

发展绿色金融需建立三大机制

张承惠

当前,发展绿色经济已经成为中国的战略重点,绿色金融则成为绿色经济的重要支柱。G20杭州峰会上,中国将绿色金融列入重点讨论议题,体现了中国经济向绿色低碳可持续发展方向转型的决心,也向全球彰显了中国为落实《巴黎协议》目标,推动实现气候、环境方面全球合作的决心和努力。目前,中国的绿色信贷、绿色保险取得的成就得到国际社会的认可。在绿色证券方面,中国已成为全球最大的绿色债券市场。仅今年前7个月,绿色债券发行已达1200亿元人民币,占全球同期发行绿色债券的40%左右。绿色企业上市融资和再融资通道建设、绿色引导基金等工作也在稳步推进中。

尽管近年来中国绿色金融实践已取得不小成就,但建设绿色金融服务体系仍然任重道远。由于绿色发展项目普遍存在前期投入大、收益期长且收益不确定、风险高等特点,市场环境也存在一些问题,下一步推进绿色金融应注意建立激励约束机制、协调机制和配套机制。

目前中国绿色金融的发展更多源自行政性推动而非市场主体的主动作为,企业对绿色金融的有效需求不足,而“两高一资”企业因高利润和高回报对商业银行等金融机构仍颇具吸引力。

要尽快在金融监管部门之间、金融监管部门与政府行政管理部门之间建立有效的跨部门协调机制,使绿色金融理念在政府层面被广泛认识和推行,确保绿色金融政策的统一性和稳定性。

绿色金融通过金融政策和产品、服务创新形成新的金融发展范式,将绿水青山的隐性收益和污染的隐性成本显性化,重构资金的价格形成机制,通过政策和市场信号降低自然资源 and 碳密集型投资的经济价值,改变金融主体的行为偏好。



局长论坛

甘肃省张掖市把解放思想、抢抓机遇、奋发作为、协同发展作为贯穿各项工作的主线,全面改善生态环境质量,大力发展生态产业,全力创新创业促进经济社会的大发展,守住生态和发展两条底线,努力探索保护绿水青山、推动绿色崛起的双赢路径。

将良好的生态环境作为旅游产业转型升级的强大引擎。近年来,张掖市抢抓丝绸之路经济带和华夏文明传承创新发展战略机遇,加大旅游资源整合力度,旅游产业已成为拉动消费、扩大内需最活跃的因素和最有力的支撑之一。但与此同时,环境污染问题也随之而来。由于气候变暖等自然因素和乱采滥挖等人为因素的影响,祁连山冰川湿地、高山灌丛草甸湿地和黑河流域湿地面积不断缩减,景点产生的生活垃圾和污水等给生态环境保护带来严峻挑战。良好的生态环境是张掖旅游发展转型的先决条件,

1 激励约束机制是绿色金融发展的动力之源

绿色金融是为绿色投资和可持续经济服务的,如果实体经济绿色发展的动力不强,绿色投资项目不多,绿色金融也无从谈起。换言之,金融是“绿色”还是“灰色”,“褐色”甚至“黑色”,不仅取决于金融家的理念和行为,更取决于金融的服务对象。由于过去几十年传统发展模式之下形成的“重增长、轻环保”的行为方式在今天仍有一定惯性,需要调整政府特别是地方政府的行为方式,建立有效的激励约束机制,鼓励绿色经济发展,严惩破坏环境的活动。目前我国已制定颁布了环境保护的法律、法规、规章、标准和规范性文件,形成了比较完整的环境保护政策体系。但是现有法律文件之间存在着一一定程度的机构重复和职权交叉,政府相关部门关系不明,甚至不同立法文件之间内容矛盾。导致具体实施过程中相关规定被不断弱化,执行和监管不力,客观上降低了环境保护的标准,难以对破坏环境的行为形成强有力的外部约束,制约了绿色金融的发展。

