



## 资料文件

---

2020年11月

## 亚行《保障政策声明》审议和更新背景资料文件

本文件依据亚行《信息获取政策》向公众披露。

Asian Development Bank

# 亚行《保障政策声明》 审议和更新背景资料文件

日期：2020年11月26日  
(根据10月份提交亚行董事会的版本修订)  
编写部门：可持续发展和气候变化局

## I. 引言

1. 目前，亚洲开发银行（亚行）正在对其《保障政策声明》进行全面审议和更新。<sup>1</sup> 亚行保障政策于2009年7月获得亚行董事会批准，自2010年1月开始实施。在2020年5月亚行独立评估局完成《保障政策声明》的机构评估后，亚行管理层启动了保障政策更新工作。<sup>2</sup> 本文件将提供有关拟审议问题整体范围的背景资料，并概述更新过程和利益相关方参与的方法和时间表。

## II. 理由

2. 根据独立评估局的评估建议，亚行应：（i）借鉴亚行的实施经验以及其他多边金融机构最近的更新实践，推进政策现代化，包括根据公共和私营部门的业务定制政策；（ii）在加强借款人制度的政策方面采取新方法，以改进和切实利用国别保障体系；（iii）构建新的保障政策实施框架，包括建立新的监督体系和报告机制；（iv）通过充分详尽的政策指导和成功实践汇编，为保障政策和实施框架奠定基础；（v）评估落实保障政策实施框架所需的必要人员配备和技能。亚行管理层已批准独立评估局的建议，并准备在2020年9月至2022年9月的两年时间里进行政策更新。

3. 2009年刚刚获批时，《保障政策声明》被广泛视为渐进式政策，政策的核心要素以及环境、非自愿移民和原住民评估程序仍然与其他多边金融机构的做法紧密相关、共同运作并基本保持一致。在过去大约五年的时间里，许多多边金融机构和双边合作伙伴<sup>3</sup> 纷纷对其保障政策框架进行了更新。虽然这些框架在核心的环境与社会政策原则方面仍保持一致，但在利益相关方参与、劳动和工作条件、文化遗产、初级供应链及气候变化等领域，有些框架扩大了保障原则或标准的范围。最近，残疾、性剥削、性虐待和性骚扰以及性取向和性别认同等脆弱性问题也在保障政策内外获得了更多更具体的关注。

---

1 亚行，2009年。《保障政策声明》，马尼拉。<https://www.adb.org/documents/safeguard-policy-statement>

2 独立评估局，2020年。《评估文件：2009年版保障政策声明的有效性》。亚行：马尼拉。<https://www.adb.org/documents/effectiveness-2009-safeguard-policy-statement>

3 非洲开发银行：《综合保障制度（2013年）》；欧洲复兴开发银行：《环境与社会政策（2014年/2019年）》；赤道原则金融机构（2019年）；泛美开发银行：《环境和社会政策框架（2020年9月）》；国际金融公司：《政策和绩效标准（2012年）》；世界银行：《环境与社会框架（2018年）》。

亚行通过一系列现行政策和战略 4——包括亚行的《2030 战略》5——完全或部分解决了其中的许多问题。但是，这些政策和战略涵盖了长期发展目标、理想目标以及风险管理措施，需要更仔细地审议其与保障政策之间的关系。此外，多边金融机构更新后的保障政策框架拥有不同的实施安排和交付程序，需要从效率、效益和成果交付的最佳配比方案加以考虑。

4. 此次更新将力求推进政策现代化，同时考虑不断变化的发展环境、发展中成员体和客户不断发展的需求和能力，以及与其他多边金融机构的政策原则和标准进一步协调的机会。同时，更新将考虑亚行目前多元化的贷款方式以及日益增长的私营部门业务。此外，还将研究现行保障政策框架是否适用于脆弱和受冲突影响局势以及小岛屿发展中国家。总而言之，此次政策更新将致力于加强保障政策的实施效力和效率，为环境和受影响群体带来更有利的保障。

