

新开发银行 的新愿景

中国、巴西、印度
三国视角解读新开发银行



金砖国家年度峰会将于9月3日至5日在
中国东南部城市厦门举行。
(图片来源: [flickr.com/portablematthew](https://www.flickr.com/photos/portablematthew/))

中拉对话
DIÁLOGO
CHINO

 中外对话
chinadialogue

 INDIA CLIMATE DIALOGUE

除了宣布美国将退出巴黎气候协定之外，美国总统特朗普还对国际协议和国际贸易表现出了广泛的敌意。这让很多人开始关注，中国和其他新兴经济体是否有能力在环境和发展问题上挺身而出，并充当领头羊的角色。

对于中国等正在崛起的新兴国家来说，新涌现出一批金融机构的一举一动都让他们所扮演的新角色面临着最为重大的检验，这其中就包括中国牵头成立的两家多边银行。这两家银行的成立就是为了向因代表性的缺陷而长期受到诟病的布雷顿森林体系发起挑战。

总部设在北京的亚洲基础设施投资银行(AIIB)主要为“一带一路”计划提供融资。目前该行已经举行了第二届理事会年会。而总部设在上海、又被称为“金砖银行”的新开发银行(NDB)则从去年4月开始正式发放贷款。但目前为止，新开发银行的媒体关注度低于亚投行。

新开发银行目前已经批准了巴西、俄罗斯、印度、中国等四个金砖国家可再生能源项目的贷款申请，总放款额超过15亿美元。虽然这些“绿色”投资似乎的确印证了新开发银行对于可持续发展项目的支持，但从其政策来看，该行并未排除未来支持化石燃料项目的可能。

此外，环境人士和民间社团组织还发现新开发银行的贷款审批程序不透明，并且他们找不到公开的渠道来表达自己的对该行贷款项目所产生的影响的担忧。他们呼吁新开发银行建立一套健全的社会、环境保障制度，避免被“锁定”在一条新的高碳能源发展道路上。

第九届金砖国家领导人会晤将于9月3日至5日在厦门举行。在峰会召开的前夕，我们特别推出来自巴西、印度、中国等新开发银行成员国的系列报道，从新的视角对以下问题展开探讨：新开发银行的放贷标准、对那些关切项目负面社会环境影响者的重视程度，以及新开发银行在寻求拓展和吸纳新的成员国时的未来战略等。

在巴西发来的报道中，米尔顿·莱亚尔阐述了分析人士对新开发银行缺乏透明度，以及厦门峰会没有设立面向民间社团组织的交流平台的担忧。在上海发来的报道里，新开发银行首席财务官莱斯利·马斯多普就该行向成员国自己的发展银行发放贷款是否会削弱其可持续标准的问题回答了武毅秀的提问。在印度的报道中，阿底提·罗伊探讨了新开发银行拒绝排除对化石燃料项目融资的可能性所带来的影响，以及在这一点上，新开发银行与其他多边开发贷款机构的区别。

随着美国政府在可持续发展问题上开倒车并缩减对相关项目的资金支持，金砖国家不断增强的战略实力和经济实力让他们走到了前台。然而，作为传统融资渠道之外的基础设

施建设融资途径，新开发银行寻求吸纳新的成员国并扩大贷款规模的举动都增加了可持续标准被削弱的风险。我们希望这些文章能够帮助读者更深入地了解新开发银行在这个关键时期所扮演的角色。

山姆·吉尔，中外对话执行主编，查塔姆研究所副研究员，曾编辑出版了《中国环境：绿色革命》一书。



一个非政府组织抗议巴西国家开发银行的贷款政策。
(图片来源: Ivo Gonzalez/ Greenpeace)

米尔顿·莱亚尔 | 子明 译

明确贷款标准： 新开发银行的当务之急

对新开发银行将项目监管权下放到各成员国的做法，巴西民间组织表示关切，他们期待与该行进行公开对话。

新开发银行自2016年2月开始运营以来，已经批准向各成员国的基础设施建设项目提供超过15亿美元的融资。该银行是由金砖国家（巴西、俄罗斯、印度、中国、南非）共同组建的多边金融机构。

第九届金砖国家峰会将于今年9月3日至5日在厦门举行。会议举办在即，但新开发银行仍然没有明确披露下一批将会获得其资金的具体项目，更没有向可能受到这些项目影响的社区征求意见。公开征求意见是其他多边银行的通常做法。

对于非政府机构和公民社会组织来说，新开发银行没有设立官方的对话渠道，透明度低，社会和环境政策语焉不详，并且在寻求扩张并吸收新会员时，现有实践所起到的示范效应令人担忧。

