

大坝移民搬迁：补偿、安置与土著*

斯蒂芬·蒙泽著；张由译**

摘要：水电大坝可被用于发电、治理洪涝灾害和改善农业灌溉条件。然而这些大坝工程的建设运营时常会导致当地居民被移民搬迁（forced displacement）。移民搬迁常常会对那些极度贫困、受压迫与政治边缘化的土著居民产生极大的影响。其中的负面影响可以通过多种措施来进行缓解：(1)认真考量大坝引发的发展（dam-induced development）的伦理；(2)根除腐败；(3)在大坝项目开始时或该时间点附近支付补偿；(4)采取土地交换（land-for-land exchanges）政策；(5)为因大坝工程而移民搬迁者提供重现安置所需的资金，直到他们在新址得到了稳定的安置。(6) 要求那些向外国政府提供建坝贷款的机构保留一定比例的贷款，并用以支付大坝移民的搬迁补偿与安置费用。

然而，橘生淮北则为枳，由于各个国家和土著居民之间存在的高度异质性，因此在适用上述六个措施时需要因地制宜，否则失败将难以避免。中国和危地马拉在过去对大坝建设所造成的问题的治理上都存在不足，本文希望展示如何在这两个存在巨大差异的国家中通过上述措施的差异化实施取得成功。

在危地马拉受奇索伊大坝（Chixoy Dam）建设影响的玛雅·阿奇人（Maya Achi）在任何传统定义下都属于“土著人”（indigenous people）。与之不同，由于外来者征服和殖民的历史叙事在中国并不适用，因此其境内受大坝建设影响的少数民族（ethnic minorities）并非传统意义上的土著人。然而本文认为他们仍旧可以被认为是土著型的少数民族（indigenous ethnic minorities），这是因为与其它具有殖民历史的国家类似，在中国也存在主体民族统治、压迫和歧视少数民族的现象。

关键词：大坝移民 补偿 安置 土著

* 原文参见：Stephen R. Munzer, *Dam(n) Displacement: Compensation, Resettlement, and Indigeneity*, 51(4) CORNELL INT. LAW J. 823, 823(2019).

** 斯蒂芬·蒙泽（Stephen R. Munzer），加州大学洛杉矶分校法学院杰出法学研究教授；张由，上海交通大学凯原法学院。本文仅代表原作者个人观点。

目录

引言	106
一、发展与土著居民	110
(一) 发展	111
(二) 土著	112
二、中国大坝建设：移民安置与补偿问题中存在的问题	118
(一) 移民安置、补偿和法律	119
(二) 湖北省三峡大坝工程	122
(三) 云南省大坝项目	124
(四) 尝试中的改革	128
(五) 中国面临的挑战	130
1. 法律、法规、政策和赔偿方面的问题	130
2. 大坝的性能问题与腐败	131
(六) 中国挑战的出路	131
1. 法律、法规、政策和补偿方法	131
2. 有关大坝性能和腐败的解决方案	133
(七) 大坝建设中的土地置换、韧性和伦理	135
三、奇索伊大坝和玛雅·阿奇在危地马拉的命运	137
(一) 历史背景	137
(二) 玛雅·阿奇的历史与现状	141
1. 拉比纳尔及其周边	141

2. 帕克斯村：一个大坝移民村落.....	145
3. 里奥内格罗村.....	147
(三) 移民模式.....	148
1. 危地马拉城的土著人.....	148
2. 危地马拉各地的加工厂工人.....	151
3. 萨亚克什的棕榈油种植园.....	152
(四) 美国国会、行政部门和世界银行.....	153
1. 世界银行如何运作.....	154
2. 纸面上的法律.....	155
3. 实践中的法律.....	156
(五) 发展伦理.....	160
结论.....	161

引言

为了提高居民的生活水平，许多国家都通过修建基础设施来开采自然资源，其中就包括水力发电大坝。这些大坝能为周边及下游地区提供更好水利灌溉与蓄洪防灾条件，并为城镇和农村地区提供更多的电力。然而，大坝建设所产生的负面影响也不容忽视，这是因为工程施工将影响当地居民的正常生活。大坝建设在其上游形成的蓄水水库会淹没部分谷地，因此项目所在地的居民将时常需要搬迁并承受由此产生的损失。

如前所述，修建水电大坝可能会迫使当地的土著人和非土著居民迁离故土。然而“土著人”一词缺乏一个精确而又得到普遍接受的定义。卡尔·劳斯蒂亚拉（Kal Raustiala）和我曾在文章中将“土著人”定义为“在被征服或殖民之前，成员主要分布于一国的某一区域的具有历史连续性的文化团体。他们在人口上在一个国家或多个国家中属于少数群体，并在一定程度上被孤立，他们还应具有独特的社会、语言和政治特征。”^[1]这一定义在我们有关传统知识中的知识产权主题的论文中站得住脚。

我们和马丁内斯·科博（Martínez Cobo）^[2]对土著人的定义都与外界入侵、征服或殖民的历史叙述有关，或将这些作为土著人的一个条件。然而，这一概念很难被适用于没有遭受过欧洲入侵、征服或殖民历史的国家。例如，中国政府拒绝将与汉族一并构成中华民族的各种少数民族称为“土著人”。^[3]本文的第一部分希望表明，虽然中国所谓的“少数民族”并非通常理解中的土著人，但他们应该与世界其他地区的土著人接受同样的保护。^[4]

在本文中，我将使用“土著群体”（indigenous groups）这一更广义的概念来涵盖狭义上的“土著人”和中国语境下的“土著型少数民族”这两个概念。本文将主要关注中国湖北省、云南省和危地马拉拉比纳尔市（Rabinal municipality）的土著群体。一般来说，土著群体是一个民族国家中最贫困的群体，这些人在政治上也经常被边缘化。因此，对于那些富有且长袖善舞（well-connected）的人，甚至中产阶级——他们不太可能是土著居民——来说，在山谷修建水坝对当地土著群体造成的负面影响很容易被忽视。我的论点并不是基于“土著人应当享有特权或者受到特殊保护”这样一个假设。相反，我的论点是，作为一个实际的问题，

^[1] Stephen R. Munzer & Kal Raustiala, *The Uneasy Case for Intellectual Property Rights in Traditional Knowledge*, 27 *CARDZO ARTS & ENT. L.J.* 37, 49 n.25 (2009) [以下简称 Munzer & Raustiala]. 劳斯蒂亚拉和我很清楚，一些国际文件和其他学者对这个术语有着不同的定义或者并没有给定一个定义。

^[2] 土著社区（Indigenous communities）、土著人（Indigenous people）和土著民族（Indigenous nations）是指那些在其领土上发展起来的，在遭受入侵或殖民前具有历史连续性的社区、人民和民族构成的社会，他们有着与当前这片土地上的主流人群不同的身份认同。他们并非社会中的主导力量，但他们决心保护、发展并将其故土和种族身份传递给后代，并与其独特的文化模式、社会制度和法律制度相配合，以作为民族继续存在的基础。ASIA PACIFIC FORUM OF NAT'L HUMAN RIGHT INST. & OFFICE OF THE U.N. HIGH COMM'R FOR HUMAN RIGHT, THE UNITED NATIONS DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: A MANUAL FOR NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS 6 (2013) (quoting José Martínez Cobo, *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, para. 379) [以下简称 INDIGENOUS PEOPLES MANUAL].

^[3] See Benedict Kingsbury, *"Indigenous Peoples" in International Law: A Constructive Approach to the Asian Controversy*, 92 *AM J. INT'L L.* 414, 417-18 (1998) [以下简称 Kingsbury, "Indigenous Peoples"].

^[4] 参见下文脚注[50]-[99]。

各国在政治上和道德上的义务在程序性权利上对土著群体进行重点保护，在实体性权利上也应当有时进行略微的倾斜，例如有关重新安置选择的问题。^[5]归根到底，这一论点仍旧认为非土著群体的穷人或应该享有与土著群体成员基本相同的权利和保护。

我关注中国和危地马拉的土著群体有四个原因。首先，若要对全球各地千差万别的土著群体展开论述全面的讨论，那么即便是一本宏篇巨著也难以囊括。故将目光专注于两个有土著群体的国家之上并详细展开更为现实。其次，中国是一个发达与发展中参半的国家的范例，且它在近几十年来建造了大量的水电大坝。^[6]中国的独特之处在于，它的经济体制处于时刻调整之中，其将过去的共产主义制度在与当前的一些资本主义特征结合起来，^[7]并在土地使用权上做出了重大限制。它的经济发展不再依赖于来自外国的援助，^[8]故美国难以对中国的少数民族政策指手画脚。第三，危地马拉是一个发展中国家，有许多玛雅（Maya）族人作为土著民族。危地马拉有一个重要的水电大坝——奇克索伊大坝（Chixoy Dam）建于1977-1983年。^[9]这一工程的建设给土著群体玛雅·阿奇人^[10]带来了沉重的损失，他们遭受了杀戮、酷刑和其他形式的暴力。^[11]这一族群不得不从拉比纳尔（Rabinal）的里奥内格罗（Rio Negro）山谷流落到危地马拉的其他地区，而在此过程中他们几乎没有得到政府的补偿或重新安置援助。^[12]美国可以通过其财政部或世界银行、国际货币基金组织（IMF）或美洲开发银行（IADB）等实体直接或者间接地干涉危地马拉政府的决策。第四，尽管中国和危地马拉在许多方面有所不同，但它们至少有三个共同点：经济上的不平等、腐败和对移民搬迁的土著群体应对措施不足。^[13]

这可能难以完全回答为何本文采取中国和危地马拉作为一对研究对象的所有问题。例

^[5] 从哲学上讲，这一假设部分是基于所谓的道德和政治权利的威胁-保护论（threat-protection view）。这一观点强调，一些权利人在维护和保护他们自己的权利方面往往处于不利地位。例如，儿童在其某些权利方面正处于这种不利地位。法律例子包括儿童在监护权案件中通过代理人发表意见的权利，以及在针对父母的疏忽听证会上的权利。See generally Joel Feinberg, *The Child's Right to an Open Future*, in WHOSE CHILD? CHILDREN'S RIGHT, PARENTAL AUTHORITY, AND STATE POWER 126 (William Aiken & Hugh LaFollette eds., 1980). 为了防止误解，我并非将土著视为幼稚的群体，也不是把他们视为无助的受害者，我只是指出，他们地位上的从属性、遭受压迫和语言上的边缘化会抑制他们主张其道德、政治和法律权利的能力。

^[6] 参见下文脚注[93]。

^[7] 参见下文脚注[118]。

^[8] 参见下文脚注[104]-[146]。

^[9] 参见下文脚注[273]-[275]，[294]-[315]。

^[10] 玛雅阿奇人是阿尔塔和下维拉帕斯的土著居民，人口数量约为75,000至85,000人，其中约1,500人居住或居住在里奥内格罗河谷。Jaroslava Colajacomo, *The Chixoy Dam: The Maya Achi' Genocide. The Story of Force d Resettlement 1* (World Comm'n on Dams, Working Paper, 1999) [下简称 Colajacomo]. The native language of Maya Achi is Achi. Gary F. Simons & Charles D. Fenmig, *Achi*, in *ETHNOLOGUE: LANGUAGE OF THE WORLD* (21st ed., SIL International, 2018), <https://www.ethnologue.com/language/acr/21> (点击“acr”字符)。

^[11] 参见下文脚注[303]-[313]。

^[12] 参见下文脚注[298]-[302]，[314]，[564]-[594]。

^[13] “中国内部不是铁板一块。虽然上海和北京的居民在一些收入方面几乎与瑞士的居民一样富裕，但该国部分地区的生活更像是危地马拉。” China's Got a \$43,000 Wealth Gap Problem, *BLOOMBERG News* (May 28, 2018), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-20/china-swealth-gap-teslas-for-the-rich-footpaths-for-the-poor>. 去年，中国南部的贵州省和云南省以及北部的甘肃省各的人均GDP收入都低于1万美元，这与乌克兰、萨尔瓦多和危地马拉相当。同前引。关于腐败问题，见下文第三章第五节第（二）部分和第三章第六节第（二）部分（有关中国）；第四章第四届第（三）部分（有关危地马拉）。

如，有些人可能会问，为什么不调查对象设定为中国——印度或危地马拉——洪都拉斯呢？毫无疑问，以中国——印度为研究对象会引发一场有趣的讨论。但是，由于印度声称它没有殖民接触意义上的土著民族，因此在这方面印度与中国类似而无法作为中国的少数民族的一个对照。将尼加拉瓜和洪都拉斯进行对比也可能是卓有成效的。在洪都拉斯，埃尔卡洪大坝（EL Cajón Dam）不顾反对继续维持水力发电，^[14]此外一名环保人士因为反对在被伦卡土著居民视为圣地的瓜尔卡尔克河（Gualcarque River）上修建阿瓜·扎尔卡大坝（Agua Zarca dam）项目而遭到谋杀，这导致了国际投资者撤回了对该国水电大坝的投资。^[15]然而，大坝建设所引发的暴力事件在洪都拉斯的大坝建设问题上显得无足轻重，但在危地马拉奇索伊大坝的叙述和相关文献中占据核心地位。此外，如果选取危地马拉和洪都拉斯进行比较，将失去讨论中美洲土著人民的待遇和中国少数民族的待遇的机会。当然，本文并不能保证中国和危地马拉的比较研究就一定是最深刻且富有成效的。

这篇文章希望展现如何在政治和经济可行的前提下，如何为水坝建设项目波及的土著群体提供更好的应对方案以改善他们的生活。更好的应对方案需要精打细算使用资金，当前至少有两个方法可以为此筹措资金。首先可以通过开发自然资源——如在山谷倾泻的水流（的势能）——来产生经济租金。^[16]其次可以通过保留一定比例——例如 10%——的世界银行给大坝修建国家或实体提供的贷款，并将其用于消除项目对土著群体的负面影响。《世界银行业务手册》（World Bank Operations Manual）要求世界银行在向外国政府或与密切相关的实体支付资金时，必须尊重土著人民的利益。^[17]美国资助世界银行，但国会对它没有直接的权力。^[18]然而，根据法律，美国财政部长必须保护土著人民的利益，尤其是人权。^[19]无论资金的来源是什么，在可能的时候，对土著群体预付安置资金都是很重要的。对于这些资

^[14] See Christoph Lehmann, *Of Dams and Hurricanes: Lessons and Recommendations from El Cajon*, 21 MOUNTAIN RES. & DEV. 10, 13 (2001).

^[15] Nina Lakhani, *Backers of Honduran Dam Opposed by Murdered Activist Withdraw Funding*, GUARDIAN (June 4, 2017), <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/04/honduras-dam-activist-berta-caceres> [<https://perma.cc/3L44-DLC8>].

^[16] Michael M. Cernea, *Compensation and Benefit Sharing: Why Resettlement Policies and Practices Must Be Reformed*, 1 WATER SCI. & ENGINEER 89, 95 (2008) [后简称 Cernea, Resettlement]. 塞尔尼娅将“经济租金”定义为“超过用于开发自然资源的投资资本、材料、劳动力成本和其他生产要素价值的盈余（或意外之财）”。同前引，第 95 页。其他关于水电站的研究可参见 Amy McNally et al., *Hydropower and Sustainability: Resilience and Vulnerability in China's Powersheds*, 90 J. ENV'T MGMT. S286 (2009) [运用动力装置（power shed 的空间抽象（spatial abstraction）来分析可靠性和脆弱性]；Thi Dieu Nguyen, *The State versus Indigenous Peoples: The Impact of Hydraulic Projects on the Indigenous Peoples of Asia*, 7J. WORLD HIST. 101 (1996). [采用历史分析，具体参考了世界银行的角色].

^[17] World Bank, WORLD BANK OPERATIONS MANUAL (2015), available at <http://sitere.sources.worldbank.org/EXTOPMANUAL/Resources/EntireOMExternalUpdatedJuly1-2015.pdf> [<https://perma.cc/KKB4-SMTQ>]. 世界银行必须对项目施工区域进行“筛选”（screen），土著居民是否对项目施工区域有所依恋。同前引，4.10, ¶6, 8。如果确认土著人民对施工区域有所依恋，借款国必须进行社会评估并制定土著人民计划（“IPP”），在必要时通过详细的缓解、补偿和重新安置计划来应对任何负面的社会结果，并确保土著人民从该项目中获得“文化上适当的”（culturally appropriate）利益。同前引，¶¶6, 9-12, 15, 16。具体细节参见前引附件 A 和 B。

^[18] Kristina Daugirdas, *Congress Underestimated: The Case of the World Bank*, 107 AM J. NR'L L. 517, 520 (2013) [下简称 Daugirdas, World Bank].

^[19] 主要的法规是修订后的《1961 年对外援助法》和修订后的《1977 年国际金融机构法》，这两部法律都见于美国法典第 22 编（22 U.S.C）关键的条款包括 §§262d, 262o-4, 2151(a)(1), 2151n, 2169, 2271(b)。

金的使用，由于所有成员受到的影响可能不尽相同，故原住民群体与外国政府或贷方可能无法就该群体的需求达成一致，在这种情况下，则可引入一个公正的（第三方）机构来处理该群体及其成员的诉求。^[20]

政府解决由大坝产生的问题可能看起来十分简单。首先，坚持发展伦理，保护土著群体免受不必要或不合理的大坝项目的影 响。第二，根除腐败，避免这些将用于这些项目的资金落入政客、官僚和商人的口袋中。第三，对因大坝搬迁而遭受损失的移民及时进行补偿，补偿范围包括大坝搬迁对正在进行中的生产、生活造成的私人财产或公共财产损失。第四，设置一些土地置换作为实物补偿。第五，根据需要持续地支付重新安置资金，直到因大坝搬迁而失去家园者在新地点得到稳定的安置为止。第六，当有国家寻求贷款以修建大坝时，贷款实体应当要求债务国政履行义务：债务国政府应保留部分贷款金额，用于支付补偿和重新安置费用，并建立独立的审计程序，以确保保留的资金确实用于补偿和重新安置。

有些人会声称，改善那些经常受到新建电力大坝不良影响的土著群体条件可能没有那么简单。这种说法是有一定道理的。各国有可能会忽视发展伦理问题。^[21]虽然生态租金确实可以获取，但这些租金往往要等到大坝工程完工或接近完工时才能兑现。因此，即使法律要求对大坝项目占用的私有财产进行补偿，但如果土著群体在其生活和工作的土地上缺乏法律承认的私有财产权，或者不享有任何被承认的财产性权益，那么他们在法律上对于补偿可能根本没有救济。^[22]此外，土著群体的遭遇往往被许多社会所忽视。^[23]他们在世界范围内都时常被认为是经济发展的障碍，他们的生命并不被认为同社会中其他生命一样珍贵。^[24]在最坏的情况下，为迫使土著群体离开待建大坝的河谷，国家政府、其军队或私人民兵有时会恐吓甚至谋杀土著人。^[25]最后，即便有的国家有着良善的纸面上的法律（law-on-the-book），但现实中的法律（law-on-the-ground）则是另外一回事。这些问题将在后文中得到深入讨论。

上述困难虽然具有挑战性，但并不难应付。腐败问题也值得认真关注。本文提供了一些关于大坝、土地使用、经济发展、移民和土著群体的一般性讨论。它简要地讨论了大坝引发发展（dam-induced development）^[26]的伦理问题，并结合特定的发展中国家对水力发电的需求程度，以及受影响的土著群体及其文化进行讨论。

在下文的具体讨论中，我们引入两个有着鲜明对比的例子。第一个是当代中国的大坝

^[20] 这一个机构的通用名称是“索赔解决设施”（claims resolution facility），它有很多变种。Francis E. McGovern, *The What and Why of Claims Resolution Facilities*, 57 STAN. L. REV. 1361-62 (2005).

^[21] 参见下文第二章第七节（中国）和第三章第四节（危地马拉）。

^[22] 参见下文脚注 118, 113-120（中国）；危地马拉对玛雅·阿奇的土地权利的承认一直不稳定，即使玛雅·阿奇人似乎拥有合法的不动产权。参见下文脚注 303-304。

^[23] See *Indigenous Peoples*, AMNESTY INTERNATIONAL, <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/indigenous-peoples> [<https://perma.cc/APC4-G3QR>] (last visited Jan. 23, 2019).

^[24] See U.N. DEP'T OF ECON. & SOCIAL AFF., STATE OF THE WORLD'S INDIGENOUS PEOPLES 87-88, U.N. Doc. ST/ESA/328 (Jan. 10, 2010), available at <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP/en/SOWIPweb.pdf> [<https://perma.cc/Q4SPYPYK>].

^[25] 参见下文脚注[303]-[307]、[309]-[313]（危地马拉）。

^[26] 参见下文第二章第七节（中国）和第三章第五节（危地马拉）。

建设和运营的例子。中国有大量法律来应对人们因大坝建设项目而移民搬迁的情况。^[27]但一般而言，纸面的法律和现实中的法律会有所不同。^[28]指导地方当局的法律和法规在实践中往往仍需改进。此外，补偿和相关的安置政策远不完善，且腐败是一个持续的问题。^[29]然而，相比其他许多国家，中国在与土著人（中国语境下是少数民族）打交道方面已近做的比较好了。

第二是危地马拉的大坝建设和运营的例子，特别是在里奥内格罗山谷建设奇索伊大坝。腐败普遍困扰着危地马拉，而居住在该地区的土著玛雅·阿奇人的法律救济几乎不存在。^[30]更糟糕的是，地方武装对土著人施以折磨、强奸和谋杀、烧毁房屋与产业，并对玛雅·阿奇人进行普遍恐吓。^[31]相关赔偿被拖延数十年的情况下，仍旧有许多款项至今没有到位。^[32]重新安置的机会也并不乐观。^[33]在经过几十年的斗争后，玛雅·阿奇才得到些许经济补偿，即便如此，补偿款的数额相较于大坝建设所造成的损害也是微不足道的。^[34]第三部分将显示，危地马拉的政治最近已近开始逐步地改变，美国财政部长能够而且应该发挥更加有效的作用以保障在其出资部分的世界银行和 IADB 贷款为补偿原住民保留一部分。危地马拉可以从中国学到一些东西，反之亦然。^[35]

本文将涉及许多问题。为了避免读者的疲劳，我将不对如下问题进行讨论：（1）土著群体是否应该享有免于移民搬迁的法律豁免权；（2）在大坝建设计划在总体上是合理的前提下，土著群体是否有合法个人或者集体权利以阻止政府征用他们的财产；（3）发展中国家和发达国家的土著群体的权利是否相同；（4）如果一个国家需要更多的电力，如何在修建水电大坝和燃烧煤炭发电之间进行权衡；（5）种族（race）与土著（indigeneity）或民族（ethnicity）是否有关联，若有，有何关联。然而，我确实在考虑，与大坝项目相关的补偿和安置是否能够完全抵消这些项目对土著群体造成的危害。^[36]为了确定调查的背景，我将立即讨论发展和土著群体的问题。

一、发展与土著居民

^[27] 参见下文第二章第一节。

^[28] 参见讨论在中国没有纪念土地使用合同的证书脚注 146（讨论了在中国土地使用合同的产权证书难以获取问题），脚注[520]-[565]（讨论了危地马拉纸面上的法律和实际的法律）

^[29] 我所说的“腐败”通常是指为了个人、家庭或政治利益而滥用信任。更多有关于此的讨论参见下文第二章第六节第（二）部分。

^[30] 参加下文脚注[303]-[304]（主要讨论了讨论了两位玛雅·阿奇代表与记载了当地土地所有权“书”在前往危地马拉城的途中“失踪”了）。

^[31] 参见下文脚注[307]，[309]-[313]。

^[32] 参见下文脚注[314]。

^[33] 同上注。

^[34] 同上注。

^[35] 参见下文脚注[89]-[100]。

^[36] 参加下文第二章第七节（中国）与第三章第五节（危地马拉）。

在讨论国际发展时，学者往往忽视土著问题，也往往不将土著问题与国际发展问题联系起来。本部分论述了发展和土著问题，并且讨论了二者的联系，并为中国（第二部分）和危地马拉（第三部分）的大坝建设的后续论述奠定了理论基础。

（一）发展

本节的介绍将以一种有点乐观的陈述开始，即水电大坝是各国通过改善基础设施和利用自然资源以使居民受益的一种方式。^[37]在此，我将详细介绍世界银行（WB）、国际货币基金组织（IMF）^[38]和例如亚洲开发银行（ADB）和亚洲基础设施投资银行（AIIB）的相关机构的优缺点。

即使这些机构设立的初衷是好的，人们也仍会怀疑其项目是否对接受贷款的国家产生的都是正面影响。显然，如果其中一个机构决定向一个国家发放贷款以建设水电大坝，它可能会在一定程度上寻求改变该国的运作方式。如果该国的腐败状况严重，放贷机构可能会在发放贷款前坚持要求国家减少腐败，并且将在大坝项目期间进行监督作为接受分期偿还贷款的一个条件。毕竟违约将减少放贷机构未来向该国或者其他国家提供的可贷款资金。

一些经济学家和政治理论家批评放贷机构和受援国之间的某些结构调整协议（“SAAs”）。^[39]SSAs 条款各不相同，但往往要求受援国作出承诺：

使私营部门成为[一国]经济增长的主要引擎，保持低通货膨胀率和价格稳定，缩小国家官僚机构的规模，保持尽可能接近预算平衡，……消除或降低关税，取消对外国投资的限制，增加出口，使国有企事业单位私有化，放松资本市场管制，使其货币可兑换为美元或其他稳定货币，以及……解除对经济的管制，以尽可能多地促进国内竞争……^[40]

这些术语说明了一般情况下 SAAs 是如何通过促进市场开放、企业私有化和放松管制来服务于新自由主义议程。^[41]有争议的是，这些调整措施的积极作用依赖于全球化能够促进经济和社会发展这一前提。^[42]

显然，为了评估 SAAs 可能造成的危害，我们需要一些经验性证据。罗德万·阿布哈布（Rodwan Abouharb）和大卫·辛格拉内利（David Cingranelli）提供证据表明，SAAs 往往

^[37] 参见前注[1]。

^[38] 世界银行集团和国际货币基金组织共同被称为国际金融机构（IFIs）M. RODWAN ABOU-HARB & DAVID CINGRANELLI, HUMAN RIGHTS AND STRUCTURAL ADJUSTMENT 3 (2007)[下文简称 ABOUHAR & CINGRANELLI]。关于世界银行和危地马拉的更详细讨论参见后文第三部分第四节。

^[39] ABOUHAR & CINGRANELLI, *supra* note 38, at 11.

^[40] THOMAS L. FRIEDMAN, THE LEXUS AND THE OLIVE TREE 103 (2000).

