



世界银行贷款项目管理丛书

丛书主编 朱海生

世界银行贷款项目

社会评价精解

潘良君 何勇 王海涛·等编著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

世界银行贷款项目管理丛书

世界银行贷款项目 社会评价精解

潘良君 何 勇 王海涛 等编著

 东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

· 南京 ·

图书在版编目(CIP)数据

世界银行贷款项目社会评价精解 / 潘良君等编著.

—南京: 东南大学出版社, 2017. 5

(世界银行贷款项目管理丛书 / 朱海生主编)

ISBN 978-7-5641-7117-9

I. ①世… II. ①潘… III. ①世界银行贷款—贷款项目—社会评价 IV. ①F831.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 076304 号

世界银行贷款项目社会评价精解

出版发行 东南大学出版社

出版人 江建中

社址 南京市四牌楼 2 号(邮编:210096)

网址 <http://www.seupress.com>

责任编辑 孙松茜(E-mail:ssql9972002@aliyun.com)

经销 全国各地新华书店

印刷 江苏凤凰扬州鑫华印刷有限公司

开本 787mm×1092mm 1/16

印张 9.75

字数 250 千字

版次 2017 年 5 月第 1 版

印次 2017 年 5 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-5641-7117-9

定价 118.00 元

(本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话:025-83791830)

世界银行贷款项目管理丛书编委会名单

主 任：朱海生

副主任：何 勇 潘良君 郜书明 胡银生

王海涛 王 蔚

委 员：朱海生 何 勇 潘良君 郜书明

胡银生 王海涛 王 蔚 林宗成

杨大伟 刘 斌 刘建望 李绍君

袁金木 董晓军 朱小飞 张永生

王堪甲 邵群梅

序

Preface

改革开放以来,江苏水利工程建设在立足自身发展的同时,不断加大开放发展力度,先后引进水利工程项目法人制、招标投标制、建设监理制和合同管理制等国际先进的管理理念,利用日本海外协力基金建设通榆河中段工程等。这些交流合作在解决我省水利工程建设资金缺口的同时,不断拓展自身发展空间,显著提升了水利重点工程建设管理水平。

世界银行贷款淮河流域重点平原洼地治理项目是我省近年来采用世界银行贷款资金建设的水利工程,该工程效益显著、管理规范。2016年11月,在国家财政部联合世界银行、亚洲开发银行、德国国际合作机构、美国国际开发署等机构在重庆举办的“第四届全球交付倡议(GDI)大会”上,江苏省世行贷款淮河流域重点平原洼地治理项目管理办公室编写的《江苏省世行贷款淮河流域重点平原洼地治理项目交付科学案例报告》,被世界银行正式选入全球案例图书馆,成为中国首批入选的9个项目案例之一;同时,该项目入选近十年来中国10个世界银行安保政策实施最佳案例之一。为全面总结我省世界银行项目的成功经验,江苏省世行贷款淮河流域重点平原洼地治理项目办将多年的实践工作与相关理论相结合,经过系统整理撰写,编著成册,形成了系列丛书——世界银行贷款项目管理丛书。本丛书共分三册,分别为《世界银行贷款项目管理实务精解》《世界银行贷款项目社会评价精解》和《世界银行贷款项目环境管理精解》。

世界银行作为一个国际开发援助机构,贷款条件相对优惠,但是与国内基建程序相比,世界银行贷款项目在环境、移民、采购、提款报账等方面有着一整套规章制度和保障政策需要遵循。本丛书系统地介绍了世界银行贷款项目管理的基本知识、实践经验和操作技巧,着重论述世界银行贷款项目周期内各阶段的工作、世界银行的环境

与安全政策等,以利于相关读者熟悉并掌握世界银行贷款项目管理程序和工作重点,融会贯通并且灵活运用其政策要求,进而不但可以少走弯路,加快项目开发进程,而且还可以充分利用其政策的自由度,为建设项目争取更多的优惠条件。

十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念,其中开放理念是我省水利工程建设发展不断取得新成就的重要法宝。他山之石,可以攻玉。在当前水利工程建设蓬勃发展之际,加大对外开放力度,合理利用外资,不但可以弥补国内建设资金不足,从整体上加快水利建设进度;而且通过引进先进的技术和管理经验,还可以促进水利工程建设领域体制机制创新,不断提升水利工程建设管理整体水平。希望本丛书的出版,对更多利用世界银行贷款建设的水利项目熟悉世界银行操作规则、掌握世界银行工作流程、提升建设管理水平有所裨益!

