**绿色金融发展中的政府角色**

作者：张承惠

2015年05月15日 摘自：《中国金融》 2015年第10期

　　导读｜未来政府应当有意识地逐步转向更多利用市场机制，引导金融机构和投资者支持绿色投资和绿色金融，着力为绿色金融创造一个良好的发展环境

　　中国经济过去三十多年来的粗放型发展方式带来了巨大的环境风险。目前环境污染损失已经成为经济社会发展的严重负担，影响到中国的可持续发展。在从资源消耗型经济过渡到资源节约型和环境友好型经济的过程中，对支持绿色投资和可持续发展的绿色金融的需求将不断扩大。

　　从实践看，由于绿色发展项目普遍存在前期投入大，收益期长，现金流覆盖能力低，收益不确定，风险高的特点，影响了金融机构参与的积极性。而前期以监管部门推动为主要动力的绿色金融在发展过程中也存在一系列问题。

**绿色金融的发展模式的选择**

　　发达国家与发展中国家在发展绿色金融方面的一个明显差异是，前者更重视市场化机制，靠市场的力量来发展绿色金融，如更多地依靠机构投资者（如养老基金、保险公司等），通过行使股东投票权、对不符合可持续发展理念的公司不予投资等手段，对企业的“绿化”施加影响。而后者由于市场不够发达和完善，更多地依靠政府管理和金融监管，来引导金融机构支持可持续发展。

　　实际上，实践中很难比较这两种模式的优劣，特别是从长期效用来说，而且这两种模式也开始出现融合的迹象。如在发达国家，越来越多的人认识到，要改变金融市场可持续因素影响力偏低的问题，完全依靠市场机制的自发调整是很困难的，必须加大政府的介入和引导。巴西、中国等新兴市场国家在政府推动下将环境风险因素纳入银行监管规则的做法，已经得到国际社会的普遍关注和认可。另一方面，发展中国家政府过度行政干预的做法也开始受到质疑。人们认识到，主要靠行政力量推动的绿色金融是有缺陷的，政府应该在激励引导市场意愿、创造良好政策环境方面下工夫，尽可能发挥市场作用，避免过多的直接干预。

　　对中国来说，政府在绿色金融发展的初期阶段，特别在金融市场机制尚不健全的情况下，运用行政体制推动绿色金融发展是无可厚非的。但是过度使用行政力量，不仅效率不高，而且有可能扭曲市场机制。未来政府应当有意识地逐步转向更多利用市场机制，引导金融机构和投资者支持绿色投资和绿色金融。为此，需要从健全市场基础设施、加强政府部门之间协调等方面入手，着力为绿色金融创造一个良好的发展环境。

**政府引导和支持绿色金融发展的施力点**

　　基于以上认识，未来政府至少可以在以下几个方面发挥更大的作用。

　　第一，完善绿色金融的基础设施。具体来看，绿色金融发展所需要的基础设施包括以下内容：

　　一是明确“绿色”的定义、标准、原则和框架，为绿色金融的发展建立范本和模式。到目前为止，关于绿色金融，尚缺乏完整、统一、明确的概念框架和统计意义上的详细定义，决策者及各参与机构对绿色金融概念的内涵和外延的理解不完全相同，政策制定和执行时容易出现理解上的差异。因此，政府需要明确绿色金融概念，制定统一标准。

　　二是修订现有GDP的概念和统计口径，将环境成本和环境效益纳入国民经济核算体系。尽管这是一项困难的工作，因为环境成本和效益很难准确定价，但是目前国际上已经开始了这方面的尝试（如英国Trucost公司提出了自然资本负债概念），将大气污染排放、水污染、垃圾生成等造成的环境成本尽可能量化，评估未被当前市场价格所反映的“外部性”规模。对此，可以汲取国外有益的做法，选择一两个地区进行试点。同时要着手解决绿色投资外部性的计量问题，如碳排放权、排污权的产权如何有效界定？环保项目投资所产生的外部效益如何收费？通过将绿色项目的正外部性和污染投资的负外部性显性化，增强地方政府和企业减少排放、治理污染的动力，为绿色金融发展提供足够的市场激励。

　　三是强化法治建设。鉴于目前绿色金融的法律体系尚不完善，现有各部门颁布的相关法规不仅立法层级低，而且有关法规之间存在着相当程度的重复和职权交叉，导致执行困难。另一方面，现有关于环境保护的法律法规存在的标准过低、执法不严的问题，也影响到绿色金融的发展。因此，改进环境相关法规、强化绿色金融立法、提高打击环境违法的力度，应当作为可持续发展的重要事项纳入政府议程。

　　四是绿色金融项目通常技术较为复杂，难以全面准确揭示项目风险，需要专业技术评估的支持。为此，要在发挥现有中介服务机构的作用的基础上，加快培育和完善独立的第三方评估机构，引导现有专业服务机构（信用评级、资产评估、会计师事务所、律师事务所、咨询公司、数据服务公司等）开展绿色金融相关业务。建立规范高效的交易市场，完善二级流转市场，提升对绿色金融服务的支持效率。

