

指导国际金融的环境和社会准则与标准共同框架的发展

布鲁斯·里奇

“环境保护”国际项目高级律师兼负责人

一. 概述

德国哲学家和神学家孔汉思说过，这个时代面临的巨大挑战是“全球化的经济需要一个全球化的道德体系”。在协调全球经济增长和技术发展与加剧的全球性环境危机之间的关系时，这一挑战显得尤为紧迫。环境危机——包括全球变暖、生物多样性的丧失、水资源的减少等等——所造成的种种影响使得建立一个环境框架、指导世界各地对环境和社会造成影响的大型工程的重要投资变得更加紧迫。我提到了社会影响，因为对生态系统和自然栖息地造成的主要影响和变化往往会给那些依赖这些资源的人们带来反作用。因建造水坝而强制移民就是一个典型的例子。

中国对全球环境和全球经济的前途有着重要的决定作用，原因有两点：首先，中国国土面积广阔，拥有占世界五分之一的人口，面临着各种各样环境方面的极端严峻的挑战。很多中国的 NGO 号召人们来关注和解决这些问题，并为此做了了不起的工作。其次——这也是这次大会和我的介绍性讲话的主题——中国正迅速崛起成为世界其他地区大型发展项目的主要出资方，包括东南亚、撒哈拉以南非洲和拉丁美洲。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。中国主要的出资方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。

可喜的是，过去二十年里我们目睹了环境和社会政策与标准共同框架的出现和发展，在发展中国家和经济转型国家里，它指导着公有和私营行业中大部分重要大型项目的国际投资。在相当大程度上，这个政策与准则框架以世界银行集团出台的环境和社会保障政策与准则为基础。

世界各地的 NGO 所进行的、主要针对特定的工程项目的研究和倡议在唤醒公众意识、增加政治压力的过程中发挥了极其重要的作用，并推动了这一框架的发展。NGO 认识到，“以资金为主导”是增加对环境和社会问题关注度的一项既有效又有影响力的策略。我们可以直接面对支持某一项目的人或公司，但是，尤其是对于有风险的大型项目而言，公司的背后还有出资人、公有或私有银行以及金融机构。人们越来越趋向于达成一项国际共识，即在公司推动、执行、管理一个问题项目的同时，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。

但是，如果像中国这样的国际金融领域里新的主要参与者不遵守同样的规则的话，那么这一国际性框架就不会取得成功。其危险性可以比作典型的“争向下游竞争”情况，即环境社会标准较弱甚至没有这类标准的金融机构，通过出资支持那些因为其负面环境和社会影响而被拥有更严格标准的机构拒绝的项目，从而破坏后者的政策。这样又会使得参加竞争的金融机构为了竞争目的不得不降低甚至取消其环境和社会标准。

二. 大型工程国际融资的环境和社会准则共同框架发展简史

1. 多边开发银行

多边开发银行是国际发展公共机构，主要依靠富裕的工业化国家的资金支持，其中历史最悠久也最有影响的是 1944 年建立的世界银行。随后又建立了其他多边开发银行，为亚洲、拉美等特定地区的发展项目提供借贷。它们包括亚洲开发银行、美洲开发银行、非洲开发银行以及欧洲重建和开发银行。这里有一组数据，有助于各位了解它们的借贷规模——大部分仍然针对的是具有环境敏感性的大型项目：2006 年，世行承担了 236 亿美元新的贷款义务；2005 年，亚洲开发银行批准了 74 亿美元新的贷款、担保和拨款，美洲开发银行为 71 亿美元，非洲开发银行为 29 亿元，而欧洲重建和开发银行为 54 亿美元。

部分由于日益增长的国际压力以及来自发展中国家和发达“捐赠国”的 NGO 的抗议，世行在上世纪 80 年代开始实施并改进针对环境和社会影响巨大的重点项目的政策，以指导其投资（我所写的《抵押地球——世界银行、环境恶化与发展危机》一书（波士顿：灯塔出版社，伦敦：Earthscan 出版社，1994，1995）对这一点进行了描述）。从上世纪 80 年代末一直到 90 年代，其他多边开发银行也实行了类似的政策。

