

借鉴国际经验 完善我国气候投融资政策体系

■ 李诚鑫 / 文

» 摘要

世卫组织指出,气候变化是人类面临的最主要的威胁。应对气候变化风险离不开气候投融资政策体系对社会各方面资金投入的引导。国际上从定义和标准体系、资金来源与渠道、相关政策与资金工具三方面促进气候投融资发展。当前,我国气候投融资面临政策体系不够完善、资金管理机制尚未明确、碳金融市场与金融产品丰富度不足等挑战。在“双碳”目标下,需要在政策层面完善气候投融资基础制度与政策体系;在资金层面持续发挥国家财政资金支撑作用,加快完善碳金融市场;在金融机构层面树立气候友好理念,加强气候风险管理。

» 关键词

气候; 投融资; 政策体系

国际气候投融资体系建设实践

应对日益严峻的气候变化风险需要充分调动公共部门和私营部门资源,气候政策倡议组织(CPI)《2019年全球气候投融资报告》显示,全球气候投融资规模已超6,000亿美元,为全球碳减排、绿色活动以及适应气候变化提供了有力的资金支持。

(一) 定义和标准体系

目前,国际上对气候投融资尚没有明确的定义和标准,但相关政策文件、法律法规及公约均从不同角度解释了什么是气候投融资。世界上第一个应对气候风险的国际性框架《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)中提到,要以统筹兼顾的方式应对气候变化,与社会和经济协调发展,发达国家应当给发展中国家提供包括技术转让内的资金帮助,增强共同面对气候变化的自生能力。联合国环境规划署(UNEP)将气候投融资定义为金融与气候变化相联,用于减少碳排放的投融资活动。世界银行集团(WBG)认为,气候投融资是指向低碳、适应气候变化发展的项目提供投融资的气候融资行为。气候政策倡议委员会(CPI)与经济合作与发展组织(OECD)认为,气候投融资资金必须专门用于应对、适应和缓解气候变化。国际气候投融资标准主要集中在三方面,一是国际标准化组织可持续金融技术委员会(ISO/TC 322 Sustainable Finance)制定的《可持续金融—关键词语集》(ISO 32220)《可持续金融框架:原则和指南》(ISO 32210)以及《支持绿色金融发展的项目、资产和活动环境准则指南》(ISO 14100)致力于可持续金融

标准化环境,其中特别提到气候变化投融资活动环境信息披露标准化。二是区域性组织如欧盟发布的《欧盟可持续金融增长行动计划》《欧盟可持续金融分类方案》《欧盟可持续金融分类法》,致力于构建可持续金融平台。三是金融组织如“赤道原则”规定,对环境或社会具有重大影响、项目资金总成本超过1,000万美元的项目提供融资,对气候投融资的金额和性质进行标准化规定,世界银行(IBRD)、亚洲开发银行(ADB)也出台《环境与社会标准》《绿色债券框架》等相关标准指引和框架。

(二) 资金来源与渠道

在国际气候投融资资金来源与渠道建设上,一是通过宣言、框架、协约等方式由发达国家对发展中国家提供应对气候变化的资金援助。1972年《联合国人类会议环境宣言》、1992年《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)、2007年《巴厘路线图》、2016年《巴黎协定》、2010年《联合国气候变化框架公约》第十六次缔约方大会从技术开发、绿色气候基金等方面开展资金援助。二是国家财政资金针对环境保护、绿色低碳、气候风险等方面的专项拨款。欧盟在2014-2020年将财政预算收入的20%用于减缓和适应气候变化,并在2021-2017年的年度预算与“欧洲复苏基金”合计的30%用于应对气候风险。美国重返《巴黎气候协定》后,计划在气候变化应对及相关绿色项目方面投入4,000亿美元,《2022财年自由支配资金请求》中应对气候变化投资较2021年增加了140亿美元。意大利、德国、法国、英国等国家对应用清洁技术、绿色建筑等领域提供专项补贴。三是通过碳市场配额拍卖与清洁发展机制支持气候投融资活动。欧盟碳市场(EUETS)成员国通过NER300基金在2013-2017年间将80%左右的碳市场拍卖收入用于可再生能源、能源效率、可持续经济发展方面;美国通过配额拍卖、限额与投资计划(RGGI)支持各州气候投资,约60%的温室气体减排用于基础设施、清洁能源、垃圾处理方面;加拿大魁北克省通过碳市场配额拍卖建立绿色发展基金,投资于各类气候项目。四是通过绿色金融相关活动撬动公共和私营部门参与气候投融资。美国设立全国性的环境金融中心,创新拨款支付债券、特殊税收债、资产担保债券等可再生能源绿色债券;日本制定环

保型融资利息补助基金,由日本环境省主导,公益财团法人、日本环境协会及金融机构参与,为低碳环保设备提供低息贷款和贷款利息补助;韩国设立国有环境基金贷款,主要对绿色产业提供低于商业贷款利率的贷款服务。

