

# 论绿色金融监管的立法发展与制度构建

方桂荣

---

**摘要：**为保障绿色发展战略的有效实施，党的十九大报告明确提出“大力发展绿色金融”。然而，当前环保和金融领域出现的“洗绿”现象及其危害正发挥着阻滞作用，严重影响了我国绿色金融的快速健康发展。强化监管是防治“洗绿”隐患的关键举措。纵观我国绿色金融监管的立法发展史，萌芽期、起步期、缓行期、健进期的四个不同阶段，都有不同程度的建构监管制度，从整体上搭建起了基本框架。但现有的绿色金融监管制度，相较于迅速发展的监管需求和错综复杂的市场结构而言，都显得有些缺乏先进性和可操作性。基于此，我国有必要着力建构科学而合理的绿色金融监管制度，以有效防治“洗绿”风险。

**关键词：**洗绿；绿色金融监管；信息披露；绿色认证；环境法律责任

[中图分类号] D912.28 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180 (2020) 06-0037-15

---

## 一、问题的提出

绿色金融在全球范围的发展与推广，是当代金融领域实现的重要创新之一。在绿色发展成为世界各国普遍共识的背景下，绿色金融通过资源的合理配置，有效预防与应对环境问题，促进经济社会的可持续发展。<sup>(1)</sup> 为服务“绿色发展”战略，我国作出了发展绿色金融的顶层设计。2015年，中共中央、国务院发布的《生态文明体制改革总体方案》（下称《生态方案》），首次提出“建立绿色金融体系”。次年，中国人民银行等七部委又联合发布了《关于构建绿色金融体系的指导意见》（下称《指导意见》），明确了构建绿色金融体系的主要目的，即动员与激励更多社会资本投向绿色产业，以有效抑制污染性投资。在国家政策的引导下，地方政府纷纷行动起来，陆续出台支持性政策并积极开展实践探索。绿色金融在中国的发展可谓突飞猛进，在短短十年左右的时间里，取得了举世瞩目的成绩。外国学者如此评价：基于“自上而下”与“自下而上”相结合发展模式的优越性，在一些成熟市场国家绿色金融发展逐渐陷入困境之时，中国渐渐开始主导全球绿色金融市场。<sup>(2)</sup> 据中国银行保险监督管理委员会（下称银保监会）公布的数据显示，截至2018年7月末，我国绿色信贷余额已超9万亿元，绿色债券余额已超5000亿元，成为全球最大绿色债券市场。

---

【作者简介】方桂荣，浙江师范大学法政学院副教授，法学博士。

(1) Bert Scholtens, *Finance As a Driver of Corporate Social Responsibility*, 1 JOURNAL OF BUSINESS ETHICS, 19-33 (2006).

(2) J. Venkatesh, R. L. Kumari, *Enhancing SMEs Access to Green Finance*, 7 INTERNATIONAL JOURNAL OF MARKETING, 22-35 (2012).

然而,这一喜人数据却遭到了质疑,我国绿色金融基本处于“口惠而实不至”的状况<sup>(3)</sup>、正面临着“叫好不叫座”的尴尬局面<sup>(4)</sup>等。学术界在肯定这一现实困境的同时提出绿色金融监管缺位是重要诱因之一。比如,赵以邗指出,绿色金融市场存在监管不到位、隔靴搔痒、处罚力度弱等情况<sup>(5)</sup>;饶淑玲等分析道,绿色金融以金融机构自我认定为主,缺乏第三方认证等外部监督,使金融机构面临着实施“洗绿”行为<sup>(6)</sup>的潜在风险<sup>(7)</sup>;中国人民大学重阳金融研究院的评估认为,在我国绿色金融发展初期,由于有效监管不足和监管协调不到位,容易出现滥用政策红利而衍生“洗绿”风险。<sup>(8)</sup>客观而言,监管缺位已构成影响绿色金融快速发展的重要障碍。具有资本逐利性的金融机构和融资企业,在缺乏必要外部制度的约束下,基于违规的低成本而往往选择将资金用于投资回报率更高的非绿色行业。为此,强化监管已成为当下保障绿色金融市场健康发展的重要任务。

## 二、我国绿色金融监管的立法发展与制度设计

随着绿色金融在我国的持续推进,监管网络正逐渐织密并已现雏形,这从我国绿色金融监管的立法发展中可以得到印证。经中国人民银行发起与倡导,众多部委陆续参与进来,发布支持和保障绿色金融发展的各方面规章制度,刻画了绿色金融监管立法发展的清晰脉络,展现了绿色金融监管制度循序渐进的发展规律和初步框架。

### (一) 我国绿色金融监管立法的阶段性分析

第一阶段,1995年至2006年的萌芽期。严格地说,我国绿色金融监管立法始于1995年。当年,中国人民银行颁布了《关于贯彻信贷政策与加强环境保护工作有关问题的通知》,要求各级金融部门在信贷中把支持国家经济发展同资源保护、改善生态相结合。2001年起,保障绿色金融发展的监管机构得到进一步扩展,证监会、发改委、原银监会陆续参与进来。2001—2003年间,原国家环保总局与证监会发布了《上市公司环境审计报告》等系列文件,将绿色金融监管的着力点放到了融资企业,对上市公司发行证券募集资金作出了前置性约束。2004年央行联合国家发改委、原银监会出台的《关于进一步加强产业政策和信贷政策协调配合控制信贷风险有关问题的通知》,为银行在开展信贷业务中防控环境风险提供了具体指导。2006年央行联合原国家环保总局发布的《关于共享企业环保信息有关问题的通知》,要求先从企业环境违法信息起步,逐步将企业的环保

(3) 王去非:《绿色金融发展困境》,《中国金融》2017年第5期,第99页。

(4) 文秋霞、杨姝影、张晨阳、刘智超:《突破瓶颈完善绿色金融政策体系》,《环境经济》2018年第22期,第48—51页。

(5) 赵以邗:《绿色金融的中国实践:意义、现状与问题》,《武汉金融》2018年第2期,第9—15页。

(6) 企业在环保方面任何误导人们并使其形成错误印象的宣传和沟通都是洗绿行为。参见李大元、贾晓琳、辛琳娜:《企业漂绿行为研究述评与展望》,《外国经济与管理》2015年第12期,第86—96页。

