借款国指导文件

投资项目贷款
环境和社会框架

环境和社会标准 5
土地征用、土地使用限制和非自愿移民

指导文件为借款国应用《环境和社会标准》提供指导，这些标准是世界银行 2016 年《环境和社会框架》的组成部分。指导文件帮助解释各项《环境和社会标准》的要求，指导文件并非世行的政策，也不具有强制性。指导文件不能取代在决策过程中正确判断力的必要运用。若指导文件与《环境和社会标准》有任何不符或冲突，以《环境和社会标准》的规定为准。标准的每一段都在一个框中显示，随后为相应的指导说明。

第一版
2018年6月出版

目录

简介 **1**

目标 **1**

适用范围 **2**

要求 **7**

A. 综述 7

资格分类 7

项目设计 7

对受影响人的补偿和福利 8

社区参与 11

申诉机制 11

规划和实施 12

B. 移民 15

搬迁移民 15

经济移民 17

C. 与其他主管部门或地方机构合作 19

D. 技术和财政援助 20

附件 A：非自愿移民文件 **21**

参考文献 **28**

简介

1. 《环境和社会标准5》认识到与项目有关的土地征用和土地使用限制将对社区和个人造成不利影响。项目相关的土地征用[1]或土地使用限制[2]可能导致搬迁移民（搬迁、失去宅基地或居所）、经济移民（丧失土地、资产或资产使用渠道，导致丧失收入来源或其他谋生手段[3]），或兼而有之。术语“非自愿移民”指的就是这些影响。受影响个人或社区无权拒绝土地征用或土地使用限制导致的移民，被视为非自愿移民。

脚注 1.“土地征用”指因项目需要获取土地的所有方式，可能包括完全购买产权、产权征用和购买使用权（例如通行权或路权）。土地征用可能包括：(a) 征用未被占用或未被利用的土地，无论土地所有者的收入或生计是否依赖该土地；以及 (b) 收回个人或家庭使用或占用的公共土地。（c）项目影响导致土地被淹没或者无法使用或进入。“土地”包括任何生长在或永久附着在其上的事物，例如庄稼、建筑物和其他装修，以及附属水体。

脚注 2.“土地使用限制”指对使用农业用地、居住用地、商业用地或其他土地的限制或禁令，直接纳入相关项目并作为项目的一部分生效。土地使用限制可能包括限制进入法定公园和保护区、限制其他公共财产使用、限制公用事业设施或安全区内的土地使用。

脚注 3.“生计”是指个人、家庭和社区用于维持生活的各种方式，例如工资收入、农耕、捕鱼、放牧、其它基于自然资源的谋生手段、小额贸易、以物易物等等。

2. 经验和研究表明，如果无法缓解搬迁和经济移民，可能会引起严重的经济、社会和环境风险：生产系统可能解体；如果人们的生产资源或其他收入来源丧失，将面临贫困；人们可能会搬迁到其生产技能不太适用且资源竞争更大的环境中；社区机构和社交网络有可能减弱；亲属群体可能分散；文化认同、传统权威和互帮互助可能减弱或丧失。基于上述原因，应尽量避免非自愿移民。当非自愿移民无法避免时，应在最大程度上减少移民，并应缜密规划和实施适当措施，以缓解对移民（和收留移民的安置区）的不利影响。

脚注 4. 根据《环境和社会标准 1》所述之缓解机制，避免非自愿移民是首选办法。特别重要的一点是，务必使那些易于因迁移而陷入社会或经济困境的人避免搬迁或经济移民。但是，若避免非自愿移民对公共健康或安全造成不利的影响，避免就非首选之法。有时候，迁移可能为家庭或社区带来直接的发展机遇，包括改善住房和公共安全条件，加强租住权保障或提高当地生活水平。

目标

- 避免非自愿移民，或者当移民不可避免时，寻找其他项目设计方案以便最大限度地减少非自愿移民。
- 避免强制驱逐。[5]
- 通过下列方式缓解土地征用或土地使用限制带来的无法避免的不利社会和经济影响：(a)根据重置成本及时补偿资产损失[6] (b)努力协助移民进行改善，或者使他们的生计和生活水平切实恢复到搬迁前的水平或项目实施前的水平，以较高者为准。
- 通过提供适当的住房、服务和设施以及租住权保障等，改善贫困或弱势的搬迁移民的生活条件。[7]
- 将移民活动作为一种可持续开发活动构思与实施，根据项目性质提供充足投资，使移民可直接从项目受益的措施。
- 确保移民安置在规划时和实施前向受影响人适当公开信息、进行有意义的磋商以及确保知情参与。

脚注 5. 见第 31 条。

脚注 6.“重置成本”指确定重置成本的估值方法，用于确定资产重置必要的补偿，加上资产重置相关的必要交易成本。若存在有效运作的市场，重置成本即为通过独立且合格的房地产估值确定的市场价值加上交易成本。若不存在有效运转的市场，重置成本将通过其他方式确定，例如计算土地或生产性资产的产出价值，或重置建筑物或其他固定资产所需材料和人工成本的未折旧价值，加上交易成本。在所有情况下，若搬迁移民导致丧失居所，重置成本金额至少应确保足以购买或建造符合社区最低可接受质量和安全标准的住房。确定重置成本的估值方法应记录并纳入相关移民安置规划文件中。交易成本包括管理费用、注册或所有权费用、合理的移民费用及用于受影响人员的其他类似成本。为确保按照重置成本提供补偿，符合下列条件的项目区域应更新规划补偿费率：通货膨胀程度很高或计算补偿费率和支付补偿费用之间的时间过长。

脚注 7.“租住权保障”指移民个体或社区被安置到其能够合法占用并免遭驱逐风险的地方，而且其在此享有的租住权从社会和文化角度而言都是合适的。不能让被重新安置的人所享有的租住权实际上弱于其在搬迁前所享有的土地或资产权。

适用范围

3. 《环境和社会标准 5》的适用性在《环境和社会标准 1》中所述的环境和社会评价期间确定。

4. 本《环境和社会标准》适用于以下类型的土地征用或与项目实施相关的土地利用限制导致的永久性或暂时性搬迁和经济移民：

(a) 按照国家法律规定，通过征收或其他强制性程序征用或限制的土地权或土地使用权；

(b) 土地权和土地使用权可通过与产权所有人或对土地拥有合法权利的人磋商解决来获得，一旦磋商失败，可通过征收或其它强制程序获得土地权或土地使用权；[8]

(c) 对土地使用限制和自然资源使用限制导致社区或社区内部的群体失去其传统或习惯上拥有的资源使用权或认可的使用权。这可能包括与项目有关的法定保护区、森林、生物多样性地区或缓冲区；[9]

(d) 移民为没有正式的、传统的或被承认使用权的人员，这些人员在项目确定的截止日期前占用或使用土地；

(e) 由于项目影响而导致其土地无法使用或无法进入的移民；

(f) 限制进入土地或使用其它资源，包括公共财产和自然资源，如海洋和水产资源、木材和非木材林产品、淡水、药用植物、狩猎和聚集场所、牧场和耕作区域；

(g) 个人或社区放弃土地权或对土地或资源的主张，但未获得全部补偿；[10]

(h) 项目之前发生的土地征用或土地使用权限制，起因于预计项目的发生，或作为项目准备而进行。

脚注 8. 尽管本《环境和社会标准》适用于上述情况，建议借款国尽力按照本《环境和社会标准》的要求与受影响人协商达成解决方案，避免与正式征用相关的管理或司法方面的延迟，并尽可能减少正式征用对受影响人群的影响。

脚注 9. 在这些情况下，受影响的人一般没有正式的资源所有权。这其中可能包括淡水和海洋环境。本《环境和社会标准》不适用于在基于社区的自然资源管理项目下获得自然资源的限制，即使用资源的社区集体决定限制获取这些资源，前提是世界银行认为满意的评估已确定社区决策过程是充分的，反映了自愿的、知情的共识，并已商定并落实适当的措施，以减轻对社区弱势成员的不利影响（如有）。

脚注 10. 在某些情况下，提议以自愿原则捐献项目需使用的部分或全部土地，无需支付全部补偿金。在世界银行事先批准的情况下，这是可取的，但前提是借款国做出如下证明：(a) 已将项目和可能的选择适当告知捐献者或可能的捐献者，并与其进行协商；(b) 可能的捐献者了解可以选择拒绝，并已书面确认他们愿意继续捐献；(c) 捐献土地数量较少，不会使捐献者的剩余土地面积少于为保持目前生活水平所需的土地面积；(d) 没有涉及家庭搬迁；(e) 捐献者有望从项目中直接受益；及 (f) 对于社区或集体土地，只有获得使用或占有该土地的个人的同意后，才可捐献。借款国将记录所有磋商信息和所达成的协议并予以公开。

指导文件 4.1《环境和社会标准 5》第 1 条及脚注 1 和 2 给出了“*土地征用*”、“*土地使用限制*”的定义，包括有助于确定本标准是否适用于具体项目的重要澄清。根据脚注 1，“*土地征用*”指因项目需要而征收土地的所有方法。虽然“土地征用”一词通常被理解为为项目目的而进行的征用或某种形式的谈判转让，但脚注 1 澄清了一些通常不被理解为属于“土地征用”的其他行动也包括在该词之内。例如，政府为了项目将居住者从国有土地搬迁出去时，尽管国家是土地所有者，但依照《环境和社会标准 5》，这种从居民手里收回土地的行为就是土地征用。

指导文件 4.2 第 4 条列出了《环境和社会标准 5》覆盖的各种类型的土地征用和使用限制。这些类型广泛而具体，下面段落有详细讨论。

指导文件 4.3 脚注 1 和第 4(e) 条谈到导致土地被淹没或者无法使用或进入的项目影响，虽然没有采取正式措施征用土地，但这些情形构成了“事实上的”土地征用，因此适用《环境和社会标准 5》。

指导文件 4.4 脚注 2 给出“*土地使用限制*”的定义，第 4(c)、4(f) 条有进一步解释，土地使用限制涉及多种情况，如由于建立与项目相关的缓冲区或安全区，或者扩大保护区，限制或禁止了土地的其他用途。项目支持实施之前已经正式“成文”还未完全执行的土地使用限制，使人们生计受到影响，也属上述情况。另一常见的土地使用限制情形是为输电线路施工及架线建立地役权，虽然人们有可能继续使用土地，但地役权条款对使用的限制可能对其生计产生负面影响。

指导文件 4.5 务必注意这些“*土地使用限制*”仅限于“*直接纳入相关项目并作为项目的一部分生效*”的项目内容。这意味着如果项目对周边土地的影响并不源于项目的具体禁止或限制措施，如大坝对下游水流的改变在某种程度上影响了一些农民土地的生产力，则应根据《环境和社会标准 1》分析处理，而非《环境和社会标准 5》（参见第 5 条）。

