

论世界银行贷款项目移民政策的创新与问题

——兼与国内项目移民政策的比较研究

宋全成

山东大学 移民研究所, 山东 济南 250100

山东大学 哲学与社会发展学院 社会学系, 山东 济南 250100

摘要: 世界银行贷款项目在移民政策上的创新, 主要表现在:《移民安置计划报告》的编制, 充分体现了尊重人权的基本价值观; 移民安置计划的严格实施, 对于受影响的移民生产水平和生活水平的恢复和提高, 发挥了重要作用; 在土地征收的补偿问题上, 更加注重移民的土地资源的恢复和重建; 引进了移民安置的独立外部监测与评估机构, 全程监测与评估移民安置计划实施的情况; 十分注重移民公众参与, 以此保证移民安置工作实施过程中的公开性、客观性。世行贷款项目移民政策实施过程中存在的主要问题是: 对准备期中的《移民安置计划报告》的重视程度不够; 移民安置机构不健全、移民工作人员不固定; 移民安置实际工作存在不同程度的与移民安置计划报告中的补偿标准不相符的情况; 移民安置监测评估机构有待于加强、监测评估能力有待于提高。完全贯彻世界银行的移民政策, 解决移民政策实施过程中存在的问题, 依然是任重而道远。

关键词: 世界银行; 移民政策; 移民安置; 移民权益; 监测评估

我国利用世界银行贷款支持现代化建设, 已经走过了 29 年的历程, 贷款额度从 1981 年 2 亿美元发展到 2009 年的 23.6 亿美元。中国已成为世界银行最重要的贷款国家。中国在引进世行贷款的同时, 也引进了世界银行先进的移民政策, 应用于世行贷款项目的移民安置工作, 并取得了世界瞩目的成就。以世界银行贷款项目城建环保项目为例, 从社会学、特别是非自愿移民和移民社会学的研究视角, 回顾和总结世界银行贷款项目实施过程中的移民政策, 并与中国国内同类型建设项目的移民政策进行比较, 从而发现和揭示世界银行贷款项目在移民政策方面的创新以及在世行贷款项目实施过程中存在的问题, 不仅对于世界银行移民政策的深入理解、完善世界银行贷款项目实施中的移民政策, 具有重要的理论意义, 而且对于将来顺利申请和实施新的世界银行贷款项目, 积极稳妥地推进世界银行贷款项目的移民安置工作, 促进受世界银行项目影响地区的可持续发展、移民生计的迅速恢复和提高及项目实施地区和谐社会的建设, 具有重要的现实意义。

一、世行贷款项目移民政策的创新

如果我们将世界银行贷款项目实施过程中的移民政策, 与国内同类型的非世界银行贷款项目的实施过程的移民政策进行比较, 就会清晰地发现, 世界银行贷款项目的移民政策的实施, 在如下方面实现了创新:

第一、项目准备期的《移民安置计划报告》的编制, 充分体现了尊重人权的基本价值观。与国内同类型的非世界银行贷款项目的准备相比, 世界银行贷款项目申请准备期关于移民安

收稿日期: 2010-06-18

作者简介: 宋全成 (1964), 男, 法学博士, 山东青岛人, 山东大学 移民研究所 所长、山东大学 哲学与社会发展学院 副院长、社会学系教授、博士研究生导师。奥地利格拉茨大学高访学者、德国奥斯纳布鲁克大学、明斯特大学、英国巴斯大学国际移民项目合作研究教授。主要研究人口学、社会学、世界银行、亚洲开发银行移民政策。

基金项目: “世界银行移民政策与中国非自愿移民研究” (项目编号: 200813550838)

