

《商业银行法》修订背景下的绿色信贷政策法律化

王红一*

内容提要：我国绿色信贷政策约束机制作用显著，也存在实施效果不佳等问题，以立法强化政策实施强制力是较为流行的治理对策。基于绿色信贷的企业社会责任属性和信贷政策实施市场化导向，绿色信贷政策法律化的方向，是因应政策实施市场化机制要求，监管以限制性信贷为重点。政策法律化，既是政策与法律的融合沟通，也是对二者的区分划界。政策法律化应将绿色信贷纳入现行法律框架，引入绿色信贷的理念和原则，建立健全政策实施透明度制度，强化银行的责任，明晰监管权限，完善税收和财政优惠制度等。《商业银行法（修改建议稿）》体现了绿色信贷政策法律化的方向，并作出了相关规定，但尚需进一步完善。

关键词：绿色信贷 政策 法律化

一、引言

在推动绿色发展或可持续发展的进程中，信贷、保险、证券和基金等金融手段对企业节能环保的影响，已受到国际组织、各国政策制定者、立法者、监管机构、金融机构、企业、社会组织和学术界等普遍重视，被称为绿色金融的相关实践在全球方兴未艾。于我国而言，在各种金融手段中，商业银行信贷是企业最重要的融资途径，也是环境保护和绿色产业融资的主要渠道之一，推动绿色信贷意义重大。^{〔1〕} 新冠疫情过后，绿色发展面临更大的困境，利用绿色信贷推动绿色发

* 王红一，中山大学法学院教授。

本文为中国法学会 2017 年度法学研究课题“生态环境损害赔偿与生态环境修复制度研究”[CLS (2017) ZDWT24] 的阶段性成果。

〔1〕 参见陈鹏、逯元堂、高军、徐顺青：《我国绿色金融体系构建及推进机制研究》，载《环境保护科学》2016 年第 1 期。

〔2〕 参见王信、杨聘、姜晶晶、贺坤：《疫情冲击对绿色发展和气候相关风险防范的影响》，载 <http://opinion.caixin.com/2020-07-16/101580813.html>，最后访问时间：2020 年 7 月 16 日。

展具有更为迫切的现实需求。^{〔2〕}

绿色信贷含义广泛,涵盖政策制定、制度安排和金融实践等方面。^{〔3〕}从微观上看,绿色信贷是指银行采纳一定的环境标准开展信贷业务。从宏观上看,绿色信贷也是国家宏观调控政策的重要组成部分,是引导信贷投向的信贷政策。绿色信贷具有环保政策和产业政策传导功能,经由绿色信贷,银行可以对污染企业的资金予以遏制,对环保企业进行扶持,促使贷款企业承担环境责任,实现节能减排、优化产业结构和改变经济增长方式等政策目标。

推动绿色信贷发展,不同国家要解决的问题和推动模式有一定差异。发达国家重视市场化机制,发展中国家多依靠政府管理和金融监管。^{〔4〕}在发达国家,绿色信贷被视为银行企业社会责任,其实施主要依靠银行自律,如银行自愿加入赤道原则,签署联合国环境署(UNEP)银行业倡议和可持续发展承诺等。^{〔5〕}与其他国家相比,我国政府高度重视发展绿色金融,将绿色金融作为实现绿色发展和生态文明建设的重要途径,并上升到国家政策层面。2015年《生态文明体制改革总体方案》和2016年《“十三五”规划纲要》把发展绿色金融作为国家发展战略之一。十九大报告将“发展绿色金融”列为“推进绿色发展”政策的重要内容。中国人民银行(以下简称“央行”)和银监会等部门陆续出台了一系列有关绿色金融的规范性文件,其中,绿色信贷的政策力度最为显著。我国在世界上率先构建了绿色信贷制度框架。^{〔6〕}

在政府推动下,我国绿色信贷政策实施的效果十分明显。截至2020年上半年,绿色信贷余额已经超过11万亿元,位居世界第一。^{〔7〕}同时,政策实施也存在有待解决的问题,如政策实施效果不佳,出现了“资本空转”和“漂绿”等现象。^{〔8〕}同时,主要靠行政力量推动政策实施方式的科学性也受到一定的质疑。^{〔9〕}针对出现的问题,许多研究建议进行立法,如修订《中华人

