

本草案中的内容仅供磋商使用，且尚未获得国际复兴开发银行和国际开发协会执行董事会的批准

## 环境与社会标准 5 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

### 简介

1. 《环境与社会标准 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<sup>1</sup>或土地使用限制可能导致<sup>2</sup>实物迁移（搬迁、失去宅基地或居所）、经济迁移（丧失土地、资产或资产使用渠道，导致丧失收入来源或其他生计），<sup>3</sup>或两者皆有。术语“非自愿移民”意指这些影响。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迁移，则被视为非自愿移民。

2. 经验表明，实物和经济迁移如果无法缓解，则可能会引起严重的经济、社会和环境风险：生产系统可能被拆除；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。<sup>4</sup>当非自愿移民无法避免时，应在最大程度上减少移民，并应缜密规划和实行适当措施，以缓解对移民（和收留移民的东道社区）的不利影响。

### 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。
- 避免强行搬迁。<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>“土地征用”指因项目需要而征收土地的所有方式，可能包括完全购买产权、产权征用和购买出入权（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，无论土地所有者打算将该土地作为赚取收入的途径还是作维持生计之用；(b)收回个人或家庭使用或占用的公共土地。“土地”包括土地上生长的植物或定着物，例如庄稼、建筑物和其他土地改良物。

<sup>2</sup>“土地使用限制”指农业用地、居住用地、商业用地或其他土地使用条件的限制或禁令，这些条件变更或禁令直接纳入相关项目并在项目执行时生效。土地使用限制可能包括法定公园和保护区进入限制、其他公共财产使用限制、公共设施或安全区内的土地使用限制。

<sup>3</sup>“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>4</sup>根据《环境与社会标准 1》所述之缓解机制，避免非自愿移民是首选的办法。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实物或经济迁移。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。

<sup>5</sup>见第 31 条。

## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

- 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且不利的社会和经济影响：(a) 根据重置成本及时补偿财产损失<sup>6</sup> (b) 努力协助移民进行改善，或者至少恢复他们的生计和生活标准，在项目开始实施之前，切实恢复搬迁前的水平或正常水平，以较高者为准。
- 为贫困或弱勢的实物类移民提供适当的住房、服务和设施以及租住权保障，改善其生活条件。<sup>7</sup>
- 将移民作为一种发展机遇构思并执行，包括根据项目性质使移民可直接从项目受益的措施
- 移民活动计划和实施前向受影响人适当披露信息、进行项目磋商并确保其知情参与移民活动。

### 适用范围

3. 《环境与社会标准 5》的适用性在《环境与社会标准 1》中所述的环境与社会评价期间确定。
4. 本《环境与社会标准》适用于下列土地相关交易类型所导致的永久性或暂时性土地或资产丧失，或土地使用限制：
  - (a) 国家法律规定通过征用或其他强制程序取得的土地权或土地使用权；
  - (b) 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或限制土地权或土地使用权；<sup>8</sup>
  - (c) 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，或认可使用权。这可能包括以下情况：因本项目确定的法定保护区、森林、生物多样性地区或缓冲区；<sup>9</sup>

<sup>6</sup> “重置成本”指确定重置成本的估价方法，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，重置成本即为主管机构独立估价确定的房地产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，或重置材料和建筑物建设劳动力或其他固定资产的未折旧价值，加上交易成本。在所有情况下，若实物迁移导致丧失居所，重置成本金额至少确保购买或建造的住房满足社区最低可接受质量和安全标准。确定重置成本的估价方法应记录并纳入相关移民安置计划文件中。交易成本包括管理费用、注册或所有权费用、合理的迁移费用及受影响人员招致的其他类似成本。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计划补偿费率：通货膨胀程度高或补偿汇率计算和补偿费用支付之间经历的时间过长。

<sup>7</sup> “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，而且其在此享受到与社会和文化相应的租住权。决不能，让重新安置的这些人群在此享受到的租住权比其在搬迁前所享有的土地或资产权差。

<sup>8</sup> 尽管本《环境与社会标准》适用于上述情况，建议借款国尽力按照本《环境与社会标准》的要求与受影响人协商达成解决方案，避免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。

