

主编 徐 乘

亚行贷款黄河防洪项目 国际咨询与培训

(下册)

执行主编 张俊峰 姚傑宝 解新芳 林斌文

YAHANG DAIKUAN
HUANGHE FANGHONG XIANGMU
GUOJI ZIXUN YU PEIXUN



黄河水利出版社

第九章 培训材料之三——移民管理

第一节 亚行移民政策和中国征地制度的改革

一、国际金融机构在中国不同行业中非自愿移民的经验^①

(一) 移民项目的行业划分

移民项目的行业划分,一般有以下几种划分形式:①根据项目所属的不同部门来划分:如公路、铁路、城建、能源等;②根据项目移民影响的形状及特点来划分:如水库(块状)、交通(线状)、城市等;③根据项目的移民实施做法来划分;④根据以上几种的组合来划分。我们在讨论世行项目移民划分时,通常用项目所属不同部门来划分。

(二) 中国不同行业移民的基本情况

按照世行的非自愿移民的定义,我们对国内不同行业移民做过一个估算。在1950~1989年的40年间移民总人数为3150万人,其中城建项目人数占首位,为1390万人,占44%;水库项目移民人数居第二位,为1020万人,占32%;交通项目移民人数占第三位,为740万人,占24%(表9-1)。进入20世纪90年代,全国平均每年移民人数较20世纪80年代增长很快,根据全国1995年建设项目造成耕地损失的数字以及全国城市房屋拆迁数字来测算(表9-2),20世纪90年代非自愿移民在城建行业为20世纪80年代的5~6倍,水库行业为20世纪80年代的3倍,交通行业为20世纪80年代的4倍左右。

表9-1 全国各行业移民人数的估算表(1950~1989年) (单位:百万人)

行业类型	1950~1959	1960~1969	1970~1979	1980~1989	总计
交通行业	2.5	0.9	2.7	1.3	7.4
水库行业	4.6	3.2	1.4	1.0	10.2
城建行业	1.5	1.3	2.6	8.5	13.9
总计	8.6	5.4	6.7	10.8	31.5

资料来源:世界银行“中国非自愿移民”,1993。

表9-2 中国非农项目建设造成耕地损失表(1995年)

行业类型	占用耕地数量(亩)	比例(%)
交通建设	526533	21.9
城镇建设	559798	23.3
工业及乡镇企业	639698	26.6
水库及水利建设	321807	13.4
农村个人建房及其他	360726	15.0

资料来源:国家土地管理局统计材料。

^①根据世界银行和亚洲开发银行咨询顾问宋幼宜提供的培训材料改编。

(三) 世行在中国贷款项目的移民情况统计(1987~1996年)

在这样的背景下,世行在中国的贷款项目移民数量也占了一定的规模。根据1994年世行移民大检查,世行在中国项目的移民数量大约占世行项目移民总人数的40%。根据一项统计,从1987年到1996年,世行在中国涉及移民的项目数量达到60个,其移民人数达到908846人。其中交通项目占第一位,一共有22个项目,占37%,移民人数有405000人,占45%;能源项目占第二位,有16个项目,占27%,移民人数有354648人,占全部移民人数的39%;城建项目占第三位,有13个项目,占22%,移民人数达到95740人,占11%(表9-3)。

表9-3 世行在中国贷款项目移民情况统计表(1987~1996年)

项目类型	移民人数	比例 (%)	1987~1992年 人数	比例 (%)	1993~1996年 人数	比例 (%)
农业项目	53405	6	26000	6	27405	5
能源项目	354648	39	136435	34	218213	43
城建项目	95740	11	35099	9	60641	12
交通项目	405053	45	202930	51	202123	40
总计	908846	100	400464	100	508382	100

(四) 世行介入中国移民的经历

从20世纪80年代初,中国正式成为世行的成员国以来,中国便开始不断增加利用世行贷款的规模,贷款数从零起步到20世纪90年代的每年30亿美元,已超过印度,成为世行最大借款国。这些世行贷款项目主要分布在能源、交通、农业和社会发展等领域。

在世行对中国的业务迅速发展的同时,世行项目准备中的一些做法、指南也开始随着项目、行业研究进入中国,并为国内同行所接受,这不仅包括传统项目的经济评估、财务分析,也包括对环境影响评价的标准和做法。例如1993年,在世行的介入下,财政部、计委、人民银行和国家环保局联合就国际金融组织、项目的环境影响评价的工作颁布了一个文件,同意基本上采用同世行标准相一致的分类方法,并规定各类项目的环评工作、要求和程序,基本上同国际做法接轨。

在非自愿移民的工作中,世行的介入也起了积极的作用。例如,在小浪底水电项目中,由于世行的参与和水利部的努力,使这一项目的移民工作无论从深度上、补偿标准上,以及安置机构的设置、经费安排上都比现行同类项目前进了一步,当然这种作用是逐步取得的。

世行介入国内的移民工作大体可分为两个阶段。第一阶段大致是从20世纪80年代中、后期开始,到1992年(世行对中国的非自愿移民行业报告的编制)。在这一阶段,世行在中国的项目中,重点是放在对一些大型水电项目移民工作的介入。而对大量其他领域的项目,有的也涉及一定规模的征地或拆迁,则介入较少,并没有像现在这样严格地按世行4.30指南,对每一个有征地安置的项目进行移民安置计划的审查,许多项目经理也

不要求国内项目单位准备移民安置行动计划,并将其作为整个项目准备的一部分。据统计,到1992年为止的36个涉及到征地拆迁的世行项目(影响人口为50万人),只有7~8个项目(大部分是大型水电项目)准备了移民安置计划,其他近30个项目都没有准备移民安置计划。而这些项目的项目经理也很少过问非自愿移民的问题。

世界银行和亚洲开发银行咨询顾问朱幼宣先生认为,这种现象是下述几个原因造成的。首先,世行内部在1991~1992年以前,在印度的Namada水库成为国际舆论注目的政治事件以前,世行虽然有很完善的非自愿移民指南,但并不是很严格执行这些指南,其间世行的移民专家由于人数少也是有选择地介入一些有大量移民项目的准备工作,并不是对所有项目进行移民方面的检查。在这样的情况下,世行对中国非自愿移民工作的介入主要是从水库项目开始的。例如,二滩、大广坝、岩滩、罗布格、水口等项目。从这些项目中,世行对中国的非自愿移民的工作有了一定的认识,而对其他行业的征地安置工作只涉及到个别几个项目。应该说世行对中国非自愿移民工作的认识,主要是从水库项目中得来的,而1992年世行中国局编制的中国非自愿移民的评价报告,就是在这样的认识基础上完成的。这一报告,反映了这一阶段世行对中国非自愿移民工作的一个普遍认识。

