

# 欧盟可持续金融的 内涵、机制与面临的挑战\*

傅 聪

---

**【摘 要】** 可持续金融作为应对气候变化、追求低碳发展的工具得到国际社会的认可。欧盟可持续金融包含绿色经济、社会公正和可持续治理三个核心维度，成为欧盟绿色转型的重要金融工具。在市场经济的大环境下，欧盟将公共资金投入绿色和低碳行业以及公平转型机制，并引导私人投资进入可持续发展领域。在外交领域，欧盟可持续金融旨在促进伙伴国的可持续发展，向外界传达具有连贯性的欧洲社会经济发展模式，维护欧盟在全球绿色市场中的竞争力以及在全球环境治理中的领导力，并服务于欧盟的全球战略利益。欧盟可持续金融机制在监管上采取了硬法、软法兼用的方式，在资金构成上吸纳了公共资金和私人资金，在发展融资中采用了混合金融的模式。欧盟可持续金融在发展面临宏观、中观和微观层面上的挑战，包括如何保持绿色政治信号的持续激励、解决金融架构的杂糅和投资“洗绿”问题以及增加对国际气候金融的资金投入等。

**【关键词】** 欧盟可持续金融 气候变化 可持续发展 绿色转型

**【作者简介】** 傅聪，法学博士，中国社会科学院欧洲研究所副研究员。

**【中图分类号】** F832      **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 2097 - 1125 (2023) 08 - 0099 - 20

---

## 一、问题的提出

2020年以来，人类长期面临的气候变化威胁叠加新型冠状病毒感染疫情给世界带来了严重的经济挑战，全球经济亟须在追求零碳发展的过程中走

---

\* 本文系“北京高等学校高水平人才交叉培养计划”项目（054210042202）的阶段性成果。感谢项目参与者钟钰琛协助整理研究数据。

上复苏的道路，但这需要大量的资金支持，金融系统将在推动全球经济低碳复苏中发挥重要作用。2021年，G20可持续金融工作组推出了《G20可持续金融路线图》，<sup>①</sup> 欧盟更新了“可持续金融战略”；<sup>②</sup> 2022年6月，中国与欧盟牵头发布了更新版的《可持续金融共同分类目录》。<sup>③</sup> 主要经济体以可持续金融来复苏全球经济的发展方向和实现路径变得越来越清晰。

金融业的选择与社会规范和价值观是并行发展的。<sup>④</sup> 可持续金融可以追溯到1992年在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议，此次会议又被称为“地球峰会”。在联合国环境署（UNEP）发起的“金融倡议”下，全球金融机构签署了承诺可持续发展的声明，承认了金融服务部门在经济和生活中推进可持续发展方面的作用，并致力于将环境和社会因素纳入运营的各个方面。随着《2030年可持续发展议程》的提出，可持续发展需要与金融有机结合，重新分配金融资源、优化调整金融行为、建设可持续金融体系，以支持可持续发展目标的实现。2015年，《巴黎协定》提出将地球升温幅度控制在1.5摄氏度以内的更高目标，并承诺将资金引向低碳和适应气候变化的发展。<sup>⑤</sup> 气候变化和环境问题与金融更紧密地联系在一起，“可持续金融”、“气候金融”和“绿色金融”成为实现可持续发展的重要方法。

需要指出的是，“可持续金融”、“气候金融”和“绿色金融”这三个术语在概念上有重叠，且在金融界没有统一的定义。“可持续金融”出现在许多国家的官方话语中，涉及环境、社会和经济等广泛的内容，并涵盖所有的可持续发展目标。它考虑的是融资机构发展的可持续性，以及整个金融体系的作用与运行的稳定性。“气候金融”源于《联合国气候变化框架公约》体系，联合国秘书长气候变化金融高级别顾问小组将其概括为，通过各种公共

① 参见 G20 Sustainable Finance Roadmap, <https://g20sfg.org/wp-content/uploads/2021/10/G20-Sustainable-Finance-Roadmap.pdf>, 2023年1月7日。

② 参见 Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy, [https://finance.ec.europa.eu/publications/strategy-financing-transition-sustainable-economy\\_en](https://finance.ec.europa.eu/publications/strategy-financing-transition-sustainable-economy_en), 2023年1月7日。

③ 参见 Common Ground Taxonomy—Climate Change Mitigation, [http://www.greenfinance.org.cn/upload/file/20220605192208\\_811108\\_51311.pdf](http://www.greenfinance.org.cn/upload/file/20220605192208_811108_51311.pdf), 2023年1月7日。

④ 特别是自然环境危机和灾难性的金融危机让金融界对资本的贪婪、以牺牲社会和环境为代价追求短期回报有了更多的反思。参见 Hanna Ahlström and David Monciardini, The Regulatory Dynamics of Sustainable Finance: Paradoxical Success and Limitations of EU Reforms, *Journal of Business Ethics*, Vol. 177 (2), 2021, pp. 193–212。

⑤ 参见《巴黎气候大会通过新协定》，<http://env.people.com.cn/n1/2015/1213/c1010-27922416.html>, 2023年1月19日；Paris Agreement, [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf), 2023年1月19日。

和私人资源为发展中国家的减缓和适应气候变化的战略提供长期融资。<sup>①</sup> 结合《联合国气候变化框架公约》及其议定书条款，“气候金融”被普遍认可的核心特征是，在气候变化行动中向发展中国家提供援助性质的增量公共资金。“绿色金融”在经合组织（OECD）、中国央行、德国国际合作署、英国环境审计委员会等官方机构的文件中均被提及。综合各方观点，“绿色金融”的含义比“气候金融”广泛，旨在支持实现与环境有关的可持续发展目标，它包括气候变化之外的其他环境目标和风险，如自然资源保护、生物多样性保护以及环境污染防控等。“绿色金融”通常更关注民间投资是否“绿色”，而不只是关注与公共领域及政府相关的资金流动。综上，在三个术语中，“气候金融”的范畴最窄，是侧重于气候行动的“绿色金融”；“可持续金融”的范畴最宽；“绿色金融”则介于二者之间。

欧盟兼顾金融体系的绿色化和可持续发展，采用“可持续金融”概念进行金融业创新。在欧委会 1973 年开始推出的《环境行动规划》系列中就出现了“可持续”一词，后来“可持续”又被纳入《单一欧洲法令》。在联合国对可持续发展的呼吁下，《马斯特里赫特条约》明确强调欧盟追求和谐发展、尊重环境的可持续增长。<sup>②</sup> 但是，“社会责任投资”（socially responsible investment）长期以来在欧盟金融行业中仅仅是一个“利基市场”（niche market）。2008 年全球金融危机和随后的欧元危机使公众关注到金融的社会性，也迫使欧盟决策者考虑利用监管手段强化金融业的透明度、责任和道德约束。同时，在向低碳转型的经济和社会变革中，可持续增长清楚地表明需要远超公共预算的资金支持。2011 年欧委会出台的“2050 年转向具有竞争力的低碳经济路线图”和“2050 年能源路线图”，均承认低碳转型面临巨大的投资需求，而由于公共财政有限，需要利用大量私营部门投资填补缺口。<sup>③</sup> 2015 年《巴黎协定》和 2019 年《欧洲绿色协议》均为欧盟设立了

