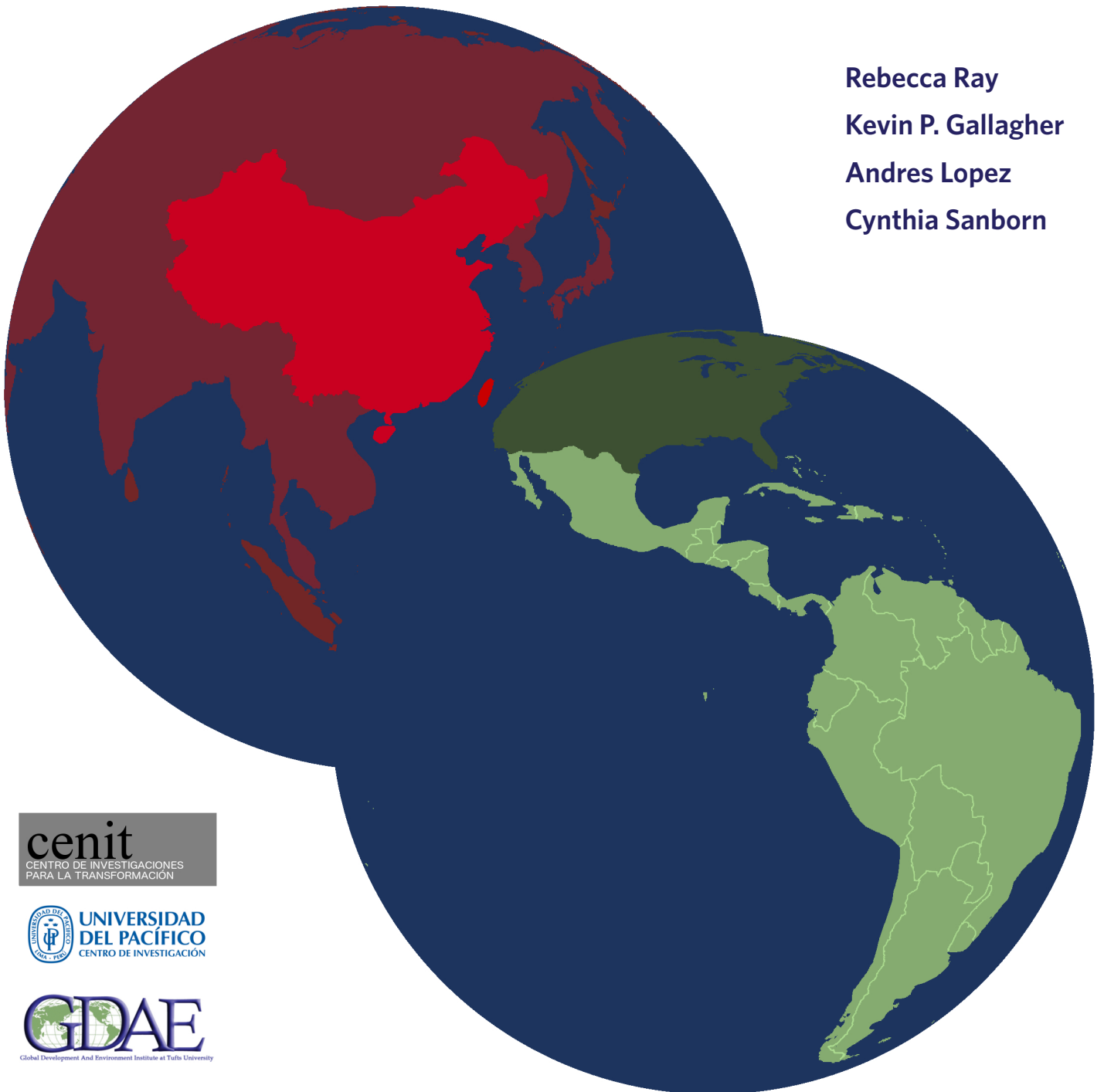


# 中国在拉丁美洲:

可供南南合作与可持续发展借鉴的经验与教训

Rebecca Ray  
Kevin P. Gallagher  
Andres Lopez  
Cynthia Sanborn



**cenit**  
CENTRO DE INVESTIGACIONES  
PARA LA TRANSFORMACIÓN

 UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

 **GDAE**  
Global Development And Environment Institute at Tufts University



Global Economic  
Governance Initiative

波士顿大学(Boston University)全球经济治理倡议中心(GEGI)是Frederick S. Pardee全球研究院、Frederick S. Pardee长远未来研究中心，以及金融、法律与政策中心的联合研究项目。全球经济治理倡议中心成立于2008年，致力于在金融稳定、人类发展、自然环境治理方面，紧扣政策，推动相关研究的进步。 [www.bu.edu/gegi](http://www.bu.edu/gegi)



阿根廷转型研究中心(CENIT)成立于1990年，属私立基金会，致力于研究阿根廷及拉美地区经济与社会转型的各种可能性与可选方案。该中心的研究为诸多政策和战略的采纳提供了有益的借鉴。这些政策和战略旨在推动结构型转变；这些转变构建于知识和创新之上，且倡导可持续的、包容性经济增长。



秘鲁太平洋大学研究中心(CIUP)作为一个跨部门、跨学科的校内机构，创立于1972年，研究人员包含本校教师、联合学者和政策分析专家。该中心的宗旨为在多元化和联系日益紧密的全球背景下，支持秘鲁的发展和民主化。为实现这一宗旨，该中心就秘鲁和拉美地区所面临的种种挑战开展应用性研究，参与公共辩论和公共政策的制定，培养专业精湛、社会责任感强的专业人士和领导者。[www.up.edu.pe/ciup/](http://www.up.edu.pe/ciup/)



塔夫茨大学(Tufts University)全球发展与环境研究所(GDAE)作为一个研究机构，致力于深入探讨社会如何以环境可持续、社会可持续的方式去实现其经济和社群上的目标。该研究所通过开展原创性的研究、政策工作、出版项目、课程开发、学术会议等活动以践行其宗旨。  
[www.gdae.org](http://www.gdae.org)

# 目录

	PAGE
第一章：执行摘要	2
第二章：中国作为拉美社会和自然环境变化的推动力	4
2.1 创造就业	6
2.2 环境影响	7
2.3 迎难而上：社会与环境保障创新	11
2.4 举步维艰：现有保障措施面临的挑战	11
第三章：中国投资者在拉美的社会与环境绩效	12
3.1 来自本土的激励措施：贷款方在监管中的角色	13
3.2 与社区打好交道的重要性	15
3.3 政府—企业关系：协商与学习的重要性	18
第四章：可供政策借鉴的经验教训	20
4.1 拉美各国政府	20
4.2 中国和中国投资者	21
4.3 公民社会	22
参考文献	23
致谢	25

# 图表

图表 1： 对华出口占拉美及加勒比地区总出口额的比例（按行业分）	4
图表 2： 农业及采掘业出口占拉美及加勒比地区GDP的比重（按出口市场分）	4
图表 3： 拉美及加勒比地区出口结构（按出口市场分）	5
图表 4： 拉美及加勒比地区外国直接投资流入资金的行业分布（2008-2012）	6
图表 5： 拉美及加勒比地区总体经济活动和出口对就业的支撑	7
图表 6： 拉美及加勒比地区总体经济活动和出口对环境的影响	7
图表 7： 拉美及加勒比地区对中国的水“收支平衡”	8
图表 8： 拉美及加勒比地区对中国的温室气体排放“收支平衡”	9
图表 9： 生物多样性富集区、原住民领地、中国投资分布图	10
图表 10： 玻利维亚：生物多样性热点地区、原住民领地、中国矿场的分布	15
图表 11： 秘鲁：生物多样性热点地区、原住民领地、中国矿场的分布	16
图表 12： 厄瓜多尔：中国获得的石油开采权、生物多样性、原住民领地的分布	18
图 1： 玻利维亚Tacobamba当地民众否决了矿处理厂的选址方案	16
图 2： 秘鲁Morococha旧城（左）与Morococha新城（右）	17
图 3： Kichwa和Sápara两族首领2014年在纽约抗议安第斯石油公司	19
表 1： 案例分析涉及的中国投资者	12
表 2： 中国规定与多边借贷机构规定的比较	14

## 第一章：执行摘要

拉丁美洲近年来的大宗商品繁荣加剧了其自然环境退化和社会冲突。而促成拉丁美洲此轮大宗商品繁荣的最主要推动力来自与中国的新增贸易和投资。这些贸易和投资主要集中在石油、采矿，以及农产品行业，而这些行业中环境退化的问题根深蒂固，由权益问题和工作条件引发的社会冲突也时有发生。除少数例外，拉丁美洲的政府部门都未能有效地降低此轮中国推动的大宗商品繁荣中贸易和投资的环境和社会成本。尽管不应该将拉丁美洲的大多数环境和社会问题归罪于中国，但随着中国“走出去”，降低其全球范围内经济活动所带来的社会和环境的影响至关重要，唯此才能维护与东道国的良好关系，并减少海外投资的种种潜在风险。在遵循社会和环境最佳实践方面，一些中国公司已经初显身手，但总体而言中国公司在减轻其投资对该地区造成的影响方面，迄今还缺乏经验和相应的措施。随着拉美各国经济增长放缓，这些国家的政府为了争取为数不多的来自中国的贸易和投资机会，在审批程序的“便利化”上将承受更大的压力，对来自那些致力于督促本国政府和外国公司履行其职责的公民社会组织的声音也会有所压制。为了让中国在拉美的经济活动产生的惠益最大化，并降低相关的风险，实施恰当的社会和环境政策是拉美各国政府、中国政府，以及中国公司的利益所在。

本文系美洲发展与环境工作组的研究成果。此工作组由多个大学通力合作，协作机构包括阿根廷变转型研究中心(CENIT)、秘鲁太平洋大学研究中心(CIUP)、波士顿大学全球经济治理倡议中心(GEGI)、塔夫茨大学全球发展与环境研究院(GDAE)。本文涵盖8个国家案例研究，研究者来自美洲的多个大学，重点关注两个研究问题：其一，中国在多大程度上单独推动了拉丁美洲的环境和社会变化？其二，中国公司在投资拉美时，其社会和环境方面的表现多大程度上区别于其国内同行和国际同行？

基于这些国家案例研究和我们的总体分析，我们发现中国在拉美的贸易和投资是自本世纪初以来造成本地区环境退化的主要驱动因素之一，也是社会冲突显著的发端。

- 相比与世界其它地区的经济关系，拉美对华的出口以及中国在该区域的投资更主要集中在初级大宗商品——尤其是采掘类大宗商品。
- 初级产品的出口和投资——特别是采掘类大宗商品——能支持的工作岗位远不及制造业和农产品出口。因此，相对于拉美的总体出口，拉美对华出口中每100万美元出口额所能支持的工作岗位要少20%。随着中国在拉美出口中所占的份额持续增长，这势必将总体上弱化出口对就业的拉动效应。
- 相比于拉美的总体对外出口，拉美对华出口每1美元对应的耗水量是总体水平的两倍左右，温室气体净排放比总体水平高出逾12%。另外，中国提供资金的基础设施投资（譬如修建大坝，修建铁路以便将产品运往港口）给南美一些生物多样性最丰富的地区造成了极其严峻的毁林威胁。

在这样的背景下，我们也发现了中国投资者、拉美政府、公民社会在应对这些风险时的一些最佳实践范例，这也为我们下一步的工作打下了基础。

- 拉美各国的政府已经制定并实施了一系列社会和环境标准，并督促中国公司和那些向中国出口的公司遵守这些标准。譬如，厄瓜多尔的劳工法规定外国石油公司必须雇佣本地工人，并消除直接雇工和分包雇工之间的待遇差别。总体而言，这些法律规定应对了我们案例研究中中国投资者所面临的最常见的劳工冲突根源。秘鲁已成为本区域内提高透明度方面的领军者，加入了采掘业透明协议(EITI)，该协议要求其成员在网上公布采掘公司与政府间资金流转的详细信息。秘鲁政府还与中国投资者合作，动员他们也加入此协议。

