

气候融资国际国内进展及对中国的政策建议

International and Domestic Progress on Climate Financing and Policy Suggestions for China

摘要 本文总结了气候融资的国际发展进程、中国在气候融资方面的工作，并针对现阶段中国进一步发展气候融资应对气候变化提出政策建议。建议中国坚持气候资金受助国立场，推动发达国家兑现气候资金出资承诺；重视国际气候资金的示范效应，学习气候治理国际经验；设定气候项目标准，减缓和适应气候变化并重；大力推动市场化碳交易，适度推进碳金融工作；加强自身能力建设，构建气候融资统计体系。

关键词 应对气候变化；气候融资；绿色金融；低碳发展；碳排放权交易

■文/王遥 崔莹 洪睿晨

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2019.24.003

气候变化问题是当今社会最重要且亟待解决的问题之一。越来越多的科学研究证实了全球气候变暖势头加剧的事实。气候变化既是环境问题也是发展问题，需要大量气候资金的投入。金融作为推动经济发展的核心要素，在应对气候变化中能够发挥重要作用。气候融资在此大背景下应运而生，以支持减缓和适应气候变化活动在时间和空间上转移资源、管理风险，提供气候融资信息，构建气候融资激励机制，促进全球低碳可持续发展。

气候融资国际进展

气候金融概念源于联合国气候变化大会资金议题的谈判

气候金融（Climate Finance）是与应对气候变化相关的创新金融，是利用多渠道资金来源、运用多样化创新金融工具促进全球低碳发展和增强人类社会应对气候变化的韧性的金融模式。气候金融衍生于联合国气候变化大会关于资金机制的谈判，联合国气候变化框架公约（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）官网对于气候金融的定义是来自公共、私人或其他渠道的，用于支持减缓和适应气候变化行动的地方、国家和跨国融资^[1]。

气候融资中的“气候”是指对气候变化威胁进行有效应对，具体包括减缓和适应气候变化两方面。减缓领域即减少和限制温室气体排放或加强温室气体隔离的各类行动，包括提高能源效

率、发展可再生能源、进行碳捕捉与封存、清洁能源、垃圾和废物再利用、农业和林业以及其他土地利用方式中增加碳汇的活动等；适应气候变化即提高对气候变化的适应能力和韧性，以减少气候变化带来的影响及各种风险，涉及水资源管理、环境卫生、农林业、渔业、健康、预防和防止气候灾害等领域^[2]。

气候资金问题一直是国际气候谈判的重点内容

2009年，《联合国气候变化框架公约》第15次缔约方会议在丹麦哥本哈根举行，在此次大会上发达国家集体承诺将在2010—2012年通过国际机构向发展中国家提供近300亿美元的新的、额外的快速启动资金，用于支持其应对气候变化行动。此外，发达国家还承诺，到2020年每年为发展中国家调动1000亿美元的气候资金。此后的历届联合国气候变化大会上，气候资金的议题一直是会议重点谈判内容。作为UNFCCC下最主要的融资机制，绿色气候基金（Green Climate Fund, GCF）随后在2010年的坎昆气候变化大会上被正式设立，并在2011年德班气候变化大会上批准启动，GCF为公约缔约方所有发展中国家提供应对气候变化的专项资金支持。

2015年，标志着全球气候治理迈入新阶段的巴黎气候变化大会圆满结束。会议达成了以《巴黎协定》为核心的一系列成果。至此，全球气候变化治理体系从欧盟倡导的“自上而下”的温室气体减排量强制性分配转变为中美所倡导的“自

气候融资中的“气候”是指对气候变化威胁进行有效应对，具体包括减缓和适应气候变化两方面。

下而上”的国家自主贡献（Intended Nationally Determined Contributions, INDC）模式。《巴黎协定》在气候资金方面取得重大进展，资金目标——“使资金流动符合温室气体低排放和气候适应型发展的路径”成为与减缓目标和适应目标并重的三大目标之一。《巴黎协定》将资金支持的提供主体扩展到了所有发达国家，而不仅仅是《联合国气候变化框架公约》附件 I 所列的发达国家；并且规定鼓励其他缔约方自愿或继续向发展中国家提供资金支持。另外，《巴黎协定》强调所有国家都要考虑应对气候变化的资金流动。

