

[零碳录·焦点议题]

绿色金融分类标准 需与“双碳目标”强挂钩

/ 绿色创新发展研究院 / 2024年7月



报告作者

刘雪野 绿色创新发展研究院 绿色经济政策项目主任/高级分析师
liuxueye@igdp.cn

致谢

感谢 iGDP 同事汪燕辉和毕马威金融风险管理咨询高级经理徐稼轩对本报告提出的宝贵意见与建议。

免责声明

本报告内容和观点仅代表作者的个人理解和观点，旨在加强相关领域的讨论交流，不代表支持方、作者所属机构、调研专家学者的立场和观点。本报告内容采用数据和信息均来自公开的信息和渠道，我们力求准确和完整，但难免偶有疏漏，敬请谅解并指正。

引用建议

刘雪野. 2024. 零碳录焦点议题：绿色金融分类标准需与“双碳目标”强挂钩. 工作论文.
北京：绿色创新发展研究院.

为贯彻落实党中央、国务院关于碳达峰碳中和重大决策部署，做好绿色金融大文章，近日，中国人民银行联合国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、生态环境部、金融监管总局和中国证监会印发《关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见》¹。该文件提出制定统一的绿色金融标准体系，加快研究制定转型金融标准。

那么国内现有绿色金融分类标准距离形成统一体系，以有效支撑绿色低碳发展，尤其是助力我国碳中和目标的实现还有哪些工作需要关注？本文试图通过对比和评述国内现有绿色分类标准，探讨制订面向碳中和目标的绿色金融分类标准可能的发力点，并提出相关的政策建议。

1. 中国现有绿色金融分类标准介绍与对比

目前国内有四项国家级绿色金融分类标准，分别是《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）》、《可持续金融共同分类目录》（更新版）（气候减缓部分）和《气候投融资试点地方气候投融资项目入库参考标准》。这四项绿色金融分类标准中受支持的经济活动或项目设定的量化目标，一般是援引具体行业或者设备能效标准中所需满足的等级要求，较少直接标明具体经济活动、技术改造后的设备或生产的产品需要达到的碳排放强度、碳排放总量或者能效标准的具体数值。因此，相关分类标准规定的具体能效标准与碳排放要求是否能满足我国“双碳”目标要求尚不明确。

1.1. 《绿色低碳转型产业指导目录（2024 年版）》

2024 年 2 月，国家发改委发布《绿色低碳转型产业指导目录（2024 年版）》（以下简称《绿色产业目录》）。2024 年版将绿色产业分为节能降碳产业、环境保护产业、资源循环利用产业、基础设施绿色升级产业、绿色服务产业、能源绿色低碳利用产业与生态保护修复与利用产业七大领域。该目录分为三级目录，三级目录下具体产业与项目附有具体说明和量化能效或其他指标阈值，如对应的产品应符合的能效等级或国家/行业标准等。

2024 年版在框架结构和主要覆盖领域继续沿用了 2019 年版和 2023 年版思路。2024 年版与 2023 年版在具体量化标准上基本保持了一致。比如，2023 年版本和 2024 年版均规定工业锅炉能效不低于《工业锅炉能效限定值及能效等级》（GB 24500）中 1 级能效水平。

¹中华人民共和国中央人民政府.https://www.gov.cn/zhengce/202404/content_6944448.htm

总体而言，2024 年版相较于前两版进行了两项重大更新：

1. 在扩大高碳行业减排领域方面，2024 年版不仅继续支持 2023 年版涵盖的高碳产业（如钢铁、水泥等）的环境污染和废弃物回收治理相关活动，还增加了对这些产业生产过程中降低温室气体排放和节能降碳相关活动的支持。
2. 在扩大全温室气体管控方面，2024 年版不仅继承了 2023 年版在工业过程中管控非二氧化碳温室气体（如 HFCs 等）和消耗臭氧层物质，还增加了对绿色建筑材料、高效节能低碳商用设备以及高效节能低碳家用电器的制造中对非二氧化碳温室气体（如 HFCs 等）和消耗臭氧层物质的管控要求。

