

绿色金融服务美丽中国建设的着力方向

生态环境部环境与经济政策研究中心党委书记、主任 胡军 生态环境部环境与经济政策研究中心副主任 田春秀



党中央、国务院高度重视绿色金融工作,2023年7月,习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出,要大力发展绿色金融,推动生态环境导向的开发模式和投融资模式创新,探索区域性环保建设项目的金融支持模式,引导各类金融机构和社会资本投入。同年10月,习近平总书记在中央金融工作会议上强调,做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融大文章。同年12月,中共中央、国务院印发《关于全面推进美丽中国建设的意见》,要求大力发展绿色金融,为美丽中国建设提供融资支持。一系列重要决策部署为绿色金融发展提供了根本遵循和行动指南,为深入做好绿色金融服务美丽中国建设相关工作,应积极总结经验、总结不足,找好着力点。

绿色金融工作取得的积极进展

一是绿色金融政策体系初步建立。党中央、国务院对发展绿色金融作出系统部署,《生态文明体制改革总体方案》《关于打好污染防治攻坚战的意见》《关于全面推进美丽中国建设的意见》等重要政策文件均提出明确要求。金融部门、生态环境部门先后发布适用于不同绿色金融产品的专门目录、指引等可操作性强的文件。

二是绿色金融产品和服务不断丰富。我国已形成多层次的绿色金融产品和市场体系,绿色信贷和绿色债券市场规模快速增长,绿色保险覆盖面明显拓宽。设立国家绿色发展基金和七省(自治区、直辖市)十地绿色金融改革创新试验区,在北京市密云区、河北省保定市等23个地方开展气候投融资试点。碳排放交易市场平稳有序推进,排污权交易试点进展顺利,重启全国温室气体自愿减排交易市场,建立生态环境导向的开发(EOD)模式和生态环保项目储备库,鼓励发展绿色股票、绿色信托、绿色租赁等,有效实现了环境要素市场定价功能。

三是环境信息披露取得积极进展。《企业环境信息依法披露管理办法》《企业环境信息依法披露格式准则》《金融机构环境信息披露指南(试行)》等文件印发实施,对环境信息披露主体、内容和时限等做出了明确要求,鼓励金融机构逐步披露相关环境信息,主动参与制定和试用全球可持续信息披露标准。统筹美丽中国建设和经济社会发展总体形势,努力构建并打好“环境信息依法披露+环保信用+环境保护综合名录”等政策“组合拳”,协同有力推动经济社会绿色低碳转型升级。

遇到的困难和挑战

在法律保障方面。现有的绿色金融法律法规还不健全,国家层面尚没有针对绿色金融的专门立法。相关监管体系约束力有限,存在权责归属不明确、问责惩罚机制缺失等问题。多数绿色金融产品处于行业自律或倡议鼓励阶段,金融机构的环境法律责任制度欠缺,完善法律监管体系任重道远。同时,由于大量绿色低碳高质量发展的技术性规范处在逐步完善过程中,推动相关立法工作仍面临障碍。

在政策配套方面。绿色金融政策体系建设仍处于初期探索阶段,市场存在自主驱动力不足、创新能力不够、回应绿色发展需求滞后等问题。特别是在新兴的碳市场和绿色金融政策协同上,碳排放权交易市场的政策体系还不健全,定价机制不完善,

支持绿色低碳转型的资源配置功能还未能充分发挥,防范化解气候变化相关金融风险还存在薄弱环节。

在资金支持方面。国家和地方通过货币政策工具、财税补贴、绿色基金、绿色贴息、保险补助、强化考核激励、鼓励市场创新和建立项目库等多种方式开展了积极探索,引导资金向绿色低碳和气候友好项目倾斜。目前,资金支持无法满足庞大的绿色低碳转型资金需求,据国家气候战略中心测算,中国到2060年在绿色投融资方面面临的新增投资需求规模达到了139万亿元,每年资金缺口大概在1.6万亿元以上。绿色投融资普遍面临投入金额大、回报周期长、收益相对较低的困境,影响了社会资本参与绿色金融的积极性和主动性,需出台更广泛的财税支持工具和更细化的风险分担机制,撬动更多的社会资本投入绿色产业。

在环境信息披露方面。生态环境部、证监会、中国人民银行、国资委等部门信息披露制度分层次、分步骤有序出台,信息披露整体水平逐年提高,但与国际强制性环境、社会和治理(ESG)信息强制披露制度相比,境内外监管落差仍然较大,强制披露范围有限、信息披露要求过松以及披露信息质量参差不齐等短板依然存在。同时,不同部门、不同类型金融机构的披露标准不统一,不利于披露结果的推广应用。