〔3〕 参见陈立铭、郭丽华、张伟伟:《我国绿色信贷政策的运行机制及实施路径》,载《当代经济研究》2016年第1期。

〔4〕 参见国务院发展研究中心“绿化中国金融体系”课题组:《发展中国绿色金融的逻辑与框架》,载《金融论坛》2016年第2期。

〔5〕 至2017年,全球已有36个国家的83家金融机构宣布采纳了赤道原则。赤道原则是一套非官方规定的、由世界主要金融机构根据国际金融公司(IFC,世界银行的私营部门投资机构)的政策和指南制定的、旨在管理和发展与项目融资(是指为那些靠项目运营后产生的收入偿还贷款的项目提供的融资)有关的社会和环境问题的一套自愿性原则。参见李瑞民:《何为赤道原则》,载《国际融资》2007年第5期。已有来自40多个国家的200余家金融机构签署了UNEP的可持续发展承诺。我国兴业银行、浦发银行等多家银行也先后自愿加入了上述原则、倡议或承诺。参见张蓉、袁薇:《全球绿色信贷发展趋势与思考》,载《中国银行业》2017年第1期。

〔6〕 参见银监会宣传部:《银行业绿色信贷助力经济结构调整和产业转型升级》,载<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/7538965EC2434257978072C2140BFD60.html>,最后访问时间:2018年11月20日。

〔7〕 参见《央行副行长陈雨露:建立和完善促进绿色金融发展的体制机制》,载http://www.xinhuanet.com/money/2020-09/21/c_1210809392.htm,最后访问时间:2020年12月8日。

〔8〕 关于绿色信贷政策实施的效果,学者通过对多家商业银行近三年企业社会责任报告的研究和分析发现,虽然我国商业银行绿色信贷余额大幅上升,但“两高一剩”行业的贷款余额只有小幅下降,而且贷款存量依然居高不下。参见周杰普:《论我国绿色信贷法律制度的完善》,载《东方法学》2017年第2期。2017年以来,银监会查出的全行业违反宏观调控政策套利,主要是银行通过同业业务和理财业务,向房地产、地方融资平台及“两高一剩”(高污染、高能耗和产能过剩)等行业“输血”,涉及金额2517.42亿元。参见《银监会“三三四十”大检查收官:查出问题近6万个 涉及资金17万亿》,载<http://finance.caixin.com/2018-01-08/101194839.html? NOJP>,最后访问时间:2018年1月8日。绿色信贷中出现“资本空转”和“漂绿”现象。参见吕荣、曾煜:《供给侧改革下我国绿色信贷法律问题研究——基于企业的角度》,载《金融经济》2017年第4期。

〔9〕 参见前引〔4〕,国务院发展研究中心“绿化中国金融体系”课题组文。

民共和国商业银行法》（以下简称《商业银行法》），明确规定银行的环境责任并强化监管等。^{〔10〕}这些建议实际提出了有待探讨的绿色信贷政策法律化问题。

是否以及如何将绿色信贷政策法律化？正值《商业银行法》修订之际，如何对此予以回应？本文试从绿色信贷政策实施的特点和问题出发，界定绿色信贷的属性和政策导向，进而明确政策法律化的方向；同时，基于政策与法律的关系分析，探讨绿色信贷政策法律化的边界；最后考察政策实施的现有法律基础，提出立法完善建议。

二、绿色信贷政策的内容、实施特点及问题

关于政策的概念，学界未达成共识，一般是指由政党或国家制定，具有制约性、管理性、导向性功能，以及某种程度的象征性功能的行动计划或方案。^{〔11〕}政策与法律并非截然分立，如国家政策是国家的大政方针，往往体现在宪法和基本法律之中，属于广义法律的概念。^{〔12〕}本文所称法律，是指由立法权机关制定的规范性文件，包括法律、法规和规章。本文将国家和地方政府及行政主管部门下发的有关绿色信贷的指引、意见、指导意见、方案、评价指标和指导目录等统称为政策。我国绿色信贷政策大体包括国家和地方两大层面。

从国家层面上看，主要包括：2007年国家环保总局、央行、银监会发布的《关于落实环保政策法规防范信贷风险的意见》，主要是加强环保和信贷管理工作的协调配合；2007年银监会出台的《节能减排授信工作指导意见》，旨在配合国家节能减排战略的顺利实施，督促银行业金融机构把调整和优化信贷结构与国家经济结构紧密结合，有效防范信贷风险；2012年银监会发布的《绿色信贷指引》，对绿色信贷的组织和业务管理进行了规定；2014年银监会发布的《绿色信贷实施情况关键评价指标》，通过100多个指标，规范绿色信贷的组织管理和内控协调等；2015年银监会、国家发改委出台的《能效信贷指引》，为支持用能单位提高能源利用效率和降低能源消耗提供信贷融资，在重点服务领域、项目、信贷方式、风险控制和金融创新及激励约束方面提出了指引；2016年央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》（以下简称《指导意见》），提出了绿色信贷七项制度框架；2019年3月，国家发改委、工信部等七部委联合印发的《绿色产业指导目录（2019年版）》及解释说明文件，进一步厘清绿色产业边界，首次从产业的角度全面界定了全产业链的绿色标准与范围。

