

世界银行保障政策审议与更新建议

方法文件

2012年10月10日

这份文件是《世界银行保障政策审议与更新建议：方法文件》，2012年10月10日版本的中文翻译，以供相关部门人员参阅。若此翻译版本中任何文字内容与英文原版不符，均以英文官方文件为准。

缩略语

BP	世行程序
CODE	发展成效委员会
DPL	发展政策贷款
EXT	对外事务部
IEG	独立评估局
IFC	国际金融公司
LEG	法律部
MDB	多边发展银行
MIGA	多边投资担保机构
OD	业务指导
OECD	经济合作与发展组织
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
OPSOR	业务风险管理部
PforR	结果导向型规划
SDN	可持续发展网络部
UCS	使用国家制度
UN	联合国

世界银行保障政策：

审议与更新建议

方法文件

目录

内容提要.....	1
I. 背景.....	2
II. 审议与更新的理由.....	4
III. 审议与更新的目标.....	5
IV. 审议与更新的范围.....	7
V. 管理层补充行动： 加强实施、监督、监测和报告.....	9
VI. 机遇与风险.....	9
VII. 审议与更新程序和磋商.....	10
VIII. 人员配备与管理.....	12
IX. 下一步计划.....	13

保障政策审议与更新

方法文件

内容提要

- 本文件的目的是：**世界银行正在开始对其目前的环境和社会保障政策进行为期两年的审议与更新，为此编制了本方法文件。保障政策旨在通过帮助世行在项目和计划中避免或减轻对人和环境的伤害，实现可持续性和发展成效。此次审议与更新旨在使这些政策更好地适应不断变化的借款国需求和愿望以及外部环境和世行的业务发展。本文件将简要介绍保障政策的演变，说明审议与更新的方法、理由和目的，并概述审议与更新的范围。
- 审议的理由：**开展此次保障政策审议与更新有很多原因：借款国的情况发生变化；对全球公域的价值和脆弱性的认识提高；世行业务发生变化；私营部门的作用增大；以及2010年对保障政策所做评估。世行认识到，内外部因素交汇，使得现在有必要及时对保障政策进行审议与更新。世行积极致力于与借款国、发展伙伴、合作机构、从业人员以及广大公民共同促进环境和社会的可持续发展，将其作为一个全球公共品。
- 审议的核心政策：**这次要审议的核心政策是八项环境和社会保障政策——业务政策 4.01 环境评估、业务政策 4.04 自然栖息地、业务政策 4.09 病虫害管理，业务政策 4.10 土著居民、业务政策 4.11 物质文化资源、业务政策 4.12 非自愿移民、业务政策 4.36 森林、业务政策 4.37 大坝安全——以及业务政策 4.00 使用借款国环境和社会保障体系试行政策（“使用国家制度”）。
- 制定新的综合框架：**预期此次审议与更新将产生一个新的综合性框架，建立在保障政策现有的核心原则基础上，并可能包括几方面内容，如原则、政策、程序和指导方针。拟议的综合性框架旨在增强政策与内外部变化的协调一致，为世行重建和加强与借款国的伙伴关系提供坚实的基础，进而提高发展成效。
- 机会和风险：**这次审议与更新工作为世行提供一个机会进一步（i）实现更好的环境和社会成效；（ii）加强国家的制度与机构；（iii）改进环境和社会风险覆盖。世行管理层认识到，世行的保障政策已成为其他发展伙伴的一个全球性标准。尽管制定了加强保障有效性的明确目标，但仍存在风险，提议对保障政策的目前措辞进行任何修改，都有可能被一些人解读为是对现行要求的削弱。在政策审议与更新中须特别注意在要求、需求和愿望之间出现冲突的情况下寻求适当的平衡，因为审议与更新工作取得成功，有可能为世行、股东国以及内外部利益相关者带来多重效益。
- 重建与借款国的伙伴关系：**针对借款国需要变化，世行将寻求通过这次政策审议与更新重建与借款国的伙伴关系，使这种伙伴关系建立在双方对项目 and 规划实现环境和社会

会可持续性成效的共同承诺基础上，进一步明确各伙伴方的责任。新一代保障政策将支持这种伙伴关系，同时重申过去 20 年确立的政策核心原则和目标。

7. **广泛、包容和透明的磋商过程：**世行将以磋商方式进行这次审议与更新，对开展此项重要且具有深远影响的活动力求做到应有的审慎和全面考虑。审议与更新过程为期 24 个月，分为三个阶段进行，每个阶段都包括一个与多方利益相关者的磋商过程，以尽可能广泛、包容和透明的方式征求利益相关者的意见和反馈。

