

合规顾问办公室

Compliance Advisor Ombudsman

2015/11



机构介绍

创绿中心是一个扎根本土，放眼全球的环保公益组织。创绿相信人类的发展应以生态为本，要解决环境问题必须由多方协力合作。我们致力提供创新的工具和渠道促进公众参与环境保护，融合社会、企业和政府的力量，共同推动中国的绿色转型。

创绿研究院

创绿研究院致力于全球视野下的分析和研究，促进利益相关者的跨界对话与参与，推动气候与环境友好的公共政策的制定和执行，助力中国向着可持续的、公平的、富有韧性的方向转型，降低全球生态足迹。

About G:HUB

Greenovation Hub is a grass-root environmental NGO with a global outlook. G:HUB believes development should be ecological, and only by collaborative effort can environmental problems be solved. We provide innovative tools to enable wider public participation in environmental protection and foster joint power of civil society, business and government to accelerate China's green transition.

POLICY CENTRE

G:HUB Policy Centre promotes the development and implementation of sound climate and environmental friendly policies through conducting in-depth analysis and research, as well as fostering dialogue among stakeholders, to drive China's green transition towards a sustainable, equitable and resilient future, contributing to the reduction of global ecological footprint.

前 言

国际项目的投融资过程，往往涉及环境资源开发、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必须面对的问题。其中任何一个环节或问题处理不当，都可能引发争议、争端乃至最终影响项目进程，造成经济效益损失。如何避免和妥善解决国际项目融资中的环境社会争端，已成为国际双边及多边金融机构、政府、投资方、项目所在地的当地社区以及社会民间组织等密切关注的问题。

合规顾问办公室 (CAO) 是国际金融公司 (IFC) 和多边投资担保机构 (MIGA) 有关环境与社会事务的独立及问责机构，它的设立就是为了解决这一问题。CAO 与全球各社区和民间社团合作，协助解决与 IFC 和 MIGA 所支持或参与的项目产生环境或/和社会影响问题。CAO 于 2000 年初见雏形，它既是一种问责机制，也是一种独立且相对有效的争端解决机制。因而，CAO 对案件的审查程序及标准也广泛被社会关注，被全球金融投资机构学习和借鉴。

本手册由创绿中心研究院进行组织和编译，参考了荷兰跨国公司研究中心 (Centre for Research on Multinational corporations, SOMO) 与问责顾问办公室 (Accountability Counsel) 联合出版的人权和申诉机制项目 (Human Rights & Grievance Mechanisms Project) 中关于 CAO 的介绍以及 CAO 官方网站等信息，旨在帮助了解和学习 CAO 的职能、投诉流程、争端解决案例、以及一些其他相关的机制，从而获得宝贵经验。此编译工作也得到乐施会 (Oxfam Hong Kong) 的大力支持。

目 录

合规顾问办公室	1
创绿中心 研究院	3
1. 合规顾问办公室简介	6
1.1 世界银行集团 (THE WORLD BANK GROUP)	6
1.2 国际金融公司和多边投资担保机构.....	6
1.3 合规顾问办公室.....	6
2. 职能介绍.....	8
2.1 解决争端职能.....	8
2.1.1 解决争端的原则.....	8
2.1.2 协助解决投诉的方式.....	8
2.2 合规职能	8
2.2.1 合规评估.....	8
2.2.2 合规调查.....	9
2.3 顾问职能	11
2.3.1 顾问职能的起源和原则.....	11
2.3.2 顾问职能流程.....	11
3. 投诉条件.....	13
3.1 谁可以提出投诉？	13
3.2 CAO 受理何种案件？	13
3.3 何时可以投诉？	13
3.4 到哪里投诉？	13
3.5 为什么要投诉？	13
4. 投诉程序.....	14
4.1 争端解决职能.....	14
4.2 合规调查职能.....	14

5. 具体投诉步骤	16
5.1 综合战略考量	16
5.2 技术准备	16
5.3 撰写投诉申请书	16
5.4 填写投诉相关文件	17
5.5 社区考虑是否优先采取争端解决职能	17
5.6 持续关注	18
6. 作用与局限	19
6.1 作用	19
6.2 局限	19
7. 主要 IFC/MIGA 规定	20
8. 案例分析	22
8.1 项目信息	22
8.2 投诉	22
8.3 CAO 采取的行动	22
8.4 解决情况	23
9. 其他相关申诉机制	24
9.1 世界银行的问责机制：世界银行监察组	24
9.1.1 监察组简介	24
9.1.2 监察组运作流程	24
9.1.3 申诉机制的优点与局限性	25
9.2 亚洲开发银行问责机制	26
9.2.1 亚开行问责机制简介	26
9.2.2 问责机制流程	27
9.2.3 问责机制的优点与局限性	27

1. 合规顾问办公室简介

1.1 世界银行集团 (the World Bank Group)

世界银行集团（简称世行），是一家国际开发性银行。世界银行建立的初衷是在全球范围内减少贫困并提高发展中国家人民的生活水平。世行由其成员国组成，旗下其中两个机构：国际金融公司（International Finance Corporation）和多边投资担保机构（Multilateral Investment Guarantee Agency）。这两个机构直接为发展中国家的私营企事业单位和部门包括银行和公司等，提供支持。

