



研究报告

(2020 年第 6 期 总第 87 期)

2020 年 5 月 8 日

新一轮基建应重视绿色转型

绿色金融发展研究中心

程琳¹

【摘要】为应对新冠疫情对经济社会带来的负面影响，世界各国和我国多地已经或正在考虑出台一些列经济刺激政策，包括基础设施投资、鼓励消费和减税降费等措施，其中许多地区规划了新一轮基建投资项目，而国家层面也在考虑有关措施。在对部分省份已公布的投资项目清单和刺激政策进行梳理后发现，许多地区规划的新一轮基建投资项目不够绿，刺激政策的绿色举措不够多。本文认为，新一轮基建应充分重视绿色转型，大幅提高绿色项目数量和绿色投资占比，严格遵循环境标准，并对绿色项目给与足够的激励机制。

¹程琳为绿色金融发展研究中心副主任

Research Report

May 5th, 2020

Greening the Stimulus Package amid Recovery from COVID-19

Research Center for Green Finance Development

CHENG Lin²

Abstract: As the COVID-19 still developing and its impact unfolding on the economy and society, many local governments have planned or are planning to introduce stimulus packages, including a new wave of infrastructure investment, consumption coupons and tax cut, and the central government is also contemplating recovery plans. However, among disclosed infrastructure investment projects and recovery plans, green projects are few and incentive for green consumptions among the recovery plans are missing. While incentives and investments for green projects are still essential for green transition in China, this report argues that the number and ratio of green projects in stimulus packages should grow, projects not labeled as green should also follow strict environmental standards, and recovery plans should also encourage green investments.

² Cheng Lin is Deputy Director of the Research Center for Green Finance Development

自新冠肺炎疫情爆发以来，我国和世界经济遭受了严重冲击，消费骤减、供应链紊乱、出口下滑，就业也面临较大压力。随着我国逐步有效控制新冠肺炎疫情，当前工作重点已经转向复工复产。考虑到各地公共场所管控措施仍然有效，聚集性疫情偶发，居民消费短期内难以有效复苏，而境外疫情发展对出口产生的不利影响仍在持续，多地提出要加大投资力度，并出台了以基础设施投资为主，以鼓励消费、减税降费为辅的经济刺激政策。

我们在对部分省份已公布的投资项目清单和刺激政策进行梳理后发现，许多地区规划的新一轮基建投资项目不够绿，刺激政策的绿色举措不够多。本文认为，新一轮基建应充分重视绿色转型，大幅提高绿色项目数量和绿色投资占比，严格遵循环境标准，并对绿色项目给与足够的激励机制。

一、新一轮基建项目清单不够绿

据不完全统计，多地政府先后公布了总额高达 37 万亿元的投资项目清单。通过对各省已经公布的新一轮基建项目清单进行梳理，本文发现符合国家发展改革委《绿色产业指导目录（2019 年版）》的绿色项目数量和金额不多。经初步统计，在广西公布 2020 年新建和续建的 865 个基建项目中，符合上述指导目录的绿色项目只有 74 项，占比 8.5%；上述所有项目 2020 年

计划投资总额 1496 亿元，其中绿色项目计划投资总额 161.8 亿元，占比 10.8%。广东省 2020 年共安排重点项目 1230 个，总投资 5.9 万亿元，年度计划投资 7000 亿元。经初步统计，在计划投产、续建和新建项目中，涉及可再生能源、环境保护和绿色低碳产业等绿色项目共计 122 项，总金额 722 亿元，占比分别为 9.9% 和 10.3%。虽然不是所有省份都公布了新一轮基建项目清单，但已公布相关数据的中东部地区具有较强的代表性。

银保监会最新公布的数据表明，过去几年我国主要商业银行绿色信贷余额占各项贷款余额的比重约为 10%，与上述新一轮基建项目计划清单中绿色项目投资金额占比较为接近。这表明，许多地方规划中的新一轮基建项目的绿色比重与已建设项目的绿色比重没有多大区别，即在规划中并没有体现加大投资和经济绿色转型的力度。鉴于我国大部分地区的污染和碳排放仍然十分严重，绿色投资的需求远远没有得到满足，我们认为这些地区绿色投资比重仍然有很大的提升空间。

二、促消费措施中鼓励绿色消费的举措不多

据不完全统计，已有杭州、南京、绍兴、青岛、武汉等多地政府面向市民发放金额不等的各类消费券，覆盖餐饮、体育、图书、乡村旅游、信息类、困难群众及工会会员等行业。不难看出，在这些促进消费的措施当中，针对绿色行业或鼓励居民开展绿色消费的举措较少，比如提倡避免浪费和过度消费，针

对疫情期间居民网购消费产生的包装等可回收资源，鼓励加大回收力度等。此外，湖南湘潭、广东佛山和广州还推出居民购车地方补贴政策，但并未明确支持新能源汽车消费。

我们建议作为应对此次新冠肺炎疫情带来消极影响的政策措施，新一轮基建和其它经济刺激政策应当充分重视经济的绿色转型和可持续发展，加大对节能环保、绿色交通、清洁生产、生态保护等相关绿色项目的投资力度。

