



突破瓶颈完善绿色金融政策体系

□文秋霞 杨姝影 张晨阳 刘智超

改革开放40年来,我国经济高速增长,实现了世界经济史上新的奇迹。但是,由于增长方式粗放,也付出了大量消耗有限自然资源和破坏生态环境的沉重代价。虽然从总体上看,近年我国生态环境质量持续好转,出现了稳中向好趋势,但成效并不稳固。生态文明建设处于压力叠加、负重前行的关键期。随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,传统的

粗放型经济发展模式已经难以为继,经济结构转型升级势在必行。

金融是现代经济的核心,经济的高质量发展离不开绿色金融的支持。目前我国环境治理任务繁重,环保投资需求巨大,实现环境质量改善目标,也需要充分利用绿色信贷、绿色债券、环境污染责任保险、绿色发展基金、绿色股票指数和相关产品等金融工具和相关政策,引导和

激励更多社会资本进入生态环保领域,有效抑制污染性投资。发展绿色金融正在成为推进生态文明建设、打好污染防治攻坚战的重要力量。

绿色金融各个板块迅速发展

2007年7月,原国家环保总局会同人民银行、原银监会联合发布《关于落实环境保护政策法规防范信贷风险的意见》,标志着中国绿色信贷制度的正式建立。紧随其后,环境污染责任保险、绿色证券等环境经济政策相继出台,推动中国绿色金融政策体系获得初步发展。

“十二五”期间,《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》《绿色信贷指引》《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》《企业环境信用评价办法(试行)》《绿色债券发行指引》等一系列绿色金融相关政策及配套措施密集出台,促使我国绿色金融政策体系得以进一步深化拓展。

2015年9月,中共中央、国务院发布《生态文明体制改革总体方案》,明确了建立“绿色金融体系”的总框架。

2016年开始,绿色金融体系建设获得了突破性的进展,顶层设计和制度基础快速完善。

十九大报告更是把“发展绿色金融”作为推进绿色发展的路径之一,构建绿色金融体系已上升到国家战略高度。

在相关政策激励下,绿色金融各个板块发展迅速。

据中国银保监会发布的信息,截至2017年6月末,国内21家主要银行绿色信贷余额8.22万亿元,同比上涨12.9%,在各项贷款总余额中占比近10%,绿色信贷比重和增长速度都在快速提高,成为中国银行业金融机构的主要业务之一。

绿色债券市场发展迅速,仅2016全年,我国绿色债券发行量达到2300亿元,接近全球绿色债券发行比例的40%,发行规模居世界第一位,并且势头强劲,2017年新增发行规模2274.3亿元,同比增长9.4%,未来市场发展潜力巨大。

截至2017年底,环境污染责任保险为1.6万余家企业提供风险保障306亿元,风险保障功能初显。

绿色基金起步较晚,但因其资金来源较为广

泛,盘活撬动资金潜力巨大,日益成为绿色金融体系中不可或缺的环节。

绿色金融面临“叫好不叫座”的尴尬局面

我国目前的绿色金融体系构架基本形成,但是受政策体制和市场环境“口惠而实不至”的制约,绿色金融一定程度上面临“叫好不叫座”的尴尬局面。

第一,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。我国绿色金融市场规模快速增长,近年出现“井喷式”发展,但从终端需求上来说,污染防治攻坚战资金严重缺乏。

据有关机构预测,“十三五”期间,中国绿色投资需求每年将达2万到4万亿元,而财政投入约在3000亿元,最多占总投资的15%,环保投资需求与实际投入的资金缺口较大,而且目前绿色金融的投资方向或者领域与污染防治攻坚战的资金需求还存在错位现象。