置计划报告的编制，充分体现了国际社会关于尊重基本人权的主流价值观。众所周知，国内一般项目准备期中，只需要项目单位编制可行性研究报告和环评报告，而不需要编制移民安置行动计划报告。即使涉及到土地征收、房屋拆迁和移民安置，一般也不会聘请专业移民机构和有关移民专家编制一个独立的移民安置行动计划报告。只是在可行性研究报告中，涉及到移民安置工作，但多集中在土地征用和土地补偿的费用上，以便概算项目建设的总费用以及完成融资问题。移民的土地征收、补偿标准、移民土地补偿费和劳动力安置补助费的发放、移民的生计恢复措施、移民合法权益的维护、移民的公众参与、移民安置机构的设置及运转等等，往往被项目业主所忽略。在我国，只有大中型水利水电工程项目，才依据《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》编制移民安置规划^①。由此，由于缺乏具体的移民安置计划及其实施标准，所以，在我国城建项目建设实践中，按照现代一般人权标准，因为城建环境一般项目建设对受影响移民的基本人权的侵害现象屡见不鲜。

在世界银行从20世纪50年代到80年代在世界各地的贷款项目执行历史上，由于在20世纪80年代以前并没有完善的移民政策，因此，世行贷款项目在执行过程中，对受影响的移民的人权造成不法侵害的社会现象，也屡有发生。但20世纪80年代以后，伴随着世界银行移民政策的制定和实施，世行贷款项目造成对移民的基本人权的侵害现象最终消失。在今天，对于申请世界银行贷款项目的任何政府、组织和贷款项目执行单位而言，只要项目建设涉及到土地征收、划拨、房屋拆迁、移民安置、生计恢复等，就必须按照世界银行移民政策的要求和世界银行《非资源移民：业务政策OP4.12及附件》，编制《世行贷款项目移民安置行动计划报告》（RAP）。《移民安置行动计划报告》将作为与项目的《可行性研究报告》和《环境评价报告》同等重要的文件，进入世行的审查程序。如果在移民报告中，显示项目的移民安置工作存在严重的侵害移民利益而当地政府和项目业主又无法克服的移民问题，那么，该项目将从申请世界银行贷款项目的预备名单中删除。正因为如此，世界银行的移民政策以及由此要求的申请世行项目的《移民安置行动计划报告》，被看做是保护受项目建设影响的移民的基本人权和基本权益的保障。“从世界银行项目执行的历史来看，对移民权益的保护，是与世界范围内的人权观念和人权理论的发展紧密相关的。20世纪70年代以后，人权观念和人权理论，已经深入人心。同时，世界银行也在反思贷款项目执行过程中存在的侵犯移民人权的问题。于是，保护移民基本人权和基本利益的移民政策，便应运而生了。世界银行有关移民政策的制定和实施，正是人权观念和理论在世界银行项目中的具体运用，它拓展了人权观念和理论的应用范围，符合人类民主化和法制化发展的历史潮流。”^②

第二、世界银行贷款项目《移民安置计划》的严格实施，对于受项目建设影响的移民生产水平和生活水平的恢复和提高，发挥了重要作用。对于非世界银行贷款的国内一般项目而言，由于并没有将受影响的移民及其安置或生计恢复与发展，作为项目项目建设的一种重要的组成部分看待，因此，在一般仅涉及征地而无移民再安置的情况下，仅仅由项目业主对受影响的移民的直接财产（包括房屋及地面附着物、被征土地）给予货币补偿，而对于失去土地的移民的生产和收入水平的恢复和提高，则不在项目业主关注的视野之内。但对于农民而言，土地既是农民农业生产的载体，又是农民收入的基本来源和保障。因此，在一定的意义上，失去土地就意味着失去了职业和收入，也就失去了以后生活的基本保障。因此，无论在中国，还是在其他发展中国家的大型工程建设项目中，都有着由于大型征地的建设项目而影响移民的生产的恢复和导致收入水平下降的情况发生。

