

杯 半满?

开发性金融之问责状态

杯 半满?

开发性金融之问责状态

2016年1月

目录

致谢	11
缩略词	12
词汇表	13
摘要	14
1 引言	16
1.1 背景	17
1.2 目标	18
1.3 研究方法	19
1.4 阅读指南	22
2 独立问责机制功能的事实和数据	24
2.1. 引言与主要发现	25
2.2. 关于方法论的附加说明	26
2.3. 事实与数据	27
2.4. 申诉在各机制中的进展	37
2.5. 讨论	52
3 程序性鸿沟：对政策和实践的定性研究	54
3.1. 合法性	55
3.2. 可及性	56
3.3. 可预测性	58
3.4. 公平性	58
3.5. 透明度	60
3.6. 权利兼容性	61
3.7. 经验教训	63
4 实地反思：定性结果分析	66
4.1. 末路：无果而终的案例	68
4.2. 幸运的少数：有结果的案例	75
5 建议	116
5.1. 完善体系	117
5.2. 21世纪的可问责性	122
6 版权页	124

网上内容



访问 www.glass-half-full.org
可查阅以下附件：

- 附件 **1** 方法论详解
- 附件 **2** 以《联合国非司法申诉机制有效性标准指导原则》为基础的评估模板
- 附件 **3** 对机制使用者的调查问题
- 附件 **4** 案例分析的访谈问题
- 附件 **5** 非洲开发银行的独立审查机制
- 附件 **6** 亚洲开发银行的问责机制
- 附件 **7** 加拿大采掘业的企业社会责任顾问
- 附件 **8** 欧洲复兴开发银行的项目申诉机制
- 附件 **9** 欧洲投资银行的申诉机制
- 附件 **10** 荷兰开发银行与德国投资与开发有限公司的独立申诉机制
- 附件 **11** 美洲开发银行的独立咨询及调查机制
- 附件 **12** 国际金融公司及多边投资担保机构的合规顾问/巡查官办公室
- 附件 **13** 日本国际协力机构及日本国际协力银行的《指导原则》检查官
- 附件 **14** 美国海外私人投资公司问责办公室
- 附件 **15** 世界银行监察组

致谢

作者希望向许多为本报告作出不可估量的贡献的人们致以谢意。首先，我们感谢 Kate Forrester（问责顾问/Accountability Counsel的实习生）为建立申诉数据库做出的关键性的贡献。感谢 Taís Paiva Ludwig 和 Caitlin Buchanan（美国大学华盛顿法学院的学生）在全文引注方面给予的帮助。感谢 Emily Goldman（国际包容性发展组织/Inclusive Development International的实习生）的研究支持。感谢 Lydia de Leeuw（跨国企业研究中心/SOMO）在管理报告草稿审校过程方面的帮助。感谢以下在报告写作过程中给予我们宝贵意见和贡献的人们：Richard Bissell（美国国家科学院），Jessica Evans（人权观察/Human Rights Watch），Matthew Fischer-Daly（棉花运动/Cotton Campaign），David Hunter（美国大学华盛顿法学院），Gerhard Schuil（跨国企业研究中心/SOMO）及 Daniel Taillant（人权与环境中心/Centre for Human Rights and Environment）。作者还要感谢为案例研究接受访问的申诉人和调查受访者，他们与我们分享了自己关于本报告评估的独立问责机制和开发性金融机构在实际运作方面的经历和体验。我们还要感谢各独立问责机制本身为报告草稿提供的建设性意见。

缩略词

ADB	亚洲开发银行
AfDB	非洲开发银行
BIC	银行信息中心
CAO	合规顾问/巡查官办公室
CM	合规机制
CR	合规审查
CSO	民间组织
CSRC	企业社会责任律师
DEG	德国投资与开发有限公司
DFI	开发性金融机构
EBRD	欧洲复兴开发银行
EIB	欧洲投资银行
E&S	环境与社会
Exs.	指导原则检查官
FMO	荷兰开发银行
IAM	独立问责机制
ICM	独立申诉机制
IDB	美洲开发银行
IFC	国际金融公司
ILO	国际劳工组织
IP	世界银行监察组
IRM	独立审查机制
ITF	国际运输工人联盟
ITUC	国际工会联合会
JBIC	日本国际协力银行
JICA	日本国际协力机构
MICI	独立咨询与调查机制
MIGA	多边投资担保机构
NAPE	国家职业环保人士协会
NFC	新森林公司
NJGM	非司法申诉机制
OA	问责办公室
OECD	经济发展与合作组织
OPIC	美国海外私人投资公司
PBS	基本服务保护
PCM	项目申诉机制
PS	问题解决
SEZ	经济特区
SPF	特别项目协调员
SME	中小企业
UETCL	乌干达电力传输有限公司
UNDP	联合国开发计划署
UNGP	《联合国商业与人权指导原则》
WB	世界银行

词汇表

申诉：向IAM正式提交的书面请求，描述由DFI资助的活动而导致或将要引起的实际或者潜在损害。一些IAMs将其称为请求。

申诉人：签名并提出申诉的个人、群体或组织。大多数（但不是全部）独立问责机制要求申诉人为直接受到申诉主题的活动所影响的人。一些独立问责机制将申诉人称为请求人。提出人（对申诉人更为笼统的称谓）也在本报告中使用。除了那些直接受到所诉活动影响的人、他们的代表或民间组织，提出人也可以包括公司和独立问责机制或开发性金融机构的领导层。

有结论的案件：有结论的案件是那些已经结案或者尚在监测之中的案件。

开发性金融机构：也称为开发银行或国际金融机构，开发性金融机构对意在促进经济发展的活动进行投资。这些活动可能包括建设水电大坝、铁路项目，或法律和机构改革。

结果：产生了结果的申诉过程，是在这一过程中，通过问题解决，达成了解决方案及/或独立问责机制公开了合规审查报告。不被认为是“结果”的是那些仅与对话过程的进行有关的程序性协议，或仅与解决临时性问题的小的协议有关的解决方案。解决方案的数据以独立问责机制报告中的信息为基础进行采集。由于研究者没有跟进申诉人，以对他们的观点进行判定，所以值得注意的重要一点是，将某案件记录为“达成了解决方案”，并不意味着对该解决方案的质量或可接受性的判断。

实质性阶段：申诉进程的“实质性”阶段，指的是问题解决或合规审查。当本报告称申诉已进入了实质性阶段，衡量的是对话过程或完整的合规调查得以启动的频率有多大，而不是它们实际上得以完成的频率有多大。

支持组织：对申诉提供协助的民间组织，包括进行研究、审查申诉、在独立问责机制处理申诉过程中，为申诉人提供建议、及/或协助对相关机构进行倡导。支持组织通常并不在申诉中列明，或仅仅在其支持能力范围之内得以列入。

使用者：这一术语指的是两组人群的组合：1）直接受开发性金融机构资助的活动影响，并向独立问责机制提出申诉的人（申诉人）；和2）支持他们的民间组织。

摘要

真正的发展尊重人权，并受那些其旨在惠泽的人们的影响。然而，目前开发性金融机构（DFIs）所实践的“发展”，在很多情况下伴随着土地失权、资源丧失、生计掠夺和环境恶化的现象。本报告涉及过去21年间向各开发性金融机构所设11个独立问责机制（IAMs）提出的758例申诉，当中每一例都讲述着社区生活因所谓的“发展项目”而恶化的故事。这一数字恐怕还仅仅是冰山一角，因为大多数受项目影响的人群对这类独立问责机制的存在一无所知。

虽然本报告意在确保受发展项目损害的人们得到足够的救济，但11家共同撰写本报告的民间组织¹的最终目标是：开发性金融机构追求以人权为基础的发展模式。²作者乐于看到更少的人受到伤害，从而对IAMs的需求也变得更少。作者还希望看到，将来受影响群体的诉求得到更好的处理。在那一天到来之前，开发性金融机构的问责体系为受现有发展模式所害的人群和社区提供了至关重要的、同时也有些简陋的支持。

问责体系由两部分组成：独立问责机制（IAM）和开发性金融机构（DFI），二者均有其管理层和董事会。它们都有责任履行其就该体系运作的工作及为受影响方提供救济。为了对各自的运作情况进行评估，本报告的作者机构进行了定量和定性的研究。他们运用其自身的专家经历，分析了IAMs和DFIs的程序和实践。更重要的是，他们对申诉人的经历进行了分析。

作者发现，问责体系这杯水是半满还是半空，取决于观察者的视角。对于申诉人来说，问责体系无疑有胜于无，因为除此之外他们常常申诉无门。然而，对于受发展项目影响人群和社区受到的损害，申诉机制的成果很少能提供足够的救济。他们的诉求可能被认可，他们提出的问题可能在国际层面受到关注，有的时候（虽然频率并不足够），他们的生活可能也因申诉而改善。那究竟什么阻止了问责体系更好地服务于申诉人的利益呢？IAMs能够而且应当进一步改进其实践。比如，它们应当为申诉人提供案件进展状态的定期更新；应当建立程序，以更加有效地防止申诉人遭到报复及在报复发生时做出反应；应当严格遵守其设定的期限限制、对案件信息进行完整的网上公开、认识到申诉人与DFIs及其客户之间的权力失衡并采取措施进行应对。

然而，这些问责机制终究只能在受设立和管理它们的DFIs掌控的环境下运行。DFIs并不要求客户向受项目影响的群体披露IAMs的存在，这从一开始就阻碍了IAM的可及性；它们还对IAM接收申诉的时间进行了限制。对于透过问题解决过程产生解决方案，它们并没有作出贡献。对于IAMs发现的不合规现象，它们并不始终如一进行回应。在制定行动计划解决违规问题时，它们也很少与申诉人进行足够的磋商。

以上种种不足导致的，不仅仅是申诉结果受到影响，而是越来越少的申诉能够产生任何结果。在所有684例有结论的申诉（结案或者进入监测阶段）中，³仅半数以下（43%）被认为合格。仅20%以下有结论的申诉最终产生了成功协商的处理方案（8%）或公开披露的合规报告（11.5%）。DFI管理层仅在7%有结论的申诉中提出了行动计划。

无论您认为问责体系这杯水是半满还是半空，作者希望在有一点上是可以达成共识的，那就是问责机制还能够进一步完善。本报告提出了两部分的建议。第一部分通过寻找出应当被所有IAMs和DFIs采用的最佳实践，来使现有机制趋于完美。不过，作者指出，仅仅采纳最佳实践并不足以确保申诉人已经受到的伤害得到救济。现有体系的建立是以DFIs将在该体系中承担责任这一假设为前提的。然而，世界银行于1993年建立史上第一个IAM（世界银行监察组）后20余年间，DFIs已经充分显露它们要么没有意愿要么没有能力承担责任。

建立一个新的问责体系已经迫在眉睫。这一体系中，问责机制有权力做出有约束力的决定，DFIs不再向各国法院主张司法豁免。只有DFIs就其在全球各处资助的活动对人群和社区造成的损害被真正问责的时候，它们才会对其发展模式进行重新审视。

¹ 问责顾问（Accountability Counsel）；两端（Both ENDS）；国际环境法中心（CLEL）；中东欧银行监察网络（CEE Bank Watch）；人权与全球正义中心（CHR&GJ）；纽约大学法学院；跨国公司研究中心（SOMO）；制衡组织（Counter Balance）；可持续发展政策基金会（FUNDEPS）；国际包容性发展组织（IDI）；自然正义（Natural Justice）；美国大学华盛顿法学院国际比较环境法项目。

² 关于真正意义上的发展，参见国际问责项目（International Accountability Project, Back to Development: A Call for What Development Could Be）（2015），<http://bit.ly/backtodevelopment>（下文称国际问责项目，Back to Development）。

³ 这指的是那些已经结案或者尚在监测中的案件，占向所有IAMs提交案件总数（758）的90%。

引言

1.1. 背景

开发性金融机构（DFIs，见词汇表），也称开发银行，投资于意在助力经济发展的活动。这些活动可能包括修建水电大坝、铁路项目或者法律和机构改革。尽管这些项目努力减少贫困及创造就业、经验显示，DFI投资的项目事实上可能对其力求帮助的人们造成伤害。尽管DFI制定的政策意在防止对环境和社会的负面影响，其资助的活动可能导致、事实上已经导致各种各样的损害，包括火电站造成的空气和水污染、为矿业和基础设施项目开路带来的强制搬迁、生物多样性的损失，以及其他多种损害。

独立问责机制（IAMs）的建立，促使DFIs及其客户对DFIs的政策负责，并为受DFIs资助的活动负面影响的个体和社区提供救济渠道。这些IAMs在结构、功能和程序上存在差异。1993年，世界银行监察组作为第一个此类机制得以设立。次年，第一例申诉（见词汇表）提交。⁴如今，这样的机制已有十余个。十多年前，这些机制组成了一个网络，⁵自此，有了数次对其中一个或多个机制进行有效性评估的努力和尝试。⁶2012年，在联合国可持续发展大会20周年纪念大会上，这些独立问责机制发布了一份关于其共同努力的报告。⁷然而，至今仍然没有关于DFIs问责体系功能的系统性比较分析，也没有从使用者（见词汇表）角度对其有效性进行的评估。本报告旨在填补这一空白。

之前的研究大多数仅关注这些机制本身的有效性。然而，独立问责机制仅仅是DFIs问责体系的一部分。DFIs董事会和管理层（问责体系的另一半）也必须纳入评估的范围。在任何一家现有的DFI中，都是董事会对IAM进行授权。通常，董事会会选择独立问责机制的组成人员，为其提供预算，对其功能设限，并最终为其资助的活动的结果负责。DFIs的管理层同样在该体系中扮演至关重要的角色，他们对独立问责机制的调查发现进行回应、与申诉人（见词汇表）进行磋商以制定解决违规问题的行动计划，并将从案件中汲取的经验教训运用到将来的项目中去。只有上述两部分都得以运行并且都运行良好，这一体系才有可能发挥作用。

⁴ 国际复兴开发银行及国际开发协会，世界银行监察组，国际复兴开发银行93-10号/国际开发协会93-6号决议（1993年9月22日），<http://webapps.worldbank.org/apps/ip/PanelMandateDocuments/Resolution1993.pdf>（创立监察组）。

⁵ 虽然不太清楚有哪些独立问责机制正式属于该网络，但在以下链接中能找到一个不完全的独立问责机制名单：<http://independentaccountabilitymechanism.net/>。

⁶ 参见：Martijn Willem Scheltema, Assessing the Effectiveness of Remedy Outcomes of Non-Judicial Grievance Mechanisms, Dovensmidt季刊, 2014年2月12日, 190-97页；Mathieu Vervynckt, An assessment of transparency and accountability mechanisms at the European Investment Bank and the International Finance Corporation（欧洲债务与发展网络/Eurodad, 2015年10月）。<http://www.eurodad.org/files/pdf/560bbcee7a3dl.pdf>。更宽泛的观点见 Maartje van Putten, Policing the Banks (2009)。

⁷ Kristen Lewis, Citizen-driven Accountability for Sustainable Development: Giving Affected People a Greater Voice - 20 Years on（2012年6月），见 <https://www.opic.gov/sites/default/files/files/citizen-driven-accountability.pdf>。

1.2. 目标

本报告所呈现的研究围绕以下问题展开：独立问责机制和对其进行管理的开发性金融机构在何种程度上为申诉人受到的人权损害提供有效的救济？⁸ 研究从使用者（直接受开发性金融机构资助的活动影响并已向独立问责机制提起了申诉的人群（申诉人）及支持他们的民间组织）的角度，对11个独立问责机制及相应的开发性金融机构的政策和实践进行了评估。

研究团队使用了多样化的方法向民间组织网络和申诉人收集信息，以获得使用者的体验。报告的作者认为，衡量一个问责体系多么良好地提供救济的一个重要方法，是申诉的个人或社区成员是否相信他们已经得到了足够的救济。换言之，主观的满意是救济效率的重要标准。本研究还通过收集和分析能够公开获取的关于已提交的申诉及其结果的数据，对问责体系的功能运行进行评估。

本研究项目提出的观点旨在有助于改善问责体系（包括开发性金融机构和独立问责机制），从而为申诉人提供足够的救济。尽管我们进行的是具有批判性的评估而且提出的建议目标宏大，但这些评估和建议均产生于建设性的精神理念。所有对本报告做出贡献的组织都努力寻求建立有效而运行良好的问责体系为受开发活动负面影响的个体和社区提供救济。我们的愿景是助力于强化这些体系，助力于确保开发性金融机构对受其资助的活动损害的人们负起责任。

1.3. 研究方法

本报告试图对所有独立问责机制提交的申诉的公开数据进行分析。⁹ 因此，作为报告基础的研究仅涉及那些公开申诉信息的独立问责机制，而未公开所接收的申诉信息或至今未接收到申诉的独立问责机制不在本报告的研究范围。¹⁰ 本报告对下列11个独立问责机制及其对应的开发性金融机构进行评估：

- 非洲开发银行（AfDB）的独立审查机制（IRM）
- 亚洲开发银行（ADB）的问责机制（AM）
- 加拿大采掘业办公室的企业社会责任顾问（Canadian CSR Counsellor）¹¹
- 荷兰开发银行（FMO）和德国投资与开发有限公司（DEG）的独立申诉机制（ICM）
- 欧洲复兴开发银行（EBRD）的项目申诉机制（PCM）
- 欧洲投资银行（EIB）的申诉机制（CM）
- 美洲开发银行（IDB）的独立咨询与调查机制（MICI）
- 国际金融公司（IFC）及多边投资担保机构（MIGA）的合规顾问/巡查官办公室（CAO）
- 日本国际协力机构（JICA）及日本国际协力银行（JBIC）的指导原则检查官
- 美国海外私人投资公司（OPIC）问责办公室（OA）
- 世界银行（WB）监察组（IP）

本报告是数家民间组织合作的结果，这些组织倡导开发性金融机构具有更强的问责性及完善其对申诉人的救济。这种合作包括分享信息收集、网上分享结果和分析、撰写及同行审议。

数据收集包括以下几个组成部分：

1. 运用包括对所有11个独立问责机制提起的全部申诉的数据库对向独立问责机制提起的申诉及达到的阶段进行的定量分析。
2. 运用以《联合国商业与人权指导原则》（UNGP）关于非司法申诉机制（NJGMs）有效性标准为基础的评估框架，对独立问责机制和管理它们的开发性金融机构进行的定性过程评估。
3. 以2014年7月1日至2015年6月30日期间已经结案或者达成了结果（问题解决阶段达成的解决方案或者公开的合规审查报告，见词汇表）的申诉为基础，对独立问责机制和管理它们的开发性金融机构进行的定性结果评估。
4. 由各机制和专家进行的审议。

⁹ 通过这样，本报告建立在问责顾问报告的基础上。问责顾问，Recent Trends in Accountability: Charting the Course of Complaint Offices (2014)。

¹⁰ 如巴西开发银行监察员、加拿大出口发展署合规官员、日本贸易保险机构检查官、澳洲出口金融和保险公司法务总监。

¹¹ 加拿大采掘业企业社会责任顾问在这个列表中是一个特例，因为它不是一个开发性金融机构，而是一个对加拿大采掘业具有管辖权的国家机制。报告之所以涵盖它，是因为它加入了本报告重点分析的独立问责机制网络。

⁸ 不同的独立问责机制使用不同的术语来表述申诉人及收到的申诉。其它用语还有“请求”和“请求人”。本报告使用“申诉人”和“申诉”作为其他所有类似术语的笼统称谓。

在本报告写作的准备过程中，我们并未考虑使用者无法获取的信息（如独立问责机制或开发性金融机构的内部信息）。我们仅从写作时公开的信息和机制使用者直接提供的信息中获取数据。独立问责机制在报告审阅阶段提供给我们信息，我们都在报告中明确标明信息来源。对独立问责机制及相应开发性金融机构的定性评估，以《联合国商业与人权指导原则》原则31中描述的有效性标准为基础进行。¹² 该有效性标准适用于所有国家和非国家申诉机制，也适用于裁判性的（如合规审查）和以对话为基础的机制（如问题解决）。尽管该标准为商业与人权领域的使用而制定，但本报告作者认为，这些标准与更广泛的领域相关，并且总的来说与民间组织在《联合国商业与人权指导原则》制定之前就已经使用的标准一致。¹³

本报告的定性分析部分整合了申诉人和机制使用者的看法，报告作者也是其中之一。这一定性分析方法的内在特征，决定了本报告展现的机制使用者的经历和看法仅为他们自己的立场，并不代表所有独立问责机制使用者的观点。同样，由于并不是所有的独立问责机制/开发性金融机构都在本研究撰写期间有达成了结果的申诉，且本报告的作者无法与每一位申诉人取得联系，以获知所有有结论的申诉的情况，第四章中的案例分析并不旨在比较各个独立问责机制/开发性金融机构就为申诉人提供救济的情况。在本报告的附件1中，我们提供了关于研究方法（包括研究局限）的更多细节。附件一请见以下链接 www.glass-half-full.org。

《联合国商业与人权指导原则》 (UNGP) 原则31 《非司法申诉机制的有效性标准》

为确保其有效性，国家或非国家非司法申诉机制应具有：

A. 合法性:

以得到其所面对的利益相关者集团的信任，并对申诉过程的公正负责；

B. 可及性*:

得到其所面对的所有利益相关者群体的了解，并向在获得时可能面临特殊壁垒者提供适当援助；

C. 可预测性:

提供清晰和公开的程序，附带每一阶段的指示性时间框架、明确诉讼类型、可能结果以及监测执行情况的手段；

D. 公平性**:

努力确保申诉方有合理的途径获得信息、咨询意见和专门知识，以便在公正、知情和受尊重的条件下参与申诉进程；

E. 透明度:

随时向申诉各方通报进展情况，提供充分信息反映有关该机制的表现，以建立对其有效性的信任及满足任何有关的公共利益；

F. 权利兼容:

确保结果和补救与国际公认的人权相一致；

G. 有持续的学习来源:

利用有关措施，找出有助改进该机制的经验教训。

信息来源：联合国人权事务高级专员办事处，《商业与人权指导原则：贯彻执行联合国“保护、尊重与救济”框架指导原则》，2011 http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf。

*该指导原则中文版称为“可获得性”

**该指导原则中文版称为“平等性”

¹² 《工商企业与人权:实施联合国“保护、尊重和补救”框架》“原则31”中的有效性标准见下页。

¹³ “原则31”包括第八项标准。不过，该标准只适用于业务层面的申诉机制，因此与开发性金融机构的问责体系无关

1.4. 阅读指南

本报告章节结构如下：

- 第二章对向独立问责机制提交的申诉进行定量分析；
- 第三章对照《联合国指导原则非司法申诉机制有效性标准》对独立问责机制及开发性金融机构的程序方面进行评估；
- 第四章对上一年度已经结案的案件结果进行评估；
- 第五章在两个层面对独立问责机制及开发性金融机构提出建议：
 1. 将最佳实践融入现有问责体系的改革；及
 2. 对问责体系进行更根本的改变，以提高为受害方提供足够救济的可能性。

另外，如有兴趣了解对每个独立问责机制/开发性金融机构单独进行的评估及本报告所使用的研究方法，可以浏览www.glass-half-full.org阅读以下附件：

- 附件1： 方法论详解
- 附件2： 以《联合国指导原则非司法申诉机制有效性标准》为基础的评估模板
- 附件3： 对机制使用者的调查问卷
- 附件4： 案例分析的访谈问题
- 附件5： 非洲开发银行的独立审查机制
- 附件6： 亚洲开发银行的问责机制
- 附件7： 加拿大采掘业的企业社会责任顾问
- 附件8： 欧洲复兴开发银行的项目申诉机制
- 附件9： 欧洲投资银行的申诉机制
- 附件10： 荷兰开发银行和德国投资与开发有限公司的独立申诉机制
- 附件11： 美洲开发银行独立咨询与调查机制
- 附件12： 国际金融公司及多边投资担保机构的合规顾问/巡查官办公室
- 附件13： 日本国际协力机构及日本国际协力银行指导原则检查官
- 附件14： 美国海外私人投资公司问责办公室
- 附件15： 世界银行监察组

独立问责机制功能的事实和数据

2.1. 引言与主要发现

本章对所有独立问责机制自其成立至2015年6月30日接收的所有申诉进行全面的定量分析。2.2将对所使用的方法进行解释说明，附件1（方法论详解，见www.glass-half-full.org）及报告全文脚注中有更多详细介绍。这里的定量分析的重点是独立问责机制处理申诉的过程，尤其是案件是否在申诉过程的实质性阶段达成结果。“实质性”阶段是问题解决阶段或合规审查阶段（见词汇表）。

主要发现总结如下

- 过半数申诉涉及基础设施项目，最普遍提到的诉求与磋商和信息公开不完全、尽职义务履行不够以及项目的后续环境影响有关。
 - 在对涉及的项目类型进行了披露的申诉中，57%涉及基础设施项目（见图表6）
 - 在对针对的问题内容进行了公开的申诉中，42%针对磋商和信息公开，42%针对尽职义务，44%针对特定的环境问题，如污染和生物多样性（见图表7；值得注意的是是一项申诉可能针对若干问题）
- 在申诉处理过程的每一个阶段都能发现申诉数量的急剧减少，这意味着许多符合要求的申诉在能够达成结果之前就结案。在684件有结论的案件中（见词汇表），申诉处理进展如下（见图表12）：
 - 近43%有结论的申诉（结案或处于监测之中）符合要求；
 - 28%的申诉进入了实质性阶段；
 - 仅20%以下申诉产生了结果。这些申诉又分以下几种情况：8%有结论的案件中当事各方成功对处理方案进行了协商谈判，略少于12%有结论的案件中合规报告得以公开披露；
 - 开发性金融机构管理层在7%有结论的案件中制定了行动计划。
- 许多符合要求的申诉实际上从未进入问题解决或合规审查阶段。这多是独立问责机制裁决的结果。
 - 291个符合要求并有结论的案件中，仅66%进入了实质性阶段。¹⁴
 - 78个有结论的案件符合进入问题解决阶段的要求（同时符合申诉人的意愿），而其中59%未能进入该阶段，这是因为独立问责机制裁决认为不必要或不恰当。
 - 符合进入合规处理阶段的有结论的案件中，73%未能进入该阶段，原因是独立问责机制裁决认为不必要或不恰当（见图表10）
 - 291例符合要求并有结论的申诉中，略少于一半（44%）达成了结果。¹⁵在192例进入了实质性阶段的有结论的申诉中，67%达成了结果。
 - 76例被发现违规的案件中，管理层制定了行动计划的占64.5%。

¹⁴ 这里所衡量的只是对话过程或完整的合规调查发起的频率，而不是它们实际完成的频率。

¹⁵ 任何一个案件，只要通过问题解决达成了解决方案及/或公开披露了合规审查报告，即为产生了“结果”。

- 在使用独立问责机制过程中没有民间组织支持的社区和个人提出的申诉无疾而终的几率大于有民间组织参与的案件。民间组织参与案件对案件结果似乎有强有力的正面影响（见图表14）。
 - 总的来说，在没有任何民间组织支持的有结论的案件中，被认定符合要求的占62%，进入实质性阶段的占38%，达成结果的仅19%。与之相反，有国际民间组织参与的有结论的案件中，被认定符合要求的占87%，进入实质性阶段的占70%，达成结果的占63%。
 - 与个人或社区在没有任何民间组织支持的情况下提起的符合要求的申诉相比，如果有一个本国民间组织参与，符合要求的申诉达成结果的几率增加近40%。如果一个国际民间组织参与到符合要求的申诉中（要么单独参与要么与一个本国民间组织共同参与），这一几率提高近175%。

2.2. 关于方法论的附加说明

以下定量分析以作者编制的数据库为基础进行，该数据库包括独立问责机制自成立至2015年6月30日公开的所有案件。¹⁶ 案件信息来自这些独立问责机制的网站和年度报告或类似出版物。下面就方法论作几点强调。

首先，本报告并不对所有758个案件进行数据分析，而仅对684个“有结论”的案件进行案例分析。这些案件或者已经结案或者处于监测之中。对分析范围进行这样的限制是为了在简洁性、明确性和完整性之中求得平衡。将案例分析限制在以上案件，避免了将那些尚未有机会进入申诉处理的一定阶段的未结案件纳入研究范围带来的不准确性。另外，将处于监测之中的案件纳入研究范畴，而不是仅限于分析已结案的案件，确保了研究涵盖独立问责机制的最成功案例：那些已经产生了结果而需要接受监测的案件。如果报告对除上述两类案件之外的其他子类案件进行研究，分析案件的总数将在行文或脚注中注明。

其次，分析常常提到进入“实质性阶段”的案件，这指的是问题解决阶段或合规审查阶段。申诉“达到了实质性的阶段”，指的是对话或完整的合规调查被提上日程，与对话或合规调查是否实际上完成无关。如果申诉被独立问责机制认为已经进入问题解决或合规审查阶段，但进程在对话或完整的调查被提上日程之前就已结束，则这些申诉并不能算作进入了实质性的阶段。比如，申诉处理在合规审查评估阶段终结，则不能视为已经进入了合规审查。

