

推动绿色低碳城市发展

安国俊 柴麒麟 黄禾

绿色低碳成为城市发展的方向

近年来,我国政府高度重视应对气候变化工作。2014年9月《国家应对气候变化规划(2014~2020年)》实施(以下简称《规划》)。《规划》支持低碳发展试验试点的配套政策和评价指标体系逐步完善,支持形成一批各具特色的低碳省区、低碳城市和低碳城镇,支持建成一批具有典型示范意义的低碳城区、低碳园区和低碳社区,城市建设领域、城市交通和城市生活方式等方面加强碳排放控制。《规划》明确提出完善应对气候变化投融资政策,完善投资政策引导社会资本、低碳领先企业和国际资本等投资低碳行业,培育广泛的金融支持环境和多元的投资机构。

2015年12月,中央城市工作会议明确提出“推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式”,强调城市建设的绿色和低碳理念。以“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”为核心的低碳发展观已成为中国城市发展和城市经济建设的共识,成为城市管理者的行动准则。

2016年初,国务院召开会议,“坚持绿色发展,着力改善生态环境”,明确提出加快推进绿色城市、智慧城市、人文城市建设,加快财税体制和投融资机制的改革,创新金融服务。2016年“发展绿色金融,设立绿色发展基金”被列入“十三五”规划。绿色金融正式成为中国可持续发展的新引擎。“绿色可持续、特色有支撑”,将是中国新型城镇化发展的方向,也是区域经济发展应秉持的理念。

绿色低碳城市的政策扶持体系正当其时

首先是顶层设计,规划先行。我国开始明确推动“城市群规划”,从城市发展顶层设计的高度,明确跨省级行政区域的低碳发展和生态保护目标。

从2016年开始,国务院开始制定并批准跨区域的“城市群”规划,根据规划的要求,跨区域的城市群都必须提出资源集约节约利用、发展循环经济、强化节能减排、实现绿色低碳发展的重点任务和具体举措,提出城市群内生态文明制度建设的具体内容。目前,国务院已经批准了长三角、长江中游、成渝、哈长等城市群发展规划。国家发改委于2016年12月11日进一步明确提出2017年将启动珠三角湾区城市群、海峡西岸城市群等跨省域城市群的规划编制,均明确提出低碳发展的规划目标。

其次是综合示范,鼓励创新。目前,我国已成功实施多项关于城市低碳发展的专项试点示范和配套政策,推动全国进入低碳城市发展的快车道。

国家生态文明建设试点示范区是国家发改委根据“五位一体”要求,从2013年开始启动的示范项目,旨在加快推动生产方式、生活方式绿色化,加快健全系统完整的生态文明制度体系。目前,生态文明建设试点示范区已经批复二批,入选城市除将获生态补偿、财政转移支付等一系列优惠政策支持外,还将迎来生态制度建设和体制机制创新的先行先试的战略机遇期。

低碳省区和低碳城市试点从2010年由国家发改委启动,首批确定在广东等八省和天津等八市开展低碳试点工作,后

又于2012年确立28个城市和海南省为第二批低碳试点。2017初,又确定了在全国45个城市(区、县)开展第三批低碳城市试点。按照要求,各试点城市将结合本地区自然条件、资源禀赋和经济基础等方面情况,探索适合本地区的低碳绿色发展模式和发展路径,加快建立以低碳为特征的工业、能源、建筑、交通等产业体系和低碳生活方式。目前,该试点已成为我国控制城市碳排放总量和峰值的重要抓手,鼓励“中国达峰先锋城市联盟”城市和其他具备条件的城市提前完成达峰目标。

绿色低碳重点小城镇试点示范工作从2011年由财政部、住房城乡建设部和国家发展改革委共同启动,首批选定包括北京市密云县古北口镇等七个镇为作为试点。在此基础上,国家发改委于2016年启动了第一批国家低碳城(镇)试点,首批入选广东深圳国际低碳城等八个试点地区。试点地区不仅获得配套政策和资金支持,也承担展现我国低碳发展成就、引领全球低碳发展的责任。

“十三五”时期,国家将组建100个国家低碳示范社区,将低碳理念融入社区规划、建设、管理和居民生活之中,推动城乡社区低碳化发展。今后在推进包括低碳城市、绿色低碳重点小城镇在内的区域低碳发展试点过程中,加强投资政策引导、强化金融支持至关重要。

再次是分类试点,重点突破。国家关注重点行业和部门的低碳试点,促进城市在能源、交通、节能和资源循环利用等低碳发展的重点领域实现突破。

新能源示范城市,由国家能源局组织实施,旨在关注城市能源部门的绿色

低碳发展,对新能源技术在城市供电、供热、供暖和建筑节能中的应用进行试点和示范,目标直指城市能源部门的碳减排。整个示范项目于2014年确定第一批示范城市,到2016年已经取得了明显效果。

低碳交通运输体系城市试点,由交通运输部从2011年开始推动。城市交通长期依赖化石能源,是城市碳排放的三大重点部门之一,由于交通排放造成的雾霾正日益成为影响城市居民最大的困扰。发展清洁交通的需求十分急迫。2016年,交通运输部再次强调要加快推进绿色低碳交通运输体系建设的试点,推进现代综合交通运输体系建设。

