



乐施会
亚洲基础设施投资银行“环境与社会保障政策框架”咨询
乐施会建议

提交日期：2015 年 10 月 5 号

总体意见

乐施会很高兴有机会为“环境与社会保障政策框架”提供建议。我们赞同亚洲基础设施投资银行（亚投行）制定环境与社会标准来指导各项投资。我们同时也对贵行就框架草案征求公众意见表示欢迎。制定环境与社会标准及其公开咨询过程对于确保负责任和成功的投资至关重要。

“环境与社会保障政策框架”草案及其公开咨询过程是正确的一步。乐施会认为，贵行还可以通过进一步整合社会和环境影响的最佳实践和进一步扩大该草案的意见征询范围，来促进过程管理和投资成果。

尽管“环境与社会保障政策框架”草案肯定了社会融合带来的诸多益处（第 7 段），但也仅仅是将环境和社会影响视为降低亚投行操作和声誉风险的手段（第 4 段）。

一直以来，环境与社会保障政策都被投资者视为风险规避手段。但是，越来越多的人开始认识到，良好的环境和社会保障措施是确保投资成功和长期可持续项目产出的关键。乐施会鼓励亚投行在支持长期项目时，着重考虑环境和社会保障政策带来的好处。

具体意见

公开咨询过程

“环境与社会保障政策框架”强调就社会和环境影响进行公开咨询的重要性，这是值得肯定的。而亚投行对该框架草案公开咨询的相关流程，也值得关注。亚投行尝试了一些创新的方式，比如草案征求意见环节采用视频会议等方式，但是，为了确保公开咨询过程的有效性，一些惯例也应该坚持，包括：

- 及时提供公开咨询过程、咨询时间表和格式等信息

- 及时发布所有相关草案文件
- 根据受影响方/利益相关方的主要语言，对相关草案文件进行翻译和处理
- 对公开咨询过程以及所提意见进行透明的、双方认可的方式进行记录和整理

建议 1:

扩大公开咨询范围和形式，增加亚投行管理层与相关利益方的面对面交流，包括政府机构、私营企业、社会组织及原住民代表。将草案翻成本地语言，以便于相关政府部门和社会组织咨询时使用。提供操作流程草案，否则就无法对框架进行恰当的评估。延长“环境与社会保障政策框架”草案收取书面意见的时间，并允许对操作流程草案提出意见。

非自愿移民

由于大型基础设施投资项目可能导致受影响人群迁移或需要对他们提供经济补偿，我们希望“环境与社会保障政策框架”草案将非自愿移民的标准纳入其中。目前，尽管草案使用了积极的语言表述，但仍存在一些可能导致受影响社区陷入贫困的漏洞。

此外，仅能防止社区受伤害的风险管理方式已经不能满足需求，应该在此基础上有所突破，转变为追求发展成果的框架。这需要更多措施支持并提高贫困和边缘人群的土地产权稳定性。土地产权是保障减贫和享有其他权利的重要基础，包括基本生活水平保障、充足的住房权和获得粮食的权利。¹

以下建议尝试解决上述每个关注点，确保草案的保障政策即能提供足够的保护，又能维护其土地产权稳定性。

建议 2:

“环境与社会保障政策框架”草案标准 2 应明确包含旨在加强、保障优先弱势和边缘群体的土地权利，促进更公平的土地、住房及自然资源使用权和控制权，并特别关注妇女的权利。实现此目标的措施包括²：进行土地产权稳定性评估；对项目影响区域内所有土地产权进行参与式的、透明的确认和记录，包括租赁、补贴使用以及获取权；制定相关行

¹ 参看：经济、社会和文化权利委员会，一般意见 4（1991）和 12（1999）；以及“有权使用土地和获得粮食的权利”（“Access to Land and the Right to Food”），第 65 届联合国大会，大会报告起草人有关粮食权利的报告 (A/65/281), 2010 年 10 月 21 日。

² 要想获得完整的用于确保受影响群体更强有力的土地产权稳定性的探索措施，可参考：Inclusive Development Internal and Oxfam, A Proposal for New World Bank Safeguards on Tenure of Land, Housing and Natural Resources April 2013, http://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2013/04/World-Bank-Tenure-Safeguards-Submission_FINAL.pdf

动计划，对现有居住权形式提供法律保障，并且将每个受影响个人、家庭或社区的土地产权获得法律确认作为保障政策目标实现的必要条件。提供土地产权法律保障的方式应尽可能地建立在受影响人群熟悉的、符合当地法律法规以及具有法律效力的产权制度上。无论婚姻、民事和社会状况，都应保障妇女的土地产权，实现土地制度无差别待遇和性别平等。