^[41] See ABOUHAR & CINGRANELLI, *supra* 38, at 67-68, 75-77, 191-195（讨论了新自由主义经济学和 SAAs 的影响）。即将出现的一个新问题涉及中国国内融资和对外投资的兴起，中国融资投资机构对发展的看法与国际金融机构不同，他们不太会为融资投资附加条件。See, e.g., Bushra Bataineh, Michael Bennon & Francis Fukuyama, Beijing's Building Boom, FOREIGN AFFAIRS (May 21, 2018), <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-05-21/beijings-building-boom>.（他指出，“中国人倾向于高估基础设施项目产生的有益经济溢出效应，而低估了包括经济、社会 and 环境的潜在的危害。”）

^[42] 比较 JOSEPH E. STIGLITZ, GLOBALIZATION AND ITS DISCONTENTS (2002)（讨论全球化的失败）和 MARTIN WOLF, WHY GLOBALIZATION WORKS (2004)（鼓吹全球化的好处）。

加重了贫困人口的苦难，增加了国内冲突，破坏了工人的权利，并侵犯了人权。^[43]他们认为，事实上，尊重人权会促进经济的发展。^[44]与一些学者不同，^[45]阿布哈布和辛格拉内利并没有从 SAAs 破坏民主制度和破坏公民自由的角度批评世界银行和国际货币基金组织，^[46]相反他们声称“如果发展中国家有民主的政治机构，公民享有公民自由的保护，它们可能有更高的经济增长率。”^[47]然而，值得调查的是，发放发展援助的国家是否不仅寻求在受援国获得政治影响力，而且还预见到了大坝将导致当地人民流离失所和腐败横生，抑或是他们认为这些代价是难以避免的。

目前学界还没有就促进经济和社会发展的最佳途径达成共识。例如，马特·安德鲁斯（Matt Andrews）认为，以提高“短期”效果为目的的改革“往往是不现实的”，而通过“问题驱动的迭代适应”进行的机构改革才是更好的选择。^[48]一个不那么乐观的例子是新马克思主义（Neo-Marxist）理论，这些理论声称发展中国家将陷于长期的不发达状态，这是因为资本主义和促进资本主义的制度会随着时间的推移而变化。^[49]

对经济投资的广泛探索超出了本文的范围。但是，发展问题和土著问题并非相互孤立的，相反它们可以相互影响。因此，认识到国际投资机构和政策的力量以及在发展交易中问责的必要性，对于评估大坝建设及其对土著生活、土地和事务的影响至关重要。例如，坚持中断政府援助项目的发展型 SAAs 可能会对受益于这些项目的土著群体产生负面影响。经济发展所伴生的风险在我对中国和危地马拉大坝建设项目的评估中发挥了作用。

（二）土著

我们是否有理由认为：即便中国没有人们普遍理解的狭义的“土著人”，但却有“土著型少数民族”，他们有权享有与世界上大多数其他地区的土著人基本相同的保护？^[50]我认为答案是肯定的。土著（Indigeneity）是一个抽象的名词，包括狭义的土著人和土著型少数民族。

让我们词源开始，形容词“indigenous”来自拉丁语单词 *indigena*，意思是“本地的”

^[43] ABOUHAR & CINGRANELLI, *supra* 38, at 144, 168-169, 201. SAAs 的另一个术语是结构调整程序（SAPs）同前引，第 4 页。

^[44] 同前引，第 29 页。SAMUEL MOYN, NOT ENOUGH: HUMAN RIGHTS IN AN UNEQUAL WORLD (2018) 当然，认为保护人权并不总是减少社会和经济不平等的观点是正确的。然而，来自政治中心的人权议程比莫因所批评的政治左翼人权议程更有机会减少不平等。

^[45] See ABOUHAR & CINGRANELLI, *supra* note [38], at 203 (citing AMARTYA SEN, DEVELOPMENT AS FREEDOM (1999)).

^[46] See ABOUHAR & CINGRANELLI, *supra* note [38].

^[47] 同前引。隶属于亚洲开发银行（ADB）和的亚投行（AIIB）对此可能对此持有不同观点。参见前引 41。

^[48] Matt Andrews, THE LIMITS OF INSTITUTIONAL REFORM IN DEVELOPMENT: CHANGING RULES FOR REALISTIC SOLUTIONS xi-xii (2013).

^[49] 以便阐明和讨论这些理论，参见 B. N. GHOSH, DEPENDENCY THEORY REVISITED 16-17 (2001); MANNING MARABLE, HOW CAPITALISM UNDERDEVELOPED BLACK AMERICA: PROBLEMS IN RACE, POLITICAL ECONOMY, AND SOCIETY 24-26 (2015); WALTER RODNEY, HOW EUROPE UNDERDEVELOPED AFRICA 10, 14, 95 (1972).

^[50] 我说“大多数其他地区”是因为其他一些亚洲国家，如日本，经常声称他们也没有土著民族。参见，例如 Kingsbury, “Indigenous Peoples,” *supra* note 3, at 429-30（该文章讨论了日本有关阿伊努人的立场）。

(native)。^[51]这使得这个词具有了原属于一个地方或领地的含义。由于《联合国土著人民权利宣言》^[52]和学者为解释该词所做的努力，^[53]“土著人”(indigenous peoples)一词具有法律层面的含义。其中peoples指的不只是一个家庭或一个家族，但该词所指代的社会文化群体的规模和性质仍旧是模糊的。另外一个较新的词“人群”(population)，在群体遗传学中得到了使用，它的使用可能会增加自然科学研究的色彩，但在目前的背景下，它还不是一个常见的词。

我们感谢本尼迪克特·金斯伯里(Benedict Kingsbury)发表的一篇关于“土著人”定义的具有里程碑意义的文章。^[54]他明智地拒绝尝试给出一个他称之为“实证主义”(positivist)^[55]的“精确的定义”。相反，他提出了一个“建构主义”(constructivist)的定义。^[56]这一灵活且试探性的定义由“基本要求”(essential requirement)和“相关指标”(relevant indicia)构成。^[57]他认为：

1. 基本要求

- 自我认同构成一个独特的族群(ethnic group)
- 在历史上曾经遭受严重的破坏、混乱与剥削，或者因偶然因素而

十分容易受之影响。

- 长期与该地区有联系
- 希望保持一个独立的身份认同

2. 相关指标

^[51] WEBSTER'S THIRD NEW INTERNATIONAL DICTIONARY OF THE ENGLISH LANGUAGE UNABRIDGED 1151 (Philip Babcock Gove ed., 2002), s. v., "indigenous." 而“本地人”(native)一词有时意味着“当一片领土被发现或者被外界所知悉的时候就居住在其上的人民”。同前引，第1505页，s. v., "native," 第12a释义；“本地”(native)有时意味着“固有的”(inherent)或“天生的”(inborn)，同前引，s. v., "native," 第1释义；或者当该词应用于植物时，它的意思是“在特定地区自然生活或生长”，同前引，s. v., "native," 第6c释义。

^[52] 参见 G.A. Res. 61/295, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (Sept. 13, 2007). (没有提供对这个短语的定义)另见 Article 1(1)(b) of the Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (ILO No. 169), June 27, 1989, 28 I.L.M. 1382, 1384-85 (1989) (注明了“……那些被视为土著的人”)。由于“土著人民”的含义是如此多样，这也就导致了围绕这一概念而产生的问题也十分多样：(1) 以色列的贝都因人和阿拉伯人应该被算为土著民族吗？参见 Seth J. Frantzman et al., *Contested Indigeneity: The Development of an Indigenous Discourse on the Bedouin of the Negev, Israel*, 17 ISRAEL STUD. 78, 78-79 (2012)；(2) 如何认定那些在不同国家的国家公园中四处迁徙的人们？相关讨论参见 Marcus Colchester, *Indigenous Peoples and Protected Areas: Rights, Principles and Practice*, 7 NOMADIC PEOPLES 33, 33-35 (2003)；(3) 马赛人和非洲其他团体是土著人民吗？相关讨论参见 Dorothy L. Hodgson, *Becoming Indigenous in Africa*, 52 AFRICAN STUD. REV. 1 (2009)；坦言之，日本能拒绝将阿伊努人视为土著民族吗？参见前文脚注3, Kingsbury, "Indigenous Peoples", 第429-30页；在印度的种姓制度、民主制度和宗教信仰下，它是否能坦言“‘土著人民’的概念在其境内不适用”？参见同上，第433页(种姓)；Dipesh Chakrabarty, *Politics Unlimited: The Global Adivasi and Debates About the Political*, in INDIGENEITY IN INDIA 235, 240-41 (Bengt G. Karlsson & Tanka B. Subba eds., 2006) (*dalits and adivasi*)。

^[53] 参见前文脚注[2]-[3]。

^[54] 参见前文脚注[3] Kingsbury, "Indigenous Peoples"。

^[55] 同前引，第414页。金斯伯里将实证主义与分析哲学联系起来，但并没有将其与任何特定的思想家联系起来。

^[56] 同前引，第415页。

^[57] 同前引，第455页。

(1) 强指标

- 在国家（或地区）的社会中不占主导地位（一般性的要求）
- 与特定地区的土地或领土（land or territories）有密切的文化联系

（一般性的要求）

- 与该地区的原住民存在历史（尤其是血缘上）的连续性。

(2) 弱指标

- 与周边人群存在社会经济和社会文化差异
- （具有与周边人群）不同的客观特征，如语言、种族、物质文化

或精神文化

- 被周边人群视为土著人或在法律和行政中被定义为土著人。^[58]

金斯伯里的建构主义定义与中国的观点有何不同呢？中国签署了《联合国土著人民权利宣言》，^[59]但其坚持认为在其境内没有“土著人”（indigenous people），只有“少数民族”。^[60]然而，根据金斯伯里的建构主义定义，这些少数民族似乎可以算作土著人民，因为它并不要求土著人民有被入侵、被征服或被殖民的历史。^[61]如果这是对金斯伯里的定义的正确理解，那么这种理解仍然回避了中国的立场，因为它没有与中国在这个问题上的潜在推理作斗争。中国政府认为“土著人民”一词只适用于受到欧洲殖民主义压迫的人民，而构成中国人口一部分的少数民族在历史上很少或根本没有与欧洲殖民者接触。^[62]1995年，早在签署《宣言》之前，中国就声明：

和大多数亚洲国家一样，中国境内的不同的民族长期生活中中国的土地上。虽然中国没有土著人民的问题，但中国政府和人民完全同情土著人民的历史困境和目前的困境……宣言草案必须明确界定土著人民是什么，以确保它所确立的特权能够准确地针对真正的土著人民社区，而不会受到扭曲、任意扩展或遇到混乱。^[63]

假设根据马丁·内斯·科博的定义^[64]或“实证主义”的定义，土著人民意味着他们需要和被殖民入侵或征服的历史，中国少数民族就不应被算作土著人民。同样假设中国政府有

^[58] 同前引（原文中的斜体，要点和列举）。

^[59] United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, *supra* note 52.

^[60] 这一词语也可以被翻译为 minority nationalities。关于其语言学背景及其历史背景可参见 Ma Rong, *A New Perspective in Guiding Ethnic Relations in the 21st Century: "De-Politicization" of Ethnicity in China*, 2 PROCEDIA SOC. & BEHAV. SCI. 6831 (2010)。中国境内实际存在的少数民族数量可能会超过官方承认的 55 个。HUANG CHI-PING, THE INDIGENOUS WORLD 2015 241 (2015)。截至 2018 年 11 月 13 日，不包括台湾、香港和澳门的中国大陆人口为 1,418,386,516 人。China Population 2018, <http://worldpopulationreview.com/countries/china-population/> [<https://perma.cc/G5TT-TK5W>] (last visited Feb. 27, 2019)。

^[61] 参见前文脚注[3] Kingsbury, “Indigenous Peoples”，第 455 页。

^[62] See Comm’n Hum. Rts., Consideration of a Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, U.N. Doc. E/CN.4/WG.15/2 (Oct. 10, 1995)。

^[63] 同前引。

^[64] 参见前文脚注[2]，INDIGENOUS PEOPLES MANUAL，第 6 页。

充分的理由反对根据金斯伯里的“建构主义”对于土著人的定义。然而在上述前提下，本文将中国的少数民族称为“土著型少数民族”仍旧是合情合理的。毕竟，在上面引用的段落中，中国承认了这些少数民族“长期生活在中国的土地上”。^[65]因此，抽象名词“土著人”（indigenous peoples）包括了狭义的土著人和中国土著型少数民族。虽然如第一节所示，非土著个体，如危地马拉贫穷的拉丁诺人（Ladinos）和中国贫穷的汉族农民，也可能遭受大坝建设所带来的负面影响且也应得到相应的处理，然而，本文考察的重点主要是土著人。

上述的论点剥离出金斯伯里讨论所不及的三个问题。首先，他对土著民族的建构主义立场很可能优于实证主义立场，即使这样可以得出中国没有土著民族的结论。其次，中国的少数民族属于土著居民，因为他们已经在中国本土生活了数百年，甚至在某些情况下还存在着两千年。无论中国政府如何宣称，这些少数民族都是土著，接受中国的少数民族不是土著的立场是明显错误的。第三，中国的土著少数民族是否与土著人民功能对等（functional equivalence）取决于作为主体民族的汉族当前与未来如何对待他们。

让我们对第三点展开进一步讨论。让我们假设，如果将中国少数民族认为是土著人则要求中国少数民族满足金斯伯里的基本要求和强指标。^[66]在他的基本要求中，“历史上遭受严重的破坏、混乱或剥削”似乎特别重要。^[67]“在国家社会中不占主导地位”和“与特定土地或领土密切的文化联系”的强指标似乎也很重要。^[68]对于这些和其他的要求和指标在具体案例中是如何被满足的讨论我将留到第三部分再详细展开。现在它们将帮助揭示少数民族是如何遭受人口占比约 91.64% 的汉族人的压迫的。^[69]在下一章中所主要讨论的少数民族包括土家族、苗族、傈僳族和藏区民族，如白族、如怒族、普米族和独龙族。^[70]

中国的土著型少数民族在功能上相当于受到欧洲殖民主义不利影响的国家的土著人，这主要有三个理由。首先，汉人在上个世纪垄断了中国的政治和文化精英。自从 1912 年由满清政权垮台以来，“中国的最高领导人一直是汉人，且汉人在政治、经济和社会精英中也是占比畸高”。^[71]目前中国政府对少数民族的政策可以追溯到中国共产党（CCP）的崛起，

^[65] 参见脚注[63]对应的前文。

^[66] 参见脚注[58]对应的前文。

^[67] 见前文脚注[3] Kingsbury, “Indigenous Peoples”, 第 453 页。

^[68] 同前引，第 455 页。

^[69] 55 个少数民族占人口的平衡比例约为 8.36%。所有 56 个民族群体的清单，包括统计数据和可获得的背景信息可以参见 RONGXING GUO, CHINA ETHNIC STATISTICAL YEARBOOK 2016 ix-x (2017). 壮族是最大的少数民族，约有 16,178,811 人。Zhuang Ethnic Minority, CHINA TRAVEL (Nov. 13, 2018), <https://www.chinatravel.com/facts/zhuang-ethnic-minority.htm> [<https://perma.cc/E3PJ-R4FX>].

^[70] 参见脚注[161]、[176]、[178]、[187]、[191]-[192]对应的后文。

^[71] Reza Hasmath & Andrew W. MacDonald, *Beyond Special Privileges: The Discretionary Treatment of Ethnic Minorities in China's Welfare System*, 47 J. Soc. POL'Y. 295, 295 (2018) [后简称 Hasmath & MacDonald].

该党宣称民族“生而确定的”。^[72]但奇怪的是，“占主导地位的汉族……是有文化多元的人口所构成。”^[73]实际上，最终的55个少数民族中确实包含了一些得到特殊待遇群体，这是由于它们在1934-1935年长征和第二次世界大战期间（对中共）的支持，这些群体例如“苗族、彝族、藏族、蒙古人、回族”。^[74]

第二，汉族时常控制（dominant）其他被承认和未被承认的少数民族，这与危地马拉等国家的移民群体和土著民族之间的关系类似。^[75]吴晓刚（Xiaogang Wu）和宋习（Xi Song）指出，中国以民族为基础的社会秩序，导致了汉族和维吾尔族之间的关系日益恶化。^[76]在新疆，自2014年以来，政府将维吾尔族送往“改造营”*数周或数月，以遏制维吾尔人文化并弱化伊斯兰教的习俗。^[77]汉族还对不受官方承认的少数民族实施控制，如摩梭族和穿青族，其中部分原因就在于拒绝承认它们作为一个少数民族。例如在马丁内斯·科博的研究^[78]中身份认同是土著人民的一个共同特征。^[79]同样在金斯伯里的建构主义定义下，“自我认同作为一个独特的民族群体”是作为一个土著人民的基本要求。^[80]在没有充分理由的情况下，中国的少数民族政策不允许将自我认同视为少数民族（minority nationality）或土著（indigeneity）的一个特征或部分标准。^[81]

^[72] 同前引，第296页。有关苏联对中国共产党的少数民族政策的影响，参见XIAOYUAN LIU, RECAST ALL UNDER HEAVEN: REVOLUTION, WAR, DIPLOMACY, AND FRONTIER CHINA IN THE 20TH CENTURY 109-32 (2010); Yash Ghai, *Autonomy Regimes in China: Coping with Ethnic and Economic Diversity*, in *AUTONOMY AND ETHNICITY: NEGOTIATING COMPETING CLAIMS IN MULTI-ETHNIC STATES* 77 (Yash Ghai ed., 2000); Rong Ma, *Reflections on the Debate on China's Ethnic Policy: My Reform Proposals and Their Critics*, 15 *ASIAN ETHNICITY* 237, 238 (2014) (“中国共产党自1921年以来的‘民族论’和1949年以来中华人民共和国的少数民族政策理论和实践都遵循苏联的理论和模式，除了在少数民族地区建立区域自治而不是联邦制之外”) Cf. James Leibold, *Ethnic Policy in China: Is Reform Inevitable?*, 68 *POL'Y STUD.* 1, 5 (2013) (“中国共产党确实对马列主义理论在民族问题上的一些重要方面进行了中国化改造”。

^[73] Hasmath & MacDonald, *supra* note [71], at 296. See also Michael Dillon, *Majorities and Minorities in China: An Introduction*, 39 *ETHIC & RACIAL STUD.* 2079, 2082, 2085 (2016)（该文章描述了汉族人之间的语言差异，以及使用“汉族”来“表示一个民族”的起源）。

^[74] Hasmath & MacDonald, *supra* note [71], at 297. See also Barry Sautman, *Preferential Policies for Ethnic Minorities in China: The Case of Xinjiang*, 4 *NATIONALISM & ETHNIC POL'Y.* 86 (1998)（讨论了中国对少数民族的一些优惠政策）。

^[75] 参见前文脚注[3] Kingsbury, “Indigenous Peoples”，第424页。

^[76] See generally Xiaogang Wu & Xi Song, *Ethnic Stratification amid China's Economic Transition: Evidence from Xinjiang Uyghur Autonomous Region*, 44 *SOC. SCI. RES.* 158 (2014).

* 译者注：所谓“改造营”实则是职业教育培训中心，其职能是通过“集中培训、寄宿学习、实践培养”等多种形式开展免费职业技能教育培训。参见国务院新闻办公室：《新疆的职业技能教育培训工作》，2019年8月16日。https://www.gov.cn/zhengce/2019-08/16/content_5421633.htm。

^[77] Chris Buckley, *The Leaders Who Unleashed China's Mass Detention of Muslims*, *N.Y. Times*, Oct. 13, 2018, at A1. 似乎有一些中国学者正劝说中国政府，给予少数民族更大的自治权“助长了苏联的解体，助长了民族分裂主义”，中国应该避免类似的麻烦。

^[78] 参见脚注[2]对应的前文。

^[79] 参见前文脚注[2] INDIGENOUS PEOPLES MANUAL，第6页（他们有着与当前这片土地上的其他人群相区别的身份认同）。

^[80] 参见脚注[58]对应的前文。

^[81] “摩梭人和穿青人都自认为是少数民族，但他们并不被官方所承认。” John E. Petrovic & Roxanne M. Mitchell, *Comparative Reflections on Philosophies of Indigenous Education Around the World*, in *INDIGENOUS PHILOSOPHIES OF EDUCATION AROUND THE WORLD* 249, 250 (John E. Petrovic & Roxanne M. Mitchell eds., 2018). 摩梭人，通常自称为“纳”，主要生活在西藏自治区的山麓地带。参见 Eileen Rose Walsh, *From Nü to Nüer Guo: Negotiating Desire in the Land of the Mosuo*, 31 *MODERN CHINA* 448, 449-51 (2005)（报道称，自1990年代以来，摩梭人已经开始慢慢接受旅游业，并将他们的文化艳俗化以吸引更多的游客）。

第三，格雷·塔特尔（Gray Tuttle）认为，中国政府不仅要镇压少数民族，且还具有种族主义倾向。^[82]因为塔特尔没有定义“种族”（race）、“种族主义”（racism）或“种族的”（racial），所以很难评价他对种族主义的具体主张。然而，他通过讨论中国政府对待藏族的政策来支持他的种族压迫的主张。中国官方媒体也偶尔“委婉地”地承认存在“大汉族主义”的民族压迫。^[83]例如“对藏人和其他非汉族公民的深刻和广泛的敌意和歧视”；^[84]将藏人视为“二等公民”，“剥夺他们享有汉族人享有的基本机会、权利和法律保护”；^[85]由“安全和执法人员”以“额外注意和询问”的形式对藏人进行民族定性（ethnic profile）。^[86]博物馆“扭曲了西藏的过去”，“把它描绘成‘人间地狱’，把西藏人描绘成一个需要文明的野蛮、落后的民族”。^[87]塔特尔指出：“北京认为，中国对少数民族的承认是中国尊重少数民族的一个标志。实际上，这只是将不平等进行了法典化。”^[88]

上述论点有力地表明，中国有土著型少数民族，他们与受欧洲殖民主义不利影响的国家的土著人民处境相似。^{*}在建设和运营大坝的背景下，上述论点也适用于占主导地位的一个或多个群体对待少数群体的态度。因此，中国政府对待其境内少数民族的方式应当与其他国家对待其境内的土著人一致。

此外，将中国和危地马拉放在一起讨论也有更具体的好处。中国可以学习危地马拉在建造奇索伊大坝时对玛雅·阿奇人的态度。危地马拉的私人 and 公共所有权制度的记录保存不足和执行不力，几乎没有保护玛雅·阿奇免受政府的剥削。^[89]但同时，危地马拉没有户口制度，这使得玛雅·阿奇人和其他土著群体得以获得在其他地方就业和居住方面更灵活的前景，尽管最近危地马拉将这个宝贵的机会浪费了。^[90]危地马拉的准军事组织和其他组织引发的极端暴力事件，侵犯了人权，加剧了不平等，并给玛雅·阿奇人造成了严重的创伤。^[91]政府、军队和商业企业的腐败降低了公民的社会经济福利，拖累了 GDP，并在国际上造成了负面宣传。上述的问题仅仅是冰山一角。^[92]

^[82] Gray Tuttle, *China's Race Problem: How Beijing Represses Minorities*, 94 FOREIGN AFF. 39, 39 (2015).

^[83] 同前引，第 44 页。

^[84] 同前引，第 39 页。

^[85] 同前引，第 40 页。

^[86] 同前引。

^[87] 同前引，第 43 页。

^[88] 同前引，第 42 页。我承认，中国对西藏和新疆维吾尔族的镇压在一定程度上因为中国政府希望加强对这些居住在内陆的群体控制，这种镇压往往还涉及对宗教和当地文化的蓄意破坏。即便如此，大坝引发的迁徙对中国原住民少数民族的影响也绝非偶然。

^{*} 译者注：上述内容仅代表作者和部分学者的观点，所述内容之客观性与真实性有待考证。

^[89] 参见脚注[303]-[304]对应的下文。

^[90] 户口制度，正式称为“户籍”，是中国和其他几个东亚国家的户口登记制度。See FET-LING WANG, ORGANIZING THROUGH DIVISION AND EXCLUSION: CHINA'S HUKOU SYSTEM (2005). 在中国，从 20 世纪 50 年代初开始，这种复杂的户籍制度决定不同人群的居住地点，受教育地点和社会福利待遇。参见，例如 Kam Wing Chan, *The Chinese Hukou System at 50*, 50 EURASIAN GEOGRAPHY & ECON. 197, 197-98 (2009) [下简称 Chan, *Hukou*]（这篇文章讨论了这一制度对中国工业化和城市化的影响）。参见脚注[204]-[313]所对应的下文。

^[91] 参见脚注[303]-[313]对应的下文。

^[92] 参见脚注[556]-[583]对应的下文。

同样，危地马拉也可以借鉴中国在建设湖北省三峡大坝和云南省正在进行的大坝工程中对待少数民族的方式。中国的财产制度，几乎没有对土地上的私有和公共财产利益的保护，这降低了土地有效利用所需要的激励，也未能保护少数民族免受政府和腐败的商人、政客和官员的剥削。^[93]尽管如此，中国物权法的详细规定使得受影响的少数民族可以期待政府的补偿因而给了他们一种确定感。^[94]户口制度，或者类似的制度，不适合危地马拉，因为它过度限制了有更好就业机会的地区的流动；这样的制度还会给政府带来更大的官僚成本。^[95]在暴力应用上，即使是通过温和的国家暴力来驱逐和安置土著群体也会造成内乱，促进集体抗议，加剧经济不平等，并对少数民族的心理健康产生负面影响。^[96]在腐败方面，危地马拉和中国都应吸取教训。^[97]上述的问题也仅是非常有限的一部分。

看到将中国与危地马拉放在一起比较的好处的方法是，关注两个国家处理电力大坝时最佳和最坏的做法。中国的最佳做法是建立一套适用于大坝建设和运营的财产和行政法律体系。这一制度也适用于移民的补偿安置，即使可能实际支出不足，中国也至少承认政府有补偿和重新安置的义务。^[98]中国最糟糕的做法是猖獗的腐败和户口制度。危地马拉的最佳做法包括在 1999 年加入一项和平协定，并成立了一个国际委员会来控制腐败。^[99]它最近最糟糕的做法包括对玛雅·阿奇人使用的极端暴力，以及长期拒绝向那些受到水坝影响的土著人支付哪怕是象征性的赔偿。^[100]

二、中国大坝建设：移民安置与补偿问题中存在的问题

中国的法律资料和二手文献通常将因大坝建设和运营而流离失所的人称为“移民”，^[101]我将在这部分将采纳这种称谓。移民包括一部分汉族和一部分少数民族，而我将主要关注后者。在本章的第一节将首先解释中国关于移民补偿安置的法律法规。接下来，我考察了湖北省三峡大坝建设过程中移民安置的结果。然后考察了云南省类似大坝项目的影响，以及拟建

^[93] 参见脚注[97]-[141]，[222]-[223]，[225]，[237]-[257]对应的下文。

^[94] 参见脚注[104]-[142]对应的下文。

^[95] See Chan, *Hukou*, *supra* note [90], at 196-97.

^[96] 参见脚注[28]-[30]对应的上文。也参见脚注[144]-[158]对应的下文。

^[97] 参见脚注[577]-[585]对应的下文。正如苏珊·罗斯阿克曼 (Susan Rose-Ackerman) 所明确指出的那样，腐败在许多国家都是一个经济、文化和政治问题。但她认为改革是可以实现的。See generally SUSAN ROSE-ACKERMAN, *CORRUPTION AND GOVERNMENT: CAUSES, CONSEQUENCES, AND REFORM* (1999) (以下简称 ROSE-ACKERMAN)

^[98] See Pu Wang et. al., *Compensation Policy for Displacement Caused by Dam Construction in China: An Institutional Analysis*, 48 *GEOFORUM* 1, 5-7 (2013).

^[99] 这种被称为“危地马拉消除有罪不罚国际委员会”(“CICIG”)的国际-国内安排，这一安排得到了美国的支持，这也反映了美国对危地马拉政策的一个可喜的变化。See Eric A. Witte, *Why the U.S. Should Aid Guatemala's Anti-Corruption Push*, *AMERICAS Q.* (Mar. 1, 2018), <http://americasquarterly.org/content/how-us-can-aid-guatemalas-anti-corruption-push> [<https://perma.cc/G5AP-Z8H9>] [以下简称 Witte, *Guatemala*] (reaffirmation by Nikki Haley, U.S. ambassador to the U.N., on Feb. 28, 2018).

