

附件14

美国海外私人投资公司问责办公室

引言

这部分对美国海外私人投资公司（OPIC）问责办公室（OA）进行评估。评估使用一个以附件2中UNGP为基础的标准化框架。框架明确了每个UNGP标准如何操作，以对机制进行个别评估。评估所依据的资源为：OPIC、OA和美国政府在其网站和报告中公布的信息，一份向OA使用者发放的调查问卷（见附件3）。两个CSO通过该调查分享了他们与OA接触的经历。

机制一览

OPIC是美国政府的开发性金融机构。其独立问责机制OA成立于2005年。OA提供问题解决和合规审查功能。OA负责人于2014年9月30日卸任。本报告撰写之时，这一职位仍然空缺，而办公室也人手不足。

表1: OA/OPIC案件损耗

完成的案件总数	被认为符合资格的案件数	进入实质处理阶段的案件数	达成结果的案件数
12	4	4	4

表2: OA/OPIC绩效指标

	研究期间	总数
提起的案件数	0	12 ¹
未进入实质性处理阶段即结案的案件数 ²	0	6
达成结果的案件数	1 ³	4

主要发现和建议

2014年OA《操作指南》的发布使机制在很多方面有所改进，包括明确过程中各阶段的期限及制定允许申诉人要求身份保密的政策。然而，其他方面依然存在急需改进的必要。本报告撰写期间，OA主管的空缺使OA办公室严重人手不足，且无法处理申诉。OPIC必须立即采取行动，通过有外部利益相关者参与的咨询过程来填补OA主管这一岗位。而且，OPIC必须弥补其在回应OA报告的发现和建议方面已被察觉的不良记录，包括在正式实施OA建议的政策改变过程中提高透明度。

下表3是以将进行的UNGP评估为基础提出的建议。建议描述了各个主体（IAM和DFI）需要进行的政策和实践的改革。然而应指出，落实一些关于IAM建议的权力在DFI董事会手中。

UNGP评估

合法性

IAM: OA《操作指南》中没有任何保证工作人员独立性的规则，这破坏了其合法性。唯一的例外是受聘协助进行合规审查的顾问在受聘之前12个月内不能为OPIC提供服务。⁵对于OA主管，则没有类似的规定。使用者对OA的体验随着时间而有所变化。一些使用者称，OA在文化和性别方面表现冷漠，在申诉处理的某些方面也似乎存在偏见。

DFI: OPIC未能保障OA的独立性和合法性。虽然美国国会下令“通过公开和有竞争性的聘用程序填补问责办公室主管职位的空缺”，⁶自2014年11月起，问责办公室主管仍然缺席。⁷OPIC目前完全依赖自身员工来处理申诉，这否定了处理过程的独立性，且不符合创立OA时董事会的决议和国会声明的要求。职位空缺公告于5月发布，但到本报告撰写之时，仍没有进一步的信息。创立OA的董事会决议规定，主管将由OPIC主席批准任命，⁸但没有对外部利益相关者参与OA主管甄选做出规定。虽然国会建议OA应当直接向OPIC董事会报告工作，OA仍然直接向主席报告。使用者还称，OPIC管理层之前曾干预OA对申诉的处理，延误了合规报告的公布和出版。

可及性

IAM: 虽然其网站仅能以英文查阅，OA提供九种语言的宣传册。网上申诉模板也公开供申诉人使用。⁹这些措施提高了OA的可及性。然而，OA提起申诉的要求被认为对其可及性造成了破坏。实践中，那些要求被证实十分繁重且不易遵循。尤其是，尽管潜在的申诉人很难发现OPIC对项目的参与及投资的状态，但OA不处理对OPIC不再投资的项目提起的申诉

DFI: 从OPIC的主页到OA的网站需要鼠标点击一次，¹⁰这对问责办公室的可见性来说是正面的。然而，尽管董事会决议规定“OPIC将努力确保当地社区意识到OA及其程序”，OPIC并不要求客户对受项目影响的人们披露OA的可用性。¹¹