(五) 水利水电项目

应该说,世行官员对中国的移民政策、做法反映是很积极的。20世纪80年代,中国政府对过去30年的水库移民工作作了一个全面的检查,在总结过去经验教训的基础上,颁布了一系列新的法律法规,如《大型水利水电项目征地拆迁条例》,以保证水库移民得到妥善安置。这些法律法规一方面把对整个移民工作的认识提高到一个新的高度,规定了各级政府对移民工作的职责,提高了补偿标准并提出了开发性移民的总方针,另外,在移民安置计划的编制、审批过程中完善了各个阶段的技术要求、审批程度和实施中的管理体制,这些政策、做法在许多方面同世行4.30指南基本吻合,世行官员在同中国负责水库移民的政府机构、设计单位和地方各级政府的接触过程中,对中国的这一套水库移民的政策、法规、设计程度、详细的淹没调查、安置规划的编制和审批,以及有效的各级地方政府的实施能力留下深刻的印象,这些印象在世行当时做的几个项目评估报告和对中国移民的行业报告中都有所反映。

在审查当时这些水库项目时,世行专家提的比较多的意见主要集中在两个方面:一是如何更好地对整个移民费用进行估算,充分考虑物价上涨等不确定因素,以及移民工程的设计、实施管理等费用。因为中国的许多项目,特别是移民工程,在实施的过程中都反映出原来的费用估算偏低的问题,而且许多费用概算都是静态的,而在实施过程中要进行概预算调整往往要拖很长时间,而且得到许多主管部门的批准,这势必影响移民安置计划的顺利实施,甚至给移民的生活、生产恢复带来很大困难。另一方面的意见主要是要求在移民计划实施过程中(项目实施过程中)加强对移民进行独立的监测与评估,以保证移民安置计划的顺利实施,移民生活水平得以改善、恢复。世行的这一要求,对中国的地方政府、移民实施的单位来说,一开始很难接受。一方面,要开展对移民监测与评估,特别是邀请相对独立的设计单位,要花费一大笔经费;另一方面,地方政府认为移民是由政府负责,不愿意有其他机构对此进行监测、评估。结果对世行提出的这一要求迟迟不作出反应。

例如,在水口电站项目开展独立的监测评估工作,其合同拖了一年多才搞好;在大广坝项目中,监测评估工作在移民计划实施了3年后,在世行的不断督促下才刚刚开始。当然,经费上的考虑只是问题的一个方面,另外一个方面是国内现有的法规、规范缺乏对移民监测与评估的具体要求,同时也缺乏一支有经验的技术队伍,不少设计院也只是在接触世行项目的过程中,逐步开展这项工作。正是由于这种考虑,也使中国局在1992年的行业报告中,建议进行移民监测与评估的培训。这一工作,由于各方面原因,一直拖到1994年11月才正式开始,效果还是不错的。

(六) 交通、城建等项目

1. 第一阶段

对其他非水电项目的征地、移民工作,世行在1991~1992年中也介入了一些,并对个别已经实施的项目进行了检查,对世行专家来说,总的感觉是这两类项目的征地工作都是按1986年国家土地管理法和一些地方实施法规来做的,一般的补偿标准比大型水电项目要高。由于这类征地对每个村的影响相对较小,一般移民都仍在原村安置,生活水平的恢复改善都能得到保证。特别是城建项目,根据国内的有关拆迁条例,一般拆迁户都得到比他们原来住房好很多的新的成套公寓(住房面积和设施上),使他们居住水平有很大的改善。当然在这些非水电行业,由于没有像水电部门那样有一整套的编制移民规划的制度,世行官员发现,要花一定的时间才能使中国的项目单位理解并编制出符合世行要求的移民安置行动计划。

在这种情况下,世行中国局同经济发展学院一起用中文编写了一个如何编制移民安置计划的指南,并由财务部发文到各项目单位试行。当时,编写这一指南的目的是让项目单位能够更好地理解世行4.30指南,并按大致统一格式来编写移民安置计划,因为当时世行的项目官员所面临的问题是,大部分项目单位对世行4.30指南,以及移民安置计划的要求不是很清楚,因此编写的移民安置计划也是五花八门,很不规范,有的只有几张统计表,对世行4.30指南中提到的许多要求都没有涉及。通过这一指南,至少使大部分项目单位在编制移民安置计划时有章可循。事实证明,这一指南在试用的几年里起到了积极作用,当然,经过一段时间的试用后,也发现了一些问题。例如,在安置计划的要求中如何开展移民的社会经济调查缺乏详细交待,也没有包括在编制移民预算、补偿标准问题上的一些统一格式或范本等,所以对世行中国局与技术局来说,应该是对这一指南按实际需要修改的时候了。

总的来讲,在这第一阶段,世行在中国的非自愿移民工作从无到有,重点放在水电行业,对其他行业的移民情况也进行了解,他们对国内移民工作的认识主要是感性的,对规划中各过程的了解,总的看法是积极的。

2. 第二阶段

随着1991~1992年印度的Namada水库事件(其结果是世行停止对该项目的贷款,因为印度政府没有按世行的要求来做非自愿移民的安置工作),世行内部开始对非自愿移民的问题重视起来,要求在全行内对4.30指南的执行进行一次大检查。在1993年组织了一个专门的班子,对当时世行的所有涉及到非自愿移民的项目进行检查并编制出一个题为《移民与发展》的报告。在此报告中,对过去一段时间(1986年以后)世行在移民

方面的执行情况进行了总结。总的观点是,4.30 指南是好的,但世行并没有很好地贯彻这一指南,同其他国际组织相比,世行在这一方面的工作还是走在前面的。报告建议在今后的项目准备过程中,应更严格地执行 4.30 指南。由于各个管理阶层和大部分项目经理对这一问题的认识还有一个过程,报告建议在项目的各个审批环节加强对移民工作的审查,对所有非自愿移民的项目要求编制移民安置计划。在这样的背景下,世行对中国的非自愿移民工作的介入也开始增加了。

这种介入一方面反映在面上,现在几乎涉及到所有有征地安置的项目,无论是水库项目,还是交通、火电、城建项目,都有世行的移民专家参与,并对移民安置计划的编制提出严格的要求,甚至有些只涉及征用很少土地的项目,技术部门也要求项目经理对此做更进一步的工作,使他们对这些没有搬迁只有少量征地项目和征地数量、补偿政策有更好的了解,看看是否符合世行 4.30 指南的要求。