立法层次低也在相当程度上影响了法律和监管制度的效力。例如,绿色保险中,环境污染责任保险的主要依据仅是环境保护部和中国保险监督管理委员会联合发布的两份部门规章。排放权市场的相关法律也存在类似问题。由于未能通过法律、政策和体制安排,将市场价格体系下绿色项目的正外部性和污染投资的负外部性显性化,导致地方政府和企业缺少减少排放、治理污染的动力,加大了金融机构的风险。

2 协调机制是发展绿色金融的有力保障

虽然我国已经明确了绿色发展的国家战略,但由于缺少绿色金融战略实施的顶层设计和具体规则,部门之间的协调机制仍不完善。这使得这一战略难以在金融政策的制定过程中得到完整有效的落实,绿色金融发展的战略和战术层面尚未有效衔接。例如,政府产业部门、环境管理部门和金融监管部门之间、政府与金融机构之间缺乏有效的信息沟通机制。银行关于绿色信贷的披露信息缺乏一致、清晰的口径,导致数据缺乏可比性。上

3 配套机制是发展绿色金融的重要支撑

究其本质,绿色金融是在政策引导和鼓励下,通过包括贷款、基金、债券等金融服务,将社会资金引导到支持环保、节能、清洁能源等绿色产业的一系列制度安排。从经济学原理分析,绿色金融通过金融政策和产品、服务创新形成新的金融发展范式,将绿水青山的隐性收益和污染的隐性成本显性化,重构资金的价格形成机制,通过政策和市场信号降低自然资源 and 碳密集型投资的经济价值,改变金融主体的行为偏好。但是,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。金融机构和专业投资人因技术领域的识别能力欠缺,影响了绿色金融的发展。例如,目前绿色保险的关键配套制度之一环境污染责任保险评估制度就因人力、物力、资源不足,缺少专门的环境污染损害鉴定评估机构等因素而难以落实。

此外,中央政府和地方政府之间、政府与市场之间的利益关系存在的背离和偏差也在相当程度上制约了绿色金融的发展。在中央政府的考核压力下,地方政府的行为具有矛盾性:一方面,有绿色发展和改善环境的迫切需要;另一方面,为维持一定的经济增速,又存在容忍破坏环境严重但税收贡献大的产业的动机。表现在行动上,就一方面积极发展新兴绿色产业,另一方面对现有企业的环境污染监督力度往往不够。目前中国绿色金融的发展更多源自行政性推动而非市场主体的主动作为,企业对绿色金融的有效需求不足,而“两高一资”企业因高利润和高回报对商业银行等金融机构仍颇具吸引力。

国内外经验均证明,绿色金融发展的主要障碍并非缺少资金,而是企业、投资者和金融机构没有动力和行为没有受到有效约束。针对上述问题,要推动绿色金融立法,以法律的形式确立绿色金融制度,在投融资领域加强企业的社会责任。为此,需要在对《商业银行法》、《证券法》和《保险法》等相关法律进行修改时,加入“绿色”元素。要进一步完善环境保护的法律法规和实施细则,明确并加大环

境污染者的法律责任。按照民事责任为主,刑事、行政责任为辅的原则,强化有关责任部门的执法权力,加大环境保护的执法力度,激发企业保护环境和减少污染的内在动力。强化监管约束,培育环境风险意识。例如要求上市公司提交环境风险报告或在年报中加入有关环保的披露内容,要求金融机构提交可持续发展报告、对环境风险进行压力测试等。

从动力角度看,实体经济中的价格信号扭曲是影响绿色金融发展的重要因素。为此,要通过财政性措施对绿色发展加以激励。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;要求国有金融机构更多地开发和销售绿色金融产品等。通过金融政策支持和引导绿色发展。这些政策在不同的金融行业可能有着不同的特点。例如,对银行业,主要通过信贷政策和监管政策促进绿色信贷;对证券业,主要通过投资政策和上市公司信息披露要求引导股票上市和交易活动,发展绿色债券市场;对保险业,主要通过强化企业的环境风险控制来引导绿色保险的发展。在货币政策方面,可以将存款准备金率、利率、SLO(短期流动性调节工具)、SLF(常设借贷便利)等常规货币政策工具与绿色金融挂钩,制定专门的“支绿”再贷款政策等。

