

《指导说明 5》与《绩效标准 5》相对应。如欲获得更多详情，请同时参考《绩效标准 1-4》和《绩效标准 6-8》以及其相对应的指导说明。本指导说明文本中出现的所有参考资料信息可参见“参考文献”。

### 简介

1. 《绩效标准 5》认识到，与项目有关的土地征用和对土地使用的限制，可能会对使用该土地的社区和个人造成不利影响。非自愿迁移是指由于与项目有关的土地征用<sup>1</sup>和/或土地使用限制而导致的实体迁移（搬迁或丧失居所）和经济迁移（丧失资产或失去使用资产的渠道，导致丧失收入来源或其它生计<sup>2</sup>）。当受影响的个人或社区无权拒绝土地征用或土地使用限制，从而导致实体或经济迁移时，则被视为非自愿迁移。它发生在以下情形：（1）依法征用或对土地使用施加临时性或永久性限制；（2）经磋商达成解决方案，如果与卖方的磋商失败，买方可强制征用土地或对土地的使用实施合法限制。

2. 除非加以正确的管理，否则非自愿迁移可能会给受影响的社区和个人带来长期贫困，并在安置移民的区域造成环境破坏和负面的社会经济影响。基于上述原因，应尽量避免非自愿迁移。但是，当非自愿迁移无法避免时，应在最大程度上减少迁移，并应缜密规划和实行适当措施，以缓解对迁移者和东道社区<sup>3</sup>的不利影响。政府通常在土地征用和移民安置过程中、包括决定补偿方面发挥着中心作用，因此在很多情况下政府是重要的第三方。经验证明，客户直接介入移民安置工作能够使这些活动得到更经济、有效和及时的实施，还可找到一些创新性的方法来改善那些受到迁移影响的人的生活。

3. 为帮助避免强行征用，并消除利用政府职权来强行搬迁的需要，客户应使用磋商解决的办法，来达到本绩效标准的要求，即使他们拥有无需卖方同意也可取得土地的合法手段。

<sup>1</sup>土地征用既包括对完全购买产权，也包括购买出入权（如通行权或路权）。

<sup>2</sup>“生计”一词是指个人、家庭和社区用于维持生活的各种方式，例如工资收入、农业、渔业、畜牧业、其它基于自然资源的生计、小额贸易、以物易物等等。

<sup>3</sup>东道社区是指任何接收移民的社区。

GN1. 数十年的移民研究表明，公共和私营部门项目所致的非自愿迁移常常是受影响家庭和社区贫困的罪魁祸首。与非自愿迁移有关的主要社会经济风险--以及开发商因此必须应对的风险--都包含在广泛使用的“贫困风险和重建模型”（切尔内亚，1997年，2000年）之中，如下所述（括号内标明了《绩效标准 5》中与每个问题相关的条款）：

- 失去土地（第 27 至 28 条）
- 失去工作（第 28 条）
- 失去家园（第 20 至 21 条）
- 被边缘化（第 8 和 19 条）
- 粮食不安全（第 28 条）
- 发病率和死亡率上升（《绩效标准 5》中对此并未特别提及；《绩效标准 1》第 7 条规定，风险和影响识别过程必须考虑到所有相关的环境和社会风险和影响）
- 丧失共有资源和服务的使用权（第 5 和 28 条）
- 社会隔绝（第 20 条）。

GN2. 通过适当的迁移规划和措施落实，客户可系统性地避免或减少上述风险，而且尽可能通过知情磋商和参与（ICP），促进受影响家庭和社区参与迁移规划，分享项目带来的各种利益，提高他们的生活水平，从而增强项目的发展影响力。客户若对当地经济和社会发展进行投资，则可博得受影响社区和项目所在地社区的好感，并因此提高企业声誉。相反，如若没有采取适当的规划和管理，非自愿迁移可能产生负面后果，这不仅会减弱项目的发展影响，也会对客户的声誉造成损害。

**GN3.** 在按照上述第 **GN1** 条来评估项目对社区和家庭生计产生的影响时，丧失共有资源和自然资源的使用权是需要考虑的重要因素。可能丧失使用权的资产类型包括但不限于：牧场、果树、药用植物、纤维物质、木柴及其他非木材森林资源、农田、休耕地、植林地和鱼类资源。根据定义，这些资源并非为某些个体家庭所拥有，但是这些资源的使用权通常是影响家庭生计的关键性要素，如若丧失了这些资源的使用权，他们将面临着项目活动引致的贫困风险。

**GN4.** 政府机构通常负责规划和实施实体迁移和经济迁移，以便为私营部门的项目做好准备，或者为此类项目提供直接支持。一些国家的法律对迁移过程有明确的指导。政府机构遵守国家法律规定，同时，客户也需要确保自己实施的迁移符合国家法律规定及《绩效标准 5》的各项目标。这可能需要以多种不同的方式对政府的相关工作进行补充，例如，下述条款（第 **GN68-GN74** 条）有关“政府牵头的迁移”的内容。

### 目标

- 尽量避免造成迁移，如果不可避免，通过采用替代项目设计来最大限度地减少迁移。
- 避免强行搬迁。
- 通过下列方式预期并避免土地征用或土地使用限制对社会和经济带来的不利影响，如果不可避免，通过采取以下措施来最大限度地减轻影响：（1）按照重置成本<sup>4</sup>为资产损失提供补偿；（2）确保迁移活动的实施有适当的信息披露、磋商以及受影响者的知情参与。
- 改善或恢复迁移者的生计和生活水平。
- 通过在安置地提供具有租住权保障<sup>5</sup>的充足住房来改善实体迁移者的生活条件。

<sup>4</sup> 重置成本的定义是资产的市场价值加上交易成本。在应用这一估价方法时，不应考虑建筑物和资产的折旧。市场价值的定义是受影响社区和个人可以用类似价值的新资产来替换损失资产时所需付出的价值。用于确定重置成本的估价方法应记录并包含到相应的移民安置和/或生计恢复计划中（见第 18 条和第 25 条）。

<sup>5</sup> 租住权保障是指迁移的个人或社区被安置到他们能够合法占有并且免遭驱逐风险的地方。

**GN5.** 敦促客户避免实施导致人员实体迁移或经济迁移的土地征用。这要求客户认真分析可能的替代方案，综合衡量迁移带来的社会和项目成本。如若无法避免此类迁移，则应对项目设施的路径或选址（如管线、通道、工厂、库房等）进行调整，以减少对人员和社区造成的不利影响。

**GN6.** 如若迁移不可避免，则任何与项目有关的驱逐行为必须符合国家的法律规定，且在执行方式上必须与本《绩效标准》的目标相一致。下述第 **GN55** 条有更加具体的指导。除第 **GN55** 条提供的指南外，《联合国国内流离失所问题指导原则》--尤其第三章节：迁移期间的保护准则--中规定的人权国际准则对国内流离失所人员的权利和保护提供了有益的指导<sup>GN1</sup>。

**GN7.** 在如下情况下需要特别注意：与项目有关的土地征用位于存在广泛土地争议的区域，或位于发生冲突之后的国家/地区/区域，这些国家/地区/区域的居民由于冲突被驱逐（或选择离开），并且在征用时土地的所有权尚不明晰。客户应当认识到，在此类情况下进行的与项目有关的土地征用，将大幅增加土地征用和非自愿迁移通常面临挑战的复杂性，并且可能加剧业已存在的土地争端。如若在客户征地之前冲突已经产生迁移，则此指导说明支持采用前述的联合国指导原则。

**GN8.** 计算土地及其他资产的补偿金额时应当用市场价值加上与恢复资产有关的交易成本。在实际操作中，因与项目有关的土地征用和/或土地利用的限制措施而遭受不利的社会和经济影响的可能包括：那些对此土地拥有法律认可的权利或所有权的人；那些依照习俗对土地拥有所有权的人；那些没有法律认可的所有权的人，同时还包括季节性自然资源的使用者，如牧民、渔户、猎户和那些与项目区域内社区存在相互

<sup>GN1</sup> 联合国人权事务高级专员办事处：《关于国内流离失所问题的指导原则》：秘书长代表弗朗西斯 M. 邓先生的报告（1998 年 2 月），E/CN.

依赖的经济关系的采集者。由于可能存在多种多样的土地和土地利用的权利主张者，致使在上述情形下计算全部的重置成本变得异常困难和复杂。

**GN9.** 因此，作为对土地征用或土地利用限制进行法律、社会和声誉风险评估的一部分，客户应当甄别因土地征用和/或土地利用限制而需迁移的个人和社区，以及将接受迁移人员的东道社区，并与上述各方进行磋商，以获取有关土地业权、所有权和使用的充分信息。应当与所有类别的受影响家庭和社区进行磋商，可以逐一磋商，如若人数较多，也可采取代表性抽样的方式磋商，并且应当尤其注意弱势群体。在磋商过程中，应当注意吸纳男性和女性的看法和关心的事项。此外，客户应当在规划的早期阶段确保所有的家庭和社区知悉他们关于迁移和补偿的选择方案和权利。同时，还应当确保受影响家庭和社区在迁移规划的关键阶段获得知情参与的机会，从而确保项目不利影响减缓措施的适当性及潜在迁移利益的可持续性。《绩效标准 1》及其随附的《指导说明》提供了受影响家庭和社区磋商和参与的更多详情。

**GN10.** 许多国家的法律都明确规定了农作物和/或土地补偿费率。推荐的做法是，客户应当评估政府确立的补偿率，在必要时对其进行调整，以达到迁移费标准。最好委托一位富有经验的农学家或具备类似资质的对东道国补偿和农业定价体系拥有实际知识的专业人士对此类费率进行评估。

**GN11.** 单就补偿本身而言，它并不能保证迁移家庭和社区生计和社会福利的恢复或改善。生计的恢复和改善通常包括相互关联的众多资产，如土地（耕地、休耕地和牧场）、海洋和水产资源（鱼类）的利用、社会网络的使用、自然资源的利用，如木材和非木材林业产品、药用植物、狩猎及采摘、放牧及耕作区域、淡水，以及就业和资本。农村地区迁移所面临的主要挑战包括：与土地或自然资源利用有关的生活恢复，以及避免受影响社区的社会和文化连续性受到破坏，包括接纳迁移人口的东道社区。城市或城市边缘地区的迁移通常会影响到住房、就业和企业。城市迁移所面临的一项重大挑战是基于工资或企业的生活恢复，因为这些生计通常与位置有关（如邻近工作、客户和市场）。

