

金砖国家的开发银行



政策透明和社会-环境安全保障

1. 政策透明和金融机构的信息公开

对公权力部门的知情了解——包括对公共银行的了解 - 是公众的一项基本权利。这项权利，受多种国家法律和国际法的保护。

对公共部门权力的知情了解——包括对公共银行的了解——是公众的一项基本权利。这项权利，受所在国法律和一系列国际法的保护。

它确保了人们无论是在表达还是理解上的自由权利，每一个人都有权力行使其知情权，实现公共部门与公众间最大限度的双向信息互动和交流，保证公众的每个个体均能对“普遍关注”的焦点问题行使这一权力并发表看法。在这一过程中，首要的原则就是，除少数特殊情况外，所有信息都应该是公开、可及的。

对于国家开发银行来说，相关各方都有兴趣了解银行的运营数据。

首先，*巴塞尔银监会*通过制定一系列准则和决议对国际金融机构实施管理。然而，这些准则和决议仅仅从维护金融机构的稳定出发，并未涉及其他金融投资的重要问题。

决定金融投资的因素较为复杂，开发的项目也多种多样。因此，它所涉及的问题要比关注机构自身的“金融健康”更为复杂，涵盖的范围也更为广泛。也正因为如此，在过去的几十年间，有不少用于指导和管理此类机构经营活动的标准和规则已出台，其目的就是为了确保金融机构在运营中纳入对社会和环境问题的考虑，从而在具体实践中不仅关注经济效益，同时也能考虑到投资给社会和环境带来的影响。这些标准和准则包括：“赤道原则”、“联合国负责任投资原则”和“联合国全球契约”，虽然这些原则不具有强制性的法律效力，但它们却是行业自觉遵守的准则。

金砖国家设立的国家开发银行的透明度情况

随着战后各国纷纷致力于解决阻碍经济发展的各类问题，由政府组织并管理的公共银行 - *国家开发银行* - 开始大量涌现。但与传统的（商业）公共银行不同的是，传统银行主要负责发放贷款和吸收存款；而国家开发银行，正如其名称所述，则是作为公共银行，通过对具体政策提供金融支持，来帮助国家实现发展。

作为国家发展政策有力的融资保障，相对于那些传统的，一般来讲不太关心某一特定人口的发展或投资目的金融机构来说，开发银行则在这方面负有更大的责任和义务。从这个意义上来说，*国家开发银行*应实行更有力、更具体的管理标准和规则，因为他们要满足国家特定发展战略的要求。但从实际情况来看，金砖国家的开发银行却并非都能做到如此。

在一些国家，如巴西和中国，已经有为数不少的商业银行在政策透明和信息公开方面做得比某些开发银行还要好。比如，中国的*国务院*就已经为金融机构制定了明确的行业政策。

国家开发银行应实行更有力、更具体的管理标准和规则，因为他们服务于国家特定发展战略和社会发展的更高要求。

但有些开发银行（主要是中国的*国家开发银行*和*中国进出口银行*）还始终认为他们是只服务于国家具体政策的特殊机构，只遵循他们的内部管理章程。

开发银行在最近几年得到迅猛发展，伴随着国际化的进程，透明度也有所提高。但总体而言，这些银行仍需要在管理和实际操作上进一步提高，只有这样，才能实现保障这一根本权力的目标。

各国家银行透明度和信息公开上的不同

与行业内其他机构不同，开发银行在政策透明度和信息公开制度方面至今尚未出台明确的指导原则和管理政策。即便是那些政策透明度最高的银行，信息公开最多也仅只成为内部操作规则要求，离实现固定化的政策和指导原则的规定还很远，这使得外界无法对机构的透明度程度进行比较和分析。

即便是那些政策透明度最高的银行，信息公开最多也仅只达到内部操作规则的水平，远非固定化的政策和指导原则所要求的结果，外界无法对机构的透明度程度进行比较和分析。

本研究试图对国家开发银行间在政策透明度和信息公开化的实质性操作方面进行比较。为了确定各种标准间的不同，本次研究不仅提取金砖国家开发银行已建立的操作规范作为蓝本，同时，也使用国际金融机构