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。构建工业管理部门、环保部门与金融监管部门的双向信息沟通与共享平台,及时沟通有关环境保护的技术信息、行业标准以及违法违规处置情况。中央政府和地方政府均应建立与第三方机构的协作机制,充分借助社会监督、社会评估的力量,及时反馈执法和政策落实情况,提高政府工作效率。

等,开展绿色金融相关业务,加快培育和完善的第三方评估机构。建立绿色评级体系,尽快进行绿色评级试点。研究绿色因素对各级政府和企业评级的影响路径、影响程度等,合理确定评级标准与方法。建立专业人才、中介市场及服务机构的发展规划。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撑效率。

就绿色金融的内涵而言,不仅金融机构的投融资活动要“绿化”,即决策时要充分考虑环境因素,减少乃至停止对污染项目的支持,加强对治理环境项目的扶持,而且要综合考量社会风险、治理风险等因素,调整企业、金融机构、投资人的实际运营活动和政府的行为方式,使之成为一个整体框架。

作者系国务院发展研究中心金融研究所所长

境污染者的法律责任。按照民事责任为主,刑事、行政责任为辅的原则,强化有关责任部门的执法权力,加大环境保护的执法力度,激发企业保护环境和减少污染的内在动力。强化监管约束,培育环境风险意识。例如要求上市公司提交环境风险报告或在年报中加入有关环保的披露内容,要求金融机构提交可持续发展报告、对环境风险进行压力测试等。

从动力角度看,实体经济中的价格信号扭曲是影响绿色金融发展的重要因素。为此,要通过财政性措施对绿色发展加以激励。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;要求国有金融机构更多地开发和销售绿色金融产品等。通过金融政策支持和引导绿色发展。这些政策在不同的金融行业可能有着不同的特点。例如,对银行业,主要通过信贷政策和监管政策促进绿色信贷;对证券业,主要通过投资政策和上市公司信息披露要求引导股票上市和交易活动,发展绿色债券市场;对保险业,主要通过强化企业的环境风险控制来引导绿色保险的发展。在货币政策方面,可以将存款准备金率、利率、SLO(短期流动性调节工具)、SLF(常设借贷便利)等常规货币政策工具与绿色金融挂钩,制定专门的“支绿”再贷款政策等。

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。构建工业管理部门、环保部门与金融监管部门的双向信息沟通与共享平台,及时沟通有关环境保护的技术信息、行业标准以及违法违规处置情况。中央政府和地方政府均应建立与第三方机构的协作机制,充分借助社会监督、社会评估的力量,及时反馈执法和政策落实情况,提高政府工作效率。

等,开展绿色金融相关业务,加快培育和完善的第三方评估机构。建立绿色评级体系,尽快进行绿色评级试点。研究绿色因素对各级政府和企业评级的影响路径、影响程度等,合理确定评级标准与方法。建立专业人才、中介市场及服务机构的发展规划。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撑效率。

就绿色金融的内涵而言,不仅金融机构的投融资活动要“绿化”,即决策时要充分考虑环境因素,减少乃至停止对污染项目的支持,加强对治理环境项目的扶持,而且要综合考量社会风险、治理风险等因素,调整企业、金融机构、投资人的实际运营活动和政府的行为方式,使之成为一个整体框架。

