

第二单元 多边开发银行保障政策

# 亚洲开发银行保障政策及执行

中国金融、环境与和谐社会研讨会  
2006.12 北京

# 亚洲发展银行保障政策的制定

- 1994年2月，亚行行长决定 在规划和实施贷款项目中 采用世行非自愿移民政策
- 1995年9月，亚行颁布了自己的《非自愿移民政策》。
- 1998年颁布了《原住民 政策》。
- 2002年颁布了《环境政策》。
- 这三个政策 统称为亚行的三大保障政策。目的是尽可能避免、缓解发展项目 使第三者，或使弱势群体进一步 被边缘化的环境影响和社会影响。

# 亚洲发展银行保障政策的制定

- 亚行不仅颁布三个保障政策，还开发了相应的指南和手册：**1998**年颁布了《移民手册：有效实践指南》，**2003**颁布《环境评价指南》，及即将颁布的《原住民手册》。
- 本世纪初，亚行非自愿移民政策的范围扩大，**2001**年颁布的《贫困与社会分析手册》，**2002**年增加保障制度履行机制《监测评估指南**2003**》，《性别与移民事项目录**2003**》和**2003**年**12**月颁布的新的《移民操作手册》。**2005**年**3**月《公共信息交流政策》。

# 亚行保障政策的效果

1999-2000年，亚行对过去实施保障政策情况进行评估，如对4个水坝项目的评估认为，如果亚行和借款国项目执行机构更加认真履行保障政策，是可以避免和缓减影响的。

- 2000年亚行又对8个案例的文档进行研究 和对另8个交通和水利项目实施调研，也显示自1995年《非自愿移民政策》批准实行后，在移民的规划和实施中情况改善。同时也指出，达到令人满意的效果还需要解决许多难点。
- 2002年的亚行组织内部整改，开始实施新的保障政策履行政序，进一步提升了移民规划设计和实施的标准。

# 亚行保障政策的效果

- 亚行保障政策对国内政策法规的影响
- 一项对借贷国 非自愿移民管理系统的研究表明，中国在亚行的援助下，改善了征地和移民法规。一些执行项目的地方政府也提高了管理能力。
- 中国自然资源立法能力建设项目（TA 2735），对1998年颁布的《土地管理法》作出了贡献。
- 2000-2002年，亚行为中国政府提供了TA3441技援项目。支持中国投资项目的社会评价 能力建设。

由中国社会科学院为中方执行机构。在项目后期世界银行也参与进来，并支持编写项目研究最后的成果《中国投资项目社会评价指南》。中国国际工程咨询公司出版了该指南。《指南》将对大型开发项目的社会评价和决策起到广泛指导作用。

# 亚行保障政策的效果

- 目前，亚洲开发银行与国土资源部合作，一方面修改土地法，二是移民风险管理能力建设。其中包括征地和和社会保障方面的研究。合作项目实施方为中国土地规划院。
- **2004年-2005年**，国家发改委投资体制改革启动。在世行亚行也对《投资项目咨询评估细则》给予政策建议和资助，亚行与中咨公司考虑如何把社会评价和移民规划引入国内投资项目指南。
- 社会评价和移民问题受到政府更适当的重视。新的投资审批体制是把市场和技术问题让企业决策；国家着重审批和核准投资项目的社会和环境影响和措施。

# 信息公开

- 亚行新颁布的<公共信息交流政策>，要求不仅移民规划，并且移民规划草案也应向受影响人口披露。
- 另外，社会和环境监测报告提交亚行时应公开，并且，要求执行机构，和私营部门承办人把这些报告直接披露给受影响人口。

# 环境评估文件披露

一经请求，亚行应当将完整翔实的环境影响评估和环境影响初评向提出请求的各方开放。

- 在同受项目影响群体和地方非政府组织间进行磋商之前或在此期间，借款人或民营项目部门承办人应当依照环境政策要求，向受影响人群提供有关项目环境问题的信息。

# 移民安置计划文件披露

借款人或民营项目部门承办人应向受影响人群提供如下文件：

- （1） 在进行评估以前——一份移民安置计划草案；
- （2） 在移民安置终定计划编制完成后——移民安置计划；
- （3） 由于详细技术设计或规划或项目范围出现变更，在修订移民安置计划之后——移民安置修订计划。

