

附件 5

非洲开发银行独立审查机制

引言

这部分对非洲开发银行（AfDB）的独立问责机制 - 独立审查机制（IRM） - 进行评估。评估使用附件2中基于UNGPs的标准化框架进行。框架明确了UNGP每个标准如何被操作，以实现对机制的个别评估。评估以下列资源为基础：AfDB和IRM的书面政策；对这些政策的审议和报告，包括为IRM第二次审议制作的2014年9月24日《顾问报告》（以下简称《IRM顾问报告》）；及AfDB的网站，包括IRM的网页。

虽然从独立问责机制（包括AfDB独立问责机制）的使用者那里征求意见的调查问卷被广泛传播，但没有得到任何关于AfDB的IRM的回应。因此，这里所做的主要是政策分析，并不对IRM或AfDB的实际操作（政策落实）进行评估。

机制概览

AfDB的IRM成立于2004年，具有问题解决、合规审查和建议功能。IRM由一个合规审查和调解小组（CRMU）管理，CRMU为IRM的永久员工提供办公地点并发挥实际的问题解决功能。一个专家组随时待命进行合规审查。《IRM操作规则和程序》（《IRM规则》）于2015年1月最近一次更新。

表 1: IRM/AFDB 案件损耗

完成案件总数:	被认定符合资格:	进入实质性处理阶段:	达成结果:
15	7	7	5

表 2: IRM/AFDB 绩效指标

	研究期间	总数
提起的案件	1	17 ²
未进入实质性阶段即结案的案件 ⁵	0	8
达成结果的案件	0	5

主要发现与建议 自IRM成立以来，AfDB对《IRM规则》进行了渐进式的改进。这包括AfDB对CRMU主管和IRM专家小组成员越来越多的任职限制，在专家小组中增加了一个独立的外部顾问，负责挑选CRMU主管，并更加明确地允许申诉人自由选择使用IRM的功能。然而，尽管有这些进步，仍需作出许多努力提高《IRM规则》与UNGPs的兼容性。

下页表3包括基于下文的UNGP评估提出的建议。建议描述了每个主体（IAM和DFI）需要进行的政策和实践改革。应当注意的是，执行关于IAM建议的权力在DFI董事会手中。

UNGP 评估

合法性

IAM: 总的来说，《IRM规则》目前有完善的聘用和离职的要求，这些要求与其他IAM政策一致，并为IRM的合法性提供了支持。这些要求在2015年《IRM规则》的最后更新中得到改善。任何离开AfDB而为IRM工作的人员在被任命到CRMU主管这个职位之前，都必须经过5年的“冷却期”，AfDB员工禁止进入专家小组名单。任期结束后，CRMU董事不能在任何职位为该银行集团工作。如果专家小组成员在其任期内被要求参与某案件的工作，任期届满后他便不能为AfDB工作。IRM没有涉及外部利益者的顾问为其活动提供指导。如果有的话，顾问能够帮助IRM解决下面将提到的问题，例如在平等性部分有所提及的申诉缺乏透明度及申诉人无法取得报告的问题。

DFI: CRMU 主管由一个小组选出，该小组由一名银行董事会成员、一名管理层代表和一名独立外部顾问组成。⁹ 《IRM规则》并不具体规定这名外部顾问如何产生，不过，IRM称这一产生过程由一家通过成功招标的外部公司来执行。外部利益牵涉者不参与专家小组的选拔。小组成员由AfDB董事会在主席的建议下选出。专家小组主席的人选，先由AfDB主席与IRM专家商议后向AfDB董事会提出建议，再由董事会在小组成员中进行任命。¹⁰

