

【高质量发展】

我国绿色金融制度与政策的文本研究 ——基于文本分析方法

刘瀚斌 李煜琪

摘 要：随着我国经济持续发展，绿色金融进一步受到重视。通过对我国历史绿色金融政策梳理与分析，并进行反思与总结，得到一定的经验与启示，同时对于现有的政策进行梳理，对国家的大政方针有进一步的认识，对绿色金融政策未来的方向与重点能够有一定的预测以及把握，对于企业的传统转型升级与未来发展方向也有一定的导向作用。本研究运用文本分析方法，以2016—2024年我国绿色金融政策文本为样本，分析了我国绿色金融的发展方向与进展，总结我国绿色金融政策与制度发展现状，并指出存在的局限，进而提出政策建议。

关键词：绿色金融；政策与回应；文本分析

作者简介：刘瀚斌，通讯作者，博士，复旦大学经济学院环境经济研究中心研究员（上海 200433）；李煜琪，复旦大学经济学院（上海 200433）

基金项目：国家自然科学基金创新研究群体项目“中国经济发展规律与治理机制研究”（72121002）

DOI 编码：10.19941/j.cnki.CN31-1957/F.2025.04.006

近十年，我国的绿色金融领域受到越来越多的重视。中央人民政府、中国人民银行、银保监会、发改委、地方各级人民政府以及一些地方企业等许多组织与机构对于绿色金融的发展越来越重视。例如，中国人民银行及各地分行近年来发布了《中国人民银行 财政部 国家发展改革委 环境保护部 银监会 证监会 保监会关于构建绿色金融体系的指导意见》《关于发挥绿色金融作用 服务美丽中国建设的意见》《关于推进绿色金融支持新程生态文明建设的工作方案》《北京市信贷支持建筑绿色发展的指导意见（试行）》等多个有关城乡建设绿色发展、地区绿色金融发展等相关领域的政策文件，不断推动相关领域的企业提高自身积极性，充分调动主观能动性，推动绿色金融的发展。同时，各地充分调动地方积极性，从绿色信贷、绿色保险、绿色建筑等领域着手，积极推动地方绿色金融发展。例如，贵州省、河北省、黑龙江省、湖北省、山东省等多地陆续发布了关于绿色建筑的相关政策与标准，不断推动绿色建筑相关体系建立，为建筑行业的企业提供一定的绿色转型导向，促使企业转型升级，积极创新。

2025年，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景

目标纲要》即将收官。在“十四五”规划即将完成、“十五五”规划不断完善制定的关键时刻，十分有必要对我国现有的绿色金融政策进行梳理与分析。一方面，对于过去进行一定的反思、总结，能够得到一定的经验、启示，同时，对现有的政策进行梳理，能够对国家的大政方针有进一步的认识，对绿色金融政策未来的方向与重点有一定的预测及把握，对地方政府实施绿色金融相关政策的进程与方向有一定的启示意义与推动意义，也对企业的传统转型升级与未来发展方向有一定的导向作用。

一、文献回顾与分析框架

（一）文献回顾

政策导向具有一定的外部性，对于经济发展有重大影响。一方面，政策有充分的倡导与诱导性功能，对于社会资金流向有一定的引导作用。通过相关方向的政策制度的发布，能够合理改变社会资金的预期，进一步科学安排资金项目的布局，进一步推动资源的合理配置^①。另一方面，社会资金能够通过政策导向，了解政策重点与关注的方向，进而对于自身的投资策略进行调整，达到利润最大化。同时，企业也能够根据政策导向，对自己的经营策略进行调整，使其更贴合政策的要求与方向，增强自身吸引资金流向的能力。

因此，对于政策的分析受到了许多学者的关注。目前，政策研究的主要方法有计量评估分析、案例研究分析、文本分析、社会网络分析等方法。计量评估分析主要通过数据的收集与处理，采用回归分析、差分法等形式对政策在经济社会某一方面的影响进行细致精确的研究，目前被较多学者采用。案例研究分析法主要通过选取政策影响范围内有代表性的某一个地点或某一个受影响主体等进行特异性的全面分析，通过典型的案例分析进而预计政策的影响与效果。文本分析法主要基于政策文本本身，通常收集某一主题的多政策文本进行词频分析或内容分析，对政策文件进行细致的解读，以识别政策中的导向、关键议题与价值。社会网络分析法主要用于研究制度政策在社会结构中的交互模式，通过分析探究政策实施过程中各个涉及主体的交互影响方式，进而对制度政策的影响机制有更深入的了解。

人类的活动使得地球出现环境恶化与全球气候变暖、臭氧层破坏等问题，对人类的生产生活造成许多负面影响。当前，创新协调发展、绿色发展逐步受到世界各国的重视。金融在经济发展中起到非常重要的作用，绿色金融对于生态环境建设与经济发展有着重要的推动作用，在推动经济发展、促使企业履行社会责任、推动生态环境发展等方面都有明显效果。但是，发展绿色金融与绿色产业需要大量的资金投入。邓淇中等提到，绿色金融的制度政策作为传统环境政策的重要延伸和创新，能够兼具金融资源配置与环境政策^②。信瑶瑶与唐钰岚认为，绿色产业具有投资周期长、短期盈利能力弱、基础薄弱的“强位弱势”特征，因此只利用市场化手段难以完全激发绿色金融相关产业的生产积极性，

