

海外新能源系列（八）——气候投融资项目分类与界定：中国实践 vs 国际经验

引言：

根据《联合国气候变化框架公约》，气候投融资（Climate Finance）指来自公共、私人和其他来源的地方、国家或跨国资金，旨在支持减缓气候变化和适应气候变化的行动。就我国而言，发展气候投融资的目的和意义在于解决气候资金需求和供给所存在的长期矛盾，探索差异化投融资模式、组织形式、服务方式和管理制度，通过有效抑制地方高碳投资，创新激励约束机制和资金安排的联动机制，切实发挥“降碳”的引领和倒逼作用。¹

本文从气候投融资的概念切入，简述中国与国际气候投融资项目发展概况与相关实践，并以运用气候投融资模式较为成熟的多边开发银行（MDBs）为例，将其制定的气候投融资项目分类界定与资金追踪共同原则与中国气候投融资分类与界定标准进行对比，为中国气候投融资实践提供参考，希望对中国企业了解和参与气候投融资项目有所帮助。

一、气候投融资的概念

1992年里约热内卢召开了被称为“地球峰会”的联合国环境与发展会议，会议上各国就气候行动基本原则达成一致并开放签署《联合国气候变化框架公约》（The United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）。该公约是国际社会

在应对全球气候变化问题进行国际合作的一个基本框架。根据《联合国气候变化框架公约》，“气候投融资”是指：来自公共、私人和其他来源的地方、国家或跨国资金，旨在支持减缓和适应气候变化的行动。²

在《联合国气候变化框架公约》通过后，不同国家或国际组织也分别对气候投融资做出定义，与《联合国气候变化框架公约》规定的定义基本相符，该等定义往往较为宽泛和概括。为了能够给气候投融资实践提供更具体和直接的指导，包括多边开发银行、国际气候基金在内的国际组织针对气候投融资建立了各自具体的项目界定与分类标准，用于框定气候投融资项目范围、追踪气候投融资资金流向，为后续投融资活动提供标准和指南。

自1995年起，《联合国气候变化框架公约》缔约方每年召开缔约方会议以评估应对气候变化相关问题。1997年《京都议定书》在日本京都通过，首次明确了2008年-2012年各方承担的阶段性减排任务和目标。之后在2009年《哥本哈根协议》中，发达国家承诺争取在2020年之前每年为解决发展中国家的气候需要而共同调动1000亿美元，这项资金将来自各种不同来源，包括公共来源、私人来源、双边来源和多边来源等。³2015年的《巴黎协定》进一步落实气候行动，其定义了一项全球

¹ 《首批试点名单公布 中国特色气候投融资探索新路径- 访中国人民大学重阳金融研究院执行院长王文》，来源：中国金融新闻网，2022年8月19日，
<http://news.10jqka.com.cn/20220819/c641244466.shtml>

² UNFCCC Introduction to Climate Finance, 来源：UNFCCC官网，
<https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance>.

³ 《哥本哈根协议》（FCCC/CP/2009/11/Add.1）第8条。

行动计划,通过将全球变暖限制在比工业化前水平高出 2° C 以下来避免危险的气候变化,该目标也是多数国际组织界定气候投融资项目范围的重要参考指标。

二、中国气候投融资项目分类与界定

1. 主要政策

2016年8月,中国人民银行、财政部等七部委联合发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》,构建了我国较为完整的绿色金融政策体系。2020年10月,我国生态环境部等五部委联合发布了《关于促进应对气候变化投融资的指导意见》(下称“《指导意见》”),首次以气候变化投融资作为政策文件主题,并明确气候投融资是绿色金融的重要组成部分,提出需加强气候投融资与绿色金融的政策协调配合。

2021年12月,生态环境部等九部门联合发布了《关于开展气候投融资试点工作的通知》(下称“《通知》”)及附件《气候投融资试点工作方案》(下称“《工作方案》”),动员地区开展气候投融资试点,探索气候投融资创新模式,其中对“气候投融资”的定义如下:“**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入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。**”

