强化水电的可持续性？

水电可持续评价论坛(HSAF)起草的一份可持续性测评

Tira Foran

M-POWER
Mekong Program on Water Environment and Resilience

强化水电的可持续性？

水电可持续评价论坛(HSAF)起草的一份可持续性测评

作者：

Tira Foran

泰国清迈大学社会科学院社会和环境研究组

致谢

作者在此感谢下列人士对本文提出的宝贵意见和建议：
Helen Locher, John Dore, Louis Lebel, Kate Lazarus。
感谢蓝月亮基金会（Blue Moon Fund）的资助。
封面照片由国际河流组织提供。

强化水电的可持续性？

水电可持续评价论坛(HSAF)起草的一份可持续性测评

作者：**Tira Foran**
泰国清迈大学社会科学院社会和环境研究组

翻译：**Jipei Zhang**

校对：**Yu Yin**

© 版权 2010

版权所有。本出版物在未经版权所有者与出版商书面授权前，任何部分都不允许被以任何形式或手段的复制或翻印。

第一次印刷：2010

目录

1 背景 2
2 水电行业对可持续性的评估方式 5
3 《水电可持续性评价规范》的运作 6
4 湄公河区域面临的主要问题 9
5 《规范》的局限和潜力 18
结论 20
参考文献 23

本文目的在于加深对《水电可持续性评价规范（草稿）》（以下简称《规范》）的理解。2009年版的《规范》作为衡量项目可持续性的实用工具，要让广大的利益相关群体以及公民社会认可。

本文是一篇独立的分析文章，将《规范》与世界大坝委员会的决策框架进行比较，并在文中突出了需要深入探讨的一些问题。水电可持续评价论坛也欢迎各界在2009年11月之前对《规范》提出宝贵的建议和意见。

大型水电项目在生产能源的同时，引发了大量的争议。政府和企业通常视水力发电为宝贵的经济资源，但水电项目的批评者则指出，湄公河区域的大型水电站给生态系统和弱势群体带来许多的负面影响，难以解决。

对于政府监管职能薄弱，加上缺乏缓解环境和社会负面影响的经济动力，我们能做些什么？我们可以邀请项目开发商和利益相关群体，共同参与对水电项目可持续性的评估。本文将简要介绍国际水电协会资助的水电项目评估的准则。

2007年，国际水电协会协同世界自然基金会和美国大自然保护协会举办了“水电可持续性评价论坛”（以下简称“论坛”）。论坛主要关注对《国际水电协会可持续性评价规范》（2006）[1]的增补。该论坛包括来自企业、政府以及四个国际组织的代表[2]。2008到2009年间，论坛成员为了制订一套客观实用的评价工具，共同修订了评价方法。2009年8月，论坛发表了《水电可持续性评价规范》。该《规范》是论坛成员一致达成的结果。

论坛的工作得到了各界的支持以及接受了建设性批评。本文旨在加强各利益相关群体对《规范》的理解。我们将回顾《规范》对可持续发展的诠释，并同世界大坝委员会（以下简称“委员会”）的可持续评估框架做比较。我们还将指出需要深度研讨的一些问题。

1 背景

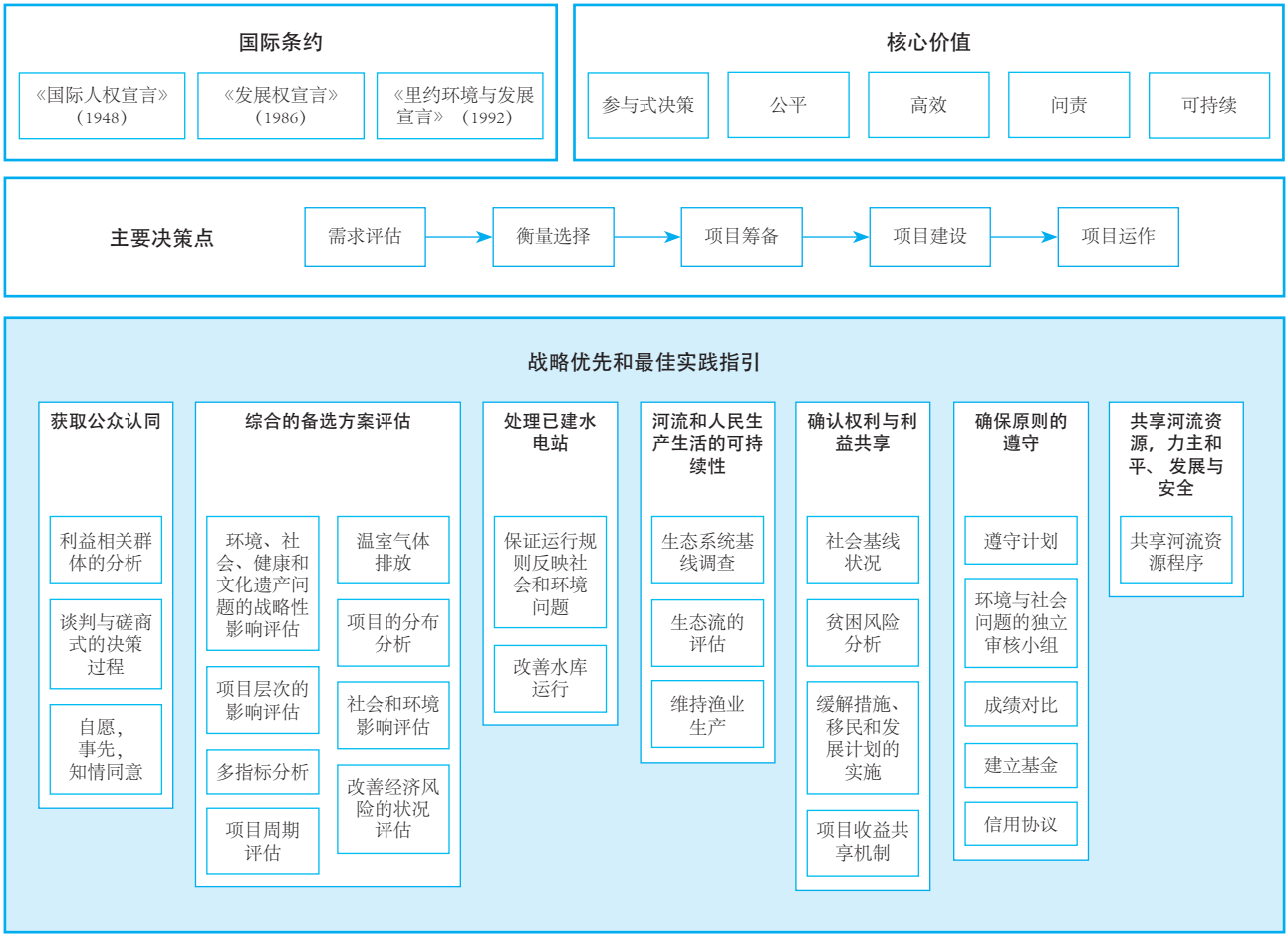
迄今为止评估水利和能源项目最全面、具体也最庞大的模型，莫过于世界大坝委员会所制定的决策框架。为了更好地理解国际水电协会论坛使用的方法，需要首先回顾大坝委员会的框架。大坝委员会是1998到2000年间一个多方利益相关群体参与的进程，期间成员审查了大型水电站在达成经济和社会发展目标上的成效。

