

绿色信贷：实现可持续发展的必然选择

于晓刚 丁品

对于一个有环境风险的大型项目而言，项目的背后有出资人、国有或私有金融机构。企业一般出 30%左右的资本金，金融机构即银行提供给企业至少 70%的贷款，银行认可企业的项目，企业才能得到银行的项目贷款，才能实施其项目。银行是企业行为强有力的支持者。

商业金融机构从考虑回报利润出发，会将投资数量而非质量放在第一位。其贷款项目所产生的环境和社会问题，给金融机构带来经营风险，也给声誉带来不良的影响。来自发达国家和发展中国家 NGO 的抗议给金融业带来巨大的压力，从而直接推动了金融业的环境与社会保障政策的产生。

在发达的市场经济的条件下，银行对投资项目的的作用高于政府行使审批权的作用。例如，各国政府对超过相当规模的投资项目才行使审批权；而银行基于贷款风险和效益的考虑，通常对 1000 万元人民币以上的贷款项目（甚至 50 万人民币以上）就要开展风险评估等工作。

因此，当前世界各国趋向于达成一项国际共识，即金融作为一种稀缺性资源，要提高对贷款的使用效率，优化和健全金融调剂社会资金余缺、实现资产避险、产业结构调整 and 引导合理消费，就必须考虑投资项目环境和社会影响因素，完善金融风险评估和预警机制。因此，金融业在贷款、执行、管理项目的同时，出资人和银行应该对其出资支持的项目所造成的环境和社会影响负责。

顺应国际金融业发展的趋势，为推动企各地落实节能降耗减排的艰巨目标，实现可持续发展，今年 7 月，我国政府三部委联合出台“绿色信贷”政策。

一、赤道原则及其产生背景

1、国际金融业投资项目及其负面环境影响

（甲）花旗银行的困局和突围 本世纪初，美国花旗银行的投资项目成为众矢之的。Camisea 燃气工程。2000 年，美国 Hunt 石油公司和韩国 SK 公司投资 16 亿美元在秘鲁开发 Camisea 燃气工程，包括在山谷里勘探和建设四个钻井平台，再输送到秘鲁海岸的两条天然气输送管道，以及在利马海岸附近建设两个天然气加工厂。该项目 75%的天然气开采作业地点位于生活在与世隔绝的土著人的领地内，在该项目开始投产的 18 个月内，输气管道已经破裂了 4 次，并且至少有 3 次重大的溢漏事故。2004 年 5 月，秘鲁卫生部流行病学办公厅一个报告证实，22 个土著社区及众多的农业社区不得不忍受直接或间接的影响，包括鱼类的消失，山体滑坡及传染病发生等。花旗银行作为该项目的资金支持方，也遭到以国际雨林行动网络为首的众多环保 NGO 的强烈指责。

除秘鲁的天然气项目外，还有美国加州水源林红木砍伐项目、厄瓜多尔管道项目、巴布亚新几内亚油田等涉及毁坏濒临消失的森林、破坏当地社区并加速全球变暖的投资项目。

花旗银行因投资支持的许多项目对环境产生破坏性影响而遭受环保 NGO 的猛烈指责。为此，花旗集团采取了全面的环保政策，制定了新的投资标准，对员工和业务伙伴进行了多次能力建设培训，制定和不断改善银行的环境和社会政策。2005 年，花旗银行在 21 个有潜在显著环境影响的项目中只批准了 3 个，并

按照赤道原则和环境社会风险管理政策严格执行。

(乙) 日本国际协力银行对环境和社会造成的负面影响 印度尼西亚 Kotopanj an 大坝，因重新安置居民导致其损失谋生手段——水资源和森林资源受到破坏。

菲律宾 San Roque 大坝，少数民族失去谋生手段。

泰国 Samut Prakarn 废水处理工程，没有对渔业的影响做事先的研究等。

(丙) 萨哈林 2 号石油天然气项目 该项目被非政府组织和原住民指责威胁濒临绝种的西部灰鲸, 破坏珍稀鱼类和鸟类的栖息地, 对地区渔业发展造成污染。俄罗斯的环保组织也向俄罗斯的法院提起诉讼。2005 年, 萨哈林岛的原住民举行了两次抗议活动, 并得到了国际声援。他们认为瑞士信贷第一波士顿银行不应该在这个项目中扮演财务顾问的角色, 因为这个项目多处违反了赤道原则。参与该项目的还有荷兰银行等。迫于压力, 该项目发起人委托世界自然保护联盟 (IUCN) 召集一个独立科学评估小组评估该项目对西部灰鲸的影响。

(丁) BTC 项目 (巴库-第比利斯-杰伊汉输油管项目) 这是赤道原则下第一个 A 类项目, 是赤道原则的第一次重大试验。该项目由苏格兰皇家银行集团等 9 家银行负责融资。世界野生动物基金 (WWF)、地球之友 (FOE) 等非政府组织指出该项目有 127 处违反了赤道原则, 因而反对 EPFIs 向该项目提供资金。同时, 有关银行也受到了来自媒体的压力; 不仅如此, 非政府组织还诉诸法庭请求保护人权和环境。迫于压力。贷款银团后来聘请了独立的环境顾问进行评估。为了更加放心, 贷款银团还聘请了另一个环境顾问代表它们对该项目进行监督。

(戊) 亚行对老挝南屯 2 号电站的贷款项目。该项目由于遭到当地 NGO 的抗议, 10 年来工程一直难以上马。

2、赤道原则是国际非政府组织推动金融业的产物

本世纪初以来, 国际性的 NGO 环境运动强烈批评由出口信用机构资助的项目, 并呼吁进行重大环境和社会改革。这一运动不仅包括发达工业国家的 NGO, 也包括来自印尼等发展中国家的 NGO。在国际社会非政府组织的强大压力推动下, 把可持续发展理念和相关政策纳入金融业已成为国际金融业的历史性潮流。世界银行、亚洲开发银行、国际金融公司及一些多国区域发展银行先后自愿制定、承诺和实施并不断更新其有关环境和社会保障政策。