另外世行对中国移民工作介入程度的增加也反映在深度上,对有征地拆迁的项目不仅仅满足项目单位完成其征地安置计划,而对移民安置计划内容、落实等方面,提出更高、更具体的要求,在小浪底项目中,其移民安置规划的深度就比前面同类项目要进了一步。例如,对每一安置户实行了登记卡制度,特别在安置规划的编制过程中,对各个安置方案是否可行,对移民在安置后的收入是否能超过与起码维持到原来的水平做了大量的工作,包括对典型的安置户的农业收入做了详细的经济模型进行预测;对非农途径安置的各类企业也做了可行性的分析;并对安置点的建设,各生产安置方案进行了试点,以确定住房的补偿标准和基础设施的赔偿费用;另外对第一阶段的安置工作编制了更为详细的实施计划;并在移民的安置机构落实,对移民实施过程的监理、监测、统计、监督做了大量的工作(这些情况,在小浪底的经济介绍中都会提到)。按照水利部门移民专家的说法,小浪底在规划编制、设计阶段,比国内的一般做法要进了一步,更符合实施先于工程的要求。目前的趋势是将小浪底较为深入的要求逐渐扩大到其他的一些世行项目中,特别是水电项目。例如目前到了审批阶段的江雅水电站项目,移民安置计划基本上用的是小浪底的格式。

对大量非水电项目,世行对其移民安置计划的要求也越来越严,往往用对水库项目的做法来要求这些项目,另外也反映了这样一个现象,这就是随着世行参与程度的增加,对中国国内各类项目的征地、安置工作的逐步了解,也就开始提出越来越多的实施过程中可能出现的问题。而这些问题可能在头几年,特别是在世行移民安置计划准备指南中并没有特别明确的要求。

最近,通过对 10 个以上交通项目的移民工作的检查,世行了解到一些地方在实施过程中存在一些问题。例如,有些地方补偿标准不符合国家标准,有的即使符合国家标准也偏低,有些地方的劳力安置不能及时解决,不少地方政府如县、乡、村在支付补偿费时扣留了一部分等。鉴于这些情况,世行技术部门现在开始不再简单接受中国的补偿标准,而是要求提供其补偿标准是否能满足恢复原来水平的证据、说明。对有劳力安置的则要看是否有具体的落实时间表,另外对补偿费是否扣留的问题进行说明。这些变化也反映出世行 4.30 指南工作的不断深入。只要项目单位能够充分了解 4.30 指南的各项要求,系统地准备移民安置计划,就应该有条件来满足世行对移民计划的严格审查。也可以说,世行

在第一阶段由于对中国移民工作的肯定和信心而采取的一些做法正在被一种更严格按其内部贷款的审批程序、对所有移民安置计划进行严格审查的做法所代替。

这里一个重要的背景是世行内部对移民工作重视的程度不断增加,在1992年的移民大检查以后,现在世行法律部门基本上将4.30指南当做百分之百遵守的内部法规,在项目的准备周期中,对移民计划是否按时完成,是否在内容上完全符合4.30指南的要求,世行的法律和技术部门都要进行更严格的审查,这也意味着以前一些移民工作中的灵活做法也逐渐被淘汰。

这种趋势同世行内部另外两项新的变化有关:一个信息公开化的要求,按国际非官方机构的要求,世行在1993年就通过世行内部信息公开化的导则,要求对项目有关的主要文件,例如(项目评估报告)环境影响报告和移民安置计划,都要向当地居民公布,并对国际非官方组织公开。这一变化使世行内部对这些文件是否按世行指南的要求编制非常关心。另一变化是在世行内部成立了一个检查机构,一旦接到受影响的人、社会团体对项目可能由于没有执行世行的有关规定面对当地人民带来不良的影响而进行的投诉,如果这一投诉被认为有一定根据,则世行会要求这一独立的检查机构对此进行调查,并提出相应的处理意见,为了避免项目遭到投诉,或在被投诉后,有足够的证据表明在准备过程中是按世行的要求做的,今后世行的技术部门、法律部门和项目部门会更加严格地执行世行的所有指南,特别是有关环保、移民和少数民族的指南。这也意味着项目单位要更严密地准备其移民安置计划、环评影响报告和少数民族的规划,落实每一项要求,以便通过世行的审查,使移民尽快恢复到原来的生活水平。

(七) 对中国三大类型移民的看法

以下简单介绍一下朱幼宜先生所了解的世行对中国三大类型的移民的看法。

1. 水电项目(水库)

估计小浪底水电项目的经验,在将来一段时间内将作为水库移民的参考模式,从大的项目安排上,如主体工程同移民为两个项目,移民安置规划的深度和补偿标准等都会影响未来的一些大型水利项目的进行,所以如何就小浪底的经验总结出一套切实可行的移民规划、编制、实施规范(对目前的设计规范中不适应的部分进行修改,更好地同世行的要求进行接轨),例如移民设计的深度,实施规划编制的时间、补偿的标准、试验区的做法、移民监测监理的安排等一系列方面,这对目前正在准备的水库项目都是有好处的。

同水库移民密切相关的另一个问题是世行对项目影响到的少数民族的政策。这方面的指南是4.20,目前正在修订。由于中国大部分的水电项目都位于边远山区、少数民族相对集中的地方,所以在移民安置计划中,对项目影响的少数民族地区要特别注意,按照目前世行的有关要求如项目的影响涉及到当地少数民族时,应该编制少数民族地区的发展计划,对少数民族地区的经济发展,同时对他们文化、习俗的保护提出具体的意见,首先是避免对这样敏感的地区进行非自愿移民。

总的来讲,水库移民主要面临下面的几个问题。

(1) 难度大,补偿标准相对较低。

(2) 移民安置计划的深度往往做得不够,提出来的规划都还不具备可操作性。由于实施规划由地方移民部门来搞,可能到了实施阶段,许多情况都会发生变化,原先的规划

就很难实施。也就是说,规划阶段同实施阶段没有很好的衔接。

(3)在移民规划的过程中,往往重移民安置中的工程设计、实施,轻移民的社会经济情况的调查、社会经济组织的建立和有系统的社会参与,这对移民安置计划的可行性,以及移民的生产生活水平改善都有不利的影响。

(4)最后一点,在整个移民工程的监测与监理工作中,从1994年10月成都移民监测与评估研讨班的情况来看,目前中国的有关主管部门已认识到这一问题的重要性,这里需要提出,监理主要是对移民计划的进度、移民工程的质量、资金使用情况进行监督、检查,而监测与评估则是对移民在搬迁后的社会经济状况进行评价。一套完整的移民监测、监理制度对移民计划的顺利实施有重要意义。

