

# 智利通过公开透明和协商平衡国家优先事项与地方关切



## 指导原则9：透明化的、包容的参与式决策

基础设施发展应以公开透明的规划、信息共享和决策过程为基础，以促成有意义的、包容的和有参与性的利益相关方协商。在涉及土著人民的情况下，必须取得他们自由的、事先的和知情的同意。应制定国家、地区和项目层级的申诉机制，以处理利益相关方的投诉和关切。



## 背景

智利被认为是拉丁美洲最具竞争力的经济体，自1990年代以来一直相对稳定的增长（世界经济论坛，2019年，第15页）。同时，该国建立了大型国家公园和其他保护区，并日益将可持续性的不同层面纳入公共政策。智利是以下9个土著群体的家园：Aymara、Atacameño、Quechua、Diaguita、Kolla、Rapa Nui、Mapuche、Kawéskar和Yagán，他们往往居住在距离首都和国家决策中心圣地亚哥数百公里的区域。智利政府已经采取了重要措施，以透明的方式管理经济和基础设施，但历史上，智利政府也曾与土著社区和更边远地区爆发过领土冲突。因而，智利仍需要加强地域融合和社会包容。因此，有

意义的利益相关方协商对于发展更可持续的基础设施尤为关键。

该国的重要部门是采矿业（特别是铜矿）和林业，它们推动了智利的经济增长。然而，与这些部门相关的基础设施，如港口、铁路和公路，也给当地带来了负面的社会和环境影响。该国政府也推出了具体的透明度和协商机制，包括基础设施监测平台，创建地方各级机构以改善土著人民的参与，并在2007年通过了《联合国土著人民权利宣言》。这些都是建设更具包容性的基础设施系统的必要措施。除取得重大进展外，在通过有意义的协商平衡国家经济优先事项和与领土相关的“共同利益”方面，该国也有值得吸取的经验教训。

## 公开透明的系统

近几十年来，智利已经形成了一个公认的对投资者而言透明且可预测的商业环境。该国在透明度方面的世界排名为第26位，是拉丁美洲排名第二的国家，仅次于乌拉圭（透明度国际，2019年）。为了提高政府透明度，智利在2009年出台了一项重要的反腐败立法，设立了国家“透明度委员会”，以监督法律的实施，并保障公民可获取公共信息（Schorr，2018年，第6页）。

智利的“国家投资系统”现在提供所有部门和区域的公共投资状况和成本的信息，并公布进行社会评估的方法（经合组织，2017年，第48页）。例如，由社会发展和家庭部管理的在线“综合项目数据库”使民间社会、私营部门和普通公众能够监测不同区域、不同部门的投资在整个生命周期内的情况。此外，智利中央政府还公布基础设施项目生命周期各阶段特许权的全面信息，并进行独立审查（经合组织，2017年，第48页）。

## 进行有意义的协商

虽然强调中央规划和国家层面的透明度可以确保经济稳定性和确定性，但也可能影响地方政府的自主权，并对周边地区的当地参与构成潜在挑战。事实上，尽管土著人民仍未在国家宪法中得到正式承认，但智利在2020年全民公投中通过的新《智利宪法》呈现了有望承认土著人民的迹象（智利政府，2020年）。立法部门已批准在制宪会议上为土著人民保留席位，以保障其能参与宪法程序（智利参议院，2020年；智利众议院，2019年）。

然而，领土争端（包括涉及土著社区的领土争端）仍然存在，且主要与基础设施或采掘项目有关（见下文图9）。其中一些争端的焦点是基础设施相关业务的环境外部性，另一些争端关注当地遗产地和自然资源的使用，还有一些则是因认为当地人在决策过程中的参与有限而产生的（Delamaza、Maillet和Martínez Neira，2017年，第25页）。

