

更新于2014年8月22日



拟议《环境与社会框架》草案

设定可持续发展标准

问答

世界银行于2014年7月30日向执董会发展效性委员会（CODE）提出了作为磋商依据之一的初步框架草案，其中包含十条环境与社会标准。执董会在未认可该草案内容的情况下已授权将该草案分发给各股东国和利益相关者。本文件回答了各股东国和利益相关者就该草案提出的问题。编制本文件的目的在于介绍草案编制背景，而非对相关议题予以全面阐释。我们将在收到更多问题后扩充本文件内容。

本文件更新于2014年8月22日。

为什么要进行审议？

问：为什么需要一个全新的《环境与社会框架》？通过审议我们将解决哪些问题？

答：当前使用的这套安全保障政策是二十年前制定的。二十年来，这些指令性政策在我们与发展中国家结成合作伙伴、助其修建道路和学校或帮助改善其医疗体系和改善其贸易状况过程中为我们的工作提供了指导。我们现在正在对这些政策进行审议，对其进行现代化改革并予以强化，以应对当前环境与社会问题。新标准将重点关注发展结果，通过改进环境与社会风险和影响管理，回应项目和借款人不同且不断变化的需求。审议的必要性也可以从以下方面看出：虽然现行安全保障政策为世界银行和借款人提供了很大帮助，但这二十年来还是制定了许多临时政策来应对不断出现的新问题和挑战。现在我们有机会汇总这些政策，对其进行现代化改革，使其更加便于实施。这同时也将提高我们与借款人合作的能力，实现可持续发展利益，惠及所有人。而且，2010年[独立评价局分析](#)发现现行安全保障政策存在一系列问题。独立评价局对此提供的建议包括为现行安全保障政策制定一个统一的框架、提供更清晰的指南以及改进监测。借助始于2012年10月的长期磋商，我们从世界各地40多个国家的2000多名利益相关者处听取了意见。他们就安全保障政策的实施、检查监督、覆盖范围以及能力建设等多方面提出了意见和建议。依托这些丰富的信息和评价来源，本次审议致力于强化安全保障政策的有效性，从而增强世界银行所资助项目的发展影响。

问：能否举例说明在执行现行安全保障政策过程中遇到的挑战？

答：安全保障政策是在回应特定需求的过程中逐步制定的。自现行政策二十年前付诸实施以来，出现了许多对发展至关重要的议题，包括气候变化、资源可持续管理、劳动保护和工作条件、社区卫生和安全。为使安全保障政策与我们正在从事的工作挂钩，我们需要将这些议题纳入新的《环境与社会框架》。我们还需要体现良好国际惯例，例如努力测量并减少温室气体排放、为受项目影响社区和借款人雇用的项目工作人员提供申诉机制、引入土著居民自由、事先和知情同意的要求。

现行安全保障政策面临的其他主要挑战与其实施和对借款人要求的清晰度有关。例如，现行政策中对于社会问题的要求并不是很清晰。虽然业务政策4.01（《环境评价》）要求进行综合的环境与社会评价，但在哪些社会问题应予以考虑方面缺少详细信息。此外，许多政策要求在世界银行进行项目评估之前编

更新于2014年8月22日

制环境与社会评价报告和规划文件；某些情况下，开展这项工作所需的信息并不具备，这有可能导致项目进度滞后或资源的低效使用。

与世界银行的目标相符

问：拟议框架对实现世界银行的目标有何帮助？

答：世界银行安全保障政策审议和修订旨在推动实现世界银行的目标：在所有伙伴国以可持续的方式终结绝对贫困并促进共同繁荣。新框架的设计初衷在于高效地实现以上两个目标，同时支持资源更加可持续的使用，促进社会包容，消除歧视，关注发展可能给后代人带来的经济负担。世界银行致力于在其所有活动中实现环境与社会可持续发展。通过安全保障政策的审议与修订，我们的目标是把这些全球愿景转化为投资项目贷款资助的项目，确保上述问题得到妥善处理。

尽管拟议框架适用于项目层面，但其合理实施对于项目以外的活动具有示范作用。世界银行在许多层面上开展工作，借助其召集能力、金融工具和智力资源把环境与社会考量嵌入所有活动中。相关努力包括世界银行在全球范围内参与处理一系列问题，例如气候变化和性别平等，确保环境与社会考量在区域战略、业务政策和国别对话中得以体现。这种大范围的介入措施，包括战略性国别分析和国别伙伴框架，对世界银行在项目层面上的参与予以了补充。世界银行将在国家层面上继续参与，并将使用项目经验来帮助实施战略举措。