“环境与社会保障政策框架”草案标准2中的漏洞

现有的“环境与社会保障政策框架”草案标准2严格地限制了造成经济补偿或物理迁移的原因，包括：1) 非自愿性征地；或2) 对土地使用权或法律指定公园和受保护地区使用权的非自愿性限制。这种限制将使数百万人无法保障他们的生计在迁移之后能够得到提高或至少恢复之前的生计水平，容易陷入贫困。例如，那些因建造水坝而不得不迁移的下游地区人群，如渔民，就无法在现有“环境与社会保障政策框架”草案标准2的条款下获得应有的保障。受影响人群的迁移经历不应差别对待，在“环境与社会保障政策框架”草案标准2下制定的相关保障措施应确保恢复他们的生计和生活标准。另外，标准2下有关移民安置的规定缺乏可持续的发展目标，也没有依照目前最佳实践案例提及利益共享。

建议 3:

将“环境与社会保障政策框架”草案标准 2 的应用扩大到所有因银行资助项目而进行经济补偿或迁移的人群；并在标准 2 下纳入明确的利益共享和可持续发展目标。

申诉机制

“环境与社会保障政策框架”草案目前没有提供足够的申诉机制信息。进一步明确申诉机制和征求公众意见至关重要，它能使亚投行各项投资从操作伊始，就能确保受影响社区有机会申诉，既保证解决问题，也能支持系统地总结经验和教训。

建议 4:

在“环境与社会保障政策框架”草案最终定稿和通过之前，公布申诉机制并公开征求公众意见。

粮食安全

亚投行对推动社会发展的承诺值得肯定。乐施会尤其赞同贵行将“社会融合”解读为“赋权所有公民以符合当地情况的方式，参与相关发展进程，并从中受益”。为了确保基

基础设施建设项目不会造成社会排斥，考虑项目对周边地区居民生计的影响非常重要。尤其是在当今全球化背景下，必须确保基础设施项目不会在无意中影响粮食安全。家庭和个体层面的粮食安全是社会发展的必要前提之一，因为在这个层面上人们会经历社会排斥或者不平等。

建议 5:

在“环境与社会保障政策框架”中增加相关规定，筛除会对粮食安全产生不利影响的项目。

原住民

“环境与社会保障政策框架”草案有关原住民的规定不够明确。第 47 段说“如果亚投行不能够确定‘自由、事前和知情同意’原则得到执行，就不会继续开展项目中与原住民相关的事宜。在此情形下，亚投行要求客户确保项目不会对相关原住民产生不利影响。”这最后一句话意味着有关项目就算没有得到原住民的“自由、事前和知情同意”，也可以先行开展。这违背了利用保障政策保护原住民权利的目的。而且，“环境与社会保障政策框架”草案错误地提出“关于自由、事前和知情同意原则，并无一个普遍认可的的定义”。事实上，“自由、事前和知情同意”原则是记录在《联合国原住民权利宣言》中的。“环境与社会保障政策框架”草案给该原则自行创建一个新定义，这违背遵守国际法律的承诺。

建议 6:

承认由《联合国原住民权利宣言》提出的“自由、事前和知情同意”原则。在“环境与社会保障政策框架”最终定稿前，有必要与原住民代表就该原则及原住民相关要求进行咨询。

环境分类

“环境与社会保障政策框架”草案只要求对 A 类项目进行强制性环境与社会影响评估（ESIA），并允许 B 类项目以具体问题具体分析的方式进行环境与社会影响评估。此外，框架还允许 A 类项目执行 ESIA 的“类似标准”。这种不明确的表述方法，可能导致环境与社会影响无法缓解。“环境与社会保障政策框架”用词不应含混不清，而应提供明确要求。按照最佳操作方法，建议亚投行对 B 类项目保持强制性环境与社会影响评估（ESIA）。

建议 7:

将 A 类项目执行 ESIA 的“类似标准”的规定删除，规定 A 类项目和 B 类项目都必须采用强制性环境与社会影响评估（ESIA），对 A 类项目和 B 类项目提供的具体标准给出范例。

金融中介机构

通过金融中介借贷可以更好解决发展融资问题；但是，第三方的参与，会造成有效执行环境与社会保障措施更加困难，特别是高风险项目或行业。乐施会整理记录了国际金融公司存在的此类问题，并促成多项改革³。亚投行提出的针对金融机构客户的尽职调查将会只停留在客户和资产层面。乐施会针对金融机构借贷方面的研究表明，必须对客户的高风险子项目开展尽职调查，这能确保及时发现和控制风险。

建议 8:

承诺对由第三方资金支持的高风险子项目，做到尽职调查、监测和监管。此外，“环境与社会保障政策框架”应明确规定亚投行的社会与环境政策适用于通过金融中介机构资助的子项目。

国家系统

乐施会支持利用国家系统作为有效援助的基础，推广最佳实践案例，帮助借贷方完善自身的规章制度，使发展成果最大化。同时，我们也欢迎加强私营领域环境和社会保障制度的做法。