新开发银行的新愿景

“项目审批的流程完全不透明。直到现在，新开发银行也没有披露项目是如何审批通过的。”里约热内卢天主教大学金砖国家政策中心主任保罗·埃斯特韦斯指出。

民间社会期待更多对话

包括代表巴西和俄罗斯的副总裁在内的新开发银行高管此前曾与公民社会团体举行对话。但据代表巴西人权组织Conectas的律师卡约·博尔赫斯介绍，这些对话均采用闭门会议的形式。

“与新开发银行的对话通常采取非正式形式，且和新开发银行的年会和金砖国家峰会并行。”曾参与此类对话的博尔赫斯告诉中拉对话，“但这次厦门峰会并没有安排新开发银行与公民社会组织进行对话。”

发展人权联盟（Coalition for Human Rights in Development）已经要求与新开发银行举行正式会议，以令该行阐明其支持的基本发展原则。中国领导的多边贷款机构——亚洲基础设施投资银行（AIIB）就在其年度大会期间为公民社会团体提供了沟通交流的机会。

“新开发银行在其总体战略中使用的可持续基础设施的概念十分宽泛模糊，缺乏具体的定义。”博尔赫斯说。他曾于8月底到印度参加一场工作组会议，讨论可持续基础设施概念。

惊艳的亮相能否维持？

到目前为止，新开发银行审批通过的融资项目主要集中在可再生能源领域，例如风力和太阳能发电以及小型水利发电厂。作为“转贷”程序的一部分，新开发银行还与成员国的发展银行签订了贷款协议。

虽然首批贷款均为“绿色”，但批评人士认为，新开发银行缺乏明确的政策框架，无法确保该行在扩大业务规模的同时，继续对可持续性项目提供支持。

新开发银行的政策之一便是依赖成员国的监管体系进行审批并开展环境和社会影响评估。这会依每个国家的社会和环境标准而有所不同。

比如在巴西，国家经济和社会发展银行（BNDES）负责审批来自新开发银行的3亿美元贷款。BNDES国际合作部负责人莱昂纳多·博特略·费雷拉告诉中拉对话，新开发银行在放款之前审查了BNDES的规则，而他认为新开发银行贷款的最佳用途是投向已经进入BNDES投资组合的风电场。

“新开发银行在其总体战略中使用的可持续基础设施的概念十分宽泛模糊，缺乏具体的定义。”

卡约·博尔赫斯

巴西人权组织Conectas的代表律师

“新开发银行对BNDES及其适用的巴西环境管理机构规则开展了尽职调查。新开发银行完全掌握许可流程，并持续监控许可结果。”博特略解释道。不过他也补充说，新开发银行还应该对项目进行内部分析。在博特略看来，只要官僚机构内部不出现什么障碍，BNDES可在今年年底前向新开发银行提出放款申请。

使用本国系统分析发展项目也是世界银行、美洲发展银行等其他多边银行的特点。

那么，使用宗主国评估体系有什么问题呢？

在埃斯特韦斯看来，这样做缺乏对项目的直接监督。他说：“事先进行的尽职调查无法保证项目整个周期都受到监督。我们可以有很好的监管框架，但我们的系统未必是有效的。”

如何保证未来成员国的绿色标准？

观察人士还担心，新开发银行潜在新成员将适用怎样的环境和社会保障标准。

“或许目前正接受新开发银行贷款的五个国家具有足够强大和一致的本国系统，虽然真实的情况或许未必完全如此。但如果新开发银行开始向其他不具备如此有效系统的国家提供贷款呢？”埃斯特韦斯问道。

在博尔赫斯看来，在厦门举办的金砖国家峰会上，以及平行举行的金砖国家活动中，新开发银行都不会是最重要的议题。

这是因为新开发银行试图保持其独立于金砖国家论坛之外的姿态，不受可能主导会议的成员国政治和经济利益的影响。

“银行不能受制于成员国政府。”埃斯特韦斯表示。他还补充说，新开发银行只有受到独立的评估才能以更低的成本获得资源，从而才可以与其他多边银行公平竞争。

“如果只靠创始国提供的资源，新开发银行无法存活。”他说。

在本文的撰写过程中，中拉对话邀请新开发银行就其与公民社会的沟通问题进行评论。该行表示在本文发表时还无法做出置评。



位于浦东繁华地段的新开发银行上海办公室。
(图片来源: flickr.com/lawrenceyeah)

