

《中华人民共和国绿色主权债券框架》

2025 年 2 月

目 录

前言	1
一、背景	2
（一）中国的生态文明建设行动	2
（二）中国绿色发展的财政支持行动	4
二、《中华人民共和国绿色主权债券框架》	6
（一）募集资金用途	6
（二）项目评估及筛选	10
（三）募集资金管理	11
（四）信息披露	12
（五）外部审核评估	15

前 言

生态文明建设是关乎中华民族永续发展的根本大计，绿色发展是生态文明建设的必然要求。近年来，中华人民共和国（以下简称“中国”）坚持“绿水青山就是金山银山”的理念，坚定不移走生态优先、绿色发展之路，促进经济社会发展全面绿色转型。其中，实现碳达峰碳中和，是中国作出的重大战略决策，是中国贯彻新发展理念、推进中国式现代化的必然选择，也是构建人类命运共同体、促进人与自然和谐共生的庄严承诺。

中华人民共和国财政部（以下简称“财政部”）认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，着力在增投入、建机制、转方式上下功夫，在直接加大财政投入力度的同时，不断完善税收、政府采购、资源有偿使用、生态补偿等生态文明制度体系，增强生态环境保护的内生动力，促进构筑安全生态格局，积极推进绿色低碳转型发展。

《中华人民共和国绿色主权债券框架》（以下简称“《框架》”），是财政部作为国际绿色债券发行人的基石文件。财政部将以此《框架》为基础在境外发行中国绿色主权债券（以下简称“绿色主权债券”），旨在彰显中国支持可持续绿色发展的决心，丰富国际金融市场高质量绿色债券品种，带动更多中资发行体发行绿色债券，进一步吸引各类投资者参与绿色金融市场。

一、背景

2013 年以来，中国将生态文明建设作为治国理政的重要内容，纳入“五位一体”总体布局，提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，把“坚持人与自然和谐共生”纳入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，把“美丽中国”纳入现代化强国目标，这是中国政府站在人与自然和谐共生的高度提出的长期发展目标。

（一）中国的生态文明建设行动

中国实施积极应对气候变化国家战略，把落实国家自主贡献作为推动构建人类命运共同体的责任担当，作为生态文明建设和实现高质量发展的重要抓手。

在国际层面，中国作为《联合国气候变化框架公约》及其下《巴黎协定》的缔约方，一直推动《巴黎协定》的全面有效实施，为全球应对气候变化作出更大努力和贡献。

2020 年 9 月 22 日，习近平主席在第七十五届联合国大会一般性辩论上宣布，中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和。2020 年 12 月 12 日，习近平主席在气候雄心峰会上进一步宣布了二氧化碳、森林蓄积量和清洁能源装机容量等一系列环境目标。

在国家层面，党中央、国务院提出了美丽中国建设和加快经济社会发展全面绿色转型的政策目标。主要目标^①是：

到 **2027 年**，绿色低碳发展深入推进，主要污染物排放总量持续减少，生态环境质量持续提升，国土空间开发保护格局得到优化，生态系统服务功能不断增强，城乡人居环境明显改善，国家生态安全有效保障，生态环境治理体系更加健全，形成一批实践样板，美丽中国建设成效显著。

到 **2030 年**，重点领域绿色转型取得积极进展，绿色生产方式和生活方式基本形成，减污降碳协同能力显著增强，主要资源利用效率进一步提升，支持绿色发展的政策和标准体系更加完善，经济社会发展全面绿色转型取得显著成效。

到 **2035 年**，广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，国土空间开发保护新格局全面形成，生态系统多样性稳定性持续性显著提升，国家生态安全更加稳固，生态环境治理体系和治理能力现代化基本实现，美丽中国目标基本实现。

展望本世纪中叶，生态文明全面提升，绿色发展方式和生活方式全面形成，重点领域实现深度脱碳，生态环境健康优美，生态环境治理体系和治理能力现代化全面实现，美丽中国全面建成。

^① 《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》（2023 年 12 月 27 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》（2024 年 7 月 31 日）。

