

### 概况介绍 6——对东盟地区的启示：民间社会团体的参与机会

过去几年，中国在全球基础设施融资承担了重要角色。中国的政策性银行、商业银行和国家支持的投资基金在过去十年为中国的对外基础设施投资提供了有力的支持。近期成立的主要机构和发起的倡议（在 IDI 的报告中讨论到的）将有可能使中国在未来的全球发展融资中更加令人瞩目。

亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）是第一家由中国发起成立的多边金融机构，并一直宣传它的新模式。相比现有的世界银行和亚洲开发银行，该模式的管理和治理架构更加精简、有效且更适应亚洲需求。“一带一路”倡议反映了中国政府重新强调对外投资的重要性，尤其是对于能增强地区互联互通的项目。无论是为了支持“一带一路”专门设立的基金，还是已有的包括中国政策性银行在内的机构和企业，都很快表示了对“一带一路”的支持并宣布了在未来加强对“一带一路”项目投融资的计划。

#### 基础设施融资渠道增加

亚洲地区的基础设施项目面临着巨大的融资缺口。大部分东盟国家的政府明确表示了吸引大型基础设施投资项目的热情，尤其是对于交通、能源和其它能提升连通性的项目，亚投行和其它的倡议也会持续响应这一需求。亚投行还没有开始发放贷款，但已经有人担忧该行可能会支持一些其它国际金融机构不支持的高风险项目，例如煤矿和大型水电站。然而，亚投行是否会支持那些其它国际金融机构认定为高风险的项目仍有待观察。亚投行的能源政策仍在撰写阶段，这一政策正式发布之前，还无法判断该行会支持哪些类型的能源项目。而“一带一路”倡议已经和一些大型项目建立了联系，例如巴基斯坦的卡洛特水电站项目和亚洲其它地区的化石能源项目。

与此同时，中国的资金投向绿色投资也有很大的前景。中国是可再生能源的主要投资者，在国内和国外对风能和太阳能都投入了大量资金。亚投行宣传其目标之一是促成“可持续的经济发展”。同样的，丝路基金和中国东盟投资合作基金的核心价值也包括对可持续性的承诺。来自这些机构的资金如果能投向真正可持续的、包容的发展项目，将能带来极大的益处。

#### 中国金融机构的社会和环境标准

中国金融机构的社会和环境保障体系通常比较基础，并且不对公众公开或接受监督。对于中国的政策性银行，在环境和社会治理方面的不足尤其明显。中国进出口银行的指南非常基础，国家发展银行则没有对外公布指南的具体内容。得益于国际金融公司的持股，中国东盟投资合作基金的环境和社会标准及体系相对比较完善。至于亚投行，相比其它中国双边金融机构，它的《环境保障框架》已经是往前走了一步，尽管民间社会团体对于该框架的一些关键缺陷仍然有所忧虑。

中国政府也出台了一系列适用于在海外运作的中国公司和金融机构的指南，包括中国银监会发布的《绿色信贷指引》<sup>1</sup>和商务部及环保部发布的《对外投资合作环境保

护指南》。对于在海外运作矿业和林业项目的企业，也有专门的行业指南。然而，这些标准都不包含执行机制，目前也无法评估中国企业到底在多大程度上执行了这些标准。<sup>2</sup>

强有力的社会和环境保障是开发性金融机构成功的关键。东盟地区很多国家都面临治理上的挑战，一些国家过去在管理发展项目的社会和环境影响方面表现并不佳。在法治和司法体系薄弱的情况下，弱势的人群和脆弱的生态系统只能依靠金融机构强有力的运营政策来提供保障，而金融机构也有责任承担它们支持的项目所造成的影响。

## 其它国家和机构的回应

亚投行的成立和其它中国牵头的倡议的快速发展引发了一些国家对中国在区域和全球金融日益重要的角色和影响力的担忧。美国和日本都选择不加入亚投行，后者还随后宣布了几个在区域内投资基础设施的计划。然而，众多开发性金融机构选择了合作并已经同意和亚投行进行共同融资，这其中包括世界银行、亚洲开发银行（ADB）、欧洲复兴开发银行。