(三) 相关政策与资金工具

1. 以世界银行集团(WBG)为代表的国际金融机构制定出台的相关政策与资金工具。2020年WBG通过国际复兴开发银行(即世界银行,IBRD)和国际开发协会(IDA)两大机构参与气候投融资项目达172亿美元,其中气候适应类项目与气候减缓类项目份额基本持平,预计在2021-2025年将35%的资金用于气候变化,特别是抵御气候风险领域。WBG主要将气候资金投向新能源、电力储存、生态建设、灾害风险防范等方面。同时,WBG开发气候风险评估办法,基于项目分类及实际产生收益,对借款人温室气体排放量、能源效率根据《气候减缓融资追踪原则》进行气候效益监测和评估,建立项目追踪流程,增强气候项目韧性。2. 以亚洲开发银行(ADB)为代表的区域性政府间金融开发机构制定出台的相关政策与资金工具。2019年ADB通过自身资源提供了超过63.7亿美元的气候融资,此外还通过国际融资渠道筹集总计7.049亿美元气候资金。ADB主要将气候资金投向气候基础设施建设领域,以增强减缓和适应气候能力,2017年起ADB基于企业绩效衡量标准,从项目选定、准备、评估、实施、评价五方面衡量项目全生命周期,重点考察气候项目对当地的环境改善功能。3. 以绿色银行为代表的新型金融机构制定出台的相关政策与资金工具。绿色投资银行是以经济与环境的和谐为目的而发展起来的一种新的气候投融资形式,世界

各国均有设立。最具代表性的是英国绿色投资银行(GIB),依据《绿色投资政策》建立内部严格的绿色影响评估和风险管理审批绿色项目机制,将80%的资金用于离岸风电、生物质能等战略性新型能源投资,同时依据《绿色投资手册》《绿色影响报告》要求,对项目进行动态监测并及时反馈项目绿色建设情况。

我国气候投融资体系建设概况

习近平总书记在2020年9月的联合国大会提出“2030年碳达峰、2060年碳中和”的绿色发展目标,而构建和完善气候投融资体系是绿色低碳转型的重要支撑。2020年10月,生态环境部等5部委联合印发《关于促进应对气候变化投融资的指导意见》,首次明确气候投融资的定义和支持范围,气候投融资是指为实现国家自主贡献目标和低碳发展目标,引导和促进更多资金投向应对气候变化领域的投资和融资活动,是绿色金融的重要组成部分,支持范围包括减缓和适应气候变化两个方面。2021年1月份,生态环境部印发的《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》中特别提到,要加快推进气候投融资发展,开展气候投融资地方试点,引导和支持气候投融资地方实践。在财政资金方面,根据财政部官网显示,2021年,中央财政下达大气、水、土壤污染防治资金共计达536亿元,安排山水林田湖草沙系统治理、海洋生态保护修复、林业草原生态保护修复工程(转移支付)资金1,178亿元。在绿色信贷方面,截至2021年二季度末,我国本外币绿色信贷余额达13.92万亿元,约占各项贷款的十分之一,其中重点向绿色交通、可再生能源、节能环保产业领域投资。在绿色基金方面,截至2021

年6月末,我国绿色低碳发展基金与社会责任基金已超700只,净值总规模超1万亿元,其中ESG概念投资基金达241只,规模约3,500亿元。绿色债券方面,截至2021年8月末,我国绿色债券发行规模超3,500亿元,同比增长1.8倍,其中向清洁能源、绿色建筑、森林碳汇等具有直接或间接影响碳减排效应的碳中和专项债券发行规模超1,800亿元。

我国气候投融资体系面临的主要挑战

(一) 政策体系不够完善,缺乏相关配套支持措施

明确和完善气候投融资政策体系与配套支持措施是加速我国气候投融资发展的必要保障,2020年生态环境部《关于促进应对气候变化投融资的指导意见》中明确了气候投融资的定义和支持范围,但尚未从二氧化碳排放角度明确气候投融资项目分类标准。例如《绿色债券支持项目目录(2021年版)》已明确化石能源清洁利用等高碳排放项目不再纳入绿色债券支持范围,但高碳资产清洁化是否纳入气候投融资支持范围尚未明确。在配套支持措施方面,气候投融资项目评价、信息披露与报告核查体系尚未建立,无法形成有效激励约束机制,气候投融资尚未纳入绿色金融改革创新试验区活动,低碳试点城市与气候投融资活动缺乏有效衔接,缺少全国性、可复制的气候投融资建设经验。

(二) 资金管理机制尚未明确,碳金融市场亟需丰富

气候投融资活动离不开财政金融资金的支持和引导。一方面,中央财政资金主要面向可再生能源发电、新能源产品补贴、节能建筑等重点领域,对气候投融资方面的基础设施建设、森林碳汇等领域缺乏针对性的资金支持。气候