指导文件 4.6“*磋商解决*”一词指借款国需要为项目获得特定土地或限制其使用时，首先尝试与土地所有者 / 使用者磋商，而非通过强制程序，以期达成双方同意的解决方案。如脚注 8 所解释，在许多情况下，磋商解决对双方更有利，可以免去履行征用或强制征用的全套司法或行政程序带来的延迟及交易成本。实际上，许多国家的法律都要求政府部门首先尝试这种更易达成共识的办法。

指导文件 4.7 必须注意“磋商解决”不是《环境和社会标准 5》第 6 条所述的自愿市场交易，后者不适用本标准。对于自愿性“愿买愿卖”土地交易，土地所有者必须能够拒绝卖地，不受强制征用的威胁。而在“磋商解决”情况下，通过法律通知或其他形式使大家明白，如果磋商失败，借款国会采取征用或其他强制措施，换言之，土地所有者没有保留土地的选择。

指导文件 4.8 有关失去资源使用权的第 4(c) 条与有关失去公共土地和资源的第 4(f) 条彼此关联。例如，项目设置的缓冲区可能限制人们进入港口、码头或航道附近的捕渔区。在矿山、采石场或者工业厂区周围的爆破区建立安全区，也可能严重限制土地使用。此类对土地或淡水 / 海洋资源的使用限制可能造成的搬迁和 / 或经济移民，与征用土地产生的移民并无差别，因此也适用《环境和社会标准 5》。

指导文件 4.9 评估项目对生计的影响时，必须考虑第 4(f) 条指出的失去公共财产和自然资源使用权的情况。可能失去使用权的资产可包括牧场、果树、药用植物、纤维、柴薪和其他非木材森林资源、耕地、休耕地、林地和鱼类资源。这些作为公共财产的资源虽然不属个人或家庭所有，但被剥夺这些公共资源的使用权也可能导致出现如上所述的同一类经济移民。脚注 9 指出了一个重要例外，即《环境和社会标准 5》不适用于基于社区的自然资源管理项目规定的限制。在此类项目中，使用资源的社区为提高资源的可持续性，自行决定加以限制（如社区森林项目）。

指导文件 4.10 第 4(d) 条申明了核心原则，即《环境和社会标准 5》不只适用于那些拥有土地所有权或正式法定土地权利而被迫迁走的人员，也适用于在截止日期前非正式或没有明确法律权利占用或使用土地的人员。第 20 条提供了更多有关截止日期的信息。

指导文件 4.11 脚注 10 所述的自愿土地捐赠，指土地所有者放弃土地所有权，但前提是该所有者：(a) 适当知情；以及 (b) 能够行使自由意志，即有权拒绝捐献。有时候人们愿意捐给项目部分自有土地，不要或少要补偿。有时候项目或受益社区成员可能会为自愿土地捐献者提供货币或非货币福利或激励。这两种情况可广义归为“自愿土地捐赠”，因为资产转让是在没有支付重置价补偿的情况下进行的。“适当知情”指土地所有者了解所有相关信息，包括拟进行的项目活动及影响，土地需求，备选项目地点，以及他 / 她的补偿权利。土地所有者有充分时间考虑如何处置地产，而且已在知情情况下拒绝改变捐献决定。“自由意志”指土地所有者能够拒绝放弃其土地的建议，原因如项目还有其他可行替代方案（如若土地所有者拒绝项目进入其地产，水管线路可重新规划）；或者如果没有其他可行替代方案，捐赠有益于土地所有者（例如基于社区的投资项目，捐献土地者从中获益）。（参见指导文件 6.1–6.2，了解“自愿捐赠”和“自愿购买”的区别。）

指导文件 4.12 有时候，人们迫于非正式压力捐赠，或者在极端情况下，被强逼捐赠。有一些情况下，人们同意捐赠是因为不知道自己有权获得补偿，或者没有获得支持知情决策的充分信息。为了消除这些风险，开展脚注 10 所述的尽职调查很重要。另外，还必须确认捐赠的土地不被捐赠者以外的人占用或使用。若土地由所有者捐赠，除了法定所有者以外的其他土地用户或居民可能成为搬迁或经济移民，项目也应与他们平等磋商，并按照本标准处理相关影响。

指导文件 4.13 自愿捐献土地要登记在案，包括 (a) 书面通知，说明项目所需土地的地点、数量、预期用途；(b) 由所有业主或涉及的用户签署的正式捐赠声明，证明各方是知情同意，确认所有权无争议以及没有租户、用户、违建住户或占居者提出权利要求。办理或登记土地转让产生的任何税费（如果有的话），全部由借款国缴纳，借款国保留捐赠记录，包括文档。如有投诉，应出示文档以供审查。第三方独立审查可能更有利于确保自愿捐赠土地的透明性。

指导文件 4.14 如同涉及受项目影响人员的其他活动一样，项目设立申诉机制受理并及时回应土地捐赠者（以及其他受土地转让影响的人员）的投诉。捐赠土地涉及的弱势人员或社区，将捐赠土地的女性用户，或集体或社区捐赠土地的用户，除非项目主动征询其意见，否则很可能在决策过程中被忽略。

指导文件 4.15 适用《环境和社会标准 5》的搬迁或经济移民可能发生在项目申请世行资金获批及贷款协定敲定前。如果移民安置发生在项目识别后到贷款批准的期间，应追溯落实《环境和社会标准 5》，详细介绍见指导文件 4.17。

指导文件 4.16 如第 4(h) 条所述，如果经与借款国咨商，世行确定土地征用或土地使用权限制直接与世行最终资助的项目相关，或起因于预期项目的发生，或为项目准备而进行，则项目识别之前发生的移民也适用《环境和社会标准 5》。但并不是说《环境和社会标准 5》适用于所有以前在世行支持项目地点发生的移民安置；而是限于在实施世行支持项目的合理临近时间范围内进行的先期移民。针对在世行参与之前的时间久远的活动追溯落实《环境和社会标准 5》可能不实际，或不恰当。例如，远在与世行探讨项目前，借款国可能就有开发某个地区的长期计划，虽然未完全落实，但借款国为囤积所需土地，已经在多年时间里零星征用土地。这种情况下，几乎不太可能确定所有受影响人员，或被征土地权利的范围和价值；土地价值和人们生计可能变化很大；国家法律程序可能早已完成。因此在确定第 4(h) 条是否适用于特定情况时，包括确定以前活动是否在接近世行资助项目的合理时间范围，借款国和世行需要逐案分析讨论。

指导文件 4.17 若第 4(h) 条适用，借款国应进行尽职调查（有时称为审计），内容包括：(a) 记录评价解决以前移民带来的环境和社会影响的缓解措施是否充分; (b) 评价是否符合国家相关法律; (c) 确定是否与《环境和社会标准 5》的要求存在差距; (d) 确定是否存在不满、投诉或其他未决问题；以及 (e) 确定措施，消除已知差距，解决投诉问题。根据项目背景以及以前移民安置的重要程度商定进行尽职调查的时限。《环境和社会标准 5》的一些要求可能无法追溯满足，如磋商、信息披露。尽职调查可包括审阅相关文件，实地考察，访谈，以及与受影响人员和其他重要利益相关方进行磋商。如果导致移民的活动在项目识别阶段还在进行，通常情况下这些活动应该停止，直到完成了尽职调查，和 / 或满足了《环境和社会标准 5》的要求。

指导文件 4.18《环境和社会标准 5》应结合《环境和社会标准 1》第 10–12 条及其指导文件一起阅读，其中规定了《环境和社会标准》的适用范围。根据《环境和社会标准 1》第 10 条，“关联设施”也适用《环境和社会标准 5》，前提是借款国控制或影响此关联设施。

5. 本《环境和社会标准》不适用于那些非直接由项目土地征用或土地使用限制导致的收入或生计影响。这些影响将根据《环境和社会标准 1》进行解决。

6. 本《环境和社会标准》不适用于合法备案的自愿市场交易，在此种交易中卖方有真正的机会保留并拒绝出售土地，且准确了解可行的选择方案及各方案的影响。但是，若上述自愿土地交易导致除卖方以外的移民，这些人占用、使用或主张对土地的权利，本《环境和社会标准》将适用。[11]

脚注 11. 这可能包括项目支持各社区、政府和投资者之间就大面积土地进行自由交易的情形（例如，项目支持对农业土地的商业投资）。(a) 影响相关土地的所有土地使用权和要求（包括习惯和非正式用户的土地使用权和要求）已系统、公正地识别；(b) 与可能受影响的个人、群体或社区进行有意义的磋商，并告知其权利以及提供有关拟投资的环境、经济、社会和粮食安全影响的可靠信息；(c) 社区利益相关方有能力协商土地转让的公允价值和适当条件；(d) 适当的补偿、利益共享和申诉机制已确立；(e) 转让条款和条件公开透明；及 (f) 用于监测是否符合这些条款与条件的机制已确立。

指导文件 6.1 合法备案的自愿交易不同于自愿捐赠，对后者的讨论见指导文件 4.11–4.13，前者指“愿买愿卖”的市场交易。进行尽职调查，确认自愿购买确实出于自愿。尽职调查确认以下一些事项：(a) 存在正常运作的土地市场；(b) 交易在土地所有者知情同意的情况下进行；(c) 业主了解自己可以拒绝出售，而且土地不会被强制征用；以及 (d) 交易价格公平，基于当前市场价值。这些条件也适用于借款国由第三方（如土地整合商、集成商、开发商或其他代理机构）代表的情况。

指导文件 6.2 如第 6 条和脚注 11 所述，一些“自愿购买”情况也适用《环境和社会标准 5》。如果土地购买、租赁或其他土地转让交易中的土地在交易时有除业主以外的人员居住或使用，不论是正式居民，还是惯有居民和非正式居民，《环境和社会标准 5》都适用。例如，一些国家的传统权威机构能够合法出售属于社区的土地，但社区居民有耕作或使用这些土地的惯有权利。《环境和社会标准 5》适用这种情况，因为尽管传统权威机构是“自愿”交易，但人们可能因此交易被迫迁移，所以需要按照本标准得到援助。

7. 当项目支持土地确权或其他计划确认、调整或决定土地权的活动时，需根据《环境和社会标准 1》12 进行社会、法律和制度评价。该评价的目的是确定潜在风险和影响，并采取适当设计措施，尽可能减小和缓解不利的经济和社会影响，特别是对贫困和弱势群体的影响。13 本《环境和社会标准》不适用于私人之间有关土地所有权的争议或相关情形。但是，若项目支持的决定直接导致要求相关人员腾出土地，而该土地为国有土地时，本《环境和社会标准》将适用（除《环境和社会标准 1》提到的上述相关规定外）。

脚注 12.《环境和社会标准 1》第 28(b) 款。

脚注 13. 见《环境和社会标准 1》，脚注 28。

指导文件 7.1 涉及土地确权或规范的项目旨在明确、确认、记录和 / 或登记法定土地权利。这些项目活动有各种形式，如对地块的系统性实地测量、裁决、记录存档和登记。一些项目覆盖大片区域，包括成千上万甚至百万地块。其他项目包括为测试程序和技术而设计的小型试点活动; 加强技术或建设能力活动，如扫描土地记录实现计算机化，制作正射像片或地图，设计注册软件，或进行机构重组；城市贫民区非正式定居点的正式化；界定社区土地权利，包括土著领地，并使之正规化。此类项目的目标在于帮助借款国落实国家法律，加强土地保有权的整体保障。

