

概况介绍 1——执行摘要

过去十年，中国已成为国际投资和金融的主力军之一，这得益于中国政府的大力支持和政策性银行、商业银行的融资。近年来的一系列主要发展促进了中国在国际金融中的作用，其中由中国牵头成立的亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）最受瞩目。中国近年来也成立了若干投资基金，比如丝路基金，并向政策性银行注入额外资金，专门支持海外业务。此外，通过 2013 年宣布的“一带一路”倡议，中国政府重申了对境外投资的支持。这些新机构、新计划集中关注基础设施建设。鉴于东南亚对中国在经济上、战略上的重要性及毗邻的地理位置，中国在海外基础设施融资扩张计划中重点突出该地区。

亚洲基础设施投资银行

亚投行的成立代表着数十年来全球多边开发性金融的最大变革。截至 2016 年中，57 个国家已申请成为创始成员国。亚投行的法定资本是 1000 亿美元。中国持股最多，约占 30%，并拥有 26% 以上的表决权。该行将集中为亚洲的基础设施和“其它生产性领域”融资，其目的是促进可持续经济发展、创造财富并促进亚洲基础设施的互联互通。¹该行于 2016 年 4 月和 5 月宣布了第一批项目，包括巴基斯坦和塔吉克斯坦的公路工程、孟加拉国的供电项目和印度尼西亚的贫民窟改造项目。

与国际金融机构（如世界银行或亚洲开发银行）的管理层相比，亚投行的管理层可能拥有更大的项目审批权力，前者依靠董事会对此类决策进行监管。² 该行行长金立群曾强调，亚投行的核心理念是“廉洁”，致力于发展基于伦理标准的强有力的制度文化，对腐败持“零容忍”态度。³ 2015 年，亚投行就《社会和环境保障框架》组织了与利益相关方的简短磋商，但该过程仍受到了民间社会团体的批评，称其并不充分。该行于 2016 年正式通过该框架，同时还正式通过了《信息披露暂行政策》、《企业采购政策》和《行为准则》。

《环境和社会保障框架》旨在推动亚投行开展可持续发展项目，保护弱势群体并保证利益相关者的参与。然而，该框架也存在若干缺陷和空白，移民安置标准和土著人民操作标准也落后于最佳实践和国际人权标准。

中国一再强调，亚投行与现有多边金融机构的工作相辅相成，无意充当竞争者角色。2016 年，亚投行与世界银行、亚洲开发银行、欧洲投资银行和欧洲复兴开发银行签署合作协议。各类其它机构也表示愿在将来与该行合作。尤其是在亚投行与世界银行、亚洲开发银行和类似机构联合融资的项目中，合作机构的社会和环境标准或保障政策可能适用于此类项目。与世界银行或亚洲开发银行联合融资还可能意味着如果人们因项目受到损害，则可以向已设立机构的问责机构提出申诉。

亚投行成立的消息引发诸多讨论，认为它会挑战现有的开发性金融秩序。然而，亚投行打造自己的规模尚需时日。现有国际金融机构公开表示欢迎亚投行，并将对其早期项目进行联合融资。这为亚投行提供了学习对方的保障、问责制度的机会，同时

为东盟地区及其它国家的民间社会团体通过已建成渠道和与其它金融机构的沟通网络与亚投行建立联系提供了潜在的切入点。

“一带一路”倡议

“一带一路”倡议宣布于 2013 年，旨在通过交通、能源、贸易和通讯基础设施领域的发展提升中国与亚洲、中东、非洲和欧洲的互联互通。“一带一路”促进多个领域的投资合作，包括农、林、渔业和能源产业。⁴ “一带一路”不是一个具体计划或单一融资手段，它为中国在未来几年的投资勾勒了整体愿景。中国政府称，该倡议已吸引 60 余个国家参与。

中国强调了“一带一路”的共同利益及通过增加合作和投资来造福基础设施落后国家的潜力。该倡议既有利于中国进一步融入全球经济，也有利于中国在这些地区增强经济影响力。沿线的许多国家已与中国建立了密切的贸易和投资关系，而该计划将有望支持并深化这些关系。“一带一路”愿景强调中国西南部作为陆上和海上丝绸之路（包括经由缅甸、老挝、越南）的门户以及“中国对南亚和东南亚进行开放”枢纽的重要性。⁵

未来几年内，“一带一路”倡议内的项目将耗资数十亿美元。融资来源有多个，许多并不是新来源。比如，包括国家开发银行在内的中国的政策性银行，十几年来一直为处于现在“一带一路”沿线的项目融资。中国的商业银行、股票基金和投资公司在沿途的许多国家也十分活跃。多个实体已建立新基金并获得国家额外拨款，专门用于支持“一带一路”项目。亚投行也有望为该计划路线内的项目进行融资。

国家支持的投资基金

中国在海外投资的另一个重要融资来源是国家支持的投资基金。在东南亚国家联盟（东盟）地区中运作的两大此类投资基金是丝路基金和中国—东盟基础设施投资基金，两者在未来几年均有业务拓展计划。

丝路基金创建于 2014 年，资金规模 400 亿美元，目标是促进“中国与“一带一路”沿线国家和地区实现共同发展、共同繁荣”。⁶ 该基金的投资重点是重大基础设施和互联互通。丝路基金表示，它致力于促进环境友好型的可持续发展，并“尊重国际标准和原则，遵守中国和投资所在国的法律法规”。⁷ 然而，目前尚不清楚针对所投资项目是否存在社会和环境评估制度以及缓解措施；如果存在，具体内容是什么。

