

对亚投行环境与社会保障框架回顾的建议由以下公民社会组织联合提交：VedvarendeEnergi (丹麦), Les Amis de la Terre (法国), Verein für sozial-ökologischen Wandel (德国), Infrastructure Monitoring Coalition (印度尼西亚), Green Alternative (格鲁吉亚), Crude Accountability, Bankwatch Romania。该建议也得到绿音环境 (中国) 的支持。

对亚投行环境与社会保障框架回顾的建议—第一阶段

2020年3月20日

提交机构

VedvarendeEnergi (丹麦), Les Amis de la Terre (法国), Verein für sozial-ökologischen Wandel (德国), The Infrastructure Monitoring Coalition (印度尼西亚), Green Alternative (格鲁吉亚), Crude Accountability (中亚和美国), and Bankwatch Romania (格鲁吉亚)

简介

在我们看来，为了确保亚投行环境与社会保障框架（以下简称“保障框架”）回顾的有效性，在执行过程中必须考虑三个关键要素：1) 外部利益相关方有机会就职责范围或文本文件提出建议；2) 为了确保回顾的公正、客观、专业以及对亚投行的深入了解，亚投行应任命一名合格的外部顾问执行此次回顾；3) 外部利益相关方（包括公众，尤其是受项目影响的人和社区）在回顾过程中提供意见的机会。

尽管我们一再要求亚投行向公众披露保障框架回顾的职责范围或文本文件，但亚投行始终未披露，公民社会组织也无法就“任命合格的外部顾问执行回顾”一事提供意见，**因此，提交本报告的组织重申，所谓的保障框架回顾的第一阶段实际上并没有考虑和采用公众磋商的总体框架。**

与受项目影响的人和社区进行磋商并确保他们的参与是保障框架设计和实施的一个重要组成部分，为此，请详细说明如何让广大公众参与到改善亚投行融资项目的设计和实施过程中来。

在这一过程中，对受项目影响的人和社区权利的考虑直接被忽视了，我们对此表示非常担忧。例如，在第一阶段的磋商中，亚投行决定不会在亚洲及其项目所在国采用当地人可理解的

和文化上可接受的语言进行磋商。此外，自 2016 年 2 月亚投行保障框架生效以来，亚投行的许多融资项目（包括单独融资和联合融资项目）都被发现存在违反环境和社会合规要求的行为，并造成持续的环境和社会损害。

因此，在 1) 缺少明确的方法和 2) 未向公众披露自 2016 年保障框架生效以来的执行评估和评价，这些都让人担心此次回顾是否能达到预期的结果。**特别是，亚投行如何能够更好地解决各个政策文件之间的规定不一致的问题，并改善保障框架在项目层面的执行，这应该是所有保障政策回顾的核心。**

此次提交的重点议题如下：

- **项目受理（审批）**
- **使用国家/客户/借款方系统**
- **非自愿移民**
- **项目实施和质量控制**
- **金融中介项目**
- **信息披露**
- **安保人员的使用以及自由事前知情同意权**

1. 项目受理

此次回顾应评估项目在获得董事会/银行批准之前的尽职调查文件的质量，并根据亚投行保障框架内部评估标准逐条评估获批项目的尽职调查文件，此外，亚投行也应采用亚开行和其它国际金融机构的通行做法，在董事会/银行批准之前向公众披露客户准备的项目文件。为了评估项目尽职调查文件的质量，亚投行应该在此次回顾中要求在项目受理时评估借款国的法律要求和制度能力。

在对一般项目的筹备和评审过程中，亚开行承担了尽职调查的责任，以确认借款国法律框架和亚开行的保障框架要求之间的差距，评估执行机构在编制社会和环境计划、起草贷款合约以及制定有针对性的能力建设措施方面的执行能力¹。此类评估有助于识别客户/借款人编制的项目文件可能存在的缺陷，并根据保障框架的要求采取缓解措施。

¹ 此类评估通常都局限于项目层面，而国家保障体系的系统和全面的分析通常比较缺乏。

高质量的项目审批是降低伤害以及环境和社会负面影响的关键，如果上游的审批没有做到位，不仅会使基础设施投资对环境和社区造成伤害，也会在实现银行设定的服务目标时带来腐败和债务风险。

