

The views expressed in this presentation are the views of the author/s and do not necessarily reflect the views or policies of the Asian Development Bank, or its Board of Governors, or the governments they represent. ADB does not guarantee the accuracy of the data included in this presentation and accepts no responsibility for any consequence of their use. The countries listed in this presentation do not imply any view on ADB's part as to sovereignty or independent status or necessarily conform to ADB's terminology.

亚行保障政策审议和更新：原住民保障

区域磋商

2021年11月22日-24日



SAFEGUARD
POLICY REVIEW
AND UPDATE

ADB



保障政策审议和更新第二阶段磋商旨在为利益相关方提供机会，使其以最有意义和最安全的方式表达自己对亚行环境和社会保障政策的看法与意见。

亚行鼓励所有利益相关方在磋商会议期间阐明与项目相关的投入和关切，每次磋商活动期间将对这些意见和问题予以记录和存档，以便亚行回顾、考虑，并视情况作出回应。亚行已印发了关于专题领域的背景材料，供与会者在筹备对话时参考。

我们欢迎对各类项目做出反馈，所收到的反馈不会导致任何报复、滥用或任何形式的歧视。包含反馈总结的书面会议文件将首先在与会利益相关方中公开传阅，然后再向公众披露，目的是为了确保利益相关方认为安全合宜，以及事项记录的准确性和透明度。

如您对磋商过程中保密性、潜在风险、滥用或任何形式歧视存在问题或担忧，请通过邮件发送至保障政策审议和更新秘书处（safeguardsupdate@adb.org）。

温馨提示



保障政策审议和更新



- ✓ 尽可能从安静的、免受干扰的场所加入会议
- ✓ 确保音频和视频正常工作
- ✓ 不发言时请将麦克风调至静音
- ✓ 使用Zoom功能模拟举手发表观点或提问
- ✓ 尊重其他参会者
- ✓ 按照商定的议程进行，注意时间



议程



保障政策审议和
更新



1. **开场**（5分钟）
阿齐姆·曼日（Azim Manji），会议主持人和利益相关方参与小组负责人
2. **第1环节：欢迎辞及亚行《保障政策声明》（2009年）概述**（10分钟）
布鲁斯·邓恩（Bruce Dunn），可持续发展和气候变化局保障处处长
3. **第2环节：亚行原住民保障政策概述**
 - **第一部分：亚行原住民保障政策概述**（10分钟）
图尔西·比斯特（Tulsi Bisht），高级社会发展专家
 - **第二部分：分析性研究总结**（15分钟）
山姆·约翰斯顿（Sam Johnston），亚行顾问
4. **第3环节：主持讨论**（75分钟）
由杰尔森·加西亚（Jelson Garcia）主持，高级利益相关方参与专家
5. **磋商活动效果线上测评**（5分钟）
6. **总结**（5分钟）
布鲁斯·邓恩（Bruce Dunn）

第1环节： 欢迎辞及亚行《保障政策声明》（2009年）概述

布鲁斯·邓恩（Bruce Dunn），保障处处长



SAFEGUARD
POLICY REVIEW
AND UPDATE

ADB

亚行《保障政策声明》（2009年）：概述

三大政策目标：

1 尽可能避免项目对环境和受影响人群产生不利影响；

2 如果不可避免，则尽量减轻或缓解项目对环境和受影响人群的不利影响，和/或给予补偿；

3 帮助借款人/客户加强自有的保障制度，提升环境和社会风险管理能力。

范围和架构

- **2009年7月批准**，2010年3月生效，11年的实施经验
- **范围：**三大政策领域：环境（ENV）、非自愿移民（IR）和原住民（IP）
- **架构：**
 - 一份综合性保障政策声明。三套政策原则。
 - 三个政策领域对借款人的要求（附件1-3）
 - 对不同融资模式的要求，如行业贷款、紧急援助、政策导向型贷款、金融中介机构、公司融资等。未涵盖结果导向型贷款（附录4）
 - 禁止投资活动清单（附录5）
 - 加强和利用国别保障体系（附录6）

