

世界银行保障政策  
的  
审议与更新

环境与社会框架  
(拟定第二稿)  
- 磋商文件 -

2015年7月1日

## 缩略语

APESS	环境与社会标准评审小组
BP	世界银行政序
CFS	世界粮食安全委员会
CODE	发展效益委员会
DPF	发展政策融资
ECR	外部和企业关系部
EHSG	环境、健康与安全指南
ENR	环境和自然资源全球实践
ESCP	环境和社会承诺计划
ESF	环境与社会框架
ESP	环境与社会政策
ESPP	环境与社会程序
ESS	环境与社会标准
FAO	粮食和农业组织
FCS	动荡或受冲突影响的情形
FI	金融中介机构
FPIC	自由、事先和知情同意
GHG	温室气体
GIIP	良好国际行业惯例
IEG	独立评估局
IFC	国际金融公司
IFI	国际金融机构
ILO	国际劳工组织
IUCN	世界自然保护联盟
LEG	法务部
MDB	多边发展银行

MDTF	多捐助方信托基金
OD	业务指导
OESRC	业务环境与社会审查委员会
OMS	业务手册条例
OP	业务政策
OPCS	业务政策与国家服务部
OPN	业务政策说明
P&PF	政策和程序框架
PAD	项目评估文件
PforR	结果导向型规划
SOGIE	性取向、性别认定和表达
SORT	系统性操作风险评级工具
SURR	社会城市、农村和适应性全球实践

**世界银行保障政策的审议与更新：  
拟议的环境与社会框架（磋商文件）**

**目录**

缩略语.....	ii
执行摘要.....	v
I. 简介.....	1
II. 审议方法与磋商反馈.....	2
III. 投资项目融资的募集标准：拟议的环境与社会框架.....	4
IV. 跨领域的发展问题.....	23
V. 实施安排.....	25
VI. 后续步骤.....	28
VII. 总结说明.....	31
附录1：目前保障政策.....	32

## 执行摘要

### 概述和背景

1. 世界银行保障政策对我们保护人与环境，实现我们在合作伙伴国家中消除极端贫困并以可持续的方式促进共享繁荣的目标来说至关重要。世界银行正在更新该机构的保障政策，并拟议了新的投资项目融资环境与社会框架的第二稿（ESF，见附件1）。环境与社会框架的第二稿提供了对贫穷和环境的增强保护、支持包容性获得发展好处、增强世界银行与借款国的伙伴关系，并加强世界银行在为人类与环境提供保障方面的领导地位。拟议框架的目标是成为国际金融界内同行中最先进的框架。

2. 尽管目前的保障政策在过去20多年以来能够很好地服务世界银行、其借款国和发展社区，但是随着时间的推移，已经出现了新的、不同的发展需求与挑战。世界银行对环境和社会问题及期望的认识已经发生改变，此次审议与更新的目的旨在将这一改变反映在现代化且适用的框架中。世界银行是由特色和观念均有很大不同的188个国家组成的社区。民间社会的利益相关者对世界银行应如何推进保障政策审议提出了广泛的意见。鉴于框架应涵盖各种不同意见，此框架反映了与投资项目相关的社会与环境风险管理的加强且实用的方法。

3. 拟议的框架更适合借款国、人和环境。拟议的框架适用，有助于在项目处理过程中实现效率提升，并提供有关借款国要求的更多详细信息。它解决了更广泛的环境和社会问题，因此为人类和环境提供了更大的保障。

4. 该拟议的框架采用基于风险且注重成果的方法来应对环境和社会风险及影响，并为高效应用提供简洁明了的规定。在确认借款人约束及现实项目实际情况的同时，拟议的框架还可解决可持续发展将面临的全新和未来挑战。本文（i）介绍拟议框架的环境；（ii）总结审议与更新过程；（iii）提供有关其结构和内容的概述，突出主要功能和改进；及（iv）向发展成效委员会提供拟议框架的修订稿以进行讨论并认可，作为第3阶段磋商的依据。

5. 世界银行的环境与社会保障政策的审议与更新于2012年推出，旨在提高世行投资项目的有效性及加强投资项目的发展成果。在2012年向发展成效委员会提供了《方法文件》后，世界银行开展了与股东、内部利益相关者和多方外部参与者之间的磋商，以寻求对机遇、新兴方向和方案的意见，从而包括在所拟议框架的起草中。这些磋商和审议随着环境与社会框架初稿（以供发展成效委员会在2014年7月进行讨论）的编制而结束。2014年8月与2015年3月之间的广泛全球磋商反馈已反映在提供给发展成效委员会以便为第3阶段磋商进行进一步讨论和认可的框架修订稿中。

### 拟议的环境与社会框架

6. 拟议的框架深化世界银行对可持续发展成果的承诺。它在保有现有核心原则的基础上构建，同时提高了政策的透明度和适用性，并加强了世界银行与项目级借款国之间的合作伙伴关系。拟议的框架使政策、原则和程序之间进行明确的区分，并消除重复和重叠

之处。它根据国际条约和公约、世界银行在实施现有保障政策方面的经验及其他多边发展银行（MDB）的环境与社会框架而构建。

7. 对项目拟议10个《环境与社会标准》，用于全面覆盖审议与更新过程第一和第二阶段广泛利益相关者参与期间由股东、利益相关者和世界银行员工提出的各种问题。这些确立了借款国在世界银行根据OP. 10. 00支持的（投资项目融资）中为人们与环境提供充分保护的责任。这些《环境与社会标准》在很大程度上与其他多边发展银行尤其是国际金融公司和多边投资担保机构的《环境与社会标准》是统一的。拟议的《环境与社会标准》覆盖环境与社会风险和影响的评价和管理（《环境与社会标准1》）；劳工和工作条件（《环境与社会标准2》）；资源效率和污染预防与管理（《环境与社会标准3》）；社区健康与安全（《环境与社会标准4》）；土地征用、土地使用限制和非自愿移民（《环境与社会标准5》）；生物多样性保护和生物自然资源的可持续管理（《环境与社会标准6》）；土著居民（《环境与社会标准7》）；文化遗产（《环境与社会标准8》）；金融中介机构（《环境与社会标准9》）；信息披露与利益相关者参与（《环境与社会标准10》）。

- **环境与社会标准1：环境与社会风险和影响的评价和管理**是以风险驱动和适当的方式为项目的综合环境与社会评价提供程序依据的首要标准。该标准确定了描述弱势群体如何受项目影响及如何解决这些影响的需求。它根据现有OP/BP4. 01（环境评估）和《环境与社会标准10》构建，适用于所有项目。它加强了社会评估的规定并引入了生态系统服务的概念。它还为借款国提供了更清晰的项目定义，并引入了一个清晰且可操作的风险管理体系。
- **环境与社会标准2：劳工和工作条件**使世界银行首次拥有有关劳工和工作条件的标准。因此，与国际劳工组织（ILO）进行了广泛的磋商。为了通知该标准的起草，还全面审核《国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言》以及国际劳工组织八项核心劳工公约。因此，该标准反映了工作中的基础原则和权利，并解决了童工和强迫劳工、结社自由和集体谈判的问题。它还包括为项目工作人员提供投诉机制的要求。截取《环境健康与安全指南》（EHS）的相关部分，它包括与职业健康和安全相关的要求。
- **环境与社会标准3：资源效率和污染预防与管理**结合OP4. 09（病虫害管理）的关键条款，包括能源、水、原材料等资源的有效管理。该标准还要求借款国估计项目相关的温室气体（GHG）排放，并考虑可减少与项目相关污染物的方案。
- **环境与社会标准4：社区健康与安全**重点关注项目对社区的风险和影响。此《环境与社会标准》结合OP/BP4. 37（大坝安全）的关键条款，并解决基础设施、设备、服务、交通和危险材料的设计和安全方面的问题。该标准包括对安保人员的使用要求。
- **环境与社会标准5：土地征用、土地使用限制和非自愿移民**保有OP/ BP4. 12（非自愿移民）的关键条款，同时包括以重置成本赔偿和援助生计恢复或改善的重要原则。明确认识到移民可作为一种发展机遇，也要认识到探索如何为受影响居民谋取项目福利的重要性。该标准的覆盖范围延伸到所有类别的受影响居民，包括对其占有的土地无合法权利的那些居民。

- **环境与社会标准6：生物多样性保护和生物自然资源**的可持续管理结合OP/ BP4. 04（自然栖息地）和OP/ BP4. 36（森林）的关键条款，并要求借款国进行评估并采取措施，以减轻项目对生物多样性的影响，包括生态系统服务、栖息地丢失、退化、外来入侵物种。该标准还建立了管理资源如森林和渔业等可持续利用的原则。
- **环境与社会标准7：土著居民**保有OP/BP4. 10（土著居民）的关键条款，并通过澄清关键定义并将自由、事先和知情同意（FPIC）引入指定社区来进一步加强世界银行对土著居民的保护。该标准认识到游牧可作为土著居民生活的一种手段，包括有关自愿性隔离群体的条款。
- **环境与社会标准8：文化遗产**重申当前OP/BP4. 11（物质文化资源）的目标，要求项目采取机会发现过程以及文化遗产保护的其他程序，并提供与受影响社区之间进行磋商相关的条款。该标准拓宽了文化遗产的定义，以包括物质文化遗产和非物质文化遗产。
- **环境与社会标准9：金融中介机构**要求金融中介机构（FI）实施环境与社会程序，该程序应与金融中介机构的性质以及与项目和潜在子项目相关的风险和影响级别相匹配。
- **环境与社会标准10：信息披露与利益相关者参与**巩固并改善世界银行与利益相关者参与的条款，包括有意义的磋商、获取信息和申诉。该标准规定了借款国与利益相关者（包括整个项目周期期间受项目影响的各方）之间的持续对话。

8. **拟议的环境与社会框架将取代目前的保障政策。**该框架提供可全面、清晰地区分世界银行与借款国义务的一系列连贯一致的要求，同时消除了多年来为响应不断变化的业务重点而制定的目前一系列保障政策的差距、不一致和矛盾之处。策略层次结构的不同层级避免了价值、政策声明、借款国要求和描述目前保障政策的详细程序方面混合在一起。该框架一旦采用，预期将于2016年生效，并将取代下列业务政策和世界银行政程序：OP/BP4. 00、OP/BP4. 01、OP/BP4. 04、OP4. 09、OP/BP4. 10、OP/BP4. 11、OP/BP4. 12、OP/BP4. 36和OP/BP4. 37。

9. 世界银行认识到，实现可持续发展取决于与项目开发成果存在利害关系的各方的有效合作。因此，世界银行承诺开展公开对话和加强型公共磋商（包括项目实施期间），保证信息公开的及时性和完整性，建立有针对性的申诉机制。

10. 本文向发展成效委员会展示投资项目融资用拟议环境与社会框架的第二稿。在发展成效委员会进行讨论并认可后，管理层将启动磋商的第三和最后阶段以征求对第二稿的意见。相关反馈将用于框架的最终修订，然后提交给执行董事进行批准。新框架预计于2016年开始实施。

## I. 简介

1. 世界银行集团的总体目标是在所有合作伙伴国家中消除极端贫困并以可持续的方式促进共享繁荣<sup>1</sup>。要实现这些目标，关键是要支持资源的可持续利用，确保社会包容性，并限制对后代的经济负担。为此，世界银行在制定新的投资项目融资环境与社会框架过程中更新该机构的保障政策（“ESF”或“框架”，见附件1）。紧随其后由成员国、国际组织、其他多边发展银行、民间社会和其他利益相关者进行此审议。

2. 本文提出了一种更新的、现代化的并且适用的方法来评估和管理世界银行投资项目融资中的环境与社会风险，以供发展成效委员会（CODE）进行讨论和认可。本环境与社会框架的第二稿相比初稿已作出很大改变。它提供了对人类和环境的增强保护、支持包容性获得发展好处、增强世界银行与借款国的伙伴关系，并加强世界银行在为人类与环境提供保障方面的领导地位。拟议框架的目标是成为国际金融界内同行中最先进的环境与社会框架。该框架通过以下几点设立一个新的全球基准：

- 具有强有力的全新非歧视性原则的更为清晰可靠的保障，包括处理童工、残疾、性别、年龄、性取向、性别认定和表达等的条款；
- 对社会和环境风险与影响的更出色评估。
- 关注具有更高风险的项目的资源；
- 采用适用的方法来管理在面对新的发展挑战与不断变化的借款国需求时所带来的环境与社会风险；
- 对保护工人提供详细的劳工条款，包括结社自由和集体谈判的权利、申诉机制、不歧视、职业健康和安全以及童工和强迫劳工的明令禁止；
- 对生物多样性和气候变化进行更广泛的关注，并为不允许偏离的情形提供明文规定；
- 为特定环境下的土著居民引入自由、事先和知情同意（FPIC），并提出记录同意的要求；
- 对整个项目周期过程中增加和持续利益相关者参与提出了要求。

