

4



维护你的权利：

世界银行集团的环境和社会标准

本章内容

- 维权的挑战
- 世界银行的保障政策
- 国际金融公司的实施标准
- 多边投资担保机构的保障政策
- 更多信息
- 快速参考：世界银行的保障政策

通过贷款项目和政策建议，世界银行集团对借款国的经济、社会和环境政策以及投资项目都有着相当重要的影响。虽然世界银行声称要促进“可持续发展”，然而它的活动却与可持续理念背道而驰——它损害或耗尽了自然或人类资源，而非为了当代或后代人而保护这些资源。

熟悉世行的政策可帮助行动者防止、揭露和缓解与世界银行活动有关的损害，并与社区一起在发展决策中伸张它们的权利。

维权的挑战

修建公路、水坝和发电站，资助采矿和其它自然资源开发，或者促进大规模的农业生产，都不可避免地对环境造成损害，而且，这种损害常常是不可逆转的。在大多数情况下，这些项目都会造成移民，并对他们的生计形成威胁。世行资助的政策改革——例如削减政府对棉农的补贴，将供水私有化，或者改变投资规则使私营企业更易于征用土地——同样会对社会和环境造成严重损害。

长期以来，当地社区都在为维护权利而抗争，以避免受到国际金融机构贷款的负面影响，公民社会团体常常通过政府、法院、国际惯例和人权法以及金融机构自身来寻求维权。

然而，大多数国家人权法律都很无力，或者疏于执行，妨碍了个人和社区伸张正义。

许多团体常常求助于国际人权法来维护他们的权利。国际金融机构的贷款活动常常违反了一些国际公约和惯例，例如，《世界人权宣言》，《国际公民和政治权利公约》，以及《国际经济、社会和文化权利公约》。然而，执行人权法和其它国际标准，是一个极其艰难和耗时的过程，这为公民团体寻求补偿增添了更多障碍。

更为复杂的是，世界银行集团和其它国际金融机构，很大程度上都可以免于国家法院的审查，这对公民社会试图让金融机构对其活动负法律责任，无疑更是难上加难。（参见“免责和世行”）



免责和世行

世行的合同条款，限制了成员国采取法律行动对抗世行。此外，世行要求成员国采用的法律，使得世界银行集团在很大程度上可免于国家法院的审查。虽然不是绝对情况，但世行的免责确实是社区维权的重要障碍。



不受人权约束

世界银行集团不是国际人权公约的正式“签署方”，因此，即使几乎所有成员国都签署了主要的人权公约，但世行认为它并不负有具体的人权义务。公民社会团体和学术界一直在敦促世行，让其承担作为一个国际机构的人权义务，并在其贷款活动中秉持人权标准。

考虑到国际法的缺陷，以及执行国际人权法等国际标准的困难，公民社会团体要求世界银行集团——作为一个全球公共机构——遵循它自己制定的社会和环境标准，这样就可不考虑各个国家法律法规的差异。从七十年代后期起，世界银行（国际复兴开发银行和国际开发协会）批准了一系列内部政策，指导其项目和政策改革的选择和设计。在九十年代，国际金融公司和多边投资担保机构也遵循了这些程序，并采纳了大多数世界银行制定的内部政策，尽管这些政策仍然有许多缺陷。

世界银行的保障政策

1998年，世界银行将其十个主要的环境和社会政策合并成“保障政策”，旨在为环境和弱势群体提供最低的保护，使他们免于世行资助项目的负面影响。本章结束处的快速参考提供了世行保障政策的主要条款。

保障政策是什么？

保障政策制定了在准备和实施世行投资项目时，借款国政府和世行必须遵从的标准和程序。例如，环境评价保障政策要求必须分析项目的潜在影响，项目批准前必须咨询受影响社区。

对公民社会来说，保障政策为什么重要？

保障政策建立了最低的程序性的权利，提供了公众参与决策和获取信息的重要渠道。公民社会团体曾用保障政策改变了项目设计，缓解了环境和社会影响，并保障社区分享更多的项目利益。当世行和借款国政府没有遵循世行的政策（不仅是保障政策），社区就可向世行的独立检查组投诉。（见第五章）

