



绿色信贷 “走出去”

中资银行海外践行绿色信贷
案例分析

绿色信贷“走出去”：中资银行海外践行绿色信贷案例分析

由创绿中心与地球之友合作研究并撰写

© 创绿中心

版式和封面设计：朱伟明



创绿中心是一个扎根本土，放眼全球的环保公益组织。我们相信人类的发展应以生态为本，要解决环境问题必须由多方协力合作。我们致力提供创新的工具和渠道促进公众参与环境保护，融合社会、企业和政府的力量，共同推动中国的绿色转型。

创绿中心气候与金融政研部：以全球视野展开立足本土的研究，推动有效的政策制定和执行，并实现过程中的公众参与、多方对话，使多元观点交汇，促成积极改变。我们努力推动中国向着更可持续的、公平的、具有气候韧性的、且降低对全球生态足迹的方向转型与发展。

创绿中心感谢合作伙伴地球之友提供的研究支持，以及各位国内外专家和朋友提出的宝贵信息和建议；特别感谢创绿政研团队同事的辛勤付出与不懈努力，感谢志愿者吴雅琼、石琳、王丹玥等参与信息整理及校对工作。

欢迎阅读PDF电子版：www.ghub.org/cfc/GCGGO2015

绿色信贷 “走出去”

中资银行海外践行绿色信贷
案例分析

目录

05

背景介绍

03

执行摘要

10

厄瓜多尔El Mirador 铜矿项目

06

波黑斯丹纳瑞火电项目

20

亚洲浆纸集团公司OKI造纸厂

16

澳大利亚大堡礁液化天然气项目

30

柬埔寨桑河二级水电站

24

利比里亚GVL棕榈油种植园

35

总结和建议



执行摘要

绿色信贷政策自2007年提出，在国内的实践中已取得富有成效的成果，多数金融机构制定了各自信贷环境风险控制的管理体系和办法，有些银行在授信审批中实行“环保一票否决制”等举措，以确保在贷前、贷中和贷后管理的各个环节纳入环境与社会风险的考量。

《绿色信贷指引》（下文简称《指引》）于2012年由银监会正式发布。《指引》旨在推动银行业金融机构以绿色信贷为抓手，积极调整信贷结构，有效防范环境与社会风险，更好地服务实体经济，促进经济发展方式转变和经济结构调整。《指引》第二十一条特别对海外风险做出强调与要求，受到国际社会的好评，这不仅体现了中国政府要求金融机构要关注与防范项目因环境和社会问题出现的风险，也体现了中国主动承担起对外投资的环境与社会责任，推动可持续的绿色投融资。

今年是《指引》发布后的第三个年头。借此时机，作为一家致力于气候变化和环境保护的中国环保组织，创绿中心与国际组织地球之友合作，通过调研与访谈，对涉及中资银行参与的六个有争议的海外项目进行了解，并依据个案分析了绿色信贷实践中存在的问题。报告考察的六个项目分布在东欧、南美、澳大利亚、东南亚、西非等地区，涵盖煤炭、矿业、交通设施建设、林业、水坝等行业，涉及包括国家开发银行、中国进出口银行、中国工商银行、中国建设银行、中国银行、招商银行在内的中资银行机构。具体案例如下：

项目	地区	行业	中资银行参与方式
波黑斯坦纳瑞火电项目	东欧	火电	国家开发银行为项目提供贷款
厄瓜多尔El Mirador 铜矿项目	南美	矿业	中国银行等六家中资银行为项目股东公司提供不定向贷款
澳大利亚大堡礁液化天然气项目	大洋洲	能源加工和运输	国家开发银行等四家中资银行参与部分项目贷款
亚洲浆纸集团公司的OKI造纸厂	东南亚	林业和造纸	国家开发银行向项目母公司提供项目贷款
利比里亚GVL棕榈油种植园	非洲	林产品	国家开发银行贷款给项目母公司
柬埔寨桑河二级水电站	东南亚	水电	中国工商银行参与部分设备租赁协定

研究发现，由于与刚刚与国际接轨，中国的银行在海外践行绿色信贷上还处在边学边做的过程。这些案例虽然在投资领域、所处国家环境以及中资银行参与融资的方式各有差异，但从中都不同程度的看到，中国投资的项目正在东道国正面临环境与社会方面的风险。项目涉及的投资方、施工方、贷款方如何妥善管理及应对这些风险，成为中国企业是否获得投资收益以及声誉的关键。项目在具体落实层面主要存在以下问题和风险：

- 项目相关信息披露不足，缺乏透明度；
- 对于涉及生态和社会影响的因素考虑不周全；
- 执行过程采纳最新的标准与国际良好做法不够及时；
- 在法律法规相对不完善的东道国，项目执行方和投资者缺乏与受影响社区的沟通，并存在引发东道国政府腐败的风险。

这些问题由多种原因引起，归结起来主要的原因就是，《指引》更多是一份指导性的软政策，缺乏政策强制性，对未落实或违规行为没有具体的惩罚措施。如果中国的金融监管部门能加强对《指引》实施的监督和定期反馈，会促进银行机构在落实上的积极性。另外，《指引》最初所关注的主要是中国境内的贷款和银行等金融机构的相关业务，而就规范中资银行在海外的业务难度更大。相比在海外，中资银行更熟悉国内的环保监管和法律法规环境，也因此遵守《指引》涉及国内条款方面表现得更好。此外，环保部、人民银行、银监会等国家部委也都相继提出了一系列政策措施，以协助和支持银行在国内更好的执行《指引》。随着中国企业越来越频繁的走出国门，开展海外业务，《指引》也亟需对金融机构在海外环境、社会风险管理上做进一步规范，并鼓励银行在其他国家投资清洁能源、节能减排、绿色建筑以及交通等绿色产业领域，在获得商业利润的同时，引导全球绿色低碳投融资的发展。《指引》在具体的落实上，有待各利益相关方的配合与积极参与。本报告对此提出以下建议：

建议贷款银行：

- 提升一线业务人员对《绿色信贷指引》的理解，并在执行层面严格落实；
- 在贷前调查、贷后管理阶段，直接或通过民间组织向受影响社区了解当地情况；
- 确保客户知悉并遵守东道国法律法规、履行国际惯例；
- 要求客户与受影响社区协商并制定申诉机制，以解决贷款期间产生的问题；
- 保持与利益相关方的良性沟通，掌握项目的合规情况；
- 当借款人在管理环境和社会风险方面出现违约时，及时披露针对借款人的处罚措施。

建议政府监管部门（包括但不限于人民银行、环保部、银监会、中国驻东道国使领馆）：

- 进一步明确绿色信贷指引的奖惩措施；
- 将《绿色信贷实施情况的关键评价指标》落实到海外投资；
- 与国际和本土民间NGO积极沟通《指引》执行事宜，及时发现并解决违规及潜在违规问题；
- 督促借款企业向项目利益相关方披露必要的信息并提供通畅的反馈渠道。

建议借款企业：

- 主动了解并遵守东道国的法律法规和行业的行业规范；
- 主动披露环境和社会风险管理的声明和保证条款；
- 公开承诺接受贷款银行的监督，加强环境和社会风险管理的约束性条款；
- 主动与项目利益相关方，尤其是受影响社区积极沟通与协商；

建议民间组织及媒体：

- 为项目受影响的社区与企业，银行和监管机构搭建沟通平台；
- 协助利益相关方了解项目有关的环境和社会影响信息；
- 为中资银行借鉴国际良好做法提供协助；
- 对于绿色信贷政策的实施进行监督。

基于以上建议，我们衷心期待绿色信贷政策能在国内和海外的实践上有更多的突破和创新，推动全球可持续、负责任的投资，将中国生态文明的理念和实践带到国际舞台，与东道国实现互利共赢。

背景介绍

《绿色信贷指引》（下文简称《指引》）于2012年由中国银监会正式发布，至今已走过第三个年头。《指引》旨在推动银行业金融机构以绿色信贷为抓手，积极调整信贷结构，有效防范环境与社会风险，更好地服务实体经济，促进经济发展方式转变和经济结构调整。绿色信贷政策自2007年提出，在国内的实践中已取得富有成效的成果，多数金融机构制定了各自信贷环境风险控制的管理体系和办法，有些银行在授信审批中实行“环保一票否决制”等举措，以确保在贷前、贷中和贷后管理的各个环节纳入环境与社会风险的考量。

绿色信贷，这一通过监管和政策来引导可持续金融发展的举措，不但在国内得以快速发展，而且伴随中国“走出去”步伐的加快，也受到国际同行的广泛关注和借鉴。特别是近几年来，中国的经济实力稳步增强，日益频繁的国际贸易、投资等经济活动，使中国对全球的生态足迹在不断增加。作为对外投资大国，中国在海外投资项目获得商业利益的同时也肩负着越来越强的责任，以减少或避免投资活动给其他国家和地区造成负面的环境和社会影响，发挥自己在全球治理中的积极作用。“走出去”过程中，作为中资企业的融资后盾，中国的银行越来越多地参与到海外投资项目中。在复杂和多样的投资环境下，由于社会和环境保障措施不完善，缺乏应对相关风险的经验，中资银行在海外授信以及相关业务上正面临种种挑战。

为应对这一问题，《指引》在第二十一条中，特别针对中资银行参与海外项目授信提出了要求：“银行业金融机构应当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”¹。《指引》对海外风险做出强调与要求受到国际社会的好评，这不仅体现了中国政府要求金融机构要关注与防范项目因环境和社会问题出现的风险，也体现了中国主动承担起对外投资的环境与社会责任，推动可持续的绿色投融资。

今年是《指引》发布后的第三个年头。借此时机，作为一家致力于气候变化和环境保护的中国环保组织，创绿中心与国际组织地球之友合作，通过调研与访谈，对涉及中资银行参与的六个有争议的海外项目进行了了解，并依据个案分析了绿色信贷实践中存在的问题。报告考察的六个项目分布在东欧、南美、澳大利亚、东南亚、西非等地区，涵盖煤炭、矿业、交通设施建设、林业、水坝等行业，涉及包括国家开发银行、中国进出口银行、中国工商银行、中国建设银行、中国银行、招商银行在内的中资银行机构，案例将在报告中做具体呈现。研究发现，由于与刚刚与国际接轨，中国的银行在海外践行绿色信贷上还处在边学边做的过程。这些案例虽然在投资领域、所处国家环境以及中资银行参与融资的方式各有差异，但从中都不同程度的看到，中国投资的项目在东道国正面临环境与社会方面的风险。项目的投资方、施工方、贷款方如何妥善管理及应对这些风险，成为中国企业是否获得投资收益以及声誉的关键。为使《绿色信贷指引》更加完善并得以有效落实，需要国家的政府监管部门、金融机构、项目企业、以及民间NGO的共同努力，从争议案例中获得经验和教训，期待中国“绿色信贷”的最佳实践“走出去”。

1 《绿色信贷指引》政策原文<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/127DE230BC31468B9329EFB01AF78BD4.html>



01

波黑斯坦纳瑞火电项目

斯坦纳瑞火电项目位于波黑共和国，该项目包含一个煤矿以及毗邻的采用循环流化床燃烧技术和干式冷却系统的300兆瓦褐煤电厂。

项目背景

斯坦纳瑞火电项目位于波黑共和国，该项目包含一个煤矿以及毗邻的采用循环流化床燃烧技术和干式冷却系统的300兆瓦褐煤电厂。2008年项目建议提出时，斯坦纳瑞电厂的设计容量为410兆瓦，热效率为43%。环境影响评价依据原方案完成，并获得许可证。2010年，该项目做出重大变更，电厂装机容量下调为300兆瓦，热效率降至34%。尽管对变更后的项目没有重新进行环评，也没有开放新的公众意见征询期，燃煤电厂于2013年5月动工建设，计划2016年开始商业运营¹。

