



当权利受到侵犯： 问责世界银行集团

本章内容

- 内部的问责机制：介绍
- 外部问责的挑战：还能做什么
- 更多信息
- 快速参考：检查组和合规顾问/反贪调查员（CAO）

世界银行集团所支持的项目和政策可能对人民和环境造成损害，无论损害是因为世行没有遵守自身的政策和标准，还是漠视这些政策，受影响个人和社区都必须有申诉和寻求赔偿的渠道。

促进世行对其活动影响负责的斗争一直在持续。公民社会团体采用一系列策略，迫使世行和其它国际金融机构对自身行为负责。一方面，公民社会团体寻求在国际金融机构内部建立一种机制，为受影响人群的申诉提供渠道。另一方面，一系列外部问责为世界银行和其它

国际金融机构带来巨大压力。从协商、抗议到彻底拒绝世行的项目、政策和程序，公民社会通过各种策略从外部挑战世界银行集团。对于公民社会组织来说，了解受影响人群可采用哪些策略和方式是非常关键的。

内部问责机制：介绍

今天，世界银行集团有两个独立的机制：检查组和合规顾问/反贪调查员，可让受到世行项目或政策不利影响的公民，通过这些渠道来解决问题。

检查组：1993年，世界银行建立检查组来监督自身业务，它是第一个建立这类机制的多边发展银行。世行的执行董事会以此回应人们对其业务的批评，如资助在热带雨林修建公路，在人口高密区修建水坝等。（参见第二章：投资基础设施）检查组是一个有三个成员组成的实体，其中一位常任秘书，在世行的华盛顿总部工作。检查组接收并调查人们符合条件的申诉，即，由于世行违反了自身的政策或程序，而使申诉人感觉受到或将受到世行（国际开发协会和国际复兴开发银行）资助活动的损害。对世界银行集团的分支机构——国际金融公司和多边投资担保机构所资助的项目，检查组并没有管辖权。

合规顾问/反贪调查员：由于国际金融公司和多边投资担保机构所支持的投资造成的负面影响，日益引起公众的关注，1999年，世界银行集团建立了合规顾问/反贪调查员办公室，以监督国际金融公司和多边投



其它国际金融机构的 问责机制

检查组和合规顾问/反贪调查员的建立，促进了其它国际金融机构建立类似的公民问责机制，其它国际金融机构的问责机制的信息请登录银行信息中心的网站：
www.bicusa.org/accountability



资担保机构。检查组只调查世界银行是否违反了自身的政策，而合规顾问/反贪调查员却有更多的责任。除了检查国际金融公司和多边投资担保机构的项目是否遵守其政策和程序外，合规顾问/反贪调查员还负责解决问题并为两个机构的管理提供咨询。

尽管检查组和合规顾问/反贪调查员都是世界银行集团的一部分，并位于机构的总部，但它们相对独立，与世界银行、国际金融公司和多边投资担保机构的管理没有直接关系，检查组对世界银行的执行董事负责，合规顾问/反贪调查员直接对世界银行集团的行长负责。

检查组和合规顾问/反贪调查员只能调查世界银行集团一方的过失，并提供更正建议。它们对世界银行集团的客户，例如借款国政府或者私营公司的行为没有权力，所以，它们并不能满足申诉者的所有要求。因此，当地的项目执行机构（政府或公司）也应该对人民和环境造成的损害负责。

提出申诉前，应了解什么

检查组和合规顾问/反贪调查员承诺

- 解决申诉人的顾虑，如果申诉是符合条件/合法的，这将增强解决问题的可能。
- 在世界银行的许多层面（例如高级管理层，执行董事会等）提出讨论申诉的问题，这将增加管理层对申诉的关注。
- 如果申诉人期望，将会替申诉人保密。
- 允许申诉人用当地或本国的语言来提起申诉。
- 考虑到世界银行集团对其客户（政府或私营部门）的杠杆作用，检查组的建议有可能被其客户采纳。
- 如果董事会要求，允许检查组监测董事会建议的实施情况。

