

CDMFUND

中国清洁发展机制基金

CHINA CDM FUND

2012年 报

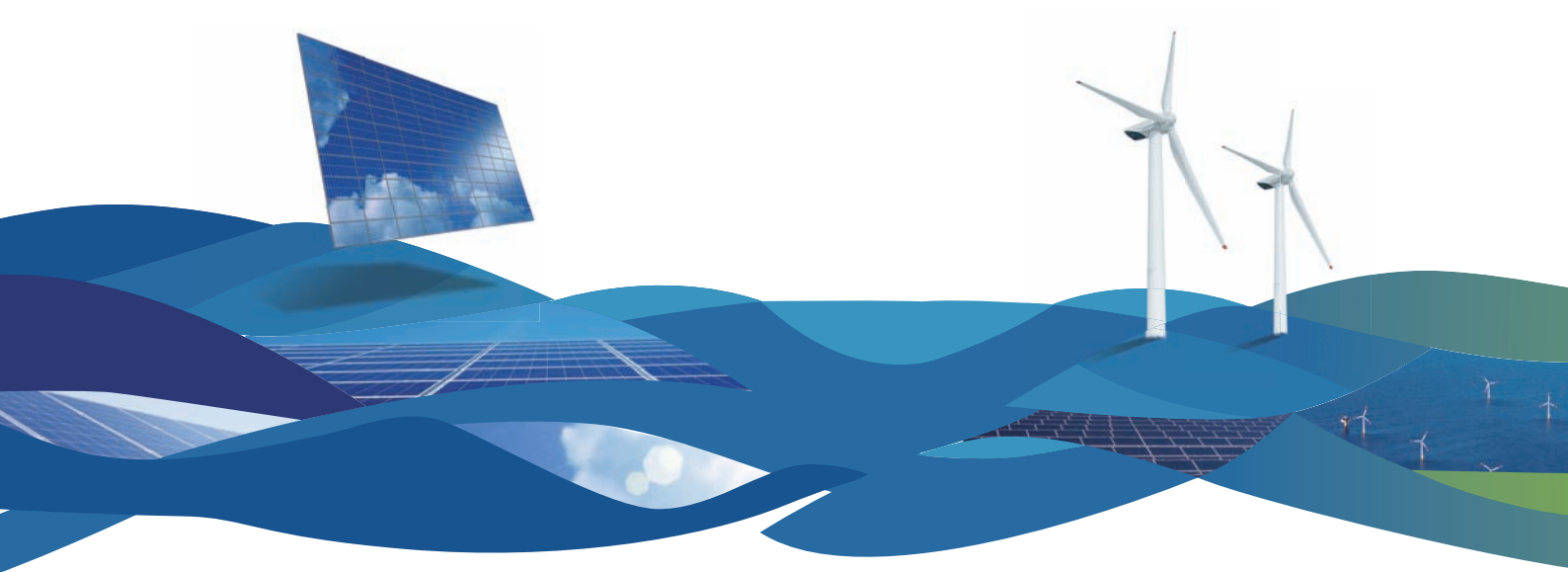
ANNUAL REPORT

CDMFUND

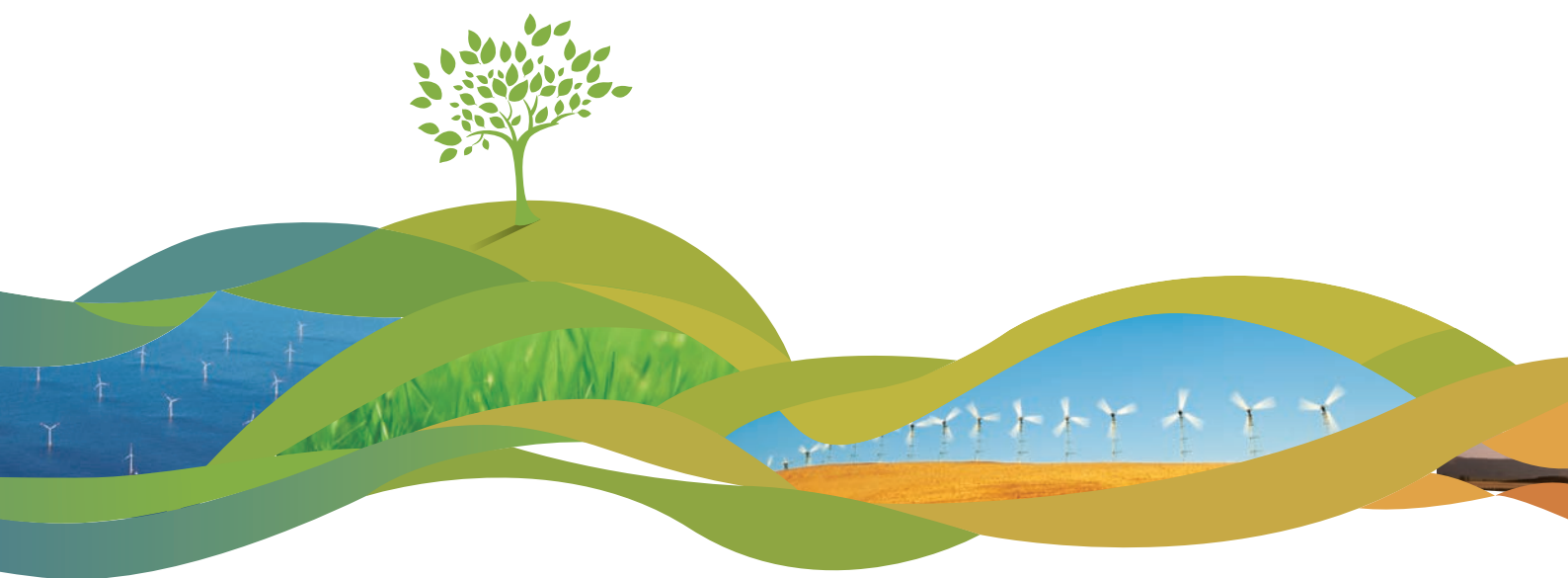


CDMFUND

**中国清洁发展机制基金
2012年报**



■ 部领导寄语	1		
■ 导言	2		
■ 第一部分 清洁基金概况	3	■ 第二部分 清洁基金业务	7
一、宗旨	3	一、国家收入收取情况	7
二、治理结构	4	1、CDM项目注册签发 及国家收入收取情况	7
三、国家收入管理	5	2、制度建设	8
四、资金使用	6	二、赠款业务	9
		1、项目安排	9
		2、制度建设	10
		三、有偿使用业务	11
		1、清洁发展委托贷款	11
		2、创新融资模式探索	14
		3、制度建设	16
		四、现金理财	17



五、风险防控与廉政建设	17	■ 第三部分 国内应对气候变化工作进展和国际展望	27
1、风险防控	17	一、学习贯彻十八大精神，积极投身生态文明建设	27
2、廉政建设	17	二、国内低碳发展与节能减排形势	29
3、“两基一岗”	18	三、国际、国内碳市场形势	30
六、政策研究	19	四、推动碳资产评估工作发展	33
1、“十二五”工作规划	19	五、多哈气候谈判成果与展望	35
2、气候变化融资	19	■ 第四部分 2012年应对气候变化大事记	38
3、碳资产评估	20	一、2012年国际大事记	38
4、碳减排标准	21	二、2012年国内大事记	40
七、宣传工作	22	三、2012年清洁基金大事记	42
1、常设宣传窗口	22		
2、重点活动	22		
八、国际合作	24		
九、地方战略合作	25		

部领导寄语



- ◀ 财政部党组成员、部长助理郑晓松寄语：“党的十八大把生态文明建设放在突出重要的位置，并将之融入经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的各方面和全过程，提出了建设美丽中国的愿景，这为清洁基金未来发展提供了广阔空间、描绘了宏伟蓝图。希望基金管理中心牢牢把握历史机遇，继续抓好党建工作、队伍建设及科学化精细化管理，抓好项目管理和调查研究，努力实现基金的更好更快发展！”



- ◀ 中国清洁发展机制基金管理中心战略发展委员会主席贺邦靖寄语：“清洁基金要按照党的十八大关于加强生态文明建设的重要部署，履行好支持应对气候变化工作的宗旨，创新融资模式，提高资金效益，加强项目管理，广泛动员社会力量，推动绿色发展、循环发展、低碳发展，努力建设美丽中国！”

| 导 言 |

2012年是中国清洁发展机制基金（下称“清洁基金”）业务全面开展的关键一年，也是清洁基金成立五周年的里程碑之年。清洁基金以开拓创新的精神，认真扎实的工作，在国内国际应对气候变化的大潮中逐步走向成熟。

一年来，清洁基金在财政部党组的亲切关怀下，在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，在地方财政厅局和合作伙伴的大力支持下，紧紧围绕支持应对气候变化事业这一中心任务，创新工作思路，创新低碳理念，创新融资机制，致力于推动低碳事业的产业化、市场化、社会化和国际化发展，各项工作取得积极进展：制定“十二五”工作规划，明确基金中长期发展方向；拓展与省级政府的战略合作，扩大基金业务辐射面与影响力；完善制度建设，加强项目管理；减排量国家收入达120亿元，基金运作的资金基础进一步增强；清洁发展委托贷款为全国17个省的低碳项目提供优惠资金支持近30亿元人民币；赠款资金总计安排4.95亿元支持200多个赠款项目；首次与国际金融公司、中央和地方财政联手，创新融资模式，在江苏成功开展“中国节能减排融资（CHUEE）—江苏项目”；加强政策研究与基金宣传，引领低碳服务产业发展；不断加强与国际金融机构各领域务实合作，开拓基金业务新领域。随着业务工作的全面开展，清洁基金的机构治理和团队建设也更上一层楼，一支富有创造力、战斗力，适应低碳发展需要的团队正在形成。

党的“十八大”顺利召开，把生态文明建设放在突出重要位置，提出建设“美丽中国”的愿景。作为国家层面专门应对气候变化的政策性基金，清洁基金深感责任重大，将以更加努力的工作，秉承进取创新的精神，积极配合财政主渠道，联合撬动各方面资金共同支持低碳发展，为推进生态文明建设和低碳、绿色发展做出新的贡献。



▲ 中国清洁发展机制基金管理中心领导成员
陈欢主任（中）、焦小平副主任（右）、郑权副主任（左）

PART 1 第一部分

清洁基金概况

一、宗旨

清洁基金是由国家批准设立的按照社会性基金模式管理的政策性基金。清洁基金的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创新资金机制，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，时任财政部部长谢旭人、国家发展改革委副主任解振华联合启动清洁基金业务运行

清洁基金是我国也是发展中国家首次建立的国家层面专门应对气候变化的基金，是中国开展应对气候变化国际合作的一项重要成果。它作为国家应对气候变化创新机制，把中国参加联合国《京都议定书》下清洁发展机制（Clean Development Mechanism, CDM）合作对国家可持续发展的贡献，以可持续的方式，从项目层面升级和放大到国家层面，充分体现了中国对气候变化问题的高度重视，和对应对气候变化相关的行业与产业发展的大力支持，对促进发达国家与发展中国家开展应对气候变化合作行动具有典型示范意义。

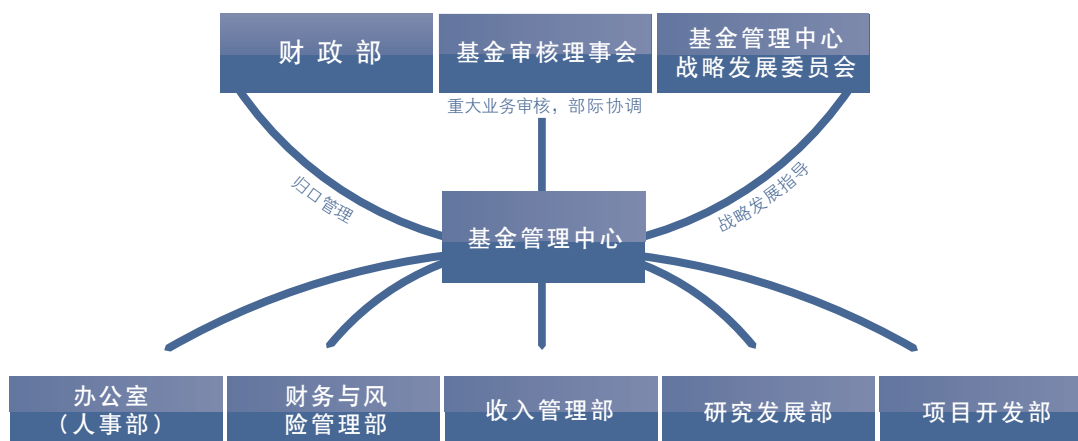
为履行基金使命，实现基金宗旨，清洁基金的总体工作思路是在积极支持应对气候变化政策研究和能力建设的同时，重点支持新兴产业减排、技术减排、市场减排活动，充分发挥清洁基金作为资金平台、合作平台、信息平台的作用，推动节能减排和应对气候变化事业的产业化、市场化、社会化和国际化发展。

二、治理结构

清洁基金的组织机构由基金审核理事会和基金管理中心组成。

基金审核理事会是关于清洁基金事务的部际议事机构，由国家发展改革委、财政部、外交部、科学技术部、环境保护部、农业部和中国气象局的代表组成，负责审核基金基本管理制度，基金赠款项目和重大有偿使用项目申请、基金年度财务收支预算与决算等重大业务事项。

基金管理中心是清洁基金的日常管理机构，具体负责基金的筹集、管理和使用工作，由财政部归口管理。为加强对基金业务发展的战略指导，清洁基金还成立了基金管理中心战略发展委员会。



▲ 清洁基金治理结构



▲ 2012年8月清洁基金审核理事会会议



▲ 2012年5月基金管理中心战略发展委员会成员合影

三、国家收入管理

清洁基金的来源包括：（1）通过 CDM 项目转让温室气体减排量所获得收入中属于国家所有的部分（以下简称“国家收入”），这是清洁基金当前主要资金来源；（2）基金运营收入；（3）国内外机构、组织和个人捐赠；（4）其他来源。

依据《中国清洁发展机制基金管理办法》的相关规定，清洁基金开设专用账户，向参加《京都议定书》下 CDM 合作的中国项目业主企业收取国家收入，全额纳入基金，由基金管理中心具体负责筹集、管理和使用。

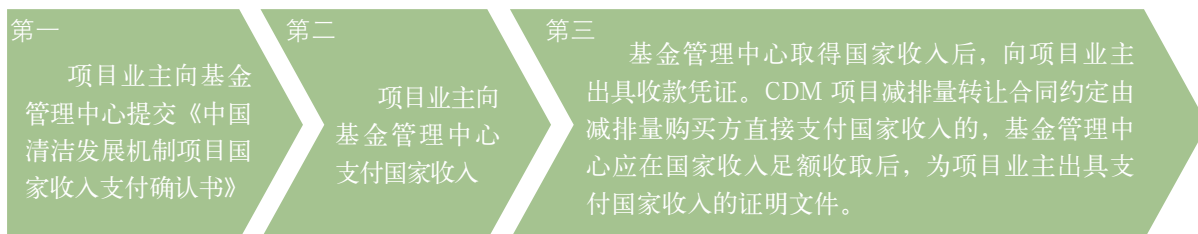
2011 年 8 月，我国政府颁布了《清洁发展机制项目运行管理办法（修订）》，其中规定了 CDM 项目的国家收入收取比例。

