



IFC/MIGA 补救行动暂行方法

公开披露版*

* 《IFC/MIGA 补救行动框架》于 2025 年 4 月 3 日经 IFC/MIGA 董事会批准暂行实施。根据 IFC 和 MIGA 的《信息获取政策》，本披露文件未包含董事会审议过程的相关信息。

目录

缩写和缩略语	I
执行概要	II
I. 引言	1
I.A. 背景	1
I.B. 依据和目的	2
I.B.1. 可持续性框架	2
I.B.2. CAO 政策	2
I.C. 范围	3
II. 原则	3
III. 加强预防、准备和获得补救的途径	4
IV. 通过多种工具为补救行动做贡献	4
V. 《补救行动框架》的暂行实施	6

缩写和缩略语

董事会	IFC 董事会和 MIGA 董事会
CAO	合规顾问/巡查官办公室
CAO 政策	合规顾问/巡查官办公室 (CAO) 政策
CAPs	纠正行动计划
CODE	发展成效委员会
CSOs	公民社会组织
DFI	发展金融机构
E&S	环境和社会
ESAPs	环境和社会行动计划
FCS	脆弱和受冲突影响的地区
FY	财政年度
IAMs	独立问责机制
IBRD	国际复兴开发银行
IDA	国际开发协会
IFC	国际金融公司
MAP	管理层行动计划
MDBs	多边开发银行
MIGA	多边投资担保机构
PRI	政治风险保险
Q1-4	1-4 季度
RAF	IFC/MIGA 补救行动框架
SFs	IFC/MIGA 可持续性框架

执行概要

《补救行动框架》（RAF，下称《框架》）旨在建立规范化方法，以解决国际金融公司（IFC）/多边投资担保机构（MIGA）所支持项目的环境和社会影响所造成的伤害，重点放在预防、准备、获得补救途径和对补救行动的贡献四个方面。《框架》与 IFC/MIGA 可持续性框架（SFs）相一致，也是对合规顾问/巡查官办公室（CAO）政策（CAO 政策）的补充。

本《框架》适用于所有 IFC 支持的投资项目和 MIGA 政治风险保险（PRI）担保覆盖的所有投资项目，前提是相关投诉符合 CAO 政策的资格要求。

根据 IFC/MIGA 可持续性框架，客户负责管理环境和社会风险和影响，包括出资支持和实施补救行动。作为发展机构，IFC/MIGA 可在更广泛的补救行动生态系统中发挥作用。然而，IFC/MIGA 不是也不能成为环境和社会结果或补救行动的担保方，也不能为项目相关伤害的补救行动费用提供保险。

IFC/MIGA 对补救行动的支持将视个案情况而异，需考虑投资/干预类型、与伤害的关联度等因素。如果不利的环境和社会影响造成伤害，IFC/MIGA 可以通过以下方式支持补救行动：（a）对客户和其他责任方施加财务、合同和/或关系影响；（b）扶持活动，包括事实调查、技术援助、能力建设和/或社区发展活动。在确定扶持活动的性质和范围时，IFC/MIGA 将考虑多种因素，如其角色和风险敞口、伤害评估、既有补救行动、客户能力、影响力和潜在风险。

在 IFC/MIGA 决定对客户和其他当事方的补救行动进行补充时，大多数情况下将通过扶持活动的形式做出贡献。但是，《框架》并不排除 IFC/MIGA 考虑和提出其他补救行动方案的可能性。

直接为补救行动提供资金会给 IFC/MIGA 带来运营、法律和财务风险，制定《框架》时考虑到了这一问题，将重点放在扶持活动上，正是为了最大限度地降低这些风险。

拟议《框架》考虑了外部利益相关方的广泛意见，包括通过公众磋商收集的公民社会组织、独立问责机制、IFC/MIGA 客户、国际复兴开发银行（IBRD）和其他发展金融机构（DFI）的建议，以及与 CAO 进行技术交流获得的反馈。