武毅秀 | 子明 译

对话新开发银行： “新开发”，新在何处？

当前投资集中于可再生能源的新开发银行能否保持住绿色金融的成色？就此问题我们与该行副总裁莱斯利·马斯多普进行了对话。



莱斯利·马斯多普，新开发银行副总裁

新开发银行（NDB）2017年计划批准超过15个投资项目，投资总额达到30亿美元。

这家多边发展银行是由金砖五国（巴西、俄罗斯、印度、中国、南非）于2015年共同发起成立的。据新开发银行副总裁兼首席财务官莱斯利·马斯多普表示，即将启动的投资项目涵盖可再生能源、可持续交通、水处理以及城市开发等领域。

根据该行的五年总体战略，未来五年该行的投资将有大约三分之二投向可持续基础设施开发领域。在其现有的七个投资项目中，有六个是在可再生能源领域。去年，该行在中国成功首次发行了总额30亿元人民币（约合4.48亿美元）的绿色债券，使其成为首个在中国大陆发行绿色债券的多边金融机构。

不过，外界对于新开发银行投资项目的很多问题仍然保持密切的关注：例如，新开发银行能否延续目前的投资实践；该行现有的保护环境和社会公正的政策是否足够健全；该行为何尚未公布详细的能源领域投资策略——毕竟到目前为止，能源一直是新开发银行投资组合的核心。

我们在新开发银行位于上海的总部采访了该行的副总裁，向他了解了该行计划如何在众多多边金融机构中凸显自己的价值，以及其对于绿色融资的定义。

以下文字基于现场采访实录摘编。

中外对话（以下简称中）：对于新开发银行来说，“新开发”意味着什么？

莱斯利·马斯多普（以下简称莱）：以世界第二大经济体——中国——为首的五个新开发银行创始成员国，都面临着巨大的环境挑战，而这种挑战正来自于我们五个国家在过去30年中特殊的经济发展模式。

中国或许是过去30年中全球范围内经济高速发展的最佳范例，但中国在获得经济发展的同时也给环境和公共健康带来了严重的破坏。

因此今天，我们面临的是空气质量、水资源质量以及总体环境质量方面的严峻挑战。在这种情况下，新开发银行希望对成员国的绿色发展做出贡献，而可再生能源的发展对于每个成员国来说都是至关重要的。

新开发银行首批五个项目几乎完全集中在可再生能源领域，充分反映了我们的成员国对于环境问题的重视——特别是对于减少碳足迹，实现向更低碳强度发展道路转型的重视。

中：相对于国际上数量不断增多的其他新老多边发展银行而言，新开发银行的附加值在哪里呢？

莱：我认为首要的一点就是我们专注于可持续性，这一点我刚刚已经谈到了。如今很多发展银行都对可持续性问题给予越来越多的关注，但对于我们来说，可持续发展是写入我们的创始协定中的。我们第二个不同于其他多边发展银行的特点在于，我们希望探索“本币融资转贷”模式的适用范围。具体来说这是什么意思呢？比如对于中国，我们不仅提供美国贷款，也提供人民币贷款。

第三个体现出我们特色的领域在于我们所说的“本国体系”。我们的业务中十分重要的一点是，我们尊重每个成员国独特的体制形态。我们不会到中国来，然后试图将所谓的全球最佳实践强加给中国，让中国必须按照这些标准来进行人口转移安置、管理水资源质量或者治理污染。毕竟每个国家都有着非常独特的特点。

因此我认为，可持续性、本币融资、以及尊重各国的体制是我们的三个核心特征。

第四，新开发银行作为一个机构，希望在业务模式上不断创新，对于新的观点，我们的态度是开放的，我们的产品模式也是灵活的，并不局限于我们提出的那一套。对待新观点和创新的这种开放的态度让我们可以与其他合作伙伴更好地开展合作。

中：如果本国体系被认为不足以确保新开发银行的环境和社会标准得到充分的保护呢？

莱：最近我演讲的时候经常问现场观众，哪些人觉得中国的环境标准过低，并让他们举手互动。大多数观众都认为中国的环境标准过低。但这是一种误解。之所以有些国家的污染更严重——比如说中国——并不是因为中国的环保标准太低，而是因为既定的环保标准并不是总能得到充分的执行。所以我们希望确保当地的环保标准能够得到充分的落实。

新开发银行对于环保、社会和劳动标准有自己的政策，我们希望这些标准的原则得到遵从。如果实际执行中发生了偏差，新开发银行也有后备方案——也就是在采购、劳动标准以及居民社群转移安置方面的一套最低条件。