指导文件 7.2 针对土地确权项目，第 7 条区分了两种情况。第一，《环境和社会标准 5》不适用于私人之间有关土地所有权的争议。若两方私人对同一块土地主张所有权，而土地给予了其中一方，另一方则无权得到《环境和社会标准 5》的保护。针对这种情况，其项目潜在的社会风险在《环境和社会标准 1》的环境和社会评价中考虑，包括该标准脚注 29 的规定。第二种情况，如果项目有关所属国有土地的决策直接导致移民，《环境和社会标准 5》适用，尽管大多数情况下可以通过项目设计避免或减少此类移民。

8. 本《环境和社会标准》不适用于为提高可持续性的土地使用规划或区域、国家或地方级别的自然资源的监管（包括流域管理、地下水管理、渔业管理和沿海地区管理）。若项目支持此类活动，借款国将需要根据《环境和社会标准 1》的规定进行社会、法律和制度评价，确定需要规划或监管的潜在经济和社会风险与影响，并采取适当的措施尽可能减小和缓解不利的风险和影响，特别是对贫困和弱势群体的风险和影响。

指导文件 8.1 第 8 条讨论世行为借款国制定规划（通常覆盖广泛领域）提供支持的项目，这种项目被视为技术援助（见《环境和社会标准 1》脚注 5 的说明），应按照《环境和社会标准 1》进行社会、法律和制度评价。如果项目还资助技术援助产出的执行，并由此导致非自愿移民，则《环境和社会标准 5》适用于实施的活动。在制定土地使用和自然资源法规时，要考虑搬迁影响和缓解措施以及相关成本。取决于规划或法规的性质及实施后的潜在影响，在制定土地使用规划及法律的过程中，最好编制移民安置框架，以便确保相关措施尽早到位，使弱势家庭在最终实施规划或法规时得到保护。第 8 条不排除为保护区或公园建设或扩大规划提供项目支持，但这种情况可能需要按照《环境和社会标准 5》第 21 条的要求编制程序框架或类似文书。

9. 本《环境和社会标准》不适用于自然灾害、冲突、犯罪或暴力造成的难民或境内流离失所者的管理。

指导文件 9.1 第 9 条的目的旨在区分由项目导致的搬迁和自然灾害、冲突、犯罪或暴力造成的搬迁，前者按照《环境和社会标准 5》进行移民安置计划是可能并必要的；而后者与项目无关，《环境和社会标准 5》不适用。因此，如果项目帮助安置由于后者原因而失去土地或家园的人，则不适用《环境和社会标准 5》，因为搬迁并非由与项目相关的土地征用或土地使用限制造成。

指导文件 9.2《环境和社会标准 5》不适用于自然灾害、冲突、犯罪或暴力造成的搬迁，但如果项目活动使得已经安顿下来的难民或境内搬迁者再次搬迁，则可能适用《环境和社会标准 5》。例如，某人作为难民来到一国安顿下来，拥有了资产和 / 或土地权利或主张，如果之后此人由于项目而搬迁，则《环境和社会标准 5》适用——受影响者原先是“难民”这一事实不会妨碍他 / 她与其他受项目影响者一样获得援助。确定此类情况是否适用《环境和社会标准 5》，要根据个案评估，在适当情况下，考虑联合国难民事务高级专员（UNHCR）等机构的意见，因为这些机构可能参与帮助借款国管理难民事务。《环境和社会标准 5》也适用于国家为应对已发生的自然灾害或冲突而强制搬迁的人或企业，例如，由于担心灾害等事件再次发生，项目活动涉及受影响区域人们的非自愿迁移。

要求

A. 综述

资格分类

10. 受影响人可分为以下类型：

（a）享有土地或资产的正式合法权利；

（b）不享有土地或资产的正式合法权利，但对土地或资产的权利声明已被国家法律认可或可获得认可；[14] 或

（c）对其占用或使用的土地或资产无被认可的合法权利或主张。第 20 条描述的人口普查将确定受影响人的状态。

脚注 14. 此类权利主张可能衍生于逆权占用或来自习惯或传统的所有权安排。

指导文件 10.1 第 10 条定义了适用《环境和社会标准 5》的三类受影响人。三类人都有权获得某些援助，但如《环境和社会标准 5》后面段落所阐明的，援助性质可能各有不同。

(a) 类：受影响人享有土地或资产的正式合法权利，即拥有国家法律规定的证明其权利的正式凭证，或者国家法律明确认可不需凭证。最简单的情况下，土地注册在个人或社区名下。其他情况下，个人可能租赁了土地，因此拥有合法权利。

(b) 类：受影响人没有土地或资产的正式合法权利，但其具有一个根据国家法律认可的或可被认可的要求，该类可分为几种情况。受影响人没有正式证明文件，但按照社区接受并得到国家法律承认的习惯或传统的所有权安排，几代人一直在使用土地。有些情况下，受影响人可能从来没有获得过正式所有权，或者证明文件不完整或丢失。如果受影响人占用土地时间达到了国家法律规定的期限，而且没有正式所有者争夺占用权，受影响人可以主张逆权占用。针对这种情况，国家法律通常有承认此类主张的法定程序。

(c) 类：受影响人对其占用或使用的土地或资产无被认可的合法权利或主张，但有资格获得《环境和社会标准 5》的援助。这类人可能是季节性资源使用者，如蓄牧民、游牧民、渔民或猎人（如果国家法律认可这些使用者的权利，他们可能就属于 (a) 类或 (b) 类受影响人）。受影响人也可能是违反适用法律的土地占用者。这类受影响人不能得到土地补偿，但有资格获得安置和生计扶持以及资产补偿。

项目设计

11. 借款国应证明，非自愿土地征用或土地使用限制仅限于直接的项目需求、明确的项目目标，并在特定时间段内完成。借款国应考虑可行的替代项目设计方案，从而避免或尽可能减少土地征用或土地使用限制，尤其当土地征用或土地使用限制将导致搬迁或经济移民时，同时，借款国应保持环境、社会和经济成本与收益的平衡，并特别关注性别影响以及对贫困和弱势群体的影响。

指导文件 11.1 证明土地征用或限制仅限于特定目标和时间段，有助于最大程度减少过度土地征用（与不必要的搬迁），并阻止土地投机。例如，道路修复项目应征用足够土地，确保道路完整与安全以及道路工程能够展开进行。如果搬迁不可避免，应通过调整项目设施的规模、路线或选址，最大程度降低对个人和社区的负面影响。认真研究可能的替代方案，包括估算居民搬迁带来的社会和项目成本，评估搬迁风险和影响是否合理，与项目效益相比是否相称，有助于借款国确定最优解决方案。在移民安置计划（见《环境和社会标准 5》第 21 条）中包括以上分析内容，以便利益相关方查阅。

指导文件 11.2 搬迁或经济移民可能牵涉大量缓解成本和补偿。因此，要在项目设计早期估算潜在成本，并纳入项目设计和开发中。尽早评估这方面成本对于确定替代项目设计、技术、路线或选址的相对成本和可行性很重要。在项目开发初期评估移民安置成本，要考虑所涉及的不确定性的大小，而且应根据情况计入不可预见费用。这点对于城区或城郊地区尤为重要，因为随着时间推移，这些地方的搬迁安置成本可能大幅上升。搬迁费用估算和不可预见费用可以在项目设计和实施时调整。移民安置计划与预算的编制要和项目其他设计工作齐头并进，届时各种设计方案还处于评估和考虑过程中。尽早对外公开移民安置计划和预算并进行磋商活动，对于确保有效而包容的规划至关重要，有此做基础，项目实施也更可能成功达到《环境和社会标准 5》目标。

指导文件 11.3 第 11 条阐述在项目设计中考虑移民安置对贫困和脆弱人口影响的重要性。《环境和社会标准 5》的其他一些规定（参见目标；脚注 4；脚注 9；第 7、8、28 条等）也要求特别关注受影响的脆弱人群，阅读这些规定时，要参照《环境和社会标准 1》脚注 28 关于弱势群体的定义。

对受影响人的补偿和福利

12. 根据本《环境和社会标准》第 26 至第 36 条之规定，当土地征用或土地使用限制（无论是永久性或暂时性的）无法避免时，借款国应按照重置成本向受影响人提供补偿，及其他必要协助，帮助他们改善生活水平，或最起码恢复生计。[15]

脚注 15. 应受影响人的要求，当部分土地征用导致剩余土地丧失经济可用性，或致使剩余地块不安全或无法为人们所使用或占用，可能有必要征用整个地块。

指导文件 12.1 资产损失补偿按重置成本计算。脚注 6 给出了重置成本的详细定义。用于确定补偿价值的过程应对受项目影响者透明和易于理解。计算土地和资产的重置成本时要考虑以下方面：

(a) *农田（包括休耕地）或牧场：* 具有同等生产用途或潜力的土地，位于受影响土地或新建居所附近的具有同等生产用途或潜力的土地，加上土地整理成本（使得重置地达到或胜过受影响土地的水平）以及交易成本（如注册、转让税费或常规费用）。

(b) *城区土地：* 具备相当面积和用途的土地的市场价值，基础设施和服务水平相当或更好，最好临近受影响土地，加上交易成本（如注册、转让税费）。

(c) *房屋及其他建筑*（包括学校、诊所和宗教场所等公共建筑）：购买或建设替代建筑的成本，其面积、质量和位置要与受影响建筑相当或更好；或者修缮部分受影响建筑的成本，包括劳力和承包商费用；加上交易成本，如注册、转让税费以及搬迁费用。

(d) *丧失自然资源使用权：* 自然资源的市场价值，自然资源包括野生药用植物、柴薪和其他非木材森林产品、肉或鱼类等。但是，现金补偿很难成为补偿丧失自然资源使用权的有效方法，相关讨论见第 16 条和 33-36 条的指导说明。借款国评估在其他地方提供或促进使用类似资源的办法，要考虑到对替代地方的影响，只有在证明没有其他可行替代措施的情况下才提供现金补偿。

谨记赔偿资产损失是应对移民搬迁影响的必要组成部分，这点很重要。但是，仅支付赔偿可能不足以应对移民搬迁对生计的一系列影响。经验显示，在有些情况下，如果不同时积极帮助受影响者重建、维持或（最理想情况下）改善收入和生计状况，单纯或过分强调补偿反而可能导致贫困。因此，应用《环境和社会标准 5》第 12 条及其他有关赔偿的规定时，需要结合有关恢复或改善生计的规定，尤其是第 33–36 条。