1.2 国际金融公司和多边投资担保机构

国际金融公司帮助发展中国家私营企事业单位和部门实现可持续发展，而多边投资担保机构通过向投资者和贷款方提供政治风险担保履行其使命。

1.3 合规顾问办公室

合规顾问办公室（Compliance Advisor Ombudsman，以下简称 CAO）于 1999 年由世行设立，是国际金融公司（以下简称 IFC）和多边投资担保机构（以下简称 MIGA）有关环境与社会事务的独立投诉及问责机构。该机构专门处理来自因 IFC 和 MIGA 支持的项目而利益受损或者可能受损的社团所提出的投诉，并解决相关社区由于 IFC/MIGA 项目（或 IFC/MIGA 发挥了作用的项目）引起的问题，以增强 IFC/MIGA 参与或支持的项目的社会和环境效益，从而提升 IFC 和 MIGA 透明度和公信力。该机构所处理的投诉多集中在农业产业、采矿、交通运输、水电以及其他基础设施建设等相关行业。案例涉及土著居民相关权益保护、土地并购和非自愿移民、环境治理、劳工和工作条件等方面。

合规顾问办公室（以下简称 CAO）主要有三项职能：

- 解决争端：帮助相关社区和企业解决争端。
- 合规：对 IFC 和 MIGA 进行尽职调查，确认两机构在运行项目过程中是否遵守各项政策、标准、指导规定、程序规则等。

- 顾问：CAO 作为独立机构为世行行长及 IFC/MIGA 的高级管理层提供咨询意见。

CAO 利用其争端解决功能为相关社区和企业提供解决争端的平台，但这是在企业同意自愿参与 CAO 程序的前提下。即使企业同意自愿参与 CAO 程序，除非相关企业认真对待，不然很难在争端解决上取得实质且有意义的进展。如果一方或多方进行合规调查，或者相关方不愿意或不能通过解决争端职能达成协议，CAO 将自动启动其合规职能，进行合规调查。

CAO 的领导人称为 CAO 副行长¹，需要向世行行长提交报告，汇报工作。CAO 的工作成员由 CAO 副行长指定。为确保 CAO 的独立性，CAO 的工作人员在离开 CAO 以后的两年之内不能受聘于 IFC 或 MIGA，同时 CAO 副行长终身不能在 IFC 和 MIGA 工作了。

¹ CAO 的最高负责人相当于世行的副行长级别，后简称 CAO 副行长。

2. 职能介绍

2.1 解决争端职能

2.1.1 解决争端的原则

参与解决争端程序要在自愿的基础上，至少需要投诉方和客户两方的同意。CAO 解决争端职能旨在协助解决 IFC/MIGA 项目造成的环境和/或社会影响问题，改善其表现。当事方通过 CAO 这种不带有司法性质的中立渠道可能会找到令各方都满意的解决方案。CAO 所处的这种位置有利于 CAO 在解决争端过程中确保各方得到公平对待。

CAO 认识到，当地社区、少数民族和脆弱群体常常受项目影响。基于这种认识，CAO 努力与受项目影响的社区进行直接合作。

2.1.2 协助解决投诉的方式

CAO 和利益相关方可采用多种方式，尽力找到解决问题的方案。选择与当事方协商的方式有：协助分享信息、联合进行实情调查、对话和谈判、调解与调停、达成协议和编写协议书、监督和后续行动等。

双方达成的协议在 CAO 的监督下得到实施。在解决争端团队已经移交案件后，CAO 将发布总结报告，概述采取的主要步骤和成果，以及在解决争端阶段结束投诉的理由。

2.2 合规职能

CAO 合规部门负责 IFC/MIGA 项目层面环境和社会绩效的合规评估和调查。CAO 合规工作的主要对象是 IFC 和 MIGA，而非其客户，合规工作适用于 IFC/MIGA 的所有业务活动。CAO 评估 IFC/MIGA 如何确定其业务活动或咨询的绩效，以及业务活动或咨询的结果是否符合相关政策规定的意图。但在许多情况下，为了评估项目绩效以及 IFC/MIGA 措施是否达到相关要求，CAO 有必要评估客户的活动，并在现场核实项目结果。

在进行合规评估和调查时，CAO 除了衡量其他合规调查标准外，还会考察 IFC/MIGA 如何确定机构的活动符合相关国家的法律规范。

CAO 合规职能分为两个步骤：第一步是合规评估，第二步是合规调查。

2.2.1 合规评估

✧ 启动合规评估

合规评估的目的在于确保合规调查只针对那些带来重大环境和/或社会影响、和/或 IFC/MIGA 系统性问题的项目。评估范围由投诉的问题以及 CAO 分析投诉过程中发现的问题确定，或者由 CAO 副行长、行长或 IFC/MIGA 高级管理层提出的评估要求确定。如果评估对象不止一个 IFC/MIGA 项目，CAO 将主动与 IFC/MIGA 高级管理层协商。

CAO 副行长启动的合规评估，如果需要进行合规调查，CAO 将向 IFC/MIGA 高级管理层提交备忘录，解释建议调查的理由。

就合规评估来说，CAO 不应事先限定条件，但是可以运用几项基本标准来指导评估。这些标准是为了通过回答一下几个问题来确定是否有必要进行合规调查：

- 是否有证据说明现在或将来可能有重大而不利的环境和/或社会后果？
- IFC/MIGA 未能遵守某项政策或其他评估标准？
- 是否有证据显示 IFC/MIGA 的规定（不论是否遵守）未能提供足够的保护？

在评估过程中，CAO 将与 IFC/MIGA 参与具体项目的工作人员及其他利益相关方进行会谈，以便回答以下问题：IFC/MIGA 使用了哪些标准确定项目的绩效？IFC/MIGA 如何确定达到了这些标准？IFC/MIGA 如何确定这些规定已经提供足够的保护？以及总体上，进行合规调查是否为恰当的举措？

◇ 公布评估结果

一旦评估结束，CAO 将以书面形式通知 IFC/MIGA、世行行长和世行执董会。如果评估是针对来自 CAO 解决争端部门移交的案件，CAO 也将以书面形式通知投诉人。所有评估结果摘要都对外公开。