**GN12.** 相关措施的建议汇总如下，这些建议旨在改善或恢复基于土地、工资和企业的生计：

- **基于土地的生计：**根据经济迁移的类型及/或受影响女性和男性迁移地的不同，他们可从以下方面获益：（1）帮助购买或使用移民安置土地，其中包括牧场土地、休耕地、森林、燃料和水资源等的利用；（2）农耕土地的前期准备（如清空、拢平、进入通道及土壤加固）；（3）牧场或农耕地的藩篱；（4）农业投入（如种子、幼苗、化肥、浇灌）；（5）兽医护理；（6）小规模信贷，其中包括稻米银行、畜牧银行及现金借贷；以及（7）市场准入（如通过交通运输方式及加强对市场机会信息的获取等）。
- **基于工资的生计：**在受影响家庭和社区中，以工资为生的人可从技能培训和工作安排、与项目分包商签订临时或长期雇用当地工人的合同及旨在为新创办企业提供资金的小规模信贷中受益。在实体迁移期间，以工资为生的人如若收入受到影响，则应当享受迁移补贴，以弥补工资损失和其他潜在成本。受影响的女性和男性在享受上述条款带来的利益方面应当具有平等的机会。对实体迁移者来说，移民安置住房的位置是可以大幅促进社会经济稳定的重要因素。必须认真考虑以工资为生的人在迁移期间及迁移之后继续进入工作场地的能力；如若此项能力遭到破坏，则必须采取缓解措施，以确保其连续性并避免受影响家庭和社区在福利方面的净损失。
- **基于企业的生计：**新老企业家和技工可从旨在拓展其业务和促进当地就业率的信贷或培训（如商业规划、市场营销、库存及质量控制）中获益。客户可以从当地供应商采购项目所需的商品和服务，从而促进当地企业的发展。

**GN13.** 《绩效标准 5》要求在安置地为迁移人员提供充足住房并且一定程度上具有租住权保障。充足住房或庇护场所可依照质量、安全性、规模、房间数量、承受能力、居住性、文化适当性、可及性<sup>GN2</sup>，租住权

<sup>GN2</sup> 新的住房或庇护所应当尽可能遵循普遍的设计理念，消除各项可能的实际障碍，以防其影响残疾人（其中包括老人、暂时性的病弱者和儿童等）充分地参与世界银行出版物《为所有人设计》所描述的社会和经济生活（详见网站：[http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/Universal\\_Design.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/Universal_Design.pdf)）

保障和当地特征等标准进行衡量。充足的住房应当确保就业选择、市场及其他生计方式的可及性，如农田或森林，还应具备基本的基础设施和服务，如水、电、卫生、医疗和教育，这取决于当地环境及是否可对此类服务提供支持和维护。安置地不得存在洪水或其他风险。客户应当尽可能地努力改善本条提及的充足住房的相关内容，包括租住权保障，以便移民安置地具有更好的生活条件，对于那些所占土地并没有法律认可的权利或所有权的人尤为如此，如非正式居民（《绩效标准 5》第 17 条第（3）项）和/或《绩效标准 1》所界定的弱势群体。在对安置地制定改善措施及对这些措施确定优先顺序的过程中，应当确保迁移人员和东道社区的适当参与。

**GN14.** 租住权保障是充足住房的重要因素。最高水平的租住权保障意味着居民是其居住土地和建筑的法律认可的所有者，且具有交易或抵押其财产的自由。最低水平的租住权保障应当确保居民免于强行搬迁威胁。强行搬迁系指违背居民意愿且无任何法律或其他保护的情况下将居民及其财产从土地和建筑中驱逐出去。改善租住权保障可对迁移人员的生活水平产生积极影响。如《绩效标准 5》第 17 条所述，迁移人员可能拥有土地的正式合法权利；可能拥有公认但非正式的土地合法权利（如根据传统习俗对土地拥有的所有权或社区土地上的共有财产）；或者对于所占土地他们没有任何公认的合法权利（如非正式居民或投机居民）。此外，迁移人员可以是付费和不付费的季节性或永久性租户或季节性移民。根据《联合国基于发展的强制拆迁和迁移基本原则和准则》（联合国住房权特别报告员，2007 年）的规定，针对不同类别土地占有者的租住权保障条款可以有所不同<sup>GN3</sup>。

**GN15.** 在面临来自国家或其他方面的强行搬迁和迁移风险时，属于《绩效标准 5》第 17 条第（3）项的迁移者显得十分脆弱，当他们只是接受了现金补偿而没有被安置住所时，更是如此。因此，应当考虑采取其他的保护措施。详见第 GN45 条的相关叙述。在一些情况下，租户可能符合获得安置住房的资格，而在其他情况下，他们将迁移至符合类似或更好租住条件的住房中。

### 适用范围

**4. 本《绩效标准》的适用范围在环境和社会风险及影响的确认过程中确立，为达到本绩效标准的要求所必需实施的行动应通过客户的环境和社会管理系统加以管理。该管理系统的要素见《绩效标准 1》。**

**5. 本绩效标准适用于下列类型的土地交易所造成实体和/或经济迁移：**

- 根据东道国法律法规，通过征用或其它强制程序取得的土地权或土地使用权；
- 通过与财产所有人或对土地拥有合法权利的人磋商达成解决方案，一旦磋商失败，可通过征用或其它强制程序获得土地权或土地使用权<sup>6</sup>；
- 项目中存在非自愿的对土地使用限制和对自然资源使用限制的情况，导致社区或社区内部的群体丧失他们对资源的传统的或受到认可的使用权<sup>7</sup>；
- 某些项目情形需要驱逐一些土地占用者，而这些人士对该土地的使用权是无正式的、传统的或受到认可的；或者<sup>8</sup>

<sup>6</sup> 本绩效标准还适用于东道国法律已经认可的或可以认可的的习惯或传统权利。磋商可以由政府或公司（在某些情况下，作为政府代理人）来进行。

<sup>7</sup> 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。如果与项目有关的生态多样性区域或法律指定的缓冲区已建立但客户还未征用，本绩效标准也可能适用。

<sup>8</sup> 尽管某些人对其所占用的土地并没有所有权，但是本《绩效标准》要求必须对非土地资产进行保留、替换或补偿；在移民安置时必须确保租住权得到保障，且必须恢复所失去的生计。

<sup>GN3</sup> 联合国人权事务高级专员办事处：《基于开发的迫迁和迁移基本原则和准则》：特别报告员报告——“适足住房，适足生活水平权利的一项要素”，米卢恩·科萨里先生，2007 年 6 月 11 日，A/HRC/4/18。

## 指导说明(GN) 5 土地征用和非自愿迁移

2012年1月1日

- 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<sup>9</sup>。

**6. 本绩效标准不适用于自愿的土地交易（即市场交易，卖方不是被迫出售，而买方也不能因为磋商失败而采用东道国法律法规所认可的征用或其它强迫手段）造成的迁移。本绩效标准也不适用于在项目没有改变受影响群体或社区使用土地的情况下对他们生计的影响<sup>10</sup>。**

**7. 如果在项目的任何阶段中对土地、资产或获取资产造成重大不利影响，即使不涉及土地征用或对土地使用的限制，客户也应遵循本绩效标准的要求。**

<sup>9</sup> 本绩效标准中所指的自然资源资产相当于《绩效标准 6》中所描述的生态系统服务。

<sup>10</sup> 《绩效标准 1》涵盖了社区或人员团体所受到的更加普遍的影响。例如，《绩效标准 1》涵盖了手工采掘矿工的矿床使用所受到的影响。

**GN16.** 《绩效标准 5》适用于购买者通过与出售者直接谈判而购得土地或土地使用权的交易，但是，如若购买者和出售者无法就价格达成一致，或谈判失败，那么购买者可以求助于政府主管部门获得土地使用权，或对土地使用强加限制（如通行权）。在这些情况下，出售者没有保留土地的选择权。出售者必须接受购买者的最高出价，否则将面临没收或根据征用权提起的其他法律诉讼。政府的土地征用过程通常被称为没收、强制征用或征用权。《绩效标准 5》力求保护出售者避免此类条件下发生的各种谈判交易风险。对于《绩效标准 5》的应用而言，客户或政府是否进行协商（直接或通过第三方）无关紧要，这是因为如果出售者认识到，另一选项（没收）更缺乏吸引力，或者出售者缺乏市场价格的充足信息，那么他/她会被迫接受差强人意的补偿。如若在此区域内无法提供具有同等价值的替代性住房或移民安置地，则出售者也可能不得不接受现金结算的方式。为了使土地征用形成一种“愿买愿卖”的局面，也即受影响住户自愿销售其产权和资产，则客户不得选择强制征用，并且应当适用下列条件：（1）存在土地市场或将销售收入用于生产性投资的其他机会；（2）交易的实施以出售者的知情同意为前提；（3）基于盛行的市场价值给予出售者公平的补偿。这些原则应当适用于土地集运商、整合者或土地开发商，以确保公平的产权交易。

**GN17.** 如《绩效标准 5》第 23 条所述，对在资质申报截止日期以后侵占项目所在地区的投机定居者，客户无需提供补偿或援助。然而，客户应当考虑到那些在登记时并不在现场但具有受影响社区成员合法资格的个人和团体。此类团体可能包括从事迁移性雇佣劳动的出门在外的家庭成员或根据季节的不同而利用当地资源的游牧牧民。如果在完成人口普查和实施迁移或生计恢复之间存在大幅的时间滞后性，则规划者必须考虑到人口的流动及人口的自然增长情况；可能需要再进行一次人口普查，以确保及时掌握此类自然变更情况。同样，客户应当把那些在人员统计时并不在项目所在地居住的人员考虑在内，例如，因国内冲突而流离失所的难民或其他人员，在发生冲突之后，这些人员无法或不愿回到住址以行使其对土地的所有权。此类情形通常出现在发生冲突之后，在这种情况下，建议客户听取熟悉此国情况的社会发展专家的意见。

**GN18.** 项目中存在非自愿的对土地使用限制和对自然资源使用限制的情况，导致社区或社区内部的群体丧失其对资源的传统的或受到认可的使用权，其中可包括失去共有财产资源的使用权，如森林、牧场土地或渔场。在此类情况下，与项目有关的资源使用限制影响通常具有直接、负面的特征，并且难以区别其与土地征用所产生的影响。正如在上述 GN1 中提到的，失去对共有资源的使用权被认定为非自愿迁移所导致的主要贫困风险之一，因而需要认真采取缓解措施。

**GN19.** 如若因项目活动而非土地征用或土地使用限制产生影响，那么《绩效标准 1》所规定的客户社会和环境风险及影响识别过程必须考虑客户如何避免、减少、减缓或补偿此类风险和影响。例如，手工采掘矿工失去对国有地下矿产的使用权<sup>GN4</sup>，及/或项目未征用土地或其使用未受到项目影响的土地的地表水遭受

<sup>GN4</sup> 在大多数国家，从法律的角度看，地上权与地下矿产权有着严格的区别，对于地下矿产，个人要么非法采掘，要么处于严密的监管之下（不同于地上权）。

污染或因项目活动而受到干扰。尽管《绩效标准 5》并不适用于此类情形，但是客户应当根据《绩效标准 1》（参见《指导说明 1》）的要求对受影响人群采取适当的缓解措施。即使客户起初所做的评估认为项目不可能产生重大的影响，但是随后的项目情况可能发生改变并对当地社区产生不利影响（如未来项目活动可能造成的污染或项目抽取的水对社区所依赖的水资源产生了不利影响）。如若在未来会发生此类情形，则客户应当根据《绩效标准 1》对其进行评估。如果在项目的任何阶段产生重大且不利的直接影响，以至相关社不得不移居或经济迁移，那么客户应当采用《绩效标准 5》的相关规定，即使并未涉及任何与项目有关的初期土地征用。在此情况下，客户可能选择征用受到重大不利影响的土地，并采用《绩效标准 5》的有关规定。