我们不会进入完全没有标准的国家。

中：新开发银行如何保证其发行的绿色债券是真正“绿色”的？在为化石燃料相关的项目提供资金支持这个问题上，新开发银行持有怎样的立场？

莱：绿色债券的标准是十分宽泛的。中国人民银行（PBOC）的指引在这方面给出了更为清晰的定义。例如，债券发行人必须有审计流程或审计追踪程序。如果你仔细研究这些指导规则（2015年12月22日发布），你就会发现人民银行是充分认识到“绿色”是可以分为不同程度和层次的。

具体到我们的项目来说，这些项目的特性都公布在我们网站上。你可以看到，所有这些项目本质上都是绿色的。可再生能源项目与传统的能源系统没有任何关联。

“我很确信，未来我们会遇到无法严格区分界定的项目。”

卡约·博尔赫斯

巴西人权组织Conectas的代表律师

我很确信，未来我们会遇到无法严格区分界定的项目。例如，清洁煤炭项目是切实可行的，可以利用最新的技术建设以清洁煤炭为燃料的火电厂，减少电厂排放的碳足迹。我们目前还没有进入这一领域。很幸运的是，我们现有的项目仍然都是纯粹的绿色项目。

中：新开发银行未来是否会发布完整的能源项目投资策略书？

莱：新开发银行的投资重点在于可持续基础设施建设。到今年年末，我们的雇员人数将达到150人左右。明年，雇员人数将增长至240人。人员队伍的扩大一方面可以让我们壮大内部各环境相关领域专业队伍，例如水资源以及可持续交通领域。此外，还可以让我们有人手在未来18个月到两年中，针对上述每个领域制定专门的政策。所以，在目前这个阶段，我们虽然还没有专门的能源政策，但这是新开发银行未来机构建设的既定工作。



投入不足导致印度的离网电气化可能会受到打击。
(图片来源: Abbie Trayler-Smith)

阿底提·罗伊·加塔克 | 奇芳 译

新开发银行绿色规范尚待完善

面对利益相关方和民间组织的忧虑，新开发银行必须在透明度和信息披露上下足功夫。

2015年，巴西、俄罗斯、印度、中国和南非等金砖五国成立新开发银行。该行成立之初便承诺要改变发展项目的融资模式，但如今，该行在资本质量、审查项目的环保资质、兑现其对透明度和可问责性的承诺上仍处在探索阶段。

人们所关切的是新开发银行是否有充足的资本，这一点非常重要，因为融资的质量被视为该行有别于世行等其他多边贷款机构的最主要的一个地方。尼赫鲁大学社会科学院经济研究与规划中心教授比斯瓦吉·多尔在接受“印度气候对话”网站采访时说：“有人担心金砖成员国政府无法兑现其承诺，为新开发银行提供充足的资金支持。”

新开发银行预定的初始资金为500亿美元，由五个成员国均摊。“但是，截至2016年6月30日，到位的资金仅有10亿美元，该行正在从私人资本市场寻找资源来落实其既定目标。”多尔如是说。

新开发银行的新愿景

他对印度气候对话说：“这个金额对于一个被视为是金砖五国的融资部门，并且还要来帮助其他发展中国家进行建设的机构而言，很不相称。我认为，考虑到新开发银行处置权限内资金的属性，它很难实现其既定的为绿色项目融资的目标。”

融资实力有待提升

值得关注的是，去年6月中国在国内银行间债券市场上成功推出了价值4.355亿美元的人民币绿色债券。据新开发银行行长瓦曼·卡马特说，下一步是于2017年下半年在印度市场上出售价值5亿美元的卢比计价的绿色债券（马萨拉债券）。他是新开发银行的首位当选行长，之前曾担任印度最大私营银行——印度工业信贷投资银行（ICICI）首席执行官。

多尔指出：“由于被迫进入私有资本市场，新开发银行首先必须考虑的是在资金上生存下去，但这就要牺牲它的既定目标。由于该行不得不发挥商业银行而非发展银行的功能，因此无法引入公民社会组织来对其资助的项目进行尽职调查。”

其他的经济学家、环境人士和公民社会组织也对新开发银行将要投资的项目属性表达了类似的关切。这个设在上海的银行之前曾被称为“金砖开发银行”，独具一格之处在于其所作出的承诺，要坚持绿色标准、秉承透明的工作作风，并与公民社会及当地社区保持密切的接触，而这些品质正是传统发展融资中逐渐缺失的。我们通过该行官网和企业沟通团队两条渠道向卡马特行长发送了一份关于上述关切的调查问卷，但尽管经过我们反复提醒，目前仍未得到答复。