(7) 饶淑玲、陈迎、马骏:《纵深发展绿色金融》,《中国金融》2018年第18期,第55—56页。

(8) 中国人民大学重阳金融研究院:《全球旗手:中国绿色金融发展评估》,人大重阳“生态金融”系列研究报告第9期,2018年1月29日。

信息纳入央行的企业征信系统，要求银行审查企业的环保信息作为银行发放贷款的依据。在萌芽阶段，央行、环保部门、发改委、证监会、原银监会作为绿色金融发展的推进与监管机构，就已经开启了通力协作的尝试。重点设计的监管机制包括监管部门对企业环境信息的共享机制、融资企业环境信息披露机制、违规责任追究机制等。

第二阶段，2007年至2011年的起步期。央行联合原国家环保总局和原银监会于2007年7月发布了《关于落实环境保护政策法规防范信贷风险的意见》，该文件旨在落实国家环保政策法规，推进节能减排，防范信贷风险，强调金融监管部门、金融机构要与各级环保部门通力合作，建立畅通有效的信息沟通机制和联席会议制度，同时还设定了追责性规定。该年12月，原国家环保总局与原保监会联合发布的《关于环境污染责任保险工作的指导意见》，正式确立了建立环境污染责任保险制度的基本框架。2008年2月，原国家环保总局联合证监会等部门发布了《关于加强上市公司环境保护监督管理工作的指导意见》，旨在督促上市公司公开环境信息。可贵的是，在此发展阶段出现了法律层面的绿色金融规范条款，集中体现在2007年修订通过的《中华人民共和国节约能源法》第65条、2008年通过的《中华人民共和国循环经济促进法》第45条。相对于上一阶段，此阶段出现了国务院的统筹推进和较高层级的立法，新增了原保监会这一监管主体，绿色金融工具也在已有绿色信贷和绿色证券的基础上新增了绿色保险，在运行机制上更加注重监管主体之间的互动与协作，进一步强调违规的不利后果。

第三阶段，2012年至2015年的缓行期。此阶段以绿色信贷行业为突破口和试验区，我国开始了全面探索绿色金融监管的经验之路。银监会于2012年发布的《绿色信贷指引》，是对银行业专门设立的绿色金融发展规范，是在绿色金融监管专门立法上走出的一步，是我国指导和监管绿色信贷发展经验的系统呈现。该指引明确规定了原银监会的监督管理权，依法负责对银行业金融机构的绿色信贷业务及其环境和社会风险管理实施监督管理。在全面探索绿色信贷监管经验的同时，也制定了规范其他绿色金融工具的监管规则。2013年，环保部和原保监会联合印发的《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》，在设定环境污染强制责任投保范围、条件与程序的同时，明确了环保部和原保监会的监管职责。2015年，央行发布的《绿色债券支持项目目录》，为绿色债券审批与注册、第三方绿色债券评估、绿色债券评级和信息披露提供了重要的参考依据。同年，绿色金融进入中央文件。《生态方案》首次明确提出要“建立绿色金融体系”，并将其列入“十三五”发展规划，这标志着构建绿色金融体系正式上升为国家战略。

第四阶段，2016年至今的健进期。该阶段以央行等七部委于2016年联合发布的《指导意见》为开端，全面启动了我国绿色金融综合推进与监管的探索工作。《指导意见》明确提出：为防止绿色项目“洗绿”问题的出现，引发系统性金融风险，要求完善与绿色金融相关的监管机制。如果说上一阶段主推绿色信贷的发展与监管，本阶段的重点则是绿色债券的推行与监管。2016年1月，国家发改委开始实施《绿色债券发行指引》，对绿色债券的适用范围和支持重点作出了限定，并规定了绿色债券发行的具体审核要求。同年3月，证监会发布了《关于支持绿色债券发展的指导意

见》，在设定绿色债券发行程序和信息披露义务的同时，规定严禁金融公司冒用以及滥用绿色环保名义进行绿色债券资金募集，确保绿色债券资金进入绿色产业。同月22日，银行间交易商协会发布的《非金融企业绿色债务融资工具业务指引》，除了提出发行程序和信息披露等方面的要求外，着重强调对债务融资工具绿色程度的第三方认证和跟踪评估。2018年，央行发布了《关于加强绿色金融债券存续期监督管理有关事宜的通知》《绿色金融债券存续期信息披露规范》以及信息披露报告模板，指出要重点核查发行人募集资金投向绿色项目的真实性、筛选和决策程序的合规性、募集资金管理的规范性、环境效益目标的实现情况。两份文件表明央行开始关注并加强绿色债券存续过程性监管。

## （二）绿色金融监管的制度设计

我国绿色金融工具从最开始仅有的绿色信贷，逐步发展出绿色证券、绿色保险、绿色基金等。绿色融资工具的多元性，决定了我国绿色金融监管框架的复杂性，但可以整体上总结出以下特征。

第一，政府主导、自律为辅的监管体制初步形成。我国绿色金融在央行的发动与倡导、各监管部门的陆续参与下，逐步建立起了分别负责、密切协作的工作机制。在央行的统领与协调下，银保监会主要负责监管绿色信贷与绿色保险，证监会主要负责监管绿色证券，原环保部、国家发改委、财政部等行政主管部门则在自己的职责范围内主要负责协助“一委一行两会”实施监管的工作。监管机构之间的协作通常采用联席会议制度，在各单位内部确定责任部门和联络员，通过定期召开协调会议的形式保持沟通。

除了政府部门的监管外，绿色金融领域已出现金融机构、行业协会或学会的身影。无论绿色信贷、绿色债券、绿色保险还是绿色基金，起步发展之时主要是以市场主体自律为主，但随着各类市场的规模化发展，行业协会或学会开始发挥行业自律的作用。银行间市场交易商协会和银行业协会成立的绿色信贷业务专业委员会，对绿色信贷实施行业自律监督；证券业协会成立的绿色证券专业委员会，对绿色证券实施行业自律监督；中国证券投资协会则在绿色基金的发展与监督中正发挥重要作用。但遗憾的是，基于绿色金融统计与信息披露的局限性，社会监督还未真正起步。