(二) 中国绿色发展的财政支持行动

绿色低碳发展是应对气候变化、实现可持续发展的必然选择，也是中国经济社会高质量发展的内在要求。财政部认真贯彻落实国家决策部署，不断创新完善政策制度，综合运用财政资金引导、税收调节和政府绿色采购等多种政策措施支持推进生态文明建设。财政部在推动绿色化、低碳化方面发挥着关键作用。具体包括：

1. 强化顶层设计，不断健全财政支持绿色低碳发展的整体政策框架。

财政是国家治理的基础和重要支柱。近年来中央财政按照国家决策部署，不断完善相关政策措施，从总体政策框架到具体财政政策不断细化，从财政资金投入绿色税收不断协同发力，从支持突出环境问题整治破局，再到支持深层次经济社会转型，多维度、全方位推动绿色低碳发展，迈出坚实步伐。为促进经济社会绿色转型，中央财政不断完善顶层设计，健全绿色财税体系，推动建立促进绿色低碳发展的长效机制。

2. 健全投入机制，不断强化对绿色低碳发展的资金保障。

中央财政将绿色环保、生态低碳作为财政支出的重点领域，不断加大投入，切实保障好重点任务的资金需求。中央财政通过转移支付直接安排资金支持地方政府开展污染防治、生态修复和低碳转型发展。近五年来，中央财政每年投入生态保护和绿色发展的资金约 5000 亿到 6500 亿元。五年累计安排支持蓝天碧水净土保卫战的资金近 3000 亿元，年均增长 7%，其中遴选了 88 个北方城市开展清

洁取暖改造，促进能源消费革命，推动长江、黄河等重点流域保护，探索开展土壤污染治理，安排重点生态保护修复治理资金，支持实施 27 个山水林田湖草沙一体化保护和修复工程，49 个历史遗留废弃矿山生态修复工程；安排海洋生态保护修复资金，支持实施 83 个海洋生态保护修复工程，在相关资金投入支持下，中国生态环境质量持续改善。

3.加强资金管理，不断提升财政资金使用效益，更好支撑绿色低碳发展战略。

在不断加大中央财政投入的同时，积极创新生态环保项目，管理机制，着力提升生态环保资金的效益。

一是增强针对性。按照资金跟着项目走的原则，建立中央生态环保转移支付资金项目储备制度，规范评估和审核项目入库流程，推动财政投入形成实物工作量，确保把项目做实，把项目盯紧，把钱用到实处。

二是突出引导性。推广竞争性评审，选择山水工程、美丽河湖保护和建设、国土绿化、海洋生态保护修复、北方地区清洁取暖、生态产业化和产业生态化示范、农村环境整治等项目进行公开选拔，着力打造财政支持生态文明建设的拳头项目、精品项目。

三是强化约束性。跟踪做好事中、事后绩效评价，将绩效理念融入生态环保项目实施全过程，对重点绩效评价得分较低、排名靠后的地区开展约谈，并扣减相关的转移支付资金，同时对绩效评估结果较好、成效明显的地区予以奖励。

二、《中华人民共和国绿色主权债券框架》

《框架》依照绿色债券标准委员会发布的《中国绿色债券原则（2022年版）》^②及国际资本市场协会发布的《绿色债券原则（2021年版）（内含2022年6月附录1）》建立。财政部将以此《框架》为基础在境外发行中国绿色主权债券。

基于上述原则，《框架》下发行的绿色主权债券将遵守以下四个核心要素：募集资金用途、项目评估及筛选、募集资金管理和信息披露。

（一）募集资金用途

本《框架》下发行的绿色主权债券所募集的资金将全部用于中央财政预算中合格绿色支出（以下简称“绿色支出”），并有助于实现以下环境目标：气候变化减缓、气候变化适应、自然资源保护、污染防治和生物多样性保护。

《框架》下发行的绿色主权债券的绿色支出应符合中国人民银行、国家发展改革委、中国证监会联合发布的《绿色债券支持项目目录（2021年版）》^③相关要求。

绿色支出可包含以下形式：直接项目投资、项目运营支出、中央对地方转移支付、退税等形式。

② 绿色债券标准委员会《中国绿色债券原则》（2022年版），详情请参考：
<https://www.nafmii.org.cn/ggtz/gg/202207/P020220801631427094313.pdf>

