

# “一带一路”区域绿色金融治理研究

李嘉众

外交学院研究生部, 北京

收稿日期: 2023年6月1日; 录用日期: 2023年7月20日; 发布日期: 2023年7月28日

## 摘要

推进绿色“一带一路”建设, 需要完善的绿色金融治理体系支撑保障。从国际公共品理论的视角来看, “一带一路”绿色金融治理的利益共识是实现增长与转型, 决策机制以中国为核心、以亚投行与丝路基金为支柱、以多元参与为特征, 决策内容分为资金融通、平台建设、标准制定、能力建设四大领域。为推动区域合作可持续发展, 应进一步形成异质性的金融治理体系, 吸取国际金融合作的先进经验, 发展转型金融与碳交易市场, 并持续改进金融工具, 以推动治理异质化、包容化、全面化和创新化。

## 关键词

绿色金融, “一带一路”倡议, 全球金融治理, 国际公共品

# Research on the Governance of Green Finance in the Belt and Road Regions

Jiazhong Li

Graduate School, China Foreign Affairs University, Beijing

Received: Jun. 1<sup>st</sup>, 2023; accepted: Jul. 20<sup>th</sup>, 2023; published: Jul. 28<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

To promote the construction of the Green Belt and Road Initiative, it is necessary to highlight the supporting and guaranteeing role of the green finance governance system. From the perspective of international public goods, it is found that the consensus is to achieve growth and transformation. The decision-making mechanism is centered around China, supported by the Asian Infrastructure Investment Bank and the Silk Road Fund, and characterized by diverse participation. The decision-making contents cover four major areas, namely financial integration, platform construction, standard formulation, and capacity building. To promote sustainable development of regional cooperation, it is necessary to further develop a heterogeneous financial governance system, draw

on advanced experiences of international financial cooperation, develop transition finance and carbon trading markets, and continuously improve financial instruments, so as to promote heterogenization, inclusiveness, comprehensiveness, and innovation of governance.

## Keywords

Green Finance, The Belt and Road Initiative, Global Financial Governance, International Public Goods

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

自共建绿色丝绸之路提出以来, 沿线国家在绿色合作理念和机制上取得了丰硕成果。在此过程中, 金融系统起到了关键的支撑作用。2022年, 国家发展改革委等四部门印发《关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见》, 进一步强调了要扎实推进绿色金融领域的务实合作, 完善资金对绿色发展的支撑保障机制。绿色金融作为新型金融的一种, 其国际合作机制与市场构建体系仍处在初级探索阶段, 治理方案建设成为推进绿色金融合作亟待解决的问题。

目前, 学界对于这一问题已有一定的探索, 但仍存在部分局限性。首先, 现有研究对绿色金融机制与体系的研究多以国内治理为对象; 其次, 对“一带一路”绿色金融合作的研究多以具体的金融实践为对象; 最后, 对区域金融治理的研究多以传统金融为对象。这导致两个关键问题难以得到回答: 理论上, 区域绿色金融治理遵循怎样的机制与逻辑? 实践上, “一带一路”绿色金融治理的重点发展方向是什么?

为弥补上述局限性, 本文从国际政治经济学中国际公共品理论出发, 探索区域绿色金融治理这一公共品为何提供、如何提供、提供什么, 构建以利益共识、决策机制、决策内容为切入点的政策梳理框架, 寻找“一带一路”倡议下治理体系的发展方向。

## 2. “一带一路”绿色金融治理内涵与框架

已有研究对“一带一路”绿色金融治理进行了多样化的探索, 总体呈现出三层架构。第一层关注主体与规制, 从制度设计与行为约束视角构建了绿色金融治理体系, 如张伟伟等(2019)分析了国家、金融机构等主体进行绿色金融合作的平台与框架[1]; 第二层关注产业与机制, 治理体系可视为传统产业借助金融工具进行绿色转型的路径体系, 如闫世刚和徐广姝(2017)分析了能源产业合作如何借助能源金融等工具推动低碳协同发展[2]; 第三层关注工具与实践, 治理体系由金融工具绿色转型时所依据的各项标准组成, 如洪艳蓉(2022)分析了绿色债券设计如何推动绿色投资[3]。综合以上视角, 可以归纳出“一带一路”绿色金融治理的内涵, 即在借助金融工具推动产业绿色化的过程中多元主体所依据的规则和程序体系。