3. 拟议的框架保持世界银行历史悠久的核心原则，同时应对新的挑战。该框架的目的是为将有助于实现可持续发展成果的投资项目融资设立强有力的环境与社会标准。尽管本框架本身并不能保障可持续发展，但其合理实施将确保这些标准得到应用，为实现发展目标提供必要的基础，并在世界银行支持的项目范围之外为其他项目活动提供典范。

4. 拟议的框架更适合人与环境。该环境与社会框架解决了更广泛的环境和社会问题（例如不歧视、劳工保护、自然栖息地以及修造栖息地规定、物质和非物质文化遗产），因此为人类和环境提供了更大的保障。

---

<sup>1</sup> 见世界银行集团战略，第5条 ([https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16095/3/2824\\_ebook.pdf](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16095/3/2824_ebook.pdf))



5. **拟议的环境与社会框架更适合借款国。**该框架有助于通过更明确界定的项目范围提高项目随着时间的处理效率，从而允许借款国更好地管理项目相关的环境和社会风险与影响。环境与社会框架中提供了针对借款国的有关世行要求的详细说明。这些变化及世界银行的加强执行支持将创造更好的风险管理成果。环境与社会框架将借款国约束考虑在内，因为它容许在世行可接受的时间范围内采取行动并考虑技术和财政可行性。借款国框架的潜在使用实现借款国对项目所有权的更强意识，允许它们采用更加资源有效的方式解决风险和影响。借款国框架的评估将确定需要能力建设的区域。

6. **世界银行保障政策的审议与更新需要解决股东和利益相关者通常具有不同和反对意见的某些最敏感且最具挑战的问题。**所以，本框架中设立的建议代表了对世界银行股东和利益相关者各种意见和需求的和谐回应。这里介绍的实用解决方案将项目开发的实际情况、实施经验、其他多边发展银行的经验<sup>2</sup>以及借款国的技术和财政能力等考虑在内。

7. **在由发展成效委员会认可后，世界银行将启动第三磋商阶段，以征求股东和利益相关者对拟议环境与社会框架的意见，以告知并支持第三和最终建议书的编制，该建议书将提交给执行董事会进行审议。**新框架预计于2016年开始实施。

8. 此介绍之后，第二节介绍了世界银行审议与更新保障政策的方法。第三节介绍框架的第二稿，讨论利益相关者的反馈意见，并列出相比初稿作出的改变。第四节讨论与股东和利益相关者密切相关的复杂、交叉发展问题的处理。第五节描述了目前对框架实施的想法，第六节列出了审议过程剩余阶段的下一步行动和指示性时间表。第七节是结论。世界银行保障政策的历史记录包括在附录1中。

## II. 审议方法与磋商反馈

9. **方法文件由执行董事会于2012年7月批准，概述了审议的目标与范围。**世界银行于2012年10月至2013年4月举行了第一磋商阶段，来自世界各地40多个国家的2,000个利益相关者参与了磋商。此磋商的重点是确定世界银行保障政策的优点和弱点，原则上应将这些优点和弱点告知下一代保障政策。

10. **应将股东和利益相关者的磋商反馈反映在拟议环境与社会框架的初稿中，该初稿已由发展成效委员会于2014年7月30日进行了讨论。**世界银行于2014年7月31日至2015年3月1日开展第二磋商阶段。此磋商是由世界银行或其他发展伙伴迄今为止就政策改革所采取的最大程度的努力。磋商包括来自65个国家各个地区的参与者，包括54个借款国。已收到来自政府、土著居民领导和受项目影响社区的130多份意见书。参与磋商的利益相关者包括政府代表、从事倡导活动或提供服务的国际、国家和地方组织、联合国机构；多边任

---

<sup>2</sup> “多边开发银行保障系统的比较考察”请参见[http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/phases/mdb\\_safeguard\\_comparison\\_main\\_report\\_and\\_annexes\\_may\\_2015.pdf](http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/phases/mdb_safeguard_comparison_main_report_and_annexes_may_2015.pdf)。

务负责人；多边和双边发展伙伴；私营部门代表；发展导向的组织和基金会；学术和应用研究机构；专业组织和协会；劳工组织；土著居民领导和代表。他们在面对面的讨论、音频和视频会议、专家焦点小组会议中提出自己的反馈意见，或将自己的反馈意见在线提交给专门的网站<sup>3</sup>。该磋商过程主要是征求对框架初稿尤其是将加强其有效性的关键变化的意见。

11. 有关世界银行保障政策审议的磋商遵循世界银行磋商规定<sup>4</sup>和国际良好磋商惯例。2014/15年磋商工作初期出现的后勤不足之处已由相关的利益相关者群体进行纠正。<sup>5</sup>要确保利益相关者有足够的时间来准备其意见并与世界银行接洽，磋商阶段将从最初计划的5个月延长为7个月。磋商会议一旦确认，会议日程将发布在专门的磋商网站上。参与者会提前2-3周收到有关磋商会议的通知。未收到邀请的利益相关者可在线注册以参加磋商会议。努力确保残疾人也可无障碍到达磋商会议地点。磋商文件可提供九种语言。<sup>6</sup>需要时提供手语翻译以及磋商材料的盲文副本。世界银行特别努力联系农村和难以联系地区的利益相关者，如土著居民群体和生活在农村地区的人民。

12. 为确保磋商过程的透明度，接收到的来自利益相关者的所有磋商事件和反馈将记录在专门的磋商网站上。此网站也被用来征求利益相关者的书面反馈意见。有关磋商会议的反馈摘要以及股东和利益相关者提交的公共言论将在线公布。尽管反馈摘要并未完全涵盖丰富的讨论内容，但它们反映了参与者的关键诉求、关注和建议。该反馈展示了世界银行已考虑在内的多样性有时甚至是相互冲突的意见。

13. 股东和利益相关者的意见有很大的不同。管理层收到了来自利益相关者近2,500页的反馈。对广泛的反馈意见进行了仔细审查，并通过由世界银行集团工作人员组成的工作小组进行分析。总体而言，股东和利益相关者一致认为有必要更新世界银行的保障政策。拟议的框架结构被认为是合适的。有关对拟议的标准和复杂的交叉发展问题的看法已在本文第三节和第四节进行了讨论。

14. 世界银行的执行董事会以及社会发展与社会包容性领域的工作人员、环境专家和法律专家参与本框架第二稿的内部审议。通过以下方法进行内部参与：

- 与社会城市、农村和恢复力以及环境和自然资源全球实践以及气候变化和性别交叉解决方案领域密切合作；
- 世界银行资深工作人员的内部委员会；

---

<sup>3</sup> <http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>. 关于管理对策的磋商反馈摘要，请参阅附件3。

<sup>4</sup> [http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/documents/world\\_bank\\_consultation\\_guidelines\\_oct\\_2013\\_0.pdf](http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/documents/world_bank_consultation_guidelines_oct_2013_0.pdf)

<sup>5</sup> 可通过以下网站[http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultations\\_letter\\_11.25.14\\_final.pdf](http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultations_letter_11.25.14_final.pdf)在线访问致世界银行的信，其中列出了该过程的不足之处。世界银行回应帖子于[http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/wbresponse\\_hrights.pdf](http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/wbresponse_hrights.pdf)。

<sup>6</sup> 阿拉伯语、印度尼西亚语、汉语、英语、法语、葡萄牙语、俄语、西班牙语和越南语。

- 具有高级技术专家和任务小组领导人员的内部实地测试；
- 执行董事会及其顾问就土著居民和气候变化等主题的简报，及与执行董事会及其顾问之间的磋商情况；
- 每个拟议《环境与社会标准》、政策草案和框架愿景中的工作小组，涉及到世界银行集团的工作人员。

### III. 投资项目融资的募集标准：拟议的环境与社会框架

15. 本次审议的目标是在保留核心价值及经测试的保护的基础上，拓宽并加强目前的保障条款。更新后的框架：

- 通过保留保障政策的核心价值，保持世界银行在为实现可持续发展成果与投资项目的社会与环境保护设定标准方面的领导地位。
- 保持对弱势群体、土著居民、社区和环境的特别保护，包括对病虫害管理、大坝安全、自然栖息地和文化遗产的规定。
- 保持严格的社会和环境风险评估。目前OP/ BP4.01（环境评估）的规定将保留在新的框架中，同时该框架增加了符合世界银行系统性操作风险评级工具（SORT，见文本框1获得更多详细信息）的新风险评估方法，以及加强的监督和实施支持。

#### 文本框1：标准化操作风险评级工具（SORT）<sup>7</sup>

标准化操作风险评级工具（SORT）旨在帮助世界银行一致评估并监测所有业务手段和国家方案中的风险。这将允许世界银行支持客户国家更有效地管理发展成果。

SORT中考虑的风险包括与业务相关的发展成果的风险：未达到世行资助业务所预期（正面）成果的风险，及世行资助业务导致未预期（负面）成果的风险。SORT提供所需信息，帮助客户充分管理业务风险，并在可能时在更广泛的风险管理框架内缓释业务风险。它旨在任何给定业务或国家、地区级、全球实践或跨领域解决方案区域内，确定世行需要注重管理和资源的那些风险。

SORT工具是一个简单的矩阵，由9个风险类别外加一个总体风险评估组成。该评估考虑风险物化的可能性，及其对预期成果实现的影响的严重性。

16. 该拟议的框架旨在提高决策与风险管理的质量和速度，并改善监测和监督。这将通过大量的创新来实现：

- **均衡方法：**世界银行188个成员国拥有各种不同的地理、社会、经济、文化和政治景观以及发展现状和资源禀赋。这有时体现在对环境和社会问题的不同看法和意见中。拟议的环境与社会框架尝试在不同位置的世界银行股东之间实现平衡，同时提出可为投资项目融资树立强力有环境与社会标准并遵守不同观点和敏感性的方法。同时，将通过实施目前保障政策而收获的经验及与其他多边发展银行环境与社会框架相关的经验应用到该拟议的框架中。

<sup>7</sup> 有关更多信息，请参见以下网站上有关更多信息，请参见以下网站上[http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SORT\\_Guidance\\_Note\\_11\\_7\\_14.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SORT_Guidance_Note_11_7_14.pdf)有关SORT的临时指引。

- **全面覆盖：**该环境与社会框架提供项目评估和实施的方法，该方法全面覆盖环境与社会问题，包容并尊重边缘群体和弱势群体。并且更加注重信息披露、利益相关者参与和申诉，同时承认参与、透明度和问责制是包容性发展的基石。
- **基于结果的方法：**此提议的基于成果的方法允许对项目风险和影响进行适应性管理。这将有助于提高世界银行根据意外变化调整项目的的能力，并可潜在降低项目法律重构的需求。所选世界银行项目的内部和外部评估均表明目前保障模式导致项目的环境与社会绩效存在不足，这往往会造成在其风险评估与管理的方法中更加“前重后轻”。有时对项目的监测和监督，以及对群众和社区实际上如何受世行项目影响进行的评估均未给予足够的重视。环境与社会框架通过以下方式纠正了这一问题：(i) 建立一个基于结果的方法，要求世界银行的工作人员以与风险和影响相匹配的方式对项目进行监控；(ii) 要求借款国与利益相关者在实施过程中根据相关信息的披露，持续沟通有关项目环境和社会问题；及 (iii) 包括采用经修订的风险管理方法来制约可能采用法律协议或环境和社会承诺计划（ESCP）中的时间限制方式解决借款国一方的行动。
- **节约资源的基于风险的方法：**此基于风险的方法允许对环境和社会风险与影响进行相称的评估，从而更好地优化借款国资源的利用。它提出采用一个资源节约型的方法来进行环境和社会评价与实施，该方法与项目环境和社会风险与影响的重要性相匹配。该环境与社会框架要求世界银行对项目进行更全面的基于风险的分类，并采用风险驱动的方法进行人力资源分配。将在整个项目周期内对项目的风险等级进行审查，并作适当调整。该环境与社会框架以客户为中心，承认没有“一刀切”的项目评价方法，环境和社会需求需要进行调整，以反映项目背景以及借款国的技术和财政考量。
- **综合方法：**环境与社会框架认为环境、社会、健康和安全问题通常相互影响，所以要求以综合的方式考虑这些问题。
- **更加明确的角色和指责：**该环境与社会框架提供相比现有业务政策（OP）和世行程序（BP）更为清晰明确的世行与借款国之间的角色分工。世界银行的角色和职责已在环境与社会政策（ESP）及环境与社会程序（ESPP）中进行了描述，其中概述了如何在世界银行的流程和结构中实施环境与社会政策。10个《环境与社会标准》（ESS）确定了借款国要求。
- **能力建设：**用于评价和管理环境与社会风险的拟议方法包括特别关注建设借款国风险管理能力和加速借款国发展进度。允许世界银行与借款国通过自适应风险管理方法，根据借款国环境与社会框架的差距分析和风险与影响的评价共同确定优先级活动。
- **问责制：**该框架包括对与项目性质相匹配的项目级申诉机制的强化要求。这是借款国责任的重要附加因素。
- **协调：**该环境与社会框架使世界银行的环境与社会要求在功能上近乎与国际金融公司和多边投资担保机构的要求一致，这将有利于公私合作关系的共同融资。虽然国际金融公司绩效标准与建议的《环境与社会标准》之间有一些差异，但这反映了这两个组织的不同任务，并且就结构和覆盖的区域而言，世界银行集团机构的要求更符合。该环境与社会框架更符合其他多边发展银行和适用《赤道原则》的机构的