作者系国务院发展研究中心金融研究所所长

探索与思考

发挥好环境保护责权配置作用

王伟

当前,我国环境立法已经形成了较为完善的法律体系,立法数量蔚为可观。但法条并不等于法治。我国环境法律法规的有效实施,要重在落实所规定的责任、义务

和权利。其中,政府、排污者、社会公众之间的责权配置及实现问题,是环境法实施中至关重要的3个环节,直接影响着环境法律法规实施的成效。

1 强化政府的环境责任

强化政府的环境责任,这是环境法治的首要问题。

为了顺应自然规律,有效保护人类的生存和发展环境,环境法以义务和责任为基本手段,来调整人与自然之间的矛盾和紧张关系。从义务和责任的角度来保护环境,已得到全世界大多数国家的认同。环境法上的义务和责任,既包括政府的义务和责任,也包括企业、社会团体、自然人的义务和责任等。《斯德哥尔摩宣言》指出,在实现环境目标方面,各级政府应承担最大的责任。笔者认为,强化政府的环境责任,是环境法治中最为迫切,也是最需要优先解决的问题。为什么政府要承担最大的责任?笔者认为,这是由政府的三重身份所决定的,即政府是公共环境的托管者、良好生态的捍卫者、保护环境的参与者。

现代环境法都是以政府责任作为首要的约束对象的。如《加拿大环境法》第二条专门规定了政府的义务。《日本环境基本法》第一条规定“本法的目的是通过制定环境保护的基本理念。明确国家、地方公共团体、企(事)业者及国民的责任和义务……”《生态文明体制改革总体方案》提出,要建立生态环境损害责任终身追究制,实行地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责制,就是进一步压实政府责任的重要措施。我国环境法律法规需要更加明确规定政府责任:一是积极责任,即全面落实地方政府对环境质量负总责的规定。具体而言,政府环境责任主要包括如下内容:保证必要的环境质量、促进公众参与环保、政府遵守环境法律和政策、严格执行环境法律等。其中,政府的环境质量责任是其首要责任。二是消极责任,即明确规定政府因违反环境

2 强化排污者的环境责任

强化排污者的环境责任,这是环境法治的核心问题。

有效约束排污者,是环境保护的重要内容,也是环境法实施的关键环节。进入20世纪80年代以来,环境法律法规发展的一个重要特点是各国纷纷加强环境执法、环境法规的有效实施,环境法实施能力和执法效率得到迅速提高。我国当前的环境法律法规实施状况不理想的重要原因之一,就是我国对排污者的法律约束过于宽松,导致违法成本过低。要解决好环境法的实施问题,强化排污者的义务和责任,需要在两个方面进行改革:

第一,规则需完善。环境立法的完善,要重在杜绝形式主义,突出义务和责任,强化治理手段之间的协同,细化规则,使法律规则具有较强的可操作性。其中,法律责任是提高法律制度实施有效性的关键。当前,我国应借鉴国际社会已经比较成熟的经验,规定更为严厉的法律后果,包括董事和高管人员的个人责任、生态修复、加大刑事制裁力度等。

第二,机制要创新。在总体上解决有法可依问题的情况下,有法必依、执法必严、违法必究问题就显得更为突出,更加紧迫。当社会主义法律体系形成后,法治建设的主要任务要转移到有法必依或法律实

我国环境法律法规的实施要遵循“不得恶化”的法律原则,进一步明确“合法排放+持续改善”。

法所应承担的法律后果。在当前的国情下,要强化政府的环境责任,还需要通过法治手段强化地方政府之间的协作,完善跨区域的联防联控机制。同时,还需要强化环保部门的权威性和独立性,改革现行的环境监管体制,使其能够介入政府的前端决策,而不应仅仅局限于后端的环境治理。

尤为重要的是,我国应当引进和坚持“不得恶化原则”。所谓不得恶化,就是说在国家严格的法律或环境标准出台之后,不能仅仅要求合法,还要求环境不得继续恶化。因为,如果法律或标准出台了,但环境仍然在继续恶化,法律就失去其制定的初衷。

