



操作 指导 方针

使命

合规顾问/监察专员 (CAO) 致力于增强国际金融公司 (IFC) 和多边投资担保机构 (MIGA) 项目的发展影响力和可持续性，具体方法是迅速有效地处理受其项目影响的社区提出的投诉，加强 IFC 和 MIGA 项目对社会和环境所产生的积极效应，从而提高问责程度。

《操作指导方针》

《操作指导方针》规定了合规顾问/监察专员办公室将如何履行其各项职能，意图是向有关各方说明 CAO 执行其任务的方式。

有关 CAO 的其他信息

CAO 致力于通过我们的网站公布工作成果，具体方法是尽可能多地发表 CAO 工作过程中产生的报告、调查结果、处理结果。我们的《操作指导方针》和所有其他公开文件都有书面文本和网上文本。

网站主页和关于如何投诉的信息有以下文本：阿拉伯文、中文（简体）、英文、法文、葡萄牙文、俄文、西班牙文。此外，如果需要通知其他可能受 IFC/MIGA 项目影响的人员如何提出投诉，还会翻译成其他有关文字。

《操作指导方针》有以下文本：阿拉伯文、中文（简体）、英文、法文、葡萄牙文、俄文、西班牙文。

关于投诉案件的信息有英文本，在可能的情况下还有投诉人的当地语言文本。

本文件末尾有一个词汇表，包含术语解释。

CAO 网站：www.cao-ombudsman.org

目录

1. CAO 的三项职能	
1.1 CAO 的任务、职权范围和《操作指导方针》	4
1.2 CAO 三项职能的说明	5
1.3 独立性和不偏袒性	6
1.4 沟通	7
1.5 保密和信息披露	8
1.6 向行长和世界银行集团董事会报告	9
2. 监察专员职能	
2.1 注重解决问题	11
2.2 提出投诉	11
2.3 收到和评审投诉程序	15
2.4 协助解决投诉事项	17
3. 合规职能	
3.1 合规审计的目的和重点	21
3.2 合规审计的定义和方式	21
3.3 合规审计程序	22
3.4 保密、报告和信息披露	25
4. 顾问职能	
4.1 顾问职能的起源和原则	28
4.2 发起顾问活动和确定咨询意见的范围	28
4.3 执行顾问职能的方式	31
4.4 保密、报告和信息披露	33
附录 A. 向 CAO 提交投诉书的格式	
向 CAO 提交投诉书的格式	34
词汇表	36
图表	
1.2 图 1. CAO 的三项职能	6
2.2 图 2. CAO 的投诉处理程序	14





操作 指导 方针

1. CAO 的三项职能

1.1 CAO 的任务、职权范围和《操作指导方针》

合规顾问/监察专员办公室 (CAO) 是国际金融公司 (IFC) 和多边投资担保机构 (MIGA) 在环境和社会事项上的独立投诉机构。CAO 是一个独立的职位，直接对世界银行集团行长负责。该职位设立于 1999 年，其任务是：

- 协助 IFC 和 MIGA 通过公平、客观、建设性的方式调查和解决受 IFC/MIGA 项目（或这两个机构发挥一定作用的项目）影响的人士所提出的投诉；
- 增强 IFC/MIGA 项目（或这两个机构发挥一定作用的项目）的社会和环境效益。

CAO 的任务在其职责范围 (TOR) 中阐明，并已获得世界银行集团行长的核准。职责范围是《操作指导方针》的基础。CAO 的任务构成了一种机制，使受项目影响的人士、群体、机构能提出的投诉。职责范围刊登在互联网上 (<http://www.cao-ombudsman.org>)。若有需要，可向合规顾问/监察专员办公室索取 CAO 的书面管理文件。

《操作指导方针》规定了合规顾问/监察专员办公室将如何履行其各项职能，意图是向有关各方说明 CAO 执行其任务的方式，并协助各方人士和群体与办公室取得联系。

为了执行其任务，CAO 在工作中必须能够灵活机动并保留酌情处理的余地。因此，虽然通过《操作指导方针》的形式建立了一个程序架构、为投诉人和其他人（包括 CAO）提供指导，但必须强调指出本《指导规定》并不希望对 CAO 作出不应有的限制。

合规顾问/监察专员办公室 (CAO) 的领导人是合规顾问/监察专员 (CAO 副行长)。

1.2 CAO 三项职能的说明

CAO 有三项明确的职能:

- 监察专员职能 (CAO 监察专员部门): 回应受 IFC/MIGA 项目 (或这两个机构发挥一定作用的项目) 影响的人士、群体、机构所提出的投诉, 并努力以灵活、注重解决问题的方式公平解决所提出的事项。CAO 监察专员职能的重点是协助解决投诉事项, 理想的结果是提高当地的社会和环境效益 (见第 2 章)。
- 合规职能 (CAO 合规部门): 监督对 IFC 和 MIGA 的社会和环境效益的审计工作 (尤其是针对敏感性项目), 以确保其符合各项政策、指导规定、程序规则、制度 (见第 3 章)。
- 顾问职能 (CAO 顾问部门): 作为独立机构向世界银行集团行长和 IFC 和 MIGA 管理层提出咨询意见。CAO 顾问提出咨询意见的领域将包括: 广义的环境和社会政策、指导方针、程序、战略事项、趋势、体制性事项。重点是提高体制的效益 (见第 4 章)。

CAO 监察专员直接回应受 IFC 或 MIGA 项目影响人士、群体、机构 (投诉人) 向 CAO 提出投诉的事项。CAO 根据 CAO 监察专员职能开展的活动必须是为了回应来自外部的投诉。CAO 已建立保护根据投诉人请求给予保密的制度。保密原则适用于与投诉相关各方向 CAO 提供的信息。

CAO 合规部门根据 CAO 监察专员、世界银行集团行长、IFC/MIGA 高级管理层的推荐 (或根据 CAO 副行长的直接推荐) 回应投诉人提出的事项 (见第 3.1 节)。所开展的合规评估和审计必须是为了回应有关具体项目及其环境或社会影响的关切事项, 而不是进行随机性审计。CAO 合规审计独立于 IFC 和 MIGA 内部审计, 但对这些审计工作有补充作用。

CAO 顾问职能与 CAO 监察专员及 CAO 合规职能有所不同, 即并非针对具体项目。其目标是改进整个体制的效益。CAO 并不提供针对具体项目的咨询意见, 因为这种做法可能削弱 CAO 作为独立监察专员或合规审计员进行工作的能力。但通过行使顾问职能, CAO 能够针对新出现事项或战略事项及趋势、政策、程序、原则性事项提出咨询意见。所提出的咨询意见往往依据 CAO 监察专员和 CAO 合规活动中吸取的经验教训。几个不同的有关方均可请求 CAO 提供咨询意见。

