



重视转型金融对平衡降碳和发展的作用

□ 袁红英

2021年9月，习近平主席在第七十六届联合国大会一般性辩论上指出，“加快绿色低碳转型，实现绿色复苏发展。中国将力争2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和，这需要付出艰苦努力，但我们会全力以赴”。作为支持绿色低碳发展的有力抓手，绿色金融已经成为助力国家和地区绿色发展的重要工具，在推动实现碳达峰、碳中和目标的过程中也将扮演不可替代的重要角色。近年来，我国一直扎实推动绿色金融发展，经过多年探索，确立了“三大功能”“五大支柱”的绿色金融发展思路，并积极推进金融支持绿色低碳发展工作，取得了令人瞩目的成绩，尤其是在引导绿色投资、促进产业绿色转型、优化能源结构、支持污染防治、保护环境、应对气候变化等方面发挥了重要作用。

高碳行业低碳转型的“金融稳定器”

虽然绿色金融展现出巨大的发展空间，但随着绿色低碳转型的纵深推进又提出新的议题，即属于高碳领域的项目是否还能获得支持转型的金融力量。因为传统的绿色金融有相对严格的概念、标准、分类，其投资对象主要针对《绿色产业指导目录》下的标准“绿色”项目，而忽视了高碳行业合理的转型融资需求，这在很大程度上限制了支持大规模经济转型的覆盖面。比如，在黑色金属冶炼及压延加工业，化学原料和化学制品制造业，电力、热力生产和供应业等高碳行业领域，除部分大型国企、行业龙头企业仍能获得相对稳定资金支持外，部分高碳领域的中小型企业由于业务的单一性及技术的有限性，当前正面临贷款无门、技改无效、运营关停的境遇。事实上，高碳行业中不乏支持我国经济、社会正常运营的支柱性行业。被碳市场所覆盖的八大高碳行业——包括火电、钢铁、水泥、化工、有色金属、造纸、航空，加上石化能源产业（包括石油和天然气采掘业），占我国GDP的比重约20%。在低碳转型过程中如果缺乏必要的金融支持，或将对经济发展、能源安全造成更大冲击，民生问题也将因此受到影响。

面对高碳行业低碳转型这样巨大的

减排空间，“转型金融”必须提上日程。所谓转型金融，是指为应对气候变化影响，以完善绿色金融体系、支持高碳企业向低碳转型为主要目标，基于明确的动态技术路径标准，运用多样化金融工具为市场实体、经济活动和资产项目，尤其是传统的碳密集和高环境风险市场主体、经济活动和资产项目，向低碳和零碳排放转型提供的金融服务。从目前情况来看，相较于比较完善的绿色金融体系，转型金融还处于探索研究阶段，尤其是界定标准、披露要求等还不够明确，金融机构对于经济活动中的“转型”活动，以及高碳或“棕色”活动还存在无法明确识别的情况，因此一些金融机构对转型金融仍持观望态度。比如，某些银行和投资机构希望向煤电企业提供贷款或股权投资，以支持其转向低碳清洁能源业务，但在没有明确标准的情况下，由于担心被市场和第三方认证机构认定为“洗绿”行为，不得不放弃这些贷款或投资计划。此外，环境信息仍面临共享难题。从很多省份的情况来看，碳信息目前分散于不同部门，如发展改革部门掌握项目环评、能评信息和企业用能信息，生态环境部门掌握企业环境权益资产信息和碳排放的核查信息，统计部门掌握企业碳排放的统计信息。由于缺乏跨部门的碳信息数字平台，金融机构与转型企业之间信息不对称问题也在所难免。

国内转型金融的前期探索

虽然国内目前尚未出台任何与转型金融相关的确切标准，但无论金融监管部门还是金融机构、研究组织都已开始关注转型金融的具体适用，并已零星开展转型金融应用实践，也体现出一定的地方特色。近期，中国人民银行召开2022年研究工作电视会议，提出要以支持绿色低碳发展为主线，继续深化转型金融研究，实现绿色金融与转型金融的有序有效衔接，形成具有可操作性的政策举措。2022年初，浙江省湖州市已率先出台《深化建设绿色金融改革创新试验区 探索构建低碳转型金融体系的实施意见》，以碳密集行业低碳转型、高碳高效企业发展、低碳转型技术应用的金融需求为重点，建立与低碳转型相适应的金融服务体系，推动金融与碳密集行业良性互动。此外，以重工业为主的地