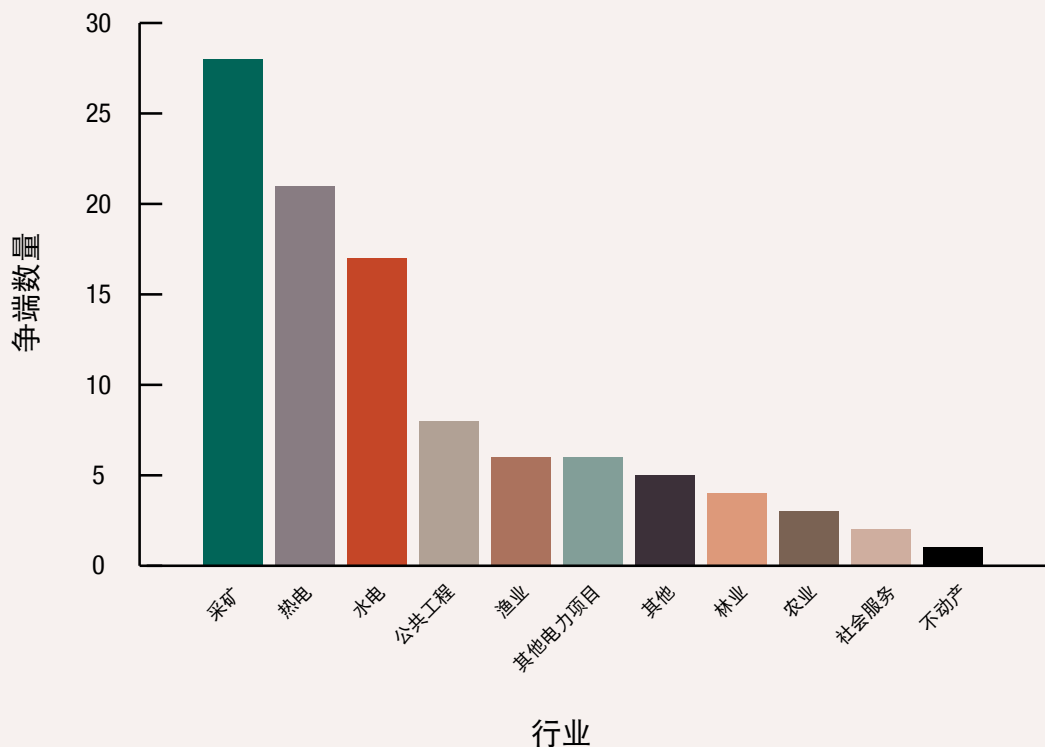


图9：2005–2014年智利各经济部门的争端

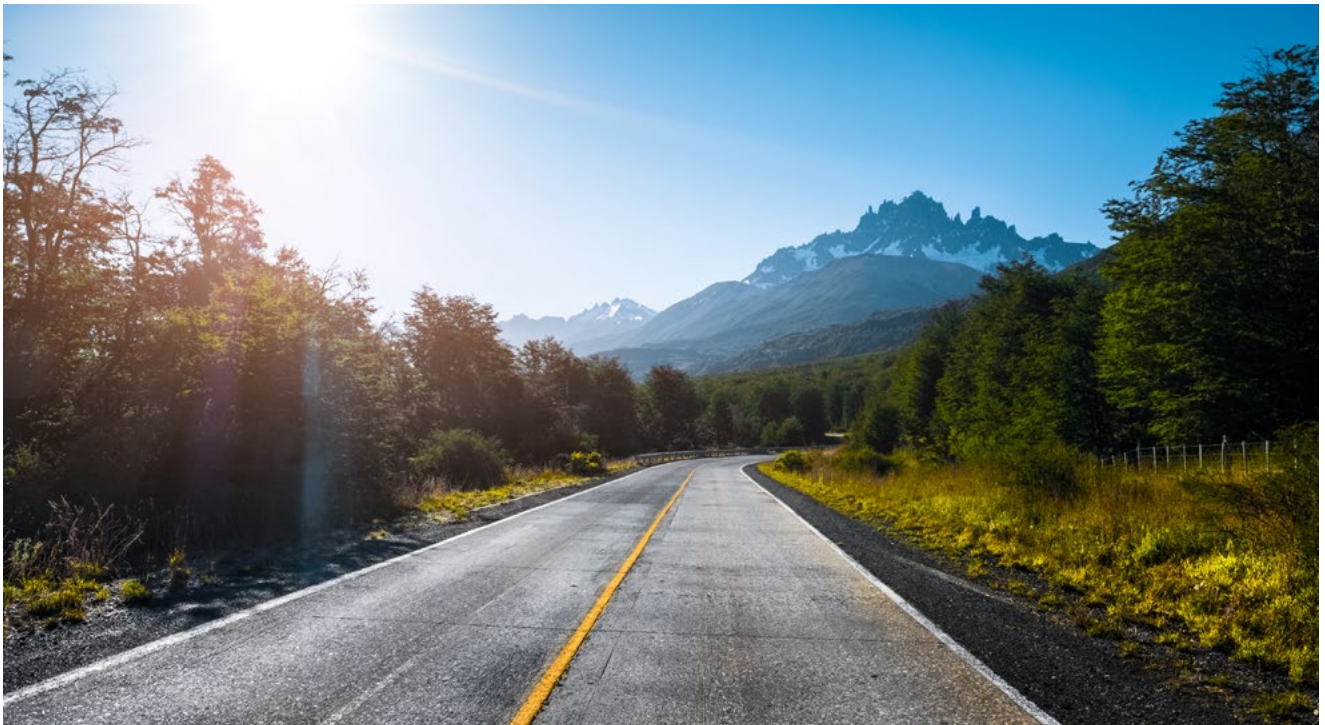
来源：Delamaza、Maillet 和 Martínez Nei（2017年，第33页）

