

关于此独立评估

世界水坝委员会的这个独立评估是三个研究与咨询机构合作完成的。它们是位于华盛顿特区的世界资源研究所(WRI)、印度德里的洛卡岩(Lokayan)和位于坦桑尼亚达累斯萨拉姆的律师环境行动小组 (LEAT)。

世界水坝委员会及它的秘书处明确的合作态度保证了世界资源研究所，洛卡岩和律师环境行动小组的这次评估。我们对世界水坝委员会接受我们的访谈和提供信息十分感激。然而，评估并没有受到世界水坝委员的委托，它保持着完全的编辑独立性于世界水坝委员会之外。世界水坝委员会为评估的发现提供了翻译费用和传播费用，

与研究和报告的准备区分开来。世界资源研究所是世界水坝委员会论坛成员之一，在那儿被归类为“研究机构”。世界资源研究所作为论坛成员参与到世界水坝委员会，以个人的观点和独立的实体参与，与这个评估是分开的。

世界资源研究所、洛卡岩和律师环境行动小组感谢纽约和新德里的福特基金会办公室提供主要研究资金。

在蒙拜 (Mumbai) 的青年联合与志愿行动组织 (YUVA)，协调支持在南亚的工作。世界资源研究所感谢荷兰皇家外交部、瑞典国际合作发展机构、美国国际发展机构和麦克阿瑟基金会，感谢它们在评估的开始阶段所提供的资助。

世界水坝委员会成立于 1998 年 5 月，2000 年 11 月发布了它的最终报告。世界资源研究所、洛卡岩和律师环境行动小组的评估安排与世界水坝委员会进程以及公众对它最终报告的最初接受在时间上有一致性。为了深层次

地评估世界水坝委员会的创新特征和利益相关者的动力，评估小组进行了一个综合的项目，包括访谈、观察和文献回顾，从 1999 年 12 月至 2001 年 5 月，历时十八个月。

评估小组参加了世界水坝委员会的许多地区性会议、国家的会议，召集焦点小组，并回顾了世界水坝委员会在媒体和相关组织的文献中的描述。评估小组访谈了世界水坝委员会进程的关键参与者：10 个委员、秘书处的全部高级顾问、论坛的所有 68 个成员机构的几乎全部代表、不同的顾问和世界水坝委员会的赞助机构，也包括没有正式地涉入世界水坝委员会进程的与水坝有关的利益相关者。此评估也对世界水坝委员会存档于开普敦的档案进行了综合分析。

这个报告受到了两轮的同事评价——我们机构内部的同事评价和外部的评价。10 个外部的评价者包括 5 个

在世界水坝委员会进程中居中心位置的角色，另外 5 个具有全球管治进程经验，或者正在环境、发展和公正问题交叉点的相关领域工作。另外，我们非正式地向从世界水坝委员会和秘书处出来的 5 位评论者递交了草稿，根据他们所提的建议，在最后的正式出版之前，我们又一次修改了报告。这些评价、作者的简介和有关我们内容的相关链接，都可以在我们的主页上找到：www.wcdassessment.org。

致 谢

作者特别感谢世界水坝委员会的委员们、秘书处工作人员和论坛成员，在评估过程中慷慨地腾出时间，提供帮助。我们也感谢我们的评价者给予的时间和努力，尽管他们对最终的结果不负任何责任，但他们的评价使文件得到实质上的提高。我们也感谢另外几个奉献者在关键时候奉献了知识和见识。秘鲁环境法协会的曼纽尔·普勒阿-韦达尔(Manuel Pulgar-Vidal)，参加了 1999 年 8 月在圣保罗举行的世界水坝委员会区域性讨论会并提供了反馈。弗拉维·布拉加·维拉 (Flavia Braga Vieira)，来自里约热内卢的联邦大学，在世界资源研究所做访问学者的两个月里，就巴

西的受水坝影响群众运动和世界水坝委员会的相互作用内容准备了一篇文章。

世界资源研究所将致谢好几位同事(包括所内和所外的),他们的贡献使评估报告更加丰富。如果没有弗里兹·卡尔(Fritz Kahrl)*对研究和出版的协调、提供编辑、研究支持,并保持对整个进程的热情,这个报告将不会完成。世界资源研究所在世界水坝委员会论坛的代表弗朗西丝·西摩(Frances Seymour),在整个进程中鼓励我们,并帮助我们扫清工作上的、财政的和其它的障碍。埃勒纳·皮特科瓦(Elena Petkova)奉献了持续的建议、详细的评价,并代表评估小组参加了世界水坝委员会的关键会议。同时,也感谢纳森·巴德诺驰(Nathan Badenoch),唐·多尔林(Don Doering)和珍妮特·兰格纳森(Janet Ranganathan),

* 译者同样对弗里兹·卡尔先生为本书的译稿提供了许多宝贵的修改意见和帮助表示衷心的感谢。

他们在百忙之中立刻腾出时间，提供有用的建议，做为世界资源研究所内部评论的一部分。托尼·简尼托斯 (Tony Janetos) 和格拉斯·伯姆德兹 (Grace Bermudez) 负责了文件的整个评价过程。来自乔治马桑大学的达尼洛·皮勒蒂尔 (Danilo Pelletiere)，和 乔治·法拉第 (George Faraday) 通过回顾全球文献给予了很大帮助。两个实习生，来自耶鲁林业学校的雷·万 (Ray Wan) 和格林内尔学院新毕业生露纳·兰吉特 (Luna Ranjit) 应邀工作得十分出色。雷·万在世界水坝委员会的媒体战略及世界水坝委员会在大众媒体的覆盖面上，进行了广泛的研究。露纳·兰吉特在关于世界水坝委员会的主题性回顾上提供了研究协助。对所有曾经帮助过、鼓励过、支持过、填补我们工作空白的同事们，致以我们最诚挚的谢意！

洛卡岩感谢下面的贡献者和同事。阿尼尔·巴塔莱

(Anil Bhattarai) 是尼泊尔的行动研究者 , 在洛卡岩花了一年时间 , 格洛帕尔·斯瓦科蒂 (Glopal Siwakoti) 是加德满都 INHURED 国际机构主席 , 参加了洛卡岩小组最初的评估。阿尼尔在几个月后因为学习深造而没有继续工作。他的工作由 Jawaharlal Nehru 大学的拉马南达·旺克拉克帕姆 (Ramananda Wangkheirakpam) 接替。他的勤奋和连贯性对评估报告奉献了很多。Jawaharlal Nehru 大学的拉基什米·饶 (Lakishmi Rao) , 参加这个项目组有三个月时间 , 主要是评估世界水坝委员会的主题性研究的全部进程及帮助组织世界水坝委员会报告的印度研讨会。比波罗夫·乔德里 (Biplove Chaudhary) 也为此研讨会的组织帮助了很多。特别是来自位于蒙拜的青年联合与志愿行动组织的米纳尔·皮姆坡 (Minar Pimple) 和第利普·巴大杰 (Dilip Bhadarge) , 对他们的支持和信任表示感谢。最后 ,

如果没有 P.T. 乔治 (P.T.George) 持续的行政和后勤的支持 , 印度进程和出版这最终报告必然会有一些麻烦。我们非常感激所有的和其他同事、指导委员会成员和洛卡岩的工作人员 , 他们耐心地忍受了在他们当中的冲击。

律师环境行动小组感谢下列人员无价的奉献 : 梅尔奇塞德克·鲁特玛 (Melchisedeck Lutema) 是律师环境行动小组的律师代理人 , 他是最初评估小组的成员 , 直至 2000 年 7 月 , 因为他到美国读研究生而中断了工作。从 2002 年 1 月至 4 月 , 他作为华盛顿特区的美国大学的实习医生又加入到工作组来。苏珊·姆朗娃-南娃拉 (Susan Mlangwa-Nangwala) 是来自乌干达的社会学家 , 进行了乌干达的案例研究。约瑟法特·阿亚蒙达 (Josephat Ayamunda) 是肯尼亚律师 , 做了肯尼亚的案例研究。约翰·兰嘎斯·姆格外 (John Langas Mughwai) 和玛西尔·沙瓦

·姆罗 (Marcel Sawa Muro) , 进行了坦桑尼亚的案例研究。
律师环境行动小组的许多同事在研究的不同阶段提供了
许多主意和建议 , 我们对此表示感激。

所有的作者们愿答谢和感激他们的家庭和所爱的人 ,
他们现在不自觉地对世界水坝委员会的了解比任何理智
选择这项工作的人要多。梅里·杜帕尔 (Mairi Dupar) 和
史密图·科撒里 (Smitu Kothari) 特别地要感谢他们的女儿
赫西 (Heather) 和艾玛 (Emma) 。我们的家庭 , 通过接
受我们很长的工作日、忍受长时间的离家、容忍心烦意乱
的父母 , 以极大的 (有时也较少的) 耐心支持我们。现在
是报答他们的时候了 , 这是我们在未来几个月里对自己承
诺的任务。

执行摘要*

一、一个全球的公共政策制定的试验

在 2000 年中期，印度的一个最为著名的社会运动的领导人，默德哈·帕特卡（Medha Patkar）和来自世界最大工程公司之一的首席执行官乔兰·林达尔（Göran Lindahl），一起出席了在开普敦召开的一个会议。这两人来自不同的世界。帕特卡那时很虚弱，她为抗议印度西部的纳尔默达（Narmada）河上的水坝而采取绝食斗争。林达尔则刚刚乘坐他的私人喷气式飞机到达。在他们会谈之前，帕特卡生动地描述了最近的抗议，向林达尔展示了村民的照片，并叙述了他们的经历。

这样，世界水坝委员会(WCD)的一个典型会议开始了。帕特卡夫人，林达尔先生和来自国家部委、私人部门

*译注：本书根据世界资源研究所提供的 2001 年的版本（Navroz K. Dubash et al. : A Watershed in Global Governance? An Independent Assessment of the World Commission on Dams/Executive Summary）翻译。

以及民间团体的 10 个同事都是世界水坝委员会的委员。他们的共同任务是提出那些冲突的观点，这使水坝在环境、发展和公正领域中成为一个爆发点。

1997 年初,世界水坝委员会在一个多样化的水坝利益相关者会议之后随即形成, 会议讨论水坝的过去和未来。世界银行和世界保护联盟(IUCN)是因为世界各地的水坝所在地不断增长的抗议而开始了这个进程。尽管最初集中于世界银行的水坝建立记录的研究, 这个进程后来变成了一个独立的回顾, 它耗费了 12 个委员、一个专职秘书处、一个有 68 个成员的顾问论坛和成千的贡献者的时间。世界水坝委员会的目标是建立水坝有效发展的综合知识基础和形成指导关于未来水坝决策的标准和方针(资料 1)。