依据世界银行贷款的有关规定，所有的受援国政府、业主、项目执行单位及有关机构，必须承诺在世界银行贷款项目实施中，严格遵循这些移民政策文件，特别是世界银行的4.30

^① 《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》，中国法制出版社，2006年，第3页。

^② 宋全成、国爱文：《论世界银行的非自愿移民政策——以农民为主要对象的工程移民为例》，淄博：《淄博学院学报》（哲学社会科学版），2000年第3期。

导则及随后修订的OP4.12及附件。《移民安置计划》一旦提交给世界银行并获得世界银行的通过，将作为法律文件，进入世行贷款项目实施的全过程。如果这一作为法律文件的移民行动计划能够完全得以实施的话，那么，移民因为工程的实施而造成的权益损失，不仅会必然得到补偿，而且移民未来的生产、生活和社会秩序及收入水平，也必然得到稳定的提高。因为依据世行移民政策的规定，移民的生产必须得到恢复，移民的收入水平必须得到提高，至少不低于世行贷款项目实施前的水平。否则，项目实施单位或当地政府，就有责任和义务帮助这些受影响的移民，重建他们的生产和生活，并以切实有效的措施，来迅速提高这些移民的收入水平。这也就是为什么世界银行的移民专家和世界银行贷款项目的外部监测评估机构，十分关注移民生产、生活和收入水平恢复的重要原因^①。由于国内同类型一般城建项目，并不要求项目实施单位编制和严格实施世行通过的、作为法律文本的《移民安置行动计划》，因此，受项目建设影响的移民的生产的恢复和收入水平的提高，就不是项目实施单位的责任和必须承担的义务。在这种情况下，有些城建项目的建设，往往造成了受影响移民的原有生产的破坏和收入水平的下降，从而形成了新的移民贫困。这是世行贷款项目和世行移民政策所力求避免的现象。正是在这个意义上，我们认为，世行贷款项目移民政策中关注移民生产和生活水平的恢复和提高的政策及其保证实施措施，有利于受项目建设影响的移民生产水平和生活水平的发展，有利于消除移民贫困。

第三、世界银行贷款项目的移民政策，在土地征收的补偿问题上，不仅注重征地补偿标准的不断提高，而且更加注重移民视为永久性资本和不动产的土地资源的恢复和重建。国内一般城建项目建设，如果涉及到村民土地的征收，通常情况下，多依据《中华人民共和国土地管理法》第48条之规定和各省市的《〈土地管理法〉具体实施办法》，以不超过亩产值的30倍为上限，对土地经营者的移民，以货币补偿的形式，给予土地补偿和劳动力安置补偿。但在通常的情况下，土地补偿的标准远低于市场中的土地价格。由此造成了移民的不满、抱怨和上诉，甚至发生移民阻挠项目建设的敌对行动现象的发生。

综观世行贷款项目中国城建环境项目移民政策的实施，较之非世行贷款的国内项目相比，在土地征收的问题上，世行的移民政策体现了如下两个方面的创新：一是土地补偿的标准较高。尽管依据的法律法规依然是《中华人民共和国土地管理法》及各省市的《〈土地管理法〉实施办法》，但新增了世界银行的移民政策OP4.12，因此，较之非世行贷款的国内项目，世行移民政策更倾向于提高征收土地的补偿标准，以此保护在政府和移民之间的社会关系中，处于弱势地位的受影响移民的权益。而在世行贷款项目的征地和土地补偿的实际工作中，也正体现了世行的这一原则。二是极力主张实施“以土地换土地”的原则。也就是说，移民失去的土地，如果可能，项目业主或当地政府将优先考虑在临近移民不远的地方，不是将土地补偿费直接发放到移民手中，而是以土地补偿费新购土地，并分配给受项目影响的失地移民。以此保证受影响的移民的农业生产得以继续。在世行贷款城建环境项目中，整体搬迁村庄的村民，正是通过此种以土地换土地的方式，重新获得了赖以生存的不动产——土地。这对于受影响移民的可持续发展和生产与生活的迅速恢复，发挥了重要作用。世界银行关于以土地换土地的移民政策，是在对以往的世行贷款项目实施所导致的移民贫困现象反思和总结的结果。在20世纪80年代以前，由于世行只关注土地补偿费标准的提高和土地补偿费的发放，而忽视了移民的不动产——土地的重新获得。因此，在一些世行项目实施过程中，出现了受影响移民的贫困。这违背了世行项目移民政策的基本发展目标。因此，世界银行的移民专家，着手制定相对完善的移民安置政策，以避免世行项目实施过程中出现的移民贫困。1980年，Michael M. Cernea 教授受聘于世界银行以后，开始起草并制定世界银行有关移民方面的政策。关于移民方面的重要文件集中体现在《开发项目中的非自愿移民》(1988，世界银行