表：CDM项目国家收入收取比例

CDM项目类别	国家收入比例
氢氟碳化物（HFC）类项目	65%
己二酸生产过程中的氧化亚氮（N ₂ O）项目	30%
硝酸等生产过程中的氧化亚氮（N ₂ O）项目	10%
全氟碳化物（PFC）类项目	5%
其它类型项目	2%

我国 CDM 项目业主应按照《中国清洁发展机制基金管理办法》和《清洁发展机制项目运行管理办法（修订）》的要求，在获得由联合国 CDM 执行理事会签发的每一批次核证减排量转让收入后，及时、足额缴纳国家收入。

国家收入的支付和收取的基本流程



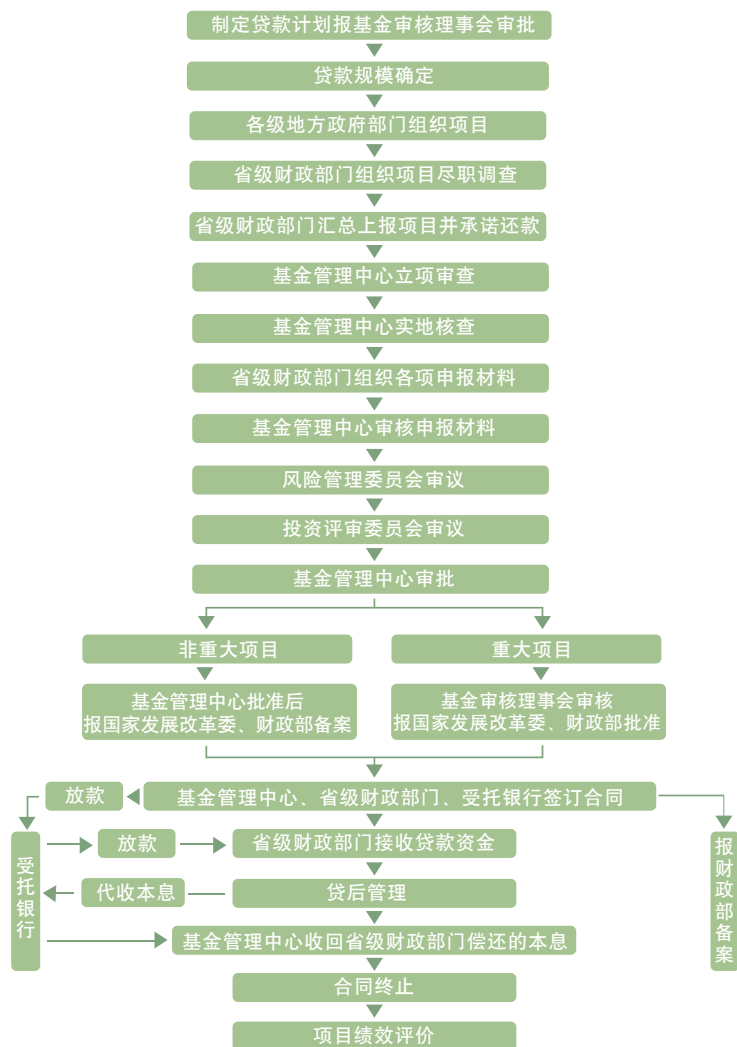
四、资金使用

清洁基金的使用采取赠款和有偿使用等方式。赠款方式主要针对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。有偿使用方式针对有利于产生应对气候变化效益的产业活动提供资金等支持。此外，还通过银行存款、购买国债、金融债、企业债等形式开展理财活动。

根据《中国清洁发展机制基金管理办法》和《中国清洁发展机制基金赠款项目管理办法》，赠款项目管理由国家发展改革委牵头负责，赠款项目合同签署后，基金管理中心根据国家发展改革委应对气候变化司书面通知，向赠款项目实施机构拨付资金，对于赠款项目的实施进行监督检查和项目验收予以配合。

根据《中国清洁发展机制基金有偿使用管理办法》，基金审核理事会负责审核基金年度收支预算和重大有偿使用项目，基金管理中心在基金审核理事会的监督、指导下开展基金有偿使用活动；基金有偿使用活动可采取股权投资、委托贷款和融资性担保等方式。

委托贷款项目操作流程

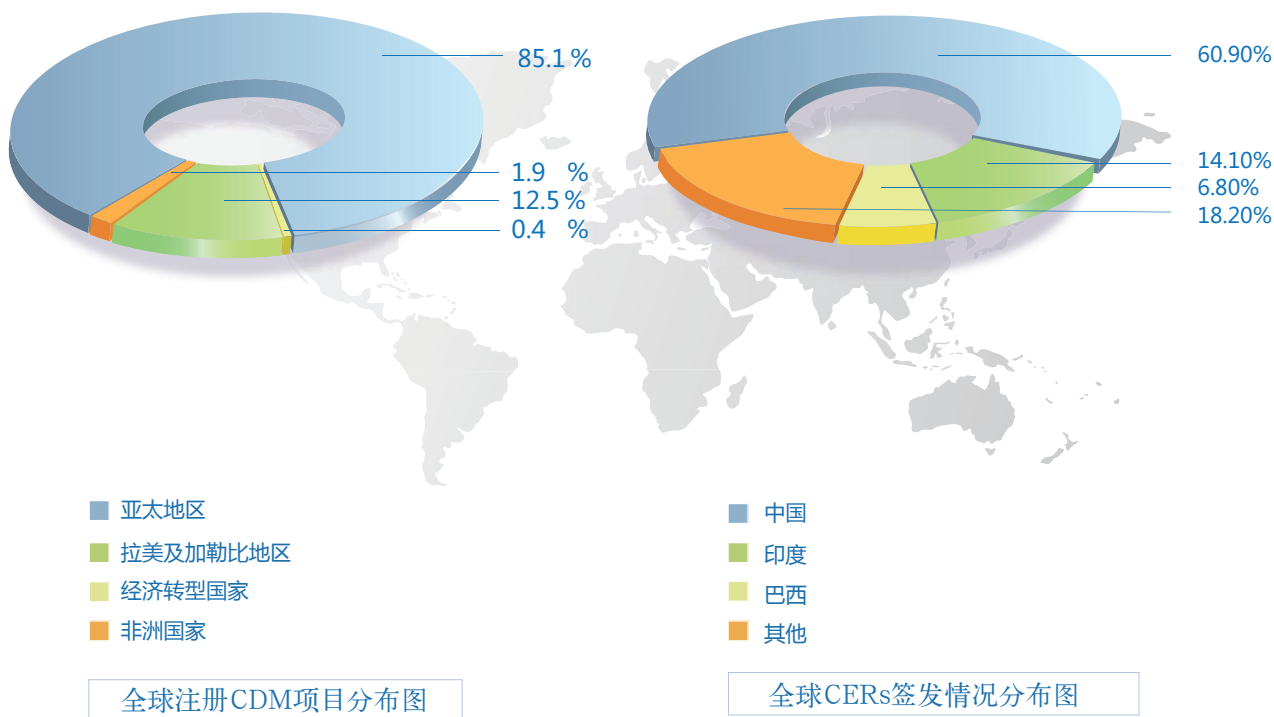


PART 2 第二部分

清洁基金业务

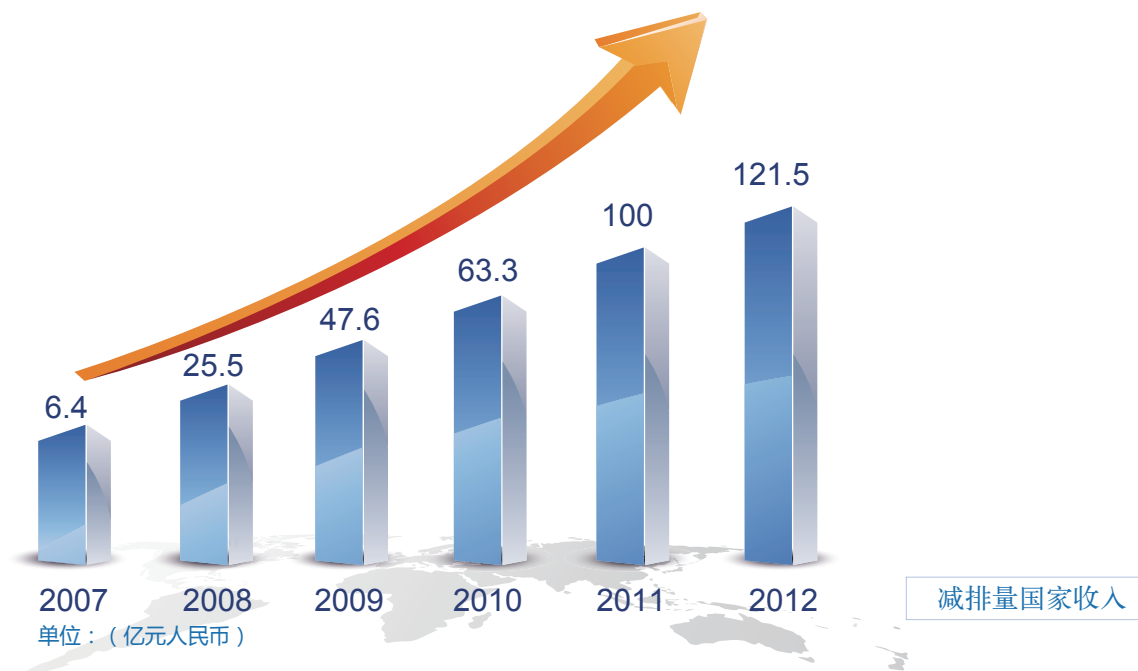
一、国家收入收取情况

1、CDM 项目注册签发及国家收入收取情况



2012年，我国共有1,162个CDM项目注册成功，836个项目1,096批次核证减排量（CERs）获得签发，合计2.25亿吨二氧化碳当量。新项目注册数和CERs签发批次较2011年分别增加91%和24%。截至当年12月31日，我国累计有2,915个CDM项目注册成功，1,055个项目2,701批次CERs获得签发，累计7.03亿吨二氧化碳当量。

2012年，清洁基金收取654笔国家收入款项，折合人民币20.2亿元。截至2012年12月31日，清洁基金累计收取了1,860笔国家收入款项，折合人民币121.5亿元。



2、制度建设

2012年，基金管理中心进一步加强CDM项目国家收入收取力度。一是完善规章制度，推动出台了《中国清洁发展机制项目转让温室气体减排量国家收入收取办法》。二是积极协调多方力量，形成征收催缴工作合力。例如，请国家发展改革委对拖缴拒缴国家收入典型项目业主予以公示，请财政部监督检查局及其驻地方专员办、各省（市）财政厅（局）协助督缴国家收入。三是优化业务流程，编制了《清洁发展机制项目国家收入收取操作指南》。四是增强国家收入收取人员配置。



▲ 财政部应对气候变化暨国家收入督缴工作培训会

专栏

《中国清洁发展机制项目转让温室气体减排量国家收入收取办法》

2012年11月20日，财政部印发了《中国清洁发展机制项目转让温室气体减排量国家收入收取办法》（财际〔2012〕129号），进一步规范了CDM项目的国家收入的收取，主要包括：

- 财政部负责制定国家收入收取制度并监督实施。
- 国家收入 = (核证减排量 - 捐赠联合国气候变化适应基金核证减排量) × 交易单价 × 国家收入比例；交易单价，是指项目业主与减排量购买方在减排量转让合同中约定并由国家发展改革委出具的批准函认可的减排量转让交易单价。
- 对于缓缴、少缴、不缴国家收入的，财政部和国家发展改革委将分别按照《财政违法行为处罚处分条例》和《清洁发展机制项目运行管理办法（修订）》予以处理、处罚。

二、赠款业务

1、项目安排

2012年，基金管理中心根据《中国清洁发展机制基金管理办法》及赠款项目资金管理制度，完成了2011年度的125个申请基金赠款项目的审核，其中124个项目通过审核，并完成相关协议的签署和首批资金的审核拨付。赠款项目有力支持了国家应对气候变化政策研究、地方低碳发展、碳市场机制研究和试点、能力建设以及提高公众意识等工作。

截至2012年，清洁基金已累计安排4.95亿赠款资金，其中，2012年安排赠款资金2.1亿元。

2011年度赠款项目一览表

项目类型	项目数	已拨付首笔赠款资金 (单位: 万元)
应对气候变化法律、战略和政策研究	14	1348
支持地方编制和实施应对气候变化规划	56	3240
推动低碳发展	19	2140
支持国际谈判和国际合作研究	13	760
支持碳市场机制研究	8	1684
增强适应气候变化能力	7	456
提高公众应对气候变化意识	7	652



▲ 2012年11月19日，清洁基金赠款支持的央视大型科学纪录片《全球同此凉热》首播仪式在北京举行。华风气象传媒集团总经理石曙卫、中国气象局局长郑国光、国家发展改革委副主任解振华、中央电视台台长胡占凡、财政部副部长朱光耀和中央电视台副台长高峰（从左往右）共同启动纪录片首播。

2、制度建设

为规范清洁基金赠款项目管理，进一步发挥支持国家应对气候变化工作、促进经济社会可持续发展的作用，根据《中国清洁发展机制基金管理办法》，国家发展改革委、财政部于2012年11月6日印发了《中国清洁发展机制基金赠款项目管理办法》，进一步厘清各机构间的职能分工，有助于赠款项目的顺利发展。

专栏

赠款项目聚焦——绿色低碳小城镇建设政策研究

2011年度赠款项目“绿色低碳小城镇建设政策研究项目”于2012年9月28日启动，由中国建筑设计研究院承担。该项目以实地调研与研讨会的形式，从多个角度深入研究生态城市、农村住房、历史街区、防灾减灾、历史文化、专业园区、城乡统筹等绿色城镇建设和规划设计，为我国推动绿色低碳小城镇建设工作提供政策研究支撑。目前已开展《绿色低碳重点小城镇试点示范低碳政策》等方面的研究起草工作，初步形成报告整体框架；完成《绿色低碳小城镇试点示范和低碳扶持政策建议》初稿；完成《绿色低碳重点小城镇试点示范实施监测办法》、《绿色低碳重点小城镇监督考核管理办法》初稿。