2003 年 1 月, 非政府组织发布了《关于金融机构和可持续性的科勒维科什俄宣言》(Collevocchio Declaration), 提出了非政府组织希望金融机构遵守的 6 条原则, 即可持续性、不伤害、负责任、问责度、透明度以及可持续市场和管理。这个宣言对赤道原则影响很大, 后来实际上成了非政府组织衡量金融机构环境与社会问题的一个参考标准。

2003 年 6 月, 由花旗银行、荷兰银行和德意志州立银行等 7 个国家的 10 个著名商业银行, 率先自愿承诺遵守金融业可持续发展的基准——《赤道原则》。随后, 香港上海汇丰银行、渣打银行和美洲银行等知名银行纷纷响应。2003 年, 各国出口信用机构达成协议《关于环保与政府支持的出口信贷的共同态度》。

到目前为止, 已有 40 多个资金雄厚、金融业务覆盖 100 多个国家的私立银行承诺遵守《赤道原则》, 项目融资总额占全球项目融资市场总份额的 80% 以上。包括发展中国家的银行, 如巴西的 4 大银行等。南非 10 家银行中有 7 家、尼日利亚 12 家银行中有 3 家将环境、社会和环境污染与生态破坏治理作为它们发放贷款时的风险评估内容。

当前, 甚至一些银行已承诺比赤道银行更加严格的环境政策。

赤道原则是世界主要金融机构根据国际金融公司和世行的政策和指南，为判断、评估和管理项目融资中的环境与社会风险而建立的行业基准。银行作出投资决定时所需要依据的特别条款和条件，包括项目风险的分类依据，原则的陈述部分是文本的核心内容，一共 10 条，即十原则，第一条规定了项目风险的分类依据；第二条规定了 A 类项目和 B 类项目的社会与环境评估（SEA）要求；第三条规定了社会与环境评估报告应包括的主要内容；第四条规定了行动计划（AP）要求；第五条规定了公开征询意见制度；第六条规定了信息披露和社区参与制度；第七条规定了借款人的约定事项；第八条规定了独立的环境或社会专家聘任要求；第九条规定了违约救济制度；第十条规定了定期的公开报告制度。其内容主要涉及不同类别项目（包括环境影响评估、城市与工程项目、移民、少数民族与土著居民、自然栖息地、林业、病虫害防治、文化遗产、水坝、公路与国际航道、争议地区项目等）的环境评估要求；环境和社会影响及健康影响评估；环境管理方案要求，包括降低环境和社会风险、行动方案、监控和管理以及计划表；独立的专家审查等；借款人约定事项，包括遵守项目建设和营运过程中的环境管理方案、定期报告方案执行情况等；违约救济制度，包括借款人没有遵守环境和社会保障条款约定，银行将采取措施迫使其履行；以及银行定期公开报告制度等。承诺遵守“赤道原则”的银行制定本行的“绿色”条例、指南和手册，建立环境和社会可持续发展部门，以及环境和社会问题顾问智囊库等。

赤道原则的实施，有助于加强银行与民间环保组织以及公众的沟通与互信，增加了内部股东和外部利益相关者对环境和社会保障的关注度，在一定程度上减少了投资项目可能对环境和社会产生的不利影响，降低了不良投资成本，提高了投资效益。

赤道原则在国际金融发展史上具有里程碑的意义，它第一次确立了国际项目融资的环境与社会的最低行业标准，并成功运用于国际融资实践中。

3、国际金融公司的八项操作准则

2006 年 7 月，有关国家的银行共同修改赤道原则，并吸纳国际金融公司的“操作标准”。国际金融公司操作标准对世行的环境和社会保障标准进行了更新，并针对私营部门做出调整后的版本，总共包括八个标准：（1）社会和环境评估与管理系统；（2）劳动和工作条件；（3）污染预防与削减；（4）社区健康、安全和治安；（5）土地取得与工程移民；（6）生物多样性保护与可持续的生物资源管理政策；（7）土著居民；（8）文化遗产。在第 3 项中还引用了世行的污染预防与削减手册中关于气体排放和废水排放标准的规定。

4、执行情况

目前经合与发展组织的所有信用机构基本都制定了新的环境审查程序和行业融资指引等明细守则，并设有专门的机构和人员执行。如董事会主席、首席执行官和其他高级银行家等银行高层主管都非常重视企业社会责任。他们在董事会施加影响，认为应该高度重视环境与社会风险，以此降低金融风险。这些高层负责人亲自参与银行内部社会责任政策的制订和实施、积极参加有关培训，并亲自审阅有关环境、社会公共政策和相关政府报告等。

在自愿实行赤道原则之后，为具体界定各环境敏感行业的最低贷款和投资标准，2004 年，汇丰集团可持续风险咨询小组发出了汇丰银行内部第一份行业融资指引《森林土地及森林产品指引》，此后，又发布了《淡水基础设施建设指引》、《化工行业指引》、《能源行业风险政策》和《矿产与金属风险政策》。

以《能源行业风险政策》为例，它规定汇丰不得向在下列范围造成污染的企

业贷款。这个范围包括联合国教科文组织的世界遗产所在地，在列于国际重要湿地名册中的湿地项目，严重破坏或改变原始热带雨林、重要自然栖息地和高保护价值森林的项目，京都议定书附件 1 国家和与欧盟排放贸易计划相关内容。

该指引还提出：“汇丰将与客户共同努力，帮助他们提升能源使用效益，和运用新颖的科技以减低碳排放。客户如能发展低碳排放的无污染科技，或是再生能源科技之类的非化石燃料能源方案，汇丰都会给予支持。”