^① 宋全成：“中国城市化进程中的失地农民问题及对策——非自愿移民与社会学研究的双重视角”，沈阳：《社会科学辑刊》，2000年第3期。

技术文件第80号)和世界银行4.30 导则《非自愿移民》以及此后的OP4.12。从1980年起,世界银行开始对其贷款项目下非自愿移民问题,实施了具体而富有开创性的政策^①。世界银行的移民专家Michael M. Cernea 也认为,如果按照世界银行有关移民的要求与规定,实施了正确的移民安置政策,特别是以土地换土地的政策,那么,“移民进程就变成了新的发展良机的开端……当移民工作正确进行时,这些问题可成为减少贫穷和改善移民条件的国家战略的组成部分。”^②

第四、世界银行贷款项目移民安置政策的实施,引进了具有移民社会学或社会学、人类学等知识背景的移民安置的独立外部监测与评估机构,全程监测与评估移民安置计划实施的情况,并及时发现移民问题,给世界银行和项目业主提出解决这些移民问题的建议,具有重要的创新意义。非世界银行贷款的国内项目,在实施过程中,不会聘请一个独立于地方政府、项目业主和受影响移民的移民安置外部监测评估机构,监督移民安置计划的实施情况,规范项目业主的移民行动,切实维护受影响移民的合法权益。因此,当移民的合法权益受到不法侵害时,移民往往首先向项目业主抱怨或申诉。当项目业主(大型市政项目的背后往往是当地政府)根本不理睬移民的抱怨或申诉时,移民或是被迫接受项目业主的不法侵害,或是不断上访,或是采取极端措施,阻挠项目建设单位的施工,由此造成移民与项目建设单位、项目业主的直接对立或冲突。

与国内项目不同的是,世界银行贷款项目的移民政策在实施过程中,一定会要求项目办或项目业主,聘请一个具有移民社会学或社会学、人类学、经济学等知识背景的、通晓世行移民政策的、独立于地方政府、项目业主和受影响移民的移民安置外部监测评估机构,来监督项目业主关于移民安置计划执行情况。依据世界银行的有关规定,“从事世界银行贷款项目的移民外部监测评估机构,必须拥有具备社会学、人类学、经济学等专业背景的学者、专家和工程技术人员(包括女性工作人员),具有丰富的非自愿移民业务的经验和经历,主要工作人员已接受过世界银行非自愿移民政策安置政策和监测评估业务培训,掌握世界银行非自愿移民政策,熟悉移民监测评估业务,具有完善的工作质量保证体系。”^③世界银行特别主张,“外部监测评估机构必须保证机构和工作的独立性、客观性和公正性,独立地开展移民监测评估工作,包括独立搜集材料、独立分析评估、独立编制报告等。”^④为此,世界银行特别推荐与移民实施机构无直接行政隶属关系的社会组织,特别是研究世行移民政策的大学移民研究机构或社会学研究组织,作为移民安置外部监测评估机构。外部监测评估机构的主要任务是:“编制移民外部监测评估工作大纲,明确移民外部监测评估的工作内容、工作方法、工作程序、时间安排、人员安排;按照世界银行批准的移民监测评估工作大纲,进行现场调查和监测,发现移民实施中存在的问题,并预测潜在的问题,提出改进措施和建议,对移民安置的效果进行评估;编制外部监测评估报告,呈报项目业主和世界银行;接受世界银行移民业务指导;根据世界银行的意见及时修正移民外部监测评估工作。”^⑤移民外部监测评估机构的进入,能够及时发现移民工作中的问题,并通过世界银行和移民外部监测机构,及时制止项目业主对受影响的移民的合法权益,可能造成的伤害;并对移民权益的不法伤害进行及时的补偿。显然,世行移民政策中关于移民外部监测评估机构及其独立、有效地工作,不仅能有效监督移民的合法权益得到维护,而且有利于避免移民与项目业主的冲突,保证世行项目建设的顺利开展。

第五、世界银行贷款项目的移民政策,十分注重公众参与,以此保证移民安置工作实施

① 世界银行:《非自愿移民》业务政策 OP4.12 及附件,世行程序 BP4.12,北京:2002年6月,第1页。

② Michael M. Cernea, *Studies on world Bank Resettlement Policies and Experiences*, New York. 1988.p121.