① 参见 Introduction to Climate Finance, <https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance>, 2023 年 1 月 19 日。

② 参见傅聪：《试论欧盟环境法律与政策机制的演变》，《欧洲研究》2007 年第 4 期，第 54～59 页；Official Journal of the European Union, Consolidated Version of the Treaty on European Union, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF), 2023 年 1 月 19 日。

③ 参见 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—A Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:EN:PDF>, 2023 年 1 月 19 日；Energy Roadmap 2050—Impact Assessment and Scenario Analysis, [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2014-10/roadmap2050\\_ia\\_20120430\\_en\\_0.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2014-10/roadmap2050_ia_20120430_en_0.pdf), 2023 年 1 月 19 日。

在2050年成为碳中和大陆的目标。这要求欧盟创建一个利于激励可持续融资的环境，即运用公共预算引导市场资金流向低碳、可持续和有韧性的经济转型，并实现公平转型。

以2018年“可持续金融行动计划”为基础，欧盟构建了以绿色、公平和治理三要素为核心的可持续金融制度体系。同时，作为全球最大的经济体之一和可持续发展的引领者，欧盟积极倡导国际金融的可持续化、绿色化发展，促进国际可持续金融监管融合。2019年，欧盟与一些国际合作伙伴发起了“可持续金融国际平台”（IPSF），协调可持续金融分类、披露、标准和标签等方面的方法和举措，持续扩大可持续金融的国际影响力。此外，欧盟将可持续金融和ESG投资<sup>①</sup>作为绿色外交工具，努力将自身打造为全球绿色转型的金融创新先锋。

目前学界对绿色金融、气候金融以及可持续金融的研究均有所涉猎，但针对欧盟可持续金融的研究仍有待深入。<sup>②</sup>既有研究从环境保护与可持续金融的关系、绿色监管与金融市场的互动、绿色政策与市场实践等视角，介绍欧盟可持续金融的发展历程、特点和局限，分析其促进转型的作用机制，并讨论中国可持续金融体系的构建问题。<sup>③</sup>在欧盟落实《巴黎协定》和《欧洲绿色协议》碳中和愿景，以及为新型冠状病毒感染疫情和俄乌冲突双重冲击所累的背景下，本文从绿色、公平和可持续性三个维度出发，基于国际政治的视角对欧盟可持续金融的内涵与目标、制度与运作机理以及面临的挑战进行体系化的阐释、分析与探讨。

① ESG是Environment, Social和Governance的缩略用法；ESG投资指从环境保护、社会责任和公司治理三个维度对公司进行评价并筛选的投资理念与方式，它是联合国全球契约组织为号召全球企业遵守国际公认的价值观和原则于2004年提出的一个概念。

② 参见Luis Gomez-Echeverri, *The Changing Geopolitics of Climate Change Finance*, *Climate Policy*, Vol. 13 (5), 2013, pp. 632-648; Mark Purdon, *Neoclassical Realism and International Climate Change Politics: Moral Imperative and Political Constraint in International Climate Finance*, *Journal of International Relations and Development*, Vol. 17 (3), 2014, pp. 301-338; Conor M. Savoy, Paddy Carter and Alberto Lemma, *Development Finance Institutions Come of Age—Policy Engagement, Impact, and New Directions*, CSIS Report, <https://edfi-website-v1.s3.fr-par.scw.cloud/uploads/2017/10/Development-Finance-Institutions-Come-of-Age.pdf>, 2023年1月19日；何茜：《绿色金融的起源、发展和全球实践》，《西南大学学报》（社会科学版）2021年第1期，第83~94页；王遥、刘倩：《气候融资：全球形势及中国问题研究》，《国际金融研究》2012年第9期，第34~42页。

③ 参见孙雅雯、孙彦红：《欧盟可持续金融促进可持续转型的作用研究——机制、实践与前景》，《欧洲研究》2022年第3期，第49~77页；李学武：《欧盟可持续金融发展框架》，《中国金融》2019年第7期，第77~79页；任辉：《环境保护与可持续金融体系构建》，《财经问题研究》2008年第7期，第66~70页；Hanna Ahlström and David Monciardini, *The Regulatory Dynamics of Sustainable Finance: Paradoxical Success and Limitations of EU Reforms*, *Journal of Business Ethics*, Vol. 177 (2), 2021, pp. 193-212。

## 二、欧盟可持续金融的内涵

欧盟赋予可持续金融绿色、公平和治理三重内涵，并将可持续金融作为落实《欧洲绿色协议》和《巴黎协定》碳中和愿景、对内实现经济复苏、对外维持国际地位的重要工具。

### （一）促进增长：绿色、公平和治理转型

根据2018年欧委会发布的《行动计划：为可持续增长融资》，可持续金融通常是指在投资决策中适当考虑环境和社会因素，并增加对长期活动和可持续活动的投资。<sup>①</sup> 它意在重构经济、社会和环境的关系，赋予欧盟金融体系可持续发展的使命。绿色转型、公平转型和治理能力提升成为欧盟推行金融体系创新的三个重要维度。

#### 1. 保护环境的绿色转型维度

可持续金融概念中的环境因素是指金融活动应考虑适应和减缓气候变化，以及适应更广泛的环境并降低关联风险（如自然灾害）。随着气候变化威胁不断加大，应对气候变化以及实现绿色转型成为欧盟可持续金融考虑的最重要的环境因素。

欧盟的《巴黎协定》目标和2050年碳中和愿景产生了巨大的投资需求。欧委会估计，要实现2030年气候和能源目标，需要每年增加2600亿欧元的投资（约占2018年GDP的1.5%），主要用于能源、建筑和部分运输行业等相关领域。<sup>②</sup> 在此背景下，欧委会作为公共部门介入市场活动，推动投资计划实施，拨备财政资金，推动绿色投资银行等政策性金融机构发挥作用，并为绿色项目提供贷款和担保，努力撬动和引导私人投资流向绿色经济领域，构建欧盟可持续金融的绿色板块。

#### 2. 关注社会的公平转型维度

可持续金融的社会要素是指金融体系中有关不平等、包容性、劳资关系、人力资本投资和社区等方面的问题。可持续金融的社会维度旨在纠正资本流动的趋利性，要求投资同时考虑资金收益和社会福祉，鼓励促进环境管理、消费者保护、人权维护、劳动力就业质量提高以及自然资源可持续利用。

<sup>①</sup> 参见 Communication from the Commission—Action Plan: Financing Sustainable Growth, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0097>, 2023年1月19日。