第三，报告的分析中，任何一个案件通过问题解决达成了解决方案和/或合规审查报告得以公开披露则被认为产生了“结果”。可能的情况下，我们试图在分析中仅对那些就申诉提出的问题达成了实质性合意的解决方案进行报告。报告不包括那些仅涉及对话过程的进行有关的程序性的协议或关于临时性问题的小协议的解决方案。解决方案的数据是以独立问责机制自身公布的信息为基础的。由于研究者并未对申诉人进行跟进从而判定他们的观点和看法，要指出的

重要一点是，本报告将一个案件视为达成了解决方案并不反映作者对该解决方案的质量或者可接受性的评价。

2.3. 事实与数据

本节展示一系列关于独立问责机制申诉主要特征的描述性数据，如：申诉递交的年份；独立问责机制接收的申诉数量；申诉产生的地区；申诉的现状；谁提起了申诉；申诉涉及的项目类型；及申诉针对何种问题。

2.3.1. 历年申诉状况

自1994年第一例申诉递交世界银行监察组（其成立后一年）的21年间，独立问责机制大范围繁衍增加，且可见度和案件数量均大幅增加。截止2015年6月30日，各独立问责机制共收到758例申诉。

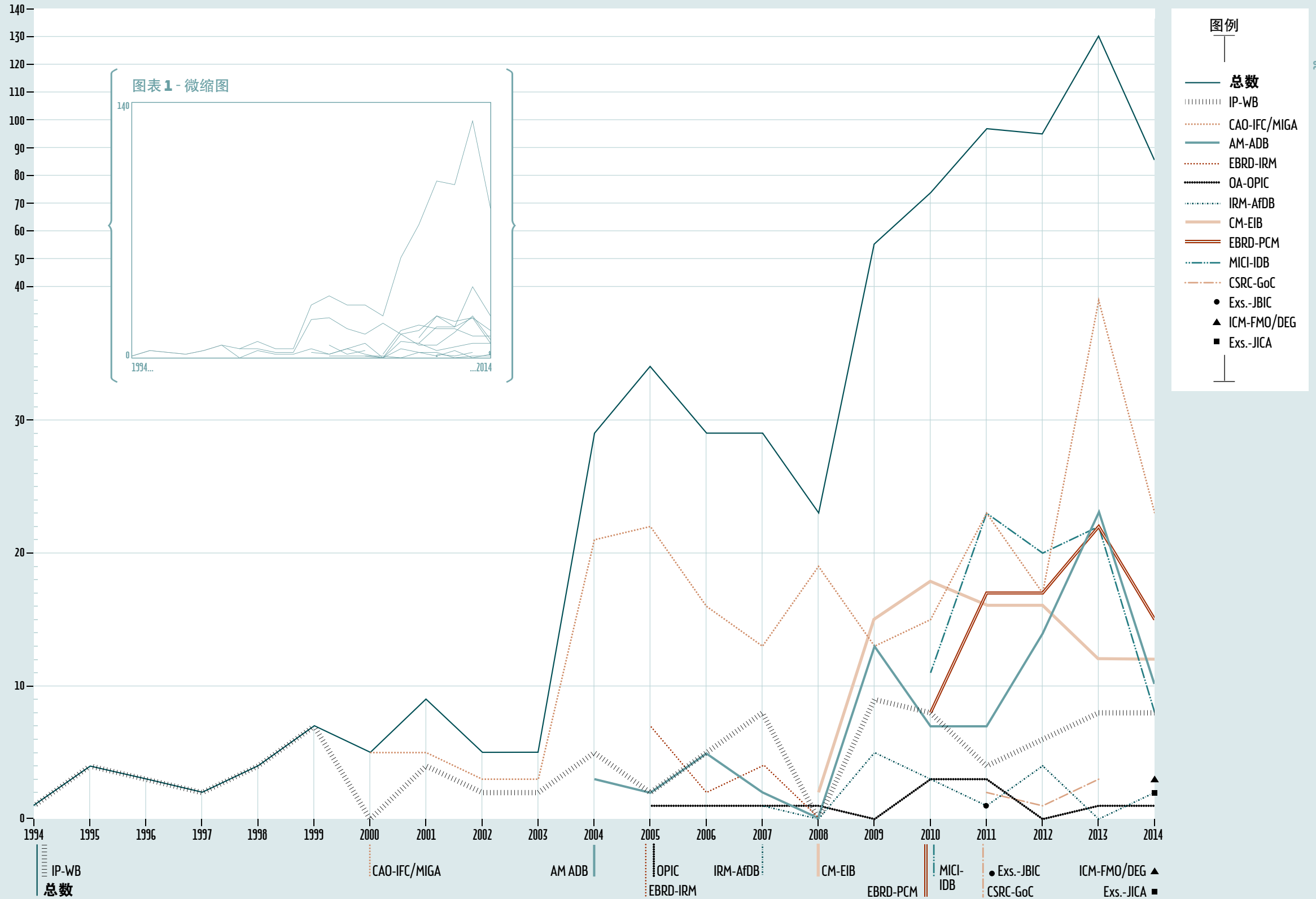
图表1 是每年向独立问责机制提起的案件数量的图形概况。总的来说，向独立问责机制提起的申诉的数量在过去20年间有了实质性的增长，仅2013年就有130例申诉被提起。案件年均增长的高峰出现在2008年至2013年间，年均案件数从23猛增至130。这一急剧增长的部分原因是那几年内大量新的独立问责机制建立，如国际开发银行（IDB）的独立咨询和调查机制（MICI）及欧洲复兴与开发银行的项目申诉机制（PCM）。

图表1所显示的发展趋势总的来说振奋人心。截至2013年，每年申诉案件的稳定增长反映的，不仅是受国际开发项目负面影响的人们寻求救济的途径有数量上的增加，还有现有机制可见度和可及性的增强。虽然申诉数量在2014年有所回落，我们并不清楚这种回落反映的是案件数量在不寻常高峰之后回到平稳状态还是下降趋势的开始。2014年案件提交的数量为82，接近2012年95件的水平。2013年案件数量达至顶峰似乎源于合规顾问/巡查官办公室（CAO）和亚洲开发银行（ADB）的问责机制（AM）的受案数量升至历史最高点。而独立咨询和调查机制（MICI）申诉数量的下降加剧了2014年总案件数量的回落，该机制在2011年至2013年间年均申诉均超过20件，而在2014年仅8个案件。世界银行监察组是唯一在2013年和2014年没有经历案件数量下降的机制，每年均接收8个申诉。

2015年的案件数可能显示了独立问责机制作为一个体系整体是否正在经历案件数量下降的趋势。根据2015年10月8日能够公开获取的信息，2015年1月1日至6月30日收案数仅为35件。如果下半年收案数同样走低，2015年全年申诉将降至与2010年相近的数量。

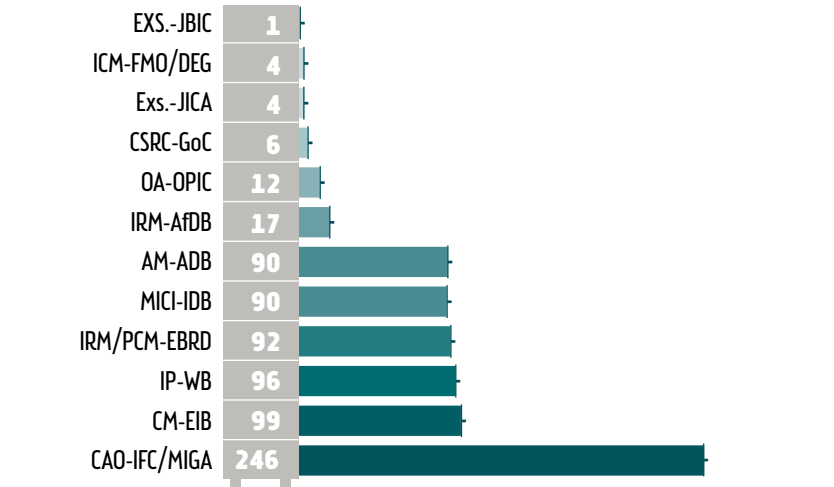
¹⁶ 作者于2015年10月8日最后一次查看各个机制的案件登记并其公布的年度报告。此日期后，如果关于具体案件有新的信息予以公开披露，我们仅基于机制对案件的反馈将案件额外信息添加到数据库中。

图表1 - 按年份统计的申诉



2.3.2. 申诉在哪里提起?

图表2 - 按独立问责机制统计的申诉¹⁷



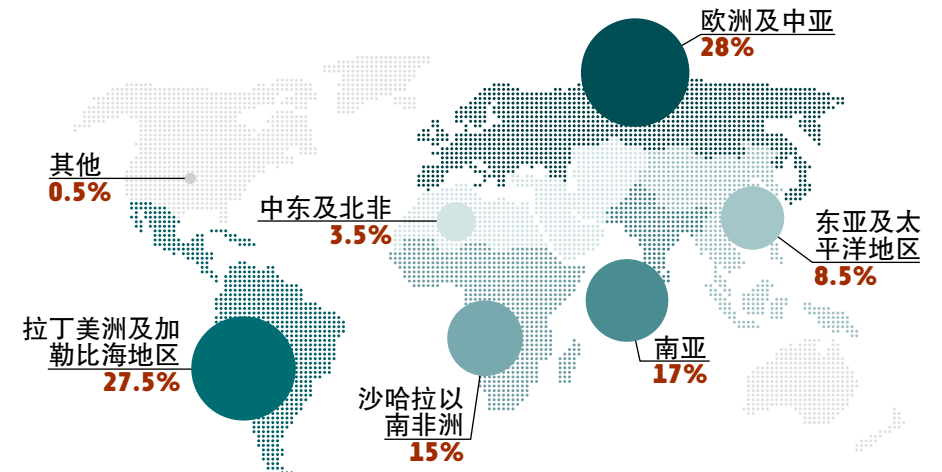
图表2 显示了各个独立问责机制接收的申诉的分布。迄今为止，合规顾问/巡查官办公室是最被经常使用的独立问责机制：自2000年开始接收案件，国际金融公司（IFC）及多边投资担保机构的（MIGA）合规顾问/巡查官办公室（CAO）已经处理了246个案件，它们接收的案件总数占有所有独立问责机制申诉的32%。

尽管合规顾问/巡查官办公室在接收总数方面占主导地位，其他独立问责机制有时会在某一年处理不相上下的案件量。某些区域性开发银行的独立问责机制（主要是IDB的独立咨询和调查机制、亚洲开发银行的问责机制及欧洲复兴开发银行的项目申诉机制）在某些年份的案件数量与合规顾问/巡查官办公室基本持平。比如，2012年合规顾问/巡查官办公室接收17例申诉，独立咨询和调查机制20例，问责机制14例，项目申诉机制17例。在其他年份，向合规顾问/巡查官办公室提起的申诉明显高于其他任何一个独立问责机制的案件量。以2014年为例，合规顾问/巡查官办公室接收申诉23例，而项目申诉机制15例，问责机制10例，独立咨询和调查机制仅8例。

在对这些数据进行解读时，应当注意一个重要的限制条件，那就是独立问责机制信息公开的程度各有不同。有些机制（如独立咨询和调查机制及亚洲开发银行的问责机制）对所有案件进行报告，甚至包括没有予以登记的案件，而其他独立问责机制（如非洲开发银行的独立审查机制和日本国际协力机构检查官）仅报告符合其登记标准的案件。

2.3.3. 申诉来自哪里?

图表3 - 按地区统计的申诉¹⁸
数量=679*



*所在区域已知的案件的总数

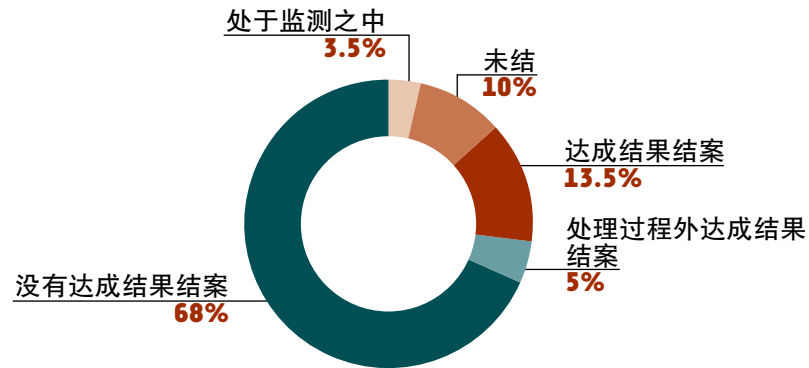
图表3 展示了案件来自的地区。最多数量的案件来自欧洲和中亚，占地区信息公开的679个案件的28%。拉丁美洲和加勒比地区紧随其后，所占比例仅略低于28%。仅有一小部分申诉来自于中东及北非：低于案件总数的4%。

¹⁷ 关于欧洲投资银行（EIB）的申诉机制（CM）的说明：尽管欧洲投资银行总共收到了超过300个申诉，但多数都没有包含在我们的分析中。欧洲投资银行的申诉机制的权限要比其它独立问责机制的权限大得多。除了项目对社区影响的案件外，它还接受关于银行客户提出的采购和其他问题的案件。考虑到本报告研究的目的，许多案件被排除在外，以使欧洲投资银行的申诉机制与其它机制更具有可比性。因此，只有与社会或环境议题有关的案件，以及作为一个子类的与信息披露相关的案件，才包含在我们的数据集中。而与治理、采购、人力资源、客户与投资者关系有关的申诉都未包含，总的来讲，这些案件与银行项目对当地社区的影响无关。

¹⁸ 在该表格中，“其他”类由向合规顾问办公室提交的四个来自美国的申诉构成。关于这些申诉我们能获得的信息很少，因为这些申诉都是不合格的（由于没有登记这个流程，向合规顾问办公室申诉的首要障碍就是资格问题）。

2.3.4. 提起的申诉处于何种状态?

图表4 - 按状态统计的申诉
数量=757*



*状态已知的案件的总数

图表4 按照案件在2015年6月30日所处状态对所有申诉进行了划分。在状态已知的757例申诉中，¹⁹ 87%已经结案，仅13%依然处于未结状态或者处于监测之中。总的来说，17%的案件通过独立问责机制达成了结果。²⁰ 如果仅考虑有结论的案件，这个数字则升至19%。

有趣的是，独立问责机制将5%的申诉记录为已经“以过程外达成结果的方式结案”。那些案件大多数是向世界银行监察组提起的，而监察组有两个引起争议的做法，鼓励在机制的典型申诉处理过程外达成申诉处理方案：试点计划（Pilot Program）和脚注7（Footnote 7）。²¹ 两个属于这一类别的案件是通过监察组的试点计划来处理的，而其他大多数则通过监察组脚注7（或其前身）来处理。后者为世界银行管理层提供了机会，在监察组进行正式调查之前对申诉提出的问题进行处理。

除监察组以外的独立问责机制中被标以“以过程外达成结果的方式结案”的案件通常是申诉人和项目公司或相关政府部门成功在机制外进行了谈判。

2.3.5. 谁提起了申诉?²²

图表5 按照申诉人的类型对申诉人信息已知的456例申诉进行分类。由于每个案件都可能会有多种类型的申诉人，图表5展示了每一种类型的申诉人所提出的案件所占的百分比。

个人是最常见的申诉人，他们在56%的案件中单独或者联合提出申诉。民间组织在数量上位居第二，单独或者联合提出的申诉占总数的48%。非常重要的是，民间组织通常与社区成员一道作为申诉人或者以他们的名义进行申诉。

国际民间组织参与了很大比例的申诉，尽管他们通常对申诉提供支持而不是直接申诉。²³ 民间组织能够进行的支持性活动比作为申诉人更加非正式，其中可能包括：协助进行研究；审阅申诉书；在申诉进行中为申诉人提供意见；及/或协助申诉人对有关机构进行倡导。总和来看，国际民间组织以申诉人或者支持机构的身份参与了26%的案件（见词汇表）。

独立问责机制自身或者银行领导层成员提出了2%的申诉。²⁴ 几乎所有这样的申诉（十例中的九例）是合规顾问/巡查官办公室的案件。其中，国际金融公司执行副主席要求提出了1例申诉，世界银行集团主席提出了另一例，合规顾问/巡查官办公室的副主席提出了7例。剩下的最后一例申诉是欧洲投资银行的申诉机制的案件，由该银行主席提出。

¹⁹ 企业社会责任顾问有一个案件的状态未知。

²⁰ 这张图表包括结案案件和仍在监测中的案件，但所有的案件都是有结果的。

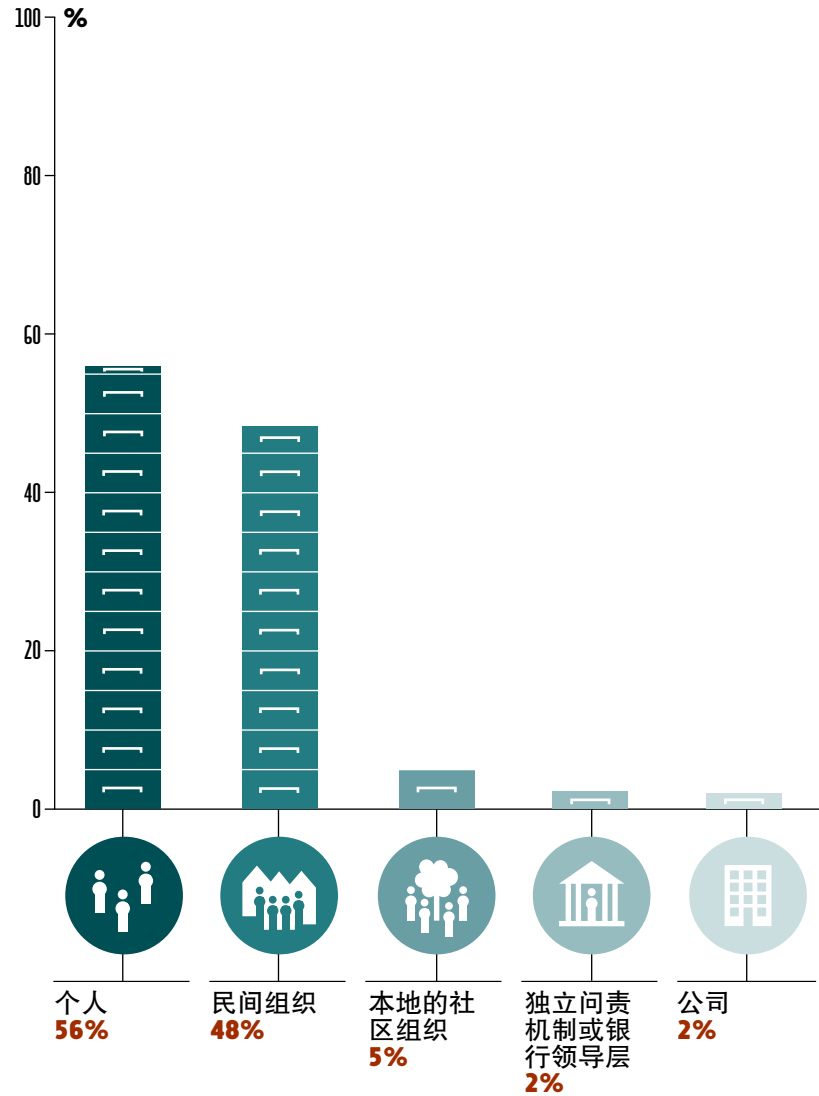
²¹ 脚注7指的是《监察组操作程序》脚注7设立的程序。虽然脚注7以及试点计划都是规定在《监察组操作程序》中，但是通过这两种程序取得的结果被认为是在监察组的处理过程之外达成的，因为这两种程序搁置了监察组的正常程序，以便为银行管理层提供自行解决问题的机会。关于试点计划和脚注7的更多信息请参照第4.1.2节。

²² 这部分包含的数据与提起或支持申诉的组织和个人的类型有关。为此目的，申诉提起人是指，正式签署申诉或者作为申诉代表在申诉中得到正式确认的一方。独立问责机制通常也是这样来认定申诉发起人。支持申诉的组织通常不会出现在申诉中，或者只在其支持能力范围内出现。然而，有些支持机构的信息是可以公开获取的，但大部分都无法获取。因此，关于支持机构的数据收集主要依赖于民间组织自我报告。这是定量分析中唯一没有全部依赖公开获取的信息的部分。

²³ 附录I“方法论详解”（www.glass-half-full.org）的方法论详细解释了申诉提出人和支持者的区别，以及收集支持机构相关信息的方法。

²⁴ 有些独立问责机制的程序规则不允许问责机制本身或者银行领导层提出申诉，而其他问责机制允许这种做法，不过这种情况从来没有出现过。

图表5 - 按提起主体统计的申诉
数量=456*

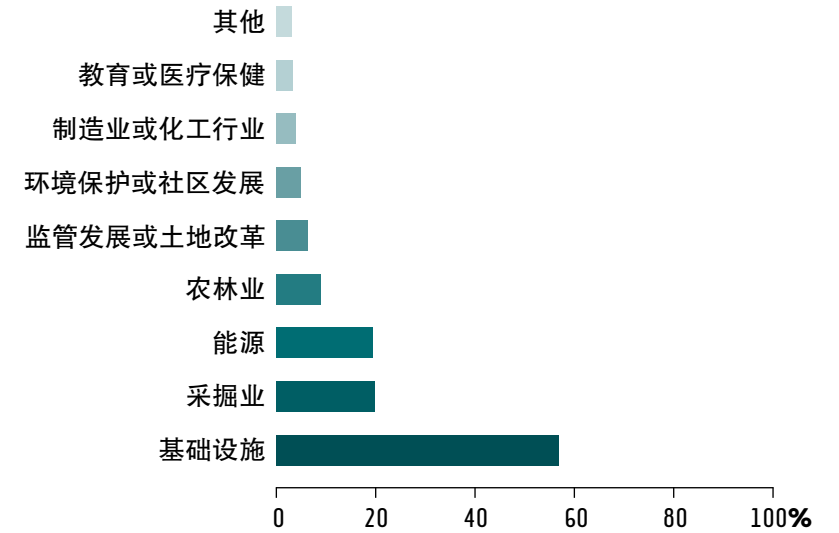


杯半满? 开发性金融之问责状态

2 - 独立问责机制功能的事实和数据

2.3.6. 何种类型项目招致申诉?

图表6 - 按行业统计的申诉
数量=502*



*行业已知的案件的总数

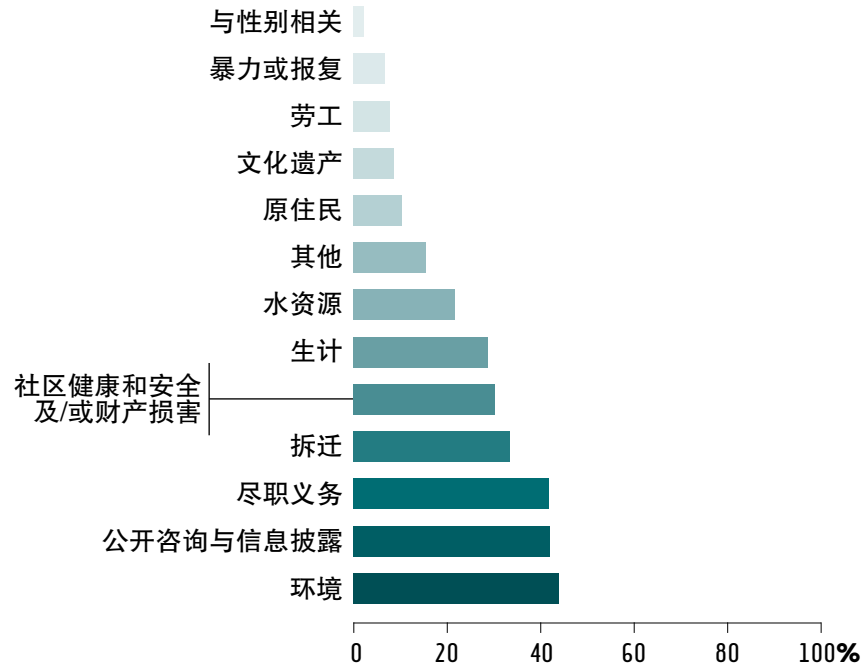
图表6 图表6根据502个相关信息公开的案件展示了申诉涉及到的行业。许多申诉涉及一个以上的行业。如，一个输油管道建设的申诉可能被记录为同时涉及到采掘业和基础设施行业。图表6显示了案件涉及行业的比例。

三个行业比较突出：基础设施、采掘业和能源。其中，基础设施是至今最多受到申诉的行业，该领域的申诉占总数的57%。能源和采掘业各占20%左右。

不出所料，这些行业通常都与申诉常涉及的问题有关，如拆迁和污染。不过，申诉也来自很大范围的其他行业，包括那些明确设计来直接产生社会或环境效益的项目。如，教育或医疗保健项目（它们通常都被视为切合社会需求的行业）是4%的申诉所针对的主体。同样，6%申诉涉及的项目的设计初衷是改进环境保护及保护或促进可持续社区发展。

2.3.7. 申诉提出何种类型的问题？

图表7 - 按问题类型统计的申诉
数量=480*



*提出的问题已知案件的总数

图表7 以480例信息已知的申诉展示了关于申诉提出的问题的数据，这些问题大多与人权有关。大多数申诉提到了多个问题，有的甚至多到10个。因此，与前两个图表一样，图表7展示了每一个问题涉及的申诉比例。

最大的问题类别（公开咨询与信息公开、尽职义务和环境问题）中，每个问题都在超过40%的申诉中被提到。图表中的“环境”是一个复合类别，包括了污染、生物多样性和其他如植被破坏等环境问题。

其他几个问题也值得强调。暴力和其他报复行为是7%案件中涉及到的问题，这包括暴力（近4%的案件）及其他报复问题（4%的案件）。与性别有关的问题（包括与性别有关的暴力、歧视和其他问题）仅在2.5%的案件里被提到。图表中的“其他”包括非常宽泛的一系列问题。有些被归类为“其他”的问题（如腐败和采购）在独立问责机制的职权范围之外，而其他申诉涉及到多种难以归类的问题，如项目执行错误、关闭学校和消费者能源价格等。

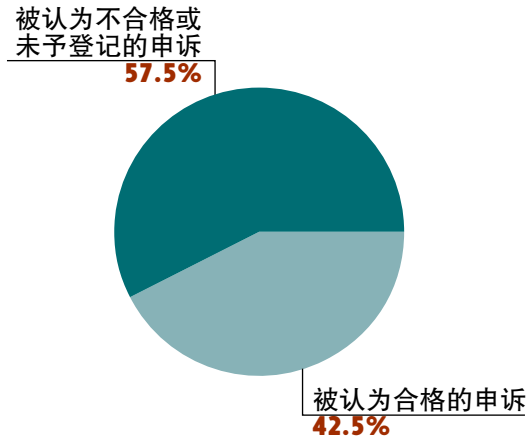
2.4. 申诉在各机制中的进展

这一节对独立问责机制中案件的进展进行追踪，尤其展示了案件在这样的程序中进展到何种程度以及多大频率上达成了结果。这里分析的案件通常限于有结论的案件，它们要么已经结案要么正在监测之中。在这一数据集中，684例申诉有了结论，占向独立问责机制提出的所有案件的90%。

由于并非所有机制都有一个正式的登记期间，所以一般来说，本报告所讨论的处理阶段包括资格审查、问题解决和合规审查。如前所述，问题解决和合规审查阶段被共同视为“实质性”阶段。本节衡量案件结果的重要指标是有结论的案件中达成处理结果的案件的比例。上文已经提到，如果问题解决阶段达成解决方案和/或合规报告予以公布，案件则记录为已经达成结果。

2.4.1. 资格审查

图表8 - 被认为合格的申诉VS被认为不合格的申诉
数量=684*



图表8 显示了684例有结论的申诉中独立问责机制认为合格的案件的比例。过半数有结论的申诉要么未予登记要么被认为不合格，仅42.5%的申诉最终被认为合格。

本报告在所有申诉中收集的数据并不对申诉未予登记或被认为不合格的理由进行追踪。因此，难以评估为何仅低于半数的申诉被认为合格。所有相关数据能够被获取的独立问责机制都制定了程序性的规则来对案件登记和资格审查决定进行管理，有些规则能够直接运用，而有些可能需要独立问责机制进行判断。我们推测，一部分未予登记及不合格的案件之所以不合格，毫无疑问是基于这些规则（如向不受理有关采购或腐败申诉的独立问责机制提出此类申诉）。然而，其他案件可能因为独立问责机制做出不合格或不予登记的决定，但对相关决定可能存在不同意见。4.1就2014年7月1日至2015年6月30日未进入或未完成实质性处理阶段而结案的申诉进行了一个单独的分析，对决定背后的理由提出了有价值的见解，并对一些围绕资格和登记决定出现的争议进行了讨论。

2.4.2. 申诉处理进展：损耗

申诉经过了资格审查阶段，仍然远不能确定是否能够进入独立问责机制处理过程的实质性阶段。总的来说，291个合格并已有结论的案件中，33%未能进入实质处理阶段。资格审查和实质性阶段之间超过30%的损耗率提出了独立问责机制是否有能力提供有效救济的问题，这需要进一步探究。