检查组和合规顾问/反贪调查员不承诺

- 调查项目/政策的制定和实施中涉及的其它实体的行为，这将难以确定世行的角色/责任。
- 保证完全透明。某些程序和报告是不向申诉人披露的。
- 暂停项目的实施。这样项目的进程就能继续。
- 确保问题得到满意解决，国际金融公司可能不会对其客户行使杠杆作用，以使申诉的问题得到补偿。
- 确保申诉人的安全，防止申诉人因将问题公开，或将议题“国际化”而可能遭到的报复。
- 调查对腐败的指控。

提交申诉后期望什么

提起申诉可能有各种原因。有些申诉想要解决具体的问题，例如，没有得到失地补偿，或者生计受到威胁。而一些申诉可能是想要提升一个议题，引起国家或国际社会的注意，使政府严肃对待他们所遭受的不公正待遇。通常，越早提起申诉，问题就越可能得到满意的解决。检查组和合规顾问/反贪调查员不太可能因为一个申诉，而提出延迟项目活动的建议。

撬动广泛的体制审查和改革： 柬埔寨森林特许权管理和控制示范项目的影响



2000年，世界银行在柬埔寨发起了耗资500万美元的森林特许权管理和控制示范项目。该项目旨在帮助伐木公司遵守政府对可持续林业管理规划及环境和社会影响评价的要求，并监测和防范林业犯罪。

2005年，柬埔寨的NGO论坛，代表以森林为生的社区，向检查组发起了一个申诉，指出该项目损害了社区的生计。2006年6月，检查组的调查认可了这些评估，并批评世行违背了其关于原住民、公众咨询、环境评价、文化和精神遗产以及社会影响的保障政策。

申诉人认为检查组同意了他们的观点，即：该项目只采用了柬埔寨林业部门的技术官僚的判断，而没有考虑广泛的社会和政治力量的因素，这是一种有缺陷的方法。世界银行的管理层致力于补救行动，并每两年一次向执董会报告进展。

希望从柬埔寨和民主刚果共和国的相似项目（同样是检查组的调查对象）中得到的经验教训，将促使世界银行调整它对林业部门的贷款项目。

提起申诉通常遇到的问题

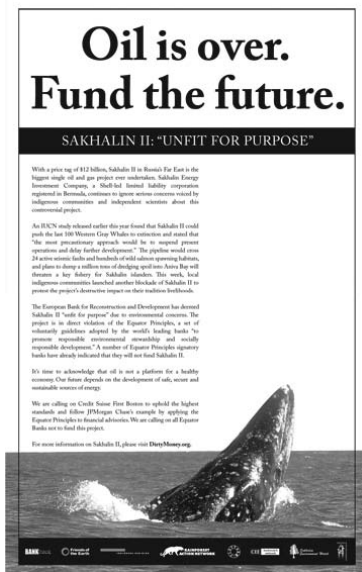
- 申诉的要求难以满足，并且理解世行的政策和申诉机制过程十分困难。
- 难以评估提起申诉的优势和劣势。
- 对发放的贷款数量不知情（检查组只在95%的融资发放前进行调查）。
- 申诉是一个耗费时间和资源的过程，并且不能保证带来实质的效果。
- 利用申诉机制比较困难，特别是当人们没有现代交流工具时。（如互联网和电子邮件）



谴责世行政策的街头表演。
针对世行和国际货币基金组织的
国际人民论坛,2006

外部问责的挑战：还能做什么？

除了内部问责机制，公民社会团体也努力寻找其它渠道来监督和问责世界银行集团。因为世界银行集团可以规避国际和国家法律，因此很难向法庭提起针对世界银行集团及其雇员的诉讼。在问责世界银行的斗争中，公民社会可利用的最重要的工具就是媒体。因为世行集团很注重其声誉，因此，通过媒体来突显一些问题，有助于公民社会实现补偿或防止将来的损害。公民社会团体用以对世行施压的其它策略还包括组织听证会、名人陪审团、游说议员，以促进议会监督世行、采取民间抗争行动、公民投票，向联合国机构以及区域性机构申诉，如，美洲国家间人权委员会，这些行动都毋庸置疑的突显了问题，声张人们的顾虑，有助于对世行施压。



