



中咨研究系列丛书



发展项目移民规划与实施手册



世界银行 著

中国国际工程咨询公司 译



中国计划出版社

中咨研究系列丛书

发展项目移民规划与实施手册

 世 界 银 行 著

中国国际工程咨询公司 译

中国计划出版社

2007 北 京

图书在版编目(CIP)数据

发展项目移民规划与实施手册/世界银行著;中国国际工程咨询公司译. —北京:中国计划出版社, 2007. 8
(中咨研究系列丛书)
ISBN 978-7-80177-977-9

I. 发… II. ①世…②中… III. ①世界银行—工程—移民—政策—简介②世界银行—工程—移民—规划 IV. D523. 8 F831. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 114946 号

著作权合同登记号 图字: 01-2007-377 号

《发展项目移民规划与实施手册》英文版权©2004 归属世界银行/国际复兴开发银行
Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects Copyright©2004
by The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank

版 权 声 明

作者所述的成果、翻译和结论并不一定代表世界银行董事会或其代表的政府的观点。

世界银行不保证本作品所含数据的准确性。本作品中任何地图反映的边界、颜色、命名和其他信息, 均不意味着世界银行对领土的合法性的任何判断或对边界的认可或承认。

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgement on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

中咨研究系列丛书

发展项目移民规划与实施手册

世界银行 著

中国国际工程咨询公司 译

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

850 × 1168 毫米 1/16 24.75 印张 510 千字

2007 年 8 月第一版 2007 年 8 月第一次印刷

印数 1—5000 册

☆

ISBN 978-7-80177-977-9

定价: 58.00 元

中咨研究系列丛书编委会

主 任：包叙定

副 主 任：胡希捷

委 员：肖凤桐 任苏行 杨东民 苟护生 王树年
 窦 皓 鞠英莲

执行编委：窦 皓（兼） 郭建斌 李开孟 胡东升
 尹继辉 李 华 刘 洁 陈文晖

《发展项目移民规划与实施手册》执行编委：李开孟

丛书序

现代咨询企业怎样才能不断提高核心竞争力？我认为，关键在于不断提高研究水平。咨询就是参谋，如果没有对事物的深入研究、深层剖析和深刻见解，就当不好参谋，做不好咨询。

我国的工程咨询业起步较晚。以1982年中国国际工程咨询公司（简称中咨公司）的成立为标志，我国的工程咨询业从无到有，已经发展成具有较大影响的行业，见证了改革开放的历史进程，并且通过自我学习、国际合作、兼容并蓄、博采众长，为国家的社会经济发展作出了贡献，同时也促进了自身的成长与壮大。

但应该清醒地看到，我国工程咨询业与发达国家相比还有不小差距。西方工程咨询业已经有一百多年的发展历史，其咨询理念、方法、工具和手段，以及咨询机构的管理等各方面已经成熟，特别是在研究方面有着深厚基础。而我国的工程咨询业尚处于成长期，尤其在基础研究方面显得薄弱，因而总体上国际竞争力还不强。当前，我国正处于社会经济发生深刻变革的关键时期，不断出现各种新情况、新问题，很多都是中国特定的发展阶段和转轨时期所特有的，在国外没有现成的经验可供借鉴，需要进行艰辛的理论探索。全面贯彻和落实科学发展观，建设节约型社会和和谐社会，对工程咨询提出了新的要求，指明了发展方向，也提供了巨大发展空间。这更需要我们研究经济建设特别是投资建设领域的各种难点和热点问题，创新咨询理论和方法，以指导和推动咨询工作，提高咨询业整体素质，造就一批既熟悉国际规则、又了解国情的专家型人才队伍。

中咨公司重视知识资产的创造、积累，每年都投入相当的资金和人力开展研究工作，向广大客户提供各类咨询研究报告，很多都具有一定的学术价值和应用价值。“中咨研究系列丛书”的出版，就是为了充分发挥这些宝贵的智力财富应有的效益，同时向社会展示我们的研究实力，为提高我国工程咨询业的核心竞争力作出贡献。



