

*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：政策架构

区域磋商

---

2021年11月15日、16日和17日



保障政策审议  
和更新

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任何与项目有关的问题和关切，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问题的反馈，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，提高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](mailto: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运作
- ✓ 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



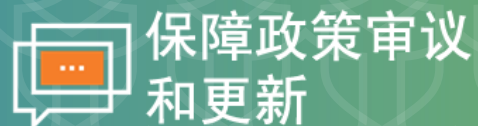
保障政策审议  
和更新



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. **开幕致辞**（5分钟）  
布鲁诺·卡拉斯科（Bruno Carrasco），可持续发展和气候变化局（SDCC）局长兼首席合规官
3. **第1环节：**亚行《保障政策声明》（2009年）概述和政策更新方法（15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
4. **第2环节：**政策架构研究：对《保障政策声明》与其他多边金融机构的政策进行比较分析。（30分钟）  
泽赫拉·阿巴斯（Zehra Abbas），可持续发展和气候变化局保障处首席环境专家  
玛胡米塔·古普塔（Madhumita Gupta），可持续发展和气候变化局保障处首席社会发展专家
5. **场间休息**（5分钟）
6. **第3场环节：**政策架构主持讨论（75分钟）

# 第1环节： 亚行《保障政策声明》（2009年）概述和 政策更新方法

布鲁斯·邓恩（Bruce Dunn），保障处处长



# 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）

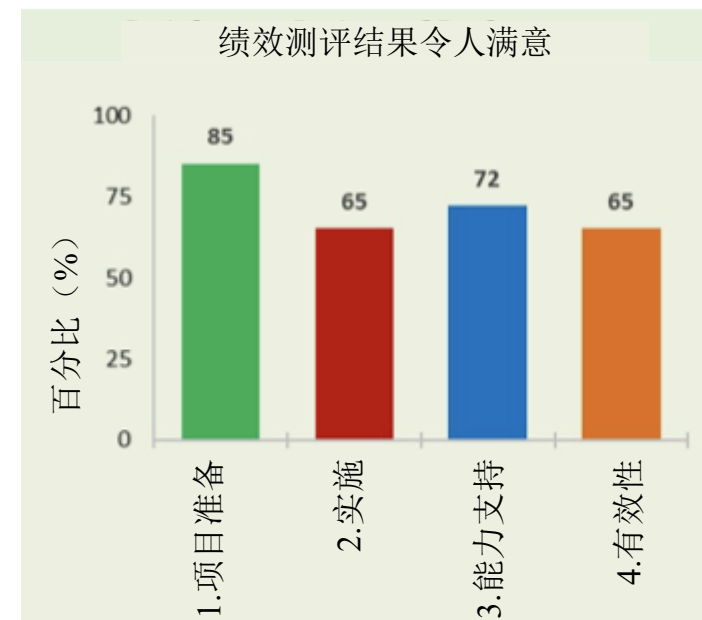
# 亚行相关政策、战略和程序

- [亚行2030战略和业务优先发展领域——引导亚行实现繁荣、包容、有适应力和可持续亚太地区的愿景](#)
- 亚行还制定了一系列与保障措施有关的社会、环境和气候相关战略、政策和程序。
- **社会保障、社会发展和性别**
- [社会保障战略（2001年）](#)——包括采用核心劳工标准的要求
- [性别与发展政策（1998年）](#)——对与性别相关的利益和风险进行筛选和分类，并编制性别行动计划（亚行《业务手册》（OM）C2/BP）
- [贫困与社会分析](#)——分析社会问题和效益，涵盖贫困、脆弱性、劳工和健康（OM C3/BP）
- **气候变化**
- [亚行2017-2030年气候变化业务框架](#)。
- 2013年以来，要求开展气候变化风险筛查和评估，并要求对中、高风险项目开展详细的气候风险和脆弱性评估（CRVA）。

# 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：

- 项目整体绩效——项目筹备工作令人非常满意，需要注意执行情况、能力和效力
- 取得了令人满意的环境和非自愿移民成果。原住民成果有限。
- 环境和社会保障之间的整合不足
- 私营部门项目的表现优于主权项目。
- 随着时间的推移，投资组合的风险下降（A类项目较少）。
- 对于加强国别保障体系，需要付诸更多努力。
- 配置了更多保障人员，增强了机构能力。
- 需要强化保障政策监督构架，提高尽职调查和企业监测过程中的连贯性。
- 需要明晰亚行及其客户的角色和职责。