2.2.2 合规调查

◇ CAO 对合规调查的工作定义

调查是有系统的、有文字记录的核查程序，目的在于客观地收集和评估证据，确定环境和社会活动、条件、管理系统和相关信息是否符合合规调查标准。合规调查标准包括 IFC/MIGA 的政策、绩效标准、指导方针、程序规则和各项要求；如果违反这些规定，就可能导致不利的环境和/或社会后果。合规调查标准的来源或起因可能是：环境和社会评估或计划；东道国的法律和监管要求（包括国际法律义务）；世行、IFC/MIGA 有关环境、社会、卫生或安全的规定；或 IFC/MIGA 参与项目的先决条件。如果事关 IFC 具体的业务活动，如咨询服务和特殊融资，合规调查标准将包括并遵守 IFC 可持续性框架中针对该具体业务活动的政策规定。合规调查通常采用审阅文件、访谈、观察活动和状况或其他适当的方式。核实证据是合规调查的重要组成部分。

◇ 合规调查流程

发起合规调查

评估完成后，如果确定应对提出的问题进行合规调查，或者与投诉相关的问题达到了进行合规调查的标准，将发起合规调查。CAO 合规部门在调查中会寻求澄清说明，但不会扩大在评估报告和评估调查职责范围中规定的调查范围。如果在调查中发现了新的问题或顾虑，将由 CAO 副行长决定是否另行展开评估工作。

确定合规调查重点

CAO 合规部门对 IFC/MIGA 进行合规调查时，需要检查的是：

- 实际的环境和/或社会结果与政策规定的预期效果一致还是相反？
- 是否由于审查程序未能妥善处理环境和/或社会事项而导致结果与政策规定的预期效果相反？

安排合规调查的人员

CAO 负责管理合规调查工作，确定进行合规调查需要的知识和技能，并招聘合适的专家成立合规小组。CAO 招聘合规调查外部专家成员时，主要考虑的因素是专长、独立性和公正性。专家成员除了要遵守世界银行集团合同的一般保密规定外，还要遵守针对 CAO 的保密要求。

编写调查报告

调查报告由 CAO 合规部门工作人员撰写，撰写过程中根据需要采用专家小组成员收集的信息。报告通常包括以下内容：

- 项目简介
- 说明进行调查的原因
- 调查的目标和范围
- 进行调查所采用的标准
- 调查中查明的不合规情况以及不利的环境和/或社会后果，包括这些调查结果可核实的程度

披露调查报告

调查报告草案将发给 IFC/MIGA 高级管理层和所有相关的部门核对事实和发表意见 IFC/MIGA 应在收到报告后的 20 个工作日内把意见以书面形式交给 CAO。CAO 合规部门收到 IFC/MIGA 关于报告草案的意见之后，将完成报告终稿。最终报告将提交给 IFC/MIGA 高级管理层征求官方回应。CAO 将在网站上发布通知。IFC/MIGA 须在 20 个工作日之内向 CAO 发回书面回应。之后 CAO 将把调查报告和 IFC/MIGA 的回应转发给行长。行长不会修改合规调查报

告的内容，但可能借此机会与 CAO 讨论调查结果。

一旦 IFC/MIGA 高级管理层的回应获行长通过，行长将核准调查报告和回应。行长对于是否核准具有酌情决定权。核准之后，CAO 将向执董会披露调查报告和 IFC/MIGA 回应。CAO 还将提醒各利益相关方，两份文件公布在 CAO 网站，如果是由投诉引发的调查，CAO 将与投诉人分享文件。

监督和结束合规调查

如果调查发现 IFC/MIGA 合规，CAO 将结束调查。如果调查发现 IFC/MIGA 不合规，CAO 就不会结束调查，而是进行监督，直到 IFC/MIGA 采取的行动令 CAO 确信 IFC/MIGA 在解决不合规问题，CAO 才会结束合规调查。

CAO 会公布所有合规案件的进展状况。

2.3 顾问职能

2.3.1 顾问职能的起源和原则

◇ 顾问职能的起源

CAO《职权范围》规定了 CAO 履行顾问职能的范围，即针对为提高 IFC/MIGA 项目绩效而建立的政策、标准、指导方针、程序规则、资源安排和制度所涉及的广泛环境和社会事项，向行长和 IFC/MIGA 提供咨询意见。

◇ CAO 顾问职能的根本原则

- CAO 的咨询意见旨在系统地提高 IFC/MIGA 绩效；
- CAO 不针对具体项目提供咨询意见，这样一旦项目进入其他的 CAO 程序，CAO 也能保持其独立性和公正性；
- CAO 就广泛的环境和社会政策、指导方针、程序、战略问题、趋势和系统性问题提供咨询意见；
- CAO 的咨询意见基于在解决冲突和合规工作中获得的经验；
- CAO 的咨询意见以正式的书面形式提供。

2.3.2 顾问职能流程

◇ 启动顾问职能

顾问职能由 CAO 副行长启动，具体有以下途径：

- 针对从 CAO 解决冲突和合规工作中获得的经验，CAO 副行长决定启动顾问职能；
- 针对 CAO 案件工作体现出的重大系统性问题，CAO 副行长向世行行长提出启动顾问职能；

- 世行行长或 IFC/MIGA 高级管理层提出要求。

CAO 副行长将审议每个征求咨询意见的正式书面申请，并决定是否启动顾问职能。

CAO 启动顾问职能或回应咨询要求时会通知 IFC/MIGA 高级管理层。CAO 将编制《职责范围》或方法文件，并提交给 IFC/MIGA 高级管理层征求意见和建议。CAO 的咨询意见总是以书面提供，会采取《咨询建议》和/或备忘录等多种形式。

