# 中国须在对外投资中承担环境和社会责任

朱寿庆[[1]](#footnote-1)

摘要

绿色投资的含义和功能有两个方面：促进节能减排和低碳增长；增进社会包容和社会公正。前者要求加大绿色经济领域的投资力度，后者呼唤更好的环境和社会风险管理。鉴于节能减排和包容性增长的时代要求，金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行和丝绸之路发展基金必须在未来的投融资过程中践行绿色投资。为此，我们提出以下五个方面的建议：（1）发行绿色债券，引导民间资本为绿色转型服务；（2）用PPP等手段引导私营部门资金进入基础设施建设；（3）建立高度透明的环境披露机制，并明确两行贷款中绿色环保项目占全部贷款的最低比例；（4）加入赤道原则，建立高标准的项目环境和社会风险评估体系；（5）在海外投资中必须兼顾产能输出和接受国的可持续发展；（6）在采购和投资决策过程中充分考虑节能减排的要求。

**关键词**：绿色投资；环境与社会风险管理

**Abstract**:

There are two conceptual aspects and respective functions of green investment: the financing of energy conservation, emissions reduction and low carbon growth; and the enhancement of social inclusiveness and social equity. The former requires increasing investment in green economy sectors, and the latter demands better management of environmental and social risks. Faced with these needs, the BRICS Development Bank, the Asian Infrastructure Investment Bank, and the Silk Road Fund must practice green investment.

The authors analyze best practices of multilateral development banks in the promotion of green investments. Based on the analysis, the authors offer the following recommendations: (1) Issue green bonds to enable private capital to serve the transition to a green economy; (2) Use public-private partnerships to attract private capital into infrastructure; (3) Instill transparent policy and environmental disclosure system, and set a target ratio for green credits; (4) Adopt and comply with the Equator Principles and set high marks for environmental and social risk management; (5) Take into account community sustainable development when exporting extra production capacities; (6) Practice energy conservation and emission reductions in procurement and investment.

## 引言

良好的基础设施是经济发展的必要条件，但目前公共财政和私有部门的投资不能满足基础设施投资的需求。亚洲开发银行预计到2020年，亚洲基础设施将需要每年7300亿美元的投资[[2]](#footnote-2)。多年来，多边金融机构在世界各国，尤其是发展中国家的基础设施建设和经济发展中扮演了重要的角色，但它们的资金投入相对于庞大的投资需求相比仍然是捉襟见肘。世界经济尤其是广大发展中国家经济的持续健康发展，要求更多的投资主体和创新的投资模式。包括中国在内的金砖国家和亚洲发展中国家，应区域经济发展的要求，发起成立了金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行和丝绸之路基金(下文统称为“两行一金”)。但随着“两行一金”筹备工作加快，国际上对“两行一金”在绿色投资方面的政策走向，尤其是对“两行一金”能否按照国际规则很好地管理其投资所产生的环境和社会风险，存在疑虑。本文从界定绿色投资入手，简述“两行一金”进行绿色投资的必要性，并参照国际规则和惯常做法对两行进行绿色投资提出了若干建议。

## 一、“两行一金”开展绿色投资的必要性

多边金融机构所支持的投资项目理应促进一个行业或地区的发展，但如果投资方向和风险管理失误，也可能由于导致负面的环境影响而阻碍地区经济的可持续发展。因此，多边机构的投资不仅应该满足当地某些社会群体的短期需要，而且要顾及该地区长期发展的需要。这就要求投资者不以牺牲当地的生态环境等公共资源为代价来发展只对一部分人或眼前有利的项目。

实现绿色投资的工具包括两类：一类是绿色金融工具，包括绿色财政（贴息、担保、减税、价格补贴、政府采购等）、绿色信贷、绿色基金、绿色债券和股票、绿色保险等一系列金融服务工具，将社会资金引导到清洁能源、节能减排、环保、绿色建筑和绿色交通等绿色产业领域。另一类是环境和社会风险管理工具，包括国际组织、政府和私营部门制定的关于环境、健康和安全的一系列标准、指引和操作流程，旨在帮助金融机构有效地识别、计量、监测、控制投融资活动中的环境和社会风险。

众所周知，发展中国家的基础设施投资存在巨大缺口。世界经济论坛报告显示，全球在农业、水利、电力、通讯、交通、建筑、工业设施及森林等方面的基础设施投资在2020年前每年至少需要5万亿美元[[3]](#footnote-3)。世界银行预测亚太地区每年在低碳基础设施方面的投资需求是800亿美元[[4]](#footnote-4)。但是现有的区域性多边金融机构并不能满足这些需求，这限制了这些国家的经济社会发展。建立“两行一金”将填补发展中国家基础设施的部分投资缺口。

