

中国海外开发性金融的风险管控

安第斯亚马逊地区的启示

Rebecca Ray

Kevin P. Gallagher

Cynthia Sanborn



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO
CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE
CHINA Y ASIA-PACÍFICO



Global Development Policy Center

波士顿大学全球经济治理倡议（Global Economic Governance Initiative，简称GEGI）是全球发展政策研究中心（Global Development Policy Center，下称“GDP中心”）的研究项目之一。GDP中心是波士顿大学的校级研究机构，与弗雷德里克·帕迪全球研究院（Frederick S. Pardee School of Global Studies）及波士顿大学副校长及教务办公室紧密合作，旨在推进政策导向的研究，以实现金融稳定、人类福祉和环境可持续性。在这一目标下，GDP中心开展实证性的政策研究，会集学者及利益相关方，与政策制定者、民间团体和媒体合作，参与政策对话，并为波士顿大学的学生提供经验式学习的机会。



中国与亚太研究中心是秘鲁太平洋大学（位于秘鲁利马）的一项开创性倡议，旨在研究中国在世界经济中的地位，分析中国的发展变化、政策、战略以及国际影响。该中心的研究目标还包括对中国与拉丁美洲，特别是秘鲁之间的贸易、投资与合作的发展提供最新的知识，并在全球尺度上理解亚太地区的挑战和机遇。该中心致力于研究、学术交流和教育的促进和发展，同时与中国和亚太地区的学术机构建立网络。

本研究由麦克阿瑟基金会、查尔斯·斯图尔特·莫特基金会和洛克菲勒兄弟基金会资助。

感谢以上机构和资金支持的同时，我们还要感谢以下个人对整个研究过程的支持和评论：Janine Ferretti、Emmanuel Boulet、Paulina Garzon、Amy Rosenthal、Cesar Gamboa、Eduardo Forno、Silvia Molina、Sven-Uwe Mueller、John Reid、Debra Moskovits、Dietmar Grimm、Li Zhu、Sara Van Velkinburgh。最后，我们感谢本报告的美编设计Tova Levin。

封面摄影：Diego Pérez.

目录

第1节 执行摘要	3
第2节 引言	5
第3节 国际开发性金融机构与安第斯地区政府的环境和社会风险管理	8
3.1 当地政府的ESRM	9
3.2 国际开发性金融机构的ESRM	11
第4节 生态敏感地区的基础设施激增：社会冲突、环境退化和经济效益的三重打击	13
第5节 ESRM框架对于安第斯亚马逊地区基础设施项目的局限性	21
5.1 利益相关方的参与	21
5.2 全面环境影响评估	24
5.3 透明度与问责制	28
第6节 讨论与建议：相互促进的网络的重要性	33
参考文献	36

图表目录

表1: 本文贡献者	7
表2: 有效ESRM的收益	8
表3: 不当ESRM引发的风险	9
表4: 原住民事先磋商权立法的里程碑	10
表5: 安第斯亚马逊地区活跃的国际DFI的ESRM策略	12
表6: 活跃在安第斯亚马逊地区的国际开发性金融机构具体环境和社会风险保障措施一览 (以ESRM策略分类)	13
表7: 活跃在安第斯亚马逊地区的国际开发性金融机构ESRM指导方针和保障措施的内容主题范围 (以ESRM策略分类)	13
表8: 案例研究中社会冲突的触发因素	18
表9: 研究案例和开发性金融机构已取消项目的环境影响	26
表10: 开发性金融机构和国家政府因合作和监督不力所面临的困境	34
图表1: 2000-2015年开发性金融机构在亚马逊流域国家中资助的基础设施项目	15
图表2: 2000-2015年开发性金融机构在厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚资助的基础设施项目	16
图表3: 2000年-2015年间国际开发性金融机构在玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁资助的基础设施项目周边地区森林覆盖率的变化	17
图表 4: 厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚已竣工和正在进行/计划中的项目分布	19
图表5: 开发性金融机构在厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚资助和审批中的基础设施项目	20
图表6: 秘鲁南部洋际高速公路第3路段和伊纳姆巴里大坝规划地址附近的森林砍伐与原住民领地	23
图表7: 2000年-2015年间国际开发性金融机构在厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚资助的基础设施项目 (事先磋商与否) 周边地区与无项目地区的森林覆盖率变化对比	24
图表8: 厄瓜多尔科卡科多-辛克雷项目及其周边地区	27
图表9: 玻利维亚道路案例研究的位置及森林覆盖率变化	29
图1: 秘鲁南方洋际高速公路 (CVIS) 周边的森林砍伐	22
图2: 玻利维亚San Buenaventura – Ixiamas高速公路未完成的建设工作	30
方框一: 巴西的新范式? Fundo Amazonia 对受影响社群的赋权	25
图表A1: 原住民领地和巴西西北部的保护区	25
方框二: 国家级别社会和环境保护的进与退	32

执行摘要

随着中国的政府出资银行在安第斯亚马逊地区（安第斯山脉中部高地及亚马逊平原西部，覆盖哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁以及巴西西部）日益活跃，总结并吸取传统上在该地区活跃的开发性金融机构（Development Finance Institutions, DFIs）的经验与教训对中国来说显得尤为重要。中国已成为拉丁美洲备受重视的开发性融资合作伙伴，而随着中国开发性金融机构在该地区的影响力逐步扩大，吸取过往的经验教训将帮助确保中国的发展融资实现中国与东道国的共赢。

开发性金融机构在安第斯亚马逊地区的运作一向面临着诸多挑战。随着时间推移，这些机构，包括中国机构在内，已学会了如何应对部分挑战，从而在实现共同利益最大化的同时预防和降低风险。尽管没有一个开发性金融机构能够称之为绝对的成功典型，但诸多证据清晰地表明，以遵从东道国标准为战略并不符合开发金融机构抑或是东道国及当地社群的利益。与之相反，当开发性金融机构、东道国政府和其他参与方各自建立了相互促进的支持和问责网络时，项目往往更有成效。

本文是由美国波士顿大学全球发展政策研究中心、秘鲁利马的太平洋大学（Universidad del Pacífico）、厄瓜多尔基多的拉丁美洲社会科学院（Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales）以及玻利维亚拉巴斯的高等发展研究院（Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo）的经济学家、政治学家、生态学家、地理学家和工程师共同进行的为期多年的跨学科研究的成果。研究小组通过横向的统计分析和四项国别研究（厄瓜多尔、秘鲁、玻利维亚和巴西），共同检视了国际开发性金融机构、东道国政府和民间社会在何种程度上使用了环境和社会风险管理（ESRM）框架，来确保基础设施项目为各国带来共同的经济效益，同时减轻对生态系统和社群的风险。我们的主要发现包括：

位于安第斯山脉地区的厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚等国——特别是这些国家处于亚马逊河流域内的地区——正在经历一股**基础设施建设热潮**。2000年至2015年间，厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚境内的60个国际开发性金融项目中，位于亚马逊流域的不到一半。而自2016年以来，又有几乎同样数量的一批新项目在这三个国家落地，规划在亚马逊河流域的基础设施项目总额已超过700亿美元。

当前基础设施建设热潮的一大特点是**中国政策性银行（中国国家开发银行和中国进出口银行）**所占份额的不断加大。这两间银行作为相对较新的开发性金融机构，其ESRM策略基本取决于东道国的标准。有迹象表明，东道国政府有向新成立的开发性金融机构寻求风险较大项目融资的趋势。在东道国对相关法规执行不力的情况下，以东道国标准为准的做法则很容易出现问题，使中国开发性金融机构面临巨大的社会、环境、政治和声誉风险。

安第斯山脉地区基础设施的激增伴随着**重大环境风险**的加剧。2000年至2015年间，在厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚等国国内，由国际开发性金融机构资助的基础设施项目周边地区森林覆盖率急剧下降，速度超过了相同国家中未进行项目建设的相似区域内平均值的四倍。而这一森林覆盖率下降相当于增加了2.095亿吨（MMT）的二氧化碳排放，大致等同于哥伦比亚、智利和厄瓜多尔的年排放总量之和，造成的社会成本估计在21亿美元至105亿美元之间。项目的直接影响，加之森林正式开放后的非法采矿等间接影响，共同导致了这些环境恶化。

基础设施的激增也伴随着**社会冲突**。本文所涵盖的每个案例研究均因社会冲突而遭受挫折，冲突的起源包括居民的流离失所、水污染、以及劳动条件不符合国家法律标准或ESRM框架等。

在这些项目中发现的各种社会和经济风险也经常**危及项目本身的经济目标和成果**。案例研究表明，社会和环境问题经常导致项目延误和声誉受损。例如在秘鲁的伊纳姆巴里大坝（Inambari Dam）这一案例中，这些问题不仅导致该项目取消，还使得以之为首的一系列建坝计划破产。

环境和社会风险管理（ESRM）不足可能引发的经济风险

领域	风险	案例
项目风险	单一项目的延误或关停	• San Buenaventura – Ixiamas高速公路（国际复兴开发银行，玻利维亚） • Montero-Yapacaní蒙特罗-亚帕卡尼高速（泛美开发银行，玻利维亚） • Baba多用途大坝项目（泛美开发银行，厄瓜多尔）
当地经济风险	抗议活动、与冲突有关的债务以及与项目有关的其他成本给当地经济带来的负担 以法律和行政手段解决冲突而产生的费用	• 科卡科多-辛克雷水电站（中国进出口银行，厄瓜多尔） • 拉巴斯-奥鲁罗高速公路（拉美开发银行，玻利维亚）
系统经济风险	参与项目的承包商的成本可能牵涉到与之有财务关系的商业银行和分包商	• San Buenaventura – Ixiamas高速公路（国际复兴开发银行，玻利维亚） • 蒙特罗-亚帕卡尼高速（泛美开发银行，玻利维亚）

为何ESRM框架未能避免此类风险对项目造成的损失？本研究揭示了国际开发性金融机构和国家政府在施行既定保障措施和风险管理战略时常有所不足的三个核心领域：利益相关方参与度、环境影响评估（EIA）以及项目透明度和监督。然而本文亦发现，当开发银行、政府和社区一同合作、积极优先考虑这些领域时，损失则得以缓解。

在安第斯亚马逊地区防范和减轻相关风险的关键措施：

在项目开发初期引入**利益相关方的参与**将有助于防范环境恶化。举例而言，在要求确保事先与受影响的原住民社群进行磋商的监管框架内进行的项目，相对来说相关的森林砍伐量明显更少。而忽视社群需求的项目往往伴随着更严重的环境破坏和社会冲突，以及由关系破裂和名誉受损导致的价值高达数百万美元的潜在业务损失。

进行全面的环境影响评估（EIA）能够提醒国际开发性金融机构和国家政府重视各种风险，特别是在环境影响评估纳入项目早期规划过程的情况下。开发项目导致的任何环境破坏都可能产生严重后果，即便是由民众向生态敏感地区迁入而引发的间接破坏。如果开发性金融机构和政府限制环境影响评估的范围，尽管项目的规划可能在短期内加快，但这也会导致他们自身在难以预料的环境、社会和政治风险面前显得脆弱。以分段融资的秘鲁南部洋际高速公路为例，各分段都由单独的供资机构和环境影响评估，而导致项目的整体影响并未纳入考量。

与ESRM相关的政策和流程需要采取配套的监测手段，强调**透明度和问责制**。如果项

目计划或后续报告无法获得，利益相关方则不可能参与其中。如果利益相关方无法监督项目进展，则期望承诺得以兑现亦不实际。倘若承包商的义务阐释不清，透明度不足又妨碍民间社会参与监督，则项目难尽人意，当地社群对就业、安全乃至基础设施本身的使用等方面的需求亦难以满足。

这些工作让任何一方独自承担都过于繁重。我们的研究表明，国际开发性金融机构、国家政府和民间社会之间需要建立**相互增进的项目规划和监督网络**。

开发性金融机构可以通过早期识别、审议、监控和参与等措施来降低所面临的社会和环境风险。尽管部分开发性金融机构有内部的ESRM，但其他的机构还依赖于东道国标准。对ESRM标准制定层面的理解和整合将对这些机构有所裨益。

政府的社会和环境标准反映了其公民的优先事项，但往往需要机构能力方面的协助才能成功施行，且需要问责机制以确保项目能够符合标准。

民间社会具有改善项目结果的专业知识和能力，但他们需要更大的透明度才能参与项目进程。

社群民众对当地地形以及文化或劳动习俗有着深入的了解，学者则可以进行横向的研究，但这两个群体都需要被纳入项目的规划过程。

汇聚上述参与者的优势、同时弥合他们之间的差距，无疑是一大挑战。而应对这一挑战需要例如南美基础设施和规划委员会（COSIPLAN）或亚马逊合作条约组织（ACTO）等区域性平台抑或是国际开发性金融机构领导层的参与，它们的工作范围为相关项目网络间的信息共享创造了条件。此类融资上游的尽职调查与中国的和平共处五项原则并不相违。实际上，凭借更深刻的理解和更紧密的合作，在重大基础设施项目建设之前和建设期间进行适当的风险评估，亦将有助于确保和平共处。通过案例研究和分析，我们的研究表明，只有从项目规划过程的早期开始合作，参与者们才能在安第斯亚马逊以及其他地区基础设施建设的诸多潜在风险中游刃有余。

引言

在过去的十年中，中国的政府出资银行在安第斯亚马逊地区（安第斯山脉的中部高地以及亚马逊平原西部，覆盖哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁以及巴西西部）的基础设施融资方面日益活跃。该地区拥有世界上生物多样性最丰富的土地和多元化的原住民社群，因而为海外开发性投融资带来了一系列独特而复杂的风险。鉴于这种趋势仍将延续，从该地区各类开发性金融机构（DFI）的经验中汲取教训刻不容缓。

该地区的各国政府和在当地运营的开发性金融机构已经制定了规模庞大、种类繁多的环境和社会保障措施（ESS），旨在最大限度地发挥基础设施建设的社会和经济效益，同时尽可能地减少其社会和环境风险。本文对我们针对这些保障措施的应用和有效性的为期多年的调查成果进行了综述，具体提出了如下问题：国际开发性金融机构、国家政府和民间社会如何通过环境和社会保障措施减轻了大型基础设施项目的社会和环境风险？使用这些措施的过程中，主要障碍是什么？我们可以从近期的努力中吸取哪些教训？

热带森林作为典型的碳汇，起着缓解气候变化的作用，而当森林覆盖率下降，则会成为二氧化碳的净排放源，进而加剧气候变化。热带森林中的水电站虽然看似是清洁能源，但实际上却可能显著加剧气候变化。综合现有估算发现，热带地区水力发

电厂的排放量可能比天然气、石油或火力发电厂多2到3倍 (Barro et al., 2011; Steinhurst et al., 2012)。这是因为热带水坝排放的甲烷所引发的温室效应更强, 而由这些大坝延伸的新的道路和基础设施将进一步造成森林砍伐, 并增加碳排放 (Fearnside, 1997; 2012; 2015)。

在荒野地区铺设道路等基础设施的扩张常常会对生态系统和物种产生严重影响, 带来森林砍伐、非法采矿和土地投机等活动 (Laurance et al., 2015)。与自然资源开发有关的项目具有相似的环境影响。大坝造成的巨大变化可能导致水生生物多样性丧失、海岸侵蚀以及其他问题。在当地法规相对薄弱时, 这些环境影响亦变本加厉。譬如在巴西亚马逊地区的荒野, 每开辟一公里的合法道路, 往往伴随着三公里的非法道路的产生 (Barber et al., 2014)。即便只是对当地道路和高速公路的修缮, 也可能使负面影响进一步恶化, 因为更好的路况将有助于人们更多、更快地在生态敏感区域中穿行, 从而增大了动物在道路上被撞死的可能性 (Benítez-López, Alkemade, and Verweij, 2010; Laurance, Goosem, and Laurance, 2009)。在偏远地区的大型水力发电厂和采矿项目周围也会发现类似的影响, 系其对道路和输电网络建设的依赖所致。

除了在缓解气候变化方面的作用外, 亚马逊热带雨林作为森林居民的家园和生计来源, 也发挥着尤为关键的作用。正如Seymour和Busch (2016) 指出的, 热带森林具有缓解气候变化和支持人类发展的两重功能。新近的估算表明, 目前大约有100万原住民生活在亚马逊流域, 尽管这些估算本质上不甚精确 (GITPA, 2005; Heck, Loebens and Carvalho, 2005; INE, 2011; INEI, 2016; Kambel, 2007; Renshaw, 2007; Reyes and Herbas, 2005; SIAT-AC, nd)。此外, 成千上万的原住民和其他传统社群成员依靠原始森林进行狩猎、捕鱼和采集。亚马逊河流域内的森林砍伐和树木覆盖率下降往往也使得这些社群流离失所。例如, 20世纪80年代初, 由国际复兴开发银行 (IBRD) 和泛美开发银行 (IDB) 资助的巴西Polonoroeste高速公路项目间接导致了约50万新移民迁入亚马逊热带雨林, 使得原有社群失去家园。由此产生的社会冲突引发了国际社会的关注, 并推动国际复兴开发银行和泛美开发银行采取了新的保障措施, 成为现代开发性金融机构环境和社会风险管理 (ESRM) 的开端 (Blanton, 2007; Eckholm, 1984; Rich, 1994)。

