

# “一带一路”倡议的环境社会政策框架研究

朱源<sup>1</sup>,施国庆<sup>2</sup>,程红光<sup>3</sup>,李天威<sup>1</sup>

(1. 环境保护部环境工程评估中心,北京 100012;2. 河海大学公共管理学院,江苏南京 211100;

3. 北京师范大学环境学院,北京 100875)

**摘要:**为展示中国在绿色“一带一路”建设上的立场,指导和管理“一带一路”建设中的环境社会事项,通过政策对比、案例分析和专家讨论等方法,研究制定一套既符合国际通行的可持续发展理念,也契合“一带一路”国家主体为发展中国家的现实需求的环境社会政策框架非常必要。政策框架提出了绿色“一带一路”建设应秉承的可持续发展、风险防范、国际接轨、平等协商、成果共享、信息公开等原则,覆盖了自然资源节约与污染防治、生态系统和生物多样性保护、应对气候变化、环境健康和劳工保护、自然与文化遗产保护、征地拆迁与非自愿移民安置、促进当地发展、保护弱势群体、环境社会责任体系等要素。为推行“一带一路”环境社会政策框架,中国政府、金融机构、企业、非政府组织和媒体等参与方既有各自的定位和作用,也应相互协作,共同发力。

**关键词:**“一带一路”;环境社会;政策框架;原则;参与方

**中图分类号:**C913 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2017)01-0069-05

## 一、研究背景

2013年以来,国家主席习近平先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(以下简称“一带一路”)的重大倡议。“一带一路”倡议既呼应了古代丝绸之路的历史脉络,又契合和平发展和互利共赢的现实需求。“一带一路”倡议以“共商、共建、共享”为原则,着力推进与沿线国家在政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通等领域的合作,共同打造政治互信、经济融合、文化包容、成果共享的利益共同体、命运共同体和责任共同体。

“一带一路”倡议是发展中国家提出的国际合作与发展构想,是中国积极参与全球治理的重要举措<sup>[1-2]</sup>。2015年,国家发展改革委员会、外交部和商务部在《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》中提出,“一带一路”建设要“在投资贸易中突出生态文明理念,加强生态环境、生物多样性和应对气候变化合作,共建绿色丝绸之路”;“促进企业按属地化原则经营管理,积极

帮助当地发展经济、增加就业、改善民生,主动承担社会责任,严格保护生物多样性和生态环境”。

然而,“一带一路”建设面临着严峻的环境社会挑战。“一带一路”沿线国家和地区生态环境敏感,基础设施互联互通、自然资源开发、国际产能合作等容易引发自然资源损耗和生态环境损失,征地拆迁和非自愿移民等社会风险突出,沿线国家环境和社会治理能力有待完善,我国政府、金融机构和企业的环境和社会管理能力有待提高<sup>[3-8]</sup>。

因此,绿色“一带一路”建设需配套与之相关的环境社会政策框架。政策框架一方面将作为中国在绿色“一带一路”建设上的环境社会政策主张,向国际社会进行宣示和解释;另一方面,也将用于指导中国政府、金融机构、企业等在实施“一带一路”倡议过程中的环境社会事项管理,统筹协调投资贸易活动中的经济、社会、环境目标,规避“一带一路”建设可能产生的重大环境社会风险以及由此引发的项目投资风险,与所在国和当地民众共享“一带一路”建设成果。

收稿日期:2016-11-03

基金项目:“一带一路”重点区域环境评估与风险防范研究项目

作者简介:朱源(1983—),男,江西武宁人,副研究员,博士,从事国际环境治理研究。

## 二、研究目标与方法

本研究的目标是构建一套环境社会政策框架,用于指导和管理“一带一路”建设中的环境社会事项。环境社会政策框架是希望成为贯穿“一带一路”建设全过程的环境社会政策顶层设计,成为保障绿色“一带一路”建设的制度体系。在此目标下,本研究着重解决以下问题:一是“一带一路”建设应秉持何种原则,如何在国际通行的可持续发展原则和发展中国家的实际发展需求中寻找平衡点;二是环境社会政策包括什么内容?国内外对于环境政策的定义较为清楚,但近年来的趋势是与环境相关的社会政策,也逐渐被纳入并统筹考虑,即广义的可持续发展事项。而以发展中国家和不发达国家为主的“一带一路”国家,应将环境社会事项界定在何种范围,需要厘清;三是“一带一路”环境社会政策框架的使用主体有哪些,各相关方在绿色“一带一路”建设中可以或应该发挥什么作用,如何发挥?

