



新的供资方与环境

关于金融机构如何保护环境的十点看法

新的 供资方 与 环境

关于金融机构如何保护环境的十点看法

国际河流组织

伯克利大街 1847 号
美国加利福尼亚州 94703, 伯克利
info@internationalrivers.org
www.internationalrivers.org

致谢

美丽的天然河流，促使出版本书来帮助保护环境。书中的照片描绘了金沙江和通天河的景色。照片提供：Colin Carpenter（第 28 页）；李宏（封面，第 9 页，第 25 页，第 32 页）；Brian Ritchie（第 5 页）；郑云峰（第 3 页，第 12 页，第 34 页，封底）

本出版物得到蓝月亮基金会和美国乐施会的支持。报告中的观点是撰稿人的看法，与国际河流组织或资助人无关。

Eisuke Suzuki 所著文章，《多边发展政策中的双边政策导向：中国进出口银行面临的挑战及其责任》，最初发表于《中国国际法期刊》，2007 年；6(1) 第 127-133 页。

关于国际河流组织

国际河流组织的任务是，保护河流并且捍卫依赖河流生存的社区的权利。为了世界的公平及可持续发展，国际河流通过研究、教育和宣传，致力于终止破坏河流基础设施建设的项目，解决现有项目的遗留问题，改善发展政策和实践活动，促进达成水资源与能源的解决方案。

出版：国际河流组织 • 编辑：Peter Bosshard, 冯云 • 设计：旧金山的 Katherine Loh Graphic Design • 翻译：中国对外翻译出版公司

在中国印刷
2008 年 5 月

目录

首字母缩写	2
简介 — <i>Peter Bosshard</i> 和 <i>Nicole Brewer</i>	3
从南非的角度看中国的投资者与环境 — 作者：可晶晶	5
印度的海外大坝建设：教训来自国内经验？ — 作者： <i>Himanshu Thakkar</i>	9
从湄公河地区的角度看新的供资方与老问题 — 作者： <i>Carl Middleton</i>	12
从缅甸的角度看水电开发标准 — 作者： <i>Burma Rivers Network</i>	16
多边发展政策中的双边政策导向：中国进出口银行面临的挑战及其责任 —	19
作者： <i>Eisuke Suzuki</i>	
世界大坝委员会框架：管理大坝、水资源和能源的措施 —	22
作者： <i>Deborah Moore</i> 和 <i>Thayer Scudder</i>	
《赤道原则》：管理项目融资中社会和环境风险的框架 — 作者： <i>Osamu Odawara</i>	25
从民间社会的角度看环境政策的良好做法 — 作者： <i>Aaron Goldzimer</i>	28
亚洲开发银行的绿色行动 — 作者：亚洲及太平洋发展筹资机构协会秘书处	32
社会责任投资——中国新兴的概念 — 作者：郭沛源	34
作者简介	封底内页

首字母缩写



ADB	亚洲开发银行
ADFIAP	亚洲及太平洋发展筹资机构协会
BOT	建设-经营-转让模式
CBRC	中国银行业监督管理委员会
CEA	印度国家电力局
SECSO	Sivaguru 能源咨询与软件开发有限公司
CGGC	中国葛洲坝集团公司
CIDA	加拿大国际开发署
CSCP	可持续消费与生产合作中心
CSG	中国南方电网有限责任公司
CSR	企业社会责任
CWC	印度中央水务委员会
DPB	菲律宾发展银行
ECA	出口信贷机构
ECG	出口信贷小组 [隶属于经济合作与发展组织]
EDC	加拿大出口发展公司
EdL	老挝国家电力公司
EGAT	泰国国家电力局
EHS	环境、健康与安全
EIA	环境影响评估
EMS	环境管理体系
EPFIs	实行《赤道原则》的金融机构
ERD	环境审查指示
ESG [issues]	环境、社会和治理【问题】
EVN	越南电力集团
GDP	国内生产总值
ICBC	中国工商银行
IFC	国际金融公司
ILO	国际劳工组织
IUCN	国际自然与自然资源保护联合会
JBIC	日本国际合作银行
KNU	克伦民族联盟
LNG	液化天然气
MDB	多边发展银行
MIGA	多边投资担保机构
MoU	谅解备忘录
MW	兆瓦
NEPAD	非洲发展新伙伴计划
NGO	非政府组织
NHPC	印度国家水电公司
OECD	经济合作与发展组织
PBOC	中国人民银行
PS	绩效标准
SEPA	国家环保总局
SRI	社会责任投资
SSE	深圳证券交易所
UNCTAD	联合国贸易与发展会议
UNEP	联合国环境规划署
WAPCOS	印度水电供应顾问服务公司
WCD	世界大坝委员会
YMEC	云南机械进出口公司



简介

作者：Peter Bosshard, Nicole Brewer

二十一世纪我们进入了一个南南合作的新时代。近年来，亚非拉各国之间的贸易和投资增长迅速。中国、韩国、泰国、巴西和南非在发展中国家建设纺织厂、手机网络、汽车制造厂、道路和电厂等方面处于领先地位。

联合国的《2006年世界投资报告》调查发现，来自发展中国家的投资额从1985年的40亿美元增长到了2004年的610亿美元，其中大部分——600亿美元——的投资都是在发展中国家之间进行的。从2002年到2005年，来自发展中国家的投资占东亚所有外国投资的33%，占非洲的29%，占南亚、东亚和东南亚的20%¹。从那时开始，这些数据可能已经又进一步增长了。

发展中国家之间的日用消费品和投资商品、石油、铁矿石、农产品、木材，电影、旅游等的贸易增长与投资增长同步。中国和非洲的贸易额在1999年至2006年间翻了十倍。巴西、中国、泰国及其他新兴经济体的出口信贷机构为发展中国家的基础设施和采掘项目融资起到了关键作用。2007年，中国进出口银行凭借360亿美元的贷款审批成为世界上最大的出口信贷机构，甚至超过了世界银行²。

不断发展的南南经济合作拥有许多积极的因素：发展中国家需要大量的基础设施投资；南方国

家的公司提供的日用消费品如手机、医药等通常比北方国家的同类公司生产的产品更便宜，因而也更适合贫穷地区的消费者；南方国家的政府提供的贷款和赠予对世界银行和国际货币基金向借贷者施加严格的、不合适的经济政策的权力有所抑制。

北方国家几十年的经验表明：如果贸易和投资的流动没有健全的经济、社会和环境发展策略与之配套将会引起严重的问题。短期政治威慑而非长期发展驱动的投资会带来过重的债务负担。依靠少数收入的投资很可能由于所谓的“资源诅咒”而助长腐败、加重社会不安和冲突。短期利益驱动的项目可能会损害工人和消费者的利益。不尊重当地社会和环境利益的投资可能变成一场社会、环境和经济的灾难。

世界环境与发展委员会（又称为布伦特兰委员会）、世界大坝委员会、高水平的千年生态系统评估、联合国千年发展项目和联合国其他许多大会和特别工作组一致认为，所有行为体——国家、私营部门和民间社会——都应当在其行为中对社会、经济和环境问题给与考虑。1987年，布伦特兰委员会将可持续发展定义为“符合当前需要且不危害后代人满足其需要的发展”³。从此，所有相关的国际行为体都认可了可持续发展的这一普遍原则。

¹ 参阅联合国贸易与发展会议，《2006世界投资报告》第120f页，这些数据不包括流向如百慕大这类的近海金融中心的投资。

² 2008年1月14日新华社报道，中国进出口银行2007年坏账率为2.45%。

³ 1987年世界环境与发展委员会报告，《我们共同的未来》，第54页。

本报告讨论了海外融资机构和投资者对环境负有的责任，汇总了发展中国家和工业国家在民间社会、金融机构和学术上的经验和观点。

巴西、中国、南非和泰国等都签署了重要的国际环保协议，并在近几年里加强了国内对于大型水电站这类项目的环保规定。正如 Eisuke Suzuki 在该报告中强调的，出口信贷机构——海外基础设施项目最重要的供资方——“必须与其他的政府机构步调一致，融入到可持续发展的全球决策程序中去。”

在 2005 年 3 月的《巴黎有效援助宣言》中，来自 100 多个国家的超过 25 个国际组织和政府机构承诺协调对外援助的准则和过程。签约国包括中国、印度、韩国、南非和泰国。在该宣言中，“捐资者和其合作国共同承诺加强（环境影响评估）的应用，深化项目的共同程序，包括与利益相关者进行磋商”。⁴

近年来，为达到这一目标已经做出了一些进步。至少 8 个来自发展中国家的金融机构签署了《赤道原则》，该原则是世界一流银行的环境原则。中国进出口银行已经采取了一些环保准则，而且中国国家环保总局在其绿色信贷政策中采纳了《赤道原则》。韩国出口保险公司签署了经济合作与发展组织出口信贷集团的《环境共同政策》。亚太开发金融机构协会也制定了一个绿色开发金融机构的计划，由协会秘书处在该报告中进行了介绍。

实际上，很多严重的问题仍然存在。Lucy Corkin, Carl Middleton, 和 Himanshu Thakkar 的文章，以及《缅甸河流网络》一文以实际项目为例，展示了为新的金融机构制定严格的社会和环境准则是必要的。在缅甸，国家发展水电站项目时根本不考虑对社会和环境的影响，而来自中国、印度和泰国的投资者也从未用自己国家的准则来弥补这一缺陷。在加蓬，当地的非政府组织强行对中国的一个铁矿和水电项目执行更严厉的环境措施和合同透明度。在湄公河地区、喜马拉雅山脉和世界的一些其他地区，忽略环境影响的项目已经威胁到了几百万人的经济生活状况。

目前已有各种标准和指导方针可以改变国际项目带来的环境影响，本文现提出以下观点：

Osamu Odawara 提出了《赤道原则》——已成为世界项目融资普遍接受的基准，总结了瑞穗实业银行应用该《原则》的经验。他总结说，《赤道原则》帮助其银行实现可持续发展并促进其在项目融资业务上取得成功。

根据世界各金融机构的政策，Aaron Goldzimer 从民间社会的角度总结了环保政策最佳做法的优缺点。他认为，新的金融机构应当跳过目前的一些低效的政策向新的更有效的组织结构迈进。Carl Middleton 评论道，由于大型项目通常由来自不同国家的几家机构融资，因此有必要使这些投资者都采取统一的国际认可的环保政策。

世界大坝委员会的两位成员，Deborah Moore 和 Thayer Scudder 总结了他们在对大坝开发效力进行的最为全面的调查中得到的发现，提出了创新的框架，也是世界大坝委员会为未来的水力和能源项目提出的框架。

金融机构可以用各种方法促进社会和环境的可持续性。郭沛源的文章介绍了中国银行采用的一些促进“社会负责投资”这一概念的措施。

虽然大部分政策和指导方针的原理都差不多，但它们在细节上存在着不同，并且分别提出了不同的实施基本原理的措施。的确，各个国家应当通过能反映出自身政治和管理文化的措施来贯彻其在国际协议中承诺的可持续发展原则。本文提出了一些具体的例证、经验和实际看法，以充实关于金融机构环境责任的对话内容。我们希望，它将能够满足近年来积极参与国际投资与融资的所有国家的相关政府官员、金融机构、国会议员、新闻工作者、民间社会团体和学术界的需求。■

⁴ 2005 年 3 月《巴黎有效援助宣言》，第 41 段。



从南非的角度探析中国投资者与环境

作者：可晶晶

由于规章制度松懈和执法能力不强，非洲成为对环境恶化抵御能力最弱的大陆。本文试图说明，最近由高额的商品价格所引发的建筑发展突出了环境保护规章在非洲基础设施建设项目中愈发明显的重要性。而且，这些项目的资金提供者应该承担起执行这些规章的责任，他们最有可能在这方面取得成功。

目前，非洲在全球外商直接投资中只占有很小的份额。然而，随着近年来的商品繁荣，非洲大陆的全球战略意义在不断提升。非洲自然资源丰富，开采这些自然资源所需的基础设施条件的高昂成本阻碍了对这些资源的开采。中国和印度繁荣的经济所引发的不断增长的需求是商品价格上涨的原因之一，而商品价格上涨使对非洲自然资源部门的投资更加可行。的确，联合国贸易和发展大会 (UNCTAD) 的一份报告表明，2004 年—2006 年间，外商在非洲的直接投资额翻了一番，且主要用于开采行业。¹ 自然资源的开采离不开需要支持运营的采矿、运输和通讯基础设施的发展。本文研究了致力于非洲基础设施项目中环境问题的重要性，以及项目资金提供者在这一过程中的责任。

在基础设施发展是经济发展和提高投资者对缺乏适当管理的非洲市场信心的必要条件的同时，它对已经非常脆弱的环境又构成了一项严峻的挑战。这不仅仅发生在整个建筑过程中，包括砍伐树木和安置移民，它还出现在基础设施本身的使用过程中，例如工厂和设施的排放物或新建公路上的车辆等。随着发达国家为缓解自己国内的环境恶化现象而努力，他们很有可能将他们的重污染行业迁移到海外，比如迁到像非洲这样的对环境保护规章的执行不严格或不充分的地区。

非洲的出口需要增值程序，因此会对这样的发展表示欢迎，从而将经济发展的重要性置于环境问题之上。短期的经济效益将潜在地以长期的经济可持续性为代价。这一点在非洲尤其突出。根据世界自然基金会 (WWF) 的研究，非洲可能是全球变暖的首要受害地区。² 不仅如此，环境恶化被证明是引发暴力冲突的催化剂。在还没有广泛实现工业化的大陆，水和耕地是生存的基本要素。由于人口增长所导致的非洲水资源缺乏问题不断严峻，在基础设施加速发展的同时，环境保护问题也越来越重要。

¹ 联合国贸易和发展大会，《世界投资报告》，日内瓦，2006 年，第 45 页

² 保罗·德森克，《气候变化对非洲生灵的影响》，世界自然基金会，2002 年

中国是非洲基础设施发展的资金提供者

非洲国家对成为“发展型国家”的尝试主要是受到东亚，特别是中国经济的成功发展的影响。中国的发展轨道是前所未有的。尽管中国领导人并不支持将中国的发展模式全盘应用于另外一种环境，而是鼓励发展中国家制定适用于自己国家情况的解决方案，但是很多非洲领导人仍将中国视为其仿效的对象。

除了环境不同以外，非洲的经济也无法承担这样快速的发展所带来的不利影响。经济不加限制的增长直接导致了严重的水污染、缺水 and 土地荒漠化问题，这也反过来影响了经济的发展。³ 尽管如此，非洲的经济发展成果常常被置于比环境问题更重要的地位。就像其他众多项目，中国利益为主要资金提供者所有。的确，中国已经成为非洲基础设施方面的重要发展伙伴。

2006年1月颁发的《中国对非洲政策文件》强调基础设施是中非经济合作的十个主要领域之一：

“中国政府将加强中非在交通、通讯、水利、电力和其他基础设施领域的合作。中国政府将积极支持中国企业参与非洲国家的基础设施建设，进一步扩大对非承包工程业务规模，逐步建立对非承包工程的多边和双边合作机制。加强技术和管理方面的合作，注重非洲国家的能力建设。”⁴

在2006年11月召开的中非合作论坛(FOCAC)北京峰会期间，中国进一步宣称要发展非洲大陆。数十亿美元的发展计划包括：在未来3年内提供30亿美元优惠贷款和20亿美元优惠买方信贷；到2009年实现将2006年援助翻番；启动中非发展基金，并将50亿美元基金用于鼓励中国公司在非洲投资。不仅如此，《北京行动计划》(2007年—2009年)特别提到了在建筑和基础设施领域的合作。的确，最近有很多中国企业都对非洲大陆的公路和铁路复建以及其他大型基础设施项目进行了巨额投资。这些项目主要是由中国的国有企业根据“走出去”战略实施的。

这也与中国政府对非洲国家的对外援助计划相吻合。因此，这些基础设施项目主要由中国政府提供的软贷款出资。

决非巧合的是，一些计划最广泛的基础设施项目位于资源最富有的非洲国家，比如安哥拉、刚果民主共和国和加蓬。的确，评论家称，在全球能源安全竞赛和购买原料以满足中国经济发展需要的过程中，中国对非洲的新态度是重商主义的。⁵ 但是，值得注意的是，非洲有一句反语：往往是那些资源最富有的国家急需基础设施发展和援助。

中国对非洲的贷款比西方国家政府更加慷慨，提供了更加优惠的条件，并在花销问题上给与非洲政府更大的发言权。西方援助的指令性更强，犯了挫伤非洲领导人主权意识的基本错误。因此，中国已经蚕食了国际金融机构的传统影响领域以及他们对债务国国内政策的潜在控制。

中国有多个管理贷款的政府部门和金融机构。中国主要的金融机构——中国进出口银行，是目前世界最大的同类机构之一。⁶ 根据世界银行的估计，中国进出口银行已经向撒哈拉以南非洲国家的大型基础设施项目支付了125亿多美元，不过中国进出口银行的官方报告数字远远低于这个水平。⁷ 其中，超过80%的投资用于资源丰富的非洲国家，如安哥拉、尼日利亚、津巴布韦和苏丹。⁸

资金提供者在环境保护中的作用

很多商业团体在抗议中国公司进入非洲市场时，对中国公司低级的劳动和环境标准提出指责。这些指责通常被非洲东道国政府当作“酸葡萄”而不予理睬。而且，西方国家公司采取不合标准的环保措施的众多事例已经严重降低了游说团体在有关这类性质重要问题方面的可信度。

一些中国公司在环境标准方面的记录不是很好，但是他们已经认识到，为了树立和保持一个良好的国际形象，他们必须做出一些改变并已经采取措施解决这个问题。中国进出口银行于2007年4月为该银行出资开展项目的中国公司发布了一项环境保护准则。虽然不能保证完全遵守这一准则，但它为当地和国际非政府组织与作为这种问题此类项目资金提供者的中国进出口银行的合作提供了平台。

³ 伊丽莎白·经济，《中国的大退步》，《外交事务》，2007年9月/10月刊

⁴ 中华人民共和国政府，《中国对非洲政策》，2006年1月12日

⁵ 埃米·贾菲斯和史蒂文·刘易斯，《北京的石油外交》，《生存》，44(1)，2002年春季，第115页；萨努沙·奈杜和马丁·戴维斯，《中国用非洲的财富为其未来加油》，《国际事务南非期刊》，13(2)，2007年冬季/春季，第80页