**GN20.** 《绩效标准 5》涵盖了与土地交易并非直接有关的影响，如因创建与项目有关的缓冲区或制定生物多样性补偿措施而造成的土地使用限制，及与淡水和海洋渔业有关的经济迁移。对此应当根据《绩效标准》的有关原则进行减缓和补偿。缓冲区可能包括对港口、码头或航道周围渔场使用的限制；在矿区、采掘场或爆破区周围创建安全区；或在工业厂房周围创建绿色空间。尽管可能无法获得土地所有权或同等的淡水/海洋所有权，但是对土地或淡水/海洋资源使用的限制可能导致实体的和/或经济迁移，此类迁移与土地征用交易所导致的迁移并无区别，因而必须根据此《绩效标准》的有关要求认真对待。对地下矿产的影响参见《绩效标准 1》。

### 要求

#### 一般要求

#### 项目设计

**8. 客户应考虑可行的替代项目设计方案来避免或尽可能减少实体迁移和/或经济迁移，同时使环境、社会和经济成本与收益达到平衡，尤其应关注对贫困和脆弱群体的影响。**

#### 移民补偿和权益

**9. 如迁移不可避免，客户应根据本绩效标准中的规定，按全部重置成本补偿迁移社区和个人的资产损失，并提供援助<sup>11</sup>来帮助他们改善生活水平或恢复生计。补偿标准应当保持透明，且在应用的过程中应当对受到迁移影响的所有社区和人员保持一致性。如迁移者的生计基于土地<sup>12</sup>，或者土地由集体所有，客户应在可行的情况下<sup>13</sup>，提供基于土地的补偿。只有在补偿已经安排得当<sup>14</sup>，并已向移民提供安置地点和迁移补助后（如适用），客户才能占用所征用的土地及相关资产<sup>15</sup>。客户还应向迁移社区和个人提供机会来适当地分享由项目带来的发展收益。**

<sup>11</sup> 参见第 19 条和第 26 条所述。

<sup>12</sup> “基于土地的生计”包括耕种、畜牧以及收获自然资源等维持生计的活动。

<sup>13</sup> 其它要求见本绩效标准第 26 条。

<sup>14</sup> 在某些情况下，在占用土地之前，向所有受影响者支付补偿可能并不可行，例如土地所有权尚存争议的时候。这样的情况需要逐一识别并达成一致意见，补偿金应在迁移之前通过存入代管账户保证到位。

<sup>15</sup> 除非政府参与安置计划的管理，并且客户无法直接影响补偿支付的时间。这种情况下应根据本绩效标准第 27-29 条的规定处理如果有证据表明一次性支付现金补偿会影响社会和/或安置目标，或者对生计活动产生持续性影响，则可以分期发放补偿金。

**GN21.** 在项目设计的早期阶段，应当预测经济和实体迁移的潜在缓解成本，并将其融入项目设计和开发的考虑因素之中。实体和经济迁移的缓解和补偿可能会代价高昂。评估替代性项目设计、技术、路径或场地的可行性时，此项成本的早期评估至关重要。

**GN22.** 应当按照全部重置成本（即，资产的市场价值与交易成本之和）计算受损失资产的补偿率。确定补偿数额的过程应当保持透明，且易于被受项目影响的人理解。应当根据通货膨胀情况至少每年对补偿率调整一次。易于以货币形式估值或补偿的损失，可适当采用实物补偿的办法。然而，这种补偿应当确保所采

用的商品或资源具有同等或更高的价值、具有文化上的适合性且社区对此商品或资源的拥有具有可持续性。至于土地和资产，可对其重置成本定义如下：

- **农耕土地或牧场：**邻近受影响土地或新的住房场地的具有同等生产用途或潜力的土地，加上对类似或优于受影响土地的前期准备成本，以及交易成本，如登记和转让税或惯例费用。如若客户认定重置土地所在的区块并非直接邻近受影响土地，则客户应当确定目前的土地利用和潜在土地利用之间的差异，以确保重置土地具有同等的使用潜力。这通常需要对土地能力和/或承载能力（如土壤测量、农耕能力测绘）进行独立评估。如若采用生产潜能更低的土地对受影响土地进行补偿，则可能抑制生计的恢复，并且与迁移之前相比，需要投入更高的成本。对于基于农业的家庭而言，基于土地的补偿策略是首选的补偿形式。
- **休耕地：**邻近受影响土地、具有同等生产价值的土地的市场价值。如若无法确定价值，或以土地补偿的办法不可行，则推荐采用实物共有补偿的办法。
- **城市区域的土地：**具有同等区域和使用情况的土地的市场价值，最好位于受影响土地附近，具有类似或更好的基础设施和服务，加上交易成本，如登记和转让税。
- **房屋及其他建筑物（包括公共建筑，如学校、诊所及宗教建筑）：**购买或建设一个重置建筑物的成本，在区域和质量上与受影响建筑物类似或更好，或维修受部分影响建筑物的成本，包括劳工、承包商费用和交易成本，如登记、转让税和迁移成本。
- **自然资源使用权的损失：**自然资源的市场价值可能涵盖野生药用植物、木柴及其他非木材林业产品、肉类或鱼类。然而，对于自然资源使用的损失，如下述第 GN22 至 GN23 和第 GN56 至 GN66 条所述，现金补偿不算是一种有效的补偿办法，因此应努力地提供其他地方的类似资源或促进对此资源的使用，从而避免或减少现金补偿的必要性。

**GN23.** 对失去的土地和资产的补偿应当在客户获取此土地或资产的所有权之前进行，而且应当尽可能地把人员安置到新的场地并支付迁移补贴。然而，也可能出现补偿支付滞后的情况，可能具有正当的理由，或者客户对此无能为力。此外，某些活动，如地震勘测，可能导致经济活动暂时受到干扰，并给财产带来损坏或破坏。勘测完成之后，一旦测量了损坏，就可以对其进行评估和赔偿。在此情况下，在事实发生之后进行补偿是可被接受的方法。在有些情况下，必须随着时间的推移才能对经济影响进行测量，例如，管道铺设的暂时性干扰之后重建农耕地和农作物产出；同样，根据测得的影响实施大笔的补偿支付是可被接受的做法。

**GN24.** 根据《绩效标准 5》的总原则，对于生计基于土地的实体或经济迁移者，应当优先采取基于土地的迁移策略。当受影响家庭或社区欲进行实体迁移时，可采取的策略包括：与政府签订协议以在公共土地安置移民，或购买私有土地以供移民安置。当提供重置土地时，土地的综合特征，如生产潜力、位置优势和租住权保障及土地所有权或使用权的法律性质等，至少应当与旧地的特征等同。如若土地并非迁移者的首选项，或者无法提供充足的土地，则除了对土地及其他受影响资产进行现金补偿外，还应当研究非基于土地的补偿措施，如就业机会或创建企业的援助。将迁移者从基于土地的生计过渡到非基于土地的生计极其困难。在经济迁移的情况下，优先采取基于土地的策略意味着，向经济迁移者提供的补偿、针对性援助和过渡支持应当与其基于土地的生计一致。如欲了解更多指导性意见，请参见下述第 GN57-66 条。对于被确定为弱势群体的人，应当帮助其充分理解移民安置和补偿的选择方案，并鼓励其选择具有最低风险的选项。

**GN25.** 对于不希望继续其基于土地的生计的人，或者宁愿自己购买土地的人，可提供现金补偿。当考虑采用现金补偿的支付方式时，必须认真评估受影响人群利用现金恢复生活水平的能力。这是因为，如若将现金补偿在短期内挥霍一空，则可能导致家庭经济难以为继或陷入更加困窘的境地。因此，更加合适的办法

是进行实物补偿（如牲畜或其他动产/可转让资产）或发放专门针对某些类型商品及服务的代金券。如欲了解从项目中获取适当发展收益的更多机会，请参阅国际金融公司编写的《移民安置行动计划编制手册》。

#### **社区沟通**

**10. 客户应当通过《绩效标准 1》中所描述的利益相关者参与过程，积极与受影响社区进行沟通，其中包括东道社区。与移民安置和生计恢复有关的决策应当包含适用的选择方案和替代方案。所有相关信息的披露以及受影响社区和个人的参与将在补偿金的计划、实施、监控和评估、生计恢复活动和安置阶段持续进行，以实现符合本绩效标准目标的结果<sup>16</sup>。有关与土著居民的磋商还应根据《绩效标准 7》的额外条款。**

#### **申诉机制**

**11. 在项目开发阶段，客户应依据《绩效标准 1》尽早建立申诉机制。这将允许客户及时收集移民或东道社区成员对补偿和安置方案提出的具体意见并予以解决，这其中包括建立一个追诉机制，采用公正的方式来解决争议。**

<sup>16</sup> 磋商程序应确保听取女性的观点，并在安置方案计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，则可能需要家庭内部分析。应研究男性和女性在补偿机制方面的偏好，例如补偿是以实物还是现金形式。

**GN26.** 行之有效的移民安置规划需要定期与广泛的项目利益相关者开展协商和交流。就《绩效标准 5》而言，关键的利益相关者团体是指，经济迁移和/或实体迁移人员及东道社区和负责审批及/或提供与移民安置有关的计划和帮助的政府部门或其他各方。及早沟通有助于管理公众对项目影响及其预期利益的期望。这种早期管理十分重要，因为对移民安置的设想可促使受影响家庭、社区及其他利益相关者充分理解此类影响对其生活所产生的作用，并使其积极参与到相关的规划过程，或对参与上述过程的受信任代表做出决定。尽管建立移民安置委员会可对移民安置计划和沟通工作提供支持，但是应当采取有效的措施，以确保所有可能迁移的人员均获悉并获邀参与到与移民安置有关的决策之中。

**GN27.** 如《绩效标准 1》所述，知情参与涉及到有条不紊的多次磋商，以确保客户将直接影响受影响家庭和社区的事项的意见纳入决策过程，如确认旨在尽量减少移民安置必要性的项目替代方案、拟议的移民安置规划时间表及缓解措施（如移民安置替代性选址、资格标准、重置住房和社会便利设施、搬迁时机和受影响社区弱势人员的甄别）、发展收益和机会共享、生计恢复计划和移民安置落实事项。客户将把知情磋商和参与过程记录在“移民安置和/或生计恢复计划”之中。“移民安置和/或生计恢复计划”将明确而详细地表述直接受影响的家庭和社区（包括东道社区）是如何在移民安置规划、落实和监督的整个过程中积极参与到持续的有组织的多次磋商过程之中的。如下述第 **GN41** 和 **GN47** 条所述，必须调整参与过程，以便在移民安置规划和落实的关键阶段确保充分考虑和纳入女性关注的问题。

**GN28.** 在项目规划过程中，应当及早披露包括补偿和生计恢复一揽子方案在内的迁移资格和权利，以使可能迁移的人员有充足的时间考虑他们的选择方案。第三方专家的参与可针对“移民安置行动计划”的条件和收益提供更多信息，从而减少客户与社区之间权力和信息的失衡。特殊条款适用于与原著居民（参见《绩效标准 7》）及弱势群体的磋商。如欲了解知情磋商和参与过程（ICP）的要求和指导意见，请参见《利益相关者沟通》、《绩效标准 1》第 25 至 33 条及其随附的《指导说明 1》。在 IFC 的信息发布中，提供了更多行之有效的公共磋商指南：《利益相关者参与：在新兴市场开展业务的公司的良好惯例手册》。

