

## 概述

本文件简要介绍亚洲开发银行（亚行）环境与社会保障政策的审议和更新过程。虽然亚行保障政策的总体实施情况令人满意，但政策和实施绩效有待加强。此次政策更新预计需要2年左右的时间。利益相关方磋商将贯穿整个审议过程。磋商的目标对象将涵盖受项目影响群体、民间团体组织、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，以确保将各种不同的观点纳入政策审议。

## 背景

《保障政策声明》于2009年7月获得批准，并于2010年3月生效。《保障政策声明》将《环境政策》（2002年）、《非自愿移民政策》（1995年）和《原住民政策》（1998年）等三项保障政策整合成为一个政策框架，但三个领域各有独立的政策原则以及对借款人的要求。《保障政策声明》还包括对金融中介机构 and 紧急援助等各种不同贷款方式的其他要求，以及对国别保障体系的使用要求。

### 《保障政策声明》的目标

避免、最大限度地减少、减轻和/或补偿项目对环境 and 受影响群体产生的不利影响；并帮助借款人加强其保障体系和能力。

## 政策更新的理由——关键点

1. **适应亚太地区不断变化的发展环境、不断演变的客户需求以及新的融资模式。**过去十年里，发展中成员体的发展需求发生了变化，其国别保障体系也在不断演变。亚行不仅贷款规模扩大了一倍，推出了新的贷款工具，还根据《2030战略》的规划，越来越重视私营部门业务。
2. **与其他多边金融机构针对主权和非主权融资的保障政策保持一致。**其他多边金融机构的保障政策一直在发展；其中，世界银行、欧洲复兴开发银行和泛美开发银行最近也更新了保障政策，关键政策原则和标准的一致性越来越高。
3. **精简程序和满足特殊需求。**过去业务和问责机制案例的经验教训强调，需要更加注重下游实施情况——包括改进磋商机制——以及应对脆弱和受冲突影响局势、小岛屿发展中国家和私营部门的特殊需求。
4. **2020年5月亚行独立评估局完成《保障政策声明》的机构评估后提出的建议。**评估结果建议，应推进《保障政策声明》现代化，并提高其与主权融资和私营部门融资的相关性。

## 独立评估局有关《保障政策声明》有效性的建议

- 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所反馈的信息，建议推进《保障政策声明》现代化，并提高其与主权融资和私营部门融资的相关性，适应相关融资的需求。
- 在加强借款人保障体系的政策方面采取新方法，更系统地改进和切实利用国别保障体系。
- 构建新的保障实施框架，包括建立新的监督结构和报告机制，以增强并促进亚行保障成果的一致性。
- 通过足够详尽的政策指导（如《业务手册》和《工作人员指南》）、一系列业务指导文件和成功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**。
- 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，使工作人员有能力取得更好的保障成果。

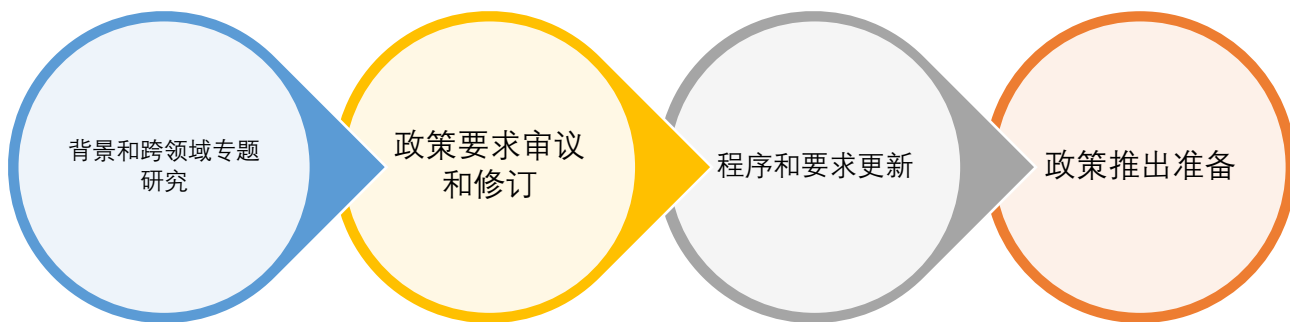
*亚行管理层于2020年5月21日批准了独立评估局关于《保障政策声明》有效性的建议*