同时,绿色金融面临的如何有效内化环境外部性这个最大挑战仍未解决,内化环境外部性的困难也会导致“绿色”投资不足和“棕色”投资过度。

第二,绿色金融的“绿色”认定没有统一标准,评估体系不完善。目前,国内绿色项目认定和绿色金融产品设计标准之间存在一定差异,一些相关产业指导目录口径过大。

从银保监会发布的2017年6月末国内21家主要银行绿色信贷数据来看,仅绿色交通运输项目贷款余额3.015万亿元人民币就占全部绿色信贷贷款余额8.296万亿元人民币的36.3%,而绿色交通运输项目将铁路线路和城市轨道交通建设以及铁路装备、运输船舶、汽车电车和地铁轻轨的购置都统计在内。

最为重要的是,有些绿色金融项目,并不能提供系统分析评估,给出相对确定的环境效益评估,也无法与环境质量改善挂钩,存在极大的“漂绿”与“洗绿”风险。

以绿色债券为例,目前我国绿色债券的第三方认证工作主要是由传统的债券第三方认证机构承担,缺乏专业的环境咨询研究机构参与,认证的方式也基本上对照产业目录,并不能提供相

关项目环境效益的系统评估,能否正确地对绿色债券项目的环境绩效进行判定存在较大疑问。

第三,资金供需双方及环保与金融部门之间信息不对称,沟通共享机制尚不完善。投资者和资金需求方信息不对称,为绿色投融资带来困难。目前来看,一方面许多投资者对投资绿色项目和资产有兴趣,但由于企业没有充分披露环境信息,增加了投资者对绿色资产的“搜索成本”,还降低了绿色投资的吸引力。另一方面,即使可以通过环保部门访谈、网站搜索等获取企业或项目层面的环境信息,但存在所获信息不完整的情况。

在环境监管部门和公众层面,由于很难获取相关贷款项目的流向与资金使用情况,也就无法知晓这些资金是否真正用于实际的环保投资需求,是否真正转化为现实的环境治理任务,最终导致无法系统评估相关资金发挥的环境效益。

第四,金融机构内外部激励约束机制普遍缺位。目前,我国主要依靠政府贴息、补贴等政策来提高绿色产业的经济价值,支持力度较小,而且由于申请贴息手续较为复杂,绿色金融的政策不能惠及那些数量大、涉及面广的中小型企业,对金融机构、企业未形成有效的激励,未能实现财政支出撬动市场投资的作用。

另外,由于缺乏约束和制约,部分银行业金融机构在执行绿色金融政策时更多地从自身商业利益考虑,对一些界限不清、短期内难以暴露问题的企业和项目仍然给予金融支持。

立足“大环保”格局完善绿色金融政策体系

发展绿色金融,一方面需要解决绿色项目融资难、融资贵的问题,另一方面要让污染性项目融资难、融资贵,同时还要增强企业和消费者的绿色发展理念,使其更加青睐绿色发展、绿色产品、绿色投资。

进一步完善绿色金融政策体系,可以促使企业加大污染治理和节能环保投入,推动银行业金融机构丰富绿色金融产品和服务,撬动更多社会资本参与补齐生态文明建设短板,确保环保资金供给和建设美丽中国环保投入需求相匹配。为

此,笔者建议:

第一,要划清“绿色”范畴,尽快规范国内绿色金融标准。目前,国内划到绿色债券范畴的燃煤电站更新改造、清洁煤炭技术、大型水电站建设、垃圾填埋等项目,特别是大型水电站建设,国际对其生态影响争议较大。

笔者建议尽快明确“绿色”定义,划清“绿色”范畴,与国际绿色金融标准接轨或建设中国特色的绿色金融认证标准。对于银保监会将铁路线路的建设纳入绿色信贷统计的问题,要修改统计口径,而且口径缩小,也会一定程度上降低绿色项目的识别成本。

在相关制度尚未健全时,建议采取保守策略,对绿色发展资金亟需且环境效益明显的领域,可采取审慎原则,同时强化质量控制,避免出现大规模绿色金融风险。

第二,以环境绩效为导向,构建系统评估方法体系。绿色金融能否促进绿色发展,或者相关项目的环境效益究竟有多大,是必须要回答的问题,也是避免“洗绿”“漂绿”等问题的关键。绿色金融的发展必须要以环境绩效为导向,构建一套环境绩效评估方法体系。

