中国：渐进式变革

提高采掘业的透明度和问责制

梅•谭穆林斯 (May Tan-Mullins)

2012 年工作文件系列[1]

执行摘要

为了满足国内经济增长需求，中国对自然资源和能源的开发需求不断增长，这无论是对国内环境还是对整个世界环境，都产生着越来越大的影响。[2] 在国内，随着资源开采量的增加，环境恶化和侵犯劳动者权益纠纷是一波未平一波又起。在全球范围内，中国已经将目光转向资源丰富的地区，如非洲和中亚，有时甚至要与难以问责的政权交涉，以确保所需资源的安全。

面对这种形势，现在迫切需要鼓励在全球范围内对采掘和自然资源业进行治理，对于中国及其所依赖的资源丰富的国家/地区，尤其需要采取透明和问责制行动计划来实施这项举措。国内的实际情况使得中国民间团体 (CSO) 在与中国政府和国有企业 (SOE) 接触的过程中处于弱势地位。

但研究表明，在透明度和问责制问题上，中国越来越能接受外部机构与当地利益相关者接触。有迹象表明，中国政府、SOE 和 CSO 已准备就这些问题开展合作。

参与和政策制定应先从增加中国公司在当地和海外的参与度开始，尤其是在企业社会责任 (CSR) 方面。与私营企业和 SOE 合作的 CSR 顾问可以倡导使 CSR 工作实现更大的透明度和问责制。

还应参与提高双边资源获取交易中的透明度，特别是鼓励公开合同条款。这在非洲和南美洲尤为重要，在这些地区，中国正将发展援助与获取资源捆绑在一起。

其他政策切入点包括：在与不同国家/地区签订的贸易协定中纳入采掘业透明度行动计划 (EITI)；或与绿色选择联盟 (GCA) 结盟，该组织专注于对供应链进行尽责管理，并开设了网站来跟踪供应商的环境绩效和污染记录。[3]

目录

执行摘要	1
首字母缩略词	2
中国的自然资源管理	3
采掘业在中国的重要性	6
政策与实践的最新发展	9
新出现的问题	11
结论：政策选择和过程	13
附录	17

1 新兴经济体对全球石油、天然气和采矿的影响日益重大。本文是由透明度和问责制行动计划（T/AI）和收入观察研究所（RWI）赞助的一系列文章之一，目的是探索发展趋势以及在国家和国际层面上的对话战略和机会。本系列涵盖巴西、中国、印度、俄罗斯、墨西哥、菲律宾和南非。文章中所表达的意见为作者的意见，并非一定代表T/AI和RWI的意见。

2 Diamond 和刘建国，“China’s Environment in a Globalizing World”（全球化背景下的中国环境），《*Nature*》（*自然*）第 435 期（2005 年 6 月 30 日）：1179-86。

3 请访问绿色选择联盟网站 http://www.ipe.org.cn/En/alliance/gca.aspx。

关于作者

梅 • 谭穆林斯 (May Tan-Mullins) 是诺丁汉大学中国宁波校区国际问题研究系的副教授。

收入观察研究所 (Revenue Watch Institute) 旨在促进对石油、天然气和矿产资源进行高效、透明和负责任管理，从而为公众谋利益。通过能力建设、技术援助、研究、资助和呼吁，我们可以帮助各个国家/地区实现其自然资源财富的发展效益。

透明度和问责制行动计划旨在扩大资金和活动在透明度和问责制方面的影响力和规模，并探索这一工作在新领域的应用。

最重要的是，应该努力通过使中国的利益相关者参与根据中国的实际情况制定或调整 EITI 标准，增强中国对 EITI 以及其他透明度和问责制行动计划的主人翁意识。让这些利益相关者参与草拟所有国际行动计划非常重要，因为他们希望帮助制定规则。

首字母缩略词

CASS	中国社会科学院
CMEC	中国机械设备进出口总公司
CNOOC	中国海洋石油总公司
CNPC 或 Petrochina	中国石油天然气集团公司
COFCO	中粮集团有限公司
CRBC	中国银行业监督管理委员会
CSO	民间团体
CSR	企业社会责任
DRC	刚果民主共和国
EIA	环境影响评估
EITI	采掘业透明度行动计划
EPB	环境保护局
GCA	绿色选择联盟
GEI	全球环境研究所
IPEA	公众环境研究中心
IRN	国际河网
MCA	民政部
MEP	环境保护部
MFA	外交部
MOFCOM	财政部、商务部
MOLAR	国土资源部
NDRC	国家发展和改革委员会
NEA	国家能源局
SAFE	国家外汇管理局
SASAC	国务院国有资产监督管理委员会
SED	战略经济对话
SINOPEC	中国石油化工集团公司
SKFPs	林业六大工程
SOE	国有企业
VPPs	可变生产支付交易

中国的自然资源管理

自然资源管理在刚独立自主后的中国处于放任自由的状态，同时又有众多机构参与管理环境的不同领域，如林业和渔业。当时没有独立的环境保护机构。直到 1972 年斯德哥尔摩联合国人类环境会议后，才在周恩来总理的建议之下成立了一个从事环境保护的正式机构：国家环境保护总局。1988 年，它成为一个完整的部级机构；后于 2007 年“大部制改革”期间改组为环境保护部 (MEP)。

该部门现在集中领导环境保护工作。在地方一级，有隶属于市政府的环境保护局 (EPB)。[4] 中国当今的环境保护改革所面临的最大挑战是：“调节不同利益相关者（各级政府、行业部门和公众）的行为和关系”。[5] 由于环境保护与对环境不负责任的开发项目的经济利益之间存在冲突，因此执行力度往往很弱。[6] 模棱两可的环境法律和缺乏独立司法机构更加恶化了这种情况。

能源安全被视为国家安全问题。[7] 资源开采成为对外政策非常重要的组成部分，尤其是涉及到领土主权时更是如此，南中国海冲突就是一个例证。国家发展和改革委员会 (NDRC) 是中国国务院下属的一个部门，与其他四个部门一起，是能源领域的主要政策制定和监管机构。国家能源局 (NEA) 作为中国主要的能源监管机构，成立于2008年7月。2010年，中国成立了国家能源委员会，以整合国务院下属各个机构之间的能源政策。

对于海外投资行为的监管，政府多个机构部门都具有一定的影响力：NDRC、财政部、商务部 (MOFCOM)、国家外汇管理局 (SAFE) 和国务院国有资产监督管理委员会 (SASAC)。如果算上采矿业和伐木业，那么诸如 MEP 和国家林业局等机构也发挥一定的作用。

虽然政府官方支持联合国大会的《Transparency Resolution》（透明度决议）和《Pittsburgh Declaration》（匹兹堡宣言），[8] 但在政策优先考虑、草拟和批准方面并无公开信息。因此，政策制定过程缺乏透明度。这其中部分原因在于苏联公*开化*的历史教训：这项政策导致对国家机器的批评，从而加速了它的崩溃。[9] 中国作为世界上最大的社会主义国家，政府在向社会披露信息时十分谨慎。但是，随着互联网的发展以及信息管理的难度日益增加，中国政府正逐渐意识到需要发展并满足公众的需要。