立言，诚如司马迁所讲“成一家之言”，“藏诸名山，传之其人”。一个人如此，一个企业也是如此。既要努力在社会上树立良好形象，争取为社会作出更大贡献，同时，还应当让社会倾听其声音，了解其理念，分享其思想精华。中咨公司会向着这个方向不断努力，不断将自己的研究成果献诸社会。我更希望把“中咨研究系列丛书”这项名山事业坚持下去，让中咨的贡献持久恒长。

全国政协常委、中国国际工程咨询公司总经理

包叙定

2006年12月5日



丛书前言

工程咨询业属于知识密集型的高智力服务业。改革开放以来,我国工程咨询业从无到有,已发展成经济建设领域具有重大影响的行业,对国家经济建设的贡献度越来越高。工程咨询的业务范围也日趋广泛,从项目咨询逐步拓展到政策咨询、规划咨询和管理咨询等领域。特别是政策咨询,已经成为一些综合性工程咨询机构的主要业务之一,并且成为衡量其咨询实力的一把标尺。

中国国际工程咨询公司是国内成立较早、规模最大的综合性工程咨询机构。二十多年来,在完成了大量国家重点建设项目评估论证的同时,还开展了许多宏观专题研究以及行业和地区发展规划的研究工作,在工程咨询理论与方法研究方面也作了大量工作,成果丰硕。出版“中咨研究系列丛书”,就是要比较系统地将我们最新的研究成果进行总结,开辟中咨公司与工程咨询业同行交流的平台,实现成果共享。

这套丛书主要包括宏观经济专题研究、规划及战略研究、咨询理论与方法研究等几个方面,每年将陆续出版。热忱欢迎咨询界同行加入我们的行列,共同促进我国工程咨询业的整体水平的不断提高。

《中咨研究系列丛书》编委会

2006年12月20日



序

世界银行非自愿移民业务政策只适用于由发

要满足人口日益增加的不断增长需求，就要新建工程性基础设施，这是经济赖以发展的因素，而基础设施建设常常需要征用土地和其他私有财产，这可能会对财产被征用人及其社区的社会和经济发展产生不利影响，包括搬迁、生计的中断以及社区的可能解体。

移民安置可产生严重影响，而这种影响不能仅仅从经济上来衡量。如果移民安置规划的设计和 implementation 工作不能敏锐地反映社区的需求和优先选择，可能会导致社区固有关系的严重解体、人们在搬迁后发觉他们置身于不同的社会文化环境并与社会严重脱节，以及搬迁到陌生环境所产生的严重心理创伤。

然而，如果移民安置方案设计得好，实施得好，则可以将非自愿移民转化为一次发展机遇。移民安置工作存在的挑战是：（1）将移民看成是发展进程不可或缺的组成部分，而不是一种强加的外部影响；（2）与项目的其他工作一样，付出同等努力并投入同等资源来进行安置项目的设计和 implementation。如果将移民视为项目的受益人，则可以通过他们被视为“受项目影响人”时所难以想象的方式来改变他们的生活，而在后一种情况下，必须设法向他们提供一定程度的帮助，这样主体项目才可以继续进行。例如，在印度孟买城市交通项目下，居住在铁路沿线的贫民区居民在项目的帮助下成为城市住房合作社的住房所有者。孟买的部分房地产价格位居世界高位，在这样的城市，能成为城市住房合作社的一员是该市中产阶级居民所望尘莫及的。世界银行在巴西巴黑尔（Bahia）资助实施了一个灌溉项目。在该项目下，被征地人在分配灌溉土地时享受了优先待遇，他们因此成为项目的首批受益人。

将移民安置项目作为发展项目来实施，不仅可以帮助遭受项目不利影响的入口，而且可以更好地促进发展项目的顺利实施。移民安置问题未得到充分解决的项目，常常会由于移民的抵制而导致滞后。世行的经验表明，如果一个项目实施效率高并且向移民提供优厚的移民安置待遇，它所产生的额外经济效益要远大于提供移民援助所需的增量成本。因此，成功的移民安置工作也可以取得丰厚的经济效益。