<sup>②</sup> 参见 Communication from the Commission—The European Green Deal, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>, 2023年1月19日。

环境和社会因素在地区发展过程中往往相互交织，尤其是气候变化会加剧地区间的不平等。考虑到采用化石燃料生产和温室气体密集型行业就业率高的地区最容易面临转型问题，欧盟设立了“公正过渡机制”，用来降低气候转型带来的社会经济成本，并支持相关地区的经济多元化发展和重新定位。

### 3. 加强治理的可持续维度

欧盟在加强可持续金融治理的过程中确立了风险管理、透明度和长期主义三项行动原则。可持续金融风险管理要求投资主体在金融决策中考虑环境和社会目标，从而减少环境和社会风险对可持续金融的不利影响。欧委会文件指出，2000—2016年，全球与天气有关的灾害增加了46%；2007—2016年，全球极端天气造成的经济损失增加了86%；近50%的欧元区银行风险敞口与气候变化带来的风险直接或间接相关；此外，当前的商业模式也会受到其他环境问题的威胁。<sup>①</sup>

欧盟可持续金融治理要求提高市场参与者行为的透明度，以及为确保投资的环境和社会目标而秉持长期主义的决策思路。透明度是评估公司的长期价值和可持续性管理风险，乃至金融体系是否良好运转的一项重要机制。它的作用一方面体现在向市场参与者提供可持续性金融信息，另一方面可以通过正反馈效应引导企业朝着更加可持续和透明的方向发展，从而形成良好治理的金融体系。

欧盟可持续金融要求采用长期主义的投资方式，即减轻投资决策中的短期绩效压力，不追求短时间内的回报率。金融市场在资本逐利的本能驱动下倾向于贴现未来收益，忽视长期风险，这是因为过度的短期市场压力使公司难以从更长的时间尺度上进行决策。全球金融体系的投资理念在整体上被短视主导，资金和机构对长期的环境与气候项目关注不够。此外，企业管理者过度关注短期财务业绩，可能会对环境和社会可持续性发展带来的机会和风险视而不见。

### （二）维护领导力：绿色外交的工具

2021年欧盟推出的新版可持续金融战略——《向可持续经济转型融资战略》进一步提出，欧盟可持续金融的目标是：对内实现《欧洲绿色协议》的政策目标，确保欧盟摆脱新型冠状病毒感染疫情大流行的影响，实现可持续的复苏；对外履行欧盟对气候变化和可持续发展的国际承诺，维护欧盟全

---

<sup>①</sup> 参见 Communication from the Commission—Action Plan: Financing Sustainable Growth, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0097>, 2023年1月19日。

球绿色先锋的领导地位。<sup>①</sup>

可持续金融服务于欧盟的绿色新政外交有三个目的：一是将自己树立为可信赖的全球可持续发展榜样，推广欧盟的金融监管规范和标准，鼓励合作伙伴与欧盟的标准趋同；二是以发展金融配合政治和外交领域的行动，推动形成全球绿色联盟，引领全球跟上欧洲转型的步伐；三是利用贸易和市场的影響力，提供绿色融资和杠杆帮助发展中国家的私营部门进行 ESG 投资，繁荣绿色市场，加强欧元的国际作用，强化欧盟在谈判中的优势。

#### 1. 推广欧盟的金融监管规范和标准

全球绿色债券市场的总交易量正朝着每年万亿美元的规模发展。发达国家推动了气候债券的迅速增长，截至 2021 年第三季度，欧洲市场的气候债券规模已达 9547 亿美元。<sup>②</sup> 一些国际金融行业组织发布了自愿遵守的绿色信贷准则<sup>③</sup>以及绿色债券标准。<sup>④</sup> 然而，国际可持续金融市场仍缺乏全球公认的、完整的绿色债券筛选标准和公开透明的募集资金管理机制。欧盟希望展示其可持续金融架构机制和运行标准，形成“布鲁塞尔效应”，从而推动全球“趋欧”的绿色转型。

欧盟与一些国际合作伙伴积极开展双边和多边可持续金融合作，特别是在促进方法的融合方面。2019 年 10 月，欧盟与中国、印度、加拿大、阿根廷、肯尼亚等国的金融机构发起成立新的政府间可持续金融合作平台——“可持续金融国际平台”。其宗旨在于促进《巴黎协定》气候目标的实现，同时加强对可持续金融的治理，通过可持续金融市场基础设施建设促进全球可持续金融的兼容和对接。目前，IPSF 已有 19 个成员，占全球温室气体排放量和全球 GDP 份额的 55%。<sup>⑤</sup> 2020 年 7 月，中欧在 IPSF 共同领导了可持续金融分类目录工作组，编制了面向国际金融市场的绿色金融共同分类目录。2021 年 11 月，中欧在《联合国气候变化框架公约》第 26 次缔约方会议（COP26）期间，发布了《可持续金融共同分类目录报告——减缓气候变

① 参见 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empty—Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2021:390:FIN>, 2023 年 1 月 19 日。

② 参见 International Platform on Sustainable Finance, [https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-11/211104-ipsf-annual-report\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-11/211104-ipsf-annual-report_en.pdf), 2023 年 1 月 19 日。

③ 比较重要的有“赤道原则”、“绿色信贷原则”和“可持续发展关联贷款原则”。

④ 如国际资本市场协会（ICMA）制定的“绿色债券原则”（GBP）、气候债券倡议组织（CBI）发布的“气候债券标准”（CBS）等。

⑤ 参见 International Platform on Sustainable Finance, [https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/international-platform-sustainable-finance\\_en](https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/international-platform-sustainable-finance_en), 2023 年 1 月 19 日。

化》。该报告通过列举中欧共同认可的减缓气候变化经济活动清单，提升了国际可持续金融气候行动分类标准的可比性、兼容性和一致性。鉴于中欧金融市场的巨大体量，中欧《可持续金融共同分类目录》将吸引其他可持续金融规范与之趋同，为形成国际通行的可持续金融分类标准奠定基础。

欧盟及其成员国还通过二十国集团推动可持续金融来确立其全球地位。二十国集团在2021年4月将G20可持续金融研究小组升级为工作组（G20 SFWG），并于当年10月推出了第一份“G20可持续金融路线图”。欧盟将自己定位为G20 SFWG的先锋领导者，积极向二十国集团输出有关可持续金融发展的方法论、机制设计和基础标准等。此外，具有丰富经验和影响力的国际会计组织——国际财务报告准则基金会于2021年11月宣布成立国际可持续发展准则理事会（ISSB），并推出一系列国际可持续发展披露准则，供各国或地区在完善自己的ESG信息披露标准和要求框架时参考或直接使用。当前，可持续金融国际准则在制定和执行上多套架构并行，小集团化和政治倾向等因素难以避免，规则制定主体及其背后的权力主体间存在话语权和影响力的竞争。欧盟显然是在塑造一个可信赖的全球可持续发展领导形象，从而向外推广欧盟的金融监管规范和标准。