在智利法律中，有一项关于与土著人民协商的一般性要求（劳工组织，2018年），而权力下放的“国家土著发展公司”（CONADI）则负责促进、协调和执行那些旨在促进土著人民整体发展的行动（智利国家土著发展公司，2020年）。它力求通过对话、协商和大众宣传加强土著人民对政策和立法程序的参与。更广泛地说，2011年的第20.500号法和2014年的《参与和公共管理总统指令》，在让所有公民参与基础设施发展方面迈出了关键步骤，这两项法律规定了公民参与，并要求中央政府和“民间社会组织市议会”保持持续对话（经合组织，2017年，第145页）。这突出了为整合各行政级别的决策所做的努力。

基于这些安排，公共工程部通过2015年第315号决议建立了具体的参与机制，该决议规定了目标和程序以拉近公民与基础设施之间距离以及采用基于人权的方法。根据该决议，必须确保整个项目过程中有公众参与，

特别是在规划的早期阶段，应根据公民的性别、生理缺陷和土著人民的自我认同，适当顾及公民的具体选择和情况。该决议的实施使某些群体的公众参与度有所提高，但挑战依然存在。例如，土著妇女也参加了重要的公共协商，但据报道，她们被阻挡在了其他公共场所之外（智利国家土著发展公司，2016年，第61页）。通过公共工程总局第539号公文，对土著协商进行了进一步评估，该文件规定，必须向社会发展和家庭部提出正式请求才能起草土著协商报告。然后，公共工程部的项目会根据社会发展和家庭部的建议开展。

公共工程部还要求特定区域提交项目提案，以解决更广泛的区域计划及其与多个基础设施项目的协同效应。自2017年以来，智利公共工程部一直在制定一个专门针对“可持续基础设施”的框架，并尝试应用了一种项目评价方法，其中包括包容、性别平等以及土著和移民社区（智利公共工程部，2020年）。



© Dudarev Mikhail / Shutterstock.com

## 可复制性

智利通过透明度制度、法律文书和建立分权机构，在将利益相关方纳入基础设施计划和进程方面取得了重要进展。智利承认，未来只要更好地了解“人”这个可变因素和基础设施的选址偏好，就能改善基础设施规划和服务交付。虽然智利已作出了协商安排，但在无法调和国家基础设施优先事项和当地社区的关切的情况下，冲突依旧会出现。为克服这些挑战，智利正寻求在政府各部委和各级行政部门中采用系统的视角，但这需要工具、软基础设施和增强国家能力。