^[100] 参见脚注[303]-[314]对应的下文。

^[101] 参见脚注[105]对应的下文。

大坝项目对云南省西北部怒江的可能影响，这一部分重点介绍了重新安置对云南省少数民族的影响。最后，我仔细研究了几项改善补偿和重新安置的建议策略，并指出了中国的政策和做法具体存在的问题和潜在的解决方案。^[102]

（一）移民安置、补偿和法律

在中国，有关土地产权的法律包括了《中华人民共和国物权法》（《物权法》）、^[103]《中华人民共和国土地管理法》（《土地管理法》）^[104]和《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》（《征地补偿条例》）。^[105]其中《物权法》在财产权上对少数民族和汉族一视同仁。^[106]

《土地管理法》第四十七条规定了土地的征用和补偿。^[107]这一规定没有提到少数民族或移民，但确有讨论土地的征用、补偿和重新安置。^[108]对于征用农业（耕地）土地，提供的金额包括（1）土地补偿费、（2）安置补助费和（3）地上附着物和青苗的补偿费。^[109]土地补偿的范围是前三年平均产值的6至10倍。^[110]每一个需要安置的“农业人口”的安置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。^[111]（1）和（2）的之和被称为基本补偿，范围为平均产值的10到16倍。^[112]第四十七条承认补偿的上限可能是在某些情况下并不充分，^[113]但它明确指出，除在特殊情况下外，基本补偿不得超过平均产值的30倍。^[114]这一规定尽管并没有规定如何确定地上附着物和青苗的价值，但其还是涉及了中国补偿安置政策的要点。^[115]

但是，该法案的第五十一条规定：“大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准和移民安置办法，由国务院另行规定”。^[116]

对美国读者来说，第四十七条和第五十一条将水利水电工程进行单独处理显得有些

^[102] 罗冲（Chong Luo）的帮助对于我了解中国的人口流动和水电大坝非常宝贵。本研究在很大程度上要归功于她的研究、汉语能力和对当代中国的了解。

^[103] 《中华人民共和国物权法》（主席令第62号）（中华人民共和国第十届全国人民代表大会第五次会议于2007年3月16日通过，自2007年10月1日起施行）<http://en.pkulaw.cn/display.aspx?id=6642&lib-law&SearchKeyword=property%20law&SearchCKeyword> [<https://perma.cc/8GCF-4U3G>] [以下简称《物权法》]

^[104] 参见《中华人民共和国土地管理法》（根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第二次修正，即日起生效）http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383939.htm [<https://perma.cc/3KVQ-NQN8>] [以下简称《土地管理法》]

^[105] 参见《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》（2006年7月7日颁布，2006年9月1日生效）<http://en.pkulaw.cn/Display.aspx?Lib=law&ld=5462&keyword=> [<https://perma.cc/LBT5-WYHT>] [以下简称《征地补偿条例》]

^[106] 参看《物权法》，第五十一条（暗示“文物”属于国家）

^[107] 参见前引[104]，《土地管理法》，第47条。

^[108] 同前引。

^[109] 同前引。

^[110] 同前引。

^[111] 同前引。

^[112] 参见前引[104]，《土地管理法》，第四十七条。

^[113] 同前引。

^[114] 同前引。

^[115] 同前引。

^[116] 同前引，第五十一条。

奇怪。在美国，宪法第五修正案中的征用条款适用于“私有财产”，而根据判例法，“公正的补偿”几乎总是具有公平的市场价值（fair market value）。^[117]但正如我们所解释的，依据中国物权法，存在“社会主义市场经济秩序”，“公有制”起着“主导作用”，^[118]而私有的土地财产利益受到严格限制。此外，第四十七条和第五十一条之间的关系可能会引发美国读者的另一种疑惑，即不清楚第五十一条所规定的赔偿有是否会低于第四十七条规定的赔偿。

对第五十一条的官方解释给出了大坝和水利工程的安排与其他公共工程不同的五个原因。^[119]首先，这些项目规模相当庞大。第二，这些项目征用的土地相较于铁路和公路建设更加集中，移民在地理上也更集中。第三，大坝水库一般位于用于农业的偏远地区，大坝移民通常被重新安置在非农业地区。第四，因大坝和水利工程迁移的移民的生活条件和生活水平通常低于因其他公共工程迁移的移民，特别是农民，除非得到很好地安置，否则他们可能面临长期困难。第五，这些项目的补偿资金往往不足，这实际上意味着对移民的补偿在初期会比较低，而一旦这些项目完成并产生利润，给予移民更长期的支持就可以弥补这种情况。^[120]最后一个原因是最重要和最容易受到批评的原因，因为政府被认为应该在移民搬迁之初就充分补偿他们。

《征地补偿条例》遵循了《土地管理法》的总大纲，但其对第四十七条和第五十一条之间的不明确性进行了进一步的规定。^[121]《条例》第二十条至第二十五条涉及大中型电力大坝和水利工程的土地补偿问题。^[122]根据本《条例》第二十二条规定，“土地补偿和安置补助费为前三年耕地年平均产出”^[123]的16倍，这比《土地管理法》第四十七条规定的10倍基本补偿的下限更高，^[124]但它低于基本补偿的最高限额，即根据第四十七条规定的30倍。^[125]

同样，《征地补偿条例》对移民安置的规定要比《土地管理法》详细得多。移民不一定是少数民族的成员，^[126]但国家经常选择在中国的一些少数民族数量众多的地区修建大坝，

^[117] 美国宪法第五修正案。参见，例如 *United States v. 564.54 Acres of Land*, 441 U.S. 506, 506-11 (1979)（以公平的市场价值作为公平补偿的衡量标准）。

^[118] 同前引[103]，《物权法》第一，第三条。第三条中的公有制包括集体所有权和国有制。

^[119] 参见《中华人民共和国土地管理法释义》。http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xingzheng/2000-11/25/content_8294.htm [<https://perma.cc/W7T7-QVMP>] (last visited Nov. 22, 2017).

^[120] 同前引，以下是官方解释：“土地补偿标准和安置方式征用土地建设大中型水利工程和水电项目应当由国务院单独确定，因为与其他项目相比，大中型水利工程和水电工程有一些特点：一是大型、中型水利、水电工程征地面积大，通常占地数万亩农田。第二，与涉及许多乡镇的铁路、公路项目不同，水利、水电项目的征地相对集中，因此移民相对集中。第三，水库的位置通常是偏远的。这些地方缺乏安置移民的征用土地，将工作从农业改为非农业。安置移民的唯一方法是综合农业和非农业发展，包括农业、林业、渔业、牧羊、各种小型工业和开办乡镇企业。第四，由于库区的经济和自然条件较差，人民生活水平较低，如果农民定居不好，将面临长期的困难。第五，对水利项目和水电项目的投资不足，只能给予移民低标准的安置补偿。水利工程和水电工程完成后，移民可以得到额外的支持和补偿，获得盈利。”

^[121] 参见前引[105]，《征地补偿条例》，第一条。

^[122] 同前引，第二十条至第二十五条。

^[123] 同前引，第二十二条。

^[124] 同前引[104]，《土地管理法》第四十七条。

^[125] 同前引。

^[126] 参见前引[104]，《土地征用条例》，第十一条。

因此《征地补偿条例》第十一条是提及了“少数民族”。^[127]

中国监管规定反映了在考虑水电大坝对社会经济影响时所展现的关怀，而这是许多国家所没有的。例如，《征地补偿条例》第三条规定，国家应“采取前期补偿、补助与后期扶持相结合的办法，使移民生活达到或者超过原有水平”。^[128]第五条规定，国家及其下级部门，包括“县级以上地方人民政府”，负责处理与电力大坝工程有关的移民安置工作。^[129]“项目法人”——基本上是负责项目的法人实体——必须准备一份详细的安置移民的计划。^[130]该计划是水坝建设获得政府批准的必要条件，且该计划必须由“省、自治区、直辖市”公开公告和批准。^[131]然而，有些条款似乎与对移民的保护产生了不利的影 响，例如对于拒绝搬迁的人而言缺乏有效的救济。^[132]

《征地补偿条例》下的重新安置计划必须考虑所有被淹没土地的价值，包括地上附着物和青苗、^[133]森林和植被。^[134]第十一条规定，计划在决定安置地点时，必须考虑淹没地区的“资源环境承载能力”，“编制移民安置规划应当尊重少数民族的生产、生活方式和风俗习惯”。^[135]第十一条对这些群体很重要，因为这在很大程度上取决于该计划将如何保障他们的经济和文化福利。

至于补偿机制，地方政府必须直接向每个移民支付初步补偿和所有的后期扶持，^[136]除非当地政府认为资金可以更好地被用以投资“交通、能源、水利、环保、通信、文化、教育、

^[127] 同前引。

^[128] 同前引，第三条。

^[129] 同前引，第五条。

^[130] 同前引，第六至十九条。

^[131] 同前引，第六，第二十二條。

^[132] 例如，第十五条要求项目法人或项目行政部门“广泛听取移民和移民安置区居民的意见”，但只有“必要时”才必须举行听证。第三十八条规定，安置方案经批准，以后认为需要调整或者修改的，只有“地方人民政府”或者其他“原批准机关”才可以变更。同前引第十五，第三十八条。但是，第三十八条并没有明确给予移民调整或修改重新安置计划的发言权。移民可以向省级或中央政府申诉，也可以向法院起诉，但在这两种情况下，他们改变重新安置计划的前景都不确定。

在过去的十年里，政府征用土地有时会引发大规模的抗议和暴力冲突。See Zhu Keliang & Roy Prosterman, *Land Reform Efforts in China*, CmNA Bus. REv. (Oct. 1, 2012), <http://www.chinabusinessreview.com/land-reform-efforts-in-china/> [<https://perma.cc/9AG6-BZ78>] (指出“中国官员估计每年约有 200 万农村居民失去土地，2011 年底，广东乌坎发生了一场针对地方当局征地的 大规模抗议活动”)。

至于没有救济，中国和美国并没有太大的区别。美国法律体系一般不允许土地所有者拒绝出售土地，如果政府的土地使用计划是为“公共用途”制定的。修正根据该修正案，土地所有者通常被限制为“公正的补偿”（理解为公平的市场价值）。See STEPHEN R. MUNZER, *A THEORY OF PROPERTY* 442-48 (1990). 阿巴拉契亚的大坝建筑基于田纳西谷管理局法案，见《美国成文法大全》第 48 卷第 58 页 (May 18, 1933) 这个法案在 *Ashwander v. TVA*, 297 U.S. 288, 322-23 (1936) 中被引用。有争议的是，在判决 *Kelo v. City of New London*, 545 U.S. 469, 477 (2005)，中法官支持使用征用权将土地从一个私人所有者转移到另一个，因为转让是综合重建计划的一部分，因此这种征用被认为是用于公共用途。凯洛的决定引起了抗议的呼声。

^[133] “青苗”是指已经种植在土地上，在重新安置之日之前还不能成熟收获的作物。青苗的补偿价值是根据当地同类作物的公允市场价值计算的。Junhua Chen, *Urban Development and Migrant Housing in Contemporary China*, in *URBAN CHINA IN THE NEW ERA: MARKET REFORMS, CURRENT STATE, AND THE ROAD FORWARD* 52-53 (Zhiming Cheng et. al. eds., 2014).

^[134] 参见前引[105]，《土地征用条例》第十六条。

^[135] 同前引，第十一条

^[136] 同前引，第三十二条。

卫生、广播电视等基础设施建设，扶持移民安置区发展”。^[137]这一例外可能使地方政府能够将用于重新安置和补偿移民的资金被转移到在经济意义上为非移民提供公共物品的用途。一种较好的假设是地方政府很少援引这个例外，但如果他们经常剥夺这些流离失所的移民的应得利益，来增进那些未受到大坝建设影响的非移民的财富则会违背该条款的初衷。

移民还会因适用于中国农村的财产规则而承担不利后果。由于移民根据他们三年的土地的平均年产量获得补偿，这是因为中国农民并不完全拥有他们的土地，而只是在固定的时间内享有土地使用权。^[138]农民对他们所劳作的土地并没有所有权（title）。^[139]中国法律有关不动产权利的规定不同于普通法上的绝对所有权，中国不存在无期限的土地上的个人产权。农村土地所有权由集体所有，而农民通过与集体协商获得一块土地的使用权。^[140]而在该土地承包经营合同中使用权的对价则是土地产出的一部分*。^[141]

集体土地使用合同将土地上的有限的产权益转让给了农民。集体只能授予至多三十年的土地使用权（仅指耕地）。^[142]土地使用权仅能因持有人死亡和继承或授权出售而得到转让，且无论何种情况都只能在合同剩余期间范围内转让。^[143]此外，农民仅可以将土地用于农业用途，而不得将其土地转让以用于其他用途。^[144]根据法律规定，农村集体必须向农民出具土地使用合同的证明。^[145]然而，事实上，只有十分之一的农民获得这样的证书，这降低了农民对其土地投资的动力，以及他们合法地捍卫他们所拥有的有限财产权的能力。^[146]不难想象，缺乏书面合同或证书可能会阻止农民就其土地使用合同寻求法律保护。

（二）湖北省三峡大坝工程

三峡大坝建设的例子能够说明中国大坝移民的许多问题。前文所述的法条或者其关联条款适用于中国同时也是世界上迄今为止最大的水电项目——三峡大坝（1994-2009年）——的建设。^[147]大坝及其水库的建设使中国湖北省超过113万人移民搬迁，^[148]经估计水库淹

^[137] 同前引，第四十至四十一条。See also Philip H. Brown & Kevin Xu, *Hydropower Development and Resettlement on China's Nu River*, 19 J. CONTEMP. CHINA 777, 796-97 (2010) [下简称 Brown & Xu]（文章中的表格载有其他相关法律规定）。

^[138] See Brown & Xu, *supra* note 137, at 796.

^[139] See Jonas Alsén, *An Introduction to Chinese Property Law*, 20 MD. J. INT'L L. 1, 57-58 (1996) [下简称 Alsén].

^[140] 如果租约是合同，并不意味着所有合同都是租约。说中国农民拥有使用土地的合同权，并不一定说他们在英美地主-佃户法中使用这个词的多种含义中的一种或多种意义上拥有“租约”。See Benjamin W. James, *Expanding the Gap: How the Rural Property System Exacerbates China's Urban-Rural Gap*, 20 COLUM. J. ASTLA L. 451, 461 (2006).

* 译者注：由于中国已于2006年1月1日废除了农业税，因此农村集体经济组织成员承包本集体按份发包的承包地时无需支付任何对价。

^[141] 同前引。

^[142] See Alsén, *supra* note [139], at 58.

^[143] 参见前引[103]，《物权法》，第128条。

^[144] 相比之下，城市财产所有者有时也可以将他们的土地用于商业或工业目的，这可以增加土地的价值。See James, *supra* note [140], at 480.

^[145] 参见前引，第451页，第471页。

^[146] 参见前引。然而，农业部已经表示，它计划在自2015年3月1日起的五年内登记所有的土地所有权，并颁发相应的登记证书。参见《不动产登记暂行条例》[后简称《不动产登记条例》]（2014年11月24日由国务院颁布，2015年3月1日起生效）

^[147] 大坝于2006年完工，2012年全面投入。See Pu Wang et. al., *supra* note 98, at 6.

^[148] 同前引。

没了“20 个县区、227 个乡镇……680 个村庄……和 23800 公顷的农田。”^[149]

在项目进行到一半的时候，一项分析结论认为对移民的重新安置进展并不顺利。^[150]官员们将一些移民从肥沃的河床重新安置到“陡峭、贫瘠的斜坡”。^[151]政府还将一些年轻的移民到安置到城市中，为他们提供工厂工作，但移民发现“尽管他们在基础设施和社会服务方面确实经历了改善，但他们经常很快丢失了在城市的新工作”。^[152]朱镕基总理指责一些官员“腐败和滥用搬迁资金”，但“更重要的是，他对搬迁计划的质量不满意”。^[153]朱镕基构想的新政策是将移民安置到有足够的工作和资源来使得他们能得到舒适生活的地方，但这一政策的不利影响是使得许多移民远离了他们的乡梓，许多重新安置地的移民认为新环境不熟悉和不令人满意，他们发现自己难以重建生计，并且哀叹社交网络的损失。^[154]特别是来自农村地区的移民在他们的新社区面临歧视问题。^[155]

新闻报道称，被迫重新安置的移民在大坝建成后没有得到足够的补偿。^[156]由政府主导的对三峡大坝项目的审计报告显示，在 850 亿元（136 亿美元）的安置资金中，超过 20 亿^[157]元人民币款项管理不善或被欺诈性挪用（*fraudulently misappropriated*）。^[158]一项对因三峡大坝工程而被迫重新安置的两个村庄的研究表明，尽管一些村民的在得到安置后月收入在短期内提高，但由于土地拨款不足、增加的住房费用和失业等因素，移民的长期收入和金融稳定性有所下降。^[159]此外，一项对 1000 多名移民的调查显示所有年龄组的抑郁症状总体上都

^[149] Brooke Wilmsen et. al., *Involuntary Rural Resettlement: Resources, Strategies, and Outcomes at the Three Gorges Dam, China*, 20J. ENV'T & DEV. 355, 358 (2011).

^[150] See Li Heming et al., *Reservoir Resettlement in China: Past Experience and the Three Gorges Dam*, 167 GEOGRAPHICAL J. 195, 20-09 (2001).

^[151] 同前引，第 203 页。

^[152] 同前引。

^[153] 同前引，第 204 页。

^[154] 同前引，第 205-206 页。

^[155] 参见前引，第 208-209 页。

^[156] See Luo Wangshu & Tan Yingzi, *Senior Chongqing Official Investigated for Graft Allegations*, CHINA DAILY (May 5, 2014), http://www.chinadaily.com.cn/china/2014-05/05/content_17483454.htm [<https://perma.cc/C8VH-272P>]; ASSO CIATED PRESS, *Chinese Displaced by the Three Gorges Dam Protest*, SAN DIEGO TRIB. (Mar. 4, 2009), <https://www.sandiegouniontribune.com/sdut-china-three-gorges-protest-030409-2009mar4story.html> [<https://perma.cc/TCD7-ETN5>]; *China to Increase Supervision, Audits of the Three Gorges Project*, BBC INT'L REP. (Asia) 1, 1-2 (Mar. 29, 2005); Martin Fackler, *China Speeds Up Resettlements*, MIDLAND DAILY NEWS (Jan. 19, 2002), <https://www.ourmidland.com/news/article/China-Speeds-Up-Resettlements-7081426.php> [<https://perma.cc/M9DW-XXKW>]; Cox Washington Bureau, *China dams up dissent of Three Gorges Project*, PROBE INT'L (July 28, 2008), <https://journal.probeinternational.org/2008/07/29/chinadams-dissent-three-gorges-project-1/> [<https://perma.cc/T5GD-L3AY>]; Ching-Ching Ni, *China's Uprooted Peasants Find Life in "City" Is Awash in Difficulty*, L.A. TIMES (Sept. 23, 2000), <http://articles.latimes.com/2000/sep/23/news/mn-25332> [<https://perma.cc/6N5U-643N>].

^[157] 原文使用 *billions*，此处十亿（*billion*）采美义，而非英义，即 1,000,000,000。

^[158] See *Audit Results of the Draft Financial Final Accounts for Fulfillment of the Three Gorges Project*, Nat'l Audit Office of the P.R.C., No. 23 of 2013 (General Serial No. 165), Section B, <http://www.audit.gov.cn/en/n746/n752/n769/c66744/content.html> [<https://perma.cc/9W9K-4ZVJ>] (last visited June 23, 2017).

^[159] Wilmsen et al., *supra* note 149, at 370-71. 若需进一步了解三峡大坝移民安置的负面影响，可参见 Juan Xi & Sean-Shong Hwang, *Relocation Stress, Coping, and Sense of Control Among Resettlers Resulting from China's Three Gorges Dam Project*, 104 SOC. INDICATORS RES. 507, 508-09 (2011) (citing a series of articles on the negative effects on migrants of the Three Gorges Dam).

有所增加。^[160]三峡大坝工程由于其对文化遗产的破坏而加剧了其有形与无形的负面影响，例如对历史遗迹的破坏，这对土家族和苗族的影响尤为巨大。^[161]

(三) 云南省大坝项目

另外一个由大坝建设引发的问题的具体案例发生在本世纪初。在这一时期，中国政府计划在怒江上游修建 13 座大坝。^[162]怒江是湄公河的一条支流，从西藏自治区东南部流入云南省的西北角。^[163]中国已经在云南南部的湄公河中下游修建了几座大坝，在那里被迫搬迁的移民经历了类似于三峡移民所面临的困难。^[164]然而，少数民族人口的增涨、缺乏足够的

基于少数民族和汉族居民“各扫门前雪”（“NIMBY”）的抵制大坝项目的反应而是可以理解的，但不一定是自私的。在距离三峡工程约 200 英里的地方，安徽省江口湾水库工程的建设引起了当地的抵制。参见 W.S. Lin et al., *Impacts of Large Construction Projects on Resident's Living Status in China: A Reservoir Project Case*, in PROCEEDINGS OF THE 21ST INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON ADVANCEMENT OF CONSTRUCTION MANAGEMENT AND REAL ESTATE 879 (K.W. Chau et al. eds., 2018) (分析 NIMBY 事件和项目的负面和积极影响)。

^[160] See Juan Xi, Sean-Shong Hwang & Patricia Drentea, *Experiencing a Forced Relocation at Different Life Stages: The Effects of China's Three Gorges Project-Induced Relocation on Depression*, 3 SOC'Y & MENTAL HEALTH 59, 68-69 (2012). 关于中国移民心理健康问题的文献比关于危地马拉类似问题的文献要少。参见脚注 350-352 对应下文。

^[161] See, e.g., Paola Demattè, *After the Flood: Cultural Heritage and Cultural Politics in Chongqing Municipality and the Three Gorges Areas, China*, 9 FUTURE ANTERIOR 46, 54-57 (2012). (讨论了对文化遗产的不利影响) 当前，土家族的人口约为 800 万人。Tujia Nationality, CHINA TRAVEL GUIDE, <https://www.travelchina.com/intro/nationality/tujia/> [<https://perma.cc/LMQ2-WVJHP>] (last visited Nov. 13, 2018) [下简称 Tujia Nationality]。 “依据其传说，土家族大约在公元 910 年左右形成，并成为湖南地区被公认的一个民族。” 2 BARBARA J. WEST, ENCYCLOPEDIA OF THE PEOPLES OF ASIA AND OCEANIA 825 (2009) [下简称 WEST, ENCYCLOPEDIA]。土家族人居住在海拔较高的地方，最高可达 5000 英尺；他们打猎、捕鱼和种植农作物。同上。在过去的 100 年中，他们对本民族语言的依赖减少，经常讲普通话。同前引。“今天的土家族信奉的是一种融合了道教、祖先崇拜、萨满教和泛灵论的宗教。同前引。他们拥有独具特色的手工艺品和服饰，以本地区的美景和傩戏中反映的民俗和艺术为荣。Tujia Nationality, *supra* note 161. 与苗族一样，土家族的房屋也是牲畜在下层，卧室在上层。同前引。

苗族（苗族）人口近 900 万。Miao Nationality, <https://www.travelchinaguide.com/intro/nationality/miao/> [<https://perma.cc/9RW2-Z8UN>] (last visited Nov. 13, 2018) [下简称 Miao Nationality]。诺玛·戴蒙德（Norma Diamond）在将近四分之一世纪前撰文指出，苗族是中国西南部（包括湖北省）的一个分散群体。Norma Diamond, *Defining the Miao: Ming, Qing, and Contemporary Views*, in CULTURAL ENCOUNTERS ON CHINA'S ETHNIC FRONTIERS 92, 92-99 (Stevan Harrell ed., 1995)。苗族的历史可以追溯到公元前三世纪，历史上苗族一直抵制汉族的同化和控制，汉族人视苗族为“蛮夷”。同前引，第 99-100, 104, 106, 110 页。尽管如此，汉族有时也认为苗族文化丰富多彩，性习俗自由开放。同前引，第 100-104, 106-112 页。在 20 世纪 80 年代，苗族接受教育的机会似乎比汉族人少得多。同前引，第 113 页。戴蒙德指出，“苗族是所有少数民族中最贫穷的”，汉族人认为他们“落后而无知”。同前引，第 116 页。1 WEST, ENCYCLOPEDIA, *supra* note 161, at 286-289. 比起官方的称谓（即“苗族”），她更喜欢赫蒙族（Hmong）这个名字，并谈到了苗族起源的猜测以及他们在毛泽东时代的大跃进中遭受的苦难。她补充说：“苗族的传统宗教信仰一般都与神灵和其他强大的力量有关，这些力量与特定的自然景观有关：树林、洞穴、山脉、大石头等。同前引，第 289 页。称苗族为“赫蒙族”的不止韦斯特一人。在谁是苗族或其称谓的问题上，存在着一些混淆、分歧或语境差异：“苗族”的称谓在中国似乎更具包容性，并被更加广泛地使用，而“赫蒙族”在中国语境中涵盖了苗族的一个分支，在东南亚语境和西方则是一个更常见的术语。Nicholas Tapp, *Cultural Accommodations in Southwest China: The 'Han Miao' and Problems in the Ethnography of the Hmong*, 61 ASIAN FOLKLORE STUD. 78-81 (2002)。最近一本旅游指南报道说，苗族“相信万物有灵”，非常重视祖先，并制作独特的手工艺品和传统服饰。Miao Nationality, *supra* note 161。

^[162] See Brown & Xu, *supra* note [137], at 777.

^[163] 同前引，第 778 页。在中国，湄公河通常被称为怒江。同前引。See also Tom Phillips, *Joy as China Shelves Plans to Dam 'Angry River'*, THE GUARDIAN (Dec. 2, 2016), <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/02/joy-as-china-shelves-plan-to-dam-angry-river> [<https://perma.cc/NV2V-HPSQ>] [后简称 Phillips, "Angry River"]。在泰国，怒江被称为萨尔温河（Salween River），在缅甸的部分地区被称为坦尔温河（Thanlwin）。同前引。

^[164] See generally Brendan A. Galipeau, Mark Ingman & Bryan Tilt, *Dam-Induced Displacement and Agricultural Livelihoods in China's Mekong Basin*, 41 HUM. ECOLOGY 437 (2013).

基础设施（如可通行的道路、灌溉和电网）以及云南省崎岖的地形，加剧了搬迁带来的负面影响。^[165]例如，在中国西部，适合种植稻田的低坡是最理想的农业用地，但由于总体地形崎岖，此类用地十分稀缺。^[166]1996年于云南南部建设的澜沧江大坝加剧了现有的低坡土地短缺，结果是平均稻田与旱地的比例从6:4变为4:6，这导致农业产量和当地居民的收入在总体上受损。^[167]

据相关新闻报道，资源管理不善和腐败严重影响了云南省的大坝建设：建造漫湾水电站的水电公司在小河村租用了一大片土地作为建设期间的临时用地。^[168]该公司在建设完成后未能将土地归还给村庄，并停止支付使用费用。^[169]2000年，一个拥有4000人的村庄也遭遇了类似的不幸，他们因在漫湾大坝下游的湄公河上修建的大朝山大坝而被迫搬迁。^[170]中国政府在迁入地为大坝移民建设了水利设施。^[171]然而，政府仅仅兑现了一小部分分配给大坝灌溉项目的款项，并且在该地区遭受旱灾袭击时完全停止了供水。^[172]此外，当地政府也没有支付承诺给予大坝移民所有的安置款项。^[173]

由于社会经济原因，怒江大坝地区可能比湖北省三峡大坝地区更容易受到这种负面影响。^[174]对这种脆弱性的认识提高，再加上其他因素，可能会影响未来大坝的计划。^[175]2016年12月2日，中国国家能源局发布了未来五年的政策路线图，其中没有包含在怒江上新建任何水电大坝的计划。^[176]“路线图”是暂停新大坝建设的间接证据。这并不等同于取消通知，部分原因是政府不愿意承认它已经屈服于公众压力。尽管有人宣称中国已经“搁置了筑坝计划”，^[177]但现在得出这个结论还为时过早。除了公众暂停修建新大坝的压力外，还有其他原因：如环境退化、中国西南部的地震活动频繁和经济增长放缓。^[178]如果未来这些问题得到了缓解，中国可能会把新的水电大坝计划重新提上日程。因此，将旧有计划中提及的待建大坝及其可能产生的影响纳入考虑是有意义的。

在怒江流域计划修建的13座大坝中，有8座大坝所在地区的贫困率高于受三峡大坝地区，且绝大多数人口由少数民族组成。^[179]在中国官方承认的55个少数民族中，有22个少数民族在怒江地区有分布，包括傈僳族、白族、怒族、普米族和独龙族。怒江傈僳族自治州

^[165] See Bryan Tilt, Yvonne Braun & Daming He, *Social Impacts of Large Dam Projects: A Comparison of International Case Studies and Implications for Best Practice*, 30 J. ENVTL. MGMT. 5254, 5254 (2008).

^[166] 参见前引。

^[167] 同前引。灌溉不足和维护不善的情况加剧了这一问题。参见前引。

^[168] See Meng Si, *Life in the Shadow of the Mekong Dams*, in CHINADIALOGUE 31, 31 (2013).

^[169] 同前引。

^[170] See Meng Si, *The Fate of People Displaced by the Mekong Dams*, in CHINADIALOGUE, 25, 25 (2013).

^[171] 同前引。

^[172] 同前引。

^[173] 同前引。

^[174] See Philip H. Brown, Darrin Magee & Yilin Xu, *Socioeconomic Vulnerability in China's Hydropower Development Programs*, 19 CHINA ECON. REV. 614, 623 (2008).

