

改变的动力

——清洁基金入选全球应对气候变化“灯塔”案例

《中国财经报》2013 年 11 月 7 日第四版

11 月 6 日，联合国气候变化框架公约（UNFCCC）秘书处发布消息，清洁基金荣获 2013 年 UNFCCC 秘书处和世界经济论坛联合举办的“改变的动力：气候友好投融资灯塔活动”（Momentum for Change: Financing Climate-friendly Investment-Lighthouse Activities）典型案例。同时入选今年案例的还有世界银行集团成员国际金融公司（IFC）、国际农业发展基金（IFAD）等机构的相关活动。

“改变的动力”活动自 2011 年发起，旨在通过在全球范围内评选和宣传具有典型示范意义、值得推广复制的应对气候变化活动，推动更多应对气候变化创新行动。

清洁基金成功入选今年典型案例，从一个具体方面表明中国政府开展的应对气候变化行动获得了国际社会的积极反响，也展示出财政近年来积极推动公共资金创新支持低碳发展的一个亮点，同时是对清洁基金作为国家应对气候变化专门基金所开展工作的支持和鼓励。

“改变的动力”活动和“灯塔项目”介绍

“改变的动力”（Momentum for Change）活动，由 UNFCCC 秘书处于 2011 年发起，旨在通过征集和评选案例，介绍各区域、国家和地方正在开展的减缓和适应活动，提高公众意识，展示应对气候变化带来的多重效益，消除人们对应对气候变化行动的可能误解。在“改变的动力”活动中入选的案例被称为“灯塔项目”。2011 年和 2012 年我国各有一个项目入选“改变的动力”典型案例。

今年，UNFCCC 秘书处在“改变的动力”活动下，设置了“气候融资”、“城市减贫”和“妇女发展”三个独立主题。其中，关于“气候融资”主题，面对筹集更多资金、促进加快转变发展方式的迫切需求，UNFCCC 秘书处在过去两年案例征集评选活动的基础上，在去年多哈气候变化大会期间与世界经济论坛商

定，于 2013 年联合启动“改变的动力：气候友好投融资灯塔活动”，评选发展中国家支持减缓和适应气候变化活动的创新投融资成功案例，并宣传推广其经验。评选标准包括：项目必须是关于清洁能源、交通、农业或其他绿色发展领域支持低碳发展的减缓或适应气候变化活动；项目除利用公共资金外还撬动了大量私营部门资金；有助于消除本国公认的市场障碍或不足；项目具有一定规模，可复制；项目致力于推动转型变革和创新等。

视角——国际社会对清洁基金经验的关注和肯定

清洁基金应对气候变化、促进低碳发展的实践活动一直受到国际社会的关注与肯定。

2012 年 2 月，UNDP 亚太中心启动“亚太地区气候融资实践（Asia-Pacific Community of Practice on Climate Finance）”项目，旨在帮助亚太地区国家开展应对气候变化工作，促进气候融资经验交流。清洁基金入选这一项目的研究案例，被评价为：清洁基金通过支持投资活动，撬动私营部门投资，并探索创新资金工具和经济手段，来支持应对气候变化行动，其附加值在中国气候融资总体工作中发挥了战略性作用。

今年入选 UNFCCC 秘书处和世界经济论坛联合举办的“改变的动力：气候友好投融资灯塔活动”典型案例，更是国际社会对中国通过创新机制积极应对气候变化的认可与肯定。活动主办者认为：清洁基金通过对公共-私营部门合作伙伴关系的探索实践，发展出具有自身特色的应对气候变化创新融资模式，有力支持了中国国内开展的减缓与适应气候变化行动，同时在促进环保、就业、妇女发展等民生领域也产生了可观的社会经济效益。作为一种创新性资金机制，清洁基金在世界范围内具有明显的示范意义。

