一带一路绿色发展研究

2019
08

# 政策性银行“一带一路”绿色投融资标准和规范研究

# RESEARCH ON GREEN INVESTMENT AND FINANCING STANDARDS FOR POLICY BANKS IN THE BELT AND ROAD INITIATIVE

## 一带一路绿色发展研究项目（简称绿色带路项目）

绿色发展是“一带一路”的重要内涵，目的是保护公众健康，保护环境，应对气候变化，支持社会和经济的可持续、绿色低碳和包容性发展。NRDC 自 2016 年启动了一带一路绿色发展研究项目（简称绿色带路项目），研究和制定中国与“一带一路”国家在相关重点行业产能合作中的低碳发展方案、政策措施、实施路径和相关机制；建立绿色金融产能合作中的投资机制，分享中国有关行业低碳绿色的技术和经验，促进“一带一路”沿线国家绿色发展和应对气候变化目标的实现；并作为发起机构之一建立了“一带一路绿色发展平台”，促进“一带一路”绿色发展研究和信息的分享。合作伙伴包括各有关行业国家核心智库、行业协会、大学等。

NRDC 自然资源保护协会 NATURAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL

自然资源保护协会（NRDC）是一家国际公益环保组织。NRDC 拥有 500 多名员工，以科学、法律、政策方面的专家为主力；以及约 300 万会员及支持者。自 1970 年成立以来，NRDC 一直在为保护自然资源、生态环境及公众健康而进行不懈努力。NRDC 在美国、中国、印度、加拿大、墨西哥、智利、哥斯达黎加、欧盟等国家及地区开展工作，并在中国的北京、美国的纽约、华盛顿、芝加哥、洛杉矶、旧金山以及蒙大拿州的波兹曼等地有常设办公室。请登录网站了解更多详情 http://www.nrdc.cn/。

## 绿色带路项目系列报告

《推动绿色“一带一路”发展的绿色金融政策研究》
《“一带一路”油气绿色开发与利用》
《《巴黎协定》背景下“一带一路”电力投资的机遇与挑战》
《“一带一路”重点区域（国家）环境影响评价体系研究报告》
《“一带一路”可再生能源发展合作路径及其促进机制研究》
《东盟国家可再生能源发展规划及重点案例国研究》
《中国高耗能行业“一带一路”绿色产能合作发展报告》
《“一带一路”电力综合资源规划研究》
《中国对外援助综合管理机构改革研究》
《中国能源气候管理机构改革研究》

更多信息和报告下载，请访问：
*http://www.nrdc.cn/work?cid=92&cook=2*

## 煤控研究项目系列报告

《武汉市“十三五”末期煤炭消费总量控制方案与政策研究》
《水泥行业“十三五”煤控中期评估及后期展望》
《“十三五”时期重点部门煤控中期评估及后期展望》
《钢铁行业“十三五”煤控中期评估与后期展望》
《“十三五”电力煤控中期评估与后期展望》
《中国煤炭行业“十三五”煤控中期评估及后期展望》
《现代煤化工“十三五”煤控中期评估及后期展望》
《煤炭转型中的就业问题研究》
《中国煤控项目“十三五”中期评估与后期展望研究报告》
《中国散煤综合治理调研报告 2018》
《中国大气污染防治回顾与展望报告 2018》
《中国现代煤化工的煤控实施与产业发展》
《煤炭行业继续深化供给侧结构性改革》
《供给侧结构性改革背景下如何实现煤炭行业的公正转型》
《气候变化风险及碳社会成本研究报告》
《中国实现全球 1.5℃ 目标下的能源排放情景研究》
《钢铁行业供给侧结构性改革》
《推进水泥行业转型升级，实现绿色低碳发展》
《深化供给侧改革，助推实现部门积极煤控目标》
《建筑领域煤炭消费控制潜力及实施路径研究》
《持续推进电力改革 提高可再生能源消纳执行报告》
《中国散煤综合治理调研报告 2017》
《钢铁行业煤炭消费总量控制方案和政策研究》
《水泥行业煤控战略（计划）实施研究》
《中国散煤治理调研报告 2017》
《中国煤炭行业供给侧改革关键问题研究》
《城市低效燃煤总量配额交易政策建议报告》
《“去产能”政策对煤炭行业造成的就业影响研究》
《“十三五”电力行业控煤政策研究》
《煤化工产业煤炭消费量控制及其政策研究执行报告》
《建言“十三五”——中国煤炭消费总量控制规划研究报告》
《行业部门煤炭消费总量控制研究》
《煤炭消费总量控制目标的协同效应》
《城市煤炭总量控制方案政策和案例研究》
《省域温室气体总量控制与煤炭总量控制相互作用分析》
《碳排放控制与煤炭消费总量控制的约束及相互影响》
《建筑领域煤炭（电力）消费总量控制研究》
《基于煤炭消费总量控制的煤炭行业可持续发展研究》
《中国能源转型和煤炭消费总量控制下的金融政策研究》
《煤炭消费减量化对公众健康的影响和可避免成本》

……

*未完待续，请见封三……*

# 政策性银行“一带一路”绿色投融资标准和规范研究

# RESEARCH ON GREEN INVESTMENT AND FINANCING STANDARDS FOR POLICY BANKS IN THE BELT AND ROAD INITIATIVE

## 执行报告

## EXECUTIVE REPORT


主要编写人员

| | | |
|---|---|---|
| 课题组组长 | 齐　晔 | 清华大学公共管理学院教授<br>现任香港科技大学公共政策研究院教授、院长 |
| 课题研究人员 | 董文娟 | 副研究员　清华大学气候变化与可持续发展研究院 |
| | 郭元方 | 博士研究生　清华大学公共管理学院 |
| | 潘子竹 | 清华－布鲁金斯公共政策研究中心办公室原主任 |
| | 涂成悦 | 清华大学公共管理学院博士后研究员 |

课题单位

清华大学


2019 年 8 月

# 致谢

本项研究对国家开发银行、中国进出口银行的信贷部门和评审部门的负责人进行了匿名访谈，非常感谢他们对本项研究工作的帮助，也感谢他们坦诚地分享对中国出口信贷观察、观点和建议。在研究项目的评审过程中，得到了国家开发银行、国家开发银行研究院和中国开放性金融促进会有关领导的大力支持，特别是卢汉文和王挥两位专家提供了十分重要的意见和建议，在此一并致谢。感谢创绿研究院的李秀兰研究员和郭虹宇研究员分享多年的研究成果和观点。

郭珂、周璐洋、赵含章做了大量的文献和数据的搜集和分析工作。项目研究过程中评审专家提出许多专业的意见和建议，在此致以诚挚的谢意。

# 目录

首字母缩略词 7

执行摘要 8

Executive Summary 10

1. 金融机构对外绿色投资所遵循的政策法规 13

1.1 全球对外投资环境与社会风险政策与演变

1.2 中国对外投资环境与社会责任政策演变

2. 加强金融机构带路融资环境与社会风险控制的必要性 17

2.1 “一带一路”投资项目行业特点

2.2 中国政策性银行与对外能源融资

3. 中国政策性银行的环境和社会政策与执行 23

3.1 使用的环境和社会标准

3.2 基于中国绿色信贷体系的环境与社会政策

3.3 环境和社会相关议题

3.4 环境与社会风险控制流程
3.5 中国政策性银行参加的全球契约和倡议
3.6 小结

4. 中国政策性银行环境与社会风险管理改进建议 34
4.1 扩大环境和社会评估范围
4.2 明确适用的环境和社会标准
4.3 完善贷前、贷中和贷后环节的风险管理
4.4 建立信息披露和投诉机制
4.5 建立行业政策标准
4.6 遵守国际公约和软性法律
4.7 明确规范性底线和导向性政策

5. 燃煤发电行业政策与投资指南 40
5.1 燃煤发电投资的国际趋势
5.2 OECD 和国际金融机构的操作模式
5.3 对中国政策性银行的建议

参考文献 45

# 首字母缩略词

| | | |
|---|---|---|
| ADB | Asia Development Bank | 亚洲开发银行 |
| CBI | Climate Bond Initiative | 国际气候债券倡议 |
| EHS | Environment, Health and Safe | 环境、健康和安全 |
| EPC | Engineering Procurement Construction | 工程总承包 |
| ESG | Environmental, Social, and Governance | 环境、社会及治理 |
| ESS | Environmental and Social Safeguard | 环境与社会风险政策 |
| GBP | Green Bond Principles | 国际绿色债券标准 |
| GNI | Gross National Income | 国民总收入 |
| GW | Gigawatt | 千兆瓦 |
| IDA | International Development Association | 国际开发协会 |
| IEA | International Energy Agency | 国际能源署 |
| IEEFA | Institute for Energy Economics & Financial Analysis | 能源经济与金融分析研究所 |
| IFC | International Finance Corporation | 国际金融公司 |
| IGCC | Integrated Gasification Combined Cycle | 整体煤气化联合循环发电系统 |
| kWh | Kilowatt hour | 千瓦时 |
| MW | Megawatt | 兆瓦 |
| NDC | National Determined Contribution | 国家自主减排贡献 |
| NGO | Non-government organization | 非政府组织 |
| OECD | Organization for Economic Cooperation and Development | 经济合作与发展组织 |
| PRI | Principles for Responsible Investment | 责任投资原则 |
| UNCTAD | United Nations Conference on Trade and Development | 联合国贸易和发展会议 |
| UNEP | United Nations Environment Programme | 联合国环境规划署 |

# 执行摘要

2013 年中国提出建设“新丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”（以下简称“一带一路”）的合作倡议。到 2019 年 6 月，已有 160 多个国家和国际组织同中国签署了共建“一带一路”合作协议。习近平主席在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式的主旨演讲提出“ 我们要努力实现高标准、惠民生、可持续目标，引入各方普遍支持的规则标准，推动企业在项目建设、运营、采购、招投标等环节按照普遍接受的国际规则标准进行，同时要尊重各国法律法规”。

本研究旨在为中国政策性银行制定“一带一路” 绿色投融资指南与投资规范提供研究基础。第一章分析了全球对外投资环境与社会风险政策与演变，以及中国对外投资法律法规中对于环境与社会投资有关条款与内容变化。第二章根据中国“一带一路”投资的行业特点，和中国政策性银行投资的行业分布，提出加强金融机构带路投融资社会风险控制的必要性。第三章重点分析了中国政策性银行现行环境和社会政策及执行，与国际多边投资机构相关机制进行比较。第四章针对中国政策性银行现行政策的不足之处，结合《赤道原则》和《绿色信贷指引》，提出改进建议。第五章针对燃煤发电行业，提出投资指引。

