

世界银行贷款项目中 公众参与的思想、范围及启示

杨秋波 张水波

内容摘要 世界银行认为公众参与是消除贫穷的关键,强调“参与式发展”的理念,在其项目周期中对公众参与提出了明确的要求。本文全面梳理了世行公众参与思想的衍变,界定了世行项目周期中公众参与的范围,并分析了世行项目中公众参与的发展趋势以及对我国企业的启示。

关键词 公众参与 世界银行 发展 贷款项目

世界银行(简称世行)是目前全世界范围内资助项目最多、投资金额最大、政策性很强的发展金融机构(杜大伟,2006)。截至2007年6月30日,世行集团成员之一的国际复兴开发银行(IBRD)已向中等收入国家和有信誉的穷国累计提供贷款4330亿美元;世行集团成员之一的国际开发协会(IDA)则为最贫穷的国家提供了1810亿美元贷款的援助(《世界银行2007年度报告》,经济科学出版社)。自1945年IBRD成立以来,世行在许多发展中国家组织实施过各类建设内容的项目,总结和积累了一整套项目设计、项目管理和项目后期评价的理论与方法,目前已经相当系统、严密,实践证明也是行

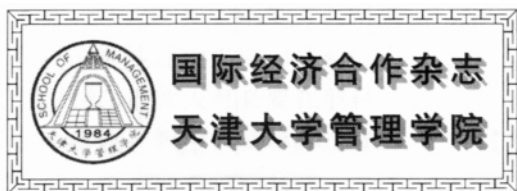
之有效的,其中很多内容构成了国际工程管理的惯例。世行认为贷款项目中的“公众参与”是确保发展中国家长期可持续发展的关键,对于扶贫、改善社会公平和加强环境管理至关重要,可以极大地提高发展项目的效果,因此在其贷款项目中对“公众参与”提出了明确的要求,并将“参与式发展”的理念贯穿项目建设的始终。

有鉴于此,在实施“走出去”战略的过程中,开展“公众参与”方面的研究,不仅有利于我国工程承包企业承担世行项目,拓展发展中国家的国际工程承包市场,也可以推动我国国际工程承包企业迅速提升综合管理水平,进一步转变经营理念,与项目所在地的政府、居民、工会、环保组织等利益相关群体建立良好的公共关系,促进企业的项目建设工作顺利开展,进而提升我国企业的国际形象和影响力。

一、世界银行公众参与的思想衍变

1981年世行将公众参与作为一项政策予以实施,在其《工作运行指令》O.D4.00附件A《环境评价》中明确提出:“世行期望借款方在项目设计和执行,特别是在制定环境影响评价时,充分考虑受影响群体和非政府组织的意见,这项政策鼓励社团参与世行贷款支持的项目。”此后,又在《工作运行指令》等文件中进行了相应的完善与补充。

1996年,世行出版了专门的《世界银行参与手册》,总结世行实施参与式发展项目的经验和教训,指导如何在项目周期中具体落实。詹姆斯·沃尔芬森(James D. Wolfensohn)1995-2005年出任世行行长期间,将世行的重点重新确定为:战胜全球贫困,帮助世界上的贫困人口过上更好的生活;同时,特别重视参与式方法在



贷款项目中的应用。

1999年,世行提出了国家层次的发展战略——综合发展框架(Comprehensive Development Framework),“CDF重视发展过程中各种相互依赖的因素,包括社会、结构、人权、治理结构、环境、经济和金融等方面,以寻求政策制定的平衡。CDF还强调发展活动中政府、捐助者、公民社团、私营部门和其他发展参与者之间的伙伴关系”。至此,世行对于参与式发展有了更为深刻的认识。

公众参与现已成为世行改善投资环境和促进发展中国家赋权能力的战略的一部分,也已成为世行业务模式的一部分,世界银行的业务政策和员工指南等数十份文件均反映了这种赋权和参与式发展的重要性,这种模式也是综合发展框架(CDF)和减贫战略文件方法(PRSPs)的基础。世行社会发展部的参与及公民参与局致力于促进个人及组织的参与以影响制度、政策和过程,从而实现公平及可持续的发展。