2018年，卡托维兹气候变化大会上各缔约方谈判通过了《巴黎协定》的大部分实施细则，在资金方面进行了重申，强烈敦促发达国家缔约方提高其资金支持水平，并制定具体的路线图，以实现到2020年每年为减缓和适应行动共同筹集1000亿美元的目标。另外，提出了从2020年气候变化大会开始讨论2025年以后以1000亿美元为下限的资金安排。

中国在国际气候谈判中起到至关重要的作用

在哥本哈根气候变化大会期间，中国就成为国际气候谈判的重要参与者，代表发展中国家发声。之后，以中国为代表的“基础四国”迅速崛起，对气候谈判的走势和治理模式的转变起到了关键作用，并坚持了“共同但有区别的责任”这一基本原则，将其落实到《巴黎协定》中。《巴黎协定》时期，中国已经从气候治理体系的“跟随者”转变为“引领者”，不仅在自主贡献文件中提出了实际的减排目标，体现了大国责任，还协调其他大国共同推进《巴黎协定》的签署。2016年9月，中国利用G20峰会的主场优势促成中美正式加入《巴黎协定》，极大地推进了协定的生效和实施。2018年12月，卡托维兹气候变化大会完成了《巴黎协定》大部分内容实施细则的谈判，取得了有力度的成果，中国为大会取得成功做出了重要贡献，成为国际气候谈判达成的关键推动力量。2019年12月在西班牙马德里举行的第25届联合国气候变化大会上，中国共举办29场主题边会活动，展示了中国在绿色低碳发展方面的经验和智慧，以及在参与全球气候治理、应对气候变化国际活动中做出的努力和贡献。

另外，中国广泛开展与国际组织的合作，如世界银行、亚洲开发银行、联合国开发计划署等，并不断加强与发达国家在应对气候变化和清洁能源方面的对话交流，积极推动气候变化南南合作^[3]。在“一带一路”建设中重视低碳投资，通过中资银行、亚洲基础设施投资银行和丝路基金等机构引导和促进更多资金投入减缓和适应气候变化领域。

中国气候融资相关政策与推动

气候融资发展具备政策基础

在减缓气候变化领域，中国出台了《“十三五”控制温室气体排放工作方案》，提出从低碳引领能源革命、打造低碳产业体系、推动城镇化低碳发展、加快区域低碳发展、建设和运行全国碳排放权交易市场、加强低碳科技创新、强化基础能力支撑、广泛开展国际合作八个方面采取积极措施，有效控制温室气体排放。而《国家适应气候变化战略》的出台，为适应气候变化行动在基础设施、农业、水资源、海岸带和相关海域、森林和其他生态系统、人体健康、旅游业和其他产业七个方面开展工作提供了政策支撑。

中国是全球首个拥有较为完善的绿色金融政策体系的国家。2016年8月31日，中国人民银行等七部委联合发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》（以下简称《指导意见》），成为中国发展绿色金融的基础和指导性文件。在《指导意见》的作用下，中国已基本形成以绿色信贷、绿色债券、绿色保险、绿色基金等绿色金融工具支持绿色产业发展的配套体系，多样的融资工具品种拓宽了绿色产业融资渠道，一定程度上解决了绿色项目的融资困境，推动绿色产业加速发展。气候金融与绿色金融范畴有大量交叉但各有侧重，绿色金融服务于环境保护，气候金融服务于应对气候变化，而气候变化问题是环境问题的累进表现形式，也属于环境保护的范畴。因此，从服务对象上，绿色金融配套政策也服务于应对气候变化活动。

碳排放权交易市场稳步运行及建设

碳排放权交易市场作为温室气体减排的重要工具正在全球范围内广泛应用。2011年10月，国家

发展改革委批准北京、天津、上海、重庆、湖北、广东、深圳7个地区开展碳排放权交易试点工作，7个试点地区在2013—2014年陆续开始交易，之后市场建设稳步推进，2016年12月又新增了四川和福建2个试点地区。9个碳交易试点在交易政策设计上既有共性又因地制宜体现各自特点，为全国碳市场建设提供先行示范和经验。截至2019年6月，7个先行碳排放权交易试点地区配额累计成交量约3.3亿吨二氧化碳当量，累计成交额约71.1亿元人民币^[4]，控排企业履约率保持在较高水平，有效地降低试点地区碳排放总量，促进控排企业低碳转型，同时为低碳产业提供资金支持，部分试点进行了碳金融和融资工具方面的尝试。

