

### 概况介绍 5——中国的政策性银行

为响应“走出去”战略，中国的政策性银行已在海外运营十余年。中国政府通过此战略鼓励中国企业拓展海外市场，利用外汇盈余，获得更多进入国际市场的机会，同时获得更多自然资源和技术。这些政策性银行为中国快速发展为世界主要投资者之一奠定了基础。<sup>1</sup> 此类银行成立于 90 年代中期，目的是在政策性金融和商业性金融之间划清界限。中国目前共有三大政策性银行——国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行。<sup>2</sup> 政策性银行的创立使中国的四大国有商业银行（中国银行、中国建设银行、中国农业银行和中国工商银行）将业务重点放在商业经营上。<sup>3</sup>

国家开发银行和进出口银行是“走出去”战略的主要推动力，在海外投资数十亿美元。作为政策性银行，它们的职能是支持中国的政策目标，两家银行均将在“一带一路”倡议的融资项目中发挥重要作用（见概况介绍 3）。自宣布“一带一路”以来，中国政府已向两家银行注入巨额资金。据媒体报道，2015 年 4 月—8 月间，为支持海外项目，央行向国家开发银行提供外汇 940 亿美元，向进出口银行提供外汇 900 亿美元。<sup>4</sup>



国家开发银行向符合国家经济战略的活动和项目提供中长期融资，包括中国国内的基建、工业和其它国家优先发展项目。它还为教育、医疗、农业、保障性安居和环保计划提供资金。<sup>5</sup> 该行在中国海外投资中发挥着重大作用。2014 年，国家开发银行发行 1000 多亿美元外币贷款。<sup>6</sup> 相比之下，世界银行集团在同年贷出 610 亿美元。<sup>7</sup>

在国内，国家开发银行为三峡大坝、南水北调工程等大型工程和许多电网、公路和高铁项目提供支持。在东盟，该行与泰国投资委员会签署促进双边投资的谅解备忘录，并向饱受争议的中缅天然气管道项目、越南永昂火电厂、柬埔寨 Stung Atai 水电站大坝和许多其它项目提供资金。该行还向老挝学生提供在华留学奖学金。

随着该行持续拓展国际业务，“一带一路”将成为战略重点。<sup>8</sup> 该行为丝路基金注入 5% 的原始资本，并设立了东盟基建投资专项基金。2014 年，李克强总理承诺提供 200 亿美元用于促进中国和东南亚的互联互通，其中 100 亿美元的专项贷款由国家开发银行设立，用于区域基础设施建设。<sup>9</sup>

### 国家开发银行的环境和社会标准

国家开发银行称其环境和社会影响管理标准已落实到位。然而，该行仅发布了概要，并未公开全部文件，仅有的政策信息来自近几年的银行报告。根据概要，拟议项

目的评估包括环境社会风险评估。贷款申请必须包含环境影响评估，而国家开发银行可出于环境原因拒绝提供贷款。尤为重要的是，为敦促借款方兑现环境承诺，国家开发银行可将环境标准和成本写入协议。<sup>10</sup> 该行还是《联合国全球契约》和联合国环境署金融倡议成员。该行尽管尚未加入“赤道原则”，但已建立内部“赤道原则”工作组，并在业务发展中逐步采用这些原则。<sup>11</sup>

虽然该行已做出若干承诺并就环境和社会风险管理制定了内部标准，但是其评估过程的透明度不高。国家开发银行并未就特定项目发布文件，受影响人群也没有申诉机制或官方沟通渠道。银行网站没有提供全面的项目列表。透明度的缺乏大大限制了现有社会和环境政策的有效性。



中国进出口银行成立的目的是：推动促进中国产品进出口，协助中国企业的境外工程承包和对外投资，促进国际经贸合作。<sup>12</sup> 和国家开发银行一样，中国进出口银行大力支持中国企业走出去，并参与世界各地的项目。2014 年，该行提供贷款人民币 9210 亿元（合 1420 亿美元）。<sup>13</sup> 大部分贷款集中在基建、工业和贸易，包括航运、交通基础设施、油气、能源、电讯、制造和农业项目。进出口银行的大部分贷款是商业贷款，也提供优惠贷款。优惠贷款指的是低于市场利率、还款期较长的贷款和信贷。此类贷款在中国海外援助中占主要部分。<sup>14</sup>

进出口银行的一大主要任务是推动与周边国家互联互通。该行称，它“在奉行中国新外交战略的同时追求业务发展”，“一带一路”包含在战略内。<sup>15</sup> 进出口银行是东盟重要的融资方，曾为以下项目提供融资：柬埔寨甘再水电站大坝、越南北江—凉山高速公路和 Vin Than 火电厂、老挝多个水坝和输电系统、缅甸小额信贷、泰国曼谷高端住宅开发区。进出口银行是中国—东盟投资合作基金的首要投资方和管理方（见概况介绍 4），还大力参与中国的区域铁路投资。2015 年末，该行与国有中国铁路总公司签订贷款协议，支持其海外扩张。协议包括高达 5000 亿元人民币（近 800 亿美元）的信用额度。中国铁路总公司在印尼、老挝、泰国开展铁路开发项目，这些项目均可通过此协议从进出口银行获得贷款。<sup>16</sup>


## 中国进出口银行的环境和社会标准

在披露社会和环境标准、政策方面，中国进出口银行做的工作比大多数中国金融机构都多。该行在 2007 年出台了一项基本政策——《中国进出口银行贷款项目环境与社会评价指导意见》（以下简称《2007 年指导意见》）。该指南同时适用于国内和国际项目，涵盖了项目评估、环境评估、贷款管理和监督。指南要求借款方在开展海外投资时必须遵守当地环境法律法规。若当地规章制度不健全，借款方需在指导下实施中国标准或“国际实践”。<sup>17</sup>

《2007 年指导意见》还简要提到了土地权和资源权，并要求妥善开展安置工作；对于影响较为严重的项目，应向公众征求意见。银行有权在项目实施过程中进行监管，如在项目开发或运作中出现严重影响，可停止拨付贷款；如借款方未采取适当措施处理问题，则有权要求借款方提前还款。<sup>18</sup> 进出口银行还可要求客户纠正其行为、冻结未使用信贷、发布警告、采取业务限制并在借款方不合规时撤销贷款。<sup>19</sup>

虽然上述《2007 指导意见》明确强调了海外项目及若干主要问题，但该文件较为基础，仅包含 21 条简短条款。没有正式途径满足公众获得具体项目信息的要求，也没有正式的申诉机制。项目评估并不公开，项目文件也不是由银行发布的。和国家开发银行的情况一样，这些缺点严重削弱了指南的有效性。然而，对于设法与银行进行沟通或就进出口银行融资项目开展倡导工作的社区和民间社会团体来说，该指南仍可作为有用参考。

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”

- 
- <sup>1</sup> Kyngé, J. (2016, 18 May), *China becomes global leader in development finance*, Financial Times. <http://www.ft.com/intl/cms/s/3/b995cc7a-1c33-11e6-a7bc-ee846770ec15.html> (accessed May 2016).
  - <sup>2</sup> Research Academy of China Development Bank (2011), *China Development Bank Practice and Achievements of Development Finance*, Beijing: Democracy and Construction Press.
  - <sup>3</sup> Erica Downs (2011), *Inside China, Inc.: China Development Bank's Cross-Border Energy Deals*, Washington DC: Brookings Institution, p.12.
  - <sup>4</sup> Zhang, Y. (2015, 21 July), *Policy Banks Linked to 'Belt and Road' Plans Said to Get US\$ 31 Bln*, Caixin Online. <http://english.caixin.com/2015-07-21/100831133.html> (accessed May 2016); Xinhua (2015, 18 August), *China raises capital base of development bank*, Xinhuanet. [http://europe.chinadaily.com.cn/business/2015-08/18/content\\_21640335.htm](http://europe.chinadaily.com.cn/business/2015-08/18/content_21640335.htm) (accessed May 2016).
  - <sup>5</sup> China Development Bank (2015), *Annual Report 2014*, Beijing: CDB.
  - <sup>6</sup> *Ibid.*, p.12.
  - <sup>7</sup> World Bank (2014, 1 July), *World Bank Group Commitments Rise Sharply in FY14 Amid Organizational Change*. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/07/01/world-bank-group-commitments-rise-sharply-in-fy14-amid-organizational-change> (accessed May 2016).
  - <sup>8</sup> *Ibid.*, p.17.
  - <sup>9</sup> Xinhua (2014, 13 September), *China pledges over 20-bln-USD loans to boost Southeast Asian connectivity*, Xinhuanet. [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/13/c\\_133787970.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/13/c_133787970.htm) (accessed May 2016).
  - <sup>10</sup> Matisoff, A. (2012), *China Development Bank's Overseas Investments: An assessment of environmental and social policies and practices*, Berkeley: Friends of the Earth. <http://www.foe.org/news/archives/2012-07-new-report-on-china-development-bank-shows-the-bank>.
  - <sup>11</sup> China Development Bank (2013, 7 August), *Tightening EIA to Promote Multilateral Win-Win Outcome – CDB's "Green Credit" Goes to the World*. <http://www.cdb.com.cn/english/NewsInfo.asp?NewsId=4715> (accessed May 2016).
  - <sup>12</sup> Export-Import Bank of China, *Brief Introduction*. [http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index\\_617.html](http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_617.html) (accessed May 2016).
  - <sup>13</sup> Export-Import Bank of China (2014), *Annual Report 2014*, Beijing: China Eximbank.
  - <sup>14</sup> Grimsditch, M. & Yu, Y. (2015), *Development Finance in the BRICS Countries: A Review from China*, New Delhi: Heinrich Böll Foundation. [https://za.boell.org/sites/default/files/development\\_finance\\_in\\_brics\\_countries.pdf](https://za.boell.org/sites/default/files/development_finance_in_brics_countries.pdf) (accessed May 2016).
  - <sup>15</sup> Export-Import Bank of China (2014), *Annual Report 2014*, Beijing: China Eximbank.
  - <sup>16</sup> Xinhua (2015, 19 November), *China EximBank to finance China Railway's global projects*, Xinhuanet. [http://news.xinhuanet.com/english/2015-11/19/c\\_134834239.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-11/19/c_134834239.htm) (accessed May 2016).
  - <sup>17</sup> Export-Import Bank of China (2008), *Guidelines for Environmental and Social Impact Assessments of the China Export and Import Bank's Loan Projects*.
  - <sup>18</sup> *Ibid.*
  - <sup>19</sup> Friends of the Earth US (2016), *Emerging Sustainability Frameworks: China Development Bank and China Export-Import Bank*, Washington DC: FOE. <http://www.foe.org/projects/economics-for-the-earth/international-finance/emerging-sustainability-frameworks>.