原始森林在本文所研究的亚马逊西部地区发挥着至关重要的社会作用。巴西与秘鲁和玻利维亚两国的接壤处, 国境线两侧的地区被称为“非接触边界 (uncontacted frontier)”, 是全世界最密集的原始部落和孤立部落聚居区 (Survival International, n.d.)。尽管社会冲突在亚马逊新片区开放发展时颇为常见, 但由于原始部落未曾暴露于其他地区的诸多常见疾病, 非接触边界的开放有着更高的风险 (Shephard et al., 2010; Kimmerling, 2008)。于是无论是从社会还是环境方面而言, 热带森林都不可或缺, 尤其是在安第斯亚马逊地区。因此, 探究国际开发性金融机构和国家政府采用的ESRM战略是否有效地确保了发展的可持续性与广泛共享, 有着不容小视的意义。

鉴于该地区基础设施项目面临的重大环境和社会风险, 来自四个国家的研究人员通过表1中列出的案例研究了开发性金融机构的保障措施以及国家监管框架所发挥的作用。

表1: 本文贡献者

国家	作者	研究范围
玻利维亚	Lykke Andersen, Susana del Granado, Agnes Medinaceli, and Miguel Antonio Roca, 玻利维亚高等发展研究院	三个高速公路项目案例研究: 拉巴斯-奥鲁罗高速公路 (拉美开发银行) 蒙特罗-亚帕卡尼高速 (泛美开发银行) San Buenaventura-Ixiamas 高速
巴西	Julie Klinger, 波士顿大学	Stonipë loway 生态旅游项目案例研究 (Fundo Amazonia)
厄瓜多尔	María Cristina Vallejo, Betty Espinosa, Francisco Venes, Víctor López, and Susana Anda, 厄瓜多尔拉丁美洲社会科学院	两个水电项目案例研究: Baba多用途大坝 (起初由泛美开发银行支持, 后退出) 科卡科多-辛克雷水电站 (中国进出口银行)
秘鲁	Juan Luis Dammert, 太平洋大学	南部洋际高速公路 (拉美开发银行) 伊纳姆巴里大坝 (原计划由巴西国家开发银行资助, 后取消)
区域研究	Fei Yuan 和Kevin Gallagher, 波士顿大学 Rebecca Ray, 波士顿大学 Cynthia Sanborn, Rosario Santa Gadea, and Rosario Gómez, 秘鲁太平洋大学; Kevin Gallagher and Rebecca Ray, 波士顿大学	拉美地区开发性银行环境与社会风险管理 (ESRM) 框架分类 与基础设施项目和保障措施相关的森林砍伐量化分析 项目管理与协调

四个深入的定性案例研究构筑了本研究的核心, 探讨了玻利维亚、巴西、厄瓜多尔和秘鲁的基础设施项目案例中, 国家政府和开发性金融机构的ESRM政策对环境、社会和经济效益的作用。在每个案例研究中, 作者们采用了多种定性研究方法, 包括实地考察, 与主要利益相关方团体的小组座谈, 与政府部委、开发性金融机构、项目承包商和民间社会团体代表的半结构式访谈, 以及档案和法律研究等。在厄瓜多尔, María Cristina Vallejo、Betty Espinosa和Francisco Venes调查了由中国进出口银行资助的科卡科多-辛克雷水电站大坝和最初由泛美开发银行资助的Baba多用途大坝的历史 (泛美开发银行后来退出了项目)。在秘鲁, Juan Luis Dammert Bello研究了由拉丁美洲开发银行资助的秘鲁南方洋际高速公路 (2-4号路线) 和由原本巴西国家开发银行 (BNDES) 资助的Inambari大坝, 但项目最终取消, BNDES也从未正式参与。在玻利维亚, Lykke Andersen、Susana del Granado、Agnes Medinaceli和Miguel Antonio Roca研究了三个高速公路项目: 一个由拉美开发银行资助, 由拉巴斯 (La Paz) 到奥鲁罗 (Oruro); 一个由泛美开发银行资助, 从圣克鲁斯 (Santa Cruz) 郊区的蒙特罗 (Montero) 到亚帕卡尼 (Yapacaní), 一直延伸至科帕班巴 (Cochabamba); 一个由世界银行资助, 在玻利维亚亚马逊地区西北部从

San Buenaventura延伸到Ixiamas。最后，作为一个单独的对比案例，Julie Klinger参与了Stonipè loway生态旅游项目的规划过程，由巴西国家开发银行管理下的参与式可持续发展项目基金——Fundo Amazonia资助。

本文综述了这些研究的成果。第一部分回顾了开发性金融机构的ESRM策略以及演变过程。第二部分展示了自2000年以来该地区基础设施项目的激增，以及由此产生的社会和环境问题。第三部分深入展开案例研究，显示阻碍这些项目有效利用环境和社会保障的因素。具体来讲，我们的研究发现了三个方面的不足：利益相关者的参与，全面的环境影响评估，以及政府、开发性金融机构和项目实施方的透明度和问责制。最后，讨论部分从本文所研究的所有项目中汲取教训，表明只有通过在开发性金融机构、政府和社区利益相关方之间建立相互促进的网络，才能克服这些障碍。

国际开发性金融机构与安第斯地区政府的环境和社会风险管理

环境和社会风险管理（ESRM），特别是在基础设施项目方面的ESRM，已经成为国际开发性金融机构（DFI）以及安第斯地区政府改革的一个主要焦点。在过去的几十年间，国际开发性金融机构和当地政府出于对受项目影响的社群发起运动的响应，与全球非政府组织合作，采用了一系列环境和社会保障措施（ESS），即通过建立相应规定或机构“帮助确保投资符合社会、环境和治理的最低标准”（Larsen and Balles-teros, 2013）。国际开发性金融机构能够在项目周期的不同阶段采取包括初步筛选、批准前的尽职调查、批准决策本身以及项目全程监控等在内的保障措施（Nolet et al., 2014）。国家政府则可通过负责项目监管（包括交通、通信或能源部）和政府部门绩效监督（如劳工、环境和文化部等）的有关部委来采取此类措施，并在出现问题时通过司法系统解决。

ESRM通过确保项目不引起无法预料的环境破坏、社会冲突或政府失职行为，力求为各类项目利益相关方带来显著收益，同时降低成本。设计和实施得当的ESRM有助于保障项目按期完成，达成经济目标，并为提高各相关机构的业务能力积累经验，如表2所示。

表2：有效的ESRM收益

利益相关方	收益
全球	公平利用资源 增加全球公共产品
开发银行	项目更有成效 降低环境和社会风险 实现更广泛的发展目标
东道国政府	更好地管理自然资源 提升机构能力 降低环境和社会风险 实现更广泛的发展目标
当地社群	提升话语权与自主权 降低脆弱性 改善民生

来源：Gallagher and Yuan (2017).

相反，不当的ESRM可能产生严重的经济、社会和环境成本，如表3所示。这些风险可能在个别项目和当地社群乃至国家经济和国际关系的各个层面出现。狭义层面上，项目的延迟和取消将导致开发性金融机构贷款、承包商业和员工薪水的延迟或取消。泛美开发银行的研究人员（Watkins and Mueller, 2017）在对由泛美开发银行资助的200个基础设施项目进行调研后发现，上述风险普遍存在：81%的项目出现延误，58%的项目超支，平均的超支额度达到原项目预算的69.2%。本文对科卡科多-辛克雷水电站（由中国进出口银行资助）的案例研究（Vallejo, Espinosa, and Venes, 2018）表明了这些风险对当地经济造成的广泛影响。在这个案例中，由当地企业承包项目的预期未能实现，导致当地背负巨债，外企和寄宿规模扩张，进入当地社区。

这些成本如不受控制，不仅影响项目自身和当地经济，还将产生连锁反应。Schydlovsky（2019）的研究阐释了当地风险可能如何变成系统性风险：当财务负担在向承包商和工人贷款的商业银行网络（包括中国的商业银行在内）间转移，影响波及更大范围的金融部门。最后，冲突纪录可能为开发性金融机构带来声誉风险，进而降低他们此后在特定国家开展业务的几率。秘鲁伊纳姆巴里水电站大坝项目的取消便是最好的例证（Dammert, 2018）。由于项目规划人员未将社会和环境成本纳入考量，随之而来的社会冲突不仅导致了伊纳姆巴里水电站的取消，还使得原本计划纳入巴西与秘鲁双边能源合作框架的另外四个水电大坝计划破产。

表3：不当ESRM引发的风险

领域	风险
项目风险	单一项目的延误或关停
当地经济风险	因环境破坏，自然资源耗尽，抗议活动影响对司法机关和以法律和行政手段解决冲突而产生的费用等影响当地经济
系统经济风险	参与项目的承包商的债务成本可能牵涉到与之有财务关系的商业银行和分包商
未来商业潜力风险	由项目失败导致的名誉受损将影响未来的商业机会

来源：Dammert, 2018; Schydlovsky, 2019; Watkins and Mueller, 2017; Vallejo, Espinosa, and Venes, 2018.

为减轻这些风险，安第斯地区的政府和在该地区开展业务的国际开发性金融机构进行了一系列ESRM改革，详情如下。

当地政府的ESRM

自本世纪初以来，安第斯地区的国家政府颁布有关法律，力图提升环境的完整性，保护受新发展项目影响的社群——特别是原住民社群的权利。厄瓜多尔（2008）和玻利维亚（2009）的新宪法承认环境保护和可持续发展是中央政府的重要任务。厄瓜多尔的宪法甚至承认自然本身的权利，允许所有个人和集体在环境恶化面前代表自然提起诉讼，而无需事先证明其私有财产在此过程中蒙受损失（Art. 71）。秘鲁于2008年设立了环境部，负责监督国家的环境政策及其落实，并向国家和地方政府提供环境管理方面的技术援助。

就原住民权利而言，本文所研究的四个国家均承认原住民有权就可能对其产生影响的拟议立法或行政措施进行自由、事先知情的磋商。表4追溯了四个国家针对原住民事先磋商权立法的历史。在原住民与环保组织联盟日渐壮大的背景下，20世纪90年代和21世纪初，四个国家相继颁布新的宪法，批准《土著和部落公民公约》（通常称为《国际劳工组织第169号公约》），并采取了本国立法履行该公约。

表 4: 原住民事先磋商权立法的里程碑

国家	颁布新宪法	批准《国际劳工组织第169条公约》	国家立法	
			年份	机制
玻利维亚	2009	1991		
巴西	1988	2002		
厄瓜多尔	2008	1998	2010	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
秘鲁	1993	1994	2011	Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

来源：Asamblea Constituyente de Bolivia (2009), Asamblea Nacional del Ecuador (2010a), Congreso de la República (2011), ILO (1989), Ocampo and Agudelo (2014).

表4中列出的新宪法均承认原住民权利，尽管不同国家具体规定各不相同。例如，秘鲁的1993年宪法承认原住民的语言以及组织和土地权利，但未授予原住民就政府决定进行磋商的权利（Congreso Constituyente Democrático 1993, Art. 48, 89）。巴西的2008年宪法要求，在原住民领地使用水和矿物资源须事先进行磋商（Congreso Nacional do Brasil 1988, Art. 231）。厄瓜多尔的宪法虽呼吁进行自由、事先知情的磋商，但仅限涉及不可再生自然资源时（Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador 2008, Art. 57, sec. 7）。玻利维亚的宪法范围最广，称原住民有权“每当立法或行政措施将对他们产生可预期的影响时，通过适当的程序——特别是通过他们自己的机构进行磋商”（Asamblea Constituyente de Bolivia 2009, Art. 30, 作者自行翻译）。

四个国家都批准了《国际劳工组织第169号公约》，即1989年的《土著和部落公民公约》。《公约》规定原住民社群“在发展进程影响到他们的生活、信仰、制度与精神福利和他们占有或使用的土地时，有权决定自身的优先事项，并有权尽可能掌控其自身经济、社会和文化发展”（ILO 1989, Art. 7）。此外，《公约》还呼吁各国政府“在考虑可能直接影响原住民社群的立法或行政措施的任何情况下，都应通过适当的程序，特别是通过其代表机构，与有关民族进行磋商”（第6条）。除了《公约》之外，这四国还都批准了2007年的《联合国土著人民权利宣言》，其中规定“不得强迫土著人民迁离其土地或领土。如果未获得有关土著人民自由且事先知情的许可 [free, prior and informed consent, FPIC] 和公正公平的赔偿协议，包括在可能时提供返回的选择的协议，则不得进行迁离。”（UNGA 2007, Art. 10）。

《国际劳工组织第169号公约》的重要性不应被低估。正如Baluarte (2004) 和Larsen (2016) 所指出的，《公约》促成了政府和社群应对资源争端方式的巨变。它保障了原住民社群拥有针对可能直接影响他们的政府决定进行磋商的权利。但批准公约仅仅是公约生效过程的第一步。《公约》要求签署方“保证建立机构或其它适当机制，以管理对有关民族有影响的各类计划，并保证这些机构或机制拥有正常完成委派给它们的职能所需的手段.....[包括]向主管当局提出有关立法的和其它措施的建议，并与有关民族合作，监督所采取的措施的实施情况”（ILO 1989, Art. 33）。

厄瓜多尔和秘鲁都已通过了履行公约的国家法律。秘鲁的《事先磋商法》更为严格，要求磋商过程以原住民组织和机构为核心，共有七个步骤（Art. 8）。有关这类法律保护的更多信息，请参阅Sanborn, Hurtado, and Ramírez (2016)、Ray and

Chimienti (2017)、Sanborn and Chonn (2017) 以及Saravia López 和Rua Quiroga (2017) 等著作。

国际开发性金融机构的ESRM

开发性金融机构当前ESRM战略的诞生，一方面出于受影响社群和民间社会的压力，另一方面也得益于全球新的可持续发展倡议提供的优惠融资机会。采取这些保障措施的历史表明，它们既不是开发性金融机构管理层灵光一现的产物，也不是这些机构对东道国的远程管制，而是这些机构对东道国和全球不断变化的大环境的应对手段。

国际开发性金融机构ESS的发展历程与南美洲这片土地息息相关。Rich (1994) 和 Blanton (2007) 曾指出，巴西亚马逊的森林砍伐在促进国际开发性金融机构ESS改革的进程中扮演了催化剂的角色。1981年至1983年间，世界银行向巴西亚马逊地区的高速公路和农业扩张计划——Polonoroeste相关的项目投入了4.434亿美元的贷款。由国际复兴开发银行、泛美开发银行（在较小程度上）资助的Polonoroeste项目被Blanton (2007, 254) 称为“世界银行争议项目与非政府组织有效反对的范例”。尽管世界银行的参与以政府作出的尊重既定的原住民领地和自然保护区的承诺作为条件，但此后50万新移民迅速迁入新开放的森林，远比立法保护的速度更快，进而造成严重的森林砍伐，传统社群亦流离失所。作为回应，民间社会联合起来，发动了所谓的“全球本土化”运动，将全球非政府组织和当地受影响的社区凝聚在一起，在美国政府内赢得盟友，对世界银行和泛美开发银行等多边开发银行的决策机构产生了重大影响。Plater (1998) 和 Wirth (1998) 以及Rich (1994) 认为，这些联盟推动了开发性金融机构改革的浪潮。截至1985年底，世界银行停止了对Polonoroeste项目的资助，而世界银行和泛美开发银行都已开始制定保障措施，并沿用至今。几年之内，世界银行将其环境影响评估政策 (EIAs, 1990) 和与受影响的原住民进行事先磋商的政策 (1991) 予以系统化；泛美开发银行也同样认可了事先协商的原则 (1990)，并在后来写入章程 (1995)。

拉美开发银行和中国进出口银行启用保障措施则是为了应对不同的外部压力。在1992年里约地球峰会筹备期间，全球环境基金 (GEF) 成立，旨在支持符合资质的可持续发展项目。2009年哥本哈根联合国气候变化会议期间创立的绿色气候基金 (GCF) 亦被赋予了类似使命。为达到这两个组织提出的资质要求，拉美开发银行须依据既有的一般性贷款原则自行建立正式的ESS (CAF 2010)。2015年，拉美开发银行发布了正式的保障措施，以管理与GEF的合作项目 (CAF 2015)，并获得了GEF的认证 (GEF 2015)。2016年，拉美开发银行发布了其整体ESS，并获得了GCF的认证 (CAF 2016, GCF 2016)。