将保障政策作为杠杆

世行的保障政策为当地社区提供了重要的杠杆。保障的义务——例如必须为当地社区提供的补偿的类型和标准——就被写入了贷款合同中，将世行政策变为借款的法律义务。当当地的权威机构不愿遵循这些标准时，社区就可向世行投诉，作为另一种伸张权利的施压方式。

保障政策是否适用于所有的世行业务？

世行的保障政策仅仅应用于投资型项目——例如修建公共设施，工业开发计划，农业项目或者自然资源开发。尽管世行资助的政策改革，如国家的法律、规则和体制改革，也会造成重大的社会和环境的影响，但世行的保障政策不应用于政策性贷款。世行仅制定了一个松散的、十分薄弱的政策，来审查政策性贷款的社会和环境的影响。（参见保障政策和政策性贷款）。

保障政策存在哪些问题？

保障政策存在许多问题，包括：

- 保障政策常常不能引领国际权利公约和标准，而这些公约和标准才能为受影响社区提供更强有力的保障。
- 保障政策并不能涵盖世行资助项目造成的所有社会和环境的影响。
- 保障政策仅仅应用于世行的投资贷款活动，而不是发展政策性贷款（结构调整）。
- 世行和借款者并不能遵循所有的政策条款。

“保障政策”和政策性贷款

发展政策性贷款（世行为结构调整贷款起的新名字），可能会造成重大的社会和环境的影响。

世界银行保障政策

- OP 4.01 环境评价
- OP 4.04 自然栖息地
- OP 4.09 虫害管理
- OP 4.10 原住民
- OP 4.12 非自愿性移民
- OP 4.36 森林
- OP 4.37 水坝安全
- OP 7.50 国际水道项目
- OP 7.60 争议地区的项目
- OPN 11.03 文化遗产

参见快速参考：世界银行的保障政策。





因此，公民社会要求政策性贷款应施行更严格的社会和环境审查，为了应对公民社会的要求，世行采用了一个模糊不清的业务政策（OP8.60）使世行有很大空间来决定如何检查政策性贷款的潜在影响。该政策要求世行评估政策性贷款是否会造成“重大的贫困和社会后果”，或者是否会对“国家的环境、森林和其它自然资源造成重大影响”。如果这些影响可能发生，世行就要评估该国的法律法规是否能减轻这些不利影响，并提出补偿的建议。该政策并没有提供更多的细节，也并未要求世行避免严峻的影响。

政策性贷款缺乏严格的“保障政策”，并不意味着公民社会应该对世行支持的政策改革，对人民和环境造成的影响保持沉默。可通过其它内部政策，例如关于监督和减贫的政策，来监督世行的政策性贷款业务，行动者已向世界银行检查组投诉了政策性贷款（参见第五章）。查阅世行管理其业务的内部政策可登录：www.worldbank.org/opmanual

国际金融公司的实施标准

国际金融公司为在发展中国家进行商业活动的私营企业直接提供融资和服务。国际金融公司支持的许多企业，其活动都造成了重大社会和环境的影响，例如，开采金矿、石油和天然气管道、造纸等等。

2006年，国际金融公司对其社会和环境政策进行了更新，放弃了之前依照的世行的保障政策，采用了一个建立在原则和指南上的新体系。国际金融

公司采用一个环境和社会可持续性政策，其中列出了八个实施标准，明确了国际金融公司及其客户的义务：

- 社会和环境评估和管理体系
- 劳动和工作条件
- 污染预防和消除
- 社区健康和​​安全
- 土地征用和非自愿移民
- 保持生物多样性及可持续性自然资源管理
- 原住民
- 文化遗产



为什么改变，这对受影响社区意味着什么？

国际金融公司声称，它要采用更加以结果为导向的政策，并为私营企业客户提供清晰的指导。在此过程中，国际金融公司设置了一些更为灵活的标准。尽管这确实有一些进步——例如，将社会和环境评价作为私营企业筹备项目时的一项要求，并尊重所有的核心劳动标准——但仍然遗留了一些问题，例如，模棱两可的话语、缺乏公众咨询的时间表和标准以及无法及时披露信息。实施标准增加了对企业自产信息和自我监测的依赖，这就使影响评估报告的独立性和客观性，以及缓减措施的全面性受到质疑。虽然国际金融公司试图证明其实施标准的领先性，但一些议题，如人权等，国际金融公司的标准甚至不及其它金融机构和私营企业严格。



