

磋商草案

# 保障政策审议和更新分析性研究总 结：生物多样性保护和自然资源可持 续管理

2021年11月

## I. 引言

1. 目前，亚洲开发银行（亚行）正在对其2009年版《保障政策声明》（SPS）进行全面审议和更新。<sup>1</sup>在2020年5月亚行独立评估局（IED）完成《保障政策声明》的机构评估后（独立评估局报告），亚行管理层启动了《保障政策声明》的更新过程。<sup>2</sup>此次更新将以经亚行管理层认可的独立评估局报告的结果和建议为基础。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。此次更新将考虑亚行贷款方式和业务的多样性（包括私营部门）以及对脆弱和受冲突影响国家（FCAS）、小岛屿发展中国家（SIDS）和紧急援助等不同背景的需求。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。
2. 经一系列深入审阅、政策起草和有意义的利益相关方参与之后，修订后的保障政策预计将在2023年3月提交亚行董事会审议。为支持这一过程，亚行正在开展一系列简要的分析性研究。<sup>3</sup>这些研究将亚行目前的《保障政策声明》与部分多边金融机构的政策对标，并适当考虑实施经验。<sup>4</sup>这些研究将为新保障政策的制定提供信息，并提供给利益相关方供其审阅和磋商。为初步收集利益相关方意见，将首先披露初始总结。随后，在对分析性研究工作进一步完善后，会全文披露研究成果。利益相关方参与和磋商将分三个主要阶段进行：（1）有关政策更新和利益相关方参与整体方法的预备宣讲会和外联活动；（2）就分析性研究开展磋商；以及（3）就政策文件草案进行磋商。利益相关方将有多种参与机会，包括区域磋商；与亚行发展中成员体（DMC）和民间团体组织进行深入探讨；针对特定主题开展专题讨论；以及与亚行项目受影响人群进行磋商。<sup>5</sup>本文对有关生物多样性保护与自然资源可持续管理的分析性研究进行了总结。

## II. 方法

3. **目标。**本磋商草案有四个目标：（1）针对生物多样性保护和自然资源可持续管理问题，审议亚行当前的保障政策框架，并整理相关实践经验和挑战；（2）与其他多边金融机构使用的相关保障框架下的有关要求广泛比较；（3）发现多边金融机构现行政策中尚未触及的、有关生物多样性、自然资源和生态系统化服务的其他问题和新发问题；（4）展示评估的初步成果，供与各利益相关方进一步探讨并完善，以便体现在修订后的保障政策框架中。
4. **方法。**本研究进行了一项案头审阅，从生物多样性保护和自然资源可持续管理的角度，对部分多边金融机构可公开获取的保障政策与亚行《保障政策声明》以及亚行其他有关

---

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

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

<sup>3</sup> 计划开展的分析性研究包括：1.政策体系架构；2.原住民；3.资源效率与污染防治；4.劳工和工作条件；5.社区和职业健康与安全；6.征地、限制获取和非自愿移民；7.利益相关方参与、信息披露以及申诉受理机制；8.生物多样性与自然资源管理；9.国别保障体系；10.文化遗产；11.不同融资方式下的保障政策；12.环境和社会影响及风险评估；13.气候变化；14.脆弱和受冲突影响地区以及小岛屿发展中国家（FCAS/SIDS）的保障政策。视需要，还可能补充其他研究内容。

<sup>4</sup> 这些研究旨在对独立评估局在2020年5月完成的评估进行补充，不会重复独立评估局就《保障政策声明》总体有效性方面所作的工作。

<sup>5</sup> 详情参见亚行网站和利益相关方参与计划。<https://www.adb.org/who-we-are/safeguards/safeguard-policy-review>

文件进行了比较。此外，还简要记录了亚行现行的做法和实施经验。记录的主要内容来自亚行保障员工的内部审议，并将利用其他利益相关方的额外审议和意见对该记录进行扩充。除亚行外，本研究涉及到的五家多边金融机构包括：亚洲基础设施投资银行（亚投行）、欧洲复兴开发银行（EBRD）、国际金融公司（IFC）、泛美开发银行（IDB）和世界银行（世行）。重点比对的这些同业多边金融机构，均于近期对其保障政策或有关指南文件进行过更新。