拟议环境与社会框架

问：拟议框架是对现行安全保障政策的一种淡化处理吗？

答：不是，是对现行安全保障政策的加强。拟议环境与社会新框架依托现行安全保障政策，把这些政策并入统一的框架。这将提高政策应用和实施的效率，进而增强实地保护措施的有效性。新框架也将扩展现行政策的范围，新增对劳工和新出现风险（如项目对气候变化的影响）的专门保护内容。该框架将不歧视列为核心原则。拟议框架草案旨在避免对环境与社会保护的完全淡化，同时将特定要求现代化，以体现世界银行在过去二十年中积累的经验。拟议框架也借鉴其他多边开发银行的经验，其中很多银行最近刚修订了环境与社会政策。

拟议框架的总体效果在于加强环境与社会风险管理。拟议框架是动态的，以项目为中心，体现并对应项目建设的实际时间表。拟议框架关注的是健全的环境与社会评价、风险和影响的持续识别与管理、时采取缓解措施以保护人与环境的重要性。新方法旨在促进项目更高效实施以及资源更有针对性、更高效的利用，同时重视在项目实施过程中管理环境与社会风险和影响。

问：世界银行执董会发展效性委员会就拟议框架作出了哪些决定？

答：7月30日，世界银行管理层要求执董会发展效性委员会批准继续就政策审议和修订开展第二轮磋商。执董会并未批准框架草案，而是要求我们与股东国和利益相关者进行磋商，探讨如何加强此提案，确保向受到项目影响的环境和人群继续提供最有效的保护。我们将基于接下来几个月从股东国和利益相关者处获得的反馈对框架草案进行修订。我们将在2015年向执董会提交草案第二稿，供其考虑和探讨。

问：本框架与现行政策的主要不同之处有哪些？

答：拟议框架和现行安全保障政策之间有许多不同之处，也有许多相似之处：

更新于2014年8月22日

- 现行政策中，每一项政策的内容在过去二十年中都有所改变，这主要是为了回应世界银行不断变化的要求和特定的项目挑战。相比之下，拟议框架是一个连贯、系统化的框架，其宗旨是避免重复和不一致之处，借鉴世界银行和借款人的经验。
- 现行安全保障政策对处理不断变化的项目活动的方式加以限制。许多情况下，安全保障政策要求在世界银行进行项目评估和执董会批准项目之前，即在信息不充分的情况下，识别项目的风险和影响。这可能造成文件不充分和延迟，导致更容易关注前期文件，而忽略了项目的实施和管理。拟议框架允许视项目进度和借款人的技术和财务限制等情况，逐步满足《环境与社会标准》的要求，从而解决上述问题。
- 拟议框架把世界银行在安全保障政策中的义务与借款人在《环境与社会标准》中的义务区分开来。这一做法已经在国际金融公司和其他多边开发银行的实践中获得成功。相比之下，现行安全保障政策和程序并未像拟议框架这样清晰地界定世界银行和借款人的职责，这有可能导致职责和义务混淆不清。

问：当国家法律和《环境与社会标准》不一致时怎么办？

答：适用于项目的国家法律要求以及它们和环境与社会标准之间的不一致之处将在借款人开展的环境与社会评价过程中予以考虑。如国家法律与《环境与社会标准》的要求不一致，以《环境与社会标准》的相关条款为准，因为项目是由世界银行提供支持。如有任何不一致之处，应尽可能通过项目设计加以解决。任何无法解决的潜在不一致之处将提交执董会考虑。

问：拟议框架会对检查组的职责产生影响吗？

答：根据世界银行管理层在2012《方法文件》中的表述，独立检查组的职责与审议无关，检查组的职责将保持不变。与现行安全保障政策不同，新政策草案对检查组的职责作出了明确规定。

问：为什么世界银行不采用国际金融公司的绩效标准？

答：执董会讨论国际金融公司绩效标准的过程中得出明确结论：这套标准专门用于私营部门，前一次修订的时间为2010年。虽然标准中包含了环境与社会风险管理的方法和规定，但世界银行的借款人毕竟与私营部门有区别，各自拥有不同的责任和权限范围。基于这些原因，拟议框架中在采用许多绩效标准中内容的同时，也加入与公共部门贷款相关问题的应对措施。此外，框架草案中还体现了其他贷款业务与世界银行相似的多边开发银行采用的某些方法和解决的问题。这些银行开展的审议晚于国际金融公司的审议。