研究发现，中国正在逐步建立起针对海外投资的法律体系，从企业、金融机构、项目审批、总体规划、监管等多个方面规范企业的海外投资行为。目前，尚未出台专门的法律法规来监督中国企业海外投资的环境和社会表现。对企业而言，投资的环境与社会影响定位于企业的社会责任。相关法规以自愿性条款和鼓励性措施为主，缺乏对违规行为的惩罚措施。从监管上来看，监管责任分散且划分不清晰，事后监管仍然依赖于企业自主报告，在没有独立核查和现场检查的情况下，监管会流于形式。金融政策规范相对较为完善。总的来看，目前的政策体系存在着效力低及碎片化的现象，缺乏具体的实施细则与标准，实施过程需加强信息公开、公众参与。

中国在“一带一路”投资的行业潜在环境影响较大，经常涉及到当地居民搬迁。中国政策性银行的海外投融资以能源领域为主，其投资战略是否考虑到环境和气候影响备受关注。中国金融机构海外投资的环境和社会影响正在增加，因此，当前迫切需要金融机构将环境与社会风险纳入到“一带一路”的投资中去，通过管控风险避免损失，同时

体现中国金融机构对“绿色化”的承诺。

针对以上问题，本报告提出以下改进建议：（1）扩大环境和社会评估范围，覆盖除项目投资以外的其他投资方式；（2）在“一带一路”对外投资中，将东道国标准作为投资合规的底线。在此基础上，考虑地区标准，引进行业可持续标准，以及国际金融机构的优秀实践。（3）完善贷前、贷中和贷后环节的风险管理，根据社会和环境影响将项目分类管理，增加环境和社会影响评估内容，完善尽职调查环节的社会与环境风险调查，增加贷款审核的环境与社会相关依据文件，建立独立监督机制，引入第三方进行独立评估。（4）在贷款合同中，要求客户进行信息披露，开展利益相关者参与磋商，建立投诉机制。银行根据其信息披露和投资机制的实施效果进行独立审核和评估，并作为贷款发放条件。（5）建立行业政策标准。（6）除金融业国际准则外，积极纳入中国签署的国际公约，将其作为投资的规范。（7）明确规范性底线和导向性政策。

本报告还针对燃煤发电行业融资提出了具体的标准与规范。建议中国政策性银行结合 OECD《燃煤发电项目信贷的行业指引》等国际社会普遍接受的燃煤发电融资标准，采用严格的环境、能效、碳排放和水资源利用标准，建立适合中国金融机构的燃煤发电行业融资政策和标准。考虑到“一带一路”沿线国家的生态环境和《巴黎协议》下各国提交的自主减排贡献，应该在环境影响评价文件中包含与东道国能源政策、减缓气候变化的政策与战略相符合的碳排放评估，将其作为项目贷款审核条件之一。

国家开发银行作为中国唯一、世界最大的开发性银行，在目前的中国对外投资中主要服务于为“一带一路”建设提供长期可持续、风险可控的金融支持。因此，作为其风险评估与控制的重要环节，建立绿色金融投资标准将对国家开发银行在带路中存量项目的再考核与新增项目的风险规避起到直接的参考作用。作为绿色金融实践的先行者，国家开发银行可以通过带路项目作为对外看板，有效宣传其对赤道原则和 OECD 相关规范的吸收、落实与突破。

# Executive Summary

In 2013, China proposed a cooperative initiative to build the “New Silk Road Economic Belt” and the “21st Century Maritime Silk Road” (hereinafter referred to as the “Belt and Road Initiative”or “BRI”). President Xi Jinping stated in his keynote speech at the opening ceremony of the 2nd “Belt and Road” International Cooperation Summit Forum that: “We must strive to achieve high standards, benefit the people’s livelihood, and achieve sustainable goals. We will introduce rules and standards that are generally supported by all parties. The operations, procurement, bidding and other aspects are carried out in accordance with generally accepted international rules and standards, while respecting national laws and regulations.”

This study provides a research foundation for China's policy banks to compose guidelines and specifications for BRI green investment and financing. The first chapter analyzes the global foreign investment environment and social risk policies, as well as changes to Chinese foreign investment environmental and social risk policies and regulations. The second chapter clarifies the necessity of strengthening the social risk management of financial institutions, considering the characteristics and distribution among industries of China's BRI and policy banks’ investments. The third chapter focuses on the current environmental and social policies of China's policy banks, along with their implementation, and compares them with those of international multilateral investment institutions. The fourth chapter addresses the shortcomings of China's policy banks’ current policies and synthesizes the “Equator Principles” and “Green Credit Guidelines” to determine improvements.

The study concludes that China is gradually establishing a legal system for overseas investment that regulates and supervises enterprises, financial institutions, project approval, and overall planning. At present, no specific laws or regulations have been introduced to monitor the environmental and social performance of Chinese companies investing overseas. For enterprises, the environmental and social impact of investment falls under the social responsibility of the company. Thus, relevant regulations are mainly based on incentives and voluntary actions, with no punitive measures for violations. For regulators, supervisory and control responsibilities are unclear and ineffectively distributed. As a result, these monitoring duties end up relying upon reports that the companies produce. In the absence of independent verification and on-site

inspections, oversight becomes a mere formality. Although the financial policy norms are relatively complete, in general, the current policy system is ineffectiveness and fragmented, lacks specific implementation rules and standards, insufficiently discloses information, and elicits little public participation in the implementation process.

China's BRI investment industry has a significant potential environmental impact, which can often force indigenous peoples to relocate. China's policy banksmainly focus their overseas investment and financing in the energy sector. Whether or not these investment strategies are “green” and whether or not they consider the climate have attracted much attention. The environmental and social consequences of overseas investment by Chinese financial institutions are increasing. Therefore, there is an urgent need for financial institutions to incorporate environmental and social risks into BRI investment, in order to avoid losses through risk management and to demonstrate their commitment to “green” development.

In response to the above problems, this report proposes the following: (1) Expand the scope of environmental and social assessments, incorporating more than just the project investment. (2) Use compliance with host country standards as a bottom line for BRI foreign investment. On top of this, consider regional standards and introduce industry sustainability standards, along with the superior practices of international financial institutions. (3) Improve risk management in pre-lending, lending, and post-lending stages through classifying projects according to their social and environmental impacts, increasing the content of assessments on these consequences, refining due diligence surveys on risks in these areas, enhancing the role of environmental and social impact documents in loan reviews, establishing independent monitoring mechanisms, and introducing third parties to conduct independent evaluations. (4) In the loan contract, require clients to disclose information, conduct consultations with relevant stakeholders, and establish a mechanism for hearing complaints. Independently review and evaluate the disclosed information and results from investment, making this a condition to the loan. (5) Establish industry policy standards. (6) Aside from adhering to the financial industry’s international norms, include compliance with the international conventions to which China is a signatory as a hard requirement for investment.

This report also sets specific standards and norms for the financing of coal-fired power industry. We believe that CDB can introduce or refer to the coal-fired power industry policy in the OECD's Official Support Export Credit Arrangement. On the one hand, it has achieved the integration of the norms and standards that are generally supported by the international community. On the other hand, it still meets the energy financing demands of underdeveloped countries that have a lower electrification rate. Considering the ecological environment of the countries along the BRI and the National Determined Contributions(NDCs) submitted by countries under the Paris Agreement, carbon emissions should be included in the environmental impact assessments, which should in line with the host country's energy policy and climate change mitigation policies and strategies. Environmental impact assessments should also be evaluated as a condition for project loan approvement.

As the only development financial institution in China and the largest in the world, CDB mainly serves to provide long-term sustainable and risk-controlled financial supports for the BRI. Therefore, as an important part of its risk assessment and control, the establishment of green financial investment standards will play a direct reference role for the re-assessment of the existing projects and the avoidance of risks for new projects. As a pioneer of green finance practice, CDB may effectively promote its inheritance, implementation and breakthrough of the “Equator Principles” and OECD related norms through its implemented projects under the BRI.

# 1

# 金融机构对外绿色投资所遵循的政策法规

# 1.1 全球对外投资环境与社会风险政策与演变

多边金融机构或政策性银行在国际投资中普遍使用环境与社会风险政策（Environmental and Social Safeguard, 以下简称为 ESS）来降低相关风险。金融机构的环境与社会风险政策的定义为投资过程中严格满足环境、社会与治理要求的政策和制度安排。尽管 ESS 的实施方以多边金融机构和开放性金融机构为主，ESS 政策却可能来自借款国或金融机构本身。

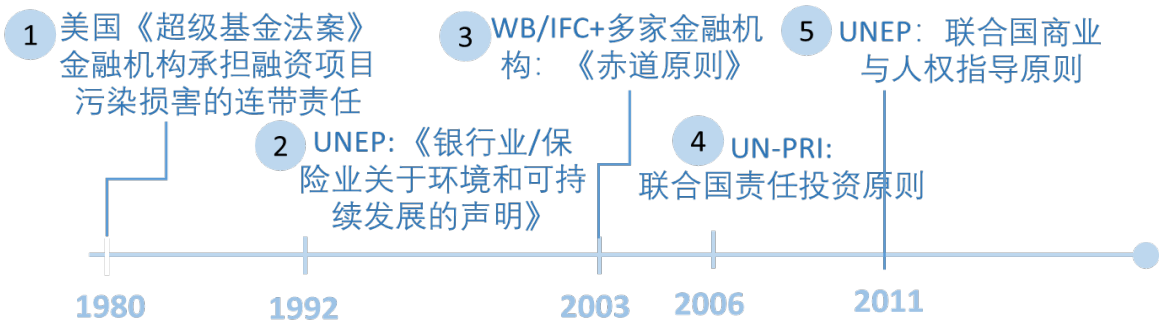


图 1-1 关注投资社会与环境影响的国际标准与契约

近年来的另外一个趋势是东道国国内投资法逐渐成为海外投资的法律依据。由于东道国对外国投资有直接属地管辖权，即使母国同时有行使管辖权的依据，二者发生冲突时，后者也要受到前者的限制。东道国对自身的环境保护具有不可推卸的责任，作用也更为直接[1]。环境保护已经受到许多国家投资法 / 外资法的重视。截至 2014 年，在 UNCTAD（United Nations Conference on Trade and Development）所统计的 108 个国家的投资法中，有 13 个在序言中提到了可持续发展目标，有 4 个提到了环境影响，有 21 个在准入限制方面提到了环境保护保障，有 41 个规定了投资者必须遵守东道国的法律和法规，有 25 个涉及相关的环境和健康问题，还有 2 个提到投资者应当遵守关于公司社会责任的国际原则和法律文件[2]。考察 2015 年以来投资法的发展趋势，许多作为东道国的国家都颁布了加强环境保护的投资法，这反映出加强环境保护的现实和趋势[3]。2015 年，亚洲基础设施投资银行建立了与东道国标准协调的 ESS 政策体系。2016 年世界银行也据此修改了其 ESS 政策体系。

