



亚洲基础设施投资银行 “环境与社会保障政策框架”草案第二稿 乐施会反馈意见

提交日期：2016 年 2 月 24 日

1. 环境与社会保障政策框架 (ESF) 咨询

除对环境与社会保障政策框架第一轮的公开咨询草案的关注，乐施会还强调，在亚投行“环境与社会保障政策框架”草案第二稿获董事会批准前，应进行公示并向公众征询建议。

建议：乐施会敦促亚投行各成员国政府，推动亚投行在草案第二稿获董事会批准前进行公示，将其翻译成各国本地语言，并采用与第一轮草案一致的包容性、参与性的公开咨询流程¹。

2. 非自愿移民

扩大保护范围

乐施会非常赞同第二稿新增“环境与社会保障政策框架”草案标准 2 中没有覆盖的条款，即对因亚投行项目而必须进行经济或物理迁移的社区进行保护。毫无疑问，恢复或提高受影响社区生计的规定是确保社区不因迁移而陷入贫困的关键。

建议：应将第二稿新增的以下段落同时加入草案标准 1（社会覆盖面，第 27 页）和草案标准 2（第 3 段，范围及应用，第 31 页），乐施会呼吁将该段落保留在“环境与社会保障政策框架”最终版（终稿）中。

¹ See: <http://www.oxfam.org/hk/en/RecommendationsontheAsianInfrastructureInvest.aspx>

“如果项目活动涉及对社区资产、资源的获得途径的损失、或土地使用的限制，但并未达到非自愿移民定义的标准，应通过“环境与社会保障政策框架”标准1的环境与社会评估来避免和最小化其影响、或者缓解及提供补偿。在项目的任何阶段，一旦发现其对社区产生不利影，客户应制定并实施管理计划，使受影响人群的生计得到改善或至少恢复至项目开展之前的水平。”

移民的可持续发展

相比第一稿，第二稿将可持续发展目标和分享项目收益的相关条款纳入移民政策（ESP第30段），这值得肯定。

“如果无法避免非自愿搬迁，客户须确保搬迁活动按照可持续发展项目来设计并执行，向受项目影响的人群提供足够的资源以使他们分享项目带来的利益。”

建议：在终稿中保留第 30 段的新的表述方式

无所有权社区的脆弱性

乐施会注意到，第二稿中新增了涉及针对没有正式土地所有权、或无土地所有权凭证的群体的条款。

第9页，第33段

“亚投行不赞成非法居住。但同时也承认存在大量没有土地所有权的人群居住在项目开展国的城乡区域的情况。鉴于此，亚投行要求客户确保那些没有土地所有权凭证，或没有任何形式法律认可的土地权利的人口，根据移民安置计划的截止日期安排，被纳入搬迁咨询过程，获得搬迁协助和补贴的资格，及因搬迁而产生的非土地资产的补偿。”

那些没有正式或者任何形式的土地所有权凭证的人群能被“环境与社会保障政策框架”标准2的充分覆盖是至关重要的。如果人们因对其居住的土地没有所有权而被定义为“非法占用土地者”或“侵占者”，会使他们尤其容易受到伤害。世界银行的研究（《确保非洲土地共享财产权》）指出，90%的撒哈拉以南非洲地区的农村土地都没有经过注册。乐施会的经验

表明，尽管一些社区居民已经在该地区定居多年，并已建立起学校、诊所、农田和市场等社区结构，由于没有正式的土地所有权，他们还是会被定义为“非法占用土地”或“侵占土地”。当一些人——通常是更有权势的人，想要购买这块土地时，不承认居民的居住权利、并把他们定义为“非法占用者”是获得这块土地即便宜又便捷的方法。这种定义剥夺了人的基本人权，使其容易遭受不公平的待遇。居住在城市贫民区的人群也可以被定义为“非法居住者”，但他们的生计和贫困人群一样脆弱，因此，他们获得体面对待和公证补偿的权利应该受到保护。

