

绿色金融国际立法与借鉴

安国俊 曹超

20世纪70年代以来,对可持续经济增长模式的思考与研究得到全球关注,包括对绿色金融立法方面的实践,而《巴黎协定》的签订标志着全球经济生产开始向绿色、低碳、可持续转型。全面梳理美国、英国、德国和日本在环境保护和绿色金融方面的立法,可以为我国绿色金融的立法、实践和快速发展提供一些经验借鉴,为实现绿色低碳发展奠定法制基础。

国际社会达成的气候公约及绿色金融制度框架

1992年颁布的《联合国气候变化框架公约》,是世界上第一个具有法律约束力的气候谈判国际基本框架,为全球气候变化谈判奠定了坚实的基础。1977年在日本京都颁布的《京都议定书》,作为量化减排的重要国际法律文件,使温室气体减排成为发达国家的法律义务。而2015年出台的《巴黎协定》则开启了2020年后全球气候治理新阶段。

世界各国较早就开始了绿色金融的理论研究及实践,达成了一系列绿色金融制度建设框架,为绿色金融的快速发展奠定了制度基础。1992年,为普及和推广可持续金融理念,督促金融机构可持续发展,联合国环境规划署联合世界主要银行和保险公司成立了金融机构自律组织。之后,联合国环境规划署分别于1995年和1997年发布了《联合国环境署保险业环境举措》和《银行业、保险业关于环境可持续发展的声明》,明确了保险业和银行业的环境责任,标志着国际金融开始系统实施环境管理体

系。2003年6月,国际金融公司(IFC)联合花旗银行、巴克莱银行、荷兰银行等发起建立了商业银行新标准——赤道原则,花旗银行等10家银行率先宣布成为赤道银行。赤道原则的确立为推进绿色环保、低碳生产提供了严格的行业准则,成为国际项目融资的新行业准则。赤道原则官网显示,目前已有来自37个国家的90家金融机构采纳赤道原则。2015年在中国人民银行和英格兰银行的联合倡议下,G20绿色金融研究小组成立,并于2016年杭州G20峰会上发布了G20绿色金融综合报告,以推动绿色金融的发展和全球合作。

发达国家绿色金融立法

美国绿色金融立法

自20世纪70年代至今,美国联邦政府先后颁布了26部环保法律,绿色金融理念在这一系列环保法律中不断得到体现和强化,绿色金融相关立法不断得以完善。1936年颁布的《公共汽车尾气控制法》可以说是美国绿色金融理念付诸法律实践的最初表现。1970年颁布的《国家环境政策法》作为环保基本立法,突出体现了绿色金融理念。而1970年、1972年分别实施的《清洁空气法》和《清洁水法》两部法律,加强了对空气和水资源的立法保护,是绿色金融立法的具体实践。1980年,美国的《超级基金法案》(CERCLA)要求企业必须为其引起的环境污染承担责任,这使信贷银行不得不高度关注和认真防范由于放贷而可能引起的潜在环境风险。作为美国重要环保法律,《超级基金法案》直

接催生了绿色信贷和绿色保险制度,是绿色金融立法发展的重大转折。

而奥巴马政府实施的“绿色新政”也有效提升了美国经济发展潜力,并在世界上起到了引导和示范效应。如2009年美国先后出台的促进低碳经济发展的《美国复苏与再投资法案》和《美国清洁能源与安全法案》,两部法律明确规定了要推广清洁能源、提高能源利用效率,通过低碳经济发展提升美国经济增长,这对美国最早走出2008国际金融危机泥潭,摆脱其不利影响起到了重要作用。

作为联邦制国家,美国各州政府拥有较大的独立立法与行政执法权。各州政府也积极颁布了生态环境保护的相关法律,以此来推动绿色金融发展,其中美国加州的环保、绿色金融立法走在了前列。加州1989年就颁布了《综合废弃物管理法》,以此来推动循环经济发展。2006年颁布的《加利福尼亚州全球变暖解决方案法》,使加州成为美国第一个从法律上约束自己实现减排目标的州。而2010年出台的《限制二氧化碳排放总量管制与排放交易规定》,使加州政府成为美国第一个利用市场规律遏制温室气体排放的地方政府。同时加州政府还与我国江苏省签署了《新能源与生态环境战略合作框架协议》,这是中美首个省州之间关于新能源和生态环境战略合作的框架协议,推动了中美在环境保护方面的合作。

英国绿色金融立法

20世纪70年代以来,英国加快了绿色金融相关立法进程。1972年出台的《有毒废物处置法》严格规范了有毒废物处

理标准,其中还涉及绿色信贷理念。作为英国环保领域的重要立法,1990年颁布的《环境保护法》规定企业必须通过环境责任评估,才能从金融机构获得绿色信贷。其中2001年英国出台的《污染预防法》对9000多个企业生产工艺环节的环境准则进行了严格规定和细化,通过约束企业的生产经营,降低对环境的影响破坏。同时,英国也是世界上最早推行低碳发展和制定低碳经济立法的国家之一,在2003年颁布《我们的能源未来:创建低碳经济》,在西方国家中最早提出了低碳经济发展理念。而2008年颁布的《气候变化法案》是一部推动低碳经济发展的法律,使英国成为世界上第一个法律明确规定CO₂减排的国家。英国政府还积极推动发展绿色信贷,采取了相关促进绿色信贷的激励措施。2009年颁布的《贷款担保计划》,明确了针对中小企业融资的补贴和担保机制,鼓励中小企业将资金投向绿色创新环保产业,极大地促进了中小企业绿色生产的资金需求。

