

在对外投资中承担环境和社会责任^①

多年来，多边金融机构在世界各国，尤其是发展中国家的基础设施建设和经济发展中扮演了重要的角色，但它们的资金投入相对于庞大的投资需求仍然是捉襟见肘。世界经济尤其是广大发展中国家经济的持续健康发展，要求更多的投资主体和创新的投资模式。包括中国在内的“金砖”国家和亚洲发展中国家，应区域经济发展的要求，发起成立了“金砖”国家开发银行、亚洲基础设施投资银行和丝绸之路基金(以下简称“两行一金”)。但随着“两行一金”筹备工作加快，国际上对“两行一金”在绿色投资方面的政策走向，尤其是对“两行一金”能否按照国际规则很好地管理其投资所产生的环境和社会风险，存在误解和疑虑。本文简述“两行一金”建立高标准项目环境管理体系的必要性，并参照国际规则和惯常做法对两行一金进行对外绿色投资提出若干建议。

(一) “两行一金”开展绿色投资的必要性

多边金融机构所支持的投资项目理应促进一个行业或地区的发展，但如果投资方向和风险管理失误，也可能由于导致负面的环境影响而阻碍地区经济的可持续发展。因此，多边机构的投资不仅应该满足当地某些社会群体的短期需要，而且要顾及该地区长期发展的需要。这就要求投资者不以牺牲当地的生态环境等公共资源为代价来发展只对一部分人或眼前有利的项目。

^①执笔人为朱寿庆、余贞利、黄剑辉、安国俊和辛本健。朱寿庆为世界资源研究所高级研究员和国际绿色经济协会副秘书长，余贞利为财政部财政科学研究所助理研究员，黄剑辉为中国民生银行研究院院长，安国俊为社科院副研究员，辛本健为中国人民大学重阳金融研究院研究人员。本文为绿色金融工作小组所著《构建中国绿色金融》书中的一章。该书由中国金融出版社于2015年4月出版。

实现绿色投资的工具包括两类：一类是绿色金融工具，包括绿色财政（贴息、担保、减税、价格补贴、政府采购等）、绿色信贷、绿色基金、绿色债券和股票、绿色保险等一系列金融服务工具，将社会资金引导到清洁能源、节能减排、环保、绿色建筑和绿色交通等绿色产业领域。另一类是环境和社会风险管理工具，包括国际组织、政府和私营部门制定的关于环境、健康和安全的一系列标准、指引和操作流程，旨在帮助金融机构有效地识别、计量、监测、控制投融资活动中的环境和社会风险。

众所周知，发展中国家的基础设施投资存在巨大缺口。世界经济论坛报告显示，全球在农业、水利、电力、通讯、交通、建筑、工业设施及森林等方面的基础设施投资在 2020 年前每年至少需要 5 万亿美元^①。世界银行预测亚太地区每年在低碳基础设施方面的投资需求是 800 亿美元^②。但是现有的区域性多边金融机构并不能满足这些需求，这限制了这些国家的经济社会发展。建立“两行一金”将填补发展中国家基础设施的部分投资缺口。

然而，随着以中国为首倡导的“两行一金”的筹备工作加快，一些国家对“两行一金”在治理等方面的政策走向上产生了一些误解和顾虑，担心“两行一金”在未来的采购和投资决策中不会执行严格的环境保护和社会公正政策。针对这些误解和顾虑，中国国家主席习近平在会见出席筹建亚洲基础设施投资银行备忘录签署仪式的各国代表时表示，亚洲基础设施投资银行将学习和借鉴世界银行和亚洲开发银行等多边发展机构的经验和规则^③。在备忘录签署仪式后，中国财政部部长楼继伟对记者表示，中国将一如既往地支持现有多边开发银

^① WEF (2013). *The Green Investment Report: the ways and means to unlock private finance for green growth*. Available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GreenInvestment_Report_2013.pdf

^② World Bank (2012). *Green Infrastructure Finance : Framework Report*. Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9367> License: CC BY 3.0 IGO.”

^③ <http://www.reuters.com/assets/print?aid=USKCN0ID08U20141024>

行，并将通过联合融资等方式加强与现有多边开发银行的合作，共同促进亚洲经济持续稳定健康发展。我们有理由相信，“两行一金”在未来的投资决策中将努力践行国际上通用的关于环境、社会和治理方面的标准（统称为 ESG 标准），高度重视环境和社会风险管理。

“两行一金”的投资将集中在亚洲和其他地区的发展中国家。这些国家的法律体系相对来说不够成熟，法律执行力不够强，来自民间组织和媒体等的外部监督较弱，这使“两行一金”面临着较大的环境和社会风险。经验证明，银行不重视环境和社会风险管理不仅会给地区带来环境灾难，也会伤害银行本身，或导致直接的财务损失，或影响银行的声誉。世界资源研究所（World Resources Institute，简称 WRI）在《对外投资中的环境与社会影响案例研究：国际经验与教训》的工作论文^①中，分析了一些公司在投资中不注意环境和社会风险管理而给当地社区、融资机构和自身带来损害的案例。譬如金光纸业无视环保要求盲目扩张而造成资金链断裂和破产重组，给中国国有银行带来高达 18 亿美元的损失。一些企业在海外投资中因破坏环境而给国家声誉造成损害的事例也屡见不鲜。譬如中石油在乍得因往矿坑中偷排原油而被罚款 12 亿美元（后实缴 4 亿美元），造成很负面的国际影响。首钢集团也曾在秘鲁因劳工纠纷和环境污染而被国际社会广泛关注。