支点——清洁基金能够获得国际社会肯定的原因

1、政策支持：中国政府高度重视应对气候变化

气候变化关系到人类的生存和发展，是实现经济社会可持续发展必须解决好的一个重大问题。中国政府从全国人民的根本利益和全人类的福祉出发，以高度负责的态度，始终把应对气候变化作为重要战略任务。2009 年，中国政府向国际社会郑重承诺：到 2020 年，单位 GDP 二氧化碳排放比 2005 年下降 40%至 45%，并在“十二五”规划中提出“到 2015 年底单位 GDP 二氧化碳排放比 2010 年降

低 17%”的约束性指标。2012 年，党的十八大把生态文明建设放在突出位置，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，提出建设“美丽中国”愿景，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。

2、财政支持：国家财政加强对应对气候变化行动支持和推动融资机制体制创新

近年来，国家财政相继推出一系列政策和措施，通过加大投入、调节税收、政府采购、节能奖励、家电下乡等方式，支持国家应对气候变化工作和低碳发展。

同时，国家财政积极探索建立节能减排的长效机制，比如建立财政“以奖代补”机制，完善节能服务产业扶持政策，探索建立节能减排市场化机制等。

此外，财政部门积极推动气候变化融资机制体制的创新，发挥公共资金的引导与示范作用，撬动更多资金和社会力量投入应对气候变化和低碳发展。清洁基金就是配合财政主渠道支持节能减排和低碳发展的一个创新性补充机制，它积极发挥种子资金撬动作用，通过委托贷款、股权投资等方式，动员社会资金参与和支持应对气候变化事业。同时，它不断创新思路，拓展业务模式，探索建立低碳融资领域的公共—私营部门合作伙伴关系，发挥政策性基金引导作用，撬动社会资金共同投资低碳发展。

3、扎实推进：基金开展了大量实实在在的减碳活动

清洁基金通过委托贷款、股权投资、创新融资模式等方式，支持国内开展适应和减缓气候变化的活动。以清洁发展委托贷款为例，清洁基金投资的项目必须具备真实可靠量化的碳减排效益，为此，在项目申请过程中，项目业主需要提交由专业第三方机构出具的项目预期碳减排量或潜能评估报告，即所谓的“碳预算”。

截至 2013 年 10 月，清洁基金累计承诺提供有偿使用资金共计 52.75 亿元，通过委托贷款、股权投资、创新融资模式等方式支持 20 个省区市的 98 个有偿使用项目，撬动社会资金超过 310 亿元，预计产生温室气体减排量和潜能每年逾千万吨二氧化碳当量。清洁基金通过开展大量实实在在的减碳活动，为应对气候变化做出显著贡献。

4、多重效益：基金支持的项目产生了多种社会经济效益

清洁基金在开展温室气体减排、推动低碳发展的同时，还在环保、就业、妇

女发展及其他民生领域促进产生了多种社会经济效益。例如，通过热源厂锅炉改造项目，提高了北方地区城市供热能力，居民过冬居住条件得到明显改善，同时减少了烟尘等大气污染物的排放，对 PM2.5 治理具有积极意义。又如，清洁基金支持的一些项目帮助创造了许多就业岗位，有利于提高当地居民的收入，带动了地方经济发展。山西垣曲五龙投资集团有限公司 6 万吨镁合金项目提供的数据表明，该项目可为当地提供 3000 个工作岗位。

专栏：项目案例介绍

1、北京草桥燃气联合循环热电厂二期工程项目

该项目是北京市燃煤锅炉清洁能源改造任务的一部分，是北京市重点支持的能源梯级利用示范项目，通过在北京西南热电中心新建具备发电 838 兆瓦、供热 592 兆瓦能力的燃气蒸汽联合循环发电机组，来代替燃煤锅炉。项目建成后，预计年均可发电 38 亿千瓦时、供热 614 万吉焦，能为 1200 万平方米建筑供热。该项目技术先进、社会效益和环境效益明显，据第三方专业机构评估，每年可减排 63.5 万吨二氧化碳，同时，对于实现北京西南地区热力和电力平衡、减少大气污染物排放、加快 PM2.5 治理、缓解北京能源需求瓶颈也具有重要意义。