能源融资集团（EFT，一家从事能源贸易与投资的公司）是斯坦纳瑞项目的发起人。2010年5月，能源融资集团与中国东方电气集团签署了斯坦纳瑞电厂²工程、采购和建设合同。东方电气集团随后将部分建设和安装工程转包给了Gradj Promet、Kors和Peric公司。该项目预计雇佣1000名员工，并将安排350名东方电气集团的雇员负责监督³。

环境和社会影响

斯坦纳瑞项目未更新环境影响评价，因此无法提供其火电厂环境和社会影响的具体信息，但预计将产生重大影响。大量研究和数据表明，煤炭是最“肮脏”的化石燃料⁴，燃煤电厂与公众健康的负面影响有关⁵。

煤炭在开采、生产和燃烧过程中产生与公众的环境和健康密切相关的问题，例如空气和水污染、呼吸系统疾病和早死⁶等。此外，斯坦纳瑞项目开采和利用的褐煤因其发热量低，被认为是煤化程度最低的煤。并且电厂的低效率（约为34.1%），将导致燃煤量和污染量大增。煤矿和燃煤电厂产生的影响可能使该地区居民的生活质量和健康水平下降。

中资银行的参与

斯坦纳瑞项目总费用共计5.6亿欧元，其中大部分资金来源于国家开发银行，此外能源融资集团的股权投资为1.75亿欧元，约占30%。2012年6月，能源融资集团与国家开发银行签署了融资协议。国家开发银行将提供3.5亿欧元贷款用于修建斯坦纳瑞电厂⁷。该协议签署前，中国刚宣布将为中东欧的基础设施项目授信100亿美元⁸。据能源融资集团报道，该项目是波黑私营公司获得的最大一笔贷款⁹。

主要存在的问题

超出欧盟标准限值

- 波黑于2006年加入欧洲能源共同体¹⁰，因此在开发电厂项目时有义务遵守特定排放标准¹¹，其中就包括《欧盟大型燃烧设备指引》。然而，斯坦纳瑞项目的环境许可证的排放限值却高于该

指引的标准。2014年，两家非政府组织—环境中心（the Center for Environment）和大地客户组织（Client Earth）向在维也纳的能源共同体秘书处提交了正式投诉，理由是斯坦纳瑞电厂排放将超标达2到3倍¹²。该项目到目前为止还没有进一步的进展。

- 此外，波黑将使用欧盟2010版《工业排放指引》。虽然斯坦纳瑞项目目前获得许可，但其并未符合《工业排放指引》相关标准，因此需在几年内进行升级，以合乎欧洲的最新法规的要求¹³。

违反东道国法律

- 由于斯坦纳瑞项目2010年重新设计时做出了重大调整，实质上变成了具有不同影响的全新项目，能源融资集团应进行新的环境影响评价。作为地方政府，塞族共和国允许其使用未更新的环境许可证，而未重新评价项目变更后的环境影响，违反了东道国波黑共和国的环境保护法¹⁴。国家开发银行应根据《绿色信贷指引》第二十一条的要求，遵守“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。”

08

与限制燃煤电厂融资的新趋势背道而驰

- 《绿色信贷指引》第二十一条要求“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。”过去几年中，世界银行、欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行以及美国、英国和荷兰的出口信贷机构均承诺减少为大多数燃煤电厂项目融资¹⁵。在此情形下，燃煤电厂项目融资仅在无其他能源可供选择的极端情况下方可获允。多个研究表明，波黑的能源供给可以通过如太阳能、风能、生物质能等多种渠道来实现¹⁶，而煤炭火力发电是最后的一种选择。

讨论与建议

政府许可证不可替代法律

斯坦纳瑞项目的个案表明，中资银行不能依赖政府发放许可证来保证借款人遵守了项目所在地区或东道国的法规。在此案例中，塞族共和国未执行本国法律，在更新能源融资集团的许可证时未要求其进行新的环境影响评价和公众参与¹⁷。环境中心和大地客户组织向能源共同体秘书处提交的投诉¹⁸表明，银行认可政府发放的许可证超越既有法律标准，并没有遵守《绿色信贷指引》的原则，还会使银行面临法律和财务风险。

项目需遵守地区标准

斯坦纳瑞项目亦显示出东道国与地区环境标准之间的差距。依据《绿色信贷指引》，国开行应当考虑借款人是否遵守所有当地地方及地区的“适用法规”，而非仅仅是东道国法律。塞族共和国批准

斯坦纳瑞项目,既未执行其本国法律,也未执行《欧盟能源共同体条约》的规定。

国开行为斯坦纳瑞项目融资,表明其对于贷款客户在执行《能源共同体条约—欧洲》以及当地法律的情况了解有误,尽职调查需进一步完善。

- 1 《斯坦纳瑞煤矿的贷款协议于今日签署》,能源融资集团.2014.4.16. <http://www.eft-group.net/index.php/news/single/68/>
- 2 《能源融资集团和东方电气集团关于斯坦纳瑞TPP工程设计采购施工的合同》,能源融资集团.2010.5.5.<http://www.eft-group.net/index.php/news/single/45/EFT-and-Dongfang-Electric-Corporation-in-EPC-deal-for-Stanari-TPP>
- 3 《东方电气将斯坦纳瑞项目分包》,能源融资集团.2013.3.26.<http://www.eft-group.net/index.php/news/single/65/Dongfang-awards-EPC-sub-contracts-for-the-Stanari-TPP-project>
- 4 《最脏燃料威胁着欧洲有700年历史的村庄》,彭博社.Marek Strzelecki and Maciej Martewicz.2013.08.06.<http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-08-05/dirtiest-fuel-threatens-700-year-old-villages-in-europe>
- 5 《中国的燃煤排污对‘25万人的过早死亡’负有责任》,卫报.Jennifer Dugan .2013.12.12.<http://www.theguardian.com/environment/2013/dec/12/china-coal-emissions-smog-deaths>;《燃煤电厂:认识污染能源造成的健康代价》,医生的社会责任.<http://www.psr.org/assets/pdfs/coal-fired-power-plants.pdf>;《燃煤电厂》,Tox镇——美国国家医学图书馆.2014.4.22.http://toxtown.nlm.nih.gov/text_version/locations.php?id=155;《有毒空气:清理燃煤电厂案例》,美国肺协会.2011.03.<http://www.lung.org/assets/documents/healthy-air/toxicair-report.pdf>
- 6 《煤炭有害健康》,自然资源保护协会;《燃煤对健康的危害》,《柳叶刀》.381卷.9882期.第1978页. Kirk R.Smith .2013.06.08. [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(13\)61190-3/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(13)61190-3/fulltext)
- 7 《能源融资集团和中国国家开发银行关于斯坦纳瑞的3.5亿欧元融资协议》,能源融资集团.2012.06.19. <http://www.eft-stanari.net/en/news/en/eft-and-chinadevelopment-bank-in-eur-350-million-financing-deal-forstanari-tp.html>
- 8 同上
- 9 《能源融资集团完成斯坦纳瑞TPP项目的融资结算》,能源融资集团.2012.12.12.<http://www.eft-group.net/index.php/news/single/9/EFT-completes-financial-close-for-the-Stanari-TPP-project>
- 10 能源共同体(<http://www.energy-community.org>)由欧盟和巴尔干国家组成。其目标是为欧洲共同体和承包方之间能源交易创建完整的能源市场和监管空间。能源共同体本质上是充当各国加入欧盟的桥梁。(http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/127074_en.htm)
- 11 “官方非政府组织投诉说波斯尼亚和黑塞哥维那违反了能源共同体条约的承诺”,捷克共和国中东欧地区银行监督网络.2014.01.16. <http://bankwatch.org/news-media/for-journalists/press-releases/bosnia-and-herzegovina-breaches-energy-community-treaty-co>
- 12 同上
- 13 同上
- 14 同上
- 15 《欧洲复兴开发银行将大多数资金报废在煤能源厂》,Alex Morales and Marc Roca.2013.12.10.<http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-12-10/ebrd-scraps-most-financing-for-coal-power-plants>
- 16 “可持续能源在波斯尼亚和黑塞哥维那:挑战与展望”,解锁未来.2014.09.30.<http://unlocking-the-future.com/publikacije/odrziva-energija-u-bih/>;波斯尼亚和黑塞哥维那2012可再生能源与能源效率伙伴关系计划政策数据库.<http://www.reegle.info/policy-and-regulatory-overviews/ba>
- 17 波黑战争后,代顿协定建立了波斯尼亚黑塞哥维那。虽然国家有一个中央政府,但它有两个有效工作的政治实体,一个是塞族共和国,另一个是波斯尼亚和黑塞哥维那联邦。每个政治实体有它自己的总统,议会和法院系统。
- 18 《向能源共同体秘书长的投诉信》,环境与客户地球中心.2014.01.16.<http://bankwatch.org/sites/default/files/complaint-ECSStanari-16Jan2014.pdf>



Mirador project_Río (© Zamora)

02

厄瓜多尔El Mirador 铜矿项目

El Mirador铜矿项目位于厄瓜多尔的萨莫拉钦奇佩省，包含可采储量约290万吨的铜矿以及金银矿。

项目背景

El Mirador铜矿项目位于厄瓜多尔的萨莫拉钦奇佩省，包含可采储量约290万吨的铜矿¹以及金银矿。El Mirador项目的开发权原属加拿大公司Corriente Resources²。2010年，铜陵有色金属集团和中国铁建总公司收购Corriente公司96.9%普通股，并获得公司所有权³。自此，Corriente公司的子公司Ecuacoriente即成为厄瓜多尔最大的中资矿产公司⁴。

2012年3月，Ecuacoriente公司与厄瓜多尔政府签署了一份价值17.2亿美元的El Mirador铜矿开发协议。据该公司称，El Mirador铜矿是“世界上少数几个近期内可投产的新大型铜矿之一”⁵。项目建成后，每日可处理60,000吨矿石，年产约345,000吨精铜⁶。El Mirador的项目合同亦将是厄瓜多尔签订的首份大规模采矿合同，将占用神鹰高地（Cordilera del Condor）10,000公顷土地，影响逾6,000公顷受保护的森林⁷。该项目计划将于2015年前动工建设。

环境和社会影响

El Mirador铜矿位于世界上生物多样性最丰富的地区之一⁸，也是数个土著族群的家园。为开发矿山，加拿大公司Corriente Resources提议挖空该地区最大的山之一，还将把其他几座山上的森林夷为平地。此外还计划建设一个巨型尾矿库，用于容纳其18年矿山寿命中所产生的2亿吨有毒废物⁹。El Mirador项目还将修建可通行18轮卡车的道路、桥梁等基础设施，以便将原料运送至厄瓜多尔太平洋海岸的码头¹⁰。该项目每年预计将消耗30.6兆瓦电¹¹；此外为了进行矿石化学处理以及其他作业，该项目运行时所消耗的水将从Wawayme和Quimi两条河中抽取，每分钟约消耗8.4立方米水¹²。

如此大规模的矿产项目将会造成严重的水污染和土壤污染；采矿产生的有毒化学物质和重金属将随着酸性的工业废水扩散到整个地区。而且季节性降雨和地震活动将加剧污染风险和污染物的扩散。El Mirador地区作为许多濒危物种的栖息地，如果项目得以推进，部分物种将面临灭顶之灾¹³。