文件中的信息可以采用使用当地语言的简介材料、传单或小册子等形式予以提供。对于文盲人员，可以采用其它适当的沟通方法。

- 亚行应当公布：
  - （1） 在进行评估前——移民安置计划草案或纲要
  - （2） 移民安置终定计划；
  - （3） 移民安置修订计划。

# 原住民规划文件披露

借款人或民营项目部门承办人应当向土著受影响人群提供如下文件：

- (1) 在进行评估以前——原住民发展计划草案；
- (2) 在原住民发展最终计划编制完成后——该原住民发展计划；
- (3) 由于详细技术设计或规划或项目范围出现变更，在修订原住民计划之后——原住民发展修订计划。
- 文件中的信息可以采用使用当地语言的简介材料、传单或小册子等形式予以提供。对于文盲人员，可以采用其它适当的沟通方法。
- 亚行应当公布：
  - (1) 在进行评估以前——原住民发展计划草案或纲要（或两者）；
  - (2) 原住民发展最终计划；
  - (3) 原住民发展修订计划

# 信息公开

- 亚行的向受影响人群披露 他们最关切的社会和环境影响的信息，将对中国大型项目和移民安置事务的透明、公正起到样板作用。并将促进受影响人群的参与。

# 亚行贷款项目在中国的实施

- 亚行估计**1994-2005** 期间其在各国的贷款项目受影响人口至少**177万**人口。而移民的**61%** 的都是在中国实施的。虽然中国的贷款项目占亚行项目金额总数的**37%**。在诸多借贷国中，中国的移民和受影响人数最多。
- 然而亚行还注意到，在受影响人口中，正式移民只占**40%**，另外，还有**60%**受到影响人们没有移民搬迁，他们的生计受到严重的影响。但这些人并没有被计算在移民数额中。亚行发现，移民被低估现象严重。实际受影响人口超过估计的**150%**。

(可见我国忽视过多少大型工程移民的利益)

# 亚行贷款项目在中国的实施

- 然而，亚行近来更加热衷投资基础设施开发。亚行中期战略（**2006-2008**），就是集中投资于交通、能源、水坝及城乡基础设施。这可能又是一轮移民高潮。
- 例如水坝投资：自**1970至2005**年间，亚行的水坝投资占总贷款的**4%**。由于借贷国人民的反对，水坝贷款一直趋下降态势。在非自愿移民政策执行期间，对水坝的贷款更少。**2000-2005**只有**7**项贷款与大型水坝相关。然而，**2006**年，亚行打算在**2006-07**年两年间就对**8**个水坝项目给以资助。其中包括中国的两个项目（**2.5**亿美金贷款）

# 亚行贷款项目在中国的实施

- 亚行在中国贷款的大型工程，移民人数多，问题复杂。在中国农村土地集体所有制情况下，对移民的补偿是到村集体一级，由村委会调整土地。这可能使全体村民都承担影响。也使得村社领导（或他们的上级）获得很大的权力决定如何分配补偿金。而往往真正受影响村民可能得不到应得的补偿。另外，开发性移民，因为移民不能充分参与开发项目决策和受益，移民对这种安置方式失去信心。由村级控制的移民安置和开发活动，也可能助长移民社区基层的腐败。移民希望把移民款直补到户。

# 亚行贷款项目在中国的实施

亚行的无奈：

- **借款方的过河工具：**虽然亚行有移民、土著、环境保障政策强制性要求，并作为批准贷款的先决条件。但实施影响消减措施是由借款方决定和实施的。因此，借款方在申请项目时满足保障政策的要求，贷款项目落实后，削减措施可能被束之高阁。
- **国情：**在中国，由于广泛的为了国家利益而牺牲个人利益，勒紧裤带加快建设的宣传，不仅使百姓不得不承担分散在他们身上的社会和环境成本，也使决策者和普遍舆论认为这唯一的，必然的，或者是正常的解决方法。

