

# 绿色金融标准及政策取向研究

**【摘要】**本文对国外绿色金融标准体系、国内绿色金融政策现状以及绿色金融分类标准的发展趋势进行分析研究。研究发现随着绿色金融在全球的主流化，国际合作加深推动绿色分类标准一致性，国内的绿色债券认定标准也从分化逐渐走向统一。在绿色分类标准的基础上，政府及监管机构陆续出台一系列创新政策，鼓励绿色投融资，引导资金流向绿色领域。

## 一、国外绿色金融标准体系

绿色金融是一个新兴的环境、金融、经济和管理多学科交叉的研究领域，也是一项侧重应用的概念体系。因此需要设计、推广和应用一批具体、可操作的绿色金融技术标准和业务导则。现阶段在绿色金融体系中影响和应用范围最广的技术标准和业务指导原则包括：绿色信贷的赤道原则，环境和社会风险识别管理领域的国际金融公司可持续框架，以及联合国的责任投资原则。

### （一）赤道原则

赤道原则是世界银行下设的国际金融公司（IFC）在2003年6月提出的金融行业自愿性绿色信贷准则，主要应用于投资项目环境和社会风险的确定、评估和管理。截至2013年已有37个国家和地区的超过90家金融机构宣布采纳赤道原则，覆盖了新兴市场70%以上的国际融资项目，国内的兴业银行和江苏银行也宣布采纳赤道原则。

赤道原则主要面向项目资金总成本达到或超过 1000 万美元的项目融资，以及符合标准的用于项目的公司贷款或过桥贷款。其核心是十项原则声明，包括：审查和分类；环境和社会评估；适用的环境和社会标准；环境和社会管理系统以及赤道原则行动计划；利益相关者的参与；投诉机制；独立审查；承诺性条款；独立监测和报告；报告和透明度。赤道原则还具有三项主要特征，包括完善的管理流程，有效的信息披露和公正的三方监督。

赤道原则的建立对于绿色投融资、绿色信贷等绿色资产发展具有重要的标准化意义，它帮助以赤道银行为代表的金融机构实现了项目准入的标准、风险控制的流程、风险管理系统、风险处置原则的细化，同时进一步明确项目企业和社会风险信息披露以及外部审查的要求，具有较强的可操作性和可复制性，从而得以被广泛接受。

## **（二）国际金融公司（IFC）可持续框架**

国际金融公司（IFC）可持续框架形成于 2006 年并不断增补修正，现行版本于 2012 年正式实施，丰富和完善了对于可持续商业（包括供应链管理、资源效率和气候变化，商业和人权等）的内容，目标是保证 IFC 开展的项目在环境与社会层面的可持续性。

该框架主要包括三个部分，分别是环境与社会可持续性政策（Policy on Environmental and Social Sustainability）、绩效标准（Performance Standards）和信息使用政策（Access to

Information Policy)。其中“环境与社会可持续性政策”主要是 IFC 在环境和社会层面的目标、IFC 的主要职责以及相关的伙伴关系。“信息使用政策”明确了 IFC 公开项目环境与社会风险评估与管理相关信息的程序与方法。“绩效标准”是 IFC 首创，也是整个框架中最引人注目的部分，具体包括八个方面的标准，即环境与社会风险与影响的评估和管理、劳工和工作条件、资源效率与污染防治、社区健康、安全与治安、土地征用与非自愿移民、生物多样性资源的保护与生物自然资源的可持续管理、土著居民与文化遗产。

目前国际上对一般项目的风险识别与管理主要的技术标准主要依据 IFC 的环境、健康、安全(Environment, Health, Safety) 体系。IFC 组织专家团队专门制定了《环境、健康、安全指南》(Environment, Health, Safety Guidelines)，该指南已经成为国际惯例，被多边银行、商业银行、国家机构等广泛采用。

### **(三) 联合国责任投资原则 (PRI)**

2005 年，时任联合国秘书长安南邀请全球最大的投资机构开发了责任投资原则，并于 2006 年登录纽交所。目前签署机构已超 1700 家，来自于 50 多个国家，管理资产总计超过 60 万亿美元。

PRI 投资六原则是一套自愿的投资原则，为 PRI 签署机构将 ESG 问题纳入投资实践提供了切实可参考的行动指南。具体包括：将 ESG 议题纳入投资分析和决策过程；将 ESG 议题整合至所有权