- 中国为其海外投资者也制定了重要的指南，包括环境和社会方面的保障措施。然而相比于国际上的类似标准，这些指南在透明度和实施力度上尚有许多不足之处。
- 在一些案例研究中，我们发现中国公司的表现超过了当地的标准要求，也比他们的同行做得更好。这些案例包括在厄瓜多尔的安第斯石油公司，在秘鲁的中国铝业公司，在墨西哥的金龙铜管公司。
- 拉美的公民社会也证明其有能力向政府和公司问责。非政府组织(NGOs)推动并要求设置相应的安全保障措施和监管机制，也针对那些最具象征意义的投资案例发动了全球性的宣传攻势以引起关注，并向当事人问责。
- 非政府组织、学术界，以及其他公民社会参与者也已经同政府和中国公司开始合作，吸取经验教训，将冲突防患于未然，或是缓解冲突。

然而主要的挑战依然存在。随着来自中国的首轮投资热潮慢慢退去，大宗商品价格下滑，拉美各国政府对未来投资条款的议价能力弱化，这些挑战会变得更加突出。具体而言，我们发现：

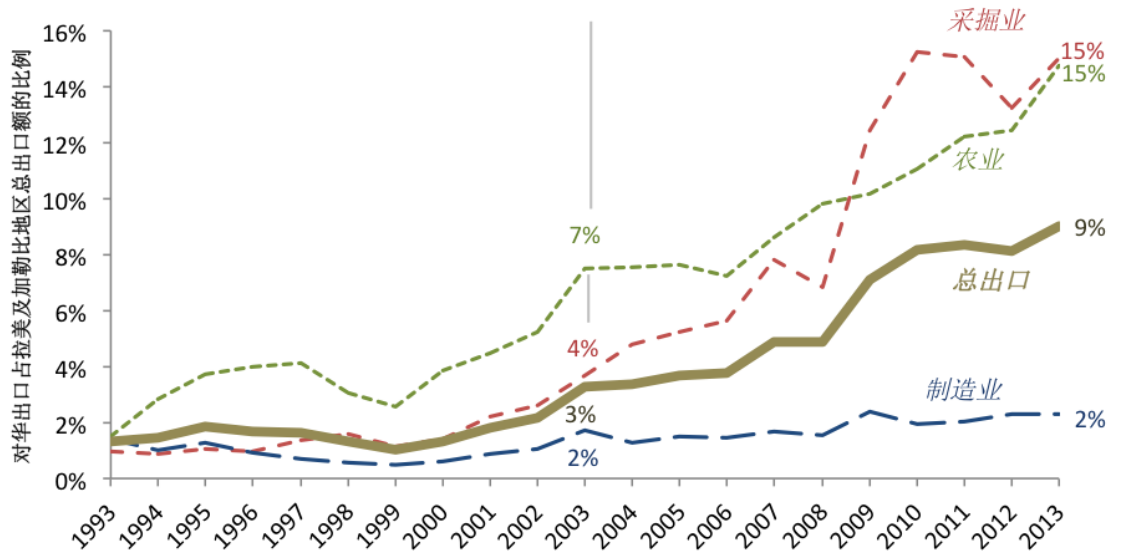
- 拉美各国政府在放松现有环境和社会保障措施方面承受着压力，因为在此轮繁荣中矿业和能源主管部门的权势变得更大。为了避免让已取得的进展功亏一篑，这些政府需要抵挡住要求放松管制的呼声。
- 中国针对其对外投资制定的社会和环境保障措施对于中国这样一个中等收入国家而言，无疑具有开创意义，但这些指引缺乏强有力的实施和透明度。如果能在此基础上增加正式的报告机制和申诉机制，使拉美各国政府和公民社会有机会为海外投资管理这一颇有难度的工作助上一臂之力，这些保障措施的效果将大大加强。
- 中国投资者有能力达到甚至超过当地的社会和环境标准要求，但在不同的监管体系下，在投资“老将”和“新手”之间，他们的表现相去甚远。通过对公司问责并加强公司间的经验交流来全面提升这些公司的表现，拉美各国政府和公民社会在这一方面将发挥重要的作用。
- 拉美公民社会团体对该区域近年来许多政策上的进步贡献良多。同拉美各国政府一样，他们也应该顶住削弱这些保障措施的压力，守住自己的阵脚。另外，在他们与中国政府展开建设性的合作以强化投资者监管方面，还有着非常广阔的空间。要做到这一点，他们首先需要和中国政府和拉美各国政府建立起建设性的工作关系。为此，他们应该发展更强的当地网络和跨国网络，在国家政策的讨论中获取更大影响力，在条件成熟的地方与政府建设性地开展合作。

中国已承诺未来10年里在拉丁美洲投资逾2500亿美元。政府、公司，以及公民社会应携手努力以确保这些投资在带来经济效益的同时应提升人们的生活水平，让自然环境免受破坏。

## 第二章：中国作为拉美社会和自然环境变化的推动力

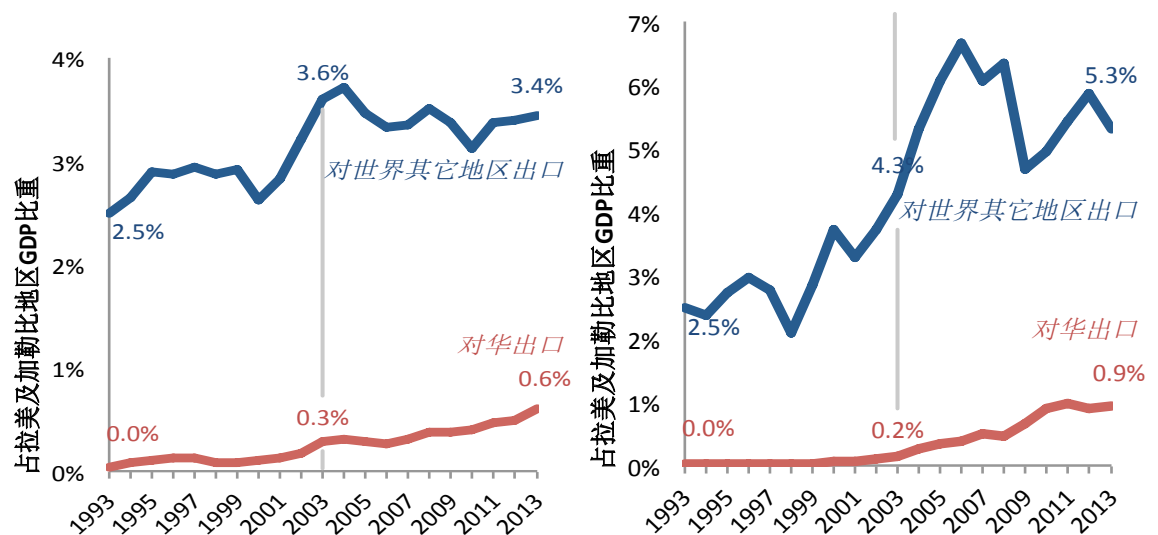
近年来中国已成为拉美及加勒比地区的主要出口目的地，且仅次于美国。1993年中国只占拉美及加勒比地区总出口额的2%，到2013年这一比例已上升至9%。但是这一增长量在不同出口行业的分布是颇不均匀的。如图表1所示，过去10年里，中国占拉美及加勒比地区出口市场的比例差不多增长了3倍，在采掘业产品出口中的比例增长了超过3倍，在农产品出口中的比例则增长了近两倍。相比之下，中国从拉美及加勒比地区进口的制成品则增长甚微，差不多一直只占该地区制成品出口的2%左右。

图表1：对华出口占拉美及加勒比地区总出口额的比例（按行业分）



来源：作者基于联合国商品贸易统计数据库 (UN Comtrade) 的数据计算。

图表2：农业及采掘业出口占拉美及加勒比地区GDP的比重（按出口市场分）

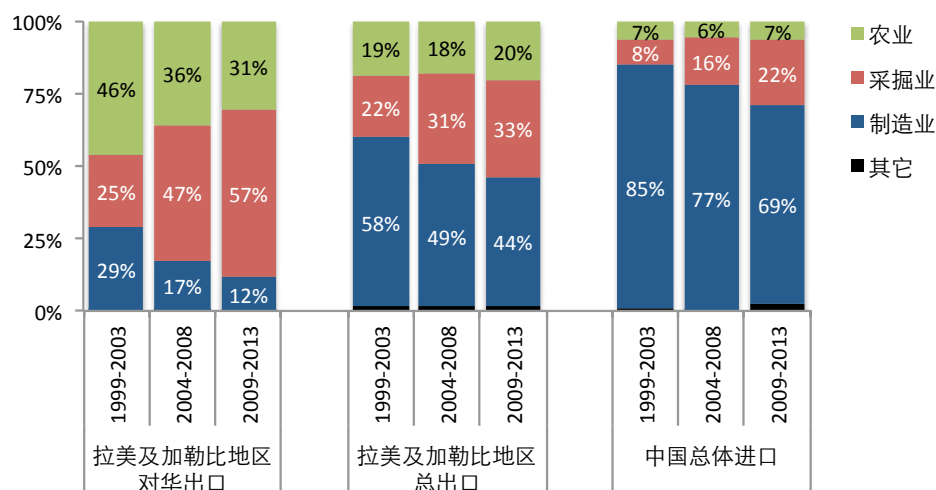


来源：作者基于联合国商品贸易统计数据库 (UN Comtrade) 及国际货币基金组织的数据计算。

实际上，中国已成为拉美及加勒比地区农产品和采掘业产品出口增长的重要推动力量。如图表2所示，虽然拉美及加勒比地区对中国农产品和采掘业产品的出口在该地区GDP中的比重一直在增长，但这些类产品对世界其它地区的出口在过去10年里却停滞不前，甚至有所下降。中国的需求不仅带动了拉美采掘业和农业的繁荣，也推高了同时期主要大宗商品的总体价格水平，从而大幅提高了美洲区域内的进出口比价指数。

因此，拉美及加勒比地区对中国的出口日益集中在采掘业和农业。如图表3所示，从1999年至2013年，拉美及加勒比地区对华出口在农业、采掘业、制造业这3个主要行业的分布相对比较均衡。但10年之后，这种均衡发生了极大的改变，采掘业产品占到了该地区对华出口的一半以上。这种行业分布也有异于该地区总体出口的情况，因为尽管采掘业产品有所增长，但总体比例还比较均衡。这种行业分布也与中国总体进口的构成迥异，因为中国总体进口产品以制成品为主。这种向采掘业产品的日趋集中正好反映了中国对矿产类商品日益增长的需求，该需求占中国总进口的比重在同时期从8%增至22%。