公民社会在《金融时报》刊载文章，
以表达对俄罗斯萨哈林二期项目的
关注。

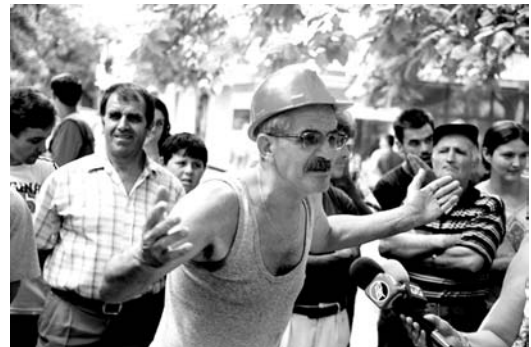
孟买城市交通项目，印度： 检查组对私营企业和借款国政府影响的局限性



孟买城市交通项目耗资9.45亿美元，其中5.42亿美元来自世界银行的贷款，该项目旨在改善铁路和公路等基础设施。该项目始于2002年，搬迁人口超过十万，孟买城市交通项目是世界银行资助的最大的城市移民项目之一。2004年，三个机构代表受影响社区向世界银行检查组提交了一份申诉。检查组发现，世界银行违反了其移民政策，因为它并没有保证移民搬迁后的生计，也没有改善他们的物质环境。移民点没有供、排水系统，也没有满足受影响人群的具体需求。2006年3月世界银行管理层停止了贷款发放，以对项目实施机构施压，使它们遵循世界银行的政策，而政府执行机构对此表示蔑视。2006年7月，尽管当地政府声称不会改变其移民政策，但世行仍然重新开始了贷款。

独立人民陪审团

“世行集团印度业务的独立人民陪审团”，是一个受世行项目和政策影响的个人和社区的论坛。这个论坛为受影响个人和群体提供了一个渠道，来呈现他们的委屈，提出替代方案，并分享与世界银行业务有关的社会、经济、文化和环境等方面的信息。



Krumovgrad's citizens claim their right to a clean environment threatened by the Ada Tepe gold mine project in Bulgaria.

声誉风险

作为一个声称其使命是减少贫困的国际组织，世界银行集团对其声誉十分敏感。当公民社会团体将世行项目所造成的贫困和环境破坏整理成文时，实际上，公民社会群体就在挑战世行的“存在的合理性”。

小结

- 世界银行集团有两个独立的内部机制，通过这两个机制，受到世行项目或政策不利影响的公民，可以进行申诉：检查组和合规顾问/反贪调查员。检查组负责调查对世界银行（国际复兴开发银行和国际开发协会）项目的指控，而合规顾问/反贪调查员则监督国际金融公司和多边投资担保机构的业务。理解这两种机制的长处和局限是非常重要的。
- 外部策略，例如利用当地或国际法庭、联合国机构以及人民论坛，将会有助于督促世界银行对其活动负责。考虑到世界银行集团对其公共声誉十分敏感，媒体是一个非常有力的工具。



更多信息

公民社会资源

- 《问责：公民社会声明以及世界银行检查组》 .Dana Clark, Jonathan Fox, Kay Treakle, 2003年1月
- 一个世界的信赖2006年全球责任指数：http://www.oneworldtrust.org/?display=index_2006:
http://www.oneworldtrust.org/?display=index_2006

世界银行资源

- 世界银行信息检查组：www.worldbank.org/inspectionpanel
- 合规顾问/反贪调查员：www.cao-ombudsman.org/
- 《问责世界银行：检查组的10年》世界银行2003年出版。



