

1. 卡迈克尔煤矿, 澳大利亚

关于这个系列

中国的海外投资活动不断增加，为了应对对外投资过程中的环境和社会风险挑战，中国出台了一个指导海外投资的详细监管框架。本系列案例展示了堪称为典范的环境和社会责任实施案例，有效地避免了伤害，

并有助于树立中国负责任大国的积极形象。该系列旨在鼓励投资所在地的团体与中国投资者一起建设性地开展投资活动，并参考这些最佳实践案例。它还旨在帮助中国当局有效指导中国海外投资活动，实现卓越的环境和社会表现。

概述

2017年，印度公司阿达尼正在为开采澳大利亚卡迈克尔煤矿寻求资金。澳大利亚政府支持该煤矿项目，甚至代表阿达尼游说中国机构支持该项目。但反对阿达尼项目的运动声势浩大，一些言论认为中国在干预澳大利亚的政治，在这样的背景下，中国建设银行，中国工商银行，中国银行，招商银行四家银行发表声明称，他们不打算为卡迈克尔项目提供资金支持，这一举措开创了提高透明度的先例，并向世界发出了一个积极的信号。中国如何在“后巴黎协定”的世界格局中处理煤炭与发展的关系



图1：拟议的卡迈克尔煤矿地图。来源：澳大利亚环境法网站

涉及的中资机构

商业银行：

- 中国建设银行
- 中国工商银行
- 中国银行
- 中国招商银行

总承包公司：

- 中国机械设备工程股份有限公司

主管部门：

- 国家发展与改革委员会
- 中国银行业监督管理委员会
- 中国驻澳大利亚大使馆

澳大利亚关键参与方

主管部门

- 澳大利亚外交贸易部

非政府组织

- 阻止阿达尼联盟
- 市场力量
- 澳洲研究中心
- 日出项目

项目简介

拟投的卡迈克尔煤矿将成为澳大利亚最大的煤矿。满负荷运行生产时，每年可生产多达6000万吨煤炭，并在其整个生命周期内排放4.7亿吨二氧化碳（Amos and Swann 2015）。该项目预计耗资165亿澳元，其中包括一条189公里的铁路线，通往出口港艾博特角，阿达尼也计划扩建该港口（昆士兰州政府2017）。

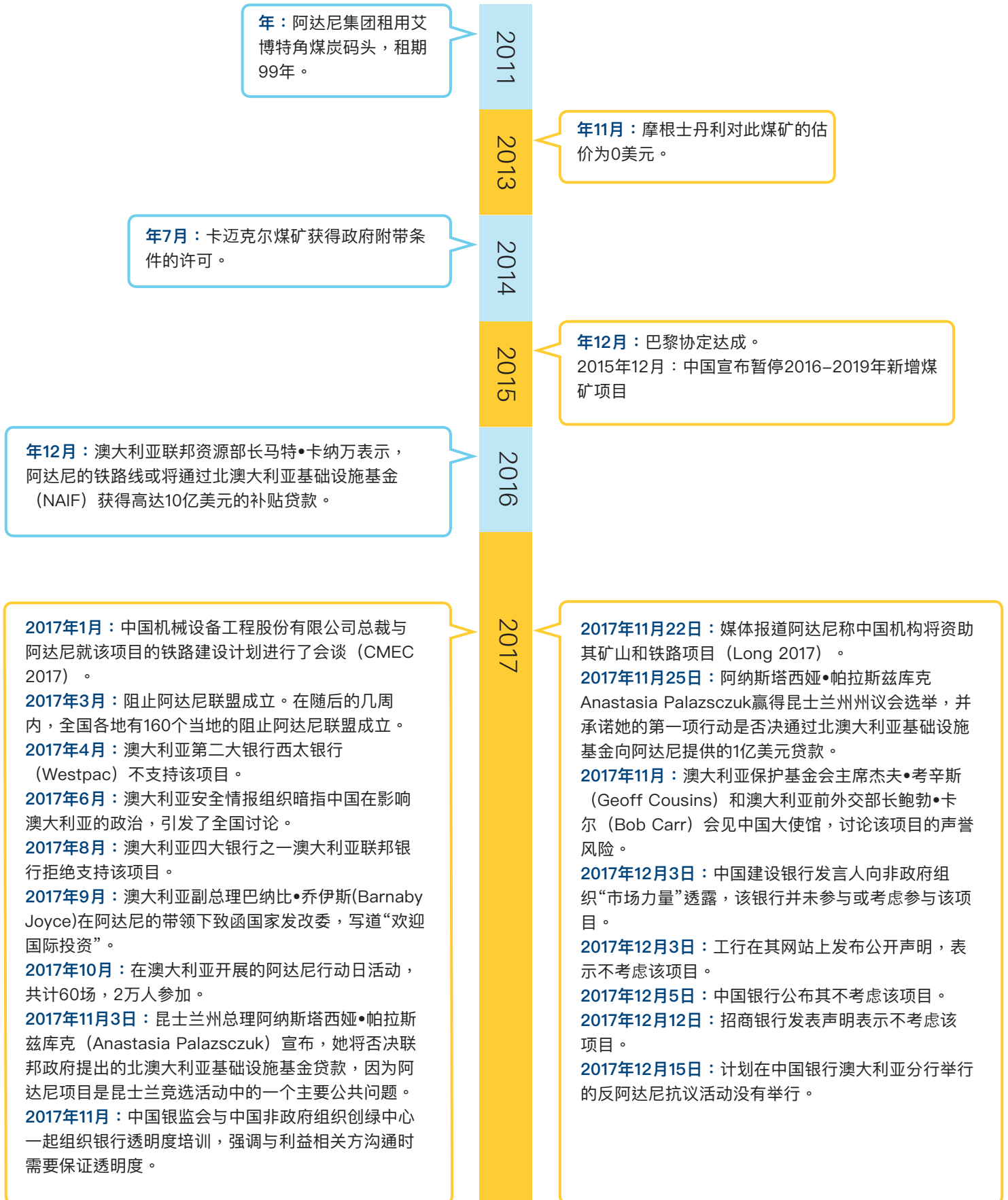
环保人士，当地居民，部分大堡礁旅游业，澳大利亚煤炭行业持续对阿达尼的卡迈克尔项目提出反对和批评。对这个项目的批评涉及以下问题：

