

# 绿色金融服务美丽中国建设的思考与建议

文秋霞, 刘智超, 胡义璇, 雷健, 陈煌, 韩文亚, 黄德生\*

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

**【摘要】**发展绿色金融是支撑美丽中国建设的重要举措。近年来,按照党中央、国务院关于发展绿色金融的决策部署,相关部门协力推进绿色金融工作,不断扩大产品规模,完善政策标准,持续深入推动改革创新,稳步推进环境权益交易,积极开展国际合作,绿色金融工作取得显著成效。新形势下,绿色金融在推动绿色低碳高质量发展、服务美丽中国建设中面临一些问题和挑战,当前产品规模和发展水平还难以满足美丽中国建设资金需求,政策标准体系还难以满足绿色低碳转型现实需要,产品供给和市场服务水平还难以满足美丽中国建设目标任务要求。建议围绕国家重大战略完善绿色金融顶层设计,聚焦重点领域协力推动绿色金融改革创新,紧盯薄弱环节强化绿色金融服务保障,以绿色金融高质量发展支撑美丽中国建设,不断提高绿色金融服务美丽中国建设的能力和水平。

**【关键词】**绿色金融; 美丽中国建设; 绿色低碳发展

中图分类号: F832; X196 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2024)05-0037-06 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202405037

习近平总书记高度重视发展绿色金融,多次作出重要指示批示。党中央、国务院对发展绿色金融作出系统部署。党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》,把建设美丽中国作为改革方向的“七个聚焦”之一,再次强调要积极发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融,加强对重大战略、重点领域、薄弱环节的优质金融服务;实施支持绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系<sup>[1]</sup>。

当前,我国经济社会发展已进入加快绿色化、低碳化的推动实现高质量发展的转型阶段,美丽中国建设已迎来积厚成势、全面推进的推动实现人与自然和谐共生现代化的提速阶段<sup>[2]</sup>,发展绿色金融作为推动实现绿色低碳发展、建设美丽中国的重要举措,需要结合美丽中国建设新的实践不断健全,不断增强服务美丽

中国建设的力度和水平。

## 1 绿色金融服务美丽中国建设意义重大

美丽中国建设是以习近平同志为核心的党中央立足于我国社会主义现代化建设全局作出的重大战略安排。发展好绿色金融,是落实党中央决策部署、实现美丽中国目标的必然要求,是实现金融高质量发展、加快经济社会发展全面绿色转型的重要内容。

### 1.1 绿色金融服务美丽中国建设有助于实现美丽中国目标

党的十八大以来,在习近平生态文明思想指引下,我国坚持绿水青山就是金山银山的理念,坚定不移走生态优先、绿色发展之路,创造了举世瞩目的生态奇迹和绿色发展奇迹<sup>[3]</sup>,美丽中国建设迈出重大步伐。《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》明确提

基金项目: 国家社会科学基金项目“京津冀及周边地区大气污染联防联控成本效益分析与机制创新研究”(20BJY086)。

作者简介: 文秋霞(1981-),生态环境部环境与经济政策研究中心,高级工程师,专业领域为生态环境经济政策研究, E-mail: wen.qiuxia@prcee.org。

通讯作者: 黄德生(1984-),生态环境部环境与经济政策研究中心经济部副主任、研究员,专业领域为生态环境经济政策研究, E-mail: huang.desheng@prcee.org。

出要大力发展绿色金融,推动金融为美丽中国建设提供融资支持。满足美丽中国建设重大目标和各项重点任务大量投融资需求,需要积极发挥绿色金融作用。

### 1.2 绿色金融服务美丽中国建设有助于推动金融高质量发展

习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调“强化金融支持,大力发展绿色金融”,在中央金融工作会议上强调,要加快建设金融强国,推进金融高质量发展,做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章。绿色金融是建设金融强国的“五篇大文章”之一,绿色金融服务美丽中国建设,是推动金融高质量发展的重要内容。

### 1.3 绿色金融服务美丽中国建设有助于加快经济社会发展全面绿色转型

《中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》首次从中央层面对加快经济社会发展全面绿色转型进行系统部署,明确提出完善绿色转型政策体系,丰富绿色转型金融工具,为传统行业领域绿色低碳转型提供合理必要的金融支持。绿色金融通过对环保、节能、清洁能源、绿色交通、绿色建筑等领域的项目提供服务,在推动经济社会全面绿色低碳发展方面发挥着重要作用。