⁶ 托德·莫斯和萨拉·罗斯，《中国进出口银行和非洲：新贷款、新挑战》，全球发展中心，华盛顿，2006年11月

⁷ 彼得·博萨德，《中国在为非洲基础设施融资中的作用》，国际河网，伯克利，2007年5月，第2页

⁸ 哈里·布罗德曼，《非洲的丝绸之路：中国和印度新的经济前沿》，华盛顿：世界银行，2007年，第275页

另外，中国政府承诺除此以外在非洲开展的项目中加强在能力建设、预防水污染和土地荒漠化、维护生物多样性和环境保护方面的合作。这反映出中国已日益意识到其公司在一些非洲国家的负面的国际形象，特别是与忽略环境保护有关的负面形象所引发的危机。

然而，需要注意的是，环境标准所引发的挑战并非仅仅针对中国公司。很多西方的金融机构还没有发布其有关环境做法的准则。而且，自从90年代后期中国的金融机构开放以来，一些西方银行购买了中国的银行股份。这些股东也有责任让他们的战略商业伙伴负起责任。

南非的作用

2007年底，中国四大商业银行之一、中国最大的贷款银行——中国工商银行提出购买总部设在南非的标准银行20%的股份，价值55亿美元。⁹ 标准银行是非洲最大的银行，在18个非洲国家设立了办事处。而且，在其250万家公司客户中，中国工商银行还拥有像中国石油和宝山钢铁这样的大型公司。

该南非银行资金雄厚，是有兴趣投资非洲的中国公司的金融便利提供者，也为更多中国公司到非洲市场投资打开了大门。这一点在标准银行和中国工商银行为“确定采矿行业的机遇”而成立价值10亿美元的全球信托基金后变得尤为明显。¹⁰ 考虑到中国公司在非洲的投资模式和他们对采矿、电讯、交通和其他基础设施领域越来越多的参与，这是一个提高大部分无疑属于非洲基础设施部门的客户项目的环境标准的机会。

通过全国人民代表大会常务委员会副委员长成思危，中国政府于2007年公开敦促中国公司在项目实施中要更加关注环境问题。¹¹ 有迹象表明，中国工商银行将努力改善环境管理。很具鼓励性的是，中国工商银行的战略投资者、在中国工商银行董事会有一位董事的高盛集团(Goldman Sachs)已经采取了一项环境政策。此外，标准银行可以坚持确保未来的交易要在对“非洲发展新伙伴计划”(NEPAD)中所主张的环境承诺负责任的情况下进行。“非洲发展新伙伴计划”得到了南非政府的认可。南非政府拥有标准银行13%的股份，是中国工商银行购买之前最大的单一股份。

案例研究：中国对贝林加铁矿床的投资

位于加蓬东北部的贝林加铁矿床是于1955年被发现的。尽管矿床储量丰富，但由于地理位置偏远、开采所需的基础设施发展成本高昂，因此开采工作一直没有开始。最近，带头对这一矿床感兴趣的公司联合体包括两家中国公司（其中之一是中国机械进出口总公司(CEMEC)）、巴西采矿行业领军企业巴西多西河谷公司(CVRD)以及法国公司Eramet。

联合体分裂后，中国机械进出口总公司于2006年9月被正式授予该项目。由于中国机械进出口总公司在开工前没有进行可行性研究，该项目规模大、复杂程度高的特点引发了一些困难和延误。

中国机械进出口总公司对基础设施的投资范围很广，包括承诺在圣克拉拉修建一个专用的深水港，从贝林加修建一条直达海岸的长达560公里的铁路，以及修建一个提供项目所需能源的水力发电站。这是一个历时很长的工程，计划需要15-20年的时间，不仅涉及铁矿开采，而且涉及辅助产品的开发。

据称，该项目将于2008年初开工，2011年完工，也有谣言称工程将于2011年才起步。中国和加蓬成立了一家名为贝林加铁矿公司Comibel的合资公司，负责项目管理和监督。中国机械进出口总公司是最大的股东，占有贝林加铁矿公司85%的股份，而加蓬政府占有剩下的15%的股份。

这项工程投资巨大，占加蓬国内生产总值的30%，即35亿美元，预计最初的创办资本为5.9亿美元。世界银行以提供跨行业技术一揽子的方式向加蓬政府提供援助，但遭到拒绝。世界银行又向作为中间人、甚至可能是投资者的中国公司提供相同的援助，但同样遭到拒绝。一位资深的非政府组织代表认为，中国之所以拒绝世界银行的援助是因为即便世界银行有所需要的技术，但其参与有可能提高成本、延误项目的开展、吸引太多媒体的注意且过分强调环境问题。

对于项目，尤其是对位于圣克拉拉的港口和为项目提供电力的水电工程大坝的环境可行性的关注持续不断。靠近Kongou瀑布的地区被指定为大坝的修建地点，这引发了对瀑布所在地、Ivindo国家公园可能被撤消，面临被进一步开发的担忧。环境团体提议了另外一个地点，即Tsengué-Lélédi瀑布群，但是被拒绝了，因为这里比Kongou距离贝林加更远，会提高最初的项目成本。此外，由于居住在这一地区的野生黑猩猩和大猩猩，贝林加本身就是生态敏感地区。

⁹ 在撰写这篇文章时，股东们还没有最终批准购买股份事宜。将于2008年3月做出最终决定。

¹⁰ 威廉·麦克纳马拉，《银行业：合宜的婚姻》，《金融时报》，2008年1月23日

¹¹ 《中国观察》，《缺乏社会责任感的公司遭到批判》，2007年1月29日

在名为“加蓬环境”的环保组织联盟于2007年9月要求公布中国机械进出口总公司和加蓬政府签署的合同并引发国际关注之后，据称总统奥马尔·邦戈(Omar Bongo)邀请了非政府组织联盟的2名成员参加以监督贝林加项目为目的的部间委员会。2008年1月，包括“加蓬环境”在内的20家环保团体在发布批评政府消费政策的声明之后被暂停，一周以后才得以恢复。

贝林加的经验说明，环境问题担忧日趋成为非洲非政府组织议程的焦点，而不仅仅是“发达世界”关切的问题。非洲政府对当地非政府组织和其国际网络的限制并非罕见。在发挥重要作用的同时（就像在这个项目中），非政府组织有时也由于政治环境或没有言论自由而无法完成其使命。重要的是，非政府组织并非反对项目本身，而是项目开展的条件。他们对对话做出的贡献对于确保这一事业的可持续性非常重要。

这是项目资金提供者可以对承担环境保护责任发挥重要作用的典型案列。两家中国银行为中国机械进出口总公司出资。中国银行于2002年为该公司提供了11亿美元，而中国进出口银行于2003年为其提供了价值11亿美元的三年期贷款。¹² 由于贝林加项目是对自然资源战略部门的海外投资项目且涉及基础设施建设，因此很有可能是由中国进出口银行为加蓬的铁矿储备开发出资。作为最大股东的主要资金提供者，中国进出口银行有足够的力量在项目实施过程中执行环境规章。在加蓬的案例中，当政府对环境游说团体不予理睬时，这一点显得尤为重要。中国进出口银行已经有一项环境政策。不幸的是，尽管政策规定要对所有项目进行环境影响评估，但贝林加的项目仍并未进行这一程序。

结论

在当前资源争夺的大气候下，通过基础设施发展实现非洲的工业化是不可避免、而且必要的。很多非洲国家，例如安哥拉、塞拉里昂等都急需重建基础设施，而来自全球商品市场优惠价格的税收增长可以推动这一工程。有着优惠贷款条件且热衷于为基础设施提供资金的中国国家指导银行已经迅速成为非洲项目的主要资金提供者。

在环保承诺方面，作为中国在非洲的主要资金提供者，中国进出口银行已经颁布了环境规章。中国工商银行正在与一家非洲主要银行建立战略合作伙伴关系，这被看作是“良好的家务管理印章”。¹³ 此外，中国工商银行目前最大的股东之一也拥有自己的环境保护准则，以书面形式提出对非洲未来基础设施建设项目的环境可持续性的希望。但是实际上，正如加蓬的案例所表明的，情况并不一定如此。

诸如中国进出口银行等国有银行的行为由相关政府负有直接责任。中国政府很清楚，如果中国的银行被认为蔑视环境标准将会对其国际声誉造成的潜在破坏。而且，忽视项目的环境影响将对长远的可行性造成威胁。已经承诺不会出现这种现象。如果这一点真的实现了，这将是十分鼓舞人心的。在商业银行对股东负责的同时，他们对项目危机的责任被淡化了。

非洲基础设施项目的资金提供者有责任确保他们所融资的项目的可持续性，特别是因为他们是实现这些基础设施发展的途径并且往往是推动者。不能对他们融资的项目的影响进行监督将导致他们遭到像疏忽的承包人一样的责备。■

¹² 米歇尔·钱-菲谢尔，《走向绿色的时代：中国银行业的环保责任》，银行监察组织，2007年5月，第20页

¹³ 米歇尔·乔治，《中国深入非洲银行业》，路透社，2007年10月26日

印度的海外大坝建设：教训来自国内经验？

作者：Himanshu Thakkar

最近几年，在钢铁、汽车、石油和天然气以及风力和水力发电行业，印度的公司和国有企业海外投资迅速增长。这不仅是受到中国投资者的影响，同时他们自己也想获取外国资源、获得国际项目并加强与东盟国家等贸易集团的合作。他们已经进入尼泊尔、不丹等邻国有一段时间了，现在正在向更远一些的亚洲和非洲国家延伸。

主要企业的法人和政府代表已经接受了经济全球化这一概念。印度总理曼莫汉·辛格曾说：“印度这一品牌已经登上了国际舞台。这仅仅是个开始，更好的在后面。”印度计划委员会副主席，蒙特克·辛格·阿卢瓦利亚补充道：“印度人拥有领先的管理技术。兼并是产生国际影响的重要方式。¹”印度政府支持印度通过其出口信贷机构或其他途径进行对外投资。

本文介绍了在海外参与大坝建设和其他电力项目的印度机构，并概述了他们所参与的项目。文章总结了印度本国的大坝修建者情况，分析新项目中存在的问题，为未来的行动提出了建议。

参与者

许多印度公司都参与了当前这场对外国电力项目的抢夺战，其中包括：

- 国有水电和热电开发商及设备供应商（印度国家水电公司、Sutlej Jal Vidyut Nigam 有限公司、国家热电公司、巴拉特重型电气有限公司），
- 私有电站开发商和设备供应商（GMR 能源、瑞来斯、阿尔斯通印度），
- 风力发电公司 (Suzlon)，

- 电力传输公司（如，印度电网有限公司；塔塔电力有限公司；电力贸易公司），
- 以及国有和私有的咨询公司（如，印度水电供应顾问服务公司、印度国家电力局、印度中央水务委员会、Sivaguru 能源咨询与软件开发有限公司）。

印度进出口银行通过各种方式为印度的海外电力项目进行资助，包括直接贷款（比如，为越南的 Nam Chien 项目提供了 4500 万美元贷款）和信贷限额（比如，缅甸、尼泊尔、乌干达和卢旺达的项目）。印度政府还为印度开发商在尼泊尔和塔吉克斯坦修建的水电项目提供了直接的赠予援助。

项目概况

下面是印度参与的外国水坝项目概况。可以看出许多已经实施的项目都在印度北边的邻国：尼泊尔和不丹；少数项目延伸到了更远的亚洲国家；在非洲的项目还仅处于探索阶段。

- **阿富汗：**印度水电供应顾问服务公司和印度国家水电公司参与了许多不同规模的项目，后者参与的程度稍小。

这些项目包括 118 兆

瓦的 Kajakai 水电项目，40 兆瓦的萨尔马 (Salma) 大坝项目和 40 兆瓦的汉阿巴德 (Khanabad) 水电项目。

- **不丹：**印度参与了该国的大多数水电项目，从规划到融资，从建设再到电力购买。这些项目包括 336 兆瓦的丘卡 (Chukha) 水电项目，1020 兆瓦的塔拉 (Tala) 水电项目，和 60 兆瓦的 Kurichu 水电项目。更多项目在进行中。在众多参与的公司中，印度水电供应顾问服务公司、印度中央水务委员会、塔塔电力和国家电网公司不同程度参与了各种水电项目。



¹ 莫汉·辛格和蒙特克·辛格·阿卢瓦利亚的话引用自《印度商业界》，2006年11月24日。

- **缅甸**：2007年10月，印度为缅甸提供了6千万美元的贷款，帮助其修建113兆瓦的Thahtay Chaung水电项目。这笔资金通过信贷限额从印度进出口银行获得。印度国家电力局和印度水电供应顾问服务公司负责25兆瓦Sedawyagi水电项目的设计和施工。印度国家水电公司为位于伊洛瓦底江盆地亲墩江上1200兆瓦的Tamanthi多功能存储项目拟定了初步可行性报告，并似乎有意参与该项目的后续开发阶段。
- **刚果**：2007年11月，印度国家水电公司的高级代表与刚果民主共和国和埃塞俄比亚的官员进行了会晤，探讨印度在两国发展水电项目的可能性。2008年3月在德里举行的第4次印非商业秘密会议中，刚果能源部长提到了印度水电公司在该国的发展潜力，但是到目前为止，还没有公开确认任何具体的项目。
- **埃塞俄比亚**：印度水电供应顾问服务公司早在1988/89年就制定了在埃塞俄比亚进行水电开发的总体规划。埃方电力巨头鼓励印度公司在2008年3月举行的商业会议上对该国进行投资，印度国家水电公司也表示了接手埃塞俄比亚水电项目的兴趣。
- **加纳**：Sivaguru能源咨询与软件开发有限公司——一家印度咨询公司——对加纳西部进行了一系列的调查，以确定其私营电力项目的开发潜力，并对在Pra、Tano和Ankobra河上的一系列项目进行了初步可行性和可行性研究。一些印度公司还参与了加纳的一些小型水电项目，但这些项目似乎都未能完成。
- **印度尼西亚**：印度水电供应顾问服务公司参与了巴塘哈里(Batang Hari)水电项目。
- **伊拉克**：印度水电供应顾问服务公司与巴库曼(Bakuman)和卡里干(Khalikan)大坝项目签订了合同。
- **马来西亚**：印度水电供应顾问服务公司参与了21兆瓦的Sungai Piah水电项目。
- **尼泊尔**：印度公司参与了大量尼泊尔水电项目各阶段的建设。印度电力贸易公司将购买由750兆瓦西赛提(West Seti)项目生产的全部电力，该项目

目前是由澳大利亚雪山工程公司开发的。2008年2月，尼泊尔政府把300兆瓦上卡纳利项目授予印度的一家私有公司：GMR能源有限公司；把402兆瓦的阿伦三号水电项目授予Sutlej Jal Vidyut Nigam有限公司。

2006年10月，印度政府为尼泊尔捐资修建了一个达250兆瓦的水电项目，目前正在考虑为西腊普提河(West Rapti River)上240兆瓦的Naumure项目捐资。2007年9月，印度进出口银行还为尼泊尔政府提供了1亿美元的信贷限额，支持其包括水电项目在内的各种项目建设。

最后，根据1997年6月实施的有效期为75年的《马哈加利印度-尼泊尔条约》，印度正在规划和调查5600兆瓦的Pancheswar项目。同时，两国还在规划沙普塔科西河(Sapta Kosi)高坝多功能项目和桑科西河(Sun Kosi)存储和分水计划。²印度庞大的河流网络规划关键依赖于尼泊尔(和不丹)大型存储水坝的建设。

- **卢旺达**：2007年10月，印度进出口银行批准了卢旺达一个水电项目8千万美元信贷限额中的首批2千万美元。
- **斯里兰卡**：印度水电供应顾问服务公司参与了该国规划的最大水电项目，150兆瓦的上科特马勒(Upper Kotmale)项目。
- **塔吉克斯坦**：2007年8月，印度的一支代表团，成员包括国家水电公司的工程师，对这个山国的水电项目进行了勘探。据塔吉克斯坦驻印度大使说，印度国家水电公司和巴拉特重型电气有限公司已经准备重建Varsob一号水电项目了。³印度政府已经为该项目资助了1300万美元。
- **乌干达**：2008年2月，阿尔斯通印度获得了为乌干达备受争议的250兆瓦Bujagali水电站提供电力机械设备的合同。2008年3月，印度为巴拉特重型电气有限公司在上尼罗河盆地Isimba Dalls河开发100兆瓦的水电项目批准了3.5亿美元的信贷限额。
- **越南**：2008年1月，印度进出口银行为缅甸北部200兆瓦的Nam Chien水电项目批准了4500万美元的贷款，巴拉特重型电气有限公司将为该项目供应设备。

²印度中央水务委员会《2006—2007年度报告》，第86页。

³塔吉克斯坦共和国大使，《讯息》见 www.tajikembassy.in/message%20by%20the%20ambassador.html

影响

包括水电项目在内的印度对外投资影响目前还没有详细的研究。本报告中 Deborah Moore 和 Thayer Scudder 的文章总结了世界大坝委员会关于大坝开发效率的部分研究发现。有证据表明，印度在国外的大坝对环境和社会都有严重的影响，下面是一些例子：

- 根据受影响区域的学生团体报告，缅甸的 Tamanthi 水电项目将淹没约 68 平方公里的土地，使 35 个村庄的约 3 万居民搬迁。受影响社区属于原住库基 (Kuki) 民族，一些居民甚至已经

被缅甸的军队统治者强行赶走而没有得到任何补偿。这些学生团体对印度的项目进行了反抗。

- 尼泊尔的西赛提水电项目将淹没 22 平方公里的土地，迁移至少 1500 个家庭，使赛提河的一大段河流干枯。
- 不丹的塔拉水电项目已经使王楚 (Wangchu) 河的 30 公里河段干枯，并对附近很大一片区域的丰富物种产生了不利影响。该项目所在区域极易受到地质灾害，在 2000 年遭受了洪水带来的巨大破坏。

结论

印度水坝的历史悠久且充满矛盾。贫穷的、被边缘化的人们以及少数民族通常首当其冲地受到大坝的影响，而他们得到的利益却很少。大坝引起了许多大规模的社会动乱，比如大规模的示威、堵塞施工场地、绝食罢工、打官司等各种形式的冲突。印度的大坝修建者和资助者尚未建立可靠的政策解决项目对社会和环境带来的负面影响。在许多情形中，他们总是钻法律的空子，回避政府和法庭的决定。印度在尼泊尔、缅甸和乌干达参与的大坝项目已经引来了不少的抗议，也惹来了一些官司。