**GN29.** 弱势或“面临风险”群体包括，与他人相比因自身性别、种族、年龄、身体或智力缺陷、经济劣势或社会地位而受迁移不利影响更大的人群，以及那些在提出赔偿或利用移民安置帮助及相关发展收益方面能力有限的人。迁移的弱势群体还包括生活在贫困线以下的人、无土地的人、老人、以女性和孩子为首的家庭、土著居民、少数民族、依赖自然资源的社区或其他未受国家土地补偿或土地业权法律保护的迁移者。应当通过“环境和社会影响评估”流程（《绩效标准 1》）或移民安置规划的社会基线研究对此类群体



进行甄别。具体措施可能包括，针对包含弱势群体和面临风险群体的小组座谈会；确保移民安置委员会中有弱势、面临风险和劣势群体的成员，并确保项目员工中有此类团体的代表（如女性、老人、残疾人）。在某些情况下，必须做出特殊的努力，以确保弱势群体成员能够参与咨询活动或讨论会。为此，可采取提供交通运输工具及逐户拜访的方式。对于被确定为弱势群体的人，应当帮助其充分理解移民安置和补偿的选择方案，并鼓励其选择具有最低风险的选项。

**GN30.** 无论规模如何，非自愿迁移可能引起受影响家庭和社区的各种抱怨，其抱怨的问题不一而足，从补偿率和资格标准，到迁移地的位置及其服务质量等。对移民安置规划能够满意落实并按计划完成的项目而言，通过行之有效且透明的申诉机制，及时缓解各种抱怨极为重要。

**GN31.** 在不妨碍任何可采取的司法或行政补救措施的前提下，客户应当竭尽全力地解决社区层面的投诉。客户应当确保任命的员工经过相关培训，可随时受理申诉并能通过适当渠道协调各方解决此类申诉，同时兼顾受影响社区内部惯例和传统的争议解决方法。作为磋商工作的一部分，应当确保受影响家庭和社区知悉申诉登记的流程，还应确保其能够利用这一申诉机制并了解可诉诸法律的各种可能性。如“移民安置行动计划”（参见《绩效标准 5》第 19 条）所述，申诉机制的范围将因项目的规模和复杂性及其涉及的迁移的不同而有所差异。此机制应当持续向大众开放，并对所有申诉提供公正、透明且及时的解决方案，同时还应特别考虑到女性和弱势及边缘化群体，确保其能表达心声或申诉。如欲了解更多申诉程序建立的指南，请参阅《国际金融公司的良好惯例备注：应对受项目影响社区的申诉》（2009 年）。

#### **重新安置与恢复生计的计划和实施**

**12.** 如果非自愿迁移不可避免，或者是作为经磋商的解决方案或者是征用的结果，客户应通过人口普查来采集适当的社会经济学基础数据，来确定哪些人将受项目影响而迁移，以及哪些人有资格获得补偿和援助<sup>17</sup>，并防止无资格的人获取这些福利，如投机定居者。在东道国政府缺乏相关程序的情况下，客户应设定资格申报的截止日期。有关截止日期的信息应以文件形式进行妥善记录并在项目所在地区内进行传达。

**13.** 如果受影响者拒绝接受符合本绩效标准要求的补偿条件，并且由此导致启动强制土地征用或其它法律程序，客户应寻求与相关政府主管部门合作，在该部门允许的情况下，在移民安置工作的计划、实施和监控过程中发挥积极作用（见第 30-32 条）。

**14.** 客户应建立程序来监控和评估重新安置行动计划和/或生计恢复计划（参见第 19 条和第 25 条）的实施情况，并在必要时采取纠正行动。监控活动的程度应与项目风险和影响相称。对于具有重大非自愿重置风险的项目，客户应聘请具有资格的安置专家对是否符合本绩效标准提供建议，并核实客户的监控信息。在监控过程中，应与受影响者进行磋商。

**15.** 当采用符合相关计划以及本绩效标准的目标的方式解决了移民安置的不利影响时，重新安置行动计划或生计恢复计划的实施才被视为完结。根据项目相关的实体和经济迁移的规模和/或复杂性，客户可能安排外部人员进行验收审计，以确定安置行动计划或生计恢复计划是否完成并是否符合各项规定。一旦所有用于缓解不利影响的措施大体施行完毕，并且迁移者已被认为得到了足够的机会和援助，能够可持续地恢复生计，即可实施验收审计。一旦议定的监督期限结束之后，应当请符合资质的移民安置专业人士进行完工审计。

<sup>17</sup> 签发所有权或居住权证明以及补偿安排文件时，应注明配偶双方或户主的姓名，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。

**审计应最低程度上包括评估客户实施的缓解措施的完整性，将实施结果与所同意的目标相比较，并决定监控程序是否可以结束<sup>18</sup>。**

**16. 当项目相关的土地征用或土地使用限制有可能导致实体和/或经济迁移，但其确切性质或规模由于处在项目开发的阶段性尚不可知时，客户应制定重新安置和/或生计恢复框架，列出符合本绩效标准的一般性原则。一旦项目各要素确定，并且获知了必要的信息，应根据下文第 19 条和第 25 条将上述框架扩充成具体的安置行动计划或生计恢复计划及程序。**

<sup>18</sup> 一旦经同意的监控期结束，便应由外部重置专家对重新安置行动计划和/或生计恢复计划进行验收审计。此审计应包括比常规安置监控活动更深入的评估，应最起码包括：核实客户对实体和/或经济迁移所实施的缓解措施的完整性，将实施结果与所同意的目标相比较，并决定监控程序是否可以结束。以及在必要的情况下，确定是否需要一项纠正行动计划，当中列出为达到目标所需的后续行动。

**GN32.** 行之有效的移民安置规划需要对迁移者进行一次详细的社会经济普查，并制作一个涵盖家庭、企业和社区层面的全部受影响土地和资产的清单。人口普查和资产清单的完成日期即为截止日期。如若已经对截止日期进行了深入沟通、详细记录和广泛公示，则在截止日期之后开始在项目区域内居住的人员无资格获得移民安置补偿或帮助。同样，对于在截止日期之后建设的固定资产（如建筑、农作物、果树及植林地），不应对其损失进行任何补偿。对于截止日期，一个常见的纠纷是“历史性”截止日期，即在项目准备开发时设定了截止日期，但是由于项目推迟，导致此截止日期被遗忘或过期。在此类情况下，具有资格家庭的自然人口增长会产生“新”住户，而这些情况并未在最初的调查中体现：在此类情况下，应视其具有资格享受移民安置收益和帮助。另一个复杂的情况是，如何认定政府确定截止日期的过程以文件形式充分记录并传达给项目区域内的受影响家庭和社区。如若认为此目标并没有实现，或对受影响人员的相关调查已过期或并不充分，则应按照《绩效标准 5》的要求进行额外的研究，以重新评估享受收益的资格。季节性的资源使用者，如游牧牧民，在人口普查期间并未处于项目区域，因此应对此类使用者的赔偿要求给予特别的关注。

**GN33.** 对于在确定截止日期之后受影响家庭和社区进行的诸如建设、农业活动和家庭装修等活动，所确立相关限制措施的严格性可从适中至苛刻不等。通常情况下，在截止日期（及随后的限制措施的确立）和项目开发之间存在滞后，其中包括对受影响家庭和社区造成的损失补偿和移民安置。应当限制截止日期和对迁移者和社区进行补偿的时间。客户应当对因土地使用限制而造成的损失提供补偿。同时，客户应当考虑减少截止日期限制产生的影响的方法，如规划开发活动，以确保受影响农户能够在迁移之前收获农作物。同时，应当严格遵守时间表，否则，客户必须做好因延迟而进行赔偿的准备。例如，当社区得知需要迁移时，通常不会种植庄稼，如若发生延迟，社区便需要帮助，以满足其对食物的需求，因为他们当年并没有任何收获。

**GN34.** 假如受影响家庭或社区拒绝接受客户提供的符合《绩效标准 5》要求的补偿条件，并由此导致启动没收或其它法律程序，则负责的政府机构可根据评估的土地价值为受影响家庭或社区提供补偿。此类事项可提起法律诉讼，并需要许多年的时间才能解决。法庭的最终裁决可能会确认根据评估的价值进行补偿的方案。由于过程延长或补偿过低会导致受影响人员或社区失去收入来源或生计，从而面临陷入贫困的风险，因此客户可申请获得政府提供补偿的金额及估算没收资产价值的程序等方面的信息，以确定政府或法院针对此类没收个案评估的价值是否与《绩效标准 5》的规定相一致。客户可能被要求证实此类费率能反映所关注资产的当前市场重置价值。对受移民安置影响的人员的补偿费支付可经由客户建立的条件支付账户完成，只有就支付时间和应支付的数额达成一致意见，才能将指定的资金用于支付补偿费用。客户应当积极参与到此类没收的过程中并对符合《绩效标准 5》目标的结果提供支持。是否允许客户发挥积极的作用将在一定程度上取决于适用的国家法律、司法和行政流程及主管政府机构的惯例。如欲了解针对此类情形的更多指导说明，请参见下述第 GN63 至 GN69 条有关政府管理下私营部门的移民安置职责。

**GN35.** 如若移民安置可能造成重大的不利社会影响，即通常情况下完全或部分根据预期移民安置影响被列为“A”的项目，则客户应负责进行一项“重新安置验收审计”。与完工审计规定相关的社会风险的增高可能与移民安置的规模、受影响家庭特殊的脆弱性（如土著居民或与特定土地和/或自然资源存在密切关系的

其他人)或由具有资格的社会科学专业人士根据具体项目情况所确定的其他社会及/或政治因素有关。如《绩效标准 5》第 15 条所述,一旦议定的监督期限结束之后,应当请具有资格的移民安置专业人士进行验收审计。验收审计的主要目标是确定客户在恢复受影响人口的生活水平方面是否已经适当付诸努力并落实措施。此项审计应当核实“重新安置行动计划”所设定的各项实体投入是否已经落实,所提出的各项服务是否已经提供。此外,验收审计还应当评估“重新安置行动计划”所描述的缓解行动是否产生了预期的结果。应当根据移民安置之前人口的基线条件,对受影响人口的社会经济标准和生计进行理想测定,其社会经济标准和生计应当有所改善,至少应当恢复至项目实施之前的水平。如欲获得更多指导,请参见附录 B:“验收审计目录”。

**GN36.** 一旦“重新安置行动计划”中所做出的各项承诺(包括任何生计恢复活动及其他发展承诺)均得以落实,则应立即开展验收审计。审计的时间选择将促使客户按照时间表及审计师的推荐意见(若有)完成纠正措施。在大多数情况下,一旦验收审计确认各项纠正措施均得以贯彻,则意味着客户的移民安置、补偿、生计恢复和发展收益等责任的结束。