与上述多边开发银行不同，中国国家开发银行 (CDB) 和中国进出口银行 (CHEX-IM) 的改革是在国家政府而非国际组织的压力下推行的。中国人民银行、中国银行业监督管理委员会 (CBRC) 与原环境保护部于2007年发布了新的绿色信贷政策（即《关于落实环境保护政策法规防范信贷风险的意见》），呼吁银行对其贷款项目的环境影响负责 (Aizawa and Yang 2010)。五年后，银监会发布了另一项法令，即《绿色信贷指引》，鼓励银行自行制定贷款的环境责任标准 (CBRC 2012)。2016年，中国进出口银行响应号召，发布《绿色金融白皮书》。该白皮书对“突出”社会和环境风险的地位、减轻贷款中的社会和环境风险作出了具体承诺。国家开发银行也表示，自2008年以来，国开行已成立了赤道原则工作组，并为其国际业务设立了环境和社会影响的内部评估系统 (CDB 2016)。

目前，在安第斯亚马逊地区运营的国际开发性金融机构已发展出了多样化的ESRM手

段，详见表5。世界银行和泛美开发银行在数十年的工作中不断磨练，形成了在不同东道国国情下一律统一的高标准。他们以统一的全球标准来制定贷款条件，因此在表5中被归为“条件协调（conditional harmonization）”一类。这些机构的对公贷款部门（表5中的国际复兴开发银行和泛美开发银行）在借款国政府无法达到这些标准的情况下也可以提供优惠融资甚至赠款，该方法在表5中被归为“能力提升（capability enhancement）”一类。这两大特征的组合在表5中称为“深绿”借贷模式。

另一方面，大型国家开发银行在国外运作时的ESRM策略大多可归入“浅绿”借贷模式一类。这些机构通常遵循借款国的标准，且不会根据各国是否有能力达标来制定贷款条件，亦不会就此提供协助。出于这个原因，表5将其归类为“能力遵从(capability deference)”的“国情认同(national recognition)”方法。

介于深绿和浅绿之间的一种类型以发达国家主导的多边开发银行的私营部门（国际金融公司和泛美投资公司）为代表，它们实行条件协调，但不协助借款国进行能力提升。另一种类型是拉美开发银行。它遵循东道国的国家标准，同时也为需要协助实现其自身标准的公共部门借款方提供优惠融资，系“能力提升”和“国情认同”的组合。

表5：安第斯亚马逊地区活跃的国际DFI的ESRM策略

	国情认同	条件协调
能力遵从	第一类：“浅绿” 巴西国家开发银行 中国国家开发银行 中国进出口银行	第二类：“黄绿” 国际金融公司 美洲开发公司
能力提升	第三类：“蓝绿” 拉美开发银行	第四类：“深绿” 泛美开发银行 国际复兴开发银行

来源：整理自Gallagher and Yuan (2017)。

表6深入探讨了这些策略之间的差异。表中涉及的所有开发性金融机构都要求进行环境影响评估，并要求项目符合东道国的环境标准。归入“能力提升”一类的机构在借款国需要帮助来达到标准时为其提供优惠贷款。归入“条件协调”一类的机构同时也施行自己的标准，包括对事先磋商的保护，以及对大多数项目适用的申诉机制。过去十年间，世界银行还要求，对于由国际复兴开发银行或国际金融公司资助的项目，在获批之前须征得受影响原住民社群的自由且事先知情的许可。但在此框架下完成的项目过少，无法与其他项目进行成果对比。

正如下文的案例研究所示，放之四海皆准的策略并不存在。一些情况下，拉美开发银行的“国情认同”和“能力提升”策略尤为关键，能够给当地具体的优先事项提供空间、提升机构满足优先事项的能力。其他情况下，国际复兴开发银行的“条件协调”策略使得环境因素的考量更全面，而不囿于国家法律所能预见和管理的范围。因此，尽管绿色贷款的四种“色调”指代四种不同的项目监管手段，但它们一定能对开发性金融机构开展工作的能力做出预判。¹

¹ 值得注意的是，这些保障措施并不是一成不变的。表4至表6中涉及的几个开发性金融机构已经在本研究进行的期间内修改了他们的ESRM策略以及具体的ESS。尤其是，在本文撰写时，世界银行正修订其ESRM政策。因此，表4至表6中所示的ESS反映德士本文撰写时各机构的ESS策略，不一定与下文案例研究所覆盖的时间段一致。

表6：活跃在安第斯亚马逊地区的国际开发性金融机构具体环境和社会风险保障措施一览（以ESRM策略分类）

	国情认同				条件协调				
	能力遵从			能力提升	能力遵从			能力提升	
	巴西国家开发银行	中国国家开发银行	中国进出口银行	拉美开发银行	国际金融公司	美洲投资公司	美国进出口银行	泛美开发银行	国际复兴开发银行
环境影响评估	X	X	X	X	X	X	X	X	X
东道国环境标准	X	X	X	X	X	X	X	X	X
协助东道国达到标准				X				X	X
国际竞标				X	X	X	X	X	X
正式事先磋商					X	X	X	X	X
正式知情同意					X			X	X
申诉机制					X	X		X	X
项目内部申诉机制					X				X

来源：整理自Gallagher and Yuan (2017)。

此外，即使不设与统一标准相挂钩的贷款条件的开发性金融机构，通常也会有一般性的指导方针，以引导贷款活动向更具可持续性。拉美开发银行的《环境战略》和中国进出口银行的《绿色金融白皮书》都列出了其机构贷款活动需遵循的原则（CAF, 2010; CHEXIM, 2016）。表7从内容主题的角度探究了各指导方针与原则涵盖的范围。所有活跃在安第斯亚马逊地区的国际开发性金融机构均公开承诺将着力推进深化社会包容和环境可持续性的发展项目。

表7：活跃在安第斯亚马逊地区的国际开发性金融机构ESRM指导方针和保障措施的内容主题范围（以ESRM策略分类）

	国情认同				条件协调				
	能力遵从			能力提升	能力遵从			能力提升	
	巴西国家开发银行	中国国家开发银行	中国进出口银行	中国进出口银行	国际金融公司	美洲投资公司	美国进出口银行	泛美开发银行	国际复兴开发银行
环境保障措施									
污染防治	N/D	X	X	X	X	X	X	X	X
生物多样性/自然栖息地	N/D	N/D	X	X	X	X	X	X	X
缓解气候变化	N/D	N/D			X	X	X	X	X
社会保障措施									
原住民权利	N/D	N/D		X	X	X	X	X	X
非自愿迁徙	N/D	N/D		X	X	X	X	X	X
劳工、健康、安全	N/D	N/D			X	X	X		
文化遗产	N/D	N/D		X	X	X	X	X	X

来源：整理自Gallagher and Yuan (2017)、IFC (2012)以及 IIC (2013)。

在机构ESRM框架各异的背景下，通过新近的经验探讨风险管理改革的成效具有重要的意义。在安第斯亚马逊地区基础设施建设迅速发展、导致环境退化和社会冲突加剧的当下，这一问题不容怠慢。

我们发现，某些保障措施（利益相关方的参与、综合环境影响评估以及承包商问责制）可以在减轻项目的环境和社会成本方面发挥重大作用。但我们也发现，没有任何一方可以独力施行上述三项；银行、政府和民间社会之间需要形成相互促进的网络，共同确保项目的经济效益，同时应对各种风险。

生态敏感地区的基础设施激增：社会冲突、环境退化和经济效益的三重打击

安第斯亚马逊地区——本研究中定义为亚马逊平原西部和安第斯地区中部，包括巴西西部、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁四国——正在经历一股基础设施的建设热潮。2000年至2015年间，国际开发性金融机构在厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚资助开展了60个基础设施项目，在2015年之后又新增了57个项目。这些项目不断向亚马逊地区推进：在2000年到2015年的60个项目中，有27个位于亚马逊流域；但新增的57个项目中有45个计划在该地区落地。到2020年，包括开发银行和私营部门资助的项目在内，在更广阔的亚马逊流域地区规划的投资总额将超过700亿美元（GVF-IFC，2017）。

图表1展示了在2000年至2015年间获批和竣工的、由国际开发性金融机构资助的基础设施项目；图表2对这些项目进行了更为详细的描述。图上的大部分项目以及图中亚马逊河流域内的所有项目都位于厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚这些西部安第斯国家。由此可见，安第斯山脉是亚马逊流域内最关键的基础设施建设区；而在安第斯国家中，亚马逊流域至关重要，而且重要性还在不断提升。

如图表2所示，国际开发性金融机构在厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚的基础设施贷款主要集中在高速公路的建设和修缮，水坝则是其中另一重要组成部分。此外，国际开发性金融机构资助建设了两个港口（秘鲁利马的一个海港和玻利维亚苏亚雷斯港的一个河港）、两个可再生能源电站（厄瓜多尔南部和秘鲁南部各一个风力发电厂，和厄瓜多尔北部的一个太阳能电厂）以及两个热电厂（厄瓜多尔北部海岸的化石燃料发电厂和秘鲁北部海岸的生物质发电厂）。就地理位置而言，这些项目集中在厄瓜多尔的亚马逊地区、秘鲁的太平洋沿岸以及玻利维亚南部。

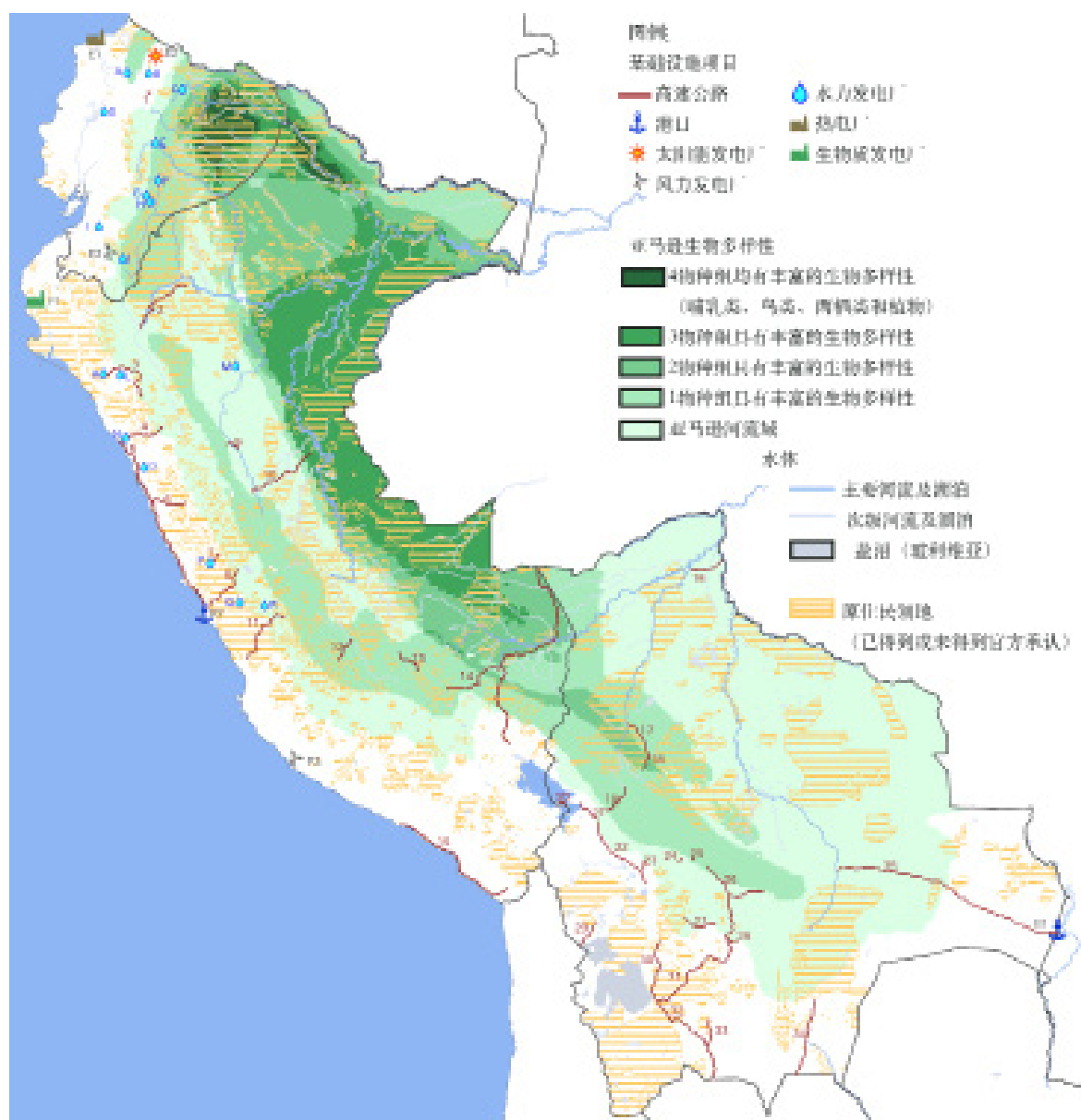
图表1: 2000-2015年开发性金融机构在亚马逊流域国家中资助的基础设施项目



来源: Ray (2018).

注: 图中的开发性金融机构仅包括国际开发性金融机构, 不包括在本国国内运作的国家开发银行。

图表2：2000-2015年开发性金融机构在厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚资助的基础设施项目



北京人民广播电台 (Beijing People's Radio) 1. 上海人民广播电台 (Shanghai People's Radio) 2. 广东人民广播电台 (Guangdong People's Radio) 3. 浙江人民广播电台 (Zhejiang People's Radio) 4. 江苏人民广播电台 (Jiangsu People's Radio) 5. 安徽人民广播电台 (Anhui People's Radio) 6. 湖北人民广播电台 (Hubei People's Radio) 7. 湖南人民广播电台 (Hunan People's Radio) 8. 四川人民广播电台 (Sichuan People's Radio) 9. 重庆人民广播电台 (Chongqing People's Radio) 10. 福建人民广播电台 (Fujian People's Radio) 11. 江西人民广播电台 (Jiangxi People's Radio) 12. 山东人民广播电台 (Shandong People's Radio) 13. 河南人民广播电台 (Henan People's Radio) 14. 山西人民广播电台 (Shanxi People's Radio) 15. 陕西人民广播电台 (Shaanxi People's Radio) 16. 甘肃人民广播电台 (Gansu People's Radio) 17. 宁夏人民广播电台 (Ningxia People's Radio) 18. 青海人民广播电台 (Qinghai People's Radio) 19. 新疆人民广播电台 (Xinjiang People's Radio) 20. 内蒙古人民广播电台 (Inner Mongolia People's Radio) 21. 广西人民广播电台 (Guangxi People's Radio) 22. 云南人民广播电台 (Yunnan People's Radio) 23. 贵州人民广播电台 (Guizhou People's Radio) 24. 海南人民广播电台 (Hainan People's Radio) 25. 台湾人民广播电台 (Taiwan People's Radio) 26. 香港人民广播电台 (Hong Kong People's Radio) 27. 澳门人民广播电台 (Macau People's Radio) 28. 美国人民广播电台 (USA People's Radio) 29. 加拿大人民广播电台 (Canada People's Radio) 30. 英国人民广播电台 (UK People's Radio) 31. 法国人民广播电台 (France People's Radio) 32. 德国人民广播电台 (Germany People's Radio) 33. 意大利人民广播电台 (Italy People's Radio) 34. 西班牙人民广播电台 (Spain People's Radio) 35. 葡萄牙人民广播电台 (Portugal People's Radio) 36. 希腊人民广播电台 (Greece People's Radio) 37. 土耳其人民广播电台 (Turkey People's Radio) 38. 俄罗斯人民广播电台 (Russia People's Radio) 39. 日本人民广播电台 (Japan People's Radio) 40. 韩国人民广播电台 (South Korea People's Radio) 41. 朝鲜人民广播电台 (North Korea People's Radio) 42. 越南人民广播电台 (Vietnam People's Radio) 43. 老挝人民广播电台 (Laos People's Radio) 44. 柬埔寨人民广播电台 (Cambodia People's Radio) 45. 泰国人民广播电台 (Thailand People's Radio) 46. 马来西亚人民广播电台 (Malaysia People's Radio) 47. 印度尼西亚人民广播电台 (Indonesia People's Radio) 48. 菲律宾人民广播电台 (Philippines People's Radio) 49. 新加坡人民广播电台 (Singapore People's Radio) 50. 文莱人民广播电台 (Brunei People's Radio) 51. 汶莱人民广播电台 (Brunei People's Radio) 52. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 53. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 54. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 55. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 56. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 57. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 58. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 59. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 60. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 61. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 62. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 63. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 64. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 65. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 66. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 67. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 68. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 69. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 70. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 71. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 72. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 73. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 74. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 75. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 76. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 77. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 78. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 79. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 80. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 81. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 82. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 83. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 84. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 85. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 86. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 87. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 88. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 89. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 90. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 91. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 92. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 93. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 94. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 95. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 96. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 97. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 98. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio) 99. 西帝汶人民广播电台 (West Timor People's Radio) 100. 东帝汶人民广播电台 (East Timor People's Radio)