90 年代末，世行拓宽了这些“环境和社会保障政策”，将其对私营部门投资的资助也涵盖进来。世行对私营部门投资的支持主要由其下属的两个机构执行：国际金融公司和多边投资担保机构。

国际金融公司在 2006 年承担了 67 亿美元新的贷款和投资义务。自 90 年代末以来，它的政策角色变得极有影响力，远远大于其简单借贷额度，因为它使首个针对私营部门的综合性国际环境和社会借贷准则变得更加详细具体。

2. 私有商业银行——赤道原则

私有银行同样因为其忽视环境的借贷行为而遭到 NGO 的批评。它们开始寻找可以接受的国际环境和社会准则，以适用于自身行为。于是它们纷纷求助于国际金融公司的经验。正如花旗集团全球金

融项目的前任负责人对我说的：“何必多此一举呢，国际金融公司已经有现成的实际经验和自己的准则了。”

2003年，世界十家私有商业银行巨头，包括著名的花旗、汇丰等，承诺自愿遵守一系列针对大型项目融资的环境准则，基本采纳了世行和国际金融公司的针对这些大型项目的环境和社会保障政策。这些承诺被称作“赤道原则”（<http://www.equator-principles.com>）。2005年，国际金融公司公布了新的环境和社会保障政策，并且将其称为“环境和社会操作标准”。2006年7月，赤道原则进行了修改，吸纳了国际金融公司的新“操作标准”。

值得一提的是，目前全球最大的银行中41家已经承诺遵守赤道原则，这41家银行占有全球90%以上的融资项目。这些“赤道原则银行”不仅仅包括传统工业化国家的主要银行，还包括例如巴西最大的四家银行在内的银行。在非洲、东南亚和拉美，中国在环境和社会敏感性领域的大型项目融资方面扮演越来越活跃的角色，但是到目前为止，中国的银行因为缺席赤道原则而显得格外突出。

一些赤道原则银行，如花旗、汇丰、荷兰银行等，已经承诺采取比赤道原则更加严格的环境政策，因为赤道原则仅代表41家国际银行能够达成一致的最低共同标准。（可参考以下网址：

<http://www.citigroup.com/citigroup/environment/initiatives.htm>;

http://www.hsbc.com/public/groupsite/csr/en/csr_overview.jhtml;

<http://www.bankofamerica.com/environment/>)

3. 出口信用机构

我们已经简单了解了大型环境项目国际融资领域的三个主体中的两个：多边开发银行和世界主要私有商业银行，它们大多已经承诺遵守赤道原则。这里还有另一个主体，那就是出口信用机构，即拥有公共资金支持进出口银行，它们是建立在主要工业化国家、提供贷款、担保私有银行贷款和投资的金融机构，其目标是促进本国主要公司的出口和投资。与多边开发银行不同的是，出口信用机构最初没有发展授权，也就是说，没有被授权促进其他国家的发展。它们的作用是促进本国出口公司的发展和利益。但是它们同以盈利为首要目的的私有商业银行的不同之处在于，它们拥有公共资金的支持补贴。最重要的出口信用机构包括美国进出口银行（年均借贷额度为120-180亿美元）、日本国际协力银行（年均借贷额度为200-250亿美元）、德国裕利安宜信用保险集团（安宜担保）、法国科法斯集团以及英国出口信贷担保署。

上世纪 90 年代中期，一个很明显的情况是，因重大环境和社会风险而被世行和其他多边开发银行拒绝资助的项目得到了出口信用机构的支持。这是个奇怪的现象，同一个发达工业国家的政府在支持多边开发银行和政府本身的双边或国家援助项目的同时——这些都有环境和社会准则——又在资助可能遭到这些机构拒绝的项目，这是一个典型的政府的一只手与另一只手相矛盾甚至相损害的例子。在欧盟，有人呼吁欧盟各成员国的发展政策以及贸易融资政策要保持各自的“一致性”，也就是说，要确保贸易融资不会损害双边和多边援助的可持续发展目标。