在机制建设方面。各类环境权益交易市场运行机制有待完善,交易价格偏低,整体交易不太活跃,达到能够发挥调节资源配置的目标尚需时日。企业及其他主体的环境数据是绿色金融产品创新、有效监管和标准完善等方面的重要依托,目前跨部门、跨区域的环境信息共享机制已初步建立,但各部门各自为政、统筹协调不足,数据壁垒未打通现象仍然存在。

绿色金融服务美丽中国建设的着力方向

建设美丽中国,发展新质生产力,推动绿色低碳高质量发展都离不开绿色金融的长期稳定支持,要做好绿色金融这篇大文

章,我们认为近期应重点关注以下几个着力方向。

一是加强绿色金融与全国碳市场的政策协同。充分借鉴欧美碳市场和国内地方试点碳市场有益经验,全面系统研究全国碳市场引入投资机构的利弊、风险和具体时机,适时扩大全国碳市场交易品种和交易主体。研究制定金融机构的准入门槛、进场顺序等实施细则,明确分批次、分阶段引入投资机构的时间表和路线图;制定统一可行的技术规范,建立联合监管机制,明确各部门责任分工,做好投资机构监管的分工和衔接,形成监管合力;加强信息披露和部门间信息共享,推动数据、系统互联互通,增加市场透明度,降低不确定性和市场风险,消除监管盲点,形成管理闭环。就配额质押融资业务管理出台专门规定,明确业务流程、申请条件、贷款用途、融资期限等具体技术问题,规范和引导包括配额质押、回购、碳期货等在内的绿色金融业务发展。

二是加大对生态环境项目绿色金融支持力度。用好用足政策性开发性金融工具,支持生态环境领域污染防治基础设施和重大项目建设。积极推进涉重金属、石油化工、危险化学品、危险废物等环境高风险经营单位环境污染责任保险业务,鼓励各地建立健全环境污染责任保险制度,提升工矿企业用地性质变更、退出、再开发的环境风险保障水平。鼓励金融机构围绕节能环保、清洁能源、生态保护修复和利用、应对气候变化等领域,结合自身经营特点,完善绿色金融奖补和激励,积极开展信用类、权益类及投行类绿色产品和服务创新,加大对生态环境项目经营开发主体中长期贷款支持力度,加快推进排污权、用能权、碳排放权市场化交易,合理降低融资成本。引导金融机构积极发挥EOD项目和气候投融资项目的谋划和评审,确保项目尽快落地。

三是加快引导金融资源支持传统工业绿色转型和绿色技术创新。加快研究制定工业绿色转型发展目录和项目库,将绿色金融相关标准与实践拓展至传统“两高”行业绿色低碳转型领域,引导金融资金支持

石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸、电力、航空等行业技术升级和转型升级。加大金融支持绿色低碳重大科技攻关和推广应用的力度,强化基础研究和前沿技术布局,加快先进适用技术研发和推广,推动节能环保产业从传统的污染治理向减污降碳、多污染物协同减排,应对气候变化、生物多样性保护、协同污染治理、核安全等重点领域扩展,协同推进降碳、减污、扩绿、增长。

四是完善气候投融资政策体系。会同有关部门加快支持和指导试点地方建立各相关部门间的工作协调机制,积极培育具有显著气候效益的重点项目,积极搭建国际交流与合作平台。定期组织对试点工作进展和成效进行总结评估,及时梳理先进经验和做法,探索一批气候投融资发展模式,形成可复制、可推广的成功经验,服务绿色低碳转型和经济高质量发展。

五是建立健全生物多样性投融资渠道和管理机制。充分发挥生物多样性保护基金引导作用,推进生物多样性投融资模式和产品创新,探索建立生物多样性保护信贷、债券、保险等融资工具,拓宽融资渠道。将生物多样性风险纳入全流程风险管理,采用类似气候变化领域的碳汇核证模式,科学核算生态系统服务“盈余”和“增量”,认证成为标准化的生物多样性信用,并将该信用与企业的授信额度及贷款利率挂钩。加强相关信息披露,建立生物多样性保护信息的统一管理和发布机制,及时有效掌握生物多样性保护信贷主体融资需求及其真实情况,提高金融支持生物多样性的数量、质量和效率。

六是完善绿色金融推动美丽中国建设的机制保障。建立绿色金融高层协调机制,强化部门间统筹协调,深入开展数据信息共享、协调联动和分析预警。建设符合绿色项目融资特点的绿色金融服务体系,制定绿色低碳技术/项目环境效益评估导则、企业绿色低碳转型战略评估技术导则等配套文件。加快构建符合我国国情的ESG评价体系,完善金融机构绿色金融考核评价机制,加大对金融机构绿色金融业务及能力的评价考核力度。