### III. 亚行 2009 年版《保障政策声明》对生物多样性保护和自然资源可持续管理的覆盖

#### A. 关于生物多样性保护和自然资源可持续管理的现行政策规定

5. 《保障政策声明》包含一系列供考虑的政策原则和要求，有关生物多样性保护和自然资源可持续管理的内容，载于“环境保障”的“政策原则8”，以及“附录1 - 保障要求1：环境（SR1）”。政策对于借款人/客户评估项目对生物多样性和自然资源的影响和风险提出了若干要求。生物多样性的主要威胁包括：破坏栖息地、引入外来入侵物种以及以不可持续的方式利用自然资源。有关规定要求借款人/客户采取措施，避免、尽量减轻或减缓潜在的负面影响和风险，并在万不得已的情况下，提出补偿措施，例如抵偿/中和，以实现生物多样性无净损失或净增益。该政策对不同类型的栖息地以及法定保护区提出了具体要求——栖息地类型包括：（1）被改变的栖息地；（2）自然栖息地；（3）重要栖息地，相关要求如下：
6. **被改变的栖息地：**注意尽量避免此类栖息地发生进一步的转变和退化，并寻找机会改善栖息地。
7. **自然栖息地：**不得导致此类栖息地发生重大转变或退化，除非：
  - (i) 没有其他替代方案；
  - (ii) 项目总体收益远超环境成本；
  - (iii) 已经对栖息地的转变或退化采取适当的缓解措施。
8. **重要栖息地：**不得实施任何项目活动，除非满足以下要求：
  - (i) 对重要栖息地被赋予的高度生物多样性价值或生态功能，没有任何可测量的负面影响；
  - (ii) 预计不会导致任何公认的濒危或极度濒危物种的数量减少，或影响到其所依赖的生态系统的存续；
  - (iii) 任何较轻微的影响均得已减缓。
9. **法定保护区：**借款人/客户：
  - (i) 不得违反保护区管理计划；
  - (ii) 就拟议项目与保护区主办方、管理方、当地社区和其他关键利益相关方展开协商；
  - (iii) 酌情实施附加项目，加强和促进保护区的保护目的。
10. 该政策还就外来入侵物种提出了具体规定。在任何情况下，借款人/客户都不得将已知的具有入侵性的物种引入到新的环境中，也不得有意将任何新的外来物种引入到项目所在

国家/地区，除非符合现行监管框架或进行了风险评估。此外，必须就意外地或非主观意愿地引入入侵物种的可能性进行评估，并提出措施尽量降低其可能性。

11. 针对可再生自然资源，该政策要求必须以可持续的方式进行利用、开发和保护，采取的方式或利用速度需要使得包括原住民在内的人和社区能够满足其当前的社会、经济和文化发展需求，以及可预见的后代需求，包括保障生态系统服务的需求。

## B. 现行政策实施经验

12. 《保障政策声明》自2010年1月起生效，适用于亚行资助和/或管理的所有项目。独立评估局的报告指出，在《保障政策声明》的实施过程中，环境保障效果总体令人满意，并且在直接环境影响和限制对生物多样性造成影响方面最为有效。然而，在一些问题上需要进一步明晰政策及其适用性。其中就包括生物多样性“无净损失”的概念。独立评估局的报告还强调了在生物多样性抵偿方面进行能力建设的必要性，并强调须针对重要栖息地制定更详细的指南和要求。
13. 在迄今的《保障政策声明》更新过程中，内部反馈表明实施情况也不尽相同。由于《保障政策声明》越来越不适应时代的要求，亚行越来越依赖外部指导来帮助《保障政策声明》的妥善实施，但难以在不同项目上实现标准化。本节总结了亚行各区域局的一些经验，并举例说明了一些关键的政策实施问题。但大多数的实施经验都表明，在需要对政策进行更新的同时，更重要的是加强实施安排，这项工作需要在政策更新和新政推出阶段予以重视。
14. 许多拟议项目都需要更多地从项目立项早期开始考虑项目替代方案。通常，项目建设场址均已确定，因此在项目进入准备阶段时，避免负面环境影响的机会就变得极为有限。在生物多样性问题上尤其如此，因为要避免自然栖息地和重要栖息地将变得非常困难。虽然《保障政策声明》要求避开关键栖息地，除非没有其他可行的替代方案或者满足其他条件（如第7、8和9段所述），但如果借款人/客户已经在可行性研究和设计阶段投入了大量资源，借款人/客户就可能只会对替代方案的探讨做些表面功夫。这可能会导致一些项目由于无法满足亚行的保障政策要求，而无法获得亚行融资，而另一些项目则在全面采用各减缓层级时遭遇制约，最终采取的措施没能切实探索避免的可能性。
15. 《保障政策声明》未明确要求制定《生物多样性行动计划》，但位于重要栖息地的项目通常会按照亚行的《成功实践说明》编制该计划。<sup>6</sup>对于需要进行生物多样性抵偿的项目，《保障政策声明》要求实现生物多样性“无净损失”或“净增益”，但未提供详细的指导，因为在制定该政策时，生物多样性抵偿的概念尚处于萌芽期。生物多样性抵偿需要有长期的财政承诺（通常是持续的长久承诺），但通常难以与客户就超出项目生命周期以外的承诺达成共识。《保障政策声明》未对这个问题提出任何要求，也未提供任何指导。亚行《保障政策声明》中对于项目建成并清偿贷款后，要求借款人对项目开展管理和监测的有关手段和机制所涉甚少。
16. 专家完成环境评价的能力是一个普遍问题。尤其是在生物多样性和自然资源可持续管理问题上，因为要实现“无净损失”或“净增益”，这项工作要求相关专家具备在该地区开展影响、减缓和抵偿评估和设计的专业知识和经验，而有关技能非常紧缺。保障政策