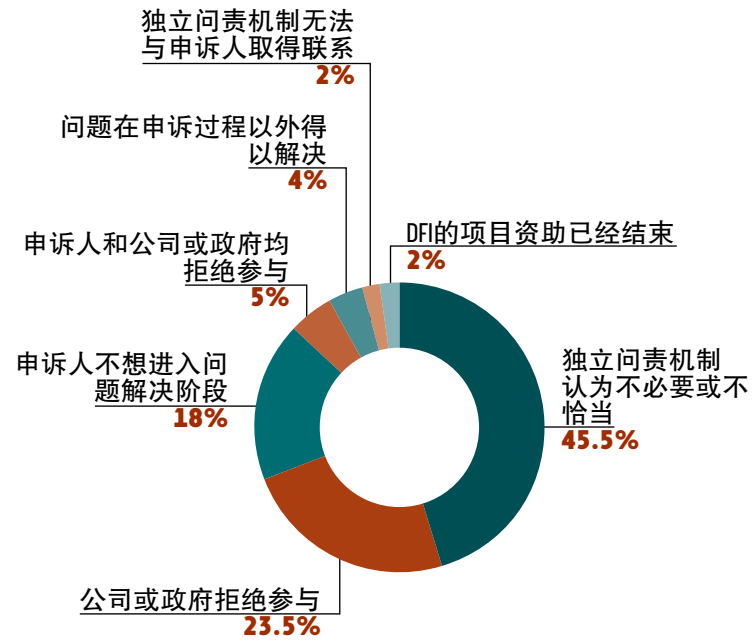
合格的申诉可能因各种原因进入不了实质性处理阶段。图表9和图表10以101个合格且有结论，而且应该能够进入问题解决阶段但未能进入的案件，和128个合格且有结论，并应该能够进入合规审查阶段但未能进入的案件为基础，用图表的形式展示了这些原因。合格的申诉未能进入实质性处理阶段的最普遍原因包括：独立问责机制独立决定申诉没有必要或不适合进入问题解决或合规审查阶段；申诉人选择不进入问题解决或合规审查阶段；实施项目的公司或政府拒绝参与问题解决；或者开发性金融机构董事会拒绝授权批准进行合规调查。

大部分未进入实质性处理阶段的合格案件的背后，涉及到独立问责机制和银行领导层。就问题解决阶段而言，78个合格且有结论却未如申诉人所愿进入问题解决的案件中，59%缘于独立问责机制认为不必要或不合适。更重要的是，合格且有结论但未能进入合规审查阶段的申诉中，接近74%的原因是独立问责机制认为不需要或不合适。另外5.5%的这类案件未能进入合规审查阶段的原因是开发性金融机构董事会拒绝授权进行调查。这样的情况仅发生在两个金融机构中：IDB，其董事会在过去五年中拒绝对三例MICI申诉进行合规调查授权；以及世界银行，其董事会在监察组开始运作的头几年四次拒绝授权监察组进行调查。²⁵

关于图表10，还有一点需要进一步解释。因为“申诉未重新提交”而未能进入合规审查阶段的申诉仅包括那些在ADB的问责机制开始运作头几年，其程序规定尚未修改之前提起的申诉。旧的程序规定中，问题解决和合规审查被视为单独的申诉处理过程，经过了问题解决阶段或被认为没有资格进入问题解决阶段之后，申诉人必须明确重新申请进入合规审查。不过，这已不再是问题，2012年通过的新程序规定中，已经不再要求重新提出申请。

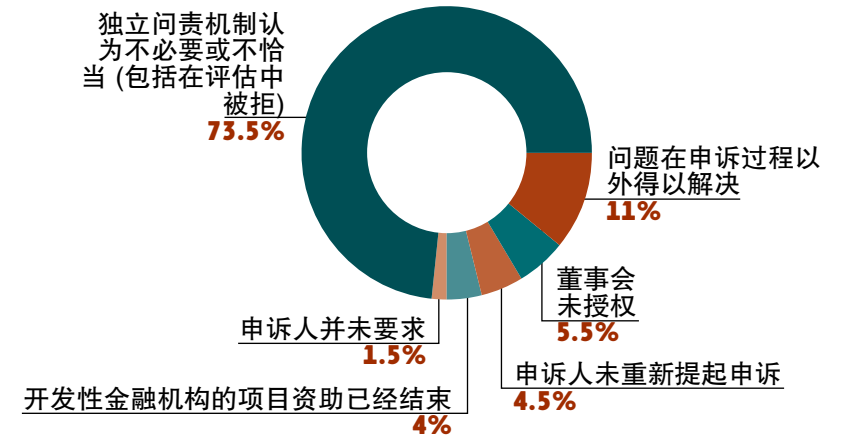
²⁵ 1998年以来，世界银行董事会没有阻止过监察组的任何调查。

图表9 - 为何合格的申诉未能进入问题解决阶段
数量=101*



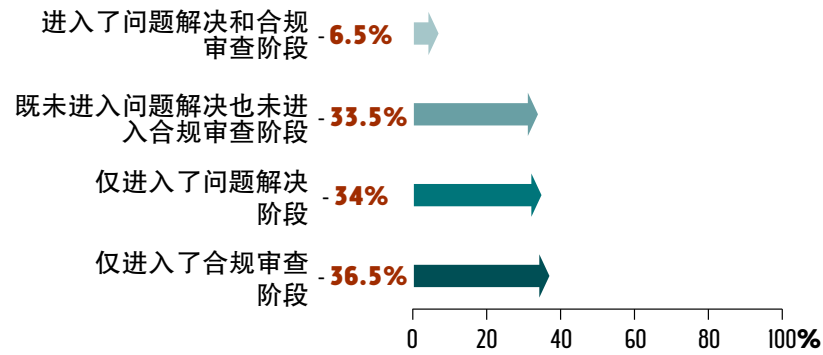
*本应能够进入问题解决阶段但是未能进入，合格及有结论的案件的总数（它们被提供问题解决的机制认为合格）

图表10 - 为何合格的申诉未能进入合规审查阶段
数量=128



*本应能够进入合规审查阶段但却未进入，合格及有结论的案件的总数（它们被提供合规审查的机制认为合格）

图表11 - 合格及有结论的申诉的进展
数量=291



图表11 对291个进入了问题解决和合规审查阶段或二者之一的合格且有结论的案件情况以百分比的形式进行了总结归纳。²⁶ 相对来说，申诉既进入问题解决阶段又进入合规审查阶段的情况并不常见：34%进入问题解决阶段，36%进入合规审查阶段，而仅6.5%进入了两个阶段。如前所述，很大一部分申诉（33%合格且有结论的申诉）从未进入两个实质性处理阶段的其中一个。4.1节将对申诉在达成结果之前终结申诉处理进程可能的原因进行进一步阐述。

2.4.3. 申诉处理进展：步骤和结果

图表12（见后页）根据申诉达到何种独立问责机制的处理阶段和达成了何种结果对有结论的案件进行分析。在每一个阶段都有明显的损耗。684例有结论的申诉分别进入了申诉处理的下列阶段：近43%被认定合格；28%进入实质阶段；低于20%产生了结果。这20%产生了结果且有结论的申诉又可作如下分类：8%的案件中当事各方成功进行谈判达成了处理方案，略低于12%的案件中合规报告得以公开。另外，开发性金融机构管理层在7%有结论的案件中制定了行动计划。这在76个最终发现违规现象存在的案件中占64.5%。²⁷

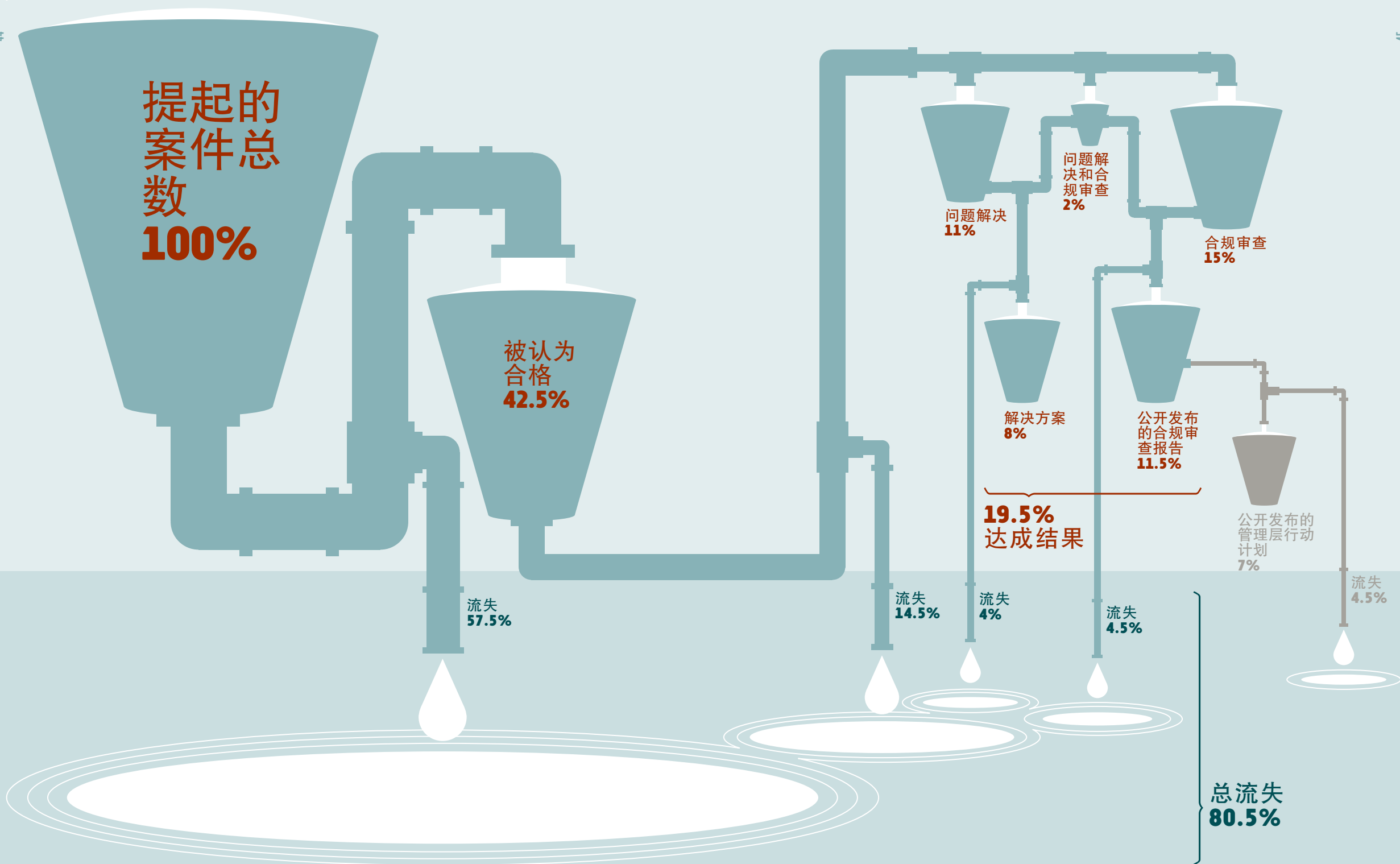
图表12应当被解读为一个描述性而不是评价性的图表，因为并不是所有的申诉都有资格达成结果。如，并不是所有的申诉都符合资格审查的标准。因此，图表12中所展示的案件在不同阶段终结处理进程这一情况本身并不意味着系统失效，但这种情况的确需要进一步分析。

当注意力集中到291例合格及有结论的申诉时，能够观察到近半数（44%）达成了结果。但重要的是，将案件归类为达成了“结果”并不考虑合规报告的结论、处理方案或行动计划的执行、或申诉人对处理结果的满意度，因为这些信息通常不在能收集的数据范围之内。如果本研究能够追踪所有有结论的案件的这类信息并将其纳入“结果”的定义之中，可能被归为达成结果的案件将会少一些。第四章就申诉人对2014年7月1日至2015年6月30日间的几个案件达成的结果的满意度进行了观察分析。

²⁶ 仅进入问题解决阶段、仅进入合规审查阶段、以及同时问题解决和合规审查这三种情况的案件比例统计因每个申诉可使用的功能不同而进行了控制，取决于向哪个独立问责机制提交案件，以及通过何种方式提交案件。例如，仅进入问题解决阶段的案件百分比的统计排除了监察组案件（因为监察组没有问题解决功能）；仅进入合规审查阶段的案件比例的统计又排除了企业社会责任顾问受理的案件（因为企业社会责任顾问不提供合规审查的功能）；而同时进入问题解决和合规审查阶段的案件比例的统计中又将监察组案件和企业社会责任顾问案件同时排除在外。还有一些因为申诉提交方式的原因而被排除在外，尤其是由银行或独立问责机制领导层向CAO提起的申诉和由不代表直接受影响社区的民间组织向项目申诉机制（PCM）提交的申诉仅资格进行合规审查，因此这些案件被排除在“仅进入问题解决阶段”和“既进入问题解决阶段又进入合规审查阶段”的比例统计之外。由于这些控制因素的影响，所有的百分比相加会超过100%。

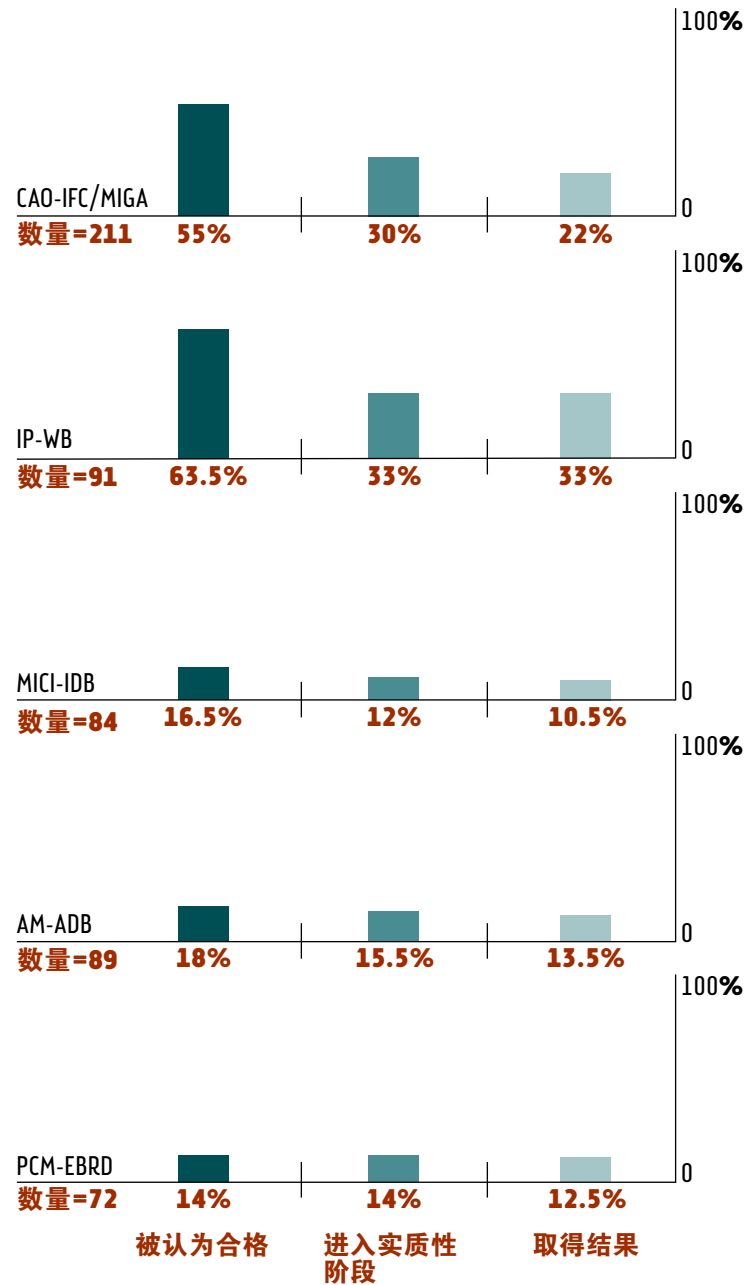
²⁷ 这个数字包含了独立问责机制发现的所有违规的案件，不管合规报告是否公开。

图表12 - 申诉进展及损耗
数量=684* (有结论的申诉的总数)



2.4.4. 各独立问责机制的申诉处理进展

图表13 - 申诉在独立问责机制中的进展



图表13 对主要独立问责机制中有结论案件的发展进程进行了比较。²⁸ 不同机制之间差异巨大, 这种差异不仅体现在申诉进入各个处理阶段的的比例上, 也体现在案件的最终结果上。总的来说, 世界银行集团的独立问责机制 (CAO和监察组) 的案件在申诉处理进程中的损耗率较区域性开发银行的独立问责机制低。然而, 合格及申诉取得处理结果的比例是个例外, 这一比例在前者的案件中高于后者的案件。

监察组有结论的案件中, 63.5%被认定为合格, 33%进入了实质性处理阶段。值得注意的是, 所有进入实质性处理阶段的案件都取得了处理结果。这个高比例部分反映出监察组的程序不包括问题解决阶段, 因此将许多通过问题解决达成结果时出现的不可控制的变量从申诉过程中去除。在监察组合格且有结论的案件中, 51.5%取得了处理结果。

世界银行集团的两个独立问责机制中, CAO的损耗率比较高, 该机制有结论的案件中55%被认定为合格, 30%进入了实质性处理阶段, 22%取得了处理结果。在CAO合格且有结论的案件中, 40%取得了处理结果。

在区域性开发银行所属的独立问责机制中, ADB的问责机制 (AM) 案件损耗率最低, 18%有结论的案件被认定为合格, 15.5%进入了实质性处理阶段, 13.5%取得了处理结果。AM合格且有结论的案件中, 75%取得了处理结果。对于AM和其他区域性开发银行的独立问责机制而言, 对这一数据进行解读应当考虑到被认为合格的有结论的申诉的总数相对较小, 在10到16之间。

项目申诉机制 (PCM) 有结论的案件中仅14%被认为合格, 但所有被认为合格的申诉都进入了实质性处理阶段且12.5%取得了处理结果。图表13显示的5个独立问责机制中, PCM是唯一一个在资格审查和进入实质性阶段之间不存在任何案件损耗的机制。其中至少有一部分原因在PCM的程序规定之中, 没有那些在其他机制中通常导致损耗的步骤, 如评估过程或进入实质性处理阶段之前须经董事会审批的要求 (见图9和图10, 这两个图表反映了申诉为什么没有进入实质性处理阶段。) PCM合格且有结论的案件中, 90%取得了处理结果。

在MICI, 稍高比例 (16.5%) 的有结论的案件被认定为合格, 但仅12%进入了实质性处理阶段, 10.5%达成了处理结果。MICI合格且有结论的案件中, 64.5%取得了处理结果。

²⁸ 尽管非洲开发银行也被认为是一个重要的区域性开发银行, 但是该表格中没有包含该银行, 因为该银行的独立审查机制只收到了17个申诉 (其中只有10个进行了登记), 样本太少可能会导致结果存在偏差。同样, 欧洲开发银行的申诉机制也没有包含在该表格中, 因为关于其案件的信息披露非常有限。欧洲投资银行的申诉机制的很多案件只披露了简短几句话, 介绍申诉及其经过的过程。有些案件虽然提供了更详细的概要, 但通常这些信息与案件页其他部分的信息不一致。而这些相互矛盾的信息往往与申诉机制处理过程中申诉进展的阶段有关, 因此我们很难获得图表13所需要的信息类型。此外, 尽管申诉机制2013年的政策表明, 合规审查终结时的报告应该发布在其网页上, 而事实上, 欧洲投资银行的申诉机制极少公布申诉处理过程的相关报告。本报告出版之时, 欧洲投资银行的申诉机制才刚开始在其在线案件登记系统中披露更多的信息, 包括报告以及与案件相关的其它文件。申诉机制表示还将披露更多的信息, 相信在不久的将来, 我们就可以对申诉机制的申诉处理过程进行更好的审视。

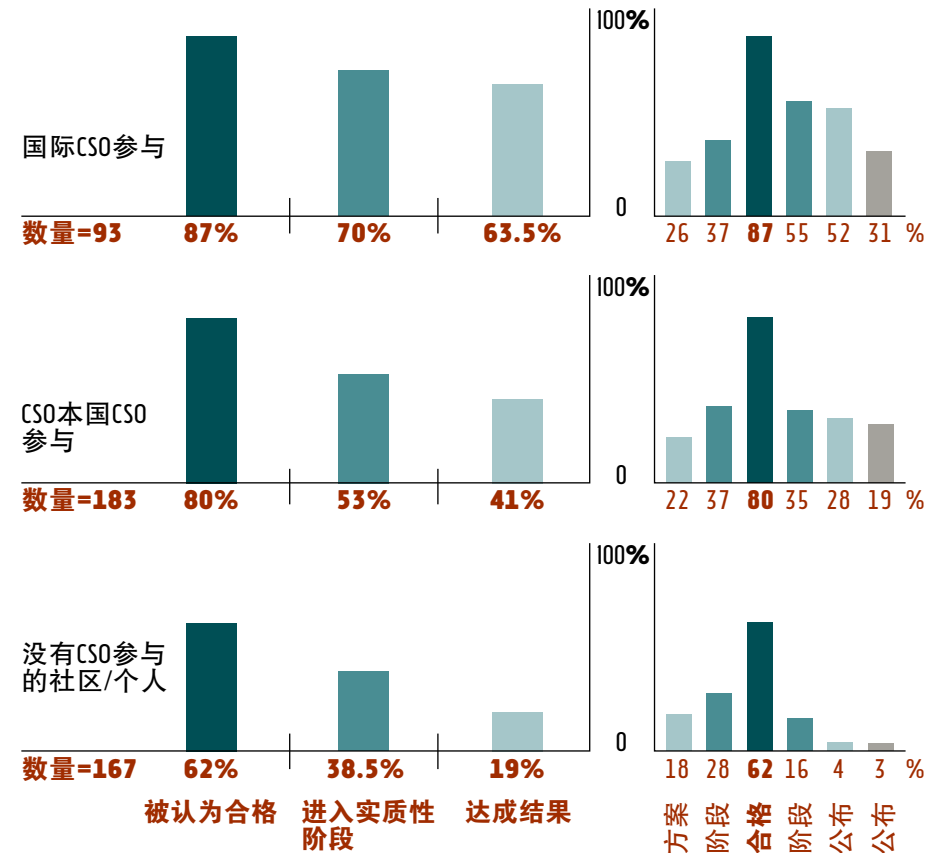
2.4.5. 申诉处理进展：有与没有民间组织参与

图表14.1及图表14.2 根据国际或本国民间组织是否参与申诉对有结论案件的处理进程和结果进行了展示。²⁹ 如果民间组织提起了申诉（单独提起或与以社区为基础的申诉人共同提起）或者为申诉人提供支持，该组织则被认为参与了案件。

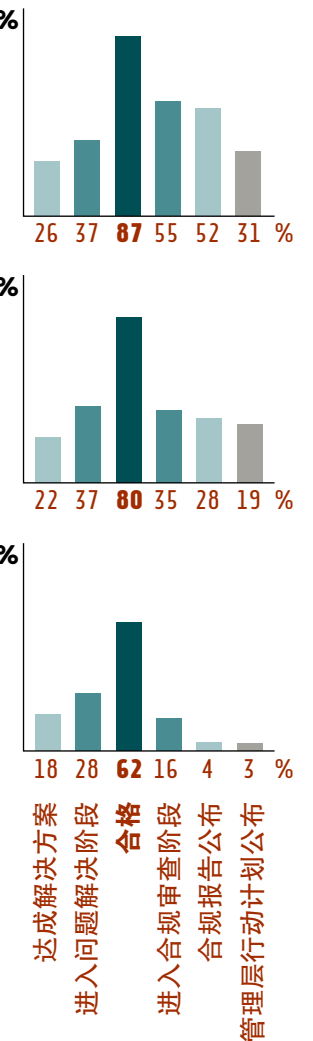
总的来说，在独立问责机制处理进程中，个人或社区组织在没有民间组织支持的情况下提起的申诉没有本国民间组织提起或支持的申诉走得那么远，或者前者达成处理结果的情况不如后者常见。而相对于有本国民间组织参与的申诉而言，国际民间组织参与（通常，但并不总是，与以社区为基础的申诉人和/或本国民间组织一起）的案件在独立问责机制处理进程中走得甚至更远，而取得处理结果也更常见。

社区或个人在没有民间组织支持的情况下单独提起的申诉中，62%被认定为合格，38.5%进入了实质性处理阶段，19%达成了处理结果。与之形成对比的是，80%有本国民间组织参与的申诉被认定为合格，53%进入了实质性处理阶段，41%取得了处理结果。有国际民间组织参与的申诉表现甚至更好：87%被认定为合格，70%进入了实质性处理阶段，63.5%取得了处理结果。

图表14.1 -
按照CSO参与的情况统计的申诉进展



图表14.2 -
按照CSO参与统计的详细申诉进展



²⁹ 有些机制不同时提供问题解决和合规审查功能或者受提起人类型所限仅提供合规审查功能，图表14.1和14.2对进入问题解决或合规审查阶段、或达成结果（只有首先进入了一个实质性阶段才可能产生的结果）的案件比例的统计顾及到向这类机制提起的案件而进行了控制调整。例如，监察组仅提供合规审查功能而企业社会责任顾问仅提供问题解决功能。此外，有些不代表直接影响社区的民间组织向欧洲复兴开发银行项目申诉机制提起的案件仅符合合规审查的资格。

图表14.2呈现的其他一些结果反映的是每一种类型的申诉进入问题解决和合规审查阶段的比例，以及取得解决方案、合规报告公开披露或管理层行动计划公开披露的比例。总的来说，没有民间组织参与的申诉进入问题解决阶段的比例远高于进入合规审查阶段的比例（28%进入了问题解决阶段，而16%进入了合规审查阶段）。与之形成对比的是，有国际民间组织参与（同样，通常是与本地社区和/或本国民间组织一起）的申诉进入合规审查阶段的比例远高于进入问题解决阶段的比例（55%进入合规审查阶段，而37%进入问题解决阶段）。有本国民间组织参与（通常与当地社区一起或代表当地社区）的申诉进入问题解决阶段的比例与进入合规审查阶段的比例基本相同（37%进入问题解决阶段，而35%进入合规审查阶段）。

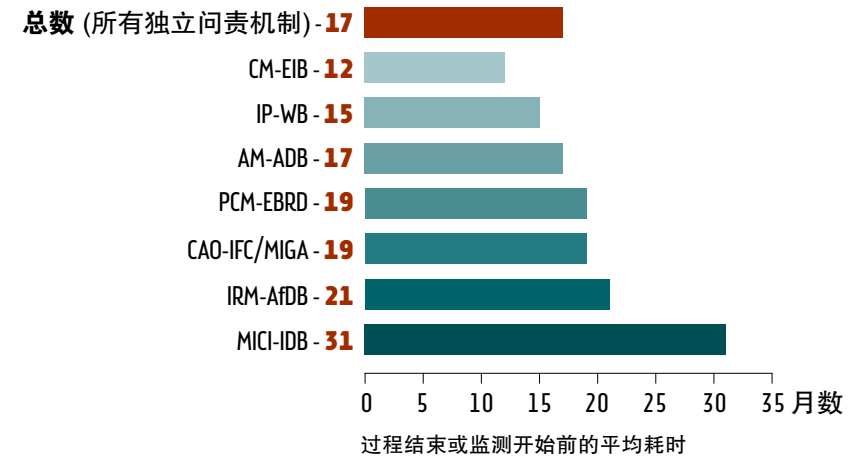
换言之，申诉进入问题解决阶段的比例的差异小于进入合规审查阶段的比例的差异。案件是否有民间组织参与，进入合规审查阶段比例差异巨大：仅16%在没有民间组织支持下提起的申诉进入了合规审查阶段，而55%有一家国际民间组织支持的申诉进入了这一阶段。

我们运用回归分析对民间组织参与对合格的申诉最终取得处理结果的几率的影响进行了测试，分析结果证实了缺乏民间组织支持的个人和社区在使用申诉进程的时候面临的困难。附件I（方法论详解，见<https://www.grievancemechanisms.org/resources/brochures/glass-half-full>）对这一回归分析的结果进行了详细说明，并对方法论进行了注解。这一回归分析仅考虑了有结论的合格申诉，并根据申诉至的IAM进行了数据控制。

仅由个人或社区组织提起而缺乏任何民间组织支持的申诉在独立问责机制进程中的表现次于有其他组织支持提起的申诉。与由个人或社区组织在没有任何民间组织支持下提起的合格申诉相比，有一家本国民间组织参与的合格申诉能达成处理结果的几率上升了近40%。当一家国际民间组织参与一个合格的申诉，不管是单独参与还是与一家本国民间组织一同参与，这些几率上升了近175%。