1.2. 《绿色债券支持项目目录（2021 年版）》

2021 年 4 月 21 日，为了统一金融监管部门间关于绿色的定义，中国人民银行、发改委、证监会联合发布了修订版的《绿色债券支持项目目录（2021 年版）》（以下简称《绿色债券目录》）²。《绿色债券目录》是用于界定和遴选符合各类绿色债券支持和使用范围的绿色项目和绿色领域的目录清单。

该目录将绿色项目分为节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业、生态环境产业、基础设施绿色升级以及绿色服务六大领域。该目录对四级目录提出具体说明和条件，如对应的产品能效等级或国家/行业标准等。

《绿色债券目录》四级目录与《绿色产业指导目录（2019 年版）》三级目录基本一致，有助于国家绿色金融标准保持一贯性。但是在《绿色债券目录》中煤炭等化石能源清洁利用等高碳排放项目不再纳入支持范围。

² 《绿色债券支持项目目录（2021 年版）》

(<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4342400/2021091617180089879.pdf>)

1.3. 《可持续金融共同分类目录》（更新版）（气候减缓部分）

2022 年 6 月 3 日，欧盟和中国在可持续金融国际平台（IPSF）发布《可持续金融共同分类目录》（更新版）（气候减缓部分）（以下简称《共同分类目录》），包含了《绿色债券支持项目目录（2021 年版）》和《可持续金融分类方案—气候授权法案》共同认可的 72 项对减缓气候变化有重大贡献的经济活动³。《共同分类目录》是基于欧盟《可持续金融分类方案—气候授权法案》制定，因此《共同分类目录》对项目减排贡献的界定标准是是否能支持欧盟提出的到 2030 年比 1990 年减排 55% 的气候目标。

目前版本《共同分类目录》从减排贡献角度将活动分为零碳活动、转型活动与支持活动三类，覆盖能源、制造业、建筑、交通、固废和林业六大领域的主要经济活动，总计 7 大类，16 个二级分类，72 个三级分类。《共同分类目录》给各项经济活动设定了“实质性贡献”具体界定标准及相应技术支持文件索引。

1.4. 《气候投融资试点地方气候投融资项目入库参考标准》

2022 年 10 月，生态环境部公布了《气候投融资试点地方气候投融资项目入库参考标准》（以下简称《气候投融资入库标准》），用于指导各省市开展气候投融资项目库建设工作。

该标准明确气候投融资的支持范围分为“减缓气候变化”和“适应气候变化”两个方面。其中，减缓气候变化类项目与现有其他相关标准的对应关系，可参考《气候投融资项目分类指南》（TCSTE 0061-2021）。

《气候投融资项目分类指南》（TCSTE 0061-2021）列出了详细的减缓气候变化项目列表，包括五个一级分类，分别是“低碳产业体系”、“低碳能源”、“碳捕集、利用与封存试点示范”、“控制非能源活动温室气体排放”以及“增加碳汇”。上述一级分类下分设二级、三级和四级分类。针对四级分类下的项目，《气候投融资项目分类指南》援引了《绿色产业指导目录》（2019 年版）中针对具体行业类别的详细标准。

³ 中国和欧盟担任共同主席的 IPSF 可持续金融分类目录工作组. 可持续金融国际平台共同分类目录报告—减缓气候变化使用说明.20220603.[R]. http://www.greenfinance.org.cn/upfile/file/20220619205551_655187_49211.pdf

根据《气候投融资入库标准》规定，减缓气候变化类项目应满足项目类别符合性、项目合规性、项目气候效益显著性这三项约束指标。其中项目气候效益显著性的减排量指标评价标准尚未完全划分清晰。

2. 四项绿色分类标准覆盖领域差异对比

这四项绿色金融分类标准是具有内在联系的，《气候投融资入库标准》和《绿色债券目录》均在第四级分类上援引了《绿色产业指导目录》（2019 年版）的具体行业分类及指标。这四项绿色金融分类标准在框架搭建与主要支持领域上具有一致性，但是在面向对象、支持的气候目标、具体细分行业上存在较大差异。

