

附件6

亚洲开发银行问责机制

引言

这一部分对亚洲开发银行的独立问责机制 – 问责机制 (AM) – 进行评估。评估使用附件2中以UNGP为基础的标准化框架。该框架明确了每一个UNGP标准如何得以操作, 以对机制进行个别评估。该评估以下列资源为基础: ADB和AM的书面政策; 对这些政策的审议和报告; ADB和AM的网站; 两个CSO对一份调查问卷的反馈, 该问卷旨在收集使用过IAMs的人群的意见 (见附件3)。

机制概览

ADB现行的《AM政策》于2012年5月24日生效, 取代之前2003年的《问责机制政策》。AM由下列部分组成: 为问题解决而设的特别项目协调员 (SPF) 办公室、为合规审查而设的合规审查小组办公室 (OCR) 支持下的合规审查小组 (CRP)。SPF办公室对问题解决功能进行监督并向ADB主席报告。CRP对合规审查功能进行监督, 由一个全职主席和两个兼职成员组成, 他们向ADB董事会主席报告。这两个办公室共用一个申诉接收官员 (CRO), 该官员是AM的最初联络点。申诉人可以选择他们要使用哪个功能, 也可以同时要求使用两个功能。

表1: AM/ADB 案件损耗

完成的案件总数	认定为符合资格的案件数	进入实质性处理阶段的案件数	达成处理结果的案件数
89	16	14	12

表2: AM/ADB 绩效指标

	研究期间的案件数	总数
提起的案件数	11	90 ¹
未进入实质性处理阶段即结案的案件数 ²	9	75
达成结果的案件数	1	12

主要发现和建议: 2012年AM的改革提高了可及性和可预测性。要更好地整合网站, 还有更多的工作可以做, 如强化案件登记和以更多语种提供信息。ADB董事会和法务总监的作用使AM的合法性打了折扣。董事会不应当在审查或批准CRP合规审查的职权范围内或其报告草案过程中发挥作用。而且, AM政策应当清楚规定ADB法务总监的作用, 并明确规定其对CRP的调查和ADB管理层对CRP调查作出的回应均不应提出建议。³ 相反, AM应当从员工中产生自己的律师。就像其他DFI一样, ADB应当在《管理层回应及行动计划》中全面处理所有违规和损害, 并保证执行效率。

下页的表格中列明了以下文要进行的UNGP评估为基础提出的建议。这些建议描述了每一个主体 (IAM和DFI) 的政策和实践需要进行的改革。然而, 应当指出的是, 执行其中一些对IAM建议的权力在DFI董事会手中。

UNGP评估

合法性

IAM: 为了保证特别项目协调员 (SPF) 的独立性, 政策禁止SPF在被任命之前五年内在任何ADB的业务部门工作。⁴ ADB董事、代理董事、管理层、员工和顾问将没有资格成为合规审查小组 (CRP) 的成员, 直到他们在ADB的雇佣期限届满三年之后。另外, 与SPF不同, 在CRP任职之后, 小组成员被禁止在将来任何时候受雇于ADB。⁵ 调查受访者称, 他们信任CRP以公平的方式处理他们的申诉, 而SPF的使用者则持各种不同的观点。

政策允许SPF依靠项目层面的申诉补救机制和/或业务部门来解决问题。⁶ 这一规定一旦被运用, 机制的独立性可能被破坏, 因为申诉人常常是因为当地主体不予回应、不可信或不独立才向IAM提起申诉。