《美国国家环境政策法》规定“最大限度地合理利用环境,不得使其恶化或者对健康和生命安全造成危害,或者引起其他不良的和不应有的后果”。美国《清洁空气法》明确规定了防止显著恶化的原则。2015年8月,我国新修订的《大气污染防治法》第二条明确提出“防治大气污染,应当以改善大气环境质量为目标”,这为划定“不得恶化”的环境保护底线并将其上升为环境法的重要原则,建立完善的环境质量改善机制提供了法律依据。笔者认为,我国环境法律法规的实施也要遵循“不得恶化”的法律原则,进一步明确“合法排放+持续改善”这一更加严格的环境保护要求,即已经达到国家环境质量标准的城市,仍然应当继续采取有效措施,促进本行政区域内的环境质量持续不断地改善。

2 强化排污者的环境责任

强化排污者的环境责任,这是环境法治的核心问题。

有效约束排污者,是环境保护的重要内容,也是环境法实施的关键环节。进入20世纪80年代以来,环境法律法规发展的一个重要特点是各国纷纷加强环境执法、环境法规的有效实施,环境法实施能力和执法效率得到迅速提高。我国当前的环境法律法规实施状况不理想的重要原因之一,就是我国对排污者的法律约束过于宽松,导致违法成本过低。要解决好环境法的实施问题,强化排污者的义务和责任,需要在两个方面进行改革:

第一,规则需完善。环境立法的完善,要重在杜绝形式主义,突出义务和责任,强化治理手段之间的协同,细化规则,使法律规则具有较强的可操作性。其中,法律责任是提高法律制度实施有效性的关键。当前,我国应借鉴国际社会已经比较成熟的经验,规定更为严厉的法律后果,包括董事和高管人员的个人责任、生态修复、加大刑事制裁力度等。

第二,机制要创新。在总体上解决有法可依问题的情况下,有法必依、执法必严、违法必究问题就显得更为突出,更加紧迫。当社会主义法律体系形成后,法治建设的主要任务要转移到有法必依或法律实

在环境法律法规的实施过程中,注重多元化的主体、多元化控制是有效的社会控制方式。

施上。当前,与其他法律的实施情况相比较,环境法实施中存在的问题较多。

环境法的实施机制要进行创新,基本的方法有两条:一是构建多元化的控制主体,包括个人自律、合同相对方控制等。二是采取多元化的控制手段,包括命令和强制、环境合同等。在环境法律法规的实施过程中,注重多元化的主体、多元化控制是有效的社会控制方式。在第一方控制方面,要加强企业自律,使他们在企业的运行过程中能够加强内部控制和内部管理来保护环境。在第二方控制方面,通过环保责任状、排污权交易合同中的相对方进行控制,也是一种很好的法律实施机制。在第三方控制方面,可以加强社会组织、社会成员对排污者的控制。由于环境法律法规调整对象的特殊性,命令和强制手段仍然是基本手段。但是,除了命令与强制的手段之外,当今环境法更加注重采取非强制的多元化手段。如行政指导、经济手段、财税手段、环境合同等,从而环境法律法规的实施手段越来越丰富、灵活、有效。

3 强化环境权益的司法救济

强化环境权益的司法救济是环境法治的重要基础。

传统上,我国的环境法治遵循的是一条自上而下的道路,也就是突出政府监管,突出管理与被管理的问题,而忽视社会参与。总体上是“管理者一被管理者”这样两极的法律约束机构。

发达国家早期也同样如此。但是自上世纪五六十年代以来,在英国、美国、日本等国家,因为严重的公害和其他污染问题,导致民众奋起抗争,从而在环境领域开始走向自下而上的道路。美国环境法的发展史说明,通过社会成员的积极参与,并通过法院支持公民诉讼来实施国家法律,环境法治会有显著的进步。美国环境保护运动领导人在回顾自上世纪70年代以来美国环境保护历史时认为,当代环境法治最为重要的进展之一,就是由公民原告提起的环境诉讼,打开了法院的大门,为实现环境共治打下了社会基础。