具有全球效应的转变

改进国际金融公司的政策有着深远的意义。不仅因为国际金融公司通过其贷款和投资活动影响着

当权利受到侵犯

当个人和群体感到权益受到侵犯，就应尽早寻求赔偿。如果当地政府推卸责任，就应查阅世界银行与借款国商定的措施（包含在项目文件中，例如环境评价）并尽早向世行投诉。负责项目的世行职员，例如任务经理，也许会有重要影响，特别是在早期阶段，如果任务经理忽视当地社区的申诉，那社区就应该向更高层反映，直接与世行的国家代表联系。当地社区还可与世行董事会中代表本国的执行董事取得联系或者取得北方国家的非政府组织的支持，以帮助当地社区将其申诉传递给北方国家在世行的执行董事。如果申诉仍然得不到答复，社区就应向世行的检查组提出正式投诉，并且向地方、国家和国际的法庭提起诉讼。当地社区应该将所有寻求赔偿的行动记录下来。



更多多边投资担保机构保障政策的信息参见：

www.miga.org/sitelevel2/level2.cfm?id=1184

其它金融机构，它也对40多个贷款机构（主要是商业银行）施加着重要影响，这些机构保证在其自身的项目贷款中，遵循国际金融公司的社会和环境标准，被称为“赤道原则”，这些标准很大程度上由国际金融公司制定，这为它提供了一个更强有力的杠杆，影响其它贷款机构对待环境和社会影响的态度。

多边投资担保机构的保障政策

世界银行集团的私营企业担保机构：多边投资担保机构，在1999年采用了环境评价和信息公开政策，并保证其项目遵循国际金融公司所采用的保障政策。2002年，多边投资担保机构采用了自己的环境评价政策和以下“暂行的具体议题保障政策”：

- 自然栖息地
- 森林
- 虫害管理
- 水坝安全
- 国际水道项目
- 非自愿移民
- 物质文化资源
- 原住民

多边投资担保机构声称，这些附加保障政策的目的是确保“项目对国家发展的贡献”，然而，很难知晓多边投资担保机构如何进行评估，或者监测自身是否遵循了自己的政策，因为它支持的项目只有少量的信息公开，甚至没有对担保人的尽职调查的记录。

我们期望多边投资担保机构修改它现行的保障政策，效仿国际金融公司采用“实施标准”。

小结

- 尽管世界银行声称要促进“可持续发展”，但它的活动却常常损害或耗尽自然或人类资源。
- 为了应对国际压力，世界银行集团采用了保障政策，以指导项目和政策的选择和设计。国际金融公司和多边投资担保机构也分别采用它们自己的实施标准和保障政策。
- 理解这些政策将有助于你预防、揭露和缓解世界银行集团活动造成的损害。



更多信息

世界银行资源

- 世界银行保障政策：www.worldbank.org/safeguards
国际金融公司保障政策更新：<http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/Content/SafeguardPolicesUpdate>



世界银行的保障政策

1998年，世界银行将其十个主要的环境和社会政策组合后制定了“保障政策”。在面对世行活动的负面影响时，这些政策可以为环境和易损人群提供最低的保障。世界银行的保障政策建立了强制的标准和程序，要求借款方和世行在筹备和实施项目时，必须遵循。更多信息参见第四章。

对世行资助的项目，公民社会组织越了解其政策要求，就越能够利用政策来保障社区的利益。大多数保障政策都由业务政策（OP）组成，它列出了核心要求和世行职员必须遵守的程序。这些强制政策的内容可从世行的网页查阅：www.worldbank.org/safeguards。世界银行（国际复兴开发银行/国际开发协会）保障政策的关键条款如下。

环境评价 OP/BP 4.01 (1999)