第二，绿色金融发展伊始就非常重视信息披露和共享机制的建立。及时充分的环境信息是绿色金融发展的基础性条件，有助于金融机构准确评估项目的环境风险；而绿色金融信息是反映绿色金融发展的实质状况，倒逼金融机构大力提升其环境风险防范能力，也有助于监管机构、社会组织和个人实施外部监督。1995年，中国人民银行就与原国家环保总局协商筹建环境信息共享机制，几经努力发展至今，环保部门的企业环境信息已纳入人民银行的征信系统，为金融机构评估融资项目的绿色化程度提供了极大便利。2012年发布的《绿色信贷指引》明确提出设立绿色信贷统计制度；2017年发布的《关于支持绿色债券发展的指导意见》则明确设定了发行人关于绿色债券信息披露的义务，以此方便相关主体监控绿色金融的实施情况。

第三，已认识到第三方评估认证工作的重要性。绿色金融评估认证是金融机构辨识绿色项目

和实施贷（借）后监督的重要基础，也是进一步撬动社会资本的核心条件。为此，《绿色信贷指引》首次提出，建立健全绿色信贷标识制度，必要时可以借助合格、独立的第三方对环境和社会风险进行评审。在绿色债券领域，证监会也明令绿色公司债券申报前及存续期内，鼓励发行人提交由独立评估认证机构就募集资金拟投资项目属于绿色产业项目所出具的评估意见或认证报告。为确保第三方机构实施客观、公正的评估认证，央行联合证监会于2017年10月发布了《绿色债券评估认证行为指引（暂行）》，对评估认证机构、业务承接、评估认证内容、评估认证意见表述等事项作出了系统规定，初步建立起了评估认证机构的行为规范。

第四，提出了金融机构承担环境法律责任的要求。我国金融机构的环境法律责任制度最早见诸2004年的相关规定中。央行联合国家发改委、原银监会发布的《关于进一步加强产业政策和信贷政策协调配合控制信贷风险有关问题的通知》首次规定：“对违反本通知要求或政策执行不力，违规审批项目和提供授信支持，造成严重损失的，要依照有关法律法规，追究有关当事人和负责人的责任。”2007年，中国人民银行联合原国家环保总局和原银监会发布的《关于落实环保政策法规防范信贷风险的意见》，明确规定“加强监督检查，追究违规者的责任”，“对商业银行违规向环境违法项目贷款的行为，依法予以严肃查处，对造成严重损失的，追究相关机构和责任人责任”。两项规定都明令禁止金融机构违反绿色金融监管规范要求而为重污染性项目提供信贷支持。一旦违规并造成严重损失的，需依法追究法律责任。两项规定的差别在于前者仅规定了金融机构内部工作人员的责任，而后者则增设了金融机构的单位责任。遗憾的是，金融机构环境法律责任的制度发展止步于此，后期很长一段时间内的立法都未有实质性突破。为此，《指导意见》提出了“研究明确贷款人环境法律责任”的重要任务。

### 三、我国绿色金融监管制度的短板

纵观我国绿色金融监管的立法发展史，萌芽期、起步期、缓行期、健进期的四个不同阶段，都有不同程度的建构监管制度，从整体上搭建起了基本框架。但是，一方面在设立之初就没能设计圆满，留下了诸多缺憾；另一方面，随着绿色金融市场的深化发展，衍生出了新的监管上的制度需求。多种因素综合造成了现有监管制度的不健全。

#### （一）绿色金融监管协调制度实效不佳

自绿色金融发展之初，我国就十分重视打造监管协调制度。绿色金融所涉领域甚广，不仅包含跨领域的绿色金融产品的研发，也包括发展规划设计、环境信息披露、财政激励与制约等，由此注定了绿色金融监管主体的多元化，需要协调制度以融合各监管主体高效协作。然而，当前绿色金融监管协调制度的运行实效并不尽如人意。有学者研究发现，我国金融协同监管机制处于低效率状态，监管各方在博弈过程中存在“搭便车”现象。<sup>（9）</sup> 尽管在金融监管体制改革背景下它们

（9）李成、马国校、李佳：《基于进化博弈论对我国金融监管协调制度的解读》，《金融研究》2009年第5期，第186-193页。

之间初步建立起了跨部门协同机制，一方面强化了央行的宏观审慎监管职能，增强了央行对银行业、保险业的监管，另一方面整合了资源，使得现有部门监管权力更集中<sup>(10)</sup>，但由于制度的细节设计还不够完善，实践中跨部门协调仍存在不少问题，导致协作沟通不足、监管措施落实不力等问题，这是放纵“洗绿”现象泛滥的根源之一。<sup>(11)</sup>

在原本低效的协调机制下，绿色金融市场监管体制尚不健全也是造成监管效果整体不佳的内因。绿色金融监管体制中尚没有形成具有强大优势的自律和公众监督体系。金融机构作为主要参与的市场主体，一般与政府类监管部门对话的通畅度比较低，但与行业组织沟通更为容易。高度专业性的行业组织是桥梁与纽带，可以发挥良好的引领与督促作用，但目前更好激发其作用的机制还有待确立。此外，非行业性社会组织缺位与乏力已成为绿色金融监管的弱点之一。政府、行业组织以及金融机构常常因为自身局限而不能发现并揭露问题，而非行业性社会组织和普通公众组成的公众群体可以发挥不可替代的监督作用。但由于受绿色金融信息封闭、与相关主体对话机制的欠缺以及自身监督能力不足等影响，社会公众的监督作用还有待挖掘。

