

# 绿色信托监管制度创新路径

李雅哲

内蒙古大学法学院 内蒙古呼和浩特

**【摘要】**本文采用案例分析与规范研究方法，系统剖析了绿色信托监管在立法、执法及配套制度三个层面的核心困境。研究表明，立法层面高位阶统一法律的缺位、执法层面监管规则的模糊与陈旧、以及配套层面信息披露失真与多元共治机制的缺失，共同制约了绿色信托的健康发展。针对上述问题，本文提出应构建“法律-法规-规章-地方法规”多层次法律体系，细化具有可操作性的监管细则并引入大数据、区块链等智能化监管手段，同时完善ESG导向的信息披露与强制性第三方审查机制，以推动形成政府、市场与社会多元共治的“合作型”监管新格局。这些路径不仅为绿色信托监管提供了系统性的解决方案，也对完善我国绿色金融治理体系具有重要参考价值。

**【关键词】**绿色信托；监管制度；信息披露；ESG理论

**【收稿日期】**2025年12月14日

**【出刊日期】**2026年1月15日

**【DOI】**10.12208/j.ssr.20260040

## Innovation pathways in the regulatory system for green trusts

Yazhe Li

School of Law, Inner Mongolia University, Hohhot, Inner Mongolia

**【Abstract】** This paper employs case analysis and normative research methods to systematically examine the core challenges in the regulation of green trust across three dimensions: legislation, enforcement, and supporting mechanisms. The study reveals that the healthy development of green trust is constrained by the absence of high-level unified legislation, ambiguous and outdated regulatory rules in enforcement, as well as distorted information disclosure and the lack of a multi-stakeholder governance mechanism at the supporting level. To address these issues, the paper proposes the establishment of a multi-tiered legal framework comprising "laws—regulations—rules—local regulations," the refinement of operable regulatory guidelines, and the introduction of intelligent regulatory tools such as big data and blockchain. Additionally, it recommends enhancing ESG-oriented information disclosure and mandatory third-party review mechanisms to foster a new "cooperative" regulatory paradigm involving government, market, and society in multi-stakeholder governance. These pathways not only provide systematic solutions for green trust regulation but also offer significant reference value for improving China's green financial governance system.

**【Keywords】** Green trust; Regulatory system; Information disclosure; ESG theory

### 1 问题提出

近年来，随着我国对生态文明建设的高度重视与金融政策体系的不断完善，绿色信托业务规模不断扩大，模式持续创新，为绿色经济发展提供金融赋能。2024年7月31日，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》正式印发<sup>①</sup>。这是中央首次对加快经济社会发展全面绿色转进行系统部署，明

确提到了绿色信托作为绿色转型金融工具的重要组成部分对于经济高质量发展的重要意义。绿色信托通过提供多样化的绿色金融服务方案，有力推动了绿色产业的技术革新，同时引导资本流向，为实体经济的绿色发展提供了有力支撑<sup>②</sup>。同时，绿色信托以信托公司履行社会责任为基础，通过信托制度优势促进绿色产业持续开展，进而优化资源配置、实现经济价值与生态

<sup>①</sup> 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》

<sup>②</sup> 马格非,袁吉伟.提升绿色信托专业运营能力[J].中国金融,2024,(11):49-50.

价值双赢，践行绿色新理念。

绿色信托发展缺乏立法规制。首先，法律作为引导绿色信托发展的核心制度安排在我国绿色信托行业发展过程中明显缺位。由于缺乏统一的制度安排导致标准制定多头管理，绿色信托标准呈现出法律效力低，标准重复，矛盾冲突的特点，这无疑给绿色信托在准入评估时增添了标准上的障碍。其次，从地方执行来看，由于缺少统一的中央标准，地方政府出于政绩或者经济利益的考量，在具体执行中对标准进行选择性地落实或“创新加码”，造成了区域之间的分割，不利于绿色产业要素自由流动<sup>③</sup>。

