

世行亚行安全保障政策在中国应用

施国庆 教授

- 河海大学移民研究中心主任
- 社会发展研究所所长
- 公共管理学院院长
- gshi@hhu.edu.cn, 13305183575

1 世行亚行安全保障政策—01

世行环境安全保障政策

- 业务政策 **OP 4.01** 环境评价
- 业务政策 **OP 4.04** 自然栖息地
- 业务政策 **OP 4.09** 病虫害管理
- 业务政策 **OP 4.36** 林业
- 业务政策 **OP 4.37** 大坝安全

1世行亚行安全保障政策—02

世行社会安全保障政策

- 业务政策 **OP 4.11** 文物
- 业务政策 **OP 4.12** 非自愿移民
- 业务导则 **OD 4.20** 少数民族
- 业务政策 **OP 7.50** 国际水道项目
- 业务政策 **OP 7.60** 有争议地区项目

世行程序 **BP17.50** 信息公开

1 世行亚行安全保障政策—03

亚行安全保障政策

- 亚行业务与社会因素的结合
- 亚行业务中的性别与发展问题
- 非自愿移民
- 土著居民（少数民族）
- 减缓贫困
- 环境影响评价

2 为什么世行亚行制定安全保障政策？

—01

世界银行的宗旨

- 恢复世界经济秩序，维护世界和平
- 减少由于战争给人民带来的灾难和痛苦
- 消除贫困
- 提倡以人为本 **‘Put People First’**
- 维持生物的多样性
- 保护民族文化

2 为什么世行亚行制定安全保障政策？ —02

亚行的战略发展目标：

- (i) 促进经济增长；
- (ii) 支持人类发展，包括人口计划；
- (iii) 减贫；
- (iv) 改善妇女地位；以及
- (v) 自然资源和环境的良好管理。

世行亚行业务与社会因素的结合

世行和亚行意识到，要提高发展中成员国人民的生活水平和质量，经济增长是必要条件，但不是充分条件。人是发展的中心，发展是为了所有的人。

世行和亚行把业务运营与社会因素结合起来，就是为了让其工作人员在业务活动中运用适当的政策、程序和指南，从而实现亚行的战略性社会目标。

为什么世行亚行需要保障政策？

- 安全保障政策是为了确保对世行、亚行所资助项目带来的社会和环境的影响给予适当的考虑。
- 促进发展的努力应当以人为本，这是世行、亚行的政策，具体的做法就是在为发展中成员国提供项目和宏观合作时，把社会因素考虑进去。

3 世行亚行如何应用安全保障政策？

宏观层面：国别援助战略研究

亚行的区域和国家技术援助项目**PPTA**

项目层面：在项目周期各个阶段加以考虑

- 项目前期准备
- 项目实施
- 项目竣工总结
- 项目后评估

世行亚行贷款项目周期

- 项目确认
- 项目准备
- 项目预评估
- 项目评估
- 项目谈判
- 项目签约
- 项目生效
- 项目执行检查监督
- 项目竣工总结
- 项目后评估
- 专项评估

Project Cycle

项目周期



4 如何考虑社会因素？

— 以亚行为例

社会目标：

(i) 为发展中成员国的**穷人**提供

- 直接指定目标的援助，支持和提高他们在生产活动中的就业和收入；以及
- 更多获得服务的机会，包括保健、供排水、计划生育、教育、社会保障和其他相关服务；

(ii) 通过各种措施和政策，促进**妇女**开发潜能，提高生产力，并从发展的回报中获得更大的份额；

(iii) 通过**人口**保健、营养、教育、供排水和城乡发展等项目，重视对人类发展的投资；以及

(iv) 提供保障体系和补偿机制，特别是为那些易受项目建设的负面影响，无法承受其经济、社会和环境影响的**脆弱人群(如儿童、土著居民、在经济和社会方面处于不利地位的人们、残疾人等)**。

如何考虑社会因素？

—以亚行为例

在追求上述社会目标时，亚行将：

- 鼓励有关方面(如受益者、发展中成员国政府、执行机构、以及受项目负面影响的人群)树立对亚行援助项目的所有权意识;所有权意识将通过采取**参与性的发展进程**来实现，从立项开始，有关方面对项目周期的所有环节中与其有关的决策都有机会进行积极影响和参与控制;
- 从事**性别分析**，在亚行所支持的发展活动中，找出使妇女无法收益的障碍;在设计这些活动时减少或消除这些障碍;

4 如何考虑社会因素？

— 以亚行为例

- 在亚行对发展中成员国的宏观与部门业务中，以及从具体项目工作的立项初期开始，都要恰当考虑与社会因素有关的问题。
- 对社会因素的处理将越来越具体明确，随着项目审批过程的进展，要提出数量化的、可供监测的指标。