## （二）信息披露制度不够完善

信息的充分性、及时性要求是绿色金融监管工作开展的基础性条件。在绿色金融市场中，潜在获取绿色金融资金支持的企业的环境信息需要依法披露<sup>(12)</sup>，金融机构依法开展绿色金融业务的情况需要披露，获得融资企业履行融资合同义务的情况需要披露。依据以上所披露的信息，监管部门与公众才能有根据地对某一企业或金融机构提出改进意见或建议，进而才能切实助推绿色金融市场的发展。

当前，我国绿色金融信息披露制度尚不健全。早在2007年我国就已经明确规定地方政府环境执法信息应纳入央行征信系统，但在实际操作中，各级政府掌握的企业污染信息并不系统全面，地方环保部门发布的企业环境违法信息针对性不强、时效性不够，大量“两高一剩”企业环境违法信息并未在征信系统内及时全面地反映，无法满足金融机构审查融资申请的具体需要，影响了绿色金融的发展效果；而金融机构也没有渠道提供使用环境信息的反馈情况，绿色金融业务开展方面的信息也没有及时全面地向金融主管部门汇报。<sup>(13)</sup> 现有规定的软约束力，是实践领域信息披露极为不规范的主因。尽管央行、原环保部以及证监会的相关规章文件中多次提及信息披露（如表1），但多具有指导意义，不具有强制约束力。

---

(10) 魏伟、陈骁、张晓威、周君芝：《危机后监管改革：协同金融监管与货币政策》，《金融市场研究》2018年第9期，第15-28页。

(11) 王刚：《以政策引导推动绿色金融突破困局》，《中国农村金融》2015年第20期，第44-46页。

(12) Robert Gale, *Environmental Management Accounting as a Reflexive Modernization Strategy in Cleaner Production*, 14 JOURNAL OF CLEANER PRODUCTION, 1228-1236 (2006).

(13) 桂荷发、郭苑：《绿色金融信息披露存在的问题与对策研究》，《金融与经济》2018年第6期，第73-77页。

表 1 我国绿色金融信息披露的规则要求

绿色金融工具	规范名称	规范的具体要求
绿色金融债	央行发布的《关于在银行间债券市场发行绿色金融债券有关事宜的公告》	绿色债券发行人按季度披露资金使用情况；按年度披露资金使用情况和专项审计报告，并报人民银行
绿色证券	证监会发布的《关于支持绿色债券发展的指导意见》	绿色债券发行人按公司债一般规定披露常规信息，同时披露资金使用情况、绿色项目进展和环境效益等
	证监会发布的《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第 2 号》	要求部分重点排污单位自 2017 年起强制披露污染排放情况
	港交所发布的《环境、社会及管治（ESG）报告指引》	对在港交所挂牌的上市公司提出 ESG 信息披露要求，从“自愿性发布”上升至“不遵守就解释”的半强制性规定，并明确了需要披露的“关键绩效指标”（KPI）
	交易商协会发布的《非金融企业绿色债务融资工具业务指引》	绿色债券发行人按一般规定披露信息；按半年度披露资金使用和绿色项目进展情况
绿色信贷	银监会发布的《绿色信贷指引》	我国国有银行和大中商业银行公开绿色信贷战略和政策；披露绿色信贷发展情况；依据法律法规，披露涉及重大环境与社会风险影响的授信情况等相关信息

### （三）绿色金融认证制度尚未塑造成型

当前我国绿色金融认证仍停留在自发探索阶段，还未得到普遍性开展。<sup>〔14〕</sup> 根据气候债券倡议组织（CBI）研究，中国绿色债券经独立第三方认证的比例仍然偏低。2016、2017 年，在绿色债券发行中，绿色企业债未经第三方认证的分别占 71.43%和 55.26%。<sup>〔15〕</sup> 缺乏健全的绿色认证制度，是绿色金融认证率低的根本原因，放纵市场主体实施“洗绿”行为，制造监管空地，进而影响到绿色金融市场的发展。<sup>〔16〕</sup> 当前我国绿色金融认证制度的不足主要表现为如下。

首先，绿色认证制度的立法规定粗糙。国家发改委发布的《绿色债券发行指引》中并未要求对绿色债券作第三方评估或认证，这意味着发行人申请绿色企业债，所募资金的投向与存续期内是否是绿色的，需由主管部门的审批与监管人员进行研判。这种完全由监管部门进行的评判，一方面因为缺乏专业性而失准，另一方面则可能导致监管人员因过于谨小慎微而增加绿色债券审批通过的几率，从而影响绿色债券市场的发展。虽然证监会发布的《关于支持绿色债券发展的指导意见》提出了绿色认证制度的设计构想，但也是粗线条的。“鼓励”绿色公司在债券申报

〔14〕 四川省金融学会课题组：《我国绿色金融发展路径探索——以四川省为例》，《西南金融》2018 年第 4 期，第 32-38 页。

〔15〕 龙昊：《加快规范绿色金融第三方评估认证势在必行》，《中国经济时报》2018 年 10 月 17 日。

〔16〕 吴晓迪：《我国绿色债券发展概况及问题研究》，《时代金融》2018 年第 23 期，第 186-187 页。

前及存续期内提交由独立专业认证机构出具的认证报告,这种自愿性绿色认证制度的实施效果可想而知。

其次,缺乏绿色认证机构。目前我国从事绿色金融认证服务工作的机构仅有9家,主要是会计师事务所、信用评级机构以及环境咨询机构等组织,明显存在数量上的紧缺性、类型上的杂乱性和对以往服务经验的偏好性<sup>(17)</sup>,多不具有专门的认证资格,也缺乏专业化水准,诸多不利因素共同决定了当前我国绿色认证的不充分性、差异性和不准确性,认证结论难免会误导金融消费者和监管者。<sup>(18)</sup>

最后,绿色标准不统一。绿色金融认证过程中,必备的条件就是统一的绿色标准。但我国目前对不同绿色金融产品的认证标准极不统一。以绿色债券领域为例,我国存在央行发布的《绿色债券支持项目目录》和国家发改委制定的《绿色债券发行指引》两套标准,两者之间的较大差异性<sup>(19)</sup>和标准设定的宏观性<sup>(20)</sup>,给绿色债券认证造成了困境。<sup>(21)</sup>此外,国内认证标准与国际认证标准之间也存在较大差异,既不利于国内绿色投资,也不利于国外资本流入我国绿色金融领域。统一的绿色认证标准的缺失已成为认证工作开展的重要阻碍因素。