要求。这意味着在联合融资的情况下，借款国可以更加轻松地满足不同贷款机构的通常几乎相同的要求。

17. 拟议的环境与社会框架在现有世界银行保障政策的基础上构建并进行了加强，提出了国际金融界内解决公共部门投资贷款的最先进环境与社会框架。采用本框架将有助于世行重申其在可持续发展融资领域的领导地位，并为现有融资机构和新型融资机构树立了榜样。

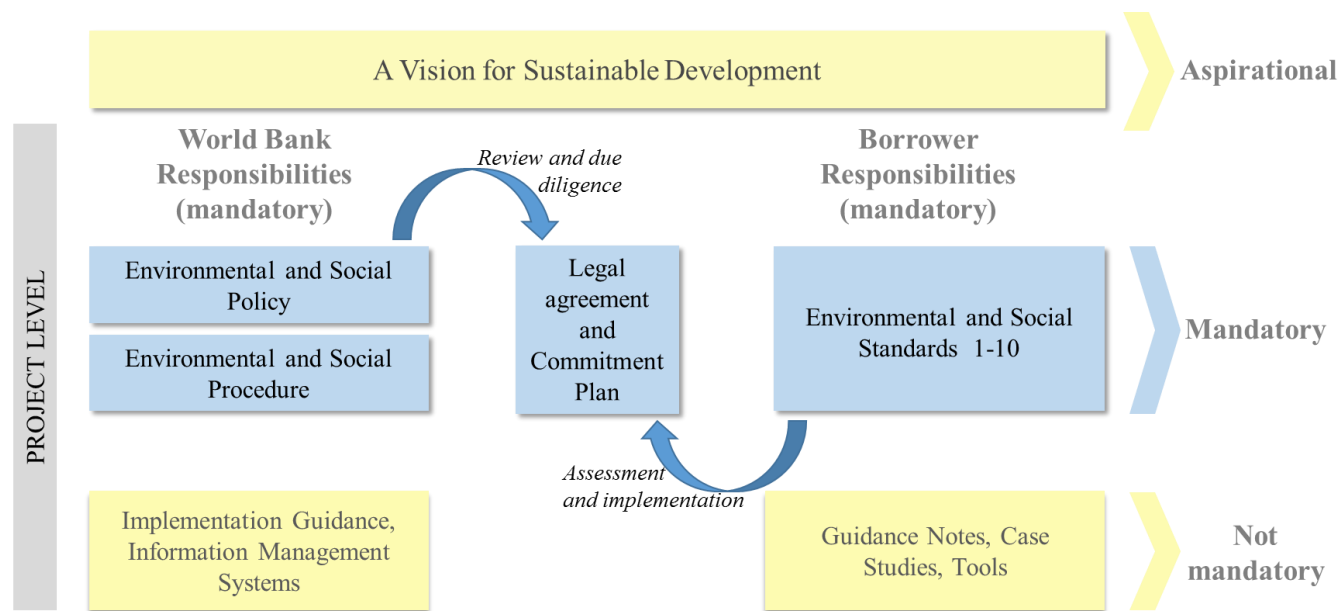
18. 该拟议的环境与社会框架包括环境和社会愿景、环境与社会政策及借款国环境与社会标准（见附件1）。本框架取代OP/BP4.00（试点利用借款国制度处理世行资助项目下的环境和社会保障问题）、OP/BP4.01（环境评估）、OP/BP4.04（自然栖息地）、OP4.09（病虫害管理）、OP/BP4.10（土著居民）、OP/BP4.11（物质文化资源）、OP/BP4.12（非自愿移民）、OP/BP4.36（森林）和OP/BP4.37（大坝安全）。<sup>8</sup>现有文件的内容进行了审查，并酌情纳入环境与社会框架中。该环境与社会框架适用于世界银行投资项目融资。用于解决环境和社会问题的文书具体的条款，即结果导向型规划融资（PforR）和发展政策融资（DPF）的那些条款将继续载于有关文书的具体业务要求中。

19. 已写入这些文件以符合政策和程序框架（P&PF）。提供给发展成效委员会的的整体环境与社会框架包括理想愿景和框架的强制性方面（政策、借款国环境与社会标准、程序；有关框架结构的详细说明，请参见图1；有关世界银行责任和借款国责任概述，请参见表1）。政策草案和标准提供了该拟议方法评价和管理环境与社会风险的原则。本程序中提供了有关需在该期间履行要求的某个时限的一些实施和规范详情。在具体环境中实施以及评价方法将包括在世行工作人员和借款国的指导说明中。

---

<sup>8</sup> 该审议不会影响业务政策4.03（私营部门活动的世界银行绩效标准）、业务政策7.50（国际水道项目）和业务政策7.60（争端地区内项目）。





2

图1. 拟议的框架结构

20. 就像目前的保障政策一样，该拟议的环境与社会框架并不包含对具体国际公约的引用。管理层的意见是世界银行和借款国符合环境与社会框架的要求应为独立式，并且应不需要引用外部资源来进行此判定。尽管世界银行有用于确定是否符合其政策和程序的问责制度，但是它不是可确定主权国家是否遵守条约义务的主管部门。由拥有其自己治理制度或依赖其他法庭的条约机构进行判定。<sup>9</sup>鉴于世界银行几乎普遍的会员资格及不同程度的批准、修订和解释，世界银行不能追踪，也不能对其借款国施加国际义务。

21. 有了这些限制时，环境与社会框架要求借款国的评估和银行的尽职调查考虑直接适用于该项目的国际文书。<sup>10</sup>此外，虽然《业务政策4.01》只提到“环境条约”，但该环境与社会框架包括超出环境领域的条约（假设适用于该项目）。此外，环境与社会框架将由《指导》进行支持，该指导包括对主要国际条约和文书的引用，当相关国际文书的引用发生变化时可将其进行更新。

表1世界银行责任和借款国责任概述

世界银行责任 <sup>11</sup>	借款国责任 <sup>12</sup>
----------------------	---------------------

<sup>9</sup> 例如，国际劳工组织拥有处理国际劳工组织公约不履约情形的直接能力和权力。

<sup>10</sup> 请参见《环境与社会标准1》第24段：环境与社会评价将“根据相关国际条约和协议考虑直接适用于该项目的国家义务。”

<sup>11</sup> 有关更多详细信息，请参见环境和社会政策与程序。

对拟议项目开展尽职调查，了解与项目相关的环境和社会风险与影响的本质和潜在意义；	开展拟议项目的环境与社会评价，包括编制所需的调查范围和设计利益相关者参与计划。
在必要时，协助借款国与利益相关者尽早接触并保持接触，进行有意义的磋商，特别是与受影响社区进行磋商，并建立基于项目的申诉机制；	根据《环境与社会标准10》开展利益相关者参与活动并发布适当的信息。
协助借款国选取适当的方法和工具，评价并管理项目的潜在环境和社会风险与影响；	开发并执行环境和社会承诺计划（ESCP）。
就世界银行提供项目支持的条件与借款国达成一致，具体条件见《环境和社会承诺计划》。	根据《环境与社会标准》监测并报告项目的环境与社会绩效。
根据《环境和社会承诺计划》及环境与社会标准监测项目的环境和社会绩效。	

## A. 可持续发展愿景

22. 该愿景说明了世界银行为IPF树立强有力标准及在世行资助项目中实现可持续发展成果的目标。基于这一愿景，世界银行对环境可持续性作出承诺，包括采取强有力的集体行动，以缓解和适应气候变化。认识到社会发展和包容性对世界银行的发展干预措施也起着关键作用。对于世界银行而言，包容性指允许所有人参与并从发展过程中获益，并且为被排除在发展过程之外的群体清除障碍。此愿景强调世界银行应分享《世界人权宣言》的愿望并帮助其客户完成那些愿望。为了帮助确保开发效果，世界银行期望以与协定条款一致的方式，就设计和执行其支持的开发项目，来维持促进此类方法。

## B. 世界银行的要求：世界银行环境与社会政策（ESP）

23. 该拟议的政策澄清8个不同业务政策和程序中先前所述的世行角色和指责，并将这些角色和指责汇集到一起。该环境与社会政策规定了世界银行通过投资项目融资支持的项目必须满足的环境和社会要求。本政策描述了世界银行的环境和社会要求原则并提供有关世界银行在尽职调查中考虑的环境和社会风险与影响的更多详细说明。它还要求借款国设计项目结构，使项目采取世界银行接受的方式和时间段满足环境与社会标准。这考虑到了借款国的技术和财政限制。本政策澄清，世界银行将考虑建立可接受的方式和时间段。本政策引入了基于风险的分类制度，以加强一致性和决策。

<sup>12</sup> 有关更多详细信息，请参见《环境与社会标准》，其中包括关于特定标准计划和报告要求的信息。

24. 为促进整个项目周期内的项目筹备并支持合规性，世界银行和借款国将同意环境和社会承诺计划（ESCP）。本环境和社会承诺计划阐述了项目承诺，并且是融资协议的一部分（有关详细信息，见文本框2）。本计划通过在整个项目周期内遵守《环境与社会标准》支持可操作的风险管理，必要时包括其他发展金融机构（含国际金融公司）的融资协议中目前比较常见的过时契约的类型。

#### 文本框2. 环境和社会承诺计划（ESCP）

- 作为世界银行与借款国之间法律协议的一部分，构成有约束力的文件。
- 以清晰且明确的方式总结并巩固使项目符合《环境与社会标准》所需采取的重大措施和行动，并且需在这些措施和行动必须实施的时间段内完成。
- 考虑环境与社会评价结果、世界银行的环境与社会尽职调查以及利益相关者参与的结果。
- 形成监测项目环境与社会绩效的依据。
- 定义上报为实现符合《环境与社会标准》所需措施与行动的实施情况的方式与频率。
- 指定要使用的国家环境与社会框架的各方面，如果有的话。

25. 有关环境与社会政策的磋商反馈首要针对有关借款国框架使用的条款、有关土著居民及子项目风险评级的条款。经过仔细分析所收到的反馈，已经作了如下修改：

- 与借款国框架使用相关的条款已作修改，以澄清借款国框架的使用将由世界银行自行决定。若世界银行已同意考虑此类使用，将对相关的框架进行审核，以评估它们是否可使项目实现与《环境与社会标准》重大一致的目标。
- 提出替代方法的《土著居民标准》（《环境与社会标准7》）草案的适用性条款已被删除。关于确定《环境与社会标准7》适用性的文本已得到加强：识别土著居民时，世界银行将与涉及到的土著居民和借款国进行磋商。世界银行有关确定与土著居民之间的磋商是否有意义的标准已得到加强。和环境与社会政策初稿不同，世界银行现在需要确定有意义磋商的结果，这将有助于世界银行决定是否继续进行该项目。
- 已增加组成世行直接资助项目的子项目的要求：世界银行要求借款国根据《环境与社会标准》（初稿）对高风险子项目开展环境和社会风险与影响的评估。此外，重大、中等和低风险子项目将要求根据国家法律及世行认为与子项目有关的《环境与社会标准》（第二稿）的任何要求执行风险与影响的评估。如果子项目的风险等级提高到更高的风险评级，则需要通过与世行进行协商，应用《环境与社会标准》的相关部分以解决关注的问题。重大、中等和低风险子项目的这些要求未列入该环境与社会框架的初稿中。