指导文件 12.2 许多国家对具有经济价值的土地、树木和作物有法定赔偿标准。但很多时候，这些赔偿标准既未反映市场价值，也未能定期更新，因此不等于重置成本。如果借款国以此标准进行估价，可能需要采取必要的补充措施，确保提供的补偿达到《环境和社会标准 5》规定的重置价格要求。此类措施需要根据发生的损失妥当安排。例如，如果涉及果树损失，应考虑到果树重植后需要数年时间才能产生收入，并据此调整赔偿金数额。

指导文件 12.3 如果不存在有效运行的市场，或者禁止土地买卖，可以采用一些不同办法估算土地的重置成本。例如，可以参考土地的生产价值确定农地的重置成本。确定估算重置成本的公平办法牵涉多个因素，如征地范围及对总体生产的影响，距市场远近，当前租期的剩余期限，以及土地估价专家的意见。

指导文件 12.4 项目导致的移民搬迁通常影响到的都是贫困弱势人口。针对这种情况，脚注 6 描述的重置成本计算办法确定了最低标准：即使迁离的居所不达标，但重置成本金额至少应确保足以购买或建造符合社区最低可接受质量和安全标准的住房。

13. 借款国应针对土地和固定资产类别公开并实施统一的补偿标准。在采用谈判策略的情况下，补偿费率可能上调。无论在何种情况下，都应记录明确的补偿计算依据并依据公开透明程序分发补偿金。

指导文件 13.1 有关补偿标准、公式和费率的信息应做到透明一致。如果按照借款国文件规定的公式或费率计算土地或资产（包括作物）的补偿额，应向受影响者提供这些文件并进行解释。确保费率的一致应用也很重要。

14. 若移民的生计仰赖于土地，[16] 或土地为集体所有，那么借款国应根据第 35(a) 条向移民提供土地重置供其选择，除非借款国向世行提供满意证明显示没有等价土地可供搬迁使用。在项目性质和目标许可的情况下，借款国还应向移民社区和移民提供机会，从而适当分享项目带来的发展效益。若移民符合第 10(c) 条规定，借款国应按照第 29 条和第 34(c) 之规定提供安置援助方案，以此取代土地补偿。

脚注 16.“基于土地的生计”包括轮流耕种、畜牧以及收获自然资源等维持生计的活动。

指导文件 14.1 土地重置战略可包括在公共土地或为移民购买的私有土地上安置移民。提供重置土地时，土地的综合属性，如生产潜力、地理优势、使用权保障以及土地所有权或使用权的法律性质，应至少与原有土地相当。如果借款国确定没有可用的重置土地，应记录这一决定过程，并向世行提供满意证明显示借款国充分评估了潜在重置土地的各种可能。

指导文件 14.2 如果受影响人不想继续基于土地的生计，或者希望自行购买土地，则不采用土地补偿，而是为其提供现金补偿或安置援助（针对第 10(c) 条下的移民）。考虑支付现金补偿时，要评估受影响者使用现金恢复生活水准的能力。例如，现金补偿的短期消耗有时会给仅能维持生存的经济体或贫困家庭造成困难。针对此类情况，更适当的做法可能是提供实物补偿（如牲畜或其他可移动 / 可转让资产）或特定种类货物和服务专用票券。不论采取哪种做法——提供现金、实物补偿或是综合两者，借款国都应考虑为受影响人提供培训或其他指导的可能性，帮助他们有效利用收到的现金或实物。

指导文件 14.3 在应用第 14 条时，借款国应考虑移民安置活动均应作为可持续发展项目设计和执行的要求，提供充足的投资资源，使因项目搬迁的移民能够直接从项目受益（何种效益取决于项目性质）。把移民安置活动作为可持续发展项目，其设计重点在于找到项目效益和受影响人之间的可能的直接联系，生计和赔偿措施要纳入项目设计，而不是仅作为缓解项目影响的措施，与设计分割开来。例如，有些时候，与项目投资的基础设施相关的就业机会可以优先照顾当地社区。第 14 条提出了一个重要要求，即在项目性质和目标许可的情况下，应寻求和设计发展机会。但不是所有项目都适合这种做法，尤其是在移民安置影响不大、可以通过补偿妥善解决的情况下。

15. 只有在补偿已按照本《环境和社会标准》规定安排得当，移民已经得到安置并获得搬迁补助后（若适用），借款国才能占用所征用土地和相关资产。此外，生计恢复和改善规划应及时展开，以确保受影响人做好充分准备，一旦出现可供选择的谋生机会，及时抓住并利用。

指导文件 15.1 第 15 条强调及时行动。对于土地和资产补偿或者援助代替补偿而言，及时行动意味着占用前要先付款。对于生计恢复和改善措施而言，尽管保持一些灵活性可能必要，但提前足够时间启动这些措施很重要，以确保人们一旦需要，就能够抓住替代性谋生机会。在这些措施到位前，要为受影响者提供适当的过渡支持，确保他们不因实施延迟而陷入困境。这种过渡性支持的规划应为解决无法预见的额外延误准备好应急措施。

16. 在某些情况下，向特定受影响人支付补偿金难度较大，例如，借款国不断联系土地所有者未果，或受影响人拒绝依据审批规划提供的补偿，或对土地或资产所有权的竞争性索赔需要进行漫长的法律诉讼。在特殊情况下，经世界银行事先同意且借款国证明已尽一切合理努力解决上述问题，借款国可依照规划要求将补偿经费（加上不可预见费的合理附加金额）存入有息托管或其他存款账户，用于相关项目活动。问题解决后，借款国应及时将保管的补偿金额支付给符合资格的人员。

指导文件 16.1 偶尔情况下，如第 16 条所述情形，执行第 15 条的要求可能导致项目实施的大量延误。遇到这种情况，如果世行和借款国同意，采用托管账户是个好办法，这样既能使项目进行下去，又能确保受项目影响者出现时或根本争端解决后如数发放赔偿。托管账户应包括不可预见费，用于应对支付款项超出移民安置计划中规定数额的情况。

指导文件 16.2 采用托管账户是例外做法；不应作为常规手段用于推迟解决在移民安置计划执行过程中遇到的普通纠纷。例如，托管账户不应该被使用，除非借款人能证明其已尽一切合理努力解决根本问题。此外，重要的是要了解托管安排旨在解决的与补偿相关的争端。使用托管账户也要按照《环境和社会标准 5》的要求，解决在相关土地上推进项目活动可能给生计带来的直接影响。例如，如果移民被迫离开了其居所或农地，需要采取临时措施解决对生计的负面影响，确保他们在争议尚未解决之前不会受到伤害。

社区参与

17. 借款国应按照《环境和社会标准 10》中所描述的利益相关方沟通程序与受影响社区和安置区展开沟通。安置和生计恢复相关决策过程应包括选择方案和替代方案，供受影响人选择。在考虑第 11 条所述的替代项目设计过程中，以及稍后的补偿流程、生计恢复活动和移民流程的规划、实施、监测和评价过程中，将进行相关信息的公开和与受影响社区及受影响人的有意义磋商。根据《环境和社会标准 7》规定，与搬迁的原住民的磋商应根据额外条款规定进行。

指导文件 17.1 就《环境和社会标准 5》而言，受影响社区指经济和 / 或搬迁移民以及安置社区。其他利益相关方可能包括负责审批和 / 或落实移民相关规划和援助的政府机构或其他方。尽早启动有意义的社区参与活动，能够让受影响家庭、社区和其他利益相关方充分了解移民安置对生活的影响，积极参与有关规划进程。有关磋商和参与的详细信息见《环境和社会标准 10》及相关的指导文件。

指导文件 17.2 磋商和参与活动是一个持续、有序和反复进行的过程。这些活动记录在移民安置计划（见第 21 条）和监测报告中。这些计划展示受影响家庭和社区（包括安置社区）如何参与移民安置计划、实施和监测的整个过程。

指导文件 17.3 受影响的弱势或脆弱个人或群体在磋商规划过程中有发言权很重要。这可能需要做出特别努力，找到那些因搬迁 / 经济移民而易于陷入困境的人。取决于项目背景，这些可能是生活在贫困线以下的人、无土地者、老人、残疾人，或者是女性和儿童当家的家庭。这种情况下的社区参与可能要包括专门焦点小组，受影响社区的代表要包括弱势或脆弱群体的成员。受项目影响的脆弱人群参与磋商活动或讨论会可能需要协助，比如为他们提供到磋商地点的交通，或者到访各个家庭开展磋商。可能还需要做出额外努力，帮助受项目影响的弱势或脆弱人群了解移民安置和补偿的各种选项。

18. 磋商过程应确保听取女性的观点，并在安置方案规划和实施的各方面将女性的利益考虑进去。在处理生计影响问题时，如果男性和女性的生计受到不同影响，可能需要进行家庭内部分析。应研究男性和女性在补偿机制方面的偏好，例如可以探索土地置换或替代性获取自然资源的可能性，而不是现金补偿。

指导文件 18.1 女性通常更易受损于规划或执行不善的移民安置活动。贫困人口中通常女性居多，女性获取资源、机会和公共服务的渠道比男性更为有限，因此她们更加依赖现有社区内的非正式支持网络。在规划安置方案过程中，要考虑女性状况，酌情调整参与活动，确保女性参与到决策过程中。进行全面规划意味着要确定：(a) 女性创收和生计方式，包括采集自然资源，买卖或交换服务和商品等非正规活动；(b) 女性的社会经济网络，包括延伸的家庭关系；(c) 女性所有的受影响资产，包括土地和作物，以便给予她们适当补偿。

申诉机制

19. 借款国应确保在项目开发早期，依据《环境和社会标准 10》针对项目设定申诉机制，及时解决移民或其他人提出的补偿、搬迁或生计恢复措施等相关问题。如有可能，申诉机制将利用适用于本项目目的的现有正式或非正式申诉机制，并按需补充专门针对项目的安排，以公平解决此类纠纷。

指导文件 19.1 建立申诉机制是移民安置计划的一部分（参见第 21 条和《环境和社会标准 10》），其设计考虑了受影响社区在规划安置方案过程中提出的意见。不论规模如何，非自愿移民可能会引起受影响家庭和社区的不满，从补偿率和资格标准到重新安置地点以及这些地点的服务质量等问题都可能成为不满的对象。

指导文件 19.2 项目申诉机制应在项目周期中尽早并定期向受影响的社区公开和解释。申诉机制不收取费用。让其便于使用很重要，尤其要重视申诉机制对弱势和脆弱个人或群体的可及性。

指导文件 19.3 申诉机制的范围因项目的规模和复杂性以及所涉及的移民数量不同而有所不同，可能需要配备和培训更多专业人员，以受理与非自愿移民相关的投诉。

规划和实施

20. 若土地征用或土地使用限制不可避免，借款国在环境和社会评价中应进行人口普查，确定受项目影响的人员，建立受影响土地和资产的清单，[17] 确定符合补偿和援助资格的人员，[18] 阻止不符合资格的人员获取福利，例如投机定居者。社会评价将解决人口普查期间因合理原因未出现在项目区域的社区或人群的要求，例如季节性资源使用者。与人口普查相结合，借款国还将确定资格审查的截止日期。有关截止日期的信息应以文件形式妥善记录，并在整个项目区内定期以书面形式（如适用）、非书面形式和相关地方语言进行传达。这将包括张贴警告，申明截止日期之后进住项目区内的人员将被搬离。