本研究通过政策对比分析、案例分析和专家讨论相结合的方法进行。首先进行政策对比分析,包括联合国等国际组织在环境社会方面的政策文件,例如《人类环境宣言》(1972年)、《我们共同的未来》(1987年)、《环境和发展宣言》(1992年)、《21世纪议程》(1992年)、《联合国千年宣言》(2000年)、《约翰内斯堡宣言》(2002年)、《我们想要的未来》(2012年)、《2030可持续发展议程》(2015年)等<sup>[9]</sup>,重点是识别出国际组织在可持续发展上秉承的原则和环境社会考量的范围。第二类政策文件是国际金融组织的环境社会政策体系<sup>[10-11]</sup>,包括世界银行的《环境社会保障政策》(2013年)<sup>[12]</sup>、国际金融公司的《社会和环境可持续政策》(2012年)<sup>[13]</sup>、亚洲开发银行的《保障政策声明》(2009年)、亚洲基础设施投资银行的《环境和社会框架》(2016年)<sup>[14]</sup>、赤道原则金融机构的《赤道原则》(2013年)等。对国际金融机构的环境社会政策体系分析主要是为了识别对工程项目环境社会管理的国际通行程序、标准和规范要求以及与项目相关的环境社会考量的范围。第三类政策文件是我国在国际环境治理、绿色“一带一路”建设等方面的政府文件,包括中共中央、国务院发布的《关于加快推进生态文明建设的意见》(2015年)、发改委、外交部、商务部发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》(2015年)等,用以识别我国在“一带一路”环境社会事项方面的立场、考量和范围。其他纳入对比分析的政策文件还包括对企业操作的国际通行要求,例如联合国的《全球契约》

(2000年)、经济合作和发展组织的《跨国企业导则》(2000年)等。

在政策对比分析的基础上,研究还比较了十余个中国在“一带一路”国家投资建设的典型环境社会案例等,包括因环境社会问题而导致项目损失或失败的案例、环境社会管理良好的实践案例以及因为采取了好的环境社会措施,而将原本出现问题的项目扭转向好的案例。案例分析的目的是为了识别出“一带一路”建设可能面临的环境社会风险点,判断出可能导致环境社会风险乃至项目投资风险的环境社会问题。

在政策和案例分析基础上,研究拟订“一带一路”环境社会政策框架的基本原则、主要内容和实施主体,通过召开专家咨询会、座谈会等形式与政府部门、海外投资企业、金融机构、专家等交流和沟通,在采纳相关的意见和建议后,对政策框架进行修改和完善。

## 三、环境社会政策框架的主要原则

我国在绿色“一带一路”建设上秉承的原则,既要符合国际通行的可持续发展理念,也要契合“一带一路”国家主体为发展中国家的现实需求,更应突出我国生态文明建设的理念。从国际通行原则上看,可持续发展原则必不可少,但在“一带一路”建设中,仍应以发展为主,同时防范发展可能导致的重大环境社会风险。在与“一带一路”国家的合作中,中国应与其平等协商、共享成果、信息公开,特别是在共同遵循的环境社会标准方面有所作为。

### 1. 可持续发展原则

发展是“一带一路”建设的中心任务,是解决沿线国家经济、社会和环境问题的主要措施。可持续发展是生态环境友好型的发展模式,因此,“一带一路”建设应注重环境保护与社会经济发展相融合,兼顾公平和效率,促进资源的可持续利用。可持续发展的模式多样,“一带一路”沿线各国各有各的特点和需要,可持续发展在各国的实践也应因地制宜。

### 2. 风险防范原则

“一带一路”沿线国家总体生态环境敏感、社会经济发展水平不高、环境社会治理体系不完善,在实践中已经出现了许多项目因环境社会问题而出现的不良后果。因此,“一带一路”建设应建立和完善环境社会风险防范机制,通过项目全过程管理等措施,预防和减缓“一带一路”建设可能带来的环境社会风险,以及由此产生的投资风险及其他不利影响。对于短期内无法确定或不可预知的环境社会风险,宜基于谨慎原则,尽量避免可能给自然生态、公众利

益、项目运行等带来的不可逆损害。

### 3. 国际接轨原则

可持续发展是国际通行原则,因此“一带一路”建设所遵循的环境与社会标准也应与国际通行标准或做法接轨。但“一带一路”沿线国家因为产业结构、开发强度、经济社会发展水平等与发达国家差异明显,因此难以直接套用西方发达国家主导的国际通行标准。“一带一路”建设所需遵循的环境社会标准,应通过沿线国家的共商,共同构建适应发展中国家水平的区域环境社会标准体系。