政策与实践；要求投资机构适当披露 ESG 咨询；促进在投资行业接受并实施 PRI 原则；建立合作机制，提升 PRI 原则实施的效能；各参与方分别报告执行“原则”的活动和进展情况。

## 二、国内绿色金融政策现状

### （一）绿色信贷统计制度

2013 年银监会发布《关于报送绿色信贷统计表的通知》，确定银行业金融机构“环境、安全等重大风险企业信贷情况”、“绿色信贷统计”等数据报送要求。2018 年，央行发布《关于建立绿色贷款专项统计制度的通知》，进一步明确了绿色信贷数据统计和监测要求，要求银行报送四方面内容，一是涉及落后产能、环境、安全等重大风险企业信贷情况；二是绿色信贷的开展情况，即支持节能、环保、生态领域项目及服务贷款与支持节能环保、新能源、新能源汽车等战略性新兴产业产品端贷款的合计规模；三是绿色信贷的资产质量情况；四是在国际上率先系统性测算贷款支持的节能环保项目所形成的年节能减排能力，包括标准煤、二氧化碳减排当量、化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物、节水七项指标。

### （二）绿色债券支持项目目录

2021 年 4 月，人民银行、发展改革委、证监会联合发布《绿色债券支持项目目录（2021 年版）》。《绿色债券目录（2021 年版）》实现三大重点突破：一是绿色项目界定标准更加科学准确。煤炭等化石能源清洁利用等高碳排放项目不再纳入支持范

围，并采纳国际通行的“无重大损害”原则，使减碳约束更加严格。二是债券发行管理模式更加优化。首次统一了绿色债券相关管理部门对绿色项目的界定标准，有效降低了绿色债券发行、交易和管理成本，提升了绿色债券市场的定价效率。三是为我国绿色债券发展提供了稳定框架和灵活空间。《绿色债券目录（2021年版）》的发布，将使我国绿色债券更加聚焦绿色低碳发展战略，更好地为我国绿色金融发展赋能，推动绿色金融领域的国际合作。

### （三）《绿色产业指导目录》

2019年，国家发展与改革委员会（以下简称“发改委”）、中国人民银行（以下简称“央行”）等七部委联合印发《绿色产业指导目录（2019年版）》。《目录》对绿色产业的范畴做出统一界定标准，为各方制定相关政策措施提供了“绿色”判断标准。与《绿色债券支持项目目录》和《绿色债券发行指引》相比较，《目录》辐射的范围更广，覆盖了绿色产业的上、中、下游。其中首次加入绿色服务产业一级目录大类，鼓励开展咨询、运营管理、技术产品认证等绿色服务；新增高效节能装备制造、先进环保装备制造、资源循环利用装备制造、新能源与清洁能源装备制造以及产业园区绿色产业升级等多个二级目录大类；扩展了绿色建筑和绿色交通二级目录涵盖的范围，绿色建筑新增装配式建筑、超低能耗建筑等4个三级目录，绿色交通新增集装箱多式联运系统、共享交通设施等5个三级目录；

并在引导绿色产业升级、促进高质量发展方面予以侧重。

2016年至2020年中国境内绿色债券发行量逐年攀升，中国绿色债券市场规模不断扩大。2020年7月绿色债券发行总量达到高峰，约为12171.7亿元。绿色债券发行主要包括确定绿色项目、安排独立审查、追踪报告、发行债券和监督债券所筹资金用途并作年度报告这五个步骤：

### **1. 确定合格的绿色项目和资产**

绿色债券的关键属性在于其所筹资金用于绿色产业、绿色项目或绿色经济活动，与发行人是否“绿色”无关。今年4月，央行、发改委、证监会联合印发的《绿色债券支持项目目录（2021年版）》，并将于今年7月1日施行，将成为鉴定筹集资金是否“绿色”的重要文件。

### **2. 安排独立审查程序**

当前中国绿色债券发行前外部审查的种类有绿色债券鉴证、第三方意见、绿色债券评级、认证气候债券等。发行后认证指对于绿色债券资产或项目进行追踪，鉴证或量化绿色债券项目或资产所实现的环境影响，主要种类除上述外还包括环境影响报告。

