

中国国家金融监督管理总局党委书记、局长李云泽先生
亲启

主题：《银行业保险业绿色金融指引》发布一周年

尊敬的李云泽先生，

恳请接受我们代表拉丁美洲非政府组织在函件末尾署名的诚挚问候。我们认识到随着金融监管体系的现代化，中国于2023年5月成立了国家金融监督管理总局（NFRA）作为新的金融监管机构。鉴于国家金融监督管理总局正在接手中国银保监会的职责，而后者在今年六月庆祝了《银行业保险业绿色金融指引》（以下简称《指引》）实施一周年，我们希望借此机会重新关注指引实施的重要性。尤其是我们期待在指引中提及的建立申诉回应机制能取得进展。

在过去二十年里，中国已成为全球发展项目的主要资金提供方，其中许多项目的环境和社会风险高。因此，《指引》是中国在这一领域发展政策的重要补充。指引中包含的规定，如果实施得当，将有助于金融机构更好地管理这些风险。其中包括要求银行和保险公司：建立与利益相关方有效沟通的渠道；公开其“绿色”政策；建立环境和社会治理（ESG）能力并披露实施结果；并在发现违规行为时进行调查，以确定责任人。《指引》要求加强中国银行和保险机构的社会环境尽职调查要求，是实现中国绿色金融承诺的重要进展。

重要的是，该《指引》鼓励政策银行和商业银行为受项目影响的社区建立申诉回应机制（GRM）。指引指出，当金融和投资支持具有高环境、社会 and 治理（ESG）风险的项目时，银行和保险公司应当：“建立申诉回应机制，依据法律法规、自律管理规则等主动、及时、准确、完整披露相关信息[...]接受市场和利益相关方的监督（第28条）。此前，指引规定银行保险机构应当对存在重大环境、社会 and 治理风险的客户实行名单制管理，并“积极行使作为债权人或股东的合法权利，要求其采取风险缓释措施，包括[...]落实重

大风险应对预案，畅通利益相关方申诉渠道，建立充分、及时、有效的沟通机制，寻求第三方核查或分担风险等。”（第14条）。有效实施这些措施有望缓解与其融资相关的最紧迫的环境和社会风险。

向受项目影响的人们披露信息和建立有效的申诉机制，这些要求也可以在国际准则中找到，如《赤道准则》、《土著和部落人民公约》（第169号）、《联合国原住民权利宣言》、《负责任投资原则》、《联合国工商业与人权指导原则》等。尤其在机构层面，有效的申诉回应机制对于避免风险、及时解决升级的风险或解决已发生的损害并提供补救措施具有重要作用。因此，它们是《指引》的重要组成部分，如果中国金融机构采纳这些机制，将有助于支持国家金融风险管理总局作为银行监管机构，确保绿色金融政策在项目层面得到有效实施。

就拉丁美洲和加勒比地区而言，在2005年至2018年期间，中国政策银行是能源项目的主要融资来源；与此同时，在2007年至2021年期间，中国商业银行在该地区的贷款主要集中在能源和基础设施领域，其中85%的贷款流向了这些领域¹。令人担忧的是，由中国政策银行和商业银行融资的采掘业和大型基础设施项目往往位于或靠近生物多样性丰富、生态脆弱、文化敏感、土著土地和/或易受社会冲突影响的地区²。许多项目还存在诸如劳动条件不稳定、缺乏确保最低健康和安全的措施以及环境管理和影响评估方面的违规问题。³ 这些问题导致了负面后果和冲突的升级，而这些后果本可以通过有效的环境、社会和治理管理系统来预防，其中包括建立对话和冲突解决平台的申诉回应机制。

例如，阿根廷圣克鲁斯的孔多克里夫大坝和拉巴郎科萨大坝（Condor Cliff & La Barrancosa）水电项目就涉及司法和技术问题。由于缺乏适当的环境影响评估，以及对罗斯·格拉希亚雷斯冰川国家公园（Los Glaciares National Park）的冰川存在巨大潜在

¹<https://www.bu.edu/gdp/chinas-overseas-development-finance/>
https://www.thedialogue.org/map_list/

²<https://ishr.ch/wp-content/uploads/2022/04/Informe-MedTerEPUfinal.pdf>

³<https://ishr.ch/wp-content/uploads/2022/04/Informe-MedTerEPUfinal.pdf>

影响方面缺乏公众听证会，阿根廷最高法院于 2016 年暂停了大坝的建设⁴。自从该项目区域和环境风险管理计划的信息公布以来，民间社会团体就向国家当局提出了对这个由中国银行、中国国家开发银行和中国工商银行融资的项目的关切和担忧。然而，尽管环境和技术问题仍未得到解决，但该项目仍在继续推进。

厄瓜多尔的科卡科多辛克莱大坝（Coca Codo Sinclair）水电项目，面临一些根本问题包括建设和重大技术缺陷、职业健康和违规以及不可逆转的环境损害。厄瓜多尔已向国际商会仲裁法院提出针对中国水利水电建设集团公司的仲裁请求和公开审理。然而，施工公司无视审计公司的警告，没有在危险区域暂停工作，导致13名工人丧生⁵。此外，由于没有按照厄瓜多尔法律要求发布明确的环境影响评估报告，大坝建设引发上游逆向侵蚀，导致了整个圣拉斐尔瀑布消失⁶。鉴于该大型基础设施存在崩溃的风险，厄瓜多尔政府声称根据约定的条款拒绝正式确认项目的完成和交付。