◇ **确定咨询意见的目标和范围**

顾问工作的具体目标取决于申请的性质，通常包括以下内容：

- 消除制度、政策、指导方针、程序规则及其解释和应用方面存在的缺陷，从而系统性地提高 IFC/MIGA 的环境和/或社会绩效；
- 协助 IFC/MIGA 了解如何更有效地履行其环境和/或社会责任；
- 通过提出有关新出现的、战略性或体制性的事项、趋势或程序的咨询意见，促进 IFC/MIGA 在对环境和/或社会负责任的行为方面扩大行动范围；
- 通过从 CAO 案件中总结的经验教训，促进私营行业、公民社会和学术界在对环境和/或社会负责任的行为方面扩大行动范围。

CAO 将编写《职责范围》或方法文件，明确规定咨询范围。

◇ **咨询申请的审核标准**

CAO 会对咨询申请进行审核，确保只有在满足以下所有标准的情况下才开展顾问工作：

- 顾问工作符合 CAO 解决环境和社会问题的职责；
- 顾问工作针对的是 IFC/MIGA 的战略事项、趋势、系统性问题、政策、指导方针或程序规则；
- 顾问工作针对的是 IFC/MIGA 现有的指导或咨询机制未能充分应对的事务；
- 顾问工作不针对具体项目。

◇ **监督和后续行动**

咨询意见将纳入 CAO 的监督评估活动。CAO 将监督 IFC/MIGA 执行咨询意见的情况，并向是行行长报告。

3. 投诉条件

3.1 谁可以提出投诉？

任何个人或群体，一旦认为 IFC/MIGA 项目的环境和/或社会影响对其产生了或可能产生伤害，都可向 CAO 提出投诉。受影响群体的代理人，只要说明其代表的群体，出示相关证件证明其身份合法，也能提出投诉。

3.2 CAO 受理何种案件？

首先，投诉的案件必须是与 IFC 或者 MIGA 支持或参与的项目的环境和社会影响相关；其次，提出投诉的个人或群体必须有理有据证明自己已经或者将要受到这些项目带来的环境和社会方面的影响。

3.3 何时可以投诉？

在项目进行前、进行时或者已经完工时都可以提出投诉。不过，如果在 IFC 或者 MIGA 已经终止项目关系的情况下提出投诉可能比较棘手。

3.4 到哪里投诉？

投诉最终将提交给 CAO 位于华盛顿特区的 IFC 总部的办公室。

3.5 为什么要投诉？

- 提出投诉可以帮助解决投诉人与得到 IFC 或者 MIGA 资金支持的企业之间的问题；
- 提出投诉可以引起世行领导层的关注，从而帮助投诉方弥补损失、解决问题；
- 提出投诉也可能通过合规调查将 IFC 或 MIGA 所支持或参与的项目违反相关规定记录在案，为一些环保活动提供支持，防患于未然。

4. 投诉程序

从确认收到投诉信之日算起，CAO 预期在 15 个工作日之内完成资格审核。如果决定不予受理，CAO 将关闭投诉档案。如果 CAO 确定投诉具备调查资格，CAO 将有 120 天时间：与投诉方和 IFC/MIGA 客户（当事方）展开合作，就投诉进行取证分析；向利益相关方解释 CAO 的各种职能；确定当事方寻求 CAO 的哪项职能来解决问题。

4.1 争端解决职能

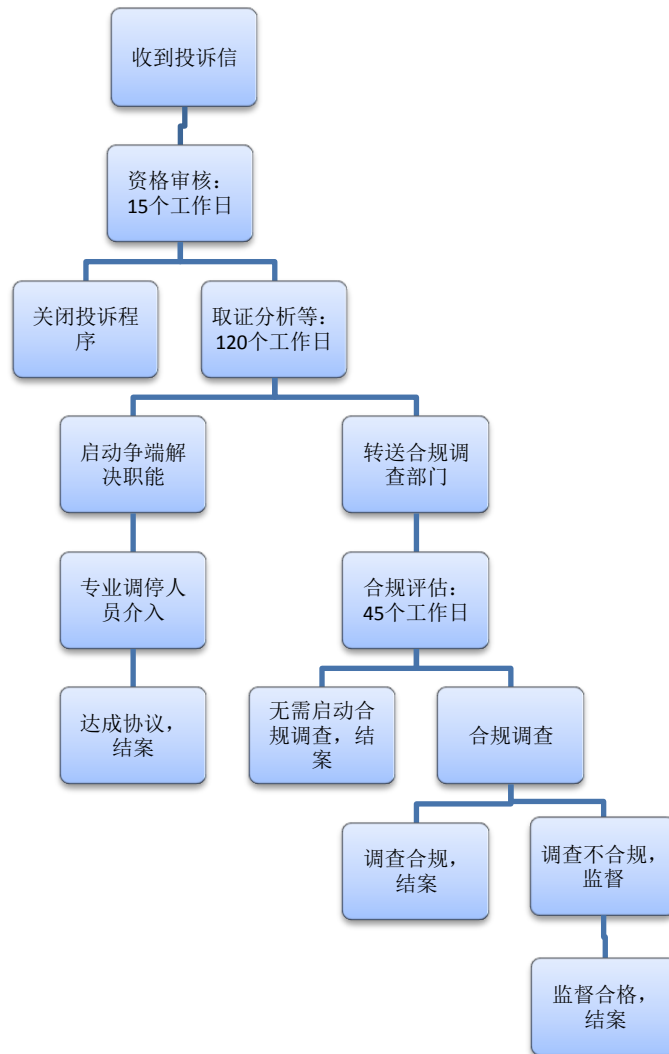
经过前期评估，CAO 如果认为能通过争端解决职能解决争端，将派出专业调停人员正式参与协调，同时聘请相关专家进行取证或者使用其他技术解决冲突。如果 CAO 认为不能通过争端解决职能解决争端，或者在任何时候有任何一方不愿意参与相关程序，该投诉将被转送到合规调查部门。