**GN37.** 如若基于磋商制定的解决方案而进行的土地征用并不会导致人员的实体迁移,则客户应当为受影响人员提供当前资产价值和价值评估方法等信息。客户应当以文件形式妥善记录“生计恢复框架”中补偿费的确定和发放程序:(1)确定所有受影响的人员;(2)提供受影响资产清单;(3)指出适用于对土地及其他受影响资产进行估价的全部重置成本方法;(4)表明欲支付的补偿费率;(5)明确土地征用和补偿费支付的时间表及接受补偿费支付的办法;(6)若受影响人员认为补偿费不足,说明受影响人员如何申请财产评估的流程。客户应当汇总此信息以供公开披露,并确保受影响者了解土地征用的程序,清楚在交易的各个不同阶段进行的各项事宜(例如,当客户出价之后,他们将在多长时间内予以回应,申诉机制,在谈判失败的情况下所遵循的法律程序等)。客户应当根据既定程序为受影响家庭和社区提供参与谈判的机会。

**GN38.** 如若受影响人员的生计基于土地,且拟议的征用土地数量巨大,足以使土地储备失去经济可行性<sup>GN5</sup>,则应当向受影响者提供基于土地的补偿。如若无法提供重置土地(如根据《绩效标准 5》第 17 条第(1)项或第 17 条第(2)项所述的迁移人员),则客户将提供各种机会,确保土地出售者能够将生计和生活水平恢复至与土地出售时同等或更好的水平。对于被确定为弱势群体的人群(如根据下述第 17 条第(3)项所述的人员),应当帮助其充分理解移民安置和补偿的选择方案,并鼓励其选择具有最低风险的选项。“移民安置行动计划”和/或“生计恢复计划”应当包含对如何实现此种恢复的详尽叙述。

### 迁移

**17. 迁移者可被分为以下几类:** (1) 对其占有或使用的土地或资产拥有正式合法权利的迁移者; (2) 对土地或资产不拥有正式合法权利,但对土地提出的权利主张为国家法律认可或认可的迁移者<sup>19</sup>; 或者 (3) 对其占有或使用的土地或资产不拥有可认可的合法权利或主张的迁移者。应通过人口普查来了解迁移者的具体情况。

**18. 与项目有关的土地征用和/或土地使用限制可能造成居民的实体迁移及经济迁移。因此,本绩效标准有关实体和经济迁移的要求可能同时适用<sup>20</sup>。**

<sup>19</sup> 此类权利主张可能衍生于逆权管有或来自习惯或传统的所有权安排。

<sup>20</sup> 对于同时导致实体迁移和经济迁移的项目,应将第 25 条和第 26 条(经济迁移)的要求纳入到重新安置计划或框架中(也就是说,无需制定单独的重新安置计划和生计恢复计划)。

**GN39.** 如若无法避免实体迁移,则应当制定移民安置的规划和实施措施,并为迁移者提供参与机会,这些规划和实施措施旨在提高或至少恢复其生活水平。基线情形--将在移民安置之前确定--可能包含社会经济调

<sup>GN5</sup> 根据世界银行《非自愿移民》(OP 4.12)的脚注 18,如若征用的土地占总生产区域的 20%以上,则适用总的原则。

查、人口普查和家庭资产细目。移民安置规划和实施至少应当把重点放在人们生活水平的恢复之上；具体而言，根据第 GN1 条确定的关键性贫困风险，“恢复”应当以全面解决下述事项（如适用）为目标：若生计基于土地，则提供充足的农业用地和帮助，以使此土地投入生产；确保受影响家庭不会因移民安置出现就业的净损失（即，在必要的情况下寻找或创造就业机会）；改善受影响人员的住房情况及享受社会服务的能力，如教育和医疗；认真考虑社会网络及如何在移民安置地重新创建此类社会网络，尤其针对弱势群体；考虑到实施和支持移民安置所需的体制结构，并通过项目对其提供支持；设计明确的缓解措施，解决食品安全问题，尤其在移民安置落实的早期阶段（包括在必要时提供直接的补给品）；以及充分提供替代性共有财产和自然资源。除了生计恢复之外，还应当鼓励客户对移民安置家庭贯彻和落实收益共享原则，从而尽可能改善受影响人员的生计。

**GN40.** 在移民安置不可避免的情况下，至少应当采取下述步骤：（1）积极沟通，让受影响人员充分了解其与搬迁有关的选择方案及权利，使其参与项目替代方案的制定过程，以尽量减少迁移；（2）通过促进受影响人员参加知情磋商和参与过程及对移民安置替代方案的评估，提供具有技术和经济可行性的移民安置选择方案；（3）对于由项目活动所造成的资产损失，基于全部重置成本为迁移者提供及时而有效的补偿；（4）提供搬迁帮助（见下述内容）；（5）提供临时住房（如有必要）、永久住房场地及建设永久住房的各种资源（以现金或实物形式），需要涵盖各种费用、税款、例行费用及公用设施连接费用等。

**GN41.** 当移民安置规划或执行不利时，女性通常是首当其冲的受害者，因为穷人中的大部分都是女性；与男性相比，她们对资源、机会、和公共服务的使用权更加有限；因此她们更加依赖现有社区的非正式支持。移民安置过程应当特别考虑女性的实际情况，在必要时对沟通过程进行调整，以便促进女性积极参与决策。应当做出特别的努力，以确定女性的如下情况：（1）赚取收入和生计的方式，其中包括非正式活动，如采集自然资源、交易和交换服务及货物；（2）社会和经济网络，包括大家庭感情纽带；（3）受影响资产的所有权，包括土地和农作物。例如，女性可能尤其重视保持迁移社区的社会连续性。

### **实体迁移**

**19.** 对于实体迁移，无论受影响者的人数有多少，客户应制定一项重新安置行动计划，其中至少须符合本绩效标准中的适用要求。这包括对土地和其它资产的损失按全部重置成本提供补偿。方案的设计初衷应当是缓解迁移的负面影响；甄别发展机会；制定移民安置预算和时间表；并确定各类别受影响人员的权利（其中包括东道社区）。尤其要关注到贫困和弱势群体的需求。客户应记录备案取得土地权利的所有交易，以及补偿措施和搬迁活动。

**20.** 假如居住在项目区域的人员必须搬迁到另一个地点，那么客户将（1）为迁移者提供可行的移民安置选择方案以供选择，其中包括在适当情况下的充足的重置住房或现金补偿；及（2）针对每一类别迁移者的需求，提供搬迁帮助。为迁移者修建的新安置地点必须具备改善的生活条件。应考虑迁移者希望与原有社区和群体一道搬迁的愿望。应尊重迁移者和任何东道社区的现有社会文化习俗。

**21.** 对于第 17 条第（1）项或第（2）项所述的实体迁移，客户应提供等值或更高价值的重置财产选择，并提供租住权保障、提供相等或更优的区位，或在适当的情况下提供现金补偿。在替代现金补偿时应考虑同质补偿。现金补偿的水平应足以在当地市场按全部重置成本来替换所损失的土地或其它资产<sup>21</sup>。

<sup>21</sup> 在下列条件下，对于资产损失适于提供现金补偿：（1）生计不依靠土地；（2）生计基于土地，但是项目征用的土地只是受影响资产的一小部分，所剩余的土地仍可维持其经济生活；或者（3）存在土地、住房和劳工的活跃市场，迁移者可对此类市场加以利用，而且有充足的土地和住房供应。

**GN42.** 《绩效标准 5》规定，如若所征用的所有土地均来源于对此土地提出法律认可的权利主张的人员和社区，则必须对其进行补偿。此条件适用于此《绩效标准》第 17 条第（1）项所述的合法业主：在截止日期之前对土地拥有正式合法权利的人员。它还适用于第 17 条第（2）项所述的权利主张者：在截止日期之前对土地并不拥有正式的合法权利，但是却对此类土地或资产提出权利主张。

**GN43.** 可能引起实体迁移的项目，即，涉及人员从家中搬迁出去的项目，应当编制“移民安置行动计划”。客户的项目如若需要征用土地，但无需任何人员实体迁移，则可按照《绩效标准 5》第 25 条的规定编制“生计恢复计划”。“移民安置行动计划”的具体范围和程度将因迁移的规模和缓解各种不利影响所需采取措施的复杂性的不同而有所差异。无论如何，“移民安置行动计划”将详细描述实现《绩效标准 5》目标的方式。“重新安置行动计划”至少应当：（1）确定需要迁移的人员；（2）证明迁移的不可避免性；（3）说明为减少移民安置所做出的努力；（4）说明监管框架；（5）说明与受影响人员就可接受移民安置替代方案进行知情磋商和参与的过程；以及他们在决策过程中的参与程度；（6）说明各类别迁移人员享有的权利，评估弱势群体在不同权利方面面临的风险；（7）列出受损失资产补偿率细目，说明补偿率的计算方式，并证明其充足，即，至少等同于受损失资产的重置成本；（8）提供重置住房的细节；（9）明确生计恢复的方案（若适用）；（10）说明欲提供的搬迁帮助；（11）明确“重新安置行动计划”和申诉补救程序的制度责任；（12）提供监督、评估和受影响社区参与此阶段工作的各项安排细节；以及（13）“重新安置行动计划”实施的时间表和预算。如欲获得更多详细指导，请参阅国际金融公司编写的《移民安置行动计划编制手册》。附录 A 提供了关于《重新安置行动计划》要素的概述。

**GN44.** 对于因项目需要进行实体迁移的人员，必须对其提供迁移帮助。帮助可能包括在迁移至新址期间为受影响人员提供交通运输、食品、庇护所和社会服务项目。在实体迁移期间，应当针对弱势群体，尤其孕妇、儿童、老人和残障人士，提供其他帮助措施，如紧急医护服务。帮助的措施还可包括为受影响人员提供现金补贴，以补偿移民安置对其造成的不便，支付搬迁至新址的费用，如搬迁费和矿工损失等。

**GN45.** 根据第 17 条第（3）项，如若实体迁移者对其土地并无正式或约定俗成的权利，则客户可通过为其办理重置土地的正式租住手续来提高迁移者的租住权保障。这可能包括为受项目影响人员的土地所有权正式登记提供支持、支付与所有权有关的交易费用及提供所有权流程的信息和法律资源。

**GN46.** “重新安置行动计划”应当包含相关措施，以确保所有权或居住权的证明文件，如业权契据和租赁协议及补偿（包括为支付补偿所建立的银行账号）必须根据不同的情形，以配偶双方或女性户主的名义颁发。在某些情况下，如若国家法律或当地约定俗成的租住权保障体系不给予女性同等的财产机会或权利，则应当制定一项条款，以确保女性在租住权保障方面与男性具有同等的权利，且不得使女性处于更加不利的地位。

**GN47.** 按照《绩效标准 5》的规定，客户应确保女性的境况不会因项目而导致其相对于项目前的境况有所恶化。客户不会参与法律的制定，但是应当鼓励客户在制定移民安置计划的过程中，当与政府机构及其他相关团体进行协商时，积极地提出与性别有关的事宜，以此促进各方更加公平地对待受影响女性。

**22. 对于第 17 条第（3）项所述的实体迁移者，客户向他们提供有租住权保障的充足住所的可选择方案，以便他们能够合法迁居，不必面对被强行搬迁的风险。在这些迁移者拥有并占用建筑物的情况下，客户应对土地之外的资产损失，如住所和对土地进行的其它改良，按照全部重置成本向其进行补偿，前提是这些人必须是在资格申报截止日期之前就一直在占用项目所在地区。依照与这些迁移者进行磋商的结果，客户应为他们提供足够的搬迁援助，以便他们在适当的替代地点恢复其生活水平<sup>22</sup>。**