4 如何考虑社会因素？

一 以亚行为例

- 在项目实施的最初几年要进行**检查**，特别是对那些含有重大社会因素成分的项目，以**分析有关方面(包括受益者)的参与程度**，**改善目标人群的吸收能力**，并**减轻对脆弱人群的负面影响**。
- 检查的结果或许会**重新调整项目实施的日程**，或**改变子项目**，以实现项目目标。
- 在进行**后评价**时，要借助于项目立项设计时提出的指标，把项目对**受益者与受影响人群的实际社会影响与初衷进行比较分析**，以便总结经验教训，为将来所用。

4 如何考虑社会因素？

— 以亚行为例

- 必要时，**在项目准备阶段进行社会分析**，以确保项目设计和实施反映出受影响人群的需要、需求和吸收能力；脆弱人群没有能力吸收项目造成的变化的冲击，因此，此类分析还要提出措施，以避免发展项目对脆弱人群的负面经济或社会影响；在必要和可行的情况下，要帮助潜在的受益者自行组织团体、用户协会、合作社等等；
- 确保项目设计和实施安排包含**监测、评估项目效益**的条款；效益监测和评估指标的依据，是项目准备阶段制定的项目框架矩阵；
- 在可能的情况下，积极寻求**非政府组织(NGO)的合作**，参与亚行的项目确立、设计、实施和评估。**这些方法和程序并不互相排斥，而是总体互补的**

4 如何考虑社会因素？

—以亚行为例

业务程序(1)

结合社会因素的方法

应当通过研究，在**宏观(国家、战略)和微观(规划、项目)层次上把社会因素融入亚行的业务中去**。所采用的具体做法应视发展中成员国的具体情况而定。

项目周期中的社会因素(1)

在从事国别业务战略研究(COSS)时，要分析亚行对某个发展中成员国业务的各方面社会因素，以确认：

- a. 该国在经济增长过程中是否充分注意到**利益的公平分配**；
- b. **妇女及其他目标人群是否能得到更多的机会**，包括对项目与规划效益的公平分享；以及
- **与贫困有关的问题是否正在得到解决。**

项目周期中的社会因素(2)

- 根据发展中成员国的具体情况，亚行职员在与政府主要官员合作从事**国别业务战略研究**时，也要与**非政府组织、商会、工会、妇联和土著居民**进行磋商。
- 每年为**三年滚动计划**制定的**国别援助计划**，可用来报告**社会因素的进展情况和未来方向**。该计划也可用作与政府进行政策对话的基础。
- 必须从立项阶段开始，就着手**确认潜在受益者和可能受到负面影响的人群**，然后，在项目审批的后续阶段不断进行修正。而且，对后续阶段的关键性社会特点的分析要更加突出重点。

初步社会分析

- 每个发展项目都必须进行初步社会分析(ISA)，以便**确认项目的受益者和可能受到负面影响的人群。**
- **应当分析各组人群的发展阶段，及其需要、需求和吸收能力。**
- 还应当**确认将要介入项目的机构，并分析其能力。**
- 该报告要确定在项目中**需要解决的关键性社会因素问题**(如非自愿移民、土著居民、减贫、以及妇女在发展中的地位)。
- 在项目周期中，应当尽早展开初步社会分析，最好在**进行PPTA实地考察或其他项目准备研究之前就能完成。**

社会分析

- 如果初步社会分析揭示了重要的社会因素及相关问题，那么，项目准备技术援助（PPTA）或随后的项目准备研究范围中就应当包括社会分析。
- 在进行社会分析时必须调查社会经济的各个重要方面，以便确定项目的范围和内容，以及确定恰当的实施方案。

社会设计

- 为了动员受益者参与项目，或加强**受益者团体的机构能力以参与项目**，需要制定程序和实施日程，并列入社会设计这份计划书中。
- 在项目准备阶段，也可以着手使受益者团体作好准备，参与项目实施。
- 不过，在大多数情况下，这项工作是在项目实施的早期阶段进行的。

5 案例

例1：某亚行贷款高速公路项目

准备阶段

- 社会与贫困分析报告
- 移民安置计划
- 少数民族发展计划
- 环境影响评价报告

评估决策阶段（预评估、评估、管理层评审会议、贷款协定）

执行阶段：亚行检查监督、内部监督、外部监督

竣工验收阶段：业主专题总结、亚行竣工总结

5 案例

例2：某世行贷款城市水环境项目

准备阶段

- 社会评价报告
- 移民安置计划
- 环境影响评价报告
- 本项目少数民族影响不敏感，少数民族发展计划不需要准备

评估决策阶段（预评估、评估、世界银行董事会审查、贷款协定）

执行阶段：世行检查监督、内部监督、外部监督

竣工验收阶段：业主专题总结、世行竣工总结