## 2 绿色金融发展现状与面临的挑战

绿色金融是新发展阶段下金融服务实体经济的重心所在,密切关系到经济社会的可持续发展和绿色低碳转型。绿色金融的发展是实践在前理论在后,最初起源于传统金融业务的绿色化转型<sup>[4]</sup>。由于各国绿色金融发展阶段不同,绿色金融的内涵也不尽相同,国际社会并没有形成权威、统一、被广泛认可的绿色金融认知<sup>[4]</sup>。随着经济社会的发展,绿色金融的概念、内涵和目标得到不断丰富扩展,在推动绿色低碳高质量发展、服务美丽中国建设新形势中也面临一些挑战。

### 2.1 我国绿色金融发展现状

目前我国已成为全球具备较为完善绿色金融政策体系的国家之一。初步确立了“三大功能”“五大支柱”的绿色金融发展政策思路,形成了中央顶层设计统筹勾勒绿色金融发展整体框架、国家各部委政策安排制定绿色金融发展具体进程、地方政策因地制宜贯彻落实绿色金融整体规划的“顶层设计—中间支柱—底层基石”的政策体系框架。

在政策部署和激励下,多部门合作共同丰富完善绿色金融内涵与外延,拓展绿色信贷、绿色债券、绿色保险、碳金融等多元化产品与服务,协同推动我国绿色金融发展取得积极成效。一是绿色金融产品规模不断扩大。“双碳”目标提出以来,绿色贷款余额常年保持20%以上高速增长,截至2024年6月末,绿色贷款余额34.8万亿元,绿色债券累计发行3.71万亿元<sup>[5]</sup>。二是环境权益交易稳步推进。建设运行全球规模最大的碳排放权交易市场,启动温室气体自愿减排交易市场,在28个省份开展排污权交易试点,深化用能权有偿使用和交易试点,推进用水权市场化交易和绿证交易。截至2024年8月底,碳排放权交易市场累计成交量4.76亿吨、成交额达279亿元,碳价在每吨90元左右波动,总体处于合理水平<sup>[6]</sup>。三是绿色金融政策标准不断完善。中国人民银行推出碳减排支持工具、支持煤炭清洁高效利用专项再贷款等政策工具。相关部门发布碳金融产品、绿色债券信用评级指引、环境权益融资工具等标准,有序推动金融机构环境信息披露,开展绿色金融评价。四是改革创新持续深入。国务院批准浙江、新疆、重庆等7省(区、市)的10地建设绿色金融改革创新试验区,相关部门确定北京密云区、河北保定市等23个地方开展气候投融资试点。五是绿色金融国际合作日益密切。我国积极参与二十国集团领导人峰会(G20)等多边及双边绿色金融合作机制,绿色金融发展已居国际第一方阵。

## 2.2 绿色金融服务美丽中国建设面临挑战

绿色金融在支持绿色低碳转型、应对气候变化、促进环境质量改善、加强生态系统保护等方面发挥了重要的支撑保障作用。但我国绿色金融发展水平还有待进一步提升,与推动绿色低碳高质量发展、建设美丽中国的需求相比还有差距。

一是绿色金融发展水平难以满足美丽中国建设的资金需求。从生态环保资金供给端看,根据国家统计局数据,我国生态保护和环境治理业固定资产投资额自2023年5月起连续12个月负增长,近3个月虽实现正增长,但累计增长率均不到3%(图1)。根据wind数据库中国人民银行数据统计分析,2008年12月—2024年6月,金融机构绿色贷款余额占各类贷款余额比例虽呈现波动上升趋势,但该比例依然较低。截至2024年6月末这一比例最高,但也还不到14%(图2)。生态环境导向的开发(EOD)项目从2020年开始试点,仍存在贷款审核周期长、银行授信额度较低、实际放贷少的现