西班牙: 1. Rana Verde (拉美开发银行) 2. Raptor Suramericano (拉美开发银行) 3. Chagoyote Cajunense (拉美开发银行) 4. Trébol (拉美开发银行) 5. Pavito Trébol (拉美开发银行) 6. Canto Huevo (拉美开发银行) 7. Chica Oya (拉美开发银行) 8. Canto Lazo (拉美开发银行) 9. Toracho Dr. Toracho (拉美开发银行) 10. Tinto-Monito-Pavito (拉美开发银行) 11. Luchano-Chapala (拉美开发银行) 12. Quiso-San Francisco (拉美开发银行) 13. Olanarando-Quilombo (拉美开发银行) 14. CABA 2+ (拉美开发银行) 15. Canto-Tanto (拉美开发银行) 16. Rectorio (拉美开发银行) 17. Rectorio-Quilombo (拉美开发银行) 18. Rectorio-Quilombo (拉美开发银行) 19. La Pita-Canto (拉美开发银行) 20. Tinto-Quilombo (拉美开发银行) 21. Huevo-San Soto (拉美开发银行) 22. La Pita-Oro (拉美开发银行) 23. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 24. Quilombo-Quilombo (拉美开发银行) 25. Rectorio-Quilombo (拉美开发银行) 26. La Pita-Quilombo (拉美开发银行) 27. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 28. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 29. Huevo-San Soto (拉美开发银行) 30. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 31. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 32. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 33. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 34. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 35. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 36. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 37. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 38. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 39. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 40. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 41. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 42. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 43. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 44. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 45. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 46. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 47. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 48. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 49. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 50. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 51. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 52. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 53. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 54. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 55. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 56. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 57. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 58. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 59. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 60. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 61. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 62. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 63. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 64. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 65. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 66. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 67. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 68. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 69. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 70. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 71. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 72. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 73. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 74. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 75. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 76. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 77. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 78. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 79. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 80. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 81. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 82. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 83. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 84. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 85. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 86. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 87. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 88. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 89. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 90. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 91. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 92. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 93. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 94. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 95. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 96. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 97. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 98. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 99. Canto-Quilombo (拉美开发银行) 100. Canto-Quilombo (拉美开发银行)

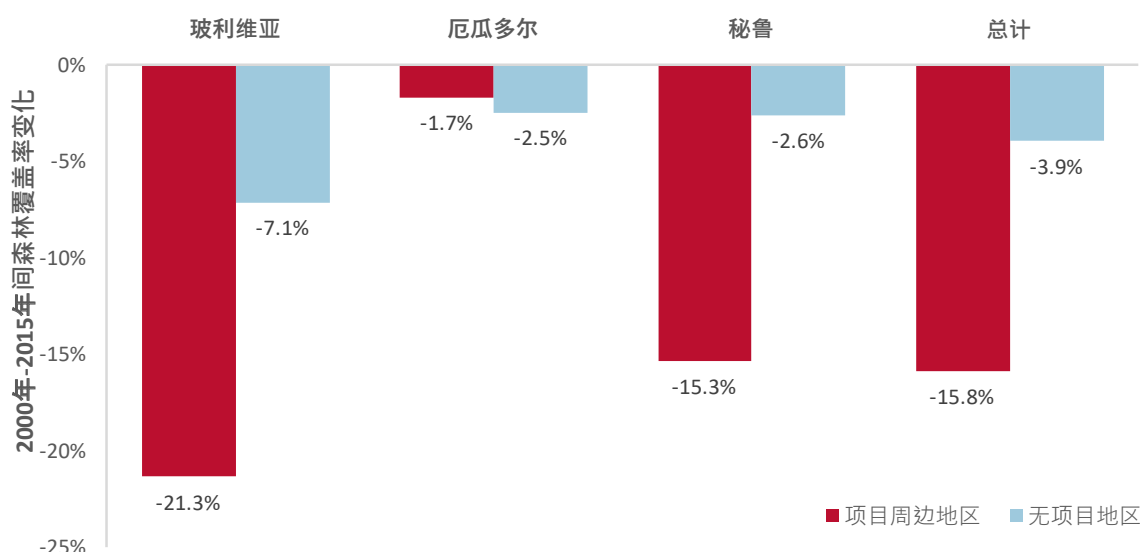
正典 羅馬字母 F1. Termenaturalis (4-4) 阿拉伯字母 F3. Gharib (埃及) 阿拉伯字母 F3. Vil lami (中國) 阿拉伯字母 附錄 F1. Pānchāṅgaśāstra Śāstra (印度) 梵文 F3. Gāthā (印度) 梵文
Musical Notation 附錄 F3. Musānā Tārī (中國) 阿拉伯字母 附錄 F3. Musānā Tārī (中國) 阿拉伯字母 附錄 F3. Musānā Tārī (中國) 阿拉伯字母 附錄 F3. Musānā Tārī (中國) 阿拉伯字母

来源: Ray (2018).

注：图中的开发性金融机构仅包括国际开发性金融机构，不包括在本国国内运作的国家开发银行。

上述的这些项目叠加在一起，带来了沉重的环境和社会代价。卫星图像显示，国际开发性金融机构在玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁资助的基础设施项目周边地区的森林覆盖率下降（包括森林砍伐和森林退化）比起这三个国家的其他地区更加严重。图表3展示了这一分析的结果：自2000年以来，项目周边地区平均失去了16.9%的森林覆盖——速度是厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚其余地区的四倍，相关的森林覆盖面积损失共计4387平方公里。而就气候影响而言，这一规模的森林覆盖率下降相当于209.5百万吨（MMT）的二氧化碳排放，约等于玻利维亚十年的排放量，厄瓜多尔五年的排放量，或是秘鲁三年半的排放量（Ray, 2018）。根据2010年美国碳排放社会成本跨机构工作组的保守估计，这些排放的社会成本（基于气候变化相关成本，且不计当地依赖森林的生计损失）在21亿美元至105亿美元之间（Ibid）。²

图表3：2000年-2015年间国际开发性金融机构在玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁资助的基础设施项目周边地区森林覆盖率的变化



注：“项目周边地区”指紧邻基础设施项目的区域，其森林覆盖率的下降与项目本身显著相关，所有项目算法统一。不同项目周边地区的范围在1到13公里之间。更多信息请参阅Ray（2018）。

在本文的案例研究中，最为严重的损害来自于秘鲁南部洋际高速公路3号线的建设。2015年，这一条全长403公里的公路周边10公里范围内超过15%的森林（共1,265平方公里）被毁。这些后果来源于项目建设的直接影响以及该地区非法金矿开采带来的新移民的间接影响；非法开采金矿本身由于在矿石加工中使用重金属，也是水污染的罪魁祸首。在另一个案例中，厄瓜多尔的Baba水坝原本有着协助灌溉和防洪的明确目标，却因施工不当，造成附近家庭缺水，需要打更深的井来满足用水需求。

此外，本文所研究的所有案例均表明，ESRM的严重不足导致了重大的社会冲突，如表8所示。冲突的触发因素包括员工投诉、受项目影响的地区内传统生计难以为继、社群流离失所以及周边社群取用自然资源受限。

² 上述估算使用的排放成本数据来自美国碳排放社会成本跨机构工作组对2010年碳排放成本的最新估测，是2000-2015年间唯一的估算数据：每吨二氧化碳排放的成本在10美元至50美元之间（US Government, 2013）。Grieg-Gran（2008）指出，通过森林保护控制排放的成本远低于这一水平——每吨二氧化碳排放的成本低于5美元。此外，Ickowitz, Sills and DeSassi（2017）解释说，亚马逊森林砍伐的社会成本可能落在较贫困的家庭头上，而限制森林砍伐的机会成本则多由较富裕的人群承担。

表8：案例研究中社会冲突的触发因素

国家	项目	机构	社会冲突导火索
厄瓜多尔	Baba多用途水电大坝	泛美开发银行 ¹	社群流离失所 传统生计转移工作不足 依靠井水的家庭缺水问题加剧
	科卡科多-辛克雷水电站	中国进出口银行	本地工作机会少于预期 工作环境恶劣
秘鲁	南方洋际高速公路2-4号路线	拉美开发银行	社群流离失所和非法采矿工场引起的水污染
	伊纳姆巴里大坝（已取消）	巴西国家开发银行 ²	社群流离失所
玻利维亚	拉巴斯-奥鲁罗	拉美开发银行	建成的道路质量低劣，并存在交通安全隐患
	蒙特罗-亚帕卡尼	泛美开发银行	承包商中途退出，拖欠款项和薪水
	San Buenaventura - Ixiamas	国际复兴开发银行	承包商中途退出，拖欠款项和薪水

注：1泛美开发银行最初资助了Baba大坝项目，但后来退出。

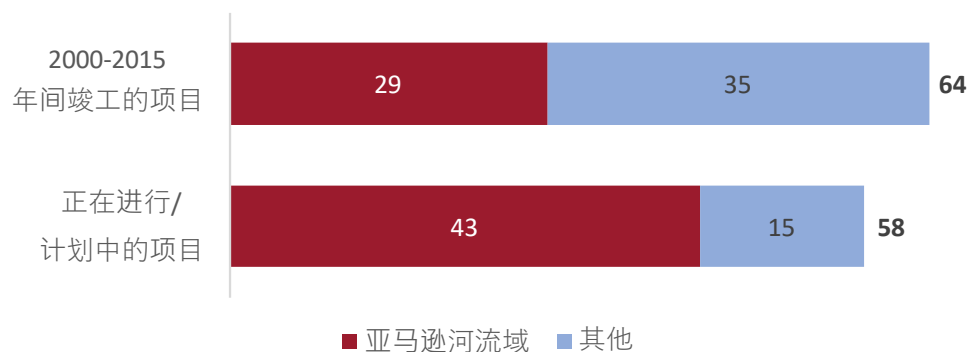
2伊纳姆巴里大坝起初宣称由巴西国家开发银行资助，但随着项目的取消，巴西国家开发银行的参与从未得到正式承认。

与一项对最近四十年来拉丁美洲200个基础设施项目（IDB，2017）的分析结论一致，我们发现，规划不足、缺乏利益共享以及缺乏社区咨询是我们所研究的项目中经常触发社会冲突的因素。如表8所示，即使开发性金融机构具有高级别的保障措施，在其中资助的项目中，这样的冲突也有出现，这说明此类政策本身不足以防止和缓解冲突，或因执行不力未能达到目的。

这里所提到的环境破坏和社会冲突并不只是为确保国家和社群的经济利益而做出的让步。我们的研究表明，这些问题反而可能危及经济利益。部分基础设施项目在出现社会和环境问题后被取消，抑或是遭遇撤资，因此表3中未能囊括其森林覆盖损失结果。其中一个案例——秘鲁的伊纳姆巴里大坝项目，由于没有充分考虑对受影响社群的经济冲击，加之需要对5000名群众进行转移安置，并将影响到下游另外3,000名群众的生计，遭到民间社会一致的强烈反对，因而被迫取消。该水坝原本是包括多个水坝的秘鲁-巴西双边能源协议（原计划巴西国家开发银行提供融资）计划的第一个项目，最终其他项目也因此搁置。正因为将完成项目置于对当地社群和民生的影响之上，该项目不仅给受影响的当地居民带来了可能的经济损失，还让巴西国家开发银行赔上了未来几年在秘鲁开展业务的机会。

这些风险和成本不仅没有减弱的迹象，相反，证据表明，由于目前国际开发性金融机构在厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚等核心安第斯国家计划的项目正向这些国家的亚马逊河流域集中，这些风险和成本还可能加剧。2000年到2015年，图表2所示的60个项目中有27个位于亚马逊流域。而如图表4所示，2015年以来已完成或通过审批的57个新项目中，有46个位于亚马逊流域内。

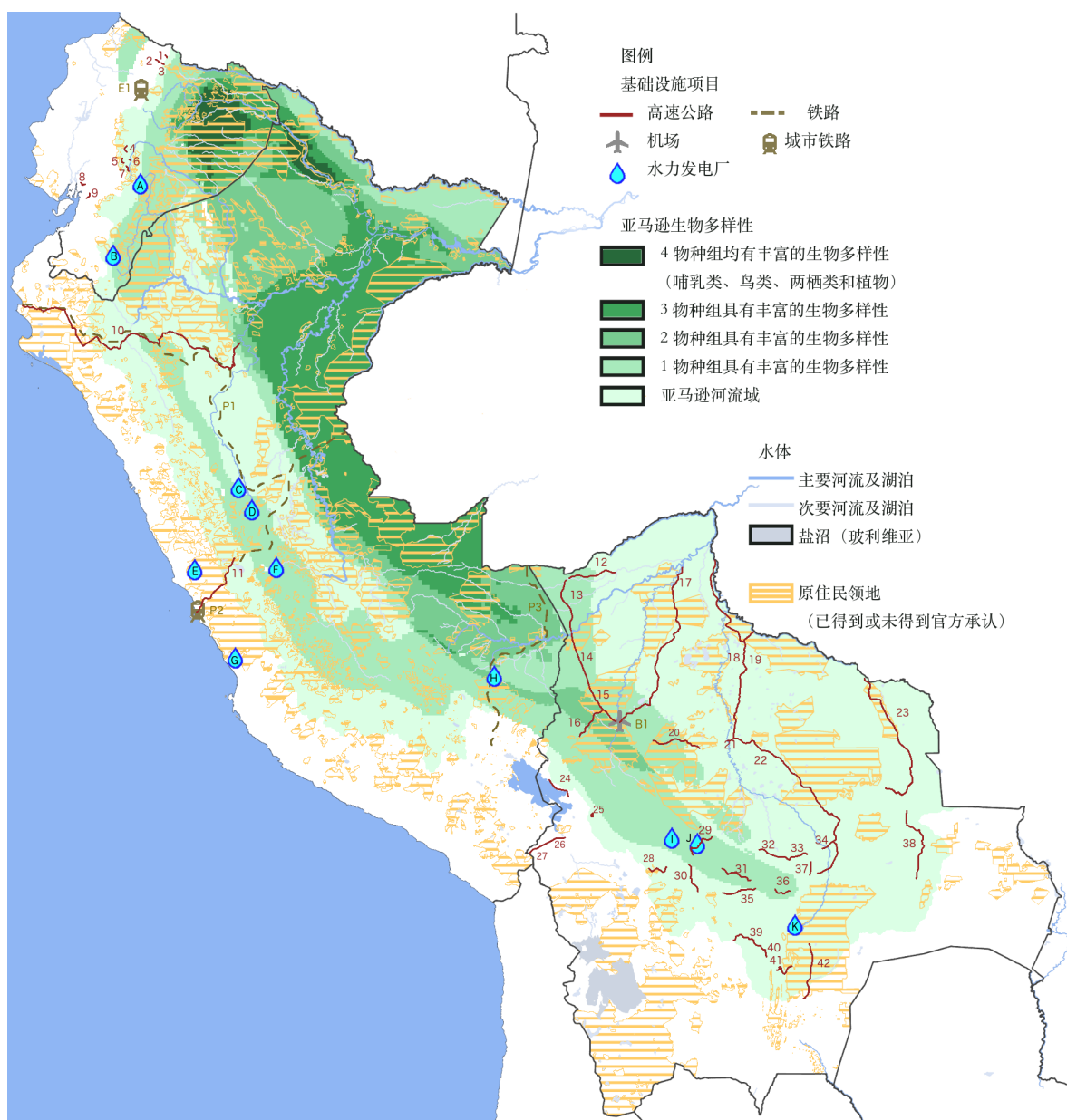
图表 4: 厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚已竣工和正在进行/计划中的项目分布



来源：Ray (2018) 。

此外，这些未来的项目可能会从中国的政策性银行得到更多资助。中国政策性银行作为后来者，其ESRM框架遵循东道国标准。而在图表5所示的57个新项目和计划项目中，有27个是由遵循东道国国家环境和社会标准的开发性金融机构资助（或计划资助）的。所有27个项目都位于亚马逊流域或/和原住民领地；其中大约有一半已经或预计将从中国获得融资。这些寻求融资的项目中，一些高风险项目无法从ESRM策略更严苛的老牌机构获得融资；因此对于新兴的开发性金融机构而言，如何避免陷入高风险项目的困局极为重要。

图表5：开发性金融机构在厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚资助和审批中的基础设施项目



索引

大坝 — 厄瓜多尔 A. Normandia (美洲投资公司); B. Delsitanisagua (中国国家开发银行); 秘鲁 C. El Carmen y 8 de Agosto (美洲投资公司); D. Chaglla (泛美开发银行); E. Yurucuya (美洲投资公司); F. La Virgen (拉美开发银行); G. Hidrocane (美洲投资公司); H. San Gabán III (中国国家开发银行); 玻利维亚 I. Misicuni (泛美开发银行); J. San José (拉美开发银行); K. Rosita (中国进出口银行).