由于它致力于代表一定范围的观点、强调最为广泛的协商、承诺它工作的透明度, 世界水坝委员会描述它自己是, 并被其它组织所宣称, 是一个全球的公共政策制定的独特试验^{①*}。

* 注释 [译者按: 为了便于读者参阅原文, 注释中对作者及文献名称、出处不译出, 只译叙述性的文字, 下同。];

①例如, 见 WCD Newsletter (世界水坝委员会业务通讯), No.3, June 1999. 在线: WWW.dams.org/newsletters/newsletters3.htm (2001 年 8 月 23 日)。外部的听众已经回声于世界水坝委员会的这个框架, (见 Jorg Baur and Jochen Rudolph, " A Breakthrough in the Evolution of Large Dams? Back to the Negotiating Table," D+C Development Cooperation, No. 2, March/April 2001, p.9-12. 在线: www.dse.de/zeitschr/de201-3.htm (2001 年 8 月 23 日); David Seckler and Achim Steiner, " More Crop per Drop and Dams on Demand? Implications for the 21st Century." 在 ODI-OAS 会议系列中的报告, 2000 年 2 月 9 日。在线: www.oneworld.org/odi/speeches/water3.html (2001 年 8 月 23 日)。

当 30 个月的数据收集、磋商和是否可能达成共识的明显怀疑过去之后，世界水坝委员会完成了一个“水坝与发展”^①的共识性报告，这时，人们对世界水坝委员会这种模式产生了兴趣。在他们的报告中，委员们克服了政治的分歧，提供了一个过去有效发展水坝的参与式评估，并制订出未来的水和能源发展的优先及推荐（见资料 2 和资料 3）。从那时开始，关于世界水坝委员会的可复现性的讨论已经波及到许多不同的领域，如采掘工业、贸易、环境、食物安全、基因改造的生物及债务减轻等诸多领域。

这个报告讲述世界水坝委员会的经历，并评估它在未来全球公共政策制定的应用。它意图在于向水坝争议中的利益相关者、政府、非政府组织、社会运动组织和私人公司报告，并期望在其他有争议的发展领域中推进国际共识。

^① World Commission on Dams, Dams and Development: A New Framework for Decision-Making (London: Earthscan, 2000)。

资料 1：世界水坝委员会的关键目标

- 水坝有效发展的一个全球的回顾，并对可替代方法进行评估。
- 一个为水资源、能源服务与发展的选项评估和决策过程的框架。

资料 2：水坝与发展报告

委员会的最终报告，《水坝与发展》，是个 380 页的共识性报告。所有的 12 个委员* 签署了这个报告**。《水坝与发展》包括了委员会对水坝的发展成效的全球回顾，水资源规划的框架和选项评估及水坝建设、保持和退役的方针。

这个报告不仅仅只是关于水坝的一个发现。更确切地说，它是一个在任何主要发展项目中存在着的非常管治和社会关系上的评断。它打破了在国际发展论述和委任历史中的新的基础，通过将基础设施发展公平地放置于被世界上多数国家签署过的人权框架中。

在评估过去的表现，委员会总结说水坝在发送预报的水和电力利益时变幅很大,在水电站之间,有一些显著的高或过低的表现。水坝常常招致极大的资金费用超出限额。水坝已经让全球范围内的 4000 到 8000 万人离开了家园，而官方的统计并没有捕获全部的数字。政府和开发者没有系统地评估潜在的负面影响的范围和提出适当的减轻补偿措施。因此，水坝的发展利益已经“在许多案例中被损害,由于显著的环境的和社 会的影响,这些从今天的价值来看是不可接受的”。这个报告争辩说国内和跨国的不平等的权力关系及封闭的决策过程是导致这些失败的根本原因。

为了评估水坝实践、过去和将来,委员会用了三个联合国的文件:1948 年全球人权宣言，1986 年发展权利宣言和

1992年里约热内卢原则。委员会争辩说：“常常发现政府在
在建水坝时同良好管治的基本原则相冲突，这些基本原则
已经在三大国际文件中清楚地阐述”。未来的水和能源规
划将把这些权利放在中心位置。

这个报告列出“权利和风险”框架来确定哪一类的利
益相关者应该在决策中参与或作为代表。利益相关者应基于他
们是否有一个合法要求和（在法律、宪法或习惯法之下
的）授权被确认，这可能会受到一个发展项目的影响。在报告
中也许是最难以达到的概念,委员会争辩说,受项目影响的人们的
风险(或“失去权利”)应被意识到,并以清晰的、开放

的、透明的方式来表述。历史上,风险原理已经被应用于冒着项目的投资风险的投资者。委员会突出了“非自愿风险接受者”的数量,包括那些由于建坝移置的社区和下游的社区。委员会明确地反对老式的“资产负债表”的方法,那是试图寻求以一人的损失换取他人获利的方法。当不同的利益相关者权利可能叠置或冲突时,委员会陈述说,需要良好信任的协商或者求助于独立的法庭来调解利益相关者的利益。为选项评估和将影响到他们所有阶段的水和能源发展规划,委员会通过接受原住民和氏族部落的“提前的和被通知同意的”的原则,也打破了新的基础。

委员会用一系列的水和能源资源发展的战略优先和政策原则以及 26 条特定的为水坝的规划、建立、保持和选项

评估的方针，补充了这个框架。

* 最初世界水坝委员会有 12 个成员，加一个非选举的成员，即秘书长阿奇姆·斯特纳（Achim Steiner）。中途，由于中国委员沈国宜的辞职，她的所在单位中国水资源部没有能够提供一个接替人选。阿奇姆·斯特纳（Achim Steiner）以正式的委员身份签署了最终报告。

** 默德哈·帕特卡增加了一个“说明”重申她的感激，并赞同委员会的工作，但对报告在致力于水坝的发展模式的失败表示保留。

来源：世界水坝委员会，水坝与发展：新的决策框架（London: Earthscan, 2000）

资料 3: 世界水坝委员会的价值和优先

- 世界水坝委员会的 5 个核心价值：

公平，可持续性，高效率，参与式决策和负责度

- 世界水坝委员会的 7 个战略性优先：

获取公众认可，综合选项评估，处理好现存的水坝，保

（一）在历史背景中的世界水坝委员会

在最近的全球政策制定的历史中，世界水坝委员会从好几个线索中浮现。

第一，世界水坝委员会的成立有一定的历史背景基础。世界水坝委员会建立之前，已经有很多全球性的委员会存在，如调解经济增长和环境可持续性的布鲁德兰委员会、斯德哥尔摩和里约热内卢会议，或是致力于南北不平等和公正的问题的布兰德和南部的委员会。实际上，世界水坝委员会标志着向前进了一步，因为它在成立之后立刻

将社会公正、人权、生态的可持续性和发展等主题纳入到它的工作中。

第二，水坝领域例证了跨国的民间团体网络正在成长的能力对全球的公共政策议程的贡献。世界水坝委员会是因为国家和国际民间团体对水坝的抗议而形成的，而他们的抗议活动常常指向多边机构如世界银行^①。民间团体所带来的很高的交易成本使世界银行及其在国际金融和工业界的盟友认识到，这需要一个新的方法来将水坝争议推向前进。

第三，世界水坝委员会以它的多样性与以前的委员会显著不同。它包括水坝赞同者和水坝抗议者，而不限它自己来自中间立场的广泛参与者。按照全球委员会的通常标准，它也是明显地背离于标识为“著名人物”的杰出公仆模式。相反，它包括活跃的实践者，他们的个人的合法性从他们在利益相关者的国际网络中的声望产生出来。

第四，世界水坝委员会是许多政府、私人部门和民间团体关于发展政策的对话之一。自 1992 年在里约热内卢举办的联合国环境与发展的里程碑会议之后，这种对话已经多了起来。包括广泛的利益相关者，世界水坝委员会已

^①见 Jonathan Fox and L.David Brown, eds. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements* (Boston: MIT Press, 1998); Robert Wade, “Greening Bank: The Struggle over the Environment, 1970-1995”, in *The World Bank: Its First Half-Century*. Devesh Kapur, John P. Lewis, and Richard Webb, eds. (Washinton: Brooking Institution, 1997).

成为一个领导“多利益相关者进程”的一个范例。在决策过程的早期，由于包含着各种看法，综合多样的观点，并建立实施的赞助者，多利益相关者进程是想提供一个政策制定的更包容的和更务实的形式^①。一些协商过程涉及民间团体、商业和政府行为者对政策制定有一个直接的投入^②。然而，许多多利益相关者进程缺乏决策的正式权威而以没有法律约束的宣言、政策推荐和行为准则作为进程结果。世界水坝委员会的报告结合目前大量的标准文件和国际发展的进程，尽管它们本身没有自己的合法的地位，但目的是想让立法者重视，进而影响发展实践^③。

第五，世界水坝委员会的结构和功能已对一个来自民间团体对在全球管治中的透明度和包容性的更广泛的要求作出回应。在世界水坝委员会成立前后，非政府组织和社会运动的许多抗议和提倡努力已经寻求开放全球性的关于贸易和投资规则，以及有关劳工、人性和环境标准的

① Minu Hemmati 等，“多利益相关者进程：一个方法的框架”，第二次项目报告草稿，UNED 论坛，2001 年 4 月。在线：www.earthsummit2002.org/msp/report/draft_framework.htm (2001 年 8 月 23 日)。

② 例如，在联合国可持续发展的委员会（CSD）会议上，多利益相关者对话的结果，在会议的开始被 CSD 的主席总结。在接下来的 1 个星期，这个总结提供给磋商者，并假设为一个官方的文件。代表从总结中选择几个段落来形成一个正式的决定。个人和 UNED 论坛成员的交流，2001 年 7 月 30 日。

③ 见 A. Florini ed. *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society* (Washington,DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000); Dinah Shelton ed. *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System* (Oxford: Oxford University Press,2000)。

