

试水提速，亚投行怎样开展绿色金融？

2015-05-25 毛显强 汤维

试水提速，亚投行怎样开展绿色金融？

文/毛显强 汤维（毛显强，北京师范大学环境学院教授、博士生导师；北京师范大学全球环境政策研究中心主任；中国环境科学学会环境经济学分会副主任委员）

在亚投行的筹建过程中，美、日一再质疑由中国主导的亚投行恐将难以坚持较高的环境标准，并呼吁欧洲等国谨慎选择加入亚投行。开展绿色金融正是对这种空穴来风的最佳回应：作为负责任、有担当的大国，由中国主导的亚投行将在投建基础设施时充分考虑当地的环境因素，帮助域内成员实现可持续发展。

2013年10月2日，习近平主席提出筹建亚洲基础设施投资银行（AIIB，下称“亚投行”）的倡议。2014年10月24日，包括中国、印度、新加坡等在内的21个首批意向创始成员国的财长和授权代表在北京签约，共同决定成立亚投行。截至2015年4月15日，亚投行意向创始成员国全部确定，为57个，涵盖了除美日之外的主要西方国家，各方商定将于2015年年中完成亚投行章程谈判并签署，年底前完成章程生效程序，正式成立亚投行。

在这一过程中，美国、日本等一再表示“担心亚投行不能坚持环境保护等方面的高标准”，消极对待甚至反对亚投行的成立。在经历了多国积极加入亚投行的盛况之后，我们也需要冷静地思考如何开展绿色金融，回击反对势力的攻讦。

迄今为止，各界尚未形成对绿色金融的统一定义。追本溯源，1978年发生在美国纽约的爱河事件(Love Canal Tragedy)促使国会于1980年通过了《综合环境响应补偿及责任法案》(The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, CERCLA)，认定商业机构需要对环境风险负责，由此催生了绿色金融的概念，即为规避因环境问题所造成的商业风险而进行的金融创新。

随着越来越多的金融机构开始重视环境风险，对绿色金融的讨论焦点逐渐从被动地规避风险转向主动地管理风险，探索建立能促进可持续发展的金融系统。

本文所指的绿色金融，是指有助于实现可持续发展的金融活动。作为亚洲地区新兴的政府间多边开发机构，开展绿色金融有助于亚投行更好地开展业务、降低成本、降低风险并提高运营效率。

一、为何开展

1、顺应多边开发银行发展趋势。

相较于商业性金融机构，由于世界银行（下称“世行”）、亚洲开发银行（下称“亚行”）等政府间多边开发银行以帮助发展中国家“扶贫”作为其第一要务，从而需要更多地体现肩负社会责任的立场，尤其是重视并防控金融活动所产生的环境及社会风险。随着民众和学界对于环境保护的重视，多边开发机构也越来越重视环境保护及社会风险防控实践。

以世行为例，在 20 世纪 70 年代以前，西方非政府组织及民众认为，世行在其援助的大型项目执行过程中造成了对生态环境的破坏，进而批评世行只重视发展，不注重环境保护，要求世行检讨并进行改革。世行于 1970 年任命了一名环境顾问，旨在尝试对环境影响的监测。

1973 年，世行设立了环境事务办公室（Office of Environmental Affairs），直接向世行董事会汇报项目的环境影响，并于 1975 年发布了《项目环境发展指南》（Guidelines on Environmental Developments of Projects）。1984 年，环境事务办公室更名为环境科学事务办公室（Office of Environmental and Scientific Affairs），随后又演变为中央环境局（Central Environment Department），并在世行主要的 6 个地区局内下设了各自的环境处（Environment Division），同时积极参与到国际发展机构环境委员会（Committee of International Development Institutions for the Environment）关于环境经济影响的分析。

在 1992 年的联合国环境与发展大会上，世行因其投建的巴西 Polonroeste 及印度 Narmada 水坝等大型水电项目所造成的环境影响，遭到了与会成员及会外媒体的严厉抨击。于是，世行在 1993 年改革时，新增了专门负责环境可持续发展的副行长一职，并设立了独立的监察小组（Inspection Panel），加强环境政

策、环境项目评议以及其它环境事务方面的工作，以确保各地区局能遵循其环境政策。

1997 年，世行首次阐明了保障政策的概念，提出应在发展决策中考虑环境和社会问题。2001 年，世行通过了《作出可持续承诺：世界银行的环境战略》。该战略被认为在世行环境保护方面具有里程碑式的意义，因其明确指出了环境政策不仅能减轻经济活动造成的环境污染，还能提高人类的生活质量，体现出世行由被动地减少环境污染变成了主动地追求环境效益。