尽管如此，我们仍对确定公共领域或私营领域的客户何时能够部分或全部应用自己的系统标准表示担忧。框架在评估制度上确实有一些积极规定，包括不仅要看政策规定，还要调查具体的执行操作等，但在界定如何评估相关政策、“执行操作、能力及义务”方面，用语却不够具体明确。同时，是否使用亚投行的“环境与社会保障政策框架”草案标准作为评估客户相关系统的基准也没有明确。在没有建立明确的评估标准的情况下，亚投行面临着做出任意、前后不一致、甚至是有潜在危害决定的风险。

³ 参见乐施会（2015）“他人的痛苦：国际金融公司通过金融中介借贷的人力代价”
<https://www.oxfam.org/en/research/suffering-others>

此外，全部或部分使用客户系统的项目所要求的监管机制和责任机制中，几乎没有亚投行和客户责任方面的信息。强有力的尽职调查和问责是确保环境与社会保障成果的关键。在使用私营部门客户系统时，更尤为重要。

建议 9:

制定强有力的规定来确定客户系统与亚投行“环境与社会保障政策框架”草案标准相当。客户的系统和亚投行的“环境与社会保障政策框架”草案标准各项要求的比较非常关键，且不仅仅是比较“所期望的环境与社会产出”（也不仅仅是框架草案标准的目标）。此外，在审查客户的系统时，亚投行应向包括公民社会在内的各利益相关方广泛征求意见。

“环境与社会保障政策框架”必须明确亚投行和客户在监管部分或全部采用客户系统时各自的责任。在监管使用客户系统的项目时，尤其是那些采用公司客户系统的项目，亚投行还应寻求第三方（包括民间团体组织）的核查。

不管采用什么系统，项目使用的都是亚投行的资金。所以，应明确规定，允许那些因为亚投行资助的项目而受到损害的社区通过亚投行的申诉机制寻求解决或赔偿。

分阶段的方法

“环境与社会保障政策框架”规定审批项目时要提交所有环境和社会相关文件。但是该框架又规定（第 37 段和第 58 段）移民安置行动计划和其它重要的环境与社会影响评估要求，如对原住民的影响计划可在董事会审核通过之后再制定。由于亚投行要投资的是可能对环境与社会产生重大负面影响的大型基础设施项目，有必要在投资审核通过之前进行充分的尽职调查。如果“环境与社会保障政策框架”中缺失这项规定，将意味着亚投行的董事会考虑投资项目时并不完全清楚项目可能造成的迁移影响，及缓解影响所需的成本。这两点均必须纳入项目的经济分析以确定项目的可行性。

建议 10:

确保移民安置行动计划、移民安置计划框架、原住民计划和原住民计划框架在项目提交董事会审核之前就备齐。

尽职调查和人员配置

“环境与社会保障政策框架”草案明确规定了亚投行的职责：1) 筛选环境与社会类别；2) 在相关项目操作中执行尽职调查；3) 审核客户应提供的社会与环境文件；4) 确定项目操作的可行性；5) 监测和监管客户是否遵守环境与社会标准（第 52 段）。同时，框架草案严重依赖客户，而将亚投行的责任设想为提供专家建议和融资专业顾问。为了确保亚投行能够履行其概述之职责，亚投行有必要配置环境和社会保障方面的专家作为其员工，而不能仅依靠顾问。其它多边和双边机构已认识到对此类专业人才的需求，并采取相应行动来确保障政策的执行。

建议 11:

在“环境与社会保障政策框架”中承诺，聘请专职环境社会保障专家来承担重要岗位，如首席合规官员，并提供相关预算以及资源计划。

信息公示

及时公布信息，尤其是那些会造成重大社会和环境影响的投资项目的相关信息，在信息充足的情况下做出决策非常关键⁴。目前，框架草案中重要文件发布时间的安排比较模糊，如移民安置行动计划终稿等重要信息将会在“收到之时”公布，原住民计划将会“及时”公布。

在考虑采用客户系统时，亚投行还应该将此过程中相关的文件资料及时公示。

建议 12:

信息公示必须有时限，确保能够在董事会审批之前发布。A 类项目相关的环境影响评估，社会影响评估，原住民计划和移民安置行动计划等文件应该在董事会批准前 120 天进行公示。对于那些采用国家系统或公司系统的项目，亚投行必须在审核/评估客户的系统的过程中将主要调查结果进行公示。

****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

⁴世界银行在介绍其信息公开政策中讲到：“信息的分享对于可持续发展至关重要。它能刺激公众辩论，拓宽对相关发展问题的理解，加强发展过程中的透明度和可信度。它同时还能够增强公众对提高发展中国家人民生活水平所作的努力的支持，促进发展过程中各利益相关方之间的合作，提高援助项目的成效。”