

基于效果的融资： 推广清洁炉灶的基本框架

2012年11月

东亚太平洋区清洁炉灶倡议知识交流系列

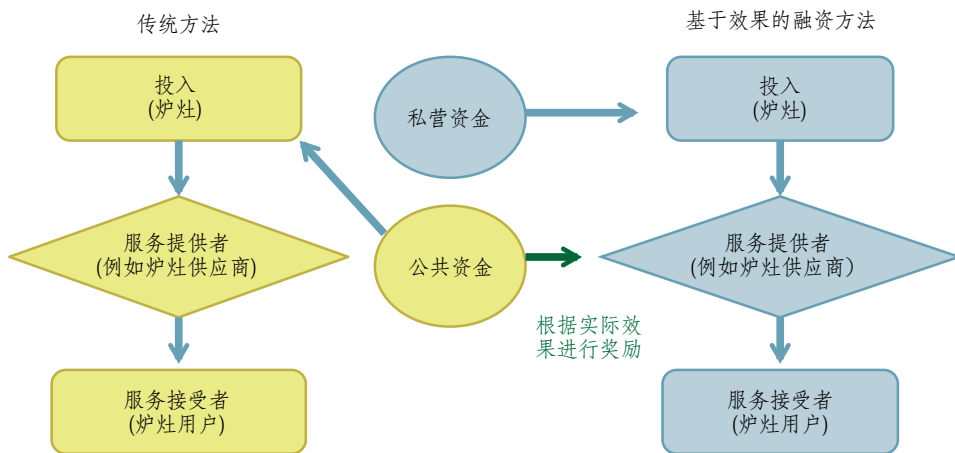
74156

什么是基于效果的融资？

基于效果的融资（RBF）是一个包括一系列的公共政策工具的概念，据此可以将激励、奖励或补贴和所提供的经核查过的提前确定的效果指标相挂钩。RBF常被用来增强基础设施和社会服务的提供，如增加对供水和卫生设施、能源和医疗保健等服务的提供。在大多数情况下，资金的实体（通常是政府，发展机构，或其他机构）直接面对服务提供商（例如私人公司，公共事业机构，民间社会组织，或金融机构）。一些较知名的RBF方法包括基于产出的援助（OBA）（GPOBA, 2011），有条件现金转移，碳融资，和预先市场承诺（AMCs）。

传统的公共采购使用公共资源来购买投入和签约服务提供商为用户提供服务，RBF模式下，私营部门需要先期融资生产并提供相关服务，然后按照产出效果，公共实体再使用公共资源对服务提供商来补贴奖励。这点关键性的区别使得RBF有可能更有效地利用公共资金，并支持市场的发展。（图1）

图1. 基于效果的融资方法与传统的公共采购间的区别



来源: 改编自Brook and Petrie 2011

摘要

- 基于效果的融资，不是根据项目的投入，而是根据第三方独立机构核实的产出或效果来确定公共资金补贴或者奖励额度。这种补贴模式可以提高政府资金的利用效率和效果并有助于炉灶市场的发展。
- 运用这一方法来推广清洁炉灶可以为供应商提供更多的空间以激发出他们的创新潜力，而这正是促进市场化发展的关键。要取得成功，炉灶企业就必须设计出适应该地需求的并符合“清洁”认证标准的炉灶。
- 这种框架可以包括三个基础结构（清洁炉灶的定义，基于效果的激励措施，以及监测和核查体系）和两个支柱（加强体制和能力建设和加大宣传教育）。该框架将作为清洁炉具倡议（CSI）的一个重要推广模式进行试点。



RBF可以应用于推广清洁炉灶吗？

过去的炉灶项目遵循公共部门采购程序，由公共实体负责制定炉灶技术规范，并确定符合条件的供应商、配送方式和最终用户，并支付供应商提供炉具和相关送货服务的费用支付。RBF的做法是由公共实体指定预期的效果、核查方法以及相应的补贴额度，并根据服务提供商所提供的已核查的炉灶及其使用效果进行付款。