印度项目的所在国，很多都没有适当的法律和政策来规范大坝项目的社会和环境的影响。在不丹、缅甸、埃塞俄比亚和越南等国家，根本没有独立的民间社会、司法和媒体存在的政治空间。在这些国家，外国投资者和金融机构特别有责任纠正其项目带来的社会和环境的影响。

Deborah Moore 和 Thayer Scudder 的文章中介绍了世界大坝委员会提出的建议，建议是以开放的形式提出的，包含了参加讨论的各方利益相关者的意见。由于委员会的 12 名成员中有两名来自印度，10 项深度案例分析中有一项是关于印度在大坝方面的经验的，加之印度的水资源部部长是该委员会论坛的成员之一，因此世界大坝委员会的框架与印度的大坝修建者和资助者密切相关。

印度大坝修建者和资助者在拓展国外业务的时候，也将其国内的负面经历出口到了国外，在这些项目中制造了冲突。印度进出口银行、印度国家水电公司、巴拉特重型电气有限公司、Sutlej Jal Vidyut Nigam 有限公司、GMR 能源和印度水电供应顾问服务公司等应当采纳世界大坝委员会的建议，在水资源和能源领域开发中做得更好，以避免项目卷入国际冲突。■



从湄公河地区的角度看新的供资方与老问题

作者：Carl Middleton

湄公河地区正在经历一段政局稳定、经济快速增长的时期，这种景象是数个世纪以来都不曾有过的。这种发展态势使得该地区对电力的需求量不断增加，大力挖掘这一地区水力发电的潜能已经迫在眉睫。与过去情况有所不同的是，目前，来自亚洲的项目开发商和供资方正在取代西方同行，引领着这一水电工程建设运动。然而，在这个数百万人依然依靠大小河流提供的自然资源来维持生活的区域，很多规划中的大坝都可能对环境、社区、项目开发商和主管部门带来负面影响。

本章对湄公河地区开发水电工程的当前趋势和主要参与者进行了概述，确定性地指出，采取更好的规划措施和电力部门国际上公认的最佳做法标准是必要的。这样做将能够最大限度地降低项目投资风险，并保证湄公河地区的可持续平衡发展。

湄公河地区的电力紧缺问题

随着湄公河地区经济规模的持续扩张，电力需求也在不断增加，特别是在泰国和越南两国，尽管这种增加的范围存在不少的争议。泰国政府预计，到2021年该国对电力的需求约是目前的两倍。越南政府也预计，到2015年，越南对电力的需求将是目前的四倍。而缅甸、柬埔寨和老挝政府对电力需求增长的预期则相对保守，不过各国政府也都已经开始致力于加快本国电力基础设施的建设步伐，为经济发展提供支持。

由于泰国的水力发电潜力几乎已经被开发殆尽，泰国国内进一步开发项目面临着激烈的反对。因此，泰国计划在未来十五年内，分别从缅甸、老

挝和中国云南省进口至少1.4万兆瓦的电力。越南则计划在接下来的二十年内，将所有可开发的水电资源都开发出来，并从柬埔寨、中国和老挝进口水电。为满足这些需求，缅甸、柬埔寨和老挝政府都在大力开发本国的水电潜能，以进行对外出口和保证国内需求。

在政治空间允许的地方，湄公河地区的水电开发项目已引发受影响的社区、学术界和民间社会组织之间激烈的争议。¹ 批评家们担忧，大坝建造计划的推行没有真正地与当地社区和其他利益相关者进行协商，无论是在国家层面还是地区层面都缺乏有力的规划程序。民间社会团体则对泰国、越南的电力开发计划提出了质疑，认为这些计划催生了新的大型发电厂的出现。抗议团体认为，有关方面大大高估了这一地区在未来对电力的需求，而节能措施、可再生能源和分散式节能可以产生的积极效果却被低估。他们认为，现有的规划主要是为了满足国有电力设施、能源公司和建筑行业的利益，而不是满足本地区用户的需求，并呼吁改革电力规划程序。

湄公河地区新兴水力发电支持者

在过去五十年来，西方国家政府多边发展银行、企业和联合国的支持下，曾对湄公河地区重大的水力发电计划提供了支持和资金援助。然而，其中的许多水电项目，例如泰国的巴蒙大坝和老挝的登欣本大坝，却使受影响的社区情况更加糟糕。亚洲开发银行和世界银行从未支持过柬埔寨或缅甸的水电项目，如今它们得到了多边发展银行贷款的延期偿付权。

¹ 比如，可参见 www.searin.org, www.terraper.org, www.ngoforum.org.kh, www.salweenwatch.org, www.mekong.es.usyd.edu.au, www.palangthai.org, www.warecod.org, 以及 www.internationalrivers.org。

亚洲各国在经历了1997年金融危机之后经济得以复苏，中国重新出现在全球经济舞台上，造就了新一代的水力发电项目开发商，这些开发商主要来自泰国、越南、中国和马来西亚。在政治支持、发展援助和创业精神这些因素相互交织的复杂背景下，这些新的支持者成为推动水力发电项目广泛发展的生力军，他们背后通常还少不了本国的出口信贷机构和商业供资方的资助。这些新的开发商具备迅速出击的能力，一举将那些在亚洲金融危机期间被西方企业放弃的众多项目收入囊中。

新的水电企业和他们的支持者，正迅速地将曾经掌控湄公河地区的西方企业和多边发展银行挤出该地区。湄公河流域各国政府越来越认为，西方国家的援助往往与社会和环境政策挂钩，这是一种耗力、耗时和耗财的累赘。因此，他们热情地欢迎新的水力发电参与者及其多种融资渠道。

泰国的水力发电项目

由于泰国国内的用电需求不断增长，而泰国公众又越来越反对在国内新建大型电厂，因此泰国国家电力局(EGAT)越来越倾向于从邻国进口电力，尤其是从那些拥有大量水力发电潜能、而本国公众的反对意见被极大地压制的国家。

目前，泰国投资商已经联合西方企业在老挝投资了两个大型项目，即210兆瓦的登欣本水电计划和150兆瓦的会湖水电站计划。这两个项目都为泰国输送电力，运行时间均已接近十年，给当地社区造成了严重影响，大部分问题至今仍未解决。此外，还有两家泰国公司是南屯2号水电项目的主要股东，该项目耗资14.5亿美元，主要资金来自泰国和西方银行提供的股东权益和贷款，以及出口信贷机构和多边发展银行的贷款。

2006年，615兆瓦的南俄河2号水力发电项目破土动工，标志着从此之后主要由泰国的参与者进行开发和资助的重要转变。该项目的主要股东是Ch. Karnchang和Ratchaburi等泰国企业，泰国的一些商业银行则是这项投资8.32亿美元的项目的供资方，而老挝国家电力公司(EdL)则凭借泰国进出口银行的担保，发行了价值15亿泰铢的债券，并由此获得了该项目的股权。

然而，南俄河2号水力发电项目违反了老挝在世界银行的推动下于2005年通过的《水电部门环境与社会可持续发展国家政策》。这一政策旨在确保老挝所有的水力发电项目都能够符合最低的环保

和社会标准。尽管该项目已经顺利上马，然而那些包括环境影响评估报告在内的关键文件至今仍未披露过。2008年1月，亚洲开发银行的顾问也曾明确指出，南俄河2号水力发电项目的移民安置计划存在严重缺陷。²

在缅甸，泰国企业也十分活跃地同中国公司进行合作，在萨尔温江上建造有争议的水电大坝。泰国国家电力局同中国水利水电建设集团公司、泰国MDX集团和中国葛洲坝集团公司分别开展合作，开发哈希大坝和塔桑大坝。泰国公司之所以能够通过同中方企业的合作获得巨大利润，部分原因是中国政府与缅甸军阀保持着密切联系。报告中将用独立的一章介绍缅甸国内和国际民间社会团体对这些项目的担忧。

泰国的能源公司目前正在湄公河地区进行项目可行性研究，特别是在老挝境内，正在评估的水电计划就超过了10个，其中包括计划在湄公河主河段上建造的两个备受争议的项目。泰国的几家能源企业最近还将投资区域性能源项目纳入了公司业务发展的核心战略。泰国的建筑业也日益将目光投向海外市场。作为这些企业的资金后盾，泰国的商业银行和进出口银行也表示出为区域性开发项目提供资金支持的意愿。

中国在老挝竞标项目

中国的主要国有企业，如中国南方电网有限责任公司和中国水利水电建设集团公司，在湄公河地区的新一拨水力发电项目开发潮中也具有重要影响。到目前为止，当地开发的很多项目时常有中国进出口银行的资金支持。

中国进出口银行在老挝支持的首个项目是南梦3号大坝，由中国水利电力对外公司承建，于2004年投入使用。根据估计，该项目对1.5万人造成了负面影响，其中还包括从库区迁出的2,700人。南梦3号大坝项目在2002年深陷争议，当时出现了老挝首次由村民发起的抗议活动。约40名洪族人手持棍棒甚至枪，愤怒地抗议他们面临被逐出家园的威胁，却不知道可以在什么地方重新安置，大坝建设因此曾停工五天。³

在同泰国、越南、俄罗斯、马来西亚、日本和韩国同行共同竞争的过程中，中国企业成功地从老挝水电项目中分得很大一块蛋糕。中国企业目前参与了当地两项水电工程的建设，分别是Xeset 2大坝项目和Nam Lik 1、2大坝项目。同时，中方还

² 《老挝南俄河3号水力发电项目累积影响评估草拟报告》最终讨论会，2008年1月22日，老挝万象。

³ 国际河流组织，《老挝新建大坝引发巨大争议：关于南俄河3号水力发电项目真相调查报告》，2003年5月。

同老挝方面签订了一系列谅解备忘录，为另外至少 10 个项目开展可行性研究。中国水利电力对外公司在这方面一直走在前面，他们签订了五份谅解备忘录，包括为在南乌江上建造一座 1,100 兆瓦的水电站，这一项目可能影响 5 万人，同时还会淹没 Phou Dendin 国家级生物多样性保护区的部分区域，另一项目是在湄公河主河段上建造巴莱大坝，该项目同样面临不少的争议。

柬埔寨：与中国开展合作

柬埔寨即将启动一项大型国内水力发电开发项目，该项目主要由中方开发商和金融机构支持。柬埔寨属于全世界电费最为昂贵的国家之一。由于国家数十年来一直深陷内战和政局动乱之中，因此电力基础设施的开发尚处于初级阶段。

直到最近，柬埔寨才开始努力吸引外资来进行大型水电项目的开发。西方双边援助国和多边发展银行都不愿意为其提供支持，部分原因就是担心那些项目可能对环境和社会产生负面影响。然而在过去几年里，中国与柬埔寨的政治和经贸联系日益加强，中国政府高层对柬埔寨的水力发电项目计划也表示支持。

2006 年 4 月，中国政府宣布向柬埔寨提供 6 亿美元的综合援助计划，其中几乎有一半的资金用于建造柬埔寨首座大型水电站——甘再项目。中国进出口银行则向中国水利电力对外公司发放特许贷款，以支持该公司承建此项目。

目前仍在建设中的甘再项目位于柬埔寨波哥国家公园的范围内，建成后 will 淹没 20 平方公里的保护林。这片森林中栖息着 31 种哺乳动物，其中包括亚洲象、豹猫和老虎等 10 种濒危哺乳动物。该地区还是当地居民非木材类森林产品收入的主要来源。⁴ 2008 年 3 月，《柬埔寨日报》报道称，由于大坝的建设活动和建筑工人营地排放污水的影响，当地水质严重恶化，破坏了下流的旅游业，并干扰了那些以河水提取饮用水的居民的生活。

中方企业目前正在柬埔寨 Cardamom 山地区开展另外三个大型水电项目的可行性研究，这里的大片区域被指定为受保护的地区。⁵ 其中，中国南方电网有限责任公司 (CSG) 正在考察的 Stung Cheay Areng 大坝引起了特别多的关注。项目建造的水库有可能淹没九个村庄，波及的 1,500 人几乎都是原住居民；项目还会影响到中部 Cardamom 山保护林，淹没 31 种濒危植物的生长环境以及世界上最重要的濒危暹罗鳄繁殖地。⁶

目前，中国南方电网有限责任公司正对柬埔寨桔井省境内湄公河主要河段上建造松博大坝的可行性进行考察。这座大坝对河流渔业的环境影响将是巨大的。

柬埔寨民间社会团体不断质疑这些项目的审批程序，因为这些程序都是闭门操作的，缺乏当地社团和其他利益相关者的有效参与。

越南：努力满足电力需求

越南经济的迅猛发展导致用电需求大幅上升，越南的国有企业越南电力集团 (EVN) 则在努力满足这种需求。根据越南电力集团的估计，在未来十年里，单新的发电能力一项就需要投入 450 亿美元。这种状况使越南的电力产业进行激进的改革成为必然。从 2004 年开始，越南电力集团经历了部分资产的私有化。公司希望通过出售旗下多家电厂的股票，能够融到超过 7 亿美元的资金。

越南的大型水力发电厂时常引发严重的社会动荡，付出了高昂的环境代价。这样的例子包括 Hoa Bin、山萝和亚利瀑布大坝。尽管越南曾于 2005 年通过了一部《环境保护法》，然而到目前为止这部法律的执行情况却并不乐观。

越南国内金融市场的扩大和私有资产的不断累积，使政府得以将西方捐助机构提供的资金从电力部门转移到受争议较少的教育和卫生部门。另一方面，越南政府转而欢迎另一拨外国投资前来资助其大坝项目，这些资助机构的援助通常不会附加严格的社会和环境限制条款。2008 年 1 月，印度进出口银行为越南提供了 4,500 万美元的优惠贷款，用于建造 200 兆瓦的 Nam Chien 水力发电项目，而越南多家银行此前已经为该项目提供了 1.56 亿美元的项目资金。

为确保电力供应，越南还将目光转向了邻国。2006 年，越南—老挝电力投资与开发联合公司开始在老挝南部兴建 250 兆瓦的 Xekaman 3 号水力发电项目。这座发电厂所发的电主要出口到越南，而项目的资金提供方则主要是越南的金融机构。与泰方资助的南俄河 2 号水电站一样，Xekaman 3 号水力发电工程的环境报告也没有对外公开，违反了老挝的国家水力发电管理政策。目前，公司正在对另外四个水力发电项目进行可行性研究，这些项目位于色贡省和 Xekamen 盆地。这些项目对老挝成千上万的人口和柬埔寨 Srepok 河下游居民的生存都造成了威胁。

⁴ 国际河流网和柬埔寨河流联盟：《柬埔寨的水电开发与中国的参与》，2008 年。

⁵ Stung Tatay 大坝，戈公省(中国重型机械总公司)；Lower Stung Russey 大坝，戈公省(中国云南国际经济技术合作公司)；Stung Cheay Areng 大坝(菩萨省)。

⁶ 保护国际：《柬埔寨南部计划建设的 Areng 谷水力发电站社会与环境影响评估总结》，2008 年。

越南电力集团下属的一家企业目前正在着手准备另一项可行性研究，研究在柬埔寨社山河下游建造一个大坝，所发电力很可能将出口到越南。越南社山河上游原本存在的水电站对沿河社区居民的生活已经构成影响，新水电站的建成则可能大大加剧这种影响。

国际合作项目的国际标准

湄公河地区各国纷纷热衷于水电开发，导致开发商、供资方、所在国政府，尤其是受项目影响的社区，均面临着多种隐患。对于新兴的水电站项目参与者是否能够遵守对社会和环境的承诺，目前已经出现了很多严肃的质疑之声。而且，这些新参与者们缺乏公共责任感也令人关注，尽管目前的事实证明，许多规划中的项目确实威胁着该流域的生态系统和那些依靠环境生存的人们的健康。

尽管西方资助者、供资方和多边发展银行纷纷宣称，他们不仅承诺实现公众的参与，还制定了强有力的环境和社会政策，然而在实施的过程中这些措施通常都不足以减少大型水坝带来的威胁。不过，几乎没有证据显示，新一拨的项目资助者们正在努力实现即使是如此不足的社会和环境标准。

越南和泰国的商业银行中，没有一家同意接受《赤道原则》。在中国，由于国家环境保护总局将这些原则作为其绿色信贷政策的一部分，因此《赤道原则》已经开始获得初步承认。在湄公河地区表现活跃的出口信贷机构中，只有中国进出口银行明确制定了一套环境政策，然而该政策细节不够明确，而且几乎无从了解政策落实的情况。

同样，比如来自泰国、越南、中国、俄罗斯和马来西亚的水力发电公司，仍未承认国际最佳做法标准。这些企业几乎都未制定和公布企业社会责任政策。少数拥有类似政策的企业，例如泰国的EGCO集团和Ratchaburi集团，也仅仅对企业社会责任进行了有限的说明，对受影响社区的资助极其有限（而且显然仅能为泰国国内居民提供资助）。

为了将环境和社会问题真正纳入企业决策制定过程的主流，企业社会责任框架必须能够反映国际最佳做法标准——例如世界大坝委员会对建造水电站给出的建议，以及《联合国跨国公司行动守则》——并进而成为供资方和企业的制度文化的一部分。由于大型项目通常由来自不同国家的机构共同出资，因此有必要使供资方采用相同的、国际公认的环境政策。

根据对所有选项进行的全面和参与式的评估结果显示，水力发电项目是满足用水和能源需求的最佳途径，所有参与方都应当承诺履行国际最佳做法标准。应当形成一种氛围，使这种建设的竞争朝着向上、而不是向下的方向发展。随着来自中国、泰国和越南的参与者对湄公河地区的影响力日益增加和逐渐走上国际舞台，他们应当在开发和资助大型基础设施项目时，勇于承担国际责任，遵守国际标准。■

从缅甸的角度看水电开发标准

缅甸河流网络

简介

最近几年，中国、泰国和印度的公司在缅甸大力发展水电事业。从1997年到2007年9月，至少有14家中国公司参与了缅甸的40多个水力发电项目。¹ 受到影响的地区从这些项目中获得的利益甚微，而遭受的影响却是巨大的，比如迁移、环境恶化和项目区域的军事化管理。缅甸缺乏相应的法规消除这些影响，也可以说它的法规对这些情况不起作用。包括来自中国的外国投资者需要更加警惕，避免成为致使受影响的当地居民陷入贫困的同谋者。