4 B. Tilt，“The Political Ecology of Pollution Enforcement in China：A Case from Sichuan's Rural Industrial Sector”（中国污染执法的政治生态：四川农村工业领域的一个案例），*《China Quarterly》（中国季刊）*第 192 期（2007 年）：915-32，925。

5 傅伯杰，“Blue Skies for China”（中国蓝天），*《Science》（科学）*第 321 期（2008 年）：611。

6 J. Seymour，“China's Environment：A Bibliographic Essay”（中国环境：参考文献梳理），在 *“China's Environment and the Challenge of Sustainable Development”（中国的环境与可持续发展面临的挑战）*中（Armonk, 2006）：248-74。

7 KT，个人交流。

8 世界野生动物基金会，“China and Africa-Poverty and Environment：Facilitating Dialogue and engagement for sustainable trade and investment”（中国与非洲 - 贫困与环境：促进对话和参与，以实现可持续贸易和投资），（2011 年 10 月 7 日），http://assets.wwf.org.uk/downloads/china_africa_poverty_environment.pdf。

9 大使馆，个人交流。

就 EITI 而言，尽管几家公司已经作为国家规定框架的组成部分提出了报告，但无论是中国政府还是任何中国公司均未表示正式支持。[10] 中国公司非常惊讶地发现，他们过去认为只是自愿性的行动计划，如今在一些非洲国家/地区却被视为国家法规。[11] 贺文萍指出，尽管中国政府近几年来更加重视财务透明度，但实施旨在提高 SOE（包括国内采掘业）财务透明度和问责制的措施，仍是一个挑战。[12] 考虑到中国实现财务透明度的挑战主要来自于国内，因而中国尚不具备条件通过 EITI 在国外推动此类要求。

在国内，中国尚未指定某一特定部委处理 EITI 问题。与 EITI 事宜可能存在利害关系的各个机构（包括外交部 (MFA)、NEA 和国土资源部 (MOLAR)）的官员，一直不愿讨论 EITI。中国 MFA 和 NEA 并未派出观察员参加在卡塔尔多哈举行的 EITI 年会。2008 年 12 月，中国拒绝在战略经济对话 (SED) 成果文件中包括将双边能源合作与接受 EITI 国家/地区增强采掘业的透明度和问责制的努力联系起来的文字。[13]

但是，中国公司已在 EITI 框架下在加蓬、哈萨克斯坦、蒙古和尼日利亚等国家/地区提出了报告。[14] 中国政府和中国公司非常熟悉各项行动计划，如《Equator Principles》（赤道原则）（请参见附录 A）、《Forest Stewardship Council》（森林管理委员会）、《Global Reporting Initiative》（全球报告行动计划）、《International Council for Mining and Minerals》（国际采矿和矿物理事会）、《Kimberley Process and UN Global Compact》（金伯利进程和联合国全球契约）（请参见附录 B）。调查对象关于 EITI 的一个主要问题是为什么 EITI 不在联合国的框架下，这个问题可能要归咎于缺少中国实体的支持。

国家、企业和民间团体之间的关系

很多 SOE 都属于采掘业。他们通常受 MOFCOM 和 SASAC 的监管。北京一直奉行积极政策打造“国家冠军”式的精英企业：垂直整合的大型企业集团涵盖从上游到下游的整个行业。2002 年，政府开始从最有前途或最具战略意义的 SOE 中选择了大约 50 家具有全球竞争力的国有企业。这些大型企业享有政府提供的一系列优惠政策，包括信息共享网络、国内税收减免、廉价的土地、外交上的支持以及从国有银行获得低息资金。这项政策旨在提升这些企业的技术能力、利用中国的相对优势、获得关键投入、打开新的海外市场、打造全球中国品牌，以及帮助中国避免过度依赖出口导向型发展模式。[15]

除了这些关键 SOE 外，数百家其他国有企业由不同政府机构提供资金。[16] 地方（省市各级）SASAC 在各自的管辖范围内掌管着 SOE，对下放给当地一级的 SOE 拥有独立权力。省级 SOE 约占所有在海外投资的中国企业的 88%，使得省/自治区政府成为中国企业海外参与战略的重要一方。[17] 此外，一些私营企业在进行海外投资时未向政府登记，这意味着中国政府无法监督或控制这些企业的行为。

10 Maya Forstater 等，*Corporate Responsibility in African Development：Insights from an emerging dialogue*（*非洲发展中的企业责任：新兴对话的启示*），（Cambridge，MA：约翰 F. 肯尼迪政府学院，2010 年）。

11 同上。

12 贺文萍，“China/EITI：Chinese academic stresses need to build awareness on EITI”（中国/EITI：中国学者强调需要建立 EITI 意识），（中国社会科学院，2010 年），www.iwaas.cn/xzfc/zzyjry/2009-05-27/726.html。

13 同上。

14 世界野生动物基金会，“China and Africa-Poverty and Environment：Facilitating Dialogue and engagement for sustainable trade and investment”（中国与非洲 - 贫困与环境：促进对话和参与，以实现可持续贸易和投资）。

15 埃森哲咨询集团，“China Spreads its Wings：Chinese Companies Go Global”（中国张开翅膀：中国公司走向全球），2011 年 12 月 1 日，http://www.accenture.com/NR/rdonlyres/6A4C9C07-8C84-4287-9417-203DF3E6A3D1/0/Chinaspreadsitswings.pdf。

16 陈工孟，M. Firth 和徐丽萍，“Does the type of ownership control matter? Evidence from China’s listed companies”（所有权类型控制有效吗？来自中国上市公司的证明），*《Journal of Banking and Finance》*（*银行与金融学报*）第 33 期（2009 年）：171–81；J.R. Woetzel，“Reassessing China’s state-owned enterprises”（重新评估中国的国有企业），*《McKinsey Quarterly》*（*麦肯锡季刊*）（2008 年 7 月）：1–6；K. Imai，“Exploring the persistence of state corporate ownership in China”（探讨中国国有企业所有权的延续），N. Islam（编辑），*《Resurgent China：Issues for the Future》*（*复兴的中国：未来的问题*）（伦敦：Palgrave Macmillan）：237–57。

17 B. Gill 和 J. Reilly，“The Tenuous Hold of China Inc in Africa”（中国公司在非洲的脆弱控制），*《Washington Quarterly》*（*华盛顿季刊*）（2007 年）：37-52。

民政部 (MCA) 的统计数据显示，1978 年以前，中国有约 6,000 家非政府组织 (NGO)。到 2006 年底，这一数字已达 186,000。尽管民间团体数量不少，但与其他新兴经济体相比，民间团队在中国仍相对较弱。所有 NGO 在中国必须向政府登记，并且法律规定“特定社会群体”（如农民工、下岗职工或退役军人）不能组建 NGO。不允许登记具有政治敏感动机（如人权和少数民族权利）的 NGO。政府还通过查禁地区办事处从而限制发展等方式，设法防止任何 NGO 发展壮大组织网络。政府不允许在已有其他 NGO 从事相似工作的行政区划内建立新的 NGO。[18] 最后，NGO 没有能力筹得资金。但是，由于环境问题没有被视为敏感问题，以及政府正慢慢意识到在环境治理方面需要非国有利益相关者的帮助，因此关注环境问题的 NGO 正在蓬勃发展。