### C. 世界银行的要求：环境与社会程序 (ESPP)<sup>13</sup>

26. 该环境与社会程序向世界银行工作人员提供应用该政策的管理层指示。它们用于调控世界银行IPF中的问责制和决策过程。该环境与社会程序旨在确保对管理环境和社会风险的支持在整个IPF项目组合中得到有效处理。环境与社会程序将解决实施问题，如风险评估和缓解措施的完成时间表、风险分类、缓解层次、借款国框架评价、技术和财政可行性决策、问责制、角色和职责和有效应用环境与社会框架所需的其他说明。

---

<sup>13</sup> 见附件2。

## D. 借款国要求：环境与社会标准（ESS）

27. 环境与社会标准（ESS）包含管理层对借款国评估和管理IPF中环境和社会风险与影响的要求。这些《环境与社会标准》在OP/BP4.00、OP/BP4.01、OP/BP4.04、OP4.09、OP/BP4.10、OP/BP4.11、OP/BP4.12、OP/BP4.36和OP/BP4.37的基础上构建，并取代它们。

### 28. 环境与社会标准1：环境和社会风险与影响的评价和管理 - 明确的要求和定义、可操作的风险管理、与发展伙伴的协调

《环境与社会标准1》是首要标准，与《环境与社会标准10》一起适用于所有项目，并在一开始考虑使用借款国的现有环境与社会框架。该标准规定了借款国的强制性要求，其中涉及到环境和社会评价、世行资助投资项目的管理和监控。《环境与社会标准1》提供清晰的关键定义，如“项目”和“相关设施。”该标准通过《环境和社会承诺计划》引入明确且可操作的风险管理体系，构成法律协议的一部分。这也更进一步接近与其他发展伙伴就环境和社会风险管理达成协调一致的做法。《环境与社会标准1》描述了缓解层次结构，并通过生态系统服务概念得以体现。

根据《环境与社会标准1》，借款国应确保项目的环境与社会评价考虑国家适用的、与环境与社会问题相关的政策框架、国家法律和法规和机构能力；国家条件和项目背景的变化；国家环境和社会行动计划或研究；以及在相关国际条约和协议下的国家义务。借款国还要求应用《世界银行集团环境、健康与安全指南》和其他相关的良好国际行业惯例的要求。

29. *磋商反馈*：《环境与社会标准1》的反馈主要关注不歧视、建议的风险管理方法和借款国框架的使用。利益相关者广泛支持不歧视条款，但并非完全同意是否将特别的群体或将哪些特别的群体认定为弱势群体。在审议的过程中，认为自己特别易受到歧视的某些群体要求独立标准及对其身份的专门评价。另一方面，一些股东在承认某些群体列入拟议标准的过程中援引文化关注。自适应风险管理作为一种现代化方法非常受欢迎，它提高了世行对项目风险变化的响应能力。但是，许多利益相关者表示担心，这种风险管理方法可能会导致项目审批前的可用资料不足，限制利益相关者的参与有意义磋商的能力，并且限制世界银行执行董事会就有关项目作出明智的决策。某些利益相关者对使用借款国框架以评估和管理风险以及借款国承担责任和判断能力的程度表示担忧。其他人则认为应在所有世行资助的项目中使用借款国框架进行风险管理，尤其是已制定有关环境和发展的广泛法律框架的某些国家。

### 30. 讨论：

#### 不歧视

不歧视是拟议环境与社会框架的核心原则。《环境与社会标准1》包含一项规定，用于评估和缓解因有意或无意歧视对项目造成不利影响的任何风险。根据非歧视和影响评估专家的意见，管理层决定保持《环境与社会标准1》第26段脚注22中的弱势群体的非详尽列表。这与环境与社会框架的综合方法一致，反映了歧视问题的交叉性。该标准草案以广泛和包容性的方式应用不歧视条款。新群体或属于多个群体的人不会“漏网”。

## 自适应风险管理

自适应风险管理允许对整个项目周期内的风险和影响进行管理。《环境与社会标准1》初稿中介绍的此方法反映了风险管理的国际最佳实践。当发生以下情况时，才要求借款国在项目批准立项后开展并准备详细的研究和行动计划：(i) 项目组成部分的确切位置尚未确定；(ii) 线性项目已建造好几年且群众或环境在一段时间内可能不会受影响时；(iii) 项目涉及到董事会商议时不能充分解决的许多小问题时；(iv) 紧急情况下或借款国能力非常有限的情况下。

为了对利益相关者关注的问题进行回应并确保强有力的风险评估与管理，拟议的环境与社会框架：

- 明确规定需在整個项目周期內尽早向利益相关者提供相关及充分的环境与社会信息的原则；
- 规定必须拥有有意义参与及与受影响项目和相关方之间磋商的过程，以促进更多包容性项目的发展，获得更好的环境与社会绩效；
- 限制具有以下特点的项目组成部分的实施：具有重大环境和社会影响的风险，并且有关对受项目影响群众的危害风险信息不足。

### 31. 《环境与社会标准1》第二稿相比初稿的改变

- 与借款国框架使用相关的文本已作修改，以反映所有或部分**借款国框架**在项目评估、开发和实施过程中的使用将由世界银行自行决定。
- 已增加组成世行项目的**直接资助子项目**的要求：环境与社会框架初稿要求高风险项目满足《环境与社会标准》。第二稿还增加了一个要求：重大、中等和低风险子项目需符合国家法律和世行认为与子项目有关的《环境与社会标准》的任何要求。
- **弱势群体**的示例列表已进行扩展，以包括健康状况和身心残疾。
- 对**供应链**一词进行了修订，以限制借款国对与《环境与社会标准2》（劳工和工作条件）和《环境与社会标准6》（生物多样性保护）有关的主要供应商的评估范围。
- **生态系统服务**的概念已被引入（并且在适当时反映在其他《环境与社会标准》中）。
- 借款国上报义务现在包括以下要求：提供有关利益相关者在项目实施过程中的参与情况的信息。
- 已增加评估由土地赋权活动所引起的风险和影响的要求。

### 32. 环境与社会标准2：劳工和工作条件 - 保护项目工作人员、防止强迫劳工和童工、提供申诉机制

《环境与社会标准2》根据其他多边发展银行的规定衍生而来，反映了世行项目组合的公共部门性质及其与借款国政府的关系。该标准在借款国对国际劳工法律和公约的现有承诺的基础上构建，重点关注与不歧视、童工、强迫劳工、结社自由和集体谈判权利相关的要求。《环境与社会标准2》适用于借款国直接雇佣以参与项目具体工作的工作人员、承包商、主要供应链工作人员和参与社区劳动的工作人员。它明确规定为工作人员建立申诉机制和建立工作人员健康与安全条款的要求，体现了世行现有的《环境、健康与安全指南》。

33. **磋商反馈：**拟议的《环境与社会标准2》首次为世行资助的项目引入劳工要求。对此拟议标准的反馈在整个利益相关者群体中是类似的：利益相关者承认该提议是世行对工作人员保护措施中的重大进步。他们批评说该标准的初稿并未包括有关承包商、分包商、政府雇员、非正式工作部门和供应链问题的规定。利益相关者主张列入国际劳工组织的所有核心劳工标准，包括集体谈判和结社自由的权利。也有人建议引用国家劳工组织核心标准及《国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言》。

34. **讨论：**世界银行首次采用劳工标准，其中涉及并体现了《国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言》以及国际劳工组织八项核心劳工公约。它还包括有关职业健康与安全的坚定承诺。在起草《环境与社会标准2》时，世行已从国际劳工组织和专家工作小组的建议和指导中受益。针对公共部门投资贷款的需求，《环境与社会标准2》是其中最先进的国际金融机构（IFI）劳工要求。该标准更广泛地覆盖项目相关的工作人员，更明确地涉及第三方和主要供应商雇佣的工作人员、有关童工和强迫劳工及歧视理由的条款。《环境与社会标准2》包括关于结社自由和集体谈判权的要求。这也得益于对职业健康和安全问题的更广覆盖。

35. **《环境与社会标准2》第二稿相比初稿的改变**

- 有关劳工和工作条件的该标准的第二稿已通过增加**结社自由和集体谈判权**的要求进行了加强。已增加了一项规定，允许工作人员制定一个**替代机制**，用于进行**申诉**，并在国家法律限制结社自由和集体谈判的情况下，保护其有关工作条件与雇佣条款的权利。
- **覆盖范围**已扩大到包括承包商、主要供应链工作人员和参与社区劳动的工作人员。如果政府公务员根据政府条款和条件仍然是雇佣状态，则《环境与社会标准2》中所述的有关职业健康与安全以劳动力保护的条款将适用。如果他们根据项目的条款和条件被雇佣，《环境与社会标准2》适用。工作人员类别的描述已澄清。
- 有关**强迫劳工和危害童工**的语言已得到加强，从“避免”（初稿）更改为“防止”（第二稿）。除非国家法律规定较高的最低年龄，所有世行资助的项目中雇佣的童工需最低满14岁。
- 已增加了根据雇佣条款和条件为工作人员提供**书面资料**和文件的要求。
- 已增加有关**职业健康与安全**的附加条款。

36. **环境与社会标准3：资源效率与污染防治 - 更好地处理自然资源和废物管理**

《环境与社会标准3》承认需要注意世界资源正在日益减少，并鼓励提高资源利用效率。该标准规定了有关资源利用效率、清洁生产、污染防治与管理的项目级要求。该标准要求借款国采取措施以提高能源、水消耗和其他资源与材料投入的效率。还要求借款国估算其温室气体排放量，并考虑实施可减少排放量的方案。《环境与社会标准3》结合世界银行的现有要求，包括OP4.09（病虫害管理），并涉及废物、有害物质及农药的产生与处理。

37. **磋商反馈：**利益相关者不同意对温室气体核算的规定：有些人认为温室气体核算是一项很重要的要求，但其他人认为此类要求比较繁重，并且对借款国而言成本太高。某些磋商参与者认为有关温室气体核算的决策可作为通过世界银行政策不能确定的国际气候谈判的依据。利益相关者讨论《环境、健康与安全指南》的使用，但就这些指南是否应强制应用还是用作技术参考文件未达成共识。对定义的清晰度和“技术和财政可行性”等短语的确切含义提出了一些问题。

38. **讨论：**虽然气候变化是最紧迫的发展问题（见第四节中的单独讨论），但可在项目层面上实现的影响必然会受到限制。然而，管理层同意考虑项目对气候变化的影响。世界银行也正在跨整个机构工作，以制定出强有力且有效的方法来应对超越拟议环境与社会框架下游有效性的气候变化。

经过慎重考虑利益相关者的反馈和项目经验，管理层建议取消水资源管理的阈值以及25,000吨二氧化碳生成量的阈值用于温室气体排放量估算。管理层将发布借款国和世界银行工作人员有关进行温室气体估算及在需要水管理计划的情形下的建议与指导。

温室气体估算的主要目的是促进污染防治和资源利用效率。减缓气候变化是额外的目的。要确定实现这些目标的措施，首先需要估算项目的温室气体排放量。虽然管理层不建议强制性要求采取措施来避免、减少、缓解或补偿温室气体排放，但仍要有通过缓解层次来解决能源效率的要求。温室气体排放报告要求为项目提供了一个展示其能源效率措施影响的途径。

对于大多数项目而言，可使用现有工具和方法（如国际金融公司碳排放量估算工具）根据有关燃料、化肥、电力等购买相关的一般可用的项目层面数据，估算温室气体排放量。在项目的温室气体排放量估算更具挑战性的情况下（例如土壤碳），《环境与社会标准3》只要求进行项目排放范围内总体而言比较重要的排放量估算。此外，《环境与社会标准3》一般情况下对这一要求应用“技术和财政上可行”标准。

必须在项目环境的背景下考虑项目的水使用。例如，每天使用5,000 m<sup>3</sup>（初稿中的阈值）水的项目会对水资源造成重大压力（如果水资源稀缺）。但是，如果水资源不稀缺，5,000 m<sup>3</sup>的阈值可能是武断的，从而可能限制项目的效率。