图 1 显示了三项职能及其相互关系。



1.3 独立性和不偏袒性

CAO 的独立性和不偏袒性至关重要。CAO 不应被视为是代表任何部门或某个利益团体，也不受惠于任何部门或利益团体。由于 CAO 独立于 IFC 和 MIGA 管理层，因此能够向两家机构提供客观的咨询意见，协助其改进工作。独立性和不偏袒性也将增进和保持赞助者、当地社区、非政府组织 (NGO) 和广大公民社会的信任和信心。这种信任与信心是 CAO 得以解决现实中问题的重要先决条件。

CAO 的独立性和不偏袒性通过一些结构方面的安排得以加强：

- CAO 直接向世界银行集团总裁负责，不隶属于 IFC 或 MIGA 管理层结构的任何一个部分。
- CAO 办公室工作人员由 CAO 负责招聘。
- CAO 工作人员独立于 IFC 和 MIGA 的管理层结构。
- CAO 办公室位于安全区，只有 CAO 工作人员才能直接进入。
- CAO 副行长及其工作人员谨防个人介入 IFC 和 MIGA 的内部程序之中，因为这可能影响其履行职能的中立性。但这方面的谨慎需与发挥咨询作用的要求相平衡。

- CAO 专业人员合同禁止其在结束与 CAO 的合同之后的两年内任职于 IFC 或 MIGA。

如果 CAO 办公室某工作人员对某一项投诉有利益冲突，此人应退出对投诉的处理。

CAO 职能的界限

CAO 的任务所包含的三项职能加起来具有相当大的权威。例如，尽管 CAO 不是法官，也不是法院或警察，但它可运用深具有影响力的方式来定义一项投诉中的问题，提出既有创造性又切实可行的建议来解决问题，并鼓励各有关方进行对话。CAO 虽然不能强迫外部单位改变其行为或放弃某种现行做法，但它可以要求 IFC 和 MIGA 运用其影响力来敦促各方采用其建议。

投诉人对 CAO 处理某项投诉的期待必须持现实的态度。支持投诉人的组织应向投诉人充分说明 CAO 的行动可能带来的机会，也要说明 CAO 行动的局限性。

1.4 沟通

CAO 的成功运作取决于它与投诉人、当地社区、赞助者、IFC 及 MIGA 工作人员、其他利益相关者的有效沟通。

虽然 CAO 敞开听取所有与项目有关的各个方面的看法并做出反应，但 CAO 意识到当地各社区、少数民族、易受损害群体通常是项目的最大受益者，也可能是最大受损者，而他们往往最缺乏能表达他们的利益与担忧的渠道。CAO 也需要与项目赞助者建立直接关系。这两套关系都对 CAO 能否成功地解决问题起到至关重要的作用。

CAO 将通过以下措施与当地社区进行更加有效的沟通：

- 以世界银行集团使用的主要语种出版《操作指导方针》、CAO 的职责范围、信息介绍及其他材料，通过 CAO 办公室提供，同时公布在万维网上，也可通过其他适合当地文化的渠道提供。
- 在发展中国家通过世界银行集团联络人、赞助者、非政府组织和其他渠道传播有关 CAO 的职能和工作目标的信息。
- 应当地社区及其代表的请求与其会见，提供有关 CAO 业务的信息，包括介绍如何提出投诉。

- 尽可能以受项目影响的社区的语言进行沟通。
- 征求各国内部具备专业知识人士的意见，收集有关当地的知识作为行动的基础。
- 对可能影响社区参与解决问题和公开表达意见能力的当地具体因素要特别敏感。

英语为 CAO 的工作语言。可以以任何一种语言提出投诉。与投诉人的联络，所撰写的临时和最终报告，以及协议、和解方案或补救计划，在可行情况下译为投诉人所使用的语言或 CAO 认为必要的其他语言，也可以其他更适合当地文化的方法进行沟通。



1.5 保密和信息披露

信息披露和保密对 CAO 来说都非常重要。保密对监察职能的某些方面固然很重要，但披露信息也是保持独立性和不偏袒性的一个重要方面，有时对达成和解方案也起到重要作用。

CAO 的职责范围限制 CAO 擅自公开披露信息。CAO 必须遵守 IFC 和 MIGA 关于披露的政策，政策要求 CAO 在与各方交往中必须尊重某些商业信息的机密性。CAO 还受世界银行集团工作人员规则的约束，规则要求工作人员极为慎重对待信息，不得以不正当方式披露。CAO 还将尊重投诉人的保密请求，包括对其身份保密（详见第 2.5 节）。

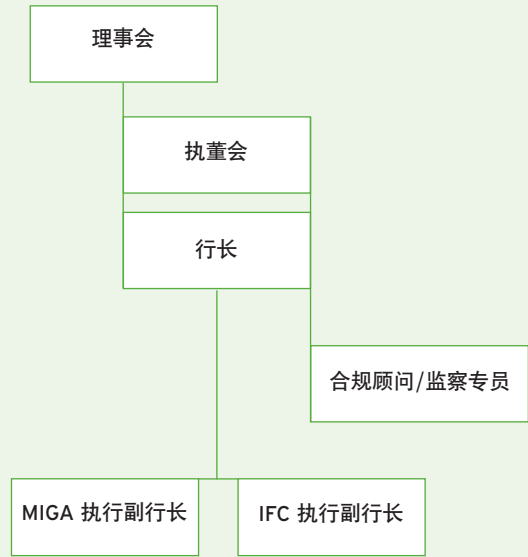
在遵守上述限制规定情况下，CAO 将尽量保证最大限度地公开 CAO 的报告、调查结果和处理结果。CAO 可直接与投诉人和受影响方面联系。CAO 经调查后撰写的结论性报告可公开发表，但 CAO 在调查过程中收到的信息如果按照 IFC 和 MIGA 的披露政策应予以保密，则 CAO 不得公开该信息。CAO 将公开说明何时根据受影响方面的请求而限制了信息披露。

1.6 向行长和世界银行集团报告

CAO 按 1999 年制定的 CAO 的职责范围要求定期向世界银行集团行长呈交报告。CAO 向世界银行集团执行董事会（执董会）呈交年度报告。该报告公开发表。还可以在定期进行的情况简报会上向行长呈交较为详细的概述。这些报告的重点是概述 CAO 的活动，并监督各项建议的实施情况。

CAO 还向世界银行集团执董会发展工作有效性委员会 (CODE) 呈交年度近况报告，并定期做技术简报，补充年报。向 CODE 呈交的年度近况报告公开发表。虽然 CAO 直接向行长负责，但也定期并应要求与执董会沟通。当认为一项投诉有资格接受评估时，CAO 会通知行长和执董会。CAO 向行长报告 CAO 监察专员评估的结果，并通知执董会。CAO 在获得行长许可后向执董会通报合规审计的调查结果。CAO 可随时应执董会请求为之做简报。

CAO 与世界银行集团



CAO 直接向世界银行集团行长负责。CAO 由于独立于 IFC 和 MIGA 业务管理层，因此能够响亮的机构提供客观的咨询意见，以便帮助它们更好地履行其社会和环境承诺。