该项目还将对当地社区产生重大影响，这其中就包括对水等自然资源的争夺。此外，该地区的土著居民未获得“自由、优先和知情同意”的权利。采矿合同仅仅规定Ecuacoriente公司必须预先支付1亿美元特许权费，用于该地区的社会项目开发，其中4千万美元已支付给当地政府¹⁴。

中资银行的参与

由于获取的数据有限，我们仅仅能够知道Ecuacoriente公司的联合业主铜陵有色金属集团已从以下银行获得贷款，但具体有多少资金流向该项目尚不得而知。

- 中国银行
- 中国国家开发银行
- 中国进出口银行
- 中国招商银行
- 中国建设银行
- 中国工商银行¹⁵

12



主要存在的问题

违反东道国法律

- 据民间社会团体介绍，该项目已经或将违反至少10条厄瓜多尔《宪法》条款以及一系列国家和地方法规政策¹⁶。依据7家厄瓜多尔非政府组织和18位舒阿尔族（Shuar）头领联署的函件，该项目违反的宪法条款包括¹⁷：
- 第32条 - 健康权。由于修建尾矿库等采矿作业和煤尘等其他因素造成水源和土壤污染，使受影响地区的环境恶化，甚至不再适宜居住。
- 第57条第7款 - 厄瓜多尔公民和土著社区享有“自由、优先和知情同意”的权利。Corriente资源有限公司称其于“2005年11月下旬和12月上旬与当地社区进行了广泛的磋商”¹⁸。然而，当地居民指出，尽管该公司曾与他们会面，但并非为El Mirador项目征求许可，而是胁迫他们放弃产权¹⁹。

- 第71—74条 - 厄瓜多尔是世界上的第一个将自然体权利写入宪法的国家，承认并保证自然本身是权利主体。该项目的环境影响评价警示，如果项目实施，至少有3个两栖类和1个爬行类物种将由于栖息地丧失而灭绝。矿产开发造成物种灭绝将直接侵犯宪法保障的自然体权利。此外，该矿可能对生态系统的自然生命周期的循环再生造成永久性抑制，进而影响旅游等其他替代性开发活动的可能。
- 第282条 - 宪法禁止水资源垄断和私有化。由于铜矿加工耗水量大，该项目很可能将导致附近水源的过度利用。而这些水源是土著居民赖以生存的重要资源。
- 第318条 - 社区和公众“独享”管理水资源的权利。然而，有毒的径流或矿山的酸性废水导致的环境问题以及引发的公众健康风险将阻碍公众行使此项权利。
- 第319条 - 厄瓜多尔宪法规定了土著人民享有的权利。该条款承认并保障人民决定自己生产和劳动方式的权力。铜矿项目位于舒阿尔族等其他土著社区的属地内，因此将直接影响他们继续维持其社区、合作社、公私企业、联合企业、自治体以及家庭等“生产组织”的能力。
- 第411条 - 此条款规定水应优先供人饮用。然而，铜矿开采耗水量大等问题可能危及公众获得清洁和安全的水。

2013年2月，厄瓜多尔非政府组织以违反自然体权利为由对Ecuacoriente公司提起了诉讼²⁰。

其实该公司再被中资企业收购之前就已经产生过出诸多问题，例如

- 违反《联合国原住民权利宣言》规定的“自由、优先和知情同意”的权利

神鹰山是舒阿尔人的家园。El Mirador项目未给予他们“自由、优先和知情同意”的权利。依据《联合国原住民权利宣言》，舒阿尔人对在其属地实施的任何项目皆享有“自由、优先和知情同意”的权利。

讨论与建议

大使馆等政府部门应配合《绿色信贷指引》在海外项目的落实。

《绿色信贷指引》由中国银监会发布并执行。由于银监会未设立海外办事处，其他中国政府驻外机构，如大使馆或商务部海外代表处等，可在协助第二十一条的执行中发挥重要作用。这些机构可以帮助中国企业和银行遵守《绿色信贷指引》、介绍东道国当前情况以及环境和社会法律等方面的重要信息。

在El Mirador项目上，中国大使馆并未起到很多帮助作用。2012年以来，厄瓜多尔非政府组织曾多次向设在基多的中国大使馆反应关于Ecuacoriente公司的各种违法行为。然而，中国大使馆对提供信息和干预的请求皆未正式回应。例如，2012年3月，旨在捍卫水权、反对开采El Mirador铜矿的全国游行达到高潮时，民间社会向中国大使递交了一份函件。厄瓜多尔活动人士为向大使面呈函件而等待几小时后，却被警察驱离大使馆²¹。2014年晚些时候，中国大使馆向厄瓜多尔的非政府组织生态行动

(Acción Ecológica) 提供了一个用于获取更多相关信息的电话号码。然而，据生态行动组织反映，该号码一个半月之内从未有人接听。

兼并和收购时执行《绿色信贷指引》

《绿色信贷指引》第二十一条要求银行为海外项目融资时，必须采纳环保政策和程序。然而，很少有海外融资项目是通过传统的项目融资（结构化，无追索权）机制提供的。相反，企业贷款最常见的方式是兼并和收购。尤其是为中国矿业企业“走出去”提供的贷款，大多是通过兼并和收购融资。

14 **Coriente**资源有限公司在被铜陵有色和中国铁建收购前，当地一直存在对其矿产开发的反对行动，有时甚至发展为暴力冲突²²。作为回应，厄瓜多尔政府对矿区营地实行了军事化管制，此举无疑将加剧其与当地社区的关系恶化。当地领导人预计，这家现在属于中国企业的公司将会导致“整个地区的战争”²³。铜陵有色金属和中国铁建接手的是一个长期受到质疑和暴力困扰的开发项目，但却没有采取任何缓解措施或开展社区沟通，似乎对于当前存在的问题并不完全清楚。另一方面，如果中国企业还未意识到风险，意味着银行需在收购前加强尽职调查，评估社会风险以及企业管理风险的能力。



- 1 《厄瓜多尔最大规模矿山将于2017年开始生产》,华尔街日报.梅塞德斯艾尔瓦拉多.2014.6.2.<http://blogs.wsj.com/frontiers/2014/06/02/ecuadors-first-large-scale-mine-to-begin-production-in-2017/>
- 2 《企业历史》,Corriente资源有限公司.http://www.corriente.com/corporate/corporate_history.php
- 3 《中国铁建总公司和铜陵有色金属集团投资加拿大Corriente资源有限公司》,Corriente 资源有限公司.2010.<http://www.corriente.com/news/news.php>
- 4 《中企频遇海外环保困境》,中外对话.黄泓翔.2012.6.8.<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/ch/4966-In-Ecuador-home-truths-for-China>
- 5 《Mirador铜矿》,Corriente 资源有限公司.http://www.corriente.com/copper_assets/mirador.php
- 6 《Corriente计划投资厄瓜多尔铜矿17.2亿美元》,彭博社.内森吉尔.2012.3.6.<http://www.bloomberg.com/news/2012-03-06/corriente-plans-1-72-billion-investment-in-ecuador-copper-mine.html>
- 7 《自然体权利遭遇Mirador露天铜矿开采项目挑战》,全球自然体权利联盟.2013.02.26.<http://therightsofnature.org/tag/ecuacorrientes/>
- 8 同上
- 9 《为夺黄金,不择手段》,沙龙网.亚历山大扎特提卡.2013.2.10.http://www.salon.com/2013/02/10/to_get_the_gold_they_will_have_to_kill_every_one_of_us/
- 10 同上
- 11 《Mirador铜金矿项目日产3万吨可行性研究》,Corriente 资源有限公司.2008.4.3.http://www.corriente.com/media/PDFs/news/technical_reports/MIRADOR_30K_Report_FINAL_SEDAR.pdf
- 12 《自然体权利遭遇Mirador露天铜矿开采项目挑战》,全球自然体权利联盟.2013.2.26.<http://therightsofnature.org/tag/ecuacorrientes/>
- 13 同上
- 14 厄瓜多尔最大规模矿山将于2017年开始生产,华尔街日报.梅塞德斯艾尔瓦拉多.2014.6.2.<http://blogs.wsj.com/frontiers/2014/06/02/ecuadors-first-large-scale-mine-to-begin-production-in-2017/>
- 15 《中国铁路建设集团公司的融资和铜陵有色金属集团融资》,深度调查.2013.7.26.
- 16 《银行贷款铜陵有色金属集团开发El Mirador铜矿》,生态行动.2014.1.28.
- 17 同上
- 18 《Mirador铜矿》,Corriente 资源有限公司.http://www.corriente.com/copper_assets/mirador.php
- 19 《大型矿业项目和侵犯人权》,普世人权委员会.2014.01.17.http://www.cedhu.org/index.php?option=com_content&view=article&id=257%3Aproyectos-mineros-a-gran-escala-y-vulneracion-de-derechos-humanos&Itemid=42
- 20 《自然体权利》新闻更新至2013年6月并地图,保护厄瓜多尔.2013.6.26.<http://protectecuador.org/ecuador-june-2013/>
- 21 《厄瓜多尔妇女带头抗议中国出资的加拿大项目》,亚洲新闻频道.2012.3.8.<http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=11546>
- 22 《为夺黄金,不择手段》,沙龙网.亚历山大扎特提卡.2013.2.10.http://www.salon.com/2013/02/10/to_get_the_gold_they_will_have_to_kill_every_one_of_us/
- 23 同上



03

澳大利亚大堡礁液化天然气项目

澳大利亚太平洋液化天然气项目由澳大利亚最大的煤层气生产商运营，该项目旨在将煤层气转化为液化天然气，部分项目位于大堡礁保护区。

项目背景

澳大利亚的化石燃料开采和运输项目威胁着大堡礁的生态与环境，尤其以面向亚洲市场的项目较为严重。这其中就包括在大堡礁保护区内和附近兴建的维金斯岛煤炭出口码头和澳大利亚太平洋液化天然气项目。

维金斯岛煤炭出口码头位于格拉德斯通地区，尚未开发的Galilee盆地距离海岸约有500公里。由于Galilee盆地拥有丰富的煤炭资源，为便于出口那里开采的煤炭，格拉德斯通港口有限公司和维金斯岛煤炭出口码头企业有限公司计划修建数个煤炭相关项目。维金斯岛煤炭出口码头是其中的重要组成部分。该项目发起人称其“有潜力成为规模最大的同类项目”，这其中包含设计处理能力达每小时7,600吨的铁路收货转储站、可储存190万吨煤的堆料场以及可通行4至22万吨级船舶的航道和码头¹。该民营项目预计将耗资25亿澳元，并提供800个就业岗位²。一旦建成，煤炭年出口能力将达8千万吨，是现在格拉德斯通港口的两倍³。由于经过大堡礁内部的运输航线被认为是从维金斯港到亚洲最短和最快的线路，注定来往维金斯岛的航线基本上将把该区域变成一条超级运煤通道。据业内和政府部门的专家估计，此计划将使珊瑚礁结构和海洋生物遭到破坏的可能性大大增加⁴。

澳大利亚太平洋液化天然气项目由澳大利亚最大的煤层气生产商运营。该项目旨在将煤层气转化为液化天然气，项目包含3个部分：首先进一步开发位于昆士兰州西南部和中部Surat和Bowen盆地的气田；其次修建530公里长的输气管道，将气田生产的煤层气输送到格拉德斯通地区的Curtis岛；最后在Curtis岛上修建液化天然气处理设施⁵。国内最大的能源化工企业之一的中石化于2011年签约成为该项目的合作伙伴，持有其25%的股份⁶。