大坝委员会专家组由十二位专家组成，他们来自水电行业、民间社会、受项目影响人群、政府和媒体代表。委员会由一个十人组成的秘书处协助运作，并向包括68个组织的利益相关群体论坛汇报（国际水电协会为成员之一）。

委员会深度研究了七个水电站以及三个水电大国，并发表了130篇技术论文。他们还在世界各地咨询了1400名参与者、接受了专家和公众的950份提案和建议。截至2000年底，委员会发表了世界上最全面的水力和能源项目决策框架，并同时向大众公布相关的背景知识。

该框架吸收了委员会研究大型水电项目成效的结果。其中一个重要的研究结论表明大型水电项目往往不能在收益和负面影响间取得合理平衡。因此，委员会在拟定一个新的经济和社会发展决策框架时，应该把重心放在受影响人群的权益上。这也与当时联合国对发展的诠释吻合。委员会在研究了七大发展目标之后，强调发展的权利和基本人权一样应受到保护。这些具体的“战略重点”，包括公众认同、完整的备选方案评估、利益共享等等（见图一）。为配合实施七大重点，委员会发布了详细的26条《最优操作指南》。

图一：世界大坝委员会决策框架



图一：世界大坝委员会决策框架

大坝委员会制定的框架是世界上现有评估大型水电项目可持续性模型之中最著名的。任何有意向欧盟碳汇系统出售二氧化碳指标的项目，都必须遵循这个框架。虽然世界银行、出口信贷机构和国际水电协会等在某些具体条款上保留不同的意见，但它们都认可大坝委员会提出的战略重点。

对该框架最主要的一个批评，是它加大了那些急需水电项目的国家建设水电站的时间投入和实施难度。比如说，框架要求所有重要决策，都必须得到所有利益相关方，通过公平谈判达成的“明确的公众认可”。委员会还同时鼓励原住民和部族通过正式或非正式的代表团体在“自愿、事先、知情同意”[3]的情况下参与谈判。从开发商的角度来说，他们认为这种方式将项目开发的否决权交到了少数人手中。但是，受项目影响民众和一些非政府组织则支持“自愿、事先、知情同意”的原则，因为他们将这个原则看作为一个持续的进程。通过这个进程，项目开发商和所有受水库及电站影响的群体可以建立和维护他们之间的共识。

总的来说，世界大坝委员会建立了一套较高标准，可用于审查现有或规划中水电站及相关法律问题。委员会的标准和建议如果全部付诸实践，的确会影响项目的决策速度，因为根据这个框架的规定，任何大型项目都必须从许多不同的角度来评估。同时，委员会还提出普通人也有权直接影响有关能源、水力和电站的决策。这一条对现有的项目规划和审批制度意味着许多本质上的改变。在大多数国家，这一积极变化可能需要较长时间才能实现，而它的实现也需要政府、企业以及民间社会各界之间持续的反思、探讨和对话。

2 水电行业对可持续性的评估方式

国际水电协会认为任何规模的水电项目都能给世界带来高效和清洁的能源。从许多方面来讲，水电行业推动的可持续性评估同世界大坝委员会提倡的方式类似，而国际水电协会在中心价值取向和战略原则上认同大坝委员会。套用协会自己的话来说，他们支持“综合规划、备选方案评估、最优发展和负责任管理”，同时也提倡“通过征询社区意见，以保证在项目建设的每个阶段都顾及到社会平等问题”。

国际水电协会的规划理念将设计上的乐观主义和实用主义结合一体。这里乐观主义指的是对确认和建设好水电项目的信心，并同时相信我们能圆满地解决复杂的社会和环境问题。而实用主义指的是我们承认即使尽量保证实践最佳操作，现实情况也难以十全十美。

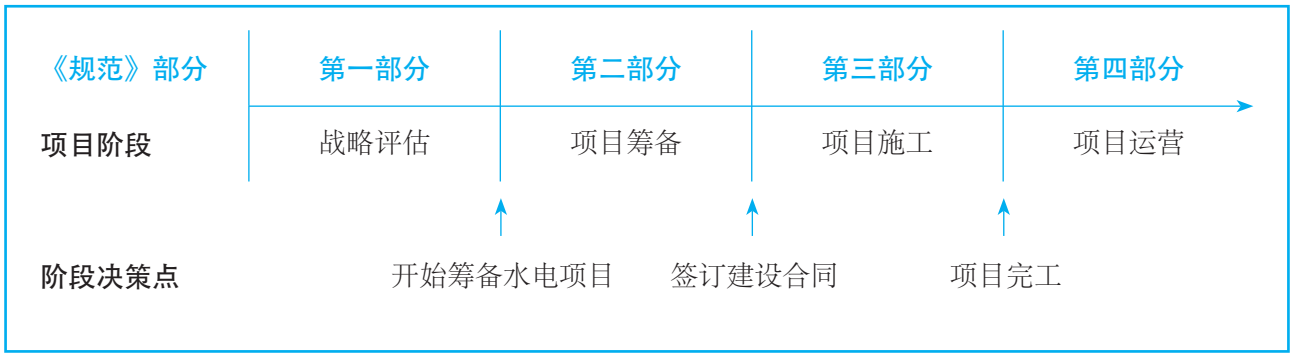
3《水电可持续性评价规范》的运作

在赞助商、开发商和运作方仍在规划的阶段，《规范》将指导水电项目的评估。水电协会也希望包括公民社会在内的广大社会团体试用2009年版的《规范》，并得到公民社会的最终认可。

《规范》共分四个部分。它的结构涵盖了整个项目周期的不同阶段：1）从提供能源和水力服务的角度进行的战略评估；2）水电项目的筹备（比如在签订施工合同前的调研和规划）；3）水电项目的施工建设；4）工程项目的实际运行。