第二，强化政府部门之间的协调，改进地方官员政绩考核办法。为此，要建立和完善政府产业部门、环保部门、金融监管部门之间，政府与金融机构之间的跨部门协调和信息共享机制，使绿色金融理念在政府层面被广泛认识和推行。要统一银行绿色信贷的统计口径。加大对地方政府政绩评估中环境因素的权重，促使地方政府以及地方性金融机构支持和推进绿色金融的发展。

　　第三，加强政策对绿色金融和绿色投资的引导。

　　一是通过财政性措施对绿色金融的发展加以引导。这些措施包括：在政府采购时有意识选择“绿色”产品或秉持绿色发展理念的企业的产品；在对外援助、推行“一带一路”战略、亚投行信贷时引入和强化“绿色投资”概念；研究制定对绿色投资项目的贴息制度，以市场的手段确保财政资金使用的效率性、公平性和普适性；对绿色债券的投资收入减免税收，以支持绿色债券投资和绿色债券市场发展；对政府系机构投资者的投资组合提出“绿色”要求等。

　　二是强化对金融机构发展绿色金融的政策支持，引导金融机构加快绿色金融产品创新、投资者调整符合绿色发展需要的投资组合。应比照当前对农村金融和小微企业的支持力度，建立和完善绿色金融政策支持体系；在金融业“营改增”税制改革中，对各类金融机构开展绿色金融业务的收入实行适当的所得税和增值税优惠。通过政策措施，强化对金融机构开展绿色金融业务的激励和约束。

　　三是在货币政策中加入“绿色”内容。鉴于货币政策对经济和社会整体有广泛的影响，在很大程度上影响投资决策，有必要在货币政策制定和执行过程中强化环境保护相关的引导性措施。可以将存款准备金率等常规货币政策工具与“绿色金融”挂钩；制定专门的“支绿”再贷款政策；在调整央行资产结构时，增加“绿色”因素（如购买绿色债券）。

　　四是促使保险监管政策与发展绿色金融相协调。为此，需要拓展绿色保险的定义及范围。将绿色保险从目前应对短期环境污染事故风险的职能，拓展为解决气候变化等长期风险的一种有效机制，增加绿色保险产品的种类。同时要进一步改进和提升环境污染责任保险制度，建立健全环境污染责任保险相关的法律法规体系，对环责险制度的效果进行评估。此外，还要加快建立完善环境污染损害鉴定评估机制，规范环境污染事故的责任认定和损害鉴定工作，健全环境损害赔偿制度。

　　第四，强化对环境风险的金融监管约束。

　　一是将环境相关风险纳入评估金融稳定性的指标体系和模型，制定绿色评估框架和标准化的环境评估方法，以使监管机构和政策制定者能够测量、评估企业与环境政策目标相关的活动，并引导宏观审慎监管进行相应的调整。

　　二是强化上市公司关于主要污染物排放情况、治理措施及效果等重要信息的持续披露，强化其环境意识。

　　三是要求大型金融机构提交可持续发展报告，引入环境压力测试制度，开发符合适用于不同类型金融资产组合的环境压力测试的标准、评测体系和方法。

　　第五，发展绿色金融相关市场。根据国际经验，由于绿色债券作为中长期金融产品更容易被机构投资者纳入投资组合，绿色债券市场已经成为发展绿色金融的重要工具。自2007年欧洲投资银行发行了第一只“绿色债券”以来，绿色债券市场以大于50%的年均增长率快速发展，2014年全球绿色债券的余额已达到了400亿美元。而在我国，“绿色债券”市场刚刚起步。政府在发展绿色债券市场方面可以做的工作包括：建立一个涵盖可再生能源、能效、低碳交通、水、废物管理、可持续农业和气候变化对策等领域的绿色债券标准，并通过建立认证体系确保债券的“绿色”；为绿色债券的发行提供便捷通道；在一定范围内对绿色债券投资收入给予免税，以支持对绿色债券的投资；发行绿色城市建设债券，用于资助绿色项目，包括交通运输、可再生能源和清洁用水项目等。绿色城市债券可以在国内市场和人民币离岸市场发行，以吸引更广泛的投资者；支持绿色信贷证券化，以促使商业银行更多地发放绿色信贷。

　　第六，发挥政策性金融机构在绿色金融领域的引导作用。可以采取的措施：一是建立国家级“绿色金融专项基金”，资本金部分来自政府（污染罚款、环境税和财政收入划拨等），部分来自社会资本（包括社保基金、保险公司和其他具有长期投资意愿的市场机构），通过引入激励机制，直接在股权层面撬动社会资本。二是要求现有政策性银行信贷进一步“绿化”，按照“赤道原则”调整业务流程和产品结构。同时政策性银行应在成为银团贷款牵头行时，对贷款用途有更清晰的导向，支持节能环保的投资项目，并要对被投资企业施加影响。在政策性银行内部应设立专门的绿色金融部门，主要负责对信贷对象和信贷组合进行基于绿色金融标准的评估。三是对现有政府系的各类基金（如社保基金、医保基金、住房公积金等）的投资活动增加社会责任要求，更好地发挥政府的投资引领作用。■

作者系国务院发展研究中心金融研究所所长