

湄公信息

探讨亚洲开发银行的保障政策在湄公区域的公众咨询 共同的目标以及行动的进展与想法

时至今日，许多人都听说了亚行NGO论坛的成员，在亚太地区所采取的目标一致而形式多样的活动。这些行动都有共同的诉求：亚洲开发银行必须停止它正在进行的公众咨询活动，即关于2007年10月发布的《保障政策陈述》（SPS）草案的公众咨询。因为该草案对于公众审查和咨询来说都是不可接受和不适当的。应发布第二份草案（而不是工作文件），并且应更加关注余下的公众咨询活动。

也许有些人已经收到亚行的邀请，参加2008年3月5日至6日在越南河内举行的湄公河《保障政策陈述》的咨询会。考虑到亚太地区的公民社会所持有的集体立场，同时也为特定国家背景下的讨论留有空间，这样各方可达成一个它们最满意的立场。因此，参与这个公共咨询有其积极意义。然而，各个区域团体之所以采取行动，是想防止亚行削弱它的保障政策，使社区的利益不受损害。



这份通讯的目的是什么？我们希望鼓励湄公河的公民社会更广泛、更知情地参与到“保障政策更新”活动中来，并加入针对亚行的“反对削弱标准：支持提升公信力”的集体行动。

这份通讯中包含什么？

1. 汇集了公民社会应对保障政策陈述咨询草案的行动。
2. 在论坛成员扎实的分析和听取基层声音的基础上，综述人们对《保障政策陈述》的主要顾虑。
3. 湄公河的团体如何回应“保障政策更新”以及河内的公众咨询会议？你如何参与？还需要做什么？介绍了湄公河团体的一些倡议和计划。并包括针对河内的公众咨询（2008年3月5日至6日）的策略的讨论。

1. 公民社会行动

亚行NGO论坛网络：要求亚行停止保障政策的对话，修改《保障政策陈述》草案。亚太地区的公民社会组织要求亚行停止正在进行的公众咨询过程，并起草第二份草案。他们认为，相比亚行现行的保障政策以及其它国际金融机构的政策和国际法，该咨询草案明显无力。这是倒退，违背了亚行承诺，即，至少要坚持现行标准。

退出公众咨询，其原因在于：1) NGO论坛的专家发现，《保障政策陈述》关于环境、原住民和移民的政策条款，更为无力。2) 亚行不能保证有意义的、参与的以及有诚信的公众咨询。3) 众所周知，就这份草案的不足，亚行法律顾问和负责“保障政策更新”的人员间已有意见分歧。4) 参与咨询会的论坛成员感到，既然这份政策草案让人难以接受，那参与其公众咨询就毫无意义。

细节参见：

<http://www.bicusa.org/en/Article.3675.aspx> .

南亚 “人民论坛”领导的一些组织，决定联合抵制2008年2月在德里召开的公众咨询会，指出《保障政策陈述》在诸多方面都削弱了环境、移民和原住民的保障政策。在新闻发布会上，他们说“亚行和政府应该知道，我们拒绝他们操纵和削弱我们的权利。联合抵制亚行咨询会议将是关键的第一步，使我们逐步形成集体策略，来推进亚行和政府真正的公信力。

印度尼西亚：同样，印度尼西亚的NGO团体也敦促亚行停止《保障政策陈述》的咨询，并要求修改该草案。在一系列讨论之后，这些NGO团体发起了各种联合行动，包括提交立场书和印尼分析报告、组织公众游行、召开新闻发布会以及集体退出2月12日在雅加达举行的亚行咨询会。在会议期间，印度尼西亚一些有影响力的报纸，报道了这些行动。参见：

<http://picasaweb.google.com/titi.soentoro/ADBActionFeb1208Jakarta>.