《框架》于 2025 年 4 月 3 日经 IFC 董事会和 MIGA 董事会（下称“董事会”）批准暂行实施，为期三年（2025 财年 4 季度 - 2028 财年 4 季度）。在此期间，IFC/MIGA 将定期与各利益相关方交流，并向董事会报告最新情况。暂行实施期结束时，将与 CAO 咨商进行最终评估，并据此整合经验教训与完善建议形成最终政策文本。

I. 引言

I.A. 背景

1. **IFC 和 MIGA 已制定了健全的可持续性框架¹，通过开展环境和社会尽职调查、项目监督以及经由咨询服务和技术援助为客户²提供额外支持来确保框架落地。**可持续性框架包含的环境和社会标准构成了 IFC/MIGA 对客户价值主张的一个关键方面，旨在帮助客户避免或尽量减少不利的环境和社会影响，包括在脆弱和受冲突影响的地区。
2. **2018 年，发展成效委员会（CODE）代表董事会启动了对 IFC 和 MIGA 环境和社会问责机制（包括合规顾问/巡查官办公室的作用和有效性）的外部审查（下称“外部审查”）。**外部审查小组于 2020 年 6 月向董事会提交了审查报告，其中包括一些与补救行动相关的建议³，IFC/MIGA 承诺对这些建议作进一步分析。
3. **2021 年 1 月，IFC/MIGA 成立了一个由两名高级局长领导并由 IFC/MIGA 联合技术团队支持的跨部门工作组，探讨制订补救行动的方法。**2021 年 1-6 月，IFC/MIGA 研究了与补救行动相关的理论、指南和实践，分析了各种文件，以更好地理解相关问题。此外，还研究了目前实施补救行动有限而零散的做法，以及 IFC/MIGA 可持续性框架中的相关内容。IFC/MIGA 于 2022 年 2 月向发展成效委员会提交了对补救行动方法的主要考虑因素，委员会对拟议的行动方向给予了总体支持。
4. **在此过程中，IFC/MIGA 收到了 IBRD 和其他发展金融机构的建议。**IFC/MIGA 也与 CAO 进行了交流，包括在 2022 年 3 月、4 月和 5 月专门围绕此事举行了一系列集思广益会议和技术工作组会议。通过这些活动，工作组从 CAO 处理与 IFC/MIGA 相关投诉的实践经验中获得了一些宝贵认识。2022 年 10 月，工作组向发展成效委员会提交文件，概述了拟议的初步“补救行动方法”的主要内容，为公共磋商做好了准备。
5. **由独立机构主持的公共磋商于 2023 年 2 月 21 日至 4 月 20 日进行，**包括公民社会组织、其他发展金融机构、独立问责机制和 IFC/MIGA 客户在内的广泛外部利益相关方参加了磋商。除了专门磋商会议收集的反馈外，IFC/MIGA 还收到了多份书面意见，包括一份由 4500 名个人和公民社会组织签署的联合声明（同时提交给了董事会），以及来自人权智库、人权事务高级专员办事处、CAO 和其他多边开发银行的反馈意见。公民社会组织还直接向董事会提交了一些书面意见。
6. **磋商结果表明，各方非常支持涵盖了预防、准备及获得补救途径的综合方法。**磋商完成后，拟议《框架》在此方法基础上修订成型。然而，部分利益相关方的预期与当前获批暂行《框架》的范围之间仍然存在差距，这些差距源于对以下方面的认知差异：（i）根据可持续性框架确立的 IFC/MIGA 与客户间的角色和责任划分；（ii）若《补救行动框架》改变了这些角色和责任，可能

¹IFC/MIGA 的可持续性框架包括《可持续性政策》（IFC 2012，MIGA 2013）、《环境和社会可持续性绩效标准》（IFC 2012，MIGA 2013）以及《信息获取政策》（IFC 2012，MIGA 2013）。IFC/MIGA 可持续性框架的更新工作现已开始。

²在本文件中，“客户”一词通常指项目公司。MIGA 一般与项目公司没有合同关系，而是与担保持有人（例如，股权投资者或贷款方）建立合同关系。MIGA 向担保持有人行使合同权利，担保持有人则利用其合同或股权影响力/杠杆力对项目公司行使权利。MIGA 与项目公司没有直接的合同关系，因此在补救行动中的作用可能更加有限。