<sup>9</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。

## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

- (d) 迁移无正式、传统或认可使用权的人员, 这些人员在项目截止日期前未占用或使用土地;
- (e) 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;
- (f) 个人或社区放弃土地权或土地或资源所有权, 却未获得全部补偿;<sup>10</sup>
- (g) 项目之前发生的、因预计到项目发生或因项目准备而进行或发起的土地征用或土地使用限制。

5. 《环境与社会标准》不适用于对收入或生计造成的影响, 这些并不是直接由于土地征用或项目对其施加的土地使用限制导致。这些影响将根据《环境与社会标准 1》进行解决。

6. 《环境与社会标准》不适用于合法备案的自愿市场交易, 在此交易中卖方获得真正的机会拒绝保留并出售土地, 且卖方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占用或使用所述土地的人员迁移, 本《环境与社会标准》将适用。<sup>11</sup>

7. 当项目支持拟确认、正规化或确定土地权利的土地赋权或其他活动时, 需根据《环境与社会标准 1》<sup>12</sup>执行社会、法律和体制评价。该评价的目的是确定潜在风险和影响, 并采取适当替代设计方案或措施, 尽可能减小和缓解不利的经济和社会影响, 特别是对受影响贫困和弱势群体<sup>13</sup>的影响。本《环境与社会标准》不适用于私人之间有关土地所有权的争论或相关情形。但是, 若

---

<sup>10</sup> 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)已适当告知可能的捐献者, 并为其提供项目磋商及选择方案; (b)可能的捐献者都了解, 可选择拒绝, 并已书面确认他们愿意继续捐献; (c)捐献土地数量较少, 不会使捐献人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)捐献人有望从项目中直接受益; 及(f)对于社区或集体土地, 只有当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。

<sup>11</sup> 这可能包括项目旨在促进各社区、政府和投资者之间就大面积土地自由交易的情形(例如, 项目通过租赁和合作等帮助促进农业土地的商业投资)。在这种情况下, 应用本《环境与社会标准》的相关规定, 必须特别注意以确保: (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)已进行系统、公正地鉴定; (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, 并提供有关拟投资的环境、经济、社会 and 粮食安全影响的可靠信息; (c)社区利益相关者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)用于监视是否符合这些条款与条件的机制已确立。

<sup>12</sup> 《环境与社会标准 1》第 26(b)条。

<sup>13</sup> 土地赋权和相关活动旨在确认或加强项目受益方的土地权利并促成积极的社会和经济成果。但是, 由于在许多情况下权属问题都比较复杂且权属保障对于生计非常重要, 所以需要进行仔细评估和设计, 以帮助确保此类活动不会无意损害现有合法权利(包括集体权利、附属权利和妇女权利)或者产生其他意想不到的后果。对于此类评估, 借款国将至少证明, 适用的法律和程序以及项目设计特点令世界银行满意: (a)可为相关土地使用权的确认提供明确且充分的规则; (b)建立公平的标准和运作正常、透明和有参与性的过程, 用于解决有争议的权属问题; 及(c)投入真正的努力, 通知受影响人群有关其权利信息并提供中肯的意见。

## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

项目支持决定的直接结果是相关土地为国有土地，要求相关人员腾出土地，则本《环境与社会标准》将适用（除《环境与社会标准 1》上述提到的相关规定外）。

8. 本《环境与社会标准》不适用于土地使用规划活动或地区、国家或次国家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，借款国将根据《环境与社会标准 1》的规定进行社会、法律和制度评价，确定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，特别是对受影响贫困和弱势群体的风险和影响。

9. 《环境与社会标准》不适用于管理受自然灾害、冲突、犯罪或暴力影响的难民或因此在国内迁移的个人。

### 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) 未享有土地或资产的正式合法权利，但依据国家法律规定声称土地或资产已认可或认可；<sup>14</sup>
- (c) 对其占用或使用的土地或资产无被认可的合法权利或所有权。

第 20 条描述了通过人口普查确定受影响人的状态。

### 项目设计

11. 借款国应证明，在特定时间段内，因明确项目目的非自愿土地征用或土地使用限制受限于直接项目要求。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实物或经济迁移，同时，借款国应使环境、社会和经济成本与收益达到平衡，特别关注性别影响以及对贫困和弱势群体的影响。