这是一个一揽子政策，可通过它确认潜在的环境和社会影响，并提出缓解影响的措施。评价过程还可确定是否采用其它保障政策（例如非自愿移民政策）。

关键条款

- 世行筛查项目，以便在早期的项目阶段确认潜在影响，并按照其影响程度将项目归类（参见表格）。不同类型的项目，将有不同的前期项目研究、公众参与和信息公开的要求。
- 借款方实施影响评价，以避免不利影响或将影响减至最小，并检验项目的备选方案。借款方不仅评价项目区的直接影响，还评价项目对“区域的影响”（例如，通路，输电线，管道），以及由项目引发的预料之外的开发活动（如自发移民、砍伐等等）。
- 评价还应包含着恰当的缓解措施，弥补不利的社会和环境的影响，缓解措施常常包含在一个环境管理规划中。
- 世行不应该（也不能）资助那些违反了相关国际环境条约和协议的项目。
- 对于高风险（类型A）项目，借款方必须采用独立的专家来实施影响评价。

A、B、C类型的世行项目

项目是根据潜在的不利社会和环境影响的程度来分类的。

- 类型A：可能造成“不可逆转的”或者前所未有的损害
- 类型B：影响只集中于项目区，并且相比类型A的项目，其影响更容易得到缓解。
- 类型C：只有较低或没有不利的环境影响。
- 类型FI：通过融资中介资助的，可能会有负面影响的子项目。
- 对于类型A和类型B的项目，借款方必须就项目的环境影响咨询受影响群体和当地的非政府组织，并认真对待他们的意见。借款方必须（a）尽早征询意见；（b）对于类型A项目，借款方至少咨询受影响群体两次。（一次在最终确定评价的调查范围前，另一次在准备影响评价草案时）；（c）在解决项目实施过程中出现的问题时，必须咨询受影响群体。
- 对于类型A和类型B的项目，借款者都必须在进行公众咨询前及时提供相关材料，这些材料必须采用受影响群体可以理解 and 接受的语言和形式。

自然栖息地 OP/BP 4.04 (2001)

该政策防止世行资助的项目影响到具有较高动植物种类密度，并且本质上没有受到人类活动影响的区域。



关键的自然栖息地有

- 现存或预计的保护区
- 传统社区认为应该保护的区域(例如，圣地森林)
- 对于上述区域的存续至关重要的地区。
- 世行或其它机构确认的具有较高保护价值的区域。

关键条款

- 当没有其它“可行的”替代方案时（从财政和技术的角度），世行才可能资助那些会对自然栖息地造成重大转变（或损害，参见表格）的项目。但必须通过综合的分析，来证明潜在的效益足以弥补环境成本。
- 世行不资助会造成“关键自然栖息地”重大转变或退化的项目。（参见表格）

什么是重大转变？

世行对重大转变或退化的确定，往往是具体问题具体分析。当占用土地和水资源，消除或者严重削弱了自然栖息地的整体性时，重大转变就产生了。当一个区域受影响的程度，已经使它无力维系当地物种数量时，退化就发生了。

- 有重大影响的项目被归类为“类型A”，这类项目必须包含有世行接受的缓解措施，这些措施通常包括将对

栖息地的影响减至最小，建立生态功能上相似的保护区，通常称为“补偿”。

- 遵循环境评价政策中有关咨询和信息公开的要求，此外，使用当地语言，都可能为公民社会团体提供更多的杠杆：借款者必须“认真对待NGO和当地受影响社区的观点、角色和权利，并保证这些群体参与项目的规划、设计、实施、监测和评估过程。”

林业 OP/BP 4.36 (2002)

这个政策规定了世行资助的林业项目的最低标准。

为有条件限制的商业砍伐和农场开发提供融资。

关键条款

- 林业政策的根据是自然栖息地政策。如果世行确定了某林区不是关键的自然栖息地，并且该项目（a）没有可行的替代方案；（b）综合的分析显示项目效益可以“实质上胜过”成本；（c）采用了适宜的缓解措施。这个政策就会允许项目融资，即使它可能会造成林区的重大转变或退化。
- 不资助将造成关键自然栖息地（关键的森林保护区）重大转变和退化的项目。这不是一个将敏感林区列为“禁区”的标准，而是不资助那些可能会对这些区域造成重大损害的项目。
- 世行不资助那些违反有关国际环境协议的项目。
- 不资助任何造成关键栖息地（包括临近的或下游的关键自然栖息地）转变和退化的项目，（相对“重大转变”来说，是一个更高的标准）。
- 不资助涉及到关键林区和关键自然栖息地的商业砍伐。（相对“重大转变”来说，是一个更高的标准）
- 商业砍伐活动必须得到世行承认的独立森林验证系统的认证
- 在制定验证系统的过程中，要求当地人群、社区和组织的参与。
- 制定森林管理规划（尽管不要求），不强制要求公开规划，但公开是“可取的方式”。