**23. 如果资格申报截止日期已确定并且已公开公布，客户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。**

**24. 不得实行强行<sup>23</sup>搬迁，除非根据法律和本绩效标准的要求进行。**

<sup>22</sup> 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，但是可能丧失地理位置的优势。应该根据本绩效标准的原则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 25 条）。

<sup>23</sup> 是指违背个人、家庭或社区的意愿的，永久性或暂时剥夺他们占用的住房和或土地的行为，而没有提供适当的法律和其它形式的保护。

**GN48.** 对所居住土地并没有可认可的合法权利或主张的实体迁移者（《绩效标准 5》第 17 条第（3）项）有权获得具有租住权保障的充足住所。这些人员通常来自社会中最为弱勢的群体。如欲获得充足住房和租住权保障的说明，请参见上述第 **GN13** 至 **GN14** 的内容。租住权保障的选择方案取决于国家法律和租住权保障制度，但是可能涵盖如下内容：

- 客户拥有的土地业权契据
- 当地政府赠予的土地业权契据
- 公共所有权
- 住房部门倡议的缴费即可拥有方案
- 长期租赁或居住约定
- 合作建房

**GN49.** 如若国家法律或惯例对土地租住权保障的约定并不明确，则对客户而言，由于缺乏必要的土地所有权登记和转让制度，上述各选择方案均不可行。在此类情况下，客户将尽力使受影响人员搬迁至在可预见的将来无强行搬迁威胁的土地上，并在合理的期限内对其状态进行监督。

**GN50.** 所选择的移民安置地必须具有基本服务和就业机会的位置优势，这样可确保迁移者改善或至少恢复其生计和生活水平。应当通过与迁移者磋商，制定选择方案，这样可在选择方案中体现他们所关注的重点和首选方案，从而有利于他们做出选择。应当鼓励弱勢群体和面临贫困风险的人员选择具有最低风险的选择方案。

**GN51.** 不具备可认可合法权利或主张的人员不享有土地补偿的权利，但是应当对其拥有和居住的建筑物进行补偿，并按全部的重置成本对其他的土地改善措施提供补偿。此外，应当为其提供移民安置帮助，以帮助其在适当的替代地点恢复生活水平。应当通过与迁移者进行磋商来制定移民安置帮助的选择方案，以体现其关注的重点和首选方案。这些条款适用于在截止日期之前已在项目区域居住的人员。

**GN52.** 城市环境中的基础设施项目建设或改造通常需要迁移一些住宅建筑和商业建筑，因法律规定建设区域应为无人居住区域，如公路和输送线路、人行道、公园和危险区域。对于在上述区域居住或经商的家庭，应当为其提供迁移至合法居住区的机会。与现金补偿相比，有利于向新址过渡的实物补偿（如土地的首期付款、提供建筑材料、在新址建设基本的基础设施等）更有可能促成永久性的住房解决方案。这是因为，向不合法居民提供的现金款项通常被用于消费，而且还可能导致此类居民向其他不安全或公共区域非正式迁移。缺少向替代性移民安置地搬迁的机会也可能导致迁移者向其他非正式地点迁移，从而使其在新区域也处于非正式及的潜在非法居住状态。在为合法居民及私有或公共土地上非正式居住者设计移民安置方案的过程中，客户应当采取慎重态度，以免制定不适当的经济刺激措施，从而促使迁移者居住在公共或危险区域或非法占用及居住在私有或公有土地。如《绩效标准 5》第 23 条所述，以及上述第 **GN17** 条更为详细的叙述，客户不必补偿或帮助那些在截止日期之后进入项目区域用地以期获取补偿资格的投机居住者。

**GN53.** 如若土著居民的受影响社区需要从其共同拥有的传统土地或约定俗成供其使用的土地搬离，则客户除遵循《绩效标准 5》关于“重新安置行动计划”和/或“生计恢复计划”及其实施的有关要求之外，还应当遵守《绩效标准 7》的相关规定。如若受影响社区个体成员中的土著居民拥有合法所有权，或国家相关法律承认约定俗成的个人权利，则适用《绩效标准 5》而非《绩效标准 7》的有关要求。

**GN54.** 如第 **GN1** 条所述，社会隔绝是许多移民安置方案需要认真考虑的重大风险。确定并尊重迁移者与东道社区成员之间存在的已有社会和文化制度及联系通常是移民安置规划和实施成功的重要因素，在农村地区尤为如此。受移民安置影响的社会联系可能是亲属关系、邻里关系或具有村庄特征的关系（即，彼此认识和信任的人希望住在一起）；领导层安排（这样，人们便知道在移民安置区域应该向谁求助）；宗教或民族关系等等。

**GN55.** 根据联合国人权事务高级专员办事处的定义，“强行搬迁”一词系指违背个人、家庭及/或社区的意愿，永久性或暂时剥夺他们占用的住房和/或土地的行为，而没有提供适当的法律和其它形式的保护<sup>GN6</sup>。然而，根据联合国的解释，禁止强行搬迁并不适用于根据法律规定及按照《国际人权公约》<sup>GN7</sup>条款进行的强制性搬迁。《绩效标准 5》包含许多独立的程序性保护措施，以确保非自愿迁移不会发展到强行搬迁的地步。当无法避免此类强行搬迁时，则应当符合本《绩效标准》的所有相关要求。此外，联合国人权事务高级专员办事处详细列举了下述关键的程序性保护措施：（a）提供与受影响者进行磋商的机会；（b）在预订的强行搬迁日期之前，向受影响者颁布充分合理的通知；（c）拟议强行搬迁的有关信息，及在适用的情况下，此土地或住房将用于另一项目的的有关信息，将这些信息在合理的时间内提供给所有的受影响者；（d）如若受影响者为群体，则在强行搬迁期间须有政府官员或其代表到场；（e）确定适当的强制搬迁执行人员；（f）在尤为恶劣的天气或夜晚，不得进行强行搬迁，除非获得受影响人员的许可；（g）提供法律补救措施；（h）尽可能为需要的人员提供法律援助，以供其寻求法庭裁决。即使在此类情况下，客户应当避免直接参与到强行搬迁的实施过程中，并谨慎处理和认真监督其实施，以便管理相关的声誉和运营风险。在此类情况下，推荐利用独立的第三方进行监督，以便确保独立的监管和有效的风险管理。

### 经济迁移

**25.** 对于只涉及到经济迁移的项目，客户应制定一项生计恢复计划来补偿受影响的个人和/或社区，并提供符合本绩效标准目标的其它援助。生计恢复计划应确定受影响个人和/或社区应享有的权利，并保证以一种透明、持续和平等的方式提供这些权利。当受影响个人或社区已经按照生计恢复计划以及本绩效标准的要求得到补偿和其它援助，并且被认为已得到充分的机会恢复生计后，经济迁移影响的缓解工作才被视为完结。

**26.** 如果土地征用或对土地使用的限制导致了经济迁移（丧失资产和/或生计手段），无论受影响者是否进行了实体迁移，客户应在适用的情况下满足以下第 27-29 条的要求。

**27.** 面临财产损失或丧失获取资产途径的经济迁移者将按全部重置成本获得补偿。

- 如果土地征用或土地使用限制影响了商业建筑物，应补偿受影响商业所有者在其它地方重建商业活动的成本、在过渡期间损失的净收入以及转移和重新安装厂房、机器或其它设备的成本。
- 如果受影响者对土地拥有根据国家法律认可的或可以认可的合法权利（见第 17 条的（1）和（2）项），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。
- 对土地不拥有可认可的合法权利主张的经济迁移者（参见第 17 条第（3）项），应按全部重置成本补偿他们除土地以外的财产损失（如庄稼、灌溉基础设施以及对土地所做的其他改良）。对在资质申报截止日期以后侵占项目所在地区的投机定居者，客户无需提供补偿或援助。

**28.** 除了根据第 27 条的要求提供资产损失的补偿以外，对生计或收入水平受到不利影响的经济迁移者还应提供改善或至少恢复他们获取收入能力、生产能力和生活水平的机会：

- 对于以土地为生的迁移者，应优先为其提供安置土地。这些土地在生产潜力、地理区位优势、以及其它方面至少应与所损失土地等值。
- 对于以自然资源为生的迁移者，如果满足此文第 5 条中所述因项目带来的对自然资源使用限制的情形，应采取措施让他们继续使用受影响的资源，或让其使用生计价值及可及性与原

<sup>GN6</sup> 充足住房的权利（第 11.1 款）：被迫迁移：05/20/1997.经济、社会和文化权利委员会《一般意见书 7》第 3 条，包含在文件 E/1998/22 的附录 IV 中。

<sup>GN 7</sup> 同上

来资源相等的替代资源。在适当情况下，与自然资源使用相关的福利和补偿可以是对集体而不是个人或家庭的。

- 如若情况不允许客户按照上述规定提供土地或类似资源，则可提供替代性的赚取收入的机会，如信贷额度、培训、现金或就业机会。然而，单单实施现金补偿通常不足以恢复生计。

### **29. 根据恢复经济迁移者获取收入能力、生产水平和生活水平所需的合理估计时间，向他们提供必需的过渡性支持。**

**GN56.** 《生计恢复计划》应当确定项目土地征用或土地使用限制给生计造成的全部影响，确定受影响人员并提供详细的补偿和生计恢复计划。此计划应当至少提供下述信息：（1）项目简介；（2）项目影响汇总；（3）社会基线汇总；（4）监管框架；（5）利益相关者沟通结果；（6）资格标准；（7）权利一览表；（8）实施时间表；（9）组织能力；（10）监督、评估和报告；（11）预算和资源。

**GN57.** 如若某项措施中断或终结了人们的工作或对生产资产的使用，无论受影响人员是否必须迁往他处，则均构成经济迁移。换言之，无论发生实体迁移与否，均可能构成经济迁移。尽管与项目有关的土地征用或土地使用限制不一定需要占有或使用土地的人员搬迁，但是这些措施可能对这些依赖此土地内、土地上或土地周围资源的人员的收入、生活水平和生计产生影响。例如，一个以耕种为生的家庭可能会因项目失去一部分土地，但并没有必要搬离家园。然而，即使损失部分土地，也可能会致使农场的总体生产效率降低。对于某些农业人口而言，如若农田规模通常较小且较为分散，或者耕作农田的人对此农田并没有所有权（例如佃农），则其面临此种威胁的概率便大幅增加。

**GN58.** 因土地征用而需进行的经济迁移补偿应当迅速实施，应当尽可能在影响产生之前完成，从而尽量减少对被迫迁移者收入流的不利影响。如若由政府机构负责支付补偿，则客户应当与此机构合作，帮助加速补偿的支付。如若因政府政策或惯例而致使补偿支付无法迅速实施，则客户应研究移民安置帮助选择方案，如旨在帮助迁移者度过过渡期的补贴，以供其弥补全部收入损失。

**GN59.** 如果土地征用影响了商业建筑物，应补偿受影响商业所有者在其它地方重建商业活动的成本、在过渡期间损失的净收入以及转移和重新安装厂房、机器或其它设备的成本。同时，还应为企业职工提供帮助，补偿其暂时性的就业损失。

**GN60.** 此外，土地征用可能会限制社区使用共有自然资源，如牧场、草原、休耕地和非木材森林资源（如药用植物、建筑和手工艺品原材料）、用于生产木材和薪柴的林地或河边渔场等。客户要么以适合的重置土地形式提供基于土地的补偿，要么促进对其他区域自然资源的使用，进而抵偿社区拥有的资源损失。此类帮助可以采取动议的形式，旨在提高社区使用剩余资源的生产率（如改善资源管理实践，或增加投入，提升资源库的生产率），也可以对使用损失进行实物或现金补偿，或者为失去的资源提供替代资源。

