

中拉关系

## 中国在秘鲁的矿业投资： 冲突、制度和地方发展问题

[秘鲁] 路易斯·梅伦德斯·格雷罗

**内容提要：**21世纪以来中国在秘鲁的密集矿业活动成功地提高了秘鲁的经济指标，但这些投资在当地（主要是秘鲁农村和最贫穷的地区）遭遇了一些挑战。本文通过拉斯邦巴斯矿业项目，着重分析社会环境冲突、地方层面国家制度的不可靠性及采矿背景下的地方发展动态三个因素。针对社会环境冲突升级的挑战，中国矿业公司除了要遵守国家法律规定，还必须与当地居民进行沟通协调，努力适应社会领域行为者的问责和压力。在制度不可靠性方面，由于监督机制不足，矿业活动增加了某些地方政府官员违法谋取自身利益的可能性，导致当地居民无法感受到采掘活动对当地发展产生的潜在积极影响。鉴于此，中国企业需要采取措施加强信息透明度，以便影响这些关键行为者，缓和其抗议行动。在地方发展动态方面，采矿不是一项持久性活动，不利于采矿作业周边地区的可持续发展。因此，中国矿业公司应该把投资重点放在对矿业依赖性较少的领域，促进当地社区可持续发展。

**关键词：**秘鲁矿业 社会冲突 制度薄弱 腐败 地方发展 拉斯邦巴斯

**作者简介：**路易斯·梅伦德斯·格雷罗（Luis Meléndez Guerrero），拉丁美洲社会科学学院厄瓜多尔分院政治学硕士，秘鲁圣马科斯国立大学人类学学士。现任安第斯政治研究所研究员，圣马科斯国立大学教授。

**中图分类号：**F416 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2018) 02-0059-17

2016年9月12日，新上任的秘鲁总统库琴斯基首次以总统身份正式访问中国。借此机会，库琴斯基及其随行人员（包括能源和矿业部长爱德华多·塔马约及其他几位部长）与中国国家主席习近平以及中国重要的投资者和商界领袖举行了一系列会议。秘鲁总统认为其中国之行“非常成功”，涉及了诸如基础设施、能源，尤其是矿业产业化等问题。<sup>①</sup> 中国是秘鲁的主要贸易伙伴，库琴斯基总统对中国的首次正式访问旨在确保这一身份。

中国因其强大的购买力而被视为世界强国。中国的发展伴随着工业化和城市化的加速发展，进而对能源和矿产资源产生大量需求，但中国的相关资源储量并不足以满足国内发展需求。秘鲁等国拥有中国发展所需资源，另一方面，秘鲁工业处于起步阶段，这又有利于引进中国工业制成品，因而与中国经济形成互补。近年来，两国战略性协定的签订和战略联盟的建立使秘中经济交往充满活力，两国关系因此得以加强。目前中国是秘鲁的主要出口对象国和进口来源国，贸易内容主要为原材料交换工业制成品。秘鲁有32%的矿产品出口到中国。

21世纪以来中国在秘鲁的矿业活动比较密集，成功提高了秘鲁的经济指标。但是，这些投资在当地（主要是农村地区和最贫穷的地区）遭遇了一些挑战。本文试图介绍中国在秘鲁矿业投资的总体情况，并通过拉斯邦巴斯矿业项目这一中国在秘鲁最重要的投资项目和世界最重要的铜矿项目之一，着重分析与当地居民达成和谐所面临的挑战。本文第一部分梳理中拉关系现状，着重分析中拉关系的经济利益和非对称性特点；第二部分详细介绍矿业在秘鲁经济中的作用以及中国在这一领域的投资情况；第三部分以拉斯邦巴斯项目为例，探讨中国矿业公司在开展业务时面临的主要问题和挑战，包括社会环境冲突、地方层面国家制度的缺陷和采矿背景下依附性发展的不可持续性；第四部分予以总结。

## 一 中拉关系

中拉关系发展经历了不同时期，但总体可以分为两个大的阶段。第一阶段是从1949年中华人民共和国成立到1969年，该时期中国外交带

---

<sup>①</sup> “PPK Calificó su Viaje a China como ‘Una Misión Exitosa’”, 17 de septiembre, 2016. <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/ppk-califico-viaje-china-mision-exitosa-259952>. [2017-03-21]

有强烈的意识形态色彩，与拉美地区政治联系较少。第二阶段是从1969年到现在，该阶段中国外交政策更加务实，与拉美地区国家交往逐渐密切。

自20世纪90年代初以来，中国推行多元化外交战略，加强了与拉美国家的联系。自2000年以来，出于对原材料和能源资源的迫切需求，中国进一步加强了与拉美国家的交往。当前，中国因其巨大的购买力和世界主要出口国、进口国的地位而被视为世界大国。2000年，中国出口仅占全球份额的3.6%，2014年上升到12.4%；同一时期内中国进口在全球占比从3.3%上升到10.3%。<sup>①</sup>中国经济增长伴随着工业化和城市化的加速发展，这一发展依赖于能源、矿产和农业资源，但中国在此类资源上的储量不足，促使中国对国际市场产品的需求大大增加。

拉丁美洲拥有中国经济发展所需资源，而拉美工业处于起步阶段，这又有利于引进中国工业制成品，因而与中国经济形成互补。<sup>②</sup>2013年中拉双边贸易额增长到2000年的21倍；同期，中国从拉美进口额占中国进口的比重由2%上升到16%，对拉美出口额占中国出口的比重由1%上升到10%。<sup>③</sup>中国与巴西、委内瑞拉、墨西哥、阿根廷、智利和秘鲁签订的自由贸易协定和建立的战略伙伴关系都对这一成果做出了贡献。

中国作为贸易伙伴发挥的重要作用使拉美国家在2008年金融危机的背景下维持了一定的经济稳定性。然而，这一贸易关系也带来了潜在风险，将拉美地区暴露在中国经济增速放缓的负面影响下。此外，中拉之间的贸易关系存在不对称性，相互产生的经济影响存在很大差异，“中国是拉美国家出口产品极为重要的市场，而拉美市场在中国对外出口中的重要性相对较小”<sup>④</sup>。这种不对称性还表现为用原材料交换工业制成品的非对称性交换：拉美国家出

---

<sup>①</sup> Mario Esteban, *China en América Latina: Repercusiones para España*, Madrid: Real Instituto Elcano, 2015.