## 审议范围

扩大《保障政策声明》的范围，以满足新出现的需求，并采取更全面的方法来落实保障措施，其中三个方面需要仔细审议：

1. 在主权和非主权业务的整个项目分类、尽职调查和监控阶段，**加强环境与社会保障之间的整合和协同效应。**
2. 为主权和非主权业务**解决环境与社会保障方面的跨领域专题和新出现问题**
3. **为主权和非主权业务现有和新推出的贷款工具定制更好的保障措施**

## 途径和方法



通过内部和外部利益相关方的积极参与来获得信息

## 特定主题的背景研究

- **政策架构：**对新政策结构、制度和机构需求的模式进行战略审查和决策。
- **保障分类制度：**考虑对环境、非自愿移民和原住民采用综合保障分类，以便更好地了解其相互关系和风险。
- **融资工具和模式：**开展研究，改进和加强针对不同融资工具和私营部门贷款的保障规定（根据《2030战略》规划，亚行私营部门贷款有所增加）。
- **脆弱和受冲突影响局势以及小岛屿发展中国家：**在此类情况下，采取有效的保障措施，以更好地设计项目。
- **国别保障体系（CSS）：**确定未来的战略方向，研究更多更实用的国别保障体系使用方案和模式。
- **专题文件：**审查亚行目前在处理生物多样性、噪音和振动、污染预防以及职业健康和安全（包括使用石棉）等专题方面的做法。



# 跨领域主题和新问题



亚行现有多项涵盖跨领域问题的政策和战略，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这些更广泛的发展问题的保障措施中加以考虑。

还有一些新出现的问题已经开始在多边金融机构的保障措施和指导中得到解决，如性剥削、性虐待和性骚扰等问题，而亚行也已经开始考虑这些问题，但尚未在保障措施中明确提出。

其他多边金融机构正在考虑这些问题会如何向下渗透并成为项目层面的风险。《保障政策声明》更新需要考虑哪些内容应适当纳入新的保障政策。然而，较长期的期望因素应维持平衡，并需要在国别层面与可通过项目层级保障措施加以处理的问题一并解决。

**有可能整合的跨领域主题**——亚行现行主题政策所涵盖的主题可以更好地与项目层级的风险评估相结合

*核心劳动标准和工作条件；原住民问题；弱势群体（如残疾人）待遇；性别问题；利益相关方参与；气候变化*

**需要考虑的新问题**——多边金融机构最近修订的保障政策和指导所涵盖的问题：

*文化遗产；初级供应链风险；性剥削、性虐待和性骚扰；性取向和性别认同。*

# 政策实施程序



政策规定制定完毕后，将制定[详细的技术指导](#)、[业务手册](#)和[工作人员指南](#)。

将会考虑在不影响结果的情况下精简审议过程和程序的可能性。根据独立评估局的建议，制定更强大的保障监督职能、人员配备、绩效监测和管理制度。

为指导这项工作，我们研究了世界银行、国际金融公司、欧洲复兴开发银行等其他多边金融机构的保障制度模式。从研究中还可以明显看出，任何模式的关键问题都在于为保障工作人员和利益冲突管理制定明确的报告机制。在这一方面，我们已开始开展内部工作，进一步明确保障工作人员的作用及其报告机制，包括加强甄选流程和绩效审查。

在拟定政策修订稿后，将编制培训材料和在线学习材料，以提高发展中成员体执行机构和实施机构、私营部门客户以及亚行工作人员的认识。

## 利益相关方参与计划

利益相关方参与程序首先需要编制参与计划，并就利益相关方磋商计划本身进行特定的磋商。截至目前，亚行已于2020年6月在马尼拉与亚行非政府组织论坛（NGO Forum for ADB）进行初步磋商，并于2020年7月与一系列总部设在华盛顿特区的非政府组织进行磋商。

以后还将开展一系列磋商，讨论背景研究的结果及其对政策修订的影响。

最后，还需要进行磋商，征求相关方对工作文件的意见。

亚行已为政策审议和更新过程开发了专题网页（<https://www.adb.org/who-we-are/about/safeguard-policy-review>）。为确保透明度，关键文件将被公开。这也将作为利益相关方提出意见和建议的一个平台，而亚行的回复将在网站上公布。

### 新冠疫情时期的磋商

在新冠肺炎疫情时期，磋商活动将通过在线平台以虚拟形式举行。小组别和焦点小组讨论将采用视频电话的形式进行，大组别将采用网络研讨会的形式分享信息。