2.4.6. 申诉处理进展：独立问责机制申诉处理进程耗时多少？

图表15 - 申诉进程的平均持续时间
数量=268



图表15 展示了较大的独立问责机制在申诉处理进程结束或监测开始之前花费的平均时间。其他的数据（包括问题解决和合规审查阶段持续的时间）见表格1。³⁰

总的来说，一个合格的申诉退出独立问责机制处理进程或进入监测之前的平均时间为17个月。问题解决和合规审查阶段的平均时间相同：12个月。

不同机制之间持续时间的差异很有限 - 单个独立问责机制的平均持续时间通常在5个月之内。这一总趋势的一个显著例外是MICI。合格的MICI案件处理过程结束或进入监测之前的平均持续时间是31个月，是总平均耗时的两倍以上。同样引人注目的是MICI案件合规审查阶段的平均时长 - 23个月。然而，仅两个案件完成了合规审查。³¹

³⁰ 由于大量申诉未予登记或在提交后很快被认定不合格，因此，为了防止某些独立问责机制的耗时数据被人为缩短，这里显示的耗时仅使用合格申诉的数据进行计算。

³¹ 尽管独立咨询和调查机制最近正在进行重组，但似乎还没有影响到我们对于案件处理耗时的统计。该机制设立后案件处理耗时相对稳定。然而，由于重组工作将一直持续到2015年6月30日，仍有几个案件的处理因为机制重组而被推迟。一旦这些案件结案，独立咨询和调查机制的案件处理平均耗时可能会增加。

表格 1 - 额外的按月计的持续时长数据（仅合格案件）

	处理进程的平均时间*	问题解决阶段的平均时间	合规审查阶段的平均时间
IAM			
总数	17 (268) **	12 (63)	12 (92)
CAO-IFC/MIGA	19 (103)	14 (31)	16 (12)
IP-WB	15 (57)	不适用	17 (30)
MICI-IDB	31 (11)	13 (9)	23 (2)
AM-ADB	17 (14)	10 (12)	13 (7)
PCM-EBRD	19 (10)	2 (3)	12 (9)
CM-EIB	12 (51)	不适用***	2 (24)
IRM-AfDB	21 (5)	12 (5)	20 (2)

* 这里衡量的处理进程是申诉进程结束或进入监督程序之前的时间。

** 组成每个数据的案件数量列在括号内。

*** 没有关于CM-EIB问题解决持续时长的可用数据。

2.5. 讨论

过去二十年里，独立问责机制遍地开花，为受开发项目损害的居民和社区寻求救济提供了一个必要的平台。这些机制的大量增加和近年来接收的不断增长的申诉是一个鼓舞人心的信号，这很好地反映在它们的可见度和可及性上。然而，独立问责机制可能将经历一个申诉数量下行的趋势。应当密切关注2015年申诉总量的数据，如果下行趋势的确出现，需要时应当找出原因并加以纠正。

而且，尽管独立问责机制及其接收申诉的数量增长很好地鼓舞了人心，其处理进程每一个阶段出现的损耗却令人担忧。过半数的申诉没有通过登记和资格审查阶段，大量被认为合格的案件未能进入实质性处理阶段。合格且有结论的申诉中44%达成处理结果，尽管这个比例是一个正面的指标，独立问责机制仍应当继续努力提升能力，为申诉人带来有用的处理结果。另外，应当公布更多案件在登记或资格审查阶段终结的比例如此之高的原因。³²

同样，独立问责机制应当注重使其更容易为没有民间组织支持的社区和个人所获得并更有价值。没有民间组织支持的个人和社区所面临的困境令人担忧，因为这种情况占有结论的申诉的比例至少24%。而且，单独提起申诉的个人和社区可能比有民间组织支持的更加脆弱和孤立，因此独立问责机制为这类申诉人的权益良好地运作显得更加迫切。为了成为能够为受开发性金融机构项目损害的人们提供救济的有效申诉机制，独立问责机制及开发性金融机构必须做出更多的努力来确保它们的申诉处理进程能为所有的申诉人平等获得，无论他们对该体系的认知和进行复杂和详细的申诉的能力如何。

在为受开发项目影响的人们持续提供有效的程序方面，必须取得重大进展，以确保他们得到救济。总之，本报告分析的数据显示，独立问责机制和公民社会应当朝着这个目标携手努力。

³² 参见第4章机制问责处理过程各个阶段案件损耗的讨论。

程序性鸿沟：对政策和实践的定性研究

杯半满？开发性金融之问责状态

3-程序性鸿沟：对政策和实践的定性研究

研究团队对照联合国商业与人权指导原则（UNGPs）有效性标准对独立问责机制及其所属开发性金融机构的政策和实践进行了评估。附件5-15（www.glass-half-full.org）对每一个独立问责机制和DFI进行了评估分析。下文是对这些分析发现的综合汇总。本研究展示了最佳实践的几个例子，但这些实践看起来并未在所有独立问责机制和开发性金融机构中得到广泛复制或采纳。相反，正如接下来将详细描述的那样，开发性金融机构董事会在最近的独立问责机制审议中进行的改革在很多方面降低了其效用。似乎许多独立问责机制和开发性金融机构并没有争相在建立最稳健和公平的问责进程方面做得更好，相反，它们都在采纳那些满足其自身及客户利益的政策和做法，而不是为了满足问责程序设计来帮助的人群的利益。

3.1. 合法性

在取得民间组织和受项目影响社区的信任方面，独立问责机制面临一场艰苦的战役。毕竟，这些机制恰恰建立在那些对被认为造成了损害的项目进行资助的金融机构内部。机制的工作人员常常会是申诉人能够见到的开发性金融机构唯一的工作人员。建立信任并由此加强独立问责机制合法性的方法之一是设立一个有民间组织和其他外部利益相关者参与的选拔过程，从而显示开发性金融机构独立问责机制工作人员的独立性。在本报告评估的独立问责机制中，国际金融公司（IFC）和多边投资担保机构（MIGA）的**合规顾问/巡查官办公室**（CAO）做出了最好的榜样。CAO建立了一个有民间组织、学术机构和私营部门代表参加的提名委员会，该委员会向世界银行集团主席推荐一位CAO副主席（VP）的候选人。另外一个例子是欧洲复兴开发银行的项目申诉机制（PCM），该机制官员和专家的选拔过程中有外部利益相关者（虽然不一定是民间组织）的参与。

选拔过程中多样化的视角会带来独立问责机制员工更大的多样性。有些独立问责机制，如**世界银行监察组**，力求确保员工地理上的多样化，而员工专业背景可能会很相似。在环境、劳工和人权民间组织的工作经历会在独立问责机制有很大的用武之地，因为这些机制需要经常与项目当地、所在国和国际民间组织打交道。然而，很少有独立问责机制员工来自公民社会。由于没有渠道真正进入招聘程序，所以我们不可能判定其原因是缺乏民间组织申请者还是民间组织候选人没能入选。

独立问责机制收集民间组织及其他外部利益相关者意见的另一条道路，是建立一个提供指导和反馈的顾问团队。如，**CAO**有一个7人战略顾问团队，它由来自私有行业、学术机构和公民社会的代表组成。由于没有一名成员积极参与支持对CAO提出的申诉，利益冲突得到了避免。

3.2. 可及性

第一个独立问责机制建立之后二十多年来，确保这些机制有效的最大挑战之一仍然是最根本的那一个：受项目影响的人没有意识到这些机制的存在。这些机制的使用者甚至机制本身也确认了这种意识的普遍缺乏。³³一份近期的报告调查了八个国家800位受开发活动影响的民众，发现83%从未听说过世界银行监察组。³⁴虽然独立问责机制通过举办民间组织工作坊及参加公众活动在提高公众意识方面进行了很大的努力，³⁵它们仍然能够并且应当进行更多的尝试来改善对外联络，包括以多语种提供信息并对网站进行改进。然而，开发性金融机构确保独立问责机制可及性的最重要措施是要求其客户在与受项目影响民众进行磋商的过程中向其公开这些机制的存在和可用性。

开发性金融机构越来越多地要求其客户建立项目层面的申诉机制。尽管这些机制可能在处理个别的问题时有所帮助，受影响民众可能并不相信一个项目层面的机制足以完全解决他们的问题，因为这些机制常常正是由可能已经造成了损害的主体来设计和运行。³⁶独立问责机制为，项目层面的申诉机制也应告知其使用者当其对该机制处理结果不满意或者社区对使用这些机制缺乏信心的时候，他们可以使用独立问责机制。如果未能主动提供这样的信息，则为申诉人设立了一个事实上的资格要求，即申诉人必须有充分的资源和能力自行发现该机制。

独立问责机制为服务于受项目影响的社区而设，但开发性金融机构目前仅靠偶然性来确保需要它们的人最终能够找到它们。亚开行（ADB）在这些银行中独树一帜地要求员工和客户共同对关于其问责机制的信息进行公开。虽然这一要求并未明确在贷款协议中引用，一般认为亚开行的信息公开和安保政策要求客户披露这类信息。³⁷

世界银行最近在一份网上公布的项目文件中提到了监察组。不过，这份文件是否进行了翻译并主动提供给了受项目影响的民众则并不清楚。而且，文件也提到了世界银行的申诉服务及项目层面的申诉机制。这两个程序分别由银行管理层及其客户运营，因此并不能算是独立的申诉机制。在项目文件中提到这样的机制可能会给受项目影响的社区造成困惑，并将他们从监察组转移开去。

一旦申诉人找到了合适的机制，他们在提起申诉的过程中可能遇到障碍。**美洲开发银行**的MICI和欧洲复兴开发银行的PCM最近都对程序进行了更改，新的程序不允许申诉人就已经被考虑进行投资但尚未获最后批准的项目要求进入问题解决和/或合规审查。项目审批之前对客户有大量的要求，包括环境与社会尽职调查和与项目影响民众的磋商，对此开发性金融机构能够并且应该负责。总的来说，人们越早提出他们对一个项目关注的问题，越能更早通过修改项目设计或改进消减措施来对这些问题进行容纳消化，而这两个方面都能通过合规审查或问题解决来实现。这种早期申诉机会使独立问责机制能够防止负面影响的出现而不是在损害已成定局之后才去解决问题。

有几个独立问责机制仅接受在贷款支付后一定时间内提出的申诉。然而，只要贷款未偿还，贷款协议中的环境与社会要求就是适用的，开发性金融机构应当对这些要求的执行情况进行监测和监督。如果它们未能确保环境与社会要求的执行，申诉人应当有机会向其问责。或者，申诉人可能希望参与到问题解决中去。申诉人和开发性金融机构的客户是否想要参与对话很少取决于贷款发放的状态，而取决于双方都能从冲突解决中受益。如果潜在的申诉人由于有关贷款发放的信息未予公开而没有途径了解其申诉是否符合资格，这些程序上进行的限制就尤其有问题。比如，欧洲复兴开发银行PCM不接受在最后一次贷款发放超过12个月以上提出的要求进行问题解决的申诉。然而，由于有关贷款状态信息未予公开，申诉人必须冒着投入了时间和资源进行申诉最后却因为提出太晚而申诉被拒的风险。不过同时，PCM也有正面的例子，它在贷款已经偿还且项目已经结束之后仍然接受要求进行合规审查的申诉。在项目结束后仍然接收申诉确保了开发性金融机构汲取教训并在将来的项目中对实践进行改进，虽然受已经结束的项目影响的民众很少从中得到直接的益处。

这些申诉提出时间的限制造成的可及性欠缺，要么是由于独立问责机制自身关于其议事规则的决定，要么是这些机制所附属的开发性金融机构董事会加诸的要求。赋予这些机制采用和修改其议事规则的权力非常必要，同时给予所有利益相关者提出意见的机会，这将强化其独立性并因此提高其合法性。

可及性方面的另一个限制出现在申诉过程当中：独立问责机制的实践太过经常地将不那么老练的申诉人置于劣势地位。他们没有能力提起复杂的申诉，无法在申诉中对当事的开发性金融机构的政策进行确定并分析其如何被违背。虽然大多数独立问责机制并不正式要求最初的申诉具备这些要素，但实践中独立问责机制似乎偏爱更加老练的申诉人。有几个独立问责机制（国际金融机构和多边投资担保机构的CAO、欧洲投资银行的申诉机制、欧洲复兴开发银行的PCM、加拿大采掘行业的企业社会责任顾问以及美国海外私人投资公司问责办公室）仅要求一人即可提起申诉。如第二章的数据显示，相对于没有民间组织支持的个人或社区提起的申诉而言，有民间组织支持提起的申诉被认为合格的

³³ 合规顾问/巡查官办公室，Review of IFC's Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability and Policy on Disclosure of Information（2010年5月），http://www.cao-ombudsman.org/documents/CAOAdvisoryNoteforIFCPolicyReview_May2010.pdf; Edward S. Ayensu, "Second Review of the Independent Review Mechanism (IRM) of the African Development Bank Group, Report of the Consultant（2014年9月）”，<http://bit.ly/2BpgjCk>。

³⁴ 关于什么是真正的发展，参见前文脚注2（国际问责项目，Back to Development）。

³⁵ 监察组，土耳其独立问责机制与公民社会外联工作坊（2015年5月），<http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Lists/NewsFromThePanel/NewsFromThePanelDisp.aspx?ID=2118&source=http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/News-fom-the-panel.aspx>；监察组，克罗地亚萨格勒布公民社会外联工作坊（2015年7月），<http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Lists/NewsFromThePanel/NewsFromThePanelDisp.aspx?ID=2178&source=http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/News-fom-the-panel.aspx>。

³⁶ 跨国公司研究中心（SOMO），The Patchwork of Non-Judicial Grievance Mechanisms（2014年12月），<https://www.somo.nl/the-patchwork-of-non-judicial-grievance-mechanisms-2/>。

³⁷ 以2015年10月19日收到的亚开行问责机制提供的审阅意见为基础。

几率高很多，而且这类申诉达成结果的几率也高很多。考虑到许多独立问责机制都声称将重视提供当地社区能够用以解决问题的申诉程序，这一趋势尤其令人沮丧。当地社区独立可以向某机制提起申诉而不需要寻求法律咨询或外界其他协助，这常常被强调为独立问责机制较传统司法救济渠道优胜的地方。但为了有效地发挥这种优势，独立问责机制和开发性金融机构必须做出更多努力确保申诉程序平等地可与所有的申诉人，而不管他们对于这一体制的了解如何或提起复杂详细的申诉的能力如何。

3.3. 可预测性

机制使用者经常提到的一个问题是申诉处理的拖延和机制无法遵守其程序规定的期限。这一问题的结果是进程的不可预测性。拖延可能有以下原因：机制无力应付繁重的工作量、开发性金融机构在对IAM进行回应时未能遵守其期限限制；简单的管理不当。当然，独立问责机制可能仅在最后一个问题上有所控制力。其他两个方面是属于开发性金融机构的责任。机制的预算是由开发性金融机构审批的，因此如果独立问责机制需要更多的人来处理收到的申诉，它只能在开发性金融机构批准提高预算的情况下才能如愿。在后一章的案例分析中将会看到，无论是何种原因造成的拖延都会使申诉人相信独立的处理进程已经收到了干扰。当机制未就申诉处理状态与申诉人进行足够的沟通时（这在实践中很普遍），这种情况尤其甚。

与申诉人缺乏沟通这个问题不仅仅在申诉人遭遇申诉处理拖延时出现。机制的使用者希望机制在为申诉人提供申诉状态更新方面更加主动，即使只是说明申诉正在按照计划进行处理。频繁的交流有助于申诉人知道自己可以从申诉处理中期期待什么。机制与申诉人进行交流沟通的程度，似乎不仅在不同的机制之间有差别，而且不同案件中也存在差异。

赋予独立问责机制对其调查和纠纷解决结果进行监测的职权，提高了纠纷解决进程的可预测性。因为这种职权有助于确保承诺得以践行及银行采取措施来应对已经出现的违规问题。然而，不是所有的独立问责机制都有这种监测权限，多数机制仅有有限的权威。比如，以合规审查为例，许多独立问责机制仅限于对开发性金融机构为应对其调查发现的违规问题制定的《管理层行动计划》的执行进行监督。但是，如果《管理层行动计划》不足以应对机制发现的问题，即使计划完全落实，也可能仍然不能解决违规的问题，因而申诉人提出的问题也得不到回应。

3.4. 公平性

公平的申诉处理过程会给予申诉人与开发性金融机构及其客户同样的参与权，但很少有独立问责机制做到这一点。许多独立问责机制的议事规则允许开发性金融机构对报告草稿进行审阅和评议，同样的机会却并没有给予申诉人。比如，CAO调查报告的草稿分享给国际金融公司征求意见，却不给予申诉人同样的机会。处理过程终结时，独立问责机制和开发性金融机构就报告和如何做出

恰当的回应与开发性金融机构董事会进行讨论时，申诉人从未能参与，而且他们很少有机会通过书面方式表达观点。PCM和AM在这方面做得很好，它们的程序规定最终报告提交相关董事会时应当加入申诉人的意见。

同样的问题是，开发性金融机构常常未能对独立问责机制调查报告中发现的违规情况进行足够的回应。在下一章详细的案例分析和用户调查（见附件3）中，这个问题反复被提及。总的来说，申诉人对开发性金融机构及其客户对他们关注的问题进行回应所采取的步骤并不满意，这些问题涉及的或者是过程或者是内容。申诉人称，开发性金融机构在制定意在应对独立问责机制发现的问题的《管理层行动计划》（MAPs）时并未与他们磋商。要进行有意义的磋商，申诉人首先必须能够知晓独立问责机制的调查发现。在八个开发性金融机构中，申诉人在开发性金融机构人员就MAP与其进行磋商之前无法接触到独立问责机制的调查报告。这意味着，申诉人在被开发性金融机构人员问到应该在MAP中包括什么样的措施来纠正违规时实际上不了解独立问责机制是否或在何种程度上发现了违规情况。国际金融公司甚至完全不被要求与申诉人进行任何磋商。相反，CAO的调查报告和国际金融公司提出的行动计划都发送给世界银行集团主席由其进行审阅和批准。申诉人第一次看到这两种文件中的任何一种是主席批准之后。这样的磋商失败是申诉人对开发性金融机构及其客户提出的应对其关心的问题的措施不满意的部分原因。

大多数时候，当独立问责机制发现开发性金融机构未能遵守其自身政策或程序并为个人或社区带来损害，开发性金融机构的回应考虑的不是与违规行为成正比的行动，也未能解决开发性金融机构试图造福的民众的需求和关注的问题。如在下一章将会看到的那样，对那些要求进行或只能要求进行合规审查的申诉人来说，投入了资源和数年时间到申诉处理过程之后，由于开发性金融机构未能对申诉人提出的问题给予有意义的回应，他们可能看不到（通常也没有看到）具体的益处或者境遇的改变。

开发性金融机构回应不足的问题由于上诉程序的缺乏而加剧。申诉人必须接受批准开展争议所涉项目的机构（即董事会）做出的决定。申诉人如果对处理结果不满意，没有一个真正独立的机构供其上诉。一个引人注目的例外是欧洲投资银行的申诉机制（Complaints Mechanism）。如果申诉人对处理过程或者该银行的回应不满意，他们可以向欧盟监察员（European Union Ombudsman）上诉，监察员能决定是否存在管理失当，而监察员对管理失当的解释包括不遵守法律和不尊重人权。³⁸然而，通过上诉程序来判定申诉处理过程是否令给申诉人更易获得成功处理的案件太少了（更多信息见附件9）。其他的开发性金融机构如果建立类似上诉程序，将不得不将权力委托给外部机构或将案件提交给外部机构处理。

³⁸ At your service, 欧洲监察员, <https://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/couldhehelpyou.faces> (2015年11月12日最后一次访问)。

3.5. 透明度

独立问责机制必须透明运作以对利益相关者负责，建立其有效性的信心，及尊重受到威胁的公共利益。报告作者的分析显示，独立问责机制对接收申诉的信息公开在种类和数量上差异都很大。一种极端情况是，有些独立问责机制不公开过往或正在处理的申诉的内容、已结案件处理结果或单个申诉处理决定理由等方面的任何信息。³⁹ 另一个极端的情况是，一些独立问责机制公布所有过往和正在处理的申诉名单并附有每一个申诉所处状态、申诉人提交的文件资料的链接、开发性金融机构对申诉指控的回应、其他申诉处理进程的文件资料及一份对独立问责机制申诉处理决定进行的详略得当的分析报告。⁴⁰ 但即使这样的机制也并不对所有不合格的申诉进行公布。大约半数的独立问责机制处于这两个极端中间。比如，欧洲投资银行的CM仅在今年上网公布了其接收申诉的完整案件登记。然而，根据欧盟隐私法，该行还必须提供大多数这些案件的文件或信息。⁴¹ 其他独立问责机制公布了申诉文本并公开其所作的分析及案件状态信息，但详略程度参差不齐。⁴²

一个申诉程序要良好运行，申诉人需要的不仅仅是关于独立问责机制的信息和来自于独立问责机制的信息：首要的是，他们需要渠道获取关于开发性金融机

构资助的活动的信息。关于可用信息的数量及他们可使用的获取信息的方式，不同的开发性金融机构甚至不同的项目活动都会有所不同。比如，非洲开发银行公布项目文件但并不是所有文件都在同一个地方公布，这要求潜在的申诉人搜遍开发性金融机构的数据库来找到所有有关的信息。荷兰开发银行（FMO）仅在最近才开始公开其资助的一些活动。然而，即使是具有最高的环境与社会风险的项目，相关信息都极度有限。对每一个公开的项目，FMO公布三段文字分别定位项目客户、目标和FMO对该项目的管辖权，没有提供环境与社会影响评价的链接。

开发性金融机构不仅支持那些将资金投入到一个特定活动或项目的传统的项目融资，目前也使用许多不同类型的融资媒介，这些媒介的使用使受影响民众更加难以发现资金来源。例子之一是通过其他“金融中介机构”进行融资，如私募基金或商业银行。对金融中介机构进行资助的开发性金融机构（如国际金融中心）会确定其直接客户而不是资金最终接收者的身份。换言之，它们很少披露客户之客户的身份，其客户支持的子项目的地点和目的也很少公布。虽然受子项目影响的民众如果遭遇损害有权向有关独立问责机制提起申诉，但实践中他们几乎连开发性金融机构参与到项目中都不可能知道。⁴³

3.6. 权利兼容性

只有在独立问责机制对开发性金融机构表现进行衡量的标准本身具有权利兼容性的情况下，申诉处理的结果才可能权利兼容。不幸的是，极少开发性金融机构明确作出人权方面的承诺。那些做出此类承诺的开发性金融机构（如美国海外私人投资公司和欧洲投资银行）并没有以融入项目设计中的可行的政策和指导说明的方式使这些承诺具有操作性。联合国特别报告员已经敦促世界银行在其正在审议的环境和社会安保政策中纳入人权标准。⁴⁴

在联合国大会最近的一份报告中，极端贫困和人权问题特别报告员总结到：

“[世界]银行在人权问题上的现有方式前后不一、适得其反、且不可持续发展。对大多数需求而言，世界银行是一个无人权区。尤其在其业务政策中，世行对待人权更像传染病而不是普世价值和义务。”⁴⁵ 开发性金融机构及其独立问责机制也能够做出更多努力来保护每一个参与申诉过程的人员的安全，包括申诉人、顾问和民间组织。人权观察（Human Rights Watch）最近的一份报告对尝试使用世行监察组和CAO（见方框I）的一些申诉人面临的报复、威胁、恐吓和无根据的刑事指控进行了记载。⁴⁶ 除了承诺对申诉人身份保密，独立问责机制

³⁹ 例如，以下独立问责机制没有在其网页上披露任何过去的或现有的申诉，因此不包括在本报告范围之内：巴西开发银行巡查官，http://www.bndes.gov.br/SiteBNDDES/bndes/bndes_en/Navegacao_Suplementar/Ouvidoria；加拿大出口开发公司合规官员，<https://www.edc.ca/EN/About-Us/Management-and-Governance/Compliance-Officer/Pages/default.aspx>；株式会社日本贸易保险检查官，<http://www.nexi.go.jp/en/environment/objection.html>；澳大利亚出口融资与保险公司，<http://www.efic.gov.au/about-efic/our-organisation/complaints-mechanism/>。

⁴⁰ 非洲开发银行的独立审查机制，<https://www.afdb.org/en/independent-review-mechanism/management-of-complaints/>、世界银行监察组，<http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/AllPanelCases.aspx>、国际金融公司和多边投资担保机构的合规顾问/巡查官办公室，<http://www.cao-ombudsman.org/cases/>、海外私人投资公司的问责办公室，<https://www.opic.gov/who-we-are/office-of-accountability/public-registry-cases>、荷兰开发银行（FMO）及德国投资与开发有限公司（DEG）的独立申诉机制，<https://www.fmo.nl/project-related-complaints>，<http://bit.ly/2MB7VEo>，提供了每个案件的大部分信息，包括申诉内容、管理层回应以及各独立问责机制的分析。

⁴¹ 欧洲投资银行申诉机制的网页上有一个索引，列举了收到的申诉的标题及诉称问题性质方面有限的信息。参见欧洲投资银行，申诉机制案件，<http://www.eib.org/about/accountability/complaints/cases/index.htm>。然而，除了最近的少数情况外（如，关于塞尔维亚贝尔格莱德支路项目的申诉案件，<http://bit.ly/2MB7VEo>，该索引通常不提供相关文件的副本，并且许多案件都缺乏申诉机制对案件的分析。申诉机制每年公布《申诉机制年度行动报告》，提供1）案件数据，包括接收到的、认定为不可接受的、已结案的、或者登记的案件数量；2）对某些结案的和未决案件的描述；3）一份附件，其中完整列举收到的所有申诉及其大概主题、在申诉过程中所处的状态及（如果有的话）结果。参见，欧洲投资银行，《申诉机制年度行动报告》（2014年11月），<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-annual-report-2014.htm>。

⁴² 例如，美洲开发银行的独立咨询和调查机制（<https://idblegacy.iadb.org/en/mici/by-country.7631.html>）以及欧洲复兴开发银行的项目申诉机制（<http://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism/pcm-register.html>），都提供申诉信息以及对申诉处理决定非常详细的分析，但有时也没有将开发性金融机构管理层对于申诉问题的回应作为单独文件对外公开。日本国际协力机构《环境指南》检查官，（http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/objection/index.html）提供审查要求的链接，列明评估阶段，提供文件链接，阐述环境指南检查官的最终决定，但对于做出此决定的原因没有进行分析或只进行非常有限的分析。亚开行的项目特别协调人（<http://www.adb.org/site/accountability-mechanism/problem-solving-function/complaint-registry-year>）公布了收到的申诉以及对申诉的审查分析，但没有提供被拒案件的详细分析。不过，亚开行合规审查小组没有充分披露申诉处理的相关信息（<http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/BDAO-7XGAWN?OpenDocument>）。加拿大采掘业企业社会责任顾问办公室对其驳回的或不予受理的申诉提供有限的评估分析（http://www.international.gc.ca/csr_counsellor-conseiller_rse/Registry-web-registrement.aspx?lang=eng）。

⁴³ Kate Geary, 乐施会（国际），The Suffering of Others: The human cost of the International Finance Corporation's lending through financial intermediaries, (2015年4月)，<http://bit.ly/2MdYGq7>（下称国际乐施会，The Suffering of Others）。

⁴⁴ 联合国特别任务执行人给世界银行主席金墪的信（2014年12月12日），见<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf>。

⁴⁵ Human Rights Watch, At Your Own Risk: Reprisals against Critics of World Bank Group Projects 3 (June 22, 2015), https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/worldbank0615_4up.pdf。

⁴⁶ 人权观察，At Your Own Risk: Reprisals against Critics of World Bank Group Projects 3 (2015年6月22日)，

方框1:

阿萨姆塔塔茶叶项目 (ASSAM TATA TEA)



DFI/IAM: IFC/CAO

DFI客户: 阿萨姆塔塔茶叶公司

申诉人: 人民发展行动 (PAD), 公正促进与推进组织 (Promotion and Advancement of Justice), 阿迪瓦西和谐与权利组织 (PAJHRA) 及教区社会服务董事会 (DBSS)

支持CSO: 问责顾问 (Accountability Counsel)

申诉日期: 2013年2月2日

申诉理由: 申诉涉及到大量劳工权益侵权行为, 包括生活和工作条件、无法组建民主选举的工会、未支付最低工资及与一个工人股东计划有关的侵权行为。

状态: 案件目前处于合规审查阶段

2013年, 3个印度东北阿萨姆州 (Assam) 的本地组织代表生活和工作在由联合种植园私人有限公司 (Amalgamated Plantations Private Limited) (其前身为塔塔茶叶有限公司) 所有的一个茶园的工人, 向CAO提起一项申诉。在整个CAO处理过程中, 公司限制工人代表和支持机构自由进入工人生活区以帮助他们理解CAO程序并作出与之相关的决定。而且, 工人们反映了许多起茶园管理人员对他们参与申诉施加恐吓和报复的现象。在评估和合规审查阶段, 申诉组织向CAO告知了公司报复工人的情况, 也担忧其自身因在申诉中的角色而可能受到来自政府的报复。