找准地方参与碳足迹管理体系建立的着力点

四川省环境政策研究与规划院 向柳 天府永兴实验室减污降碳协同研究部 陈明扬 中国质量认证中心 张浩

产品碳足迹一头连着生产企业,一头连着消费者,是打通供给侧和需求侧、促进全社会温室气体协同减排的重要机制。随着《关于加快建立产品碳足迹管理体系的意见》《关于建立碳足迹管理体系的实施方案》相继发布,标志着我国产品碳足迹体系建设从顶层设计迈入建设实施新阶段。

认识建立产品碳足迹管理体系的重要意义

有利于加强排放数据管理。测量核算温室气体排放和清除是减缓气候变化、控制温室气体排放的基础和前提。构建产品碳足迹管理体系,有利于引导生产企业加强温室气体排放测量核算,特别是基于产品生命周期的测量核算可摸清产品从自然界(或从自然资源)中获取原材料直至最终处置的温室气体排放和清除,为产业链温室气体减排奠定数据基础。

有利于促进低碳消费贸易。产品碳足迹是消费者和采购商选购产品的重要参考。从市场消费看,量化产品碳足迹有利于引导消费者选择碳足迹较低的产品,进而扩大低碳产品市场占有率,提升产品绿色竞争力。从国际贸易看,一些地区和国家要求核算和披露产品碳足迹,划分碳足迹等级和阈值,甚至将产品碳足迹水平作为市场准入、享受补贴等的前置条件。此外,越来越多跨国企业、采购商将产品碳足迹纳入可持續供应链管理。

有利于推动温室气体减排。推行产品碳足

迹的最终目的是促进全社会温室气体减排。一方面,促进生产制造企业量化产品从原材料获取、能源和材料生产、产品制造和使用、产品生命末期处理到最终处置全过程的温室气体排放和清除情况,识别主要排放源和排放结构,深挖减排潜力。另一方面,让温室气体排放水平成为影响产品市场竞争力和占有率的重要因素,形成低碳导向的发展环境,激发产品生产制造企业、供应链、回收利用等环节温室气体减排动力。

准确把握地方参与建立碳足迹管理体系的基本思路

相比主要发达经济体,我国政府层面推动建立产品碳足迹体系总体起步较晚,基础较为薄弱。2023年以来,我国加快了碳足迹碳标签体系建设步伐。一些地方虽不同程度地开展了一些基础工作,但也存在规划政策和标准规范不健全、产品覆盖面较小和影响力不大、支撑保障体系较为薄弱等问题。笔者建议,地方应把握好定位、尺度,有序参与建立产品碳足迹体系。

处理好国家和地方的关系。坚持全国“一盘棋”和全国统一大市场,政策制定不搞“上下一样粗”和面面俱到,坚持有所为有所不为,适当

错位国家,避免重复建设和资源浪费,找准地方的切入口和着力点,着重从区域电力碳足迹因子、优势特色产业上发力。

处理好国际和国内的关系。准确认识和把握产品碳足迹国际、国内“双循环”的共同点和差异,国内突出体系化、全链条和良性循环,提升国内消费和贸易产品覆盖度。同时,积极衔接主要出口地政策规则,提升企业主动性和产品碳足迹管理能力、低碳供应链治理能力。

处理好政府和市场的关系。产品碳足迹体系的建立离不开政府搭平台、定规则、明规矩、防风险,也需要市场主体协同管理和减排、消费、贸易衔接,要发挥产业链企业、专业技术服务机构、消费者和采购商等作用,形成多方参与大格局。

处理好前端和后端的关系。建立产品碳足迹体系,既要加强前端低碳供应链减排、产品碳足迹数据管理,也需要后端的场景打造和推广应用,实现良性循环,形成低碳导向的市场环境、激励减排的社会氛围。

地方要加快构建产品碳足迹管理体系,助力经济社会低碳转型

笔者建议,充分衔接国家要求,立足地方实

际和发展需求,加快构建应对国际挑战、衔接国家要求、彰显地方优势的产品碳足迹管理体系,撬动产业链减污降碳,助力经济社会低碳转型。

健全工作机制和配套政策。建立由生态环境部门牵头,发展改革、工信、能源、市场监管、商务、金融等部门深度参与的地方工作推进机制。加快研究制定地方建立碳足迹管理体系的实施方案,充分结合本地生产、消费、贸易、减排等实际和需求,差异化确定产品碳足迹体系建设着力方向和重点任务,增强针对性、可操作性和有效性。

提升重点环节基础能力。扩大产品碳足迹本科生和研究人才培养规模,建设一批教学实践基地和培训基地。培育聚集一批高质量产品碳足迹核算、评价和认证机构,积极引入具有国际服务能力和服务质量的第三方服务机构。强化对产品碳足迹数据质量、服务行为等的综合监管,推行产品碳足迹信用监管,建立跨地区、多部门联合监管执法机制,曝光和严肃查处弄虚作假行为。加强宣传引导,加强政策规则解读和宣传,推广产品碳足迹优良实践案例,提升全社会知晓度和接受度。