投融资活动低碳项目库尚未建立,财政贴息、补偿、分担机制缺乏与气候投融资活动的协调匹配;另一方面,碳金融市场资金是气候投融资活动资金来源与建设的重要组成部分,绿色发展基金、ESG投资基金等碳金融产品丰富度不足,我国碳排放权交易市场尚处于起步阶段,有偿配额竞价拍卖机制尚未建立,覆盖范围、阶段型减排目标、价格发现机制仍需持续完善。

(三)机构参与主动性与气候风险管理意识有待提升

气候投融资活动具有高度正外部性,尚没有实现完全内部化,具有前期投资规模较大、回收周期较长、回报率较低等特点,机构参与气候投融资活动的主观能动性不高,气候友好型经营理念与金融机构经营存在错位,气候投融资专项统计监测、高碳资产存量统计与动态监测体系尚未完全建立。机构没有将气候风险纳入自身经营审慎管理中,对气候变化转型风险与高碳资产市场退出的风险防范认识不足。

完善我国气候投融资体系建设的 对策建议

(一)政策层面:完善气候投融资基础制度与政策体系

一是加速气候投融资基础制度标准化建设。气候投融资是绿色金融重要组成部分,要依托现有《金融机构环境信息披露指南》《转型金融原则及支持项目分类》等绿色金融政策标准,从二氧化碳排放量、产业生命周期、预期收益以及对当地环境改善等角度推动统一气候投融资项目分类标准指引。二是建立健全气候投融资信息披露与项目评价体系。明确气候投融资与其他环境权益类的政策边界,依托绿色金融统计监测系

统建立气候投融资专项统计,推动开展气候投融资项目审查与动态监测评价,将ESG因素纳入绿色项目评价范围,及时掌握资金的投向、结构及绿色效益,鼓励各监管部门、金融机构、企业及时主动公开气候投融资相关信息。三是鼓励绿色金融改革创新试验区开展气候投融资试点工作。绿色金融改革创新试验区是我国绿色金融发展最快、效果最好的地区,该地区将气候投融资与绿色金融创新理念、产品、模式相结合,因地制宜地高速推动气候投融资试点建设工程。

(二)资金层面:持续发挥国家财政资金支撑作用,加快完善碳金融市场

完善资金来源渠道建设是气候投融资高速发展的重要保障。一是要加大公共资金对绿色项目投资,持续发挥国家财政资金支撑和保障作用。根据《2021年上半年中国财政政策执行情况报告》显示,2021年中央财政安排支持污染防治和生态文明建设资金4,374亿元。在“双碳”目标下,要持续完善政府和社会资本合作(PPP),深度挖掘高质量绿色低碳项目并优先纳入PPP项目储备库,在国家绿色发展基金基础上建立省、市级绿色发展基金,进一步优化财政资金投向和结构,综合运用财政奖补、贴息、风险分担与补偿等手段引导和加强气候投融资政策的协调配合。二是要健全碳排放权交易市场体系,持续完善碳金融市场。我国全国性碳交易市场已覆盖2,000余家发电企业,下一步,要扩大到水泥、化工、建筑等高碳领域,设立阶段性减排目标,完善配额总量设定与分配机制。因地制宜地探索碳交易市场有偿配额竞价拍卖机制,将配额拍卖收入注入碳排放省级交易基金并专门用于企业控排履约、项目减排升级、低碳

技术研发等气候投融资活动。鼓励金融机构发行以清洁能源发展、资源循环利用、绿色低碳技术研发为主的碳中和债,推动ESG投资公募基金和私募股权投资基金实践,开展清洁能源风险补偿领域绿色保险试点,积极探索适应气候投融资活动的绿色金融资本市场。三是加强气候投融资国际合作。通过清洁发展机制(CDM)积极开展绿色项目气候投融资活动,在国际应对气候变化框架下,加大对极易受气候变化影响的欠发达地区的国际资金和技术援助。

(三)金融机构层面:树立气候友好理念,加强气候风险管理

金融机构是气候投融资活动主要推动力量。一是加强国际双多边金融机构气候合作。依托已有的中国—东盟银联体、上合组织银联体、东盟与中日韩(10+3)等双多边金融合作机制,将气候投融资纳入“一带一路”发展建设,拓展世界银行集团、亚洲投资银行、金砖国家新开发银行多领域、多样化融资合作边界,加速气候投融资全球化进程。二是树立金融机构气候友好型经营理念。将绿色低碳、ESG理念纳入气候投融资相关机构宏观审慎管理和发展战略中,依托大型银行分支机构建立绿色银行业务部门,确立自身减缓和适应气候变化转型路线图,完善气候投融资考核激励机制,鼓励将金融资源更多投向绿色、低碳、清洁发展及技术研发领域。三是加强气候风险管理,金融机构要摸清当地高碳资产存量,建立高碳资产动态监测信息库,防范低碳转型金融风险,特别是高碳资产退出后搁置和减值风险。

作者单位:辽宁大学亚澳商学院
责任编辑:王晓纯