表3: 基于UNGP评估提出的建议

	IRM	AFDB
合法性	<ul style="list-style-type: none"> 建立一个为IRM的活动提供反馈意见的外部利益攸关者顾问团队。 	<ul style="list-style-type: none"> 在CRMU主管和专家组人选的甄选过程中吸收公民社会组织的参与。 AFDB应当允许专家组自行选择小组主席。 提高CRMU在建议进行合规审查方面的独立性。
可获得性	<ul style="list-style-type: none"> 改进网站信息（如网上申诉表格），包括以其他语种提供有关材料。 更多地开展外联活动以使受项目影响的社区意识到IRM的存在。 	<ul style="list-style-type: none"> 要求客户向受项目影响的人群披露机制的可用性。 加强IRM在其网站主页上的可见度。
可及性	<ul style="list-style-type: none"> 遵守其公布的时间期限并/或对拖延进行公开通知，并说明拖延原因。 对项目进行监测，直到发现的所有不合规现象都得以纠正。 	<ul style="list-style-type: none"> 允许IRM无需经银行董事会或主席批准即可进行调查。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 为申诉人提供在申诉进程中对文件草案进行审阅的平等机会。 允许申诉人选择任何人作为其代表，包括所谓的“外来代表”，而不要求投诉人清楚证明其无法找到足够的本地代表。 	<ul style="list-style-type: none"> 就制定《管理层行动计划》咨询申诉人的意见。

	IRM	AFDB
透明度	<ul style="list-style-type: none"> 在IRM的网页提供被拒申诉的信息，包括拒绝的理由。 提供案件摘要和通俗易懂的投诉状态信息。 	<ul style="list-style-type: none"> 在AFDB的网站上确保所有资助的活动都予以列明，并将此类项目的所有相关信息集中存放在一个位置，以使项目影响评估、环境与社会管理计划等文件便于公众获取。 披露贷款协议。
权利兼容性	<ul style="list-style-type: none"> 允许IRM接收涉及所有人权侵害的申诉，而不是仅限于接受关于社会与经济权利侵犯的投诉。 制定对面临安全风险的申诉者予以保护的规程。 采取措施确保结果的权利兼容性，如不认可明显受胁迫签订的协议，等等。 	<ul style="list-style-type: none"> 承诺不资助造成、促成或加剧人权侵犯的活动。 要求客户对其业务活动的人权影响进行评估。 制定规程，应对针对申诉人进行的报复。
经验教训	<ul style="list-style-type: none"> 将机制审议的磋商过程标准化，包括承诺对政策修改草案予以公布。 	<ul style="list-style-type: none"> 提供如何将IRM案件中吸取的经验教训整合到AFDB实践中的可证实的信息。 承诺不对违规客户的类似行为提供额外资助，直到所有违规均得以补救。

这与其他机制有所不同,如世界银行监察组,成员自己选拔主席,以便将董事会对机制的潜在干预降到最小。另外,董事会否决合规审查的能力也削弱了合法性,这将在可预测性部分进行讨论。

可及性

IAM: 《IRM规则》在许多方面降低了机制的可及性。如,申诉必须由两人或两人以上提起。¹¹ 然而,积极的方面是,IRM允许在项目实际完成或最后一笔贷款或捐款支付之后24个月内提起申诉。¹² 相比其他机制,这创造了更大的时间上的可及性。IRM网页上提供的信息还可以进一步改善,以增加可及性。报告撰写之时,IRM网页没有提供申诉的网上模板或表格。而且,虽然IRM网页对申诉应当包括什么信息进行了解释,但这一解释的生效日期是2015年1月。¹³ 该信息似乎只有英语和法语版本。IRM网站称,“CRMU运用多渠道方式”与受项目影响的社区取得联系。¹⁴ 尽管如此,《IRM顾问报告》提到,IRM仍然不为受影响的人群所了解,仍然需要做出更大努力提高自身在这些群体中的知名度。¹⁵ 同样重要的是,没有一个申诉是在准备撰写本报告前一年内在IRM登记的(虽然有一个申诉于2015年7月9日登记)。尽管这种情况的发生可能有众多原因,申诉登记机制的缺乏令IRM的可及性受到质疑。

DFI: AfDB的政策没有提高IRM主动对受项目影响社区的曝光度。AfDB的综合安保制度(ISS)或《信息披露与获取政策》要求AfDB或其客户(借款人)披露有关IRM的信息。IRM在AfDB网站上并不可见,这也破坏了其可及性。虽然IRM有自己的网页,但AfDB的主页完全没有将IRM放在显著的位置(一般的谷歌搜索的置顶搜索结果大多是IRM网页本身)。相反,从AfDB主页至少需要点击两次不直接与IRM相关的链接标题,才能转到IRM的网页。¹⁶