和现行国际协议中普遍采用的各项参数进行比较。

在这些不同的标准中，第一个需要研究的标准即：各国现行法律中规定的限制性义务条款，这些条款往往受债权国家的支持并与银行规定保持一致，对政策透明和信息公开设定某些标准。

需要特别注意的是，不论该成员国是否加入了“开放政府伙伴关系”¹，或该成员国是否已颁布国家的公共信息自由法，除特定情况外，只要公众提出要求，公共机构就有责任将信息公开。

除各国的法律规定外，本次研究还考虑到一些银行正在实施的内部管理政策。这些政策包括：公布银行经营情况的年度报告，银行在承担社会和环境保护责任方面所做的非财务工作报告，对银行出资项目产生的环境影响研究，以及视情况需要，针对社会—环境风险问题举行必要的有公众参与的专题研讨会或听证会。

最后，还要对银行在信息披露方面——尤其是通过互联网公布信息的内部管理规定进行检视。这样做的目的是要了解：银行在信息公开方面达到的开放程度，是否有自动公开的机制，公布的是单项资料还是综合资料，以及公开的是国内项目还是国际项目的资料等。

金砖国家开发银行间政策透明度比较

	BNDES	CBD	Ex-Im China	Vnesheconombank	DSBA	IIFCL
是否加入开放政府伙伴关系	是	否	否	否	是	否
信息公开的程序机制（银行确认并已采纳）	是	否	否	是	是	是
运营情况年度报告	是	是	是	是	是	是
银行公布社会环境方面的报告（非财务报告）	否	否	是	是	是	是
公布高风险在建项目的环境影响评估报告	否	否	否	是	否	是
针对银行政策及银行出资项目举行有公众参与的专题研讨会或听证会	否	否	否	是	否	是
在网上公布的国家单项项目信息	是，仅公布已完成项目，仅葡萄牙语	否	否	是，仅限于项目介绍和投资规模，仅俄语	否	否
在网上公布的国际单项项目信息	是，仅各项目单列账户，仅	否	否	是，仅限于项目介绍和投资规模，仅俄语	否	否

¹开放政府伙伴关系是一项国际举措，目的是为确保各国政府采取切实的措施以实现：提升透明度、打击腐败、促进社会参与，以及支持高新技术发展等，推动各国政府更为开放、高效和可靠。

	葡萄牙语					
在网上公布的国际融资汇总数据	是, 仅葡萄牙语	否	否	是	是	是

其中:

BNDES 经济与社会发展银行 (巴西) CBD 中国开发银行
 Ex-Im China 中国进出口银行 Vnesheconombank 俄罗斯发展银行
 DSBA 南非发展银行 IIFCL 印度基础设施建设融资公司

数据来源: 本文作者, 2012 年年度报告和社会责任报告

2. 金砖国家开发银行的社会-环境的影响

在所有金砖国家中, 国家开发银行在过去十年得到了迅猛发展, 大量参与了各国的国民经济建设。它们主要投资建设大型出口企业和改善基础设施建设, 特别集中于能源行业 and 高速公路建设。这些大规模的投资项目不仅给社会, 也给环境带来重大影响: 包括破坏环境保护区, 导致当地居民和社区搬迁, 甚至不顾当地人民对土地的所有权和生物多样性的保护。

社会和环境受到的冲击不是孤立或个体事件, 这一点可以从下表看出。在各式各样的银行出资的项目中, 有规律地重复着对社会和环境带来的影响。这是他们倡导的发展模式所带来的结果。新兴经济体的成长主要是靠初级产品出口, 这就要求最大限度地降低运输和能源基础设施的成本, 因为这两项因素对商品成本影响重大。然而, 生产基地的建设往往伴随着对环境的重大影响, 带来环境退化和原住民搬迁等问题。

社会和环境受到的冲击不是孤立或个体事件, 这一点可以从下表看出。在各式各样的银行出资的项目中, 有规律地重复着对社会和环境带来影响。这是他们倡导的发展模式所带来的结果。