在雅加达咨询会上表明印度尼西亚团体的立场。
照片 Courtesy/ Titi Soentoro

太平洋咨询会 澳大利亚乐施会并未出席在悉尼召开的亚行咨询会，并提出与NGO论坛相似的要求。1月29日，乐施会向亚行写道“与其它NGO一道，我们与你取得联系，以提出我们对咨询过程的建议<A1AD><A1AD>我们对咨询的兴趣在于，咨询草案将不会削弱保障政策，既然情况并非如此，我们不认为基于该草案的咨询将会创造出有意义的产出。”作为相应的行动，乐施会组织了相关NGO的信息日。之后证明，这个信息日活动颇有成效。它突显了相似的顾虑，并吸引了其它团体了解“保障政策更新”过程。

银行信息中心 2008年1月11日，银行信息中心要求亚行停止“保障政策更新”草案的咨询。鉴于其它NGO对《保障政策陈述》提出的实质批评，并且，该草案在许多关键领域都削弱了亚行现行的保障政策，远不能保证其资助业务的持续性，银行信息

中心建议亚行终止目前的咨询过程，并为将来的公众咨询制定一个新草案，以解决所关注的关键问题。银行信息中心相信，继续基于目前这份草案的咨询，将是浪费有限的时间和资源。

2. 对《保障政策陈述》和咨询活动的疑虑

2005年，当亚行重新起草其保障政策（用以保障受项目影响的环境和人群的利益）时，公民社会组织就与亚行NGO论坛联合起来，参与亚行的讨论。公民社会团体参与这个过程，是原于亚行声称，其“保障政策更新”过程以及新制定的《保障政策声明》——替换现行的保障政策——将不会削弱亚行的环境和社会政策。2007年10月，亚行公布了保障政策的咨询草案，以征求公众意见。“环境保卫基

金”，“森林与人类项目”，“国际问责项目”，“国际环境法律中心”以及“银行信息中心”，从各个方面对《保障政策陈述》进行了详细分析（从每个机构都可获得分析的文本）。他们发现，目前的《保障政策陈述》：

1. 明显削弱了现行的亚行标准。虽然亚行保证，它不会降低标准。然而分析显示，《保障政策陈述》草案实际上去除了现行保障政策中具体

的强制要求，将原来的环境、原住民和非自愿移民的保障政策，替换为含糊不清的“政策原则”。

2. 删除了大多数需强制实施的要求。有一些要求不再强制实施，或者采用不可操作的、含糊不清的话语来表述。
3. 将一些与合规有关的强硬语句，替换为即使借款人违反了要求，也不一定会受到处罚的表述。
4. 没有保护原住民的权利。
5. 削弱了环境保障政策，例如将120天的公众咨询期删除。
6. 从根本上削弱了非自愿性移民政策。
7. 并未提及或采用“以人为本”的开发方式。
8. 并未参照相关的国际法律、规范和标准，包括《联合国原住民权利宣言》。
9. 相比国际金融公司的实施标准（亚行的仿效对象），亚行《保障政策陈述》的标准明显弱化。
10. 新的贷款模式，如“框架方式”和“多批次融资工具”，并未对受影响人群提供充分保障。并且在新的模式下，项目构成和子项目都在执董会审批后制定，因此，执董会对保障条款的监督就被严重削弱了。
11. 促进了“国家保障体系”的大批量应用，将亚行的标准和要求，替换为借款国的标准和要求。世界银行国家体系试验项目显示，亚行的环境和社会标准都有所降低，并且增加了受影响社区要求问责和救济的难度。



南亚公民团体坚持认为，亚行破坏了其保障政策，并逃避公众问责。照片/S. Sharma-BIC

12. 对私营银行和公司实施的项目，明显缺乏信息公开的要求。
13. 针对原住民计划和保障政策的实施情况，并未要求提交评估报告。
14. “征得受项目影响人群同意”的条款被删除，并未提及，在决定发展重点时，应在在原住民自由的、事前知情的前提下，征得他们的同意。
15. 并未包括亚行政策所要求的社会性别的议题。
16. 有关实施保障政策的预算和业务手册的信息，明显缺失。

上述的分析揭示了，亚行直接违背了它对公众的承诺，即：新的《保障政策陈述》将不会降低任何标准。因此，基于目前的草案进行公众咨询，是不可接受的，也是不合适的。

所有分析文本可从银行信息中心的网站下载：

<http://www.bicusa.org/proxy/Document.10827.aspx>

3. 湄公河国家公民社会是如何应对“保障政策更新”的？ 你如何参与？还需要做什么？

以下是湄公河国家的公民社会组织的倡议和计划的简介。策略讨论正在推进。根据保障政策的实施经验以及论坛成员的研究，各个国家的公民组织开始巩固他们的分析结论。一些组织正在筹划一系列集体行动，包括立场表述文件、媒体

活动或者游说相应的政府官员。随着河内公众咨询会议的临近（2008年3月5至6日），NGO关于《保障政策陈述》草案的批评和建议也正在讨论中。我们欢迎各种意见和建议。并期望您与亚行论坛的成员们，分享本国或湄公河区域有关保障

