

金砖国家新开发银行环境和社会安全保障政策的创新性分析

陈燕鸿 吴仪君

摘要：为改善借款方的长期整体发展效果，金砖国家新开发银行对其环境和社会安全保障政策框架进行了大胆创新，着力推进借款方“本国体系”的使用和建设。传统多边开发银行的环境和社会安全保障政策往往采取施加于所有借款方国家法律之上“一刀切”的方式，但难以取得理想的发展效果，其主要原因有：无法影响非多边开发银行资助项目；条件过于僵化，导致部分借款方转而求助于其他融资选项；给借款方造成沉重的时间和费用负担。“本国体系”有效克服了上述难题，但也存在相应挑战。为应对挑战，未来金砖国家新开发银行推进借款国“本国体系”的努力方向是：为本国体系预设一个最低标准；逐步有序而非一步到位地推进本国体系；切实加大对借款方的技术援助。

关键词：新开发银行；本国体系；环境和社会安全保障政策；创新性

中图分类号：F116.2

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2018) 01-0057-12

金砖国家新开发银行（the New Development Bank, NDB）作为新建的多边开发银行（Multilateral Development Bank Development Banks, MDB）正不遗余力地推进借款方“本国体系”（Country Systems）在国际环境和社会安全保障领域中的使用。所谓“本国体系”，也称为环境和社会的国家保障体系（Country Safeguard Systems, CSS），是指多边开发银行的借款方（主要指发展中成员国）在原住民、非自愿迁移和环境政策保障等领域的法律法规、程序及其执行机构。^①推广借款方自有的本国体系来确保 MDB 融资项目的实施标准，是对传统 MDB 环境和社会安全保障政策的调整与创新。

长期以来，MDB 通过为发展中国家提供发展融资和专业咨询等实现可持续发展与减贫目标。传统 MDB 指世界银行集团（the World Bank Group, 即 WBG）、泛美开发银行（the Inter-American Development Bank, IDB）、欧洲复兴开发银行（the European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）、欧洲投资银行（the

作者简介：陈燕鸿，厦门理工学院经济与管理学院副教授，经济学博士，研究方向：国际发展融资、国际宏观经济政策协调；吴仪君，瑞士国际关系与发展研究院（the Graduate Institute for International and Development Studies）硕士研究生，研究方向：国际关系、国际发展。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“中国国际援助和开发合作体系创新研究”（项目编号：16ZDA037）、福建省社会科学规划项目“福建基础设施项目 PPP 融资模式研究”（项目编号：FJ2016B247）、福建省中青年教师教育科研项目“金砖国家新开发银行的业务模式分析”（项目编号：JAS160380）。

① ADB, Country Safeguard Systems[EB/OL]. <https://www.adb.org/site/safeguards/country-safeguard-systems>.

European Investment Bank, EIB)、亚洲开发银行(the Asian Development Bank, ADB)、非洲开发银行(the African Development Bank, AfDB)以及安第斯开发银行(the Andean Development Bank, CAF)等机构。世界银行集团(WBG)一般通过国际复兴开发银行(the International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)和国际开发协会(the International Development Association, IDA)两个子机构向公共部门提供国际发展融资,通过子机构国际金融公司(the International Finance Corporation, IFC)向私营部门提供国际发展融资(下文中的WB特指IBRD和IDA两个子机构)。

在数10年的发展历程中,传统MDB不断积累实践经验,逐渐在环境和社会安全保障、融资业务、公共信息披露、反腐、风险管理和采购等领域形成许多惯例,制定一系列“自上而下”的政策文件要求借款方执行,并作为融资项目的各项评估和具体实施依据。其中,环境和社会安全保障问题因其溢出效应最大,受国际社会引发的关注与争议最多,所以成为上述政策体系中最重要的一部分。但鉴于诸多原因,传统MDB环境和社会安全保障政策的弊端越来越明显。

一、传统MDB环境和社会安全保障政策框架的内容及面临的挑战

MDB制定环境和社会安全保障政策框架并要求向其申请发展融资贷款的借款方遵照执行,目的在于确保获得其融资的项目在实现投资合理性、良好规划性、经济和财务可行性的同时,最大限度地降低环境和社会方面的负外部性,从而最终服务于可持续发展目标。MDB设置上述制度基于如下假设:借款方(包括公共和私人投资者)不会自动降低其行为溢出效应的危害。长期以来,MDB的环境和社会安全保障政策通过改善项目设计和实施,通过对借款方政府提供政治支持,对减少社会和环境负面影响具有一定的积极意义,同时也面临来自各方面的挑战。