环境和社会影响

大堡礁的重要性早已受到联合国教科文组织和国际珊瑚礁行动组织的认可。大堡礁保护区内的煤炭项目将违反国际珊瑚礁行动组织的协定。国际珊瑚礁行动组织是一个由60多个国家（包括澳大利亚）和团体组成的公私合作联盟，致力于保护世界各地的珊瑚礁及其相关生态系统。虽然该组织对其成员并不具有约束力，但其工作经常受到联合国等国际机构的嘉许。

大堡礁周边包括航运增加、疏浚、海岸地区工业化在内的煤炭相关项目的开发将对其造成重大环境影响，并且加速气候变化。

这两个项目均将经由大堡礁地区运送化石燃料。修建煤炭码头将从本质上把大堡礁的一部分变成煤炭运输通道，增大了交通流量，进而增加了航运事故的发生⁷。例如，2010年4月，在中国注册的载有6.5万吨煤炭和975吨燃油的运煤货轮深能1号，在距昆士兰州Gladstone港约50英里处的道格拉斯浅滩（Douglas Shoal）将附近珊瑚礁撞成一片“平坦的白沙滩”，并造成了永久性破坏⁸。

旨在从海底挖掘泥沙然后倾倒在别处的疏浚作业尤其容易破坏珊瑚。因为该过程可能会减少或阻断

日光照射，进而造成珊瑚发育迟缓甚至破坏珊瑚礁系统⁹。如果这一系列的化石能源相关项目得以推进，届时将会有约三百万立方米的海床被疏浚。疏浚作业将危及海豚、儒艮和海龟等海洋生物。比如格拉德斯通项目的疏浚作业就导致了鱼类基因突变的爆发¹⁰。

此外，将大堡礁海岸线改造成世界上最大的化石燃料码头之一将使海岸生态从根本上恶化，并危及一些濒危鸟类和海龟的栖息地。澳大利亚太平洋和格拉德斯通液化天然气项目的贷款人之一的美国进出口银行于2013年受到起诉，被指控其借贷决定违反了《美国濒危物种法案》¹¹。

依据联合国教科文组织2012年的一份报告，如果不采取补救措施，大堡礁已快成为濒危遗产地¹²。世界遗产委员会最近要求澳大利亚政府“除早已建成的现有主要港口区域外，停止审批位于保护区内或附近区域的任何新建港口的开发或相关基础设施开发项目，并保证不允许开发可能对保护地的重要普世价值产生单独或累积影响的项目。”¹³

中资银行的参与

化石燃料的开采和运输均极具国际争议。鉴于联合国教科文组织和世界遗产委员会对新建煤炭出口码头可能带来的负面影响存有顾虑，许多金融机构已经公开承诺不资助拟建项目之一的Abbot Point煤炭码头的扩建，这些机构包括德意志银行、汇丰银行、苏格兰皇家银行、法国农业信贷银行和巴克莱银行¹⁴。

然而，以澳大利亚的ANZ, Commonwealth, NAB and Westpac等大型银行为首的世界数家银行参与了该系列项目的融资，还有一些中资银行也有参与：

维金斯岛煤炭出口码头

- 中国国家开发银行
- 中国银行
- 中国工商银行

澳大利亚太平洋液化天然气项目

- 中国进出口银行
- 中国银行¹⁵

主要存在的问题

违反国际惯例

- 作为联合国教科文组织认定的世界遗产地，大堡礁受到世界遗产委员会制定的国际标准的保护。煤炭开采和出口存在导致水污染、煤尘等环境问题的风险，可能对大堡礁极度敏感的生态系统造成不可挽回的损失该地区的化石燃料开发计划备受争议，如果澳大利亚政府不采取保护措施，联合国教科文组织甚至可能将其列入“濒危遗产名录”¹⁶。

讨论与建议

遵守国际条约和软性法律

中国和澳大利亚均是《世界文化和自然遗产保护公约》签署国，承诺尽一切所能确保文化与自然遗产的认定、保护、保育、展示和传承后代。¹⁷ 中资银行为大堡礁附近的煤炭相关项目融资将违背这一国际准则的宗旨。

中国是许多国际公约的成员，包括《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》。并且《绿色信贷指引》第二十一条要求银行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。

此外，《绿色信贷指引》在其第二十一条还建议中资银行采纳国际良好做法。因此，中资银行亦应借鉴不具有约束力的国际“软性法律”，例如构成国际公认的社会和环境规范基础的联合国声明和决议。这些文件包括《里约环境与发展宣言》、《联合国人权宣言》、《联合国原住民权利宣言》和《联合国商业和人权指导原则》。

为切实执行第二十一条，中资银行和监管机构应当有意识地履行遵守软性和硬性法规的义务，并确保借款人在海外坚持采纳相关规范，与非政府组织、中国外交部以及其他各方展开积极合作，能为其提供持续的能力建设以及及时了解当前新兴规范的信息。

- 1 《维金斯岛煤炭出口码头项目范围》. <http://www.wicet.com.au/index.php?id=14>
- 2 《维金斯岛煤炭出口码头项目信息介绍》, 维金斯岛煤炭出口码头项目. 2014.10. http://www.wicet.com.au/irm/content/pdf/WICET_Information_Sheet_2014.pdf
- 3 《维金斯岛煤炭出口码头项目介绍》. <http://www.wicet.com.au/index.php?id=5>
- 4 《大堡礁航运：环境影响评估》, PGM环境. 2012.12.21. http://www.wicet.com.au/irm/content/pdf/WICET_Information_Sheet_2014.pdf
- 5 《澳大利亚太平洋液化天然气项目介绍》. <http://www.aplng.com.au/about-project/about-project>
- 6 同上
- 7 《交通运输对大堡礁的环境影响》, PGM 环境. 2012. <http://abbotpointworkinggroup.com.au/files/Technical%20Studies/Great%20Barrier%20Reef%20Shipping%20Study.pdf>
- 8 《触礁船不是大堡礁唯一的威胁》, 时代周刊. 玛丽娜·加米涅夫. 2013.4.21. <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1983213,00.html>
- 9 《珊瑚礁周围的疏浚作业》, 国际疏浚公司协会. 2011. <https://www.iadc-dredging.com/ui/cms/fck-uploaded/documents/PDF%20Facts%20About/facts-about-dredging-around-coral-reefs.pdf>
- 10 《监管机构称调查格拉德斯通疏浚不会停止Abbot Point项目》, 卫报. 奥利弗·米尔曼. 2014.1.20. <http://www.theguardian.com/environment/2014/jan/20/inquiry-into-gladstone-dredging-wont-stop-new-coal-project-greg-hunt-says>
- 11 《融资破坏珊瑚礁》, 市场力量. 2013. http://www.marketforces.org.au/wp-content/uploads/2013/10/MF_Financing_Reef_Destruction.pdf
- 12 世界自然遗产大堡礁, 联合国教科文组织. <http://whc.unesco.org/en/soc/2867>
- 13 《委员会关于大堡礁的若干决定》, 联合国教科文组织世界遗产中心. <http://whc.unesco.org/en/decisions/4657>
- 14 《为美国银行拒绝澳大利亚煤炭项目鼓掌》, 热带雨林行动. 克莱尔·沙堡. 2014.10.27. http://www.ran.org/ran_applauds_move_by_u_s_banks_to_reject_australian_coal_export_plan
- 15 《融资破坏珊瑚礁》, 市场力量. 2013. http://www.marketforces.org.au/wp-content/uploads/2013/10/MF_Financing_Reef_Destruction.pdf
- 16 《联合国教科文组织警告澳大利亚政府要保护大堡礁》, 澳大利亚SBS新闻. 2014.6.18. <http://www.sbs.com.au/news/article/2014/06/18/unesco-warns-australia-over-great-barrier-reef>
- 17 《保护世界文化和自然遗产公约》, 联合国教科文组织世界遗产中心. <http://whc.unesco.org/en/conventiontext/>



APP pulp mill—Sumatra forest (© Luke Mackin—Flickr)

04

亚洲浆纸集团公司OKI造纸厂

亚洲浆纸业有限公司（又称金光APP）是世界第四大造纸公司，主导印尼金光集团（主要生产浆纸、棕榈油、食品等）的浆纸业务。目前APP印尼准备新建一个OKI造纸厂，其年产量大约有200公吨的浆纸和50万吨的纸中，建成后可能是印尼最大的造纸厂。

项目背景

亚洲浆纸业有限公司（又称金光APP）是世界第四大造纸公司，主导印尼金光集团（主要生产浆纸、棕榈油、食品等）的浆纸业务¹。金光APP在2013年拆分成APP中国和APP印尼两个公司。APP中国主要代理中国和海外业务，而APP印尼负责管理印尼的业务。目前APP印尼准备新建一个OKI造纸厂，其年产量大约有200公吨的浆纸和50万吨的纸巾，建成后可能是印尼最大的造纸厂²。

环境和社会影响

金光APP自成立以来就被冠以“全球最具破坏力的公司之一”的恶名³。在过去的20年间，APP的发展造成了大片雨林和泥炭森林的消失。而这些森林的消失直接导致大量的温室气体无法被吸收，使得印尼成为仅次于美国和中国的世界第三大温室气体排放国⁴。根据世界自然基金会（WWF）的调查显示，APP公司对森林造成的伤害大于苏门答腊岛的任何一家公司，因为它直接导致了栖息地的丧失，将包括苏门答腊虎等在内的濒危物种推向了灭绝的边缘。

APP的发展无疑造成或引发了严重的环境问题和社会冲突，这些对公司的发展也极为不利。WWF的报告指出，在金光APP运营的12年间所引发的各种争端已经造成了55人死亡⁵。而国际组织人权观察在2003年的报告指出APP曾利用恐吓和武装暴力等非法手段占据社区公用地，长期严重侵犯人权⁶。

由于APP在环境问题方面的不良记录，一些如迪士尼⁷这样的大客户终止了与它的合作，不再由APP供纸。迫于公众和社会压力，APP公司在2013年采用了新的《森林保护政策》。该政策立即停止了公司对天然森林和泥炭地的砍伐，并包含一些符合自由、优先和知情同意（FPIC）原则的内容⁸。政策中承诺不破坏重要保护区，并承认因企业的纸浆种植园而使当地居民的生存环境受到影响。

根据APP公司的消息，OKI工厂会严格遵守新的《森林保护政策》，打算采用先进的环境保护技术，以确保公司只使用自行种植的木材作为生产原材料，做到森林零砍伐⁹。但也有非政府组织的监督者称OKI的新政策未必能严格贯彻，更不用说APP现有的其他工厂了¹⁰。比如，已经有社区注意到OKI的磋商工作似乎并不顺利，而对此的信息披露也少之又少¹¹。另外，“突然间的产量增加只会让APP面临纤维原材料的极度短缺，公司运营受阻并极有可能导致其对新政策无法充分贯彻¹²。”

中资银行的参与

2013年2月，中国国家开发银行贷款18亿美元给APP集团，作为对其OKI造纸厂项目的支持¹³。这也是印尼和中国目前涉及金额最大的一笔单项业务往来。

主要存在的问题

APP有违反其运营地区法律的不良历史

APP在印尼一直被认为与违法活动有关。世界自然基金会调查显示APP曾经有30%的纤维原料都来自于非法途径¹⁴。APP之前在印尼的非法行为还包括砍伐泥炭沼泽森林，通过非法途径购进木制品原料，购买来自正在议定中的国家公园的木材，超许可砍伐森林，以及未经允许修建伐木专用道路等¹⁵。在2012年，一项为期一年的独立调查研究显示APP曾经非法砍伐棱柱木，一种受到印尼法律和CITIES公约保护的树种，而中国和印尼都是CITIES公约的参与国¹⁶。