① 王伟、张烨宁、冯博：《政策性银行助力绿色金融发展的引导效应研究》，《金融理论与实践》2024年第4期，第85—95页。

② 邓淇中、张玲、秦燕丝：《绿色金融政策对城市环境治理效率的影响研究——以我国长江经济带为例》，《城市问题》2024年第5期，第92—103页。

还需要充分利用政策支持,引导社会资金向绿色金融流入^①。

绿色金融的制度政策对于企业的绿色创新、传统转型等方面有显著效果。祁怀锦与刘斯琴提到,绿色金融的相关试点政策,包括生态文明试验区、绿色金融改革创新试验区的建立与具体实施意见的政策文件的颁布,有利于提高企业绿色创新的活跃度。在企业污染排放较多时,作用更明显^②。张小可与葛晶认为,绿色金融的制度政策,特别是绿色信贷政策,对于资本要素有比较明显的促进作用,能够促进资本向高生产率企业流动,同时也能够有效提高生产型企业的市场份额^③。王遥与任玉洁、董景荣等也提出,特别是在绿色金融政策不断发展完善、与具体情况进一步匹配时,绿色金融的政策能够有效推动金融机构产品以及服务创新积极性的提升^④。张颖与邹国昊提到,绿色金融政策主要通过推进绿色创新推动绿色技术的进步减排降碳,同时在调整能源结构过程中也起到一定的作用^⑤。此外,姚战琪与夏杰长提到,绿色金融的制度与政策也有助于激励我国的绿色消费发展^⑥。

作为一个支持全面构建绿色金融体系的国家,我国相关绿色金融政策不断颁布,生态文明试验区、绿色金融改革创新试验区逐渐建立。王丽萍等^⑦认为,总体来说,我国正在由被动创新转向创新。但是,李瑶^⑧认为,绿色金融政策体系不断完善的过程中,我国绿色金融发展与生态文明建设的要求仍然有较大的差距。王盈盈与黄小芸^⑨也认为,我国需要进一步完善政府政策制度体系,并不断突出自主性。其一,我国的法律机制与相关标准体系不够完善,道德风险难以规避^⑩,财税体系与产业发展以及监管流程的适应匹配

-
- ① 信瑶瑶、唐珏岚:《碳中和目标下的我国绿色金融:政策、实践与挑战》,《当代经济管理》2021 年第 10 期,第 91—97 页。
- ② 祁怀锦、刘斯琴:《绿色金融政策促进企业绿色创新吗——来自绿色金融改革创新试验区的证据》,《当代财经》2023 年第 3 期,第 94—105 页。
- ③ 张小可、葛晶:《绿色金融政策的双重资源配置优化效应研究》,《产业经济研究》2021 年第 6 期,第 15—28 页。
- ④ 王遥、任玉洁:《“双碳”目标下的中国绿色金融体系构建》,《当代经济科学》2022 年第 5 期,第 1—13+139 页;董景荣、张文卿、李隋佳等:《绿色金融政策、企业行为与中国工业非对称转型》,《统计与信息论坛》2024 年第 10 期,第 72—88 页。
- ⑤ 张颖、邹国昊:《绿色金融政策对碳排放的空间溢出效应研究》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2024 年第 5 期,第 60—72 页。
- ⑥ 姚战琪、夏杰长:《绿色金融政策与绿色消费发展——基于绿色金融改革创新试验区与合成控制法》,《中国流通经济》2023 年第 8 期,第 101—115 页。
- ⑦ 王丽萍、徐佳慧、李创:《绿色金融政策促进企业创新的作用机制与阶段演进》,《软科学》2021 年第 12 期,第 81—87 页。
- ⑧ 李瑶:《特色绿色金融体系助推生态文明建设》,《中国金融》2024 年第 12 期,第 60—61 页。
- ⑨ 王盈盈、黄小芸:《我国基础设施建设投资规制中的 ESG 表现调查研究——基于文本分析方法》,《中国环境管理》2024 年第 1 期,第 49—56 页。
- ⑩ 安伟:《绿色金融的内涵、机理和实践初探》,《经济经纬》2008 年第 5 期,第 156—158 页。

程度有待提高。其二，绿色金融政策涉及的主体较为丰富，但是主体之间以及主体与产业之间的联动较为有限。其三，绿色金融相关产品与服务有待丰富与完善，对于绿色金融发展以及生态文明建设的支持作用有待进一步加强。其四，相关流程中信息不对称、标准不健全、监督不到位的问题逐渐显现。牛海鹏等认为，目前我国绿色金融方面的信息披露，特别是绿色信贷方面，相关法律法规与环境信息披露机制仍不够充分，需要进一步推动^①。同时，杜莉与郑立纯也认为，当前我国针对绿色金融政策与体系也有一定的发展与完善空间，特别是需要加强财税政策以及相关评估考核^②。因此，强化绿色金融政策的引导与支持作用，完善相关法律法规与政策体系，包括标准、信息披露、评估等方面，对于生态文明建设有重要作用。

目前对于绿色金融制度与政策的文本研究也存在一定的局限性。一方面，已有文献对于政策文本分析更多局限于政策文本内容本身，对政策文本的发展演变以及与绿色金融特点相结合的程度不够。另一方面，已有文献更多是对于地方层面政策文本分析或国家层面政策文本分析，结合国家层面政策与地方层面政策的文本进行分析的文献较少。因此，本文主要结合绿色金融的特点提供研究创新型视角，以近十年的全国各省（自治区、直辖市）政策文本为基础对绿色金融政策文本以及政策与项目间的相关性进行分析。

（二）分析框架

绿色金融的发展与各方面的发展有关，例如绿色金融工具的创建与推广、信息披露制度的完备、相关标准体系的建立等等。而绿色金融制度政策的颁布与施行，主要从其产品、平台、保障几个方面进行相关政策的推行与保障，以及相关的制度设计。本文从绿色金融制度政策的产品、平台、保障三个方面展开调查研究。此外，基于回应性分析的视角，如图1所示，绿色金融政策对于相关领域的企业具有规制作用，不同的绿色金融重点领域以及关注的不同主体能够对于相关领域的企业有一定的启示，对于企业的日常经营行为以及未来发展与转型有一定的影响，进而回应相关制度政策。因此，关注绿色金融制度政策的发展与内容变化有非常重要的意义。

基于此，绿色金融制度与政策梳理分为三个步骤。其一，广泛收集三个方面的资料，包括各级人民政府、国家金融监管总局、中国人民银行、国家发展改革委、银保监会、证监会、各地银保监局、金融办、全国各级人大常委会、证监局、澳门环境保护局、市场监管局、保险行业协会、中国绿色建筑与节能（澳门）协会、中国金融学会、绿色金融研究院、绿色债券标准委员会等相关组织与机构发行的政策类文件、意见类文件及通知类文件。其二，开展绿色金融制度、政策相关文献阅读，筛选出绿色金融制度、政策

① 牛海鹏、张夏羿、张平淡：《我国绿色金融政策的制度变迁与效果评价——以绿色信贷的实证研究为例》，《管理评论》2020年第8期，第3—12页。

② 杜莉、郑立纯：《我国绿色金融政策体系的效应评价——基于试点运行数据的分析》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》2019年第1期，第173—182+199页。

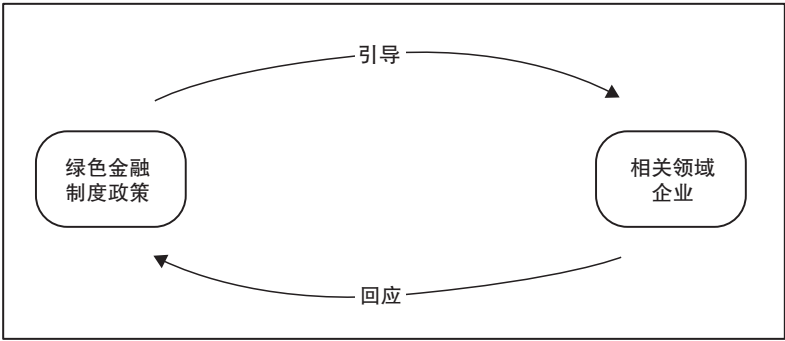


图 1 绿色金融制度与政策回应性分析视角逻辑图

回应性分析视角下适宜的议题与内涵。其三，根据有关部门的相关会议精神，构建绿色金融制度、政策的文件内容相关表现清单。其中，产品、平台、保障是三个相关文件内容指标，而产品指标议题包括融资工具与绿色金融产品工具、产品创新，平台指标议题包括金融平台、信息平台、研发交流平台、交易平台，保障指标议题包括构建政府相关机制、建立相关标准体系、建立相关交易模式和交易制度、产品监管（如表 1 所示）。其四，逐年分析绿色金融相关制度政策，综合具体情况得出结论与建议。

表 1 绿色金融制度的表现清单

目标	议题	议题内涵
平台	资金融资平台	改善上市过程,使初创公司能筹集资金上市;特别留意发展绿色项目或技术的公司;为股票市场提供一个具有增长动力的平台。
	信息平台	建立并完善银行与环保共享信息查询平台;建立并完善绿色信息网络综合服务平台;统一绿色信息记录和信息披露制度。
	产学研交流平台	依托高校、科研单位的科技创新力量,建立健全产学研用协调创新体系。以企业为主体,组建一批技术创新战略联盟和新材料产业联盟,整合研发平台,推动人才培养与引进,加快科技研发及成果转化。
	产权交易平台	加快增强碳排放交易中心功能,探索推进在产权交易所等公共资源平台设立各类环境权益交易平台,开展环境权益交易服务。
产品	融资工具、绿色金融产品工具	切合碳汇形成与交易规则,积极探索碳金融产品和衍生工具,丰富绿色金融产品工具;发展应用各类碳金融交易工具。
	产品创新	创新绿色金融产品,鼓励绿色企业利用资本市场发展、参与新型绿色投融资交易;加大对传统工业企业环保改造的金融支持力度;建立完善多层次、多元化绿色金融产品供给体系,提高绿色金融服务水平。

(续表 1)

目标	议题	议题内涵
保障	构建政府相关机制	构建绿色金融信息共享机制、绿色认证体系和管理机制、高效审批机制、利率定价机制、风险防控机制、激励约束和尽职免责机制、从业人员培训机制等；政府相关部门及金融机构加强协作联动，建立绿色界定标准、绿色项目清单，明确绿色信贷贴息范围，构建环境法律责任机制。
	建立相关标准、体系	将各金融机构绿色信贷、绿色债券、绿色保险主要指标完成情况纳入支持地方经济发展年度考核和金融监管部门监管评级指标体系；加强绿色标准化市场建设。
	建立相关交易模式和交易制度	创新环境权益交易模式和交易制度；探索产业融资新模式，努力推动龙头企业发展，并为上下游企业提供必要的资金支持。
	产品监管	加强对绿色金融业务和产品的监管协调，有效防范相关违约风险；充分发挥股权融资作用，防止出现绿色项目杠杆率过高、资本空转和“洗绿”等问题。

二、绿色金融政策的文件内容相关表现调查

在绿色金融发展中，制度政策起到比较关键的引导与规范作用。由于绿色金融有较多细分领域，涉及面较广，同时利益相关者较多，并且外溢性也较强，我国绿色金融制度政策的文件数量非常多。本文首先进行了政策文本的挖掘以及相关样本的选择，并对政策文本进行多方面的描述统计以呈现文本内容，进而以典型的文本为案例进行政策的完备性分析，以此来判断操作层面的企业环境、金融机构、风险保障、标准体系、监督处罚等内容的涉及程度。

（一）样本选择

本文选取的绿色金融制度、政策主要来源于各级政府、国家金融监管总局、中国人民银行、国家发改委、各地银保监会、证监会、银保监局、金融办、各级人大常委会、证监局、澳门环境保护局、市场监管局、保险行业协会、中国绿色建筑与节能（澳门）协会、金融学会、绿色金融研究院、绿色债券标准委员会等相关组织与机构的官方网站。其中，政府所发布的政策文件数量众多。由于地方政策文件与中央层面的政策文件内容有一定重合度，为了保证政策样本选择具有代表性，将按照以下原则进行政策文本的筛选与整理。

其一，按发文主题进行筛选，相似度过高的文件将选取中央层面的文件，忽略地方颁布的文件。例如，中国人民银行等七部委在 2016 年印发了《关于构建绿色金融体系的指导意见》，随后，部分省份进一步发布相关文件推动地方各组织机构进行学习与贯彻。此类文件内容与《关于构建绿色金融体系的指导意见》重合度非常高，予以剔除，仅保留由中国人民银行等七部委联合发布的《关于构建绿色金融体系的指导意见》作为一个数据样本。

其二，主要选取部门工作文件、部门规范性文件、部门规章、国务院规范性文件以及行政法规相关的方案、实施意见、通知、标准、指导意见、办法、行动计划等。

其三，政策文件具有时效性。经过手动剔除无关、重复的文件，主要选取 2016 年至 2024 年的政策文本，涉及 11 个议题，包含 23 个省、5 个自治区、4 个直辖市和 2 个特别行政区。最终，梳理得到绿色金融制度、政策文件的有效典型政策样本共 306 篇。样本结构如图 2 所示。

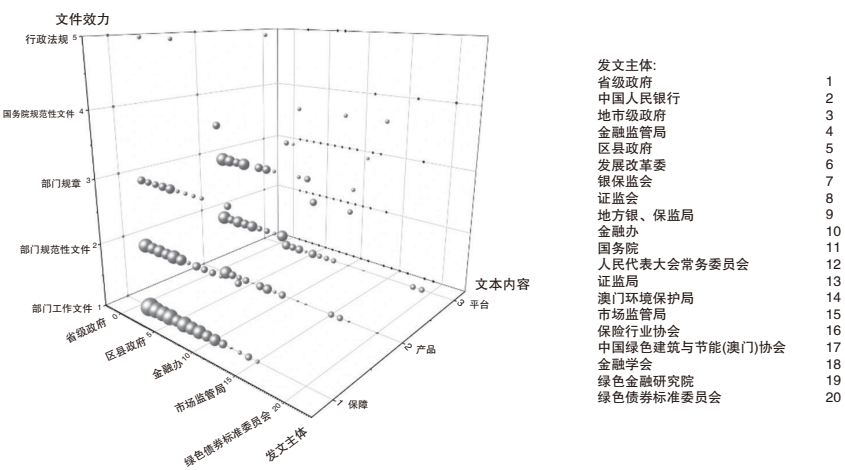


图 2 绿色金融制度与政策文件样本结构

（二）描述统计

本研究通过文本的描述统计，呈现出我国绿色金融制度与政策的发文主体情况、文本内容差异等。结合文本分析发现，有些政策主要侧重供给端，有些政策主要侧重需求端，另外也有些政策侧重于综合的规划保障。因此，进一步将文件适用范围划分为供给类、规划类和需求类三个方向。其中，供给类主要关注行业企业供给方向，包括对行业供给工作的规范与体系建立、对于试验区建立的引导等，例如对银行业保险业绿色金融工作的实施意见、绿色金融改革试验区工作方案。需求类主要关注对于需求方的保障与需求的刺激等，例如促进绿色消费实施方案。综合类主要关注更宏观层面上的制度设计以及相关激励政策，例如地方推动绿色金融发展实施方案。关注产品内容的文本数量为 98 篇，占比约为 32.03%；关注平台内容的文本数量为 31 篇，占比约为 10.13%；关注保障内容的文本数量为 177 篇，占比约为 57.84%。可知，产品维度下，供给方面的政策占比高于需求、综合方面，占比为 86.73%；平台维度下，供给方面的政策占比最高，占比为 67.74%；保障维度下，综合方面的政策占比高于需求、供给方面，占比为 75.71%。具体如下页表 2 所示。

政策效力级别主要分为部门工作文件、部门规范性文件、部门规章、国务院规范性文件、行政法规 5 个级别，从行政法规到部门工作文件，刚性逐渐减弱，同时可操作性与地方特性不断增加。绿色金融制度与政策文件主要以部门工作文件、部门规范性文件、部门规章为主，由此可见，绿色金融制度政策具有较强的可操作性与地方特色。从这一维度

表 2 基于适用范围的绿色金融制度与政策统计

适用范围	产品		平台		保障		总体	
	数量	占比	数量	占比	数量	占比	数量	占比
供给类	85	86.73%	21	67.74%	42	23.73%	148	48.37%
需求类	6	6.12%	0	0.00%	1	0.56%	7	2.29%
综合类	7	7.14%	10	32.26%	134	75.71%	151	49.35%
合计	98	32.03%	31	10.13%	177	57.84%	306	100.00%

上分析，可以看出产品、平台、保障几个层面都具有这样的特点。其中，由于保障措施在比较具体、细致的层面上与地方具体情况息息相关，因此部门工作文件占比非常大。而产品层面，部门工作文件、部门规范性文件、部门规章的数量较为平均。

表 3 基于效力层级的绿色金融制度与政策统计

效力级别	产品		平台		保障		总体	
	数量	占比	数量	占比	数量	占比	数量	占比
部门工作文件	27	27.55%	22	70.97%	119	67.23%	168	54.90%
部门规范性文件	37	37.76%	6	19.35%	41	23.16%	84	27.45%
部门规章	30	30.61%	3	9.68%	13	7.34%	46	15.03%
国务院规范性文件	3	3.06%	0	0.00%	2	1.13%	5	1.63%
行政法规	1	1.02%	0	0.00%	2	1.13%	3	0.98%
合计	98	32.03%	31	10.13%	177	57.84%	306	100.00%

我国绿色金融的发展受到非常多组织与机构的重视，因此相关政策与文件的发文主体涉及部门与组织机构数量也较多。通过进一步分类统计，筛选出单独发布的政策文件有 215 篇，联合发布的政策文件 91 篇。然后对所有文件进行发文主体的发文数量及其关注类型进行统计。总体来看，位居前列的发文主体为省级政府、中国人民银行、地市级政府、金融监管局、区县政府、发展改革委，发布的文件总数占比超 75%。从关注类型的分类角度来看，产品维度的发文主体集中度最高，超过 30% 的文件由省级政府发布，多数是关于具体某一类绿色金融产品工具的标准建立与相关行为规范指导意见；保障层面的发文主体集中度相对均衡。总的来看，无论是产品维度，还是平台、保障维度，发文主体都较为分散，但主要发文主体都还是省级政府，主要因为省级政府作为地方政府，统筹规划整个省份的经济运行与绿色金融发展等内容，对于各地的相关政策引导非常重要，因此各方面文件的发布数量都不低。具体如下页表 4 所示。

另外，通过对于所有节点进行分析与类别区分，总结得出下页表 5。在设计的议题中，挑选出 9 个议题，每个议题设置了 2 个自由节点，总共是 18 个自由节点。绿色金融议题下设平台建设、监管机制 2 个自由节点，绿色保险议题下设巨灾保险与“减污”“增绿”保险 2 个自由节点，绿色债券议题下设置政府债券、企业债券 2 个自由节点，绿色基金议题下设绿色产业投资基金、绿色证券投资基金 2 个自由节点，碳金融议题下设碳市场、

表 4 基于发文主体的绿色金融制度与政策统计

发文主体	产品		平台		保障		总体	
	数量	占比	数量	占比	数量	占比	数量	占比
省政府	53	33.54%	10	23.26%	78	26.44%	141	28.43%
中国人民银行	17	10.76%	5	11.63%	36	12.20%	58	11.69%
市政府	16	10.13%	6	13.95%	32	10.85%	54	10.89%
金融监管局	18	11.39%	1	2.33%	35	11.86%	54	10.89%
区县政府	8	5.06%	10	23.26%	24	8.14%	42	8.47%
发改委	10	6.33%	2	4.65%	29	9.83%	41	8.27%
银保监会	13	8.23%	2	4.65%	13	4.41%	28	5.65%
证监会	3	1.90%	2	4.65%	16	5.42%	21	4.23%
地方银、保监局	11	6.96%	0	0.00%	9	3.05%	20	4.03%
金融办	0	0.00%	2	4.65%	9	3.05%	11	2.22%
国务院	2	1.27%	0	0.00%	6	2.03%	8	1.61%
人民代表大会常务委员会	2	1.27%	1	2.33%	2	0.68%	5	1.01%
证监局	0	0.00%	0	0.00%	3	1.02%	3	0.60%
澳门环境保护局	0	0.00%	0	0.00%	2	0.68%	2	0.40%
市场监管局	1	0.63%	0	0.00%	1	0.34%	2	0.40%
保险行业协会	2	1.27%	0	0.00%	0	0.00%	2	0.40%
中国绿色建筑与节能（澳门）协会	1	0.63%	0	0.00%	0	0.00%	1	0.20%
金融学会	0	0.00%	1	2.33%	0	0.00%	1	0.20%
绿色金融研究院	0	0.00%	1	2.33%	0	0.00%	1	0.20%
绿色债券标准委员会	1	0.63%	0	0.00%	0	0.00%	1	0.20%
合计	158	100%	43	100%	295	100%	496	100%

碳工具 2 个自由节点，绿色信贷议题下设制度建立、服务提供 2 个自由节点，绿色建筑议题下设已有建筑改造、绿色建筑建造 2 个自由节点，保障措施下设资源保护、人才吸引 2 个自由节点，绿色投资议题下设投资产品、标准建立 2 个自由节点。

表 5 自由节点汇总（局部）

议题	节点	案例一	案例二
绿色金融	平台建设	成立绿色金融咨询委员会或同类机构，以制定长远工作重点及提供协助。	鼓励相关金融机构以绿色指数为基础开发公募、私募基金等绿色金融产品，满足投资者需要。
	监管机制	建立健全绿色金融体系，需要金融政策、财政政策、环保政策等方面政策和相关法律法规的配套支持，通过建立适当的激励和约束机制解决项目环境外部性问题。	完善与绿色金融相关的监管机制，有效防范金融风险。
绿色保险	巨灾保险	支持保险机构开发绿色建筑保险、绿色农业保险、天气类保险、碳资产类保险等绿色保险品种。指导保险公司加快绿色保险项目的定损和理赔进度。	引导商业保险公司服务生态农业、观光旅游、清洁交通、新能源等相关绿色产业，研发森林保险和农牧业灾害保险，探索开展与气候变化相关的巨灾保险。

(续表 5)

议题	节点	案例一	案例二
绿色保险	“减污” “增绿” 保险	鼓励和支持保险机构创新绿色保险产品和服务。鼓励保险机构围绕绿色产业研发环保技术装备保险、针对低碳环保类消费品的产品质量安全责任保险、森林保险和农牧渔业灾害保险等产品。	研发环保技术装备保险、针对低碳环保类消费品的产品质量安全责任保险、船舶污染损害责任保险等，扩大保险资金在赣运用范围。
绿色债券	政府债券	发行地方政府债券，支持符合规定的绿色公益性项目。	合理运用政府债券支持生态环境保护。在债务风险可控的前提下，合理安排各地政府债券限额，用于符合条件的生态环境保护项目。
	企业债券	支持金融机构和大中型、中长期绿色项目投资运营企业发行绿色债券或项目支持票据，鼓励金融机构发行绿色金融债券。	鼓励符合条件的银行业金融机构发行绿色金融债券。引导具备资质的大型绿色企业发行绿色债券。积极推动中小型绿色企业发行绿色集合债，探索发行绿色项目收益票据。
绿色基金	绿色产业投资基金	支持设立绿色产业投资基金，发挥财政资金的引导、放大效应，吸引有实力的境内外机构投资者和社会资本投资节能环保、清洁生产、清洁能源、生态环境、基础设施绿色升级以及绿色服务等领域的企业、项目。	市、区人民政府应当按照政府引导基金规模的一定比例，联合社会资本设立绿色产业投资基金，政府引导基金的出资比例可以达到百分之五十。
	绿色证券投资基金	依托深圳证券交易所打造绿色金融创新发展平台，引导上市公司主动披露碳排放信息，开展绿色证券指数、“环境、社会和公司治理（ESG）”评价体系等产品创新。	推动绿色银行、绿色证券、绿色保险等各类绿色金融机构和绿色评估、绿色研究以及会计、法律等绿色金融配套机构入驻潼南。
碳金融	碳市场	鼓励各银行业机构将小微企业纳入服务范围，有针对性地发展环境权益抵（质）押融资服务，开展排污权、碳排放权、用能权、用水权、节能环保项目特许经营权、合同能源管理未来收益权抵（质）押融资等新型业务。	积极配合福建省林权、碳排放权交易等绿色普惠金融基础设施建设，提升各类要素资源市场流通变现能力，扩展抵押品范围。
	碳工具	推动政府相关部门探索建立“碳普惠制”，建设区域性碳普惠制推广平台，开发相应的碳普惠方法学，将小微企业、社区家庭和个人的节能减碳行为具体化为数值，并赋予一定价值，构建商业运作、政策鼓励和核证减排量交易相融合的正向引导机制。	支持内蒙古大力发展绿色金融，强化金融支持低碳转型经济活动力度，开展绿色金融支持项目环境效益事前、事后评估，探索创新碳账户、碳普惠等模式。
绿色信贷	制度建立	建立完善绿色金融管理目标、制度和指标体系，将绿色产业植入金融授信制度、金融产品及服务创新，引导金融机构提供绿色信贷、绿色证券、绿色保险等金融服务，建立凸显青海生态特色的绿色金融体系，全力推动绿色发展，培育形成具有比较优势的现代绿色产业体系。	加强信息共享平台建设，构建绿色金融信息共享机制，政府相关部门及金融机构要加强协作联动，建立绿色界定标准、绿色项目清单，明确绿色信贷贴息范围，构建环境法律责任机制，推动建立绿色信贷业务标准。
	服务提供	鼓励在黔银行通过合理分配经济资本、信贷资源等方式优先支持绿色信贷产品和服务，在风险可控、商业可持续前提下，支持银行机构开辟绿色信贷研发、审批、推广专项通道，优化信贷审批流程，推动“两高”项目绿色化改造，对工业绿色发展项目给予重点支持。	推动地方法人银行机构发行绿色金融债，开展绿色信贷资产证券化。

(续表 5)

议题	节点	案例一	案例二
绿色建筑	已有建筑改造	县级以上人民政府应当推动既有民用建筑按照绿色建筑标准进行改造,编制改造计划,并组织实施。国家机关办公建筑和政府投资或者以政府投资为主的其他公共建筑应当先行纳入改造计划。	支持污水处理厂建设和提标改造、垃圾收运和处理处置设施建设支持城市绿道建设、街道绿化等项目。推动开展农村牧区环境连片整治及饮用水源地保护项目,积极促进改善农村牧区生态环境,支持涉农涉牧棚户区改造、新型农村社区功能提升和美丽乡村建设等项目。
	绿色建筑建造	推动绿色建材和绿色设备使用,积极开展绿色建材和绿色设备评价,发布绿色建材和绿色设备产品目录,扩大绿色建材和绿色设备使用范围。	设计单位应当按照绿色建筑强制性标准和建设单位的要求进行设计,明确建筑材料、建筑构配件、设施设备的技术指标要求和采取的绿色建筑技术措施等内容。
保障措施	资源保护	支持重点区域植树造林和森林、湿地、荒漠、草原生态治理保护,支持河流、湖泊综合整治。	划定城市生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,推动城市集约节约发展。
	人才吸引	制定高层次绿色金融人才的专项支持政策,着力吸引和培育绿色金融高端人才,深化与金融学会、金融机构、高等院校、科研机构、节能环保部门、第三方智库等机构合作,加快培养一批具有金融和节能环保技术知识的复合型高级金融人才。	建立绿色金融专业人才储备库,制定吸引高层次金融人才的相关配套政策,大力引进国内外金融专业人才。加强与高等院校合作,培养绿色环保技术专业人才,为试验区发展绿色金融提供人才支撑。
绿色投资	投资产品	鼓励各类股权投资基金、创业投资基金和其他私募基金参与绿色投资。	整合基金资源,积极培育和引进各类股权投资基金、创投基金、天使基金以及私募基金,投资产业中有发展潜力的绿色项目。鼓励各类有实力的机构投资者和长期、稳定的社会资本出资设立绿色产业发展投资基金,对绿色企业和项目进行投资。鼓励社保基金、保险资金等长期资金开展绿色投资。
	标准建立	建立健全考核评价与激励机制。加强绿色金融行为监测,统一规范绿色信贷的统计标准和口径。协调建立绿色投资、绿色指数、绿色评级等信息的绿色金融信息监测体系,统一绿色信息记录和信息披露制度,推动绿色行业信息跟踪、归集和更新。	加强对与绿色投资相关的金融风险监管,建立健全客户重大环境和社会风险的内部报告制度、公开披露制度、与利益相关者的沟通互动制度和责任追究制度,严格执行资本市场信息披露制度,有效防范绿色债券的违约风险。

三、政策的文件内容演变

近年来,我国绿色金融不断发展,但是每一年的绿色金融发展重点方向微观上有所差异,每年的绿色金融制度政策的侧重领域与方向也会因此有细微的差异。通过对2016—2024 年绿色金融制度与政策的侧重领域进行探究与分析,能够对于近年来绿色金融制度与政策有一定的掌握并总结出相关的经验与启示。尽管我国的绿色金融制度与政策有较大的发展,但是总体来说,还是存在一定的局限性。通过对相关局限性的探究与改进方向分析,对未来的制度与政策制定有一定的启示作用,对于企业来说也能更好地规划自己的经营战略与理念,更好地推动传统企业转型创新,也更好地建立健全、发展、完善目前已有的制度体系与法律法规,为未来的绿色金融发展创造良好的环境。

（一）总词频统计分析

通过逐年对 2016—2024 年的绿色金融制度与政策的文本样本进行词频统计发现：其一，重点关注的对象有一定的调整，从前几年的企业到疫情时期的保险，再不断向企业转移。其二，关注的产品呈现出从保险至建筑业的变化。其三，每一年都会出现与当时具体经济社会发展情况相适应的关键词。其四，在许多关键词变化的同时，也存在部分关键词一直保持较高的频率，由图 3 可知，2016—2024 年主要还是以企业为重心，重点关注工业、金融、银行、节能、创新、信贷、生态环境、环境、债券、保险等内容。



图 3 绿色金融制度与政策文件样本总词频

（二）逐年词频统计分析

2016年,绿色金融制度政策以企业为主,同时兼顾改革、环境、创新、煤化工、节能、供应链、信贷、投资等内容,主要是因为绿色金融领域的发展刚刚进入大众视野不久,政府更偏向于比较宏观的经济政策颁布,对于比较细致的具体政策颁布较少,因此词频显示相对来说比较单一。2017年,有关于金融机构以及相关金融工具使用的绿色金融制度政策开始较大数量出现,债券、投资、融资等金融手段与工具成为本年度出现频率较高的词语。2018年,绿色金融制度与政策比较重视机制与体系的建立,相关服务的规范与风险关注不断增强,同时也比较注重创新。2019年,随着众多国际会议的召开,绿色金融制度政策开始大量重视生态环境的治理,环境、环保、煤化工等相关领域得到进一步重视。2020年以及2021年时政府关注的重点主要在于保障与保险,即对于一些风险的管控,重心在于维持当前绿色金融的发展,减少发展的剧烈波动。2022年后,疫情对于经济的影响逐渐恢复,绿色金融工具的运用逐渐丰富,同时对于新能源的重视与激励

程度不断提高，新能源汽车等一系列产业蓬勃发展（如图 4 所示）。同时，绿色金融政策在发展过程中，也实现了关注主体从金融机构慢慢转变到注重多主体齐头并进、共同发挥作用。

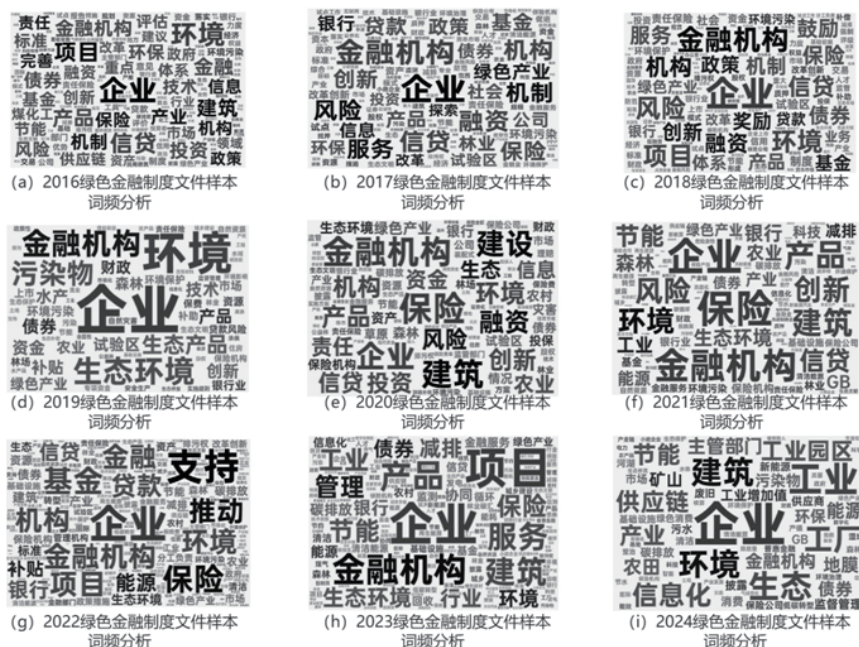


图 4 2016—2024 年绿色金融制度与政策文件样本词频

四、案例分析

（一）中国工商银行北京分行：持续推进绿色信贷

中国工商银行在 2008 年 3 月 25 日首次对社会公开发布了《中国工商银行股份有限公司企业社会责任报告（2007 年度）》，是国内较早回应并推进绿色信贷发展的商业银行之一。中国工商银行积极贯彻“赤道原则”，全面建设绿色信贷作为一项长期的经营发展战略，积极关注“赤道原则”的发展与变化，严格坚持信贷环保合规，全面建设“绿色信贷”。其中，中国工商银行北京分行的绿色信贷发展比较显著。

2017 年，北京市金融工作局发布《关于印发〈关于构建首都绿色金融体系的实施办法〉的通知》，推动北京的绿色金融体系建设与发展完善。中国工商银行北京分行紧跟政策导向步伐。在企业社会责任报告的披露中可以看出，中国工商银行北京分行对于绿色金融进一步重视，并结合企业的实际情况以及行业发展情况、社会经济发展情况等，大力发展绿色信贷。一方面，中国工商银行北京分行不断优化绿色金融落地执行的相关配套措施。根据中国工商银行的企业社会责任报告披露，历年来，绿色信贷的考核机制

与相关保障进一步完善，同时颁布了差异化信贷政策，积极投资绿色低碳项目。另一方面，中国工商银行北京分行积极带头支持低碳转型。例如，2022年，中国工商银行北京分行为某垃圾焚烧发电项目审批14亿贷款，减少垃圾焚烧过程中烟气中二噁英的排放，实现垃圾无害化处理，减少环境污染，提升居民生活水平，并有效缓解原有填埋场垃圾超负荷填埋的问题，区域内垃圾综合处理能力得到有效提升。2023年，中国工商银行北京分行积极参与新型建筑工业化发展助力，牵头银团贷款2.7亿元，以满足智慧绿建项目建设的资金要求，推动传统建筑业进行转型升级。