“一带一路”倡议具有高度开放性, 在参与上具有非竞争性而在受益上具有非排他性[4], 这导致区域绿色金融治理有着明显的公共品特质。因此, 以国际公共品的供给为切入点, 关注治理的供给动因、供给方式、供给内容, 可以有效探析各主体的绿色金融合作机制。

基于国际政治经济学理论中以“利益”和“制度”为核心范畴的政策研究框架[5], 生态文明建设研究中“利益—行为—制度—激励”的经济学分析框架[6], 全球金融治理研究中“组织核心、主要参与主体、体制核心目标、体制具体内容”的体系考察框架[7], 可以提出包含利益共识、决策机制、决策内容

三方面的政策梳理框架。利益共识是治理这一国际公共品供给的基础，是规则和程序体系得以形成的前提条件，也是治理体系所处的国内外背景的产物；利益共识决定主体的偏好，通过决策机制影响决策内容；决策机制决定治理形成的过程，包含单个主体的行为与主体间互动行为；决策内容是主体行为与互动的结果，体现了参与主体为实现利益共识进行的机制设计，根据决策目标不同可分为资金融通型、平台建设型、标准制定型、能力建设型四大类。这一框架重点关注在治理核心的引导下多元主体的结构与互动，并不区分中心与边缘，因而更契合“一带一路”倡议松散约束的特点。

### 3. “一带一路”区域绿色金融治理现状

#### 3.1. 利益共识：增长与转型

“一带一路”区域绿色金融治理的利益共识由国际发展趋势与各国国际地位和基本国情决定。

一方面，2008年爆发的金融危机使国际社会深刻认识到，稳定的金融体系对于经济增长具有不可或缺的作用，保证国际金融系统稳定运行已成为全球金融治理的核心目标。同时，危机后经济恢复速度不如预期，暴露了发展动力不足的问题。随着地球环境退化加剧，2015年以来相继通过了《2030年可持续发展议程》、《联合国气候变化框架公约》及《巴黎协定》，彰显了国际社会应对资源环境问题的坚定决心，向各国传递了经济发展新信号。三大国际背景相互作用之下，探索安全、高效、可持续的增长路径成为当前国际合作中焦点议程。

另一方面，在增长视角下，“一带一路”沿线地区经济实力较弱，这一特质决定其位于全球金融治理体系的边缘地位，不易获得国际金融支持。与此同时，发展中国家国内金融系统并不完善，易受金融危机的波及，从而需要稳定的国际金融系统作为增长基础。环境保护视角下，这些国家粗放的经济增长模式也导致了严重的环境污染，不仅影响国民生活质量，还带来了发展隐患，需要进行绿色转型。但是，有限的经济水平也使得当地的环保政策、基础设施、及相关科技都相对落后，实施绿色转型举步维艰。

因此，“一带一路”沿线地区有着相近的利益诉求，即追求稳定的国际金融环境与畅通的投融资条件，以推进经济可持续增长与转型。这要求形成一个稳定的但非“中心—边缘”模式的区域金融系统，来为绿色产业发展提供资金支持。

#### 3.2. 决策机制：一核心、两支柱、多元参与

在治理结构中，中国处在明显的核心地位。首先，中国政府发起“一带一路”绿色合作机制，引导了绿色合作发展方向，2017年至2022年间中国相继出台《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》、《“一带一路”生态环境保护合作规划》和《关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见》，奠定绿色金融合作基础；其次，在政策激励下，中国国内机构也参与到区域绿色金融市场建设中，国家开发银行等政策性银行推进形成合理的环境风险管理体系，中国工商银行等商业银行为沿线绿色基础设施建设项目提供资金保障，上海证券交易所等金融机构探索金融工具绿色转型路径；此外，中国是区域内多个多边机构的发起者和参与者，中国倡导发起了亚投行、丝路基金、绿丝路基金等重要融资平台，这些区域性机制在绿色金融治理中发挥着关键性作用。