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](#)

# 独立评估局（IED）： 建议

1. 根据《保障政策声明》实施经验以及其他多边金融机构近期开展保障政策更新的反馈信息，**推进SPS现代化**，提高针对性，并为主权融资和私营部门融资量身定制保障政策。
2. **采取新方法加强借款人保障体系**，着眼于更系统地改进和切实利用国别保障体系。
3. **引入新的保障措施实施框架**，包括更新监督构架和强化报告机制，以促进亚行保障成果的一致性。
4. 通过足够详尽的政策指导（如《业务手册》和《员工须知》）、一系列业务指南文件和良好实践汇编以及完善的定期审议和更新机制，**为保障政策和实施框架奠定基础**。
5. **对必要的人员配备进行评估**，以落实保障实施框架，加强技能，使员工有能力实现更优的保障成果。

# 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）
4. 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



# 利益相关方参与计划—概述

ADB

第1阶段：2020年6月-2021年5月

第2阶段：2021年11月-2022年4月

第3阶段：2022年4月-2023年3月

## 预备宣讲和利益相关方外联活动

- 确定方法
- 编写利益相关方参与计划
- 召开预备宣讲会
- 对参与计划的反馈
- 梳理需要关注的问题

## 分享关键分析性研究结果

- 以问题为导向的磋商和利益相关方外联活动
- 就关键结论进行磋商
- 批露研究成果
- 记录各方意见

## 分析、起草、修改和定稿

- 将第二阶段收获的建议纳入修订后的政策草案
- 利益相关方就政策草案进行的磋商
- 在亚行董事会审议前对最终草案进行披露

### 目标人群：

- 亚行发展中成员体（DMC）
- 民间组织，社会团体和非政府组织
- 项目受影响人群和受益人
- 私营部门，包括亚行客户
- 国际组织和金融机构

### 磋商类型：

- 区域磋商
- 与发展中成员体进行“深入探讨”
- 专题小组会议
- 受影响人群磋商

# 利益相关方初期外联活动重点

- 不能“淡化保障措施”
- 扩大政策范围和覆盖面，如气候变化、劳工和工作条件
- 强化对脆弱和弱势群体的保障措施，如贫困、妇女和女童、青年、性剥削、性虐待和性骚扰（SEAH）、残障人士、性和性别少数群体
- 完善面向原住民的方法，如加强社会影响评估、使用自由、事先和知情同意（FPIC）
- 促进利益相关方参与、有意义的磋商、信息披露以及申诉受理机制（GRM）的运作
- 针对不同融资方式提供指导，包括金融中介机构
- 加强落实和监督，从问责机制案例中吸取教训。
- 降低交易成本，加强与其他融资方的和谐一致
- 使用国别保障体系（CSS）和管理国别保障体系风险的实用方法
- 评估对资源的影响，新政策所需的能力和技能
- 考虑人权义务

# 特定主题的分析研究



政策架构、融资模式和机构安排	环境	社会
政策架构	生物多样性	非自愿移民
综合分类和评估	污染预防和环境标准	生计
融资模式	职业健康和社区安全	原住民
国别保障体系	文化遗产	劳工和工作条件
脆弱和受冲突影响地区（FCAS）与小岛屿发展中国家（SIDS）	气候变化	脆弱和弱势群体，包括性别、性取向和性别认同（SOGI）以及性剥削、性虐待和性骚扰（SEAH）等
监督构架和实施安排	申诉受理机制	
人员配备和人力资源	从采用问责机制的项目中吸取的经验教训	

## 第2环节： 政策架构研究： 对《保障政策声明》与其他多边金融机构的政策进行比较分析

泽赫拉·阿巴斯（**Zehra Abbas**），保障处首席环境专家

玛胡米塔·古普塔（**Madhumita Gupta**），保障处首席社会发展专家



保障政策审议  
和更新

ADB

# 保障政策更新

## 《保障政策声明》架构研究目标



- 评估亚行**目前的保障架构**，包括除《保障政策声明》之外的亚行各项战略、政策和程序中的相关保障要素。
- 审阅近年来对其保障框架进行过更新的其他**多边金融机构**的保障架构和实施程序
- 确定亚行在更新其保障框架时可能需要额外关注的保障问题领域。