(一)传统MDB环境和社会安全保障政策框架的内容与特征

ADB(2009)、AfDB(2013)、EBRD(2014)、EIB(2009)、IDB(2006、2007)、CAF(2015)、WB(2016)和IFC(2012)是各MDB制定并要求其借款方执行的环境和社会安全保障政策。这些政策既有一定的相似性,也有差异性。

相似性体现在:政策框架由MDB制定,并要求各借款方遵照实施;政策框架所覆盖的领域大同小异(见表1),通常有环境和社会评估、非自愿迁移、生物多样性、社区影响、劳工权利、污染防治、原住民、文化遗产、性别平等和气候变化等。其中针对环境和社会评估,各MDB基本都将融资项目分为4类:A类(将会造成不可逆转和广泛影响的风险的项目)、B类(大部分影响是可逆转的,影响是有限的项目)、C类(项目影响最小或无影响)和FI类(由中间金融机构资助的项目)。这是IFC

于 1998 年在“赤道原则”下设计的模型，现已被其他 MDB 的环境政策复制。

表 1 传统 MDB 环境和社会安全保障政策框架的主要内容与侧重点

内容	WB	IFC	EBRD	EIB	IDB	ADB	AfDB	CAF
环境和社会评估	√	√	√	√	√	√	√	√
非自愿迁移	√	√	√	√	√	√	√	√
污染防治	√	√	√	√	√	√*	√	√
生物多样性	√	√	√	√	√	√*	√	√
社区影响	√	√	√	√	×	√*	√*	×
劳工权利	√	√	√	√	×	√*	√	×
原住民	√	√	√	√	√	√	√*	√
文化遗产	√	√	√	√	√	√*	√*	√
性别平等	×	√	√	×	√	√	√*	√
气候变化	×	√	√	√	×	×	√*	√

注：*表示在环境和社会评估或其他项中体现该项内容，“√”表示侧重领域。本表所列仅是主要领域，并非各 MDB 所涉所有领域。

资料来源：各 MDB 的环境和社会框架政策文件。

差异性体现在政策的总体结构和具体内容上。在总体结构方面，全球性机构 WB 和 IFC 的环境和社会安全保障政策几乎是水平式的。WB（2016）包括环境和社会风险及影响的评估与管理、劳工权利、污染防治、社区影响、非自愿迁移、生物多样性、原住民、文化遗产、金融中介和信息披露等 10 项环境和社会标准；IFC（2012）提出 8 项绩效标准：环境和社会风险及影响的评估与管理；劳工和工作条件；资源效率和污染防治；社区健康、安全和治安；土地征用和非自愿迁移；生物多样性保护和生物自然资源的可持续管理；原住民；文化遗产等。虽然环境和社会风险及影响的评估与管理可看成事实上的总程序，但这些标准之间总体是互相独立的，不区分首要和次要政策。其他 MDB 政策的结构则具有明显的等级化特征，多倾向于少数几项重点政策。例如 ADB（2009）以环境、非自愿迁移和原住民等三大政策为核心，生物多样性和文化遗产等内容体现于对环境政策的贯彻中；又如 AfDB（2013）以环境和社会评估、非自愿迁移、生物多样性、污染防治和劳工权利等政策为核心，将性别平等和文化遗产等内容融入 5 项核心政策中。

在具体内容方面，WB（2016）和 IFC（2012）是 WB 集团分别针对公、私融资项目制定的不同保障政策体系；而区域性 MDB 对公、私融资项目实施的保障政策则是相同的。此外，相对于 WB，区域性 MDB 较为注重根据项目所在地的具体情况，不同程度地对环境和社会保障框架体系做出调整。例如 EIB（2009），一方面，它与 WB（2016）相同，潜在的 EIB 项目需要根据欧盟环境影响评估指导（EU Environment Impact Assessment Directive）和战略环境评估（Strategic Environmental Assessment）审查，决定是否开展环境影响评估（Environmental Impact Assessment, EIA）。另一方面，它又反映了欧盟标准，需执行欧洲环境原则（the European Principles for the Environment, EPE）。EPE 涵盖所有欧盟成员国、

欧洲经济区国家、欧盟候选国或潜在候选国的项目。^①

（二）传统 MDB 环境和社会安全保障政策框架面临的挑战

第一，传统 MDB 所制定的环境和社会保障政策框架，未必能够真正解决借款方的核心发展问题。因为这些政策框架仅针对由 MDB 提供融资的项目，而对并非由 MDB 提供融资的大部分项目的影响非常小。同时，传统 MDB 的政策框架相对更重视项目启动前的尽职调查环节（旨在帮助 MDB 做出是否对特定项目提供融资的决策），一旦资金在项目启动时支付给借款方，MDB 的介入往往就会减少。对于法律框架和实施能力较弱的许多发展中国家而言，无法全面防止来自发展融资项目的负面环境和社会影响，不但危及项目的效率，还会破坏国家环境和社会可持续性，从而对全球相关问题（如气候变化、冲突和移民等）造成潜在不利影响。

