安置地点恢复其生活水平的重新安置援助。重新安置援助的备选方案应与移民磋商确定，反映其重点事项和喜好。这些规定适用于在截止日期之前在项目区内占用土地者。

**G34.** 城市地区的基础设施建造或升级项目往往要求将居住及商用结构物迁出依法禁止占用的地带，例如公路和输电线路的路权区、人行道、公园和危险区。应向在这些区域内居住或开展经营业务的家庭提供迁往可合法占用的地点。采取促进向新地点过渡的物质补偿（土地的首付款、提供建筑材料、在新地点建设基本的基础设施等），比现金补偿更有可能达成永久性的住房解决方案。向非法占用人支付的现金往往会被用于消费，并可造成迁往其他不安全的区域或公共区域非正式定居。如果没有机会迁往其他安置点，还可能促使移民迁居非正式的定居点，使其非正式的身份永久化，并可能在新的区域造成非法定居。在设计使用私有或公有土地安置合法占用人和非正式定居者的重新安置计划时，应注意不要从经济上鼓励移民占用公共区域或危险区域或侵入和占用私人所有的土地。

**19. 如土著居民社区须作物理迁移，迁出其正在使用的共有的传统或习惯土地，客户须遵守本“绩效标准”的要求，以及“绩效标准 7”的要求（特别是第 14 段）。**

**G35.** 如要将受影响的土著居民社区迁离其正在使用的共有的传统或习惯土地（见“绩效标准 7”第 12 段所述），则除了“绩效标准 5”与重新安置行动计划及其实施有关的要求之外，客户还应遵守“绩效标准 7”（包括第 14 段）的要求。如果受影响的土著居民社区成员个人拥有合法地权，或相关的国家法律承认个人的习惯权利，则适用“绩效标准 5”的要求，不适用“绩效标准 7”的要求。

#### 经济迁移

20. 如项目的征地导致丧失收入或生计，则无论受影响者是否被物理迁移，客户均须满足下列要求：

- 迅速按完全重置成本，对经济迁移者损失的资产或资产使用途径作出补偿
- 如征地影响到商用结构物，则须补偿受影响企业主在其他地点恢复商业活动的成本、过渡期内的净收入损失以及工厂、机械或其他设备的搬迁及重新安装成本
- 向对土地拥有国家法律认可或可认可的合法权利或索取权者（见第 14 段 (i) 和 (ii) 项）提供同等或更高价值的置换财产（例如，农用或商用地），或在适当的情形下，按完全重置成本提供现金补偿
- 如经济迁移者对土地拥有法律认可的索取权（见第 14 段 (iii) 项），须按完全重置成本补偿其除土地以外的资产损失（例如作物、灌溉基础设施和对土地作出的其他改善）。客户没有义务补偿或援助在截止日期之后占用项目区土地的投机性定居者
- 向生计或收入水平受到负面影响的<sup>3</sup>经济迁移者提供其他定向的援助（例如信贷措施、培训或就业机会）和机会，以改善或至少恢复其收入赚取能力、生产水平和生活水平
- 根据对恢复收入赚取能力、生产水平和生活水平所需时间的合理估计，向经济迁移者提供必要的过渡期支持

**G36.** 无论受影响者是否必须迁居，只要就业或使用生产性资产的途径被中断或断绝，即构成经济迁移。换言之，无论是否有物理迁移，都可能发生经济迁移。虽然项目征地未必导致占用或使用土地的人搬迁，但可能影响依赖被征购土地内部、表面或周边之资源者的收入、生活水平和生计。例如，一个农户可能有一部分土地被项目收走，但并不需要离开家园。但是，即使丧失一部分土地，也会降低该农户的总体生产率。有些农业人口，如果其耕作的土地一般都是小块而且非常分散，或所耕种土地并非自有土地，则前述威胁会被放大。

**G37.** 对于因征地造成的经济迁移，应及时作出补偿，以最大限度减小对移民之收入流的影响。如补偿是由政府负责部门来支付，客户应与该负责部门协作，协助加快支付进度。如果因为政府的政策或做法，无法及时支付补偿，客户将通过各种重新安置援助来帮助暂时丧失收入的移民。关于物理迁移的补偿，见“绩效标准 5”第 16 段及附带的指导意见。