### 39. 《环境与社会标准3》第二稿相比初稿的改变

- 已增加对**短期和长期气候污染物**的引用，包括温室气体以及黑碳。借款国需要考虑气候变化的影响。

- **能源使用和原材料使用**的要求已在资源效率的章节中进行了说明。
- 与环境与社会框架的初稿不同，本稿中更清晰地涉及了**空气污染**。
- 该标准的初稿要求借款国对于每年预期或目前生产25,000吨以上的二氧化碳的项目，直接量化**温室气体排放量**。此阈值已被删除。需要估算温室气体排放量时，阈值和有关估算方法的更多详情将在指导中提供。
- 该标准的初稿要求借款国为每天需要5,000m<sup>3</sup>以上的水的项目制定详细的**水管理计划**。此阈值已被删除。将根据总体水可用性的情况确定是否需要水管理计划。

#### 40. 环境与社会标准4：社区健康与安全 - *避免伤害和减轻影响*

《环境与社会标准4》将与项目对社区影响有关的现有做法整合到一个标准中。该标准结合 OP/BP4.37（大坝安全），也明确引用了世界银行有关基础设施、设备、产品、服务、交通和危险材料设计与安全方面的许多条款。该标准要求借款国制定并实施措施，以解决因项目活动可能导致社区出现疾病的情形，并通过应急计划应对紧急情况。《环境与社会标准4》包括对安保人员（包括政府和私人）的要求，这些要求与某些其他多边发展银行的规定类似。

41. **磋商反馈：**关于拟议《环境与社会标准4》的磋商反馈主要针对公共健康问题及项目对弱势群体的不利影响。许多利益相关者要求对公共健康特别是非传染性健康问题是否应包括在内，提出增强要求。利益相关者还建议重点关注此标准中有关对儿童和妇女等群体的影响的规定。

42. **讨论：**最近的自然灾害和全球健康危机已经表明，可持续发展成果只可在发展干预考虑了防灾和抗灾的情况下才可实现。例如，这需要认识到，对健康的不利影响会导致除传染性疾病以外的非传染性疾病以及除疾病以外的其他情形。除承认可影响社区健康的广泛因素外，还需考虑根据不断变化的情形对应急响应计划进行调整以保持其有效性，这一点很重要。

#### 43. *《环境与社会标准4》第二稿相比初稿的改变*

- 涉及出现疾病的社区（初稿）的要求已扩展到覆盖**出现健康问题的社区**（第二稿），以反映可影响社区健康且需要考虑在内的除传染性疾病外的健康问题。**非传染性疾病**已被明确列入。
- **生态系统服务**已经引入，包括评估气候变化影响的规定。
- 有关应急准备和应急响应的要求已进行扩展，以包括对**极端天气条件或事件的防范和应对**。
- **产品安全**的要求已被删除。

- 要求借款国定期审查其**应急和响应计划**，以确保其持续可用。要求借款国通过培训和合作的方式对社区和可能涉及的其他受影响群体提供支持。
- **申诉机制**的引用因为多余而被删除，因为申述机制的要求已在《环境与社会标准10》中详细列出，该标准适用于所有项目。
- 要求借款国对所有有关**安保人员**非法或滥用武力的指控进行审查，采取行动（或督促相应的责任方采取行动）防止类似情况再次发生，并在需要时将非法和滥用武力的行为上报有关部门。该标准初稿要求借款国在适当情况下考虑并调查指控。

#### 44. **环境与社会标准5：土地征用、土地使用限制和非自愿移民 - 适用范围清晰，程序简化**

《环境与社会标准5》适用于为项目征用土地及对土地使用施加限制的所有情况。该标准提供有关公共土地处理、土地所有权活动、公共资源使用（海洋和水产资源、林产品、淡水、狩猎和采集、放牧和种植区）及自愿交易的明确规定。《环境与社会标准5》禁止强制拆迁。该标准引入了单一安置文件的要求，该要求可根据项目的情形进行更改。该标准涉及到不同类别的受影响居民，包括对其占有的土地无合法权利或请求权利的那些居民的权利，并且包括对性别问题的关注。该标准还允许在特定情况下向代管帐户支付赔偿金。

45. **磋商反馈：**《环境与社会标准5》的讨论中强调包括有关社会基础研究和移民安置规划具体要求的重要性。有一个担忧就是，在新的环境与社会框架下，复杂项目中的移民安置规划是否仍需作为项目审批的条件。利益相关者批评未要求将移民安置规划设计为能为受影响人民提供共享项目效益的机会的发展计划。对初稿将土地所有权和土地使用规划活动排除在外提出了质疑，并要求对自愿交易的处理更加明确。一些利益相关者认为，《环境与社会标准5》的覆盖范围过于关注对土地征用或使用限制的直接影响，而应更普遍地覆盖项目生计影响。

46. **讨论：**在整个审议过程中，利益相关者非常关注修订的保障设施是否有可能解决有关项目贷款中“强占土地”和其他形式的土地使用权影响的问题。尽管在移民或土著居民背景下权属问题涉及广泛，但一些利益相关者都认为，对土地使用、土地所有权和土地使用权的影响及土地冲突源于许多其他类型的项目干预。因此，这些利益相关者主张对土地使用权采用独立标准，尽可能多地反映由联合国粮食农业组织/世界粮食安全委员会（FAO/CFS）最近通过的《有关土地使用权治理的自愿准则》。

经过慎重考虑后，管理层认为与土地使用权相关的风险最好通过初始环境与社会评估进行处理，而不是包括新的特定于土地的标准或将《环境与社会标准5》的覆盖范围扩展到安置范围以外。因此，《环境与社会标准1》包括具体解决与土地使用权相关的诸多风险的明确要求。另外，《环境与社会标准1》和《环境与社会标准5》的修订稿对涉及土地所有权项目相关风险的缓解（磋商中经常提出的问题）列出了新规定。修订后的《环境与社会标准5》也更明确地确保了其保护措施适用于可能受大规模“自愿”交易影响的人群，作为对请求列入有关“土地强占”规定的响应。还应指出的是，《环境与社会政策》、

《环境与社会标准1》、《环境与社会标准5》、《环境与社会标准6》和《环境与社会标准7》中有关土地和自然资源的规定，以及《环境与社会标准10》中的社区参与规定均十分符合自愿准则的精神和实质。

#### 47. 《环境与社会标准5》第二稿相比初稿的改变

- 已增加了一个新的附录，将目前附录中**详细移民安置规划要求**的微小变化整合到OP4.12（非自愿移民）中，包括基础研究开展。
- 该标准的第二稿增加了一个新目标，明确认识到**移民可作为一种发展机遇**的重要性，并包括用于使受影响居民共享项目福利的措施。
- 已采用更强有力的规定来管理与**自愿交易**有关的风险，确保可能因自愿交易而流离失所的人受到《环境与社会标准5》条款的保护。
- 初稿中明确允许**赔偿款**在某些情况下可分期支付的规定已经删除，以澄清赔偿款必须在迁移前全部付清。
- 与世界银行现行安置政策（OP4.12）一致，拟议的《环境与社会标准5》在支持国家或地区土地使用规划和自然资源规定中未包括项目活动的**申请范围**。但是，新的草案明确要求此类活动需进行社会、法律和制度评估，以确定风险和缓解策略，特别是对穷人和弱势群体。
- 更加有力地强调对与**土地所有权**有关的风险和相关活动风险进行评估和缓解的要求，并需阐明用来解决此类风险的项目设计措施。该新的草案指定如果迁移直接源于国有土地所有权，则《环境与社会标准5》将适用。环境与社会框架的初稿认为这是一种很好的做法，但第二稿已将其规定为需遵守的要求。
- 新的草案中包括了对**性别问题**更彻底的处理，特别是在磋商策略、妇女使用权评估以及赔偿和民生措施设计等方面。
- 涉及到土地征用或土地使用限制的非直接结果的**收入和生计风险与影响**时，增加了对《环境与社会标准1》的引用。
- 《环境与社会标准5》要求将全部**安置成本**包含在总项目成本中且内化于项目经济分析中。
- 已增加了一些文本，限制借款国开展会导致**实物或经济迁移**的任何项目活动，直到计划已由世行定稿并批准。

#### 48. 环境与社会标准6：生物多样性保护和生物自然资源的可持续管理 - *世界银行采用现代化方法来保护生物多样性*

《环境与社会标准6》处理OP/BP4.04（自然栖息地）和OP/BP4.36（森林）目前覆盖的生物多样性问题的范围。与其他多边发展银行的规定一样，该标准建立了一个以合适的方式进行生物多样性保护的方法，并鼓励可持续使用生物自然资源。该标准涉及所有栖息地，并要求借款国进行评估并采取措施，以减轻项目对生物多样性的影响，包括栖息地丢失、退化、外来入侵物种、过度开发、水文变化、养分负荷和污染。《环境与社会标准6》包



括对关键栖息地、受法律保护和国际公认的生物多样性区域的具体要求。该标准允许在有限的情况下进行生物多样性补偿。当借款国采购初级生产时，《环境与社会标准6》包括有关主要供应商的要求。

49. **磋商反馈：**某些利益相关者批评指出，该标准在有关补偿方面及对采伐项目和水电项目的要求不够明确。有人强调，补偿应只是缓解层次结构中的最后一个手段，并且对关键栖息地应无法进行补偿。该建议的缓解层次结构应适用于所有项目，无一例外。一组利益相关者认为，实施《环境与社会标准6》可能是沉重的负担。有人建议，术语和定义应将这反映在国际金融公司的绩效标准中。

50. **讨论：**《环境与社会标准6》在根据现有OP/BP4.04（自然栖息地）和OP/BP4.36（森林）所支持的对栖息地和生活多样性保护的基础上构建，同时拓宽了保护范围。磋商过程中，《环境与社会标准6》从与世界自然保护联盟、主要民间社会组织及从事生活多样性保护和管理的专家所开展的研讨会以及许多利益相关者的意见中获益良多。拟议的《环境与社会标准6》现在依赖于现有政策的优势以及国际金融公司的《绩效标准6》，提供同级别内的最广泛的保护。例如，该标准并入了缓解层次结构，将其用作基于预防方法的生物多样性保护的核心程序方法。该标准结合了生态系统服务的概念，并设立了相对较为谨慎的标准，用于考虑可能对关键栖息地造成负面影响的项目组成部分。还应指出的是，补偿是视为缓解层次结构中最后一步的最后一个手段，并且在某些情况下，影响关键栖息地的补偿和开发不会受到世行的支持。

《环境与社会标准6》还包含了与自然生物资源可持续利用相关的条款，体现了有关畜牧业的《良好国际行业惯例》。

#### 51. *《环境与社会标准6》第二稿相比初稿的改变*

- **生态系统服务**的概念已被引入，并增加为新的目标。
- **栖息地类型**的定义现在体现为国际金融公司在《绩效标准6》中所使用的条款和定义。
- 该标准第二稿明确了**生物多样性补偿**应仅视为最后一个手段，并在某些特定情形下，补偿不能视为一种方案。在不允许补偿的情况下或地区中，借款国将无法如设计得那样执行项目。
- 将本标准初稿和OP4.36（森林）的文本进行了整合，以提高本标准第二稿的**一致性**。这尤其是指有关商业性农业和林业种植园的位置规定。
- 已针对工业及**大规模商业化生产**的农作物和畜牧业制定了规定。
- 环境与社会框架第二稿澄清**自然生物资源**包括各类林业、生物、农业和渔业。此草案不包含该定义。

#### 52. **环境与社会标准7：土著居民 - 介绍自由、事先和知情同意的情形(FPIC)**

拟议的《环境与社会标准7》旨在应对执行方面的挑战并巩固了一系列利益相关者的意见。当项目区域中有土著居民或土著居民集体依恋项目区域时，不管潜在风险或影响如何，该标准均适用。该标准规定了识别土著居民的标准，并阐明畜牧业可能是土著居民赖以生存的基础。该标准要求借款国采取适当的措施来保护自愿隔离的土著居民。《环境与社会标准7》禁止土著居民强制搬迁。要求借款国与土著居民进行有意义的磋商。在三种特定的情况下（在传统拥有、使用或占有的情况下对土地和自然资源的影响；从相同的位置搬迁；及对文化遗产的重大影响），借款国还需要获得受影响土著居民的自由、事先和知情同意，如《环境与社会标准7》中所述。

53. **磋商反馈：**有关世界银行保障政策的利益相关者磋商已经确定了与目前OP/BP4.10（土著居民）相关的执行挑战。利益相关者对单独的政策、与土著居民有关的任何世行要求的应用范围及项目开发是否依赖于与土著居民之间的自由、事先和知情同意磋商或土著居民的同意，持续拥有不同的意见。