第二，作为施加于国家法律之上的超国家机构政策，传统 MDB 的环境和社会保障框架常常导致一系列冲突。首先，在国家主权、国家自主权和国家在何种程度上有权基于其优先发展战略和社会经济环境定义处理此问题等方面是存在争议的。IDB 的一位拉美执行董事表示，“这是强加的域外法权……我们有自己的法律”（Humphrey, 2016a）。其次，借款方政府工作人员必须同时执行国家政策与来自 MDB 的外部政策，导致超负荷运转。一方面，借款方有可能因外部政策属额外工作而对它执行不力；另一方面，急需获得 MDB 贷款的借款方，有可能因项目贷款必须接受 MDB 环境和社会安全保障框架而缺乏加强本国体系的动机。

第三，传统 MDB 的环境和社会安全保障框架针对的是其全体借款方及所有融资项目，并未考虑各借款方在原有法律框架和执行能力上的重大差异。这阻碍了借款方向 MDB 申请贷款，或导致贷款审批延误（Marshall, 2008）。许多借款方在有可能触发环境和社会安全保障问题（特别涉及交通、城市安置和能源等领域的大型基础设施项目）时，逐渐放弃向 MDB 求助。为了避免安全保障框架的烦扰，这些借款方宁愿承担高于 MDB 贷款的融资成本并放弃 MDB 可能提供的技术援助。IEG（2010）指出：“2/3 的经理在采访中表示一些客户因为安全保障政策避免或正在放弃 WB 项目。”

第四，传统 MDB 的环境和社会安全保障政策耗费大量的财力和时间，给借款方造成了沉重的负担。以占 WB 所有项目 53% 的 A 类和 B 类项目为例，它们对借款方造成的平均直接财务成本为 1,350 万美元，这还不包括最终通过贷款利息形式由借款方负担的 WB 行政开支（IEG, 2010）。此外，Humphrey（2016a）基于 2012~2014 年间对 12 个拉美借款方的 100 多位政府官员的访谈，指出执行相关评估和咨询所需的额外时间往往是几个月甚至 2 年，此后还需经历为期 6 个月的强制性

^① EIB、EIB Environmental Assessment[R/OL]. www.eib.org/attachments/strategies/environmental-assessment.pdf.

公共意见征询期，否则项目不能继续进行。

一些批评者认为，MDB 所制定的保障政策实际意义较小，其目的更多地是为了防止受到非政府组织或民间社会组织的批评，而非真正为了保护环境和社会权利（Humphrey，2016b）。

二、MDB 环境和社会安全保障政策框架的改革及 NDB 的创新

鉴于传统保障措施存在的问题及面临的挑战，部分传统 MDB 尝试通过改革扩大对借款方本国体系的使用。但由于各种原因，总体改革效果并不理想。为避免 MDB 面临的问题，NDB 虽然也制定了形式上类似于传统 MDB 的环境和社会安全保障政策框架，但在实质内容上进行了大胆创新，具体表现为：总体框架更为简洁，同时更注重从借款方的长期历史和现实情况出发，更强调借助借款方的本国体系。

（一）传统 MDB 推进本国体系的尝试和改革

近 10 多年以来，WB 不断尝试推进使用本国体系，但迄今尚未取得明显成效。2005 年，WB 启动了一项试点方案，使用本国体系实施其融资项目中的环境和社会保障措施。2008 年 1 月，WB 发布了关于本国体系使用试点计划初期阶段的评估报告。基于该报告，WB 批准继续执行试点计划，并逐步将试点从项目层面扩大到国家层面（覆盖 WB 的 20 个借款国），使借款方和其他发展伙伴参与更多的保障措施并在可持续基础上开展借款方的能力建设。该试点方案对借款方制度与 WB 保障措施的“等同性”（Equivalence）进行评估，同时，由 WB 决定借款方制度是否具备“可接受性”（Acceptability）。所谓“等同性”，即借款方的法律法规在何种程度上达到了与 MDB 的环境与安全保障政策相同的目标，并坚持了相同的原则。它包括对本国体系以及将实现或保持的对等行动的描述，这些将在进行项目评估之前被披露给关键利益相关者。所谓“可接受性”，指借款方执行其自身的法规框架的能力。MDB 只有在判定本国体系与本银行的环境与安全保障政策框架是“等同”的，并认为借款方的实施举措、执行能力和实践记录等方面令人满意时才会使用借款方制度。如果借款方的本国体系不足（在等同性和可接受性方面不符合 MDB 的要求），则优先使用 WB 的保障措施。但 WB 的上述试点方案最终失败了，其最主要原因是非借款方的反对。在 WB 的环境和社会安全保障政策改革中，即使是“在有限的情况下使用本国体系”的规定也导致非政府组织的哗然和大股东国家的坚决抵制。其他原因还包括：WB 缺乏对问题复杂性的正确认识，对 WB 工作人员和借款国双方的执行速度具有不切实际的期望等（ADB，2015）。WB（2016）是 WB 于 2016 年 8 月推出的新政策框架，再次强调加大对借款方自身的环境和社会政策的倾斜，但新政策框架在使用本国体系方面的成效尚待观察。