清洁基金以优惠贷款方式支持该项目，为项目提供 3 亿元资金支持。

2、河南兰考县秸秆热电项目

该项目属于生物质能热电联产，装机容量 24 兆瓦，通过焚烧农业和林业废弃生物质，年均发电量 1.44 亿千瓦时，供热 103 万吉焦。经专业第三方机构评估，项目每年可减排温室气体达 21 万吨二氧化碳。

该项目能消纳周边近 20 万吨农林业秸秆废料，同时减少燃煤消耗，在增加农民收入的同时，消除了秸秆田间燃烧的烟雾危害，对保护环境和当地居民健康有积极意义。

清洁基金为该项目提供了 5000 万元的优惠贷款，有效缓解了中小企业项目业主的融资困难，帮助项目顺利建成投产。

3、CHUEE 江苏项目

清洁基金首次将财政部与国际金融公司（IFC）在“中国节能减排融资项目”（China Utility and Energy Efficiency Finance Program, CHUEE）中创立的损失分

担机制引入地方层面，所实施的 CHUEE 江苏项目是清洁基金开展创新性融资模式的一次有益探索，公共资金和市场资金发挥各自优势，取得了显著的“多赢”效果。在该项目中，清洁基金与 IFC 合作，吸纳财政部国际司相关国际资金和江苏省财政资金，通过提供损失风险分担，撬动江苏银行扩大节能减排贷款规模，支持国内民营企业在江苏省开展低碳项目。

基金工作主要进展

1、国家收入稳步增长

CDM 减排量国家收入是清洁基金当前主要资金来源。截至 2013 年 9 月 30 日，我国累计有 3752 个 CDM 项目注册成功，1352 个项目 3794 批次核准的减排量（CERs）获得签发，累计产生 8.53 亿吨二氧化碳当量的温室气体减排成效；清洁基金累计收取 2347 笔国家收入款项，折合人民币 133.11 亿元。

2、赠款业务持续推进

清洁基金赠款项目旨在支持应对气候变化工作所需政策研究、能力建设和公众意识提高等。“十二五”期间，每年将安排 2 亿元以上赠款资金。自 2008 年赠款业务正式开展以来，共安排 4.95 亿元支持了 232 个赠款项目。

3、有偿使用业务快速发展

截至 2013 年 10 月，清洁基金累计承诺提供有偿使用资金共计 52.75 亿元，通过委托贷款、股权投资、创新融资模式等方式支持 20 个省区市的 98 个有偿使用项目，撬动社会资金超过 310 亿元，预计产生的温室气体减排量和潜能每年逾千万吨二氧化碳当量。

4、政策研究把脉问航

基金管理中心围绕基金业务发展、气候变化融资、温室气体减排的可测量、可报告和可核查问题、气候变化国际谈判走向及碳市场发展等问题开展了大量跟踪调研和专题分析，形成一系列政策研究成果。

5、国内国际合作广泛开展

清洁基金发挥平台作用，积极与国内国际各方面相关机构开展合作，由点及面，形成合力。与五个省级政府签署战略合作协议，助力地方低碳转型。与国内商业银行合作，开展专项理财。积极开展多边和双边合作，与国际组织、外国政

府机构、外国金融机构及其他机构等在政策研究、能力建设、项目投融资等方面发展务实合作。

6、社会影响不断扩大

建立了基金中英文网站、《气候变化动态》交流刊物和中国财经报“低碳发展论坛”栏目等常设宣传窗口，还开展了一系列有利于提高公众意识、扩大基金影响的重点宣传活动，清洁基金的社会关注度不断提高。

清洁基金简介

清洁基金是由国家批准设立的按照社会性基金模式管理的政策性基金，其宗旨是支持国家应对气候变化工作，促进经济社会可持续发展。作为财政支持节能减排和低碳发展的创新资金机制，清洁基金旨在配合财政主渠道，发挥“种子资金”撬动作用，引导和动员社会资金支持应对气候变化事业。