脚注 17. 见附件 1。上述清单应包括通过磋商、公正且透明的流程建立的详细账户，账户包括受影响人拥有或声称的所有权利，包括基于习惯或实践的权利，因生计目的享有的获取权或使用权等次级权利，集体所有权等。

脚注 18. 签发所有权或居住权证明以及补偿支付文件时，应注明配偶双方或相关一方户主的姓名，应确保女性能够公平地享受其他安置援助服务，例如技能培训、获得贷款和就业机会，并根据她们的需要进行调整。如果国家的法律和房产制度不承认女性拥有财产或签订财产合约的权利，应考虑采取措施，尽可能地为女性提供保护，以实现男女平等的目标。

指导文件 20.1 人口普查确定受影响人群，统计相关人口信息（年龄、性别、家庭人数、出生和死亡）与相关的社会经济情况（族裔、健康、教育、职业、收入来源、谋生方式、生产能力等）。普查帮助确定受影响人的资格。普查工作包括建立资产清单，资产评估，确立、记录并公布受影响者的权利。其中可能包括获取权或使用权等不同次级权利，这些权利对于人们生计很重要，但基本上没有书面记录，如季节性权利或游牧民等流动人口的权利。编制清单时与受影响社区和家庭密切磋商很重要，如果需要，还可以请精通土地和自然资源使用权的社会专家提供服务。（参见《环境和社会标准 1》的第 28(b) 条、脚注 29，以及相关指导文件。）普查收集的是基线数据，作为衡量收入恢复和其他复原工作成果的参照点。

指导文件 20.2 确定获得补偿和其他援助资格的截止日期旨在防止投机定居者侵占土地。把有关截止日期的规定讲明白、记录下来并传播出去，包括清楚划定移民安置区域的边界，是最有效的做法。在截止日期后到项目区域居住或使用项目区土地的人没有资格获得补偿或安置援助。同样，截止日期后修建或种植的固定资产（如建筑物、果树和树林）的损失也不会获得补偿，除非能够证明新增资产是维持受影响者在截止日期之后和搬迁之前的生计所需。

指导文件 20.3 针对人口普查期间因合理原因未出现但对土地或资产有权利主张的个人或群体，应积极努力确保解决他们的要求。

指导文件 20.4 使截止日期复杂化的一个常见问题是“过往”的截止日期，即该截止日期是在项目准备进行开发时确定的，但由于项目延误，该截止日期已过时。这种情况下，自然人口增长（例如原先符合条件家庭的成年子女）可能产生了新家庭，这些家庭虽然没有列入原先的普查，但有资格获得安置福利和援助。规划人员为人口迁移以及自然人口增长作好准备是好的做法。如果普查完成到实施移民安置或生计恢复计划间隔很长时间（如超过三年），应重新进行人口普查，盘存和评估资产，并酌情更新移民安置计划。

指导文件 20.5 在法律许可的情况下，移民安置计划应包括相应举措，确保签发所有权或居住权证明文件（如地契和租赁协议）以及补偿文件（包括为支付补偿款开立的银行账户）时根据实际情形，注明配偶双方或单亲女性户主的姓名。如果国家法律和当地传统保有权制度不给予女性拥有财产的平等机会，应考虑替代措施，确保女性得到与男性相当的保有权保障，不使女性处境更为不利。

21. 为解决环境和社会评价中确定的问题，借款国应根据项目相关风险和影响的规模制定[19]计划：

(a) 对于土地征用较少或土地使用限制较小的项目，若土地征用或土地使用限制对收入或生计无明显影响，计划应确定受影响人的资格标准，确定补偿程序和标准，做好进行磋商、监测和处理申诉的安排。

(b) 对于导致搬迁移民的项目，计划应确定与受影响人搬迁相关的额外措施；

(c) 若项目涉及对生计或收入有明显影响的经济移民，计划应确定改善或恢复生计的额外措施；

(d) 若项目可能导致土地使用改变，限制使用当地人赖以生存的法定公园或保护区资源或其他公共财产资源，计划应建立参与程序，以确定适当的使用限制，并建立缓解措施，解决这些限制对生计带来的不利影响。

脚注 19. 见附件 1。

指导文件 21.1 任何造成经济或搬迁移民的项目都要编制移民安置计划。计划的范围和细节取决于移民规模以及缓解负面影响措施的复杂性。但所有计划都要阐述如何能够达到《环境和社会标准 5》的目标。根据项目影响，移民安置计划可以采取不同形式。《环境和社会标准 5》附件 1 描述了不同形式的计划及最低内容要求。如附件 1 的说明，计划过程有一些重要步骤，包括普查受移民影响的人口，调查谋生方式和收入来源，以及清点受影响人可能损失的资产。这些步骤有助于计算预期赔偿金额以及移民安置的总成本。

指导文件 21.2 针对限制使用法定公园、保护区或其他公共财产，移民安置计划可采取“程序框架”形式（《环境和社会标准 5》附件 1 也有说明）。“程序框架”用于设计项目活动，确定资格条件，达成使用限制协议，确定相关举措、帮助受影响者改善或恢复生计，处理冲突和投诉，以及安排参与性实施和监测。

22. 借款国的计划应确定融资和实施过程中的相关角色和职责，包括安排不可预见费以满足未曾预料的成本需求，及针对阻碍预期结果实现的不可预见情况作出及时协调的反应安排。[20] 实现项目目标所需的移民活动的全部成本将包括在项目总成本中。移民成本像其他项目活动的费用一样，将被视为取得项目经济效益所发生的费用；移民的任何净效益（相比“无项目”情形）将被添加至项目的效益中。

脚注 20. 若项目导致巨大的安置影响，要求复杂的缓解措施，借款国应考虑借助世界银行的帮助开展独立的安置项目。

指导文件 22.1 计划过程的一个重要功能是及时确定移民安置的预期成本以及满足成本需求（包括不可预见费）的安排，为避免或缓解负面影响的工作提供参考。确保分配用于移民安置成本的专项预算足以实施计划的安置措施，这点很重要。另外一个重点，就是要在安排中具体阐明从相关政府机构和其他方获得的提供移民安置成本的承诺。

23. 借款国应确定适当程序，监测并评价计划的实施情况，并在实施过程中采取必要纠正措施，实现本《环境和社会标准》规定的目标。监测活动的程度应与项目风险和影响相匹配。若项目产生的非自愿移民影响较大，借款国应安排称职的专业移民安置人员，监测移民安置规划的实施情况，制定必要纠正措施，提供建议以便遵循本《环境和社会标准》，并定期编制监测报告。在监测过程中，应与受影响人磋商。定期编制监测报告，并将监测结果及时告知受影响人。

指导文件 23.1 在编制移民安置计划过程中，应尽早规划移民安置实施情况的监测和评价工作。移民安置人口普查，包括社会经济基线调查、资产清点和估价，使之后追踪移民安置成果成为可能：普查时通常会尽早确定关键指标，以便日后跟踪。

24. 当采用符合相关规划和本《环境和社会标准》目标的方式已解决移民安置的不利影响时，借款国的计划实施方可视为完成。若项目的非自愿移民影响较大，借款国应在缓解措施基本完成时委托第三方对计划进行完工审计。完工审计将由称职的专业移民安置人员进行，主要评估受影响人的生计和生活水平是否已改善或至少恢复，如有必要，提出改正措施，以达成未实现的目标。

指导文件 24.1 对于具有较大负面社会影响的项目，要进行外部完工审计。在确定是否需要审计时，世行考虑影响规模、受影响家庭（例如对特定土地和 / 或自然资源有强烈依赖性的家庭）的特定脆弱性以及其他社会、经济和政治因素。完工审计的主要目标是评价借款国是否成功帮助受影响人口恢复了生计和生活水准。审计衡量受影响人口的生计和生活水准是否达到或者超过移民前的水平，如果没有，需要再采取何种措施（如果有的话）帮助改善或者至少恢复生计和生活水准。审计也要核实在移民安置计划中承诺的所有实物投入都已交付，并已提供了所有商定的服务。

25. 当项目相关的土地征用或土地使用限制有可能导致搬迁和 / 或经济移民，但其性质或规模在项目准备阶段尚不可知，借款国应制定框架文件，确定符合本《环境和社会标准》的一般原则和程序。一旦借款国确定各项目要素，并且获知必要的信息，借款国应将上述框架扩充为与潜在风险和影响相关的一项或多项具体计划。在本《环境和社会标准》所要求的计划完成并由世界银行批准之前，不能实施搬迁和 / 或经济移民。

指导文件 25.1 在项目准备期间，有时无法确定移民安置涉及的范围和地点（例如，很多子项目是在项目实施过程中设计）。这种情况下应编制政策框架（参见《环境和社会标准 5》附件 1），待相关的子项目确定时，再根据《环境和社会标准 5》的要求扩充为一份或多份具体的移民安置计划。第 25 条强调，在开始移民工作前完成计划并获得世行批准非常重要。对于根据《环境和社会标准 5》编制的任何移民安置计划，如第 15 条所述，只有在付清补偿、提供相关援助后才可开始移民工作。

B. 移民

搬迁移民

26. 对于搬迁移民，无论受影响的人数有多少，借款国应制定计划，其中至少须包含符合本《环境和社会标准》中的适用要求。计划旨在缓解对移民的负面影响，并保证能确定发展机遇。计划将包括移民预算和实施时间表，确定各类受影响人的权利（包括安置区）。特别注意性别方面以及贫困和弱势群体的需求。借款国应记录取得土地权利的所有交易、补偿金支付及其他与搬迁活动相关的援助活动。

指导文件 26.1 如果涉及搬迁移民，在制定移民安置计划过程中，要为移民提供机会参与计划制定，参与实施旨在改善或至少恢复生活水准的活动。按照第 20 条，在开始移民前，通过进行人口普查和家庭调查、罗列资产清单及估价、开展社会经济调查评估生活水准和社会条件，确定基线条件。计划内容见《环境和社会标准 5》附件 1。

27. 如果居住在项目区域的人被要求搬至其他地方，借款国应：(a) 为移民提供可行的不同安置方案供其选择，包括适当的重置住房或现金补偿；(b) 根据各移民群体的需求提供搬迁援助。新安置地点具备的生活条件应至少等同于移民搬迁前享有的生活条件，或与现行基本规范或标准一致（以标准较高者为准）。如果准备新的安置地点，借款国应就计划方案与安置区磋商，且移民安置计划应确保安置区至少在现有水平或标准上享有设施和服务。如可能，应尊重移民希望与原有社区和群体共同搬迁的意愿。尊重移民和安置区的现有社会和文化制度。

