

## 对中国人民银行《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》修改建议稿（2020年10月）的建议

习近平主席九月底在联合国会议上向全球做出重要承诺，承诺中国将在2030年达到碳峰值，并在2060年达到碳中和。要达成如此雄心，需要中国经济和社会各个层面做出结构性转变。

中国人民银行与多国金融监管机构联合发起成立的央行和监管机构绿色金融网络（Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System, 简称 NGFS），明确提出气候变化带来的风险会各种重要经济和金融变量产生持久影响，各央行以及金融监管者应将气候风险作为影响金融系统稳定性的主要风险做出应对<sup>i</sup>。

不久前闭幕的中共十九届五中全会在公报提出，中国下一阶段的重心之一是要“促进经济社会发展全面绿色转型”<sup>ii</sup>。党中央和政府已经认识到金融业尤其是银行业对绿色转型的根本作用。多年来，我国已经在绿色金融领域做出了诸多实践，有关绿色金融政策和规章已经形成了一个走在全球前沿的绿色金融制度。最近，与最高领导层做出的全球气候承诺相对应的，中国刚刚又发布了有关气候变化投融资的指导意见<sup>iii</sup>，为金融业提供明确政策指向。

然而，当前我国绿色金融制度主要体现在部门规章和政策等软法层面，这些部门规章和政策往往缺乏相关法律责任的规定。部分政策或者规章有禁止性条款，却无违反该条款后的责任规定或规定比较笼统。为推进绿色金融法治建设，有必要在现有的政策和规定基础之上，进一步提升硬法的作用，明确金融机构的法律责任、提出有针对性的惩戒措施。

由此，《中华人民共和国中国人民银行法》（后称《中国人民银行法》）和《中华人民共和国商业银行法》（后称《商业银行法》）作为金融法治顶层设计的重要组成部分，应从宏观层面融入绿色金融相关理念，将气候环境风险纳入宏观审慎管理与风险监管，明确银行业为实现生态文明、确保生态红线应承担的责任和义务。

## 有关国内探索

目前国内对于银行业的环境责任已经做出了一定的实践探索。例如 2018 年，福建省绿家园环境友好中心向湖北省一家中级法院就一家污染企业提起环境民事公益诉讼后，又追加中国农业银行股份有限公司宜城市支行、湖北宜城农村商业银行股份有限公司作为该案的共同被告参加诉讼。代理福建绿家园环境公益诉讼一案的律师在采访中到了“贷款人环境法律责任”这一概念。所谓贷款人环境法律责任，意指商业银行等贷款人如果故意或未尽合规审查义务，将资金借予污染企业并由此产生环境损害，则贷款人承担相应的法律责任。

代理律师还指出，上述案件在全国引起广泛关注的主要原因，还是目前我国商业银行无视环保法律法规的规制，向污染企业发放贷款的情形还比较常见。而银行业长期漠视境法律责任的根本原因就是相关法律不健全。例如，在 2007 年原环境保护总局等三部门印发的《关于落实环保政策法规防范信贷风险的意见》<sup>iv</sup>、2012 年中国银监会《关于印发绿色信贷指引的通知》<sup>v</sup>中，对银行业的环境责任都是有规定的。但以上意见、通知均属于指导性文件，不属于《立法法》上的部门规章，效力层次低，没有强制执行力，也不能直接作为对银行进行行政处罚的依据。

由此，代理律师提出应建议在《商业银行法》总则中增加“节约资源、保护生态环境”的内容，即建议修改《商业银行法》总则第八条为：“商业银行开展业务，应当有利于节约资源、保护生态环境，遵守法律、行政法规的有关规定，不得损害国家利益、社会公共利益。”在贷款和其他业务的基本规则第三十五条第一款中增加：

“对环境和社会表现不合规的客户，应当不予贷款”。并在《商业银行法》《银行业监督管理法》法律责任中增加相应的行政责任<sup>vi</sup>。

## 相关国际经验

在全球范围内，界定和规制金融业的气候、环境和社会影响，引导金融业引领全球绿色可持续发展，也已形成一定的国际趋势。

首先，近年来以法律实践来探索银行业的环境责任边界的案例有所上升。2017 年澳大利亚联邦银行的股东向联邦法院起诉该银行，称该银行没有如实公布气候风险将如何影响其盈利模式。该银行立刻通过年报明确提出气候风险对其公司策略具有实质性影响，并承诺将做出气候变化情景分析，其股东随即撤诉<sup>vii</sup>。这是全球第一例因