监察专员职能



2. 监察专员职能

2.1 注重解决问题

CAO 监察专员的主要目标是协助解决所提出的关于 IFC/MIGA 项目造成的社会和环境问题并在当地取得更好的成果。要解决所有问题是不可能的，但是监察专员的做法可以提供程序，更有助于找到一个各方都满意的解决办法。其目的是确定问题，建议切实可行的补救行动，并处理造成问题的体制问题，而不是指责现状。

CAO 在行使 CAO 监察专员的职能时可能收到和处理认为自己受到 IFC/MIGA 项目的社会和环境影响（或可能受影响）的人士、群体、机构的投诉。

2.2 提出投诉

2.2.1 投诉的根据

2.2.1 投诉可以涉及 IFC/MIGA 项目的计划、实施或影响的任何方面，包括（但不限于）：

- 在准备项目时所采用的程序。
- 减轻项目对社会和环境产生影响的措施是否充分。
- 为受项目影响的社区、少数民族和易受损害的群体参与项目所做的安排。
- 实施项目的方式。

对投诉的根据已做出广泛定义，以鼓励对某一项目感到担忧的人士寻求纠正。投诉也可以涉及政策而不是具体项目的问题。如投诉提出政治性问题而且并不与某一具体项目有关，CAO 可能以咨询专员的身份处理问题。（见第 4 章）。

如果完成评估之后（见第 2.3 节）CAO 认为不太可能解决问题，或导致低效使用资源，CAO 将通知投诉人结束处理投诉的原因。然后该案件将转交给 CAO 合规部门进行评估（见第 3.3 节）。

2.2.2 谁可以提出投诉?

任何受 IFC/MIGA 项目的社会和（或）环境影响的（或可能受影响的）个人、群体、社区、实体或其他方都可向 CAO 监察专员提出投诉。CAO 监察专员有权酌情决定是否受理投诉，并将以下面第 2.3 节阐述的标准为指导。

投诉可由代表受项目影响方面的机构提出。如果投诉由代表提出，投诉人应明确说明谁是由其所代表的人，并提供具备代表权的具体证据。如潜在的投诉人在项目所在国没有住所，则应与一家当地实体联合提出投诉。CAO 监察专员也将设法证明代表受影响人士的机构确实有代表权。

2.2.3 提出投诉

投诉应以书面形式提出。投诉书可以用任何一种语言提出。CAO 尽可能以投诉书使用的语言做出答复。上面第 1.4 节已说明 CAO 的语言政策。投诉书可以以邮递、传真、电子邮件或亲手送交的形式向在华盛顿的 CAO 办公室提交。CAO 办公室的详细地址见《指导方针》封里。CAO 可对收到投诉一事保密（见 2.2.5 段）。

2.2.4 投诉书中应包括的内容

投诉书没有必须照办的具体格式，但书面投诉书应包括以下内容：

- 投诉人的姓名、地址和其他联络渠道。
- 如果提出投诉的人士以代表当地受影响的个人或社区的身份提出投诉，需说明它所代表人士的身份。
- 投诉人是否希望对其身份或投诉的任何组成部分予以保密（请说明理由）。
- 说明项目本体和性质。
- 说明投诉人所受到或可能受到的由项目造成的社会或环境影响。

此外，如果投诉人能够尽量提供以下信息，将对 CAO 很有帮助：

- 已经为解决问题采取了哪些措施，包括同 IFC/MIGA 工作人员、赞助者或所在国政府已有哪些具体接触。

- 如果问题已得到部分解决，还有哪些问题没有解决。
- 如果涉及没有遵守 IFC/MIGA 的环境和社会政策、指导方针或程序，应说明认为违背了哪些政策、指导方针或程序。（并不要求投诉人指出具体的政策、指导方针或程序，但某些投诉人可能愿意提供这些信息）。
- 清晰表明投诉人最希望看到的结果。
- 任何其他相关事实。（应附上支持性文件或其他有关材料。）

CAO 办公室将根据要求，就如何提出投诉提供指导。附录 A 中提供了投诉信的范例。如果初始提交的投诉书不够明确，CAO 可能要求投诉人提供进一步信息或做一些澄清。可能提出投诉的人也可在提出投诉以前先与 CAO 取得联系，要求明确一些问题。

2.2.5 保密

如果投诉人提出请求，CAO 将不透露投诉人的身份，但 CAO 不受理匿名投诉书。也可在保密情况下提交支持投诉书的材料，CAO 如没有提交一方的同意不会公布材料内容。

投诉人应了解，其他有关各方（包括赞助者和 IFC 或 MIGA 工作人员）一般都被通知投诉的主要内容。投诉人如有不愿披露的材料，应在一开始即向 CAO 明确指出。随后将与投诉人商定处理该投诉的程序。

2.2.6 处理投诉的时间表

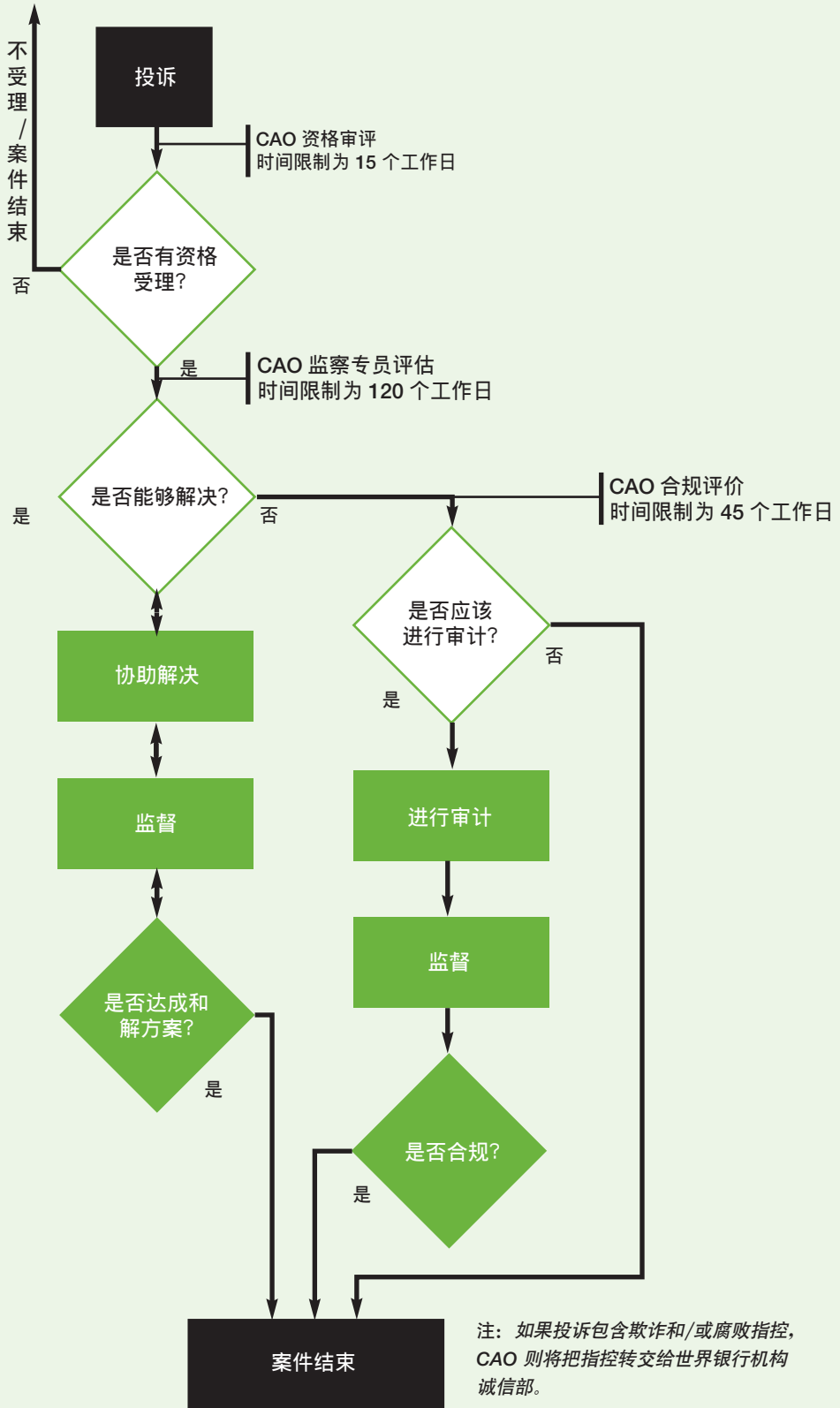
CAO 处理投诉的一般程序显示于图 2。CAO 致力于确保及时迅速地处理投诉。对投诉的处理将有内部系统追踪；一般程序在图 2 中列出。如果由于投诉的性质或特殊情况而无法执行真好程序，则将由 CAO 和有关各方讨论和商定处理投诉的时间表。