自由、事先和知情同意的引入受到许多磋商参与者的欢迎。但是，某些群体对自由、事先和知情同意与国家法律之间的潜在差异表示担忧。

用于在识别土著居民可能会加剧内乱或不符合国家宪法规定的例外情况下的建议替代方法被大多数利益相关者拒绝。有人认为这种做法不能保持当前土著居民政策（OP4.10）的要求。磋商包括针对本标准有关目标群体最恰当定义和描述的讨论：有人建议，可扩展到一般性的弱势群体或历史上的弱势群体。

54. **讨论：**土著居民往往是最边缘化群体和弱势群体。世界银行有关土著居民的现有政策已被国际公认为保护土著居民的最有效手段之一。《环境与社会标准7》在这一政策的基础上构建，可实现对土著居民的更大认可和保护。

世界银行指出，近年来根据国际规定（例如《联合国土著人权宣言》和国际劳工组织第169号公约）并通过各国政府的倡议以及民间社会和土著居民团体的宣传工作，在推进向土著居民提供利益和保护方面取得了重大进展。从社会包容性角度而言，环境与社会框架指出，在与土著居民进行有意义磋商时及在需要获得其自由、事先和知情同意的确定情形下，需考虑特别注意事项。这是超越现有OP4.10的一个重大进步。《环境与社会标准7》还包括以下规定：(i) 承认畜牧业是土著居民赖以生存的基础；及(ii) 承认并允许某些土著居民保持自愿隔离。

世界银行与各国政府、民间社会和土著居民领导人进行了广泛的讨论。大多数利益相关者的普遍看法是世界银行应继续拥有土著居民的标准，这肯定了世界银行在包容性发展领域的领导作用。另外，世界银行不应反对近年来逐步实现土著居民权利。

该标准的初稿包括了一个用于在识别土著居民可能会加剧内乱或不符合国家宪法规定情况下的替代方法。对于这些情况，环境与社会框架初稿通过除《环境与社会标准7》以外的所有其他《环境与社会标准》为土著居民提供保护。此方法在磋商过程中被大多数人拒绝，因为认为此方法无法为受影响的土著居民提供足够的保护。因此，该替代方法已经从拟议的标准中删除。

然而，管理层持续认识到，可能存在《环境与社会标准7》正式全面应用可能不明智并可能干预项目相关效益的罕见情况。在这些情况下，管理层将遵循世界银行业务政策的豁免政策中所述的豁免过程。世界银行历史上只授予极少数业务政策的豁免，对豁免要求特别谨慎，尤其是《环境与社会标准7》中所述的那些敏感要求。豁免应仅适用于出现相关问题的项目，并且仅适用于明确界定的个别情况。豁免申请将需要执行董事会的批准。鉴于此类提议的重要意义，豁免申请将由借款国在项目周期内尽早提前告知。管理层会向执行董事会提供一份详细的建议书，执行董事会最终决定是否授予豁免。管理层确保作为豁免过程一部分而提供的所有文件将全面覆盖所有相关问题。

#### 55. 《环境与社会标准7》第二稿相比初稿的改变

- 有关《土著居民标准》草案适用性的**替代方法**条款已被删除。
- 与对**传统或习惯所有权**下土地和自然资源的影响以及土著居民土地权利法律认可有关的文本已经明确并加强。
- 限制对无法确定自由、事先和知情同意的项目组成部分进行进一步处理的文本已进行了修改，使之明确指出，项目实施过程中不会对涉及的土著居民造成**不利影响**。
- 涉及土著居民搬迁的文本已经修改，以澄清不管**合法所有权**是由土著居民个人还是集体拥有，借款国均需获得自由、事先和知情同意。

#### 56. 环境与社会标准8：文化遗产 - **承认文化遗产，加强磋商**

《环境与社会标准8》适用于可能对文化遗产造成不利影响的所有项目。该标准要求项目采取机会发现过程，以及其他方法对物质和非物质文化遗产进行保护。《环境与社会标准8》要求利益相关者进行有关文化遗产的磋商。《环境与社会标准8》识别不同类型的文化遗产，并规定了项目可将文化遗产用于商业用途时的具体要求。

57. **磋商反馈**：有关《环境与社会标准8》的大部分反馈意见都是支持的。问题专家争论是否包含非物质文化遗产。

58. **讨论**：对于某些人群，文化遗产不仅涵盖项目场地的物质方面。做法、表述、知识、传统、信仰和其他非物质层面可以是文化、身份和条例的重要组成部分，也是发展相关的经济和社会资产。当世行资助的项目影响文化遗产时，非物质文化遗产的此作用必须考虑在内。

#### 59. 《环境与社会标准8》第二稿相比初稿的改变

- 本标准的应用范围已经扩大，以明确包括**非物质文化遗产**的范围，以为它涉及到项目的物质构成。
- 引入了**法定保护的文化遗产区域**的概念。

- 该标准的文本进行了修订，与拟议环境与社会框架中的其他标准更为一致。

## 60. 环境与社会标准9：金融中介机构 - *提高金融中介机构管理能力，专注于高风险*

鉴于利益相关者对中介贷款如何及是否应考虑经济与社会因素具有广泛的兴趣和关注，世界银行将与金融中介机构相关的现有政策规定整合到一个政策中，其中还涉及了金融中介机构内的组织能力和风险管理功能。《环境与社会标准9》要求金融中介机构实施环境与社会程序，该程序应与金融中介机构的性质以及与项目和潜在子项目相关的风险和影响级别相匹配。金融中介机构要求满足《环境与社会标准2》和《环境与社会标准9》的要求，以筛选、评估和监控所有子项目。《环境与社会标准9》要求所有子项目满足国家环境与社会要求。此外，涉及与移民相关的多种轻微风险和影响、对土著居民有不利风险或影响或对环境、社区健康、生物多样性或文化遗产有重大风险或影响的子项目，将应用《环境与社会标准》的相关要求。要求金融中介机构向世界银行提交有关其环境与社会绩效的年度报告。

61. *磋商反馈*：利益相关者不同意就金融中介机构调整需求提供独立标准的要求。确定需要单独标准的某些磋商参与者认为，这些《环境与社会标准》不仅适用于具有高风险的中介贷款子项目，而且还适用于具有重大风险的子项目。

62. *讨论*：世界银行致力于支持金融行业的可持续发展，提升国内资金和金融市场的作用。当金融中介机构承担环境与社会评价、管理和监督的责任时，世界银行必须确保它们采取并实施有效的环境与社会程序，以管理对其以负责任方式发放贷款的项目有关的环境和社会风险与影响。管理层认为采用独立的标准，根据金融中介机构所提供资助的性质及范围调整风险管理方式，是一种很好的做法。

## 63. *《环境与社会标准9》第二稿相比初稿的改变*

- 该标准草案已经改写，使之成为金融中介机构一个**独立的标准**，尽可能删除对世界银行行动的引用。这些引用现在包括在环境与社会政策中。
- 《环境与社会标准》对子项目的适用性已作更改。在初稿中，《环境与社会标准》仅适用于高风险的金融中介机构子项目。现在，《环境与社会标准》的相关方面必须适用于涉及移民（除非相关影响比较轻微）、对土著居民有不利风险或影响或对环境、社区健康、生物多样性或文化遗产有重大风险或影响的任何金融中介机构子项目。
- 要求金融中介机构对金融中介机构子项目的**风险等级**进行监控，并通知世界银行有关风险等级的重大变化。
- 《金融中介机构环境与社会排除名单》的引用已被替换为根据法律协议中列出的任何**排除名单**对所有金融中介机构子项目进行筛选的要求。

#### 64. 环境与社会标准10：信息披露与利益相关者参与 - 加强利益相关者的参与和有意义的磋商

《环境与社会标准10》承认与利益相关者包括受影响社区和工作人员之间的磋商对于实现项目的可持续发展成果而言至关重要。《环境与社会标准10》要求借款国在整个项目周期内，应开展符合项目性质和规模的利益相关者参与活动。要求借款国确定利益相关者，制定并披露相应的利益相关者参与计划。《环境与社会标准10》规定了应如何参与的要求，包括与所有利益相关者之间有意义磋商的要求；要求借款国通知项目受影响群体可能会对具有影响的项目变化；要求建立一个申诉机制以解决利益相关者的问题。

65. **磋商反馈：**该《环境与社会标准10》草案确认为世界银行风险管理方法的中心构建块。利益相关者建议加强拟议的参与过程，以确保整个项目周期内利益相关者可进行有意义的参与。他们还提出要加强供受项目影响个人和社区使用的申诉机制。

66. **讨论：**管理层同意，利益相关者参与有一个严格的流程，有助于提高项目成果的环境与社会可持续发展，特别是当项目与利益相关者高度相关时或当他们对项目的设计和目標非常关注时。应采用与项目性质及潜在环境和社会风险与影响相符的方式与所有利益相关者开展有意义的磋商。

#### 67. 《环境与社会标准10》第二稿相比初稿的改变

- 该标准第二稿增加了**利益相关者利益的评估**，并支持世行资助的项目作为利益相关者参与的新目标。有效和包容性参与的促进和提供方式也突出显示在目标中。
- 应采用与项目性质及潜在环境和社会风险与影响相符的方式与所有利益相关者开展**有意义的磋商**。
- 要求借款国在整个项目周期内保留与利益相关者之间的**参与记录**。
- 已引入聘请**独立第三方专家**对重大风险项目进行利益相关者识别和分析的要求。

### E. 世界银行和借款国的指导

68. 新拟议的环境与社会框架更广泛，同时比世界银行现有保障政策更清晰。提供给发展成效委员会的文件包包括世界银行和借款国的所有必需材料。随着世界银行和借款国获得了有关新框架的进一步实施经验，除制定的其他非强制性指导外，还需补充强制性规则，以为世界银行工作人员和借款国提供支持。例如，本指导可能包括模板或良好做法的个案研究。本指导专门用于说明环境与社会框架在特定情形下（例如在特定行业）的应用及有关具体问题（例如性别、残疾、SOGIE、气候变化）。

### F. 其他相关政策

69. 采用拟议的环境与社会框架可能需要对OP10.00（投资项目融资）和世行访问信息政策进行适当的调整，以体现环境与社会框架中所介绍的术语和时间段。

#### IV. 跨领域的发展问题

70. 如《2012方法文件》中所预期的那样，保障政策审议解决了拟议框架内出现的各种复杂且不断变化的发展问题。以下问题特别受到股东的关注。

71. **人权。**世行许多投资项目都支持直接推进人权诉求的实现，包括促进更好医疗、教育、社会保障和更好享用此类服务的项目。人权基础的关键价值观包括尊重个人尊严、透明度、问责制、磋商、参与、不歧视等，也存在于世界银行的业务政策和惯例中。世界银行期望在其发展活动及其与借款国之间的互动中保持推广这些价值观。

72. **磋商反馈：**人权已成为两个磋商阶段过程中最常讨论和争议的话题。利益相关者对有关直接人权引用的争议的意见、不违背人权的承诺并同意初稿愿景声明中的行文描述，这些都表示世界银行支持人权并遵守借款国的人权义务。一些利益相关者认为，世界银行应明确认可并执行《世界人权宣言》以及国际人权公约。

73. **讨论：**管理层已经详尽地考虑有关此问题的许多意见以及对拟议环境与社会框架的法律和实践机会与约束，以支持项目层面的人权成果超越世界银行活动总体具有的重大影响。管理层还根据世界银行的授权、其他联合国、国际和地区机构和法庭的授权以及世界银行内问责制的性质考虑此问题。所有这些信息都导致管理层坚定地认为，应避免提议遵守借款国人权视为环境与社会框架内的标准要求。管理层分享《世界人权宣言》背后的诉求，但不强制借款国根据本宣言和其他国际文书履行诉求。但是，管理层也认为，世界银行应继续保持人权实现的良好记录，并通过其项目和许多其他参与，继续帮助各国履行国际人权文书中所述的义务。

在拟议的环境与社会框架中，人权的交集及世界银行对人权实现的贡献在框架愿景中提及，并通过标准中的几个关键条款体现。具体的人权原则（如非歧视、透明度、问责制）已并入整个框架中。在拟议的《环境与社会标准》中，对这些原则的承诺从根据《环境与社会标准1》中进行环境与社会评价开始。这迫使借款国从非歧视的首要原则开始，考虑一系列社会风险和影响。有潜在不利影响的可识别风险必须采用缓解策略进行解决。此类评估和缓解作为拟议环境与社会政策中尽职调查职责的一部分，需接受世界银行的审查。

74. **气候变化。**气候变化是十几年来最紧迫的发展问题。世界银行认识到这个问题的根本重要性，并正在开发全球适用的策略来解决此问题。项目层面保障措施应对气候变化的作用可能有限，但拟议的环境与社会框架包含了一系列应对气候变化方面的考虑，包括温室气体排放估算。