多种因素可以造成人口的非自愿搬迁，包括地震、飓风和洪灾等自然灾害、战争和国内冲突等政治事件以及发展项目等。世界银行非自愿移民业务政策只适用于由发



展项目而引起的移民搬迁的相关问题。与其他因素相比，发展项目可以提供更多的方法和机制来帮助移民提高生活水平。由发展导致的搬迁为项目组在与移民协商的基础上系统地规划和实施移民项目提供了一个极佳的机遇，同时项目组也可以借此对资金、实施安排、监测以及申诉处理等作出充分规定。如果不能利用此类搬迁的巨大潜力来改善移民的生活，将会给发展进程带来高昂的机会成本。

在认识到成功实施的移民项目对发展的影响后，一些国家、政府和民营公司特意设计一些发展型项目，它们所采用的标准要高出恢复人们生活水平所需的最低标准。它们提供此类移民安置援助的理由是，更高的标准有助于实现移民社区的全面发展，并且这一全面发展可以节约资源，因为其他发展项目没有必要再面向该社区实施。由于发展机遇在若干年之后才有可能再次“降临”某个移民社区，因此，很有必要在移民项目中解决该社区的大部分需求问题。

鉴于基础设施项目普遍需要进行征地、搬迁和经济恢复，我们应将移民当作一个行业问题而不是一种外部影响来看待。例如，对道路建设而言，移民安置与工程设计同样不可或缺，因此，交通部门的工作人员应对二者给予同等重视。移民安置问题不单是一个在实施某个道路项目的过程中才需要解决的问题，而且应视为项目的组成部分。如果世行和借款人各部门的工作人员开始将移民安置问题当作一个核心行业问题来看待，那么移民工作的实施效果将会大大提高。

移民安置工作的必要性不再仅限于具有重大移民安置影响的大型基础设施项目，许多项目也需要进行小规模征地或将居民搬迁到几百米外的附近地方。一个横跨众多行政辖区的线形项目会给移民工作带来巨大的挑战。现在，越来越多的项目并不涉及征地或搬迁，但却限制人们使用法定公园和保护区。需要采取多种不同方式来应对此类限制对受影响人的生活所产生的影响。移民工作人员通过制定多种适用于不同情况的方式方法，以及时回应不断出现的移民形式所带来的挑战，而本书为我们提供了多种不同的方式方法。本书的作者们也意识到，要无一遗漏地对各种移民情况进行预测，并且对每一种情况都提供指导，几乎是不可能的事情。因此，本书并非一成不变，应根据移民工作人员的经验 and 新的研究成果进行定期更新。

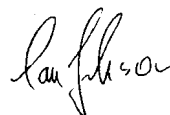
非自愿移民是发展进程中必不可少的且在过去被忽视的组成部分。移民安置工作的不成功通常由两方面的因素造成：（1）缺乏对这项工作的敏感意识；（2）对如何进行移民安置设计和实施缺乏业务上的指导。如今，各国政府都认识到了采取“开发性移民”这一方法以及使受项目影响人口受益于项目的必要性。过去的十年中，尽管对待移民安置工作的态度大为好转，但本书的宗旨是填补当前移民安置工作指南方面的空白。希望全球性实践可以受益于世行的经验教训，也希望本书不仅可以满足世行



项目的能力建设需求，还可以满足更广泛的非世行项目以及国家政策和机构的能力建设需求。通过帮助人们更好地规划和实施移民项目，本书将会给全世界发展项目移民的生活带来变化。

