
中国政策性银行助力 可持续对外投资



作者：任鹏、张力文、张经纬、朱蓉

全球环境研究所（GEI）研究报告

2017年8月

目录

前言	3
一、中国政策性银行与走出去战略	5
1.1 政策性银行与对外投资	5
1.2 政策性银行与对外投资的环境和社会挑战.....	7
二、银行政策防控投资活动的环境社会影响与风险.....	9
2.1 中国进出口银行的环境和社会政策	10
2.2 国家开发银行的环境和社会政策	13
2.3 世界银行和国际金融公司的环境和社会政策	16
2.4 日本国际协力银行的环境和社会政策.....	21
三、中国政策性银行与国际金融机构环境和社会政策对比	25
3.1 中国政策性银行环境和社会政策存在的不足	25
3.2 中国政策性银行环境和社会政策的进步性.....	28
四、案例分析：银行在防控环境社会风险中发挥的实际作用	35
4.1 斯里兰卡国别背景	35
4.2 案例一：中国机械进出口公司 南部铁路（EPC 模式）	37
4.3 案例二：中港科伦坡港口城（PPP 模式）	40
五、综合分析与总结	44
六、附录：主要名词定义与国际银行简介	47

缩略语

ADBC 中国农业发展银行

BRI 一带一路战略

CBRC 中国银行监督管理委员会

CCER 中国核证减排量

CDB 中国开发银行

CDM 清洁发展机制

China EXIM Bank 中国进出口银行

EHS 环境，健康和安全

EIA 环境影响评价

ESF 环境与社会框架

ESIA 环境社会影响评价

ESMS 环境和社会管理体系

GEI 全球环境研究所

IDA 国际发展协会

IFC 国际金融公司

JBIC 日本国际协力银行

M&A 兼并和收购；并购

MIIT 中华人民共和国工业和信息化部

SAFE 国家外汇管理局

WB 世界银行

WTO 世界贸易组织

前言

自“走出去”战略提出以来，我国的对外投资快速增长。2015年直接对外投资额增至1456.7亿美元，为2002年的54倍。中国企业在“走出去”的过程中，不断开拓海外市场、深化技术交流，不仅自身的国际竞争力有所提升，也给东道国注入了新的经济活力。在“走出去”战略的顺利推进下，政府于2013年提出“一带一路”倡议，将跨境经济带作为中国首要的对外经济发展战略，计划通过推动中国西部与“丝绸之路经济带”以及“21世纪海上丝绸之路经济带”沿线国家的基础设施建设，促进区域的互联互通和经济发展。

虽然“走出去”战略总体上实施顺利并取得重大成果，一些投资项目的环境社会风险和影响却逐步凸显，不仅在东道国和国际社会引发争议，甚至给项目的顺利开展带来阻碍。“一带一路”倡议虽然开启了新的中国对外投资重要机遇期，但随着境外投资活动的经济、环境和社会影响进一步增加，所面临的环境社会风险也将更为显著。如何有效防控境外项目的环境社会风险和消极影响，已经成为影响境外投资项目可持续性的关键。

作为一家中国本土的非政府、非营利性环境机构，全球环境研究所（GEI）从成立伊始，就把可持续的海外投资作为工作重点之一。我们通过开展研究和实地项目，推动中国政府出台对外投资环境政策，提高投资所在国的环境治理能力，并对境外投资企业的环境和社会工作建言献策。在过去十年的政策推动工作中，GEI发起和参与了《中国企业境外可持续森林培育指南》、《对外投资合作环境保护指南》等政策文件的编写工作，并持续关注中国对外投资环境政策的发展动向和执行情况。

我们通过长期观察和研究发现，银行作为境外开发项目的重要债权人和投资方，可以通过加强相关政策的制定和执行，对企业的环境和社会行为起到规范和引导作用，减少因环境和社会问题而引发信贷和投资风险。

中国银行业监督管理委员会在2012年发布《绿色信贷指引》，规定银行应有效识别和控制信贷业务的环境和社会风险，完善相关信贷政策制度和流程管理，确保拟授信的境外项目遵守东道国的环保、健康等相关法律法规，并采用相关国际惯例或国际

准则。2016年8月，中国人民银行、财政部等七部委联合印发《关于构建绿色金融体系的指导意见》，建议银行业金融机构大力发展绿色信贷，加强在“一带一路”和其他对外投资项目中的环境风险管理，推动对外绿色投资。

中国进出口银行与国家开发银行作为国家政策性银行，既是“走出去”战略和“一带一路”倡议落实的重要资金支持方，也是绿色金融的先行者。口行和国开行所采用的环境和社会政策，不仅对所授信境外项目所采用环境和社会标准有重要影响，也对中国银行业的相关标准起着示范作用。

本研究通过文献分析和访谈的方法，在梳理进出口银行与国开行关于境外项目环境和社会政策现状的基础上，对比世界银行、国际金融公司和日本协力银行的相应措施，探讨我国政策性银行在促进企业境外投资和鼓励绿色投资方面的责任与作用，并对其进一步完善环境和社会政策，助力海外可持续投资提出建议。谨供对此议题感兴趣的朋友们参考。

一、中国政策性银行与走出去战略

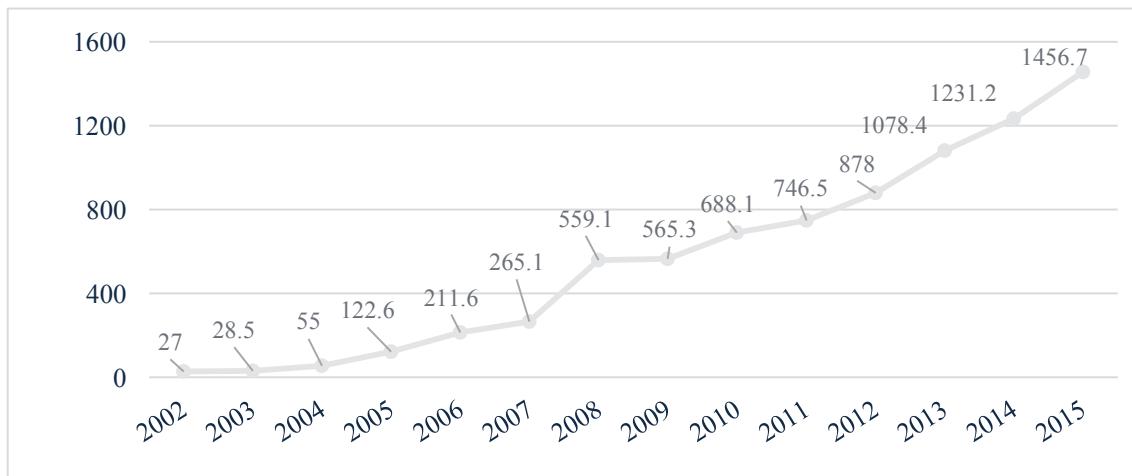
1.1 政策性银行与对外投资

在经济市场化和全球化继续深入发展的大背景下，中国于 2001 年正式提出“走出去”战略并加入 WTO，自此，中国不仅打开国门引进外资和先进技术，也积极推动企业走出国门，进行海外投资和经济合作、开展跨国经营，全面利用经济全球化所带来的机遇。

中国对外投资的发展与“走出去”战略的落实相伴而行。在市场需求和政策激励的双重支持下，中国的对外投资快速上升。2015 年对外直接投资流量创下 1456.7 亿美元的历史新高，占全球流量份额的 9.9%，列世界第二位。截至 2015 年底，共有 2.02 万家境内投资者在境外设立 3.08 万家对外直接投资企业，分布在全球 188 个国家（地区），覆盖国民经济的所有行业，境外企业资产总额达 4.37 万亿美元。这不仅为世界各地带去了中国的资金、技术和产品设备，也使得不少中国企业通过并购、绿地投资等方式，开辟海外市场，拓展国际化运营，进一步融入经济全球化进程。

图 1-1 中国对外直接投资流量 2002-2015

单位：亿美元



数据来源：《2015 年度中国对外直接投资统计公报》

在企业“走出去”的过程中，政策性银行起到了重要的资金支持和推动引导作用。在 1994 年的金融系统改革中，中国成立了三家政策性银行，分别是国开行、农发行、进出口银行。在“走出去”战略提出后，中国进出口银行因其支持国际经济合作的政策性定位，最先收到为企业“走出去”提供金融支持的政府指令。2004 年，国家发改委与国开行联合发布《关于对国家鼓励的境外投资项目给予信贷支持的指导意见》，明确了对“走出去”项目的金融支持政策。此后，政策性银行陆续推出了一系列支持“走出去”的金融产品和服务，包括境外融资、项目贷款、股权投资、风险担保等，为企业的海外投资提供了全方位的资金保障。

支持政策的通知》，规定口行在每年的出口信贷计划中专门安排一定的贷款资金，支持国家鼓励的境外投资重点项目。国家开发银行紧随其后，凭借在中长期开发性项目融资方面出色的表现，也被委以支持企业开展国际合作的重任。2005年，国家发改委与国开行联合发布《关于进一步加强对境外投资重点项目融资支持有关问题的通知》，规定国开行在每年的股本贷款规模中专门安排一定的贷款资金，支持国家鼓励的境外投资重点项目。¹

截至2010年底，口行支持的“走出去”项目有1300多个，覆盖100多个国家和地区，合同金额逾1900亿美元。²“走出去”企业可以向口行申请出口买方信贷、对外工程承包贷款和境外投资贷款等信贷金融产品。2015年，口行共支持了3912亿美元的机电产品和高新技术产品出口、对外承包工程和境外投资项目，对外投资贷款和对外合作贷款年末余额分别为305亿美元和845亿美元，其中对外合作贷款年末余额的84%为对外承包工程贷款。³除通过自营业务支持企业“走出去”外，口行所承办的政府优惠贷款也为企业开展海外业务提供了重要支持。优惠贷款包括政策性援外优惠贷款⁴和优惠出口买方信贷⁵两种，主要用于支持借款国家的基础设施项目、生产型项目、能源资源开发项目和医院、学校修建等社会福利项目。与此同时，口行还是中国-东盟基金、中国-中东欧基金等多支基金的主要发行人。基金通过股权投资、准股权投资等多种形式，推动东盟和中东欧地区的基础设施、能源和自然资源等领域的开发项目建设。

与口行相比，国开行虽然不承担提供援外优惠贷款和优惠出口买方信贷的政策性职能，但通过积极开拓开发性金融服务，国开行在支持企业“走出去”开展对外经济合作方面走得更快更远。2005至2015年间，国开行的外汇贷款余额从162亿美元增至2670亿美元，增长近15倍，外汇贷款余额自2009年起连续多年保持国内同业第一，主要对能源、矿产、基础设施、装备制造、农业加工等领域的境外项目提供资金支持。除信贷业务外，国开行还通过下属的国开金融公司，以及中非发展基金、中葡合作发展基金、中巴联合投资公司（PCJIC）等投资平台，向境外项目提供一般股权投资产品及结构化夹层投资产品，促进企业开展中非、中葡等多双边经济合作。

2013年，中国政府提出“一带一路”倡议，提出加强沿线地区的交通、能源、通信基础设施建设，实现互联互通，促进区域贸易和投资。“一带一路”倡议为企业“走出去”提供了

¹ 张宇哲. 全国金融工作会议展望之一：国开行即将转型商业银行. 财经[J]. 2007.1 <http://bank.jrj.com.cn/2007/01/000001925503.shtml>.

² 进出口银行改革方案未定.上海证券时报.http://www.cs.com.cn/yh/02/201103/t20110313_2808722.html

³ 《中国进出口银行2015年度报告》数据，美元兑人民币汇率按照6.764计算。

⁴ 援外优惠贷款具有政府援助性质、含有赠与成分的中长期低息贷款，以人民币为贷款币种。贷款资金由口行自筹，利差由政府补贴。主管政府部门为商务部援外司和财政部行政政法司。

⁵ 优惠出口买方信贷是为了推动中国与重点国家和地区的经贸合作，采用出口买方信贷形式对外提供的，具有一定优惠条件，由口行自筹资金承办的特定贷款，以美元为贷款币种。主管政府部门是商务部对外投资和经济合作司和财政部金融司。

更加具体的路线图，并标志着中国企业对外工程承包和投资迎来了新的机遇期。作为国家政策性银行，口行和国开行对“一带一路”倡议做出了积极的响应和支持。2014年底，口行、国开行与中国国家外汇储备、中国投资有限责任公司共同出资成立资金规模为400亿美元的丝路基金，专为“一带一路”框架内的经贸合作和双多边互联互通提供投融资支持。截至2015年末，口行在“一带一路”沿线国家有贷款余额项目1000多个，涉及公路、铁路、电力、通讯等领域，贷款余额超过5200亿元人民币，占全行境外贷款的37%。⁶ 截至2016年7月末，国开行在“一带一路”沿线国家累计发放贷款1621亿美元，余额1122亿美元，占全行国际业务的35%。⁷ 随着“一带一路”倡议的落实，两家政策性银行将继续扩大对境外投资项目的资金支持，推动沿线区域的资金融通。

口行和国开行提供的信贷金融服务，为企业“走出去”，尤其是大型海外能源、矿业、基础设施和装备制造项目的实施起到了重要的支持和促进作用。与此同时，口行和国开行不断完善和拓展海外业务，经历了海外机构逐渐扩张的过程。截至2015年底，进出口银行已在境外设立巴黎分行、东南非代表处（约翰内斯堡）、圣彼得堡代表处和西北非代表处（摩洛哥），代理行网络覆盖全球160多个国家和地区。开行在2005年派出了第一支海外工作组，到2015年，开行已发展为中国最大的对外投资合作银行和全球资产规模最大的开发性金融机构，在境外设立了香港分行，开罗、莫斯科、里约热内卢、加拉加斯、伦敦、万象等6家代表处和50多个工作组，国际业务项目分布在全球115个国家和地区。

1.2 政策性银行与对外投资的环境和社会挑战

虽然“走出去”战略得到了有效落实，中国对外直接投资持续增长，但企业开展对外投资的过程并非一帆风顺。2014年境外投资企业年度会计报表显示，22.8%境外企业的投资业务处于亏损状态，盈利和平的境外企业占比77.2%，其中2000家中央企业境外企业的亏损率更高，为25.6%。⁸ 同年，中国企业跨国并购的完成率到目前为止仅为67%，远低于发达市场买家的完成率水平。⁹

在导致企业对外投资失败的各类原因中，环境和社会风险是重要因素之一。在东南亚，密松水电站、茶润水电站项目和莱比塘铜矿因为环境和移民问题被叫停；在非洲，中国矿企劳资矛盾频发，严重时会发展为罢工和暴力冲突事件；在拉丁美洲，墨西哥坎昆龙城项目因为环境问题被叫停。随着“一带一路”倡议提出，境外投资活动的经济、环境和社会影响将进一步

⁶ 中国进出口银行去年“一带一路”贷款增近五成 占境外贷款额37%. 路透社. <http://cn.reuters.com/article/eibc-loans-idCNKCS0US2ZW20160114>

⁷ 国开行一带一路累计发放贷款1621亿美元. 中国证券报. 2016.9.5. <http://finance.sina.com.cn/roll/2016-09-05/doc-ifxvqefm5524387.shtml>

⁸ 汪时锋, 刘菁. 商务部: 近八成企业海外投资能保持盈利或持平. 第一财经日报. 2015.9.18.