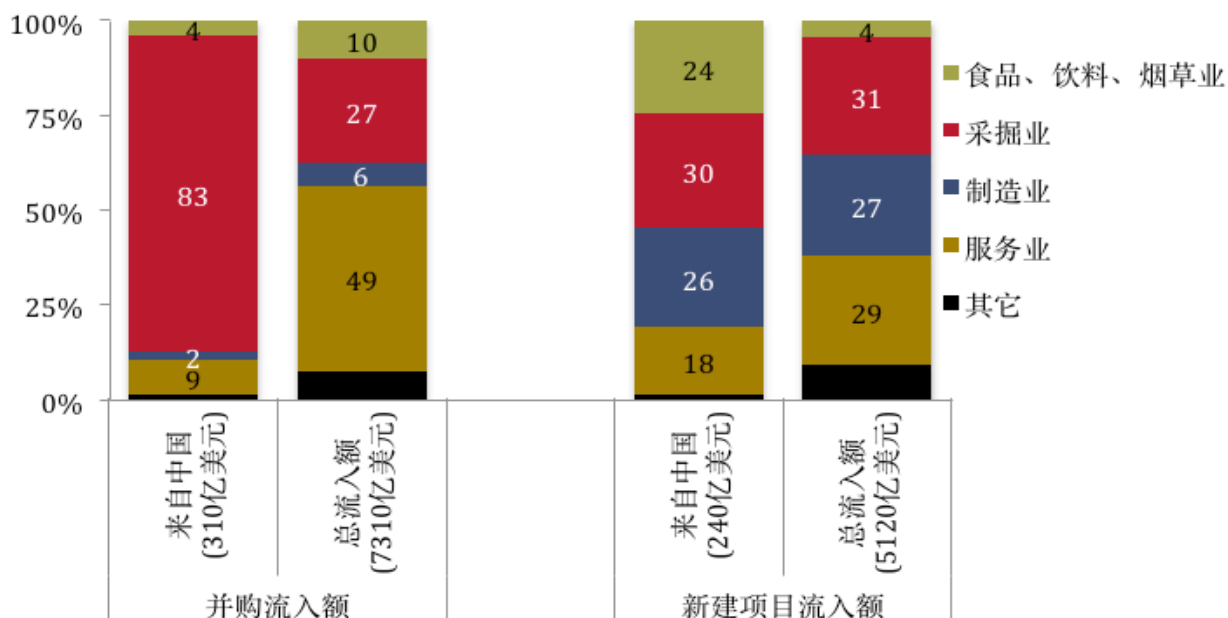
图表3：拉美及加勒比地区出口结构（按出口市场分）



来源：作者基于联合国商品贸易统计数据库 (UN Comtrade) 的数据计算。

中国在拉美及加勒比地区的投资同样也主要集中在初级行业。图表4和图表5分别显示了通过并购和新建项目，流入该地区的外国直接投资的行业分布情况。中国在该地区的直接投资绝大多数通过并购的形式，超过4/5的投资投向采掘业，其中70%在油气行业。相比之下，在流入该地区的并购投资中，总体上只有15%投向油气行业。在新建项目中，中国对农业的投资最为显著。食品和烟草占到了中国在该地区新建项目投资总额的1/4，而这两大行业只占流入该地区新建项目投资总额的2%。

图表4: 拉美及加勒比地区外国直接投资流入资金的行业分布 (2008-2012)



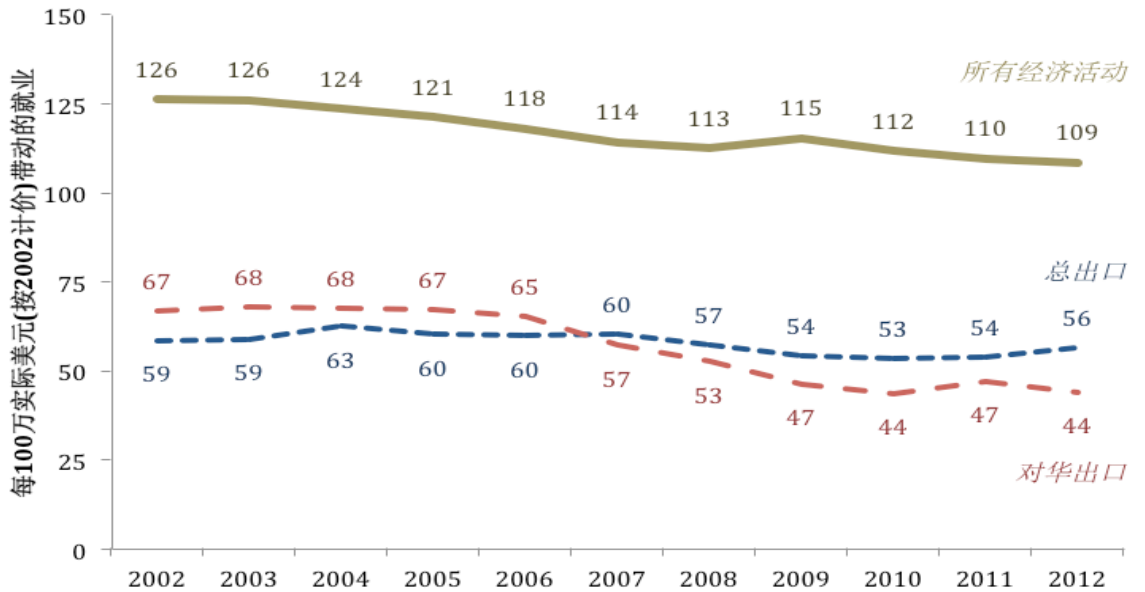
注: 食品、饮料、烟草业包含食品加工。采掘业包括石油、天然气、采矿、初级金属加工。  
来源: 作者基于DealLogic和FDIMarkets公司数据的计算。由于数据源不同, 行业分类略有差异。

## 2.1 创造就业

相比于对世界其它地区的出口, 拉美对华出口所支撑的就业岗位要少。由于拉美及加勒比地区对华出口的产品构成迥异于该地区总体出口的产品构成, 因而对就业的影响也大不相同。具体而言, 因为拉美及加勒比地区对华出口集中在采掘业产品, 其每100万美元出口额所能支持的就业岗位要更少一些。图表5显示了拉美及加勒比地区总体经济活动、总体出口、对华出口所分别对应的劳动力密集度。过去10年里, 该地区总体的经济活动所支撑的就业岗位远超出口所带动的就业机会。这主要是因为该地区小农农业非常普遍, 而小农农业本身属于高度劳动密集型行业, 但出口行业中却并无小农农业的身影。出口带动的就业虽然少, 但其劳动密集度却保持相对稳定: 每100万美元带动的就业岗位从59个略降至56个。但对华出口每100万美元所带动的就业岗位则减少了超过1/3: 从2002年的将近70个降至2012年的不足45个。<sup>1</sup>



图表5: 拉美及加勒比地区总体经济活动和出口对就业的支撑

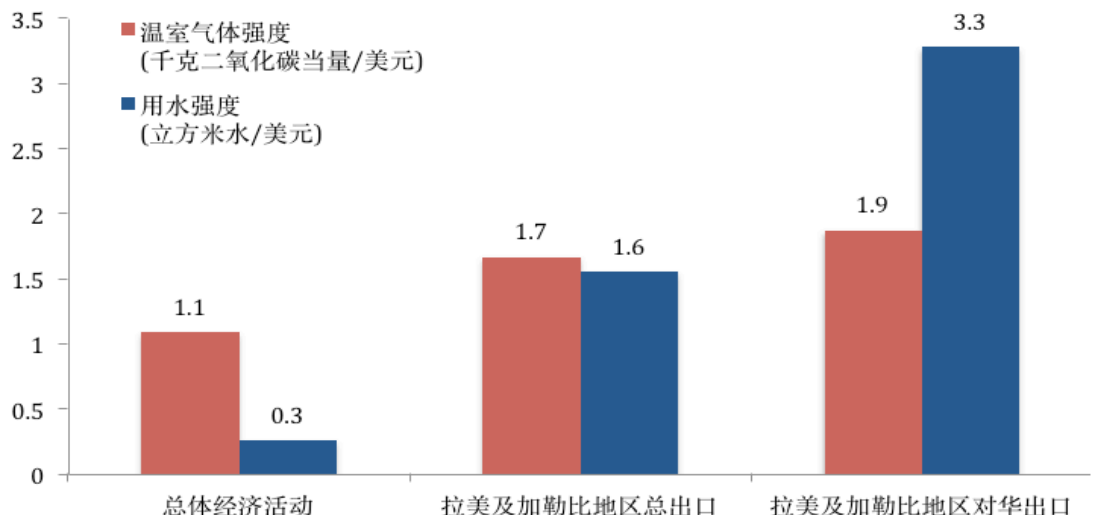


来源: 作者的计算。源数据包括世界发展指标中的就业与人口数据, 拉美经委会统计数据中行业就业分布信息, Lódola et al. (2010, 70) 文章中的农业就业强度数据, 联合国粮农组织食品价格指数与世界银行全球经济监测 (GEM) 大宗商品数据库中的平减指数, 以及联合国商品贸易统计数据库 (UN Comtrade) 的出口构成数据。全套方法详情请参见Ray (2015a, 即将出版)。

## 2.2 环境影响

拉美及加勒比地区对中国的出口, 比对世界其它地区的出口的环境敏感度更高。拉美对中国的出口碳排放强度更高, 耗水量更大, 项目点往往位于生物多样性富集区和原住民领地。拉美及加勒比地区对华出口中采掘业产品和农产品的集中度过高, 且还在进一步集中, 由此而产生的环境足迹也显著区别于其它类的出口产品。本节着眼两方面的环境影响, 全球层面 (净温室气体排放) 和本地层面 (用水量)。

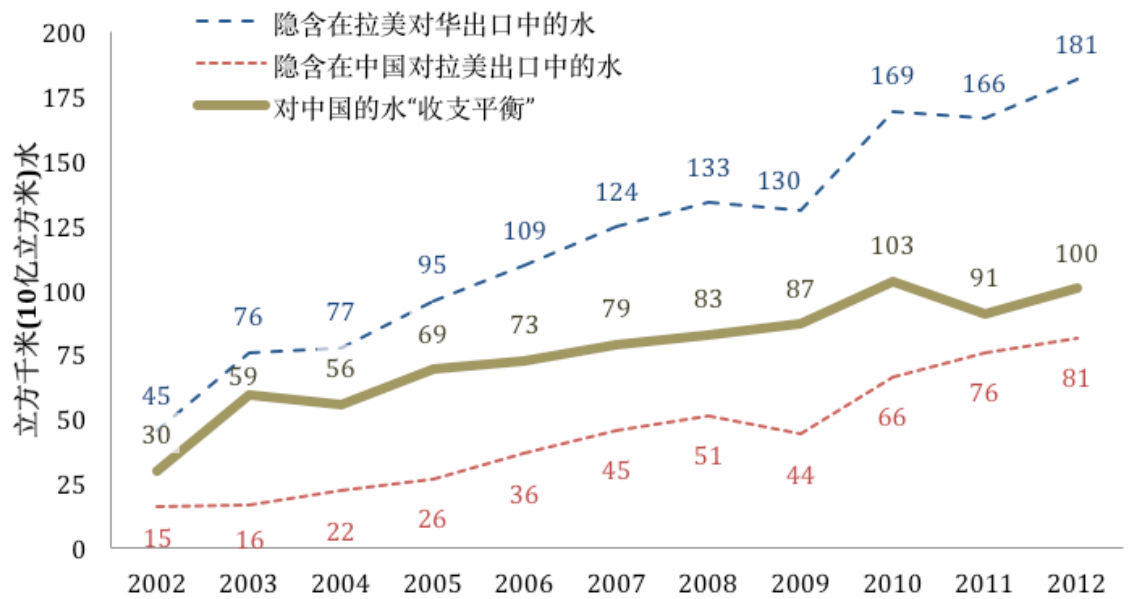
图表6: 拉美及加勒比地区总体经济活动和出口对环境的影响



来源: Ray (2015a, 即将出版)。

如图表6所示，相比于对其它地区的出口，拉美及加勒比地区对华出口每美元产出所对应的温室气体排放和用水量更高，也远远超过本地区总体经济活动对应的水平。图表6采用的数据来自2004年，即对各项相关指标进行直接测量的最后一年。但如图表2表所示，拉美及加勒比地区对华出口自2004年起已越来越集中于几个主要的行业。图表7将2004年的强度数据应用于不断变化的贸易结构，从而得出中国与该地区的“水收支平衡”。结果显示2012年该地区账户上存在1004亿立方米水的盈余，这意味着隐含于拉美及加勒比地区对华出口产品中的水远远超过了隐含于进口自中国产品中的水。作个比较的话，尼加拉瓜湖的总容量也不过约为1080亿立方米。换言之，假如2012年拉美及加勒比地区不和中国发生贸易（即在本地生产所有来自中国的产品，并在本地消耗所有出口到中国的产品），本地区节约下来的水相当于尼加拉瓜湖90%的容量。这对环境和社会的影响重大。正如本项目的案例研究表明，以小农农业或小型牧场为主的社区与大型种植园和矿场之间对水资源的争夺常常是引发社会冲突的根源。