当时，引发大范围的国际争论的最有争议性项目之一就是中国的三峡工程。世行告知中国当局不要向其寻求资金支持，因为这项工程的环境和社会风险巨大。由于在 90 年代中期美国国会要求美国进出口银行对大型项目进行环境评估并且考虑这些项目的某些社会影响，例如工程移民，该银行由于缺少关于环境影响和移民政策的足够信息也拒绝提供资助。但是德国、加拿大和其他欧洲国家的出口信用机构争先恐后地为三峡工程提供数十亿美元的资金支持。

这就导致美国参议院发起运动，取消美国进出口银行对大型竞争性项目环境问题的考虑。参议院的原则就是：“三峡工程还是开展了，所有的环境准则使得到头来是我们的合同落到了日本、德国和其他低标准国家的手里”——这是典型的“争向下游竞争”的例子，环境保护及其他组织只能通过争取同意我们观点的参议员的介入来加以阻止。

同时，出现了一次国际性的 NGO 运动，批评由出口信用机构资助的具体项目，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。有关出口信用机构信息的最好网站是<http://www.eca-watch.org>——不仅有关于 NGO 的信息，也有出口信用机构本身的信息。

长话短说，当时美国总统克林顿在 90 年代末举行的八国集团全球经济峰会上提出了出口融资共同环境标准的问题，并带动了 2003 年出口信用机构环境标准国际协议的签署。这项协议在经济发展与合作组织内得到商定，该组织总部设在巴黎，既是一个经济智库，也是该组织 26 个成员国的谈判协商的论坛。这 26 个成员国多为主要的小发达工业国家，新近加入的正在工业化进程中的三个国家包括韩国、土耳其和墨西哥。2003 年出口信用机构协议被称为《关于环保与政府支持的出口信贷的共同态度》。（相关网站：[http://webdomino1.oecd.org/olis/2005doc.nsf/Linkto/td-ecg\(2005\)3](http://webdomino1.oecd.org/olis/2005doc.nsf/Linkto/td-ecg(2005)3);
http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_34181_1_1_1_1_37431,00.html）

最近几年，经济合作与发展组织不断邀请中国以观察员身份出席其会议，包括最近一两年中举行的经济合作与发展组织出口信用集团（即经济合作与发展组织的出口信用机构见面商谈各种议题的论坛）的全部会议。

需要注意的是，《2003 对环境的共同态度》这一协议仅仅是第一步：经济合作与发展组织的出口信用机构对有重大影响的项目进行了基础的环境评估，并参考了一些（但非绝大多数）世行环境和社会保障政策（包括有关大型项目的移民问题和保护土著居民权益问题的重要政策）。然而，如果从环保意识的低层次说起，现在已经有了重大进展：到 2003 年经济合作与发展组织的所有出口信用机构基本上都已经制定了符合“共同态度”的新环境审查程序，并且雇佣了专门的环境工作人员来操作这些程序。

同时还需要注意：虽然《2003 共同态度》是一个独立的协定，但其内容主要参考了世界银行环境和社会保障政策。例如，《2003 共同态度》包含一份附录，用以规定环境评估应当包含哪些主要测评事项。该附录的来源是世行关于环境评估的保障政策，即“业务政策（OP）4.01。”。

现在经济合作与发展组织出口信用集团内的谈判仍在继续，目的是为出口信用机构提供一个经修订并加强了的环境共同态度协议。NGO 提交了关于该协议工作草案的意见。您可以访问 eca-watch 网站，查看最新详情。

三. 形成中的指导国际金融良好操作的准则与标准共同国际框架概述

本次会议将主要集中精力更详细地讨论世行安全政策和国际金融公司操作标准、亚洲开发银行环境和社会政策（与世行环境和社会政策相似）、赤道原则，以及主要出口信用机构的环境程序，这些原则和政策都应当与经济合作与发展组织的《对环境的共同态度》的精神相符。

