

# 气候融资

完善气候融资政策  
助推中国低碳转型

执行机构:

 气候组织  
THE CLIMATE GROUP

 中央财经大学  
气候与能源金融研究中心  
RESEARCH CENTER FOR CLIMATE AND ENERGY FINANCE, CUF

## 中国应对气候变化融资策略

### SHAPING CHINA'S CLIMATE FINANCE POLICY

### 政策建议

2013年3月

气候组织 中央财经大学



# 运用气候融资策略 保障应对气候变化工作

气候组织

中央财经大学

应对气候变化已被纳入中国国家发展战略，并逐渐成为中国社会经济发展的新契机。继在哥本哈根气候变化大会提出 2020 年 GDP 碳强度比 2005 年水平下降 40%~45% 的目标后，中国政府又确定了“十二五”时期碳强度将比“十一五”末下降 17% 的阶段性目标，并出台了《“十二五”节能减排综合性工作方案》和《“十二五”控制温室气体排放工作方案》。实现预定的碳减排目标对中国意味着大量新增的额外投资。2012 年底的联合国第 18 次气候变化大会进一步明确了气候融资是有效推动全球应对气候变化的重要保证和手段，再次彰显了气候融资在应对气候变化中的关键地位。

近年来，在节能减排政策和清洁技术商机的驱动下，投向低碳领域的资金快速增加，推动了中国碳排放增速的下降。在这个过程中，一方面政府应用公共资金和政策在推动节能减排和可再生能源应用上发挥着至关重要的作用，另一方面中国气候资金的来源和应用也开始变得更加多元化。

与此同时，气候融资在中国仍是一个较新的词汇，其发展过程中面临多重挑战。中国已公布应对气候变化国家方案和具体目标，但相应的新增投资需求以及对资金投入的总体规划仍然未决，且气候融资现有的政策推进以“自上而下”的模式为主导，气候融资市场的内生动力不足。

## 一、 中国气候融资的现状与特征

考虑到中国在应对气候变化上采取的一些实际行动，结合《联合国气候变化框架公约》和国际研究机构的定义，建议将气候融资界定为应用于减缓和适应项目并直接产生减排和适应成果的资金，简言之，即减缓或适应必须明确地出现在资金投入项目目标或产生成果的绩效目标之中。从资金来源上看，中国的气候融资来自于国际气候资金、国内公共气候资金和广泛的资本市场。从资金用途上看，应包括四个主要方面：第一，经济和产业结构调整、节能减排、新能源发展、淘

汰落后产能等减缓气候变化活动资金投入；第二，农业、森林、水资源、更具气候适应能力的基础设施建设、人体健康等领域采取的适应气候变化活动的资金投入；第三，支持气候变化应对技术研发和提高全社会应对气候变化意识和能力建设方面的资金投入；第四，与发达国家和发展中国家开展的气候变化相关国际合作的资金投入等。以上四个方面与我国应对气候变化国家战略以及“十二五”规划中确立的国家发展战略重点和目标是相一致的。

近年来，中国已经大幅增加了应对气候变化领域的投资，加强了相应的政策体系和管理机制的建设，逐步完善气候融资发展的政策环境，并在气候融资领域开展了多方面的实践，包括通过开展 CDM 项目合作获取发达国家的资金和技术支持，在节能减排和新能源领域加大财政投入，大力推动银行开展绿色信贷业务等。与此同时，在当今中国，生态文明、经济转型与气候融资之间密不可分的关系也逐渐明晰，如果把生态文明建设比作一个健康机体的话，那么经济的低碳转型则是这个机体的心脏，气候融资则是维护机体健康成长的血液，三者互为支撑、相互促进。中国在未来需要通过完善管理体系、出台激励政策和推动金融创新等方式，促进三者间形成更加良性的循环。

就目前中国气候融资的发展现状来看，主要存在着以下几个突出的特征：第一，中国气候融资在中长期内将面临较大的资金缺口。第二，资金更多地投向减缓领域，适应领域的投入有待加强。第三，国际气候资金供应减少，国内公共资金正发挥主导作用，金融市场资金和私人资本在未来是气候融资的最大潜在来源。第四，气候融资体系的发展仍处于初级阶段，在管理机制与体制、政策体系等方面尚存在多方面的局限，且金融市场还未能够充分参与并发挥其应有的作用。

## 二、 中国气候融资发展面临的主要障碍

《中国应对气候变化融资策略》报告的初步预估表明，为实现中国既定的应对气候变化目标，到 2015 年中国每年气候变化融资总量目标需达到 19,632 亿元。与目前预计投资规模相比，届时中国将面临 12,219 亿元的气候资金缺口，相当于 2015 年中国 GDP 总量的 1.88%（见下表）。报告的进一步分析也指出制约我国气候融资发展的主要障碍包括以下三个方面：