4.2 合规调查职能

如果一个或多个当事方选择合规程序，或者 CAO 将案件从争端解决部门移交过来，合规调查部门将启动以下两个步骤。第一步进行合规评估（45 个工作日）。评估将衡量实际结果及其与 IFC/MIGA 政策规定的相关性。如果评估认为不需进行合规调查，CAO 将发布评估报告，宣布结案。否则，CAO 将继续第二步骤，即进行合规调查。CAO 启动合规程序不需征得所有当事方的同意。合规调查启动后，CAO 的工作人员将拟一份文献综述，陈述问题的调查范围、程序和时间安排。

通常来说，CAO 会聘请一组独立专家进行合规调查。在 CAO 合规部门对 IFC/MIGA 进行合规调查时，需要调查的是：实际的环境和/或社会影响与政策规定的预期效果一致还是相反；是否因审查程序未能妥善处理环境和/或社会影响导致结果与政策规定的预期效果相反。合规调查通常采用审阅文件、访谈、视察活动或其他适当的方式。之后，CAO 将向世行行长提交报告，允许相关方就草案和最终报告进行回应。行长进行回应后会最终报告和相关回应都在 CAO 网站上披露出来。

如果调查显示，IFC 或者 MIGA 违反了相关规定，CAO 将不结案，一直监督 IFC 或 MIGA 直到其遵守这些规定。图一简单介绍了 CAO 的运作流程。



图一：CAO 运作流程

5. 具体投诉步骤

当前可以帮助处理投诉的机构很多，比如这次介绍的 CAO，以及跨国公司研究中心（The Centre for Research on Multinational Corporations，SOMO）和问责咨询办公室（Accountability Counsel）。更多投诉机构请见：<http://www.cao-ombudsman.org/>。

接下来这部分将详细解释一下受影响群体或者他们的代理人向 CAO 提出投诉的步骤。

5.1 综合战略考量

- 投诉人需要综合考虑投诉利弊，正确认识该机制的弊端和局限，调整自己的期待；
- 尝试考虑其他更有效率和效果的方法。将 CAO 与其他战略结合使用应该能更好发挥其作用，比如：让媒体参与进来；向其他组织寻求帮助；寻求政府支持；及其其他可行方式；
- 要充分意识到要走完 CAO 整套程序所花费的时间可能是数年，资源耗费也不可小觑；
- 充分考虑启动 CAO 投诉调查是否会将受影响人和社区置于险境，引发相关团体的报复或暴力行为，从而提前制定战略计划应对险境。

5.2 技术准备

- 在可能的情况下，投诉方可以清晰理出 IFC/MIGA 违反的规定条例，并说明违反这些条例已造成或将要造成的后果；
- 投诉方将自己认为的应该对这些后果负责任或者参与相关项目的公司找出来；
- 如果前期有与相关方沟通，屠苏方需确保将所有就相关问题与项目负责公司和 IFC/MIGA 进行沟通的步骤和收到的回复等都保存下来；
- 搜集详细证据用于证明已经受到的或即将受到的损害，包括照片、录像和文字材料等。

5.3 撰写投诉申请书

投诉方向 CAO 提交的投诉材料应该包括：

- 受影响个人的生日、姓名和签名；是否希望匿名投诉，如果是，注明原因；帮助受影响的个人或群体的代理人的名字以及相关的能证明其代表合法性的文件；
- 对 IFC/MIGA 资助项目的简介和其违反的条例介绍；
- 阐述该项目给社会和环境造成的影响的文件；
- 阐述为了解决问题已经和 IFC/MIGA 或相关公司进行沟通的文件和其他形式的记录；
- 阐述 CAO 介入后希望达到的效果的文件；
- 证明相关项目对投诉方造成既定伤害或即将造成的伤害的文件。

5.4 填写投诉相关文件

可以以任何语言提交投诉文件；

可以通过电子邮件、传真或邮件方式提交投诉文件：

办公室地址：美利坚合众国纽约州华盛顿特区宾夕法尼亚大道 2121 号，
邮编：20433

电话：+12024581973

传真：+12025227400

电子邮箱：cao-compliance@ifc.org

5.5 社区考虑是否优先采取争端解决职能

- 全面评估社区受的影响，并了解社区人民的想法，看他们是否全面理解和支持投诉。如果社区人民对整套投诉程序有意见和不理解，社区就要考虑是否需要为受影响人群进行一下培训；
- 尽可能早解决受影响人群之间的分歧，避免对后面的程序造成干扰。只有受影响群体诉求一致，争端解决职能才能发挥最理想的作用；
- 要提前决定：在投诉处理过程中代表受影响群体发言的人、投诉群体的决策机制、要达到的目的和达到目的采取的方式、对话可否达成目的以及问题的优先顺序；
- 社区和企业之间的权力分布往往是失衡的。企业往往处于有利地位，因此社区在必要时一定要求助；

- 要认识到，经验表明，在争端解决过程中，CAO 不管是在最开始对话沟通中，还是与企业会议沟通中，都有意控制代表参与度。要做好心理准备迎接挑战。

5.6 持续关注

- 如果在争端解决职能进程中就成功达成和解，就要确保 CAO 能监督相关企业以及 IFC/MIGA 实施条约并就条约效果进行汇报；
- 如果 CAO 认为 IFC/MIGA 违反了相关规定，需要移交合规职能部门处理，那就要确保 CAO 和世行领导层能够遵守其承诺，持续跟踪调查；
- 世行的董事会将最终受理合规调查案件并就合规调查报告作出回应。因此如果能够与董事会成员进行沟通说明情况，这样应该会有很大帮助。