ADB 和世界银行都在进行内部改革以简化借贷流程。ADB 的改革着眼于通过简化采购流程和董事会审批程序来让该行“更强、更好、更快”，精简流程主要针对以下内容：贷款、技术援助、支出。<sup>3</sup> 世界银行则在对其社会和环境保障政策进行大刀阔斧的改革。<sup>4</sup> 新的社会和环境保障框架的一个重要目标是简化准备程序和审批程序，这样项目就能更容易且更快被批准，也可以降低成本。虽然这些改革开始的时间都早于亚投行的成立，但这种追求更快的借贷模式的转变仍部分源于在与新兴开发性金融机构竞争中获得有利地位的意愿。民间社会、人权法学家和社会科学学者对其中一些改革提出了批评，认为改革威胁到了重要的环境和社会保障、获得信息的渠道和咨询过程，尤其是在项目通过银行审批之前。<sup>1</sup>

## 中国在东盟地区角色的演变

中国与东盟地区一些国家的关系因为未解决的领土争议而变得错综复杂。与此同时，习近平主席对于推广“中国－东盟命运共同体”这一理念有着极大的热情。亚投行、“一带一路”倡议和其它融资倡议都被视作提升与该地区联盟经济及外交合作的重要途径。东盟十国都是亚投行的成员国，“一带一路”路线图也全面覆盖了这一区域。

东盟地区许多领导人和高层官员都公开肯定了亚投行和“一带一路”潜在的益处。地区融合被视作当务之急，并有可能成为未来几年基础设施融资的目标。在大湄公河次区域合作的框架下，不同的机构都将支持该地区的项目，项目的领域包括交通、能源、电讯、农业、贸易和私营机构投资。<sup>5</sup> 预备项目库由每个国家自行建立，项目将获得不同机构的支持，包括世界银行、ADB、中国的政策性银行和其它投资方。无论是多边的亚投行，中国政策性和商业性银行，还是投资基金，都有可能在未来几年对支持区域融合的项目进行融资。

---

<sup>1</sup> For further discussion of World Bank safeguard reforms see: <http://www.inclusivedevelopment.net/world-bank-safeguards-campaign/>.

## 民间社会参与的机会

中国各大主要金融机构和倡议的性质各不相同。例如，虽然由中国牵头，亚投行是一个多边机构，成员国遍布亚洲和其它地区。目前为止，亚投行对民间社会的咨询仍是空白的，但多边的性质仍为民间社会参与并影响该行的运营提供了潜在的机会。相比之下，“一带一路”并不是一个实体机构，而是一个倡议，并没有一个中心实体在协调它的实际执行，这也潜在增加了民间社会参与和施加影响的难度。

本报告讨论的中国的投资基金都是由中国全权运营。虽然这些基金并不在实地执行项目，它们的网站上还是提供了关于投资项目的基本信息。最后，中国的政策性银行（国家开发银行和进出口银行）在过去十年都积极参与海外项目，但是很难和它们取得联系，这两家银行对于民间社会的尝试沟通也一般不进行回应。然而，长远来开，这一情况可能会发生改变。民间社会团体如果想对这些在中国对外投资扮演着重要角色的银行施加影响，则应该对它们的定位和战略有更深入的了解。

民间社会团体有机会参与并倡导来自中国的更负责任的基础设施投资。虽然这不是一个简单的任务，但是以下的一些行动建议对于活跃在亚洲和其它大量吸纳中国投资的地区的民间社会团体来说也许能发挥作用。