对于收到的投诉，回应通常分为以下几个步骤：

- **第一步：** 告知收到投诉。
- **第二步：** 评估资格和决定是否受理（不超过 15 个工作日）。
- **第三步：** 评估投诉获得解决的可能性（不超过 120 个工作日）。

图 2

CAO 的投诉处理程序



- **第四步：** 如果继续进行 CAO 监察专员程序，则执行谅解备忘录，具体方式包括协助/调解、联合调查或其他商定的解决程序，从而达到和解协议或其他相互同意而恰当的目标。
- **第五步：** 监督和后续行动。
- **第六步：** 结束。

2.3 收到和评审投诉程序

2.3.1 受理资格评审

CAO 监察专员收到投诉之后的第一步是确定该投诉是否有资格受理。这个程序预计在 15 个工作日内完成。CAO 根据以下原则决定受理与否：

- 投诉涉及 IFC/MIGA 正在参与或积极考虑的项目。
- 投诉提出的问题涉及 CAO 解决 IFC/MIGA 投资的环境和社会影响这项任务。
- 如果发生投诉中提出的社会和（或）环境影响，投诉人（或由投诉人书面授权代表的人士）可能受到影响。

恶意、琐碎或显然出于企图取得竞争优势的投诉不予受理。如果投诉包含欺诈和/或腐败指控，CAO 则将把指控转交给世界银行机构诚信部。涉及 IFC 和（或）MIGA 采购决定的投诉不予受理。

2.3.2 初步回应和通知

通知受理

如果决定受理一项投诉，则 CAO 监察专员将立即书面通知投诉人、IFC/MIGA、世界银行集团行长、世界银行集团执董会：CAO 监察专员将评估是否有机会协作解决投诉中提出的事项。此通知并不表明 CAO 同意该投诉或支持所提出的立场；其意义仅在于表明 CAO 已根据第 2.3.1 段的规定确定受理该投诉。CAO 将在其网站上公布符合以上标准的投诉。

拒绝受理

如果决定对一项投诉不予受理，CAO 将关闭投诉档案并将不受理的决定和理由以书面通知投诉人。CAO 还将通知 IFC/MIGA 和项目赞助者。

2.3.3 评审投诉

评审的目的是了解投诉人提出的事项和关切，收集其他相关方对情况的看法，协助 CAO 监察专员以及各相关方确定是否以及如何能够解决投诉中提出的事项。

评审要解决的关键问题包括：

- 关于投诉中提出的事项（包括项目、解决争端的惯用方法或替代方法），哪些人是需要咨询的主要相关方？
- 他们关于投诉中提出的事项有哪些看法？
- 他们在解决和回应这些事项方面有哪些动力？
- 有哪些现行或新的程序最有利于相关方解决这个投诉（包括项目、解决争端的惯用方法或替代方法）？
- CAO 监察专员用哪些方式最可能协助相关方进行这项工作？

调查以灵活方式进行，可包括下述方法：

- 查阅 IFC 或 IGA 档案。
- 与投诉人、其他受影响的人士和社区、IFC/MIGA 的工作人员、赞助者、项目所在国的政府官员、以及当地和国际非政府组织的代表举行会谈。
- 访问项目现场。在制定访问计划时，CAO 监察专员将向 IFC/MIGA、赞助者、投诉人以及其他相关方通报计划。
- 在项目地区举行公开会议。

CAO 监察专员在评审期间收集信息的主要目的是确定相关方是否以及如何能够设法解决有关事项。CAO 监察专员收集信息并不是为了对投诉的是非屈直作出判断。

根据评审的结果，CAO 监察专员将采取以下行动之一：

- a) 与相关方共同就投诉所提出事项以及在评审中可能发生的其他事项制定明确的解决协议，或
- b) 确定没有可能协作解决有关事项；这时，CAO 监察专员将把投诉转交给 CAO 合规部门进行合规评估（见第 3.3 节）。

评审的最后将决定是否继续审理投诉，并明确提出行动路线。从确定投诉有资格接受评审之日起，评审需在 120 个工作日内完成。监察专员将向相关方、世界银行集团总裁和执董会以及公众提出评审报告（包括关于继续进行协作的协议或关于转交给 CAO 合规部门的决定）。

2.4 协助解决投诉事项

2.4.1 解决投诉的方式

CAO 监察专员和相关方可采用以下一种或多种方式解决投诉事项：

协助和收集信息

在许多情况下，投诉提出的问题涉及到某项投资的当前影响或预计影响。CAO 监察专员也许能够协助投诉者获得有关的信息或说明，从而使投诉人认为问题获得了解决。

联合情况调查

联合情况调查这种方式有助于投诉人、赞助者和其他相关方共同商定以下事项：需要调查哪些问题？进行调查活动将使用哪些方法和辅助人员？相关方将怎样使用调查中收集的信息？

对话和谈判

当相关方之间的沟通受到限制或中断时，CAO 监察专员和鼓励投诉人、赞助方和其他相关方直接进行对话和谈判，处理和解决投诉中提出的事项。CAO 监察专员可建议为协助相关方进行这项工作而提供培训和（或）专门知识。