⁹ 波士顿咨询公司. 中企迎来海外并购新时代, 自身能力须更上一层楼. <http://www.bcg.com.cn/cn/newsandpublications/news/pressreleases/pressrelease20150924001.html>

增强，所面临的环境社会风险也将更为显著，尤其是在环境治理和社会保障制度薄弱的国家和地区。如何有效防控境外项目的环境社会风险和消极影响，已成为影响境外投资项目可持续性的关键。

随着境外投资项目的环境和社会问题逐步凸显，中国相关政府部门，国际环保、劳工组织，及东道国当地的媒体和公民社会组织开始重视金融机构支持海外投资项目时应当承担的环境和社会责任。2012年，中国银行业监督管理委员会（以下简称“银监会”）发布《绿色信贷指引》，规定银行业金融机构应有效识别、计量、监测、控制信贷业务活动中的环境和社会风险，建立环境和社会风险管理体系，完善相关信贷政策制度和流程管理。对于拟授信的境外项目，银行业金融机构应确保项目发起人遵守项目所在地有关环保、土地、健康、安全等相关法律法规，采用相关国际惯例或国际准则，并确保对拟授信项目的操作与国际良好做法在实质上保持一致。《指引》同时要求银行业金融机构公开绿色信贷战略和政策，对涉及重大环境与社会风险影响的授信情况依据法律法规披露相关信息，接受市场和利益相关方的监督。2016年8月，中国人民银行、财政部等七部委联合印发《关于构建绿色金融体系的指导意见》，建议银行业金融机构大力发展绿色信贷，加强在“一带一路”和其他对外投资项目中的环境风险管理，推动对外绿色投资。

口行和国开行作为“走出去”战略和“一带一路”倡议落实的重要资金支持方，所采用的环境社会政策不仅对所授信境外项目的环境和社会行为有着重要的约束和引导作用，也影响着中国银行业的相关标准和实践。政策性银行可以通过加强环境和社会政策、标准制定和执行，减少因环境和社会问题而引发信贷和投资风险，推动海外投资企业更好地应对环境和社会挑战。

二、银行政策防控投资活动的环境社会影响与风险

金融机构有责任审察、评估、防控其所支持投融资活动的环境和社会影响与风险，已经成为国际金融界的共识。这一认识的发端始于 19 世纪 60 年代，环境保护议题开始进入公众视野之时。1969 年，世界银行任命了第一位环境问题顾问。1970 年，世行环境保护办公室成立。1972 年 6 月，“联合国人类环境会议”在瑞典首都斯德哥尔摩召开，1300 多名来自 113 个国家和国际机构的代表参加了会议，环境问题正式进入国际治理议程。

在全球范围内，世界银行和国际金融公司是制定金融机构环境社会政策与标准的先行者和引领者。1987 年，世行首次对所支持项目的环境评价要求进行了规定，并逐步制定了关于自然栖息地、病虫害管理、森林、大坝安全、非自愿性移民、原著民等环境和社会方面的保护和风险防控政策。1997 年，世行将其核心的环境和社会政策纳入保障政策框架下，要求所支持的项目在符合东道国法律法规的同时，还需要遵守保障政策的规定。这一制度确保了在东道国环境治理和社会保障政策薄弱的情况下，投资和发展项目仍将遵循要求较高的环境和社会标准。

与世界银行的保障政策相比，国际金融公司于 2006 年正式启用的《环境和社会可持续性绩效标准》对全球金融机构产生了更为深远的影响。《绩效标准》对客户在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、安全和治安，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，文化遗产等八个方面需要满足的环境和社会要求进行了具体规定。不但受国际金融公司支持的投资项目需要符合《绩效标准》的规定，与国际金融公司合作的金融中介机构也需要依照《绩效标准 1 环境和社会风险与影响的评估和管理》的要求建立环境和社会管理系统。截至 2016 年底，已有位于 35 个国家的 85 家金融机构采用基于《国际金融公司环境和社会可持续性绩效标准》制定的《赤道原则》来评估和管理项目融资中的环境社会影响与风险。

不论是世界银行的保障政策，还是国际金融公司的《绩效标准》，其执行都需要满足相关信息公开政策的要求，并因为机构业务和借款方情况的不断变化和人们对全球公共资源价值和脆弱性的认识不断提高而处于持续的审议和修订之中。

虽然中国政策性银行开展海外业务的时间和经验远少于世界银行和国际金融公司，但环境和发展机构、西方媒体，东道国社区等方面仍然期待其环境和社会表现不低于世行要求等国际最佳实践。通过梳理口行和国开行的环境和社会政策，可以发现在两家政策性银行的政策制定过程中，中国政府相关部门的有关规定，如 2012 年由银监会发布《绿色信贷指引》，起到了决定性的方向指引作用。口行和国开行对所支持项目的环境社会风险与影响管理均已纳入贷前调查、授信审批、贷后管理等信贷全过程，并与世界银行和国际金融公司相似，对借款方的环境和社会风险进行分类/分级管理，要求海外项目必须满足东道国政府的环境和和社会要求。

由此可见，中国政策性银行的环境和社会政策在过去十年中取得了快速发展。但在机构政策公开、项目环境和社会信息公开、政策审议和制定过程中的多利益相关方咨询工作方面，中国政策性银行仍处于起步阶段。为此，本节内容不仅对口行、国开行、世界银行和国际金融公司的环境和社会政策进行梳理和分析，以了解中国政策性银行和国际多边发展机构的政策发展历程和基本情况，还就同为一国政策性银行的日本国际协力银行进行了相应的论述，以供职能和目标更为相似的中国政策性银行参考。

2.1 中国进出口银行的环境和社会政策

中国进出口银行成立于1994年7月1日，由国家财政部全额出资设立，受国务院直接管理，总部位于北京。口行的国际信用评级与国家主权评级一致，运营资金主要通过向人民银行申请再贷款、在境内外发行债券筹集。口行的职责为通过提供金融服务，扩大机电产品、成套设备和高新技术产品进出口，推动有比较优势的企业开展对外承包工程和境外投资，促进国家对外关系发展和国际经贸合作。

2015年口行共发放各类贷款10774亿元。其主要贷款类别包括对外贸易贷款、对外投资贷款、对外合作贷款、境内对外开放支持贷款、优惠贷款、以及外国政府和国际金融机构贷款转贷。其中对外贸易、对外投资、对外合作和优惠贷款主要为外经济合作项目提供信贷支持。

环境和社会政策

进出口银行环境和社会政策的正式建立始于2007年。当年口行确定了“鼓励绿色信贷业务发展并主动控制授信业务环境与社会风险”的绿色信贷战略，并出台了《中国进出口银行贷款项目环境与社会评价指导意见》。¹⁰依照《指导意见》，口行主要从贷前调查、贷时评审、贷后管理监督等环节把控项目的环境和社会影响。

对于境内项目，口行本着贯彻落实国家节能减排和产业结构调整政策的原则，控制压缩对高污染、高耗能、产能过剩和落后产能项目的信贷支持，加大对清洁生产、循环经济、环境保护和节能减排技术改造项目的信贷投入。在贷款审查时，如果借款人存在环境违法或能耗超标等问题，将不授予新增授信，现有授信也将逐步退出。在对建设项目进行贷款审查时，除了查看借款人的环保和能耗情况，还要依据环保部门对项目环境影响评价的审批意见进行环境影响审查。未通过国家环保审批的项目，口行均不提供授信支持。

在境外项目的环境和社会影响评价方面，《指导意见》将项目所在国的环保政策和标准作为评价基础。借款人或项目业主在提交申贷材料时，需要提交项目所在国主管部门的审批文件和环境社会影响评价报告。对于未通过所在国批准的项目，口行将不提供授信支持。《指导意

¹⁰ 《践行绿色金融 助力绿色发展》. 人民日报. 2016.6.24.

http://www.eximbank.gov.cn/tm/medalist/index_26_29111.html

见》同时指出：如果项目所在国缺少环境和社会影响评价政策与标准，应参照中国的标准或国际管理执行；项目应尊重当地居民对土地、资源的权利，妥善处理移民问题；对当地环境产生严重负面影响的项目，应按照项目所在国要求公开咨询意见。

在贷后管理和监督阶段，口行将依照项目的环境和社会影响评价结果对项目的建设和运营情况进行检查和监督。如果项目在建设和运营过程中产生重大环境和社会问题，口行将要求执行单位及时采取补救或预防措施，否则将停止提供信贷支持。

2015年，口行制定《中国进出口银行绿色信贷指引》，并在同时废止《中国进出口银行贷款项目环境与社会评价指导意见》。作为口行推进绿色信贷的最新政策，《绿色信贷指引》从组织管理、政策制度、流程管理、内控管理和信息披露等方面对进一步支持绿色、低碳、循环经济，加强信贷项目环境和社会风险管理提出了更加全面和具体的要求。与《指导意见》相比，《绿色信贷指引》在以下方面提出了新的规定：

- 明确各部门在制定和执行绿色信贷战略中的具体职能；
- 依照客户在建设、生产、经营活动中可能给环境和社会带来的危害及相关风险的高低程度不同，把客户分为A、B、C三类，实行动态分类管理，并把分类结果作为客户评级、授信、评审、授信后管理的重要依据；
- 把环境和社会风险方面的内容纳入授信业务尽职调查，如土地征用和非自愿迁移、生物多样性保护和可持续的自然资源管理等；各级评级授信审查部门对客户面临的环境和社会风险要出具书面审查意见；
- 境内项目贷款申请除提交环保部门对项目的环评审批意见外，还需要依据项目情况提交项目用地预审或审批情况，客户/项目安全生产和卫生/健康标准执行情况等文件；把环境和社会责任的相关要求纳入境内外项目借款合同中；
- 对于借款人环境和社会风险为A类的境外固定资产类项目，将要求借款人建立诉求应对机制、与利于相关方的沟通交流机制和重大环境风险应对预案；
- 把环境和社会影响方面的内容纳入贷后检查报告，对于A类或B类的项目，环境和社会风险评估情况要单列在检查报告中；如遇突发的环境和社会风险事件，借款人或项目业主需采取措施及时消除影响；
- 建立客户环境和社会风险内部报告和责任追究制度，在不良贷款和呆账责任认定时充分考虑项目环境和社会风险的管理情况；
- 建立绿色信贷审批快速通道，优先审批支持绿色、低碳、循环经济的客户授信申请。

除《绿色信贷指引》，口行还制定了多个行业授信指导文件，通过差异化、动态化的信贷政策，引导高耗能高污染企业节能减排、转型升级，并建立绿色信贷标识和统计制度，以提高绿色信贷业务的管理能力。¹¹ 表 2-1 列出了口行信贷项目的关键环境管理环节。

表 2-1 口行信贷项目的关键环境管理环节

贷款周期	环境和社会风险管理要求
贷前调查	收集客户或项目的生产能耗与环保合规等环境和社会风险信息，对客户进行初步的环境和社会风险类别分类。
贷款评审	对客户及其项目的环境和社会风险进行全面调查。评级授信审查部门在客户授信审查（含初审）报告中对客户面临的环境和社会风险出具书面审查意见，包括：客户的潜在环境和社会风险、客户后续应采取的环境和社会风险管理措施（如涉及）、客户的环境和社会风险分类意见。 对于未按规定取得项目所在国项目审批和环保批准文件的，一律不提供授信支持。对用于支持绿色、低碳、循环经济的客户授信申请，在同等条件下优先审批。
合同管理	将环境和社会责任的相关要求纳入借款合同，以监督和约束借款人的行为。 对于借款人环境和社会风险分类为 A 类的境外固定资产类项目，要求借款人建立诉求应对机制、与利益相关方的沟通交流机制和重大环境风险应对预案。
贷款发放	在贷款资金发放和支付审核中发现客户存在重大风险隐患的，可中止直至终止贷款资金的发放和支付。
贷后管理	贷后检查报告中应包括环境和社会影响方面的内容。对于建设期内的建设项目，重点检查项目建设对环境和社会造成的影响和控制与消除影响措施的执行情况；对于完工项目，重点检查借款人或项目业主是否获得项目竣工环境保护验收文件；对运营期项目，持续关注环境和社会风险状况。

¹¹ 同上

对绿色投资的支持措施

口行对绿色投资的支持主要体现在制定绿色信贷战略，一方面通过建立绿色信贷审批快速通道，加大对绿色经济、低碳经济、循环经济的支持，另一方面通过建立环境和社会风险管理体系，识别并管理授信业务活动中的环境和社会风险。2015年，口行绿色信贷业务所支持的境内外项目合计减少标准煤使用量505.72万吨，二氧化碳减排当量1401.99万吨，减排二氧化硫2.41万吨，减排氮氧化物4790.29吨。¹²

除开展绿色信贷外，口行还发起设立以中日节能环保基金为代表的多支股权投资基金，以金融合作的方式推动国内外节能环保产业的发展。如中国—中东欧投资合作基金超过55%的资金投向风电、光伏发电等清洁能源领域，共减少波兰、捷克等投资项目所在国二氧化碳排放近200万吨。口行所支持建设的肯尼亚蒙巴萨-内罗毕铁路项目根据肯尼亚野生动物保护局提供的动物行走路线，专门设置14处动物通道、600处涵洞和61处桥梁供动物穿行，同时根据动物的休息时间、生活习惯灵活调整取土、挖坑等施工流程。¹³

与此同时，口行还根据碳排放权交易市场的发展，推出以碳资产咨询顾问业务为重点的碳金融业务，为企业在国际市场开展清洁发展机制项目、在国内市场进行碳资产管理及开展中国核证自愿减排量项目等提供融智服务。¹⁴

2.2 国家开发银行的环境和社会政策

国家开发银行成立于1994年，是直属中国国务院领导的开发性政策性金融机构，主要通过开展中长期信贷与投资等金融业务，为国民经济重大中长期发展战略服务。国开行对内支持基础设施、基础产业、支柱产业、战略性新兴产业等重点领域发展和国家重大项目，以及棚户区改造、扶贫开发等民生领域发展，对外服务企业“走出去”，支持“一带一路”建设。

国开行的资产规模在2015年末为12.3万亿元人民币，是中国最大的对外投融资合作银行、中长期信贷银行和债券银行，也是全球最大的开发性金融机构。国开行目前在中国内地有40家分行，海外设有6家代表处，旗下还拥有国开金融、国开证券、国银租赁和中非发展基金四家子公司。

¹² 中国进出口银行.绿色信贷. http://www.eximbank.gov.cn/tm/Gcp/index_63.html.

¹³ 中国进出口银行促进全球生态环境保护和绿色发展,人民日报, 2016.6.29, http://blog.sina.com.cn/s/blog_13d4156730102x6fu.html

¹⁴ 中国进出口银行.绿色信贷.http://www.eximbank.gov.cn/tm/Gcp/index_63.html

环境和社会政策

国家开发银行是中国最早设立环境和社会政策的银行之一。早在 2005 年，国开行就设立了信贷项目必须依照法律规定开展环境影响评价的要求。¹⁵ 2006 年，国开行作为加入联合国全球契约组织的首家中国金融机构，承诺在人权、劳工标准、环境和反腐败方面遵循全球契约的十项原则。同年，国开行还加入了和联合国环境规划署可持续金融行动计划，开始尝试可持续金融实践。¹⁶ 自 2007 年起，国开行每年制定《环保及节能减排工作方案》，通过调整贷款结构压缩高耗能、高污染行业和落后产能企业的贷款规模，增加对节能减排重点工程和重点污染防治工程的贷款支持。¹⁷ 2014 年，国开行制定了《绿色信贷工作方案》和《绿色信贷管理暂行办法》，对其环境和社会政策进行了进一步完善，将对客户和项目的环境和社会风险评估嵌入项目开发、授信审批、贷后管理等信贷全过程¹⁸：

- 在项目准入阶段，高度关注项目建设方案中对污染防治、健康、移民等问题的解决，要求项目必须达到环保减排、安全生产、职业健康防护等方面的应用标准或要求；
- 在项目审批阶段，设置“环境行为”信用评级专项指标，将环境和社会风险管理纳入信用评级和授信评审流程；针对环境和社会影响较大的行业设有“重点行业客户的环境和社会风险清单”，依照清单审查项目风险；
- 在贷后管理阶段设有信贷风险的跟踪预测反馈机制，对项目实施贷后的环境风险进行监控，实施主动预防及事先动态风险预警管理；对环境违法违规或发生重大安全事故的企业下调资产质量等级，对情况严重的进行限贷直至停止贷款。

2015 年，国家开发银行发布《关于加强境内人民币贷款项目绿色信贷管理有关工作的通知》、《关于做好 2015 年绿色信贷相关工作的意见》和《关于在外汇贷款合同中落实绿色信贷有关内容及印发〈外汇资金贷款环境与社会风险管理补充合同〉框架文本》。19三个文件对绿色信贷管理工作的落实，和国际合作项目的环境社会风险管理进行了进一步要求，提出不论是境内人民币贷款项目还是国际合作外汇资金贷款项目，都应在信贷合同签订、贷款资金支付

¹⁵ Banktrack, Friends of the Earth. China Development Bank's Overseas Investments: An Assessment of Environmental and Social Policies and Practices.