## 2. 开展战略性的可持续发展金融合作

欧盟将可持续金融嵌入发展合作之中，与非洲、拉丁美洲、亚洲和太平洋地区建立绿色联盟，提升其国际影响力和全球谈判能力。

21世纪以来，人类发展面临越来越复杂的挑战，可持续发展目标和《巴黎协定》融资承诺进展迟缓。发展中国家应对危机需要的资金规模从数十亿美元扩大至数万亿美元，而传统的官方发展援助资金增长越发受限。联合国前秘书长潘基文在联合国“第六届发展筹资高级别对话”会议上指出，只靠国际公共筹资不足以建立一个可持续发展和繁荣的世界，来自私营部门的融资与投资将会发挥越来越重要的作用。<sup>①</sup> 激发私营部门在发展合作中承担作用的理念被发达国家应用于新时期的外援实践当中。开发性金融也被称为“发展金融”（development finance），它利用公共部门资源促进私营部门在中低收入国家的投资，转移或分担发展中国家和新兴市场的商业或政治风险，实现回报平衡，产生对东道国积极的发展影响；而援助国借助开发性金融在财政资源之外改善投资的能力，补充了发展合作的资金缺口。对欧盟来说，将与受援国之间的援助依赖关系转变为伙伴关系，以及强调自由贸易并加强私营部门在发展合作中的作用这两个目标，皆可凭借可持续金融的催化效应得以实现。

<sup>①</sup> 参见《潘基文对发达国家减少官方发展援助资金表达关注》，<https://www.cdmfund.org/9875.html>，2023年1月19日。

发展金融与官方发展援助、可持续发展政策协同实施，可以帮助欧盟完成绿色外交优先事项，维持欧盟的全球领导地位。2017年欧盟通过了新的“欧洲发展共识”，致力于推进联合国提出的2030年可持续发展议程，以及在此基础上提升欧盟的对外影响力。具体来说，欧盟将促进可持续发展、环境保护和气候治理作为包含减贫、民主和法治目标的发展政策的优先事项。利用额外的私人资金、设立创新性的融资计划和工具，以帮助实现可持续发展目标，成为欧盟实施新外援的共识。欧盟将南方国家进行分类，对最不发达以及处于脆弱和冲突中的国家，仍采用以拨款为主的国际公共财政援助方式；但对于中等收入国家，欧盟与之推进互惠互利的发展合作援助模式，并构建合作伙伴关系。<sup>①</sup>

### 3. 鼓励 ESG 投资，维护欧盟竞争力

ESG 投资是欧盟通过加大全球绿色投资力度来强化产业绿色转型、提升国际竞争力的重要路径。欧盟将可持续金融与贸易和投资政策工具协同使用，服务于欧盟的经济利益，传递欧盟的价值观。欧委会在贸易战略《贸易惠及所有：迈向更负责任的贸易和投资政策》（2015年）中明确指出，贸易政策应当以维护欧洲价值观为目的，促进全球可持续发展、人权状况改善与生态环境良性循环；要特别关注“发展中国家最贫困的人群”和“那些认为被全球化抛弃的人群”。<sup>②</sup>

ESG 投资可以产生经济、社会双重效应：一方面，加大全球绿色投资的力度，整合资金投入可持续项目开发，吸引技术援助；另一方面，促进经济增长和经济多样化，创造工作岗位，完善全球价值链，满足社会需求。随着欧盟经济和消费模式的转变，从化石燃料、原材料到农产品的贸易和投资都在发生重大变化，ESG 投资成为欧盟对外投资的主流。

2021年底，欧盟推出了融资额高达3000亿欧元的“全球门户”（global gateway）投资计划，涉及数字、气候和能源、交通运输、卫生健康、教育和科研等诸多绿色转型的重点领域。<sup>③</sup>“全球门户”是欧盟绿色转型计划的国际延伸，它为欧盟私营部门创造大量的投资机会，同时为欧洲绿色产业提

<sup>①</sup> 参见 The New European Consensus on Development: “Our World, Our Dignity, Our Future”, [https://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean\\_final.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean_final.pdf), 2023年1月19日。

<sup>②</sup> 参见 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52015DC0497>, 2023年1月19日。

<sup>③</sup> 参见 Global Gateway, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en), 2023年1月19日。

供必需的原材料。新型冠状病毒感染疫情暴发以来，撒哈拉以南非洲的经济增长在2020年下降了2%；<sup>①</sup>《2021年世界投资报告——投资于可持续复苏》显示，非洲大陆25年来首次陷入衰退，对非洲的外国直接投资持续下降，2020年下降16%，从470亿美元降至400亿美元。<sup>②</sup>“全球门户”计划自2022年开始的未来7年用于非洲的投资将达到1500亿欧元。<sup>③</sup>欧盟投资非洲内部基础设施的建设开发有助于铬、铂、钴等矿产资源进入全球产业链，为欧洲可再生能源电池业和电动汽车产业提供大量原材料。

### 三、欧盟可持续金融的机制保障

欧盟为推动可持续金融的发展，建立起立法、资金和外援三方面的立体保障机制。具体来看，欧盟将可持续性偏好纳入投融资监管制度，通过建立标准规则体系约束高度市场化的投融资行为。欧盟投入大量公共预算资金，同时希望可以撬动海量市场资金流向可持续绿色转型领域。欧盟借助发展融资将可持续金融创新输出海外，维护其在国际谈判中的竞争力。

#### （一）软硬结合的监管方式

作为市场经济体制下的新型金融工具，尽管欧盟可持续金融的发展主要依靠市场力量，但ESG投资的环境正外部性难以内部化仍是阻碍因素。可持续金融项目能够产生环境、社会和经济效益的均衡收益，但其公共产品特性使得投资人特定而受益人非特定，从而造成了投资者积极性不高的现状。这就需要公共部门提供技术和规则类公共产品，包括释放政策信号、设立行为基准和制度规范、提供专业工具等，提高整个金融部门的收益，并以公共资金带动大量的私人资本来实现可持续发展。欧盟将强制适用与自愿遵守措施结合使用，促进商业体的可持续投资和公共资金流向可持续发展领域。强制适用措施用于对可持续金融发展具有统领性和基础性地位的规则领域，自愿遵守措施作为补充，将同时确保适应性并尽量减轻行政负担（见图1）。

① 参见《面对经济衰退，撒哈拉以南非洲地区已为经济复苏做好准备》，<https://www.shihang.org/zh/news/press-release/2021/03/31/amid-recession-sub-saharan-africa-poised-for-recovery>，2023年1月19日。

② 参见 World Investment Report 2021—Investing in Sustainable Recovery，<https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2021>，2023年1月19日。

③ 参见 EU-Africa: Global Gateway Investment Package，[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package_en)，2023年1月19日。