清洁基金是我国也是发展中国家首支国家层面的专门支持应对气候变化行动的基金，是我国开展应对气候变化国际合作的一项重要成果。它把我国参加联合国《京都议定书》下清洁发展机制（Clean Development Mechanism, CDM）合作对国家可持续发展的贡献，以可持续的方式，从项目层面升级和放大到国家层面，充分体现了我国政府对气候变化问题的高度重视，和对应对气候变化相关的行业与产业发展的大力支持，同时对促进在发达国家与发展中国家之间开展应对气候变化合作行动具有典型示范意义。

感言

陈欢主任：清洁基金作为一个创新资金机制，自 2007 年成立以来，在财政部党组的亲切关怀下，在基金审核理事会及基金管理中心战略发展委员会的正确指导下，在地方财政厅局和各方合作伙伴的大力支持下，建章立制，拓展业务，探索创新，广泛合作，探索出一条通过发展公共—私营部门合作伙伴关系，动员社会资金参与和支持应对气候变化和低碳发展的创新之路。

清洁基金成功入选“改变的动力：气候友好投融资灯塔活动”典型案例，体现出在当前气候变化国际合作大趋势下，国际社会对中国政府通过创新机制积极应对气候变化的高度认同和评价，对清洁基金进一步提升国际形象、加强国际影

响有重要意义。

党的“十八大”把生态文明建设放在突出重要位置，提出建设“美丽中国”的愿景。作为国家专门应对气候变化的政策性基金，清洁基金要秉承进取创新的精神，继续以更加努力的工作，积极配合财政主渠道，联合并撬动各方面资金共同支持低碳发展，为推进生态文明建设做出新的贡献。

专栏：PPP 模式简介

公共—私营部门伙伴关系（PPP）是指公共部门和私营机构通过联合投入资源，共同承担责任或风险，并共享利益的方式来生产和提供公共产品与服务的一种制度安排和融资机制。在这种机制下，公共部门和私营机构可以发挥各自优势，既利用了私人机构的效率，又通过政府的参与解决了一些市场经营无法避免的宏观上的问题，实际上连接了宏观的政府调控与微观的企业参与。

在应对气候变化行动中，PPP 模式发展到了一个新阶段，不仅需要在项目实施层面实现，而且更要在战略层面和整体管理层面实现，突出体现政府的引导作用和市场的主体角色。

通过公共部门和私营部门的双向努力，不但解决了单纯企业运作存在的分散性和盲目性，使企业行为更具有组织性，更符合社会经济的整体发展趋势，而且使政府部门的引导功能充分发挥，促进企业积极参与整体经济的结构性调整。

清洁基金发展历程

- 2005 年 10 月，我国政府启动清洁基金筹备工作。
- 2006 年 8 月，国务院批准建立清洁基金及其管理中心。
- 2007 年 6 月，中国政府发布《应对气候变化国家方案》，其中指出要“有效利用清洁基金”。
- 2007 年 11 月，财政部、国家发展和改革委员会联合启动清洁基金的业务运行。
- 2008 年 3 月，清洁基金审核理事会启动召开第一次会议。
- 2008 年 11 月，清洁基金首批赠款项目开始实施。
- 2009 年 5 月，基金管理中心战略发展委员会成立。

- 2010 年 9 月，经国务院批准，财政部、国家发展和改革委员会等 7 部委联合颁布《中国清洁发展机制基金管理办法》，基金业务由此全面展开。
- 2011 年 4 月，第一批清洁发展委托贷款项目获得批准，标志着清洁基金有偿使用业务实质启动。
- 2011 年 11 月，国务院印发《“十二五”控制温室气体排放工作方案》，要求“充分利用清洁基金，拓宽多元化投融资渠道，积极引导社会资金、外资投入低碳技术研发、低碳产业发展和控制温室气体排放重点工程”。
- 2011 年 12 月，清洁基金投资入股上海环境能源交易所。
- 2012 年 8 月，财政部第十次部长办公会审议并原则通过《中国清洁发展机制基金管理中心“十二五”工作规划》。
- 2012 年 11 月，由清洁基金会同财政部国际司、江苏省财政厅，与 IFC 合作的中国节能减排融资（CHUEE）江苏项目签字仪式在北京举行。