表3: 基于UNGP评估提出的建议

	AM	ADB
合法性	<ul style="list-style-type: none"> 特别项目协调人在其任期届满后应当被禁止受雇于ADB 	<ul style="list-style-type: none"> CSO应参与SPF和CRP的选拔过程。 AM员工中应有自己的律师而不是听取ADB法务总监的建议。 董事会及其委员会均不得对CRP拟议《职权范围》或报告草案进行审阅或审批。
可及性	<ul style="list-style-type: none"> 以多种语言提供更多的外联材料。 进一步整合SPF和CRP网站, 以减少混淆 	<ul style="list-style-type: none"> 在ADB的政策和与客户的联络当中, 明确规定告知AM的存在。
可预测性	<ul style="list-style-type: none"> 具体规定合规审查的期限。 只要情况需要, 允许CRP对违规现象进行监督, 直到违规得到纠正。 	<ul style="list-style-type: none"> 在《管理层回应和行动计划》中全面处理所有违规和损失, 并保证执行效率。 为所有申诉建立执行追踪系统, 而不仅仅是那些被机制提到的申诉。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 合规报告在送交董事会的同时向申诉人公开。 尊重申诉人顾问和代表的作用。 	<ul style="list-style-type: none"> 就《管理层行动计划》的制定与申诉人进行磋商

	AM	ADB
透明度	<ul style="list-style-type: none"> 改进AM网站的布局以提高单独的案件登记的清晰度, 使处于未结状态的案件更易辨识。 	<ul style="list-style-type: none"> 公开贷款协议。
权利兼容性	<ul style="list-style-type: none"> AM政策明确规定, 申诉人身份会对ADB工作人员保密。 明确允许AM在损失可能出现时做出暂停项目的建议。 制定规程, 防止针对申诉人的报复发生并在报复发生时做出回应。 	<ul style="list-style-type: none"> 在ADB的环境与社会政策中彻底体现人权标准。 承诺不对导致、促成或加剧人权侵犯的活动进行资助。 要求客户对其业务的人权影响进行评估。 制定措施应对申诉人遭受报复。
经验教训	<ul style="list-style-type: none"> 定期对机制进行审议, 并确保CSO有提出意见和建议的机会。 扩大职权范围以具备正式提出建议的权力。 	<ul style="list-style-type: none"> 开发公共追踪程序, 对申诉中学到的经验教训进行记录。 承诺不对违规客户的类似活动提供额外资金支持, 直到违规行为得到补救。

DFI: SPF由ADB主席与董事会协商后任命。⁷ CRP成员由董事会在董事会合规审查委员会 (BCRC) 的建议下与主席协商任命。这两个选拔过程都没有外部利益者参与。报告工作的路径也可能破坏SPF的独立性。SPF向ADB主席报告工作, 其预算由ADB主席审批, 主席也最终对申诉所指向的活动负责。

相反, CRP向ADB董事会报告工作。该机制的独立性由于其必须依赖于ADB法务总监的法律建议而受到进一步破坏,⁸ 法务总监也对ADB董事会和管理层就其资助的活动提供建议, 并向管理层对CRP报告的回应提出看法。在某案件中, CRP在ADB法务总监的指示下修改其为申诉人提供有效补救的重要建议, ADB法务总监同时也向管理层对CRP报告和和建议的回应提供意见。相反, 为确保不偏不倚, AM应当在员工中产生自己的律师。更进一步限制CRP独立性的, 是BCRC在申诉中的作用。BCRC对CRP合规调查的全部职权范围进行审批, 并审阅合规报告草案。

可及性

IAM: 机制的政策于2012年修订, 部分原因是为更方便申诉人使用。修订后, “申诉接收官员”被确定为机制的最初联络点。机制网站提供了申诉模板、⁹ 小手册¹⁰ 和其他材料。¹¹ AM的政策及小手册有所有主要亚洲语言的版本,¹² 但申诉模板似乎只有英文版。调查受访者均认为提起申诉的要求并不繁琐。不过, 一位受访者认为申诉程序不易遵循。能够向AM提起申诉的时间长短 (由项目批准前到项目结束后的24个月) 在所有IAMs中最利于具体实践。