I. 背景

8. **保障政策的演变：**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努力的基石。过去 20 年来，这些政策成为世行及其客户国家以及各个发展机构的良好标准。世行目前在审议和更新这些关键政策，以更好地满足借款人的各种需要，并且应对新的发展需求和挑战。世行预期这次审议和更新过程将产生新一代的保障政策，有助于世行支持可衡量的发展成果或效益，同时维持目前保障政策中的“无害”原则。

9. 数十年来，世界银行的始终关注的一个核心问题是如何有效地评估和管理其资助项目的环境和社会影响，这一点反映在世行的很多业务政策和程序中。自 1970 年代以来，世行逐渐加大了对发展相关环境和社会机遇与风险的关注。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。

10. 1987 年世行进行重大调整后，《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¹，另一些情况下是规定新的政策。环境评估最初包含在《业务指导 4.00》附录 A²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。

11. 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³——并制定了行政程序来确保项目在筹备和实施期

¹ 在 1987 年世行调整前，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。

² 《业务指导 4.00 附录 A：环境评估》（1989）。

³ 业务政策 4.01 环境评估；业务政策 4.04 自然栖息地；业务政策 4.09 病虫害管理；业务政策 4.10 土著居民；业务政策 4.11 物质文化资源；业务政策 4.12 非自愿移民；业务政策 4.36 森林；业务政策 4.37 大坝安全；业务政策 7.50 国际水道项目；业务政策 7.60 争端地区内项目。

间的合规。这些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。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。针对世行其它主要融资工具的环境和社会政策要求，如有关发展政策贷款和结果导向型规划的要求，包含在有关该项工具各方面的单个业务政策条例中。

12. **世界银行集团保障政策与标准评估：**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⁴。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，特别是在高风险项目中。独立评估局还发现，评估期内（1999年—2008年）在项目设计和评估阶段的保障工作质量有所提高。但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、新的贷款方式和融资工具，以及最佳做法和借款国需要的演变。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。

13. **管理层行动记录：**2010年7月，世行董事会讨论了独立评估局的评估结果以及管理层行动记录⁵，管理层承诺对世行保障政策进行全面更新和整合。管理层对独立评估局的评估结果和建议作出回应，这些建议包括需要加强使用保障政策来支持环境和社会可持续发展；进一步强调对更广泛的潜在社会风险和影响进行评估；加强监督；对监督、评估和完成报告采取效率更高、更有效的方法，包括增加使用衡量指标。

14. **独立评估局评估完成以来的进展：**自从独立评估局的评估完成以来，管理层采取了大量工作，包括对此次审议与更新的方法达成内部共识。同时，作为总体现代化工作的一部分，管理层进行了一些重大改革过程，如投资贷款与采购方面的改革，以及结果导向型规划倡议和投诉机制进展，所有这些改革工作所花费的时间都比预期时间更长。现在这些改革或者已经完成，或者正在进行当中，因此管理层决心根据独立评估局评估的建议，进行保障政策的审议与更新。

15. **独立评估局的评估以及保障政策审议与更新：**除了在实施管理层行动记录中的承诺所取得的进展以外，独立评估局的研究结果也为此次审议与更新提供了重要信息和参考价值。首先，评估将增加社会政策涵盖范围的重要性与一些具体的新兴问题联系起来，如社区和性别影响以及健康与安全问题。第二，评估发现有必要加强使用国家制度，通过修订迄今为止在评估体制上所采取的方法以及进一步强调加强国家体制。第三，评估预计将包括一些措施来增强在项目的设计和实施的采用的方法，利用环境和社会管理框架来提高项目绩效。最后，独立评估局的评估发现有必要改善问责制和投诉机制的体制和工具。管理层将确保在对保障政策进行审议与更新的过程中重视独立评估局的研究结果。

⁴ “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/ZA4YFV9OL0>。

⁵ 管理层回应 / 管理层行动记录 <http://go.worldbank.org/ZA4YFV9OL0>。

II. 政策审议与更新的理由

16. **多种因素交汇：**世行认识到，各种内外部因素的交汇，使得现在有必要尽快对保障政策进行审议与更新。管理层注意到，这些因素包括发展进程亟待实现环境和社会可持续成效；更多地利用和加强借款国自己的机构和制度；应对在全球公域、地区和国家层面出现的新挑战；适应不断变化的世行业务。管理层还认识到，在地区和国际上解决环境和社会问题的做法不断进步，国际社会和发展金融融资机构普遍采用了可持续性框架。世行积极致力于与借款国、发展伙伴、合作机构、从业人员以及广大公众共同促进环境和社会的可持续发展，将其作为一个全球公共品。