不遵守社会-环境政策造成的社会-环境影响和冲突

项目/银行	项目内容	银行未采用的政策	影响和冲突
贝罗山水电设施/BNDES	在新谷盆地建水电站	对受影响社区进行公共咨询 在受影响社区间建立投诉处理机制 独立的深入分析, 和对环境影响评估、项目的监测以及咨询程序 签订遵守有关规定的责任书	对常住人口和环境造成重大影响
修建 Sto. Ignacio de Moxo 至 Vila Tunari 的高速公路/BNDES	修建 Sto. Ignacio de Moxo 镇至 Vila Tunari 镇的高速公路, 部分路段穿过玻利维亚 Tipnis 原	保证遵守环境保护的国际法和相关规定 针对受项目影响社区的公众咨询 建立投诉举报机制 独立的深入分析和监测	对常住人口造成影响, 冲突发生、被莫拉莱斯总统取消

	住民居住区域	签订遵守有关规定的协议	
		事后环境影响评估	
莫斯科-圣彼得堡高速公路/俄罗斯发展银行	修建莫斯科-圣彼得堡高速公路。部分路段穿越希姆基地区原始森林	确保将环评结果纳入考虑 审查环境影响和监测结果 针对受项目影响社区的公众咨询 建立投诉举报机制	对该区域造成影响，引起民众反感
艾尔加煤矿/俄罗斯发展银行	艾尔加煤矿一期建设和勘探部分的所有环评意见。该煤矿临近西伯利亚	确保将环评结果纳入考虑 审查环境影响和监测结果	环境影响
克里世那超大型电厂项目/印尼工业发展银行	利用印尼的煤矿资源修建火电厂	实施强制预环评 审查环境影响和监测结果 项目前后的环境影响评估	环境影响，由于印尼政修改法案，该项目搁置
达赫穆拉港口项目/印尼工业发展银行	达赫穆拉港口建设，项目紧邻 Bhitarkanika 国家公园和 Gahirma 海洋保护区	实施强制预环评 审查环境影响和监测结果 保证遵守国际上有关环境保护的法律法规 项目前后的环境影响评估	环境影响，受到公民社会的抗议
莱索托高原地区供水项目/南非开发银行	引 Sengu/河水入 Vaal 河以提高南非的供水量，拟修建五座大坝四条供水管道，两条分流渠和两个泵站	实施强制预环评 审查环境影响和监测结果 保证遵守国际上有关环境保护的法律法规 针对受项目影响社区的公众咨询	对莱索托地区的常住人口造成社会和环境的影响
大英加项目/南非开发银行	在刚果河上修建世界上最大的水电站，刚果河承担着非洲大陆一半的供水	实施强制预环评 审查环境影响和监测结果 保证遵守国际上有关环境保护的法律法规 针对受项目影响社区的公众咨询	对该地区造成环境和社会影响
中国首钢秘鲁项目/（中国）国家开发银行和中国进出口银行	中国矿业公司-首钢收购秘鲁耶罗矿山	保证遵守国际上有关环境保护的法律法规 建立投诉举报机制 独立的深入分析和监测 签订遵守有关规定的协议 事后环境影响评估	环境破坏，违反劳动法，对项目区域及周边地区水源造成污染
阿尔法煤矿项目/（中国）国家开发银行和中国进出口银行	煤矿开采项目，位于澳大利亚，昆士兰州，拟建 450 公里的铁矿石运输线一条，在阿博特波特港重新修建一个码头	实施强制预环评 审查环境影响和监测结果 保证遵守国际上有关环境保护的法律法规 事后环境影响评估	对该地区带来环境和社会影响，该区域是联合国教科文组织评为珊瑚大堡礁世界自然遗产地