非自愿性移民 OP/BP 4.12 (2001)

这个政策为涉及到搬迁或因失去土地、房屋或收入来源而造成经济性移民的项目，制定了标准和程序。

关键条款

- 应尽量避免和减少非自愿性移民。
- 对移民的援助，应该至少使其恢复之前的生活、生产水平以及创收能力。并提倡提高移民的生活水平。搬迁活动的设计和执行都应该是可持续的发展项目。
- 当世行资助的项目，造成土地（包括房屋）资产或者收入来源的丧失，就采用这一政策。
- 当项目限制社区利用国家公园和保护区时，也采用这一政策。
- 对占用的土地没有明确产权或者合法证明的受影响人群，也适用于在这一政策，但仅为他们提供移民援助，而不提供失地赔偿。

搬迁的全部成本是什么？

所有受影响资产都应该按照其重置成本来赔偿，即，与在现条件下重置这些资产所需要的资金相等的赔偿。在一些借款国，特别是在项目区，可能没有对旧房子的市场买卖，搬迁的成本应该与修建或者购买一间新房屋的成本相等，而不应算折旧或贬值。

- 以土地为主的安置策略“应该”提供给以土地为生计的移民。但不要求土地换土地的赔偿。
- 对失去的土地和资产应该按照其全部搬迁成本来赔偿。（参见表格）
- 在支付了赔偿和安置补偿费，并提供了移民安置区后，才允许征用土地和相关资产。
- 除了赔偿外，还为搬迁人群提供过渡性支持和恢复生计的发展援助。
- 安置方案应咨询受影响人群的意见，并为他们提供机会参与安置方案的设计、实施和监测。

- 借款者制定全面的搬迁安置计划，必须明确受影响人群对安置措施和赔偿的选择。
- 安置计划的草案必须公开，可供查阅，并以受影响人群可理解的形式、方式和语言来呈现。



原住民 OP/BP 4.10 (2005)

这一政策为影响到原住民社区的项目制定了标准和程序。从程序上使原住民社区有权同意或否决预计项目。

关键条款

- 避免对原住民社区的不利影响，或者无法避免这些不利影响时就将其减至最小，或为这些影响提供赔偿。
- 世行资助的项目，应带来适宜于原住民文化的社会和经济效益。
- 世行应明确项目区是否有原住民，或者他们对项目区是否有依附关系。如果有，借款者应进行社会影响评价。
- 较之一般标准，该政策制定了更高的公众咨询标准。“只有在自由的、事前的和知情的公众咨询后，征得受影响原住民社区对项目的广泛支持，世行才能提供项目融资”。自由的、事前的和知情的公众咨询在每个项目阶段都是必须的。
- 该政策制定了更高的信息标准：“在项目准备和实施的每个阶段，都以适宜原住民文化的方式提供所有的相关信息。”

- 借款者必须在咨询原住民社区的情况下制定原住民规划，以确保（a）受影响的原住民可享有适宜于他们文化的社会效益。（b）不利的影响可以避免、最小化、缓解或进行赔偿。