### 4. 平等协商原则

“一带一路”建设的核心是互联互通,而主权国家间的互联互通应通过平等协商的方式。各国要秉承平等包容、友好协商的精神,共同交流对“一带一路”建设的想法和需求,纳入国内外各利益相关方共同参与,积极发挥各主体的功能和作用,注重维护弱势群体的利益,在达成共识的基础上开展“一带一路”建设。

### 5. 成果共享原则

“一带一路”建设不是中国单独的建设,而是沿线国家的共商共建,建设成果也是由沿线各国乃至全球各国共同分享。在“一带一路”建设中,中国应树立互利合作的理念,联通沿线国家和人民,与地区乃至世界共创和共享发展红利,推动各国在互利共赢基础上深化区域合作。

### 6. 信息公开原则

“一带一路”倡议是中国发起的国际性发展方案,体现了中国作为负责任大国的形象,因此“一带一路”建设要注重倡议的解读和宣传。通过信息公开制度的建设,保障“一带一路”建设各参与方的知情权,明确信息公开的时间节点、方式、内容和责任主体,推动“一带一路”建设相关信息的透明化。通过信息的公开,加深各国和各相关方对“一带一路”倡议的正确理解,推动各方长期支持“一带一路”建设。

## 四、环境社会政策框架的要素

“一带一路”环境社会政策框架覆盖的范围是环境及与环境相关的社会政策,是可持续发展的范畴。本研究认为的政策框架,主要将服务于“一带一路”建设,特别是应用在“一带一路”重点行业和工程项目上,因此政策框架的内容将重点集中在与项目相关的环境社会事项上。

### 1. 自然资源节约与污染防治

资源节约和环境保护是企业运行的一般性要求,全球各国对此都有严格的法律规定。“一带一

路”建设项目应统筹安排水、能源、土地等自然资源的节约利用,参照国际和国内先进标准,严控大气、水、噪声、辐射、固体废弃等污染物的排放,采取清洁生产和节能措施,推广应用国际先进的环保标准和技术。其中,对于“一带一路”建设可能造成的跨界资源分配和污染问题要予以关注,对已经存在的跨界水资源争端和污染迁移等问题,要联合相关国家共同解决。

### 2. 生态系统和生物多样性保护

“一带一路”国家生态系统复杂多样,敏感保护目标众多。因此“一带一路”建设应充分了解当地生态系统和生物多样性特征、自然保护区分布、相关法律法规和国际公约等,减少对自然生态系统的负面影响,尽量避免在重要自然保护区和栖息地选址施工,保护濒危和迁移物种,维护自然生态系统服务功能的可持续性,积极参与当地生态治理和修复项目,提升当地生物多样性管理水平。

### 3. 应对气候变化

气候变化是人类和地球共同面临的问题,需要全球共同应对。“一带一路”建设应重视气候变化的减缓与适应工作,推动项目建设的低碳化,注重节能减排,鼓励利用清洁能源,同时通过技术转移、培训和国际合作等方式帮助当地应对和适应气候变化。

### 4. 环境健康和劳工保护

环境健康问题具有长期性和累积性,影响包括劳工在内的区域或流域受影响人群。而除了长期的健康影响外,劳工保护还关注其工作环境和劳工待遇等问题。因此,“一带一路”建设应最大程度地降低项目在当地可能产生的健康影响,提高当地环境健康防范和应对能力。项目建设应遵循当地法律法规并考虑国际通行要求,识别和评估可能造成劳工健康损害或安全伤害的因素,保障劳工健康和职业安全,积极响应劳工的合理诉求,创建和谐劳资关系。

### 5. 自然与文化遗产保护

自然和文化遗产既是当地重要的保护对象,也是全人类的文化遗产。“一带一路”建设应遵守当地文化与自然遗产保护的法律法规和国际公约,倡导“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的保护方针,通过选址选线避让、修复和迁移等措施,尽可能避免或者减少项目产生的不利影响,协助当地提高遗产保护能力。

### 6. 征地拆迁与非自愿移民安置

“一带一路”建设涉及大量的土地征用和移民安置问题,处理不好容易产生社会冲突,影响到项目

的推进。“一带一路”建设应尽可能减少土地的占用,尽量避免和减少非自愿移民的产生。对于非自愿移民,应采取“开发式”移民安置补偿方针,通过合理的政策支持、资金扶持和培训扶助等形式,充分地补偿移民的财产和社会经济损失,恢复和重建移民生计水平和社会网络,促进移民的可持续发展。