同样，由于登记法规和筹款限制，国际 NGO (INGO) 要在中国建立分支机构也面临着诸多困难。INGO 必须在政府警惕的注视和严格的指导方针管理下开展业务。但近几年来，INGO 已经获准通过以下几种方式在中国开展业务：在香港特别行政区建立总部，指导在中国大陆的业务（例如，乐施会、地球之友）；建立与中国政府机构相关联的代表机构（例如，CASS）；以行业和商业机构的身份登记（自然保护）；或者通过与中国政府签订谅解备忘录。[19] 由于放宽限制，中国目前有 200 多家已登记的 INGO，分别处于从法律和权利到环境、NGO 发展以及能力建设等领域。[20]

中国尚无致力于采掘业或者专门关注透明度和问责制问题的 INGO。不过，已有关注不可持续的开采和污染对环境影响的 INGO，如铁匠基金会。

中国知识分子中间现在已经存在共识，随着国家内部的环境问题和社会问题日益凸显，对 INGO 的需要也在不断增长。需要 INGO 帮助向本地 NGO 提供知识、技能和资金，NGO 转而帮助发展中国民间团体。

INGO 可与成熟的中国 NGO 合作，如北京的全球环境研究所 (GEI)、受到政府支持的广州中华环保联合会、安徽的绿满江淮环境发展中心，以及公众环境研究中心 (IPEA)。GEI 和 IPEA 均已十分成熟，并且已与政府官员合作开展了多项行动计划，如绘制污染地图和森林管理委员会改组。

INGO 起初与地方利益相关者合作时会面临一些困难。中国具有强烈的民族感，并且强烈反对西方霸权，因此推行国际标准可能会被误解为推行西方标准。克服这一障碍的最佳方式是避免说教和批评，并将合作视为双向交流。增强中国利益相关者一方的主人翁意识将有助于这些行动计划长期持续地进行。

18 Lu 2007 年。

19 马秋莎，“Impact of Globalization and International Non-governmental Organizations on the Development of Non-governmental organizations in China”（全球化、国际非政府组织与中国民间组织的发展），*《Open Times》（开放时代）*第 2 期（2006 年）。

20 INGO 目录可在中国发展简报网站上找到，网址为 http://www.chinadevelopmentbrief.com/dingo/Sector/Rural-and-Community-Development/2-53-0.html。

文化背景

虽然送礼行为已经成为贿赂和腐败的途径，但仍是中国文化不可分割的组成部分。[21] 例如，在中秋节期间传统的送“月饼”过程中，包装盒中往往塞了钱，暗示用于“建立关系”，或者作为给与帮助的酬谢。实现透明度和问责制的目标将会涉及文化背景的逐渐改变，这需要一个长期的计划。[22]

采掘业在中国的重要性

石油和天然气

中国现在已探明的石油和天然气储量分别为 150 亿桶和 100 万亿立方英尺 (tcf)。中国是世界上仅次于美国的第二大石油消费国，由于快速的工业化和城市化进程，其能源需求还在快速增长。自 1980 年以来，中国的石油消费量已经增长了四倍，从 1980 年的 2 百万桶/天 (MMb/d) 增加到 2010 年的 1 千万桶/天。天然气消耗量也从 1980 年的 5,750 亿立方英尺 (bcf) 增加到 2010 年的 4.5 万亿立方英尺 (tcf)。据预测中国的石油消耗量将在今后 25 年内翻倍，而天然气消耗量将增加四倍。[23]

2010 年，60% 的中国石油来自进口，其中大部分来自中东地区，沙特阿拉伯占 44 亿吨。[24] 中国对进口的依赖日益增长，促使国家同时加大了国内勘探和海外收购的力度。中国正在新疆和南中国海进行一系列新的油气勘探。非常规天然气和页岩天然气的勘探也已开始进行。中国政府一直鼓励通过可变生产支付交易 (VPPs) 进行海外并购和收购。中国已与俄罗斯、哈萨克斯坦、安哥拉、委内瑞拉和巴西签订了此类协议。这已确保从卡塔尔、澳大利亚、马来西亚和印度尼西亚获得长期的天燃气供应。[25] 中国政府还在 2008 年启动了价格改革，使石油零售价格与国际价格更密切地联系在一起。[26]

三大国有石油公司占据着石油和天然气行业的主导地位：中国石油天然气集团公司（CNPC 或中石油）、中国石油化工集团公司 (SINOPEC) 和规模小一些的中国海洋石油总公司 (CNOOC)。尽管已在国际交易所上市，但这些公司都在中央政府的严格控制之下，并且无论是在国内还是国外，都要遵从政府的能源政策目标。如此一来，油价就受到了控制，从而造成国际油价下跌时国内油价上涨这样令人奇怪的现象。[27] 还有一些规模较小的私营石油和天然气公司在国内运营，如中国神华能源股份有限公司、内蒙古伊泰集团有限公司和山西国阳新能股份有限公司。

21 SH，LH，XW，个人交流。

22 SL，LH，个人交流。

23 美国能源情报署，“Country Analysis Brief：China”（国家分析摘要：中国），2010 年 11 月。

24 KT，个人交流。

25 安永Ernets & Young，*《Fueling the dragon：China's investment in the global oil and gas market》（给龙加油：中国在全球石油和天然气市场的投资）*（安永Ernets & Young，2011 年）。

26 AB，个人交流。

27 YY，CX 个人交流。

采矿业

中国是世界上最大的煤炭生产国和消费国。煤炭占国家能源消费总量的 71%，相当于 8.5 万万亿英制热量单位 (Btus)。中国有 27 个省/自治区生产煤炭，最著名的是中国北部的山西省和内蒙古自治区。中国共有 25,000 座煤矿和 700 万名煤矿工人。煤炭消耗一直处于上升态势，2009 年，中国煤炭缺口为 10 亿吨。[28] 预计到 2020 年，中国的煤炭缺口将达到每年 35 亿吨，这将对国内制造企业造成严重影响。[29]

中国的煤炭业传统上分为大型国有煤矿、地方国有煤矿以及数以千计的乡、村煤矿。前三大国有煤炭公司的产量占国内煤炭总产量的不到 15%，全球最大的煤炭公司神华煤炭占据国内市场的 9%。[30] 其他企业包括中国中煤能源股份有限公司和紫金矿业。

这一行业在中国的主要问题涉及健康和污染。中国煤炭产量占全球煤炭产量的 40%，但由于安全标准较低和非法采矿，使该行业的死亡事故发生率占到了 80%。很多煤矿工人没有医疗保险，并且饱受肺部疾病尘肺病的折磨。尽管政府强制要求这些公司全面承担员工的医疗保险，但很多煤矿工人，尤其是四川省、贵州省和云南省的煤矿工人，均未得到适当的医疗检查和治疗。[31]