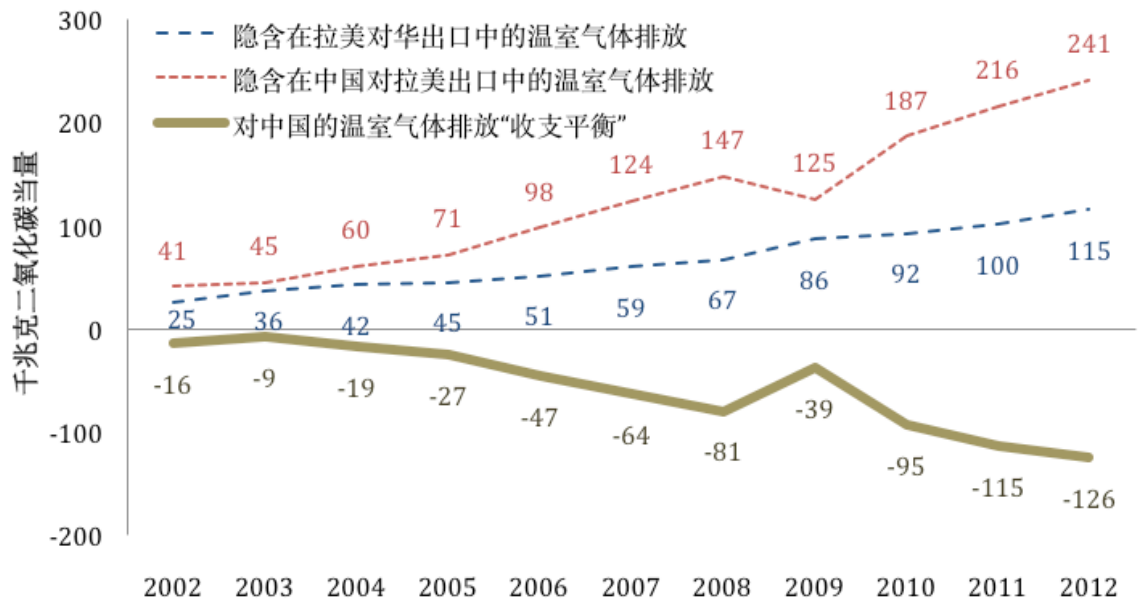
图表7: 拉美及加勒比地区对中国的水“收支平衡”



来源：作者基于水足迹网络和联合国商品贸易统计数据库 (UN Comtrade) 的数据计算。

图表8展示的是类似的环境收支平衡，只不过对象是温室气体排放。拉美及加勒比地区对华出口产品所对应的温室气体排放远不及从中国进口的产品所对应的温室气体排放。当然，温室气体排放的影响是全球性的，而不局限于某个区域。就气候变化而言，温室气体排放究竟是来自拉美还是中国无关紧要。然而，中拉贸易中温室气体排放的规模则颇值得玩味。尽管拉美及加勒比地区对华出口量（以及对应的温室气体排放）在过去10年里增长迅猛，而隐含在该地区从中国进口产品中的温室气体排放则增加得更为迅速。

图表8: 拉美及加勒比地区对中国的温室气体排放“收支平衡”



来源: 作者基于Peters et al (2011)和联合国商品贸易统计数据库 (UN Comtrade) 的数据计算。

### 智利、中国之间太阳能电池板的故事

在一些情况下，拉美及加勒比地区与中国贸易关系的环境影响从进口端，而非出口端，更能深切地感受到。智利就是这样的一个例子，其从中国进口的太阳能光伏电池板对改善智利的能源结构产生了重要的影响。2000年代中期，由于阿根廷限制并最终完全关闭了对智利的天然气出口，智利从而失去了其主要的低排放能源供应来源。而同期中国则正面临着光伏太阳能电池板产能过剩的问题。这种巧合正好为智利迅速扩大太阳能的应用打开了方便之门。2013年，智利进口了总值达4090万美元的中国产光伏太阳能电池板，占其总电池板进口的一半以上。尽管太阳能还只占智利总发电量的一小部分，其新一轮的迅猛扩张蓄势待发：在智利新近批准的10000兆瓦的新能源中，过半为太阳能。(Borregaard et al. 2015)

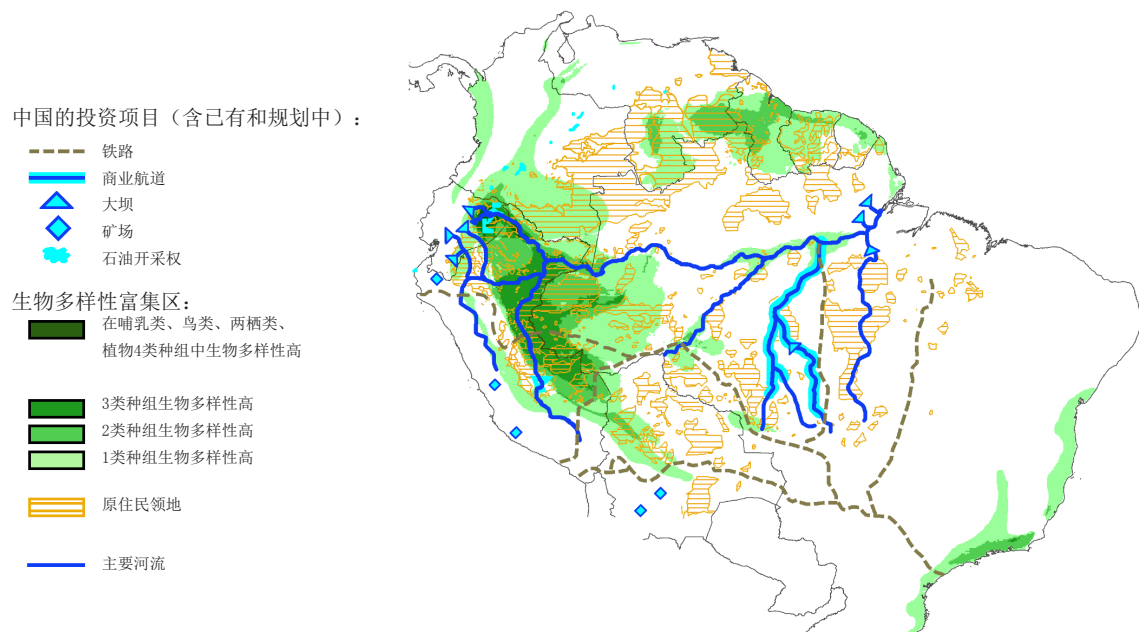
图表6和图表8中的温室气体排放量以二氧化碳当量计算，其中包括土地利用变化导致的排放。在拉美及加勒比地区，土地利用变化是温室气体净排放变化中最重要的因素之一。据联合国粮农组织测算，2010年拉美及加勒比地区的毁林造成了相当于1.7千兆吨二氧化碳当量的温室气体排放，大约占其同年全部温室气体排放的41%。我们所做的中国和巴西之间经贸关系的案例分析表明巴西对中国的出口，连同所有的大豆种植区，是造成巴西亚马逊地区毁林问题的驱动因素之一，而且这一关联已具有统计学意义上的显著性。反过来讲，中国已成为推动该地区大豆种植面积扩张的重要力量：2013年中国占到了巴西油料作物出口总量的3/4 (Fearnside and Figueiredo 2015)。

就毁林问题而言，图表6和图表8其实还低估了拉中经贸关系带动的温室气体排放，因为这些数据只反映了由出口直接造成的毁林，而没有考虑造成毁林的最重要原因：为了将这些出口商品运往港口而兴建的众多道路、运河、铁路。Philip Fearnside（本项目巴西案例研究的作者）和他的同事们2013所做的研究表明，通路的修建是造成亚马逊地区毁林问题的最主要肇因，因为这些通路方便了人们向森林深处安营扎寨，并扰乱了动物迁徙规律。因此，为了能充分考量拉美及加勒比地区“中国经贸热”带来的温室气体排放的影响，不仅要考虑对中国出口直接拉动的排放，还须考虑为将出口货物运往港口由中国提供融资而修建的道路、运河、铁路，以及为向矿场和油田提供能源而修建的水坝。

图表9显示的是南美洲生物多样性最丰富的区域和原住民领地，以及由中国提供融资的基础设施项目和中国直接投资项目的分布情况。这些区域的生物多样性富集度用不同深浅的绿色表示：深绿色区域（主要分布在厄瓜多尔东部和秘鲁的最北端）表示以下四类种组的生物多样性最为丰富：哺乳类、鸟类、两栖类，以及植物。次深绿色区域主要分布在秘鲁和巴西的边境线上，表示该区域四类种组中有三类生物多样性最为丰富。其它更浅的绿色以此类推。原住民领地用不同纹理的黄褐色表示。

如图表9所示，中国的两个投资项目可能会对生物多样性富集区和原住民领地造成严重的威胁：即贯通南美大陆的铁路的西段和厄瓜多尔东部的油田。贯通南美大陆的铁路尚在规划阶段，最终的设计线路还未确定。其西端的线路有两种可能：要么通过秘鲁北部的皮乌拉（Piura），或是通过秘鲁南部的普洛（Puno）。北线进入巴西将穿越的地区在哺乳类、鸟类、两栖类及植物四类种组中有三类的生物多样性极为丰富，位于图中的深绿色区域。南线则基本上可以绕开此生态环境敏感区。此铁路最终线路如何选择对决定其环境影响至关重要。

图表9: 生物多样性富集区、原住民领地、中国投资分布图



来源：收集整理自Bass et al. (2010), Cruz Fiestas (2014), Fearnside and Figueiredo (2015), 国际河流 et al., 交通运输部 (2009年), 交通运输和通信部, 亚马逊社会经济环境地理信息网络。

注：矿场和部分石油特许开采区已投入运营。铁路线路由于还在规划，此处标出大致情况。生物多样性富集区的定义为该区域物种丰富程度排在整个南美大陆的前6.4%。原住民领地包括经政府认可和未经政府认可的区域。

涉及生物多样性富集区的另一中国投资项目位于厄瓜多尔的东部，该区域大部分为传统的原住民领地。厄瓜多尔最南端的两个中国特许石油开采区属于新的项目，相关的合同还没最后敲定。如果这些特许开采权最终获批，合同中的具体约定对决定项目将产生什么样的社会和环境的影响极其重要。

## 2.3 迎难而上: 社会与环境保障创新

在那些与高环境影响和高社会冲突风险关联度高的行业取得迅猛增长时，我们发现拉美的部分国家制定了重要的应对政策，以最小化这些风险。其中最具创新精神的三个例子分别是巴西新制定的环境监管措施，厄瓜多尔的新劳工标准，以及秘鲁提升透明度的措施和对原住民权益的保护。

巴西在2008年大力强化了对环境规定的执法力度，但此举不是通过修订现有环保法规来进行，而是巴西中央银行调整规定，禁止国有银行向那些已被政府部门公布的、未支付环境违规罚金的项目发放贷款。尽管环境违规者可以上诉来延缓支付政府部门开出的罚单，但此项新的举措起到了立竿见影的效果。

厄瓜多尔在2008年至2010年期间实施了一系列劳工保护措施，这些针对厄瓜多尔石油行业的措施，成为了该地区最为进步的劳工保护系统性方案之一。2008年厄瓜多尔开始严格限制劳务分包的使用，仅允许在诸如保安和保管等“辅助性”工种中使用劳务分包。2010年的《油气法》进一步强化了油气行业的劳工保护，规定外方投资者雇佣的劳工中，厄瓜多尔籍劳工应占非技术性岗位的95%，技术性岗位的90%。另外，该法律还要求企业和包括分包劳工在内的所有雇员分享利润。这些规定消除了中国及其他国际投资者在该地区面临的引发劳工冲突的两大主要根源：雇佣外国劳工，以及同一项目中直接雇工和分包雇工劳动条件和待遇上的差别。