目前，在缅甸还有几处大坝正在修建，主要由中国公司出资，包括缅甸中部的装机容量为790兆瓦的耶涯(Yeywa)大坝和280兆瓦的邦朗(Paunglaung)大坝。本文将着重分析萨尔温江(Salween)、伊洛瓦底江(Irrawaddy)和瑞丽江(Shweli)上的几处大坝的发展计划。这三条江上装机容量合计超过3万兆瓦的大坝计划目前都在中国公司的资金和建设支持下进行着。

在缅甸，许多大型开发项目，包括大型水坝，都位于与印度、孟加拉、中国和泰国接壤的少数民族聚居地。缅甸的法律允许没有公众参与的决策，不要求对环境、社会或者人权影响做出评估，并且没有有效的司法途径。这样的政策规定在缅甸相当突出，以至于在缅甸的开发项目通常都会带来严重的环境破坏和土地流失，使依靠自然资源为生的社会群体无法生活。项目所在区域不断增加的军事化管理通常会迫使平民从事苦力、被迫迁移及遭受其他虐待。缅甸的大型水坝能给投资国带来经济和物质利益，也给缅甸的军阀带来持续的经济和政治上的支持。

国际环境标准和中国自己的国内环境法为在缅甸从事水电开发的企业提供了参照标准。环境影响评估、信息获取、公众参与、以及保证项目不会对村民造成伤害和不会强行要求其搬迁等，应当是缅甸及其他任何地方发展水电事业的最基本要求。

克伦邦(Karen)、克伦尼邦(Karenni)和掸邦(Shan)境内的萨尔温江大坝

在位于缅甸东部、沿缅泰边境的东南亚最长的自由流动的河流——萨尔温江——上计划修建五座水电站。² 萨尔温江是世界上物种最丰富的河流之一——怒江——的下游。萨尔温江沿缅泰边境的河岸覆盖着柚木林，近年来，这片树林由于砍伐而所剩无几了。在这片独特的土地上，能找到与喜马拉雅山和印度北部生活的相似的动植物种类，也能找到与在印度支那生活的物种相似的动植物。

萨尔温江上计划修建的五座大坝分别是：克伦邦境内1,200兆瓦的Hut Gyi大坝、掸邦境内7,100兆瓦的塔桑(Tasang)大坝、掸邦境内2,400兆瓦的上萨

尔温江(Upper Thanlwin)大坝、克伦尼邦境内4,540兆瓦的Weigyi大坝和克伦邦境内500—900兆瓦的Dagwin大坝。

Weigyi大坝和Dagwin大坝直接威胁到克伦尼邦3万居民的生活。克伦尼族的一支部落，Yintalai，目前只剩1,000人，而他们的家园也将由此被完全淹没，这直接威胁到整个民族的生存。另外，克伦邦超过35,000名居民、泰国境内的萨尔温江沿岸的50个泰族和克伦族聚居地、泰国境内派河的17个聚居地也将直接受到影响。³ 另外，萨尔温江大坝还将破坏下游河流的生态系统，对生活在河口的超过50万的蒙族居民带来不利的影响。⁴ 以下章节将关注得到中国公司一贯支持的三座萨尔温江大坝。

¹ 国际地球权益，中国公司在缅甸：中国的跨国企业在缅甸水利发电、油气和矿业领域的投资增长，2007年9月。

² 详细信息请登陆 www.salweenwatch.org。

³ 生态恢复和区域联盟，《萨尔温江的土地：生命和生计的源泉》，2007年9月。

⁴ 参阅《蒙族青年进步组织，悬而未决的命运：缅甸萨尔温江大坝威胁下游居民生活》，2007年。

目前，正在参与或者可能参与萨尔温江大坝项目的五家中国公司中的四家——中国水利水电建设集团公司、中国葛洲坝集团公司、云南电网公司和远见集团——未向公众宣布其环境政策，其中远见集团还是《联合国全球契约》的签约企业。这四家公司中有三家都是国有企业，只有远见是私有企业。第五家企业——黄金水力资源集团公司的信息尚不清楚。

计划修建的第一座大坝是克伦邦境内的 Hut Gyi 大坝。中国水利、泰国国家电力局 (EGAT) 和缅甸的军阀联合为该耗资 10 亿美元的大坝出资。该大坝所在的地区局势动荡，经常处于战争状态。统治着这一地区的是民主克伦佛教军，它是克伦族的一支，目前与军阀签订了停战协议。克伦民族联盟 (KNU) 是该地区克伦族的主要反对党派，在 1949 年以来曾经发动了一场针对缅甸军队的独立战争。从泰国达到这一地区最快捷、最安全的路是向北穿过克伦民族联盟的统治区域。

在 2006 到 2007 年间，两名 EGAT 工作人员在 Hut Gyi 大坝所在地被杀害。2007 年初，克伦民族联盟曾被指控阻碍 EGAT 委派的小组穿越其领地到达 Hut Gyi 大坝所在地，因而被指责制造了此次袭击，并且面临来自支持大坝项目的泰国当局的巨大压力。但是克伦民族联盟的代表否认参与了此次袭击。

EGAT 从曼谷的朱拉隆功大学 (Chulalongkorn University) 委派了一组人员到该大坝所在地研究该地区的环境和地理状况。到目前为止，该小组还未能明确地确定 Hut Gyi 大坝可能造成的影响。由于 Hut Gyi 地点与泰国的大坝选址的差异，朱拉隆功大学的研究小组承认，他们对正在研究的一些问题不太熟悉。

“克伦河流观察”组织的调查显示，有 41 座村庄将直接受到 Hut Gyi 大坝排洪的影响，另外许多座村庄将受到间接影响。在缅甸，在规划的开发区内的村民通常会被强制性地赶走，同时缅甸军队在克伦邦不断的野蛮横行也使居民大规模地搬迁，估计仅在 2006 到 2007 年间就有 43,000 多人被从自己的土地上赶走。⁵ 如果受到 Hut Gyi 大坝影响的村庄重新安置，泰国将面临又一次大规模的难民逃过边境的情况。

萨尔温江上计划修建的最大的大坝是掸邦境内的塔桑 (Tasang) 大坝，它是大湄公河次区域电网的一部分。泰国的 MDX 集团曾经和军阀签订了一系列资助大坝建设的协议。然而，由于 2007 年初的

一些谣言，说缅甸人对 MDX 集团不满，中国葛洲坝集团公司宣布它们已经取得了大坝初期建设的合同并且迅速派工人到达现场。2007 年 3 月，军队官员在塔桑大坝所在地举行了动土仪式，由葛洲坝集团和 MDX 集团共同主持。大约 400 名村民也被迫参加了该仪式。

军阀于 1996 年在掸邦启动了强制搬迁计划，并一直延续至今。强制搬迁计划在 MDX 集团对这一地区进行考察时就开始执行了。在 1996 至 1998 年间，掸邦的 55,957 个家庭约 30 万居民被迫搬到军队控制的安置地。其中，大约有 2,000 个家庭从将受到塔桑大坝直接影响的萨尔温江的一个支流地区强制搬迁。2007 年 6 月，缅甸军队没收了孟东 (Mong Ton) 镇 Wan Mai 村的土地，交给 MDX 集团修建办公场所。⁶

缅甸军队在塔桑大坝地区的规模自 2000 年以来急剧扩大，该区域周边的军营数量翻了三倍，达到了 30 支。军队的增加导致该地区强迫从事苦力和搬运工作、强奸和谋杀等情况增加，这与缅甸大型开发项目通常的情形一样。2002 年，掸邦妇女行动网和掸邦人权基金会通报，塔桑大坝附近地区大约有 300 名妇女遭到缅甸军人的强奸。⁷ 掸邦人权基金会还报道，自 1996 年以来，掸邦至少有 1,221 人被缅甸军队杀害；1997 年，昆恒 (Kun Hing) 镇有 319 人被杀害，该地区在塔桑大坝的淹没范围内。被杀害的其中三人是佛教修道士，其中一人是被绑上麻袋沉入河中淹死的。

萨尔温江的第五座大坝也是由中国公司出资修建的，在去年初就宣布动工了。2007 年 4 月，远见集团和中国黄金水力资源公司与军阀签署了关于在萨尔温江上游修建装机容量 2,400 兆瓦水电站项目的《谅解备忘录》，该水电站被命名为萨尔温江上游大坝。2006 年的报告显示，云南电网公司也对这一地区进行了考察。

克钦邦和掸邦境内的伊洛瓦底江和瑞丽江水电站

根据 2006—2007 年中国电力投资集团公司和缅甸军阀达成的协议，该公司将在克钦邦境内沿伊洛瓦底江、恩梅开江 (N'Mai Hka) 和迈立开江 (Mali Hka) 修建七个大坝群。2007 年 5 月，Myitsone 大坝举行工程启动仪式，该 3,600 兆瓦的大坝坐落在伊洛瓦底江上，位于克钦邦境内恩梅开江和迈立开江的交汇处。云南机械进出口公司 (YMEC) 和昆明水利设计院在 2005 年对该大坝进行了勘察。缅甸的亚洲世界公司也在积极地参与该项目。

⁵ 《2007 年东缅概览：内部大迁移》，泰缅边境事务委员会，2007 年。

⁶ 警示标，掸族萨帕瓦 (Sapawa) 环境组织，2007 年。

⁷ 参见掸邦人权基金会和掸邦妇女运动联盟的报告：强奸通行证，2002 年。

大约有 47 个村庄会受到 Myitsone 大坝的直接影响，大坝洪水将迫使这些村庄里预计 1 万名村民搬迁，因失去他们一直以来赖以生存的伊洛瓦底江而难以生存。该大坝附近的河域物种非常丰富，而这些物种中的大部分也将因为洪水而受到破坏。最终，缅甸所有大型大坝常见的负面影响随着该大坝项目的推进都将显现出来，比如该地区军队的增加、强迫搬迁、从事苦力和搬运工作、遭到虐待等情况的增加。⁸

2008 年 1 月，大坝所在地的报告详细说明，自 2007 年末开工兴建以来由于该地区缅甸军队的存在而导致虐待情况增加。来自亚洲世界公司的大约 300 名建筑工人、中国和缅甸的工程师已经搬进该地区并在靠近大坝地点的区域内建造起棚屋。

600 兆瓦的瑞丽一号大坝正在瑞丽江上修建，瑞丽江是伊洛瓦底江在掸邦北部的一条支流。瑞丽一号采用的是“建设—经营—转让 (BOT)”模式，据媒体报道，截止 2007 年 5 月完成了 51% 的施工。该项目位于 Man Tat 村，那里生活着 700 个巴朗族人。云南联合电力开发有限公司和缅甸电力部于 2006 年 12 月成立了瑞丽江一号水电站公司，其中云南联合电力开发有限公司在合资公司中占 80% 的股份，该公司是由云南机械进出口公司、云南华能澜沧江电力公司和云南电网公司建立的一个国际财团。云南机械进出口公司从 2002 年开始参与到该项目中，带来了它自己的中国建筑派遣队。瑞丽一号大坝是瑞丽江上规划的三座 BOT 大坝中的第一座，这三座大坝的总装机容量将达到 1,420 兆瓦。该项目所发的电将被用于缅甸军队的基地建设和采矿项目。

在 2000 年末，为准备该项目，300 名士兵在 Man Tat 建立了一个永久基地。随着士兵的到来，该地区的检查点也越来越多，限制了当地村民的自由。以前依靠在中缅边境做生意维持生计的村民现在被禁止继续做下去。基地的士兵还强迫村民修路，村民们的耕地被没收或破坏，至今也没有得到任何补偿。村里的妇女遭受着极大的性暴力威胁，一些年轻的妇女被迫与士兵结婚。村民无权知道任何关于大坝修建计划的信息或者新基地建立的理由。⁹ 下游即将修建的瑞丽二号和三号大坝也会带来同样的结果。

缺乏环保法规和保护措施

虽然缅甸有一些关于环境的立法，也签署了多个国际环保条约，但它仍然缺乏保护环境必需的有

关准则、措施和实施。即使缅甸的环境法律更全面一些，它的法律原则也已经被废除，使最终控制权落在了军阀手中。在缅甸做生意的外国公司决不能指望仅仅依靠遵守缅甸的标准就能保护环境和社会。

与国际惯例法相反，缅甸的法律没有提供任何的环境影响评估标准。缅甸的环保法似乎也不要求受影响的社区或其他任何公众参与。发展决策总是被私下掩盖，受到影响最严重的人们却几乎不知道正在规划中的项目。尽管缅甸是《生物多样性公约》的签约国，但是它的环境法不会为生活在规划项目区域内的当地居民提供任何的公众参与权。¹⁰ 最后，虽然 2006 年执行的《水法》涵盖了一些关于污染的模糊条例，缅甸的环境法总的来说不会对污染问题有任何规范作用。¹¹

建议

国际上有许多准则可以应用到水电项目的修建、运行和融资上。世界大坝委员会的规章最为全面，它要求进行环境影响评估和公众参与，向公众披露信息。几个国际环境协议中也规定了大型开发项目必须进行环境影响评估。当地居民在开发项目中的参与权也是一些国际环境文件中明文规定的，如《生物多样性公约》和最近的《联合国原住民族权利宣言》。国际社会已经日益意识到公司责任感的必要性，并在《联合国跨国企业责任标准》、《联合国全球契约》以及《经济合作与发展组织跨国企业准则》中做出了规定。

近几年，中国在制定其法律和政策时已经加入了关于环境评估、公众参与、安置福利和污染等问题的条款。自 2003 年起，《环境影响评估法》规定所有大型开发项目须进行评估，其过程须接受公众参与并向公众发布评估结果。这些规定在 2006 年国家环保总局颁布的《环境影响评价公众参与暂行办法》中被进一步阐明。另外在 2006 年，国务院还通过了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》。这些法律法规在规范中国国内的商业行为的同时，也使中国公司在其他国家开发项目时有法可依。

中国政府要考虑中国海外开发项目的反响，审查规范这些投资的程序和法律，并向受影响的社区发布大坝建设计划的相关信息。中国政府必须监督和规范中国企业在国外的水电开发和其他资源开采项目的运营和投资。使企业遵守中国和国际准则，确保责任以及公众对决策有知情权和参与权。■

⁸ 参阅《克钦开发网络组织：伊洛瓦底江的大坝》，2007 年 10 月。

⁹ 参阅《巴朗青年网络组织：铁蹄下的生活》，2007 年 12 月。

¹⁰ 《公约》第 8(j) 款规定，签约各方鼓励当地居民参与影响物种多样化的活动。

¹¹ 缅甸联邦，国家和平与发展委员会，2006 年 8 月制定的《水资源和河流法》。作者存档的英语译本。国际地球权益协会根据缅甸法律的英语译本进行的研究。另外还可参阅作者存档的主要由缅甸律师委员会的 Peter Gutter 起草的“缅甸环境与法律”，2001 年 8 月第 9 期《缅甸法律问题期刊》。

多边发展政策中的双边政策导向： 中国进出口银行面临的挑战及其责任

作者：Eisuke Suzuki*

多边发展进程中的中国进出口银行

所有的进出口银行都是官方指定的出口信贷机构(ECAs)，通过向买方提供各类资金援助，从而促进本国商品和服务的出口。一些进出口银行明确宣布，它们不会与私营部门的贷款人相互竞争，但他们通过承担信用和国家风险，提供出口资金融通，从而填补贸易资金中的差额，这种做法是私营部门不能够或者不愿意接受的。但是，两者在促进本国相关商业利益方面，都遵守着同一政策目标。人们认为，每个进出口银行都是政府在与世界其他国家的双边关系中，用来追求本国利益的一分支。

在当前世界所有进出口银行中，始建于1994年的中国进出口银行的构想与众不同。《中国进出口银行章程》第2条明确表达它的政策。内容说，中国进出口银行是直属国务院领导的“一个政策性金融机构”。第3条规定，中国进出口银行为进出口资本商品提供“政策性金融支持”，第2条对金融业务做出以下规定，“由财政部、对外贸易经济合作部以及中国人民银行的直接领导和监督”。¹

作为中国对外政策的一部分，早在中国成为多边发展银行(MDBs)成员之前(比如：世界银行和亚洲开发银行)，中国就向许多非洲国家以及其他发展中国家提供大量资金援助。这些援助不仅仅有利于受助国的经济、社会发展，还逐渐灌输了这样的理念：国际合作及经济援助有益于相关各方。最近，中国已成为这些多边发展银行中最大的借贷国之一。随着经济的大幅度增长，2001年12月中国正式加入世界贸易组织，加速了中国在更广泛制造业和服务部门的经济增长。中国进出口银行所发挥的作用因此得以加强。

2000年，中国不再是世界银行让步窗口国际开发协会的借贷国，2004年中国还首次成为亚洲开发银行(ADB's)让步窗口亚洲开发基金第八个补给的捐赠国，即ADF IX²。中国不再是传统的借贷国。相反，中国已经成为多边开发舞台上的捐赠国。在全球决策进程中，多边发展银行不仅是促进、规定和应用首选政策的决策者，还为更多强大的成员国提供决策的舞台³。中国是亚洲开发银行的第三大股东，并当选董事国。2006年9月，国际货币基金组织(IMF)批准将中国的表决权从2.94%增加为3.65%。用国际货币基金组织总裁罗德里戈·德·拉托的话来说，就是“国际社会承认中国在世界经济中发挥的作用越来越大。”⁴

人们认为，实际上，中国进出口银行的政策导向有时会与多边发展银行(MDBs)的政策议程背道而驰，尽管在其制定过程中中国发挥着一个重要股东的作用。真正的问题在于，当中国进出口银行提供“政策性金融支持”时，它与多边发展银行的政策就不相一致。中国进出口银行是否可以向违背多边发展银行政策指示的项目提供“政策性金融支持”？

在这种情况下，中国进出口银行的责任是什么？毕竟，按照可持续发展的原则，项目融资带来了相应的责任，这样就设定了很高的标准。多边发展银行(MDBs)受其各个政策指示的约束，比如：关于环境与社会问题的安全保障措施。最近，国际金融公司(IFC)对其安全保障政策进行了修改。当今，世界上从事项目融资的大多数私人银行都赞成《赤道原则》，并以国际金融公司的安全保障政策为基础，来管理与开发项目融资相关的社会与环境问题。中国进出口银行对这些问题都保持沉默。

