

中国主导的亚洲基础设施投资银行（亚投行）：领军全球基建融资，那代价又是什么？

——亚投行透明的方式和公众获取信息的方式

作者：Korinna Horta博士
Wawa Wang

机构：Verein für sozial-ökologischen Wandel (VSOW德国)
VedvarendeEnergi (丹麦)

时间：2020年6月

气候危机以及地球所面临的生物多样性急剧下降与大型基建项目的草率计划密切相关。包括电站的建设（将造成数十年的温室气体排放）、大型水电开发、采矿项目和那些穿过地球上仅存的荒野地区和完整森林的运输走廊。除了对全球造成的影响，这些项目也会对当地社区造成严重的影响，比如污染、生计的丧失和强制搬迁等。

亚投行的商业模式就是对大型基础设施提供融资，也即高风险模式。从2016年正式运营后的头几年里，亚投行通过与其它多边银行联合融资的方式，采用主导银行的环境、社会和透明政策。亚投行利用这段时期提升能力。现在，亚投行已进入了新的阶段，即专注于开发自己的融资渠道，力争到2021年成为全球基建融资的领军人¹。这些投资没有局限于亚洲地区，还包括非洲、拉美以及欧洲。

亚投行以破纪录的速度成为了多边银行的一个重要参与者。目前，亚投行已有74个成员国，另有26个国家正在申请加入。由于美国和日本尚未加入亚投行，因此，以德国为首的欧洲股东对亚投行的国际信誉发挥了至关重要的作用。全球顶级评级公司给了亚投行与西方主导的世行等机构相同的评级足以证明这一点。亚投行获得了令人艳羡的AAA信用评级，使得它可以在国际资本市场上筹集额外资金，扩充其1000亿美元的初始资本。

德国以及其它欧洲国家极力为其加入亚投行辩护，称他们将努力推动亚投行采用最高的国际标准和最佳实践。亚投行也给予回应，制定的政策和标准采用了与世行等机构类似的话语和术

语。然而，仔细观察会发现，亚投行政策语言显然是为了迎合了西方人的心理而仔细揣摩过的，但实际上却是内容空洞、抽象并缺乏明确的指导。

亚投行对于透明和信息披露的标准是很重要的。这是银行对股东和公众负责的基石。事实上，亚投行将决策权集中在行长手中，这在西方主导的多边银行中是从未有过的，²这也使得遵守既定的规则变得更加重要。

环境与社会评估草案以及移民计划的公布应有时限性，这对公众磋商、获取受影响社区和其它第三方的意见从而降低项目风险、修改设计或寻求替代方案都是不可或缺的。项目具体信息的公开透明对于避免大型基建投资成为腐败的温床或造成债务累积也是至关重要的，即使项目发挥不了应有的作用。

空洞的标准，抽象的政策

有些信息不公开是合理的，比如与员工有关的信息以及商业秘密，这也是通行的做法。然而，对于项目地点等具体的项目信息，包括直接和间接的环境和社会影响等信息并不在此列，没有理由对此类关键信息保密。

亚投行分别在两个重要文件中对信息披露做了规定，但这两个文件都未制定明确的规则：

(1) 2016年制定的《环境与社会框架》有两段关于信息披露的规定。第57和58段分别规定了客户和亚投行在信息披露中的责任。虽然它们使用了正确的词汇，但没有规定向公众披露环评和社评等文件的时限要求。只是鼓励“及时”披露文件。对于主权担保贷款的项目，应该在项目审批之前向公众披露，而对于私营部门贷款应该在审批阶段尽早向公众披露³。

然而，2019年2月，银行私下对这两段做了一些技术性调整，进一步弱化了本已模糊的规定⁴。这些调整引导客户“一旦文件准备就绪”便进行公布。这一规定相比于“在审批之前”（公共部门贷款）或者“在审批阶段尽早”发布的规定又进一步弱化了。

此外，“技术性调整”允许银行管理层以商业机密或影响公司的财务价值或资产等借口无限期推迟信息的披露。

然而，在环境与社会信息披露问题上，商业利益如何能高过公众利益呢？尤其是当这些环境和社会的影响可能造成当地不可逆的伤害以及全球危机的情况下。银行按照自身的利益发放贷款。但却不能任由其随意决策是否公开以及何时公开信息。

在对《环境与社会框架》做技术性修改之前，有些欧洲股东就已经觉得关于信息披露的两段过于模糊。在与公民社会的会议上，他们坚信亚投行当时正在制定的《信息披露政策》最终将会弥补这一差距，并将设置明确的信息披露时限要求。德国财政部2017年给德国议会的信中重申了这一点，他们表示将以德国的立场要求《信息披露政策》设定明确的信息披露时限要求，使利益相关方的积极参与成为可能⁵。

(2) 2018年9月正式实施的《信息披露政策》没有任何改善。它依然全部使用了正确的词汇，强调其最大限度的披露和透明的意图。然而，信息披露政策是以“原则为基础”而非“列表为基础”。这意味着它的重点是列出总体原则以及原则不适用的例外情况，而没有列出具体哪些文件需要披露以及披露的时限。

亚投行声称，《信息披露政策》不是为了回应环境和社会影响的信息披露问题，因为在《环境和社会框架》中已经对此作了规定。然而如上所述，《环境与社会框架》未能有效地处理信息披露问题。