区及经济后发省份，近年来因承接外移高碳产业或本身产业结构偏重等原因在金融支持上略显乏力。山西省主动探索转型金融新赛道，切合本省在全国能源布局现状，以能源革命综合改革试点为牵引，出台奖励措施鼓励“转型科技+转型金融”，并借由可持续发展挂钩贷款等创新产品积极引入人工智能、大数据等绿色科技，促进高碳行业绿色智慧转型升级，在维护能源安全的战略基础上推动清洁能源转型。

创新构建转型金融管理框架

加快探索建立转型金融标准。从项目和行业两端发力，厘清转型金融服务界限，支持高碳行业主体沿着清晰路径转型，并保持对高碳界定的动态调整。突出“分行业”的独特性，重点针对当前高碳行业以目录或指导意见的形式形成转型金融的适用范围，明确支持哪些领域以及如何判断该领域的转型目标是否符合气候总体目标。在项目端，聚焦能源、工业等重点领域，滚动编制生产制造方式转型节能减碳项目清单。在行业端，聚焦高能耗、高排放行业，编制转型金融支持目录，制定低碳转型技术指引，构建低碳转型目标体系，引导转型金融精准支持。同时，要加快碳账户、碳码、碳核算等制度和体系体系建设，为转型金融提供基础性制度支撑。加快创新转型金融服务。探索转型金融应用场景建设，深化在能源、工业、建筑、交通、农业、居民生活六大领域实践拓展。聚焦高碳行业的减排需求，创新转型金融产品来满足企业的转型需要，加快出台转型信贷授信指导意见，鼓励金融机构为碳减排重点领域内具有显著碳减排效应的项目提供优惠利率融资。大力发展绿色保险，支持保险资金以股权、基金、债权等形式助力低碳转型项目建设。创新绿色保险产品，引导保险机构创新开发与减排、增绿、节能以及气候风险管理相挂钩的保险产品，引导商业保险机构推出绿色企业贷款保险等险种，服务绿色产业发展。

打造转型金融的数字支撑平台。依托社会信用体系建设，实现环保信息的多部门共享运用，探索建立绿色金融全链条的环境信息披露机制，引入绿色评

级与认证机构、环境咨询公司、数据服务商等第三方机构形成政府部门间信息共享、企业强制信息披露和第三方机构评估评级三者互为补充、互相印证的绿色金融信用信息体系。以“可操作、可计量、可验证”为标准，打造一体化转型金融数字平台，前端提供碳账户、碳排放等数据共享，中端提供碳核算、碳绩效评价等算法支持，后端提供信贷、担保等金融服务。逐步实现银企对接线上化、减碳核算精准化，助力金融机构开发转型金融产品、开展信息披露、防控转型风险。

做好转型金融配套政策措施。综合运用各类配套措施，设置适当的激励机制，以煤电企业转型为例，在向新能源为主的业务转型过程中，需要土地供给、可再生能源消纳、碳排放权交易等方面的政策支持；在融资和金融监管方面，可以考虑借鉴央行再贷款对于绿色金融的激励机制，设立支持转型金融的专项政策；在财税方面，对于积极主动转型的高碳行业企业，可考虑允许对固定资产加速折旧，并对转型融资投资者提供税收减免。建议有关部门对主要高碳部门转型所需要的配套措施进行梳理，及时出台一批有实效的措施。这些措施将有助于提升社会资本对转型投资的回报率预期，从而激励更多的金融资源参与低碳转型项目。

防控转型金融风险。建立针对“两高”项目的行业风险监测和跟踪机制。加强对存量业务的跟踪分析和风险排查，建立风控监测和管理模型；及时跟进生态环境部门的排查进度，做好风险筛查和预警；尽快开展定量分析与压力测试，加快存量高碳资产客户的化解处置。加强供需双方信息披露，密切关注“两高”项目转型风险，建立“两高”项目金融风险防范化解工作机制，全面梳理排查在建、拟建和存量“两高”项目，实行名单制管理，强化贷后跟踪管理。