**G38.** 如征地对商用结构物造成影响，则受影响企业主有权取得在其他地点恢复商业活动的成本、过渡期内的净收入损失以及工厂、机械或其他设备的搬迁及重新安装成本的补偿。

**G39.** 另外，征地可能会对社区使用共有资源带来限制，例如草场和牧场、非木材林业资源（例如，药用植物、建筑材料和手工艺品材料）、木材及薪材林地或河流渔场。客户将提供援助以抵消损失该等资源对社区的影响。该等援助的形式可以通过各种计划来提高社区可使用之剩余资源的生产率（例如，改善资源管理或增加投入，以提高资源基础的生产率）、对丧失使用途径给予物质或现金补偿，或提供所丧失之资源的替代来源的使用途径。<sup>3</sup>

**G40.** 如果项目征地导致居民丧失生计或收入，但该居民没有合法土地所有权或法律承认或可承认的土地权利，则通常该居民有权获得各种援助，包括赔偿其丧失的土地上的资产和建筑物（见“绩效标准 5”第 20 段的前两点）。这种援助的性质和程度在一定程度上取决于受影响者的生计是基于土地，基于工资，还是基于企业（见本指导说明 G6 段）。在此类情况下，基于土地的补偿并不一定意味着土地所有权，但可能包括继续使用土地的权利，以帮助受影响者保持基于土地的生计。有必要根据移民的具体需要来调整补偿措施和所有权方法。如征地不造成丧失生计或丧

<sup>3</sup> 在很少的情况下，可能由于项目而限制人们进入依法指定的保护区（例如国家公园或其他类型自然或文化保护区）。在这种情况下，客户应参考世界银行《非自愿重新安置操作程序 4.12》的有关指导。

失收入，客户须按重置成本，对所征购土地及所征购土地上之适当资产的损失，支付公平的补偿。

*21. 如因与项目有关的征地造成土著居民社区的经济迁移（但无须迁居），则客户须满足本“绩效标准”的相关要求以及“绩效标准 7”的相关要求（特别是第 12 和 13 段）。*

**G41.** 如受影响的土著居民社区因为与项目有关的征地而被经济迁移，涉及其正在使用的传统或习惯土地（见“绩效标准 7”第 12 段所述），则除了“绩效标准 5”与重新安置行动计划及其实施有关的要求之外，客户还应遵守“绩效标准 7”（包括第 13 段）的要求。

#### **私营部门在政府管理的重新安置中的责任**

*22. 如征地和重新安置由东道国政府负责，则客户须在政府负责部门允许的范围内，与该部门协作，以实现符合本“绩效标准”之目标的结果。此外，如果政府的能力有限，客户须在重新安置的规划、实施和监督中扮演积极的角色，详见下文第 23 至 25 段。*

*23. I 类交易（通过强行征收或其他法律程序取得土地权利）涉及物质或经济上迁移的，以及 II 类交易（谈判解决）涉及物理迁移的，客户须编制一项计划（或一个框架），与政府负责部门编制的文件合并在一起，覆盖本“绩效标准”的相关要求（“一般性要求”，第 13 段除外，以及上文关于“物理迁移”和“经济迁移”的要求）。客户可能需要在计划中包括的内容：(i) 描述移民依照相关法律和法规享有的权利；(ii) 为弥补该等权利与本“绩效标准”之要求之间任何差距而拟采取的措施；以及 (iii) 政府部门和（或）客户的财务及实施责任。*

*24. II 类交易（谈判解决）如涉及人口的经济迁移（不涉及物理迁移），客户须确定和描述政府负责部门计划用于补偿受影响个人及社区的程序。如果该程序不能达到本“绩效标准”的相关要求（“一般性要求”，第 12 段除外，以及上文关于“物理迁移”和“经济迁移”的要求），则客户须制定自己的程序作为对政府行动的补充。*

*25. 经过政府负责部门允许，客户须与该部门协作：(i) 实施其根据上文第 23 或 24 段之规定指定的计划或程序；以及 (ii) 监督该政府部门承担的重新安置活动，直至完成该活动。*

**G42.** 东道国政府可能会保留与项目有关之管理、补偿支付和重新安置的管理权。无论是否保留，该过程的结果均应符合“绩效标准 5”的要求。如果保留，客户应主动提出在该过程的筹备、实施和监督中扮演积极的角色，并应与相关政府机关协调该过程由客户或其他代理人（例如咨询顾问或民间组织）来推进会更有效率的方面。是否允许客户扮演积极的角色，部分取决于相关的国家法律以及政府负责部门的司法及行政流程和做法。