从面向对象的角度来看，《绿色产业目录》是以产业为对象，《共同分类目录》、《气候投融资入库标准》和《绿色债券目录》以项目为对象。

从支持的气候承诺与量化目标之间关系来看，《共同分类目录》设置的各项经济活动的具体阈值是可以支持欧盟提出的气候目标的。《绿色产业指导目录（2023 年版）》（征求意见稿）、《气候投融资入库标准》和《绿色债券目录》的阈值目标是否能够有效支持中国“双碳”目标与美丽中国系列目标尚需清晰的量化分析。

从具体支持的行业来看，目前这几项主要绿色金融标准的差异较大。目前，支持化石能源领域的经济活动的绿色金融标准只有《绿色产业指导目录》，主要包含天然气清洁生产与储运、煤炭清洁生产与高效利用、煤电机组改造等内容。支持核电项目的只有《绿色产业指导目录》和《绿色债券目录》。可再生能源设备制造与利用是所有标准均支持的领域。但《共同分类目录》中 D2.4-D2.7 索引要求热/冷热电联产的能量来源为太阳能、地热能、可再生非石化气体和液体燃料、生物能源等清洁能源。此类严格的分类将传统煤电厂的热电联产项目排除在外，忽视了现阶段中国电力部门在低碳转型和减排上的努力。

工业部门的高效节能设备制造是所有标准均支持的领域。但是对工业过程中产生的温室气体排放控制方面，只有《气候投融资入库标准》和《绿色产业目录》明确提出了控制生产过程碳和氢氟碳化物(HFCs)的排放，而《绿色债券目录》和《共同分类目录》则没有涉及工业过程排放的控制。

建筑领域的绿色低碳材料、绿色建筑方式和能效标准提升是所有标准均支持。交通领域中城乡公共交通道路建设仅有《气候投融资入库标准》支持。低碳服务领域中是《绿色产业指导目录（2023 年版）》（征求意见稿）支持的最为全面。气候适应领域只有《气候投融资入库标准》支持。

表 1 中国主要绿色分类标准支持产业/项目对比

	《气候投融资试点地方气候投融资项目入库参考标准》（2022）	《绿色低碳转型产业指导目录（2024年版）》	《可持续金融共同分类目录》（更新版）（2022）	《绿色债券支持项目目录（2021年版）》
天然气发电		√		√
煤炭清洁生产、煤炭清洁高效利用		√		
煤电机组改造		√		
清洁燃油生产		√		
非常规油气资源开发		√		
核电		√		√
垃圾焚烧			√	√
固体废弃物回收利用	√	√		√
污水处理、再生利用及污泥处理处置设施建设运营	√	√	√	√
碳捕集	√	√	√	√
地下水保护		√		√
海绵城市		√		√
可再生能源绿证和绿色电力交易		√		√
高效发电机及发电机组制造		√	√	√
风力发电设施建设和运营	√	√	√	√
太阳能发电装备制造与运营	√	√	√	√
生物质能源利用设施建设和运营	√	√	√	√
水力发电设施建设和运营	√	√	√	√
地热能利用设施建设和运营	√	√	√	√
海洋能利用设施建设和运营	√	√	√	√
氢能利用设施建设和运营	√	√	√	√
储能设施	√	√	√	√
高效节能装备制造	√	√	√	√
节能型泵及真空设备制造	√	√	√	√
节能风机风扇制造	√	√	√	√
节能电机制造	√	√	√	√
高效照明产品及系统制造	√	√	√	√
绿色建筑材料制造	√	√	√	√
超低能耗建筑建设	√	√	√	√
绿色建筑	√	√	√	√
既有建筑节能及绿色化改造	√	√	√	√
装配式建筑	√	√		√
建筑可再生能源应用	√	√	√	√
新能源汽车和绿色船舶制造	√	√	√	√
城乡公共交通道路建设	√	√		
城乡公共交通道路绿色化改造	√	√	√	√

城乡公共交通基础设施建设与运营	√	√	√	√
绿色物流	√	√	√	√
绿色服务	√	√	√	√
电力需求侧管理		√		√
绿色技术交易		√		
碳排放权交易		√		√
用能权交易		√		√
用水权交易		√		√
排污权交易		√		√
林权交易		√		
生态系统碳汇项目	√	√	√	√
森林增汇项目	√	√	√	√
绿色农业	√	√	√	√
气候适应类项目	√			