（作者系山东社会科学院党委书记、院长，研究员）



建立健全平台经济领域反垄断治理机制

□ 张蕴萍 栾 菁

习近平总书记在中央政治局第三十四次集体学习时强调，要规范数字经济发展，坚持促进发展和监管规范两手抓、两手都要硬，在发展中规范、在规范中发展。要纠正和规范发展过程中损害群众利益、妨碍公平竞争的行为和做法，防止平台垄断和资本无序扩张，依法查处垄断和不正当竞争行为。《“十四五”数字经济发展规划》也指出，“突出竞争政策基础地位，坚持促进发展和监管规范并重，健全完善协同监管规则制度，强化反垄断和防止资本无序扩张，推动平台经济规范健康持续发展，建立健全适应数字经济发展的市场监管、宏观调控、政策法规体系，牢牢守住安全底线。”为推动平台经济规范健康持续发展、建立健全平台垄断监管机制，应充分厘清日益频发的平台垄断行为、梳理平台垄断治理面临的障碍，并据此为平台经济领域构建多元协同有效、监督与发展并重的反垄断治理机制提供建议，以保障市场创新环境、维护市场竞争秩序和保护消费者合法权益，从而构建公平与效率并重的平台经济运行体系。

平台垄断产生的原因及具体垄断行为。平台企业发展过程中存在的网络效应、数据要素的虚拟性及高水平技术与算法的应用等原因促使平台企业垄断地位形成。第一，网络效应使平台规模及业务范围不断扩大。相较于传统企业，平台经济市场的多边性及交叉网络外部性实现资源和多元市场主体的进一步集聚，促使平台企业规模扩张。第二，要素虚拟性推动平台构建多维商业生态。平台企业在数据、用户迁移上的低成本

和杠杆性使得平台具有拓展市场业务、构建商业生态的强烈动机和显著优势，多维商业生态的构建为平台企业市场势力的培育和增殖奠定了基础。第三，技术与算法的应用加速平台垄断行为的实施。处于头部的平台企业以快速迭代的互联网技术不断挤出处于竞争劣势的企业，从而构建了以激烈竞争形态的实质性进入壁垒，不断强化平台企业的垄断地位。此外，平台企业所处市场的网络效应、平台数据要素的非实体性与广泛应用的平台技术和算法促使数字平台规模不断扩大、商业生态不断拓展，使大型平台企业具备了垄断产生的基本条件，并不断强化进入壁垒、实施垄断行为。如基于海量用户数据及先进的大数据技术对用户偏好进行“千人千面”的精准性刻画，从而实施歧视性定价、实现大数据“杀熟”；通过低价或零价格策略吸引并培养用户习惯，同时针对高忠诚度用户制定隐性高价，从而实现交叉价格补贴，达成平台企业的垄断利润；实施强制“二选一”、捆绑搭售、预防性兼并等妨碍市场公平竞争的行为，以维持平台企业用户数量、巩固自身垄断地位。

平台反垄断规制面临的障碍。平台垄断行为的多发及对消费者福利的损害使得互联网平台的反垄断规制势在必行。但平台企业市场主体数量巨大、商业模式快速迭代、技术更新十分迅速，使得平台企业的反垄断规制面临障碍。首先，平台性质的多元性和结构的复杂性使得对平台垄断行为的识别较为困难。集技术支撑、需求匹配、内容服务