DFI: 从ADB主页只需在一个下拉菜单中点击一次鼠标即可转到AM的网站。不过, 该主页也提供OCRP自己网站的直接链接, 这可能给不熟悉机制结构的潜在使用者造成困扰。与其他机制不同的是, 该机制的政策要求, ADB员工与借款人共同告知受ADB资助活动影响的人群该机制的可用性, 包括发送当地国家语言的小册子和其他视听材料。¹³ 这些信息工部活动的强度和形式根据项目特质而不同。但是, 信息公开要求并没有包括在《ADB安保政策声明》中, 也并不清楚是否包括在与借款人签订的协议中。实践中, ADB可能对AM的可及性进行限制。一位调查受访者讲述了ADB员工非常不鼓励其向AM提起申诉的经历。

可预测性

IAM: AM的政策规定了申诉各阶段的期限。一个例外是, 合规审查没有期限。¹⁴ 实践中, 受访者均认为, 一般来说他们都知道能向机制期待什么, 但有人称, 机制并没有总是遵守截止日期。AM确实有监督的权限, 但也受到限制。SPF会监测和报告问题解决阶段达成的协议的执行, 但一般不会超过两年。¹⁵ CRP的监测仅限于管理层补救执行的执行, 而不是违规行为是否得到了纠正。¹⁶ 这里再次强调, 监测的时间长度通常都限于三年。¹⁷

DFI: 机制的政策也对ADB董事会和管理层做出回应和决定规定了具体的期限。受访者也提到, 在其补救行动计划中, ADB管理层并未全面处理发现的违规情况。柬埔寨的一个案件中, 机制使用者认为ADB总是为自己辩护, 且排斥承认自己造成损失并进行补救。一位使用者称, 管理层“给补救行动的计划设限非常迅速, 而执行计划非常缓慢”。和绝大多数其他DFI相似, 申诉人在向机制申诉前首先得向ADB业务部门提出问题。否则, 申诉将被转到相关业务部门, 这些部门被建议建立对申诉处理过程和结果进行追踪的制度。¹⁸ 处理有了结论之后, 该业务部门会制作一份报告, 对问题、采取的行动、达成的协议 (如果有的话) 和学到的经验教训进行总结。¹⁹ 然而, 对申诉之前想直接联系该业务部门的人来说, 似乎没有标准化的程序接受他们的问题并作出回应, 也没有其他类似的追踪制度。

公平性

IAM: 机制政策为申诉人提供几次审阅报告草案并提出意见的机会。在问题解决过程中, 申诉人有机会对SPF的评估报告进行审阅并提出意见。²⁰ 虽然政策没有明确允许申诉人对监督报告草案提出意见, 但SPF必须向他们咨询, 而他们及任何其他利益牵涉方都能够向SPF提交关于落实情况的信息。²¹ 申诉人有机会审阅CRP最终报告草案 (包括其建议), 并提出意见。²² 提交董事会审批时, 最终合规报告包括了申诉人的意见。但申诉人在董事会批准报告之后才会收到最终报告, 因此并不知晓其意见是否已经被讨论及整合进报告。²³ CRP在准备其监督报告时向申诉人收集信息, 但与BCRC不同, 申诉人并没有机会审阅和监督报告草案。²⁴

一位受访者称, SPF至少在一个案件中并没有尊重申诉人顾问和代表的作用, 并将他们排斥在对话之外。

DFI: 董事会批准CRP合规报告后, 管理层必须制作一份补救议案, 该议案须经过董事会批准。²⁵ 虽然管理层必须就补救行动与CRP进行协商,²⁶ 但并不需要与申诉人协商, 这是补救程序的主要缺陷。

透明度

IAM: 机制一直有三种不同的案件登记: CRO登记²⁷ CRP登记²⁸ 和SPF登记。这会造成一些困惑。²⁹ CRO登记列举了由尝试诉诸于问责机制的人提出的针对ADB协助项目的申诉。CRO接收的其他申诉也包括在这一登记中。OSPF和CRP对由CRO转来的申诉进行单独登记。³⁰ CRP和SPF登记中包含基本案件材料, 但很难分辨哪些案件处于未结状态。与其他机制不同, OSPF不会公布最终协议达成之前对话的任何实质细节。³¹ 如果各方同意, 对话产生的最终协议可以保密。³² 虽然外部利益牵涉者可能发现, 很难追踪案件进展, 受访者称, 机制就其案件进展进行了很好的通知。