比如,利用生命周期分析(LCA),综合考虑经济、环境以及社会等多维度,开展绩效分析与政策评估,并在评估的基础上,不断修正绿色金融制度体系。

第三,选择污染防治攻坚战重点区域,开展绿色债券试点示范。在京津冀及周边地区、汾渭平原等大气污染防治重点区域内,积极推动具备绿色债券发行条件的城市,根据产业结构、能源结构、运输结构或者消费结构等特点,确定绿色债券发行的工作目标和重点方向;在长江沿岸等水污染防治重点区域内,选择具备绿色债券发行条件的城市,以重点工业园区集中排放的工业废水处理、分散排放的农村污水处理等为重点对象,确定绿色债券发行的工作目标和重点方向;在土壤污染综合防治先行区等重点区域内,以城市建成区可能残留重金属、难分解有机物等污染物质的工矿用地治理为重点,确定绿色债券发行的工作目标和重点方向。

第四,立足生态环境治理和保护需求,发展绿色基金。绿色基金资金来源广泛,可以用于雾霾



治理、水环境治理、土壤治理、污染防治、清洁能源、绿化和风沙治理、资源利用效率和循环利用、绿色交通、绿色建筑、生态保护和气候适应等领域。

建议结合现有的环保专项资金投放方向,对目前主要依赖政府资金的污染防治攻坚战投资需求进行汇总、比较、梳理,确定政府出资的合理规模。

按照合理规模,由政府拨付专项资金,启动建设国家绿色发展基金。同时,组建专业化的投资团队并建立商业化的运作机制,根据污染防治攻坚战的迫切需求科学确定投资领域,并建立健全项目评价管理的标准规范和透明流程,引导社会资本流向节约资源技术开发和生态环境保护产业,提高项目商业的可持续性。

第五,健全环保信用评价、强制信息披露制度。环保信用评价与强制信息披露制度是提高绿色金融效率与社会公信力的“双约束”,也是绿色金融体系建设不可分割的外部支撑制度。

只有做到了环保信息披露,才能使绿色金融项目置于社会公众监督之下,也有利于第三方机构对其进行系统性环境绩效评估。

完善环保信用评价制度,则可以提高企业违规成本,倒逼企业执行绿色金融项目要求,最终促进绿色金融的健康发展。

第六,完善多元参与模式,健全组织机构体系。完善以政府为主导、社会各方积极参与的

多元参与模式,通过强化政府的主导作用以及培育和发挥非政府主体的参与作用,充分利用社会监督和社会评估力量来及时反馈环境执法情况,及时反馈绿色金融和环境保护政策落实情况。

完善银行、政府、创投公司、担保、保险等金融机构的合作机制,提供融信贷、投资、担保、保险、咨询等业务为一体的综合金融服务。

加强与第三方评级评估机构的沟通和合作,加快培育和发展绿色信用评级机构、绿色金融产品认证机构、绿色资产评估机构、绿色金融信息咨询服务机构以及环境风险评估机构等专业性中介机构,为绿色项目融资提供技术支持。加强专业人才培养,提高对企业 and 项目资质审核和资产评估的严谨性和可靠性。

第七,发展绿色金融并不是多一点绿色信贷,再发一些绿色债券这么简单,而是一个系统性工程。要立足“大环保”格局上,完善绿色金融政策体系,推动绿色金融产品创新,充分发挥政府投入引导作用,加大金融支持力度,引导和激励更多社会资本进入生态环保领域;完善吸引社会资本投入生态环保领域的市场化机制,推进生态环境治理和保护社会化,更好地发挥绿色金融在助推生态文明建设和打好污染防治攻坚战中的积极作用。

(作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心;通讯作者杨姝影)