▲ 重庆市南川区东城街道马堡农村居民点“绿色低碳小城镇建设政策研究项目”实施效果图



▲ 2012年11月21日，中国建筑设计研究院主办“绿色低碳小城镇发展与规划设计”论坛

三、有偿使用业务

1、清洁发展委托贷款

2012年10月30日，国家发展改革委和财政部联合发布《中国清洁发展机制基金有偿使用管理办法》，进一步规范清洁基金有偿使用活动，发挥清洁基金支持国家应对气候变化工作，促进经济社会可持续发展的作用。2012年，清洁基金不断完善清洁发展委托贷款体制机制，规范业务流程，提高项目管理水平；先后举办3次全国业务集中培训和多批次的小型业务辅导，切实提高地方财政系统项目开发能力和效率，服务于扩大业务规模，实践基金的保值增值。

2012年全年，清洁基金审核通过了北京、天津、河北、山西、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南、湖北、重庆、陕西、甘肃等17个省（市）的47个清洁发展委托贷款项目，贷款金额28.80亿元，撬动社会资金151.26亿元，涉及基础设施、化工、能源、新材料和高新产品制造等多个与国家应对气候变化工作密切相关行业。经专业机构初步估算，碳减排量和潜能合计达千万吨二氧化碳当量。

清洁发展委托贷款支持的各地方项目类型、项目数和碳预算

(万吨二氧化碳当量/年)

省份	可再生能源		节能和提高能效		新能源装备和材料制造	
	项目数	减碳量或减碳潜能	项目数	减碳量或减碳潜能	项目数	减碳潜能
北京			1	63.51		
天津			1	2.58		
河北	1	1.17	1	3.34		
山西			6	66.82		
吉林			1	7.73		
黑龙江			4	15.01		
江苏			2	100.60	2	48.36
浙江	1	0.94	1	0.91		
安徽	1	0.88	1	0.76	2	361.40
福建					1	593.83
江西	2	11.84	3	23.79		
山东	1	1.42			1	3.34
河南	3	89.51	1	4.25		
湖北			1	7.48	1	3.89
重庆			1	0.67	1	131.38
陕西			4	65.18		
甘肃	1	9.74	1	4.35		
合计	10	115.50	29	366.98	8	1142.20

注：本表为2012年当年项目统计

值得说明的是，首个申请清洁基金委托贷款金额在 7000 万元以上的重大项目——北京草桥燃气联合循环热电厂二期工程已经国家发展改革委和财政部批准，批准贷款金额 3 亿元，撬动社会资金超过 31 亿元，年减排 63.51 万吨二氧化碳当量。另有黑龙江和吉林 2 个重大项目正进入基金审核理事会审核程序。

专栏

北京草桥燃气联合循环热电厂二期工程项目介绍

随着北京市经济建设快速发展，城市供热、供电问题日趋突出，即便实现现有热源的全部满发，仍难以完全满足社会需要，加之目前以燃煤为主的供热、供电格局已成为导致城市环境污染、制约城市可持续发展的突出问题，为促进北京市的低碳发展，进一步改善城市大气质量，北京市政府计划在 2011 年完成 1218 蒸吨燃煤锅炉改造工作的基础上，加大力度兴建四大燃气热电中心，以完成 1200 蒸吨燃煤锅炉清洁能源改造任务，从而为实现到 2015 年底基本完成北京城六区燃煤设施改造、加快推进 20 蒸吨以上及部分分散燃煤锅炉改用清洁能源工作奠定基础。北京草桥燃气联合循环热电厂二期工程项目就是其中的西南热电中心，同时也是北京市重点支持的能源梯级利用示范项目，对于减少大气污染物排放、加快 PM2.5 治理、缓解北京市供热瓶颈、尽快实现西南地区的热力和电力平衡具有重要意义。

本项目由北京京桥热电有限责任公司负责实施。项目建成后，预计年均可发电 38 亿千瓦时、供热 614 万吉焦，能够为 1200 万平方米建筑供热。该项目技术先进、社会效益和环境效益明显。清洁基金以优惠贷款方式支持该项目，能够推动北京市应对气候变化和节能减排工作的开展，进一步促进热电联产技术的示范和推广，加快电力产业的低碳发展；同时，支持了北京市的供热、电力基础建设，有利于提高居民的生活质量。

清洁基金将为本项目提供 3 亿元清洁发展委托贷款支持。



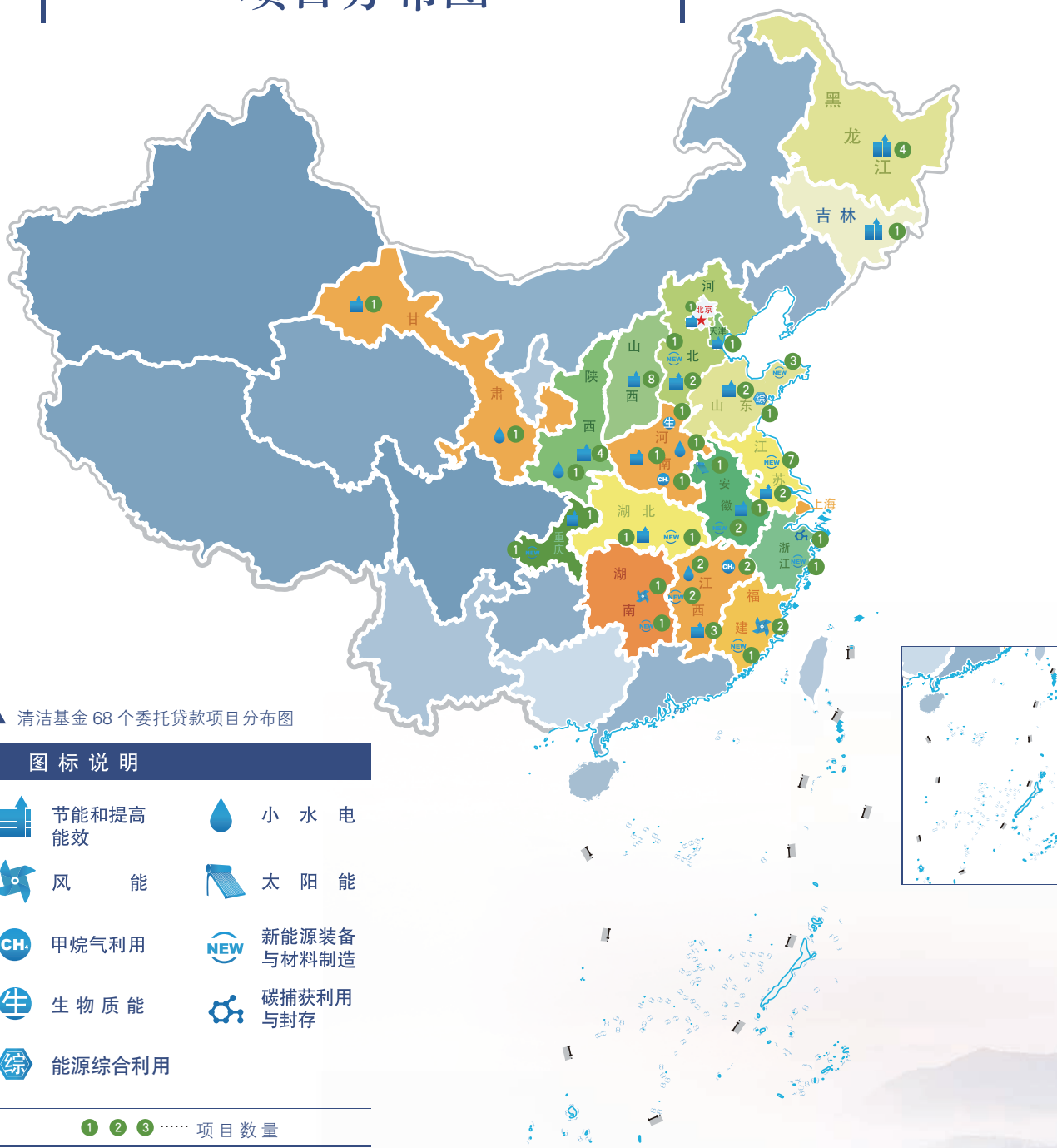
▲ 草桥燃气联合循环热电厂二期工程项目施工现场



▲ 清洁发展委托贷款项目尽职调查

自清洁发展委托贷款业务开展以来，清洁基金已审核通过了 68 个项目，覆盖全国 18 个省（市），安排贷款资金达到 39 亿元，撬动社会资金 247.16 亿元。

2011年4月-2012年12月 已实施的清洁发展委托贷款 项目分布图



本地图底图来自国家测绘地理信息局网站

2、创新融资模式探索

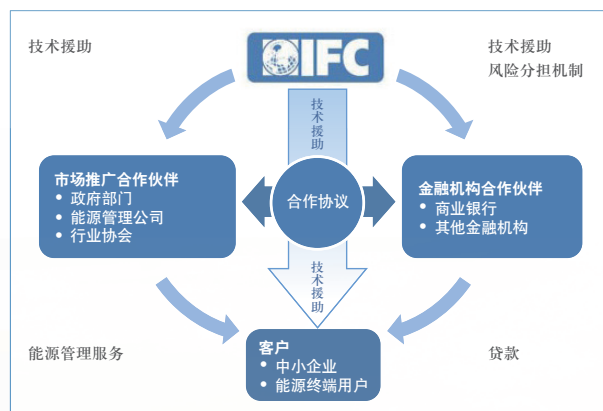
清洁基金在扩大清洁发展委托贷款业务的同时，不断创新思路，拓展业务模式，积极探索支持节能减排的创新融资模式。中国节能减排融资（CHUEE）江苏项目就是一次有益的尝试。CHUEE 江苏项目借鉴财政部和世界银行集团国际金融公司（IFC）在中国实践的能效融资成功模式，由清洁基金会同财政部国际司（利用相关国际资金）、江苏省财政厅，与 IFC 合作，共承诺出资 4.62 亿元（其中 IFC 承诺出资 3.72 亿元），通过为江苏银行节能减排贷款提供损失风险分担，撬动江苏银行扩大节能减排贷款规模，支持国内民营企业在江苏省开展的能效、可再生能源及相关装备制造项目。CHUEE 江苏项目将支持江苏银行发放总额可达 9.24 亿元的节能减排贷款，预估年二氧化碳减排量 103 万吨。

在该项目中，公共资金和市场资金发挥各自优势和特长，取得了显著的“多赢”效果。公共资金作为“种子资金”，带动大规模市场资金投入低碳发展，放大了使用效益；风险分担机制的设计，在为银行节能减排贷款提供“增信”的同时，并不减轻银行加强贷款审查和风险管理的职责，有利于公共资金循环和有效使用；地方商业银行通过与国际金融机构合作，对于机构能力建设和开展绿色信贷业务都有极大的促进作用。

CHUEE江苏项目签字仪式于2012年11月世行行长金墉访华期间成功举行。CHUEE江苏项目的实施，是清洁基金作为国家层面应对气候变化的专门资金机制，探索建立低碳融资领域公共-私人部门合作伙伴关系，撬动市场资金共同投资低碳发展的一次重要实践，对于清洁基金发挥政策性基金引导作用，丰富投资手段，加大力度支持应对气候变化事业具有重要意义。



▲ CHUEE江苏项目工作会谈



▲ IFC CHUEE项目运作图



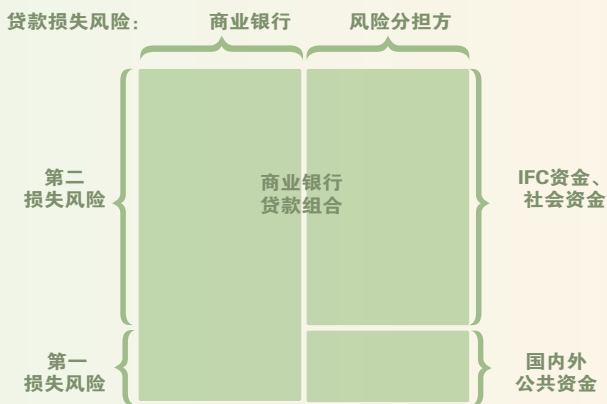
◀ 2012年11月27日，CHUEE 江苏项目签字仪式在北京举行。时任财政部部长谢旭人、江苏省常务副省长李云峰、财政部部长助理郑晓松、世界银行行长金墉、国际金融公司执行副总裁兼首席执行官蔡金勇等出席见证签字仪式。

专栏

CHUEE 风险分担机制简介

中国节能减排融资项目 (China Utility and Energy Efficiency Finance Program, CHUEE) 是 IFC 在中国实践的一种支持节能减排项目的成功创新融资模式，通过风险分担的方式，推动商业银行向能效项目贷款。

CHUEE 风险分担机制的原理为：针对商业银行一定规模的贷款组合，IFC 与银行达成风险分担协议，约定 IFC 与银行各承担该贷款组合一定比例（一般为 50% :50%）的损失。同时，IFC 将自身承担的贷款组合风险分为第一损失风险和第二损失风险两部分，其中第一损失风险一般由 IFC 动员公共资金承担并与公共资金管理机构和公共资金管理机构签署代理合作协议，IFC 和动员的其他社会资金承担第二损失风险。在第一损失风险范围内，IFC 向银行支付的损失实际上由参与的公共资金承担，超出该限度的部分则由 IFC 及其他社会资金承担。



3、制度建设

为确保清洁基金有偿使用工作的规范化、程序化和制度化，基金管理中心从项目申报、尽职调查、项目评审、贷后管理、绩效评价等方面入手，在已有规范的基础上，根据业务特点，有针对性地加强制度建设，初步构建了包括《清洁发展委托贷款操作指南》、《清洁发展委托贷款项目尽职调查工作指南》、《清洁发展委托贷款项目现场核查工作规范》、《清洁发展委托贷款评审操作指南》、《清洁发展委托贷款贷后管理操作指南》、《清洁发展委托贷款风险评估操作指南》、《清洁发展委托贷款项目碳减排预算工作指南》等在内的基金有偿使用制度体系。



▲ 委托贷款业务工作指南



▲ 委托贷款业务培训

工作指南名称	适用阶段
《中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款操作指南》	项目全过程
《中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款项目尽职调查工作指南》	项目准备阶段
《中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款项目现场核查工作规范》	项目评审阶段
《中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款风险评估操作指南》	项目评审阶段
《中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款评审操作指南》	项目评审阶段
《中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款贷后管理操作指南》	贷后管理阶段
《中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款项目碳减排预算工作指南》	项目准备阶段

四、现金理财

为保障基金资金安全，努力实现保值增值和可持续运作，清洁基金积极开展各种现金理财活动，包括：购买国债、金融债和高信用等级企业（公司）债券，以及从事风险等级较低的其他保值活动等。

同时，为在现金理财业务中促进产生碳减排的社会效益，清洁基金以“框架协议+执行协议”方式与国内商业银行合作，开展专项理财，以理财资金作为种子资金，采用“1:N”杠杆模式，撬动更多社会资金参与节能减排活动。2010年至今，清洁基金已与浙商银行、兴业银行开展了三批清洁发展专项理财产品合作，预计可实现二氧化碳减排60余万吨。