### III. 保障政策更新的范围

5. 《保障政策声明》的审议和更新方法将以一系列分析性背景研究为基础，进而确定《保障政策声明》各要素的改进方向。这将通过包容、透明的磋商程序来获得支持——磋商的目的就在于在政策更新的各个阶段征求利益相关方的反馈意见并分享信息。相关研究将基于独立评估局对《保障政策声明》的评估结果、亚行工作人员的意见和建议以及与亚行客户、受影响群体、民间团体组织、多边金融机构合作伙伴等重要的内部和外部利益相关方的磋商。亚行将参考相关研究结果，审议每项政策要素的可行方案的优缺点，并在制定和商定修订政策规定和程序后，编写政策推出和实施计划。

#### 背景研究

6. **政策架构。**目前，亚行有一份综合性的保障政策声明，该声明阐明了政策的范围和目标，并为环境、非自愿移民和原住民等三个独立的保障领域确立了政策原则和要求。审议过程将开展全面研究，以评估其他多边金融机构目前使用的各种保障政策架构。研究将综合考虑亚行在公共和私营部门的融资情况，为亚行可能采用的最佳保障架构模式提供建议，其中包括认真审议国际金融公司的《绩效标准》，因为相关标准已越来越多地被多边金融机构——包括采用赤道原则的银行<sup>6</sup>——用作基准模式。该政策的政策架构包括：(i) 独立的《环境和社会可持续性政策》，界定多边金融机构对环境与社会可持续性做出的机构承诺；(ii) 《绩效标准》，确定客户对其环境与社会风险的管理责任。

4 [《2017-2030 年气候变化业务框架：促进温室气体低排放和气候适应型发展的强化行动》（2017 年）](#)；[《能源政策》（2009 年）](#)；[《在亚行业务中纳入社会因素》（2010 年）](#)；[《性别与发展政策》（2003 年）](#)

5 亚行，2018 年。《2030 战略：实现繁荣、包容、有适应力和可持续的亚太地区》，马尼拉。

6 [赤道原则](#)是一个风险管理框架，被许多金融机构所采用，以确定、评估和管理项目中的环境和社会风险，主要目的是为尽职调查和监测提供最低标准，从而为负责任的风险决策提供支持。

7. **保障分类。**《保障政策声明》的初衷是作为一项综合性政策，但在政策执行过程中，它对三个保障领域进行了分门别类。环境与社会影响评估一般也是作为单独的流程进行，虽然亚行越来越重视整合，但评估流程和管理计划基本是分散的。但随着时间的推移，其他多边金融机构已采取更全面的方法，对社会与环境风险进行综合分类、评估和管理。因此，将对其他多边金融机构的保障分类方法进行审议，以便为修订和加强现行分类制度和评估方法提供建议。
8. **专题和跨领域问题。**亚行现有多项政策和战略涵盖专题和跨领域问题，如贫困、性别、社会保障和气候变化问题。总体而言，这些政策和战略往往侧重于支持发展中成员体实现更广泛的发展和可持续发展目标。然而，有一些风险因素可以在保障措施中加以考虑。此次审议将对专题政策缺口和其他新出现的问题进行审议，以便为亚行提供信息参考，使亚行能够更周全地考虑这些问题有多大可能纳入修订后的保障政策。重点领域包括劳动和工作条件、社区卫生和安全、文化遗产、初级供应链风险、有意义的磋商、性别多样性和包容性、弱势群体待遇、性虐待、性剥削、性骚扰、原住民问题、生计恢复、利益相关方参与、生物多样性、噪音和振动、职业健康和安全（包括石棉）以及污染防治。审议将明确区分需要在国别层面解决的长期愿望与可作为项目层级保障措施解决的问题。此外，还将与其他多边金融机构及利益相关方进行磋商，更好地了解与这些主题相关的新实施经验。
9. **国别保障体系的政策指导。**审议将评估亚行过去在加强和利用国别保障体系方面工作的效果。自 2009 年以来，亚行已批准了近 5,000 万美元的技术援助，用以支持发展中成员体评估法律和政策缺口、编写良好实践指导、开展能力建设以及建立区域保障政策学习中心。然而，亚行认识到，仅作为一种可能的模式纳入《保障政策声明》，国别保障体系的使用非常有限。虽然现行政策规定，当国别保障体系与《保障政策声明》“等效”，且具备“可接受的”实施能力时，可以考虑“使用国别保障体系”，但这一规定在实践中难以落实。根据《2030 战略》，亚行将继续支持加强国别保障体系。亚行将与发展合作伙伴实践社区密切协调，提高国别保障体系的使用效率。审议将为国别保障体系推荐一种更实用的使用方法，并将重新审视当前的等效性和可接受性评估方法。
10. **新融资工具和新模式的保障。**自 2009 年以来，新的贷款模式层出不穷，并因其灵活性而备受欢迎。目前，《保障政策声明》对金融中介机构、一般企业融资和私募股权投资等模式的保障要求尚不够明确。因此，亚行将为主权和非主权融资的一系列融资工具定制更有针对性的保障条例和指导。
11. **保障实施的教训和问责制经验。**过去十年，亚行在项目中实施保障措施方面取得了重大进展，也因此积累了一些丰富的经验，与此同时，亚行可以从问责机制的学习总结中汲取经验教训。自 2010 年以来，根据问责机制政策，合规审查职能部门共认定 6 项投诉符合条件，特别项目协调人办公室共认定 16 项投诉符合条件。2018 年的联合学习报告<sup>7</sup>强调，亚行应与借款人合作，在项目层面采用更好的风险评估和投诉跟踪系统，同时加强有意义的磋商以及项目层面的抱怨申诉机制。一项旨在审查抱怨申诉机制的运作情况并提供建议以提高其效率的研究正在进行中。
12. **保障程序和对借款人的要求。**根据分析性研究的结果和建议，亚行将通过修订业务手册、工作人员指南和技术指导材料，制定并详细说明修订后保障政策的实施和程序要素。这将进一步明确和区分亚行与借款人/客户的职责和要求。

