

构建国家绿色发展基金体系的思考和建议

杨姝影 文秋霞

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】打好污染防治攻坚战资金需求巨大,如何利用政府有限的资金吸引大量社会资本投入生态环境治理和保护领域成为必须考虑和解决的问题。今年发布的《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》明确提出要设立国家绿色发展基金。英国绿色投资集团(GIG)在2017年私有化以前采用基金运作模式,其成功经验可以为我国设立国家绿色发展基金提供借鉴。本文在正确认识政府与市场关系的基础上,结合英国绿色投资集团经验,提出构建以政府绿色投资为引领,利用市场运作吸引更多社会资本参与,最终推进生态环境治理和保护社会化的国家绿色发展基金模式,并就如何更好地发挥政府作用和使市场在资源配置中起决定性作用等方面提出了具体建议。

【关键词】英国绿色投资集团;绿色发展基金;政府和市场;绿色投资

中图分类号: X21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-288X(2018)06-0011-03

当前我国生态环境治理任务繁重,打好蓝天、碧水、净土“三大保卫战”投资需求巨大,而且目前绿色金融的投资方向或者领域与污染防治攻坚战的资金需求还存在错位现象。如何利用政府有限的资金吸引大量社会资本投入生态环境治理和保护领域成为必须考虑和解决的问题。英国绿色投资集团(Green Investment Group, GIG)在2017年私有化以前采用基金运作模式,其成功经验,可以为我国在全面加强生态环境保护,坚决打好污染防治攻坚战中设立国家绿色发展基金提供借鉴。

1 正确认识政府和市场的关系

我国改革开放40年来取得的巨大成就,关键在于坚持在社会主义制度下发展市场经济,不断理顺政府和市场的关系。当前,我国生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期,已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期,需要我们进一步理顺政府与市场、环境保护与经济发展之间的关系。

传统经济学认为,环境问题与市场失灵紧密相关,解决环境问题需要发挥政府作用。我国环境问题累积速度快、程度重,近年在政府持续加大环境治理投资后,我国生态环境质量总体上看持续好转,出现了稳中向好趋势,但成效并不稳固,污染防治攻坚战投资需求巨大。据有关机构预测,“十三五”期间,中国绿色投资需求每年将达2万亿元~4万亿元,而财政投入约在3000亿元,最多占总投资的15%。如果过分依赖政府

在绿色投资中的作用,必然会导致生态环保投资需求与实际绿色投入资金出现较大缺口。

市场经济本质上是市场决定资源配置的经济,市场在配置资源上的作用是通过构成市场的竞争、供求关系变动和价格杠杆三大基本要素的相互制约和相互作用,形成一股强大的“合力”,驱动资源自由流动和优化组合。我国由于长期以来政府主导经济发展的路径依赖,市场自发形成绿色投资的动力不足;而且在许多有利于环保的行业和领域,由于技术是否足够成熟、市场运用能否顺利推进等各种变数的存在,对市场收益和风险的判断存在一定的难点,投资者进入这些领域会偏于慎重甚至保守。

绿色投资的重要特点在于,既要有长期性的预期,又要能够根据市场的瞬息变化做出相应的调整,特别是在技术变革的关键时刻,准确的、及时的绿色投资可能对技术的研发和应用发挥重大的推进作用。过于严格甚至僵化的制度框架设计,可能导致丧失重要市场机遇,而且严重打击市场的预期和信心。因此,我们认为,解决全面加强生态环境保护,坚决打好污染防治攻坚战巨大资金缺口问题首先要对政府直接投资与强化市场动力予以统筹平衡,使市场在资源配置中起决定性作用,更好地发挥政府作用。

2 英国绿色投资集团经验分析和借鉴

在国际上诸多可借鉴的经验中,英国绿色投资集团在制度设计和运行中,较好体现了政府与市场的分工,

作者简介: 杨姝影,生态环境部环境与经济政策研究中心环境经济与管理政策研究部副主任、高工

通讯作者: 文秋霞,生态环境部环境与经济政策研究中心工程师

引用文献格式: 杨姝影,文秋霞.构建国家绿色发展基金体系的思考和建议[J].环境与可持续发展,2018,43(6):11-13.