6. 作用与局限

6.1 作用

向 CAO 提交投诉能：

- 帮助人们提高意识，了解周围和世界都发生了什么。
- 提供一个渠道，让人们能直接向 IFC/MIGA 表达自己对某个项目的担忧。
- 一旦企业同意参与到争端解决进程中，CAO 就能为企业和受影响团体提供直接对话的平台。
- 可以通过启动合规调查职能，对相关项目是否违反 IFC/MIGA 相关规定进行正式调查。
- 公众可以对项目进行监督、报告，避免项目相关方违反相关规定。
- 可以让世行领导层参与进来，对项目相关方进行监督，避免他们再次违反规定。

6.2 局限

向 CAO 提交投诉不能：

- 保证投诉调查过后，IFC/MIGA 支持的项目会采取措施避免或预防对环境等造成更大影响。
- 采取强制措施让企业参与到争端解决程序中，这是企业自愿选择的；如果企业拒绝合作，那么就不能启用争端解决职能了。
- 保证能找到责任归主，比如认为企业有责任，从而找证据来证明企业或 IFC/MIGA “有罪”。
- 保证 CAO 一定就会展开调查。

7. 主要 IFC/MIGA 规定

IFC/MIGA 为了帮助指导其客户企业能够在 IFC/MIGA 支持的项目中意识到、评估并避免、减少和控制自己的项目可能带来的风险。当受影响群体发现 IFC/MIGA 的客户企业有些行为明显违反了相关规定，需要向 CAO 提出投诉时，了解一下下面这些规定可以在投诉过程中将有所帮助。

在投诉中涉及的用途比较广泛的规定大多来源于《IFC 环境与社会可持续发展绩效标准》（简称《绩效标准》），这是企业想要获得 IFC 支持必须达到的标准。除此之外，《IFC 环境与社会可持续与信息获取政策》对 IFC 自身行为进行管理监督。该册子主要介绍一下《绩效标准》。更多信息请访问：

www.ifc.org/

绩效标准 1：环境与社会风险与影响的评估和管理：充分意识到项目对环境和社会造成影响的重要性；与当地社区进行沟通，让其参与其中；在项目实施的过程中都能践行环境和社会治理。

绩效标准 2：劳工和工作条件：充分意识到维护工人权利的重要性，通过反歧视和提供公平的机会来创造一个安全健康的工作环境。

绩效标准 3：资源效率和污染防治：为避免对人类健康和环境造成不利影响，企业需要最小化项目造成的环境污染，促进资源的可持续性利用，减少项目引起的温室气体排放。

绩效标准 4：社区健康、安全和治安：规定了企业为避免由于项目对社区居民健康和人身财产安全造成影响，需要履行的责任。在尊重人权的前提下，企业确保维护个人和财产安全。

绩效标准 5：土地征用和非自愿迁移：强调应尽量避免非自愿迁移。如果确实难以避免，也应该最小化规模，并采取合理措施减少由于非自愿移民给社区和个人带来的不利影响。这指的是那些社区人民没有选择要接受土地征用所造成的人身和经济重置影响。

绩效标准 6：生物多样性保护和生物自然资源的可持续管理：IFC/MIGA 客户企业应避免对生物多样性和生态系统造成影响。如果这种影响不可完全避免，则需要采取措施最小化影响，包括项目带来的直接和间接影响，并且恢复生物多样性和生态系统相关功能。

绩效标准 7：**土著居民**：确保项目一切活动尊重土著居民的人权、尊严、期望、文化和在资源基础上的生计。这要求土著居民必须是自由、事先知情同意的。

绩效标准 8：**文化遗产**：充分认识到文化遗产重要性，要求项目为了自身和后代保护文化遗产。

更多消息查看：

http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/5fd142004a585f48ba3ebf8969adcc27/PS_Chinese_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES

8. 案例分析

智利/恩德萨电力公司潘戈分公司/比奥比奥河上游电力项目

8.1 项目信息

机构：国际金融公司(IFC)

项目部门：基础设施建设

项目公司：恩德萨电力公司潘戈分公司

行业：公用事业

地区：拉丁美洲&加勒比地区

国家：智利

环境分级：A

IFC 所做承诺：2.5%（股权）&1.7 亿美元（贷款）

8.2 投诉

潘戈（Pangué）水电项目包括了预计在智利比奥比奥河（Bio Bio River）上游建设的一系列水电大坝。2012 年 7 月，出于对以下几个方面的担忧，一群佩文切（Pehuenche）妇女向 CAO 提出了投诉，投诉相关方：

第一，社会与环境影响减缓措施的不足和不适当；

第二，对受到项目影响的个人和群体赔偿不足。

从 1993 年 10 月开始，IFC 在潘戈项目中所持股权就达到 2.5%，直到 2002 年 7 月卖出。在项目建设期间，当地利益受损群体和非政府组织不断提出投诉，世行行长临时调派了时任国际自然保护联盟（the International Union for the Conservation of Nature）总干事杰·黑尔（Jay Hair）就这些投诉进行独立的调查，最后形成的报告称为《黑尔报告》（Hair Report）。