现有监管规则缺乏细则，不具有可操作性<sup>④</sup>。绿色信托项目的绿色属性带来的弱盈利性与企业的逐利性存在冲突，绿色信托发展必须更加严格的监管制度才可以谨防“漂绿”现象发生。目前我国监管制度存在上位法规定过于原则化，缺乏可操作的实施细则等问题，同时监管措施老旧，缺乏人工智能监管，大数据分析等新的监管模式<sup>⑤</sup>。与绿色信托发展的现状呈现明显的不匹配性。

绿色信托监管缺乏与之配套的制度支撑。绿色信托监管制度健全要求更加完备的信息披露制度与多主体的监管机制。由于缺乏第三方审查制度与大数据共享，信息披露违法成本低，不少企业进行“选择性披露”或者夸大其绿色行为，引起“漂绿”风险<sup>⑥</sup>。其次，针对绿色信托的监管职责主要集中在国家机关手中，金融机构本身与社会组织监管角色未能得到充分体现，针对其监管职责的法律依据也较为模糊，不利于其参与到金融监管的实践，金融机构与社会组织行使监管职责缺乏法律依据。

## 2 绿色信托监管制度的缘起与发展

### 2.1 概念界定

绿色信托是绿色金融体系重要分支，是其发展而细化产生的下位概念。2025年6月信托业协会发布《绿色信托指引》明确提到绿色信托是指信托公司为支持环境改善，应对气候变化，促进资源节约和高效利用，促进产业绿色转型升级等经济社会活动，通过绿色资

产服务信托，绿色资产管理信托，绿色公益慈善信托等提供的信托产品及受托服务<sup>⑦</sup>。具体包含绿色股票、绿色股权、绿色债券、绿色基金、绿色不动产、碳资产以及满足相应绿色标准的其他绿色项目。

绿色信托的绿色属性要求其拥有更高的标准和更严格的监管特质，具体如下，首先，项目具有生态属性。根据《银行业保险业绿色金融指引》的规定，绿色信托紧密围绕“双碳”战略，依托绿色金融政策导向，为绿色产业技术创新、节能减排、生态修复供资助力，如投资新能源项目降碳排、支持污染治理改善环境，此是绿色信托与传统信托关键区分，凸显环境担当与战略价值<sup>⑧</sup>。其次，绿色信托标准呈“多元化”。一是绿色信托的绿色分类标准由各部门在不同的绿色金融工具领域内进行规定，无法做到标准指定口径统一化。如发改委产业目录、央行债券与信贷标准、银保监会融资标准，虽大类相近，但适用范围、项目界定与指标体系差异致标准难协同，且项目级分类缺失、逻辑架构松散，制约行业标准化、规范化发展。二是绿色认定标准未设定逻辑层次，缺乏自上而下的绿色信托法律体系。最后，风险管理具有特殊性。为防“漂绿”风险与资金滥用，绿色信托对于风险管理提出了极高的要求。绿色信托除了要管理传统信用风险，市场风险外还要关注资金流向监测、项目环境风险评估，信息披露监督、责任追究等一系列问题，实行穿透式管理。例如该绿色信托使用了绿色债券为委托人实现降碳目标，其发行不仅要满足《证券法》关于主体信用评级和债券信用评级外，还需要有第三方专业机构对绿色债券进行研判分析，从而判断该债券是否具有“绿色性”。

### 2.2 理念基础

绿色信托的监管离不开依托环境、社会、治理理念：（Environment, Social and Governance 以下简称 ESG）作为底层逻辑支撑。ESG 是联合国全球契约组织于 2004 年从企业社会责任和可持续发展角度提出的新理念，强调经济、环境、社会协调发展发挥资本力量解决

<sup>③</sup> 闫翠翠.绿色金融赋能新质生产力发展的内涵逻辑、现实挑战及发展路径[J].农村金融研究,2025,(07):28-38.

<sup>④</sup> 周乾,朱云帆.我国绿色信托发展的制度瓶颈与破解路径[J].环境保护,2023,51(03):35-39.

<sup>⑤</sup> 李季刚,刘翔宇.人工智能、金融监管与金融高质量发展[J].技术经济与管理研究,2025,(09):95-1

<sup>⑥</sup> 闫翠翠.绿色金融赋能新质生产力发展的内涵逻辑、现实挑战及发展路径[J].农村金融研究,2025,(07):28-38.