从地方层面看，2017年6月，国务院常务会议决定在浙江、江西、广东、贵州、新疆五省（区）选择部分地方，建设绿色金融改革创新试验区，推动经济绿色转型升级。同时，央行等多部委联合印发《浙江省湖州市、衢州市建设绿色金融改革创新试验区总体方案》《广东省广州市

〔10〕 相关立法建议参见陈琪：《中国绿色信贷政策落实了吗？——基于“两高一剩”企业贷款规模和成本的分析》，载《当代财经》2019年第3期；刘志云等：《商业银行社会责任的法律问题研究》，厦门大学出版社2011年版，第418页；阳昭露、姜渊：《论我国绿色信贷法律制度的构建》，载《江西财经大学学报》2009年第4期；左振秀、崔丽、朱庆华：《中国实施绿色信贷的障碍因素》，载《金融论坛》2017年第9期等。

〔11〕 参见陈振民：《政策科学》，中国人民大学出版社1998年版，第59页。

〔12〕 参见沈宗灵主编：《法理学》，高等教育出版社2009年版，第177页。

建设绿色金融改革创新试验区总体方案》《新疆维吾尔自治区哈密市、昌吉州和克拉玛依市建设绿色金融改革创新试验区总体方案》《贵州省贵安新区建设绿色金融改革创新试验区总体方案》《江西省赣江新区建设绿色金融改革创新试验区总体方案》等文件。五大试验区先后出台了多个绿色金融专项政策文件，通过货币金融政策、财税政策和其他一系列政策支持绿色金融发展。试验区各级政府先后组建了省、市、区多层级的绿色金融工作领导小组推进各项试点工作。各试验区央行分支机构分别制定了《绿色信贷业绩评估办法》等文件，运用再贴现、将绿色信贷业绩纳入宏观审慎评估体系（MPA）考核等方式，积极引导金融资源有效流向绿色发展领域。

商道融绿与对外经济贸易大学 2019 年 5 月联合发布的《中国绿色金融分析政策报告（2019）摘要》显示，截至 2019 年，与绿色金融相关的各类政策超过 510 条，除中央政府外，31 个省级行政区发布了绿色金融政策，并有 20 个省级行政区发布了绿色金融专项政策。^{〔13〕} 这些政策内容中，绿色信贷占比最大。

绿色信贷政策的主要内容包括：一是通过不断更新绿色产业指导目录，建立绿色信贷标准体系，界定绿色信贷的范围；二是配合环保产业政策实施，督促金融机构优化信贷结构，防范环保政策实施传导引发信贷风险；三是建立绿色金融业绩评价体系；四是逐步丰富绿色信贷的约束和激励手段。

绿色信贷政策实施，与绿色金融体系建设同步，沿着“自上而下”的顶层推动和“自下而上”的基层探索两条路径进行。^{〔14〕} 具体而言，一是政府部门依监管层级推动政策贯彻落实，二是地方政府依据国家政策制定地方政策，结合地方特点开展绿色金融创新。

政府主导自上而下的政策推行中，金融监管居于重要地位。监管包括约束和激励两大方面措施，前者包括规定有关贷款的增速或减速、窗口指导、差别监管、现场和非现场检查、市场或业务准入许可等，后者包括给予政策优惠如再贷款、贴息、定向降准等。实践中，多采用“窗口指导”方式控制贷款投向。^{〔15〕} 地方银行业监管机构，通过考核评价实施差别化监管措施，对考评不合格的机构，视情况采取责令暂停部分业务、停办新业务、停设分支机构、约见谈话、通报批评等监管措施。^{〔16〕} 从监管手段看，政策实施具有较强的刚性。

实证研究表明，中国近年来实施绿色信贷过程中的障碍包括：一是政策有待继续完善，即与绿色信贷配套的绩效评价标准和行业环保绩效评价指南等技术性政策需不断跟进；二是监管不到位，政府缺乏监督和监管机制。^{〔17〕} 至于为何监管不到位，学者指出，主要是存在监管口径不合