APP有曾经侵犯联合国“原住民权利宣言”的不良历史

根据联合国的“原住民权利宣言”，原住民对其生活地区内要开展的工程有自由、优先和知情同意的权利。APP集团决定在处理其引发的社会争端时遵循宣言内容，并通过中立的第三方尽力补救其过去对原住民造成的伤害。积极贯彻FPIC制度中的相应内容成了APP公司的首要任务。毕竟在过去的许多年中，APP在尊重人权这方面信用度很低。这样一来，APP成了一个风险极高的借款方，它既要面临环境和社会风险¹⁷，还要面对严格的问责制度。

讨论与建议

审慎考虑与已知有不良记录的借款方合作

此案例提出了值得深思的问题：对于像APP这样有不良记录的借款方，中资银行应该如何做尽职调查并最终做出贷款决定。《绿色信贷指引》第十一条要求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。对存在重大环境和社会风险的客户实行名单制管理，要求其采取风险缓释措施，包括制定并落实重大风险应对预案，建立充分、有效的利益相关方沟通机制，寻求第三方分担环境和社会风险等。

APP长期以来都涉及非法砍伐树木等环境问题。事实上，在2014年3月，中国国家开发银行宣布对其贷款后，印尼廖内省的前省长因批准APP子公司非法砍伐树木而被判处14年监禁和近9万美金的罚款¹⁸。

根据APP公司的环境表现记录，中国国家开发银行应审慎考虑贷款给APP。但是这次国开行的贷款是作为APP公司在苏门答腊岛新造纸厂OKI项目的建设资金，而不是直接给APP总公司的。这样一来，就要看中资银行如何根据《绿色信贷指引》第二十一条提出的“要求贷款方必须符合所有相关法规”的标准与OKI造纸厂洽谈。OKI虽然理论上作为一个独立体，但实际上还是一个正在准备中的子公司。

敦促公司积极兑现新承诺

按照《绿色信贷指引》第二十一条规定那样让贷款方严格遵守国际惯例和相关法规并不容易。而现行的国际公约,全球非强制法律工具和新兴产业标准将是非常有帮助的参考标准。另外,借款方本身也要遵循一些自己的环境社会承诺和行为准则。就APP公司来说,它的《森林保护政策》对于印尼的造纸部门和APP公司整体的运营非常重要。

国开行在APP提出新的《森林保护政策》8个月后贷款给它。非政府组织“环境与造纸”和“银行监督者”写信给国开行,询问他们如何确定APP能符合贷款的要求,但银行方面没有回复。根据《绿色信贷指引》第十八条要求,银行业金融机构应当通过完善合同条款督促客户加强环境和社会风险管理。对涉及重大环境和社会风险的客户,在合同中应当要求客户提交环境和社会风险报告,订立客户加强环境和社会风险管理的声明和保证条款,设定客户接受贷款人监督等承诺条款,以及客户在管理环境和社会风险方面违约时银行业金融机构的救济条款。尽管我们不知道国开行是否会坚持让APP执行他们的《森林保护政策》,或是达到标准后才贷款给他,非政府组织关于APP案例的关注都表明了绿色信贷指引在鼓励中资银行对借款方加强其环境和社会方面的约束力的潜力。

中资银行应根据《绿色信贷指引》的原则,明确指出委托人需要作出哪些环境和社会承诺,以及相应的违约惩罚措施。这些监管条例在与高风险借款方的交易中十分有帮助,特别是像APP这样长期以来在环境保护方面存在问题,且失信于公众的借款方。

- 1 《亚洲浆纸业有限公司(APP)》,银行监察.2014.9.29.http://www.banktrack.org/manage/ajax/ems_companyprofiles/createPDF/asia_pulp_and_paper
- 2 OKI造纸厂由APP印尼的子公司Pindo Deli Pulp和Tjimi Kimia共同拥有.http://www.banktrack.org/manage/ajax/ems_companyprofiles/createPDF/asia_pulp_and_paper
- 3 《为什么一个曾经的绿色和平爱好者会支持印尼的伐木工业》,卫报.乔治.孟博.2010.12.2.<http://www.theguardian.com/environment/georgemonbiot/2010/dec/02/sumatra-rainforest-destruction-patrick-moore>
- 4 《亚洲浆纸业有限公司的秘密排放》,热带雨林行.<http://www.ran.org/hidden-emissions-asia-pulp-and-paper>
- 5 《亚洲浆纸业有限公司毁林12年,苏门答腊人虎俱亡》,世界自然基金会.2009.3.17.http://wwf.panda.org/wwf_news/?159162/APPs-forest-clearing-linked-to-12-years-of-human-and-tiger-deaths-in-Sumatra
- 6 《亡羊不补牢》,人权观察.2003.1.7.<http://www.hrw.org/en/reports/2003/01/06/without-remedy>
- 7 《迪士尼表示对濒危物种的关怀,用纸不再由亚洲浆纸业有限公司供应》,环境领导者.2012.10.12.<http://www.environmentalleader.com/2012/10/12/disney-to-drop-paper-from-endangered-sources-shuns-asia-pulp-paper/>
- 8 《亚洲浆纸业有限公司(APP)》,银行监察.2014.9.29.http://www.banktrack.org/manage/ajax/ems_companyprofiles/createPDF/asia_pulp_and_paper
- 9 《中国开发银行支持印尼纸浆业与亚洲浆纸集团的里程碑性协议》,亚洲浆纸集团.2010.10.2.<http://www.asiapulppaper.com/news-media/press-releases/china-development-bank-backs-indonesian-pulp-and-paper-sector-landmark>
- 10 《关于亚洲浆纸业有限公司在苏门答腊发展历程的反对声音》,瓦哈那公司绿色基金会.2013.3.14.
- 11 同上
- 12 《亚洲浆纸业有限公司(APP)》,银行监察.2014.9.29.http://www.banktrack.org/manage/ajax/ems_companyprofiles/createPDF/asia_pulp_and_paper
- 13 《中国开发银行支持印尼纸浆业与亚洲浆纸集团的里程碑性协议》,亚洲浆纸集团.2010.10.2.<http://www.asiapulppaper.com/news-media/press-releases/china-development-bank-backs-indonesian-pulp-and-paper-sector-landmark>
- 14 《世界自然基金会对于亚洲浆纸业有限公司在印度尼西亚苏门答腊地区纤维来源的调查》,世界自然基金会.2004.7.13.http://assets.wwfid.panda.org/downloads/wwf_statement_on_app_13jul04_.pdf
- 15 《在印尼的非法砍伐:环境、经济和社会代价》,蓝绿联盟.塞拉俱乐部等.2010.4.<http://www.bluegreenalliance.org/news/publications/image/BGA-IndonesiaLogRpt-p7-Wells.pdf>
- 16 《由棱柱木制成的纸》,绿色和平国际.2012.http://www.greenpeace.org/international/Global/international/publications/forests/2012/Indonesia/Greenpeace_TRPT_report.docx
- 17 《中国银行业监督管理委员会关于绿色信贷的通知》,中国银监会.2012.2.24.<http://www.cbrc.gov.cn/EngdocView.do?docID=3CE646AB629B46B9B533B1D8D9FF8C4A>
- 18 《印尼官员因批准非法砍伐森林获刑14年》,曼加贝网-印度尼西亚.戴安娜.帕克.2014.3.13.<http://news.mongabay.com/2014/0313-dparker-zainal-corruption-riau.html%20-%2003gEoSxxOp82r5w.99>



05

利比里亚GVL棕榈油种植园

利比里亚Golden Veroleum集团由绿色基金有限公司 (Verdant Fund LP) 所有，而该公司的唯一投资者是隶属于印尼金光集团的金光农业资源公司。

项目背景

利比里亚Golden Veroleum集团（Golden Veroleum Liberia，以下简称GVL集团）由绿色基金限公司（Verdant Fund LP）所有，而该公司的唯一投资者是隶属于印尼金光集团的金光农业资源公司¹。

金光农业资源公司是全球第二大的棕榈油公司²，利比里亚Golden Veroleum集团是利比里亚最大的投资者之一。该集团是第一家以发表不采伐政策申明来响应2011年2月通过的森林保护政策的公司³。

2010年，利比里亚政府授予GVL集团占地约220000公顷的棕榈油种植园65年的使用特权和额外的40000公顷土地来发展与国内农民的合作⁴。这块特权地跨越了利比里亚东南部的5个郡。2013年，GVL集团发表了一份关于一块占地28171公顷的新种植园开发流程的公告，该种植园位于格兰特克鲁郡，包括了Grandcess-Wedabo和Threnbo两个地区。

环境和社会影响

大规模的棕榈油种植园一般都位于印度尼西亚和马来西亚的热带气候地区。虽然利比里亚也有野生的油棕榈树，但是由于全球需求的增加和可种植土地的减少，像在利比里亚这样位于赤道的非洲国家，大规模的棕榈油种植园还在不断地扩张⁵。棕榈种植的问题已经涉及诸多方面，比如森林破坏，生物多样性损失，土地侵占以及碳排放增多等等⁶。除了对全球的影响以外，棕榈的发展还引起了当地的社会动荡和斗争。矛盾主要集中在非法土地侵占和缺乏对种植园提案的“自由、优先和知情同意权”（FPIC）原则。

公司应按照FPIC制度协调与当地社区的协商和谈判，这些格兰特克鲁郡的当地社区是这些土地的约定拥有者。尽管这些社区同意GVL集团开始开辟种植园并种植棕榈，但GVL集团“暂行”协议备忘录所执行的FPIC制度是不够完善的⁷。例如，虽然官方有明确要求，但有些社区仍然没有收到GVL集团出具的环境和社会影响评估，保护区价值评估以及环境和社会管理计划或特许协议。尽管有些社区收到了来自GVL集团的特许协议摘要信息，但该摘要信息里也只是说明了每公顷5美元的补偿标准。一个GVL集团参与的自发性的产业标准协会，棕榈油可持续发展圆桌会议（简称RSPO）规定，FPIC制度必须“建立在公开共享所有相关信息的基础上”，然而很多当地社区并不了解GVL集团的赔偿细则，以及相关法律文件⁸和金融或非金融条件条款的各种选择，例如租赁土地，支付租金等。并且，没有任何妇女参与议程，也没有社区参与到安排会议议程和环境管理计划中⁹。

其他对于GVL集团的投诉还包括未遵守相关法律、不承认对溪流的破坏也未采取减缓措施，对社区补偿不够等等。利比里亚的非政府组织和团体为了应对GVL集团的不回应、不采纳态度、与棕榈油可持续发展圆桌会议（RSPO）进行了联系，请求圆桌会议在GVL集团与当地社区按圆桌会议原则解决问题之前强制暂停GVL集团新的棕榈种植园建立流程。作为回应，圆桌会议组织了一个调查团到利比里亚调查研究GVL集团的行为。但是后来圆桌会议的报告宣布GVL集团并没有任何不道德或者

违反规定的行为。利比里亚非政府组织发现该报告中的证据不实，认为该报告的编写不够专业，有失偏颇¹⁰。

中资银行的参与

2013年3月，GVL集团发表声明称将在未来六年内从中国国家开发银行获得共5亿美元贷款，用于在利比里亚发展棕榈种植园和相关的基础设施¹¹。

主要存在的问题

违反棕榈油可持续发展圆桌会议的规定

26 尽管圆桌会议的原则和标准¹²逐渐被认为不能充分地保证棕榈油的采购链符合可持续发展原则，但是对于棕榈油领域来说圆桌会议仍然是一个国际公认的社会和环境准则。利比里亚的社区和非政府性组织报告说GVL集团实际早已经背离了这些准则，尽管他们并不承认。