---

<sup>14</sup> 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。

## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

### 对受影响人的补偿和福利

12. 根据本《环境与社会标准》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。<sup>15</sup>

13. 借款国应针对土地和固定资产类别披露并实施统一的补偿标准 (需协商, 补偿费率可以上调)。无论在何种情况下, 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。

14. 若移民的生计仰赖于土地,<sup>16</sup>或土地为集体所有, 那么借款国应向移民提供同类重置土地, 供其选择, 除非借款国向世界银行圆满证明没有等价土地可供搬迁用。在自然条件和项目目标许可的条件下, 借款国还应向迁移社区和移民提供机会, 从而适当分享项目带来的发展收益。若移民符合第 10(c)条规定, 那么借款国应按照第 29 条和第 34(c)之规定提供安置援助方案, 以此取代土地补偿方案。

15. 只有在补偿已按照本《环境与社会标准》规定安排得当, 并向移民提供安置地点和搬迁补助后 (若适用), 借款国才能占用所征用土地和相关资产。此外, 生计恢复和改善计划将及时展开, 以确保受影响人充分准备好, 一旦出现可供选择的谋生机会, 可及时抓住并利用。

16. 在特定情况下, 向特定受影响人支付补偿金难度较大, 例如, 当受影响人的土地所有权或使用或占用土地的法律地位陷于漫长的纠纷之中, 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计划提供的补偿。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, 那么借款国可依照计划要求将补偿经费存入第三方保管账户, 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。

### 社区参与

17. 借款国应通过《环境与社会标准 10》中所描述的利益相关者沟通程序与受影响社区展开沟通, 包括东道社区。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 (若适用)。考虑第 11 条所述的替代项目设计过程中, 相关信息披露和受影响社区及受影响人的参与将通过补偿流程、生计恢复活动和迁移流程的计划、实施、监测和评价进行。根据《环境与社会标准 7》规定, 与搬迁的土著居民的磋商应根据额外条款规定。

18. 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, 例如补偿是以实物还是现金形式。

<sup>15</sup> 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行性, 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。

<sup>16</sup> “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。



## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

### 申诉机制

19. 借款国应确保在项目开发早期依据《环境与社会标准 10》针对项目确定申诉机制, 及时解决补偿、迁移或移民(或其他人)提出的生计恢复措施相关问题。如有可能, 上述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, 并按需补充专门的项目安排, 以公平解决此类纠纷。

### 计划和实施

20. 若土地征用或土地使用限制不可避免, 借款国应按照环境与社会评价要求进行人口普查, 确定受项目影响的人员, 建立受影响土地和资产库,<sup>17</sup>确定符合补偿和援助资格的人员,<sup>18</sup>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审查期间因有效原因未出现在项目区域的社区或人群福利领取申请, 例如季节性资源使用者。除人口审查外, 借款国还将确定资格申报截止日期。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、非书面形式和相关地方语言进行传达。这将包括张贴有关在截止日期后撤除项目区内人员安排的警告。

21. 为解决环境与社会评价确定的问题, 借款国应将其视为项目相关风险和影响制定<sup>19</sup>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, 借款国计划应确定受影响人的资格标准, 建立补偿程序和标准, 做好安排以便进行磋商、监测和处理申诉。
- (b) 对于导致实物迁移的项目, 借款国计划应确定受影响人迁移相关的额外措施;
- (c) 若项目涉及对生计或收入有明显影响的经济迁移, 那么借款国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限制改变, 限制当地人可能处于生计原因而保卫的法定公园或保护区资源或其他公共财产资源的使用, 借款国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。

22. 借款国计划应确定融资和实施的相关角色和职责, 包括非预计成本的应急融资安排, 及针对阻碍预期结果实现进程的不可预见情况作出及时协调反应的安排。<sup>20</sup>实现项目目标所需的安置

---

<sup>17</sup> 见附录 1。上述库应包括通过磋商、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。

<sup>18</sup> 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。

<sup>19</sup> 见附录 1。

<sup>20</sup> 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制定独立的安置项目。

## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

活动的全部成本将包括在项目的总成本中。安置成本像其他项目活动的费用一样，将被视为对享受项目经济效益所收取的费用；对移民的任何净效益（相比“无项目”情形）将被添加至项目的效益流中。