#### (四) 金融机构环境法律责任制度尚待建构

尽管金融机构履行环境社会责任已成为一项常规性义务,但由于金融机构环境责任意识的淡薄和规范的非强制性,导致了环境社会责任规范效果的不理想。在此背景下,亟需设立环境法律责任制度,以其强约束力规范金融机构的投资行为尽可能地符合环境利益。然而,在绿色金融起步发展至今的24年里,并未建构起全面而合理的金融机构环境法律责任制度。目前,绿色金融法律法规中缺乏相应的责任追究与惩罚手段,法律法规大部分还停留在宣示性建议性的阶段。<sup>(22)</sup>以对于商业银行承担的环境行政责任为例,只有规范性文件《关于落实环保政策法规防范信贷风险的意见》和行业准则《中国银行业金融机构企业社会责任指引》对商业银行环境行政责任追究方式进行了规定。当前的有关立法明显存在以下缺陷:从立法效力层级来看,关于金融机构环境法律责任的规定主要是由人民银行、原银监会等部委制定,而且主要是以意见与指引形式出现,立法的低效力和软约束力共同影响了其实施效果;从立法内容来看,关于金融机构环境法律责任的相关规定具有明显的初步性与概括性特征,具体的责任类型、责任主体、担责事由、责任形式、责任幅度等内容都没有明确,极不具有可操作性,这是实践中金融机构极少因不遵循绿色金融发展规范而受到处罚或承担民事责任的原因。

(17) 李敏、林文杰:《环保融资亟需强化绿色认证》,《环境经济》2017年第21期,第46-48页。

(18) 李永坤、朱晋:《我国绿色债券市场发展现状及对策研究》,《现代管理科学》2017年第9期,第58-60页。

(19) 人民银行和发改委对绿色项目的范围界定存在区别。如界定核电类项目、节能环保重大装备、技术产业化、合同能源管理、节能环保产业基地(园区)建设等项目等都包含在发改委《绿色债券发行指引》中,但并未列入人民银行绿色债券支持的范围。

(20) 肖江、严星:《绿色金融标准体系现状、国际比较及建议》,《金融纵横》2018年第5期,第81-87页。

(21) 吴晓迪:《我国绿色债券发展概况及问题研究》,《时代金融》2018年第23期,第186-187页。

(22) 蒙志敏:《法律视域下西部环境金融制度的完善》,《长沙大学学报》2016年第1期,第61-63页。



#### 四、我国绿色金融监管制度的构建

现有监管制度的短板所在是纵容环保和金融领域“洗绿”现象泛滥的根本原因。若要我国绿色金融取得实质性发展，离不开健全的监管制度保驾护航。因此，需要借鉴国外监管的制度经验，结合我国绿色金融发展的实际情况，从而有针对性地建构起必备而重要的监管制度。

##### （一）健全绿色金融监管协调制度

绿色金融涉及金融、财政、环境等多个领域，相关监管部门之间在相关认定标准、配套政策、业务监管等方面容易产生政策上的差异和重叠，加之发展中的盲目性、攀比性，容易诱发各种类型的套利与“洗绿”行为<sup>(23)</sup>，为此，我国初步建立起了绿色金融监管协调制度。但从监管实践来看，金融监管部门之间、金融监管部门与相关政府主管部门之间的跨部门协调制度尚缺乏实效。<sup>(24)</sup>依外国经验，监管部门之间的协调是绿色金融监管中的重点。美国绿色金融监管机构众多，包括但不限于国家环境保护局、财政部、联邦能源监管委员会（内设碳市场监视办公室）、商品期货交易委员会、证券交易委员会、碳市场效率委员会等机构，它们的绿色金融监管职能各有不同，协调制度在其中发挥着重要作用。<sup>(25)</sup>英国则在借鉴澳大利亚与荷兰模式的基础上运用“双峰”监管模式，其央行英格兰银行负责统筹监管，英格兰银行下设的审慎监管局（PRA）和单独设立的金融行为局（FCA），共同负责绿色金融微观审慎监管。<sup>(26)</sup>无论是我国的实际需要还是国外经验，都表明协调制度在绿色金融监管领域具有重要地位。

要设立富有实效性的协调制度，首先，需理清部门间的监管职责与地位，建立健全以央行为中心的分类合作监管体系。在现行分级分业监管的背景下，央行自始就扮演了绿色金融发展与监管的牵头角色，在绿色金融监管主体中居于“高优先级”<sup>(27)</sup>，拥有统领绿色金融监管的优势和经验；其他监管部门则在央行的指引下发挥自身监管之长。具体而言，协调监管应由央行牵头成立绿色金融监管协调领导小组，以绿色金融发展的战略目标为导向，构建加强绿色金融监管协调的综合性蓝图，各监管部门与央行沟通配合，推动绿色金融监管制度的落实。<sup>(28)</sup>在此监管体制下，应全面评估与筛查各绿色金融监管部门独自或联合发布的规章制度，清理监管职责交叉重叠的规范性文件，理顺其监管职责与地位，为有效协调监管打下基础。其次，打造强大的信息共享与沟通平台，监管主体能够及时充分地获取环境技术、标准、违法违规等信息以及绿色金融发展数据

(23) 管晓明：《绿色金融体系的构建与中国经验》，《浙江金融》2017年9期，第13-19页。

(24) 张承惠：《发展绿色金融需建立三大机制》，《中国环境报》2016年10月11日，第003版。

(25) 张雪兰、何德旭：《国外环境金融的困境与应对举措》，《经济学动态》2010年第11期，第139-143页。

(26) 魏伟、陈骁、张晓威、周君芝：《危机后监管改革：协同金融监管与货币政策》，《金融市场研究》2018年第9期，第15-28页。

(27) UN Environment Inquiry, *On the Role of Central Banks in Enhancing Green Finance*, 2017-01, [https://eprints.soas.ac.uk/23817/1/On\\_the\\_Role\\_of\\_Central\\_Banks\\_in\\_Enhancing\\_Green\\_Finance%281%29.pdf](https://eprints.soas.ac.uk/23817/1/On_the_Role_of_Central_Banks_in_Enhancing_Green_Finance%281%29.pdf).