¹⁶ 胡怀邦：以开发性金融助力可持续发展.《人民日报》.2016.10.21.http://www.cdb.com.cn/xwzx/mtjj/201610/t20161021_3726.html

¹⁷ 曾金华. 国开行海外绿色信贷促进多方共赢. 2016.8.4.
http://www.cdb.com.cn/xwzx/mtjj/201608/t20160805_3572.html

¹⁸ 单世高. 绿色金融的先行者——国家开发银行在浙江的实践与探索. 浙江在线. 2016.9.1.
<http://biz.zjol.com.cn/system/2016/09/01/021284917.shtml>

¹⁹ 《国家开发银行 2015 年可持续发展报告》

及贷后管理等环节遵循绿色信贷全过程管理、全面风险管理、差别化管理三原则，评估管理项目的环境和社会风险。

对绿色投资的支持措施

国家开发银行主要通过为污染防治、可再生能源、节能环保、现代农业等绿色、低碳、循环经济领域项目提供信贷支持的方式促进绿色投资。2011至2015年间，国开行在可再生能源行业累计发放贷款3000亿元人民币，累计支持境内新能源项目超过1000个。²⁰ 2013年，国开行制定《社会责任专项规划》，设立可持续发展模型，把环境保护纳入战略重点领域，致力于为经济、社会和环境的可持续发展提供金融支持。2015年，国开行发放节能环保贷款1919亿元，截至2015年底绿色信贷项目贷款余额1.57万亿元。²¹

在推动方式上，国开行主要通过规划先行的方式，积极参与政府经济社会发展规划编制，为国家绿色发展战略提供配套系统性融资。如2015年，国家工业和信息化部与国家开发银行联合发布《关于推荐2015-2016年工业节能与绿色发展重点项目的通知》，指出将重点支持工业节能节水技术改造、数字能效提升、重点行业企业清洁生产改造、固废和可再生资源综合利用、节能环保产业等领域项目。工信部负责组织各省、自治区、直辖市推荐相关项目，形成《工业节能与绿色发展重点项目推荐目录》。国开行负责进行独立审贷，为进入目录的项目提供投融资等综合性金融服务。²²

此外，国开行还积极开发新型绿色金融产品，在绿色债券和绿色“贷债基”等创新融资模式方面起到领头作用。2015年，国家开发银行以第一批常务理事单位的身份加入新成立的中国金融学会绿色金融专业委员会，并与国际金融公司、工商银行共同牵头第一小组开展金融产品和服务创新的相关课题研究工作。2016年3月，国开行主承发行全国首单非金融企业绿色债券，5月主承发行全国首单绿色永续债券，7月主承发行全国首单绿色金融多边机构债券。2016年10月，国开行负责主承销武汉地铁集团有限公司“绿色债贷基组合”中期票据，并担任综合融资协调人，通过全面整合债券、国开行中长期贷款、国开发展基金及国开金融下属基金等资源，对项目资金来源、运用及偿还进行统一管理。²³

²⁰ 同上。

²¹ 曾金华. 国开行海外绿色信贷促进多方共赢. 2016.8.4.
http://www.cdb.com.cn/xwzx/mtjj/201608/t20160805_3572.html

²² 工信部、国家开发银行联合发布《关于推荐2015-2016年工业节能与绿色发展重点项目的通知》. 中国碳排放交易网. 2015.9.16.<http://www.tanpaifang.com/zhengcefagui/2015/091647537.html>

²³ 高国华.全国首单“绿色+债贷基组合”中期票据成功发行 国开行开创“绿色金融”服务新模式. 《金融时报》.
http://www.financialnews.com.cn/yh/yw/201610/t20161026_106545.html

2.3 世界银行和国际金融公司的环境和社会政策

世界银行与国际金融公司都是世界银行集团下属机构，分别通过提供信贷和开展投融资活动，为实现世行集团“以可持续方式到 2030 年结束极端贫困、促进共同繁荣”的使命而履行各自的职责，在全球开发性项目的参与中同样发挥着重要作用。世界银行和国际金融公司是金融机构关注环境问题的先行者，其环境社会政策和标准为其他金融机构提供了可供借鉴的范例，在全球金融机构中产生了深远影响。

世界银行的环境和社会政策

19 世纪 70 年代，环境问题开始进入国际治理议程，世界银行对环境和社会议题的关注也始于此时。1969 年，世行任命了第一位环境问题顾问，1970 年，世行环境保护办公室成立。1984 年《关于世界银行工作环境方面的操作手册说明》²⁴发布，对项目环境和社会影响的关注开始嵌入世行操作流程。1987 年，世行首次在操作指令 4.00 中对环境评价进行了规定。此后，世行开始制定一系列评价、管理项目环境和社会影响的操作指令，并持续对其进行更新和修订。

1997 年，世行提出了环境和社会保障政策的概念，是防控项目不良环境和社会影响的重要规定。保障政策由业务政策（OP）和世行程序（BP）组成，其中业务政策对项目需要满足的环境和社会要求进行了规定；世行程序则规定了在项目审批、准备、评估、执行的过程中以及项目结束后应采取的相应措施，为银行工作人员提供指导。保障政策包括 5 项环境政策、3 项社会政策和 2 项法律政策，适用于世行的投资贷款项目、发展政策贷款项目（DPLs）和结果导向项目（PforR）。²⁵ 保障政策自 1997 年起不断发展，沿用至今。在各项保障政策中，OP/BP 4.01 环境评价是防控项目环境和社会影响的纲领性文件。借款方的环境工作不仅需要满足项目所在国的法律法规要求，还必须依照 OP 4.01 开展环境评价工作。OP/BP 4.01 与其他 9 项保障政策一起，为环境和弱势人群提供保护，尽量减小世行资助项目的不良影响。（表 2-4）

表 2-2 世界银行的保障政策²⁶

政策类别	政策名称	政策简介
环境	OP/BP 4.01	世行通过 OP/BP 4.01 的执行确认所支持项目的潜在环境和社会影响，是否需要采用其它保障政策（如非自愿移民政策），并提出缓解影响的措施。依照环境和社会影响的大小，项目被分

²⁴ Operational Manual Statement on Environmental Aspects of World Bank Work. 1984.

²⁵ The World Bank's Safeguard Policies, Proposed Review and Update, Approach Paper. 2012.10.10.

²⁶ Safeguard Policies. Website of the World Bank;“一带一路”与绿色金融系列报告：区域开发机构环境与社会管理框架国际经验研究。世界自然基金会. 2015.11.

	环境评价 ²⁷	为 A、B、C、FI 四类。借款人需要依照项目所在国的环境政策以及 OP4.01 的要求进行环境评价，包括开展环境影响评价、分析替代方案、制定环境管理计划、对属于 A、B 类的项目的环境影响进行公众咨询、公开相关信息等。
	OP/BP 4.04 自然栖息地	依照 OP/BP 4.04，世行不会资助引起“关键自然栖息地” ²⁸ 重大转变或退化的项目。世行可以资助对自然栖息地造成重大转变或损害的项目，但前提是没有任何其他替代方案，并有综合分析证明项目的潜在效益足以弥补环境成本。
	OP/BP 4.09 病虫害管理	OP/BP 4.09 的目标是推行生物或环境治理的病虫害管理方法，减少合成化学农药的使用。除支持通过生物治理等综合方法进行病虫害管理外，OP/BP 4.09 还对世行融资项目的农药选择和使用标准进行了规定，要求任何由世行融资采购的农药都必须按照世行认可的国际标准进行制造、包装、搬运、储藏、处理和操作。
	OP/BP 4.36 森林	OP/BP 4.36 的目标是帮助借款方以可持续的方式利用森林，并对重要森林资源提供保护。依照政策要求，世行不会资助引起关键自然栖息地重大转变和退化的项目，包括涉及关键林区和关键自然栖息地的商业砍伐。可以获得支持的林业项目需要满足以下条件：项目所涉及的林区不是关键栖息地，没有其他替代方案，采用了恰当的影响缓解措施，并通过综合分析显示项目的效益胜过成本。
	OP/BP 4.37 大坝安全	OP/BP 4.37 规定了新建大坝项目和涉及已建、在建大坝的项目需要遵循的安全措施，以保证借款方在大坝的整个寿命期间均采取适当措施并提供足够资源确保大坝安全。政策强调独立国际专家组在大坝勘测、设计、施工及初审方面的作用，并指出如果情形需要，世行工作人员应就保证大坝安全与项目所在国展开政策对话，以增强东道国的管理能力。 ²⁹
社会	OP/BP 4.11 物质文化资源	OP/BP 4.11 的目标是推动对物质文化资源的保护，尽量避免或减小世行资助项目对历史遗迹、独一无二的自然景观等物质文化资源的破坏。依照政策要求，世行将拒绝资助显著破坏物质

²⁷ 环境评价的内容包括：自然环境（大气、水、土地），人类安全和健康，社会（非自愿性移民、原著民、文化遗产），以及跨国界、全球环境问题。

²⁸ 世行定义的关键自然栖息地包括：现存或预计的保护区，传统社区认为应该保护的区域，对于上述区域的存续至关重要的地区，世行或其它机构确认的具有较高保护价值的区域。

²⁹ 陈永昌，周克发，王晓航.世界银行 OP4.37 条大坝安全政策中的大坝安全评估. 大坝与安全[J]. 2013.5.

		文化资源的项目，若资助的项目涉及物质文化资源，则应当对其提供保护和改善。
	OP/BP 4.12 非自愿性移民	因涉及搬迁或因失去土地、房屋或收入来源而造成非自愿性移民的项目需要遵循 OP/BP 4.12。该政策要求项目尽量避免或减少非自愿性移民。如果出现不可避免的情况，借款方应帮助被迁移的居民改善其生计和生活水平，至少应回复到搬迁前水平。
	OP/BP 4.20 原著民	依照 OP/BP 4.20，世行所支持的项目应带来适宜于原住民文化的社会和经济效益，避免或尽量消减对原住民的不利影响。如果项目区有原住民，或者有原著民与项目区存在依附关系，借款方需要开展项目社会影响评价，在项目准备和实施的每个阶段，都需要以适宜原住民文化的方式提供所有的相关信息。只有在借款方开展自由的、事前的和知情的公众咨询，并征得受影响原住民社区对项目的广泛支持后，世行才能提供项目融资。项目需要向遭受损失的原著民提供赔偿。
法律	OP/BP 7.50 国际水道项目	OP/BP 7.50 的目标是避免因国际水道项目引发对沿岸各国的环境和社会损害，以及由此产生的国际问题。政策对世行和借款国应当采取的，与沿岸各国沟通机制进行了规定。
	OP/BP 7.60 争议地区项目	OP/BP 7.60 规定只有在争议地区相关方没有异议，或在特殊情况下，世行才能支持争议地区项目。政策对允许支持项目的特殊情况进行了明确规定。

世行对信息公开的认同和重视对保障政策的执行起到了重要作用。世行认为，信息公开是公众参与监督、保障项目透明度的前提，不仅有助于发现可能出现的问题，还可以带来更加全面的解决方案，对加强良好治理、改善运营效果，实现减贫目标起到关键作用。1994 年世行制定了首个信息公开政策，并在此基础上于 2002 年和 2010 年进行了更新，不断扩大信息公开范围，以提高世行业务的开放性、透明性和问责性。

依照 2010 年制订的《世界银行信息获取政策》，只要没有列入政策例外清单的信息，世行都将进行公开。公开的信息包括但不限于³⁰：世行的业务政策和银行程序；拟议进行资助项目的“项目信息文件（PID）”；获得资助项目的“项目评估文件（PAD）”；依照 OP/BP4.01 需要公开以便受项目影响群体和当地非政府组织查阅的环境评价报告；依照 OP/BP4.12 和 OP/BP4.20 要求借款人提交的移民方案和原著民发展计划；有关项目开发和实施期间的重大决策信息，包括项目概念评审会、项目监督检查和中期项目检查的相关决策信息；

³⁰ 《世界银行信息公开政策》. 2002.6; 世界银行扩大信息公开范围. 世界银行网站.<http://www.shihang.org/zh/news/feature/2010/07/01/world-bank-broadens-public-access-to-information>

项目完成后的“项目执行完成报告（ICR）”；以及评估部门针对选中项目编制的“项目执行评价报告（PPARs）”和“影响评价报告（IERs）”。

世行的公开信息可以从世行网站以及位于世界各地的 100 多个公共信息中心查找。对于网站上无法查到的信息，公众可以从网上递交信息申请，世行将在五个个工作日内确认收到申请并在正常情况下提供全面答复，或根据查询的复杂程度在 20 个工作日内通知申请的处理状况。³¹如果申请者认为世行拒绝向其提依照政策要求应该公开的信息，可以提出上诉，以确保其知情权的实现。

随着世行业务和借款国情况不断变化，私人部门日益重要，人们对全球公共资源的价值和脆弱性的认识不断提高，世行于 2012 年启动了对环境和社会保障政策的审议、修订工作。此次审议和修订以核心保障政策为基础，希望通过了解借款方需求，广泛征询利益相关方意见的方式建立包括原则、政策、程序和指导的整合性环境和社会保障框架，以推动借款国与可持续发展相关的制度建设，提高世行的资助效率。

2016 年 8 月，新制订的《环境与社会保障政策框架》获得世行执行董事会的批准。《保障框架》引入了对劳工和工作条件的全面保护、非歧视性总体原则、针对道路安全、应急响应和减灾的社区健康与安全措施，并对世行和借款方在环境和社会保障方面的责任进行了更为清晰的区分，要求利益相关方参与到项目全过程中。世行计划用 12-18 个月的时间完成实施《保障框架》的准备工作，包括对世行员工和借款方开展相关培训。《保障框架》预计于 2018 年正式实施。现有的保障政策将与新的保障框架平行使用 7 年左右，用于新框架正式实施前批准的项目。³²

国际金融公司的环境和社会政策

国际金融公司就其关于私营市场的投资活动制定了严格的环境和社会政策与标准，并对其进行持续的评估和更新。目前国际金融公司使用的是 2012 年更新发布的环境和社会政策与标准，由《国际金融公司环境和社会可持续性政策》、《国际金融公司环境和社会可持续性绩效标准》和《国际金融公司信息使用政策》构成。

其中，《国际金融公司环境和社会可持续性政策》是国际金融公司关于所支持项目的环境和社会管理总体政策。《可持续性政策》明确指出，国际金融公司将基于“不危害”人类或环境、增强私营部门运营及其所在市场的可持续性并取得积极发展成果的目的，开展其投资和咨

³¹ 世界银行扩大信息公开范围. 世界银行网站.<http://www.shihang.org/zh/news/feature/2010/07/01/world-bank-broadens-public-access-to-information>

³² Fact Sheet The World Bank's New Environmental and Social Framework. The World Bank. 2016.8.4.

询服务。《可持续政策》对《绩效标准》和《信息使用政策》的作用和要求进行了介绍，并对国际金融公司的环境和社会职责与责任进行了规定。³³

《绩效标准》是国际金融公司针对客户的环境和社会要求，对环境和社会风险与影响的评估和管理，对劳工和工作条件，资源效率和污染防治，社区健康、安全和治安，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，文化遗产等八个方面的相关标准做出了具体规定。对于直接投资项目（包括通过金融中介机构提供的项目和企业融资），客户必须采用《绩效标准》来管理投资项目的环境、社会风险和影响，并遵守项目所在国的相关法律法规，包括东道国所核准的相关国际法规定。³⁴

国际金融公司将就拟投资的项目开展环境和社会影响尽职调查，只向能够在合理时间内预期能够达到《绩效标准》要求的投资活动提供资金支持。国际金融公司还将协助客户识别改善社会和环境绩效的机会，依照《绩效标准》制定措施防控环境和社会影响。如国际金融公司编制了《指导手册》和《金融中介机构解释手册》，以为客户执行《绩效标准》提供指导。在投资项目的整个周期内，国际金融公司都将对客户的社会和环境绩效进行监测。在对具体项目的评估过程中，国际金融公司依照技术参考文件《环境、健康和安全指南》中所列出的一般性和行业良好国际实践进行，如果项目所在国的法规与《环境、健康和安全指南》中所描述的绩效水平和衡量标准不一致，则应选择其中较为严格的标准执行。³⁵

《信息使用政策》中列有国际金融公司的透明度承诺，并对应作为例行事项予以公开的信息，或经由请求向公众提供信息的范围进行了规定。依照《信息使用政策》的规定，国际金融公司将提供机构信息和所投资和支持的咨询服务的咨询项目层面的信息，以使客户、合作伙伴和利益相关方（包括受影响的社区）以及其他相关的公众能够更好地了解国际金融公司的运营活动、发展成果和包括这些活动的其它影响。对每一项拟议的投资，国际金融公司都会披露一份投资信息摘要，介绍项目和投资公司基本情况，以及项目环境和社会影响等。对于可能存在重大不利环境或社会风险和/或影响的项目或投资，国际金融公司将尽量在项目审核开始之前公布客户编写的环境和社会影响评估草案。³⁶

需要指出的是，国际金融公司的环境和社会政策对金融业的环境和社会标准产生了深远的影响，并获得了私营部门的广泛认可。国际金融公司不仅要求受其支持的直接投资项目遵守《绩效标准》，还要求与其合作的金融中介机构需要开发并运行与其投资组合和未来经营活动中的环境和社会风险水平相称的环境和社会管理系统。该环境和社会管理系统需要符合《绩效标准 1 环境和社会风险与影响的评估和管理》的相关要求。截至 2016 年底，已有位于 35 个

³³ 国际金融公司. 《国际金融公司环境和社会可持续性政策》. 2012.1.1.

³⁴ 国际金融公司. 《国际金融公司环境和社会可持续性绩效标准》. 2012.1.1.

³⁵ 同上.

³⁶ 国际金融公司. 《国际金融公司信息使用政策》. 2012.1.1.

国家的 85 家金融机构采用基于《国际金融公司环境和社会可持续性绩效标准》制定的《赤道原则》来评估和管理项目融资中的环境和社会影响与风险。世界银行在新制订的《环境与社会保障政策框架》中，用 10 项环境和社会标准替代了 10 项保障政策，其中第 1 至 8 项环境和社会标准，也采用了《绩效标准》的框架。

世界银行和国际金融公司对绿色投资的支持措施

世界银行和国际金融公司一方面通过不断完善环境和社会政策来防控投资活动的不良环境和社会影响，一方面通过发行绿色债券、支持环境自然资源管理领域贷款等方式支持绿色投资。

2016 年，国际复兴开发银行发放环境和自然资源管理领域贷款 37.5 亿美元，国际开发协会发放环境和自然资源管理领域贷款 11.2 亿美元，分别占当年两家机构新增贷款总额的 12.6% 和 7.7%。³⁷ 在绿色债券领域，国际复兴开发银行是最大的发行者，自 2008 年以来共发行绿色债券 125 期，筹集资金约 90 亿美元。³⁸ 所筹集的资金主要用于气候变化适应和减缓项目，如太阳能和风能、绿色建筑、可持续的森林经营等。³⁹ 国际金融公司则于 2010 年启动了绿色债券计划，并在 2010 至 2016 年间发行绿色债券 57 亿美元⁴⁰，主要为能效、可再生能源、资源效率改善、清洁生产和可持续林业项目筹资。⁴¹

2.4 日本国际协力银行的环境和社会政策

作为日本的政策性银行，国际协力银行积极开展海外业务，参与日本企业在海外的投资项目，共开设了新加坡、伦敦、纽约、北京、曼谷、马尼拉、墨西哥城等 16 家海外驻在员事事务所。⁴² 近年来，国际协力银行对环境保护领域的议题日益重视，参照世行和国际银行制定了自己的环境和社会政策，并且逐渐把环境保护领域的海外投资作为重点融资领域。截至 2015 年 3 月，国际协力银行拥有资本金 135.1 亿美元，贷款和股权投资余额 1427.07 亿美元，担保余额 249.8 亿美元，贷款、股权投资及担保承诺资金中有 64% 用于支持、维持并提高日本产业的

³⁷ 世界银行 2016 年度报告。

³⁸ 世界银行. 世界银行集团 2016 财年贷款额突破 610 亿美元. 2016.7.13.

³⁹ The World Bank Green Bond Fact Sheet.2015.7.
http://treasury.worldbank.org/cmd/pdf/WorldBank_GreenBondFactsheet.pdf

⁴⁰ 国际金融公司网站. 国际金融公司绿色债券概述；世界银行. 世界银行集团 2016 财年贷款额突破 610 亿美元. 2016.7.13.

⁴¹ IFC Green Bond Impact Report 2015.

⁴² 同上。

国际竞争力，33%用于促进日本在海外重要资源的开发和获取，3%用于促进防止全球变暖等以保护环境为目的的海外业务开展。⁴³

环境和社会政策

国际协力银行曾经因为所支持的项目的负面环境和社会影响饱受批评，如在20世纪90年代修建的印度尼西亚Kotopanjan大坝、泰国Samut Prakarn废水处理工程等。究其原因，是因为国际协力银行在支持发展中国家投资项目时缺乏清晰的决策评估标准、信息披露制度、有效的项目监测监督机制和对问题项目的纠错机制。认识到银行要求对项目所在国环境和社会方面的重要影响，国际协力银行在2003年发布了《关于确认保护环境和社会的国际协力银行导则》⁴⁴（以下简称《环境导则》），来应对上述问题。

《环境导则》对国际协力银行所支持项目的环境和社会影响判断标准、项目应当满足的环境和社会要求，以及相应的银行操作程序进行了规定，要求所支持项目遵循保护环境和社会的目的展业务。2009年7月，国际协力银行对《环境导则》进行修订，扩大信息公开的范围、明确用于判断项目环境和社会影响的国际标准，并对生态系统保护、对非自愿性迁移和原著民方面的内容进行了扩充。2013至2014年间，国际协力银行再次对《环境导则》进行审议，现行《环境导则》参考了来自NGO代表、行业和政府部门等利益相关方的意见，自2015年1月正式实施。

《环境导则》强调国际协力银行在确认项目采取恰当环境和社会保护措施的过程中，应重视与东道国相关部门、借款方、项目支持者的沟通对话，受项目影响的当地居民和非政府机构的参与，并强调这一过程的透明度。依照《环境导则》的要求，国际协力银行在决定是否支持项目之前，先根据项目环境影响程度的大小，将项目分为A、B、C、和FI四类，再依照各类别项目的环境和社会要求开展环境评估，确认项目是否采取了恰当的负面影响防控措施（表2-5）。

⁴³ 国际协力银行. 国际协力银行的作用与职能. <https://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/page/2013/08/43936/jbic-brochure-chinese.pdf>.

⁴⁴ Japan Bank for International Cooperation. Japan Bank for International Cooperation Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations. 2003.10.

表2-5 项目环境分类及环境评估要求⁴⁵

类别	定义	评估要求
A类	可能对环境造成重大不良影响的项目	国际协力银行将对项目的潜在负面影响，以及应当采取的影响防控措施进行评估。评估将基于借款方应提供的以下材料进行：项目环境影响评价（EIA）报告和政府的环境准许文件；将造成大规模非自愿性移民和对原著民带来影响的项目的移民计划、移民生计回复计划和原著民计划。
B类	对环境有不良影响，但比A类项目影响小的项目	国际协力银行将对项目的潜在负面影响，以及应当采取的影响防控措施进行评估。评估与A类项目相似，但范围相对较窄。如果项目有EIA报告和政府环境准许文件，可以提供给国际协力银行作为参考，但不必须。
C类	对环境有很轻微的影响或完全没有不良影响的项目	无需进行环境评估。
FI类	国际协力银行批准项目投资或贷款，但对子项目的筛选和评估，以及对投资或贷款的管理均由融资中介机构执行。预计该子项目有潜在的环境影响。	国际协力银行通过查看于金融中介机构的分类和评估结果，了解项目的环境和社会保护措施是否符合指南要求。

国际协力银行依照东道国的环境法律法规、环境标准和环境计划，《国际金融公司环境和社会可持续性绩效标准》，世界银行集团《环境、健康和安全指南》开展环境评估，并依此确认项目是否采取了恰当的环境和社会保护措施。如果评估结果为项目的环境和社会保护措施存在不足，国际协力银行将提出改进建议，如果项目仍未采用，国际协力银行可能拒绝投资或贷款。

在贷款获得批准后，借款方关于环境和社会保护措施的相关义务将纳入借款合同中，如需要向国际协力银行报告对环境和社会保护措施的执行监督，当出现环境问题时需要和多利益相

⁴⁵ Japan Bank for International Cooperation. Japan Bank for International Cooperation Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations. 2015.1.

关方沟通等。在项目贷后管理的过程中，国际协力银行将对 A、B 类项目实际执行的环境和社会保护措施进行监督，以确保相关措施得到了有效执行。当判断项目单位对环境和社会保护措施执行不当时，国际协力银行将督促其进行整改。如果整改不到位，国际协力银行将暂缓投资和贷款发放，或要求借款人提前还款。

为了更加全面地评估、监督项目的环境和社会影响及保护措施，国际协力银行鼓励利益相关方向其提供信息，并将依照《环境导则》的要求在项目评审阶段公开项目名称、地点、所属类别等基本信息，以及 A、B 类项目的 EIA 报告和环境准许文件。对于同意支持的项目，将在合同签订后公开对 A、B、FI 类项目的环境评估结果，以及项目实施单位公布的环境和社会保护措施监测报告。

对绿色投资的支持措施

国际协力银行一方面通过不断完善《环境导则》来防控所支持项目的负面环境和社会影响，一方面通过对有利于保护和改善环境的项目给予优惠的贷款条件，并设立专门的机制和业务，来推动绿色投资项目的发展。

2008年4月，国际协力银行在创立了“国际协力银行亚洲环境机制”以加强对亚洲发展中国家应对气候变化的支持。3年后，国际协力银行对亚洲环境机制进行了发展和扩充，将其调整为“国际协力银行基础设施投资促进机制”，服务于最大限度动员民间资金，进一步积极推综合性基础设施海外拓展项目等战略性项目。2010年3月，国际协力银行启动了地球环境保护业务（GREEN），通过与国际机构和发展中国家的当地金融机构等进行合作的方式，为节能、可再生能源等可以大幅消减温室气体排放，有显著环保效果的项目提供支持。

2012 年改革以来，国际协力银行将促进防止全球变暖等以保护环境为目的的海外业务开展作为其主要职责之一，并在 2014 财年将贷款、股权投资及担保承诺资金中的 3%用于以保护环境为目的的海外业务开展。

三、中国政策性银行与国际金融机构环境和社会政策对比

3.1 中国政策性银行环境和社会政策存在的不足

将国开行、口行与世行、国际金融公司和国际协力银行进行对比，可以发现中国政策性银行的环境和社会政策在一些方面还不够成熟，需要从先进国际实践中吸取经验，不断进行完善。其不足之处主要体现在：没有设立专门的环境社会部门；对环境和社会具体议题缺乏分别的针对性政策，所采用的环境和社会标准相对不够严格；贷前审查环节没有敦促改善项目环境和社会方案的步骤，项目管理和监督环节缺乏独立的实地调查；信息公开制度有待改善、未设立申诉机制等。此外，国开行也尚未遵循国际实践的惯例按照环境风险对项目进行分级，并缺乏与受项目影响社区的公开磋商。

未对环境和社会不同议题进行具体划分

关于环境社会政策的内容，世界银行对不同议题做了较为详细的划分和规定，其环境政策涉及环境评价、自然栖息地、病虫害管理、森林和大坝安全；社会政策涉及物质文化资源、非自愿性移民和原住民；法律政策涉及国际水稻项目、争议地区项目等事项。新的《政策框架》还将引入对劳工和工作条件的全面保护、非歧视性总体原则、针对道路安全、应急响应和减灾的社会健康与安全措施。同样地，国际金融公司在《绩效标准》中规定，对环境和社会风险与影响的评估和管理应纳入八个方面内容的考量，包括：劳工和工作条件，资源效率和污染防治，社区健康、安全和治安，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，土著居民和文化遗产。国际协力银行的相关政策主要关注：1.人类健康与安全、自然环境问题：包括空气、水、土壤污染，水资源利用，生态系统和生物群落等方面，以及跨国界和全球性的环境问题；2.社会问题：包括人权保护、非自愿迁移、原著民、文化传承、地貌景观、性别、儿童权益、传染病、社区健康和安全。

相比之下，国开行和口行环境和社会政策所关注的事项涉及面相对较窄，议题划分也不够具体。口行明确提出的环境和社会内容一方面包括节能减排（配合国家产业计划），一方面为生物多样性保护和可持续的自然资源管理，此外还有涉及土地征用和非自愿迁移的问题。国开行的环境社会政策则主要关注污染防治、健康、移民等问题。

没有设立专门的环境社会部门

世行在1969年聘请第一位环境顾问后不久就设立了环境事务办公室⁴⁶，国际金融公司设有专门的环境、社会和治理部门来帮助客户理解和管理环境社会风险⁴⁷，国际协力银行的信贷

⁴⁶ 杰里米·沃福德、蔡纳布·帕托《世界银行环境政策的演变》，
<http://www.cfeph.cn/cfeph/finance.nsf/102009b942ff90464825672e001acac8/1a1ffd7cadc6ff1748256820001f3979>

⁴⁷ 国际金融公司网站，
http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Sustainability-At-IFC

部门也下设有环境评估办公室。然而，在口行和国开行的机构设置中并没有发现类似的安排。机构设置中缺失专门负责环境社会工作的部门来对接相关工作，就无法为环境和社会审查、监管及评估工作的开展和落实提供保障，留下权责不明的隐患。

所采用的环境和社会标准相对宽松

世行、国际金融公司和国际协力银行采用的环境和社会标准不仅包括东道国法律、政策，还有机构自身制定的环境和社会准则。在各个标准要求不一致的情况下，世行和国际金融公司遵循从严原则，采用二者中更为严格的标准，国际协力银行也会参考世行和国际金融公司的环境社会标准。

国开行、口行虽然与其他国际金融机构一样，明确要求项目要符合东道国相关环境和社会法律、政策的规定，但是在此基础上缺乏更为严格的要求。口行只有在该标准缺失的情况下才会考虑使用中国标准和国际惯例；国开行的环境和社会标准也是以东道国的法律和政策为主。整体而言，中国政策性银行的放贷原则要比国际金融机构更为宽松。

贷前审查环节缺乏帮助改善项目环境和社会方案的步骤

遵循行业惯例，中国政策性银行会对项目的环境和社会风险进行贷前的审查，并且与国际金融公司和国际协力银行一样，国开行和口行均把评估结果作为是否进行投资的标准。但是世界银行、国际金融公司和国际协力银行在审查过程中同时还包含对项目的改进步骤：世行会帮助存在较大环境社会风险的项目分析替代方案、制定环境管理计划；国际金融公司则会帮助缺乏环境社会风险管理能力的客户制定改善计划；国际协力银行在审查中也将项目是否采取适当环境和社会措施纳入评估，对于保护措施存在不足的国际协力银行将首先提出改进建议，项目未按照建议进行改进的才考虑拒绝投资或贷款。国开行和口行的政策则缺乏帮助项目改进环境社会方案的步骤，而是直接根据审查结果决定是否提供授信和资金支持。

国开行未按照环境和社会风险对项目进行评级分类

口行、世行和国际协力银行会按照环境社会风险对客户进行评级分类，并对高风险项目设置一些的特殊规定：世行要求A、B类项目的环境影响需要进行公众咨询并公开信息。国际协力银行规定A、B、F1类项目需对环境和社会保护措施进行评估；A、B类项目需对执行情况进行监督；而针对可能造成重大环境负面影响的项目，则需成立专家委员会咨询建议。国际金融公司虽未明确规定按照环境社会风险对客户进行评级划分，但对于高风险项目也会区别对待，例如对其进行不同等级的社区支持，以及公布客户编写的环境和社会影响评估草案等。与世行和国际协力银行类似，口行会在贷前对A、B类项目的环境和社会风险作出专门评价，并把贷后评估情况列入检查报告，A类项目需按照项目所在国要求公开咨询意见，借款人要建立诉求应对机制、与利益相关方的沟通交流机制和重大环境风险应对预案，并在项目执行中定期开展专项检查。

国开行则尚未制定专门的项目环境分类标准。2015年国开行也提出要遵循差别化管理原则，将环境和社会风险管理纳入信用评级和授信评审流程，针对环境和社会影响较大的行业设有“重点行业客户的环境和社会风险清单”。