秘鲁则在过去10年里在提高透明度和保护原住民权益方面取得了长足的进步。2007年秘鲁加入了采掘业透明度行动计划(EITI)，并于2011年成为美洲首个在该行动计划框架下达标的国家。同样是在2011年，秘鲁成为该区域首个通过立法来实施《国际劳工组织第169号公约》的国家，该立法规定任何直接影响原住民社群利益的国家政策，包括发放在原住民传统活动区域内进行采掘活动的特许开采权和许可证，都必须事先征询原住民社群的意见。为兑现采掘业透明度行动计划框架下的承诺，秘鲁政府和加入该行动计划的公司公布了涉及采掘业收入流转的详细报告，关切此信息的公民和公民社会组织都可以在网上查询这些报告。另外，秘鲁政府还从能源和矿产部调派专人协助采掘业透明度行动计划的实施，包括鼓励那些尚未加入该行动计划的公司参与进来。从2014年开始，已经有3家中国公司确认参与采掘业透明度行动计划的进程，包括首钢、中国五矿、中石油。这两项举措让秘鲁成为该区域推动公众参与此轮资源繁荣的佼佼者。

## 2.4 举步维艰: 现有保障措施面临的挑战

国际大宗商品价格高企为拉美及加勒比地区对华出口的此轮繁荣来提供了支撑，这也提升了该地区矿产储备的价值，并增强了有意于推行相关社会和环境标准的国家的谈判优势。但另一方面，这也强化了与此轮繁荣密切相关行业的势力，而这些行业则有动机抵制这些标准。

在政府内部，采掘业的繁荣让矿业和油气管理部门变得更为显要，因为行政部门在加快新投资项目开工上承受着压力。譬如，秘鲁最近就削弱了其环保部对采掘业项目的审核权和监管权。此举措的目的是在国际市场大宗商品价格疲软的背景下，简化采掘业项目开工审批的流程，加快项目投产的速度。但这一调整并未设置相应的保障措施以防止利益冲突败坏整个程序、弱化环境监管权力 (Saravia López and Rua Quiroga, 2015; Sanborn and Chonn, 2015)。

在巴西，中国带动的经济繁荣也深刻影响到了农业部门。来自中国的需求让那些议会中代表大农庄主利益的“乡村派”投票群体既获利丰厚，又权倾一时。凭着新近强化的权势，这些投票群体对现任政府的环境保护立场发挥着举足轻重的影响力 (Santilli, 2014; Smeraldi, 2014)。譬如，这些投票群体发动了一轮攻势，旨在削弱上述巴西中央银行的新规定，而这些规定在加强环境保护措施的实施方面业已证明行之有效。

### 第三章：中国投资者在拉美的社会与环境绩效

我们的研究表明，中国企业的表现并不明显差于拉美本土的企业和国际企业。事实上，尽管中国国内的监管水平还比较弱，针对海外投资企业制定的各种指南还只是起步阶段，但我们的案例研究发现中国企业在某些情况下的表现超越了同行；尤其是当来自政府和公民社会恰当的激励措施到位时，情况更是如此。表1列出了与各个案例分析相对应的中国企业以及负责此案例分析的工作组成员（巴西和智利案例除外，这两个案例分别为巴西公司向中国出口，智利的公司从中国进口）。本章将探讨每一案例中的经验教训。总体而言，这些案例显示出中国企业有灵活性，能适应新的环境，并能遵照当地标准开展业务。然而部分案例也显示随着这些投资进一步扩展，主要的挑战还在后面。

表1：案例分析涉及的中国投资者

东道国	作者	行业	公司
阿根廷	Andrés López, Julian Donaubauer, Daniela Ramos, 阿根廷转型研究中心(CENIT), 布宜诺斯艾利斯大学	石油	中国海洋石油总公司 (CNOOC)、中国石油化工股份有限公司 (Sinopec)
玻利维亚	Alejandra Saravia López, 玻利维亚圣西蒙大学, Adam Rua Quiroga	采矿	Jungie矿业
巴西	Philip Fearnside, 国立亚马逊研究所; Adriano M.R. Figueiredo, Mato Grosso do Sul联邦大学	农业与采矿	大豆与铁矿出口
智利	Nicola Borregaard y Annie Dufey, 智利基金会	能源（太阳能）	太阳能电池板进口
哥伦比亚	Guillermo Rudas, Mauricio Cabrera Leal, 哥伦比亚Javeriana and Externado大学	煤炭和石油	中石化、中国中化集团公司
厄瓜多尔	Rebecca Ray, 波士顿大学; Adam Chimienti, 中国与亚太区域研究所, 台湾国立中山大学	石油	中石化、中国石油天然气集团公司 (CNPC)
墨西哥	Claudia Schatan, Diana Piloyan, 伊比利亚美洲大学	制造业	金龙铜管集团下属公司
秘鲁	Cynthia Sanborn, Victoria Chonn Ching, 太平洋大学	采矿	首钢、中国铝业公司、紫金矿业集团

在这些中国公司中，有一家公司成为我们在3个拉美国家进行案例分析的研究对象：中石化。这些案例表明在不同的监管体系下和不同的激励措施下，中石化在各个国家的表现不尽相同。相比于中石化在阿根廷的劳工关系和在厄瓜多尔的环境表现，其在在哥伦比亚此两方面的表现都要差一些。

- 中石化在哥伦比亚劳工方面面临的挑战来自于当地的社区行动管理会，这些管理会在哥伦比亚农村地区很普遍，并控制着石油工人的招聘。针对当地权势人物的指控不一而足：这些人常拿就业机会去换人情或是索取好处费，或是不公平地优先招聘外地劳工而非本地劳工。由于担心会危及相关的就业岗位，该区域的劳工部官员申明这些指控并未进入正式的程序。哥伦比亚中央政府正在考虑取消社区行动管理会把持招聘的权力，这自然遭到了管理会激烈的反对。相比之下，中石化在阿根廷或厄瓜多尔并不存在这些问题，因为这两个国家的监管制度有所不同。在阿根廷，中石化与当地政府签署了协议，确保所有员工在受聘前在当地（圣克鲁兹省）已居住至少两年。在厄瓜多尔，如前所述，劳务分包受到了严格的监管。

- 在环境方面，中石化在厄瓜多尔的表现要优于其大多数同行，因泄露而引发的抗议事件也少于其大多数国际同行和当地同行。有这样的表现一定程度上和其所面对的激励条件有关：中石化现有的开采特许权从雪佛龙公司购得，所以从一开始就受到了格外的关注。中石化过去近10年里能持续地经营该项目则与其低调行事的能力密不可分。相比之下，哥伦比亚总审计长2014年批评中石化一直没有按照法律规定和2008年的承诺支付50万美元投入自然保护。这两个案例表明针对国际投资制定并实施有效的监管体系至关重要。所幸的是，哥伦比亚政府似乎已有所警悟，这在其2014年环境报告和新提议的劳工监管措施调整中都有所体现。

这些案例研究中的其它积极结果表明，中国投资者有能力达到更高的标准，尤其是存在恰当的激励机制的时候。这些案例研究也显示出政府、投资者、当地社区、中国监管机构之间在共同创造这些激励机制时协力合作的重要性。尤其有益的合作领域包括来自贷款方的监管，从项目初始就和当地社区进行的沟通，以及为促进投资者遵守本地法规而开展的培训。

### 3.1 来自本土的激励措施：贷款方在监管中的角色

中国针对其海外经济活动而实施各种指南的努力应该得到认可。相比之下，当西方国家还处于中等收入水平阶段时，类似的指南根本就不在政府的关注范围内。其它中等收入国家（譬如前文提到的巴西）禁止向那些未支付环境违规罚款的本国企业提供公共融资，国际多边借贷机构长期以来都要求借款人必须遵守一定的环境标准。这些针对中国对外国际投资而制定的标准让中国走在了其它中等收入国家的前面。尽管如此，中国毕竟还是国际投资领域的新来者，其环境和社会保障措施还落后于那些传统的多边借贷机构。

中国对外投资有三个层面上的保障措施。首先，中国商务部（MOFCOM）发布了《对外投资合作环境保护指南》这一自愿标准，适用对象为所有类型的投资人，无论是国有还是民营，也不分其融资的形式。尽管这些规定不具有强制约束力，但对国有企业而言，这些规定仍然有着道义上的威信（Tao 2013）。再者，对由银行提供融资的项目，中国银监会（CBRC）发布了《绿色信贷指引》，适用于所有为海外投资项目提供融资的中资银行。这一指引要求投资项目须符合东道国以及国际的环境法规。最后，中国开发银行（CDB）、中国进出口银行（China Ex-Im Bank）这些国有政策性银行通常以中国政府的名义为海外投资项目提供融资，他们各自也为其贷款组合开发了相应的安全保障措施。

表2就中国制定的各种指引规定和主要多边借贷机构的规定进行了比较，这些多边机构包括世界银行、国际金融公司、美洲开发银行。相比于多边借贷机构，中国的借贷机构和监管者作出的规定要少一些，但有一例外：只有中国的政策银行要求进行事后环境影响评价。

表2: 中国规定与多边借贷机构规定的比较

	多边借贷机构			中国银行与监管机构			
	世界银行	国际金融公司	美洲开发银行	商务部	银监会	国开行	进出口银行
事前环境影响评价	X	X	X	X		X	X
基于环境影响评价的项目评估	X	X	X			X	X
针对具体行业的社会与环境标准	X	X					
要求遵守东道国的环境法规	X		X	X	X	X	X
要求遵守国际环境法规	X				X		
与受影响的社区进行公共协商	X	X	X	X			X
申述机制	X	X					
独立的监控与审核	X						
建立与合规相关联的约定	X	X	X				X
事后环境影响评价						X	X

注: \*商务部的政策为自愿性质。

来源: 银监会2012; Gallagher et al. 2012; Leung and Zhao 2013; 国家林业局2010。

表2中列出的种种规定显示出中国的借贷机构已经朝前迈出了一大步,但在实施这些规定方面他们还面临着艰巨的挑战。举例而言,没有相应的申诉措施,借贷机构很难了解借款人的其它违规情况,譬如是否遵守了相应的国际环境法规。再者,即使要求借款人遵守东道国的法律规范——可以说这是表2中各项要求中最不棘手的一项——也不会那么容易,因为当地政府有可能没有真正执行他们自己的法律规定。譬如,在前面提到的中石化在哥伦比亚的例子,该国总审计长公开批评的不仅有中石化,还包括该国未能充分履行其职责的国家环境许可机构。在这种情况下,中国商务部很难界定中石化是否违反了商务部的相关规定。拉美的公民社会组织已经开始向当地社区提供关于《绿色信贷指引》以及其它中国借贷机构所要求的环境和社会保障措施方面的培训。但如果没有正式的机制来受理申诉并开展调查,银行没有迫切的意愿去跟进他们收到的每一项申诉。考虑到要监管海外投资者的行为难度极大,如果中国的借贷机构能主动接洽拉美的公民社会组织和政府部门,携手督促投资者遵守这些规定,譬如通过引入正式的申诉机制,此举将极为有益。

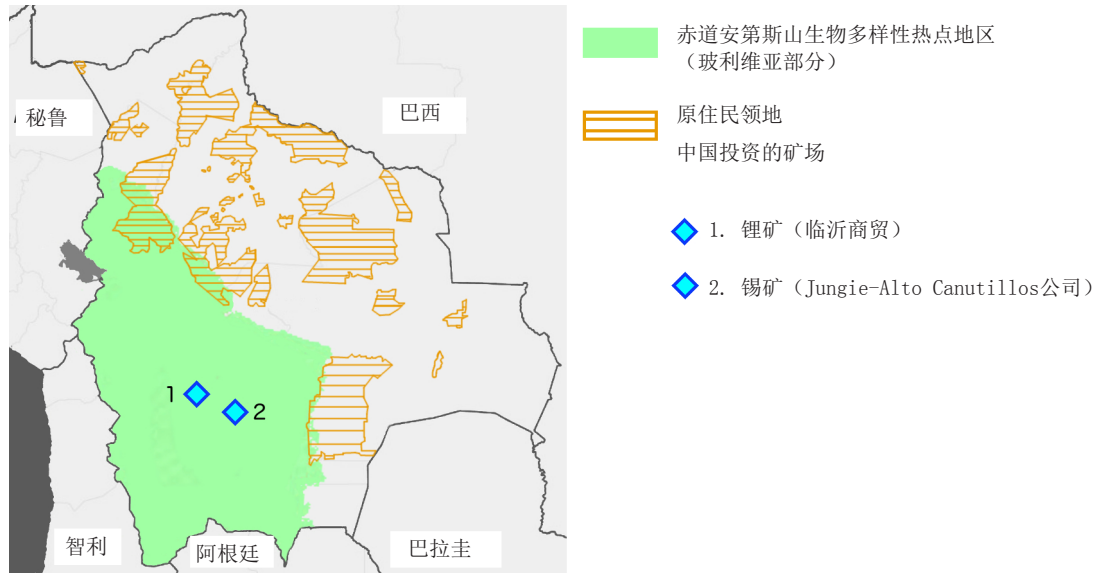
### 3.2 与社区打好交道的重要性

我们的案例研究表明,投资者在刚进入项目地就有意并有能力和当地政府和社区携手合作,对项目的圆满完工至关重要。下述的三个案例正好印证了这一点:中铝在秘鲁的特罗莫克(Toromocho)矿场,Jungie矿业在玻利维亚的锡矿投资,以及中国在厄瓜多尔投资的安第斯石油公司(Andes Petroleum)。每个案例都显示出在谈判过程中政府提供激励措施和协助的重要性。