银行气候风险管理不足而提起的诉讼。自此，伦敦政经大学分析称，2018 年全球针对银行的气候诉讼比往年任何一年都要多：有些直接与化石能源的投资相关，有些是类似与澳洲联邦银行案件，由股东对银行等金融机构因未能完全将气候风险内化于其决策机制以及向其关联方如实做气候披露而提出诉讼<sup>viii</sup>。

同时，针对银行业在气候和环境议题上具体角色的调研也越来越充分。尤其在政府间气候变化专门委员会（IPCC）2019 年报告强调了土地、生物多样性和毁林的气候风险后，有关议题更受重视。例如国际非营利机构全球见证近年致力于梳理全球金融机构的森林足迹。其调研分析了在全球三大热带雨林（亚马逊、刚果盆地和新几内亚）造成大面积毁林的六家大型农业大宗商品生产商的投融资情况，发现美国银行、德意志银行、汇丰银行、桑坦德银行和渣打银行等全球金融巨头在 2013-2019 年间，直接或间接为破坏世界最大雨林的企业提供了数百亿美元的融资<sup>ix</sup>。大豆、棕榈油和牛肉等农业大宗商品的生产是全球毁林的主要驱动力。研究表明，仅巴西 2010-2015 年大豆生产和出口所导致的碳排放就高达 2.2 亿吨<sup>x</sup>，接近西班牙 2017 年全年的碳排放总和<sup>xi</sup>。巴西生产的大豆大部分出口到中国。2019 年一份报告估计中国金融机构向曝露于毁林风险的大豆供应链上的中国企业共计贷款 21 亿美金<sup>xii</sup>。公开数据库还显示，中国多家银行为海外棕榈油、橡胶、纸张、牛肉等商品的生产 and 贸易提供融资<sup>xiii</sup>。这些商品往往与毁林直接相关。

更重要的是，不同国家和地区已经以制定和修改法律的方式，来进一步对金融业进行有效规制和引导。例如，欧盟在 2019 年开始实行一部针对金融行业可持续性有关披露的法规。在此法规下，自 2021 年起，欧盟的银行需要披露其投资对人类和地球的主要负面影响，并且发布其“尽职调查”政策的主要细节，以确保其能全面地辨别、预防、规避以为这些负面影响负责<sup>xiv</sup>。再如，法国于 2017 年通过了《企业责任警戒法》（Duty of Vigilance Law）。在该法的框架下，雇员超过一定规模的大型法国企业需要对其在全球各地对人权和环境造成的损害负责。具体来说，该法律要求所有相关企业建立、发布和有效执行年度警戒方案（尽职调查方案）——相当于要求企业采取风险管理的模式，来辨识和规避可能造成的损害。该法律涵盖法国所有的主要商业银行，包括法国巴黎银行（BNP Paribas）、法国外贸银行（Natixis）和法国农业信贷银行（Crédit Agricole）等<sup>xv</sup>。

## 主要建议

### 建议《中国人民银行法》、《商业银行法》：

1. 在总则中，应增加“保护生态环境、应对气候变化”有关内容，明确法律与生态文明、绿色金融有关政策相衔接。
2. 在有关章节，明确将“环境和社会风险”纳入宏观审慎管理与风险监管，**建议增加“宏观审慎管理与风险监管应包括与环境和社会有关但仍无法确切估计其财务影响的风险”**。
3. 应加强中国人民银行和商业银行对“环境和社会高风险”行业的风险管理和融资限制。**建议增加，“有关部门应对环境和社会高风险行业做出定义、并对环境和社会高风险行业融资做出限制”**。具体定义可以参考《中华人民共和国环保法》以及其他相关产业政策，也可参考例如亚洲基础设施投资银行环境和社会框架草案，其将高风险活动定义为可能造成以下情况的活动：1) 土地并购和非自愿安置；2) 对原住民和脆弱群体有不良影响的风险；对环境、社区健康和生物多样性和文化资源有影响或者具有显著风险；3) 涉及超过 20% 直接雇员和常用合同工的裁员；4) 有显著的职业健康和安全风险<sup>xvi</sup>