- **加强对中国金融机构和运作模式的理解** 随着这些机构的发展和规模的扩大，民间社会团体有必要加深对这些机构治理结构、战略和运营方面的知识和理解。
- **加深对国家层面和区域层面基础设施开发计划的了解** 中国对基础设施项目的融资通常是响应东道国政府的要求。东道国都有自己需要寻求融资的预备项目库。通过收集这些预备项目库的信息，将有可能预计即将被通过的新项目是哪些。
- **监测亚投行的机构发展和未来活动** 亚投行已经开始运作，但仍处于早期阶段。监测它的动向非常重要，包括机构的发展、新的运营政策的执行、对信息披露的处理以及申诉机制的建立。同样的，也应该密切关注项目审批的流程以寻找影响决策的机会。该行多边会员的构成以及和世界银行、ADB 在多个项目共同融资的性质为民间社会参与和进行倡导提供了重要机会。
- **监测投资基金的活动** 丝路基金和中国东盟投资合作基金（CAF）已经在东盟地区积极运作。在它们不断发展的过程中监测其运营是很重要的。两家基金的网站都提供了有用的信息，但网站上的信息仍比较基础，所以密切关注媒体报道和其它关于预审项目的信息来源也很重要。国际金融公司（IFC）在 CAF 的持股和 CAF 对 IFC《绩效标准》的采纳为受影响人群与该基金进行沟通提供了机会，包括利用 IFC 的问责机制---合规顾问/巡查官办公室。
- **提高社区意识** 对于有可能受到这些机构融资项目影响的社区，应该帮助提升他们对这些相关方的认识并加深理解，包括有哪些途径可以影响项目以及如何对所受的伤害进行问责和追索。

- **与中国金融机构建立沟通** 这篇报告讨论的机构都声明它们奉行可持续发展的原则，而其中很重要的一点就是公众咨询。民间社会团体可以寻求与这些机构的沟通，要求信息公开，为机构和政策发展提供建议，或者尝试影响某些项目。
- **倡导更高的标准和落实执行** 亚投行的环境和社会保障框架已经正式生效，但效果还未经检验。本报告讨论的中国的银行和基金也有不同程度的社会和环境指南，但尚未知晓这些指南的落实情况。民间社会团体可以针对这些指南的扩展、改进、公开和执行来进行倡导工作。
- **倡导提升透明度** 除了亚投行，这篇报告讨论的其它机构都没有在网上公开详细的项目信息。民间社会团体可以游说这些机构提高它们的信息披露程度。
- **对与亚投行合作的国际金融机构进行倡导工作** 亚投行已经开始了和其它国际金融机构的共同融资，包括亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行和世界银行。通过利用共同融资方提供的沟通平台和问责机制，这种模式为影响亚投行的运营和实践提供了一个重要的切入点。
- **发展信息共享网络** 本报告讨论的机构较为复杂并且在亚洲和世界多个国家运作。因此，民间社会团体定期与合作伙伴及同行在国家、地区乃至国际层面分享信息和经验就显得尤为重要。

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”  (CC) BY-NC-SA

<sup>1</sup> For an analysis of the Green Credit Guidelines see: Friends of the Earth US (2015), *Going Out, But Going Green? Assessing the Implementation of China's Green Credit Guidelines Overseas*, Washington DC: FOE. <http://www.foe.org/news/archives/2014-11-going-out-but-going-green>.

<sup>2</sup> See IDI's forthcoming handbook on Chinese safeguards for a practical guide to these policies and others.

<sup>3</sup> Asian Development Bank (2015, 16 December), *Press Release: ADB Approves Reforms Package to Speed Loan Delivery, Enhance Operational Efficiency*. <http://www.adb.org/news/adb-approves-reforms-package-speed-loan-delivery-enhance-operational-efficiency> (accessed May 2016).

<sup>4</sup> World Bank (2014, 2 September), *Review and Update of the World Bank's Safeguard Policies, Proposed Environmental and Social Framework, Background Paper*, paragraph 20.

<sup>5</sup> Asian Development Bank (no date), *GMS Overview*. <http://www.adb.org/countries/gms/overview> (accessed May 2016).