

世界银行^的 幻想大师

凯瑟琳·考菲尔德 著

马立译

江苏人民出版社



世界银行⁷的 幻想大师

凯瑟琳·考菲尔德 著

马立 译

江苏人民出版社

Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations
Copyright © 1996 by Catherine Caufield
Chinese translation copyright © 1997 by Jiangsu
People's Publishing House
Published by arrangement with Henry Holt and Company, Inc.
Copyright licensed by Arts & Licensing International, Inc.
ALL RIGHTS RESERVED

书 名 世界银行的幻想大师
著 者 [美]凯瑟琳·考菲尔德
责任编辑 厉 玲
出版发行 江苏人民出版社
地 址 南京中央路 165 号
邮政编码 210009
经 销 江苏省新华书店
印 刷 者 通州市印刷总厂
开 本 850×1168 毫米 1/32
印 张 10.5 插页 2
印 数 1—7130 册
字 数 258 千字
版 次 1998 年 9 月第 1 版第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7—214—02223—0/F·527
定 价 15.00 元
(江苏人民版图书凡印装错误可向承印厂调换)

前 言

世界银行并非一家普通银行。

世界银行并非一家普通银行。世界银行能够使用各国民众缴纳的税金,但是任何个人都无权申请或提取世行贷款,因为世行的贷款对象仅仅限于各国政府,确切地说,仅仅限于无法通过其他渠道获得资金的政府。这些国家由于存在信誉问题无法筹到私人资本,世行就是他们的最后希望。1945年成立至今,世行已经向这些国家提供了3000多亿美元的贷款。

世行的宗旨就是促进第三世界的发展,帮助亚洲、非洲以及拉丁美洲国家改善生活条件,提高生活水平。50年来,何谓生活水平提高以及如何实现这一目标一直是人们争论的焦点。但是不管采用什么方法,世行都将走在前列,并努力发挥其领导作用。

世行是向第三世界提供援助的一个最大的贷款机构,第三世界的借款数额约占世行对外贷款总额的11%以上。当然,世行的职能不仅限于提供贷款,它还有权决定贷款的使用方式。因此,世行对其资助的项目往往都进行策划、设计以及监督,并要求借款国家必须接受世行认为有利于发展的经济政策。另外,世行在很大程度上还能够影响其他贷款机构对某一项目或某一国家的态度。

此外,在小型区域开发银行、政府或私人贷款机构以及经济学家组成的所谓“发展社会”中,世行也发挥着主导作用。世行取得的地位和声望主要来自它在贷款方面的丰富经验以及超乎寻常的贷款规模。

长期以来,世界银行一直努力保持自己的领导地位,不惜花费大量金钱,通过世行内部刊物、各种学术会议以及专为借款国家设立的培训机构宣传自己的“发展”哲学。因此,在学术讨论及实际操作中,人们已经普遍接受了世行关于“发展”的观点。正如耶鲁大学教授古斯塔夫·兰尼所写:“其他一些政府或私人贷款机构可能会对世行表示怨恨或不满,有时甚至公开抵制世行的观点及做法。但是,毋庸置疑,世界银行仍然控制着这一领域的方方面面。”

世界银行成立至今能够发展得如此红火,主要是因为世行善于调整策略。50年来,世行扮演了各种角色,其中包括资本主义国家的支持者、国际争端的调解人、社会公正的代言人、世界经济的协调者、私有企业的倡导者、精明的贷款投资机构和慷慨的社会服务机构等等。

世行扮演的这些角色与世行坚持的“应该采取一切手段帮助穷人”这一精神完全一致。第三世界的发展建设作为世行成立初期的次要目标现在已经变成了世行的中心任务,并逐渐成为世行进行自我认识的一个重要内容。

世行资助的开发项目极大地影响了穷人的生活。但是,从中获益或受到冲击的却并非只是这些穷人。提供世行贷款资金的纳税人,帮助世行征集捐款的政治家,执行世行援建计划的承包商,收入丰厚的世行职员,协助世行开展工作的当地官员,经常借款的穷国政府,世行筹集巨额资金的金融市场以及作为世行竞争者和合作人的私立银行与世行都存在着千丝万缕的联系。