资料来源：本文作者

金砖国家开发银行的社会-环境政策

本文介绍的社会-环境政策中，有一些并不是一成不变的；相反，随着政治、社会和环境的不断变化，它们也处在不断变化之中。在过去二十年中，保护社会-环境的指导原则已经被一些区域性的主要公共开发银行和国家的公共开发银行所接受并已形成制度化管理，即，采用一套操作流程，作为审批贷款和提供融资的前提。这些条款获得世界范围内的认同，并在泛共识的基础上形成公约。这些公约包括：“赤道原则”、“联合国负责任投资原则”和“联合国全球契约”。

本文介绍的社会-环境政策中，有些政策不是一成不变的；相反，随着政治、社会和环境的不断变化，这些政策也处在不断变化之中。

社会-环境政策的不同评估标准

考虑评估标准时，下列国际准则和标准因其重要的参考作用，可用作比较标准。

- 1. 预环评（欧援项目标准）EIA：**环境影响评估（EIA）指“对项目存在潜在的影响环境的因素及替代方案进行系统的评估”（欧援项目标准）。根据国际上对这一定义的解释，中国的国务院进一步将其定义为“相关机构采用适当的方法对完工后可能产生环境问题的方案和实施项目进行分析、预测和评估，从而提出预防或减少破坏的应对措施，并在事后进行有效的监测”（朱和兰姆 2009, 26）。
- 2. 对环评项目进行深入分析：**预环境评估完成后，银行一方应确保环评报告中提出的意见得到重视并切实做到减少项目对社会-环境的影响。
- 3. 具体行业的社会-环境管理规定：**根据各行业特点由*世界银行或国际金融中心*制定的关于社会-环境保护的标准应纳入相关行业管理标准。
- 4. 保证遵守债务国在环保方面制定的法律法规：**银行一方应确保所贷项目符合债务国在环保方面制定的法律法规。
- 5. 银行一方应确保所贷项目符合国际组织在环保方面的规定和管理章程，**这里，国际组织指的是*世界银行或国际金融中心*。
- 6. 针对受影响社区的公众咨询：**政府部门，借款人或第三方咨询专家应该向受影响地区的社区公众提供咨询，将公众的诉求和问题尽可能地反映到项目中来。尽早公布项目的重要信息和环评数据是解决问题的关键。
- 7. 投诉举报机制：**借款方应建立相应的机制，听取、协调并解决项目过程中受影响社区民众反映的问题。

8. 独立监测和深入分析：为保证尽职调查，应组织一名与借款单位无直接利益关联的独立的社会学或环境专家对项目的环评报告、项目执行及咨询程序进行审查（赤道原则，2006）。

9. 签订遵守有关规定的协议书：应将环境保护指导原则纳入贷款协议。若借款方违反环保原则，贷款合同将被重新审议并有可能导致贷款取消。

10. 事后环评：项目结束后，借款方应进行最后的环评，对项目造成的社会-环境影响进行综合评价。

社会-环境指导原则比较

	BNDES	CBD	Ex-Im China	Vnesheconombank	DSBA	IIFCL
强制预环评	X	X	X	X	X	X
确保环评意见得到重视	X	X	X	X	X	X
针对行业的社会-环境标准	甘蔗-乙醇, 能源, 畜牧			采矿, 能源	采矿, 能源	采矿, 能源
确保遵守借款国环保法律法规	X	X	X	X	X	X
确保遵守国际上关于环保的法律法规				X		
针对受项目影响社区的公众咨询			X		X	X
在受项目影响社区建立投诉举报机制					X	X
独立深入的分析环评报告、对报告项目执行和咨询过程进行监督						X
签订遵守有关规定的协议			X	X	X	X

事后环境影 响评估	X	X
--------------	---	---

其中：

BNDES 经济与社会发展银行（巴西） CBD 中国开发银行
 Ex-Im China 中国进出口银行 Vnesheconombank 俄罗斯发展银行
 DSBA 南非发展银行 IIFCL 印度基础设施建设融资公司

注：资料来源：作者。根据 2012 年度报告和社会责任报告得出，以及各银行签署的国际协议以及其他可用资料（如“赤道原则”，俄罗斯银行和俄罗斯开发银行）。