<sup>②</sup> Benjamín Creutzfeldt, “China en América Latina: Seguimiento de la Evolución”, en *Revista CS*, No. 14, 2014, pp. 19–46; Mario Esteban, *China en América Latina: Repercusiones para España*, Madrid: Real Instituto Elcano, 2015.

<sup>③</sup> Mario Esteban, *China en América Latina: Repercusiones para España*, Madrid: Real Instituto Elcano, 2015.

<sup>④</sup> Julio Sevaes, “El Ascenso de China: Oportunidades y Retos para América Latina”, en *Nueva Sociedad*, No. 235, 2011, p. 36.

口产品中73%为初级产品，从中国进口的产品中91%为工业制成品<sup>①</sup>。中国对初级产品的巨大需求引发了拉美国家此类商品生产的专业化，进而导致拉美国家经济“再初级产品化”，对其工业发展产生不利影响。<sup>②</sup>我们必须把中秘经济关系放在这种国际生产动态中进行分析。

## 二 中国在秘鲁矿业投资概况

经过25年的矿业发展，秘鲁已成为拉美地区主要矿产国之一，并依靠矿业出口发展其经济。20世纪90年代，藤森政府（1990—2000年）进行新自由主义改革，开放国内市场，通过战略性生产部门的私有化吸引更多的投资。<sup>③</sup>采矿业是受这一政策影响最大的行业之一。仅1992—2000年间，200多个矿场被私有化，净收入达到12亿美元。<sup>④</sup>即便不是所有被授予采矿特许权的区域都会被开采，但此类土地范围的不断扩展是采矿活动增加的一个重要指标：1990年，获得采矿特许权的土地面积仅为230万公顷，到2010年已接近2500万公顷。<sup>⑤</sup>

秘鲁矿业对外国资本充满吸引力。根据“矿业投资吸引力指数”（按照一国矿产潜力、政治形势和生产平衡量的矿业投资吸引力指数），2011年秘鲁矿业投资吸引力居拉美地区第四位，在接下来几年中排名不断攀升，2016年超越智利等直接竞争对手而跃居拉美第一。在地区范围内，2015年秘鲁是金矿、铅矿、锌矿的最大生产国和铜矿的第二大生产国。从全球范围来看，秘鲁铜产量居世界第二，占比8.8%（仅次于智利）；锌产量世界第三，占比10.6%（仅次于中国和澳大利亚）；铅产量世界第四，占比6.2%（位居中

---

① Mario Esteban, *China en América Latina: Repercusiones para España*, Madrid: Real Instituto Elcano, 2015.

② Julio Sevaes, “El Ascenso de China: Oportunidades y Retos para América Latina”, en *Nueva Sociedad*, No. 235, 2011, p. 36; Mario Esteban, *China en América Latina: Repercusiones para España*, Madrid: Real Instituto Elcano, 2015.

③ Carlos Contreras y Marcos Cueto, *Historia del Perú Contemporáneo*, Lima: Red Peruana para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 2000.

④ Jeffrey Bury, “Neoliberalismo, Minería y Cambios Rurales en Cajamarca”, en Anthony Bebbington (ed.), *Minería. Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas. Una Ecología Política de las Transformaciones Territoriales*, Lima: IEP, CEPES, 2011.

⑤ José de Echave, “La Minería Peruana y los Escenarios de Transición”, en *Transiciones. Post Extractivismo y Alternativas al Extractivismo en el Perú*, Lima: CEPES, RedGe, 2011.

国、澳大利亚和美国之后)；金产量世界第六，占比5%（位居中国、澳大利亚、俄罗斯、美国和加拿大之后）。<sup>①</sup> 由于对矿产资源的巨大需求，中国成为秘鲁矿业发展中的关键性盟友。

21世纪以来，一些贸易交往的里程碑式事件使中秘关系得到进一步加强。2004年，秘鲁承认中国市场经济地位。2009年两国签署自由贸易协定，为秘鲁进入中国这个世界上消费品和原材料需求量最大的市场之一提供了优惠条件。2013年秘鲁和中国将双边关系提升为全面战略伙伴关系，进一步加强了双方在农业、制造业和矿业贸易等领域的合作。在这些贸易协定的推动下，中国已成为秘鲁的主要出口对象国和进口来源国，贸易内容主要为原材料交换工业制成品。当前的贸易流通为中秘两国提供了新的生产模式。1997年，秘鲁出口中国的产品中约有80%来自捕鱼业，约16%来自矿业；2013年这一比重发生了逆转，鱼类产品出口仅占秘鲁对华出口的13%，而矿产品和石油产品则上升到87%。<sup>②</sup> 秘鲁对华出口不断增长，尤其是2000—2007年期间这一指标的增长率在35%~50%之间<sup>③</sup>。2015年，秘鲁22%的出口产品运往中国，中国成为秘鲁第一大出口目的地，远超欧盟（16.3%）和美国（14.9%）。<sup>④</sup> 在矿业领域，秘鲁32%的矿产品最终出口到中国。<sup>⑤</sup>

与秘鲁矿业出口相对应的是秘鲁从中国进口的工业制成品。2014年，秘鲁进口产品中的21%来自中国，主要为工业制成品，如钢铁制品、汽车零件、塑料制品和纺织品等，中国成为秘鲁主要进口来源国。<sup>⑥</sup>

---

<sup>①</sup> Osinergmin, *La Industria de la Minería en el Perú. 20 Años de Contribución al Crecimiento y Desarrollo Económico del País*, Lima: Osinergmin, 2017.