---

<sup>6</sup> 亚行。2012年，《环境保障：成功实践资料汇编》，马尼拉  
<https://www.adb.org/documents/environment-safeguards-good-practice-sourcebook>

声明》未对基线数据收集、完成影响评估或重要栖息地评估等活动提出明确的要求，因此这些活动通常没有按照稳健且正当合理的方法进行。

## IV. 生物多样性保护和自然资源可持续管理研究发现

### A. 对标分析的主要初步成果

17. 正在开展的 analysis 研究将亚行在生物多样性保护和自然资源可持续管理方面的总体方法与其他五家多边金融机构的方法进行了比较。《保障政策声明》曾一度处于领先，但现在已经过去十多年，几乎所有领域都落后于同业多边金融机构的政策。比较分析工作的重点是一般性的环境评价和管理要求（基线、缓解层级、生物多样性抵偿以及管理计划要求）以及部分重点专题领域，包括对被改造的栖息地、自然栖息地、重要栖息地、法定保护区/国际公认区域、生态系统服务、外来入侵物种以及可再生自然资源的管理和利用的要求。通过分析，该研究确定了亚行与其他多边金融机构之间存在的主要差异，以及需要从政策原则和要求方面进行加强的领域和子议题，或者为了支持实施，需要加以明确或提供指导的内容。审议重点关注的是其他同业机构政策能为《保障政策声明》的改善带来启发的领域，而非对其他同业政策本身进行详细评估。更多详细信息见以下章节。
18. **基线要求。**亚行、亚投行和泛美开发银行的政策对生物多样性基线的讨论有限。欧洲复兴开发银行、国际金融公司和世行都对这一主题进行了详细阐述，并提供了指导。这通常是环境评价中最耗费金钱和时间的部分之一，而且范围通常超出满足亚行要求所需的范围。
19. **包含抵偿在内的减缓层级。**研究涉及到的全部多边金融机构政策都对需遵循的影响减缓层级作出了定义和要求。抵偿是所有多边金融机构减缓层级中的一部分，用以处理采取减缓措施后仍存在的残余影响。泛美开发银行不允许对重要栖息地进行抵偿（再加上有关净增益的要求，应该基本排除了任何位于重要栖息地的项目融资）。世行规定的针对性更强，认识到有些影响是不可抵偿的，必须予以避免（但未明确说明是哪些影响）。世行有时也允许“向上升级”的抵偿。国际金融公司的政策包括关于抵偿的实质性指导，并指出了多种外部指南。世界银行2016年版的指南尤为全面和实用，但也没有充分解决有关抵偿期限/可持续性的问题。
20. **管理计划要求。**不同多边金融机构政策要求也不尽相同。亚行的要求与其他多边金融机构之间最明显的区别在于亚行未采用《环境和社会行动计划》。所有其他审议的多边金融机构都在《环境和社会行动计划》（世行为《环境和社会承诺计划》）中列示了许多详细的行动。国际金融公司有时允许只针对特定主题编制行动计划，如《生物多样性行动计划》。
21. **被改变栖息地的要求。**亚投行和欧洲复兴开发银行都未对被改变的栖息地提出具体要求。亚行对尽量避免栖息地改变以及栖息地改善方面提出了笼统的要求。泛美开发银行、国际金融公司和世行要求为任何“重要的生物多样性价值”实施减缓措施，但只有国际金融公司给出了说明示例。
22. **自然栖息地的定义和要求。**国际金融公司按照被改变的/自然/重要栖息地的分类方式（包括亚行《保障政策声明》在内的其他多边金融机构政策也是如此），帮助识别项目层面的风险和要求。但是，欧洲复兴开发银行只考虑两类重要区域——一类属于生物多