本书将分析世行设法满足各个层次的利益和要求的种种手段及其促进经济发展的方针政策。

目 录

前 言 [1]

世界银行并非一家普通银行。

第一章 圣 河 [1]

人们常说,必须先有蛋糕然后才能分享。然而,现在蛋糕做好了,劳苦大众却无法分享,10%—15%的富人吞食了整个蛋糕。

第二章 借款狂潮 [25]

大萧条已经开始,美国人也已经学会把钱死死攥在手里。美国已经不再是世界各国的贷款银行。

第三章 美好的未来 [35]

林肯曾说:“一半富裕、一半贫穷的世界绝对无法实现永久的和平。因此,共同富裕是防止战争再次爆发的必然选择。”

第四章 初露锋芒 [51]

詹姆士·莫里斯曾经写道:“很难相信联合国能够发展成为世界政府,它缺乏成就大事的基本素质。然而,在 H 街 1818 号(世行总部),我们却可以看到一个团结的国际机构,它的目标并非只是发放贷款,而是实现真正意义的人类幸福。”

第五章 改天换地 [65]

世行职能大大超越了贷款领域。它是一个外交机构,穿梭斡旋于各国之间,解决争端,创造和平;它是学术领域的重要力量,代表着发展理论的最新方向;它是发展中国家的非官方计划机构,负责协调其他投资渠道的资金流向。简而言之,世行已经成为一个世界奇迹。

第六章 继续扩大贷款范围 [83]

世行开始越来越多地关心这些借款国家的经济生活。世行决心利用自己的金融权力迫使这些借款国家接受世行的经济政策。

第七章 如何解决贫困问题 [101]

发达国家心肠最硬的人也会为发展中国家每一座大城市周围破旧的贫民窟感到震惊……这一情景将永远刻在每一位参观者的记忆之中。

第八章 手拉手,一起跳 [121]

如果我们的确关心一个国家的前途和命运,我们肯定努力帮助这个国家解决困难,绝对不会大肆宣扬这个国家的种种问题,否则我们将自食其果。

第九章 “新式武器” [137]

世行一直坚持认为,市场机制能够解决借款国家的主要问题——通胀、失业、投资不足、债务过重、公共服务设施落后、官僚机构效率低下及缺少个人自由等等。

第十章 开发与破坏 [159]

如果没有世行参与,人文及生态的破坏可能会更加严重。

第十一章 改组风波 [171]

世行可以算是一个开明、慷慨的模范雇主。

第十二章 援助与干预 [185]

世界银行绝不干预一个国家的政治问题,世行一切贷款决策仅仅考虑经济因素。

第十三章 极度自信 [205]

除非特别特别优秀,否则你在世行无法立足。

第十四章 专家的领地 [233]

世行官员显然早已得知政府高级官员与合同签署大有关系。他们担心,取消贷款将可能引发令人难堪的政治风波。……

第十五章 拙劣的表演 [247]

安德鲁·斯蒂尔反复强调,过去的都已经过去,“我们已经吸取教训,我们保证在未来项目中努力避免重蹈覆辙。”

第十六章 兄弟阋墙 [267]

“穷人能够生存下来就肯定拥有一技之长,他们之所以难以发展只是因为缺乏资本。但是,我们可以提供资本。”

第十七章 四面出击

[295]

通过提供建议和资金,世行促使借款国家大大减少了政府干预,这些国家开始实行对外开放的经济政策,并大力发展对外贸易。

后 记

[319]