高速公路 — 厄瓜多尔 1. San Gabriel - Puente Chamizo (泛美开发银行); 2. Piquiacho - Vic. de Pusir (泛美开发银行); 3. San Rafael - Monteolivo (泛美开发银行); 4. Sigsipamba - Urbina (泛美开发银行); 5. San Bernardo - Urbina (泛美开发银行); 6. Tulabug - Gualgalan (泛美开发银行); 7. Guamoto - Guantug (泛美开发银行); 8. V. Fátima - Taura (泛美开发银行); 9. Naranjal - Jesús María (泛美开发银行); 秘鲁 10. Paita - Yurimaguas (拉美开发银行, 泛美开发银行); 11. Lima - Canta - Unish (泛美开发银行); 玻利维亚 12. Puerto Rico - Porvenir (拉美开发银行); 13. Porvenir - Chive (中国 待定); 14. Chive - Isiamas (中国 待定); 15. Isiamas - San Buenaventura (国际复兴开发银行); 16. Charazani - Tumupasa (中国 待定); 17. Riberalta - Rurrenbaque (中国进出口银行); 18. Trinidad - Ustarez (中国 待定); 19. Puerto Guayamerín - Río Mamoré (中国 待定); 20. San Borja - San Ignacio de Mosos (拉美开发银行); 21. Trinidad - Puerto Varador (国际复兴开发银行); 22. Cotoca - Trinidad - San Javier (国际复兴开发银行); 23. Santa Rosa - Piso Firme (中国 待定); 24. Achacachi - Escoma (泛美开发银行); 25. La Paz - El Alto (泛美开发银行); 26. Nazacara - Santiago de Machaca (泛美开发银行); 27. Santiago de Machaca - Hito IV (泛美开发银行); 28. Confital - Bombeo (拉美开发银行); 29. Colomi - Villa Tunari (中国进出口银行); 30. Tarata - Toro Toro (拉美开发银行); 31. Espizana - Comarapa (拉美开发银行); 32. Puente Yapacani - Puente Ichilo (拉美开发银行, 泛美开发银行); 33. Montero - Yapacani (泛美开发银行); 34. Okinawa - Los Troncos (泛美开发银行); 35. La Palizada - Villa Granado (拉美开发银行); 36. Mairana - Bermejo (泛美开发银行); 37. Santa Cruz - Warnes (拉美开发银行); 38. San José - San Ignacio (国际复兴开发银行); 39. Tarabuco - Padilla (拉美开发银行); 40. Padilla - El Salto (拉美开发银行); 41. Montecagudo - Ipati (拉美开发银行); 42. El Espino - Boyuibe (中国进出口银行).

来源: Ray (2018).

注: 图中的开发性金融机构仅包括国际开发性金融机构, 不包括在本国国内运作的国家开发银行。

ESRM框架对于安第斯亚马逊地区基础设施项目的局限性

尽管表4至表6从法律角度阐释了各机构的ESRM策略和保障措施，但我们的研究表明，ESRM未能落到实处，来避免环境退化和社会冲突的产生。我们从厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚的案例研究中发现，以下三个问题是ESRM发挥作用的主要障碍：

- 利益相关方的参与不足；
- 利益相关方的参与不足；
- 环境影响评估（EIA）滞后，且并未涵盖项目的所有方面或所有类型的险；
- 项目治理缺乏透明度和问责制

尽管如此，仍有证据表明，针对这三个问题所作出的积极努力——虽然本文的案例研究中没有足够呈现——仍可以减轻社会和环境成本。例如，秘鲁的南部洋际高速公路项目获得了来自拉美开发银行的优惠融资，用于帮助国家政府建立土地所有权的监管机构。鉴于新的区域即将对外开放，这将是防范非法土地占有、开垦及买卖，防止社群流离失所的关键一步。此外，通过上文的区域卫星图像分析，对受影响的原住民社群的事先磋商权的保护似乎亦显著缓解了与项目相关的森林砍伐。

利益相关方的参与

截止至2015年，本文所研究的所有国家政府以及近一半的开发性金融机构已公开承诺将遵循与受影响的原住民社群进行事先磋商的原则。一些国际开发性金融机构还要求得到受影响原住民的自由且事先知情的许可（FPIC），但安第斯地区在该框架下完成的项目太少，无法与其他项目进行比较。然而，基础设施利益相关方的磋商将大大超出此前中央政府与原住民社群之间磋商的范围：当地社群的积极参与——不论是否是原住民——对于避免以后的冲突都至关重要，正如厄瓜多尔的科卡科多-辛克雷大坝项目（下文将讨论）所示。此外，存在利益相关方参与的要求，也并不能保证该过程能够发现不可预见的风险或确保将受影响社群的关切充分融入项目设计。正如泛美开发银行在最近出版的一篇文章中指出，有效参与不仅需要信息共享，还需要赋予利益相关方影响项目设计和实施的机会（Kvam, 2017）。出于这个原因，我们发现，当某个项目的供资机构及其所在国家政府都要求利益相关方参与时，两者之间可以形成一个相互促进的支持网络，相互补足两者各自能力的不足，从而确保充分开放的磋商过程。

仅有一方作此要求时，利益相关方的参与不足便会产生风险，秘鲁的南部洋际高速公路项目（西班牙语首字母缩写为CVIS）就是一个鲜明的例子。该项目的2到4号路线于2005年获得批准，由采用“国情认同”和“能力提升”的ESRM策略的拉美开发银行资助：该机构遵循秘鲁的国家标准，并且可为达到这些标准提供优惠融资。CVIS得到了秘鲁国内本土精英、木材行业和金融界的广泛支持，而由关心原住民、环境保护和小规模农业从业者利益的代表组成的一个相对小型的“保护联盟”则未能成功地制止或是显著地改变项目规划，但这些议题此后被纳入国家能力建设的相关补充性项目中³。虽然这些尝试可能已经避免了更严重的后果，但由于土地投机和相关的非法采伐、采矿，这一高速公路的建设还是引发了严重的森林砍伐。这让人联想到巴西在20世纪80年代巴西Polonoroeste项目期间的遭遇（推动世界银行和美洲开发银行建立环境和保障措施的重要事件，上文有提及）。由于环境和社会问题在项目规划期间被边缘化，后期解决这些问题所采取的措施比起这一亚马逊地区主要公路项目产生的严重后果，仅仅是杯水车薪。

³ 关于“增长联盟”和以土地保护为目标的反联盟的框架分析，请参阅Rudel and Horowitz (1993) 和Rudel (2005)。

图1：秘鲁南方洋际高速公路（CVIS）周边的森林砍伐



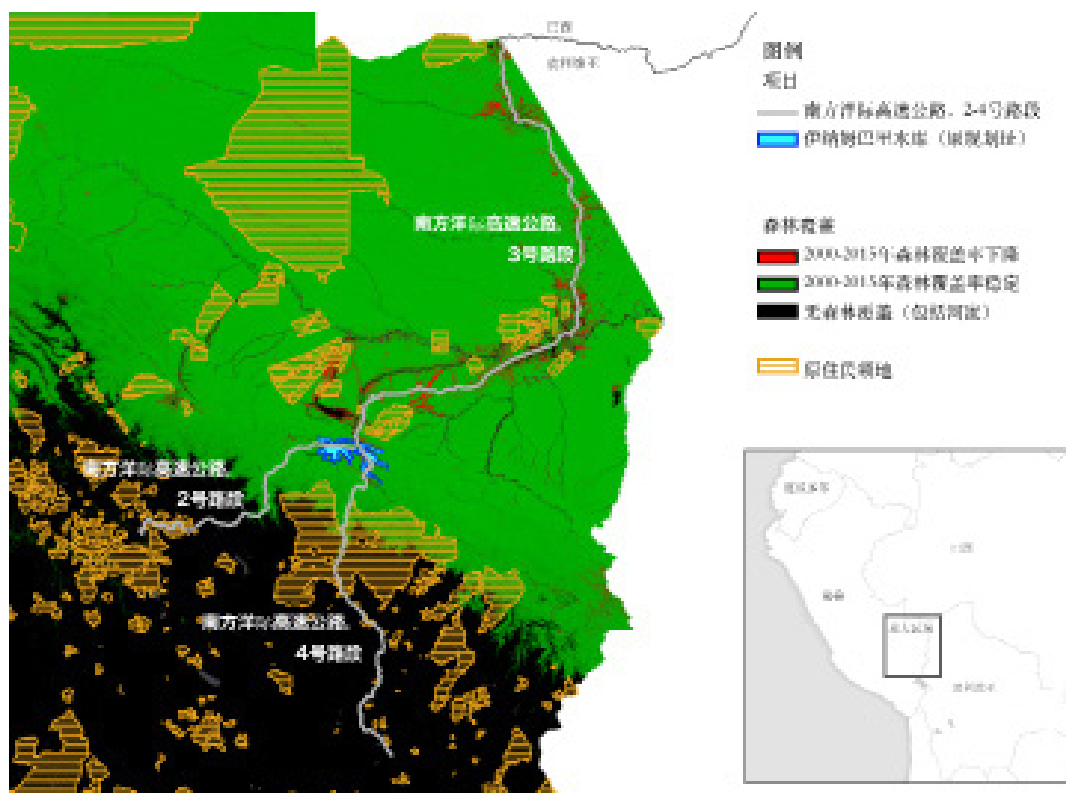
来源：Dammert Bello (2018)。摄影：Diego Pérez

注：CVIS高速公路由图左上方方向右侧的中部延伸。垂直于高速公路方向向两侧延伸的裸露地带即为采矿区域和其他被砍伐的森林区域。

如上所述，拉美开发银行遵循以国家标准为中心的ESRM策略，并将协助项目达到标准。在上述案例中，拉美开发银行为秘鲁政府提供了在几个不同领域提升机构能力的协助。例如，它资助了高速公路路段的环境影响评估，并且支持交通运输部设立了社会和环境事务办公室，支持住房、建筑和卫生部设立了非正式财产正规化委员会，旨在减小因高速公路建成后外人更易进入而导致的原有社群大规模流离失所的可能性。然而，拉美开发银行并未设立事先磋商的正式标准。因此，协助秘鲁建立这一机制并建设实现这一机制的机构能力未在CVIS公路众多的优惠融资需求中占据一席之地。

尽管秘鲁和拉美开发银行努力采取保障措施，避免原有社群流离失所，但图表6仍可见第3路段沿线的大规模森林砍伐（以红色示）。砍伐与非正规金矿开采驱动的新移民迁入直接相关。而非正规的金矿开采又导致河流和地下水受到开采中使用的重金属（尤其是砷和汞）的污染。虽然高速公路本身大部分避开了原住民领地，但不能保证受到污染的河流和地下水亦不流经这些地区。未被正式纳入项目规划的原住民社群已开始承担相关的健康危害带来的环境成本。

图表6：秘鲁南部洋际高速公路第3路段和伊纳姆巴里大坝规划地址附近的森林砍伐与原住民领地

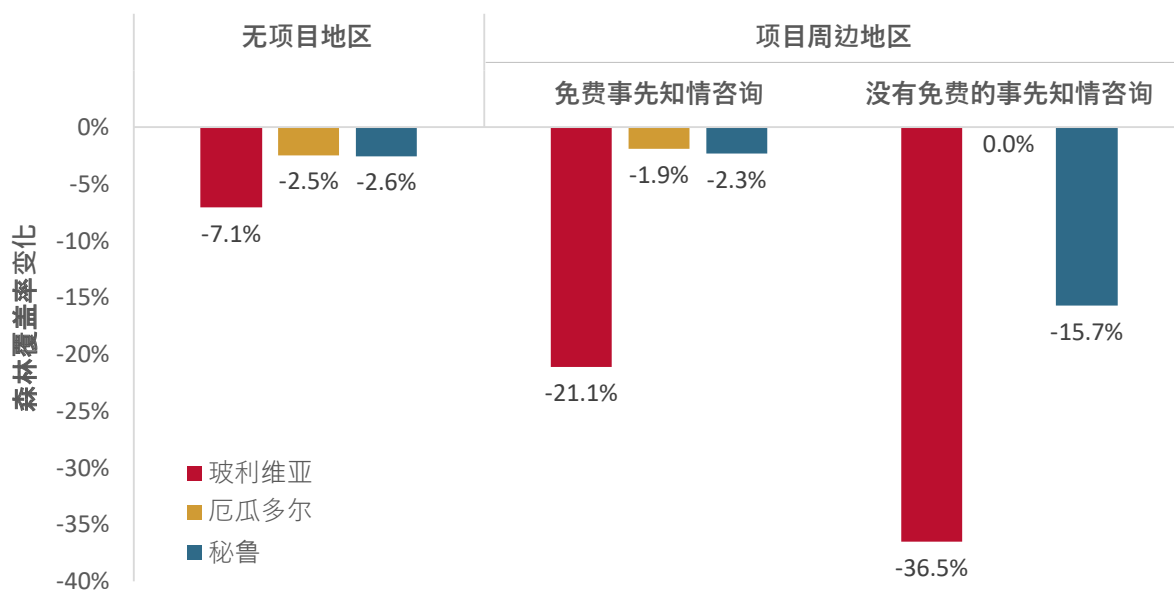


来源：Compiled from Dammert Bello (2018), Hansen et al. (2013), and LandMark (no date).

秘鲁伊纳姆巴里大坝项目的失败也显示了社群全面参与的重要性。正如上文所述，伊纳姆巴里大坝原本将成为秘鲁和巴西之间双边能源协议资助和监管下的五座水坝中的第一座，由巴西国家开发银行与两国政府合作，电力向两国市场供应。但大坝的规划未充分考虑到社会 and 环境影响，而当地民间社会对该项目的反对获得了成功。其余的大坝项目也因此被无限期推迟。当项目规划者将社会和环境问题置于次要地位，其危害的不仅是当地社群和民生，也有其他项目的未来前景。将利益相关方对社会和环境问题的关切更全面地纳入项目规划可能会带来短期的延迟，像伊纳姆巴里大坝这样设计不当的项目甚至可能会被取消；但这却能确保社群、国家和开发性金融机构本身免受长期成本的困扰。

虽然有了以上警示性的教训，我们仍有理由对有效社群参与的作用抱有希望。例如在厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚，对2000年至2015年间获批和竣工的所有基础设施项目相关的森林砍伐进行的统计分析表明，接纳原住民的意见有助于防范环境恶化。这项区域性定量研究显示，在各国政府制定与受项目影响的原住民社群进行事先磋商的正式程序，或开发性金融机构要求各国开展该类程序以获得融资的情况下，项目相关的森林砍伐显著减少。图7显示了玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁在2000年至2015年间获批和竣工的所有基础设施项目周围平均森林覆盖率的变化——无论有事先磋商保护与否。特别是在大部分项目所在的玻利维亚和秘鲁，在要求事先与受影响的原住民社群进行事先磋商的监管框架下进行的项目，森林覆盖损失明显减少。对这些结果的统计分析表明，即使考虑到项目类型、年份、所涉及的开发性金融机构等差异，不论事先磋商保护是源自开发性金融机构、国家政府法律还是两者共同的要求，这一变化仍然是显著的 (Ray, 2018)。换言之，当银行和国家政府都在追求高层次的ESRM，二者之间将形成相互加强的网络，相互确保各方保障措施的顺利实施。

图表7：2000年-2015年间国际开发性金融机构在厄瓜多尔、秘鲁和玻利维亚资助的基础设施项目（事先磋商与否）周边地区与无项目地区的森林覆盖率变化对比



来源：Ray（2018）。

全面环境影响评估

如表5所示，在安第斯亚马逊地区活跃的所有主要国际开发性金融机构都要求在项目获批之前进行环境影响评估。尽管如此，本文研究的大多数项目都遭遇了严重的环境恶化，包括森林砍伐、水污染和自然保护区受影响。表9展示了这些案例，以及另外两个开发性金融机构已因环境问题退出但目前仍处于建设中的项目。这两个项目是玻利维亚的Rurrenabaque - San Buenaventura大桥，以及穿过玻利维亚Isiboro Sécure国家公园和原住民领地的高速公路（西班牙语缩写为TIPNIS）。由于环境冲突，这两项提案都失去了开发性金融机构的融资，但玻利维亚政府仍着力推进。截止至在撰写本文时，其环境影响的严重性尚不确定。

方框一：巴西的新范式？Fundo Amazonia 对受影响社群的赋权

除了表1中列举的引发重大社会冲突的案例研究之外，另一对巴西的平行研究（Klinger, 2018）表明，原住民社群不能只作为项目设计和审批过程中的复杂因素抑或是事后反思。恰恰相反，他们将有可能担任领导角色并确定他们监督下的项目方向。