(28) 李一：《加强金融监管发展绿色金融》，《北京观察》2016年第3期，第25页。

信息,才能有效识别金融机构和融资企业的“洗绿”行为,防患于未然。全面实现环保和金融部门信息共享,将企业环境行为是否友好作为企业进入绿色金融市场、发展绿色金融业务的基本依据。不仅要使企业上报环境信息,且要实现这些信息的共享,使环保部门与其他金融监管部门都能及时获取所需要的信息。最后,需建立联合执法机制。可以建立一个由金融和环境监管部门主导,金融机构、中介和评估机构等多方参与的执法与核查体系。<sup>(29)</sup>结合金融机构与评估认证机构意见,各监管部门可以联合制定绿色金融监管程序。无论何种绿色金融业务,监管部门都应高度关注存续期内绿色资金的流向,通过与其他机构联合开展现场与非现场的检查监督,及早发现违法违规行为,以便高效纠正或查处,防止大量资金违规使用及难以回收。

除了监管部门之间的协调以外,监管体系中还需进一步发展社会监督,这就要求构建监管部门与社会组织之间的沟通机制。在绿色金融发展史中,不乏民间社会组织亮丽的身影,它们扮演着盯牢金融机构和融资企业环境绩效的角色。国外有雨林行动网络(Rainforest Action Network)、银行监察组织(Bank Track)等社会组织,国内有绿色流域、自然之友、全球环境研究所、公众与环境研究中心、绿家园等社会组织,持续关注并发布金融机构投资的绿色化。各国已认识到,政府与社会组织的沟通合作是防治“洗绿”的有效手段。目前,我国社会组织与政府之间关系的良好改善为彼此间的沟通合作奠定了基础。95%以上的环保民间组织遵循“帮忙不添乱、参与不干预、监督不替代、办事不违法”的原则,正积极寻求与政府合作;80%左右的社会组织能够定期开展活动,向政府献计献策。<sup>(30)</sup>有关社会组织正通过形式多样的环保公益活动,如调查报告发布、图书出版、媒体报道等方式参与到绿色金融的社会监督中。因此,通过设立常规化的沟通机制,使社会组织成为监管部门的热心助手,有利于切实提高绿色金融领域遏制“洗绿”现象的监管实效。

## (二)完善环境信息披露制度

环境信息披露是绿色金融发展的基础。<sup>(31)</sup>于金融机构而言,环境信息是优化资金配置、降低运营风险的重要参考;于投资者而言,环境信息是降低信息不对称、优化投资决策的有力工具;于监管部门而言,环境信息是加强市场准入审核及存续期监督执法的必要依据。<sup>(32)</sup>据世界交易所联合会2015年的一份调查问卷显示,在债券和股票公开发行过程中,32家交易所强制要求上市公司披露ESG信息,其中20家明确要求披露环境信息,极大增强了市场透明度。<sup>(33)</sup>与国外相比,我国由于环境信息披露制度的强制性不够,绝大多数上市公司在披露环境信息方面竭力应付,导致为其提供融资的金融机构和投资者无法观测其环境风险,无形中加大了投融资风险。

(29) 万志宏、曾刚:《国际绿色债券市场:现状、经验与启示》,《金融论坛》2016年第2期,第39-45页。

(30) 《中国环保民间组织》, <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E7%8E%AF%E4%BF%9D%E6%B0%91%E9%97%B4%E7%BB%84%E7%BB%87/2586747>, 最后访问时间:2019年5月24日。

(31) 马骏:《环境信息披露是绿色金融的基础》,《中国环境报》2015年11月12日,第9版。

(32) 桂荷发、郭苑:《绿色金融信息披露存在的问题与对策研究》,《金融与经济》2018年第6期,第73-77页。

(33) 万志宏、曾刚:《国际绿色债券市场:现状、经验与启示》,《金融论坛》2016年第2期,第39-45页。

实行强制性环境信息披露制度，能够有效缓解企业和信息需求者之间的信息不对称问题，也有助于消解企业与监管者之间信息不对称产生的监管难问题。在《生态方案》“建立绿色金融体系”内容中，首次明确提出“建立上市公司环保信息强制性披露机制”。2016年，《指导意见》中也出现了“逐步建立和完善上市公司和发债企业强制性环境信息披露制度”的要求。但从2017—2018年上市公司环境信息披露绩效的统计来看，企业环境信息披露制度的实效性还比较弱。企业绿色透明度指数总平均分仅35.15分，还远未达到及格线。<sup>[34]</sup>这与强制性环境信息披露尚未成为普遍要求有关。<sup>[35]</sup>

今后应确立以强制性环境信息披露为主以自愿性环境信息披露为辅的制度，通过前者来规范对环境有较大影响的企业环境信息披露行为，而通过后者来规范对环境有较小影响的企业环境信息披露行为。同时，引入社会中介机构以推广与执行强制性环境信息披露制度<sup>[36]</sup>，通过要求会计师事务所、律师事务所、审计师事务所等中介机构在出具的会计报告、法律意见书、审计报告中加入有关环境影响评价的强制性内容，推动企业环境信息以多种形式予以强制披露。建立惩戒机制，发展中国家环境信息披露的绩效主要依赖于管制压力的强弱，因此传统命令控制型规制工具仍然十分重要，在必要时需要适当采用。<sup>[37]</sup>对于未能达到环境信息披露要求的金融机构、企业，可以通过警告、责令限期改正或罚款等方式进行处罚。<sup>[38]</sup>