75. **磋商反馈：**整个磋商过程中，一些利益相关者认为拟议的环境与社会框架应明确提及气候变化、气候变化适应性和气候变化适应力，并就这些提出相关规定。虽然有些人建

议将气候变化问题集成到整个框架中，但其他人并不明白，鉴于现在进行的气候条约谈判，拟议的框架可作为应对气候变化问题的合适平台。

76. *讨论*：全球磋商第一阶段所举行的外部气候专家会议得出的结论是，世界银行在拟议环境与社会框架适用的情况下，在解决项目层面的气候变化问题方面仅可取得较小的成果。<sup>14</sup>管理层认同这些专家的评估：世界银行在应对气候变化问题方面的重大贡献将位于超出项目层面保障措施级别的政策和对话级别。然而，在以下几个新标准中就气候变化提出了应对措施：《环境与社会标准1》中的环境评价、《环境与社会标准3》中通过资源效率和温室气体排放估算措施、《环境与社会标准4》中通过适应能力及《环境与社会标准6》。

77. **借款国框架的使用**。许多借款国特别是中等收入国家，已要求世界银行考虑使用国家框架，以满足《环境与社会标准》的目标和要求。国家环境与社会框架包括国内立法、国际协议的承诺以及实施这些立法和承诺的主管部门、过程和做法。采用国家框架具有以下优势：(i) 使借款国更主动地执行环境和社会风险与影响的评价和管理；(ii) 减少执行评价和许可项目这两个国家过程以及世界银行过程中的重复劳动；(iii) 允许面对面识别借款国框架的发展机遇。

78. *磋商反馈*：世界银行成员国与民间社会之间达成一个共识，趋向于越来越多地使用借款国框架的趋势总体而言是受到欢迎的，因为这有助于加强国家机构。具有较高环境与社会风险管理能力的借款国表示在世行资助的项目中更愿意使用自己的环境与社会框架。而另一方面，有关人士提出，使用借款国的框架需要有足够的的能力，可能导致对能力较低或监管框架及其实施较薄弱的项目产生低标准的环境与社会绩效。有人强调用于确定借款国框架是否适合评价与管理项目环境和社会风险与影响的目标的任何方法必须在本质上与《环境与社会框架》的目标一致。一些股东对借款国框架可能对借款国和世界银行造成负担的考虑表示担忧。

79. *讨论*：世界银行就多年来增加借款国框架的使用进行了激烈的辩论。2005年，世界银行执行董事会批准《有关试点使用借款国系统解决银行资助项目中环境与社会保障措施问题的业务政策》(OP4.00)。该政策未能取得成功通常归因于以下概念：即如果借款国框架视为与世界银行框架等效，则借款国系统就可批准整个用于世界银行资助的项目。

但是，世界银行认识到通过对借款国框架的评估在日益增加的项目基础上寻找加强国家框架的机遇的巨大潜力。尽管世界银行将继续致力于促进和加强借款国框架的使用，但有关能力差距与环境和社会要求的力度问题也必须得到解决。管理层建议在环境与社会框架中给出明确的方向，务必满足世界银行设定的标准。在项目评估的过程中，借款国必须满足的具体时限行动和要求包括在《环境和社会承诺计划》中，该计划附到项目法律协议上。

---

<sup>14</sup> 此专家焦点小组有关气候变化的摘要可通过以下网站在线访问：[http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/meetings/Safeguards\\_Focus\\_Group\\_ClimateChange\\_MexicoCity\\_Summary\\_Final.pdf](http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/meetings/Safeguards_Focus_Group_ClimateChange_MexicoCity_Summary_Final.pdf)。

在脆弱和受冲突影响情形（FCS）下及在评估和管理环境与社会风险的能力较弱的国家中，将特别关注能力建设。在这些情况下，世界银行将与借款国合作，以根据现有计划的业绩记录、明显能力差距及对其他资源的需求共同确定能力建设的优先区域。这项工作将通过多种来源进行资助，包括来自本国的资源、借款、可补偿咨询服务、捐助者的资助和世界银行预算。此外，管理层将设法建立一个多方捐助信托基金（MDTF）。

借款国框架的各方面是否可用于评估和管理环境和社会风险与影响将由世界银行决定。使用借款国框架管理环境和社会风险的具体方法将在下一个磋商阶段中更为详细地定义。

## V. 实施安排

**80. 拟议的框架将通过加强实施安排进行巩固。**以更系统的方式解决一系列更广泛的项目层面问题需要世界银行和借款国增强能力。因此，该框架的引入将通过一系列内部举措进行支持，以在实施过程中，加强项目层面的监督和指导、提升员工技能并改善对借款国的业务支持。从独立评估局和其他多边发展银行中所吸收到的经验教训清楚地表明，这些方面对于世界银行在其资助的投资项目中有效实现环境和社会可持续发展而言至关重要。管理层承诺有充足的资源来建立和维护新的环境与社会框架，并确保高标准实施。

**81. 环境与社会框架将在获得执行董事会批准后生效。**假设本环境与社会框架将适用于自生效日期起的所有新批准的IPF。在环境与社会框架生效日期前收到管理层初始批准的项目将受到世行现有保障政策的约束。

**82. 与本提案类似的环境与社会框架已由多边发展银行进行测试并成功实施。然而，世界银行将通过实施试点测试拟议环境与社会框架条款的适用性。**世界银行的技术专家和任务小组领导人（特别是从事能源、运输和基础设施项目的那些人员）将在现有项目经验的基础上分析拟议环境与社会框架（政策、标准和程序）的适当性。本测试阶段自2015年5月开始，一直到执行董事会最终批准。管理层将解决环境与社会框架最终稿条款修改的任何需求。

**83. 世界银行不希望显著增加借款国在实施方面的负担。**实施类似于本框架的其他框架的其他多边发展银行的经验表明，基于风险且注重成果的方法会使环境与社会风险的覆盖面扩大，导致所需的额外努力全部付诸东流。在世界银行与借款国达成一致的情况下，可通过使用借款国框架的元素实现效率提升。可利用这一机遇避免冗余，让借款国和世界银行均受益。还可通过明确分配角色和职责以及自适应风险管理提高效率，从而可重点实施仅《环境与社会标准》中的适用元素。拟议的自适应风险管理方法允许借款国界定项目范围，并确定哪些风险和影响需解决，而哪些风险和影响不适用。这将允许借款国重点关注关键问题的资源，而不是投入于分析和解决可能与项目无关的问题。

**84. 问责制：**明确的问责制和决策结构对实现有足够制衡的有效风险评估和实施至关重要。实施将在以下结构内进行管理，其中的核心元素已经设定到位：



- **世界银行内环境和社会风险相关的职能**主要由业务政策与国家服务部、GPG（ENR：环境和自然资源；SURR：城市、农村和社会发展）、LEG（LEGEN）和任务小组成员执行；
- **《环境与社会标准》主任**负责制订、更新和解释环境与社会框架；确保环境与社会框架和世界银行尽职调查过程的完整性；及监测并上报环境与社会框架的实施情况；
- **业务政策与国家服务部**负责对环境与社会框架的总体监督；
- 两个**全球实践**（ENR；SURR）负责环境与社会框架的实施；
- **任务小组**（包括环境与社会框架认证人员）负责项目层面的实施支持和监测活动；
- **业务环境与社会审查委员会**（OESRC）由《环境与社会标准》主任主持成立，主要为高风险或重大风险、敏感或复杂项目以及项目实施过程中出现的具有挑战性的问题提供建议和指导；
- 政策和项目监督与指导职能必须通过业务政策与国家服务部内的**环境与社会标准咨询小组**进行加强，该咨询小组包括区域保障措施咨询小组，允许采用更一致的方法在各个地区内执行项目监督和质量保证；
- 将建立用于管理环境和社会问题的**协调职能**，主要由业务政策与国家服务部（主持）、LEG、ECR、全球实践和跨领域解决方案区域执行。

85. **监测与实施支持：**加强的实施安排将包括明确的措施，以确保世界银行的有效监测。世界银行任务小组将要求借款国提供一份监测报告，并与借款国讨论和协商报告的内容。该报告是有关项目环境与社会绩效的准确且最新的摘要，主要关注环境与社会需求的状态，包括列入《环境和社会承诺计划》中的措施和行动。世界银行将审查借款国有关法律协议中所列入的环境与社会要求的监测报告，包括列入《环境和社会承诺计划》中的措施和行动。该审查将考虑到借款国满足法律协议中要求的程度。在审查监测报告的过程中，世界银行将特别关注项目申诉机制的有效性和利益相关者参与的程度。

86. **如果世界银行认为借款国未能充分满足环境与社会要求，则世界银行将确定问题区域，并与借款国讨论和协商补救措施和行动，以及此类措施和行动实施的时间表和成本。**如果有必要，世界银行会进行实地考察。考虑到借款国不满足环境与社会要求的程度、问题的重要性以及与借款国讨论和协商的结果，任务小组将考虑是否应更改项目的风险分类。

87. **知识共享：**将成立主题实践小组，以确保整个世界银行集团采用一致的方法来开发指导材料和工具。

88. **环境和社会风险管理：**随着2013年10月引入了系统风险评估工具（SORT），世界银行不仅可以在项目筹备阶段而且在实施阶段也可对环境和社会风险进行系统地评级，作为其总体风险评估的一部分。

- **技术专家分配：**管理层将为所有项目分配适当认证的社会和环境专家或顾问。高风险业务将由经验最丰富的环境和社会专家提供支持。
- **风险分类：**在该环境与社会框架下，项目筹备过程中的保障措施相关风险根据A、B和C分类的一次性评级将升级为，在项目筹备和实施过程中按四个风险类别对所有项目的环境和社会风险进行定期、持续的评估。
- **项目组合风险扫描：**世界银行的项目组合将在各个管理层面进行定期扫描，以确定可能需更多注意和资源的项目。

89. **认证和专业标准：**已成立环境与社会标准评审小组（APESS），由《环境与社会标准》主任主持，主要为要认证为环境与社会框架认证工作人员的世界银行工作人员制定核心竞争要求并设立专业标准；执行环境与社会框架认证过程；监测资源和能力的充分性以有效实施环境与社会框架。

90. **技能发展：**所有相关的世界银行工作人员都要进行有关新环境与社会框架中政策的强制培训。全面的培训计划准备于2016年推出。

91. **能力建设：**国家能力建设将需要适当地资助，包括根据国家自身的资源、借款、可补偿的咨询服务和世行预算。管理层不建议增加基本资金来资助能力建设工作；相反，而是寻求建立一个要求股东出资的MDTF；几个股东已经表示有兴趣。国家层面的系统能力建设方案应与可提供的资助相符。管理层将继续与发展成效委员会开展有关战略能力建设方案的对话，讨论相关进度，以确保执行董事会对活动的深度和完成度满意。在新的环境与社会框架获得批准后，管理层将每年向发展成效委员会报告战略能力建设方案的情况。

92. **人员配备：**所有世界银行社会发展专家现在是单个小组（城市、农村和社会发展全球实践）的一部分，所有其环境工作人员也位于一个实践（环境和自然资源全球实践）中。这种组织结构有助于集中资源、统一做法、跨区域交流经验、以更快速度传播最佳实践和创新以及为具有风险的项目分配更多经验丰富的工作人员。从事合规和监督职能的环境与社会专家都位于业务政策与国家服务部。

93. **资源配置：**世界银行管理层承诺充分资助新环境与社会框架的尽职调查和实施。管理层大幅增加保障措施管理的可用预算，将对机构的支出审查和预算限制投入大量精力。从2016年开始，保障措施资金将受到保护，将根据效率提升幅度和质量改善等因素进行分配。这确保有足够的资金用于 i) 执行项目和项目组合中的目前保障义务； ii) 建立拟议的环境与社会框架；及 iii) 实施拟议的环境与社会框架。

94. **管理部门将在实施的初期密切关注，以确保实施新框架树立先例，以提高业务效率。**该新的框架将提高效率、提供更清晰的说明，并减少处理时间。管理层预计，拟议的自适应风险管理方法将支持资源分配到需要集中资源的这些项目和活动，同时腾出其他地方的资源。新要求包括世界银行环境与社会尽职调查的更广泛职责以及世界银行保障政策先前未覆盖的劳动力等方面的专业知识。管理层将通过额外资源配置来应对这一问题，但很大一部分人员通过培训，能力已越来越专业化。加强式风险管理和问责机制、专业认证和更加注重实施支持将产生额外的资源影响。评估借款人能力的要求将意味着额外的一