13. **修订后的保障政策文件。**亚行将根据分析性研究和机构审查、利益相关方磋商的反馈意见以及技术工作组的建议，编写一份政策文件草案。该文件草案将用于外部磋商，并根据收到的反馈意见进一步修订。该政策文件将包括但不限于：（i）保障政策的目标和范围；（ii）详细的政策规定；（iii）亚行和借款人/客户的作用和职责。草案将作为政策更新的一部分，并在政策生效前定稿。最终的政策文件将提交董事会审批。

14. **更强大的保障政策监督框架。**此次审议将进行制度分析，就实施修订后的保障政策所需的保障监督、制度安排、人员配备以及资源提供建议。相关分析将建议加强对政策解释、解决问题和能力建设的保障监督，并精简业务部门的报告机制，以实现保障成果的最大一致性。它将为落实修订后的保障政策所需的人员编制提供建议。制度分析的目标是进一步提升保障工作人员的技能。

15. **政策推出准备措施。**根据修订后政策的详尽规定，亚行将制定详细的实施计划。该计划将包括：（i）一般信息和增强意识的宣传材料；（ii）与政策原则及规定相对应的培训材料和电子学习模块；（iii）有关具体政策实施问题和标准的技术指导；（iv）长期能力建设计划。该计划将用以指导保障政策在亚行内部以及借款人和客户间的推出工作。实施计划草案将与最终的政策文件一起拟定，并在政策生效前进行更新和定稿。

#### IV. 利益相关方的参与和沟通。

16. 一直以来，发展中成员体和民间团体组织都积极参与亚行所有主要政策的设计和审议。利益相关方磋商将涵盖项目受影响群体、民间团体、政府官员以及发展中成员体和非发展中成员体的私营部门代表，从而确保亚行将各种不同的观点纳入此次政策审议。代表广泛问题和部门利益并涵盖不同人口群体的民间团体将是利益相关方参与计划的重点对象。

17. 亚行将为政策审议过程制定一个分三个阶段进行的利益相关方参与计划，确保这一计划的顺利实施。第一阶段，亚行将启动审议程序，分享磋商和沟通计划，并开展第一轮外部磋商，讨论磋商计划，了解相关方的主要关切点。第二阶段，亚行将与利益相关方讨论分析性研究的结果及其对政策修订政策的影响。第三阶段，亚行将着眼于尚未解决的问题和需要补充信息的领域，并就工作文件征求意见。就政策审议和更新进行广泛的利益相关方磋商后，可能会获得各种各样的意见和反馈。这可能会成为围绕新政策规定建立共识的一个制约因素，因此需要做出努力，满足不同利益相关方的利益。亚行将在其官网 [www.adb.org](http://www.adb.org) 上，为《保障政策声明》的政策审议和更新过程建立一个专门的网页。该网页将披露政策审议时间表、磋商时间表、磋商摘要以及工作文件（如有）。该网站还将提供一个链接，以便相关方随时提出有关保障政策任何方面的意见和建议（更多详情，请参见附录 1）。