扩大环境信息披露范围：（1）环境信息披露主体范围。金融机构在开展环境金融业务的过程中，不仅面对重点排污单位，其他类别的企业也可以成为其客户，因此需要全范围的企业环境信息。在未来的环境信息披露制度构建中，应采用“服务”理念，所有对环境有不利影响的企业都应纳入环境信息披露义务主体，但可作类型区别性规范。（2）被披露环境信息范围。《企业事业单位环境信息公开办法》所列信息内容都属于静态性环境信息，动态性信息还不在于其列，应当增加动态性信息披露。对于金融机构而言，应当包含金融机构自身经营活动和投融资活动对环境影响的相关信息以及气候和环境因素对金融机构机遇和风险影响的相关信息。<sup>[39]</sup>（3）环境信息披露时限。环境信息披露时限具有滞后性，不能满足市场主体的及时性要求，应当作提前性时限规定，比如，将重点排污单位90日内公开环境信息的法定要求改为30日；将30日公开新生成或者发生变更情形的环境信息改为10日。

加强对环境信息披露的日常监管：（1）要设立环境信息强制报告制度。政府监督部门通过发布环境报告制作准则指导企业制作环境报告，可以实现环境报告内容的全面与统一。同时，主管部门应当对企业提交的环境报告进行审核，对其全面性、真实性与时效性作出判断，对于拒报或

[34] 李志青：《上市公司环境信息披露总体不理想》，《环境经济》2019年第2期，第24—25页。

[35] 陈志峰：《我国绿色债券环境信息披露的完善路径分析》，《环境保护》2019年第1期，第50—53页。

[36] 丁瑶瑶：《推动环境信息披露要充分发挥市场力量》，《环境经济》2019年第2期，第22—23页。

[37] 黄溶冰、赵谦：《演化视角下的企业漂绿问题研究：基于中国漂绿榜的案例分析》，《会计研究》2018年第4期，第11—19页。

[38] 朱晓勤：《绿色公司债券发行人相关制度设计》，《郑州大学学报（哲学社会科学版）》2017年第5期，第34—36页。

[39] 殷红：《金融机构环境信息披露：内涵、意义、现状及实施建议》，《中国银行业》2018年第3期，第50—53页。

谎报的企业可以根据不同情节给予警告或者罚款处罚。(2)要建立环境信息披露监督数据库。为避免多头管理、统计口径混乱、重复采集与报送等问题,整合各监督业务主管部门的环境信息到一个数据库中,可以大大提高所监督环境信息的内容完整性与真实性。(3)要设立环境报告抽查制度。为确保企业环境报告符合环境信息披露内容真实、全面与及时的要求,依此制度可以对企业环境报告进行随机抽查。

### (三)改进并推行绿色金融认证制度

#### 1. 借鉴先进经验优化我国绿色认证制度

严谨、包容、透明、公开的绿色认证体系是绿色金融监管的重要补充。<sup>(40)</sup>在绿色债券领域,国际资本协会2014年就推出了《绿色债券原则》(GBP),对绿色债券的认定标准、项目分类覆盖范围、募集资金管理与使用等事项作出了统一规范。在2016年的修订版上规定了四种绿色债券的评估认证方式:咨询评估、第三方认证、审计核查以及评级。在GBP框架下,又进一步补充开发了《气候债券倡议》,对绿色行业的界定、与认证机构的合作、对认证程序的监督等事项作出了细化规定。CBI的认证过程分为发行前认证、发行后认证、定期认证三步。<sup>(41)</sup>我国香港特区于2018年初发布的《绿色金融认证计划》,对绿色认证制度的规定更为周详与科学,具有较强的借鉴意义。该标准将绿色金融认证的范围设定为绿色债券、绿色贷款、绿色项目,使认证范围大大扩展;认证类型包括发行前认证与发行后认证,以实现绿色金融的全程评估与监督;明确了绿色认证的运营主体、运作流程、结果应用等规范制度,以防范违规与虚假认证风险;绿色金融认证的信息披露机制和认证结果异议机制,以规范认证机构的认证行为和保护绿色金融投资者权益;保持绿色金融认证国际标准的一致性,也兼顾了新兴经济体绿色金融发展的特殊性。<sup>(42)</sup>以上经验对改进我国绿色认证制度具有重要指引价值。

#### 2. 鼓励发展第三方独立认证机构

在国际绿色债券市场中,专业的环境评估和第三方认证机构,如CICERO(国际气候与环境研究中心)、Vigeo评级、DNV GL集团、CBI、Oekom研究中心,KPMG(毕马威)、Sustainalytics和Trucost公司等,在评判项目“绿色”化、环境效益等方面发挥重要作用。<sup>(43)</sup>今后,我国应在借鉴境外独立认证机构经验的基础上,通过设立明确的市场准入制度及更为具体的资质要求,发展更多、更具专业实力的第三方认证机构,在绿色金融申报审批以及后续资金监控方面发挥其公信力优势,分担监管部门的压力,同时为我国今后由“自愿”认证改为“强制”认证提供组织保障。<sup>(44)</sup>

---

(40) Alice M.M. Miller, Simon R. Bush, *Authority Without Credibility? Competition and Conflict Between Ecolabels in Tuna Fisheries*, 100 JOURNAL OF CLEANER PRODUCTION, 137-145 (2015).