图表来源：作者自制

3. 国内绿色金融分类标准进一步发展建议

3.1. 中国主要绿色金融分类标准应与中国碳中和目标挂钩，设立明确量化目标

目前四项绿色金融分类标准中，对于受支持的经济活动或项目采取的量化目标，一般是援引具体行业或者设备能效标准中所需满足的等级要求，较少直接标明具体经济活动、技术改造后的设备或生产的产品需要达到的碳排放强度、碳排放总量或者能效标准的具体数值。因此，相关分类标准规定的具体能效标准与碳排放要求是否能满足我国“双碳”目标要求尚不明确。

建议各界开展相关量化研究，将绿色金融与转型金融标准与中国“双碳”目标挂钩，特别是与碳中和目标挂钩，并且力争依据中国实现“双碳目标”的可能路径，为各类经济活动设置不同时间段的量化目标。

3.2. 根据中国碳中和目标要求，国内绿色金融分类标准对过渡类项目的覆盖应

逐渐缩减

目前看我国四项主要绿色金融分类标准基本覆盖了我国“双碳”目标下的绿色低碳转型路径主要产业发展方向。随着我国“双碳”工作逐步开展，建议我国绿色金融标准的制定与更新应更加审慎与前瞻。

以我国碳中和目标为导向，根据我国现有及未来减排路径要求，动态评估国内绿色金融标准所支持的经济活动，审慎确定覆盖范围，以避免对“漂绿”或者假转型项目的支持，逐渐缩减对过渡类项目的覆盖。以道路基础设施建设为例，该类项目是否纳入在绿色分类标准中，可能会对大量交通基础设施建设产生影响。针对两高行业的转型需求，要严格设定其支持范围与阈值，只能在中短期支持其转型工作，坚决避免支持其扩大再生产的非转型发展。因此，要进一步评估现有对煤炭清洁生产、煤炭清洁高效利用、清洁燃油生产、非常规油气资源开发等领域的支持，是否在下一次绿色金融分类标准取消对其支持。

3.3. 根据中国碳中和目标要求，国内绿色金融分类标准应积极扩大对非二氧化碳

碳温室气体管控范围

根据中国碳中和目标要求，绿色金融分类标准应积极扩大对非二氧化碳温室气体的管控范围。以实现碳中和目标为指引，对符合巴黎协定 1.5 度温控目标的中重点减排领域应尽早纳入绿色金融分类标准中来。目前这四项绿色金融分类标准中针对新兴减排领域的要求较少。比如，应在农业、畜牧业与食品系统中要加强对非二氧化碳温室气体与消耗臭氧层物质的控制要求，要明确提出绿色金融禁止支持含有甲基溴的杀虫剂和土壤熏蒸剂的生产，农业与食品类的经济活动或项目要严禁使用该类物质。绿色金融分类标准全面加强对非二氧化碳温室气体排放的控制要求，可有效促进针对相关物质减排的经济活动开展，从而有力的支持到我国“双碳”目标的实现，特别是《甲烷排放控制行动方案》的落实。

关于绿色创新发展研究院

绿色创新发展研究院（Institute for Global Decarbonization Progress），简称：研究院（iGDP），是专注绿色低碳发展的战略咨询平台，2014 年成立于北京，旨在成为具领先专业素养和独立影响力的国际化智库。研究院根植我国地方绿色低碳实践，面向全球应对气候变化进程，为决策者、投资者和社区提供具有国际视野和前瞻思考的解决方案及公益性知识产品。

关于零碳录（CCNT）

零碳录（China Carbon Neutrality Tracker, <https://ccnt.igdp.cn>）旨在全面跟进国家、行业、省市的碳中和行动，致力于分析解读零碳转型之路的政策实践、创新行动，以客观科学的视角传播分享中国应对气候变化的努力和贡献。通过在线数据库和交互信息平台，为关注碳中和行动各界人士提供服务。CCNT 前身是关注低碳试点进展的交互信息平台 Policy Mapping，创建于 2014 年，由绿色创新发展研究院（iGDP）建立和维护。

联系方式：

电话：86-10-8532 3096

传真：86-10-8532 2632

邮箱：igdpoffice@igdp.cn

网站：www.igdp.cn

地址：中国北京市朝阳区秀水街 1 号建外外交公寓 6-2-62