- 架构研究对照以下5家多边金融机构的保障框架审查了亚行的《保障政策声明》：亚洲基础设施投资银行、欧洲复兴开发银行、泛美开发银行、国际金融公司 and 世界银行
- 与多边金融机构保障框架进行比较的**指标**包括：
  - i. 政策结构；
  - ii. 范围与覆盖面；
  - iii. 保障政策实施程序和制度；
  - iv. 风险划分/分类； 和
  - v. 合规要求



## （1）多边金融机构政策比较分析：政策结构

- 五个多边金融机构的框架中有4个遵循“绩效标准”（PS）模式（欧洲复兴开发银行、泛美开发银行、国际金融公司和世界银行）。这一模式下的结构特征围绕以下内容进行分组：
  - 总括性的政策声明或愿景声明，包含机构对环境和社会可持续性的承诺
  - 对借款人/客户实施保障政策的要求，载列8-10项绩效标准/绩效要求
  - 明确划分借款人的角色和职责
  - 大多数多边金融机构都有额外的内部指令和指南
- 亚洲基础设施投资银行（亚投行）遵循“基于原则的模式”，类似于亚行的《保障政策声明》，具有综合性保障政策声明、范围与目标，并为环境、非自愿移民和原住民分别配有政策原则和要求。
- 在2020年12月的更新版中，亚投行扩充了要求，并覆盖了更广泛的社会问题。

## （2）多边金融机构政策比较分析： 政策适用范围及专题覆盖范围

- **范围：**亚行《保障政策声明》的范围最广，涵盖了全部主权和非主权**融资方式**。
- 世行《环境与社会框架》（ESF，2016年）仅适用于投资贷款。对其他融资方式的要求在其他政策中列出。
- **专题覆盖范围：**所有模式都涵盖了诸如劳工、健康与安全、生物多样性、性别、气候变化和文化遗产等主题，但略有不同。有些多边金融机构在利益相关者参与、性别和金融中介方面制定有单独的标准。  
在这些专题领域，亚行目前的保障政策存在**政策空白**。
- **借款人体系：**亚行保障政策声明和世行环境和社会框架均允许根据各自的具体评估标准使用借款人保障体系。其他多边金融机构的保障框架不包含这一特性。

# 《保障政策声明》范围和覆盖面的差距

该研究确定了亚行与其他多边金融机构在政策范围和覆盖面方面的一系列差异：

- **社会风险和影响**，覆盖面更广，包括脆弱和弱势群体和反歧视；
- **自由、事先和知情同意（FPIC）**，指出需要自由、事先和知情同意的情况，以及自愿隔离的原住民的特殊情况。
- **劳工工作条件**，包含具体标准；
- **残障**，确保残障人士不受歧视和机会平等；
- **性别暴力（GBV）和性剥削、性虐待和性骚扰（SEAH）**，甄别、报告和应对项目风险；
- **明确提及人权**，肯定了联合国人权框架；
- **整合气候变化和灾害风险**，降低温室气体排放限值；
- **非物质文化遗产资源及其面临的风险**；
- **利益相关方面面临的打击报复风险**，明确承诺可避免该类风险；
- **安保人员及与在项目中使用的安保人员的有关风险**；

### (3) 多边金融机构比较分析：实施程序与制度

- 每个多边金融机构都制定了**实施保障框架**的程序，明确了角色和职责。
- **亚行保障政策审议程序**在《保障政策声明》、《保障政策声明》业务手册以及其他政策中做出了规定。
- **其他所有多边金融机构**也通过其保障框架和其余配套的内部指令给出了角色和职责。
- 所有多边金融机构均要求采用世界银行集团的《环境、健康与安全指南》（EHS）。

## （4）多边金融机构比较分析：影响和风险分类

- **亚行**采用基于重要性的影响划分对项目进行分类。在**结果导向型贷款模式**中，针对**背景风险因素**额外增加了一层风险评估。
- **其他多边金融机构**采用的是综合性的环境和社会影响分类方法，根据所有保障标准的影响和风险开展综合划分，其中也包括**背景风险**。各多边金融机构对风险等级的定义和项目分类模式各不相同。在项目实施过程中，风险和分类可以发生变化。
- **什么是背景风险？**除项目的环境和社会影响之外，大多数多边金融机构正在将能够引入风险要素的其他因素纳入分类体系，比如借款人的能力和往期业绩、脆弱和受冲突影响地区（FCAS）以及小岛屿发展中国家（SIDS）的考量、或利益相关方的顾虑和投诉等。亚行可考虑使用这种方法。
- **风险分类模式**，包括，两步法：先根据影响划分类别再附加风险层（泛美开发银行）；单步法：基于影响和风险的分类（世行）；或单步法：仅根据重要性分类（亚行当前的《保障政策声明》）。