表3: 基于UNGP评估提出的建议

	OA	OPIC
合法性	<ul style="list-style-type: none"> 遵守OA主管和工作人员任职前的“冷却期”和离职后的禁令。 建立一个对OA的活动提供指南和反馈的外部顾问团队。 	<ul style="list-style-type: none"> 聘用一个新的主管并将外部利益相关者纳入聘用过程中。
可及性	<ul style="list-style-type: none"> 使网站能以更多语言查阅。 允许在项目结束后提起申诉。 	<ul style="list-style-type: none"> 要求客户对受项目影响的人群披露OA的可用性。
可预测性	<ul style="list-style-type: none"> 向申诉人定期更新其申诉状态。 在违规得到补救之前对违规发现进行监测，而不是仅监测《管理层行动计划》的落实。在问题解决中监测达成协议的履行情况。 取消合规审查的评估阶段，或制定更加清晰和有更少自由裁定空间的标准。 	<ul style="list-style-type: none"> 处理OA调查中发现的违规现象。
公平性	<ul style="list-style-type: none"> 为申诉人提供与OPIC相同的审阅文件草案的机会。 在最终报告发送给OPIC的同时将其分享给申诉人。 如申诉人要求，允许申诉人的顾问到场并参与处理过程。 	<ul style="list-style-type: none"> 在制定纠正行动以对合规报告作出回应时，与申诉人进行咨询。 确保OA拥有足够的资源，以给予申诉人翻译或其他方面的协助。

	OA	OPIC
透明度	<ul style="list-style-type: none"> 公开网上登记的所有申诉，包括被认为不符合资格的申诉。 	<ul style="list-style-type: none"> 提供OPIC资助活动的具体信息。
权利兼容性	<ul style="list-style-type: none"> 在即将产生损失的情况下建议暂停项目。 制定程序预防和应对对申诉人进行的报复行为。 根据人权标准对OPIC合规进行评估。 	<ul style="list-style-type: none"> 将有关尊重受项目影响人群的人权的承诺操作化，包括要求所有项目都进行人权影响评估。 制定措施应对申诉人遭受的报复行为。
经验教训	<ul style="list-style-type: none"> 公布网上登记中的所有申诉，包括那些被认为不符合资格的申诉。 定期审议《操作指南》，审议中应包括外部利益相关者的意见。 对案件中中学到的经验教训进行分析和记录。 	<ul style="list-style-type: none"> 将从OA调查发现中学到的经验教训制度化，包括通过对政策/程序的改变进行报告。 承诺不对违规客户的类似活动提供额外资金，直到违规得到补救。

可预测性

IAM: OA的《操作指南》为资格认定和合规审查过程确立了清晰的期限。¹² 这些措施提高了办公室的可预测性，但一些使用者称，OA并不总是就申诉状态与申诉者进行足够的交流。2014年的《操作指南》引入了一个判定是否需要进行调查的评估阶段。¹³ 评估使用的标准给予了OA主管很大的自由裁决空间，并因此破坏了处理过程对于申诉人的可预测性。由于这一原因，一些要求进行合规审查的符合资格的申诉可能没有进入调查的机会。尽管OA会监测OPIC回应合规审查将采取的纠正行动的执行情况，¹⁴ OA把监督通过问题解决达成的承诺这一任务留给了协议各方自行完成。

DFI: OA《操作指南》为OPIC在申诉中进行回应设定了期限。¹⁵ OPIC对合规审查做出的回应将公布在OA的网站上，且其中应包括其认为合适的后续行动。OPIC承诺对发现的违规现象进行处理并对OA的建议做出回应，但使用者对此承诺表示忧虑。经验显示，对违规发现做出的回应中描述的行动计划仍然非常含糊，且难以进行评估。

公平性

IAM: 申诉人并不拥有与OPIC管理层相同的机会对报告草案进行审阅, 这破坏了OA的公平性。相反, 《指南》规定, 问责办公室仅将报告草案交给OPIC进行事实审查及评议。¹⁶ 申诉人仅在最终报告发送给OPIC之后才会被通知。使用者还表达了对过程公平性的忧虑。一位受访者称, 即使申诉人直接要求其代表的支持, 代表的作用也并不总被尊重。比如, 在对特别要求其代表到场的申诉人进行访谈时, 代表们也不被允许出席。另外, 据一些使用者称, 即使申诉人要求, 翻译OA书面文件的要求有时也被拒绝。