在绿色金融实践过程中，亚投行和丝路基金扮演着支柱性角色。作为“一带一路”倡议达成的投融资领域成果，亚投行和丝路基金为“一带一路”地区建设项目提供了稳定的资金支持。在进行投融资实践中，二者通过践行项目审批、管理、评估的绿色标准，引导形成区域性的绿色理念定义，制定其他机构行为时的规则程序。例如，2016年亚投行发布《环境与社会框架政策》，并在2021年完成修订案，以求发挥自身影响力，协调区域内多边金融机构行为标准。

“一带一路”绿色金融决策机制的另一典型特点为多元参与，表现为多边参与和多层次参与。多边

参与由“一带一路”的开放性决定，目前“一带一路”绿色金融市场尚未形成委员会机制，在制度层面允许了全球性金融主体的参与。在这种弱约束条件下，世界银行等多边金融机构、国际协力机构等国际援助机构、汇丰银行等商业金融机构都通过投融资方式为“一带一路”区域市场注入了大量资金，随着这些资金流入不同产业，全球性机构也参与设置了区域金融市场发展的议程。多层次参与由“一带一路”共商、共建、共享的“三共”原则决定，“一带一路”为不发达地区提供金融保障，将其纳入到决策体系中，是全球金融治理的有益补充[8]。

### 3.3. 决策内容：四位一体推进绿色金融市场互联互通

“一带一路”倡议下的绿色金融治理相关决策内容可以分为四方面：资金融通、平台建设、标准制定、能力建设。

资金融通型决策通过直接与间接两种路径推动达成可持续发展目标。直接路径为成立专门的机构或基金，从而更好地为绿色项目提供资金支持。例如，2014年成立的亚投行参与支持了札纳塔斯风电项目、孟加拉达卡电网项目等多个绿色基础设施项目，发布了可持续发展熊猫债；同年成立的丝路基金参与支持了卡洛特水电站项目、迪拜光热太阳能发电项目、沙特阿美天然气管道收益权公司项目等多个清洁能源项目。间接路径为推动投融资条件便利化，从而促进绿色项目落地。其中最为典型的是2017年中国推出的《“一带一路”融资指导原则》，该原则目前已获得29国财政部核准，促使区域融资体系向更长远、稳定、可持续的方向发展，并且寻求有效控制风险的方案。

平台建设型决策改善参与主体间的互动框架，完善绿色金融发展软环境。无论是2017年推出的“一带一路”银行间常态化合作机制、2019年成立的“一带一路”绿色发展国际联盟、2021年发起的“一带一路”绿色发展伙伴关系倡议，都体现了“一带一路”在绿色发展领域的顶层方案设计，有助于推动建设更加紧密的绿色伙伴关系。但是，“一带一路”倡议下主体间尚未形成在绿色金融领域的专业性对话平台，这侧面说明目前“一带一路”倡议金融合作与绿色发展并没有很好对接。

标准制定型决策明确绿色金融核心概念，降低国际对接成本，加强投资者信心。近年来，这一领域决策成果显著，如2018年发起的《“一带一路”绿色投资原则》、2019年推出的《“一带一路”债务可持续性分析框架》、2019年发起的《“一带一路”项目绿色发展指南》等，这些成果推动形成区域绿色标准共识，促进了金融工具系统化。然而，随着绿色金融工具的发展，现有的标准体系暴露出覆盖领域的局限性；同时，由于区域内存在多个合作框架，这些标准也不可避免地受到其他规则体系的挑战。

能力建设型决策优化绿色金融服务体系，促进绿色金融领域人才供给，从而推动体制与工具创新。从2018年至2023年初，“中国-基金组织能力建设中心”已为沿线多国政府官员1200余人次提供了培训；绿色金融能力建设项目也已成功举办11次活动。