## (5) 多边金融机构比较分析：合规要求

- **亚行：**强调前期尽职调查，确保项目评估时的合规性。
- **亚投行分阶段式方法：**侧重前期合规，但特殊情况下可以过后采取行动。
- **绩效标准模式：**在项目评估和董事会批准后，可在规定的时间框架内实现合规——通过法律协定做出约定。
  - **世界银行环境和社会承诺计划：**约定了在项目批准后实现合规的义务。
  - **泛美开发银行：**随时间推移实现合规，可以于项目批准后实现合规
  - **欧洲复兴开发银行：**可自由支配的灵活性。
  - **国际金融公司：**在一段合理的时间范围内实现合规——视项目而定。

# 结果汇总

- 与亚行的政策原则相比，**绩效标准模式**提供了更清晰和详细的政策目标和要求，对借款人/客户角色和职责的划分更加清晰。
- 在分类和评估过程中**对环境和社会影响进行了更为综合的考量**，解决了环境和社会影响的交叉问题。更广泛地考虑脆弱性和跨领域风险。
- 采用**随时间合规**还是**将保障要求前置**，各多边金融机构各不相同。为实现保障成果，需寻求两者间的适当平衡，并找到正确的方法。
- 亚行政策更加贴近其他多边金融机构的政策，为实现**更高层次的和谐一致创造机会**。这样有助于简化联合融资，并且各多边金融机构和借款人/客户之间的**培训、能力建设项目和指南文件**能够更加通用，便于共享。

# 修订版《保障政策声明》可能的范围

- 朝绩效标准模式的方向制定新政策，搭建一个清晰的、与其他多边金融机构一致的结构。
- 新模式会加强环境和社会保障政策的整合
- 需要进一步分析拟纳入的标准和具体要求（举例）：
  - 纳入劳工和工作条件标准
  - 更广泛地考虑脆弱和弱势群体
  - 管理性别暴力和性剥削、性虐待和性骚扰风险
  - 气候变化风险和脆弱性评估以及温室气体排放。
  - 原住民保障，包括使用自由、事先和知情同意。
  - 保护文化遗产，包括非物质文化遗产；
  - 管理初级供应链风险；
  - 加强健康与安全风险管理，包括石棉
  - 促进利益相关方参与和管理报复风险的方法

# 待进一步考虑的相关影响

- **扩大范围和尽职调查要求**可能导致每个项目所需的财力和人力增加。
- 需要制定长期的**培训和能力建设计划**。需要建立保障政策培训和能力建设方面的伙伴关系。
- 可能需要对**技援资源**进行分配，以进一步加强对部分发展中成员体的尽职调查要求，包括脆弱和受冲突影响的地区以及小岛屿发展中国家。
- 需要审议和加强亚行的**保障质量保证体系和实施安排**。
- **可能需要加强人员配备、技能优化和部署**，以提高政策实施效果（新领域，配以实地支持）。

## 后续工作：转向绩效标准模式

- **利益相关方**对拟采用绩效标准模式的**反馈**
- **开展针对各项绩效标准的详细研究**，并与要求起草新政策的《保障政策声明》进行比较（正在进行）。
- **审查当前的保障监督措施、质量保证体系和制度安排**，查缺补漏，进行强化。
- 审查实施绩效标准模式所需的**技术和财务资源**。员工资源（数量、专业知识、技能组合、部署等）
- **需要对培训和能力建设进行评估和规划**（员工和发展中成员体）
- **审查**能够加强和使用国别和借款人制度的**方案**。

# 第3环节： 政策架构主持讨论



保障政策审议  
和更新

ADB

# 公开讨论论坛

- 请输入您对所讨论主题以及我们事先与您分享的材料的问题和意见。
- 时间：20分钟

# 讨论引导问题

1. 您对在保障政策中采用“绩效标准模式”的优点有何看法？
2. 您认为应将哪些重要领域纳入新保障政策的范围？
3. 您对改善保障政策的实施成果有何建议？
4. 请就您认为在保障政策修订过程中需要亚行解决的其他问题发表看法。

谢谢！

请参与  
欢迎提出反馈  
意见和建议



保障政策审议  
和更新

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

网页

<https://www.facebook.com/ADBsafeguardreview>

**FACEBOOK**页面

[safeguardsupdate@adb.org](mailto:safeguardsupdate@adb.org)

电子邮件

**ADB**