政策制定——这些政策关起门来制定，掌握在少数人手中，却影响着无数人的生活。作为一个旨在处理过去冲突的来源的多利益相关者进程，世界水坝委员会清楚地承诺它工作的透明度及开放性。

通过水坝的争议使世界水坝委员会的方法已经成熟。水坝问题提供一个在匆匆地朝着全球化的世界中改变国家、民间团体和私人部门的政治角色的缩影。私人财政正在扮演着一个上升的角色，他们在水坝的规划与政策制定中掌握支配地位的行动者的数量在扩大。水坝决策常常卷入私人企业和国际资助者包括双边的赞助机构、多边的发展银行、出口信贷机构和商业银行。社会运动组织和非政府组织已经批评这些机构缺乏透明度，并口头上抵制他们的决定。这种事件的抗议随数量和范围的扩大，更增加了水坝争议的紧迫感。同时，当有成本效益的可替代水坝方法，特别在提供能源服务方面已经越来越成为可能时，规划和修建中的水坝的数量已经很快地下降。水坝产生的副作用，以及正在改变的水坝工业的面貌，提供给水坝的支持者和反对者一个不得不相信的坐到一起商量的理由，尽管是谨慎的理由。这是开始讨论建立一个致力于水坝的争端的独立的委员会的前后背景。

（二）评估世界水坝委员会的框架

召集多种多样的行动者并使他们保持建设性地从事

工作的能力是多利益相关者进程（例如世界水坝委员会）的核心原则。为了让这样一个进程成功，利益相关者必须感到他们已经进入到进程中，他们的声音全被听见以及他们参与商议是富有意义的。这些情况的潜在利益有两个折面：首先，这种进程被较好地通知到，综合了多样的主观的观点，并产生较好的结果。第二，包含建立了一批实施的支持者。

我们注视着将分析世界水坝委员会和它的发起者的努力，为更广泛地进入到进程创造政治的空间，并通过以下几个方面来建立一批实施的赞助者：

- 在委员会中完全代表有关的利益相关者团体。
- 不受外界的影响。
- 保证委员会对利益相关者的企业关注点的负责的透明度。
- 在汇编知识背景时包括各种不同的观点。

我们评估世界水坝委员会怎样将这些原则应用于实践，以及随着过程的展开，怎样影响利益相关者对世界水坝委员会的合法性的理解。根据访谈和对进程的观察，我们问到是否世界水坝委员会的结构和实践是充分有力的，让利益相关者感到他们的参与是非常有意义的。这种方法通过我们评估的时间框架而成为可能，因为这种评估与世界水坝委员会同在。

(三)世界水坝委员会以它的多样性与以前的委员会显著不同，它包括水坝赞同者和水坝抗议者，而不限制它自己来自于一个广大的中间派

我们密切关注世界水坝委员会在它努力创造一个有代表性的、独立的、透明的和包容性的进程所面临的政治的和现实的交易。由于世界水坝委员会将在水坝争议中持反对意见的一方召集在一起，同时还有一个广大的政治中间派，包括一个团体或一种观点，这就冒着疏远另一方的风险。另外，一个委员会的工作是不可避免地被现实的交易所改变。资金、时间、耐心及委员、工作人员和利益相关者的坚持性都是任何一个这样的进程的现实的限制因素，而不论有多么高的抱负。对世界水坝委员会的成功实际衡量在于它是否处理好这些交易，以让一定范围的利益相关者可以参与进来，这能充分发扬它的成果。

代表和良好进程仅仅是最终影响政策和实践的手段。影响难于度量，因为多利益相关者进程常常不具有正式的决策实体的权威，但可以寻求通过他们作为一个咨询者的意见来影响结果。在这个研究中，我们设立了对委员会评估的可能影响的多重标准。

首先，我们检查了这个委员会是否和怎样达到共识。

没有共识，委员会将会被看到在利益相关者中间再现分歧，而不是超越他们。

第二，我们询问委员之间的狭小的共识能否最后转化成利益相关者的更广泛的共识。特别是，我们考察了是否有一个充分广泛的利益相关者对进程感到足够的满意，愿意为实施设立一个赞助机构。

最后，本评估调查了历史的先例。我们对过去的委员会、民间社团的提倡努力、全球会议和多利益相关者的进程做了一个详细的调查。所有这些方面对世界水坝委员会的形成有重要的影响。这个丰富的记录提供了一个有用的评估背景，因为它反映出世界水坝委员会成形的许多线索。它提供了一个以前已经证实了的不同形式的利益相关者协商和代表的实际可行性的画面。

二、世界水坝委员会的形成

世界水坝委员会是在一个多样化的水坝相关的利益相关者会议之后创立的。这个会议是 1997 年由世界银行和世界保护联盟召集在瑞士格兰德召开的。会议的目的是讨论世界银行行动评估部(OED)负责的世界银行资助的水坝的第二阶段的研究^①。在会议准备期间，民间团体要

^① World Bank Operations Evaluation Development, *World Bank Lending for Large Dams: A Preliminary Review of Impacts*, OED Precipis, September 1996.

求成立一个独立的全球性实体来评估水坝的工作，并尖锐地批评行动评估部的回顾没有揭露出真实的水坝的环境和社会的损害程度及经济的和技术的低下表现^①。

进程的召集者在创造对话的政治空间起了十分重要的作用。无论是世界银行或是世界保护联盟，都不被认为是一个中立的召集者，对利益相关者而言，参与前者是水坝建造的利益，后者是环境保护的利益。尽管利益不同，他们仍一起劝服了来自政府、工业、非政府组织和社会运动的利益相关者来参加格兰德研讨会。

世界银行和世界保护联盟争议在对话中参与的范围应有多大的问题，并决定撒网广泛捕获利益相关者内部及利益相关者之间的多样性。被邀请者包括具有水坝建设毕生经历的国内工程师，如国际水坝委员会（简称 ICOLD）的成员们、一个水坝建造者协会。还包括那些专为反对水坝而成立的团体，如国际河流网络（IRN）和保卫纳尔默达河协会。通过组织者的辛勤的准备、帮助和促进，经过两天紧张的会议，与会者同意，需要一个对水坝的发展成效的全球性的独立评估和一个新的为水和能源

^① 在 1997 年 3 月 14 日，民间团体组织联盟发布了一个“库里提巴宣言：肯定受水坝影响的人们的生计和生活的权利”(www.irn.org/programs/curitiba.html, 2001 年 8 月 23 日)，它要求一个水坝的独立回顾。这是对印度发布的反水坝的民间团体的一个早期陈述的回应，“Manibeli 宣言要求世界银行的水坝资助延期偿付款”，1994 年 9 月，(www.irn.org/programs/finance/manibeli.shtml, 2001 年 8 月 23 日)。

规划的国际框架^①。

世界水坝委员会的结构与功能, 已对民间团体在全球化管治中要求增加透明度和包容性的更广泛的呼声作出回应

世界银行和世界保护联盟关注了 1997 年后期关于委员的选举这样的一个有争议的进程。与格兰德会议参与者的核心群体一起, 他们选择了一个 12 个成员的委员会, 包括卡德尔·阿斯玛尔教授 (Kader Asmal) (担任南非水事务和林业部长)、拉克什米·贾因 (Lakshmi Jain) (印度驻南非事务高级委员) 被任命为副主席。其他委员来自政府部门、工业、学术机构、非政府组织和社会运动组织 (见资料 4)。委员选择的过程是如此的紧张, 以致于主要的利益团体在许多场合中以撤出并使用负面宣传使委员会失败相威胁。

^① 会议论文集和随后的进程被收入世界保护联盟—世界银行出版物, 题目是: Large Dams: Learning from the Past, Looking to the Future (Gland: IUCN, 1997)。在线: www.dams.org/publications/publication1.htm (2001 年 8 月 23 日)。

资料 4: 委员们

卡德尔·阿斯玛尔 (Kadar Asmal) 世界水坝委员会主席 南非水事务和林业部	唐纳德·布莱克默 (Donald Blackmore) 澳大利亚 , Murray-Darling 流域委员会
拉克什米·强德·贾因 (Lakshmi Chand Jain) 世界水坝委员会副主席 印度驻南非的高级专员	默德哈·帕特卡 (Medha Patkar) 为拯救纳尔默达河而斗争 [组织] (印度)
朱迪·亨德森 (Judy Henderson) 国际乐施会 (澳大利亚)	约瑟·戈登伯格 (Jose Goldemberg) 巴西 , 圣保罗大学

阿奇姆·斯坦纳

(Achim Steiner) ***

世界水坝委员会常务秘书 (德国)

* 2000 年初辞职

** 1998 年 9 月参加到委员会中，替代最初任命的 Wolfgang
Pircher

*** 最初是一个非正式的委员

注：1998 年的隶属关系

来源：世界水坝委员会，中期报告，1999 年 7 月。

从它 1998 年 5 月的第一个会议起，委员会开始了一个为期两年的事实调查使命^①（见资料 1）。这个雄心勃勃的工作项目包括公众听证、资料研究、横剖主题文章以及对 150 个水坝评估性调查^②（见资料 5）。这个项目的目标是建立一个关于水坝的发展成效和选择提供水和能源服务的知识基础——一个委员们能从中推断他们的发现和推荐的知识基础。这个知识形成过程同时也为不同的利益相关者之间提供一个对话的平台。

世界水坝委员会认为有关水坝的专业技术信息已经为专业水坝协会（如国家大坝委员会和国际水电联合）所掌握。因此，它的成员决定把注意力集中于“那些围绕大坝最大的分歧的关键问题^③”——水坝的效益和成本以及在他们背后的决策过程的本性。

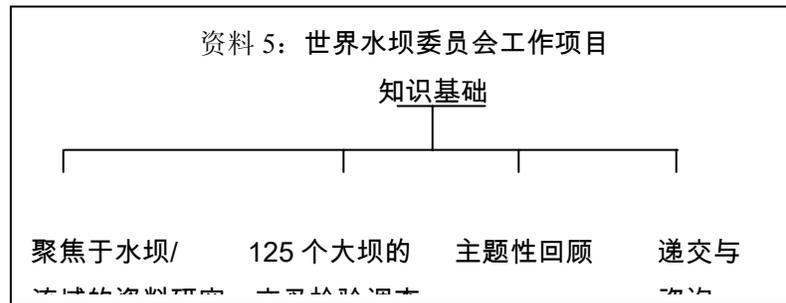
由 10 个高级成员组成的一个专职秘书处，以及无数的支撑工作人员，在南非的开普敦管理着工作项目。一个咨询性论坛包括了最初的格兰德会议的参与者，加上另外的 30 个相关组织的代表（见资料 6），在世界水坝委员会进程中聚会了两次，并在报告发布之后聚会了一次，对世界水坝委员会的工作起到大造舆论的作用。

① 委员会基于它对在格兰德由利益相关者发展起来的六点授权调查范围的解释，得出这个具体的目标。

② 以后减少到 125，因为不完全的调查方式。

③ World Commission on Dams, “Strategy and Objectives: June 1998- June 2000”, Cape Town.