另一个例子是长期处于冲突状态的秘鲁拉斯班巴斯（Las Bambas）采矿项目。该项目由国家开发银行、中国工商银行、中国银行和中国进出口银行出资。自从该项目于2016年开始运营以来，未解决的社会问题主要源于采矿和矿区供应运输所采用的路线，以及土地和安置问题引发的争议，导致中国五矿集团的运营屡遭暂停。冲突的恶性循环导致道路频繁关闭、抗议活动、实施国家紧急状态、双方受伤以及当地社区成员的死亡。

上述项目问题反映了许多中国海外项目所面临的现实问题。这些问题对当地社区的日常生活造成多方面的严重影响，例如，食品和住房安全的丧失、健康和方面的负面影响、暴力和不安全感等。遗憾的是，到目前为止，受这些项目影响的社区还没有一个可以申诉他们担忧的地方。他们是最了解并在风险出现时受到最严重影响的社群。而中国的金融机构缺乏直接倾听这些社区声音的渠道，从而无法及时发现问题和管理风险。

⁴<https://www.cij.gov.ar/nota-24415-La-Corte-Suprema--por-unanimidad--suspendi--provisoriamente-las-obras-de-las-represas--Kirchner--y--Cepernic--en-Santa-Cruz.html#:~:text=diciembre%20de%202016-.La%20Corte%20Suprema%2C%20por%20unanimidad%2C%20suspendi%C3%B3%20provisoriamente%20las%20obras%20de,la%20provincia%20de%20Santa%20Cruz.>

⁵ <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/13-muertos-12-heridos-cocacodosinclair.html>

⁶逆向侵蚀是指在与水流相反的方向上发生的侵蚀。

根据《指引》，每家金融机构都应建立一个适合其业务和风险的申诉机制，且所有申诉机制必须符合一系列关键的最低要求才能被视为有效。根据联合国的《工商业与人权指导原则》的规定，它们必须是可预测的、透明的、合法的、可获得的、公平的和符合权利的，并且必须是不断学习的源泉。⁷幸运的是，现已存在许多申诉机制的范例可供参考，包括多边和双边开发银行、商业银行和私人影响投资者。国家金融监督管理总局可以通过发布标准，明确如何充分设计和实施符合《指引》要求的申诉解决机制，为银行和保险公司提供帮助。这些要求应明确申诉回应机制在任务、结构和功能方面的最低要求。此外，与受项目影响社区合作的民间社会团体也可以分享，其他金融机构采取的有效申诉措施和不足之处的宝贵见解。我们也非常乐意与国家金融监督管理总局进一步讨论此事。

设定银行申诉回应机制的结构化和明确的运作参数，将有助于指导这些机构建立和实施全面有效解决投诉和担忧的机制，确保可访问性，提供及时解决方案，弥补伤害，并为持续改进创造机会。国际上也已经制定了一些规范申诉机制的标准，如联合国的《商业与人权指导原则》、《世界银行保障政策》或国际金融公司的《业绩标准》。

我们理解创建和落实这些机制的过程具有挑战性，但我们敦促国家金融风险管理总局向公众更新有关预期的最低标准，以及在实施《指引》和相关准则方面的进展。同时，我们也鼓励各家银行和保险公司公布迄今为止的进展以及实施时间表。一旦机制开始运作，机构必须公开宣传申诉回应机制，并提供流程和指导，以帮助受项目影响的人们获取支持。

《指引》发布已经一年了，目前仍存在威胁环境和当地社区完整性的投资项目，还有许多计划中的项目，可以从银行申诉回应机制中受益。然而，我们至今尚未看到任何政策银行或商业银行公布在实施《指引》中设立申诉机制的努力。延迟建立申诉回应机制不仅会加剧现有的社会环境风险，还会增加投资者和公司的财务风险。为了实现中国政府设想

⁷联合国大会，原则第31条。

https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

的“绿色”发展承诺，银行必须加快建设环境、社会和公司治理（ESG）风险管理能力，宣传其ESG政策，并定期披露实施结果。

我们非常感谢您对此信函的关注，我们恳请您确认收到信函后并回复我们。我们非常愿意就信函中提出的问题展开进一步的讨论。若有需要，请通过 eacontracts@protonmail.com 与我们联系。如果对信函内容有任何疑问，请参考英文原始版本。

此致

署名

Paulina Garzón
Latinoamérica Sustentable
拉美地区



María Elena Rodríguez
Brics Policy Center
巴西金砖国家政策研究中心



Julia Cuadros
CooperAcción
秘鲁



Maia Seeger
Sustentarse
智利



Ariel Slipak
Fundación Ambiente y Recursos Naturales
阿根廷环境与自然资源基金会



Gustavo Redín
Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones
para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente



厄瓜多尔自然环境保护协调委员会

2023年10月17日