至于污染，采矿业通常与周围社区使用相同水源。这些采矿活动往往会产生重金属污染，这对婴儿和儿童尤其有害。此外，大多数煤矿是露天矿，会产生空气污染。

采矿还会导致利用自然资源方面的冲突。在发生冲突的情况下，地方政府通常更愿意将水资源分配给矿业公司而不是当地社区使用，因为矿业公司能为地方政府带来可观的收入。[32] 在内蒙古的部分地区，由于用于放牧的草原因污染而流失，采煤一定程度上影响了民族团结。

在海外，中国一直都在增加对非洲采矿业的参与度，主要是在博茨瓦纳、赞比亚、埃塞俄比亚、象牙海岸、乌干达、利比里亚和南非。最近的发展包括：2009 年 10 月 与几内亚军政府达成了 70 亿美元采矿协议。在刚果民主共和国 (DRC)，政府已与几家中国公司达成了矿产特许经营权交易，以换取在加丹加省的基础设施投资。[33] 2008 年 5 月 24 日，在加蓬签订了三项合资协议，与贝林加矿业公司 (Comibel) 联营企业成员（包括加蓬国家、中国机械设备进出口总公司（即 CMEC）和攀枝花钢铁集团有限公司）勘探铁矿。对华刚矿业股份有限公司 (Sicomines) 财务安排的争议已为中国更大规模参与 DRC 采矿业蒙上了阴影，那里现在正进行着大量小规模的私人投资。[34] 对中国在海外参与采矿业的主要批评之一是，对这些地区的特许经营权通常是通过谈判和授予获得的，既没有进行竞价投标，也不重视环境问题。

28 美国能源情报署，2010 年。

29 S. Dickinson，“China Energy Shortages And Their Impact on Your Business”（中国能源短缺及其对您企业的影响），（2011 年 10 月 11 日）http://www.chinalawblog.com/2010/12/china_energy_shortages_and_their_impact_on_your_business.html。

30 美国能源情报署，2010 年。

31 YY 个人交流。

32 大使馆个人交流。

33 C. Burke 等，“Chinese companies in the Extractive Industries of Gabon and DRC：Perceptions of Transparency”（加蓬和民主刚果采掘业中的中国公司：对透明度的认识），*Centre for Chinese Studies*（汉学中心），*《RWI and EITI》*（*RWI 和 EITI*）第 33 期（2009 年）。

34 世界野生动物基金会，2011 年。

同样，由于要在技术和设备方面进行大量初期投资，大型 SOE 通常成为采矿项目的主要运营商，这肯定会产生巨大的环境影响，当矿山位于生态脆弱的偏远地区时更是如此。此外，采矿的固有性质是使环境恶化，并且通常会产生危险的废物，如氰化物和汞，以及温室气体。比土地退化更具争议的是对矿工和当地社区的健康有害的产物。[35] 虽然常常缺乏强制他们遵守的法规或政策，但开采后的恢复工作可以减轻负面影响。此外，中国的项目时常在开工前没有完备的环境影响评估报告机制和针对受影响人群的搬迁/补偿机制。

伐木业

中国是一个森林相对匮乏的国家。大部分原始森林早在几个世纪前就已被砍伐殆尽，而最近几十年的过度砍伐已经耗尽了很多残存的成材树木。[36] 由此，政府自 1997 年推出了林业六大工程 (SKFP)，覆盖全国超过 97% 的区域。SKFP 主要关注正在恢复的森林、退耕还林、保护森林以及建立速生用材林以供商业应用。还推出了土地所有制改革，将森林承包给私人业主，以实现更好的管理和可持续利用。

然而，中国在 1998 年的禁伐刺激了国家对外国木材的需求，由此导致在中国境外产生了巨大的环境影响，并引发了对可能非法采伐增加以满足这种需求的正当关切。内地采伐 SOE 包括中油测井技术服务有限责任公司、中国石油测井和物流有限公司，以及中粮集团有限公司 (COFCO)。

作为世界上最大的森林产品进口国，中国从中非地区的进口量最大。[37] 莫桑比克是最大的出口国之一，该国超过 90% 的木材销往中国。2005 年，赤道几内亚约有 70% 的木材、刚果共和国 50% 的木材，以及加蓬超过 40% 的木材出口到中国。从对华出口量的份额来看，加蓬是最大的非洲出口商，提供了 110 万立方米木材，占 2009 年中国进口总量 3.9% 的份额。[38]

除了当地的生物多样性损失和对森林居住社区的破坏以外，非洲森林逐渐消失还可能会对全球环境产生影响：降低二氧化碳的吸收能力，从而也降低了缓解化石燃料排放影响的能力。[39]

2009 年 4 月，中国国家林业局和商务部与世界野生动物基金会 (WWF) 合作，联合发布了中国企业从事海外林业的可持续经营和管理的指导方针。同月，商务部还发布了对 164 个国家和地区进行国外投资的指南，包括环境保护法规和标准。示例包括中国政府分别于 2007 年和 2009 年推出的《National Guidelines on Sustainable Overseas Silviculture for Chinese Enterprises》（中国企业境外可持续森林培育指南）和《National Guidelines on Sustainable Overseas Forestry Development and Utilization for Chinese Enterprises》（中国企业境外森林可持续经营利用指南）。[40] 虽然它们并非强制性的，但这将可持续木材采伐的责任落到了私营公司的肩上。

35 S.H. Ali 和 K. Yelpaala，“Multiple scales of diamond mining in Akwatia, Ghana：addressing environmental and human development impact”（加纳 Akwatia 多尺度的钻石开采：解决环境与人类发展的影响），《*Resources Policy*》（*资源政策*）第 30 期（2005 年）：145-55，145。

36 世界野生动物基金会，2011 年。

37 L.M. Bailey 等，“China and the Global Market for Forest Products; Implications for forests and livelihoods”（中国与森林产品的全球市场；对森林和生计的影响），（2011 年 9 月 27 日）：19，http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_515.pdf。

38 K. Canby 和 X. Sun，“China, Overview of Forest governance, market and trade”（中国，森林治理、市场和贸易概况），Forest Trends for FLEGT Asia Regional Programme（FLEGT 亚洲地区性计划的森林趋势），（2011 年 10 月 5 日），http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_2878.pdf。

39 信息来源，Jansson 等，2009 年，第 4 期。

40 世界野生动物基金会，2011 年。

政策与实践的最新发展

在过去几年中，已经做了一些行政和立法工作，以加强国内的环境保护。

政策规划的转变

气候变化、环境保护和能源问题在中国的五年计划 (2011-2015) 中占显著位置。该计划包含具有约束力的目标，使单位 GDP 的能源消耗降低 16%，碳排放强度降低 17%，二氧化硫和化学需氧量降低 8%。还包括有关提高森林覆盖率以及减少耗水量和污染物的目标，这在以往的计划中是没有过的。[41]

这一改变是中国正在进行如何实现国家能源结构多样化的辩论的结果。现已开始讨论关于到 2015 年将可再生资源提高到占整个能源结构的至少 15%。中国在低碳能源产业的投资是美国的两倍，2008 年为 156 亿美元。[42]