指导文件 27.1 适当的住房方案指取决于当地环境，从居住地可以获取就业机会、市场和其他谋生方式（如农田），也可享受到基本的基础设施和服务，如供水、供电、卫生、医疗、教育等。重置住房的质量应根据情况，足以保护居住者不受天气条件和环境灾害影响，保障人身安全；房屋应提供适当空间，考虑到家庭规模及女性儿童人数。设计还应考虑残疾人和老年人的特殊需求，确保房屋和其他设施可供他们使用。适当地点是安全的，至少不会经常发生洪水等灾害。对于以土地为生计的移民，搬迁工作要考虑一个关键因素，即在可能的情况下，根据第 35 条，应为其提供重置土地，这些土地在生产潜力、区位优势、以及其他方面至少应与所损失土地相当。

指导文件 27.2 移民安置计划包括为搬迁移民提供过渡性搬迁援助。这些援助可包括在搬迁到新址的过程中为受影响者提供交通、食物、居所和社会服务。在搬迁过程中，可能还需要采取额外措施为脆弱群体提供帮助，尤其是孕妇、儿童、老人和残疾人。援助也可采取现金补助，用以补偿受影响者因搬迁带来的不便，支付迁移到新址的花费，如搬家费用和缺勤损失。

28. 若出现第 10(a) 或 (b) 条所述之搬迁移民，借款国应提供附有局住权保障的等值或更高价值的重置产权，同等或更好的区位优势或依照重置成本计算的现金补偿。可以考虑以实物补偿代替现金补偿。[21]

脚注 21. 在下列条件下，对土地和其他资产丧失提供现金补偿：(a) 生计不依靠土地；(b) 生计依靠土地，但被项目占用的土地仅占受影响资产的一小部分，剩余的土地仍足以维持生计；(c) 存在活跃的土地、房地产和劳动力市场，移民能够利用这些市场，并且有充足的土地和房屋供应，且借款国向世界银行圆满证明没有足够的土地供搬迁用。

指导文件 28.1 租住权保障（定义见脚注 7）是适当住房安置的一个重要组成部分。脚注 7 还规定，如果受影响人因项目失去土地而获得重置土地，其对重置土地享有的居住权不得实际上弱于其放弃土地的居住权。此处规定强调这一事实，即土地权利的性质和持续时间是搬迁给受影响人造成损失的重要组成部分。例如，正常情况下，用短期租赁土地置换受影响人具有完全所有权的土地是不合适的。应用这一规定需要判断力，因为有时衡量各种不同使用权安排的相对优势并不容易。因此考虑重置土地的综合属性很重要，以确保重置土地为受影响人带来的价值总体等同于或高于搬迁造成的损失。

29. 若出现第 10(c) 条所述之搬迁移民，借款国将安排让此类移民获得有租住权保障的适当住房。若上述移民拥有建筑物，借款国应根据重置成本补偿其土地以外的资产损失，例如民居和土地改良。[22] 基于与这些移民进行磋商的结果，借款国应为他们提供足够的搬迁援助代替土地补偿，以便其在适当的替代地点恢复生活水平。[23]

脚注 22. 若借款国证明受影响人大部分收入来自多种非法出租单元，那么借款国应跟世界银行达成事先协议，减少依本条规定针对非土地资产和生计恢复问题向上述受影响人提供的补偿和其他援助，以便更好地反映本《环境与社会标准》的目标。

脚注 23. 城市区域非正式居民的搬迁可能涉及降级置换。例如，搬迁的家庭可以获得租住权保障，但是可能丧失对生计至关重要的地理位置优势，特别是贫困或弱势群体。应该根据本《环境与社会标准》的相关条款解决这种可能影响到生计机会的地理位置变化（特别参见第 34(c) 条）。

指导文件 29.1.《环境与社会标准 5》中数条都谈到，即使对占用的土地没有法定权利受影响人也有权获得某些援助，比如对固定资产的补偿和生计恢复补偿。脚注 22 描述的是发展中国家许多大城市普遍存在的“违建房东”现象。这些人通过在他们没有法定权利的土地上的很多房屋收取累积大量租金收入。如果证明违建房东的生计不会受到很大影响，借款国和世行可商定方案，减少依《环境与社会标准 5》应向房东提供的固定资产和生计恢复补偿。在做出决定时，做好甄别很重要，即根据受影响者的处境和特征区分是“违建房东”，还是非正式产权所有者，后者的全部或大部分生计来自失去房屋的租金收入。此脚注并不针对非正式产权所有者。

30. 如果资格申报截止日期已明确规定并已公开披露，借款国则无须补偿或援助在资格申报截止日期之后进入项目所在地区的人。

31. 借款国不得强制驱逐受影响人。“强制驱逐”指违背个人、家庭和 / 或社区的意愿、永久性或暂时性剥夺其占用的住房和 / 或土地，却未为其提供适当的法律或其他形式保护，包括本《环境和社会标准》中所有适用程序和原则规定。借款国行使土地征用权、强制征用权或类似权力不得视为强制驱逐，但前提条件是遵循国家法律要求及《环境和社会标准》规定，且行使方式符合正当法律程序的基本原则（包括适当提前发出通知、为土地被征用方提供申诉和上诉的机会、避免滥用或过度使用武力）。

指导文件 31.1 禁止“强制驱逐”并不阻止借款国在完成土地征用或强制征用的法律程序后，驱离继续占用土地的人。只要驱逐遵循国家法律，完成了所有相关的法律和行政程序，包括上诉机会；达到《环境和社会标准 5》的所有相关要求，且行使方式符合正当法律程序的基本原则，则不得视为强制驱逐。

指导文件 31.2 正当法律程序可理解为包括以下类型的程序性保护：(a) 与受影响人展开切实磋商的机会；(b) 在计划的驱逐日期前适当合理地通知所有受影响人；(c) 适当提前向所有受影响人提供拟进行的驱逐，及土地或住房未来其他用途的（如适用）信息；(d) 特别是如果涉及群体，驱逐时应有政府官员或代表以及公正中立的观察员（如果要求）在场；(e) 妥善确定履行驱逐工作的所有人选；(f) 除非受影响人同意，否则不得在恶劣天气或夜晚、节假日期间进行驱逐；(g) 制定法律补救措施；(h) 在可能情况下，为有需要的人诉诸法庭寻求赔偿提供法律援助。

32. 借款国可考虑通过谈判协商将原地土地开发作为替代安置方案，由此受影响人可选择丧失部分土地或就地安置，以换取本地条件的改善，从而使其财产在开发后增值。任何不愿参加上述方案的人可选择依据本《环境和社会标准》规定的全额补偿或其他援助。

指导文件 32.1 在可能情况下，原地安置可以使搬迁和 / 或经济移民继续居住在他们生活工作的地方或附近。这种办法也可使受影响人更直接受益于项目，享受到项目带来的资产增值收益。第 32 条确认《环境和社会标准 5》允许使用原地安置，受影响人获得的项目开发的重置土地或房屋虽然面积减小，但更有价值。例如，在灌溉项目中，受影响农户失去旱作地，但得到面积小些但更有生产力的灌溉土地，或在土地用途调整项目中，受影响者失去农地，但换回面积小些、价值更高的城市土地，后者受益于项目资助建设的基础设施。在所有情况下都要认真证明升值计算可靠，在合理时间段内的升值期望切合现实，并将证明记录在案。进行原地安置时，放弃土地到获得安置土地存在一个过渡期，项目应提供过渡援助。

经济移民

33. 若项目影响生计或收入，借款国的计划应包括适当措施，以便使受影响人改善，或最起码恢复其收入或生计。该计划应确定受影响个人和 / 或社区应享有的权利，特别注意性别方面以及弱势群体的需求，并保证以透明、持续和平等的方式提供这些权利。该规划应包括监测安排，以便在实施过程中监测生计措施的有效性，并在规划实施完成后进行评估。当完工审计判定受影响人或受影响社区已收到应得的所有援助，且已得到恢复生计的适当机会，经济性移民影响缓解过程可视为完成。

34. 面临资产损失或丧失获取资产途径的经济移民将依重置成本原则获得补偿：

(a) 若土地征用或土地使用限制对商业企业产生影响，[24] 受影响的企业主将获得补偿，包括识别可替代地点的成本；过渡期净收入损失；工厂、机械或其他设备重新安装的成本；及商业活动的恢复成本。受影响员工将获得暂时性工资损失补偿，及在必要情况下的其他雇用机会的援助；

(b) 如果受影响人对土地拥有国家法律认可的或可以认可的合法权利或主张（见第 10(a) 和 (b) 条），提供等值或更高价值的替换财产（如农业或商业用地），或者在适当情况下，按全部重置成本提供现金补偿；

(c) 对土地不拥有被认可的权利主张的经济性移民（参见第 10(c) 条），应按重置成本补偿他们除土地以外的资产损失（如庄稼、灌溉基础设施以及对土地所做的其他改良）。此外，借款国将提供援助代替土地补偿，以便受影响人有机会在其他地方恢复生计。对在资格申报截止日期之后进入项目所在地区的人员，借款国无需提供补偿或援助。

脚注 24. 上述商业企业包括商店、餐馆、服务业、制造工厂和其他企业，无论其规模大小，持有执照与否。

指导文件 34.1 在可能情况下，应允许当地社区和原住民行使对借款国控制土地的已有进入权或使用权。例如，游牧民族可能主张他们有法定或习惯权利定期或季节性进入或经过借款国控制土地，以维持生计或开展传统活动。权利主张可以有关自然资源，如绿洲或泉水，迁徙动物群或自然生长的植物，这些动植物只能在每年的特定时间猎取或收获，或者是其他植物、树木或作物的授粉者。但行使这些权利要遵循借款国的合理举措，以保障工作人员的安全健康工作环境（《环境和社会标准 2》），保障社区健康、安全和人身安全（《环境和社会标准 4》），以及满足借款国对作业环境的合理要求。如果因此类因素确实需要取消已有进入权或使用权，要为受影响人提供其他援助，达到《环境和社会标准 5》的目标要求，如果涉及原住民，还要达到《环境和社会标准 7》的目标要求。

35. 借款国将为经济移民提供改善或最起码恢复其创收手段、以及生产和生活水平的机会：

(a) 对于以土地为生计的移民，应优先为其提供安置土地。在可能的情况下，这些土地在生产潜力、地理区位优势、以及其他方面至少应与所损失土地相当。

(b) 对于以自然资源为生的移民，如果满足此文第 4 条中所述由项目带来的对自然资源使用限制的情形，应采取措施使其继续使用受影响的资源，或为其提供与原来资源相当的替代资源的使用途径。在公共财产资源受到影响的地方，与自然资源限制相关的福利和补偿本质上也为共享；

(c) 若借款国证明无法提供安置土地或资源，借款国应向经济移民提供可供其选择的替代创收机会，例如信贷融通、技能培训、创业援助、就业机会或资产补偿以外的现金援助。但是，单靠现金援助通常无法为受影响人提供恢复生计的生产方式或技能。