³《对 IFC/MIGA 的环境和社会问责机制（包括 CAO 作用、有效性和建议）的外部审查》，2020 年 6 月 24 日，第 xvii 页。

带来的风险；（iii）基于可持续性框架中所述的 IFC/MIGA 的角色和责任，IFC/MIGA 在实现完全补救伤害方面的影响力/杠杆力。

7. **IFC/MIGA 《框架》反映了多方面的反馈意见**，包括从公共磋商中收集的意见，IFC、MIGA 和 IBRD 的讨论意见，其他多边开发银行的意见，以及涉及 IFC/MIGA 董事会委员会的会议的建议。

I.B. 依据和目的

8. **《框架》旨在建立规范化方法，以解决 IFC/MIGA 所支持项目的环境和社会影响造成的伤害**，重点放在预防、准备、获得补救途径和对补救行动的贡献四个方面。《框架》旨在将 IFC/MIGA 补救活动置入现行 IFC/MIGA 可持续性框架和 CAO 政策的更广泛背景之下。

I.B.1. 可持续性框架

9. **可持续性框架是判断 IFC/MIGA 及其客户是否遵守相关环境和社会政策及标准的基础**。可持续性框架秉承 IFC 和 MIGA 的发展使命，为预防和缓解环境和社会影响、补救行动的资源分配和渠道获取奠定了基石。⁴
10. **可持续性框架要求客户遵守《绩效标准》，应用缓解措施排序，以预测、防备、避免或尽可能减少对工人、社区和环境的负面影响**。如果依然残留负面影响，客户要视情况对风险和影响加以补偿或抵消。⁵
11. **IFC/MIGA 在项目评估阶段会对环境和社会风险开展尽职调查，并在项目整个实施期间对项目企业进行定期监测**。作为这些努力的一部分，客户负有达到适用《绩效标准》的合同义务。⁶在监督期间，IFC/MIGA 对照绩效标准的要求监测项目和/或客户的绩效，如果存在差距，可通过修订“环境和社会行动计划”（ESAP）或额外编制“纠正行动计划”（CAP）规定补充行动。⁷
12. **IFC/MIGA 要求客户建立有效的申诉机制，以便于尽早发现与项目有关的投诉并及时补救**。⁸项目层面申诉机制是投诉人的第一求助途径。
13. **此外，IFC 和 MIGA 还建立了内部申诉响应机制，以承认并优先、及早、积极地解决受项目影响的社区直接向其提出的关切和投诉**。

I.B.2. CAO 政策

⁴ 《IFC 可持续性政策》第 9 段，《MIGA 可持续性政策》第 9 段。

⁵ 《IFC 可持续性政策》第 6 段，《MIGA 可持续性政策》第 5 段。

⁶ 《绩效标准》针对客户制定，旨在指导客户识别环境与社会风险及影响，通过避免、减轻和管理风险及影响，作为可持续经营的方式，内容包括客户在项目层面活动中的利益相关方参与和信息披露义务。

⁷ CAP 反映 IFC/MIGA 项目监督过程中发现的问题。编制 CAP 是为了解决监督中确定的差距，其中包括达到《绩效标准》所需要采取的额外行动。CAP 由客户负责实施，由 IFC/MIGA 对实施情况进行监测。