^[175] Phillips, “*Angry River*,” *supra* note [163].

^[176] 同前引。

^[177] 这一声明是对前引[163], Phillips, “*Angry River*,” 的解释。

^[178] 同前引（引文列举了上述原因）。

^[179] 同前引，第624页。

一半以上的人口是傈僳族，少数民族占总人口的 92%以上。怒江自治州的四个县仍被列为“国家重点贫困县”，该州仍然是中国最贫穷的少数民族自治州之一。^[180]

怒江地区此前计划中的 8 座大坝将导致 36000 名少数民族居民需要进行搬迁。^[181]由于其独特的文化习俗与语言隔阂，这些人口在搬迁安置过程中非常容易遭受不公待遇与经济上的困难。^[182]由于无法与政府官员进行有效沟通，这些少数民族在参加有关大坝项目的社区会议和区域对话时困难会面临一定的障碍。^[183]此外，即使这些受大坝工程影响的少数民族克服了语言障碍，他们也缺乏明确或直接的途径向地方政府寻求救济，而司法救济则被认为是昂贵、困难且时常是无效的。^[184]

在怒江自治州因 8 座计划中的水坝工程而需要搬迁的 36000 人中，大部分是傈僳族居民。^[185]芭芭拉·韦斯特（Barbara West）认为傈僳族是“云南的一个高原民族”，^[186]经调查“傈僳族（19 世纪以来）新的聚居点大部分分布在 1300 米到 3000 米之间。^[187]傈僳族居民长期以来采取刀耕火种的农业模式，但中国逐步废除了这种农业模式并推广汉族的灌溉水田农业。^[188]

傈僳族身份认同与他们聚居的村落以及其中的父系氏族群联系紧密。^[189]因为每个氏族

^[180] Brown & Xu, *supra* note 137, at 779-80. 白族似乎起源自在公元前三世纪从早期的昆明人的一个分支，现在主要分布在云南省西部的大理白族自治州。1 WEST, ENCYCLOPEDIA, *supra* note 161, at 78, 80. 大多数人是自给自足的农民和牧民。”同前引，第 79 页。在文化方面，白族以开采大理石、歌舞节庆和以本主崇拜、佛教、道教和儒教为特征的混合宗教而闻名。同前引，第 79-80 页。关于怒族的信息可以追溯到公元 8 世纪，他们主要生活在云南的山地。2 WEST, ENCYCLOPEDIA, *supra* note 161, at 602. 几个世纪以来，怒族受到纳西族、白和藏族的影响也有时遭到他们的征服，直到 1949 年新中国建立后，成为了中华民族的一份子。同前引，第 602-603 页。怒族宗教承认各种各样的自然神灵，包括太阳、月亮、各种动物、山脉、河流……以及他们死去的祖先。同前引，第 603 页。

普米族“生活在云南西北部和四川省。”同前引，第 674 页。与怒族一样，普米族社会也是一种父系社会，但有趣的是，他们经常与异族通婚。同前引。直到 20 世纪 50 年代，他们一直从事农业农业，还饲养农场动物。同前引。普米土著宗教将“权力归因于自然和祖先的精神”，尽管现在“普米名义上是佛教徒”。同前引。

独龙族（Dulong, Derung, Drung, T'rung.）是生活在“云南西北部独龙江流域”的一个少数民族。1 WEST, ENCYCLOPEDIA, *supra* note 161, at 186. 它们至少可以追溯到公元七世纪的唐朝。同前引。在历史上，独龙族长期居于外族的统治之下，如白族、傣族、傈僳族或纳西族。同前引，第 186-187 页。许多独龙人都是农民，他们在自己的父系家族之外结婚。同前引，第 187 页。大多数独龙都是万物有灵论者，“直到 50 年前，独龙的女性还以传统的面部纹身而闻名。”同前引，第 187 页。独龙人说一种藏缅语，他们认为这种语言“与他们的民族认同密切相关”，并处于“濒危”的边缘。Ross Perlin, *Language Attitudes of the Trung*, 32 LINGUISTICS OF THE TIBETO-BURMAN AREA 91, 92, 108 (2009).

^[181] Desiree D. Tullos et. al., *Biophysical, Socioeconomic, and Geopolitical Vulnerabilities to Hydropower Development on the Nu River, China*, 18 ECOLOGY & SOC'Y 16, 19 (table 2) (2013) [下简称 Tullos et al.]. 表中给出了一个保守的估计值。同前引，第 18 页。

^[182] 参见前引，第 17, 24 页。

^[183] 同前引。尽管中国政府官方支持使用少数民族语言，但官员们通常只讲普通话。此外，虽然中国的中小学教授普通话，但少数民族的辍学率很高，尤其是在像怒江州这样偏僻的农村地区。See Yuxiang Wang & JoAnn Phillion, *Minority Language Policy and Practice in China: The Need for Multicultural Education*, 11 INT'L J. MULTICULTURAL EDUC. 1, 4, 6 (2009).

^[184] See James, *supra* note 140, at 478, 483（文章指出，由于中国法院“缺乏有意义的独立性”，上诉往往无效）。

^[185] See Tullos et al., *supra* note [181], at 23.

^[186] 1 WEST, ENCYCLOPEDIA, *supra* note 161, at 466.

^[187] 同前引。

^[188] 同前引，第 466-467 页。

^[189] 同前引。

群都有自己的祖先和其它独特的信仰和宗教仪式，^[190]因此很难找出它们之间的统一纽带。有人认为傣傣族的宗教实践表达了傣傣人与他们周围环境的特殊关系。^[191]

保罗·杜伦伯格（Paul Durrenberger）在 30 年前对分布于泰国的傣傣族进行了描述，认为傣傣族宗教实践的重要部分包括承认族人与已故祖先之间的社会关系，在这一社会中土葬往往是一种受尊重的安葬模式（但这在中国人口密集地区通常是被禁止的）。^[192]对于傣傣族来说，他说每个村庄的墓地都受到守护神的保护，在新近去世的人灵魂离开身体之前，守护神会守护他们的坟墓。^[193]河流在傣傣族宗教实践中也占据重要地位。杜伦伯格指出，傣傣族生活中一些最重要的活动或仪式都发生在横跨河流的仪式性桥梁附近。^[194]阻断傣傣族人与墓地与河流的联系会给这一民族带来一定的负面社会心理影响。如果他们的身份认同部分建立在与周围环境的和谐之上，那么将他们远离这些环境可能会动摇他们的身份认同。^[195]

米歇尔·扎克（Michele Zack）在最近关于傣傣族的研究中描述了他们的独立性，勤奋与对当代中国社会的适应。^[196]扎克的书记没有杜伦伯格的书记那么学术而更像新闻报道，它分别对泰国、缅甸和中国的傣傣族进行讨论，并附以精彩的照片。^[197]她指出，横跨怒江的大坝“从上世纪 80 年代就开始计划修建”，但“此类项目在启动时遇到了阻力和拖延”。^[198]

另一个受大坝搬迁影响的群体是云南省内的藏族人民。由于西藏的政治事件、达赖喇嘛和独特的藏传佛教，这一地区被全球许多人所熟悉。^[199]早在公元前 1 世纪，西藏就曾作为一个独立的地区政权而存在。^[200]该地区于 1904 年曾受到英国入侵，后在 1910 年被清政府收复，在 20 世纪 50-60 年代间西藏最终迎来了和平解放。^[201]尽管当前仍有许多藏族人民认为其民族起源于印度地区，但当代主流历史学家和人类学家都主张藏族与其他汉藏语系的中华民族成员同宗同源。^[202]藏族具有久远的游牧传统，他们的农业以牲畜养殖和大麦、土豆和其他高海拔作物种植为主。^[203]即使政府曾试图削弱宗教在该民族中的影响，佛教仍然

[190] 同前引。

[191] See *The Lisu Ethnic Minority*, <http://www.china.org.cn/e-groups/shaoshu/shao-2-lisu.htm> [<https://perma.cc/3QJV-VQCZ>] (last visited Nov. 13, 2018).

[192] See E. Paul Durrenberger, *Lisu Religion* 21, 28, 30 (1989) (Ctr. for Se. Asian Stud., N. Ill. Univ., Occasional Paper No. 13, 1989) (讨论了泰国北部的傣傣族，以及所有傣傣族群体的宗教习俗如何相似) Mathew Dessner, *Burial Now Illegal in Chinese Province*, TAKDEATH (June 3, 2014), <http://www.talkdeath.com/burial-now-illegal-chinese-province/> [<https://perma.cc/MRR7-EA7B>].

[193] 同前引，第 28 页。

[194] 参见前引，第 25 页。

[195] See Huang Ji et al., *An Ethnobotanical Study of Medicinal Plants Used by the Lisu People in Nujiang, Northwest Yunnan, China*, 58 *ECON. BOTANY* S253, S254, S256 (2004). 傣傣族药物使用了大约 52 种药用植物，而日益增加的开发和森林砍伐威胁着其中一些植物。同前引。

[196] See MICHELE ZACK, *THE LISU: FAR FROM THE RULER* (2017) [下简称 ZACK]

[197] 同前引，第 187-302 页。

[198] 同前引，第 278 页。（主要讨论了讨论“2017 年 7 月 13 日，来自非政府组织国际河流组织（加州伯克利市）的皮亚波恩·迪特斯的个人交流”）

[199] See 2 WEST, *ENCYCLOPEDIA, supra* note [161], at 804-809 (讨论西藏的起源、历史和文化)。

[200] 同前引，第 804-805 页。

[201] 同前引，第 805, 808 页。

[202] 同前引，第 804 页。

[203] 同前引，第 808 页。

是西藏文化的重要组成部分。^[204]藏族的婚姻习俗包括“简单的一夫一妻制”、“兄弟父子一妻多夫制”(fraternal and father-son polyandry)、“姐妹一夫多妻制”(sororal polygyny)和“母女一夫多妻制”(mother-daughter polygyny)。^[205]而不结婚的人群的一个去向是佛教寺院。^[206]

在中国西部地区居住的少数民族——例如藏族或傈僳族——生活并不富裕。这些地区的水电能源是关键的国家西部大开发发展战略的重要组成部分。^[207]在云南的澜沧江流域，中央政府计划建设一系列共7座水坝，当前已经完成了其中的4座。^[208]位于云南省西北部的德钦县格则村位于澜沧江上游，而村庄的下游正是古水水电站的预计建设地点。水电站一旦建成，格则村将被淹没，当地居民需要进行搬迁而他们的生计也将遭受影响。^[209]格则村的村民的收入主要依赖于农产品种植和当地自然资源的开发——尤其是葡萄和冬虫夏草。^[210]

移民安置地点将远离原址，这使得村民难以继续利用其地理或文化遗产，例如祖传的土地和自然资源。村落的搬迁选址的地貌往往与原址存在差异，这将对搬迁居民的经济和生活方式造成重大改变。这些改变包括种植模式和社会生态关系的改变、文化认同和生态知识的丧失，而经济模式则从传统的小农经济转向中国其他地区常见但相对不稳定的雇佣劳动经济。当大坝建成后，这些改变将很可能出现于格则村村民之中。^[211]

对格则和整个云南省的藏族来说，一个特别严重的问题是政府时常拖欠征地补偿费用。这种拖欠时常导致搬迁者难以发展新的生计，同时也抑制了他们维系传统文化的能力。尽管“国土资源部门在2003年承认至少存在16.8万起非法土地交易案件，但现实中存在的侵犯搬迁居民权利的案件数量可能大大超过这个数量。^[212]

(四) 尝试中的改革

中国的移民安置和补偿模式比其他许多国家更加全面和有效，但这种模式及其依据的法律尚未充分发挥出所有的潜力。^[213]本节旨在确定中国所面临的问题，并提出一些可能的

^[204] 同前引，第808-809页。

^[205] 同前引，第808页。

^[206] 同前引，第809页。

^[207] Brendan A. Galipeau, *Socio-Ecological Vulnerability in a Tibetan Village on the Mekong River, China*, 34 HIMALAYA 38, 39 (2014).

^[208] Darrin Magee, *The Dragon Upstream: China's Role in Lancang-Mekong Development*, in POLITICS AND DEVELOPMENT IN A TRANSBOUNDARY WATERSHED: THE CASE OF THE LOWER MEKONG BASIN 171, 187 (Joakim Öjendal et al. eds., 2012).

^[209] Galipeau, *supra* note 207, at 39.

^[210] 同前引，第42页。相关的真菌是冬虫夏草，藏族和其他一些少数民族将其作为药材使用。Jiyue Chen et al., *Ethnomycological Use of Chinese Caterpillar Fungus, Ophiocordyceps sinensis (Berk.) G. H. Sung et al. (Ascomycetes) in Northern Yunnan Province, SW China*, 12 INT'L J. MEDICINAL MUSHROOMS 427, 427 (2010).

^[211] 与上文注释 [182]-[191] 所讨论的傈僳族人与周围环境的深刻联系一样，格则村的藏族村民“不仅有高度基于地方的经济，而且有基于地方的文化和文化习俗，冬虫夏草等东西除了是市场商品外，也确实是其文化习俗的一部分：这些东西是他们村庄特征的一部分。村民们不断描述他们生活在一个资源丰富的地区是多么幸运地，这里的大山不仅为其市场交易提供了丰富的资源，而且还满足了他们的日常生活需求和精神信仰……” Galipeau, *supra* note 207, at 48.

^[212] Elena Barabantseva, *Development as Exclusion: Ethnic Minorities in China's Western Development Project 8* (British Inter-University China Centre Working Paper Series No. 7, 2007).

^[213] See Cernea, *Resettlement*, *supra* note 16, at 111.

解决方案。

学者们对改善中国的移民安置和补偿制度提出了建议，我首先对这些建议进行了回顾。在一篇很有洞见的文章中，迈克尔·塞尔尼亚（Michael Cernea）提出了一些改善移民安置和补偿措施的策略。^[214]他强调，仅仅对征用土地的补偿是不够的，对移民安置的大力支持和持续援助对相关社区的长期保障至关重要。^[215]塞尔尼亚建议预先计算安置费用，并从大坝项目产生的经济收益中提取所需的资金。^[216]另外一个常见问题是，政府时常在大坝完工或接近完工时才支付经济租金。然而在中国这种情况可以得到改善，因为中国有足够的财政能力在项目完成之前对大坝移民进行提前补偿。^[217]塞尔尼亚还建议，水电公司可以向大坝移民分享更多的外围收益（*peripheral benefits*），例如对移民电力和用水进行补贴，以及向移民提供大坝建设和运营相关的就业机会。^[218]

施国庆（Shi Guoqing）还提供了一些额外的建议。他建议中国引入第三方监督机构（项目监督和审计）和重点改善基础设施等措施来完善移民安置和补偿计划。^[219]施进一步建议，水电公司和地方政府应当增加对基础设施（如水利设施、道路和桥梁）的投资，以确保移民的财政安全。^[220]施国庆还建议，移民安置的规划者应制定更加详细的政策和相关程序，以减少重要的文化知识和文化实践的损失。^[221]

当塞尔尼亚和施国庆提出改革建议的同时，一些学者赞扬了中国在近期所取得的进展。这些学者指出，中国的安置和补偿政策已经有所改善，而且可能会在未来继续改善。^[222]他们强调，随着公众对重新安置人员的生活前景的认识和关切，补偿率有所提高。^[223]此外，中国公众对怒江大坝的社会经济和生态影响的强烈抗议导致了这些项目的有益推迟，这意味着政府官员可能在愈发完善的公众监督下会更加注意自己的决策与行为。^[224]然而，尽管中国政府的信息披露程度较以往更加充分，^[225]但部分移民可能仍旧难以获取和评估这些信息。

前文所回顾的建议和策略可以在世界范围内带来更好的重新安置和补偿政策。然而，下文将讨论中国在实施这些变革方案时将面临的一些重大挑战。

^[214] 参见前引。

^[215] 同前引，第 117 页。

^[216] 同前引，第 95 页。

^[217] 同前引。

^[218] 同前引，第 105 页。

^[219] See Shi Guoqing, *China's Experiences: Involuntary Resettlement in Hydropower Development*, Slide 31-32, 41, <http://antioquiapresente.org/sitio/sites/default/files/Profesor-Shi.pdf> [<https://perma.cc/5LTK-68XY>] 下简称 *Shi, China's Experiences*] (last visited Nov. 13, 2018). 施国庆，国家移民安置与社会发展研究所研究中心主任，河海大学公共行政学院院长。

^[220] See Shi, *China's Experiences*, *supra* note 219, slide 34.

^[221] 参见前引，幻灯片第 41 面。

^[222] See, e.g., Pu Wang et al., *supra* note [98], at 6.

^[223] 参见前引，第 7-8 页。

^[224] 参见前引，第 8 页。See also Cernea, *Resettlement*, *supra* note 16, at 97-98（该文章还提到缺乏政治意愿是一个因素）。

^[225] See, e.g., Arthur Mol et al., *Information Disclosure in Environmental Risk Management: Developments in China*, 3 *J. CURRENT CHINESE AFF.* 163, 164 (2011).

（五）中国面临的挑战

1. 法律、法规、政策和赔偿方面的问题

首先，中国《物权法》有关于农村土地集体所有权的规定使得搬迁补偿的计算复杂化了。土地集体所有制是中国在大跃进时期全面坚持社会主义农业改革的一部分。^[226]由于集体所有权的性质，即使政府的土地征用将用于更加有利可图的商业用途，但目前的重新安置费用仅包括对于个体农民在有限期间内的农业生产收入损失的补偿。对于土地补偿价格的系统性低估可以减轻政府在水利建设过程中的经济负担，但它抑制了作为土地使用权人的农民的土地开发和农业改善活动。在一些理由的支持下，许多中国人认为城市化和走向现代化经济是必要的，但将因大坝搬迁而失去根基的农民流入城市往往会降低他们生活的稳定性。^[227]胡舒立（Hu Shuli）指出，除非农村和城市土地交易接近自由市场，农村“居民将无法享受土地价格上涨的收益”，“限制这一关键生产因素的贸易只会导致效率低下”。^[228]此外，我想补充一点，这将增加社会经济不平等。

其次，移民安置的方式也引发了一些问题，特别是当新的安置地不如原址时。政府对水利和供电的支持一直不稳定。此外，许多移民安置社区提供的住房面积过小，价格也过高。^[229]中国可以通过共享大坝项目所产生的水电资源来缓解这些问题，但更好的做法是为搬迁居民提供合理的住房设计和建设。

在这些移民、城乡管理以及社会和空间分层问题背后的深层次问题是户口制度。尽管这一制度符合中国对中央集权模式的偏好，但它经常受到批评，被视为阻碍社会公正和正确发展的主要障碍。^[230]多年来，大量的农民工已经迁移到了北京，但在中国的“户口”制度下，他们遭受了定期的大规模驱逐，*而这些驱逐措施几乎没有正当程序可言。^[231]

^[226] See Vince Wong, *Land Policy Reform in China: Dealing with Forced Expropriation and the Dual Land Tenure System* 11-13 (Faculty of Law, Univ. of Hong Kong, Occasional Paper No. 25, 2014) (将“大跃进”和“文化大革命”作为 1911 年至 2014 年中国土地政策大历史的一部分予以讨论) available at <http://www.law.hku.hk/ccpl/pub/OP%20No%2025%20Vince%20Wong.pdf> [<https://perma.cc/BY77-5NAQ>]. 有关这一问题更早的讨论，参见 Alsén, *supra* note [139], at 57.

^[227] See Hu Shuli, *Without Land Reform, China Cannot Meet Its Policy Goal of Urbanisation*, SOUTH CHINA MORNING POST (May 30, 2013), <http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1249134/without-land-reform-china-cannot-meet-its-policy-goal> [<https://perma.cc/NAT7-AJUZ>].

^[228] 同前引。

^[229] Brown & Xu, *supra* note 137, at 791-92.

^[230] See Chan, *Hukou*, *supra* note [90], at 197, 198, 202, 206, 216 (文章批评了户口制度的僵化和复杂、制度造成的苦难、城乡之间以及农业和非农业之间的身份和地位的分化，这些现在对中国的发展构成了“重大障碍”)。

* 译者注：2017 年北京市大兴区西红门镇新建二村发生重大火灾事故，造成 19 人死亡，8 人受伤。火灾发生后，北京市立即部署安全隐患大排查大清理大整治专项行动，累计排查出安全隐患超 25000 处。其中整改涉及部分人员密集而消防设施不合格的宿舍区，而被谣传为“清理低端人口”。对于该事件的新闻报导参见戴轩：《北京市安委会回应“驱赶低端人口”：是在排查隐患》，《新京报》2017 年 11 月 26 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1585068230951214767&wfr=spider&for=pc>；对于此次事件的学术研究参见张权：《政府公信力变化的微观考察——一个典型案例研究》，2022 年第 4 期，第 52-67 页。

^[231] See, e.g., Benjamin Haas, *China: “Ruthless” Campaign to Evict Beijing’s Migrant Workers Condemned*, THE GUARDIAN (Nov. 26, 2017), <https://theguardian.com/world/2017/nov/27/china-ruthless-campaign-to-evict-beijings-migrant-workers-condemned> (报道称，一封致中国领导层的公开信称这些驱逐是“对人权的严重践踏”)。

2. 大坝的性能问题与腐败

首先，中国的水电大坝的实际发电量小于其设计发电量：2015年的一份报告显示，中国的发电量不到其水电工程设计发电量的一半。^[232]几十年来，一个可靠的水电站需要一个适合的工程设计一直是行业的常识，但工程问题仍困扰着中国的大坝。这些问题削弱了水电公司提供长期移民安置支持的能力。有证据表明，相关人员在招标和采购过程中的腐败导致在工程建设中使用劣质建筑材料，这是导致大坝性能不佳的一个常见原因。^[233]

其次，中国移民安置计划的另外一个核心问题是政府官员的腐败。^[234]一项针对被迫在中国重新定居的人的调查发现，“只有22%的农民在土地征用补偿额度确定过程中被征询了意见，而近三分之二的受访者称政府并没有足额发放承诺的补偿款”。^[235]人们担忧官员如同变戏法般地悄然挪用征地补偿款。施国庆提出的监管措施可能会改善这种情况。然而，中国实行一党制，国家权力在通过党来行使过程中缺乏有效的外部监督。这是中国政治程序不透明的一个原因，这使得通过独立监督来限制腐败变得相当困难，尽管成立于2018年3月的监察委员会可能会对改善这一情况有所帮助。

（六）中国挑战的出路

1. 法律、法规、政策和补偿方法

基于上述问题，我在本节中将讨论中国在水坝建设事宜中的潜在改进思路。首先，中国可以改革土地政策。当前的土地政策相当复杂，而对其的改革同样也不会简单。增加对农业用地征收和征用补偿金额也许是一个不错的改革起点，目前农业用地的征地补偿数额仍旧是被征地块年平均产出的10至16倍。而最好能够使补偿数额更加接近土地的市场价格。鉴于中国土地法律制度，即便是土地的市场参考价格也较难确定。然而，我们可以参考城市地上附着物拆迁中的补偿价格制定方法。城市地区征用的建筑物价格由政府估价确定，目前这一做法还没有被推广到农业用地上。尽管城市居民的拆迁补偿也可能存在不足的情况，但是将这一做法在农村地区推广有利于缩小城乡居民的经济差距。

^[232] See David Stanway, *RPT-Dam Waste: Planning Chaos Drains China's Hydro Ambitions*, *REUTERS NEWS* (June 7, 2015), <https://www.reuters.com/article/china-renewableshydropower/dam-waste-planning-chaos-drains-chinas-hydro-ambitions-idUSL3NOYB3UB20150607> [<https://perma.cc/MYD6-P6MQ>] (如果中国满负荷进行水力发电，年总产量约为2.2万亿千瓦时，而目前约为1万亿千瓦时。)

^[233] See X.L. Ding, *The Quasi-Criminalization of a Business Sector in China: Deconstructing the Construction-Sector Syndrome*, 35 *CRIME, L. & SOC. CHANGE* 177, 183 (2001) (与本文相关的，在三峡大坝项目中，(1)政府与建筑公司之间的腐败，(2)与该项目有关的桥梁垮塌事故中的“劣质材料和偷工减料”。)

^[234] 这篇文章集中在中国与大坝有关的腐败，一个关于中国腐败问题的更全面但稍早期的专著是 MELANIE MANION, *CORRUPTION BY DESIGN: BUILDING CLEAN GOVERNMENT IN MAINLAND CHINA AND HONG KONG* (2004).

^[235] James, *supra* note [140], at 482.

第二，多渠道补偿政策可以与前一政策相结合。^[236]这里所谓的多渠道包括为水坝移民创造更多的就业机会、给予移民以项目股份与其分红、完善移民社会保障、保障农村集体土地的收益分配等渠道。^[237]包括但不限于上述的补偿措施的主要目的是防止水坝移民的情况较搬迁前恶化。如果缺乏相应的补偿与保障措施，中国的水坝建设势必会遭受建设地少数民族的反对。^[238]

第三，中国可以考虑土地交换政策，特别是利用其境内人口密度较低地区的土地来与因大坝建设而被淹没的土地进行交换。诚然，要实现完全的等价交换是一件十分困难的事情，因为作为替换物的土地的价值需要考虑诸多因素：空间上的临近程度以及气候、物种上的相似性等。印度的萨洛瓦项目（Sardar Sarovar Project，后简称“SSP”）中就体现了土地交换中存在一系列的问题。^[239]SSP的大坝建设项目的目的是为干旱频发地区供水。^[240]一项关于该项目中土地交换的裁决要求每个在项目建设中失去土地的“部落民”家庭，都将分配到至少2公顷的新的农业用地。^[241]尽管最后由于复杂的原因，这一大坝建设项目被取消了。^[242]但随后于2017年9月17日，一个更高的大坝项目被推出。^[243]

第四，移民安置规划应关注一些少数民族与其原居住地的自然环境之间存在的文化联系。例如，傈僳族和藏族人与他们的故土有着独特的文化关系。^[244]项目规划者应根据水坝移民的预算和文化偏好来设计安置住房，或允许移民利用重新安置资金自行规划与建设新的住房与社区。由于《土地征用条例》已经要求重新安置规划者在移民被重新安置前必须与他

^[236] 中国的中纪委负责对中国的政府机构和共产党进行审计，但它是一个缺乏自主权的内部组织组，这碍了其对于欺诈和腐败的调查。See generally Xuezhong Guo, *Controlling Corruption in the Party: China's Central Discipline Inspection Commission*, 219 CHINA Q. 597 (2014); Jamie P. Horsley, *Toward a More Open China*, in THE RIGHT TO KNOW: TRANSPARENCY FOR AN OPEN WORLD 54-91 (Ann Florini ed., 2007); Susan Shirk, *What China's Lack of Transparency Means for U.S. Policy*, CHINA FILE (May 28, 2015), <http://www.chinafile.com/reporting-opinion/two-way-street/what-chinas-lack-transparencymeans-us-policy> [<https://perma.cc/6X7C-PW9E>]. 有关监察委员会，参见 *China Aims to Set up State Anti-Corruption Unit Next Year*, China Daily (Oct. 29, 2017), <https://www.reuters.com/article/us-china-congress-corruption/china-aimsto-set-up-anti-corruption-unit-next-year-idUSKBN1CYODT> [<https://perma.cc/T28LUMV4>] (discussing the new commission that will expand President Xi Jinping's anticorruption efforts); see also Jaime P. Horsley, Op-ed, *What's so controversial about China's new anti-corruption body*, BROOKINGS (May 30, 2018), <https://www.brookings.edu/opinions/whats-so-controversial-about-chinas-new-anti-corruption-body/> [<https://perma.cc/HDS4-73V9>].

^[237] See Zhu Qian, *Land Acquisition Compensation in Post-Reform China: Evolution, Structure and Challenges in Hangzhou*, 46 LAND USE POL'Y 250, 255 (table 1) (2015).

^[238] See, e.g., *Green Watershed*, EQUATOR INITIATIVE (May 28, 2017), <https://www.equatorinitiative.org/2017/05/28/green-watershed/> [<https://perma.cc/VHV6-S4AJ>] (文章描述了1998年在对彝族少数民族成员补偿不足后对拉市海大坝项目的抵制情况)。

^[239] 对于这个项目的杰出研究，参见 TOWARD SUSTAINABLE DEVELOPMENT: STRUGGLING OVER INDIA'S NARMADA RIVER (William W. Fisher ed., 1995) [下简称 NARMADA RIVER].