2002 年，隶属于世行集团的国际金融公司（IFC）联合花旗银行在伦敦组织了关于投资中遇到的环境和社会问题研讨会，会后多家银行共同制订了赤道原则（the Equator Principles），明确了国际项目融资所必须符合的环境和社会原则，并对金融业产生了深远的影响。

近年来，世行又发行了绿色债券。截至 2014 年 3 月，世行通过 17 种货币进行了 60 笔绿色债券交易，筹集到超过 45 亿美元的资金。这些资金被用于支持突尼斯、中国、墨西哥、哥伦比亚等国的灌溉和供水、防洪管理、公交系统等绿色领域的项目。由于世行具备 3A 级债券信用评级，发行绿色债券一方面使投资者从中获益，另一方面也有助于筹集到鼓励和支持可持续发展所急需的资金。

回顾世行在环境政策及机构建设方面的发展历程，可以看到，随着多边开发银行的投资行为引起越来越多的关注，项目的利益相关者越来越重视项目对当地经济、环境和社会的综合影响。世行也经历了从被动引入环境政策以回应批评，到积极地将环境因素纳入整个投资过程的转变。

作为一家新成立的多边开发机构，亚投行也应在环境政策方面充分借鉴世行等现有多边开发银行的经验，避免其走过的弯路，主动将促进环境保护纳入其投资政策和日常信贷管理框架，积极尝试绿色金融创新，从而提高运营效率，更好地为各成员服务。

2、体现我国负责任的大国担当。

经济活动不可避免地会造成环境影响，国际投资项目所造成的外部性，也不同于国内投资项目外部性的特点及解决方式。国内项目带来的环境问题需要由国

内的政府部门进行监控，并督促项目单位进行治理。而国际项目所带来的环境问题，很难由当地政府部门全权监管和督促。

尤其对经济欠发达的第三世界成员而言，追求经济效益是其发展的重点，容易忽视或放任项目所致的环境及社会影响。然而，当经济发展到一定水平，或者环境问题开始凸显时，这些成员又倾向于将责任推卸给最初的投资开发者，容易造成多边开发机构“吃力不讨好”的国际舆论环境。

作为将铁路、公路、桥梁、港口、电力、通信、油气运输等基础设施建设作为重点领域的亚投行，其项目投建必将为当地带来巨大的经济发展成果，但发展背后的环境社会问题也务必在项目可研阶段就引起高度重视。发达国家“先污染、后治理”的老路显然是不可行的，而我国在近几十年间经济高速腾飞中所积累的环境保护方面的经验和教训却可以为亚投行所用，这也正是我国对共同维护和发展开放型世界经济，并完善全球经济治理一贯主张的具体实践。

在亚投行筹建过程中，美、日一再质疑由中国主导的亚投行恐将难以坚持较高的环境标准，并呼吁欧洲等国谨慎选择加入亚投行。开展绿色金融正是对这种空穴来风的最佳回应：作为负责任、有担当的大国，由中国主导的亚投行也将在投建基础设施时，充分考虑当地的环境因素，帮助域内成员实现可持续发展。

3、有效降低投资决策风险。

作为域内首家专注基础设施的投资银行，亚投行的资金投向将比世行和亚行更为集中。亚投行的重点领域是基础设施建设，其项目具有耗资大、人力物力投入高、建设周期长等特点，并且可能对当地造成较大的环境和社会影响。

由于多边开发机构的基础设施建设项目在执行过程中曾多次遭遇环境和社会问题，因此世行、亚行等多边开发机构都陆续出台并不断修订了专门的安全保障政策，包括环境评价政策以及旨在预防对第三方和环境产生负面影响的政策等，要求项目在启动谈判前必须完成经济、技术、机构、财务、环境和社会等各方面的评估，并根据评估结果将项目贷款申请提交不同级别的管理层审议。

将环境因素纳入项目启动前的决策过程，有利于防控因环境风险造成的项目迟滞、中断、终止等难以预见的风险，降低投资和运营成本，并确保项目能持续地运行。

4、促进国内企业“走出去”。

长期以来，世界上主要的多边开发机构由发达国家所主导，已是不争的事实。在向各国投放贷款时，多边开发机构也为发达国家的企业创造了不少“走出去”的机会。这些企业凭借自身的技术优势和前期积累的经验，借助多边开发机构的项目，成功将其业务领域拓展到海外。