**GN61.** 《绩效标准 5》的脚注 9 中的自然资源与《绩效标准 6》涵盖的生态系统服务概念密切相关。按照《绩效标准 6》第 2 条和第 3 条的定义，生态系统服务是指人们（含企业）从生态系统中获取的收益，其中最重要的是所谓的“物质供应服务”——人们从生态系统所获取的产品。物质供应服务包括农作物、牲畜、渔业捕捞、水产业、野生食物、木材和木纤维产品、其他纤维、生物质燃料、淡水、基因资源和天然药物。失去对此类服务的享用是《生计恢复计划》制定的重要考虑因素，尤其在评估重置土地及/或迁移者对自然资源的使用权时。

**GN62.** 客户应当尽可能允许当地社区和土著居民继续享有客户控制土地之前所享有的对该土地的进入或使用权。然而，此类权利的运用必须受到客户制定的合理措施的限制，以符合《绩效标准 2》对工人安全和健康工作环境的要求及《绩效标准 4》对社区健康、安全和保障的防护措施和客户合理的运营规定。

**GN63.** 例如，游牧民族可能具有--无论合法或约定俗成的--因谋生和传统活动而定期或季节性地从客户控制的土地上通行的权利。他们的权利可能与某些自然资源存在一定的联系，如绿洲或泉水，迁徙动物群体



或自然生长且只能在一年中的特定时间收获的植物。在尽职调查中，客户应当确定游牧民族是否具有上述权利，并在可能的情况下采取上述保护措施，并给予他们对公司控制土地的使用权。

**GN64.** 同时，如若客户购买或租赁的土地包含有当地社区生计或生存所需的重要资源（如水、木材或用于生产天然药品的植物），客户应当遵循上述保护准则，采取措施保障当地社区对土地上资源的使用，或提供此类资源或生态系统服务的替代性使用方案。

**GN65.** 如若与项目有关的土地征用导致那些对此土地无任何合法所有权或法律认可或可认可主张的人失去生计或收入，则他们通常应当有权享有各种帮助，其中包括对损失的资产和土地上的建筑物进行的补偿，以及有针对性的帮助和过渡性支持。此类帮助的性质和程度将部分依据这些受影响的人的生计是基于土地、基于工资或基于企业（参见上述第 **GN12** 条的指南）。此类情形之下，基于土地的补偿并不一定意味着土地的所有权，但是可能包括在类似居住权保障下对土地的继续使用权，以促使受影响者维持其基于土地的生计。有必要根据迁移者的需求量量身定制补偿和享有权利的选择方案。假如土地征用并不会导致生计损失或收入损失，则客户将按照重置成本，对征用土地和此土地受损失的资产支付一定的补偿。

**GN66.** 应当特别关注身为弱势和/或边缘化群体的经济迁移者，因为此类群体通常对发生的变化具有较弱的应对能力，因而可能因项目影响而变得更加脆弱。此类群体可能包括以女性或儿童为首的家庭、残障人士、极端贫困者、老人和遭受社会和经济歧视的群体，其中包括土著居民和少数民族。弱势群体的成员可能需要专门或辅助性的移民安置帮助，因为与普通人口相比，他们应对迁移的能力较弱。例如，上年纪的农民可能无法清空重置田地；从农田到居住家庭距离的增大可能意味着残疾农民无法步行跨越如此长的距离。与其他社会群体相比，土著社区可能更加留恋他们世代相传的土地、自然资源和/或具有独特特点的受影响区域。对弱势人员的补偿和恢复一揽子方案应当包括额外帮助，而且应当尽可能采取具有最低风险的缓解选择方案，如实物补偿而非现金补偿。一个好的惯例是，对弱势家庭和人员的甄别应当由社区领导、基于社区的组织（简称 **CBO**，如教堂团体）和/或非政府组织（简称 **NGO**）进行，或者至少应当由它们核实，因为他们掌握的有关当地社会经济的现实情况的可靠性更大，或他们可以提供重要的当地背景情况，可以补充外部顾问得到的标准调查结果。

**GN67.** 如若土著居民的受影响社区因与项目有关的土地征用而需要进行实体或经济迁移，则客户除遵循《绩效标准 5》关于“移民安置行动计划”和/或“生计恢复计划”及其实施的有关要求之外，还应当遵守《绩效标准 7》的相关规定。在某些情况下，可能包括在进行迁移之前获得土著居民的“自由、事先和知情的同意”（**FPIC**）。《绩效标准 7》第 13 条至第 22 条详细描述了需要满足 **FPIC** 的情形。

### 政府管理安置工作中的私营部门责任

**30.** 在政府负责土地征用和移民安置的情况下，客户应在政府主管机构允许的范围内与其开展合作，以实现符合本绩效标准的结果。此外，当政府能力有限时，客户应在移民安置工作的计划、实施和监控过程中发挥积极作用，如下文所述。

**31.** 对于通过强制手段或涉及实体迁移的磋商解决方式取得的土地权或使用土地权，客户应确认并列明<sup>24</sup> 政府的移民安置措施。如这些措施不符合本绩效标准中的相关要求，客户应制定辅助安置计划，与政府主管机构编制的文件共同阐明本绩效标准中的相关要求（一般性要求以及前述的实体和经济迁移要求）。客户需要在其辅助安置计划中至少纳入下列因素：（1）识别受影响的人和影响；（2）规范行为的描述，包括相关国家法律法规中关于移民权利的规定；（3）以负责机构和实施时间表所允许的方式满足本《绩效标准》第 19 至 29 条之规定的补充措施；及（4）客户在执行其《补充性移民安置计划》过程中的财务和实施职责。

<sup>24</sup> 如有政府文件，可用于确认此类措施。

**32. 对于只涉及经济迁移的项目，客户应确认并列明政府主管机构计划用来补偿受影响社区和个人的各项措施。**

**如这些措施不符合本绩效标准中的相关要求，客户应制定一个环境和社会行动计划，作为政府行动的补充。这可包括为受损失的资产提供额外补偿，及在适用情况下为恢复受损失的生计做出额外的努力。**

**GN68.** 东道国政府通常负责规划和实施实体和经济迁移、执行土地征用、补偿支付和移民安置，以便为私营部门的项目做准备，或作为此类项目的直接赞助者。该过程的结果应当符合《绩效标准 5》的相关要求。在此种情况下，客户应当在此过程的准备、实施及监督中发挥积极作用，并在这些方面与相关政府主管部门开展合作，客户或诸如咨询师或民间社会团体等其他代理人的督促，可以提高此过程的效率。是否允许客户发挥积极作用部分取决于适用的国家法律和司法与行政过程及负责政府机构的惯行做法。一些国家的法律对移民安置过程有具体的规定，尽管相关规定可能并不符合本《绩效标准》的相关要求。政府机构应该遵循国家法律要求，而客户则必须确保移民安置满足本《绩效标准》的各项目标。客户在评价时将评估其与政府主管机构的合作程度，以及就关键结果达成一致的程度，以确保符合《绩效标准 5》的相关要求。如若客户确信政府管理之下的移民安置结果不可能符合《绩效标准 5》的要求，而且客户不能或不被允许从中提供达到上述要求所需的协助，则应当考虑停止进行此项目。

**GN69.** 在政府管理之下的移民安置，土地征用过程漫长且补偿不甚乐观，受影响家庭或社区存在因收入基础或生计损失而面临贫困的风险，因此，客户将对此类土地征用进行仔细审查，以确定其符合《绩效标准 5》。

**GN70.** 在某些情况下，政府机构或其他主管部门可为客户提供无人占用的项目场地，此场地先前的居民或土地使用者已经搬迁，因而目前不受任何所有权主张的困扰。如若因此项目而使场地完成了迁移，但是项目并没有立即实施，则客户应当确定迁移者是否依照《绩效标准 5》的有关规定获得了补偿，否则，可采取可行的纠正措施解决该问题。在此情形下，应当考虑下述几个方面：（1）土地征用和项目实施之间的间隔时间；（2）执行移民安置的流程、法律和措施；（3）受影响人员的数量和土地征用产生影响的程度；（4）启动土地征用程序一方与客户之间的关系；（5）受影响人员的当前状况及住址。如若纠正措施可行并能提高迁移者的生活水平，则客户应当在项目实施之前采取补救措施。

**GN71.** 在政府管理的迁移中，客户应当与相应的机构合作，根据“移民安置行动计划或框架”制定各种方法，为受影响者确定和提供充足的补偿。如若国家法律或政策不支持按全部重置成本补偿，或者国家法律或政策与《绩效标准 5》针对迁移者的详细要求之间存在差距，则客户应当采用替代措施，以实现与《绩效标准 5》的目标相一致的结果。此类措施可能多种多样，从以现金或实物的形式支付或安排支付辅助补贴，到提供专门的支持服务，不一而足。“辅助行动计划”应当详细描述上述差距和措施。

**GN72.** 客户在支付补偿时应当与当地政府的主管部门合作。应当事先通过公告，通知享有补偿资格的人员补偿发放的日期、时间和地点。所有收到补偿的人员应当在收据上签字，收据留存，以供审计。如若存在不识字者，则应当确定从文化上可被接受的沟通和签字过程（例如按手印）。客户的代表及受影响社区的代表（通常包含 CBO）应当对补偿支付和移民安置帮助进行监督和核实。客户和政府主管部门可以利用注册的审计公司来监督补偿支付。

**GN73.** 如若政府主管机构允许客户参与对受影响者的持续监督，则客户应当设计并实施监督计划，尤其关注贫穷和弱势群体，跟踪其生活水平及迁移补偿、帮助及生计恢复的有效性。移民安置可对个人、家庭和社区产生压力，因此它可导致性别差异引起的营养和健康问题，对儿童尤为如此。客户与负责的机构应当商定合适的验收审计和纠正措施职责分工方案。如若客户被禁止充分地监督移民安置计划”的实施，且存在不能按照《绩效标准 5》的要求对此计划进行监督的风险，则客户可选择停止进行此项目。

