

附录 A

IFC 可持续性框架的审查与更新： 要点概览

I. 简介

在咨询的第一阶段，利益相关者确定了七个关心和/或感兴趣的问题。其中四个问题为纵贯 IFC 可持续性框架的相互制约型专题¹：气候变化、生态系统服务、性别和人权。另外三个问题（本身并不具有专题性，但与 IFC 的运营相关）则从这些咨询结果中派生：争得原住民同意还是向原住民咨询、环境与社会分类以及合同透明度/披露。本讨论文件对此进行了汇总。

IFC 在处理相互制约型专题时采用更加明确且有效的方法，将其并入当前的《绩效标准》中，而非重新制定绩效标准。其他具体指导信息将纳入《指导说明书》中。除了这一主流方法，IFC 还通过咨询服务为其中部分领域提供更具针对性的说明。

本文件为当前的指导意见提供了依据，同时为需要进一步完善和磋商的领域提出建议。本文件将成为之后第二阶段咨询（2010 年 6 月至 7 月）的“状态说明”，届时有望与利益相关者展开重要对话，从而对可持续性框架作出改进。

II. 专题

a. 气候变化

IFC 可持续性框架实施的外部环境在某些专题领域发展迅速，其中尤以气候变化领域最为引人注目。《发展与气候变化》：《世界银行集团战略框架》（2008 年 12 月）设定了 IFC 的参与舞台。这一路线图对 IFC 的业务产生了深远影响，气候变化逐渐成为其核心的运营重点。IFC 通过投资及为客户提供咨询服务，以此解决与气候变化风险相关的问题。

可持续性政策对气候变化的规定不够明确，因此无法与 IFC 的战略和运营方向保持一致。考虑到在 IFC 运营中注重气候变化的重要性，管理层提议将下文添加到《可持续性政策》中。

IFC 致力于推进低碳经济发展。IFC 承认在发展过程中温室气体的排放是必然的，但同时气候变化的影响也会严重阻碍经济和社会的发展，IFC 通过支持相应新技术和新流程的推广，以及减少对生态系统服务（在全球碳循环过程中发挥关键作用）的影响，致力于减少温室气体排放量。IFC 还认为私营部门需要实施适当风险的气候适应措施，积极减少

¹ IFC 的《可持续性框架》由《可持续性政策》、《社会与环境可持续性绩效标准》、《绩效标准指导说明书》和《信息披露政策》组成。

温室气体的排放。IFC 通过多种咨询服务产品协助客户更好地理解气候变化风险，包括制定缓解措施的各种手段。IFC 还致力于推进公共与私营部门实体间的知识共享。

绩效标准以多种直接和间接方式阐述气候变化问题，其中包括：

- 绩效标准 1 规定：应当实施环境与社会的一体化评估，气候变化的相关风险也应给予充分考量。
- 绩效标准 2 说明，客户应为员工提供安全、健康的环境，包括气候相关风险在内的所有固有风险均在考虑之列。
- 绩效标准 3 旨在促进导致气候变化的气体减排。这一标准代表了一种重要的转变，在其推动下，原本是技术指南中规定的内容上升到了政策高度，要求客户促进温室气体减排并报告相关情况，包括因项目需要而导致的直接和间接的土地使用变化。
- 绩效标准 4 认识到考虑气候多变性和气候变化潜在影响的需要，这些变化会对当地社区的健康和安全带来风险和/或影响，包括滑坡和洪水等自然灾害的风险性均有所增加。

在公司层面上，IFC 将从实体制造业及基础设施业开始，通过实施及完善温室气体测量和跟踪系统，开始衡量其项目投资组合的温室气体排放量。随着 IFC 对确立能源效率措施的重视程度逐步增加，以及对清洁生产经验不断丰富，绩效标准 3 的范围得到扩展，囊括了更广泛意义上的资源效率问题，有助于形成长期指导原则，为处理水资源和其他制造及生产运营的原料指明方向。

在过去四年的绩效标准实施过程中，IFC 也加深了对气候风险的理解，开始更好地了解通过适应措施管理这些风险的需要和机遇。现在可以明确：气候变化的风险和影响 (i) 应该在环境和社会评估中予以妥善处理；(ii) 可能会进一步恶化或对工人的健康、安全和工作条件造成额外风险；(iii) 会影响当前的习惯做法，增加保护和可持续资源管理的成本。