信息公开不充分

- 原则1，规则1.1：“棕榈种植者和加工者需向利益相关方提供符合圆桌会议标准规定的关于环境、社会和法律问题的详细而充分的信息。”
- 原则2，规则2.3：“种植棕榈的土地的使用不能减少其他使用者的自由、优先和知情的合法权利以及传统权利。”
 - 利比里亚的非政府性组织和社区既没有收到所有管理分析与规划系统的文件、土地使用特许权的协议、环境和社会影响评估（ESIAS），重要保护区价值评估（HCV），环境和社会问题管理计划，也没有收到关于新的棕榈种植园建立程序的30天公示。而这些社区已经记录证明了整地和基础设施建设在30天公示期之前就已经开始进行了。

受影响当事人的参与很有限

- 原则6，规则6.1：“关于棕榈油，包括移植在内的种植和加工管理，需由公众参与决定是否具有社会影响，需要尽量减小负面影响，促使到达预期改善效果，并进行实施和监控，确保持续改进。”
 - Grand Cess Wedabo的社区表示仅有一名女性参与了协商过程。
 - 没有任何社区参与了会议议程的制定。尽管会议曾讨论过关于解决争议的机制问题，但GVL集团并未通过各利益相关方的同意就擅自决定了。

自由、优先和知情同意制度

- 原则1，规则1.1：“棕榈种植者和加工者向利益相关方提供与圆桌会议标准相关的关于环境、社会和法律问题的详细充分信息，并且提供必要的语言翻译和形式，以便各利益相关方有效参与决策的制定。”

- 原则1, 规则1.3: “棕榈种植者和加工者在各种商业行为和交易中必须遵循德原则。”
- 原则2, 规则2.3: “种植棕榈的土地的使用不得损害其他使用者的自由、优先和知情的合法权利以及传统权利。”
 - GVL集团并没有完全遵守FPIC制度。他们没能提供关于工程项目和补偿条款的充分信息。他们也没有得到当地各社区对新种植园项目的许可。

根据圆桌会议提供的内容, 目前该项目的情况“有所转机”¹³。圆桌会议表示, 当地团体对自由权、优先权和知情同意权的质疑合理, 圆桌会议将核实2010年12月完成的环境影响范围研究和2011年2月完成的环境和社会影响评估是否有效¹⁴。

讨论与建议

自发性的行业可持续标准并不能确保得到良好、可靠的环境和社会效应。

就像上文中提到的, 要按照《绿色信贷指引》第二十一条那样让贷款方严格遵守国际惯例和相关法规并不容易。公司方面可以遵照国际法条例和国际惯例制定适合自己的方针政策, 或者是采用自发性的行业指导方针指引。

在棕榈油领域, 棕榈油可持续发展圆桌会议是最广为人知的行业自发性标准。该标准包括一个认证体系, 在协议实施方面是最为成熟和最为领先的。但是人们也越来越认识到圆桌会议在棕榈油领域对于维持可持续发展来说是不成熟不充分的, 尤其是有关社会议题方面¹⁵。例如, 作为圆桌会议的长期合作伙伴和支持者, 世界自然基金会在2013年发表声明说: “很遗憾, 不论是棕榈油的生产者还是使用者将再也不能通过生产或使用经过圆桌会议认证的可持续性棕榈油就当是实现了负责任的行为”¹⁶。同样的, 一份来自汇丰银行的报告也预测说, 由于逐渐增强的环保意识和来自于民间社会的压力, 银行将会提出更严格的可持续标准。¹⁷ 2013年12月世界上最大的棕榈油交易商维尔马尔通过发表一份公司的可持续发展政策, 为行业树立了一个新的范例, 而这个标准要远超过圆桌会议的标准。

中国国家开发银行是否会要求GVL集团遵守圆桌会议的准则作为批准贷款的一个条件还不得而知。但是这件事情说明一点, 自发性的行业措施不能充分的保证行业的可持续发展, 而对更好实践方案的探索也一直在进行中。

贷款后的监管

绿色信贷指引和其他银行的, 关于减少环境和社会风险的作用机制都对尽职调查以及相关标准和政策寄予厚望。这些步骤非常重要, 但是无论是中资银行还是国外的银行通常对于贷款后监管都不够重视。

在2013年初, 一个名为森林协会的独立认证机构受聘请对GVL集团应对环境和社会问题的政策进行

审查和提出建议。这些审查是在中国国家开发银行和GVL集团有资金接触之前进行的，而等到GVL集团在2013年3月宣布得到了中国国家开发银行的贷款之时，森林协会已经公开报告并证实了GVL集团在多个方面违反了棕榈油可持续发展圆桌会议的准则，其中包括破坏当地人的坟墓，清理已经种植的农作物和污染了溪流¹⁸。虽然在2013年11月来自中国国家开发银行的贷款被叫停后，森林协会发现GVL集团已经解决了大多数的问题¹⁹，但是利比里亚的非政府机构和几个团体向圆桌会议报告，GVL集团在继续违反圆桌会议的准则和GVL集团自主的FPIC制度²⁰。

在2013年末一个中国开发银行的调查团查看了利比里亚的Butaw和Kpanyan²¹两个地区的GVL集团棕榈种植园。GVL集团报道了调查团实地考察的情况，“现在GVL集团在保障当地居民优先和知情同意的方面提高了标准严格要求，并且公司正在与像森林协会这样的组织合作以确保国际标准得以实施”²²。

28

目前尚不确定中国国家开发银行的实地考察是否是出于环境因素的考虑，也不知道银行方面做出了怎样的结论。执行项目贷款后的监管对银行来说可能是一个监督客户行为的重要机会，例如借款方是否遵守了贷款合约中的环境和社会承诺。另外很重要的一点是，对银行来说，不能单纯依照企业自身所披露的信息或按照借款方安排的路线进行考察评估。例如，中国国家开发银行考察团并没有访问格兰德克鲁州当地曾向圆桌会议提出过申诉的社区，这妨碍了银行方面对社区冲突做充分评估。还有，银行方面进行实地考察的人员也需要具备有关国际环境和社会权益保障方面的专业知识。

最终，虽然有一些像森林协会这样的独立的第三方组织可以作为有益的额外信息来源，但是简单的聘请他们并不能完全保证有效。现在利比里亚的团体还在向圆桌会议投诉GVL集团的这一事情证明，GVL集团在遵守FPIC制度和这些团体协商的过程中任然存在问题。

- 1 金光集团是印尼最大、世界第二大的棕榈种植者,亚洲浆纸业有限公司也隶属于金光集团.<http://www.greenpeace.org/usa/en/news-and-blogs/news/a-defining-moment-for-the-palm/> <https://www.asiapulppaper.com/about-app/our-history>
- 2 《利比里亚最大棕榈油项目失信于民——详细观察》,路透社.理查德·马尔丹尼斯.2013.3.22.<http://www.reuters.com/article/2013/03/22/us-editor-liberia-veroleum-palmoil-idUSBRE92L0Y520130322>
- 3 《棕榈油新边疆》,绿色和平.<http://www.greenpeace.org/usa/Global/usa/planet3/PDFs/Forests/PalmOilsNewFrontier.pdf>
- 4 同上
- 5 《棕榈种植园威胁人类和猩猩的生存》,环境系统研究所.2010.1.<http://www.esri.com/news/arcwatch/0110/rain-forest.html>
- 6 《印度尼西亚:对棕榈油燃料的需求造成土地被剥夺》,综合区域信息网.2010.7.6.<http://www.irinnews.org/report/89747/indonesia-demand-for-palm-oil-fuels-land-grabbing>;
《棕榈油与气候变化》,世界自然基金.http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/agriculture/palm_oil/environmental_impacts/climate_change/
- 7 “暂行”协议备忘录,GVL集团.<http://www.goldenveroleumliberia.com/index.php/downloadable-content/memorandums-of-understanding>
- 8 根据利比里亚非政府组织和可持续发展社会企业家协会称,当地领导人对重要法律文件信息披露有误。在一封利比里亚非政府组织给RSPO的投诉信中他们提到:“一名已经在文件上签名的加腊韦地方领导人表示他认为签名仅仅表示他出席了会议,而Grand Cess Wedabo当地一些社区表示他们所了解的是他们需要为了同意GVL集团进入到当地而签名。可是社区成员们并未获悉过文件的详细内容,也并不了解签名就意味着他们已经完全了解了文件内容并通过讨论。这违背了RSPO第一原则的1.1条,因为当地团体成员并不完全知晓文件信息,也无从有效参与到会议决议当中。这还违背了RSPO第一原则中关于经营活动中道德行为规范的1.3条。”
- 9 可持续发展研究所致信棕榈油可持续发展圆桌会议
- 10 可持续发展研究所,可持续发展社会企业家协会等环保组织致信给棕榈油可持续发展圆桌会议,表示非常担心圆桌会议在利比里亚的考察代表团以及他们对关于GVL或GAR集团公司投诉的处理。2014.10.18
- 11 《GVL集团从中国开发银行获得5亿美元定期贷款》,彭博商业周刊.2013.3.13;《中资银行为利比里亚棕榈油项目注入5亿资金》,法律全方位.2014.3.13
- 12 《棕榈油可持续发展圆桌会议对于棕榈油可持续生产的准则和标准》,棕榈油可持续发展圆桌会议.2013.4. http://www.rspo.org/file/PnC_RSPO_Rev1.pdf
- 13 《对GVL集团的投诉意见》,棕榈油可持续发展圆桌会议.<http://www.rspo.org/members/complaints/status-of-complaints/view/24>
- 14 同上
- 15 《棕榈油金融家们必须停止对森林的乱采乱伐和其他不法行为》,地球之友欧洲.2013.11.23.<http://www.foeeurope.org/Last-chance-financiers-palm-oil-companies-211113>
- 16 《关于棕榈油可持续发展圆桌会议声明》,世界自然基金.http://awsassets.panda.org/downloads/wwf_statement_revised_rspo_principlescriteria_april_2013.pdf
- 17 HSBC预测棕榈油业可持续发展性和财务表现联系将更加明显,Climate Advisers.2014.11.13.<http://www.climateadvisers.com/sustainability-pays-hsbc-predicts-increasing-link-between-sustainability-and-financial-performance-for-the-palm-oil-sector/>;《停止破坏森林,停止过度开发政策》,Wilmar International.2013.12.5.<http://www.wilmar-international.com/wp-content/uploads/2012/11/No-Deforestation-No-Peat-No-Exploitation-Policy.pdf>
- 18 《利比里亚最大棕榈油项目失信于民——详细观察》,路透社.理查德·马尔丹尼斯.2013.3.22.<http://www.reuters.com/article/2013/03/22/us-editor-liberia-veroleum-palmoil-idUSBRE92L0Y520130322>
- 19 森林协会来函,2013.6.10. http://www.rspo.org/file/2013-06-10_The_Forest_Trust_letter_June2013.pdf
- 20 《利比里亚受GVL集团油用棕榈种植园项目影响的社区发表联合声明》,可持续发展研究所.2012.12.3.<http://www.sdiliberia.org/node/79>
- 21 中国国家开发银行调查团造访GVL集团的农场,GVL集团Facebook的相册.2014.1.<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.761828123834581.1073741835.699771140040280&type=3>
- 22 《利比里亚:中国国家开发银行正式访问GVL集团》,泛非通讯社.2013.12.<http://allafrica.com/stories/201312030616.html>