同时,英国政府还推动绿色金融机构的建设和金融机构的“绿色化”,如2003年巴克莱银行最早宣布加入赤道原则。为了鼓励更多的社会资本投资于存在市场失效问题的绿色环保项目领域,英国政府于2012年10月投资成立了英国绿色投资银行——全球首家专门致力于绿色经济的投资银行,致力于解决基础设施融资中市场缺失的问题,通过调动私人资本来加快向绿色经济的转型,极大地推动了英国绿色金融的快速发展。

德国绿色金融立法

德国很早就开始对循环经济发展制定相关立法和实践。20世纪70年代开始,德国制定了一系列的环境保护立法,这些立法主要遵循了预防原则、污染者付费原则以及合作原则。尽管德国至今也没有颁布绿色信贷法、绿色保险法或绿色银行法等绿色金融相关立法,但德国拥有十分发达的环境保护法律体系,并以这些环境保护法律为基础,将其循环

经济核心理念贯穿其中,通过推动其循环经济立法和政策实践的实施,促进绿色金融的快速发展。

1972年颁布的《废弃物管理法》主要针对如何进行废弃物的有效处理。而在1991年出台的《包装条例》,德国政府第一次将其循环经济发展理念体现于环保立法体系中。德国拥有先进的环境责任保险制度,1991年颁布的《环境责任法》极大地扩充了环境责任险的适用和承包范围。1996年实施的《循环经济与废弃物法》作为德国循环经济关键综合性立法,在世界上较早将循环经济写入法律。2000出台的《可再生能源促进法》通过法律明确了要加大对清洁低碳能源的开发利用。这些相关法律法规的实施对绿色信贷的快速发展提供了法律保证。德国还积极推动绿色保险的法律建设,先后于2007年、2008年颁布了《环境损害保险一般条款》和《环境责任保险条款》等环境保险法律,通过明确环境责任人的义务和绿色保险种类,解决环境污染纠纷,来促进绿色保险的发展。

在绿色金融实践上,德国政府积极作为,通过优惠补贴等措施支持德国复兴信贷银行积极践行绿色信贷政策。同时,1974年,在德国政府的主导下,成立了世界第一家生态银行,这为德国绿



色信贷的发展提供了长期、稳定的资金支持。

我国绿色金融立法路径选择

完善的法律基础设施是绿色金融发展的重要制度保障。我们应充分利用法律的强制性约束来监督管理金融机构和企业的市场行为,保障相关政策落地和激励机制的发挥,有效实现经济的绿色转型和可持续发展。

明确银行等金融机构的环境法律责任

目前我国监管部门出台的绿色信贷政策包括2007的《关于落实环境保护政策法规防范信贷风险的意见》,这被认为是中国绿色信贷制度建立的标志。2012年银监会出台《绿色信贷指引》也对银行业金融机构开展绿色信贷、大力促进节能减排和环境保护提出了明确要求;未来应通过修改和增加《商业银行法》的相关条款,对商业银行的信贷行为进行相应约束和引导,对其贷款融资项目的环境风险责任进行具体规定,从而影响其贷款行为。建议探索将绿色信贷纳入宏观审慎评估框架,并将绿色信贷实施情况关键指标评价结果、银行绿色评价结果作为重要参考,纳入相关指标体系,完善支持绿色信贷等绿色业务的激励机制,同时建立抑制高污染、高能耗和产能过剩行业贷款的约束机制。探索通过再贷款和建立专业化担保机制等措施支持绿色信贷发展,建立以绿色信贷理念主导的信贷业务体系和风险管理框架。

积极推动绿色金融工具创新方面的细则落地

首先,完善绿色债券的相关规章制度,将各种有助于降低绿色债券融资成本的激励机制尽快通过制度框架予以明确。加强部门间协调,完善并统一我国绿色债券界定标准。作为债券市场的创新品种,绿色债券市场发展亟待相关政策的出台,除了绿色债券和发行项目标准的界定,在资金投向、信息披露、第

三方认证、信用评级、绿色债券指数、担保、次级债券与再保险等信用增信工具、环境效益评价、项目评估和资金使用评价体系等多个方面完善。同时，可以考虑为绿色债券发行人或投资人提供税收优惠，促进绿色贷款机制、风险权重优惠、审批的快速通道、海外人民币离岸市场发行的相关配套支持等系列政策出台。另外，我国已经相继出台绿色金融债、绿色企业债、绿色公司债发行指引等制度，从国际经验来看，市政债的发行可以很好地解决地方政府城镇化环保产业投融资的问题。未来我国可以考虑出台相关制度，在有效防范风险的前提下，允许符合条件的地方通过绿色市政债的发行，引导投资到绿色基础设施和环保等产业，创新推进低碳绿色城市的发展。