与土著社区和其他社区有关的协商和冲突问题在许多拉丁美洲国家，乃至全球，都很普遍。在各国努力迅速创造就业机会和推动经济增长以便走出疫情实现复苏之际，绝不应忽视透明度和协商程序。相反，必须加强透明度和协商程序，以确保基础设施真正具有包容性且以需求为基础。

## 关键洞见

- 智利建立了监测国家层面的基础设施投资透明度的工具，并设立了专门的“透明度委员会”和“综合项目数据库”。
- 该国已采取具体步骤，通过批准和引入具体的法律要求以及设立分权机构，实现具有包容性且有意义的协商。
- 争端是一项持续的挑战，需要更深层次的系统视角，并进一步让各社区和地区参与基础设施决策。

## 参考文献

- Chile, Chamber of Deputies (2019). Boletín N° 13129-07, 9 December 2019. [https://www.camara.cl/legislacion/sala\\_sesiones/votacion\\_detalle.aspx?prmIdVotacion=32383](https://www.camara.cl/legislacion/sala_sesiones/votacion_detalle.aspx?prmIdVotacion=32383). Accessed 30 November 2020.
- Chile, Government of Chile (2020). Constituent Process. <https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>. Accessed 30 November 2020.
- Chile, Ministry of Public Works (2020). Sustainable infrastructure. [http://www.dirplan.cl/Paginas/Infraestructura\\_sostenible.aspx](http://www.dirplan.cl/Paginas/Infraestructura_sostenible.aspx). Accessed 21 September 2020.
- Chile, National Corporation of Indigenous Peoples (2016). *Informe final consultoría. Actualización diagnóstico participativo en temas de género de los pueblos indígenas, Región de Arica y Parinacot*. Chile. [http://siic.conadi.cl/tmp/obj\\_472130/25200\\_informe\\_final\\_consultoria\\_diagnostico\\_y%20agenda%20genero.pdf](http://siic.conadi.cl/tmp/obj_472130/25200_informe_final_consultoria_diagnostico_y%20agenda%20genero.pdf).
- Chile, National Corporation of Indigenous Peoples (2020). Ministry of Social Development and Family: institutional mission. <http://www.conadi.gob.cl/mision-institucional>. Accessed 21 September 2020.
- Chile, Senate (2020). Boletín N° 13129-07, 7 July 2020. <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionesala&ac=listaVotaciones&sesion=8581&boletin=13129-07>. Accessed 30 November 2020.
- Delamaza, G., Maillet, A. and Martínez Neira, C. (2017). Socio-territorial conflicts in Chile: configuration and politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104, 23-46. <http://doi.org/10.18352/erlacs.10173>.
- International Labour Organization (2018). *Consultations with indigenous peoples on constitutional recognition: the Chilean experience (2016-17)*. Geneva. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms\\_651444.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_651444.pdf).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). *Gaps and governance standards of public infrastructure in Chile*. Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264278875-en.pdf?expires=1606239412&id=id&accname=guest&checksum=B2155C700986F67CD05FB8B1D8188202>.
- Schorr, B. (2018). Regulating the regulators: tracing the emergence of the political transparency laws in Chile. *United Nations Research Institute for Social Development Conference: Overcoming inequalities in a fractured world: Between elite power and social mobilization*. Geneva, 8-9 November. [https://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/\(httpInfoFiles\)/9972AB476237B8F2C12583390051D0BF/\\$file/Overcoming%20Inequalities%205a\\_Schorr---Final.pdf](https://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/(httpInfoFiles)/9972AB476237B8F2C12583390051D0BF/$file/Overcoming%20Inequalities%205a_Schorr---Final.pdf).
- Transparency International (2019). Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/table>. Accessed 27 September 2020.
- United Nations (2020). Sustainable Development Goals. <https://sdgs.un.org/goals>. Accessed 20 September 2020.
- World Economic Forum (2019). *The global competitiveness report 2019*. Geneva. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf).