附件2

厦门市地方金融管理局关于《厦门经济特区绿色金融发展条例（草案送审稿）》

的起草说明

一、立法背景

2023年9月以来，市地方金融管理局借鉴深圳、湖州、上海等先进地区经验，着手开展《厦门经济特区绿色金融发展条例》（以下简称《条例》）立法调研工作，力求通过经济特区立法，促进厦门市绿色金融规范有序发展，有效解决当前绿色金融实操过程中遇到的体制机制阻碍，为厦门金融支持经济社会全面绿色转型提供坚实的法律保障。

通过前期调研，厦门市绿色金融发展初具规模，但仍面临一定体制机制障碍：**一是**法律支撑缺失。绿色金融领域的政策实施目前主要依靠部门制定的政策性文件，存在法律效力层级低、缺少上位法支撑、权威性不足、约束力软的局限性。**二是**监管统计分散。绿色金融涉及多部门、跨领域监管，相关政策较为分散，存在标准不统一、统计制度口径不一致、多头监管等问题，缺乏系统性、整体性的统筹协调。**三是**机制约束有限。当前绿色金融相关激励机制有限，绿色金融资源难以触及低碳转型、绿色贸易、消费等领域，政府部门对绿色金融风险的监测、评价、预警、处罚大多为概念性描述，手段有限，政策约束力较弱。

通过立法，有利于加强顶层设计，巩固厦门市绿色金融已有实践，弥补现有政策制度的缺漏，明确绿色金融参与者在绿色金融投融资活动、环境信息披露、社会责任等领域的权利和义务，全面提升绿色金融供给质量和效率，强化金融支持社会经济全面绿色转型的力度，有效应对国际社会日益趋严的“漂绿”“假转型”监管趋势，有助于解决当前绿色金融实操过程中遇到的体制机制阻碍，为厦门市金融支持经济社会全面绿色转型、建设更加开放、国际一流的营商环境提供坚实的法律保障。

二、立法的必要性

（一）制定《条例》具有可行性和现实性

**1.开展《条例》立法工作具备政策依据。**2016年9月，中国人民银行等七部委发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》，首次明确提出建立绿色金融体系的基本框架和思路，该意见明确支持地方积极探索和推动绿色金融发展。2023年10月，中央金融工作会议明确将绿色金融列入“五篇大文章”。2024年4月，人总行等七部委第二次联合印发《关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见》，明确要求“推进绿色金融领域立法，促进金融支持绿色转型和低碳发展。鼓励有条件的地方依法率先出台地方性绿色金融法规”。2025年2月，国家金融监督管理总局办公厅联合中国人民银行办公厅印发《银行业保险业绿色金融高质量发展实施方案》，明确提到“引导银行业保险业大力发展绿色金融，加大对绿色、低碳、循环经济的支持，防范环境、社会和治理风险，提升自身的环境、社会和治理表现”。2025年3月5日，国务院办公厅印发《关于做好金融“五篇大文章”的指导意见》，明确金融“五篇大文章”重点领域和主要着力点，提到“绿色金融坚持‘先立后破’，统筹对绿色发展和低碳转型的支持”。

**2.开展《条例》立法工作具备实践基础。**厦门市积极构建“标准+平台+政策”的绿色金融支持体系，在绿色金融产品创新、财政扶持政策、绿色产业发展、环境信息披露等方面进展突出。一是制度标准方面，厦门市绿色金融制度和标准已较为成熟，具有绿色金融立法的政策基础。自2016年起率先构建了全国领先的多层次绿色金融政策体系，涵盖银行、证券、保险等各业态绿色发展举措。二是金融基础方面，厦门市绿色金融发展迅速、不断创新，具备绿色金融立法的市场基础。辖内绿色金融取得快速发展，绿色信贷余额已突破 2550亿，基本形成多层次的绿色金融产品和服务体系。

**3.国内其他城市绿色金融立法可资借鉴。**目前国内已有三地关于绿色金融开展专门立法。一是深圳市2021年3月1日起实施《深圳经济特区绿色金融条例》，是国内首部绿色金融领域法规；二是湖州市2022年1月1日起实施《湖州市绿色金融促进条例》，为国内地级市首部绿色金融促进条例；三是上海市2022年7月1日起实施《上海市浦东新区绿色金融发展若干规定》；此外，《广州市绿色金融条例（建议稿）》正在制定流程中。上述城市在绿色金融的范围、类型、支持举措、法律责任等方面进行了多方面创新，为厦门市绿色金融法律法规体系构建提供了有益经验。

（二）制定《条例》具有必要性和紧迫性

**1.制定《条例》是强化金融支持绿色低碳发展的重要保障。**党中央、国务院高度重视推动绿色低碳发展工作，2020年9月22日，习近平总书记在联合国大会上宣布“碳达峰碳中和”目标。2015年9月，中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》提出要“建立绿色金融体系”。2024年7月，《中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》要求“全方位、全领域、全地域推进绿色转型”，提出将“研究制定应对气候变化和碳达峰碳中和专项法律”。因此，推进绿色金融地方立法，是新形势下强化金融支持绿色低碳发展的重要保障，有利于充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