每一部分都可以根据现实状况在经济、社会、环境、政治等层面打出由低到高的评分。每一部分既能以前一部分为基础，又可以作为独立的评估单元（见图二和表一）。

图二：《规范》大体结构



资料来源

表一 《水电可持续性评价规范》：具体指标一览表

阶段及意义	关键指标示例以及相关问题
(I) 战略评估 评估水电项目提案的战略规划	共包括含下列指标的九个层面: **确实需求：**项目提案是否确实提供电力和水资源利用的最佳方案？什么是测量对水力和电力需求过程的标准？电力和水力发展目标的设定应该经过怎样的意见征询过程？ **备选方案评估：**评估过程是否包括综合的能源和水资源保护及其各种规划手段？项目使用的分析框架的标准如何？在此评估中，主要受项目影响的利益相关群体对它有多支持？ **国家和地区的发展规划与政策：**现行能源、水力、环保以及经济发展的规划方案如何？这些规划是否为建设水电项目提供了有用的指导意见？项目提案是否同这些规划保持一致？ **政治风险：**对政治风险的评估是否全面？政治风险有多高？（政治风险的具体实例包括政治干预的风险、腐败、没收公司、货币兑换问题以及政治暴力等） **能力建设：**对于公共和事业机构能力的局限，管理层是否有有效的应对方式？从多大程度上这些局限是可以控制的？ 是否对提案进行投资，以上评估结果可以作为参考。对已建项目而言，评估结果则有助于决定是改善或是终止项目的进行。
(II) 项目筹备 评估项目调研、计划和设计的质量	共包括含下列指标的二十八个层面: 经济和融资可行性、环境影响评估、社会影响评估、效益共享、受项目影响社区、移民、原住民、少数民族和弱势群体、跨国界问题、生态流和下游可持续发展、制度认可以及公司内部治理 每一层面都有其具体指标（评估问题） 在评估第二阶段前必须完成需求评估（第一阶段的评估部分） 评估结果有助于决定是否批准项目建设和合同的签订

表一 《水电可持续性评价规范》：具体指标一览表 (继续)

阶段及意义	关键指标示例以及相关问题
(III) 项目施工和建设 评估社会与环境问题管理以及项目建设质量	共包括二十六个层面, 其中二十四项可见于第二部分（指标的再评估） 每一层面都有其具体指标 评估结果有助于决定项目是否可以运营
(IV) 项目运营 评估项目运营质量	共包括二十三个层面, 其中二十一项可见于第二和第三部分（指标的再评估） 每一层面都有其具体指标 评估结果有助于决定是否允许继续或应改善现有的项目运行

资料来源：水电可持续性评价论坛 2009a:
注解：列表中的问题由本文作者依照指标的措辞撰写。论坛称这些指标为“层面”和具体的“属性”

论坛的目标是建立一套客观和系统的评价工具，以衡量不同的水电项目的运作情况和可持续性。最理想的情况是，这个工具能提供一个架构，这样任何评估方——不论是开发商、以民生为重的非政府组织，还是其它任何独立机构，都能应用这个架构，得出类似的评估结论。

现状

2009年，世界水电可持续性论坛在《关键组成部分文件》中发布了《规范》的基本结构和大体内容，论坛并进一步于2009年一月至三月间面向公众广泛征询意见和建议。这个过程一边增进公众对论坛进程的了解，一边搜集对《关键组成部分文件》的反馈信息。这次公众意见征询采取了网络问卷和采访主要利益相关方的方式。《关键组成部分文件》也在此过程中收到了来自水电行业内外的广泛意见和建议。

2009年八月，论坛发布了《规范》，并于九月到十一月间展开第二轮的公众意见征询和《规范》试用。这一轮的讨论重点是09年八月稿的具体内容和实用性。

4 湄公河区域面临的主要问题

我们将“湄公河区域”定义为一个涵盖包含柬埔寨、缅甸、泰国、越南、老挝和中国云南省和广西省的政治架构。这样定义，这个区域的范围就比狭义的湄公河流域的纯地理概念扩大了三倍，并包括三亿的居民。直至2008年全球经济危机，湄公河区域近年来推动了许多大型水利水电开发项目。以老挝政府为例，他们现有八个在建水电项目，十六个项目在设计中，另外45个水电项目已与开发商签订了前期协议。

湄公河区域水电项目的蓬勃发展主要归于三个因素：1）国家经济发展以修建水电站、出售电力为导向；2）相比传统化石燃料发电，能源计划者比较认同水电开发；3）规章条例普遍将经济效益优先于社会和环境效益。

近年来，这个区域还出现了一批由新兴赞助商出资或部分出资建设的水电站（这些新兴力量指的是相对于传统的世界银行或亚洲发展银行等多边发展机构而言）。这些新兴机构中，最大的有中国国有银行，以及这个地区或经合组织成员国（OECD）属下的国有控股或上市公司。

在接下来的部分，我们将具体讨论《规范》，并主要分析第一轮征询中的意见和建议、论坛的回应以及专家意见等。我们也将论坛的方法和其它可持续性评估框架进行对比，并进一步思考《规范》能怎样帮助湄公河区域应对迅猛的水电发展。

我们的分析发现了一系列需要进一步讨论的问题。

4.1 与其它评估框架的关联

世界大坝委员会框架：大坝委员会和国际水电论坛的框架都认为水利资源需要长远和理性地规划发展。但两者的主要区别在于他们赋予普通民众的角色：大坝委员会有一套清晰的、人权为中心的逻辑；而水电论坛则以政府政策和技术专家的角度出发，并假设多数水电项目已经被确认。

在第一轮的征询中，许多大坝委员会框架的支持者告诉论坛，他们“在委员会框架的设计和讨论过程中都曾积极和深入地参与过，因此不希望在其它不以该框架为基础的新测评方式上花费太多的时间。”

因此，论坛明确指出《规范》将遵循大坝委员会的中心价值和战略重点，并发布了一个对照表，清晰地列出委员会的研究结果和论坛关键点之间的联系。

《规范》也因此包含许多同大坝委员会框架类似的战略重点。但从整体上来讲，大坝委员会框架比《规范》更广泛地延伸了民主权利。举例来说，《规范》提出原住民、库区移民和土地被征收的群众的权益，而大坝委员会则要求所有被影响的群体和社区都参与谈判和协商。