问：如果世界银行并非唯一的融资方，那么拟议框架如何适用？

答：如果世界银行与其他资助方一起为某项目提供资金，则拟议框架规定世界银行可以与其他资助方约定一个环境与社会风险评价和管理的通用方法，但该方法不得与《环境与社会标准》的目标有实质性偏离。在评估上述方法过程中，世界银行将考虑其他融资机构的政策、标准和实施程序。

问：拟议框架为什么不适用于发展政策贷款和结果导向型贷款方案？

答：我们认为环境与社会要求需要根据具体金融工具的性质确定。解决发展政策贷款和结果导向型贷款方案相关环境与社会考量的方法包含于各自的业务政策之中（OP/BP8.60和OP/BP9.00）。根据执董会对《方法文件》内容作出的批复，为与其他多边开发银行的方法保持一致，拟议框架不涉及发展政策贷款

更新于2014年8月22日

和结果导向型贷款方案。世界银行正在对结果导向型贷款方案进行审议，并计划在2015年对发展政策贷款进行审议。同时，独立评价局正准备对发展政策贷款的环境与社会方面进行评价。世界银行管理层将审议并仔细考虑上述审议和评价的结论。

资源与能力建设

问：拟议框架是否会对世界银行和借款人产生成本影响？

答：首次执行《环境与社会框架》时会有成本影响。世界银行和借款人都需要在能力建设和技能提升方面进行投资。拟议框架的宗旨之一是按照项目风险程度，实现项目层面上更加合理的资源配置。这意味着新框架全面实施之后，我们预计对世界银行和借款人的成本影响将降为零。在第二轮磋商活动开展过程中，我们将制定一项资源计划。

问：对于借款人能力建设方法有何提议？如何为该方法提供资源？

答：能力建设将根据借款人的具体需要量身定制。如有必要，世界银行贷款项目需包含能力建设内容。世界银行管理层希望通过不同来源为能力建设进行融资，包括按照《国别伙伴框架》提供的世界银行自有资金、借款人自身的必要资金（辅以项目融资和技术援助）、发展伙伴的资金（如能获得）以及可予以报账的咨询服务。

问：诸如脆弱国家和受冲突影响国家等能力低下国家的需求是否会得到满足？

答：世界银行认为拟议框架必须要适用于世界各地具有不同资源和能力限制的借款人。世界银行管理层致力于为所有借款人提供支持，助其提升应用拟议框架的能力。我们将根据业务政策10.00（《投资项目融资》）的规定，继续满足脆弱国家和受冲突影响国家的需求。

项目分类

问：世界银行为什么提议变更现行项目风险分类方法？

答：目前，世界银行将项目分成A类、B类和C类。A类项目存在潜在严重环境与社会影响，需要开展非常全面、细致的环境与社会评价。B类项目存在有限的环境与社会影响，影响缓解措施很容易确定。C类项目可能存在极小或不存在不利的环境影响。项目类型决定了环境与社会评价的类型以及必要的磋商和监督的程度。A、B或C风险评级在项目准备时确定，只能在项目调整时变更。如项目没有调整，则风险评级在项目周期内不得变更，即便项目条件发生变化也是如此。在拟议环境与社会框架中，我们提出了一个更加全面的分类方法（高、实质性、中等和低），对项目类型、位置和规模、潜在风险和影响的性质和程度以及借款人的能力和承诺加以考虑，以便对上述风险和影响进行管理。该方法将鼓励借款人关注项目的实际风险和影响，便于世界银行将资源分配给最需要的项目。重要的一点是，世界银行将评估项目的风险等级，根据需要变更风险评级，确保提供适当的支持和监督。世界银行管理层打算就世界银行工作人员如何应用风险分类方法编制指南，并在今后数月内将该指南分发给执董会顾问，供其提出意见。

借款人承诺

问：借款人的义务将在什么地方予以明确？世界银行如何保证借款人遵守规定？

答：世界银行将与借款人合作制定《环境和社会承诺计划》。该计划是法律协议的组成部分。借款人的义务，包括确保项目满足《缓解与社会标准》之要求的义务，将在法律协议中予以明确。《环境和社会