在玻利维亚,2010年中国的Jungie矿业公司和当地的Alto Canutillos矿业合作社成立了合资企业,在Tacobamba地区开采锡矿。在图表9中,虽然此矿场并不在生物多样性最为丰富的地区里,但其所处的位置位于受威胁的地区:赤道安第斯山生物多样性热点地区。<sup>2</sup>在图表10中,该生物多样性热点地区位于玻利维亚境内的部分用绿色标明,原住民领地用橙黄色标明。



图表10: 玻利维亚: 生物多样性热点地区、原住民领地、中国矿场的分布



注: 原住民领地包括经政府认可和未经政府认可的区域。  
来源: 整理自亚马逊社会经济环境地理信息网络及Zador et al. 2015。

在项目开工前, 前期调查表明当地社区反对在Tacobamba地区修建矿处理厂和尾矿坝。鉴于此, 国有的COMIBOL矿业公司在距矿区25多英里的Agua Dulce, Villa de Yocalla捐出地块作为新的厂址。在厂区新址举行的公开协商会会上, 社区居民表示同意矿处理厂的建设方案。这个变动是在投资者、政府、当地社区通力合作中实现的, 并化解了潜在的主要争端(Saravia López and Rua Quiroga 2015)。

图1: 玻利维亚TACOBAMBA当地民众否决了矿处理厂的选址方案



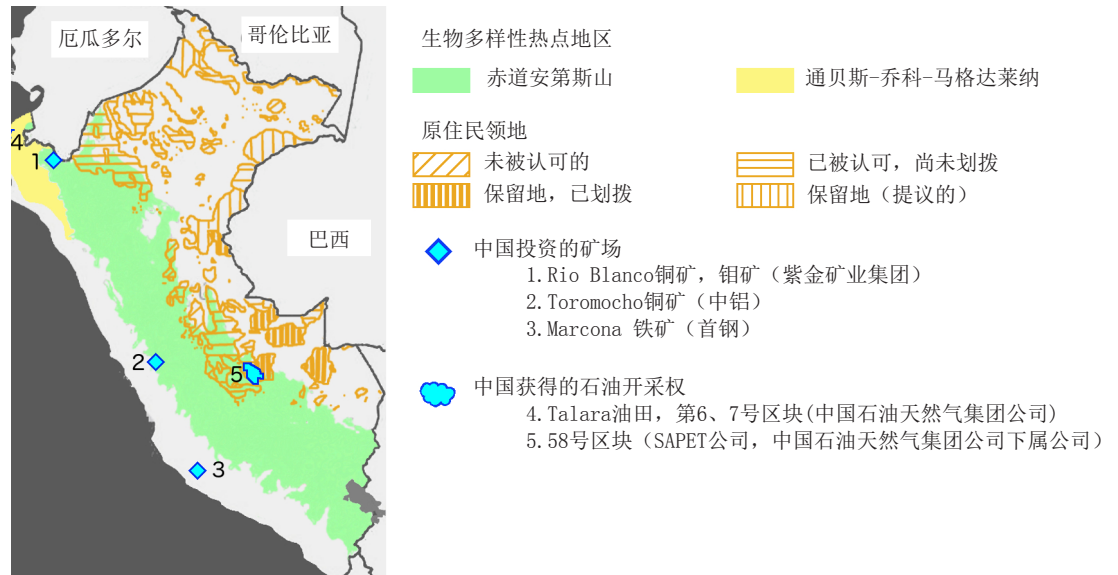
……于是COMIBOL公司在离矿区25多英里的地方捐出地块作为新的厂址。



来源: Saravia López and Rua Quiroga (2015)。

在秘鲁，中国国企中铝投资的特罗莫克矿场也位于赤道安第斯山生物多样性热点地区的边缘区，如图表11所示。<sup>3</sup>

图表11: 秘鲁: 生物多样性热点地区、原住民领地、中国矿场的分布



来源: 整理自亚马逊社会经济环境地理信息网络及Zador et al. 2015。

2007年, 中铝在收购该项目时也从上家那里继承了一项承诺, 即在矿场项目开工前将现有Morococha城中的5000居民搬迁到它处。Morococha城原先就是一个矿工聚居区, 由于附近几十年来的开矿, 这里的水和土壤受到了严重的污染。在中铝收购此项目前, 人们本指望秘鲁政府为这里的居民另建一座新城, 但中铝主动承担了这一责任, 将其作为投资项目的一部分。在Morococha旧城, 公共厕所条件差, 供水也短缺, 而“Morococha新城”将修建现代化的供水管网和卫生设施。也许最重要的是, 这项搬迁主要出于自愿, 且是社区成员、其民选领导、中央政府、投资者之间共同协商、谈判的结果。这也被认作是秘鲁当代史上首个基于自愿和社区参与的搬迁案例。尽管搬迁工作还存在一些问题 (譬如但凡搬迁到新城的每一户, 中铝都把新房的所有权送给他们, 但当地政府在发放产权证书时则存在延误的问题) 并且还有一些居民迟迟不搬, 但就处理秘鲁矿区社区关系而言, 这个项目迈出了积极的一步 (Sanborn and Chonn 2015)。

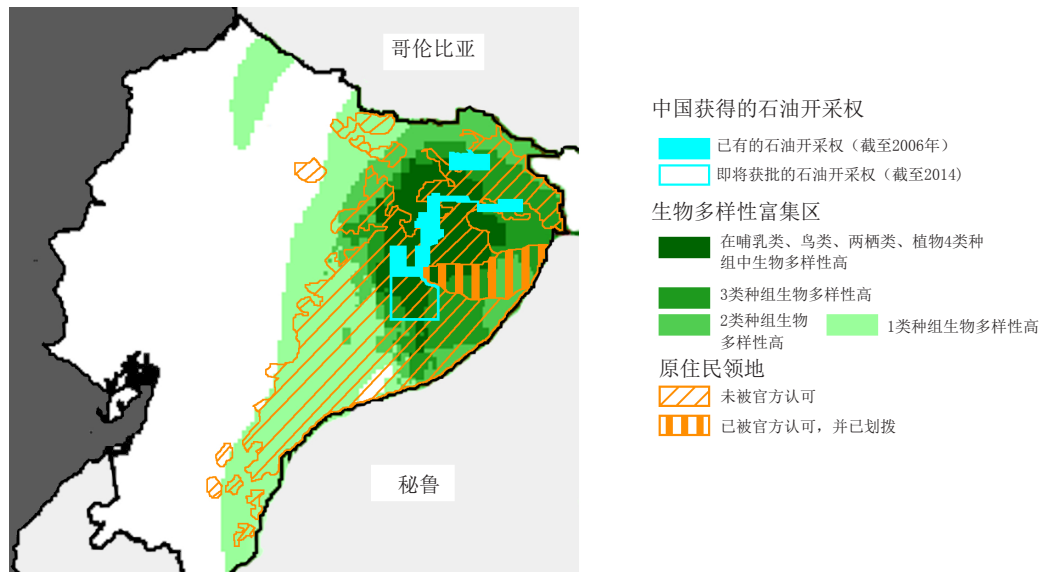
图2: 秘鲁MOROCOCHA旧城(左)与MOROCOCHA新城(右)



来源: Ojos Propios, 2013 (左); 能源矿业部, 2013 (右)

在厄瓜多尔, 和社区的协商过程则没有那么顺利了。2014年初安第斯石油公司(由中石化和中石油两家中国国企合资)在厄瓜多尔获得了两处石油开采特许权。如图表9所示, 中国在厄瓜多尔的主要投资正好处于4类种组生物多样性极丰富的区域和传统原住民领地, 这种情况在南美洲所有国家中只此一例(详见下图)。因此, 安第斯石油公司对社会和环境保障措施的尊重显得尤其重要, 其重要性甚至比本案例研究中其它任何投资项目都更突出。迄今, 安第斯石油公司对社区关系的处理要好于其竞争对手(包括厄瓜多尔本国的国有企业), 因污染或是未能履行社会责任而引发的抗议也更少。但真正的挑战还在后面, 因为其目前的扩张计划并未和社区进行恰当的协商, 因而引发了激烈的对抗。

图12: 厄瓜多尔: 中国获得的石油开采权、生物多样性、原住民领地的分布



来源: Ray and Chimienti 2015。

厄瓜多尔法律要求其油气部部长（SHE）就油气开发项目必须征得受影响社区多数人的同意。这对原住民Sápara族和Kichwa族来说更是如此，因为在厄瓜多尔加入《国际劳工组织第169号公约》时，这两个族对其传统领地内开发活动的决定权就已明确了下来。但厄瓜多尔油气部长没有寻求这两个原住民社区多数人的同意，而只是征得了Sápara族族长的同意，从而绕开这一法律要求。油气部长还在受影响社区开设了临时的协调办公室，并声称共计16469原住民参与了协商会并反馈了意见——这仅相当于该原住民社区成人人口的大约1/4，或是新特许开采区范围内总成人人口的1/8。在此情形下，Sápara族和Kichwa族的首领们发起了一场国际性的对抗活动，旨在夺回对传统领地的决定权，并在领地内禁止一切油气开发项目。目前安第斯石油公司和当地原住民社区建立良好关系的可能极其渺茫，因为要在政府和当地社区间进行善意的协商和谈判已几无可能(Ray and Chimienti 2015)。

### 3.3 政府—企业关系: 协商与学习的重要性

投资者、政府、公民社会间另一个合作的重要领域是对新来的投资者就环境和社会法规、风土人情、当地的各种资源等内容进行培训。最近秘鲁、阿根廷、墨西哥的例子都表明此类培训大有潜力可挖，而拉美各国政府在这方面的行动也才刚刚开始。

2014年3月，中铝在秘鲁特罗莫克的项目（因其社区搬迁工作做得好而在前文中提到）遭遇了一次重大的挫折，原因是秘鲁环保部下的环境评估和监察署（OEFA）因该项目酸性废水泄露事故而责令其停产。问题的肇因源自一场突如其来的大雨，而中铝对此明显准备不足。事发后的几天时间里，监管者和中铝迅速采取行动完成了清理工作，秘鲁的中国公司协会也随即请求该国环保部为其成员组织了一系列关于秘鲁环保法规的培训会议。这些培训为政府提供了机会去主动应对环境方面的隐忧，与投资公司内部负责环境安全的员工建立起工作关系，并为将来的合作奠定基础。

图3: KICHWA和SÁPARA两族首领2014年在纽约抗议安第斯石油公司



左: Leonardo Cerda, Kichwa族首领; 中: Gloria Ushigua, Sápara族女性协会会长; 摄于2014年9月21日纽约“民众气候大游行”。来源: Amazon Watch。