然而，随着以中国为首倡导的“两行一金”的筹备工作加快，一些国家对“两行一金”在治理等方面的政策走向产生了一些误解和顾虑，担心“两行一金”在未来的采购和投资决策中不会执行严格的环境保护和社会公正政策。针对这些误解和顾虑，中国国家主席习近平在会见出席筹建亚洲基础设施投资银行备忘录签署仪式的各国代表时表示，亚洲基础设施投资银行将学习和借鉴世界银行和亚洲开发银行等多边发展机构的经验和规则[[5]](#footnote-5)。在备忘录签署仪式后，中国财政部部长楼继伟对记者表示，中国将一如既往地支持现有多边开发银行，并将通过联合融资等方式加强与现有多边开发银行的合作，共同促进亚洲经济持续稳定健康发展。我们有理由相信，“两行一金”在未来的投资决策中将努力践行国际上通用的关于环境、社会和治理方面的标准（统称为ESG标准），高度重视环境和社会风险管理。

“两行一金”的投资将集中在亚洲和其他地区的发展中国家。这些国家的法律体系相对来说不够成熟，法律执行力不够强，来自民间组织和媒体等的外部监督较弱，这使“两行一金”面临着较大的环境和社会风险。经验证明，银行不重视环境和社会风险管理不仅会给地区带来环境灾难，也会伤害银行本身，或导致直接的财务损失，或影响银行的声誉。世界资源研究所（World Resources Institute，简称WRI）在《对外投资中的环境与社会影响案例研究：国际经验与教训》的工作论文[[6]](#footnote-6)中，分析了一些公司在投资中不注意环境和社会风险管理而给当地社区、融资机构和自身带来损害的案例。譬如金光纸业无视环保要求在海外盲目扩张而造成资金链断裂和破产重组，给中国国有银行带来高达18亿美元的损失。一些企业在海外投资中因破坏环境而给国家声誉造成损害的事例也屡见不鲜。譬如中石油在乍得因往矿坑中偷排原油而被罚款12亿美元（后实缴4亿美元），并造成很坏的国际影响。首钢集团也曾在秘鲁因劳工纠纷和环境污染而被国际社会广泛关注。

## 二、国际上推行绿色投资的良好实践

中国人民银行研究局首席经济学家马骏等在其发表的《人民银行工作论文（2014-07号）》中建议推行绿色金融的一系列好的国际实践，认为绿色投资可以用三种手段同时推进：第一，金融机构向市场提供金融产品，如绿色信贷、绿色债券、绿色保险等；第二，政府采用财政手段撬动民间绿色投资，譬如政府提高绿色贷款贴息和担保、对绿色债券免税、成立绿色银行、鼓励民间成立绿色基金等；第三，政府用金融制度对绿色投资进行引导，措施包括通过立法明确金融机构对所投污染项目的法律责任、要求上市公司和发行债券的企业符合绿色社会责任规范、建立对项目环境成本的量化和评估体系等[[7]](#footnote-7)。

在环境和社会风险管理方面，联合国的一些部门与金融界合作开发了许多标准、规范和工具。世行、亚行等多边开发银行也积累了很多先进的经验和好的做法，在治理结构、环评政策、保障条款、采购政策、借款国财政可持续性评价以及包括基础设施领域投资在内的项目管理等方面形成了一系列标准体系和政策要求。

由于本文主要关注对象是“两行一金”的绿色投资，所以下面集中讨论多边区域金融机构在推动国际性绿色投资方面的一些经验。

### （一）发行绿色债券

绿色项目具有正外部性，污染项目具有负外部性，而现行的政策和定价体系并没有将这些外部性内化到项目回报中；另外，许多绿色项目存在先期资本投入大、回收期长等问题，这些因素加大了绿色项目的融资难度。为解决绿色项目资金短缺，近年来多边金融机构推出了绿色债券产品，通过发债将民间资金引入绿色投资领域。到2013年末，世界银行集团和其旗下的国际金融公司通过发行气候债券共融资约75亿美元。这些资金投入到再生能源、能效、环保等领域，支持的项目散分在印度、中国、土耳其、印度尼西亚、亚美尼亚等发展中国家。气候债券组织指出，在2013年有大约3460亿美元的债券与气候变化解决方案相关，大约1590亿美元作为绿色债券或气候债券上市，其中大量的债券由各国的开发银行发行[[8]](#footnote-8)。