调停与调解

有些时候，由 CAO 监察专员运用较正式的解决方法可能较适宜。形式可以是多种的，包括由 CAO 监察专员主持简单的调停，或将对问题具备专长的专家进行第三方调停。调停与调解的做法只有在各方都能接受的前提下进行。

2.4.2 达成协议和编写协议书

解决问题的做法的主要目标是以受影响各方都能接受的方式解决投诉中提出的事项，并解决在审评期间活解决问题程序中发现的与投诉相关的任何其他重大事项。通过这种程序达成的协议也可包括未来行动的建议，例如由 IFC/MIGA 或赞助者拟定补救行动规划。解决协议应具体说明目标、性质和要求。协议也可包括有时限或没有时限的鼓励措施或惩罚措施。

在寻求和解的过程中，CAO 监察专员不会支持对预防或多方具有强迫性的协议、违背 IFC/MIGA 政策的协议、违反相关方国内法律或国际法的协议。

一旦达成满意的和解方案，CAO 可对投诉做出结论，结束处理。CAO 监察专员将协助编写协议书和决定。CAO 将向世界银行集团行长和执董会以及公众通报结果。

2.4.3 保密和信息披露

保密为调停与调解的一项重要特征。如果收到请求，CAO 监察专员将在严格保密的情况下与寻求协助的方面进行沟通，并采取所有合理步骤保守秘密。

CAO 将告诉各相关方保密是否限制了寻求满意解决的努力。

所有参加 CAO 监察专员活动的各方（尤其是 IFC/MIGA 工作人员和赞助者），都必须相信自己不会因为开诚布公地参与协作程序而在以后进行的合规审计中遇到麻烦。因此，如果 CAO 监察专员将投诉转交给 CAO 合规部门，则 CAO 监察专员部门收到的保密信息将不会告诉 CAO 合规部门，除非相关方明确允许采取这种做法。

在为相关方提供的信息保密的同时，CAO 将向各相关方（包括 IFC/MIGA、世界银行集团行长和执董会、公众）提交评审报告。评审报告的内容包括：关键事项概述、各相关方关于这些事项的看法（通常不提名）、达成的协议、关于转交 CAO 合规审查的决定。信息披露有助于提高监察专员工作的透明度，并可形成一种强大的促进因素，促使各方遵守所达成的协议。

2.4.4 相关方无法达成协议时采取的行动

如果相关方无法在约定的时间内通过协作程序解决有关事项，则 CAO 监察专员将首先努力协助相关方打破僵局。如果不可能打破僵局，则 CAO 监察专员将通知各相关方（包括 IFC/MIGA、世界银行集团行长和执董会、公众）：CAO 监察专员已结束对该投诉的审理并且将其转交给 CAO 合规部门进行评估。

2.4.5 监督和后续行动

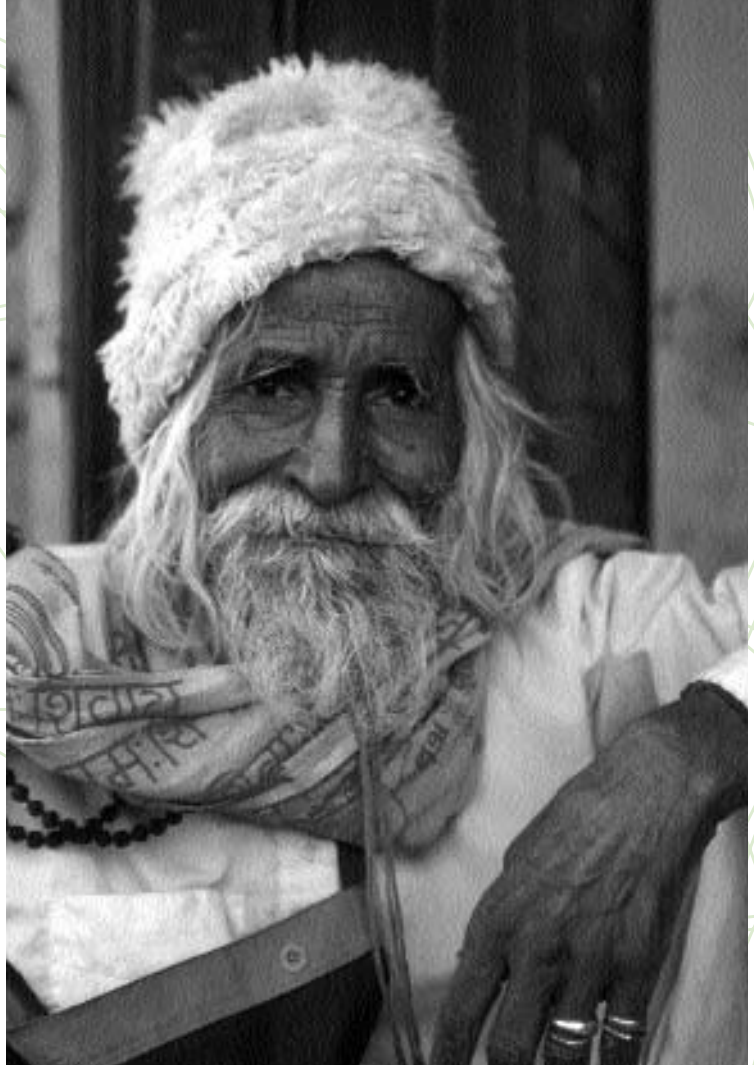
CAO 监察专员将努力确保各方之间达成的协议中含有审议和监督的规定。做法可以是在协议本体中规定各方同意的完成时间和指标。监察专员还可以监察赞助者、对其建议的执行情况，并向行长报告，同时通知世界银行集团执董会。

向行长呈交的报告中所含的各方达成的协议或 CAO 监察专员建议通常也包括实施协议或建议的方案和 timetable。监督是否针对协议或建议作出了改变，应成为 IFC/MIGA 正常项目管理和监督的组成部分。CAO 监察专员将定期监督是否实施了协议或建议，并将在 CAO 网站上发表监督报告，公布监督结果。监督报告还将直接交给投诉人和 IFC/MIGA。CAO 也可请求 IFC/MIGA 或其他机构的现场工作人员协助监督与实施协议有关的项目现场情况。

监察专员将向世界银行集团总裁和执董会汇报有关是否按要求执行其建议的监督结果。



合规职能



3. 合规职能

3.1 合规审计的目的和重点

CAO 合规部门负责审计 IFC/MIGA 项目一级的社会和环境效益。CAO 审计的目的是确保符合各项政策、标准、指导方针、程序、获得 IFC/MIGA 参与的先决条件，从而增强社会和环境效益。

合规审计的主题是 IFC 和 MIGA 以及 IFC/MIGA 有哪些方式确保项目的效益。但是在许多情况下，还有必要监察项目赞助者的行动，在现场核实成果，以便评估项目的效益，并确定是否执行了符合有关规定的措施。