〔13〕 转引自鲁政委、钱立华、方琦：《中国绿色金融发展六大趋势展望》，载《金融经济》2019年第9期。

〔14〕 参见《人民银行发布〈中国绿色金融发展报告（2018）〉》，载 http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/20/content_5453843.htm，最后访问时间：2020年2月28日。

〔15〕 在我国各绿色金融改革创新试验区，“窗口指导”是绿色信贷实施的重要工具。例如，2017年6月，人民银行、发展改革委、财政部、环境保护部、银监会、证监会、保监会印发的《江西省赣江新区建设绿色金融改革创新试验区总体方案》第1条提出，“注重窗口指导，加快绿色金融机制建设”。参见《江西省赣江新区建设绿色金融改革创新试验区总体方案》，载 <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/21470B726F7C423FBB5831D78773671.html>，最后访问时间：2019年12月30日。

〔16〕 参见《江西银监局关于印发绿色信贷工作考核评价及差别化监管暂行办法的通知》。

〔17〕 参见前引〔10〕，左振秀、崔丽、朱庆华文。

理、监管标准不统一、监管不适应地方差异化需求，以及配套约束机制不足等问题。^{〔18〕}此外，政策执行不到位，从中央环保专项资金的具体使用来看，直接拨款补助和奖励的方式运用过多，贷款贴息方式运用得较少，对金融机构盈利产生负面影响。^{〔19〕}通过立法强化监管，提升政策实施的强制力，是较为流行的治理对策。

立法何以强化监管？政策与法律属于不同范畴的规范，以法律替代政策的“法律万能主义”和抛开法律框架随意实施政策的“法律虚无主义”均不可取。^{〔20〕}绿色信贷法律化，需定位绿色信贷的性质，界分政策与法律的功能，确立绿色信贷法律化的方向和边界，进而完善政策实施的法律基础。

三、绿色信贷政策定位及法律化的方向

绿色信贷政策法律化的前提，是对相关政策进行定位。定位绿色信贷政策，应基于绿色信贷的属性。绿色信贷政策定位，实为政策导向在市场化 and 行政干预之间的取舍。

从不同角度看，绿色信贷兼具银行企业社会责任和信贷政策等属性。

绿色信贷首先是银行企业社会责任。绿色信贷要求银行在关注贷款经济效益的同时，还需关注贷款人的贷款目的，以及贷款使用对环境的影响。银行实施绿色信贷，超出了营利的范畴，是对社会经济发展需求的回应，当属银行企业社会责任的组成部分。

绿色信贷还是一种信贷政策。信贷政策有多种层面，银行为提升自身社会责任形象，或出于防范企业环境风险传递导致信贷损失等目的，自愿将绿色标准纳入信贷业务中，体现为商业银行内部的信贷政策。银行制定实施内部绿色信贷政策，实为履行企业社会责任。在国家和各级政府层面上，绿色信贷属于宏观经济政策。央行将信贷政策定义为“是宏观经济政策的重要组成部分，是中国人民银行根据国家宏观调控和产业政策要求，对金融机构信贷总量和投向实施引导、调控和监督，促使信贷投向不断优化，实现信贷资金优化配置并促进经济结构调整的重要手段”^{〔21〕}。绿色信贷政策是通过调整信贷结构发挥商业银行等金融机构的金融中介作用，促进环保发展的手段。

以绿色信贷政策调控信贷结构，应采取何种机制？政策定位需审视政策实施效果不佳的根本原因，注重长效机制。

我国有着提升绿色信贷政策实施效率的迫切现实需求。在企业违法排污治理难，“两高一剩”（高污染、高能耗和产能过剩）企业占用信贷资源过高的情形下，迫切需要通过推动绿色信贷，利用银行的金融中介功能，从源头上对环境污染等项目进行抑制，对环保项目予以支持，实现生态文明建设和供给侧改革目标。由于绿色项目往往周期长，收益不高，银行在业绩压力和利益驱

〔18〕 参见胡静怡、陶士贵：《我国商业银行绿色信贷实践中的困境与对策研究》，载《武汉金融》2018年第2期。

〔19〕 参见赵以邺：《绿色金融的中国实践：意义、现状与问题》，载《武汉金融》2018年第2期。

〔20〕 参见陈树杨：《论产业政策法律化——以法律与政策的关系为视角》，载《法制与社会》2019年第6期（上）。

〔21〕 《信贷政策简介》，载 <http://www.pbc.gov.cn/jinrongshichangsi/147160/147289/147304/2899801/index.html>，最后访问时间：2020年11月2日。