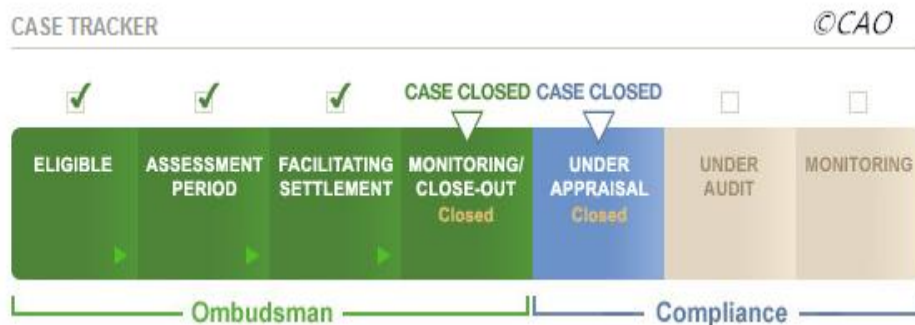
8.3 CAO 采取的行动

虽然 IFC 在 2002 年已经将股权卖出，但是考虑到该投诉直接关系到：IFC 数年来在该项目中所起的作用；IFC 以前所作出的承诺；先前独立调查机构

所给出的意见和建议，以及一些咨询机构的报告都要求 IF 就投诉做出相应行动，CAO 办公室决定受理该投诉。2002 年 7 月，CAO 办公室合规部门就项目审计进行了鉴定，并于 2002 年 10 月启动评估程序。

8.4 解决情况

2003 年 5 月 CAO 合规部门完成了对项目的鉴定报告。报告建议，IFC 披露《黑尔报告》，并将以前委任做的报告包括紧急情况应急方案和项目对下游影响研究报告等都一并披露。应投诉团体要求，CAO 办公室通过与当地的相关组织和土著居民组织合作，持续监督投诉所反映的问题的解决方案，从而减弱项目带来的更深远文化层面的影响。2006 年 2 月，一个涉及当地发展能力建设的解决协议最终落实，而 CAO 办公室继续就该协议的实施进行监督。图二展示了该案例的解决过程。



图二：案例解决过程追踪图

更多文件请查看：<http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/links-93.aspx>

从这个案例来看，CAO 在解决过程中运用了其争端解决职能和合规调查部门，最后成功促成投诉方和被投诉方达成协议。之后，CAO 继续监督 IFC 对投诉反映的问题的解决，前后历时 4 年左右，但如果以 CAO 最后结束对整个项目监督的时间来算，该调查历时 8 年左右，应了前面提到的耗费的时间比较长这一点。CAO 官网上就该投诉披露了评估报告、协议、总结报告和关闭调查报告。

9. 其他相关申诉机制

申诉机制 (Grievance Mechanism) 不仅仅存在于世行, 也存在于在其他的一些银行或金融机构。下面简单介绍一些其他机构的申诉机制。

9.1 世界银行的问责机制：世界银行监察组

9.1.1 监察组简介

世界银行监察组 (the World Bank Inspection Panel, 简称监察组) 由世界银行执行董事会成立于 1993 年, 1994 年正式开始运作, 是多边金融机构中首个此类问责机制。它是为那些认为他们受到或可能受到由世界银行资助的项目伤害的人而设立的一个独立于世界银行管理层直接向银行执行董事会报告的申诉机制。

监察组由来自不同国家的三名成员组成, 成员的选拔标准是拥有国际开发的多方面经验和廉正性。每个成员服务五年, 不可续任。监察组由秘书处支持, 位于设在美国华盛顿特区的世界银行总部。为保持独立性, 监察组成员在进入监察组工作之前两年内不得以任何形式为世界银行工作, 也不得在其五年监察组任期限满后的任何时候再为世界银行工作。

9.1.2 监察组运作流程

- ◇ **初步措施**：收到请求后, 监察组首先对请求中涉及的问题是否属于其职权范围作出决定。它有 15 个工作日的时间决定请求是否符合予以登记立案的基本要求。登记之后, 监察组将其送达世界银行管理层作复。世行管理层将在 21 个工作日内对投诉中提到的问题作出回应。监察组将在另外 21 个工作日内判断投诉是否符合调查资格。在判断投诉是否符合调查资格的过程中, 监察组可能会对项目进行实地走访并与受项目影响的人们进行会面。监察组向董事会提交的符合资格调查报告将包括投诉概要、世行管理层回应、确定投诉是否符合技术资格要求、对危害严重程度的观察、投诉中所指的违规情况以及建议是否应该对投诉展开调查。

- ◇ **调查阶段**：如果董事会批准调查, 监察组可再次进行项目实地走访。在调查期间, 监察组进一步进行信息收集, 与受影响人们及其他利益相关者交谈,

评估所有相关文件,以及与参与项目的世行员工及咨询人员进行交流。监察组还可能雇佣专家来对投诉中提到的问题进行独立分析。

◇ **最终报告及后续事项**：在调查完成的时候，监察组向董事会以及世行管理层提交最终报告，报告将就世行是否遵守其政策和流程做出判断。银行管理层将在接下来的六周内,提交处理建议与针对监察组调查结果的处理方式进行描述的行动计划。基于监察组的报告以及管理层的建议，董事会将决定采取何种措施,对项目已经造成或预计造成的危害进行补救。监察组和管理层的最终报告以及董事会的决定,将在董事会议之后立即进行公布。提出投诉的人们若对董事会决定持有异议，将不能进行上诉。图三展示了监察组的程序。



图三：监察组程序

9.1.3 申诉机制的优点与局限性

● 向监察组提交投诉能：

- 帮助提高地方和国际上对所发生事件的意识；
- 可以直接向世行反映对项目的担忧；
- 推动监察组展开正式调查；
- 促成监察组关于是否存在违反世行政策的判断；
- 推动世行董事会和管理层对违规行为进行纠正并对危害进行解决。

● **然而向监察组提交投诉不能：**

- 保证世行支持的项目所造成的危害得到阻止或预防；
- 得出有罪或无罪的判定，因为监察组不是法院；
- 帮助解决纠纷；监察组无权下令解决问题且也无法为受害方提供补偿；
- 在发现违反政策情况下，决定下一步应采取的措施。监察组能做的最多就是向董事会提交有关违规情况报告，董事会才能决定如何进行回应；
- 解决世行项目中政府的物资及服务采购中出现的相关问题；
- 处理监察组已经解决过的问题，除非提交新的证据或新的情况。