<sup>⑦</sup> 2025年6月信托业协会发布《绿色信托指引》

<sup>⑧</sup> 《银行业保险业绿色金融指引》指出该指引的目的是为了“促进银行业保险业发展绿色金融，服务兼具环境和社会效益的各类经济活动，更好助力污染防治攻坚，有序推进碳达峰、碳中和工作”。

社会问题<sup>⑨</sup>。深化践行 ESG 理念既是我国经济发展与国际接轨的重要举措,也是贯彻落实新发展理念,实现高质量发展的现实需要。在绿色信托领域,我国上市公司存在 ESG 信息披露的制度性缺陷<sup>⑩</sup>,必须提高上市公司 ESG 信息披露标准和要求,推动绿色信托高质量发展。同时必须完善 ESG 评估体系,建立统一的绿色准入标准,减少“漂绿”的行为发生<sup>⑪</sup>。

随着可持续发展理念的推广,企业作为实现可持续发展的微观载体,承担环境责任成为高质量发展不可或缺的要求。企业环境责任作为一种社会责任,它是基于环境法律法规和企业道德基础上的在生产和经营活动过程中承担对其他主体的环境福利产生损害的责任<sup>⑫</sup>。而金融机构作为企业发展的重要支撑力量,其资金流向偏好能够对环境 and 经济增长的质量产生重大影响,虽然向重资产行业和高利润的热门行业投放贷款是金融机构的理性选择,但由于重点行业的污染性质,破坏了生态环境,不利于经济的可持续发展,因而金融机构应当承担一定的环境责任。无论是企业还是金融机构都对环境污染与生态破坏负有社会责任,因此必须加强对金融机构行为的监管力度,监督项目环境合规,督促企业承担环境损害赔偿与修复义务。如信托计划设环境条款、投后监督整改,借市场机制内化环境成本,制衡企业行为,将环境责任化经营准则,护生态平衡、推绿色转型。

### 3 绿色信托监管制度发展现状

#### 3.1 立法层面

目前我国绿色信托正在成为金融体系服务实体经济绿色转型的重要力量,呈现出“规模化”“体系化”“创新性”的新特点,更加需要完备细致的法律体系加以支撑。目前我国对于绿色信托的相关规范主要集中在政策性文件和行业自律条款。《绿色信贷指引》《关于绿色信贷工作指导意见》《绿色信贷专项统计制度》一系列文件相继发布,勾画了绿色信托发展的脉络,为绿色信托发展提供了蓝图。但是政策性文件法律权威性不足,具有多为倡导性条款、缺乏强制执行力等一系

列问题,不能够适应我国绿色信托发展呈现的新特点。目前尚未正式出台由最高国家权力机关制定的有关绿色信托制度的法律规范<sup>⑬</sup>。《中华人民共和国信托法》第 60 条明确规定了公益信托的几种类型:扶贫救困信托、助学助教信托、医疗卫生信托、环境保护信托<sup>⑭</sup>。绿色信托虽然可以纳入到环境保护信托范围内,但是与其他公益信托相比,绿色信托缺乏国家制定的专门法律规范进行调整。《中华人民共和国慈善法》(2023 年修正)已经设有专章规定慈善信托相关内容,而绿色信托仍旧通过大量政策性文件进行调整。此外,由于缺乏中央层级专门针对绿色信托制度的法律法规,导致目前我国绿色信托制度法律体系政出多门,标准不一,难以形成“自上而下”统一的绿色信托法律体系。同时,地方制定相关地方标准导致各地绿色标准不一,不利于国内统一市场的建立。总之,我国绿色信托制度主要关注底层设计,存在高位阶法律规范缺位、法律约束力不强等一系列问题。

