

亚投行环境与社会保障政策之检思

——以磋商程序与问责机制为重点

甘培忠 蔡 治

(北京大学法学院 北京 100871)

内容提要: 亚投行于2015年9月公布了《环境与社会框架草案》,并同部分利益关联方进行了首轮磋商。民间环境与社会保障组织对草案的磋商程序与实质内容提出了大量专业、详细且中肯的意见与建议,指出首轮磋商程序存在时间安排过短、磋商方式过于粗糙、参会利益关联方范围过窄等问题。其后亚投行于2016年2月26日公布了正式的《环境与社会框架》。相较于草案,其对申诉机制的规定有重要改进,但依然欠缺问责机制的具体规定。在今后的磋商程序中,亚投行应挑选边缘利益关联方代表参与磋商会议并延长磋商时间,精化《环境与社会框架》用词以明确银行的作为义务,订立更加细致的人权标准的适用规范,并在现有申诉机制的基础上加强其问责性。

关键词: 亚投行 环境与社会框架 民间组织 磋商程序 问责机制

一、引言:亚投行的发展进程概述

亚洲基础设施投资银行(Asian Infrastructure Investment Bank,英文缩写AIIB,以下简称“亚投行”)作为第一个由中国倡议并主导的区域性多边开发金融机构,自2013年10月2日习近平主席倡议筹建以来,^①持续保持着媒体

传播力度与话题讨论热度。2015年5月22日,《亚洲基础设施投资银行协定》(以下简称《协定》)的最终文本于第五次首席谈判代表会议上通过。^②《协定》作为亚投行最基础的法律文件,对于银行的资本结构、业务运营、资金筹集、治理结构与决策机制等重要问题做了规定。同

作者简介: 甘培忠(1956—),男,汉族,甘肃兰州人,北京大学法学院教授、博士生导师。

蔡 治(1990—),男,汉族,湖北黄冈人,北京大学法学院经济法专业博士研究生。

^① 2013年10月2日,习近平于在同印度尼西亚总统苏西洛举行的会谈中首次倡议筹建亚投行。参见《习近平同印度尼西亚总统苏西洛举行会谈》,http://www.gov.cn/lhdh/2013-10/03/content_2499915.htm,访问日期:2016年3月23日。

^② 参见《Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank》即《〈亚洲基础设施投资银行协定〉的报告》,该文件属于亚投行基本文件,于2015年5月22日在新加坡第五次首席谈判代表会议上记录而成。根据该报告,2014年10月24日,《筹建亚洲基础设施投资银行备忘录》(简称《备忘录》)签署,签署方举行了特别财长会,为亚投行筹建工作建立了议事机制,即由备忘录各签署方派代表参与的“首席谈判代表会议”。

时根据《〈亚洲基础设施投资银行协定〉的报告》,亚投行创始成员股本分配的基本参数为成员经济体量在全球经济总量中的相对比重,按照国内生产总值(GDP)计算。^③这使得中国最终以高达26.06%的投票权毫无悬念地取得亚投行的主导位置。^④一时间,国内主流媒体的报道和学者的评论大都以此为关注点,基于国际政治因素的考量,聚焦亚投行与中国的国际影响力、与世界金融新秩序的构建、^⑤与“一带一路”战略、^⑥与人民币国际化^⑦等宏观议题上。

2015年8月25日,在筹建亚投行第六次谈判代表会议上,亚投行各意向创始成员国推选金立群为亚投行候任行长。在其后的记者会上,金立群表示“要制定高标准政策,在保证投资效率之外,严格遵守各投资国的环境和社会政策”。^⑧这意味着亚投行将把环境和社会保障作为其业务工作的重要组成部分。然而,相较于前列话题的公众讨论热度,亚投行的保障政策却显得备受冷落。自2015年9月初亚投行公

布《环境与社会框架草案》(以下简称《草案》)并紧锣密鼓地开展利益相关方对草案的磋商程序,到2016年2月26日公布《环境与社会框架》(以下简称《框架》)正式文本,这期间国内主流媒体和智库都仿佛约定一致地集体静默。^⑨与此相反,国内外民间环境和社会保障组织对《草案》的磋商程序和实质内容展开了热火朝天的讨论,众多民间环境和社会保障组织^⑩(以下简称“民间组织”或“社会组织”)在守持改进态度的同时,广泛地建言献策,提出了大量专业并且中肯的意见和建议。这种“冰火两重天”的境遇在一定程度上反映出国内民众对于关注保障政策意识的匮乏,这也使得由中国主导的亚投行在国际社会遭到了来自发达国家的质疑,甚至有报道称,美国和日本之所以没有加入亚投行,“担忧主要包括银行标准,特别是环境保护和移民问题”。^⑪

事实上,在国际性开发金融机构的实践中,

③ “Representatives noted that the basic parameter for allocation of capital stock to members would be the relative share of the global economy of members within the regional and non-regional groupings, respectively. Members’ shares of the global economy would be measured by reference to Gross Domestic Product (GDP), with the understanding that GDP share would be indicative only for non-regional members.” Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank, Article 5, paragraph 4.