③ 世界银行北京办事处:《世界银行中国贷款项目移民监测评估业务指南》,北京,2000年6月,第7-8页。

④ 世界银行北京办事处:《世界银行中国贷款项目移民监测评估业务指南》,北京,2000年6月,第7页。

⑤ 世界银行北京办事处:《世界银行中国贷款项目移民监测评估业务指南》,北京,2000年6月,第8页。

过程中的公开性、客观性和科学性。与世界银行的贷款项目相比，在国内进行的一般建设项目中，项目业主将受影响移民只是看做被动的受体、而不能作为主体直接参与到项目的移民安置计划及其实施的全过程中。因此，要么是在一般建设项目中，根本不需要编制《移民安置行动计划》，因此，也就谈不上受影响移民的公众参与，要么是在大中型水利工程项目，尽管编制了《移民安置规划》，但由于缺乏包括移民在内的公众参与，因此，从移民安置的愿望、征地标准的制定、地面附着物的补偿标准、移民再安置的具体方案、移民生计恢复的具体措施等等，都是由项目业主或当地政府自行制定和实施。而受影响的移民只是被动的受体。在这种情况下，再加上缺乏移民外部监测评估机构的有效监督，出现侵害移民合法权益的现象，也就不可避免了。

与国内建设项目中的不同的是，世界银行贷款项目的移民政策十分注重公众参与。尽管学术界对于世行项目的公众参与的主体的理解，还众说纷纭、莫衷一是，“非自愿移民领域中的公众参与者通常有如下四种类型：受重大工程影响或者怀疑可能受到影响的公众、专家学者、感兴趣团体和新闻媒体。而有的学者认为，在大中型水库工程移民领域，作为参与者的公众主要是指水库区和移民安置区的移民和非移民。”^①我们认为，“在非自愿移民活动中，作为公众参与者首先是指狭义上的非自愿移民，其次是移民群体代表和移民团体、移民组织，最后还应包括参与整个移民安置实施工作的外部监测评估单位。”^②但无论是哪些公众参与，世界银行的移民政策指南，都特别强调移民的公众参与，认为制定和实施移民安置计划的政府和机构，有义不容辞的责任征求移民者的积极参与。世界银行的非自愿移民政策为此特别建议：“在各种移民方案的社会和经济问题方面，应直接地或通过正式和非正式领导人，代表或非政府机构来征求移民的意见，这样做可以增加对他们的需要、资源和选择的了解，防止要付出昂贵代价的错误，减少可以理解的、对移民的抵触与移民有关的压力，从而加快向新地点的过渡和在新地点的聚合过程。”^③只有包括移民在内的广泛的公众参与，才能保证移民安置工作实施过程中《移民安置计划》的公开性、客观性和科学性。因为只有广泛的公众参与，才能有效制止违反《移民安置行动计划》现象的发生，无论是移民代表、移民团体或是移民工作外部监测评估机构，都有权利和义务监督项目实施单位，严格遵循世行移民政策要求和《移民安置行动计划》，也只有这样，才能更好地保护受影响的移民的合法权益。

二、世行贷款项目移民政策实施工作中存在的问题

由于世界银行贷款项目和非世界银行贷款的国内项目，在移民安置规划、移民安置政策、移民安置工作实施、内外部监测评估等方面存在着较大差异，因此，项目业主在进行世界银行贷款项目的准备和建设过程中，总是存在着按照国内的惯例处理移民问题、而违背世界银行有关贷款项目规定和世界银行移民政策的问题出现。综观世界银行贷款城建环境项目的准备和实施的全过程，在贯彻世界银行移民政策方面，仍然存在如下问题：