# 1.2 中国对外投资环境与社会责任政策演变

中国环保领域内的立法远远滞后于其经济发展。从 1978 年改革开放以来，中国的高速经济增长导致能源、资源需求激增，并产生了一系列的环境问题。

1995 年，中国政府开始通过中国进出口银行向发展中国家提供具有政府援助性质的中长期低息优惠贷款。优惠贷款主要用于帮助受援国建设有经济社会效益的生产型项目、大中型基础设施项目，提供较大型成套设备、机电产品等。截至 2009 年底，中国共向 76 个国家提供优惠贷款 735.5 亿元，支持项目 325 个。中国进出口银行的主要受益者为国有企业（国务院新闻办公室，2011）[4]。中国进出口银行在 2004 年 11 月采取了一项环境政策，该政策赞成严格的原则，但是并没有在细节上进行充分的阐述。一些借贷国利用中国投资者没有设置高规格基准这个事实，向其他投资机构设置的较高基准施加压力。这些行为招致了世界银行、欧洲投资银行等机构的抨击，并倡议国际投资机构也应该降低自己的环境标准，这样才不会在与中国的竞争中失去项目[5]。

2005 年，国务院发布《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，提出要“落实科学发展观，把环境保护摆在更加重要的战略位置”，并提出要“建立和完善环境保护的长效机制”。在《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中，提出“建设资源节约型、环境友好型社会”，并将“单位 GDP 能耗降低、单位工业增加值用水量降低、主要污染物总量排放减少率”列为约束性指标。至此，中国政府进一步加强对环保、能耗问题的管理。2007 年，国家环保总局、中国人民银行与银监会联合发布《关于落实环保政策法规防范信贷风险的意见》，“加强环保和信贷管理工作的协调配合，强化环境监督管理”。

在针对环境问题的部门规范性文件方面，2013 年，商务部和环境保护部联合发布了《对外投资合作环境保护指南》。这份指南明确了企业投资的环境社会责任，鼓励企业建设环境管理制度和污染预防、加强与公众的沟通与环保宣传、研究和借鉴国际环保原则、标准和惯例。该指南的发布有助于企业履行社会责任。需要指出的是，这是一项自愿性的指南，对于在国外投资的中国企业尚未构成强制约束力。在该指南的制定过程中，政策制定者曾希望环保部能获得权限，管理海外投资企业的环境影响评估及环境等级评定。但是在与商务部协商后，只能做出让步，先发布自愿性的指南[6]。另外，商务部还联合八个部门于 2013 年发布了部门规范性文件《对外投资合作和对外贸易领域不良信用记录试行办法》，据此，破坏东道国当地生态环境行为将被列入对外投资合作不良信用记录。

在综合性法律文件方面，商务部 2014 年发布的《境外投资管理办法》第 20 条规定：“企业应当要求其投资的境外企业遵守目的地法律法规、尊重当地风俗习惯，履行社会责任，

做好环境、劳工保护、企业文化建设等工作，促进与当地的融合”。国家发改委 2018 年版的《企业境外投资管理办法》的第 41 条规定，投资主体要“履行必要的社会责任、注重生态环境保护、树立中国投资者好形象”。此外，该办法增强了对境外投资的全程监管，引入项目完成情况报告、重大不利情况报告、重大事项问询和报告等制度，加强违法违规惩戒。

生态环境部正在成为中国对外投资的重要管理部门。2017 年环境部、外交部、发改委、商务部联合发文《关于推进绿色带路建设的指导意见》，环境部发布《“一带一路”生态环境保护合作规划》（以下简称“规划”），这两份文件是中国政府推进绿色“一带一路”建设的纲领性文件和行动准则。在《规划》中涉及了 25 个重大项目，包含沿线国家环境政策、标准沟通与衔接、重点区域战略与项目环境影响评估、危险废物管理与监管等，中国将在这些领域与沿线国家展开合作。此外，联合国环境署和中国生态环境部于 2017 年提出《带路绿色发展国际联盟倡议》，这是一个区域性的倡议。该倡议旨在提供一个政策对话与沟通、知识与信息分享的平台，目前具体框架及细则尚未出台。

总的来看，中国国内正在逐步建立起针对海外投资的法律体系，从企业、金融机构、项目审批、总体规划、监管等多个方面规范企业的海外投资行为。但是，仍然没有专门的法律法规监督中国企业海外投资的环境和社会表现。尽管生态环境部参与了绿色带路规划的制定，但是一直未被授权监督中国企业海外投资行为。对企业来说，投资的环境与社会影响仍然定位于企业的社会责任，法规以自愿性条款为主，鼓励企业合规，但是违规也没有惩罚措施。从监管上来看，监管责任分散且划分不清晰，事后监管仍然依赖于企业自己的报告，在没有独立核查和现场检查的情况下，监管流于形式。虽然金融的政策规范相对较为完善，但是总的来看，目前的政策体系存在着效力级别低及碎片化的现象，尚缺乏具体的实施细则与标准，实施过程中缺少信息公开、公众参与方面的考虑，因此外界尚不清楚这些要求是否被严格执行，以及执行时的标准。

# 2

# 加强金融机构带路融资环境与社会风险控制的必要性

“一带一路”倡议以基础设施建设为着眼点，面向发展中国家基础设施融资的巨大需求。麦肯锡全球研究院指出，2030 年之前全球每年满足低碳和可持续的基础设施投资需求缺口超过 3 万亿美元[7]。国际金融公司的研究显示，从 2016 年到 2030 年，17 个“一带一路”沿线国家交通领域的私营、低碳化投资机会就高达 2.4 万亿美元[8]。而亚开行报告则指出，从历史投资数据和适应气候变化需求来看，从 2016 年到 2030 年，亚洲地区的 45 个发展中国家的交通领域基础设施投资需求达到 8.4 万亿美元[9]。

“一带一路”沿线国家和地区自然资源丰富，但很多国家生态与环境脆弱，投资活动存在着较高的环境风险。有些国家的非政府组织和当地社区具有较大的影响力，而政府的公信力相对不足，如果在信息透明和社区沟通等方面处置不当、应对不足，环境问题往往容易被关注甚至放大。2015 年《巴黎协议》之后，各国转型过程中的气候风险加剧，而“一带一路”国家投资中气候变化风险也逐渐显现。

## 2.1 “一带一路”投资项目行业特点

中国在“一带一路”投资和建设的行业分布非常集中（见图 2-1）[i]。从 2013 年至 2018 年上半年的数据来看，投资领域集中在能源、交通、地产等行业，排名前三位的领域投资占到总投资的 78.3%。能源领域是中国海外投资的重点，其占总投资的比例达到 42.6%。从能源领域内来看，投资也集中于煤炭、石油、天然气和水电行业，其比例占到能源领域总投资的 76.3%。交通领域占“一带一路”总投资的比例约为四分之一，铁路、公路、码头和机场的占比分别为 43%、36%、16.7% 和 4.3%。中国在地产领域内的行为以施工为主，投资和施工分别占比 30% 和 70%。其余占比较高的行业包括金属、物流、市政、农业、化工和旅游等。

i 图中统计口径包括中国企业投资项目和中国企业承包建设项目两部分。

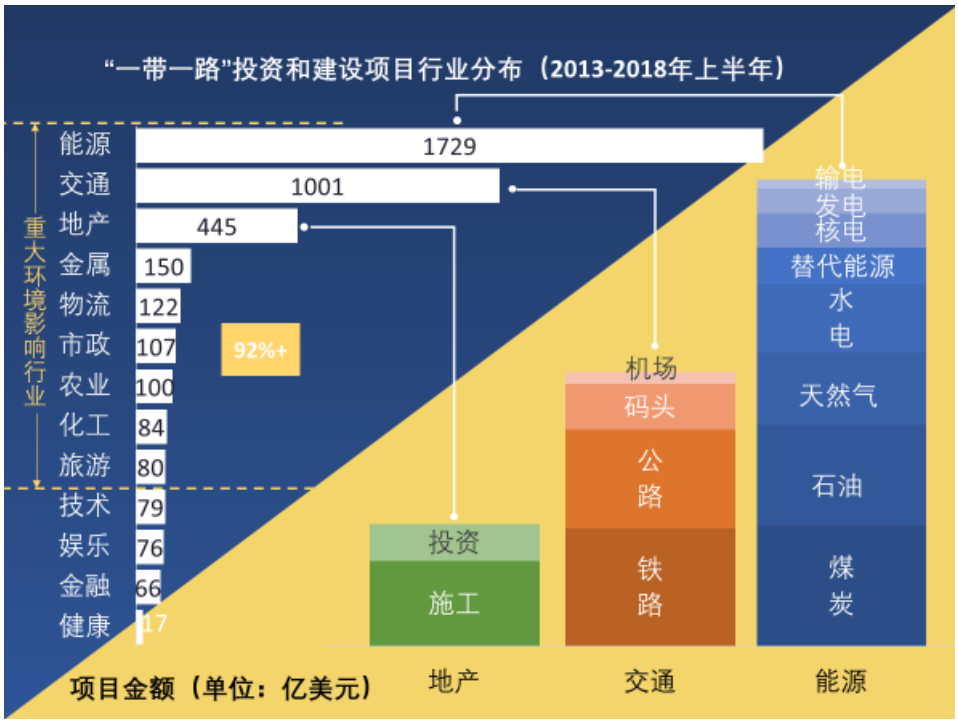


图 2-1 “一带一路”投资和建设承包项目行业分布（2013-2018 上半年）

注：（1）按照项目投资额进行统计。

（2）图中统计口径包括中国企业投资项目和中国企业承包建设项目两部分。

Data source: The American Enterprise Institute and The Heritage Foundation, 2018.