朱海生

2017年3月

目 录

Contents

第 1 章 概述	1
1.1 世界银行简介	1
1.2 世界银行的贷款项目	2
1.3 世界银行项目与社会评价	3
第 2 章 世界银行社会安全保障管理政策	5
2.1 世界银行安全保障管理政策	5
2.2 世界银行安全保障管理政策的发展过程	6
2.3 世界银行安全保障政策条款	7
2.4 世界银行的社会安全保障政策	9
第 3 章 项目周期中社会安全保障管理工作	18
3.1 世界银行的项目周期	18
3.2 项目准备阶段	19
3.3 项目实施阶段	23
3.4 项目竣工阶段	24
3.5 社会安全保障工作的机构	24
第 4 章 社会影响评价	28
4.1 社会影响评价概述	29
4.2 社会影响评价应贯穿项目周期全部过程	33
4.3 社会影响评价的分析框架与工作步骤	35
4.4 社会影响评价的内容	40

4.5	社会影响评价的方法	44
4.6	案例分析	47
第5章 移民行动计划		52
5.1	世界银行非自愿移民政策	52
5.2	移民安置计划的识别与主要文件	54
5.3	非自愿移民安置规划	55
5.4	移民安置政策框架	61
5.5	移民安置程序框架	62
5.6	案例分析	63
第6章 移民监测与评估		68
6.1	移民监测与评估的必要性、作用、依据与原则	68
6.2	移民监测与评估计划	69
6.3	内部监测	70
6.4	外部监测	72
6.5	受影响者参与监测、审查和评估	76
6.6	案例分析	77
第7章 少数民族发展行动计划		81
7.1	世界银行少数民族政策的应用	81
7.2	编制少数民族发展行动计划的目的和宗旨	83
7.3	少数民族发展行动计划编制与监测评估的工作步骤	84
7.4	少数民族发展行动计划的内容	89
7.5	案例分析	90
第8章 贫困减缓计划与实施管理		98
8.1	世界银行与贫困减缓	98
8.2	贫困分析	99
8.3	贫困减缓计划的编制	102

8.4 贫困减缓计划的实施管理	103
8.5 贫困减缓计划的组织实施机构	104
8.6 案例分析	106
第9章 社会性别发展计划和实施管理	114
9.1 社会性别发展行动计划的目的与宗旨	114
9.2 社会性别发展行动计划编制与监测评估的工作步骤	115
9.3 社会性别发展行动计划的内容	119
9.4 案例分析	121
第10章 利益相关者参与和信息公开	131
10.1 利益相关者参与的目的和意义	131
10.2 项目准备阶段的参与	132
10.3 项目实施过程中的利益相关者参与	134
10.4 申诉机制	134
10.5 案例分析	135
参考文献	141
后记	143

第1章 概 述

1.1 世界银行简介

世界银行是面向全世界发展中国家提供资金和技术援助的一个重要机构,是在1944年根据美国布雷顿森林会议通过的《国际复兴开发银行协议》成立的。世界银行不是一个常规意义上的银行,而是一个以减少贫困和支持发展为使命的独特的合作伙伴机构。它由国际复兴开发银行(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)和国际开发协会(International Development Association, IDA)两个机构组成。IBRD致力于在中等收入国家和信誉良好的较贫困国家减少贫困,而IDA则侧重于援助世界上最贫困的国家。另外加上国际金融公司(International Finance Corporation, IFC)、多边投资担保机构(Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA)和国际投资争端解决中心(International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID)共同组成世界银行集团(World Bank Group)。这五个机构分别侧重于不同的发展领域,但都运用各自的优势,共同实现促进经济发展和减缓贫困的集团目标。

世界银行的资金来源于成员国缴纳的股金、它向国际金融市场的借款以及发行的债券和收取的贷款利息。目前,世界银行有188个成员国,它们组成理事会并拥有世界银行的主权。一个由24个成员组成的董事会具体领导世界银行,每个董事代表一个国家(重要的捐助国)或一组国家,董事由该国或国家群任命。每个成员国的表决权分两个部分:第一个部分是所有成员国相同的,第二个部分按每个成员国缴纳的股份不同而异。因此成员国的表决权按其所占股份的比例会有所不同。2010年世界银行发展委员会春季会议通过了发达国家向发展中国家转移投票权的改革方案,这次改革使中国在世界银行的投票权从2.77%提高到4.42%,成为世界银行第三大股东国,仅次于美国(占17.37%)和日本(占7.9%)。