作为首家由我国主导的多边开发机构，亚投行在服务于各成员的同时，也需要为我所用：应积极开展绿色金融，主动为国内环保设备生产企业及环保标准较高的企业优先创造“走出去”的机会，开拓新的国际市场，并使其他成员受益于我国在环境保护方面的成功经验，真正实现互利共赢。

5、共同解决区域性的环境问题。

大气污染和水污染等环境问题往往是跨区域性的环境问题，在多边开发机构的框架下，协调各成员共同应对环境污染，能有效地解决问题。亚行倡议并协调大湄公河次区域（GMS）六国开展经济及环境合作的经验值得亚投行借鉴。

1992 年，在亚行的倡议下，中、柬、越、老、缅、泰六国举行了首次部长级会议，建立起 GMS 合作机制，旨在加强区域经济合作，共同解决环境问题。2011 年 12 月，大湄公河次区域六国领导人签署了新的十年战略计划，在继续推进域内基础设施建设互联互通的基础上，实现更具包容性和环境可持续性的增长。亚行一直为大湄公河次区域的合作提供金融、技术和咨询方面的支持，并担当着秘书及协调员的角色，在促进区域可持续发展方面起到了积极的作用。

只有重视环境的可持续发展，才能实现经济合作的可持续发展。亚投行需要支持并协调相关成员共同解决区域性的环境问题，更好地促进当地实现可持续的经济发展，同时占领国际舆论和道德高地，树立正面的国际形象。

二、如何开展

目前，大多数商业机构开展绿色金融的方式有建立专项基金、投资环境项目等，而世行、亚行等多边开发机构则将环境因素融入决策和项目管理的各个层面，

达到推动可持续发展的目的。亚投行可以充分借鉴世行及亚行等多边开发机构的经验和教训，从以下几方面开展绿色金融。

1、战略层面。

将注重环境保护和推进区域可持续发展作为亚投行的宗旨和战略指导方针之一；将环保基础设施建设项目纳入国别合作伙伴战略的优先支持领域；从战略层面鼓励大型基础设施项目在设计、可研阶段充分考虑环境和社会因素。

与亚投行各成员合作开展可持续发展战略规划的研究，从规划层面为域内成员实现可持续发展构建具体思路，并推动相关政策的研究、出台和修订。

将环境保护和区域可持续发展纳入亚投行年会议题，利用亚投行框架下各成员领导层双边及多边的对话机制，切实解决各成员在环境问题方面的关切。

2、政策层面。

亚投行亟需出台专门的环境和社会保障政策，规范项目在环境及社会保障方面的流程和措施，并将各部门的执行情况纳入独立监察小组的评估内容。

积极向项目所在国推广我国在绿色信贷方面取得的成功经验，并试行绿色债券、绿色保险等金融产品，促进当地的可持续发展。

3、融资层面。

积极尝试发行绿色债券、绿色信贷、绿色保险等绿色金融创新；积极推动绿色金融领域的联合融资项目；以专项技术援助资金支持环保项目或政策研究；利用公私合营模式撬动更多的民间资本参与到项目的环保内容；在亚投行内部设立专项的环保基金，以贷款或赠款形式支持项目所在地的可持续发展等。

4、项目层面。

项目准备阶段：为项目实施制定较高的环境标准，以降低项目的环境风险；推广我国环境影响评价的成功经验，在环评过程中充分听取并反映利益相关者的

声音，按环评结果对项目进行分类，并要求不同环境风险类别的项目在后续实施过程中能提供相应环境风险控制措施，并将环评作为项目启动谈判的必要前提条件；对环保设备的采购支付提供追溯报账、提前采购等便利政策，以鼓励项目单位采购环保设备；设计并推动绿色示范项目的试点，推广其成功经验，从而促进更多的绿色项目落地。

项目实施阶段：定期监测项目环保措施的落实状况，对于不符合环保标准的项目，需要及时干预并敦促改进；重视环保相关的机构能力建设，为当地培养环保方面的人才。

项目后评价阶段：评估项目实际造成的环境影响，引入环境审计制度，评估项目带来的综合经济、环境及社会效益；将上述评价结果作为未来对项目所在国提供主权贷款规模的绩效标准之一。