⁸ 《IFC 可持续性政策》第 12 段，《MIGA 可持续性政策》第 12 段。

14. **CAO 独立于 IFC 和 MIGA 管理层，接收认为可能受到 IFC 或 MIGA 支持项目影响的个人或社区的投诉。**在行使其职能的过程中，CAO 要以符合可持续性框架中所包含的商业和人权国际原则的方式帮助受项目影响的人获得补救。⁹
15. **《框架》是对 2021 年 6 月通过的 CAO 政策的补充。**该政策提供了将投诉移交给 IFC/MIGA（经投诉人同意）以尽早解决、无需启动 CAO 流程的选项，¹⁰还允许在某些情况下，如果满足指定标准，可延迟合规调查¹¹。
16. **根据 CAO 政策设想，CAO 争端解决程序可邀请 IFC/MIGA 参与，**但其参与性质将根据具体情况加以考虑。例如：（i）鼓励客户分享项目信息，以建立信任；（ii）支持在 CAO 主导的程序框架内提供技术专业知识；¹²（iii）作为观察员与客户一道参与争端解决程序；（iv）必要时帮助引进其他方参与，以促进形成解决方案；（v）在持续的项目监督活动中支持可持续的争端解决结果。
17. **CAO 政策还规定，CAO 可就“与项目或子项目层面不合规问题及相关危害有关的补救行动，以及/或者为防止未来出现不合规而应采取的适当步骤”向 IFC/MIGA 提出建议，供 IFC/MIGA 在合规调查后制定管理层行动计划（MAP）时考虑。**¹³CAO 政策要求 IFC/MIGA 在制定 MAP 时与投诉人和客户进行磋商，涉及客户的行动在纳入 MAP 之前应征得客户的同意。MAP 最终由 IFC 或 MIGA 董事会批准，由 IFC/MIGA 负责监督 MAP 的实施并向各自董事会提交进度报告。

I.C. 范围

18. **《框架》适用于所有 IFC 支持的投资项目和 MIGA 政治风险保险担保覆盖的所有投资项目，前提是投诉符合 CAO 政策的资格要求。**《框架》阐述了各机构对补救行动潜在支持的范围和内容，强调了客户管理环境和社会风险及影响、实施补救行动并为行动提供资金的责任。IFC/MIGA 对补救行动的支持将视个案情况而异，需考虑投资/干预类型、IFC/MIGA¹⁴与伤害的关联度等因素。

II. 原则

19. **角色区别：**IFC/MIGA 支持补救行动生态系统的概念——系统中的各种主体对补救行动发挥着不同但互补的作用。
20. **客户责任：**客户有遵守《绩效标准》的合同义务，并有责任解决项目产生的环境和社会风险及伤害。

⁹ 《CAO 政策》第 5 段。

¹⁰ 《CAO 政策》（2021 年 6 月 28 日）第 39 段。

¹¹ 《CAO 政策》（2021 年 6 月 28 日）第 92 段。

¹² 这可能包括内部专家分享知识，支持编制相关任务大纲，支持寻找技术专家，或者在适当情况下，根据需要聘请外部专家或协助开展扶持活动。

¹³ 《CAO 政策》（2021 年 6 月 28 日）第 120 段。

¹⁴ MIGA 作为 PRI 担保提供方，不投资项目，而是提供 PRI 担保，因此 MIGA 相较于 IFC 及其他投资者离项目更远一些。这一差异意味着 MIGA 在项目中的角色及其对项目公司的影响力/杠杆力与股权持有者或贷款人不同。因此，MIGA 在实施拟议《框架》中的角色和责任要考虑 MIGA 和 MIGA 担保持有人在项目结构中的不同角色。

21. **IFC/MIGA 的角色：**IFC/MIGA 的主要作用在于评估客户识别、预防和缓解环境与社会风险的准备情况，以及客户通过实施项目申诉机制来提供获取补救措施的渠道。IFC/MIGA 不是也不能成为环境和社会结果或补救行动的担保方，也不能为项目相关伤害的补救行动费用提供保险。但是，我们在行使杠杆力/影响力方面发挥作用，并在必要且适当的情况下支持扶持活动。IFC/MIGA 通常只是项目众多融资方/担保方之一，需要在更广泛的补救行动生态系统中行事。
22. IFC《协定》规定“公司不对其投资的企业承担管理责任（第三条第3款(iv)项）。因此，IFC 不会也不能控制客户或我们所支持项目的日常运营。同样，由于 MIGA 向投资者提供 PRI 担保，而不是投资于项目，因此 MIGA 并不控制客户或 MIGA 所支持项目的日常运营。因此，IFC/MIGA 为补救行动提供的任何支持都是自愿性质的，不应被视为承认任何义务/责任。