在项目运营的管理和监督中缺乏独立的实地调查

国开行和口行同国际金融公司、国际协力银行一样，要对项目的运营管理环节进行监督，世行现行政策则未作相关规定。国际金融公司会在项目整个周期内对客户的社会和环境绩效进行监测：一方面，对项目进行实地访问；另一方面，客户要定期提交监测报告；而合规部门也会提供额外的监督。国际协力银行是基于借贷人提交的报告对A、B类项目的实际执行环节情况进行监督，必要时（如有第三方检举的情况下）国际协力银行也会发起调查。

相比之下，中国政策性银行对项目环境社会影响的监督主要借助借款人提供的相关信息和报告。口行是在贷款资金首次及后续发放时对借款人生产能耗与环保合规信息进行审核，依照项目的环境和社会影响评价结果对项目的建设和运营情况进行检查和监督。虽然国开行设立了风险跟踪预测反馈机制，但其环评风险监控也主要是通过借款人定期提交有关环境和社会风险管理防范的报告实现的⁴⁸。这两家中国的政策性银行在环境和社会政策中均未涉及对项目环境和社会影响展开实地调查的要求。

信息公开制度相对不完善、缺乏申诉机制

世行、国际金融公司和国际协力银行都在环境和社会政策中对信息公开条款进行了明确规定，此外，世行和国际金融公司都制定了专门的信息公开政策。信息公开内容方面，世行规定的信息公开内容涵盖范围最为广泛（除例外清单上的内容之外均可公开），金融公司其次（包括例行公开信息和公众提请公开的信息），协力银行只要求公开项目基本信息和相关文件、报告。在信息公开渠道方面世行也是最为丰富的，除世行网站会公布相关信息外，还设有100多个公共信息中心以及公众申请渠道；国际金融公司和国际协力银行信息公开渠道均以官方网站为主。除此之外，世行和国际金融公司还规定了信息公开的投诉机制。

相比之下，国开行和口行尚未建立起成熟的信息公开和申诉制度，其环境社会政策中也缺乏关于信息公开的条款。实际执行中，口行和国开行也并未在官方网站上提供项目环境社会信息和文件的检索，国开行甚至选择不对外公布其所制定的大多数环境和社会政策文件。

国开行缺乏与当地社区及利益相关方的公开沟通和磋商机制

除国开行外，其他四家金融机构的环境和社会政策中都设有与受项目影响的社区进行公开磋商的内容。世行规定借款方必须开展自由的、事前的和知情的公众咨询，只有在整的受影响原住民社区广泛支持的情况下才会提供项目融资。国际协力银行在《环境导则》中要求项目应

⁴⁸ 国家开发银行：《实现互利共赢 助推绿色发展——国开行海外业务坚持绿色信贷纪实》。

http://www.cdb.com.cn/xwzx/khdt/201607/t20160707_3493.html

重视与利益相关方的对话、受项目影响当地居民的参与，并保持参与的透明度。口行则是要求其支持的 A 类项目按照项目所在国要求公开咨询意见，借款人要建立诉求应对机制、与利益相关方的沟通交流机制。国开行目前尚未公布该方面规定，未建立与当地社会的有效沟通机制，尤其是在项目开展中遇到的具体环境和社会问题上缺少与受影响社区的磋商途径，易引发当地民众对项目的不满。

3.2 中国政策性银行环境和社会政策的进步性

与世行等国际金融机构对比，虽然中国政策性银行在环境和社会政策方面目前尚存在一些有待完善之处，但另一方面，国开行和口行也做出了一些领先于国际准则的探索。国开行和口行对环境和社会风险把控环节和相关审核材料的要求都更加规范和明确，也对环境违规的项目设置了更为严厉的惩戒措施，此外，国开行和口行在支持绿色投资方面也采取了一些建设性举措。

对环境和社会风险把控环节设置较为完整

对于环境社会风险和影响的把控，国开行和口行跟世行等国际金融机构一样，都把环境和社会责任的内容写入合同，从贷前到贷后各个环节对投资项目进行把控，程序的规范性并不亚于国际金融机构。此外，在环节设置上中国政策性银行比国际金融公司和国际协力银行更为细化。国开行和口行对环境和社会风险的把控环节进行了具体和明确的划分，从贷前调查、贷款评审、合同管理、贷款发放和贷后管理几个环节分别作出相应规定，并要求在事后进行环境影响评估，国开行还为此引入了一套正规的审核程序，这一点甚至领先于世界银行和国际金融公司现有的准则。⁴⁹相比之下，国际金融公司和日本国际协力银行对于环境和社会风险的把控虽然也贯穿贷前和贷后，但其对把控环节的划分则相对宽泛。国际金融公司要求在贷前对项目进行调查，在投资项目的整个周期内展开监测。国际协力银行关于环境社会风险把控环节的规定仅止于明确提出在贷前进行审查及在贷后跟进管理，缺少进一步界定和细化。

明确规定了审批所需的具体材料和文件

关于项目所需提供的审批材料，国开行、口行和国际协力银行针对所应提交的文件类型作出了明确规定，其中国际协力银行所要求提供的材料种类还会因项目的环境社会风险评级而异。国开行规定借款方在借款合同签订前，必须获得所在国（地区）政府正式批准的环评文件。⁵⁰口行则要求客户提供项目所在国主管部门的审批文件和环境社会影响评价报告和评级授信审查部门在客户授信审查（含初审）报告中对客户面临环境和社会风险出具的书面审查意见。国际协力银行规定 A 类项目需提供项目环境影响评价（EIA）报告、政府环境准许文件，将造成大规模非自愿性移民和对原住民带来影响的项目的移民计划、移民生计恢复计划和原著

⁴⁹ Paulson Institute:Profiting from Precaution.

⁵⁰ 国家开发银行：《实现互利共赢 助推绿色发展——国开行海外业务坚持绿色信贷纪实》。

民计划；F1类项目需提供金融中介机构分类和评估结果，B类项目自愿提供相关材料；C类项目无需提供环境相关审批材料。而根据世行和国际金融公司的政策，客户可自行提供包含环境社会评价的相关文件和关键信息。相较之下，中国和日本政策性银行对审批材料的要求更加严格和明确，世行、国际金融公司则更加灵活。

对于环境违规的惩戒措施较为严厉

在监督中发现环境社会风险的应对和惩戒机制方面，国开行、口行、国际金融公司和国际协力银行都会首先选择进行预警或者督促整改。但对于整改不到位的项目，国开行、口行和国际协力银行设置了进一步的惩戒条款，其中国开行和口行的惩戒机制较为严厉：如若项目未按照要求予以整改，口行将停止提供信贷支持，并把客户的环境和社会风险管理情况纳入不良贷款和呆账责任认定。国开行对环境违法违规或发生重大安全事故的企业会作出下调其资产质量等级、限贷乃至停止贷款的惩罚⁵¹。国际协力银行也会对环境和社会措施整改不到位的项目暂缓资金发放。设置有力的惩戒措施，有助于约束借贷方履行环境和社会责任、减轻项目负面影响。

支持绿色投资力度较大

国开行、口行与世行、国际金融公司和国际协力银行一样，都有开办专门的业务支持绿色投资，并对绿色环保项目提供优惠和便利。国开行为污染防治、可再生能源、节能环保、现代农业等领域项目提供信贷支持，并积极开发新型绿色金融产品，绿色债券和绿色“贷债基”等创新融资模式。口行通过建立绿色信贷审批快速通道、设立节能环保基金、推出以碳资产咨询顾问为重点的碳金融业务等方式，加大对绿色、低碳、循环经济的支持。世行大量发行绿色债券支持发展中国家的气候投资，并建立绿色债券影响报告追踪研究其收益使用情况。国际金融公司以发行绿色债券、支持环境自然资源管理领域贷款等方式支持绿色投资。而国际协力银行也会对有利于保护和改善环境的项目给予优惠贷款条件，并为绿色投资项目设立专门的机制和业务。

⁵¹ 同上

表 3-1:五家金融机构的环境和社会政策对比:

	国家开发银行	中国进出口银行	世界银行	国际金融公司	日本国际协力银行
主要投资领域	电力、公路、铁路、石油石化、煤炭、邮电通讯、农林水利、城市公共设施等	中国企业的机电产品、成套设备、高新技术产品出口，对外承包工程和境外投资。	投资领域较为广泛，以支持发展中国家的基础设施和服务为主。	金融行业、基础设施建设和发展农林业。	能源和自然资源、基础设施、制造业、环境保护领域。
首次制定环境和社会政策	1995 年《国家开发银行办公厅关于贯彻信贷政策和加强环境保护工作的通知》	2007 年《中国进出口贷款项目环境与社会评价指导意见》	1984 年《关于世界银行工作环境方面的操作手册说明》	1993 年《国际金融公司项目的环境分析与审议》	2003 年《关于确认保护环境和社会的国际协力银行导则》
现行环境和社会政策	2015 年《绿色信贷工作方案》、《绿色信贷管理暂行办法》、《关于加强境内人民币贷款项目绿色信贷管理有关工作的通知》等	2015 年《中国进出口银行绿色信贷指引》	1997 年环境和社会保障政策——由业务政策 (OP) 和世行程序 (BP) 组成。包含 5 项环境政策，3 项社会政策和 2 项法律政策。	2012 年发布的环境和社会政策，由《国际金融公司环境和社会可持续性政策》、《国际金融公司环境和社会可持续性绩效标准》和《国际金融公司信息使用政策》构成。	2015 年正式实施修订后的《日本国际协力银行新环境和社会导则》

政策更新	暂无	暂无	2016 年《环境与社会保障政策框架》，预计 2018 年正式实施。	暂无	暂无
涉及的具体环境 和社会议题	污染防治、健康、移民等。	节能减排、土地征用和非自愿迁移、生物多样性保护和可持续的自然资源管理等。	环境政策涉及环境评价、自然栖息地、病虫害管理、森林和大坝安全； 社会政策涉及物质文化资源、非自愿性移民和原住民； 法律政策涉及国际水稻项目、争议地区项目。 新的《政策框架》将引入对劳工和工作条件的全面保护、非歧视性总体原则、针对道路安全、应急响应和减灾的社会去健康与安全措施。	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、安全和治安，土地征用和非资源迁移，生物多样性保护和生物自然资源的可持续管理，土著居民，文化遗产等。	人类健康与安全、自然环境问题：包括空气、水、土壤污染，水资源利用，生态系统和生物群落等方面，以及跨界和全球性的环境问题。 社会问题：人权保护、非自愿迁移、原著民、文化传承、地貌景观、性别、儿童权益、传染病、社区健康和安全。

环境和社会风险/影响的把控环节	项目开发、授信审批、合同管理、贷后管理等信贷全过程	贷前调查、贷款评审、合同管理、贷款发放和贷后管理	项目审批、准备、评估、执行的过程中以及项目结束后	在投资的整个周期进行把控	贷前审查（尽可能早的从计划阶段开始）和贷后管理
所采用的环境和社会标准	参考东道国的法律和政策	以项目所在国的环保政策和标准作为评价基础。 若项目所在国缺少环境和社会影响评价政策与标准，则参照中国的标准或国际惯例执行。	须同时满足项目所在国法律法规和 OP 4.01 要求。二者不一致时，遵循标准从严原则	须符合《绩效标准》，具体评估依照技术参考文件《环境、健康和安全指南》中的国际惯例、所在国的相关法律法规——包括东道国所核准的相关国际法规定。当规定不一致时，标准从严执行。	东道国环境法律法规、环境标准和环境计划、《国际金融公司环境和社会可持续性绩效标准》，世界银行集团《环境、健康和安全指南》
是否设有环境社会部门	否	否	是	是	是
贷前审查是否作为授信依据	是	是	是	是	是
是否将客户按照环境和社会风险分类	否	是。 按照环境影响程度大小分为 A、B、C 三类。	是。 按照环境影响程度大小分为分为 A、B、C、F1 四类。	否	是。 按照环境影响程度大小分为 A、B、C、F1 类

审批所需环境社会相关文件	所在国（地区）政府正式批准的环评文件	项目所在国主管部门的审批文件和环境社会影响评价报告。 评级授信审查部门在客户授信审查（含初审）报告中对客户面临环境和社会风险出具的书面审查意见。 境内项目还需提交项目用地预审或审批情况，客户/项目安全生产和卫生/健康标准执行情况等文件。	包含环境与社会评价的文件	客户需提供关于资产和环境社会风险、影响管理的关键信息。	A类项目需提供项目环境影响评价（EIA）报告、政府环境准许文件；将造成大规模非自愿性移民和对原住民带来影响的项目的移民计划、移民生计恢复计划和原著民计划。 F1类项目需提供金融中介机构分类和评估结果。 B类自愿提供相关材料；C类无需提供。
	是否规定与当地社会的公开沟通和磋商机制	否	是	是	是
	是否对高风险项目的差别化管理	是	是	是	是
	是否对运营中的环境问题进行实地调研和监督	否	否	否	是

项目执行中的风险应对及惩戒机制	事先动态风险预警；对违法违规、重大安全事故的企业下调资产质量等级、限贷、停贷。	要求借款人或项目业主采取措施及时消除影响。未按照要求予以整改的将停止提供信贷支持。并把环境和社会风险管理情况纳入不良贷款和呆账责任认定。		揭露客户在项目进行中违反《绩效标准》的行为，并帮助客户识别改善项目环境社会表现的机会。	当判断项目单位对环境和社会保护措施执行不当时，督促其整改；若整改不到位，将暂缓资金发放。
是否开展专门业务支持绿色投资	是	是	是	是	是
是否发布信息公开政策	否	否	是	是	是
信息公开范围	未作明确说明	未作明确说明	未列入政策例外清单的信息都将进行公开。	分为例行事项和经由请求向公众提供的信息。主要包括项目信息及预期的环境、社会和发展影响等内容。	项目基本信息，A、B类项目的EIA报告和环境准许文件，A、B、F1类项目的环境审查结果，以及项目实施单位公布的环境和社会保护措施检测报告。
环境信息公开渠道			世行网站、100多个公共信息中心、公众申请渠道和投诉机制。	国际金融公司网站和公众申请渠道及投诉机制。	国际协力银行网站

四、案例分析：银行在防控环境社会风险中发挥的实际作用

为进一步核查印证我国政策性银行的环境社会政策在实际执行中的效果，2017年3月，项目组与相关专家一行四人赴斯里兰卡首都科伦坡，拜访在斯投资承包项目的中国企业和企业的总经理及相关项目负责人进行了访谈。在五天的调研中，项目组与专家共访谈了六家国营企业与一家民营企业的代表，获得企业在斯里兰卡执行项目时遇到的环境社会风险的一手信息，深度挖掘银行贷款政策对于这些风险的防范措施。本章将选取斯里兰卡南部铁路和科伦坡港口城这两个由中国企业参与承包和投资、由中国政策性银行提供融资支持的项目作为案例，基于项目组赴斯里兰卡实地调研和对中资企业代表进行访谈的成果，从项目的融资模式和环境影响评价等方面入手，详细介绍这两个案例的具体情况，并关注项目曾面临的被叫停风险，核查银行对海外项目现有环境社会政策的执行情况，在此基础上分析现有政策在防控项目环境与社会风险方面仍存在的挑战。

4.1 斯里兰卡国别背景

中国在斯里兰卡的投资、承包数据

据中国商务部统计，2014年当年中国对斯里兰卡非金融类直接投资流量7539万美元。截至2014年末，中国对斯里兰卡直接投资存量4.77亿美元。近五年，中资企业对斯里兰卡投资取得跨越式发展，多个大型投资项目签约。中国在斯投资项目主要包括招商局集团投资的科伦坡港南集装箱码头、中国交通建设集团有限公司投资的科伦坡港口城、中航国际（香港）集团公司投资的科伦坡三区公寓等项目。除此之外，中国民营企业赴斯里兰卡投资发展迅速，涉及酒店、旅游、农产品加工、渔业、家具制造、纺织、饲料、生物质发电、自行车、仓储物流等多个领域。