**G43.** 强制征收诉讼程序久拖不决，补偿金额减少，可能导致受影响个人或社区有因为丧失收入来源或生计而陷入贫困的风险，因此国际金融公司会审查该等强制征收，以判断是否符合“绩效标准 5”的要求。如果国际金融公司判断政府管理的重新安置结果可能达不到“绩效标准 5”的要求，国际金融公司不得继续推进拟为项目提供的融资，或必须在其董事会同意后才能继续推进。

**G44.** 某些情况下，政府机构或其他机关可能会向客户提供没有任何权利纠纷的无人地块作为项目场地。如预计有项目到来而事先进行了重新安置，而重新安置距项目实施有一段时间，则客户应确定被重新安置者获得的补偿是否符合“绩效标准 5”的要求，以及如果不符合，要对此采取任何纠正行动是否具有可行性。对这种情况，应考虑以下因素：1) 征地与项目实施之间的间隔

期长短；2) 重新安置的流程、法律依据和采取的行动；3) 受影响人数以及征地的影响大小；4) 征地启动方与客户的关系；以及5) 受影响者目前的状况及所在地。

**G45.** 如果国家的法律或政策没有对补偿程序作出规定，客户应在重新安置行动计划或框架内建立方法来确定足够的补偿标准，并向受影响者提供足够的补偿。如果国家的法律或政策没有规定按完全重置成本给予补偿，或国家的法律或政策与“绩效标准 5”关于移民的要求之间有差距，则客户应考虑采取替代措施来实现符合“绩效标准 5”之目标的结果。该等措施可以是支付或安排支付现金或物质形式的补充补贴，也可以是安排提供专门的支持服务。

**G46.** 大多数情况下，客户应与当地政府机关合作发放补偿款。应通过公告的方式提前向有资格领取补偿的人通知领取补偿的日期、时间和地点。所有领取补偿款者均应签收，收据留作审计之用。补偿和重新安置补助款的支付应由客户的代表和受影响社区的代表（往往可能包括社区性组织）共同监督及核实。客户和政府机关可能最好聘请一个注册的审计事务所来监督补偿款的支付情况。

**G47.** 如果负责部门使客户可以参与对受影响者的持续监测，客户应设立和执行监督进化，特别关注贫穷及脆弱群体，以追踪其生活水平以及重新安置补偿、援助及生计恢复工作的效能。客户和负责部门应就适当划分执行情况审计和纠正行动的责任达成协议。

### 参考资料

以下是联合国人居署的指导意见，提供关于使用期保障和适当住房的有用信息：

- *最佳做法、使用期保障和土地使用权手册*（联合国人居署，2003年）指出近年来土地管理领域全球层次上的创新，并指出土地制度的发展趋势。  
<http://www.unhabitat.org/list.asp?typeid=15&catid=24>
- *全球安居运动：倡议为城市贫民提供适当居所*（联合国人居署，2004年）为如何改善世界各地贫民区和非正式定居点内人们的生活和工作条件提供一个框架。  
<http://hq.unhabitat.org/register/item.asp?ID=1482>

此外，世界银行/国际金融公司的以下出版物中的指导意见和建议可额外提供有用的指导：

- *企业在新兴市场从事业务活动时与利益相关者互动的良好做法手册*（IFC，2007）解释了与受影响的当地社区进行互动的的新方法和新形式，包括提供关于投诉机制的指导。  
[http://ifchq14.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p\\_pubconsult/\\$FILE/PublicConsultationStakeholderEngagement\\_Full/\\$FILE/IFC\\_StakeholderEngagement.pdf](http://ifchq14.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_pubconsult/$FILE/PublicConsultationStakeholderEngagement_Full/$FILE/IFC_StakeholderEngagement.pdf)
- *重新安置行动计划编写手册*（国际金融公司，2001年）分步详解重新安置规划过程，包括实施检查表、抽样调查和监督框架等使用工具。  
[http://ifcln1.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p\\_resettle/\\$FILE/ResettlementHandbook.PDF](http://ifcln1.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_resettle/$FILE/ResettlementHandbook.PDF)
- *非自愿迁移原始资料手册*（世界银行，2004年）提供关于重新安置的设计、实施及监督的指导意见，并讨论不同部门发展项目所特有的重新安置问题，例如城市发展、自然资源管理和大坝建设。  
[http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item\\_id=2444882](http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=2444882)