#### 7. 促进当地发展

“一带一路”建设的目的是促进沿线国家发展,因此在推进过程中要充分尊重和尊重所在地的宗教、民族、语言、文化、风俗习惯、生产生活方式等,通过主动吸纳当地居民参与项目的规划设计、实施建设和运行管理、制定符合实际情况的地方发展计划等方式,在保护语言文字、风俗习惯、宗教信仰、传统生活方式等基础上,促进当地居民分享发展红利。

#### 8. 保护弱势群体

在发展规划中特别关注弱势群体的共同发展,是联合国和国际金融组织等特别关切的问题,因为如果没有特别措施,弱势群体往往难以借助发展,反而变得更弱。“一带一路”建设要将对土著居民、贫困人口、妇女、儿童等弱势群体的保护和发展纳入项目的设计和运行的全过程,并为弱势群体平等、充分和自决地参与“一带一路”相关活动中提供有效路径和切实保障,必要时可制定和实施针对特定群体的发展项目。

#### 9. 环境社会责任体系

保障环境社会政策得到长期遵循且不断改进的基础是“一带一路”建设相关方建立起自身的环境社会责任体系。各国政府应致力于营造公开、公正、透明、开放、诚信的市场环境和经济秩序,推动沿线国家参与联合国等国际组织牵头的社会责任行动,联合沿线国家共同应对跨界污染、水资源分配和生境破坏等问题。政府、金融机构和企业应倡导构建信息共享的环境社会责任体系,分类完善诚信考评体系,规范政府治理行为、金融机构融资行为和企业经营行为,提升沿线国家的经济健康发展、社会公平正义和政府公信力的水平。

### 五、推行环境社会政策框架的主要参与方

为推行“一带一路”环境社会政策框架,中国政府、金融机构、企业等主要参与方既有各自的定位和作用,也需要相互协作配合,共同发力。

首先,政府应发挥主导和引领作用,特别在制度顶层设计、机制建设、能力建设等方面。中国政府应统筹全局,建立跨部门和跨区域的联席会议制度或专门机构,吸纳中央政府相关部门、地方政府、金融

机构、重点企业、智库等共同参与,形成推进绿色“一带一路”建设的合力。中央政府可出台“一带一路”环境社会发展宣言,构建“一带一路”环境与社会事项管理体系,以生态文明理念为引领,倡导国际社会共建绿色“一带一路”。围绕环境与社会主题,中国政府应积极开展与“一带一路”沿线国家在环境社会方面的对话交流、政策研究、联合规划、合作、技术援助、能力建设等活动,并充分吸纳相关方的参与。在各国合作基础上联合建立环境突发事件的联动机制和污染应急体系,定期对“一带一路”建设过程中出现的环境社会问题与热点进行评估。针对“一带一路”沿线国家的需求,中国政府可通过适宜方式,集聚国内外优势环境社会管理和技术资源,推动中国优势环境社会技术和咨询服务走出去,在项目建设中推广环保技术的应用,与沿线国家开展环保产业合作。通过适宜的方式,开展与沿线国家在环境社会标准制定方面的合作,推动构建适宜于发展中国家的区域环境社会标准体系。通过政府指导和适当支持等方式,加快建设与“一带一路”倡议相匹配的人才队伍,培育环境社会重点咨询、研究和培训机构,提升各相关方对环境社会问题的认识和重视程度,强化“一带一路”相关方的综合环境社会管理能力。

其次,金融机构在支持“一带一路”建设时应遵循绿色金融的要求。对于中国参与或发起成立的国际金融机构,中国政府要通过适当方式推动其支持“一带一路”建设,基于国际金融机构的通行环境社会标准和要求开展项目资助。对于国内金融机构参与“一带一路”建设,要识别国内政策性银行、出口信用担保机构、商业银行等在绿色信贷方面与国际金融机构的差距,通过完善环境社会管理制度和运行机制、加强能力建设和培训交流、与国际金融机构组团融资等方式,尽快提升国内金融机构的环境社会管理水平。中国政府可引导和鼓励基金、保险、证券、期货等新兴金融工具支持“一带一路”建设,鼓励和强化各金融机构在环境社会保障方面的合作,鼓励资金向环境社会友好型产业流动。新兴金融机构应开展和强化对“一带一路”项目的环境社会影响评估、实施监督,将其纳入金融评价标准体系。

第三,企业应充分发挥“一带一路”建设的主体作用。参与“一带一路”建设的企业应参照国际通行要求,加强企业环境社会管理制度建设,建立健全专门机构或部门,完善企业环境社会管理体系。对投资项目应进行全过程环境社会管理,在投资、并购和建设前应开展环境社会调查,掌握项目所在地重要的前期环境社会信息,采取适宜的方式公开或备