人权

原住民政策，是在世行的业务政策中唯一涉及到人权的政策。该政策是为了确保“开发过程充分地尊重原住民的尊严、人权、经济以及文化”。

- 应避免搬迁，或仅在特殊情况下才搬迁，并且必须得到受影响原住民的广泛支持。应采用以土地为主的安置策略。
- 借款者必须格外注意（但不是必须认可）原住民对其传统上拥有的、习惯性使用或占有的土地或领土的习惯权利。法律认证，只在土地将被征用或有赖于法律认证的项目（例如授予土地所有权的项目）时才要求。在这种情况下，就要制定法律认证过程的行动计划。
- 对原住民文化知识和资源的商业性开发“是以他们预先同意此类开发为前提的”（在所有的保障政策中，它是最高的允诺标准）
- 在原住民土地或领土上的自然资源开发，只要求较低的自由、事前的知情决策的标准。并没有明确要求“社区广泛的支持”。
- 对到法律指定的国家公园和保护区的限制，特别是对到达他们圣地的限制，“应该”——不是必须——“避免”。当限制通行不可避免时，需要咨询原住民其它分享相应利益的保护区管理计划。



虫害管理 OP/BP 4.09 (1998)

这一政策促进使用生物或环境控制的方式来管理虫害，减轻对化学杀虫剂的依赖，并为获得和使用杀虫剂制定一些限制。

关键条款

- 通过综合虫害管理方法来控制害虫的数量（参见表格）。只有在综合虫害管理方法下合理使用杀虫剂时，世行才会资助购买。

什么是综合虫害管理？

综合虫害管理指农民可掌控的、生态的虫害控制实践，它试图降低对化学杀虫剂的依赖。包括：（a）管理害虫而不是试图消灭它。（b）依靠非化学的方法将害虫的数量控制在较低的水平。（c）在选择和使用杀虫剂时，尽量减低对有益生物、人类和环境的不利影响。

- 选择和使用杀虫剂时必须（a）对人类健康的不利影响，小至可以忽略。（b）可以有效对抗目标物种。（c）对非目标物种和自然环境只有最小的影响。（d）不会增强害虫的抗药性。
- 杀虫剂的制造、包装、说明、买卖、储存、配制和使用都应按照世行接受的标准。

文化遗产 OPN 11.03 (1986)

该政策要求世行的项目避免损害文化遗产，并应有助于它的保存，例如，有考古学、古生物学、历史和宗教意义，以及有独特文化价值的区域。（这个政策被更新为物质文化资源，OP 4.11）

关键条款

- 世行“通常否决”对不可复制的文化遗产有重大影响的项目，只支持那些可以预防此类损害的项目。
- 提供援助保护文化遗产，如，通过迁移或博物馆收藏来保存这些文化遗产。
- 世行必须确认项目区内的文化遗产，如果项目区可能有文化遗产，专家就应该对项目区进行普查。

水坝安全 OP/BP 4.37 (1999)

这个政策制定了修建新水坝、或基于现存水坝运作的项目的程序和安全要求，该政策适用于大型水坝（坝高高于15米，但有一些例外）

关键条款

- 对于修建新水坝，借款者必须让独立专家团参与，以检查水坝的设计、修建和运作，并为水坝的修建和运作制定详细的规划。
- 对于现存水坝，借款者必须让独立的水坝专家评估水坝的安全状况，检查水坝的运作和维护，并提交书面报告。
- 世行必须审阅所有书面报告，审核建议被采纳的情况，并监测与水坝安全条款相关的所有活动。

国际水道项目 OP/BP 7.50 (2001)

这个政策试图减少世行项目对国际水道造成的影响，从而防止国际水道（或国际海湾）的国家间的潜在冲突。

关键条款

- 鼓励借款者公布充足的项目细节，以便其它国家确定其利益是否受到影响。如果借款者拒绝公布，世行就会公布。如果借款者反对，世行就将暂停项目过程。
- 世行鼓励相关国家加入到关于国际水道的协议中。
- 如果相关国家提出反对，世行可能会委任独立的专家进行审核。
- 这一政策适用于水坝、灌溉、防洪、航运、供水、排水和工业项目。

有争议地区的项目 OP/BP 7.60 (2001)

这个政策为在有两个或多个国家间有争议的地区的世行项目制定了最低的规则。

关键条款

- 如果有争议的政府同意不带偏见的推进项目，世行就继续该项目。

- 只要世行认为并不损害其它权力主张国的利益，以及相互冲突的要求并不被国际公认，尽管一国反对，世行可能会依然给与项目贷款。
- 要求尽早确认领土争端，并在所有世行文件中阐明。