管理层建议，直接温室气体排放计算的范围应扩展到购电之外，将蒸汽、加热和冷却包括进来。另外，客户抵消温室气体排放的可选方案应予以取消，而且应要求客户对低碳技术的各种可选方案作出全面评估。此外，管理层建议将温室气体排放报告要求从现在的每年 100,000 吨 CO₂ 当量调整至 20,000 吨。

针对绩效标准提出的其他气候相关修订和改进包括：

- 将绩效标准 3 的名称更改为《资源效率与污染预防》，从而更好地反映 IFC 对资源利用的深刻认识，将其列为污染管理以及温室气体减排的重要途径。
- 在绩效标准 3 中新增资源（水和能源）效率方面的内容，在所有绩效标准中纳入生态系统方法，进而加强对客户和社区所用水资源的分析及保护。
- 将绩效标准 3 中的温室气体报告要求从脚注挪到正文。

- 在绩效标准 4 中，记录了疾病危害等气候变化影响对于社区的潜在威胁，对天然水道造成的影响以及自然灾害后果的升级。
- 在绩效标准 6 中，明确将气候列为调节目标，包括需要设立风险和影响确定流程，从而关注生物多样性和生态系统服务面临的重大气候威胁。

b. 生态系统服务

生态系统服务包含在 2006 版的绩效标准 (PS) 中，主要在绩效标准 6 中加以介绍。生态系统服务是指人类从生态系统获得的效益，如食物、淡水、居所、木材、地表水净化、碳封存和固碳、气候调节、自然灾害保护以及文化遗产和宗教圣地。这一问题在审查阶段得到了广泛讨论。根据讨论结果，管理层建议有几个领域还需要进一步加强和明确绩效标准。

可持续性政策概括了 IFC 促进可持续性发展，以“不伤害”人类和环境为宗旨的使命，指出气候变化影响可能会要求客户实施风险较低的适应措施。

绩效标准 1 提供了在项目周期内用于确定、缓解和管理潜在生态系统服务风险和影响的框架。该标准重点介绍了解决气候变化、生态系统功能以及水资源利用相关风险和影响的重要性。

绩效标准 3 要求高效利用自然资源，包括评估并实施在技术和财务上可行且具有成本效益的措施，借以提高在水和其他核心资源上的使用效率。如果某项目可能会消耗大量水资源，则需要额外制定相关规条，以确保该项目的耗水量不至于对他人造成重大不利影响。绩效标准 3 还要求防止垃圾污染，以避免对人类健康和环境，特别是生态系统造成不利影响。

绩效标准 4 着眼于保护社区健康、安全和稳定，避免或减少因项目使用自然资源或改变自然资源而造成的影响。其中包括保护协调性的生态系统服务，减少滑坡、洪水和其他自然灾害，提供水资源等生态系统服务。

绩效标准 5 介绍确定与土地征用有关的风险和影响，土地征用可能会导致物理（搬迁或丧失居所）或经济迁移（损失资产或使用资产的渠道）和/或土地使用限制。损失可能体现在丧失自然资源的所有权或使用权（即：生态系统服务，如木柴、渔业、畜牧、打猎等）。重要的是，新标准不但适用于陆地上项目，也适用于淡水和海洋环境。

绩效标准 6 指出，保护和维持生物多样性、维护生态系统服务以及自然资源的可持续性管理是实现可持续发展的根本所在。该标准指导客户如何避免、降低、恢复和补偿/抵消其业务对生物多样性的影响，以及如何可持续地管理可再生自然资源和生态系统服务。

绩效标准 8 主要关注文化遗产，指出应采取避免、降低、恢复的缓解模式，找出与文化遗产有关的生态系统服务的改变并缓解其影响。

c. 性别

IFC 致力于通过自身的财务活动和咨询服务，利用法律规定的平等促进手段，为女性创造机遇，通过私营部门投资创造平等机会，确保人人享有发言权，同时帮助发掘发展中国家女性和男性中尚未开发的潜力。IFC 认为，理解和管理企业中有关性别的观点有助于客户取得底线收益，另外，女性在实现稳定的经济增长、私营部门发展以及减贫等问题上发挥着重要作用。与其他章节中描述的方法一致，性别问题和妇女权利同样也是通过针对性方法和主流化方法处理的。在“职场女性”计划中，有很多高度透明的重要机遇，可以激励职场女性实现自身的经济潜能。IFC 希望客户能够通过绩效标准，降低性别相关风险，减少无意间的性别歧视影响。