关于亚行保障政策修订的湄公信息

4

政策更新的意见。也希望您对您和您的组织参与这次行动出谋划策。

越南 2008年1月，“NGO资源中心”，“农村发展服务中心”以及“越南行动援助”召开了一个讨论，讨论为何越南的公民社会组织应该关注亚洲开发银行的保障政策修改，并且他们应该如何影响咨询草案。这是一个重要的事件，因为大多数越南的NGO最近才开始从倡导的角度涉及国际金融机构的工作——他们大多数仍然在探索这一新的领域。

更新：“农村发展服务中心”签署了亚行NGO论坛最近起草的要求亚行停止咨询过程并修改《保障政策陈述》的意见书。

“NGO资源中心”继续将其它团体介绍到讨论中，并与其它网络成员取得联系。一份旨在抵制出席亚行此次公众咨询会的联名信，在越南一些NGO中传播和签署。

越南同事将会向我们通报他们针对河内咨询会和一般保障政策更新的集体行动的信息。联系人：Trine Glue Doan, NGO资源中心协调人 (director@ngocentre.org.vn)，及Dang Ngoc Quang, 农村发展服务中心主任 (dangngocquang@rdscvn.org)。



2008年2月29日，越南的NGO团体讨论他们的分析和可能的行动。照片：BIC

柬埔寨 对即将到来的河内咨询会，柬埔寨公民社会团体正在制定计划。他们决定在未来的几周内采取以下行动（至少）：1) 发布一份公共声明以表达他们对此份《保障政策陈述》的关注，并表示他们将不会出席河内的咨询会，除非亚行制定出更强硬的和可接受的政策草案。2) 向其它可能被邀请参与河内咨询会的柬埔寨NGO，介绍近来的公民社会行动，鼓励他们支持“暂停的策略”。立场公开信可能在二月底最终确定，并将传播以征集签名。联系人：Chhith Sam Ath, 柬埔寨 NGO 论坛执行主任 (samath@ngoforum.org.kh)

缅甸 2月22日，一些缅甸的流亡组织和他们的支持网络将会在泰国清迈组织一个会议，讨论《保障政策陈述》草案，形成集体意见，并可能在河内的咨询会前提交，会议还将讨论亚行与缅甸军政府间令人担忧的关系，以及何缅甸团体应该关注保障政策更新，他们如何进一步参与。联系人：Naing Htoo, 地球权力, (nainghtoo@earthrights.org)

泰国 泰国的一些环保团体包括生态恢复区域联盟和东南亚河网（通过他们的代表），表

达与湄公河团体一致的观点。他们表示将会寻求来自泰国草根组织和NGO网络的支持，以增强来自湄公河的共同要求，这些要求可能通过公开声明，适当时还可通过媒体等其它渠道来传播。联系人：

Premrudee Daorong, 生态恢复区域联盟协调人 (premrudee@terraper.org)