¹ 中国进出口银行《章程》第2条(english.eximbank.gov.cn/profile/charter.jsp) (于2006年10月21日查询)。

² 参见非洲开发基金捐赠国报告(www.adb.org/Documents/Reports/ADF/IX/ADF-9-Donor-Report.pdf) (于2006年10月21日查询)。

³ 见E. Suzuki和S. Nanwani著《国际组织的责任》；《多边发展银行责任机制》，27 Michigan JIL (2005) 178, 184-189。

更多详情见M. S. McDougal H.D. Lasswell和W. M. Reisman, 《世界权威决策的制定过程》，由M. S. McDougal和W. M. Reisman编辑。国际法评论：《国际法当代视角的补充》(1981年)，191。

⁴ 引用Antoaneta Bezlova的《随着中国借出贷款，国际货币基金组织—世界银行的状况堪忧》(ispnews.net/news.asp?idnews=34759) (于2006年11月17日查询)。广东经济师范学院经济学教授张瑞(音)说：“增加股东表决权给中国带来机遇，同时也带来更多能否履行新责任的严峻挑战。”

出口信贷机构和多边决策过程

出口信贷和投资保险机构已成为世界上公共国际金融的最大来源。他们是“发展中国家大规模基础设施项目的最大公共供资方，迄今，超过了多边发展银行和双边援助机构每年对基础设施的投资总额”⁵。然而，不管他们具有多大的影响力，“由国内强大的出口产业支撑的”的出口信贷机构(ECA)s⁶，直到最近，还没能适当地纳入可持续发展的全球决策程序。

出口信贷机构(ECA)s在“竞次”中相对自由，“出口信贷机构相互竞争降低环境以及其他方面标准，为它们的公司寻求更多竞争优势。”⁷ 多边发展银行(MDBs)、甚至其他出口信贷机构及其各自的双边援助机构同行，出于社会、环境或者经济原因拒绝向一些项目提供资金，而出口信贷机构却对这些项目进行资助。加拿大出口信用机构，加拿大出口发展公司(EDC)，指出了可持续发展国际体制下的双边援助机构与相对自由运作的出口信贷机构之间的差异。相对于双边援助机构—加拿大国际开发署(CIDA)而言，加拿大出口发展公司受到的限制较少，加拿大国际开发署是按照《加拿大环境评估法案》运作的。⁸

在面向可持续发展的多边发展银行(MDBs)各类全球决策舞台上，加拿大国际开发署(CIDA)以严格的国际保障标准的坚定支持者而知名。该机构的政府同行加拿大出口发展公司(EDC)不受法案控制，在应用2001年12月通过的环境审查指示(ERD)方面，加拿大出口发展公司(EDC)声名狼藉。环境审查指示非常具有灵活性，并给参与项目的公司留下很多决策权。我想，或许正是这样的灵活性和自由决定范围导致环境审查指示成为一种有缺陷的模式，而经济合作与发展组织(OECD)最初是希望它成为协调所有出口信贷机构(ECA)s行动

的一套共同政策。当“共同政策”中包含了这样的灵活性和决定权时，出口信贷机构(ECA)s做法之间的分歧和差异变得“普遍”起来。美国拒绝签署“共同政策”，是因为美国的环境标准没有透明度和灵活性。自1995年以来，美国进出口银行对美国出口商使用的是严格的环境准则。⁹

决策中的倾向

出口信贷机构(ECA)s是政府的左膀右臂；他们利用公共资金来帮助私营部门。但是，在许多实例中，出口信贷机构的做法和政策都不符合政府在言行方面许下的更广泛的承诺。世界资源研究所的研究指出：“这些政府就气候变化采取行动进行了艰难的磋商；对双边和多边发展机构在透明化、责任化、社会及环境表现方面制定标准；并采用许多国际协议来制止腐败、保护人权。¹⁰ 出口信贷机构不能与政府其他部门行事不一，这些部门都纳入了全球可持续发展决策制定过程。根据国际法院的规定，“任何一个国家机关的行为都应被视为一个国家的行为。这是……惯例规定……”。¹¹ 这就是世界银行和国际货币基金组织(IMF)所说的“发展的政策一致性”，即需要消除“政策中的矛盾之处，向一个地区提供支助，通过行动削弱对另一个地区的支持”。¹²

2002年4月，日本国际合作银行(JBIC)建立了“环境与社会因素的确认”的指导方针，将出口信贷运作和官方发展援助(ODA)行动分别使用的两项环境指导方针统一起来。自2003年10月以来，这些指导方针得到充分的贯彻。在指导方针的制定过程中，为了尽力确保程序的透明化，日本国际合作银行邀请公众进行为期两个月的评论，并举行了六次公共磋商论坛，其中一次是在县级举办，代表广大民间社会的参与者进行意见交流。¹³ 日本国际

⁵ B. Rich 《备忘录：出口信贷与投资保险机构的国际背景》，环境保护基金会，华盛顿特区(1998年)，7。

⁶ J. Harmon, C. Maurer, J. Sohn, 和 T. Carboneli 著《岔路：出口信贷机构在金融发展中的未来如何？》(以下简称“岔路”)，世界资源研究所，华盛顿特区(2005年)，5。

⁷ 见出口信用机构观察网，Take II, 竞次，2003年9月，2 (www.eca-watch.org) (于2006年11月15日查询)。

⁸ 《加拿大环境评估法案》要求“环境影响评估”“尽早在项目的规划阶段和不可撤销的决定做出之前执行”，以此“确保项目不会对环境产生严重不良影响。”详情见法案第5(2)(b)段和第4(a)段，[www.laws.justice.gc.ca/en/C-152/text.html (于2006年11月16日查询)]。

⁹ 美国进出口银行，《环境程序与指导方针》(www.exim.gov/products/policies/environment/envproc.cfm) (于2006年11月16日查询)

¹⁰ 《岔路》以上第7和第12。

¹¹ 《顾问意见》，《关于人权委员会特别报告员法律诉讼豁免的不同意见》，《1999年国际法院报告》，第62段。见《国际法委员会关于国家在国际不法行为中的责任的文章》第4条：“无论是立法机关、执法机关、司法机关或者任何其他职能的机关，无论该机关在国家的立场如何，无论是中央政府的一个机构或是国家领土的一部分，任何国家机关的行为都被看作是依国际法做出的行为。”James Crawford教授评论说：“就属性而言，这是毫无关系的，因为一个国家机关的行为可以被划分为‘商业性’或者‘管理权行为’”。James Crawford, 《国际法委员会关于国家责任的文章》(2002年)，96。

¹² 世界银行和国际货币基金组织，《全球监督报告2004年》：《实现千年发展目标和相关成果的政策与行动》，(2004年)，《执行摘要》xvii-xx, xx。

¹³ 日本国际合作银行《环境与社会因素的确认的指导方针》(www.jbic.go.jp/english/environ/guide/index.php) (于2006年11月17日查询)。也可见Maartje van Putten, 《管理世界》(2006年)，145-147。

合作银行进一步采取措施。建立了责任化机制，以此确保日本国际合作银行的行为符合“环境与社会因素的确认”的指导方针，如果其行为不符合指导方针，那些受到项目影响的当地居民可能就日本国际合作银行资助的项目“提出异议”，而这些项目已经或者在将来可能对居民造成伤害。¹⁴

2004年9月，美国海外私人投资公司理事会建立了问责与咨询机制，并成为继日本国际合作银行(JBIC)之后第二个建立了这种机制的出口信贷机构(ECA)。在接下来的几年里，加拿大出口发展公司(EDC)理事会于2005年3月扩大了对法规事务主管的现有授权，包括有责任“按照或者依据包含企业社会责任在内的政策，就直接关系责任问题的投诉，或者按照加拿大出口发展公司包含企业社会责任在内的政策的实践，进行调查或提出建议，并对加拿大出口发展公司在坚持此类做法和政策过程中的表现进行调查或提出建议”，因此，在少数出口信贷机构中，加拿大出口发展公司自身拥有受影响的人可以使用的责任机制。¹⁶

人们对可持续发展国际标准的要求和期望不断增加，在此背景下，经济合作与发展组织(OECD)修改了2001年关于“共同政策”的建议，并于2003年12月18日通过了关于“环境和官方支持的出口信贷共同政策的新建议”(2003共同政策)。区分2003“共同政策”和原先2001“共同政策”的是与以下要求中包含的国际环境制度的明确联系：

- 在所有案例中，项目应该符合东道国的环境标准。当与相关国际标准相冲突时，项目应使用更严格的基准和更高的标准(第12.2段)。
- 相关国际标准是由“世界银行集团、欧洲复兴开发银行、亚洲开发银行、非洲开发银行以及美洲开发银行发布的，而安全保障政策是由世界银行集团发布的。成员国还应遵守得到国际认可的更高环境基准，比如：欧共体标准”(第12.1段)。

- 关于最敏感项目，出口信贷小组(ECG)应报告并监督应用环境标准的情况，并说明没有依照国际标准行事的特殊情况(第12.3段和第12.4段)。
- 对于最敏感项目，出口信贷小组(ECG)成员国将寻求在发表最后承诺之前30天，拟定环境评估报告(第16段)。

尽管“共同政策”没有法定约束力，但应该建议将国际标准的有力声明作为控制基准。2001年之后情况得到重大改观。既然已经确定了相关国际标准，接下来就要由出口信贷机构(ECAs)展开行动来履行这些国际标准。遗憾的是，2003“共同政策”仍然允许免于遵守这些国际标准的情况存在。而且，他们没有公开发表必要的环境影响评估。经济合作与发展组织(OECD)必须明白，不能在缺乏透明度和信息披露的情况下确定责任。

给中国进出口银行的建议

中国进出口银行作为一个捐赠方应对其行为和决定负责，并参考其他所有多边发展银行(MDBs)以及官方、私营金融机构履行责任的方式。如果不履行可持续发展的原则，那么要从根本上取得发展成果就很困难。在更广泛的多边发展伙伴关系中，作为一个负责任的供资方，中国进出口银行应该向国内外公众透明地制定其运作政策和程序，这不仅有利于中国进出口银行的利益，更是所有其他出口信贷机构(ECAs)的利益所在。只是为了符合中国的外交利益，不再是提供“政策性金融支持”的充足理由。在多边发展政策成为更广泛参与的成果的过程中，以及与所有相关股东磋商的过程中，双边政策导向不应该与可持续发展原则相抵触。中国作为一个捐赠国和主要股东已经加入到这个全球决策程序中。■

*本文原来发表在《中国国际法期刊》2007年；第127-133页(61)。

¹⁴ 日本国际合作银行(JBIC)，《不同意见》(www.jbic.go.jp/english/environ/pdf/objection/pdf) (于2006年11月17日查询)。也可见日本国际合作银行(JBIC)《环境指导方针及反对程序》，2004年9月29日，由检查员 Kazuo Matsushita 先生做介绍(www.unepie.org/energy/act/fin/ECA/docs/w4/day1/JBIC%20Accountability%20Mechanisms%201%20of%203.pdf) (于2006年11月17日查询)。

¹⁵ H. A. Himberg，《海外私人投资公司新的问责与咨询机制：国际金融机构国际最佳做法的应用》(www.inece.019/conference/7/voll/49_Himberg.pdf)(于2006年11月17日查询)。

¹⁶ 加拿大出口发展公司(EDC)，《尊重加拿大出口发展公司法规事务主管的决议》，第2段，(www.edc.ca/english/docs/board_resolutions_e.pdf) (于2006年11月17日查询)。经济合作与发展组织(OECD)全球工作小组和结构政策，国际金融机构的环境检查程序(ENV/EPOC?GSP(2003)1/Final, 2004年5月10日)(applil.oecd.org/olis/2003docs.nsf/43bb6130e5e86e5fcl2569fa005d004c/eb13f61432f8835ecl256e900042b3e/\$FILE/JT0016809.DOC) 41) (于2006年11月17日查询)。

¹⁷ 见：www.oecd.org/dataoecd/26/33/21684464.pdf (于2006年11月17日查询)。请见2005年1月24日的修改建议(webdominol.oecd.org/olis/2005doc.nsf/Linkto/td-ecg(2005)3) (于2006年11月17日查询)。

世界大坝委员会框架： 管理大坝、水资源和能源的措施

作者：Deborah Moore 和 Thayer Scudder

能源和水利基础设施是社会、经济发展的重要因素。大坝是各国政府和私人开发商能够进行的部分最大的、最长期的投资。出口信贷机构常常在这样的项目融资中发挥着重大的作用。

发展中国家的出口信贷机构已经迅速成为全世界大坝项目的重要融资者。主要的大坝投资机构包括：巴西国家经济社会发展银行（在中国、厄瓜多尔和委内瑞拉有水力发电项目）、中国进出口银行（在缅甸、柬埔寨、加纳、尼日利亚和苏丹有水电项目）、印度进出口银行（在缅甸和尼泊尔有项目）和泰国进出口银行（在老挝有几个项目）。世界大坝委员会的决策框架可以帮助他们做出对财政、经济、社会和环境有利的投资决定。

世界大坝委员会

大坝的社会、环境和经济影响常常会引起公众争议、冲突、延迟甚至终止。为了努力达成新的共识，建立了独立的大坝委员会，并在2000年推出了一套创新的措施，以帮助解决与大坝有关的冲突。

在世界银行和国际自然与自然资源保护联合会的大力支持下，独立的世界大坝委员会于1998年5月创立。对它的授权是，审查大坝在水资源和能源传输方案上的开发效果，并制定国际普遍接受的大坝规划和建设的决策标准、方针和准则。委员会由12名成员组成，他们在政府、工业、学术界和民间社会中有着丰富的经验。其主席和副主席分别是南非的水资源大臣凯德·阿思慕和印度的资深公务员拉克什米·贾因。

在两年的授权期间，世界大坝委员会对大坝进行了有史以来最全面的评估。它根据130篇相关文献，分主题详细审核了17个问题，研究了7个大坝和3个修建大坝的国家（包括对中国大坝建设经验的国家研究），交互核对调查了另外125个大坝，在不同国家和地区举行了4次协商会议，参与者达1,400名，并接收了来自专家和相关公众的950份建议书。委员会与世界大坝委员会论坛定期商讨事宜，该论坛是多方利益的结合体，其68名成员来自36个不同的国家，包括来自中国 and 印度水利部的代表。委员会总共回顾了来自79个国家的1,000个大坝的经验。

世界大坝委员会的主要结论： 有些令人惊讶，有些令人失望

我们的主要结论是，尽管大坝对人类的发展做出了很重要、很有意义的贡献，而且由此而获取的利润也相当可观，但是，在许多情况下，为获取这些利润，要付出一些令人难以承受的、常常也是不必要的代价，特别是在经济、社会和环境方面，被迫迁离的居民、下游的社区、纳税者和自然环境为此付出了许多代价。¹

水电站大坝的发电量占世界电力的19%，在63个国家中，甚至占到了50%以上。大坝支撑着世界上30-40%的灌溉地区和世界粮食产量的12-16%。在75个国家中，大坝的建设是为了控制洪水，并且12%的大坝有供水功能。

世界大坝委员会比较了预计的利益和实际的结果。尽管大坝带来了可观的利益，但是很多并没有达到预期的目标。经反复调查发现，只有50%的大坝是按计划完成的，75%的大坝超过了预算开支（平均高达56%）。接近一半的灌溉大坝没有完全发挥应有的作用，例如：没有达到灌溉面积、产量和生产率。水电站大坝基本达到了预期的目标，但是有一半多没有达到预期的发电量。

很多情况下，大坝对物种和生态系统造成了巨大的不可挽回的损失，包括对以下方面的影响：森林和野生动植物生态环境、水生物的多样性、上游和下游的渔业；还有下游漫滩、湿地、流域、河口以及邻近的海洋生态系统——诸如防洪、水质维护、灌溉农业和渔业等。为克服或减轻大坝对生态系统带来的影响所做的努力只取得了一定程度的成功。

在经济和社会影响方面，我们发现这些不良影响要么没有得到充分的评估，要么没有得到合理的解释；确实缺乏对这些大项目的工程后评估仍然是一项重大的不足。这些影响的范围很大。世界上约有4,000-8,000万人由于大坝而迁离家园；数以亿计的下游居民生计受到损害；那些被重新安置的人们很少能恢复以前的生计，因为安置项目只关心物质上的安置而不是被迁移居民的经济和社会发展。贫困者、其他弱势群体和他们的后代将过多地承担大坝带来的社会和环境成本，而不会得到其相应的经济收益。

¹ 见世界大坝委员会《大坝与发展》，Earthscan 2000, 第一部分。

这些结果在很多方面令人惊讶和失望。鉴于在大规模大坝上公共投资的规模和数量以及它们对社会和环境造成的影响，我们希望能确保大坝将确实实现预期的经济效益，避免和减轻它们的不良影响。对过去的错误重蹈覆辙是不可原谅的。

针对未来的新措施

为了促进水资源和能源的开发成果，委员会推出了新的决策框架，该框架的基础是对各利益方权利的承认和对其风险的评估。² 大坝委员会框架建立在这样的认识上：任何一方的权利不得抵消另一方的权利；当各种权利相互对抗时，需要磋商协议。这项措施以国际认可的标准如《联合国人权宣言》、《发展权宣言》和《里约原则》为基础。

该新框架的目标是，保障各方权利得到尊重，降低各种财政、经济、社会和环境风险。通过遵守新框架，我们相信，对基础设施发展方面的投资将使这些项目更加经济地得以执行、降低财政风险，为受影响的团体和广大社会创造更大的发展收益，并且避免对环境的破坏性影响。

为提高大坝未来决策的发展效力，世界大坝委员会采用了五项核心价值作为更详细框架和准则的基础。这五项核心价值（公平、效率、参与式决策、可持续性和责任制）作为基本的检验标准将被应用到与水资源和能源发展有关的决策上。基于这些价值，世界大坝委员会提出了26项建议，这些建议按照以下七个战略优先等级进行分组：