下图显示了世界银行绿色债券投资方向的区域和行业分布：



来源：World Bank Green Bond Sixth Annual Investor Update 2014

### （二）制定管理环境和社会风险的指引

环境和社会问题可能会给投资带来巨大风险。很多银行都通过创建自己的环境和社会风险管理政策，为他们的行动提供指导。这些政策不仅促进了绿色产业的发展，降低了投资风险，也向社会传递出银行致力于行业最佳实践的承诺，从而提高银行在国际社会上的形象。

一个精心设计并得到落实的环境与社会风险管理体系可以帮助银行降低政治风险和运营风险。完整的环境与社会风险管理体系还可以为银行带来良好声誉，这样的银行面临的经营限制更少，并且被社会广泛接受。

例如,世界银行集团制定了《关于环境、健康和安全的标准》（World Bank Group Environmental， Health and Safety Guidelines），国际金融公司也制定了《环境和社会可持续性绩效标准》（IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability）。世界银行的标准由适用于所有行业的一般标准和适用于个别行业的行业标准构成，涉及环保、职业健康与安全、社区健康与安全、工程施工、工程拆除等领域。国际金融公司的《绩效标准》涵盖以下八个方面：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、社区健康和安全及治安、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、土著居民以及文化遗产。

世界资源研究所在最近的一份报告[[9]](#footnote-9)中评估了世界银行在项目实施过程中遵守可持续发展和治理政策的情况。在对世界银行2012年1月至2013年6月批准的60个项目进行评估中，WRI发现82%的项目考虑了环境和社会风险。但是，有75%的项目并没有考虑气候变化的风险，88%的项目没有考虑温室气体排放。可以看出，世界银行虽然有系统的环境和社会风险管理政策，但这些政策并不完备，还有很大的改善空间。尽管如此，这些标准在投资项目中的应用，已经大大促进了环境和社会风险管理。

### （三）将环境可持续发展作为核心业务目标

亚洲开发银行在《2008-2020长期战略框架》中，将环境可持续发展作为战略议程之一，将环境（含气候变化）作为五大业务核心领域之一。亚行认为基础设施投资对实现环境可持续增长、区域一体化和减贫非常重要，并做了以下承诺：协助扩大能源供应规模；帮助供需双方提升能源效率；支持清洁能源；协助修定阻碍高效利用能源的政策、制度、法规、技术和法律。

环境和社会风险管理方面，亚行通过《保障政策声明》，详细描述了亚行的三项保障方面的政策，即《非自愿移民政策》、《原住民政策》和《环境保护政策》。亚行根据每个项目的类型、地点、规模和对环境可能产生影响将项目分成四类，为每一类都设置了不同的保障政策。

### （四）推广《赤道原则》

赤道原则（Equator Principles，EPs）是金融机构在识别、评估和管理项目融资中的社会和环境风险时自愿遵守的一套标准，被视作金融行业发展可持续项目融资的“黄金标准”。该原则基于上文提到的世界银行集团的《关于环境、健康和安全的标准》和国际金融公司的《环境和社会可持续性绩效标准》，旨在提供一个共同的基准和框架，帮助金融机构管理与项目融资有关的环境和社会风险。该原则由荷兰银行、巴克莱银行、西德意志州立银行和花旗银行于2002年发起。自发布以来，已得到来自34个国家的79家金融机构采纳，中国的兴业银行于2008年加入了赤道原则。这些银行覆盖了70%以上的新兴市场项目融资交易额。

## 三、关于推动“两行一金”开展绿色投资的建议

为了使“两行一金”为节能环保和可持续发展作出最大贡献，我们提出以下建议：

### （一）发行绿色债券，引导民间资本为绿色转型服务

绿色债券作为一种成本较低、流动性较好而风险较低的投资工具，能够有效地提高绿色项目的融资可获得性，降低其融资成本，并为机构投资者和其他民间资本提供参与绿色投资的渠道。多边金融机构、政府和企业近年来发行绿色债券的实践证明，绿色债券拥有巨大的发展空间。“两行一金”可以借鉴世行、国际金融公司和亚行的经验，利用发行绿色债券来筹集绿色基础设施投资所需的部分资金。

### （二）用PPP等手段引导私营部门资金进入绿色投资

政府和社会合作模式（Public–Private Partnership，简称PPP）的优势在于政府可以通过与私营部门结成风险共担利益共享的伙伴关系为绿色基础设施项目筹集资金，可以充分发挥公共资金的杠杆作用来引导私营部门的投资。以PPP模式为绿色基础设施项目筹集资金在中国和其他国家有很多成功的案例，“两行一金”应该借鉴这些经验，推广PPP模式的使用范围。