动下，有可能继续为污染企业放贷，甚至骗取政策优惠，加之社会声誉等约束机制有限，政策实施效果需要保障。

解决现实迫切需求，保障政策实施效果，是否意味着强化监管，需回答以下问题：

首先，绿色信贷政策实施是否缺乏强制性？我国政府主导推动绿色信贷实施，形成了有一定刚性的政策约束机制。绿色信贷政策性文件的密集出台，以及实践中采用监管手段，是这种机制的突出表现。从前述研究揭示的问题看，政策实施不佳的根本原因，并非缺乏强制力，而在于政策本身有待完善、激励不足、行政标准不统一，以及欠缺政策实施的透明度机制等。进一步完善政策，探索更为有效的政策实施机制为当务之急。

其次，实施绿色信贷，是强化监管还是市场化引导？绿色信贷实施的机制，包括社会和经济压力、政策激励和监管强制等。国外的经验是重视绿色信贷实施的自愿性和市场机制的作用，政策以激励为主。国际金融机构自愿实施绿色信贷，如赤道原则等，相当一部分原因是来自公众和民间组织的声誉压力。另外，环境风险和社会风险向金融风险的快速传递，也是越来越多的金融机构（包括出口信用机构）主动宣布或被动接受赤道原则的原因之一。^{〔22〕} 实践中，针对金融机构阳奉阴违、以环保之名逐利，以及环保金融执行困难等困境，国外的常见应对方法是采用市场化的政策工具，如税收优惠、财政支持等激励方式。例如，英国政府为从事环境保护的企业和项目提供融资担保，日本政府为绿色项目和企业提供财政补贴等。在监管方面的举措，是健全多部门参与的监管组织体系，加大环境金融信息披露力度，借助市场力量加强对金融机构的社会监督。^{〔23〕}

市场化的政策导向和共同治理的监管思路值得借鉴。商业银行做出贷款决策是按照市场化原则，绿色信贷政策导向不能脱离银行是营利法人和市场主体这一基本前提。基于市场的政策设计，以利益驱动机制进行激励和引导符合绿色信贷的银行业务属性，也有助于商业银行将绿色信贷内化于自主经营之中，达成政策长效机制。

目前各地绿色金融创新实践中，采用了贴息、发行补助、担保补贴、损失分担、设立担保基金、对绿色债券发行人和投资人提供税收减免的优惠政策，以及设立绿色发展基金和绿色产业基金直接投资绿色产业的投资政策等。^{〔24〕} 这些制度降低了绿色金融的成本和风险，取得了良好效果。

我国市场导向的信贷政策机制正在确立。1998 年以前，央行信贷政策的贯彻实施依托于金融监管，带有明显的行政干预色彩。近年来，信贷政策正在从过去主要依托行政干预逐步向市场化的调控方式转变。央行信贷政策的内容，除限制性的信贷政策通过“窗口指导”或引导商业银行通过调整授信额度、调整信贷风险评级和风险溢价等方式，限制信贷资金向某些产业、行业及地区过度投放外，其余的信贷政策是“配合国家产业政策，通过贷款贴息等多种手段，引导信贷资金向国家政策需要鼓励和扶持的地区及行业流动，以扶持这些地区 and 行业的经济发展”和“制定

〔22〕 国外银行自愿实施赤道原则，来自社会和经济压力。参见前引〔5〕，李瑞民文。

〔23〕 参见张雪兰、何德旭：《国外环境金融的困境与应对举措》，载《经济学动态》2010 年第 11 期。

〔24〕 参见前引〔13〕，鲁政委、钱立华、方琦文。

信贷法律法规，引导、规范和促进金融创新，防范信贷风险”〔25〕。总体上，信贷政策是以激励引导为主，监管主要针对限制性信贷。

我国绿色信贷政策也同样体现了市场化的方向，并有一定的监管要求。《指导意见》等政策文件，多使用“支持”“引导”和“鼓励”等用语，主张通过激励方式，促使银行调整贷款结构，引导贷款投向绿色产业，同时切断污染企业的资金供应；同时，也原则性地提出了银行“必须”做的工作，如在信贷中纳入项目等准入标准，加强风险控制和管理能力，防范绿色信贷风险等。

总之，绿色信贷政策的定位是市场化导向，政策干预的范围限于限制性信贷方面。绿色信贷政策法律化的方向，需因应绿色信贷政策实施的需求，完善和规范绿色信贷政策的市场化机制，解决对限制性信贷的监管等问题。