中国还将环境监控和评估部分纳入十二五规划中。中国已于 2010 年 2 月发布了第一次全国污染源普查的结果，这次普查投入 570,000 名工作人员、耗资 1 亿美元、历时两年多完成。[43] 这份报告揭示 2007 年的水污染是官方公布数字的两倍，排放总量为 3,030 万吨。[44]

最近的政府改革

2007 年，中国开发了中国企业的环境数据库，要求商业银行在批准贷款申请之前审查并权衡每个申请者的环境历史记录。中国银行业监督管理委员会 (CRBC) 与环境保护部 (MEP) 一起制定了“绿色信贷制度”，旨在限制为违反环境法规的企业提供贷款。[45] 仅在实施这些行动计划之后，企业社会责任 (CSR) 才出现在很多 SOE 的议事日程上，其中部分是作为树立“绿色”企业形象的一种公共关系工具。

还对采掘业进行了重要的税制改革。例如，2011 年 11 月引入了资源税，根据销售额对原油和天然气征税，税率介于 5% 到 10% 之间。焦煤和稀土仍按体积征税，但税率更高。中国已于 2010 年在西北省份新疆维吾尔自治区开始对原油和天然气进行首次资源税改革，以后会将这项改革扩展到 11 个其他省/自治区。这项改革可能会给中国的前三大石油公司总共带来每年 70 亿美元的成本。中国政府表示，这项改革主要出于资源保护和减少环境破坏的目的，但分析人士认为这一行动还会导致资源公司的更大部分利润流入地方政府的口袋。[46]

41 MOFCOM，“12 five year plan, China’s scientific and peaceful development”（从十二五规划看中国的科学与和平发展）（2011 年 10 月 9 日），http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zwjg/zwbd/t807552.htm。

42 “Who’s winning the clean energy race?”（谁将在清洁能源竞争中获胜？） PEW Charitable Trusts（皮氏慈善信托基金会），（华盛顿特区，2010 年）；UNEP，“Global trends in sustainable energy investment”（可持续能源投资的全球趋势），UNEP，2009 年。

43 “China issues 1st national census of pollution sources”（中国发布第 1 次全国污染源普查公报），*新华社*（2010 年 2 月 10 日），http://english.mep.gov.cn/News_service/media_news/201002/t20100210_185653.htm。

44 “China Report Shows More Pollution in Waterways”（中国报告显示更多水道遭受污染），*《纽约时报》*（2010 年 2 月 9 日）http://www.nytimes.com/2010/02/10/world/asia/10pollute.html。

45 卜永祥等，*Towards Sustainable Development：Reform and Future of China’s Banking Industry*（*迈向可持续发展的银行业战略：中国银行业改革进程和发展趋势研究*），（世界自然基金会和中国人民银行，2009 年）。

46 “China kicks off National Resource Tax Reforms”（中国启动国家资源税改革），*《China Briefing》（中国概要）*，http://www.china-briefing.com/news/2011/10/13/china-kicks-off-national-resource-tax-reform.html。

环境行动计划（如基于项目的环境影响评估 (EIA) 机制和国家环境监测网络）连同 200 多项环境政策、法律和法规现在也已制定。[47]

中国商业政策和标准

这方面新出现的一个主题是 CSR 及将社会与环境问题纳入企业运营中。与西方社会由民间团体推动 CSR 的情况不同，中国在这方面由政府主导。CSR 的主要问题是，这是一个没有明确定义、存在争议的概念，很难进行理论发展和衡量。[48] 同时，这也是自愿性的活动，没有全国性的法规进行全面管理来在知识产权和劳动及环境问题的义务方面求得平衡。

2005 年前后，CSR 原则的采用出现了明显的增长，包括 ISO 14001 标准。ISO 14001 是一系列关于环境管理的国际标准，旨在帮助各种组织最大限度降低企业运营的负面环境影响。[49] 中国采用这些标准的工作是随 SASAC 于 2008 年发布的关于 SOE 履行 CSR 指导原则的实施一起进行的。[50] 这些指导原则要求 SOE 不仅要制定出以人为本、科学的盈利方式，还要“承担起对所有利益相关者和环境的责任，最终实现企业与社会及环境发展的和谐共处。”通过 ISO 14001 标准认证的中国企业数量从 1999 年的 222 家增加到了 2003 年的 5,064 家。[51] 近年来，中国也开始支持关于社会责任的 ISO 26000 标准。

大部分中国投资者、金融企业和设备供应商都尚未采用此类标准。[52] 2007 年 7 月，经济合作与发展组织 (OECD) 对中国环境绩效进行了评估，建议中国“加强政府监督和提高中国企业海外运营的环境绩效”，并“将环境考虑因素系统地融入中国正在逐步扩大的发展合作计划中。”[53] 通常，中国都通过重申其对不干涉伙伴国内政原则的承诺来回绝此类建议。中国进出口银行于 2004 年采纳了处理项目实施前后及实施中的问题的环境政策，并于 2007 年增加了关于社会和 EIA 的更为具体的指导方针。（请参见附录 A。）

该银行的指导方针要求项目遵守所在国家/地区关于环境评估、移民安置和咨询的政策 — 但并非国际标准。[54] 这部分归功于国际河流网 (IRN) 主导的旨在让中国进出口银行采用国际环境最佳实践的活动 — 这是由于 NGO 就环境、社区发展或全球变暖向企业施压[55]，或由于企业看到通过树立“绿色”形象改善公共关系的机会而采取 CSR 行动计划的众多例子中的一个[56]。

47 傅伯杰等，*Environmental Problems and Challenges in China*（*中国面临的环境问题与挑战*），（出版单位：中国科学院，2011 年），7600，http://www.aseanenvironment.info/Abstract/41016309.pdf（最后访问日期 2011 年 9 月 28 日）。

48 Jansson 等，2009 年。

49 ISO 14001 Environmental Management（ISO 14001 环境管理），（2011 年），http://www.iso14000-iso14001-environmental-management.com/（2011 年 11 月 30 日最后访问）。

50 PR，个人交流。

51 “Corporate responsibility practices of emerging market companies- a fact finding study”（新兴市场企业尽责实践 – 现状研究），OECD 国际投资工作底稿。http://www.oecd.org/dataoecd/29/38/35666512.pdf（访问日期：2011 年 10 月 9 日）：8。

52 P. Bosshard，*China's Environmental Footprint in Africa*（*中国在非洲的环境足迹*）（城市?，南非：2008 年），1-12。

53 OECD，*Workingpartyonenvironmentalperformance*（*环境绩效工作组*），environmentalperformancereviewofChina（中国环境绩效评估）。（巴黎：OECD，2007 年）：7。

54 Bosshard，2008 年。

55 J.G. Frynas，“Oil in Nigeria：conflict and litigation between oil companies and village communities”（尼日利亚石油：石油公司与当地居民之间的冲突和诉讼），《*International Affairs*》（*国际事务*）81 页（2005 年）：581-98。