节能减排财政政策综合示范城市,是财政部和发改委针对为节能减排行业的专项示范项目,旨在推广先进节能环保技术产品,改造提升传统产业。示范城市通过财政资金的引导,依托市场机制,吸引社会资金加大节能减排投入,加快构建节能减排长效机制。

绿色金融和投资政策支持城市绿色低碳发展

2016年8月30日,中央全面深化改革领导小组第二十七次会议顺利召开,会议审议通过关于构建绿色金融体系的指导意见。8月31日,中国人民银行、财政部等七部委31日联合印发了《关于构建绿色金融体系的指导意见》(以下简称《意见》)引起了各方关注。

2016年11月7日,国务院印发了《“十三五”控制温室气体排放工作方案》。《方案》中提到要创新区域低碳发展试点示范,以投资政策引导、强化金融支持为重点,推动开展气候投融资试点工作。《方案》还指出,要出台综合配套政策,完善气候投融资机制,更好发挥中国清洁发展机制基金作用,积极运用政府和社会资本合作(PPP)模式及绿色债券等手段,支持应对气候变化和低碳发展工作以投资政策引导、强化金融支持为重点,推动开展气候投融资

试点工作。

2016年12月5日,国务院印发的《“十三五”生态环境保护规划》明确提出,“建立绿色金融体系”,涵盖“绿色评级、绿色信贷、绿色保险、绿色债券、绿色股票指数及其相关投资产品,绿色发展基金”等内容,并且明确提出建立市场化运作的各类绿色发展基金。

2016年,“发展绿色金融,设立绿色发展基金”被写入“十三五”规划,成为中国可持续发展的新引擎。

在国际合作和共同应对气候变化方面,2016年,G20财长和央行行长会议正式将七项发展绿色金融的倡议写入公报。G20会议对政府通过绿色金融带动民间资本进入绿色投资领域达成全球性的共识。许多国家面临财政资源的制约,中国为全球在绿色投资方面,提供了有价值的战略框架和政策指引。

可以明确的是,绿色金融已成为我国国家战略的重要组成部分,也为推动区域和城市绿色投融资提供了基础的政策框架。但是,我们也应清醒地认识到,在现有宏观金融形势和金融改革背景下,我国的绿色发展仍面临着诸多投融资方面的挑战,与国家的绿色低碳发展目标还存在一定距离。其中,最显著的挑战是:如何将绿色金融的重大顶层设计落地实施,尤其是在中国城市的绿色低碳发展和城市的绿色低碳转型过程中予以贯彻执行。

在具体金融工具方面,针对绿色投融资经常面临的期限错配、信息不对称、产品和分析工具缺失等问题,绿色信贷、绿色债券、绿色股票指数和相关衍生产品、绿色发展基金、绿色保险和碳金融等金融工具,在2017年及整个“十三五”期间,应逐步形成合力。通过创新金融工具和服务手段,通过更好地研究和服务绿色低碳产业,金融市场可以通过多维度的金融工具创新,满足绿色产业投融资需求,形成可持续金融推动力,服务好实体经济的绿色低碳转型升级。

在项目融资方面,对于城市中能源、环保、交通、市政等领域的低碳发展项目特别是公共基础设施的项目,PPP融资模式在2016年已经开始逐步推广,未来应得到更加广泛的使用。政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等公开透明方式,完善收益成本风险共担机制,实现政府低碳发展目标。投资者则按照市场化原则出资,分享低碳项目的投资收益。

在区域和城市绿色低碳发展方面,PPP引导基金的模式也得到显著发展,2016年,财政部与国内大型金融机构共同发起设立的PPP融资支持基金落地,省级或城市政府也在积极推动,出资成立引导基金,再以此吸引金融机构和社会资本。目前,通过合作成立产业基金母基金的方式引导资金筹集和投向已经取得显著成效,未来产业基金母基金也将在区域和城市的低碳发展方面发挥更大的作用。“十三五”环保市场潜力巨大。建立公共财政和私人资本合作的PPP模式绿色发展基金,提高社会资本参与环保产业的积极性,是推动绿色基金发展的重要路径。绿色基金可以用于雾霾治理、水环境治理、土壤治理、污染防治、清洁能源、绿化和风沙治理、资源利用效率和循环利用、绿色交通、绿色建筑、生态保护和气候适应等领域。

2017年,我们应当对绿色金融助力城市低碳发展的执行层面给予更多关注和研究,分析地方城市低碳融资障碍;探讨绿色债券、绿色发展基金、绿色保险等绿色金融工具在试点地区中面临的机遇挑战和实施路径分析;以政府与社会资本合作PPP模式推动绿色发展基金的落地和推动进程。同时,对于城市的绿色低碳发展,我们应加大以绿色债券市场推进城市绿色发展进程,以互联网+绿色金融创新为绿色化提供快速的融资路径。■

作者单位:中国社会科学院金融研究所;国家发展改革委气候战略中心;绿色金融与可持续发展研究中心

(责任编辑 许小萍)