国际金融公司贷款标准：世界银行旗下的国际金融公司有一系列分析和管理投资者风险的贷款标准。《规范》则拟定了一套比该标准和《赤道原则》更具体适用于水电行业的指标。先前的征询中，金融界提出希望《规范》同国际金融公司的贷款标准保持一致。因此《规范》在关于原住民迁移安置和土地征收等部分参照了国际金融公司的标准，及做了更明确的整合。我们将拭目以待金融界同仁是否还会进一步要求在这方面的修订。

4.2 评价指标的涵盖范围和恰当性

参与第一轮征询的不同利益相关方对测评应涵盖的范围各执己见。比方说，开发商比较关注评估项目提案的相关风险；非开发商则可能对国家和地区的能源政策制定的标准更感兴趣。

在第一轮征询中，有参与者指出在《关键组成部分》的文件中，对“受影响群体”的讨论和对待仍不够充分，而且下游人群和社区没有被包括进去。社会学家也批评《规范》没有充分认识到民众陷入贫困的风险和可能性，他们要求《规范》公平公正地解决移民安置、社会认可和利益共享等问题。其他一些参与者则希望能评估水电项目在整个河流流域内的可持续性。对这些意见和建议，国际水电论坛试图在2009年八月的《规范》中逐一做出回应。

4.3 战略规划的重要性

《规范》分为四个部分，每个部分对应大型水电项目周期的具体阶段（见图二）。这样的划分较为合理，因为许多关于水电项目的争议都源自战略规划是否恰当的问题，所以《规范》在第一部分便首先讨论这个问题。战略规划成为争议焦点有多层面的原因，争论的范围也从用电需求（拟建的水电项目是否超出该地区的经济合理需求），到关于什么才是经济发展的最佳模式等（比方说，水电为主的发展模式是否能在一个地区成为有效的扶贫策略）。

如此说来，在评估具体项目前，我们需要一个整体战略规划的工具，从不同角度进行战略分析。

但是，对于一些已经开始筹备的（例如老挝的栋沙宏（Don Sahong）电站）、在施工期的（老挝的南屯2号和土耳其的伊利苏大坝）和已运营的（中国三峡电站，泰国的巴蒙电站）的项目，是否还有必要进行第一部分（战略规划）的评估呢？相对于其它三个部分，第一部分又有多重要呢？

以南屯2号电站为例，有些批评者希望能做整体评估，因为他们质疑泰国电力开发计划的质量，以及号称该项目能直接支持老挝政府国家发展计划的论点。而赞助和出资方可能更希望从第二部分开始直接评估项目的施工和建设。这个例子体现了不同参与者在项目测评的范围和广度上可能出现的分歧。

在任何项目规划中，最理想的情况是在一个公开透明、客观和具多方参与的环境中进行战略规划（例如评估各种发电模式、分析和比较国家和地区经济发展计划等）。战略规划需要定期举行，并先于任何具体的项目评估进行。《规范》的框架应体现这种思想。但在湄公河区域的具体实践中，理想同现实状况有很大的差别。举例说，电力规划人员往往没有考虑将节能项目纳入长远规划。而且水电供应国虽然有具体电站的筛选检查，但过程往往不够透明，也欠缺多方参与。许多水电项目的设计过程因此都显得过于专业化，很少人能参与[4]。所以，水电公司或开发国对于项目可持续发展能做出的贡献，在于尽量提高第一部分中战略评估的公开透明、客观和多方的参与。

4.4 项目评估的社会政治背景

如何组织项目评估？谁的评估实际意义更重要？《规范》应该提供充分的信息和指导，让任何组织评估的机构都能达成类似的结论。但是，如下文阐述，目前《规范》还没完全达到这一要求。

由于水电开发可持续性测评的涵盖范围非常之广，多领域的专业知识便尤为重要，让多学科的专家团队参照《规范》，作出最可信和权威的项目评估。为了达到这样的效果，他们也需要将如何评估边缘人群或易受影响人群的知识纳入评估范围。同时，评价工具还应该将其它重要的信息工具（例如水文模拟、经济和金融模型等）向大众公开。

另外，《规范》没有对此评价工具的具体操作和管理做深入的讨论。对于大型项目而言，期望所有利益相关方都能投入到一个测评过程的设计，是不切实际的。但是任何大型的、有争议的项目都应该经过严格的、客观独立的测评。

4.5 《规范》的设计和分析

总述

如图一所示，《规范》要求从许多不同层面作出评估，因此，论坛提出每一层面应遵循一个大体的方法：

(1) 每个层面包括最多七条评价指标：

- 测评过程的质量
- 管理过程的质量
- 意见征询过程的质量
- 利益相关方的支持度
- 对准则的遵守度
- 对计划的遵循度
- 有效程度

《规范》将上述的指标称为“属性”，对每一属性都有详细的注解；

(2) 采集了足够的数据后，测评小组将给每一“属性”一个评分（1＝非常差，5＝非常好）；

(3) 规范可能会将每一属性进一步划分为几个小问题。比如图三所示，第一栏的“具体评估”就被分为了四个小问题。

图三：确实的需求，I-1部分

过程属性	5	4	3	2	1
具体评估	引导让人们增进对当地、地区、国家和国际能源服务需求的理解过程的质量				
	优秀	非常好	好	差	非常差
	引导人们增进对当地、地区、国家和国际水资源服务需求的理解过程的质量				
	优秀	非常好	好	差	非常差
	引导人们增进对当地、地区、国家和国际发展目标的理解过程的质量				
	优秀	非常好	好	差	非常差
	引导开发商增进对项目大体战略发展目标和需求理解过程的质量				
	优秀	非常好	好	差	非常差
管理	在战略评估阶段可忽略				
意见征询	对政府而言，对实际需求进行意见征询的质量 (详见意见征询指导注解)				
	优秀	非常好	好	差	非常差
表现情况	5	4	3	2	1
利益相关群体的支持	对政府而言，利益相关群体对发展目标和需求决定的支持度（详见利益相关群体支持的注解）				
	优秀	非常好	好	差	非常差
计划执行程度	在战略评估阶段可忽略				
遵守程度	在战略评估阶段可忽略				
有效程度	对开发商而言，项目对经济发展可能作出的贡献				
	非常大	大	好	极少	无