巴西政府与联合国气候变化框架公约合作建立了Fundo Amazonia，旨在保证巴西亚马逊地区在全球碳固存中的重要作用，由巴西国家开发银行管理其在巴西境内的业务。Fundo Amazonia接受亚马孙社群自行设计和规划项目的优惠融资申请。Klinger（2018）描述了由居住在内布里纳国家公园及其周边的Yanomami人提出的Stonipë loway生态旅游计划。如图表A1所示，巴西最高峰——内布利纳峰位于Yanomami领地内，但Yanomami人并没有从相关的传统生态旅游中受益，却还要应对游客对当地资源的消耗。Stonipë loway项目则可能改变这样的状况。经过三年的社群会议，项目已经获得资金批准，工作亦开始进行。该项目是否能实现其目标，为当地生态旅游创造一种更环保和社会可持续的路径，现在评论还为时尚早。但迄今为止的证据表明，原住民社群不仅能参与项目，还能指导项目。这一发现与国际金融公司和其他机构合作发表的一项新的综合评估相一致——由当地利益相关方设计并主导可能是亚马逊地区项目财务安排的最优方式（GVF-IFC, 2017）。

图表A1：原住民领地和巴西西北部的保护区



表9：研究案例和开发性金融机构已取消项目的环境影响

国家	项目	环境破坏
全地区	所有项目	森林覆盖的下降率是其他区域的四倍（见图表3）
玻利维亚	Rurrenbaque – San Buenaventura大桥	收到环境影响评估不当的投诉后，泛美开发银行退出
	蒙特罗-亚帕卡尼高速公路	泛美开发银行提出进行植物物种调查和受影响动物转移安置的具体要求，但森林砍伐未得到有效控制
	TIPNIS高速公路	当地民众抗议其对自然保护区的影响，巴西国家开发银行退出
厄瓜多尔	科卡科多-辛克雷水电站	泥沙沉积、流量下降、下游鱼类数量减少（包括圣拉斐尔瀑布处）
	Baba多用途大坝	附近植被流失使水库重金属含量升高，鱼类数量受影响，因授权的相关研究中止，影响程度不明
秘鲁	南方洋际高速公路（CVIS）	道路建成后非法采矿者定居引起的大量森林砍伐
	伊纳姆巴里大坝	当地民众抗议可能产生的严重森林砍伐和社群流离失所，项目取消

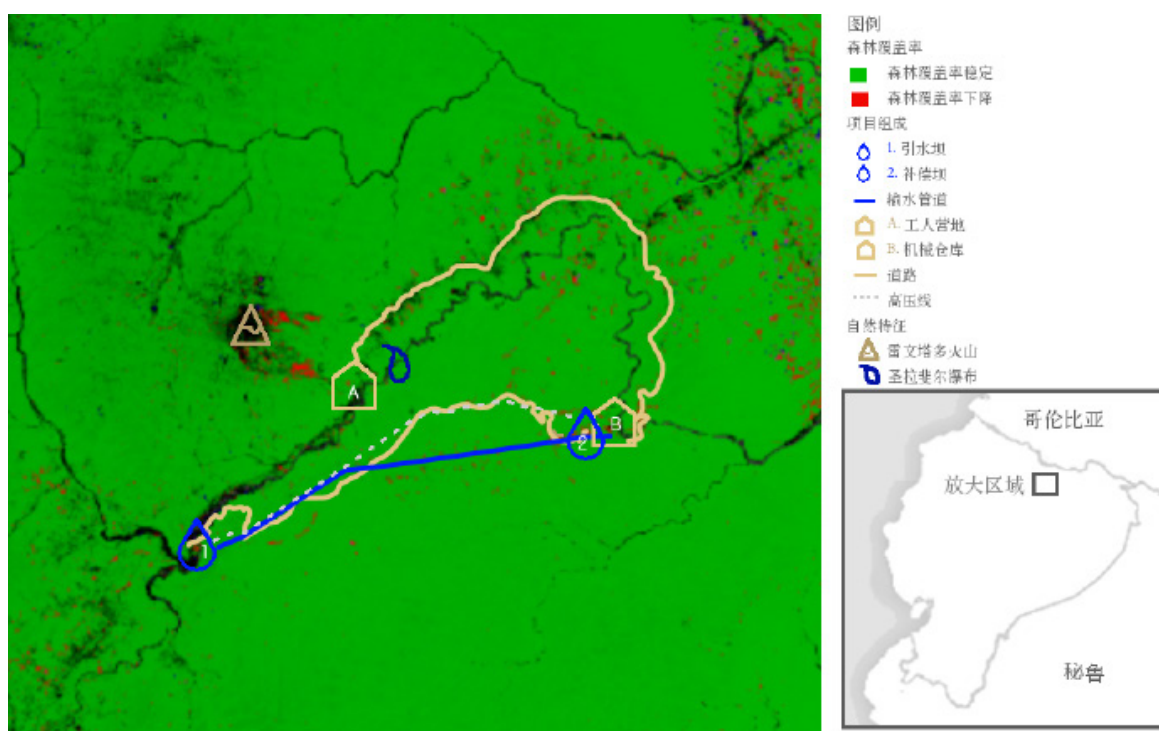
基础设施项目在环境影响评估的相关要求下仍对环境产生不利影响的一个原因是这些环境影响评估不都要求全面考虑整个项目的直接和间接风险。环境影响评估的范围也常常十分有限，项目的不同部分也要分别接受审查。这种分散的环评方式可能导致某些风险被忽略，同时还可能容许大型高风险项目的推进——高标准的开发性金融机构可能仅参与风险相对较低的部分，迫使高风险的部分从其他途径寻求融资。当风险项目得到全面的环境影响评估时，整个项目的环境风险和成本应当显而易见，从而排除了标准最高的开发性金融机构的参与。倘若没有这些机构的参与，相互关联的大型项目可能无法进行。然而如果将这些项目的各部分细分并分别进行环境影响评估，高标准的开发性金融机构则可能选择最安全的部分，使得那些最不具备监管能力的机构得到最需要监管的部分。这种“逐底竞争”的影响是间接的：本应阻止高环境成本项目得到开发的开发性金融机构可能反而推动了这些项目的发展，且只承担了风险最小的部分。

上文提及的秘鲁南方洋际高速公路项目第2至4路段便是分散环境影响评估促成的环境高风险项目之一。除拉美开发银行之外，泛美开发银行亦资助了项目中不通过亚马逊地区的部分。与之相对，采用遵循国家标准的ESRM框架的开发性金融机构资助了其余的部分，包括图表6中由拉美开发银行资助的第2至4段。只要不同机构的ESRM水平仍有差异，要防止准备最不充分的机构向风险最高的项目部分供资，就更需寻求全面的环境影响评估。⁴

⁴ 由泛美开发银行资助的CVIS项目亚马逊流域外部分未在图表1和图表2中出现，是因为它们的获批时间在2000年之前。CVIS是南美洲区域基础设施一体化倡议（西班牙语缩写为IIRSA）的一部分，但由泛美开发银行资助的部分先于IIRSA成立之前获批，因此在泛美开发银行记录中不记为IIRSA相关项目。这种情况反映了开发性金融机构采用遵循国家标准的ESRM策略的风险：低风险项目较之高风险的补充项目，通常更早期能获得融资，使得后来的机构只能选择不如意的高风险项目。同时，整体项目网络环境影响评估的缺失，也反映了整体上一体化计划（如IIRSA）有关项目之间信息共享的不充分问题，。

全面的环境影响评估还能提醒规划人员项目某个部分的风险可能以何种方式影响其他部分。在厄瓜多尔，泛美开发银行曾计划资助科卡科多-辛克雷大坝的建设，但在雷文塔多火山（图8中的大坝附近）喷发期间撤出。泛美开发银行撤出后，中国进出口银行以单独的贷款和环境影响评估分别承担了项目的两个部分。即使像此案例这样，所有相关联部分都从同一来源获得融资，不同部分之间相互作用的风险还是常被忽略。在这种情况下，国家政府与贷方之间不仅没有形成相互促进的网络，而是形成了一个相互驱使的网络。中国进出口银行使厄瓜多尔政府得以在未将所有环境风险纳入考虑的情况下实施该项目，而厄瓜多尔政府则使中国进出口银行在该国的工作中承担了不必要的声誉和关系风险。

图表8：厄瓜多尔科卡科多-辛克雷项目及其周边地区



来源：整理自Vallejo, Espinosa, and Venes (2018), and Hansen et al. (2013).

如图表8所示，科卡科多-辛克雷水电项目位于厄瓜多尔的亚马逊河一重要支流流域内，周围森林茂密，并与两个主要的自然地标——雷文塔多火山和圣拉斐尔瀑布邻近。雷文塔多火山是一座活火山，在过去十年中一直持续喷发，以2008年到2018年初的地震活动、火山灰羽流和熔岩流为特征（Smithsonian, n.d.），造成图表8中火山周围红色标注的森林破坏。圣拉斐尔瀑布是厄瓜多尔最大的瀑布，高150米，宽14米，不仅是一个重要的文化地标，还是一个重要的生态旅游胜地。鉴于雷文塔多火山喷发可能对项目造成的严重风险以及项目本身可能对圣拉斐尔瀑布造成的风险，尽可能彻底地进行风险评估至关重要。

最后，全面的环境影响评估还可以把环境退化的直接原因和间接原因都纳入考量。例如在玻利维亚的亚马逊地区内由世界银行资助的、连接Ixiamas和San Buenaventura的公路并不会穿过甚至是触及保护区域，不会造成任何直接的森林砍伐。然而，它与马迪迪国家公园却非常相近（最近距离不到5公里），额外的交通流量和居民迁入可能导致间接的森林砍伐。因此，项目环境影响评估考虑到了可能由项目引发的预期影响，并制定了减轻相应影响的计划。

透明度与问责制

最后一条在开发性金融机构和国家政府间形成相互促进的网络的途径是在整个项目周期内努力提高一致性。在本文的所有基础设施案例研究中，透明度和问责机制要么失灵，要么缺席，从而引发了上文表7中所罗列的社会冲突。在这些反面案例中，政府行为者常常在加快项目进度和控制风险之间左右为难。当项目具有足够的透明度，所有利益相关方都了解自身的责任承诺并抱有相同的预期，且对于这些承诺，项目具有更好的问责机制时，这些目的往往才能得到更好的协调。

没有国际开发性金融机构、国家政府和民间社会的积极参与，这些目标就都不可能实现。开发性金融机构的大型国际投资组合为他们提供了难以匹敌的机构能力，可以将经验教训融入未来的项目规划中。而最终将要日常面对这些项目的是各国政府和当地社群，他们对当地的机构状况有着深入的知识。因此，国际开发性金融机构、国家政府和社群必须在项目规划开始时明确其目标，并建立透明的监督流程，以确保目标的实现。

不幸的是，太多情况下，受影响社群无从了解项目规划和承诺。此外，在本文的大多数案例研究中，团队研究人员在搜集环境影响评估、社群磋商结果和项目绩效方面都遇到了巨大阻力——倘若利益相关方要形成对彼此的有效问责，那么这些信息应该公开。在其他案例中，研究人员亦发现，本应依法公开的信息并无法获得。例如，与科卡科多-辛克雷水电项目有关的环境审计结果不对外开放，与透明度的要求相违背；而已公开的信息——受影响流域的流量和水文平衡信息——早已过时，信息量很小。

在拉丁美洲，基础设施项目透明度的不足已经导致了一起重大的、仍在发酵的腐败丑闻（针对洗钱方面开展的调查代号lava jato，即“洗车”）。“洗车丑闻”以巴西国有石油公司Petrobras和巴西主要的一些建筑公司为中心，包括该地区最大的基础设施承包商以及参与CVIS高速公路项目的主要承包商之一，Odebrecht。与Odebrecht进行非法交易的指控致使秘鲁总统佩德罗·巴勃罗·库琴斯基辞职，并引发了对前巴西总统路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦和前秘鲁总统奥兰塔·乌马拉的刑事诉讼。在撰写本文时，前秘鲁总统亚历杭德罗·托莱多（CVIS高速公路的建设在其任期内进行）面临与洗车丑闻有关的指控，将被引渡。在某些案子中，这些指控包括收受贿赂、预算膨胀、浪费公帑以及剥夺社群承包商公平竞标的权益。虽然本文研究的多边开发银行都要求进行承包商竞标，但在海外开展业务的国家发展和政策性银行，例如巴西国家开发银行、中国国家开发银行和中国进出口银行，却并不一定如此。在这些情况下，对于依赖国家预算和基础设施本身最终质量的社群而言，国家对透明度的承诺至关重要。

从拉巴斯到奥鲁罗的玻利维亚高速公路的案例研究证明了透明度充分的优越性。该公路借助拉美开发银行的融资进行了扩建。施工期间，工地发现了前印加、印加和殖民时期的文物，并在建设推进之前成立了考古挖掘的专项行动。社群成员出席并融入了这一过程，并根据习俗向Pachamama（“大地母亲”）上贡。但值得注意的是，这一成就并不归功于拉美开发银行与玻利维亚政府在建立透明程序方面的合作。对文化部考古和博物馆部门工作人员的采访表明，在玻利维亚的公路建设过程中，这样的高度关注和积极行动并不寻常，而很大程度上是由媒体对这一争议性的项目前期的大量关注引起的。公众的关注使得这些文物幸运地得以保存，但幸运不能成为未来复制这一成功的手段，亦不能替代银行与政府官员之间相互促进的网络。

上文中环境影响评估不充分的厄瓜多尔科卡科多-辛克雷大坝，也暴露出承诺不够透

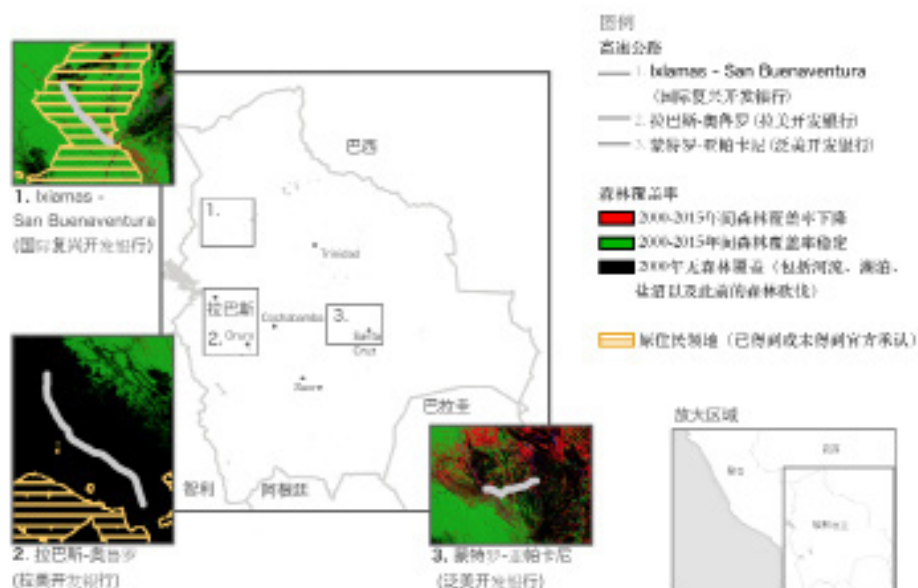
明的危险。尽管因为附近的社群不是原住民社群，所以没有正式的FPIC流程，但项目代表确实开展了与当地利益相关方分享规划内容的“社会沟通”流程。对周边社区居民的访谈表明，这一过程给当地居民留下了几乎全面的承诺印象，他们认为项目承诺带来本地就业机会，本地小企业还将有机会为大坝建设劳动力提供食品、住宿和其他服务等。但实现这些期望的确切承诺其实并不存在。此后重大的社会冲突围绕“本地”就业的定义产生，即“本地”的定义包括了来自该国其他地区，而项目并没有为附近甚至是广义的厄瓜多尔亚马逊地区工人扩大就业机会。而且，许多社群成员在“社会沟通”过程之后指望这些承诺兑现，于是大量借贷，建立或扩大餐饮和住宿业务，但后来却未获得向建筑工人出售这些服务的机会。

一旦确立了明确的承诺和期望，承诺的履行便尤为关键，且需要所有各方的参与。在本文的相关案例研究中，即使在项目开始时明确说明了绩效承诺，问责措施的缺位仍然允许了这些承诺无法兑现。正如Fox (2007) 和Daniel et al. (2016) 指出的，开发性金融机构的问责措施往往缺乏对失约的具体制裁，或要求社区应对正式申诉机制中复杂的官僚层级，使利益相关方在冲突情况下几乎没有申诉的余地。