DFI: 使用者能在ADB网站找到一个关于拟议和批准的项目的数据库, 这个项目数据库可以按照国别和行业来进行搜索。³³ 对每一个项目, ADB会公开包括环境与社会评价、安置计划、原住民计划和监督报告在内的项目文件。ADB不会公布贷款协议。

权利兼容性

IAM: 申诉人可以要求对身份保密,但匿名申诉不会被接受。³⁴ 处理申诉时,SPF和CRP也会查明哪些是为申诉人身份保密的必要措施。³⁵ 然而,虽然AM不会向ADB以外各方透露申诉人身份,AM是否会向ADB员工公布这些信息在政策并未明确规定。³⁶ 在对本报告一份草稿的意见中,AM清楚表示不会将申诉人身份向ADB员工公布。³⁷ 即使这样,政策对此没有明确规定这一事实,可能使那些惧怕申诉带来报复的申诉人打退堂鼓。AM政策留下了一种可能性,即,虽然机制没有职权暂停项目,但它可能有权提出这样的建议:“向SPF或CRP提出申诉不会暂停项目的形成、处理或执行,也不会以其它方式对上述过程造成影响,除非相关借款人和ADB同意这样作。”³⁸

DFI: 《ADB安保政策声明》(SPS)提到了原住民及其安置的人权。³⁹ 关于原住民权利,ADB“承认原住民决定其自身发展道路的权利”。⁴⁰ 虽然其原住民政策引用了《联合国原住民权利宣言》,而该宣言承认自由实现知情同意的权利(FPIC),但政策将FPIC解读为宽泛的社区支持⁴¹ SPS完全没有反映劳工权利,没有任何关于对所有人权风险进行评估的要求,也不要求ADB承诺不对可能侵犯人权的活动进行资助。

经验教训

IAM: 机制于2012年修订。新的政策取代了2003年的版本。在2012年的政策审议中,公众有机会提出意见。然而,机制似乎并不进行定期审查。虽然机制并不正式具有咨询功能,政策要求,OSPF、OCRPF、OSPF、独立评估部(Independent Evaluation Department)及区域与可持续发展部门每三年“吸取ADB的经验、观点和教训,包括问责机制的发展影响、益处和成本”。⁴²

DFI: ADB似乎没有从其机制提交的申诉中汲取经验教训的制度。

对未进入实质性处理阶段即结案的申诉的分析

根据AM网站的信息,2014年7月1日至2015年6月30日之间,9件申诉或被认为不符合使用AM特别项目协调人问题解决功能的资格,或在尚未进入申诉处理的实质阶段即告终结。⁴³ 这些案件大多由于关系到采购、腐败或其他财务管理问题而被转到ADB的其他部门,因此被排除在机制的职权之外。其中4件被转到ADB采购部(OSPI或OSP2)或反腐与廉洁办公室(OAI)。⁴⁴ 在研究期间,另外三个项目被AM终结,并转到业务服务与融资管理部(OSFM)或OAI。⁴⁵ 2015年4月,一个中国吉林城市发展项目的申诉被转到OSFM和OAI。⁴⁶ 另一个咨询问题的申诉(ADB网站上没有相关具体信息)于2015年4月被转到OSFM。⁴⁷ 最后,一个尼泊尔地震紧急援助项目的申诉于2015年5月被转到OAI,接着又于2015年7月(研究期间之后)转到南亚部。⁴⁸