③ 中国人民银行、国家发展改革委、中国证监会《绿色债券支持项目目录（2021年版）》及其相关更新版本，详情请参考：
<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4236341/2021042115215612655.pdf>

绿色支出不包括已由专门的收入或融资形式资助的支出、其他政府机构的支出和支持可持续发展的地方政府债券中已经支出的绿色资金等。

绿色支出。以下列表展示绿色项目类别的合格条件，财政部的绿色支出范围，及其对应《绿色债券支持项目目录（2021年版）》的绿色项目名称：

绿色项目类别	合格条件	财政部的绿色支出	《绿色债券支持项目目录（2021年版）》对应绿色项目类别
清洁交通	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 清洁能源车辆，例如纯电动汽车、燃料电池汽车、插电式混合动力（含增程式）汽车，及其基础设施的建设、维护、收购、研发与补助 ▪ 清洁能源车辆的关键资产、系统和零配件生产制造 ▪ 开发和建设专门的充电设施及基础设施，包括电动汽车充电站及加氢站 <p>注：不包括专用于运输化石燃料的项目</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 节能减排补助资金^④：限于新能源汽车推广应用补助资金、充电基础设施奖补，及燃料电池汽车示范应用 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1.6.1.1 新能源汽车关键零部件制造和产业化 ▪ 1.6.1.2 充电、换电及加氢设施制造 ▪ 3.2.1.7 燃料电池装备制造
可持续水资源与废水管理	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 农村环境整治，如农村生活污水治理、农村黑臭水体治理等 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 农村环境整治资金：用于支持开展农村生活污水、农 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1.3.5.2 农村人居环境整治

④ 《节能减排补助资金管理暂行办法》实施有效期至2025年，《节能减排补助资金管理暂行办法》或其日后的相关修订版本中的绿色支出须与“清洁交通”类别的合格条件保持一致。

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 水资源保护与修复，如用于地下水超采综合治理、水土流失综合治理、淤地坝治理、河湖水系连通整治复苏、水库河塘清淤、推行河湖长制强化河湖管护 ▪ 水旱灾害防御，如中小河流治理、水库除险加固以及雨水情测报、大坝安全监测设施建设、山洪灾害防治、水利工程维修养护、水文基础设施建设 	<p>村黑臭水体治理的支出</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 水利发展资金：水旱灾害防御支出、水资源集约节约利用支出及水资源保护与修复治理支出；水安全保障工程中央预算内投资：限于大中型病险水库除险加固、水文基础设施建设 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1.4.1.1 海水、苦咸水淡化处理 ▪ 1.4.1.2 雨水的收集、处理、利用 ▪ 4.2.1.6 河湖与湿地保护恢复 ▪ 4.2.1.7 国家生态安全屏障保护修复 ▪ 4.2.1.10 荒漠化、石漠化和水土流失综合治理 ▪ 4.2.1.11 水生态系统旱涝灾害防控及应对 ▪ 4.2.1.12 地下水超采区治理与修复 ▪ 6.2.2.2 水权交易服务
<p>生物资源和土地资源的环境可持续管理及修复</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 保护或修复自然景观（例如山水林田湖草沙等各类自然生态要素进行的整体保护、系统修复、综合治理）、自然保护地和野生动植物保护、可持续发展林业例如造林或再造林、遗传资源的保护和可持续利用 ▪ 草原生态保护设施，例如林草湿荒一体化保护修复、巩固防沙治沙 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 林业草原生态保护恢复资金：用于国家公园、其他自然保护地和野生动植物保护、森林生态保护修复补偿、生态护林员等方面的共同财政事权转移支付资金 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4.2.1.1 天然林资源保护 ▪ 4.2.1.2 动植物资源保护 ▪ 4.2.1.3 自然保护区建设和运营 ▪ 4.2.1.6 河湖与湿地保护恢复 ▪ 4.2.2.5 国家公园、世界遗产、国家级风景名胜、国家森林公园、国家地质公园、国家湿地