社会发展是人类面临的最大挑战。

第一章 圣 河

人们常说,必须先有蛋糕然后才能分享。然而,现在蛋糕做好了,劳苦大众却无法分享,10%—15%的富人吞食了整个蛋糕。

加德赫村的村民认为政府不会真的在纳巴达河上修建一座大坝。显然,勘测员和工程师没有见过雨季的纳巴达河。每年雨季,纳巴达河波涛汹涌,巨浪咆哮,劈开峡谷,横闯平原。即使人类具备战胜自然的力量,谁又敢触及这条印度的圣河呢?湿婆亲自将其命名为“纳巴达河”,意即“永恒的欢乐”。人们常说,在亚穆纳河中洗浴7次,在萨克拉斯瓦提河中洗浴3次,或在冈斯河中洗浴1次便可以将人的原罪洗尽,但是,只需看看纳巴达河就可以起到相同的作用。

然而,5年时间,一座大坝却赫然崛起。人们开始面对一个残酷的事实——一座大坝将拦腰切断纳巴达河,加德赫村以及其他几百座小村庄将沉入水底;他们必须马上搬迁。但是,寻找一片可以定居的理想之地并非易事。而且,希望找到定居之所的当地村民非常之多。加德赫村比较幸运,政府答应帮助他们。纳巴达土地购买委员会已经找到一个他们认为村民们一定会满意的地方。忐忑不安的村民代表在委员会的带领下前去察看这个新家。

起先,他们感到非常惊喜。这个地方土地肥沃,水源充足。当然他们也不无遗憾,这个地方没有森林,很难找到造房的竹子、治病的草药和喂羊的饲料。而且,这片土地过于平坦,四周没山,人

们如何享受这种无人窥测的清静生活呢？不，这里并非理想的安身之所。然而，他们根本没有选择，因为他们的加德赫村马上就要沉入水底。他们明白，能够得到这么一片肥沃的土地已经算是万幸的了。可是，“买地”却是他们闻所未闻的一件事情。这些村民世代代生于斯长于斯，他们没有钱，也没有地方需要花钱。政府许诺提供赔偿，并准备支付一半现金，另外一半政府用来帮助他们购买新地，或者他们是这样理解的。

纳巴达土地购买委员会的官员急于与村民代表达成协议。他们还许诺，政府将会在此设立学校和诊所，通车通电，并且配备抽水设施。于是，加德赫村的村民同意在买地文件上签字画押。由于大多数村民没有文化，他们只是按上手印。手续完毕，这些官员祝贺他们成功地买到了这片土地并询问他们何时搬迁。村民代表回到村里以后宣布了这一消息。很快全体村民便准备就绪。大约1/10的村民因为离开这里而感到伤心，但是他们也充满希望，希望自己的子孙后代将会过上更好的日子。

搬家那天，政府派来了一些卡车。大约一个小时候左右，卡车停在了路边，人们激动地跳下卡车，察看他们的这个新家。首先映入他们眼帘的是一排排破旧不堪的锡制小屋。但是，这些并没有引起他们太多的担心，他们认为这些只是临时措施，政府很快就会帮助他们建造宽敞的木屋。其实，他们最最关心的还是土地。然而，环目四望，周围的一切使他们感到非常震惊：没有森林，也没有水源，简直就是一片荒地。他们百思不得其解，于是找到纳巴达土地购买委员会的官员：“这里不是我们原来看的地方。”“噢，这里就是你们的新家。看看你们签的文件。”“不，不，不是这样的。”村民们不停地摇头，的确不是。官员们交换了一下眼色，随后说道：“你们失望是因为你们希望看到道路和学校以及所有一切设施都已经到位。但是，你们应该明白，这些都需要时间。”

“不是这个问题,我们原先看的地方土地肥沃,这里却是一片荒地,这不是那个地方。”为首的官员长叹一声:“你们姑且住着吧。如果一年之内你们仍然不太满意,到时再给你们另找一个地方。”可怜的村民无计可施,最后只好留在这里。

加德赫村的村民 1990 年来到这个叫做提比的地方定居,奋斗了几年,一无所获。1993 年 4 月,这些村民放弃提比,回到了他们的加德赫村。此时,大坝工程已经完成了将近一半,几个月后,当雨季到来时,加德赫村就将沉入水底。尽管如此,大量村民仍然决定回来定居,因为提比的生存环境实在太差,他们也没有其他的安身之处。他们带走了所有东西,只有散落在草丛中的黑色火石能够证明他们去过提比。政府的许诺,包括道路、电线、学校、医院和水井一概没有兑现,因此,提比更像一个难民中心而不像一个村落。