(41) 王遥、曹畅:《中国绿色债券第三方认证的现状与前景》,《环境保护》2016年第19期,第22-26页。

(42) 何伟刚、黄桂良、胥爱欢、李美洲:《香港“绿色金融认证计划”的启示》,《金融市场研究》2018年第8期,第62-70页。

(43) 郑颖昊:《经济转型背景下我国绿色债券发展的现状与展望》,《当代经济管理》2016年第6期,第75-79页。

(44) 赵旭凯:《中国绿色债券发展实践及路径探析》,《金融发展评论》2017年第5期,第149-158页。

### 3. 统一与细化绿色认证标准

认证机构在确定统一而细化的标准下实施认证行为,才能有效防范“洗绿”的道德风险。<sup>[45]</sup> 政府部门的参与是统一绿色认证标准的基础。<sup>[46]</sup> 我国应由绿色金融标准化领导小组牵头,组织绿色金融监管部门以及行业协会,根据我国绿色产业分类标准并借鉴国际成熟经验,制定在各方面和各层面上尽量统一化的绿色金融标准,在标准统一化的基础上,再作细化与可操作化的改进。无论是人民银行的标准还是发改委的标准,都以宏观形态存在,并未提供可参考的具体认证标准,这为认证机构随意性、差异性、失准性认证提供了便利条件。今后应着力制定详尽的标准,结合绿色项目所涉及领域的专业特点,设计定量和定性指标以及分值标准,提升绿色金融标准的可适用性。

#### (四) 设立全面的金融机构环境法律责任制度

法律责任不仅是对既有违法行为的惩罚矫正,更是对未来行为的指引,尤其是对潜在违法行为的预警。<sup>[47]</sup> 在今后的立法工作中,应根据以民事责任为主,以行政、刑事责任为辅的原则,修改《环境保护法》《商业银行法》等单行法,明确金融机构所投资项目环境影响的法定审查义务,确立金融机构因投资而产生的环境法律责任。

金融机构应当承担环境民事责任。其依据在于:金融机构因为对外提供融资服务,而对融资企业经营活动能够施加实际影响或对其设备取得控制权,对企业或企业设备因造成环境污染而产生的损失,金融机构应与企业承担补充赔偿责任。但是,为了不放大授信积极性的抑制后果,应对金融机构承担补充赔偿责任的条件作以限定。金融机构承担连带责任的构成要件应包括三个方面:金融机构确实存在为企业提供融资服务的事实;因为融资服务的提供而对融资企业经营活动能够实际施加影响或设备控制的效果;企业经营活动或设备因环境污染而产生了实际损失。金融机构承担环境责任的三方面构成要件缺一不可,否则就有可能加重金融机构的环境责任,从而危及金融机构的生存能力。

金融机构还需承担环境行政责任和环境刑事责任。环境行政责任是指金融机构违法提供融资服务从而造成了严重的环境危害后果而受到监管部门的行政处罚。无违法则无行政责任。金融机构融资服务违法是指违反国家融资行业标准而提供融资服务或者违反国家授信过程环境管理统一规范而提供融资服务。不仅如此,金融机构违法提供融资服务还间接造成了一定的环境危害结果。对此,监管部门可以对其作出不同形式的行政处罚。<sup>[48]</sup> 环境刑事责任是针对金融机构实施的极其恶劣的融资服务并造成了严重的环境危害后果而设的责任形式。《中华人民共和国刑法》“分则”

[45] 王遥、曹畅:《中国绿色债券第三方认证的现状与前景》,《环境保护》2016年第19期,第22-26页。

[46] 张建印、郭瑞:《从银行业监管视角看实施绿色信贷的路径选择》,《河北金融》2015年第12期,第26-29页。

[47] 刘锐:《我国市场经济法治的短板:法律责任》,《国家行政学院学报》2011年第4期,第76-81页。

[48] 如停止部分业务,停止批准开办业务,限制分配红利和其他收入,限制资产转移,责令控股股东转让股权或限制有关股东的权利,责令调整董事、高级管理人员或者限制其权利,对负责环境和社会风险的有关人员给予罚款、停职、开除等形式的行政处罚。参见绿色金融工作小组:《构建中国绿色金融体系》,中国金融出版社2015年版,第209-210页。

第六章第六节设置了15个罪名的破坏环境资源保护罪。虽然从当前的立法来看,金融机构及其人员不在此类犯罪的主体范围之内,但是,针对金融机构与直接实施此类罪行的人或单位共谋从而为其提供融资服务,从扩大解释的角度来看就可以构成此类犯罪。如果金融机构知道或应当知道融资人利用款项对环境实施污染、破坏等犯罪行为,且有危害结果发生时,应当对金融机构处以罚金,对其直接责任人员依法追究相应的刑事责任。

## 五、结语

作为绿色发展的长效融资机制,推行绿色金融已上升为国家战略。在二十多年的绿色金融发展历程中,“洗绿”现象充斥其间,是诱发绿色金融风险的重要不利因素。以制度创新强化监管,已成为有效遏制“洗绿”现象的必然选择。鉴于我国绿色金融制度的不足,应在借鉴国外经验和考察我国实际情况的基础上,着重构建监管协调制度、信息披露制度、绿色认证制度和金融机构的环境法律责任制度。绿色金融的真正崛起,不仅需要给力的激励制度以促进绿色金融工具的创新与规模化发展<sup>(49)</sup>,更需要健全的监管制度以防治“洗绿”风险。谨以此文抛砖引玉,希冀引起学术界对绿色金融风险防范的广泛关注,通过观点碰撞与砥砺前行,逐步形成高质量的学术成果,为实践领域完善我国监管制度献计献策。

## On the Legislative Development and System Construction of Green Financial Supervision

FANG Guirong

**Abstract:** In order to ensure the implementation of the green development strategy, the report of the 19th National Congress of the Communist Party of China clearly put forward: “Vigorously develop green finance”. However, the “greenwashing” phenomenon and its harm in the field of environmental protection and finance are playing a blocking role, which seriously affects the rapid and healthy development of green finance in China. Strengthening supervision is a key measure to prevent and control the hidden dangers of “greenwashing”. Throughout the legislative history of China’s green financial supervision, the four different stages of green financial supervision, namely the embryonic stage, the starting stage, the deferment stage and the progressive stage, have constructed the supervision systems to different degree, and set up the basic framework as a whole. However, compared with the rapidly developing regulatory needs and the complex market

---

(49) 方桂荣:《信息偏在条件下环境金融的法律激励机制构建》,《法商研究》2015年第4期,第63-72页。

structure, the existing green financial regulatory systems appear to be a little less advanced and operable. Based on this, it is necessary for China to build a scientific and reasonable green financial supervision systems to effectively prevent and control the “greenwashing” risk.

**Keywords:** Greenwashing; Green Financial Supervision; Information Disclosure; Green Certification; Environmental Legal Liability

(责任编辑: 王乐兵)