III. 加强预防、准备和获得补救的途径

23. **预防：**IFC/MIGA 定期推出新工具，在项目评估和监督期间加强环境和社会风险管理（如背景风险筛查）。这些工具与现行的可持续性框架保持一致，有利于加强尽职调查和监督工作，有助于防患于未然。
24. **准备：**IFC/MIGA 致力于加强对客户（财务和技术）准备情况和能力的评估。IFC/MIGA 正在开发以下方面的指导材料和员工培训课程：（1）加强对客户承诺和准备情况的评估；（2）评估 IFC/MIGA 对客户或相关第三方影响力/杠杆力的潜在来源和程度，特别是对环境和社会问题行动方面的影响。IFC/MIGA 将审查现有的合同条款并考虑进行修订，以更好地表明解决环境和社会影响的重要性，加强酌情提供补救行动的准备，以及更利于 IFC/MIGA 在整个项目周期施加影响力/杠杆力。IFC/MIGA 将特别关注低能力客户的能力建设，特别是在 IDA 和 FCS 国家，以便提高这些客户的风险缓解能力，使之更好地了解在因环境和社会影响造成危害的情况下他们要承担的补救责任并做好相关准备。
25. **通过申诉机制促进获得补救途径：**作为补救行动整体方法的一部分，IFC/MIGA 促进建立有助于受影响社区获得补救的机制，包括项目层面和机构层面的申诉机制，以及 CAO。IFC/MIGA 要求客户提供有效的申诉机制，以便于尽早发现与项目有关的各种投诉并及时补救。此外，IFC 和 MIGA 还建立了内部申诉响应机制，为应对 IFC/MIGA 项目中的环境和社会关切提供了另一条途径。最后，CAO 接收认为可能受到 IFC 或 MIGA 支持项目影响的个人或社区的投诉，并协助解决。

IV. 通过多种工具为补救行动做贡献

26. **IFC/MIGA 的角色及贡献类型：**当 IFC/MIGA 支持的项目引发不利环境与社会影响并造成伤害时，作为发展机构，IFC/MIGA 可在更广泛的补救行动生态系统中发挥作用，并可通过以下方式对补救行动做出贡献：
- **利用可用的财务、合同和/或关系影响力及杠杆力，**鼓励客户和其他责任方采取补救行动来解决伤害。补救行动始于客户。与其他责任方沟通合作，责任方可能包括项目发起人、共同融资方、东道国或当地政府实体（如监管机构和市政当局）以及其他利益相关者，以促进协调

应对伤害。根据交易类型，IFC/MIGA 的客户可能是金融中介机构、投资者或项目业主。因此，客户在有关伤害及相关补救措施方面可能有着不同角色和影响力。

- **为扶持活动提供支持**，包括事实调查、技术援助/能力建设和/或社区发展活动，详见下文专栏 1。

专栏 1. 扶持活动举例

- (i) **事实调查** - 旨在补充 CAO 程序（争端解决和合规），通过资助独立第三方参与，提供额外信息，为客户设计补救行动提供依据。
- (ii) **技术援助和能力建设** - 通过资助技术援助/培训，帮助受项目影响的社区应对环境影响（如水污染等污染），帮助客户提升意识/能力，并协助其实施和监测纠正行动。
- (iii) **社区发展活动** - 为设计、启动和/或实施（视情况而定）本地发展计划提供资金，以应对社区共同面临的发展挑战。此类计划应与受影响社区协商制定，并通过适当的合作伙伴实施。举例来说，这可以包括建立专门设施，如职业培训中心或其他社会服务机构。