附近村民亲眼目睹了加德赫村人的悲惨经历,一位老人感叹道:“可怜的人们,他们来时,我们就告诉他们这里的土地不能耕作,但是他们已经达成了协议。”其他村民也说:“如果我们早点知道有人要买这块土地,我们肯定会去提醒他们的。原来的主人一直希望转卖这块土地,但是附近没人想要。地里盐分太高,根本不能耕作。”然而,原来的主人却交上了好运,纳巴达土地购买委员会同意帮助他们卖地。但是,买主并不好找,尽管许多村民急着寻找土地。这个所谓的委员会也不得不采取欺诈手段才能将其脱手。

印度中部有一神潭,神潭四周寺庙环绕。印度的圣河——纳巴达河就发源于此。纳巴达河由东向西穿过高山、森林和平原,行程 800 英里,最后注入阿拉伯海。人们纷纷来此朝圣,祈盼圣河赐福于己。更为虔诚的信徒甚至顺河而下,行至河口然后返回源头。他们沿着河岸,走过一座又一座寺庙,历时 3 年 3 月又 3 日才能走完全程。另外,普通游客也来此观光。

早在 1946 年,印度政府就开始考虑在这条印度的第五大河上

修建水坝。当时的《纳巴达河开发计划》准备在未来 50 年内,在纳巴达河及其支流上修建 30 座大型水坝、135 座中型水坝以及 3 000 座小型水坝。

这项计划的重点项目是长达 4 000 英尺、高达 45 层楼的萨达萨洛大坝。加上相关的运河工程、灌溉工程及输电工程,萨达萨洛堪称印度甚至全球最大的水利开发项目。这项投资浩大的工程将主要用于浇灌周围 480 万英亩(大约 200 万公顷)的农田,并解决 3 000 万居民的吃水问题。但是,整个工程将占用 32 万居民的土地,其中很多都是当地的土著居民。

首次带我前去考察纳巴达河地区的向导是大坝工程的移民官员沙哈。他告诉我不能采访加德赫村,因为包括加德赫村的许多地方都禁止采访,主要为了防止反对修建大坝的外部人士挑起事端。两天之前,几位当地进步人士前去采访就曾经遭到了石块的袭击,相机也被偷走。他说,即使允许前去采访也可能将会一无所获,加德赫人没有回来,关于他们重返家园的种种消息纯属谣传。尽管沙哈描述的状况非常可怕,我仍然坚持前去采访加德赫村,并表示不怕遭到袭击。沙哈借口加德赫村路途遥远且太危险又断然拒绝。我只好决定等待时机,独自前往加德赫村。

加德赫村共有 500 户居民,算是库区几百座村落中最大的一座。加德赫人主要从事耕作、畜牧、捕鱼和狩猎,生活一直非常平静。搬迁之前,加德赫村也算是一个蓬勃发展的富裕村落。加德赫村总共包括 12 个小村子,这些村子散落在小山中,农田牧场环抱四方,河水潺潺,树木葱郁。这里没有高级公路,牛拉车、自行车和摩托车是仅有的几种交通工具。房屋大多是木制结构,屋顶铺着干草或瓦块。每家每户都拥有土地,可以用来种菜和养牛。

我们的汽车开进了村子,并且扬起了一片尘土。一位头顶铜制水罐的妇女急忙闪到一旁。印度妇女通常喜欢将重物顶在头

上,每次见到这种情景,我都感叹不已。她们纤弱的身躯居然能够这般优雅地完成如此繁重的劳动。她们身上红黄相间的莎丽并非丝绸制成,可能只是合成纤维,但是她们穿着得体,举止优雅,足以使纽约和巴黎的时髦女郎相形见绌。