			公园等保护性运营
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 林业草原改革发展资金：用于国土绿化、林业草原支撑保障体系等方面的共同财政事权转移支付资金 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4.1.1.3 林业基因资源保护 ▪ 4.1.1.5 有害生物灾害防治 ▪ 4.2.1.1 天然林资源保护 ▪ 4.2.1.5 退耕还林还草和退牧还草工程建设
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ “三北”工程补助资金：用于支持林草湿荒一体化保护修复、巩固防沙治沙成果、沙化土地封禁保护补偿、“三北”工程‘生态产业化、产业生态化’示范等方面的专项转移支付资金 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4.2.1.7 国家生态安全屏障保护修复 ▪ 4.2.1.10 荒漠化、石漠化和水土流失综合治理
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 重点生态保护修复治理资金：用于开展山水林田湖草沙一体化保护和修复工程，及开展历史遗留废弃工矿土地整治 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4.2.1.7 国家生态安全屏障保护修复 ▪ 4.2.1.9 矿山生态环境恢复

海洋生态保护修复	<ul style="list-style-type: none"> 生态保护，例如对海岸带、红树林和海域海岛等生态系统较为脆弱或生态系统质量优良的自然资源实施保护 修复治理，例如对红树林、海岸线、海岸带、海域、海岛等进行修复治理，提升海岛海域岸线的生态功能 	<ul style="list-style-type: none"> 海洋生态保护修复资金：限于支持对生态安全具有重要保障作用、生态受益范围较广的重点区域海洋生态保护修复的共同财政事权转移支付资金 	<ul style="list-style-type: none"> 4.2.1.14 海域、海岸带和海岛综合整治
污染防治	<ul style="list-style-type: none"> 支持大气污染防治和协同应对气候变化 	<ul style="list-style-type: none"> 大气污染防治资金：限于大气环境治理和管理能力建设及细颗粒物（PM2.5）与臭氧（O₃）污染协同控制 	<ul style="list-style-type: none"> 1.3.1.2 大气污染防治装备制造 1.3.1.8 环境监测仪器与应急处理设备制造
资源循环利用	<ul style="list-style-type: none"> 废物处理、回收和资源化项目，例如促进资源综合利用及循环发展，支持废弃电器电子产品处理 	<ul style="list-style-type: none"> 废弃电器电子产品处理专项资金：用于引导地方政府支持废弃电器电子产品回收处理行业的发展 	<ul style="list-style-type: none"> 1.5.2.2 废旧资源再生利用

（二）项目评估及筛选

项目评估及筛选流程将确保《框架》下发行的绿色主权债券的募集资金将全部用于符合上述“募集资金用途”定义的绿色支出的融资和/或再融资。

财政部负责项目评估及筛选，将定期进行评估，遴选绿色支出清单。在此基础上，财政部将根据国家的环境政策、需求及《框架》，确定募集资金投向。

债券发行后，财政部将发布年度信息披露，并在债券存续期内定期审查绿色支出，以确保资金用途全部符合本《框架》要求。

（三）募集资金管理

募集资金将由财政部负责统一管理，并记录绿色主权债券募集资金的使用分配情况。

该记录将包括绿色主权债券的如下信息：

- 绿色主权债券发行的交易资料（如：ISIN、货币、发行金额、年期等）；
- 基于项目评估及筛选流程确定记录内每笔绿色支出符合《框架》要求；
- 每项绿色支出对应的募集资金金额；
- 暂未分配的募集资金余额；
- 相关绿色支出所属的财政年度；
- 预期环境效益（如适用）。

募集资金将分配至中央财政预算支出中的绿色领域，直到募集资金完全分配至相应的绿色支出。任何尚未被分配至绿色支出的募集资金将先按照财政部库款统筹使用。未分配资金不会分配给任何化石燃料有关资产或高污染、高能耗的资产或项目。

绿色主权债券所募集的资金将全部分配在债券发行年度（以下简称“本财政年度”）、下一财政年度及最多前 3 个财政年度绿色支出上。至少 50% 的募集资金会分配在本财政年度及下一财政年度的绿色支出。

(四) 信息披露

财政部将在绿色主权债券存续期内，每年就《框架》下发行的绿色主权债券发布年度绿色主权债券信息披露，直至募集资金全部投放完毕，并在发生重大事项时及时披露。

年度绿色主权债券信息披露将在中国财政部官方网站公开发布，其中包括：

1. 资金分配信息披露

- 绿色主权债券发行的交易资料（如：ISIN、货币、发行金额、年期等）
- 按每笔绿色主权债券，提供（1）绿色项目类别、（2）绿色支出类别（如有）、及（3）财政预算年度的募集资金金额的简要说明
- 尚未被分配的募集资金余额