以及 Pianporn Deetes 东南亚河网主任 (pai@chmai2.loxinfo.co.th)。

更多信息，请联系

Jelson Garcia/BIC: jgarcia@mekong.bicusa.org; 泰国，手机：0879351023

Hemantha Withanage/亚行NGO论坛：

hemantha@forum-ADB.org

Shalmali Guttal/全球南方焦点：

s.guttal@focusweb.org

了解最近活动和分析，可查网页：

<http://www.bicusa.org/en/Article.2851.aspx>

参见第五页第六页 i) 在湄公河地区，亚行违反了自身保障政策的项目及其影响，ii) 快速调查亚行在湄公河区域的贷款，以及保障政策的执行情况。



忽视保障政策？亚行湄公河项目造成的灾难

国家/项目/议题/关联：柬埔寨一号高速公路重建项目

去年年底，柬埔寨一号高速公路重建项目（亚行贷款4,000万美元）的受影响社区，向亚行的问责机构：特别项目协调办公室提交了一份投诉。这个项目计划重建一条跨界公路以运送湄公河区域内的商品、服务和人员，以繁荣柬埔寨和湄公河的经济。一号高速公路是亚行南经济通道的一部分，而南经济通道又是十一个湄公河次区域重点跨界交通项目之一。亚行评估（2005，审计研究）至少有1350户家庭受到影响。这一迫使亚行的管理层承认，项目造成了一系列搬迁和赔偿问题。然而，一些主要问题仍然没有得到解决。由于亚行的审计，两个社区的63位村民在2006年，即搬迁六年之后，得到了土地和房屋的赔偿。但他们仍然面临债务、生计恢复和土地保障等问题。他们向特别项目协调办公室提交了一份申诉，并得到了认可。与此同时，另有177名村民也提出了他们的问题，如没有从亚行获得补偿或者补偿不公。然而，柬埔寨政府和亚行都拒绝调查这些案件。因此，这些受影响群体和公民团体正在讨论如何使亚行对其项目的影响负责。这个案例反应了亚行并未充分实施其非自愿移民政策，该政策中包含的条款，要求亚行“尽量避免非自愿移民，当非自愿移民不可避免时，应该尽量减少移民数量，确保移民获得援助，至少使其恢复到搬迁前的生活水平。”



国家/项目/议题/关联：老挝：贷款号-1295：工业林种植园项目

亚行的内部报告显示，这个项目增加了当地贫困和负债，它将当地社区赖以生存的森林，替换为桉树种植园，结果项目失败。所贷资金不知去向，亚行对腐败的指控进行了调查。亚行业务评估局对老挝林业部门借款的评估中，很重要的一部分就是关于这个项目的。参见：

<http://www.adb.org/Documents/Reports/SAPE/LAO/2005-17-LAO-SAP.pdf>

国家/项目/议题/关联：老挝：登欣本电力公司在老挝欣本区的水电项目

这是一个已经结束的项目，它由亚行、诺地卡援助机构、联合国发展署，出口信贷机构和国际商业银行共同融资的。正如Bruce Shoemaker的田野调查发现的（Barney曾引用：2007，pp 13-19），当地的渔业生产明显下降，社区失去了河滨农田，旱季饮用水困难，并且，这一项目并未考虑下游受影响人群。参见：

http://www.yorku.ca/ycar/Publications/Power_Progress_and_Imperishment_Barney_06.2007.pdf



国家/项目/议题/：为了在越南不断高涨的电力需求市场抓住投资机会，亚行理事会将批准1.965亿美元的Song Bung 4 电站项目。该电站位于越南中部的Quang Nam 省的Vu Gia Thu Bon 河谷。电站将有以下影响：

- 大约有4个村209户Ca Thu 族人的非自愿移民。其中 Ta Bhing 社区50户将失去山地，30户将失去坝区的农田。此外，有1500-2000 户以河滨土地谋生的农户也受到影响。
- 143公顷的SongThanh 自然保护区被淹没。该保护区是老虎、熊、犀鸟、长臂猿和亚洲象等濒危物种的栖息地。
- 当水坝建成运行时，下游水位将降低。坝区的灌溉问题将日趋严重。



这个被亚行理事会两次推迟、装机容量为15.6万千瓦的水电站，是为了满足越南高涨的电力需求。这也是亚行投资而引起社会和环境争议的主要电力基础设施。所有潜在的对环境、非自愿移民及对少数民族的影响，都使该项目归类为“类型A”项目。在2008年1月，由一个越南NGO和两个国外NGO 共同参与的初步调研发现，该项目在筹备阶段就违背了保障政策。包括：缺乏移民和少数民族规划的信息。区级政府官员、社区领袖和受影响人群不能分享信息和给与评论、核实和表达赞成。他们担心遭遇到与邻省的受水电项目（由越南政策投资）影响的少数民族社区同样的灾难，并且，没有明确的环境风险应对措施。

湄公河国家的亚行贷款及其保障政策效果

目前，亚行在湄公河国家的贷款(已贷或拟贷)以大型基础设施为主，其中绝大多数为环境类型A 或类型B的项目。说明亚行项目对生态和社区造成了严重的、负面的和不可逆转的影响。强制移民，直接威胁着处于经济边缘的村民的生计和权利，少数民族生计也受到亚行投资的影响。

亚行在大湄公河次区域开发的名义下，投资了数十亿美元，用于老挝和越南以出口导向的水电项目，和云南、泰国和柬埔寨的跨境交通和通讯项目，越南的开矿和柬埔寨洞里萨湖流域的农业开发项目(见下图)。如果保障政策框架不能有效设计、监测和执行，亚行的项目将造成灾难。此外，因为政治空间狭小、机构能力有限、以及其它治理问题，在湄公河国家NGO对亚行项目的独立监测常常受到限制。