可预测性

IAM: 《IRM规则》制定了申诉处理的时间限制和步骤,这有助于提高可预测性。¹⁷ 如果CRMU主管建议进行合规审查,该建议将包括确立合规审查范围和进度的《职权范围》草案,这为申诉人提供了机制将如何处理其申诉的信息。¹⁸ 关于对结果进行监测,在制作任何在问题解决阶段达成协议的执行情况的监测报告时,IRM将与受影响的社区进行磋商。¹⁹ 然而,对《管理层行动计划》进行监测的规则却有所不同。在那种情况下,IRM仅在“有必要的时候”对管理层行动计划执行情况进行评估。²⁰ 如果进行这样的评估,IRM会在向董事会提交报告供其考虑之前,与申诉人分享其评估发现以澄清问题。²¹

DFI: 《IRM规则》确立了管理层对申诉回应的程序。关于合规审查,即使CRMU主管和IRM专家认定合规审查恰当,他们也不能在未得到进一步批准的情况下进行合规审查,这降低了IRM的可预测性。相反,他们必须向银行主席或董事会分别提出建议供其考虑。²² 考虑的范围并不清晰,但似乎董事会能够否决合规审查的建议。²³ 不过,规则中没有关于主席的相关规定。²⁴

公平性

IAM: 在《IRM规则》下,在问题解决或合规审查过程中,申诉人对文件草案进行审阅的机会相对有限。CRMU主管能为董事会和主席提供问题解决工作进展的临时报告,但《IRM规则》并未提到为申诉人也这样做。²⁵ 使用合规功能的情况下,小组为管理层准备一份《合规审查报告》草案,但未规定该报告也应与申诉人分享。²⁶ 在其对本报告的一份草稿的意见中,IRM提到,“实践中有大量的信息分享,包括给申诉人的报告草案”。²⁷ 另外,一旦合规报告完成,申诉人再无机会在决定作出前向主席和/或董事会发表关于报告的意见。²⁸ 积极的一面是,申诉人的确和董事会在同一时间收到最终合规审查报告。²⁹

公正过程的一个重要方面是允许申诉人选择自己的代表和顾问。目前,社区仍然很难获得“非本地”³⁰代表,尽管2015年《IRM规则》在这个问题上逐步做出了改进。³¹

DFI: 作为对合规审查报告的回应,银行管理层必须制定一个《管理层行动计划》(《行动计划》)对违规调查发现进行回应。然而,管理层无需在制定《行动计划》过程中与申诉人进行磋商,³² 因此,并不能保证采取的行动(如果行动计划被执行的话)会解决申诉人的问题。管理层有责任向董事会提交《行动计划》执行进展报告,但无需将申诉人的意见整合进报告中。³³ 关于对IRM的预算支持,《IRM规则》要求AfDB提供充足的资源,使CRMU能够开展所有活动。³⁴ 最新可获数据采集自2013年,当年AfDB总行政预算为2.9826亿“记账单位”。³⁵ 《IRM2013年年度报告》显示IRM总预算为887,713.00记账单位(约1375,147.00美元),其中798,570.00记账单位(约1,237,056.00美元)被支出。³⁶

透明度

IAM: 透明度的要素之一是充分提供机制的绩效信息,以建立对其有效性的信心及满足公共利益需求。按此标准,IRM并不怎么透明,因为很难了解一个特定申诉的状态,包括那些可能已经被拒绝的申诉。³⁷ 根据《IRM顾问报告》,“自IRM建立以来”,2014年共收到16件申诉,其中7件AfDB未予以登记。³⁸ 其中6件“已由管理层解决”,1件由于不符合登记要求而被拒收。³⁹ 至于已经被“解决”的案件到底怎样了,IRM网页上没有任何信息。对已经登记的案件,网页上有不同程度的文献材料记载。但没有提供案件的梗概,因此为了了解一个特定案件的进展,必须打开并查阅相关案件的文件。IRM的年度报告也对申诉做了概述,但由于年度报告需在报告年的几个月甚至一年多以后才公布(2014年的年度报告在2015年9月11日仍未予公布),它们并不能提供IRM处理申诉的最新情况。⁴⁰