杯半满? 开发性金融之问责状态

3-程序性鸿沟: 对政策和实践的定性研究

并无其他制度防止报复或在其发生时进行回应。因为开发性金融机构经常设有国别或者区域办公室 (这与设在开发性金融机构总部的独立问责机制不同), 它们的员工有最佳的能力针对申诉人遭遇的报复进行干预。然而, 开发性金融机构似乎并无制度或者协议来应对那些对其资助的活动进行批评的人的安全问题。能够表达对开发性金融机构资助的活动的关注而无须惧怕自身安全受到威胁对于确保可持续发展至关重要, 开发性金融机构磋商要求得以充分贯彻落实的重要性更不言而喻。不能足够确保对申诉人进行保护, 遭到报复的风险可能阻却人们向独立问责机制申诉的步伐, 从而限制其获得救济的渠道。不幸的是, 下一章描述的监察组受理埃塞俄比亚的案件展示了当开发性金融机构和独立问责机制缺少制度对安全风险进行评估、防范和解决时会出现什么样的结果。

没有一个独立问责机制有权力采取强制性行动来防范或者终结开发性金融机构资助项目的负面人权影响。这一权力目前只有最初批准该项目的主体才具有, 通常是开发性金融机构的董事会。不过, 如果相信项目将造成严重的不可修复的损害, 一些独立问责机制 (包括PCM、IRM、CM和MICI) 可以在申诉过程的任何时候建议开发性金融机构暂停对问题项目的资助或项目进程。然而, 似乎这一权力从未被动用过。所有其他独立问责机制都能通过具有或者 (主张) 这种权力从中获益, 尽管这能在何种程度上确保对人权的尊重还取决于这些机制使用它的意愿大小。

3.7. 经验教训

独立问责机制在其调查中发现相同政策违规重复出现的频率反映了开发性金融机构并未从独立问责机制案件中汲取足够的系统性经验教训以改进其政策的落实。最引人注目的证据之一是世界银行最近的原住民强制安置投资组合审议 (Involuntary Resettlement Portfolio Review), 审议发现“银行处理安置问题的制度存在重大的潜在失败”。⁴⁷ 尽管监察组多年来反复发现世界银行不遵守其非自愿安置政策, 这一功能失调以及随之而来的对被安置人员的损害持续发生。⁴⁸ 独立问责机制的调查发现和经验教训若要更好地融入未来的项目设计和政策落实, 可以通过建立管理追踪制度来实现。这可能类似于亚开行针对不合格申诉使用的制度,⁴⁹ 该制度对开发性金融机构处理申诉人提出的问题的措施及其从中汲取的将运用到未来项目中的经验教训进行追踪记录。

许多开发性金融机构反复投资于同一客户或相同的行业, 即使这些客户或活动已经屡遭申诉。开发性金融机构不应该资助那些被发现违规的客户进行具有类

⁴⁷ 世界银行社会发展部门, Involuntary Resettlement Portfolio Review: Phase II: Resettlement Implementation, (2014年6月16)。

⁴⁸ 监察组针对世行安保政策审议和修订提交的报告, Lesson from Panel Cases: Inspection Panel Perspectives (2013年5月), http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Documents/IPN_Inputs_SafeguardsReview_May2013.pdf (下称监察组: Comments on World Bank's Safeguard Review)。

⁴⁹ 亚洲开发银行, 问责机制政策 37, ¶ 196 (2012), <https://www.adb.org/documents/accountability-mechanism-policy-2012> (政策规定“在处理完不合格的申诉案件后, 由特别项目协调人办公室 (OSPF) 或合规检查小组 (CRP) 将案件移交给各业务部门, 业务部门撰写报告简要说明申诉内容、涉及问题、为解决问题而采取的行动、利益相关方的决定或协议、结果和经验教训。”)

似环境与社会影响的活动，除非这些客户已经对出现的问题进行了补救并显示了它们完全执行环境与社会标准及防止未来再次造成损害的决心和能力。

具有咨询建议职权（如CAO）也能有助于独立问责机制对开发性金融机构应该在哪些地方改进政策或执行进行解释说明。但即使是那些不具有正式咨询建议职能的独立问责机制也已经找到了富有创意的方法在其案件中对发展方向进行界定和强调，这些方法常常包括在年度报告中进行分析或（如亚开行AM的做法）每三年发布一份“学习报告”（Learning Report）。但是，无论采取何种形式，这些建议似乎常常被开发性金融机构束之高阁。比如，监察组案件中积累的经验教训很显然应当体现在世行环境与社会安保政策更新中。这些案件提供了关于政策落实面临的挑战和政策不足等方面丰富的信息资源。然而，在对安保政策审议磋商程序进行概括的最初的方法文件中，世行并未提到**监察组**。⁵⁰ 如果民间组织没有要求而监察组也没有主动提出，世界银行是否会从监察组的观点看法中获益并不清楚。⁵¹

⁵⁰ 世界银行，The World Bank's Safeguard Policies Proposed Review and Update: Approach Paper（2012年10月），<http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/safeguardsreviewapproachpaper.pdf>。

⁵¹ 监察组意见，Comments on the Second Draft of the Proposed Environmental and Social Framework from the Inspection Panel（2015年6月17日），<http://bit.ly/2O4aT12>。

实地反思： 定性结果分析

杯半满？开发性金融之问责状态

4-实地反思：定性结果分析

运用联合国指导原则有效性标准对独立问责机制和开发性金融机构进行评价面临一个挑战，因为这些标准主要关注的是过程，而不是结果。但对一个申诉过程效用真正的测试是诉称的问题是否得到解决。申诉人的境遇在提出申诉后是否得到了改善？本章中，作者对独立问责机制及开发性金融机构产生的结果进行评价。由于独立问责机制和开发性金融机构的有效性在不同时间有所不同，作者重点关注2014年7月1日至2015年6月30日已经有结论的案件。因此，本章对独立问责机制和开发性金融机构最近的表现进行简要描述。

如第二章所述，目前大多数的申诉在达成结果之前已结案。许多这样的申诉因为未能达到最低的登记标准和资格标准而结案，但也有大量案件虽然被认为符合资格仍然未能进入实质性处理阶段。本章第一节对所有在研究进行期间未能进入或未能完成实质性处理阶段的申诉及独立问责机制给出的理由进行介绍。

去年，达成第二章所定义的处理结果的独立问责机制申诉数量相对较少。本章第二节的案例分析从申诉人的视角展开，描述了他们在申诉处理过程中的体验及他们如何看待处理结果。由于这些案件并不是在各金融机构之间平均分配，不可能进行比较分析。相反，案例分析展示了申诉人最近的经历，这些经历有益于对问责机制进行改革，使其对权利者的需求进行更多回应。

案例分析中出现的主题反映了作者从更广范围的机制使用者中听到的声音：积极的一面是，总的来说，申诉人称他们受到了独立问责机制的公平对待，而且对他们关注的问题得到认真对待表示感谢。如在Avianca案中，CAO合规审查确认申诉人的申诉成立。然而，我们并没有看到多少实地发生的真正的改变。Bujagali案件中，半数的申诉人得到了补偿的承诺，虽然这一承诺尚未兑现。不过，另一半申诉人仍在等待类似的承诺。

案例分析还确认了人权观察报告中已经指出的事实：⁵² 申诉人说他们在申诉之后感觉到了压力并且受到了威胁。下文提到的案例中，开发性金融机构和独立问责机制似乎都没有对此进行足够的回应，这证实了它们都需要制定制度来更好地保护申诉人并在报复行为发生时做出反应。

本章案例分析和上一章的调查中反复得出的一个结论是：未能确保申诉人受到的冤屈得以纠正的原因在于，开发性金融机构没有能力及意愿承诺采取措施处理申诉人的冤屈。过于频繁出现的情况是，申诉人最后拿到独立问责机制的报告，这份言辞有力的报告详细例数开发性金融机构环境与社会标准落实中存在的重大缺陷，但申诉人未能从开发性金融机构那里得到同样强有力的回应。同样，即使在开发性金融机构的客户已经在对话过程中对申诉人做出了有意义的承诺，开发性金融机构也很少（如果曾有的话）参与救济，尽管其实是它们促成损害发生。

⁵² 人权观察，At Your Own Risk: Reprisals against Critics of World Bank Group Projects，见脚注46。

4.1. 末路：无果而终的案例

作者并不期待每一个申诉都能够或者应该走完整个申诉进程。比如，针对开发性金融机构并没有参与的活动而提出的申诉理应被拒。然而，如此大量的申诉在达成结果之前结案，这值得仔细考虑，从而判断是否存在能够消除或者减少的不必要障碍或负累。

2.4 概述未能满足资格要求的申诉或未能进入实质性处理阶段的申诉的比例。正如图表9和图表10所示，一些申诉由于独立问责机制无法控制的原因未能通过实质性处理阶段。本节重点关注由于独立问责机制作出决定而使申诉未能通过的原因。⁵³ 本报告作者对每一个独立问责机制网站上提供的2014年7月1日至2015年6月30日之间未达成结果即结案的申诉的信息进行了分析。根据这些信息（或这些信息的缺失），本报告做出了以下七个宽泛的分类：

- 1. 没有解释：**机制没有对结案或驳回申诉做出任何解释。
- 2. 撤案：**申诉被申诉人撤回。
- 3. 申诉不完整：**申诉人没有提供申诉获得被独立问责机制考虑的资格必需的所有信息。
- 4. 纠纷在独立问责机制进程外得以解决：**机制认为申诉已得到解决或者正通过以下方式之一在申诉人与开发性金融机构或借款人/客户之间进行处理：1) 对话、磋商、调解或者类似的纠纷解决活动；或2) 其他由开发性金融机构或借款人/客户独立采取的行动。
- 5. 超出独立问责机制的职权范围：**基于以下原因申诉处于独立问责机制的职权、“管辖权”、或权威之外：1) 作为申诉主题的活动或行为不是该开发性金融机构活动或拟议投资组合的组成部分（即活动或行为非该开发性金融机构资助，且/或未被该开发性金融机构考虑予以投资）；2) 申诉所称损害不是该机制有权审查的类型；3) 申诉人未能满足一个或者多个程序性的前提条件；且/或4) 争议涉及的活动完全不在该机制的实质管辖范围之内（见方框2中的范例）。
- 6. 并行的处理进程：**由于已经存在关于申诉主题的未决诉讼或其他正在进行的涉事金融机构以外的正式处理程序，该机制拒绝申诉进入其处理过程的实质性阶段。
- 7. 因果联系不足：**该机制认定被质疑的行为和/或申诉主张的损害与该开发性金融机构资助的行为在空间或时间上的联系过弱，或者申诉完全未能指出有问题的行为或损害与机构融资之间足够的因果联系。

方框2：

矿业对话技术援助，海地



DFI/IAM: 世界银行/监察组

DFI客户: 海地政府

申诉人: 海地采矿集体正义组织（Kolektif Jistis Min an Ayiti）及受影响社区

提供支持的CSO: 纽约大学人权与全球正义中心（NYU CHR & GJ）和问责顾问（Accountability Counsel）

申诉日期: 2015年1月7日

结案日期: 2015年2月6日

申诉理由: 世界银行提供技术援助帮助海地政府起草新的全国矿业法。申诉人提出以下担忧：1) 矿业法没有对本地社区和环境给予足够保护；2) 政府缺乏执行新法中任何法令的能力；及3) 海地人民（尤其是可能受矿业直接影响的社区）并未获得关于新法的足够信息且未就其发展被充分咨询。

结案理由: 尽管发现这些担忧“重大而合法”，监察组认为对该案件进行复查超出了其职权范围，因为该项目是通过一个银行执行的信托基金进行资助的，而银行的业务政策（包括安保政策）对该信托基金不适用。

⁵³ 这部分特别关注图表8中不合格案件的原因，为什么独立问责机制认为对图表9和图表10的案件进行问题解决和合规审查是不必要或不合适的，以及为什么独立问责机制认为图表9和图表10的案件已在申诉之外得到了解决。

在案件尚未进入或者完成申诉过程的实质性处理阶段便结案的理由中，至少有两个值得进一步审视。第一，开发性金融机构和一些独立问责机制狭隘地定义项目范围，可能将那些想要通过申诉质疑这种定义的潜在申诉排除在外。第二，当独立问责机制寻求其自身程序以外的替代性处理过程时，狭隘的项目定义或独立问责机制的自由裁量权为合规审查造成的障碍进一步加剧。

4.1.1. 定义项目范围

从一个开发性金融机构（及其独立问责机制）如何定义一个给定项目的范围能够决定该机制纠正与项目有关的冤情的能力。几个独立问责机制不允许某些案件进入实质性阶段的一个共同理由是相关DFI支持的项目与所诉称的行为或损害之间的因果联系不足。独立问责机制对这种逻辑的依赖凸显了如何界定项目范围及如何理解项目影响的重要性。界定项目边界总是包含一个主观判断：项目仅包括那些开发性金融机构直接资助的活动，还是延伸到其他并非由该机构资助但对项目可行性很有必要的活动，或者那些如果开发性金融机构资助项目不存在就不会发生的活动？项目范围是否包括开发性金融机构资助的活动的后果，如果包括，项目负面影响归责有何时间或空间上的限制？如果一个开发性金融机构将预算支持泛泛地提供给全行业的改革或活动（尤其是国家层面的活动），而不一定是根据这些改革采取的行业内特定活动，回答这些争论激烈的问题⁵⁴则尤其困难。如果一个开发性金融机构资助的是项目的早期准备阶段（如矿物勘探或大范围的基础设施可行性研究）而不是生产或执行阶段（如矿物开采或水电大坝修建或其他基础设施安装），类似的问题也会出现。

某些独立问责机制似乎比其他独立问责机制更加愿意质疑开发性金融机构对自身项目的定义。在某案例中，CAO没有接受国际金融公司对其项目范围的狭隘定义。国际金融公司对巴比亚新几内亚特别经济区法律框架的开发提供支持，一项申诉提出了与一个受该框架约束的特别经济区有关的问题。⁵⁵ 国际金融公司表示，所诉称的损害与其项目并没有因果联系，因为该项目并不对单个的特别经济区进行资助。⁵⁶ 虽然CAO最终在进行合规审查之前结束了案件，但结案并不是基于国际金融公司的项目定义，而是因为国际金融公司的建议并未被采纳进巴比亚新几内亚的法律框架。这样，CAO留下了一个问责的可能性，一旦国际金融公司的建议被采纳执行，它就可能为造成的后果负责。

然而，并不是所有的独立问责机制都采取这种方式。在另一个案件中，申诉人诉称，由于社会与环境影响评价不足，欧洲复兴开发银行对一家黄金开采公司（吕底亚国际）的投资可能导致阿穆尔萨金矿开采活动的环境与社会损害。⁵⁷ 欧洲复兴开发银行坚持认为，该行批准的对该公司的股权投资仅用于矿物勘探和项目准备，而非矿物开采或生产活动。PCM接受了这种对项目的狭义界定，认定申诉关注的是矿场的最终潜在影响，但欧洲复兴开发银行并没有承诺对其进行投资，因而申诉没有资格进入合规审查。⁵⁸ 这种对项目范围的解释没有考虑矿物勘探和项目准备活动的唯一目的就是为采矿打下基础，也没有考虑到这些活动如果成功将导致一系列与矿物开采有关的环境与社会影响这一事实。

对项目边界进行判定关系到申诉的实质内容，如果不对申诉指控进行应有的考虑或独立问责机制不进行彻底的评估，无法做出这样的判定。独立问责机制不加质疑地依赖开发性金融机构对项目的描述，这破坏了其在发现开发性金融机构违背了相关政策或指引字面规定或立法精神的情况下为申诉人提供救济的能力。而且，对项目进行狭隘界定并因此将潜在收益和负面影响排除在外，开发性金融机构可能不知不觉限制了自己的有效性。

4.1.2. 平衡合规审查与问题解决

过去一年未进入或未完成一个实质性处理阶段即结案的案件的数据反映了申诉人在试图进行完整的合规审查过程中会持续遇到的障碍。正如第二章强调的那样，在128例合格且有结论但未能进入合规审查的申诉中，由于独立问责机制认为不必要或不合适而未启动合规审查的占73%。甚至在申诉已经被认为合格后，如果问题解决程序不可用或被证明不成功，或者如果申诉人直接要求进行合规审查，独立问责机制仍然有巨大的自由裁决权决定是否对开发性金融机构遵守其自身政策进行评估。这种自由裁决权被运用的方式有可能不清晰且不可预测。

在某些兼具问题解决和合规审查功能的机制中（如CAO），不同机制愿意通过各功能处理的问题的类型存在显著差异。虽然按照独立问责机制程序的规定，同一个申诉能通过问题解决或合规审查功能中的一种或两种来处理，⁵⁹ 但实践中常常不是这样。某些类型的冤屈可能太个别或者太特别，不能通过旨在解决

⁵⁴ 例如，见世行监察组主席Alf Jerve在世行春季会议上所做的演讲，Defining the boundaries of a project: Where does Bank accountability stop? Lessons from Panel cases and beyond, (2013年4月18日) (http://webapps.worldbank.org/apps/ip/Documents/IPN_SpringMeetingsAreaofInfluence_session_Apr2013.pdf)

⁵⁵ 在进行合规审查的评估之前，申诉进入了合规顾问办公室的问题解决阶段，各方达成了协议。因此，根据第二章所描述的方法，案件被视为已经进入实质性阶段，但由于协议并未得以执行，故不被视为案件达成了结果。问题解决失败之后，CAO对是否进行合规审查作了考量，并最终否决进行合规审查。因此，随着本案确实进入了实质性阶段（争端解决），该项目提供了有关独立问责机制在合规审查之前结束案件的有用说明，因为所称损害与项目之间的因果联系不足。

⁵⁶ 国际金融公司，合规顾问/巡查官办公室，巴布亚新几内亚/PNG SEZ-01/马当省（Madang），http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=175。

⁵⁷ 欧洲复兴开发银行，项目申诉机制，直接投资机制—吕底亚国际（阿穆尔萨金矿）/DIF Lydian (Amulsar Gold Mine), 2014/03和2014/3号请求，<http://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-complaint-mechanism/pcm-register.html>。

⁵⁸ 参见中东欧银行监察网络（CEE Bankwatch）和跨国公司研究中心（SOMO）致欧洲复兴开发银行董事会的信（2015年2月24日），<http://grievancemechanisms.org/tronAmulsarfinal.pdf>。

⁵⁹ 例如，参见欧洲投资银行，《欧洲投资银行申诉机制—基本原则，职权范围及程序规则》（2012年10月），http://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mechanism_policy_en.pdf；欧洲复兴开发银行，新政策获批，<http://www.ebrd.com/what-we-do/strategies-and-policies/approval-of-new-governance-policies.html>（与2014更新的环境和社会政策、信息公开政策和项目申诉机制程序规则相关联）；荷兰开发银行（FMO），《独立申诉机制》（2013），https://www.fmo.nl/l/en/library/download/urn:uuid:e15d0940-2f57-4dd8-be94-cfe1101218a/independent+complaints+mechanism+fmo.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf；德国投资与开发有限公司（DEG），《独立申诉机制》（2013），<http://bit.ly/2Mij9Kd>。

系统性问题或模式的正式合规调查来处理。但分界线并不总是很清楚。⁶⁰ 比如，在某些案件中，问题解决失败之后，CAO认为虽然这些问题与国际金融公司资助项目的社会影响有关，但数量或者严重性不足，CAO因而认定所涉冤屈类型不适合进行合规审查。⁶¹ 当促使申诉转向独立问责机制的合规功能的原因是客户对参与纠纷解决心存抵触或对合规审查更加偏好，结果就令申诉人尤其不安 - 只是到那时申诉才被终结而不进行完整的调查。⁶² 在这样的案件中，申诉人不会得到独立问责机制/开发性金融机构对所诉冤屈的任何有意义回应。

在其他情形，独立问责机制对替代性程序或其标准化程序赋予的自由裁决权的运用阻断了合规审查的发生但同时又没有足够的问题解决手段。比如，世界银行监察组运用其新的“早期解决方案”（或“试点计划”）处理了两个申诉。⁶³ 在另一件去年结案的申诉中，监察组对其标准程序进行了有争议的解释，首先，在世界银行管理层试图处理申诉人提出的问题时监察组暂缓对申诉进行考量，最后监察组在判定管理层的行动充分解决了申诉的实质问题后，做出了与其调查发现相反的建议（见方框3）。这些程序的使用对机制对于申诉人的可预测性造成威胁，尤其是在不清楚它们将如何应用的情况下。

申诉人有权选择问题解决作为合规审查的替代方案或者作为处理其冤屈的第一步。事实上，引导申诉进入调解或其他协商纠纷解决方式作为第一步可能被证实是有效防止或减少损害的途径。但监察组的早期解决方案中采取的方式算不上是调解或问题解决。这一试点计划缺乏程序性的保障来应对申诉人和银行管理层及其他项目方之间的权力失衡。比如，由于缺乏调解人员或其他任何调解所具有的保护和制衡功能，该计划并不算是正式的问题解决程序，它并不能很好地确保申诉人有意地参与设计和落实解决其冤屈的措施。

独立问责机制功能的适用顺序可能会影响申诉从一个阶段进入另一阶段的能力或各个阶段甚至两个阶段的处理结果。申诉人应被允许选择其希望首先使用的功能（问题解决或合规审查），或同时选择两个功能。对话和协商纠纷解决的效能很大程度上取决于申诉人对其权利的了解和主张权利的能力。有时候，申诉人对独立问责机制合规审查过程中信息和分析的获取可能有助于纠正申诉人与开发性金融机构及其客户之间的力量失衡。另一些情况下，问题解决阶段的实质内容和过程（包括成功与失败）事实上可能暴露出需要通过合规审查进行审视的问题。

⁶⁰ 例如，合规顾问/巡查官办公室反复表示“对就项目环境与社会结果及对IFC具有系统重要性的问题表达重大关切的申诉，应当启动合规调查”，但其中提到的“重大关切”或“系统重要性”的含义并不清楚。国际金融公司合规顾问/巡查官办公室，Compliance Appraisal: Summary of Results, 秘鲁亚纳科查（Yanacocha），04-07号申诉（2015年5月29日），<http://bit.ly/2OaTXpY>（作者加以了强调）。

⁶¹ 参见，如国际金融公司合规顾问/巡查官办公室，Compliance Appraisal report: Appraisal of IFC investment in Hall,（2015年4月8日），<http://bit.ly/2OaTXpY>。

⁶² 参见，如合规顾问/巡查官办公室案件，智利：马乌莱水电公司（Hidromaule）-01/圣克莱门蒂（San Clemente），http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=226；国际金融公司合规顾问/巡查官办公室，Compliance Appraisal: Summary of Results, 国际金融公司对智利马乌莱水电公司的投资，智利（2015年6月22日），<http://bit.ly/2OJvKbs>。

⁶³ 世界银行监察组，巴拉圭：可持续农业和乡村发展项目（Sustainable Agriculture and Rural Development Project），<http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?Caselid=100>；世行监察组，尼日利亚：拉各斯大都会开发及治理项目（Lagos Metropolitan Development and Government Project），<http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?Caselid=94>。

至少，无论申诉被审查的顺序如何，独立问责机制应当确保问题解决的结果不会比开发性金融机构环境与社会标准所要求的更加不具有保护力。

方框3：

第二农村企业支持项目，乌兹别克斯坦



DFI/IAM: 世界银行/监察组

DFI 客户: 乌兹别克斯坦共和国

申诉人: 中亚人权联合会、乌兹别克斯坦“Ezgulik”人权协会、乌兹别克-德国人权论坛

申诉日期: 2013年9月4日

结案日期: 2014年12月19日

申诉理由: 没有采取足够措施防止世界银行资金促成强制劳工和童工

结案理由: 监察组发现管理层正在采取足够的措施应对这一违规现象

在没有充分考虑申诉人的意见和研究而完全依赖乌兹别克斯坦政府和世界银行管理层的承诺的情况下，监察组判定调查是不必要的。其结果是，世界银行继续对乌兹别克斯坦棉花生产中的强制劳工制度中的核心部分提供资助，尽管监察组发现“可能项目会使童工和强制劳工的伤害继续发生”，而这违反了国际法。世界银行管理层和监察组的行为共同传递出一个信息，即银行愿意对强制劳工进行资助。

银行管理层并没有与政府一道在采取措施应对“超出了农场之外”的造成强制劳工的根本原因方面取得进展。政府控制着整个棉花行业，包括投入、采购和销售。法律强制农民每年完成国家确定的生产配额，否则将受到惩罚，而政府确定的收购价格却低于其自己估算的生产成本。过低的收购价格使农民不能雇佣劳动力或者投资生产设备或改善农场条件，而所有棉花销售的收入都流进了Selkhozfond的口袋，那是财政部的一个只有高级别官员才能进入的基金会。

银行管理层在项目层面的消减措施无法防止银行资金与政府的集中化强制劳工制度牵连。尤其是其关键措施之一（有效的独立第三方监督）目前在乌兹别克斯坦并不可行。虽然银行管理层希望国际劳工组织（ILO）进行监督，两个根本性的障碍没有得到解决：1）政府拒绝承认它们对ILO105号公约的违反；2）政府对工会和雇员的控制使ILO失去了独立监督的社会伙伴。另一个消减措施，“反馈机制”，不具有申诉机制的任何基本特征：保护申诉人不受报复、为受害者提供救济及对肇事者进行问责以防止损害的重复出现。最后，银行管理层并没有做出努力使独立的公民社会能在没有报复风险的情况下对项目地区进行监督。在报复出现时，管理层也没有采取直接的措施；⁶⁴相反，管理层依靠联合国机构来应对乌兹别克政府的报复行为。

4.2. 幸运的少数：有结果的案例

2014年7月1日至2015年6月30日一年间，12个案件达成了处理结果：国际金融公司CAO 5件；世界银行监察组3件；亚开行AM 1件；日本国际协力机构（JICA）检查官1件；荷兰开发银行（FMO）与德国投资与开发有限公司（DEG）的ICM 1件；美国海外私人投资公司（OPIC）OAI件。⁶⁵欧洲投资银行的CM的1件也包括在内，因为CM的公开案件登记最初提供的信息显示该案件已经达成了结果，但此后案件登记进行了更新，明确该案件没有达成任何结果。作者无法与申诉人取得联系，且考虑到一些现实的因素，我们无法对所有12个案件进行研究。接下来的章节对7个案件进行案例分析，在这些案件中，作者得以运用附件4列出的问题对申诉人进行访谈。

⁶⁴ 参见棉花运动，乌兹别克斯坦政府对人权捍卫者进行体腔搜查（2015年10月1日），<http://bit.ly/2vhBW27>。

⁶⁵ 美国海外私人投资公司问责办公室关于海外私人投资公司对布坎南生物质可再生能源项目（Buchanan Renewables Biomass）投资的案件。问责办公室收到受该投资影响社区的申诉，由于该项目已经结束，申诉不予受理。海外私人投资公司管理层要求问责办公室对该项目进行独立审查。更多信息，参见：<https://www.opic.gov/who-we-are/office-of-accountability/buchanan-renewables>。

案例分析

1

CM:
乌干达
新森林公司

这个案件最初被纳入本报告的原因是，报告草案撰写期间，EIB的网站显示这个案件于2014年11月20日结案并且已经达成了调解解决方案。⁶⁶但是，如下文将要详细讨论的那样，CM在其后发布了这个案件额外的公开信息明确CM从来没有进行过调解，也没有完成合规审查。相反，申诉由CAO处理。这个申诉的最后一个纠纷解决过程结束于2014年5月，不在本研究范围之内。不过，仍然在此进行简要背景介绍。

2004年，新森林公司（NFC），一家伦敦的木材公司，与乌干达政府进行谈判在乌干达建立木材种植园。NFC这个拟建项目的投资者包括商业银行汇丰银行以及欧洲投资银行和国际金融公司投资的一个叫做Agri-Vie农业基金的私募基金。乌干达政府为NFC颁发了开发位于乌干达中部的Mubende和Kiboga区及东部的Bugiri区的总面积约2万公顷的三个木材种植园的许可证。截止2011年，NFC已经在9300公顷土地上种植了约1200万棵松树和桉树，雇佣劳工超过1400人。然而，种植园的建立导致Mubende和Kiboga地区总共约22500多人强制搬迁。⁶⁷

就在本报告发送媒体之际，CM公布了其2014年11月作出的该项目的《结论报告》，⁶⁸详细介绍了其参与本案的情况。2011年10月，作为对乐施会对这些强制搬迁的一份报告的回应，⁶⁹欧洲投资银行主席要求CM调查该指控，CM在一个星期后暂停调查，称“等待不同的调查和调解程序的结果”，包括由CAO促成的调解的结果。⁷⁰然而，直到CM暂停其调查一个月后，CAO才收到关于NFC在Mubende和Kiboga地区的活动的申诉。CAO接受了这些申诉，虽然最初其考虑与EIB整合资源来进行处理，但调解程序自始至终都没有CM的正式参与。CAO的调解程序分别于2013年7月和2014年5月就Mubende和Kiboga地区的申诉达成了最终协议。协议反映了社区与NFC关于他们分别向CAO提交的申诉中提出的问题的“完全的和最终的解决方案”。⁷¹根据协议，NFC同意支持寻找一个本地的合作社并“与该合作社及其成员紧密合作以建立与社区之间更加坚实和持久的互惠关系”。⁷²目前，CAO正在对协议四年之内的执行情况进行监督，确保“顺利执行、可持续发展和成功”。⁷³

⁶⁶ EIB申诉机制，新林业公司(NFC Forestry)森林项目，乌干达，<http://www.eib.org/about/accountability/complaints/cases/nfc-forestry-project.htm>。