次性费用。此外，管理层预计需要更加注重项目实施的监督。更依赖国家框架 - 一旦它们落实到位，整个项目周期内将需要超出项目筹备时的更深入参与，但也会产生效率提升，因为世界银行和借款国可以根据现有结构一起工作。

95. 拟议环境与社会框架的成本估算中因式分解出的**成本类别**包括：

- **建立新的环境与社会框架：**设计并提供培训；关键借款国的能力建设活动；制定并实施员工技能调查和专业认证体系。
- **执行新的环境与社会框架：**主要因以下原因，除了提高效率和节省成本外，还需增加工作人员和资源： i) 更广泛的工作范围（如弱势群体、劳工和工作条件、社区健康和安全、利益相关方参与、申诉机制等的社会评价）； ii) 借款国框架的评估；及 iii) 强调基于风险的方法和明智的决策。

## VI. 后续步骤

96. 在发展成效委员会对拟议的框架进行讨论并认可后，管理层将启动第3阶段的审议与更新过程。附件4（将提供给发展成效委员会）突出重点活动和指示性时间表。在环境与社会框架和磋商计划由发展成效委员会进行背书后，本文及环境与社会框架第二稿将翻译成各种文字并公开发布，以供第三磋商阶段使用。本文可在专门的磋商网站上在线访问。<sup>15</sup>

97. 将通过多种不同的渠道搜集利益相关者对拟议框架的反馈意见。管理层将采用在线参与的方法，如在线聊天和虚拟专家会议。将邀请利益相关者通过磋商网站提出意见。此外，管理层将寻求与来自各国政府、民间社会、国际组织及私营部门的专家和开发从业者围绕拟议框架中解决的问题展开面对面的对话。虽然管理层并不打算重复前两次磋商阶段中重点活动的国家磋商，但世界银行将确保专家和从业者焦点小组的位置和参与在各区域和利益相关者群体中都很有代表性。

98. 管理层想要根据世界银行的磋商指导规定和进行国际磋商的国际良好磋商惯例执行下一磋商阶段。第三磋商阶段结束之后，管理层将分析并考虑利益相关者对第三稿即最终稿环境与社会框架的反馈意见。

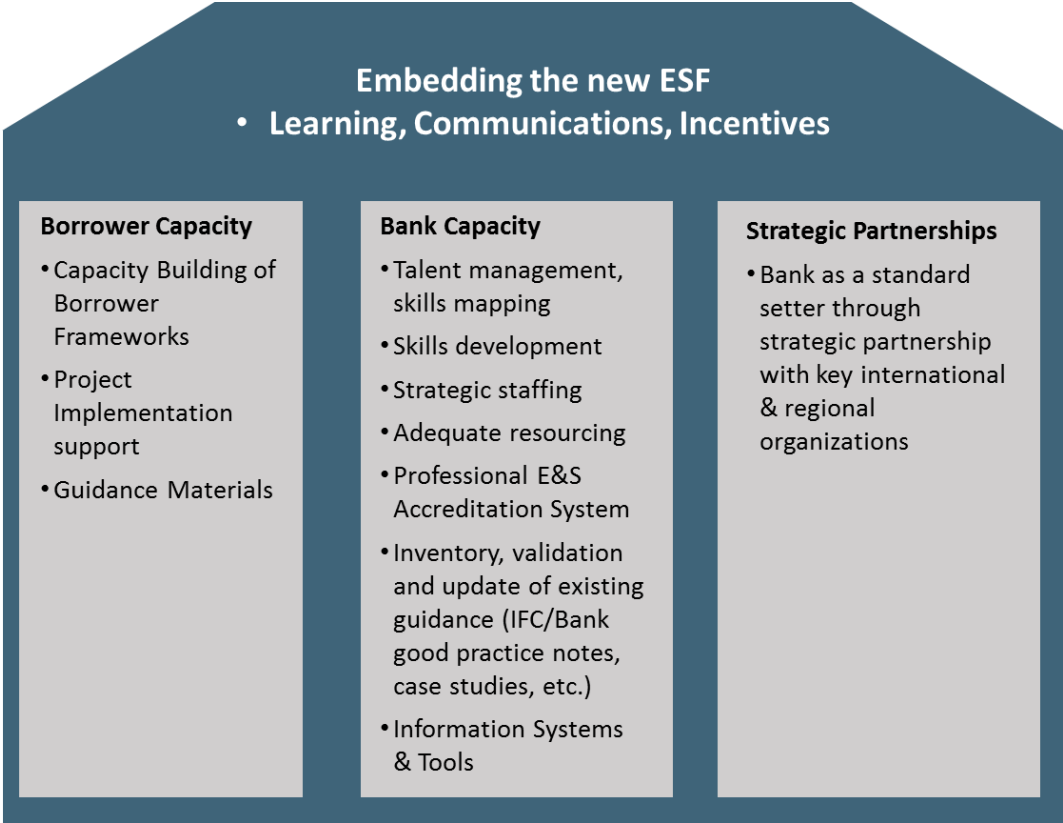
99. 最终稿将提供给执行董事会进行审批。预期于2016年开始实施。拟议环境与社会框架的推出和实施将在最终框架获得批准后立即开始筹备。批准之后，管理层将调集人员和资源，以推出环境与社会框架。这一阶段将包括工作人员的宣传和推广、学习有关新环境与社会框架的计划和员工激励计划的发展计划。然后，管理层集中精力将环境与社会框架嵌入世界银行的方法中，以通过加强信息系统和工具来保护IPF中的人和环境、提供

---

<sup>15</sup> [www.worldbank.org/safeguardsconsultations](http://www.worldbank.org/safeguardsconsultations)

项目实施提供支持并与国际组织和其他发展伙伴建立战略伙伴关系。总体实施方法的示意图如图2所示。

图2. 实施拟议环境与社会框架的总体方法



100. 管理层将建立横跨世界银行相关部门的三个小组，旨在规划、领导和监测环境与社会框架的推出和实施。指导委员会将监督环境和自然资源全球实践部和社会城市、农村和适应性全球实践部副总裁、业务政策与国家服务部副总裁以及自然资源全球实践部和社会城市、农村和适应性全球实践部高级总监和业务风险管理部总监的执行情况。实施小组将领导环境与社会框架的推出和运作，目标是将世界银行IPF过程中的方法进行主流化。实施小组将由相关董事以及环境和自然资源全球实践部和社会城市、农村和适应性全球实践部领导环境与社会标准专家、环境与社会标准主任、环境与国际法首席顾问和业务政策与国家服务部领导环境与社会标准专家组成。支持小组由沟通和知识管理方面的专家、实践经理人员、任务小组领导人、环境与社会专家、顾问组成，将提供实施支持。

101. 向董事会报告：全面实施计划将与第三稿即最终稿环境与社会框架一起提交给执行董事会。在执行董事会通过该框架后，有关其实施情况的审查将每年在审批后六个月提交给执行董事会。管理层还建议在实施5年后对环境与社会框架进行全面审查。

## VII. 总结说明

102. 将世界银行管理环境与社会风险的系统进行现代化处理和更新势在必行。拟议的环境与社会框架符合目标，并在世界银行投资项目融资中增强对穷人和环境的保护。该框架包括了改善包容性获得发展效益及减少歧视不利影响的新要求。世界银行将通过增加使用借款国框架加强其与借款国的合作伙伴关系，并与借款国亲密合作来以构建并加强其环境和社会风险管理能力。本环境与社会框架使世界银行成为资助可持续发展的领导者。

103. 拟议的环境与社会框架是广泛参与努力的成果，这是世界银行或其他发展伙伴迄今为止所采取的最大程度的努力。世界银行由188个成员国构成，致力于为世界人类提供更好的生活、保护地球及其生物多样性。管理层认识到，世界银行保障政策的审议与更新导致利益相关者和股东之间就一系列广泛的问题产生了各种强烈的不同意见。虽然管理层认可、尊重并赞赏磋商过程中表达的所有观点，但管理层的责任就是提出可平衡不同意见和利益以及愿望和发展实践的建议。

## 附录1：目前保障政策

1. **世界银行的保障政策体现了世行的核心价值。这些政策是世行保护人类和环境、确保可持续发展成效而努力的基石。**过去20几年来，这些政策成为世界银行、其借款国和发展社区的良好标准，并为管理环境和社会项目风险提供国际标准。为满足借款国在具有全新社会和环境挑战的世界中的各种新型且不同的需求，世界银行于2012年启动了有关这些政策的广泛审议与更新。
2. **评估和管理世行资助项目的环境与社会影响是该机构40多年以来一直注重的。**自1970年代以来，世行逐渐加大了对发展相关环境和社会风险与机遇的关注。1984年，世行发布了《世界银行工作环境方面业务手册条例》，阐述了世行对项目、技术援助及其工作的其他方面可能产生环境影响的有关政策与程序。对“环境”一词的解释宽泛，既包括自然和社会状况，也包括当前和未来人类福祉。
3. **世界银行已经制定了一系列条款，用于评估和缓解其业务中出现的环境与社会风险。**1987年世界银行进行重组后，《业务指导》逐渐取代了《业务手册条例》，往往是纳入以前《业务手册条例》规定的政策<sup>16</sup>，另一些情况下是规定新的政策。环境评估最初包含在OD 4.00，附录A<sup>17</sup>中，后来由《业务指导4.01环境评估》所取代。考虑到这些业务指导文件是否全面的问题，而且世行管理层希望简化和明晰世行做法与责任，最终导致世行在1992年决定逐步用《业务政策》和《世行程序》来取代《业务指导》，其内容对世行员工具有约束力。随后加入附加的环境与社会政策，以解决世行业务中出现的具体环境和社会问题。
4. **目前保障政策旨在帮助世行解决主要是投资贷款项目中出现的环境和社会问题，这些投资贷款项目为各行各业的产品、活动和服务提供融资，构成世行当时的主要业务。**保障政策还适用于世行支持的技术援助活动以及世行管理的信托基金。1997年，世界银行将十项《业务政策》重新组合为具体的保障政策 - 六项环境政策、两项社会政策和两项法律政策<sup>18</sup> - 确保项目在筹备和实施期间的合规。该拟议的框架提供了一系列更加连贯、一致的要求，如明确区分世界银行和借款国的义务、解决差距和矛盾，并明确定义价值、政策声明、借款国要求和详细程序方面。
5. **环境和社会需求需要根据特定金融工具的性质进行调整。**解决有关发展政策融资和结果导向型规划的环境与社会问题的方法包含在各自的业务政策条例（OP/BP8.60和OP/BP9.00）。如执行董事会在《方法文件》（2012）所认可的那样，发展政策融资和结果导

---

<sup>16</sup> 在1987年世行重组前，业务政策主要包含在《业务手册条例》（OMS）和《业务政策说明》（OPN）中，这些文件由世行负责运营的高级副行长办公室在行长授权下发布。

<sup>17</sup> 《业务指导4.00附录A：环境评估》（1989）。

<sup>18</sup> OP 4.01环境评估；OP 4.04自然栖息地；OP 4.09病虫害管理；OP 4.10土著居民；OP 4.11物质文化资源；OP 4.12非自愿移民；OP 4.36森林；OP 4.37大坝安全；OP 7.50国际水道项目；OP 7.60争端地区内项目。（最后两个政策即业务政策7.50和7.60不是保障政策更新的部分。该审议也不会影响《业务政策4.03》（私营部门活动的世界银行绩效标准）。

向型规划不在拟议框架的范围内。政策层面的工具需要采用不同的方法来管理环境和社会风险。世界银行目前正在开展发展政策融资和结果导向型规划的回顾，包括其环境和和社会方面。

6. 2010年，在首次推出环境评估要求的20多年后，世界银行独立评估局（IEG）对世行的保障政策进行了一次评估，评估结果显示，世行的保障政策有效地避免或缓解了不利影响。独立评估局也发现有必要调整保障政策以反映世界银行运营环境的变化，包括营商环境的快速变化、新的贷款方式以及最佳做法和借款国需要的演变。<sup>19</sup>评估局还建议，加强使用保障政策来支持环境和社会可持续发展；扩大潜在社会风险和影响的评估范围；改进监督；采用更高效和有效的方法来监测、评估和报告。独立评估局报告后，管理层承诺将在同一年对世界银行保障政策进行了全面更新和巩固。

---

<sup>19</sup> “变化世界中的保障与可持续性：对世界银行集团经验的的评估<http://go.worldbank.org/ZA4YFV90L0>