^[240] Anil Patel, *What Do the Narmada Valley Tribals Want?*, in NARMADA RIVER, *supra* note 239, at 179.

^[241] 同前引，第179-180页。

^[242] 参见前引，第179-200页；William W. Fisher, *Development and Resistance in the Narmada Valley*, in NARMADA RIVER, *supra* note 239, at 3; Kingsbury, *"Indigenous Peoples," supra* note 3, at 444.

^[243] Engineering Miracle, " Says PM Narendra Modi: I O-Point Guide to Sardar Sarovar Dam, NDTV [INDIA], <https://www.ndtv.com/india-news/sardar-sarovar-dam-project-10-things-to-know-1751285> [<https://perma.cc/5QPA-RR8T>] (该报道还称，根据一些说法，“当水库蓄满水时，4万个家庭将被迫搬离”) (last updated Sept. 17, 2017).

^[244] 例如，傈僳族文化重视祖先的墓地和在流动的水上举行的仪式。又例如，藏族文化重视进入佛教寺院和修道院。参见脚注[186]-[200]对应的前文。

们进行协商，因此监督落实这种协商对于法律的遵守也是有益的。

第五，通过限定项目建设中“公共利益”范围来限制土地征用的范围也是有意义的。

《物权法》四十二条规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和组织、个人的房屋以及其他不动产。”^[245]大多数基础设施项目都符合对公众利益的广义理解。多年的实践中，政府推动大量的项目建设，并且宣称其符合公共利益。^[246]但在2011年，国务院宣布了关于国有土地建筑征用和补偿的新规定。^[247]依据该新规，道路、大坝、国防、卫生、教育和保障性住房项目的建设都符合公共利益。^[248]然而本文所讨论的水坝建设则更加接近于商业开发，比如购物中心的建设。但无论如何，前述规定目前只适用于国有土地上的建筑物，中国需要完善对于农村集体土地在这方面的规定。

第六，中国政府可以通过延长土地承包期限来实质上提高移民安置资金并鼓励农民加大农业投资。这将使移民将更有动力改善他们的土地和农业生产方式，这些投资将为农民带来长期的、可继承的收益。随着时间的推移，这些收益将提高农业产量与农民的家庭资产。这一政策可能因过于激进而在中国遭到反对。但即便如此，一个较长期的承包合同和对现有的承包合同期限进行延展，再加上对水利灌溉和其他基础设施的更多投资，能够在不改变中国土地所有权性质的前提下，提高大坝移民现有的生产力与其前景。

2. 有关大坝性能和腐败的解决方案

首先，土地估价过低和大坝性能不佳的问题引发了当局如何对移民进行适当补偿的严重争议。其中一种潜在的解决方案是要求水电公司以商业市场价格来购买移民的土地。这一方案要求简化土地估价过程，并增加对移民的初期补偿。此外，更大的前期成本将迫使水电公司减少对不断膨胀的预期经济租金池（pool of anticipated economic rents）的依赖。由于中国境内几乎所有大坝的发电效率都并不高，如果大坝前期融资变得更加昂贵，水电公司可能会专注于通过改善基础设施来提高大坝的运行效率。总体而言，数量较少但是更加高效的大坝将数量更多且会导致更多人被迫移民的劣质大坝要好。

其次，尽管必须承认腐败是一个根深蒂固的问题，但仅仅是对其感到绝望是无济于事的。^[249]本文认为，在一般意义上腐败是指滥用信任以谋求个人、家庭或政治利益。^[250]详言

^[245] 同前引[103]，《物权法》第四十二条。译者注：该条文现为《民法典》第二百四十三条。

^[246] See Wong, *supra* note, 226, at 63.

^[247] 《国有土地上房屋征收与补偿条例》（2011年1月21日由国务院令第590号令颁布，自公布之日起施行）Lawinfochina,

<http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=8580&lib=law&SearchKeyword=Regulation%20on%20the%20Ex%20propriation%20of%20Buildings&SearchCKeyword> [https://perma.cc/6HY2-TQ78].

^[248] 参见前引，第八条。

^[249] See MANION, *supra* note [234], at 1-26, 200-08（自信而现实地为中国的反腐败努力辩护）。

^[250] 参见前引[29]。

之，信任是基于道德、社会和法律规则的可靠依赖（assured reliance）。^[251]许多学者采用透明国际的清廉指数（CPI）来衡量腐败。^[252]但严格来说，CPI 衡量的是人们对腐败的看法，而非腐败本身。由于腐败具有相当的隐蔽性，^[253]因此要完全准确地观测一个国家的腐败状况是十分困难的。

腐败会造成系统性的危害。^[254]这是因为腐败会加剧不平等，而这反过来可能导致更大的腐败。^[255]正如朱江南（Jiangnan Zhu）在对中国的腐败研究中指出，腐败会渗透到制度中并加剧经济不平等。^[256]朱江南列举了助长腐败网络的三个制度因素：“1）权力集中在一个地理上和功能上分散的专制政权中；2）过渡经济中的官商府勾结；3）非正式政治的普遍存在，特别是拉帮结派和公共事务中的家庭裙带关系”。^[257]

腐败对个人也有负面影响，因为它是“真实个人的生活经历”。^[258]正如迈克尔·约翰斯顿（Michael Johnston）所说，腐败“影响[真实个人]的福祉、他们的价值观和选择、他们的政治权利、他们与其他公民以及官员的关系，以及他们未来生活中的机会”。^[259]

现在的问题是，中国能采取何种措施来遏制腐败。一般而言，下述的几个步骤对于腐败的治理有一定的效果。其一，建立一个独立于政府和党的反腐败机构。^[260]第二，对腐败的集体抗议。中国公民进行此类抗议可能会有风险，但随着中国的透明度不断提高，此类抗议

^[251] 其他学者对腐败的定义虽有不同但大体相似。See, e.g., MANION, *supra* note 234, at 5（认为在政府中，腐败是“为私人利益而滥用公职”）；DENNIS F. THOMPSON, ENIGMS IN CONGRESS: FROM INDIVIDUAL TO INSTITUTIONAL CORRUPTION 29 (1995)（声称政府的腐败涉及“公职人员的利益、为普通公民服务以及利益与服务之间的不当联系”）；Sung Hui Kim, *The Last Temptation of Congress: Legislator Insider Trading and the Fiduciary Norm Against Corruption*, 98 CORNELL L. REV. 845, 897 (2013)（认为“在大多数现代定义下，腐败涉及滥用信任……”）Chilik Yu, *Measuring Public Perceptions of Corruption in Asia*, in ROUTLEDGE HANDBOOK OF CORRUPTION IN ASIA 224, 224-25 (Ting Gong & Ian Scott eds., 2017)（认为腐败是“为了私人利益而滥用委托权力”，作者认为这一定义遵循透明国际使用的“腐败的工作定义”）[下简称 HANDBOOK OF CORRUPTION]。一些学者在对腐败的普遍理解下提出了进一步的区分。See, e.g., Benjamin Nyblade & Steven R. Reed, *Who Cheats? Who Loots? Political Competition and Corruption in Japan, 1947-1993*, 52 AMJ. POL. SCI. 926, 926 (2008)（“区分政客腐败的两种类型：非法获取物质利益的行为（looting）和非法获取选举利益的行为（cheating）”）。

^[252] Yu, *supra* note [251], at 224-25. 有关中国在 CPI 指数的排名，参见 TRANSPARENCY INT'L, CORRUPTION PERCEPTION INDEX 2016 (2017), available at https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2016_cpireport-en?e=2496456/43483458[<https://perma.cc/Q444-4YHKI>].

^[253] Yu, *supra* note 251, at 224-25; see also Paul M. Heywood & Jonathan Rose, “Close But no Cigar”: *The Measurement of Corruption*, 34 J. PUB. POL'Y 507, 507 (2014)（文章认为到目前为止还没有人能得到衡量腐败的最佳标准）。

^[254] 与之相对，MANION, *supra* note 234, at 12（他指出，“腐败交易的非法行为产生的成本高于与合法市场活动相关的成本”）。

^[255] Jong-sung You, *Corruption and Inequality in Asia*, in HANDBOOK OF CORRUPTION, *supra* note 251, at 97. “相互的因果关系可能会造成高度腐败和高度不平等的恶性循环。”同前引。

^[256] Jiangnan Zhu, *Corruption Networks in China: An Institutional Analysis*, in HANDBOOK OF CORRUPTION, *supra* note 251, at 27.

^[257] 同前引，第 39 页。朱江南以周永康为例，说明了这些因素对中国腐败的影响。同前引第 35-39 页。

^[258] Michael Johnston, *Thinking About Corruption as Though People Mattered*, in HANDBOOK OF CORRUPTION, *supra* note [251], at 165.

^[259] 同前引。

^[260] See MANION, *supra* note [234], at 201-03（文章认为中国可能需要不止一个反腐败机构）；ROSE-ACKERMAN, *supra* note 97, at 159-62（指出这些机构在香港和新加坡都显著有效）。

也在不断增加。^[261]第三，建立机构以防止或至少减少腐败——新加坡和香港特别行政区在这一步骤上取得了成功。^[262]第四，胡萝卜加大棒政策——对廉洁官员进行奖励，抑制其他人的腐败行为，惩罚那些参与腐败行为的人。第五，修改宪法和相关法律规则，以向官员与人民展示倡廉反腐的决心。^[263]第六，培养官员廉政品质，^[264]即通过教育来转变官员价值观和个人行为准则，形成廉洁的个人作风。^[265]

除了对土地和补偿政策进行改革外，还需要对这些政策的落实进行持续的监督，以根除腐败现象并重建水坝移民与政府之间的信任。加强监督可能需要更好的内部审计机构或更好的第三方或国际审计机构，或两者兼而有之。然而，除非政府有保护水坝移民的政治意愿，否则大量的审计监察人员可能用处不大。

2012年，中国共产党第十八次全国代表大会上习近平总书记决定开始通过中纪委（CCDI）严肃惩治腐败现象。^[266]尽管国际媒体主要关注高级官员的腐败治理，但中纪委在反腐运动中对涉嫌腐败的大小官员都进行了全面的追查。^[267]然而，这些反腐过程中的公正性也受到了质疑。^[268]目前尚不清楚这一新举措在腐败的大坝建设实践中会有多大效果。如果它是行之有效的，它将在水坝移民的补偿与安置方面起到积极作用。

（七）大坝建设中的土地置换、韧性和伦理

假设中国已经采纳并实施了上述所有的不相互冲突的建议，能完全抵消大坝建设对于建设地少数民族居民的负面影响吗？至少对大多数少数民族群体或其中的子集（如家庭、氏族或社区）而言，不会。虽然有些人可能更喜欢补偿后和重新安置后的生活，但也有部分人群对这种新生活并不满意。正如迈克尔·塞尔尼亚认为，由于发展而导致的迁移将导致一系列的潜在问题，包括“缺乏土地”、“失业”、“无家可归”、“边缘化”、“粮食不安全”、“疾病

^[261] See Andrew Wedeman, *Corruption and Collective Protest in China*, in HANDBOOK OF CORRUPTION, *supra* note [251], at 179-181 (讨论腐败与动荡之间的联系) [下简称 Wedeman]. 韦德曼 (Wedeman) 指出，普通公民更有可能看到和抗议轻微 (低级) 腐败，而不是重大 (高层) 腐败，因为后者“发生在闭门的、独立的地方”。同前引，第 192 页。而抗议高层腐败比抗议低级腐败有更高的风险和成本。同前引。

^[262] Jin-Wook Choi, *Corruption Prevention: Successful Cases*, in HANDBOOK OF CORRUPTION, *supra* note [251], at 262, 265-74.

^[263] See MANON, *supra* note [234], at 205-08.

^[264] 罗伯特·格雷戈里 (Robert Gregory) 认为这一建议是以基于廉正 (integrity-based) 的，但也有其他美德、价值观和规范，他提请大家注意儒家价值观。See Robert Gregory, *Rule-Based and Integrity-Based Anti-Corruption Approaches in Asia*, in HANDBOOK OF CORRUPTION, *supra* note [251], at 277, 287. 他明智地强调，将基于规则的方法和基于廉正的方法结合起来，可能会取得很好的效果。同前引，第 277 页，第 282-283 页，第 288 页。

^[265] 分析道德哲学中的美德伦理学研究可能为这一思想提供有益的理论基础。See generally ROBERT MFMUIHEW ADAMS, *A THEORY OF VIRTUE* (2006); CHRISTINE SWANTON, *VIRTUE ETHICS: A PLURALISTIC VIEW* (2003). P. F. Strawson, *Social Morality and Individual Ideal*, 36 PHIL. 1, 1-2 (1961)，正是一篇关道德观念 (moral ideas) 的开创性论文。关于道德品质 (Moral Character) 的论述，可以参见 CHRISTIAN B. MILLER, *CHARACTER AND MORAL PSYCHOLOGY* (2014).

^[266] Xuezhong Guo, *Controlling Corruption in the Communist Party: China's Central Discipline Inspection Commission*, 219 CHINA Q. 597, 613 (2014). 韦德曼发现证据表明，中国在 2012-2015 年期间的高层腐败程度有所增加，这并不令人鼓舞。Wedeman, *supra* note [263], at 179.

^[267] E.g., Chris Buckley, *China's Antigraft Push Snares an Ex-General*, N.Y. TIMES, July 1, 2014, at A6.

^[268] See, e.g., Andrew Jacobs & Chris Buckley, *Presumed Guilty in China's War on Corruption, Targets Suffer Abuses*, N.Y. TIMES, Oct. 20, 2014, at A1.

发病率 and 死亡率上升”、“集体财产的丧失”和“社会分裂”。^[269]此外，我们还必须考虑到从移民搬迁初期生活过渡到和后补偿与后安置时期所面临的成本——如混乱、压力和创伤。虽然一些移民可能会在搬迁过程中经历个人成长，^[270]但对大部分人而言，过渡成本在所难免。

[271]

在过去的四十年里，有许多研究关注到水坝移民、经济移民、暴力和相关原因对压力产生的影响。这些研究中所采用的积极性词汇各不相同：韧性（resilience）、毅力（grit）、灵活性（flexibility）、应对能力（coping）、坚韧（hardiness）、积极情绪/心理、创伤后成长（post-traumatic growth）等。^[272]这些词在不同的作者之间重叠，一个给定的单词对不同的作者可能有不同的含义。也许在心理学家的词汇中，这些词中最常见的是“韧性”，这通常意味着一个人适应逆境或创伤的能力或能力。^[273]显然，在这个意义上的发展和拥有韧性对大坝移民而言是十分重要且有益的。

现在让我们具体谈谈大坝引起的搬迁、韧性和发展伦理。我们知道，人口的迁移会造成许多严重的潜在风险，而且这些风险往往会成为现实。此时，移民往往要为此造成的伤害承担许多代价。此外，他们还需要承担许多过渡成本，即离开一个熟悉的文化和地理环境后进入一个新的和不熟悉的社区。韧性可能会降低过渡的成本，但发展韧性需要一些少数民族时常缺乏的资源和一定的支持。简而言之，与其他移民相比，少数民族人群时常更加脆弱，同时也更难以培养其自身的韧性。

如果这一结论是正确的，那么就可以开始论证，中国在考虑是否修建新的水电站大坝

^[269] Michael M. Cernea, *Why Economic Analysis Is Essential to Resettlement: A Sociologist's View*, in THE ECONOMICS OF INVOLUNTARY RESETTLEMENT: QUESTIONS AND CHALLENGES 17-18 (Michael M. Cernea ed., 1999) [下简称 Cernea, *Economic Analysis*]

^[270] See, e.g., Roni Berger & Tzipi Weiss, *Posttraumatic Growth in Latina Immigrants*, 4 J. IMMIGRANT & REFUGEE STUD. 55, 55 (2006) [下简称 Berger & Weiss], (发现“中等水平的压力和高水平的 PTG[创伤后生长]，但压力和生长变量之间没有关联”); Jane Shakespeare-Finch & Janine Lurie-Beck, *A Meta-Analytic Clarification of the Relationship between Posttraumatic Growth and Symptoms of Posttraumatic Distress Disorder*, 28 J. ANXIETY DISORDERS 223, 233 (2014) (本文讨论了 PTSD 与 PTG 之间的线性和曲线关系)。

^[271] See David Eades, *Resilience and Refugees: From Individualised Trauma to Post Traumatic Growth*, 16 M/C J. MEDIA & CULTURE (2013) (这表明，当难民从原来的社会和地理环境迁移到新的环境时，他们失去了“他们的社会网络和文化根基，导致了一种漂泊无依之感”，这种社会网络和文化根基是“存在于正常时间和地点之外，作为过去和未来之间的桥梁”。

^[272] See, e.g., ANGELA DUCKWORTH, GMT: THE POWER OF PASSION AND PERSEVERANCE (2016) (讨论了毅力); Berger & Weiss, *supra* note [270] (讨论了创伤后成长); Eades, *supra* note [271] (“resilience”); Barbara L. Fredrickson et al., *What Good Are Positive Emotions in Crises? A Prospective Study of Resilience and Emotions Following the Terrorist Attacks on the United States on September 11th, 2001*, 84 J. PERSONAL & SOC. PSYCHOL. 365 (2003) (讨论了积极情绪); Todd B. Kashdan & Jonathan Rottenberg, *Psychological Flexibility as a Fundamental Aspect of Health*, 30 CLINICAL PSYCHOL. REV. 865 (2010) (讨论了“灵活性”); Salvatore R. Maddi et al., *Hardiness: An Operationalization of Existential Courage*, 44 J. HUMANISTIC PSYCHOL. 279 (2004) (讨论了“韧性”); Martin E. P. Seligman & Mihaly Csikszentmihalyi, *Positive Psychology: An Introduction*, 55 AM. PSYCHOLOGIST 5 (2000) (讨论了“积极心理”); Maria Theodoratou et al., *Refugees' Coping Strategies*, 4 J. PSYCHOL. & CLINICAL PSYCHIATRY 227 (2015) (讨论了“应对”)。我暂且不讨论人类成功应对压力的宏大理论，比如 salutogenesis (即产生一种连贯感 (sense of coherence)，更广泛地说是一种健康取向)。See generally AARON ANTONOVSKY, HEALTH, STRESS AND COPING (1979); THE HANDBOOK OF SALUTOGENESIS (Maurice B. Mittelmark et al. eds., 2017)。

^[273] Malgorzata Pciolto, *The Concept of Resilience in OSH Management: A Review of Approaches*, 22 INT'L J. OCCUPATIONAL SAFETY & ERGONOMICS 291, 291-94 (2016) (讨论“韧性”一词的概念和不同领域的弹性概念)。有关“韧性”一词在心理学上的概念，参见前引第 292-293 页。

时，在道德和政治上都有义务采取特别措施保护少数民族人群。^[274]首先，在建设一座新的大坝前，需要对建设的必要性进行论证。如果缺乏相当的必要性，那么政府应当慎重考虑是否要建设这一大坝。其次，即使新建一座大坝是必要的或非常可取的，那么需要进一步论证大坝选址，在考虑新的大坝会对当地少数民族造成损害的前提下，是否存在更合适的选址。若存在更加合适的选址，这同样不是在当地修建大坝的决定性条件，因为政府应充分调查衡量多个选址对少数民族的影响。第三，如果找不到更好的地点，那么政府在修建水坝时也应采取一切合理的措施，将大坝对受影响的少数民族所遭受的伤害和各种成本降到最低。^[275]

三、奇索伊大坝和玛雅·阿奇在危地马拉的命运^[276]

在 1977-1983 年期间，危地马拉里奥内格罗山谷的奇索伊大坝是在该国频发的暴力事件和当地居民的强烈抗议下建造的。^[277]几年前我曾就几个 2010 年前的消息来源简要地讨论了这一案例。^[278]现在，我将使用最新的且更加翔实的资料对奇索伊大坝的争议进行讨论，特别是有关玛雅·阿奇村民的补偿和搬迁问题，他们的公共生活因大坝的建设而受到冲击。本节讨论了大坝的建设，并追溯了该地区的相关历史，以及大坝建设对玛雅·阿奇的土著人民的影响。首先我将对危地马拉的历史进行一个简要的概述，因为它与里奥内格罗所在的拉比纳尔（Rabinal）省的殖民主义、土地和土著有关。其次，我研究了大坝的建设如何对里约内格罗河谷的土著人民产生不利影响。随后，我转向那些因大坝建设而迁移至危地马拉其他地区的玛雅·阿奇人。最后，我将讨论世界银行、美国国会和危地马拉的腐败如何导致移民搬迁的玛雅·阿奇人在补偿和重新安置选择上的不足。

（一）历史背景

1524 年，西班牙入侵并殖民了现危地马拉领土。^[279]从 1560 年到 1821 年，该地区被划为西班牙治下的危地马拉总督辖区；从 1823 年到 1840 年，它连同现在的萨尔瓦多、洪都拉

^[274] 布拉德·埃文斯（Brad Evans）和朱利安·里德（Julian Reid）提出了一个更有力、更广泛的观点：“当政策制定者参与弹性的讨论时，他们措辞明确地反对一种观点，即人们从危险中可以求得自由，或者更加极端地，人们必须要将自己暴露在危险之中。BRAD EVANS & JULIAN REID, *RESILIENT LIFE: THE ART OF LIVING DANGEROUSLY* 57 (2014).

^[275] 这种三管齐下的建议比埃文斯和里德的方法要温和得多，后者对当前政治上的弹性用途进行了尖锐的攻击。同前引，第 202-203 页。（“自由主义政权正在投入如此多的精力来想象有弹性的主体的必要性和可能性，我们只能适应自己无法控制的世界，因为现实世界是人类的世界，充满了政治、创造力、行动、想象力和变革潜力。”）

^[276] 这部分的写作很大程度上归功于西班牙语技能和迈克尔·达顿（Michael Dutton）出色的协助。杰里米·佩雷茨（Jeremy Peretz）和莎拉·拉希米（Sarah Rahimi）也对本章节做出了诸多贡献。

^[277] See Stephen R. Munzer, *Corrective Justice and Intellectual Property Rights in Traditional Knowledge*, in *NEW FRONTIERS IN THE PHILOSOPHY OF INTELLECTUAL PROPERTY* 58, 67-68 (Annabelle Lever ed., 2012) [下简称 Munzer, *Corrective Justice*]; Barbara Deutsch Lynch, *The Chixoy Dam and the Achi Maya: Violence, Ignorance, and the Politics of Blame* 5, 7-8 (Mario Einaudi Ctr. for Int'l Stud., Working Paper No. 10-06, 2006).

^[278] Munzer, *Corrective Justice*, *supra* note [277], at 58, 67-69.

^[279] *Guatemala Profile- Timeline*, BBC NEWS (May 31, 2018), <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-19636725> [<https://perma.cc/9MWX-PDADI>] [下简称 *Guatemala Profile*]; *Central America*, BRITANNICA ACADEMIC (Aug. 8, 2018).

斯、尼加拉瓜和哥斯达黎加一起作为中美洲联邦共和国的一部分。^[280]自 1847 年以来，危地马拉一直作为一个独立的国家而存在，并将当年的国土保持至今。^[281]早期的独裁统治者迎合了贵族和外国商业利益，^[282]在 1931 年的一次军事政变后掌权的豪尔赫·乌比科（Jorge Ubico）也不例外。^[283]在其统治的最初几年中，土著人民就经常被奴役，而 1934 年通过的一项流浪法（vagrancy law）使得这一情况更加严重，该法律规定工人，特别是土著工人，可以在种植园里被强迫劳动。^[284]乌比科在任期间鼓励外国投资，打击工会，支持经济作物而非粮食的生产。^[285]一位学者指出，当时“美国持有的股份属于美国商业利益，特别是联合水果公司（UFCO）”，即后来成为奇基塔香蕉品牌国际（Chiquita Banana Brands International）。^[286]

危地马拉革命发生于 1944 年至 1954 年期间，进步的胡安·阿瓦洛（Juan Arvalo）于 1944 年取代了右翼的乌比科，1951 年，更左翼的雅各布·阿本斯·古兹曼（Jacobo Arbenz Guzman）紧随其后。^[287]阿瓦洛的政策包括修订一个对工人更加友好的劳动法典、建立社会保障制度、加强对外国企业的监管，以及鼓励土著团体组织在农民联盟（campesino leagues）中来维护自身利益。^[288]阿本斯则支持土地改革，改革内容包括对由 UFC 或危地马拉白人拥有的种植园实行征收，以及将撂荒和休耕的土地从富有的危地马拉人手上重新分配给玛雅土著。^[289]

阿本斯的政策改变严重打击了大型土地所有者和外国企业。UFCO 囤积了大量土地以供未来使用，在阿尔本兹政府的领导下，它失去了三分之一的土地。^[290]此前 UFCO 还通过对货运铁路、港口和船队的控制实现了对该国进出口的垄断。^[291]为了夺回危地马拉经济控制权，阿尔本兹下令修建高速公路和一个新的港口。^[292]然而美国中央情报局（CIA）随后开始在该国实施颠覆活动，^[293]1953 年艾森豪威尔总统命令 CIA 谋划推翻阿本斯政权。^[294]1954 年政变推翻了阿本斯之后，卡洛斯·卡斯蒂略·阿马斯（Carlos Castillo Armas）开始掌权，

^[280] *Capitan General*, ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA (Mar. 22, 2007); *Guatemala Profile*, *supra* note 279; *United Provinces of Central America*, ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA (Nov. 11, 2011); *Guatemala*, ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA (Oct. 31, 2018).

^[281] *Guatemala*, ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA *supra* note 280; *Central America*, *supra* note 280.

^[282] *Guatemala*, ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA *supra* note 280.

^[283] 同前引; *Jorge Ubico*, ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA (Nov. 6, 2018).

^[284] *Guatemala*, ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA *supra* note 280; *Jorge Ubico*, *supra* note 283.

^[285] Laura Moye, *The United States Intervention in Guatemala*, 73 INT'L SOC. SCI. REV. 44, 44 (1998) [下简称 Moye].

^[286] 同前引; Daniel Kurtz-Phelan, *Big Fruit*, N.Y. TIMES (Mar. 2, 2008), <https://www.nytimes.com/2008/03/02/books/review/Kurtz-Phelan-t.html> [<https://perma.cc/9J22-KPRM>].

^[287] *Guatemala*, ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA *supra* note 280.

^[288] *Guatemala Profile*, *supra* note 279.

^[289] Moye, *supra* note [285], at 45. According to PIERO GLEIJESES, SHATTERED HOPE: THE GUATEMALAN REVOLUTION AND THE UNITED STATES, 1944-1954 149-62 (1992), the principal beneficiaries of Arbenz's agrarian reform were indigenous peoples.

^[290] Moye, *supra* note [285], at 45.

^[291] 同前引。

^[292] 同前引。

^[293] *Guatemala Profile*, *supra* note [279].

^[294] Moye, *supra* note [285], at 48.

并开始废除前任总统的政策：“他消除了共产主义的影响力，废止了土地改革，并以极端的暴力破坏了劳工和农民工会……”^[295]这次政变导致了军政府的扩张，并最终在 1962 年至 1996 的两年间引发了一场惨烈的内战。^[296]

正是在这种动荡不堪的历史背景下，危地马拉政府在 1975 年决定建造水力发电大坝，以减少进口石油的支出。^[297]由政府雇佣的拉米财团（Consortio Lami）计划修建四座大坝，横亘于里奥内格罗境内的奇索伊大坝就是其中之一。^[298]奇索伊大坝的估计成本为 2.7 亿美元。^[299]危地马拉政府分别从美洲开发银行（IADB）和世界银行获得了 1.05 亿美元和 7200 万美元的贷款。^[300]大约有 1500 名玛雅·阿奇人居住在里奥内格罗河谷中，但政府并没有就该项目征得他们的同意或意见。该项目的初步可行性报告甚至表明该山谷无人居住。^[301]

玛雅·阿奇人并非玛雅人的一个亚群体，而是一个独立的土著民族。^[302]直到 1976 年世界银行资助的地震重建调查项目才确定了这一族群的存在，此后在债权人的要求下，危地马拉政府才为该族裔的大坝和水库移民制定了安置与赔偿计划。^[303]直到政府官员的飞机在里奥内格罗河谷上空掠过并用扩音器播报大坝水库将淹没玛雅·阿奇的故土时，该族人民才得知这座大坝的存在。^[304]尽管缺乏对玛雅·阿奇人的事先协商与通知，政府还是不得不提出一个安置和补偿计划，并承诺帮助玛雅·阿奇人修建房屋、农田，并提供卡车、船只和拖拉机来换取他们迁离故土。^[305]

在这一刻，一切都陷入了混乱与暴力。玛雅·阿奇族人聚集并编制了一本“书”以记录了他们在里奥内格罗河谷和河床上的土地所有权与政府的承诺，该族人拒绝接受这些承诺因

^[295] *Guatemala Profile*, *supra* note [279].