- **取得公众认可：**关键决定的公众认可对于可持续的水资源和能源资源发展极其重要。认可产生于对权利的认识、对风险和责任的处理以及对所有受影响人群权利的保护，特别是原住和部落人群、妇女和其他弱势群体。决策程序用来确保各阶层人民获取信息并参与决策，最后使关键决策得到充分的认可。如果项目对原住和部落居民产生了影响，该决策程序应服从于他们事先在知情的情况下表达的自愿同意。
- **全面的全项评估：**常常存在一些大坝的可替代选择。要探究这些可替代选择，水力、食物和能源的需求必须经过评估，并清楚阐明其目的。然后从一系列可能的选择之中确定一个适当的发展对策。这种选择基于对所有政策、制度和技术选择的全面的参与式评估。在评估过程中，社会和环境因素同经济和财政因素同等重要。

- **治理现有的大坝：**使现有的众多大坝的收益最优化，处理突出的社会问题并强化环境破坏缓解和恢复措施，这些都存在着各种机会。随着时间的推移，大坝及其所处的环境都不是静止的。水资源使用优先等级的改变，江河流域上的物质和土地使用的改变，技术的发展和公共政策的改变都可能会改变大坝的收益和影响。管理和经营方式必须进行不断的调整，以不断地适应工程周期中环境的变化，并必须处理突出的社会问题。
- **维持河流和生计：**河流、流域和水生生态系统是地球上的生物发动机。大坝改变了地貌，并且造成不可挽回的影响。了解、保护和恢复江河流域的生态系统对于促进人类平衡发展和保护各种物种极其重要。在围绕河流开发进行的选项评估和决策中，避免不良影响被排在首位，排在其次的是最大程度地减轻和降低对河系的危害。避免不良影响的最好方法体现在地址选择和工程设计中。排放适当的环境流量能够帮助维持（尽管很少能够复原）下游的生态系统和依赖它们的社区。
- **认可权利、共享利益：**与受到不利影响的人们协商有助于双方达成共识、制定法律上可行的减轻环境影响和促进发展的协议。这些协议承认，受影响的人们有改善生活质量和生计的权利，承认他们是项目的受益人。成功的缓和、移民安置和发展是国家政府及开发者最基本的承诺和责任。相关各方对于已认可的缓和、移民安置和发展规定的责任，可通过法律手段、国家和国际上可利用的法律援助得到保障。
- **确保依法办事：**确保公众的信任需要政府、开发者、监管者和执行者兑现为大坝的规划、执行和运营所做的所有承诺。确保在项目的各个阶段遵守相应的规则、纲领和特别的项目协议。经济、社会、环境和技术措施需要一套互相促进的激励措施和机制。这套机制应适当融合监管的和非监管的措施，既要体现激励又要体现制裁。
- **为了和平、发展和安全共享河流：**跨越国界的河水存贮和分流一直是国家之间和国家内部关系极度紧张的根源。大坝需要建设性的合作。因此，资源的使用和管理正日益成为各国为提升共同的自身利益而寻求和平合作的协议主题。这导致了从分配有限资源的狭窄举措到对河流及其相关利益的共享转变。外部金融机构支持河岸国家之间的友好互信磋商原则。

² 同上，第二部分。

出口信贷机构的有益工具

出口信贷机构在工程融资方面起着与其他投资者不同的作用，并且经常在后期参与到项目的规划和决策过程之中。尽管如此，在他们的作用和权限内，世界大坝委员会的建议在确保出口信贷机构降低与他们所投资的项目风险和避免危害方面起着极其相关和有益的作用。

世界大坝委员会的许多建议旨在特别改善大型水坝项目的经济和财政表现，也计划处理参与各方尤其是世界银行、其他国际机构、国家政府、项目开发商中现有的保护措施中的弱点和失误。它们包括一些已经检验的措施，比如，利益相关者论坛、独立的争端解决机制、执行契约和旨在处理购买过程中的腐败问题的诚信公约。

尽管大多数正式的出口信贷由政府作担保，但是对于出口信贷机构来说，最好还是能够尽可能地投资最好的项目，或者至少投资的项目有经济利益可图，不至于对东道国的人类可持续发展造成不利影响。甚至在项目规划的后期，当出口信贷机构被要求投资时，世界大坝委员会的建议也将会通过提高遵守能力、降低风险、减少因反对造成的延误和成本超支以及改善收益流和业绩等措施来保障工程的经济利益和可行性。

通过将世界大坝委员会的措施融入到他们的政策之中，出口信贷机构能够期望投资更优质的项目，避免由于公众反对项目而引起的冲突、争议和延误，为可持续的经济发展做出贡献。

前进的实践之路

关于世界大坝委员会的框架，一直有两个问题不断受到质疑。第一，由于制定了“事先的、知情的、自愿同意”原则，该框架有时被认为忽视了政府的主导地位，而将“否决权”交给了原住民。这种理解是不正确的。世界大坝委员会的报告确实提倡，影响原住和部落居民的项目决策应当得到他们事先的、知情的自愿同意，并把它定义为友好互信的磋商决策机制的一部分。然而，当问题没有得到解决时，政府将根据司法审查制度担当最终仲裁者的角色。³ 因此，世界大坝委员会的报告承认大多数国家的法律所包含的内容。

第二，争论聚集在世界大坝委员会报告里的建议在执行中是否可行，即，它们是否具有“可操作性”和“工具化”。实际上，很多机构已经认可世界大坝委员会的框架或部分框架，并且在实践中受益。尽管世界银行和国际水电协会对个别的建议提出批评，但是他们已经认同了世界大坝委员会的七个战略优先等级。在一份关于出口信贷和水电项目的陈述中，经济合作与发展组(OECD)出口信贷安排的成员国也于2005年11月承认了世界大坝委员会战略优先等级的价值。

包括德国、尼泊尔、南非、瑞典和越南在内的几个国家已经开始着手将世界大坝委员会的建议纳入到国家政策中了。欧盟的成员国要求，如果水电项目要为欧洲市场提供碳排放信用额度，则必须遵守世界大坝委员会的建议。作为世界顶级商业银行之一的汇丰银行，要求所有水力部门项目遵守世界大坝委员会的框架。其它银行和私营企业已经在他们的部分业务中采用了这个框架。

斯威士兰的马谷家(Maguga)大坝的修建接受了世界大坝委员会报告的一些教训和建议。斯威士兰和南非的项目开发者设计了蓄水池，以使迁移工作最小化。受影响团体参与建设他们自己的重新安置房。他们在建立合作社中也得到水、电力和其他援助，因此成为项目的受益人。由一个独立的争议解决程序处理其他的冲突。

遵守世界大坝委员会的框架将需要付出更多的努力来确定最适合的选择，使取得的利益最优化，降低和避免影响，在项目周期的早期解决问题和取得公众的认同。一些利益团体批评世界大坝委员会框架没有关注到它将会使已陷入困境的大坝投资和建设工作雪上加霜。世界大坝委员会却认为，这些表现欠佳的、造成有害影响的项目才会带来更多的麻烦。运用世界大坝委员会的框架，从长期来看，将会降低开支、节省时间和避免冲突，而且会带来更多合理的成果。另外，该框架还能改进现有的大坝，使其更有营运价值、开发其他创新途径，来满足水力和电力需求，创造新的商机。

我们所推荐的准则和战略优先等级旨在解决问题，取得实际效果，而且已被广泛应用到各种情形之中。世界大坝委员会的措施是未来可持续水资源和能源管理应该走的正确的前进道路。正如一句中国俗语：如果你认为你做不到，那么不要影响已经在尝试的人。■

³同上，第219页。



《赤道原则》： 管理项目融资中社会和环境风险的框架

作者：Osamu Odawara

瑞穗实业银行有限公司是世界上最大的金融机构之一——瑞穗金融集团的一部分。瑞穗实业银行关注公司财政和国际业务，是日本约70%的上市公司的核心服务银行。

在瑞穗，我们知道，考虑环境问题是我们的社会责任，我们必须在经济发展和环境保护之间保持平衡。我们相信，负责任的环境政策对商业同样有利，我们把环境问题当成是商业决定的一部分。我们已经在2000年10月颁布的《瑞穗行为规范》中对此做出了承诺。

《赤道原则》是引导从事项目融资的金融机构执行社会和环境政策的普遍基准和框架。瑞穗实业银行在2003年采用该《原则》，目前为《赤道原则》金融机构的秘书处。本文将介绍《赤道原则》的内容以及我们是如何实施这些原则的。

《赤道原则》

从2000年初以来，在环境和社会问题方面，商业银行越来越多地受到社会的密切关注。一些非政府环保组织要求商业银行执行自己制定的政策，检查项目带来的影响。作为对这些要求的回应，十家商业银行于2003年6月推出了《赤道原则》。

《赤道原则》是管理项目融资中社会和环境风险的政策框架。项目融资是一种融资方式，贷款人主要以单一项目所产生的收益作为还款的资金来源与风险抵押品。这类融资适用于大型的、综合性的和高投入的项目，如石油和天然气开发、矿山、电站、化学加工厂等。《赤道原则》适用于项目融资达到或超过1,000万美元的交易。

《赤道原则》共有十条原则：

- 审查和分类
- 社会和环境评估
- 适用的社会和环境标准
- 行动计划和管理系统
- 磋商和披露
- 投诉机制
- 独立审查
- 承诺性条款
- 独立监督和报告
- EPFI 报告

下面将对部分原则做进一步解释。

这十条原则并不能直接约束借款人的行为，而是帮助金融机构确认借款人的行为是否符合要求。银行需要根据该框架建立自己的内部程序，制定实施细则。

《赤道原则》要求金融机构就以下内容对项目进行检查：

- 东道国法律、规定和许可；
- 《国际金融公司绩效标准》；
- 国际金融公司《环境、健康和安全的导则》。

国际金融公司是世界银行集团旗下的一家私人企业。它的《绩效标准》共有八条，包括社会和环境评估和管理系统（第1条）、劳动和工作条件（第2条）、污染预防和控制（第3条）及土地征用和非自愿迁移（第5条）。

国际金融公司的《环境、健康和安全的导则》涉及到以下领域的63个部门：林业、农业和食品加工、普通制造业、石油和天然气行业、基础设施、化学品、采矿和电力。

《赤道原则》在实践中的意义如何？《原则》第一条要求金融机构根据对环境的影响程度将项目分为A、B、C类。不同的项目分类对金融机构有不同的要求。对A类项目，借款人需要进行社会和环境评估，并根据该评估制定《行动计划》和执行该计划的《社会环境管理系统》。借款人需要与受影响的社区进行磋商，发布其社会环境评估报告和行动计划，并制定投诉机制。评估报告、行动计划和磋商过程需要由独立的专家进行审核。

大多数项目都不是A类而是B类，对它们的要求要相对低一些。

《赤道原则》包括根据国际金融公司《绩效标准》第3条制定的气候变化方面的要求。对二氧化碳排放量超过10万吨的项目，银行将要求借款人寻找降低温室气体排放量的机会，并每年对其排放量进行监督和报告。

《赤道原则》第八条是关于承诺性条款问题的，它要求项目融资贷款协议应订立相关承诺性条款，规定借款人遵守东道国的所有相关法律、遵守项目的《行动计划》，并提供其遵守情况的年度报告。

《赤道原则》的实施加强了采纳《赤道原则》金融机构间的合作。现在来看一下项目融资银团贷款的生命周期。在审查精查阶段，牵头安排行将审查项目进行分类，并为A、B类项目聘请环境咨询专家。在项目组成阶段，牵头安排行会制定一

份“贷款人《赤道原则》报告”，并起草行动计划和贷款协议中的承诺性条款。在银团贷款阶段，牵头安排行将与潜在贷款人一起分享“贷款人《赤道原则》报告”，回答他们提出的问题，推动潜在的贷款人和出资人之间关于行动计划和承诺性条款的协商。在交易达成之后，贷款人将继续监督项目对行动计划的执行情况。

截至2008年1月底，《赤道原则》已经被58个金融机构采纳，包括非洲、亚洲、欧洲、大洋洲和南、北美洲的商业银行和出口信贷机构。2007年上半年中，发展中国家86%的项目融资交易都是由采纳《赤道原则》的金融机构安排的。由于大多数项目融资交易都要求有数家金融机构同时参与，因此《赤道原则》实际上已经成为这些交易达成的先决条件。

瑞穗实业银行如何执行《赤道原则》

2003年10月，瑞穗实业银行成为采纳《赤道原则》的第18家金融机构，之后我们花了十二个月的时间来制定实施该原则的具体措施。在这期间，我们将国际金融公司的政策和指南翻译成了日语，并对38个行业制定了实施细则（反映国际金融公司的污染控制和其他要求）。我们制定了内部操作手册，进行了内部培训，通过公司网站和企业社会责任报告公布我们的承诺，并与非政府组织建立了对话。

《赤道原则》相关问题均由瑞穗实业银行的可持续发展部集中处理。该部门成立于2006年3月，6名成员分别来自4个国家，其中包括中国。该部门与在东京总部和其他五个国家的150名项目融资人员进行合作。根据来自营业部门的信息，我们为每一项交易准备《赤道原则》审查报告。该报告由信用审查部门进行评估，并作为信用审批程序的一部分。

从2006年4月到2007年3月，我们根据《赤道原则》对39个项目进行了审查，这些项目中有1个被列为A类（采矿项目），37个B类，和1个C类。

可持续发展部还与利益相关方进行对话。例如，自2006年起，该部门已经在中国的非政府环保组织、中国企业联合会和中国银行业协会主办的各种研讨会和会议中做了报告。

2006年11月，瑞穗实业银行成为实行《赤道原则》的金融机构的秘书处，我们的职责是负责维护《赤道原则》的官方网站，帮助新成员加入。

2003年瑞穗实业银行采纳《赤道原则》时，项目融资业务在世界银行中的排名还仅为第18名，交易额约为11亿美元。自从采纳了《赤道原则》，我们的排名已经稳步上升到了2006年的第三名，负责组成了54笔交易，总金额超过77亿美元。《赤道原则》也是我们在项目融资业务上取得成功因素之一。

案例研究

唐古(Tangguh)液化天然气项目是在实践中运用《赤道原则》的最佳事例。唐古这个名字在印尼语中的含义是“有弹性的”，该项目位于巴布亚岛宾杜尼(Bintuni)海湾区域的中心，距离雅加达3200公里。它包括宾杜尼海湾的两个海上平台、海底管道和液化天然气处理设备以及位于南岸的油轮停靠港，该项目计划于2009年开始投入商业运营。该项目耗资70亿美元，其贷款已于2006年7月发放。

瑞穗实业银行将唐古液化天然气项目列为A类，因为它对生物多样性、自然栖息地和当地社区（包括原住民和非自愿搬迁）均有重大影响。针对三个行业领域的国际金融公司《绩效标准》和《环境、健康和安全的导则》都应用到了该项目中。

液化天然气设施的设计符合《印度尼西亚环境法》和国际金融公司《环境、健康和安全的导则》的要求。该项目的生物多样性计划，如水产业研究和红树林管理研究，为宾杜尼海湾环境研究提供了有

价值的基础数据。根据这些研究，该项目选择了水平定向钻探方法来进行海上管道着陆点的管道建设，使对红树林的影响降到最低。这种方法符合国际金融公司《保护生物多样性的绩效标准》。

实行《赤道原则》的银行还必须审查项目对社会的影响。宾杜尼海湾地区居住着一些原住民，分散在许多小村庄里。当地居民长期从事农业、西米种植和渔业。在这些村庄中，有八个被项目确定为“直接受影响的村庄”，其中包括两个在南海岸的“需迁移村庄”，它们分别是一个移民安置村庄和东道主村庄。

海湾北岸的村民对移民安置的新房感到嫉妒。根据当地风俗，他们认为，海湾的气田也属于他们所有。该项目为这些村庄建立了《原住民和综合社会计划》体系和《土地征用及移民安置行动计划》。该项目已经做出努力，缓和它在村民中产生的矛盾。采纳《赤道原则》的银行一直监督着这些行动计划的落实情况。

该项目在那个移民安置村中还面临另一个问题。项目准备移交房屋和社区资产土地权，后者包括村办公场所、教育设施、清真寺、水电设施及其占用的土地。挑战在于，如何避免村民的依赖性带来的风险，并遵守移交时间表。由于项目对资产和设施长期不断的补助，村民已经对项目产生了依赖，他们不认为自己对这些设施的运行、维护和维修负有责任。

结论

今天，《赤道原则》已经成为成功进行项目融资交易的通行证。对从事该业务的商业银行来说，《赤道原则》为它们带来了两个重大转变：一是促进了商业银行在绿色信贷中的合作与竞争；二是成为了商业银行和非政府环保组织进行协商的内容框架。非政府环保组织关注着采纳《赤道原则》金融机构对《原则》的执行情况，这些金融机构与非政府环保组织至少每年进行一次定期会晤。

瑞穗实业银行运用《赤道原则》，确保我们通过项目融资资助的项目采取对社会负责的态度并反映合理的环境管理规范。这样我们便可保证将尽量避免对受到项目影响的生态系统和社区带来负面影响，而无法避免的影响则将被适当减轻或补偿。

对瑞穗实业银行来说，采纳《赤道原则》使我们内部组织结构发生了变化，与外部利益相关方建立了新的互动关系，令我们进一步向可持续发展方向迈进。我们相信，通过与借款人和受影响社区的沟通，采纳并坚持《赤道原则》，可使我们自身、借款人和当地利益相关方都受益。■



从民间社会的角度 看环境政策的良好做法

作者：Aaron Goldzimer

简介

国际上的民间社会团体一致认为，对环境有重大潜在影响的拟开发活动应当遵守公认的国际良好做法标准，以解决环境影响问题。这些工具可以帮助新兴的金融机构加强其环境规范和政策。

同时，我们必须承认这些工具的局限性，以及由宣称使用这些工具的机构资助的项目在全球带来的负面影响。在这些准则、规范和结果之间偶尔会产生矛盾，而承认这一点可以使新兴金融机构成为一股进步力量，向新的更有效的组织指导方针迈进。

该对话以对当前良好做法机制的讨论开始。¹

对私营部门融资进行环境和社会评估，以及对私营部门活动的公众支持进行环境和社会评估，已经在世界范围内的工业化国家和发展中国家建立起来三十多年了。联合国环境规划署于1987年1月16日在《环境影响评估》中确定的目标和原则，被编入1992年的《里约热内卢环境与发展宣言》及其后续会议中。

对于私营部门、公共部门以及公私合营事业基本的良好做法原则，通过环境评估的大量文献和几十年的实践经验在国际上达成了明确的一致性。以下列出的这些良好做法原则涉及到了项目开发的所有阶段。