在试点碳市场运行基础上，中国于2017年12月宣布启动全国碳排放权交易体系。全国碳市场的建设以发电行业为突破口，分三大阶段进行市场建设：一是基础建设期，主要完成全国统一的数据报送系统、注册登记系统、交易系统建设及碳市场管理制度建设；二是模拟运行期，主要开展发电行业配额模拟交易，对碳市场管理制度与支撑体系进行完善；三是深化完善期，也就是全国碳市场开始交易运行的阶段，将在电力行业进行碳配额现货交易，并逐步扩大行业覆盖范围，丰富交易品种，尽早将国家自愿减排量（Chinese Certified Emission Reduction, CCER）纳入碳市场。

目前，全国碳市场处于基础建设期，湖北和上海正在分别牵头进行注册登记系统和交易结算系统建设。2019年4月，生态环境部发布了《碳排放权交易管理暂行条例（征求意见稿）》，向公众征求意见，后续有望在完善后尽早推出。该文件正式出台后将为中国碳市场运行提供政策基础和立法保障。2019年9月，生态环境部发布了《2019年发电行业重点排放单位（含自备电厂、热电联产）二氧化碳排放配额分配实施方案（试算版）》，明确了配额分配方案，进一步推动碳市场发展。2019年12月，财政部发布《碳排放权交易有关会计处理暂行规定》，规范了碳排放权交易相关的会计处理。

绿色金融对气候融资的推动力逐渐加强

绿色金融作为推动经济绿色化转型的金融解决方案正在全球范围内兴起。有预测显示，在未

来5年内，中国每年需要投入至少2万~4万亿元人民币用于应对环境和气候变化问题^[5]。各类绿色金融工具如绿色信贷、绿色债券、绿色保险可以动员和激励更多社会资本进入该领域，同时有效抑制污染性投资，持续为应对气候变化活动提供长效资金支持。

绿色信贷作为中国绿色投融资最主要的渠道，在撬动气候资金方面也同样发挥重要作用。绿色交通和清洁能源项目一直是绿色信贷资金流入的两个主要领域。截至2019年第三季度末，投向这两个领域的贷款余额分别达到4.32万亿元和2.42万亿元^[6]。绿色信贷产品创新，如碳排放权资产抵质押贷款，为减缓和适应气候变化活动拓宽融资渠道。

中国绿色债券市场在利好政策刺激和有效金融监管的双重作用下，规模不断扩大。根据中央财经大学绿色金融国际研究院的绿债数据统计，2019年中国境内外发行贴标绿色债券（含绿色ABS）共计3600.03亿元，其中，境内市场发行贴标绿债165只，发行规模达2454.63亿元；发行绿色资产证券化产品（绿色ABS、绿色ABN）31单，募集资金382.3258亿元；中资主体在国际债券市场发行绿色债券21只，发行规模约合人民币763.07亿元。其中很多债券的募集资金投向节能、清洁能源、清洁交通、生态保护和适应气候变化等应对气候变化领域的项目。

对发展气候融资的政策建议

坚持气候资金受助国立场，推动发达国家兑现气候资金出资承诺

气候融资是有效应对气候变化的重要手段之一。气候资金应是在UNFCCC框架下，发达国家向发展中国家提供的“新的、额外的”资金，并应以公共资金为主。发达国家应当履行在联合国气候变化大会中的承诺，运用多元化的气候融资手段和工具，向发展中国家转移气候资金。中国在国内和国际合作中自主实施了不少减排行为，为应对气候变化做出努力，体现了中国是负责任的大国。但中国仍然是发展中国家，且气候风险较高，减缓和适应领域的资金缺口巨大，毫无疑问需要国际资金和技术的支持。中国应坚持气候资