^[296] 同前引。

^[297] Colajacomo, *supra* note [10], at 2. 这个名字有不同的书写为 Achi, Achi', Achí, 或 Achi, 文本使用的书写方式没有音调或口音标记 (Achi)。

^[298] 同前引, 第 1 页。“里奥内格罗 (Rio Negro)”这个名字既可以指奇索伊大坝建设地河流, 也适用于下维拉帕斯省附近的一群山谷村庄。

^[299] 同前引, 第 2 页。

^[300] 同前引。

^[301] 2 BARBARA ROSE JOHNSTON, CTR. POL. ECOLOGY, CHIXOY DAM LEGACY ISSUES STUDY, CHIXOY DAM LEGACY ISSUES DOCUMENT REVIEW: CHRONOLOGY OF RELEVANT EVENTS AND ACTIONS 8 (2005) [下简称 JOHNSTON, CHIXOY DAM LEGACIES]. 约翰斯顿声称, 其他三座大坝的建设计划被废止。同前引, 第 63 页。“Achi”这个名字既可以指代一个人群, 也可以被用于指代他们说的语言。该语言中的“Achi”一词的意思是“男人”(man)。SERGIO NAVARRETE PELLICER, MAYA ACHI MARIMBA MUSIC IN GUATEMALA 229 n.229 (2005) [下简称 NAVARRETE PELLICER].

^[302] 一些学者将阿奇语归为更大的基切语 (K'iche') 分支的一部分。See, e.g., BRRGITIMNE M. FRENCH, MAYA EHTHNOLOGICAL IDENTITY: VIOLENCE, CULTURAL RIGHTS, AND MODERNITY IN HIGHLAND GUATEMALA 66-74 n.300 (2010) [下简称 FRENCH]. 历史、学术和政治关系一直保持着民族语言的区别, 使阿奇人在许多方面与基切人区分开来, 尽管他们的语言通常被认为几乎相同。同前引, 第 1-5 页, 21-39 页, 58-76 页。

^[303] Barbara Rose Johnston, *Chixoy Dam Legacies: The Struggle to Secure Reparations and the Right to Remedy in Guatemala*, 3 WATER ALTERNATIVES 341, 349 (2010) [下简称 Johnston, *Reparations in Guatemala*]

^[304] See Colajacomo, *supra* note [10], at 2.

^[305] See Interview by Monti Aguirre with Cristóbal Osorio Sanchez (Apr. 26, 2004), https://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/dialogue/2_11/online_exclusive/4454 [<https://perma.cc/4UFL-Z7XQI>] [下简称 Aguirre].

为他们认为这些承诺不足以补偿损失，并任命了两名成员到危地马拉城与政府官员会面。^[306]然而在前往首都的路上，这两名代表遭到绑架，二人连同上述记载产权与承诺的“书”一起失踪。^[307]玛雅·阿奇族重申他们拒绝离开，由此一次冲突爆发了。^[308]在冲突中，政府准军事部队对玛雅·阿奇人实施了5次大屠杀，导致四百多名土著居民丧生。^[309]在其中一次尤为严重的屠杀中，107名儿童被杀害，73名妇女在被谋杀前被强奸或折磨。^[310]在1983年晚些时候，水库进入蓄水期间，那时更多的玛雅·阿奇人在试图逃离或抵制强制搬迁时被杀。^[311]

1977-1983年在里约内格罗河上建造的奇克索伊大坝在危地马拉历史上占有一个特殊的地位。它建设于该国内战期间，那时右翼政客、军队和准军事部队与左翼叛乱分子、玛雅族和拉迪诺农民之间爆发了惨烈的冲突。^[312]这场战争的结束标志着“暴力”（*la Violencia*）时代的终结，此前该国叛乱横行的，危地马拉政府及其行刑队（*death squads*）对农村贫民进行了不分青红皂白杀戮和恐怖政策。^[313]当地的人口主要由玛雅·阿奇人构成。^[314]政府及其盟友用武力驱逐了部分原住民，并对其余居民施加折磨与屠杀。^[315]在暴力事件期间该国政府对玛雅人施加了种族灭绝和反人类罪行。^[316]政府只提供了微薄的安置帮助，甚至在千禧

^[306] 同前引。See also JOHNSTON, CHIXOY DAM LEGACIES, *supra* note 301, at 40. 被绑架和失踪的玛雅阿奇领导人是埃弗里斯托·奥索里奥（Everisto Osorio）和瓦莱里亚诺·奥索里奥·陈（Valeriano Osorio Chen）。同前引，第3页。现在尚不清楚他们是否与克里斯托瓦尔·奥索里奥·桑切斯（Cristóbal Osorio Sanchez）（参见前引305）有关。Colajacomo, *supra* note [10], at 67. 文章中没有道明这些领导人的名字，只是说“两人被肢解的尸体后来被发现”。

^[307] See Aguirre, *supra* note 305; Colajacomo, *supra* note [10], at 67（该文章中将本文所谓的“书”或“文件”称为“会议记录簿（Libro de Acta）”）；Johnston, *Reparations in Guatemala*, *supra* note [303], at 349-50. 这些土地所有权的性质尚不明确。首先，不清楚“书”中的土地所有权证书是复制品还是原件。第二，Colajacomo, *supra* note [10], at 67，似乎表明土地所有权归属集体而非个人。与此相反，Johnston, *Reparations in Guatemala*, *supra* note [303], at 349，写道：“在水坝影响范围内的所有土地，在开发时都有合法注册的产权。第一次登记的日期在1883年至1910年之间不等。到2004年，涉及的26块土地中，只有一块土地的所有权属于开发商（INDE），其余土地则为私人所有、共同所有或当地原住民社区的代表名下。换句话说，淹没的土地、水坝的一部分和水利工程建设在法律上仍然归属于其原始所有者。INDE未能合法取得土地所有权，直接违反了贷款协议和银行放贷政策。在一个共同所有权的情况下，为保留在上游耕种的权利，共同所有者仍在对被淹没土地交纳税款。由于约翰斯顿雇佣了土地所有权研究员，她的立场似乎比柯拉雅科莫更有说服力。除了一块土地外，INDE对这块土地没有所有权。”

^[308] Aguirre, *supra* note [305].

^[309] 同前引。

^[310] 同前引。

^[311] Colajacomo, *supra* note [10], at 5.

^[312] STEPHEN CONNELLY BENZ, *GUATEMALAN JOURNEY* (1996); RACHEL MCCLEARY, *DICTATING VIOLENCE* (1999).

^[313] AMNESTY INTERNATIONAL, *GUATEMALA: A GOVERNMENT PROGRAM OF POLITICAL MURDER* (1981).

^[314] Colajacomo, *supra* note [10], at 3.

^[315] Johnston, *Reparations in Guatemala*, *supra* note [303], at 349.

^[316] Colajacomo, *supra* note [10]. 前独裁者乔斯·埃弗里恩·里奥斯·蒙特被判种族灭绝罪，尽管他的判决后来被危地马拉宪法法院推翻，理由是他在认知能力达不到接受审判的标准。同前引，第355页。新的法律程序于2017年开始，一直持续到2018年4月1日里奥斯·蒙特去世，享年91岁。Efrain Rios Montt, in *ENCYCLOPEDIA BRITANNICA*, <https://www.britannica.com/biography/Jose-Efrain-Rios-Montt> [<https://perma.cc/M9YD-4CSX>] (last visited Feb. 28, 2019).

年前该国政府都拒绝向玛雅·阿奇族人支付除了象征性的补偿以外的赔偿。^[317]此次事件的受害者玛雅人占该国人口总数的近 40%。^[318]

人们可以通过以下方式追溯大坝建设和运营对里奥内格罗的玛雅·阿奇族人及其后代的影响：（1）概述拉比纳尔（Rabinal）居民的状况，那里仍然存在许多玛雅·阿奇人；（2）研究生活在危地马拉城的土著人民的经历，许多玛雅人为了寻找工作而搬到那里；（3）描述了玛雅·阿奇的两种常见工作选择——加工工厂（生产出口商品的工厂）和棕榈油种植园。

（二）玛雅·阿奇的历史与现状

我从整个拉比纳尔市开始。关于危地马拉这一地区的信息不仅限于受奇索伊大坝影响的人，而且有助于了解那些仍然生活在原籍地的玛雅人的平均生活。接下来，我将关注重点放在帕克斯（Pacux）的重新安置社区，并讨论里奥内格罗大屠杀的大多数幸存者最终都去了那里。最后，我讨论里奥内格罗及其周边地区村庄的重新安置问题。

1. 拉比纳尔及其周边

位于下维拉帕斯省（Baja Verapaz）的拉比纳尔市在 2000 年拥有 39,409 人口。该市包括拉比纳尔镇与里奥内格罗村、帕克斯村等村庄。^[319]该地区超过 80% 的人口是玛雅·阿奇族人。^[320]该市只有 20% 的玛雅·阿奇居民住在拉比纳尔镇，^[321]其余 80% 都散布于周围各个村落之中。^[322]拉比纳尔的经济以农业为主，特别是玉米和豆类种植的自给自足型农业。^[323]在 21 世纪早期，该地区大约有 40% 的人口是文盲。^[324]在过去的几十年里，由于土壤退化和土地不足，拉比纳尔的居民的生活质量有所下降。^[325]大约 87% 的拉比纳尔的居民（*Rabileios*）生活在贫困中，“近一半的人口定期迁移，以寻找季节性农业工作或在首都工作”。^[326]大多

^[317] 1 JOHNSTON, CHIXOY DAM LEGACIES, *supra* note [301], at 18-21. 奥恩斯顿的五份报告，前四份是英文的，最后一份是西班牙文的，这些报告被提交给了危地马拉总统人权委员会的政府、世界银行和美洲开发银行。See Chixoy Dam Legacy Issues Study, CTR. POL. ECOLOGY, www.centerforpoliticecology.org/chixoy.html (last visited July 13, 2018).

^[318] 截至 2019 年 1 月 23 日，危地马拉总人口约为 17,467,853 人。Guatemala Population 2018, WORLD POPULATION REVIEW, <http://worldpopulationreview.com/countries/guatemala-population/> [<https://perma.cc/QX5H-JXSE>] (last visited Mar. 1, 2019) 根据 2010 年的人口普查，混血儿（拉迪诺人）约占人口的 41%，玛雅人（39%）和欧洲血统的白人（18.5%）增加了其余的大部分。同前引。亚裔占 1.5%。目前尚不清楚总人口数字是否包括居住在危地马拉的约 11 万名萨尔瓦多人。同前引。

^[319] DORA RUTH DEL VALLE COBAR, VIOLENCIA POLIRICA Y PODER COMUNTARO ENRABINAL, BAJA VERAPAZ [Political Violence and Community Power in Rabinal, Baja Verapaz] 46-47 (2004) [下简称 DEL VALE COBAR].

^[320] 同前引，第 48 页。

^[321] Maeve Hauteocoeur et al., Las Barreras de Acceso a los Servicios de Salud en la Población Indígena de Rabinal en Guatemala [The Barriers to Accessing Health Services in the Indigenous Population of Rabinal in Guatemala], 49 SAUD PÚBLICA DE MEXICO 86, 87 (2007) [下简称 Hauteocoeur et al.]

^[322] 同前引。

^[323] DEL VALLE COBAR, *supra* note [319], at 51.

^[324] 同前引，第 51 页。

^[325] See Julie Stewart, *When Local Troubles Become Transnational: The Transformation of a Guatemalan Indigenous Rights Movement*, 9 MOBILIZATION: AN INT'L J. 259, 265 (2004) [下简称 Stewart]

^[326] 同前引。

数移民都是年轻人，他们经常选择在全国各地分布的加工厂（*maquiladoras*）^[327]工作。^[328]一些年轻妇女移居家庭佣工。^[329]在过去的几十年里，也有一部分居民前往美国寻找工作。^[330]

尽管该族人频繁迁徙，但在千禧年之交，拉比纳尔的“土著语言保持相对稳定”。^[331]与居住在危地马拉其他地区的许多土著居民相比，拉比纳尔人更大程度上保持着祖辈的语言。^[332]例如，在奇马特南戈（Chimaltenango）省的圣马丁吉洛特佩克（San Martin Jilotepeque）市，50岁或以上的居民中有68.7%说土著语言，而3至6岁的居民中只有20.4%说土著语言。^[333]由于土著语言的年轻使用者无法取代年长的土著语言，圣马丁·吉洛特佩克的数据表明，一些（也许是许多）土著语言最终可能会消失。相比之下，在拉比纳尔，50岁或以上的人中有70%说阿奇语，3至6岁的人中有近60%说阿奇语。^[334]虽然那些留在拉比纳尔的人倾向于保留他们家人的语言，但许多居住在下维拉帕斯省以外的移民的语言保留率可能较低。尽管如此，在危地马拉各地，对使用土著语言有一些支持力量，一股力量可能来自于玛雅群体中更广泛的“社会和文化意识增强”运动，^[335]另外一股支持力量可能来自于泛玛雅文化运动。^[336]

即使社会意识有所提高，拉比纳尔的居民也缺乏必要的社会物质资源。例如，拉比纳尔居民在获得医疗保健资源时面临经济困难、地理阻隔和文化及语言障碍。^[337]该市医务人员极其有限，^[338]这导致救护车通常无法到达村庄，所以农村居民即便是在紧急情况下，时常也需要步行几个小时才能获得医疗救助。^[339]许多玛雅·阿奇人声称，医护人员还会故意歧

^[327] 这种工程也称为 *Maquilas*，这种工厂也在墨西哥和中美洲其他地区存在。See John Sargent & Linda Matthews, *China Versus Mexico in the Global EPZ Industry: Maquiladoras, FDI Quality, and Plant Mortality*, 37 *WORLD DEV.* 1069, 1069 (2009).

^[328] DEL VALLE COBAR, *supra* note [319], at 50.

^[329] 同前引。

^[330] 同前引，第 152 页。

^[331] MICHAEL RICHAS, *ATLAS LINGUISTICO DE GUATEMALA [Linguistic Map of Guatemala]* 95 (2003)（在拉比纳尔土著语言的语言存在一种相对稳定的状态。）[下简称 RICHARDS]

^[332] 同前引。

^[333] 同前引，第 96 页。

^[334] 同前引，第 93 页。

^[335] 同前引，第 94 页。（“提高社会和文化意识”）

^[336] See EDWARD F. FISCHER, *CULTURAL LOGICS AND GLOBAL ECONOMIES: MAYA IDENTITY IN THOUGHT AND PRACTICE* 4-6 (2001). 纳瓦雷特·佩利瑟（Navarrete Pellicer）在 2005 年写道，在危地马拉，大多数玛雅妇女只说他们的母语玛雅语，而大多数玛雅男性同时说他们的母语玛雅语和西班牙语。NAVARRETRE PELLICER, *supra* note [301], at 232 n.40. 每当玛雅男女搬到城市地区时，一代人之后可能就出现了西班牙语单一语言的趋势。FRENCH, *supra* note [302], at 117-24.

^[337] Hautecoeur et al., *supra* note [321], at 86.

^[338] 同前引，第 88 页。在拉比纳尔平均 10000 人中才有 1 名医生。同前引。

^[339] 同前引，第 89-90 页。

视土著人。^[340]歧视情绪，加上“暴力时代”^[341]后对当局的普遍恐惧和不信任，已经导致许多玛雅·阿奇族人放弃前往医疗中心寻求帮助。^[342]妇女在医疗保健方面还面临着其他障碍，玛雅·阿奇女性经常因男性医生的检查而感到不适。除非女性患者的丈夫在场，否则她们会避免向男医生寻求帮助。^[343]此外，该族裔女性中掌握西班牙语的人口比例相对较小，这导致她们难以与说西班牙语的医生进行沟通。^[344]

拉比纳尔医疗服务的昂贵和供不应求导致当地人在寻求医疗帮助时更多地转向传统医学。^[345]例如，一些人向“精神向导、药师和玛雅牧师”寻求医疗帮助。^[346]许多孕妇生产或孕期其他医疗需求中更加倾向于当地助产士。^[347]在一项研究中，70%的受访者表示，社区中至少有一些年轻人采用了一定程度的玛雅传统医学。^[348]

许多拉比纳尔人提到了由暴力事件和建造奇索伊大坝所造成的“集体的痛苦”（collective pain）^[349]或“重疾”（great sickness）^[350]。重疾的影响包括“悲伤、不公感（a feeling of injustice），恐惧（fear, terror, horror），梦见那些被屠杀的人（dreaming of those who were massacred），心理折磨（psychological torture），痛苦（anguish, suffering, pain），阳痿，愤怒，沮丧和未解决的哀悼（frustrated and unresolved mourning），身心问题（psychosomatic problems），孤独，创伤性记忆（traumatic memories），噩梦，极端不信任（extreme distrust），鲁莽行为（extreme distrust），恐慌发作（panic attacks），紧张，焦虑，抑郁，注意力不集中，缺乏自主（lack of personal autonomy）等等”。^[351]

研究者可以通过研究兄弟会（*cofradías*）来揭示自1970年代以来地方权力结构的变化。*cofradías* 曾被用以指代一群被称为“管家”（*mayordomos*）人，^[352]他们往往地位显赫且财力

^[340] 同前引，第91页。

^[341] 美洲人权法院对“暴力时代”的定性如下：“1962年至1996年间，危地马拉发生了一场国内武装冲突，造成了巨大的人力、物质、体制和道义代价。历史澄清委员会（以下简称“CEH”）估计，“在国内武装冲突中，有20多万人死亡或失踪”，国家武装部队和准军事团体对93%的侵犯人权行为负责，其中包括92%的强迫失踪。Rio Negro Massacres v. Guatemala, Official Summary Issued by the Inter-American Court, Inter-Am.Ct. H.R. ¶56 (Sept. 4, 2012), available at http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec-250_ing.pdf [<https://perma.cc/DA3A-S55L>].

^[342] Hautecoeur et al., *supra* note 321, at 92.

^[343] 同前引，第90-91页。丈夫的不在场可能是一个常见的问题，因为男性周期性地前往他乡务工的情况非常常见。

^[344] 同前引，第91页。

^[345] 同前引，第92页。

^[346] DEL VALLE COBAR, *supra* note [319], at 182. (“精神导师，治疗师，玛雅祭司”）

^[347] Hautecoeur et al., *supra* note [321], at 92.

^[348] OTTO RICARDO RIVERA ALVAREZ, ORGANIZACION SOCIAL MAYA ACHI: UNA APROXIMACION A SAN JOST RABINAL EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI [Social Organization of the Maya Achi: A Look at San Jose Rabinal at the Dawn of the 21st Century] 16 (2002) [下简称 RIVERA ALVAREZ]

^[349] Hautecoeur et al., *supra* note 321, at 91 (“un dolor colectivo”).

^[350] DEL VALLE COBAR, *supra* note 319, at 183 (“la gran enfermedad”).

^[351] 同前引。（tristeza, sensación de injusticia, miedo, terror, horror, soñar a losmasacrados, tortura psicológica, tormento, sufrimiento, dolor, impotencia, cólera, duelo alterado, problemas psicossomáticos, soledad, recuerdos traumáticos, pesadillas, desconfianza extrema, desorganización de la conducta, ataques de pánico, nerviosismo, ansiedad, depresión, falta de concentración, falta de autonomía personal）.

^[352] 同前引，第142页。Mayordomos 在阿奇语中也被称为 kajawxeles。同前引，第143页。

雄厚。兄弟会与罗马天主教会都是拉比纳尔社会的主要支柱之一。^[353]这些兄弟会成员是天主教会和土著社区之间的纽带，他们促进了前地理大发现当地的土著传统与天主教文化的融合。^[354]兄弟会似乎通过组织和资助宗教仪式和社区庆祝活动来收获当地人对其的尊重。^[355]

一位熟悉拉比纳尔社区发展的非危地马拉受访者很好地总结了兄弟会在“暴力时代”和大坝建设之前的政治和社会力量：这里的卡奇克尔人（Kajawxeles）以前有精神力量（spiritual power）；他们垄断的所有仪式活动、婚姻、祭祖、悼亡%……他们也拥有政治权力，因为兄弟会中的管家可以选举与地方官（municipal mayor）相对应的土司（indigenous mayor）。^[356]土司也是所有地方兄弟会的首长，他拥有重要的司法权。^[357]同一名外国受访者说，“土司充当了法官的角色，他的所执行的法律是传统的法律原则。”如果土司不能解决争端或达至公正的结果，那么他们将求助于拥有正式执法权力的地方官。^[358]此外，兄弟会成员时常会就有关中央政府决策向地方官进行咨询。^[359]

然而，在二十一世纪初，兄弟会权力和地位受到了极大的削弱。在一项研究中，30%受访者表示他们担心兄弟会可能会完全消失。^[360]兄弟会衰落的一个主要原因是拉比纳尔所面临的普遍贫困：在经济困难时期，没有人愿意担任执事并使用有限的资源来组织和资助庆祝活动。^[361]例如，在帕克斯村，里奥内格罗河的前居民重新组织了他们的兄弟会，但由于玉米和豆类等基本食物的稀缺，没有人有足够的食物来组织聚会。^[362]正如一位社会活动家和内战受害者所说，“兄弟会只不过是一个象征而已。”^[363]社区中的其他人将拉比纳尔社会兄弟会的重要性下降归咎于新教团体的日益增长。^[364]最后，由于部分拉比纳尔人认为兄弟会成员在大屠杀中与政府军队狼狈为奸，兄弟会在社区中得到的支持进一步下降。^[365]

不管原因如何，兄弟会的衰落意味着土司大权旁落，而地方和中央政客则趁机牢牢控制着当地的政治权力。^[366]管家的地位也随之下降，他们不再作为地方官的顾问，并不再掌控司法权。^[367]兄弟会的衰落也预示着土著文化知识的丧失。在一个人成为管家之前，他要

^[353] 同前引，第 142 页。

^[354] 同前引，第 141-142 页。

^[355] 同前引，第 142 页。

^[356] 同前引，第 143 页。（在这里，在 kajawxeles 拥有精神力量之前，他们组织了所有的仪式生活，婚姻，祖先的记忆，死者……他们也拥有政治权力，因为兄弟会的市长任命了土著市长，这与市长的结构平行。）

^[357] 同前引，第 87 页。

^[358] 同前引（在这里，在 kajawxeles 拥有精神力量之前，他们组织了所有的仪式生活，婚姻，祖先的记忆，死者……他们也拥有政治权力，因为兄弟会的市长任命了土著市长，这与市长的结构平行。）

^[359] 同前引。

^[360] RIVERA ALVARAZ, *supra* note 348, at 13.

^[361] DEL VALLE COBAR, *supra* note 319, at 146.

^[362] 同前引，第 145 页。

^[363] 同前引（兄弟会就像一个符号，仅此而已）

^[364] RIVERNR ALVAREZ, *supra* note 348, at 13. 社区中的一些人认为，拉比纳尔的福音派基督教分裂了拉比纳尔人，福音派基督教对个人的强调破坏了玛雅人对社区的传统关注。See DEL VALLE COBAR, *supra* note 319, at 136-37.

^[365] DEL VALLE COBAR, *supra* note [319], at 144-45.

^[366] 同前引，第 81 页。

^[367] 同前引，第 85 页。

花七年时间学习拉比纳尔兄弟会组织的仪式和文化活动。^[368]如果兄弟会曾经是拉比纳尔“社区生活的中心”，^[369]那么至少可以看出，在组织衰落期间，拉比纳尔的一些传统已经消失了。

随着时间的推移，拉比纳尔的一些物质文化元素逐渐减少。在从事编织服饰和家居装饰品的妇女受访者中，70%的人表示从母亲那里学会编织，10%的人表示从婆婆那里学会。^[370]但她们继续表示，只有60%受访者的子女懂得编织。^[371]尽管减少的幅度不大，但这表明了随着时间的推移，文化知识的流失。此外，在那些会编织的妇女中，很多人已经忘记了他们装饰衣物和装饰品上的符号的含义。^[372]传统的陶瓷艺术方面的知识流失更为明显。在会制作陶瓷艺术品的妇女受访者中（其中77%的人从父母中习得这一技术），90%的人表示他们的子女没有掌握制作陶瓷作品所需的技能，并且年轻一代对制作陶瓷没有兴趣。^[373]

同时，玛雅文化的其他传统表达似乎正得到复兴。例如，社区成员更加普遍地组织与玛雅祭司进行仪式。^[374]正如一位学者所描述的那样，这种“复兴”与在访问医疗诊所之前使用传统药物紧密相关。^[375]

最后，对拉比纳尔来说，两个相对较新的群体开始对社区产生影响：非政府组织(NGO)和黑帮(maras)。关于拉比纳尔的非政府组织，一些当地人声称，人们习惯于索取物品和服务，并且国际非政府组织偶尔提供的家长式援助使得本地民间组织减少。^[376]此外，拉比纳尔的部分居民还抱怨，由于之前的社会价值观的崩坏和当地军事官员的不作为，当地正遭受当地一些黑帮团伙的困扰。^[377]

2. 帕克斯村：一个大坝移民村落

里奥内格罗大屠杀的幸存者在逃避了军队追捕的两三年后，开始逐渐涌入重新安置的帕克斯村，目前仍有很多人居住在那里。^[378]据世界大坝委员会的报告所述，“这个重新安置村是危地马拉军队为控制游击队运动而建立的‘模范村’之一。一个军事基地位于村庄的入口处，用以长久地控制其中的居民。”^[379]从里奥内格罗村逃至帕克斯村的土著人在他们抵达时遭受了更严重的暴力：“几天内，所有到达村庄的男性都被军队抓捕、审问、虐待和折磨。其中一些人在经历了山区艰苦生活后连续12天没有获得饮用水和食物，最终导致部分土著人死亡。”^[380]也有些人拒绝在帕克斯村生活，他们选择直接前往海岸的甘蔗种植园或者危地

^[368] 同前引，第143页。

^[369] 同前引，第143页。

^[370] RIVERA ALVAREZ, *supra* note [348], at 22.

^[371] 同前引，第23页。

^[372] 同前引。

^[373] 同前引，第24-26页。

^[374] DEL VALLE COBAR, *supra* note [319], at 173

^[375] 同前引，第174页。

^[376] 同前引，第177页。

^[377] 同前引，第184-185页。

^[378] See generally Nathan Einbinder, *Rio Negro Survivors Rebuild and Face the State*, 47 NACLA REP. AMERICAS 14 (2014) [下简称 Einbinder].有关帕克斯村生活的详细介绍，参见 JOHNSTON, CHUXOY DAM LEGACIES, *supra* note [301], at 71-90.

^[379] Colajacomo, *supra* note [10], at 7.