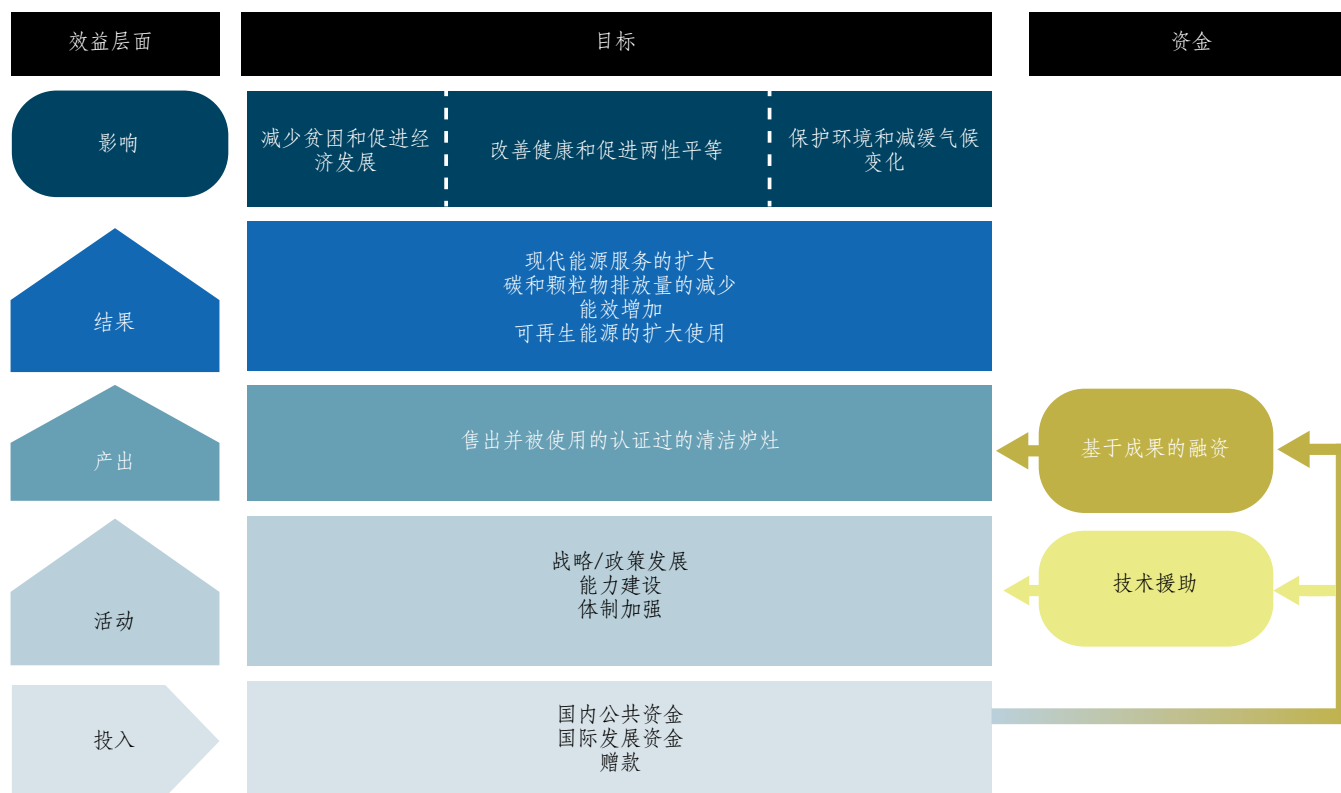
RBF方法侧重于公共部门关心的效果以及对可以提供这些效果的私营部门供应商进行奖励，这样投资和绩效风险从公共部门转移到私营部门。反过来，私营部门供应商具有足够的灵活性来创新性地设计、生产和销售符合激励措施的清洁炉灶。这种灵活性对于炉具市场的发展至关重要，炉灶的设计必须适应当地的情况，包括做饭习惯，购买力，当地资源的可用性和和售后服务的可持续性，炉灶供应商的成功取决于对这些当地情况的理解。