DFI: 在制定纠正行动以回应合规审查报告的过程中, 管理层不需要对申诉人进行咨询。相反, 管理层将采取“它认为合适”的任何行动。¹⁷ 并不清楚OPIC是否为OA提供充足的资源以便其履行职责, 包括聘用可能保障公平处理过程所必需的翻译和顾问。最近的预算信息于2013年公布, 其内容为“*OPIC2013财务年度总预算受联邦政府隔离的影响。OA为Togo磋商和公开征集意见支付的行政开支为31043.38美元*”。¹⁸ 该年的报告进一步称, 没有产生与案件有关的开支。

透明度

IAM: 按照《操作指南》规定,¹⁹ OA应一直对其处理的案件进行登记, 包括申诉和最终报告等相关文件。²⁰ 然而, 使用者称, 据他们所知, 至少有一个案件原本会被认定为符合资格, 但并没有进入案件登记。

DFI: OPIC的资助项目的信息既不充分, 也没有以潜在申诉人能够获取的方式提供。银行建立了一个项目数据库, 在大多数项目获批时公布简要的项目介绍。然而, 这些介绍非常有限, 且不定期更新项目状态。²¹ 较高风险项目的环境与社会评价并不与数据库相关联, 而是保存在另一个网站里。²² OPIC认为, 公布与项目有关的信息是客户的主要责任。²³ 这为受项目影响的人群设置了重大的障碍, 因为他们弄不清楚OPIC是否仍然参与到一个具体的项目中。考虑到对项目的积极参与是向OA申诉的要求之一, 这就尤其有问题。OPIC告诉一些使用者, 为了获得充分的信息, 他们的请求必须按照《美国信息自由法》提出。

权利兼容性

IAM: OA的职权范围明确包括对OPIC遵守其人权政策和其他政策的情况进行评估。申诉人也可以选择要求对身份保密。这些政策对确保权利兼容性十分重要, 但仍然有改进的空间。如, 问责办公室无权在相信存在即将产生损失的风险时建议暂停项目。尽管其职权中明确包括人权, 使用者称, 申诉的结果很少与人权兼容。

DFI: OPIC的《环境与社会政策声明》要求, 接受OPIC支持的项目“*尊重人权, 包括工人的权利……及受影响社区的权利*”。²⁴ OPIC就其项目与美国国务院进行磋商, 后者为其提供关于东道国人权记录的信息。然而, OPIC并不要求其客户将评估可能的人权影响作为环境与社会影响评估的组成部分。因此, 尽管OPIC承诺尊重直接受其资助的活动影响的人群的权利, 但并不清楚这一承诺如何被操作化。

经验教训

IAM: OA的《操作指南》没有规定对机制进行定期审议, 也没有对适用的审议程序进行描述。²⁵ 自建立以来, 机制进行过一次审议, 2014年《操作指南》就是这次审议的结果。最初的审议从一个经过选择的利益相关者团队中收集意见, 仅在CSO进行了倡导之后才接受公众的意见。OA能提出“*改进OPIC未来项目中的政策适用的系统化建议*”。²⁶ OA还公布了一系列关于大量不同主题的《咨询报告》, 包括项目层面的申诉机制、非洲能源与基础设施项目的脆弱状态与社区参与。²⁷ 但是, 一些使用者并不相信OA已经表现出改进其实践和政策以回应案件中中学到的经验教训的意愿。