^[380] 同前引。

马拉城市寻找工作。^[381]

迁往帕克斯村后，里奥内格罗村民的生活状况发生了巨大改变。他们从在里奥内格罗拥有 22.5 个卡瓦莱里亚（*caballerías*）的土地，^[382]变为在帕克斯村只有 7 个卡瓦莱里亚的土地。^[383]此外，与里奥内格罗附近湿润的土壤不同，帕克斯周围的土地缺乏灌溉所需的水源，这导致了“农业工作时间的损失，以及继续传统活动的困难”。^[384]例如，居民失去了过去生长在河边的药用植物的获取途径。^[385]学者指出，帕克斯村周围的土地“无论在数量上还是质量上都不足以养活安置的人口”。^[386]帕克斯的居民们所居住的住房状况也堪忧，这些房屋已经“处于极度腐朽的状态”，既不能饲养家畜，也没有开放的社区活动区域。^[387]此外，仅有 150 间住房来容纳 170 个家庭。^[388]

由于帕克斯村缺乏农田和本地就业机会，许多居民被迫背井离乡，他们前往首都、沿海地带，甚至是美国寻找就业机会。^[389]很多年轻人选择在国内其他地区的工厂就业，^[390]而对于年轻人来说，还有一种选择是服为期三年的兵役，在服役期间他们可以享受免费的食宿以及每月 60 美元的报酬。^[391]帕克斯村的妇女通常通过在拉比纳尔镇从事家政工作或销售手工艺品来获得收入。^[392]虽然男性和女性都会外出务工，但相对而言，女性更多地留在家乡照顾孩子。^[393]

大多数家庭变成了由母亲支撑的单亲家庭。^[394]家庭结构的变化部分源于男性在其他地方寻找工作。但是由于在内战期间，许多男性被准军事组织杀害，因此导致了战后寡妇和孤儿数量激增。^[395]与此同时，同龄男性的匮乏也导致一些男性与多个女性生育子女的现象多见：“许多失去丈夫的妇女常常发现自己不得不维持与少数幸存的男性之间的某种关系。这

^[381] Einbinder, *supra* note [378], at 17.

^[382] 卡瓦莱里亚是一个土地单位，面积约为 3,863 平方米。Caballería, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, <http://dle.rae.es/?id=6OAc9vw&o=h> (last visited Nov. 13, 2018).

^[383] Colajacomo, *supra* note [10], at 10.

^[384] 同前引。

^[385] 同前引，第 11 页。

^[386] Stewart, *supra* note [325], at 265.

^[387] Colajacomo, *supra* note [10], at 11.

^[388] 同前引，第 10 页。

^[389] See Horacio Martínez Paiz, *La Metamorfosis de una Comunidad Achi: El Caso de Río Negro-Pacux* (The Metamorphosis of an Achi Community: The Case of Río Negro-Pacux) 291 (Museo Nacional de Arqueología y Etnología, Guatemala, J.P. Laporte et al. eds., 2009) [下简称 Martínez].

^[390] 同前引，第 291-292 页。

^[391] Colajacomo, *supra* note [10], at 12. 科拉雅科莫写道，“民运弄人，那些在 80 年代早期的大屠杀中丧生的人的子孙们现在正成为军事体系的一部分。”同前引。

^[392] Martínez, *supra* note [389], at 292.

^[393] Elisabeth Biesemans & Bert Janssens, *Anexo A: Resumen de las Entrevistas de la Investigación Cualitativa* [Attachment A: Summary of the Interviews from the Qualitative Investigation], ASOCIACION PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VICTIMAS DE LA VIOLENCIA EN LAS VERAPACES, MAYA ACHI (ADIVIMA) [ASSOCIATION FOR THE FULL DEVELOPMENT OF THE VICTIMS OF La Violencia in the Verapaces, Maya Achi] 45 (2004), available at <http://www.derechos.net/adivima/documentos/informes/chixoyvol3.2.espan.pdf> [<https://perma.cc/2UXT-AJGF>].

^[394] Martínez, *supra* note [389], at 292; Biesemans & Janssens, *supra* note [395], at 45.

^[395] Colajacomo, *supra* note [10], at 7.

导致许多这些男性成为多个家庭的父亲或顶梁柱。”^[396]

在“暴力时代”，许多长者不幸丧生，但幸存者努力保留并重建了他们的传统文化。这些努力包括传承马林巴音乐（marimba music）、传统舞蹈以及宗教仪式的融合。^[397]然而，地理变迁也导致某些传统变得过时或无法继续。例如，帕克斯村的一位居民回忆说，他曾教导孩子们古老的狩猎技巧，但由于在帕克斯村周围找不到他在里奥内格罗打猎的动物，这些技巧已经失去了意义。^[398]他还表示，他没有教孩子们织地毯，因为在帕克斯村并没有适合织制地毯的树木。^[399]一位学者将迁往帕克斯村的影响描述为将导致里奥内格罗人民“复杂而精致的内部调控系统的解体（这意味着他们失去了传统法律的指导、酋长角色的权威，以及进入具有象征意义和宗教重要性的地点的权利）”。^[400]

与拉比纳尔其他地区一样，帕克斯居民也遭受了黑帮的困扰。受访者讲述了年轻帮派成员抢劫、暴力、强奸和恐吓的故事。^[401]许多居民认为军队拒绝采取任何措施来控制暴力和犯罪。^[402]而社区中的许多年长成员则认为年轻人已经失去了曾在里奥内格罗普遍存在的对公共生活的尊重。^[403]

3. 里奥内格罗村

20世纪90年代初，受经济和社会压力驱使，一些家庭在曾经是里奥内格罗村的陡峭山坡上建造了房屋。^[404]大约有100人前来定居。^[405]他们主要从事自给自足的农业，并通过捕鱼和制作纺织品、磨玉米的石磨等手工艺品来补充收入。^[406]由于一些传统商业路线现在被水淹没，在奥内格罗的交通相较于大坝建成之前更加困难。^[407]此外，最肥沃的土地现在已经被水淹没：一位里奥内格罗的居民评论说：

现在不再像过去那样了……最好的土地在河边。我们种植了果树——芒果、花生、柑橘、杨桃、番木瓜等等——我们还捕捉到了许多鱼类。现在情况更加艰难，但仍然比在帕克斯过得好。在这里，我们有足够的空间开垦玉米田（milpas），可以自由发展我们的社区。^[408]

在德国一个发展组织的捐款下，里奥内格罗的村民建立了一个文化中心，该中心既是

^[396] Martinez, *supra* note [389], at 292 (“muchas de estas mujeres que perdieron a sus esposos, se vieron frecuentemente obligadas a mantener algún relación de pareja con los pocos hombres que sobrevivieron a las massacres. Esto llevó a que muchos de estos hombres fueran padres o cabezas de hogar de varias familias.”).

^[397] See Colajacomo, *supra* note [10], at 11; see Biesemans & Janssens, *supra* note [395], at 47-48.

^[398] Biesemans & Janssens, *supra* note [393], at 47-48.

^[399] 同前引。

^[400] 同前引，第42-43页；Colajacomo, *supra* note [10], at 12.

^[401] Biesemans & Janssens, *supra* note [393], at 42-44.

^[402] 同前引，第42页。

^[403] 同前引，第45页。

^[404] See Felix A. Kupprat, *Memorar la Cultura: Modos de Mantener y Formar las Identidades Mayas Modernas* [*Remembering Culture: Ways of Maintaining and Forming Modern Maya Identities*], 38 ESTUDIOS DE CULTURA MAYA 145, 154 (2011).

^[405] See Einbinder, *supra* note [378], at 18.

^[406] See Kupprat, *supra* note [404], at 154.

^[407] 参见前引。

^[408] Einbinder, *supra* note [378], at 18. 米尔帕斯（Milpas）是种植农作物的小田地，尤其是玉米。

一个可供外国游客游览的景区包含酒店服务。^[409]这个中心可以为最多 30 人提供食宿，并提供了环绕里奥内格罗大屠杀主要地点的纪念参观的导览。^[410]该中心的英文广告宣传语是：

“在里奥内格罗，生活的最光明和最黑暗的方面交汇在一起，您可以欣赏到里奥内格罗社区如何将苦难转化为新生。”^[411]此外，里奥内格罗还设立了一所学校，提供双语教育和涉及里奥内格罗历史暴力主题的课程。^[412]

一位学者指出，里奥内格罗的村民与其他拉比纳尔的居民不同，因为奥内格罗的村民共同经历了屠杀和移民搬迁：“因此，在这里形成了一种基于仪式和记忆地点的本地族群认同，这些仪式和地点在一个非常有限的社区内获得了意义。”^[413]每年的 3 月 13 日，社区开始聚集，以纪念这些屠杀事件。^[414]仪式包括夜间的玛雅祈祷和献祭仪式，以及随后一天的天主教弥撒。^[415]来自帕克斯和其他社区的游客也可以参加这一仪式。^[416]回顾这些屠杀是社区团结的一种方式，但里奥内格罗的居民认为大坝的建设和随之而来的屠杀是导致他们目前经济困境的原因。^[417]

（三）移民模式

1. 危地马拉城的土著人

移民搬迁对玛雅阿奇人造成了沉重的负担，而就业需求进一步加重了他们的负担。许多土著人因农业和种植业劳动的低工资而感到失望，于是他们纷纷前往首都寻找机会。在危地马拉城，有两个著名的地方，客运站（*La Terminal*）和布里加达（*La Brigada*），土著移民在这里寻找工作来维持家庭生计。总体而言，现有的资料往往不将玛雅阿奇人与其他土著人群区分开。

（1）客运站

客运站是一个市区的大型市场，这里通常是土著移民来到首都的第一站。^[418]这些移民大多居住在市场周围的简陋住房中，或者住在他们出售食品和商品的市场摊位里。^[419]这些住房面积狭小，且没有自来水，居民日常不得不前往市场周边的公共厕所，而这使得他们暴露在市场周围的犯罪分子的影响下。^[420]在该地区每间住宅平均居住人数为 6.3 人，其中平

^[409] 参见前引。

^[410] *El Centro Histórico y Educativo "Rij Ib'ooy,"* CENTRO HISTORICO Y EDUCATIVO RIO NEGRO, <http://rio-negro.info/che/centro.html> [https://perma.cc/E6DP-XBL7] (last visited Nov. 13, 2018).

^[411] 同前引。

^[412] See Kupprat, *supra* note [404], at 161.

^[413] 同前引，第 159 页。“Asi surge una identidad fímica local basada en rituales y sitios de memoria que obtienen un significado dentro de una comunidad muy restringida.” 同前引。

^[414] 同前引，第 156 页。

^[415] 同前引。

^[416] 同前引。

^[417] 参见前引。

^[418] MANUELA CAMUS, SER INDIGENA EN CIUDAD DE GUATEMALA [BEING INDIGENOUS IN GUATEMALA CITY] 94 (2002) [下简称 CAMUs].

^[419] 同前引，第 104 页。

^[420] 同前引，第 105 页。

均有 4.2 人从事某种有报酬的工作。^[421]

在客运站中，居民识字率低下。^[422]其中土著移民以基切人为主（K'iche'），他们使用本民族的语言进行日常交流。^[423]大多数妇女穿着传统的玛雅服装，尽管这两个特点在年轻家庭成员中较少见。^[424]居住在客运站的居民时常会回到他们的原籍地探亲，而那些孤身前往首都打拼的男性则拥有“双重居民身份”，他们经常返回家乡探亲。^[425]对于许多移民来说，在客运站的生活是临时的，因为他们通常在那里工作，以筹措回家生活所需的资金。

正如人们所预期的那样，经常回到原籍地的移民与他们的社区保持着更紧密的联系，他们更加坚定地保持他们特有的文化外观，比如服饰和语言。^[426]他们往往将自己在首都的活动范围限缩在客运站周边。^[427]相比之下，那些将首都视为自己家园的移民（尤其是年轻的土著人士），往往较少使用本民族的语言与穿着传统的玛雅服饰，而且他们在首都的活动范围也更加广阔。^[428]

（2）布里加达

布里加达地区位于首都郊区，该地区聚集了来自该国不同地区的大量土著人。^[429]许多最近抵达的人来自拉斯维拉帕斯（Las Verapaces），包括下维拉帕斯（Baja Verapaz）和上维拉帕斯（Alta Verapaz）。^[430]布里加达地区大约一半的男性户主、超过总数 25% 的工人正从事这一工作从事建筑工作。^[431]妇女通常通过销售廉价商品或制作玉米饼来赚钱。^[432]年轻工人则通常选择在附近的工厂中工作。^[433]拉布里加达以危险而闻名，该地区充斥着谋杀、强奸、抢劫和贩毒等犯罪。^[434]为了避免与黑帮接触，该地区的居民返回家中的事件较早。^[435]然而，即使在家庭内部，也存在包括酗酒和家庭暴力等问题。^[436]

布里加达地区的居民常常以家庭为基本单位。^[437]平均而言，每个住所只有一个房间，却要容纳五个居民，而且有三分之二的布里加达居民与兄弟姐妹、阿姨舅舅或父母同住。^[438]

[421] 同前引，第 109 页。

[422] 同前引。

[423] 同前引。讲基切语的社区主要来自于 Quiché, Quetzaltenango, Totonicapaán, Sololá, Retalhuleu, 和 Suchitepéquez 北部地区。RICHARDS, *supra* note [331], at 62.

[424] CAMUS, *supra* note [418], at 109.

[425] 同前引。

[426] 同前引，第 147 页。

[427] 同前引。

[428] 同前引。

[429] 同前引，第 153 页。

[430] 同前引，第 163 页。

[431] 同前引，第 166-167 页。

[432] 同前引，第 166 页。

[433] 同前引。

[434] 同前引，第 161 页。

[435] 同前引，第 162 页。

[436] 同前引。

[437] 同前引，第 165 页（“absoluta predominancia de la familia nuclear”）。

[438] 同前引，第 164-165 页。

与客运站社区一样，布里加达社区的孩子们的受教育程度令人堪忧。^[439]大部分孩子没有完成小学学业，而且超过五岁的孩子中有四分之一并未接受教育。^[440]然而，与客运站社区不同的是，似乎布里加达社区中的很多年轻父母并未投身于体力劳动。^[441]

许多居住在拉布里加达社区的年轻土著人将自身的土著身份与贫穷和被压迫联系起来。^[442]他们试图避免从事父母从事的劳动工作，如建筑和家务劳动，而希望能够找到一份“干净”（clean）的工作。^[443]年轻人倾向于就职于加工厂（maquiladora）可能就是因为它提供了这样的工作机会。

例如，尼古拉斯·西克（Nicolas Sic）就是一个典型的例子。他的家乡位于拉比纳尔的玛雅阿奇村庄，2002年时年约二十岁。^[444]尼古拉斯的家庭在他七岁时搬迁到布里加达，以求更好的经济条件，并逃离暴力困扰。^[445]他的父亲从事建筑工作，母亲与大女儿、姐姐和侄女一起在一家为食品摊位提供玉米饼（*tortillería*）^[446]的加工厂工作。^[447]尼古拉斯还没上完小学便辍学了，他最终在一家公司担任授薪画家。^[448]尼古拉斯的大姐和母亲仍然穿着传统的玛雅服装，他们和尼古拉斯的父亲仍然使用阿奇语交流。^[449]然而，尼古拉斯及其兄弟姐妹则不会阿奇语，也不穿传统服装。^[450]此外，尼古拉斯的新婚妻子来自首都，他并未将自己的民族认同带入自己的小家庭之中。^[451]尼古拉斯表示自己对拉比纳尔没有强烈的归属感，尽管他的家人在那里拥有土地，他的父亲依然在家乡的土地上劳作，但尼古拉斯并不渴望回去生活。^[452]当被问及未来子女可能的族裔身份时，尼古拉斯表示他们将不再是土著人，而是“混血”（mixed）。^[453]根据卡缪的观点，尼古拉斯试图避免提及他到首都之前的生活经历。^[454]

对于布里加达那些受教育水平较低的年轻人，他们还会参与到贩运与购买毒品的违法活动之中。^[455]此外，许多年轻工人试图在建筑、商业和各种行业工作；另一些人则前往美国寻求财富。^[456]

^[439] 同前引，第 168 页。

^[440] 同前引。

^[441] 同前引。

^[442] 同前引，第 196 页。

^[443] 同前引（“empleos limpios”）。

^[444] 同前引，第 197 页。

^[445] 同前引。

^[446] 卡缪（Camus）说，玉米饼是女性土著移民的“关键就业领域”。同前引，第 322 页。（“espacio laboral clave”）

^[447] 同前引。

^[448] 同前引。

^[449] 同前引，第 197 页。

^[450] 同前引。

^[451] 同前引（“La mujer de Nicolás es capitalina, él la libera de una adscripción étnica”）。

^[452] 同前引，第 198-199 页，203 页。

^[453] 同前引，第 203 页（“mezclados”）。

^[454] 同前引（“trata de evadir las referencias a su vida anterior a su Hegada a la capital”）。

^[455] 同前引，第 348 页。

^[456] 同前引。

2. 危地马拉各地的加工厂工人

加工厂对于贫困的危地马拉人来说，是重要的就业机会。学者莉莉娅娜·戈尔丁(Liliana R. Goldin)将危地马拉的加工厂定义为“为国际资本生产商品的出口加工、劳动密集型工厂。”^[457]在她的研究中，调查对象主要是从事纺织和服装生产的工人。截至2011年，全危地马拉共有约195家工厂雇佣了约75,000名工人。^[458]加工厂的工人中，约70%为年轻女性，据称这是因为她们“温顺”(docile)且“灵活”(flexible)。^[459]而超过25岁的工人通常是男性和土著玛雅人。^[460]他们认为，在麦加多拉工厂工作相较于在沿海种植园工作要好一些，戈尔丁认为后者是“以半奴隶债务、退休工资、工作环境和最低工资为特征”。^[461]

前往加工厂工作往往是一个大家庭的多元化(diversification)策略的一部分。大量的危地马拉人将年轻的儿子和女儿送去工厂工作，同时他们也在年轻家庭成员或雇佣劳动力的帮助下从事农业生产。^[462]戈尔丁的研究调查显示，在有成员受雇于加工厂的家庭中，有90%的家庭同时也从事农业生产。^[463]平均来说，加工厂工人将大约20%的工资用于个人，将80%用于家庭生活开支。^[464]戈尔丁认为，“获得现金意味着可以在家庭内部获得决策权”。^[465]在加工厂工作所获得的工资还使得家庭能够购买消费品，包括电视、手机和一些服装。^[466]

然而，工人对于他们的工作表现出了矛盾的态度。^[467]就工厂工作的消极方面而言，工人们列举了长时间工作、强制加班、恶劣待遇(如言语和身体虐待、缺乏上厕所的机会、恐吓)以及长时间的工作而被剥夺进食机会。^[468]就工厂工作的积极方面而言，工人们列举了可以在工作中收获友谊和恋爱关系、新活动(如下班后外出)、避免从事农业劳动和获得消费品的机会。^[469]戈尔丁认为，对于加工厂的工人来说，“现代性代表了一场远离农业的运动，因为它提供了城市的消费方式和生活方式，并通过媒体对其进行描绘”。^[470]

年轻的工人将工厂视为一个自由的区域，这里使用西班牙语作为一种统一的语言，工人们共享着相同的经历，他可以相互交流并且使得彼此之间的关系合法化。^[471]这种阶级关系的形成有时会超越种族的界限；无论是贫穷的印第安人还是贫穷的混血儿，只要他们成为

^[457] Liliana R. Goldin, *Labor Turnover Among Maquiladora Workers of Highland Guatemala: Resistance and Semiproletarianization in Global Capitalism*, 46 *LATIN AM. RES. REV.* 133, 134 (2011) [下简称 Goldin, *Labor Turnover*].

^[458] 同前引，第135页。

^[459] Liliana R. Goldin, *Maquila Age Maya: Changing Households and Communities of the Central Highlands of Guatemala*, 6 *J. LATIN AM. ANTHROPOLOGY* 30, 33 (2001) [下简称 Goldin, *Maquila*].

^[460] Goldin, *Labor Turnover*, *supra* note [457], at 135.

^[461] Goldin, *Maquila*, *supra* note [459], at 36.

^[462] 同前引，第38页。

^[463] 同前引，第39页。

^[464] Goldin, *Labor Turnover*, *supra* note [457], at 135-36.

^[465] 同前引，第137页。

^[466] 同前引。

^[467] 同前引。

^[468] 同前引，第137页，146页。

^[469] 同前引，第137页。

^[470] 同前引。

^[471] Goldin, *Maquila*, *supra* note [459], at 38.

工厂工人，就能获得相同的薪水待遇。^[472]此外，由于工人来自危地马拉不同的地区，许多年轻人在工厂里找到与自己不同民族的配偶。^[473]工厂中的婚姻通常需要接受外地女性或允许女儿远嫁，因为按照传统，女性要搬到丈夫父母的家中，直到她们生育后组建了小家庭。^[474]

年轻人选择在加工厂就业对危地马拉农村的传统农业产生了显著影响，这意味着“他们不会学习农业耕种技能”。^[475]一些农民表示，由于缺乏其子女的帮助，他们的耕种面积较以往存在明显的缩减。^[476]许多年轻的马基拉多拉工人认为农业工作是他们父辈的工作，而且他们认为这项工作“过于艰苦和乏味”。^[477]此外，土地的稀缺与现有土地的减产，^[478]也进一步降低了人们对农业的兴趣。

或许由于对工作的普遍矛盾态度以及许多年轻工人半独立的地位，加工厂行业呈现出较高的劳动力流动率。^[479]流动率的“自主性质”（volitional in nature）表明大多数工人因“与就业条件相关的意愿”而辞职。^[480]当年轻人被问及为何辞职时，百分之三十的人责怪薪酬不足，百分之十三的人表示结婚或生子，另外百分之十三的人疲倦于艰苦的工作和强制加班；百分之十八的人表示被解雇或生病。^[481]由于高流失率和家庭经济多样化，戈尔丁认为工人们“处于过渡阶段，尚未完全无产阶级化，而仍保持着与农业一定联系”。^[482]

与加工厂一起出现的还有黑帮。年轻人（通常是加工厂的同事）组成了与轻微犯罪和破坏和平有关的帮派。^[483]这种犯罪有时“被认为是由于工厂存在而导致的移民的直接结果”。^[484]然而，也有观点认为城市生活会滋生黑帮，因此不能将黑帮的产生单单归根于加工厂的存在。^[485]

3. 萨亚克什的棕榈油种植园

劳拉·乌尔塔多·帕斯·帕兹（Laura Hurtado Paz y Paz）和吉赛尔·V. 桑切斯·蒙日（Giselle V. Sanchez Monge）讨论了危地马拉萨亚克切（Sayaxché）的棕榈油种植园。^[486]在本

^[472] 同前引。

^[473] Goldin, Labor Turnover, *supra* note [457], at 136.

^[474] 同前引。

^[475] Goldin, *Maquila*, *supra* note [459], at 46.

^[476] 同前引。

^[477] 同前引。

^[478] 同前引。

^[479] Goldin, Labor Turnover, *supra* note [457], at 139.

^[480] 同前引，第 139 页，146 页。

^[481] 同前引，第 144-145 页。

^[482] 同前引，第 151 页。

^[483] See Goldin, *Maquila*, *supra* note [459], at 37.

^[484] 同前引。

^[485] 参见前引。

^[486] See Laura Hurtado Paz y Paz & Geiselle Vanessa Sánchez Monge, *Precarización del Trabajo Agrícola en Plantaciones de Palma Africana en Sayaxché, Petén, Guatemala [Insecurity of Agricultural Work in African Palm Plantations in Sayaxché, Peten, Guatemala]*, in *LA SUBCONTRATACION EN AMÉRICA LATINA: MIRADAS MULTIDIMENSIONALES [SUBCONTRACTING IN LATIN AMÉRICA: MULTIDIMENSIONAL VIEWS]* 189, 191 (Juan Carlos Cells Ospina ed., 2012).

世纪初，该地区有 50% 的居民来自危地马拉包括下维拉帕斯的其他地区。^[487]拉萨亚克切的棕榈油种植园每年雇佣了大约 214,000 名移民工人，其中许多工人来自拉比纳尔。^[488]虽然玛雅·阿奇人在种植园工作的确切人数不详，但拉比纳尔的居民中有一半以上定期前往首都工作或在首都从事临时性的农业工作。^[489]该市既有永久性移民劳工，也有临时性移民劳工，后者通常在种植园工作一个月。^[490]为了避免承担责任，种植园公司并没有直接雇佣劳工，而是采用劳务派遣的方式通过第三方中介来寻找和雇佣所需的工人。^[491]中介通常对劳工的社区起源非常了解，熟悉语言和农业周期，他们在种植园主和国内其他地区的农村土著劳工之间充当联系人。^[492]中介通常是由年长的家庭成员担任的全职工作；除了为棕榈油工业寻找劳工外，他们还可能担任种植香蕉、甘蔗和西瓜的种植园的现场经理。^[493]

通过这种安排，种植园避免了对劳工的责任，因为所有责任都转移到了中介身上。^[494]中介雇佣工人，将工人从原籍地运送到种植园，并在旅途中或工作时间内解决出现的任何问题，如事故、疾病和劳工的投诉。^[495]例如，在 2009 年，当 34 名工人死于矿难，中介不得不支付丧葬费，并向死者的家属支付赔偿金。^[496]而这一用工形式也一定程度上导致了用工单位几乎没有动力来改善移民劳工的工作条件。^[497]大多数棕榈油行业的公司甚至没有按照危地马拉法律规定的最低工资支付工资。那些试图就有关工作条件提出投诉的工人将面临被列入用工黑名单的风险。^[498]

（四）美国国会、行政部门和世界银行

奇索伊大坝的建设涉及国际层面的资助，若要完整地理解玛雅阿奇人所遭受的困境，还需考虑世界银行以及美国的立法和行政部门的在其中的角色。美国国会无法直接对世界银行进行干涉，^[499]但它可以通过对美国财政部的立法指示（legislated instructions）间接地影响世界银行的政策。^[500]国会一些指示旨在为危地马拉的土著民族提供了保护，但目前尚不清楚这能否有效地保护危地马拉的土著民族。本节概述了世界银行，描述了可能保护危地马拉

^[487] 参见前引，第 192 页。

^[488] 参见前引，第 206 页。作者将拉比纳尔描述为“香蕉、非洲棕榈和甘蔗种植园巨大的劳动力库”之一。参见前引。（“los grandes reservorios de mano de obra para plantaciones de banana, palma africana, ycafia de aziucar”）。大多数英语文献都使用“棕榈油种植园”的说法，而大多数西班牙语资料则使用“非洲棕榈种植园”的说法。即使 Sayaxche 种植的棕榈树种原产于非洲，将本节命名为“Sayaxche 的非洲棕榈种植园”也容易引起混淆。

^[489] 同前引，第 190 页。

^[490] 同前引，第 194 页。

^[491] 同前引，第 197 页。

^[492] 同前引，第 198-199 页。

^[493] 同前引，第 200 页。

^[494] 同前引，第 203 页。

^[495] 同前引。

^[496] 同前引，第 204 页。

^[497] 同前引，第 205 页。

^[498] 同前引，第 225 页。

^[499] Daugirdas, *World Bank*, *supra* note [18], at 517. 玛琳娜·威尔逊（Malena Wilson）在世界银行的研究援助对我帮助很大。

^[500] 同前引，第 520 页。

土著民族的法规，并探讨了这些立法指示在实际执行中的情况。

1. 世界银行如何运作

世界银行集团由五个法律上独立的国际机构组成。^[501]其中两个机构构成了世界银行：国际复兴开发银行（IBRD）和国际开发协会（IDA）。^[502]IBRD 向“中等收入和信用良好的贫穷国家”提供发展目的的贷款。^[503]它是自给自足的，大部分资金来自世界金融市场。^[504]与之不同的是，由于 IDA 以高度优惠的性质向贫穷国家提供赠款和贷款，所以成员国需对 IDA 资金池定期进行补充。^[505]危地马拉就曾获得过 IDA 的贷款。^[506]

国际复兴开发银行和国际开发协会都是在财务和法律上独立的实体，但它们共享同一位主席、执行董事、理事和办公空间。^[507]世界银行由 189 个股东成员国组成。^[508]每个成员国都派驻一名理事代表本国，理事通常是由该国的财政部长或类似职位的人担任。^[509]美国的理事长是财政部长。理事组成了理事会，担任“世界银行的最终决策者”，每年召开一次会议。^[510]每个成员的投票权基于其出资额。^[511]美国在世界银行中拥有最大的整体投票权：在 IBRD 中占总投票权的 15% 以上，^[512]在 IDA 中占总投票权的 10% 以上。^[513]

世界银行有 25 名执行董事，组成了执行董事会。^[514]五个最大的股东各自任命一名执行董事。^[515]美国的执行董事由总统提名并经参议院确认。^[516]其他成员国选举剩下的 20 名

^[501] *About the World Bank*, THE WORLD BANK, <http://www.worldbank.org/en/about> [<https://perma.cc/YZ5L-VHE9>] (last visited Mar. 1, 2019). [下简称 *About the World Bank*]

^[502] 同前引。“国际复兴开发银行和国际开发银行共同组成了世界银行。”同前引。

^[503] *What is IDA?*, THE WORLD BANK, <http://ida.worldbank.org/about/what-is-ida> [<https://perma.cc/N8N8-QJAV>] (last visited Mar. 1, 2019) (noting that IDA loans have a zero or very low interest rate).