5、赤道原则在实践中存在的问题

第一，业内专家指出，目前国际金融业以投资额为标准决定赤道原则的适用范围不太科学，因为位于敏感区或发展中国家的 5000 万或 1000 万美元以下的小项目仍可能产生重大的负面影响。

第二，有时赤道原则得不到切实执行。基于赤道原则的自愿性，缺乏一个强制执行的机关，某些银行没有真正按照赤道原则开展业务。

第三，赤道原则可能会被恶意规避。例如，一个实力雄厚的项目发起人可能会利用股东的资金向一个项目工具自我融资，然后一旦项目完工或投入运营。就会利用有限追索权债务再投资。同样地，项目发起人可能寻求（或银行可能会安排）资金的替代来源，如项目债券或类似的资本市场产品，或者银行融资的替代方式，如在项目发起人的担保下，提供直接的公司贷款给项目公司。另外，项目发起人也可能把大项目肢解成几个 1000 万美元以下的小项目。

第四，如严格执行赤道原则，A 类项目就可能很难得到资金。

第五，投资银行对项目的影响是有限的。因为它前期介入比较困难，一般是项目定下来之后，发起人才向金融机构融资。

二、中国不能成为赤道原则的“缺席者”

1、中国已成为对外投资大国，绿色投资政策受各国期待

随着中国实施“走出去”的战略，中国正迅速崛起成为世界大型发展项目的主要出资方。投资国包括东南亚、撒哈拉以南非洲和拉丁美洲地区。中国的非洲政策最具代表性。这些由中国支持的投资项目很大一部分都属于对环境和社会影响重大的行业，如采掘业（石油、天然气、采矿），水坝和电力工程等大型基础设施建设领域。

中国主要的出资方包括政策性银行和国家控股的商业银行。政策性银行包括中国进出口银行、中国出口信用保险公司和国家开发银行。中国进出口银行、中国出口信用保险公司到 2010 年将使中国成为最大的出口信贷提供者。如中国进出口银行到 2010 年长期贷款将达到 400 亿到 800 亿美元。中国出口信用保险公司保额也将达 12,000 亿美元。中国出口银行与日本国际协力银行、美国出口银行已成为世界三大出口信用机构。

中国出口信用保险是中长期投资组合，投资对象风险高。主要集中在经济较落后、管理比较松散的发展中国家，如苏丹、古巴、安哥拉、尼日利亚、菲律宾、伊朗、巴基斯坦和巴西等国。项目受援国往往认为中方银行提供的贷款利率更低，审批过程也更快。

然而，违背各国银行金融业所共同形成的准则，可能面临的压力和后果：

国外投资项目：

1、中国多家金融机构和公司在婆罗洲中心地带的油棕园开发计划。包括 18 个油棕园，每个油棕园平均面积为 10 万公顷。可能对当地拉让江等 7 条河及 200 种鸟类、150 种爬行动物和两栖动物和 100 种哺乳动物的栖息地产生影响。

2、中国国际海运集装箱（集团）股份有限公司在苏里南国（南美洲）的采伐作业。为海运集装箱及托盘开采硬木资源。可能对黑人社区产生不利影响。

3、本世纪初，中国吉林省有关方面在苏里南国投资做木材生意，由于不了解该国严格的森林和环境保护法律，7000多万元的设备投资打了“水漂”。

4、中国国家机械进出口公司投资30亿美元为加蓬建设贝加林铁矿、港口、铁路以及两个大坝，对西非赤道大猩猩和黑猩猩保护地有影响。

5、中国进出口银行由于在缅甸和苏丹等国家向有环境和社会影响的项目提供资金，遭到国际和当地民间环保组织的激烈批评。

6、2006年，世行行长保罗·沃尔福威茨发出警告，中国大型银行必须尊重赤道原则，不能再重犯法国和美国在非洲所犯的错误。在非洲也有人发出警告，要像上世纪60年代赶走印度人那样把中国投资者赶出非洲。而污染和破坏生态环境，可以成为其一个重要的理由。

2、国内银行和金融机构的现代化进程

长期以来，我国银行界对环境和社会问题重视不够，有些银行和银行高层甚至根本就不知道环境和社会问题与银行业务相关，认为那是环保部门及劳动和社会保障等部门的事情。

1995年2月，中国人民银行下发《关于贯彻信贷政策与加强环境保护工作有关问题的通知》，要求各级金融部门在信贷工作中落实国家环保政策，在对环境有影响的新改扩建项目发放固定资产贷款时，要依照国家环保法规，严格贷款审批、发放和监督管理，把企业是否落实“三同时”制度，作为贷款的必要条件之一。但其后陆续出台的《商业银行法》、《贷款通则》却没有体现上述环境保护原则。

2001年11月，上海银行在葡萄牙签署了《银行界关于环境与可持续发展的声明》等文件。在《上海银行股份有限公司章程》第211条中规定：“本行在保持本行持续发展、实现股东利益最大化的同时，关注所在社区的福利、环境保护、公益事业等问题，重视本行的社会责任”。

当前，越来越多的外国机构在中国参股、购股和共同组成银团，必然把赤道原则融入中国银行政策。2001年，国际金融公司（IFC）参股南京市商业银行，双方谈判时，第一项议程就是要求南京市商业银行按照国际惯例出具《环保承诺函》，建立环境管理系统。这对于国内银行来讲无疑是一个新概念。国际金融公司不仅要求提供两名负责“环保”的官员，而且对其进行了专门培训。国际金融公司为南京市商业银行和我国各大银行上了生动的一课。

我国在实行金融投资体制改革后，银行具有独立的信贷投资决策权，从企业自身的盈利出发，其投资政策的注意力会更多放在财务风险和消化不良贷款上，做项目投资容易急功近利；而对资源、环境和社会保障方面所面临的挑战和严峻性方面，往往估计不足，从而导致投资失败。