科卡科多-辛克雷大坝也是一个警示性的教训。2009年到2011年间，该项目的环境监测是由一个特别组织的市政监督委员会进行的。但在建设过程中，监测工作被纳入了承包商的职责范围，相关环境报告对公众的开放程度显著降低。利益相关方的问责权利几乎完全被自我监管取代。

玻利维亚的三个案例也说明了这一点。如图表9所示，这三个项目所处的环境各异，并且由ESRM策略各异的开发性金融机构资助。亚马逊流域的两条高速公路（玻利维亚西北部的Ixiamas - San Buenaventura高速公路和玻利维亚中部圣克鲁斯外的蒙特罗-亚帕卡尼高速公路）均由采用条件协调和能力提升ESRM战略的开发性金融机构资助。换言之，环境和社会风险最大的两个公路项目由监管最严格的开发性金融机构资助。另一条拉巴斯-奥鲁罗高速公路由拉美开发银行资助，位于亚马逊流域之外，在开阔的沙漠环境中。

图表9：玻利维亚道路案例研究的位置及森林覆盖率变化



来源：整理自Andersen, del Granado, Medinaceli, and Roca (2018)、Hansen et al. (2013)以及LandMark (n.d.)。

尽管如此，在不同的ESRM策略和环境与社会风险水平下，这三个项目都未能按计划完成。两个项目被承包商彻底放弃，分包商和工人被欠款；另一个项目虽然完成，但在安全和质量方面偷工减料，导致了危险甚至可能致命的后果。

蒙特罗-亚帕卡尼高速公路（图表9中的项目3）获得了泛美开发银行的融资，其高标准要求保护受影响的生态系统、社区和员工。批准贷款前，泛美开发银行为技术、经济、社会和环境评估（TESA）安排了两年时间。然而令人遗憾的是，在项目批准后的两年内，承包商（墨西哥公司Tradeco）因为未能取得足够的进展——在项目的前16个月内仅完成了承诺工作量的3%，从项目中被移除。对项目工人的采访表明，承包商的离开导致许多人无法收到薪水，但因为害怕失去与其后的承包商中国水电公司合作的机会，没有人愿意提出正式投诉。由于缺乏透明的问责机制和对承包商的监督，这些利益相关方亦被相关的赔偿程序排除在外。

第二条高速公路连接亚马逊的San Buenaventura和Ixiamas（图表9中的项目1），其翻新计划经过四年的投资前研究，于2011年获得了国际复兴开发银行的融资。在世界银行批准该项目、授予施工合同之前，该项目就完成了与原住民社群和民间社会团体的磋商，并将利益相关方的反馈意见纳入项目计划。然而，这些准备工作都未能确保项目的成功，因为在2017年，承包商（西班牙公司Corsán-Corviam）放弃了该项目，没有向政府或银行预先通知，也没有与当地的分包商结清款项，而其中许多分包商为了参与此项目，成立企业或扩展业务，已经债台高筑。政府以履约保证金的形式获得了赔偿，并在2018年年中宣布将考虑把剩余的工作分配给另一家公司。虽然等待赔偿的利益相关方派出了大约20名代表，向世界银行提出了投诉，但世界银行由于其对承包商-分包商冲突没有管辖权，而无法提供帮助。因此，虽然世界银行对承包商选择的透明度有所要求，其保障措施在没有得到国家政府的同等承诺的情况下，也无法避免重大劳工问题的产生。

图2：玻利维亚San Buenaventura – Ixiamas高速公路未完成的建设工作



来源：Andersen et al. (2018)。

最后，由拉美开发银行在2009年资助的拉巴斯与南部城市奥鲁罗之间的高速公路（图表9中的项目2）翻新扩建项目是成功完成的，但代价却是质量和安全。整个项目周期内透明度和问责制的失败使得项目效果适得其反：这一升级的项目不仅没有提高道路安全性、改善质量，反而将道路变得“千疮百孔”。在技术、经济、社会和环境评估（TESA）完成之前，贷款便已获得批准，且承包程序为竞标设定了价格上限。因此，成本在决策中起了主导作用。此外，不充分的利益相关方参与程序没有讨论承包商（玻利维亚公司Brabol）从当地开采砾石的措施。这两个问题叠加在一起，导致2011年沥青价格上涨时，Brabol无法完成指定工作。而该合同解除后，被重新分配给Corsán-Corviam，即上文放弃Ixiamas - San Buenaventura高速公路项目的公司。Corsán-Corviam虽然完成了该项目，但没有按时完成，也没能保质保量。值得注意的是，面对上涨的成本，承包商和政府同意修改工程计划，去除了几个匝道和很大部分应有的安全标志。这些变化不是简单的技术调整：改变计划过程中透明度的不足造成了公共安全隐患，驾驶员常以错误的方向进入高速公路，导致碰撞。整修项目原本旨在提高驾驶的安全性，而缺乏对承包商监督却导致了新的危险。

正如玻利维亚的三个案例研究所示，国际开发性金融机构资助的基础设施项目往往涉及参与许多国家基础设施项目的大型承包商。保障问责制、保存对已兑现和未兑现承诺的机构记录可能需要动用国际平台，例如负责监管IIRSA一体化项目的COSIPLAN（南美基础设施和规划理事会，由南美洲国家联盟各国的规划和/或一体化部长组成）。或者，国际开发性金融机构本身在国际范围内开展业务，也在建立和维护相互促进的信息共享平台方面具备优势。国际开发性金融机构和像COSIPLAN这样的平台拥有关于国家政府和承包商过往表现的机构知识，而国家政府只有在开发性金融机构和承包商参与了当地项目时才有相应的机构知识。这并不意味着开发性金融机构垄断了项目监测所需的知识。如下一节所示，当地社群对社区和国家法律制度的了解对问责监督而言也不可或缺。因此，虽然国际开发性金融机构在建立信息共享平台方面占据有利地位，这样的平台必须纳入当地的声音，成为相互促进的系统。

方框二：国家级别的社会和环境保护的进与退

我们的研究显示了自本世纪初以来，安第斯地区国家政府保护措施的重要成果。例如，在秘鲁南部洋际高速公路系统规划期间，拉美开发银行协助其国家政府建立了基础设施项目的监督机构（Dammert Bello, 2018）。此外，2008年，秘鲁环境部成立，为项目监督创建了一个机构平台（Lanegra, 2014）。厄瓜多尔批准了一部载有自然权利的新宪法，从实践意义上而言任何人都可以代表Pachamama（“大地母亲”）起诉污染者（Tanasescu, 2013）。三个国家都已经实施了为原住民社群提供事先磋商的保护措施，将其批准支持的国际劳工组织《关于土着和部落民族的第169号公约》写入了本国法律（Ray, 2018）。

然而，在以采矿、石油和天然气项目为经济支柱的国家，上述保护措施则造成了局势的紧张（Lalander, 2015; Martínez Aliier, 2015），而这些项目通常位于环境敏感和/或原住民领地。事实上，在最近的大宗商品超级周期结束后，安第斯地区的国家政府面临着要求撤销这些保护措施的巨大压力。例如，在厄瓜多尔，法律授予的环境权利与加快新的石油开发的要求之间剑拔弩张，政府对环境类非政府组织的限制增加，厄瓜多尔国内最大的环保组织Fundación Pachamama 于2013年被迫关闭（Appé and Barragán, 2017）。在秘鲁，急于加快投资的政府官员已经开始试图避免授予社群就其领地内的拟议采掘和基础设施项目进行事先磋商的权利，或质疑他们的原住民身份，或宣称在事先磋商的法律生效之前投资者就已获得了特许（Pozo, 2012; Sanborn et al., 2016）。三个国家的政府都放宽了在公园和其他保护区内发展项目的限制（Ballón等, 2017）。

环境和社会保护水平的迅速波动与安第斯国家作为采掘业主导的国家和民主国家的双重身份认同有着内在的联系，但同时也凸显了在基础设施规划和执行期间与开发性金融机构建立相互促进的伙伴关系的重要性。国家政府的保护措施不仅反映了选民的意愿，还反映着商业和商品价格周期不同时间点上政府优先事项的变化。国际开发性金融机构倘若适当地付诸行动，将有能力成为环境敏感地区基础设施项目监督的积极伙伴。

讨论与建议：相互促进的网络的重要性

顾名思义，基础设施是经济活动的基础，既能支持，也能阻碍国家实现推动经济活动更可持续、经济模式更具包容性的目标。中国已成为拉丁美洲基础设施融资的重要合作伙伴，慎重地继续保持合作将为互利关系打下基础，对建立长期、富有成效的关系亦有助益。然而，基于安第斯亚马逊地区的独特性以及ESRM不足对生态系统、社群和开发性金融机构构成的风险，中国及其在拉丁美洲的伙伴须明智地借助包容、透明的利益相关者多方平台来开展基础设施项目。

本研究的分析表明，有关安第斯亚马逊地区怎样程度的基础设施发展对于长期的经济发展最为有利，且符合联合国可持续发展目标以及巴黎气候协议，开发性金融机构、国家政府和当地社群都应在基础设施的设计和方向上拥有发言权。也许所有利益相关方需要问出的关键问题是：这一系列过程能在多大程度上促进国家和地区以更加低碳、更具社会包容性的方式保持长期可持续发展的经济发展，并且顾及正在向更加复杂、多元、低碳和更具包容性的经济模式推动结构性转型的地区的具体需求？这种尽职调查不但并不违背和平共处的原则，而且可以通过确保更得力、考虑更周全的合作，减小冲突的几率，来深化和平共处。虽然目前的研究尚无法追踪项目的长期影响，但根据基础设施建设热潮时期社会和环境改革的新近经验，我们也许可以得出初步的答案。

我们的研究表明，当国际开发性金融机构、国家政府和当地社群能够形成相互促进的网络时，这些条件更有可能得到满足。案例研究表明，在许多情况下，当开发性金融机构或国家政府失去监督基础设施贷款条件的作用时，网络就会失效。这意味着有效的监督网络可能需要动用COSIPLAN等国际平台，来分享项目相关风险和行为者表现的相关信息。然而，虽然COSIPLAN的部长成员们可以从这种信息共享中受益，但是尽管存在这些风险，他们同时可能也面对着促进和加快基础设施建设的相反动机，如下所述。在这种情况下，中国也许也应考虑构建一个区域级别的有关相关项目网络的信息共享平台，例如IIRSA的组成项目。无论这种信息共享的机构背景如何，它都不应局限于一类或另一类行为者的参与：平台还应包括来自政府官员的国家法律信息，以及受影响社群为防止环境退化和社会冲突所提供的信息。

我们的研究还表明，存在标准本身并不足以确保积极的结果。本文的案例研究揭示了监督项目日常运作的政府部门和监管机构因为相互冲突的动机——促进和加快投资的同时遵循本国社会 and 环境保护原则，而有时无法实施这些标准的三个主要原因：想要节省时间、节省资金或保全颜面，往往是这类失败的诱因。秘鲁南方洋际高速公路是一个想要节省时间导致失败的例子，一条最高法令为该项目免除了交通项目一般需要的一些可行性研究的要求。玻利维亚的拉巴斯-奥鲁罗高速公路则因想要省钱而受害——因为无法适应不断上涨的沥青价格而在道路安全 and 质量方面偷工减料。此外，一些抱有野心的“示范型”项目，例如厄瓜多尔的科卡科多-辛克雷大坝，则尤其容易在“面子”的巨大诱惑下放松透明度的要求，例如发布相关环境审计信息、确保利益相关方能监控项目的进展和影响等。

虽然项目规划和监督的不充分往往是出于加快基础设施建设的愿望，但结果往往适得其反：延误、成本超支甚至项目取消。如表10所示，本文的案例中，许多项目由于规划或与国家政府合作不力，最终使开发性金融机构陷于复杂境地，其中最引人注目的也许是伊纳姆巴里大坝的案例。上文提到，该项目原本是为秘鲁和巴西两国供应能源的五座水坝中的第一座。由于项目规划在环境和社会方面的考虑严重不周，该项目遭到社群的反对，并被成功地制止，而其余四个项目则被无限期搁置。由于巴西国家开发银行从未正式参与该项目，项目也在任何建筑服务获得巴西国家

开发银行这样的出口信贷机构资助之前就已取消，巴西国家开发银行也避免了失败的尴尬。尽管如此，整个五坝系列项目的取消最终使巴西国家开发银行失去了其在区域基础设施市场的一大部分份额。将项目完成置于利益相关方的关切之前，伊纳姆巴里大坝项目不仅威胁了社群的利益，也危及了巴西国家开发银行的未来前景。中国的开发性金融机构应当避免重蹈覆辙。

表10：开发性金融机构和国家政府因合作和监督不力所面临的困境

国家	项目	困境
秘鲁	伊纳姆巴里大坝	在遭到社会和环境规划不当的抗议后，项目取消，其余四个大坝项目被搁置
厄瓜多尔	Baba 多用途水坝项目	对项目环境执照的异议胜诉，项目不得不重新规划，并失去了泛美开发银行的资助
玻利维亚	蒙特罗-亚帕卡尼高速公路	原材料价格上涨，未能重新协商预算，工程进度未如理想
	San Buenaventura – Ixiamas 高速公路	玻利维亚政府未能追究承包商卷款私逃的责任，亦未能找到替代，项目陷入僵局

厄瓜多尔的科卡科多-辛克雷（CCS）大坝提供了一个令人警醒的例子：其所有的监督责任都落到了国家政府的头上，尽管中国进出口银行、承包商和当地政府之间的信息共享本可以避免严重的社会冲突。中国进出口银行采用遵循东道国标准的ESRM策略，于2010年为该项目提供了启动资金；但截至2011年，工人已经向厄瓜多尔政府提交了26份正式的劳动投诉。投诉的一个主题是对工人安全缺乏足够的关注，最终导致一起工作平台倒塌事故中13名工人（10名厄瓜多尔工人和3名中国工人）不幸遇难。另一个问题涉及工人饮用水和营地淋浴用水的水质，医护人员认为这是造成项目工作人员伤寒和细菌感染的罪魁祸首。在这些正式投诉、医疗事件以及多次罢工之后，国家劳动部部长Francisco Vacas为解决这些反复出现的问题，亲自到工地探访。对项目工作人员的实地采访表明，在Vacas部长访问后，情况有了显著改善。水质不再是问题，工人们还表达了对免费上网和排球场等工作福利的赞赏。显然，国家政府的干预有助于解决严重的劳动问题。但中国进出口银行原本可以通过使用自己的标准并与国家政府合作来确保达标，从而避免这些对和平、建设性合作的威胁。

当开发性金融机构具有足够的能力和制度承诺，但国家政府却能力和意愿不足时，情况亦是如此。本研究调研的另一个厄瓜多尔案例——Baba多用途水坝项目（一个以发电、防洪和灌溉为目标的大坝）清晰地反映了这些道理。泛美开发银行资助了该项目的投资前期研究，并于2007年批准了该项目，并以转移安置社群和为受影响家庭发展替代生计为条件。但同年早些时候，泛美开发银行通过其问责机制收到申诉，随后撤出了该项目（Park, 2018）。项目在国家政府的资助下继续推进，但也失去了泛美开发银行在协调实施保障措施方面的支持。在这样的情况下，受影响社群通过向宪法保障法庭提出申诉，得到了一些补偿：法庭在2008年作出对他们有利的判决，致使该项目重新设计，仅对43户进行转移安置，而不是原本的240户。然而没有搬迁的家庭却仍因地下水位的改变而受到项目的影

上文讨论过的秘鲁的南方洋际高速（CVIS）则是一个更复杂的例子。当贷款获得批准时，秘鲁并没有监督项目社会和环境风险的机构能力。拉美开发银行协助秘鲁交通部设立监督办公室，是开发性金融机构在项目开始前与国家政府合作，避免或减轻项目风险的一个典型案例。然而，这一案例研究表明，实际在项目开始后才成立的监管和风险缓解措施最终并不足以避免CVIS高速公路产生的严重环境和社会问题。

因此，随着安第斯亚马逊地区基础设施建设热潮的推进，要避免重蹈覆辙，中国应明智地将这些风险考虑在内。具体而言，我们建议遵循以下指导原则：

在项目早期阶段的利益相关方参与。这不仅包括保证社群对于已规划项目进行自由、事先且知情的磋商的权利，还包括在项目设计中反映当地社群的意见，并在整个项目周期中保持互动。秘鲁伊纳姆巴里大坝的例子表明，在规划过程中忽略当地社群的声音可能导致项目设计的不合理，不仅危及特定项目，还危及开发银行的声誉，严重者甚至可能导致潜在项目的流失。相比之下，巴西Fundo Amazonia的例子表明，原住民社群有能力充分参与甚至领导项目设计。这些案例研究总体表明，“保护联盟”中的参与者有效组织的程度对环境和社会问题在多大程度上纳入项目规划来说举足轻重。