DFI: 《AfDB信息公开及获取政策》的前提是最大程度地公开原则,而这一原则受限于一系列例外情况,例如正在考虑的信息和AfDB内部的某些沟通交流。⁴¹ 然而,至少就AfDB网站而言,具体项目信息提供的方式使得社区很难了解一个项目的潜在影响。个别项目的信息放在AfDB网站的不同地方,这给了解这些案件的进展造成困难。⁴² AfDB开发了一个叫做“非洲地图”的新资源,⁴³ 在一个交互式地图上显示项目的位置。“非洲地图”对申诉人发现在其土地、领地和资源内部或者附近是否有AfDB项目在进行非常有用。然而,本报告撰写之时,这个地图上几乎没有定位任何特定项目的

信息。另外，如果该地图不定期更新，事实上即使有项目在在进行，地图也给人没有项目在进行的印象，那么这可能进一步破坏透明度。

权利兼容性

IAM: 完整审查IRM的救济是否符合国际承认的人权不在本报告的范围之内。关于《IRM规则》，重要的是，由于禁止申诉人向IRM提出公民及政治权利受侵犯的问题，这首先就破坏了权利兼容性。类似的禁令也针对借款人单独的人权侵犯（即不存在AfDB通过违反其自身政策而形成的共谋）。相反，IRM仅被授权对“涉及社会经济权利且控诉指向银行集团的作为或不作为”⁴⁴的指控进行审查。另一方面，权利兼容性在《IRM规则》中得到支持，因为申诉人可以要求对其身份进行保密⁴⁵，且董事或合规审查小组有权在他们认为项目将造成损失时，作出暂停项目的临时建议。⁴⁶ 这是一个防止人权受侵害的重要措施。

DFI: AfDB的政策相对来说很少提到人权。人权仅在AfDB《综合安保制度》（ISS）的前言中被提及。该前言规定，《联合国宪章》和《非洲人权和民族权宪章》中确立的人权原则和价值是指导ISS制定的原则之一。⁴⁷

经验教训

IAM: AfDB创立IRM的《决议》规定，“董事会应每4年，或按照董事会的其他决定，对IRM进行审查”。⁴⁸ IRM2006年开始运行，自此已经进行过两次审查，一次在2009年，另一次在2014年。实践中审查允许公开磋商，尽管磋商迄今为止一直出于特别的才进行，且磋商程序并没有正式规定在《IRM规则》中。在最近一次审查中，一开始，仅有顾问的报告向CSO公开并征求意见。CSO不得不要求公开规则草案及给予额外的时间提出意见，要求最后得到了批准。关于从案件中汲取的经验教训，专家小组可以建议在银行集团内部对制度或程序做出补救性的改变，防止将来违反政策的行为发生。⁴⁹ CRMU主管也被要求将那些IRM问题解决和合规审查中出现的可以识别的趋势及IRM学到的执行银行集团操作性政策和程序的经验教训写进IRM的年度报告中。⁵⁰ IRM还有一个新的咨询功能，期望通过该功能就CRMU经历的正在出现的趋势提出建议，尽管目前尚无关于该功能开展活动的公开信息。⁵¹

DFI: 2012年7月，AfDB表示，它将建立一个CSO门户，进行“其业务开展与政策执行结果的有力的、有针对性的宣传”，并通过给予非洲居民对银行活动提出意见的机会，努力支持有关AfDB政策与业务的磋商⁵² 然而，本报告撰写时，AfDB网站的公民社会网页并没有兑现这些承诺。⁵³ 总的来说，很难追踪AfDB在何种程度上汲取经验教训并对政策做出改变以回应IRM案件，及在何种程度上对发展趋势和面临的挑战进行报告。