亚行保障政策更新

缘由和方法

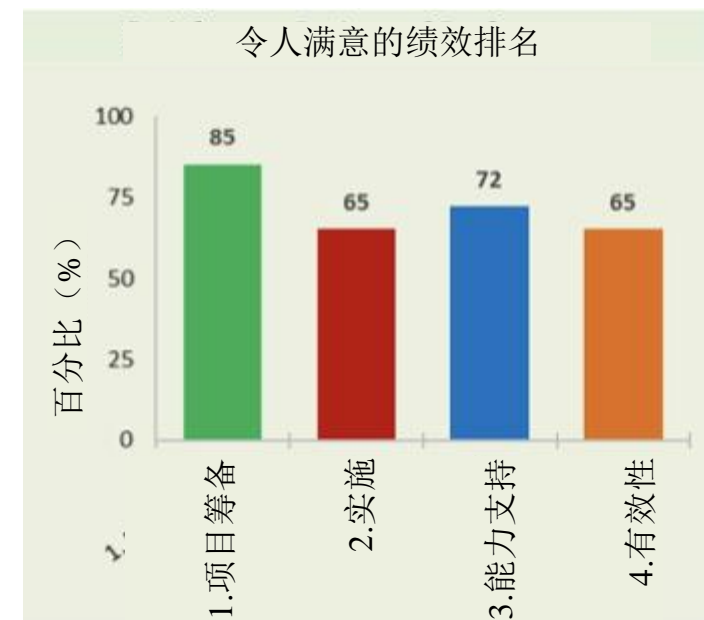
- 亚行《保障政策声明》（2009年）——已有十多年的历史
- 亚太地区不断变化的发展趋势和客户需求
- 需要加大对风险和脆弱性的关注（如公共健康、气候变化、生物多样性、劳工问题、性别、脆弱和弱势群体、性剥削、性虐待和性骚扰风险、民间团体空间）
- 融资模式变化（如私营部门贷款、结果导向型贷款、金融中介机构、股权投资、债券市场等。）
- 考虑到国家背景（如在脆弱和受冲突影响地区以及小岛屿发展中国家开展工作）
- 亚行《保障政策声明》与其他多边融资机构之间的政策差距和加强趋同的机会
- 需要加强实施、监督和能力支持

亚行独立评估局提供的最新信息
机构评估文件：2009年版保障政策声明的有效性（2020年5月）

独立评估局（IED）： 机构评估文件：2009年版保障政策声明的有效性

主要结论：

- **项目总体绩效**
 - 项目准备阶段保障政策的落实令人满意
 - 需要注意执行情况、能力和效力
- **环境和非自愿移民工作令人满意**
- **环境和社会保障之间的整合不足**
- **原住民保障结果不尽如人意，效果有限。**
 - 倾向于避开涉及原住民居住地的项目
 - 当认为已实现“原住民主流化”时，对原住民保障政策的触发问题
 - 缓解措施和管理规划往往减少的是非自愿移民相关影响。



资料来源：独立评估局，2020年。
[机构评估文件：2009年版保障政策声明的有效性](#)

保障政策审议和更新（SPRU） 途径和方法

政策更新时间框架：2.5年——2020年8月至2023年3月

实施阶段：

1. 政策更新规划（2020年8月至2021年6月）
 - [背景资料文件](#)（2020年11月）
 - [利益相关方参与计划](#)（2021年4月，2021年7月更新）
 - [预备宣讲会](#)和外联活动（2021年5月至7月）
2. 分析性研究（2020年12月至2022年6月）
 - 政策架构、对标标准/专题问题
 - 回顾实施经验
3. 政策起草（2022年4月至2023年3月）
 - 供亚行董事会审议的工作报告（2022年10月）
 - 亚行董事会最终批准（2023年3月）
1. 政策推出（2023年至2024年）
 - 实施指南、员工须知、良好实践摘要
 - 员工和客户培训与能力建设

利益相关方参与和磋商



第2环节第一部分： 亚行原住民保障政策概述

图尔西·比斯特（Tulsi Bisht），可持续发展和气候变化局高级社会发展专家

山姆·约翰斯顿（Sam Johnston），亚行顾问



SAFEGUARD
POLICY REVIEW
AND UPDATE

ADB

保障要求3（SR3）：原住民

原住民保障政策目标：

在设计和实施项目时，充分尊重原住民自己定义的身份、尊严、人权、生计系统和文化独特性，使他们能够（1）获得与文化相适应的社会和经济利益；（2）不会受到项目的不利影响；以及（3）可积极参与对其有影响的项目。

原住民保障政策适用性：

适用于所有由亚行资助或管理的主权和非主权项目。对于期待亚行对项目进行融资而采取的行动，该要求也适用。

保障要求3（SR3）：原住民

原住民识别标准：

- “原住民”一词泛指在不同程度上具有四种特征的“独特的、脆弱的社会文化群体”，包括（1）自我认同属于他人也能识别的独特群体；（2）集体依附于独特栖息地或世代领土；（3）独立的传统文化、经济、社会或政治体制；和（4）独特的语言。

原住民保障的触发因素：

- 如果项目直接或间接影响原住民的尊严、人权、生计系统或文化，或影响原住民拥有、使用、占有领土、或自然，或文化资源，或对祖传土地的求权，则会启动原住民保障政策。
- 启动同时包括消极和积极影响。