于一体的多元化互联网平台扮演着企业、市场和基础设施等多种角色，而大型垄断平台的多维层级结构使其在技术创新、内容研发、服务提供等新兴业务领域中，与中小平台实现复杂嵌套，实现新业务领域的激烈竞争并进一步保持平台整体垄断地位，成为反垄断认定与识别的“障眼法”。其次，数据生产要素的特殊性、多主体性动摇了传统反垄断规制体系。数据要素作为平台企业的关键战略性新型生产要素，由于生产、加工、应用过程中参与主体十分广泛且难以辨别，数据要素产权界定困难。区别于实体生产要素的边际生产率递减效应，数据要素的可加工、易复制和零边际成本特性及其对于平台企业的战略资源地位等，传统垄断界定标准、衡量工具及反垄断规制手段受到挑战。再次，平台技术应用的先进性为反垄断规制带来技术障碍。快速迭代的技术和持续更新的“自动学习”算法等优势，使获得垄断地位的平台以其算法与技术优势充当数据等资源关键分发渠道的“守门人”，并通过智能定价算法快速达成隐性价格合谋，并贯穿平台企业从要素获取到产品销售的全过程。

加强平台经济领域的反垄断规制。面对平台企业的垄断行为及监管困境，应以发展与规范并重为原则，加强反垄断规制、建立多元协同共治的治理格局。第一，优化监管框架、推动平台自治。由于平台垄断行为多发且隐蔽、关联企业众多、交易规模巨大，仅依靠外部力量难以实现对平台垄断的高效监管。因此，应充分利用平台自身所具备

的高水平计算机技术与高能性算法，通过建立自我监管体系约束平台行为，实现监管框架的优化，从而保障消费者权益、避免垄断行为。第二，推动数据产权确权、促进数据交易机制完善。数据要素供给主体的多元化与数据产品利润被平台攫取是平台垄断利润产生的根源。因此，应利用互联网、区块链等技术手段对数据要素产权进行分割与确定，保障各供给主体的合法权益；通过制定科学合理的数据交易标准、构建数据交易平台、完善数据交易市场等手段，实现数据要素的自由流动，以打破数据垄断。第三，革新反垄断判定标准、合理界定垄断行为。平台企业在交易过程中的多重属性改变了传统市场的交易模式，市场份额不足以界定平台企业的市场支配地位，策略性低价不能成为平台企业垄断行为的托词。平台企业经营过程中，资金、数据、商品和广告形成多样化的组合嵌套，利用多种隐蔽手法实施事实上的垄断行为。因此，针对平台企业的反垄断判定标准应将用户基数、数据、算法等具有市场控制力的核心要素考虑在内，科学有效界定垄断行为。第四，创新反垄断规制工具、完善反垄断监管制度。为应对平台企业垄断行为，反垄断监管机构应革新监管理念、创新监管方式，充分利用技术手段，构建智慧化、精准化的监管工具，促使监管机构突破技术束缚，形成与平台企业协同联动的实时监管机制，实现事前、事中、事后的全链条动态管理，从而对平台垄断行为进行有效约束。

习近平总书记《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》中指出：“我国区域发展形势是好的，同时出现了一些值得关注的新情况新问题。一是区域经济发展分化态势明显。长三角、珠三角等地区已初步走上高质量发展轨道，一些北方省份增长放缓，全国经济重心进一步南移……”南北差距扩大是区域经济发展分化态势明显的一个突出表现，应该从战略的高度予以重视。

近年来，南北差距扩大的现象也引起了社会各界关注。讨论南北差距问题的观点有很多，但可以大致归纳为截然相反的两 种：一种认为南北差距扩大是中国面临的一个重大现实问题，北方发展落后于南方，需要加大力度扶持北方发展；另一种则认为南北差距扩大是一个伪命题，南北方的划分过粗且界线划分存在分歧，讨论这个问题没有实际意义。截然不同的两种观点孰是孰非？在回答这个问题前，必须先弄清楚区域尺度（或称空间尺度）、区域战略、区域规划与区域政策等几个易被混淆的关键概念的内涵及其关系，以明确中国南北差距问题的性质，即其区别于基于其他区域划分框架所考察的问题的根本属性。

南北差距问题是基于大区域尺度的考察而提出的。在区域研究中，区域划分的尺度有大有小，也就是说不同区域划分框架的单个区域平均面积可大可小。例如，中国的三大地带（东部地区、中部地区与西部地区）、四大板块（东部地区、中部地区、西部地区与东北地区）就是大尺度区域划分，而京津冀都市圈、长江三角洲地区、粤港澳大湾区与成渝地区双城经济圈等属于中尺度区域划分，较小尺度的区域划分有国家级新区、自由贸易试验区以及保税港区等。无疑，南方北方划分是最大尺度的区域划分。那么，为何出现尺度不同的区域划分呢？正确回答这个问题，从学理上明确中国南北差距问题的性质是关键。