与国际通行气候投融资定义一致,《指导意见》和《工作方案》对于气候投融资的支持范围也分为“减缓气候变化”和“适应气候变化”两个方面。其中,(1)“**减缓气候变化**”包括调整产业结构,积极发展战略性新兴产业;优化能源结构,大力发展非化石能源;开展碳捕集、利用与封存试点示范;控制工业、农业、废弃物处理等非能源活动温室气体排放;增加森林、草原及其他碳汇等;(2)“**适应气候变化**”包括提高农业、水资源、林业和生态系统、海洋、气象、防灾减灾救灾等重点领域适应

能力;加强适应基础能力建设,加快基础设施建设、提高科技能力等。

2. 项目分类与界定

针对气候投融资项目的分类与界定,国内尚未有通行的官方标准。2021年9月,中国环境科学学会气候投融资专业委员会发布了《气候投融资项目分类目录》(T/CSTE 0061—2021)(下称“《分类目录》”),提供了气候投融资项目分类的基本原则以及减缓气候变化和适应气候变化项目的分类指南,用于相关机构对气候投融资项目进行识别、界定和分类。《分类目录》属于团体标准,不具有强制执行效力,仅供用户自愿使用。《分类目录》并非对气候投融资项目的穷尽式列举,用户可根据相关原则,基于科学的方法和证据确定气候投融资项目的类型。

根据《分类目录》,气候投融资项目分为减缓气候变化项目以及适应气候变化项目两类:

A. 减缓气候变化项目

根据《分类目录》,减缓气候变化项目的界定原则是其应符合《绿色产业指导目录(2019年版)》、《绿色债券支持项目目录(2021年版)》或相关统计制度中特定类型项目的要求,该等项目存续期间应能够产生显著的温室气体减排和/或温室气体加速清除等气候变化效益。

《分类目录》列出了详细的减缓气候变化项目列表,包括五个一级分类,分别是“低碳产业体系”“低碳能源”“碳捕集、利用与封存试点示范”“控制非能源活动温室气体排放”以及“增加碳汇”。上述一级分类下分设二级、三级和四级分类。针对四级分类下的项目,《分类目录》援引了《绿色产业指导目录》(2019年版)中针对具体行业类别的详细标准。

B. 适应气候变化项目

根据《分类目录》，适应气候变化项目应与已识别的气候变化有关风险、脆弱性和影响等具有明确的相关性，针对风险、脆弱性和影响的评估可参考《适应气候变化—脆弱性、影响和风险评估指南》（IS014091）等标准的要求。

《分类目录》附表的适应气候变化项目参考《国家应对气候变化规划（2014-2020年）》下设两个一级分类，分别为“重点领域气候变化适应能力提升”，以及“适应基础能力及基础设施建设”。两个一级分类项下分设二级与三级分类，并就分类中的项目提供了相应的简略说明，但并未提供详细标准或量化指标。此外，《分类目录》中还提供了联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）工作组报告《AR5 气候变化 2014：影响、适应和脆弱性》涉及的适应领域作为项目分类参考。

3. 试点地区

2022年8月，生态环境部等9部门正式颁布了《气候投融资试点名单》，确定了北京市密云区、通州区，河北省保定市，山西省太原市、长治市，内蒙古自治区包头市，辽宁省阜新市、金普新区，上海市浦东新区等23个地区进入试点名单。

目前纳入试点名单各地区的气候投融资具体方案还未全部公布，部分地区结合其区位资源和地域优势已经在气候投融资领域出台相关地方细则或者开创了创新业务如湿地碳汇贷款、蓝色债券等等。我们预计后续各试点地区将陆续出台相关试点方案并开展相关业务。

三、国际气候投融资项目分类与界定：以多边开发银行为例

1. 多边开发银行在国际气候投融资中的重要角色

气候投融资多涉及基础设施建设，项目周期较长、资金需求量大且具有一定的风险性。而多边开发银行（Multilateral Development Banks, MDBs）的资金具有长期性和稳定性，能够提供反周期贷款，并通过发挥增信作用撬动私人资本，多边开发银行还可基于其在绿色环保、基础设施建设等领域的丰富经验，在资金支持以外提供技术协助。⁴上述特点使多边开发银行在引领资金进入气候投融资领域具有天然优势，因此在国际气候投融资活动中扮演重要角色。

根据多边开发银行2020年联合报告（Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance 2020），多边开发银行在2020年共承诺提供660.45亿美元的气候投融资，其中76%用于缓解气候变化融资，24%用于适应气候变化融资；承诺气候共同融资（指其他公共和私营外部缔约方与多边开发银行共同投资于气候缓解和适应活动的资金总量）净额850.84亿美元。气候投融资与气候共同融资总额为1511.29亿美元。