---

7 2018 年，问责机制下设特别项目协调人办公室和责任机制合规审查小组办公室与独立评估局、可持续发展和气候变化局联合提交的一份合作报告。

## V. 实施安排

18. 在各业务局、相关部门和专题小组以及非业务局保障工作人员的支持下，亚行将通过可持续发展和气候变化局开展政策审议工作。此次审议还将征询以下部门的意见和建议：（i）高级别部门间指导委员会，由可持续发展和气候变化局局长兼首席合规官担任主席，成员包括各相关部门的负责人；（ii）牵头协调小组，由可持续发展和气候变化局局长担任组长；（iii）包括独立评估局、合规审查组办公室和特别项目协调人办公室在内的非业务部门，由咨询小组和技术工作组提供支持，为分析研究提供建议。有关此次审议的实施安排，请参见下文表 1。

**表 1：实施安排**

| 工作组                                                                                   | 作用和职责                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| <b>部门间指导委员会（ISC）</b> ——各 OD、SDCC、OGC、SPD、PPFD 和 DOC 的负责人<br>(由 SDCC 局长领导)             | 部门间指导委员会将为政策更新程序提供总体指导，并为牵头协调小组提供建议。部门间指导委员会至少每两年召开一次会议。                       |
| <b>牵头协调小组（LCG）</b> ——SDSS、NGOC、OD 保障工作联络人以及 OGC（由 SDCC 局长担任组长）由 <b>咨询小组（ASG）</b> 提供支持 | 牵头协调小组将领导《保障政策声明》更新工作，向技术工作组提供建议，编写工作文件和审议文件。牵头协调小组将每个季度向部门间指导委员会汇报一次更新情况。     |
| <b>技术工作组（TWG）</b> ——各种专题。                                                             | 技术工作组（8—10 个）将对专题、跨领域问题和新出现问题进行研究，并确保在每个研究领域达成技术和业务上的共识。技术工作组将定期向牵头协调小组汇报更新情况。 |
| <b>秘书处</b> ——SDSS 团队成员和咨询顾问+ NGOC +DOC                                                | 协调并支持《保障政策声明》审议和更新工作。                                                          |

DOC = 知识和共享交流局、HOD = 部门负责人、NGOC = 非政府组织和民间团体中心、OD = 业务局、OGC = 法律总顾问办公室、PPFD = 采购、业务服务和财务管理部门、SDCC = 可持续发展和气候变化局、SDSS = 保障部门、SPD = 战略和政策局

19. 此次政策审议将在两年内完成。审议的指示性时间表，请参见下文表 2。

表 2：关键里程碑

| 序号  | 关键里程碑                                 | 时间                            | 董事会参与                                                                     | 利益相关方磋商                         |
|-----|---------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| 1.  | 启动政策审议和更新的准备工作                        | 2020 年 6 月                    |                                                                           | 第一阶段磋商<br>2020 年 6 月—2021 年 3 月 |
| 2.  | 制订政策审议和更新的拟议方法以及关注的问题                 | 2020 年 6 月                    | <b>第一次董事会非正式研讨会<br/>2020 年 8 月 31 日（已完成）</b><br><br>分享政策审议和更新的拟议方法以及关注的问题 |                                 |
| 3.  | 启动初步磋商和利益相关方外联活动                      | 2020 年 6 月                    |                                                                           |                                 |
| 4.  | 启动背景研究                                | 2020 年 9 月                    |                                                                           | 第二阶段磋商 2021 年 4 月—7 月           |
| 5.  | 制定利益相关方参与计划                           | 2020 年 12 月                   |                                                                           |                                 |
| 6.  | 就主要分析性研究的结果启动磋商程序<br><br>拟定政策方向草案     | 2021 年 1 月                    | <b>与董事会进行深入探讨<br/>2021 年 4 月</b><br><br>分享主要分析研究的结果以及政策方向草案               | 第三阶段磋商<br>2021 年 8 月之后          |
| 7.  | 就修订后的政策规定和程序启动利益相关方磋商<br><br>编写工作文件草案 | 2021 年 8 月<br><br>2021 年 11 月 | <b>第二次董事会非正式研讨会<br/>2021 年 10 月</b><br><br>分享并讨论修订后的政策规定和工作文件草案           |                                 |
| 8.  | 就工作文件草案进行磋商                           | 2021 年 11 月                   | <b>就工作文件召开董事会会议<br/>2021 年 12 月/2022 年 1 月</b>                            |                                 |
| 9.  | 开始编写审议文件                              | 2022 年 1 月                    |                                                                           |                                 |
| 10. | 编写审议文件                                | 2022 年 4 月                    | <b>就审议文件召开董事会会议<br/>2022 年 8 月/9 月</b>                                    |                                 |