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《环境与社会标准》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，监测移民安置计划的实施情况，制定必要纠正措施，提供建议以便遵循本《环境与社会标准》，并定期编制监测报告。在监测过程中，应与受影响人进行磋商。定期编制监测报告，并将监测结果告知受影响人。

24. 当采用符合本《环境与社会标准》目标的方式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。若项目产生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查。完工审查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，提出改正措施达成未实现的目标

25. 当项目相关的土地征用或土地使用限制有可能导致实物和/或经济迁移，但其确切性质或规模在项目开发的阶段尚不可知，借款国应制定框架，确定符合本《环境与社会标准》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潜在风险和影响相关的具体计划。可能导致实物和/或经济迁移的项目活动将不会启动，直到本《环境与社会标准》所要求的计划已由世界银行定案并进行了批准。

### B. 迁移

#### 实物迁移

26. 对于实物迁移，无论受影响人的数量有多少，借款国应制定计划，其中至少须包含符合本《环境和绩效标准》中的适用要求。计划旨在缓解迁移的消极影响，并按保证确定发展机遇。计划将包括迁移预算和实施时间表，确定各类受影响人的权利（包括东道社区）。特别注意性别方面以及贫困和弱势群体的需求。借款国应将取得土地权利的所有交易、补偿金支付及其他搬迁活动相关援助记录备案。

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）。如果已准备新的安置地点，那么借款国应就计划方案与东道社区磋商，且移民安置计划应确保东道社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。尊重移民和东道社区的现有社会和文化制度。

## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

28. 若出现第 10(a)或(b)条所述之实物类移民, 借款国应提供附有租住权保障的等值或更高价值的重置产权, 同等或更好的居住优势或依照重置成本计算的现金补偿。如果移民的生计主要来自土地, 在可能的情况下提供土地补偿代替现金补偿。<sup>21</sup>

29. 若出现第 10(c)条所述之实物类移民, 借款国将通过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物。<sup>22</sup>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。<sup>23</sup>

30. 如果资格申报截止日期已确定并且已公开公布, 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. 借款国不会强行搬迁受影响人。“强行搬迁”指违背个人、家庭和/或社区的意愿的, 永久性 or 暂时性剥夺其占用的住房和/或土地的行为, 却未为其提供适当的法律或其他形式保护, 包括本《环境与社会标准》所有适用程序和原则规定的保护。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行搬迁, 但前提条件是遵循国家法律要求及《环境与社会标准》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)。

32. 借款国可考虑协商将原地土地开发作为替代迁移方案, 受影响人可基于方案选择丧失部分土地或局部迁移, 促进本地条件改善, 以便其财产在开发后增值。任何不愿参加上述方案的人可选择本《环境与社会标准》规定的全额补偿或其他援助。

### 经济迁移

33. 若项目影响生计或收入, 借款国计划应包括适当措施, 以便受影响人改善, 或最起码恢复其收入或生计。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。计划应包括监测安排, 在实施过程中监测生计措施的有效性, 并在计划实施完成后进行评估。当完工审查判定受影响人或受影响社区已收到其应得所有援助, 且已得到恢复生计的适当机会, 经济迁移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获得补偿。

---

<sup>21</sup> 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。

<sup>22</sup> 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, 减少本条规定针对非土地资产向上述受影响人提供的补偿, 以便更好反映本《环境与社会标准》的目标。

<sup>23</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 35 款(c)项)。



## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

- (a) 若土地征用或土地使用限制对商业企业产生影响，<sup>24</sup>受影响企业的所有人将获得补偿，包括转让成本的确定、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根据国家法律认可的或可以认可的合法权利（见第 10 条（a）和（b）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；
  - (c) 对土地不拥有可被认可的合法权利主张的经济移民（参见第 10 条第（c）项），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。对在资质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。
35. 借款国将为经济移民提供机会，以改善或最起码恢复其创收手段、以及生产和生活水平。
- (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。若无法提供合适的安置土地，应按照土地（及其他丧失资产）重置成本提供补偿；
  - (b) 对于以自然资源为生的移民，如果满足此文第 4 条项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等的替代资源的使用途径。若公共资源资源受到影响，那么与自然资源限制相关的福利和补偿本质上也为共有；
  - (c) 若借款国证明无法提供重置土地或资源，那么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、雇用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。
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。