亚投行项目准备过程存在两个明显的缺陷，这也表明亚投行需要改进项目受理（审批）过程，并在董事会/银行批准之前，根据保障框架的要求逐条对项目文件进行评估。

○ 社会议题

在此次回顾中，亟需评估对受影响的“困难群体和弱势群体”（如妇女、残疾人、儿童）的应对措施是否充分。基于性别差异的移民安置行动计划和生计恢复数据在项目批准之前都未公布，印尼的项目以及其它项目都反映出该问题。

对预期服务和其它基础设施承受能力的分析做出评估，包括生计恢复和移民安置行动计划，以确保移民的生计不低于移民前的水平（这也是保障框架所要求的），作为基础设施建设过程中土地征用和必要的非自愿移民的补偿。在北京燃气项目以及斯里兰卡和印度尼西亚的“城市改善”和城市贫民窟升级改在项目中都存在这个问题。

○ 项目分类：

《环境与社会政策指引》（2019年3月）详细说明了负责政策和策略的副行长如何审批E类和S类项目，并提出使用国家/公司系统的意见及所需的环境和社会文件。然而，保障框架没有回应以下几个方面的问题：1) 根据保障框架第58段的要求，启用国家或公司系统时的信息披露问题，2) 是否会在项目评审之前（按照保障框架第58段的要求）披露对国家法律体系以及客户绩效的审查结果。更多讨论会在“信息披露”部分进行论述。**更重要的是，当项目设计发生变更，或者由于项目实施导致了恶劣的环境和社会影响而需要变更项目类别时，保障框架没有对此需求做出回应。**

2. 客户/公司系统的使用（H. 使用国家和公司系统）

我们应该认识到，国际金融机构的资金通常都被用在大型项目中，而项目所谓的“配套设施”和“配套项目”所造成的严重的环境和社会影响在很多情况下都被忽视了，因此，对当地社区来讲，相比于“没有项目开发”的情况，这些项目可能会给他们带来更大的环境和社会风险。保障政策（比如亚投行的保障框架）的设计就是为了确保国际金融机构按照某些国际上认可的环境与社会保护标准实施项目，即使项目所在国的法律中并没有这些保护措施。

亚投行的项目文件（应该包括全面的环境与社会影响评价及管理计划）没有定期评估项目所在国的影响以及减缓措施。比如，有些项目所在国的法律没有规定必须与项目受影响的人和社区进行磋商，有些项目所在国拒绝对没有土地所有权或产权的人提供补偿，从而在没有磋商和充分的补偿以及生计恢复计划的情况下导致了暴力驱逐和非自愿移民。

然而，亚投行的保障框架仅要求对客户的“实践、能力和承诺”进行模糊的“审查”（具体审查内容未披露），从而“以一种与环境与社会标准大体一致的方式”实现“预期的环境与社会效果”。同时，亚投行要求客户评估、审查并披露项目文件，但它忽略的一点是，根据保障框架的要求，亚投行需要评估客户尽职调查评估的等效性²。

➤ **环境与社会保障框架的回顾应包含具体的评估方法，确保借款方系统满足保障框架的要求，并明确规定只有客户/借款方/公司系统经过评估和批准方可使用。**

亚投行的保障框架有差不多五段来描述客户系统的使用，包括范围、尽职调查的要求，不仅针对国家系统，也包含公司系统，后者在亚开行是没有完全授权使用的。

亚开行的《保障政策声明》也用了五段来详细评估国家系统的使用，仅评估使用国家系统（没有公司系统），它要求审查公众磋商和评估的等效性（就弥补差距的措施“寻求共识”），并禁止在“特别复杂和敏感的项目”中使用客户系统。《保障政策声明》指出“亚开行将负责评估和决定国家保障系统的有效性以及借款方实施项目的实践和能力的可靠性³。

世界银行（OP 4.00, Table A1）有一份六页纸的强制性核查清单，罗列了评估借款方系统的尽职调查要求。

亚开行的保障框架也有与世行类似的规定，包含了评估方法的具体要求，以确保借款方系统满足亚开行保障框架的要求，并明确规定只有通过评估的国家保障系统才可以使用。亚开行还表示，如果借款方在项目实施过程中未执行行动计划的话，法律协议将允许亚开行终止使用国家保障系统转而采用本行的保障框架系统，作为弥补差距的措施之一。亚开行还指出，使用国家保障系统不会免除亚开行在董事会批准项目前对保障措施进行审查的责任。此外，亚开行还声称，如果国家保障体系发生变更，且与借款方和亚开行签署的法律协议不一致的话，“亚开行的合同补救措施将会生效。”

² 在亚投行环境与社会保障框架草案的背景下对亚开行保障政策所做的说明，Dr. Stephanie Fried, Ulu基金会（2015年11月）。

³ 同上。

3. 非自愿移民和土地征用

在印尼大型基础设施项目融资和实施的早期阶段，**亚投行的副行长 Joachim von Amsberg 声称，银行在评估对印尼的基础设施融资时，将更加认真地考虑土地征迁问题，而且土地征用对大多数基础设施项目而言都是“非常具有挑战性和争议性的议题”⁴。**

亚投行运营四年来，民间社会组织和受项目影响的社区目睹并记录了土地征用所导致的暴力和非法驱逐、非自愿移民和被迫丧失生计的情况，这种情况在单独融资和联合融资的项目中都存在。

针对几个项目的研究和发现表明⁵，亚投行保障框架的执行和预期存在很大的差距，亚投行需要在项目审批和项目实施的监督过程中识别这种差距。**亚投行于 2019 年 7 月发布的项目实施监测报告指出，“拟议子项目是否符合环境与社会管理框架仍有待验证”，但在非自愿移民和土地征用方面，亚投行没有提供任何数据（包括改造的贫民区面积（公顷）（“Slum Area Alleviated (Ha)”）--空白），银行的文件和独立调查证实，当年有几个项目所在地都发生了土地征用所导致的暴力驱逐事件。**移民安置行动计划（保障框架要求基于性别差异制定计划）和所谓的土地调查在项目获得董事会/银行批准之前都没有对外公布，而这些都是实物及附属经济恢复的关键。

亚投行的保障框架要求对资源攫取或土地使用限制等后果进行补偿。当项目活动影响到人们的经济收入时，银行应“制定和实施计划，以恢复受影响人的生计至**项目实施前的水平，或者更好**”⁶。然而，有一个项目文件⁷中的环境与社会管理框架（ESMF）称仅对当季的庄稼和作物的损失进行赔偿，这是不符合保障框架要求的。

- 保障框架回顾必须包含明确的规定，要求在进行社会经济影响评估或项目成本收益分析时将社区的影响考虑在内，对于项目规划区内拥有或使用该区域或居住于此的所有受影响的人按照性别差异进行评估并制定生计恢复计划，且对外披露。项目区域应根据保

⁴ <https://www.urbangateway.org/news/aiib-highlight-land-issues-loans-assessment>（2020年3月2日评估）。

⁵ 印尼：国家贫民窟升级改造项目和Mandalika 旅游项目（野外调研和报告由印尼基础设施联盟组织完成，2018-2020）。

⁶ 环境与社会标准1：环境与社会影响管理，第36段，关于财产和资源丧失或土地使用限制。

⁷ 印尼：Mandalika旅游项目。

障框架定义的“项目影响区域”⁸划定，包括以农业种植、畜牧业为生的人以及商人，按照保障框架的要求，至少要恢复他们的生计至项目实施前的水平或者更高。这些评估应当在项目获得董事会/银行批准之前对外披露。

亚投行的保障框架对非自愿移民做了如下定义：“由于(a)土地被征用，或(b)被限制使用或进入依法设立的公园和保护区内的土地而导致的位置迁移（搬迁、丧失居住地或栖身地）以及经济转型（失去土地、财产、获得财产的机会、收入来源，或谋生手段）。不论此类损失和非自愿限制是全部或部分、永久或暂时的，都适用此条款（环境与社会标准 2 和 3）。

作为尽职调查的一部分，亚投行需审查客户的环境与社会评估和文件，以确定 a) 所有主要的潜在社会和环境风险和影响均已被确认；b) 项目设计和环境与社会管理计划（第 17 段）中已经包含了避免、减少、缓解不利影响的有效措施，或相应的弥补或补偿措施。

➤ 土地征用作为基础设施项目不可避免的环节往往是冲突最高和风险最大的，也已经被证明这会导致受影响社区的生活比项目实施前更糟，此次回顾应保留保障框架关于非自愿移民的要求，并核查评估在项目获得董事会/银行批准之前客户按照保障框架要求所做的评估以及银行自身的评估。

4. 项目实施和质量控制

亚投行网站上披露的针对主权担保贷款的“项目实施监督报告”并没有持续地按照保障框架的要求报告“环境与社会合规性”，尽管报告指出需要整合某些行动计划以弥补环境与社会影响。这一点非常令人担忧，因为亚投行在亚洲地区许多行业的项目都造成了非自愿移民和土地征用，使最脆弱的社区无家可归，并因此变得更贫穷。

此次回顾应评估银行对单独融资项目和联合融资项目的监管质量。参考以下指导性问题⁹：

- 项目监督的频率和强度是否足以确保保障框架的执行？

⁸ “项目影响区域只是可能受项目影响的区域，包括所有的附属区域，如输电通道、管道、运河、隧道、转移与通路、取弃土区、施工工地以及项目造成的计划外开发（比如自然沉降、沿通路的伐木和农业转移）。比如影响区可能包括（a）项目所在区域内的水域；（b）所有受影响的河口及海岸带；（c）移民安置或补偿区所需的场外区域；（d）气域（比如，如烟雾或灰尘等空气污染可能进入或离开影响区域）；（e）人类、野生动物或鱼类的迁徙路线，尤其是涉及到公共卫生、经济活动或环境保护有关的迁徙路线；以及（f）用于生计活动的区域（打猎、捕鱼、放牧、采集、农业等）或者宗教或庆典场所。

⁹ 环境与社会保障框架回顾记录，Elizabeth Summer（银行信息中心）and Wawa Wang（Verein für sozial-ökologischen Wandel），2019年1月。

- 环境与社会专员实地考察的力度是否足以支持客户执行保障框架？
- 在制作和发布定期的项目监督报告方面有哪些挑战以及如何应对？（如亚开行2014保障框架实施回顾中发现，顾问和客户的报告质量低下导致在公开披露报告之前需要工作人员投入大量的时间来改进报告，从而导致信息披露的推迟）。
- **亚投行保障框架回顾应包含对高风险项目在项目批准之前以及项目实施阶段的“环境与社会管理系统的充分性和使用情况”的评估。**

很关键的一点是要增强能力和人力资源：此次回顾应当评估加强银行和客户能力的可能性，以满足保障框架要求和增强可持续发展的愿景。参考以下指导性问题的¹⁰：

- 员工和客户如何识别和确认最佳实践，以确保环境与社会保障框架执行的一致性和有效性？是否有必要对员工和客户执行保障框架做更多的指导？
- 如何开展客户能力建设，以确保保障框架执行的一致性和有效性？
- 亚投行内部是否有充足的人力资源来执行保障框架必需的尽职调查和监督？是否需要更多地培训和资源文档？

5. 金融中介机构

金融中介机构（FI）基本上承担着公共金融机构的角色，并延伸了机构的功能，但金融中介机构的项目通常没有完全采纳保障政策和信息披露的要求。目前，亚投行的保障框架没有要求银行必须要公开披露其所有业务组合公司或子项目的名称、地点和其它关键信息。这一要求的缺失存在严重的法律漏洞，导致受影响的人和社区无法获得信息和补救措施，无法获知 1) 金融中介资金的来源，2) 项目适用的保障要求，并且无法利用项目层面的申诉机制以及亚投行的问责机制。

