

着力创新机制助力低碳发展

《中国财政》2013 年 02 期

党的十八大提出要着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，努力建设美丽中国，把生态文明建设放在突出位置，并将之纳入社会主义现代化建设总体布局。党的这一宏伟决策是对过去多年实践和当前形势的精辟总结，更是对未来发展方向的战略部署。

近年来，在科学发展观的指导下，国家财政积极运用投入、税收、采购等多种方式大力支持节能减排，着力推动机制体制创新，引导社会资金投入。清洁基金就是财政统筹内外，支持节能减排和低碳发展的创新资金机制。它是发展中国家第一个国家层面专门应对气候变化的政策性基金，把中国参加联合国《京都议定书》下清洁发展机制合作以可持续的方式，从项目层面升级和放大到国家层面，是气候变化国际合作中令人瞩目的创新性成果。

清洁基金是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补充资金机制，清洁基金旨在配合财政主渠道，发挥种子资金撬动作用，动员社会资金参与和支持应对气候变化事业。2007 年 11 月，清洁基金启动运行。根据《中国清洁发展机制基金管理办法》，由国家发展改革委、财政部、外交部、科技部、环保部、农业部、中国气象局等七部委的代表组成基金审核理事会，负责审核基金重大事项。基金管理中心战略发展委员会对中心的发展提出战略指导。为完善清洁基金有偿使用项目管理流程，还建立了投资评审委员会和风险管理委员会。

五年来，在财政部党组的亲切关怀下，在清洁基金审核理事会和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面合作机构的大力支持下，基金管理中心全体同志不懈努力，从无到有，实现了清洁基金业务工作的良好开局。一是建章立制，为清洁基金业务有效开展提供了制度保障。以《中国清

洁发展机制基金管理办法》为龙头，制订了 60 多项关于清洁基金业务和机构等方面的管理制度，初步建立起规范清洁基金业务和机构运行的管理制度体系。二是确保清洁发展机制项目（CDM 项目）减排量国家收入应收尽收。截至 2012 年底，已累计完成 1832 笔国家收入收取工作，减排量国家收入达到 120 亿元人民币，为清洁基金事业奠定了坚实的资金基础。三是清洁基金赠款和有偿使用业务全面展开。累计安排 4.95 亿元赠款，支持百余个赠款项目，其中包括更新《应对气候变化国家方案》、编制省级应对气候变化工作规划、温室气体排放清单和低碳发展试点规划、支持国内碳交易试点等，涉及我国应对气候变化能力建设和公众意识提高等多个层面的工作。累计安排有偿使用资金 36.15 亿元，已经发放的有偿使用款覆盖全国 18 个省市 68 个项目，撬动社会资金近 225 亿元。涉及节能、提高能效、可再生能源和新能源开发利用、相关装备制造业等。并已与陕西、江西、河北、山西、江苏等五省签署战略合作协议，拟以清洁发展委托贷款为开端，开展低碳融资战略合作。其中，与财政部国际司、江苏省财政厅、国际金融公司、江苏银行等合作的中国节能减排融资（CHUEE）江苏项目已经签约并启动执行。清洁基金还通过入股上海环境能源交易所，积极支持国内碳市场建设；在清洁基金委托贷款工作中，开展针对性的碳减排核算，制定“碳预算”报告，保证项目碳减排成效，预计直接和间接的温室气体减排量达每年千万吨二氧化碳当量。四是紧扣气候变化融资热点问题和清洁基金业务工作需要，深入开展政策研究工作。出版并撰写关于气候变化资金机制、欧美气候变化政策追踪、碳减排评估（“三可”研究）、碳市场及清洁发展机制发展等方面的书籍和专题文章，为清洁基金业务的长远发展进行了必要的智力储备，同时力争为我国应对气候变化国际谈判工作提供一定的技术支持。五是积极开展国内外合作，组织多方资源共同支持低碳发展。在国内，与金融机构、节能服务中介机构等开展了清洁发展专项理财、探索联合融资机会等合作；与协会、科研机构、企业和碳交易所等联合开展课题研究。国际上，和世界银行、国际金融公司、亚洲开发银行、国际排放贸易协会、德意志银行等建立了工作联系，在知识分享、能力建设、项目投融资等领域的合作逐步深入。六是加强宣传工作，促进公众意识提高。建立了清洁基金网站，发行《气候变化动态》月刊，积极利用参加国际会议机会，接受国内主流媒体采访，宣传国家政策和清洁基金工作；向中小学赠送气候变化科普图书，