但是需要指出的是：

世界银行有十大经济和社会保障政策，分别关于：环境评估（OP/BP 4.01）；工程移民（OP/BP 4.12）；土著居民（OP/BP 4.10）；自然栖息地（OP/BP 4.04）；林业（OP/BP 4.36）；病虫害防治（OP/BP 4.09）；文化遗产（OP/BP 11.03）；水坝安全（OP/BP 4.37）；国际航道项目（OP/BP 7.50）；争议地区的项目（OP/BP 7.60）。（网址：<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,menuPK:584441~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:584435,00.html>）。这些政策传统上应用于世行对政府和政府机构提供贷款时，但同时也用作国际金融公司的政策基础，其最近的版本为国际金融公司操作

标准。(网址: <http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/Content/PerformanceStandards>) 最重要的是环境评估政策, OP/BP 4.01, 因为它涵盖了其他政策, 在执行环境评估政策的过程中如果出现了其他政策所针对的问题时才同时执行其他政策。例如, 当环境评估涉及到土著居民、自然保护区的破坏、工程移民等问题时, 执行相应的其他政策。关于环境评估的业务政策 OP 4.01 同时涉及到一整套的大气污染和水污染的标准, 规定在世界银行的《污染预防与削减手册》中。(网址: <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/51ByDocName/PollutionPreventionandAbatementHandbook>)

世行的保障政策涵盖了两大社会影响, 包括工程移民(例如 150 万的三峡工程移民)和土著居民(这是一个影响世行对大型项目投资的重要指标, 例如在云南少数民族混居地区, 应该保护其面临失传的文化)。同时应该注意到, 其他多边开发银行, 如亚洲开发银行和美洲开发银行, 也基本采用了这些政策, 特别是关于环境评估、工程移民以及土著居民的政策基本与世行政策相同。

国际金融公司操作标准实际上是对世行的环境和社会保障标准进行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: PS(操作标准)1, 社会和环境评估与管理; PS2, 劳动和工作条件; PS3, 污染预防与削减; PS4, 社区健康、安全和治安; PS5, 土地取得与工程移民; PS6, 生物多样性保护与可持续的生物资源管理政策; PS7, 土著居民; PS8, 文化遗产。在 PS3 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。

如前所述, 赤道原则银行致力于确保其投资的重大项目¹符合国际金融公司操作标准, 实际上是致力于确保这类项目的贷款协议条件中应该规定借贷者必须遵守赤道原则和国际金融公司操作标准。这是国际私营部门率先担负环境责任的典型例子, 因为在某些方面, 出口信用机构即使受到了压力也没有执行如此严格的标准。

最后, 最关键的一个问题——执行。即使对于世行和国际金融公司而言, 虽然落实在纸上的政策是好的, 但是执行起来常常可能漏洞百出、一片混乱, 因为在世行和其它多边开发银行, 仍然存在相当大的制度压力将投资的数量而非质量放在首位。这些年来, NGO 坚持不懈地观察研究和严格监督, 使得某些项目中的政策执行情况有了好转。事实上 NGO 是多边开发银行内部专家的强大外援, 帮助他们努力实践已公布的政策、巩固提高这些机构的信誉。执行的问题或者说政策与现实的鸿沟, 在出口信用机构和赤道原则银行中表现得甚至更为明显。因为两者均自 2003 年才开始采用共同的环境与社会准则。当然, 在过去三年中它们都增加了环境工作人员; 并且 NGO 的外部监督和压力也同样为这些机构内部希望加大环境和社会问题关注度的有识之士们提供了有力的声援。

这一“内外合作”的推动力在推动机构改革的发展进程中渊源已久。就我读到的资料来看，在中国某些事例中也看到这样一种推动力，环保官员将 NGO 视为推动更严格执行环境法律的强有力的盟军。

四. 中国成为新兴的大型国际项目的投资者

中国经济成功的最新发展成果之一就是，它迅速地在两三年内成为发展中国家的大型项目的主要投资者。特别是这些投资主要集中在撒哈拉以南的非洲、拉丁美洲和东南亚，针对包括石油、天然气和采矿业在内的大型采掘项目以及大型基础设施建设项目（例如水坝工程等）。中国对外投资的增长既是挑战，也是机遇。在世界较不发达的地区，例如撒哈拉沙漠以南非洲地区，需要新的投资来源。但是如果这些投资和项目违反了世行和亚洲开发银行等公共金融机构以及遵守赤道原则的世界主要商业银行正在形成的环境和社会标准，则会带来悲剧性的后果。