三、如何推动新一轮基建投资绿色化

我们认为，新一轮基建投资应大幅提高绿色项目数量和绿色投资占比；对于未被贴上“绿色”标签的基建项目，也要严格遵循环境标准。应考虑对新一轮基建中的绿色项目给与足够的激励机制，包括发行绿色特别国债、加快成立绿色发展基金，人民银行也可考虑加大 MPA 考核中绿色金融的权重。

第一，新一轮基建投资应大幅提高绿色项目数量和绿色投资占比。“十三五”以来，我国初步建成了绿色金融体系，截至 2019 年末 21 家主要银行绿色信贷余额超过 10 万亿元，我国金融机构和企业 在境内外累计发行的绿色债券总额也突破 1.1 万亿元。但这与我国对于绿色投资的巨大需求相比远远不足。比如，在能源领域，我国可再生能源占比只有 10% 左右，还有巨大的提高空间；在城市交通方面，我国大中城市中低排放的轨道交通占城市交通量的比重不到 30%，与发达国家水平相距甚远；在

绿色建筑领域，目前取得绿色建筑标识的项目占全国总建筑面积仅约1%，而2017年建筑节能和绿色建筑项目信贷余额约1350亿元，仅占当年绿色信贷余额的1.6%。各地政府应当在新的基建规划中显著增加此类绿色项目的数量并提高绿色投资占比。

第二，对于未被贴上“绿色”标签的基建项目，也要严格遵循环境标准，以减少环境影响和碳排放。在已公布的基建项目清单中，不乏大量与医疗、卫生、教育等民生项目，以及5G通讯、大数据、人工智能、产业园等科技和工业类项目，不一定会贴上“绿色”标签，但也应当严格遵循环境标准，比如涉及民用和公共建筑的项目，应当按照住建部门有关标准和要求，推广应用绿色建筑。不少省份公布的项目清单中还有一些与脱贫相关的“三农”项目，而农业生产是在能源、交通和工业领域之外的另一个重要排放源头，并且常常因为化肥和农药的过量使用和不当使用，产生环境问题。相关政府部门在协助脱贫的同时，也应当注重保护环境，实现“绿色脱贫”。

第三，对新一轮基建中的绿色项目给与足够的激励机制。为上述绿色项目提供资金支持，我们建议财政部门发行绿色特别国债；加快成立国家绿色发展基金，撬动更多私人部门资金参与绿色项目建设；建议人民银行考虑加大MPA考核中绿色金融的权重，明确有关环境因素导致金融风险的监管预期；建议股权投资机构抓住绿色投资机会，注重责任投资和长期回报。

1) 财政部门可以通过发行绿色特别国债，为新一轮基建中的绿色项目筹集资金。近年来，已有法国、斐济、波兰等多个国家财政部门发行绿色主权债券，为相关绿色项目融资，取得了非常好的经济和社会效益。目前，我国相关部门正就发行特别国债问题开展研究，若能借此机会发行我国首批绿色主权债券，定将产生显著的示范效应。另外，通过发行绿色主权债券，还可以向国际社会释放我国政府注重环境和社会风险的明确信号，在全球抗击疫情的当下还具有特别的意义。与此同时，地方政府也可以通过绿色债券等融资工具，为当地绿色项目筹集资金，国际上已有巴黎、伦敦、多伦多、加利福尼亚，以及中国香港等多地政府发行过绿色债券。

2) 加快设立国家绿色发展基金，撬动更多私人部门资金参与绿色投资。人民银行等七部委早在 2016 年出台的《关于构建绿色金融体系的指导意见》中就已提出，要“设立国家绿色发展基金，投资绿色产业，体现国家对绿色投资的引导和信号作用”。虽然过去 5 年来，我国在构建绿色金融体系的许多方面取得了积极成效，但直接体现国家意志和引导作用的绿色发展基金至今仍未设立。为确保新一轮基建和刺激计划中绿色项目得到足够资金支持，应当考虑尽快设立国家发展基金，并鼓励有条件的地方政府设立区域绿色发展基金，以撬动更多私人部门资金参与绿色项目建设。

3) 建议人民银行提高 MPA 考核中绿色金融表现的权重，细化相关金融机构绿色信贷和绿色债券业务表现在 MPA 中的考核指标，进一步明确有关环境因素导致金融风险的监管预期，并扩大绿色资产作为央行合格抵押品的范围和额度，促进绿色企业融资成本的有效降低。

4) 是股权投资机构应当抓住新一轮基建中的绿色投资机会，注重责任投资和长期回报。目前，全球 ESG 投资总规模约为 30 万亿美元，专家预计未来两年还将增长 34%，到 2021 年达到 40 万亿美元，并在 2030 年达到 125 万亿美元。在全球绿色与可持续发展的背景下，我国 ESG 投资市场前景广阔，股权和机构投资者应当顺势而为，在投资决策和资产组合中考虑环境因素。具体来看，投资者应当抓住未来的绿色投资机会，加大对绿色资产的投资力度，注重责任投资和长期投资回报，同时在我国经济绿色转型过程中发挥积极作用。

联系人： 张欣

邮箱：