2. 环境效益信息披露

财政部将尽可能为投资者提供相关绿色支出的预期环境效益。

绿色项目或支出的示意性环境效益指标如下：

绿色项目类别	示意性环境效益指标
清洁交通	节能减排补助资金 <ul style="list-style-type: none">■ 年度二氧化碳及其他温室气体减排量（公吨）■ 有运营里程要求的车辆符合要求比例■ 车辆纳入新能源汽车国家监管平台比例■ 车辆技术参数与新能源汽车推广应用推荐车型目录参数一致性

<p>可持续水资源与废水管理</p>	<p>农村环境整治资金</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 新增完成农村生活污水治理的行政村数量 ▪ 农村黑臭水体消除数量 ▪ 控源截污措施工程量
	<p>水利发展资金</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 中型灌区节水改造面积 ▪ 新建提升小型水库库容 ▪ 小型引调水工程覆盖受益人口 ▪ 治理中小河流长度 ▪ 小型病险水库除险加固座数 ▪ 实施山洪灾害防治的县数 ▪ 治理水土流失面积 ▪ 治理淤地坝座数 ▪ 农业水价综合改革面积 ▪ 地下水压采能力 ▪ 实施幸福河湖建设数
	<p>水安全保障工程中央预算内投资</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 大中型病险水库除险加固座数 ▪ 实施水文基础设施建设数
<p>生物资源和土地资源的环境可持续管理及修复</p>	<p>林业草原生态保护恢复资金</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 森林资源管护面积（万亩） ▪ 国家公园综合监测覆盖范围（占国家公园面积的百分比）
	<p>林业草原改革发展资金</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 新一轮退耕还林延长期补助面积（万亩） ▪ 油茶营造面积（万亩）
	<p>“三北”工程补助资金</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 林草湿荒一体化保护修复面积（万亩） ▪ 沙化土地封禁保护补偿面积（万亩）

	<p>重点生态保护修复治理资金</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 生态保护修复总面积（万公顷） ▪ 矿山生态修复（万公顷） ▪ 湿地生态修复（万公顷） ▪ 森林生态修复（万公顷） ▪ 草地生态修复（万公顷） ▪ 水土流失治理（万公顷） ▪ 土地荒漠化石漠化治理（万公顷） ▪ 土地综合整治（万公顷） ▪ 水环境水污染治理（万公顷） ▪ 栖息地保护（万公顷） ▪ 生态系统受保护面积（万公顷） ▪ 物种丰富度（个物种/公顷） ▪ 水源涵养区生态修复（万公顷） ▪ 土壤污染治理（万公顷） ▪ 河道岸堤修复（公里） ▪ 设置监测点数量（个）
<p>海洋生态保护修复</p>	<p>海洋生态保护修复资金</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 完成生态修复总面积（公顷） ▪ 岸线整治修复长度（公里） ▪ 滨海湿地整治修复面积（公顷） ▪ 新营造红树林面积（公顷） ▪ 修复现有红树林面积（公顷） ▪ 治理外来入侵物种面积（公顷） ▪ 修复海岛数量（个） ▪ 完成海洋生态状况调查次数（次）
<p>污染防治</p>	<p>大气污染防治资金</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ PM2.5 年均浓度下降（%） ▪ 空气质量优良率（%） ▪ 重污染天数比例（%） ▪ 氮氧化物排放总量减少（%） ▪ 挥发性有机物排放总量减少（%）
<p>资源循环利用</p>	<p>废弃电器电子产品处理专项资金</p>

- | | |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none">▪ 推动全国废弃电器电子产品处理企业拆解处理量▪ 拆解产物中危险废物处理处置率▪ 电冰箱、空气调节器中环境敏感物质的规范收集率 |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

(五) 外部审核评估

财政部已聘请联合绿色发展有限公司及 DNV 对《框架》是否符合相关绿色债券原则进行评估并出具独立第三方意见报告。

财政部将聘请独立第三方机构为年度绿色主权债券信息披露出具外部认证报告。