（二）国际上推行绿色投资的良好实践

中国人民银行研究局首席经济学家马骏等在其发表的《中国人民银行工作论文（2014-07 号）》中建议推行绿色金融的一系列好的国际实践，认为绿色投资可以用三种手段同时推进：第一，金融机构向市场

^① WRI (2013), 《对外投资中的环境与社会影响案例研究：国际经验与教训》，工作论文。华盛顿：世界资源研究所。 <http://wri.org/publication/managing-environmental-impact-internationalexperience-and-lessons-in-risk-management-foroverseas-investments>

提供金融产品，如绿色信贷、绿色债券、绿色保险等；第二，政府采用财政手段撬动民间绿色投资，譬如政府提高绿色贷款贴息和担保、对绿色债券免税、成立绿色银行、鼓励民间成立绿色基金等；第三，政府用金融制度对绿色投资进行引导，措施包括通过立法明确金融机构对所投污染项目的法律责任、要求上市公司和发行债券的企业符合绿色社会责任规范、建立对项目环境成本的量化和评估体系等^①。

在环境和社会风险管理方面，联合国的一些部门与金融界合作开发了许多标准、规范和工具。世界银行、亚洲开发银行等多边开发银行也积累了很多先进的经验和好的做法，在治理结构、环评政策、保障条款、采购政策、借款国财政可持续性评价以及包括基础设施领域投资在内的项目管理等方面形成了一系列标准体系和政策要求。

由于本报告主要关注对象是“两行一金”的绿色投资，所以下面集中讨论多边区域金融机构在推动国际性绿色投资方面的一些经验。

1. 推广赤道原则

赤道原则（Equator Principles, EPs）是金融机构在识别、评估和管理项目融资中的社会和环境风险时自愿遵守的一套标准，被视作金融行业发展可持续项目融资的“黄金标准”。该原则基于上文提到的世界银行集团的《关于环境、健康和安全的标准》和国际金融公司的《环境和社会可持续性绩效标准》，旨在提供一个共同的基准和框架，帮助金融机构管理与项目融资有关的环境和社会风险。该原则由荷兰银行、巴克莱银行、西德意志州立银行和花旗银行于 2002 年发起。截至 2013 年，已得到来自 35 个国家或地区的 78 家金融机构采纳，中国的兴业银行于 2008 年加入了赤道原则。这些银行覆盖了 70% 以上的新兴市场项目融资交易额。

2. 制定管理环境和社会风险的指引

^①马骏、施娱、姚斌. 《绿色金融政策及在中国的运用》. 中国人民银行工作论文2014年第7号。

世界银行集团制定了《关于环境、健康和安全的标准》（World Bank Group Environmental, Health and Safety Guidelines），国际金融公司也制定了《环境和社会可持续性绩效标准》（IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability）。世界银行的标准由适用于所有行业的一般标准和适用于个别行业的行业标准构成，涉及环保、职业健康与安全、社区健康与安全、工程施工、工程拆除等领域。国际金融公司的《绩效标准》涵盖以下八个方面：环境和社会风险与影响的评估和管理、劳工和工作条件、资源效率和污染防治、社区健康和安全及治安、土地征用和非自愿迁移、生物多样性保护和生物自然资源的可持续管理、土著居民以及文化遗产。

世界资源研究所在最近的一份报告^①中评估了世界银行在项目实施过程中遵守可持续发展和治理政策的情况。在对世界银行 2012 年 1 月至 2013 年 6 月批准的 60 个项目进行评估中，WRI 发现 82% 的项目考虑了环境和社会风险。但是，有 75% 的项目并没有考虑气候变化的风险，88% 的项目没有考虑温室气体排放。可以看出，世界银行虽然有系统的环境和社会风险管理政策，但这些政策并不完备，还有很大的改善空间。尽管如此，这些标准在投资项目中的应用，已经大大促进了环境和社会风险管理。

3. 将环境可持续发展作为核心业务目标

亚洲开发银行在《2008-2020 长期战略框架》中，将环境可持续发展作为战略议程之一，将环境（含气候变化）作为五大业务核心领域之一。亚洲开发银行认为基础设施投资对实现环境可持续增长、区域一体化和减贫非常重要，并做了以下承诺：协助扩大能源供应规模；

^① WRI (2014). *Designed for the future? Assessing principles of sustainable development and governance in the World Bank's project plants*. Washington, DC: World Resources Institute. Available at: http://www.wri.org/sites/default/files/designed_for_the_future_world_bank.pdf