2. 交通项目

同水库项目相比,交通项目的征地影响要小得多,而且搬迁大都仍在本村完成,但并不是说交通项目征地安置没有问题。这里最主要的问题有两个:第一,各项补偿、安置的政策是否符合国家的政策和世行4.30指南的要求,保证移民收入和生活水平的恢复;第二,各项补偿安置政策是否能及时兑现。最近世行搞的交通项目移民大检查也是围绕这样的问题来开展的。在这次调查中,考察团逐级了解某一项目征地安置的标准、补偿协议的签订、补偿费用的落实和移民是否恢复原来的生活收入水平等问题。结果10个项目中,5个项目的征地安置相对满意(评为1),5个项目有问题(评为2),需要采取进一步的弥补措施。从这次检查中,反映出一些在交通项目的征地拆迁中普遍存在的一些问题,主要是:①补偿标准。项目单位大都没有就补偿标准的确定是否满足移民要求进行过调查,也没有同当地的村民们协商、征求意见。②一般都没有在预算中考虑物价上涨因素。③虽然所有项目都对征地、搬迁进行详细调查登记,但没有一个项目对项目受影响的人的社会经济情况、收入水平进行基底调查。④乡和村政府经常扣留部分补偿金额。⑤另外对补偿金的支付,项目也缺乏有效的监测。⑥一般对搬迁户给出建房搬迁的时间很短,对他们也不提供搬迁运输费用或过渡租金,即使提供租金也是非常低的。⑦在乡镇企业不发达的地区,劳力安置往往拖很长的时间。⑧几乎所有项目的征地补偿费用都比原计划大大增加,不少项目增加了2~3倍。⑨在征地过程中,一般在制定安置标准时都没有同所在的乡、村进行协商征求意见。

对这类项目单位来说,目前的征地安置程序实际上不利于他们编制好移民安置行动计划。这是由于这些征地、调查与协议、落实安置等活动都是由各级地方土地管理部门来做的,而项目单位往往不涉及,只是同所在市或县委签订了一个总的安置包干合同。所以,为了更好地做好这一工作,项目单位应该组织一个由当地土地管理部门、地方政府人员参加的征地拆迁班子。另外在编制移民安置计划过程中,应该用一套完整的分析方法,来代替机械式地套用各项政策,对每一环节,如安置标准方案的确定,都以调查研究为基础,现有法律为依据,并通过同移民和当地政府协商来取得。在实施上,考虑到每一环节,切实为移民设身处地的考虑。最后交通部门的中央主管部门,也应该参考水电系统的经验,研究如何改变目前的设计规范、程序,把移民工作的调查、准备纳入到项目的审批程序中,以便更好地同世行项目接轨。另外也有必要针对所有的征地项目建立一支指导移民安置计划编制落实的专业队伍,以提高项目在这方面的效率。

3. 城建项目

同前面这两类项目相比,城建项目在中国的移民中占了相当大的部分。对世行来说,在其贷款项目中,城建项目的移民也呈现出快速增加的趋势。但世行在中国的贷款项目中,城建项目移民的数量相对还比较少。今后随着城建、环保项目的增加,所涉及到的移民数量还会大大增加。在前一段的城建项目中,世行对这方面的移民记录还是相当满意的。这一点在对中国的非自愿移民的评价报告中都有所反映,主要是在前一段改革初期,城市拆迁安置的标准比较高,问题也比较少,一般来说,城市移民主要是搬迁,并不影响他们的就业问题,一般的做法是给拆迁户提供新的成套住宅,而他们原来的住房往往是破旧不堪的,所以对广大拆迁户来说,拆迁安置给他们提供了改善居住水平的难得的好机会。尽管距离可能要远一些,但大部分拆迁户还是很满意的。对中国国内项目单位来说,由于不熟悉进行的程序,编制移民安置计划往往要花很长的时间,特别是那些涉及几个城市的城建项目,由于没有一个统一机构来做这项工作,使得这一工作就更为困难。

为了改变这一情况,前面对交通项目提的一些建议,也同样适用于城建项目。一方面,项目单位应组织一个得力的班子,由负责拆迁、征地等相关部门的官员参加,自始至终参加整个移民安置过程,从调查拆迁人数,签订补偿协议,一直到落实安置。另一方面,也应建立一支能够对各世行项目单位的移民工作进行业务培训、指导的专业队伍,以提高移民安置水平。

近几年来,随着土地市场的发展、改革的深入,在城市征地拆迁中也出现了一些比较复杂的情况。要处理好这些情况,也不像以前那样容易了。城建项目的移民,由于所征用的土地性质不同,可分为两大类:一类是建成区的拆迁,另一类是城郊对集体所有农田的征用,而这些新的情况,在这两类征地中都有不同的存在。

在建成区的拆迁中出现的新情况有:①流动人口;②个体商业、企业;③各类企业、机关,二次征地;④劳力安置;⑤交通距离和费用。

在郊区征地中出现的新情况有:①征地费用越来越高;②劳动力安置越来越困难;③养老问题、农转非问题;④土地返还的要求。

(八) 亚行介入中国移民的经历

亚行的非自愿移民政策于1995年形成。其政策的主要内容基本上是依照世行的非自愿移民政策而制定的。在此之前,亚行基本上是参照世行的移民政策。但是,由于亚行内部移民官员缺乏以及对移民政策缺乏了解,移民工作在项目准备期间并没有作为一项重要内容来做,一直到1998年以后,移民安置计划才逐渐变成亚行项目准备的一个重要组成部分。例如,根据亚行的统计资料,在1996年以前所准备的贷款项目中,只有28%涉及征地的项目编制了移民安置计划,没有一个项目的移民安置计划的摘要列入向亚行行长提交的项目建议报告中(RRP)。这一比例在1996~1998年提高到28%,有34%涉及移民的项目准备了移民安置计划。到了1998~2000年间,编制移民安置计划的项目增加到了64%,另外有67%的项目在行长建议报告中包括了移民安置计划摘要。2000年以后,几乎所有涉及移民的项目都按要求编制了移民安置计划。

根据亚行移民官员的一个粗略统计,在1994~2000年间,亚行向101个涉及征地移民的项目提供贷款,受到项目影响的人口超过100万,其中对60万人实行非自愿移民安

置。大多数移民是由交通、能源和水库项目引起的。其中无论是项目数量还是移民数量,中国均占多数。这同对中国贷款项目的数量以及中国人口密度有很大关系。进入 20 世纪 90 年代后,随着建设规模的不断扩大,征地数量迅速增加,因征地失去土地的农民数量亦有所增加,与此同时,城市房屋拆迁和拆迁户数量增加迅速。以 1995 年征地情况为例,由于建设项目征用耕地达到 241 万亩,其中 22% 为交通项目、23% 为城市项目、13% 为水库和灌溉项目、27% 为工业发展项目。如果按每征一亩耕地影响一位失地农民来计算,241 万人受影响,大大超过 20 世纪 80 年代水平。与此同时,在城市项目中,近 10 年发生的建筑物拆除和迁移数量比上一个 10 年增加了几倍。

