

中国与亚马逊： 构建基础设施开发领域增进惠益、 管控风险的互惠框架

2019年5月

编者

Amy Rosenthal、Debra Moskovits、John Reid

作者

Kevin Gallagher、Paulina Garzón、Dietmar Grimm、Margaret Myers、
Rebecca Ray、John Reid、Amy Rosenthal、Li Zhu

执行摘要

近年来，中国迅速成为南美洲亚马逊盆地各个国家的重要经济合作伙伴，惠泽双方。在不到二十年里，中国已成为该地区产品的重要出口市场和外来投资的最重要来源。蓬勃发展的双边关系拓展了中国从南美采购各类大宗商品的渠道，也为中国的商品、资金和海外投资提供了新的市场和目的地。在此期间，中国已成为南美最主要的贸易伙伴，而中国的政策性银行——中国国家开发银行和中国进出口银行——已成为南美地区开发资金的最大来源。

面对这一新的形势，需要平衡好开发与保护亚马逊盆地独特的生物与文化多样性、稳定全球气候、维护当地原住民的福祉之间的关系（参阅Nobre 2014）。如果不能谨慎地避免或降低因开发而导致的对生态环境和当地社会的影响，开发的结果将得不偿失。亚马逊盆地拥有地球上面积最大的一片森林，尤其容易受到基础设施开发所导致的毁林和森

林退化问题的影响。亚马逊地区覆盖着郁郁葱葱的热带雨林，众多的湿地延伸至安第斯山脉陡峭的山坡。亚马逊生态系统维系着多种栖息地组成的生命之网，孕育了丰富且依然在不断演化中的生物多样性，是支撑新产品和新药物开发的生物基因宝库。亚马逊也是全球最大的碳库之一，在调节、稳定气候和降雨方面发挥着根本性的作用，这对维持当地乃至更广地区的农业和畜牧业生产极为重要（参阅Nobre 2014）。该地区也是多个民族的家园，包括联合国和其他机构认定为应该受到特别保护的、有着独特文化传统的原住民部落。

就如何降低亚马逊地区中国支持的基础设施开发对该地区民众和生物多样性的负面影响，本报告进行了分析和评估。一般而言，东道国的政府在改善基础设施开发的环境绩效和社会绩效方面应该发挥关键性的作用，其他的一些研究已对此已作了论述，并提出



了具体的建议（例如Monzoni et al. 2018）。因此，本报告的重点聚焦在如何与中国参与方进行有效互动这一主题。

通过对该地区中国参与的四个基础设施开发项目的深入案例分析，该报告着力回答的问题是：在亚马逊地区的基础设施开发中，中国参与方与项目所在国在追求双方利益最大化的同时，采取什么策略才能有效降低甚至消除开发所带来的社会风险和環境风险？

这四个针对大型基础设施项目的案例研究包括三个水电项目和一个航道疏浚项目，涉及的国家包括玻利维亚、巴西、厄瓜多尔、秘鲁。为了在不同地区之间进行比较，我们还分析了位于加纳、阿根廷、缅甸的类似项目。我们得出的概括性结论如下：

1. 来自中国的投资正在成为主导性的力量。中国的政策性银行将毫无悬念地成为亚马逊地区基础设施项目开发和融资的主要参与方。
2. 来自中国的投资流向了风险更高的项目。中国在亚马逊地区的投资倾向于投向社会风险和環境风险更高的基础设施项目——其中包括多个被其他国际金融机构认定为风险过高的项目。
3. 来自中国的投资缺乏充分的尽职调查。尽管一些中国的政策性银行、商业公司也制定了自愿性质的社会和環境指南，但这些指南很少得以充分的应用或实施。另外，中国对海外投资总的指导原则仅以遵循项目所在国的相关规定和风险评估要求为准。

我们的案例研究表明，基础设施开发采用了下列各项良好实践有助于实现惠益的最大化和风险的最小化。

1. 对各类风险进行全面的评估和管控。从基础设施开发的各个环节入手，包括项目设计、选址、实施、监测等，来降低风险。

2. 规划阶段多方参与，充分协商。项目所在国的规划流程和相关規定注重与各利益相关方的沟通和协商，体现出对各方利益诉求和价值观的包容和尊重。

3. 风险评估内化为业务流程的一部分，并注重与东道国在风险评估方面的合作。开发银行与商业公司建立、运用内部的审慎调查机制和工具来评估、监测项目的社会和環境风险，并与东道国的政府、主要利益相关方、区域规划机构合作来改进这些风险评估机制和工具。

4. 对企业的表现进行独立的评估。公民社会组织 and 独立的研究人员跟踪企业在实现这些目标方面的进展，并被给予相应的资源和空间来督促企业，引导其开发活动朝着可持续、低社会環境影响的方向发展。

本报告提出的具体建议所针对的对象既包括东道国的机构和社群，也包括中国的政策性银行、商业公司、驻外使领馆，旨在为他们未来的决策提供有益的参考和借鉴。亚马逊地区的各个国家和社群需要统筹协调，为在该区域实施有效、可持续的基础设施建设规划设定适宜的社会和環境标准。中国的政策性银行应该进一步强化相关的政策和指南，并付诸实施。其他的机构，从公民社会到学术界，应该制定出各方都认可的可持续发展愿景，并开发出相应的工具，推动各利益相关方在亚马逊地区新的主要基础设施投资项目中将惠益最大化，风险最小化。本报告中每一条建议都基于需要加强东道国各利益相关方与中国参与方之间的关系，增进双方在文化层面上的相互了解这一主要原则。如果双方之间不能建立起有效且互信的合作关系，亚马逊地区的基础设施开发就有可能演变成一次次针对具体项目的对抗和冲突，而不是构建起基础设施开发领域的互惠框架，拓展双方未来合作的空间。