因为委员会试图捕捉到它的组成和工作项目中争论的政治极端情况，许多观察者都考虑到试验的雄心。即使世界水坝委员会的三个组成部分——委员会、秘书处和论坛——处于适当的位置，对于它们忍受进程中的政治摩擦况也是不清楚的。



资料 6：世界水坝委员会咨询论坛中利益相关者组织的类别

类 别	组织的数量
双边机构/出口信贷保证机构	6
政府机构	6
国际协会	4
多边机构	7
受影响人们的团体	7
非政府组织	13
私人部门公司	6

三、建立一个有信用的进程

（一）代表性

世界水坝委员会从过去的全球委员会的著名人物模式开始，它是由政界元老和在公共事务上有突出成绩的妇女组成的。世界水坝委员会的委员是真正的杰出的个人，但他们作为一个杰出的参与者，活跃于非政府组织、社会运动组织、商业网络及政府机构中。在许多情况下，他们被选举出来是因为他们被认为是代表一定的选民。人物才干和利益关系的结合架起了以前的委员会模式和正在出现的多利益相关者进程的概念之间的一座桥梁。当从一个著名人物的模式到组成一个多样的多利益相关者的委员会时，世界水坝委员会的发起者没有明显的基准可利用。而且，委员的选择是政治协商的结果。有益的是，世界水坝委员会为自己以后的进程产生了一个充满活力的框架，这个框架根据权利、自愿和非自愿的风险的原则（见资料2）确认利益相关者。这个框架将与未来的多利益相关者进程的形成是相关的。

尽管代表性对委员们是关键的选择标准，他们被选出来用他们自己个人的能力来服务，而不是作为正式的机构

代表。这种安排把合法性的重担放在委员个人的和职业的名誉上，并继续依靠他们的网络的力量。这种松散的代表原则对这个进程的全面成功是重要的。委员从机构的束缚中解脱出来，可以让他们灵活地发展在他们之间了解自我的形式，它也要求他们在他们的职业网络和作为委员分担的责任之间熟练地频繁地活动。

委员的选择过程证明有助于促进利益相关者参与到世界水坝委员会进程中来。为一个角色，即一个代表工业、非政府组织和受水坝影响的人们的小团体施压于世界银行和世界保护联盟之后，被允许参加检审候选人并得出一个最后的名单。这些利益相关者的在选举过程中的参与对证明委员会和这些利益相关者团体的合法性是至关重要的。所有相关的利益相关者都去学习和参与到这个选举过程将是不切实际的。这个来自不同的网络和背景的特别组织的参与是一个实践的、有良好信任的、努力探寻委员会可接受的普遍的政治原则。未来的进程将受益于在委员选择中包含广泛的利益相关者团体。

这个时候，利益相关者群体不同层面的组织和兴趣，将影响到委员和群体后来进程中的工作。当世界水坝委员会形成时，反水坝运动相对地已经组织得很好，它已转变为对代表性的要求。在格兰德会议前后，民间团体拒绝被列为一个单一的利益相关者类别。他们争辩说，“民间团

体”是充分多样化的，它结合了好几个利益相关者类别：原住民、原住民以外受项目影响的人们、公众利益倡导团体及环境关注团体。特别是，民间团体组织施压，让受影响人们和原住民的代表，在桌子上有他们的一席之地。这个要求是形成委员会对反水坝运动者的政治上可接受性的基础，它标志着一个从先前的协商和多利益相关者进程的一个起点，在先前的进程中，民间社团的狭小席位，被接近位于华盛顿、内罗比和德里的权力通道的非政府组织取代。

相反，水坝建筑公司和公共设施部门在世界水坝委员会进程形成的初期没有产生很大的兴趣，主要是他们忽视了它的重要性。另外，一些商业人士注意到水坝工业的竞争性质，或只不过是，公司的可变的有价证券，对他们的建设集团的共同利益提出了最初的挑战。结果，当私人公司和公共设施部门认识到世界水坝委员会声誉雀起时，他们在以后的进程中变得更加积极，有些感到了在委员会中代表不足。这种不满随着后来的情况恶化，当代表社团利益处于最好位置的委员（林达尔先生）的公司渐渐地从大型水电商业撤回投资，他也就慢慢地失去了工业团体的信任。代表性逐渐丧失导致工业团体感到在争议中他们失去了根基，并导致在进程结束时建立一个更正式的工业网络。各利益相关团体迥然不同的经历暗示着，如果利益相

关者想要被充分地代表，他们还要担负着确定支持者并作相应动员的重担。

在格兰德会议和委员会的形成中，国家政府只有很少的席位，这在为随之而来的进程有重大影响。世界银行和世界保护联盟只邀请了一个部级代表到格兰德会议：一个来自中国的官员，中国正在建造可能是世界最大的工程——三峡水坝^①。政府的观点被来自另外两个国有的公共设施部门^②和两个江河流域管理局^③不同的代理人和准政府任命官员所代表。印度政府后来指出，以它的观点，它和其他主要建造水坝政府已经排除在正式的进程之外。尽管主席和副主席来自南部政府，世界水坝委员会吸引政府的政治支持的能力以后会成为一个严重的问题，并将抑制他们更热情地参与进程和接受最终报告。

政府代表性的问题突出了世界水坝委员会不能回避的交易之一。在委员会的形成过程中政府的缄默有助于创造一个社会团体参与的空间，这些组织相信，如果在委员会形成过程中开始就让政府整体地卷入，即使不中止这个

① 三峡项目是规划拥有 18 200 百万瓦的装机容量和 39.3 10⁹ 立方米的水库载容量，它预报年均可以发电 84.7 10⁹ 度。R. Fuggle, W. T. Smith, Hydrosult Canada Inc. 和 Agrodev Canada Inc. 2000. Large Dams in Water and Energy Resource Development in The People's Republic of China (PRC) (中国的水与能源资源发展中的水坝)，国家回顾报告，准备作为一个对世界水坝委员会的投入，开普敦，WWW.dams.org/studies/cn (2001 年 8 月 23 日)。

② 法国的电力和 ISAGEN-哥伦比亚。

③ 沃尔特河管理局和莱索托高地发展项目。

进程，也会推迟进程的形成^①。基于后来政府在进程中的陈述，政府在形成时期涉入也许会导致一个不太广泛的议事进程和一个不太鼓舞人的结果^②。因此，对政府的更大“包容”也许会导致民间团体声音的消失^③。例如，中国政府对公开进程的反应也许意味着一些政府在此问题上持保留态度。中国政府同意水资源部的官员沈国宜以她个人的身份服务于委员会。然而，沈国宜女士中途因为健康状况辞职。此后，政府没有能够提供一个替代人选。中国政府后来陈述说“中国 1998 年退出世界水坝委员会，是由于与委员会大多数成员持不同的观点”^④。中国对进程的不同观点导致它对最终报告持否定态度。世界水坝委员会的年终报告中显著地提到，全世界总共 45 000 个水坝，其中一半位于中国。

① 与论坛成员访谈，2000 年 9 月和 2000 年 11 月。与论坛成员的 E-mail 回应，2001 年 1 月。

② 在论坛会议期间与公共设施部门的访谈，政府代表表达了保留关于非政府组织和社会运动参与世界水坝委员会进程的程度。也与政府代表的访谈，2000 年 4 月。

③ Patrick McCully, “How to Use a Trilateral Network: An Activist’s Perspective on the World Commission on Dams.” 文章宣读于耕地研究项目讨论会，耶鲁大学，2001 年 1 月 19 日。在线：<http://www.rivernet.org/general/wcd/other-ngo.htm#how> (2001 年 8 月 23 日)。

④ World Bank internal document, “Talking points from Government of China discussion with World Bank”, 15 January 2001.”。

委员的选择进程有助于达到利益相关者参与世界水坝委员会进程的意愿

由于水坝争议的历史背景和世界水坝委员会的创立在民间团体中要求一个独立的回顾,没有人明确地考虑到从世界银行中选择一个委员。确定多样化的利益相关者代表的原则比从个别的机构或部门中来的具体的代表性更为重要。实际上,世界银行在委员会中的代表性也许会疏远社会运动和非政府组织。这样的发展将改变整个进程的性质和可能的结果。在未来的进程中,如果世界银行更主动地参与,甚至代表了委员会,它可能会对承认发现和提议的所有权的机构施加压力。然而,代价将是降低了独立。这样一个潜在交易,一方面在代表和发现的采纳者之间,另一方面在进程性质与结果之间存在,这与未来的进程密切相关。

在水坝内部争议的重点是代表的身份,导致了缺乏从地区性角度来考虑委员会的代表性。尽管委员来自七个不同的国家,他们是三个美国人,两个西欧人,两个印度人和两个澳大利亚人。这明显的地区不平衡困惑着在其他主要

水坝建造地区利益相关者，如拉丁美洲、非洲和中东^①。尽管如此，委员会的成员关系已很好地平衡着北方和南方，并很注重南方国家，因为主席和副主席都是来自南方国家，那里将是未来主要的水坝修建的地区。

从一个国家内部的利益相关者的观点看，委员的观点是平等的，如果不是比委员的数量更重要。对印度的政府而言，委员的选择证明是一面红旗。政府认为印度人拉克什米·贾因和默德哈·帕特卡，是对水坝持反对态度的。这种观念，被围绕着取消在印度博帕尔举行的南亚区域会议的不幸的事件所证实，而使这个关键的政府远离世界水坝委员会进程。

最后，世界水坝委员会的经验建议（在全球性的委员会里）利益相关者的适当代表应扩展到委员会外，参与到进程的各个部分。作为扩大舆论，世界水坝委员会的咨询论坛打算捕捉来自水坝争议的多样化的观点，事实上它成功地做到了这一点。秘书处的多样性非常重要，因为秘书处工作人员是广大社区的利益相关者和委员之间的过滤器，并在发展工作项目上展开他们的网络。非政府组织因为秘书处没有工作人员直接为水坝移置的人们工作而挑剔秘书处的工作。工业团体批评秘书处缺乏水坝技术人