快速参考：

检查组和合规顾问/反贪调查员

	检查组	国际金融公司/多边投资担保机构的合规顾问/反贪调查员
基本描述	<p>建立于1993年</p> <p>三位全职人员，其中一位秘书，在世界银行华盛顿总部工作。需要时可委任专家顾问。</p> <p>负责监督国际开发协会和国际复兴开发银行的业务，到2006年8月，处理了27个的案件。它对世界银行执行董事会负责，发行一份年报，拥有一个独立网站： www.inspectionpanel.org</p>	<p>建立于1999年。</p> <p>位于华盛顿的办公室，有三个成员，其中一位秘书，可得到一系列战略顾问，和检查顾问小组的支持。</p> <p>对世界银行集团的行长负责。</p> <p>到2006年8月，合规顾问/反贪调查员处理了41个投诉，更多信息参见： www.cao-ombudsman.org/</p>
谁可提起申诉	<p>遭到或可能遭到损害的两位以上的受影响群众，当地NGO，或者可代表受影响群体的人。如果没有当地代表，国际NGO也可以代表受影响人群，但要提交代表的证据。世界银行执行董事会的成员也可提出要求，调查世界银行的项目。</p> <p>可为申诉人保密，但不接受匿名的申诉</p>	<p>以下三种情形可向合规顾问/反贪调查员提起指控：</p> <p>(i)任何受到或可能受到国际金融公司和多边投资担保机构的项目影响的个人和社区都可提起指控（或者这些人的代表）。</p> <p>(ii)国际金融公司的主席或者高级管理人员也可要求合规顾问/反贪调查员的调查或者咨询服务。</p> <p>(iii)合规顾问/反贪调查员自身也可启动一个调查。</p> <p>可为申诉人保密，但不接受匿名的申诉</p>
何时提起申诉	<p>在项目95%的融资发放之前，甚至可以在银行批准项目融资之前。</p>	<p>在项目筹备和实施的任何时候，但当项目资金用完后，合规顾问/反贪调查员的杠杆作用就会降低。不能对贷款已经偿还，国际金融公司的股份已经出售，或者多边投资担保机构的担保已经结束的项目提起申诉</p>



快速参考：

检查组和合规顾问/反贪调查员

检查组

国际金融公司/多边投资担保机构的合规顾问/反贪调查员

提交什么

申诉必须针对具体的项目，描述造成的损害，阐明世界银行如何违反或忽视其政策。曾经向世行的申诉经历，并解释为何不满意世界银行的回应。

提供尽可能多的细节，但申诉人也可在检查组进行调查访问时提供更多信息和证据。

描述所经历的不利影响，或者期望项目所带来的结果。为解决问题所做的努力，以及申诉人希望看到的结果。

申诉人不能选择进行合规审查还是解决问题。合规顾问/反贪调查员决定是否在反贪调查中或之后要求合规审查。

合规顾问/反贪调查员的调查程度会根据案件有所不同，所以对于申诉人来说，应提供尽可能具体的证据。

申诉过程的关键程序（这是一个耗时的过程，可从6个月到12个月）

登记

管理层回应提交检查组的申诉（在21天内）

检查组确定申诉是否符合条件（有时检查组会到实地考察），向执行董事提起建议（以不反对为基础）

检查组和顾问到实地访问调查

检查组向执行董事报告调查结果

管理层回应检查组的调查（在收到检查组报告后的6个星期内）

执行董事会根据检查组的调查、管理层的建议/行动计划来进行决策

执行董事会决策

申诉在5天内登记

在收到申诉后15天内确定其是否符合条件

对合法的申诉进行为期30天到90天的调查，在这段时间内提出解决方案。



快速参考：

检查组和合规顾问/反贪调查员

	检查组	国际金融公司/多边投资担保机构的合规顾问/反贪调查员
过程的透明度	<p>案件登记（时期并不具体）公开</p> <p>所有申诉，检查组报告，管理层回应，执行董事会的决定都将在网站上公布</p> <p>检查组的调查报告，管理层的建议，执行董事会的决定都将在网站上公布。</p>	<p>在申诉被满意地解决或者合规顾问/反贪调查员结束案件后，申诉的结果将会公布。</p>