据中国商务部统计，2014年中资企业在斯新签承包工程合同额27.98亿美元，完成营业额21.91亿美元；当年派出各类劳务人员1667人，年末在斯劳务人员3350人。新签大型工程承包项目包括中工国际工程股份有限公司承建尼瓦拉-金河流域综合发展项目、中国水利水电建设集团国际工程公司承建塔皮提伽拉水坝项目、中铁第一勘察设计院承建南部高速公路延长线咨询服务项目等。

目前，在中国使馆经商参处登记备案的中资企业47家，包括中国港湾、中国建筑、中国地质、中国水利水电集团国际公司、中航技、中兴通讯、中国海外经济合作等，主要开展承包工程、投资和贸易等商业活动。

中资企业在斯里兰卡常用的融资方式为出口买方信贷及境内银行提供的“一揽子”跨境金融服务。

斯里兰卡对海外投资、工程承包相关政策

针对海外投资，斯里兰卡政府专设投资管理委员会（BOI），负责促进外国企业或者政府在斯里兰卡投资，并对外国投资进行核查、审批。⁵² 斯里兰卡吸引外资的重点领域包括：旅游业和娱乐业，公路、桥梁、港口、电力、通讯、供排水等基础设施建设，信息技术产业，纺织业，农业和畜牧业，进口替代产业和出口导向型产业等。对于投资方式，斯里兰卡没有任何限制，鼓励外国投资以 BOT、PPP 等方式参与当地基础设施建设，参与除部分限制领域外的任何产业投资。然而，2014 年斯先后举行了总统选举和议会选举，此后政府一直处于过渡期，吸引外资政策或将进行调整，叫停过多个包含中国企业投资和承建的大型项目，其海外投资形势仍有待观察。

外国公司在斯里兰卡承包工程项目大致分三种类型，对于外国公司来说既有优势也有劣势。详见表 4-1。

表4-1 斯里兰卡承包项目类别及海外企业优势

类型	外国公司优势
1. 由业主自筹资金且当地公司具有承包实力的项目。	政府不反对外资公司参与，但外国公司相比较当地公司不具备承建的竞争优势。
2. 国际资金项目或政府独立出资但当地公司并不具备承建能力的项目。	需要进行国际招标，外国承包商和当地承包商均可参与竞争。斯里兰卡政府同时鼓励外国承包商和当地承包商组成联营体，参加竞标和承揽项目，一旦成功，将享有优惠税率待遇。无论是外国公司还是当地公司，均需严格按照招标程序投标和竞标。
3. 私营项目，资金来源于私人或民间渠道。	项目投标和竞标则取决于私营业主的程序和规定。斯里兰卡对参与项目投标的外国公司有相关规定。外国公司应通过相关的资格预审程序，同时规定中国公司应得到中国驻斯里兰卡大使馆经商参处的证明或推荐。

斯里兰卡大多项目采取国际公开招标，有一部分承包商融资项目一般以议标为主，即谈判性采购，业主与承包商通过一对一谈判最终达成协议，不具有公开性和竞争性。

⁵² 斯里兰卡对外国投资的市场准入规定. 2015.08.19.
<http://lk.mofcom.gov.cn/article/ddfg/201508/20150801085257.shtml>

投资风险

根据中国出口信用保险公司资信评估中心发布的《国别投资经营便利化状况报告（2016）》，多家评级机构在2016年对斯里兰卡的主权信用评级均处于中下水平，对在斯投资经营给予了负面的展望。斯里兰卡在2015年全球清廉指数排名和2017年世界银行营商便利度排名也在中等或偏下的水平。同样，在中国社科院世界所公布的《中国海外投资国家风险评级（2016）》报告中，也将斯里兰卡划为中等级别。报告还着重强调了斯里兰卡对于包括中国援建港口项目在内的多个国际项目进行重新评估并无限期搁置的案例，以此为投资受阻或失败的典型。

表4-1 斯里兰卡投资经营便利化状况

评级机构	评级时间	主权信用评级	展望
惠誉	2016.3	B+	负面
标普	2016.3	B+	负面
穆迪	2016.7	B1	负面
中国信保	2016.10	CCC(7/9) 稳定	
2015 年全球清廉指数			83/168
2017 年世界银行营商便利度排名			110/190

4.2 案例一：中国机械进出口公司 南部铁路（EPC 模式）

企业概况

中国机械进出口（集团）有限公司（简称“中机公司”）成立于1950年，是中国最早的以经营机电产品进出口贸易和国际工程承包业务为主的大型国有外贸公司。1998年起成为中央直接管理的中国通用技术（集团）控股有限责任公司的全资子公司。公司在多项领域开展国际工程承包业务，包括能源、轨道交通、化工、建材、船舶等，涉及世界160个国家和地区市场，并先后向20多个国家和地区出口大中型成套设备。目前，公司在13个海外国家设立代表处，包括巴基斯坦、孟加拉、越南、缅甸、伊朗、印尼、斯里兰卡、土耳其、马来西亚、俄罗斯、法国、德国、日本。

中机公司驻斯里兰卡代表处主要从事轨道、能源、化工、基础设施建设、大型成套设备出口以及新能源开发等业务。同时，公司正在配合轨道公司在斯里兰卡南部铁路项目执行工作，围绕此项目执行主线，深入开发二期、三期以及延伸项目，努力开发铁路项目、能源工程

项目、水处理项目及船舶、车辆和成套设备出口项目等，逐步扩大公司在斯里兰卡的业务范围和市场份额。⁵³

项目概述

斯里兰卡南部铁路起点为南方省的马塔拉，终点为乌瓦省的卡塔拉伽马，全长 127 千米。项目共分为三期，其中一期工程从马塔拉到贝里亚塔，总长 26.7 千米，由中国机械进出口有限公司牵头，与中铁五局共同承担施工建设。工程内容包括一条内燃牵引单线宽轨铁路，以及相关的车站、隧道、桥梁和涵洞等。铁路设计时速为 120 千米，作为斯里兰卡近 90 年来新修的第一条铁路，它将成为斯里兰卡时速最高的铁路，有利于推动斯里兰卡铁路网升级，还将带动沿线旅游等产业发展，帮助斯里兰卡重振战后经济。

南部铁路项目是中国企业以总承包形式（EPC）在斯里兰卡承揽的第一个铁路工程项目。中机公司于 2010 年与斯里兰卡政府就南部铁路一期项目正式签约，合同总额为 2.78 亿美元。项目融资是由中国进出口银行向斯里兰卡交通部提供“两优贷款”，其中 2 亿美元以优惠买方信贷形式提供，其余 0.782 亿美元则以中国政府优惠贷款形式。贷款将提供 2% 的年息，偿还期限为 20 年，包括五年宽限期。⁵⁴

据中机公司斯里兰卡负责人介绍，公司从 2004 年开始在孟加拉、斯里兰卡等南亚国家开发市场，同时作为央企响应国家“走出去”的号召，帮助推动中国进出口银行“两优贷款”。经过了几年与当地政府的市场推广与跟踪，中机公司终于在 2010 年与斯里兰卡政府就南部铁路项目正式签约，2013 年获得中国进出口银行贷款，并于 2013 年 8 月正式开工。

表4-3 “两优贷款”介绍

中国进出口银行是中国政府指定的“两优”贷款业务唯一承办行，中国政府给予发展中国家政府的优惠性资金安排，通过政策性银行的优惠性贷款进行承办。“两优贷款”具体指“中国政府对外优惠贷款”（简称“优贷”）和“优惠出口买方信贷”（简称“优买”）两种优惠性质贷款。“优贷”是中国政府指定中国进出口银行对外提供的具有政府援助性质、含有赠与成分的中长期低息贷款。“优买”是为推动与重点国家和地区的经贸合作，经国务院批准，采用出口买方信贷形式对外提供的具有一定优惠条件的特定贷款。⁵⁵“两优”贷款为主权级债务，由项目主权级机构直接作为借款人或者由项目国政府指定机构为借款人，由项目国主权机构担保。主权机构指的是财政部或者中央银行。

⁵³ 中国机械进出口（集团）有限公司网站. 2017.04.26. <http://www.cmc.com.cn>

⁵⁴ 中国将提供贷款协助斯里兰卡建铁路. 路透科伦坡. 2013.03.05.

<http://cn.reuters.com/article/cn-loan-sri-lanka-rrl-idCNCNE9240AU20130305>

⁵⁵ 国家“走出去”发展战略及中国进出口银行两优贷款项目程序简介. 2015.10.08.
<http://www.ntfec.gov.cn/rctx/contents/2396/14843.html>

叫停风波

2015年1月斯里兰卡新总统迈特里帕拉·西里塞纳上任后，对与前任政府签约的多个中资企业投资承建的大型项目采取了叫停措施，南部铁路就是其中一个。2015年8月，斯里兰卡政府提出，中机公司在承接南部铁路项目之初没有经过竞标，并且项目造价超出预期，质疑涉及前总统马欣达·拉贾帕克萨的腐败行为。据此，斯里兰卡外部资源局（External Resources Department）对项目包括可行性调研、环境影响评价在内的多项流程文件发起了调查^{56 57}，造成项目搁置半年以上，合同期也因此顺延。该项目原计划于2016年完工，然而截至2017年3月GEI项目组进行实地探访时，一期工程仍在加紧施工收尾，预计2017年9月底完成。

环境影响评价是项目被叫停的其中一个理由。中国进出口银行提供“两优”贷款申请条件中明确规定了借款国政府须提供项目的可行性研究报告（建议书）及项目的环评报告。南部铁路项目的可行性研究和环境影响评价也由斯里兰卡政府完成，作为项目的承包商，中机公司负责督促斯里兰卡政府在口行批准贷款前完成环境影响评价，并不直接参与环评过程。同样，铁路建设中遇到的征地、搬迁等事宜都由作为业主的斯里兰卡政府解决，中机公司只负责提供技术。

据负责人介绍，斯里兰卡国家和人民对环境的意识都相对较高，在职责履行方面也相对严格。例如，斯里兰卡政府专设了中央环境署，且针对每个大型项目设立项目批准部门，负责开展项目环境影响评价，并审批项目是否能够通过。⁵⁸而在严格的制度下，对企业的环境社会要求也相应较高。中机公司为南部铁路项目设有环境健康安全（EHS）部门，负责对接斯里兰卡中央环境署的环评部门，落实环境影响评价报告中提出的一系列措施，包括要求工程车清洗后才开上马路；每天晚上七点之后停止施工，以防影响周边居民日常生活；以及每个月的声音检测、排水样本采集、土壤采集等。此外，斯里兰卡的工程设计与建设均按照较为严苛的英国标准进行把关，项目的工程监理也由业主直接聘用，保证了工程标准的严格落实。⁵⁹因此针对项目环境因素的调查并未发现明显问题，也未对项目进展造成更大阻碍。

事实上，如斯里兰卡这样的东道国自身标准非常严格的情况下，采用并遵守东道国的标准对于目前中国企业来说也有工程进度慢、成本高的挑战。南部铁路的施工进度被耽搁，除了项目被叫停半年多，也是因为斯里兰卡在各方面的严格要求超出了企业在内以及其它国家开展工程的经验和期待。例如当地员工无法像中国工人一样连夜加班赶工，当地监理对于中国工程

⁵⁶ Sri Lanka says Indian, Chinese railway projects cost too much. EconomyNext.com. 2017.04.28.
http://www.economynext.com/Sri_Lanka_says_Indian,_Chinese_railway_projects_cost_too_much-3-2577-.html

⁵⁷ 作者在实地调研中对中机公司的访谈. 2017.03.26.

⁵⁸ Environmental Impact Assessment (EIA) Procedure in Sri Lanka. Central Environment Authority. 2013.11.14.
<http://www.cea.lk/web/index.php/en/environmental-impact-assessment-eia-procedure-in-sri-lanka>

⁵⁹ 作者在实地调研中对中机公司的访谈. 2017.03.26.

标准经验的不认可导致部分工程被要求重新设计实施，对于中国企业来说都是时间和成本上的损失。但同时，这也使得项目质量与环境社会风险得到了保障，对于企业和融资机构来说是预防项目因这些理由被质疑、抵制甚至叫停的重要措施。

进出口银行与项目环境社会风险管理

在中机公司南部铁路的项目中，根据进出口银行和斯里兰卡政府的要求，项目的环境影响评价由斯方政府完成，企业仅起到辅助和督促的作用。口行明确规定由政府来完成项目的环境影响评价，更多是考虑借助政府担保来规避潜在环境社会风险。但是，南部铁路项目在政府换届后被以环评理由叫停的实例说明，由政府负责环境影响评价，解决搬迁等相关社区问题，在一些情况下不但不能帮助企业减少环境社会风险，反而会让中国企业在面对相关问题时陷入被动。由于企业不是项目环评、搬迁等问题的主要执行者，在受到质疑时无法主动作出及时专业的回应，只能承受工程暂停产生的经济损失。并且，环境社会等问题可能导致当地公众对企业产生抵制情绪，损害企业的社会声誉，为项目的继续推进以及企业未来在当地业务的开展造成潜在不利影响。从保护企业利益、有效防控风险的目的出发，银行要求企业自身或聘请第三方展开环评，并采取相较于东道国更高的标准，有利于帮助企业在海外面临舆论质疑甚至叫停的情况下掌握回应的主动权，为企业争取合理权益、避免收益损失提供依据。

另一方面，进出口银行的“两优贷款”仅是要求借贷国政府完成环境社会影响评价，对其内容和质量欠缺把关，对于实际的潜在环境社会影响无法防控监督。从机构设置的角度，口行没有如日本国际协力银行（JBIC）设置的专门的环境影响评价部门或专员，负责对接贷款项目的环评等相关工作，在实际落实中无法有效发挥作用。从信息披露的角度，口行也没有将其贷款项目的环境风险类别、环境影响评价报告等相关信息文件在官方网站或是其它公开平台进行公示，也可能造成东道国公众及其他利益相关方对口行甚至中国政府贷款的不满和不信任，将信息的不公开理解为中国企业海外投资、中国金融机构对海外融资的不负责任。

但是，口行在鼓励项目社区参与方面发挥着积极作用。口行要求环境风险 A 类的项目在所在国公开咨询意见，并明确要求针对潜在的项目影响社区进行公开磋商沟通，项目在前期环评阶段纳入社区利益相关方的参与，后期出现类似南部铁路问题的时候可以缓解社区的质疑和反对情绪。

4.3 案例二：中港科伦坡港口城（PPP 模式）

企业概况

中国港湾工程有限责任公司（简称“中国港湾”）成立于上世纪 80 年代，是世界 500 强企业中国交通建设股份有限公司（CCCC）的子公司，代表中国交建开拓海外市场，目前在世界各地设有 70 多个分（子）公司和办事处，业务涵盖 80 多个国家和地区，在建项目合同额超过 190 亿美元，全球从业人员超过 10000 人。中国港湾主要业务涉及海事工程、疏浚吹填、公

路桥梁、铁路及轨道交通、航空枢纽以及相关成套设备供应与安装等基础设施领域，提供工程承包及投资的一体化服务。⁶⁰

1998 年，中国港湾从承包斯里兰卡渔港码头项目开始正式进入斯里兰卡市场。此后相继在斯里兰卡承包了支线码头项目、南部高速项目、以及包括汉班托塔港口在内的框架协议项目。2011 年，斯里兰卡区域公司成立，为回应中国港湾总部提出的从工程到投资的转型升级，开始了对港口城专案的跟踪。2014 年 9 月 17 日，国家主席习近平到访斯里兰卡，和斯里兰卡总统拉贾派克萨共同启动港口城项目。⁶¹

项目信息

科伦坡港口城是大型填海造地项目，根据规划将成为集金融、商务、住宅等一体的城市综合体，紧邻科伦坡中央商务区和国际集装箱码头，规划建筑规模超过 530 万平方米，包括计划 3 年完成的填海造地 276 公顷土地，计划 5 年至 8 年初步形成规模，20 年至 25 年全部建设完成。⁶²

科伦坡港口城项目由中国交建与斯里兰卡国家港务局共同开发，中国港湾作为中国交建的全资子公司，代表其开拓海外市场并承建港口城项目。项目直接投资 14 亿美元，带动二级开发投资 130 亿美元；创造超过 8.3 万个就业机会。该项目区别于其它国有企业在斯里兰卡承接的大型项目，并不属于政府间协议项目，而采取公私合营（PPP）的投融资方式，由中国港湾负责投融资、规划、施工和运营，资金 70% 来自中国国家开发银行的商业贷款，斯里兰卡政府则需负责各种环境、规划和施工许可证。该项目是斯里兰卡迄今最大的外国直接投资项目，也是“一带一路”重点项目之一，更是中国港湾从工程到投资转型战略的重要一步。