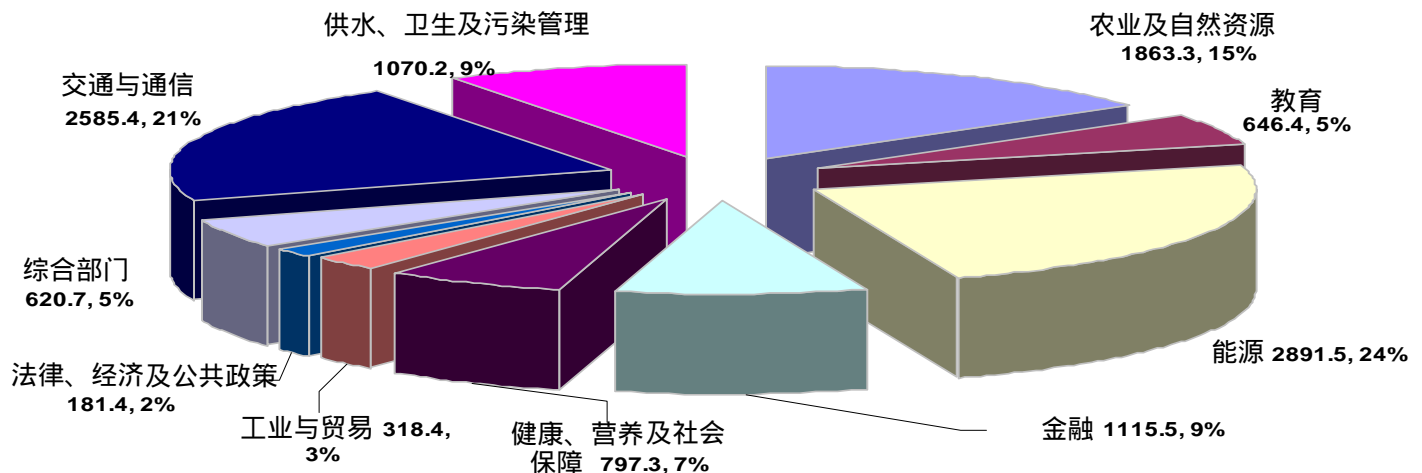
例如，对亚行的《湄公河水资源投资策略》的审阅发现，亚行保障政策和治理有很多地方令人们忧虑。

- 湄公河国家是亚行在亚洲公共贷款投入的第三大区域，而水资源开发在亚行贷款中占显著比例，在湄公河区域，它是名列第二的投资领域。至2005年底，占亚行约40%的贷款(近220个项目，贷款数额约120亿美元)投入湄公河国家的与水有关的项目(即农业和自然资源管理、水能开发、清洁用水及包括水资源开发的多部门综合开发项目)。初步统计，这些与水有关的项目大多都属于环境A类或B类的项目。

- 在湄公河国家，亚行资助的几个水项目未能充分考虑社会和环境成本(参见第五页)。当外界人士指责亚行违反了保障政策，并且，受影响社区和公民社会组织迫使亚行采取行动，亚行才予以回应。
- 亚行OED 的报告明确说明，湄公河国家相关法律缺失或失于过宽松，一些仅仅停滞于书面，相关政府机构并未有效实行。当亚行项目产生环境和社会影响时，公民社会和地方社区很难问责政府，特别是那些一党当政的国家。
- 还有更多的可能涉及保障政策的大型水资源开发项目还在审批过程中，相关的投资计划已列入亚行的中长期发展战略(RCSP, WB-ADB-MRC 'S M-WRAS, CSS, SPA, 及部门战略)。这些未来的投资之所以错综复杂，是因为不仅仅有亚行的公共贷款，而且一些水利开发项目具有跨境性质，影响也是跨境的。水利开发项目的贷款形式也很复杂，例如，分批贷款，可能还会给不同的行政层次贷款(如直接贷款给地方政府)。这将使项目监测和坚守亚行标准困难重重。一些贷款通过共同投资、部分风险担保和其它信贷机制，吸引了私营部门的加入。在这种新的投资计划下，执行和履行保障政策会更加困难和复杂。

亚行在湄公河5国的累计贷款
(至2006年12月31日)

累计贷款：120.9亿美元



Source: ADB 2006 Annual Report; Graph and data compiled by JGarcia-BIC. China not included in the data