**2.制定《条例》是打造厦门市国际一流营商环境的必然要求。**法治化是全球可持续发展的大趋势。近年来，欧盟多国及澳大利亚、日本、新加坡等地已陆续出台支持应对气候变化、可持续发展有关法律法规文件。特别是欧盟碳关税、《电池法案》的出台，将对全球有关产业发展带来深远影响。制定《条例》有助于充分利用厦门市深化绿色金融综合改革实践、建设两岸融合发展示范区等重大发展机遇，充分发挥特区立法权优势，进一步巩固金融支持绿色低碳发展的体制机制保障，加快打造绿色实体企业和绿色金融机构发展所需的国际一流法治化营商环境。

**3.制定《条例》是促进厦门市绿色金融改革发展的有效举措。**2021年起厦门市相继在政策制度、规范标准、产品服务、政策扶持等方面取得显著成效，但还面临供给质量、结构、效率不足的问题。随着转型金融、蓝色金融、碳金融、生物多样性金融等新兴领域在全球迎来发展机遇，厦门有必要在借鉴深圳、湖州、上海、广州等兄弟城市有益经验的基础上，进一步制定更具操作性、补充性、针对性的立法条款，以适应经济社会全面绿色转型的迫切需求，深化绿色金融领域立法改革地方实践，为我国金融支持绿色低碳发展提供坚实的制度保障。

三、立法开展情况

1. 立法调研阶段

2023年9月，市地方金融管理局经研究，向市人大、市司法局报送开展《条例》立法调研的建议，被采纳并列入2024年市政府立法计划法规项目的调研项目。根据工作要求，市地方金融管理局积极开展调研、起草工作。**一是成立工作组**。由分管领导牵头，会同厦门金融监管局、人民银行厦门市分行、厦门市金融监测与服务中心、绿色金融顾问团队专家以及第三方机构组成专项工作小组，有序推进立法调研工作开展。**二是全面搜集资料。**搜集有关地方绿色金融立法的研究论文及其他地市已出台的绿色金融条例或草案，并对主要内容进行对比分析。**三是认真开展调研。**赴浙江湖州学习立法经验，就重点、难点问题与当地金融办、人民银行湖州市分行和湖州金融监管分局展开交流探讨。同时，针对厦门市金融机构、实体企业、绿色行业协会、第三方服务机构、市政府部门、中央驻厦金融监管部门和市人大代表等利益相关方进行专题调研工作，深度了解各关联方在绿色金融活动中的成效、问题和对厦门市绿色金融发展的建议。

经过前期调研、专家评审、项目验收等工作，于2024年12月正式向市司法局提交立法调研报告和《条例》草案建议稿。

（二）立法正式项目

经2025年2月8日市政府专题会研究通过将《条例》列入2025年市政府立法计划法规项目的正式项目。市地方金融管理局按照要求，积极开展各项立法相关工作。**一是扎实做好前期工作。**先后多次拜访市人大财经委、法制委和市司法局，认真听取各部门关于《条例》的建议意见。积极前往中国人民银行总行研究局就立法相关事项进行沟通汇报，提请人总行对地方立法给予指导。**二是广泛征求意见。**会同中央驻厦金融监管部门对《条例》初稿逐条进行研究论证和修改完善，形成《条例》征求意见稿，向各相关政府部门、金融机构及上市公司等利益相关方进行两轮意见征求。对于相关单位提出的90条修改意见，已采纳61条、部分采纳25条、未采纳4条。

四、立法的指导思想、总体思路和主要依据

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面贯彻习近平生态文明思想，持续优化支持绿色低碳发展的经济政策工具箱，发挥绿色金融的牵引作用，为厦门市绿色金融改革创新赋能高质量发展提供坚实的法治保障。

（二）总体思路

**一是坚持双碳目标与高质量发展相结合。**在碳达峰、碳中和战略目标下，贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，通过立法加快健全绿色低碳发展机制，持续深化拓展生态文明“厦门实践”，助力厦门走在新一轮科技革命和产业变革的最前沿，为培育发展壮大绿色新质生产力提供重要动力机制，为建设美丽中国、美丽厦门提供重要支撑。

**二是坚持统筹协调与创新驱动相结合。**加强全面统筹、整体规划、部门协同，立法围绕绿色金融改革创新的重点领域、关键环节，推动金融、财税、产业等领域政策工具综合运用，适应绿色产业、海洋经济、生态保护、两岸融合等领域制度创新需求，不断巩固创新绿色金融综合服务体系，有序推动绿色金融稳步发展。

**三是坚持地方立法与地方实际相结合。**因地制宜拓展地方立法“厦门经验”，发挥好地方立法实施性、补充性、探索性功能，增强地方立法针对性和实效性，持续为填补国家

在新兴领域的改革创新和立法空白提供先行性方案和可推广路径。

1. 主要依据

本条例起草的主要依据包括：

1.国务院相关文件

（1）国务院关于印发《2030年前碳达峰行动方案》的通知（国发〔2021〕23号）

（2）中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见

（3）国务院办公厅关于做好金融“五篇大文章”的指导意见（国办发〔2025〕8号）

2.国家部委相关文件

（1）中国人民银行、财政部、发展改革委、环境保护部、银监会、证监会、保监会《关于构建绿色金融体系的指导意见》（银发〔2016〕228号）

（2）国家发展改革委等部门关于印发《绿色低碳转型产业指导目录（2024年版）》的通知（发改环资〔2024〕165号）

（3）国家金融监督管理总局办公厅 中国人民银行办公厅关于印发《银行业保险业绿色金融高质量发展实施方案》的通知（金办发〔2025〕15号）

（4）中国人民银行等四部门印发《关于发挥绿色金融作用 服务美丽中国建设的意见》

（5）中国银保监会关于印发《银行业保险业绿色金融指引》的通知（银保监发〔2022〕15号）

（6）中国人民银行 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 中国证监会《关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见》

3.福建省相关文件

（1）福建省人民政府关于印发《福建省加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系实施方案》的通知（闽政〔2021〕21号）

（2）福建省人民政府办公厅关于印发《福建省推进绿色经济发展行动计划（2022—2025年）》的通知（闽政办〔2022〕42号）

（3）中共福建省委金融委员会办公室 中国人民银行福建省分行 国家金融监督管理总局福建监管局《关于福建省金融支持绿色低碳经济发展的指导意见》

4.厦门市相关文件

（1）厦门市人民政府关于印发《厦门市加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系工作方案》的通知（厦府规〔2022〕4号）

（2）国家金融监督管理总局厦门监管局 中共厦门市委金融委员会办公室 中国人民银行厦门市分行《关于加快绿色金融发展的实施意见》（厦金发〔2024〕54号）

（3）厦门市地方金融管理局 中国人民银行厦门市分行 国家金融监督管理总局厦门监管局 中国证券监督管理委员会厦门监管局关于印发《厦门市金融支持绿色低碳经济发展实施方案》的通知（厦金管〔2024〕17号）

结合上述文件精神，并立足厦门工作实际，本条例旨在巩固厦门绿色金融已有实践，弥补现有政策制度的薄弱环节，全面提升绿色金融供给质量、结构和效率，为厦门金融支持经济社会全面绿色转型提供坚实的法律保障。

五、草案的主要内容及创新点

（一）主要内容

结合国内外绿色金融立法实践，《条例》在体例上与国内有关政策制度和地方实践对齐，在具体条款上兼顾厦门实际，分为总则、组织治理与产品服务、统计与标准体系、信息披露、激励与保障、交流合作、法律责任和附则等八章节三十六条内容。

**第一章总则。**明确立法目的、适用范围、基本原则、政府部门职责等内容。

**第二章组织治理与产品服务。**包括组织架构、绿色信贷管理、绿色保险、绿色投融资管理、直接融资、转型金融与蓝色金融产品创新、环境权益产品与服务、地方金融组织绿色金融服务、数字化管理等内容。

**第三章统计与标准体系。**包括绿色金融统计管理、标准体系及数据共享与应用等内容。

**第四章信息披露。**包括基本要求、核心要素、环境信息披露及质量管理等内容。

**第五章激励与保障。**包括绿色金融认定和评级、绿色金融服务平台、财政政策保障、政府和金融机构合作、人才支持及第三方服务机构等内容。

**第六章交流合作。**包括沟通交流、市场融通、服务创新及国际组织等内容。

**第七章法律责任。**包含一般规定、提交虚假数据、出具虚假绿色认定结论及虚假宣传推广等内容。

**第八章附则。**包括专业术语、生效日期等内容。

（二）主要的特色

1.突出特色，加强发展蓝色金融

依托厦门资源禀赋，首次以立法形式鼓励发展蓝色金融，提出完善蓝色经济和蓝色金融标准、创新发展蓝色金融产品等要求，助力海洋经济和绿色金融深度融合。目前深圳、湖州、上海等地立法文件均无相关要求。

2.纳入转型，搭建转型金融体系

围绕经济社会全面绿色转型有关要求，抢抓转型金融发展机遇，明确转型金融作为绿色金融延伸和拓展的定位，写入条例适用范围。同时，明确提出转型金融地方标准、产品创新、统计制度、数据应用等方面要求，属全国首创。

3.发挥优势，加强对台绿金协同

利用厦门区位优势，落实绿色金融协同发展有关工作要求，从沟通交流、市场融通、服务创新等方面提出两岸绿色金融合作方向。