二、世行项目中公众参与的范围与程序

世行公众参与分为三个层次:项目、规划以及政策。目前,大部分的公众参与内容集中在项目层次,随着世行关于新的运营政策-OP/BP 8.60的出台,将更加重视在宏观及政策层面的参与。本文主要集中介绍世行项目层次的公众参与。

(一)世行的项目周期

世行项目周期包括以下阶段:《国别援助战略》编制。世

行根据有选择性框架和有比较优势的领域,针对国别减贫工作的开展情况准备提供贷款和咨询服务。项目识别。该阶段要识别出能够支持各战略实施、满足财务、经济、社会和环境要求的项目,也要对发展战略进行分析。项目准备。世行提供政策与项目咨询建议以及资金援助,借款国开展研究并编制最终项目文件。项目评估。世行从经济、技术、机构、财务、环境和社会等各方面对项目进行评估,编制项目评估文件及法律文件草案。项目谈判和执行董事会审批。世行和借款国就贷款协议或信贷协议达成一致,然后将项目提交执董会审批。

项目实施与监督检查。借款国实施项目,世行确保贷款/信贷资金用于既定目的,实现资金的经济和高效使用。项目实施完

工。编制《实施完工报告》,评价世行和借款国绩效。项目评价。世行独立评价机构——业务评价局编制审计报告,对项目进行评价,有关分析结果将被用于今后项目的设计工作。

上述过程也可分为项目预识别阶段、项目识别阶段、项目准备阶段、评估和执董会审批阶段、项目实施阶段以及项目评价阶段。

(二)项目各阶段中的公众参与

世行要求在受援国政府和其他利益相关方开展合作的基础上制定《国别援助战略》,从而设计出能够取得最显著影响的方案,并要求双方开展伙伴合作牵头管理和协调援助项目等,该阶段公众参与主要形式为团体参与。

《国别援助战略》制定后,世行和借款国将会提出潜在项目设

表 1:公众参与在环境影响评价过程和项目周期中的位置图

项目周期	识别阶段	准备阶段		评估和审批阶段		实施阶段	评价阶段
环境影响评价过程	环境筛选	项目工作组同借款人共同讨论环境影响评价的范围程序、时间以及环评报告大纲	提交环境影响评价报告草案,与借款方讨论结果并形成项目文件	项目工作组与借款方讨论剩余的问题	根据环境影响评价的结果形成贷款协定的环境部分条款	根据环境影响评价的结果和贷款协定监督环境行动计划的执行情况	负责项目完成报告和评估报告中的环境影响部分
公众参与	(1)初步确定受影响的人群和当地非政府组织的范围,确定适当的方式散发资料 (2)银行和借款方讨论受影响人群和当地非政府组织磋商初步日程安排	(1)完全确定受影响的人群、当地非政府组织,就公众参与的范围和方式达成一致 (2)在环评工作大纲最终确定之前,进行公众协商,收集对本项目建设所关心的问题	(1)向受影响群体和当地非政府组织提供环境影响评价报告草案 (2)就环境影响评价报告进行协商,重点是本项目所采取的环境问题减缓措施 (3)吸收公众的观点,协商后达成一致意见写入环境影响评价报告	(1)评估团确保所关注的问题在项目设计和计划中得到适当对待 (2)如果必要,制定实施和评估阶段的公众参与计划	(1)如必要,公众参与的结果写入贷款协定	(1)借款人有必要在项目的整个实施过程中,就影响这些群体的环境问题与他们商议	(1)后评估中反映出受影响团体对项目各种影响的观点
参与形式	专家咨询会、走访、座谈会等	听证会、座谈会、咨询会、走访和问卷调查等		咨询会、走访等		座谈会、走访等	咨询会等

想, 经过初步环境筛查工作后将确定是否要对建议项目进行环境评价。该阶段的主要文件包括项目信息文件(PID)、安全保障问题综合资料表(ISDS)、环境评价报告(EA)、少数民族计划及环境行动计划等。