¹ 本文的一些观点来自于内部报告/策略书，《中国对外援助和投资策略选择分析 1：促进中国对外投资和金融流动以及限制负面社会和环境影响的潜力》，2007年秋冬。

审查

审查是融资机构为决定一项提案是否应当接受环境评估，以及如果需要，应该达到何种程度而进行的评价。例如，许多金融机构

- (1) 要求根据其预期影响的严重性进行项目分类（分为 A, B, C 类等）；
- (2) 用《敏感领域名单》帮助其决定影响的严重性；
- (3) 根据影响的严重性制定相应的《环境评估和审核具体要求》。

相应地，A 类项目需要接受全面的环境评估；影响稍低的 B 类项目要求接受不那么全面的环境审核。而 C 类项目由于至今对环境没有显示重大不利影响则不需要进行环境评估或审核。

许多出口信贷机构的环境政策都制定了详细的准则，指导如何对项目潜在的社会和环境影响进行审查。比如，英国出口信贷担保署 (ECGD) 的《案例影响分析程序》包括一份调查问卷，上面列出了 12 个相关问题。出口商需要显示其出口的商品和服务是否符合英国的标准；该项目是否属于 20 个具有潜在的破坏性的企业部门之一；项目是否靠近保护区；东道国签署了哪些核心人权条约和国际劳工组织的基本公约。一份详细的清单确定了哪些项目被归为具有高潜在影响（A 类）或中、低潜在影响（分别为 B 类和 C 类）。该清单表明，标为 A 类项目的 15 个问题和活动：严重污染空气、土地或水；影响濒危物种或受保护物种的生存环境；直接影响公共安全；强迫搬迁；引起大量失业；影响弱势群体；滥用武装保卫力量等。

尽管有这些有效的诊断机制，英国出口信贷担保署仍然强调说，《案例影响分析程序》“不是对每种情形中需要采取什么措施的陈述”，并且即使出现了违反国际标准的行为，也不能阻止它为项目提供支持²。这种任意决定权大大削弱了该政策的价值。

南方国家出口信贷机构的一个启示性的例子来自土耳其进出口银行，它制定了更多的基本环境准则，要求提供“包含项目正面和负面的环境影响、参与各方及其角色、项目定位，包括规模、部门、目的和项目的位置，及其是否靠近敏感区域”等信息。这些准则包含一份说明性的清单，上面列出的 26 个敏感领域和地区把相关项目划分为 A 类。

审查的另一个关键要素涉及启动审查程序的资金门槛。1,000 万美元的门槛是日益被接受的国际标准，目前已经推广开来，被拥护项目融资《赤道原则》的 50 多个国际私有银行采用。

有趣的是，越来越多的有抱负的发展中国家银行——比如巴西的 Banco Itau 银行——不仅遵守《赤道原则》的要求，还严格要求对所有达到 500 万雷阿尔（约 300 万美元）及其以上的项目进行审查。

确定环境评估或审核的要素

良好做法要求对《环境评估》的最低条件有明确的规定。除了对项目的描述和对可能受到影响的环境的描述，《环境评估》通常还包括：对被提议活动可能的或潜在的环境影响，包括直接的、间接的、累进的、短期的和长期的影响；对实践中可替代选择的描述及其影响的评估；对被提议活动环境负面影响的减轻措施的描述。

法国出口信贷机构 COFACE 针对三个主要的环境敏感领域发布了详细的环境审核要求，这三个领域是：热电站、大型水坝和石油及天然气项目。而石油及天然气准则又针对采掘、运输（管道）、提炼、石油化工和储存等指定了具体的环境要求。该准则还设立了更严格的环保“目标”等级，以及 COFACE 希望客户达到的更高要求的“最佳做法”。

瑞士的 SERV 同样也对环境影响以及应当解决的问题做出了解释，例如生物多样性、世界遗产和其他受保护区域、原住民等。对一些 A 类项目，SERV 要求制定《移民安置行动计划》，由咨询公司或国际金融机构单独进行《环境评估》的评价，并请利益相关方进行评价。

对于水力发电项目，SERV 会首先考虑相关的环境问题，希望其《环境评估》报告能显示“国家大坝委员会的建议在何种程度上得到了执行”，并建议这件事由独立的专家组或者独立的咨询公司来做。

国际私有银行汇丰对《赤道原则》中《环境评估》要求的贯彻甚至超出了《原则》要求的范围，对更多的投资和交易进行了评价。另外，汇丰五个单独的部门准则和政策为林地和林产品、淡水基础设施、化学工业、能源领域和采矿金属业提供了全面的、详尽的环境审核要求。这些事实强调了汇丰在环保方面的承诺：不向在环境敏感禁区内的项目融资；不向“不遵守世界大坝委员会框架的大坝”融资；当本地标准不能解决问题时，执行《国际金融公司行为标准》和《环境、健康和安全管理》。

² 英国出口信贷担保署，John Snowdon 写给世界自然基金会英国分会，John Napier 的信，2006 年 12 月 19 日。

环境信息的公开协商和公开披露

信息的公开披露是良好做法的精髓。联合国环境规划署的《环境影响评价的目标和原则》中指明：“在一项活动的决定付诸实施之前，应给予政府机构、社会成员、相关学科专家以及有关团体适当的环境影响评价权。”³

在中国，2008年5月1日起实施的新的《政府信息公开条例》旨在“确保公民、法人及其他组织能够通过合法途径获取政府信息，增加政府透明度。”⁴环境问题被列为需要透明的方面之一，允许对《环境影响评价》以及类似的环境文件进行披露。

日本国际合作银行的环境政策包括了详细的信息披露条款，总的来说，“日本国际合作银行欢迎有关组织和利益相关方提供信息。”一旦某个项目接受了审查，“日本国际合作银行会尽快公开该项目的名称、国家、位置、概况和领域，及其环保分类和分类原因。”对A类和B类项目，“日本国际合作银行将在其网站公布借款人和相关各方对主要的环境及社会问题的文件准备情况，比如由东道国政府发布和颁发的《环境影响评价》报告和环境许可证等，尽快使该《环境影响评价》报告使人们了解。”⁵

许多出口信贷机构，包括法国的COFACE、澳大利亚的EFIC和芬兰的Finnvera，都要求在项目融资决定之前，至少要将《环境影响评价》报告公示30天。

明确参照所应用的标准

环境评估的良好做法要求说明针对不同的问题，如排放、排污、化学品和杀虫剂等，分别采用了哪些标准，以及采用了何种政策解决对社会产生的影响，如对原住居民或移民安置带来的影响。一些金融机构选择采用东道国标准或国际标准两者中更严格的标准。国际标准通常指世界银行国际金融公司的标准（收录在世界银行《污染预防与消除手册》和《国际金融公司行为标准》中）或者适当的区域性多边发展银行的标准。

大多数主要的出口信贷机构都遵守世界银行的标准；另外一些则遵守更全面的标准。例如，澳大利亚的EFJC融合了世界银行的标准和澳大利亚政府签署的按照国际惯例要求的更高标准。法国COFACE明确要求对三类特别敏感领域——石油、大坝和热电——按照世界银行集团、世界卫生组织、世界自然保护联盟和欧盟的行业标准进行检查。

超过50家私有国际银行——包括日益增多的发展中国家银行——都根据《赤道原则》遵守世界银行/国际金融公司对交易额达1,000万美元及以上的项目融资制定的行业环境和卫生标准。越来越多的国际私有银行，如汇丰、花旗和JP摩根大通等不仅将这些标准应用到项目融资中，只要某交易超过1,000万美元且其收益将对可疑项目提供支持的话，也要接受这些标准。

环境和社会管理计划

环境评估过程的关键成果是《环境管理计划》（《行动计划》）的制定，以解决《评价》以及相关的行业特别政策（如移民安置等）中确定的缓解问题。

《赤道原则》的50多家银行承诺，确保借款人拟定有约束力的AB类项目《行动计划》和一份《社会环境管理制度》，以便于在项目建设和运行中执行《行动计划》。和许多发展中国家的私有银行一样，Banco Cuscatlan集团——总部在萨尔瓦多的一家中美区域性银行——虽然不是《赤道原则》的签约国，它也要求敏感项目提供环境行动计划。

某些一流的国际私有银行则态度更明确，如在发展中国家经营的汇丰银行。经济合作与发展组织的出口信贷机构也承诺，通过经济合作与发展组织《共同方案》对A类项目制定《环境管理计划》。

确定在何种情况下项目资助应当被拒绝或终止

真正的良好做法依赖于有效的机制，当项目资助不符合环境条件时，该机制能确保项目被终止或遭到拒绝。

《赤道原则》签约银行承诺：“如果借款人不愿意或没有能力执行《赤道原则》的相应社会和环境政策、程序和标准”，则拒绝向其项目提供贷款。同样，如果Cuscatlan集团发现某项目或活动在其排除名单（该名单与国际金融公司的排除名单相对应）中，或如果环境风险很高且没有减轻负面影响的已知措施，也会拒绝向其贷款。

汇丰银行在设定审查门槛和其他方面时都超过了《赤道原则》的标准。A类项目和风险较高的B类项目要求事先商议，包括“用当地语言和符合当地文化习惯的方式”公开《环境评估》报告。如果某项目“违反了《环境管理计划》或者借款人未能遵守任何达成的贷款条约”，汇丰将停止发放贷款。⁶

³联合国环境规划署，《环境影响评价的目标和原则》，1987年1月16日，第7项原则。

⁴《政府信息公开条例》第1条。

⁵日本国际合作银行，《环境和社会问题确认规定》，2002年4月，第1f条第5节。

⁶汇丰，《赤道原则》2005年进度更新。

许多主要的出口信贷机构，如澳大利亚的EFIC对不符合明确的环境标准的出口商品或项目有更明确的拒绝政策。中国进出口银行明确规定，“不为对环境有害的或未经政府部门允许的项目融资。”

最后，一些公有的和私有的国际银行和金融机
构明确地报告了因不符合环保要求而拒绝资助的
项目。美国海外私人投资公司从2004年开始这样
做，在2004年拒绝了一个项目，2005年拒绝了四
个项目。这些项目分别在秘鲁、摩洛哥、厄瓜多尔
和加纳。⁷花旗集团在2006年的《公民责任报告》中
提到它曾拒绝对拉美一个A类水电站项目的资助。

监督

要求具备或制定确保执行《环境管理（行动）
计划》减弱措施实施的监督体系是良好做法的重要
因素。

日本国际合作银行的《环境政策》包括强有力的
监督条款。该政策明确了项目执行的信息必须由
借款人提供；必要时，日本国际合作银行将自己进
行调查；日本国际合作银行欢迎来自包括民间社会
团体在内的第三方项目实施信息；日本国际合作银
行鼓励项目主办方在需要的时候采取适当的行动。
如果他们不采取适当的行动，日本国际合作银行
会根据贷款协议采取行动，“包括暂停放款”。⁸

环境政策良好做法的其他要素

越来越多的私有银行和出口信贷机构在环境和
社会评估中开始遵守这些附加要素，包括：

- (1) 至少对A类《评估》进行《独立审核》；
- (2) 要求将执行《环境和社会管理（行动）计划》的
措施作为有约束力的条款包含在贷款协议中；
- (3) 建立它们不予资助的特别有害项目的《分类排
除名单》；
- (4) 设立特别项目，对可再生能源、温室气体减排
措施和其他环保技术提供有利的融资条款。

比利时 Ducroire/Delcredere 公司的《道德政
策》鼓励出口商“遵守经济合作与发展组织的《跨
国企业准则》中提到的社会准则”，但执行这些准
则并非强制性的，申请者只需确认他们了解这些准
则就行。荷兰 Atradius 公司也要求申请者确认他们
注意到了经济合作与发展组织的《准则》并会“尽
最大努力将这些准则贯彻到他们的业务中去”。

几家出口信贷机构已从他们的服务范围中排除
了一些产品。美国进出口银行已经从其出口信贷
对象中排除了54种杀虫剂和30种工业或日用化学
品，这些都是被美国国家环境保护局禁止或严格限
制的产品。奥地利的 OEKB，德国的 Hermes 和瑞
士的 SERV 将武器和核技术从出口产品中排除。根
据法律，SERV 在对贫穷的发展中国家出口时，也
需“适当考虑”瑞士的发展政策原则。

责任和申诉机制

环境政策的优劣只有通过其执行效果来体现。
许多金融机构的政策都不能保证实施，包括本文中
提到的一些良好做法。

一些金融机构，包括至少一家出口信贷机构，
已经建立了责任和申诉机制，以加强对其环境政策
的实施和处理受害方的投诉。日本国际合作银行，
与世界银行和其他多边发展银行一样，已经建立了
检查员办公室责任制，旨在促进银行环境政策的
实施。

跃过国际现状，向新的环境政策和做法迈进

新兴的金融机构不能只接受现有的规则。一旦
现有规则的弱点和差距显现出来的时候，它们要有
自己的标准和政策。他们应当利用这个机会向其他
机构学习经验，跳过现有的机构准则，建立新的机
制。这样做，可以使他们为南方国家解决与国际借
贷和投资活动相关的历史问题时发挥领先作用。 ■

⁷ 海外私人投资公司，《2005 财政年 OPIC 年度环境报告》，2006 年 6 月，华盛顿特区，第 4-5 页。

⁸ 日本国际合作银行，《环境和社会问题确认规定》，2002 年 4 月，第 4 条第 4 节。

亚洲开发银行的绿色行动

亚洲及太平洋发展筹资机构协会秘书处 (ADFIAP)

许多年以来，金融机构在发展决策中默默无闻地贡献着力量，是什么促使它开始考虑环保问题的呢？原因之一，由于一些银行向破坏环境的项目提供贷款，全球无数个环保组织开始向银行施加压力。最近几年，银行开始认识到忽略环保人士的警告所带来的真正代价。

“我们现在正面临着全球气候变化的题，”亚洲及太平洋发展筹资机构协会主席及菲律宾种植园主、开发银行主席吉泽丝·P. Tambunting 大使评论说。“一些金融机构已经开始关注这个问题了，而它们以前根本没有意识到为采矿、非法伐木和其他破坏臭氧层、剥夺森林、耗费水资源或污染河流的商业活动提供大量资金有什么错。银行和金融机构连同政府、民间社会和商业机构，意识到保护环境也应当是它们自己的责任。”

除了向环保事业提供贷款，金融机构还开始在其组织内部寻找降低对环境的影响的管理方式。金融机构开始跟踪其资源使用效率，对水、纸张和能源的消耗以及二氧化碳排放等进行监督。

环保是一项有益的事业

金融机构发现，纳入“绿色银行”的概念、考虑其经营对环境产生的影响是一件很有意义的事。比如，在2004年12月，世界最大的银行之一——汇丰银行开始成为世界上第一家向公众做出“碳中和”承诺的大银行。通过在降低直接碳排放的同时，购买绿色电力，并通过购买碳抵消信用额度来中和剩余的碳排放，在一年后实现了该目标。这些信用额度购自印度、澳大利亚、德国和新西兰的风力和沼气发电站。2004年汇丰银行在《企业社会责任报告》中说，虽然英国银行对气候变化的直接贡献相对较小，但他们相信从身边的小事做起是相当重要的。

汇丰在环保上的努力对其本身也有经济上的意义，通过这一系列的节能行动，仅其香港分行一家，预计每年节约14万美元。该行引进了一项技术，能使其每年的能源需求降低107万千瓦时，二氧化碳排放减少1,050吨。并且，该行的中国和印度分行的水和能源消耗都降低了三分之一。

亚洲开发银行加入环保行列

在二十世纪九十年代初期，联合国环境规划署就发起了一项“金融倡议”，以促进银行业对环保问题的认识。该署和全球金融界的160多家机构建立起了合作伙伴关系，其中包括银行、保险公司和基金管理公司。这些公司与联合国环境规划署共同努力，了解环境和社会问题对金融活动的影响。2003年，西方的金融机构聚集在一起，独立制定了《赤道原则》。这些自愿性的指导方针旨在解决融资项目中产生的环境和社会问题。它要求银行拒绝向不能或不愿意遵守《赤道原则》或银行自己内部的环境和社会政策的借贷人提供贷款，无论该借款人有多么强大。通过这些努力，许多银行，尤其是西方一些银行的环保体系慢慢地、一步一步地发展起来了。

然而，“绿色银行业务”的概念对亚太地区的金融机构来说仍然是新兴事物。亚洲及太平洋发展筹资机构协会成员之一的菲律宾发展银行(DBP)是亚洲绿色银行业务的领先者，它在1997年就开始执行一项环保管理体系。2004年，在对其运营管



理、政策、项目、监管和评价体系，以及在废品管理和房屋维护方面的纠正性和预防性措施进行了仔细审查后，该行获得了 ISO 14001 证书。同时，通过减少水、电和纸张的使用，菲律宾发展银行也大大节省了经济支出。

另外，菲律宾发展银行有一个绿色贷款项目，支持企业发展和执行清洁技术。并且，它对所有贷款申请者进行环境尽职调查，评估他们的环境影响和贡献。它要求客户进行环境影响评估，考虑诸如社区对项目影响关注的风险，由此，提高了其规避风险的能力。

那么，其他亚洲银行是否也在这样做呢？2005 年，亚洲及太平洋发展筹资机构协会对其成员进行了一项调查，以了解亚太地区发展融资机构业务的可持续性。该调查显示，其成员一致认为，金融部门在接下来五年内会持续增长。约 69% 的成员仍然将可持续性认为是一种商业风险，而约 63% 的成员则认为它也是一种相应的商业机遇。为了使这项调查更为完整，亚洲及太平洋发展筹资机构协会委托其他机构进行了两项研究：一项是对内部环境管理体系的研究，由德国的联合国环境规划署伍珀塔尔可持续消费与生产合作中心 (CSCP) 进行；另一项是对环境风险的扫描，由英国的利兹大学和圣安德鲁斯大学进行。

怎么做到内部和外部的环保化

CSCP 和英国的研究构成了亚洲及太平洋发展筹资机构协会“发展金融机构项目绿色计划”的一部分，该项目由欧盟委员会出资，纳入其“亚洲生态维护项目”。其最终目标是，通过发展和执行对亚洲及太平洋发展筹资机构协会成员和其他金融机构的环境管理标准，支持亚太地区银行业和金融部门的环保化发展。¹