^[504] *International Bank for Reconstruction and Development*, THE WORLD BANK, <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do/brief/ibrd> [<https://perma.cc/WGH6-JCF9>] (last visited Mar. 1, 2019).

^[505] *What is IDA?*, *supra* note 505; Daugirdas, *World Bank*, *supra* note 18, at 524.

^[506] Daugirdas, *World Bank*, *supra* note [18], at 524.

^[507] 同前引。

^[508] *Organization*, THE WORLD BANK, <http://www.worldbank.org/en/about/leadership> (last visited Mar. 1, 2019). [下简称 *Organization*].

^[509] *Governors and Alternates*, THE WORLD BANK, <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/BankGovernors.pdf> [<https://perma.cc/S56F-HBV5>] (last visited Mar. 1, 2019).

^[510] *Organization*, *supra* note [508].

^[511] Daugirdas, *World Bank*, *supra* note [18], at 523. 这种投票模式与大多数其他国际组织不同，在大多数其他国际组织中广泛实行一国一票的投票模式。同前引。

^[512] *International Bank For Reconstruction And Development Subscriptions And Voting Power Of Member Countries*, THE WORLD BANK, <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/2780271215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf> [<https://perma.cc/8MDT-773P>] (last visited Mar. 1, 2019) (noting that the United States casts 15.75% of the total votes.).

^[513] *International Development Association Voting Power of Member Countries*, THE WORLD BANK, <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IDACountryVotingTable.pdf> [<https://perma.cc/3PRT-8XBH>] (last visited Mar. 1, 2019) (noting that the United States casts 10.36% of the total votes.).

^[514] *Organization*, *supra* note [508].

^[515] Daugirdas, *World Bank*, *supra* note [18], at 523.

^[516] 同前引，第 523 页。马修·T·麦圭尔（Matthew T. McGuire）一直担任执行董事，直到 2017 年。埃里克·伯瑟尔（Erik Bethel）自 2018 年 4 月以来一直担任候任执行董事。Erik Bethel, THE WORLD BANK, <http://www.worldbank.org/en/about/people/e/erik-bethel> [<https://perma.cc/5ZJW-6SQJ>] (last visited Feb. 20, 2019).

执行董事。^[517]执行董事“每周至少会面两次，监督银行的业务，包括贷款和担保的批准、新政策、行政预算、国家援助战略以及借款和财务决策。”^[518]执行董事还负责选举世界银行的总裁。^[519]理事长可以将几乎所有职责委托给执行董事，实际上是由执行董事管理银行。^[520]

2. 纸面上的法律

美国国会并没有积极地介入世界银行的政策制定。^[521]然而，在过去的四十年里，国会仍然通过了许多法规，以影响包括世界银行在内的国际金融机构的政策。^[522]这些法规要求美国在这些金融机构中的代表对特定政策投票支持或反对。^[523]有关危地马拉土著民族的保护的相关规定可见于 1961 年《外国援助法案》(FAA)和 1977 年《国际金融机构法案》(IFIA)的修正案中。^[524]

详言之，IFIA 的 262p-4o 部分涉及对土著权利的保护的规定。^[525]它要求财政部长指示世界银行的美国执行董事“利用美国的声音和投票权，促使制定并全面实施旨在促进对土著人的领土权利、传统经济、文化完整性、传统知识和人权的尊重的政策”。^[526]

此外还有规定要求撤回对那些对被认定为侵犯人权的外国的援助，以对其施加压力。《外国援助法案》(FAA)的 2151n(a)部分规定：

若受援助国政府在国际上公认的人权中持续违反，包括酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚、无理由的长时间拘禁、通过绑架和秘密拘禁使人失踪，或其他公然否认生命、自由和人身安全的行为，则禁止援助该政府，除非这种援助将直接惠及该国的贫困人民。^[527]

IFIA 的 262d(e)部分包含类似的规定，但专门针对美国的执行董事提出了要求。^[528]根据这一部分，美国的执行董事应反对向“政府存在持续违反国际公认人权的行为模式，例如酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚、无理由的长时间拘禁，或其他公然否认生命、自由和人身安全的行为”的国家提供贷款或财务援助。^[529]这一指示不适用于“专门用于满足该国公民基本人类需求的项目”。^[530]制定 262d 部分是因为国会发现，尽管美国减少或取

^[517] Daugirdas, *World Bank*, *supra* note [18], at 523.

^[518] *Organization*, *supra* note 508.

^[519] Daugirdas, *World Bank*, *supra* note [18], at 523.

^[520] 同前引，第 523 页。

^[521] 同前引，第 555 页。

^[522] 同前引，第 519 页。（“在这个特别重要的国际组织中，规则而不是例外一直在进行”）

^[523] 同前引。

^[524] FAA 和 IFIA 都被编入《美国法典》第 22 卷 (22 U.S.C.) 的零散部分 (scattered sections)，关键条款包括 22 U.S.C.A. § § 262d、262m、262m-2、262o-4、262p-4o、262r-2、2151 (a) (1)、2151n、2169、2271 (b)。

^[525] 22 U.S.C.A. § 262p-4o.

^[526] 同前引。

^[527] 22 U.S.C.A. § 2151n(a).

^[528] 22 U.S.C.A. § 262d(e).

^[529] 同前引。

^[530] 同前引。

消了对犯有人权侵犯的特定政府的财政援助,但其他国际金融机构却增加了对这些政府的资金支持。^[531]该部分旨在防止行政部门回避国会关于外国援助分配的政策偏好。^[532]

3. 实践中的法律

国会经常试图间接地实现它不能直接实现的目标。^[533]它是否成功取决于具体情况。首先,国会必须努力激励行政部门将其立法指示作为美国的政策来执行。第二,行政部门必须努力在世界银行推行美国的政策。

(1) 国会和行政部门

国会对行政部门的立法指示 (legislated instructions) 在合宪性上尚且存疑。自 1988 年以来,美国总统已多次发表签署声明以宣称其在代表美国参与世界银行有关事务上享有的排他性权力,并保留了拒绝服从国会指示的权利。^[534]尽管总统对于国会干涉提出了合宪性异议,财政部仍继续执行国会的指示。^[535]国会将削减经费的威胁作为其实现对世界银行政策干预目标的有效工具。^[536]由于美国在世界银行有着很高的出资份额,撤回出资的威胁有时可以促使美国执行董事和世界银行遵循国会的政策偏好。^[537]然而,国会削减经费的威胁通常是无效的,因为如果行政部门已经计划减少对外国援助资金,国会通常很难恢复该资金。^[538]此外,国会的这一权力并不能在每一具体事务中得到广泛的应用。^[539]

除了美墨边境的拉丁美洲移民问题外,危地马拉土著人的状况在美国政坛中并未获得太多的关注。保护外国土著人的相关法规被埋没于《联外国援助法案》和《国际金融机构法案》之中,这些条款在其通过时也未引起人们的关注,甚至是其他的立法者也将其忽视。这是因为大多数对行政部分的国会指示 (congressional instructions) 都没有经过公开的讨论的程序,而是作为政府预算案 (appropriations bill) 的附加条款而被通过。^[540]这些政府预算案通常是由少数国会领导人决定的,而非由国会两院的多数决定的。^[541]

但国会中并非完全不存在保护危地马拉土著权益的政治意愿。2014 年的一项政府预算案着重关注了危地马拉受到奇索伊大坝建设影响的土著社区的困境。^[542]详言之,国会关注的是危地马拉对于 2010 年确定的为受奇索伊大坝建设影响的土著社区提供补偿计划的执行

^[531] Daugridas, *World Bank*, *supra* note [18], at 530.

^[532] 同前引。

^[533] 同前引,第 517-519 页。

^[534] 同前引,第 542-549 页。

^[535] 同前引,第 547 页。

^[536] 同前引,第 533 页。(“评论家们早就承认,国会切断资金的能力很可能是其制定外交政策的最重要工具——尽管它几乎不是一个全能的工具,而且可能很难将其有效利用。”)

^[537] 同前引,第 534 页。

^[538] 同前引,第 540 页。

^[539] 同前引,第 533-534 页。

^[540] 同前引,第 521 页,534 页。

^[541] 同前引,第 534 页。

^[542] See Barbara Rose Johnston, *Inside the Chixoy Dam Reparations Deal*, COUNTERPUNCH (Nov. 14, 2014), <http://www.counterpunch.org/2014/11/14/inside-the-chixoydam-reparations-deal> [https://perma.cc/LV39-63RF] [下简称 *Johnston, Reparations Deal*].

情况。^[543]在美国会确定赔偿计划之后，危地马拉未能兑现向玛雅·阿奇人的赔偿承诺。^[544]在通过 2014 年的年度预算时，国会在政府预算案中纳入了一个条款，将美国对危地马拉的财政援助与危地马拉在赔偿计划实施方面取得实质性进展挂钩。^[545]美国国会的这项举措促使危地马拉政府随即做出行动，2014 年 10 月，在国际压力不断增加的情况下，危地马拉总统作出了法律约束力的承诺，决定实施赔偿计划。^[546]

目前尚不清楚美国国会在多大程度上能够激励美国的世界银行执行董事进一步推动特定政策。如果国会和行政部门在政策利益上保持一致，美国执行董事更有可能严格遵循国会指示的文字和精神。但是，如果行政部门与国会在外交政策偏好上存在分歧，国会并没有充分的手段来确保执行董事实际执行国会指示。^[547]尽管世界银行多年来变得更加透明，美国国会在获取世界银行内部运作的信息方面仍然受到限制。^[548]在确保美国执行董事的廉正性方面，国会主要依赖公开信息以及财政部提供的证言和报告，然而这些信息往往与特定主体的利益挂钩因而并非完全准确。^[549]即使国会可以确保执行董事在纸面上执行了其指示，其也缺乏确保执行董事实质上执行指示的能力。

国会似乎更能控制美国执行董事的投票。尽管有时行政部门可能会狭隘地解释投票指示（voting instructions），以规避国会的偏好，但总体而言，执行董事回避表决指示的空间通常较小。^[550]国会对表决指示的遵守的监督也相对容易，根据 IFIA 第 262o-3 条，行政部门必须在网上提供其美国执行董事的所有表决情况。^[551]

(2) 行政部门和世界银行

行政部门试图在危地马拉实施保护土著权益政策面临着组织架构层面的障碍。在官方的纸面规定上，世界银行董事会拥有所有权力。然而，在实践中，除了一系列更广泛的权力外，董事会将大部分权力委托给执行董事。^[552]美国执行董事对世界银行日常决策没有否决权，而是与其他成员国一起共享决策权。^[553]因此，只要其他成员国执行董事的多数投票支

^[543] 同前引。

^[544] 同前引。

^[545] Consolidated Appropriations Act of 2014, Pub. L. No. 113-76, 128 Stat. 5 (2014). 根据 7045(c)(1)(A)，对危地马拉军队的任何财政援助都需要国务卿证明“危地马拉的政府正在采取可信的措施来实施[赔偿计划]”。同前引，第 543 页。根据第 7029 (f) 条，国会指示财政部长“指示世界银行和美洲开发银行的美国执行董事在本法颁布后 30 天内向拨款委员会报告，此后每 90 天向拨款委员会报告，直至 2014 年 9 月 30 日，这些机构为支持实施[赔偿计划]而采取的措施。同前引，第 508 页。

^[546] Johnston, *Reparations Deal*, *supra* note [542].

^[547] Daugirdas, *World Bank*, *supra* note [18], at 553.

^[548] 同前引，第 551-552 页。

^[549] 同前引。

^[550] 同前引，第 541 页。

^[551] 22 U.S.C.A. § 262o-3.

^[552] Boards of Governors, THE WORLD BANK, <http://www.worldbank.org/en/about/leadership/governors> [<https://perma.cc/6NZ8-US53>] (last visited Mar. 1, 2019). “理事会保留了关于是否“协助和暂停成员;增加或减少法定股本;确定世界银行净收入的分配;对执行主任对《协定》的解释提出上诉;为与其他国际组织开展合作作出正式的全面安排;永久暂停银行的业务;增加当选执行董事的人数;并批准对《协定》的修正案。”同前引。

^[553] Daugirdas, *World Bank*, *supra* note [18], at 532.

持，美国执行董事反对资助建设大坝的贷款并不足以阻止银行批准贷款。^[554]举例来说，就在国会通过 IFIA 的第 262d 条款之后不久，美国执行董事以人权原因对 112 个贷款提议投了反对或弃权票。^[555]尽管遭到了美国的抵制，但最终有关国际金融机构仍然批准这些提案。^[556]

由于美国在世界银行中的重要地位，美国国会与行政部门可以更加容易地世界银行中推行自己的政策。毕竟，美国是 1944 年世界银行成立的主导力量。^[557]世界银行的 12 位行长都是美国公民。^[558]该银行总部设在华盛顿特区，^[559]且美国是最大的股东，因此也是唯一一个对世界银行结构变化拥有否决权的成员。^[560]因此，鉴于美国的特殊地位，世界银行的参与者可能会迎合美国的外交政策目标。但不能保证世界银行成员都会遵从美国的意志，特别是在执行理事对执行美国国会政策没有真正兴趣的情况下，其他成员国不太可能服从美国国会的外交政策。

即使美国能够成为世界银行的一股强大力量，质疑者也可能质疑美国是否真的可以成为一股帮助危地马拉土著人民的可靠力量。从奇索伊大坝出现的历史背景来看，1953 年艾森豪威尔政府期间美国试图破坏危地马拉政府的稳定，1954 年让总统雅各布·阿尔本兹下台，同年任命军事领导人卡斯蒂略·阿尔马斯为总统。^[561]“卡斯蒂略·阿尔马斯总统停止了土地改革，解散了农民工会，这对玛雅人产生了不利影响。^[562]接下来是一系列的军政府执政和一场内战。^[563]

到目前为止，从记录来看，危地马拉的经济发展喜忧参半。2018 年，世界银行于 2018 年 4 月提供的危地马拉概述称：

由于谨慎的宏观经济管理，危地马拉是近年来拉丁美洲经济表现最强劲的国家之一，自 2012 年以来的 GDP 增长率为 3.0%，2015 年为 4.1%。根据最新估计，2017 年，该国经济增长了 2.8%，预计 2018 年将增长 2.6%。^[564]

即便如此，严重的贫困仍然是该国的一个巨大问题。世界银行表示，危地马拉“是拉丁美洲不平等率最高的国家之一”，“该国的贫困、营养不良和高孕产妇死亡率问题在整个地区

^[554] 同前引，第 526 页。

^[555] 同前引，第 531 页。

^[556] 同前引。

^[557] *The World Bank in the United States, Overview*, THE WORLD BANK, <http://www.worldbank.org/en/country/unitedstates/overview#3> [https://perma.cc/H4WZ-4MWS] (last visited Mar. 1, 2019). [下简称 *United States, Overview*]

^[558] 同前引。

^[559] *About the World Bank*, *supra* note [501].

^[560] *United States, Overview*, *supra* note [557].

^[561] 参见前引 281-90 对应的前文。

^[562] 参见前引 290 对应的前文。

^[563] 参见前引 290 对应的前文。See also *Moye*, *supra* note [285].

^[564] *The World Bank in Guatemala: Overview*, THE WORLD BANK, <https://www.worldbank.org/en/country/guatemala/overview> [https://perma.cc/U666-252] (last updated Oct. 4, 2018).

最为严重，这些问题在该国的农村和土著聚居地区尤为严重”。^[565]这些领域的糟糕表现提出了一个问题，即国内生产总值的增长是否是以牺牲危地马拉社会中最不富裕的人为代价的。如果危地马拉政府认为世界银行和美洲开发银行不能充分满足其人民的需求，它可以向拉丁美洲开发银行（CAF）和中美洲经济一体化银行（CABEI）寻求帮助。^[566]

(3) 危地马拉的人权、政治和腐败

国会指示行政部门或世界银行保护土著人民的权利将是有益的。危地马拉政治的变化为实现这一目标带来了一线希望。2015年，总统奥托·普雷兹·莫利纳（Otto Prez Molina）因腐败丑闻而辞职，随后引发了一波抗议浪潮。^[567]危地马拉人民拒绝了原先的权力机构的候选人，并将选票投给了作为政治局外人的前电视喜剧演员吉米·莫拉莱斯（Jimmy Morales）。^[568]2015年，莫拉莱斯总统是否会做出重大改变，特别是在土著权利方面，尚不确定。^[569]

然而，很快有消息显示莫拉莱斯总统与前军事独裁政权的退役军官存在勾结，这些独裁政权存在于该国内战期间，且其军队在内战期间对土著人施加暴力并对其人权构成了侵犯。^[570]军方对内战期间对土著人民造成的暴力行为负有部分责任。^[571]早在2016年，警方就逮捕了18名涉嫌参与战时大屠杀的退休军官。^[572]然而，根据国际特赦组织的说法，“人权捍卫者，特别是那些涉及土地、领土和环境事宜的工作者，在工作中都面临着巨大的风险”。^[573]针对军事官员的刑事诉讼——包括那些在1960-1996年期间被指控犯罪的人——进展缓慢，还时常陷入停滞。^[574]对这些案件进行审理的法官和检察官不得不在威胁面前工作。^[575]在2017年1月，塞巴斯蒂安·奥朗索·胡安（Sebastian Alonso Juan）在圣马特奥市（San Mateo Ixtatán）的伊克斯基西斯（Ixquisis）地区的一场反对水电项目建设的和平抗议活动中被杀。^[576]

^[565] 同前引。这一惨淡的记录至少可以追溯到2009年。See generally THE WORLD BANK, GUATEMALA POVERTY ASSESSMENT: GOOD PERFORMANCE AT LOW LEVELS (Mar. 18, 2009).

^[566] 危地马拉是CABEI的成员，但不是CAF成员。2017年，CABEI向危地马拉提供了1.37亿美元的贷款，用于支持基础设施和其他项目。Republic of Guatemala, CENT. AM. BANK ECON. INTEGRATION, <https://bcie.org/en/member-countries/founders/guatemala/> (last visited Mar. 1, 2019).

^[567] Elisabeth Malkin, *Guatemalans Ousted the President. Now What?*, N.Y. TIMES (Sept. 6, 2015), <https://www.nytimes.com/2015/09/06/world/americas/guatemalansousted-the-president-now-what.html> [<https://perma.cc/R8GN-JSZA>].

^[568] Anna-Cat Brigida & Deborah Bonello, *Former TV Comedian Elected in Guatemala*, L.A. TIMES, Oct. 26, 2015, at A3.

^[569] Anita Isaacs, *Op-Ed, A Wrong Turn for Guatemalan Democracy*, N.Y. TIMES (Nov. 5, 2015), <https://www.nytimes.com/2015/11/06/opinion/a-wrong-turn-for-guatemalan-democracy.html>

[<https://perma.cc/7JXQ-74RF>]（注意到腐败的权力结构似乎在体制中根深蒂固，莫拉莱斯缺乏实现重大政治变革所必需的国会支持）。

^[570] 同前引。

^[571] See Johnston, *Reparations Deal*, *supra* note [542].

^[572] Elisabeth Malkin, *Guatemala Arrests Former Military Officers in Connection With Massacres*, N.Y. TIMES (Jan. 6, 2016), <https://www.nytimes.com/2016/01/07/world/americas/guatemala-arrests-former-military-officers-in-connection-with-massacres.html> [<https://perma.cc/G78E-5KWU>].

^[573] *Guatemala 2017/2018*, AMNESTY INT'L, <https://www.amnesty.org/en/countries/americas/guatemala/report-guatemala/> [<https://perma.cc/XYR6-C9YP>] (last visited Mar. 1, 2019).

^[574] 同前引。

^[575] 同前引。

^[576] 同前引。

依据阿布哈布和辛格拉内利的主张，即尊重人权可以促进经济发展。^[577]尽管在 2015-2018 年期间危地马拉的 GDP 似乎有所增长，^[578]但如果当地人权得到尊重，该国 GDP 的增长可能会更高。危地马拉是否从奇索伊大坝大屠杀中吸取了教训，^[579]以及世界银行是否对该国施加了足够的压力都是值得怀疑的。

在莫拉莱斯总统任内，危地马拉政治中的腐败问题持续存在。2017 年 8 月 25 日，危地马拉总检察长塞尔玛·阿尔达诺（Thelma Aldano）和反腐败委员会负责人伊万·维尔夫斯奎兹（Ivan Velfsquez）^[580]要求危地马拉“最高法院取消总统的豁免权，以便对其涉嫌的选举犯罪进行起诉”。^[581]莫拉莱斯于 8 月 27 日做出回应，将维尔夫斯奎兹驱逐出境，并宣布他为“不受欢迎的人”。^[582]危地马拉宪法法院随后暂时取消了这一驱逐令。^[583]

有人担心“一种创新的国际-国家联合实验（hybrid international-national experiment）是否能够继续作为打击腐败和有罪不罚的典范”，不仅在危地马拉，还在“其他国家”。^[584]在危地马拉以及其他拉丁美洲国家，行政部门控制着立法机构和法院，^[585]这使得通过具有实际效力的反腐败法律变得更加困难。有证据表明，在腐败行为下，贫困人口承受的负担较重。^[586]然而，记者布鲁克·拉默（Brook Larmer）看到了希望。^[587]拉默写道，“反腐败运动的一个核心推动因素[在拉丁美洲]是一代年轻的法官和检察官，他们拥有更大的独立性，并且在某些情况下，还有严格的新透明法律。”^[588]

（五）发展伦理

在奇索伊大坝的故事中我们看到了人权被侵害和腐败的猖獗等乱象。因此我们有理由

^[577] 参见前引 [42]对应的前文。

^[578] 参见前引 [558]对应的前文。

^[579] 参见前引[86]-[89]，[559]对应的前文

^[580] 根据 1996 年内战暴力事件后的和平协定，联合国在危地马拉成立了防止有罪不罚国际委员会（“CICIG”）See Dudley Althaus, *Commission Has Powers, Popularity*, WALL ST. J., Aug. 28, 2017, at A7. CICIG 任命哥伦比亚检察官委拉斯开兹（Mr. Velasquez）先生为危地马拉委员会主席。Dudley Althaus, *Guatemala Faces Political Crisis Over U.N. Probe*, WALL ST. J., Aug. 28, 2017, at A7 [以下简称 Althaus, *Guatemala Crisis*].

^[581] Althaus, *Guatemala Crisis*, *supra* note [580], at A7.

^[582] 同前引。

^[583] Elisabeth Malkin, *Guatemala's Top Court Blocks President's Expulsion of Anticorruption Chief*, N.Y. TIMES, Aug. 29, 2017, at A8.

^[584] Charles T. Call, *What Guatemala's Political Crisis Means for Anti-Corruption Efforts Everywhere*, BROOKINGS (Sept. 7, 2017), <http://brook.gs/2vP66fz> [<https://perma.cc/MF7J-ZLXX>]. 国际-国家的实验是前面提到的 CICIG 在前引 582 中所提及的。See also Witte, *Guatemala*, *supra* note 99 (推动危地马拉的反腐败运动).

^[585] See ROSE-ACKERMA, *supra* note [97], at 151-59 (讨论在拉丁美洲建立一个拒绝贿赂的司法机构和一个通过健全、可执行的法律的立法机构的困难)。

^[586] See, e.g., Brian J. Fried, *Corruption and Inequality at the Crossroad: A Multimethod Study of Bribery and Discrimination in Latin America*, 45 LATIN AM. RES. REV. 76 (2010) (发现在交通罚款中警察更有可能针对下层阶级的个体，而对于相对富裕的司机则往往仅仅口头警告) 俗话说打狗看主人 (Dependiendo del sapo,/ Asi es la pabrada) 同前引。

^[587] Brook Larmer, *Corruption Scandals Are Taking Down Leaders around the World and It's a Hopeful Sign for the Future of Developing Economies*, N.Y. TIMES MAG., May 6, 2018, at 24, 26 (腐败现象的揭露、谴责和起诉比以往任何时候都更有力，而且在更高层次上也受到起诉。至少在拉丁美洲，这些……似乎是一个历史性转变的巨响。)

^[588] 同前引，第 27 页。

将发展伦理和大坝建设伦理与危地马拉的大坝建设联系起来。自 20 世纪中叶开始,美国就开始介入危地马拉的事务,[⁵⁸⁹]世界银行和美洲开发银行向危地马拉借款 1.77 亿美元修建大坝。[⁵⁹⁰]然而,危地马拉政府未征得玛雅·阿奇族的同意,并在某种程度上隐瞒了他们居住在里奥内格罗河谷的实情。[⁵⁹¹]直到债权人的强烈要求,该国才制定了一项赔偿和重新安置计划。[⁵⁹²]然而即便是制定了这一计划,危地马拉政府也对这一计划阳奉阴违,他们违背了对玛雅·阿奇族的承诺,并默许准军事组织实施的绑架、强奸和谋杀等暴行。[⁵⁹³]然而即便是道德沦丧时代,也有少量希望的火光。关于韧性的文献表明:困于心,衡于虑,而后作,[⁵⁹⁴]而这一理论也在拉丁美洲的土地上得到了印证。[⁵⁹⁵]

大坝的开发过程中可能会带来许多可预见的危害。这种可预见性表明,项目开发者需要在对因开发而造成的危害进行认真评估,要确保其开发是必要的或极具吸引力的,且相较于其他替代方案而言,这一形式所引发的危害最小。对于发展贷款机构(如世界银行和美洲开发银行)来说,评估与人口迁移相关的风险是有意义的,这些风险在迈克尔·塞尔尼亚的总结中得到了很好的概括。[⁵⁹⁶]一个国家主张建设大坝的官员应该评估其居民(包括土著和非土著居民)在开发过程中所面临的风险。这些官员还应该评估那些将被迫搬迁的人所承担的过渡成本,并采取措施减少腐败,因为有时当受援助国接收来自援助机构的大量资金后会产生腐败。

结论

“土著”的概念值得我们仔细思考和完善。根据传统的定义,危地马拉的玛雅·阿奇族明显符合原住民身份。他们是一个独特的具有历史连续性文化群体,认为自己与社会的其他部分不同,并与入侵前和殖民前的社会有历史联系。[⁵⁹⁷]然而,中国被认可的 55 个少数民族并不符合这一定义。他们没有被殖民的历史,同时在中国的民族政策下他们也缺乏强烈的民族认同。[⁵⁹⁸]

然而,在第一部分阐述的“土著”概念下,中国的少数民族无疑是土著,因为他们在现在的中国领土上已经生活了数百甚至数千年。此外,他们在中国面临着主体民族的压迫、歧视以及政治和文化边缘化等问题。[⁵⁹⁹]在中国背景下,少数民族缺乏外来征服和殖民的历

[⁵⁸⁹] 参见前引 287-290 对应的前文。

[⁵⁹⁰] 参见前引 302 对应的前文。

[⁵⁹¹] 参见前引 303 对应的前文。

[⁵⁹²] 参见前引 305 对应的前文。

[⁵⁹³] 参见前引 308-313 对应的前文。

[⁵⁹⁴] 参见前引 272-275 对应的前文。

[⁵⁹⁵] *See, e.g., Berger & Weiss, supra note [272], at 55.*

[⁵⁹⁶] 参见前引[263]对应的前文。

[⁵⁹⁷] 这句话借鉴了马丁内斯·科博的研究。*see supra note [2], and Munzer & Raustiala, supra note 1.*

[⁵⁹⁸] 参见前引[58]-[63], [78]对应的前文。

[⁵⁹⁹] 参见前引[48]-[53]对应的前文。

史并不重要,在中国以汉族为主体的民族结构就足以使得他们在性质上与其他国家的原住民可以等而视之。

大坝建设地政府可以采取根除腐败、及时向移民支付补偿金、在移民得到安居前持续支付安置所需经费等措施来降低工程对于当地土著所产生的负面影响。此外,这一目标的实现还有赖于国际社会的协助,世界银行等国际实体在向特定国家政府提供水坝建设贷款时应该要求该国政府保留部分贷款,并要求贷款国设立相关审计机构来监督这部分独立资金的应用,以保证这笔款项实际上被用于大坝移民的补偿与安置。