图三：确实的需求，I-1部分

具体内容分析

遣词造句：《规范》需要清晰、条理分明和准确的词条定义（例如“层面”和“属性”）。有些词条比如“备选方案评估”有非常明确的定义，而其它词条的含义则比较模糊。如图三中有两个“属性”就不太清楚：

i) 引导人们增进对地方、区域、国家和国际发展目标理解的评价过程的质量

ii) 对开发商而言，项目对经济发展可能作出的贡献

指标 (i) 包括了四个地理概念分级，按道理，四级评价应对应四个数据和四个评分，而这里只要求一个结果。

指标 (ii) 主要关注被评项目的实际效益。而这个问题实际上需要所有利益相关方共同来考虑，而不仅仅只有开发商。

更重要的是，从可持续发展的角度来说，我们不仅需要评估某个具体项目的效益，而且需要衡量具体“经济发展需求”与可持续发展目标的关联。事实上，这个最为根本的问题在图三[5]里被忽略了。相比“备选方案评估”（I-2层面），后者衡量项目效益的指标更完备——

> “衡量其它备选方案能在什么程度上影响可持续发展”。

在本文第六部分，我们还将进一步讨论将《规范》和“可持续性核心基本条件”结合起来的重要性。

相对诠释空间：《规范》的整体评估和评分方法具有非常广阔的相对性和诠释空间，其背后的理念认为现实不是绝对或者唯一的，换句话说，一个能源计划或者水电工程的质量取决于不同参与者对项目的诠释。这种理念否认一个绝对客观真理的存在。

《规范》以客观和量化为原则，因此，我们对它应用这种相对性和诠释空间的方式颇感意外。

《规范》中的评分普遍使用类似“充足”和“有效”这样的用词，这些词也在文件中反复出现。它们的含义需要进一步的明确。国际水电论坛这样定义：

> “‘有效’意指‘创造或有能力创造预期或所需的效果’；
>
> ‘充足’表示‘满足某必备条件或需求’”

那么，又是谁决定什么样的“效果”或结果是令人满意的？谁来决定什么条件和需求是合理的呢？较为保守的一方可能认为“必备条件”仅限于国家法律法规中的相关要求，而所谓的最佳结果则可以在许多现行的发展规划中找到答案。而另外一些人则认为，如

果人类社会要如Gibson（2006）所言“在不摧毁我们这个星球的前提下为所有人提供体面的生计”，我们应该考虑一些更高层次的条件和需求。

《规范》指出“最佳操作”应得5分，但如果应用诠释的方法，《规范》也承认相对于不同的国家、不同的项目和不同的项目规模，“最佳操作”不尽而同。

然而，在第二轮的网络征询中，论坛却又向公众征集《规范》每个具体指标的 “最优操作”案例。

因此，《规范》应该包括一些更为客观和绝对的标准[6]。每一“属性”应提供使用者明确的范例来帮助他们参照先进的例子，来给具体实例打分。以下是几个能源产业中适用的先进操作范例：

- 普遍通行于北美、用于监管能源机构的电力水能综合规划（也被称为综合资源规划）
- 棕榈油可持续发展圆桌会认可的“受项目影响人群自愿、事先、知情同意”原则

利益相关群体的确认：如前所述，根据《规范》，项目应满足的需求（也包括具体案例对于“充分”、“适合”和“有效”的定义）取决于具体项目的利益相关群体。最理想的状况是，以相对性为主的方式能推动项目审查人员和所有利益相关方，一同参与开放式的对话中来，并具体探讨项目应包括的指标和应满足的需求（例如有关社会价值或政策取向等层面）。但这种对话能否达到一定的深度，则取决于利益相关群体的确认和参与。

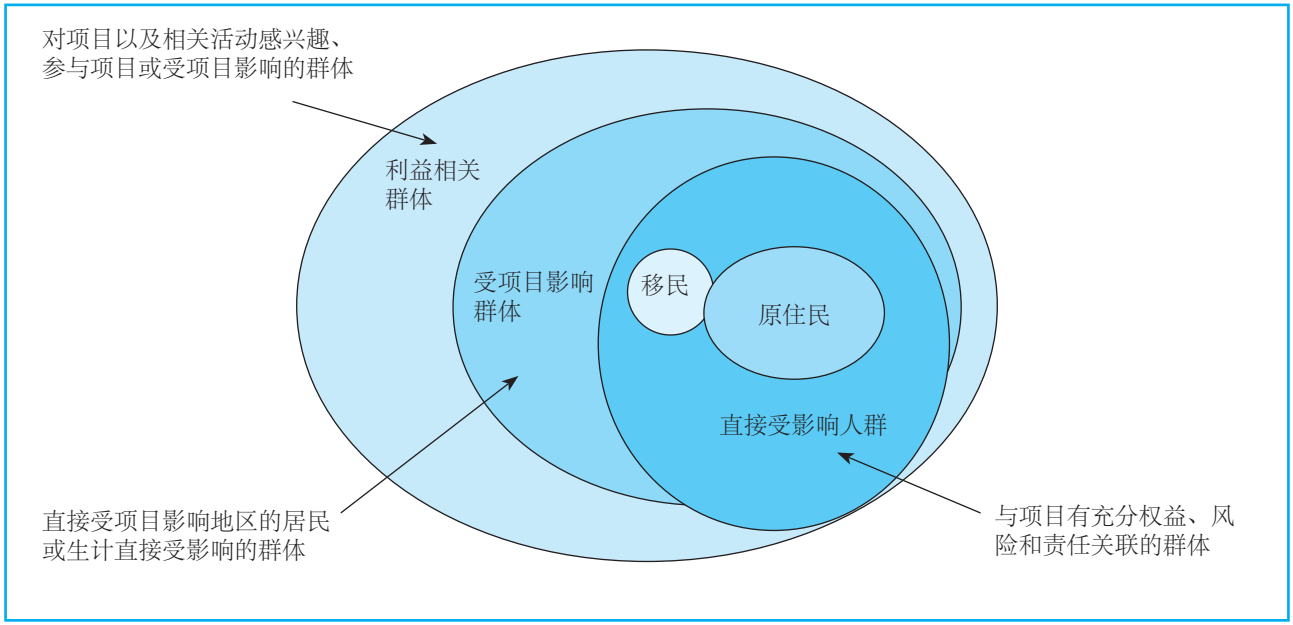
《规范》列出了五类利益相关群体（见图四）。操作的可持续性从很大程度上取决于不同利益相关方对各种评价、管理和意见征询方式和结果的支持度。这也是《规范》中一个标准的指标（属性）。

但是，在《规范》中，“利益相关群体支持度”一项仅只限于“直接受影响的”群体和他们对某一过程或结果的支持度。

“直接受影响人群”的定义是那些同项目有“充分权益、风险和责任关联的群体”（图四）。这个定义有欠准确，第一，它太过模糊，没有明确何谓“充分”。

第二，“同项目有关联”需要进一步明确，因为对能源、水力和可持续发展有利益关系的大有人在，例如科学家、规划设计人员、舆论领袖、发展机构人员以及受项目影响社区代表等等。需要注意的是，第二条涵盖的群体包括了政府和非政府机构。这些群体难道需要一条一条，一个问题一个问题地解释它们如何“直接被项目影响”吗？