### **3. 追踪报告**

发行人要监测绿色项目的实施情况，并就资金使用和预期的环境可持续性效果进行报告。CBI建立了一套能够隔离绿色债券募集资金并对其进行追踪的系统。绿色资产或项目的价值

必须等于或大于所发行绿色债券的总值。世界银行绿色债券网页上提供了绿色债券合格项目的项目概要小结和关键的影响指标，以及相关文件和项目细节的链接。

#### **4. 发行绿色债券**

只要资产符合标准，任何类型或币种都可以是绿色债券，发行绿色债券的步骤与传统债券相同：从监管部门获得发行许可、通过与投资银行或者投资顾问的合作确定债券结构，必要时取得债券的信用评级，进行市场营销并进行定价。

#### **5. 监督债券所筹资金用途并作年度报告**

为确保绿色债券资金用途并维持其绿色状态，发行人需至少每年向投资者确认一次资金被配置于绿色项目中。确认的方式包括：公司审计人员或公司授权人员签署的报告；列出债券环境影响，强调绿色债券对投资者、股东等相关者主要特点的报告。

虽然我国绿色债券市场在不断发展完善，但仍存在一定问题：首先、与国际标准相比我国标准仍有一定差异，目前我国发行的绿色债券中仅有一多半与国际标准相近。其次，在发行端境内监管机构出台过相关鼓励措施，比如优化审批流程，鼓励中介机构参与，地方政府给予贴息等。但是从发行成本来看，相比普通债券并无明显优势，发行人发行动力相对受限。最后、国内投资端目前也出台较多政策，但是多为指导意见，实质性优惠政策较少。

### 三、绿色金融分类标准的发展趋势

#### (一) 国际合作加深推动绿色分类标准一致性

随着绿色金融在全球的主流化,越来越多的国家希望通过发展绿色金融市场,动员更多私人资本与绿色投资。为实现巴黎协定和 2030 年可持续发展目标 (SDGs), 联合国及其他国际组织将持续推进和提升绿色分类标准的一致性。2019 年 6 月发布的《欧盟可持续金融分类方案》界定了七大类经济行业和 67 项经济活动的技术标准,着力推进区域绿色分类标准化,该方案有望成为全球标杆。各国将在此议题上更加深入地合作,推动国际绿色分类标准的一致性和可比性,以促进绿色资金的跨境流动和更广泛的绿色金融国际合作。

#### (二) 国内绿色债券认定标准从分化逐渐走向统一

2016 年 1 月,浦发银行、兴业银行相继发行了第一期绿色金融债,标志着我国绿色债券市场正式形成。截至 2020 年末,中国绿色贷款余额约 1.8 万亿美元,绿色债券存量约 1250 亿美元,规模分别居世界第一和世界第二。早期由于我国监管多头,央行、发改委、证监会、交易所对绿色项目范围的界定标准不统一,央行下属的中国金融学会绿色金融专业委员会(绿金委)于 2015 年编制的《绿色债券支持项目目录》,国家发展改革委也于 2015 年发布《绿色债券发行指引》。2021 年 4 月,三部门联合印发了《绿色债券支持项目目录(2021)》,



这是该目录自 2015 年以来的首次更新，此次修订也实现了监管口径的统一。

### （三）绿色政策和工具将不断创新

在绿色分类标准的基础上，政府及监管机构有望出台一系列创新政策，鼓励绿色投融资，引导资金流向绿色领域。根据调研反馈，市场成员希望监管部门可以出台降低绿色资产风险权重的相关办法，金融机构也在积极研究创新绿色融资产品和风险管理工具。绿色金融产品服务是直达实体经济、传递政策意图的最直接途径。通过鼓励产品创新、完善发行制度、规范交易流程、提升透明度，我国已形成包括绿色贷款、绿色债券、绿色保险、绿色基金、绿色信托、碳金融产品等的多层次绿色金融产品，例如，交易商协会今年 2 月推出的全国首批碳中和债，南方电网、国家电投等 6 家企业发行的募集资金专项用于有碳减排效益的绿色项目；5 月推出的可持续发展挂钩债券，通过创新产品督促高碳行业低碳转型，解决转型过程中资金缺口问题；工商银行与普华永道正在牵头的“一带一路”绿色投资项目，计划通过测算“一带一路”沿线项目环境风险及效益，帮助沿线金融机构识别和评估项目的环境与社会风险；还有 9 月中央结算公司与中国工商银行联合发布的“中债-工行绿色债券指数”等。