## VI. 结论

20. 修订后的政策将使保障措施的执行更加有效，使现代化的环境与社会保障条款覆盖面更广，并提高借款人的能力。虽然修订后的政策将带来更好的保障成果，但由于利益相关方的利益和制约因素各不相同，因而也会带来某些挑战。

21. 根据独立评估局的审议以及利益相关方的初步反馈，亚行的保障政策显然有必要与可参照的多边金融机构的保障政策协调一致。在磋商程序的各个阶段，修订后的政策可能因其新规定、新覆盖范围和新程序引发意见冲突，难以达成共识。此次审议将仔细研究并讨论如何最好地解决现有的、专题性的和新出现的各种问题。这可以通过政策规定和程序等政策选项来实现，也可以通过政策对话、国别合作伙伴战略讨论、区域性技术援助计划等非政策选项来实现。亚行将与所有利益相关方进行积极的内部和外部磋商，以便就修订后政策的范围和规定作出合理决定，在《2030 战略》的目标与其实施考虑因素之间取得适当的平衡。



## 附录 1

### 《保障政策声明》审议过程的利益相关方参与和磋商

- 1. 背景。**一直以来，发展中成员体、私营部门客户和民间团体组织都积极参与亚行所有主要政策的设计和审议。通过《2030 战略》，亚行承诺让民间团体参与其所有政策的审议。要确保更新后的政策能够反映不断变化的环境、受政策影响群体的需求，并确保政策在未来发展中具有相关性，广泛收集有意义的意见和建议至关重要。亚行正在制定一项切实有效的磋商计划，该计划将有助于确保亚行采用适当的磋商方法——特别是在出现全球疫情的情况下——并覆盖关键利益相关方。
- 2. 利益相关方磋商**将采用各种方法推展，例如与小型团体举行在线或面对面的会议或者召开较大型的区域性研讨会。磋商将涵盖受项目影响群体、民间团体组织、政府官员、发展中成员体和非发展中成员体的私营部门代表、亚行工作人员、管理层和董事会以及可参考的多边金融机构，从而确保亚行将各种不同的观点纳入此次政策审议。代表广泛问题和部门利益并涵盖不同人口群体的民间团体将是利益相关方参与计划的重点对象。亚行将与代表老年人、青少年、残疾人和性少数群体的组织进行磋商，还将与各种弱势群体——包括整个地区不断被边缘化的原住民——进行磋商。亚行将与受影响社区的社区组织进行接触，让其以切实有意义的方式参与到保障政策审议过程中。本附录重点介绍外部磋商程序。
- 3. 三个阶段。**亚行将为政策审议过程制定一个分三个阶段进行的利益相关方参与计划，确保这一方法的顺利实施。第一阶段，从 2020 年 9 月开始，亚行将启动保障政策声明审议程序，分享磋商和沟通计划，并开展第一轮外部磋商。第一阶段的目的是了解利益相关方观察到的、需要在审议期间注意的主要问题，并确定代表政策审议利基的利益相关方。亚行预计，由于疫情影响，所有此类磋商均将在线进行。亚行计划在磋商中使用一系列技术。例如，在希望分享有关政策审议时间表的信息时，亚行可能会开展网络研讨会，这主要是单向分享信息，但与会者可以向主持人提问题。另外，当活动具有高度的互动性和参与性时，亚行可以通过小组会议的形式开展焦点小组讨论。
- 4. 第二阶段，**从 2021 年 1 月开始，亚行将对其通过委托利益相关方撰写的报告收集而来的信息进行三角分析，重点是围绕《保障政策声明》的多种拟议修订方案进行讨论。如果可能，亚行希望能够面对面开展此类磋商。如果不可能，亚行将继续采用一系列适当的方法来开展磋商。
- 5. 第三阶段，**大约从 2021 年 7 月开始，亚行将着眼于尚未解决的问题和需要补充信息的领域，并就工作文件征求意见。亚行希望这一轮的磋商对象是来自专门领域、能够提供针对性专业知识的团队；这一阶段将不与公众进行广泛磋商，但亚行会继续通过其网站接收公众意见。技术援助将支持代表性不足的利益相关方参与、独立协调人参与、提供传播和会议费用以及将相关文件翻译成特定的地方语言。亚行网站将提供磋商材料，以及提交意见和查看亚行回复的方法。