### 建议《商业银行法》：

1. 在第四章资本与风险管理章节，应明确提出统一的风险管理机制和策略，为行业提供指引，促进公平竞争和有效监督。**建议增加“建立以尽职调查为主要手段的风险管理机制，以辨别、预防和规避财务、环境和社会风险”**；
2. 在第五章业务经营规则章节，应明确提出银行在经营业务时应支持和顺应国家生态文明和绿色转型宏观策略，在授信前后严格审查客户的环境和社会表现、并将其环境和社会表现有关情况纳入风险管理机制。**建议在业务总体原则中增加“保护生态环境”的内容，在授信审查条文中增加对客户环境和社会表现的**

**审查，并提出“对环境和社会表现不合规、或可能不合规客户，应当不予贷款”。**

3. 在有关章节对商业银行信息披露做出统一和明确的要求，提高业务透明度，促进有效执法和社会监督。**建议增加“银行应定期公布其风险管理有关信息，包括公布其风险管理政策、其如何实施风险管理等内容”。**

该法应对(考虑)为“环境和社会高风险”融资的银行提出更高的披露要求，并要求有关部门制定有关披露办法，为银行提供引导。例如应要求有关银行每年公布其提供融资的公司及其有关项目的名字和地点、公布任何有关环境和社会影响的投诉和应对办法。

4. 在第十章法律责任章节，**应增加当银行没有开展恰当的尽职调查、或未做相应的信息披露时的责罚措施。**有关惩罚措施应具备足够威慑力。
5. 该法应该要求商业银行公布其将金融资产与中国在 2060 年达成净零排放目标对接的计划。这应包括五年目标、以及未达标应承担的结果。

- 
- <sup>i</sup> [https://www.ngfs.net/sites/default/files/medias/documents/ngfs\\_first\\_comprehensive\\_report\\_-\\_17042019\\_0.pdf](https://www.ngfs.net/sites/default/files/medias/documents/ngfs_first_comprehensive_report_-_17042019_0.pdf)
- <sup>ii</sup> <http://www.ouhua.info/2020/1030/31957.html>
- <sup>iii</sup> [https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk03/202010/t20201026\\_804792.html](https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk03/202010/t20201026_804792.html)
- <sup>iv</sup> [https://www.mee.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022\\_172469.htm](https://www.mee.gov.cn/gkml/zj/wj/200910/t20091022_172469.htm)
- <sup>v</sup> [http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content\\_2163593.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2163593.htm)
- <sup>vi</sup> <http://cnsoe.com.cn/bank/18296.jhtml>
- <sup>vii</sup> <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/aug/08/commonwealth-bank-shareholders-sue-over-inadequate-disclosure-of-climate-change-risks>
- <sup>viii</sup> [https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2020/07/Global-trends-in-climate-change-litigation\\_2020-snapshot.pdf](https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2020/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2020-snapshot.pdf)
- <sup>ix</sup> <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/forests/money-to-burn-how-iconic-banks-and-investors-fund-the-destruction-of-the-worlds-largest-rainforests/>
- <sup>x</sup> <https://www.nature.com/articles/s43016-020-0106-x>
- <sup>xi</sup> <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>
- <sup>xii</sup> [https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcdd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/004/574/original/CDP\\_China\\_soy\\_finance\\_research\\_report.pdf?1559310918](https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcdd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/004/574/original/CDP_China_soy_finance_research_report.pdf?1559310918)
- <sup>xiii</sup> <https://forestsandfinance.org/data/>
- <sup>xiv</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R2088>
- <sup>xv</sup> [https://corporatejustice.org/2019\\_collective\\_report\\_-\\_duty\\_of\\_vigilance\\_year\\_1.pdf](https://corporatejustice.org/2019_collective_report_-_duty_of_vigilance_year_1.pdf)
- <sup>xvi</sup> [https://www.aiib.org/en/policies-strategies/\\_download/environment-framework/AIIB-Review-Draft-Environmental-and-Social-Framework\\_Sept-7-2020.pdf](https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/AIIB-Review-Draft-Environmental-and-Social-Framework_Sept-7-2020.pdf)