④ 《亚投行成立中国投票权为26.06%》,http://finance.huanqiu.com/roll/2015-06/6796515.html,访问日期:2016年3月23日。

⑤ 参见路瑞锁《从亚投行到TPP,后布雷顿森林时代的挽歌?》,http://business.sohu.com/20151008/n422724106.shtml,访问日期:2016年3月23日。

⑥ 参见刘翔峰《亚投行与“一带一路”战略》,载《中国金融》2015年第9期。

⑦ 参见潘英丽、刘建丰《亚投行和人民币国际化的关系》,http://www.cssn.cn/pl/pl_xskp/201505/t20150519_1940799_3.shtml,访问日期:2016年3月23日。

⑧ 参见《创绿中心对亚洲基础设施投资银行成立的回应》,http://www.ghub.org/?p=5255,访问日期:2016年3月23日。

⑨ 参见陈渝《亚投行环境和社会保障政策的高标准如何体现?》,http://www.ngocn.net/column/2015-09-23-6bc0047c444083f5.html,访问日期:2016年3月23日。

⑩ 这些组织包括:国际环境法中心(Center for International Environmental Law, CIEL)、大赦国际(也称国际特赦组织, Amnesty International)、亚洲原住民联盟(Asia Indigenous Peoples Pact, AIPP)、亚洲开发银行民间组织论坛(NGO forum on ADB)、NGOCN公益服务网、绿色流域(云南省大众流域管理研究及推广中心)、创绿中心、乐施会(Oxfam)等。

⑪ 刘琴《亚投行环境标准存在制度性风险?》,http://www.ftchinese.com/story/001065990?full=y,访问日期:2016年3月23日。

项目涉及环境污染、生态破坏、资源开发、土地征用、移民安置和补偿、社区文化影响等一系列复杂而又绕不开的问题^⑫，而开发机构失职、保障政策得不到落实使得开发项目带来环境与社会的消极影响的案例并不鲜见。“根据国际调查记者联盟2014年调查世界银行保障标准实施情况的报告，该行的尼日利亚东巴迪亚项目、印度煤电厂项目、巴西索布拉迪纽水坝项目、阿尔巴尼亚亚莱海岸重建项目、老挝水库项目、巴西加梅莱拉水库项目、埃塞俄比亚卫生和教育项目中皆存在环境与社会标准虚置的问题；而在世界银行和国际金融公司各自的项目中，都存在环境恶化、暴力拆迁、原住民因拆迁补偿不足而无法维持生计等问题。”^⑬这些问题直接关系到居民的人权保障、生活安宁与生命健康等重大命题。前车之鉴警示着亚投行应努力做出改变，切莫重蹈覆辙。故此，关注亚投行作为一间区域性开发机构所应承担的职责，应重点关注其在环境、社会、人权、可持续发展等方面的保障政策，实质性承担起国际社会责任才是务实负责的态度。

二、《环境与社会框架》及首轮磋商程序的积极意义

（一）践行绿色原则

2015年8月24日，金立群表示中国领头建

立的亚投行将是精简、廉洁和绿色的。其中，“绿色”是指“亚投行将促进经济的发展。同时希望信贷政策能遵循绿色可持续发展的原则。”这要求亚投行给客户提供的服务必须在技术、金融、环境和社会等方面都是可持续的。^⑭2015年9月初《草案》的出台便是践行“绿色”原则的第一步，为亚投行的起航开了好头，使其从创立伊始即树立起踏实进取的风貌气象。

（二）高效运作彰显决心

《草案》公布后，亚投行立即启动了关于《草案》的磋商程序。其于2015年9月7日在官网上发出通知，“根据磋商安排，将于2015年9月10日至17日这8天内，在北京和维也纳完成20多次磋商会议”。^⑮最终磋商程序经延长期限后于2015年10月23日结束。约4个月，正式《框架》公布。前后仅历时半年亚投行便完成了其业务政策中环境与社会保障政策这一重要部分的初创工作。亚投行以极高的效率向外界彰显了其开拓进取的决心。

（三）发挥基础性规范作用

在亚投行现有的制度体系中，《框架》是业务政策的重要组成部分。^⑯《框架》的高效出台完善了亚投行业务政策的拼图，为之后投资业务的顺利开展奠定了基础，也使后者有了可以依托的基础性规范。

^⑫ 参见《申诉机制与开发性金融的环境社会治理》<http://www.ghub.org/?p=5422>，访问日期：2016年3月23日。

^⑬ 参见国际调查记者联盟《被驱逐和被遗弃的人们说，世界银行食言了》http://www.guancha.cn/HeFenDunY-ouBao/2015_06_09_322615_2.shtml，访问日期：2016年3月23日。

^⑭ 参见《亚投行进展更新——环境和社会保障框架》<http://www.ghub.org/?p=5105>，访问日期：2016年3月23日。

^⑮ 同注释⑨。

^⑯ 截至2016年3月23日，亚投行官网上公布的亚投行现有规范文件由基本文件（Basic Documents）、业务政策（Operational Policies）和制度文件（Institutional Documents）三部分组成。其中基本文件包括《协定》、《协定》附则、议事规则（包含《理事会议事规则》《董事会议事规则》）、行为准则（包含《董事行为准则》《职员行为准则》）；业务政策包括《环境与社会框架》、《主权贷款与担保定价》（Sovereign - Backed Loan And Guarantee Pricing）、《采购政策》（Procurement Policy）；制度文件包括《企业采购政策》（Corporate Procurement Policy）、《公共信息临时政策》（Public Information Interim Policy）、《2016年经营计划与预算摘要》（Summary: AIIB 2016 Business Plan And Budget）。