^① 根据与政府和机构官员的访谈，在 1999 年 12 月，埃及的世界水坝委员会的讨论会，和聚焦于 2000 年 11 月在坦桑尼亚、肯尼亚和乌干达的团体和访谈。

员。按照秘书处的情况，由于秘书处工作人员的重新安置问题和委派的临时性，招募具有不同领域及不同地区经验

的高级工作人员是非常困难的。论坛成员的批评认为除了秘书处的的工作，在一个表演的舞台上，每个利益团体希望看到秘书处的一些人“象他们自己”，并据此来评价秘书处的合理性。

妇女在世界水坝委员会中有很好的代表席位，在最初的 12 个成员中有 5 个是妇女。然而，秘书处和论坛却不相称地只拥有少数妇女。或者，也许更与代表问题相关，他们只包括极少数的妇女或对性别差异敏感的男人，性别差异影响水资源和能源发展以及在性别与发展工作中的最好实践。这种数量的差异和性别提倡者的微弱的代表使得妇女感到在论坛对话中处于边缘地位。世界水坝委员会的最终报告也许已经具有很强的性别观念，通过它号召更多的妇女和性别提倡者到它的秘书处和论坛中来^{①21}。由于没有包括更多此类声音，世界水坝委员会未能满足它自己的包容性标准要求 and 忽视了一个重要的支持者。

总的来说，全部利益相关者的代表，覆盖政府、商业、和民间团体，也包括地区和学术领域，能极大地增加多利益相关者进程的合法性。就世界水坝委员会而言，这个潜

^① 例如，1992 年政府的代表同意都柏林原则，在朝向联合国关于环境和发展大会中认识到“妇女作为一个水的提供者和使用者和现存环境的保卫者的关键角色，已经很少被反映在为水的发展和管理的公共机构安排中”，作为四个中心原则之一。都柏林声明的原则之三，水和环境的国际大会：21 世纪的发展问题，1992 年 1 月 26-31 日，都柏林，爱尔兰。世界水坝委员会的最终报告记载了一些水坝相关的妇女发展和移置的一些影响，但是它的指导方针和推荐的编入只是性别问题的一个附带提及。

力有些减小，由于缺乏全部的产业界的信任，在很大程度上是由于在进程的早期，他们没有很好地动员起来，也因为一些政府的谨慎。然而，依靠中间阶层的代替模式，无论代表们多么优秀，将不会对所有涉及到的大范围内的人们有着相同的信誉度，特别是民间团体，正是它们要求独立的评论才导致世界水坝委员会的形成。因此，尽管所卷入的交易不能满足所有方面的要求和平衡各种形式的代表的挑战，潜在的合法性获得有代表性的多利益相关者模式值得效仿。

为获得充分的代表的战略

- 以代表广泛的支持者和技术部门为基础，而不仅仅是著名人物，以创造一个使更大范围的利益相关者能够参与的政治空间。
- 采用一种评估来决定哪些主要部门的利益相关者必须来到桌前。
- 在选择委员进程的早期使一定范围的利益相关者参与，以估量委员会的组成在政治上的可接受性，特别是如

（二）独立性

世界水坝委员会诞生于来自民间团体对全球的水坝

的经验进行一个独立的回顾的要求，特别关注国际援助和信贷机构在其中的作用。因此，它的独立性，不只是来自赞助机构，也来自不同的利益相关者的影响，这是它的合法性至关重要的一个方面。同时，世界水坝委员会的成功取决于所有的利益相关者的努力参与，这是促进进程和最终结果的原因。这种追求独立性和参与性并存确实提出了一个挑战。委员会寻求它的参与者与利益相关者之间的平衡，而不是寻求中立。

世界水坝委员会独立于召集机构，对它的合法性是至关重要的

委员会是独立于召集机构——世界银行和世界保护联盟——之外，在此范围内评估进程不是对他们负责的，这些机构在委员会中没有被代表到，并且他们没有控制它的操作或决策过程。世界水坝委员会作了一个清楚的选择，即选择独立性而不选择所有权，那是对委员会的合法性至关重要的选择。

对独立的考虑应该延伸到委员会对秘书处成员的选择。一个秘书处毫无疑问地影响到一个委员会的工作和对独立性的理解。秘书处成员在执行诸如框架争议、综合材

料、管理研究和评估进程等等此类任务时依赖他们过去的经验和职业网络。例如，在世界水坝委员会进程中，一些利益相关者关注到秘书长和 10 个高级顾问中的 3 个同世界保护联盟有很强的优先关系，与社会或经济问题相比，对生态的关注被赋予了过分的重要性。

保证独立性的战略

- 权衡独立性的利益与购买那些来自机构的一个过程的所有权的潜力之间的利弊。

通过多样化的资助来源来保持独立是世界水坝委员会的一个主要成就，这加强了它更广泛的合法性。世界水坝委员会特别清楚地从政府、多边机构、私人企业和民间团体寻求财政支持。寻求资金的努力所消耗的时间远远超过了许多工作项目。然而，回报是值得努力的，因为多样化的资金来源证明了世界水坝委员会并不是受惠于任何一个利益群体。实际上，它是一个衡量成功的显著尺度，论坛成员和大众媒体并没有批评世界水坝委员会寻求资金的战略。

同样，在独立的利益上，世界水坝委员会采取一个政策，即只寻求那些没有附加的条件的资金。这个更难于达到。为了筹集足够的资金，世界水坝委员会不得不做了一些让步。例如，委员会接受主要的捐款（原则上来自双边的或多边的机构），每一笔资助都与具体的事件或研究相联系。然而，没有证据表明这些条件强迫世界水坝委员会去做它不会去做的事情，也不是在完善进程中他们失去论坛成员或其他有关的利益相关者的信任。同样地，未来的进程将不得不谨慎地处理这类关系以避免受到资助方的影响。

（三）透明度

在发展决策制定中，关于透明度标准的一个国际分析团体正在出现，这为评估世界水坝委员会经验和其他多利益相关者进程提供了一个基准点。一个相关的透明度标准是，决策进程的目标及时地与有关的利益相关者交流，告知利益相关者他们怎样才能参与和他们的投入将怎样被采用和被承认的，而决定也被完全地交流^①。

透明度对世界水坝委员会的合法性而言是居于中心位置的，这有好几个方面的原因。纵观水坝的历史，在多

^① Derived from Corporacion Participa, Environmental Management and Law Association, Thailand Environment Institute, and World Resources Institute, "Framiework for Assessing Public Access to Environmental Decision-Making," 2001.

边的机构和在普遍的大发展中，没有透明度的决策过程，已经是引起摩擦的主要原因。为动员更广泛的对工作项目的投入，从而建立有信用度的一个对话平台，世界水坝委员会必须回应利益相关者对透明度的要求。透明度是特别重要的，因为在委员和各种赞助者之间没有正式的责任机制。因此，公开关于目标、方法和进展的信息，能帮助委员诚实地对待更广泛的观点。也许更重要的是，在它存在期间，世界水坝委员会只有有限的能力，来促成在竞争的利益团体之间的广泛共识。首先，在两年的时间和有限的资源的条件下，它不能确定是否能在委员们之间达成共识。为了平衡世界水坝委员会在水坝争议中的影响，透明度的承诺对在这些赞助者之间传播新的思考方式是必要的^①。

世界水坝委员会的确努力，并持续地获得如此高水准的透明度。它将各种参与到工作项目的机会，发布在网络上，广泛地与利益相关者交流。它传播（委员会）授权研究的问题，主题文章和案例分析，传播给所有感兴趣的党派，并在他们的网页上发布。另外，利益相关者团体通过回顾委员会的授权范围和研究，以及偶然地参加围绕各种研究而组织的会议等活动而加入到进程中来。

^① 这个推荐是包括在委员会的一个早期顾问 Anthony Dorsey 写的一篇文章里面，“Institutional Design and Operational Modalities for the Proposed Large Dams Commission”，斯德哥尔摩，草稿 6，1997 年 8 月(油印)。

委员会的透明度在进程的结尾失去了光泽，由于委员会没有清楚地交流论坛是否将有机会去回顾一个综合的工作项目结果。这个综合是由秘书处汇编，秘书处来自许多研究背景而中途经历这个进程。它打算提供一个知识基础的简洁总结，委员会将用来准备它的发现和建议。由于时间的压力，与论坛一起分享综合的中间步骤被放弃了。没有做到充分利用论坛根据中期的发现就建议的基调、重点和方法与论坛成员进行集中的协商与讨论。

尽管被秘书处根据知识基础汇编的中期发现的讨论也许是很有建设性的，公开委员们的最后报告草稿，如同许多论坛团体所期望的，将达不到预期的结果。在利益相关者之间通过论坛建立一个广泛的共识是一个不成熟的努力，也许已经冒着损害委员们走向共识进程的风险。过去的两年里，委员们已经发展了基于互相尊重和分享知识的一个灵巧的内部的动态关系，那并不存在于论坛成员或更广泛的利益相关者的社区。委员的草稿的循环征求意见，冒着在利益团体之间的引起政治争端的风险，那将损害委员的团结一致。教训是对透明度的要求必须经常与委员们的共识的灵巧的动态变化相平衡。

另外一部分对充分透明度的实际挑战从属于全球化背景下的协商。在那里，利益相关者因为语言障碍而限制

他们使用信息，因为使用网络受限而限制他们获取信息。那些非英语国家的利益相关者，他们不能理解信息，因此，世界水坝委员会进程的透明度被冲淡了。世界水坝委员会的记录在翻译关于工作项目的信息从英语到其它语言是混合的。尽管最终报告被翻译成西班牙语，摘要译成了多种语言^①，但工作报告并没有翻译，因为翻译大量的工作报告以便利益相关者传播是不现实的。一个合理的标准也许是可以将必要的框架性文件和中期文件译成世界上的主要语言。尽管翻译需要很多时间和金钱，但它应作为未来进程的时间表和财政预算的一个整体部分。

世界水坝委员会的努力到达利益相关者个人和超越依靠网络，对那些有限占有网络资源的人们而言是重要的。这包括南部的利益相关者的大多数，甚至一些著名的机构。个人交往——通过讨论会、研讨会和官方的协商——有助于聘用他们和使他们的投入更有效。