四、绿色信贷政策法律化的边界

以立法因应政策实施的需求，应基于政策与法律之间的关系，明确不同规范的功用和界限。

政策与法律属于不同的规范范畴，各具特点和功用。政策具有宏观指导性和适应现实需求的灵活性，法律具有权威性和稳定性，二者在推动绿色信贷中应相互协调，共同发挥作用。信贷政策法律化的优势，在于它能够将信贷政策内容相对固定化，使银行有一个稳定的、可遵循的制度框架，使政府对金融机构信贷行为的调控或干预限定在一个固定、公开、可视化的框架内，在一定程度上弥补信贷调控失灵，发挥促进经济发展的积极作用。〔26〕绿色政策法律化，既是政策与法律的融合沟通，也是对二者的区分划界。

首先，哪些绿色信贷政策内容可以法律化？如果将绿色信贷内容一律法律化，与法律替代政策无异，也使绿色信贷缺乏灵活性，自不可取。绿色信贷涉及众多行业和产品种类，绿色标准在不同国家不同时期有所变化，绿色信贷的实施与所在地的市场化程度密切相关，需要因地制宜、与时俱进的政策调控。有关绿色信贷标准、绿色信贷实施情况关键评价指标等技术性政策，以及“窗口指导”“差别准备金率”、贴息等政策手段的作用难以替代，无需法律化。

政策法律化，一般是指将具有长期稳定性以及对全局具有重大影响的政策转化为法律规范，需具备一定的条件。〔27〕鉴于绿色信贷实践尚在探索和创新阶段，各地市场发展不均衡，以政策推进绿色信贷发展仍具现实性，将绿色信贷理念和倡导性的原则法律化较为可行。从国外经验看，信贷政策法律化的一个重要内容，是澄清金融机构的权利与义务。〔28〕

此外，政策实施的市场化机制需要制度保障，立法应规范激励性的制度，建立健全政策实施透明度制度。

〔25〕 前引〔21〕。

〔26〕 参见曹雷：《论信贷政策法律化：美国的实践与经验》，载《金融法制》2012年第4期。

〔27〕 学者认为政策向法律的转化必须具备外在条件，即内容上的适宜性，时机上的成熟性和过程上的制度化。参见方世荣：《论政策转化为法律的基础和条件》，载《湖北行政学院学报》2006年第4期。

〔28〕 参见前引〔26〕，曹雷文。

其次,绿色信贷政策法律化如何强化监管?限制性绿色信贷,如“两高一剩”信贷,属于监管的重要对象。在经济下行形势下,绿色信贷实施阻力加大,需要强化对该类信贷的监管。强化监管,并非一味靠行政干预,法律手段的作用更具有稳定性和强制力。绿色信贷政策的有效贯彻实施,需借助经济手段、行政手段和法律手段。行政手段对市场机制有较强的干扰作用,主观性强、成本高,无法从根本上解决问题,很容易造成快速反弹,效果难以持久。法律手段是实施信贷政策最重要的方式,在法治国家,经济和行政手段的运用均应依法实施。绿色信贷政策的市场导向定位,要求政策实施从行政手段向法律手段转变。许多国家包括美国、日本、印度等,在针对市场机制失灵的领域均采取推进信贷政策的法制化或制度化的措施,用法律的手段约束银行信贷投放。^[29] 这些国家的经验值得借鉴。

法律的强制,主要体现为对银行法律责任的规定,一是针对限制性信贷的银行法律责任,可将限制性信贷政策纳入银行违法违规放贷责任范围,二是出台有关银行绿色信贷法律责任的规定。目前研究多建议借鉴美国的《综合环境反应赔偿和责任法案》(又称《超级基金法》),直接规定银行在特定情形下的环境责任。后文将对此进行分析。

总之,政策法律化主要涉及立法引入绿色信贷的理念、原则,建立健全政策实施透明度制度,以及明确银行的相应责任等。

五、绿色信贷政策法律化的框架与《商业银行法》相关修订

(一) 绿色信贷政策实施的法律框架

综上所述,基于绿色信贷政策市场化导向定位和法律化边界,绿色信贷政策法律化的框架包括以下内容:

第一,将绿色理念和绿色原则融入现有法律体系。

最新出台的《民法典》第9条规定的绿色原则,^[30]《公司法》第5条有关公司应承担社会责任的规定,以及《环境保护法》第6条有关“一切单位和个人都有保护环境的义务”之规定等,均倡导社会主体践行绿色社会责任。