效益链是什么？

推广清洁炉灶有助于实现更广泛的发展目标，比如说减少贫困和促进经济发展、改善健康和性别平等，以及减缓气候变化（图2）。用更高效清洁炉灶来更换低效率和高污染的炉灶，可以减少燃料支出，从而帮助贫困家庭摆脱贫困。炉灶产业的发展也可以促进私营部门尤其中小企业的发展，提供更多的就业机会，促进经济发展。长时间处在做饭环境中的家庭成员（主要是妇女和小孩）的身体健康可以通过减少室内空气污染而受益。而妇女们可以把从收集薪柴和做饭上节省下来的时间用在更有收益的活动上。同时，减少固体燃料产生的碳排放量和黑炭量也有利于当地的生态系统和全球的环境保护。

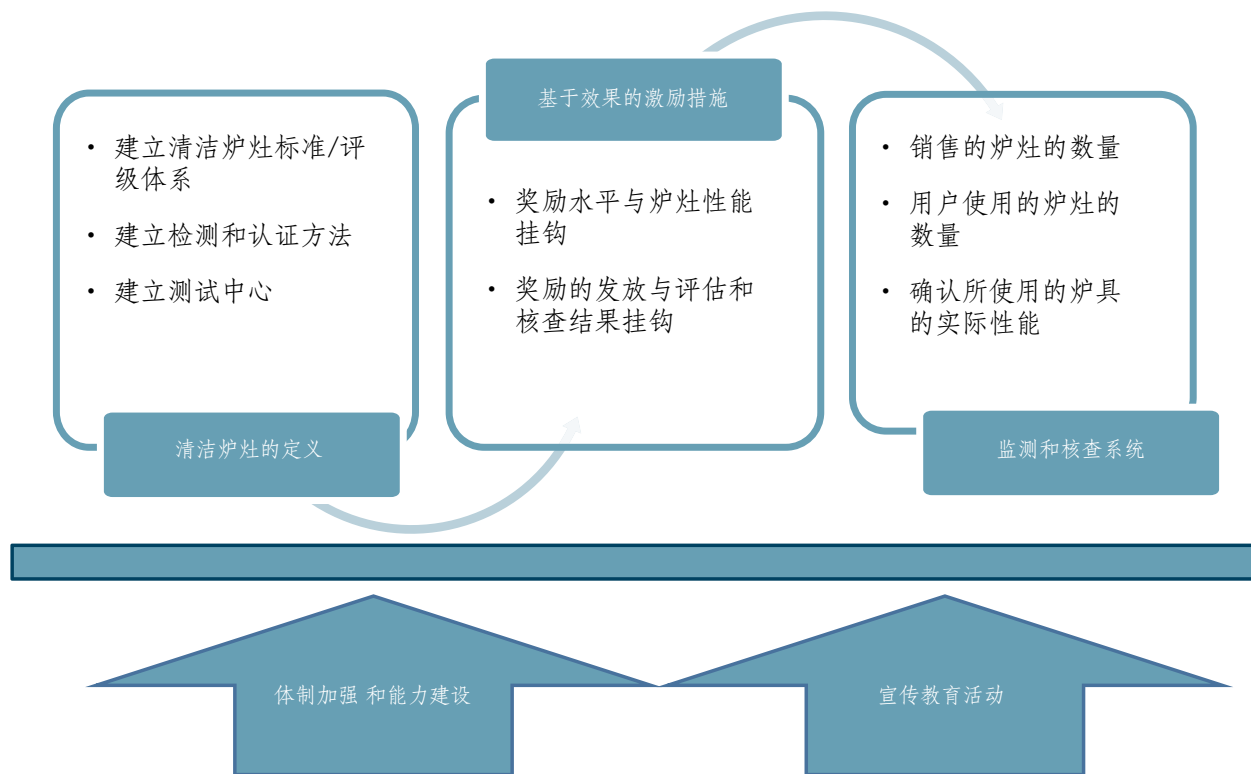
为了实现这些影响，RBF的激励措施将与到可核实的产出挂钩，即售出并被使用的认证过的清洁炉灶。另外，对战略和政策制定的技术援助活动、能力建设、体制增强和宣传教育活动都是一些重要的有助于成功的关键因素（图2）。