案。在项目建设前,企业应按照当地法律法规要求并参照国际标准开展环境社会影响评价,申请所需的环境许可,制定环境社会管理计划。项目建设完成时进行环境社会验收。在项目建设和运营过程中,应按要求运行环境社会设施和措施,监测环境社会影响,实施环境社会管理计划,及时解决负面环境社会问题。在项目封场退出后,要采取相应的环境社会影响评估及合理修复和补偿等措施。作为“一带一路”建设的主力军,国有企业管理部门应将“一带一路”项目的环境社会管理绩效水平,纳入受其监管的国有企业的监督管理,通过行政约束性与激励性措施相结合的制度和程序,切实防范国企在“一带一路”建设时面临的环境社会风险,促进企业履行社会责任,保障国有资本保值增值,树立中国国有企业的绿色形象。要强化行业协会在“一带一路”建设中的协调和引领作用,提倡生产者责任延伸,引导和鼓励各行业协会联合本行业龙头企业发布企业环境社会责任倡议,制定和发布与国际行业标准接轨的环境社会管理指南,以实践案例引导鼓励企业履行环境社会管理。

第四,非政府组织和媒体的角色不应忽视。要积极发挥非政府组织正效应,而规避其负效应。通过鼓励和培育环境和社会非政府组织,引导其积极参与和服务于“一带一路”建设,使之成为“一带一路”建设的重要合作伙伴。在“一带一路”建设中,要重视与本土及国际非政府组织的沟通与互动,重视非政府组织的参与,保障信息公开与透明,同时防范部分非政府组织的极端性参与和诉求。“一带一路”建设应重视传播媒体的作用,积极开展政策解读、舆论评估、危机应对等工作。“一带一路”相关方应加强与国内外媒体的沟通交流,主动寻求与项目所在地区主流媒体之间的合作,依托网络、报纸、电视、广播等平台全面、及时、准确和透明地公开信息。探索制定“一带一路”舆情分析和预警处置方案,把握舆论动态和导向,及时控制并化解负面消息的影响范围和程度。

#### 参考文献:

[ 1 ] 胡鞍钢,马英钧,高宇宁.“一带一路”:打造对外开放升级版,创造全球性开放红利[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2016,18(4):1-5.

- [ 2 ] LEONARD K Cheng. Three questions on China's "Belt and Road Initiative" [J]. China Economic Review, 2016 (40): 309-313.
- [ 3 ] 朱源,施国庆,李巍,等. 实施“一带一路”战略要充分考虑环境因素[N]. 中国环境报,2015-11-17(2).
- [ 4 ] 周国梅.“一带一路”建设的绿色化战略[N]. 中国环境报,2016-01-19(2).
- [ 5 ] KRUPP F. 如何实现“一带一路”的绿色化[J]. 世界环境, 2015(4):29-31.
- [ 6 ] 王文,曹明弟. 绿色金融与“一带一路”[J]. 中国金融, 2016(16):25-27.
- [ 7 ] 董战峰,葛察忠,王金南,等.“一带一路”绿色发展的战略实施框架[J]. 中国环境管理,2016(2):31-41.
- [ 8 ] 胡德胜,欧俊. 中企直接投资于“一带一路”其他国家的环境社会责任问题[J]. 西安交通大学学报(社会科学版),2016(4):45-51.
- [ 9 ] 朱源. 国际环境政策与治理[M]. 北京:中国环境出版社, 2015.
- [ 10 ] HARVEY H C. Comparative Review of Multilateral Development Bank Safeguard Systems[R]. Chapel Hill, NC, 2015.
- [ 11 ] Inter-American Development Bank. The role of IDB's safeguard policies in promoting sustainable infrastructure [R]. Washington DC:Felipe Herrera Library, 2016.
- [ 12 ] World Bank. Environmental and social safeguard polices [R/OL]. 2013. <http://www.worldbank.org/>.
- [ 13 ] International Finance Cooperation. Policy on social and environmental sustainability [R/OL]. 2012. [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/home](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/home).
- [ 14 ] Asian Infrastructure Investment Bank. Environmental and social framework [R/OL]. 2016. [http://www.aiib.org/html/aboutus/Operational\\_Policies/Environmental\\_Social/?show=3](http://www.aiib.org/html/aboutus/Operational_Policies/Environmental_Social/?show=3).

(责任编辑:吴玲)