3.2 合规审计的定义和方式

CAO 合规部门采用的合规审计的工作定义如下：

合规审计是有系统的、有文字记录的核查程序，目的在于客观地收集和评估证据，确定环境和社会活动、条件、管理系统、相关信息是否符合审计标准。

审计标准包括 IFC/MIGA 的政策、效益标准、指导方针、程序规则、各项要求；如果违反这些规定，就可能导致不利的社会或环境后果。审计标准的来源或起因可能是：环境和社会评估或计划；东道国的法律和监管要求（包括国际法律义务）；世界银行集团、IFC/MIGA 有关环境、社会、健康或安全的规定；或获得 IFC/MIGA 参与的其他先决条件。

审计方法通常包括审阅文件、进行访谈、观察活动和状况或其他适当的方式。核实证据是审计程序的一个重要部分。

图 2 简要显示了合规审计方式。

3.3 合规审计程序

3.3.1 发起合规审计

合规审计可针对以下任何情况发起：

- 应 IFC/MIGA 高级管理层或世界银行集团行长的要求发起。
- 由 CAO 监察专员转交审计的无法解决的投诉。
- 由 CAO 副行长酌情决定进行审计。

高级管理层或行长的合规审计请求将以书面方式发给 CAO。



3.3.2 合规审计的种类

CAO 只负责项目一级的合规审计，而不负责机构或方案级别的审计。这种方式能够尽量避免与 IFC/MIGA 内部环境、社会和评估人员的工作发生重复，也不会与世界银行内部审计部的审计工作发生重复。

如果由于政策、指导方针、程序规则的应用可能对社会和环境效益产生不利影响而有一般性的担心，可以在合规顾问/监察专员办公室的咨询顾问部门加以解决（见第 4 章）。

3.3.3 评估审计请求

在开展合规审计之前，CAO 合规部门将发起评估，确定是否应该进行合规审计。

评估程序的目的是确保只针对在社会和环境效益方面引起严重关注的项目发起合规审计。

评估的内容只限于合规审计请求中提出的事项；如果是 CAO 监察专员转交的案件，则只限于与投诉有关的事项。

CAO 合规部门在评估过程中可以努力查明情况，但不得扩大审计请求中所确定的范围，或者将评估内容扩大到涉及投诉的事项之外或 CAO 监察专员在评估过程中发现的事项之外。

评估的时间范围限制在 45 个工作日之内（从 CAO 合规部门收到案件之日算起）。

如果 CAO 合规部门确定有关事项不符合评估标准，则 CAO 将结束该案件。

为了保证合规审计的彻底性，不应事先限定合规审计的条件。但是为了指导评估程序，CAO 运用几项基本规则。这些规则的形式是一系列问题，检验开展某项合规审计是否有价值，并检验 IFC/MIGA 能否证明是否合规：

- 是否有证据表明目前或将来可能产生重大而不利的社会和环境后果？
- 是否有迹象表明某项政策或其他审计标准没有获得遵守或正确应用？
- 是否有证据表明 IFC/MIGA 的规定（不论是否获得遵守）没有发挥足够的保护作用？

就 IFC/MIGA 内部的合规审计而言，需要检查的是：

- 实际的社会或环境结果是符合还是违背政策规定的预期效果？
- 是否由于检查程序未能处理社会或环境事项而导致了违背政策规定预期效果的结果？

CAO 合规评估或审计将检查 IFC/MIGA 如何确保符合国家法律以及其他审计标准。CAO 在法律程序方面没有任何授权。CAO 既不是上诉法院，又不是执法机构，也不能代替国际法院系统或东道国的法院系统。

在进行评估的过程中，CAO 合规部门将与 IFC/MIGA 项目组和其他有关方面进行讨论，以便回答以下问题：关切事项是否成立？IFC/MIGA 采用哪些标准来保证项目的效益？IFC/MIGA 如何确保符合这些标准？开展审计通常是否为合适的回应措施？

3.3.4 公布评估结果和进行审计的决定

一旦结束评估，就会书面通知 IFC/MIGA 执行副行长、世界银行集团行长和执董会以及与项目有关的部门主管或经理。如果评估结果涉及向 CAO 监察专员提出的投诉，则也将书面通知投诉人，并将摘要发表评估结果。

当 CAO 副行长表示应进行审计时，将向 IFC/MIGA 执行副行长提交备忘录，解释建议进行审计的理由。关于进行审计的最终决定将与执行副行长协商作出，但 CAO 副行长拥有酌情决定权。

3.3.5 为合规审计制定职责范围

对于所有审计，都将编写职责范围（TOR）并提交给 IFC/MIGA 管理层。职责范围还将发给与项目有关的所有部门的主管人员。职责范围将规定：

- 审计的目标和范围。
- 在评估期间确定的具体审计标准。
- 概述要审计的项目。
- 审计的方式、方法、具体的顾问任务。
- 审计任务表，写明时间安排和报告要求。
- 说明将提交的报告应具有什么样的结构和格式。

3.3.6 合规审计的人员安排

CAO 工作人员负责管理审计工作，确定进行审计所需的知识和能力，并招聘合适的专家。

为审计组招聘外部专家要考虑到能力、独立性、不偏袒性。审计人员将受合同责任的约束，未经 CAO 批准不得对外谈论审计程序或相关的审计结果。

3.3.7 合规审计的程序规则



合规审计的一般方式显示于图 2，并在以下说明。应根据所审计项目的具体情况对一般方式加以调整。一般而言，审计程序包括以下步骤：

- **第一步** 评估（45 个工作日）。
- **第二步** 制定职责范围。
- **第三步** 向审计组介绍情况，对文件进行初步审查，编写审计规则。
- **第四步** 进行现场核查访问。
- **第五步** 报告。
- **第六步** 监督和结束。

3.4 保密、报告和信息披露

3.4.1 保密和信息披露

CAO 必须遵守 IFC 和 MIGA 关于信息披露的政策，其中要求尊重某些商业信息的机密性。在遵守这些限制的情况下，要求最大限度地公开 CAO 的活动内容，包括完成合规审计后发表报告和审计结果。通过公开披露这些报告，有助于提高 IFC 和 MIGA 的公众问责性。

3.4.2 编写报告

审计报告将在 CAO 合规部门的指导下编写。该报告通常包括以下内容：

- 审计结果概述。
- 项目简介。
- 说明进行审计的原因。
- 审计的目标和范围。
- 进行审计所采用的标准。
- 审计中查明的不合规情况以及是否存在不利的社会和环境后果，包括这些审计结果可核实的程度。

审计报告草案将发给 IFC/MIGA 高级管理层和所有相关的部门核对事实和发表评论。评论应在各部门收到报告后 15 个工作日内书面交给 CAO。

CAO 合规部门收到 IFC/MIGA 关于磋商草案的评语之后，将对报告进行定稿。最终报告将提交给 IFC/MIGA 管理层征求反应。CAO 将在网站上发布通知。IFC/MIGA 须在 15 天内向 CAO 发回书面反应。然后，将把审计报告和 IFC/MIGA 编写的反应转发给世界银行集团行长。行长办公室将不对的审计报告的内容作出修改。行长可趁此机会与 CAO 讨论审计结果。一旦行长对 IFC/MIGA 高级管理层的反应感到满意，行长办公室将核准发表审计报告和反应。行长对于是否核准具有酌情决定权。核准之后，CAO 合规部门将与世界银行集团执董会分享审计报告和高级管理层的反应，并在 CAO 网站上公布这两个文件。



