

政策的创新和试验 是气候投融资试点的核心

Policy innovation and experimentation are at the heart
of climate investment and financing pilots

■文 / 蓝虹



一、中国“双碳”目标实现 急需推进气候投融资政策

2020年9月,习近平总书记在第七十五届联合国代表大会一般性辩论上提出“双碳”目标。实现碳中和目标需要投入更多资金。中国气候变化事务特使解振华在全球财富管理论坛2021北京峰会上表示:据有关机构测算,实现中国碳中和目标,大体需136万亿元人民币投入。据清华大学发布的《中国长期低碳发展战略与转型路径研究》测算,中国2060年要实现碳中和,2020年至2050年能源系统需新增投资约138万亿元,超过每年GDP的2.5%。

实现碳达峰、碳中和的目标,亟须投入大量资金到减排、清洁能源等绿色低碳领域。而且,目前我国正处于碳达峰、碳中和行动的开始阶段,各种低碳绿色技术的运用正处在市场门槛期。低碳绿色项目冲过市场门槛期,就会通过对旧技术的替代抢占市场份额。在规模效应的推动下,其收益率会随着成本的不断下降而上涨,最终成为金融机构盈利的来源。

例如,根据近三年上市公司披露的信息分析,多数清洁能源发电项目的投资内部收益率平均在7%左右,投资回收期大于10年。内部收益率是没有包含融资成本的,目前市场上传统信贷的融资成本平均在7%左右,意味着,如果没有气候投融资创新政策,新能源等低碳项目对社会投资的吸引力有限。

新能源汽车现有状况是综合成本较高,配套设施盈利能力较弱。新能源汽车包括电动汽车、氢能汽车、

乙醇燃料电车等,其中电动汽车的综合成本最低,但相对于燃油车仍然没有优势。电动汽车的综合成本不仅包括购买费用,还包括补能费用、保险费用、电池更换费用、回收价值等,综合起来比燃油汽车要高出不止。配套设施方面,电动汽车充电桩盈利能力欠佳,盈利模式较为单一。2019年至2021年,国内充电桩市场有50%的企业倒闭或退出,30%企业在盈亏平衡线上挣扎。以特来电公司为例,年度财报显示2016年至2020年分别亏损2942.3万元、1948.9万元、1.36亿元、1.11亿元、7769.6万元,五年合计亏损3.74亿元。同时,充电桩企业盈利模式单一,目前主要依靠电费差价、服务费,北京市特来电白天的服务费每度电在0.2-0.3元,夜晚在0.1元左右,无法覆盖其运营成本。

根据我国颁布的《绿色建筑评价标准》(GB/T50378-2014),绿色建筑认证划分为三个等级,不同等级对成本的影响不同,中国城市科学研究会对148个绿色建筑项目进行了评估,平均增量成本都比较高。与一般建筑项目相比,绿色建筑项目投资风险体现为,绿色建筑在前期投资成本、建设工期、运营等方面的要求都更加严格,导致部分绿色建筑建设项目面临在设计、施工、运营等方面更多的风险。设计、施工单位对绿色建筑经验的缺乏、管理上的不成熟等会导致建设成本进一步增加,运营的缺失会导致后期无法发挥节能减排的作用,甚至还会造成维护成本的上升。同时,目前民用建筑碳中和和实施路径研究,新型节能低碳建筑一体化设计技术仍比较落后,轻薄保温材料

料有待突破,建造技术较为粗放,智能建造和新型建筑工业化发展处于起步阶段,这些都需要在科研项目立项、研发经费投入、创新人才队伍建设等方面给予重点支持,开展技术攻关,全面提升产业链创新能力,实现进一步降低成本。

例如,二氧化碳捕集、利用与封存技术(CCUS),虽然已经纳入国家“十四五”规划,而且在碳封存方面,我国拥有显著的地质潜力,地下碳封存量预计可达2.4万亿吨,但目前二氧化碳捕集、利用与封存,每吨成本大约为300元人民币,而我国碳市场每吨碳的价格大约为60元人民币,除了有些地区可以通过运用液态二氧化碳驱油提高石油采收率,从而增加了收益,大部分项目都因为收益不足无法获得市场融资,无法进入市场。《中国能源体系2060碳中和报告》预测,到2060年,在净零排放能源体系中,每年将需要捕集并永久封存13亿吨二氧化碳。这意味着,未来40年,CCUS的封存量需要提高400倍以上。但是这种对二氧化碳捕集、利用与封存技术的强烈需求,因为收益不足导致的融资瓶颈,致使其无法在市场上规模推进,目前主要还是示范项目。