五、风险防控与廉政建设

1、风险防控

清洁基金开展风险防控工作的目标，是通过完善制度建设，建立行之有效的风险防控制度、规范和流程，确保清洁基金的有偿使用活动和现金理财活动在可接受的风险范围内有序运作，最大程度地兼顾基金资产的安全性、收益性和流动性。

2012年，在继续完善治理结构、规范决策管理程序，构建包括岗位责任制度、风险评估模型、资金运作模式及项目监控系统在内的风险防控工作机制的基础上，重点做了以下几个方面的工作：

（1）对《中国清洁发展机制基金管理中心风险管理委员会工作办法》等风控制度规范进行了修订，增加了《清洁发展委托贷款风险评估操作指南》、《地方财政开展清洁发展委托贷款项目管理费暂行办法》等具体操作规范，明确项目风险管理要求，促进及时发现、揭示申报项目所存在的问题和风险，提升基金贷款资金安全度。

（2）加强了行业基础分析和预测工作，组织编写行业风险报告，帮助基金管理中心了解我国当前低碳产业发展的最新情况和风险特征，提升对不同类型减排行业候选项目进行风险判断的准确度。

（3）启动了建立风险管理数据库的基础工作。该数据库将不仅有效记录已完成的每一笔有偿使用项目的关键信息，而且能够实现有偿使用项目与行业水平间的横向比较，各时段、各批次有偿使用项目间的纵向比较以及候选项目与已完成项目间的内部比较，对提升风险防控工作的科学化、精细化水平，帮助进行科学合理的项目决策具有重要意义。

2、廉政建设

基金管理中心全面贯彻党的十八大精神，按照全国财政反腐倡廉建设工作部署，以党风廉政建设和廉政风险防控体制机制建设为抓手，强化思想理论学习，严格干部队伍管理，加强廉政建设，保障业务工作健康持续发展。

一方面，实行廉政工作责任制，将廉政风险防控纳入到业务工作和日常管理，并与年终考评、干部选拔任用和创先争优相结合，实行廉政工作考核一票否决制。另一方面，继续加强制度建设，初步建立起规范化运作、科学化管理的制度框架，进一步夯实廉政风险防控基础。

3、“两基一岗”

按照主管部领导部署，基金管理中心开展了“两基一岗”试点工作，按照“以事定岗、以岗定人、合作制衡、提高效率”的基本方针和“可描述、可操作、可考核、可扩展”的细化分解原则，全面梳理各项业务工作的“基本情况”和“基本数据”，厘清“岗位职责”，基本达到岗位清晰、责任到人、不扯皮、可合作、可流动的目标，增强了业务工作的前瞻性、系统性和有效性，进一步提升了基金科学化、精细化管理水平。

2012年“两基一岗”工作试点首先在项目开发部开展。截至年底，项目开发部起草了《项目开发部“两基一岗”操作指南》和《项目开发部“两基一岗”表格》，将部门工作拆分为23个岗位、87项事项和193条岗位责任，加强了业务工作的针对性、稳定性和系统性。中心其它部门根据项目开发部的试点经验，正抓紧推进该项工作的实施。

清洁基金主要管理制度（至2012年）

业务领域	制度名称	出台时间
	中国清洁发展机制基金管理办法（财政部令第59号）	2010年
国家收入	中国清洁发展机制项目转让温室气体减排量国家收入收取办法（财际[2012]129号）	2012年
	清洁发展机制项目国家收入收取操作指南	2012年
赠款管理	中国清洁发展机制基金赠款项目申报指南	2011年
	中国清洁发展机制基金赠款项目合同（任务）书	2011年
	中国清洁发展机制基金赠款项目预算评审实施细则	2011年
	中国清洁发展机制基金赠款项目资金预算编报说明	2011年
	中国清洁发展机制基金赠款项目财务验收管理暂行办法	2011年
	中国清洁发展机制基金赠款项目招标投标管理暂行办法	2011年
	中国清洁发展机制基金赠款项目预算评审办法	2012年
	中国清洁发展机制基金赠款项目资金管理暂行办法	2012年
	中国清洁发展机制基金赠款项目管理办法（发改气候[2012]3407号）	2012年
	有偿使用	委托贷款管理暂行办法
股权投资管理暂行办法		2009年
融资性担保管理暂行办法		2009年
有偿使用项目合同及法律文本汇编		2009年
财政部关于清洁发展委托贷款有关问题的通知（财办[2010]44号）		2010年
地方财政开展清洁发展委托贷款管理暂行办法（财办[2010]50号）		2010年
中国清洁发展机制基金管理中心主任办公会对有偿使用项目审批记名投票表决办法		2011年
中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款操作指南		2011年
中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款操作手册		2011年
中国清洁发展机制基金有偿使用项目风险委员会工作办法		2011年出台，2012年修订
中国清洁发展机制基金有偿使用项目投资评审委员会工作办法		2011年出台，2012年修订
地方财政开展清洁发展委托贷款资金管理暂行办法（财清[2012]1号）		2012年
中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款项目尽职调查工作指南		2012年
中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款风险评估操作指南		2012年
中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款项目现场核查工作规范		2012年
中国清洁发展机制基金风险管理制度		2012年
中国清洁发展机制基金有偿使用专家选聘办法		2012年
中国清洁发展机制基金委托贷款风险管理暂行办法		2012年
中国清洁发展机制基金融资担保风险管理暂行办法		2012年
中国清洁发展机制基金有偿使用管理办法（发改气候[2012]3406号）		2012年

六、政策研究

1、“十二五”工作规划

为更好地发挥清洁基金作为国家应对气候变化创新机制作用和落实《“十二五”控制温室气体排放工作方案》关于清洁基金工作的具体要求，基金管理中心针对国内、国际新形势，根据国家“十二五”规划关于应对气候变化工作的相关部署，研究制定了《中国清洁发展机制基金管理中心“十二五”工作规划》，先后征询了中心战略发展委员会和基金审核理事会成员单位的意见，并提交部长办公会审议通过，明确了未来一段时间清洁基金的发展方向、工作目标和主要任务。

专栏

基金管理中心“十二五”工作规划

作为国家层面专门应对气候变化的政策性基金，清洁基金在国家应对气候变化和低碳发展行动中，肩负着创新机制、贯彻政策、配合财政主渠道提供补充资金、动员社会资金和开展创新示范的重任。国家“十二五”规划把积极应对气候变化放在突出重要的位置，为基金管理中心拓展清洁基金业务、开创工作新局面指明了方向。

自 2007 年清洁基金成立以来，特别是近两年，基金管理中心实现了良好开局，理清了思路，拟定了战略。借国家实施“十二五”规划的东风，基金管理中心编制了自己的“十二五”工作规划。该规划的核心是确定重点把握的工作方向、重点开拓的业务资源、重点开展的业务内容和重点发展的业务工具，以发挥清洁基金作为“种子资金”的示范带动作用，充分履行清洁基金职能，努力建设成为应对气候变化开发性机构。规划明确了清洁基金今后工作的指导思想，阐述了“十二五”时期将重点开展的工作。

基金管理中心将在“十二五”期间完成五项主要任务：创新开拓基金业务；稳固壮大基金资金长期来源；积极开展国际合作；加强政策研究和宣传；完善各项基本建设。具体地，要开展三项建设和落实七项措施，包括从制度完善和管理实施等方面，加强对业务和机构的绩效管理。

2、气候变化融资

2012 年，基金管理中心继续加强资金问题研究，推进创新气候变化融资模式的探索。一是研究利用公共资金支持中国 CDM 项目转型，促进节能减排和碳市场建设，起草《公共资金推动 CDM 项目转型，支持国内碳市场建设》报告，提出初步政策建议。清洁基金还于 2012 年出版《清洁发展机制与中国清洁发展机制基金（CDM & China CDM Fund）》一书，向国内外共享中国 CDM 开发和成立基金的经验。二是资助并指导财科所开展课题研究，服务于清洁基金业务发展知识储备。三是受财政部国际司委托，指导开展其组织的两项清洁基金赠款课题，分别支持参加 IPCC 报告资金相关问题撰写工作、国内碳金融发展工作，服务于清洁基金业务开拓创新。四是针对气候融资国际经验，就申请作为国际公共资金的执行机构所需资格标准要求等进行了调研。

3、碳资产评估

为发挥政策性基金作用，为财政部门支持国内碳市场建设探索新手段，2012年4月10日，清洁基金与中国资产评估协会（以下简称“中评协”）联合举办“碳资产评估——实践与展望”座谈会，共同探索推进碳资产评估的市场培育、行业管理和能力建设。在此次会议的基础上，双方于7月份启动了合作课题《碳资产的计量、定价与碳交易中介服务研究》。12月份，课题成果《碳资产评估理论及实践初探》一书完成初稿。

专栏

“碳资产评估——实践与展望”座谈会

2012年4月10日，清洁基金与中评协联合举办了“碳资产评估——实践与展望”座谈会，邀请了15家机构的代表参会，包括从事碳减排审核、碳交易、资产认定和评估的咨询服务机构、碳交易所、资产评估公司，以及开展碳盘查的企业和探索开展碳金融业务的银行。清洁基金和中评协共同提出，要秉承创新理念，抓住市场发展机遇，搭建合作平台，利用各自专业优势、机构能力和行业影响力，动员和引领各方机构共同推进碳资产评估的市场培育、能力建设、行业管理和国际合作，为支持国内碳市场发展探索新的手段。这一观点得到与会人员的积极支持。

会议讨论认为，碳资产评估目前还处在萌芽阶段，是一项全新的处于交叉领域的业务。即使已有的相关实践非常有限，碳资产评估已表现出在理论、方法、技术和实务等各方面，都与传统的资产评估或清洁发展机制项目咨询等存在较大差异。因此，为适应国内碳市场发展的需要，碳资产评估工作需要提前做好规划布局，加强行业组织、标准规范、知识储备和人才培养等方面的能力建设，使其在健康有序发展的同时，为国内碳市场的发展做好铺垫。与会机构共同建议，清洁基金和中评协利用各自的行业优势和组织工作能力，牵头搭建平台，尽快聚合各方面优势和资源，引领形成合力，共同努力，不断探索，促进碳资产评估业务发展。



▲“碳资产评估——实践与展望”座谈会



▲上海环境能源交易所交易大厅信息屏幕

4、碳减排标准

2012年，基金管理中心继续推进碳减排标准研究工作并取得切实成果。

(1) 参考 CDM 项目规范和经验，借鉴国际金融机构碳减排评价相关做法，结合清洁基金开展委托贷款的工作需要，基金管理中心首次制定并发布《清洁发展委托贷款项目碳减排预算工作指南》，为清洁基金开展有偿使用项目碳减排成效评估工作提供了一个基础，也为国家层面评价控制温室气体减排效果进行了有益的探索。

(2) 积极参与制定温室气体减排标准和规则制定，资助和参与起草《项目层面的温室气体减排成效评价技术规范》、《钢铁行业余热利用项目的温室气体减排成效评价技术规范》及地源热泵项目和水泥、建筑行业碳减排共 5 项标准，已作为全国节能减排标准化技术联盟首批和第二批标准发布。其中，《项目层面的温室气体减排成效评价技术规范》填补了项目层面温室气体减排成效评价标准的空白。



▲ 全国节能减排标准化技术联盟于2012年发布的五项联盟标准

专栏

《项目层面的温室气体减排成效评价技术规范》介绍

《项目层面的温室气体减排成效评价技术规范》根据目前国际上已有的温室气体排放评价方面的标准、规范及指南的相关技术内容，结合我国工业、建筑、交通运输等主要领域的发展现状，开展我国基于项目的温室气体减排成效评价技术研究，提出具体的评价规范，帮助企业了解和掌握温室气体减排绩效，服务于“十二五”节能减排目标的实现。《项目层面的温室气体减排成效评价技术规范》已于 2012 年 6 月 13 日，由全国节能减排标准化技术联盟作为首项联盟标准发布，编号 STCE 1001-2012。

作为通用标准，该标准规定了项目层面上温室气体减排成效评价的定义、评价要求、数据质量管理、项目文件的形成、减排项目的监测及其数据审定，适用于各类项目在项目策划、实施阶段的温室气体减排成效评价。

该标准在编制过程中，参考了 CDM 方法学及其项目应用的实践经验、清洁基金开展碳预算的实践经验、我国开展节能工作审核的实践经验以及 IFC 等部分国际机构进行项目碳减排成效评价的实践经验。

七、宣传工作

1、常设宣传窗口

2012年，清洁基金中英文网站进行了第二次升级改版。随着网站栏目内容的进一步充实，基金网站已真正成为全面树立基金形象、展示基金业务工作的重要窗口。

2012年，基金管理中心内部交流刊物《气候变化动态》共出版17期，与《中国财经报》合办的“低碳发展论坛”刊发专题文章16篇，为财政系统了解清洁基金工作、了解应对气候变化和低碳发展的知识、政策和工作动态，发挥了积极作用。



▲ 清洁基金中英文网站截图

2、重点活动

第一，围绕清洁基金成立五周年主题，基金管理中心开展了一系列宣传活动，集中宣传基金五年发展历程。这些宣传活动包括：在财政部内设置宣传展板；拍摄中英文版基金宣传片；设计制作中英文版五周年宣传画册；在《中国财政》和《中国财经报》分别开设宣传专版等。



▲ 基金五周年宣传画册



▲ 基金五周年宣传片DVD



▲ 基金五周年宣传展板

第二，清洁基金第一份年报—2011 年报于 2012 年 5 月出版，全面介绍 2011 年清洁基金业务，展示工作成绩。

第三，清洁基金以多种方式积极开展应对气候变化公众宣传，包括面向地方财政部门开展有针对性的业务培训、深入高校举办气候变化知识讲座、参加少年儿童环保教育活动、支持开展青少年环保科普公益活动等。

第四，清洁基金积极利用参加国际会议和访问国际金融合作机构的机会，扩大基金工作影响。2012 年，联合国开发计划署（UNDP）将清洁基金作为国家气候融资实践的优秀案例在国际社会推广。



▲ 贺邦靖主席出席六一“一起行动计划”活动启动仪式

专栏

UNDP 案例研究《Case Study Report: China CDM Fund》介绍



▲ UNDP 对清洁基金的案例调研报告
《Case Study Report: China CDM Fund》

为帮助亚太地区国家开展应对气候变化工作，促进气候融资经验交流，UNDP 亚太中心于 2012 年 2 月启动了“亚太地区气候融资实践（Asia-Pacific Community of Practice on Climate Finance）”项目，并选择清洁基金作为重点调研的亚太地区七个基金之一。

UNDP 亚太中心于 2012 年 4 月派遣专家组对清洁基金进行实地调研，撰写了案例调研报告，并在 UNDP 亚太中心官方网站公布。该报告对清洁基金的创新机制、管理与运作模式、业务领域，以及在应对气候变化领域所取得的成果给予了高度评价。2012 年 9 月基金管理中心受 UNDP 亚太中心邀请，在泰国曼谷举办的“国家气候基金设计与管理区域研讨会”上介绍了清洁基金。