IFC 是 WBG 中专注于私人部门业务的子机构，2006 年建立了可持续框架（Sustainability Framework），其中，针对融资项目中的客户责任问题，提出了 8 项环境和社会可持续性“绩效标准”（Performance Standards）。不同于其他 MDB 对所有项目施加的一揽子保障措施，绩效标准认识到各借款方在国家立法、监管和实施质量方面的差异，它界定了 IFC 客户在管理其环境和社会风险方面的责任，指导客户识别并以可持续的营商方式避免、缓解和管理风险及影响，强调客户在项目活动中与利益相关者的沟通以及披露信息的义务。IFC（2012）更新了这一标准。根据绩效标准，当 IFC 认为借款方本国体系可用时，就基本利用本国体系；反之，借款方就必须被强制要求执行 IFC 的制度。这可能意味着在某些国家使用 90% 的本国体系，而在其他国家则几乎完全使用 IFC 系统。鉴于其极大的灵活性，IFC 的绩效标准在私人部门的环境和社会安全保障标准领域越来越具有影响力。目前，全球超过 118 个金融机构已将绩效标准纳入自身风险管理体系，并在此基础上产生了赤道原则。然而尽管如此，类似于传统保障措施，IFC 的绩效标准几乎没有推动借款方加强自身制度建设，因此基本无法影响非 IFC 资助项目。

ADB 的环境和社会安全保障政策虽然也鼓励使用借款方的本国体系，但它实际上并未使用，而是长期停留在对本国体系的观察和评估阶段。2009 年 6 月，ADB 出台了《安全保障政策声明》（ADB，2009），它是对 1995 年的《非自愿迁移政策》、1998 年的《原住民政策》以及 2002 年的《环境政策》等已有三大独立政策的合并与完善。随着国际环境和社会安全保障实践方面新变化、新挑战的不断出现，根据 ADB（2014），ADB 早在 2004 年 12 月就启动了对上述政策的修订和改革进程，核心内容之一就是提高对借款方本国体系的重视。具体而言，它授权其独立评估部审查该政策自其生效之日（2010 年 1 月 20 日）起 5 年内的有效性，要求 ADB 重点评估借款方的环境和社会监管体系的“等同性”和“可接受性”，并确保其能够在全国、单个或多个部门范围内、地区或单个政府机构层面实施。但至今，ADB 虽开展了相关评估活动（ADB，2015），却并未在其融资项目中实际使用借款方的本国体系。

其他 MDB 的政策文件都曾先后要求使用本国体系，但均未付诸实施或取得显著成效。IDB（2006）规定了对本国体系的选择性使用问题。2008 年 5 月，EBRD 通过了“环境和社会政策”以及 10 项业绩要求（EBRD，2008），用于取代 2003 年的环境政策。（EBRD，2008）强调利用环境和社会的国家战略及规划。2008 年 7 月，AfDB 执董会通过相关政策文件，拟逐步使用国家采购体系（ADF，2009），此后 AfDB 开展了相关评估活动。

（二）NDB 的大胆创新：切实利用借款国的本国体系

2016 年 8 月 30 日，NDB 发布控制融资项目社会环境影响的战略文件“环境和社会框架”（NDB，2016），它是环境、非自愿迁移安置和原住民等 3 套标准的总框架。NDB（2016）将主流的环境和社会考虑纳入决策过程，鼓励在业务中吸收国

际上的良好环境和社会实践,以此加强本国体系的使用。在具体做法上,根据 NDB (2016),NDB 将进一步通过公共和私营部门的各种机制协助加强本国体系,包括:(1)在业务层面倾向于使用本国体系,并提供足够的支持,以达到更强的问责制和自主权;(2)与其他 MDB、国际金融机构和相关专业知识中心密切协调;(3)通过与核心原则相一致的措施来维护基于风险和注重结果的方法。此外,如果 NDB 认定项目所在国的相关要求比 NDB 的政策更严格,NDB 可能要求客户遵守更严格的要求。