所以,气候投融资不是简单地号召金融机构投向气候减缓项目和气候适应项目,更重要的是,中央各部门和地方政府要出台相关的气候投融资政策,财政要加大扶持力度,形成激励机制,引导解决气候投融资中存在的问题。

二、气候投融资试点为政策的创新和实施奠定基础

目前,气候投融资最重要的是政策创新。因为气候投融资项目与市场普通项目现在还存在差距,很多项目在与金融机构的对接中,在资金收益流、融资风险等方面有其特殊性,因此,需要特殊的、中央与地方联动的、各部门配合的气候投融资政策扶持,而不能仅仅靠鼓励金融机构的主观能动性。

气候问题本身分为气候减缓和气候适应,这两大类别又涉及不同的行业,每个地区因为自然资源禀赋的不同,产业结构的不同,金融资源的不同等,会导致不同特点的气候投融资政策需求。另外,政策在实施过程中,有可能导致一部分行业和人群受益,而另一部分行业和人群利益受损。也就是说,政策的实施和推行是有成本的,怎样既解决气候投融资中存在的问

题,又使政策成本最小化,这必须通过试点来完成。

2022年8月10日,生态环境部、国家发改委等9部委联合发布《关于公布气候投融资试点名单的通知》,全国23个市、区入选“气候投融资试点”。2021年12月,生态环境部等9部委发布《关于开展气候投融资试点工作的通知》,对气候投融资作出定义: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。

笔者认为,气候投融资试点,最重要的就是中央各部门和地方政府的政策试点。政策试点,是中国治理实践中所特有的一种政策测试与创新机制,具体类型包括各种形式的试点项目、试验区等。“政策试点”包括狭义和广义两个方面。狭义的“政策试点”是指“政策测试”,它是指政府为验证政策方案的正确性、可行性,并取得实施这些方案的具体化细则,而在一定范围内进行的一种局部性的决策施行活动。广义的“政策试点”包括“政策生成”和“政策测试”这两个方面。与在局部范围内对已经成型的政策进行验证的“政策测试”不同的是,“政策生成”的主要目的在于寻求全新的政策方案,进行制度创新。它一般是指中央为寻求新的制度或政策工具而进行的分权式试验,以及地方自行发起的政策试点活动及相应实践等。

“政策试点”的具体类型包括各种形式的试点项目、试验区等。试点项目侧重于时间维度,它是指在一定时间段和一定范围(特定的地域、政府部门或企事业单位)内所进行的一种局部性政策探索及实施活动。试验区侧重于空间维度,它是指为探索或实施某一项或某一领域的新技术、新制度而选定的一个地域性区划单位,具体表现为各种样式的综合性试验区、专门性试验区以及特区、新区、开发开放区、示范区、合作区等。

气候投融资需要全方位的政策改革,包括具有外部性的气候治理效果的资本化、收益化,各种激励措施和政策的推行,这一定意味着一些利益的重新分配,政策收益的同时伴随政策成本,所以,在制定和推行全国性气候投融资政策之前,进行试验区的试验,在资源禀赋各异的区域,进行气候投融资政策创新,就非常重要。

这次气候投融资试点,显然是广义的政策试点,不是对既定政策的试验,而是包括政策生成和政策测

试两个方面。也就是说,在试验期间,要根据各地区的资源禀赋状况,推出符合当地气候减缓和气候适应需求的气候投融资政策,并进行区域性试点,找到可以在全国甚至全球推广的气候投融资政策和发展模式。