需要指出的是，中国在“一带一路”投资的行业大多是具有较大环境影响的行业。能源矿产开采和基础设施建设项目都会对当地环境产生较大影响，还经常涉及到原住民的搬迁问题。《OECD 官方支持出口信贷安排》中根据项目可能产生的环境和社会影响将其所在行业划分为 A、B、C 三类，其中 A 类项目为具有重大环境影响项目。对 A 类项目监管最为严格，项目方需要向 OECD 秘书处提交合规的全部材料和信息，进行全尺度环境影响评价，提交减缓和监测影响措施，与当地社区或代表充分协商并公示协商结果，项目相关方所采用的标准、实践和流程必须同时满足国际标准、本国和东道国标准，于评估程序的早期阶段并至少于最终承诺前 30 天公开项目信息并进行后评估。将中国在“一带一路”投资的行业进行对比后显示，投资金额排名前九位的行业都属于 A 类项目所在的行业，其在对外投资中的比例高达 92% 以上。

中国《绿色信贷指引》也指出，“银行业金融机构应当制定针对客户的环境和社会风险评估标准，对客户的环境和社会风险进行动态评估与分类，相关结果应当作为其评级、信贷准入、管理和退出的重要依据，并在贷款“三查”、贷款定价和经济资本分配等方面采取差别化的风险管理措施”。在该政策中，也将客户分为 A、B、C 三类：A 类指其

建设、生产、经营活动有可能严重改变环境原状且产生的不良环境和社会后果不易消除的客户；B 类指其建设、生产、经营活动将产生不良环境和社会后果但较易通过缓释措施加以消除的客户；C 类指其建设、生产、经营活动不会产生明显不良环境和社会后果的客户。

2014 年发布的《绿色信贷实施情况关键评价指标》中，对 A 类、B 类客户所在的行业进行了详细划分。A 类客户共涉及九大类行业，具体包括核电站，大型水电站、水利项目，资源采掘项目，环境和生态脆弱地区的大型设施（包括旅游设施），少数民族地区的大型设施，毗邻居民密集区、取水区的大型工业项目等。B 类客户共涉及 12 个行业：石油加工、炼焦及核燃料加工，化学原料及化学制品制造，黑色金属冶炼及压延加工，有色金属冶炼及压延加工，非金属矿物制品，火力发电、热力生产和供应、燃气生产和供应，大型设施建筑施工，长距离交通运输（包括管道运输）项目，城市内、城市间轨道交通项目。

需要指出的是，除了客户分类管理外，中国的金融机构投资还受到严格的行业政策影响，作为其授信和贷款发放的准则。中国的工信部、发改委、能源局等部委都根据行业动态发布行业政策，并要求金融机构在授信方面对这些行业区别对待。 2014 年发布的《绿色信贷实施情况关键评价指标》中，银监会要求各金融机构根据有关部委发布的行业政策，对 63 个行业制定单独的行业信贷政策。这些行业政策对中国金融机构的信贷业务起到了非常清晰的指引作用。而在“一带一路”投资中，各国国情不同，缺乏行业和专业的指引和信息，也给金融机构带来了更高的行业风险。

环境和社会风险管理不善也会给金融机构带来负面影响，其中包括：污染企业无力偿还贷款的风险、银行按照法律规定须对企业污染行为承担连带责任的风险、环境污染受害者要求赔偿而导致的法律诉讼风险、因对污染企业贷款受到监管部门处罚的风险、因授信项目的负面环境问题引发的社区和民众对项目的反对和抵制风险、失去潜在市场份额等风险[10]。因此，当前迫切需要金融机构将环境与社会风险纳入到“一带一路”的投资中去，通过管控风险避免损失，同时体现中国金融机构对“绿色化”的承诺，消除一些合作国的顾虑，维护中国负责任大国的国际形象。

## 2.2 中国政策性银行与对外能源融资

国开行和进出口行是“一带一路”的主要融资机构，进出口银行虽然不是开发性银行，但是由于其服务“一带一路”的职能与开行相互协调，在本研究中也进行讨论。2017 年“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单的 270 多个具体成果中，进出口银行占 33 项、国开行占 30 项，是全部成果数量的 23%，位居各类金融机构前列。以国开行为例，截

至 2017 年，国开行已完成 22 项 “ 一带一路 ” 重大国际规划，在沿线国家新增发放贷款 176 亿美元，实现人民币专项贷款授信承诺 991 亿美元，外币贷款余额 2617 亿美元。通过私募形式发行 “ 一带一路 ” 专项债 3.5 亿美元；设立了 10 亿欧元中匈专项贷款项目；设立 2500 亿元人民币专项贷款支持 “ 一带一路 ” 建设，并拟用 3 年实践落实专项贷款 [11]。

据波士顿大学全球发展政策中心估计，国开行和进出口银行向发展中国家提供的开发性融资总额与世界银行相近。海外能源项目是国开行和进出口银行提供服务的重要领域。根据该中心的统计，2017 年两家银行为海外能源项目提供融资共计 256 亿美元，其中发电领域投资占到 58%，燃煤发电占 15%。从 2000 到 2017 年，两家银行为海外能源项目提供融资共计 2258 亿美元，其中发电领域融资占比 44.8%，能源开采占比 35.5%，能源传输占比 10%，其它领域占比 9.7%。如下图所示，两家政策性银行的提供的海外能源项目融资以化石能源为主，石油、煤、天然气领域的投资占到 73.5%。从能源项目的地区分布来看，带路地区占总融资额的 56.8%，而带路地区在煤和天然气领域占到绝对优势（见下图）。

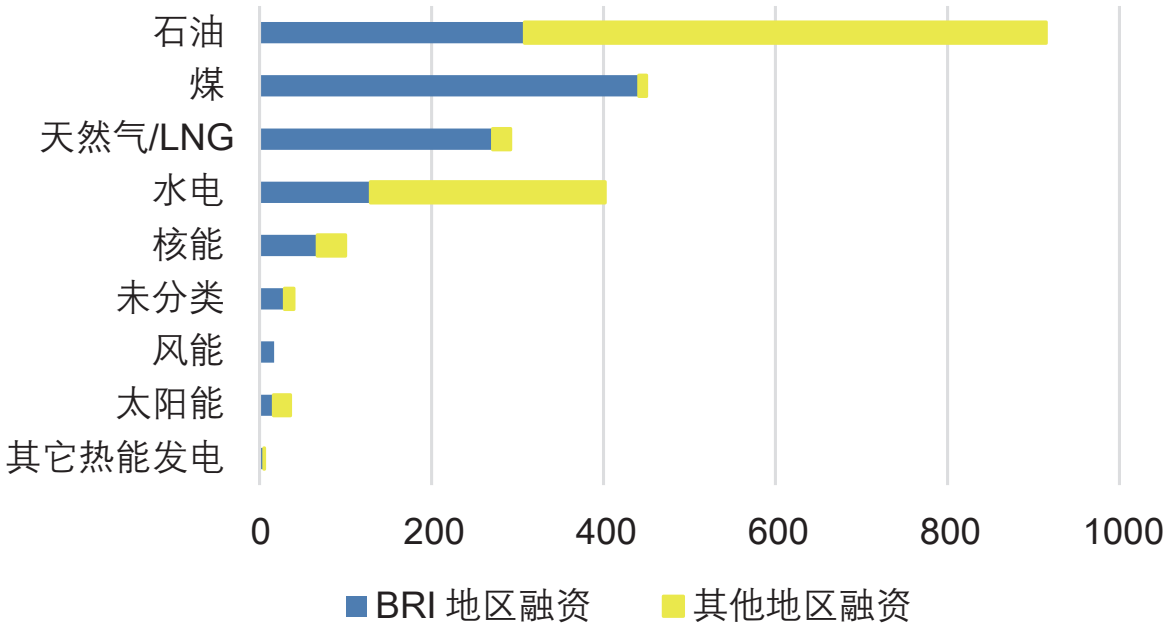


图 2-2 2000-2017 年中国政策性银行为海外能源项目提供的融资
（单位：亿美元）

Source: “China’s Global Energy Finance,” Gallagher, Kevin P (2017). Global Economic Governance Initiative, Boston University.

当前中国政策性银行提供的融资服务以海外能源领域为主，其融资战略是否“绿色”，是否考虑到气候问题备受关注，而关注的核心就在于是否将污染项目“洗白”，或者将一般项目包装成绿色项目，即规则不够完善和明确的情况下存在的灰色地带。尽管从中国智库和政府视角来看，中国承建和资助的基础设施项目将有助于“一带一路”沿线国家实现能源获取和工业发展的长期愿景，符合东道国与中国长远的共同利益。但是在世界银行等国际开发性银行已经公开承诺停止对煤炭项目和煤炭公司的融资的背景下，中国的政策性银行在“一带一路”的投资指南和标准也承受着更大的舆论压力和质疑。另一方面，中国在燃煤发电领域的持续投资也会影响其在可再生能源领域的领导力。但从技术层面出发，根据当地的具体条件，采用高标准燃煤发电可以大大超出当地基准技术水平和环境标准。在这种情况下，中国政策性银行急需对标国际开发银行和各国开发银行在可持续投融资方面的政策、标准与实践，科学理性规范灰色地带，结合联合国各项公约和协议，提出针对“一带一路”倡议的绿色投资指南和标准。

# 3

# 中国政策性银行的环境和社会政策与执行

中国政策性银行对外投资的环境与社会行为受到四类法律法规的影响：东道国法律法规、中国法律法规（具体表现为银行根据国家政策而制定的相关政策）、中国加入的国际契约与标准、东道国与中国签署双边或多边投资协定。从优先级上来看，中国的政策性银行以遵守东道国法律法规为第一优先级，在项目的实际流程中执行中国的相关法律法规，同时考虑银行所加入的国际契约和标准。在本报告中，不讨论东道国与中国签署的双边或多边投资协定。从海外投资的监管来看，中国政策性银行海外投资行为不但服从东道国的监管，也服从中国政府的监管。国际契约基本为自愿性行为，监管作用较弱，但是由于这些契约在全球范围内被广泛接受，更大程度上是在伦理道德和社会责任层面的软约束。

## 3.1 使用的环境和社会标准

当前全球多边金融机构对外投资所执行的环境和社会标准主要有三类（见表 3-1）。第一类以世界银行为主的金融机构所执行的是自己的政策法规。这些金融机构有强制性的 ESS 政策与程序，借款人必须遵守这些政策与流程。这类金融机构的政策与标准非常严格，投资风险和不确定性低，最大程度上降低了借款方的责任，缺点是项目准备期很长。批评者认为以世界银行为代表金融机构尽管执行严格的 ESS 政策，但是并没有帮助东道国提高其政策水平和管理能力。第二类金融机构执行东道国政策法规，这类金融机构以发展中国家金融机构为主。这类金融机构的项目准备期短，缺点是投资风险和不确定性高。批评者认为这些金融机构很少评估东道国法规是否合适，所执行的环境与社会政策过于宽松。第三类金融机构承认东道国法规，并对东道国法规进行评估，在东道国能力不足的情况下提供技术援助，提高项目法规。从环境与社会影响政策的实际执行来看，大多数情况下东道国法规是底线，而多边金融机构的法规则代表了先进的政策水平。

表 3-1 多边金融机构的环境与社会标准

| 政策法规 | 特点 | 金融机构 |
| --- | --- | --- |
| 金融机构政策标准 | 金融机构有强制性的 ESS 政策与程序，借款人必须遵守这些政策，无论其国家制度和发展水平如何。金融机构负责政策执行或为借款人提供技术协助其遵守政策。 | 世界银行<br>欧洲投资银行<br>美洲开发银行<br>美国进出口银行等 |
| 东道国法规 | 金融机构建议项目要符合东道国法规，通过尽职调查确保银行项目符合当地法规。但很少评估东道国法规是否合适。在东道国缺乏法规时，考虑引进其它法规或本国法规。 | 巴西开发银行<br>国家开发银行<br>中国进出口银行 |
| 东道国法规或金融机构政策标准 | 金融机构承认东道国法规，通过尽职调查以确保银行项目符合当地法规。如果认定东道国能力不足，金融机构会向借款国提供技术援助，以提高项目法规。 | 拉丁美洲开发银行<br>德国复兴银行<br>亚洲基础设施开发银行 |