3.4.3 监督和结束审计

如果 IFC、MIGA 和（或）项目赞助者合规，CAO 合规部门将结束审计。

如果发现 IFC/MIGA 不合规，CAO 合规部门将不结束审计，并将继续监督有关情况，直到 IFC/MIGA 采取的行动使 CAO 相信 IFC/MIGA 将恢复到合规状态，这时 CAO 将结束审计。

CAO 将公布 CAO 合规部门审理的所有案件的现况。

顾问 职能



4. 顾问职能

4.1 顾问职能的起源和原则

4.1.1 顾问职能的起源

CAO 的职责范围规定了 CAO 顾问职能的范围，其中包括针对为有效审查和监督 IFC 和 MIGA 项目而建立的政策、标准、程序规则、指导方针、资源、制度所涉及的广义环境和社会事项向 IFC 和 MIGA 管理层以及世界银行集团行长提供咨询意见。

4.1.2 顾问职能的根本原则

CAO 顾问职能有以下几项根本原则：

- CAO 的咨询意见旨在提高整个体制的效益。
- CAO 并不针对具体项目提供咨询意见，而可针对新出现事项或战略事项及趋势、政策、程序、原则性事项等提出一般性咨询意见。
- 是否提供咨询意见将根据基本筛选标准慎重确定。
- 只要是 CAO 提供的咨询意见，都来自于 CAO 监察专员部门或 CAO 合规部门所得出的经验教训。
- 咨询意见全部以正式的书面方式提供，是否公开发表咨询意见由 CAO 酌情决定。
- 顾问工作必须符合并支持 CAO 监察专员部门与合规部门的工作，而不能对其有所损害。

以上原则的目标是确保 CAO 顾问职能部门支持监察专员部门与合规部门，并确保 CAO 有限的资源只在恰当之处用于顾问职能。

4.2 发起顾问活动和确定咨询意见的范围

4.2.1 发起顾问活动

可以通过以下途径发起或请求提供咨询意见：

- IFC/MIGA 高级管理层、世界银行集团行长或执董会提出请求。
- IFC/MIGA 内部任何其他部门提出：业务部门和其他部门也可提出请求，可直接提出，也可通过各自的高级管理层团队提出。
- 由 CAO 副行长发起：CAO 监察专员部门或合规部门的工作中，可能会出现体制性事项，需要咨询意见（例如有关政策或指导方针的应用方式）。

对咨询意见的请求可以始于非正式讨论，但请求应以书面方式交给 CAO。每一次请求都要经过评估，确定是否应该采取行动。通常决定应在正式收到请求后 10 个工作日内作出。

4.2.2 确定咨询意见的目标和范围

咨询意见的具体目标取决于请求的性质，通常包括以下要素之一：

- 解决制度、政策、指导方针、程序规则及其解释和应用方法方面的缺陷，从而给 IFC/MIGA 的环境或社会效益带来体制性的改进。
- 协助 IFC/MIGA 了解如何更有效地履行其环境或社会责任。



- 通过提出有关新出现的、战略性或体制性事项及趋势或程序的咨询意见，促进 IFC 或 MIGA 在对环境或社会责任的行为方面扩大行动范围。

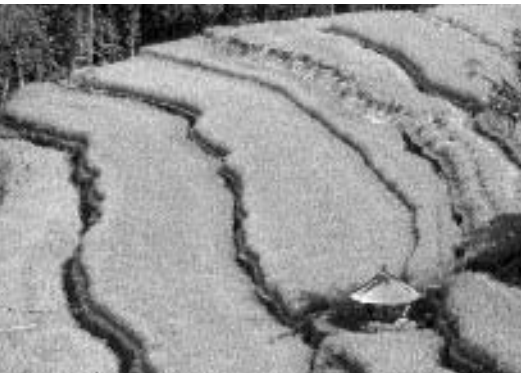
咨询意见的范围还取决于请求的性质。一般而言，CAO 将与提出请求者共同商定咨询意见的范围。达成的谅解将写成备忘录。如果要进行较为复杂的顾问活动，则将编写详细的职责范围（TOR）和方式文件，明确规定范围。此类职责范围或方式文件在定稿前可经过内部和（或）外部有关方面发表意见（由 CAO 酌情决定）。职责范围或方式文件通常由 CAO 与提出请求者共同商定编写，但 CAO 将对其内容担负最终责任。

4.2.3 评估咨询意见请求

评估程序旨在确保在充分考虑到以下各项因素之后才开展顾问活动：

- CAO 在提供咨询意见时是否将遵守其职责规定？
- 咨询意见将针对以下哪些方面：战略性事项、趋势、体制性事项、政策、指导方针、程序规则？
- 咨询意见是否将针对现有机构指导方针或咨询意见形式未能充分针对的事项？
- 咨询意见是否将避免针对与具体项目有关的事项？
- 是否有足够的资源（工作人员和财务资源）来有效地回应咨询意见请求？如果没有，是否将进一步向该活动分配足够的资源？

只有当上述所有相关问题均获得肯定答案时，才能接受咨询意见请求。在评估咨询意见请求时，可与提出请求者或其他人进行讨论，进一步了解其关键事项的起源，探讨 CAO 的顾问活动是否为适当的回应措施。一旦作出决定，则将书面通知提出请求者。提供咨询意见的时间表将尽可能写成书面文件。如果 CAO 拒绝提供咨询意见，将说明原因。如果接受咨询意见请求，则将书面通知行长和 IFC/MIGA 高级管理层。





4.3 执行顾问职能的方式

4.3.1 保持咨询意见的独立性和顾问活动的人员安排

独立性对于提供不偏袒而客观的咨询意见至关重要，它要求避免潜在的或实际的利益冲突。如果 IFC/MIGA 工作人员或相关方和受影响方不信任外部专家的独立性，就不会对最终咨询意见抱有信心。保持独立性的实际做法是：外部专家应汇报以前或现在与 IFC 或 MIGA 的关系，以便 CAO 具体确定是否存在利益冲突。在特殊情况下，咨询顾问与 CAO 签订的合同可对咨询顾问未来与 IFC 或 MIGA 的关系作出时间限制。IFC 和 MIGA 工作人员不得参与顾问活动，以便切实保持咨询意见的独立性。

有些顾问活动由内部人员开展，另一些顾问活动则使用外部咨询顾问。完全由 CAO 工作人员开展的顾问活动可由合规顾问/监察专员本人领导，也可由监察专员部门或合规部门的工作人员领导。如果需要外部咨询顾问的支持，则顾问活动将由 CAO 工作人员领导，而且 CAO 工作人员将对顾问程序和产品承担责任。所有参与顾问活动的外部专家均应在开始工作之前签署有约束力的保密协议。