⁶⁷ 更多信息，参见乐施会国际，新林业公司(New Forests Company)及其乌干达种植园：乐施会案例研究（2011年9月），<https://www.oxfam.org/en/research/new-forests-company-and-its-uganda-plantations-oxfam-case-study>。

⁶⁸ 欧洲投资银行申诉机制，新林业公司森林项目，申诉MC/E/2011/13，总结报告（2014年11月20日），<http://bit.ly/2OR0gh0>（下称欧洲投资银行申诉机制，新林业公司森林项目总结报告）。

⁶⁹ 乐施会国际，新林业公司以及乌干达种植园：乐施会案例研究，见前注67。

⁷⁰ 欧洲投资银行申诉机制，新林业公司森林项目总结报告，见前注66。

⁷¹ CAO案件，乌干达/南非Agri-Vie基金-02/Mubende，http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=181。

⁷² CAO，乌干达/Agri-Vie基金-01/Kiboga，http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=180；CAO案件，乌干达/南非Agri-Vie基金-02/(Mubende)，参见前注70。

⁷³ CAO案件，乌干达/Agri-Vie基金-01/Kiboga，参见前注72；CAO案件，乌干达/南非Agri-Vie基金-02/Mubende，参见前注71。

CAO调解程序有了结论之后，CM认为没有必要进行完整的调查并就此结案。⁷⁴ 根据CM网站的信息，2015年11月20日会有后续行动。⁷⁵ 申诉提起时有效的CAO《操作指南》排除了调解程序成功做出结论之后仍进行合规审查的可能性。因此，不会再有独立问责机制对本案进行调查以判定贷款人是否遵守了相关环境与社会标准，不会有贷款人会努力对社区受到的损害进行补救，也不会有任何一方从中汲取教训以改进往后的项目。



⁷⁴ 欧洲投资银行申诉机制，新林业公司森林项目总结报告，前注66，第6页。

⁷⁵ 欧洲投资银行申诉机制，新林业公司森项目，乌干达，见前注66。

案例分析

2

CAO: 哥伦比亚美洲大陆 航空公司 (哥伦比亚航空)

背景: 哥伦比亚航空（美洲大陆航空公司）是拉丁美洲最大的商业航空公司之一，以哥伦比亚波哥大埃尔多拉多国际机场为中心运营。2009年，国际金融公司为哥伦比亚航空及其子公司提供5千万美元公司贷款，为其实施更新机队的计划提供便利。贷款的目标是缩减成本、提高效率及安全性、及更好的乘客服务。

申诉: 2011年11月，国际工会联合会（ITUC）/全球工会华盛顿办公室与国际运输工人联盟（ITF）共同提起了一项申诉。申诉也反映了与ITF哥伦比亚分部（代表哥伦比亚航空工人的全国航空公司工人工会（Asociación Colombiana De Auxiliares De Vuelo - ACAV）与全国民航工会（Asociación Colombiana De Aviadores Civiles - ACDAC））进行的磋商。⁷⁶ 申诉人提出了哥伦比亚航空侵犯劳工权益及与自由结社权有关的侵权行为等问题。首先，哥伦比亚航空违反《国际金融公司绩效标准2（PS2）》（劳工与工作条件），尤其是通过歧视工会成员和采取各种措施对工会成员进行打击。第二，国际金融公司在项目周期的各个阶段都没能就客户遵守PS2的问题进行恰当的管理。第三，国际金融公司和/或其客户未能按照《国际金融公司绩效标准》及《信息获取政策》要求公布相关文件。最后一项指控是国际金融公司未能对Taca航空在与哥伦比亚航空合并之后遵守绩效标准2的情况进行严格评估。⁷⁷

结果: 评估过程中，本地工会表达他们愿意参与由CAO召集，与哥伦比亚航空解决纠纷的程序。然而，哥伦比亚航空并不愿意参与，因为其认为工会并没有穷尽所有内部沟通渠道。结果，案件转到CAO进行合规审查。CAO合规调查于2015年5月18日公布，这已是申诉提交近四年后及CAO审议认为有必要进行调查两年后。⁷⁸ 调查就国际金融公司对哥伦比亚航空处理尊重雇员结社自由问题的严重不足提出了尖锐批评。本报告认为，根据国际金融公司在哥伦比亚航空贷款审批前已从哥伦比亚工会及国际劳工组织获得的信息，其不应该于2009年发放贷款。⁷⁹ CAO还批评国际金融公司未能要求哥伦比亚航空公布其行动计划及关于其遵守国际金融公司劳工标准义务的评估，这违反了国际金融公司《2006环境与社会可持续发展政策》。作为对本报告的回应，CAO将对国际金融公司的行动进行监督，并且希望在本报告出版一年内公布一份监督报告。⁸⁰

⁷⁶ 写给国际金融公司合规顾问/巡查官的关于哥伦比亚航空公司的申诉信（2011年11月14日），参见http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/Aviancacomplaint_111411_web.pdf。

⁷⁷ 国际金融公司合规顾问/巡查官，国际金融公司对哥伦比亚航空公司审计的合规性评估：全球工会组织（Global Unions）代表哥伦比亚航空公司雇员于1月份提交的申诉案件（2013年1月8日），<http://bit.ly/2LZniX0>。

⁷⁸ 国际金融公司合规顾问/巡查官，合规顾问/巡查官办公室调查国际金融公司对哥伦比亚航空公司的投资（2015年5月18日），<http://bit.ly/2AFaTCZ>。

⁷⁹ 新闻稿，国际工会联盟-国际运输工人联盟（ITUC-ITF），哥伦比亚航空：国际金融公司应该遵循巡查官关于劳工标准合规的建议（2015年5月19日）（<http://www.ituc-csi.org/avianca-colombia-ifc-should-follow?lang=es>）（下称国际工会联盟-国际运输工人联盟哥伦比亚航空新闻稿）。

⁸⁰ 同上。

结果满意度:⁸¹

总的来说，申诉人对CAO合规审查表示满意，但对国际金融公司对审查的回应并不满意。申诉人认为，CAO在2015年5月18日公布的调查报告“做得很好，资料翔实且进行了很好的研究”，他们“对调查发现和事实方面的文献记载非常满意，这些发现和文献记载确认了2011年提交的申诉中提到的问题中的95%”。⁸² 申诉人尤其对其中一个发现感到欣慰：CAO发现国际金融公司2009年7月做出向客户发放3千5百万美元贷款的决定没有足够的基础，不符合2006《可持续发展政策》关于“国际金融公司不资助不能期待在合理期限内达到《绩效标准》的新的商业活动”的要求。他们相信，如果国际金融公司认真严肃对待这一发现，可能能够防止未来类似的违规行为。在哥伦比亚航空案件中，对申诉人来说很清楚的是，“公司收钱的那一刻，其态度是，满足《绩效标准》并不会有什么不同”。⁸³ 在其最近的一次公开声明中，国际工会联合会（ITUC）秘书长Sharan Burrow表示：“很明显，哥伦比亚航空收到国际金融公司贷款后就不再认真对待绩效标准并且认为合规只是出于自愿”。⁸⁴

申诉人对CAO调查报告的满意程度与他们对国际金融公司就报告作出的回应的看法截然不同，他们认为国际金融公司的回应非常软弱且令人很不满意。ITUC董事Peter Bakvis表示，项目在工人权利方面没有作出重大的改变：“文件资料记录的该公司在申诉提出时的那些做法今天仍在继续，工人权利仍然没有得到尊重”。⁸⁵ 而且，申诉人在6月初致函世界银行主席金墉要求其对其对CAO的调查发现做出处理。但截止本报告访谈时，他们并没有收到银行的任何回复。提出申诉之后，申诉人看到的主要变化是“哥伦比亚航空在2013年偿还了全部贷款，这甚至早于贷款到期日。因此，尽管现在有CAO调查报告中的这些发现，国际金融公司也已经没有能力通过金融措施来促使哥伦比亚航空对其实践做法进行修正。

当被问到是否会建议其他人使用CAO，ITUC 董事Bakvis 回应说他会这样做，“但考虑到CAO的局限性、其修正客户行为能力的缺乏、以及整个过程的漫长耗时，所以仅将建议作为最后救济手段”。总之，他们会建议使用这一机制获取资料翔实而且研究透彻的调查，但并不一定以此解决当前具体问题。

过程满意度：总的来说，申诉人对申诉处理过程满意，即使许多的拖延令人沮丧并且处理过程给申诉人带来了更多的压力。

⁸¹ 该评估是基于2015年6月29日与国际工会联盟(ITUC)/全球工会组织（Global Unions）华盛顿办公室主任Peter Bakvis的电话访谈。Peter Bakvis表示，他代表其中一家机构提交的申诉不希望匿名，并同意记录访谈内容。与Bakvis的采访记录（西班牙语）将在磋商时提供。与国际工会联盟/全球工会组织华盛顿办公室主任Peter Bakvis的电话访谈（2015年6月29日）。

⁸² 同上。

⁸³ 同上。

⁸⁴ 国际工会联盟-国际运输工人联盟，哥伦比亚航空新闻稿，前注79。

⁸⁵ 与Peter Bakvis的电话访谈，前注81。



关于机制的**可及性**，申诉人强调说“CAO网站上的可用信息对提起申诉的过程解释得很清楚”。⁸⁶ 而且，他们感觉提起申诉的过程并不困难，在整个过程中他们也得到了CAO工作人员的支持。他们被告知申诉所需资料和其他相关信息。申诉人并没有在语言或者成本上遇到障碍。但是，申诉人感觉申诉处理过程使哥伦比亚航空工作人员本就已经承受的来自公司方面的压力更为沉重。⁸⁷

关于**合法性**，申诉人感觉CAO尽了最大努力来很好地处理申诉。在他们的经验中，该机制具有建设性的态度。因此，总的来说这一过程是公平的。他们唯一认为不公平的地方是每一个阶段不断的拖延。申诉人反复表示，拖延带来了极大的困扰，但他们能与CAO分享对这一问题的意见。另外，前一版本的CAO《操作指南》中，案件必须首先经过巡查官办公室（Ombudsman）的规定被认为是申诉人不必要的拖延和“浪费时间”⁸⁸，因为公司从一开始就排斥对问题进行解决。

关于**可预测性**，申诉人在提交申诉前就充分意识到“这一过程不会很快，也不会导致贷款取消”。⁸⁹ CAO向参与申诉的工会解释了其局限并且提醒他们，这一过程可能不会解决与他们争取结社自由的目的有关的问题。⁹⁰

⁸⁶ 同上。

⁸⁷ 同上。

⁸⁸ 同上。

⁸⁹ 同上。

⁹⁰ 同上。

关于公平性，申诉人对CAO的工作表示满意，因为提交申诉的要求解释得非常清楚。他们感觉得到了信息和建议方面的支持，这使他们能够充分理解整个过程及目标。最后，申诉人明确表达了透明度方面的一些困扰及处理过程中信息的缺乏。比如，“CAO向他们正式告知，在决定作出后的几个月内不会展开纠纷解决程序”。⁹¹ 另外，Bakvis表示，2014年8月，一些CAO人员告诉他CAO的最终调查报告已经作出，但到2015年5月CAO才最终公布这份报告，他们等了9个月。⁹² 据Bakvis称，一直到他与CAO副主席进行了一次私人会面并提出要求，CAO才公布了报告。⁹³ 申诉人还提到，对于CAO无法与申诉人分享的信息，CAO是知情的。⁹⁴ 总的来说，申诉人称，当申诉处理过程中出现特别的困难障碍或拖延时，CAO会进行告知，但这种告知并不是积极主动进行的。⁹⁵ 而且，仍然有一些信息并未上网公开。

由于国际金融公司未对CAO的调查发现进行回应，CAO的处理过程并未给申诉人带来权利兼容的救济。如前所述，申诉人认为“在作为申诉基础的工人权利方面并没有重大的改变或结果：申诉提出时公司有文献记录的做法今天仍在持续，而工人的权利仍旧没有得到尊重，”⁹⁶ 尤其是工人仍然没有结社自由。

国际金融公司的说法是它们已经从这个案件中汲取了教训。在其对《CAO合规调查报告》进行回应时，⁹⁷ 国际金融公司称：

“国际金融公司对哥伦比亚航空投资八年来，已经采取了一些步骤强化我们在劳工问题上的做法，包括对环境与社会（E&S）专门人员进行与劳工相关的风险评估与管理的能力建设和训练，开发管理劳工问题的内部和外部指南，依靠独立国际劳工专家的支持，及与全球劳工联盟进行定期交流。通过发布《2012信息获取政策》，国际金融公司在信息公开方面的实践得到了改善。我们仍然致力于持续不断的学习和环境与社会风险管理实践的改进。国际金融公司在关注自身投资以外的国别和行业风险的重要性方面认同CAO的观察。正如国际金融公司管理层最近的其他一些回应中传递的那样，我们已经作出了程序和组织上的改变以在这方面进行改进。”⁹⁸

然而，并没有任何制度证实国际金融公司关于其加强了对劳工问题的关注的声明。跟进追踪的唯一办法是下一个关于劳工问题向CAO申诉之后以观实效。

⁹¹ 同上。

⁹² 同上。

⁹³ 同上。

⁹⁴ 同上。

⁹⁵ 同上。

⁹⁶ 同上。

⁹⁷ IFC Response to CAO Compliance Investigation Report in respect of IFC's Investment in Avianca, Colombia (May 5, 2015), http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/Avianca_IFCPublicResponse_InvReport_May52015.pdf.

⁹⁸ 同上。

案例分析

3

CAO:
洪都拉斯洪都拉斯金融商业银行 (Ficohsa)

背景: 洪都拉斯金融商业银行 (Ficohsa) 是洪都拉斯第三大银行和中美洲最重要的银行之一。2008年国际金融公司在Ficohsa进行了支持贸易融资、房屋及为中小型企业 (SMEs) 贷款的投资, 2011年5月, 董事会批准了一项在Ficohsa的股权投资 (3200万美元) 和次级债务投资 (3800万美元)。进行股权投资之前, 国际金融公司已经确定 Ficohsa 对具有重大的环境与社会 (E&S) 潜在风险的行业提供企业融资, 如能源、建筑和农业。Ficohsa 与迪南公司 (Corporación Dinant) 之间的关系引发了 CAO 对国际金融公司在 Ficohsa 投资的关切。迪南公司 (迪南) 是一家在洪都拉斯北部拥有总面积超过 2 万公顷种植园的综合性的棕榈油与食品公司。2009年, 国际金融公司为迪南提供了 3 千万美元贷款, 其中 1500 万于 2009 年 11 月已经发放。第二笔 1500 万款项的发放由于迪南自 2010 年中期在 Aguán Valley 的植物园的安全与冲突问题受到关注而拖延。⁹⁹

申诉: 2012年, CAO 副主席发动了对国际金融公司在迪南投资的合规调查。¹⁰⁰ 这是 CAO 对关于迪南在 Aguán Valley (洪都拉斯) 的种植园及其周边针对农民的暴力行径的指控所做的回应, 而这些暴力是由迪南控制或影响的私人 and 公共保安力量的不当使用造成的。调查发现国际金融公司的风险评估及其环境与社会政策执行中存在重大失败 - CAO 意识到迪南是 Ficohsa 最大借款人之一。鉴于此, 国际金融公司通过在 Ficohsa 的股权投资对迪南有重大影响。因此, CAO 副主席于 2013 年 8 月启动了对国际金融公司在 Ficohsa 投资的合规评估。2013 年 12 月发布的评估报告中,¹⁰¹ CAO 认为国际金融公司在 Ficohsa 投资的环境与社会表现需要接受进一步调查, 于是启动了合规调查。

结果: CAO 调查的重点在于国际金融公司的表现, 因此没有涉及 Banco Ficohsa 的作为与不作为。调查于 2014 年 6 月 13 日完成, CAO 向国际金融公司提交报告要求其正式回应。在 CAO 主席的许可下, 最终调查报告和国际金融公司的回应由 CAO 于 2014 年 8 月 11 日对外公布。¹⁰² 报告描述了国际金融公司在履行与 Ficohsa 投资有关的环境与社会义务方面存在的重大缺陷。

⁹⁹ 国际金融公司合规顾问/巡查官, 国际金融公司合规顾问办公室对 Banco Financiera Comercial Hondureña S.A. (Ficohsa) 投资有关的环境与社会绩效的调查 (2014 年 8 月 6 日), <http://bit.ly/2vvt2fR> (下称: 合规顾问办公室合规调查报告 - Ficohsa)。

¹⁰⁰ 参见 CAO 案件, 洪都拉斯/迪南-01/CAO 副主席) 要求, http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=188。

¹⁰¹ CAO, 《CAO 对 IFC Banco Ficohsa 投资的合规情况评估》(2013 年 12 月 4 日), <http://bit.ly/2LOJfsm>。

¹⁰² 合规顾问办公室合规调查报告 - Ficohsa, 前注 99。

报告批评国际金融公司未经适当审查即对Ficohsa进行投资，因为CAO早前针对迪南的调查发现意味着国际金融公司再一次与一个被控煽动土地冲突和暴力的公司产生关联。Ficohsa贷款甚至是在国际金融公司知道迪南贷款存在的问题之后通过审批。迪南公司不仅是贷款发生时Ficohsa的第三大客户，CAO还注意到，2012年Ficohsa提到，其与64个A级客户 - 具有很高的导致负面环境与社会影响风险的客户 - 存在融资关系。其中，仅48%遵守了其环境与社会政策。CAO发现，尽管这样，国际金融公司并没有确定其客户应当采取的消减风险的措施，这是其尽职调查义务履行的严重失败。CAO的调查报告还提到：

“通过查阅媒体上的可用信息，CAO发现了一些有关环境与社会问题的报告，与Ficohsa在农业、旅游业、建筑行业和水电行业的一些客户有关。”由于国际金融公司高风险客户的身份信息并不透明，不可能对这些失败的全部影响进行验证。¹⁰³最后，报告确认，CAO将对国际金融公司回应其调查发现所采取的行动进行监督并在次年出具一份监督报告。¹⁰⁴

结果满意度：如前所述，CAO对国际金融公司在Ficohsa的投资的调查并非由受影响社区申诉而引发，而是由CAO副主席启动。在这个问题上表现活跃的组织之一 - 阿瓜山谷区域农业平台（the Plataforma Agraria Regional del Valle del Aguán） - 已就此案与CAO和国际金融公司进行了交流接触。关于Ficohsa和迪南两案，尽管不能提供作为申诉人对处理过程的想法，这些组织可以就结果和它们参与（或没有参与）整个过程发表意见和看法。

用受访者的话来说，¹⁰⁵ “这是一个不寻常的案件，因为有在CAO副主席要求下进行的审计，但却没有人提起申诉，因此农民运动在这个过程中没有参与的空间。¹⁰⁶这就是为什么没有考虑进行冲突解决而申诉直接进入了合规审查。同样的情况出现在国际金融公司对迪南和Ficohsa案件的审计做出回应之后的行动计划的阐述中：既没有农民运动的参与空间也没有对农民参与权的确认。这反过来导致2014年向CAO提出的关于迪南和一个金融中介机构（OLEOPALMA）的两件申诉，这一次直接由受影响社区提起。”¹⁰⁷

¹⁰³ 乐施会国际，The Suffering of Others，见前注43，第7-10页。

¹⁰⁴ 合规顾问办公室公报，对国际金融公司Banco Financiera Comercial Hondureña S.A. (Ficohsa)项目的环境与社会绩效合规调查的几点重要发现（2014年8月11日）（参见<http://bit.ly/2MhTPEv>）。

¹⁰⁵ 与Plataforma Agraria Regional del Valle del Aguán成员进行电话访谈。（2015年8月7日）。

¹⁰⁶ 尽管在这个过程中没有正式的参与空间，被访者确认，合规顾问办公室在审计期间曾与他们联系，就案件询问了相关信息，也提供了部分信息。

¹⁰⁷ 参见合规顾问办公室案件，洪都拉斯/迪南-03/Aguan山谷，http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=223；合规顾问办公室案件，洪都拉斯/金融中介（FI）-01，http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=231。尽管被访者对这些案件表达了很多关注和看法，但考虑到本报告的目的，它们都没有被考虑进来。



关于申诉过程的结果，受访者同意，CAO参与迪南和Ficohsa案件最好的结果是其作出的报告。总的来说，受访者认为，虽然有一些限制，这些报告“有助于支持农民运动的主张和要求”¹⁰⁸ 报告还“有助于提高国内和国际媒体及舆论对农民运动状况及Aguan持续不断侵犯人权的关注”。¹⁰⁹ CAO的报告作为国际层面的倡导工具也颇有益处。

尽管这样，受访者对“审计之前缺乏正式参与”以及总的来说“CAO向国际金融公司介绍这些报告之后的进展”并不满意。¹¹⁰ 在这一点上，受访者表示，他们主要的不满与国际金融公司的参与有关：“尽管很清楚Bajo Aguan的人权侵犯情况及农民们一直在强调的土地流转方面的违规行为，该机构仍然决定对迪南进行资助，而这一情况恰恰是在CAO审计之后被发现的。”¹¹¹

而且，受访者并不满意国际金融公司对CAO调查发现的回应，也对该机构没有承诺解决这一问题，尤其是更普遍地应对贫困问题表示不满：“国际金融公司作为世界银行集团的一部分，正在破坏二战后该机构设立时肩负的使命：对抗贫困。因此，通过对管理土地及加剧农民搬迁的公司进行融资，国际金融公司实际上造成了更多的贫困，而不是与之进行抗争。”¹¹²

¹⁰⁸ 与Plataforma Agraria Regional del Valle del Aguán的成员进行电话访谈，前注105。

¹⁰⁹ 同上。

¹¹⁰ 同上。

¹¹¹ 同上。

¹¹² 同上。



过程满意度： 由于受访者并未作为申诉人参与这一过程，基本不可能进行这方面的评估。

国际金融公司汲取的教训： 2014年4月，CAO做出对国际金融公司迪南贷款的调查报告之后，作为对来自公民社会和其自身董事会的压力的回应，国际金融公司制定了一份行动计划并聘请华盛顿的共识建设研究所（Consensus Building Institute）来决定是否有可能通过调解来解决政府、迪南和受影响社区之间的冲突。国际金融公司还聘请Foley Hoag 律所就安全部队和与迪南安全行动计划有关的人权问题为其提供意见，及促成可信赖的第三方对过去关于迪南安全部队在Aguan Valley的行动提出的指控进行调查。迪南本身已经承诺落实《安全与人权自愿原则》（Voluntary Principles on Security and Human Rights）。洪都拉斯政府方面，已经组建一个特别的小组对发生在Aguan Valley冲突范围内的147死杀戮事件进行调查，以查找真正的原因，确定责任人并确保将其捕获及起诉。¹¹³

2014年7月14日，国际金融公司公布其《管理层对CAO关于洪都拉斯商业金融银行（Ficohsa）合规调查报告的回应》。¹¹⁴

¹¹³ 乐施会国际，The Suffering of Others，参见前注43，第10页。

¹¹⁴ 国际金融公司管理层对合规顾问办公室就Banco Financiera Comercial Hondurena S.A. (Ficohsa)投资调查报告的反馈（2014年7月14日），<http://bit.ly/2AKSUuK>。

在这份回应中，国际金融公司管理层认可了CAO的部分调查发现并提到其从报告中汲取的一系列机构性的教训，其中一部分内容包括：

“总的来说报告正确地指出了以往实践中的不足之处，尤其是国际金融公司在2011年对Ficohsa进行投资之前的评估中存在的缺陷，以及对该银行投资组合中潜在的环境与社会风险缺乏应有的考量。我们当时的实践和程序没有要求我们将金融中介机构客户的主要风险与我们自己的直接投资组合项目进行交叉检查。从那以后，我们已经采取了措施来弥补这些缺陷并促进我们不同部门员工之间更好的信息共享。”

“国际金融公司已经采取了一些措施应对报告发现的许多问题，包括2012年《可持续发展框架》的更新及在CAO就国际金融公司对金融中介机构投资进行审计之后制定的《行动计划》。”

“国际金融公司环境与社会风险管理实践正在不断发展进步，我们努力不断在这方面做出改进。当我们的方式方法存在缺陷，如我们对Ficohsa的投资涉及的这个案件反映出来的那样，我们一直致力于快速采取行动，从失误中学习，并为未来的探索进行必要的纠正调整。”

“同时，在与Ficohsa共同努力加强其环境与社会风险管理体系及实践的过程中，我们已经看到了的积极进展。”

案例分析

4

CAO: 乌干达Bujagali 能源项目

背景: Bujagali能源项目包括2007年至2012年间在乌干达东南部的Bujagali瀑布修建一个水坝、水电站和电力传输线。传输线由乌干达的国家传输公司，即乌干达电力传输有限公司（UETCL），承建。国际金融公司对该项目投入1亿3千万美元贷款，¹¹⁵ 包括欧洲投资银行和非洲开发银行在内的几个金融机构也对此提供融资及贷款担保。

申诉: ¹¹⁶ 2011年5月16日，受项目影响的社区成员向CAO提出申诉，案件称为Bujagali-5。¹¹⁷ 在Bujagali-5申诉中，社区成员称其受到项目主要组成部分的影响，包括土地被传输线占用及爆破带来的房屋和健康损害。¹¹⁸ 申诉还提出了若干与弥补社区所受影响的补偿程度有关的问题。2011年6月，CAO认定Bujagali-5申诉符合进入下一步评估的资格，这最终带来了由CAO主导的调解。

Bujagali-5申诉之前，约550名社区成员于2008年将UETCL诉至乌干达国家法院，诉称社区未就项目造成的影响得到公平及足够的补偿。这一案件中提到的社区成员仅占数千名（可能为5000¹¹⁹）受传输线影响的民众的一小部分。该案件的提起导致社区内部分化为两部分：案件中提到的社区群众（下称“第一组”）和案件中没有提到的社区群众（下称“第二组”）。这在CAO的调解中成为了一个重要的问题，下文将就就此展开讨论。

结果: CAO将Bujagali-5申诉目前的状态列为“促成问题解决”。¹²⁰ 调解的结果是，UETCL同意于2015年7月之前向第一组成员支付款项，每笔款项具体金额根据每个案件的不同情况另行决定。UETCL并没有在截止日期前支付款项，但在报告撰写之时，支付程序已经启动。关于处理第二组成员受到的损害的第二个调解程序何时开始，目前尚无官方消息。

¹¹⁵ 世行新闻稿，世行批准Bujagali水电开发项目以解决乌干达的能源短缺问题（2007年5月26日），见链接：<http://bit.ly/2n9MITL>。

¹¹⁶ 2000年以来，项目引发了大量的申诉，7个与项目有关的申诉提交到CAO。CAO用数字标识出了每一例申诉。CAO，CAO案件，乌干达/Bujagali-02/Bujagali瀑布，http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=114，另见全国职业环保协会，《扰乱社会的生意：Bujagali水电站的社会影响》（2014），<http://bit.ly/2MrVdIH>（下称《扰乱社会的生意》）。

¹¹⁷ Bujagali受影响社区给CAO的申诉（2011年5月10日），http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/2011_May16Complaint_redacted.pdf。Bujagali-5申诉是自2000年开始CAO收到的7个关于该水坝的申诉中的第5个。这是4个反对BEL的申诉中的第2个，但BEL仍在运营。这也是CAO巡查官接收的两个案件中的第一个，另外两个进入了CAO的合规审查功能。

¹¹⁸ 参见CAO，《巡查官评估报告：与Bujagali能源有限公司有关的第5例申诉》（Bujagali能源-05）。项目6-7（2011年12月）。

¹¹⁹ 参见《扰乱社会的生意》，前注116，第8页（值得注意的是，Bujagali联网项目中，大约有5000人受到输电线路的影响）。

¹²⁰ CAO，CAO案例，乌干达/Bujagali能源-05/Bujagali，http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/2011_May16Complaint_redacted.pdf。

结果满意度:¹²¹

值得注意的重要一点是，UETCL愿意进行调解本身对于社区来说就是一个重要的里程碑，申诉人将其归功于CAO的参与。UETCL之前未能向社区提供足够的赔偿，之后又拒绝参与有意义的对话。案件在乌干达法院毫无进展，这让社区群众感到走投无路。所以，与UETCL新的对话的机会是一个积极的发展。但是，申诉人对CAO调解的结果并不满意，理由主要有二。第一，他们感觉UETCL最终在调解中同意的赔偿额过低。第二，申诉人感觉第二组社区成员被“抛下了”，因为调解仅仅处理了第一组成员的诉求，但这些成员只占受传输线损害总人口的一小部分。

关于双方同意的赔偿，申诉人感觉，虽然UETCL同意进行调解，最后社区只能接受其提出的赔偿额，即使他们认为那并不公平。他们认识到，CAO不能强迫UETCL同意支付特定款项，并且感觉除了同意UETCL的条件他们别无选择。关于第二组社区成员被排除在调解程序之外的问题，Aisha和Tom（两位申诉人）表示不满。正如前面提到的，由于UETCL认为未在法院案件中提到的人员不能参与调解，大部分受影响社区成员未能参与调解。Aisha觉得“CAO抛下了我们”。对于Aisha和第二组社区成员来说，调解结果几乎没有有什么意义，因为这一次他们不会得到任何赔偿。如Tom所言，“我们并不都那么满意，因为还有一些成员可能被弃之不顾，而他们也需要帮助。”