NDB 认为使用借款方本国体系具有以下优点。其一,使用本国体系能够尊重各借款方的主权、社会优先事项和发展道路,避免 MDB 对所有借款方使用“一刀切”的保障政策。一味强调借款方政府官员学习 MDB 作为外部机构所制定的保障措施,是对各国客观存在的差异性的抹杀。借助本国体系是将环境和社会安全保障政策建立在各国现行法律和监管框架的基础之上,是保护发展中国家环境和社会权利的理想途径。其二,对本国体系的“使用”有利于加强本国体系的建设。MDB 的工作人员具有丰富的相关知识和经验,有能力通过提供技术支持来改善借款方的本国体系。对本国体系的积极使用能够使 MDB 的工作人员深入了解各国法律法规的细节,明确本国体系中存在的弱点,从而有针对性地促进改革。其三,使用本国体系能够增强借款方的自主权,降低交易成本,维持长期可持续发展。本国体系的完善能够影响所有利用这一体系的公共和私人投资项目,而不仅仅是少数由 MDB 提供融资的项目。因此,它对发展的影响将远远大于传统 MDB 的保障政策(Humphrey, 2016a)。同时,增强借款方的自主权并不以牺牲环境和社会标准为代价,当某个借款方的本国体系不符合 MDB 预设底线标准时,因 MDB 仍保留不借出款项的权利,只要该国仍申请 MDB 贷款融资,则需遵守 MDB 的社会和环境标准,从而确保环境和社会安全。

此外,NDB 作为新建机构,在推进新制度方面具有一定的优势,因为它不存在传统 MDB 因旧体系与旧利益分配格局问题而导致的路径依赖。

三、NDB 对环境和社会安全保障政策框架的创新:挑战与努力方向

NDB (2016) 提出以借款方的本国体系为重点,实施环境和社会安全保障政策,意在提升借款方自主权、减少交易成本的同时,控制发展融资项目的潜在负面环境和社会影响。这种做法的有效性存在一定的争议。

(一) NDB 推进本国体系面临的质疑与潜在挑战

环境和社会安全保障制度的强弱程度难以把握。过于弱勢的保障政策可能难以防范环境和社会风险,过于严格的纠正性保障政策则可能会导致项目成本过高而将借款方推向环境和社会保障标准较低的融资选项。因此,NDB 需在弹性和问责性之间取得艰难的平衡。

MDB 与借款方本国体系的“等同性”难以衡量。根据 NDB (2016), NDB 可通过开展环境和社会尽职调查审查,确保借款方的本国体系与 NDB 政策框架的核心原则和关键要求具有“等同性”,NDB 据此决定是否提供融资(即“可接受性”)。但这种“等同性”和“可接受性”的衡量标准和方法存在一定的模糊性。此外,由于 NDB 政策框架文件允许借款方在遵守本国体系方面存在差异性,可能会使 NDB 衡量项目负面影响的适用标准模糊不清,特别是在影响跨国界的情况下。

CIEL (2008) 认为在大多数情况下, MDB 使用借款方本国体系意味着“稀释社会环境标准”,因为有些借款方机构的效率和效能低于国际标准。尽管 WB 认为应采取措施弥补这一差距,但经验表明,“WB 一贯未提供措施细节和具体实施时限”;即便借款方政府按 WB 的要求执行本国体系的能力可以建立,其所需财务和技术资源也是不可及的。且对于 NDB 而言,加强本国体系的机制也并不明确。

此外,使用本国体系存在将环境和社会安全责任转移给借款方之嫌。尽管 NDB 在致力于与客户分享最佳实践信息的同时,力图明确区分 NDB 与客户之间的责任,但客户责任较多。客户责任包括:实施环境影响研究和管理计划,通过定期提交报告监督其实施,与受影响社区磋商,建立有效和可及的申诉机制。NDB 保障措施要求银行及其客户在项目实施前、中、后采取一定的做法,包括:对项目进行分析和分类(原则 1);进行社会环境影响研究(原则 2)并披露该影响(原则 10);根据所确定的影响制定社会和环境管理计划(原则 4);对受项目影响的利益攸关方进行公众咨询(原则 5);为受影响社区建立申诉机制(原则 6);监控管理计划的执行,既监控客户的定期报告,又通过初步尽职调查监控 NDB(原则 9)。NDB 则监督客户是否遵守环境义务——当项目变化时,NDB 要求客户进行新的研究,并确保加强本国体系。一些民间社会组织,如乐施会(2015)和亚洲原住民联盟(2015)等都曾对本国体系表示过担忧。