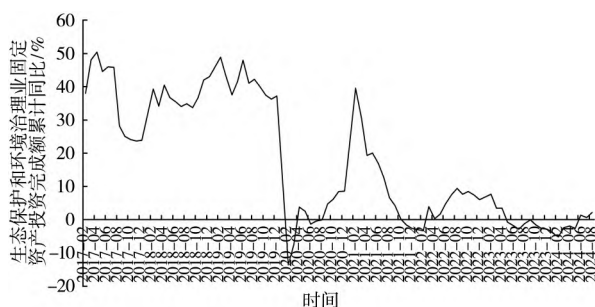


图1 生态环保和环境治理业固定资产投资情况

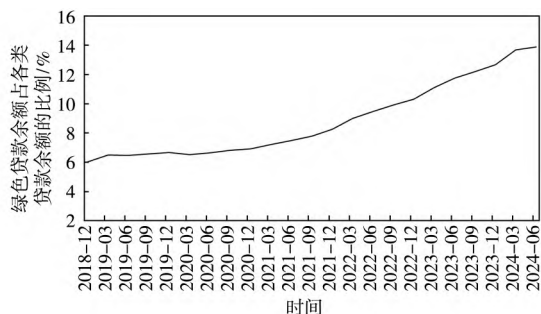


图2 金融机构绿色贷款余额占各类贷款余额的比例情况

象。从资金需求端看,根据清华大学气候变化与可持续发展研究院的估算,按2015年不变价计,我国用于实现长期低碳转型目标的投资,2020—2050年总计需要127.24万亿元(2℃目标情景)、174.38万亿元(1.5℃目标情景)。按照中国金融学会绿色金融专业委员会在《碳中和愿景下的绿色金融路线图研究》中预测,在碳中和背景下,2021—2050年间我国在《绿色产业指导目录(2019年版)》确定的211个领域内将产生487万亿元人民币(按2018年不变价计)的绿色低碳投资需求,估算环保累计投资需求将达163万亿元。绿色金融表面“多点开花”,实际生态环境投资需求缺口依然较大,服务美丽中国建设有效供给不足。

二是绿色金融政策标准体系难以满足绿色低碳转型现实需要。我国目前的绿色金融市场主要依赖一套政府主管、行业自律的监管体系,在国家层面尚没有针对绿色金融的专门立法。绿色金融政策零散地存在于各职能部门政策体系中,尚未形成一个有机整体。现有绿色金融标准体系覆盖不全,主要集中在绿色分类、信息披露标准,缺少高碳产业绿色低碳转型标准、信用评级标准、环境效益评估标准、金融机构风险评估标准、第三方认证标准等。已发布的部分标准一致性、协同性有待强化,信息披露与绿色分类等方面存在多套并行标准且互不兼容,与污染排放标准、清洁生产标准衔接不够,绿色信贷标准之间、绿色信贷与绿色债券标准之间存在差异,绿色项目认定标准和边界不够清晰,存在“漂绿”“洗绿”和“绿金不绿”等现象。绿色债券支持项目目录、绿色低碳转型产业目录、绿色信贷标准兼容性不够强,与美丽中国建设的领域和任务不完全匹配。绿色保险标准刚起步,其他类型产品的监管要求基本缺失,绿色金融评价考核体系亟待完善。金融机构难以对绿色低碳项目和企业进行精准识别,对抵质押碳资产的处置方式也面临不确定性,难以满足“加快经济社会发展全面绿色转型”的现实

需要。

三是绿色金融产品供给和市场投入结构难以满足全面推进美丽中国建设要求。全面推进美丽中国建设要坚持做到“全领域转型”“全方位提升”“全地域建设”“全社会行动”<sup>[7]</sup>。绿色金融产品与市场结构较为单一,以绿色信贷为主,绿色债券规模总量虽保持增长,但发行市场主体仍然偏少。绿色金融产品设计以适应节能减排的政策目标为主,“应对式”产品多。不同规模企业和地区投入不平衡,具有明显社会效益和经济效益的大型企业和城市项目较易获得绿色金融支持,中小微企业(环保企业)和农村地区项目可能面临信息获取、专业能力、谈判能力和融资门槛等方面的挑战,难以吸引金融机构的注意。以绿色债券市场为例,发行人类型方面,2023年的绿色债券发行人中央企和地方国企占比高达80%。发行地区方面,北京绿色债券发行在数量上占比15.38%,上海、江苏和广东分别占比13%、12%和12%,其余地区均未超过10%;在规模上,北京占比41%,上海15%,福建7%,广东6%,其余地区均未超过5%<sup>[8]</sup>。