叫停风波

2015 年 3 月，科伦坡港口城项目同样发生被叫停危机。新政府认为上届政府签订的一些项目存在内部手续不够完备的问题，并通过内阁会议决定暂停科伦坡港口城项目，要求中国港湾提供所有相关许可证明。当地舆论的主要关注点集中在港口城的环境影响评价环节。根据公司负责人的说明，由于项目采取的是 PPP 模式，根据双方签订的合同规定，环境影响评价是斯里兰卡政府的责任，并规定政府要在完成环评后移交给企业。项目被叫停的时候，企业已经获得了政府方面所有环评证书文件，并有开工的书面通知，相关手续文件明晰完备。⁶³

⁶⁰ 中国港湾工程有限责任公司网站. 2017.05.05. <http://www.chec.bj.cn/tbid/686/Default.aspx>

⁶¹ 张晓强，我的斯里兰卡 15 年. 亚太日报. 2014.11.24. <http://cn.apdnews.com/srilanka/quyugongsi/118280.html>

⁶² 中国港湾与斯里兰卡共建科伦坡港口城：投资 14 亿美元 填海造地. 观察者网. 2014.09.16. http://www.guancha.cn/Neighbors/2014_09_16_267496.shtml

⁶³ 科伦坡港口城风波：“中国脚步”与“中国保护”. 上海国际航运信息中心. 2015.09.18. <http://news.hsdhw.com/147868>

尽管按照合同内容，中方投资公司不应该为叫停的原因承担后果，斯里兰卡政府也明确承认责任并不在中方，但叫停仍然对企业和项目造成了负面影响。不仅使得工程搁置了一年时间，给企业造成了高达每天约 38 万美元的损失，也对当地 5000 多名项目工人的生计带来负面影响，上千名参与该项目建设的斯里兰卡工人在 2015 年 3 月 10 日举行了集会，抗议了政府的叫停决定。⁶⁴

2016 年 3 月，斯里兰卡政府在项目被叫停一年后取消了暂停决定。同年 8 月，斯里兰卡政府宣布与中国港湾公司达成协议，后者放弃因项目停工对斯政府提出的 1.4 亿美元索赔，斯政府另外划拨 2 公顷土地给中国港湾公司作为补偿。此外，斯里兰卡政府还决定将该项目中划归中方使用的土地全部改为租赁 99 年，取消之前协议中 20 公顷土地为中方拥有永久产权的部分。此后，据当地媒体报道，斯里兰卡政府承认，新总统西里塞纳叫停项目，以及将中方永久使用权改为 99 年租赁，都是迫于来自印度的压力，出于对斯里兰卡主权问题的担心。⁶⁵

国开行与项目环境社会风险管理

和南部铁路项目相同，科伦坡港口城项目被叫停最核心的原因是斯政府换届伴随而来的新一轮利益角逐和地缘政治影响下平衡大国关系的考量，而环境影响评价程序问题为项目被叫停提供了直接理由。中国港湾斯里兰卡负责人提到，环评的一个问题是没办法量化，获得环评审批并不能说明环评的全面、合理、有效性。⁶⁶在此情况下，环境社会风险成为政治风险的一部分，评估和防范项目风险应综合考虑这两方面因素。企业和金融机构需规范和完善包括环境影响评价在内的各项操作流程，防止环境社会问题为政治风险的发酵提供借口，成为舆论的众矢之的，并引发其它潜在风险。

作为承包项目，科伦坡港口城采取公私合营（PPP）模式，企业和东道国政府达成协议，由政府开展环境影响评价。与 EPC 投资中的环评相似，这种模式有利于企业节省成本，同时规避潜在的环境社会风险，遇到以环评为理由的抗议、叫停等问题依照协议也不应使企业承担损失。国家开发银行作为该项目的融资银行，明确规定借款方在借款合同签订前，必须获得当地政府正式批准的环评文件，通过手续、文件方面的严格要求可以确保企业在遇到类似风险时有据可依。

对科伦坡港口城项目进行信息和新闻检索可以发现，国开行公开披露的关于科伦坡港口城项目的信息非常有限，也没有在官方网站上对该项目的可行性研究报告、环境影响评价报告等关键文件进行公示。在访谈中，公司负责人表示银行会对定期对项目进行贷后检查以及企业的

⁶⁴ 《对外投资合作国别（地区）指南：斯里兰卡（2016 年版）》. 商务部“走出去”公共服务平台. 2017.05.08.
<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/upload/sililanka.pdf>

⁶⁵ 斯里兰卡一度叫停中斯港口城内幕曝光 美媒：印度施压. 参考消息. 2016.08.06.
<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20160806/1258709.shtml>

⁶⁶ 作者在实地调研中对中国港湾公司的访谈. 2017.03.28

尽职调查⁶⁷，然而这些信息均缺乏公开文件或新闻纪录，无法说明国开行在多大程度上发挥了监督和管控环境社会影响的职能。此外，与中国进出口银行一样，国开行也没有设置专门的环境社会部门或专人负责跟踪贷款项目的环境社会影响，因此对于环评内容和后续执行难以进行实际有效的评估和监督，这是中国政策性银行在环境社会政策方面相对薄弱的环节。

⁶⁷ 同上。

五、综合分析与总结

报告在梳理国开行、口行、世行、国际金融公司和国际协力银行的环境和社会政策的基础上，对比了中国政策性银行在环境社会标准和程序方面跟国际金融机构先进实践之间存在的差别，得出其政策和制度设计存在的优劣势。为了更好理解中国政策性银行在海外项目参与的环境社会风险管理中发挥的实际作用，报告在第四章介绍并讨论了项目组赴斯里兰卡实地调研的两个案例，其中南部铁路项目是通过进出口银行向斯政府提供“两优贷款”的EPC承包项目，而科伦坡港口城项目是由国家开发银行向企业贷款的PPP公私合营投资项目。虽然融资机构和项目形式不同，两个项目都在斯里兰卡政府换届这一特殊的政治背景时机下，遇到了相似的问题，并同样承担了巨大环境社会风险。

结合五家金融机构政策梳理、对比与两个项目案例分析的内容来看，目前中国政策性银行在文件合规和程序设置方面已经较为规范和完善，一些制度设计甚至领先于国际实践，但其环境社会风险管理仍然面临一些挑战，需要不断完善环境社会政策以提高风险应对能力。未来可以着重加强以下几个方面的工作：

机构设置方面

设立专门的环境和社会部门承担相关职责，使项目环境社会内容的审核、监督、管理和评估工作能够权责明确地贯彻执行下去。中国进出口银行和国家开发银行均未设置专门的环境社会部门，在斯里兰卡南部铁路和科伦坡港口城项目的案例中，这种机构设置缺陷的弊端凸显。缺少相关部门负责监督项目环境影响评价的开展，审核其具体内容，协调与当地社区和其它相关方的公开磋商沟通，帮助项目开发方案改善环境社会影响，并通过实地考察跟踪后续执行情况，银行无法及时跟踪项目的环境社会相关风险并有效防御。因此，建立独立的环境社会部门也是中国政策性银行在改进环境社会工作中可以考虑的一个举措。

政策内容方面

制定独立、严格、具有可操作性的环评标准。中国进出口银行和国家开发银行规定海外项目采用东道国的环境社会法律政策作为标准，而没有像世界银行、国际金融公司、国际协力银行一样制定一套严格、独立的环境标准。即使在环境保护意识较高、标准较为严格的国家，例如斯里兰卡，遵循东道国标准可以将项目的环境和社会影响控制在一定范围内，但通常不足以规避潜在的环境社会风险，仍可能面临来自当地居民、NGO等利益相关方的质疑和反对。而由当地政府负责开展环境影响评价，有可能使得中国企业在面临因环境问题而产生的相关风险时失去主动权，承担不可控的经济损失后果。因此，从保护企业利益的角度，银行可以要求项目参考或采取高于东道国标准的环境社会标准，投资项目可以参考科伦坡港口城PPP的投资模式，在合同明确东道国政府负责环评等流程的基础上，银行和企业都需注意监督环评流程，要求留存完整文件，在遇到相关质疑时作为凭证依据。

进一步丰富和细化政策所涉及的环境社会议题，按照不同事项做出具体规定。中国政策性银行在环境和社会政策中已经体现了对污染防治、生物多样性保护、自然资源管理、土地征用和移民等问题的关注，但与国际金融机构相比，对这些方面内容的规定还不够具体和细化。对环境和社会问题的规定过于宽泛，政策的可操作性就会受到约束，在实际执行中的效果将大打折扣。国开行和口行可以参考世行、国际金融公司对环境和社会相关议题的划分方法，增加劳工保护、社区可持续发展、气候变化、土著居民、文化遗产等方面的内容，针对不同种类的自然资源、不同类型的污染做出更为具体的规定，设立专门的标准。

项目流程方面

在贷前审查环节加强对项目环境和社会方案的审核，针对方案存在的缺陷提出改进意见。环境和社会问题通常不是企业参与项目的主要利益关注点，企业在制定项目的环境和社会措施时存在动力不足并且缺乏科学性、专业性的问题，为项目提供融资支持的金融机构往往在完善项目环境社会方案的过程中发挥重要作用。世行、国际金融公司和国际协力银行等国际金融机构会利用自身的专业性，在贷前审查阶段帮助客户改善环境社会方案，为存在较大环境社会风险的项目分析替代方案、制定环境管理计划，或提出改进建议、制定改善计划，从而弥补企业自身所制定项目环境社会方案的不足。

从项目组实地调研的情况来看，口行和国开行对项目环境评价的过程参与较少，对其环境影响和环境方案不会进行直接把控，斯里兰卡本身较为严格的环境标准。但是在其他一些环境标准本身不够严格的的发展中国家，金融机构作为企业和东道国政府之外第三方的监督和协助就显得尤为重要。为了更好地督促借贷方改善海外项目的环境社会表现，降低环境社会风险，中国政策性银行需要将环境和社会审查工作更加专业化，除了审查项目是否符合环境社会标准的要求决定是否提供融资支持之外，还可以提供专业咨询建议，促使有关方面改进项目环境社会方案，设置合理的风险预防和影响管控措施。

在贷后管理和监督环节，更加注重实地调查。在斯里兰卡南部铁路和科伦坡港口城项目的案例中，国开行和口行在斯里兰卡设置了办事处，但是其驻在人员并不负责对融资项目运营中环境社会影响的实地调查和监督，也较少干预项目的执行过程，其对项目环境社会风险的跟踪和监控主要是通过不同阶段的报告审查来实现的。而对比国际金融机构可以发现，国际金融公司和国际协力银行在环境社会政策中都设置有在必要情况下对项目进行实地访问或发起调查的条款，从增强监督效力的角度，这种政策安排值得中国政策性银行借鉴，通过实地调查有助于银行在海外项目参与中发挥更加积极的作用，树立更有社会责任感的形象。除此之外，借助专业第三方机构对项目的环境和社会影响情况开展调研和评估也是可以考虑的一个选项。

机制建设方面

加强信息公开并引入申诉机制。加强信息公开是国际金融机构改革的趋势，而中国政策性银行在这方面才刚刚起步。在斯里兰卡的两个案例中，项目的基本信息、环境风险等级、和环

评等相关文件都没有在口行和国开行的官网进行公开，或要求企业在其它公共平台上披露。在类似叫停事件发生之后，公众由于无法通过这些渠道获取项目信息，更会升级对于项目的质疑和不满。信息公开不足与相关政策缺失密切相关，国开行和口行均未制定专门信息公开政策，没有明确规定信息公开的范围和渠道。因为缺乏信息披露的硬性要求，国开行甚至没有对外公布其主要的环境和社会政策文件。因此，中国政策性银行需要完善环境社会政策中对信息公开条款的规定，明确信息披露的范围和渠道，在法律范围内加强相关文件和信息的公开。此外，也可以借鉴世行和国际金融公司的做法，引入申诉机制，进一步保障利益相关方的知情权和参与权。

建立与当地社区的沟通和磋商机制。中国在斯里兰卡的两个项目遇到一定程度来自公众的额外阻力，除了有项目透明度不足的原因，另一方面也是由于与当地社区缺乏沟通和接触，无法及时获取当地公众对项目的态度、意见和潜在可能采取的行动。中国政策性银行需要更加注重与项目受影响社区的沟通，建立相应的磋商机制，提供与当地社区和民众接触和沟通的途径。通过沟通和磋商，有助于消除误解，缓解反对情绪，减少项目面临的不必要的阻力。

总体来看，环境社会风险管理对于海外承包和投资项目的顺利进行发挥着重要作用。为了确保项目工程的有序进行，避免造成当地公众的质疑和抵制，防止不必要的经济损失，银行应加强在融资贷款前、中、后各个环节对于环境社会风险的把控，采用更高更严的标准，配备相关职位和专业资源，提升信息公开和社区磋商。特别是在一些投资展望不理想的东道国，许多企业正希望从工程承包向投资转型，银行更需要注意环境社会风险管理的相关环节，避免因为这些方面的疏忽而给企业声誉和中国海外形象造成负面影响。

六、附录：主要名词定义与国际银行简介

政策性银行

政策性银行是指由政府创立或担保，以贯彻国家产业政策和区域发展政策为目的，具有特殊的融资原则，不以盈利为目标的金融机构。政策性银行所支持的开发项目通常具有投资规模大、周期长、经济效益见效慢、资金回收时间长的特点，商业银行一般不愿意融资或资金实力难以支持，但对于国民经济发展、社会稳定具有重要意义。

中国的政策性银行始建于 1994 年，中国进出口银行（口行）、国家开发银行（国开行）和中国农业发展银行（农发行）三家政策性银行于该年设立。三家银行均直属国务院领导，在业务方面受中国人民银行的指导和监督。在成立之初，三家银行的定位分别为：口行主要支持对外贸易和机电产品出口；国开行主要支持国家基础设施、基础产业、支柱产业等重点领域建设；农发行重点支持农业发展，尤其是落后地区的农业发展，和粮、棉、油等主要农产品的生产、收购、储备和销售。

成立之后，三家政策性银行的业务范围随着国家政策和经济状况的变化不断调整。90 年代国家财政紧张，难以持续向政策性银行提供财政融资和补贴支持。国家开发银行通过债券融资、主动开发自营信贷项目的方式，逐渐摸索出“服务国家战略、依托信用支持、不靠补贴、市场运作、自主经营、注重长期、保本微利、财务可持续的‘开发性金融’”模式。⁶⁸ 业务范围也从最初向基础设施、基础产业、支柱产业等国家重点建设领域提供资金，逐步扩大为城镇化、棚户区改造、企业“走出去”等领域的项目提供融资支持。除开行对经营模式进行探索外，口行和农发行也逐步开展自营业务⁶⁹。农发行的业务范围从支持粮棉油收储发展为全方位支持新农村建设，进出口银行则从重点支持资本性的货物出口，到开办政策性进口信贷业务，并支持企业“走出去”开展对外工程承包和投资。⁷⁰

面对政策性银行拓展债券融资等财政以外融资渠道，开展自营业务甚至商业性业务的新情况，政府在 2007 年正式将政策性银行改革提上工作日程。时任总理温家宝在第三次全国金融工作会议上指出，要按照分类指导、“一行一策”的原则推行政策性银行改革。改革的主要目的是为了解决三家银行政策性业务与商业性业务边界模糊，资本充足率低，口行与农发行不良贷款率高等问题，希望通过改革实现政策性银行自主经营、自担风险、自负盈亏。⁷¹

此次改革率先于国家开发银行启动。2008 年初，《国家开发银行改革总体实施方案》获国务院批准，年底开行改制为股份有限公司，全面推行商业化运作。与迅速推进的开行改革不同，口行和农发行的改革方案迟迟未定。2009 年，中国人民银行牵头成立口行改革工作小

⁶⁸ 周小川谈政策性银行改革：资本约束和核心.第一财经日报. http://finance.ifeng.com/a/20150820/13921101_0.shtml

⁶⁹ “自营业务”是指自主决策、自担风险、自负盈亏的业务，但仍服务于国家战略或政策方向，并因此与商业性业务有所不同。

⁷⁰ 政策性银行再定位.《财经》. 2015 Vol.13. <http://magazine.caijing.com.cn/20150510/3878980.shtml>

⁷¹ 中华人民共和国商务部. 中华人民共和国国家统计局,国家外汇管理局.《2015 年度中国对外直接投资统计公报》.