注释

- Edward Ayensu, 《非洲开发银行独立审查机制（IRM）第二次审议-顾问报告》（2014年9月）
http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Compliance-Review/2nd_IRM_Review_-_Consultant_s_Report_-_ENG.pdf（下称《顾问的IRM报告》）。
- 这一数字可能与前一份表格中的“完成的案件的总数”有所不同，这是因为它包括所有提起的案件，含机制未决案件。
- 这一行包括未予登记、被认定不符合资格或被认定符合资格但在进入实质性处理阶段之前结案案件。
- IRM将申诉称为“请求”，提出请求的人称为“请求人”，“申诉”和它的各种其他称谓在整个分析中使用以保持一致性。
- 非洲发展银行集团，《独立审查机制：业务规则与程序16》第78，（2015年1月），http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Compliance-Review/Revised_IRM_Operating_Rules_and_Procedures_2015.pdf（下称《IRM规则》）。
- 同上，第18页，第85条。
- 同上，第16页，第78条。
- 同上，第18页，第85条（“如果一位专家在他或她任期内被要求为IRM工作，这位专家不能在她或他任期届满之后为银行或非洲发展基金工作（不管是作为员工、选举产生的官员、还是高级顾问或一位执行董事或顾问的顾问）”）。
- 同上，第16页，第78条。
- 同上，第17页，第81、82条。
- 同上，第3页，第6（b）条。
- 同上，第3页，第3条。
- 比如，IRM网站称，申诉应当“描述受影响方采取的与负责项目的银行员工解决他们的问题的步骤（不管是与银行在受影响人群所在国家的地方办公室或负责项目的银行部门），并解释为何银行员工的回应不够充分”另一方面，《IRM规则》要求“如果受影响方与银行集团就请求中提到的问题之前有过任何沟通，应当说明”。（第7（d）段）。
- 非洲发展银行集团，“外联与培训”，<https://bit.ly/2KmAPmr>。
- 《IRM顾问报告》，前注1，第20页。
- 在AfDB主页，标题是“关于我们”>“结构”>“独立审查机制”，非洲发展银行集团，主页，<http://www.afdb.org/en/>。
- 虽然第22段称，“请求人对问题解决或合规审查或二者同时的偏好应当在请求符合登记要求的前提下才能得到满足”，第1.b段规定，“CRMU将对申诉进行初步审查，以在尊重请求人的偏好的同时判定案件更适合进行问题解决还是合规审查。”《IRM规则》，前注5，第6页，第22段；另见，第1页，第40段似乎将这一决定的权力放在董事的手中。同上，第9页，第40段。
- 同上，第10页，第52段。
- 同上，第9页，第46段。
- 同上，第13页，第64（d）段。