(二) NDB 推进本国体系的努力方向

为防止本国体系的使用“稀释”环境和社会保障国际标准,包括 NDB 在内的 MDB 应为本国体系预设一个明确的、公开的最低标准。如果某借款国与具体项目相关的法律法规不符合预设的最低标准,则其本国体系将不会被使用。此时,要么该借款国使用 MDB 的政策标准,要么 MDB 放弃对该项目提供融资。如果本国体系存在严重缺陷的事实是在项目实施过程中发现的, MDB 则必须不得不取消或暂停项目并公布原因。值得强调的是,借款国的本国体系并不像部分西方学者估计的那么“无可救药”,根据 AfDB & ADF (2014) 统计,截至 2013 年底, AfDB 完成了对 48 个区内成员(占区内成员的 89%)的评估,发现经过一定程度的修订,有 77% 的成员具有可用的国家程序和文件。当然,关于 MDB 最低标准的具体设定是存在争议的。因此, MDB 要做的是,必须在“保护环境和人权需要”与“维护国家设定自身优先

发展领域和发展道路的合法权利”之间做出平衡，而不是对这些权利直接作出规定（Humphrey, 2016a）。虽然实现这种平衡并不容易，但考虑到全球最终发展结果，MDB 确定各国的环境和社会框架是否足以使 MDB 项目继续实施，优于 MDB 直接创建一个独立的体系并要求借款方执行，同时放任其他主体和项目使用功能不全的本国体系的做法。

传统 MDB 的教训表明，有重点、有步骤地推进本国体系应该是明智之选。第一，2008~2010 年 WB 试点方案失败的教训是，所有利益攸关方都需要对执行速度有合理的期望；同时，鉴于采用本国体系的复杂性，只有通过实践和基于“干中学”的执行理念，才可能使情况发生逐步转变。第二，ADB 认为必须阶段性地推进本国体系。ADB（2015）通过对 3 项保障措施（即环境、非自愿迁移安置和原住民）每项政策原则的等值评估，审查了 6 个中高收入发展中国家（阿塞拜疆、中国、哈萨克斯坦、马来西亚、泰国和土库曼斯坦）的本国体系。ADB（2015）认为，在短期内不可能将所有中高收入国家作为一个整体采用普遍的方式来使用本国体系。考虑到成员国在加强环境政策和法律框架方面取得的进展，ADB 将与中国和哈萨克斯坦两国就本国体系的可能使用情况进行快速对话，主要是两成员国初步接受评估，对关键行业本国体系的实施能力进行跟踪记录。第三，AfDB（2015）的实践也表明，应根据借款方的不同情况有重点、有选择地推进本国体系。AfDB（2015）评估了其环境和社会框架及 6 个借款国（南非、安哥拉、喀麦隆、摩洛哥、塞拉利昂和坦桑尼亚）本国体系之间的“等同性”和“可接受性”，最高分都设为 1。在“等同性”方面，6 个借款国的评分分别为 0.76、0.47、0.47、0.44、0.4 和 0.53；在“可接受性”方面，6 个借款国的评分分别为 0.81、0.44、0.4、0.49、0.39 和 0.51。AfDB（2015）认为，可考虑从“等同性”和“可接受性”评分较高的国家（如南非）入手；可考虑从具有较大意愿开展能力建设的借款方入手，哪怕其本国体系在“等同性”和“可接受性”上仍有较大差距；也可考虑从 AfDB 的主要借款方入手；此外，还可考虑从优先领域入手，例如农业和农业综合企业。

此外，NDB 应在尊重借款国自身发展优先战略并减少官僚负担和成本的基础上，加强对借款国提供技术援助。首先，NDB 要帮助各借款国加强环境和社会安全保障的相关制度建设。具体涉及：支持借款方建立灵活的环境和社会评估实体；利益相关者，如当地人口、私人和非政府组织的信息沟通和教育；负责环境和社会评估的国家行政主管部门工作人员的知识更新和经验交流；支持建立监测和评估机制；投诉管理机制的设立和管理等。其次，MDB 在使用借款方本国体系时，要高度细致、严谨和透明，从而鼓励借款方尊重和贯彻执行自己的制度和规则。使用本国体系的过程应被跟踪、记录和公开，以使得本国体系中的弱点或差距变得更加透明，为后续的进一步改革提供可靠基础。

四、结语

为降低融资项目的环境和社会负面影响,传统 MDB 往往制定了一揽子政策框架,要求借款方执行。但这些政策因无法影响非 MDB 融资项目而未能真正解决借款方的核心发展问题;因其施加于借款方法律之上,未考虑各借款方及具体项目差异而导致了一系列冲突,并使自觉无望满足 MDB 政策要求但又存在融资需求的部分发展中国家对 MDB 贷款望而却步;因耗费大量的时间和财力,给借款方造成了沉重的负担。10 多年来,传统 MDB 也逐渐意识到上述问题,并试图通过改革加强对借款方本国体系的使用,但是这些改革总体未取得令人满意的成效。