来源：根据（Gallagher & Yuan, 2017a）修改。

中国进出口银行和国家开发银行在对外投资中均采用东道国法规。中国的政策性银行认为世界银行和美洲开发银行的环境和社会影响体系非常严格，在国际竞争招标要求很高，需要东道国有非常完善的相关法律体系，限制了开展业务的方向。相比之下，中国的政策性银行要求符合项目严格东道国法律法规，在东道国法规缺失情况下，会考虑引进中国法规和标准。另外各个地区和国家的法律法规差异较大，例如在南美一些很多国家法规都已采纳了西方先进标准，而东南亚等国的标准体系则相对落后，所以在项目执行中以引进中国标准为主，这里主要考虑到中国标准在全球的接受程度，另外也便于后续设备如高铁和铁路设备和技术的出口（清华大学课题组访谈，2018 年 11 月）。

东道国标准有很大的局限性。“一带一路”沿线很多国家都是发展中国家，其环境与社会法律体系并不完备，不足以保护本国的居民与环境。中国的金融机构在某些项目中因不加区分地执行东道国标准而受媒体的批评。由于中国的绿色信贷政策体系是包含产业、行业政策在内的复杂的政策体系，而对外投资中缺乏清晰的产业指引，因此，将东道国政策作为信贷发放标准之一是当前可行的办法。然而，在对外投资中将东道国标准作为基本标准则有很大的局限性，也会带来较高的风险。在斯里兰卡、缅甸、马来西亚等国的多个项目中，政府换届后，不承认上一届政府签署的相关合约的合法性，项目停滞或终止，给投资带来极大的风险。此外，在南美洲一些国家的投资中，因为东道国标准的不完善，项目方对原住民安置重视不够，导致冲突不断，给金融机构以及国家的声誉带来风险。

# 3.2 基于中国绿色信贷体系的环境与社会政策

国开行和进出口行都是国务院直属的政策性银行，不仅参与全国性金融政策的讨论与制定，也严格按照中央政府的要求制定其行内政策。2007 年，国家环保总局、中国人民银行与银监会联合发布《关于落实环保政策法规防范信贷风险的意见》，“加强环保和信贷管理工作的协调配合，强化环境监督管理”。进出口行制定了《中国进出口银行贷款项目环境与社会评价指导意见》。2012 之后，银监会等部门陆续发布《绿色信贷指引》及实施情况考核通知，两个银行分别发布了《中国进出口银行绿色信贷指引》和国开行《绿色信贷工作方案》。因此，两家银行现行的环境与社会政策实际上是基于中国的绿色信贷制定的银行工作方案。

表 3-2 政策性银行的环境与政策体系

| | 中国进出口银行 | 国家开发银行 |
|---|---|---|
| ESS 政策 | 《中国进出口银行贷款项目环境与社会评价指导意见》（2007）<br>《中国进出口银行绿色信贷指引》（2015） | 《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》（1995）<br>《可持续发展战略》（2013）<br>《绿色信贷工作方案》（2015） |

2014 年发布的《绿色信贷实施情况关键评价指标》中，第二十一条对境外项目管理作出了详细说明：银行机构应加强对拟授信的境外项目的环境和社会风险管理，确保项目发起人遵守项目所在国家或地区有关环保、土地、健康、安全等相关法律法规。对拟授信的境外项目公开承诺采用相关国际惯例或国际准则，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。在该条款下列出了五条核心指标，尽管这些指标都并非量化指标，但是这些指标从法律程序上规定了对外投资应该遵循的法规和管理流程：

（1）确保从事境外项目融资的人员，对项目所在国有关环保、土地、安全、健康等法律法规有足够的了解，对境外项目的环境和社会风险管理有足够经验，或在必要时在有关专家的协助下，对拟授信项目的环境和社会风险以及项目发起人的风险管理意愿和能力能做出恰当的判断。

（2）对授信的境外融资项目的环境和社会风险，实行全流程的管理。

（3）对拟授信的境外项目承诺采用相关国际惯例或国际准则。

（4）对国际融资项目的环境社会风险进行评估和控制的国际良好做法有充分了解，确保本机构对拟融资项目的操作与国际良好做法在实质上保持一致。

（5）对因环境和社会风险产生较大争议的拟授信境外融资项目，应聘请合格、独立的第三方对其环境和社会风险进行评估和检查。

需要指出的是，尽管绿色信贷系列政策适用于中国的境外投资活动，但是其主要还是针对中国国内环境而制定的。绿色信贷系列政策是一个较为完整的政策体系，包括行业信贷政策、客户政策等内容，而国家中长期战略中的行业引导、发改委和工信部所发布的相关行业指引等政策是银行业制定行业信贷政策的依据。从绿色信贷对两家银行国内信贷业务的指引来看，其效果非常明显。两家银行均制定并完善多个行业的授信指导文件，通过差异化、动态的信贷政策，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统计制度，以提高绿色信贷业务的管理能力。

例如在 2017 年，国开行推进绿色信贷，加大对绿色产业体系建设、低碳城市和智慧城市、环境治理与生态修复等重点领域，以及清洁及可再生能源、循环经济、节能环保等重点行业的支持。截至 2017 年末，绿色信贷贷款余额 16423 亿元，居国内银行业首位。同时，该行与生态环境部、工业和信息化部等部委和地方政府建立对接机制，其中与工业和信息化部联合筛选 154 个工业节能项目储备，主动参与绿色政策制定，设计生态环境治理融资规划。贷款项目环评率 100%[12]。考虑到国开行的政治地位与习惯，其绿色金融实践并没有主动宣传。在国内由于缺乏激励，大量案例没有落实到理论和透明标准。但是我们认为在境外投资中，对相关标准的建立和透明化可为国开行带来切实的政治影响力、更好的舆论优势与风险掌控。

从境外投资来看，国开行制定了环境和社会风险评估系统，为潜在借款人提供评估指标。环境监测和保护以及社会风险控制包含在标准海外融资合同的条款中。贷款合同生效后风险控制仍在继续，这要求借款人定期报告风险控制措施。2017 年，国开行发行中国首笔准主权国际绿债 5 亿美元和 10 亿欧元，用于支持“一带一路”建设相关清洁交通、可再生能源和水资源保护等绿色产业项目。该笔债券严格按照国际绿色债券标准（GBP）执行，获得国际气候债券倡议（CBI）组织颁发的气候债券标识，并在香港联交所和中欧国际交易所挂牌上市[25]。

进出口银行也逐步构建了环境和社会风险管理制度体系。2007 年出台贷款项目环境与社会评价指导意见，将环境信息作为贷款审批的必要条件。2015 年制定《中国进出口行绿色信贷指引》，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，对加强信贷项目的环境和社会风险管理提出要求。同时，在业务中纳入环境与社会影响因素。在前些年缺乏标准时，的确有一些项目没有充分考虑环境社会影响。但是现在的对外投资项目都是按中国国内最高标准来做。例如蒙内铁路，该项目充分考虑了环境和社会影响风险，但还是有原住民抗议补贴不足（清华大学课题组访谈，2018 年 11 月）。

# 3.3 环境和社会相关议题

由于绿色信贷政策主要针对的是中国国内问题，所覆盖的议题的重点包括环境保护与治理（具体有大气污染防治、水资源保护、水环境治理等）、新能源与可再生能源、循环经济、绿色交通、能源节约利用、产业机构调整等，所以其覆盖的议题与其他多边开发投资机构的重点并不完全一致。从绿色信贷体系的测算的关键指标来看，主要包括能源节约、减少二氧化碳排放、减少二氧化硫排放、减少氮氧化物排放、减少化学需氧量、减少氨氮排放量、以及节水量。这些指标可以分四类：节能、节水、减碳、减少大气和水污染物排放量。根据文献和调研访谈确认，进出口行的环境与社会政策覆盖了所有的议题，但是国开行由于信息不公开，所以不确定是否覆盖原住民民权益、文化遗产方面的议题（见表 3-3）。但是需要指出的是，在这些议题下面，缺乏操作层面的标准和措施。

表 3-3 多边开发投资机构环境与社会政策覆盖议题

| | 污染防治 | 生物多样性 / 自然栖息地 | 减缓气候变化 | 原住民民权益 | 非自愿再安置 | 劳工、健康、安全 | 文化遗产 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 世界银行 | + | + | + | + | + | — | + |
| 国际开发银行 | + | + | + | + | + | — | + |
| 美国进出口银行 | + | + | + | + | + | + | + |
| 法国开发署 | + | + | + | + | + | + | + |
| 德国复兴银行 | + | + | + | + | + | + | + |
| 欧洲投资银行 | + | + | + | + | + | + | + |
| 加勒比开发银行 | + | + | + | + | + | + | + |
| 亚洲基础设施开发银行 | + | + | + | + | + | + | + |
| 中国进出口银行 | + | + | + | + | + | + | + |
| 国家开发银行 | + | + | + | NA | + | + | NA |
| 巴西开发银行 | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA |

来源：(1) Gallagher, K. P., & Yuan, F. (2017a). Standardizing Sustainable Development: A Comparison of Development Banks in the Americas. The Journal of Environment & Development, 26(3), 243–271.

(2) 任鹏、张立文、张经纬、朱蓉，2017，中国政策性银行助力可持续对外投资。全球环境研究所（Global Environmental Institute）研究报告，2017 年 8 月。

# 3.4 环境与社会风险控制流程

绿色信贷指引要求中国的银行在项目开发、尽职调查、授信审批、贷后管理等具体流程中，明确绿色信贷有关要求。两家银行均据此做出了相关规定，并嵌入其信贷制度中。

## （1）中国进出口银行

从境外贷款流程中对环境与社会风险的分工来看，进出口行的管理与分工流程如下（见表 3-4）：

整体分工：项目开发、尽职调查、放款和贷后评估全部由客户部门[13]完成；合规和风险管理都是专门部门负责，评审部负责贷款评估审查。

贷前尽职调查：尽职调查由客户部门发起，视项目复杂程度，复杂时会聘请外部咨询公司，将法律和技术部分外包，项目环境与社会风险评估会作为技术的一部分外包给咨询公司。

贷款评估审查：由评审部负责。评审员工作经验丰富，对地区及行业了解很深。如果项目环境风险比较高的话，交到评审的时候，会收到书面意见记录，贷后管理将以该书面意见为依据。如果后期没有达到要求的环境标准，会被视为不合规。

合规（东道国法律合规）：由法律事务部负责，涉及其他国家会聘请东道国的当地律所。

监测：银行有内部监测，但没有独立第三方监测。

风险控制：客户部门有风险管理处，另外还有法律事务部和内控合规部、风险管理部，从不同层面来进行风险管理和控制。

贷后管理：由客户部门负责。重点关注是否发生了违规事件等，更多的是监测。从流程上看，项目建成之后做一个类似的影响评价，其中包括环境风险后评估等。项目完成后要求半年要去现场，有一点像咨询。项目交付了以后，进出口行的人员要去现场检查（2 年内至少去一次现场）。项目进入到还款期，去现场的频率会降低，但是内部监测和评估还是一直在的，大部分银行都是这样，银保监会负责监督。如果项目出现问题的话，进出口行会去追责。