56 同上。

在海外运营的中国企业也开始对越来越高的 CSR 呼声给予回应。有很多公司加入了 ICMM、Global Impact 和 EITI 这样的国际行动计划中，这无疑是循序渐进的长期变革的一个良好开端。例如，中国中钢集团公司于 2008 年发布了《*Sustainable Development Report-Africa*》（*可持续发展非洲报告*），该报告指出，该公司“高度重视非洲业务的资源节约、循环经济、环境保护及安全和健康管理”。

不过，从参与的角度而言，从中国总部着手可能比海外相对容易一些，因为海外管理者更关心业务的日常运营和避免负面新闻，如中国人与赞比亚锡纳宗圭地区煤矿的当地人之间的冲突[57] 或科蓝煤矿发生的枪击事件。[58]

新出现的问题

将援助与投资捆绑

对中国海外投资的主要批评之一是将援助和投资捆绑在一起。中国往往以投资的形式提供发展援助。例如，当中国商务部指定某家中国公司作为承包商时，中国进出口银行宣布提供基础设施建设优惠贷款。中国承包商然后尽可能地从中国采购和进口设备、技术和服务。评论家和活动家经常指责中国贷款所做的是与政府管理、人权和环境保护相关的西方捐助的工作。[59]

非法活动

由于缺乏相关的监督和执行机构，非法的煤炭和稀土开采在中国非常普遍。这些小规模的非法企业采用过时的技术和工艺，最容易发生事故。资源税的提高可能会导致非法开采（特别是稀土）呈上升趋势。[60]

更重要的是中国大陆企业涉足非洲非法森林产品贸易的问题。据 Watts 透露，[61] 中国木材进口主要来自林业管理不完善的国家/地区，包括非洲，这些木材通常通过非法途径采购。伦敦的皇家国际事务研究院 (Royal Institute of International Affairs) 估计，中国从撒哈拉以南的非洲地区进口的木材中有 70% 为非法采伐木材。[62] 另据估计，在进入中国的农作物总量中有高达 90% 为非法产品。[63] 根据一些分析家的观点，中国对该行业的影响会鼓励“明显地忽视法律”，在授予了森林特许权的区域中，有 60% 未支付相关赋税。[64]

57 “The Chinese in Africa：Trying to pull it together”（中国人在非洲：关系探索），《*Economist*》（*经济学人*）（2011 年 4 月 20 日），http://www.economist.com/node/18586448（最后访问日期：2011 年 12 月 1 日）。

58 “Chinese shot and wounded 11 African miners”（中国人开枪打伤 11 名非洲矿工），Miner'schoice.com，（2011 年），http://www.minerschoice.co.za/Chinese_shoot_miners.html（最后访问日期 2011 年 12 月 1 日）。

59 M. Naim，“Rogue aid”（粗放援助），《*Foreign Policy*》（*外交政策*）159 页（2007 年 3 月 / 4 月）：95-96。

60 大使馆个人交流。

61 Jonathan Watts，“China Consumes Forest of Smuggled Timber”（中国购买其他国家的非法木料），《*Guardian*》（*卫报*）（2005 年 4 月 22 日），http://www.guardian.co.uk/world/2005/apr/22/china.jonathanwatts（2011 年 10 月 7 日访问）。

62 Illegal-logging info（非法采伐信息），2007 年 6 月 16 日。

63 J. Hewitt，“China：Illegal Imports and Exports”（中国：非法进口和出口），《*Global Timber*》（*全球木材*）（2002 年 7 月）。

64 Chan-Fishel，2006 年。

执行、评估和监控机制

中国于 2003 年颁布了关于信息披露的法律。公众通过此法律从政府获取信息。政府整理和公开的信息在逐渐增多。空气和水污染地图就是这方面的一个例子。[65] 目前，尚没有负责 CSR 行动计划或透明度与问责制的监控或评估机构。[66] CSR 的自愿性质也让监控或审核工作难以进行。中国公司还倾向于向公众隐瞒“坏”消息。[67]

在海外投资时，像 CNPC 这样的部分公司对 CSR 行动计划给予了一致的支持，如向苏丹捐款 5,000 万美元建设医院和学校，并建设全世界最大的生物可降解污水处理厂。[68] 与此相反，Sinopec 从未就安哥拉的勘探/采油平台进行过一次 EIA，也没有发布任何 CSR 报告来确定对环境的影响。

所在国家/地区的执法情况对此类行动计划的成功与否也非常重要。例如，安哥拉政府坚持要求，在安哥拉开展业务的跨国企业将其 15% 的年度预算用于与发展相关的活动。[69] 但由于安哥拉国营石油生产商 Sonangol 负责管理此工作，相同的规则是否适用于 Sinopec 这样的中国石油公司或 CSIH 或 SSI 这样类似的全国性公司根本不明确。因此，加强所在国家/地区的政府管理和执法能力非常重要。[70]

CSR 的不同理解和概念

中国公司对 CSR 的看法与西方公司大相径庭。在 CASS 进行的一项调查中，中国企业领导人认为 CSR 意味着向其社区及当地经济增长作出期望的贡献、遵守当地法律、爱护环境及向学校和医院给予慈善捐款。[71] 中国公司很少将透明度和问责制问题视为 CSR 的一部分。[72]

SASAC 的指导意见侧重于四个目标，“长期的业务成功和税收贡献；道德行为；保护员工的权利和利益；保护环境及通过慈善捐助为当地福利作出贡献。”他们没有提到透明度和问责制。中国和西方对 CSR 理解的一个关键区别在于，二者对企业行为是会加强还是削弱当地的法律和政治体制（尤其是体制相对较弱的国家/地区）的相对关注度不同。在克服自然资源收入管理方面的政府腐败方面，西方模式以鼓励透明为基础，而中国模式倾向于公共基础设施的直接提供（尤其是在非洲这样的地区）。[73]

65 Ipe.org.cn。

66 PR 个人交流。

67 YY 个人交流。

68 《*China-Africa Trade and Economic Relationship (CAITEC) Annual Report 2010*》（*2010 年中国与非洲经贸关系年度报告*），http://www.focac.org/eng/zxxx/t832788.htm（访问日期：2011 年 9 月 8 日）：5。

69 K. Alexander 和 S. Gilbert，*Oil and Governance Report：A Case Study of Chad, Angola, Gabon, and Sao Tome é Principe*（*石油与政府管理报告：乍得、安哥拉、加蓬和圣多美及普林西比案例研究*），（Pretoria：IDASA，年份），http://www.idasa.org.za/gbOutputFiles.asp?WriteContent=Y&RID=2154（最后访问日期：2011 年 9 月 27 日）。

70 LH，KT 个人交流。

71 Forstater 等，2010 年。

72 PR 个人交流。

73 Forstater 等，2010 年。

伍德罗威尔逊中心 (Woodrow Wilson Center) 的学者 Jill Shankelman 表示，大部分中国企业现在都处在这样一个阶段："在提升社会和环境绩效方面还处于西方国家企业 20 世纪 90 年代末期的水平……他们作出承诺，在改善环境和社会项目方面投入资金，然后庆祝自己的成功……不过，他们尚未制定出详细的政策或程序……他们支持慈善项目，但大多数情况下并不清楚如何确保这些项目的接受性和可持续性，并且还尚未完善弥补这些不足的内部专业知识。"[74] 而且，中国的企业社会责任有各种不同的标签性质的东西，如江泽民主席提出的"三个代表"[75] 和胡锦涛主席提出的"八荣八耻"，这些东西更侧重于社会和国家的发展。