鉴于环境法是共治性的法律,环境法治更需要充分发挥民众的力量,有效地动员社会公众,注重通过司法手段维护公民的环境权益。党的十八大报告提出,要健全环境损害赔偿制度。无疑,加强对公民环境民事权益司法救济,是促进人与自然和谐相处的基础性手段。关

环境法治更需要充分发挥民众的力量,有效地动员社会公众,注重通过司法手段维护公民的环境权益。

于环境民事权益的司法救济问题,需要重点推进的任务是:

第一,畅通救济渠道,强化社会参与。环境法律法规具有共治性,要求社会成员的普遍参与。我国应当畅通对民事权益的司法救济渠道,鼓励公众运用法律手段维护自身合法权益,弥补政府监管留下的空白和不足。当前,尤其要注重强化公益诉讼机制,鼓励企事业单位、社会团体等依据法律的特别规定,在环境受到或可能受到污染和破坏的情形下提起公益诉讼,维护社会公共利益。

第二,完善救济机制,有效惩戒排污者。当前,我国环境民事权益的司法救济不足。我国亟须创新执法机制,提高环境司法的有效性,包括提高赔偿金额,实施禁令制度、恢复原状制度等。此外,环境司法专门化也是国外环境法治的重要经验。目前,最高法院已对设立专门的环保审判机构做出了规划和部署,环境司法的专门化将显著提高司法救济的权威性和有效性。作者系中央党校政法部经济法室副主任

改善环境质量 推动产业发展

◆甘肃省张掖市环保局 马成

保护森林、湿地等生态资源刻不容缓。张掖要建立健全环境保护工作联动机制,依法保护森林、草原资源,重点抓好湿地资源的保护,严禁开垦、填埋、采砂、污染水源。加大北郊湿地区域内污染企业的治理力度,严禁在景区及湿地内乱垦滥开、乱修滥建及随意倾倒生活垃圾。严厉查处破坏生态资源的案件,确保生态资源安全。

将良好的生态环境作为生态产业做大做强的根本保障。张掖地处黑河流域绿洲灌溉区,光热资源丰富、大气干燥,生产的玉米种子具有籽粒饱满、发芽率高、水分含量低、储藏期长和质量高、产量稳定等优点。以种子产业为代表的生态产业已发展成为全市的支柱产业。要维护好国家级玉米种子基地这块金字招牌,必须深入开展农产品产地环境保护工作,有效地防止农业面源污染。要推进农产品产地土壤重金属普查与分级管理,建立预

警机制。建立禁产区补偿机制。将农业源污染物减排工作纳入节能减排中,建立考核机制。加快开展规模化畜禽养殖污染治理。推进农村废弃物资源化利用。大力推广农业清洁生产,减少外部投入品使用量,减少污染物排放量,实现资源节约和清洁生产。保证玉米种子的数量和质量,为推动全市玉米种子市场健康有序发展提供有力保障。

将良好的生态环境作为老百姓的福祉源泉。黑河是张掖和下游地区的重要水源。黑河流域生态建设与环境保护不仅事关流域内居民的生存环境和经济发展,也关系到西北、华北地区的环境质量。近年来人类活动过度及全球气温升高,造成雪线上升,冰川消融加快,黑河源头生态及水源涵养受到了较大影响,黑河流域少雨、高温、沙尘暴等天气逐年增多。保护张掖的生态环境就是保护黑河流域沿线老百姓的饭碗。为此,要进一步强化张掖生态环境建

设,提高当地百姓的生活质量。

张掖的环境质量和生态建设无论是从建设丝绸之路经济带的大格局,还是在推动自身产业发展中,都具有极其重要的地位。因此,全市各级领导干部要牢固树立起保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念,更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展,努力营造金张掖天蓝、地绿、水清、土净、气爽、人和的良好生态环境。

本栏目由
聚光科技
特约刊登