世界银行环境和社会可持续发展副行长

Ian Johnson



鸣 谢

本书编写协调组成员包括马宁德·吉尔 (Maninder Gill, 组长)、盖博生 (Dan Gibson)、拉尔斯·伦德 (Lars Lund)、瓦伦·范·维克林 (Warren Van Wicklin) 和戈登·埃博比 (Gordon Appleby)。世行于早些时候 (1996 ~ 1997 年) 为亚洲两个地区 (南亚地区及东亚和太平洋地区) 编写了《非自愿移民手册 (草案)》, 现有版本吸收了该草案的很多内容。当时, 编写组成员包括艾伦·沙恩戈德 (Ellen Schaengold, 组长)、盖博生、拉尔斯·伦德以及马宁德·吉尔。本书各章节分别由以下人员协助撰写或审阅: 娄·斯古拉 (Lou Scura, “自然资源管理和生物多样性项目中的移民安置”)、雷达尔·柯法姆 (Reidar Kvam, “线形项目中的移民安置工作”)、托森·阿里坎利 (Tosun Aricanli, “调查、监测与检查”)、普拉默德·阿格拉瓦尔 (Pramod Agrawal) 和玛利亚·克拉拉·梅佳 (Maria Clara Mejia) (“城市地区的移民安置工作”)、玛丽·朱蒂 (Mary Judd, “协商和参与”) 以及张朝华 (“费用、预算和筹资”)。以提意见或建议以及提供案例等形式为本书作出较大贡献的有普拉默德·阿格拉瓦尔、托森·阿里坎利、丹·阿龙森 (Dan Aronson)、约翰·布里斯科 (John Briscoe)、迈克尔·赛尼 (Michael Cernea)、查尔斯·狄·勒瓦 (Charles Di Leva)、卡洛斯·埃斯库德罗 (Carlos Escudero)、阿什拉夫·甘尼 (Ashraf Ghani)、丹·格罗斯 (Dan Gross)、斯科特·古甄海姆 (Scott Guggenheim)、史蒂恩·约根森 (Steen Jorgensen)、玛丽·朱蒂、雷达尔·柯法姆、史蒂文·林特纳 (Stephen Lintner)、阿里桑德罗·帕梅利 (Alessandro Palmieri)、I. U. B. 瑞狄 (I. U. B. Reddy)、撒尔曼·撒尔曼 (Salman Salman)、李·特拉维尔斯 (Lee Travers)、瓦伦·沃特尔斯 (Warren Waters) 以及张朝华。本书附录的选编工作由瓦伦·范·维克林完成, 莱莉·马凯 (Leili Makki) 协助为本书印刷版本和光盘 (CD) 版本选定了有参考价值的附录, 杰拉德·克鲁兹 (Gerardo Cruz) 协助以标准化格式对附录进行了编排。

对以上所有人员所作的贡献表示衷心感谢。



目 录

序	I
鸣谢	V
引言	1

第一部分 非自愿移民政策

第一章 业务政策 (OP4.12) 的范围	11
OP4.12 的范围	11
征地和限制利用保护区	12
“移民安置”和“移民”两个专用名词涵盖的范围	12
尽可能减少征地的政策目标与移民安置	13
OP4.12 何时生效, 何时仍具有效力	14
初始适用性	14
项目关账	15
世行项目与其他捐赠机构或国内项目之间的联系	16
哪些情况下 OP4.12 不适用	19
结构调整贷款	19
自然灾害、战争或内乱	20
间接经济影响	22
不利环境影响和其他不利社会经济影响	22
国家或区域资源管理项目	23
在公开市场上购买的项目用地	23
自愿移民	24
注解	26
第二章 移民安置文件与信息公开	28
移民安置规划	28



移民安置政策框架	29
移民安置程序框架	29
项目具体子项目的准备和实施	30
确定援助资格标准的选择	30
提高或恢复生计和生活水平措施的制定	30
潜在矛盾或申诉的解决	31
行政管理程序和法律程序	31
监测安排	31
信息发布	32

第三章 移民资格标准与权益单位	33
资格标准：土地所有权和影响的严重程度	33
土地所有权	34
影响的严重程度	35
无限制性地利用与其他财产	38
无限制性地利用或共同财产	38
住宅	39
企业	39
临时许可	40
临时性非自愿征用	40
合适的移民权益单位	42

第四章 补偿与收入恢复	45
重置成本的计算与应用	45
总体原则	46
土地重置成本	47
房屋和其他建筑物的重置成本	49
其他财产的重置成本	51
收入恢复替代方案：土地、现金和就业	52
创收财产置换的总体原则	53
以土地为基础的选择	54
现金补偿和恢复	56
就业式恢复	58
注解	59