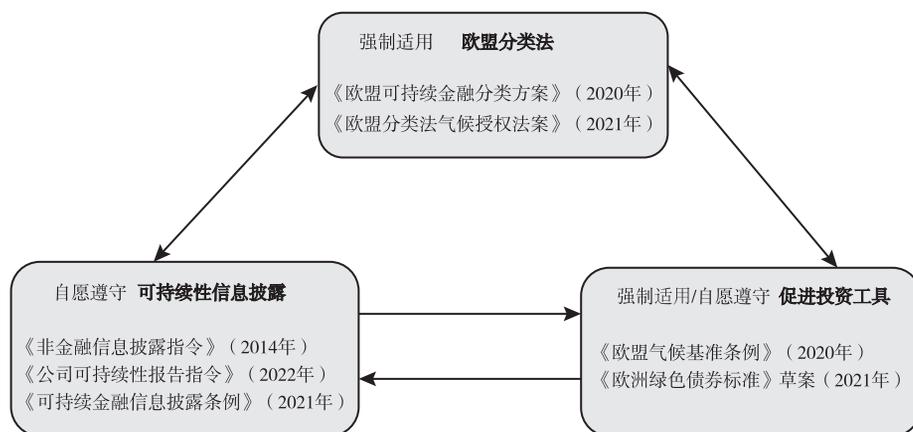


图1 欧盟可持续金融工具

资料来源：笔者根据欧委会官网的资料制作。

明确的规制偏好可以引导资金走向可持续的投资。2020年7月12日，《欧盟可持续金融分类方案》（EU Taxonomy）生效。它是由金融产品标准、可持续基准、标签等参照规范支持，基于一定的筛选标准、阈值和指标，帮助投资者识别出有助于减缓和适应气候变化、环境友好行动的标准体系。这个体系包含《欧盟气候基准条例》（EU Climate Benchmarks Regulation），<sup>①</sup>旨在提高可持续发展相关信息的透明度和披露程度，使得不同的金融产品之间可以做比较；金融产品生态标签制度可以方便个人投资者购买金融产品；《欧盟分类法气候授权法案》（EU Taxonomy Climate Delegated Act）列出了主要碳排放部门（如制造业、建筑业等）的经济活动，设定了每项活动是否可以被认为有利于减缓和适应气候变化且不对环境目标造成重大损害的标准。欧盟的分类法体系范围从减缓气候变化入手，逐步向适应气候变化和其他环境问题扩展，最终涵盖社会的可持续性。

鉴于可持续金融市场中存在大量的私人资金，欧盟推出了大量自愿遵守的导向性政策及工具作为法律规范的补充，如会计、公司非财务信息披露、投资者责任、公司治理、培育可持续的基础设施项目投资等。2021年7月欧委会推出《欧洲绿色债券标准》草案，<sup>②</sup>为使公私行为体使用绿色债券时满足可持续性要求、在资本市场筹资设定了自愿遵守的标准。欧委会作为一个

① 2019年11月27日，欧洲议会和理事会第2019/2089号法规修订了第2016/1011号法规，涉及欧盟气候变化基准、欧盟巴黎一致基准和可持续性相关基准的披露。

② 参见 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Green Bonds, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0391>, 2023年1月19日。

司法辖区监管主体，其发布的指导标准对全球绿色金融市场产生的规范指引效应强于其他行业组织，并且有利于推动全球绿色金融的发展和监管体系的融合。2021年3月10日，欧盟《可持续金融信息披露条例》（Sustainable Finance Disclosure Regulation, SFDR）生效，<sup>①</sup>加强了对市场主体投资行为的ESG监管。SFDR具有一定的域外影响力，因为它既作用于欧盟企业的对外投资行为，也引导了寻求投资欧盟市场的全球企业。

## （二）预算加市场的出资方式

2020年1月14日，欧委会宣布“欧洲绿色协议投资计划”（EGDIP）[即“可持续欧洲投资计划”（SEIP）]，确立了在10年内动员1万亿欧元的财政资金投入绿色经济的目标。<sup>②</sup>“欧盟2021—2027年多年度财政框架”（MFF）和“下一代欧盟”（Next Generation EU, NGEU）复苏基金是EGDIP中公共资金的主要来源，其余部分将通过金融工具动员私人资金投入（见表1）。

表1 欧盟可持续金融的资金来源（2021—2027年）

欧盟支出领域	MFF	NGEU（以2018年价格计算）
单一市场、创新和数字 (single market, innovation and digital)	欧洲战略投资 (European Strategic Investments)	
	研究和创新 (Research and Innovation)	
融合、韧性和价值观 (cohesion, resilience and values)	欧洲区域发展基金 (European Regional Development Fund, ERDF)	复苏与韧性工具 (Recovery and Resilience Facility), 3125亿欧元无偿拨款 + 3600亿欧元贷款
	融合基金 (Cohesion Fund, CF)	欧洲反应基金 (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe, REACT-EU), 475亿欧元无偿拨款
	欧洲社会基金 (European Social Fund Plus, ESF+)	

① 参见 Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on Sustainability-Related Disclosures in the Financial Services Sector, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019R2088>, 2023年1月19日。

② 参见 The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism Explained, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24), 2023年1月19日。

续表

欧盟支出领域	MFF	NGEU (以 2018 年价格计算)
自然资源与环境 (natural resources and environment)	农业和海洋政策 (Agriculture and Maritime Policy)	
	环境和气候行动 (Environment and Climate Action)	
睦邻与世界 (neighbourhood and the world)	预算中用于外部行动的部分	
2021—2027 年度额外追加资金的优先计划		
单一市场、创新和数字 (single market, innovation and digital)	“地平线欧洲” (Horizon Europe)	“地平线欧洲” (Horizon Europe)
	“连接欧洲设施” (Connecting Europe Facility) 计划	
	投资欧盟基金 (InvestEU Fund)	投资欧盟基金 (InvestEU Fund), 56 亿欧元担保
自然资源与环境 (natural resources and environment)	环境和气候行动项目 [ Programme for Environment and Climate Action (LIFE) ]	欧洲农村农业发展基金 (European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD), 75 亿欧元无偿拨款
	公正过渡基金 (Just Transition Fund, JTF), 75 亿欧元新资金	公正过渡基金 (Just Transition Fund, JTF), 100 亿欧元
睦邻与世界 (neighbourhood and the world)	睦邻、发展与国际合作工具 (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI)	

资料来源：参见 Infographic-Multiannual Financial Framework 2021 – 2027 and Next Generation EU, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>, 2023 年 1 月 19 日；Recovery Plan for Europe, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en), 2023 年 1 月 19 日；The EU’s 2021 – 2027 Long-Term Budget and NextGenerationEU—Facts and Figures, [https://www.portugal2020.pt/wp-content/uploads/enn.en\\_.pdf](https://www.portugal2020.pt/wp-content/uploads/enn.en_.pdf), 2023 年 1 月 19 日。