政策语言和实质内容

虽然我们认可《信息披露政策》中的原则，但仅有原则是不够的。原则的应用有其局限性。例如，有一些文件本应对外发布，便于各利益相关方在知情的情况下进行对话，但这些文件却被做了保密处理，亚投行曾经发生过这种情况。这包括项目库中项目的选择、私营部门项目的季度监督报告、早期学习评估（early learning assessments）等。还有非常重要的一点是，拟议项目何时提交董事会讨论或决定。不像欧洲股东参与的其他多边开发银行的做法，到目前为止，亚投行拒绝在董事会之前披露指导性的会议议程，而是对即将讨论或批准的项目进行保密，公众更无从得知。

这种关于透明的正确词汇和术语也出现在其它文件中，包括由亚投行行长发布的《信息公开指令》，以及《亚投行信息公开政策执行季度报告》。它们同样也是迎合了西方股东的关注点。但这不应混淆一个基本事实，即亚投行拒绝采用有时限性的规则披露重要信息。在缺少这些规则的情况下，公众即使有可能对大型投资提出建议和审核，也将是很困难的，而这些大型投资甚至可以改变整个地区和国家。

目前，我们已知的项目中，至少有两个获批项目采用了《信息披露政策》中的披露例外的条款。即使在批准后，项目的内容和性质也未对外发布⁶。

其它漏洞

除了《环境与社会框架》以及《信息披露政策》外，2019年7月在卢森堡召开年会之后，亚投行紧接着发布了《**主权担保以及非主权担保融资指令**》。在没有股东参与的情况下，亚投行行长批准了该指令。该指令包含的信息披露章节进一步证实了亚投行透明度要求太低的事实。它鼓励客户准备《项目概要信息文件》(PSI)，然而，这些文件所披露的环境和社会关键信息的详细程度尚不清楚。就私营部门项目而言，只有在亚投行进入最后审查阶段才会披露《项目概要信息文件》，也即在项目融资顺利即将获批时，才会披露《项目概要信息文件》。但是，《指令》也允许在某些特殊情况下无限期推迟发布《项目概要信息文件》，比如，如果亚投行认为项目具有商业敏感性，或在某些法律法规规定的情况下，便可以推迟发布。在这种情况下，公众无从得知亚投行正在考虑对哪些项目进行融资。

涉及到披露完整的项目文件时，《指令》仅提到了主权担保贷款。就政府贷款（主权担保贷款）而言，完整的项目文件只有在融资批准后会才会披露，那时公众的意见已经变得无关紧要，项目的设计也不可能再做任何改变。对于私营部门贷款（非主权担保贷款），《指令》中没有关于完整项目文件披露的具体要求。

亚投行对信息公开申请缺乏回应的一个例子是，亚投行在2017年向私营公司北京燃气（Beijing Gas）提供了2.5亿美元的独立项目贷款。项目目标是通过在北京周边村庄实施“煤改气”取暖的途径改善北京的空气质量，该项目影响了超过20万个家庭。披露的项目文件缺少了很多关键信息，如510个受影响的村庄的列表和位置。假如亚投行总部已经掌握了项目地点的话，这些信息应该很容易获得。然而，当欧洲股东要求查看这些信息时，亚投行拒绝了这一要求，理由是北京燃气作为私营公司没有理由公布具体的项目信息。项目执行一年以后，北京燃气公司终于披露了一些信息，但也仅限于已经实施项目的村庄，而规划中的村庄仍未披露任何信息。

除此之外，还有很多项目都缺少关键信息，包括项目地点或移民安置和生计改善计划的具体文件等。如国家投资和基础设施基金（印度）、国家贫民窟改造项目（印尼）以及科伦坡城市再造项目（斯里兰卡）。

尽管先前有很多北京燃气“煤改气”项目的争论，亚投行却在2019年9月又列出了一项新的投资计划，继续向北京燃气贷款5亿美元用于扩建液化天然气设施。由于项目属于环境和社会高风险的A类，因此，项目将对当地造成严重的环境和社会影响，同时，也将进一步导致全球温室气体排放增加。

比其它多边开发银行更高效、更快速、更灵活

亚投行声称他们采用了新的治理模式⁷。为了追求高效，亚投行将董事会的部分融资决策授权给了行长，授权的范围将逐步扩大。它的商业模式笃信其快速和灵活的大型基建融资将会吸引某一类客户，冒着吸引不愿遵守其它机构的严格的信息披露政策、公众磋商以及环境和社会标准的客户的风险。

亚投行可以采取什么应对措施呢？

为了稳固声誉和证明其标准不低于其他机构多边银行，亚投行可以利用《环境社会框架》回顾，改善要求主权项目和非主权项目的环境社会关键信息在项目批准前和项目执行监督报告有定期时间性公开。该回顾可以作为重要契机，将时限要求作为强制性要求引入到项目关键信息的披露中来，包括环境影响评估和项目监督报告，以便可以更好地保护社区和环境，落实亚投行所提倡的可持续性发展。

¹ 亚投行，调动私营资本的策略，2018年2月9日。

² 参见例子，亚投行的问责框架于2019年1月生效。为了追求高效，它允许行长在没有董事会参与的情况下，越来越多地批准项目。

³ 亚投行环境与社会框架，第57段和第58段，2016年2月。

⁴ https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/Final-ESF-Mar-14-2019-Final-P.pdf

⁵ 德国联财政部，致德国联邦议会财政委员会主席的信，2017年1月24日。

⁶ 亚投行8月份的网站显示，“亚投行批准了一些保密项目，由于这些项目按照银行的信息披露政策属于披露例外项目，按照协议条款的第31条规定，披露这些信息将损害银行的国际形象，或不符合国家法律法规规定的银行义务。”

⁷ 亚投行，2019年1月生效的《问责框架文件》，第一页第三段。