第一、项目业主对世行移民政策规定：关于世行贷款项目准备期中的《移民安置计划报告》的重视程度不够。按照世界银行贷款项目的有关规定，凡是涉及到征地、拆迁、移民再安置等工作的所有项目，在项目准备期内，都必须聘请有关熟悉世行项目程序和世行移民政策的专门移民研究机构，与项目单位一起合作，共同编制《移民安置行动计划报告》。而在

① 龙腾飞、张峻荣、施国庆：“水库移民后期扶持规划交互式公众参与模式”，武汉：《人民长江》，2008年第3期。

② 宋全成：“非自愿移民公众参与政策及其在我国四川地震灾区移民安置中的应用”，济南：《山东大学学报》（哲学社会科学版），2008年第6期。

③ 迈克尔·M·塞尼：《移民与发展：世界银行移民政策与经验研究》，南京：河海大学出版社，1996年，第7页。

实际工作中，个别项目业主往往对此项目工作的重视不够，仅仅聘请了有关专门的移民机构编制移民报告，而没有给予编制移民报告的机构或单位，以有力的配合。而缺乏项目业主的有力协调和配合的社会经济状况调查、移民经济（土地）与收入状况的调查、移民愿望的调查及生计恢复措施的调查等等，其移民信息、移民数据的可靠性、真实性、完整性，往往存在着不同程度的问题，由此，直接影响了《移民安置计划报告》编制的质量，从而未能完全贯彻世界银行的移民政策，不能实现保障所有受影响移民合法权益的基本目标。客观上给移民安置报告编制机构、省世行项目办增加了不必要的与世行检查团及有关官员、专家进行沟通和协调的大量工作，也影响了世行项目准备期的正常工作进度。

第二、移民安置机构不健全、移民工作人员不固定。按照世行移民政策和世行贷款项目的有关要求（依据世行移民政策编制的《移民安置行动计划》中，对移民机构及加强移民机构效率之措施，有着明确的规定），项目业主在当地政府的支持下，要建立完善的移民安置机构，通常由市县分府领导、国土部门、财政部门、建设部门、项目业主、受影响乡镇、受影响村庄等机构的人员组成，集中沟通、协调和解决项目建设过程中涉及到的所有的与征收土地相关的征地、地面附着物的清点、地面附着物的补偿协议的签订、补偿金的发放、房屋的丈量、拆迁和房屋补偿、移民的再安置、移民培训、移民公众参与的组织与调查、移民的抱怨与申诉的处理等等。而且世行要求，移民安置机构人员必须经过世行移民政策的培训，熟悉世行移民政策基本要求，既有较高的文化素质和与不同移民群体沟通的技巧。同时，由于移民安置工作通常需要 2-3 年的时间，因此，要求移民安置机构和移民工作人员具有一定的固定性和稳定性，以此保证世界银行移民政策实施的连续性和移民安置工作的连续性。但在世行贷款项目城建环保项目的执行过程中，个别项目单位的移民安置机构，建立不健全，导致移民工作效率低下；移民工作人员没有经过世界银行移民政策的专门培训而且经常被更换，影响了世界银行移民政策实施的连续性和移民工作的连续性^①。从而影响了省项目办和国际咨询公司正常的移民工作进度的报告工作，有时给世行检查团留下了不良印象，从而不同程度的影响了我国利用世行贷款的效率和政府形象。

第三、移民安置计划报告的执行不严格、不细致，存在不同程度的与移民安置计划报告中的补偿标准不相符的情况。依据世界银行有关贷款项目的要求和世行移民政策，《移民安置行动计划报告》一旦获得世行的通过，将为作为法律文件进入世行贷款项目的程序中。在实际项目建设进程中，任何与移民安置行动计划报告不相符的改动，特别是有关征地数量、补偿标准、地面附着物补偿标准、临时占地补偿标准等较大的改动，都要经过世行移民部门的认可和批准。但综观世界银行贷款城建环保项目，尽管绝大多数的子项目业主严格按照世行移民政策规定通过的移民安置计划的要求，但也有个别项目业主，在项目建设期的移民安置计划的执行过程中，没有严格执行世行通过的移民安置计划，出现了低于移民安置计划的补偿标准的情况，从而违背了世界银行移民政策的相关规定。大体上可以分为两类：一类是项目业主按照国内的补偿标准给予移民以补偿，但低于世行通过的移民安置计划中的补偿标准；二类是项目业主将补偿总经费承包给地方政府或地方政府的某一部门，该部门给予移民的补偿标准低于世行通过的移民安置计划中的补偿标准^②。显然，这些做法是与世行贷款项目要求和世行移民政策相悖的。上述现象，由于世行检查团和省项目办、国际咨询公司发现及时，并要求整改，而项目业主也给予了纠正，从而才满足了世行移民政策的要求和移民安置计划的补偿标准。