#### 3.2 执法层面

##### 3.2.1 监管规则

从整体来看,我国绿色信托监管制度正在逐步朝着体系化,规范化的方向发展,监管制度逐渐建立起来。中央人民银行等七部委联合发布《关于构建绿色金融体系指导意见》中提到“加强对绿色金融业务和产品的监管协调,综合运用宏观审慎与微观审慎监管工具”为绿色信托监管制度构建指明了方向。2024 年中国人民银行、生态环境部、金融监管总局、中国证监会联合发布《关于发挥绿色金融作用服务美丽中国建设的意见》,虽然明确提到加强金融监管与风险防范<sup>⑮</sup>,但是就目前而言仍旧存在监管规则空洞、缺乏可操作性、监管相关法律法规陈旧、监管主体职责不明、难以回应金融创新发展新议题等一系列问题。《中华人民共和国银行法》第三十二条明确规定了中国人民银行的监督对象与监督行为,但是并未将绿色信托相关行为纳入到监督体系内,导致我国绿色信托监督制度缺乏强有力的法律支撑。其次,现行关于绿色信托监管制度的法律

<sup>⑨</sup> 2024 年上海市国有资产监督管理委员会发布《上海市国有控股上市公司环境、社会及治理(ESG)蓝皮书》序言

<sup>⑩</sup> 参见 陆培丽,董战峰,申雯竹,等.我国 ESG 投资基金发展趋势分析与展望[J].中国环境管理,2024,16(01):42-48.

<sup>⑪</sup> 张侠,潘新,吴晶晶.ESG 表现对制造业高质量发展的影响——基于供应链视角[J].统计与决策,2025,41(17):155-160.

<sup>⑫</sup> 刘锡良,文书洋.中国的金融机构应当承担环境责任吗?——基本事实、理论模型与实证检验[J].经济研究,2019,54(03):38-54.

<sup>⑬</sup> -2025-08-15 中国银行保险报《绿色信托描绘“双碳”新图景》

<sup>⑭</sup> 《中华人民共和国信托法》第 60 条为了下列公共利益目的之一而设立的信托,属于公益信托:(一)救济贫困;(二)救助灾民;(三)扶助残疾人;(四)发展教育、科技、文化、艺术、体育事业;(五)发展医疗卫生事业;(六)发展环境保护事业,维护生态环境(七)发展其他社会公益事业

<sup>⑮</sup> 2024-10-12 《中国人民银行、生态环境部、金融监管总局、中国证监会关于发挥绿色金融作用 服务美丽中国建设的意见》

规范制定时间较早,法律内容陈旧,难以与金融发展新变化相衔接。以《商业银行法》(2015年修正)为例,其监管方式仍旧停留在传统的审计与检查,缺乏数字化的金融监管措施,其日常监管与风险处理等手段与如今绿色信托发展情况不匹配,难以回应绿色信托监管制度新需求。此外,2023年3月16日,中共中央、国务院印发了《党和国家机构改革方案》,对金融监管体系进行了优化调整,组建国家金融监督管理总局,体现了党中央与国家对金融监管的重视的同时也带来监管主体与监管职能的新变化<sup>①</sup>。将中国人民银行对金融控股公司等金融集团的日常监管职责、有关消费者权益保护职责划入国家金融监督管理总局,但是目前尚未对该职权调整进行立法,导致国家金融监督管理总局在行使职权过程中缺乏法律依据,容易出现监管空白或者监管衔接困难等问题。

### 3.2.2 相关配套规则

目前我国绿色信托监管体系基本建立,2025年6月《绿色信托指引》正式印发,进一步明确了绿色信托内部控制与信息披露制度,政策支持力度持续加大,监管技术标准逐渐完善,但是目前我国绿色信托监管制度仍旧缺乏配套设施。首先,缺乏多主体监督机制。国务院办公厅《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》强调金融管理部门要完善监督管理机制,有关部门和政府要建立健全消费者权益保护工作保障机制,而对于金融机构的监管职责却停留在原则性的立法上,并未作出明确细化的规定。绿色信托项目的特殊性即项目的绿色属性,其必然体现社会公共利益,然而作为利害关系人的非政府组织和个人却在绿色信托监管中扮演边缘化的角色,目前国家立法仅仅强调积极参与,对于具体的参与机制尚未规定。其次,信息披露范围过窄<sup>②</sup>,《中华人民共和国证券法》《上市公司信息披露管理办法》对于信息披露范围主要集中在定期工作报告与重大事件,缺乏动态的信息披露机制,信息的真实性、可靠性存疑。针对我国绿色信托发展的现状,必须进行穿透式监管。环境金融的总交易量、交易收益状况、最终资金流向、股东实际控制人的诚信状况以及交易