缺乏知识、技能和技术

中国已经签署了 50 多份国际环境协定。不过，由于中国缺乏实施这些协议的知识、技能和技术，在实际执行和落实方面仍有欠缺。中国十二五规划制定的减少碳排放的目标已下达到省市级地区。不过，省市级政府在如何减少碳排放方面缺乏一定的知识，在采取严厉措施方面感到压力重重，例如关闭煤电厂反而会影响企业生产效率。[76] 因此，增强这些领域的知识和技能非常重要。

通过社交媒体提高公众意识

社交媒体和微媒体目前在中国非常重要，在影响决策过程方面起了非常重要的作用。14 位受访者都提到微博（与 Twitter 类似的中国微型博客网站）在提高公众意识方面发挥着越来越重要的作用，能够对企业施压，尤其是在煤矿事故或石油泄露方面。最近的一个例子是中国海洋石油总公司 (CNOOC) 的渤海油田漏油事件：社交媒体在报告此次事件中起了非常重要的作用，这随后迫使政府要求 CNOOC 报告事件情况。[77] 此外，还通过社交媒体和微博比较官员的工资与其个人财产，曝出了一些腐败官员。这着实帮助提高了中国国内对问责制的认识。

结论：政策选择和过程

政策选择

就如何加强采掘业透明度和问责制的参与性和政策制定，有多个切入点。首先，应该提高中国企业在国内和海外的参与度。在中国，企业越来越认识到通过 CSR 提高企业形象的重要性。这为本地和海外公司的参与提供了切入点。强调慈善和社会贡献之外的因素的重要性，倡导者可以通过鼓励利用公司网站或年度报告发布信息来提高环境报告中的透明度和问责制。具体来说，倡导者应该与参与国有企业和私营企业工作的 CSR 顾问合作，因为他们在各企业制定 CSR 的过程中能够成为最佳倡导者。

74 Jill Shankleman，*Going Global：Chinese oil and mining companies and the governance of resource wealth*（*走向全球：中国石油及采矿企业与资源财富的管理*），（华盛顿特区：伍德罗威尔逊国际学者中心）。

75 三个代表是指：共产党要始终代表中国先进生产力的发展要求；要始终代表中国先进文化的前进方向；要始终代表中国最广大人民的根本利益。

76 YY 个人交流。

77 QW，大使馆个人交流。

这对于提升 SOE 对 CSR 的承诺尤为重要，因为中国在国内及海外采掘业投资中，SOE 占主导地位。一个重要的切入点是，提高中国在主要 EITI 或透明度和问责制事件方面的参与度（政府、国有企业、民间团体）。这方面的例子包括最近联合国开发计划署 (UNDP) 在乌兰巴托举办的 EITI 会议，及关于援助问题的釜山峰会 (Busan Summit)。

其次，应该致力于提高双边资源获取交易中的透明度，特别是鼓励公开合同条款。[78] 此政策在非洲和南美洲尤为重要，在这些地区，中国正将发展援助与获取资源捆绑在一起。提高这些交易的透明度，不仅能够提升中国的透明度和问责制，还能够提升制度相对较弱的国家的政府治理能力和问责制。另一种可能的方式是，就国有企业和私有企业在透明度和问责制及 CSR 方面的绩效建立档案，然后将其作为东道国决定是否接受这些企业投资的参考指南。

政策方面的另一个切入点是在与各个国家/地区签订的贸易协定中包括 EITI。最简单的方式是在认证和关税等问题方面与世界贸易组织接洽。另一个选择是与绿色选择联盟 (GCA) 结盟，[79] 该组织专注于对供应链进行尽责管理，并开设了网站来跟踪供应商的环境绩效和污染记录。RWI 将建立采掘业的子数据库。

最重要的是，要提高中国利益相关者对透明度、问责制和 EITI 标准制定的主人翁意识。让中国利益相关者参与所有国际行动计划的起草工作非常重要，如 EITI 或 Global Impact 等。[80] 中国希望的并非只是游戏的参与者，更希望帮助制定规则。现在可能适合制定一个针对新兴经济体的子 EITI 计划。

中国将很难完全披露关于这些交易的全部信息、财务数据等。第一步的重点是多利益相关者参与的 EITI 过程，或信息披露仅限于对权威机构并保密到以后阶段的认证过程。这可以增强新兴经济体的主人翁意识，从而有助于采纳、持续发展和执行。

很多中国企业的领导者还强调需要根据中国的国情调整国际模式。[81] 这方面一个不错的例子是森林管理委员会 (Forest Stewardship Council) 标准，此标准目前已经在中国进行了调整并得以采纳。林业部内 150 名利益相关者组成的多利益相关者团队正在根据国内的反馈确定中国的绩效指标（请参见附录 C）。[82]

类似地，多德弗兰克法案 (Dodd-Frank Act) 也可以作为一项政策选择。对于想要在中国上市交易的公司，中国目前有关于财务报表和联系人信息披露的政府法规。[83] 尽管效力有时受到质疑，但财政部发布的独立审计标准也对职业道德的提高起到了促进作用。多德弗兰克法案若想要受到中国金融监管者的青睐，必须加以简化，并根据中国国情进行调整。

78 JH 个人交流。

79 http://www.ipe.org.cn/En/alliance/gca.aspx。

80 LH 个人交流。

81 Forstater 等，2010 年。

82 同上。

83 *中国证券监督管理委员会 (CSRC) Information Disclosure and Corporate Governance in China*（*中国信息披露和企业治理*）。http://www.oecd.org/dataoecd/6/60/1931117.pdf。

按照重要性升序排列，资源部门的关键参与者有政府和国家各部委机构、SOE、私有企业、媒体和民间团队（如智囊团、商会或学术界人士）。

过程

引入透明度、问责制和 EITI 的一种不错的方式是从潜在风险及对企业的长远利益的角度来表述这些问题。例如，如果企业愿意关注当地环境和居民，则将能够更长时间维持其业务。如果某个项目威胁当地居民的生活和健康，民众可能会诉诸暴力，从而对企业造成威胁。这种情况在赞比亚和尼日利亚等地就发生过，工作条件及对环境与生计的威胁让当地人不满，导致一些外国工作人员被杀。在政治不稳定的国家/地区（如缅甸或苏丹），与此类统治者合作只会增加中国和中国公司面临的政治风险。另外，也可以从税收的角度对问题进行表述：透明度越高，控制政府税收就越容易。

这项工作应为中长期项目，与中国的渐进式变革相适应。[84] 此类工作中应该有中国合作伙伴（如智囊团或学术界人士），因为中国政府的成员更习惯于使用中文。[85] 该合作伙伴应该能够与相关利益相关者联系，并对工作日程提出建议，同时还能就可能存在的过激观念给予警示。例如，EITI 秘书处和支持 EITI 的国家/地区应与中国智囊团进行协调，创造向政策制定者和有影响力的学术界人士介绍 EITI 的机会。[86] 还应该与中国 CSO 开展研究方面的合作。