06

柬埔寨桑河二级水电站

柬埔寨桑河二级水电站项目预计装机容量400兆瓦，耗资约8亿多美元。该项目由柬埔寨皇家集团、中国云南澜沧江国际能源有限公司共同出资组建。

项目背景

柬埔寨桑河二级水电站项目预计装机容量400兆瓦，耗资约8亿多美元¹。该项目由柬埔寨皇家集团、中国云南澜沧江国际能源有限公司共同出资组建。该项目所发电量大部分出售给柬埔寨电力公司，也可能跨境供应给越南。该项目的经营权为40年，40年后其所有权归政府所有。

桑河二级水电站位于柬埔寨上丁省西山县境内的桑河干流上，距离桑河与斯雷柏河交汇处下游1.5千米，距离桑河、斯雷柏河两河与湄公河交汇处25千米。桑河2号为支流坝，预计5年内完工。尽管其环境影响评估报告不符合国际良好做法，但柬埔寨内阁已于2012年11月商议并批准该项目实施。并由柬埔寨国会于2013年2月对该项目做出政府担保²，清库工作于2013年3月开始³。由于该项目对所在地可能造成重大而广泛的影响，除澳大利亚、芬兰、日本和美国政府外，诸多当地社团和国际援助者多次要求柬埔寨政府应将该项目情况提交至湄公河委员会进行协商讨论，以便于各区域政府（并非当地居民）对项目作出评估与判断。但柬埔寨政府对这些国际呼吁并未回应。

环境和社会影响

大坝的修建会产生许多环境和社会方面的影响。在一份联合提交给东盟民众社会论坛的材料中，柬埔寨的非政府组织指出大坝“造成的负面影响远远超过其在能源供给方面的益处”⁴。另外，国际河流组织称桑河二级水电站项目会对湄公河的渔业和生态造成“灾难性的影响”，它会导致鱼群总量减少9.3%，并有6%至8%的河床底质被改变⁵。目前对大坝的设计有改动虽然能较预期相比减轻影响，但对渔业还是会产生负面影响。

此项目还会严重影响周围上千村民和当地依赖河流生活的渔民的生计。大坝的建造包括33,560公顷的水库，根据环境影响评价（EIA）的估计，水库将淹没8个村庄，约5000千人失去家园⁶。不仅如此，另外一项报告显示大坝对上游的影响更为严重，“它会使大坝上游桑河和斯雷柏河沿岸至少87个村庄，78,000居民无法捕捞到迁移的鱼群”。另外，超过“22,000的下游居民的生产生活可能会由于水文和水质的改变受到不良影响”⁷。

中资银行的参与

目前为止还没任何关于桑河二级水电站工程的融资结构相关细节的透露。但经过广泛的财务调查能够确定中国工商银行与云南澜沧江国际能源集团就该项目签署了租赁协议⁸。协议包括价值高达2.2亿美元的资金支持和对项目承包人中国水电建设集团国际工程有限公司所需相关设备（飞机、机械等）的支持。目前还不清楚是否有其他中资银行对此项目发放贷款，或者是否发行债券才是其主要融资手段。

主要存在的问题

不符合世界水坝委员会与非自愿迁移原则

世界水坝委员会提出了在解决所有利益相关方的权利和风险时必须注重的战略重点⁹。

- 战略重点2: 综合性方案评估。“最优的发展计划是通过大众参与、多角度考量评估得出的。要将对环境与社会的影响与科技、经济与财政方面的影响平等考虑,并尽量满足政策、项目计划与项目方案多方面的要求。”
 - 尽管当地社区表达了他们的意愿,希望项目能有多种备选方案,但项目出资方并未采纳¹⁰。
- 战略重点3: 参照现存大坝情况。“现存的大坝已经发现存在重大社会影响的,需要建立相应的补救措施和赔偿机制”。
 - 尽管该项目有相关赔偿方案,但社区方面表示他们是被迫接受的,或因为最初的拒绝声明受到打压¹¹。国际河流组织表示,大多数的社区团体从未真正了解过具体赔偿方案,只是得到极少的相关信息。
- 战略重点5: 承认权利,共享利益。“所有已知的利益相关方应达成平等互惠的共识,并明确正式且在法律上可行的减缓、安置和发展的权利。”
 - 移民计划还没有得到受影响社区的同意¹²。
- 战略重点6: 保证承诺。“通过严格执行法律要求、建立自愿平等合约、进行讨论、并实施其他相关措施,以杜绝贪污腐败的行为发生。”
 - 柬埔寨媒体曾曝料过一些当地官员在赔偿过程中的腐败行为。据报道,有些官员擅自克扣村民的赔偿款作为他们“服务费”¹³。
- 战略重点7: 本着和平、发展、安全的原则共享河流资源。如果任何政府机关没有本着对利益相关方诚实守信的原则在公共河流上实施筑坝工程,那外部融资方应对其代理的项目撤资。
 - 非政府组织曾联名致信给桑河二级水电公司,称该工程可能造成跨界影响¹⁴。

不符合其他关于跨界影响的国际标准

- 根据对影响的评估和预测,有不少相应的国际标准和行为范例。例如联合国国际法庭曾表示:对于可能在跨界区域,尤其是对共享资源造成重大负面影响的工业活动,应根据普通国际法做出相应环境影响评估¹⁵。
 - 但目前尚无证据显示此项目的出资方进行了跨界影响的评估¹⁶。

讨论与建议

《绿色信贷指引》对不同融资方法的适用范围

大型基础设施工程的项目资金构成总是很复杂的,通常来自很多融资方或企业。就桑河二级水电项

目而言，中国工商银行并没有对项目合资企业出资，而是与云南澜沧江国际能源集团签署了租赁协议，对项目的施工设备进行资金支持。在一份租赁协议中，融资方（中国工商银行）在租赁期间是资产的法定所有人，承租人（澜沧江国际能源集团，这个项目中一个具有合资性质的合作企业）支付这些资产的使用费用。这个交易衍生了这样一个问题就是银行如何在资金捆绑在一个特殊的项目上的复杂交易中实践《绿色信贷指引》第二十一条。

参考国际经验，经济合作与发展组织（OECD）的出口信贷代理机构为了参与到特殊的项目中通常会为设备厂家提供资金。对于这样的交易来说，资金用于项目的供应商而非项目公司本身的项目，OECD的出口信贷代理机构需按照评估项目的环境政策是否符合环境标准来决定是否提供融资。

警惕补偿过程中当地政府的腐败行为

桑河二级水电站工程中人员安置问题值得关注。面临因修筑大坝而失去家园的村民们已经向柬埔寨有关部门、中国大使馆及项目出资方提出抗议，抗议上述部门缺乏对民意的尊重，并没有给予合理的赔偿，且安置地选址不当。例如来自上丁省和腊塔纳基里省的村民提出抗议，表示他们的祖先墓地被破坏了，却没有得到相应的合理赔偿¹⁷；而来自上丁省桑河地区的村民则向政府请愿并要求开发另外的筑坝方案使他们免于被迫搬迁¹⁸。约有3800万美元将用于近800个家庭的安置¹⁹。

同时项目中还存在腐败与不良政府管理的问题。最近据金边邮报报道，“当地村民被迫接受低于预期的低额赔偿金（8,000至15,000美元），且当地官员未经搬迁户许可就扣除10%的赔偿款”²⁰。同时，拒绝项目方赔偿的村民仅得到500美元²¹。腐败问题使赔偿问题恶化，许多村民表示赔偿款数额不清，并低于可接受的范围²²。

绿色信贷指引第四条提出“银行业金融机构应当有效识别、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。本指引所称环境和社会风险是指银行业金融机构的客户及其重要关联方在建设、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，包括与耗能、污染、土地、健康、安全、移民安置、生态保护、气候变化等有关的环境与社会问题。”该条特别将“人员安置”作为关键社会风险因素提出。的确，尽量减小和调控人员安置这一问题已经作为一项重要因素体现在很多中国国家政策中，例如《中华人民共和国土地管理法》第四十七条和五十一条²³，以及中国进出口银行2011年为节能融资三期项目设定的《移民安置政策框架》²⁴。

中资银行的海外贷款一般都与大型的基础设施建设以及自然资源项目有关。这些项目本身就有风险，并且还经常会产生非自愿性重新安置。同时，某些大额交易很容易引起融资方和代理方出现腐败行为。这些弊端的出现不仅令项目贷款企业蒙受经济损失，对于提供贷款的银行也意味着经济和声誉的损失，应该在审批和贷款后监管过程中予以重视。

- 1 《柬埔寨耗资十亿美元建造桑河二级水电站》,东南亚周刊.龙洪.2014.10.2. <http://www.thesoutheastasiaweekly.com/cambodia-starts-building-nearly-1-billion-us-dollars-hydropower-dam-sesan-ii/>
- 2 《桑河二级水电项目新闻实况》,湄公河观察和三S河(西山河Sesan、斯雷波湖Srepok、西公河Sekong)保护协会 2013.8.5.http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/lower_sesan_2_factsheet_english.pdf
- 3 同上
- 4 《柬埔寨民众非政府组织向东南亚非政府组织大会联合提交信息》,2013.4.5.http://aseanpeople.org/wp-content/uploads/2014/03/FINAL-Joint-submission-of-Cambodian-CSOs-for-APFn2013_Brunei.pdf
- 5 《湄公河流域水电对于渔业生物多样性和食品安全的牺牲》,美国国家科学院院报. <http://www.pnas.org/content/109/15/5609.full>
- 6 《村民拒绝搬迁》,金边邮报.爱丽丝卡迪,法科西恩格里.2014.9.29.<http://www.phnompenhpost.com/national/villagers-refuse-relocation>
- 7 桑河二级水电项目新闻实况》,湄公河观察和三S河(西山河Sesan、斯雷波湖Srepok、西公河Sekong)保护协会. 2013.8.5.http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/lower_sesan_2_factsheet_english.pdf
- 8 深度调查与意见
- 9 《世界水坝委员会的公民向导》,国际河流.阿维娃因霍夫,苏珊娜王,彼得·波斯哈德.2002.<http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/wcdguide.pdf>
- 10 《村民拒绝搬迁》,金边邮报.爱丽丝卡迪,法科西恩格里.2014.9.29.<http://www.phnompenhpost.com/national/villagers-refuse-relocation>
- 11 《官员削减大坝项目赔偿金》,金边邮报.法科西恩格里,丹尼尔派伊.2014.7.3. <http://www.phnompenhpost.com/national/officials-%E2%80%98take-cut%E2%80%99-dam-compensation>
- 12 《世界水坝委员会的公民向导》,国际河流.阿维娃因霍夫,苏珊娜王,彼得·波斯哈德.2002.<http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/wcdguide.pdf>
- 13 《官员削减大坝项目赔偿金》,金边邮报.法科西恩格里,丹尼尔派伊.2014.7.3.<http://www.phnompenhpost.com/national/officials-%E2%80%98take-cut%E2%80%99-dam-compensation>
- 14 《桑河二级水电有限公司有责任在上丁省桑河二级水电项目中保护环境并尊重人权》,3S河保护协会,越南社会调查与发展中心.信件.2014.5.26.http://www.internationalrivers.org/files/attachedfiles/140512_letter_to_lower_sesan_2_co_ltd_-_final_-_english.pdf
- 15 《里约环境与发展宣言》,联合国环境与发展会议31I.L.M.874第19条.1992.6.14.
- 16 《桑河二级水电有限公司有责任在上丁省桑河二级水电项目中保护环境并尊重人权》,3S河保护协会,越南社会调查与发展中心.信件.2014.5.26.http://www.internationalrivers.org/files/attachedfiles/140512_letter_to_lower_sesan_2_co_ltd_-_final_-_english.pdf
- 17 《村民希望从桑河二级水电项目工程中得到合理补偿》,柬埔寨日报.匡奇纳伊恩.2014.2.14.<https://www.cambodiadaily.com/archives/villagers-want-compensation-for-lower-sesan-2-dam-construction-52244/>
- 18 《村民拒绝搬迁》,金边邮报.爱丽丝卡迪,法科西恩格里.2014.9.29.<http://www.phnompenhpost.com/national/villagers-refuse-relocation>
- 19 《桑河二级水电工程补偿方案草案》,柬埔寨日报.匡奇纳伊恩,蒂尼恒车恩.2014.2.6.<http://www.opendevdevelopmentcambodia.net/news/draft-law-for-lower-sesan-dam-details-plans-for-compensation/>
- 20 《官员削减大坝项目赔偿金》,金边邮报.法科西恩格里,尼尔派伊.2014.7.3.<http://www.phnompenhpost.com/national/officials-%E2%80%98take-cut%E2%80%99-dam-compensation>
- 21 同上
- 22 同上
- 23 中华人民共和国土地管理法.<http://www.china.com.cn/chinese/law/647616.htm>
- 24 《移民安置政策框架》,中国进出口行.http://www.eximbank.gov.cn/tm/medialist/index_23_14367.html