我们刚到,一群村民就围拢过来,仔细地观察我们的汽车并好奇地猜测我们的身份。因为外人很少来此,我们的到来自然引起了他们的警惕。好在陪同我们采访的当地律师贝尔拉·马哈施瓦里名声在外,并深得民心。贝尔拉·马哈施瓦里说明了我们的来意之后,村民们便开始争相讲述自己的故事。两个小伙子拿来一个挂有手编毛毯的躺椅放在树阴底下,并示意我坐下。村里一位名叫拉姆辛·皮吉尔的老人以及一些胆大的孩子也跟我一同坐下,其他男人围在我们周围,一些妇女和孩子则躲在邻家篱笆的后面偷望我们。每次我向她们看去,就会引起一阵咯咯的笑声。

几位村民表示很高兴能够与一个外人交谈。拉姆辛·皮吉尔说:“其他来访的官员或记者收集资料一般只去卡瓦迪阿(大坝总部),政府只是来到这里找上几个代表去告诉他们一切都好。有时,我们还必须假装是另外一个村子的,或者假装已经迁往其他地方。你是第一个来到加德赫村的外国人,我们会告诉你这里的一切情况。”这时,人群之中却有一人喊道:“如果政府知道一个外国记者来到了这里,明天他们就会开着卡车到处巡逻。”

1993年4月当我到达加德赫村的时候,绝大部分村民已经迁往别处,散居于31个地方,但是约有1/3的村民又回到了加德赫村,因为他们现在的住处不是土地贫瘠,就是瘟疫横行,他们实在难以忍受。回来的村民以及原先一直没有搬走的大约50户村民在雨季到来之前都必须搬走。他们这次非常警惕,因为当地的政府官员已经欺骗了他们两次。一位名叫康提·伯卡的中年男子最近刚刚从提比返回加德赫村,他说:“他们以前骗过我们,所以我们

现在非常小心。如果我们能够得到好地,自给自足,那么我们就会搬走。但是,如果他们只想欺骗我们,我们说什么也不能走。”

加德赫人关心的并非只是土地问题,搬走之后他们怀念的也并非只是这里的土地,他们更加看重自己的生活方式。拉姆辛·皮吉尔这样解释:“其他地方实在拥挤,房屋与房屋之间没有任何距离。加德赫村却非常宽松,每家都拥有自己的空间。如果能够进行选择,我们当然选择加德赫村,因为我们熟悉而且喜欢这里传统的生活方式。但是 100 公里之外的什么地方,一切就可能完全不同,我们担心我们传统的生活方式不能保留下来。其他地方不能进行野外火葬,只能将尸体埋入地下。对此我们难以忍受。另外,加德赫村什么都免费,用水、伐木或采集其他森林产品都不用交钱。但在其他地方,森林产品以及一切的一切都要用钱来买。因此,对于我们来说离开这里的确非常不幸。这座大坝也许能够提高其他地区的生活水平,但是却影响了我们这里的生活。”

萨达萨洛工程始于 1961 年,1961 年 4 月 5 日,印度政府的首任总理加瓦哈拉尔·尼赫鲁曾经亲自为其奠基。当时,飞机降落的临时机场、大坝总部的办公大楼及接待来访重要人物的贵宾住所就建在 800 户居民搬迁留下的空地上。事实证明,当时进行强制搬迁为时尚早,工程并没有立即上马,反而突然停止施工,而且一停就是 20 年,原因就在于纳巴达河流经的 3 个邦——古吉拉特邦、中央邦和马哈拉施特拉邦没有能够就如何分配大坝工程的费用及收益达成协议。

1969 年,政府设立专门法庭解决他们之间的纠纷。经过长达 10 年的调查和辩论,法庭最终裁定将这项工程的大部分饮用水及灌溉用水分给 3 个邦中旱情最为严重的古吉拉特邦。同时法庭还认为,仅有一座大坝无法彻底解决问题,上游地区必须另外修建 3 座大坝才能满足雨季蓄洪及来年泄洪的需要。修建上述 3 座大坝