- **对于金融中介类项目，此次回顾应明确子项目的信息披露要求，具体请参考下节“信息披露”中关于 A 类项目的子项目信息披露时限（120 天）的要求。**

到目前为止，亚投行尚未就其如何审批金融中介机构的潜在投资披露任何评估内容，也未披露金融中介类项目和子项目的具体细节。亚投行委托金融中介机构“决定银行资金的使用，包括银行融资的子项目的选择、评估、批准和监督”。相比之下，亚开行则会协助金融中介机构审批所有具有潜在重大环境和社会影响的子项目，必须审查尽职调查信息并决定是否需要客

¹⁰ 同上。

户提供额外信息。借款方必须在子项目获批前向亚开行提交环境影响评估、移民计划以及原住民计划以获得管理层的审批。亚开行的标准保障措施仍适用，例如，要求具有重大影响的项目必须进行 120 天的公示。

15.所有获得亚开行融资的金融中介子项目，无论是通过信贷限额、其他贷款、股权融资、担保或其他融资方式，如可能对环境和社会产生重大影响，**金融中介必须保证这些子项目能满足亚开行的保障政策要求 1-3 条的规定，包括信息披露和磋商。**亚开行也可以根据金融中介的业务组合和项目所在国的保障体系，对金融中介的活动作出额外规定。亚开行会依据其环境和社会管理体系监测金融中介的绩效。在这种情况下，金融中介机构必须在尽职调查阶段尽早向亚开行汇报子项目的情况。亚开行将协助金融中介机构对子项目做出审批。亚开行也会审核金融中介机构提交的尽职调查信息，并决定是否需要额外信息，协助确定适用的减缓措施，并明确在何种条件下子项目才可能被受理。对这类子项目，借款方/客户必须要在项目获批之前向亚开行提交环评报告、移民计划和/或原住民计划以获得管理层的审批。亚开行也可以根据金融中介的业务组合和项目所在国的保障体系，对金融中介的活动作出额外规定。亚开行会依据其环境和社会管理体系监测金融中介的绩效¹¹。

亚开行针对 A 类项目的金融中介类子项目有 120 天公示期的要求¹²：

“所有获得亚开行融资的金融中介子项目，不论是通过信贷限额 其他贷款 股权融资 担保或其他融资方式，都可能由于其对环境 非自愿移民或者原住民的影响而被划入 A 类项目，环境与社管理系统规定这类子项目在满足国家法律法规的基础上，还要满足亚开行的保障政策要求 1-3 条的规定。在这类子项目中，项目组要求金融中介机构在尽职调查早期阶段向亚开行汇报项目情况。运营部门将协助金融中介机构对项目进行审批。亚开行(i) 审核金融中介机构提交的环境与社会信息，(ii) 确定是否需要额外信息，(iii)协助确定适用的减缓措施，(iv) 明确项目被受理的具体条件。对于这类子项目，在批准前，亚开行负责审批环评报告、移民计划和/或原住民计划，项目组确保对外发布

¹¹ 同上，附录4，第15段，第68页。

¹² 亚开行A类项目的金融中介类子项目的环境与移民计划文件以及保障文件如下：

<http://www.adb.org/Projects/summaries.asp?query=&browse=1&ctry=ALL&type=5&year=ALL>

以下文件：**(i)子项目批准前，环评报告草案至少公示 120 天，(ii)子项目批准前，移民计划草案和原住民草案进行公示”¹³。**

6. 信息披露¹⁴

银行的透明度和公开获取信息的标准非常重要。这是银行向董事会和公众负责的基础。按时限要求向公众披露环境与社会评估草案和移民计划对于公众磋商、获得受影响社区的反馈降低第三方的项目风险、重新设计方案或者寻求替代方案等都是必不可少的。详细披露项目信息对于防止大型基础设施投资变成腐败的温床并造成堆积如山的债务方面是至关重要的，或者即使没有任何作用或目的，详细披露项目信息也同样重要。

我们再次强调之前的担忧，即亚投行目前的政策表述（环境与社会保障框架、信息披露政策、主权担保和非主权担保融资项目指引）与项目信息披露的做法不一致。对保障框架的回顾而言，明确银行对这些规定的执行标准是很关键的。