保障要求3（SR3）：原住民

原住民保障政策要求：

- 根据影响程度对项目进行筛选和分类
- 开展社会影响评估（SIA）
- 确保磋商、参与和信息披露
- 制定和实施原住民计划（IPP）
- 设计有利和缓解措施
- 建立申诉受理机制
- 如需要，开展借款人能力建设
- 原住民计划实施制度安排和预算
- 监测并报告原住民计划的实施情况

保障要求3（SR3）：原住民

广泛社区支持（BCS）：

当项目活动包含以下内容时，《保障政策声明》要求项目从受影响的原住民社区中寻求对项目的广泛社区支持：

- (i) 对原住民文化资源和知识进行商业开发；
- (ii) 将原住民从传统居住地上迁走；
- (iii) 在传统居住地内的自然资源进行商业开发。

保障要求3中列出了寻求广泛社区支持的要求及其文件。

- 亚行对广泛社区支持过程文件进行审阅，判断过程是否合规
- 亚行自行开展尽职调查，确保广泛社区支持切实存在。
- 如广泛社区支持不存在，亚行不会融资该项目。

保障要求3（SR3）：原住民

独立评估局报告中有关原住民保障政策实施的成果

- 取得的原住民成果不尽如人意；
- 强调避开原住民居住地；
- 推动原住民社区主流化；
- 原住民问题已缩小到移民安置方面；
- 借款人不愿实施原住民保障要求；
- 规划文件缺乏充分的社会影响评估；
- 信息披露问题值得关注；
- 尽管许多项目地点都有原住民，但原住民保障政策要求的落实有限；
- 自《保障政策声明》获批以来，启动原住民保障政策的项目比例大幅下降；

第2环节第二部分： 亚行原住民保障政策：分析性研究总结

山姆·约翰斯顿（Sam Johnston），亚行顾问



SAFEGUARD
POLICY REVIEW
AND UPDATE

ADB



分析性研究目标：

- 该研究的目的是为原住民保障政策的更新提供知情建议。

分析性研究方法：

- 案头阅读文件——独立评估局报告和亚行管理层回应、亚行与原住民保障有关的项目文件，如部分项目的原住民计划（IPP）、监测报告和来自亚行问责机制的报告。
- 与其他多边金融机构的政策对标——与亚投行、非洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、泛美开发银行、国际金融公司、新开发银行、世界银行开展比较分析
- 利益相关方磋商——亚行员工、发展中成员体、私营部门客户和组织、民间团体组织、原住民和原住民组织及代表

亚行原住民保障政策的实施

- 由于亚太地区原住民的多样性，实施SR3 时可以使用各种不同方法
- 共同挑战
 - 原住民识别
 - 比较复杂，需要进一步澄清
 - 将脆弱性作为启动原住民保障政策的标准
 - 有助于关注到需要帮助的群体，但也导致与其他多边金融机构不一致
 - 综合考虑非自愿移民的影响与SR3专门针对原住民的影响
 - 导致非自愿移民问题优先于SR3影响
 - 原住民保障比较复杂
 - 有严格且有别的要求，筹备和实施项目需要的时间更长
 - 资源限制
 - 亚行、发展中成员体、原住民组织和客户的财力、时间和技能
 - 需要进行稳健且文化敏感的社会影响评估
 - 在原住民政策方面与其他多边金融机构保持一致



亚行原住民保障政策与其他多边金融机构对标的结果



目标：对标的目的是将亚行和其他多边金融机构的原住民保障政策进行比较，评估两者之间协调和一致的程度。

- **总体架构**——亚行有一套针对三项保障领域的概括性声明、目标和原则，它们独立于保障措施实施要求；而大部分多边金融机构则在一项标准或框架内以更加整合的方式，结构层次清晰地提出了原住民保障政策。
- **原住民政策目标** ——亚行与其他多边金融机构共同致力于避免和尽可能地减少对原住民的潜在不利影响。部分多边金融机构制定了更详细的目标，如自有自愿、事先知情的认可全，以及对原住民社区内女性、女童及其他群体的支持。
- **原住民保障政策的适用范围和启动因素**——与其他多边金融机构类似，在识别原住民的过程中，《保障政策声明》使用了基于四项特征的“独特性”标准。但亚行方法的不同之处是要求社会群体需具有“脆弱性”。而其他多边金融机构，如国际金融公司和世行仅要求具有“独特性”。