17. **借款国情况的变化：**如今，世行借款国的情况比最初制定保障政策时更加多样化。如今的世行借款国既有机构和能力发达的中等收入国家，也有治理和机构薄弱的低收入国家，还有脆弱和受冲突影响的国家——这些国家需要更多量身定制和协调一致的干预。在种些多元化的背景下，有些国家已具备保护公民和自然环境的宪法保障和（或）完善的立法，还有些国家管理环境和社会问题的技术和机构能力仍在建立中。另外，除了已经采用的减少环境和社会风险及影响的规定方法以外，很多国家的监管部门也在尝试各种激励措施、经济模型和协作机制。

18. 随着时间推移，这些变化驱使发展伙伴的国际援助模式也发生了演变。为了提高援助成效和加强发展伙伴之间的协调，国际援助更加强调将环境和社会可持续性的方式以及发展伙伴工具与借款国的国家制度达成一致和相互协调，《巴黎宣言》（2005年）⁶和《阿克拉行动议程》（2008年）⁷就是证明，并在2011年的釜山援助成效高层论坛再次重申⁸。世行还通过开展使用国家制度（UCS）试点⁹来应对不断变化的环境和社会可持续性挑战。项目采取的方式是在世行认定国家制度的覆盖范围与世行政策相当且实施方式为世行所接受的情况下，依靠借款国的法律框架和机构来处理保障政策涵盖的项目设计和实施问题。试点最初针对单个项目，后来扩大到行业性项目。目前世行已有了一个完善的系统审议方法。世行在这些试点中所取得的经验，加上亚洲开发银行在采用国家自己的制度方面取得的经验，为世行思考如何帮助借款国加强它们自己的国家机构和制度提供了借鉴。

19. **外部格局的变化：**过去20年来，人们逐渐认识到包括大气和海洋在内的全球公域以及生物多样性等全球公共品的价值和脆弱性。尽管在国家层面取得了一些进展，但政策制定者和决策者仍在奋力应对全球或区域层面的环境和社会挑战，寻找如何将环境和社会

⁶ 见援助成效网站 <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/>。2005年3月2日通过的《巴黎宣言》是100多位国家部长、机构负责人和其他高级官员签署的一项国际协议，承诺各国和各组织将通过一整套可监测的行动和指标来继续加大协调、统筹和管理援助成效的努力。

⁷ 《阿克拉行动议程》草拟于2008年，它基于在《巴黎宣言》中达成的承诺。

⁸ <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/>。

⁹ 见世行使用国家体系网站：<http://go.worldbank.org/RHRJVXDW60>。

问题纳入集体决策和行动的渠道。尤其是气候变化对发展进程日益带来负面影响，造成气候变化无常，洪灾、旱灾等自然灾害频发，进而导致粮食市场波动，威胁到边缘或脆弱群体的生存。土地、自然资源和生态系统、城市化、强迫或经济迁移、边缘化和不平等、粮食和能源危机的问题只是当今需要世行项目规计划关注的诸多问题中的几个问题。这些挑战对未来数十年的发展构成重大风险。对这些重大发展风险的考量将为这次政策审议与更新提供思路。

20. **世行业务的变化：**过去 10 年来，世行资助的项目类型及其融资工具范围发生了显著变化。目前，世行除了投资贷款以外，还向借款国提供发展政策贷款（2004 年）和结果导向型规划贷款（2012 年）。投资贷款仍是世行的核心业务，在过去三年中，投资贷款项目占世行项目的 82%，占贷款承诺额的 66%。同时，借款国现在将投资贷款用于广泛用途。除了购置基础设施等硬件资产外，投资贷款也资助机构能力建设、社会发展和改善公共政策环境吸引私人资本。目前，世行正在修订投资贷款工具程序，加大借款国调整适应不同情况的灵活性，缩短回应时间，争取更好的发展成果¹⁰。另外，有关发展政策贷款和结果导向型规划贷款融资工具的业务政策条例也包含了环境和社会方面的具体条款。这些政策条例包含在对这些融资工具的实施情况进行的定期审议中。投资贷款保障政策审议将力求反映出上述世行业务的变化，承认世行所有的融资工具都是为了支持实现可持续的环境和社会成果。