联合中国下一代教育基金会开展有关低碳行动等。七是积极支持和帮助地方企业落实国家和省市“十二五”发展规划，实现节能减排约束性目标。已与陕西、江西、河北、山西、江苏等五省签署战略合作协议，助力地方低碳转型。

五年来，基金管理中心以创新为抓手，积极开拓业务格局。视创新为生存之根本、发展之基础、壮大之利器。一是创新思路，形成最大合力。充分发挥清洁基金作为财政支持节能减排补充手段的作用，注重连接政府与市场、结合财政与金融、联合国际与国内，动员各方力量，共同应对气候变化。有偿使用业务充分依靠地方政府、专业金融机构开展。借鉴国际金融机构贷款经验和做法，积极寻找与地方财政和金融机构的业务结合点，探索出“借船下海、捆绑发展、专业运作”的特有模式，开展清洁发展委托贷款业务。二是创新理念，取得务实绩效。基金管理中心积极联合国内节能减排标准化专业机构，推动节能减排标准规则的制定和应用，深入认识“碳减排”概念，创立和实践“碳预算”。“碳预算”将人们较为陌生的碳减排概念与耳熟能详的预算概念相结合，便于公众理解碳减排评估工作，是一种概念创新；要求所投资项目评估和公开报告量化的碳减排效益，则是实践创新。清洁基金开创了国内公共资金要求所支持项目量化碳减排的先河，体现了政策性基金的引导作用。三是创新机制，发挥杠杆作用。清洁基金定位“种子资金”，撬动市场资金共同参与支持低碳发展。努力打造既符合自身发展阶段特点又能够与低碳发展市场需求有效对接的投融资模式。初步估算，清洁发展委托贷款撬动市场资金的杠杠比例约为 1 : 7。在中国节能减排融资（CHUEE）江苏项目中，公共资金撬动市场资金的比例可达 1 : 30。

展望未来，清洁基金将认真贯彻落实科学发展观和建设生态文明、美丽中国的精神，按照国家“十二五”规划关于应对气候变化工作的战略部署，充分发挥政策性基金的作用，撬动更多的社会资源，推动应对气候变化的产业化、市场化、社会化和国际化发展。一是创新开拓清洁基金业务。加快业务布局，建立完整业务线。拓展清洁基金有偿使用业务新方式，探索气候变化融资创新模式，做大做强有偿使用业务；加大清洁基金赠款支持力度，加强赠款资金管理，有效发挥赠款业务的政策指引作用。二是稳固壮大清洁基金资金长期来源。积极应对国际 CDM 机制前景不确定带来的减排量国家收入剧减的挑战，确保国家收入及时足额征收，保证资金安全的前提下提高运营收入，并积极吸纳社会资金加入，夯实

清洁基金业务运作的资金基础，放大基金使用的效果。三是积极开展国际合作。继续加强对外交流与合作，有针对性地开展与有关国际组织在知识分享、能力建设、投融资等方面机制性的和务实的合作关系，进一步扩大清洁基金的国际影响力。四是加强政策研究和宣传。不断提高调研能力，重点开展与财政、投融资、国际谈判等相关应对气候变化的政策研究，服务于国家应对气候变化工作；加强和创新舆论宣传手段，及时宣传清洁基金工作成果，提升基金影响力。五是完善各项基本建设。加强风险控制，开展绩效评价，完善机制建设，加大人才队伍建设，提高清洁基金开展各项业务的能力，保障基金长远发展。