ISDS涉及自然栖息地、病虫害管理、文化财产、非自愿移民、少数民族、大坝安全、在国际河道上实施的项目以及在有争议地区实施的项目等问题。EA分析一个项目的潜在环境影响及为缓解可能的危害而需采取的步骤。少数民族计划识别对少数民族健康、生产资源、经济和文化产生的潜在影响。环境行动计划描述一国存在的主要环境问题, 确定问题的主要原因, 叙述处理这些问题所需的政策和具体行动。在编制该文件的过程中, 由于涉及到不同利益群体, 因此应采取广泛的公众参与, 其中环境评价是公众参与的重点。

世界银行业务手册 OP 4.01 中设有“公众协商”部分, 提出: 对所有拟由国际复兴开发银行(I-BRD)或国际开发协会(IDA)资助的 A 类及 B 类项目, 在环境评价过程中, 借款人需就项目所涉及的环境诸方面问题与受影响的群体和非政府组织进行协商, 并考虑他们的意见。借款人应尽早开展此类协商工作, 对 A 类项目至少需协商两次: (a) 环境筛选后不久, 环评工作大纲最终确定之前; (b) 环境评价报告的草稿完成后。另外, 借款人有必要在项目的整个实施过程中, 就影响这些群体的环境问题与他们商议。

通过环境筛选, 世行将确定每一拟议项目环境评价的范围和种类。如果拟议项目将会产生重大的不良环境影响, 而且这些影响是敏感、多种或空前的, 同时有可能超出工程的现场或设施范围, 则将该项目划为 A 类, 该类项目在环境影响评价过程和项目周期中公众参与的地位如表 1 所示。信息公开是公众参与的基础和有效保证, 世行还进行了专门的规定。

三、世行项目中公众参与的发展趋势以及对我国企业的启示

近年来, 世行项目中的公众参与呈现了如下几个趋势:

首先是微观参与向宏观参与转变。目前, 项目层次的公众参与大约占 70%, 但规划及政策制定层次的公众参与日益增多, 如国别援助计划、区域扶贫计划等, 将是今后公众参与的重点。

其次是被动参与向主动参与转变。以往的公众参与只作为一项世行要求的程序性工作, 借款人及利益相关群体的参与积极性并不充分; 随着公众参与的深入, 参与式发展成为一种重要的发展理念, 主动参与逐渐增多。

再者是个体参与向团体参与转变。环保社团等非政府组织日渐增多, 其所发挥的作用也不断扩大; 在公众参与的主体方面, 团体参与日渐增多。

最后是阶段参与向全过程参与转变。参与式发展要求公众全过程参与世行项目, 而不仅仅局限于某一阶段。

世行项目中公众参与的深度和广度的深入, 对我国国际工程承包企业提出了更高的要求, 也提供了一些启示。

第一, 我国国际工程企业应进一步增强企业社会责任感, 积极申请 SA8000 (Social Accountability 8000) 认证, 积极履行公认的社会责任, 在组织运行过程中避免出现违背社会公德的行为, 切实保障职工的正当权益。

第二, 应树立可持续发展观, 坚持以人为本, 满足并超出利益相关人的期望, 从而获得项目的成功。如中信国华通过关注当地发展而中标阿尔及利亚高速公路项目等。

第三, 应提升我国国际工程承包企业的公众参与意识, 掌握公众参与的技术与方法, 从而保证项目的顺利实施。

[本文为建设部软科学基金项目“我国工程项目建设中公众参与机制研究”(2007-R3-9)成果。作者单位: 天津大学管理学院]

参考文献:

The World Bank. The World Bank Participation Sourcebook, Environmentally Sustainable Development, Washington, D.C., 1996

Maria Aycrigg. Participation and the World Bank: Success, Constraints, and Responses. International Conference on Up scaling and Mainstreaming Participation of Primary Stakeholders: Lessons Learned and Ways Forward, 1998

Deepa Narayan. Empowerment and Poverty Reduction, A Sourcebook, The World Bank, 2002