2. 多边开发银行气候投融资项目的分类和界定

针对气候投融资项目的分类与界定，就“适应气候变化”和“缓解气候变化”，主要多边开发银行（包括非洲开发银行（AFDB）、亚洲开发银行（ADB）、欧洲复兴开发银行（EBRD）、欧洲投资银行（EIB）、泛美开发银行（IDB）和世界银行集团（WB）和国际开发性金融俱乐部（International Development Finance Club, IDFC）分别协商通过了《气候适应资金追踪共同原则》（Common Principles for Climate Change Adaptation Finance Tracking，下称“《适应原则》”）以及《气候缓解资金追踪共同原则》⁵（Common Principles

⁴ 对多边开发银行融资特点的总结参见《亚的斯亚贝巴行动议程》（联合国第三次发展筹资问题国际会议）。

⁵ 中国有关政策性文件中使用的表述为“减缓”，此处为保持与主流翻译方式一致采用了“缓解”，二者均对应英文表述“mitigation”。

for Climate Mitigation Finance Tracking, 下称“《缓解原则》”, 与《适应原则》合称“共同原则”)。

在界定方式上,《适应原则》相对开放,采用三步评估法,主要考虑气候变化脆弱性的背景以及减少该脆弱性的具体项目意图;《缓解原则》更为具体,除针对符合缓解活动定义的一般原则作出规定外,还提供了有资格获得气候缓解融资的活动清单以及一套具体的确定和排除标准。气候适应资金和气候缓解资金的追踪均秉持保守原则,即一般情况下选择低估相应资金比例而非高估。《适应原则》和《缓解原则》目前已基本被主流多边开发银行所采用。⁶ 如下请见我们对两项原则的简要介绍:

A. 《适应原则》

根据多边开发银行 2020 年联合报告,2020 年用于气候适应项目的资金总量相对较小,约 161 亿美元,聚集资金最多的三个领域分别是“能源和交通等建筑环境以及基础设施”“交叉领域”“水资源以及废水处理”。

根据《适应原则》,适应气候变化资金指应对气候当前和预期变化影响的活动资金,且这些影响对活动背景而言至关重要。气候适应资金追踪可能涉及独立项目、大型项目下的多个项目或项目组成部分、子组成部分或要素(包括通过金融中介机构融资的项目)。气候适应资金的评估和追踪包括以下三个步骤:

- a. 确定与气候变异和气候变化有关的风险、脆弱性和影响的背景;
- b. 在项目文件中说明解决已识别的风险、脆弱性和影响的意图;

- c. 证明所确定的风险、脆弱性和影响与所资助活动之间的直接联系。

《适应原则》要求尽可能合理地区分适应活动与非适应活动。如果无法利用项目具体数据进行分类,则可以使用定性或基于经验评估确定项目中涵盖气候变化适应活动的比例。

B. 《缓解原则》

相比气候适应资金,2020 年用于气候缓解资金的总量较多,约 499.45 亿美元,聚集资金最多的三个领域分别是“可再生能源”“能源效率(提升)”“交通”。

《缓解原则》发布于 2021 年,多边开发银行承诺在发布后两年内实施该原则并将附表中符合条件的活动清单作为穷尽式清单,即只有清单中的活动有资格获得气候缓解资金。两年期限结束后,多边开发银行和 IDFC 将根据各自的经验和需要对清单进行调整,以形成可供共同适用的合格活动清单。

根据《缓解原则》,气候缓解资金指用于下列活动的资金:通过避免或减少温室气体排放或增加温室气体封存,从而实质性有助于将大气中的温室气体浓度稳定在与《巴黎协定》的长期温度目标一致的水平上,防止对气候系统的危险人为干扰。

《缓解原则》用于事前评估,侧重活动类型而不是其目的、资金来源或实际缓解影响,其按照下述资格原则将气候缓解活动分为如下三类:

⁶ 目前采用共同原则对气候资金进行追踪的多边开发银行包括非洲开发银行(AFDB)、亚洲开发银行(ADB)、亚洲基础设施投资银行(AIIB)、欧洲复兴开发银行(EBRD)、欧洲投资银行(EIB)、泛美开