建议：保护措施应包含那些失地群体以及缺乏正式登记土地权利的群体的生计恢复和补偿，不能仅限于第二稿中提出的，只对非土地资产进行补偿。

3. 自由、事先和知情同意

非常令人失望的是，我们看到第二稿中有关原住民社区的“自由、事先和知情同意”（FPIC）的要求被删除了。“自由、事先和知情同意”方面的要求被严重弱化。

（第9段中）“环境与社会保障政策框架”标准3——原住民。注意，此处关于“自由、事先和知情同意”的内容已经被改成“获得广泛的社区支持”。

建议：乐施会呼吁将这种模糊的表述改为：亚投行承认联合国原住民权利宣言中对“自由、事先和知情同意”定义。

4. 金融中介机构（FIs）

尽职调查

乐施会支持在第二稿中关于金融中介机构的汇报条款中新增的细节（第 61 段，16 页）。但是，有关尽职调查的语言表述应进一步加强。我们很高兴看到在第 7 页，第 24 段中，亚投行已经意识到第三方机构在监测方面的作用“客户可以利用经亚投行批准的、具备相关资质且经验丰富的第三方对子项目进行监测”，但是在存在高风险的子项目中，这一条款应成为硬性规定。鉴于国际金融公司在金融中介贷款中出现的问题，这一点尤为重要。

建议：我们建议，亚投行应该对高风险子项目开展尽职调查、监测和监督，并在表述方式上有所强调，以确保高风险子项目使用独立第三方（包括民间社会在内）进行监测。鉴于近期审查国际金融公司的借贷时获得的经验教训，这一点非常重要。

透明度和问责性

乐施会关注到，在对金融中介子项目的信息披露和问责性问题上，缺乏相关信息。根据对国际金融公司投资组合情况进行监管和风险管理时所遇到的挑战，金融中介机构在提高透明度方面仍任重道远，才能确保有效管理其投资组合中的环境和社会风险。受金融中介机构子项目影响的社区，其自身能力也很重要，即当他们权利受到伤害时，是否能采用亚投行的申诉机制来保护自己的权利。

建议：我们建议，亚投行应要求所有金融中介机构客户就所有接受亚投行资助的子项目——或至少是 A 类和 B 类子项目，向公众进行信息披露。公示信息应该至少包含项目名称、项目地点和项目领域。我们也建议，亚投行能确保所有受金融中介子项目影响的社区，均有途径使用亚投行的申诉机制。

5. 国家及公司系统

利益相关方参与客户系统审查

乐施会很高兴看到，第二稿对乐施会就第一稿的反馈意见中提到的，使用国家和公司系统的部分已经做出重要修改，尤其是在审查客户系统时应咨询项目利益相关方意见（第 52 段，13 页）和将审查意见对公众公示（第 57 段，15 页）方面，均值得肯定。

建议：两点新增内容均应保留在终稿中，并进一步明确指出，审查涉及的项目利益相关方应包含民间社会及可能受影响的社区。

获得赔偿

我们很赞同亚投行专门说明了“使用客户系统并不妨碍受影响的利益相关方使用银行的监管机制，或项目层面的申诉机制”（第 53 段，14 页）。无论采用何种系统，只要是亚投行投资的项目，都应该明确规定允许社区在权益受到项目伤害时，采用亚投行的申诉机制，并获得赔偿。

建议：我们建议，亚投行在终稿中保留这一重要新增内容，并明确指出，即使是采用客户系统的项目，也应确保为社区提供使用亚投行申诉机制的途径。

6. 气候变化

乐施会很高兴看到，“环境与社会保障政策框架”能够对巴黎联合国气候变化框架公约第 21 次缔约方大会（COP21）的成果做出回应，特别是对全球气候适应目标的支持，包括增强适应性能力，加强恢复能力及减少因气候变化带来的脆弱性等。我们赞同亚投行帮助客户在气候变化减缓和适应、气候资金、技术转移和能力建设等方面实现“国家自主决定贡献”所提供的协助。为实现国家自主决定贡献和巴黎气候大会成果，应在亚投行所有借贷中进一步加强“环境与社会保障政策框架”中的气候变化评估。