(四) 体例涵盖全面 部分内容具有进步性

亚投行最初的业务政策是银行在筹建过程中由多边临时秘书处着手起草的,^①《草案》即是其中之一。《草案》的目录列明其内容包括三个部分:

第一部分为“环境与社会框架”,包括“介绍《草案》的概览与对象”“愿景”两部分内容。

第二部分为“环境与社会政策及环境与社会标准”,是《草案》的主体部分。其包含三块内容:第一块“环境与社会政策”是主体中的主体,其中规定了13项具体亚投行的业务要求,包括“筛选与分类”。这部分第12条将亚投行业务分为A类、B类、C类和FI类:A类项目是指将对环境和社会产生空前严重的、不可逆的积累性影响的项目;B类项目是指对环境和社会产生的影响相对较小、具有可控性的项目;C类是指对环境和社会造成的影响非常小甚至可以忽略不计的项目;FI类项目是指有涉及亚投

行投资或亚投行的投资是通过金融中介完成的项目。^②亚投行要求客户对每一个A类项目都必须提交环境与社会评估报告(Environmental and Social Impact Assessment report, ESIA report)或者其他环境与社会评估报告。这些评估报告中必须包含其拟定的《环境与社会管理计划》^③“环境与社会尽职调查”“环境与社会评估”“评估工具”“环境与社会管理计划”“环境与社会管理计划框架”“国家与企业制度的适用”“咨询与参与”“信息揭露”“监控与报告”“申诉机制”。质言之,亚投行对其所支持的项目进行筛选与分类,^④要求客户事先就如何规避环境和社会负面影响提交评估报告与管理计划,同时设置了客户咨询和申诉机制。第二块是前者的附录,即“环境与社会排除列表”中以排除列表的形式列举了不予投融资的情形。第三块“环境与社会标准”包含三条标准,分别为“环境与社会评估”“非自愿移民安置”“原住民”。

^① 参见《史耀斌副部长就亚投行筹建有关问题答记者问》,http://www.cgbw.org/Aiib_detail/newsId=ed228676-d4dd-435e-929c-fd4f3990097c.html,访问日期:2016年3月23日。

^② “Categories. AIIB assigns each proposed Operation to one of the following four categories:

Category A. An Operation is categorized A if it is likely to have significant adverse environmental and social impacts that are irreversible, diverse or unprecedented. These impacts may affect an area larger than the sites or facilities subject to physical works. AIIB requires the Client to conduct an environmental and social impact assessment (ESIA) or equivalent environmental and social assessment, for each Category A Operation and to prepare an environmental and social management plan (ESMP), which is included in the ESIA report for the Operation.

Category B. An Operation is categorized B when it has a limited number of potential adverse environmental and social impacts; the impacts are not unprecedented, and are neither irreversible nor cumulative; they are limited to the area of the Operation; and have been successfully managed using good practice in an operational setting. AIIB determines the specific environmental and social assessment requirements on a case-by-case basis.

Category C. An Operation is categorized C when it is likely to have minimal or no adverse environmental and social impacts. AIIB does not require an environmental and social assessment, but does require the Client to conduct a review of environmental and social implications of the Operation.

Category FI. An Operation is categorized as FI if it involves AIIB financing to or through a financial intermediary (FI).” Consultation Draft of Environmental and Social Framework, p8.

^③ “For Category A Operations, the ESIA report or other environmental and social assessment report includes an ESMP.” Consultation Draft of Environmental and Social Framework, Requirements D. Assessment Instruments 29. Use of Appropriate Instruments.

^④ 这种规定遵循了国际金融机构对投资项目分类管理的惯例。同注释^③。

第三部分为“环境与社会程序”,是对第二部分涉及的管理方案的具体程序的规定。

正式《框架》相对于《草案》,长度由38页扩充到57页,除因为编排体例和长达6页的“术语”解释部分外,增加了大量更加具体的表述和规定^①,但框架结构并没有明显变化。《框架》的内容结构可分为以下五个部分:^②

第一部分“介绍和愿景”,这部分是银行环境与社会保障政策的概览,介绍框架的组成、宗旨以及愿景,其包括两项:1. 环境与社会可持续性发展;2. 银行在面对亚洲可持续发展中的挑战时应扮演的角色。

第二部分“环境与社会保障政策”,这部分是关于项目的环境与社会方面强制性条件的规定。

第三部分“环境与社会保障标准”,规定有三项彼此相关的环境与社会强制标准,包括“环境与社会评估和管理”“非自愿迁移再安置”“原住民”。

第四部分“环境和社会排除列表”,规定银行在知情的前提下禁止对哪些项目进行投融资。

第五部分“术语”,对环境与社会政策以及环境与社会标准中的相关术语做出定义。

《框架》将《草案》中第三部分“环境与社会程序”整体删除,而在新设的“相关文件”一项中阐明,包含“环境与社会程序的指示性规则、金融业务政策、国际关系业务政策、采购政策、禁止行为政策、公共信息中介政策、主权贷款的一般规则”等与环境社会政策、环境社会标准相关的文件皆在制定中,未来将进一步公布。