组，改革小组赞同口行在政策性业务以外开展自营业务，但要求对两种业务进行分账管理，并希望口行通过改革补充资本金、强化政策性、完善公司治理结构。⁷²

在经过搁置和反复讨论，《中国农业发展银行改革实施总体方案》终于在2014年底获得国务院批准。次年3月，《国家开发银行深化改革方案》和《中国进出口银行改革实施总体方案》获批。至此，三家政策性银行的改革方案得以最终确定。此次改革对三家银行进行了明确定位：开行坚持开发性金融的机构定位，口行和农发行继续强调政策性职能。改革以提高三家银行资本充足率，建立资本约束机制，进一步完善组织构架和治理结构为重点，希望提高其资产质量，实现稳健和可持续运营。2015年7月，国家外汇储备分别向口行和国开行注资480亿美元和450亿美元，提高资本充足率的注资工作顺利完成。

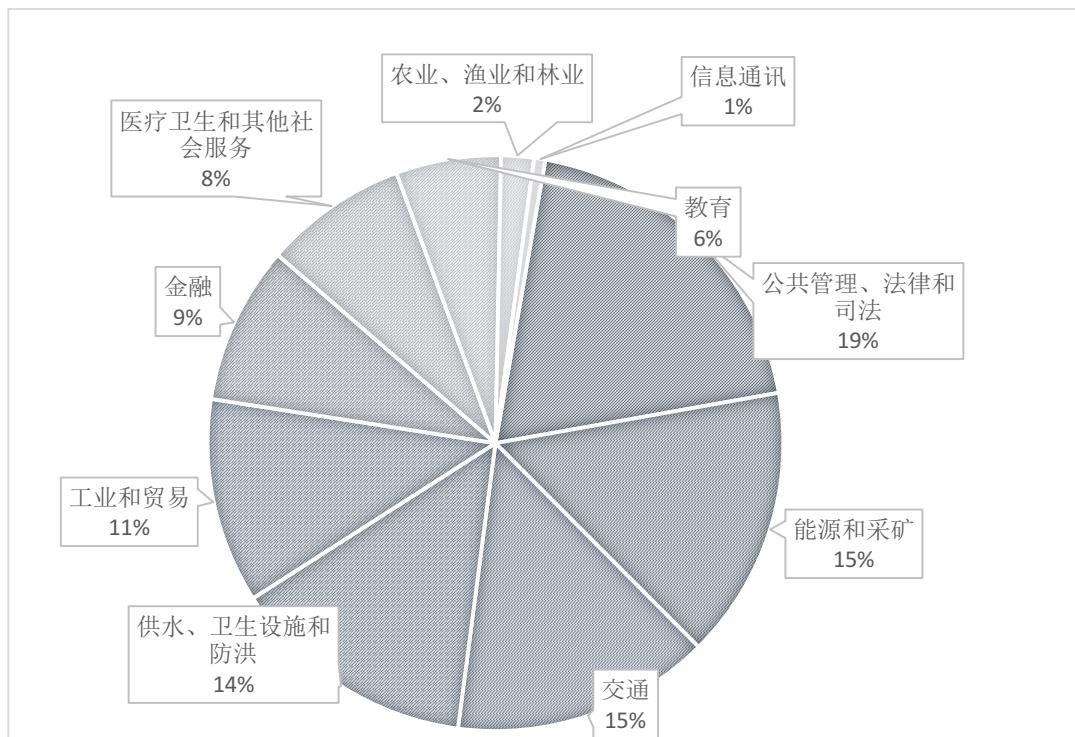
世界银行

世界银行集团是联合国系统下的多边发展机构，包括国际复兴开发银行、国际开发协会、国际金融公司（IFC）、多边投资担保机构（MIGA）和国际投资争端解决中心（ICSID）五家发展机构。而通常意义上所说的世界银行并不是指世界银行集团，而是由国际复兴开发银行（IBRD）和国际开发协会（IDA）组成的国际金融机构。国际复兴开发银行和国际开发协会有相同的目标、工作人员和地点，并遵循一样的项目评价标准，但两家机构所提供的服务类别和资金筹集方式各不相同。

国际复兴开发银行的资金来自自有股本和在国际资本市场发行债券筹集的资金，向中等收入成员国和信用良好的低收入成员国提供贷款、担保、风险管理产品和咨询服务，以促进其经济和社会发展。2016财年，国际复兴开发银行向114个项目新增承诺贷款297亿美元，主要分布在政策建设、能源和采矿、交通、市政基础设施、工业与贸易、金融、医疗及其他社会服务等领域（图6-1），贷款余额1676亿美元。

⁷² 严睿,朱雪尘,李若谷: 进出口银行不会商业化. 英才[J]. 2010(5).
<http://finance.sina.com.cn/china/jrxw/20100428/10257842428.shtml>

图 6-1：2016 财年国际复兴开发银行贷款部门分布



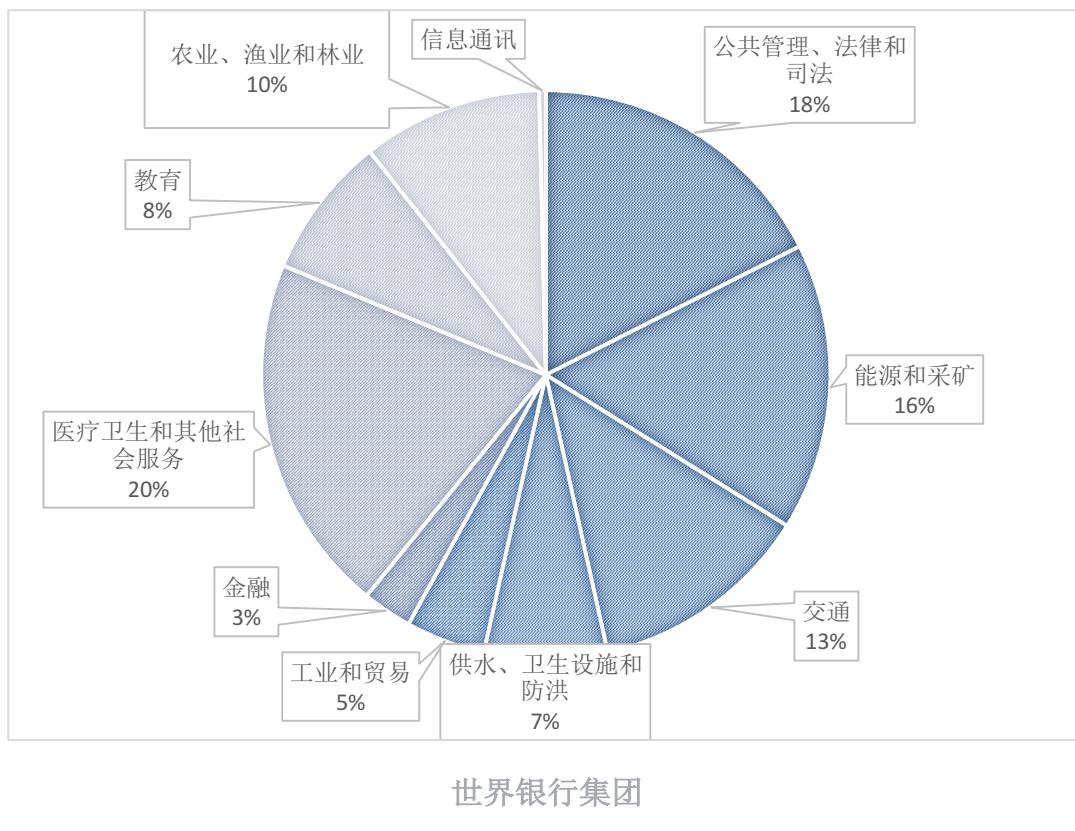
世界银行集团

国际开发协会的资金由发达国家和中等收入国家伙伴国捐款、国际复兴开发银行的净收入转移、国际金融公司赠款和借款国偿还的信贷回流资金提供，向最贫困的成员国政府提供优惠发展信贷、赠款和担保。2016 财年，国际开发协会为 161 个项目新承诺资金 162 亿美元，包括贷款 144 亿美元、赠款 13 亿美元和担保 5 亿美元，主要分布在医疗及其他社会服务、政策建设、能源和采矿、交通、农林渔业、市政基础设施等领域（图 2-4），贷款余额 1328 亿美元。⁷³

⁷³ IBRD Financial Statements for September 30, 2016.

http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/29707-1280852909811/IBRD_Sep_16.pdf; IDA Financial Statements for September 30, 2016.http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/29707-1280852909811/IDA_Sep_16.pdf.

图 6-2：2016 财年国际开发协会贷款部门分布

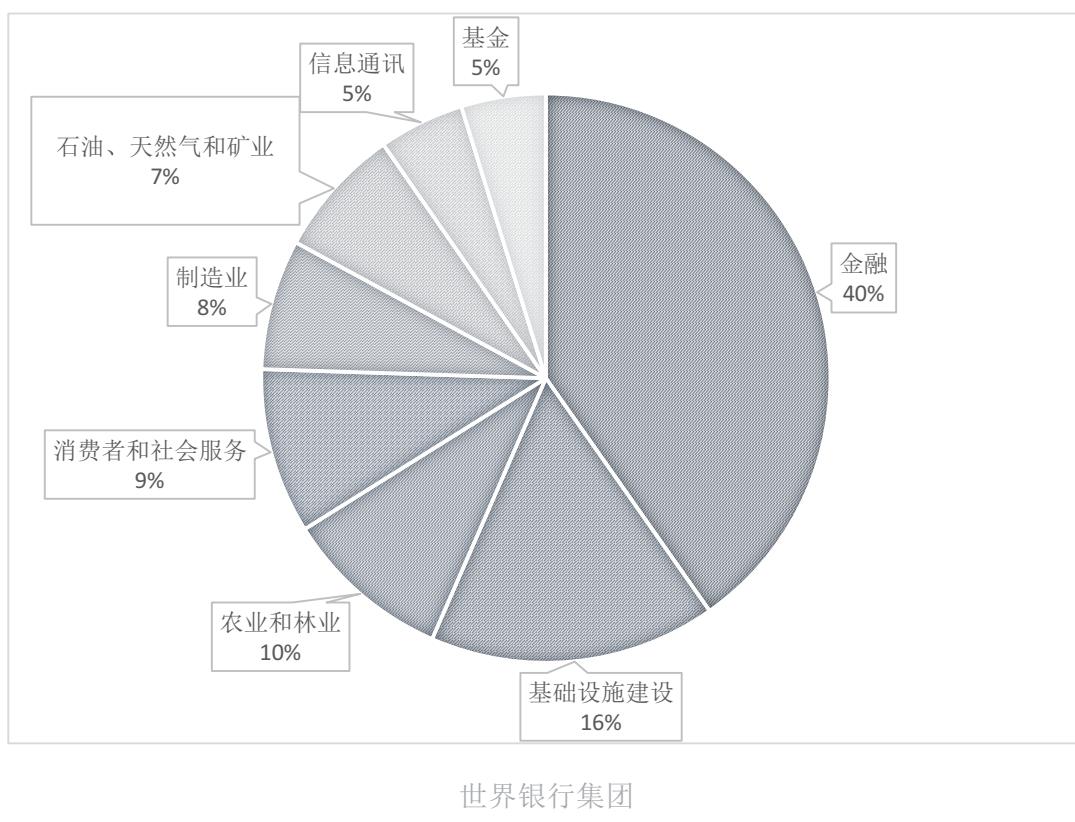


国际金融公司由 184 个成员国出资设立，致力于为发展中国家和新兴市场的私营部门提供股权投资、长期债权投资、基金、结构性融资等形式的多样化金融支持，以帮助发展中国家实现可持续增长。国际金融公司在全球 100 多个国家开展工作，政策由成员国共同决定。国际金融公司主要提供投资和咨询两大类产品和服务。投资产品包括周期较长的私营公司贷款（包括企业和项目融资）、金融中介机构贷款、基金和融资平台贷款、少数股权投资、担保机制、市政融资、下属资产管理公司和其他附属机构管理的投资产品，以及期限较短的三年内到期的短期贷款、担保和贸易融资。咨询产品涉及技术、金融和/或监管、项目开发等领域，也包括为公司、金融机构和政府提供培训。⁷⁴

⁷⁴ 国际金融公司. 《国际金融公司环境和社会可持续性政策》. 2012.1.1.

2016 财年，国际金融公司向 78 个国家的 344 个项目新增投资 111 亿美元。新增投资主要流向金融行业，其次为基础设施建设和农林业（图 2-5）。⁷⁵ 国际金融公司的战略重点为提高对边缘市场的重视程度，解决气候变化问题，确保环境和社会可持续性，消除私营部门在基础设施、医疗、教育和粮食供应链领域面临的增长约束，发展本地金融市场，并在新兴市场建立长期的客户关系。⁷⁶ 为实现战略目标，国际金融公司将加强对最贫穷国家和冲突地区的关注，并增加向农业、气候变化治理和基础设施领域的投资。2016 财年，国际金融公司的咨询服务有 60% 是为有资格申请国际开发协会贷款的最贫困国家提供，投向脆弱和冲突地区的投资共约 10 亿美元，比 2015 财年增加 50%。

图 6-3：2016 财年国际金融公司投资行业分布



⁷⁵ IFC Annual Report 2016 Experience Matters.
http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/Annual+Report.

⁷⁶ 国际金融公司简介. 国际金融公司网站.
http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Multilingual_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Home_CN.

国际协力银行

日本国际协力银行是日本的政策性金融机构，由日本政府全资拥有，于1999年由原日本输出入银行和海外协力基金合并成立。在成立之初，国际协力银行的业务以开展日本官方出口信贷和官方发展援助为主。

随着日本经济和对外援助政策的变化，国际协力银行在2008年和2012年经历了两次较大的变革。2008年，日本政府将官方发展援助业务从国际协力银行剥离，并将国际协力银行与国民生活金融公库、农林渔业金融公库和中小企业金融公库合并为株式会社日本政策金融公库，国际协力银行主要负责开展国际金融业务。2011年5月2日，《株式会社国际协力银行法》公布实施。国际协力银行依照该法的规定于2012年4月脱离政策金融公库，成为独立的行政法人。

自2012年以来，国际协力银行将其主要职责定位为促进日本企业对海外重要资源的开发和获取，维持并提高日本产业的国际竞争力，促进防止全球变暖等以保护环境为目的的海外业务开展，防止国际金融秩序混乱并应对由此导致的危害，以此推动日本和国际经济社会的稳健发展。在2014财年，国际协力银行的贷款、股权投资及担保承诺资金中有64%用于支持维持并提高日本产业的国际竞争力，33%用于促进日本在海外重要资源的开发和获取，3%用于促进防止全球变暖等以保护环境为目的的海外业务开展。⁷⁷

截至2015年3月，国际协力银行拥有资本金135.1亿美元，贷款和股权投资余额1427.07亿美元，担保余额249.8亿美元，共开设了新加坡、伦敦、纽约、北京、曼谷、马尼拉、墨西哥城等16家海外驻在员事务所。⁷⁸依照自2012年以来的第二个中期商业计划，国际协力银行将在2015至2017年间重点支持能源和自然资源、基础设施、制造业、和环境保护领域的海外投资，并为中坚及中小企业的海外业务发展提供协助。

国际协力银行主要通过开展进出口信贷、海外投资贷款、面向发展中国家的不附带条件贷款、股权投资、过桥贷款和担保等业务对日本企业的海外投资提供支持。自2012年改革以来，国际协力银行的年度海外投资贷款占该年贷款、股权投资和担保总额的比例显著上升，由2011年的60%增至75%左右，进口信贷所占比例逐年减少，在2014财年降至为0。⁷⁹

⁷⁷国际协力银行. 国际协力银行的作用与职能. <https://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/page/2013/08/43936/jbic-brochure-chinese.pdf>.

⁷⁸ 同上.

⁷⁹ 国际协力银行. 国际协力银行2015年年报.