<sup>②</sup> Cynthia Sanborn and Victoria Chonn, *Chinese Investment in Peru's Mining Industry: Blessing or Curse?* Global Economic Governance Initiative, 2015.

<sup>③</sup> OCDE, CAF y CEPAL, *Perspectivas Económicas de América Latina 2016: Hacia una Nueva Asociación con China*, Paris: OCDE, 2015.

<sup>④</sup> Adex, *Data Trade*, 2017. <http://www.adexdatatrade.com/>. [2017-03-22]

<sup>⑤</sup> Osinergmin, “Mercado Mundial, Nacional, Efectos Derivados y Visión de la Minería”, en *Reporte de Análisis Económico Sectorial*, Año 5, No. 6, 2016.

<sup>⑥</sup> OCDE, CAF y CEPAL, *Perspectivas Económicas de América Latina 2016: Hacia una Nueva Asociación con China*, Paris: OCDE, 2015.

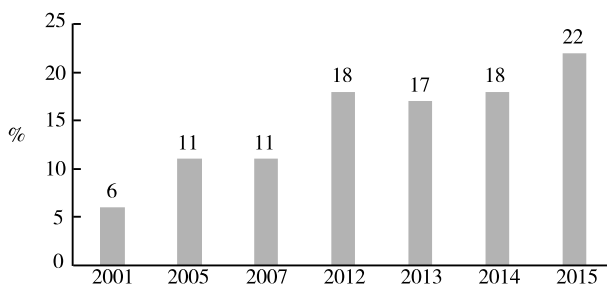


图1 秘鲁对华出口占总出口比重的变化

资料来源：作者根据下列资料绘制：OCDE, CAF y CEPAL, *Perspectivas Económicas de América Latina 2016: Hacia una Nueva Asociación con China*, Paris: OCDE, 2015; Adex, *Data Trade*, 2017. <http://www.adexdatatrade.com/>. [2017-03-01]

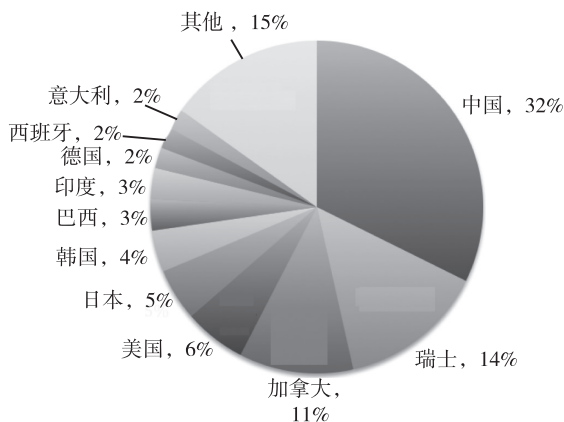


图2 2015年秘鲁金属矿产出口主要目的地国

资料来源：Osinermin, *La Industria de la Minería en el Perú. 20 Años de Contribución al Crecimiento y Desarrollo Económico del País*, Lima: Osinermin, 2017.

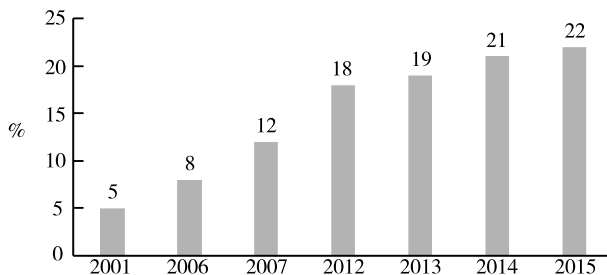


图3 自华进口产品占秘鲁总进口比重

资料来源：OCDE, CAF y CEPAL, *Perspectivas Económicas de América Latina 2016: Hacia una Nueva Asociación con China*, Paris: OCDE, 2015.

中国企业拥有秘鲁矿业投资总额的 21% 左右，超越了加拿大和美国注资的公司。<sup>①</sup> 2013 年，乌马拉总统为中铝公司的特罗莫克（Toromocho）项目揭幕，该项目承诺将秘鲁铜产量提高 20%，与智利这一世界铜矿业巨头一较高下。2014 年，中国五矿集团公司旗下的跨国公司金属矿业集团（MMG）宣布收购拉斯邦巴斯（Las Bambas）项目，该项目被认为是世界上最大、最具雄心的铜矿项目之一。中国投资的其他项目还包括首钢集团的马尔科纳（Marcona）项目、南金兆集团公司的帕姆帕庞戈（Pampa de Pongo）项目和首信公司项目；此外，还有紫金矿业集团的里奥布兰科（Rio Blanco）项目、江西铜业的加仑（Galen）项目和庄胜矿产资源公司的唐哈维尔（Don Javier）项目等仍在勘探中的项目。<sup>②</sup>

表 1 主要投资来源国在秘鲁矿业项目中的投资情况（截至 2017 年 1 月）

国家	金额（亿美元）	占比（%）
中国	101.89	21.68
加拿大	87.55	18.63
美国	60.55	12.88
英国	60.00	12.77
墨西哥	41.60	8.85
秘鲁	41.07	8.74
澳大利亚	31.35	6.67
巴西	14.76	3.14
日本	4.90	1.04
其他	26.29	5.59

资料来源：MINEM, *Cartera Estimada de Proyectos Mineros*, Lima; Dirección de Promoción Minera - MINEM, 2017.