21. **私营部门作用增大：**私营部门的作用在过去 20 年也发生了演变。私营部门越来越多在各个行业以有利于发展的公私合作的形式进行投资。因此，私营部门是世行集团支持的发展项目的重要客户和合作伙伴。2006 年，国际金融公司将其保障政策改为绩效标准，旨在帮助自身及其客户管理风险并实现可持续成果。这个转变将重点从规定性措施转向明确关注客户的环境和社会风险管理制度。很多参与私营部门项目的主要国际金融机构都已采用了这些绩效标准，多边投资担保机构在 2007 年也开始采用这些标准。从 2013 财年开始，世行在资助或支持基础设施及相关行业的公私合作的私营部门项目时也将采用绩效标准¹¹。尽管公共部门和世界银行的作用和职责不同于国际金融公司和私营部门，但对世行在环境和社会可持续性方面的做法与国际金融公司的《可持续性政策和绩效标准》及其它相关倡议协调一致的价值与程度进行评估，也会有助于此次保障政策审议与更新。

III. 审议与更新的目标

22. **主要目标：**这次审议的主要目标是加强保障政策的有效性，从而提升世行业务的发展成效。审议预计将形成一个新的综合框架，该框架将阐明目标，确定实现目标的业务政策，说明实施政策的流程。这次审议与更新将基于保障政策目前的核心原则；明确目标

¹⁰ 见投资贷款改革网站：<http://go.worldbank.org/QE64AT0D50>。

¹¹ 《国际复兴开发银行 / 国际开发协会支持的私营项目建议采取和适用世界银行绩效标准》（R2012-0130）。

和预期结果；区分政策、原则和程序；提高各项政策间的协同效应；整合分散或重复的政策，并简化指导。另外，框架将明确规定世行和借款人相互补充而又各自不同作用和职责。最后，框架还将包括世行和借款人日常政策实施所需的制度和工具。本方法文件反映了国际金融公司以及包括亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行和美洲开发银行在内的其它多边发展银行等机构在过去几年中采纳的政策倡议，这些政策包含了一些新的规定，如总体原则、明晰贷款方与借款人的作用与职责，以及综合考虑环境和社会问题。

23. 从世行业务和发展成效的角度而言，这次审议与更新将力求使世行取得以下成果：重建与借款国的伙伴关系；帮助应对未来十年的环境和社会风险；提高成效、效率和及时性；实现政策的统一、协调和一致性。

24. **重建与借款国的伙伴关系：**世行寻求重建与借款国的伙伴关系，这种关系植根于双方对世行所支持项目实现环境和社会可持续成果的共同承诺，双方各自的作用和职责更加透明。这种伙伴关系可以更好地利用很多借款国不断增强的识别和管理环境和社会风险及影响的能力，从而提升发展成效。如果借款国缺乏这方面的能力，世行可提供为其量身定制的能力和机构建设项目，帮助借款国加强机构和制度。这种方式符合国际发展界的趋势，即，在贷款机构和借款国之间建立一种协作和促进模式。虽然这种转变是复杂的，不可能仅靠修订政策就能在世行业务中实现，但是一个综合框架有助于：（a）建立一个实现所期望的环境和社会可持续成果的共同愿景，阐明世行业务所依据的价值观；（b）进一步加强国家机构与世行之间的联系，帮助国家提升环境和社会可持续性；（c）帮助世行为国家量身设计和提供国家能力和机构建设知识和项目。

25. **帮助应对未来十年的环境和社会风险：**综合框架可以说明如何评估和管理现有和新出现的环境和社会风险及影响。这些问题包括气候变化、生物多样性丧失、海洋酸化、经济性和强迫性迁移、公共卫生疫情等。这些挑战有的可能是全球公域特有的问题，有的可能是区域性或国家特有的问题。新的综合框架可以为世行及其借款国和发展伙伴提供最新方法，应对与这些新老挑战相关的一般和具体影响及风险。另外，这个框架还可以适当地反映出环境和社会评估和风险管理方式的某些方面，这些方面没有包含在目前的保障政策中，但已被公共和私营机构成功采用，或已被普遍视为环评、社评和风险管理领域的国际良好做法。