CSCP 研究的重心是：要成为一个真正的绿色银行，开发银行必须从内部做起。该研究建立了一个分步骤的计划，以在银行内部的运营和组织结构中融入环保措施。该计划还建立一项检测工具，使开发银行的环保管理政策和行为可以与行业内的最佳标准进行对比。²

利兹大学和圣安德鲁斯大学的研究关注的是银行的贷款决策，为银行提供了在贷款评估中可以使用的环境风险扫描工具。该工具的使用手册和光盘——“环境风险扫描：一个将环境因素与银行贷款决策相结合的工具”——可以在以下网站中找到：www.egs-asia.com。这本使用手册使读者熟悉银行贷款中的环境风险、银行应如何应对这些风险以及如何分析这些风险，它为环境风险的评估提供了一个六步扫描和分析框架。

推广绿色概念

亚洲及太平洋发展筹资机构协会一直为其成员机构和其他机构提供关于环境检测系统和绿色信贷的实践研讨会，已在北京、马尼拉、河内、吉隆坡、孟买和科伦坡举办过区域性或全国性的专题研讨会，超过 200 名开发银行和其他金融机构的高级行政人员和中层管理人员对其环保管理措施和其他与信贷有关的环境问题有了更深的认识。通过亚洲及太平洋发展筹资机构协会的努力，该地区的十六家开发银行已经建立或改善了它们的环保监管标准。由于环境检测系统和绿色信贷的风险和回报已经被更多的人所了解，预计会有更多的发展金融机构将采取行动执行绿色计划。■

¹ 关于该项目和服务及其工具的更多信息，请登陆以下网址：www.egs-asia.com。

² 该工具可以在以下网站找到：www.egs-asia.com。

社会责任投资——中国新兴的概念

作者：郭沛源

随着中国企业社会责任 (CSR) 的快速发展，社会责任投资 (SRI) 也在中国金融市场逐渐兴起。某些银行家和基金经理对社会责任投资问题做出了积极回应。监管人员、证券交易机构以及其他利益相关者也纷纷参与其中。本文旨在回顾 2007 年中国社会责任投资发展情况。¹

银行——一马当先

一些有意思的发展都与中国银行部门的社会责任投资有关。第一，2007 年，更多的银行发布了企业社会责任报告。中国建设银行在 2007 年 5 月发布了企业社会责任报告，然后上海浦东发展银行、招商银行分别在 6 月和 9 月发布了企业社会责任报告。报告包括各种议题，从公司治理、员工关系到慈善活动等等。虽然这些报告没有着重讲环境、社会 and 治理 (ESG) 问题如何影响银行业，但是企业社会责任报告仍然是中国银行业从事非金融信息披露的良好开端。



第二，有些银行开始考虑其业务方面的环境因素。2006 年 12 月 19 日，中国人民银行 (PBOC，中国的中央银行) 宣布与国家环保总局 (SEPA) 合作，把企业污染记录的信息纳入企业信用数据库。然后，中国人民银行敦促中国所有的商业银行在向公司贷款时要执行严格的环保审查程序。这就是众所周知的“绿色信贷运动”或者叫“银行部门的环保风暴”。中国的银行被强制执行这个政策。中国最大的银行之一——中国工商银行 (ICBC)，宣布已经建立起一个系统，根据环境标准把各行业分为三类，把客户

分为五类。² 但是，对多数银行要制订一项有效的绿色信贷机制仍非易事。国际金融公司 (IFC) 抓住契机，与国家环保总局在 2008 年初建立了合作关系。2008 年 1 月，国家环保总局决定把《赤道原则》引入了中国。

为了预防污染，除了对借款人进行审查外，能效和排放控制也成为银行部门的两个热点话题，因为它们都是中国政府议程上的首要任务。来自中国银行业监督管理委员会 (CBRC) 的一位官员宣布，银监会正在起草一份指引性文件，旨在把企业的能效和排放标准与其信用排名挂钩。福建省的地方性银行——兴业银行，在此方面取得了很大的成功。在国际金融公司的支持下，该行设计了一个能效计划，提供特制的金融工具，以支持工业、商业、住宅类实体实施能效改进项目，使用清洁燃料和可再生能源。该行在六个月内为 9 个项目提供了资金，获得了《金融时报》2007 年度“可持续银行奖”。

类社会责任投资基金显示出风险抵抗能力

虽然中国金融市场目前还没有社会责任投资基金，但已经建立起类社会责任投资基金。根据其招股说明，该基金，即中银国际持续增长股票型基金，将从两个维度管理其投资组合：收益性和可持续性。该基金成立于 2006 年，当时整个市场发展繁荣，但是由于其保守的投资风格使它在当时并不具有吸引力。然而市场萧条时，该基金则显示出了它的优势：抵抗风险的能力。根据晨星网（一流的等级评定机构）显示，在 2007 年的第一季度，持

¹ CSR 与 SRI 关系密切。SRI 重点在于投资，然而金融机构开展的 CSR 活动也可以认为是与 SRI 相关，因为这些活动对将来金融机构的投资决策过程有着潜在的影响。

² 三个部门的分类是：积极型行业、一般型行业、限制型行业。客户的五个分类是：激励型、条件型、中立型、限制型、拒绝型。

持续增长股票型基金名列第一。从2007年10月16日到2008年1月4日，上证指数下降了12.7个百分点，而持续增长股票型基金却仍然上涨了7.6个百分点。这为教育那些关注长期价值，通过利用社会责任投资策略加强其风险抵抗能力的投资者们，树立了很好的榜样。

持续增长股票型基金引来众多支持者。全国社会保障基金理事会副理事长李克平的讲话表示，这种大型的养老基金也许会考虑把社会责任投资作为他们将来的投资方式。2007年9月，李克平说，社会保障基金将推行一种长期价值投资方式，还会考虑公司治理和社会责任投资。

与管理保守的社会责任投资共同基金相比，社会责任投资风险资金则更加活跃。中国环境基金在社会责任投资风险资本中扮演着领头羊的角色。最近几年来，中国环境基金投资了一些项目，其中包括两个太阳能公司：中电光伏和江西赛维LDK。两个公司分别在纳斯达克和纽约股票交易所成功上市。风险资本基金在这些投资上的收益是相当可观的。

证券交易所推出环保指数

中国大陆两所股票交易所之一的深圳证券交易所(SSE)2006年第一次向上市公司发布了《企业社会责任指南》，显示了它对企业社会责任与社会责任投资的关注。《指南》中说，深圳证券交易所鼓励其上市公司要更加富有社会责任心，特别是要通过企业社会责任报告披露非金融信息。该《指南》促使中国的许多上市公司发布企业社会责任报告，尽管有一些报告的质量不尽人意。另外，2007年夏，深圳证券交易所为上市公司组织了企业社会责任培训，推动企业社会责任的发展。

2007年12月，深圳证券交易所宣布正在与泰达集团合作推出泰达环保指数。该指数包括40家上市公司，这些公司都是根据他们在环境和管理方面的业绩从十个与环境相关的部门中筛选出来的。2008年1月2日发布的泰达环保指数数据说是中国历史上第一个环保指数，甚至可以说是第一个社会责任投资指数。该指数也是中国社会责任投资发展史上的一个里程碑。指数建立了社会责任投资方式投资的基准，能够显示因关注环境、社会和治理问题而带来的长期价值和风险抵抗能力。

社会责任投资作为政府政策手段

在中国，政府在促进社会责任投资方面发挥着重要作用。政府机构还没有完全理解社会责任投资这个概念，也没有使用过这个术语。但是，他们知道金融机构对政策的执行关系重大。所以，社会责

任投资成为某些地区的政策手段。显然，污染控制和能效也在其中。当国家环保总局意识到社会责任投资的价值时，转而向银行监管机构请求支持，使社会责任投资的影响力更加深入商业部门。这就是“绿色信贷行动”的动因。

基于能效和排放的授信评估也有类似的经历。当中央政府建立起能效和排放控制的宏伟目标时，就会敦促所有政府部门在各自的范围内努力帮助实现该目标。结果，银监会决定把这些问题都纳入授信评估程序中去。

由于社会责任投资对许多政府官员、银行家、企业家来说还比较陌生，中国政府在2007年举行了许多次研讨会和研习班。10月末，国家环保总局组织了绿色信贷政策的培训班。11月末，兴业银行、国际金融公司和国家发改委联合举行了一次名为“绿色金融”的会议。12月初，中国人民银行和国际金融公司组织了有关企业社会责任和银行业的研讨会。

国内的利益相关者——边做边学

除了政府以外，国内其他的利益相关方也为中国社会责任投资的发展做出了贡献。这些利益相关者包括学术机构、非政府组织(NGO)和媒体。例如，清华大学环境科学与工程系教授于2007年组织了几次绿色金融的小型研讨会。公众与环境研究中心2007年发布了水污染地图和空气污染地图，在一定程度上促进了企业环境信息披露，该研究中心的工作还有可能影响将来的社会责任投资发展。至于媒体部门，一些环境问题，特别是水、空气和采矿问题，是各大商业报纸频繁讨论的话题。半月刊的金融杂志《财经》是开展这类讨论的主要论坛之一。2007年，《财经》杂志发表了许多有关企业的社会责任报告、水污染等方面的分析性文章。

这些利益相关机构与政府一样都在边做边学。对于一些中国的非政府组织(NGOs)来说，社会责任投资或许在他们的知识范围之外，他们需要更多的学习来了解这个概念，然后应用到自己的行动当中。一些非政府组织已经开始关注这个概念了。例如，云南省的一个地方性非政府组织“绿色流域”参加了2007年10月国家环保总局组织的绿色贷款研讨会。

全球的利益相关者——中国的角色日益重要

全球的利益相关者正密切关注中国社会责任投资的发展情况。一些国际机构希望中国金融投资者加入他们的项目。他们在2007年取得了一些进展，尤其是：

³根据联合国环境规划署金融计划(UNEP FI)的网站显示，有四家机构显示为签约方，三个来自大陆(上海银行、兴业银行、招商银行)，还有一个来自香港(发展伙伴基金)。

- 联合国环境规划署金融计划 (UNEP Financial Initiatives) 成功地邀请了两个来自中国大陆的新签约方：兴业银行和招商银行³，还邀请了一些中国代表参加其每年的圆桌会议。
- 国际金融公司与国家环保总局签署了一个合作伙伴协议，把《赤道原则》引入中国的金融机构。
- 瑞穗实业银行 (Mizuho Corporate Bank) 在由中国企业联合会组织的一个大会上介绍了他们就《赤道原则》的有关经验。
- 西太平洋（中国）银行在一个商业杂志组织的大会上介绍了他们对企业社会责任的经验。
- 地球之友（美国）发布了一个报告，题为“是绿色行动的时候了——中国银行业的环境责任”。
- 国际河流与太平洋环境组织收到了中国进出口银行用于公开发行的环境策略。
- 碳排放披露项目成功说服中国国家投资公司加入成为签约方。

一些全球利益相关者，尤其是国际的非政府组织，十分关注中国金融机构在海外的经营。然而，上述的许多手段，例如报告、绿色贷款和社会责任投资基金，目前都没有受到足够的关注。比如，中国的银行的企业社会责任报告几乎没有提及他们的海外分行和国际项目融资。原因可能如下：第一，中国金融市场过去与全球市场没有联系。因此，大多数银行和基金并没有大规模的国际业务，相关的金融产品和工具都是针对中国市场的状况制订的。第二，中国公司对社会责任投资甚至企业社会责任还很陌生，很难在早期阶段就具备全球社会责任投资/企业社会责任的眼光。

然而，随着更多的国内银行和投资者涉足南亚和非洲，这种情况也逐渐在改变。政府和一些公司已经感受到来自国际社会和全球利益相关者的压力。对于将来的海外投资，他们会在社会和环境方面更加小心谨慎。

社会责任投资的推动因素

一般来说，当国民经济发展到环境资源匮乏、社会问题直接影响商业决策的程度时，社会责任投资的发展最为迅速。中国现在就是这种情况。如今，发展了20年的中国正面临一个十字路口，我们需要改变传统的发展模式，更加注重环境、社会和管理问题。否则，商业不能长期生存。这是中国社会责任投资发展的根本背景和基本动力。

在一个相当发达的市场里，环境、社会 and 治理问题应该被清楚地定义和估价。这样一来所有投资者都能够实现互利，又能顾及大众利益。然而，中国还远远没有达到这个阶段，许多环境、社会和治

理问题都没有在市场价格上面得到反映。在这种情况下，政府政策和规则成为最重要的促进者。例如，为了防止负面环境影响，政府要求对所有工程进行环境影响评估，并将此作为审批过程的一部分。因此，投资者或者贷方不得不谨慎对待项目的环境影响评估文件的质量，否则他们会遭到监管部门的处罚。

另一方面，民间社会，包括非政府组织、公众以及媒体等等在内，也在促进社会责任投资的发展。虽然他们的能量还不如发达国家的非政府组织、公众和媒体，但他们在中国社会的影响力日趋壮大。有时候他们能够改变一个公司的行为，甚至叫停一个项目。有两个例子可以说明这一点。2006年，两名记者披露富士康（专门为iPOD这类知名品牌提供电子产品外包服务的一个工厂）违反劳动管理规定。这使该工厂不知所措，不得不改进其劳动管理。在福建厦门，2007年群众站出来说话，反对政府允许在市区修建化工厂。他们的抗议取得了成功，化工厂计划最终被搁置。

对于一些拥有全球业务的大型金融机构来说，全球化也许是一个潜在的推动因素。这些机构必须在全球范围内开展业务，并将满足利用企业社会责任或者社会责任投资方式的需求，与商务伙伴或者外部利益相关者进行沟通，这些机构将需要积极地、更多地了解社会责任投资。

展望

中国的社会责任投资发展仍然处于萌芽阶段，但是也取得了一定的进展。在未来的一到三年里，社会责任投资在中国将继续发展壮大，更多的人会意识到它的重要性。但是，社会责任投资基金和各种社会责任投资工具要有大的发展，还必须依赖全体利益相关者的共同努力。

国家环保总局、中国人民银行和中国银监会必须制订出一个普遍能够接受的绿色信用体系，以便更加有效地实施“绿色信贷行动”，和基于能效和排放的授信评估体系。当前，这些机构间合作的主要障碍是信息的收集和阐释。

当市场不太景气时，投资者会比在牛市时更关心风险。社会责任投资的一个优点就是抗风险性。这样一来，环境、社会和治理问题就会更加频繁地出现在投资者的议事日程上，这将激励专业的环境、社会和治理研究和促进非金融信息的披露。

学术界、非政府组织以及媒体的关注和压力将支持这种趋势。但是非政府组织和媒体还必须获取更多的知识才能有效地利用社会责任投资，把它作为实现他们的目标的手段。■

作者简介

亚洲及太平洋发展筹资机构协会是一个非盈利性质的私人国际组织，在 37 个国家拥有 87 个成员机构。在亚洲开发银行的赞助下，亚洲及太平洋发展筹资机构协会 (ADFIAP) 始建于 1976 年，总部设在菲律宾马尼拉。

Peter Bosshard 博士是国际河流组织的政策执行主任，这个国际环境组织设在美国的伯克利。在加入国际河流组织之前，Peter Bosshard 博士是瑞士的一个宣传组织即伯尔尼宣言组织的协调员。自 20 世纪 90 年代初以来，Bosshard 博士一直倡导社会责任投资。

Nicole Brewer 博士是国际河流组织中国全球计划的合作者。她对中国金融机构在海外发展中的作用进行研究，并对中国在世界各地的大坝项目进行监督。Brewer 博士在美国加州大学伯克利分校完成了关于地方政治以及在中国修建大坝所带来的社会影响的论文。

缅甸河流网络由缅甸可能受大坝影响的社区的不同种族组织代表组成。该网络负责保护河流生态系统的健康发展并维护缅甸的生物多样性、社区人民的权利以及生存状况。

可晶晶女士是南非斯坦陵布什大学中国研究中心的项目主任。她对中国的政治经济以及与非洲的关系进行研究并发表演说。她的专业为中国 - 安哥拉关系，并获得国际政治硕士学位。

Aaron Goldzimer是华盛顿特区环境保护基金的一名社会学家。他倡导发展中国家进行环境治理，在国际资金流入的同时维持环境与社会的可持续发展。他是美国哈佛大学的公共政策硕士。

郭沛源博士是商道纵横有限公司的总经理，这是一家有关共同社会责任和社会责任投资的顾问公司，于 2005 年创办。总部设在北京，郭沛源博士重点研究中国可持续金融问题，并拟定了许多关于此主题的报告和演说。

Carl Middleton 博士是国际河流组织湄公河计划的协调员。他居住在曼谷，倡导在湄公河地区使用可替代能源，并监督地区性能源部门政策的实施情况。在加入国际河流组织之前，Middleton 博士在柬埔寨当地的非政府组织工作。他是环境化学哲学博士。

Deborah Moore是世界大坝委员会的前任委员。在世界大坝委员会 (WCD) 工作期间，她是环境保护基金国际计划的高级科学家和联合主任。目前，她担任位于美国伯克利的“绿色学校倡议”的执行理事。

Osamu Odawara是瑞穗实业银行全球金融部的高级副总裁和可持续发展部主任。Odawara 先生获得京都大学经济学学士学位，自 2004 年以来，他一直是实行《赤道原则》的金融机构指导委员会成员。

Thayer Scudder 教授是世界大坝委员会的前任委员。他是加利福尼亚技术学院的人类学名誉教授，他的著作有《大型水坝的未来》（2005 年由 Earthscan 出版），书中总结了 50 年来他就水坝对人类影响的研究。

Eisuke Suzuki 博士是亚洲开发银行执行评估部前主任、前总裁特别顾问以及前副总法律顾问。他在耶鲁大学法学院获得博士学位。

Himanshu Thakkar目前是位于德里的南亚大坝、河流与人网络的协调员，他还是《大坝、河流与人》期刊的编辑。过去他曾加入拯救纳玛达河网络、科学与环境中心以及世界大坝委员会。



新的供资方与环境

来自中国、印度、泰国、巴西以及其他国家的投资者和供资方，正迅速成为发展中国家基础设施项目的主要投资人。人们迫切需要这样的投资。几十年的经验证明，如果不把基础设施项目作为经济、社会和环境发展策略的一个部分，那么这些项目将带来严重的问题。这篇报告讨论了外国供资方和投资者的环境责任问题。报告同时谈到了民间社会、金融机构、发展中国家以及工业化国家学术界专家们的实践经验和前景展望。