将耗资 16 亿美元,20 万人将被迫移民。由于工程设计人员认为附加的蓄洪能力对萨达萨洛偿还贷款至关重要,法庭规定,“3 座大坝必须在萨达萨洛大坝建成前完工,或者与其同时完工。而且 4 座大坝应该形成一个整体。”

世行一直希望资助萨达萨洛大坝工程,但是无法出面干预法庭辩论。法庭做出裁决以后,世行立即开始行动。世行职员与印度政府密切协作,重新设计大坝工程,试图在解决技术问题与资金问题的基础上将其消极影响降至最低限度。项目设计完成之后,世行先后派出 4 个考察小组前往印度审查项目的技术可行性与经济合理性,世行根本没有考虑项目涉及的社会问题及环境问题,尽管世行的这一失误曾经引起世行内部环保人士的普遍忧虑。

印度政府的移民记录一直使人忧心忡忡。保守地估计,印度独立以后修建的各类大坝已经迫使 1 100 万人离开了家园,另外还有 400 万人由于发展工业生产和保护野生动物等占地需要而背井离乡。部分人士认为印度国内的移民人数可以超过 2 000 万,其中 3/4 移民的生活没有得到改善,许多以前能够实现自给自足的当地农民开始沦为乞丐,只能住在附近城市的贫民窟内。

世行项目也一直存在许许多多的移民问题。世行专家曾经透露,世行资助的开发项目曾经迫使成千上万的当地农民背井离乡,其中许多因此陷入了极度贫困的境地之中。1980 年,世行开始公开承认前期项目的种种问题,并且宣布,今后所有的新建项目都必须解决移民问题,“确保移民的生活水平至少维持原有标准”。两年之后,世行专门派人调查了移民工程对世界各地土著部落造成的影响。调查显示,“对于这些土著人来说,开发项目利小弊大”。于是世行作出决定,从今以后将拒绝资助必须占用部落族居住用地的开发项目,除非该国能够保证他们的利益不受损害。世行还决定,“即使该国在申请贷款前已经实行强制搬迁,世行也一样

拒绝投资”。

印度政府虽然没有制订相应的移民法规,但是法庭已经规定了这项工程的移民标准。移民不仅应该获得经济赔偿,而且应该得到土地,至少每户 4.8 英亩。另外,所有 18 岁以上的男子都有权获得土地。法庭虽然没有明确土著居民也同样有权拥有土地,但是印度是 1957 年联合国一项公约的签约国。这项公约明确规定,土著居民有权拥有他们自己原有的土地,如果因为某种原因必须搬迁,政府则应该提供这些居民“一片质量相当的土地”。然而,这类承诺却毫无意义,因为印度政府从来没有遵守这些规定,并且得到了世行的默许。

1961 年,6 个村庄的居民被迫搬走以后,整个工程却突然下马,停滞了将近 20 年。1981 年,另外 5 个村庄又被迫移走,并成为库区。承包水库建筑工程的杰伊普拉卡施公司负责清理当地村民。建筑工人和公司官员强迫村民在出售土地的契约文件上按下手印或先按手印,具体内容交给公司日后填写。一些村民就这么放弃了自己的土地。一些村民坚决抵制这种行为,但是工人却强行推倒了他们的房子。一些村民告到法院,申请推迟施工日期。然而,公司却加快了拆迁的速度,当法院批准延期施工时,房屋已经拆除完毕。4 000 移民之中只有少数获得了赔偿,赔偿标准也由于世行认为土地已经贬值而大打折扣。大约 3/4 的移民甚至没有得到任何补偿。若干年后,一份世行报告指出,“搬迁以后,许多移民生活困窘”。

世行决心吸取教训。世行派出专门研究大型工程移民问题的加州理工学院社会经济学家泰耶·斯库德尔前往印度审查纳巴达河大坝工程的移民计划。然而,斯库德尔最后发现,印度政府根本没有此项计划,而且也没有开始搜集制订计划的相关资料,甚至没有一个官员知道这次移民的确切人数。斯库德尔将调查结果如实