合作形式可以是双边的，与多边方式相比，中国人更喜欢这种方式。或者，倡导者也可以通过商会与私有企业合作。[87] 倡导者还应该借助传统媒体和社交媒体来促进对这些问题的认知。《财经网》新闻网站是一个不错的平台，在这里发表的评论文章能够获得政府回应。使用微博也是影响中国社会意识的好方式。这可以通过智囊团和学术界人士的剖析达到目的。不过，还必须有与最高领导人接触的正式渠道，以便获得他们的支持。

倡导者还应该利用教育平台，将 CSR 和透明度及问责制工具包含到 MBA 课程中，为商业社区提供一定的培训。

启动双向对话的另一种方式是，组织联合研究计划或者共创项目或行动计划。一个可能的主题是能源安全，中国在这方面与其他新兴经济体的进度一致。

在就透明度和问责制问题与关键对象接洽时，倡导者需要考虑“保面子”的文化问题。问责制涉及责任，关注腐败或贿赂方面的例子并不明智，这只会让他们感到不舒服，转而采取防御性的态度。

84 XW，LH 个人交流。
85 PR，KT 个人交流。
86 文平，2010 年。
87 SL 个人交流。

提出这个主题的方法之一是从最佳实践的角度提及。倡导者可以选择提供成功范例的公司，总结从中学到的主要经验教训，并在交流会或研讨会上分发给中国公司。应该提供发达国家和发展中国家的具体解决方案的实际例子。[88] 倡导者还应该扩大讨论范围，将来自其他新兴经济体的公司也纳入其中。[89]

88 SL，CX 个人交流。

89 Forstater 等，2010 年。

附录 A：中国进出口银行的例子

案例示例：中国进出口银行的社会和环境标准

中国进出口银行成立于 1994 年，是直属国务院领导的政府全资银行。该行的职责是通过提供出口信贷、国际担保、海外基础设施贷款和官方信贷额度促进出口和投资。因此，该行是在非洲的“中国企业”的最大利益相关者。

自 2004 年以来，中国进出口银行要求其借款人接受内部审查，并遵循所在国家/地区的当地法律。此政策要求：“不得对有害环境或者未获得环境管理部门许可或批准的项目提供资金”。其中规定：“在项目实施期间，一旦出现任何不可接受的负面环境影响结果，中国进出口银行将要求实施单位立即采取补救或预防措施。否则将终止资金支持。”2007 年，中国进出口银行发布了关于社会和环境影响评估的更为具体的指导意见。指导意见要求项目遵守所在国家/地区关于环境评估、移民安置和咨询的政策，但不是国际标准。中国进出口银行在整个项目周期的环境影响监控方面扮演了积极的角色，保留在环境影响处理不得力的情况下取消贷款的权利。

在发展自己的准则过程中，中国进出口银行借鉴其他方面的经验，包括赤道原则 (Equator Principles)，制定了用于指导信贷官员和管理工作的各种材料。他们还从培育自身风险意识和责任的内部企业文化工作中总结经验教训。“我们必须懂得 CSR 和可持续性并不是竭力消除任何项目融资的负面影响，而是一种了解和控制风险的方式。”

中国进出口银行尚未开始遵循赤道原则，但中国进出口银行首席国家风险管理分析师赵昌会表示，中国进出口银行“站在从业者的立场研究这些原则，从道德的角度而言，势在必行。这种概念可能是新的，但其价值观一直就存在。我们需要用中国的语言对其加以明晰。高级行政官员可能会被这样或那样的原则所吓倒。我们需要加以简化，并培育建设更好、更强大、更受尊重的中国企业文化。”

附录 B

针对自然资源行业的关键行动计划

- **赤道原则**提供基于 IFC 的环境和社会标准对项目资金的环境和社会风险进行评估的框架。

- **采掘业透明度行动计划 (EITI)**，作为促进收入透明度的全球标准推出。它提供了可靠且灵活的方法，在国家层面上监控和协调公司支付与政府收入。此过程由来自政府、企业和全国性民间团体的参与者进行监督。

- **森林管理委员会**，建立于 1993 年，是专注于推动全球森林的尽责管理的国际非政府组织。该委员会运作一个全球森林认证体系，让消费者能够识别、购买和使用来自管理良好的森林的木材和森林产品。

- **全球报告行动计划**于 2000 年启动，旨在制定、管理和鼓励采用普遍为人们所接受的可持续性绩效公开报告的指导原则。

- **国际采矿和矿物理事会 (ICMM)** 可持续发展框架，由行业专家组开发，提供采矿企业的可持续发展、报告和独立审验的原则框架。

- **金伯利进程 (KP)** 于 2003 年启动，对钻石供应链进行认证，以确保将合法供应商与导致冲突的“血钻石”区分开来。

- **联合国全球契约 (UNGC)** 建立了涉及环境、人权、劳工和反腐败的 10 条宽泛原则，提供了指南、工具、学习和协作网络，以协助企业达到这些原则的要求并就这些原则进行沟通交流。

- **安全与人权自愿原则 (VP)** 于 2000 年推出，旨在作为确保保护采掘项目的安全武装力量不会威胁或伤害当地居民的标准。

附录 C

森林管理委员会在中国的案例示例（CASS，2010 年）

森林管理委员会 (FSC) 是独立的非政府、非营利组织，负责推动全球森林的尽责管理。该组织是一个多部门组织，让南北半球的组织共同定义与环境相适应、能为社会带来好处且经济上可行的森林管理标准和控制措施。在中国，超过 130 万公顷的森林和 1,250 家企业通过了 FSC 标准认证。

作为 FSC 将其活动分散到全国和地区级别的工作的一部分，建立了森林管理委员会中国森林认证工作组，以制定与中国的林业状况相适应的森林认证标准。森林管理委员会中国森林认证工作组并不隶属于 FSC，也不是其代理者。

森林管理委员会中国森林认证工作组的目标是帮助实现中国国家森林认证方案和国际标准之间的相互认可。该工作组旨在鼓励中国的利益相关者参与森林认证工作，协助制定国家森林认证标准，并提高中国对可持续林业的认识和运作。

森林管理委员会中国森林认证工作组由来自政府部门、学术机构、大学、专业协会、森林管理单位、木材加工企业、非政府组织和新闻媒体的 107 位成员组成。其管理工作由工作组全体成员选举产生的委员会执行，委员会成员平均分布在环境、社会和经济三个理事会。

FSC 还与中国国家认证认可监督管理委员会 (CNCA) 签署了谅解备忘录，以促进中国的森林认证发展。这涉及认证标准发展过程中的信息交换、培训、技术协作和协调。

Revenue Watch Institute
1700 Broadway
17th Floor
New York, NY 10019
电话：1.646.929.9750
rwi@revenuewatch.org

The Transparency and Accountability Initiative
c/o the Open Society Foundation
Cambridge House, 4th fl, 100 Cambridge Grove
London W6 0LE, United Kingdom
+44 (0)207 031 0200
contact@transparency-initiative.org