《商业银行法》第4条将“效益性”规定为商业银行的经营原则之一,该“效益性”可以理解为包括经济、环境和社会效益。但这一规定较为模糊。各种效益之间的关系如何,当不同效益发生冲突如何解决,这些问题并无答案。修订《商业银行法》,有必要衔接上位法的相关规定,明确绿色信贷等银行社会责任。

第二,在银行专门立法中强化银行违法违规放贷责任。

有关银行贷款业务的现行规范,规定了银行有依照项目或环保审批等进行放贷的义务。央行《贷款通则》第24条第2款规定,在“建设项目按国家规定应当报有关部门批准而未取得批准文件的”和“生产经营或投资项目未取得环境保护部门许可的”等情形下,不得对借款人发放贷

[29] 参见前引[23],张雪兰、何德旭文。

[30] 《民法典》第9条规定:“民事主体从事民事活动,应当有利于节约资源,保护生态环境。”

款。2004年7月25日银监会发布的《商业银行授信工作尽职指引》（以下简称《指引》）第36条规定，客户未按规定取得包括环保批准等文件的，或虽然取得，但属于化整为零、越权或变相越权和超授权批准的，商业银行不得提供授信。

《贷款通则》和《指引》中规定了银行“应该”“不得”进行的活动，但未明确具体法律责任。《指引》第51条规定，商业银行应根据授信工作尽职调查人员的调查结果，对具有9种情节的授信工作人员依法、依规追究责任。授信工作尽职调查人员一般由商业银行内部自己选任。《指引》将违规放贷的查处权主要交由商业银行自己行使，难以有效制约违规放贷行为。因此，有必要建立有效的查处机制，并强化违规放贷的监督责任和完善对责任人的处理办法。

第三，在环保法中规定银行的环境责任。

在贷款人环境责任方面，《指导意见》第8条提出，研究明确贷款人环境法律责任。借鉴美国的《综合环境反应赔偿和责任法案》，规定银行的环境责任，是学界呼声较高的建议。^{〔31〕}有观点认为，应在环保法中规定贷款人对于环境污染的连带责任，让银行承担起监督责任，增加补偿环境费用来源。^{〔32〕}还有观点建议，通过侵权责任法和金融法两条路径尝试引入“潜在责任人”制度，强化商业银行的环境法律责任。^{〔33〕}

美国《综合环境反应赔偿和责任法案》为解决被污染财产的救济或清洁赔偿问题，将银行作为潜在的污染责任主体，对其施加连带义务和责任；银行承担责任的前提条件，是银行参与了借款人财产的管理，或拥有了该财产。^{〔34〕}该法案本质上属于环保法，规定银行等潜在责任主体承担环境责任，主要目的是解决环境赔偿的可得性，并不涉及金融问题。此外，环境责任的认定需要专业判断，属于环境监管部门的职权范围。因此，由环保法规范银行的环境责任较为适宜。

第四，体现银行经营的市场化本质并明晰监管权限。

有关绿色信贷的监管法律权限尚待明晰。根据《中国人民银行法》，中国人民银行被定位于国家的中央银行和宏观调控部门，肩负“制定和执行货币政策，维护金融稳定，提供金融服务”三大支柱职能。^{〔35〕}中国人民银行推动银行绿色信贷主要体现在制订和执行货币政策，以及维护金融稳定的职能方面。依据《银行业监督管理法》，银监系统推动绿色信贷，主要属于审慎监管范畴，与合规和风险控制相关。由于绿色信贷既有需要激励和引导的行业及产品，也有必须严格监管的限制性类别，有必要区分绿色信贷业务的类型，明确金融监管机构的职权范围。

第五，完善促进政策实施的透明度制度。

商业银行信息披露是透明度制度的主要体现，透明度制度的目的，既为便利监管，也有助于

〔31〕 譬如前引〔10〕，陈琪文；前引〔13〕，鲁政委、钱立华、方琦文。

〔32〕 参见仇京荣：《美国环境法中贷款人的责任》，载《当代金融家》2015年第1期。

〔33〕 参见沈娅云：《贷款人环境民事责任构建研究》，载《绿色科技》2015年第1期；前引〔8〕，周杰普文。

〔34〕 See 42 U.S.C. § 9607 (a).