图四：利益相关群体的定义和类型



资料来源：水电可持续性评价论坛 2009a: 第一部分，第19页

除项目影响的范围之外，《规范》还提出金融机构、开发商和监管部门也都可以有条件地被视为“直接受影响”群体，这可能由于考虑到这些机构和组织肩负的各种不同的法律、专业和道德责任，但是《规范》没有进一步解释如何评定它们的资格。

总体来说，《规范》不要求评估整个社会做为利益相关群体的支持度。这也许会让有些读者认为《规范》太过草率或不能代表广泛社会，可能不利于论坛试图倡导社会大众广泛和深入的讨论。

指标设定的连贯性：对于一些条件和指标，《规范》作出了详尽的解释和指导，而另外一些指标则欠缺这类信息，例如：

- （II-15和II-16层面）如果要在原住民和移民一项中获得最高分，必须出具有法律效力的协议，以证明利益相关群体的全权认可。这样的定义十分清晰和具体。
- （I-2层面）“备选方案评估”的条件中，如要获得最高分，并没有明确要求必须出具（能源和水源）最低成本供需

情况评估。这样的说明是片面和不完整的。

《规范》中有一些条件和指标有非常详尽的注解（见《环境和下游可持续发展》以及II-25），而另外一些同样重要的指标的说明则不够具体（见“备选方案评估”）。《规范》也没有提供衡量不同指标最佳操作的明确、客观的标准。

信息和数据收集：论坛建议《规范》的试行可以由三到六人一组的审计和评估人员，在三天之内完成（含田野）。水电公司可以在翻译员的帮助下试用《规范》，并协助评估人员联系包括公司和政府代表、社区和当地专家等在内的关键知情人员和部门。

同时，《规范》提出的“证据”和数据来源并不够充分。比如，《规范》建议通过问卷和民意调查，来测量受项目影响社区的意见。而现实生活中，地方政府和机关对水电项目往往发动很强的宣传攻势，所以仅依靠问卷和民调是不够的，必须加入更为灵活的调查方式，例如边缘人群延伸方案或者匿名采访等。进行这样的延伸方案需要同社区建立信任和默契，所以仅由水电公司进行的短期数据采集和田野调查是非常有局限的。

对使用过程和结果的书面要求：为了能圆满完成评估，审计和测评人员必须对一个国家和地区的规划程序和机构设置有较深入的理解。

比方说，《规范》要求评估人员衡量不同机构和制度风险的“可管理度”，这就必然要求相关人员对制度和机构有较深的理解，类似的情况还包括需要确认国家政策、规划和公共机构能力的差距。

从逻辑上讲，这就要求审计测评人员事先理解在某一特定制度体系中存在的空间。但《规范》似乎并不要求测评人员报告他们对背景的具体理解或案例分析。

论坛强调解决问题的意图，是可以理解，但因此而忽略书面报告的重要性，并不是最有效。一些利益相关群体可能因此认为这样的评估过程太过模糊或肤浅。所以我们建议审计和测评结果应同时辅以详细的书面材料（例如案例等）。

复杂而破碎：《规范》的复杂性（包含39个层面和超过200个评分指标）可能不利于公众在知情下参与。同时，在给众多指标评分时，一些关键的可持续指标可能埋没其中。举例说，《规范》在“备选方案评估”注解的最后才提到优先排列能源和水资源服务的指标。

5《规范》的局限和潜力

《规范》是一套多指标的测评方法，其中许多内容大相径庭的指标，只以数字评分。所以，尽管《规范》能帮助制定公共政策，但是远不能取代政策制定的过程。

在湄公河区域，大型水电站项目的批评者认为满足电力需求有许多其它技术途径，而以湿地和河流为生的人群和小农生活不能被替代。这个观点相比水力发电，更看重利用公共水资源环境来维持人民生产。而《规范》则按国际惯例在如何衡量项目利益上保持中立。

最终，许多参与者必须在不同价值取向的权衡后，作出提议、建设和运营水电站的决定。因此，我们更希望看到一些能指导利益相关群体，深入考虑可持续发展的基本准则。

关于可持续性的几个基本点：为了帮助利益相关群体更好地利用可持续评估，回顾Robert Gibson关于可持续评估的“实践操作”能有所帮助。Gibson是环境影响评估、尤其是矿业方面的专家，他认为人们最为关注的问题包括：生计稳定、健康的社区、新机遇和新选择、以及对决策的影响力，而项目可持续评估更应成为我们学习和思考社会生态系统之中关系的一个契机。他认为：

> “可持续性评估必须承认事件内在的关联性，并争取在项目各层面多重获益。设定一个以可持续性为目标、综合关键可持续指标的议程都是必须的。同时，设定明确的利益权衡原则也能有助于保证：只有在不出现更不利结果的情况下，才作出必要的牺牲。”

这一段话集中了三个互相关联的论点，所有的论点都在强调事件的内在关联。其中，“多重获益”的观点旨在强调严格的项目筛选过程，应该保证不仅从较差的项目中选出相对好的，而应该在所有筛选和考察中优中选优。

另外，Gibson也提出制定一系列广为接受的**“可持续性核心基本条件”**的可能性。无论具体的遣词造句如何，所有关于可持续性的基本条件都包含下列实质性内容：

- 减少直接或间接对系统整体性的人为破坏
- 提供良好的生产机会
- 跨代平等
- 同代平等
- 资源维护和有效利用
- 社会生态礼仪和民主治理

举例说，效率和平等的原则建议减少以物质和能源集中的方式来满足少数人，并普及物资和能源的公共使用。社会生态礼仪指的是通过能力建社来推动生产者和消费者减少他们的社会生态影响。不光是水电产业应遵循这条原则。

对于《规范》而言，任何具体的操作准则和规范都应该明确它们同具体的“可持续核心基本条件”的联系，这样也能给利益相关群体以信心，表明《规范》的建立有坚实的理论基础。但以上提出的“可持续核心基本条件”所涵盖的内容已经超出了水电行业的范围，而遵循这些条件可能意味着对推进现代社会生态系统的一些利益、制度和价值取向的质疑。但这并不意味着《规范》应该回避同这些基本条件建立明确的联系。