亚行对中国移民的介入起始于 1996 年,1998 年以后进入正轨。在 1998 年后,所有亚行贷款的项目,不论是哪个行业均要求准备移民安置计划,移民安置计划的摘要列入大部分行长建议报告中。2000 年开始,几乎对所有基础设施项目的 PPTA(项目准备援授)都提出移民规划要求。随着对中国移民政策了解的逐步深入,亚行对 RRP 报告的内容的要求逐步细化,移民安置监测和检查正逐步加强;另外,亚行将继续向中国就移民政策的完善和能力的加强提供技术援助。

二、世界银行非自愿移民政策和操作指南

(一) 非自愿移民政策^①

(1) 世界银行^②(以下简称世行)过去的经验表明,发展项目中的非自愿移民不仅没有缓解,反而常常导致了严重的经济、社会和环境风险。如:生产体系解体;人们失去生产资料或收入来源,面临贫困的威胁;人们搬迁到其生产技术可能不太适用而且资源的竞争加剧的环境中;社区团体和社会网络力量削弱;亲族被疏散;文化特性、传统权威及互助的可能性减小或丧失。因此,本政策包括说明和减少产生以上贫困风险的保障措施。

政策目标

(2) 如果不精心计划并采取适当措施,非自愿移民可能会造成长期的严重困难、贫穷和对环境的破坏。因而,世界银行非自愿移民政策的目标如下:①探讨一切可行的项目设计方案,以尽可能避免或减少非自愿移民^③。②如果移民不可避免,移民活动应作为可持续发展方案来构思和执行。应提供充分的资金,使移民能够分享项目的效益。应与移民^④进行认真的协商,使他们有机会参与移民安置方案的规划和实施。③应帮助移民

①世界银行业务手册 OP 4.12, 业务政策, 2001 年 12 月。

②“世行”包括国际开发协会;“贷款”包括信贷、担保、项目准备基金(PPF)中的预付款以及赠款;“项目”包括④可调整规划贷款;⑤学习与创新贷款;⑥项目准备基金和机构发展基金(IDF)(如果项目中包括投资活动);⑦全球环境基金和蒙特利尔议定书项下的赠款(世行作为实施/执行机构);⑧其他捐助者提供的、由世行经管的赠款或贷款。“项目”一词不包括正在进行调整的方案。在任何需要的情况下,“借款方”还包括担保人或项目实施机构。

③在为世行援助的项目制订移民方案时,应考虑到其他相关的世行政策。这些政策包括业务政策 OP 4.01《环境评估》、业务政策 OP 4.04《自然栖息地》、业务政策 OP 4.11《文物》,以及业务导则 OD 4.20《少数民族》。

④“移民”一词指受到本项业务政策第 3 段中所述的任何一种条件影响的人。

努力提高生计和生活水平,至少使其真正恢复到搬迁前或项目开始前的较高水平^①。

涉及的影响

(3) 此项政策涉及的政治经济影响^②既起因于世行援助的投资项目^③,同时也是由下列因素造成的:①强制性^④地征用土地^⑤,导致④搬迁或丧失住所;⑤失去资产或获取资产的渠道;⑥丧失收入来源或谋生手段,无论受影响的人是否必须迁至它处。②强制性限制利用法定公园和保护区^⑥,从而对移民的生活造成不利的影响。

(4) 此项政策适用于导致非自愿移民的所有项目内容,无论其资金来源如何,它还适用于造成非自愿移民的其他活动,这些活动据世行判断:①与世行援助的项目有直接且重大的关系;②对于实现项目文件中规定的目标是必要的;③与项目或计划与项目同期开展。

(5) 有关本政策的应用和范围,由移民安置委员会负责解释^⑦。

要求的措施

(6) 为了解决本政策第(3)①段中提到的影响问题,借款方应编制一份移民安置规划或移民安置政策框架(见第(25)~(30)段),其中涵盖以下内容:①移民安置规划或移民安置政策框架采取相应措施,确保移民:④被告知自己在移民安置问题上的选择权和其他权利;⑤了解技术上和经济上的可行的方案,参与协商,并享有选择的机会;⑥按全部重置成本^⑧,获得迅速有效的补偿,以抵消由项目造成的直接财产损失^⑨。②如果影响包括搬迁,则移民安置规划或移民安置政策框架应采取相应措施,确保移民:④在搬迁期间获得帮助(如搬迁补贴);⑤获得住房或宅基地,或根据要求获得农业生产场所。农业生产场

①帮助处于第(3)②段所述情况下的移民提高或恢复生活水平时,应该维护公园和保护区的可持续发展。

②出现不利的间接的社会或经济影响时,对于借款方而言较好的做法是进行社会评估并采取措施尽可能减小和缓解经济和社会的不利影响,尤其是对贫困和脆弱群体的影响。其他并非因征用土地而致的环境、社会和经济影响,可以通过环境评估和其他项目报告文件予以确认并解决。

③本政策不适用于社区项目中对自然资源使用的限制,即使用资源的社区自行决定限制使用这些资源,但前提是经过符合世行要求的评估,确认社区决策过程充分完全,并且如果出现任何不利于社区中弱势成员的影响,能够制定消除这些影响的相应措施。这项政策还不包括自然灾害、战争或内乱的难民(见业务政策/世行程序 OP/BP 8.50,《紧急恢复援助》)。

④本政策中,“强制性”(或“非自愿”)指未征得移民同意或未给予其选择的机会即可采取的行动。

⑤“土地”包括任何在土地上生长的或是长期附着于土地的东西,如建筑物和庄稼。本政策不适用于国家或区域一级为提高自然资源可持续性而制定的自然资源法规,例如流域管理、地下水管理、渔业管理等。本政策还不适用于土地所有权项目中私人各方的争议,但是对于借款方而言,较好的做法是开展社会评价,实施措施尽可能减少并消除不利的社会影响,尤其是对贫困和脆弱人群造成的影响。

⑥本政策中,强制性限制使用包括限制生活在公园或保护区之外的人或在项目实施期间和实施以后将继续生活在公园和保护区中的人使用的资源。如果项目包括建立新公园和保护区,丧失了居所、土地或其他财产的人属于第(3)①段所述情况之列。