可持续性政策 重点关注一些针对性领域，这些领域旨在降低因潜在的性别歧视而给女性造成的负面影响。

绩效标准 1 强调了项目周期中，在分析项目风险、影响和机遇时，采取性别关注方法的重要性。这一点体现在社会和环境风险评估及管理的诊断方面，以及按性别和其他相关社会身份划分，建立利益相关者分析的参与流程。咨询过程应确保男性与女性的平等参与。

绩效标准 2 对劳动条件作出规定，要求客户确保在工作条件、雇佣条件、避免性骚扰以及裁员（如无法避免）等方面消除歧视。应采取相应措施，防止并解决妇女和儿童贩卖问题。

绩效标准 4 针对的是社区健康、安全和稳定问题，强调接触性传染病对社区中弱势群体的影响更大，其中包括承担看护职责的女性。

绩效标准 5 认为，与项目有关的土地征用可能会对使用土地的人员和社区产生不利影响。通常需要采取有针对性的措施，以确保听取女性的意见，并在安置方案规划和实施的方方面面体现女性利益，尤其是补偿和福利方面。签发所有权或居住权证明以及补偿安排文件时，应注明配偶双方或户主的姓名。丧失生计对男性和女性的影响各有不同，这就要求平等提供技能培训、贷款渠道、就业机会等安置援助。如果某个国家的法律和房产制度不承认女性拥有财产或签订财产合约的权利，应考虑采取措施，尽可能地为女性提供保护。

绩效标准 7 关注原住民问题，要求成员特别考量女性在土地和自然资源管理及使用方面的作用，提供咨询，支持男女平等的决策流程。

绩效标准 8 是关于文化遗产方面的内容，要求成员照顾到相关群体（包括女性）的观点。如果某项目出于商业目的，拟使用当地体现传统生活方式的文化资源、知识、创新或实践，则必须与当地相关群体（包括女性）展开坦诚的谈判磋商。个别情况下，男性和女性对文化遗产的见解不同，这时候就要求项目发现并解决这些分歧。

d. 人权

近年来，为阐明企业在人权方面的责任，有关人士做了大量工作，这其中就包括负责处理“人权与跨国公司和其他工商企业”问题的秘书长特别代表（“SRSG”）John Ruggie 教授。迄今为止，IFC 一直积极参与 SRSG 的咨询流程，并竭力支持私营部门的这一责任。

IFC 特别关注其提供资金的业务活动是否有反人权风险，并且避免或处理这些风险。尽管 2006 版的绩效标准没有系统地规定人权内容，但该标准仍然支持许多重要权利，如劳工权利，原住民权利和健康权（清洁环境）。绩效标准还规定项目风险管理应该包括人权风险管理，通过这种方式对人权作出支持。

为了解该标准如何进一步为人权提供更具体的诠释，IFC 研究了多种方法，进而从人权角度对标准进行强化。研究成果汇总如下。

企业、民间团体以及其他利益相关者明白，在商业背景下关注社会和环境，从广义上来讲，就是关注人权。因此，IFC 提出，绩效标准的关注重点应继续落在加强社会和环境问题上，不过，涉及到的人权问题应予以明确规定，特别是在《可持续性政策》中，具体内容如下：

IFC 认为私营部门有尊重人权的义务。众所周知，国家承担着保护人权的主要责任，但是企业也需要尽到尽职调查的义务，以便发现反人权风险，并且避免或酌情处理这些风险，以此履行企业尊重人权的责任。此外，履行责任、尊重人权就意味着：形成有效的申诉机制，尽早发现认为自己受到公司行为侵害的对象，并迅速为其提供补救措施。IFC 的绩效标准支持私营部门承担此责任。