Gibson的第二个论点指出所有以可持续发展为己任的决策者，都应当试图在一个问题的所有主要层面，寻求最佳结果而不仅仅考虑权衡利弊、作出选择与牺牲。第三，在需要权衡利弊作出选择时，Gibson建议如下的基本原则：

- 净收益最大化——互增互利和持续的投入
- 避免重大负面影响——除非另一解决途径会带来更多负面效应
- 保护未来——杜绝对未来产生负面影响，除非另一解决途径更不可取
- 明确理由——选择的理由必须以具体的原则、基本可持续指标和权衡规则为基础
- 向利益相关群体开放的决策过程
- 辩护的责任在于提出权衡的一方

我们在总结Gibson这一基本实用的讨论框架同时，也指出了《规范》的局限和潜在修改空间。《规范》有帮助公共政策决策的潜力，但是它需要更明确地将其39项条件同一些基本的可持续原则联系起来。同时，利益相关群体也就可能从数量更少、却更为清晰的指标中学习。

结论

本论文介绍并简要分析了《水电可持续性评价规范》的基本结构和模式。本文指出了草稿中存在的一些不足之处。其中最明显的局限在于《规范》的长度和其复杂性，尤其在第二、三、四部分。复杂性可能对公众参与和《规范》的广泛应用造成障碍。但是，这一问题可以通过利益相关群体对一系列“可持续核心基本条件”的讨论来解决，讨论可以明确几个最关键的指标（详见论文第六部分）[7]。

《规范》另一明显的缺憾在于使用了大量的诠释方法。这种方法可能导致小部分参与者在测评范围外自行确定项目的需求、条件和结果。如果测评和前期测评只有少数利益相关方的参与或者缺乏具体的优秀范例为参照，一个谬误百出的能源规划或水电站可能比另一个更为严格审查的项目获得更高的分数[8]。

另外，具体情况具体分析在测评中是必需的，同时，虽然一个水电站、能源服务计划或者地区发展规划给地方带来哪些积极效果也许需要经过长期的讨论，但是从逻辑上讲，这并不意味着《规范》自身也需要建立在一个相对的、以诠释为主的基础之上。反之，为了深入推动民众对这些问题的讨论，《规范》应该对可持续指标和现存的先进实践范例，给出更为具体切实的说明和指导。2009年八月的草稿尚未做到这一点。如下所示，两个能源行业的先进操作范例有：

- 资源综合规划
- （受项目影响人群）自愿、事先、知情同意

整体来说，水电可持续性评价论坛提供了一个还在修订的，评估水电项目设计和开发的工具。论坛强调实际问题的管理，和以可持续发展为目标、逐步完善中的的实践。《规范》应用多指标设计来涵盖可持续性的多个层面，但这些指标也同时应该跟更为切实和先进的标准联系起来。

一方面，水电论坛强调广泛的项目测评，另一方面，论坛却对如何将测评作为一种广义的社会进程保持低调。政府和开发商是重要

的信息来源，那么，论坛需要建议怎样的机制，来保证测评的结果能向大众公开？同样，什么样的机制能保证任何希望应用《规范》的第三方能使用重要的信息？虽然作为一项自愿和自主监管的机制，论坛无法硬性规定信息的公开、使用权或参与程度，但是论坛可以积极倡导对《规范》最高标准的应用。

在湄公河区域，对《规范》或者即便是《规范》的试用都能促进一些具有意义重大的、有建设性的讨论。这些《规范》支持的议题包括能源需求、选择成本以及不同发展阶段中水电项目的环境和社会影响标准等。同时，其它问题，例如下游可持续发展、生态流以及跨国界流域测评也都可以在试用期间初步探讨。利益相关方也能够在《规范》第一部分三到六篇草稿的修改过程中学到很多。

另外，以这种多角度、多群体的方式来完成试用期的测试，需要一定的多方参与。很难想像如果仅仅是小范围内的试用，论坛将如何实现其建立一个被广泛接受的评价标准的目标。

论坛对2009年8月的《规范》投入了大量的心血，进一步完善是大有可能。据我们的观察，我们相信论坛会认真地对待社会各界对《规范》的评论和意见。

2010年，论坛将有望开发出一个“实用、清晰、客观”、并被广泛认可的测评工具。这样，湄公河区域的开发也将迎来一个新的篇章。

尾注

[1] 《水电可持续性评价规范》（2006版）是国际水电协会制定的一套以《国际水电协会可持续发展指南》为参照的项目测评工具

[2] 论坛的主要赞助者为德国、挪威和冰岛政府。2009年，论坛成员有：两名水电行业组织（Hydro Tasmania 和国际水电协会）、两名金融机构（一位代表《赤道协议》金融机构，一位世界银行的观察家）、四名国际非政府组织（世界自然基金会、美国大自然保护协会、透明国际和乐施会）以及六名政府代表（挪威、冰岛、德国、中国（2人）和赞比亚）。

[3] “自愿、事先、知情同意”原则就是说受影响群体在咨询过程中，必须自愿地参与，和在事前得知项目的所有相关信息，包括他们自身的权益、环评、移民和赔偿安排等，并且同意相关安排下，继续参与谈判。

[4] 客户同一个从下至上建立起来的项目洽谈电力购买。通常开发商首先从政府处获得考察项目选址的专属权利，然后计算精确的成本、收益和影响。这些信息进一步被用在政府和买方之间更多的洽谈和磋商中。这些磋商协议逐步细化。公众开始了解到项目的情况并参与到讨论中来，但此时开发商和赞助方已经没有太多根据公众要求修改项目对环境和社会影响的动力。

[5] 确实需求：最接近这一点的指标是“在确实需求层面民意征询的质量”

[6] 在现有的方法和技术条件下，只有少数利益相关方参与评价的低水准项目有可能得到比严格评定的项目更高的评分。

[7] 在这方面，论坛和参与者已经明确了如下一些重要的、有广泛意义的事项，比如人权、流域内跨国界问题、气候变化、腐败、通讯、透明度、社会性别、投诉机制、生计问题、受影响社区和多功能水电项目等。

[8] 用数字来总结调查结果可能误导对客观性的理解。

参考文献

ARUP. 2009. HSAF Phase I Consultation: Consultation Outcomes Report. 27 February 2009. Leeds: Ove Arup & Partners Ltd.

Blaauw, Martijn, and Duncan Pritchard. 2005. Epistemology A – Z. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Cavallo, Ernesto, Shannon Lawrence, and Aviva Imhof. 2008. Poverty Reduction in Laos: an Alternative Approach. In Power Surge, edited by S. Lawrence. Berkeley, CA: International Rivers.