〔35〕 参见《中国人民银行职能》，载 <http://www.pbc.gov.cn/publish/main/532/index.html>，最后访问时间：2019年12月21日。

调动社会监督。银监会《商业银行信息披露管理办法》要求商业银行进行披露的信息内容中,尚不包括绿色信贷信息。促进绿色信贷实施,应将商业银行实施绿色信贷的相关情况增加为商业银行信息披露的内容,银保监会应将该信息作为信息公开的内容。

《指导意见》已经明确,要建立强制性上市公司披露环境信息的制度。因此,对于上市商业银行等金融机构而言,所披露的信息应包括绿色信贷政策实施情况。

此外,环保部门在公布环境违法企业和违法项目时,可将为环境违法项目提供贷款的银行机构一并向公众披露,从而使社会公众能够了解并通过公益诉讼等法律渠道形成社会监督,营造商业银行实施绿色信贷的外部约束。

第六,对激励性的制度进行规范。针对目前激励性不足和激励措施适用不规范的问题,应完善税法、财政法等有关税收优惠和贴息等规定,将优惠范围、标准和方式与绿色信贷政策相衔接。

(二)《商业银行法》相关修订之评价

《商业银行法》是规范银行经营的主要法律依据,也是绿色信贷监管依据。该法修订工作已被列入第十三届全国人大常委会立法规划和2020年立法工作计划。央行起草的《商业银行法(修改建议稿)》(以下简称《修改建议稿》)正向社会公开征求意见。^[36]

《修改建议稿》虽未出现“绿色信贷”一词,但相关规定已涉及绿色信贷。

其一,在银行的经营原则上,沿袭了原有“效益性”规定(第4条);关于信贷原则的修订,旨在放宽信贷条件,仅规定“严格审查借款人的资信”(第7条);在业务经营规则中规定了“依法合规开展业务,履行社会责任”(第51条)。从原则和规则的含义看,原则较为抽象,具有统领性;规则更为具体,侧重操作性。社会责任含义宽泛,是一种理念和商业伦理,将银行社会责任作为经营原则或信贷原则规定在总则部分予以倡导,较为适宜,也与《民法典》和《公司法》总则相关规定相衔接。

其二,新增了商业银行信息披露义务规定,披露信息包含“履行社会责任情况等信息”(第41条)。同时,在差异化监管事项的规定中包含了“商业银行信息披露事项和具体要求”(第85条)。这些规定也回应了绿色信贷政策实施的透明度制度建设问题。但该规定仅涉及监管机构的职权,对于信息披露的对象和属性是什么,是否属于信息公开的范围,需要进一步明确。

其三,规定了商业银行贷款自主权利(第60条),以及强令放贷的个人和单位责任(第119条)。该规定确定了银行业务的市场化方向,对绿色信贷行政干预具有规制效力。

其四,加大了银行违反业务经营规则的法律责任(第106条)。其中第(九)项“其他违反本法开展业务的行为”,或可涵盖限制性绿色贷款责任。关于违反人民银行业务规则责任,第111条第(五)项规定的“违反中国人民银行其他业务管理规定的”,是否包含违反绿色信贷政策有待确定。

[36] 参见《中国人民银行关于〈中华人民共和国商业银行法(修改建议稿)〉公开征求意见的通知》,载 <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4111071/index.html>, 最后访问时间:2020年12月8日。

其五，加重了对银行违法直接责任人员和违法违规工作人员的处罚。对“商业银行违反本法规定的”直接责任人员的处罚规定（第 114 条），以及对商业银行工作人员“违规发放贷款或者提供担保的”处罚规定（第 118 条），均对违反项目和环保审批放贷行为具有约束力，体现了对限制性信贷的监管。

此外，《修改建议稿》有关银行风险管理机制和策略的规定，以及银行内部治理的新规范，对绿色信贷的风险防范和监督机制建设具有积极作用。

总之，《修改建议稿》对银行社会责任及信息披露、银行经营的市场化导向，以及违法违规放贷的责任等作出了规定，体现绿色信贷政策法律化的方向和边界。尚需明确商业银行社会责任的经营原则地位，界定商业银行信息披露的属性，明晰银行违法信贷范围与限制性信贷政策之间的关系，完善商业银行违法违规贷款查处机制。

Abstract: In China, policy regulating mechanism produces marked effective in the green credit, however, the problems of ineffective performance of policies need to be solved. What is popularly proposed is to strengthen supervision by legislation. Accorded with the CRS nature of green credit, and market-orienting reform of credit policy, relevant legislation should adapt to market mechanism and focus regulation on restricted credit. Based on the relationship of law and policy, it is suggested to stipulate the green principle, transparency system, and environment liability of banks. Legal framework in China and the suggestion for amending Law of Commercial Bank embodies green principle and specifications, and they should be improved further.

Key Words: green credit, policy, legislation

（责任编辑：缪因知 赵建蕊）