也兼顾了环境效益与经济效益。

2.1 经验介绍

2.1.1 成立的背景

为应对温室气体排放和全球气候变暖问题,英国政府提出了一系列绿色发展目标。据估计,单为实现2020年绿色发展目标,英国就需要投资1100亿英镑。一方面绿色投资资金缺口巨大,另一方面,英国政府负债水平过高,绿色投资只能基本依靠私人部门投入。

2.1.2 运作的模式

GIG在私有化之前,由英国政府全资控股,不是严格意义的商业银行或投资银行,不吸收公众存款也不发债筹资,银行使用政府提供的引导资金,按商业化条款,支持大中小绿色项目,每个项目中GIG的总投资额不超过投资需求的50%,其他50%以上的投资必须吸引市场投资进入,同时强调项目必须具备绿色和可盈利两个基本特征,一旦项目实现较好盈利,政府会尽快退出,交由市场运作,更接近于投资基金。为了确保私有化后GIG可以始终履行绿色投资义务,英国政府在收购条款中增加了一条“黄金股东”的要求,即在涉及投资时拥有绝对否决权。

2.1.3 业务领域和流程

GIG强调项目的绿色性,选择海上风电、废物和生物能源、能效、可再生能源等绿色经济核心领域开展业务。GIG项目的业务流程包括初步信息提供、尽职调查和谈判、做出投资决定、双方签订协议、PIM部门对项目进行持续跟踪和监控等。为了避免政府过多干预GIG决策,10个董事会成员中只有1个代表政府部门。此外,为了确保GIG对绿色项目的收益与风险具有较高的识别能力,GIG将员工总数的60%以上提供给绿色行业领域技术专家,并对贷款全生命周期的“绿色绩效”进行贷前论证、贷中监督、贷后持续评估和考核。

2.1.4 取得的成效

截至2016年3月英国政府启动绿色投资银行私有化进程,GIG在英国绿色投资中的市场份额为48%,其中11%为独立融资,37%与其他机构合作融资;支持了近100个绿色基础设施项目,每投资1英镑可带动近3英镑的私人资金,发挥了3倍效果的杠杆作用,有效解决了英国绿色基础设施项目建设中的市场失灵问题,引导大量私人投资投向绿色产业。2017年4月英国绿色投资银行被以23亿英镑的总价格出售给麦格理集团有限公司(Macquarie),麦格理承诺将在未来3年内实施总额为30亿英镑的绿色能源项目投资计划,比其成立以来的4年半时间累计投资34亿英镑的投资力度更大。

2.2 主要启示

一是确保选择项目的绿色性。GIG私有化之前投资的基本要求是项目的绿色性,聚焦的是海上风电、废物和生物能源、能效、可再生能源等绿色经济发展的核心

领域和基础设施。按照麦格理的计划,收购英国绿色投资银行之后将完全致力于实现绿色增长目标,以能源技术为核心创建3个“投资平台”,重点投资海上风电、储能和潮汐潟湖。

二是明确政府的引领作用。绿色金融具有一定公益性特性,需要政府绿色资金作为绿色投资市场的“催化剂”。政府作为投资者角色,可以参与商定重点投资方向,用政策引导市场预期,激发市场绿色投资动力,但对具体项目的选择和投资管理不应介入太多。同时,政府作为业绩考核者,可以相对超脱地对GIG取得的环境效益和经济效益做出科学评估。

三是充分发挥市场的决定性作用。GIG私有化之前是由政府全资控股,但独立于政府运作,因所有投资都遵循“绿色”和“盈利”的双重原则,基本能满足大部分机构投资者的投资回报率需求,非常成功地吸引了英国绿色经济领域的私人资本。此后,政府放开所有权管制,完全交由市场运作,GIG私有化引入新投资者将确保其在绿色项目投资上的良性发展。

四是坚持项目风险管理和绩效评价。GIG利用自己的一套绿色投资风险评估体系,根据相应的绿色评级标准,对每一个投资项目都进行内部严格的绿色影响评估,确保项目符合绿色环保经济宗旨、具有可观的风险投资回报率和由于外部性导致市场失效需要GIG介入等标准,并在项目运营期间进行严格、细致、持续的监管和风险评估。通过发布绿色业绩年度报告,公开项目投资信息,协助投资者正确认识绿色环保项目的风险和投资回报率,激发市场绿色投资的动力。

3 构建我国绿色发展基金体系的建议

解决污染防治攻坚战资金需求缺口,设立国家绿色发展基金,需要统筹政府和市场的力量,以政府有限资金为引导,利用市场运作吸引大量社会资本参与,利用绩效评估确保环境效益,全力用好政府这只“看得见的手”与市场这只“看不见的手”。

一是设立“政府出资、市场运作”的国家绿色发展基金。借鉴英国绿色投资集团做法,结合现有的环保各项专项资金投放方向,对目前主要依赖政府资金的各领域绿色投资需求进行汇总、比较、梳理,确定政府出资的合理规模;由政府拨付专项资金,启动建设国家绿色发展基金;组建专业化的投资团队并建立商业化的运用机制,强化信息公开,规避投资风险,明确收益预期;根据污染防治攻坚战的迫切需求科学确定投资领域;建立健全项目评价管理的标准规范和透明流程,引进社会监督和第三方监管,对环境效益和经济效益进行科学评估。