建立作为一个对话平台的信用度，世界水坝委员会

不得不对利益相关者关于透明度的要求作出反应

委员会对传播关于参与机会的信息的努力并没有与它的承认利益相关者投入的管理能力相称。这是一个在未

^① 包括法语、俄语、印地语、波兰语、德语、中文、日语和葡萄牙语。

来进程中很容易地纠正的问题。对委员会存在的最初两年，利益相关者被邀请递交关于水坝发展成效的成文报

告。这个进程总共收到了来自全世界机构和个人的 970 个成文报告，帮助委员会获得了开放的印象。管理者的问题在一定程度上损害了机制的合法性。商议者没有将这些成文报告综合进去，只是在后期，秘书处才有财力这样做。这些报告被收进在一个知识基础的光盘，当报告发布之后，邮寄给了利益相关者。然而，缺乏早期的承认损害了提交者对他们的报告会被考虑的信心。

创造透明度进程的战略

- 尊重利益相关者对中期报告评议的期望，给出现行的透明度的标准。权衡利益相关者对评议（特别是最终报告）的期望与冒着损坏一个脆弱的共识的风险之间的利弊。

（四）包容性

“让没有一个人说世界水坝委员会没有被完全包容”，卡德尔·阿斯玛尔教授在 2000 年 11 月做世界水坝委员会的报告时说。实际上，按照全球委员会的标准，世界水坝委员会就它的包容性而言是非常突出的。不只是受影响的人们的观点直接地在委员会中反映出来，社区团体也被授权直接地参与案例研究协商和区域的听证，也鼓励一般公众直接递交他们的观点到委员会，以便予以考虑。委员会坚持欢迎所有形式的证据——基层群众和“官员”——作为一个有效的对知识基础的奉献，保证它是民主性胜过技术性的。这种达到以前没被听见的声音的努力也让一些技术专家不高兴，因为他们习惯于在这种进程中作为支配角色的参加者。使对话民主化在实践中有许多障碍，包容性的承诺使人们的期望升高，也许超过了世界水坝委员会可以达到的水平，这将在下面详细陈述。世界水坝委员会的主要成就是它发展了作为一个召集者的充分的权威，这样，通过两年的协商，它能够创造和加强政治的空间，使在知识收集进程中让大多数相关团体参与进来。

世界水坝委员会的咨询论坛最好地说明了进程的包容性，因为它包括过去的参与水坝项目的合法性而斗争的

组织，无论是文字的艰苦斗争甚至是有形的冲突。出口信贷机构，那曾是在南部参加论坛支持水坝项目的争论，与原住民为保卫祖先的土地免受大坝危害而斗争的团体站

在了一起。提供水坝装备的大型工程公司站在民间团体这一边，因为民间团体已经在他们的合作办公室外面安排了抗议活动。论坛会议提供了为如此多样化的行动者的第一次交谈的机会，正如日本国际合作银行与菲律宾的山区人民联盟会面时的情况。一些论坛成员拒绝直接与另外的成员对话，但是许多机构官员、社区代表和非政府组织则带着一个倾听的耳朵，或发展了一个倾听的耳朵。尽管很难衡量效果，将三个独立的论坛会议的这些行动者聚集在同一个房间里，已经清楚地表明是一种成就。

尽管召集如此多样的党派的行动是有价值的和相当不寻常的，但世界水坝委员会在其工作项目中与论坛成员的交流是零星的和不平坦的。论坛成员对他们的角色的满意程度已经部分地决定他们怎样有效地组织自己来提供投入，一些抓住了主动。实际上，主席和秘书处花费了许多的时间对这些关注作出反应，大多数是来自非政府组织和工业团体关于世界水坝委员会怎样框架它的工作项目和具体文章和事件的内容。这个任务所需的时间和外交应该不被低估。工作人员的个人品质对保持这些多样化的组织参与进程中是非常重要的。

为论坛成员提供工作项目指导的机会是非常少的。委员会和秘书处成员说，他们已被两个与论坛成员一起召开的正式会议通知并被授权（指导工作项目）。然而，评议

会利用论坛作为一个“共鸣板”（舆论的途径）为世界水坝委员会确定最终报告的方向还远远不够，因为论坛成员对委员会的内部考虑几乎没有感觉。结果，论坛成员在进程中的所有权和即将来临的产出是非常微弱的。在第二届论坛会议和报告的发出之间，一股紧张的保密气氛围绕着最终报告的内容，而报告发表时使许多论坛成员感到惊讶。许多成员没有准备好来接受报告并对其做出反应。

世界水坝委员会的经验暗示着顾问组织为冲突各方之间提供一个交换意见的平台具有重要的价值。这样的组织推进了委员会的知识分享和促进它的成员的思考。为使参与者从经验中获得确实的利益，他们不仅需要被组织和发动起来参与，同时也需要得到定期的关于工作项目的进展和委员会的思考方向的信息。世界水坝委员会出色地提供最新的信息给论坛成员，但是正如我们关于透明度讨论所表明的，在完全地参与论坛方面他们还缺乏自己的高标准。

世界水坝委员会为多样化的参与创造和保持政治空间的能力，很大部分取决于它对知识收集的公开的自由的方法。委员会并没有事先确定水坝的发展成效的标准，而是邀请利益相关者对水坝项目是否已经推进了他们社会的发展的问题提出他们自己的分析观点和标准。多标准、多学科的案例分析在理论上提出，是为了得出如此的共同

的和分歧的观点^①。这种方法使利益相关者确信，进程没有预先判断的结果，因此鼓励了广泛的参与。

顾问组织的重要价值在于为冲突的利益团体之间的交流提供一个平台

工作项目的替代方法可能已经集中于水坝同水和能源替代方式的更综合的比较，或将水坝置于全球化的水和能源的预测之中。许多工业和政府参与者为没有采用这样的一个比较而不高兴。来自科学背景的一些利益相关者严厉地批评说在世界水坝委员会的最终报告中已觉察到缺乏技术的价值。然而，它保持着这样一个理由，即一个更技术性的进程将会排除世界水坝委员会所鼓励的更广泛的观点——基层群众及官员的观点。

世界水坝委员会的开放的自由的知识收集和包容的方法对它的结构和运行有明显的影晌。多面的研究和协商需要庞大的管理和物质预算。过去两年半中，委员会的全部费用几乎是 1000 万美元，其中大多数用于知识收集和

^① 巴西—图库鲁伊水坝和亚马逊/托坎廷斯河；挪威—格洛马和拉更河流域；巴基斯坦—德尔贝拉水坝和印度河流域；泰国—帕克蒙（Pak Mun）水坝和湄公河/蒙河流域；土耳其—阿斯拉塔斯水坝和杰伊汉河流域；美国—大科里（Grand Coulee）水坝和哥伦比亚流域；赞比亚和津巴布韦—克里巴水坝和赞比西河流域。国家回顾：中国、印度、俄国。试点研究：南非加里耶普和范德克福水坝和奥兰治河流域。

^② 世界水坝委员会，“世界水坝委员会项目和财政报告”，1998年5月—2001年4月。

综合^②。努力的范围带来了一个巨大的筹款负担。它也促进了新的利益相关者的关系,使丰富的分享知识进程发生在委员之间成为可能,并导致一个报告的产生,它明显地重新框架了全球水坝争议。因为水坝争议中主要的裂变点之一是民间团体的反对,世界水坝委员会进程的合法性和它完成实际进程的潜力取决于一定范围内的民间团体的声音的包容性。

世界水坝委员会的区域性协商对显示委员会的包容性是个重要的工具。这些在南亚、南美、非洲和中东、东亚和东南亚举行的听证,几乎将全部的委员和秘书处成员带到南部地区利益相关者中间并倾听利益相关者的声音。根据一般的递交过程,秘书处通过预先选择发言者来容纳社会的、经济的和环境的议题,在小组讨论里包括赞成水坝和反对水坝的观点。当代表缺乏自己的资金时,委员会提供与会者到达会议地点的旅行费用,来保证一定范围内的代表能够参加,从社区代表、环境专家、水坝的工程师到机构的规划者。这些事件不仅提高委员会工作进程中的意识,而且这也是使进程的结果合法化的一个手段——委员会可能将它的报告建立在与上千人的协商上面。

最初的议事筹备努力完全地失败了,由于委员会计划到印度的一个有巨大争议的纳尔默达河谷项目作考察,这

个决定引起古吉拉特邦政府（Gujarat）的义愤，它是这个坝项目的主要受益者。印度政府对此作出反应，收回它允许会议召开的决定，在一片反对的呼声中世界水坝委员会被迫放弃。然而，委员会随后成功地安排了多样化的代表的商谈活动，如在斯里兰卡（为南亚），巴西（为拉丁美洲），埃及（为非洲和中东）和越南（为东亚和东南亚）。

区域性议事的两个重要教训对未来的委员会和多利益相关者进程是相关的。首先，即使会议对平衡和包容性已很仔细地设计过，失败的印度会议提醒大家，即公众会议的地点和时间安排是一个政治决定，那可能疏远利益相关者。当这样的决定出现很严重的偏向时，无论朝向哪一边，委员会都冒着破坏它作为一个为广泛的利益相关者对话的召集者的能力的风险。在这种情况下，会议的准备似乎卷入了当地的抗议。

第二，世界水坝委员会成功地发动基层群众为它的听证的投入，这对全球性的委员会而言是显著的。世界水坝委员会事件经常标志着第一次，政府官员直接倾听受影响群体的声音，以及非政府组织的另类观点。这种动员应归功于多样化的委员们、秘书处的工作人员和论坛成员的努力。特别是，对基层群众的动员来源于一些高度合作的、具有献身精神的民间团体，他们用自己的资金亲临社区。未来的进程也将主要依靠于工作人员、委员们和顾问者的

网络,去激发人们的参与。在这类的网络难以触及的地方,因为这将是不可避免的,分配给民间团体和行动者一些资金,以提高适当的接触范围,这也许是比较现实的。与当地传媒加强联系,以发动对商议的投入,这也将是未来一个有成本效益的战略。

创造包容过程的战略

- 利用顾问论坛为多利益相关者能投入到进程创造结构性的机会。如果论坛成员是被作为最终报告的大使,他们必须对发展中的报告定期地作简要介绍,以得到他们的支持。
- 为了促进包容,在一个工作项目中允许采纳利益相关者提出的多样化的方法和措施。