全面的上、下游环境影响评估，不仅要考虑与每项单独的贷款申请直接相关的环境风险，还要考虑到整个项目的风险。正如秘鲁CVIS高速公路案例研究所示，由项目带来的新移民迁入和经济模式变化，仍然能产生严重的间接环境影响。泛美开发银行针对玻利维亚Ixiamas - San Buenaventura高速公路的修缮所带来的“预期影响”进行规划的方法，可作为扩展环境影响评估的范围、将间接影响纳入考量的一个范例。对于导致地区对采掘业和大宗商品产生依赖的基础设施项目，应特别关注上游的项目设计。大宗商品的繁荣和萧条周期可能为长期的增长前景带来困扰，并且可能加剧社会冲突和环境恶化。

从项目早期开始将透明度和问责制工具纳入项目规划和承诺。如果规范的环境报告不对公众开放，利益相关方就无法有效地衡量项目风险或充分参与社区磋商。如果承包商的义务没有明确阐明，透明度不足又妨碍民间社会监测项目成果，那么项目绩效便很容易达不到承诺，使得社群在就业、安全甚至基础设施本身的使用需求方面得不到满足。

为了解决项目规划和监管中的这些潜在差距，国际开发性金融机构和国家政府必须形成相互促进的支持网络。鉴于国际开发性金融机构经常扮演政府、私营部门承包商和当地社群之间的中间角色，这些机构具有构建平台的独特优势，让所有利益相关方得以制定和表达他们的偏好和关切，协调出相关各方都满意的利益最大化、风险最小化的项目。

参考文献

- Aizawa, M. & Chaofei Y. (2010). Green Credit, Green Stimulus, or Green Revolution?. *The Journal of Environment and Development* 19: 2 (June), 119-144. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1070496510371192>.
- Andersen, L; Del Granado, S; Medinaceli, A & Roca, M. (2018, en prensa). Salvaguardando el Desarrollo Sostenible en Bolivia: Lecciones extraídas de tres proyectos carreteros con Pnanciamiento de la CAF, el Banco Mundial, y el BID. Boston: BU Global Development Policy Center Working Paper.
- Appe, S, & Barragán, D. (2017). Policy Windows for CSOs in Latin America: Looking Outside Legal and Regulatory Frameworks. *Voluntas* 28:4 (agosto), 1812-1831. doi: 10.1007/s11266-015-9666-z
- Asamblea Constituyente de Bolivia. (2009). Nueva Constitución Política del Estado. Recuperado de http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/Ples/nueva_cpe_abi.pdf.
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. (2008). Constitución del Ecuador. Recuperado de https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro OPcial Suplemento 175, 20 abril 2010. Organización de Estados Americanos. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org6.pdf.
- Ballón, E.; Molina, R.; Viale, C. & Monge, C. (2017). Minería y Marcos Institucionales en la Región Andina: El Superciclo y Su Legado, o las Difíciles Relaciones entre Políticas de Promoción de la Inversión Minero-Hidrocarburífera y las Reformas Institucionales. Lima: Natural Resource Governance Institute. Recuperado de <https://resourcegovernance.org/sites/default/Ples/documents/giz-reporte-version-10.pdf>.
- Baluart, D. (2004). Balancing Indigenous Rights and a State's Right to Develop in Latin America: The Inter-American Rights Regime and ILO Convention 169. *Sustainable Development Law and Policy* 4:2 (verano), 66-74. Recuperado de <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1373&context=sdlp>.
- Barber, C., Cochrane, M., Souza Jr, C. & Laurance, W. (2014). Roads, deforestation, and the mitigating effects of protected areas in the Amazon. *Biological Conservation*, 177, 203-209. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2014.07.004>.
- Barros, N.; Cole, J.; Tranvik, L.; Prairie, Y; Bastviken, D; Vera, L.; Huszar, M.; Del Giorgio, P. & Roland F. (2011). Carbon Emissions from Hydroelectric reservoirs linked to Reservoir Age and Latitude. *Nature Geoscience*, 4:9, 593-596. doi:10.1038/ngeo1211
- Benítez-López, A.; Alkemade, R. & Verweij, P. (2009). The impacts of roads and other infrastructure on mammal and bird populations: a meta-analysis. *Biological Conservation*, 143, 1307-1316. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2010.02.009>.
- Blanton, T. (2007). The Struggle for Openness in International Financial Institutions. *The Right to Know*, Ann Florina, Eds. Nueva York: Columbia University Press.
- CAF (Development Bank of Latin America). (2010). CAF's Environmental Strategy. Recuperado de

http://publicaciones.caf.com/media/1407/estrategia_ambiental_eng.pdf

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). (2015). Environmental and Social Safeguards for CAF/GEF Projects. Recuperado de https://www.caf.com/media/2759391/d0-7_s_e_safeguards_manual_to_caf-gef_projects_may_2015_28.pdf.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). (2016). Salvaguardas Ambientales y Sociales. Recuperado de <https://www.caf.com/media/7834014/salvaguardas%20ambientales%20y%20sociales.pdf>

CBRC (Comisión Reguladora de la Banca de China). (2012). Green Credit Guidelines. Recuperado de <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/Ples/2012/E9F158AD3884481DBE005DFBF0D99C45.doc>.

CHEXIM (Banco de Exportación-Importación de China). (2016). White Paper on Green Finance. Recuperado de <http://cms.eximbank.gov.cn/upload/accessory/20172/20172201624516937087.pdf>.

Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>.

Congreso de la República. (2011). Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Recuperado de <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/88881/101786/F114786124/PER88881.pdf>.

Congresso Nacional do Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Dammert Bello, J. (2018, en prensa). Salvaguardas ambientales y sociales en el financiamiento de proyectos de infraestructura en la Amazonía peruana. Boston: BU Global Development Policy Center. Documento de trabajo.

Daniel, C.; Genovese, K.; Van Huijstee, M. & Singh, S. (2016). Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance. Amsterdam: Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO). Recuperado de <https://www.somo.nl/wpcontent/uploads/2016/03/Glass-half-full.pdf>.

Eckholm, E. (1984). World Bank Is Urged to Halt Aid to Brazil for Amazon Settlement. New York Times, 17 de octubre. Recuperado de <http://www.nytimes.com/1984/10/17/us/world-bank-is-urged-to-halt-aid-to-brazil-for-amazon-settlement.html>.

Fearnside, P.M. (1997). Greenhouse-gas emissions from Amazonian hydroelectric reservoirs: the example of Brazil's Tucuruí Dam as compared to fossil fuel alternatives. Environmental Conservation. 24, 64–75. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1017/S0376892997000118>.

Fearnside, P.M.(2015). Emissions from Tropical Hydropower and the IPCC. Environmental Sciences & Policy 50, 225-23. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.03.002>.

Fearnside, P.M. & Pueyo, S. (2012). Underestimating greenhouse-gas emissions from tropical dams. Nat. Climate Change 2, 382–384. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1038/nclimate1540>.

Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability. Development in Practice 17:4-5, 663-671. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>.

Gallagher, K. & Fei, Y. (2017). Standardizing Sustainable Development: A Comparison of Development Banks in the Americas. *Journal of Environment & Development* 26(3), 243-271. doi: 10.1177/1070496517720711

GCF (Green Climate Fund). 2016. Accreditation Master Agreement Between the Green Climate Fund and the Corporación Andina de Fomento" https://www.greenclimate.fund/documents/20182/383071/AMA_-_CAF.pdf/101632f0-6348-4383-916b-c19b72381a6d

GEF (Global Environment Facility). (2015). Progress Report on the Pilot Accreditation of GEF Project Agencies. Recuperado de https://www.thegef.org/sites/default/Ples/council-meeting-documents/EN_GEF.C.48.10.Rev._01_Progress_Report_on_the_Pilot_Accreditation_of_GEF_Project_Agencies_4.pdf

GITPA (Groupe International de Travail pour les Peuples Autochtones). (2005). Amérindiens de Guyane. Severne. Recuperado de <http://www.gitpa.org/Peuple%20GITPA%20500/gitpa500-2-GUYANEpeche.pdf>

Grieg-Gran, M. (2008). The Cost of Avoiding Deforestation: Update of the Report Prepared for the Stern Review of the Economics of Climate Change. Londres: International Institute for Environment and Development. Recuperado de <http://pubs.iied.org/pdfs/G02489.pdf>

GVF-IFC (Getulio Vargas Foundation-International Finance Corporation) (2017), Large Scale Projects in the Amazon: Lessons Learned and Guidelines, Washington: International Finance Corporation.

Hansen, M.C.; Potapov, P.; Moore, R.; Hancher, M.; Turubanova, A.; Tyukavina, D.; Thau, S.V.; Stehman, S.J.; Goetz, T.R.; Loveland, A.; Kommareddy, A.; Egorov, L.; Chini, C.O. & Townshend, J. (2013). High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change. *Science* 342: 6160 (15 de nov.), 850-853. Recuperado de <http://earthenginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest>

Heck, Egon, Francisco Loebens y Priscilla D. Carvalho. (2005). Amazônia Indígena: Conquistas e Desafios. *Estudos Avançados* 19: 53 (abril). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000100015>

IADB (Inter-American Development Bank) (2017), Four Decades of Infrastructure Related Project Related Conflicts in Latin America and the Caribbean. Washington: Inter-American Development Bank.

Ickowitz, A.; Sills, E. & De Sassi, C. (2017). Estimating Smallholder Opportunity Costs of REDD+: A Pan-tropical Analysis from Households to Carbon and Back. *World Development* 95: 15-26. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.022>

IFC (International Finance Corporation). (2012). IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, Effective January 1, 2012. Recuperado de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c8f524004a73daeca09afdf998895a12/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES

IIC (Inter-American Investment Corporation). (2013). IIC Environmental and Social Sustainability Policy, Effective Date: September 1, 2013. Recuperado de <http://www.iic.org/environmental-and-social-sustainability-policy.pdf>

INE (Instituto Nacional de Estadística). (2011). Resultados Población Indígena. Caracas. <http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografa/CensodePoblacionyVivienda/pdf/ResultadosBasicos.pdf>

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2016). Población indígena de la Amazonía pe-

ruana supera los 330 mil habitantes. Recuperado de <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/poblacion-indigena-de-la-amazonia-peruana-supera-los-330-mil-habitantes-9232/>.

Kambel, Ellen-Rose. (2007). Indigenous Peoples and Maroons in Suriname. Washington: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4331/Indigenous%20Peoples%20and%20Maroons%20in%20Suriname.pdf?sequence=1>.

Kimerling, J. (2008). Transnational Operations, Bi-National Injustice: Indigenous Amazonian Peoples and Ecuador, ChevronTexaco, and Agunda v. Texaco. *L'Observateur Des Nations Unies* 24: 207-274.

Klinger, J. (2018). Safeguarding Sustainable Development: BNDES, Fundo Amazonia, and Sustainable Development in the Northwestern Brazilian Amazon. Boston: BU Global Development Policy Center Working Paper.

Kvam, R. (2017). Meaningful Stakeholder Consultation." Washington, DC: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8454/Meaningful-Stakeholder-Consultation.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

Lalander, R. (2015). Entre el Ecocentrismo y el Pragmatismo Ambiental: Consideraciones Inductivas sobre Desarrollo, Extractivismo y los Derechos de la Naturaleza en Bolivia y Ecuador. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 6:1 (ene-abr), 109-152. doi: 10.7770/RCHDYCP-V6N1-ART837

LandMark. (s.f.). Indigenous Lands. Recuperado de <http://www.landmarkmap.org>.

Lanegra, I. (2014). Institucionalidad Ambiental Peruana. *Agenda de Investigación en Temas Socioambientales en el Perú: Una Aproximación desde las Ciencias Sociales*. Gerardo Damonte y Gisselle Vila, Eds. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Larsen, G. & Ballesteros, A. (2013). Striking the Balance: Ownership and Accountability in Social and Environmental Safeguards. Washington, DC: World Resources Institute. Recuperado de http://pdf.wri.org/striking_the_balance_ownership_and_accountability_in_social_and_environmental_safeguards.pdf.

Larsen, P. (2016). The 'New Jungle Law': Development, Indigenous Rights and ILO Convention 169 in Latin America. *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, 7:1. <https://dx.doi.org/10.4000/poldev.2220>.

Laurance, W. F.; Goosem, M & Laurance, S. (2009). Impacts of roads and linear clearings on tropical forests. *Trends in Ecology and Evolution*, 24:12, 659-669. Doi 10.1016/j.tree.2009.06.009

Laurance, W. F.; Peletier-Jellema, A.; Geenen, B.; Koster, H.; Verweij, P.; Van Dijck, P.; Lovejoy, T.; Schleicher, J. & Van Kuijk, M. (2015). Reducing the global environmental impacts of rapid infrastructure expansion. *Current Biology*, 25, R259-262. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.cub.2015.02.050>.

Martínez Alier, J. (2015.) *Ecología Política del Extractivismo y Justicia Socio-Ambiental*. Interdisciplina 3:7, 57-73.

Nolet, G.; Vosmer, W.; de Bruijn, M. & Braly-Cartillier, I. (2014). Managing Environmental and Social Risks: A Roadmap for National Development in Latin America and the Caribbean. Washington: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/6437?locale-attribute=en&>.

Plater, Z. (1988). Damming the Third World: Multilateral Development Banks, Environmental Diseconomies, and International Reform Pressures on the Lending Process. *Denver Journal of International Law and Policy* 17: 121-153.

Pozo, E. (2012). ¿De campesino a indígena? Idee 221. Recuperado de <http://revistaidee.com/idee/content/?de-campesino-ind%C3%ADgena>.

Ray, R. (2018). Sustainable Development For People or With People? Environmental and Social Safeguards, Infrastructure Investment, and Deforestation in the Andean Amazon, 2000-2015. Boston: BU Global Development Policy Center, Working Paper.

Renshaw, J. (2007). Guyana: Technical Note on Indigenous Peoples. Washington: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5974/Guyana%3A%20Technical%20Note%20on%20Indigenous%20Peoples%20.pdf;sequence=1>.

Reyes, J. & Herbas, M. (2005). La Amazonía Boliviana y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Paz: Herencia Interdisciplinaria para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://www.avina.net/avina/wp-content/uploads/2012/09/odm-Pnal-Bolivia-copia.pdf>.

Rich, B. (1994). Mortgaging the Earth: The World Bank Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development. Boston: Beacon Press.

Rudel, T. & Horowitz, B. (1993). Tropical deforestation: small farmers and land clearing in the Ecuadorian Amazon. Nueva York, Columbia University Press.

Rudel, T. (2005). Tropical forests: regional paths of destruction and regeneration in the late twentieth century. Nueva York, Columbia University Press.

Sanborn, C.; Hurtado, V. & Ramírez, T. (2016). La Consulta Previa en Perú: Avances y Retrocesos. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Seymour, F. & Busch, J. (2016), Why Forests? Why Now? The Science, Economics, and Politics of Tropical Forests and Climate Change, Washington: Center for Global Development.

Shephard, Jr.; Glenn, H.; Rummenhoeller, K.; Ohl-Schacherer, J. & Yu, D. (2010). Trouble in Paradise: Indigenous Populations, Anthropological Policies, and Biodiversity Conservation in Manu National Park, Peru. *Journal of Sustainable Forestry* 29: 253-301. doi: 10.1080/10549810903548153.

SIAT-AC (Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana. (s.f.). Población. Bogotá. Recuperado de <http://siatac.co/web/guest/poblacion>.

Smithsonian Institution Global Volcanism Program. (s.f.). Reventador: Weekly Reports – Index. Recuperado de <http://volcano.si.edu/volcano.cfm?vn=352010&vtab=Weekly>.

Survival International. (s.f.). The Uncontacted Frontier. Recuperado de <https://www.survivalinternational.org/tribes/amazonuncontactedfrontier>.

Tanasescu, M. (2013). The Rights of Nature in Ecuador: The Making of an Idea. *International Journal of Environmental Studies* 70:6, 846-861. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/00207233.2013.845715>.

U.N. General Assembly. (2007). United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Recuperado de http://www.un.org/esa/socdev/unpbi/documents/DRIPS_en.pdf.

U.S. Government. (2013). Technical Support Document: Technical Update of the Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis. Washington: Interagency Working Group on the Social Cost of Carbon. Recuperado de https://www.epa.gov/sites/production/files/2016-12/documents/sc_co2_tsd_august_2016.pdf.

Vallejo, M.; Espinosa, B. & y Venes, F. (2018, en prensa). Salvarguardar el desarrollo sostenible: análisis de proyectos hidroeléctricos en el Ecuador. Boston: BU Global Development Policy Center Working Paper.

Wirth, David A. 1998. Partnership Advocacy in World Bank Environmental Reform. The Struggle for Accountability. Jonathan A. Fox y L. David Brown, Eds., Cambridge: MIT Press. Recuperado de <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2019&context=lsfp>.