DFI: OPIC似乎并没有程序来汲取从OA案件中中学到的经验教训。²⁸ 2014年, 数百名黎巴嫩居民在来自美国、黎巴嫩和荷兰的CSO的支持下, 针对OPIC资助的一个生物质能项目提起了一项申诉。这项申诉并未被正式认为符合资格, 因为项目和OPIC的参与都已经结束。然而, 迫于CSO的压力, OPIC主席指示OA进行经验教训学习, 这包括对项目所在地进行走访及与受影响人群进行访谈。这一过程产生了改进OPIC执行其政策的建议。作为对OA报告和国会提出的一项要求的回应, OPIC管理层同意采取一定措施改进其政策和实践。²⁹ 然而, OPIC并未承诺对项目资助导致的任何损失进行处理, 而其采取了何种措施改进实践仍很不清楚。³⁰

注释

- 1 注意: 这里包括的一个案件并不在正常的案件登记中, 也没有在年度报告中提到, 但OA关于Buchanan可再生能源项目的报告中提到了该案件。
- 2 这一行包括未予登记、被认为不符合资格或被认为符合资格又在进入实质性阶段之前结案的案件。
- 3 这指的是Buchanan可再生能源案件, 由于其并没有经过标准程序, 因此是一个反常的案件。但是, 案件产生了一份进行了经验教训总结的报告, 从这个意义上说, 该案件的确达成了结果。
- 4 海外私人投资公司 (OPIC) 问责办公室, 《业务指南 (2014) 》, 见https://www.opic.gov/sites/default/files/files/final_draft_OA_guidelines.pdf (下称《业务指南》)。
- 5 同上, 7.4.1条。
- 6 本报告撰写之时 (2015年10月2日), 该职位仍然空缺。
- 7 美国国会第113次会议第二轮, H.Cong. Rec. 9954(2014), 见<https://www.congress.gov/crec/2014/12/11/CREC-2014-12-11-bk2.pdf>。
- 8 海外私人投资公司, 《为海外私人投资公司设立问责与顾问机制的董事会决议》(2004), 见<https://www.opic.gov/sites/default/files/docs/BDR-04-33.pdf> (下称《设立OA的董事会决议》)。
- 9 OPIC问责办公室, 《社区与其他受影响各方指南》, 见<https://www.opic.gov/who-we-are/office-of-accountability/a-guide-for-communities>。
- 10 OPIC问责办公室, 《问责办公室》, 见<https://www.opic.gov/who-we-are/office-of-accountability>。
- 11 OPIC, 《环境与社会政策声明》(2010), 第19条, 见https://www.opic.gov/sites/default/files/consolidated_esps.pdf。
- 12 《业务指南》, 前注4, 第6-7条。
- 13 同上, 7.3。
- 14 同上, 7.6。
- 15 同上, 7.7。
- 16 同上, 7.4.2。
- 17 同上, 7.5。
- 18 OPIC问责办公室, 《2013财政年度年度报告》(2014), 第7段, 见<https://www.opic.gov/sites/default/files/files/FY13%20Annual%20Report.pdf>。
- 19 《业务指南》, 前注4, 第12条。
- 20 OPIC问责办公室, 《2013财政年度年度报告》(2014), 第7段, 见<https://www.opic.gov/sites/default/files/files/FY13%20Annual%20Report.pdf>。
- 21 《未结的OPIC项目》, 见<https://www.opic.gov/opic-action/active-opic-projects>。
- 22 《环境与社会项目文件》, 见<https://www.opic.gov/doing-business-us/OPIC-policies/environment/documents>。
- 23 OPIC, 《环境与社会政策声明》, 前注II, 第17条。
- 24 同上, 第2条。
- 25 《业务指南》, 前注4。
- 26 同上, 7.4.2。
- 27 OPIC, 《问责资源》, 见<https://www.opic.gov/who-we-are/office-of-accountability/accountability-resources>。
- 28 OPIC, 《环境与社会政策声明》, 前注II。
- 29 OPIC, 《对<2015财政年度综合及进一步拨款法案>进行回应的报告》(H.R.83)(2015), 见<https://www.opic.gov/sites/default/files/files/report-to-congress-03172015.pdf>。
- 30 新闻稿, 问责顾问等, 《美国机构计划承诺做出改进但缺乏关于改革的关键细节》(2015年3月24日), 见<http://bit.ly/2PpZdHr>。