过程满意度:

关于可及性，申诉人感觉，一旦他们被告知CAO的存在，国家专业环保主义者协会（NAPE），一个乌干达民间组织，能够代表他们相对容易地提起申诉。从这个意义上讲，CAO是可及的。在申诉过程中，申诉人强调了NAPE协助的重要性。然而，没有任何一位申诉人在NAPE告知他们之前知道CAO的存在或提起申诉的可能性。另外，据申诉人所知，Tom和Aisha都从来没有在项目进行过程中或调解进行过程中被国际金融公司联系过或与其有过会面。

然而，除了提起Bujagali-5申诉，在UETCL的坚持下，Aisha和第二组的其他成员无法进入CAO的调解过程。¹²²显然，UETCL认为如果社区成员没有参与这个诉讼案件，则意味着他们对最初提供的补偿是满意的，因此他们不能在另一个平台上质疑那些赔偿数额。但是，Aisha注意到一个事实，许多社区成员没有出现在该诉讼案件中并不表示他们自己“决定”接受UETCL最初提出的赔偿。

¹²¹ 案例研究基于参与Bujagali-5申诉的三位社区成员的访谈：Tom Mpandi、Aisha Pande和Vincent Kamoga（统称申诉人），以及全国职业环保协会和帮助申诉人提交申诉的乌干达组织的意见。申诉人不希望匿名。他们说：“我们希望公开我们的遭遇，因为我们的土地被抢走了。”另外，我们非常感谢Vincent的贡献，但在该案例中没有进行更深入的讨论，因为他们主要关注另一个调解过程。

¹²² Aisha的确说过，尽管她没有参与调解，但合规顾问办公室曾与她有过交流，因此她认为自己也参与了这个过程。



最后，CAO调解仅解决由传输线造成的影响问题。申诉中提到的其他问题，如爆破造成的影响，并未在这一程序中得到处理。申诉人应该会更倾向于所有问题在同一个调解过程中处理。

过程的**可预测性**对申诉人来说同样是一个复杂的体验过程。如，一开始，CAO的重点放在第二组社区成员上，因为他们的冤屈CAO以前没有听说过。CAO动员第二组社区成员申诉，为他们进行登记并表示将确保其冤屈得到处理。然而，正如前面讨论过的那样，UETCL最终拒绝与第二组社区成员谈判。积极的一面是，尽管Aisha是第二组社区成员，她提到，CAO向她解释其功能职责及社区应当在调解中有怎样的期待，并在调解开始之后为她更新进展情况。

尽管调解没有带来令人满意的结果，Tom和Aisha似乎都赞同CAO的**合法性**。主要原因在于，CAO参与之前，UETCL拒绝重新审议其最初提出的赔偿方案，而法院的案件几乎没有可能改变其立场。CAO能让UETCL坐到谈判桌前，如Tom所言，“CAO尽了最大努力使双方会面并进行交谈”。Aisha表示，“CAO本身已经作得很好了”，而且她相信一旦第一组社区成员的调解结束，CAO会为第二组社区成员提供帮助。

申诉人关于CAO透明度的经历同样有好有坏。Aisha提到，CAO与社区共享信息的制度 - 包括在社区内部指定联络人 - 对她是有用的。她说，“他们帮助了我们，因为他们带来了来自调解各方的信息”。而另一方面，Aisha和其他第二组社区成员没有得到消息，不知道解决他们诉求的另一个调解程序何时开始。

关于过程的公平性，Tom提到，社区代表觉得在调解过程中可以自由表达感受。然而，许多时候UETCL代表非常粗鲁并拒绝倾听社区的声音。Tom也认为CAO“作了他们能做的”来为调解过程提供便利，而且他们并不一定能够控制UETCL的行为。

从2015年8月起，调解过程的权利兼容性是一个悬而未决的问题。虽然UETCL已经同意对第一组成员进行赔偿，最后实际赔偿如何还无法确定。Tom认为UETCL同意的赔偿标准过低。Tom觉得，经年累月的谈判之后，社区实质上不得不接受UETCL决定给予的赔偿额。另外，占受影响民众大多数的第二组成员不会从调解中得到任何赔偿。



将汲取到的教训融入调解过程并没有被优先考虑。Tom提到，由于调解仅仅带来对已经发生的损害的赔偿，该公司将来可能会再次违规。

总之，对申诉人的访谈清楚显示，CAO调解的过程极其复杂。对于社区成员来说，UETCL能够同意进行谈判似乎已经是CAO参与的最大好处了。然而，那些谈判并没有带来申诉人希望得到的赔偿标准。而且，这些谈判仅仅解决Bujagali-5申诉所代表的社区群众中的一小部分诉求。由于CAO并不一定在调解过程或谈判结果方面对各方行为具有控制力，本案例分析充分显示，试图让公司同意对社区成员因大型开发项目受到的损害进行赔偿这一举动本身就具有内在困难。

案例分析

5

ICM: 巴拿马Barro Blanco 水电项目

背景: 2011年8月, 荷兰开发银行及德国投资与开发有限公司 (FMO及DEG) 各为Generadora del Istmo S.A. (GENISA)提供2500万美元, 供其在巴拿马西部Chiriqui省的Tabasara河修建Barro Blanco水坝。¹²³ 这个项目引发争议并在国内外受到关注。¹²⁴ 2015年2月, 巴拿马政府暂停了水坝的修建, 因为其认定项目未遵守项目自身的环评。¹²⁵ 贷款协议签订时, FMO和DEG都没有独立问责机制。2014年1月, 它们共同设立了ICM。¹²⁶

申诉: 水坝一旦建成, 将淹没6.7公顷Ngöbe-Buglé 原著民领地 (被称为comarca) 的土地, 这一领地于1997年依法得以确立。申诉由代表Ngöbe-Buglé民众的最高民选官员 Cacica将军和代表将受到水坝最直接影响民众的草根组织Movimiernto IO 的Abril (M-IO) 共同提起。申诉人要求进行合规审查。这是ICM处理的首例申诉。

¹²³ 荷兰开发银行-德国投资与开发有限公司ICM, 小组报告I: Barro Blanco水电项目—巴拿马8 (2015年5月29日), https://www.fmo.nl/l/en/library/download/urn:uuid:963b97fd-6f82-473d-b323-128a995130f5/150529_barro+blanco+final+report+rev.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf (下称《ICM Barro Blanco报告》)。

¹²⁴ 联合国开发计划署 (UNDP), Presentan resultados del peritaje independiente al proyecto hidroeléctrico Barro Blanco (2013年9月6日), <http://bit.ly/2LWlbSu>; James Anaya, Declaración del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas al concluir su visita oficial a Panamá (2013年7月26日) <http://bit.ly/2LNM6Sp>。

¹²⁵ 新闻稿, 跨国公司研究中心 (SOMO) 人权与申诉机制项目, 由于环境破坏和人权侵害等原因, 巴拿马搁置了荷兰开发银行融资的Barro Blanco水坝建设项目 (<http://bit.ly/2LPdfEy>)。另见, 巴拿马国家环境署 (ANAM), 《搁置水坝建设的命令》 (<http://miambiente.gob.pa/index.php/homepage/ultimas-noticias/otras-noticias/959-anam-ordena-paralizacion-de-obras-del-proyecto-hidroelectrico-barro-blanco-por-incumplimientos-de-eia>)。

¹²⁶ 关于ICM的更多信息, 参见德国投资与开发有限公司 (DEG) /荷兰开发银行 (FMO) ICM, 年度报告: 第一份小组报告 (2014年1月-2015年), (2015年8月6日), <http://bit.ly/2OaKUoS>。公民社会关于ICM成立的想法, 参见新闻稿, 跨国公司研究中心 (SOMO) 人权与申诉机制项目, 《荷兰开发银行有了申诉机制》, <http://bit.ly/2AE9xbl>。



申诉控诉，项目对环境及Ngöbe-Buglé民众权利造成一系列影响。首要的是，申诉人声称，既没有人与他们就项目进行磋商，Ngöbe-Buglé民众也没有按照创立comarca的法律规定的程序获得自由、事前、知情同意权。即将被淹没的地区是六个大家庭的家园，每个家庭有40到50个成员，而他们将全部搬迁。然而，这很可能仍然低估了受失地之害的人数。联合国开发计划署（UNDP）就水坝影响进行了一系列研究，发现由于Ngöbe-Buglé民众内部的凝聚力，“在资源获取和利用方面的负面影响将不仅涉及那些土地被淹没的家庭，还将直接或间接涉及到所有三个社区（Quebrada Caña, Kiad, 和Nuevo Palomar）的居民”。¹²⁷

项目对Ngöbe-Buglé自然资源和文化遗产的影响也需要征得民众同意。那里第一个和唯一一个教授Ngöbe-Buglé语的学校正位于水坝建成后被淹没的位置。将被淹没的画廊森林是Ngöbe-Buglé用于传统和手工产品的树木、药用植物和其他自然资源的重要来源。河中Ngöbe-Buglé用于宗教和文化庆典的岩画也将被淹没。

¹²⁷ 联合国开发计划署（UNDP），Peritaje Al Proyecto Hidroeléctrico Barro Blanco, 第15页（2013年9月2日），<http://bit.ly/20L5M7o>。

结果： ICM于2015年5月公布了最终合规报告。尽管FMO还要求其客户遵守经合组织（OECD）跨国企业指南及其他一些政策，ICM仅依据《国际金融公司环境与社会可持续性绩效标准》（《绩效标准》）进行合规评估。ICM发现，FMO和DEG无法确保Barro Blanco项目完全遵守《绩效标准》1（社会与环境评估及管理制度）、5（征地与非自愿安置）、6（生物多样性保护与可持续自然资源管理）、7（原住民）和8（文化遗产）。

更进一步而言，ICM发现，“[贷款]协议在重大建设开始之前就已经签订，而与社会与环境影响有关的重大问题，尤其是与原住民权利有关的问题，在[贷款]协议签订之前并没有进行完整的评估”。¹²⁸ FMO/DEG未能对项目的潜在影响进行界定，使其未能要求客户采取行动减少这些影响。贷款协议所附的环境与社会行动计划“没有任何关于征地和安置及关于生物多样性和自然资源管理的条款。其中也没有提到文化遗产的问题。”¹²⁹

关于遵守原住民政策的问题，ICM强烈质疑贷款人与受影响社区进行的磋商是否“按照PS7第13段要求的方式和强度（善意的谈判）进行”。小组认为，“贷款人并没有认真对待受影响社区的抵触情绪。在一定程度上，这可能是因为法律协议是在[GENISA]与Comarca的区域理事会之间达成的，而贷款人认为这足以应对上述问题。但是，原住民报告清楚记载，直接受影响的社区对这些协议的合法性提出了质疑。这本应启动IP报告里所确定的进一步行动步骤。”¹³⁰

¹²⁸ 跨国公司研究中心（SOMO）和两端（Both ENDS），独立问责机制概述对Barro Blanco调研发现以及荷兰开发银行-德国投资与开发有限公司管理层的回应（2015年6月1日），见：<http://bit.ly/20L5M7o>。

¹²⁹ 同上。

¹³⁰ ICM Barro Blanco项目报告，前注123，第146页。

FMO和DEG在对ICM报告的回应中，仅做出了极少的承诺来应对尚未解决的违规行为。¹³¹ 回应解释说，许多问题必须由巴拿马政府来解决，而且它们及其客户“在影响政府行为从而与所有利益相关者达成令人满意的协议方面，面对限制”。FMO与DEG还承诺，就土地、安置及拆迁问题，“争取从具有丰富原住民权利方面的专业知识及当地法律背景的律师或其他专家那里，获得更加详尽的正式意见”。然而，并不清楚如果他们获得这样的意见，是否将与申诉人分享或者这些意见是否将带来任何后续行动。得到ICM的报告和FMO/DEG的回应之后，申诉人及其民间组织同盟向荷兰和德国相关的部长致函，表达了他们对FMO/DEG回应的不满。¹³²

在申诉人的倡议下，一位M-10的代表与FMO、DEG和ICM的代表在6月底在荷兰海牙进行了会面。FMO/DEG不同意要求其客户暂停水坝建设以进行对话，但他们承诺聘用一位调解人员与各方共同努力，就进行对话必需的条件达成合意。同时，巴拿马政府尝试与Ngöbe-Buglé进行对话。据FMO/DEG称，巴拿马政府并未接受他们提供一位调解人员，以推进上述进程的提议。目前，巴拿马政府仍在与Cacica将军和其他原住民首领进行交谈，但M-10并没有受邀参与。FMO/DEG已数月未与申诉人进行沟通交流。

结果满意度:¹³³ 据M-10就此申诉的联络人Manolo Miranda称，M-10对ICM的调查报告表示满意，因为报告显示项目并未得到受影响社区的同意。Miranda认为，因为这份报告是由独立专家做出，有助于使他们关注的问题更加令人信服，并有助于确保国际社会理解关于Barro Blanco水坝的冲突。

然而最终，FMO/DEG的回应极其令人失望。Miranda说，“什么都没有改变……这两家银行和这家公司没有做出任何行动，来阻止对我们文化、领地和宗教的影响”。他会建议其他社区使用申诉机制，因为这将有助于引起对问题的关注。但是，为了让申诉对社区产生结果，开发性金融机构及国际机构的人权承诺不应该只停留在纸面上。他说：“规则是一回事，执行是另一回事”。

¹³¹ 德国投资与开发有限公司（DEG）/荷兰开发银行（FMO）对独立专家小组针对Barro Blanco水电项目的申诉所做的合规审查报告的回应。（2015年5月29日），<http://bit.ly/2MeiwBO>。

¹³² 新闻稿，跨国公司研究中心（SOMO）人权与申诉机制项目，“Movimiento 10 de Abril presents letter of concern to Dutch and German embassies in Panama”，（见<http://grievancemechanisms.org/news/movimiento-10-de-abril-presents-letter-of-concern-to-dutch-and-german-embassies-in-panama>）。

¹³³ 该案例研究基于与M-10项目申诉的联系人Manolo Miranda所做的访谈，除公开获取的信息外，还有Both ENDS和跨国公司研究中心（SOMO）提供的信息，以及支持该案件申诉者的国际NGO提供的信息。

M-10捍卫权利的努力不是没有代价的。公司已经向公共事务部提出了针对社区领袖的申诉。有一件针对Miranda的未决法律诉讼称其擅闯水坝，对此他严词否认。针对这些指控捍卫自己的清白不仅耗时，而且对社区有经济方面的影响。很多时候，巴拿马政府还运用武力瓦解针对项目进行的抗议¹³⁴

过程满意度: 尽管Miranda总体上对他们与ICM小组成员的互动表示满意，提到小组成员“允许我们讲出真相”，但FOM/DEG、ICM和公司为了在申诉过程中赢得客户合作而签订的秘密附属协议，却极大地破坏了他们对过程的信任。银行与GENISA的贷款协议签订与ICM成立之前，因此协议中并没有要求公司与ICM合作的条款。这种情况并不是ICM独有。虽然每一个现有的独立问责机制都是在其附属的开发性金融机构建立以后才成立的，但是并没有证据显示，任何一个其他的独立问责机制/开发性金融机构做出特殊的安排，来处理就该独立问责机制开始运行之前受资助的活动提起的申诉。

正如申诉人理解的那样，在附属协议签订之前，公司拒绝在处理过程中进行合作，或不允许ICM小组成员接触项目文件。因此，小组成员在申诉提交后5个月内无法获知不对外公开的信息。申诉人仅在2014年10月向ICM致函后才被告知拖延的理由，他们在该信函中表达了对申诉处理进展的担忧。附属协议的内容从未与申诉人分享过。

附属协议取代了公开的ICM程序，并且允许GENISA在调查报告初稿和最终文本分享给申诉人之前进行审阅。申诉人被告知，公司审阅的目的是确保ICM没有公布任何商业秘密。实践中，公司这样的审阅给处理进程带来了重大拖延，公司和/或开发性金融机构不允许ICM将报告分享给申诉人，直到申诉人以向媒体曝光为威胁。分享给申诉人的合规报告草稿中，已经包括FMO/DEG及其客户的意见，尽管申诉人和他们的顾问认为按照ICM的议事规则他们可以与FMO/DEG对同一份报告草稿进行审阅。尽管ICM小组成员请申诉人放心，公司审阅以及信息公开的先后顺序仍然摧毁了申诉人对报告内容的信心，“银行和公司第一个知道这个报告的人，这很令人担忧，因为这给了它们对那些不利于它们的信息进行篡改的机会”。

¹³⁴ 另见，TVN Noticias, Desde este domingo, unidades policiales vigilan a indígenas en Barro Blanco (2015年7月12日)，http://www.tvn-2.com/nacionales/antimotines-custodian-hidroelectrico-Barro-Blanco_0_4252824738.html; La Prensa, Trabajadores de Barro Blanco ingresan a la obra (2015年7月15日)，http://www.prensa.com/provincias/Trabajadores-Barro-Blanco-ingresan-obra_0_4255074608.html; La Estrella de Panama, Conversaciones por Barro Blanco, diálogo de sordos (2015年7月28日)，<http://laestrella.com.pa/panama/nacional/conversaciones-barro-blanco-dialogo-sordos/23881928>。

FMO/DEG已经表示，将来如果有针对ICM成立之前资助的活动的申诉，银行可能不得不签订类似的附属协议。这将严重危害ICM的合法性、透明度和可预测性。

M-10将机制的可及性归功于他们从民间组织联盟那里得到的支持，包括Chiriqui Natural、两端（Both ENDS）、及跨国企业研究中心（SOMO）。M-10在有可能提起申诉的几年前，就与FMO/DEG取得了联系。然而，Miranda感觉到FMO/DEG并不信任他们，或者说在，Both ENDS介入之前并没有将他们视为直接受影响的利益相关者。ICM小组成员也帮助M-10理解FMO/DEG的政策以及ICM的作用。尽管小组成员在一次实地走访中与申诉人见了面，并组织了几次电话会议，但由于上面提到的原因，很多时候很难获取关于案件状态的信息。

Miranda称，不仅处理结果没有权利兼容性，由于FMO/DEG没有做出足够的回应，尽管FMO/DEG的政策要求遵守国内法和国际人权标准，ICM的报告也并没有完全分析项目的人权影响。项目获批时，FMO要求客户遵守OECD跨国公司指南（“《指南》”）。《指南》中有一个反映《联合国商业与人权指导原则》（UNGP）的人权专章，该章规定，企业有责任尊重所有国际承认的人权，在适用的情况下，包括那些与原住民权利有关的人权。¹³⁵然而，小组仅仅按照《国际金融公司绩效标准》进行合规评估，并推理认为“贷款者对绩效标准的适用，是使项目绩效既符合UNGP又符合OECD指南的恰当方式”。¹³⁶然而，正如附件12描述的那样，《国际金融公司绩效标准》并没有像OECD指南和UNGP期待的那样，要求进行人权影响评估，也没有明确将人权标准融入其中。

最后，M-10感觉FMO/DEG没有平等对待他们。用Miranda的话说，“知道银行认为公司比我们更加重要，这让我们非常不安。他们从来没有向我们询问过，从来没有与我们交谈，也从来没有为我们提供信息。但银行却为公司提供信息。这让我们感觉我们微不足道，而公司是重中之重。”

¹³⁵ 经济合作与发展组织（OECD），《经合组织跨国企业指南》，第四章，第1页，“评论意见”，第40页（2011），<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>。

¹³⁶ 《ICM Barro Blanco 报告》，前注123，第56页。



事实上，FMO/DEG在申诉处理过程中一直代表公司在进行游说。巴拿马政府2015年2月暂停项目之后，FMO/DEG给巴拿马副总统去信，表达他们对项目暂停的“重大关切和震惊”并要求项目建设获准恢复。¹³⁷他们还表示，政府这一决定“可能影响将来的投资决策，并且伤及进入巴拿马的长期投资流”。他们对政府这一决定的基础表示怀疑，声称他们的顾问并没有向其报告同样的不遵守相关标准的情况。政府的决定部分提及，公司没有与受影响社区达成合意，也没有经过批准的管理层行动计划来解决对文化遗产的影响。¹³⁸ FMO/DEG给副总统去信之时，他们已经看到了ICM的合规审查报告草稿，而草稿对这些问题确有提及。

¹³⁷ Both ENDS新闻稿，荷兰开发银行督促巴拿马继续Barro Blanco水坝的建设。（2015年5月18日），http://www.bothends.org/en/News/newsitem/413/Dutch-FMOpushed-Panama-to-continue-construction-Barro-Blanco-dam#_ga=1.75074836.742010282.1427962178。FMO / DEG发给巴拿马副总统的信函已交给作者。

¹³⁸ 巴拿马环境署（ANAM）要求搁置水坝建设，见前注125。

案例分析

6

IP: 埃塞俄比亚基础服务促进项目

背景: 2005年国会选举之后，埃塞俄比亚政府暴力镇压反对派支持者。之后，世界银行和其他金主暂停了对埃塞俄比亚的直接预算支持。¹³⁹ 这给政府运作所需的经常性支出留下了巨大预算缺口。为填补这一缺口，世界银行设计了基础服务保护项目（PBS）。¹⁴⁰ 在PBS项目下，整笔的拨款被转到地方政府预算，用作在下列五个行业扩展基础服务获取渠道及改进基础服务质量的经常性开支：教育、健康、农业、水资源与卫生、及农村道路。自2006年，PBS更新过两次，世界银行已总共为项目投入20亿美元资金。¹⁴¹

申诉: 2012年9月，生活在肯尼亚和南苏丹的难民营的Anuak原住民代表向世界银行监察组提出一项关于PBS项目的申诉。申诉声称，作为地区政府“公社发展计划”（又称为“村落化”）的一部分，他们被迫从埃塞俄比亚Gambella地区的肥沃祖先土地搬迁到集中的村子。申诉提到，村落化的官方目标是，更容易地改善PBS目标行业中基础服务的获取渠道。¹⁴²

申诉具体描述了Anuak如何被大规模强制性搬离他们的肥沃祖先土地，而安置到不适合耕种而且缺乏学校、诊所和水井等基础服务的地方。¹⁴³ 申诉称，安置地点食物获取很有限，有时还出现了饥荒。¹⁴⁴ 据称，反对搬迁的村民遭到逮捕、殴打、强奸、折磨和杀害。¹⁴⁵ 申诉强调，PBS和Gambella村落化计划具有共同的目标，而且，按照世行文件，PBS提供了Gambellan政府融资的主要来源，尤其是负责执行村落化的公务员的工资。¹⁴⁶

¹³⁹ 世界银行项目信息文件，埃塞俄比亚基础服务促进项目，1（2006）。

¹⁴⁰ 同上，第3页。

¹⁴¹ 世行埃塞俄比亚基础服务促进三期项目概念阶段项目信息文件（2012年4月4日）；世行埃塞俄比亚基础服务促进项目，执行董事讨论会议纪要（2012年9月25日）。

¹⁴² 世行监察小组的监察请求1（2012年9月24日），<http://bit.ly/2AEQMfB>。

¹⁴³ 同上。

¹⁴⁴ 同上。

¹⁴⁵ 同上。

¹⁴⁶ 同上。

结果: 在2014年11月发布的最终调查报告中, 监察组“并没有试图验证关于[村落化]具体人权侵犯的指控。”¹⁴⁷ 在认定村落化计划中民众搬迁并非达到PBS目标所必需之后, 监察组又发现, 非自愿安置政策并不适用, 因此世界银行遵守了OP/BP4.12。然而, 监察组发现, PBS和村落化计划之间存在“业务上的联系”, 因为它们都“具有为同样的人群提供更好基本服务的目标, 都在同一地理区域运营, 而且它们同时得以实施期间有超过三年(2010-2013)互相重合”。¹⁴⁸ 监察组还注意到, 负责执行村落化计划的公务员“与由PBS项目支付工资的是同一批人员”。¹⁴⁹ 因此, 监察组作出结论, 银行的设计、评估、风险分析和项目监督不够, 不符合OMS2.20、OP/BPI0.00和OP/BPI0.02的要求。¹⁵⁰ 监察组认为, 内控的软弱增大了资金被转移的可能性, 而银行关于能够完全追踪PBS支出的说法“不能成立”。¹⁵¹ 监察组还发现, 银行没有遵守原住民政策OP4.10, 因为它未能在设计PBS时考虑到Anuak的生计、福祉和对基本服务的获取。¹⁵² 然而, 监察组认定, 银行不需对申诉人受到的损害负责。¹⁵³ 由于对调查的严格性不满, 国际包容性发展组织对监察组的调查发现提出了很详细的批评。¹⁵⁴

2015年1月, 作为对调查发现的回应, 银行管理层制定了一份《行动计划》。¹⁵⁵ 银行提到, 自申诉提起, 它已经开始将OP/BP4.10关于原住民的政策适用到埃塞俄比亚的相关项目中, 而之前政府拒绝这样做。¹⁵⁶ 银行承诺采取各种措施改进在埃塞俄比亚的开发项目的可问责性, 包括为“埃塞俄比亚监察员机构”和地区申诉矫正官员的有效性给予支持, 对地区公务员进行执行世行安保政策的能力建设。¹⁵⁷ 它还声称将用一个结果导向型贷款取代PBS整笔拨款。¹⁵⁸ 在董事会批准了银行管理层行动计划之后的一个新闻稿中, 银行进一步承诺, 支持Gambella的小农户及确保旨在提高服务质量和减少饥荒的国家级项目惠及Gambella的所有民众。对已经在难民营住了好几年的申诉人来说很重要, 作为世界银行新的《非洲之角倡议》的一部分, 世界银行已经表示, 将强化其

¹⁴⁷ 世行监察小组, 《埃塞俄比亚: 基础服务促进三期项目调查报告》, 第311页(2014年11月24日), <http://bit.ly/20765lo>。

¹⁴⁸ 同上, 第309页。

¹⁴⁹ 同上, 第98页。

¹⁵⁰ 同上, 第31-32页。

¹⁵¹ 同上, 第30-31页。

¹⁵² 同上, 第208页。

¹⁵³ 同上, 第310页。

¹⁵⁴ 国际包容性发展组织(Inclusive Development International), 《埃塞俄比亚基础服务促进三期项目的监察要求: 对世行监察小组调研和发现的分析》(2015), <http://bit.ly/2KoJDZb>。

¹⁵⁵ 埃塞俄比亚: 基础服务提升项目, 管理层针对监察小组调研报告的报告和建议(2015年1月31日), <http://bit.ly/2vAQjOx>(下称管理层的回应: 埃塞俄比亚案件)。

¹⁵⁶ 同上, 第36页。

¹⁵⁷ 同上; 世行新闻稿, 世行董事会讨论监察小组关于埃塞俄比亚的案件(2015年2月27日) <http://bit.ly/2vDcRxQ>(下称新闻稿: 埃塞俄比亚案件)。

¹⁵⁸ 《管理层的回应: 埃塞俄比亚案件》, 前注155, 第53页。

工作, 改善难民和其他生活在Gambella这样的边境地区的人的发展前景。¹⁵⁹

结果满意度:¹⁶⁰ 尽管监察组发现了几处不合规的情况, 申诉代表明确表示对处理结果不满意。

申诉人感到不平的是, 监察组的最终调查报告没有对他们诉称的最严重的损害进行足够的记载。一位申诉人提到: “[监察组]在[难民]营的时候, 他们记录了每一个人权侵犯的情况[...所以]我们预期他们会将掠夺、强奸、殴打、和折磨写进报告中, 但他们没有这么做。”

申诉人感觉, 他们向监察组申诉对政府行为有一定影响, 也可能已经阻止了进一步的损害, 但处理过程并没有带来对违规行为的纠正。一位申诉人提到, 申诉带来的负面宣传使“政府极尽所能对其活动的负面影响轻描淡写, ……但损害 - 搬迁 - 已经造成了。”

在2015年1月30日致世界银行主席金镛的一封公开信中, 申诉人请求其支持他们“回到世代居住的土地而不用害怕遭到报复”, 并要求银行对他们的民众进行磋商并拥有“我们的发展的所有权”。¹⁶¹ 但他们并没有感觉银行倾听了他们的声音, 或者将他们的诉求反映在其行动计划中。

当被问到他们是否会建议其他人使用监察组时, 申诉人回答说, 即使他们对结果并不满意, 寻求公正他们“别无他途”。

¹⁵⁹ 新闻稿, 埃塞俄比亚案件, 前注157。

¹⁶⁰ 该评估基于对六位申诉者组成的访谈小组的访谈。2015年6月21日, 我们通过Skype对他们进行了访谈。基于安全原因考虑, 我们不能公开申诉者的身份。

¹⁶¹ 《埃塞俄比亚难民致世行行长金镛的公开信》(2015年1月31日), 链接: <http://bit.ly/2Rq5U8N>。

过程满意度：申诉人在申诉处理过程经历了重重磨难。申诉人说，没有人权观察（Human Rights Watch）和国际包容性发展组织（IDI）的协助，监察组对他们来说不会具有任何**可及性**。直到在人权观察为撰写一份报告来对人权侵犯情况进行记录时，申诉人才通过他们知道提起申诉这种可能性。也只是因为有了IDI的支持，他们才得以提起申诉。IDI为他们解释了世界银行的安保政策和申诉处理程序，并帮助他们准备和提交申诉。申诉人还提到，从埃塞俄比亚内部提起申诉原本是不可能的，他们能够这样做是因为他们是周边国家的难民：“在埃塞俄比亚，第一件事是你没有人权 - 你没法公开讲话而不被投入牢狱或不被杀害。如果我们在埃塞俄比亚，我们可能就根本不能提起申诉。”

