

## 绿色金融专题一：全球视野下的绿色金融政策和标准对比

2025 年 8 月 8 日

### 要点

- 绿色金融的概念是动态发展的，其支持范围已从传统的环保产业活动扩展到传统高碳行业的低碳转型活动，并逐步形成了以可持续发展为核心的理念体系。在中国，绿色金融的支持范围随着国家对绿色金融目录的更新而持续调整。最新发布的《绿色金融支持项目目录（2025 年版）》标志着绿色金融正朝着促进整个经济体系绿色转型的方向迈进。
- 中国、欧盟和美国在绿色金融政策体系上各具特色：欧盟强调法律先行、标准统一及强制信息披露要求，构建了全球范围内较为完善且具约束力的绿色金融监管与市场体系；中国的绿色金融政策体系主要依赖部门规章层级的政策性指导文件，这些文件的强制性弱于法律；而美国则更倾向于利用成熟的资本市场和强大的市场驱动力，但由于联邦层面缺乏一贯性和长期稳定性，导致整体政策连续性较弱。
- 国际主要绿色标准对比显示，欧盟在技术指标设定与评估流程设计上具有更高的规范性与精细化程度，相比之下，中国的绿色标准体系主要采用“正面清单”模式，旨在提升政策可操作性以扩大绿色金融市场，但在技术细节等方面不如欧盟标准详尽。国际通行标准则注重原则导向与灵活性，为不同司法管辖区的制度适配提供较大空间。
- 中国绿色金融政策体系在深化过程中仍面临多重挑战：与国际标准的一致性不足、ESG 信息披露的强制性和覆盖面不足，以及现行机制偏向追求短期规模扩张而非长期绿色项目的效益评估。

### 研究员

邓灵

北京

+86-10 6516 6054

Ling.deng@spgchinaratings.cn

王雷

北京

+86-10 6516 6038

Lei.wang@spgchinaratings.cn

协助：郑越、潘玥潼（实习生）

绿色金融是推动经济绿色转型和高质量发展的关键支撑，近年来中国在这一领域取得了显著的进展。截至 2024 年末，中国的本外币绿色贷款余额已达 36.6 万亿元，累计发行绿色债券、碳中和债券、可持续发展挂钩债券和其他可持续发展债券超过 5 万亿元，已成为全球最重要的绿色金融市场之一。

标普信评将通过一系列文章深入探讨绿色金融的发展现状、产品市场情况及绿色债券的信用状况。作为系列的开篇，本文从政策角度进行分析。我们系统地梳理并比较了中国与欧盟、美国等主要市场的绿色金融政策与标准的异同。我们认为，中国已建立起覆盖广泛的绿色金融政策与标准体系，但在更高层次立法保障、与国际标准深度对接、信息披露强制性与高质量，以及绿色项目长期环境效益评估等方面，仍存在进一步完善的空间。

## 一、绿色金融发展概述

### 1. 国内外绿色金融相关概念的定义及发展历程

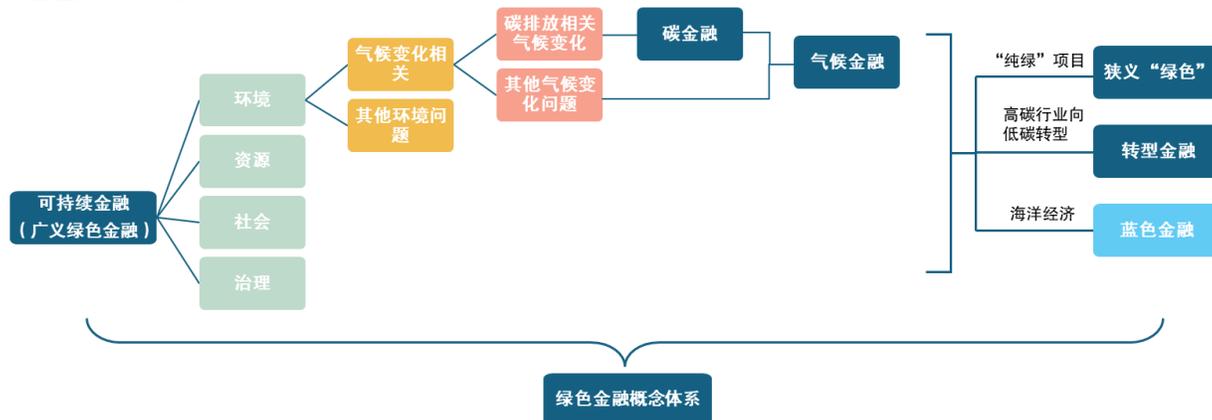
绿色金融相关的概念涵盖了可持续发展、气候金融、碳金融和转型金融，形成了一个多层面的概念体系。绿色金融作为这一框架中的核心概念，包含了所有旨在促进环境、社会与经济长期健康发展的活动。具体而言，气候金融、碳金融和转型金融则是针对特定领域或目标的具体实践形式，它们相互补充，共同服务于经济社会的可持续发展目标。

中国对绿色金融的官方定义出自 2016 年由中国人民银行、财政部、发展改革委等七部委联合发布的《关于构建绿色金融体系的指导意见》。根据该文件，绿色金融是指为支持环境改善、应对气候变化

和资源节约高效利用的经济活动，即对环保、节能、清洁能源、绿色交通、绿色建筑等领域的项目投融资、项目运营、风险管理等所提供的金融服务。在国际上，G20绿色金融研究小组在其《G20绿色金融综合报告》中指出，绿色金融是指能够产生环境效益并支持可持续发展的投融资活动。

图1

绿色金融相关概念间的关系



版权©2025 标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

**绿色金融的概念是动态发展的，其支持范围已从传统的环保产业扩展到传统高碳行业的低碳转型，并逐步形成了以可持续发展为核心的理念体系。**绿色金融的发展可追溯至 20 世纪 70 年代，随着公众环保意识的增强而逐渐成形并发展壮大。《联合国气候变化框架公约》及《巴黎协定》等一系列国际协议推动了绿色金融体系化的建立和完善。

早期，绿色金融主要关注于“纯绿”项目（即环境友好型活动）的投资。随着时间推移，定义扩展至促进“棕色”行业的转型。转型金融作为绿色金融的重要组成部分，专注于高碳行业的低碳转型，解决传统行业转型中的融资难题，通过提供过渡性融资帮助能源、工业等领域实现技术升级与可持续发展。蓝色金融则是绿色金融概念向海洋经济的延伸，强调对海洋资源的可持续管理和保护。

随着可持续发展理念的兴起，绿色金融已扩展至涵盖更广泛的领域，包括环境、社会和治理（ESG）因素。在金融决策中，绿色金融通过投资、融资及风险管理等手段支持那些致力于实现可持续发展的实体，鼓励资金流向既能创造经济效益又能带来正面社会影响的企业和项目，成为推动全球经济向可持续方向转型的关键力量。

**体现绿色金融支持活动范围持续扩展的标志之一，是国际上为规范绿色金融债券募集资金投向而制定标准的演变。**例如，国际资本市场协会（ICMA）于 2014 年发布了《绿色债券原则》，以促进绿色债券市场的健康发展，并为市场参与者提供一个自愿的最佳实践框架。随着社会对环境和社会责任议题的关注增加，ICMA 在 2017 年发布了《社会责任债券原则》，将教育、医疗等社会因素纳入考量范畴，进一步丰富了可持续金融工具的应用场景。随后，基于可持续发展理念，ICMA 于 2020 年推出了《可持续发展挂钩债券原则》，该原则不仅关注环境影响，还强调经济和社会效益的双重提升。

**在中国，绿色金融的支持范围随着“绿色金融目录”的更新而动态调整。**2019 年发布的《绿色产业指导目录（2019 年版）》明确了六大类绿色产业，如节能环保、清洁生产等。随着“双碳”目标的确立，《绿色低碳转型产业指导目录（2024 年版）》细化了绿色转型路径，增加了节能降碳、资源循环利用等领域，覆盖工业节能改造、温室气体控制及基础设施绿色升级等方面，标志着绿色金融从单纯支持“纯绿”产业转向助力传统行业低碳转型。最新发布的《绿色金融支持项目目录（2025 年版）》进一步扩大支持范围，新增绿色贸易、绿色消费等领域，表明绿色金融正向促进整个经济体系的绿色转型迈进。

## 2. 国内外绿色金融相关政策演变

全球范围内，绿色金融政策经历了从理论探讨到实践操作，从国际组织主导到各国及区域政府积极参与的演进。随着气候变化问题日益严峻，绿色金融成为国际社会关注的核心议题。其发展历程包括理念构建、制度建设及全面执行的逐步完善过程：

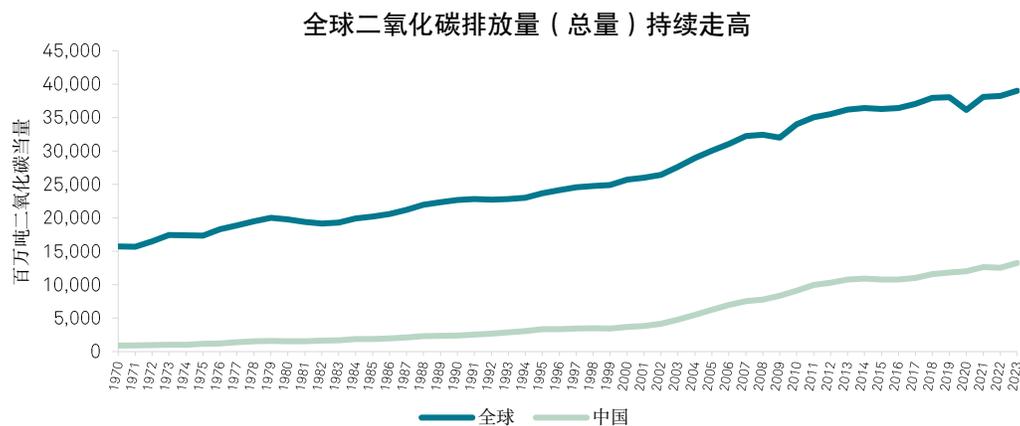
**早期阶段：**1972年联合国人类环境会议通过《人类环境宣言》，标志着环保意识的初步觉醒。1987年，“可持续发展”概念提出，为绿色金融奠定了思想基础。

**制度与标准完善阶段：**1992年《21世纪议程》明确了可持续发展目标；1997年的《京都议定书》首次以法律形式确立了减少温室气体排放的目标，为绿色金融提供了制度框架。

**加速发展阶段：**2015年，《巴黎协定》和《2030年可持续发展议程》设定了全球应对气候变化的具体目标，标志着绿色金融的重大转折点。

**深化与扩展阶段：**进入2020年，绿色金融进入了新阶段，特征是标准体系持续优化和国际合作加强。例如，欧盟在这一时期发布了《欧盟分类法》，旨在更好地支持可持续海洋经济、土壤修复技术和循环水管理系统等领域的发展。（详见附表1）

图2



注：指对来自农业、能源、废弃物和工业部门的二氧化碳年度排放量的衡量，不包括土地利用、土地覆盖变化和林业。

资料来源：世界银行

版权©2025标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

绿色金融的推动主体也经历了从国际组织主导到各国政府和地区机构积极参与的转变。早期，联合国通过议题讨论、公约制定和协议签署引领全球方向。世界银行及其下属的国际金融公司（IFC）、国际资本市场协会（ICMA）和气候债券倡议组织（CBI）等在标准制定和行业自律机制建设方面发挥了先锋作用。2015年巴黎气候峰会成为关键转折点，《巴黎协定》签署后，各国政府开始主动承担绿色金融政策的制定与执行责任，欧盟与中国先后主导区域内绿色金融标准的制定。另一方面，区域性合作平台日益活跃。如中国、欧盟等共同发起的可持续金融国际平台（IPSF）持续推动绿色金融标准的互认与对接，发布了《可持续金融国际平台共同分类目录》，为跨境绿色投资提供了标准支持。绿色金融进入“国家主导、全球协同”的新阶段。

中国的绿色金融政策经历了从初步认识到系统规划，再到快速发展的历程，形成了覆盖面较广的政策框架。中国在绿色金融领域的探索起步较早，发展迅速。早在2012年，原银监会（现国家金融监督管理总局）就发布了《绿色信贷指引》，标志着中国绿色金融的正式起步。2015年中共中央办公厅、国务院办公厅《生态文明体制改革总体方案》明确提出建立绿色金融体系的目标，首次将“建立绿色金融体系”写入国家战略，这是中国政府在政策层面正式提出绿色金融概念的重要标志。2016年，人民银行等七部委联合发布了《关于构建绿色金融体系的指导意见》，这标志着中国绿色金融体系顶层设计的确立。随后几年，一系列重要文件相继出台，如《银行业存款类金融机构绿色信贷业绩评价方案(试行)》（2018年）、《银行业金融机构绿色金融评价方案》（2021年），进一步强化了绿色金融的标准制定和监管机制。2020年中国提出了碳达峰、碳中和目标，为绿色金融的发展提供

了新的动力。目前，中国仍在持续深化和完善绿色金融政策，旨在通过金融手段促进环境保护和社会可持续发展，支持实现碳达峰、碳中和的战略目标。（详见附表2）

## 二、国内外绿色金融政策体系比较

绿色金融政策作为推动经济低碳转型和环境可持续发展的重要工具，近年来在全球范围内迅速发展。各国在政策框架、实施路径和监管机制上存在显著差异，主要体现在制度框架、绿色金融分类标准和信息披露制度三大核心要素方面。此外，激励约束机制、产品与市场体系等辅助要素，共同构成完整的绿色金融政策体系。

从国际比较的角度来看，中国、欧盟和美国在绿色金融政策体系的总设计框架、法律法规体系、政策目标、信息披露及绿色金融产品标准等方面存在差异。（详见表1）

从设计框架上看，欧盟侧重于严格的立法与执行，中国依靠部门规章执行国家意图，美国主要通过市场自我调节机制与地方政策创新，三者<sup>1</sup>在法规强制性、政策实施力度和市场驱动方面存在显著差异。欧盟在绿色金融领域实行严格的法律规制与执行机制，其法律体系以具有约束力的次级立法为主，凸显其对可持续发展价值观的坚持，立法强制性较高。依托《欧盟分类法》《可持续金融披露条例》等法规，欧盟设定了明确的环境目标和技术筛选标准，强调法律先行、标准统一和强制披露，构建了全球范围内较为完善且具约束力的绿色金融监管与市场体系。

相比之下，中国的绿色金融政策体系更多地依赖于部门规章层级的政策性指导文件，例如通过发布《关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见》等重要政策来加强执行力和覆盖面。虽然国家意图明确，但这些指导文件的强制性相对较弱，缺乏立法层面的监管支持。

美国依托成熟的资本市场和市场驱动力，主要通过市场自我调节机制和各州立法推动绿色金融发展。然而，联邦层面缺乏专门的绿色金融政策，导致政策缺乏一贯性和长期稳定性。例如，特朗普在第二个总统任期开始时宣布美国退出《巴黎协定》，体现其政策立场的摇摆。

由于政策导向不同，各国在绿色金融转型速度和产品市场发展方面差异显著。欧盟凭借严格的立法与强制性监管，形成了高度标准化和透明的市场体系。中国绿色金融市场规模庞大，但由于立法和执行力度不及欧盟，其转型速度和市场标准化程度仍落后于欧盟。

信息披露方面，欧盟处于领先地位，建立了全面且强制性的立法体系；中国采取强制性与自愿性相结合的模式，以兼顾企业承受能力和市场成熟程度；美国由于联邦层面缺乏统一的强制性法规，主要依赖市场自律和州级立法。欧盟通过两项关键次级立法——《企业可持续发展报告指令》（CSRD）和《可持续金融披露条例》（SFDR），设定了严格的ESG信息披露标准。特别是SFDR作为条例，在欧盟范围内自动适用，对金融市场参与者具有直接法律约束力，要求金融机构详细报告其投资组合对环境目标的贡献及符合可持续金融标准的投资比例等信息。

在中国，《企业可持续披露准则》等一系列指导文件为企业提供了重要的信息披露指引。尽管这些文件并非法律，但其服务于国家“双碳”战略目标，且由财政部、发改委、人民银行、金融监管总局、证监会等权威政府机构主导制定，对企业仍具有较高的指导意义和一定实际约束力。然而，目前除了绿色债券等部分绿色金融产品，以及特定企业群体在可持续发展信息披露方面承担一定强制性义务外，大多数企业ESG信息披露仍以自愿为主，信息透明度有待加强，需要更高层级的立法支持来强化执行力度。

在美国，由于联邦层面缺少统一的强制性信息披露规则，且金融市场与国际接轨性强，目前绿色金融信息披露呈现“规则存续但执行弱化”的特点。现行披露准则主要包括交易所自律要求、州级立法或采用国际信息披露标准。

在标准体系方面，欧盟的绿色金融分类标准基于《欧盟分类法》，其技术细节严格且覆盖面广，涵盖了海洋经济、土壤修复技术和循环水管理系统等多个领域。中国的绿色金融分类标准以《绿色金融支持项目目录（2025年版）》为核心，覆盖了包括绿色贸易和消费在内的9大类绿色产业。尽管中国的技术筛选标准相较于欧盟更为宽松，但政策导向性显著，并通过《可持续金融共同分类目录》与欧盟实现了部分领域的互认，提升了国际兼容性。美国的绿色金融分类标准则缺乏统一的联邦层面规

定，主要依赖于国际组织如国际资本市场协会和气候债券倡议组织的标准，这给予了市场主体高度的灵活性。

表1

国内外绿色金融政策体系对比

组成部分	全球	中国	欧盟	美国
顶层设计框架	主要通过各种国际会议和论坛达成的共识与合作倡议，如联合国通过《2030年可持续发展议程》等。	中国在“十四五”规划中明确提出大力发展绿色金融。人民银行等部委发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》，奠定了政策框架基础，将绿色金融纳入国家战略部署。	以《欧洲绿色协议》作为高层次的战略指引，并颁布次级立法《欧洲气候法》《欧盟分类法》。	美国联邦层面尚未形成统一的绿色金融国家战略，其绿色金融发展主要由市场驱动。
政策目标	包括《巴黎协定》关于全球平均气温目标，《哥本哈根协议》减少温室气体排放目标及2030年可持续发展目标（SDGs）等。	已明确提出实现2030年前碳达峰、2060年前碳中和目标。	设定了到2030年温室气体排放量比1990年水平至少减少55%的目标，并致力于在2050年实现“气候中和”。	由于政治周期性更替，其顶层绿色金融政策缺乏一贯性和长期稳定性。不同政府往往提出差异化的政策导向，使得相关措施和目标在执政党更迭中不断调整与演变。
法律法规/行业指引/行业自律机制	国际组织侧重自我约束。国际上绿色金融政策的制定与发布主体主要为多国联合倡议平台或全球性绿色金融合作机构，其所发布的政策文件多为推荐性标准、行业实践或自律性准则，普遍遵循自愿采纳原则。	中国构建了以部门规章层级的政策性指导文件为主导的政策体系。具体来看，国家各部委通过《银行业保险业绿色金融高质量发展实施方案》《关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见》等文件进行顶层指导。人民银行、国家金融监管总局、证监会等机构则通过制定并实施专门的管理办法、操作指引及技术标准，对绿色信贷、绿色债券、环境信息披露等方面进行精细化规范。	欧盟绿色金融法律体系以具有法律约束力的次级立法为主。具体来看，欧盟基于《可持续发展增长行动计划》，发布了一系列立法和技术指南，包括次级立法条例（《欧盟分类法》《可持续金融披露条例》）、指令（《企业可持续发展报告指令》）等。	美国绿色金融很大程度是由市场驱动和州级政策创新推动，联邦层面少有专门针对绿色金融领域的政策，而是更广泛地涵盖了环境保护和能源政策。例如，州级绿色金融政策加利福尼亚州等地推出绿色银行和绿色债券计划，纽约州绿色新政等，旨在促进资金进入绿色项目。
信息披露制度	国际组织或发布专门准则，或将信息披露要求整合进各类绿色金融产品的标准中。同时，通过成立专门工作组如气候相关财务信息披露工作组（TCFD）、自然相关财务信息披露工作组（TNFD）促进相关工作。	中国信息披露具有强制性与自愿性结合特征。各机构发布的指导文件包括财政部《企业可持续披露准则——基本准则（试行）》、人民银行《金融机构环境信息披露指南》、绿色债券标准委员会《绿色债券存续期信息披露指南》等。同时，针对银行和上市公司等，监管要求披露《可持续发展报告》。	欧盟信息披露与监管政策以强制为主。《企业可持续发展报告指令》（CSRD）要求企业开展强制性的可持续发展表现披露；《可持续金融披露条例》（SFDR）要求金融机构披露其如何将可持续性风险纳入投资决策过程，并公开可能对可持续发展目标产生负面影响的产品服务。	美国联邦层面目前无强制性信息披露规则。此前美国证券交易委员会（SEC）曾通过气候相关信息披露规则，但目前执行受阻。现行披露准则主要包括交易所自律要求、州级立法或采用国际信息披露标准。
标准体系	绿色债券适用原则包括：国际资本市场协会（ICMA）的《绿色债券原则》是许多现有绿色标签的基础；此外还有ICMA的《社会责任债券原则》、《可持续发展挂钩债券原则》，气候债券倡议组织（CBI）发布的《气候债券标准》（CBS）等。	2025年7月发布的《绿色金融支持项目目录（2025年版）》适用于中国除绿色股票外的各类绿色金融产品。在此之前，绿色债券：适用《绿色债券支持项目目录》《中国绿色债券原则》等。	欧盟分类法是一个总体分类体系，绿色金融产品募集资金需用于符合该分类法规定的项目或活动。绿色债券：《欧盟绿色债券标准》（EUGBS）是具有法律约束力的区域标准。	美国没有像中国和欧盟那样专门制定绿色金融，而是依赖于国际公认的标准如《绿色债券原则》（GBP）和气候债券标准（CBS），以及发行人自身对资金用途的定义和透明度报告来规范绿色债券的发行。

	<b>绿色信贷：</b> 主要为 <b>贷款市场协会（LMA）、亚太贷款市场协会（APLMA）以及美国银团与交易协会（LSTA）联合发布的《绿色贷款原则》（GLP）、《社会责任贷款原则》（SLP）、《可持续发展挂钩贷款原则》（SLLP）。</b>	<b>绿色信贷：</b> 除最新《绿色金融支持项目目录（2025年版）》外，此前适用原银监会（现国家金融监督管理总局）《银行业保险业绿色金融指引》、原银监会（现国家金融监督管理总局）《绿色信贷指引》。	<b>绿色信贷：</b> 欧盟在其绿色金融框架内，特别是通过《欧盟分类法》，对绿色信贷和其他形式的可持续投资制定了详细的分类标准。	
<b>产品与市场</b>	绿色债券、社会责任债券、可持续发展挂钩债券等，绿色保险、绿色信托等产品加速发展。	以绿色信贷和绿色债券为主，并发展 ESG 理财和基金、碳交易市场与碳金融产品等。	鼓励发展绿色信贷、可持续发展挂钩贷款、绿色保险等多种金融产品。	绿色债券、ESG 基金、可持续主题股票等产品创新活跃、规模巨大，能够广泛提供绿色贷款、绿色保险等多元化服务。
<b>奖惩措施</b>	虽然国际组织一般没有直接的奖惩措施，但国际评级机构如标普、穆迪等已将 ESG 因素纳入其信用评级体系中。意味着在 ESG 方面表现优异的企业可能会获得更高的评级，从而降低融资成本。	财政补贴与税收优惠，如设立专项基金用于支持环保产业和绿色项目发展，对节能减排、可再生能源相关的生产消费行为给予税收减免；《 <b>银行业金融机构绿色金融评价方案</b> 》将绿色信贷、绿色债券等纳入金融机构绩效考核。	主要为惩罚措施，如《 <b>碳边境调节机制</b> 》（CBAM）是欧盟为防止“碳泄漏”而颁布，要求进口商为其进口产品支付相当于欧盟内部生产者所需支付的碳价，作为对高碳排放产品的惩罚。	美国联邦政府主要依靠财政补贴和税收抵免来刺激绿色产业投资与发展，通过降低可再生能源、电动汽车、氢能等项目的成本与风险，提升其市场竞争力。但根据特朗普“大而美”法案， <b>清洁能源补贴、税收优惠等已被取消。</b>

资料来源：公开资料，标普信评整理。

### 三、国内外绿色债券标准比较

在全球范围内，绿色金融产品发行的一个关键步骤是对“绿色”属性进行认定和评估。国际上关于绿色项目认定的标准主要分为两类：一类是由市场主导、由国际组织制定的国际绿色标准；另一类则是在特定区域施行的绿色金融分类标准，如欧盟和中国的绿色金融标准。

以绿色债券标准为例，国际绿色债券标准通常由国际组织制定，旨在为全球市场提供统一的指导方针，例如国际资本市场协会（ICMA）发布的《绿色债券原则》、《社会责任债券原则》以及《可持续发展挂钩债券原则》，这些原则为全球范围内的绿色债券提供了基础框架。不同国家和地区根据自身的需求和发展阶段制定了各自的绿色金融分类标准。例如欧盟推出的《欧盟绿色债券标准》（EU GBS），以及中国最新颁布的《绿色金融支持项目目录（2025年版）》。这些地方性的标准往往更加贴近本地市场。

我们选取了目前国际上使用较为广泛的绿色债券标准，包括 ICMA 的《绿色债券原则》《社会责任债券原则》《可持续发展挂钩债券原则》，欧盟的《欧盟分类法》《欧盟绿色债券标准》，和中国最新颁布的《绿色金融支持项目目录（2025年版）》进行对比。详见表 2。

对比结果显示，**欧盟标准在技术指标与评估流程方面均较为严格且具体，而中国标准更强调“正面清单”的应用。国际标准则提供了更为灵活的框架，适用于不同国家和地区的需求，但在具体化程度上不如前两者。**具体来看，欧盟分类标准对以下三种经济活动设置了绩效阈值（即技术筛选标准）：对环境有实质性贡献的经济活动，对环境无重大损害的经济活动，符合最低保障要求的经济活动。一项经济活动如果被欧盟分类法定义为可持续活动，必须满足以下条件：实质性贡献、无重大损害、符合最低保障要求，并通过详细的技术筛选标准进行验证。

相比之下，中国《绿色金融支持项目目录》中所有目标均采用“正面清单”，即只有被列入目录中的项目或活动才能获得绿色金融的支持。然而，该目录并未详细列明每一项经济活动与气候变化减缓目标挂钩的具体技术指标及评估和核准流程。因此，项目筛选更多依赖行业属性而非实际环境效益，这可能导致更高的“洗绿”风险，即一些不符合真正绿色标准的项目也可能获得绿色金融支持。

我们认为，欧盟与中国的绿色金融标准差异并非对立，而是反映了各自发展阶段和政策框架下的优先级不同。欧盟凭借成熟的市场机制和专业金融机构为其技术标准的执行提供了保障。例如，《欧盟分类法》覆盖六大环境目标（如气候变化减缓、水与海洋资源保护等），但不具体规定哪些行业或项目必须被支持，而是通过技术指标引导市场自主选择。相反，中国目录的制定与修订高度依赖政府主导的产业政策，符合“自上而下”的政策设计原则。同时，清单制通过简化流程，降低了执行门槛，有助于快速扩大绿色金融规模。

表2

## 主要绿色债券标准对比

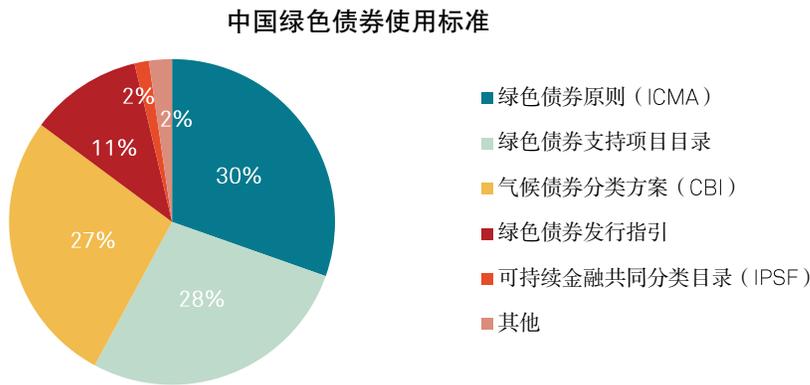
	《绿色债券原则》 《社会责任债券原则》 《可持续发展挂钩债券原则》	《欧盟分类法》 《欧盟绿色债券标准》	绿色金融支持项目目录 (2025年版)
制定基础	ICMA 原则是一系列自愿性原则框架，其目标和愿景是推动全球债务资本市场为环境和社会可持续性提供融资发挥作用。	《欧盟分类法》以欧洲行业标准分类系统为框架，并通过详细的技术筛选标准来界定哪些经济活动符合可持续发展的要求。《欧盟绿色债券标准》依托欧盟分类法中的详细标准来界定绿色经济活动。	以《绿色低碳转型产业指导目录(2024年版)》《绿色债券支持项目目录(2021年版)》为基础制定，结合了绿色产业和绿色金融的支持标准，将产业与金融的特点进行了有机融合。
适用范围	可供市场广泛使用，为发行人发行可信的相关债券所涉及的关键要素提供指引；促进必要信息披露，协助投资者评估债券投资对环境/可持续发展战略产生的积极影响；明确发行关键步骤，协助承销商促成可信交易，维护市场信誉。	《欧盟绿色债券标准》适用于所有欧盟及第三国发行人，包括企业、主权国家、金融机构、担保债券及资产支持证券等。	适用于中国除绿色股票外的各类绿色金融产品。
特点	《原则》的四大核心要素。1. 募集资金用途 2. 项目评估与遴选流程 3. 募集资金管理 4. 报告；《可持续发展挂钩债券原则》则包括 1. 关键绩效指标（KPI）的遴选 2. 可持续发展绩效目标（SPT）的校验 3. 债券特性和 4. 报告 5. 验证	绿色债券资金必须 100%用于符合《欧盟分类法》所列六大环境目标之一的绿色经济活动，对照《欧盟分类法》确定拟融资活动的绿色属性及适用技术筛选标准。只有满足其全部要求才能使用 European Green Bond 标识。	中国分类目录中所有目标均采用正面清单制，即只被列入《绿色金融支持项目目录》中的项目或活动才能获得绿色金融的支持。
主要内容/项目分类	合格绿色项目类别包括但不限于以下内容：可再生能源、能效提升、污染防治、生物资源和土地资源的环境可持续管理、陆地与水域生态多样性保护、清洁能源、可持续水资源与废水管理、气候变化适应、循环经济产品生产技术和流程、符合地区国家或国际认可标准或认证的绿色建筑。SLBP 并不限制资金的具体用途，而是关注于发行人的整体可持续发展目标。	《欧盟分类法》要求经济活动必须对环境目标中至少一项做出实质性贡献，且不会对环境目标之一产生负面影响。所列六大环境目标包括： 1. 气候保护 2. 适应气候变化 3. 水和海洋资源的可持续利用与保护 4. 向循环经济过渡、污染预防和控制 5. 保护和恢复生物多样性 6. 生态系统六项环境目标。	共有 9 个一级绿色类别，38 个二级绿色类别，271 个三级绿色类别。其中一级绿色类别包括： 1. 节能降碳产业 2. 环境保护产业 3. 资源循环利用产业 4. 能源绿色低碳转型 5. 生态保护修复和利用 6. 基础设施绿色升级 7. 绿色服务 8. 绿色贸易 9. 绿色消费

资料来源：公开资料，标普信评整理。

## 四、完善绿色金融政策体系面临的三个挑战

一是与国际绿色金融标准的兼容性和统一性不足。中国绿色债券发行不仅依据国家标准，还涉及 ICMA《绿色债券原则》、CBI 气候债券标准、IPSF 可持续金融共同分类目录等十余种国际标准。由于各标准在项目认定、信息披露等关键环节存在差异，导致标准不统一，增加了绿色项目认证复杂性和跨境融资成本。为此，中国正积极参与国际合作，联合欧盟牵头制定《多边可持续金融共同分类目录》，推动标准互认，提升绿色活动定义的全球可比性，已在促进跨境绿色债券互认方面取得积极进展。

图3



注：统计了2001年11月至2025年7月11日发行的绿色债券数据。  
 资料来源：中债绿色低碳转型债券数据库  
 版权©2025标普信用评级（中国）有限公司。版权所有。

**二是信息披露机制强制性不足。**尽管监管部门已强化绿色信息披露要求，对绿色债券发行、银行及部分上市公司发布《可持续发展报告》等作出强制规定，但 ESG 信息披露的覆盖范围仍有限，强制性不足。大量企业，尤其是中小企业，尚未纳入规范披露体系，导致投资者难以有效评估项目的实际环境效益。

**三是存在一定规模导向问题。**中国绿色金融通过“正面清单”制度简化流程、降低门槛，有力推动了规模快速扩张。然而，规模导向的另一面是容易导致资金过度流向短期见效快的项目（如传统清洁能源），而忽视生态修复周期长、技术路径复杂的高碳行业转型等关键领域。同时，缺乏科学、全面的“绿色”评估体系，尤其在长期环境效益衡量方面存在短板，使部分项目难以获得合理评价，影响对绿色目标实现程度的有效追踪。

附表 1：全球绿色金融发展历程

时间	会议/活动名称	主要内容
1972 年	联合国人类环境会议（斯德哥尔摩）	通过了《人类环境宣言》，标志着环境保护进入了一个新时代，并提出了环境保护与经济、社会发展的关系。
1987 年	世界环境与发展委员会	首次提出“可持续发展”概念，强调经济发展应同时考虑环境保护和社会公正。
1992 年	联合国环境与发展大会（UNCED）	提出《21 世纪议程》，强调向绿色产业和低碳经济倾斜，促进环境保护与经济发展。同时，《联合国气候变化框架公约》（COP1）在此次大会上开放签署，是世界上首个为控制二氧化碳等温室气体排放以减缓给人类经济社会带来负面影响的国际公约。
1997 年	第三次缔约方大会（COP3）	签订《京都协议书》，作为《联合国气候变化框架公约》的补充，具有法律约束力，强制要求发达国家减排温室气体，并明确了绿色经济和绿色金融的研究方向。该协议于 2005 年正式生效。
2003 年	“赤道原则”发起	国际金融公司与世界著名银行共同发起建立“赤道原则”，商业银行自愿在项目融资上考虑环境和社会问题等因素。
2007 年	欧洲投资银行发布绿色债券	开启绿色债券市场，标志着金融机构开始直接支持绿色项目的融资需求。
2009 年	哥本哈根气候大会（COP15）	达成《哥本哈根协议》，讨论如何进一步推动全球应对气候变化的努力，尽管未能达成具有法律约束力的协议，但金融发展与碳减排形成了共识。

2015年	巴黎气候峰会	达成“巴黎共识”，签署《巴黎协定》，各国同意采取行动限制全球变暖，并支持绿色金融的发展，力争实现将全球温度升幅控制在2°C以内，争取限制在1.5°C以内，在本世纪下半叶实现净零排放。
2015年	联合国通过《2030年可持续发展议程》	设定了2030年SDG（Sustainable Development Goals，可持续发展目标），涵盖社会、经济和环境三个维度的发展问题，旨在以综合方式彻底解决这些问题。
2016年	G20杭州峰会	中国首次将绿色金融引入G20议程，牵头成立G20绿色金融研究小组（GFSG），提出全球发展绿色金融的七大选项，推动形成国际共识。
2017年	央行与监管机构绿色金融网络（NGFS）成立	由中国、法国等8国央行联合发起，旨在强化金融体系气候风险管理，推动资本流向绿色低碳领域。截至2025年，成员扩展至127家机构，中国担任研究工作组主席，牵头制定气候风险监管工具。
2018年	联合国《负责任银行原则》	联合国环境署金融倡议组织与30家银行共同制定了PRB，旨在鼓励银行将其业务发展战略与联合国可持续发展目标（SDGs）和《巴黎协定》保持一致。
2018年	《“一带一路”绿色投资原则》（GIP）发布	中国金融学会绿色金融专业委员会与伦敦金融城共同发起，推动“一带一路”项目绿色化。截至2025年7月，53家国际金融机构签署，成为绿色“一带一路”建设的重要平台。
2019年	可持续金融国际平台（IPSF）成立	中国与欧盟共同发起，推动绿色金融标准国际趋同。2021年发布《可持续金融共同分类目录》，涵盖72项中欧共同认可的绿色经济活动，促进跨境绿色资金流动。
2021年	G20可持续金融路线图制定	中国与美国联合牵头制定《G20可持续金融路线图》，明确转型金融五大支柱及21项原则，为全球绿色金融体系提供框架性指引。
2023年	第三届“一带一路”国际合作高峰论坛	宣布为共建国家开展10万人次绿色金融培训，推动《“一带一路”绿色投资原则》能力建设联盟（CASI）落地，强化发展中国家绿色金融能力。

资料来源：公开资料，标普信评整理。

附表2 中国绿色金融发展历程和政策演变

时间	会议/活动名称	主要内容
2025年7月	人民银行、金融监管总局、证监会《绿色金融支持项目目录（2025年版）》	统一了前期颁布的《绿色低碳转型产业指导目录（2024年版）》《绿色债券支持项目目录（2021年版）》等标准，统一适用于各类绿色金融产品（不含股票）。
2025年1月	金融监管总局、人民银行《银行业保险业绿色金融高质量发展实施方案》	明确未来5年的发展目标：基本建成制度完善、监管有力、标准领先、组织完备、产品丰富、风控严格的绿色金融体系。
2024年3月	中国人民银行等《关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见》	强化金融对绿色低碳发展的支持，明确了未来五年构建国际领先的金融支持绿色低碳发展体系的目标。
2023年10月	中央金融工作会议	中央金融工作会议明确将“绿色金融”作为建设金融强国的五篇大文章之一。
2022年6月	原银保监会（现国家金融监督管理总局）《银行业保险业绿色金融指引》	进一步强化了绿色金融政策的指导性、覆盖面和有效性。该指引是中国绿色金融领域的纲领性文件，不仅涵盖了银行机构，也包括了保险机构。该指引进一步拓展了绿色金融的关注点和适用范围，强调了绿色金融的重要性，并提出了新的要求和支撑措施，可以被视为对原有《绿色信贷指引》的一次重大升级和发展。
2022年1月	发改委、能源局《关于完善能源绿色低碳转型体制机制和政策措施的意见》	提出建立支撑能源绿色低碳转型的财政金融政策保障机制，引导金融机构加大对具有显著碳减排效益项目的支持，鼓励发行可持续发展挂钩债券等。
2021年10月	中共中央、国务院《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》	将碳达峰、碳中和纳入经济社会发展全局的重要性，并提出通过优化产业结构、提升能源利用效率等手段确保实现2030年前碳达峰、2060年前碳中和的目标。

2021年6月	中国人民银行《银行业金融机构绿色金融评价方案》	对银行业金融机构的绿色金融业务进行综合评价，并将评价结果纳入央行金融机构评级政策工具中。
2021年4月	人民银行等部门《绿色债券支持项目目录（2021年版）》	实现了国内绿债标准的统一，并使其与国际主流标准趋同。
2021年2月	国务院《关于加快建立健全绿色低碳循环发展指导体系的意见》	提出建立和统一绿色债券评级标准，构建绿色低碳循环发展的生产、流通、消费体系。
2020年10月	生态环境部联合发改委、人民银行等发布《关于促进应对气候变化投融资指导意见》	推进环保绿色发展的纲领性文件。
2020年9月	国家主席习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上提出碳达峰、碳中和目标	中国明确提出二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和的目标，这标志着中国在全球气候治理中的角色更加积极主动。
2019年3月	发改委、工信部、人民银行等七部委印发《绿色产业指导目录（2019年版）》	目录明确了包括节能环保、清洁生产等6大类200多项绿色产业内容。在2024年，基于绿色发展新形势、新任务、新要求，《绿色产业指导目录（2019年版）》被修订形成了《绿色低碳转型产业指导目录（2024年版）》。
2018年8月	中国人民银行《银行业存款类金融机构绿色信贷业绩评价方案(试行)》	对银行投放绿色信贷给出了定量考核要求，并将绿色信贷业绩评价纳入MPA考核。
2018年11月	证券投资基金业协会《绿色投资指引（试行）》	明确了绿色投资的定义，界定了绿色投资的范围，阐述了绿色投资的目的，提供了绿色投资的开展方法以及对投资标的的环境评估提供了指标框架，为基金管理人开展绿色投资提供了良好的指导。
2017年12月	发改委《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》	启动全国统一的碳排放权交易市场，为碳金融市场制度建设奠定良好基础。
2017年6月	国家启动建设绿色金融改革创新试验区	国务院批准在浙江省、江西省、广东省、贵州省、新疆维吾尔自治区等五省（区）条件较好的部分地区作为首批试点，建设八个各具特色的绿色金融改革创新试验区。2019年12月兰州新区成为全国第九个绿色金融改革创新试验区。
2016年8月	人民银行等七部委《关于构建绿色金融体系的指导意见》	构建了我国绿色金融体系的顶层设计，提出了大力发展绿色信贷等措施。奠定了中国绿色金融政策的基础框架。
2016年9月	发改委《用能权有偿使用和交易制度试点方案》	在部分省份开展用能权有偿使用和交易制度试点。
2015年12月	《中国人民银行〔2015〕第39号（关于绿色金融债券发行管理）》	明确了绿色金融债券的定义、资金用途、项目筛选标准及信息披露要求。
2015年9月	中共中央办公厅、国务院办公厅《生态文明体制改革总体方案》	明确提出建立绿色金融体系的目标，这是中国政府在政策层面正式提出绿色金融概念的重要标志，首次将“建立绿色金融体系”写入国家战略，对于后续一系列绿色金融政策的出台具有引领作用。
2015年1月	原银监会（现国家金融监督管理总局）、发改委《能效信贷指引》	旨在指导银行业金融机构开展能效信贷业务，支持节能减排项目的融资需求。
2013年12月	环境保护部、发改委、人民银行、原银监会（现国家金融监督管理总局）《企业环境信用评价办法（试行）》	对企业环境行为进行评价并向社会公开的一种制度安排。
2012年2月	原银监会（现国家金融监督管理总局）《绿色信贷指引》	支持银行业金融机构从战略高度推进绿色信贷。

资料来源：公开资料，标普信评整理。

本报告不构成评级行动。

欢迎关注标普信评微信公众号：



©版权所有 2025 标普信用评级（中国）有限公司。保留所有权利。

标普信用评级（中国）有限公司（简称“标普信评”）拥有上述内容（包括评级、信用相关的分析和数据、估值、模型、软件或其他应用或其中的输出）或其任何部分（简称“内容”）的版权和/或其他相关知识产权。未经标普信评的事先书面许可，严禁以任何形式或方式修改、逆向工程、复制或发布任何内容，或将任何内容存储在数据库或检索系统中。内容不得用于任何非法或未经授权的目的。标普信评和任何第三方供应商，以及其董事、管理人员、股东、员工或代理人（统称“标普方”）均不保证内容的准确性、完整性、及时性或可用性。部分内容可能借助人工智能（AI）工具创建。使用人工智能创建或处理的已发布内容由标普职员撰写、审核、编辑及批准。标普方不对任何错误或遗漏（疏忽或其他），无论其原因如何，以及因使用内容而获得的结果，或者用户输入的任何数据的安全性或维护该等数据承担责任。内容以“概不保证”为基础提供。标普方特此声明免除所有明示或默示的保证，包括但不限于适销性或适用于特定用途或使用目的、不存在漏洞、软件错误或缺陷，以及内容的功能将不会中断或内容将与任何软件或硬件配置兼容等保证。在任何情形下，标普方将不对任何人就与使用任何内容相关的任何直接、间接、附带、惩罚、补偿、惩戒、特殊或后续的损失、费用、开支、律师费或损失（包括但不限于收入损失、利润损失以及因疏忽造成的机会成本和损失）承担责任，即使标普方已经知道发生类似损害的可能性。

信用相关的分析和其他分析（包括评级和内容中的陈述）是截至发表之日的意见陈述，而非事实陈述。标普信评的意见、分析、预测和评级确认决策（如下所述）并非且不应被视为购买、持有或出售任何证券或作出任何投资决策的建议，也不涉及任何证券的适合性。在发布后，标普信评不承担更新（不论以任何形式或格式）发布内容的义务。在进行投资和其他业务决策时，不应依赖内容，内容也无法取代用户、其管理层、员工、顾问和/或客户的技能、判断和经验。标普信评不作为受托人或投资顾问，除非其注册为该机构。虽然标普信评从其认为可靠的渠道获取信息，但标普信评不审计其获得的信息，也不承担相关的尽职调查义务或实施独立验证。与评级相关的出版物可能由于各种原因发布，这些原因不一定取决于评级委员会的行动，例如发布定期更新的信用评级和相关分析。

标普信评并不属于标普全球评级身为国家认可统计评级机构（NRSRO）的附属企业。标普信评根据在中国专用的评级等级体系授予评级，所授予的评级是标普信评对于债务人相对于中国境内其他发行人的整体资信或对特定债务的偿债能力的意见，并提供在中国境内信用风险的排序。标普信评所授予的评级并非根据全球评级等级体系所授予的评级，不可也不应被视为或不实地表述为全球评级等级体系下授予的评级，或者作为全球评级等级体系下授予的评级而加以依赖。标普方不为违反本段使用标普信评的评级所产生的任何损失负责。

如果监管机构允许评级机构在一个司法辖区内因某些监管目的承认在另一个司法辖区发布的评级，标普信评保留随时自行决定授予、撤销或中止此类承认的权利。标普信评特此声明不对因授予、撤销或中止承认而产生的任何责任以及宣称因此而产生的任何损害负责。

标普信评将其不同业务单位的活动保持分离，以保持相应活动的独立性和客观性。因此，标普信评的某些业务单位可能拥有其他业务单位所没有的信息。标普信评制定了政策和程序，以确保对各个分析过程中相关的特定非公开信息予以保密。

标普信评可能从其评级和特定分析活动中获得报酬，报酬一般由证券发行人或承销人或者债务人支付。标普信评保留发布其意见和分析的权利。标普信评的公开评级和分析公布在其网站上 [www.spgchinaratings.cn](http://www.spgchinaratings.cn) 并且可以通过其他方式发布，包括但不限于标普信评出版物和第三方转销商。