**GN74.** 尽管政府通常在移民安置工作方面负有领导责任，但经验表明，客户通常也拥有诸多机会，可在规划、实施和监督方面对政府主导的移民安置工作施加影响或提供辅助，以实现与《绩效标准 5》相一致的结果。

## 附录 A

### “移民安置行动计划”概要

1. **项目情况说明:** 项目的总体情况说明及项目区域的确定。
2. **潜在的影响:** 下述项目的确定
  - a) 引起迁移的项目要素或活动;
  - b) 要素或活动的影响范围;
  - c) 考虑的旨在避免或尽量减少移民安置的替代方案; 及
  - d) 建立的在项目实施期间旨在尽量减少移民安置的有关机制。
3. **制定的目标和所进行的研究:** 移民安置计划的主要目标及为支持移民安置规划/实施而进行的研究汇总, 如人口普查、社会经济研究、会议、选址研究等。
4. **监管框架:** 东道国的相关法律、客户政策和程序、绩效标准。
5. **制度框架:** 政治结构, 非政府组织。
6. **利益相关者沟通:** 与移民安置规划相关的公开磋商和披露的汇总, 其中包括与受影响家庭、当地和/或国家主管部门、相关 CBO 和 NGO 及其认定的利益相关者(含东道社区)进行的沟通。这至少应当包括认定的关键利益相关者清单、遵循的流程(会议、小组座谈会等)、提出的问题、提供的回应、重大申诉(若有)和在整个移民安置实施过程中的持续沟通计划。
7. **社会经济特征:** 在项目准备的早期阶段及潜在迁移者参与的社会经济学的研究的结果, 其中包括家庭和人口普查结果、弱势群体信息、生计和生活水平信息、土地租住权保障和转让体系、自然资源的使用、社会交往的模式、社会服务和公共基础设施。
8. **资格:** 迁移人员的定义及其补偿和其他移民安置帮助资格的确定标准, 含相关的截止日期。
9. **对损失的评估和补偿:** 在评估损失以确定其重置成本过程中所采用的方法; 根据当地法律拟议补偿类型和程度的说明, 以及实现受损失资产重置成本所需的辅助措施。
10. **迁移的规模:** 人员、家庭、建筑结构、公共建筑、企业、农耕地、教堂等受影响项目的数量汇总。
11. **权利框架:** 显示所有类别的受影响人员及他们过去/现在正在享有的选择方案, 最好以表格形式汇总。
12. **生计恢复措施:** 旨在改善或恢复迁移者生计的可采用的各种措施。
13. **移民安置地:** 包括选址、场地准备和搬迁、考虑的替代性搬迁地及对所选场地的说明、对东道社区的影响。
14. **住房、基础设施和社会服务:** 提供(或为迁移者提供资金)住房、基础设施(如水供应、接驳道路)和社会服务(如学校、医疗服务)的计划; 旨在确保与东道人口享有类似服务的计划; 此类设施所必需的场地开发、工程设计和建筑设计。
15. **申诉程序:** 寻求第三方解决因移民安置而产生的争议的可承受和可使用的程序。此类申诉机制应当考虑到司法诉讼及社区和传统争议解决机制的可用性。

16. **组织责任：**实施移民安置的组织框架，其中包括确定负责交付移民安置措施和服务供应的机构；旨在确保相关实施机构与管辖区域之间适当协调的安排；及提高执行机构设计和实施移民安置活动能力所需的任何措施（含技术援助）；将本项目项下设施管理和服务提供责任转移至当地主管部门或迁居者本身的有关条款，及在适当情况下将迁移实施机构的其他此类责任转移至他方的条款。
17. **实施时间表：**实施时间表涵盖从准备到实施的各项移民安置活动，其中包括使迁居者和东道主达到预期收益的目标日期，以及各种形式的帮助的落实。此时间表应当表明移民安置活动与项目的总体实施情况之间的联系。
18. **费用与预算：**显示所有移民安置活动费用估算细目的数据表，其中包括通货膨胀、人口增长补贴及其他应急费用；支出时间表；资金来源；资金及时流动的安排，以及在实施机构管辖区域以外进行的移民安置融资（若有）。
19. **监督、评估和报告：**安排实施机构监督移民安置活动，由独立的监督员辅助进行，以确保信息的完整性和客观性；衡量移民安置活动投入、产出和结果的绩效监测指标；迁移者在监督过程的参与；在所有迁移和相关开发活动完成之后在合理期限内进行的移民安置影响评估；利用移民安置监测结果指导随后的实施工作。

## 附录 B

### 验收审计目录

- 1. 执行概要:** 对迄今为止所实施的移民安置工作、持续进行的安置工作的需求、迁移的规模、进行的活动、解决的申诉和重大事项、未完成的和持续进行的监督和评估流程及重要推荐方案等的简要总结。
- 2. 背景:** 对迄今为止的监督过程进行简要说明，应涵盖项目与受影响社区、迁移规模、重要搬迁和生计影响、法律框架、资格标准和权利框架、所进行的实体和经济迁移各个不同要素的时间选择、移民安置和/或生计恢复活动及所提供的补偿、其他重大或突出的问题或申诉。
- 3. 审核目标:** 移民安置和/或生计恢复计划主要目标的纲要及为支持移民安置的落实和生计恢复而进行的研究和各项活动的总结（如初期和持续进行的磋商、利益相关者调查和人口普查、资产调查、社会经济基线研究、各方参与的规划会议、选址研究、实施的组织结构），以及对过程的评估和对结果的评价（其中包括由各方参与的监督和所采用的评估方法）。
- 4. 主要调查结果:** 需要考虑的问题可包括：<sup>1</sup>
  - 土地征用之前信息公开和磋商的程度，及持续进行的磋商的适足性
  - 提供的补偿类型及此类补偿的充足性（如涵盖受损资产的重置成本、住房条件、补偿/权利、收入恢复和生计可持续性措施）
  - 受影响者在补偿费率、新安置地选址和生计恢复选择方案等决策过程中的参与程度
  - 重置住房在实体结构、位置及对资源和服务使用（如健康、教育、水和卫生设施、交通运输、社会和医疗保障、农业和牧业土地、就业机会和培训及社区开发动议）方面的充足性；
  - 生计恢复措施的有效性
  - 与东道社区的融合
  - 对文化资产的影响
  - 为保护（受影响）弱势人员和群体采取的措施
  - 申诉解决流程的适足性和结果
  - 监督和评估流程及结果。
- 5. 结论和重要推荐方案/纠正措施:** 对结论和推荐方案的简要汇总，并针对任何差异或未解决事项，提供一个具有时间限制的、含关键措施、专门人力资源、拟定终结时间表和预算的拟议“纠正措施计划”。

---

<sup>1</sup> 根据影响的水平和当地情况的不同，具体的项目所包含的内容也各不相同。

### 文献注释

切尔内亚, 迈克尔 M.1997年。“移民安置迁移人口的风险及重建模型”《世界发展》25(10): 1569-87。

——2000年。“风险、保护措施及重建: 人口迁移和移民安置模型”《风险与重建: 移民和难民经验》, 编辑: 迈克尔 Mo 切尔内亚和克雷斯 o 麦克道尔, 11-55 华盛顿特区: 世界银行。

GRI(全球报告倡议组织)和 IFC(国际金融公司)《将性别问题纳入可持续发展报告: 实践指南》。阿姆斯特丹: GRI; 华盛顿特区: IFC。  
[http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/IFC%20Sustainability/Publications/Publications\\_Report\\_GenderSustainabilityReporting\\_WCI\\_1319577300362?id=032d1d8048d2eb75bed7bf4b02f32852&WCM\\_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE&SRV=Page](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/IFC%20Sustainability/Publications/Publications_Report_GenderSustainabilityReporting_WCI_1319577300362?id=032d1d8048d2eb75bed7bf4b02f32852&WCM_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE&SRV=Page).这本书共 77 页, 阐述了各个国家性别角色与权利的差异。同时参见网站: <http://wbi.worldbank.org>提供的“女性、商业和法律”数据库, 并研究相关议题。

IFC(国际金融公司)。2001年。《编制移民安置行动计划手册》。华盛顿特区: IFC。  
[http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/topics\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/ifc+sustainability/publications/publications\\_handbook\\_rap\\_wci\\_1319577659424](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/publications/publications_handbook_rap_wci_1319577659424).这本共 100 页的书针对移民规划的整个过程提供了循序渐进的指导, 还包含有实用的工具, 如实施一览表、抽样检查和监督框架。同时, 它还针对从项目中获取适当发展惠益的机会给予了详细的指导。

——2007年。《利益相关者沟通: 在新兴市场中运营公司的良好惯例手册》。华盛顿特区: IFC。  
<http://www.ifc.org/HB-StakeholderEngagement>.这本 201 页的书解释了与受影响当地社区进行沟通的新方法和形式, 其中包括对申诉机制和女性沟通的指导。

——2009年。“解决受项目影响社区的申诉: 项目和公司设计申诉机制指南”《良好惯例备注 7》, IFC, 华盛顿特区。  
[http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/IFC%20Sustainability/Publications/Publications\\_GPN\\_Grievances?id=c45a0d8048d2e632a86dbd4b02f32852&WCM\\_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE&SRV=Page](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/IFC%20Sustainability/Publications/Publications_GPN_Grievances?id=c45a0d8048d2e632a86dbd4b02f32852&WCM_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE&SRV=Page).

UN-HABITAT(联合国人类住区规划署, 2003年。《最佳实践、租住权保障和土地使用手册》。内罗毕: UN-HABITAT。  
<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1587>.这本 117 页的书阐述了全球范围内土地管理领域产生的最新创新成果, 它还对土地租住权保障的趋势进行了预测。

——2004年。《安全租住权保障的全球性运动: 倡导为城市穷人提供充足庇护所的工具》。内罗毕: UN-HABITAT。  
<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1482>.这本 80 页的书提供了一个如何改善全球贫民窟和非正式居民区人员生活和工作条件的框架。

——2005a。《土著居民的充足住房权利：全球概览》，内罗毕：UN-HABITAT。<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1799>。这本 219 页的书针对如何改善土著居民的住房和生活条件提供了全套的推荐方案，它同时呼吁人们进一步关注这个至关重要的人权问题。

——2005b。《女性共有租住权保障选择方案》。内罗毕：UN-HABITAT。<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2304>。

OHCHR(联合国人权事务高级专员办事处)，1997年。“充足住房的权利(第11.1款)：被迫迁移：05/20/1997。”经济、社会和文化权利委员会《一般意见书7》第3条，包含在文件E/1998/22的附录IV中。日内瓦：OHCHR。

<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument>。

——1998年。“关于国内流离失所问题的指导原则”秘书长代表弗朗西斯 Mo 登于 1998年2月所做的报告，E/CN.日内瓦：OHCHR。

——2007年。“基于开发的土地收回和迁移基本原则和准则”特别报告员米卢恩·科萨里先生所做的报告：“适足住房，适足生活水平权利的一项要素”附录1，2007年6月11日，A/HRC/4/18。日内瓦：OHCHR。[http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_en.pdf)。

——2001年。《操作手册》。华盛顿特区：世界银行。<http://go.worldbank.org/DZDZ9038D0>。可特别参见《非自愿移民》OP4.12脚注18<http://go.worldbank.org/GMOOEIY580>。根据此备注，如若征用的土地占总生产区域的20%以上，则适用总的原则。

——2004年。《非自愿移民原始资料：开发项目的规划和实施》。华盛顿特区：世界银行。[http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item\\_id=2444882](http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=2444882)。这本 468 页的书针对移民设计、实施和监督提供了指导，它还探讨了各种不同部门开发项目所特有的移民问题，如城市开发、自然资源管理和大坝建设等。

世界银行，2008。《为大众设计：对银行运营的影响》，华盛顿特区：世界银行。[http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/Universal\\_Design.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/Universal_Design.pdf)。新的住房或庇护所应当尽可能遵循普遍的设计概念，消除各种可能的实际障碍，以防其影响残疾人(其中包括老人、暂时性的病弱者和儿童等)充分地参与世界银行出版物中所描述的社会和经济生活。