中国主要的由国家支持的银行正在进行私有化，有时与大型外国银行合作投资，或接受其咨询服务。这些外国银行大多是赤道原则的签署银行。这一转化进程给中国的银行提供了一个机遇，即在开始采用符合国际要求的会计标准和透明化标准的同时，也开始采用赤道原则。

中国有三个国家支持的金融机构在发展出口融资和投资业务：中国进出口银行、中国出口信用保险公司以及国家开发银行。美国进出口银行称中国出口融资制度“以日本出口信用结构为蓝本”。到 2010 年这些银行将使中国迅速成为世界上最大的出口信贷提供者。2004 年中国进出口银行批准了 101 亿美元的中期贷款（1 至 5 年）和长期贷款（5 年以上），估计 2005 年达到了 150 亿美元，到 2010 年预计将达到 400 亿美元。与短期商务贷款（1 年以下）不同，中长期的出口贷款通常用于大型投资项目。美国进出口银行还认为，中国进出口银行“希望保持这一相当快速的发展势头，如果它达到其目标，即加大对中国出口支持的比例，例如达到 5%，则 2010 年中长期贷款金额将有可能达到 850 亿美元”¹。虽然中国出口信用保险公司是中国政府指定的官方出口信用保险机构，但它在 2004 年仅仅提供了 20.6 亿美元的中长期贸易保险，2005 年估计这一数值约为 35.23 亿美元。美国进出口银行预计 2010 年这一数值将达到 300 亿美元。

美国进出口银行表示，“中国出口信用保险公司的中长期投资组合有着（与主要针对发达国家的短期贸易保险）非常不同的、风险也更高的对象国家，包括苏丹、古巴、安哥拉、尼日利亚、伊朗、菲律宾、巴西和巴基斯坦等等。中国出口信用保险公司作为信用保险人，与目前基本由在中国经营的外国银行组成的私有银行业紧密合作，其中比较重要的有法国兴业银行、法国巴黎银行以及花旗银行。中国出口信用保险公司还参加了一些合作融资协议，最近的合作对象为加拿大出口发展公司（其

它合作对象还包括德国裕利安宜公司、意大利外贸保险服务公司和世界银行下属的多边投资担保机构）。

最后谈谈国家开发银行。它过去主要提供国内的基础设施项目和商业贷款，现在也开始开展国际贷款业务，虽然至今规模较小。国家开发银行提供的国际贷款在 2004 年约为 7.8 亿美元，2005 年估计为 10 亿美元。

五. 结论

中国正在成为大型国际发展项目的主要资金提供者之一，特别是在与环境密切相关的领域，比如采掘业和大型基础设施建设领域。中国对国外高风险项目的投资主要集中在管理比较松散的贫穷发展中国家中环境和社会方面较敏感的领域。2005 年，中国进出口银行与日本国际协力银行和美国进出口银行并列为世界三大出口信用机构。2010 年中国将很可能成为世界上最大的出口融资和投资的资金来源，甚至可能遥遥领先于其它对手。

我们看到，近二十年，先是世行和其它多边开发银行，然后世行的私营部门金融机构（国际金融公司和多边投资担保机构），紧接着 2003 年后世界绝大多数的私有银行和出口信用机构纷纷采纳了环境和社会标准和程序，指导对发展中国家和经济转型中国家的项目资金支持。这一进步可以说正是全球的 NGO 进行研究和号召努力的结果。NGO 作为研究者、舆论批评者、宣传者以及金融机构的合作者，推动着这些实质性的进步。

对于中国的 NGO 来说，现在中国对国外的环境和社会敏感项目的投资，既带来了巨大的机遇，也意味着严峻的挑战。这些 NGO 将致力于确保中国对发展中国家不断加大的经济影响是积极的，不会造成不必要的环境破坏和社会干扰。