- **原住民的土地权：**本地的土地所有者反对该项目（Borschmann 2015）。
- **地方生态影响：**该地区生活着濒危和受法律保护的物种。
- **区域生态影响：**该项目将显著影响该地区的地下水动态。穿过大堡礁出口煤炭也会影响大堡礁的生态。
- **气候变化：**该项目将会增加二氧化碳排放，并且完全与减少这些排放的趋势背道而驰。
- **补贴：**昆士兰州政府和澳大利亚联邦政府已经收到要求，为促成该项目提供政府支持。
- **财务可行性：**该项目的财务可行性受到质疑。出产的煤炭质量相对较差，只有在煤价较高时，本项目的投资才会产生可接受的回报。

- **经济影响：**由纽卡斯尔煤炭港（全球最大的煤炭出口港，中国拥有部分运营权）的所有者委托进行的研究表明，阿达尼矿将对其业务产生负面影响，原因是在低迷的市场增加新的煤炭供应 将会减少现有矿山的产量。

批评者聚集在阻止阿达尼联盟，并在全国各地举行抗议活动。澳大利亚政府一直大力支持该项目，代表阿达尼游说中国机构为该项目提供融资。

大事记



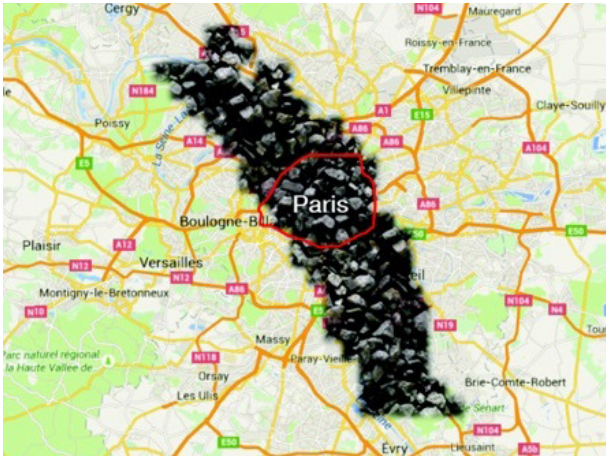


图2: 在COP21会议期间分发的拟投煤矿规模和巴黎规模的比较。
来源: 澳大利亚研究所

政策相关性

中国的声誉

这个案例说明即使澳大利亚政府强力支持，这样的项目也会带来重大的声誉风险。中国在澳大利亚的作为受到质疑，尤其是讨论中国在澳大利亚政治中的不当影响成为2017年的一个话题 (Cave and Williams 2017)。此外，卡迈克尔项目在澳大利亚并不受欢迎，调查显示65%的澳大利亚人反对该项目。在这种情况下，参考非政府组织提供的信息有助于更全面地了解中资机构在其他国家面临的声誉风险。

煤炭

中国因煤炭带来的污染而在国际上受到关注。虽然中国积极开展减碳行动，但是，资助海外一个有悖于“巴黎协定”，且颇具争议，并受到强烈抵制的煤炭项目，将会影响中国的声誉。“巴黎协定”为缓解气候变化设定了一个雄心勃勃的目标（低于2°C,并力求将气温上升限制在1.5°C）和实现该目标的机制，其中包括第一轮国家自主贡献和随后轮次增加的减缓气候变化的野心。根据初步的研究建议，“巴黎协定”下不允许新增的煤炭，天然气或石油基础设施 (Muttitt 2016)。“后巴黎协定”时代减少煤炭消耗和习主席倡导的绿色，可持续的议程发出了积极的信号，但还有一些对中国

