建设国家应对气候变化创新机制

服务经济发展方式转变

《中国财政》2012年11期

气候变化是关系人类生存与发展的重大问题。减少温室气体排放、走低碳发展之路已成为全世界应对气候变化的主流共识。我国政府高度重视气候变化问题,在国家可持续发展战略和实施政策中,强调积极开展应对气候变化行动,2011年颁布的“十二五”规划纲要中也提出“单位国内生产总值能源消耗降低16%,单位国内生产总值二氧化碳排放降低17%”的约束性指标,并详细部署了应对气候变化的工作,将其作为落实科学发展主题、加快转变经济发展方式主线的重要举措。财政部门积极支持国家应对气候变化行动,不断加大财政投入和出台新的财税政策,积极探索机制创新,引导、撬动更多资金和社会力量加入到应对气候变化行动中。清洁基金就是机制创新的一个范例,利用我国参加应对气候变化国际合作成果,建设成为国家应对气候变化行动中一支生力军,已经开始为加快经济发展方式转变贡献力量。

一、 建立开发性机构发展基础,设计“十二五”发展蓝图

清洁基金是中国参与《京都议定书》框架下清洁发展机制(Clean Development Mechanism,简称 CDM)国际合作的一项重要成果,基金资金当前主要来自中国企业参与 CDM 项目合作产生收益中的国家收入部分。为了有效筹集、管理和使用这部分 CDM 项目国家收入,2006年8月,国务院批准建立清洁基金及其管理中心。2010年9月,《中国清洁发展机制基金管理办法》颁布实施。清洁基金的使用采取有偿使用和赠款两种方式。赠款主要支持有利于加强应对气候变化能力建设和提高公众应对气候变化意识的相关活动。有偿使用通过委托贷款、股权融资和融资担保等方式,支持有利于产生应对气候变化效益的产业活动。截至2012年3月,清洁基金的规模已超过105亿元,安排赠款近3亿元,有偿使用业务中安排清洁发展委托贷款15.37亿元。今年是“十二五”规划实施承上启下的

关键一年，为切实落实“十二五”有关应对气候变化工作、转变经济发展方式的要求，做好节能减排、低碳发展的资金支持工作，清洁基金要以“十二五”规划应对气候变化工作部署和国家应对气候变化方案为指导，以落实《“十二五”控制温室气体排放工作方案》对清洁基金的要求为重点，按照《管理办法》的规定，全面有序开展基金业务，积极配合财政主渠道，服务于国家应对气候变化工作的发展。为此，清洁基金必须抓住转变经济发展方式这一主线，紧扣“十二五”规划确定的积极应对气候变化、实现节能和减碳约束性目标的要求，积极配合财政主渠道并争取财政更大支持，着力完善基金的资金平台、行动平台、合作平台和信息平台作用。在积极支持应对气候变化政策研究和能力建设的同时，重点支持市场减排、技术减排、新兴产业减排活动，推动节能减排和应对气候变化事业的市场化、产业化、社会化发展，逐步将自身建设成为服务于应对气候变化事业的开发性机构。

二、 启动基金有偿使用业务，支持实体经济发展

（一）从委托贷款项目起步，支持产业结构调整升级。

清洁基金利用有偿使用业务支持开展节能、能效提高、新能源、可再生能源、可替代能源的开发利用及与此相关的制造业、服务业等领域的发展，而这些领域正是产业结构调整 and 升级的关键。目前，委托贷款是有偿使用的主要方式，截至今年3月，基金委托贷款已支持了全国13个省份的31个上述类型项目，每年预期实现碳减排约265万吨二氧化碳当量，还可贡献相当数量的碳减排潜能。地方省市借助委托贷款支持加快发展太阳能、风能、生物能等新能源及各种节能降耗的新材料和装备，带动了当地的产业结构转型。技术是实现节能减排、优化产业结构和能源结构的一项重要依托。清洁基金非常重视支持新技术的开发利用，截至目前，支持开展的新能源装备和材料制造项目已接近总项目数量的1/3。在这些项目中，不仅涉及基础设施建设，还深入到了技术研发支撑的层面。中小企业是我国经济发展的强劲动力，是加快转变发展方式的重要一环，“十二五”规划中明确提出要“大力发展中小企业”。清洁基金十分注重支持中小企业节能减排，在31个委托贷款项目中，中小企业项目占17个。在2011年银行信贷收紧、中小企业普遍资金紧张的形势下，清洁基金委托贷款为中小企业节能减排提供了新的快速高效的融资渠道，有利于舒缓企业资金困局和推进地方经济结构调整。清

洁基金还利用委托贷款项目服务民生，例如，支持地方供电、供暖和建筑节能、农田灌溉和防洪等。在帮助提高居民生活水平的同时，也实现了以低碳发展促进和谐发展，推动地方经济社会全面发展。