目前我国金融业作为投资者，在信贷政策中对于环境和社会保障问题尚缺乏应有的关注，这种情况必须改变：第一、银行作为独立经营的企业法人，其信贷政策同样必须实现可持续发展，体现其所应尽的社会责任。否则，项目投资在环境和社会保障上出了问题，会对自身的形象和社会声誉产生严重的损害。第二、如果投资银行在项目投资中环境和社会保障方面出现问题，需要对环境和社会支付补偿，由此产生不良贷款，不仅还贷方的还本付息会出现问题，银行作为借贷者、包括其利益相关人也同样要为成本的提高而付出很大的代价。因此今天全球能够成功经营的银行，从可持续发展战略出发，都高度关注环境和社会保障的投

资政策。

我国加入 WTO 后，与国际金融业实现接轨，建设现代化银行，就必须建立可持续发展的绿色信贷投资政策。政府应通过投资政策立法，将国家投资预算审核纳入法制化轨道。银行必须建立绿色评估审核机制，设立独立的环境评估和社会保障部门和专业人员，为信贷投资把好绿色“关口”。同时建立和健全公众质询和银行报告定期公开机制等，这对于加强银行项目的风险管理、占领和保持世界金融市场份额与竞争优势、维护我国银行良好的声誉，促进我国金融业的和谐和可持续发展，都是十分必要的。

三、金融业国内投资项目的正负面环境影响案例

1、负面案例

国内投资项目：

A、上世纪 90 年代关闭淮河流域“十五小”企业，中国农业银行十几个亿贷款无法回收。安徽淮北市造纸厂因环境污染严重等问题倒闭，该市金融机构为此损失近 3.5 亿贷款。

B、2004 年 3 月，深圳 A 股上市公司川化股份由于非法排污造成沱江污染，受到环保部门严厉处罚。公司股价在随后两个季度中直线下滑。

C、2005 年 1 月，国家环保总局宣布停建 30 个违法开工项目，总投资近 1180 亿元，其中仅金沙江溪洛渡水电站项目总投资就高达约 446 亿元，投资规模仅次于三峡工程。这些项目停建的原因是环境影响评价文件未获批准。这些大型或特大型项目的停建或取消对贷款银行必然产生巨大的影响。

D、亚行湖南凌津滩水电项目。该电站首台机组于 1998 年 12 月 26 日正式并网发电，2000 年 1 月全部项目竣工。亚行对工程和经济表现评估为良好。但由于缺乏资金和还没有完成移民安置计划。移民安置情况较差：该项目正式移民为 3687 人，其他受影响居民达 6100 人。评估发现，50%的移民生活由于田地缺乏和生计手段缺乏而收入下降。只有 8%的人对移民安置表示满意。多数移民对生计恢复和移民补偿政策不满。

E、亚行福建棉花滩水电项目。2002 年 3 月全部工程竣工。工程和经济表现评估为良好。移民安置根据中国的移民安置条例和亚行批准的移民规划实施的。受影响居民达 39393 人。其中 30,640 人失去田地，36,913 人失去房屋。虽然移民对后来新建的房屋表示满意，但对生计恢复不满。认为移民政策和补偿金未能帮助他们恢复生计。

F、2007 年厦门新建 PX 化工项目，因存在环境隐患引起周围居民强烈不满。有关方面宣布项目缓建。中农行投资该项目 20 亿人民币贷款可能面临损失。

E、2007 年初，国家环保总局对山西吕梁市实施区域限批政策，该市关停取缔 191 家环境违规和污染严重企业。有关银行面临 6 亿元以上贷款损失风险。

2、正面案例

国内投资项目：

(1) 世界自然基金会汇丰银行长江项目。该项目是 2002 年由汇丰集团拨款近 3000 万元人民币资助的，选择了长江中游的洪湖、涨渡湖和天鹅洲 3 个与长江割断的湖泊为示范点。目的是恢复长江中游湖泊与长江的季节性联系，改善湿地环境与水质，帮助 296 个示范户渔民改变旧的生产模式，建立可持续发展的生产方式。在世界自然基金会和当地政府的努力下，目前洪湖 1500 万根鱼竿和围网已被拆除，水质大有改善。据统计，有 34 种水鸟回归，其数量以万计。三个

湖泊示范点至今共恢复湿地面积 450 平方公里,远超原定于 5 年内恢复 200 平方公里的预期目标。开展的湿地生态型产业,使社区农民的收入提高了 2—3 倍。同时,汇丰银行还向洪湖市 258 所小学的 10 万多名学生免费发放了“我爱母亲湖”的教材。

(2) 重庆世行项目。2003年到2006年,世行在重庆市有自来水厂、城市污水处理厂、垃圾填埋场、铁路、高速公路、防洪堤坝以及小城镇建设等近20多个贷款项目,贷款额达数亿美元。世行将其作为赤道原则在中国首次试点项目。根据赤道原则的有关要求和规定,世行在渝设立由NGO、学者、会计师、教师、村干部、退休人员等组成的项目监督咨询委员会,担负对项目的监督、监测和咨询等职能,重庆市环保志愿者联合会负责人担任主席;委员会接受国际工程咨询公司指导。该委员会委员认真履行职责,深入项目施工现场和利益相关人群进行调查,召开有公众参与的项目社会、环境影响评价和咨询会议,先后发现工程项目质量不符合要求、破坏森林植被、损毁恐龙自然保护遗迹、对移民实施强行拆迁、随意填埋水井和截断饮用水源、土地征用未给付拆迁费用、安置补偿费用偏低、安置房质量差、墙面裂缝、屋顶漏雨、旧房拆了几年、新房还未建等问题,引起移民生活困难和不满、甚至发生过激行为等。委员会及时将发现的问题和民情向当地政府和世行作出反映,使问题逐一得到重视和解决,有效减少了世行在渝贷款项目的负面影响。同时,该委员会还将发现亚行在渝项目发现的问题作出报告,诸如集中安置的移民小区的地点选择、房屋户型等方面不征求移民的意见、安置房质量差,生活设施不配套,天然气管道未设置,没有公厕,无垃圾池,下水道排水不畅,道路硬化不到位、安置房的数量不够,现在还有未分到安置房的移民户等,并提出相应解决措施;同时,委员会委员还提出应在项目设计论证阶段即介入监督,以真正做到预防为主、未雨绸缪。