表 3-4 进出口银行的境外项目环境与社会风险控制流程及分工

| 流程环节 | 是否包含 | 实施部门 |
|---|---|---|
| 贷前环境影响评估 | + | 贷前调查环节，由客户部门发起，外包给第三方 |
| 涉及环境和社会风险客户分类管理 | + | 纳入贷前调查和贷后管理环节 |
| 项目审查过程的环境影响评价评估 | + | 项目评审，评审部 |
| 特定产业或行业的环境标准 | - | 发电、公路等项目的行业保准包含在授信中，评审部 |
| 合规（遵循东道国法律） | + | 各部门参与，客户部门有风险管理处，法律事务部、内控合规部、风险管理部 |
| 合规（符合国际环境标准） | - | 东道国标准缺失情况下，引入中国标准 |
| 制定合规相关的契约 | + | NA |
| 与当地社区沟通和磋商机制 | - | 商务合同项下约定由借款方负责实施；情况不同可能涉及到政府部门 |
| 投诉机制 | - | 主张向东道国投诉 |
| 独立监测和评估 | - | 有内部监测和评估 |
| 环境影响后评估 | + | 贷后评估，客户部门 |

注：根据清华大学课题组在 2018 年 11 月的访谈整理。

从进出口银行的具体执行来看，对于环境与社会风险的控制散落在尽职调查、贷款评估审查、合规审查、监测评估、风险控制和贷后管理的整个流程中。尽管并没有专门的部门负责，但是前台有风险管理处，法律事务部、内控合规部、风险管理部，从不同层面来进行风险管理。客户部门前台业务人员具体负责尽职调查和贷后管理工作，但是只有两三位工作人员具体负责，团队规模小而任务重，而世界银行负责尽职调查的团队有几十位工作人员。相比之下，其行内责任分工不够明确。

进出口行项目审核很快，周期短。中国的官方对外援助按照财年进行管理，财年是从当年 1 月到 12 月。进出口行行内评估，要件（包括商务合同、可行性研究、环境影响评价、全套审批材料）具备的话，最快 3 个月完成。如果要件具备，需要在一年内完成尽调和评估的工作。相比之下，世界银行曾经有一个机场项目的尽职调查长达五年。由于人手不足问题突出，业务人员工作任务重、压力大。从现场访谈的情况来说，其业务人员没有精力来专门负责环境与社会影响这部分的工作内容。

发电、公路等对环境影响较大的项目是有环境和社会评估的，但是没有专门的行业

环境与社会影响标准，也没有针对环境和社会风险对项目进行评级分类。在东道国法律缺失的情况下，会引进中国标准。进出口行没有建立与当地社区的沟通和磋商机制，认为应遵循商务合同由借款方负责实施。进出口行业没有设立投诉机制，而认为应该依据东道国的法律，向东道国投诉（清华大学课题组访谈，2018 年 11 月）。

## （2）国家开发银行

国家开发银行的境外项目的环境与社会风险控制流程与进出口行相似，只是在部门分工上更为明确。贷前调查环节，国际合作局负责项目前期谈判与论证，各分行负责尽职调查。尽职调查小组一般有 3-5 人，内容包括走访企业、现场、会及时事务所、当地政府部门、当地律所，了解相关法律、外汇执行情况等。评审局负责贷款评估审查，国际金融局负责贷后管理。国际金融局和评审局每年都会总结项目的风险管理，执行中境外项目的环境和社会标准普遍高于国内标准（清华大学课题组访谈，2018 年 11 月）。

表 3-5 国开行的境外项目环境与社会风险控制流程及分工

| 流程环节 | 是否包含 | 实施部门 |
|---|---|---|
| 贷前环境影响评估 | + | 贷前调查环节，由国际合作业务局和各分行负责 |
| 涉及环境和社会风险客户分类管理 | + | 纳入贷前调查和贷后管理环节 |
| 项目审查过程的环境影响评价评估 | + | 项目评审，评审局 |
| 特定产业或行业的环境标准 | - | NA |
| 合规（遵循东道国法律） | + | 由国际合作业务局和各分行负责 |
| 合规（符合国际环境标准） | - | 东道国标准缺失情况下，引入中国标准 |
| 制定合规相关的契约 | + | 全球契约、UNEP 可持续金融行动计划、赤道原则等 |
| 与当地社区沟通和磋商机制 | - | 商务合同项下约定由借款方负责实施；情况不同可能涉及到政府部门 |
| 投诉机制 | - | 主张向东道国投诉 |
| 独立监测和评估 | - | 有内部监测和评估 |
| 环境影响后评估 | + | 贷后评估，由国际金融局负责 |

注：根据清华大学课题组在 2018 年 11 月的访谈整理。

国开行建立了一整套针对国际业务的环境和社会影响评价体系。在借款人评审中，将企业环境和安全事故风险作为信贷准入评审的重要内容，降低因环境问题受到处罚的客户的信用评级。在项目政策性风险评审中，对项目建设的环境风险进行分析，依照项目所在国（地区）的环保政策，研判项目是否合法合规。国开行要求，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，否则不予贷款。在风险与收益评审环节，国开行对具有环境效益的项目，重点测算其资源节约量和减少污染排放量等指标，作为项目评审的重要依据。另外，国开行还在境外项目合同中增加了环境保护、监测和社会风险控制的条款，并在合同执行过程中持续关注相关条款落实情况。在贷后管理中，国开行对项目实施环评风险监控，要求借款人定期提交有关环境和社会风险管理防范的报告，并配合国开行实施相关贷后管理措施。对出现环境违法违规或发生重大安全事故的企业，国开行有权采取宣布违约等措施，对特别严重的将停止放贷，甚至提前回收贷款（新华网，2016）[14]。

尽管中国金融机构的信息公开和投诉机制建立多年来受到国际社会广泛关注，然而，目前两家银行没有相关机制，也缺乏动力去建立相关机制。从两家银行的情况来看，领导们和业务人员的看法并不一致。领导们主要考虑的还是项目中涉及保密的一些信息，对于泄密有很大的顾虑，但业务人员认为至少可以公开部分项目相关信息。从银行的管理来看，两家银行均归国务院直管，股东少，除财政部外，均有国有背景，股东们没有关于信息公开的要求。另外一个方面是工作人员少，没有精力来做这部分内容。就投诉机制来看，两家银行均主张向东道国主管部门投诉。目前容易引起争议的部分主要集中在拆迁补偿，实际执行中，以商务合同中会约定的责任为准则。另外一些争议是由施工方的管理者观念决定的，这些管理者普遍在四五十岁，法制、劳工权益意识都有差别，并不具备西方的观念，也反映了中国在相关法制层面和西方发达国家的差距（清华大学课题组访谈，2018 年 11 月）。

## 3.5 中国政策性银行参加的全球契约和倡议

《绿色信贷指引》中鼓励银行对拟授信的境外项目采用相关的国际惯例或国际准则。国开行是中国第一个加入联合国《全球契约》的金融机构，也加入了 UNEP 可持续金融行动计划。尽管并不是“赤道原则”的正式成员，但该行早在 2008 年 2 月就成立了“赤道原则”工作小组，并宣称在其业务中实施赤道原则。作为银行机构的代表，国开行全程参与了中国金融监管部门《绿色信贷指引》的制定。此外，国开行还加入了 2018 年

11 月发布的《“一带一路”绿色投资原则》，该原则在现有责任投资倡议的基础上，将低碳和可持续发展议题纳入“一带一路”倡议，致力于强化对投资项目的环境和社会风险管理，推动“一带一路”投资的绿色化。进出口行没有公布其参加的全球契约和倡议的信息。

从两家银行参加的全球契约与倡议的情况来看，起步较晚，其参加的全球契约等都属于原则性协议，仅限于金融行业国际准则，并且缺乏可操作的具体的标准与规则。在具体的投资项目中，对于违反国际公约而导致的声誉、道德风险考虑严重不足。相比之下，中国的商业性银行更加积极地参与全球契约与倡议，在环境与社会风险的管理方面也更加深入务实。例如中国工商银行加入 UNEP 气候相关金融信息披露工作组； 2018 年入选“全球银行业可持续原则”核心银行工作组，积极参与国际绿色金融标准制定。兴业银行是“赤道原则”签约银行并加入了碳信息披露项目。中国银行、上海浦发银行、北京银行均在部分项目中参照了相关国际准则( 包括国际金融公司的环境和社会绩效标准 )[15]

## 3.6 小结

从两个政策性银行的文献归纳与实地访谈来看，两个机构现行的环境与社会风险相关政策都是基于绿色信贷的政策体系，还没有制定专门的的环境与社会政策体系。尽管初步构建了环境和社会风险管理制度，但是机制仍不完善，相关风险还没有实现制度化管理。两家银行对环境与社会议题的认识仍然停留在社会责任层面。目前都是两个银行对于环境与社会问题都是合规驱动 ( Compliance-driven )，在实施中采用东道国标准，在东道国标准缺失情况下，会引进中国标准。总的来说，两家银行对项目可能造成的环境与社会影响也高度关注，都实施了环境和社会风险“一票否决制”，近年来所执行的境外项目均按中国国内最高标准。此外，银行以企业社会责任报告等形式披露其环境和社会风险。

两家金融机构均需进一步强化制度化环境与社会风险政策与管理的动力。这两家金融机构前身均为政策性银行，其对外投资并单纯基于市场投资回报的考量。从管理上来看，均归国务院直管，股东均为财政部和具有国资背景的机构，缺乏来自股东的压力。因此，在缺乏来自上级主管部门的要求的情况下，两家金融机构并没有自上而下的压力来建立环境与社会政策体系。从金融机构内部来看，缺乏自上而下的内部共识，尽管业务人员认为很有必要建立环境与社会政策指导他们的工作，而领导层并没有这样的意愿。所以，两家政策性银行也缺乏自下而上制度化环境与社会风险政策与管理的动力。另外，两家政策性银行都缺乏压力测试等工具来进行环境与社会风险评估。

# 4

# 中国政策性银行环境与社会风险管理改进建议

国开行作为中国唯一、世界最大的开发性银行，在目前的中国对外投资中主要服务于为“一带一路”建设提供长期可持续、风险可控的金融支持。因此，作为其风险评估与控制的重要环节，建立绿色金融投资标准将对开行在带路中存量项目的再考核与新增项目的风险规避起到直接的参考作用。作为绿色金融实践的先行者，国开行可以通过带路项目的作为对外看板，有效宣传其对赤道原则和 OECD 相关规范的继承、落实与突破。