八、国际合作

2012年，清洁基金围绕知识分享、投资合作和能力建设与国际金融机构等广泛开展了沟通和交流，取得积极成果。

第一，继续加强与世界银行集团的工作联系，通过与世界银行集团国际复兴开发银行（IBRD）和国际金融公司（IFC）多次互访和会谈，分享并探讨在国内外碳市场发展、创新低碳融资、联合投融资机会、机构能力建设等领域的最新进展和机会，深入推进双方在知识分享、项目投资和能力建设领域的合作，成功实施了CHUEE江苏项目试点。

第二，推进与国际金融机构在知识分享和能力建设领域的合作。包括：启动由亚洲开发银行支持的有关低碳创新融资模式可行性方面的技援项目；邀请IBRD、IFC、澳大利亚力拓公司等机构的专家进行专题讲座；参与UNDP主办的国家气候基金设计与区域研讨会等。



▲ 郑晓松部长助理会见国际金融公司亚太地区副总裁冯桂婷



▲ 贺邦靖主席会见美国国家可持续发展中心总裁米切尔·斯坦利

第三，继续保持与美国国家可持续发展中心、德意志银行、德国复兴信贷银行等国际机构在低碳融资领域的沟通和工作交流。3月，贺邦靖主席会见美国国家可持续发展中心（NCSD）总裁米切尔·斯坦利，推动双方在清洁能源领域的深入合作；5月，基金管理中心代表访问德国复兴信贷银行（KfW）北京代表处，与首席代表米德凯会谈，就气候变化创新融资方面的潜在合作进行了讨论，在项目联合融资、共同开发创新融资工具、知识交流等方面形成合作意向。此外，多次与欧盟气候总司官员会谈，探讨有关欧盟碳交易机制及未来世界碳交易走势等相关问题；与德意志银行召开电视电话会议，就开展损失分担模式融资及其他创新型资金方式进行了卓有成效的探讨。

第四，积极推进在碳减排标准与核算方面的国际合作。与国际金融公司、德意志银行等开展“三可”问题技术层面交流，借鉴其“三可”思路和经验，推进碳减排核算工具和方面的知识合作；与世界资源研究所（WRI）合作翻译《温室气体核算标准》，介绍欧美国家企业、世界500强企业广泛应用的温室气体核查方法。



▲ 清洁基金应邀参加IFC举办的气候变化圆桌会议



▲ 清洁基金代表团参加多哈气候变化大会相关边会



▲ 清洁基金邀请澳大利亚力拓集团专家讲座

九、地方战略合作

为更好地发挥作为政策性基金的作用，引导和撬动更多社会资源参与应对气候变化工作，清洁基金在依托地方财政系统开展清洁发展委托贷款项目的同时，积极探索扩大与地方政府的合作。自 2011 年 12 月清洁基金与陕西省政府签署战略合作协议以来，清洁基金又先后与江西、河北、山西、江苏等四省政府签署了战略合作协议，不断深化与地方的低碳发展合作。清洁基金将充分发挥撬动引导和创新示范作用，通过投资、贷款、担保、知识合作等方式，支持地方节能减排和低碳发展，不仅拓展现有项目投融资合作的规模和形式，而且将在低碳技术应用、碳市场建设、知识合作、公众意识提高等领域形成优势互补和资源共享，实现更广泛层面的合作共赢。

现在，国家正在对 2012 年各地方的碳强度（即单位 GDP 的二氧化碳排放量）进行试考核。清洁基金与地方的战略合作有助于合作省份强化碳强度减排意识和加强相关能力。

陕西——优化能源结构 发展低碳经济



▲清洁基金与陕西省签署战略合作协议

如何在保持能源工业在国民经济发展中重要战略地位的同时，加强节能减排、优化能源结构、发展低碳经济，是陕西省面临的一个重大课题和紧迫任务。清洁基金为陕西低碳发展提供了新的资源和渠道。陕西积极开展与清洁基金的资金和知识合作，充分发挥清洁基金的示范和引导作用，推动陕西节能减排和低碳经济发展，促进经济发展方式转变。几年来，陕西已有 5 个项目获得清洁基金贷款，贷款总额 3.1 亿元人民币。根据基金管理办法的要求，结合陕西实际情况，提出了可再生能源、建筑节能、陕南的小水电、陕北的煤气（油气）综合利用等具有代表性的重点支持领域和方向，增强项目申报的针对性。全省累计征集了 100 多个项目，建立了备选项目库。

2011 年 12 月 7 日，清洁基金与陕西省人民政府签署战略合作协议。

江西——以制度建设为先 开展委托贷款工作



▲清洁基金与江西省签署战略合作协议

江西省财政部门为充分利用清洁基金资金支持节能减排和应对气候变化活动，以制度建设为先，先后制定下发了《关于清洁发展委托贷款有关问题的通知》、《江西省开展清洁发展委托贷款管理实施细则》，并相继转发了基金管理中心的相关工作指南，从制度上保证了委托贷款工作有序开展。自 2011 年启动委托贷款业务以来，各级财政部门积极组织申报，企业也兴趣浓厚，贷款需求量大，全省 11 个设区市 28 个县（区）申请委托贷款的项目共 30 多个，成为全国首批获得委托贷款的省份之一。江西省财政厅外经系统也首次实现当年申报、当年签约、当年获得贷款资金，并首次对贷款项目的碳减排进行了量化测算，对江西省财政支持应对气候变化活动起到良好的示范作用。短短两年时间，已有 9 个项目获得委托贷款并进入实施阶段，贷款规模达 3.46 亿元，撬动社会和民间投资达 30 多亿元。

2012 年 4 月 18 日，清洁基金与江西省人民政府签署战略合作协议。

河北——加快低碳发展步伐 促进产业升级

淘汰落后产能、降低重化工业和低端产品比重，加大绿色环保产品推广和支持力度，成为河北省结构调整的重中之重。为此，河北财政积极开展清洁发展委托贷款业务。截至 2012 年底，上报清洁基金 25 个，已获得委托贷款的项目 3 个，利用贷款总额 1.75 亿元。

清洁基金对河北省低碳发展发挥了重要的示范引导作用，推动了河北省低碳发展步伐，在社会上产生了积极影响。通过开展清洁发展委托贷款项目，一方面推广了低碳发展理念，带动了市场主体的节能减排行动，促进了全社会对低碳发展的认同；另一方面拓宽了节能减排项目的融资渠道，能够吸引更多企业参与低碳发展行动。

2012 年 5 月 17 日，清洁基金与河北省人民政府签署战略合作协议。



▲ 清洁基金与河北省签署战略合作协议

山西——发挥资源大省优势 实现效益最大化

山西省的资源禀赋、产业结构、发展目标与清洁基金的宗旨和支持领域关联度很高。为此，山西财政立足省情，抢抓机遇，积极组织申报委托贷款项目。截至 2012 年底，山西已获批 8 个清洁发展委托贷款项目，使用委托贷款金额 4.48 亿元。

清洁基金对山西节能减排和实现低碳发展起到了积极的示范和带动作用。一是支持企业采用新技术、新工艺，帮助传统产业向多联产、全循环、抓高端的方向发展，延伸产业链条，促进循环经济，做到了资源利用最大化，经济效益最大化和污染排放最小化，同时作为推动清洁发展的“种子基金”，调动了商业银行贷款和企业自筹资金投入。二是通过碳减排预算的编制和碳减排的计量、核查，提高了企业主动减排温室气体的意识，为从政策强制减排向市场减排过渡开了好头。三是引导山西财政不断创新管理机制，完善委托贷款管理制度，在项目尽职调查、贷款担保、贷款贴息等方面初步探索，总结了一些做法，省级财政在 2013 年预算中列入委托贷款贴息资金，鼓励企业投资节能减排效果明显的项目。

2012 年 7 月 9 日，清洁基金与山西省人民政府签署战略合作协议。



▲ 清洁基金与山西省签署战略合作协议

江苏——结合各地实际 优化管理模式

江苏省财政部门将清洁发展委托贷款作为推动江苏省经济结构调整和转型升级的重要抓手。财政部《关于清洁发展委托贷款有关问题的通知》一经下发，江苏省财政厅就充分调动企业利用委托贷款实施节能减排项目的积极性，认真组织申报，两年来，共组织申报了 23 个项目。目前，已有 9 个项目获委托贷款 3.97 亿元。

同时，清洁基金联合江苏省财政厅积极创新财政资金使用方式，借鉴 IFC 中国节能减排融资项目（CHUEE）成功经验，与 IFC 合作，实施中国节能减排融资江苏项目，成为国内首个省级 CHUEE 项目。

2012 年 7 月 10 日，清洁基金与江苏省人民政府签署战略合作协议。



▲ 清洁基金与江苏省签署战略合作协议

PART 3 第三部分

国内应对气候变化工作进展和国际展望

一、学习贯彻十八大精神 积极投身生态文明建设

党的十八大报告提出，要把生态文明建设放在突出位置，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。这是党首次在总体布局的高度论述生态文明建设，表明党对中国特色社会主义总体布局认识的深化，体现对发展质量和发展内涵理解的提升，也彰显出中华民族对子孙、对世界负责的精神。这是党对科学发展观的又一次深入思考和理论升华，体现了党执政理念和执政能力的日臻成熟。

“生态文明”并不是一个陌生词汇，它是指遵循人、自然和社会三者和谐发展这一客观规律而取得的物质与精神成果的总和；是以人与自然、人与人、人与社会和谐共生、良性循环、全面发展、持续繁荣为基本宗旨的文化伦理形态。十六大以来，党中央始终高度重视建设生态文明，注重节约资源，注重产业结构的调整，注重经济增长方式的转变，倡导健康的生活方式。党的十八大把生态文明建设提高到前所未有的地位，是顺应时代变化，对人民群众根本利益的呼应。这既是在提醒决策者，发展到底要 GDP 还是要优美生态与幸福生活？也是在要求我们长期坚持科学发展观，把握住生态文明建设的理念、原则、目标，把生态文明建设贯穿到经济、政治、文化、社会建设的各方面。

推进生态文明建设的进程,就是实现“美丽中国”梦想的进程。为此,要着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念。学习贯彻党的十八大精神,迫切需要全社会尽快采取清洁发展切实行动:

第一,提高以绿色循环低碳为特征的清洁发展意识。政府加强管理和引导,企业增强社会责任感,公众提高环境保护意识,舆论加强宣传和监督,形成全社会大规模主动提倡、自觉实践绿色循环低碳生产和生活方式的局面。

第二,优化产业结构,做好产业科学布局、合理转移。在资源需求集中和环境容量紧张的大城市,大力发展低消耗、低排放和低污染的服务业和轻工业,将重化工业逐步转移到资源丰富易得和环境容量较大的地区。采取措施降低公众对房地产的投资和投机观念,使住房回归为居住必需品,减少全社会对钢铁、水泥、建筑、煤电等高耗能、高排放、高污染行业的需求。

第三,采用先进技术,做到预防为主和排放减量化优先。在生产生活的各行各业大力推广利用各种清洁煤技术和热电联产、集中供热等煤炭清洁化利用方式,不断提高可再生能源、天然气等清洁能源利用比重,控制和降低煤炭消费总量,不断采用有效节能技术,提高能源利用效率。交通方面提高公共交通比例,提高油品质量,提高发动机燃油效率,推广新能源汽车。实现在源头和过程就减少温室气体和污染物排放,取得减缓全球变暖和降低污染的协同效应。污染治理方面,工业生产过程采用清洁生产和循环生产技术,做到废弃物循环和综合利用,最终排放的污染物应无害化处理处置。

第四,在城镇化进程中大力推行清洁能源。城镇化将是未来一段时间的发展主线,大量农民将离地不离乡,生活水平提高意味着能源需求增加,迫切需要提前研究乡镇和农村清洁能源解决方案,应对能源需求压力进一步加大,并避免乡镇和农村新增污染。例如,可以积极考虑大力推广沼气利用,不仅为乡镇和农村提供清洁能源,而且消纳农林养殖业的多种有机废弃物,减少污染,变废为宝。

第五,加强生态保护,发展生态产品。进一步鼓励植树造林,少盖房子多种树,少盖房子多种粮,利用植被净化环境,涵养水源,防沙固土,增加碳汇。

促进全社会切实行动,需要综合利用法律、行政、技术、经济等各方面手段,完善立法和严格执法,科学规划布局,提高能效、排污等标准,加强舆论宣传。其中,如何创新机制体制,有效设计和利用经济手段,充分发挥市场配置资源的基础作用,应成为今后工作的一个重要着力点。首先,要建立普遍的成本-效益意识,对污染防治措施进行经济分析排序,择优推行应用。二是要利用税收、排放权交易、价格、押金、收费、罚款、财政奖励等经济手段,调动生产者、服务提供者、消费者等市场主体减排增效的积极性。三是要加强公共-私营部门合作,在积极发挥政府引导作用的同时,大力和有效发挥市场力量。

作为国家层面专门应对气候变化的创新资金机制,清洁基金肩负促进应对气候变化事业产业化、市场化、社会化和国际化发展的使命。党的十八大关于生态文明建设的战略部署,让清洁基金更加坚定了履行使命的决心,也为清洁基金工作发展提供了广阔的空间。清洁基金将牢牢把握这一战略机遇,充分利用自身的政策、资金、智力等资源和优势,在传播生态文明理念、推动应对气候变化和低碳发展工作中发挥积极的引导和带动作用,配合财政主渠道为推进生态文明建设贡献自己的力量。

二、国内低碳发展与节能减排形势

2011年，继续淘汰落后产能，加强节能改造，提高综合能效：

——全国共关停小火电机组800万千瓦左右，淘汰落后炼铁产能3192万吨、炼钢产能2846万吨、水泥（熟料及磨机）产能1.55亿吨、焦炭产能2006万吨、平板玻璃3041万重量箱、造纸产能830万吨、电解铝产能63.9万吨、铜冶炼产能42.5万吨、铅冶炼产能66.1万吨、煤产能4870万吨。

——新增节能建筑面积13.9亿平方米，完成北方15个省（区、市）既有居住建筑供热计量及建筑节能改造面积1.4亿平方米；先后启动两批共26个低碳交通运输体系建设城市试点。2011年，通过重点节能改造工程建设，可形成1700多万吨标准煤的节能能力。

——全国节能服务产业产值达到1250亿元，同比增长49.5%，节能服务公司共实施合同能源管理项目4000多个，投资额412亿元，同比增长43.5%，实现节能量1600多万吨标准煤。

——全国万元GDP能耗为0.793吨标准煤（按2010年价格），比2010年降低2.1%。2011年与2010年相比，重点大中型钢铁企业吨钢综合能耗、氧化铝综合能耗、铅冶炼综合能耗分别同比下降0.8%、3.3%、4%。2011年，全国城镇新建建筑设计阶段执行节能50%强制性标准基本达到100%，施工阶段的执行比例为95.5%，新增节能建筑面积13.9亿平方米；公共机构人均综合能耗比2010年下降2.93%，单位建筑面积能耗下降2.24%。