量化温室气体排放

如果认为量化温室气体排放是 COP21/CMP11 协议下由政府主导的行为，而将相关要求从之前的草案中删除，会使亚投行错失良机，因此，这一条款应被重新写入。虽然各国政府均需要汇报所有排放和数据来源，但却不能及时满足各利益相关方在之前具体项目中获益情况的申报要求。例如，受影响社区、投资人和项目实施者在项目规划、实施和监测期间，就无法及时获得由国家提供的执行减缓措施所需的信息。此外，为保持与 COP21/CMP11 协议第二条（c）部分内容“使资金流向与低温室气体排放和气候恢复发展相协调”，量化温室气体将体现出亚投行的资金流向是否能推动这一目标的实现。

建议：作为信息获取、信息公示方面的最佳实践，温室气体的量化应该被重新写入亚投行环境与社会保障政策框架，按照国际最佳实践操作的同时，确保与“国家自主决定贡献”及 COP21/CMP11 协议相关内容一致。

评估地方社区的恢复能力

对社区居民的需求和生计受气候变化的影响评估，应在项目批准之前实施，并设计到项目周期中，既要确保他们的生计不受气候变化的影响，也要保证项目带给他们的收益不受气候变化的影响。对气候变化和项目之间相互影响的评估值得肯定，但仍需进一步深化。

建议：应对受影响社区和生态系统的恢复能力的衡量和保护纳入具体规定，并且不仅局限在项目范围。

替代性方案分析应考虑纳入外部效应

很高兴看到“环境与社会保障政策框架”承诺要设计并执行能最大限度降低温室气体排放的项目，同时也提供低碳使用的替代性机会。不过，它也错误的认为这可能在技术和财务上不可行，并且仅只在支持“国家自主决定贡献”时实施。针对其它外部效应，诸如土地、健康、就业和社会性别方面的成本效益分析应考虑通过对贯穿项目周期的效益进行财务核算来量化，在评估替代性方案和低碳选择时允许通过评估了解在发展效益实现之前的总体情况。

建议：在评估替代性方案，特别是低碳选择时，将所有环境和社会外部效应的全部成本纳入评估内容，考察其在技术和财务方面的可行性。

除对亚投行第二稿中出现的新变化的反馈外，乐施会仍要重申，针对草案第一稿的建议也同样适用于第二稿。

建议：

1. “环境与社会保障政策框架”标准 2 应明确将加强、保障和优先发展脆弱及边缘人群的土地权益，并推动对土地、房屋和自然资源更公平的使用、获得及控制，尤其关注妇女的权益。
2. 亚投行应在“环境与社会保障政策框架”最终完成并通过之前，公布申诉机制的计划，并向公众征询建议。
3. 亚投行应强制要求针对 A 类和 B 类项目进行环境和社会影响评估。提供 A 类和 B 类项目标准和示例，并明确客户系统采取等同于亚投行的“环境与社会保障政策框架”标准的严格程序。
4. 亚投行应确保移民安置行动计划、移民安置计划框架、原住民计划及原住民计划框架必须在项目获得董事会通过之前制定完成。
5. 亚投行应明确用于确定客户系统中等同于亚投行的“环境与社会保障标准” (ESS) 标准的严格程序。有必要对比客户系统和亚投行“环境与社会保障政策” (ESP) 及“环境与

社会保障标准” (ESS) 的要求，而不仅仅比较“环境与社会保障标准(ESS)”及“环境与社会保障政策”(ESP)的目标。

6. 信息公示应有时间限制，确保能在获得董事会通过之前获得相关反馈。针对 A 类项目的环境影响评估、社会影响评估、原住民计划及移民安置行动计划应在提交董事会批准之前 120 天向公共进行公示。

****重要声明：**此为中文翻译版本，内容仅供参考。若内容有分歧，请以英文版本为主。

完