相较于其他开发性金融机构保障政策文件之体例,亚投行从《草案》到《框架》,在内容编排上都做到了全面涵盖投资开发过程中关于环境与社会保障的基础性及原则性规定,这为未来的修订与完善开了好头,也受到多个民间组织的肯定。且纵观《框架》出台的全过程,亚投行始终本着“宁缺毋滥”的谨慎态度,没有因追求体例的完整而草率出台所有政策。

同时,《草案》的部分进步内容获得了民间组织的肯定,如“大赦国际”(也称“国际特赦组织”,Amnesty International)指出,相较于世界银行现有政策草案,^③《草案》规定其政策将适用于所有投资^④的规定更加进步。^⑤

^① 例如,《框架》第4页“国家和企业制度的强化”对《草案》进行了更具体的补充,即“在银行认为客户有能力实现与ESS一致的环境与社会目标后,银行可以有选择地向客户就项目全部或部分使用这种制度取代全部或部分ESP和ESS的适用”,《草案》原为“在对申请进行评估后,亚投行可以有选择地为客户提供使用这种制度的选择权”;第8页“环境与社会政策”目标中新增“提供关于项目环境与社会风险影响的公共咨询和信息公开机制”;第8页“环境与社会政策”目标中新增“为客户提供支持”;第9页新增“战略性、划部门、区域性的评估”;第9页“环境与社会尽职调查义务”的审查程序中加入“客户对确保向银行及时提交所有相关信息负责,以便于银行能完成与ESP有关的环境与社会尽职调查义务”等等。

^② “Overview of the Environmental and Social Framework”, 2. Structure of the Environmental and Social Framework. ” Environmental and Social Framework, p1.

^③ “世界银行和其他多边性开发银行的区别是,其根据项目是公共性还是私有性的制定有不一样的保障政策体系。而其他多边性开发银行,比如亚洲开发银行(ADB)、非洲开发银行(AfDB)等更多借贷给私有产业,因此他们对二者的保障政策都是一致的。”同注释^①。

^④ “Scope of Application 6. All Operations. The ESP applies to all Operations.” Consultation Draft of Environmental and Social Framework, p10.

^⑤ 参见亚洲原住民联盟《关于亚投行〈环境与社会框架〉草案的意见》,http://www.cgbiw.org/Aiib_detail/newsId=02b68bf0-bc4a-4509-a5f9-c469bd86c2b6.html,访问日期:2016年3月23日。

三、社会组织对《环境与社会框架草案》的意见

社会组织在《框架》公布之前,对于《草案》内容及其磋商安排表示了质疑,这种质疑主要针对《草案》中磋商程序的安排与其实质内容都与亚投行先前做出的“高标准”承诺存在的差距。²⁶

(一) 保障政策的磋商程序方面的意见

1. 时间安排。此次磋商的通知时间、开展时间都设计得过短。世界银行和亚洲开发银行的草案及修订磋商程序通常要进行多轮讨论,每轮为期数月之久,亚投行的首次磋商程序从启动到结束总共6周时间,显得过于急躁草率。

在仅仅6周的磋商时间内,参会人员根本无法做到充分、翔实地听取利益相关方的意见和建议,更遑论对于这些意见与建议作出甄别与吸收。并且磋商通知在9月7日发出,而首次磋商会议设定在9月10日进行,短短三天根本不足以保证利益关联方做好参会准备;而网络公示的通知方式也使得通知到达的效果大打折扣,生活在贫困的通信条件不发达地区的利益相关方更是根本无法知悉磋商通知,最后只能错过宝贵的磋商机会,而恰恰是这类处于社

会边缘地带的群体最需要也最应当在磋商程序中发表自己的观点。²⁷

2. 磋商方式。此次磋商采取视频或者音频的方式进行远程交流,而非现场面对面交流。如上文所言,这一方式的设计首先便将通信不发达地区的群体拒之门外;²⁸并且单次会议时间限定为两小时,参会人数不超过5位,这在原本就忽略基层利益关联方的基础上进一步限制了实际参与者的发言效果。²⁹再者,磋商用语限定为英语,且不设翻译服务,这也增加了参会群体讨论的难度,使得交流的通畅度与深度都大大受限。作为国际性开发银行,以英文为官方用语无可非议,且根据《协定》,亚投行“区域”除包含亚洲区域外,实际上还包含大洋洲,³⁰该区域内国家皆以英语为官方或通用语言,但不可忽略的是,亚洲区域内国家数量远多于大洋洲,且根据亚洲原住民联盟的数据显示,“全球约3.7亿原住民,其中三分之二居住在亚洲”,³¹因此即便官方用语为英语,也应在会议过程中设置翻译,确保政策得到区域内居民全面、充分和准确的讨论。颇具讽刺意味的是,《草案》“愿景”部分第12段规定,“亚投行须保证利益相关方参与磋商程序……所传递之信息必须信息完备,可被理解……。”³²这种宣言与实际操作