第八个案件(关于印度的一个基础设施项目)在申诉人“选择”与ADB南亚地区部门共同解决问题后被终结。⁴⁹

(研究期间)AM终结第9个申诉的理由并不清楚。ADB网站显示,印度SASEC道路联通投资项目的申诉人被限制在60天内与业务部门解决问题,该时间限制于2014年12月22日起算,之后这一申诉于2015年2月20日终结。我们并不清楚,该申诉转到业务部门是为了让申诉人在诉诸AM之前试遍银行内部的解决途径,还是出于其他问题解决的原因。⁵⁰

注释

- 1 这一数字可能与前一份表格中的“完成的案件的总数”有所差别，这是因为它包括所有提起的案件，含机制正在做出决定的案件。
- 2 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之后却又在进入实质性阶段之前结案的案件。
- 3 在其对本报告的一个草稿版本提出的意见中，AM作了一些不能在AM政策中得到验证的澄清：“作为ADB的内部制度安排，有一个被任命的顾问对CRP/OCRP提出建议，而其本不应该向管理层建议。ADB的每一个项目都有一位项目顾问，而这位项目顾问在合规审查过程中对管理层提供建议”（ADB的AM提出的审阅意见，2015年10月19日收到）。
- 4 亚洲开发银行，《问责机制政策》（2012），第22页，第109段（下称《ADB政策》）。
- 5 同上，第22页，第113段。
- 6 同上，第33页，第162段。
- 7 同上，第21页，第108段。
- 8 同上，第24页，第122段。
- 9 亚洲开发银行，“如何提起申诉”，<https://www.adb.org/site/accountability-mechanism/how-file-complaint>。
- 10 亚洲开发银行，《问责机制宣传册》，<http://www.adb.org/publications/accountability-mechanism-brochure>。
- 11 亚洲开发银行，《OCRP案例分析：合规审查小组办公室入门》，[http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/primer-ocrp-case-study.pdf/\\$FILE/primer-ocrp-case-study.pdf](http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/primer-ocrp-case-study.pdf/$FILE/primer-ocrp-case-study.pdf)；另见亚洲开发银行，《特别项目协调人办公室：问题解决入门》，<http://www.adb.org/publications/office-special-project-facilitator-problem-solving-primer>。
- 12 见<http://www.adb.org/documents/accountability-mechanism-policy-2012>。
- 13 《ADB政策》，前注4，第40页，第211段（项目周期的早期，与借款人一道工作的员工会传播关于问责机制及其作为在其他处理有害项目影响的机制不成功时的救济渠道的可用性的信息。这一信息传播活动的密度和形式因项目性质的不同而有所差异。业务部门将重点放在有高风险的项目上，如涉及到重大安置的项目。对民众进行告知的方式包括，以全国性的或官方语言书写的小册子、社区告示牌、视听资料、或其他合适的有效的方式。）
- 14 同上，第35页，第184段。
- 15 同上，第34页，第174段。
- 16 同上，第37页，第192段。
- 17 同上，第37页，第193段。
- 18 同上，第37页，第195段。
- 19 同上，第37页，第196段。
- 20 同上，第33页，第168段。
- 21 同上，第34页，第174段。
- 22 同上，第36页，第185段。
- 23 同上，第36页，第188段。
- 24 同上，第37页，第194段。
- 25 同上，第36页，第190段。
- 26 同上，第36页，第190段。
- 27 亚洲开发银行，“申诉接收官员的投诉登记”，<http://www.adb.org/site/accountability-mechanism/complaints-receiving-officer/complaints-registry>。
- 28 亚洲开发银行，“合规审查小组”，<http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/BDAO-7XGAWN?OpenDocument&expandable=2>。
- 29 亚洲开发银行，“按年份的申诉登记”，<http://www.adb.org/site/accountability-mechanism/problem-solving-function/complaint-registry-year>。
- 30 亚洲开发银行，“投诉接收官员的申诉登记”，<http://www.adb.org/site/accountability-mechanism/complaints-receiving-officer/complaints-registry>。
- 31 《ADB政策》，前注4，第39页，第204段。
- 32 同上，第39页，第204段。
- 33 亚洲开发银行，“项目”，<http://www.adb.org/projects>（2015年10月15日最近一次访问）。
- 34 《ADB政策》，前注4，第30页，第150段。
- 35 同上，第33-34页，第164、178段。
- 36 同上，第31页，第155段。（CRO在收到申诉两日内告知SPF、CRP主席，和关心该申诉的业务部门。在复制和转发这一信息时，CRO将采取必要的措施为申诉人身份保密（如，涂盖投诉人姓名），除非申诉人表示无须保密。CRO还将向ADB内部有关各方强调确保为申诉人保密的重要性。）这意味着，包含申诉人身份信息的申诉在ADB运营中分享，如果申诉人要求保密，CRO会要求其他ADB员工对该信息保密。
- 37 《AM的审阅意见》，2015年10月19日收到。
- 38 ADB政策》，前注4，第28页，第140段。
- 39 亚洲开发银行，《政策文件：安保政策声明》（2009年1月），<http://adb.org/sites/default/files/pub/2009/Safeguard-Policy-Statement-June2009.pdf>。
- 40 同上，第SR3.A(1)。
- 41 同上，第SR3.E(2)。
- 42 《ADB政策》，前注4，第40页，第212段。
- 43 亚洲开发银行，“按年份的申诉登记”，<http://www.adb.org/site/accountability-mechanism/problem-solving-function/complaint-registry-year>（2015年7月28日最后访问）。
- 44 这四个案件是：1、2990/2991-NEP(SF)号贷款：Tanahu水力项目 - 进行了登记但由于不在AM职权范围之内而送交OAI（2014年11月）；2、2797号项目 - 印度：北阿坎德邦都市发展投资计划 - 鲁尔基下水道子项目第二部分 - 进行了登记但由于不在AM职权范围之内而送交OAI（2014年12月）；3、2835号贷款 - 中国：河北能效改进及减排项目 - 进行了登记但由于不在AM职权范围之内而送交OAI（2014年12月）；4、3064号及2825号项目 - 乌兹别克：供水与卫生服务投资计划 - 进行了登记但由于不在AM职权范围之内而背书到OSPI（2014年11月）。见亚洲开发银行问责机制，《CRO申诉登记档案》（2012年6月至2014年12月），<http://www.adb.org/sites/default/files/page/161873/adb-accountability-mechanism-complaints-registry.pdf>。
- 45 亚洲开发银行，“申诉接收官员的投诉登记”，<http://www.adb.org/site/accountability-mechanism/complaints-receiving-officer/complaints-registry>（2015年10月20日最后访问）。