更新于2014年8月22日

承诺计划》将明确借款人为缓解环境与社会影响而需采取的重要措施和行动。该计划将是一份动态文件，并在必要时予以完善，以顺应项目需要。上述法律协议将包含借款人支持《环境和社会承诺计划》实施的义务，并规定借款人未兑现其承诺时世界银行采取的补救措施。世界银行将继续其资金的使用符合法律协议（包括《环境和社会承诺计划》）的规定。世界银行将继续对此进行监测并提供实施支持，直至项目完工。借款人将建立申诉机制，用以处理利益相关者的关切。

拟议《环境与社会标准》解决的特定问题

问：拟议框架是否会削弱现有的环境、土著居民和贫困人口保护规定？

答：不会。世界银行对安全保障政策的持续审议和修订旨在拓展并加强世界银行贷款项目中环境与社会保护。拟议新版《环境与社会框架》依托现行安全保障政策，把这些政策并入统一的框架。这将提高政策应用和实施的效率，进而增强实地保护措施的有效性。新框架也将扩展现行政策的范围，新增对劳工和新出现风险（如项目对气候变化的影响）的保护内容。此外，该框架把不歧视列为核心原则，体现了世界银行保护贫困人口和其他脆弱群体免受其贷款项目造成的不利影响的新承诺。

问：新框架对于弱势群体将采取哪些措施？

答：拟议框架就对于弱势群体的措施做了十分具体的规定。框架要求环境与社会评价考虑在提供发展资源和项目效益过程中（i）项目尤其对弱势群体造成影响的风险和（ii）个人或群体（包括弱势群体）遭受任何偏见或歧视的风险。如有关群体被确定为弱势群体，则要求借款人实施差异化措施应对上述风险。

问：如何保护儿童？

答：拟议框架从多方面阐释了儿童相关事宜。首先，儿童被明确纳入“弱势群体”，这意味着环境与社会评价必须评价项目对儿童的影响。该定义明确了年龄方面的考虑包括未成年人，其中包括未成年人可能被动离开所依赖的家人、社区和其他个人的情况。至于童工问题，框架要求禁止在项目中雇用18周岁以下儿童从事可能危及或妨碍儿童教育或对儿童身体健康以及生理、心理、道德或社会等方面成长或发展有害的工作。

问：何谓适用于土著居民的备选方法？

答：拟议备选方法只能用于例外情况，而且只能在世界银行认为必要的情况下才能使用。任何备选方法都要经执董会批准。借款人在两种情况下可以请求使用备选方法：（a）避免加剧种族关系紧张或内乱的风险，或者（b）土著居民的识别方法与本国宪法规定不一致。世界银行要求借款人遵守具体的实施程序。该程序包括与受影响土著居民进行磋商。世界银行全权负责确定是否可以使用备选方法。如果采用了备选方法，对土著居民造成的风险和影响需通过其他环境与社会标准加以应对。

问：拟议框架对于与土著居民的事先磋商有何要求，特别是在土著居民传统土地上开发项目时？

答：拟议框架旨在加大对土著居民的保护，并引入在规定的情况下征求土著居民自由、事先和知情同意的要求。如遇借款人打算把项目选址定在在土著居民传统所有或习惯使用或占有的土地上或对上述土地上的自然资源进行商业开发且由此可能产生不利影响的情况，则适用本拟议要求。

更新于2014年8月22日

问：拟议框架是否继续保护生态敏感地区？

答：新框架将加强生物多样性保护和森林等生物自然资源管理。拟议框架依托现行自然栖息地和森林政策，并强化关于评价和缓解世界银行贷款项目对生物多样性的影响方面的要求。拟议框架保留现行自然栖息地政策中禁止使用自然栖息地的规定，指出世界银行资金不得用于资助或支持实施涉及关键栖息地转用或退化的造林项目。通过提出更严格的要求，进一步明确如何缓解对各类自然栖息地造成的风险和不利影响，拟议框架完善了现行安全保障政策。

问：新框架是否就借款人执行《环境与社会标准》提出明确要求？

答：新框架规定十条《环境与社会标准》及其强制要求始终适用于世界银行项目。现行安全保障政策和拟议《环境与社会标准》要求借款人对项目的社会与环境风险进行全面评价。世界银行和借款人达成的《环境与社会承诺计划》是法律协议的一部分，将记录借款人必要的缓解措施和行动，包括这些措施和行动实施的时间线。

问：拟议劳动要求对于世界银行贷款项目有何影响？

答：拟议《环境与社会框架》更加重视保护项目工作人员。拟议标准纳入了世界银行《环境健康和安全指南》中关于职业健康和安全的现有条款，扩充了这些条款的内容，阐释了童工和强迫劳工、雇佣条款、不歧视和平等机会等议题。