（二）创新融资模式，发挥“种子资金”作用

清洁基金通过委托贷款、融资担保、现金理财等方式积极发挥“种子资金”作用，在为节能减排和新兴产业发展直接提供资金支持的同时，还撬动更多社会资金共同行动。截至今年3月，清洁发展委托贷款支持的31个项目，以15.37亿元撬动社会资金约93亿元。清洁基金还积极探索与国际金融机构的合作，开发新的融资模式，通过融资担保最大程度地撬动市场资金支持节能减排。目前，清洁基金已与世行旗下国际金融公司（IFC）、地方财政厅就三方合作进行贷款损失分担创新试点达成了合作意向，旨在利用公共资金撬动商业银行资金支持节能减排项目。此外，把现金理财与低碳理念相结合，也是基金创新融资模式的一大特色。2010年，清洁基金与浙商银行开展首笔6000万元的专项理财，2011年到期后实现减排温室气体20万吨二氧化碳当量，环境效益明显，充分体现政策性基金对低碳发展的引导和示范作用。

（三）开展“三可”研究，注重减碳实效

是否取得减碳实效是清洁基金为节能减排和新兴产业发展做出贡献的一个重要衡量指标。为此，清洁基金积极组织开展温室气体减排的可测量、可报告和可核查工作，主要包括项目层面的“三可”问题研究，相关标准规范起草工作，在清洁发展委托贷款业务中通过独立第三方机构开展的贷款项目“碳预算”评估以及将“三可”的工作思路、工作方法和部分研究成果进行示范推广等。“三可”工作既是推动低碳发展的实际需要，也为促进节能减排市场化发展提供重要基础，还“自下而上”地服务于国家碳减排政策在地方的实施，体现出中央对地方节能减排工作的支持和促进。

三、 全面展开基金工作，多方面发挥政策引领作用

（一）扩大创新机制作用发挥空间

2011年12月7日，清洁基金与陕西省人民政府成功签署了战略合作协议。这是清洁基金与地方签署的第一个战略合作协议，是清洁基金致力于发挥政策性基金职能、积极探索以创新方式支持地方低碳发展的重要体现，标志着清洁基金

的工作力度开始从个体项目的点上升到整体省级区域的面，清洁基金的政策性基金引导和示范作用将有更大的发挥空间。同时，也将清洁基金与地方合作应对气候变化的理念和行动都提升到了更高的层次和水平，有利于加大力度执行国家应对气候变化政策。

（二）创新碳减排机制

2011年12月，清洁基金直接入股上海环境能源交易所股份有限公司，以此为平台参与和推动国内碳市场建设工作，并藉此为始，大力发展节能减排和低碳发展的核证、咨询、会展、金融等新型服务业，促进低碳产业真正成为新一轮发展的增长点。

（三）参与政策制订、能力建设与社会公众宣传

2011年，清洁基金安排2.6亿元赠款，配合财政主渠道，支持中央部委和地方政府部门的125个项目，开展应对气候变化政策研究、能力建设和公众宣传。其中将利鉴往知来泽被后人——《中国会计年鉴》行业（部门）工作会议在京召开5月9日，2012年财政部《中国会计年鉴》行业（部门）工作会议在京召开。91个编委会成员单位和特约编委成员单位的代表参加了会议。《中国会计年鉴》编委会副主任、财政部会计司司长杨敏，编委会副主任、中国注册会计师协会副会长兼秘书长陈毓圭，编委会副主任、中国财政杂志社社长傅东等出席会议并讲话。会议通报了2011年卷《中国会计年鉴》编辑出版情况以及2012年卷编写大纲的修订情况，布置2012年卷《中国会计年鉴》编纂工作，并对优秀撰稿单位进行表彰。用赠款支持各省应对气候变化规划的编制工作和五省八市低碳发展试点的规划编制，支持全国各省市排放清单的编制工作和绿色低碳小城镇建设探索，并加强太阳能、风能等产业发展能力的建设，从制度机制和能力建设上助力地方低碳转型，推进地方经济结构调整，服务经济发展方式转变。清洁基金还牵手媒体主流渠道，积极发展基金自身的宣传手段，努力打造全方位的信息交流与传播平台，促进全社会对应对气候变化工作的关注和支持。例如，清洁基金赠款项目已经支持了多个中央媒体有关应对气候变化电视节目和宣传片的制作。同时，清洁基金还集中针对少年儿童这一特殊群体，加大力度开展了丰富多彩的低碳宣传和提高公众意识活动。通过支持面向社会公众的宣传活动，清洁基金力图广泛传播应对气候变化行动、服务经济发展方式转变的观念。

（四）开展务实的国际合作

建立清洁基金是中国开展应对气候变化国际合作的一项重要成果，清洁基金利用这一特殊优势，走出去、请进来，开展积极务实的国际合作。“走出去”方面，以 2011 年为例，清洁基金走出国门深入拓展国际合作，利用参加德班气候大会、碳博览会、亚洲清洁能源论坛等国际会议的机会，系统地向国际社会介绍我国应对气候变化行动和清洁基金的工作进展。“请进来”方面，正在同国际金融公司合作，在国际比较成熟的损失分担融资机制的基础上加入创新，利用公共资金更大规模地撬动商业银行资金支持节能减排项目。