### 3 对策建议

美丽中国建设是一项长期而艰巨的系统工程,发挥绿色金融作用助力美丽中国建设,是金融系统、生态环境系统共同的使命和责任。面对上述问题和挑战,需要完善政策、标准和产品体系,提高供给总量、质量和效率,加强对重大战略、重点领域、薄弱环节的优质金融服务,以绿色金融高质量发展支撑美丽中国建设。

#### 3.1 围绕重大战略强化绿色金融顶层设计

一方面统筹谋划金融支持美丽中国建设项目。针对美丽中国建设重点任务,围绕减污降碳协同、持续深入打好蓝天碧水净土保卫战、强化固体废物和新污染物治理、山水林田湖草沙一体化保护和治理、生物多样性保护等重点领域,落实《关于发挥绿色金融作用服务美丽中

国建设的意见》文件精神,研究出台可落地、可操作、含金量高的政策举措,生态环境系统和金融系统共同谋划金融支持美丽中国建设的重大工程项目,引导金融机构服务京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角地区、黄河流域等区域发展重大战略和美丽中国先行区建设,鼓励地方探索创新美丽城市建设投融资模式,支持乡村生态振兴和农村人居环境整治,支持重点行业项目优化改造,服务区域性危险废物项目建设,加大力度支持气候投融资试点建设等,进而有效衔接现行绿色金融标准、生态环保金融支持项目储备库等。另一方面要完善绿色金融政策标准体系。完善绿色金融领域法律法规,强化绿色金融政策标准体系建设,加强行业部门和金融部门合作,制定统一的绿色金融标准体系,优化完善绿色信贷、绿色债券标准,健全绿色保险标准,建立完善行业碳排放核算方法、污染物排放量计量方法。按照协同推进降碳、减污、扩绿、增长的要求,加快研究制定转型金融标准,将符合条件的工业绿色发展项目等纳入支持范围,明确转型活动目录、披露要求、产品体系和激励机制等,推动绿色金融与转型金融的政策协调和有效衔接。

#### 3.2 聚焦重点领域协力推动绿色金融改革创新

一是强化生态环保金融支持项目储备和管理。研究完善推动EOD项目规范实施的政策,建立健全EOD项目风险防范和监督机制,积极挖掘EOD模式亮点、经验,加快形成EOD模式示范案例,形成可复制、可推广的生态环境治理创新模式,探索建立生态环境领域投融资新模式,积极推动生态环保项目落地实施。二是研究推进以生态产品价值为标的的绿色金融产品创新。突出精准治污、科学治污、依法治污,将生态环保需求与绿色金融产品和服务创新结合,研究推动排污权和碳排放权抵押质押贷款、排污权租赁、林业碳汇、海洋碳汇等环境权益回购、保理、托管等绿色金融产品创新,探索“生

态资产权益抵押+项目贷”模式,参与重点区域和流域生态环境治理,稳妥开发资源环境要素融资产品和服务,鼓励金融机构基于碳足迹信息丰富金融产品和服务。三是加强环境权益有偿使用和交易制度建设。高水平推进排污权有偿使用和交易制度建设,健全碳市场交易制度、温室气体自愿减排交易制度,研究制定碳市场金融机构的准入门槛、进场顺序等实施细则,逐步丰富交易产品、交易主体、交易方式。四是完善生物多样性投融资机制。建立生物多样性保护信息的统一管理和发布机制,推进生物多样性保护融资模式和产品创新,鼓励将生物多样性相关金融风险纳入金融机构内部业务审批全流程管理,探索建立生物多样性保护债券、绿色信贷、绿色保险等融资工具。