第一，欧盟在地区政策、自然资源与环境、单一市场、科研创新、外交等领域确立了预算与基金以支持绿色、公平转型。首先，在 MFF 框架

下的地区政策中，融合基金和欧洲区域发展基金预计将30%以上资金投入气候与环境相关的项目；欧洲社会基金将用于资助大约500万人在绿色经济方面不断提高其相关技能。在自然资源与环境领域中，共同农业政策将投入40%的资金用于支持与气候相关的目标；欧盟环境和气候行动项目（LIFE）计划比2014—2020年增加72%的资金支出，超过60%的资金将用于实现气候目标。为建设创新、数字化的单一市场，研究与创新计划“地平线欧洲”将至少35%的预算用于支持气候目标；“连接欧洲设施”计划将至少60%的预算用于支持气候目标。<sup>①</sup>其次，NGEU设立“复苏与韧性工具”并投入6725亿欧元支持欧盟的绿色复苏，其中至少37%的资金将用于支持气候目标的投资和改革，同时明确要求“复苏与韧性工具”的投资和改革不得对欧盟的环境目标造成重大损害。<sup>②</sup>最后，以欧盟预算担保支持金融机构的绿色投资。欧委会在2019年推出的“投资欧盟计划”（InvestEU Program）将至少30%的投资用于推动实现气候变化目标。该计划整合了欧洲战略投资基金（EFSI）和其他13项金融工具，为欧洲投资银行（EIB）等金融机构提供担保，以撬动额外的私人 and 公共资金投资。<sup>③</sup>

第二，欧盟创设公正过渡机制，由公正过渡基金、“投资欧盟计划”下的公正过渡计划以及欧盟预算担保的EIB公共部门贷款工具三根支柱构成。公正过渡基金将配备175亿欧元（以2018年价格计算），其中，75亿欧元将由欧盟2021—2027年预算提供资金，其余100亿欧元将来自NGEU。<sup>④</sup>

### （三）以“混合金融”落实发展融资

非洲是欧盟发展金融重点关注的地区之一，欧盟正在推进与非盟达成新

① 参见 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—Sustainable Europe Investment Plan: European Green Deal Investment Plan, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0021>, 2023年1月19日。

② 参见 Recovery and Resilience Facility—From Plans to Payments, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economyexplained/recovery-and-resilience-facility-plans-payments\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economyexplained/recovery-and-resilience-facility-plans-payments_en), 2023年1月19日。

③ 参见 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—Sustainable Europe Investment Plan: European Green Deal Investment Plan, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0021>, 2023年1月19日。

④ 参见 Just Transition Funding Sources, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_en), 2023年1月19日。

的伙伴关系协定。欧委会在全新的对非政策文件《向全面的对非战略迈进》中，将绿色转型与能源获取列为欧非五大伙伴关系之首；在对非行动倡议中强调，“通过切实遵守《巴黎协定》，最大限度地提高绿色转型的收益，最大限度地减少对环境的威胁”，“大幅增加在环境、社会 and 财务方面可持续的投资，抵御气候变化的影响，扩大使用创新性融资机制，推动促进区域和大陆经济一体化”。<sup>①</sup> 欧洲议会 2021 年表决通过对非新战略报告也呼吁在欧盟预算中为对非发展合作提供更多的资金。<sup>②</sup>

发展融资需求增长迅速，有公共资金支持的国际金融机构和开发性金融机构的作用正变得越来越重要。<sup>③</sup> 欧盟引入了新的、单一的开发性金融政策工具——“睦邻、发展与国际合作工具 - 全球欧洲”（NDICI-Global Europe），为伙伴国的可持续能源项目提供赠款、贷款和担保。2021—2027 年，NDICI-Global Europe 的预算为 794.6 亿欧元，比上一个多年度预算增加了 12%，其中 30% 的资金专门用于欧盟以外地区的气候保护行动。有 291.8 亿欧元的资金将输向撒哈拉以南非洲，地中海南岸的北非国家将从 193.2 亿欧元的睦邻区域预算中获得一部分资金。<sup>④</sup> 欧盟在非洲的基础设施投资——“全球门户非洲 - 欧洲投资一揽子计划”采取“混合金融”（blended finance）的模式，以弥补发展资金的不足。其一，欧盟将通过混合融资和担保分担投资风险，帮助调动私人资本的投资。其二，欧盟将通过向合作伙伴提供技术援助支持其发展和扩大绿色债券市场，以便从国际资本市场和机构投资者那里吸引更多的资金用于可持续投资。其三，考虑到非洲债务负担沉重的现实，欧盟还设想将国际货币基金组织的部分特别提款权（SDR）引至非洲和其他脆弱国家以释放资金。该特别提款权将主要由欧盟

① Joint Communication to the European Parliament and the Council—Towards a Comprehensive Strategy with Africa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0004>, 2023 年 1 月 19 日。

② 参见 Report on a New EU-Africa Strategy—A Partnership for Sustainable and Inclusive Development, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0017\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0017_EN.html), 2023 年 1 月 19 日。

③ 参见 Investing to Create Jobs, Boost Growth and Fight Poverty, Flagship Report 2016, <https://edfi-website-v1.s3.fr-par.scw.cloud/uploads/2017/10/EDFI-Flagship-Report-2016.pdf>, 2023 年 1 月 30 日。作为证据之一的是，气候政策倡议组织（CPI）的研究表明，2014 年流入发展中国家的气候资金总额的近 40% 来自开发性金融机构。2014 年欧洲在撒哈拉以南非洲私营部门年度投资占气候融资的 30% ~ 35%，在拉美的投资占 10% ~ 15%，在南亚的投资约占 5%。

④ 参见 Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) — “Global Europe”, [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-07/factsheet-global-europe-ndici-june-2021\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-07/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_en.pdf), 2023 年 1 月 19 日。

成员国通过减贫与增长信托基金和新的复原力与可持续发展信托基金提供资金。<sup>①</sup>

#### 四、欧盟可持续金融面临的挑战

欧盟的可持续金融承载着欧盟实现经济复苏、绿色转型和维护全球绿色先锋地位的任务。但是，受制于全球经济发展和能源转型带来的巨大阻力，以及地区形势紧张导致的日益加剧的地缘竞争，欧盟可持续金融面临政治方面驱动力不足、实施架构混乱、经济活动“洗绿”以及国际气候融资不足的挑战。