发银行(IDB)、伊斯兰开发银行(IsDB)、新开发银行(NDB),亦称金砖国家开发银行)和世界银行集团(WB)。

| 活动类别 | 资格原则 |
|--|---|
| <p>范围 1</p> <p>负排放或极低排放活动</p> <p>(Negative or very low emissions)</p> | <p>温室气体净排放量为负或接近零，并完全符合《巴黎协定》的长期温度目标，例如土地利用中的碳封存或某些形式的可再生能源。</p> |
| <p>范围 2</p> <p>过渡性活动</p> <p>(Transitional)</p> | <p>其仍然是温室气体排放系统的一部分，但对向气候中性经济转型具有重要意义，并有助于其发展，例如使直接或间接使用化石燃料的制造业提高能源效率，具体资格原则包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 缺乏技术或经济上可行的极低排放替代品； b. 遵守明显超过行业或活动预期绩效的国家或行业特定的温室气体排放或排放强度标准、基准或阈值； c. 不会妨碍极低排放活动的开发或部署；且 d. 不会导致与净零温室气体排放的长期目标不一致的温室气体排放密集型资产锁定。 |
| <p>范围 3</p> <p>赋能活动</p> <p>(Enabling)</p> | <p>有助于使其他活动对缓解气候变化做出重大贡献，如制造极低排放技术，具体资格原则包括：展或实施的其他符合条件的气候缓解活动是必要的：</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 对于发展或实施的其他符合条件的气候缓解活动是必要的； b. 不会妨碍极低排放活动的开发或部署；且 c. 不会导致与净零温室气体排放的长期目标不一致的温室气体排放密集型资产锁定。 d. 不会妨碍极低排放活动的开发或部署；且 e. 不会导致与净零温室气体排放的长期目标不一致的温室气体排放密集型资产锁定。 |

《缓解原则》并未设置量化标准（但其建议对范围 3 的赋能活动的温室气体排放进行量化，以确认有关活动是必要的）。附表中的部分活动（例如农业、林业、土地利用、渔业、制造业和信息通信技术）允许选择以二氧化碳当量排放强度或能源消耗的减少来替代温室气体净排放的减少作为量化指标。此外，如果绝对排放量已经很低且不可能大幅减少，则无需评估减排量。

《缓解原则》对棕地项目和绿地项目进行了区分，就二者的合格活动提供了不同的判定标准。⁷绿地项目指绝大多数工厂和设备为全新的项目，或已有项目中关键设备均已退换，或主要部署和购买新设备的项目。棕地活动是指修整现有设施、设备、器具、系统或流程的项目。无论是棕地项目还是绿地项目，都应评估土地其他成本是否为减缓气候变化不可或缺的组成部分，若不是且占总成本较大部分，则该部分不能计入气候投融资资金。

此外，《缓解原则》针对化石燃料工业中上游活动的排除、能源效率提升、可再生能源利用以及碳抵消等问题或领域均提出了适用资格原则时的具体要求和指导标准。

在一般原则的基础上，《缓解原则》提供了合格活动清单，对清单内的每一类别提供了上述列表范围内合格活动的资格原则和适用指南，涵盖范围包括能源、用于气候行动的采矿和金属生产、制造业、农业、林业、土地利用和渔业、固体废物管理、交通运输、建筑物、公共设施、信息和通信技术和数字技术以及跨部门活动。

四、中国《分类目录》与多边开发银行/IDFC 共同原则的对比

就气候投融资项目分类与界定的整体原则而

言，我国《分类目录》与多边开发银行与 IDFC 共同原则基本一致，以与已识别的气候变化有关风险、脆弱性和影响之间的明确相关性作为判定气候适应项目的参考指标，以温室气体减排和/或温室气体清除增加等气候变化效益作为判定气候缓解项目的参考指标，但二者对气候投融资项目（特别是气候缓解类项目）分类和界定的具体方式存在差异。