2011年，加快发展非化石能源，优化能源结构：

——全部非化石能源利用量约为2.83亿吨，在能源消费总量中占8.1%；全国非化石能源发电装机占全部发电装机的比例达到27.7%，非化石能源比例较2005年提高3.4个百分点。2011年，水电装机新增1400万千瓦，累计达到2.3亿千瓦，在建规模5500万千瓦，新开工装机规模1260万千瓦，发电量6626亿千瓦时；核电装机新增173万千瓦，发电量869亿千瓦时；风电并网容量新增1600万千瓦，居全球第一，并网风电发电量800亿千瓦时；太阳能光伏新增装机210万千瓦，累计装机达到300万千瓦；各类生物质发电装机600万千瓦，发电量300亿千瓦时；全国城镇太阳能光热建筑应用面积达21.5亿平方米，浅层地能建筑应用面积2.4亿平方米，已建成及正在建设的光电建筑应用装机容量达127万千瓦。

资料来源：《中国应对气候变化的政策与行动—2012年度报告》



三、国际、国内碳市场形势

(一) 国际碳市场形势分析

2011年,国际碳市场受到全球经济动荡和国际气候变化谈判不确定性等因素的影响,呈现持续低迷的总体态势。主要市场长期供过于求,价格持续走低,但受金融衍生品交易工具等因素作用,总市值和交易总量仍保持上涨。其中,CDM改革加快,近期CDM市场虽市值下降,但远期市场保持强劲走势。同时,一些国家和地区层面新交易机制的逐步建立,为国际碳市场发展带来新的机遇。

一、国际碳市场总体价格低迷

2011年,国际碳市场价格持续走低。受欧盟碳减排量需求下降影响,欧盟排放权(EUA)、二级市场核证减排量(sCER)及减排单位(ERU)三种产品的年平均价格都大幅下跌。首先,2011年欧洲经济复苏缓慢,且欧债危机愈演愈烈,引发人们对再次出现经济衰退的担忧,影响了碳市场需求。其次,金融危机以后工业活动恢复缓慢,EU-ETS实施区域工业活动减退,实施《京都议定书》的履约减排量供大于求。此外,2011年欧洲地区冬季较为温和,供热能耗少,造成排放量下降,减排量需求减少。考虑到欧洲各国近年来国内可再生能源投资扩大、国际碳信用的供给增多等因素,今后几年EUA可能继续供大于求。

国际气候变化机制安排的不确定性加剧了各方对碳市场前景的担忧,也对市场需求造成一定负面影响。虽然2011年德班气候大会决定实施《京都议定书》第二承诺期并启动绿色气候基金,但由于承担第二承诺期量化减排义务的区域有限,且全球协议形成并生效仍需漫长时日,所以,这些构建国际气候制度的进展难以使当前碳市场保持繁荣,也无法逆转2012年碳价持续下降的情形。

二、碳市场交易量和交易市值保持上涨

虽然碳市场价格持续低迷,国际碳市场总市值在2011年仍然保持上涨,同比增长11%,增至1760亿美元。这主要是由于碳交易总量强劲上扬并创新高,达到103亿吨二氧化碳当量。

2011年交易量大幅增长的主要驱动因素是对冲、资产组合调整操作、差价获利、套利等衍生产品交易活跃。随着期货和期权在碳市场所占份额日益增加,政策的决策过程也越来越受到复杂交易工具(包括金融和宏观经济指数、统计算法、模拟预测等)的影响,日益活跃的金融衍生品交易和金融创新为碳市场注入更多活力,也增加了碳市场未来发展的信心。

三、CDM改革加快,远期市场强劲增长

在市值方面,近期CDM市场市值下降,但2013年及之后的远期CDM市场走势强劲,一级CDM市场交易量大幅增长,约为2013前交易量的两倍。

在项目开发与实施方面,由于成本及开发费用较高,项目开发商缺乏获得新项目CER或已有CDM项目交付CER的动力,一定程度上影响了CDM的发展。

2011年以来,CDM改革加快:德班气候大会在建立CDM体系下工作规则和制定标准方面取得新的进展,各国同意将碳捕获和封存(CCS)列入CDM合格项目活动及CDM标准化及简化程序等方面的改革,这些为缓解CDM困境带来新希望。

虽然当前CDM发展充满不确定性,但应肯定其总体积极作用。截至目前,已签订的2013年前CER合约价值已达28亿美元。如果所涉及的CDM项目都能够得到实施,将能够在发展中国家带动1300亿美元以上的额外投资,并进一步证明基于项目的碳减排交易机制可以动员资金开展成本有效的低碳投资。

四、碳市场未来发展仍具潜力

2011 到 2012 年间,一些新的国家和地区层面的碳市场机制开始陆续建立,为碳市场发展带来新的机遇。澳大利亚计划到 2015 年建立全国总量管制和交易计划,预计将覆盖澳年碳排放量的 60%。美国加州的总量管制和交易法将于 2013 年生效,到 2015 年预计覆盖加州年碳排放量的 85%。此外,新西兰、加拿大魁北克、墨西哥、韩国等也开始了相关的准备工作。中国正在开展碳交易试点,并期望在此基础上建立全国统一碳市场。

资料来源:世界银行报告《碳市场现状与趋势 2012》

(二) 国内碳交易市场试点进展情况

国家“十二五”规划明确指出,要“逐步建立碳排放权交易市场”。按照国家发改委的工作规划,2013 年北京市、天津市、上海市、重庆市、广东省、湖北省、深圳市将实质推进碳交易准备工作并争取开展交易试点。为此,部分省市在 2012 年已率先开展碳交易规则的制订及相关准备工作,取得积极进展。

一、北京市

2012 年 3 月 28 日,北京市发布《碳排放权交易试点实施方案(2012-2015)》。市辖区内 2009-2011 年年均直接或间接二氧化碳排放总量 1 万吨以上的固定设施排放企业(单位)成为交易主体。碳排放配额将分年度发放,2013 年排放配额基于企业(单位)2009-2011 年排放水平,按配额分配方案计算确定,在 2012 年 12 月前免费发放;2014 年和 2015 年排放配额分别根据上一年度排放水平计算确定,在每年 5 月前发放。“十二五”期间,政府还将预留少部分配额,通过拍卖方式进行分配。

北京市碳排放权交易产品分为直接二氧化碳排放权与间接二氧化碳排放权两种其中,“间接二氧化碳排放权”是指北京市用电所导致的区域外排放。直接二氧化碳排放的领域主要包括热力供应、电力和热电供应行业,间接二氧化碳排放的领域主要包括制造业和大型公共建筑等。

二、上海市

2012 年 7 月 3 日,上海市发布碳排放交易试点实施方案。主要交易标的是二氧化碳排放配额,初始碳排放配额将免费配发给试点企业。此外,部分经国家或本市核证的基于项目的温室气体减排量可作为补充。

2012 年 11 月上海市公布了第一批总共 197 家碳排放交易试点企业名单,范围包括辖区内钢铁、石化、化工、有色、电力等工业行业,年碳排放量 2 万吨及以上(包括直接排放和间接排放)的重点排放企业,以及航空、港口、商业、宾馆、金融等非工业行业年碳排放量 1 万吨及以上的重点排放企业。其中商业、金融等非工业行业,将以计算企业大厦碳排放的方式来参与交易试点。此外,还有 600 余家企业参与碳排放报告制度。

三、广东省

2012 年 9 月 11 日,广东省发布碳排放交易试点实施方案。辖区内电力、水泥、钢铁、陶瓷、石化、纺织、有色、塑料、造纸九大行业中,2011 年—2014 年任一年排放 2 万吨二氧化碳(或综合能源消费量 1 万吨标准煤)及以上的企业被纳入碳排放总量控制和配额交易的企业范围;而 2011 年—2014 年任一年排放 1 万吨二氧化碳(或综合能源消费量 5000 吨标准煤)及以上的工业企业被纳入实施碳排放信息报告的企业范围。

广东省在实行碳排放权配额制度的初期，采取免费为主、有偿为辅的方式发放，根据控排企业 2010—2012 年二氧化碳历史排放情况及所属行业特点，一次性发放 2013—2015 年各年度碳排放权配额。此外，对节能审查结果为年综合能源消费量 1 万吨标准煤及以上的新建固定资产投资项目进行碳排放评估，根据评估结果和全省年度碳排放总量目标，免费或部分有偿发放碳排放权配额。

四、深圳市

深圳市于 2012 年 11 月出台并实施《深圳经济特区碳排放管理若干规定》。在深圳碳排放权交易试点初期，配额分配以免费分配为主，拍卖分配为辅，逐步扩大拍卖比例，并最终向完全拍卖过渡。

通过几轮碳排放核查，深圳市最终选定 600 多家企业纳入碳排放交易。因没有钢铁、水泥等大型排放源，因此需要将较多数量的企业纳入碳交易体系。

五、重庆市

2011 年 4 月重庆市人民政府办公厅曾印发《重庆市碳排放交易实施方案编制工作计划及任务分工》的通知，计划 2011 年 6 月中旬开始起草实施方案，但目前该实施方案一直未发布。

2012 年 5 月，重庆市发改委表示，参与重庆碳排放权交易试点的企业主要集中在电解铝、铁合金、电石、烧碱、水泥、钢铁等 6 个高耗能行业，重庆将事先制定好每个企业的碳年排放额度。

专栏

2012 年上海环境能源交易所工作进展

在上海市发展改革委的领导下，上海环境能源交易所积极开展研究设计，在制度建设、体系建设和平台建设等方面，有效推进上海市碳排放交易试点工作开展。

一是起草制定《上海市碳排放和交易管理办法》，目前已完成对上海市经济信息化委、上海市法制办等有关部门和宝钢、石化等企业的书面意见征求工作，并将于近期提交上海市政府法制办，将以政府规章形式发布。

二是根据《关于本市开展碳排放交易试点工作的实施意见》（以下简称《实施意见》）的总体原则，明确上海市钢铁、石化、化工、有色、电力、建材、纺织、造纸、橡胶、化纤、航空、港口、机场、铁路、商业、宾馆、金融等十七个行业的共 197 家企业作为第一批试点单位参与上海市碳交易试点。

三是发布《上海市温室气体排放核算与报告指南（试行）》以及钢铁、电力、石油化工等九个分行业的核算方法，指导和规范相关企业、部门和专业机构统一、科学地开展相关碳排放监测、报告、核查和管理工作，为上海市科学开展碳排放交易工作提供了重要技术支撑。

四是根据《实施意见》要求，以上海市盘查工作结果为依托，研究制定碳排放权配额分配初步方案。

五是持续推进和完善交易系统及登记系统建设工作。

六是多次举办碳市场和碳金融研讨会，集思广益，为上海乃至全国的碳市场建设献计献策。

四、推动碳资产评估工作发展

积极应对气候变化，发展低碳经济已为越来越多国家所共识，成为一种发展趋势。随着国际国内碳市场的深入发展，碳资产评估作为一项全新事业应运而生。碳资产评估涉及多学科交叉领域的广泛业务内容，需要聚合各方面优势资源共同推进发展。本文即是清洁基金秉承创新理念，对于推进碳资产评估工作发展的探索和思考。

一、低碳产业和碳资产评估事业前景广阔

近十多年来，随着气候变化国际合作不断深入发展，在《京都议定书》的约束下，碳排放额日益成为一种经国际法认可的稀缺资源，并具有了进行受法律保障交易的商品属性，针对碳排放权和减排量的国际碳交易市场由此产生。1998至2010年，短短十二年间，在强烈的国际减排意愿驱动下，碳市场交易量从最初的1900万吨提升到87亿吨，交易额也急剧增加到1,419亿美元。碳市场的快速发展和繁荣兴盛，真实的反映了国际社会对环境和气候变化问题的高度重视。

企业是碳市场的主要参与者，也是推动碳市场发展的重要力量。对碳排放额作为资产进行管理，从会计计量角度衡量和报告企业对气候变化的影响与贡献既是碳市场深化发展的必然要求，也是碳融资活动不断创新丰富的必然趋势。

2010年，国际综合报告委员会（IIRC）提出在财务报告中加入气候变化因素，即建立一项全球认可的会计可持续发展框架，使公司经营中对气候变化的影响通过财务报告得以体现，而且企业对拥有的碳资产可以进行交易，将其转变为可以带来价值增加的资产。国际会计准则委员会和美国财务会计准则委员会对此倡议持支持态度。这将对与气候变化直接相关的产业和技术的发展产生更加直接的影响，碳减排量作为一种资产进行管理和交易的必要性愈加突出。

中国始终以高度负责任的态度积极应对气候变化。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。国家“十二五”规划将应对气候变化和低碳发展作为加快转变经济发展方式的重要抓手，首次明确减碳约束性指标，即到2015年单位GDP二氧化碳排放强度要降低17%；同时提出要逐步建立国内碳排放交易市场。现在，17%的碳强度减排指标已经被分解到地方，“五市两省”（北京市、上海市、天津市、重庆市、深圳市和广东省、湖北省）碳交易试点工作也已启动。

在这个大背景下，伴随政府节能减排工作力度的加大，国内市场化碳融资活动也在不断走向丰富和深化，与碳资产配置、交易和管理相关的量化估值业务，以及企业对碳资产计量的专业化需求也在快速增长。碳资产评估作为一个新兴行业开始萌芽并悄然兴起。推动这个行业发展的，是不断积累的供需两个方面的要素：一方面，伴随政府不断严厉的减排要求和约束措施，温室气体排放大户企业对碳排放权的需求不断上升；另一方面，是通过运用新技术新能源减排的企业、团体及其对碳排放权的供给。连接供需两端的，正是近年来活跃于CDM市场和碳融资领域的金融机构、相关咨询中介机构等。这些机构或通过碳市场交易、或通过碳排放权抵押帮助企业获取贷款等各种各样市场化的运作方式，赋予碳排放权一定的价值，这种价值的实现过程其实已经包含经典意义上的资产评估的内容。

转变经济发展方式，走绿色发展之路的明确大方向和更多通过市场机制推动实现节能减排的主流共识，决定了碳资产评估行业发展潜力巨大，前景广阔。

二、清洁基金的创新低碳融资探索

清洁基金是财政统筹内外，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。创立伊始，清洁基金努力创新思路，以打造应对气候变化的资金平台、合作平台和信息平台为己任，利用自有资金，同时动员、组织其他多渠道的资金，为应对气候变化提供资金支持，推动市场减排、技术减排和新兴产业减排，促进国家应对气候变化事业的产业化、市场化、社会化发展。同时，通过多层次的宣传和交流活动，促进信息共享和经验交流，提高全社会对应对气候变化工作的关注和支持。

清洁基金来源于气候变化国际合作的创新，因此视创新为生存之根本、发展之基础、壮大之利器。近年来，清洁基金在低碳融资领域做了一系列创新的努力，包括：作为财政补充手段，为节能减排项目提供优惠贷款；以股权投资的方式，战略入股上海环境能源交易所，积极推动未来国内碳市场建设；与 IFC、财政部国际司和江苏省财政厅合作开展 CHUEE 江苏项目试点，撬动商业银行资金支持低碳发展。