第四、移民安置监测评估机构有待于加强、监测评估能力有待于提高。按照世行贷款项目要求和世行移民政策规定，世行贷款项目在执行过程中，“移民监测评估，是根据项目移

①香港茂迪咨询有限公司：《世行贷款山东省城建环保项目移民年度进展报告》，2007 年 04 月，第 45 页。

②香港茂迪咨询有限公司：《世行贷款山东省城建环保项目移民年度进展报告》，2008 年 11 月，第 67 页。

民安置计划，对移民安置实施活动进行持续地调查、检查、监督和评估工作。”^①包括内部监测评估和外部监测评估。内部监测评估“是业主和移民实施机构依靠自上而下的管理系统对移民安置行动计划的实施进行连续的内部监控，目的在于全面、及时、准确地掌握移民的进展，发现和解决问题，为顺利实施移民工作提供决策依据。外部监测评估，是独立于项目业主及移民实施机构的具有移民监测评估能力的组织或机构，对移民活动进行的周期性的监测和客观评估。”^②“移民监测评估的作用，在于跟踪监测项目移民安置计划的实施进展，动态评估移民安置计划的适宜性，为项目业主、移民实施机构和世界银行项目管理提供决策支持。”^③贯彻世界银行的移民政策，实现世行移民政策的目标。综观世行贷款项目的城建环境项目，在世界银行移民政策的贯彻、特别是移民的内外部监测评估方面存在两个方面的问题：一是移民监测评估机构不健全，缺乏基本的熟悉世行移民政策和世行贷款项目政策要求的部门设置。无论是内部监测评估机构，还是外部监测评估机构，机构设置都有待于加强。二是移民内部监测评估能力和外部监测评估能力有待于进一步提高。表现在监测评估工作人员，并没有世行所要求的接受过世界银行非自愿移民政策和监测评估业务培训，也不具有世界银行要求的丰富的非自愿移民业务的经验和经历，甚至不具备世行所要求的社会学、人类学、经济学等基本的专业知识背景。由此，世行检查团对提交的监测评估报告不满意，屡次在世行检查工作备忘录中，要求迅速改进和提高监测评估报告的质量，也就可以理解了。

三、世行贷款项目移民安置工作的结论

我们以世界银行贷款项目城建环保项目为例，通过对世界银行贷款项目移民政策中的创新方面及存在的问题进行分析，可以得出如下结论：

第一、与非世行贷款的国内城建环保一般项目相比，在移民安置工作方面，已实施的世行贷款项目的具体要求和世行移民政策实施所体现出来的那些创新，对于保护受项目影响的移民基本人权、确保受项目影响的移民基本权益、迅速恢复受项目影响的移民生计能力和收入水平、实现世行贷款项目建设的顺利进行，推进我国的城建环保行业的健康、可持续发展，具有重要的现实意义。特别是移民安置外部监测评估机构和外部监测评估机制的引入，对于严格执行移民安置计划，限制和监督项目业主的移民行动、保证受影响移民的合法权益不受侵害，发挥了重要作用。从世界范围已实施的世行贷款项目的实践来看，世行贷款项目中关于移民政策实施过程中的这些创新，在我国的所有城建项目中，具有普适的推广价值。如果在我国今后的项目建设中，引进和普遍推行世行贷款项目中这些创新的移民政策，对于推动我国重大的城建项目的健康发展、贯彻科学发展观、建立和谐社会、维护基本人权价值观，必将发挥重要的作用。