## 4. “一带一路”区域绿色金融治理方向

### 4.1. 细分利益共识，推进治理异质化

截至2023年初，“一带一路”倡议已包含152个国家，其中多数处于发展中阶段。但是，由于市场化程度与发展模式不同，各国绿色金融能力有着明显区别，这一不同决定了各国参与治理的利益目标存在差异。因此，应基于绿色绩效压力、金融能力、政府能力等多方面对各国利益重心进行评估。例如，从大方向来看，政府发展绿色金融的绩效压力来自增长和转型两大方面，而转型所追求的政策目标也可细分为治理污染、减缓环境变化、保护生物多样性以及其他环境相关目标。进一步识别“一带一路”沿线国家利益差异，并基于利益群体发展次区域的绿色金融市场，形成异质化的治理体系，可以坚实利益共识与合作基础，促进在细分领域更高水平合作。

此外，作为全球金融治理的子领域，“一带一路”区域绿色金融治理体系中也存在着多个双边、区

域和全球治理组合形成的机制复合体,使得决策过程更加艰难复杂[9]。构建异质化体系可以推进地区资源整合,便利多边机构的良性合作,为区域治理碎片化问题提供解决方案。

在实践中,绿色金融治理的区域划分还应重视区域的金融一体化程度,以求能够利用已有平台便利后续金融合作。在当前“一带一路”沿线国家之间,主要区域性金融合作平台有上合组织银联体、中国—中东欧银联体、中国—东盟银联体、中国—阿拉伯国家银联体、东盟与中日韩(10+3)财长和央行行长会议等,这些平台具有较为完备的体制安排,可以缓解国际公共品供给困难问题,助力区域绿色金融市场一体化。

## 4.2. 发展转型金融,推进治理包容化

“一带一路”区域绿色金融治理的重要特质是“南南合作”,治理重心在为更多发展中国家提供绿色转型支持。然而,与这一重要特点相悖的是,目前决策机制仍以发达国家制订的标准体系为基础,重点帮助已经完成绿色转型的绿色产业发展。因此,这种不协调的决策机制反而限制了发展中国家的绿色转型。一方面,由于绿色产业基础薄弱,发展中国家无法获取足够资金支持经济建设;另一方面,受限于较高的项目审批标准,许多以绿色转型为目标的项目无法获得资金援助,因而无法真正落地。

为解决这一问题,“一带一路”区域应重点发展转型金融,推进传统碳密集型的棕色产业向绿色产业过渡。与更关注减排成果的绿色金融不同,转型金融更加关注棕色产业碳排放减少的过程,因此更加符合“一带一路”沿线国家的基本国情。在具体实践中,发展方向应依照2022年11月发布的《G20转型金融框架》所提供的规范指南,鼓励沿线区域加强五个支柱的建设,推进达成共识;同时,转型金融的认定标准与国内绿色产业基础水平密不可分,这意味着“一带一路”转型金融建设仍应追求异质性特征,确保环保项目的资金供给充足、稳定。

## 4.3. 建设碳市场机制,推进治理全面化

碳交易市场是降低温室气体排放、发展低碳经济的重要政策工具,可以在市场经济框架下有效解决污染问题[10]。然而,在“一带一路”区域绿色金融治理体系中,有关碳市场的决策内容却相对空白。在各国内部来看,仅有中国、印度和哈萨克斯坦等少数国家在碳市场领域进行了有效探索,其余沿线国家碳市场建设仍较为初级[11]。因此,“一带一路”沿线地区的碳市场具有很大的发展潜力,机制设计将成为未来区域金融治理的重要领域。