- 46 亚洲开发银行, 02/2015号申诉, 吉林城市发展项目, No. 3211贷款, No. 46048-002项目, <http://www.adb.org/site/accountability-mechanism/complaints-receiving-officer/complaints-registry>。
- 47 亚洲开发银行, “申诉”, 2015/03号申诉, “未标明”, <http://www.adb.org/site/accountability-mechanism/complaints-receiving-officer/complaints-registry>。
- 48 亚洲开发银行, 2015/04号申诉, 尼泊尔: 地震突发事件协助项目, No. 3260贷款/No. 8910技术援助, <http://www.adb.org/site/accountability-mechanism/complaints-receiving-officer/complaints-registry>。
- 49 亚洲开发银行, MFF: 国家资本地区城市基础设施融资工具 - 第I部分, <http://www.adb.org/site/accountability-mechanism/complaints-receiving-officer/complaints-registry>。然而, 特别要提到的是, 2015年7月(本报告涵盖的时间段之后), 一个类似的申诉被再次提交, 但被送到ADB的反腐与廉洁办公室, 因为申诉被认为在ADB问责机制职权范围之外。
- 50 亚洲开发银行, 33118号贷款 - 印度: SASEC公路连通性投资计划 - 第I部分, <http://www.adb.org/sites/default/files/page/161873/adb-accountability-mechanism-complaints-registry.pdf>。