### （三）建立高度透明的环境披露机制，并明确贷款和投资中绿色环保项目占全部贷款和投资的最低比例

信息披露是增强金融机构和企业社会责任感，激励其避免污染性投资、加大绿色投资力度的有效措施。“两行一金”应该设立信息披露的高标准，不仅要求融资单位披露项目的环境和社会风险及为消除风险所采取的预防措施等，还要在机构内部设立绿色环保项目占全部贷款的最低比例并在年度报告中公开披露。

### （四）加入《赤道原则》，建立高标准的项目环境和社会风险评估体系

赤道原则是金融机构管理环境和社会风险的黄金标准，已经被全球80多家金融机构采纳。 “两行一金”应该考虑采用赤道原则的标准，积极主动地将环境和社会风险管理融入项目管理周期。不仅如此，“两行一金”还应该争取在三到五年内设立更高标准的环境和社会风险管理体系，成为环境和社会风险管理领域的楷模和全球领跑者。

### （五）在海外投资中必须兼顾产能输出和接受国的可持续发展

“两行一金”的设立和“一路一带”的提出对中国产业界是利好消息，被广泛看作中国过剩生产能力的新出路。毫无疑问，这些新机制将为中国企业走出去提供便利，有利于国内经济增长和就业，也会加深国家间的经济融合，提升中国长期发展的潜力和空间。但是，这些机制不应该成为中国企业向亚洲发展中国家输出落后产能和垃圾产品的通道。中国企业在向其它国家和地区投资和出口过程中必须注意保护国家的形象，顾及当地民生和长远发展，否则可能会产生不利于中国与这些地区的双边关系的反弹。

### （六）在采购和投资决策过程中充分考虑节能减排的要求

能源短缺和气候变化是世界面临的挑战，这在欠发达国家表现得尤为突出，因为欠发达国家缺乏雄厚的财力应对这些挑战。这就需要“两行一金”在基础设施建设中关注节能减排和低碳的要求。基础设施有较长的寿命，可以在很长时间内锁定温室气体排放，如果不在设计阶段关注低碳要求，设施建成后将很难改变高排放的状况。因此需要在设计、施工和运营中充分考虑气候变化的影响，这符合金砖国家和亚洲各国的长远发展利益。政府采购与基础设施建设密切相关，运用得当不仅可以防止腐败、确保质量，而且能够在指导产业方向和促进绿色发展方面发挥作用。“两行一金”应该在政府采购中设定排放要求，发挥这一机制在应对气候变化中的作用。

1. 朱寿庆系世界资源研究所(World Resources Institute)高级研究员。作者鸣谢中国人民银行首席经济学家马骏博士所提供的中肯建议，并感谢世界资源研究所可持续金融中心的Denise Leung和周李焕提供的研究支持。作者在此声明，本文仅表达作者的个人观点，不代表他们所任职的机构或他所咨询过的专家的意见。 [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.adbi.org/files/2013.09.04.cpp.wignaraja.asian.infrastructure.dev.way.forward.pdf [↑](#footnote-ref-2)
3. WEF (2013).*The Green Investment Report: the ways and means to unlock private finance for green growth*. http://www3.weforum.org/docs/WEF\_GreenInvestment\_Report\_2013.pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. World Bank (2012).*Green Infrastructure Finance: Framework Report*. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9367 License: CC BY 3.0 IGO.” [↑](#footnote-ref-4)
5. http://www.reuters.com/assets/print?aid=USKCN0ID08U20141024 [↑](#footnote-ref-5)
6. WRI (2013). 《对外投资中的环境与社会影响案例研究：国际经验与教训》. 工作论文. 华盛顿：世界资源研究所. http://wri.org/publication/managing-environmental-impact-internationalexperience-and-lessons-in-risk-management-foroverseas-investments [↑](#footnote-ref-6)
7. 马骏、施娱、姚斌 (2014). 《绿色金融政策及在中国的运用》. 中国人民银行工作论文No.2014/7 [↑](#footnote-ref-7)
8. Kidney， S. & Oliver， P. (2014). *Growing a Green Bonds Market in China*. Available at www.climatebonds.net [↑](#footnote-ref-8)
9. WRI (2014). *Designed for the future? Assessing principles of sustainable development and governance in the World Bank’s project plants.* Washington， DC: World Resources Institute. Available at: http://www.wri.org/sites/default/files/designed\_for\_the\_future\_world\_bank.pdf [↑](#footnote-ref-9)