此外，清洁基金在碳资产管理相关领域也有一系列有益的探索：加入全国节能减排标准化技术联盟，资助并参与五项联盟节能减排标准的制定；清洁发展委托贷款工作中，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；开展务实国际合作，引进碳资产管理的国际惯例，借鉴国际先进经验，促进国内标准与国际标准顺利衔接。

对于碳资产评估这一新兴行业，清洁基金同样秉承锐意进取的精神，积极探索，研究推动碳资产评估事业发展的方法和思路。2012年4月，与中国资产评估协会共同召开“碳资产评估——实践与展望”座谈会，吸引了从事碳资产认定和评估的咨询服务机构、银行、碳交易所、开展碳盘查的企业、资产评估公司等15家相关部门和单位参加。会议就碳资产评估的国内、外已有实践与经验、发展前景和所需条件、面临问题和解决思路、组织管理模式等主题进行了热烈讨论，并一致认为有必要尽快聚合各方面优势和资源，形成发展合力，共同推进碳资产评估的市场培育、能力建设、业务培训、行业管理和国际合作，协同促进碳资产评估发展。

三、发挥机构优势，推进碳资产评估发展

碳资产评估是一项全新的处于交叉领域的业务，通过已有的极为有限的实践发现，碳资产评估在理论、方法、技术和实务等各方面，都与碳融资和资产评估存在较大差异，所以需要打通并融通两个领域的知识，做好规划布局，保障有序健康发展。

对于正处于起步阶段的碳资产评估行业，建议尽快开展四方面工作以推动其稳步健康发展：

第一，建立碳资产评估相关标准和工作规范。碳减排量由于看不见，摸不着，必须经过先期科学严格的核算和审定、核证程序，才能成为具有公信力的商品进行交易。因此，对碳资产评估业而言，标准和规范是必不可少的基础性要素。应在现有的碳资产评估实践基础上，尽快总结并推动制定碳资产评估相关标准和工作规范，开展有关示范、推广，为碳资产评估业的发展提供更高层次的技术支持。

第二，加强碳资产评估业管理。建议尽快组建相关专业性组织平台，为行业发展提供组织保障、协调机制和智力支持，努力推进碳资产评估管理工作的建立和完善。

第三，加强碳资产评估相关能力建设。碳资产评估行业发展刚刚起步，缺乏专业的从业机构和人员。清洁基金与中评协应在加强双方优势领域的知识共享的基础上，共同组织专家编写培训教材，开展相关培训，推动碳资产评估机构和从业人员的能力建设。

第四，促进碳资产评估相关国际合作。在国内工作的基础上，应促进先进理念和经验的国际交流，并努力争取国际话语权，引导和推动碳资产评估相关国际规则的制定。

五、多哈气候谈判成果与展望

2011年，国际碳市场发展受到全球经济动荡和国际气候变化谈判不确定性等因素的影响，呈现持续低迷的总体态势。主要市场长期供过于求，价格持续走低，但受金融衍生品交易工具等因素作用，国际碳市场总市值和交易总量仍保持上涨。其中，清洁发展机制(CDM)改革加快，近期CDM市场虽市值下降，但远期市场保持强劲走势。同时，一些国家的国家和地区层面新交易机制的逐步建立，将为国际碳市场发展带来新的机遇。

一、会议基本情况

如会前预期，原定期两周、计划于2012年12月7日结束的谈判进展缓慢，各方僵持不下，被迫延长24小时。在会议最后时刻，在主要发达国家、七十七国集团加中国、小岛屿发展中国家集团、非洲国家集团等表示对最终决议文本无异议后，东道国多哈气候大会主席强行落槌通过了“多哈一揽子决议”。其中重要的是，就包括增加资金供给在内的长期合作行动、议定书第二承诺期的期限和发达国家量化减排义务、德班平台谈判进程在2013-2015年的任务和时间节点等做出了相关安排。多哈会议达到了中国代表团的预期。



中国谈判代表团团长、国家发展改革委副主任解振华对会议成果的评价可以帮助理解为什么多哈会议的成果“并不完美但可接受”。他表示，多哈谈判从法律上确定了议定书第二承诺期，达成了为推进公约实施的长期合作行动全面成果，坚持了“共同但有区别的责任”原则，维护了公约和议定书的基本制度框架，这是多哈谈判最重要的成果。多哈谈判把联合国气候变化多边进程继续向前推进，向国际社会发出了积极信号。他同时表示，对结果“也有遗憾”。比如，发达国家第二承诺期的减排力度明显不够，2020年之前的出资规模和公共资金提供情况也不令人满意。

从会议决议内容上分析，也可以看到，会议成果主要是定性的和对已有承诺的重申或记载，更多地强调体现政治意愿的框架性安排，缺少令人鼓舞的定量细节安排与承诺。

二、关于气候变化资金问题

“资金”是气候变化谈判最重要的议题之一。资金谈判包括多个专题，自2007年“巴厘路线图”以来，长期合作行动下“增加资金供给”一直是重点专题和焦点之一。2009年《哥本哈根协议》对资金相关安排作出了政治指导，2010年“坎昆协议”明确了长期资金（发达国家到2020年每年动员1000亿美元）、发达国家在2010-2012年提供300亿美元快速启动资金、建立绿色气候基金、设立资金问题常设委员会等。2011年德班气候大会主要决定启动绿色气候基金、对到2020年的长期资金、资金问题常设委员会作出了一些具体安排。与以往相比，本次会议关于增加资金供给的决议，新增内容包括：2013-2015年中期资金规模不低于快速启动资金；延长长期气候资金工作计划一年至2013年底，目标是促使发达国家动员公共、私营及创新资金；对绿色气候基金董事会的指导等。

同时，绿色气候基金的构建和运行直接关系到公约下国际气候合作资金的筹集、管理和使用。本次会议作出了关于公约缔约方会议与绿色气候基金之间关系安排的决议，明确绿色气候基金向公约缔约方会议负责，在缔约方会议指导下工作，要求资金问题常设委员会和绿色气候基金董事会提出缔约方会议与绿色气候基金之间的进一步安排建议，供 2013 年底的公约缔约方第 19 次会议讨论同意。

本次会议要求发达国家在 2020 年前要在快速启动资金之后继续增加出资，重申到 2020 年达到每年 1000 亿美元的规模，但并未明确 2013 年起量化的出资规模。七十七国集团加中国呼吁发达国家分阶段落实长期资金，提出 2013–2015 年发达国家应提供中期资金 600 亿美元。但发达国家整体并未承诺 2013–2015 年的中期资金数量。直到谈判接近尾声，欧盟及其成员国英国、德国、法国、丹麦、瑞典才“松口”，承诺将在 2015 年前提供气候资金合计约 60 亿美元。这一承诺出资额度不仅远远低于 600 亿美元，甚至远未达到多哈会议决议要求的至少 300 亿美元，与发展中国家的实际所需则差距更大。资金承诺的不明确和承诺量严重不足给政治互信和未来的谈判进程蒙上了一层阴影。

此外，资金的透明度和所体现的诚意也存在问题。以快速启动资金为例，尽管发达国家已经宣布其共同完成了 2010–2012 年的 300 亿美元资金承诺，但完成情况还有很大争议。根据国际著名的气候变化非政府组织乐施会发布的研究报告，这些资金中只有三分之一是额外新增资金，只有不到一半的资金是赠款，其余均是贷款，且用于减缓和适应的比例高达 4:1，严重不平衡。

深究资金问题谈判艰难背后的原因，一方面，在全球经济滑坡的大背景下，发达国家自顾不暇，财力有限，紧张的国内财政需要投入到更重要的经济建设之中，对应对气候变化的支持明显力不从心。另一方面，近年来自然灾害频发，贫困国家尤其是小岛屿国家更加迫切的关注扶持资金，而不是减排目标。减缓气候变化是长远的、看不见摸不着的行动，而资金用于能力建设和防治气候变化损害是能够产生短期效果的。此外，即便一些对气候变化资金问题比较支持的发达国家，也需要平衡其国内外应对气候变化资金投入。比如，这次多哈会议上，英国表示向发展中国家提供 29 亿英镑，但究竟能够有多少资金落实到发展中国家还很难说。有研究指出，英国为履行自身减排目标就需要在 2020 年前花费 230 亿英镑。

三、关于议定书第二承诺期

本次会议明确，议定书第二承诺期从 2013 年到 2020 年共八年，继续参加议定书的发达国家在第二承诺期的量化减排承诺具有法律约束力，发达国家缔约方最迟到 2014 年可以提高其第二承诺期的量化减排承诺，清洁发展机制（CDM）这一灵活履约机制继续有效，并将发达国家作出量化减排承诺作为其继续利用 CDM 履约的条件，还对议定书第一承诺期分配给发达国家和前苏联东欧经济转型国家缔约方的排放指标（即分配数量单位，Assigned Amount Units）如何转入第二承诺期作出了规定。这一决议在 2011 年德班气候大会决议关于第二承诺期长度在五年或八年之间作出了选择，也落实了 2010 年“坎昆决议”确保议定书第一、第二承诺期之间不出现空当的要求。

议定书第二承诺期谈判从 2005 年开始，至今历时八年，本次会议就第二承诺期安排作出了决议，维护了议定书和“共同但有区别的责任”原则，对于推动应对气候变化国际合作具有重要的意义。

但应当看到，加拿大、日本、新西兰、俄罗斯已退出议定书，美国仍然没有加入议定书。这些因素意味着第二承诺期的发达国家缔约方主要就是欧盟和澳大利亚，只涉及全球温室气体排放的 15%。而且，欧盟只是将其内部已立法的到 2020 年在 1990 年水平上减排 20% 的目标移植到第二承诺期，没有作出更有力的承诺。澳大利亚的承诺也早已在 2010 年坎昆气候大会上宣布。表面上看是对发达国家缔约方第二承诺期量化减排承诺的法律化，实质上只是记载欧盟和澳大利亚各自国内已经立法通过的减排目标，并没有新意。

发展中国家一贯要求发达国家大幅提高量化减排承诺，欧盟和澳大利亚也提出有条件承诺提高量化减排目标。因此，本次会议决议还明确，在 2014 年 4 月 30 日之前，发达国家缔约方可以提高其量化减排承诺目标。但是，所谓条件在 2007 年“巴厘路线图”已基本明确，就是美国等发达国家排放大户要作出与其他发达国家可比的量化减排温室气体承诺，中国、印度等发展中国家排放大户也要采取与其各自能力相当的减缓气候变化行动。六年没有突破的条件，期望在接下来不到一年半的时间内突破，非常困难。

四、关于德班平台进程

本次会议给议定书延长了脆弱的八年生命，但只有更少的国家履约，很可能没有更高的减排目标。由于主要发达国家中的排放大户美国、日本等没有参加第二承诺期，2020 年以后议定书能否继续坚持下去不容乐观，或者将以另一个有约束力的法律文本形式延续。为此，国际社会瞩目德班平台谈判进程。

德班平台谈判的目的是在公约下构建 2020 年后国际气候制度。本次会议决定，在 2015 年 12 月召开的联合国气候变化大会上，通过一项在公约下具有法律效力并适用于所有缔约方的议定书、其他形式法律文件、或商定的成果，并于 2020 年生效实施。为实现这一安排，决定在 2013 年确定和探索一系列缩小 2020 年前减排目标差距的行动方案，旨在确定 2014 年工作计划的进一步活动，以根据公约确定最大可能的减排努力。还决定德班平台特设工作组在 2014 年 12 月联合国气候变化大会前，为形成谈判文本草案考虑各种要素，以在 2015 年 5 月前提供一份谈判文本。

由此可见，本次会议明确了德班平台谈判的任务和时间节点，为气候谈判尤其是扩大减排努力提供了新的选择。未来的减排将不仅仅限于发达国家，发展中国家一样要履行部分责任。

可以预料，德班平台谈判将会非常艰难，主要原因在于：第一，以美国为代表的部分发达国家经济复苏缓慢，缺少开展应对气候变化行动的动力；第二，“共同但有区别的责任”原则在新的国际气候制度框架中如何实施，才能既满足发展中国家利益，又带动发达国家减排的积极性，需要新的智慧；第三，如果发达国家不提供大量的援助资金，或者不能采取有利于发展中国家获得气候融资的政策行动，那么，新的框架很难获得发展中国家的欢迎。

五、中国的参与和展望

作为负责任的发展中国家，中国本着积极、务实、开放的精神，全面、深入地参加了多哈会议各个议题的谈判磋商，从不同层面广做各方工作，为多哈会议取得成功作出了不懈努力，发挥了建设性的重要作用。联合国秘书长潘基文先生和公约执行秘书菲格雷斯女士等国际政要对中国发挥的作用均高度赞赏。

中国之所以有底气在气候变化国际多边谈判中发挥重要作用，是因为中国政府以高度负责任的态度和切实有效的措施积极应对气候变化，国内采取了正确的、强有力的节能减排、发展清洁能源、植树造林、增加碳汇等措施，取得了明显成效；同时积极支持和推动应对气候变化国际合作，坚持“共同但有区别的责任”原则，维护发展中国家整体利益。

展望未来，作为第一大排放国和正处于工业化、城镇化加速发展阶段的发展中大国，中国面临的机遇和挑战并存。根据多哈会议达成的协议，2020 年前发展中国家不承担量化减排义务已成定局，这为国内发展争取了宝贵的时间和空间。但应对气候变化和低碳发展是大趋势，中国必须做好准备。在国际上，气候变化国际谈判下一步的重点进一步集中于德班平台，尽管 2020 年前发达国家的减排、可比承诺、出资和技术转让等问题还可能成为发展中国家在德班平台谈判中继续抵挡发达国家攻势的筹码，但在 2020 年后国际气候变化制度框架构建中发达国家和排放大国都要承担量化减排义务等问题不可避免。中国在 2011 年德班大会上已经承诺有条件减排，如何在参与构建 2020 后国际气候变化制度的过程中，既能进一步争取发展权和发展空间，同时积极推动应对气候变化多边进程向前发展，将是一大挑战。

PART 4 第四部分

2012年应对气候变化大事记

一、2012年国际大事记

1月

- 1月1日起，欧盟开始实施“航空碳税”。所有进出欧盟的航班须纳入欧盟排放交易体系（EU-ETS），如果航空公司超出了分配的碳排放配额指标，需要自行购买排放指标。欧盟此举引发国际社会强烈反应。

3月

- 全球规模最大的自愿环保行动“地球一小时”再创新高，全球共有147个国家和地区确认参与。

6月

- 联合国政府间气候专门委员会在日内瓦公布了气候变化最新科学测算方法，各国将能够更加准确地识别其最大排放源。
- 联合国可持续发展大会在巴西里约热内卢正式开幕。会议全面评估了20年来可持续发展领域的进展和差距，重申政治承诺，并提出应对可持续发展的新问题和新的挑战。
- 欧盟登记注册系统——欧盟登记簿（Union Registry）正式全面运行，从而取代了之前独立运行的各成员国登记簿。此举意在防范配额盗窃和安全事件，以更好地控制和统一交易记录标准。