图2. 清洁炉灶推广项目的效益链举例



来源:本文作者

图3. 采用三个基础结构和两个支柱的基于效果的融资框架



来源: 本文作者.

推广清洁炉灶的RBF框架

在推广清洁炉灶项目中使用RBF框架在概念上可以包括三个基础结构: 清洁炉灶的定义、基于效果的激励措施, 以及监督和核查 (M&V) 系统, 并通过两个支柱: 体制加强/能力建设和宣传教育活动对其支持 (图3)。

基础结构

清洁炉灶的定义 定义清洁炉灶需要建立清洁炉灶标准/评级体系, 检测和认证方法, 以及测试中心。标准/评级体系应考虑与国际研讨会协议提出的评级框架兼容。该框架包括四个性能指标 (能源效率, 污染排放, 室内污染排放和安全性) 和五个等级 (0-4)。炉灶的检测可以包括实验室测试和用户实际使用测试。清洁炉灶的认证过程应该保持透明和公平。为了保证可持续性, 测试中心可以由一个具有多种功能的研究中心或大学托管 (例如具有测试, 教育, 研发, 和改进设计的咨询服务等功能)。也可以通过组织清洁炉灶竞赛来选拔出高性能炉灶。

基于效果的激励 奖励补贴的额度应该和炉灶的性能和评估和核查的结果挂钩。享受补贴所需达到的资格条件需要明确列出, 补贴额度可以根据炉灶的性能水平和地域偏好调整。申请者 (或者叫市场整合者) 要愿意承担投资和绩效风险。他们可以是生产商、批发商、零售商和项目赞助商。要得到补贴, 他们必须生产出可以认定为“清洁”的, 根据顾客的喜好设计的炉灶, 并说服客户购买和使用这些炉灶。

设计补贴的额度需要清楚了解成本结构和利润率 (供应方) 和消费者的支付意愿 (需求方), 以及激励措施所能带来的社会经济效益。对于供应商面临的前期融资问题, 可以通过部分资金的提前预付来缓解。因为申请者可能以中小企业为多, 补贴资金的管理和发放可以通过金融机构依据既定的管理手册来实施, 这样可以充分利用其现有的网络和融资工具。