然而，对中国的依赖也为秘鲁经济带来了不平衡因素。中国经济增速放缓导致矿产品需求下降和国际市场供应过剩，进而导致国际矿产品价格下跌。此外，2013 年开始，中国转变经济发展模式，从出口导向型增长模式转向内需拉动型增长模式。这导致秘鲁矿业这样高度依赖中国的经济部门发生波动：近年来秘鲁金属产量和金属矿产出口值增长放缓，2015 年起才略有回升。

<sup>①②</sup> MINEM, *Cartera Estimada de Proyectos Mineros*, Lima; Dirección de Promoción Minera - MINEM, 2017.



虽然中国的积极影响依然在秘鲁国民经济中发挥着重要作用，但受国际市场形势的影响，这种积极作用有所减少。秘鲁在对华贸易中的获益不仅受到国际贸易调整的威胁，而且受到国家和地方社会政治因素的影响，这些因素会妨害中国进行大规模投资所需的和谐稳定的社会环境。下文将以拉斯邦巴斯矿业项目为例，针对这些在中秘宏观经济协定中常常被忽略的地方层面和国家层面的变量进行深入探讨。

### 三 中国矿业投资面临的挑战：以拉斯邦巴斯为例

拉斯邦巴斯为铜钼矿项目，坐落在位于秘鲁南部安第斯山脉的阿普里马克大区（Apurímac），主要分布在查瓦瓦科市以及普罗格雷索市、科尤尔基市和坦博班巴市。2004年，英国斯特拉塔公司（Xstrata）通过国际公开招标获得开采拉斯邦巴斯矿山的权利。在采矿特许权授予仪式上，加西亚总统（2006—2011年）称其为“世纪合同”，因为该合同意味着超过40亿美元的投资，这将有助于阿普里马克大区和秘鲁经济的发展。在英国公司出售了所有股份后，2014年，由中国五矿集团下属MMG公司牵头的财团<sup>①</sup>承担了该项目的领导权。如今，拉斯邦巴斯被视为大型项目，预计将成为世界范围内最重要的铜矿生产项目之一。

下面对本案例的研究着重分析有可能阻碍中国在秘鲁矿业投资发展的三个社会政治因素。这些因素不仅关系到国家层面的问题，也关系到矿业投资所在地（大部分位于秘鲁农村和最贫困的地区）的地区性问题。突出的因素有三个：社会环境冲突的程度、国家制度的薄弱以及采矿背景下的地方发展动态。这是保证中国矿业投资在稳定的社会环境中发展所必须面对的三个挑战。

#### （一）社会环境冲突激增

20世纪90年代的藤森政府属于威权政府，确切地说，是一种被称为“竞争性威权主义”的特殊类型的威权主义，因为尽管其领导人是由选举产生，但公民言论自由得不到充分尊重，媒体和其他社会组织都受中央政府干涉。藤森政府是“一个形式上民主但却以威权逻辑行事的政权，因为在政治层面

<sup>①</sup> 财团由中国五矿集团公司旗下的子公司MMG（占股62.5%）、国信国际投资有限公司（占股22.5%）和中信金属有限公司（占股15%）组成。



上，它是一个明显的霸权主义者，由于拥有普遍的、重要的民众和社会支持，因而能够参与并赢得选举”<sup>①</sup>。

藤森政府的终结改变了国家政治的游戏规则。阿尔塞（Arce）认为，民主开放扩大了集体抗争的机会，激励各社会组织向其对手表达自己的诉求，尽管这些社会组织在组织上并不稳固。<sup>②</sup> 政治自由化进程意味着对社会更少的压制和公民更多获得政治权力的机会，这推动了重要的社会动员的发展。在提到秘鲁的情况时，阿尔塞指出：“分权政策和政治制度的开放政策虽然并不完善，但是却很重要，它影响了社会对经济自由化的反应”<sup>③</sup>。

由于民主开放以及 20 世纪 90 年代以来矿业投资的加速，自 2000 年开始秘鲁的冲突指数，尤其是社会环境冲突指数出现增长。乌马拉总统（2011—2016 年）执政期间，围绕自然资源的使用和保护发生的冲突在国家政治舞台中扮演着重要的角色，有时甚至使国家治理面临风险（出现人员死亡和行政部门高级职位人员变动）。在乌马拉执政初期，社会环境冲突占全国冲突总数的 56%（每月 123 起），该数值在其执政最后一年增至 70.4%（每月 148 起）。

冲突最多的大区之一是拉斯邦巴斯矿业项目所在地阿普里马克大区。根据秘鲁监察专员办公室的社会冲突报告，2017 年 1 月，阿普里马克大区发生了 26 起冲突，其中一半与社会环境问题有关。因此，阿普里马克超过安卡什、库斯科、普诺和卡哈马卡等传统冲突地区而成为秘鲁冲突最多的大区。在 2012 年 1 月，阿普里马克只发生了 11 次社会冲突（其中 8 次为社会环境冲突），在全国 24 个大区中排名第 8 位。阿普里马克大区冲突的增加与矿业投资的突然增长相吻合，因为该大区矿业投资额从 2012 年的 1168 万美元增至 2015 年的 153683 万美元<sup>④</sup>。2017 年，阿普里马克成为仅次于阿雷基帕的矿业

<sup>①</sup> Martín Tanaka, *Democracia sin Partidos. Perú, 2000 - 2005. Los Problemas de Representación y las Propuestas de Reforma Pública*, Lima: IEP, 2005, p. 20.

<sup>②</sup> Moisés Arce, “La Repolitización de la Acción Colectiva Tras el Neoliberalismo en el Perú”, en *Debates en Sociología*, No. 36, 2011, pp. 57 - 83; Moisés Arce, “Algunos Apuntes sobre los Movimientos y Protestas Sociales en el Perú”, En Carlos Meléndez y Alberto Vergara (eds.), *La Iniciación de la Política. El Perú en Perspectiva Comparada*, Lima: PUCP, 2010.