机构自身对这些交易的风险管理状况均应该纳入信息披露的范围之中,促使银行、证券等交易机构和其它参与主体扩大信息披露的范围,加强对环境金融产品的监管。同时,我国缺乏完备的第三方审查机制,信息披露违法成本较低且不易发现。此外,目前我国尚未建立统一的绿色信托数据中心与信息披露平台,加剧了信息的不对称性,使得绿色项目的环境效益无法被衡量,在利益驱动下,不少企业选择性披露或者虚假披露,最终滋生“洗绿”风险,导致劣币驱逐良币,甚至引发“绿天鹅”事件,冲击绿色信托行业的稳定性。

## 4 绿色信托监管制度优化路径

### 4.1 建立统一的绿色信托法律体系

随着绿色信托的快速发展,单纯依靠传统的行政干预方法和政策引导已经明显不足以解决现阶段绿色标准体系不统一,执行力较弱的问题<sup>③</sup>。应当出台更合理、更全面的绿色信托法律体系。首先是加快对《商业银行法》《信托法》《中国人民银行法》的修改,在其中加入绿色标准,绿色信托监管的相关规定,将绿色信托纳入到现有的法律制度中,以此提高绿色信托的立法层级<sup>④</sup>,增强对绿色信托行业发展的约束力,在国家法律层面授予监管机构和市场主体开展绿色信托活动的权力和责任。国务院应当在行政法规层面建立全国统一的绿色项目认定和分类标准,彻底消除“漂绿”空间<sup>⑤</sup>。同时,从行政法规层面必须进一步明确国家金融监督管理总局、中国人民银行相关部门的权责划分,并且建立对于企业不符合绿色标准的相关处罚机制。国家金融监督管理总局应当依据国家标准,制定针对绿色信托的专项规章、对绿色信托产品的备案,对绿色信托监管进行细化规定。地方必须严格依据法律、行政法规的相关规定进行进一步细化,避免地方随意制定绿色标准,阻碍国内统一绿色信托市场的建立。由此建立起“法律——法规——规章——地方法规规章”的多层次绿色信托法律体系。

### 4.2 建立与绿色信托发展相适应的监管法律规范

首先,通过立法改革将绿色信托监管纳入到现有的法律规范当中。在相关法律法规中明确写入绿色信托监管条款,直接赋予监管机构对于绿色信托发展的

<sup>①</sup> 曲晓燕,鲍星.绿色信托的实践与思考[J].中国金融,2025,(13):72-73.

<sup>②</sup> 蔡火娣.绿色金融信托模式在我国的发展建议[J].上海金融,2017,(11):82-86.DOI:10.13910/j.cnki.shjr.2017.11.014.

<sup>③</sup> 孙秋枫,年综潜.“双碳”愿景下的绿色金融实践与体系建设[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2022,(01):71-79.

<sup>④</sup> 王亚萍.“双碳”愿景下防范化解绿色金融“漂绿”风险的法制逻辑[J].兰州财经大学学报,2024,40(01):55-64.

监管权,强化绿色信托监管的制度支撑,实现从可选项到必选项的转变。其次,细化法律规范,使绿色信托监管制度规范具有更强的可操作性<sup>③</sup>。政府应当出台关于绿色信托监管的实施细则,解决目前监管制度空洞化问题,在立法中明确责任归属。对于绿色信托发展过程中虚假信息披露、违法认定绿色项目以及绿色标准践行不严格的问题进行规范,建立具体罚则,对于企业,个人,第三方审查机构联合处罚,加大惩罚力度,提升违法成本。当“漂绿”行为发生时,要明确保护受害者的合法权益,相关联的金融机构与企业应当一并承担赔偿责任。同时,要及时更新监管手段,由于绿色项目周期长<sup>④</sup>,环境风险与市场风险在动态变化,传统的监管手段已经难以满足监管需求。通过立法明确电子化、智能化监管等新的监管手段的法律地位,在监管过程中嵌入动态风险预警模型,对项目数据进行持续分析,实现全过程监管。此外,在机构改革的背景下,应当明确监管职责的划分,赋予国家金融监督管理总局行使监管权的法律依据,做到法律与实际及时衔接。