亚行原住民保障政策与其他多边金融机构对标的结果



- **标准范围——仅限原住民或涵盖原住民和脆弱群体**——不同之处在于亚行的政策仅涵盖基于识别标准确定的原住民；而部分多边金融机构将原住民保障的范围扩大到其他脆弱群体。
- **社会影响评估（SIA）**——亚行也对开展社会影响评估提出了要求。其他多边金融机构（国际金融公司、世行、欧洲复兴开发银行）要求采取一种综合性的方法，来评估环境和社会影响，而亚行则要求分别开展社会影响评估和环境影响评估。
- **利益相关方参与（信息披露与磋商）**——亚行与其他多边金融机构均要求开展有意义的磋商和信息披露。不同之处在于部分对标多边金融机构（世行、欧洲复兴开发银行和泛美开发银行）针对利益相关方参与设有单独标准，而亚行没有。



亚行原住民保障政策与其他多边金融机构对标的结果



- **角色和责任** ——各机构对于借款人和多边金融机构角色和责任的界定是相似的。
- **特殊要求（广泛社区支持 vs 自有自愿、事先知情的认可权）** —— 在这点上存在不同，亚行要求寻求广泛的社区支持，而欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、世界银行、国际金融公司和泛美开发银行等多边金融机构则采用了自有自愿、事先知情的认可权。
- **国家标准与国际标准的关系** ——亚行要求对《保障政策声明》要求和所在国保障政策之间的差距进行评估，对于存在出入的地方，需要遵循亚行要求。国际金融公司、泛美开发银行等多边金融机构也有类似的要求，但世界银行则没有具体提及。
- **申诉受理机制** ——包括亚行在内的所有多边金融机构均提出了有关申诉受理机制的要求。欧洲复兴开发银行、国际金融公司和泛美开发银行等多边金融机构对于申诉受理机制的要求更为详细。所有多边金融机构均要求及早建立申诉机制，并保持机制的可及性、公正性和透明度。

亚行原住民保障政策与其他多边金融机构对标的结果



- **增进原住民的利益和福祉**——所有多边金融机构均致力于以文化相适的方式，使原住民从发展干预措施中受益。亚行规定，借款人可要求为具体活动提供经济援助，以帮助实现这一目标。世行的方法也类似，原住民可自行寻求对各类倡议的支持。
- **监测、报告和机构支持**——所有多边金融机构都对监测和报告提出了要求。亚行与其他多边金融机构的要求在细节上类似，包括要求聘用“有资质和经验的外部专家/非政府组织”。虽然多边金融机构要求对借款人的能力和承诺进行评估，但并非所有机构都提供实施支持，亚行则提供能力建设支持。
- **自愿隔离**——亚行并未对居住偏远或自愿隔离的原住民提出任何要求，而世行、国际金融公司、泛美开发银行和欧洲复兴开发银行等多边金融机构则做出了此类要求。

有待进一步考虑的问题

A – 明晰技术术语、概念和保障要求：

- 明晰技术术语
- 作为原住民保障政策的一项启动因素，对“积极影响”予以明确

B – 原住民识别和启动：

- 只要求“独特性”，还是同时具有“独特性”和“脆弱性”
- 明确无形启动因素，如“尊严”、“人权”、“文化”以及评估程序和工具



有待进一步考虑的问题

C – 完善SR3要求和流程:

- 完善社会影响评估，以评估原住民影响（有形/无形影响）
- 制定针对原住民的缓解措施
- 完善磋商程序
- 提高申诉机制的包容性
- 将无形指标纳入监测与报告制度
- 推动亚行员工和借款人能力建设

D – 其他要求:

- 解决SR3实施中政治敏感性的方法
- 就采用自由自愿、事先知情的认可权（FPIC）还是维持采用寻求广泛社区支持，进一步开展磋商



第3环节： 主持讨论

主持人：杰尔森·加西亚（Jelson Garcia），高级利益相关方参与专家
保障政策审议磋商



SAFEGUARD
POLICY REVIEW
AND UPDATE

ADB

第一轮

1. 亚行欢迎您分享关于完善亚行保障政策及其实施的任何观点或建议。

第二轮

1. 多边金融机构如何通过保障政策更好地支持项目建设，实现发展成果？
2. 是否存在法律和监管框架以及执行能力方面的挑战？如何解决该类挑战？
3. 我们如何确保原住民更有效地参与对其存在影响的项目？



总结与综述

布鲁斯·邓恩（Bruce Dunn），保障处处长



SAFEGUARD
POLICY REVIEW
AND UPDATE

ADB

谢谢！

前往参与
欢迎提出反馈
意见和建议



SAFEGUARD
POLICY REVIEW
AND UPDATE

<https://www.adb.org/who-we-are/about/safeguard-policy-review>
WEBPAGE

<https://www.facebook.com/AsianDevBank>
FACEBOOK PAGE

safeguardsupdate@adb.org
E-MAIL