对于某些类型的信息不对外公开是合理和普遍的做法，比如人事信息和机密信息等。然而，对于**项目地点**（通常表述为“子项目”或“项目点”）和**项目详细信息（包括直接和间接的环境和社会影响）**不属于这类信息。因此，亚投行没有理由对这类信息保密。然而，到目前为止，亚投行在很多项目中都没有披露具体的项目位置和项目地点，包括但不限于：区域基础设施开发基金（印尼）、国家投资和基础设施基金（NIIF）、北京煤改气项目（中国）、国家贫民窟升级改造项目（印尼）。

亚投行对于信息公开获取方法的表述分散在两个主要的政策文件中，但都没有提供明确的规则：

1) 2016 年制定的**环境与社会保障框架**有两个段落对信息披露做了表述。第 57 段和 58 段分别对亚投行和客户在信息披露方面的职责做了要求。虽然这种表述没有问题，但也没有对文件的公开披露设置时限要求，而只要求“及时”发布相关文件。根据 2016 年通过的**环境与社会保障框架**的规定，对于主权担保贷款来讲，相关信息应该在审批之前披露，而对于私营部门贷款，应该在**审批期间尽早发布信息**¹⁵。

¹³ 参见，“对金融中介以及相应的子项目来讲至少有四个披露要求”，Ulu基金会和NGO论坛，2010年7月8日以及国际金融公司可持续政策与绩效标准修订草案：针对金融中介的意见”，银行信息中心，CIEL，Ulu基金会，2010年6月17日。

¹⁴ Korinna Horta和Wawa Wang对亚投行信息披露政策的分析(www.vsow.eu)，2019年12月。

¹⁵ 亚投行环境与社会保障框架，第57段和58段，2016年2月。

然而，在 2019 年 2 月时，亚投行私下对这两段做了一些技术性的调整，使这些模糊的规定进一步弱化了¹⁶。这一调整引导客户：“信息‘一旦可用’，应尽快向公众披露”。这又进一步弱化了之前规定：即审批之前公开信息（公共部门贷款）或项目审批阶段尽早公布（私营部门）。

此外，该技术性调整允许银行管理层以商业敏感或可能影响公司的财务和资产价值为由无限期推迟信息披露。

2) 2018 年 12 月制定的信息披露政策同样也起不到促进信息披露的作用。该政策同样使用了许多正确的流行词汇，并强调了它的意图：即提供最大程度的公开和透明。但信息披露政策采用的是“原则为基础”而非“列表为基础的”披露方式。这意味着该政策强调总体原则，并列出了总体原则不适用的例外情况。该政策也没有包含需要披露的文件的详细列表以及披露时限。

7. 安保人员的使用以及披露安全管理计划和原住民自由事先知情磋商情况

保障框架要求“在没有恐吓或胁迫的情况下”与社区和原住民进行有意义的磋商。**不像其他国际金融机构对自由事先知情同意有明确的规定，亚投行忽略了“同意”的必要性。亚投行保障框架的自由事先知情的磋商降低了国际通行的“自由事先知情同意”的标准，需要被修正。**

保障框架还需要特别关注“弱势群体、无土地者以及没有合法土地所有权的土地使用者”的需求，确保他们能够参与磋商¹⁷，然而没有原住民的“同意”权，就无法实现这一目标。

在使用安保人员方面，保障框架要求“**评估安保安排对项目点内外人员造成的风险，并对项目安保人员进行监督**”。要求客户向公众“**披露安保设施安排**”¹⁸。2018 年和 2019 年，独立的公民社会组织在监督亚投行的项目过程中发现并记录了项目影响区域内的暴力驱逐以及过度使用安保力量，并把这些问题反馈给了亚投行。然而，迄今为止，亚投行管理层仍旧没有披露数据或方法来证明其资助的项目没有过度使用安保力量，只简单发布了一份宽泛的声明。

¹⁶ https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/Final-ESF-Mar-14-2019-Final-P.pdf

¹⁷ 环境与社会标准2（非自愿移民）与环境与社会标准3（原住民）。

¹⁸ 环境与社会保障框架第43段。