2013年,世界银行设立了更为具体的但仍雄心勃勃的两大目标:(1)促使各国和国际社会共同努力,在一代人时间内终结极度贫困,其目标是到2030年将处于日均1.25美元贫困线下的贫困人口比例降低到3%以下;(2)促进“共享繁荣”,即社会中较贫困阶层的福祉实现可持续增长,目标是促进各国处于底层的40%人口的收入增长。

1.2 世界银行的贷款项目

世界银行是全球范围内最重要的国际金融组织之一,国际金融组织分为全球性金融组织和区域性金融组织两类。全球性国际金融组织主要有国际货币基金组织(IMF)、世界银行(WB)、国际农业发展基金(IFAD)等;区域性国际金融组织主要有亚洲开发银行(ADB)、亚洲基础设施投资银行(AIIB)、泛美开发银行(IDB)、非洲开发银行(AFDB)、阿拉伯货币基金组织(AMF)、欧洲复兴开发银行(EBRD)等。按照 2015 年的统计数据,在中国从国际金融组织的所有贷款中,世界银行贷款占 67%,亚行贷款占 31%,其余的占 2%,世界银行因此在国际金融组织对中国的贷款投资中占主体地位。

世界银行对贷款方式有多种分类,诸如:(1) 特定投资贷款;(2) 部门贷款;(3) 结构调整贷款;(4) 技术援助贷款;(5) 紧急复兴贷款;(6) 发展政策贷款;(7) 结果导向型规划贷款。其中,“特定投资贷款”的全部和“部门贷款”的一部分属项目贷款,余者基本上属非项目贷款。项目贷款期限为 20~30 年左右,宽限期 5~10 年。

从贷款性质上看,世行的贷款总共有三种:投资贷款(IPF)、结果导向型贷款和发展政策贷款(DPL)。投资贷款资助众多部门经济与社会发展项目建设所需的货物设备、土建工程和咨询服务,其执行期一般为 5~10 年。这是世界银行资助的主流贷款模式。发展政策贷款通过向借款国提供非指定用途的一般性预算支持和快速支付型外部资金,促进政策与制度改革,其执行期一般为 1~3 年。发展政策贷款原先旨在为贸易政策和农业改革等宏观经济政策改革提供支持。近年来世界银行又开发出结果导向型的贷款模式(PforR),其主要特点是注重结果导向,每个项目有清晰完整的结果指标体系。这类贷款仅限于中低风险项目,依赖于借款国的环境和社会体系对项目的环境和社会影响进行管理。

经历 60 多年的发展,世界银行的运行机制也在不断顺应时代发展的要求而进行不断更新和发展。当前,世界银行正在推进旨在增强包容性、促进创新、提高效率、增强效果和促进问责的多项改革,并加大同联合国、国际货币基金组织、其他多边发展银行、捐赠方、公民社会及基金会的合作力度。同时,为了能反映 21 世纪国际经济发展实际情况、承认更多利益攸关方的作用和责任、赋予发展中国家更大话语权,世界银行还要进一步深化改革。所有这些改革旨在提高服务质量、促进成员国社会经济发展,同时也为创新成员国与世界银行的合作模式开辟新的途径。

对于世界银行来说,中国是其最好的合作伙伴之一。截至 2014 年 6 月 30 日,世界银行累计对华贷款(国际复兴开发银行和国际开发协会贷款总和)约为 540 亿美元,贷款项目 376 个。项目主要集中在环境、交通、城市发展、农村发展、能源、水资源管理

和人类发展等领域。至2015年中国的世行贷款在建项目有112个,涉及贷款投资130.亿美元;其中2015年度批准的项目18个,贷款投资18.56亿美元。总的来讲,中国在利用世界银行贷款促进经济社会发展方面做得相当成功,而中国的经济社会发展又推动了世界银行所倡导的全球减贫和共享繁荣。

1.3 世界银行项目与社会评价

世界银行高度重视所资助的项目带来的环境与社会风险及其可能产生的影响,要求识别和分析项目带来的社会与环境风险及影响,采取降低风险和减缓负面影响措施。不仅如此,世界银行还要求借款方在项目整个生命周期中对社会与环境风险和影响进行评估,监测各种应对举措的执行情况及其成效。识别、分析、监测和评估社会与环境风险及影响通常被统称为“社会评价”。