<sup>③</sup> Moisés Arce, “La Repolitización de la Acción Colectiva Tras el Neoliberalismo en el Perú”, en *Debates en Sociología*, No. 36, 2011, p. 60. 庞飞奇（Panfichi）和克罗奈（Coronel）2014 年的研究成果略微改变了这一观点，认为一个专制政府在一定条件下也可以鼓励特定形式的集体行动，尽管其目的是使这些集体行动成为当任政府的力量。一切都取决于政权的价值观和规划以及社会与国家之间的关系类型。

<sup>④</sup> Osinermin, “Mercado Mundial, Nacional, Efectos Derivados y Visión de la Minería”, en *Reporte de Análisis Económico Sectorial*, Año 5, No. 6, 2016.

投资最多的地区。这种指数型增长主要源于 MMG 领导的对拉斯邦巴斯大型项目建设阶段进行的投资。

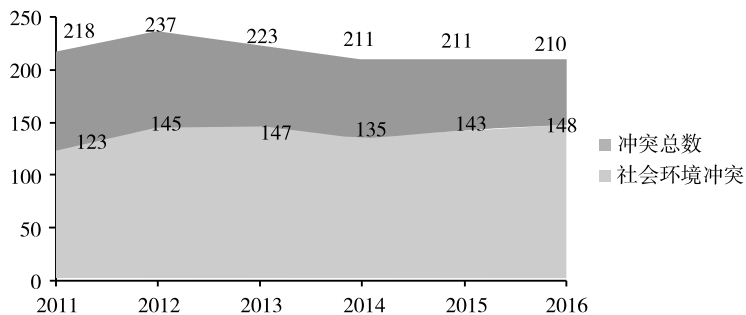


图4 2011—2016年乌马拉执政期间月平均冲突

注：包含2011年8月至2016年7月期间的数据，一并考虑了监察专员办公室定义为“现实”和“潜在”的冲突。

资料来源：作者根据秘鲁监察专员办公室数据绘制。

自2004年拉斯邦巴斯项目成立以来，当地居民与该项目之间的冲突已成为该地区乡村风貌的一部分。为了更加明确地、用更好的政治资源反对矿山项目，在经历了多年的制度发展停滞，项目周围的农民和土著社群进入了内部重组与发展的阶段。这种组织上的加强并不是自主发生的，而是产生于反对矿业项目的持久社会动员之中。在拉斯邦巴斯项目建设开始之前，社会预期增加，冲突也迅速产生。2011年，高安第斯地区的多个组织提出抗议，要求矿业公司增加就业、遵守协议、审查环境影响研究报告，并采取其他相关措施。这些抗议事件在2016年上升到了一个新的高度，因为新的中国业主MMG宣布对项目的原始设计进行一些重大修改：例如建造钼厂和过滤器厂，还取消了矿山输送管道的建设。被动员起来的农民要求撤掉这些工厂，并提出了其他有利于当地社会、环境和经济发展的要求。在秘鲁中央政府的推动下，社会组织、地方当局和矿业公司三方致力于通过对话解决这一冲突。

矿业活动塑造了当地的政治动态。矿业活动所在地大部分为距离传统经济圈较远的贫困农村地区，矿业公司在当地落户后，改变了当地传统的社会和政治模式，增强了某些行为者的力量，同时削弱了另一些行为者的力量，这暴露出地方公共领域存在的新问题。地方政府获得的巨额矿业收入也为地方政治的活跃提供了动力。例如，市长候选人数量和划拨给地方的矿山租金

(*canon*) 的数额之间存在相互关系：划拨金额越高，市长候选人越多，反之就越少<sup>①</sup>。

这些冲突和地方政治的重新活跃对中国企业的矿业投资形成了挑战。不仅因为它们提醒中国企业需要制定更好的政策来承担社会和环境责任，还因为它们迫使中国企业与国家机构以外的许多行为者（如土著社群、农民组织、利益保护团体、地方领袖和媒体等）建立关系并进行谈判。与西方企业相比，中国企业与这些行为者打交道的经验较少，不太适应民间社会代理人的问责和压力。从这个意义上讲，挑战来源于和这些利益相关者进行战略性的、负责任的互动的需要，这意味着中国企业需要事先了解其内部动态和指导其行动的社会文化框架。最近的研究表明，中国的矿业公司正在快速学习如何与这些在秘鲁这样民主制度较为薄弱且不稳定的国家中占据重要地位的利益团体展开交往。<sup>②</sup>

## （二）地方层面国家制度的薄弱

为了缓解激烈的社会环境冲突，同时作为初期权力下放进程的一部分，2000年以后秘鲁采取措施增加了受采矿活动影响地区的财政收入，包括“矿山租金”<sup>③</sup>、“信托基金”<sup>④</sup>和“人民团结矿业计划”<sup>⑤</sup>等旨在向矿山附近居民展示采矿投资效益的政策。但阿雷拉诺（Arellano）认为，这种分配政策不仅没有减少冲突，反而增加了冲突。最恶劣的后果之一是，大量矿业收入加剧了人民与地方政府之间的冲突，因为地方政府无法有效地利用矿业收入<sup>⑥</sup>。矿业收入的不合理使用让公民看不到采矿活动对当地发展产生的有利影响。这

<sup>①</sup> Paula Muñoz, *Gobernabilidad y Desarrollo Subnacional: Problemas de Baja Calidad de la Democracia*, Lima: Universidad del Pacífico, 2014, p. 15.