第五章 弱势群体	60
贫困人口	61
妇女	63
少数民族	65
生活难以自理的人群	67
儿童	67
老年人	69
残疾人	69
不受国家土地补偿法保护的其他群体	70
没有土地所有权或使用权的人群	70
安置社区	72
安置后仍留在原籍的社区成员	74
注解	75

第二部分 移民规划与实施技术方案



第六章 移民安置规划与程序要求	79
项目周期每一阶段的准备工作要求	80
预识别	80
项目识别	84
项目质量提高审查	86
项目准备	88
预评估	91
项目决策会	92
项目评估	94
谈判	95
生效	95
检查	96
非常规程序：较晚发现移民安置必要性的情况	98
附件：安置点的选择、移民的搬迁及社区生活的组织	98
阶段1：选址标准	99
阶段2：可行性研究	99
阶段3：详细设计与土地购置	100
阶段4：最终设计与建设	100
移民的搬迁	100

社区生活的组织与支持服务	100
--------------------	-----

第七章 协商和参与 101

OP4. 12 关于协商和参与的论述	101
协商和参与的定义	102
参与的重要性	102
协商和参与过程中的一些问题	103
项目周期中的协商和参与	105
项目识别	105
项目准备	106
项目预评估	112
项目评估	112
项目实施	113
项目完成	115
世行在支持参与方面的作用	115
注解	116
附件：协商和参与矩阵表	117

第八章 收入水平的提高 123

OP4. 12 对相关内容的论述	123
业务上对收入恢复的定义	124
收入恢复过程中的问题	127
风险分析	130
收入恢复战略的设计	132
阶段1：现有收入来源分析	132
阶段2：经济现状调查和分析	133
阶段3：新机会的确定	134
土地置换式收入恢复	136
项目机会的战略利用	137
其他收入恢复战略	140
收入恢复计划报告和审查要求	141
收入恢复措施的监测和检查	142
附件：小额信贷可以用作收入恢复工具	145
小额信贷可以用作收入恢复战略	146
担保	146



信用	146
资格	146
在金融机构间推广有利于移民的做法	147
第九章 费用、预算和筹资	148
OP4. 12 对相关内容的论述	148
移民安置费用的分类和汇总	149
补偿费用	149
社区基础设施和服务费用	149
搬迁费用	150
安置点整理费用	150
收入恢复和改善的费用	150
管理费用	151
移民安置费用估算	151
规划费用	153
补偿费用	153
社区基础设施费用	153
搬迁和安置点整理费用	154
收入恢复或改善费用	155
管理费用	155
资金流财务安排和不可预见费	156
主要问题	156
移民安置政策框架的财务安排	158
针对收入恢复的财务安排	159
世行对移民安置费用的支付	159
注解	161
第十章 调查、监测和检查	162
OP4. 12 关于本章内容的论述	162
项目识别：征地评估	165
移民人口普查和财产登记	166
数据收集方式	167
人员配备	167
实地操作	168
数据与记录	168



移民安置规划的准备：社会经济分析	169
项目实施：监测	170
内部监测	173
外部监测	174
世行对移民项目的检查	175
检查	175
移民实施的早期检查	178
第十一章 规划与实施组织机构	180
OP4.12 对相关内容的论述	180
移民项目准备和规划的组织职责	181
征地评估	182
人口普查和社会经济调查	183
移民资格标准和移民权益	184
协商	184
安置点可行性研究	185
对收入提高措施的可行性研究及移民委员会的组建	185
实施	186
项目启动研讨会	187
机构部门设置	188
移民项目实施的组织机构模式	194
参与移民工作实施的组织机构对照清单	196
与地方政府的协调	196
监测与评价	197
内部监测	197
外部监测	198
培训与能力建设	198
注解	200
第十二章 移民安置规划的实施	201
实施前的准备工作	201
启动实施工作	202
补偿的支付	202
搬迁	202
移民安置工作进度与项目建设进度之间的联系	203