在世界银行贷款项目中做社会评价是非常必要的,既可以避免对环境或受影响人群造成伤害,也可以更好地完善项目涉及和提高执行工作的效率,还可以保护世界银行和借款国的信誉。在一个具体项目中,社会评价的目的有三个:一是识别与分析项目的社会影响与社会风险;二是提出完善项目涉及以及促进项目可持续运营的建议;三是在项目整个生命周期中坚持社会评价,以确保项目设计目标的实现。从社会的角度来讲,任何一个项目都必然涉及不同的利益群体。这些利益群体对项目的要求、面临的问题以及他们与项目之间的相互关系各不相同。因此,世界银行要求项目方通过参与式工具使项目涉及的各利益相关者,特别是利益相关者中经常会被忽略的群体,如贫困群体、妇女、少数民族等参与项目设计以及决策过程。

所谓社会评价,是以分析社会问题和构建利益相关者参与的一种评价方法。作为一种分析工具,社会评价提供了将社会问题分析和利益相关者参与结合到项目设计中的研究框架,社会项目评价的一个重要方面。社会评价之重点是研究项目的社会可持续性和项目与所在地的互适性,强调项目与社会相协调。毋庸置疑,社会评价的关键是弄清楚项目与人之间的关系,体现了“以人为本的可持续发展”,是经济评价与环境评价无法取代的。在社会评价中,社会学与人类学扮演着十分重要的角色,两个学科为系统实地调查、收集和项目相关的各种社会因素和社会数据、分析和研究项目可能涉及的社会风险及影响、寻找管理社会风险和减少项目负面社会影响的道路等提供基本的理论与方法。因此,项目的社会评价离不开社会学家与人类学家的参与。

我们在此所说的“社会评价”包括两个层面:一是项目的社会风险与影响评价和评估,二是针对特定群体或特定问题所设计的发展计划及其实施管理。就世界银行项目的社会评价而言,其基础是世界银行的社会安全保障政策及其具体条款。根据

安全保障政策及其具体条款的要求,“社会影响评价”必不可少,再根据涉及的人群和问题决定是否需要做与少数民族、移民、女性、贫困群体等相关的发展行动计划。

本书的第1章到第3章系统介绍世界银行项目、世界银行社会安全保障政策和项目周期中对社会评价的要求,第4章系统介绍并分析项目的社会影响评价,第5章到第9章详细分析并呈现与移民、少数民族、贫困群体、女性相关的发展/行动计划,第10章对利益相关者参与和信息公开进行说明。我们的目的是对世界银行项目的社会评价做一个比较全面和系统的梳理,解析每一种社会评价的目标、规范 and 标准,最终让与世界银行贷款项目相关的社会评价变得易于理解并具有可操作性。

第2章 世界银行社会安全保障管理政策

世界银行集团的使命是消除极端贫困和减少世界上的不平等,而这一新框架(《环境与社会框架》)将是帮助我们实现这些目标的一个关键因素。新的保障政策将在我们的项目中进一步加强和改善对世界各国最脆弱人群和环境的保护。我们还将大幅增加保障政策的经费,以确保这些政策按照我们的设想发挥作用,提供在各国实施政策和开展能力建设的充分的经费保障,使各国能够在保护人民和环境方面发挥更积极的作用。

——世界银行集团行长金墉

2.1 世界银行安全保障管理政策

世界银行的宗旨是扶贫减贫,围绕2030年消除绝对贫困和促进共享繁荣目标,一方面应发展中国家的要求,世界银行在落后地区投资基础设施建设和文教卫生事业,帮助当地发展经济并使贫困人口增加分享的机会和能力。同时,世界银行要求所有投资项目在执行过程中必须充分保护当地易受伤害的绝对贫困人口和弱势群体,保护生态和环境免受伤害。对此,世界银行在过去的20多年中特别制定和发展了安全保障条例,作为项目的执行政策,以帮助尽早识别和尽量避免项目对当地社会和环境可能产生的负面影响,在不可避免时要将这种影响降到最低程度。贷款方和项目业主必须同意和执行世界银行规定的安全保障政策,才能参与和从事世界银行的贷款项目业务。