(3) 世行福州南台岛项目。该项目 2007 年开工建设,预计 2009 年竣工。该项目为修公路和数千亩面积的湿地保护发生的矛盾。世行与当地政府进行了长达 2 年的交涉,目前终于把这一生态和经济效益巨大的湿地保护下来了。

(4) 亚行浙江温州珊溪水利枢纽移民项目。1997 年国务院批准建设,2002 年 11 月全部竣工。工程评估良好,移民规划,评估为良好。受影响人口 为 37,199 人,在温州市 10 个县 123 个居民点安置。移民成功的原因首先是安置规划实施参与性高。其次是把移民从山区迁往条件较好的沿海平原。再次是大量农转非,可空出用地,安置移民。目前,89%的受影响人口已经恢复生计或改善了收入。相关利益人群满意度达 89%。

(5) 2006 年 12 月,兴业银行在国际金融公司支持下,在国内率先推出能源效率贷款产品,首期提供的贷款额度为 4.6 亿元人民币。产品针对节能项目量身定制,在贷款金额、贷款期限、还款方式、担保方式等方面具有灵活性。相对于其他贷款而言,能效贷款最大的特征就是经济效益和社会效益并重。国际金融公司向兴业银行提供两亿元人民币的本金损失分担,以支持最高可达 4.6 亿元人民币的贷款组合,兴业银行则以国际金融公司认定的节能、环保型企业和项目为基础发放贷款,国际金融公司还为贷款项目提供相关的技术援助和业绩激励。

截至今年 8 月底,该行已在福建、北京、天津、山东、山西、重庆、浙江等省、市开办能效贷款业务,共受理能效项目贷款申请超过 50 笔,贷款总金额 6.89 亿元。每年可节约标准煤 20.4 万吨,减少二氧化碳等温室气体排放 55.5 万吨;已发放贷款 9 笔,金额累计达 1.7 亿元,涵盖水泥窑炉余热发电、炼油厂乙烯处理、生产线余热回收利用、高炉煤气压差发电等领域。兴业银行将在总结经验的

基础上，扩大贷款投放规模，计划“十一五”期间投入 100 亿元，为节能减排多做贡献。

四、中国金融业与环境政策走向与世界接轨

甲、中国“绿色信贷”政策出台

2005 年~2006 年 7 月，江苏省江阴市、山西省和沈阳市政府部门等先后发文对金融机构贷款政策提出环保要求。

2007 年 7 月中旬，国家环保总局、中国人民银行和中国银行业监督管理委员会联合出台了《关于落实环境保护政策法规防范信贷风险的意见》，规定：各级环保部门要依法查处未批先建、或越级审批，环保设施未与主体工程同时建成、未经环保验收即擅自投产的违法项目，要及时公开查处情况。金融机构要依据环保部门通报的情况，严格贷款审批、发放和监督管理，对未通过环评审批或者环保设施验收的新项目，金融机构不得新增任何形式的授信支持。对于各级环保部门查处的超标排污、超总量排污、未依法取得许可证排污或不按许可证规定排污、未完成限期治理任务的已建项目，金融机构在审查所属企业流动资金贷款申请时，应严格控制贷款。

2007 年 4 月间，国家环保总局和中国人民银行曾就“共享企业环保信息”联合发布文件，把企业环保信息纳入企业信用信息基础数据库。

环保部门将按照该《意见》和《环境信息公开办法（试行）》的规定，向金融部门提供以下环境信息：（一）受理的环境影响评价文件的审批结果和建设项目竣工环境保护验收结果；（二）污染物排放超过国家或者地方排放标准，或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业名单；（三）发生重大、特大环境污染事故或者事件的企业名单；（四）拒不执行已生效的环境行政处罚决定的企业名单；（五）挂牌督办企业、限期治理企业、关停企业的名单；（六）环境友好企业名单；（七）企业环境行为评价信息；（八）其他有必要通报金融机构的环境监管信息。

《意见》对人民银行、银行监管机构和商业银行也提出了明确要求：人民银行及各分支行要引导和督促商业银行将环保信息纳入企业和个人信用信息基础数据库。各级银行监管部门要督促商业银行将企业环保守法情况作为授信审查条件；将商业银行配合环保部门执法、控制污染企业信贷风险的有关情况，纳入监督检查范围；要对因企业环境问题造成不良贷款情况开展调查摸底。各商业银行要将企业环保守法情况作为审批贷款的必备条件之一，把控制对污染企业的信贷作为履行社会责任和防范信贷风险的重大措施。

《意见》明确规定建立环保部门和金融监管部门的联席会议制度，定期召开部门协调会交换信息；研究制定信贷管理的环保指导名录；组织开展相关环保政策法规的培训和咨询，提高金融机构对环境风险的识别能力。并规定对商业银行违规向环境违法项目贷款的行为实行责任追究和处罚。

中国银监会将向各大商业银行公布国家环保总局处罚的企业名单和“流域限批”的名单，要求各商业银行严格控制对这些企业和区域的贷款。银监会还将组织对因企业环境违法问题造成的不良贷款情况开展调查摸底。对未能完成节能减排工作目标和“区域限批”的地区，将指导各银行业金融机构调整该地区的贷款结构；对完成节能减排工作目标的地区，将鼓励各银行业金融机构继续搞好贷款服务。

同时，银监会要求银行金融机构，进一步加强对“两高”企业的贷前调查、

贷中审查、贷后检查制度。并定期检查贷款的投向，尝试把节能减排信贷等相关工作作为银行业和金融机构评级的重要内容。对生产能力落后或项目未能调整或压缩的部分要提高专项准备要求，降低贷款评级。