7月

- 澳大利亚正式实施碳税法，该法案将对约500个碳排放最严重的企业强制性征收碳排放税，每吨23澳元（约24美元）。
- 美环保局确定温室气体最终排放规则，每年温室气体排放量大于100,000吨二氧化碳当量的新建工业设施必须获得“防止空气显著恶化”（PSD）许可证才可运营。

8月

- 联合国绿色气候基金会董事会第一次会议在日内瓦召开。会议选举了基金董事会联合主席，明确了基金秘书处所在国选取标准，建立了选取基金秘书处所在国的评估委员会，制定了董事会的工作规划，细化了临时秘书处的相关安排，还讨论了缔约方会议（COP）与绿色气候基金之间的关系。
- 欧盟宣布将与澳大利亚连接彼此碳市场。第一个跨洲的澳欧排放贸易体系将在2015年实现欧盟与澳洲的单项连接，不晚于2018年7月1日将实现完全双向连接。

9月

- 欧盟境内禁售 40 瓦和 25 瓦的白炽灯泡，加上之前的白炽灯限售政策，传统的白炽灯泡在欧盟正式寿终正寝，完全退出了欧盟市场。欧盟正式告别“爱迪生时代”。
- 《联合国气候变化框架公约》秘书处表示，根据《京都议定书》确立的清洁发展机制所发出的“核证减排量”将达 10 亿个，这是全球在减少温室气体排放上的一个重要里程碑。

10月

- 国际能源署 (IEA) 发布了 2011 年全球能源统计系列报告，中国超过日本成为最大煤炭进口国；除此之外，IEA 还发布了针对经合组织 (OECD) 国家的能源统计和能源平衡报告。

11-12月

- 联合国气候变化大会在多哈举行，会议从法律上确定了《京都议定书》第二承诺期，达成了为了推进《联合国气候变化框架公约》实施的长期合作行动全面成果，坚持了“共同但有区别的责任”原则，维护了公约和议定书的基本制度框架，启动了关于构建 2020 年后国际气候制度的“德班平台”谈判。在资金方面，会议明确 2013-2015 年发达国家提供的中期资金规模不低于 300 亿美元，延长长期气候资金工作计划，对绿色气候基金作出了指导。
- 欧盟宣布将国际航空碳减排纳入 EU-ETS 暂缓一年执行（不含欧盟境内航班），条件是 2013 年 9 月国际民航组织（ICAO）出台符合各方利益的全球航空减排方案。同时，欧委会要求欧洲能源交易所（EEX）暂停拍卖 2012 年航空排放配额。

二、2012 年国内大事记

1月

- 在全国认证认可工作会议上,中国国家认证认可监督管理委员会表示,已顺利完成《国家低碳产品认证管理办法(草案)》及相关6个技术标准草案,中国低碳产品认证制度已初步建立。
- 中国节能协会节能服务产业委员会表示,2011年,我国节能服务产业产值首次突破1000亿元,达到1250.26亿元,比上年增长49.5%。
- 国家发展改革委印发《“十二五”节能减排全民行动实施方案》。

2月

- 工业和信息化部发布《工业节能“十二五”规划》。
- 中国银监会印发《绿色信贷指引》,对银行业金融机构有效开展绿色信贷,大力促进节能减排和环境保护提出了明确要求。

4月

- “十二五”国家科技支撑计划项目——大规模燃煤电厂烟气二氧化碳捕集、驱油、封存(CCUS)技术开发及应用示范项目在山东东营胜利油田启动实施。这是国内首个燃煤电厂CCUS项目。
- 国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,会议讨论通过了《节能与新能源汽车产业发展规划(2012—2020年)》。

6月

- 国家应对气候变化战略研究和国际合作中心举行揭牌仪式。国家气候战略中心将成为我国应对气候变化领域国家战略研究机构和国际合作交流窗口,将在战略规划、政策法规、国际政策、碳市场和信息咨询等方面开展系统研究。
- 在“中国节能减排标准化论坛”上,全国节能减排标准化技术联盟发布了《项目层面的温室气体减排成效评价技术规范》(STCE1001—2012)和《钢铁工业余热利用项目的温室气体减排成效评价技术规范》(STCE1002—2012),这是该联盟首次发布标准。
- 国务院印发《“十二五”节能环保产业发展规划》。
- “百项能效标准推进工程”在京启动,该工程重点围绕支撑高效节能产品推广、节能评估审查制度、万家企业节能低碳行动、绿色建筑行动、淘汰落后产能等重点节能工作。

7月

- 除新疆、西藏外,阶梯电价全面在全国试行,该方案的实施,既确保低收入群体不因实行阶梯电价而增加负担,同时也为国家节约了资源。
- 国务院印发《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》。

8月

- 国务院印发《节能减排“十二五”规划》。

10月

- 国务院新闻办公室发布《中国的能源政策（2012）》白皮书，全面介绍中国能源发展现状、面临的诸多挑战以及努力构建现代能源产业体系和加强能源国际合作的总体部署。
- 国家发展改革委印发《温室气体自愿减排交易管理暂行办法》。

11月

- 中国共产党第十八次全国代表大会召开，提出建设生态文明是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。
- 国家发展改革委发布《中国应对气候变化的政策与行动——2012 年度报告》，全面介绍中国为减缓、适应气候变化采取的重大政策措施。

12月

- 国家发展改革委公布 2011 年各省、自治区、直辖市节能目标完成情况，共有 10 个省（市）超额完成节能目标，8 个省（市）完成节能目标，剩余省（市）均未完成节能目标。



三、2012 年清洁基金大事记

1月

- 启动与 IFC 合作的中国节能减排融资（CHUEE）江苏项目调研。

2月

- 第 1 期地方财政清洁发展委托贷款业务培训班在北京举行。

3月

- 财政部监督检查局与基金管理中心在江西省南昌市联合召开“应对气候变化暨国家收入督缴工作培训会”。
- 第 2 期地方财政清洁发展委托贷款业务培训班在北京举行。
- 清洁基金代表团赴美参加“2012 年彭博社新能源财经峰会”。

4月

- 贺邦靖主席在江西财经大学举行“积极应对气候变化，大力促进低碳发展”讲座。
- 清洁基金与中评协联合举办“碳资产评估——实践与展望”座谈会，开启双方共同推动碳资产评估行业建立和发展的战略合作。
- 清洁基金与江西省人民政府在江西南昌签署战略合作协议。基金管理中心战略发展委员会主席贺邦靖与江西省人民政府副省长胡幼桃出席签约仪式。

5月

- 清洁基金与河北省人民政府在河北廊坊签署战略合作协议。财政部副部长朱光耀与河北省委书记、省人大常委会主任张庆黎等省领导出席签约仪式。
- 基金管理中心战略发展委员会 2012 年第一次会议在北京召开。会议由贺邦靖主席主持，财政部部长助理余蔚平、郑晓松以及来自国家发展改革委气候变化司、能源所和财政部经济建设司、财政科学研究所的委员出席此次会议。
- 基金管理中心开展以完善基础材料、基础数据和岗位职责为主要内容的“两基一岗”工作，首先在项目开发部进行试点。

6月

- 贺邦靖主席应邀出席以保护环境、拯救地球为主题的少年儿童环保教育活动——“一起行动计划”启动仪式。
- 基金管理中心资助和参与起草的《项目层面的温室气体减排成效评价技术规范》和《钢铁行业余热利用项目的温室气体减排成效评价技术规范》作为全国节能减排标准化技术联盟首批标准在北京发布。
- 团中央直属的社会公益组织——中国光华科技基金会主办的“低碳我先行——全国青少年系列科普活动”在京启动。这一活动得到清洁基金赠款支持。

7月

- 清洁基金与中评协启动合作课题《碳资产的计量、定价与碳交易中介服务研究》。
- 清洁基金与山西省人民政府在山西太原签署战略合作协议。财政部部长助理郑晓松与山西省委副书记、省长李小鹏出席签约仪式。
- 清洁基金与江苏省人民政府在江苏南京签署战略合作协议。财政部部长助理郑晓松与江苏省人民政府副省长徐鸣出席签约仪式。

8月

- 清洁基金审核理事会审核通过清洁基金及其管理中心 2011 年度决算及 2012 年度预算草案。
- 2012 年度财政部第十次部长办公会审议并原则通过《中国清洁发展机制基金管理中心“十二五”工作规划》。
- 2012 年地方财政系统清洁发展委托贷款项目管理培训班在吉林举行。

9月

- 清洁基金代表团参加 UNDP 召开的“国家气候基金设计与管理区域研讨会”，UNDP 将清洁基金作为国家气候融资实践的优秀案例推广。
- 地方财政清洁发展委托贷款尽职调查工作培训班在北京举行。
- 财政部监督检查局与基金管理中心在重庆市联合召开第二期“应对气候变化暨国家收入督缴工作培训会”。

10月

- 清洁基金代表团赴泰国参展“亚洲碳论坛”。

11月

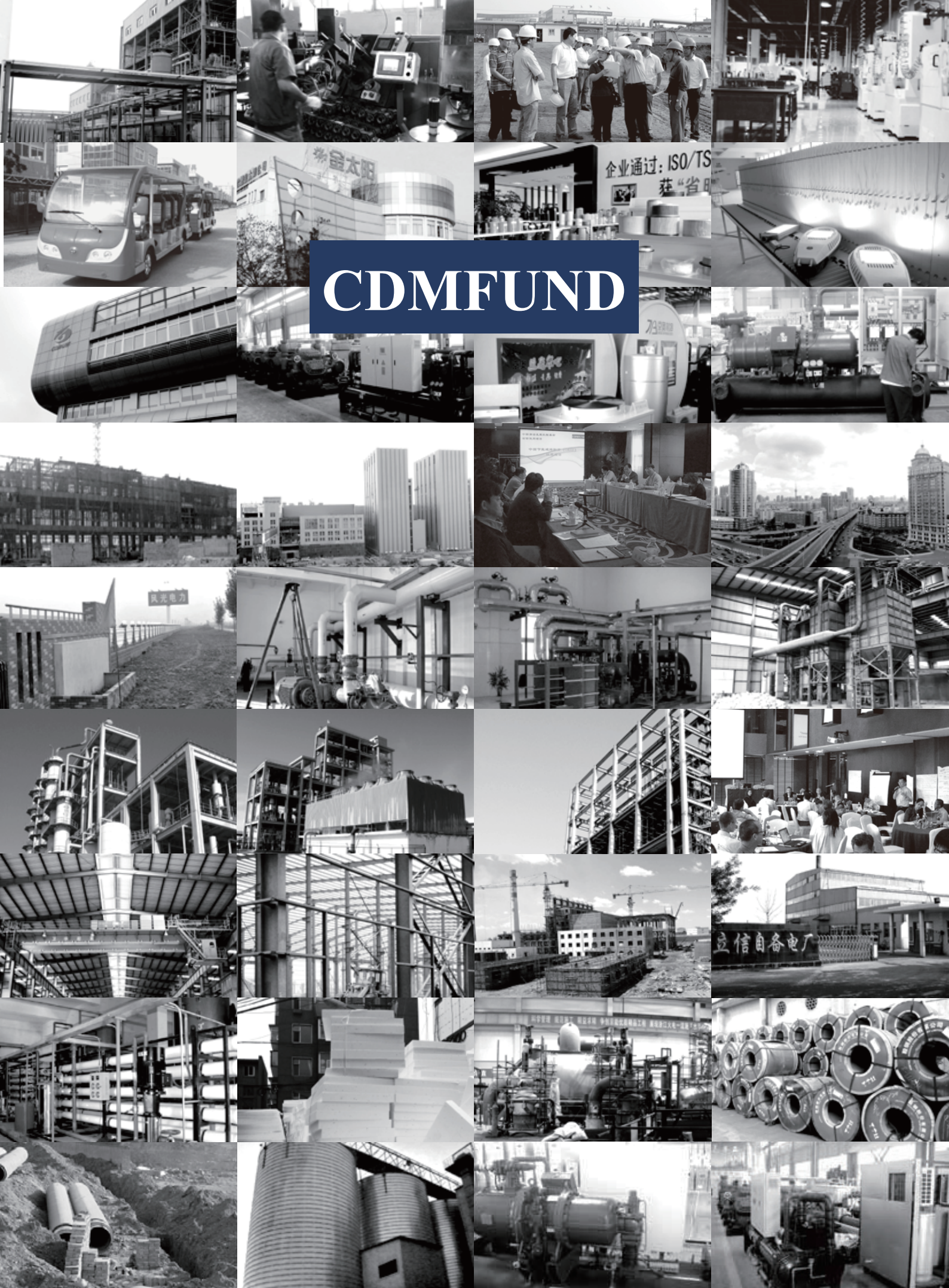
- 清洁基金迎来成立五周年，陆续开展一系列宣传活动，包括：基金五周年宣传片、宣传画册、财政部宣传展板及部内媒体宣传专版等。
- 由清洁基金赠款支持的中央电视台大型科学纪录片《环球同此凉热》首播仪式在北京举行，朱光耀副部长出席首播仪式。
- 由清洁基金会同财政部国际司、江苏省财政厅，与 IFC 合作的中国节能减排融资（CHUEE）江苏项目签字仪式在北京举行。时任财政部部长谢旭人、江苏省常务副省长李云峰、财政部部长助理郑晓松、世界银行行长金墉、国际金融公司执行副总裁兼首席执行官蔡金勇等出席签字仪式。
- 清洁基金代表团赴美国对世界银行和 IFC 进行工作访问。
- 清洁基金代表团赴卡塔尔多哈参加“联合国气候变化框架公约第十八次缔约方会议”活动。

12月

- 印发《中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款项目现场核查工作规范》。
- 印发《中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款风险评估操作指南》。
- 印发《中国清洁发展机制基金清洁发展委托贷款项目尽职调查工作指南》。
- 清洁基金第一个重大有偿使用项目——北京草桥燃气联合循环热电厂二期工程通过清洁基金审核理事会审核。
- CDM 项目国家收入达到 120 亿元人民币；累计安排赠款资金 4.95 亿元人民币，支持 200 多个赠款项目；累计安排有偿使用资金 40.15 亿元，支持 19 个省（市）的 70 个项目，撬动社会资金近 260 亿元，预计直接和间接的温室气体减排量和潜能达每年千万吨二氧化碳当量。







CDMFUND

企业通过: ISO/TS
获“省时”

立信自备电厂



中国清洁发展机制基金管理中心

地址：北京西城区三里河东路5号中商大厦10层

电话：86-10-88659333

传真：86-10-88659222

邮编：100045

网站：<http://www.cdmfund.org>

电子邮件：cdmfund@cdmfund.org