帮助供需双方提升能源效率；支持清洁能源；协助修定阻碍高效利用能源的政策、制度、法规、技术和法律。

环境和社会风险管理方面，亚洲开发银行通过《保障政策声明》，详细描述了三项保障方面的政策，即《非自愿移民政策》、《原住民政策》和《环境保护政策》。根据每个项目的类型、地点、规模和对环境可能产生影响将项目分成四类，为每一类都设置了不同的保障政策。

4. 发行绿色债券

绿色项目具有正外部性，污染项目具有负外部性，而现行的政策和定价体系并没有将这些外部性内化到项目回报中；另外，许多绿色项目存在先期资本投入大、回收期长等问题，这些因素加大了绿色项目的融资难度。为解决绿色项目资金短缺，近年来多边金融机构推出了绿色债券产品，通过发债将民间资金引入绿色投资领域。到 2013 年末，世界银行集团和其旗下的国际金融公司通过发行气候债券共融资约 75 亿美元。这些资金投入到了再生能源、能效、环保等领域，支持的项目散分在印度、中国、土耳其、印度尼西亚、亚美尼亚等发展中国家。气候债券组织指出，在 2013 年有大约 3460 亿美元的债券与气候变化解决方案相关，大约 1590 亿美元作为绿色债券或气候债券上市，其中大量的债券由各国的开发银行发行^①。

（三）关于推动“两行一金”开展绿色投资的建议

为了使“两行一金”为节能环保和可持续发展作出最大贡献，我们提出以下建议：

1. 加入或参照赤道原则，建立高标准的项目环境和社会风险评估

^① Kidney, S. & Oliver, P. (2014). *Growing a Green Bonds Market in China*. Available at www.climatebonds.net

体系

赤道原则是金融机构管理环境和社会风险的黄金标准，已经被全球 80 多家多边金融机构、商业银行和出口信贷机构所采纳，“两行一金”应该在启动之时就考虑采用赤道原则的标准，或参照赤道原则运行，积极主动地将环境和社会风险管理融入项目管理周期。不仅如此，“两行一金”还应该争取在三到五年内设立更高标准的环境和社会风险管理体系，成为环境和社会风险管理领域的楷模和全球领跑者。

2. 在海外投资中必须兼顾产能输出和接受国的可持续发展

“两行一金”的设立和“一带一路”的提出对我国产业界是利好消息，被广泛看作消化我国过剩生产能力的新出路。毫无疑问，这些新机制将为我国企业“走出去”提供便利，有利于国内经济增长和就业，提升我国长期发展的潜力和空间。但是，这些机制不应该成为我国企业向其他发展中国家输出落后、污染型产能的通道。我国企业在向其他国家和地区投资和出口过程中必须注意保护国家的形象，顾及当地民生和长远发展，否则可能会不利于我国与这些地区的双边关系的维护与发展。

3. 建立高度透明的环境披露机制，并明确贷款和投资中绿色环保项目占全部贷款和投资的最低比例

信息披露是增强金融机构和企业社会责任感，激励其避免污染性投资、加大绿色投资力度的有效措施。“两行一金”应该设立信息披露的高标准，不仅要求融资单位披露项目的环境和社会风险及为消除风险所采取的预防措施等，还要在机构内部设立绿色环保项目占全部贷款的最低比例并在年度报告中公开披露。

4. 发行绿色债券，引导民间资本为绿色转型服务

绿色债券作为一种成本较低、流动性较好而风险较低的投资工具，能够有效地提高绿色项目的融资可获得性，降低其融资成本，并为机

构投资者和其他民间资本提供参与绿色投资的渠道。多边金融机构、政府和企业近年来发行绿色债券的实践证明，绿色债券拥有巨大的发展空间。“两行一金”可以借鉴世界银行、国际金融公司和亚洲开发银行的经验，利用发行绿色债券来筹集绿色基础设施投资所需的部分资金。

5. 用 PPP 等手段引导私营部门资金进入绿色投资

政府和社会合作模式（Public - Private Partnership, PPP）的优势在于政府可以通过与私营部门结成风险共担利益共享的伙伴关系为绿色基础设施项目筹集资金，可以充分发挥公共资金的杠杆作用来引导私营部门的投资。以 PPP 模式为绿色基础设施项目筹集资金在中国和其他国家有很多成功的案例，“两行一金”应该借鉴这些经验，推广 PPP 模式的使用范围。

6. 在采购、设计和施工过程中充分考虑节能减排的要求

“两行一金”应该要求所投资的企业和项目实现环境友好型的采购、设计和施工管理。首先，“两行一金”所投资的基础设施和其他项目应该遵循“绿色采购”原则，优先购买对环境负面影响较小的原材料、产品（如节能建筑物等）和服务（包括工程服务等），促进供应商环境行为的改善，从而对社会的绿色投资和消费起到推动作用。由于“两行一金”的项目一般规模和金额较大，其绿色采购有可能扶植一批绿色产品和技术，培育新的经济增长点。其次，在基础设施的项目设计方面，必须充分考虑项目寿命较长的特点，在设计阶段就关注低碳要求，否则建成后将很难改变高排放的状况。第三，在工程建设中，也必须进行“绿色施工”，最大限度地节约资源并减少对环境负面影响的施工活动，控制扬尘和噪声，实现节水、节能。