- 21 同上, 第13页, 第64 (d) 段。《IRM规则》未阐明何时需要IRM对《管理层行动计划》的落实进行评估。
- 22 同上, 第10-11页, 第51、55段。如果申诉与尚未得到董事会批准的银行集团资助的业务有关, 决定由银行行长做出, 若申诉与已经得到董事会批准的银行集团资助的业务有关, 决定由董事会作出。
- 23 根据第53段的规定, 银行行长/董事会能在无异议的基础上批准建议, 或者他们可以将建议发给董事和IRM专家“以对关于《职权范围》草案的建议进行重新评估”。第53段在重新评估是否提到《职权范围》草案或合规审查建议方面有些雄心勃勃。同上, 第10页, 第53段。另外, 第54段称, “董事会没有授权进行合规审查的情况下, CRMU董事应当对请求人进行告知。” 同上, 第11页, 第54段。
- 24 同上, 第10-11页, 第53-55段。
- 25 同上, 第9页, 第44段。
- 26 同上, 第11页, 第59 (a) 段。
- 27 IRM对本报告草稿的意见, 2015年10月22日收到。
- 28 同上, 第11-13页, 第59、62、63段。
- 29 同上, 第13页, 第63段。
- 30 “非本地”没有在《IRM规则》中进行定义, 但它可能指的是本国NGO以外的组织。见《IRM规则》, 前注5。
- 31 《IRM规则》第16段规定: “如果有非本地代表, CRMU应当要求清楚的证据证明在国内或项目所在国或项目有直接或重大影响的国家没有足够的或合适的代表。” 《IRM规则》, 前注5, 第5页, 第16段 (作者添加了强调)。在前一个版本的《IRM规则》中, 这一段的规定是, CRMU“会要求清楚的证据”。非洲发展银行集团, 《独立审查机制: 业务规则和程序》(2010年6月, 第6页, 第13段) (作者添加了强调)。目前的规则似乎在非本地代表方面给了IRM更大的自由裁量权。见《IRM规则》, 前注5, 第5页, 第16段。
- 32 同上, 第13页, 第64段。
- 33 同上, 第13页, 第64 (d) 段。
- 34 同上, 第19页, 第98段。
- 35 AfDB使用“记账单位”(UA)而不是货币。2013年12月, IUA=1.54美元。非洲发展银行集团, 《2014-2016滚动计划和预算》, 附件12 (2013年12月), <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Budget-Documents/The%202014-2016%20Programme%20and%20Budget.pdf>。
- 36 非洲发展银行集团, 《独立审查机制2013年度报告》(2013), 第51页, <http://www.afdb.org/en/documents/document/2013-annual-report-of-the-independent-review-mechanism-50989/>。
- 37 IRM关于申诉的网页列举了已经登记的申诉, 但没有不予登记的申诉。见非洲发展银行集团, “请求登记”, <https://bit.ly/2vx3sl3>。
- 38 《IRM顾问报告》, 前注1, 第17页。
- 39 同上, 第14、17页。
- 40 IRM的年度报告可以在其网站上找到。非洲发展银行集团, 《IRM年度报告》, <http://www.afdb.org/en/documents/compliance-reviews/irm-annual-report/>。
- 41 《AfDB信息披露与获取政策》(AfDB DAI政策)。主动披露的信息的例子包括: 基于贷款的政策、潜在项目简介、项目评估报告、环境影响评估和环境与社会管理计划、合同批准与报销、项目执行报告、及监督报告。非洲发展银行集团, 《AfDB信息披露与获取政策》, 附件1 (2013), <http://www.afdb.org/en/consultations/closed-consultations/afdb-group%E2%80%99s-policy-on-disclosure-and-access-to-information/>。
- 42 个别项目的信息放在AfDB网站的不同地方, 使得了解这些案件的进展很困难。比如, 在“项目投资组合”网页提供了Turkana湖风电场项目的信息。见非洲发展银行集团, 《Turkana湖风电场项目下的债务部分》, <http://www.afdb.org/en/projects-and-operations/project-portfolio/project/p-ke-fz0-005/>。然而, 在“文件”网页可以找到Turkana风电场的更多信息, 如“项目投资组合”网页没有提供的一个安置行动计划。见非洲发展银行集团, 肯尼亚 - Turkana湖风电场 - 安置行动计划 (RAP) 摘要 - 03 2015, <http://www.afdb.org/en/documents/document/kenya-lake-turkana-wind-power-project-resettlement-action-plan-rap-summary-03-2015-51725/>。
- 43 非洲发展银行集团, “非洲地图”, <http://mapafrica.afdb.org/>。
- 44 《IRM规则》, 前注5, 第3页, 2 (j)。
- 45 同上, 第4页, 第10段。
- 46 同上, 第5页, 第20段。
- 47 非洲发展银行集团, 《综合安保体系: 政策声明与业务安全保障》(2013年12月), <http://bit.ly/2vdID41>。
- 48 非洲发展银行集团, 《关于独立审查机制的董事会决议B/BD/2015/03- F/BD/2015/02和修订决议B/BD/2010/10- F/BD/2010/04》(2015年1月)第7页, 第39条, http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Compliance-Review/Boards_Resolution_on_Establishment_of_IRM_2015.pdf (下称《董事会决议》)。
- 49 《IRM规则》, 前注5, 第12页, 59 (b) (iii)。
- 50 同上, 第20页, 第96段。
- 51 同上, 第14页, 第71段。
- 52 非洲发展银行集团, 《加强与公民社会组织的框架》(2012年7月), <http://bit.ly/2vdDGcH>。
- 53 见非洲发展银行集团, “公民社会”, <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/topics/civil-society/>。