⑦《移民手册》(即将出版)为工作人员提供政策执行方面的良好做法。

⑧“重置成本”是财产的估价方法,用于确定重置所损失的财产和支付交易费用所需的金额。在使用该估价方法时,不应考虑建筑和财产的折旧。对于不易估价或用现金赔偿的损失(例如,享受公共服务,获取客户和供货商;或利用渔、牧、林区),尽力使移民能够享有同等的、在文化上可接受的资源并获得收益的机会。如果本国法律不能达到全额重置成本的补偿水平,则除去本国法律所规定的赔偿外,还应采取其他必要措施,以达到重置成本的水平,此类额外援助有别于第(6)段款项中提到的移民援助。

⑨如果征用财产的剩余部分在经济上不可再用,应按照征用全部财产的标准提供补偿和援助。

所的生产潜力、位置优势及其他综合因素应至少和原场所的有利条件相当^①。③为实现本政策目标,移民安置规划或移民安置政策框架还应在必要的时候采取相应措施,确保移民:④搬迁后,根据恢复生计和生活水平可能需要的时间,合理估算出过渡期,在此过渡期内获得帮助^②;⑤除第(6)①段中提到的补偿措施外,还可获得诸如整地、信贷、培训或就业方面的发展援助。

(7)在涉及强制性地限制使用法定公园和保护区的项目中(见第(3)段),为决定限制的性质以及采取何种必要措施消减不利影响,应由移民参与项目设计和实施。在这种情况下,借款方编制一份世行认可的程序框架,说明参与过程,内容包括:①制定并实施项目的具体组成部分;②确定符合移民资格的标准;③明确相应措施,帮助移民努力改善其生活,或者至少恢复到以前的水平(按实际价值计算),同时保持公园或保护区的可持续性;④解决与移民有关的潜在冲突。

程序框架还应包括对实施和监测的具体安排。

(8)为实现本政策目标,应该特别关注移民中弱势群体的需要,尤其是那些处于贫困线以下的人、没有土地的人、老年人、妇女、儿童、少数民族^③,或是可能不会受到国家土地补偿法规保护的人。

(9)世行的经验表明依附于土地、具有传统生产方式的少数民族的移民问题尤其复杂,移民活动可能对他们的身份特征和文化延续造成严重的不利影响。因此,世行需要弄清楚借款方是否探寻了所有可行的项目设计方案,以避免这些群体的实际迁移。如果迁移无法避免,应为这些群体制定出依土安置的战略(见第(11)段),这一战略要在协商的基础上制定,并符合他们的文化特征。

(10)为了确保必要的移民安置措施落实以前不会发生搬迁或限制使用资源、资产的情况,移民活动的实施需要和项目投资环节的实施相联系。对本政策第(3)①段提到的影响,其措施包括在搬迁之前提供补偿和搬迁所需要的帮助,并在需要时准备和提供设施齐全的移民安置场所。需要指出的是,征用土地和相关财产只有在支付补偿金,需要的话,提供安置场所和搬迁补贴之后,方可进行。对本政策第(3)②段提到的影响,其措施则应作为项目的一部分,按项目行动计划的要求来实施(见第(30)段)。

(11)对于靠土地为生的移民,应当优先考虑依土安置战略。这些战略包括将移民安置在公共土地或为安置移民而收购的私人土地上。无论什么时候提供替换土地,向移民提供土地的生产潜力、位置优势和其他综合因素至少应该等同于征收土地前的有利条件。如果移民并没有将获取土地作为优先考虑的方案,如果提供的土地将对公园或保护区的可持续性造成不利的影响^④,或者无法按照合理的价格获取足够的土地,除土地和其他财产损失的现金补偿外,还应另行提供以就业或自谋生计机会为主的离土安置方案。如果缺乏充足的土地,应当按照世行的要求予以说明并写入文件。

①替换的财产应做好使用权的安排。提供替换的住宅、宅基地、商用房屋和农用场所的费用可由相应财产损失应付的全部或部分补偿金中抵消。

②此种帮助可采取的形式有短期工作、生活补贴、工资保留或类似的安排。

③见业务守则 OD 4.20《少数民族》。

④见业务政策 OP 4.04《自然栖息地》。

(12)为财产损失支付现金补偿可能适用的条件为:①依附土地为生,但是项目所征用的土地只是受损财产的一小部分^①,剩余部分在经济上能够维持;②存在活跃的土地、住房和劳动市场,移民利用这类市场,土地和住房的供应充足;③不依附土地为生。现金补偿足以达到以当地市场的全额重置成本补偿损失的土地和其他财产的水平。

(13)对本政策第3①段提到的影响问题,世行还提出下列要求:①向移民及其社区,及接纳他们的安置社区提供及时、相关的信息,就移民安置方案与他们进行协商,并向他们提供参与规划、实施和监测移民安置的机会。为这些群体建立相应的、便利的申诉机制。②在新的移民安置地点或安置社区,提供必要的基础设施和公共服务,以便改善、恢复或保持移民和安置社区原有的设施利用程度和服务水平。提供可替代的或类似的资源,以便弥补可供使用的社区资源的损失(如渔区、牧区、燃料或草料)。③根据移民的选择建立与新环境相适应的社区组织模式。要尽可能保存移民以及安置社区现有的社会和文化体制,尊重移民关于是否愿意迁至现有社区和人群中的意见。

获取补偿的资格^②

(14)一旦确定项目有必要进行非自愿移民,借款方需进行人口普查,确认将受到项目影响的人员,决定哪些人员有资格接受帮助,并防止无此资格的人员涌入。借款方还要按照世行的要求制订一项程序,以便确定移民获取补偿和其他帮助的标准。该程序包括向受影响群众和社区、地方当局以及在适当情况下向非政府组织(NGO)进行有意义协商的条款,并规定申诉机制。

(15)补偿资格标准。移民可以划分为以下3种:①对土地拥有正式的合法权利的人(包括国家法律认可的一贯的和传统的权利);②在普查开始时对土地并不拥有正式的合法权利,但是对该幅土地或财产提出要求的人——这类要求为国家法律所认可,或通过移民安置规划中确认的过程可以得到认可^③;③那些对他们占据的土地没有被认可的合法权利或要求的人。

(16)情况属于第(15)①和②段的人,根据第(6)段获得丧失土地的补偿和其他帮助。情况属于第(15)③段的人,可获得移民安置援助^④以代替对他们所占据土地的补偿,以及为实现这项政策中制定的目标而提供的其他必要帮助,前提是他们对项目区域土地的占据早于借款方规定的而世行也接受的一个截止日期^⑤。在截止日期之后侵占该区域的人无权获取赔偿或任何形式的移民安置援助。第(15)段中涉及的所有人都能获取土地以外的财产损失补偿。

移民安置规划的制定、实施和监测

(17)为实现本政策规定的目标,要根据项目类型编制使用不同的移民安置文件:

①作为一项通则,这适用于征用土地不足全部生产面积的20%的情况。

②第(13)~(15)段不适用于本项政策第(3)②段中谈到的影响,第(3)②段中的移民资格标准应列入程序框架(见第(7)、第(30)段)。

③这些要求会因顶风占有、持续占有政府未追回(即政府默许)的公有土地、或因传统法律和习惯用法而产生。

④移民安置援助根据相应情况包括土地、资产、现金、就业等方面的帮助。

⑤通常情况下,截止日期即是普查开始的日期。截止日期也可以是普查开始前项目地区划定的时间,前提是有关项目地区的情况在普查前已广为传播,并且能在项目地区划分以后继续系统地宣传,以防止外人涌入。

①除非另有规定,否则所有会引发非自愿移民的项目都需要编制移民安置规划或简要移民安置规划;②除非另有规定,否则第(26)~(30)段中提到的所有可能会引发非自愿移民的项目都需要编制移民安置政策框架;③根据第(3)②段,涉及限制资源、资产使用的项目需要编制程序框架(见第(31)段)。

(18)借款方负责根据本政策编制、实施并监测相应的移民安置规划、移民安置政策框架或程序框架(移民安置文件)。移民安置文件表明实现本政策目标的战略,并涉及拟议的移民安置的所有方面。世行是否参与某个项目,关键的决定因素即是借款方是否保证并有能力圆满完成移民安置工作。

(19)移民安置规划包括早期筛选、主要问题的范围界定、移民安置文件的选择以及准备移民项目或子项目所需的信息。移民安置文件的范围和详略程度依据移民的规模和复杂程度而有所不同。在准备移民项目时,借款方应征得适当的社会、技术和法律专业人士、相关的社区组织和非政府组织的协助^①。借款方在较早阶段将有关项目的移民情况告知于可能的移民,并在项目设计中考虑他们的意见。

(20)为实现项目目标,需要开展的移民活动的所有费用应计入项目的总成本。移民成本或其他项目活动成本一样是针对项目的经济效益而言,移民的任何净效益(对比“无项目”的情况)都应加入项目的各项效益中。项目中的移民部分或独立的移民项目不必在经济上具有可行性,但须考虑成本效益。

(21)借款方确保项目实施计划与移民安置文件内容完全相符。

(22)作为涉及移民的项目的评估条件,借款方向世行提供与本政策相符的相关移民安置文件草案,并在移民和地方非政府组织可方便通达的地方发放,其格式、风格和语言应易于被他们所理解。世行确定该文件为项目评估提供了充分的基础之后,通过它的公共信息中心将其公开。世行批准了最终版本的移民安置文件之后,世行和借款方以同样的方式再次将其公开^②。

(23)项目的法律协议中规定借款方有义务执行移民安置文件,并及时向世行报告移民实施的进展情况。

(24)借款方负责对移民安置文件中规定的活动进行充分的监测和评价。世行定期督导移民活动的实施,以确定其是否和移民安置文件内容相符。在项目结束时,借款方进行评价以确定移民安置文件中的目标是否实现。评价应考虑本底调查时的情况以及对移民实施的监测结果。如果评价表明移民目标可能尚未达到,借款方应提议世行认可的后续措施,以便世行继续其督导工作。

移民安置文件

移民安置规划

①对于高风险或有争议的项目,或者是涉及重大而复杂的移民活动的项目,借款方通常应该聘用由国际知名的移民专家组成的独立咨询小组,在与移民活动相关的各个方面开展咨询。会议的规模、作用和召开时间应取决于移民活动的复杂程度。如果根据业务政策 OP 4.01《环境影响评价》成立独立技术咨询小组,移民专家小组可以是环境专家小组成员的一部分。

②详细的公开程序见世行程序 BP17.50《业务信息公开》。

(25)符合本政策的移民安置规划草案是评估第(17)①段所提到的项目的前提条件^①。如果对整个移民群体的影响较轻^②,或者移民人数不足200人,可以同借款方签订一份简要的移民安置规划。信息公开程序见第(22)段的规定。

移民安置政策框架

(26)对于可能涉及非自愿移民的行业贷款活动,世行要求项目执行机构筛选由世行资助的子项目,并确认其是否符合本业务政策。为此,借款方在评估以前提交一份符合本政策的移民安置政策框架。如果情况允许,该政策框架还应估算移民的总人数和移民所需的总费用。

(27)对于可能涉及非自愿移民的中间金融贷款活动,世行要求金融中介(FI)筛选将由世行融资的子项目,并确认其是否符合本业务政策。为此,世行要求在评估前由借款方或金融中介向世行提供一份与本项政策相符的移民安置政策框架。另外,政策框架包括评估负责各个子项目融资的金融中介的机构能力和程序。如果根据世行的评估,金融中介融资的子项目预计没有移民,则无需提供移民安置政策框架。相反,如果子项目涉及移民,法律协议则规定金融中介有义务从可能的分贷借款人处获取一份符合本政策的移民安置规划。对于所有涉及移民的子项目,世行在同意提供资助前要评估该子项目的移民安置规划。

(28)对于其他可能涉及非自愿移民并且含有多个子项目的世行援助项目^③,世行要求借款方在项目评估前向其提交一份符合本政策的移民安置规划草案,除非由于项目或某个子项目或多个子项目的性质和设计的缘故:①子项目的影响区域无法确定;②影响区域已知,但无法确定精确的位置。在这些情况下,借款方在评估前提交一份与本政策相符的移民安置政策框架。其他不属于以上情况的子项目,要求在评估前提交一份符合本政策的移民安置规划。

(29)对于第(26)、(27)或第(28)段提到的项目,如果各子项目涉及移民,世行在同意资助子项目前要求借款方提交一份满意的移民安置规划,或与政策框架的规定相一致的简要移民安置规划,供世行审批。

(30)对于第(26)~(28)段提到的项目,世行可能会以书面的形式同意,由项目执行机构、政府负责机构或金融中介批准子项目的移民安置规划(世行可不审查该规划),但前提条件是该机构已显示出充分的机构能力,能够胜任对移民安置规划审查工作,同时确保其符合本政策。项目的法律协议中规定了该类委托以及在该机构批准的移民安置规划不符合世行政策的情况下采取的补救措施。在所有这些情况下,移民安置规划的实施都须接受世行的事后审查。

程序框架

(31)对于涉及第(3)②段所述的资源、资产使用限制的项目,借款方向世行提供一份

①这项要求在极其不寻常的情况(例如紧急恢复行动),经世行批准可能允许有所例外(见世行程序BP 4.12,第(8)段)。在这种情况下,作为管理层批准的条件,借款方必须制订移民安置规划的日程表和预算。