<sup>②</sup> Cynthia Sanborn and Victoria Chonn, *Chinese Investment in Peru's Mining Industry: Blessing or Curse?* Global Economic Governance Initiative, 2015.

<sup>③</sup> 矿山租金是对自然资源开采的经济补偿，1976年在秘鲁国内设立，2001年调整为现在的比重，即采矿企业缴纳税款的50%。矿山租金在矿业公司所在地的各地方政府之间分配，目的在于显示矿业活动带来的潜在贡献和利益。到目前为止，矿山租金的分配情况如下：10%分配给矿藏所在市的市政府，25%分配给矿藏所在省的省政府和该省其他市政府，40%分配给矿藏所在大区的其他省政府和市政府，最后25%分配给大区政府。

<sup>④</sup> 信托基金的创立建立在国有矿藏售卖给私有公司所产生资源的基础上。公司出资的50%用于建立信托基金，以促进受采矿影响社区的发展。

<sup>⑤</sup> “人民团结矿业计划”是矿业公司和政府之间的一项协议：政府减免企业的所得税，以换取企业为受采矿活动影响的地区进行额定投资，以推进地方发展。由矿业公司自己负责管理这些资源。

<sup>⑥</sup> Javier Arellano, *¿Minería sin Fronteras? Conflicto y Desarrollo en Regiones Mineras del Perú*, Lima: IEP, UARM, 2011, p. 171.

造成了高度的社会不满，人们不仅对大区政府或市政府不满，对矿业公司也感到不满。

矿业收入管理不善，不仅是由于地方政府管理能力低下，还在于国家监督机制薄弱，腐败行为屡禁不止。对大区政府的首要内部监督机构就是大区委员会，这是一种大区级别的议会。但由于设计上的问题，委员会职能存在局限性，妨碍了其监督作用的发挥。大区委员会缺乏实施制裁的资源和能力，这削弱了其监督和制衡大区政府的作用。<sup>①</sup> 省级和市级政府也存在类似的情况。在市委员会（一个类似于大区委员会的机构）中，反对派成员提出公开信息的要求很容易被支持政府的多数派所阻止。市长拥有过高的权力和超越市议会的行政裁量权，这就是这些政府监督机构的内在构成情况。<sup>②</sup>

地方政府内部监督手段的薄弱，再加上国家司法机构的不完善，为公职人员违反法律而逍遥法外提供了广泛的操作空间。秘鲁国家监督系统非常薄弱。首先，地方政府监督机构（OCI）虽然在功能上从属于共和国总审计署，但在行政上从属于各地方政府，由地方政府为其提供资源，从而减少了这些机构的自主权。<sup>③</sup> 另外，这些机构没有行使制裁的必要职权，资金和人员配备不足，在受理新的检举揭发案件时会受制于提前制定好的年度计划而遭遇一系列困难。<sup>④</sup>

关于国家提倡的公民参与，效果也并非令人鼓舞。秘鲁分权改革是伴随民主化进程而来，为此建立了大区协调委员会（在大区一级）和地方协调委员会（在省和市一级），作为公民参与政府决策的特别机构。然而，这些机构中仅40%为公民社会代表，60%为公共当局代表，存在明显的不平衡，不利于其社会代表性。除此之外，它们的职能仅仅是协商机构。根据规定，协调委员会处理的相关问题有：“为已经议定的发展计划提供战略方针总体构想，以及组织年度参与式预算”<sup>⑤</sup>，但同时规定了明确的限制，这些协议必须由大

<sup>①</sup> Proética, *Hacia un Sistema de Control para Gobiernos Regionales: Análisis y Propuesta*, Lima: Proética, 2009.

<sup>②</sup> Paula Muñoz, *El Diseño Institucional Municipal 1980-2004 y sus Implicancias para las Zonas Rurales*, Lima: SER, 2005; María Isabel Remy, *Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados*, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2011.

<sup>③④</sup> Proética, *Hacia un Sistema de Control para Gobiernos Regionales: Análisis y Propuesta*, Lima: Proética, 2009; Paula Muñoz, *Gobernabilidad y Desarrollo Subnacional: Problemas de Baja Calidad de la Democracia*, Lima: Universidad del Pacífico, 2014.

<sup>⑤</sup> María Isabel Remy, *Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados*, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2011.

区委员会或市委员会批准，后者最终可以持完全不同的立场。

作为国家改革的一部分，公民参与的另一种重要形式是参与式预算。根据2003年的《参与式预算框架法》，协调委员会本应是这一进程的核心机构。起初并不存在对预算项目的限制，而且市长或大区主席应该定期报告其进展情况。但后来的规定使定期报告失去了强制效果，让协调委员会失去了在参与式预算进程中的中介作用，公民社会也不再能对其制定过程进行真正的、决定性的干涉。<sup>①</sup> 最终，参与进来的公民只是“从市长和大区主席提供给他们的项目中选出他们认为更重要的项目”<sup>②</sup>。

后藤森时代的分权改革使地方政府（大区、省、市政府）成为权力和资源的最大受益者。根据“越靠近人民的就是越适合承担任务的”这一逻辑，国家陆续在社会项目和基础设施项目方面给予了地方政府新的资源和职能，授予了更多的部门职权和经济资源，地方政府通过行政行为增加了收入。<sup>③</sup> 于是，在地方一级产生了监督机制不足和地方政府拥有大量资源这一危险的组合。这一组合的危险之处在于它使得一些地方当局和官员非法谋取自身利益的可能性加大。正如田中（Tanaka）指出的那样：“（地方政府）大量的资源和责任并存，但政治和机构能力有限，导致高度的腐败和低效”<sup>④</sup>。2014年，秘鲁反贪检察院一份报告指出，在1841位在任市长中，有1699位（92%）正因侵吞或挪用公款、职务侵占和合谋串通等问题而受到调查；在25位大区主席中，有19位正因类似罪行而受到司法调查或遭到司法起诉。<sup>⑤</sup>

拉斯邦巴斯项目的建设期正好为矿山所在地查瓦瓦科市市长瓦纳哥（Odilón Huanaco）的在任期（2011—2014年）。瓦纳哥是查瓦瓦科市高安第

<sup>①</sup> María Isabel Remy, “Descentralización en Tiempo de Neoliberalismo. Moquegua, Tacna y el Premier”, en *Argumentos*, Año 2, No. 4, 2008; María Isabel Remy, *Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados*, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2011.