其次，利用保险的产品创新，运用保险对绿色项目的再担保，提高市场投资者的投资信心。采用强制保险的绿色责任保险制度，降低高污染、高环境风险企业的社会污染和金融风险，将企业是否投保环境污染责任保险情况，作为获得绿色信贷等金融服务的重要参考指标，以绿色保险保障地区绿色产业体系安全发展。可尝试在部分省份、部分行业推行强制性的绿色保险，积累一定行业经验后，逐步推向覆盖全国和更多行业的绿色保险，形成环境风险的有效防范和快速转移的风险治理机制。相关政府部门要主动作为，积极参与制定绿色保险相关法律，适时出台环境污染责任强制保险条例，对环境污染风险评估和损失赔偿标准进行明确与细化。

最后，支持绿色基金方面的政策法规需要不断完善。2016年8月七部委联合发文明确支持设立各类绿色发展基金，实行市场化运作。支持社会资本和国际资本设立各类民间绿色投资基金，通过政府和社会资本合作（PPP）模式动员社会资本参与绿色投资。明确地方政府可通过放宽市场准入、完善公共服务定价、实施特许经营模式、落实财税和土地政

策等措施，完善收益和成本风险共担机制，支持绿色发展基金所投资的项目。推动完善绿色项目PPP相关法规规章，鼓励各地在总结现有PPP项目经验的基础上，出台更加具有操作性的实施细则，鼓励各级政府以多种形式发起或参与发起PPP模式的绿色发展基金。

建立强制性环境信息披露机制

通过强制性要求企业披露其生态环保信息，促使企业改善生产，增强其生态环保社会使命感和责任感，引导资金更多投向环境友好型绿色企业。将企业环境违法违规信息等企业环境信息纳入金融信用信息基础数据库，建立企业环境信息的共享机制，为金融机构的贷款和投资决策提供依据。完善上市公司环境信息披露制度，据统计，目前在沪深交易所3000多家上市公司中，属于环保部确定的“国家重点监控企业”的上市公司有160多家，近九成披露了环境信息，建议进一步加强相关部门协调，提高上市公司信息披露的规范性、完整性，以便投资者和公众准确判断上市公司环境风险，同时加大对伪造环境信息的上市公司和发债企业的惩罚力度，并以此为契机提高环境绩效。同时，要发挥绿色金融中介服务机构的监督、引导、约束和激励作用。

完善绿色金融风险防范的制度框架

绿色金融的发展仍处于探索阶段，必须建立绿色金融风险防范机制，健全问责制度，制定投融资风险考核机制，引进第三方绿色评估机构，加强绿色金融发展监管。制定专门的绿色融资审查体系，对绿色项目的备案和绿色投融资资金的使用方向都要建立考核体系，严格监督资金的使用方向和影响结果，培育专业的第三方绿色评估机构，对融资使用状况进行评估，确保绿色融资资金投向真正的绿色项目。将绿色金融业务开展成效、环境风险管理情况纳入金融机构绩效考核体系。依法建立绿色项目投资风险补偿制度，通过担保和保险体系分散金融风险。建立绿色金融信息交流

交易平台，解决绿色金融市场中的信息不对称问题，有效防范信用风险和流动性风险，加强绿色金融体系本身的抗风险能力，促进绿色金融助力低碳绿色发展的进程。

制度先行，积极推动绿色金融在地方落地

2017年6月14日的国务院常务会，决定选择浙江、江西、广东、贵州和新疆的部分地市，作为绿色金融改革创新试验区，从而推动中国的绿色转型。此次绿色金融改革创新试验区的落地，标志着我国地方绿色金融体系的建设进入实践阶段。未来可通过在5省区的体制机制探索，积累可复制推广经验，从而更好发挥绿色金融助推经济和城市的绿色转型。

但是，我们也应清醒地认识到，在现有宏观经济形势和金融改革背景下，我国的绿色发展仍面临着诸多投融资方面的挑战，与国家的绿色低碳发展目标还存在一定距离。地方在绿色金融改革创新试点过程中，应探索完善相关法律基础设施，积极落实环境责任、生态资源产权确权 and 绿色信贷优先受偿等制度。同时完善PPP模式的绿色基金的收益和成本风险共担机制，完善公共服务定价、实施特许经营模式、落实财税和土地政策等措施，保障社会资本进入的公平性。另外，支持地方和市场机构通过专业化的担保和增信机制支持绿色债券的发行，降低绿色债券的融资成本。而如何协调环境效益和经济效益，正确引导投资者的责任投资理念，保障绿色金融参与主体的相关利益，使得绿色金融自上而下的推广方式与自下而上的落实方式有效结合，是发展绿色金融的主要挑战之一。■

作者单位：中国社会科学院金融研究所；
中国人民大学财政金融学院

（责任编辑 植凤寅）