# 亚行贷款项目在中国的实施

## 亚行的聪明和聪明误

- **贷款方把责任推给借贷方：**贷款方认为，社会影响的成本在一些国家可能会很高，而在另一些国家由于政府涉入可能会很低。过去贷款方不设置移民条件和标准，由借款方内部消化。或者设置了标准，但贷款并不包括移民的补偿和安置成本，和消除社会影响的成本（2005年起，亚行贷款除了工程贷款，也可以包括移民成本）。
- 依靠借款方内部消化的做法，最后导致移民更加贫困化，或由于社会冲突，成本增加，在亚洲一些国家已有不少例子。

# 亚行贷款项目在中国的实施 失败案例

- 据亚行最新的评估：
- 湖南**凌津滩**水电站：工程和经济表现评估为良好。
- 但移民安置较差：正式移民人数3687，其他受影响人数达6100。评估发现，50%的移民生活由于田地缺乏和生计手段缺乏而收入下降。只有8%的人对移民安置表示满意。这座首台机组于1998年12月26日正式并网发电，2001年01月已经竣工的水电项目，由于“缺乏资金”还没有完成移民安置计划。多数人对生计恢复和移民补偿政策不满。

# 亚行贷款项目在中国的实施 失败案例

- 福建棉花滩水电项目：**2001年7月**第一台机组发电**2002年3月**工程竣工。
- 工程和经济表现评估为良好
- 移民安置根据中国的移民安置条例和亚行批准的移民规划实施的。受影响人口达**39393**。其中**30,640**失去田地，**36,913**失去房屋。
- 虽然移民对后来新建的房屋表示满意，但对生计恢复不满。认为移民政策和补偿金不能帮助他们恢复生计。

# 亚行贷款项目在中国的实施 成功案例

- 浙江珊溪水利枢纽移民
- 工程评估良好
- 根据**ADB**的 移民规划，评估为良好。
- 受影响人口 **37,199**. 安置地高度分散，在温州市 **10**个县 **123**点安置。
- 成功是因为：**1**、安置规划实施参与性高。**2**、把移民从山区迁往条件较好的沿海平原。**3**、大量农转非，可空出用地,安置移民。目前，**89%**的受影响人口已经恢复生计或改善了收入。

# 移民工作问题总结

- 亚行专项研究：非自愿移民政策的影响指出
- 问题：1、借款国缺乏适宜的移民政策
- 2、在项目准备期，没有扎实的社会调研。3、低估移民风险，导致安置和生计恢复困难，影响安置项目的可持续性。
- 4、执行机构能力低下。
- 5、对移民项目实施监管弱。
- 6、在实施中，能力建设和利用NGO方面不足。7、缺乏与其它援助机构的协调。

# 亚行贷款项目在中国的实施

- 建议需要：
  - 1、更加关注移民安置实施过程。
  - 2、注意采用借款国改善了 的移民政策。
  - 3、 提供足够的援助解决受影响人口贫困化。
  - 4、增强**ADB**和项目执行机构的监督和监测 。
  - 5、增强和改善社会影响评估，对受影响人群进行更全面调查。增加信息透明和公众咨询。
  - 6、增强**ADB**操作移民项目的能力,通过增加人力和咨询资源。
  - 7、通过技援,增强借款国的能力。
  - 8、与驻借款国的其它多边和双边机构合作。

# 亚行贷款项目在中国的实施

- 目前，借贷国的法规与亚行的保障政策的差距还很大。一些贷款者希望亚行‘软化’标准，以低就本地的标准。
- 发展界更多的人认为，理性的做法不是降低亚行保障政策标准，而是需要亚行不断给予能力建设支持，以不断提升贷款项目执行保障政策的能力，并帮助借贷国制定本国相关政策原则 和不同阶段应达到的目标，推动整个亚太地区的可持续发展。