### c. 与其他主管机构或司法管辖区合作

37. 借款国将建立合作方式，与负责土地征用、移民安置计划或必要援助供应的政府机构或司法管辖区合作。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操作标准未能满足本《环境与社会标准》相关要求，借款国应制定补充协议或规定，纳入安置协议，以解决已知的不足之处。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。

---

<sup>24</sup> 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。

## 环境与社会标准 5.土地征用、土地使用限制和非自愿移民

### D. 技术和财政协助

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，以便进行移民安置计划、实施和监测。上述援助形式可能包括员工培训、土地征用或其他安置活动中在新规定或政策制定方面的援助、评估资金或其他由于实物或经济迁移等导致的相关投资成本。

39. 借款国可要求世界银行为导致迁移并要求安置的主要投资提供资金，或赞助具有交叉制约性的独立移民安置计划，与导致迁移的投资同步处理和实施。即使其并非导致安置的主要投资，借款国也可要求世界银行为其提供安置资助。

## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

### ESS5 – 附件 1. 非自愿移民文件

1. 本附件描述了应对《环境与社会标准 5》第 21 条所述的实物和/或经济迁移的计划的各个元素。对于本附件，这些计划应指“移民安置计划”。移民安置计划包括根据项目预期带来影响的性质，应对实物和/或经济迁移的措施。项目可能根据移民安置计划的范围使用替代命名，例如，若项目仅涉及经济迁移，则移民安置计划可称为“生计恢复计划”，或若涉及对法定公园和保护区的限制进入，则该计划可能采用“程序框架”的形式。本附件还介绍了《环境与社会标准 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安置的规模和复杂程度而各不相同。该计划基于有关以下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

#### 移民安置计划的最少元素

3. 项目描述。项目的一般描述和项目区域的识别。
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选择的土地进行使用的原因；
  - (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结构和其他固定资产的影响；
  - (d) 对项目施加的有关土地或自然资源使用或进入的任何限制；
  - (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迁移而确立的机制。
5. 目标。安置计划的主要目标。
6. 人口普查和社会经济基准研究。可根据家庭级普查的结果确定和列举受影响的人，在确定受影响人的情况下，调查将受项目影响的土地、结构和其他固定资产。人口普查还具有其他重要功能：
  - (a) 确定迁移家庭的特征，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正常的和非正常的经济收入）和生活水平（包括健康状况）；
  - (b) 有关弱势群体或对其需作出特别规定的人员的信息；

## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

- (c) 确定可能受影响的公共或社区基础设施或服务；
- (d) 为移民安置计划的设计和预算编制提供依据；
- (e) 在确定截止日期的同时，为将不合格的人从补偿和移民安置援助中排除提供依据；
- (f) 建立监测和评估的基准条件。

由于世界银行可能认为相关，所以可能需要有关以下主题的附加研究以对人口普查的结果进行补充或应用其结果：

- (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的自然资源财产，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) 迁移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））进行描述。

7. **法律框架。**指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，及与其相关的补偿的性质，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、移民安置措施的规定、《环境与社会标准 5》及减少这些差距的机制。

8. **机构框架。**指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起作用的非政府组织/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的机构和非政府组织/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。



## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

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（包括东道社区）的参与，包括
  - (a) 在移民安置活动的设计和设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) 对可供选择的移民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规划实施过程中，将他们所关心的问题向项目主管部门反映，要采取措施保证诸如土著居民、少数民主、无地人口和妇女等弱势群体的意愿得以充分体现。
12. **实施时间表。** 提供预期搬迁日期及所有移民安置计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与整个项目的实施有何种关系。
13. **费用和预算。** 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；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. **申诉处理机制。** 该计划描述了解决因搬迁或移民安置而引起的第三方争议的经济且实用的程序；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. **监测和评价。** 由实施机构安排搬迁和移民安置活动的监测工作，并由世行酌情增补第三方监测人员，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而实现令人满意的移民安置成果的规定。