样性保护优先区域，另一个属于重要栖息地区域。实际上，欧洲复兴开发银行已经取消了被改造栖息地的分类，并且用生物多样性保护优先区域替代了自然栖息地。

23. 对于自然栖息地，国际金融公司只要求“在可行的情况下”做到无净损失。其他多边金融机构虽然措辞有所不同，但本质上都是要求至少做到无净损失。亚行《保障政策声明》要求开展“综合分析，以证实项目的总收益能远超项目成本，包括环境成本”，但国际金融公司和世行都没有类似要求。
24. **重要栖息地的定义。**各多边金融机构对重要栖息地的定义在各自的保障政策中已经开始出现分歧。最重要的是，最新版的《国际金融公司指导说明6》与最新的生物多样性关键区域的标准基本一致，并为重要栖息地的确定提供了详细的指导。除亚行外，所有多边金融机构都采用“高度受威胁/独特的生态系统”来取代“独特的物种聚集群”，并且未将社会、经济或文化价值（包括生态系统服务）算做重要栖息地等区域的确认依据。大多数多边金融机构（除泛美开发银行和国际金融公司外）都考虑到了有助于保持重要栖息地其他价值的生态功能。泛美开发银行是一个非常谨慎的特例，该行将近危物种保护重要区域和许多保护区/国际公认区域（包括满足生物多样性关键区域标准的地点）都列为重要栖息地。国际金融公司指出，如果保护区/国际公认区域包含重要栖息地级别的生物多样性，就将其认定为重要栖息地。其他多边金融机构的政策未明确将保护区/国际公认区域定义为重要栖息地。亚投行未将“关键进化过程”写入政策，但其他多边金融机构的政策保留了这一点。
25. **重要栖息地的要求。**亚行和亚投行对重要栖息地的总体缓解目标不明确，而其他多边金融机构政策则要求净增益。泛美开发银行对符合重要栖息地条件的生物多样性净增益提出了要求，且不允许在重要栖息地进行任何抵偿，这也基本排除了在重要栖息地实施任何项目的可能性。至于在无净损失的要求下，多少净增益是适当或必要的，所有多边金融机构的政策都未给出明确指导。
26. **法定保护区和国际公认区域。**亚投行和亚行都未对保护区作出定义，而其他多边金融机构都是重复或引用国际自然保护联盟对保护区的定义，明确说明保护区包括正式提议保护的区域和“通过其他有效手段”保护的区域（如原住民保护区或私有保护区）。亚投行提到了国际公认区域，但未加以定义。泛美开发银行、国际金融公司和世行将国际公认区域限定为世界自然遗产（泛美开发银行为世界文化及自然混合遗产）、人与生物圈保护区、拉姆萨尔保护区和生物多样性关键区域，但泛美开发银行的政策略有不同，只明确将人与生物圈保护区的核心区域纳入其中，但符合生物多样性关键区域标准的区域广泛纳入其中。欧洲复兴开发银行是一个特例，该行将国际公认区域定义为“根据国际公约或协定确定的”区域，也反映出该行与不断发展的欧洲政策保持一致的需要。亚行的政策未具体提及“国际公认区域”一词，但将世界自然遗产和拉姆萨尔保护区列为重要栖息地的示例。
27. **法定保护区和国际公认区域的要求。**所审议的各多边金融机构的政策方向有所不同。亚投行、泛美开发银行和国际金融公司对这些区域的项目提出了最简单的要求（对于亚投行而言，仅限于保护区），仅涉及法律合规、额外的增强计划以及（对于泛美开发银行和国际金融公司而言）确保与管理计划相一致和进一步开展利益相关者磋商。如果严格解读，亚行对在保护区实施的项目作出了最严格的要求，除了（明确）要求遵守法律外，还包括泛美开发银行/国际金融公司提出的项目要求以及有关重要栖息地的要求。欧洲复兴开发银行和世行更加注重项目对法定保护区/国际公认区域的影响，所以这些要求也适用于法定保护区/国际公认区域以外的项目；这两家银行的要求与泛美开发银行/国际金融公司的要求相类似（只是欧洲复兴开发银行未明确提及法律合规）。从生物多样性的