²⁶ 同注释⑨。

²⁷ 同注释⑨。

²⁸ 同注释⑨。

²⁹ 同注释⑨。

³⁰ 《亚洲基础设施投资银行协定》第1条第2款“本协定中凡提及‘亚洲’和‘本区域’之处,除理事会另有规定外,均指根据联合国定义所指的属亚洲和大洋洲的地理区划和组成。”

³¹ 同注释⑤。

³² “12. Ensuring Stakeholder Participation. AIIB believes that meaningful consultation is essential for the design and implementation of an Operation. Meaningful consultation is a process that begins early and is ongoing throughout the Operation. It is inclusive, timely and undertaken in an open manner. It conveys adequate information that is understandable and readily accessible to stakeholders and in turn, enables the incorporation of stakeholders’ views into decision-making. It is conducted in a manner commensurate with the risks to, and impacts on, those affected by the Operation.” Consultation Draft of Environmental and Social Framework, p4.

的差距使得亚投行在外界看来缺乏沟通的诚意。

故此,这种磋商方式设计上的局限不仅扼住了利益关联方的参与管道,也使得实际参与者无论从参会群体范围上、表达内容全面性上还是交流的通达度上都不尽如人意。

3. 忽略社会组织。由于目前亚投行官网上已经看不到当初磋商的安排性文件,根据NGOCN公益服务网称,“在磋商计划中,没有出现“civil society”(即社会组织)的字眼,只是模糊地用‘公共和私营利益相关方’涵盖,忽略‘第三部门’这使得最可能受项目影响的和被边缘化的群体没有得到充分的关注。”^③

4. 意见反馈机制存在障碍。亚洲开发银行民间组织论坛(NGO Forum on ADB)称,人们“对此前其与亚投行共同交换意见的‘磋商’中,民间组织反馈的意见和建议是否能在首席谈判代表会议中得到反映和讨论并传递给亚投行创始成员国也表示担忧。”^④

(二) 保障政策的实质内容方面的意见

总体而言,《框架》与《草案》相比,并未做出质的改动,故民间组织对《草案》的部分意见仍然适用于现行《框架》,下面做简要列举。

1. 政策的制定主体位阶过低。从亚投行的权力分配来看,《协定》属于“基本大法”。然而关于环境与社会保障政策的内容,《协

定》中仅第13条“业务原则”第(四)款“银行应保证其从事的每项业务均符合银行的业务和财务政策,包括但不限于针对环境和社会影响方面的政策”这一句话有所涉及,意即关于保障政策的制定和执行机制缺乏具体规定。同时,《协定》把政策制定的权力、监督机制的建立交给董事会,作为最高权力机构的理事会并不参与银行政策的制定。^⑤正式《框架》公布后也特别注明其经过银行董事会通过。^⑥前文述及,《草案》由多边临时秘书处最初起草,之后经历粗糙的磋商后便形成正式文本公布于世,对于银行在初创期出于“尽早完成基础性规范的制定,使得业务经营有法可依”的目的而言,这种做法无可非议,但亚投行环境与社会保障政策在今后的修订中必然应当受到更加严肃的对待,故今后在修改《协定》时有必要将保障政策制定的权力主体的位阶提高。

2. 人权标准过窄且缺乏具体适用的规定。环境与社会保障政策最终将落脚于人权的尊重与保护上,《框架》未将社会组织非常关注的诸如性别、劳工权益等人权考量因素纳入环境与社会保障标准。社会组织认为现行规定过于模糊,呼吁应加大对人权标准的完善、细化,并在具体制度中加强对人权标准的引用程度。^⑦

3. 排除列表须进一步完善。《框架》相比

^③ 同注释⑨。

^④ 同注释⑭。

^⑤ 同注释⑭。

^⑥ “3. Board Approval.” Environmental and Social Framework, p2.

^⑦ 参见《国际特赦组织对亚投行〈环境与社会框架〉咨询提出的意见》,http://www.cgbw.org/Aiib_detail/newsId=a0c8868a-7d18-490c-b9a7-fb3d1f2f6b4c.html; 亚洲原住民联盟《关于亚投行〈环境与社会框架〉草案的意见》,http://www.cgbw.org/Aiib_detail/newsId=02b68bf0-bc4a-4509-a5f9-c469bd86c2b6.html; 亚洲开发银行民间组织论坛《亚投行环境与社会保障政策框架草案中亟待解决的若干问题摘要》,http://www.cgbw.org/Aiib_detail/newsId=ed65350c-cea4-4420-a481-b35acbb43be6.html,访问日期:2016年3月23日。

《草案》在排除列表里增加了“非来自可持续经营的林地的木材或林业制品的生产或贸易”一项^{③⑧},这在亚洲开发银行民间组织论坛的意见中曾有提及,这项规定参照了国际金融公司(IFC)对禁止金融中介公司参与的项目内容^{③⑨},可谓进步之举;但其他对环境和社会有重大风险,涉及高污染、资源开采的基础设施建设项目以及涉及侵犯人权的项目,如涉及“放射性物质生产或贸易,包括核反应堆及成分”、煤炭行业^{④⑩}等行业的排除或限制尚未列入排除列表。