四、一个成功的模式？

世界水坝委员会是一个成功的模式吗？世界水坝委

员会的经验为多利益相关者委员会取得什么样的教训？世界水坝委员会的战略是先合法的小范围和委员的广泛代表组织之间达到共识，再把这个共识扩大到更广泛的利益相关者群体中。世界水坝委员会通过了成功的必要条件——它产生了一个共识性报告。它达到了这个明确的目标，暗示着委员会是超越的，而不是复制在水坝争议中不同的利益团体的碎片。在进程的任何阶段，达到一种共识决不意味着一个预知的结论。它很大程度上归因于仔细地设计，设计的中心要素是“充分的共识”原则，而委员会的主席要以这个审议的原则为基础。这种方法允许在任何展开的议题中逐渐走向共识，即使保留不同意的空间。例如，一个委员可以选择同意报告对问题的评论，但也关注世界水坝委员会在挑战发展企业的基本前提条件上还远远不够。

委员们之间的共识总是企图作为达到一个更大的目的的一个手段——朝向更大范围的利益相关者达成共识的进程。进程的合法性是这个结果的前提。委员会的一个重要假设是如果利益相关者感到在委员会中被充分地代表，如果他们承认他们的声音被充分地听到，那么他们将没有什么理由来反对结果。在这个评估中，我们已经记载和讨论了在世界水坝委员会过程中的各种实力和不足，以及利益相关者对于这些不足的看法。利益相关者是不是觉

得缺点破坏了结果？正如对这个些报告摘要的反应所表明，这个问题的答案取决于个人的态度。

从委员到利益相关者的共识？对世界水坝委员会报告的反应

对世界水坝委员会报告的反应表明，将共识从委员扩展到更广泛的利益相关者，既不是自动的也不是容易的。在报告发放后的 6 个月内，利益相关者的反应因不同行业的利益团体而有所不同。然而，反应的细节和广度却表明不同利益团体已仔细地阅读了报告^①。下面，我们简要地叙述一下这些反应及其重要意义，但有两点需要说明。第一，由于这个评估是在报告发放之后数月内总结的，得到的只是报告的一些及时反应，而诸如世界水坝委员会所暗示的权衡现存的知识与实践的轻重的反应并没有慢慢展开。第二，下面的简短印象没有完全捕获每一个利益相关者团体内的反应的变化。

非政府组织的大多数，特别是国际非政府组织，欢迎

^① 对最后的报告的反应细节，见 www.dams.org/report/followups.htm (2001 年 9 月 6 日)。这个站点在一个正在进行的基础上更新，并包括作者自 2001 年 5 月完成了世界水坝委员会的评估以来的新材料。所有在这儿描述的反应张贴在 www.dams.org/report/reaction.htm，除了已标明出处的。

^② 例如，国际河流网络和伯尔尼宣言，有 109 条来自世界各地的非政府组织的附加的签字，“从委员会到行动：一个 NGO 对公众财政机构的要求”，2000 年 11 月 6 日；东亚和东南亚河流观察，“要求南亚和东南亚水坝建造机构发放世界水坝委员会的最后报告”，2000 年 11 月 29 日。也见世界野生动物基金会陈述，2001 年 2 月。在线：www.panda.org/livingwaters/pubs.html (2001 年 9 月 14)。

世界水坝委员会的最终报告，并通过国际金融机构，寻求它的指导方针的具体的承诺^②。他们声明，在未来的多利

益相关者进程中，不仅是世界水坝委员会的信用度，同时也是非政府组织的参与性，都将建立在这种承诺的基础上。非政府组织行动者的少数站出来强烈反对这个报告。他们说世界水坝委员会没有完全地拒绝水坝技术。而世界水坝委员会的重点在于根本的决策过程，这是全球反水坝运动不可接受的妥协^①。

人民运动和基于社区的组织在报告中发现许多使他们振奋的地方，表达了与报告一起工作的愿望，但也表示了失望。他们认为，世界大坝委员会没有将分析扎根于当代思想和发展实践的根本批评上^②。他们批评世界水坝委员会在关于水和能源发展对原住民的影响的决定限制着“自由、提前和被通知同意”的原则^③。世界水坝委员会对不太确切的水坝的“公众的可接受性”概念的偏爱，胜

① 见 Philip Williams, “Lies, Dam Lies,” *The Guardian* (22 November 2000)。在线：<http://society.guardian.co.uk/societyguardian/story/0,7843,400894,00.html> (2001年8月23)。Philip Williams 是 IRN 的奠基人和前总统。

② 例如，南非社区和非政府组织，“南非要求行动”，2000年11月23；James Bay Cree Nation 和 the Pimicikamak Cree Nation，“在世界水坝委员会发放最终报告场合下的声明”（不定期），为拯救纳尔默达河而斗争，“世界水坝委员会报告维护了水坝的不公正性”，2000年11月20。也见受水坝影响的巴西人的运动，“巴西受水坝影响的人们和世界水坝委员会”，2001年2月9日。在线：www.rivernet.org/general/wcd/other-ngo.htm#bra，(2000年8月23)。

③ 与巴西活动分子的个人通讯，2001年1月。

过对大范围人群中的“自由、提前和被通知同意”的原则。非政府组织和人民运动组织都发现进程的缺点，认为无论在商议过程之前或之后，都不适当地依靠于“主流”咨询者和对利益相关者缺乏充分的反馈。

国际金融机构，包括多边的和双边的，有不同的反应。世界银行，世界水坝委员会进程的一个关键行动者和召集者，是最为谨慎的。世界银行使用客户政府保护作为它不热情回应的基本原理。基于这种反馈，它许诺不会由于世界水坝委员会的报告而产生新的贷款条件限制。它也提出一套适当的后续活动，如收集比较好的实践资料，并进一步探索怎样才能使世界水坝委员会指导方针来充实世界银行的指导战略^①。亚洲和非洲发展银行声明说他们将开始将方针综合到他们自己的工作程序中去。亚洲发展银行关于世界水坝委员会论坛的管理公报，特别全面地陈述了亚洲发展银行将怎样采用世界水坝委员会的建议^②。尽管亚洲发展银行同它的客户政府协商同意接受建议的精神之前，仍然有很长的路要走^③。双边金融机构，如德国、国、荷兰的金融机构，它们中的许多机构提供了资金给世

① John Briscoe, “Responding to the WCD Report: A Progress Report from the World Bank.”在世界水坝委员会的第三次论坛会议上宣读，开普敦，2001年2月。John Briscoe是世界银行的水资源高级顾问。

② 亚洲发展银行，“亚洲发展银行的正在进行的计划对世界水坝委员会的战略优先，最好的实践和机构的反应”，内部的草稿，2001年2月。

③ Ramaswamy R. Lyer, 就亚洲发展银行同客户政府在马尼拉讨论的会议录给 Asmal 教授的一封公开信，2001年2月22日。

界水坝委员会，直接地表示他们对报告的支持。同时，他们强调需要在国家政策进程中修改方针，并鼓励朝着这个结果的讨论和争论。

联合国的所属机构，许多在进程中与世界水坝委员会有着某种合作关系，他们对世界水坝委员会的报告反应热烈。在联合国和世界水坝委员会报告之间的共同途径是被联合国准则所强调的，世界水坝委员会选择这个准则放在它的分析和有远见的框架的中心。联合国机构表达了对世界水坝委员会的各种类型的有用的发展框架的赞赏，不只是对水坝。总的来说，他们的方法是建设性的，并表明了愿意进行试验推荐的愿望。联合国环境规划署的总裁，欢迎这个报告对发展争议的贡献^①，并主动表示愿意在联合国环境规划署的办公室主持世界水坝委员会的下一步实体，即水坝与发展单位，以利于对政府的利益相关者的信息传播。世界卫生组织表扬了世界水坝委员会的报告，因为它承认建立水坝对公众健康造成无数的、经常的、复杂的影响，并意识到权利和风险框架是一个全面的“在发展规划中的跃进”^②。联合国粮农组织挑剔世界水坝委员没有

① 联合国环境规划署，“UNEP 首要欢迎水坝影响的新报告，作为对未来水和能源政策制定的主要贡献”，新闻发布编号：00/129，2000年11月17日。

② 世界卫生组织回应世界水坝委员会的最终报告：“风险、权利和磋商后的同意”，世界卫生组织，2000年11月30日。

③ 联合国粮农组织：在世界水坝委员会第三次论坛会议上的声明，2000年2月25-27日。

充分关注食物安全问题,但它保证,在即将到来的关于水、
品和环境的国际利益相关者的对话中发扬推荐精神^③。

私人 and 公有企业,以及水坝有关的贸易团体和协会批评世界水坝委员会对未来的推荐,对它过去的描述以及它的知识收集过程。工业的目标是要有清楚的方针,什么时候和怎样来建造水坝,降低水坝建造的交易成本,并允许他们继续建造水坝,虽然在一个更具限制性的框架之内。以他们的观点,世界水坝委员会的一些方针,如号召利益相关者就选择权和协商在项目开发者和受项目影响的人们之间的对话,将会在项目发展中带来难以忍受的不确定性和风险。关于过去,水坝工业指责世界水坝委员会没有充分发挥水坝对发展的贡献,而过分夸大了成本代价。在进程中,他们严厉地批评世界水坝委员会的最后阶段,争辩说,世界水坝委员会没有同利益相关者分享中期的发现和结论的草稿,这是一个透明度的失败^①。

最后,几个南方政府,如巴西和尼泊尔,对报告作出了一个正式的反应,同意世界水坝委员会所提倡的核心价值和许多战略性的优先,也表明这些原则已经融合进他们的国家政策和措施中^②。所有的语气都是防御性的。这种