二是更好地发挥政府作用,用政策预期激发市场绿色投资动力。结合“史上最严环保法”和中央环保督察

等一系列法律法规政策的贯彻实施,从行政处罚、民事赔偿、刑事追责等方面强化生产者环保责任和地方政府生态环保责任,从源头激发绿色投资需求。利用政府资金投入绿色项目,稳定投资预期,分担部分投资风险,保障投资回报率,激发绿色投资者的动力和信心,引导和鼓励更多社会资本投入生态环保领域。强化信息公开,将企业环境违法信息纳入企业社会诚信档案并向社会公开,对破坏市场公平竞争的行为严格惩处,坚定投资者信念,确保绿色投资绩效得到充分发挥。

三是充分发挥市场配置资源的决定性作用,逐步完善绿色投资市场体系。牢记政府资金的引领角色定位,明确政府资金的使命边界,对于经过一段时间引导和扶持后可以市场化推进的领域,政府资金要有序退出,完全交由市场运作,让市场在配置资源中起决定性作用。

同时,完善绿色投资标准规范和流程,维护公平有序的市场竞争秩序,减少一切阻碍绿色投资合规合理流动的不当干预,让市场更为自主和全面地判定收益和风险,切实发挥配置资金的重要作用。

参考文献:

- [1] 求是,论正确处理政府和市场关系 [EB/OL], http://www.xinhuanet.com/politics/2018-01/16/c_1122263834.htm, 2018.01.16.
- [2] 新华社.授权发布:中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm, 2013-11-15.
- [3] 新华社.授权发布:中共中央 国务院 关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/24/c_1123028598.htm, 2018-06-24.
- [4] 卜永祥.英国“绿投行”对我国绿色金融发展具有重要借鉴意义 [EB/OL]. <http://greenfinance.xinhua08.com/a/20170913/1726112.shtml>, 2017-09-14.
- [5] 中国储能网新闻中心.麦格理收购英国绿色投资银行 [EB/OL]. <http://www.escn.com.cn/news/show-417136.html>, 2017-05-03.
- [6] 江蓓蓓.窥探英国绿色投资银行管理模式 [EB/OL]. <http://money.163.com/15/0330/05/ALUAH3ME00253B0H.html>, 2015-03-30.

Thoughts and Suggestions on Constructing National Green Development Fund System

YANG Shuying WEN Qiuxia

(Policy Research Center for Ecology and Environment, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029)

Abstract: Since there is a huge demand for funds in the tough battle against pollution, how to use the limited funds of the government to attract a large amount of social capital into the field of eco-environment control and protection has become a problem that must be considered and solved. This year's "opinions on comprehensively strengthening ecological and environmental protection and resolutely fighting the tough battle against pollution" explicitly proposed to set up the national green growth fund. The successful experience of the UK Green Investment Group (GIG), which adopted the fund operation mode before privatization in 2017, can provide a reference for China to set up the national green growth fund. In this paper, based on the correct understanding of the relationship between government and market, we combine the experience of GIG and propose the mode of the national green growth fund, which is led by the government's green investment, attracts more social capital to participate in the market operation, and finally promotes the socialization of eco-environmental governance and protection. Eventually, specific suggestions are put forward on how to better play the role of government and how to make the market play a decisive role in resource allocation.

Keywords: UK Green Investment Group; Green Growth Fund; Government and Market; Green Investment

《环境与可持续发展》简介

《环境与可持续发展》(原《环境科学动态》,2006年更名)于1976年创刊,是由生态环境部主管和生态环境部环境与经济政策研究中心主办的国家级期刊。我刊列入原国家新闻出版广电总局学术期刊名单(新出报刊司〔2017〕196号),并加入“中国学术期刊(光盘版)全文收录期刊”“中国期刊全文数据库(CJFD)全文收录期刊”“万方数据-数字化期刊群全文收录期刊”“中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊”“中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊”“中国学术期刊评价数据库(RCCSE)”“国家哲学社会科学学术期刊数据库”及“超星期刊域出版平台”等,获得CSCSI来源期刊(2004-2006)证书和第五届“RCCSE中国核心学术期刊”(2017-2018)证书。

我刊依据从环境保护的视角报道可持续发展理论与实践的办刊宗旨,围绕着国内外重大事件和形势进行选题组稿。运用提前发布和集中选题形式,以重点课题(项目)为基础开展组稿工作,充分发挥学术期刊优势,办刊水平显著提高。本刊底蕴深厚,尤其近几年学术影响力显著提高。期待各界人士能予以关注并不吝赐稿,同时欢迎相关单位及课题组协办专栏或者专刊。