国家对区域的管理有多重目的，因此需要不同尺度的区域作为不同管理的对象。不同尺度区域所服务的管理目的是不尽相同的。一般而言，大尺度区域是为区域战略的制定提供区域框架，如三大地带、四大板块就是服务于全国的区域战略的需要；小尺度的区域是为了确定区域政策的具体施与对象，如贫困地区、老工业基地以及患有城市病的区域等都是为了实施区域政策而识别的空间单元；中等尺度的区域主要是为了制定区域规划与促进区域合作而划分的。当然，也有个别例外，例如中国还存在少数诸如长江经济带之类的单个区域面积不小于大尺度的区域。但长江经济带的划分目的不单纯是为了区域战略，而主要是服务于区域规划与合作，其划分目的与中尺度区域划分的目的是相同的。

不同尺度区域划分对应的实际区域管理工具是不同的。若混淆区域战略、区域规划与区域政策之间的关系，则不能理解上述不同尺度区域划分的理由。因此，必须注意这三者之间的联系与区别。首先，这三者有共同点，即都是为了实现国家战略而制定与实施的具体空间安排与区域管理手段。其次，三者之间的区别是明显的。国家区域战略是国家战略落实到空间的蓝图性谋划，其聚焦的是国土空间范围内的区域格局的优化；区域规划针对的是特定的单个区域，旨在引导区域内各种要素与活动合理布局并促进区域内部各个构成单元之间的合作；区域政策是具体的利益在区域间转移的工具，通过奖励与惩罚将人口与经济活动诱导到政府期望的区位或区域，或限制人口与经济活动过于密集的地区的进一步扩张。可见，区域战略属于顶层设计，而区域规划与区域政策是两个实现顶层设计目标的工具。将这三者与区域尺度对应，便会发现不同区域尺度划分各有其特定目的。值得特别说明的是，从实践的角度考察，中国的区域战略和区域规划是基于各种区域尺度的空间制定的，区域政策基本上是在中小尺度区域的空间制定的。

根据上述分析，我们可以对南北差距问题的性质作出一个基本判断：中国南北差距明显是一个不争的事实，但这是一个大尺度的国家区域战略问题，而非区域规划与区域政策领域的问题。因此，根据中国南北问题的性质，可以对就此问题所提出的两种不同观点作出如下分析。

第一，否定中国南北差距是一个战略问题是不正确的。南北差距的存在并不是新中国成立后才出现的，这一现象的存在由来已久，就像“胡焕庸线”长期存在一样。南北差距扩大会导致中国区域格局失衡，因此讨论与研究这一问题不无意义。

第二，将中国南北差距理解为区域政策或区域规划问题是不正确的。针对如此之大的地域范围如何实施奖励或惩罚？针对几百万平方公里的区域开出的政策药方如何实施、监督与评价？对南方或北方提出几条不具有操作性的所谓政策建议没有什么实用价值。区域政策只能针对小尺度区域，针对大尺度区域进行利益转移相当于撒胡椒面，这种操作无助于解决区域发展不平衡不充分的问题。因此，南北差距不是区域规划问题，更不是区域政策问题。

不同尺度区域划分服务于不同目的，南北划分线具有战略意义，但不能当作区域规划与区域政策的框架。不同的区域经济问题所基于的区域尺度不同。在南北框架下讨论区域规划与区域政策问题，是不求甚解的不良做法，会误导社会，甚至误导决策。值得特别指出的是，由于包括南北差距问题在内的区域发展不平衡不充分是长期存在的问题，南北差距的缩小有赖于制定与实施完善的区域政策与规划，而从国际区域管理经验来看，通过立法明确区域政策与区域规划所需要的问题区域与标准区域框架是完善区域管理的必由之路。

（作者系中国人民大学应用经济学院教授、书报资料中心主任）



「南北差距」是一个什么问题

□ 张可云