26. **提高成效、效率和及时性：**综合框架应力求提高决策和风险管理的质量和速度，说明参与各方的作用和职责，加强监测与监督。具体来说，它可以产生以下几方面的业务效益：

- **增强结果导向性**—促进更加重视实现可持续发展的期望成果，同时使用指标等成果衡量工具，帮助项目团队专注于实现项目成果。

- **更加明晰世行与借款国的作用和职责**—区分世行与借款国以及其他有关第三方（如发展伙伴）在整个项目或计划周期中解决环境和社会可持续性问题时各自独立又互补的作用和职责。
- **加强风险管理**—在整个项目周期中根据风险的大小逐步转向缓解和管理风险。世行在管理其业务组合时可增加使用基于风险的方法，采用可监测、可衡量的风险指标，预先确定风险承受限度，从而为决策提供必要信息。这种在整个项目周期向风险管理的转变，可以帮助世行提高可持续性成果，还可以使项目团队能够更准确地衡量项目或计划达到政策目标和要求所需要的成本。这是一项复杂的任务，还需要与对项目准备和实施同等重视的内部激励机制相一致。

27. **政策统一、协调和一致性：**这次审议与更新工作将考虑到与其它可持续性框架的相关方面和全球公认的良好做法实现政策统一和协调的好处。审议与更新工作将关注其它多边发展银行近期的保障政策更新，特别是有关针对公共和私营部门借款人的政策。在世界银行集团内部，审议与更新将借鉴世行自身在其资助或支持的私营部门项目中应用《绩效标准》的经验。此外，审议与更新还将考虑其它各方、联合国相关机构、其它多边发展银行、双边发展伙伴和成员国政府所实施的可持续发展模式，包括参照《绩效标准》制定的私营和公共部门倡议（如赤道原则、经合组织出口信贷机构常用方法，以及欧洲发展金融机构）。

28. **增强世行业务的透明性：**最后，管理层指出，在进行此次审议与更新之际，世行业务的所有方面均达到前所未有的透明性。这种透明性应能支持此次审议与更新过程完成制定综合框架的既定目标。

IV. 审议与更新的范围

29. **一般范围：**如第 19 段中所述，此次审议与更新将形成一个新的综合框架，框架将阐明世行各项工具怎样才能实现更好的发展成果。在这个框架内，鉴于投资贷款对世行和借款国的重要性，拟议的政策修订应侧重于保障政策在投资贷款中的应用。基于这个方针，审议与更新的核心政策内容是以下保障政策：

- 八项环境和社会保障政策（见下框 1）；
- 业务政策 4.00 使用借款国环境和社会安全保障制度试行政策（“使用国家制度”）

框 1：核心环境和社会保障政策

- | | |
|-------------------|--------------------|
| • 业务政策 4.01 环境审议 | • 业务政策 4.11 物质文化资源 |
| • 业务政策 4.04 自然栖息地 | • 业务政策 4.12 非自愿移民 |
| • 业务政策 4.09 病虫害管理 | • 业务政策 4.36 森林 |
| • 业务政策 4.10 土著居民 | • 业务政策 4.37 大坝安全 |

30. 《业务政策 7.50 国际水道项目》已开始进行修订。在完成修订后，世行将根据审议与更新过程考虑该政策的修订状况。《业务政策 7.60 争端地区内项目》不在此次修订范围内。

31. 此外，世行可能会审议其它相关业务政策，如业务政策 4 系列中的一些其它业务政策，以及过去的业务政策。世行将不在此次审议与更新中审议《世行程序 17.55 关于独立监察小组的规定》。

32. **借款国机构和制度：**世行将围绕世行怎样才能更好地支持和加强借款国机构和制度以实现可衡量的成果，征求借款国的意见和建议。从第一阶段磋商（见以下）开始并贯穿整个审议与更新过程，世行将与执行董事办公室以及在借款国的代表及相关机构召开会议，征求意见和建议。

33. **对社会问题的处理：**审议将考虑以何种方式使综合框架能够更好地确保在综合评估过程中对环境和社会风险和机会给予全面考虑，作为对涉及非自愿移民或土著居民项目继续采用特殊程序的补充。审议内容还包括项目或计划层面的信息披露、磋商、社区和利益相关者的持续参与、争端解决和预防以及投诉管理。