D'Sa, Antonette. 2005. Integrated resource planning (IRP) and power sector reform in developing countries. Energy Policy 33:1271 – 1285.

Dore, John, Louis Lebel, and Jesse Manuta. 2004. Gaining Public Acceptance: a Strategic Priority of the World Commission on Dams. Background Paper for Proposed GPA E-Conference. Prepared for United Nations Environment Program (UNEP) Dams and Development Project (DDP). Chiang Mai: Unit for Social and Environmental Research.

du Pont, Peter. 2005. Nam Theun 2 Hydropower Project (NT2). Impact of Energy Conservation, DSM, and Renewable Energy Generation on EGAT's Power Development Plan. Bangkok: World Bank.

Dubash, Navroz K., Mairi Dupar, Smitu Kothari, and Tundu Lissu. 2001. A Watershed in Global Governance? An Independent Assessment of the World Commission on Dams: World Resources Institute, Lokayan and Lawyer's Environmental Action Team.

Equator Principles. The Equator Principles: A benchmark for the financial industry to manage social and environmental issues in project financing 2006 Available from http://www.equator-principles.com/principles.shtml.

Foran, Tira. 2009. Good principles in search of better developers? The Equator Principles and Mekong infrastructure development. USER Working Paper 2009-15-WP. Chiang Mai, Thailand: Chiang Mai University, Unit for Social and Environmental Research (USER).

Foran, Tira, and Kanokwan Manorom. 2009. Pak Mun Dam: Perpetually Contested? Chapter 3. In Contested Waterscapes in the Mekong Region: Hydropower, Governance and Livelihoods, edited by F. Molle, T. Foran and M. Kakonen. London: Earthscan Publications Ltd.

Gibson, Robert B. 2006. Sustainability assessment: basic components of a practical approach. Impact Assessment and Project Appraisal 24 (3):170 – 182.

Greacen, C. E., and Apsara Palettu. 2007. Electricity sector planning and hydropower. In Democratizing Water Governance, edited by L. Lebel, J. Dore, R. Daniel and Y. S. Koma. Chiang Mai: Mekong Press.

Hydropower Sustainability Assessment Forum. 2009a. Draft Hydropower Sustainability Assessment Protocol – August 2009. Available (in four sections) from: http://www.hydropower.org/sustainable_hydropower/HSAF_Hydropower_Sustainability_Assessment_Protocol.html. International Hydropower Association, London.

Hydropower Sustainability Assessment Forum. 2009b. Mapping of the World Commission on Dams Strategic Priorities within the Draft Hydropower Sustainability Assessment Protocol Content. August 2009. Available from: http://www.hydropower.org/sustainable_hydropower/HSAF-Mapping_of_WCD_Strategic_Priorities_within_the_Draft_HSAP_Content_August_2009.pdf. International Hydropower Association, London.

International Finance Corporation. 2006. International Finance Corporation's Performance Standards on Social & Environmental Sustainability. 30 April 2006.

International Hydropower Association. 2003. The Role of Hydropower in Sustainable Development. IHA White Paper February 2003. Sutton, Surrey, UK: International Hydropower Association.

International Hydropower Association. 2006. Sustainability Assessment Protocol. London: International Hydropower Association.

International Hydropower Association. 2009a. Hydropower Sustainability Assessment Forum. Response to Consultation Phase 1 Issues. (March 2009). London: International Hydropower Association.

International Hydropower Association. 2009b. Hydropower Sustainability Assessment Protocol. Key components document. A consultation document for the work of the Hydropower Sustainability Assessment Forum Phase 1 Consultation, January – February 2009. International Hydropower Association.

International Rivers. 2008. Social and Environmental Standards for Large Dams. Comparing the Strategic Priorities and Policy Principles of the World Commission on Dams, the Sustainability Guidelines and Sustainability Assessment Protocol of the International Hydropower Association, and the Performance Standards of the World Bank's International Finance Corporation. December 2008. Berkeley, CA: International Rivers.

Lebel, Louis, John Dore, Rajesh Daniel, and Yang Saing Koma, eds. 2007. Democratizing water governance in the Mekong region. Chiang Mai: Mekong Press.

Molle, Francois, Tira Foran, and Mira Käkönen, eds. 2009. Contested Waterscapes in the Mekong Region: Hydropower, Governance and Livelihoods. London: Earthscan Publications Ltd.

Roundtable on Sustainable Palm Oil. 2007. RSPO Principles and Criteria for Sustainable Palm Oil Production. Including indicators and guidance. Available from: http://www.rspo.org/resource_centre/RSPO%20Principles%20&%20Criteria%20Document.pdf. Kuala Lumpur: Roundtable on Sustainable Palm Oil Secretariat.

Sayer, Andrew. 2000. Realism in Social Science. London: Sage.

Simon, Michael. 2009. Consulting impacted peoples. Presentation given to Hydropower Sustainability Assessment Forum. Meeting 5. Itaipu, Brazil. 9 December 2008. Melbourne: Oxfam Australia.

Ubon Ratchatani University [UBU]. 2002. Khrong kan sueksa naew tang fuen fu rabop niwet withi chiwit lae chumchon thi dai rap phon krathop chak kan sang khuean pak mun [Project to Study Approaches to Restoration of the Ecology, Livelihood, and Communities Receiving Impacts from Construction of Pak Mun Dam].Ubon Ratchatani: Ubon Ratchatani University.

World Commission on Dams. 2000. Dams and Development: A New Framework for Decision-Making. London: Earthscan Publications Ltd.

Wright, Christopher, and Alexis Rwabizambuga. 2006. Institutional Pressures, Corporate Reputation, and Voluntary Codes of Conduct: An Examination of the Equator Principles. Business and Society Review 111 (1):89 – 117.

M-POWER

Mekong Program on Water
Environment and Resilience

M-POWER （湄公河水资源、环境和承载力项目）是湄公河区域内活跃于研究和政策组织的一个合作研究项目。M-POWER的宗旨是通过湄公河区域水资源治理的民主化，提高生计安全、增进人和生态系统的健康。我们不愿假设单一一个民主化模式能适用于不同的情况，我们更相信实践研究能有助于探讨和改革水资源治理。其中，改善湄公河水电投资项目（Improving Mekong Hydro Investment project）侧重在探索和提高湄公河区域能源和水资源开发的决策和治理过程。我们认为电力资源综合规划和自发的行动（例如水电可持续性评价规范）都是重要的实践操作，也都能通过具多方参与的实施方式，来改善未来有关能源和水电的决策进程。

www.mpowernet.org