自20世纪80年代以来,基于以往世界银行投资的发展项目在世界各地的经验教训,世界银行开始陆续建立和发展安全保障政策。在世界银行贷款项目实施的范围内,这些政策对保护环境和弱势人群发挥了很大的作用,并使得投资项目能更好地为贷款人和当地社会服务。贷款国和项目执行机构也越来越多地认同这些安全保障政策,并同世界银行一起在政策的执行和落实的过程中不断地提高这方面的管理能力和合作共识。与此同时,整个世界也在不断地发展,新的多样性的变化和挑战不断出现,贷款国所面临的问题也千变万化,甚至与以往大不相同。世界银行则必须与时俱

进,适应新的需要,加强自身的服务水平,强化所有执行政策并提高它们的适应性。世界银行于 1994 年制定信息公开政策(2001 年修订),1999 年形成安全保障政策。

2016 年 8 月 4 日,世界银行执行董事会批准新的《环境与社会框架》,加强了对世界银行贷款项目中对人民与环境的保护。保障政策的审议经历了世界银行有史以来范围最广泛的磋商,包括近 4 年的分析研究和各国政府、发展专家和民间社会团体的介入,涉及 63 个国家的利益相关者近 8 000 人。该政策框架是世界银行集团为提升发展成效和精简业务程序所做的意义深远的努力的组成部分。

2.2 世界银行安全保障管理政策的发展过程

世界银行安全保障政策的发展过程呈现出四个典型特征。第一是“从无到有”,20 世纪 80 年代末期开始的相关业务导则,比如 OD4.01;第二是“逐步完善”,即从业务导则(OD)到业务政策(OP);第三是“单一到整合”,即从针对不同问题的单一导则/政策到 10 个政策的整体考虑、筛选和分析(ISDS);最后是“阶段参与到全过程介入”,即从重点在项目准备期的相关文件准备到项目准备早期的问题筛选,再到项目竣工的后评价。世界银行安全保障政策分为五类,包括了不同的安保条款,见图 2-1。

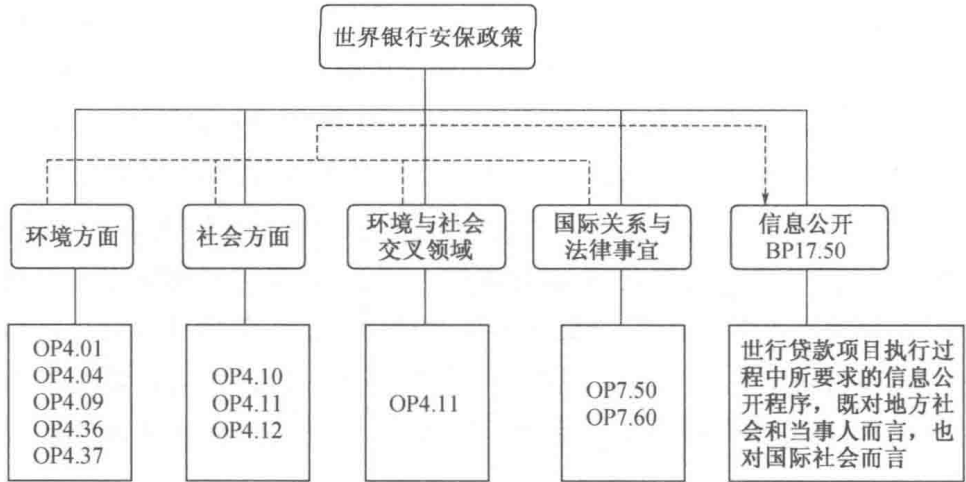


图 2-1 世界银行安全保障政策的类型

最近一些年,世界银行开始新的改革,以求自身运作的高效性和现代化,这样的改革必然也要求其安全保障政策有所跟进。从 2012 年起,世界银行开始对它现行的安全保障政策进行审核、修订并加强它们与时俱进的功能。它提出了一个《环境与社会框架》的总体方案,参与咨询讨论的包括世界银行的所有利益相关者,180 个成员国和发达国家及发展中国家的公民社会组织等。世界银行安全保障政策审核的目的包括如下要点:

- (1) 通过制定适应当前发展的标准,进一步提高对穷人和环境的保护。
- (2) 通过引入一项非歧视原则,为利用发展成果提供包容性共享通道。
- (3) 通过与贷款国更紧密的合作和利用其自身的安全保障政策框架,加强与贷款国的伙伴关系。
- (4) 通过一个与时俱进的安全保障政策框架,加强世界银行的领导能力。