27. 在确定拟议扶持活动的适当性质和范围时，将考虑一系列因素，其中包括：客户和/或更广泛的补救生态系统中的其他利益相关方已经提供的补救行动途径，以及提供其他途径的可行性；IFC/MIGA 在相关项目中的角色以及 IFC/MIGA 的风险敞口类型，例如是直接投资还是通过金融中介机构投资；环境和社会伤害的程度和性质，IFC/MIGA 与伤害的关联度，以及其他相关投资者/其他相关方在项目中发挥的作用；客户的存在及其应对这种情况的实力/能力（技术和财务）；IFC/MIGA 对客户、前客户或补救生态系统中其他相关方的剩余影响力/杠杆力；可能导致客户、共同融资方或其他投资者解决问题的意愿降低的风险；以及使 IFC/MIGA 面临开放式责任的风险。IFC/MIGA 管理层将根据具体情况逐案决定 IFC/MIGA 对补救行动财务贡献的范围和类型。针对 CAO 合规调查拟定的 MAP 须经董事会批准。
28. 尽管在大多数需要 IFC/MIGA 采取项目层面补救行动的情况下，扶持活动将是 IFC/MIGA 的首选参与模式，但《框架》并不排除 IFC/MIGA 考虑并提议其他模式供董事会批准。
29. 任何涉及直接提供资金（即 IFC/MIGA 使用自己的资金资源）的补救计划都会带来不同程度的运营、财务和法律风险。扶持活动计划提供临时性有限额的资金，旨在支持客户或其他当事方的努力，处于较低风险的一端；资助大规模、独立的社区发展活动或提供财务补偿则处于较高风险的一端。这类计划可能：降低客户履行义务和实施补救行动的意愿；对 IFC/MIGA 的财务状况产生不利影响；导致对高背景风险项目的风险规避，特别是在 IDA/FCS 国家或中低收入国家的边远地区；以及增加法律风险，而 IFC/MIGA 运营所在的环境已经兴讼日增。提供资金补偿将使 IFC/MIGA 进入多边开发银行的未知领域，可能会影响少数投资者、贷款人和担保提供者承担有限责任的既定原则，并以难以提前量化的方式改变 IFC/MIGA 的风险状况。此外，由于其他发展金融机构尚未提出明确的补救行动方法，在这种不公平竞争的状况下，IFC/MIGA 处于不利地位。

30. **在制定《框架》时已考虑到这些风险**，建议将重点放在扶持活动上即是为了将风险降至最低。待暂行实施结束，董事会审议拟议《框架》时，需要根据 IFC 和 MIGA 的发展使命以及董事会批准的战略审慎评估这些风险。
31. **补救行动的资金筹措**：就 IFC 而言，将通过相关项目的资金结构、捐助方信托基金或 IFC 的行政预算或运营风险资本为支持补救行动筹措资金。MIGA 并非贷款方/投资机构，因此，MIGA 对补救行动提供的任何资金将仅限于可用信托基金或现有预算资源。

V. 《补救行动框架》的暂行实施

32. **方法**。鉴于《框架》方法的新颖性，IFC 和 MIGA 已获准在 IFC/MIGA《管理指令》指导下，在向董事会提交完整政策建议前，暂行实施《框架》。这将使 IFC/MIGA 有时间测试《框架》方法，确定关键绩效指标，总结经验并加以完善。暂行实施也将使 IFC/MIGA 得以完善评估客户实施补救行动的能力和承诺的方法，探索如何改进客户和 IFC/MIGA 的申诉和投诉机制，更好地测试 IFC/MIGA 在各自机构的项目周期中对客户补救行动的杠杆力/影响力。
33. **期限**。暂行方法的实施期为三年，从 2025 财年第 4 季度至 2028 财年第 4 季度，在此期间 CAO 政策审议、IFC/MIGA 可持续性框架的更新，更多 MAP 的实施，IFC/MIGA 直接投诉机制实施的进一步经验，都将有益于《框架》的完善。
34. **利益相关方参与和沟通策略**。IFC/MIGA 将在其网站上公布采用的方法。IFC/MIGA 还将定期与感兴趣的利益相关方接触，以便（a）听取各方意见和（b）传达最新情况。
35. **经验总结**：将总结整理暂行实施中得到的深刻经验，并提交给董事会，相关完善内容将纳入最终政策。
36. **监测与报告**。在暂行实施期的头六个月内，IFC/MIGA 将与 CAO 咨商，定义并跟踪有关效率和效果的关键绩效指标，这些指标将用于监测暂行方法的实施情况。在暂行期内，IFC/MIGA 将通过简报和年度监测报告向董事会通报进展情况。在暂行期结束时将与 CAO 协商进行最终评估。