作为国家级能源化工基地,陕西省榆林市煤炭开采、火电、化工、金属冶炼等行业发展迅速,与此同时,工业固废产生量逐年增加,并成为制约榆林市生态环境保护和高质量发展的重要因素。为此,榆林市生态环境局组织开展了大宗工业固废环境管理现状及存在问题调研,提出一系列提升榆林市工业固废环境管理水平的政策建议。

榆林市工业固废呈现出三个“集中”的特点:一是行业集中。主要集中在煤炭开采、火电、煤化工、金属冶炼等行业,以煤矸石、粉煤灰、炉渣(含气渣)、电石渣、金属镁渣、脱硫石膏为主,占总量的86%以上。二是区域集中。主要集中在榆阳、横山、神木、府谷、靖边5县市区,其产废量占全市的98%以上。三是企业集中。全市年产固废在25万吨以上的重点企业有76户,其产废总量占总量的82%以上。总体来说,榆林市固废问题可以归纳为“两大一低”:固废基数大、环境监管难度大、综合利用水平比较低。

近几年,榆林市围绕固废“三化”原则,不断完善工作机制,积极打造大宗固废综合利用示范基地。编制出台《榆林市“十四五”固体废物污染防治规划》《榆林市工业固体废物污染防治管理办法(试行)》等文件,加快推进固废综合利用产业发展,累计建成17个固废综合利用项目,每年新增工业固废综合利用能力1600万吨。目前,榆林市工业固废综合利用水平从2020年的28%提升到2023年的48.6%。

为进一步规范固废管理,破解榆林市工业固废环境管理难题,提高工业固废综合利用水平,建议从以下几方面深入推进相关工作。

首先,强化规划顶层设计。落实《榆林市工业固废“十四五”污染防治规划》《榆林市大宗工业固废综合利用基地建设方案》《榆林市工业固体废物综合利用三年行动方案(2023—2025)》要求,相关部门在制定相关规划时要同步制定大宗工业固废综合利用指标及保障措施,加快落实园区及重点项目固废综合利用配套项目建设。建立固废环境管理目标责任和考核制度,进一步落实政府属地责任、部门监管责任和企业主体责任。力争2025年底前,全市所有正常生产的煤矿、火电厂、煤化工企业均配套建成大宗固废综合利用项目或落实综合利用措施;金属冶炼企业探索配套建设镁渣综合利用项目,全市新增大宗固废综合利用率达到60%以上。

其次,创新固废管理模式。提高新建项目准入门槛,严格建设项目环评“三同时”审查制度,确保落实有效可行的固废污染防治措施,探索实行“以废定产”制度。同时压实企业责任,实行固废环境台账化、精准化、数字化管理,鼓励企业积极拓展固废综合利用途径。以大宗固废综合利用项目为抓手,树立“科技为王”“项目为王”发展理念,积极引导先进技术和龙头企业,加快推进固废综合利用示范项目建设。严格日常监管,建立固废信息化管理一张网,构建大宗固废物联网监管体系,逐步实现固废全周期实时动态监管。

第三,拓展固废产品市场。进一步健全完善政策支撑,从固废产生、运输、处置、产品利用等各环节规范引导,建立固废综合利用产品市场化体系。住建部门制定新型建材领域固废综合利用产品质量标准及推广方案,交通部门制定交通道路建设领域固废综合利用产品质量标准推广方案,市场监管部门审核报批固废综合利用产品相关质量标准。提高固废产品绿色采购比例,同时积极拓展周边市场,加快形成榆林市大宗固废综合利用产业发展的需求拉动机制。

第四,破解产业发展难题。一是明确“填沟(坑)造地”政策。打通资源利用、林草、农业农村政策壁垒,利用矿区露天矿坑、自然沟壑等地,开展煤矸石、粉煤灰等固废回填造地工作,在消纳固废的同时,改善矿区地质地质环境。二是优化固废渣场管理。加强工业园区或重点项目配套渣场建设运行,保障固废处置兜底服务,鼓励在技术、市场、政策支持引导下,多方面条件成熟情况下,开展工业固废资源化利用。三是妥善解决历史渣场。对历史原因形成的固废堆场,在环境风险评估可行的前提下,由县市区政府开展原址修复和复垦。四是增加政策资金支持。加大财政部门固废产品绿色采购和财政优惠力度,资源规划部门将煤矸石综合利用纳入相关矿山地质环境治理恢复与土地复垦基金使用范围。

探索工业固体废物综合利用之路

陕西省榆林市生态环境局 高光耀