<sup>②</sup> María Isabel Remy, *Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados*, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2011, p. 21.

<sup>③</sup> Patricia Quiñones, “Una Mirada al Proceso de Descentralización tras el Primer Año de Gobierno de Ollanta Humala”, en *Revista Argumentos*, Año 6, No. 3, 2012; María Isabel Remy, *Participación Ciudadana y Gobiernos Descentralizados*, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2011; Paula Muñoz, *El Diseño Institucional Municipal 1980 - 2004 y sus Implicancias para las Zonas Rurales*, Lima: SER, 2005.

<sup>④</sup> Martín Tanaka, “Regiones y Corrupción”, en *La República*, 26 mayo 2014. <http://www.larepublica.pe/columnistas/virtu-e-fortuna/regiones-y-corrupcion-26-05-2014>. [2017-03-01]

<sup>⑤</sup> Radio Programas del Perú, “Procuraduría: 92% de Alcaldes del Perú Son Investigados por Corrupción”, *Radio Programas del Perú*, 16 de julio, 2014. <http://rpp.pe/politica/actualidad>. [2017-03-05]



斯地区帕塔里奥（Patario）农民社区土生土长的人，他从非常年轻的时候起就在社区担任领导职务。当他担任查瓦瓦科农民社区联合会主席时，在2008年和2009年反对拉斯邦巴斯项目的动员活动中发挥了重要的领导作用，这是他获得的最大的政治认可。在瓦纳哥担任社区联合会领导职务期间，矿业公司同意了他代表农民提出的若干要求，使其政治地位在农民社区范围之外得到巩固。在一次大会上，高安第斯各社区均推举瓦纳哥为市长候选人之一。在农民的支持下，他以农村利益为出发点进行了竞选演讲，重点讨论了采矿在当地社区发展中的作用。作为安第斯人民权力党成员，2010年10月，年仅28岁的瓦纳哥当选为查瓦瓦科市市长，成为1994年该市成立以来首位当选为市长的农民领袖。

然而，瓦纳哥上任后的市政管理受到了严厉的批评，特别是受到该市地势较低地区民众的批评，因为尽管该地区接近矿山并入驻了大批工人，但仍然没有高速公路、人行道和排水渠。为了从拉斯邦巴斯项目获得收入，瓦纳哥政府开始插手从采石场到矿山的集料销售生意。于是很快出现了对市政府各种腐败行为的检举和指控，其中一些举报案件越来越严重且无可辩驳，2017年4月，瓦纳哥因盗用公款和不正当使用1000万索尔资金的罪名出现在了内政部司法通缉名单上。

瓦纳哥的案例很好地反映了中国公司必须打交道的秘鲁地方政府的真实情况。这些地方政府，特别是农村地区的政府，常常出现腐败和严重的管理不善问题，引发公民的不满。尽管有些城市从矿业获得了可观收入，但政府没有对可改善公民生活条件的重要项目进行恰当的投资。这刺激了那些具有动员能力的重要群体的形成，他们不仅反对负责当地事务管理的地方当局，也反对被视为整个矿业唯一受益者的矿业公司。

在这种背景下，中国矿业公司应该积极开展宣传活动，对他们在当地做出的贡献和实施的倡议进行宣传，增加信息透明度。此外，在可能的范围内，为地方政府提供培训和技术咨询，从而使矿业收入转化为更好的社会投资条件。2005年以来，秘鲁成为《采掘业透明度倡议》（EITI）的参与国，这是一项要求矿业企业报告纳税情况和向所在国政府支付的其他款项的全球性倡议。尽管这是一项自愿行为，但大部分矿业公司都参与了情况报告。近年来，中国矿业公司展示出了通过这一信息手段将其所做贡献透明化的兴趣。2012年，鲁米纳铜业公司（Lumina Copper）成为第一家参加《采掘业透明度倡

议》报告的中国公司，此后，其他中国公司也宣布将参加这一倡议。<sup>①</sup> 中国公司应该把这种透明度战略和信息政策运用到矿山当地去，以填补可能的“信息空白”，影响那些至关重要的利益集团。

### （三）采矿背景下的地方发展动态

矿业不仅通过采矿收益，而且通过采矿产生的产业链为地方做出贡献。一般认为矿业只能提供很少的直接就业机会。但据估计，该行业提供的每1个工作岗位，都可以在其余经济行业创造9个工作机会。因此，矿业产生的就业累积效应是相当可观的，在需要更多劳动力和物资的工程建设阶段更是如此。例如，由于采掘活动的存在，中国首钢秘铁开发的马尔科纳项目拥有了历史上最好的社会和经济记录。2016年，马尔科纳收到的经济拨款中超过50%来自矿山租金。在马尔科纳，首钢是做出贡献最大、雇佣人数最多的企业，大约70%的成年人为首钢工作或者依赖为首钢工作的人而生活。<sup>②</sup>在秘鲁有很多像首钢一样以矿业发展促进当地经济增长的案例。甚至在某些地方，矿业以外的其他生产活动无法持续发展，阿普里马克大区就是最典型的例子之一。