中国—东盟投资合作基金（CAF）创建于 2013 年，投资目标是东盟国家的基础设施、能源、自然资源。⁸ 初始资本是 10 亿美元，目标资本是 100 亿美元。中国进出口银行（Eximbank）作为主要出资方牵头成立该基金，并出资 3 亿美元作为启动资金。世界银行下属国际金融公司（IFC）在 CAF 中持有股份并出资 1 亿美元，占一期资金的 10%。⁹ CAF 一期投资了 11 个项目，包括电讯、采矿、交通和能源项目。中国打算为该基金的二期募集 30 亿美元。¹⁰

CAF 网站称，它“专注于不仅为被投资公司带来收入增长、还能为社区带来重要价值的可持续投资”。¹¹ 2014 年 7 月，CAF 发布了《关于在东盟地区投资的社会责任与环境保护参考指引》，该指引采用国际金融公司的绩效标准。CAF 要求所有从 CAF

接受投资的公司和项目遵照该指引。CAF 指引的采纳和发布代表着它在社会及环境治理方面向前迈进了一步，这一步是其它由中国牵头成立的基金尚未迈出的。尽管该基金尚未建立申诉机制，但国际金融公司的 10% 股权意味着投诉可以提交给它的问责机构——合规顾问/巡查官办公室（Compliance Advisor Ombudsman）。

中国的政策性银行

本报告主要探讨中国对外基础设施融资的近期发展。然而，为了支持国家“走出去”战略，中国的政策性银行已经在境外运营了十几年。通过此战略，中国政府推动中国企业在海外扩张、利用外汇盈余加快获取全球市场、自然资源和技术。国家开发银行和中国进出口银行主要推动该战略的实施，在境外投资数十亿美元。自“一带一路”倡议宣布以来，中国政府在两家银行中注入了大量追加资本。

国家开发银行和中国进出口银行均有环境和社会标准。国家开发银行从未对外发布具体政策，中国进出口银行则发布了一项基本的、适用于国内外项目的环境评估政策。两家银行均有权对在项目中未恰当管理环境和社会风险的客户发出警告。然而，两家银行均未披露详细项目信息，评估方式并不公开、透明，也没有供受影响民众进行申诉的正式途径。缺乏透明度严重限制了两家银行的社会和环境政策的有效性。

结论


中国在东南亚交通、能源、电讯基础设施发展中已发挥巨大作用。中国是柬埔寨、老挝和缅甸的最大投资方，中国在越南、泰国、马来西亚和印尼的投资也相当重要并不断增加。东盟十国已全部加入亚投行，东盟地区也位于“一带一路”路线图内。基础设施融资的获得有望对东盟地区产生重要影响。

亚洲的基础设施资金严重不足，多数东盟政府显然热衷于吸引大型项目投资。本文讨论的机构和计划有利于解决此需求，并可能促进资金大量涌入该地区，支持区域更加快速地开展基础设施投资计划，增强中国和东盟以及东盟成员国之间的连通性。但与此同时，如果缺乏适当的透明度、保障和问责机制，对人口和环境带来的负面影响将可能抵消产生的好处。

中国—东盟投资合作基金已正式通过了基于国际金融公司绩效标准的政策，亚投行也正式通过了环境和社会保障框架，目前正在制定申诉机制。然而，中国投资者的社会和环境保障措施总体来说较为基础，不对公众披露，也不接受公众监督。本文讨论的双边投资者均未发布大量项目文件，也没有建立申诉或问责机制。在此背景下，鉴于亚投行的保障机制仍未经过检验，所以仍需密切监督该地区任何基础设施贷款的增加情况。

该地区的民间社会团体可在监督以及参与这些计划方面发挥重要作用。通过加深理解这些机构和计划、监测它们的发展和活动并提升公共意识，民间社会将能够更好地争取更稳健的标准，加强问责制，以保护受影响社区和生态系统。

本概况介绍引自 IDI 报告《[中国基础设施投资大举进军东盟和其它国家](#)》。本出版物的研究由下列机构支持：德国海因里希·伯尔基金会东南亚办公室、美国 McKnight 基金会和 Planet Wheeler 基金会。

该出版物采用的授权是创作共用的“署名、非商业性使用、相同方式共享 4.0 通用许可”

¹ AIIB (2015), *Articles of Agreement*, article 1.

² Donnan, S. & Sevastopulo, D. (2015, 25 October), *AIIB head vows to be clean, lean and green — and fast*, Financial Times. <http://www.ft.com/cms/s/0/b6f95846-7b0d-11e5-a1fe-567b37f80b64.html> (accessed May 2016).

³ AIIB (2015, 26 August), *Statement by Jin Liqun at a Press Conference in Tbilisi*. http://www.aiib.org/html/2015/NEWS_0826/16.html (accessed May 2016).

⁴ National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs & Ministry of Commerce of the People's Republic of China (2015), *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*. http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html (accessed May 2016).

⁵ Ibid

⁶ Silk Road Fund (2015), *About Us*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23775/23767/index.html> (accessed May 2016).

⁷ Silk Road Fund (2015), *Scope of Investment Principles*. <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23798/23805/index.html> (accessed May 2016).

⁸ China-ASEAN Investment Cooperation Fund, *About CAF: Mission & Vision*. <http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=1> (accessed May 2016).

⁹ International Finance Corporation (2010, 25 January), *China-ASEAN Fund on Investment Cooperation: Summary of Proposed Investment*.

<http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/0/EA30D66D3BCEE0F9852576BA000E3309> (accessed May 2016).

¹⁰ Li, K. (2015, 13 November), *Remarks by H.E. Li Keqiang Premier of the State Council of the People's Republic of China At the 17th ASEAN-China Summit*, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1212266.shtml (accessed November 2015).

¹¹ China-ASEAN Investment Cooperation Fund, *About CAF: Background*. <http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=2> (accessed November 2015).