阿根廷的情况有所不同: 关于石油开采税和环境与社会责任的谈判是在省这个层面上进行的。这一安排有着不小的弊端, 因为它让省一级的谈判官员有动力为了短期的税收而放弃长期的环境责任。但这种安排也为当地的公民社会团体参与谈判创造了机会, 因为如果谈判是在中央政府层面进行的话, 他们接触谈判者的渠道和机会就会少得多。这也让各个小企业团体得以成功地要求国外石油公司发展与本地供应商之间的业务联系。譬如, 泛美能源公司(中海油与英国石油的合资实体)开发了“Golfo San Jorge中小企业”项目为本地小企业进行能力建设, 并将它们整合到泛美能源公司的供应链里。此类的合作需要省政府的官员亲自出马在新来的投资者和本地的组织间牵线搭桥。在阿根廷进行培训和能力建设的另外一种机会体现在推动经验丰富的投资者和初来乍到的投资者之间的学习交流: 中海油和中石化就是这样的例子。根据我们的案例研究, 中海油在环境方面的表现好于中石化, 这部分是因为中海油的合作伙伴是英国石油公司, 而英国石油公司海外投资的历史长, 其环境表现受到全世界的监督。尽管中海油和中石化都是中国的国企, 一个从与经验丰富的投资者合作中获益良多, 而另一个则不然。通过为国外投资者开展培训, 让新来者能向经验更丰富的同行学习, 阿根廷政府能帮着缩小投资者之间的差异。

墨西哥的案例也体现出培训的效用。总体而言, 金龙铜管制造公司遵守了当地的环境和劳动法规, 甚至还引入了重要的节能创新措施。尽管如此, 由于文化上的障碍, 该公司还是遭遇了劳工方面的困难。其中主要的一个障碍是因为该公司的中国籍员工不会讲西班牙语, 而墨西哥籍员工又不通中文, 双方员工中能用第三种语言(譬如英文)作为桥梁语言来交流的员工也是寥寥无几。另一个重要的障碍是因为中国管理者对墨西哥习俗知之甚少。中国的最低工资标准偏低, 员工主要通过狠命加班来弥补收入上的不足。相比之下, 墨西哥籍员工不太愿意在周末和节假日工作。金龙公司素有要求员工在非工作日加班的惯例, 而且由于管理者还不习惯员工指望着在非工作日休息, 所以支付的加班工资也不相称。由于金龙公司中国籍员工和墨西哥籍员工之间语言不通, 又不交往, 如不有针对性地采取措施, 双方员工间的文化差异将很难得以消除。通过开展培训以确保墨西哥的劳动法规能切实保障劳工的权益, 而中方投资者也切实遵守墨西哥的劳动法规, 此类误解就能比较容易地得到解决。

## 第四章：可供政策借鉴的经验教训

我们的研究表明中国带动的拉美大宗商品繁荣也加剧了该地区环境和社会方面的冲突。尽管拉美各国政府、中国公司、当地公民社会在此期间作出了一些创新来缓和这些问题，但总体上来讲，中国的贸易和投资所带来的好处也伴随着较高的环境和社会代价。如果拉美各国政府、中国政府和公司，以及拉美、中国、乃至全球的公民社会都能齐心协力，这些代价就能得以降低。

### 4.1 拉美各国政府

拉美若要从此轮大宗商品带动的经济繁荣中真正受益，拉美各国政府需将从中获得的丰厚收益的一部分提留出来，并投资于社会和环境保障措施。公民社会组织也需要督促政府更好地履行其职责。在我们的案例分析中，拉美各国政府各自制定创新政策措施以应对中国推动的繁荣，这类例子不胜枚举。厄瓜多尔的劳工法，玻利维亚实施的社区协商机制，秘鲁在提高透明度上发挥的带头作用，这些作为重要的政策措施都可圈可点。拉美的公民社会组织可以利用这些范例在别处争取实施更高的标准，这方面的潜力极其巨大。

中国的石油公司在厄瓜多尔的例子表明，他们有能力依靠近乎全是厄瓜多尔籍的员工经营运转。玻利维亚的例子显示出中国的矿业公司可以和当地的国有企业合作，在矿石处理厂的选址决策上遵照当地社区的意见。秘鲁的案例则表明中国的矿业和石油公司有能力在透明度方面向高标准看齐。拉美的公民社会和政府部门能在其它尚未采纳这些标准的国家争取这些标准的推行，因为他们已经意识到这些标准不仅合理，而且中国投资者完全有能力达到这些标准。

但这些进步目前正面临威胁。威胁恰恰来自于那些从中国推动的繁荣中获益的行业和部门，譬如矿产部和代表大农场主利益的投票群体。举例而言，秘鲁的监管改革削弱了其环保部对采掘业项目的监管，在审批的程序中也没有设置相应的保障措施以防止利益冲突情况的发生。在巴西，环保法规执行上的进步面临着大农场主投票群体的强烈抵制，而这个群体从中国的大豆需求中获得了相当可观的收益。在哥伦比亚，为保护石油工人而提议的劳工法规可能难以通过，因为社区行动管理会不断施压，尽管这些社区行动管理会已成为滥权投诉的焦点。拉美各国政府应坚守立场，抵制住这些弱化监管的企图，这一点至关重要。

具体而言，我们建议拉美的政府重点关注以下方面的工作：

- 实施并改善现有的环境和社会保障措施。
- 捍卫、强化政府内环境和社会部门实施和完善法规的能力，譬如秘鲁实施的监察专员制度。
- 加入采掘业透明度行动计划，并鼓励中国公司参与。
- 实施《国际劳工组织第169号公约》（拉美大多数国家已签署该公约），对其中就影响到原住民利益和福祉的国家政策应事先向原住民征询意见的要求，进行贯彻和落实。
- 要求外国投资者最大限度地雇佣本地员工，譬如设置配额或本地雇佣比例下限，同时限制劳务分包。
- 率先推动拉美各国政府、当地公民社会、外国投资者之间的合作，在采掘业项目开始前就和当地社区进行充分的沟通和协商，抱着善意去处理当地社区的担忧。
- 增加投入为当地企业进行能力建设，并鼓励外国投资者将这些企业整合进他们的供应链。
- 建立拉美各国政府、中国政府、当地公民社会间的合作机制，以督促中国投资者遵守中国管理规定中和当地法规中的相关标准。
- 创造机会让新到的投资者能从政府、公民社会、先期进入的投资者那里学习了解当地的法律规范和习俗。

- 捍卫、增强公民社会组织的权利和能力，发挥它们在能力培训、沟通协商，以及其它领域中作为行为方的作用，并监督公司和政府在社会和环境方面的表现。

## 4.2 中国和中国投资者

通过设置并实施相应的保障措施，降低中国海外投资的社会和环境影响，会有助于中国企业和政府更好地识别风险、拓展市场份额。推动拉美—中国经贸繁荣的是数十亿美元的中国投资，这些投资投向了矿场、油气田、为这些项目运转提供电力的大坝，以及为将商品运往港口的铁路。这些项目的建设周期耗时数年，要收回投资成本还须更长的时日。为了能实现回本盈利，中国的投资者需要化解任何影响到项目存续的风险，尤其是源自环境破坏和社会冲突的风险，因为此类风险会危及到与东道国的关系。

我们的案例研究表明中国的投资者有能力达到——甚至超越——东道国设定的环境和社会标准。实际上，我们的案例中也不乏中国投资者超越其本地同行和国际同行的例子，尤其是在恰当的激励措施和监管体系到位的情况下。通过中国银监会发布《绿色信贷指引》和中国商务部制定《对外投资合作环境保护指南》，在激励中国投资者切实履行企业社会和环境责任方面，中国已经迈出了重要的步子。再者，让这些规定的实施程序更加透明，对其成功至关重要，因为这能让中国企业、拉美各国政府、公民社会更好地了解各个投资项目的真实收益和风险。但是，若没有东道国政府和公民社会的合作，要监管中国海外投资者的行为极其困难。鉴于此，我们建议中国政府和企业优先考虑以下方面的工作：

- 实施现有的社会和环境规定，并在中国企业和开发银行增加向美洲投资的背景下，扩大这些规定的实施面。
- 向企业代表、当地政府、公民社会公开这些规定实施的结果，提高透明度。
- 完善现有的规定，增加独立的监督、正式的投诉程序、针对未达标企业的惩罚机制，以及国际上主要对外投资者中已经通行的其它保障措施。
- 参与东道国的各种旨在提高透明度的项目，譬如哥伦比亚的环境表现报告要求、秘鲁的自愿性质的采掘业透明行动计划。
- 建立和拉美各国政府及公民社会组织的工作关系，了解学习当地的法规和习俗。

## 4.3 公民社会

上述的各项政策改进——无论是来自太平洋东岸的拉美还是西岸的中国——有了公民社会各方的参与将得到进一步强化。

- 非政府组织直接的行动能将政府和公司政策中的成功之处和短板凸显出来，有助于引起决策者和媒体对相关问题的关注。非政府组织应该扩展他们的网络，以监督其区域内的新的经济参与者，并和他们在中国和全世界的非政府组织同行联合起来以推动对这些问题的进一步关注。
- 学术研究和研讨有助于加深对这些复杂问题的基于实际经验的认识，也有利于为政府、企业、公民社会展开讨论提供一个中立的空间。学术研究者还能形成国际网络，就不同的发现和进行分析进行比较，并扩大这些研究发现的传播面。
- 学术研究者和大学还能在推动教育和文化交流、联合研究、政府及公民社会成员培训方面发挥一定的作用。
- 非政府组织、学术界、其它机构可以和政府与企业合作，学习最佳实践，并从过往的失误中汲取教训。
- 企业之间可以开展合作，譬如上文中提到的秘鲁中国企业协会，聚在一起学习最佳实践，了解将出台的新规定，反思经验教训。
- 最后，媒体应该超越中国—拉美经贸关系的一般性讨论，加大实证性的报道力度，督促政府和企业履行其职责。

本项目的各个案例研究都凸显了政府、中国投资者、拉美公民社会之间紧密合作的重要性和巨大的潜力。这些案例中最成功的例子都源于这些群体间的携手合作：玻利维亚社区协商程序的成功范例，在秘鲁中国公司参与采掘业透明度行动计划，以及在阿根廷中海油将本地的小企业发展成其供应商。在实施为海外投资者制定的各项规定时，中国需要拉美地区的政府和公民社会起到“耳目”的作用。中国投资者则需要拉美地区的政府和公民社会提供当地法规和习俗方面的培训，将环境和社会冲突防范于未然。拉美各国政府需要中国投资者与本地的社区团体携起手来，寻求各相关方都能接受的解决方案。各个利益相关方之间都必须建立起工作关系，唯此才能让中国—拉美关系的惠益最大化，风险最小化。

## 尾注

1 值得注意的是图表5的数据只包括直接就业，而不含间接就业。就整个地区而言，对应每100万美元的产出，农业的直接劳动力密集度平均为60.1个工作岗位，采掘业11.6个，制造业71.8个。间接就业岗位的不同估算相差很大，即使在每个行业内也是如此。根据世界投入产出数据库(Timmer 2012)，对应每1美元的产出，在巴西采掘业对上游产业的需求拉动（间接）是农业的两倍，但在墨西哥采掘业拉动效应只及农业的1/3。在非经合组织国家，采掘业的拉动效应大约是农业的3/4。基于这些估算，采掘业带动的总体就业机会（直接和间接）不太可能比得上此处展示的有关产业带动的就业。

2 生物多样性热点地区的定义是一个地区的特有植物物种超过1500种，且该地区70%以上原始植被已经丧失。关于生物多样性热点地区以及赤道安第斯山热点地区的更多信息，请参阅Zador et al. (2015)。

3 关于生物多样性热点地区以及赤道安第斯山热点地区的更多信息，请参阅Zador et al. (2015)



## 参考文献

### 数据库:

- ECLAC (UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean). "CEPALStat," Accessed 20 January 2015 from <http://estadisticas.cepal.org>.
- European Commission. "World Input Output Database." Accessed 20 January 2015 from [http://www.wiod.org/new\\_site/home.htm](http://www.wiod.org/new_site/home.htm).
- Financial Times. "fDiMarkets," Accessed 20 January 2015 from <http://www.fdimarkets.com/>.
- IMF (International Monetary Fund). "World Economic Outlook Database: October 2014 Edition," Accessed 20 January 2015 from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx>.
- International Rivers, Fundación Proteger and ECOA. "Dams in Amazonia." Accessed 20 January 2015 from <http://dams-info.org/>.
- Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. "Amazon 2012 Protected Areas and Indigenous Territories." Accessed 20 January 2015 from <http://raisg.socioambiental.org/mapa-online/index.html>.
- FAO (UN Food and Agricultural Organisation). "FAO Food Price Index," Accessed 20 January 2015 from <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>.
- FAO (UN Food and Agricultural Organisation). "FAOStat," Accessed 20 January 2015 from <http://faostat3.fao.org>.
- UN Statistics Division. "UN Comtrade," Accessed 20 January 2015 from <http://comtrade.un.org/>.
- Water Footprint Network, "WaterStat: National Water Footprints," Accessed 20 January 2015 from <http://www.waterfootprint.org/?page=files/WaterStat>.
- World Bank. "GEM Commodities," Accessed 20 January 2015 from <http://data.worldbank.org/data-catalog/commodity-price-data>.
- World Bank. "World Development Indicators," Accessed 20 January 2015 from <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.
- World Resources Institute. "Climate Analysis Indicators Tool 2.0." Accessed 20 January 2015 from <http://cait2.wri.org/>.