中国的银行业开始走出国门参与对外投资的历史还很短，其环境和风险管理制度多是基于国内信贷经验建立起来的，政策、制度、管理理念方面都不断完善过程之中。中国金融机构最近十几年的对外投资过程中，出现的环境与社会问题引起国际社会的广泛关注。此外，“一带一路”各国国情不同，政治、经济、文化背景差异很大，生态环境脆弱，长期以来属于高投资风险地区。此外，国际多边金融机构和国际知名银行已经积极参与“一带一路”投资项目，中国金融机构面临着国际化的竞争，因此推进中国政策性银行与国际接轨，完善其环境和社会风险政策和制度成为非常急迫的任务。有鉴于此，对两家金融机构现行环境与风险管理体系提出改进建议。

## 4.1 扩大环境和社会评估范围

《绿色信贷指引》第二十一条要求银行为境外项目融资时，必须加强环境和社会风险管理。然而，在中国的海外投资中，传统的项目融资（结构化、无追索权）占比很小，更多的是企业的兼并和收购。由于兼并和收购能够迅速获取技术和品牌，同时在经营上较少受到各种限制，有助于打入新的市场，因而成为主要的对外投资方式。建议银行在兼并和收购贷款时也执行《绿色信贷指引》或《赤道原则》。

咨询专家对此一是建议强调中国生态和环境部应进一步发挥指导和规范作用，如制定有关环境和社会表现评价的具体标准，认定具有合理资质的独立合格第三方评价机构。二是建议相关行业主管部门、企业主管部门针对环境和社会风险比较大的行业，制定更有操作性的分行业的具体指引，包括一些具体的技术工艺设备施工标准，环境和社会风险评估和控制标准，要求业主单位、借款企业建立与环境和社会风险相关的申诉回应机制，以便“走出去”企业有所遵循。三是金融机构要切实加强能力建设，建立与环境和社会风险相关的申诉回应机制，配齐配足与环境和社会风险有关的人力资源、财务资源，将防范环境和社会风险落到实处。

## 4.2 明确适用的环境和社会标准

在对外投资中将东道国标准作为基本标准，有很大的局限性，也会带来较高的风险。中国的绿色信贷政策体系是包含产业、行业政策在内的复杂的政策体系，而对外投资中缺乏清晰的产业指引，因此，将东道国政策作为信贷发放标准是当前可行的办法。然而，由于带路国家多为发展中国家，政治、经济、文化情况复杂多样，其政策和管理都有不足之处。在“一带一路”对外投资中，应该将东道国标准作为投资合规的底线。在此基础上，考虑地区标准，引进行业可持续标准，以及国际金融机构的良好做法。中国金融机构在贷款审批中，均要求贷款方提交东道国（地区）政府批准的环评文件，并将其作为重要依据之一，而政府批准许可证并不能代替法律，这已经在多个风险案例中证实。

## 4.3 完善贷前、贷中和贷后环节的风险管理

中国金融机构的关于环境与社会风险管理的责任不明确且分散。在具体的风险管理执行中，存在着人手严重不足、项目周期短的问题，而这都可能产生风险。需要按照贷款流程，完善各环节的风险管理。

建议政策性银行将对外投融资环境与社会风险管理政策变为可落地操作的规范文件。对外，成为中国金融机构环境与社会责任政策“白皮书”，展现负责任态度，而不是散落、不成体系的不容易操作的内部规定，更不是简单引用、机械照搬其他组织规则标准。对内，提升全员环境与社会责任意识，使之渗透到本机构发展战略制订、信贷政策完善、业务流程改进、资源配置优化、人员培训、工作目标制定和业务考核等各个环节体现绿色发展理念。

根据社会和环境影响将项目分类：当项目提呈融资时，银行应根据项目潜在社会和环境影响和风险程度将其分类。2014 年发布的《绿色信贷实施情况关键评价指标》中，要求根据客户的环境与社会风险对其进行分类管理，其所指的客户根据其所从事行业分为 A、B、C 三类。A 类为建设、生产、经营活动有可能严重改变环境原状且产生的不良环境和社会后果不易消除的客户。B 类为建设、生产、经营活动将产生不良环境和社会后果但较易通过缓释措施加以消除的客户。C 类为建设、生产、经营活动不会产生明显

不良环境和社会后果的客户。

环境和社会影响评估：目前中国的政策性银行将东道国批准的项目环评文件作为贷款审批的依据之一。然而，多个案例证实，评估文件是非常容易出问题的环节。对评估的文件应分类管理，提高要求，此处建议参考《赤道原则》条款：对于 A 类项目及部分视情况而定的 B 类项目的评估文件应包括一份环境和社会影响评估，可能还需要进行一项或多项专门研究。此外，在高风险的情况下，客户应该相应地在评估文件中加入明确的人权尽职调查作为补充。对外投资中这一环节非常重要，不可缺省。

贷前调查：完善尽职调查环节的社会与环境风险调查，详细调查客户的环境和社会风险状况，增加专职人员提供专业支持。在尽职调查中增加社区冲突调查环节，和社区组织及非政府组织合作了解社区冲突及非自愿安置情况。尽职调查应成为审核项目方合规和独立核实的过程。在与已知有不良记录和高风险借款方合作时，需要详细调查客户的环境和社会风险状况。

贷中管理：依据国际管理，增加贷款审核依据文件。当前的贷款评审中与中国国内情况相似，以“四书一证”（营业执照书、税务登记书、工商登记书、法人证书、法人代表身份证）、“四项审批”（项目可行性研究审批、环境与社会影响评估审批、建设用地许可、建设规划许可）为主要依据。

对于环境与社会影响评估，考虑到对外投资的情况更为复杂，应该增加贷款审核文件，并依次进行评估。需要增加的贷款审核文件包括但不限于：（1）利益相关方的参与证明，提交参与流程结束之后达成的协议或共识文件。（2）客户建立投诉机制的情况。

贷后监督与管理：建立独立监督机制，在缺乏人手的情况下，建议引入第三方进行独立评估。目前银行的贷后监督与管理过于依赖客户所提供的信息，例如进出口行要求客户执行环境和社会风险管理的行动方案，并定期提交其管理情况。

在贷后检查中，应该重点核实客户的环境和和社会风险管理方案实施情况，并和当地社区和非政府组织合作。需要独立评估的内容包括：对土著居民的不利影响、对重要栖息地的影响、对重要文化遗产的影响、大规模重新安置的影响。

## 4.4 建立信息披露和投诉机制

目前比较可行的是，对于 A 类和 B 类项目，在贷款合同中，要求客户进行信息披露，开展利益相关者参与磋商，建立投诉机制。银行根据其信息披露和投资机制的实施效果进行独立审核和评估，并作为贷款发放条件。

参照《赤道原则》有关条款，客户与利益相关者磋商流程制定为：项目带来的风险和影响；项目的开发阶段；受影响社区的语言偏好；决策制定流程；弱势和易受伤害群体的需要。磋商应该是自由的，不受外部操纵、干扰、强迫和威胁。披露工作应在评估过程的早期阶段进行，在任何情况下，均应在项目开工之前进行，并应一直持续下去。

投诉机制应作为社会和环境风险管理体系的一部分，让客户收集并促进解决对项目的社会和环境绩效关注和投诉。投诉机制应按照项目风险和不利影响设立，并将受影响社区作为其主要用户。

## 4.5 建立行业政策标准

中国的绿色信贷政策是一个包含行业政策、客户政策、区域政策等在内的政策体系。除了信贷政策外，国务院、发改委、工信部等部委也发布产业战略和产业政策，引导金融机构的信贷流向。然而在对外投资中，各国国情、经济状况、产业机构相差巨大，国内的产业政策并不适用。此外，中资金融机构应结合国内信贷行业政策，尽快完善自己的行业政策。建议将符合中国国情，但与国际绿色标准有一定差异的项目单列，重点评估其风险，如火力发电行业、水电行业等。此外，对于环境敏感类行业，要单独制定行业政策，注重与国际接轨。

## 4.6 遵守国际公约和软性法律

中资银行应积极纳入中国签署的国际公约，将其作为投资的硬性标准。根据国际形势的发展，进行年度更新。例如《生物多样性公约》、《国际热带木材协定》、《国际野生动植物贸易公约》、《拉姆萨尔湿地公约》和《斯德哥尔摩持久性有机污染物公约》等。此外，《巴黎协议》是 2016 年开始生效的国际公约，全球签约国家达到 196 个。在“一带一路”的投资中，考虑东道国的国家自主贡献（NDC）中的减排目标和路径，即是国际公约下的金融机构的责任，也能有效降低投资的气候变化风险[16]。

# 4.7 明确规范性底线和导向性政策

环境与社会责任政策的完善可细分为两个层次。一个是底线，必须遵守的行为规范和要求；另一个层面是导向政策，即鼓励支持环境效益高、充分体现社会责任的项目。而该项工作的基础则是制订清晰明了的绿色行业目录和环境效益评价方法。

# 5

# 燃煤发电行业政策与投资指南

中国已成为能源融资的重要来源国，并跻身为发展中国家和新兴经济体能源行业的资本、工程服务以及设备的主要供应国。中国企业参与能源领域的工程服务、设备供应和投资有助于推动企业的国际化以及“一带一路”倡议。中国政策性金融机构已经成为能源产品和服务出口的主要支持者，也是能源行业的主要资金提供者，不仅支持对外输出工程服务和设备、绿地投资，并在一定程度上支持并购[17]。尽管已经取得了实质性的进展，但是“一带一路”沿线国家仍需努力才能获得稳定的能源供应。如何在满足“一带一路”沿线国家的能源融资的需求的同时，避免这些国家的能源发展路径陷入高碳锁定，体现中国金融机构对“绿色化”的承诺，是中国政策性金融机构所面临的问题。

## 5.1 燃煤发电投资的国际趋势

2013 年 6 月，时任美国总统奥巴马签署了“总统气候行动计划”，引导机构支持气候韧性投资，该计划中还宣布美国政府将停止对于境外和国内的新建燃煤电厂的公共融资，只有在全球的最低收入国家并且被证明无其它经济可替代的方案下，才会支持在该国建设最高效的燃煤发电技术。同年，丹麦、芬兰、爱尔兰、挪威、丹麦和英国也宣布，除极少数情况外，停止以对外直接投资方式支持新建燃煤电厂的公共融资[18]。自此，全球煤电的情况出现两极分化，部分发达国家宣布逐渐退出煤电，同时煤电向亚洲发展中转移；这使得全球在煤电投资和碳减排方面难以达成一致的政策和效果。

从 2013 年世界银行宣布退出煤炭和煤电领域的投资以来，全球已有 100 多家全球性金融机构宣布了退出或限制在煤炭和煤电领域投资的政策或声明。2015 年法国安盛保险集团和安联保险宣布退出煤炭行业保险和投资。接着，35 个出口信贷机构发布一项联合声明，宣布支持 OECD 限制煤电贷款的新政策。中国引领的亚洲基础设施投资银行也确认不会支持燃煤发电投资。2016 年，全球最大的主权财富基金 -- 挪威央行投资管理公司宣布退出煤炭投资；德国复兴银行宣布遵从 OECD 出口信贷机构的政策。2018 年，日本第三大人寿保险公司 -- 第一生命保险宣布将不再为煤炭行业投保[32]。考虑到中国、德国、日本和韩国是近年来主要的对外煤电设备出口、工程承包和融资国，这些金融机构态度的转变具有重要意义。