申诉人不认为监察组在**透明地**运作。他们告诉本报告作者：“从监察组（对申诉人进行了访谈以评估申诉资格之后）离开南苏丹的难民营那一刻起，我们就再没有从他们那里得到任何音讯。他们从未为我们更新过申诉处理进展，也没有与我们沟通；我们唯一的信息是从IDI那里得来的。”

申诉人还提到了对处理过程**合法性、可预测性和公平性**的担忧。最重要的是，尽管监察组在实地评估申诉资格的过程中与申诉人进行了交谈，但是并没有在调查过程中回去对其进行访谈：“他们从来没有回来找我们 - 他们在Gambella进行调查【但没有到难民营来】，然后就回去了并且做出了报告。”因此，申诉人并没有感觉其观点被银行管理层考虑到了。这“不仅仅是他们跟我们说了什么，[还有]他们的身体语言。我们已经知道他们只是来展示他们的案件 - 行动计划 - 但并不期望来听取我们的意见或者听到我们的消息。”申诉人说，世界银行“解释了其行动计划之后，我们完全拒绝。他们承诺做出一个更好的行动计划，但从此再也没有回来过。”

监察组的程序并没有为申诉人带来**权利兼容**的救济。尽管申诉人相信Gambella村落化由于向监察组提出的申诉以及倡导活动引起的国际关注而停止，他们并不相信自己或者Gambella的其他人得到了救济。他们说，“我们仍在等待结果”。申诉人仍然住在没有健康诊所和学校的难民营里，继续为他们的安全担惊受怕。监察组的初步访问和从监察组在Gambella的访谈泄露出的副本中记录下了许多人权侵犯，包括杀害、强奸、折磨、殴打和逮捕，¹⁶²但这些情况并没有在其最终调查报告中记载，且至今没有得到处理。而且，申诉人担心受到埃塞俄比亚政府的报复，也并没有感觉到世界银行作了足够的工作来保护他们的安全。一位申诉人评价到，在关于行动计划的磋商会议中，“[我们]甚至能够觉察到他们并不在乎我们，而且没有做出任何行动来保护我们”。

在《管理层报告和建议》中，世界银行谈及**汲取的经验教训**时称，“执行中主要的经验教训是增强民众的声音和可问责性的重要性”。¹⁶³管理层也发表意见称，它们学会了“确认计划目标达成中的障碍”，以及“需要不断进行培训和支持以加强[地方政府]层面的能力，无论它是关于监护、安保、市民的声音还是执行问题”。¹⁶⁴世界银行主席金镛在一份新闻稿中也表示，“我们从这个案件中汲取了重要的教训，以更好地预知保护穷人和更有效抗击贫困的道路”。¹⁶⁵

IDI的法律总监Natalie Bugalski表示，“人权侵犯和搬迁的强迫性质是《监察请求书》的中心议题，而监察组对相关的指控做出不予考虑的决定，这一决定，加之监察组无视大量违背政策的存在而做出的银行不对损害负责的调查发现，限制了银行从本案中汲取教训的可能性”。Bugalski表示，结果是“银行错过了对其现有环境与社会保护制度，及直接预算支持融资的可问责性存在的缺陷进行机构性反思的大好机会”。

¹⁶² 监察组Gambella访谈，逐字翻译稿（2014年2月）（<http://bit.ly/2n6l4pw>）。

¹⁶³ 同上，第49页。

¹⁶⁴ 同上。

¹⁶⁵ 新闻稿：埃塞俄比亚案件，前注157。

案例分析

7

IP:

印度Vishnugad Pipalkoti
水电项目

背景: 2011年6月,世界银行批准了对印度政府和北阿坎德邦地方政府一家叫做THDC的联合企业的6.48亿美元贷款。¹⁶⁶ 贷款用作在恒河的主要支流阿拉卡南达河修建一座水力发电站。

申诉: 对当地社区的一些成员来说,水坝的修建引发了他们在环境、社会和文化方面的忧虑。他们于2012年7月向监察组提起申诉,¹⁶⁷ 阐述了许多方面的问题,包括对房屋、农地与森林的损害、对水生生物多样性丧失和泥沙、鱼类和饮用水等河流提供的福祉的丧失的担忧、泥石流和地震风险的增加,以及对森林砍伐和甲醛气体排放带来的日益增加的全球变暖的忧虑。另外,申诉人担心大量建筑工人进入会减少当地妇女的自由。由于阿拉卡南达河是宗教意义重大的恒河的支流,他们也对河流精神和文化价值的丧失忧心忡忡。监察组走访项目所在地之后,申诉人向监察组提供了补充信息。由于对项目表示抗议,他们受到死亡威胁及来自警察的巨大压力。¹⁶⁸

结果: 合规调查的结果是2014年7月的最终调查报告。监察组结论认为,世界银行“尽管仍然存在一些差距,但绝大多数情况下不仅遵守了自身的政策和程序,还在可能的情况下引入了最佳实践”。¹⁶⁹ 这些差距与其发现的两处违规有关。第一处是违反世界银行的环评政策,调查发现,在社区是否丧失饮用水资源问题上,世界银行没有确定必须的措施。第二处则是违反银行的非自愿安置政策,调查发现,世界银行没有对当地社区的情况进行足够的评估。¹⁷⁰ 这个问题并没有在最初的申诉中提出,但在监察组的资格审查走访之后增加到了申诉请求中。

¹⁶⁶ 世界银行,项目及运营, Vishnugad Pipalkoti水电项目, <http://www.worldbank.org/projects/P096124/vishnugad-pipalkoti-hydro-electric-project?lang=en> (2015年6月11日最后一次访问)。

¹⁶⁷ 对印度特里水电开发有限责任公司(THDC India Ltd)贷款的监察请求。监察小组将有关Vishnugad Pipalkoti水电项目的信息提交给执行秘书(2012年7月23日), <http://bit.ly/2MgzRtA>。

¹⁶⁸ 人权观察, At Your Own Risk: Reprisals against Critics of World Bank Group Projects, 见前注46, 第60页。

¹⁶⁹ 监察小组, 调查报告: 印度Vishnugad Pipalkoti水电项目(2014年7月1日)。

¹⁷⁰ 同上, 第95页。

作为对调查报告的回应，管理层的行动计划于2014年9月公布。该计划通过承诺检测水源改变对第一处违规，即水源的丧失，进行了处理。如果出现一处水源枯竭，银行将对THDC建议的替换选项进行评估并监督执行。关于非自愿安置，管理层承诺，在社区成员从THDC提供的两处安置地中做出选择之后对安置进行监督。¹⁷¹

结果满意度:¹⁷² 尽管监察组发现了两处违规，申诉人代表Bharat Jhunjunwala博士认为，申诉处理结果令人非常失望。

这主要有三个方面。第一，最终调查报告没有对提出的所有问题进行处理：“如果你认为我的请求不可行，那不进行处理是公平的，但得给我驳回的理由。你不能对请求的重要部分缄口不言。”第二方面的事实加剧了这种感觉，即申诉人没有途径表达对银行领导层的不满：“我已经写信给银行所有执行董事，也已经写信给银行主席。最后我收到荷兰执行董事的回复。他将我的申诉转发给了监察组。但我从他们那里得到的所有回复只是，我可以提起一个新的申诉。仅此而已。”加剧这种对申诉处理结果的不满情绪的第三方面事实是，申诉人相信银行管理层没有积极对违规发现进行应对。尤其是这一点，已经带给申诉人一个总的感觉，那就是整个申诉处理过程是不值得的：“我们花了大量的资源来提起这个申诉。银行即使是在监察组发现的小违规行为上也没有采取行动。这是穷人资源的巨大浪费。我们被欺骗了。”

过程满意度: 虽然处理结果被认为非常不令人满意，Jhunjunwala博士关于监察组在申诉处理过程中的作用的想法，总的来说比较正面一些：“我应该记住，整个过程，直到监察组走访，都挺令人满意。我对此没有什么抱怨。”但同时，由于申诉人相信监察组没有解决他们对安全方面的担忧，这令满意度多少受到影响。¹⁷³

Jhunjunwala博士认为监察组**可获得且可预测**，虽然这似乎主要得益于一个国际非政府组织（NGO）银行信息中心（BIC）的帮助。BIC为Jhunjunwala及其他申诉人就申诉处理过程答疑解惑并提出建议。

¹⁷¹ 监察小组，印度-Vishnugad Pipalkoti水电项目，管理行动概要（2014），<http://bit.ly/2KpNpRW>（下称监察小组，管理行动概要，Vishnugad项目）。

¹⁷² 尽管本案例分析以与申诉代表访谈为基础，但Dr. Bharat Jhunjunwala同意公开其姓名，另外2位匿名的申诉者审核并认可该文本的最终稿。本案例分析还建立在人权观察报告“*At Your Own Risk: Reprisals against Critics of World Bank Group Projects*”的基础上，该报告关注抗议世界银行项目的社区成员遭到报复的行为，包括对Vishnugad项目抗议者的报复。人权观察，*At Your Own Risk: Reprisals against Critics of World Bank Group Projects*，前注46。

¹⁷³ 人权观察，*At Your Own Risk: Reprisals against Critics of World Bank Group Projects*，前注46，第67页。



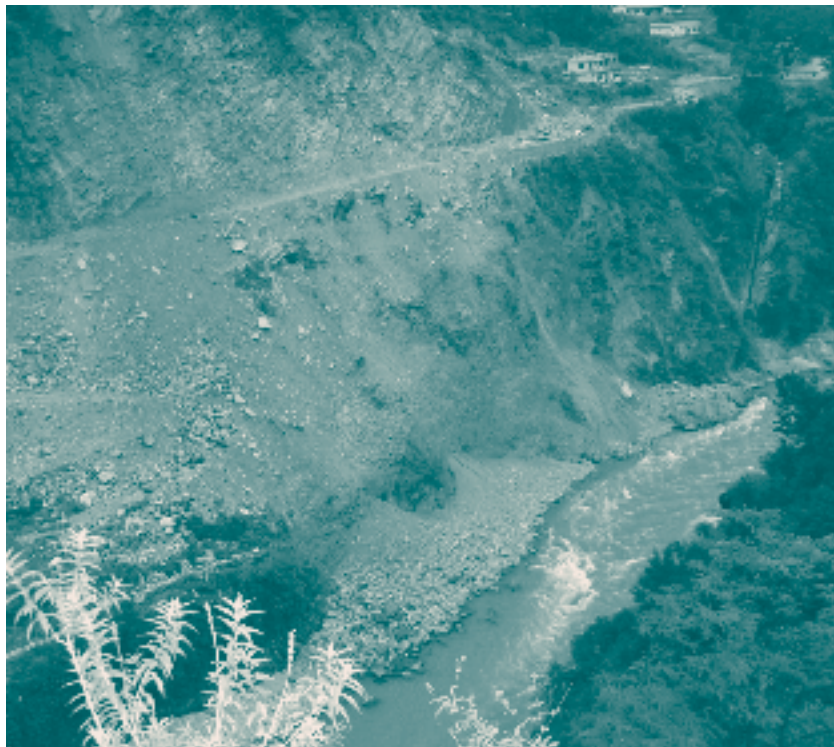
监察组的**合法性**也得到正面评价。Jhunjunwala博士表示，他对监察组采取的在实体走访中保持独立性的措施表示赞赏。比如，他赞赏监察组在走访项目所在地过程中独立打理行程，也欣赏他们愿意与每一个人交流。然而，他表示，“内部人士”告诉他，最后的调查报告并非出自走访项目所在地的人员之手。在他的经验里，这极大地损害报告的合法性。他对世界银行人员走访过程中的行为的看法则更为负面。他感觉银行员工并不独立于THDC。比如，世界银行员工无论何时进行走访，都有THDC雇员陪同。¹⁷⁴ 不过，人权观察的报告提到了少数明显的例外情况。¹⁷⁵

申诉处理过程的**透明度和公平性**也存在问题。据Jhunjunwala称，从走访到最终报告，他们等了21个月。对于申诉人来说，这期间发生了什么非常不清楚。这产生了关于银行管理层影响力的问题：“我们只是从监察组那里收到了一个电话，询问管理层是否联系了我们。我们告诉他们没有，仅此而已。所以为什么花了21个月？我想一定在某些地方有政治因素。”

¹⁷⁴ 同上，第68页。

¹⁷⁵ 例如，世行的印度国别代表将其联系方式交给社区成员，以便他们有任何问题时联系。另外，国别代表还努力确保在THDC员工不在场的情况下，能够与社区成员进行单独对话。人权观察，*At Your Own Risk: Reprisals against Critics of World Bank Group Projects*，前注46，第68页。

权利兼容性是该案的主要关注点。首先，据申诉人称，银行承诺过要采取措施的那些地区其实情况没有改善。他们感觉，银行管理层做出的承诺被忽略了。比如，银行承诺改善妇女的安全，但一些妇女在日常生活中仍然感觉不安全。¹⁷⁶ 另外，关于社区水源丧失的解决方案也令人心存疑虑。申诉人怀疑替代选择是不是实际可行。比如，由于艰难的山区地形，卡车送水将非常具有挑战性。最后，Jhunjhunwala博士表示，建立新的符合银行政策的非自愿安置一揽子措施的承诺没有兑现。



¹⁷⁶ 同上，第70页。

关于权利兼容性的忧虑并不仅限于合规审查结果。甚至在申诉提起之前，社区成员已经承受了来自THDC的巨大压力。抗议项目的民众表示，他们承受了几年的威胁，包括来自THDC雇员和承包商基于性别施加的威胁、恐吓和暴力。¹⁷⁷ 人权观察的报告显示，提起申诉和监察组后来的走访给当地社区带来进一步的压力。THDC的员工发出威胁，试图阻止社区向监察组申诉。甚至在监察组走访期间，THDC员工据说继续对社区进行威胁，至少他们告诉一个成员要将他杀害。¹⁷⁸ 自从监察组走访之后，THDC似乎加剧了骚扰。被看见与监察组交流的社区成员感觉，他们尤其成为了威胁的目标，他们的活动被THDC雇员和承包商监控。至少其中一位成员提到，无论什么时候他离开家，都被一辆THDC的车跟踪。¹⁷⁹ 有时，威胁已经升级到身体暴力。一位社区成员亲眼看见，因为抗议THDC为清理土地修建道路而半夜拆毁她的窝棚和果树，她的儿子而遭到袭击。虽然监察组被告知申诉人受到的骚扰，并已经在资格审查报告中记录了THDC进行的恐吓，但这个问题没有在调查报告中得以解决，也没有在管理层行动计划中提到。

似乎没有关于这个申诉的**学习过程**。管理层行动计划中没有提到将来的项目中可以汲取的教训。¹⁸⁰

¹⁷⁷ 同上，第58页。

¹⁷⁸ 同上，第59页。

¹⁷⁹ 同上，第60页。

¹⁸⁰ 监察小组，管理行动概要：Vishnugad项目，参见前注171。

建议

每一个申诉都讲述着一个故事：一个真实存在的人群的故事。这些人的生活受到本应造福他们的发展活动的负面影响。同时，每一个申诉都提供了一个机会给开发性金融机构实现其愿景并改善人们的生活。这是开发性金融机构学习和理解发展如何服务于民众的机会。因此，虽然本报告的目的是确保被开发活动伤害的人群得到足够的救济，但是完成这个报告的组织最终目标是，开发性金融机构追求以人权为基础而不造成伤害的发展模式。¹⁸¹在这个目标实现之前，当务之急是问责体制得以强化，以确保每一个受开发活动伤害的人都得到救济。

本报告进行的研究最终形成了确保被发展活动损害的人们得到救济的两类建议。一类建议力求使现有的体制臻于完美。接下来的一节和表2中，包含了对开发性金融机构和独立问责机制提出的这一类的一般建议。附件5-15（见www.glass-half-full.org）包括对每一个机构提出的具体建议。不过，作者最终结论认为，现有机制不足以始终如一地为受开发性金融机构资助的活动影响的人们提供救济。要实现这样的目标，需要开发性金融机构可问责性的进一步发展进化。第二类建议则力求充实这一对话过程。

5.1. 完善体系

以下建议将对现有问责体制进行改进。它们包括一个或多个机构的现有做法或容易整合进现有体制的措施。在许多个案中，这些建议是使问责体系更好地发挥作用的最低要求。

合法性

- 为选择独立问责机制负责人而组建的委员会应当包括外部利益相关者，包括公民社会的代表。
- 如果独立问责机制负责人之前曾为机制所属开发性金融机构工作，则应当被要求在加入该机制之前遵守一个冷却期。且这些负责人在任期届满之后应当被禁止为该开发性金融机构工作。
- 独立问责机制应当建立正式的外部利益相关者顾问团队，为其提供工作的反馈和指导。

¹⁸¹ 想要了解什么是真正的发展，参见前文脚注2（国际问责项目，Back to Development）。

可及性

- 开发性金融机构应当要求其客户在被要求公开开发性金融机构资助的活动的潜在环境与社会影响的同时，向受项目影响的人们公开独立问责机制的可用性。随后，该客户项目层面的申诉机制应当被要求为任何感兴趣的利益相关者提供关于独立问责机制的信息。
- 从开发性金融机构表示将考虑进行融资那一刻起，独立问责机制就应当接受要求进行合规审查或问题解决的申诉。只要贷款仍在偿还，或者开发性金融机构仍在投资，要求进行问题解决的申诉就应当被接受。要求进行合规审查的申诉在项目结束之后应当被接受。
- 开发性金融机构应当在其主页为其独立问责机制提供高度可见的网站链接。
- 独立问责机制应当允许以申诉人自己的语言提起的申诉，并且应当在其网站上提供多语种的信息。

可预测性

- 独立问责机制在处理申诉过程中必须始终遵守其期限限制。
- 开发性金融机构必须为独立问责机制提供足够的预算，使其有能力应对其接收的案件。
- 独立问责机制应当为申诉人提供定期案件状态更新。
- 开发性金融机构应当制定附有受期限约束的执行规划的《管理层行动计划》，以处理独立问责机制调查发现的每一个违规现象。
- 所有独立问责机制都应当有权对纠纷解决过程中做出的承诺和在合规调查中发现的违规现象进行监测。必须指出的一个重要区分是，独立问责机制应当对这些违规现象是否得到了补救进行监测，而不是监测管理层行动计划是否得以执行，因为行动计划可能不足以解决违规现象。独立问责机制应当至少每年公布一次监测报告，且报告应包括由申诉人提供的开发性金融机构或其客户承诺履行情况的信息。

公平性

- 申诉人应当被给予与开发性金融机构同样的机会，对独立问责机制的报告进行审阅和评论。最终报告应当在发送给银行董事会的同时发送给申诉人，且应当将申诉人的观点包括其中。
- 开发性金融机构应当制定和落实程序，在《管理层行动计划》制定之前对申诉人进行强有力的、有参与性的磋商。
- 独立问责机制应当尊重申诉人的顾问及代表（们）的作用。
- 对申诉处理过程不满、或对开发性金融机构或其客户的承诺落实情况不满的申诉人，开发性金融机构应当为其设立上诉程序。
- 开发性金融机构应当为其独立问责机制提供足够的资源，使其能够行使职权并确保申诉人能够有意义地参与到申诉处理过程中来。

透明度

- 独立问责机制应当确保其案件登记包括所有相关信息。
- 开发性金融机构应该以将受其资助活动影响的人群可及的形式和语言，公开这些活动的全面信息，包括环境与社会评估。它们还应当公开其金融中介机构客户支持的子项目的信息。

权利兼容性

- 明确承诺不资助将导致、促成或加剧人权侵犯的项目。为使这一承诺具有操作性，开发性金融机构应当要求客户进行人权影响评估。评估应当包括是否为公民社会提供足够的保护，使其能够对受资助的活动发出反对的声音。在其政策不能被遵守的情况下，开发性金融机构应当不对相关活动进行资助，这些政策包括磋商和信息公开的条款。
- 开发性金融机构及独立问责机制应当采纳规程，保护申诉人免遭报复并在报复发生时进行回应。
- 独立问责机制应当被赋予职权，在其相信迫在眉睫的损害可能发生时，建议暂停投资或暂停受资助的活动。

经验教训

- 开发性金融机构应当开发一个公开可用的管理追踪系统，记录其如何回应独立问责机制的调查发现和建设性建议、从独立问责机制案件中汲取了什么教训、以及如何将这些教训运用于未来的投资。
- 对已经被发现不遵守环境与社会标准的客户，在其纠正违规行为之前，开发性金融机构应当不对其类似活动提供资助。在对其他客户造成类似风险的活动提供资助之前，开发性金融机构应当确保已对在以往案件中汲取的经验教训加以运用。
- 独立问责机制应当对在其案件中汲取的经验教训进行记录，以促成开发性金融机构政策或实践的改善。
- 独立问责机制应当负有建立自身议事规则并对其进行改革的基本责任。只有那些会带来独立问责机制结构或职权发生重大改变的改革，才需要经过董事会批准。独立问责机制议事规则或这些建立议事规则的政策进行审议时，磋商程序应当标准化，且政策应当规定开发性金融机构和公民社会的提出意见的机会，并要求供审批的最终版本应当对外公开。

表格2

包括以附件5-15（见www.glass-half-full.org）中对每一个独立问责机制/开发性金融机构进行的UNGP评估为基础提出的建议。这些建议描述了各个主体（独立问责机制和开发性金融机构）需要对其政策和实践进行的改革。不过，应当提到的是，落实其中一些关于独立问责机制的建议的权力，掌握在开发性金融机构董事会手中。

表格2 - 完善体系的建议

	IRM-AfDB	AM-ADB	CSRC-GoC	PCM-EBRD	CM-EIB	ICM-FMO/DEG	MICI-IDB	CAO-IFC/MIGA	Exs.-JICA/JBIC	OA-OPIC	IP-WB
合法性											
IAM	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
DFI	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
可及性											
IAM	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	×	●	●	●	●	●	●	●	●
DFI	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
可预测性											
IAM	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
DFI	●	●	×	●	●	●	●	●	●	●	●
公平性											
IAM	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
DFI	●	●	×	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

杯半满? 开发性金融之问责状态

5 - 建议

	IRM-AfDB	AM-ADB	CSRC-GoC	PCM-EBRD	CM-EIB	ICM-FMO/DEG	MICI-IDB	CAO-IFC/MIGA	Exs.-JICA/JBIC	OA-OPIC	IP-WB
透明度											
IAM	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
DFI	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
权利兼容性											
IAM	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	×	●	●	●	●	●	●	●	●
DFI	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
DFI	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
汲取的经验教训											
IAM	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
DFI	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

图释: ● = 表示该具体建议适用于该主体 ● = 表示该主体已经落实了该建议 × = 不适用 ○ = 缺乏足够的信息以作出判定

5.2. 21世纪的可问责性

以下建议为问责绘制了一个大胆的新路线。它们愿景宏大，也因为这样，作者并不预期它们会被立即采纳。它们也并未穷尽。它们意在促成一个关于何为真正的发展及它对谁负责的、更大范围内的、十分必要的对话。

- 独立问责机制必须被赋予强制采取行动的职权。开发性金融机构问责机制，正如20多年前它被设立时那样，依赖于开发性金融机构的董事会及管理层，而这个董事会和管理层对资助的活动给受项目影响的人们带来的损害负有责任。然而，正如本报告展示的那样，开发性金融机构已经被证实不能或不愿承担这样的责任。其结果是，独立问责机制做出的调查发现和/或建议被置之不理，而申诉人的损害得不到救济。独立问责机制本应具有职权，引导开发性金融机构员工及客户采取行动应对违规现象，并对损害进行补救。
- 所有的发展融资都应当受某个独立问责机制管辖。这个建议适用于现有的和新成立的开发性金融机构。开发性金融机构提供的金融工具越来越复杂，而对其适用的环境和社会标准也已变得更加有限和灵活，如果存在这样的标准的话。独立问责机制要履行其问责职权，必须能够按照基于规则的标准对合规进行评估，而不管被资助的活动如何。同样，开发性金融机构的图景也正在飞速变化，新的或不同的主体对发展活动进行资助。独立问责机制不能被视为发展的障碍，而应当被视为达到发展结果的关键因素。新的开发性金融机构，如亚洲基础设施投资银行和新开发银行，必须建立最先进的独立问责机制，以实现其发展使命。现有的还没有设立独立问责机制的双边开发性金融机构，可以考虑与另一个开发性金融机构共享一个独立问责机制，就像FMO和DEG已经实践的那样。
- 开发性金融机构应当为申诉人设立一个救济基金。如果申诉人受到开发性金融机构资助活动的损害，必须得到足够的赔偿。使开发性活动重新符合开发性金融机构的环境与社会标准，可能能够终止损害的继续发生，但可能无法对已经发生的损害进行补偿。同样，即使与开发性金融机构客户成功达成调解，也可能无法满足申诉人的需求。在那些案件中，作为造成或促成损害的负责方的一部分，开发性金融机构必须做好准备，动用自有资金来使申诉人得到赔偿，回复未受损害时的状态。

- 开发性金融机构应当放弃要求其对环境和社会损害的豁免权。联合国人权事务高级专员办事处和OECD已经很清楚地表示，金融机构，包括国有企业和小股东，会造成或促成人权侵犯。¹⁸² 不管是发展还是其他任何说法，都不能使开发性金融机构对损害责任享有豁免权的主张成立。当权利被拒绝而民众遭受损害，发展的结果也被破坏了。虽然独立问责机制将一直发挥重要的作用，但受项目影响社区也应当有权选择向法院起诉或向仲裁庭提起仲裁。开发性金融机构实施这个建议的一种途径是，赋予受项目影响的人们作为机构与客户合同的第三方的权利。那样，受项目影响的民众就可以在开发性金融机构客户违背合同的环境与社会条款时，寻求合同救济。
- 案件在开发性金融机构董事会进行讨论时，申诉人应当参与会议。目前，董事会仅听取独立问责机制的观点（这些观点假设是中立的）和管理层的观点，但没有人出席会议陈述申诉人的看法。申诉人应当被邀请参加董事会会议，表达他们关于独立问责机制调查发现和/或建议以及《管理层行动计划》充分性的看法。这些会议应该上网直播，这样，受项目影响的民众就能够看到对他们造成影响的决定。

¹⁸² 经济合作与发展组织（OECD），在金融部门内实施《经合组织跨国企业指南》和《联合国商业和人权指导原则》的专家信函和声明（2014年6月），参见<http://bit.ly/2MIRn2l>。

版权页

杯半满?
开发性金融之问责状态

网址: www.glass-half-full.org

引用建议: C. Daniel, K. Genovese, M. van Huijstee & S. Singh (编者): 杯半满? 开发性金融之问责状态。阿姆斯特丹: 跨国企业研究中心 (SOMO) (2016年1月)

编者: Caitlin Daniel, Kristen Genovese, Mariëtte van Huijstee 及 Sarah Singh

作者: Violet Benneker (SOMO), Natalie Bugalski (IDI), Juan Carballo (FUNDEPS), Caitlin Daniel (Accountability Counsel), Carla Garcia Zendejas (CIEL), Kristen Genovese (SOMO), Mariëtte van Huijstee (SOMO), Jennifer Ingram (Natural Justice), Pieter Jansen (Both ENDS), Erika Lennon (Program on International & Comparative Environmental Law, American University Washington College of Law), Jael Makagon (Natural Justice), Fidanka Bacheva McGrath (Bankwatch), Jocelyn Medallo (CIEL), David Pred (IDI), Nikki Reisch (Center for Human Rights and Global Justice, New York University School of Law), Anna Roggenbuck (Bankwatch), Gonzalo Roza (FUNDEPS), Sarah Singh (Accountability Counsel), Xavier Sol (Counter Balance)

翻译: 陈渝

翻译审稿: Jack Meng

图片来源: 第56页, Komala Ramachandra; 第63页, Peterson Derolus; 第68页, Name Withheld, 第72页, Anonymous; 第74/77页, Centro de Estudios Sindicales y Políticos; 第80/83页, Plataforma Agraria Regional del Valle del Aguán; 第86/89/90页, National Association of Professional Environmentalists; 第92/94/99页, Anouk Franck; 第100页, Anuak Media, 第106/109/110页, Matu Jansangathan.

平面设计: JUSTAR.nl

出版人: 跨国企业研究中心 (SOMO)

日期: 2016年1月

ISBN: 978-94-6207-077-6

本文件经知识共享组织之署名-非商业性使用-禁止演绎 4.0 版许可。

本出版物受荷兰外交部资助得以出版。本出版物内容的责任由SOMO全权承担, 并不反映荷兰外交部的观点。

参与的组织













香港乐施会为本中文译本的完成提供资助, 但本出版物的内容并不代表香港乐施会的观点。