### （四）建议及展望

1. 绿色债券国内标准渐趋统一，但募集用途占比、三方认证和后督有差异，迈向国际化仍有距离。绿色债券概念的核心是绿色项目的概念，其次是资金用在绿色项目的比重，再次是信息披露和外部认证。绿色债券需要将募集资金用于支持绿色项目，国际有 GBP 和 CBI 两个认证标准，国内以《绿色债券支持项目目录（2021）》为依据。债券募集资金用于绿色项目的比例也存在调节的空间，目前的国际认证要求 100%投入绿色项目，我国的标准在 70%左右。绿色债券与普通债券相比最大的差别就是“绿色”这个标签，但是要让投资者信服这个标签，真正达到支持绿色项目的目的，防止监管套利，就需要建立起对于“绿色”这个标签的信息披露和外部认证标准，国际上第三方认证趋于强制，我国处于自愿鼓励阶段。未来随着绿色债券的进一步扩容，为了更好的监管，防止“非绿”企业“漂绿”，第三方认证可能成为绿色债券发行的必要流程。

2. 绿色债券价格对投资人吸引力不足，当前投资人对绿色投资重视程度相对较低。对比银行信贷，央行已经将绿色贷款规模、占比、不良率等纳入 MPA 考核机制，积极推进贷款比重提升；绿色债券虽已被纳入央行合格质押品范畴，但也只是与相同资质普通信用债拉平，并没有特殊优势，而绿色债券收益率并没有更高，对于投资者而言吸引力相对一般。中国基金业协会在 2021 年初发布的《基金管理人绿色投资自评估报告（2020）》中提出投资机构对绿色投资的重视程度不高：37

家参与调查的公募基金中只有 35.1%的样本机构设定了简要的绿色投资业务目标，在 197 家参与调查的私募证券机构中，只有不到一半（96 家）开展了绿色投资研究。实际进行的绿色投资较少，参与更多停留在口号上。37 家公募基金只有 25 家样本机构声称发行过或正在发行以绿色投资为目标的产品，197 家私募基金更是仅有 8 家发行过或者正在发行相关产品。相关产品信息披露不足。37 家公募基金中已经设立绿色投资业务目标的仅有 38.5%披露了其目标完成情况，发行的 54 只绿色投资产品只有 17 只会以定期报告的行事披露绿色成分构成及变化。绿色债券对投资人吸引力的提升有待支持政策进一步落地。

3. 绿色债券评估机构，缺乏市场化评议。在人民银行、证监会等主管部门的指导下，绿色债券标准委员会发布了《绿色债券评估认证机构市场化评议操作细则（试行）》及评议标准、材料清单等配套文件，规范绿色债券评估认证机构行为，培育出一批独立、专业、有市场声誉的第三方机构。国内目前已开展绿色债券评估认证业务的机构近 20 家，市场运行中存在一些亟待解决的问题，例如：绿色债券评估机构类型多样，认证水平参差不齐；参与机构过于分散，尚未形成规模效应；市场缺乏管理，权责义务尚不对等。未来应对绿色债券评估机构进行全方位市场化评议，从以下三个方面规范评估认证机构行为，督促其专业、规范、独立开展相关业务：一是多维度量

化执业能力标准，体现评估认证机构业务水准；二是多元化引入参与评议机构，遵循“市场事、市场议、市场决”的原则；三是多环节加强执业检查，督促评估认证业务专业规范开展。

在碳达峰、碳中和的战略背景下，绿色金融已成为金融业改革发展、转型升级的重要方向。绿色金融使金融资源进一步向绿色发展、低碳发展倾斜，实现了点绿成金、化污为银的效果。未来，金融体系要继续聚焦碳达峰、碳中和目标，做好绿色金融顶层设计和规划，构建长效机制，完善金融支持绿色低碳转型的顶层设计，降低经济发展对高碳产业的路径依赖，实现经济可持续发展。同时完善政策标准，推动绿色金融自身高质量发展，丰富直达实体的多层次绿色金融市场体系。

**（来源：中债信用增进公司国际业务部）**