（二）上海绿色技术银行：绿色平台

上海绿色技术银行是一个政府性平台，主要通过绿色环保创新技术的挖掘、推广和应用，以及联合银行、投资机构孵化绿色技术项目，并提供相关政策咨询以及促进国际绿色技术交流合作的方式推动绿色发展。2016年8月31日，中国人民银行等七部委印发《关于构建绿色金融体系的指导意见》，绿色金融的发展得到了多个省份的关注与推动。2017年12月3日，绿色技术银行建设领导小组第一次会议召开。2018年7月4日，上海绿色技术创业投资中心投资了第一个绿色项目，即上海绿色环保能源有限公司的深海域海上风电重大示范工程。此后，上海绿色技术银行持续启动了一批绿色技术示范工程、示范项目，并与世界知识产权组织等一系列组织进行密切的交流与合作。

近十年来，上海绿色技术银行着力推动绿色技术的相关标准建设与完善，例如《上海市绿色技术目录（2022版）》《绿色技术评价导则》等，保障多个项目落地，极大地促进了绿色金融的发展。

（三）衢州“碳账户”：构建绿色金融发展保障

浙江省衢州市是全国首批绿色金融改革创新试验区，也是全国紧跟绿色金融发展的城市之一。衢州市结合本地产业特点和融资结构，不断探索绿色金融推动低碳转型发展的路径，为企业提供差异化的支持^①。碳账户主要涉及企业碳账户与个人碳账户。而企业碳账户内部细分为工业、能源、建筑、交通、农业五大领域，每个领域通过标准体系的建立，明确了相关的碳排放核算边界与评价指标。例如，工业领域中，碳排放的核算边界主要包括燃料燃烧排放、过程排放、购入的电力与热力产生的排放、输出的电力与热力产生的排放，其中每一项排放又有细化到工业企业生产流程中涉及的排放。工业评价指标方面，包括单位产量碳排放强度、单位增加值碳排放强度、单位税收碳排放强度，多角度多方面对企业的碳排放强度进行核算，满足了金融机构与研究机构对了解企业碳排放强度不同方面的需求。

为各领域企业以及个人打造碳账户的同时，衢州市打造“衢融通”平台，披露政府碳排放信息，并对企业和个人进行四色贴标，金融机构能够通过该平台获取相关企业的碳排放披露信息，进一步缓解绿色金融过程中出现的信息不对称问题。

目前，衢州碳账户通过金融政策激励、标准建立、完善信息披露等形式为提高绿色

^① 刘瀚斌、李煜琪：《“碳账户”助力绿色债券发行相关问题研究——以衢州市实践为例》，《上海商学院学报》2024年第4期，第41—55页。

金融发展过程中的信息透明度做出了巨大贡献,为衢州市推动绿色金融发展、金融机构投资风险规避,以及绿色企业投融资提供了重要支撑。

五、政策建议与展望

当前,中国的经济发展增速放缓,发展任重道远。而如何有效运用绿色金融发展工具,在推动绿色金融稳步发展的同时对经济社会发展有一定贡献作用,也是中国经济发展研究的重要课题。综合文本分析结果,与中国当前具体情况,得出以下政策建议与展望。

其一,坚持对于企业发展的关注程度,关注实体企业的发展。对于绿色金融来说,一方面,其基于实体企业发展,这也意味着如果实体企业发展得不到很好的重视与激励,整个实体企业之上的金融发展与环境保护工作都将无从展开。另一方面,国家持续推进“双碳”行动,对于碳排放的重视程度进一步提高。而碳排放较多的部分是在企业层面,关注企业并鼓励企业进行创新、进行转型升级,推动企业生产能力与效率的升级,对于我国“碳达峰”“碳中和”的实现有非常大的推动作用。

其二,坚持对于企业新能源创新、企业转型升级的激励。一方面,与高校、科研机构等合作,推动绿色金融各方面的深入研究,为企业进行创新提供一定的思想导向。另一方面,坚持对于企业创新的激励,鼓励企业进行新能源的创新研发、日常经营管理的创新、新产品的研发等,推动企业增强自身竞争力与创新力,进而推动我国经济增长与绿色金融的发展。

其三,坚持多主体关注,拓宽绿色金融制度政策的深度与广度,激励社会相关机构参与绿色金融发展。当前多主体关注绿色金融发展,颁布相关政策文件的主体比较丰富,但是大多数为政府部门,社会参与度相对缺乏。应该推动社会机构积极参与绿色金融发展,激励社会资本等力量积极进入绿色金融领域,推动绿色金融发展。同时,关注绿色金融发展的各个方面,推动绿色债券、绿色信贷、绿色保险、碳基金等形式的绿色金融的发展。

其四,龙头企业与小微企业并重。一方面,重视龙头企业对于整个产业的领导作用,充分发挥龙头企业“领头羊”的作用。另一方面,重视小微企业的创新激励,并鼓励建立产业区,发展规模经济。

其五,加快相关法律法规与规范体系建设。目前,绿色金融发展相关的正式法律法规较为缺乏,更多以国务院文件以及相关政府部门文件作为规范,并且各地组织建立自身的产业集聚园地,在全国绿色金融发展的统一以及地区之间交流合作存在一定的改进空间。有必要进一步规范绿色金融发展,颁布相关正式的法律法规,不断规范企业和金融机构等的经营行为,推动地区间、产业间的交流合作,进而推动绿色金融的发展。

Textual Study of China's Green Finance System and Policy – Based on Textual Analysis Method

LIU Hanbin, LI Yuqi

Abstract: With the continuous development of our country's economy, the development of green finance is further taken seriously. By combing and analyzing China's historical green finance policies, reflecting and summarizing the past policies, we can gain certain experience and enlightenment, so that we can have a further understanding of the national major policies, and have a certain prediction and grasp of the future direction and focus of green finance policies. It also has a certain guiding role for the traditional transformation and upgrading of enterprises and the future development direction. By using text analysis method, this paper takes China's green finance policy texts from 2016 to 2024 as samples, analyzes the development direction and progress of China's green finance, summarizes the current situation of China's green finance policy and system development, finds the existing limitations, and puts forward certain policy suggestions.

Keywords: green finance; policy and response; textual analysis

(责任编辑：陈 彬)