- 6. 磋商方法。**亚行的利益相关方磋商程序将借鉴亚行以往政策审议的经验以及最近曾审议保障政策的其他多边开发银行的经验。亚行将遵循保障政策审议方面的国际良好实践，并鉴于当前疫情所带来的挑战，亚行将努力确保利益相关方参与和磋商过程的高标准。亚行将制定适合各利益相关方的磋商计划。为制定切实有意义的磋商计划，亚行将充分考虑以下因素：确保磋商有明确的目标，参与者清楚亚行在寻求何种类型的反馈意见；在磋商前，给予参与者充分的提前准备时间，确保参与者有时间为磋商做准备（并有可能前往参加磋商）；提前以适当的形式（包括口头、电子/印刷等形式）传播相关背景材料；充分考虑磋商方法，例如是否适合包括男性和女性或者只包括女性，或该主题的理想磋商规模是多大，或哪个时间点能确保最大程度的参与；提供独立协调人来引导磋商，确保听取所有意见；酌情记录活动，注意在某些情况下，参与者可能会要求匿名；分享关于亚行如何利用磋商所获意见和建议的反馈信息。磋商方法将根据需要调整为在线形式，并采用适当的技术。亚行将受益于在线磋商所提供的机会，并将应对在线磋商所带来的挑战。
- 7. 网页。**亚行将在其官网 [www.adb.org](http://www.adb.org) 上，为《保障政策声明》的政策审议和更新过程建立一个专门的网页。该页面的细节层级与制定《2030 战略》期间类似，将包括政策审议时间表、磋商时间表、随时提交对保障政策任何方面的意见的链接、所有磋商的摘要以及工作文件（如有）。亚行还将上传意见汇总表，回应审议过程中收到的意见。
- 8. 传播。**传播策略有两大作用：（i）传播并调整亚行的参与进程，以满足利益相关方的需求；（ii）宣传《保障政策声明》审议程序，并传播审议结果。为强化利益相关方参与进程，传播策略将采用一系列方法以确保审议方法富于参与性并且切合实际情况，并确保以最易于理解的方式和渠道来包装和传递信息，即使是难以传达的利益相关方群体也能获得信息。亚行将利用其大众媒体和社交媒体，定期传播有关政策审议及其过程的信息，使政策审议在广大利益相关方中拥有高度的影响力。
- 9. 初步磋商。**2020 年 6 月，亚行启动了与亚行非政府组织论坛（NGO Forum on ADB）的在线磋商；该论坛是一个倡议组织，致力于监测亚行及其项目，特别是亚行保障政策的执行情况。亚行非政府组织论坛对该磋商会议表示欢迎，因为会议不仅提供了就政策审议启动对话的机会，还使该论坛有机会强调其希望确保列入审议的一些问题。2020 年 7 月，亚行召集了一批总部设在美国华盛顿特区的国际非政府组织——包括银行信息中心、人权观察组织、国际问责项目和性别问题行动计划——商讨即将开展的政策审议。
- 10. 后续措施。**亚行将聘请一组专家顾问，于 2020 年 12 月底前敲定利益相关方分析和利益相关方磋商计划。鉴于疫情使业务环境高度不稳定，亚行将继续修订利益相关方参与计划，确保计划能够做到更好地寻求利益相关方对保障政策更新过程提供有意义的意见和建议，并有效实施。