阅 读 中 文 版 简 介：

http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelInBrief/Brochure_Chinese.pdf

9.2 亚洲开发银行问责机制

9.2.1 亚开行问责机制简介

亚开行当前的问责机制（The Asian Development Bank's Accountability Mechanism）政策于2012年5月24日生效，代替之前2003年版的问责机制政策。通过问责机制，受亚投行资助项目直接或间接影响的利益相关方可以向亚开行提出投诉。问责机制包括两个独立办公室：负责问题解决的特殊项目促进办公室（SPF）以及负责合规审核的合规审核小组办公室（CRP）。

该问责机制包括两方面职能：

- 问题解决。在此程序中，特别项目协调员(Special Project Facilitator, 以下简称 SPF)促成各方达成协议。
- 合规审查。在此程序中，合规检查组(Compliance Review Panel,以下简称 CRP)对亚开行是否遵守其政策和程序进行调查。

所有的投诉都由合规受理官员(Compliance Receiving Officer, 以下简称 CRO)接收。受理之后，合规受理官员根据申请人的具体诉求将投诉送达特别项目协调员或合规检查组。

满足下列条件，可以向亚开行问责机制进行投诉：

- 两人或两人以上群体中的一员；而且
- 已经或可能直接受到亚开行支持的项目的损害；

- 或者受影响群体的在本地的代表，以及在个别情形下，受影响群体非本地的代表。

投诉受理专员接受投诉并根据投诉人要求将其送交问题解决程序或合规审查程序。

9.2.2 问责机制流程

◇ **投诉登记：** 投诉受理专员受理投诉时，将就收到的投诉进行证实，并通知特殊项目促进办公室（SPF）与合规审核小组（CRP），以及亚开行相关部门。投诉人有 21 天的时间决定向哪项职能提出要求。

◇ **进入流程：**

- 方式一、问题解决的职能

如果 SPF 判定投诉符合资格，将展开评估，包括一次或多次实地走访，并与相关各方进行会面。根据评估以及从各方收到的意见，SPF 将决定是否继续推进问题的解决。总体而言，问题解决职能的目的在于让各方坐在一起，就怎样在不判定是否出现违规的情况下在问题的解决方案上达成一致。此方式一旦启动，任何一方都可在任何时候退出，并且投诉者还可以要求进行合规审核。流程结束时，SPF 将发布公开报告，报告将包括投诉的概述情况、解决问题所采取的行动以及各方做出的任何决策，并且 SPF 将对任何达成协议的实施情况进行监督。

- 方式二、合规审核职能

如果负责监督合规审核功能的 CRP 判定情况符合审核资格，将发布一份符合资格报告，供董事会进行考虑与批准。如果董事会批准该报告，CRP 将展开调查，调查可能包括一次或多次实地走访，与相关各方会面以及书面资料审核。调查工作不设定时间表。审核将评估亚开行是否未能遵守其政策以及是否已经发生或可能发生严重的危害。CRP 将发布有关调查结果的报告，对调查作出结论。如果 CRP 发现亚开行违反其政策，亚开行管理层将提出方法，使项目符合规范。CRP 将对管理层提出的行动提供意见，然后报告将被提交给董事会进行最终考虑。任何补救行动得到董事会批准后，CRP 的报告将进行公布，并且 CRP 负责对补救行动进行监督。

9.2.3 问责机制的优点与局限性

◇ 向问责机制提交投诉能：

- 帮助提高地方和国际上对所发生事件的意识；

合规顾问办公室

- 让可直接向亚开行反应利益相关方的忧虑；
 - 在 SPF 的推动下经过调解达成能解决问题的协议；
 - 通过合规审核，使官方确定，是否存在违反亚开行政策的情况；
 - 促使亚开行管理层与员工采取行动，对任何违规行为予以纠正。
- ◇ 然而向问责机制提交投诉不能：
- 保证项目引起的危害得到制止或预防；
 - 保证问责机制要求问题得到解决或向受害方提供补偿；
 - 使之前提交给问责机制的问题得到解决，除非提交新的证据或事件情况；
 - 影响亚开行政策或东道国政府法律、政策或规章的充分性与合适性；
 - 解决存在的欺诈或腐败的情况，因为这些投诉由亚开行的反腐败与廉政办公室进行处理。

详细信息可参考：<http://www.ghub.org/?p=4157>

此外还有处理人权问题的非司法申诉机制（The Patchwork of Non-Judicial Grievance Mechanisms）以及非洲人权委员会（The African Commission on Human and People's Rights）。更多申诉机制信息请参考：<http://grievancemechanisms.org/resources/brochures>

创绿中心研究院

创绿中心是一个扎根本土、放眼全球的环保公益组织。创绿研究院致力于全球视野下的分析和研究，促进利益相关者的跨界对话与参与，推动气候与环境友好的公共政策的制定和执行，助力中国向着可持续的、公平的、富有韧性的方向转型，降低全球生态足迹。

POLICY CENTRE – GREENOVATION HUB


Greenovation Hub is a grassroots environmental NGO with a global outlook. G:HUB Policy Centre promotes the development and implementation of sound climate and environmental friendly policies through conducting in-depth analysis and research, as well as fostering dialogue among stakeholders, to drive China's green transition towards a sustainable, equitable and resilient future, contributing to the reduction of global ecological footprint.

关注微信：


气候与金融面面观



联系方式：

 北京市东城区甘雨胡同 53 号万博写字楼 410 室 100006
Room 410, Wanbo Office Building, No.53, Ganyu Hutong,
Dongcheng District, Beijing, China

 +86 10 8447 7697

 www.ghub.org/climate-finance ; cfc@ghub.org
GreenovationHub



www.ghub.org