### 出版物:

- Bass, Margot S., Matt Finer, Clinton N. Jenkins, Holger Kreft, Diego F. Cisneros-Heredia, Shawn F. McCracken, Nigel C. A. Pitman, Peter H. English, Kelly Swing, Gorky Villa, Anthony Di Fiore, Christian C. Voigt, and Thomas H. Kunz (2010). "Global Conservation Significance of Ecuador's Yasuní National Park." *PLoS ONE* 5(1): e8767. doi:10.1371/journal.pone.0008767. <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0008767>.
- Borregaard, Nicola, Annie Dufey, Maria Teresa Ruiz-Tagle and Santiago Sinclair (2015, Forthcoming), "Chinese incidence on the Chilean solar power sector." Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 2015-5.
- Cruz Fiestas, Darwin (2014). "Empresas Chinas se Interesan en el Tren que Unirá Brasil y Perú," *El Comercio*, 14 August. <http://elcomercio.pe/economia/peru/empresas-chinas-se-interesan-tren-que-unira-brasil-y-peru-noticia-1749808>.
- Donabauer, Julian, Andrés López, and Daniela Ramos (2015, Forthcoming), "FDI and trade: is China relevant for the future of our environment? The case of Argentina." Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 2015-2.
- Fearnside, Philip, Adriano Figueiredo, and Sandra Bonjour (2013), "Amazonian Forest Loss and the Long Reach of China's Influence," *Environment, Development and Sustainability*, 15:325-338.
- Fearnside, Philip and Adriano Figueiredo (2015, Forthcoming). "China's Influence on Deforestation in Brazilian Amazonia: A Growing Force in the State of Mato Grosso." Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 2015-4.
- Hoekstra, A.Y. and Mekonnen, M.M. (2012). "The Water Footprint of Humanity," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(9): 3232-3237.

- Leung, Denise and Yingzhen Zhao (2013). "Environmental and Social Policies in Overseas Investments: Progress and Challenges for China." Washington, DC: World Resources Institute Issue Brief. [http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/environmental\\_and\\_social\\_policies\\_in\\_overseas\\_investments\\_china.pdf](http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/environmental_and_social_policies_in_overseas_investments_china.pdf).
- Lódola, Agustín, Rafael Brigo, and Fernando Morral (2010). "Mapa de cadenas agroalimentarias de Argentina" in *Cambios estructurales en las actividades agropecuarias: de lo primario a las cadenas globales de valor*,
- Guillermo Anlló, Roberto Bisang and Guillermo Salvatierra, Eds. Santiago: ECLAC. <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3804/lcw350.pdf>.
- Ministerio de Energía y Minas (2013), "Ministro Merino Destaca Importancia de Ciudad Nueva Morococha en Actividad Minera." Press Release, 5 September. [http://www.minem.gob.pe/\\_detallenoticia.php?idSector=1&idTitular=5659](http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=1&idTitular=5659).
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (no date), "Ferrocarril Transcontinental Perú - Brasil (FETAB)." <http://www.mtc.gob.pe/portal/home/concesiones/FETAB.html>.
- Ministério dos Transportes (2013), "Mapa Ferroviário PNV — 2013," <http://www2.transportes.gov.br/bit/03-ferro/6-mapas-ferro/ferro-tabela2013.pdf>.
- Ojos Propios (2013). "Talleres en Morococha." <http://www.ojospropios.pe/index.php/talleres/item/156-talleres-en-morococha>.
- Peters, Glen, Jan Minx, Christopher Weber, and Ottmar Edenhofer (2011), "Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(21): 8903-8908.
- Ray, Rebecca (2015a, Forthcoming). "Working for the Panda: The Employment Impact of the China Boom in Latin America" Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper.
- Ray, Rebecca (2015b, Forthcoming). "The Panda's Pawprint: The Environmental Impact of the China boom in Latin America." Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper.
- Ray, Rebecca and Adam Chimienti (2015, Forthcoming), "A Line in the Equatorial Forests: Chinese Investment and the Environmental and Social Impacts of Extractive Industries in Ecuador" Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 15-7.
- Rudas Lleras, Guillermo and Mauricio Cabrera Leal (2015, Forthcoming), "Colombia and China: Social and Environmental Impact of Trade and Foreign Direct Investment." Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 2015-6.
- Sanborn, Cynthia and Victoria Chonn (2015, Forthcoming), "Chinese Investment in Peru's Mining Industry: Blessing or Curse?" Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 2015-9.
- Saravia López, Alejandra and Adam Rua Quiroga (2015, Forthcoming), "An Assessment of the Environmental and Social Impacts of Chinese Trade and FDI in Bolivia," Boston: BU Global Economic Governance Initiative Working Paper 2015-3.
- Schatan, Claudia and Diana Piloyan (2015, Forthcoming), "China in Mexico: Some Environmental and Employment Dimensions." Boston: Global Economic Governance Initiative Working Paper 15-8.
- Smeraldi, Robert (2014). "Para sair da estaca zero," *Folha da São Paulo*, 26 February. <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/02/1417853-roberto-smeraldi-para-sair-da-estaca-zero.shtml>.
- State Forestry Administration (2010). "A Guide on Sustainable Overseas Forests Management and Utilization by Chinese Enterprises." 26 January. <http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/224/content-401396.html>.
- Tao, Hu (2013). "A Look at China's New Environmental Guidelines on Overseas Investments." Washington, DC: World Resources Institute. <http://www.wri.org/blog/2013/07/look-chinas-new-environmental-guidelines-overseas-investments>.
- Timmer, Marcel P (2012). "The World Input-Output Database (WIOD): Contents, Sources and Methods," WIOD Working Paper Number 10. <http://www.wiod.org/publications/papers/wiod10.pdf>.
- Zador, Michele et al. (2015). "Ecosystem Profile: Tropical Andes Biodiversity Hotspot." Critical Ecosystem Partnership Fund. [http://www.cepf.net/SiteCollectionDocuments/tropical\\_andes/Tropical\\_Andes\\_Profile\\_Draft.pdf](http://www.cepf.net/SiteCollectionDocuments/tropical_andes/Tropical_Andes_Profile_Draft.pdf).

## 致谢

报告的全文及相关国家案例分析（PDF格式）可从波士顿大学全球经济治理倡议中心(GEGI)的网页上下载：  
[www.bu.edu/gegi](http://www.bu.edu/gegi)

本政策报告是多所大学、多位研究员、多个机构间国际合作的成果。本报告以美洲发展与环境工作组的名义发表。此工作组由多个大学通力合作，包括阿根廷变革研究中心(CENIT)、秘鲁太平洋大学研究中心(CIUP)、波士顿大学全球经济治理倡议中心(GEGI)、塔夫茨大学全球发展与环境研究所(GDAE)。

约翰与凯瑟琳·麦克阿瑟基金会、查尔斯·斯图尔特·莫特基金会为本报告的研究、出版、传播提供了核心资金，洛克菲勒兄弟基金会为墨西哥部分的研究提供了资助。本项目的诸位编辑要特别感谢麦克阿瑟基金会的Steve Cornelius、Jorgen Thomson、Christopher Holz，以及莫特基金会的Amy Shannon、Traci Romaine、Sandra Smithey为本项目提供的支持与鼓励。

阿根廷转型研究中心的Andrés López和美国波士顿大学全球经济治理倡议中心的Kevin P. Gallagher担任了本项目的联合主席。特别感谢秘鲁太平洋大学的Cynthia Sanborn在利马举办的研讨会，研讨会上各位研究者小范围地首次分享了各自的案例研究，随后又在该校的大型学术讨论会上作了报告。Cynthia也是本政策报告的作者之一，并会参与本项目专著编辑工作。

Cynthia Sanborn谨向克拉克大学的Anthony Bebbington和曾供职于英国乐施会的Fernando Romero表示感谢，是他们激发了她对中国投资者在拉美地区采掘业不断扩张这一话题的兴趣；也要感谢南加州大学的Carol Wise鼓励本项目在更广阔背景下探讨这一课题；此外还要感谢本报告共同作者之一的Victoria Chonn，感谢她分享她对中国的真知灼见，以及她无穷的耐心和辛勤的努力。秘鲁太平洋大学研究中心的研究助理Tania Ramirez的研究工作表现卓越，Ingrid Vega为本项目的开发和2014年利马举行的研讨会都提供了必不可少的行政上的支持。

我们也感谢挪威奥斯陆国际气候与环境研究中心的Glen P. Peters，他为贸易相关的碳排放提供了关键的数据。波士顿大学全球经济治理倡议中心感谢Yuechan “Luna” Lu 为校验多个数据库和信息源所做的细致工作。

我们也向秘鲁环境与自然资源法律协会(DAR)的Cesar Gamboa，世界资源研究所(WRI)的Denise Leung，以及世界自然基金会的胡涛致谢。这些专家百忙中抽空参加了我们在秘鲁的研讨会，会上他们就报告初稿和项目的战略方向提出了宝贵的意见。

我们尤其要感谢波士顿大学全球经济治理倡议中心的研究员Rebecca Ray为本项目付出的卓绝努力。Rebecca在本项目的各方面都发挥了核心的作用：作为共同作者撰写了一个国家案例研究；承担了本研究报告分析部分的主体工作；担任本项目专著的主编；同时还作为一个管理者承担了国际合作中诸多行政方面的管理工作。谢谢你，Becky！

我们感谢波士顿大学全球经济治理倡议中心的Victoria Puyat、Christian Estrella、Jill Richardson为管理该项目跨国合作中的后勤保障以及通过GEGI中心网站进行宣传所作出的不懈努力。我们还要感谢塔夫茨大学全球发展与环境研究所的Erin Coutts、Casey Kennedy、Jeronim Capaldo、Timothy Wise对本项目的支持和贡献。

通过在两个研讨会上展示我们初步的研究结论，本报告得到了很大的提升。2014年11月在秘鲁联合国气候谈判的同时，我们得以在拉美与关注该领域的中国非政府组织之间的首次会议上，展示我们的研究项目并征询反馈意见。2015年1月在华盛顿世界资源研究所举行的研讨会上，我们再次分享了我们的研究结论。我们感谢Denise Leung 和Athena Ronquillo-Ballesterero在世界资源研究所为我们提供的这样一个机会，也感谢Paulina Garzon、Margaret Myers，以及为我们的报告和初稿提出反馈意见的其他与会者。



**Global Economic Governance Initiative**

The Frederick S. Pardee  
School of Global Studies  
at Boston University

121 Bay State Road,  
Boston, MA 02215

+1 (617) 358-0988  
[bu.edu/gegi](http://bu.edu/gegi)  
[gegi@bu.edu](mailto:gegi@bu.edu)