有一些经济指标可以显示拉斯邦巴斯项目开始以来阿普里马克大区的经济增长。根据秘鲁经济研究所的统计<sup>③</sup>，2016年第二季度阿普里马克大区经济经历了令人难以想象的266%的增长，创造了全国纪录，这都归功于铜矿的开采。拉斯邦巴斯项目帮助大区减少20多个百分点的贫困率（贫困率从60%降至39%），公共和私人投资增长20%，相关就业增长50%。<sup>④</sup>一些专家把这种现象称为“阿普里马克奇迹”。拉斯邦巴斯案例的典型之处在于，这个世界上最重要的铜矿项目之一坐落在了秘鲁最贫困的地区之一。这就是为什么项目一经建立，查瓦瓦科市这个最靠近矿山的地区就获得了指数级的发展。最明显的变化在于查瓦瓦科市的城市发展：沿着街道和住宅区开设了一连串的商铺，各种各样的商品和服务刺激了该市的经济生活；旅店、洗衣店和餐馆也增加了，各行业形成了自己的商业协会，甚至在交通和重型机械领域也有

<sup>①②</sup> Cynthia Sanborn and Victoria Chonn, *Chinese Investment in Peru's Mining Industry: Blessing or Curse?* Global Economic Governance Initiative, 2015.

<sup>③</sup> Instituto Peruano de Economía, *Indicador Compuesto de Actividad Económica - ICAE*, Instituto Peruano de Economía, octubre de 2016.

<sup>④</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú. *Síntesis Económica 2015*, 2015. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1292/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1292/libro.pdf). [2017-03-22]



公司建立。通过这种方式，拉斯邦巴斯项目以直接和间接的方式成为当地最主要的雇主，为该地区许多家庭提供了经济收入。

然而，采矿不是一种永久性的经营活动，因此对这一活动的高度依赖是存在风险的。矿山生产期间周边地区经历的繁荣是采掘活动减少或关闭之后无法复制的，这对于周边地区的发展来说是十分危险的。拉斯邦巴斯的情况就是这样。据估计，该项目的初始寿命只有20年。建设阶段结束后，矿山不再雇佣大量工人，因为下一阶段开采不需要这么多工人。项目雇佣工人以及向矿山提供服务的商人和企业主的高度期望引发社会强烈不满，导致了上文描述的各种抗议活动。

因此，中国企业应该把投入重点放在对矿业依赖较少的部门，如农业或其他生产性部门，以便当地在经历短暂的矿业繁荣之后实现可持续发展。拉斯邦巴斯的MMG公司正在朝这个方向努力，其社会投资越来越集中于教育、卫生和非矿业生产行业等关键性领域。这项政策增强了当地居民的生产能力，使他们不易受矿业部门衰落的不利影响，降低对矿业公司的要求和期望。这不仅有助于建立一个负责任的发展模式，而且也有利于构建不易发生社会冲突的氛围。

#### 四 结论

本文展示了中国在拉美经济特别是秘鲁经济中的重要作用。中国拥有强大的购买力，是全球主要出口市场和进口来源国之一，因而被视为世界强国。中国取代欧盟成为拉美第二大贸易伙伴，在拉美地区是仅次于美国的主要经济参与者。虽然美国的优势依然强大，但中国经济的发展已经削弱了美国的霸权地位。随着特朗普总统的当选，这种趋势可能会增强，因为其保护主义措施会使美国远离拉美市场，从而扩大中国在该地区的影响力。

中国是秘鲁的主要出口市场和进口来源国，两国商品贸易结构主要为秘鲁的原材料交换中国的工业制成品。目前，秘鲁出口产品中有32%以中国为最终目的地。这些贸易成果是两国签署的贸易条约和战略联盟的产物。在这种背景下，中国在秘鲁开展了几个大型矿业投资项目，主要开发铜矿，其中包括由中国公司MMG牵头的拉斯邦巴斯项目，这是世界上最大的铜矿项目之一。拉斯邦巴斯项目清楚地展示了中国矿业投资为取得进一步发展所面临的挑战。这些挑战不仅关系到国家层面的问题，也关系到矿业投资所在地的地

区性问题。在本文研究中主要强调了社会环境冲突的升级、地方层面国家制度的薄弱及采矿背景下的地方发展动态三个因素。

关于社会环境冲突因素，本文认为，矿业公司除了要遵守国家法律规定，还必须与在其影响范围内的其他社会力量进行调解。因此，对于中国企业来说，与抗议群体的协调工作成为一项重要的任务，中国企业需要理解那些与他们习惯的事物有所不同的动态和社会文化逻辑。与西方企业相比，中国企业与这些社会行为者打交道的经验较少，不太适应社会领域行为者的问责和压力。

在制度薄弱方面，矿业生产活动在地方一级产生了监督机制不足和地方政府拥有大量资源这一危险的组合。其危险之处在于增加了某些当局和官员非法谋取自身利益却不受制裁的可能性，导致普通公民无法感受到采掘活动对当地发展产生的潜在积极影响，进而催生了充满批判和不满的、有能力动员起来反对矿山项目的群体。鉴于此，中国企业需要采取措施增加信息透明度，以便影响这些关键行为者，缓和其抗议行动。

最后，采矿不是一项持久性活动，而且其带动的经济机会往往对该部门有着高度的依赖性。这对于采矿作业周边地区的发展来说是危险的，因为矿业生产期间这些地区经历的繁荣是采掘活动结束后无法复制的。因此，中国的矿业公司应该把投资重点放在对矿业依赖性较少的领域。虽然仍有很长的路要走，但中国拉斯邦巴斯项目正在朝这个方向发展，该项目优先考虑在教育、卫生和非矿业生产等关键性领域进行社会投资，这种社会投资对于建立一种超越秘鲁当前的矿业循环的发展模式来说有着至关重要的作用。

(翻译 周宸伊；责任编辑 黄念)