2016年8月4日批准的《环境与社会框架》引入了对劳工和工作条件的全面保护、非歧视性总体原则、针对道路安全、应急响应和减灾的社区健康与安全措施,以及在整个项目周期利益相关方参与的责任。新框架将促进更好且持久的发展效益,提供更广泛的覆盖面和可及性,将惠及更多人民大众,尤其是弱势群体,并将加强与其他多边开发银行、发展伙伴和双边援助机构的合作伙伴关系。新框架的实施重点将放在支持和加强借款国能力;对世界银行员工和借款人开展新框架的实施培训;加强世界银行的环境与社会风险管理系统;加强与各发展伙伴的战略伙伴关系。

新框架使世界银行的环境与社会保障政策与其他开发机构的保障政策更加和谐一致,并在透明度、非歧视性、社会包容、公众参与和问责、申诉机制等方面迈出了重要步伐。为了支持新框架并满足增加的监督要求,世界银行计划大幅增加保障政策经费。世界银行及其大部分股东国都认为加强借款国的国家制度是一个核心发展目标。遵循这一目标,新框架进一步强调采用借款国的政策框架及能力建设,并以可持续的借款国制度建设和效率提升作为目标。

世界银行目前的保障政策预计将与新的保障政策框架平行使用7年左右,用于新框架启动之前批准的项目。世界银行已进入一个紧张的准备与培训阶段(12~18个月),为过渡到新框架做好准备。新框架预计于2018年初生效。

2.3 世界银行安全保障政策条款

世界银行的安全保障政策主要包括11项条款,具体内容如下所列:

- (1) OP4.01 Environmental Assessment 环境评价
- (2) OP4.04 Natural Habitats 自然栖息地
- (3) OP4.09 Pest Management 病虫害管理
- (4) OP4.10 Indigenous Peoples 土著民族^①

^① 世界银行使用的“Indigenous Peoples”在一般意义上泛指独特的、弱势的社会文化群体。世界银行所称的“Indigenous Peoples”在不同的地域,其生活环境千差万别并不断变化,不同的国家可能称其为“土著少数民族”“土著居民”“山地部落”“少数民族”“政府确认的部落”或“部落族群”。“Indigenous Peoples”在中文中通常译作“土著民族”“土著居民”“土著人群”“少数民族”。在本丛书中,“土著民族”“土著居民”“土著人群”“少数民族”在对应“Indigenous Peoples”时,意义是相同的,因此行文中不固定使用某一种称谓。

- (5) OP4.11 Physical Cultural Resources 物质文化资源
- (6) OP4.12 Involuntary Resettlement 非自愿移民
- (7) OP4.36 Forestry 林业
- (8) OP4.37 Safety of Dams 大坝安全
- (9) OP7.50 Projects on International Waterways 国际水道
- (10) OP7.60 Projects in Disputed Areas 有争议地区
- (11) BP17.50 Public Disclosure 信息公开

新的《环境与社会框架》包括 10 项内容,具体如下:

- (1) ESS1 Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts 环境和社会风险与影响的评估和管理
- (2) ESS2 Labor and Working Conditions 劳工和工作环境
- (3) ESS3 Resource Efficiency and Pollution Prevention and Management 资源效益及污染防治与管理
- (4) ESS4 Community Health and Safety 社区健康与安全
- (5) ESS5 Land Acquisition, Restrictions on Land Use and Involuntary Resettlement 征地及对土地使用和非自愿移民的限制
- (6) ESS6 Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources 生物多样性保护和自然资源的可持续管理
- (7) ESS7 Indigenous Peoples 土著民族
- (8) ESS8 Cultural Heritage 文化遗产
- (9) ESS9 Financial Intermediaries 金融中介机构
- (10) ESS10 Stakeholder Engagement and Information Disclosure 利益相关者的参与和信息公开

ESS1 运用到所有世界银行投资项目中,其重要性包括:①贷款方运用环境与社会框架处理项目存在的风险及影响;②一个整体的环境与社会评估去识别项目的风险与影响;③通过项目相关信息的公开、咨询和有效反馈的方式保障受影响社区的参与;④贷款方需要一套环境社会风险与影响的管理贯穿项目生命周期。世界银行要求所有项目的环境与社会风险和影响要作为按照 ESS1 要求做的环境与社会评估的一部分。ESS2~ESS10 界定了贷款方在识别和确认环境与社会风险及影响后所应承担的责任,而这些环境与社会影响需要引起特别的关注。这些标准建构了目标和要求——避免、最小化、减少或减缓风险与影响,余留下的重要影响需要补偿或采取措施来抵消。