第一，如何维持稳定的政治驱动力是欧盟可持续金融发展在宏观层面上面临的一项挑战。绿色投资需要有政治层面的稳定刺激，因为负责任投资虽对社会有益，但其边际经济效益有限，阻碍其成为投资的主流。维持化石能源外部成本内部化的强烈信号是最为重要的政治驱动力之一。当一项能源投资不仅需要考虑平均生产成本而且需要考虑化石燃料价格波动造成的额外成本时，绿色投资推动经济转型的优势就会显现。然而，国际社会在减缓气候变化行动中时常面临政治“势能”不足的问题，造成绿色投资的吸引力不足以驱逐“棕色”投资的短期效应。2009年哥本哈根气候峰会没能达成2012年后的全球减排协议，美国拒绝签署《京都议定书》、退出《巴黎协定》，伞形集团国家在减缓气候变化行动中搭便车，<sup>②</sup> 这些问题造成了全球减排动力不足的局面。宽松的全球减排目标造成全球碳价格缺失、区域碳价格过低，无法对高碳项目内部化环境成本形成压力。2021年在格拉斯哥召开的《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方会议（COP26）没有通过全球完全去煤的目标，国际社会最终仅达成了逐步退出煤炭的协议。<sup>③</sup> 这阻碍了绿色能源投资对煤炭投资发挥相对经济优势，因为在一个化石燃料价格较高、碳排放价格上涨的环境中，绿色能源可以提供近乎固定成本的能源供应，而化石燃料能源的可变成本较高。由此可以发现，可持续发展的国际共识容易受到各种政治因素的干扰，特别是在气候变化领域，大国的政治承诺与反对对实现可持续发展目标的影响尤其巨大。国际社会需推动围绕可持续

① 参见 EU-Africa: Global Gateway Investment Package, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package_en), 2023年1月19日。

② 参见《哥本哈根谈判各国仍未达成碳减排协议 形势危急》，<http://www.chinanews.com.cn/gj/gj-gjzj/news/2009/12-18/2026901.shtml>, 2023年1月19日。

③ 参见王爱松：《〈联合国气候变化框架公约〉第26届缔约方大会谈判说明》，《国际社会科学杂志》（中文版）2022年第2期，第176页。

金融与绿色转型的政治和社会辩论，为国际机制不断补充绿色转型的政治驱动力。

第二，如何建立单一的欧盟可持续金融制度架构是欧盟可持续金融发展面临的另一项挑战。在中观层面上，欧盟可持续金融特别是发展融资领域需要优化其实施架构。欧盟发展金融需要兼顾国际发展合作要求的地理区域面向（侧重非洲和邻国等区域）以及主题任务面向（重视气候变化、生物多样性、移民、公共卫生等主题）。因此，欧盟发展金融中存在众多的参与者，在政策实施中这固然具有一定的优势，但也造成了缺乏连贯性以及联合统筹和有效性不足的问题。欧盟理事会成立的“欧洲金融发展架构高层智者小组”在2019年的一份报告中指出，当前欧盟的发展融资架构面临的挑战之一是减少欧洲金融架构的碎片化，促进双边和欧洲机构之间以及与其他区域、国际和多边金融机构之间更充分协调和协同。<sup>①</sup>也就是说，欧盟可持续金融缺乏单一的政策核心。由于发展合作是欧盟与成员国的共享权能，欧盟发展金融框架包含欧委会管理的赠款、风险资本和多边发展金融机构 [欧洲复兴开发银行（EBRD）和 EIB] 管理的私营部门提供的贷款，此外还有 19 家国家开发银行和发展金融机构（DFIs）共同参与其中。在欧委会中，国际合作与发展总司和邻里与扩大总司共同掌握了欧盟绝大部分的外部发展预算和欧洲发展基金，欧盟对外行动署负责协调所有发展金融的对外联系工作，参与主体众多导致官僚机制的协调性和灵活性差。另外，欧盟发展金融战略和政策缺乏连贯性，容易受到国家和超国家利益冲突的干扰。在欧委会作为官方发展融资提供者之外，欧盟的资金往往还通过 EIB、EBRD、国家开发银行、DFIs 等其他金融机构提供，制度差异给确保政策的连贯性造成了一定的困难。欧盟金融参与者之间缺乏战略协调，造成了重复投资、资源利用率低的问题。此外，按照地理和主题两条路径分配发展资金，会造成金融参与者在项目上的标准不一致、规则不统一，银行业务和定价策略不协调，以及不必要的竞争，这些都会导致融资耗时长、进展慢。

面对这些挑战，欧委会在 2022 年 3 月提出了 NDICI 新工具，对原参与者众多且繁杂的发展金融进行调整和重组，以期提高资源分配的灵活性和影响力。在发展融资中推行新的多机构协同工作方式——“欧洲团队”（Team Europe），以克服政出多头、行动分散的问题。<sup>②</sup>但是，由于发展融资肩负着

<sup>①</sup> 参见 Europe in the World—The Future of the European Financial Architecture for Development, [https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report\\_final.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf), 2023 年 1 月 19 日。

<sup>②</sup> 参见 Report from the Commission to the Council—Commission’s Roadmap for an Improved European Financial Architecture for Development and 2021 Progress Report, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0139>, 2023 年 1 月 19 日。

可持续发展和稳定国际合作伙伴关系的双重任务，欧盟与成员国各部门和机构各行其是、“各扫门前雪”的情形着实难以避免。欧盟发展金融若想更好地反映和服务于欧盟的利益、价值观和优先事项，提升欧盟在全球特别是在邻国和非洲的地缘政治作用，应加强欧委会的核心作用。例如，成立一个专门负责气候和发展融资的机构——气候与可持续发展银行，负责提供赠款和优惠贷款融资，管理投资组合风险，开展内外部政策对话支持改革。<sup>①</sup>

第三，如何解决“洗绿”问题是欧盟可持续金融发展面临的一个微观层面的挑战。据报道，2021年欧委会对多家企业的绿色声明进行研究发现，42%的企业发布的绿色声明存在“夸大、虚假的情况或具有欺骗性”。<sup>②</sup>

究其原因，首先，全球可持续金融存在产品标准不兼容、信息基础设施缺失等问题，进而各国间的可持续金融合作也受到了限制，而且司法辖区分割导致了可持续金融市场的分割，从而出现激励偏差和“洗绿”行为。从全球层面来看，可持续金融尚无统一、完善的定义，国际可持续金融市场也缺乏通用的分类法和标准化的强制性披露规则。目前具有一定市场认可度的绿色债券标准，如“绿色债券原则”或“气候债券倡议”是由从业人员创建的事实标准。机构在方法、范围和可靠性的关注点上具有异质性，加之标准为自愿遵守的市场规范，这些都会造成“洗绿”现象的出现。解决这个问题应从国际合作层面出发，如欧委会和中国央行发布了共同的基础分类法，确认了双方分类系统均认可的环境可持续活动，便是朝着解决“洗绿”问题迈出了一步。

其次，在欧洲可持续金融市场中，地缘上的政策分裂是导致可持续金融“洗绿”现象出现的一个重要因素。欧洲的绿色产业发展不均衡导致成员国对可持续金融分类认定存在明显的地域分化。在转型经济活动纳入《欧盟可持续金融分类方案》的问题上，采取不同能源转型路线的国家态度不一。以法国为首，保加利亚、克罗地亚、捷克、芬兰、匈牙利、波兰和罗马尼亚等国支持发展核能，因而支持核电被归入可持续金融目录。以德国为首，葡萄牙、奥地利、卢森堡和丹麦等国则反对依赖核电，主张以风能和太阳能作为绿色能源体系的基础，因而支持将天然气作为过渡能源纳入可持续金融目录。欧洲可持续金融的“洗绿”问题可能导致无序转型，引发“棕色”锁定风险。