### 移民安置涉及实物迁移时的其他规划要求

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。附加要求包括：
18. **过渡期援助。** 该计划描述了将为家庭成员及其财产（或企业设备和存货）搬迁提供的援助。该计划描述了将为选择现金补偿并保护其自己重置房屋包括新房子建造的家庭所提供的任何其他援助。如果计划安置点（商用或居住）在实物迁移时还不可入住，则该计划将确立足够的过渡期补贴，以支付临时租金费用，直到入住。

## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

19. 移民安置点的选择、安置点的准备和移民搬迁。当计划安置点准备好时，移民安置计划描述可供选择的移民安置点和所选择移民安置点的理由，包括
- (a) 机构安排和技术安排，以便确定并准备移民安置点，无论是在城市还是农村，要综合考虑生产潜力、地理优势和其他影响因素并与原地点进行比较，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遇；
  - (c) 为防止土地投机买卖和非移民涌入选定移民安置点所要采取的措施；
  - (d) 移民搬迁的程序，包括移民安置点准备的时间安排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，包括有关先前对土地或结构没有完整合法权利的移民的地权稳定性的规定。
20. 房建、基础设施和社会服务。移民建房（或现金补偿给当地社区）计划、基础设施建设计划（如给水、道路支线）和社会服务计划（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计划；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。计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的环境评价工作进行协调）。
22. 搬迁安排协商。该计划描述了与实物类移民就提供给其的移民方案如何选择进行协商的方法，这些选择包括不同形式的补偿和过渡期受援方式、个体家庭的安置方式、作为社区或家族一部分的安置方式、维持现有社会团体形式的安置方式、保留文化遗产（礼拜场所、朝圣中心、公墓）使用权等。
23. 与安置区居民的融合。缓解计划移民安置区对任何安置区居民影响所采取的措施，包括
- (a) 与移民安置区居民和当地政府的协商；
  - (b) 及时为安置区居民支付因给移民提供土地或其他财产而发生的费用；
  - (c) 确定并解决移民和安置区居民之间可能引起的冲突的安排；
  - (d) 在移民安置区加大社区服务（如教育、供水、医疗卫生和生产服务）以便能够满足增长的需求，或使之能够在计划安置区内享受至少相当水平服务而采取的任何措施。

## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

### 移民安置涉及经济迁移时的其他规划要求

24. 如果土地征用或土地使用限制或对土地或自然资源的使用可能会导致重大的经济迁移, 则为移民提供改善或至少是恢复其生计的机遇的安排也将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。** 对于与农业生计相关的土地, 移民安置计划提供了一个可接受同等生产价值的置换土地的方案, 或表明具有同等价值的足够土地不可用。若可提供置换用地, 则该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。** 对于因对土地或资源 (包括共有的资源财产) 丧失使用或使用权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迁移人员, 移民安置计划应描述获得就业或建立业务的可行安排, 包括相关补充援助的提供, 包括技能培训、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的支持、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。** 移民安置计划将为生计被中断的移民提供过渡期支持。这可能包括为农学家就失去的作物支付补偿、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要素的工作 (见《环境与社会标准 5》第 25 条)。一旦借款国确定子项目或各要素, 并且获知必要的信息, 借款国应将上述框架扩充为潜在风险和影响相关的具体计划。可能导致实物和/或经济迁移的项目活动将不会启动, 直到具体的计划已由世界银行定案并进行了批准。
31. 移民安置政策框架应包括以下主要内容:
  - (a) 简述项目和项目分项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) 筹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;

## 环境与社会标准 5. 土地征用、土地使用限制和非自愿移民

- (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) 法律框架审核借款国的法律法规与世行政策的要求是否一致，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. 当世行资助的项目可能会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。程序框架的目的是在于制定一个程序，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《环境与社会标准》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、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的影响、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。



## **环境与社会标准 5.土地征用、土地使用限制和非自愿移民**

- (d) *解决受影响社区内部或社区之间可能发生冲突的或申诉。* 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计划安排：

- (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计划安排，目的是监测为改善（或至少恢复）移民收入和生活标准所采取的措施所产生的效果。

磋商草案第二稿, 2015年7月1日

环境与社会标准 5.土地征用、土地使用限制和非自愿移民