4. 银行的作为义务缺乏规定。保障政策框架规定的内容虽涉及广泛,却欠缺深度与精度。(1) 措辞模糊。社会组织普遍反映《草案》通篇措辞都不够明确,全文有18处使用了“亚投行可以(AIIB may)”的措辞来指示亚投行的作为义务^{④⑪},而在正式《框架》中仅仅只是将其换成“the bank may”而已,并无改动。这种带着商量语气的用词近似一种免责声明,使银行的态度

显得躲闪而不坚决。

(2) 银行的作为义务不满足“高标准”要求。《框架》“愿景”部分第8段:“……包容性意味着赋予所有公民以与符合所在地情况的方式参与发展过程并从中受益的权力。”这意味着项目所在地的实际情况如果超越银行的政策框架,则银行无需进一步作为。大赦国际对这种规定解释道:“若当地政府对言论自由的限制使得可能受某一项目进程影响的社区无法就项目表达意见,而银行将不会对这一事实进行考虑。”^{④⑫}而“关照成员国国情,关照项目所在社区利益,提供必要的技术援助以协助成员国进行能力和制度建设”本应是“高标准”应有之意。^{④⑬}

5. 问责性缺失。^{④⑭}除用词模糊外,问责性缺失可以说是另一个通篇具有的问题。具体表现在尽职调查、适用国家与企业制度取代银行政

^{③⑧} (xii) Production or trade in wood or other forestry products other than from sustainably managed forests.” Environmental and Social Framework, p46.

^{③⑨} 参见亚洲开发银行民间组织论坛《亚投行环境与社会政策框架草案中亟待解决的若干问题摘要》,http://www.cgbw.org/Aiib_detail/newsId=ed65350c-cca4-4420-a481-b35acbb43be6.html,访问日期:2016年3月23日。

^{④⑩} 2015年12月,15家环保组织联署致信亚投行,呼吁减少对燃煤电厂的支持,并对包括世界银行、欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行在内的多边开发银行的保障政策和包括中国、英国、德国、法国、荷兰、芬兰、冰岛、挪威和瑞典等国家在公开场合的承诺中关于严格限制对燃煤电厂公共融资的内容做了梳理,建议《框架》应该把燃煤电厂纳入融资排除政策,只对每度电少于500克二氧化碳排放标准的电站项目进行投融资。参见《亚投行应该尽量减少对燃煤电厂的支持》,http://www.cgbw.org/Aiib_detail/newsId=79590499-30d9-4b8e-9247-a5b890ac207e.html,访问日期:2016年3月23日。

^{④⑪} 如《草案》中关于“加强国家与企业制度”的部分“Therefore, AIIB may selectively afford the Client the option of using such systems, following its review to assess their proposed application.” “Scope of Application, 7. Funds Administered by AIIB. If an Operation is financed using funds provided by other financiers and administered by AIIB, AIIB may agree to apply additional requirements of the other financiers relating to environmental or social matters, provided AIIB determines that they are consistent with its Articles of Agreement, the ESP and the ESSs.” Consultation Draft of Environmental and Social Framework, p10.

^{④⑫} 《国际特赦组织对亚投行〈环境与社会框架〉咨询提出的意见》,http://www.cgbw.org/Aiib_detail/newsId=a0c8868a-7d18-490c-b9a7-fb3d1f2f6b4c.html,访问日期:2016年3月23日。

^{④⑬} 顾宾《亚投行法律解读:从章程到标准》,载《金融法苑》2015年第2辑(总第91辑)。

^{④⑭} 参见国际环境法中心《亚投行须确保制定强有力的问责机制》,http://www.cgbw.org/Aiib_detail/newsId=ff08f8db-f6a4-4235-99d1-02566220be18.html,访问日期:2016年3月23日。

策、申诉机制等方面。以下仅从申诉机制方面简要说明。

《草案》第16页第k项“申诉(Grievances)”^⑤第50段和第51段分别规定了业务层面的申诉救济(Operational-level Grievance Redress)与监督机制(Oversight Mechanism)。在正式《框架》中,“业务层面的申诉救济”被改称“项目层面的申诉救济”(Project-level Grievance Redress)。

(1) 监督机制。《草案》第51段是“监督机制”的规定,该段脚注12揭示“该监督机制还在制定中”。^⑥在正式《框架》公布后,该机制仍未出台。^⑦这部分需要等待制度出台后进行检视。

(2) 项目层面的申诉救济机制。《草案》中“业务层面的申诉机制”规定“亚投行要求客户根据可适用的环境与社会标准建立一个合适的

申诉机制,以接收认为受到银行业务负面影响的人群的关切或不满,并促进其解决。”^⑧但《草案》缺乏对该申诉机制应该遵循的评判原则及程序的详细说明。这招致社会组织在《框架》出台前对该部分产生质疑,并呼吁亚投行应当对项目层面申诉机制的职权和功能作出更加具体的规定。申诉机制必须建立在坚实的基础上,即制定妥善、周全的指导原则,呼吁亚投行比照《联合国商业与人权指导原则》^⑨制定申诉机制的评判原则。亚投行还应纳入保护申诉者不会因提起申诉而遭受报复的规定。而具体程序性规定应包括但不限于“允许申诉者匿名”的规定。

《框架》相同部分第64段新增了大量的规定:^⑩a. 客户根据环境与社会标准以及环境与社会政策建立申诉机制。b. 申诉机制的功能除了

^⑤ “申诉机制是指个人、群体在受到某些商业项目的负面影响时可以有的一种投诉机制。”同注释⑫。

^⑥ “AIIB’s oversight mechanism is currently under development, in line with its Articles of Agreement, and will be reviewed by Prospective Founding Members before this Policy is finalized.” Consultation Draft of Environmental and Social Framework, p16.