表：中国气候融资总量目标和缺口（亿元）

	2012 年	2015 年		预估目标数字的来源	
	投入	预计投入	目标		缺口
减缓	5,459	6,782	18,000 (估计的中位数)	11,218	国家发改委能源研究所能源需求暨碳排放情景分析
适应	471	584	1,585 (估计的中位数)	1,001	世界银行
研发	37	47	47.2	--	中国低碳发展报告(2013)
国际合作	0.67	0.67	0.67	--	中国政府气候变化南南合作工作规划
气候融资总量	5,968	7,413	19,632	12,219	

### （一）缺乏明确气候融资战略规划和目标

虽然气候融资资金需求的精确估计目前还存在一定的技术困难，但缺乏气候融资长期目标及统筹规划将无法有效保障应对国家和地方气候变化方案的执行，也会进一步影响到私人部门资金在应对气候变化活动中的充分参与。

### （二）气候融资管理体制和政策体系多方缺位

**缺乏统一管理机构 and 资金统筹机制。**目前，各类型气候资金的审核和管理分散在各个政府部门，缺乏统一的协调机制和统筹方案。虽然国家发改委应对气候变化司承担国家应对气候变化领导小组有关应对气候变化方面的具体工作，但气候司与其他各部委的决策层次不同，受其职能所限，在统筹和协调相关项目安排、调度财政拨款和外来资金、资金使用分配等方面，都具有相当的局限性。公共财政中尚无明确的气候变化资金科目安排。中央财政支出预算中涉及应对气候变化的科目分散于其他相关的“节能环保”、“农林水事务”等十多项类级科目下，某些去向相同的资金分散在不同政府部门调控和分配之下，或资金的管理办法和监管制度不尽相同，或重复应用在某些重点项目上，降低了资金的使用效率。分散的、不以应对气候变化为主要目的的公共资金很难集中有效发挥作用。

**缺乏基本法律环境支撑。**中国虽然已有与气候变化相关的立法，例如规范促进节能和可再生能源技术发展的《节约能源法》、《可再生能源法》，但并没有

一部法律直接将应对气候变化作为立法的主要目的。缺乏高度战略的应对气候变化领域法律框架支撑，缺乏实施应对气候变化方案、政策，也就缺乏保障气候融资以实现国家应对气候变化目标的强制力和约束力。

**尚未建立气候变化资金相关的统计和绩效评价机制。**目前除了来自国际碳市场的补偿资金可核证与监测外，国内财政资金、国内金融市场和私有部门投向气候变化领域的资金都未有相应的统计制度。另外，我国尚未构建应对气候变化资金的绩效评价制度，相关专项资金使用的绩效评价也还未有一个统一的标准和规范的程序。

**部分关键政策缺位。**缺乏限制化石能源发展的价格和税收政策；适应领域支持政策不够；部分节能领域产品的供给和制造方面的激励不足；绿色金融政策还需完善等。

**政策工具使用单一或不合理。**目前财政资金主要通过财政激励工具以直接投资和财政补贴方式对应对气候变化项目进行支持，财税工具的单一应用并未最大化地起到引导和推动作用，也未能采用多样化的市场机制撬动更多资金投入至应对气候变化领域中。

### **（三）金融机构支持应对气候变化领域的能力和动力不足**

发达国家公共资金规模萎缩，国际碳市场流入中国的资金规模缩减，内外压力加大国内气候融资发展阻力，传统金融市场的作用尚未得到有效发挥。国内金融体系的尚未健全制约气候融资发展，指导性绿色金融政策缺乏硬约束，导致金融机构相关能力建设不足，市场投资者对相关气候金融产品信心不足。

## **三、 解决中国气候融资主要挑战的几点建议**

### **（一）明确中国气候融资公共资金投入的具体目标**

为弥补“十二五”及以后一段时期内的气候融资资金缺口，建议在规划气候融资总量目标时，着重考虑提升气候公共资金的总量及其在中央财政预算中的比例，以保证气候资金的稳定增长。

公共资金在中国应对气候变化的活动中发挥了极其重要的领导和示范作用。就目前的气候融资经验看来，“十一五”和“十二五”时期中，公共资金在带动全社会投资方面起到了一定的作用，且侧重于投入在可再生能源、战略性新兴产业等相对传统产业经济风险较高的行业。因此，继续加大公共资金对气候变化领域的投入比例，可以增强公共资金撬动社会资金的能力，激发私营资本的投资回报预期，缩小预计资金总量和融资目标之间的差距。

## （二）健全气候融资的管理体制和政策体系

为提升气候融资资金的管理和使用，充分调动和发挥公共资金在气候融资中的重要作用，以更加完善的政策体系促进气候融资发展是近期可行并十分关键的。研究提出统筹中国应对气候变化融资的近期工作方案如下：