创始国资金未到位，可能迫使新开发银行在某种程度上修正其立场。在2017年6月30日通过的《新开发银行总体战略（2017-2021）》中，该行表示：“新开发银行将对项目审查和落实监督流程进行精简，消除不必要的官僚机制，使其变得快速、灵活而高效。本行采用以风险为导向的方式对项目进行审批和监督，对复杂、高风险项目进行更加缜密的事前审查，而对低风险项目则采用简化程序加事后检查的方式。”

事后检查能否消除风险？

著名生态学家、联合国“全球500佳环境奖”和2016年吕克·霍夫曼奖得主德鲁巴约蒂·戈什认为，事后检查的做法尤为令人担忧。他对印度气候对话说：“必须问清楚是否在新开发银行不清楚确切最终用途的情况下就对项目进行拨款，或者银行是否回避进行完整的公开披露。”



新开发银行说，它要求项目开发者通过符合关键要求的方式解决原住民问题，并“在项目评估前，在方便的地点，用受影响原住民社区和其他利益相关者可以理解的形式和语言及时公开计划草案，包括协商过程的记录及社会影响评估的结果”。该行也承诺“向受影响的原住民社区和其他利益相关方及时公开项目的最终计划和执行进展”。

印度财政部长阿伦·贾特里2016年12月16日在议会说，新开发银行将为印度中央邦地区干线公路项目提供资金，并将国有卡纳拉银行纳入一个多批次融资机制，为可再生能源融资计划筹措2.5亿美元资金用于未指定项目。

贾特里在人民院（下院）回答问题时说，印度总共向新开发银行申请了5个项目的贷款，包括：3.5亿美元的拉贾斯坦邦沙漠地区水务改建项目；3.5亿美元的中央邦道路发展项目；1.5亿美元的中央邦桥梁发展项目；8.41亿美元的比哈尔邦农村公路项目以及4.7亿美元的中央邦多村镇农村供水项目。

透明披露 机制面临挑战

戈什指出，根本不清楚卡纳拉银行投资最终的项目是什么，甚至在印度财长的议会发言中也没有披露任何细节。他问道：“关于贷款方的完整披露何在？”新开发银行似乎正在转向一个“与其宣称的环境和社会框架相悖的不透明披露机制”。

持这种观点的绝不止戈什一个人。“金砖人民论坛”是一个由印度各地多个人民运动、网络和公民团体组织组成的平台，它认为新开发银行支持了可能引发巨大危害的大型项目，正在逐步偏离其所承诺的“改革性借贷平台”。该论坛断言，新开发银行甚至在还未做出定义的情况下，就推动所谓的“可持续基础设施”。

在2017年3月的论坛会议上，该论坛提出了一些相关问题，如缺乏透明度、可问责性、环境和社会标准、损害补偿机制、与公民社会组织和人民运动的接触空间等。代表巴西非营利组织Conectas的律师乔·博尔赫斯说：“鉴于其广泛的影响，新开发银行应该有一个可问责的透明架构。”

印度人民运动全国联盟主席马都勒什·库马尔在3月的会上说：“目前新开发银行的融资对象都是大型项目，这也会导致大规模移民。任何可持续和包容的项目，其利益都应该是公平分配的。”

卡马特行长的一些发言也遭受批评，尤其是关于借鉴世行的问题。2016年9月，在两大机构签署一项合作谅解备忘录之后，他说：“对于世行在我行整个建立过程中及时给予的支持深表感谢，并期待不断扩大和深化我们的合作。我们新开发银行将聆听、学习并协力促进各成员国的可持续基础设施发展。”

看了新开发银行在2016年12月发表的声明，这种失望只会更深。其中写道：“我行将对其他金融机构的努力构成补充，与各多边和国家发展银行以及其他机构和市场主体建立一个全球、区域和地方伙伴网络。”

对此，戈什说：“本来，人们期待新开发银行能够在哲学、伦理和生态层面上都与布雷顿森林体系的机构有所不同，这就像一块荣誉奖章。人们以为它在发展融资方式上会秉承精益求精的精神，贷款程序会摒弃传统机构那些对土著社区严重不公的套路。谁知道，如今该行行长却在谈与那些机构的伙伴关系，还说要向它们学习。”

关于作者:

米尔顿·莱亚尔，新闻工作者，同时也是电影制片人，他为国际杂志撰写基础设施、能源和环境等方面的文章。

武毅秀，中外对话气候传播项目负责人。加入中外对话前，她曾经在中国国际广播电台任英文记者，之后在绿色和平东亚办公室担任国际政策项目经理。

阿底提·罗伊·加塔克，印度雅加达资深经济记者，曾任《政治家报》商业版编辑。

更多信息请联系: info@chinadialogue.net