以可再生能源相关项目为例，根据我国的《分类目录》，“可再生能源”为“M2 低碳能源”的二级分类（该类别下仅有一个子类别），其下设“可再生能源利用”（三级分类），具体项目（四级分类）包括太阳能利用设施建设和运营、风力发电设施建设和运营、生物质能源设施建设和运营、生物质资源综合利用、水力发电设施建设和运营、地热能设施建设和运营、海洋能利用设施建设和运营、氢能利用设施建设和运营、热泵建设和运营、高效储能设施建设和运营。《分类目录》针对上述各类别活动提供了其在《国民经济行业分类（2019 版）》中对应的行业分类，并援引《绿色产业指导目录》对项目的具体分类标准做出说明。以风力发电项目为例，其属于《分类目录》“可再生能源利用”（三级分类）下的“M.2.1.1.2 风力发电设施建设和运营”（四级分类），对应《绿色产业指导目录》（2019 版）“3.2 清洁能源设施建设和运营”中的“3.2.1 风力发电设施建设和运营”，《绿色产业指导目录解释说明》对该项目的具体判定标准描述如下：“符合《风力发电场设计规范》（GB 51096）、《风力发电工程施工与验收规范》（GB/T 51121）、《风电场接入电力系统技术规定》（GB/T 19963）、《大型风电场并网设计技术规范》（NB/T 31003）等标准。”

而在多边开发银行与 IDFC 通过的《缓解原则》中，“可再生能源发电”为一级分类，下设两个二

⁷ 一般而言，针对绿地项目的判定标准相对棕地项目更为严格。例如，根据《缓解原则》，针对利用废气作为原料或燃料来提供电力、热能、机械能或制冷的活动，利用绿地油田项目生产的煤层气、伴生天然气以及利用绿地煤矿项目生产的煤层气的项目均为不合格项目；

但如能证明利用棕地油田或煤矿项目产生的伴生天然气或煤层气的项目并不会通过增加其经济吸引力来延长石油或煤炭生产的寿命，则也可能被纳入合格活动范围。

级分类，分别为“使用生命周期低温室气体排放的可再生能源，以供应电力热能、机械能或制冷”以及“联合使用可再生能源和化石燃料，以供应电力、热能、机械能或制冷”。针对前者，《缓解原则》提供的标准为：“可再生能源的温室气体排放应实质性低于未进行碳捕获、储存或利用的化石燃料生产的相应温室气体排放（第一代液体生物燃料被排除在外，除非来自废弃物）。”《缓解原则》就上述筛选标准提供的适用指南中指出，针对被广泛认为生命周期排放量很低的能源形式，如太阳能、风能和潮汐能，无需核查温室气体排放，此类项目一般被认为可以满足《缓解原则》气候投融资项目的资格标准。《缓解原则》没有针对具体项目类别（即《分类目录》中的四级分类）提供判定标准，其界定标准以及适用指南指向的对象为二级分类。

在项目界定标准和分类方式上，由于援引《绿色产业指导目录》，《分类目录》的指向性更具体，其下设五级分类并为每一类别项目提供参照标准，使纳入气候投融资范畴内的项目边界具有相当的可控性，避免气候投融资范围扩大导致资金不当流失或产生的气候减缓效果有限。相比而言，《缓解原则》仅有二级分类，其针对大类提供标准以及适

用指南，使共同原则在实际运用过程中具有更高灵活性，执行机构可通过在标准项下设置具体指标的方式控制标准的涵射范围，为将更多符合共同原则的项目纳入气候投融资的范畴提供可能。

结语

国内气候投融资正值起步时期，《分类目录》虽对气候投融资项目的范围以及分类标准等做了初步说明，但主要基于《绿色产业指导目录》等现有文件编制，还存在不断调整以适应气候投融资项目实践的需要。在现有针对具体行业类别设立界定标准的基础上，参考多边开发银行的共同原则设置气候投融资项目界定标准的一般原则，从而有助于匹配多样的项目实践。此外，还可以结合目前的气候投融资试点工作，借鉴多边开发银行阶段开放式的项目界定标准制定方式，按周期对项目分类指南进行更新和完善，从而适应市场与宏观政策的需求。多边开发银行所建立的相对完善的气候投融资项目分类界定标准与资金追踪和报告体系，不仅能在政策层面为有关标准的制定提供经验，也可在一定程度上为参与气候投融资实践的市场主体提供指引。

周显峰 合伙人 电话：86 10 8519 1768 邮箱地址：zhouxf@junhe.com
杜丽婧 合伙人 电话：86 10 8553 7684 邮箱地址：dulj@junhe.com
佟岩 律师 电话：86 10 8553 7621 邮箱地址：tongyan@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