如何平衡发展与气候变化风险的关系是全球性的难题。例如截至 2017 年底，亚洲发展中经济体的电气化率达到了 91%，然而，仍有超过 3.5 亿人无法获得电力，这其中印度有 1.68 亿人，东盟国家有 5800 万人。国际能源署预计，该地区每年需要投入 200 亿美元才能到 2030 年时实现人人获得电力的目标[31]。在《巴黎协议》生效以后，中国对全球气候变化的责任，不仅体现在国内能源低碳转型，还体现在对于全球温室气体的减排的引领作用。2019 年 4 月，在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上，习近

平主席在主旨演讲中提出“我们要努力实现高标准、惠民生、可持续目标，引入各方普遍支持的规则标准，推动企业在项目建设、运营、采购、招投标等环节按照普遍接受的国际规则标准进行，同时要尊重各国法律法规”。

# 5.2 OECD 和国际金融机构的操作模式

与多边金融机构和出口信贷机构相比，商业银行才是全球煤炭和煤电行业的最重要融资方。2014 年，全球流入煤炭和煤电行业的投资共计 1520 亿美元，多边金融机构提供融资占比 0.25%，出口信贷机构提供融资占比 8.8%，商业银行提供了超过 90% 的融资[ii]。然而，从 2015 年以来，摩根斯坦利、花旗银行、汇丰银行、渣打银行、苏格兰皇家银行等私有商业银行相继宣布退出和限制在煤炭和燃煤发电行业的投资。截至 2019 年 2 月，已经有 34 家全球性私有商业银行宣布退出或限制煤炭行业的投资[32]。

表 5-1 限制煤炭行业融资的全球性金融机构（截至 2019 年 2 月）

| 全球性金融机构（资产管理规模超过 100 亿美元） | 数量 |
|---|---|
| 多边发展银行（MDB） | 7 |
| 出口信贷机构（ECA） | 35 |
| 政策性银行（DFI） | 9 |
| 保险公司 / 再保险公司 | 20 |
| 全球性商业银行（私有） | 34 |

数据来源：Tim Buckley, 2019. Over 100 global financial institutions are exiting coal, with more to come. Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA) report, February 27, 2019.

ii IEA Clean Coal Center 报告的统计口径中，商业银行包括私有商业银行和政策性银行（即各国的开发银行）。

然而，在煤电领域，由于环境治理和气候变化所导致的风险已经显现。2017 年全球退役煤电装机为 24GW。在退役煤电机组中，超过一半的机组已服役 40 年，其中 70% 的机组位于欧洲和美国；而同年中国的退役机组的平均服役寿命仅为 20 年，显著低于机组的预期寿命（40 年）。在环境污染治理和发电机组容量控制的驱动下，这些机组不得不提前退役，这也意味着很高的资源浪费和沉没成本[19]。由于煤电装机严重过剩，中国国内的煤电行业正在经历着节能、环境治理、能源转型政策带来的资本沉没风险。从 2016 年 9 月开始，国家能源局多次叫停新建燃煤电厂投资，并设立了预警机制，防范煤电行业产能过剩风险。印度尼西亚和越南等国由于受国家自主减排承诺（NDCs）的约束正在调整本国的燃煤电站的发展规划，甚至叫停了一些火力发电项目[31]。

OECD 颁布的《官方支持出口信贷安排》是影响力非常广泛的一项协议，其附件包括单独的煤电行业政策[iii]，在 OECD 国家和金融行业内被大量采纳和接受。该协议是一项针对官方对外援助的自愿性协议，目前自愿加入该协议的国家有：美国，加拿大，欧盟，日本，韩国，新西兰，挪威，瑞士和澳大利亚。作为重要的煤电设备出口和融资国，韩国和日本的官方出口信贷受到该协议的约束。一些国家银行和私有商业银行的煤电行业信贷政策都参考了该协议中的煤电行业政策。例如，继 2015 年制定限制煤炭行业投资政策之后，德国国家开发银行—复兴银行宣布遵从《官方支持出口信贷安排》。花旗银行是美国最大的煤电行业投资银行，其 2018 年 12 月宣布的煤炭投资政策中，参考了《官方支持出口信贷安排》的相关条款[32]。一方面实现了与国际社会普遍支持认可的规则标准的接轨，另一方面也仍然保留了满足电气化率较低的不发达国家的能源需求融资。

## 5.3 对中国政策性银行的建议

- 对外贯彻落实习近平主席多次强调的“合理布局、规划先行”理念，将国内的多规合一实践经验运用到带路国家项目中，协同环保规划、空间规划、区域规划、主体功能区规划等，确保项目符合更宏观一级的总体规划。
- 加强双边国家电力规划合作。统筹兼顾近期和中长期电力需求，引入综合资源规划和需求侧管理的理念，考虑负荷地区的分布和资源条件，科学评估并对比煤电与可再生能源的综合风险与成本，合理规划布局。若当地基于电力需求和资源情况需要建设煤电，则在充分、透明的环境评价基础上，设定高标准的煤电合作技术计划。

iii 燃煤发电项目信贷的行业指引（Sector understanding on export credits for coal-fired electricity generation projects）

- 在能效和温室气体排放方面，在燃料类型和发电厂规模不变的情况下采用能源转换效率显著高于国家或地区平均水平的技术。
- 在中国积极参与全球气候治理的大背景下，结合 OECD《燃煤发电项目信贷的行业指引》等国际社会普遍接受的燃煤发电融资标准，采用严格的环境、能效、碳排放和水资源利用标准，建立适合中国金融机构的燃煤发电行业融资政策和标准。

以上为建议的燃煤发电行业指引的核心内容，具体细则可参见 OECD《燃煤发电项目信贷的行业指引》。此外，中国政府还可以为“一带一路”国家提供规划方面的援助和支持，帮助这些国家提高规划能力。例如提供关于基础设施规划的服务（包括电力设施的规划），结合当地的资源条件，以提高能源效率、能源供应清洁化、符合国家自主减排贡献目标为前提，协助“一带一路”国家共同走上低碳之路。规划方面的援助和支持可以纳入南南合作框架之下，可以作为中国“气候变化南南合作基金”下面的援助项目。

“一带一路”倡议是中国提供给世界的国际公共产品，是处于不确定中的世界的一条各国携手发展的通路。在 2018 年 9 月举办的中非合作论坛北京峰会上，习近平主席在主旨讲话中指出，要将“一带一路” 建成绿色之路。2019 年 4 月，“一带一路”绿色发展国际联盟在京成立，旨在推动将绿色发展理念融入“一带一路”建设，进一步凝聚国际共识，促进“一带一路”参与国家落实联合国 2030 年可持续发展议程。“一带一路”倡议正在成为推动各国一起解决发展、环境、扶贫等全球问题的国际合作新机制，中国的政策性银行也将在其中发挥更加重要的作用。

# 参考文献


1. “中国海外投资的环境保护问题——基于投资法维度的考察” 韩秀丽 ，2018， 厦门大学学报（哲学社会科学版）

2. “Investment Laws: A Widespread Tool for the Promotion and Regulation of Foreign Investment.” UNCTAD ,2016, Investment Policy Monitor: 4,6,8..

3. Investment Laws Navigator, http: //investmentpolicyhub.unctad.org/Investment Laws, 2018-02-19.

4. “中国的对外援助。” 国务院新闻办公室，2011，

   http://www.gov.cn/gzdt/2011-04/21/content_1849712.htm

5. “China’s role in financing African infrastructure.” Peter Bosshard. 2007. https://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/chinaeximbankafrica.pdf

6. “A Look at China’s New Environmental Guidelines on Overseas Investments.” Hu Tao, 2013. https://www.wri.org/blog/2013/07/look-chinas-new-environmental-guidelines-overseas-investments

7. “Bridging global infrastructure gaps.” Company, M. and W. Bank, 2016, Global Infrastructure Outlook Report, McKinsey Global Institute.

8. “Climate Investment Opportunities in Emerging Markets: An IFC Analysis.” IFC (International Finance Corporation). 2016. Washington, DC: International Finance Corporation.

   “Climate Investment Opportunities in South Asia: An IFC Analysis.” IFC. 2017.Washington, DC: International Finance Corporation.

9. “Meeting Asia’s Infrastructure Needs.” ADB (Asia Development Bank). 2017 https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-re-

port-infrastructure.pdf.

10. “中国政策性银行助力可持续对外投资”。任鹏、张立文、张经纬、朱蓉，2017。全球环境研究所（Global Environmental Institute）研究报告，2017 年 8 月。

11. “献礼国庆——中资银行“一带一路”五年盘点与启示。”李炫榆，2018，和讯银行，http://bank.hexun.com/2018-09-30/194470633.html

12. “2017 国家开发银行可持续发展报告”， 国家开发银行，2018, http://www.cdb.com.cn/shzr/kcxfzbg/shzr_2017/

13. 进出口行的客户部门包括四个: 主权客户部、公司客户部、交通运输部和转贷部（规模较小）。

14. “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。” 新华网，2016 http://www.xinhuanet.com/fortune/2016-07/07/c_129125029.htm

15. “中国银行业金融机构可持续绩效表现国际比较研究。” WWF & pwc, 2013.

16. “Moving the Green Belt and Road Initiative: From Words to Actions.” Zhou, L., GILBERT, S., WANG, Y., CABRÉ, M. M., & GALLAGHER, K. P. ,2018.

17. “Chinese companies energy activities in emerging Asia”. IEA, 2019. OECD/IEA, Paris.

18. “Over 100 global financial institutions are exiting coal, with more to come”. Tim Buckley, 2019. Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA) report, February 27, 2019.

19. “World energy investment 2018”. IEA, 2018. OECD/IEA, Paris.

……
上接封二

《煤炭消费总量控制的就业影响》
《煤炭消费总量控制的财税政策研究》
《水泥行业煤炭消费总量控制方案及政策研究》
《电力行业煤炭消费总量控制方案和政策研究》
《中国能源统计系统改革的几点建议》
《2012 煤炭的真实成本》
《中国 2012 年能流图和煤流图编制及能源系统效率研究》
《煤炭使用对中国大气污染的贡献》

更多报告请访问中国煤控研究项目网站：

*http://coalcap.nrdc.cn/*

## 联系我们

地址：中国北京市朝阳区东三环北路38号泰康金融大厦1706
邮编：100026
电话：+86（10）5927-0688
传真：+86（10）5927-0699
www.nrdc.cn
欢迎阅读报告，如有建议请发送至 GreeningBRI@nrdc-china.org

环保纸印刷