（1）设立气候变化国家财政专项资金和应对气候变化“南南合作”专项基金。建议财政部加大对应对气候变化工作的财政支持力度，增设应对气候变化专项资金，由发改委、财政部、环保部核准国家和地方财政补助资金的规模。

（2）建立气候变化资金相关的统计和监测体系，统筹投向气候变化的公共资金使用；制定有关气候变化专项资金绩效评价的专门指导方法，建立公开透明的资金统计和绩效评价机制，有助于政府应对气候变化预算向全社会公开，帮助政府科学决策，指导未来应对气候变化资金的科学分配。

（3）完善气候融资市场服务和监管体系。建立企业节能减排信息库及相关信息联动分享机制，与银行征信系统有效对接，帮助银行控制信贷风险，提高资本运行效率。

（4）推进气候融资政策战略化与法制化。及时评估和总结环境公共财政、绿色金融、环境税费改革、碳交易、环境价格等政策的实施效果，有计划、有重点地将实践证明成熟的气候融资政策上升为法律法规，构建一整套系统性的、联动性强的气候融资政策体系，充分发挥其为气候变化融资的支持和引导作用。

（5）弥补绿色税制和节能减排市场化机制的政策缺位。加快推进促进节能减排产业并限制两高行业及产品发展的进出口税、消费税、增值税等税收政策改

革。加大能效标识和节能环保产品认证实施力度，加快推行合同能源管理等市场化机制，为其提供相应财政、金融扶持政策。

（6）改善绿色金融服务。建议央行对商业银行支持低碳经济发展可能出现的风险提供相应的补偿政策；建立对低碳相关产业信贷的风险监测制度，完善信息沟通机制，定期通报项目的进展状况，让商业银行及时掌握资金的使用和风险状况，以保护商业银行的利益和银行体系的安全性。

（7）加强适应领域政策力度。制定适应气候变化规划，保障更多公共财政资金流向气候变化适应的项目中，为气候适应工作建立清晰的管理制度和融资机制；增加适应气候变化的政府财政直接投入，明确其投入领域，并采用多样化和创新的政策工具支持以鼓励私营资本推动气候变化适应领域发展。

在短期工作方案的基础上，纳入对政府部门体制机制改革的一些具体建议，提出促进中国气候融资发展的长期工作方案如下：

（1）在应对气候变化相关法律文件中明确气候融资的战略地位，以法律的形式将气候融资政策目标纳入各级政府国民经济和社会发展规划及年度计划，明确各级政府和有关部门的职责和分工，统筹协调各级政府及其部门落实气候融资目标的具体策略和行动。

（2）条件成熟时设立气候变化与能源部，对气候变化工作进行统一协调，解决统筹协调相关项目安排、调度财政拨款和外来资金、资金使用分配等方面的局限。

（3）设立国家气候变化基金，通过财政投入与政策扶持，融合和引导公共、私营以及来自国际的多边、双边资金，发挥资金的协同效应，均衡地支持国内的减缓和适应项目。在此基础之上，建立中国绿色投资银行或委任国家开发银行承担中国绿色投资银行的使命，以更加灵活的筹资方式和更加丰富的金融工具及产品（例如发行绿色或气候债券等）挖掘潜在投资者，引导更多私人资本投向低碳领域，并实现资金可持续及循环式利用。

(4) 扩大现存监管机构的监管职能，为碳市场和碳金融的健康发展提供监管服务。远期可建立碳交易监督管理委员会，并履行相关职能。

### **(三) 拓宽融资渠道，创新融资机制**

(1) 积极争取国际气候资金。扩展国际合作，争取国际金融组织和开发机构的公共资金，稳定现有多边和双边气候资金来源渠道，积极介入《公约》下绿色气候基金框架的设计和运营。同时开拓新的双边合作机制，将气候变化作为双边合作的重要领域，并密切跟踪国际机构投资者的投资动向。

(2) 充分利用预算外的公共资金。一些财政预算外的公共资金，如中国清洁发展机制基金、开发银行资金、主权财富基金、全国社会保障基金理事会所管理的资金等也可以作为应对气候变化的潜在资金来源。

(3) 推动国内碳市场发展。随着碳交易试点在“十二五”期间开展，中国在未来将更大规模地通过碳市场为减排项目进行融资。要有效地发挥碳市场的功能，需从行政安排、交易机制设计、配套行业发展等多方面着手。

(4) 积极撬动金融市场资金和民间资本，激发传统金融机构参与气候融资的积极性，发挥政府、企业、金融机构、研究机构及行业组织的合力，共同推动融资政策和机制的完善，促进气候资金的有效流动。