海外投资趋势的顾虑 (Kaiman 2017, Zuvela 2017, Phakathi 2017)，包括在“一带一路”沿线国家，“绿色一带一路”涉及一些煤炭项目 (Ren et al. 2017)。

透明和沟通

中国出台的《绿色信贷指引》指出，“涉及重大环境与社会风险的信用信息，银行应按法律法规要求披露该信息，并接受市场和利益相关方的监督。”关键绩效指标5.24.3指出：“银行机构应保持沟通 并通过各种有效的方式与利益相关方进行互动，以便银行机构能够接受利益相关方提出的建议和意见，从而改善其环境和社会风险管理”。向非政府组织披露关于该项目的进展信息并在他们的网站发表声明，这是很好的表现。



图3: 反对卡迈克尔煤矿的抗议者

政策建议

- 建立/加强专门的机制以接受民间社会的反馈以补充政府的信息，并传达相关的内部进展情况。
- 各中国使馆都应该密切关注每个项目的舆情，包括社会公众对中国的看法。
- 作为负责监督和管理银行绿色信贷和环境社会风险的监管部门，中国银行业监督管理委员会应指导银行更新能源行业项目的评估要求，包括针对项目开展与巴黎协定相适应的气候评估测试。
- 中国企业应学习国际风险评估和管理经验，并将国际良好实践纳入其投资决策程序中。
- 监管机构应制定具体的风险评估标准，以指导（以及评估）公司的环境和社会风险管理实践。



图4：当地的土地所有者Wangan和Jagalingou拒绝该煤矿项目。政府意图强迫他们接受赔偿

参考

- Amos, Cameron and Swann, Tom (2015) 争议中的卡迈克尔 争议中的卡迈克尔。量化澳大利亚对气候行动的威胁。讨论稿。澳大利亚研究所，堪培拉。2015年11月
- Borschmann, Gregg (2015) Wangan和Jagalingou拒绝在昆士兰州中部建造160亿美元的卡迈克尔煤矿。ABC新闻，2015年3月25日，<http://www.abc.net.au/news/2015-03-26/wangan-jagalingou-people-say-no-to-16-billion-carmichael-mine-q/6349252> 2018年3月8日访问。
- Cave, Damien and Williams, Jacqueline (2017) 澳大利亚政治向外国开放，中国或有所收获。纽约时报，2017年6月6日 <https://www.nytimes.com/2017/06/06/world/australia/china-political-influence-campaign-finance.html>
- CMEC (2017) 中国机械设备工程股份有限公司总裁张淳先生会见阿达尼矿业首席财务官和澳大利亚DOWNER EDI公司首席执行官。中国机械工程股份有限公司网址 https://web.archive.org/web/20171102085340/http://en.cmec.com/xwzx/gsxw/201701/t20170118_136838.html
- Kaiman, Jonathan (2017) 中国正在认真应对国内的气候变化。在国外，它的投资讲述了一个不同的故事。洛杉矶时报，2017年6月1日，<http://www.latimes.com/world/asia/la-fg-china-dirty-energy-20170601-story.html>
- Long, Stephen (2017) 内部人士表示，中国将资助阿达尼煤矿，但这将使澳大利亚失去部分就业机会。ABC，2017年11月22日。<http://www.abc.net.au/news/2017-11-22/china-will-finance-adani-mine-insiders-say/9177470>
- Muttitt, G. (2016). 天空的极限：为什么实现巴黎气候目标需要不断有序降低化石燃料的产量。http://priceofoil.org/content/uploads/2016/09/OCI_the_skys_limit_2016_FINAL_2.pdf
- Phakathi, Mantoe (2017) 中国签订非洲煤矿项目，随后中国在G20上号召开发性银行帮助发展中国家减少排放，气候新闻，2017年7月12日，<http://www.climatechangenews.com/2017/07/12/china-signed-african-coal-deal-days-xi-low-emissions-pledge-g20/>
- 昆士兰州政府 (2017) 卡迈克尔煤矿和铁路项目。参见<http://www.statedevelopment.qld.gov.au/assessments-and-approvals/carmichael-coal-mine-and-rail-project.html> 2017年12月6日最后更新，2018年3月8日访问。
- 任鹏，刘畅，张力文 (2017) “一带一路”中国参与煤电项目概况研究。全球环境研究所，2017年5月。http://www.geichina.org/upload/file/report/China's_Involvement_in_Coal-fired_Power_Projects_OBOR_EN.pdf
- Zuvella, Maja (2017) 巴尔干地区推动新的燃煤电厂引发环境问题。路透社，2017年1月23日，<https://www.reuters.com/article/us-serbia-energy-coal/balkan-push-for-new-coal-fired-plants-raises-environmental-concerns-idUSKBN1572G7>

我要感谢冯晓昌和约翰·赫本就这个案例研究提供意见和反馈。