数据显示，截止到今年5月末，主要银行金融机构向石油加工及炼焦、化工等高耗能、高污染行业发放中长期贷款同比少增527亿元，增幅较去年下降9个百分点。但上半年仍达1.5亿元。

截至到《意见》公布时，中国人民银行已经收到1万多份违法企业名单，但由于各地环保部门技术装备比较落后，传到银行的名单没有组织机构代码，银行系统不能识别，无法确定违法企业，这种情况有待改善；企业环保标识等制度也亟待建立。

与此同时，国家环保总局在2007年10月发布了《首次申请上市或再融资的上市公司环境保护核查工作指南》，对申请上市的公司以及申请再融资的上市公司都将连续核查36个月的时间。一旦检查不合格，环保部门把信息通报给证监部门，对上市程序亮起红牌。

目前，国家环保总局正在把“赤道原则”的环境标准翻译成中文，尤其是其中的EHS(国际金融公司的环境健康与安全指南)。以构建各大银行能够依照的蓝本，形成对企业进行资信评定的标准体系。

继该“绿色信贷”政策之后，国家环保总局还将联合财政部、保监会、证监会等部门，就绿色财税、绿色保险、绿色证券进行政策研究与试验，成熟一项推出一项，通过制定法律法规，逐步建立绿色信贷与环境风险管理、绿色风险投资、生态基金、环境金融工具、环境保险、上市公司环境绩效评估、上市公司环境会计报告等制度。金融业专家还建议在考虑环境因素的基础上，建立一套更能真实反映国民储蓄、社会信用总量和银行效益的新体系。

乙、各大银行正积极回应

工行 10月，中国工商银行总行向各地分行下发《关于推进“绿色信贷”的意见》，结合贯彻国家三部委的意见，工商总行提出实行更具体、更严格的“一票否决制”：即对违反国家产业政策、环保政策，可能对环境造成重大不利影响的项目一律予以否决。同时，将企业环保信息作为授信审查的基本内容之一，对有环保违法信息且尚未完成整改的企业，必须严格信用定级评定，不得增加授信；重点审查企业环保审批程序的依法合规性，对越级审批、违规审批等不符合相关审批要求的项目坚决否决；新建、在建项目环评报告未经审批同意前，不得采取任何形式的信贷支持；对有环境违法行为的企业，不得审批发放流动资金贷款。在办理小企业特别是化工、印染、造纸、酿造等行业的小企业信贷业务时，必须进行生产技术流程的严格审查和现场勘查，认真核查企业环保监测报告，不得擅自放宽贷款条件和市场准入标准。各行要加大对辖区内企业环保信息的跟踪监测力度，建立定期察访制度，将企业环保信息及时录入信贷管理系统，以供各行管理中及时查询。对能耗污染虽达标但环保设施运行不稳定、或节能减排目标不明确、管理措施不到位的贷款企业和项目不增加新的融资；对列入“区（流）域限批”的企业和项目，在解限前暂停一切形式的信贷支持。工行各行将在9月底以前，对有融资余额的所有公司客户，严格按对照国家环保标准开展环保依法合规检查，对在排查中发现问题的项目和企业，暂停任何形式的信贷支持。7月，有5户企业上了工商银行山西省分行的“黑名单”。

招商银行 10月11日，我国招商银行正式宣布加入联合国环境规划署金融

行动，制定了绿色金融行动计划。

深圳中国人民银行 6 月开始，深圳中国人民银行深圳市支行已定期接受和公布市环保局提供的企业诚信与违法环境信息名单，纳入企业信用信息征信系统，并加载进入全国企业信用信息基础数据库。市人民银行深圳支行已下发通知，要求全市各金融机构严禁向录入数据库的环保违法企业发放贷款。有环境违法记录的企业在申贷、申请政府资助、参加政府采购、外贸出口、工商年检、企业上市要影响和限制；在获得政府荣誉称号和奖励等社会活动方面在全国范围内将受阻。违规建设、限期治理等环境信息也将纳入进来，违反任何一项，都将被停贷。有关金融机构通过查询全国企业信用信息征信系统，可以及时了解企业环境守法情况，及时做好调整信贷投向、化解信贷风险的相关工作等。6 月 27 日、8 月 15 日和 9 月 15 日，深圳市环保局分三批向人民银行深圳市支行移交了 237 家企业的环保信息，其中包括 147 家环保违法企业。共有 4 家企业被停止贷款 11366.86 万元。

华夏银行 7 月，华夏银行太原分行否决了一个数千万元的焦化厂信贷项目。

农村合作金融机构 无锡、苏州等地农村合作金融机构对于资金实力雄厚、产品适销对路、资产负债率低、环保达标的优质企业及行业龙头企业给予信贷支持。对存在一定污染且没有“三废”处置设备的贷款企业，实施严格的贷后管理，一方面督促其尽快加入政府统一组织的污水处理系统，另一方面制定相应的高风险管理措施，及时增加贷款保证措施，努力降低风险。对确属政府严格控制且必须关停的企业，果断实施信贷退出机制，必要时采取法律途径，保证信贷资金安全。吴江农村商业银行放贷重点放在扶持绿色农业、亚麻等自主创新的优势产业上，对小型化工、印染和喷织企业一律停止发放贷款。常州、镇江等地农村合作金融机构根据国家产业政策及政府对化工等行业整治的具体规定，制订化工、纺织行业企业贷款的准入条件和退出措施。对高污染行业、环保不过关或存在环保不良记录的企业实行“一票否决制”；对化工、冶炼等高污染行业，一律不得新增贷款；对发现违规排污的，提前收回贷款，实行信贷制裁。宜兴农村合作银行在第一时间获得政府拟关停并转的化工企业名单，及时加大清收力度，对其中的不良贷款采取诉讼、变现资产等措施。2005 年夏季太湖蓝藻暴发后，江苏农信社出台落实环保优先政策的信贷工作指导意见，坚持“环保优先”，环太湖的无锡、苏州等地农村合作金融机构还启动了应急预案。