① 参见 Europe in the World—The Future of the European Financial Architecture for Development, [https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report\\_final.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf), 2023年1月19日。

② 参见 Emma Portier Davis, New EU Sustainable Finance Rules: “Blunt Instrument Not Silver Bullet”, <https://chinadialogue.net/en/business/new-eu-sustainable-finance-rules-blunt-instrument-not-silver-bullet/>, 2023年1月19日。

俄乌冲突爆发后，将天然气纳入可持续金融目录越来越受到质疑。但是，在对俄实施能源制裁的背景下，欧委会在 2022 年 5 月 19 日出台计划，将俄气的份额转由美国、中东和非洲生产商替代，而非降低欧盟的天然气消费。德国、奥地利、希腊、荷兰等国甚至宣布重启煤电或采取措施支持煤电，出现了应急性的“开倒车”。虽然欧洲议会经济和环境委员会联合投票反对天然气和核能进入可持续投资清单，<sup>①</sup> 但是否决动议在 2022 年 7 月 6 日的欧洲议会全会上没有获得绝对多数的支持。<sup>②</sup> 欧盟理事会亦支持天然气和核能作为转型过桥能源，《欧盟分类法加速脱碳的补充气候授权法案》在 2023 年 1 月 1 日正式生效。总的来说，虽然欧盟“碳中和大陆”的愿景目标不会因短期的能源短缺而发生改变，但是当前数十亿欧元进入化石燃料、核能和工业化农业中，<sup>③</sup> 可能会加剧气候和环境的危机。

第四，欧盟面临如何弥补可持续融资额总体不足的挑战。气候金融是可持续金融在全球气候治理中的载体，气候融资在国际环境政治中矛盾最突出，自哥本哈根气候大会以来，发达国家的国际气候融资承诺一直没有兑现。OECD 数据显示，2015 年《巴黎协定》签订以来，发达国家的气候融资虽然一直在增长，但远不足以兑现承诺，且涨幅还呈现缩小的趋势。<sup>④</sup> 同样，尽管欧盟向《联合国气候变化框架公约》秘书处报告的气候融资承诺逐年增加，但其 2017—2020 年的融资增速远低于 2013—2016 年。<sup>⑤</sup> 在欧盟与非洲的发展合作项目上，情况即如此。欧盟在非项目既包含发展援助，又包含各种类型的投资计划。但事实上，它们在投资的性质和实施的举措上并

① 参见 Taxonomy: MEPs Object to Commission's Plan to Include Gas and Nuclear Activities, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220613IPR32812/taxonomy-meps-object-to-commission-s-plan-to-include-gas-and-nuclear-activities>, 2023 年 1 月 19 日。

② 参见 Taxonomy: MEPs Do Not Object to Inclusion of Gas and Nuclear Activities, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34365/taxonomy-meps-do-not-object-to-inclusion-of-gas-and-nuclear-activities>, 2023 年 1 月 19 日。

③ 参见《欧盟决定将天然气和核能作为绿色能源》，<http://bg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202207/20220703335433.shtml>, 2023 年 1 月 19 日。

④ 参见 Climate Finance Provided and Mobilized by Developed Countries: Aggregated Trends Updated with 2019 Data, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/03590fb7-en.pdf?expires=1673857078&id=id&accname=guest&checksum=EE1D02A8B5BB248A66D78AC905A160F1>, 2023 年 1 月 19 日。

⑤ 参见 Climate Finance: EU and Member State's Contributions Continued to Increase in 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/29/climate-finance-eu-and-member-states-contributions-continued-to-increase-in-2019/>, 2023 年 1 月 19 日。

没有什么根本不同,<sup>①</sup> 有时候不过是同一个计划“穿上”了不同的“外衣”,无法掩饰欧盟可持续发展融资不足的现状。

2022年11月在沙姆沙伊赫召开的《联合国气候变化框架公约》第27次缔约方会议(COP27)达成了设立新的“损失与损害基金”(Loss and Damage Fund)的协议。欧盟在大会上承诺将拨款6000万欧元预算资金用于非洲国家遭受的“损失和损害”。欧盟还发起了“非洲气候适应和复原力倡议”,将为非洲适应气候变化筹集至少10亿欧元。<sup>②</sup> 这些资金都将来自欧盟“全球门户”计划,其中既包括现有的气候适应资金也包括新的资金,但欧盟并没有对二者进行明确区分。大会上,经过发展中国家的不懈努力,发达国家虽然最终同意设立“损失与损害基金”,但不承认其对发展中国家因气候变化而遭受的损失负有法律责任和赔偿义务,而且基金的具体运作规程也需要进一步的谈判落实。这意味着与其他现有的气候融资机制一样,“损失与损害基金”在时间表和额外性方面都面临巨大的不确定性风险。

另外,气候金融的资源 and 官方发展援助的资源之间存在相互蚕食的现象,<sup>③</sup> 欧盟绿色金融的总体规模也在缩小。发达国家提供的气候基金中有很大大一部分实际上来自官方发展援助,气候融资目前几乎没有保障措施来确保资金是“新的、额外的”。虽然瑞典等少数国家在发展援助和气候融资的文件中提及了官方发展援助份额,但在大多数情况下,几乎没有明确讨论气候融资中的额外性的报告。<sup>④</sup> 欧盟同样不能确保气候变化援助的额外性。

(责任编辑:任朝旺)

① 参见 Farwa Sial, Hamdi Benslama and Adrian Chikowore, The 6th EU-Africa Summit: Plenty of Rhetoric, Very Little Substance, [https://www.eurodad.org/the\\_6th\\_eu\\_africa\\_summit\\_plenty\\_of\\_rhetoric\\_very\\_little\\_substance](https://www.eurodad.org/the_6th_eu_africa_summit_plenty_of_rhetoric_very_little_substance), 2023年1月19日。

② 参见 COP27: Team Europe Steps up Support for Climate Change Adaptation and Resilience in Africa under Global Gateway, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20n/ip\\_22\\_6888](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20n/ip_22_6888), 2023年1月19日。

③ 参见 Mark Purdon, Neoclassical Realism and International Climate Change Politics: Moral Imperative and Political Constraint in International Climate Finance, *Journal of International Relations and Development*, Vol. 17 (3), 2014, pp. 301 - 338。

④ 参见 Asel Doranova, Ingmar Schumacher and Herman Vollebergh, Delivering on Climate Finance in Selected EU Countries, <https://open.overheid.nl/repository/oep-56bbe526-d6aa-4e17-8071-35b3b9faa5db/1/pdf/blg-1005760.pdf>, 2023年1月19日。