由于其政策性市场本质,碳市场往往需要借助政府的资源配置作用,以确定碳排放总额和碳排放配额分配规则。因此,目前在世界范围内,以欧盟为代表的区域碳交易市场具有两大相同特点:强大的执行能力和完善的规制框架[12]。这表明区域碳市场的建设过程需要不断推进区域一体化进程,将治理体系实体化,增强约束力度。在实践中,“一带一路”碳市场建设应注重阶段性,遵循“国家-次区域-区域”的发展顺序。第一阶段应以开展能力建设为主要目标,通过举办国际论坛、组织培训项目,探索适合各国国情的碳交易市场机制,弥补沿线各国碳市场的后发缺陷,增加碳市场的参与主体;第二阶段应积极拓展双边或多边碳交易市场合作,增强各国碳市场配额原则与价格机制的对接,初步形成多个次区域碳市场;第三阶段是“一带一路”碳市场的长期目标,即通过持续拓展多边合作最终形成区域性的碳市场。

## 4.4. 改进治理工具,推进治理创新化

治理实践依托具体的治理工具进行,改进治理工具可以拓展治理的决策内容,推进治理创新化发展。参考当前世界范围内绿色金融领域治理新进展,可以识别出决策内容各方面将着重发展的方向。

在资金融通方面,“一带一路”倡议应继续发展公共资本与社会资本合作的PPP模式,弥补资金缺

口；同时，沿线国家也应积极推动区域金融市场一体化，推出“一带一路”倡议的货币互换安排，便利资金的跨境流动。在平台建设方面，“一带一路”倡议亟需发展专业化的政策沟通平台，建立数字化的信息披露平台。统一绿色标准是区域绿色金融治理面临的普遍挑战，根据世界其他区域的解决思路，“一带一路”倡议可以参考东盟推出的《东盟可持续金融分类方案》，搭建标准化、全面化的绿色认定体系，并进一步推动不同框架下的标准互认，扩大区域绿色金融市场。在能力建设方面，现有培训项目并不能满足不同主体在不同领域的需要，可以设计针对政府、银行、企业的不同培训方案，并参照大湄公河次区域核心环境项目的培训思路，为环境保护、生物多样性等不同议题的利益相关方开展差异化培训。

## 基金项目

本文为国家社科基金一般项目《“一带一路”能源合作推动全球能源治理的影响效应与转型路径研究》(No. 20BGJ033)阶段性成果之一，也多谢闫世刚教授的指导！

## 参考文献

- [1] 张伟伟, 李天琦, 高锦杰. “一带一路”沿线国家绿色金融合作机制构建研究[J]. 经济纵横, 2019(3): 63-71.
- [2] 闫世刚, 徐广姝. “一带一路”下深化中国与周边国家能源合作策略探讨[J]. 对外经贸实务, 2017(12): 8-11.
- [3] 洪艳蓉. 论碳达峰碳中和背景下的绿色债券发展模式[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022, 40(2): 123-137.
- [4] 石静霞. “一带一路”倡议与国际法——基于国际公共产品供给视角的分析[J]. 中国社会科学, 2021(1): 156-179+207-208.
- [5] 王正毅. 构建一个国际政治经济学的知识框架——基于四种“关联性”的分析[J]. 世界经济与政治, 2009(2): 6-12+3.
- [6] 何爱平, 石莹, 赵菡. 生态文明建设的经济解读[J]. 经济纵横, 2014(1): 30-34.
- [7] 张发林. 全球金融治理体系的演进: 美国霸权与中国方案[J]. 国际政治研究, 2018, 39(4): 9-36+3.
- [8] 赵骁, 金灿荣. 国际金融体系的结构特征与金融安全治理[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2023(1): 57-67.
- [9] 张中元. 金融体系中的机制复合体与国际金融治理[J]. 当代亚太, 2020(3): 119-140+168.
- [10] 中国工商银行与清华大学“绿色带路”项目联合课题组. 推动绿色“一带一路”发展的绿色金融政策研究[J]. 金融论坛, 2019, 24(6): 3-17+53.
- [11] 方恺, 席继轩, 李程琳. 全球碳中和趋势下的“绿色丝绸之路”建设——中国的路径选择[J]. 治理研究, 2022, 38(3): 35-44+125.
- [12] 龙英锋. “一带一路”国家碳减排复合机制构建[J]. 会计与经济研究, 2019, 33(2): 101-110.