总结与建议

中国的《绿色信贷指引》在国际和国内受到多方好评，这不仅体现了政府要求金融机构要关注与防范项目因环境和社会问题出现的风险，也体现政府严格要求金融机构在境外项目授信管理中要遵守东道国的法律法规，鼓励企业采用相关国际惯例或准则，加强与当地社区的沟通。绿色信贷在国内的实践已有七年时间，取得显著成就的同时也收获了经验和教训，这些都为中资银行在海外的绿色信贷实践提供了基础。但也发现，绿色信贷指引在境外具体操作的层面还存在问题，有待进一步思考和改进，主要包括以下几个方面：

1.与民间社会沟通不够顺畅：本研究选取的六个案例中，民间社会团体发现项目问题后曾试图与提供资金的金融机构沟通，但大多得不到回应和反馈。在大堡礁项目和金光集团的个案中，没有一家中资银行确认收悉NGO发出的信函。而在El Mirador铜矿的案例中，NGO寄出的邮件被退回。如果中资银行致力于遵循国际规范和东道国的法律法规，应建立与民间组织沟通接洽的部门或机制，这会有助于银行了解所授信客户的违规或不当运作，以确保自身在国际规范和东道国法律的遵守。

2.项目信息披露不足，透明度缺乏：个案研究表明，由于中资银行缺乏主动对授信过程涉及环境社会风险考量的信息披露，因此未能建立起与当地社区有效的交流途径，这也让银行丧失了可能从更多渠道获取项目有效信息来实践绿色信贷的机会。这些未被披露的信息包括：银行是否在为某个有项目提供资金支持，贷款合同是否对于环境和社会影响有所考量等，银行是否对授信客户的环境和社会影响标准产生了积极作用。例如，在斯坦纳瑞火电项目的案例中，NGO代表提到，2012年与EFT公司会晤时，该公司声称国开行的环保标准不低于欧洲复兴开发银行（EBRD），在某些方面甚至更严格。但是，任何一方均未披露关于国开行授信所涉及的环境和社会考量的细节。在金光集团案例中，该公司新发布《森林保护政策》是否由于听取了国开行的建议或者受到国开行的影响，均不得而知。《指引》第二十一条要求，银行要向公众披露必要的信息，也要从在地利益相关者处获得有关借款人履行环保义务的相关信息。

3.拆迁安置中“自由、事先和知情同意”原则没有得到充分遵守：中资银行在海外面临最大的社会风险之一，即是来自那些涉及需要拆迁安置以及可能影响到原住民的项目。这些项目需要获得受影响社区的“自由、事先和知情同意”。这项国际规范的执行情况对不少投资项目的成败至关重要。利比里亚棕榈油项目的案例表明，未履行“自由、事先和知情同意”原则可能引发争议并恶化社区与企业之间的关系。El Mirador铜矿项目个案也说明，这一原则的缺失会危及项目进展并影响公司声誉。相当数量的案例涉及缺少对此原则的执行，这也提示中资银行需要特别重视该权利，以确保《指引》的有效实施。

4.所投资项目易引发腐败风险：本报告中的不少问题项目均是规模巨大，涉及巨额投资，也因此增加了当地腐败的风险。例如，国开行给金光集团造纸厂授信数月后，印尼廖内省省长因违法发放许可证给金光集团而被印尼的反腐败法庭判处14年徒刑。同样，在柬埔寨桑河二级水电站项目

中，腐败的地方官员非法截留了移民安置补偿款，3S河流保护网络对此指出，政府官员是否有权参与和村民之间的补偿谈判尚存疑问。这两个案例中，如果中资企业在投资项目时避免滋生腐败，则可避免后续有关环境和社会问题的进一步恶化，金融机构也不必受到连带的负面影响。

5.对授信项目的尽职调查不够充分：银行应确保借款人不仅遵守当地法律，而且遵循国际与区域的有关标准、条例和法规。斯坦瑞那火电厂涉及欧盟标准、柬埔寨桑河二级水电站涉及世界水坝委员会的指引、大堡礁涉及世界遗产公约，开展这些项目的尽职调查可能会遇到更多的困难，因为一般来讲，区域和国际机构不会发放许可证或执照，银行也无法凭一纸文书就保证其合规。不过，斯坦瑞那项目的情况也表明，有时即便政府颁发了许可证，也并不一定意味着借款人或当地政府就遵守了法律。

6.采纳最新的标准与国际良好做法不够及时：国际良好做法的标准是不断变化的，中资银行要及时掌握相关变化，才可确保《指引》跟得上国际良好做法。例如两年前，仅少数几家国际金融机构对投资海外煤电厂项目有所限制，而如今，多家金融机构已采纳了该政策，并正在讨论将其作为OECD出口信贷机构未来的共同标准。国际公约和自愿性行业准则都可成为国际良好做法的参考。然而，利比亚棕榈种植园项目也表明，有时即便是加入知名的行业标准，如可持续棕榈油圆桌会议，项目也非最健全和可靠的，因为往往企业在标准执行时良莠不齐。

7.《指引》未对不同融资方式做具体说明：个案研究显示，银行需要根据客户的具体情况，调整其尽职调查和环境合规的范围和程序。例如，厄瓜多尔El Mirado铜矿项目涉及并购业务，因而银行需对将被并购公司的环境和社会绩效以及相关风险进行更详尽的审查。金光集团的案例涉及一个全新项目，虽然该项目本身历史不长，但其母公司却存在长期的环境不良记录。对于这些隐藏在后的高风险客户，银行应进行更完善的尽职调查，制定严格的环境和社会绩效要求，加强监督。此外，柬埔寨桑河二级水电站项目涉及与中国工商银行的设备租赁协议，而非授信业务，在《指引》约束的范围之外。如希望整个投资项目有良好的环境和社会表现，《指引》应规范其执行主体更广泛的金融业务，而非仅限定在信贷融资部分。

8.银行贷后管理存在漏洞：贷款后检查授信项目的环境和社会合规情况，与贷前尽职调查、和贷中审查同等重要，而对存在环境不良记录的借款人尤其如此。虽然贷后聘请第三方顾问来监督将对检查有所帮助，但从利比亚棕榈油种植园的案例中也看出，第三方监督也会有漏洞，并不一定能保证项目的环境与社会合规。同时，此案例也说明中资银行有必要提升工作人员在评估环境和社会风险，以及核实借款人合规情况的业务能力。

除以上不足外，银行机构在实施《指引》还会遇到或表现出其他不同的问题。归结起来主要的原因就是，《指引》更多是一份指导性的软政策，缺乏政策强制性，对未落实或违规行为没有具体的惩罚措施。如果中国的金融监管部门能加强对《指引》实施的监督和定期反馈，会促进银行机构在落实上的积极性。另外，《指引》最初所关注的主要是中国境内的贷款和银行等金融机构的相关业务，而就规范中资银行在海外的业务难度更大。相比在海外，中资银行更熟悉国内的环保监管和法

律法规环境，也因此遵守《指引》涉及国内条款方面表现得更好。此外，环保部、人民银行、银监会等国家部委也都相继提出了一系列政策措施，以协助和支持银行在国内更好的执行《指引》。随着中国企业越来越频繁地走出国门，开展海外业务，《指引》也亟需对金融机构在海外环境、社会风险管理上做进一步规范，并鼓励银行在其他国家投资清洁能源、节能减排、绿色建筑以及交通等绿色产业领域，在获得商业利润的同时，引导全球绿色低碳投融资的发展。《指引》在具体的落实上，有待各利益相关方的配合与积极参与。本报告对此提出以下建议：

建议提供金融支持的银行机构：

- 提升一线业务人员对《绿色信贷指引》的理解，并在执行层面严格落实；
- 在贷前、贷中和贷后管理阶段，直接或通过民间组织向受影响社区了解在地情况；
- 确保客户知悉并遵守东道国法律法规、履行国际惯例；
- 要求客户与受影响社区协商并制定申诉机制，以解决贷款期间产生的问题；
- 保持与利益相关方的良性沟通，掌握项目的合规情况；
- 当借款人在管理环境和社会风险方面出现违约时，及时披露针对借款人的处罚措施。

建议政府监管部门（包括但不限于中国人民银行、环保部、银监会、中国驻东道国使领馆）：

- 进一步明确绿色信贷指引的奖惩措施；
- 将《绿色信贷实施情况的关键评价指标》落实到海外投资；
- 与国际和本土民间NGO积极沟通《指引》执行事宜，及时发现并解决违规及潜在违规问题；
- 督促借款企业向项目利益相关方披露必要的信息并提供通畅的反馈渠道。

建议借款企业：

- 主动了解并遵守东道国的法律法规和行业的行业规范；
- 主动披露环境和社会风险管理的声明和保证条款；
- 承诺接受贷款银行的监督，加强环境和社会风险管理的约束性条款；
- 与项目利益相关方，尤其是受影响社区积极沟通与协商。

建议民间组织及媒体

- 为项目受影响的社区与企业，银行和监管机构搭建沟通平台；
- 协助利益相关方了解项目有关的环境和社会影响信息；
- 为中资银行借鉴国际良好做法提供协助；
- 对于绿色信贷政策的实施进行监督。

基于以上建议，我们衷心期待绿色信贷政策能在国内和海外的实践上有更多的突破和创新，推动全球可持续、负责任的投资，将中国生态文明的理念和实践带到国际舞台，与东道国实现互利共赢。



中国北京市东城区甘雨胡同53号万博写字楼410室, 100006

Room 410, Wanbo Office Building, No. 53, Ganyu Hutong,

Dongcheng District, Beijing, China. 100006



+86 10 8447 7697



E-mail: policy@ghub.org



www.ghub.org/cfc



气候与金融面面观



创绿中心是一个扎根本土，放眼全球的环保公益组织。我们相信人类的发展应以生态为本，解决环境问题须多方协力。机构旨在提供创新的工具和渠道促进公众参与环境保护，融合社会、企业和政府的力量，共同推动中国的绿色转型。

Greenovation Hub is a grassroots environmental NGO with a global outlook. G:HUB believes development should be ecological, and only by collaborative effort can environmental problems be solved. We provide innovative tools to enable wider public participation in environmental protection and foster joint power of civil society, business and government to accelerate China's green transition.