^⑦ 第24页同一部分,该页脚注13仍然显示监督机制尚在制定中。

^⑧ Consultation Draft of Environmental and Social Framework, p16.

^⑨ 该原则为申诉机制或非司法机制最佳实践确立了良好的标准。原则包含以下要素:合法性及独立性、可及性、可预见性、平等性、透明性、与其他权利的兼容性、可执行性、增强有效性等。参见国际环境法中心《亚投行须确保制定强有力的问责机制》,http://www.cgbw.org/Aiib_detail/newsId=ff08f8db-f6a4-4235-99d1-02566220be18.html,访问日期:2016年3月23日。

^⑩ “64. Project-level Grievance Redress. The Bank requires the Client to establish, in accordance with the ESP and applicable ESSs, a suitable grievance mechanism to receive and facilitate resolution of the concerns or complaints of people who believe they have been adversely affected by the Project’s environmental or social impacts, and to inform Project-affected people of its availability. The grievance mechanism is scaled to the risks and impacts of the Project. The grievance mechanism may utilize existing formal or informal grievance mechanisms, provided that they are properly designed and implemented, and deemed by the Bank to be suitable for the Project; these may be supplemented, as needed, with Project-specific arrangements. The mechanism is designed to address affected people’s concerns and complaints promptly, using an understandable and transparent process that is gender-sensitive, culturally appropriate and readily accessible to all affected people. The grievance mechanism includes provisions to protect complainants from retaliation and to remain anonymous, if requested. The mechanism provides for maintenance of a publicly accessible case register, and reports on grievance redress and outcomes, which are disclosed in accordance with the applicable ESS. If the Project is a private-sector Project, the Bank also requires the Client to establish a grievance mechanism for workers to address workplace concerns.” Environmental and Social Framework, p23.

接收与解决受影响者的申诉,还要告知受影响者申诉机制的可用性。申诉机制的受理范围不仅包括已经发生实际影响的项目,还涵盖可能发生影响的项目。c. 若银行认为合适,则申诉的处理可适用已有的、设计良好的、正式或非正式的申诉模式,亦可根据项目实际情况需要进行补充。d. 申诉机制被设计用于及时地反映受影响者的关切和不满。其程序须可被理解、透明、性别平等、文化友好、易于接受。e. 申诉机制应包含确保申诉者不被打击报复的规定,且申诉者可以匿名进行申诉。f. 申诉机制根据可适用的环境与社会标准,向社会公示案件登记情形、案件处理和救济结果的报告;g. 若为私有项目,银行可要求客户为工人们建立反映工作环境关切的申诉机制。

这些新的规定对民间组织的部分建议做了积极的回应和改动,可谓从善如流,不仅包含了申诉机制的基本原则,还对程序设计做了原则性要求。从上述规定来看,亚投行的申诉救济机制由客户建立,除了如《草案》中规定的一样根据环境与社会标准(Environment and Social Standards, ESSs)建立申诉救济机制以外,《框架》还规定可以以环境与社会政策(Environmental and Social Policy, ESP)为依据。这使申诉机制可适用的人权标准增多,可以照顾的权益范围扩大。同时,该申诉救济机制不仅仅具有接收受影响者投诉的职能,还包含增进争端解决的职能。

四、亚投行《环境与社会框架》的完善进路

好的政策制定不可能指望一蹴而就,未来亚投行《框架》应在接受包括成员国政府、社会组织、利益关联方以及媒体、学者等公众的检视中,于磋商程序和实质内容上趋于完善。

(一) 磋商程序的完善

结合其他国际性开发金融机构的实践经验,《框架》理应经历多次磋商与修订,故对于首次磋商安排的质疑与检思将给未来磋商程序的进化提供教训与启示。对照前文关于磋商程序的质疑,亚投行在设计下一轮磋商时至少应注意以下方面的设计:

1. 挑选基层和边缘利益关联方代表与银行进行面对面的磋商。亚投行致力于区域内基础设施建设的投融资,而环境与社会保障政策最终针对的是区域内基层人民与社会边缘群体,他们生活贫困,生存环境恶劣,不仅缺少基本的通信、电力设施,亦难有表达自己想法与观点的途径,故磋商前在意见收集方面应更加注重人文关怀与合理的程序设计。建议今后的磋商程序中应加大社会组织的作用,制定与基层、边缘群体的有效对接机制,挑选该类群体的正式代表,在磋商方式上由远程会议改为面对面交流,以期达到关注与倾听来自基层与边缘地带利益关联方心声之目标。

2. 磋商现场应提供口译(或笔译)服务,以保证磋商参与方均可以及时、充分、准确地传达与接收信息。

3. 磋商的时间安排方面,对于相关信息的公布、通知应提前安排,让利益关联方能充足的收获信息与准备材料的时间;在磋商程序进展中,单次讨论与交换意见的时间也应充分保证,参会人员数量亦应适量增加,避免磋商程序因期限问题而在实质政策探讨上流于形式。