① 与工业代表在世界水坝委员会论坛上的访谈,2001年2月28日。

② 这些观点是从巴西的全国水机构和尼泊尔政府给世界银行的官方的信件中得到的,2001年2月。

防御性延伸到他们对紧接下来的进程的解释。尽管世界水坝委员会呼吁各政府开始全国性的对话和建立一个内在化的世界水坝委员会方针的框架,许多政府不正确地理解这个报告为要求全部引进这个方针,而以国家主权为由加以拒绝^①。关于这个进程,一些政府,如印度、中国、尼泊尔和埃塞俄比亚,批评世界水坝委员会的方法没有充分地代表现有的水坝,对政府的观点和数据也缺乏足够的注意^②。相比之下,在南非,水事务和林业部、南非水坝全民委员会、环境监测小组(一个非政府组织)和世界保护联盟举行了一个联合大会。这次会议为对在南非的国情下促进世界水坝委员会的推荐提出了适当的具体措施^③。到此时为止,来自北方的唯一反应(除北方的赞助机构之外),挪威政府,赞扬了世界水坝委员会的报告,但提醒它也许已经“在朝向共识基础上的决策体系的方向走得太远”,因为对照它本身的取向是允许立法机关以社区整体的名义作出决定^④。

概括起来,就眼前而言,委员们之间的共识并没有转

① 中国政府财政部对世界银行的一个正式回应,2001年2月。

② 印度政府对世界水坝委员会报告的反应和尼泊尔政府的最初反应,在世界水坝委员会的论坛中分发,2001年2月25-27日。埃塞俄比亚政府的反应。中国财政部给世界银行关于世界水坝委员会报告的备忘录,2001年2月。

③ 世界水坝委员会出版发放,“南非的研讨会签署了世界水坝委员会的推荐”,2001年7月24日,在线:www.dams.org/press/default.php?article=1324 (2001年8月24)。

④ 挪威外交部,“挪威对世界水坝委员会的报告的评论”,2001年6月。

化为一个更广泛的利益相关者共识。最初的反应表明在世界水坝委员会存在之前已存在一个更严峻的情况。然而，仔细研究最初的反应，表明利益相关者与报告斗争的愿望、将报告的推荐与现存的政策和情况进行比较，并潜在地将一些想法包含在报告中。如果广泛的共识存在于未来的水坝争议中，它将通过一个长期的，由世界水坝委员会启动而不是由世界水坝委员会结束的进程而得到锻炼。用世界水坝委员会的报告的话说，“所有有关各方必须呆在一起，如果我们是为了解决关于水和能源资源发展的问题的话。它是一个伴随着多个继承者和不清楚的仲裁者的进程^①。”

在所有利益相关者团体之间的一个即时的共识有没有可能形成？对报告的反应提供了一个基础，以推断哪一团体可能在寻求这样的共识。根据他们的反应，非政府组织和社会运动将可能寻求更广泛发展进程的一个更直接的控告。工业团体将可能反对任何一个表达明确的权利和风险框架，因为这授权给受影响的社区来与工业团体进行漫长的一个案例接一个案例的协商。不同的政府也许很好地集中于与他们国情相关的问题。如果政府部门和工业团体的观点盛行，那么，非政府组织和社会运动组织也许将不再继续参与这个进程。

^① 世界水坝委员会，2000，p.319.

因此，一个在所有的利益相关者之间即时的、广泛的共识将不能成为一个可行的目标。如果利益相关者协商进程超越了世界水坝委员会报告的内容，也许已经产生一个报告，那只是将世界水坝委员会的报告向前推进了一步。有争议的是，这样一个报告如果在短期内有更大的机会被多边的机构、政府和工业部门整体地采用，那么，这个报告将几乎肯定地缺乏非政府组织和社会运动组织的支持，并可能会激发更大的国民抗议。通过集中于稳步推进一个较小数量的委员会成员的共识，世界水坝委员会已经产生了一个更鼓舞人的文件，但并不受到那些水坝建造国家和工业组织热情欢迎。就长远而言，贯彻实施的承诺很大程度上依靠于民间团体与政府、国际机构和私人企业正在进行的有建设性的努力，以及对中期到长期的结果的期望。

五、世界水坝委员会的遗产

（一）一个有代表性的委员会的希望

世界水坝委员会揭示出一个咨询性的多利益相关者进程的机遇和考验。机遇是选择积极的实践者能提供同全部利益相关者一起参与争论的合法性。考验是在无组织的选民中确定代表和从有代表性的委员们之间共识扩大到

一个更广泛的共识，仍然是一个挑战。

世界水坝委员会也提供了如何支持和促进咨询委员

会的合法性的教训。世界水坝委员会的经验表明，如果多利益相关者进程是真正为了推动问题超越政治分歧，来自所有争议范围的代表必须来到桌前。世界水坝委员会提供了一个模式，在那些有长期抗议呼声的地方，在他们（利益相关者）缺席的情况下作出有关他们生活的决定要能直接地代表他们的观点，并在发展中分享未来的决策框架。谁是利益相关者？谁应该来到桌边？有益的是，世界水坝委员会在它的报告中确立了一个评议“权利和风险”的框架。这个框架要求随着一个磋商解决方案要全面确定重叠和交叉的权利，同时注意潜伏在于项目中自愿和非自愿的风险。这为许多发展领域的对话——从全球的到全国的再到地方的——确定合法的利益相关者，提供了启程点。基于广泛的利益相关者的合法性，这样的实体很好地起着“标准的主办者”的作用，它真诚地结合新的方案，随着时间推移，作为一个在国际领域的新的执行标准^①将被传播和接受。

（二）良好的进程贡献了什么？

在这个评估中，我们已经以独立性、透明度和包容性的基准点检查了世界水坝委员会的进程。尽管进程存在缺

^① Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, Autumn 1998. "International Norm Dynamics and Political Change" *International Organization* 52 (4): 887-917.

点，但我们已经得出结论，即它基本上是一个精力充沛的进程。然而，前面提到的利益相关者的反馈表明，好的进程不能依靠它自己来超越政治的分歧。实际上，有人天真的建议它能够超越（政治分歧）。那么，世界水坝委员会对进程的注意是什么？它对未来进程的承诺又是什么？

（三）争议范围的全部代表必须来到桌前

良好的进程的最显著的贡献是支持多利益相关者的合法性。这是很重要的，因为在争论领域，如水坝，不是所有的争论都可以通过新的信息和认识的提高来调和的。根本上，一些争论是不可调和的，而需要一个框架来决定哪一种利益占优势。一个合法的进程是个很重要的防御，以对付这种处理方法的批评。

一个好的进程可以扩大范围及将各种信息和观点提供到决策中。世界水坝委员会在包容性方面的努力带来了以前在水坝的争议中经常处于边缘的声音。世界水坝委员会编织了一个宽网，捕获了被大坝移置的人们的观点，以及咨询报告和政府的数据库的观点。这个进程丰富了知识基础，世界水坝委员会审议了这个知识基础。

一个多利益相关者进程的重要承诺是它为利益相关者之间的对话创造一个更广阔的空间的能力。世界水坝委员会证明在这个任务上只有部分地成功。在他们的频繁的

面对面的会议中，委员能够超越预想的其他选民的特性。广泛的利益相关者团体很少有机会相互交流。而且，区域性协商及大部分论坛会议只是组织上通知委员会，而不是双向的对话。最后，中期报告的缺乏可能在论坛成员中间引起直接的议论，这明显是利益相关者进一步对话的障碍。然而，尽管有这些设计的缺陷，世界水坝委员会仍然促进了在水坝争议问题上比过去几年更多的在利益相关者团体之间的交流，另外促进了在利益相关者团体之间网络的形成。

（四）实施的挑战

多利益相关者进程明显地很少有正式的决策权威，世界水坝委员会也没有例外。实际上，多利益相关者进程通过一个包容的进程，特别聚焦于民间团体和私人企业，为赢得实施的赞同而设计的。一个结构性的围绕有代表性的利益相关者进程拥有真正新的和有改革能力的系统陈述的潜力，它能打破政治的僵局，这是单独依靠政府进程很少能达到的贡献。

然而，正如南方政府对世界水坝委员会的试探性和防御性反应所表明，一个多利益相关者方法与现存的基于国家主权的国际法框架同时存在是不容易的，如印度政府对任命一名活跃分子为委员的负面反应例证了这一点。政

府对没有经过选举的个人作为一个广泛的观点的代表的合法性提出疑问。而且，正如政府要求，世界水坝委员会没有产生出新的条款表明，他们提防非政府行动者通过国际机构和诸如世界水坝委员会此类的进程来限制着国家的角色的能力。

那么，什么是实施的途径，是既意识到政府的合法角色，又能捕捉多利益相关者进程的创造潜力？这个问题的全部的答案必须等到对世界水坝委员会报告的反应全部展开的时候。然而，不同的行动者采取的最初的步骤提供了一个前进道路的迹象。

世界水坝委员会论坛建立了一个水坝与发展组织，以推进它的工作。一定范围的论坛成员——世界银行、世界保护联盟和非政府组织，包括一个江河流域管理局、一个社会运动组织和一个私人部门行动者——同意作为它的指导委员会服务于这个组织。它是一个正在进行的有关委员会报告的指示器，这是一定范围内的利益相关者同意承担的这个角色。

（五）如果成功，世界水坝委员会将提供良好实践的标准的推动力

世界水坝委员会在联合国盟约和人权、发展与环境宣

言的国际背景下表达了它的推荐。通过这样做，它牢固地把自己作为内部的而不是外部的，置于政府间评议工作的框架内。因此，它提供了一个方法，政府以一种承认政府间评议工作的合法性的方式参与到它的发现中来。而且，指导委员会建立一个政府间实体的选择，即联合国环境规划署主持的水坝与发展组织，架起了进一步通向政府的桥梁。

同时，世界水坝委员会依靠接受实践的标准，通过民间团体对私人企业、国家政府和国际机构的仔细审查的支持，而不是通过正式的制裁机制的支持。如果成功，对世界水坝委员会而言，一个重要的角色将是具体的并提供一个为基础设施项目的实践标准的推动力。经过较长的时期，通过社团的实践到正式的法律，部分通过持续的非政府行动者的压力，通向正式的政府和政府间的进程将可能逐步地建立。

这个讨论加强了信息，即尽管在全球水平上决策过程的民主化能带来显著的有利条件，原则和实践的最终进展必须转化到和应用于国家水平及以下。然而，正如世界水坝委员会经验所表明的，国际的和国家的民主努力必须共同地加强。在世界水坝委员会的进程中，国家水平的民间团体做为创立世界水坝委员会的催化剂和国际间水坝民

间团体联盟的温床。反过来，世界水坝委员会进程为更广泛地在国家水平的表达提供了通途，并激励国家水平的跨部门的更进一步的对话。这种全球层面上和国家层面上的民主的希望，正是世界水坝委员会的潜力所在。