4.3.2 在提高透明度和避免提供具体项目咨询意见这两个需要之间达成平衡

合规顾问/监察专员办公室在原则上致力于在三项职能上都尽可能提高透明度。然而，这项原则必须与职责范围关于避免提供具体项目咨询意见的要求达成平衡。因此，CAO 不会公布与顾问活动相关的具体项目信息。这方面的实际做法是：

- 如果咨询意见来自监察专员活动或项目合规审计，并已由 CAO 作某种程度的公开（而且咨询意见始于 CAO），则在公开文件中可以提及导致咨询意见的具体项目。
- 如果公开发表的咨询意见依据 IFC/MIGA 几个项目所获得的经验教训，则通常在顾问回顾报告或简要报告中不会透露具体项目。



4.4 保密、报告和信息披露

4.4.1 保密和信息披露

CAO 必须遵守 IFC 和 MIGA 关于信息披露的政策。在特殊情况下，CAO 接受的顾问任务可在开始阶段商定不公开顾问备忘录或报告。但是，CAO 可以酌情决定是否接受有这种限制的咨询意见请求。一般而言，最好是公开，即使不立即公开，也应在合理的时间内公开。

4.4.2 报告的编写和目标读者

所有咨询意见都将写成顾问备忘录或报告。报告和评论的时间表将在开始阶段商定，并在职责范围或方式文件中确认，或者在写给提出咨询意见请求者的备忘录中确认。咨询意见的目标读者将预先商定（包括内部读者和外部读者）。顾问备忘录或报告将抄送世界银行集团行长以及 IFC/MIGA 高级管理层（不论是谁发出咨询意见请求）。这些文件还可通过 CAO 酌情决定予以公开。

只要在合适时，顾问报告都将首先发给行长，并抄送高级管理层和所有相关部门。向行长提交报告的通知将在 CAO 网站上发表。行长审阅报告之后（有时根据情况还会与行长讨论报告内容），报告将在 CAO 网站上发表。

4.4.3 监督和后续行动

顾问的建议将纳入 CAO 的日常监督和评估活动。CAO 将监督 IFC 和 MIGA 对顾问建议的执行情况，并将每年向世界银行集团行长报告。



附录 A.

向 CAO

提交投诉书的格式

致:

Compliance Adviser/Ombudsman
International Finance Corporation
2121 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20433 USA
传真: (+1) (202) 522-7400
电子邮件: cao-compliance@ifc.org

我/我们 _____ 谨就 _____
项目提出投诉。该项目的地点在 _____。

我/我们是代表 _____ 提出此投诉 (如不适用可不填)。

我/我们现住地区的名称是 _____ (如可能, 请附上地图)。
我/我们的联络地址、电话、传真号码、电子邮件地址是:

街道地址

通信地址 (如与街道地址不同)

国家

邮政编码

电话

传真

电子邮件

我/我们不愿披露自己的身份 (如不适用可不写)。

我/我们已经受到或有可能受到该项目对社会或环境造成的影响, 具体情况如下:

如有可能，请提供以下信息：

- 说明项目名称、地点和性质（如可能，请提供地图）。
- 说明我/我们采取了哪些行动来解决这些事项（如可能，请提供日期和时间）。
- 我/我们为了解决这些事项而联络的人员名单（如可能，请附上通信的副本）。
- 任何支持这项投诉的其他相关事实。

此外，请回答以下问题：

- 我/我们希望看到用以下方法解决这项投诉：（CAO 不能保证协助投诉人获得这个结果，但这个信息有助于采用注重解决问题的方式。）

请随附相关文件和其他材料的副本。

注：如果投诉人提出请求，CAO 将对投诉人的身份保密，但不接受匿名投诉。为支持投诉而提交的材料也可保密，未经提交方同意不会公开。

投诉人应知道：通常会向其他相关方（包括赞助者和 IFC 或 MIGA 工作人员）通报投诉的基本事实。投诉人应在开始阶段告诉 CAO 哪些信息是投诉人不愿意公开的。CAO 将与投诉人商定助理投诉的程序。

词汇表

执董会：世界银行集团的四个机构有四个执行董事会。CAO 与其中两个执董会（即：国际金融公司（IFC）和多边投资担保机构（MIGA）的执董会）进行业务往来。这两个执董会的执行董事通常由相同的人员担任。

CAO：合规顾问/监察专员办公室，负责 IFC 和 MIGA 在环境和社会事项方面的对外问责性的办公机构。

CAO 副行长：合规顾问/监察专员办公室的领导人，职称是合规顾问/监察专员。

CAO 顾问部门：CAO 的顾问职能部门及工作人员。

CAO 合规部门：CAO 合规职能部门及工作人员。

CAO 监察专员部门：CAO 监察专员职能部门及工作人员。

CODE：发展工作有效性委员会，是世界银行集团董事会的一个委员会，任务是监督和评估世界银行集团在完成减贫使命方面的有效性。

投诉人：向 CAO 提出投诉的个人、群体或机构。

IFC：国际金融公司，是世界银行集团的一个成员，通过资助私人部门投资以及向各国政府和企业提供技术援助和咨询意见而促进发展中国家的经济增长。IFC 为发展中国家的商业活动提供贷款和股权融资。

调解：中立的第三方对终端或谈判进行干预，目的是协助终端的当时方自愿达成相互商定的和解方案。

MIGA：多边投资担保机构，是世界银行集团的一个成员，通过向外国投资者提供非商务风险损失担保，鼓励对发展中国家的外国直接投资。MIGA 还为促进外国投资而提供技术援助。

MOU：谅解备忘录。如果继续进行 CAO 监察专员程序，则发出备忘录。备忘录写明达成的调停/调解协议、联合事实调查结果、为最终达成和解协议或其他双方同意的适当目标而商定的其他解决程序。

NGO：非政府组织或公民社会组织。

赞助者：“赞助者”这个术语主要指 IFC/MIGA 项目的赞助者，但还用于泛指最适合处理投诉事项的一方，其中包括 IFC 资金的借款人或 IFC 股权的接受人、MIGA 担保的投资人和（或）正在执行或已经执行有关项目的实体。

职责范围：作出有关具体活动的规定，说明活动的范围、限制、任务、目标。

工作日：根据世界银行集团的定义，工作日是星期一到星期五，不包括节假日。《操作指导方针》所述的工作日数字不包括为翻译文件而需要的时间（翻译时间可能长达几个工作日，具体取决于所涉及的语言）。

2007 年 4 月



2121 Pennsylvania Avenue NW
Washington DC 20433
电话: (+1) 202 458 1973
传真: (+1) 202 522 7400
电子邮件: cao-compliance@ifc.org
www.cao-ombudsman.org



MULTILATERAL INVESTMENT
GUARANTEE AGENCY
WORLD BANK GROUP