指导文件 35.1 如指导文件 12.1 所述，仅仅赔偿不足以恢复或改善搬迁家庭和社区的生计及社会福利。与农村移民安置相关的挑战包括恢复基于土地或自然资源的生计，需要避免破坏受影响社区的凝聚力，包括接纳移民人口的安置社区。恢复改善农村生计需要关注许多相互交错的因素，如土地（生产性、休耕和牧场）、海洋和水产资源（鱼群）的获取情况，进入社会网络的情况，获得自然资源（如木材和非木材森林产品、药用植物，打猎和采集区域，牧区和种植区，淡水）情况，以及就业机会。与城市移民安置相关的挑战在于恢复基于工资或企业的生计，此类生计往往与地理位置紧密相关（如接近工作机会、客户和市场）。

指导文件 35.2 以下对基于土地、工资和企业生计的改善或恢复措施分别给出一些示例：

(a) *基于土地的生计：* 第 35 条规定，在可能情况下，对以土地为生计的经济移民，应为其提供安置土地，这些土地在生产潜力、区位优势、以及其他方面至少应与所损失土地相当。取决于受影响生计的背景和性质，“其他方面”可能包括土地的法律状态，牧场、休耕地、森林、燃料和水的获取情况。此外，取决于经济移民的类型和 / 或受项目影响人的安置地点，他们可受益于：(a) 农地整理（如清理、平整、通道、土壤稳定或改良）；(b) 牧场或耕地围栏；(c) 农业投入（如种子、种苗、化肥、灌溉）；(d) 兽医服务；(e) 小额信贷，包括种子银行、家畜银行和现金贷款；(f) 进入市场渠道（如通过提供交通工具，更易获取有关市场机会和组织支持的信息）；(g) 培训（包括为个人或家庭提供咨询，内容涉及生计风险、补偿机会和投资机会）。如果基于土地的生计是仅能糊口的农作，大量生产性土地损失会带来严重影响，则要特别关注脆弱性，包括受影响家庭面临的粮食安全风险。在评估生计风险、制定更多支持措施时，还要考虑其他脆弱性风险，如水土流失和气候风险（干旱、洪水、气候变化趋势等）。

(b) *基于工资的生计：* 受影响家庭和社区中的工薪人员可受益于技能培训和就业服务，在项目承包商合同中规定临时或长期雇用本地工人，以及为新创企业提供小额信贷。为工薪人员提供搬迁安置援助，以弥补在搬迁过程中的误工损失和相关费用。受影响者也有同等机会从这些规定受益。对于搬迁移民而言，安置房屋的位置可能是造成社会经济不稳定的一个重要因素。应考虑到工薪人员在搬迁期间以及搬迁后继续去其工作场所的能力；如果此能力受损，则要采取施缓解措施，确保连续性，避免受影响家庭和社区遭受净福利损失。

(c) *基于企业的生计：* 通过为企业家、创业者和手工艺人提供信贷或培训（如商业规划、市场营销、库存和质量管控），帮助他们扩大经营，在当地创造就业机会。

指导文件 35.3 土地征用可能导致无法或限制获得公共自然资源，如牧场、草场、休耕地、非木材森林资源（如药用植物、建筑材料和工艺品材料）、出产木材和柴薪的林地，以及渔场。针对这些情况，为弥补受影响人失去的资源，应提供基于土地的补偿：合适的替换土地，或者进入其他自然资源区域的权利。也可采用其他援助方式，包括采取措施，提高社区可以获得的剩余自然资源的生产力或可持续利用（例如，改善资源管理做法，加大投入，以提高资源基础的生产力），提供实物资源，或者作为最后的手段，为在一段合理时间内无法获取资源的受影响者提供现金补偿。（另请参见《环境和社会标准 6》。）

36. 合理估计经济移民恢复创收能力、生产水平和生活水平所需的时间，并基于此为其提供必要的过渡性支持。

指导文件 36.1 请参见《环境和社会标准 5》指导文件第 15 条。

C. 与其他主管部门或地方机构合作

37. 借款国将确立负责项目实施的机构或实体与负责土地征用、移民安置规划或提供必要援助的任何其他政府部门、地方机构或实体之间合作的方式。此外，若其他负责机构的能力有限，借款国将为移民安置计划、实施和监测积极提供支持。若其他负责机构的程序或标准未能满足本《环境和社会标准》的相关要求，借款国应制定补充协议或规定，纳入安置计划，以弥补已知的不足之处。计划还将确定各相关机构的财务职责、实施步骤的适当时间和顺序及合作安排，以解决突发财务事件或应对突发状况。

指导文件 37.1 在有些情况下，项目执行机构缺乏进行土地收购和直接提供搬迁安置援助的法律权力或组织能力。相反，负有此责任的机构却没有直接参与项目实施。针对这种状况，建议借款国尽早积极采取措施，确保所有相关机构彼此间开展必要合作，并确保参与的机构作出必要的预算承诺，以实施移民安置计划。

D. 技术和财政援助

38. 借款国可向世界银行请求技术援助，加强借款国或其他主管机构的能力，以便进行移民安置的计划、实施和监测。上述援助形式可能包括员工培训、为土地征用或其他安置活动制定新规定或政策提供援助、为评估或其他由于搬迁或经济移民导致的相关投资成本，或其他目的提供资金。

39. 借款国可能要求世界银行为导致移民安置的主要投资活动提供资金，或赞助与导致移民的投资活动同步处理与实施的具有适当交叉制约性的独立移民安置项目。即使导致移民的主要投资不是来自世界银行，借款国也可要求世界银行为其提供移民安置的资助。

附件A：非自愿移民文件

1. 本附件描述了《环境和社会标准 5》第 21 条中所述的搬迁和 / 或经济移民计划的各个元素。对于本附件，这些计划是指“移民安置计划”。移民安置计划包括根据项目预期影响的性质，解决搬迁和 / 或经济移民问题的措施。项目可能根据移民安置计划的范围使用替代命名，例如，若项目仅涉及经济移民，移民安置计划可称为“生计计划”；或若涉及对法定公园和保护区的限制进入，该计划可能采用“程序框架”的形式。本附件还介绍了《环境和社会标准 5》第 25 条中所提及的框架。

A. 移民安置计划

2. 移民安置计划的要求范围和详细级别可根据移民的规模和复杂程度而不同。该计划基于以下有关方面的最新且可靠的信息：(a) 拟议项目及其对移民和其他受不利影响群体的潜在影响；(b) 适当且可行的缓解措施；及 (c) 有效实施安置措施所需的法律和体制安排。

移民安置计划的基本元素

3. *项目描述。指项目的总体描述和项目区域的鉴别。*

4. *潜在影响*。对下列各项进行鉴别：

(a) 导致移民的项目组成部分或项目活动，说明必须在项目时限内征用所选择土地的原因；

(b) 该项目组成部分或项目活动的影响区域；

(c) 土地征用的范围和规模及对构筑物和其他固定资产的影响；

(d) 任何由项目引起的对土地或自然资源使用或进入的限制；

(e) 为避免或尽量减少移民而考虑的替代方案，及拒绝这些替代方案的原因；

(f) 为在项目实施过程尽可能减少移民而确立的机制。

5. *目标*。移民安置计划的主要目标。

6. *人口普查和社会经济基线研究*。 可根据家庭层面普查的结果确定和列举受影响人，在确定受影响人的情况下，开展对受项目影响的土地、结构和其他固定资产的调查。人口普查还具有其他重要功能：

(a) 确定移民家庭的特征，包括生产制度、劳动力和家庭组成的描述；移民生活基本情况（如相关的生产水平及来自正式的和非正式工作的经济收入）和生活水平（包括健康状况）；

(b) 有关弱势群体或个人的信息，有些特别规定可能针对他们制定；

(c) 确定可能受影响的公共或社区基础设施，财产或服务；

(d) 为移民安置计划的设计和预算编制提供依据；

(e) 在设立截止日期的同时，为排除不能享受补偿和移民安置援助的人群提供依据；

(f) 确立监测和评估的基准条件。

如果世界银行认为相关，可能需要开展有关以下主题的附加研究，以补充或完善人口普查的结果：

(g) 土地所有制度和土地转让制度，包括调查人们赖以维持其生活和生计的共有自然资源财产，受当地认可的土地分配机制制约的以非所有权为基础的使用收益权制度（包括渔业、牧业或林地的使用），以及在项目区域内不同土地所有制度下引发的问题；

(h) 受影响社区内社会互动的模式，包括社会网络和社会支持系统以及它们如何受项目影响；

(i) 移民社区的社会和文化特征，包括对可能与磋商策略和移民安置活动设计与设施相关的正式和非正式机构（例如社区组织、宗教仪式团体、非政府组织（NGO））的描述。

7. *法律框架*。对法律框架进行分析后得出的结论，包括：

(a) 强制征用土地和施加土地使用限制的权力范围，及与其相关补偿的性质，主要是估价方法和支付时间两方面；

(b) 适用的法律和行政程序，包括对在此类程序的司法过程中和正常时限内可为移民提供的补救措施进行描述，以及可能与项目相关的任何可用的申诉机制；

(c) 有关负责实施移民安置活动的机构的法律和法规；

(d) 当地法律与习俗之间的差距（如果有），包括强制土地征用、施加土地使用限制、移民安置措施和《环境和社会标准 5》的规定，及减少这些差距的机制。

8. *机构框架*。对机构框架进行分析后得出的结论，包括：

(a) 确认负责移民安置活动的机构，和可能在项目实施中向移民提供支持的非政府组织 / 民间社会组织；

(b) 评估此类机构和非政府组织 / 民间社会组织的机构能力；

(c) 提出加强负责实施移民安置机构和非政府组织 / 民间社会组织的机构能力的任何措施。

9. *资格*。移民的定义，移民接受补偿和其他移民安置援助的资格认定标准，包括相关截止日期。

10. *损失估价和补偿*。 为确定重置成本而对损失进行估价所采用的方法；依据地方法律对土地、自然资源和其他资产的拟定的补偿类型和标准，以及按重置成本补偿移民损失所必须的补充措施。

11. *社区参与*。指移民（包括安置区）的参与，包括：

(a) 在移民安置活动的设计和实施过程中与移民进行磋商的战略，及移民在该过程的参与情形的描述；

(b) 所表达意见的汇总，及在编制移民安置计划时如何考虑这些意见；

(c) 对可供移民选择的备选方案和移民根据备选方案最终作出的选择进行审查；

(d) 适当的机构安排可以使移民在计划制定和实施过程中，将他们所关心的问题向项目主管部门反映，并采取措施保证诸如原住民、少数民族、无地人口和妇女等弱势群体的意愿得到充分反映。

12. *实施时间表*。提供预期搬迁日期及所有移民安置规划活动预计启动和完成日期的实施时间表。该时间表应该指出移民安置活动如何与整个项目的实施关联。

13. *成本和预算*。通过表格形式逐项列举所有移民安置活动的成本估算，包括通货膨胀、人口增长所需的补贴和其他不可预见费用；移民安置资金支付计划；资金来源；资金及时到位的计划安排，以及移民安置实施机构权限之外的移民安置活动所需资金的筹措情况。