为了解绩效标准中是否存在严重的人权缺陷，IFC 根据不同的参考文档对绩效标准作出分析。²此外，IFC 也分析了更高层次的政策问题，如气候变化、生态系统服务、水资源、性别以及贩卖人口，这些也为加强人权问题的考量提供了可能。总体而言，IFC 肯定经济、社会和文化领域各方面的权利都在绩效标准中得到了妥善处理（如：劳工权利、污染预防、非自愿移民和文化遗产）。绩效标准还涵盖民事和政治领域的权利（如：社区参与、申诉机制、原住民和弱势群体）。IFC 建议在绩效标准中增设新的规定以解决部分缺陷，因为这些缺陷与所有部门和地区的商业活动有关，而剩余缺陷在《指导说明书》中予以解决。

在发布《绩效标准》更新版首稿的同时，IFC 计划发布一份注解文档，用以在《绩效标准》和《指导说明书》中阐述人权问题。IFC 欢迎各利益相关者就前述方法和后续咨询期内的草稿内容提供反馈意见。

² 《国际人权法案》；有关的新国际公约和声明；联合国人权理事会：保护、尊重和补救：商业和人权框架：人权以及跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表报告，John Ruggie，2008 年 4 月，A/HRC/8/5；人权（已翻译）：《商业参考指南》，卡斯坦人权法中心、国际商业领袖论坛、联合国人权高级理事会办公室以及联合国全球契约办公室，2008 年；凡麦人权研究所的人权遵守状况评估工具（第 1 版和第 2 版）。

III. 业务主题

a. 向原住民咨询还是争得原住民同意

背景。原住民团体及其拥护者认为原住民在制定发展决策方面应拥有“自主、优先、知情同意”(FPIConsent) 的权利。世界水坝委员会 (2000) 和《采掘业评估 (2004)》联合提出建议：采用“同意”作为一项指导原则。1989 年通过的国际劳工组织 169 号公约也对此进行了规定，迄今为止已有 19 个国家正式批准该公约，将其纳入本国法律中。

2007 年 9 月，联合国大会系列会议通过有关原住民权利的联合国声明批准了 FPIConsent 原则。其后一些多边开发银行和其他机构采用了同意原则的表述。这些机构包括：EBRD、IADB、ADB 及 IFAD。

联合国大会系列会议和其他发展金融机构纷纷采用同意原则，而 IFC 与国际社会的步调并不一致。

IFC 当前立场。2005 年 7 月，世界银行将老版《运营指引》(OD) 4.20 转换为新版《运行政策》(OP) 4.10，由于不明确“同意”的定义及其对运营的影响，因此在决策中采用了“咨询”而非“同意”。IFC 采用《2006 年可持续性政策》和《绩效标准》后，便与世界银行处于相同的立场。IFC 目前主张“自主、优先和知情咨询”(FPIConsultation)，并且在特定情况下，还附加“诚挚协商”的要求。避免使用“同意”的一个重要原因是，普遍观点认为，针对在原住民所在地区的项目，“同意”这一词汇会赋予其否决权。这一观点受到很多民间团体的认可，但成员国认为这是对主权的严重挑战。

针对“同意”的新阐释。从定义的角度讲，需要注明那些采用“同意”原则的机构并未将该定义解释为就相关发展项目赋予原住民否决权，或者要求在项目受益人或相关组织中就支持项目达成一致意见。2008 年 2 月的《联合国开发组织有关原住民问题的指导原则》中提出了不同观点，认为如果坚持“同意”原则，即使有充分的咨询和缓解政策，仍可能会出现非自愿移民。联合国原住民问题特派员也持相同观点，认为“同意”原则是一个目标而非要求，并表示应当进行有诚意的咨询，以达成协议或获得社区支持。

IFC 采取的方法在功能上与“同意”原则一致。新近达成的共识是，“同意”原则应根据流程的合法性和透明度进行定义，以达成预期成果。预期成果应获得社区认可，并以符合当前文化背景的决策流程为依据。从概念上讲，以这种方式定义的“同意”概念与 IFC 当前针对 FPIConsultation 和“诚挚协商”(GFN，目的是获得广泛的社区支持) 作出的要求之间并无重要差异。