第二、世界银行贷款项目的移民政策和我国大型城建项目的移民原则或政策，在目标上是一致的。有的世行贷款的项目业主认为，世行贷款项目要求和世界银行的移民政策，是无法完全在中国贯彻实施的，因为它不符合中国的具体国情。但如果我们仔细考察我国有关征收土地、房屋拆迁补偿、移民生计恢复等法律法规，并与世行贷款项目要求和世界银行的移民政策相比较，就会发现，二者的目标和宗旨是完全一致的，都是为了确保受影响移民的合法权益、确保项目建设合法、有序、高效、顺利地实施目标的实现^④。所不同的是，较之国内有关的法律法规的原则或框架相比，世行的移民政策和世行贷款项目具体要求，对于保护受影响移民的合法权益、保证项目建设的顺利进行，具有更充分的操作价值。因此，从这个意义上来看，完全避免世行贷款项目移民政策实施过程中存在的上述问题，在理论上是完全

①世界银行北京办事处：《世界银行中国贷款项目移民监测评估业务指南》，北京，2000年6月，第1页。

②世界银行北京办事处：《世界银行中国贷款项目移民监测评估业务指南》，北京，2000年6月，第1-2页。

③世界银行北京办事处：《世界银行中国贷款项目移民监测评估业务指南》，北京，2000年6月，第2页。

④世界银行北京办事处：《世界银行中国贷款项目移民监测评估业务指南》，北京，2000年6月，第2页。

可能的。

第三、完全按照世行贷款项目要求、实现世界银行移民政策关于切实保护移民的合法权益、保证贷款项目的建设健康、顺利实施的现实总目标，任重而道远。尽管从理论上讲，解决世行贷款项目在移民政策实施过程中存在的那些问题，是完全可能的，但是，在世行项目实施的具体实践中，由于当地政府、项目业主和相关利益单位，因为利益相关或利益冲突方面的原因，在世界银行移民政策规定的有关移民安置计划中标准的制定和实施、移民的生产和收入水平的恢复与发展、移民安置工作中公众参与、移民安置外部监测评估机构的聘用、移民安置机构的运转与效率等诸多方面，还远远达不到世行贷款项目移民政策要求，违背世行贷款项目的有关程序、不遵循世行移民政策的现象也时有发生。由此，我们认为加强移民安置工作方面的立法、细化移民工作的实施程序和步骤，严格移民的法律和法规，已成为当下我国利用世界银行贷款的城建项目亟待解决的重大现实问题，显然，这些问题不可能在短时间内轻而易举地解决，这样，全面引进、借鉴和应用世界银行的移民政策、实现受影响移民合法权益有效保护的总目标，也就任重而道远。

注释：原文发表于《人文杂志》，2011年第1期

**Discuss On the Resettlement Innovations and Problems of the Word Bank Loan Project:
Take the Environment Protection Project of the City Construction for an Example**

Song Quancheng

The Institute of Resettlement Studies, Shandong University

The Department of Sociology, School of Philosophy and Social Development, Shandong University

Abstract: The innovations of the resettlement of the Word Bank Loan Project are the followings: Drawing up the resettlement action plan reflects the human rights of the basic values plenty. Carrying out the resettlement plan severely plays an important role in restoring the land and raising the living standard. Paying more attentions to the restoration of the land is beneficial during the compensation process of the land acquisition. Leading into the separated external monitoring and evaluation agency to monitor and evaluate the implement of the resettlement action plan. Great attentions have been paid on the public participation so that it can ensure the openness and objectivity in the implementation process of the resettlement. The problems of the resettlement of the Word Bank Loan Project are the followings: It is short of attentions on the resettlement action plan during the preparation stage. The agency of resettlement is not integrity and the support staff of the resettlement is not fixed. The real work of the resettlement is in some way out of line with the compensation standards in the resettlement action plan. The agency of monitoring and evaluation remains to be strengthened, the ability of monitoring and evaluation remains to be improved. It is a long way and an arduous task to solve the problems of the resettlement fully.

Key words: World Bank; Resettlement Policy; Resettlement; Resettlement Right and Interests; Monitoring and Evaluation