14. *申诉机制*。该计划描述第三方因搬迁或移民安置而引起争议的可负担且方便的解决程序；此种申诉机制应考虑使用现有的司法追索程序，以及社区和传统的解决争议的机制。

15. *监测与评估*。由实施机构负责安排搬迁和移民安置活动的监测工作，若世界银行认为有必要可增补第三方监测，以保证获得完整和客观的资料；用绩效监测指标来衡量移民安置活动的投入、产出和成效；邀请移民参与监测的全过程; 在所有移民安置活动完成之后的合理时间段内对结果进行评价; 要利用移民安置监测结果指导后续的实施工作。

16. *适应性管理安排*。该计划应包括使移民安置实施能适应项目条件的意外变化或意外阻碍的适应性安排，从而实现令人满意的移民安置成果。

移民涉及搬迁时的其他规划要求

17. 当项目情况需要居民（或企业）实物搬迁时，安置计划需要额外的信息和规划要素。额外要求包括：

18. *过渡期援助*。计划应描述为家庭成员及其财产（或企业设备和存货）搬迁提供的援助。该计划还应描述将为选择现金补偿并保护其重置房屋（包括新房建造）的家庭所提供的任何其他援助。如果规划的安置点（商用或居住）在搬迁开始时还不可入住，该计划将确立足够的过渡期补贴，以支付临时租金费用和其他成本，直到入住。

19. *移民安置点的选择、安置点的准备和移民搬迁*。当规划的安置点准备时，移民安置计划应描述移民安置点的替代方案，和所选择移民安置点的理由，包括：

(a) 确定和准备移民安置点的机构和技术安排，无论是在城市还是农村，要综合考虑生产潜力、区位优势和其他影响因素，条件应更好或至少可以与原地点相当，还要估计土地和其他资源征用和转让所需的时间；

(b) 确定并考虑通过补充投资（或通过确立项目效益共享安排）基础设施、设施或服务来提高当地人生活水平的机会；

(c) 为防止土地投机买卖和非移民涌入选定的移民安置点需采取的措施；

(d) 移民搬迁的程序，包括移民安置点准备和移民搬迁的时间安排；

(e) 正规化土地所有制和将土地所有权转让给移民的法律安排，包括先前对土地或构筑物没有完整合法权利的移民的权利保障的规定。

20. *住房、基础设施和社会服务*。移民建房（或现金补偿给当地社区）规划、基础设施建设规划（如给水、道路支线）和社会服务规划（如学校、医疗卫生服务）；为安置区居民保持或提供相当水平服务的规划；以及任何必要的安置点发展、施工和建筑设计活动。

21. *环境保护和管理*。描述规划移民安置区边界的确定；拟议移民安置的环境影响评价、缓解及管理环境影响所采取的措施（适当的时候要与涉及移民的主要投资项目的环境评价工作进行协调）。

22. *搬迁安排协商*。该计划应描述与移民就提供的备选移民方案进行协商的方法，这些选择包括不同形式的补偿和过渡期受援方式、个体家庭安置或与先前的社区或家族一起安置、维持现有社会团体形式，搬迁或保留使用文化遗产（礼拜场所、朝圣中心、公墓）等。

23. *与安置区原有居民的融合*。缓解对任何原有居民影响的措施，包括：

(a) 与移民安置区原有居民和当地政府协商；

(b) 及时为原有居民支付因给移民提供土地或其他财产而发生的费用；

(c) 识别并解决移民和原有居民之间可能引起冲突的安排；

(d) 采取措施，加大原有社区内的服务（如教育、供水、医疗卫生和生产服务）以便满足增长的需求，或使原有社区内的服务至少与规划安置区内享受的服务水平相当。

移民涉及经济移民时的其他规划要求

24. 如果土地征用或限制土地或自然资源的使用或进入，可能导致重大的经济移民，为移民提供改善或至少恢复其生计的机会的安排也应纳入移民安置计划中，或单独的生计改善计划中。这些安排包括：

25. *直接土地置换*。对于那些以农业为生计的移民，安置计划应提供一个可接受的同等生产价值的土地置换方案，或证明缺乏具有同等价值的足够土地。若可提供置换用地，计划将描述向移民进行分配的方法和时间。

26. *丧失对土地或资源的使用权*。对于因丧失土地或资源（包括共有的资源财产）利用或使用渠道而生计受到影响的那些移民，移民安置计划应描述获得替代资源的方式，或以其他方式为替代生计方案提供支持。

27. *替代生计方案支持*。对于所有其他类别的经济移民，移民安置计划应描述获得就业或新建营生的可行安排，包括提供相关补充援助，如技能培训、信贷、执照或许可证或专业设备。如所保证的那样，生计规划为在保障替代生计中处于弱势地位的妇女、少数民族或弱势群体提供专门援助。

28. *经济发展机遇的考虑*。移民安置计划确定并评估任何可促进改善生计作为移民结果的可行机遇。这可能包括，例如优惠项目就业安排、专门产品或市场开发支持、优惠商业分区和贸易安排或其他措施。若有关，移民安置计划也会通过确立基于项目的效益共享安排，对提供给社区或直接给移民的财政分配的前景可行性进行评估。

29. *过渡期支持*。移民安置规计将为生计中断的移民提供过渡期支持。这可能包括就失去的作物和自然资源支付补偿、为企业就利润损失支付补偿、或为受到企业搬迁影响的员工支付损失的工资。该计划规定，过渡期间将继续提供过渡支持。

B. 移民安置框架

30. 移民安置框架的目的是阐明移民安置的原则、机构安排和设计标准，以此指导在项目实施阶段准备的子项目或项目组成部分（见《环境和社会标准 5》第 25 条）。一旦借款国确定子项目或各项目要素，并且获知必要的信息，借款国应将上述框架扩充为与潜在风险和影响相当的具体计划。可能导致搬迁和 / 或经济移民的项目活动将不会启动，直到具体的计划完成并经世界银行批准。

31. 移民安置政策框架应包括以下主要内容：

(a) 简述项目和子项目内容所需的土地征用和移民安置，并解释为何编制移民安置政策框架而不是移民安置计划；

(b) 准备和实施移民安置活动的原则和目标；

(c) 移民安置计划编制和审批过程的描述；

(d) 尽可能估计搬迁影响、移民人数和移民的类型；

(e) 确定各种类型移民的资格标准；

(f) 审核借款国的法律法规与世界银行政策要求的一致性，及弥补二者之间差距的措施；

(g) 受影响资产的估价方法；

(h) 提供补偿和其他移民安置援助的组织程序，包括对于涉及私营部门中介机构的项目，该程序应描述金融中介机构、政府和私营开发商的责任；

(i) 与土建工程相关的移民安置实施过程的描述；

(j) 申诉机制的描述；

(k) 移民安置资金支付安排的描述，包括成本预算的编制和审查、资金流和应急安排；

(l) 在移民安置计划的规划、实施和监测过程中安排移民参与和征求移民意见的机制的描述；

(m) 实施机构的监测安排，如果必要的话，还应包括第三方监测机构的监测安排。

C. 程序框架

32. 当世界银行资助的项目可能限制对法定国家公园和保护区自然资源的使用时，应编制一个程序框架。程序框架的目的在于制定一个程序，使可能受到影响的社区成员能够参与项目内容的设计、参与确定实现本《环境和社会标准》目标所需的措施，以及参与相关项目活动的实施和监测。

33. 具体来说，程序框架应描述进行以下活动所需的参与式程序：

(a) *项目内容的准备和实施*。该框架文件应简要地描述项目、项目内容或活动，其可能涉及有关限制使用自然资源的更新的或更严格的规定。还应描述潜在移民参与项目设计的程序。

(b) *确定受影响人员的资格标准*。该框架文件应建立一个机制，使潜在受影响的社区可参与到确定不利影响、了解评价不利影响的重要性、确定缓解不利影响的资格标准或补偿措施等活动中来。

(c) *在维护国家公园或保护区可持续发展的同时，应采取措施帮助受影响人员，努力改善其生计，或者在实际意义上恢复到搬迁以前的水平*。该框架文件应阐述社区将确定和选择可能的缓解或补偿措施的方法和程序，以及受不利影响的社区成员在可供选择的方案中做出决定的程序。

(d) *解决受影响社区内部或社区之间可能发生的冲突或申诉*。在受影响社区内部或社区之间可能引发资源使用限制方面的争议，该框架文件应阐述解决这类争议的程序，及解决社区成员由于对资格标准、社区规划措施或实际执行情况不满意而提起申诉的程序。

另外，程序框架还应阐述与以下内容有关的规划安排：

(e) *行政和法律程序*。该框架文件应该审议在程序方面与有关的行政管辖和职能部委已达成的协议（包括明确界定项目中的行政和财务责任）。

(f) *监测安排*。当项目活动在项目影响区域内对人群产生（有利和不利）影响时，该框架应审查参与式项目监测活动的规划安排，目的是监测为改善（或至少恢复）移民收入、生计和生活标准所采取的措施所产生的效果。

参考文献

在应用环境和社会框架过程中，有许多有用资料可供借款国参考。下面列出的参考资料有助于借款国落实环境和社会框架的要求，但这些资料未必代表世界银行的观点。

世界银行集团

International Finance Corporation. 2012. "International Finance Corporation's Guidance Notes: Performance Standards on Environmental and Social Sustainability." International Finance Corporation, Washington, DC. http://documents.worldbank.org/curated/en/454371481192973684/International-Finance-Corporation-s-guidance-notes-performance-standards-on-environmental-and-social-sustainability

———. 2012. "Performance Standards on Environmental and Social Sustainability." International Finance Corporation, Washington, DC. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Sustainability-At-IFC/Policies-Standards/Performance-Standards

World Bank. 2004. "Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects." World Bank, Washington, DC. http://documents.worldbank.org/curated/en/206671468782373680/Involuntary-resettlement-sourcebook-planning-and-implementation-in-development-projects

附加参考文献

Asian Development Bank. 2012. "Involuntary Resettlement Safeguards: A Planning and Implementation Good Practice Sourcebook." Draft Working Document. Asian Development Bank, Manila.

Cernea, M., and H. M. Mathur, eds. 2008. *Can Compensation Prevent Impoverishment? Reforming Resettlement through Investments and Benefit-Sharing.* New Delhi: Oxford University Press.

Cernea, M., and J. K. Maldonado, eds. 2018. *Challenging the Prevailing Paradigm of Displacement and Resettlement: Risks, Impoverishment, Legacies, Solutions.* First edition. New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Council on Food Security. 2012. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.* Rome: Food and Agriculture Organization.

Food and Agriculture Organization. 2010. *Compulsory Acquisition of Land and Compensation.* Rome: Food and Agriculture Organization.

German Investment Corporation and United Kingdom Development Finance Institution. *A Guidance Note on Managing Legacy Land Issues in Agribusiness Investments.* German Investment Corporation and United Kingdom Development Finance Institution, Cologne.

Reddy, G., E. Smyth, and M. Steyn. 2015. *Land Access and Resettlement: A Guide to Best Practice.* Sheffield, UK: Greenleaf Publishing Limited.