②如果受影响的人不需搬迁,且生产资料的损失不足10%,则影响视为“较轻”。

③在本段中,“子项目”包括构成项目的内容及分项内容。

符合本项政策相关规定的程序框架草案,以此作为评估的前提条件。另外,在项目实施期间和在施加限制之前,借款方编制一份世行认可的行动计划,说明为帮助移民而采取的具体措施及其执行办法。行动计划可采取为项目编制的自然资源管理计划的形式。

为借款方提供的援助

(32) 为了推动本政策的目标,经借款方请求,世行可以通过提供以下援助来支持借款方和其他相关单位:①评估和加强国家、区域或部门一级的移民政策、战略、法律框架和具体计划;②提供技术援助资金,用于提高移民负责部门或受影响人更有效地参与移民行动的能力;③提供技术援助资金,用于制订移民政策、战略和具体计划,并用于移民行动的实施、监测和评价以及资助移民投资所需的费用。

(33) 世行可为主体投资项目中需要移民搬迁的项目内容提供资助。世行也可为独立的移民项目提供资助,条件是该项目与另一引起移民的投资项目同时进行,并且在项目的法律文件中存在交叉的内容界定。世行即使没有为涉及移民的投资主体项目筹资,也可以为移民活动提供资金。

(34) 世行不支付现金补偿和其他以现金支付的移民援助,或土地的费用(包括购买土地的补偿金)。但是,世行可以为和移民活动相关的土地改良提供资金。

(二) 非自愿移民业务政策附件 A: 非自愿移民安置文件^①

(1) 根据《非自愿移民政策》的要求,对移民安置规划、简要移民安置规划、移民安置政策框架和移民安置程序框架等文件的具体要求分别进行了描述。

移民安置规划

(2) 移民安置规划的广度和深度可根据移民安置的规模与复杂程度而各不相同。该规划的制定要依据翔实可靠的基础资料。如:①拟议中的移民规模和由于移民而引起的搬迁安置对移民的影响,以及对其他社团所产生的不利影响;②与移民安置相关的各种法律条款。当任何一项内容与项目情况不相关时,要在移民安置规划中注明。

(3) 项目描述。指项目的总体描述和项目区域的鉴别。

(4) 潜在的影响。对下列各项进行鉴别:①导致移民的项目组成部分或项目活动;②该项目组成部分或项目活动的影响区域;③为避免或减少移民而考虑的替代方案;④在项目实施阶段为尽可能减少移民而建立的管理机制。

(5) 目标。指移民安置规划的主要目标。

(6) 社会经济调查。指在项目准备初期进行社会经济调查,并邀请可能受到项目影响的人参加。社会经济调查报告应包含如下内容:①人口调查结果,其中须含:影响地区当前的居住人口情况。这将作为移民安置规划设计的依据,人口调查以后迁入的人口不应享受移民的资格;移民家庭的基本特征。包括生产制度、劳力和家庭组成的描述,移民生产生活基本情况(如相关的生产水平以及正常的和非正常的经济收入)和生活水平(包括健康状况);财产的预期损失量(总量或部分),以及被迫迁移在物质或经济受影响的程度;有关业务政策 OP 4.12 第(8)段中所定义的脆弱人员或脆弱群体的信息。这些信息将

^①世界银行业务手册 OP 4.12 - 附件 A, 业务政策, 2001 年 12 月。

有助于将来制定有关优惠政策;定期更新移民生产生活资料和移民生活标准资料的机制。这种机制能够使人们及时掌握移民搬迁过程中的最新动态。②针对以下内容的其他调研: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;受影响团体的相互社会关系,包括社会网络和社会援助体系,以及他们将如何受到项目的影响;将要受到影响的公共基础设施和社会服务机构;移民团体的社会和文化特征,包括对那些可能与移民协商、移民安置规划和实施活动相关的正式和非正式机构进行描述(如社区组织、宗教团体、非政府组织等)。

(7)法律框架。指对法律框架进行分析后得出的结论,包括:①国家征用权的范围及其补偿的类别,主要是估价方法和资金安排两方面;②适用的法律和行政管理程序,包括有哪些有利于移民的法律补救措施和通常的司法程序所需的时间,以及有哪些解决项目下移民安置争议的替代机制;③有关土地所有制度、移民的财产和损失评估、补偿以及自然资源使用权等方面的法律(包括习惯法和传统法),与移民搬迁相关的习惯私法、环境法和社会福利法规;④与实施移民安置机构有关的法律法规;⑤世界银行的移民政策与当地涉及土地征用和移民的法律之间的差距,以及减少这种差距的机制;⑥保证移民安置有效实施所需要的一切法律步骤,包括在适当的时候认定土地合法权利的过程,如引于习惯法和传统使用权的权利要求。

(8)机构框架。指对机构框架进行分析后得出的结论,即:①确认负责移民安置的机构和可能在项目实施中起作用的非政府组织;②评价负责移民安置机构和非政府组织机构的能力;③提出加强负责实施移民安置和非政府组织机构能力的步骤。

(9)资格。指移民的定义,移民接受补偿和其他援助的资格认定标准,包括相应的截止日期。

(10)移民损失的估价和补偿。包括用于估计损失和确定重置成本的方法;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财产损失所必需的补充措施①。

(11)移民安置措施。包括为了帮助每一类有资格的移民,达到移民安置政策中的目标(详见业务政策 OP 4.12 第(6)段)而提出的补偿方案和其他移民措施的总汇。此外,移民安置方案除须在技术和经济上切实可行之外,还要与移民的文化特征协调一致,并且在移民安置方案的准备过程中与移民进行协商。

①关于土地和地面建筑的“重置成本”定义如下:对于农业用地,它是指被影响土地附近具有相等生产潜力或用途的土地在项目之前或移民之前的市场价值,以二者的较高价值计算,加上为达到被影响土地标准的整地费用和一切注册及转让税费。对于城区内的土地,它是指具有相等规模和用途,具有类似或改善的基础设施和服务,且位于被影响土地附近的土地在项目之前或移民之前的市场价值,加上一切注册及转让税费。对于房屋和其他结构,它是指建造一个地域和质量类似或胜于被影响结构的替换结构或修理部分受到影响的结构所需材料的市场成本,加上将建筑材料运输到施工现场所需的成本、人工成本及承包商费用和注册与转让税费。在确定重置成本过程中,财产的折旧和材料的残值不予考虑,也不从被影响财产的估价中扣除来源于项目的收益价值。如果本国法律达不到全额重置成本的补偿标准,将以其他措施补充本国法律规定的补偿,从而达到重置成本的标准。此种追加援助有别于在业务政策 OP 4.12《非自愿移民》第(6)段中的其他条款项下规定的移民安置措施。