角度来看，欧洲复兴开发银行/世行的要求更加审慎，更加关注项目对保护区/国际公认区域的影响，无论项目活动位于这些区域之内还是之外。

28. **生态系统服务。**亚行是唯一一家认为生态系统服务有可能赋予一个区域重要栖息地资格的多边金融机构。亚投行和世行几乎未论及这一问题。欧洲复兴开发银行、泛美开发银行和国际金融公司都将其《绩效标准 6》作为该主题的核心“渊源”，要求确定重要的生态系统服务以及项目对生态系统服务的影响。泛美开发银行，以及特别是国际金融公司，清楚地概述了生态系统服务在不同政策文件中的位置，国际金融公司还对如何进行生态系统服务影响评估给出了明确的指导。国际金融公司似乎是唯一一家提及自然资本（提供生态系统服务流的自然资源存量）的多边金融机构。
29. **外来入侵物种。**《保障政策声明》目前的措辞比所审议的其他多边金融机构政策（亚投行除外）软弱，例如，未讨论如何避免项目区已经出现的外来入侵物种进一步传播的问题，以及侧重于借款人/客户引入物种的潜在主观意图（而不是明确地提请借款人/客户注意避免意外引入）。然而，其他多边金融机构的政策要求，“在可操作的情况下”（世行政策要求，“在可行的情况下”），客户应努力消除项目区内现有的外来入侵物种。
30. **可再生自然资源管理和利用的定义和要求。**目前，亚行的《保障政策声明》极少涉及这一主题，而亚投行的政策更是如此。其他多边金融机构政策涉及这一主题的程度各不相同。其中，国际金融公司最为深入，对“高保护价值”等该领域术语进行了深入讨论。世行要求——泛美开发银行和国际金融公司则要求在可行的情况下——农业综合企业和林业项目应在未植林/毁林土地上开展。欧洲复兴开发银行、泛美开发银行、国际金融公司和世行还概述了有关采用现有标准和独立认证/验证的要求；其中，国际金融公司提供了最深入的指导。

## B. 有待进一步考虑的领域

31. 通过审阅和比较其他多边金融机构的保障框架，这项研究确定了其他多边金融机构保障框架正在处理的关键领域和主题。该分析建议亚行应尤其考虑：（1）针对生物多样性和自然资源可持续管理问题，制定独立的标准，使之契合更广泛的综合影响评估办法；（2）制定更多的辅助性技术指导，类似于大多数其他多边金融机构为支持保障框架而提供的指导（比如针对抵偿、生物多样性行动计划和生态系统服务制定指导）。
32. 此外，分析还确定了若干需进一步考虑的特定问题，包括：（1）对重要栖息地作出明确的、有科学依据的定义；（2）将最敏感区域的项目融资排除在外；（3）对位于重要栖息地的项目提出明确的要求（包括净增益）；（4）对保护区和国际公认区域作出全面的定义；（5）对生态系统服务的确定及其影响评估提出明确的要求；（6）对生物基线作出明确的定义，并提出明确的要求；（7）对关联设施和既有设施作出全面的定义；（8）对生物多样性影响减缓、管理规划和监测提出明确的要求，并提供指导；（9）对减缓外来物种的潜在影响提出更有力的要求；（10）对涉及生物自然资源管理的项目提出明确的要求，并提供指导。

### C. 新出现的环境问题

33. 本研究仍处于初步阶段，但也发现了一些新出现的问题——其他多边金融机构对这些问题也只是粗略触及，需要作为《保障政策声明》更新的一部分进一步加以讨论。相关问题包括：（1）供应链；（2）农业/自然资源企业（包括生物质/生物燃料、林业、水产养殖和渔业）；（3）保护区的降级、缩小和取消（PADDD）；（4）转基因生物、改性活生物体/合成生物；（5）生态系统服务的量化；（6）动物福利。

### D. 后续工作

34. 亚行将进一步研究和分析可能纳入修订版保障框架的专题领域，包括如何加强这些领域以及如何将新出现的方法融入修订版政策。针对此次初步分析所确定问题的反馈将纳入正在进行的政策更新讨论。为加强分析工作，亚行将征求各利益相关方的意见和建议。此外，亚行已针对抵偿、生态系统服务和环境流量评估等具体问题启动了更详细的分析工作。相关研究正在进行当中，研究结果将纳入今后的报告。