中国人民银行南京分行 9 月，中国人民银行南京分行发文：《关于金融支持太湖综合整治的指导意见》，确定全省金融系统要采取多形式、多渠道、多元化的方式，支持太湖水污染整治。该《意见》要求各金融机构要坚持调整产业结构和优化信贷结构相促进，发挥社会效益和经济效益相结合，多形式、多渠道、多元化提供金融服务和支持。对涉及太湖治理的水污染防治、生态修复等重大工程项目，各金融机构要主动介入项目的前期规划和论证，了解项目布局和资金需求，及时统筹安排融资计划；要求，全省各金融机构要全力支持太湖水污染整治。调整信贷结构，加大对高技术、高效益、低消耗、低污染产业的支持力度，提高工业企业准入门槛，淘汰落后生产能力，促进环太湖流域产业结构优化升级；实行更严格的环评制度。《意见》强调，要切实维护金融资产安全，建立治污排污企业信息通报制度。各级环保部门要加强与金融机构的联系，及时将企业污染排放情况提供给当地人民银行，由人民银行纳入企业征信系统，定期向金融机构通报；建立退出企业通报制度。各级政府及有关部门要搭建和完善信息发布平台，

及时将本地“关、停、并、转”企业信息提供给当地金融机构，使金融机构及时了解企业变化，制定出相应信贷对策。

国家环保总局、中国人民银行和中国银行业监督管理委员会联合出台《关于落实环境保护政策法规防范信贷风险的意见》后，有媒体评论指出：其一、经过多年努力，长期官商不分的银行部门开始走上市场化道路，这是值得称道的变化。但疾风骤雨般的“注资、重组、上市”过后，前期改革可能因为有欠彻底而走向以下两种短期利益一致而长期利益背离的极端：一方面，上市之于银行公司治理方面的效力主要体现在股价成为了考核经理人绩效最为直接的评价标准，为此，高增长、高利润、高派现几乎成为了这些银行惟一的追求；另一方面，由于银行市场仍然处于高度垄断、高度管制之下，为此，通过大量聚拢廉价资金以及大量满足信贷需求，就能轻易获取最大限度的超额利润。在这种情况下，真正令人担忧的是，银行会非但不尽市场经济“守门人”的责任，反而竞相以大量资金廉价投放到过热行业中。

譬如，由于国家出台钢铁产业相关政策，明确要兼并和关停华北某省的钢铁厂数量，不再扩大产值。因此，中国工商银行自 2001 年起对在该省钢铁行业的投资实行了收缩战略。其结果是，到 2006 年，工行在该省的贷款户由 207 户降到 20 户，贷款余额由 100 亿降到 68 亿。然而，该省钢铁行业在这五年里保持全国钢铁产业第一，平均年增长 36%。同期该省钢铁贷款从 150 亿增至 625 亿。由于企业可以通过缴纳罚金、补办手续的途径获得合法经营。一旦成为合法企业、要求扩大再生产时，必然争取贷款。然而，此时中国工商银行可能已经失去了竞争的机会。而近期钢铁、铝冶炼等行业固定资产投资强劲反弹，导致中国贸易顺差迅猛飙升，恰恰与电解铝、钢铁等高能耗产业出口大增密切相关，这反过来又会再次恶化货币过宽的困境。另一方面，地方不少企业都是当地的利税大户，地方政府职能部门都不敢得罪，银行又怎敢得罪？银行说了“不”，先前的贷款成了坏帐怎么办？而三部委的所谓《意见》又有多大的法律效力，外资银行是否会在意这个《意见》？即使内资银行，如果实施不当又是否真能受到处置？

业内专家也指出，其一，目前国内资本市场仍处于初级阶段，短线操作、融资套利是资本市场的热门，上市公司在环境问题上大多采取规避的态度，这些公司在公开募股、增发时披露项目有关环境影响的信息都非常简单，有关部门的监督力度不大。一般只要不出事，就鲜有问津。例如 2005 年初被称为询价第一股的华电国际刚一上市，就受到国家环保总局的点名批评。其二，公众舆论尚未对资本市场形成压力。表现为中小股民在资本市场上声音很弱，很难在环境问题上对资本市场形成压力，资本市场仍处于商品市场上游，公众通过购买商品对制造商形成压力、并最终传导到资本市场尚需时日。其三，目前赤道原则只适用于项目融资，虽然有些金融机构也用于公司融资等其他融资方式中，但没有在全行业推广。其四，《意见》仍是一种政府行政干预方式，又缺乏法律强制力，主要是规定建立环保部门向金融机构环境违规违法企业项目的“信息通报”制度，尚没有规定对项目投资的银行曝光、以及对违规商业银行的具体惩罚措施等，《意见》的执行力会因此打折扣。其五，目前有的省新建项目民间资本贷款占贷款总额的三分之一到二分之一，仅控制大型商业银行仍不能解决高能耗、高污染企业的“断奶”问题。其六，证券市场也是企业获得资金的重要渠道，我国针对“两高”企业的限制入市、惩罚性退市等政策亟待建立，上市公司对环境友好型企业及投资人缺乏相应的鼓励政策。