采用“同意”原则的实际运作问题。该原则在实际运作过程中会出现一系列困难和挑战，包括：

- “同意”原则是只限于公司所应承担的直接与项目有关的影响，还是应当涵盖法律问题以及现存的冲突情况？
- “同意”原则由谁决定？ ILO 169 中强调指出，与原住民的接触应以习惯法和惯例为依据，但是传统机制常常面临内部挑战：许多情况下，造成这些问题的原因是缺乏民主或奉行男权主义，而另外一些情况包括社会出现内部分裂，通常这些事件带有政治、经济、宗族、宗教或其他特征和因素。
- “同意”可能被误解为表示项目处于和谐稳定的状态，并且可能会减少对于社区组织不断变化的动态特性、与其他利益相关者的关系以及成员观点和见解的关注。
- 客户不愿意对涉及原住民和“同意”原则的环境进行投资并提供发展机会，存在与权利和发展相关的既有矛盾或紧张局势时更是如此。

绩效标准 7 保留 FPIConsultation 和 GFN 的措辞。 IFC 希望在了解“同意”原则与 FPIConsultation、GFN 和 BCS 框架有何本质区别后，再酌情修改。

b. 项目分类

IFC 使用环境和社会分类系统来传达风险程度和/或 IFC 预估的影响，并明确 IFC 的制度要求（将项目呈递董事会前向公众披露项目信息）。IFC 通过引入《2006 年可持续性政策》，开始采用一种新方法对项目进行环境和社会 (E&S) 分类。之前《IFC 安全政策》中的分类系统主要基于世界银行有关发展项目的公共部门方案，其中机构既参与项目设计也负责项目实施。变革的目标是使分类适应 IFC 的私营部门投资模型。

《可持续性政策》导致两大重要变革。第一项变革是推翻 IFC 的 E&S 尽职调查与项目分类之间的顺序。在现行方法下，E&S 尽职调查流程的结果可决定分类，而不是像之前系统中由分类决定审查流程的范围。

第二，2006 年做出的变革试图将分类决策从项目级别的披露报告中分离开来。在绩效标准中，向受影响社区披露信息的责任首先在于客户，而不是依靠分类。IFC 首先自我披露项目总结和 E&S 审查结果（包含风险分类），然后将投资建议呈交董事会审议。

IFC《可持续性政策》中的分类方法被许多实行赤道原则的金融机构 (EPFI) 采用。对这一重要的利益相关者群体来说，任何变革都很有意义。

运作经验和难题。 社会和环境分类系统由流程驱动转变为以影响为基础，虽然运作情况良好，但是也出现了一些问题。实际困难依然存在，并且应在审查和更新流程中加以考虑。这些困难包括：

- 在董事会批准期间，项目分类的大量参数处于未知状态。
- IFC 的业务正快速发展（例如，IFC 投资组合中股份和公司财务项目的数量逐渐增加，FI、基金和设施方面的业务持续增长，成立资产管理公司等）。

进入董事会审议的 IFC 业务份额不断增长，但缺乏项目特定信息，因此会在承诺资金的使用方面出现问题，并且需要更高的透明度，报告资金用途和发展成果方面的表现也有待提高。围绕分类问题展开的讨论突出了信息方面不断扩大的差距，这一问题必须通过 IFC 运营的各个方面加以解决，包括采用 E&S 分类框架和披露政策。

可持续性框架变革：针对第二阶段的咨询建议进行以下阐述和变革：

- IFC 将进一步阐明用于直接投资的分类以潜在风险和影响为依据。
- IFC 建议将当前的 FI 类别划分为 FI-低, FI-中和 FI-高三个类别，以增强董事会和利益相关者对于 E&S 这一业务重点的风险警觉性。
- IFC 将鼓励客户尽早披露项目特定信息（如果有），以促进客户与社区和感兴趣的利益相关者分享完整信息。

分类的其他考虑因素需要更多内部和外部对话，并且在咨询过程的第二阶段解决信息披露的影响问题。

c. 有关治理和披露的部门特定方案

《可持续性政策》中有三节用于阐述治理和披露的部门特定方案（有关采掘业和基建项目）。咨询期间，我们已经从利益相关者方面获知，采掘业和基建项目中项目级别的信息披露和收入透明度对利益相关者极为重要。IFC 目前正在内部通过相关业务合作伙伴（包括其他多边发展机构在内）对这些问题进行审查。在《可持续性政策》首稿的咨询阶段，IFC 欢迎所有利益相关者（包括民间团体、行业、政府机构），就如何阐明东道国政府和政府间协议的相关条款和收入透明度规定，以及如何方便客户实行这些规定，提供反馈意见。