当前,NDB 在环境和社会安全保障政策框架中大力支持使用借款方的本国体系。对借款方本国体系的使用,使新建机构 NDB 面临一些机遇和挑战。机遇体现为使用本国体系的诸多优点:能够尊重各借款国的主权、社会优先事项和发展道路;加强“使用”本国体系有利于本国体系的建设与完善;能够增强借款方的自主权,降低交易成本,从而有利于借款方的长期发展。挑战体现在:环境和社会安全保障制度的强弱程度难以把握;NDB 与借款方本国体系的“等同性”难以判断;部分借款方可能难以承担沉重的环境和社会安全责任等。为抓住机遇,迎接挑战,NDB 可为借款国的本国体系预设一个明确的、公开的最低标准,低于这一标准本国体系将不被使用;在融资对象中,有重点、有步骤地推进国际体系的使用;不遗余力地为借款国提供足够的技术援助。

参考文献:

- [1] 乐施会. 亚洲基础设施投资银行环境和社会安全保障政策框架咨询乐施会建议 [EB/OL]. 2015-10, <http://www.oxfam.org.cn/uploads/soft/20151027/1445923849.pdf>.
- [2] 亚洲原住民联盟 (AIPP). 关于 AIIB《环境和社会框架》草案的意见 [EB/OL]. 2015-10, <http://www.cgbw.org/index.php?c=content&a=show&id=31>.
- [3] ADB. Safeguard Policy Statement[EB/OL]. June 2009, <http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32056/safeguard-policy-statement-june2009.pdf>.
- [4] ADB. Safeguards Operational Review: ADB Processes, Portfolio, Country Systems, and Financial Intermediaries[R/OL]. October 2014. <http://www.adb.org/sites/default/files/evaluation-document/89401/files/ces-safeguards.pdf>.
- [5] ADB. Promoting the Use of Country Systems in ADB's Operations: a Systematic Approach[R/OL]. February 2015, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/155296/promoting-country-systems-adb-operations.pdf>.
- [6] ADF. Implementing the Paris Declaration Commitments and Building on the Accra Agenda for Action[EB/OL]. October 2009, P5. https://frmb.afdb.org/documents/adf_adf-11_papers/BP%20Implementing%20Paris%20Accra.FINAL.EN.pdf.
- [7] AfDB. African Development Bank Group's Integrated Safeguards System: Policy Statement and Operational Safeguards[EB/OL]. December, 2013, http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/December_2013_-_AfDB%E2%80%99S_Integrated_Safeguards_System_-_Policy_Statement_and_Operational_Safeguards.pdf.
- [8] AfDB & ADF. Review of ADB's Procurement Policy, Procedures and Processes[R/OL]. May 2014, p12.