#### 4.3 完善绿色信托监管配套制度

首先,当前我国绿色信托监管呈现“政府部门主导、其他利益相关者参与不足”的监管格局,难以形成监管合力。必须朝着“合作型”监管格局转变,实现政府,金融机构,公司在绿色信托监管领域权利的合理分配<sup>⑤</sup>。自我监管应当是绿色信托监管的首选机制。要求企业遵守相关法律法规和行业标准,培养企业社会责任感,将 ESG 理念融入企业战略和经营决策之中,主动进行信息披露,对于不符合绿色标准的行为及时进行报告和整改。金融机构也应当承担监管责任,通过信息披露、定期审查、限制资金等方式防范“漂绿”行为发生<sup>⑥</sup>。其次,持续推进绿色信托数据中心与信息披露平台建设工作,为绿色信托监管提供技术支撑,着力突破绿色信托信息披露困境。鼓励采用大数据分析、区块链、物联网等技术手段提升绿色信托监管的智能化水平,促进企业数据开放共享。同时,建立信息披露的第三方审查机制<sup>⑦</sup>,将环境评估公司,会计师事务所,独立的 ESG 鉴定机构等组织纳入到第三方范围内,对企业披露信

息进行再次审查。第三方审计系统具有很好的专业性,针对于企业环境会计信息之中存在的不足能够及时纠正,提升信息披露的真实性与可靠性。对于信息披露存在虚假披露或者部分披露的情形,第三方审查机构有责任的,应当与公司承担连带责任。

#### 参考文献

- [1] 曲晓燕,鲍星.绿色信托的实践与思考[J].中国金融,2025,(13):72-73.
- [2] 朱勇,袁田.强化绿色信托可持续信息披露[J].中国金融,2025,(06):74-75.
- [3] 蔡火娣.绿色金融信托模式在我国的发展建议[J].上海金融,2017,(11):82-86.
- [4] 孙秋枫,年综潜.“双碳”愿景下的绿色金融实践与体系建设[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2022,(01):71-79.
- [5] 王亚萍.“双碳”愿景下防范化解绿色金融“漂绿”风险的法制逻辑[J].兰州财经大学学报,2024,40(01):55-64.
- [6] 张侠,潘新,吴晶晶.ESG 表现对制造业高质量发展的影响——基于供应链视角[J].统计与决策,2025,41(17):155-160.
- [7] 乃贵,吴桐.绿色金融法律保障机制研究[J].财经科学,2017,(10):41-51.
- [8] 潘晓滨,刘尚文.应对气候变化背景下我国转型金融法制化路径探析[J].气候变化研究进展,2024,20(04):465-474.
- [9] 郭雳.制定金融法的时代需求与学理考量[J].财经法学,2025,(02):19-39.
- [10] 马格非,袁吉伟.提升绿色信托专业运营能力[J].中国金融,2024,(11):49-50.
- [11] 周乾,朱云帆.我国绿色信托发展的制度瓶颈与破解路径[J].环境保护,2023,51(03):35-39.

**版权声明:** ©2026 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

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



**OPEN ACCESS**

<sup>③</sup> 潘晓滨,刘尚文.应对气候变化背景下我国转型金融法制化路径探析[J].气候变化研究进展,2024,20(04):465-474.

<sup>④</sup> 曲晓燕,鲍星.绿色信托的实践与思考[J].中国金融,2025,(13):72-73.

<sup>⑤</sup> 朱勇,袁田.强化绿色信托可持续信息披露[J].中国金融,2025,(06):74-75.

<sup>⑥</sup> 郭雳.制定金融法的时代需求与学理考量[J].财经法学,2025,(02):19-39.

<sup>⑦</sup> 张侠,潘新,吴晶晶.ESG 表现对制造业高质量发展的影响——基于供应链视角[J].统计与决策,2025,41(17):155-160.