为此，专家建议，需要加强《意见》的执行力和可操作性。仅有一个赤道原则和绿色信贷政策是不够的，还需要其他配套制度和措施来执行。例如：第一，依法规定商业银行投资项目信息公开；接受股民和社会监督。在修改《商业银行法》、《贷款通则》时应加入借款人必须遵守环境保护要求的内容。第二，可由国内若干有实力的上市银行发起绿色信贷宣言自愿签名活动，公开向股民和社会作出庄严承诺，勇于承担社会责任，以在国内外树立金融机构良好的社会形象和信誉。第三，银行金融机构仅依靠环保部门的报告是不够的，银行金融机构要尽快建立自身的环境和社会安全保障部门，出台金融机构内部的环境社会保障政策和审核制度，建立对环保企业标识、项目投资建设、生产、消费和污染物排放全程跟踪的数据档案库，并对“两高”行业实行客户名单管理和行业限额管理。第四，建立一个由第三方认证的金融机构企业社会责任认证体系，同时把赤道原则这一行业惯例转化为国内法，对金融机构的社会责任进行特别规定等。第五，加快中国政府投资法、境外投资法和企业投资项目核准备案等法规的立法步伐，配套建立绿色股票和债券发行、绿色产业基金、绿色土地政策、绿色税收政策、绿色产业和基金政策、绿色价格政策等。第六，对民间资本要加强提前指引、预警和管制等规范管理工作。第七，政府可探索开发深沪两市的可持续发展指数，成立绿色风险资本，在市场成熟时成立绿色基金直接参与市场交易。

五、国内 NGO 对金融业投资项目的参与和监督

近十几年来，中国环境 NGO 组织有较长足的成长和进步，作为日益独立于政府和企业之外的第三种力量，发挥着反映民情和社会舆论监督的重要作用：

(1) 二滩水电站水坝漂木机械输送工程调查。上世纪 90 年代初，环保志愿者杨勇、杨欣两次徒步上千公里，与中国建设银行二滩支行（行长陈连跃 职员廖国宏）共同对二滩水电站所在的雅砻江上游森林资源开展现场调查评估。其成果是，自上世纪 60 年代以来由于大规模砍伐，雅砻江上游森林已所剩无多，电站投巨资建设的大坝漂木工程很可能成为无用功。以后国家有关部门共同召开会议讨论其调查成果，作出决定，停止对雅砻江上游每年达 80 万立方米的森林采伐，并停建水坝漂木机械输送工程。为国家节省工程投资达 3 亿元。对参与该调查的人员给与以奖金奖励。

(2) 2001 年，重庆市绿色志愿者联合会致函市工商银行，呼吁不要对破坏生态环境的金佛山索道项目给予贷款。

(3) 2003 年 6 月，重庆市绿色志愿者联合会向市政府发出呼吁，建议停止该市九龙坡发电厂 30 万千瓦技改和扩建工程建设，以保护重庆市区空气质量。8 月，该工程因未能通过国家环保总局环境影响评价而下马，上海浦东发展银行与该电厂解除 2000 万元的贷款协议。但该工程的地基、地下管网设施等前期贷款投资数千万元打了“水漂”。

以上事例是国内 NGO 对金融业投资项目的参与和监督的雏形。

(4) “绿色信贷”作为一种现代投资理念出现，是中国个别 NGO 自 2002 年柬埔寨金边召开的亚行的大湄公河次区域合作首脑会议上了解到的。自此，中国 NGO 开始积极参与了倡导亚行大湄公河次区域可持续发展的湄公河流域 NGO 合作。2004 年，绿色流域翻译并正式出版了由日本湄公河观察与日本国际协力银行合作并形成的《日本国际协力银行新环境和社会导则解读手册》。该书系统介绍了日本国际协力银行的环境和社会责任及公众如何监督和如何申诉（如果受到环境和社会影响）。此后绿色流域在一些 NGO 的会议和培训上，倡导 NGO 关注

金融银行业的社会责任。2006年10月，在中国环境联合会主办的环保NGO大会上，绿色流域有机会向国内更多环境NGO介绍绿色信贷概念和NGO的角色。

(5) 2006年12月初，由绿色流域、自然之友、湄公河观察和香港乐施会在北京联合举办了中国金融、环境与和谐社会国际会议。该会也是首次中国有关绿色信贷的国际研讨会，为中国政府部门、NGO和学术界系统了解绿色信贷提供了机会。会议不仅邀请到倡导银行绿色信贷方面有多年经验的国际NGO传授经验，会议还邀请到代表多边发展银行的世界银行、代表国际进出口信贷银行的日本国际协力银行、和代表加入赤道原则的商业银行、赤道原则轮值主席日本瑞穗银行的代表。

中国环境NGO在会议上提出，中国环境NGO组织的倡导活动应在多方面进行，首先应包括境内的中资政策性银行和商业银行，境内外资商业银行，及多边发展银行。因为它们的投资项目的影晌就发生在我们身边便于监督。其次，也应包括中资银行在国外的投资活动。这需要中国NGO与国际NGO及接受投资国的NGO建立沟通渠道，共同监督中国对外投资，使中国‘走出去’战略更可持续，为和谐世界做出更大的贡献。NGO应一方面呼吁政府完善有关投资审核程序；另一方面呼吁银行金融业积极承担社会责任，乃至协助银行（湄公河观察协助日本国际协力银行建立环境和社会保障政策是一个很好的示范）建立自我约束的环境和社会保障政策。

六、结论

建设资源节约型和环境友好型社会，以大力推进节能减排工作为抓手，标志着环境保护正在融入我国社会经济生活主流之中。绿色信贷政策的出台是一个重要标志。

绿色信贷政策及其倡导和推行为环保NGO推进环保事业开启了另一扇大门。完善投资审核程序和银行内部完善环境和社会保障政策都需要接受公众的监督。国内外经验表明，来自社会和公众的强有力舆论压力和监督，是金融机构实施绿色信贷政策的根本动力。为此，第一，政府和银行不仅应该将相关环境和社会影响的信息公开，并且应该提供各种条件包括信息的披露，必要的经费和真正平等对话的机制。第二，NGO自身的能力建设也提到议事日程。第三，NGO对银行金融领域还相当陌生，倡导绿色信贷除应基本了解贷款决策程序、风险管理；也要了解投资背后的宏观发展理念。特别是当对外投资和外交交织在一起时复杂程度会大大提高，必须了解环境外交并识别长期、战略的国家利益和短期、现实的国家利益。