34. **对国际金融公司绩效标准所覆盖问题的处理：**国际金融公司在其 2006 年和 2012 年版的《绩效标准》中纳入了若干新的覆盖领域¹²。这些风险领域是国际金融公司确定为在国际项目中普遍存在的风险，因此需要在其项目评估和监督过程中进行评估。国际金融公司的经验表明，解决这些问题使高风险情况下项目得以上马。虽然国际金融公司处理这些风险的方式是针对以私营部门为主的商业模式所设计的，但世行在此次审议过程中考虑这些风险领域也会有所裨益。

35. **新兴领域的处理：**一些利益相关者要求世行在这次审议与更新中考虑一些在现行保障政策没有覆盖的领域。这些领域包括人权、劳工和职业健康与安全、性别、残疾、土著居民的自由、事先和知情同意、土地使用权和自然资源、气候变化等。在这次审议中将

¹² 保障政策与 2012 年国际金融公司《绩效标准》的详细比较见 www.ifc.org/sustainability。

审视这些领域，考虑世行是否和怎样才能以最好方式解决这些问题。世行将先就这些领域开展内部讨论，然后再与利益相关者和外部专家进行磋商。

36. **获得的经验教训分析：**世行过去和目前正在开展的分析调研与审议，以及从过去评估和合规审议中所获得的经验教训都将为这次审议与更新提供参考。过去几个月中，世行与多边和双方发展伙伴机构开展了讨论，了解他们所获得的经验教训以及他们在应用环境和社会政策方面的创新。研究国际金融公司在应用针对私营部门设计的可持续性框架方面的经验，以及一些多边发展银行采取的做法制定符合公共和私营部门需求的保障政策的经验，都会有所助益。

37. **对政策和非政策性选择方案的考虑：**虽然世行将对上述领域进行调研，但处理这些问题有多种可能采取的方式，并非都适合采用保障政策的形式来解决。其它可能的选择方式包括通过一个综合框架中的原则、程序或指导，或通过前期分析工作、政策对话、国家伙伴战略讨论、全球或区域性规划等其它世行干预手段，或通过外部伙伴建立行动平台等不同方式来处理这些问题。还应指出的是，由于世行必须在其使命和业务模式的范围内开展工作，世行可能无法或不合适解决在这次审议与更新中可能发现或考虑到的所有领域。另外，所有政策建议都将经过筛选，甄别其是否符合世行协定条款中所规定的世行使命。

V. 管理层补充行动： 加强实施、监督、监测和报告

38. 这次审议与更新将为管理层提供了机会同时采取一些补充行动，提高对现有保障政策下各项活动的适用、实施、监督、监测、报告和评估。管理层已在回应独立评估局评估时提出的管理层行动记录中说明了一些行动措施，并已将其付诸实施。还有一些不需要涉及到修改政策的补充性程序和指导目前正在确定中，目的是通过前期准备和后期监督来提高项目的质量。管理层还在考虑如何将世行的审批文化转变为强调实施、质量和结果。这些行动反过来也将有助于为这次审议和更新提供参考，帮助世行员工和管理层为有序过渡到新的综合框架做好准备。

VI. 机遇与风险

39. **机遇：**审议与更新的成功可以为世行、股东国以及内外部利益相关者带来多重效益，包括：（i）实现更好的环境和社会成果；（ii）加强国家制度和机构；（iii）提高环境和社会风险保障。综合框架可以作为与公共部门合作的其它多边发展银行和其它国际金融机构的风险管理参照物，成为全球公共品。这样有助于改进对负面环境和社会影响及风险的管理，增强对环境和社会可持续性、发展成效以及运营效率的可衡量的积极影响。

40. **风险：**保障政策是世行业务政策中最引人注目的政策。这些政策性质复杂，并且吸引了大批各方面利益相关者的强烈兴趣。保障政策是长期以来逐步制定的，代表了世行在管理环境和社会风险方面的一个不断学习和适应的过程。虽然这次审议与更新为保障政策的发展提供了一次宝贵和及时的机会，但同时也在多个层面带来了挑战。提议对保障政策的目前措辞进行任何修改，都有可能被一些人解读为是对现行要求的削弱。多种不同的声音，有时意见相互冲突，但都声称代表利益相关者的利益，可能导致两极化的辩论，难以达成共识。世行将力求在其使命、总体发展目标以及实施考虑的指导下取得适当的平衡。

VII. 审议与更新过程和磋商

利益相关者

41. **利益相关者的广泛参与：**世行在整个审议与更新过程中将寻求多方利益相关者的参与和意见。为此，世行将与股东国以及内外部利益相关者进行沟通，征求他们的意见和建议。通过让广泛的利益相关者参与对话，磋商过程也寻求建立世行与利益相关者之间的对话基础，从而在这次审议与更新结束后，新的综合框架的实施可以继续得益于各种不同观点。