- https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Procurement/Project-related-Procurement/Review_of_AfDB%E2%80%99s_Procurement_Policy_Procedures_and_Processes_-_Policy_Framework_Paper.pdf.
- [9] AfDB. Assessment of the Use of “Country Systems” for Environmental and Social Safeguards and Their Implications for AfDB-Financed Operations in Africa[R/OL]. February 2015, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/SSS_-_Use_of_Country_Systems-_Int%C3%A9rieur_web_-_EN.pdf.
- [10] CAF. Environmental and Social Safeguards for CAF/GEF Projects Manual[EB/OL]. 2015, https://www.caf.com/media/2759391/d0-7_s_e_safeguards_manual_to_caf-gef_projects_may_2015_28.pdf.
- [11] The Center for International Environmental Law (CIEL). CIEL Prepares Analysis of the ADB’s Proposed “Country Systems Strategy” for Civil Society Consultations on the ADB’s Proposed “Safeguard Policy Statement” [R/OL]. November, 2008. <http://www.ciel.org/news/ciel-prepares-analysis-of-the-asian-development-banks-proposed-country-systems-strategy-for-civil-society-consultations-on-the-adbs-proposed-safeguard-policy-statement/>.
- [12] EBRD. EBRD Environmental and Social Policy[EB/OL]. May 2008. <http://www.ebrd.com/downloads/research/policies/2008policy.pdf>.
- [13] EBRD. Environmental and Social Policy[EB/OL]. May 2014, <http://www.ebrd.com/downloads/research/policies/esp-final.pdf>.
- [14] EIB. The EIB Statement of Environmental and Social Principles and Standards[EB/OL]. 2009, http://www.eib.org/attachments/strategies/eib_statement_esps_en.pdf.
- [15] Esteves, Paulo, Torres, Geovana, Zoccal, Gabriel. The New Multilateral Development Banks and the Socio-environmental Safeguards[R/OL]. November, 2016, BRICS Policy Center Policy Brief – V. 6 N. 4, <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7197/doc/1912915104.pdf>.
- [16] Humphrey, Chris. Time for a New Approach to Environmental and Social Protection at Multilateral Development Banks[J/OL]. April, 2016a, <https://www.odi.org/publications/10380-time-new-approach-environmental-and-social-protection-multilateral-development-banks>.
- [17] Humphrey, Chris. The Problem with Development Banks’ Environmental and Social Safeguards[J/OL]. Overseas Development Institute: Articles and Blogs. 2016b. <https://www.odi.org/comment/10379-problem-development-banks-environmental-social-safeguards-mdbs>.
- [18] IDB. Environment and Safeguards Compliance Policy[EB/OL]. January 19, 2006. <https://www.cbd.int/financial/idb2015/iadb-safeguards.pdf>.
- [19] IDB. Implementation Guidelines for the Environment and Safeguards Compliance Policy[EB/OL]. May 2007, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35597106>.
- [20] IFC. IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability[EB/OL]. January 1, 2012, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c8f524004a73daeca09afdf998895a12/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES.
- [21] Independent Evaluations Group (IEG), Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World[R/OL]. p.73. 2010, http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFANDSUS/Resources/Safeguards_eval.pdf.
- [22] Marshall, K. The World Bank: From Reconstruction to Development to Equity[M]. Global Institutions Series, Oxon: Routledge. p.28, 2008.
- [23] NGO. NGO Letter to World Bank Committee on Development Effectiveness (CODE)[EB/OL]. June, 2015, <http://nebula.wsimg.com/f6689f3d966731d37460f66b08d254f9?AccessKeyId=BBECBE2DB5DCCE90DECA&disposition=0&alloworigin=1>.
- [24] WB. Piloting the Use of Borrower System to Address Environmental and Social Safeguard Issues in Bank-Supported Projects[R/OL]. March, 2005. <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f7333.pdf>.
- [25] WB. Evaluation of the Initial Phase of the Pilot Program for Use of Country Systems for Environmental and Social Safeguards[R/OL]. WB Report No.42105, January, 2008. <http://documents.worldbank.org/curated/>

en/953491468315325534/pdf/421050R200810005.pdf.

[26] WB. Piloting Program in the Use of Country Procurement Systems: Second Progress Report[R/OL]. December, 2010. [http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/278019-1311363656902/UCS_Second_Progress_Report_\(Final_version\)_22_Dec_2010.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/278019-1311363656902/UCS_Second_Progress_Report_(Final_version)_22_Dec_2010.pdf).

[27] WB. World Bank Environmental and Social Framework: Setting Environmental and Social Standards for Investment Project Financing[EB/OL]. August, 2016. <http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>.

An Analysis on the Innovativeness of Environmental and Social Safeguard Policies of the BRICS New Development Bank

CHEN Yan-hong WU Yi-jun

Abstract: In order to improve the long-term development effect of the borrowers on the whole, the BRIC New Development Bank promotes the use and construction of the borrowers' Country Safeguard System (CSS) in its Environmental and Social Safeguard Policy framework vigorously. Above the borrowers' national laws, the "one size fits all" environmental and social safeguard policies that traditional MDBs applied fail to achieve the desired developmental effect. This is because they cannot exert influence on non-MDB funding projects at all; impel some borrowers to turn to other financing options for more flexible environmental and social safeguard requirements; incur a heavy time and cost burden to the borrowers. The Country System will overcome the above problems effectively, but there are also challenges. To meet the challenges, in the future, the NDB should set a minimum standard for the CSS, push forward the CSS gradually and orderly, and strengthen the technical assistance to the borrowers in the process of advancing the CSS.

Key words: the NDB; the country system; the environmental and social safeguard policy; innovativeness

(责任编辑: 黄梅波)

(上接第 12 页)

申请权”,即公民、法人或者其他组织对于自贸区管委会制定的规范性文件有异议的,有权提请市政府进行法律审查。殷敏、张继红副教授特别强调,由于自由贸易港采用“一线放开”模式,涉及自贸区外国投资者和东道国政府之间的投资纠纷目前只能通过行政诉讼和行政复议解决,能否上升到国家和外国投资者之间的争端这个高度尚有待考察。在现阶段和我国国情条件下,更加不宜适用《华盛顿公约》中的争端解决机制。

(责任编辑: 黄建忠)