(二) 实质内容的完善

1. 除《框架》外,《协定》以及其他业务政策和制度文件应同样接受检思和修正,在权力分配、制度衔接方面做出改善。在未来的制定过

程中,应加大对文件措辞的推敲,精化、细化《框架》用词,对银行的作为与不作为义务进行清晰界定。

2. 亚投行应参考其他开发机构的环境政策标准,订立更加细致的关于人权标准的适用规范,使包含劳工权益、性别平等、非自愿移民安置、原住民在内的人权标准有更加清晰的适用依据。同时,如前文所述,应合理扩充排除列表范围,对于具有国际社会共识的特定项目做出限制或禁止。

3. 完善问责机制。尽管正式《框架》对于申诉机制有了更加具体的规定,但是这些规定仍然只停留在原则性规定的层次,欠缺强制性规定,究竟如何确保受负面影响者得到救济的部分语焉不详。质言之,虽然《框架》的规定明确了申诉机制的建立主体为客户而非亚投行,但实际救济主体却没有明确规定,是故《框架》中虽然设定了申诉机制,受影响方或利益关联方却无从依据该规定进行问责。这使得项目的危害或危害风险可能无法得到制止或预防,争端不能真正得到解决,即便申诉也没有强制措施保障救济等结果有可能发生。从这个意义上来说,所谓的关于“救济”的规定将形同虚设。^⑤

现今世界上主要多边开发金融机构都设有独立的申诉机制,^⑥多个社会组织都建议亚投行

建立独立的申诉机制,该机制负责人由银行董事会直接任命,^⑦以此来确认问责主体。亚投行亦可参考这类独立机制之设计以加强问责性。

五、结语

亚投行在短短半年内先后完成了《协定》的签署、环境与社会保障政策《草案》的公布与磋商、银行的成立与开业、正式《框架》的公布以及银行各项业务政策和制度文件的公布,可谓“完美”遵照了行长金立群所称“高效”的发展理念。然而“高效”不能以对政策保障责任规定的模糊和基层利益关联方意见的忽略作为交换——《草案》的首轮磋商不可谓不“高效”,却遭到社会组织的广泛质疑。即便考虑到亚投行开业之初百废待兴情有可原,亚投行与国际间其他多边开发性金融机构的珠玉在前相比也一开始就在态度与诚意方面遭到了质疑。

“高效”应当在精简机构、优化治理机制方面着力,而在保障政策方面,对于意见的尊重、保障交流的实现是磋商程序与问责机制共通点。亚投行在未来进行保障政策修订以及保障政策实践中,应设计合理的磋商机制与问责机制,保障充分、及时接收到基层和边缘利益关联方的真实关切以及对于受项目负面影响群体的具体诉求。

^⑤ 这似乎也是各开发性金融机构申诉机制的通病。参见《开发性金融的环境和社会责任》,http://www.ghub.org/?p=4157,访问日期:2016年3月23日。

^⑥ 如世界银行的监察组(Inspection Panel,IP),国际金融公司的合规顾问办公室(Compliance Advisor Ombudsman,CAO),亚洲开发银行的问责机制(Accountability Mechanism,AM),非洲开发银行的(AfDB)独立审议机制(Independent Reporting Mechanism,IRM),欧洲复兴开发银行(EBRD)的项目投诉机制(Project Complaint Mechanism,PCM),欧洲投资银行的投诉机制(Complaint Mechanism,CM),美洲开发银行(IDB)的独立咨询与调查机制(Mechanism of Independent Consultation and Investigation,MICI)等。参见创绿中心在《申诉机制与开发性金融的环境社会治理》一文中的整理,http://www.ghub.org/?p=5422,访问日期:2016年3月23日。

^⑦ 同注释⑧。

View on the Environmental and Social Policy of AIIB: Focus on Consultation Process and Accountability Mechanism

Gan Peizhong Cai Zhi

Abstract: The Asian Infrastructure Investment Bank(AIIB) published the Consultation Draft of Environmental and Social Framework and started the first round of consultation in September , 2015. The civil organizations provided a range of professional and pertinent advice and suggestions about the consultation progress and contents of the draft , which pointed out that there were flaws in the time arrangement , the consultation method , and the screening of stakeholders in the first round of consultation. Then AIIB published the formal version of Environmental and Social Framework in February 26 , 2016. Compared with the draft , the official version importantly revised the Grievances part , but it still has omission in rules of accountability mechanism. This paper is on the basis of the reorganization of the doubts from civil organizations and the improvements in the official version , which reviews the development process of AIIB briefly , focuses on the ideas and principles of consultation process and accountability mechanism in Environmental and Social Policy , and suggests in principle that in the future consultation process , the bank should select the representatives of marginal to participate in the consultation and extend the time of the consultation process , moreover , make the words more accurate in the framework to specific the obligation for the bank to act; make more detailed rules in application of human rights standards , and strengthen the accountability of grievance redress mechanisms.

Keywords: Asian Infrastructure Investment Bank; environmental and social framework; civil organization; consultation process; accountability mechanism

(责任编辑:李 辉)