三、气候投融资政策应该着力探索的内容

(一) 创新气候投融资激励政策

激励政策是保障制度推进的核心。在我国绿色金融制度演进中,央行的碳减排支持工具,将绿色金融指标体系纳入银行的宏观审慎考核,扩展绿色金融考核结果的使用场景、使其与央行对各银行差别化管理相挂钩等激励政策,对激发商业银行投资绿色项目的积极性起到了很大的作用,目前绿色信贷资金余额已经超过了18万亿元,充分体现了激励政策的制度绩效。

但是,相对于“双碳”目标实现的巨大资金需求,目前的激励政策显然是不够的,需要通过税收优惠、财政贴息、风险分担等方面,引导金融机构打破趋利避害喜欢富裕项目的本性,要使金融机构在政策的引导下,进行气候投融资,需要满足对利益增进,而不是利益受损。

很多人认为,金融机构应该为了全球气候治理承担责任,即使利益受损也应该勇往直前。但这需要政府发布统一的约束和标准,让所有金融机构都承担责任,并对没有承担责任的金融机构进行惩罚。或者,对勇于承担责任的金融机构进行奖励。只有这样,才能引导金融机构更好地服务“双碳”目标。

(二) 理顺气候减缓和气候适应项目的资金流

气候投融资既包括市场化投资也包括政府财政投资。在政府财政投资方面,我们不需要项目有资金流,我们只要关注项目的环境和社会效益,关注对“双碳”目标的贡献。但财政资金毕竟是有限的,所以,引导社会资本和金融资金投资气候减缓和适应,就非常重要。

然而,市场机制是需要合理回报的,所以,我们的气候投融资项目,必须理顺资金流,才能推向市场。其实,所有项目的落地都是需要资金的,无论是财政资金还是社会资本。所以,将气候减缓和气候适应项目,由财政资金供给转向市场供给,一定存在着资源产权的重新界定和利益的重组。这就需要政策的引导。例如,污水处理厂原来是属于事业单位,由财政供给的。转向市场化供给后,如何付费,付多少? 由谁付? 付

给谁? 这些都涉及产权的重新界定和资源利益的重组,因此需要制度和技术创新,以及政府政策法规等对其规范认定。

目前,很多气候减缓和气候适应项目产生的环境效益的外部性还没有清晰的产权界定,必然导致收益不足,需要通过试点,探索产权界定和交易的创新方式和平台。


(三) 气候投融资标准的制定和完善

气候投融资标准的制定和完善,是制度着力精准性的保障。气候投融资的推进,不是简单地对金融机构进行呼吁和鼓励,还需要国家优惠政策和激励政策的支持。政府资源也是有限的,而且提高人民生活福利需要支持的领域也很多,因此,提高政府资源支持的政策绩效就非常重要。气候投融资优惠政策和激励政策,怎样才能精准地使真正的气候减缓和气候适应项目获利,就非常重要。气候投融资标准,就是引导政策精准着力和金融机构精准投资的保障。

笔者认为,气候投融资试验区应该在标准方面开展试点,根据各试验区的情况,制定对“双碳”目标作用最大,最能降低当地碳排放的行业标准,也就是说,不仅是在探索标准,还要探索“双碳”目标实现的路线图,以获得最低成本的减排绩效。

(四) 完善碳交易市场政策和制度设计

设计碳交易市场政策和制度,对于“双碳”目标的实现非常重要,因为碳交易市场的交易,实际上是市场对各行业各企业碳减排成本的自我识别,并通过市场价格的引导,自动实现最低减碳成本路线图。

如何用最低成本实现碳达峰碳中和,也就是如何设计最佳减排路线图。但是,设计最大的问题是信息不对称,政府、专家和学者,都很难全面了解各个企业各个行业的单位减碳成本。但是在碳交易市场,做决策的是企业自己,企业最清楚自己的单位减碳成本,在经济理性人特性的驱使下,企业会根据自己的单位碳减排成本,做出成本最小的减碳选择。例如,如果企业的单位减排成本高于碳交易市场的碳价,企业就会决定在市场上买进碳配额碳信用,如果企业的单位碳减排成本低于碳交易市场的交易碳价,企业就会选择自己减碳,并尽可能多减碳,用多减的碳来进行碳市场交易,获得最大化的减碳收益。所以,最优减碳路线图就会在碳交易市场自动形成。

作者单位:中国人民大学生态金融研究中心