42. **与股东国政府磋商：**对此次审议与更新过程至关重要是世行股东国政府多元化的经验、观点、知识和期望。管理层将寻求执行董事会的建议，如何最好地组织与股东国开展一系列磋商，以了解他们在国家和国家以下层面的经验、观点和优先重点。对于捐助国，讨论内容还将包括他们是否有兴趣并愿意提供有针对性的援助，以促进借款国的机构加强和能力建设。

43. **与内部利益相关者的磋商：**世行管理层和员工在应用和实施保障政策上拥有 20 年的经验。此次审议与更新可从这些经验中充分受益。为此，将与世行在国家办公室和总部的员工进行内部磋商。这些磋商将为世行员工提供机会讨论和分享他们对于如何改进现行保障政策的设计与实施、如何转向一个综合框架的意见和看法。磋商将以网上和面对面的多种形式进行，包括公开论坛、有针对性的会议、焦点小组和视频会议。

44. **与外部利益相关者的磋商：**磋商过程将广泛征求多方面利益相关者的意见。参与沟通的利益相关者和各地区代表将包括但不限于以下：（a）借款国代表；（b）联合国机构；（c）多边和双边发展伙伴；（d）私营部门代表；（e）发展导向的组织和基金会；（f）学术和应用研究机构；（g）专业组织和协会；（h）劳工组织；（i）土著居民代表；（j）受世行项目影响的部分社区领导和代表；（k）从事倡导活动或提供服务的国际、国家及地方公民社会组织。从这些因已经采纳保障政策的世界银行资助项目受到直接影响的社区获得的反馈意见特别重要。世行将与在世行资助项目的设计或实施中遇到社会及 / 或

环境问题的来自不同地区的社区（包括以前接受过世行访谈的社区以及没有接受过访谈的社区）举行焦点小组会议。

总体过程

45. **审议与更新过程的三个阶段：**管理层设想整个保障政策审议与更新过程将历时 24 个月，分为三个主要阶段进行。三个阶段的审议工作将以一个全球多方利益相关者磋商过程为支撑，以尽可能广泛和参与的方式征求感兴趣的利益相关者的意见。下表列出了这三个阶段中的主要活动（更多细节详见与本文件同时发布的磋商与沟通计划）：

时间表	阶段	活动
2012 年 7 月 —2013 年 4 月	第一阶段：全球审议	第一阶段将包括以下 <i>同时进行</i> 的活动： <ul style="list-style-type: none"> ● 对良好做法 / 经验教训的全球审议 ● 编制并向发展成效委员会提交本方法文件 ● 与股东和内部利益相关者进行初步磋商 ● 在公开发布本方法文件后进行为期 4 个月的外部磋商，征求对机遇、新方向和选择方案的意见，为草拟一个综合框架提供信息 ● 就新出现的问题举行专家座谈 ● 编制综合框架初稿，纳入此次审议与更新活动的目标，并将从利益相关者获得的反馈意见考虑在内
2013 年 5 月 —11 月	第二阶段：综合框架初步草案	第二阶段将包括： <ul style="list-style-type: none"> ● 向发展成效委员会汇报第一阶段活动的成果，并提交综合框架初稿 ● 进行为期 3 个月的外部磋商，征求对综合框架初稿的反馈意见 ● 准备综合框架草案，将从利益相关者获得的反馈意见考虑在内
2013 年 12 月 —2014 年 6 月	第三阶段：综合框架最后定稿和政策建议	第三阶段将包括： <ul style="list-style-type: none"> ● 向发展成效委员会汇报第二阶段活动的成果，并提交综合框架第二稿 ● 进行为期 3 个月的外部磋商，征求对综合框架第二稿的反馈意见 ● 准备综合框架最终稿，将从利益相关者获得的反馈意见考虑在内 ● 向董事会汇报对综合框架第二稿的磋商结果，提交政策建议给董事会审批

46. **包括三个磋商期的三个阶段：**在审议与更新活动的三个阶段各有一个公开磋商期。在发展成效委员会批准本方法文件后，将启动第一阶段磋商。之后，管理层将与发展成效委员会讨论文件草案，然后开始第二和第三阶段磋商，之后将公开发布任何文件草案。