中国应坚持气候资金受助方立场，联合其他发展中国家推动发达国家“1000亿美元”气候资金出资承诺尽快落地。

中国应着力构建自己的气候融资统计体系，搭建气候项目专项数据库，对气候项目进行统计和管理，侧重项目资金流和产生的减排效应。

金受助方立场，联合其他发展中国家推动发达国家“1000亿美元”气候资金出资承诺尽快落地。

重视国际气候资金的示范效应，学习气候治理国际经验

中国应该重视申请国际气候资金，如UNFCCC下的绿色气候基金（GCF），虽然这类资金载体所能提供的资金金额相对有限，但其示范效应十分显著，尤其是对于落后地区的能力建设方面，可以通过项目执行，引入国际上丰富的气候治理经验与技术，加强国际国内资本合作。目前，中国已经有2个机构被认证为GCF的执行机构，即财政部CDM基金管理中心和生态环境部对外合作与交流中心。2019年11月，GCF批准出资1亿美元支持亚洲开发银行在山东的绿色发展基金项目，这是中国获得的首笔GCF资金，具有很强的示范性。相关经验可以用于中国其他应对气候变化项目，提升中国整体的应对气候变化能力。

设定气候项目标准，减缓和适应气候变化并重

目前，中国还未出台气候项目相关标准。标准的制定可以规范相关方的市场行为，并指导真正符合气候变化要求的项目落地，促进产业低碳转型。相关部门应尽快建立气候项目认定标准，可参考国内外绿色和气候标准，比如气候债券倡议组织的《气候债券标准》、国际资本市场协会（ICMA）的《绿色债券原则》、国内的《绿色产业指导目录》和《绿色债券支持项目目录》等，对气候项目的认定、评估和监管明确具体要求，且要注意应对气候变化的特殊性以及与绿色项目的区别，强调项目对减缓和适应气候变化两方面的作用，给企业生产经营、金融机构投资、政府部门监管提供科学统一的依据。

大力推动市场化碳交易，适度推进碳金融工作

全国碳市场已于2017年12月宣布启动，各项基础设施建设正在稳步推进中。碳市场的健康稳定发展是碳期货及其他碳金融产品创新的基石。全国碳市场应在确保平稳运行的前提下，逐步扩大参与碳市场的行业范围和交易主体范围，增加交易品种，提升市场活跃度，发展碳金融。碳金融的推进工作要适度进行，在实现碳现货市场与期货市场互利互

动的同时，也要防止过度投机和过度金融化，切实防范金融风险，充分发挥碳市场对控制温室气体排放、降低全社会减排成本的政策工具作用。由于证监会对于市场机制、价格调控、金融衍生品、风险防控等一系列问题有着丰富经验，建议在监管中引入证监会进行联合监管。

加强自身能力建设，构建气候融资统计体系

作为气候资金的接收方，还未有发展中国家发布对气候资金流的追踪监测报告。虽然发展中国家质疑发达国家公布的气候资金数据的准确性，但由于自身缺乏统计数据，无法对气候资金的接收数据进行验证。中国作为最大的发展中国家，应加强自身能力建设，提高对气候资金流监测、报告和核查的能力。现阶段中国在国内外都进行了许多具有气候效应的项目建设，这些项目既能增强所在地应对气候变化能力，又能解决当地能源短缺、交通运输系统落后等民生问题，应该大力提倡。中国应着力构建自己的气候融资统计体系，搭建气候项目专项数据库，对气候项目进行统计和管理，侧重项目资金流和产生的减排效应。这样，一方面可以为气候变化国际谈判提供数据支撑，另一方面也可更有针对性地进行应对气候变化活动。此外，还可以对项目库中具有显著气候效应的典型项目进行宣传和推广，形成大规模示范效应。^⑤

参考文献

- [1] UNFCCC. Introduction to Climate Finance[EB/OL]. <https://unfccc.int/topics/climate-finance/the-big-picture/introduction-to-climate-finance>.
- [2] IPCC. Climate Change 2014 Synthesis Report[R]. 2014.
- [3] 中华人民共和国生态环境部. 中国应对气候变化的政策与行动2018年度报告[R]. 2018.
- [4] 中华人民共和国生态环境部. 中国应对气候变化的政策与行动2019年度报告[R]. 2019.
- [5] 周小川. 以绿色融资促可持续发展[J]. 中国金融, 2018(13): 11.
- [6] 中国人民银行. 2019年三季度金融机构贷款投向统计报告[R]. 2019.

（王遥系中央财经大学绿色金融国际研究院院长；崔莹系中央财经大学绿色金融国际研究院气候金融研究室及碳金融实验室负责人；洪睿晨系中央财经大学绿色金融国际研究院研究员）