### 3.3 紧盯薄弱环节提升绿色金融服务保障能力

一是完善绿色金融发展协调合作机制。建立部际绿色金融高层协调机制,健全生态环境部门、金融部门常态化的信息交流和共享机制,推动排污许可、环境处罚、绿色信贷、绿色债券等领域和生态环保金融支持项目信息共享,提升绿色金融资源配置效率和效益。二是提高风险防控能力和水平。严密防范生态环境领域金融风险,加快补齐政策衔接、监督执法、交易机构能力建设等方面短板,建立常态化监管机制。建立绿色金融监测与分析模型,提升绿色金融风险的预见、应对和处置能力,持续关注和应对传统能源转型风险和新能源产业风险。加强对重点项目经济社会环境效益的综合评价和对投融资情况的审批监管,确保资金投向安全,守住

风险底线。三是加强绿色金融服务美丽中国建设的能力建设。注重培养与引进生态环境与金融领域复合型人才,围绕确定生态环境领域有效金融需求、基于有效需求的绿色金融产品和服务设计、环保政策和金融政策协同、环保部门和金融部门协作机制等领域开展务实研究,加快提高推动绿色金融的能力,为多元监管主体机制中的高效协作提供支持。四是强化绿色金融国际合作。强化与国际气候、自然及可持续发展相关规则及标准的对接和互认,探讨对冲碳边境调节机制影响应对措施,探索金融支持应对气候变化的新模式、新路径、新机制。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央.中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[EB/OL].2024-07-21.[https://www.gov.cn/zhengce/202407/content\\_6963770.htm?\\_sid\\_for\\_share=80113\\_2](https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?_sid_for_share=80113_2).
- [2] 黄润秋.深化改革提升生态环境治理体系和治理能力现代化水平[N].人民政协报,2024-08-29(01).
- [3] 央视新闻.中国如何创造举世瞩目的生态奇迹和绿色发展奇迹?答案在这里[EB/OL].2023-07-15.[https://m.gmw.cn/2023-07/15/content\\_36697806.htm](https://m.gmw.cn/2023-07/15/content_36697806.htm).
- [4] 张晓晶.金融学前沿报告(2022)[M].中国社会科学出版社,2022:299-315.
- [5] 中国人民银行货币政策分析小组.中国货币政策执行报告(2024年第二季度)[R].2024-08-09.
- [6] 生态环境部.生态环境部出席国新办“推动高质量发展”系列主题新闻发布会并答记者问.[EB/OL].2024-09-25.[http://www.mee.gov.cn/ywdt/zbft/202409/t20240925\\_1086753.shtml](http://www.mee.gov.cn/ywdt/zbft/202409/t20240925_1086753.shtml).
- [7] 中共中央 国务院.中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见[EB/OL].2024-01-11.[https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue\\_11126/202401/content\\_6928805.html](https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11126/202401/content_6928805.html).
- [8] 商道融绿.绿色债券市场2023年报[R].2024-01.

## Thoughts and recommendations on promoting green finance for building a Beautiful China

WEN Qiuxia ,LIU Zhichao ,HU Yixuan ,LEI Jian ,CHEN Huang ,HAN Wenya ,HUANG Desheng\*

( Policy Research Center for Ecology and Environment ,MEE ,Beijing 100029 ,China)

**Abstract:** Developing green finance is an important measure to support the building of a Beautiful China. In recent years ,following the decision-making and deployment of the Central Committee of the Communist Party of China ( CPC) and the State Council on developing green finance ,relevant departments have collaborated to promote green finance work. They have continuously expanded the scale of products ,improved standards ,persistently promoted reform and innovation ,steadily developed environmental rights trading market ,and actively engaged in international cooperation. As a result ,significant progress has been made in green finance. However ,in the context of new circumstances ,green finance faces some problems and challenges in promoting green ,low-carbon and high-quality development ,and serving the construction of a Beautiful China. Currently ,the scale and development level of green financial products struggle to meet the funding requirements for building a Beautiful China. The policy and standards system still falls short of meeting the practical needs of green and low-carbon transition. Moreover ,the current supply of green financial products and market services are insufficient to satisfy the objectives and task requirements for constructing a Beautiful China. It is suggested to improve the top-level design of green finance for major national strategies ,focus on key areas to jointly promote green finance reform and innovation ,and strengthen green finance service guarantees for its weakness. This recommendations aim to promote the high-quality development of green finance ,continuously enhancing the capacity and level of green finance services for building a Beautiful China.

**Keywords:** green finance; Beautiful China initiative; green and low-carbon development

( 责任编辑 安祺)