- **第一阶段:** 本方法文件和一些初步的磋商问题（见附录 A）将发布在磋商网站上征求意见。世行开始与其股东国和内部利益相关者接触，寻求对此次审议与更新方法达成共识。在此期间，世行在内部磋商之后，将与一些专家就新出现的领域开展一系列对话，为分析和准备综合框架初稿提供参考。另外，还将有针对性地与包括受项目影响社区在内利益相关者团体举行面对面的会谈。
- **第二阶段:** 这个阶段的磋商将重点征求对综合框架初稿的反馈意见。世行将组织面对面会谈，并通过视频会议连接多个站点，以便让尽可能多的国家参与磋商。在这个阶段还将继续与受项目影响社区进行焦点小组磋商，感兴趣的利益相关者还可以通过网站在线发表意见。另外，还将就一系列具体问题举行电子会议，征求对特定专题的反馈意见。
- **第三阶段:** 在第三也是最后一个阶段，磋商将主要在网上进行，在必要时举行有针对性的面对面会谈作为补充。

47. **磋商网站:** 将启动一个专门的磋商网站，提供一个平台来发布有关磋商过程的信息、发布磋商文件、展开网上讨论，以及发布背景或辅助文件，向参加反馈的利益相关者提供信息。该网站将包括一个网上接受书面意见的功能。通过这些不同方式收到的所有意见将加以总结和通过磋商网站分享，并在所有三个磋商阶段中持续发布。

48. **磋商使用语言:** 主要磋商文件（如方法文件、磋商与沟通计划、综合框架初步草案和第二草案）将提供阿拉伯语、中文、英语、法语、葡萄牙语、俄语和西班牙语版本。

VIII. 人员配备与管理

49. **磋商过程的人员配备与管理:** 此次保障政策的审议与更新将由业务政策与国家服务部、可持续发展网络部和法律部组成的联合工作组负责，对外事务部和地区部门参与。业务风险管理部将负责协调工作组的工作。联合工作组将利用其它相关网络部门的知识和经验。工作组还将与国际金融公司和多边投资担保机构密切配合，并将寻求独立评估局以及其他内部利益相关者的意见。在整个审议与更新过程中，管理层将通过发展成效委员会与执董会合作，并定期提交简报，从而确保审议与更新可以得益于执董会的意见。

IX. 下一步计划

50. **启动第一阶段的磋商活动:** 在与发展成效委员会讨论后，管理层将启动第一阶段的磋商活动。在与发展成效委员会讨论后，本文件将翻译成各种文字并公开发布，进行为期 4 个月的征求意见。本文件可从 www.worldbank.org/safeguardsconsultations 下载。该网站在发展成效委员会讨论后短期内即启动。沟通和磋商计划也将在网上发布（见附录 A）。如果外部利益相关者希望对本文件或审议更新过程有关的任何事项提出问题和意见，可

以发送电子邮件给以下专用邮箱：safeguardconsult@worldbank.org。在网上发布本方法文件的同时还将发布一系列指导性问题。利益相关者可使用磋商网站上提供的磋商软件来提交答复。

附录 A：第一阶段磋商

在外部磋商的第一阶段，世行将寻求对本方法文件的意见和反馈，包括对以下方面的意见，这将有助于为制定综合框架草案提供信息：

- 世行可以改善环境和社会保障政策的哪些方面，以确保这些政策继续作为一个有效和高效的工具来帮助当地实现可持续发展和绩效；

- 在保障政策的实施中遇到的问题与挑战；
- 可以促进可持续发展以及世行应考虑的核心原则，包括那些已经反映在目前保障政策中的原则；
- 世行在此次审议中应考虑的环境和社会可持续性框架；
- 除本文件中所述的内部和外部因素以外，世行还应考虑的其它因素；
- 有关本文件中所述的任何新兴领域的建议（如残障人士；劳动和职业健康与安全；人权；土地使用权和自然资源；获得土著居民自由、事先和知情的同意；性别；以及气候变化）；
- 在目前保障政策中没有反映、但在此次审议中应加以考虑的环境和社会评估与风险管理方法（由公共或私营机构使用的方法）；
- 独立评估局 2010 年对保障政策的评估以及相关建议中对本此次审议与更新特别重要的方面；
- 有助于促进世行与借款人基于与环境和社会可持续性的共同承诺而重新建立伙伴关系的建议；
- 世行如何可以更好地支持借款人加强其有关环境和社会保障实践的制度和机构，从而在当地产生更加可持续的成效。