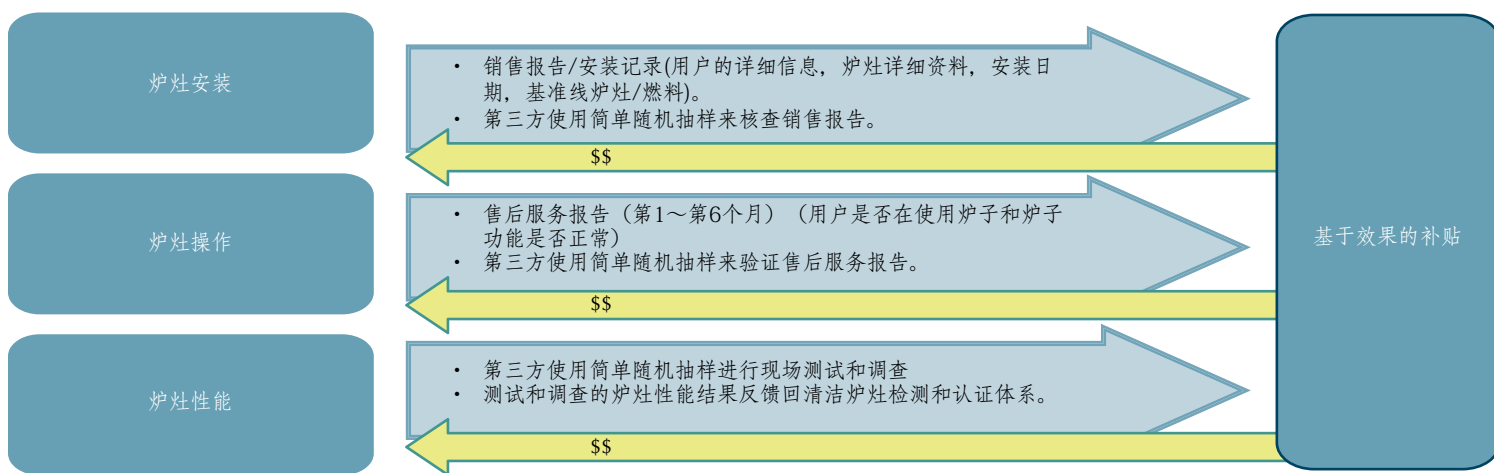
监测和核查体系 RBF设计的一个关键部分是可以直接影响支付的监测和核查 (M&V) 体系。M&V体系可以结合自我报告和第三方核查, 使用抽样方法来平衡准确度和成本。为鼓励可持续的清洁炊事取暖的解决方案, 基于效果的补贴额度可以分量分阶段和M&V的结果挂钩, 例如包括炉灶安装, 操作和实际性能 (图4)。

东亚太平洋区清洁炉灶倡议

中国清洁炉灶行动倡议（CSI）是世界银行东亚和太平洋地区（EAP）清洁炉灶行动倡议的一个组成部分，是其能源旗舰报告《一个目标，两条路径：现代能源在东亚和太平洋地区的普及》的一个后续项目。东亚和太平洋地区清洁炉灶行动倡议的重点是在东亚和太平洋地区实现现代炊事和采暖方案，特别是使更多贫困人口能够使用先进的炊事和取暖炉灶，主要针对在2030年后还将继续使用固体燃料做饭和采暖的农村家庭。

东亚和太平洋地区清洁炉灶行动倡议是一个多国家、多阶段的方案，得到了澳大利亚国际发展署（AusAID）的资金支持。它包括四个国别方案（中国，印度尼西亚，蒙古和老挝）和一个区域性现代能源普及论坛，以促进居民现代能源使用的地区合作，学习，和知识共享。东亚和太平洋地区清洁炉灶行动倡议采用三管齐下的策略：（1）为扩大先进炉灶的使用规模，加强机构能力，创造良好的政策和监管环境；（2）支持供应方市场和业务发展；和（3）刺激清洁高效炉灶的需求。

图4. 将基于效果的激励及监测和核查的各阶段挂钩的例子



来源:本文作者.

支柱

体制加强和能力建设 清洁炉灶体制建设是营造良好环境的重要步骤。关键要素包括一个牵头机构、一个跨部门的协调机制和一个交流、学习和合作的平台。能力建设的目的提高所有市场参与者的表现，从炉灶设计者和生产者到市场整合者、融资者/投资者、专业测试人员，以及监测和核查专家。

宣传教育活动 为了同时激励供应和需求双方，宣传活动应在所有相关层面进行。宣传活动重在告知公众这个项目和基于效果的补贴模式，以及项目的其他相关好处，并提高人们对固体燃料炊事造成的室内空气污染有害健康的意识。采用知名人士作为形象大使可以是提高公众意识的一种有效方法。

下一步

2012年夏天，做为东亚和太平洋地区（EAP）清洁炉灶倡议（CSI）的一部分活动，本文阐述的用基于效果的融资来推广清洁炉灶的基本框架分别在中国和印度尼西亚举行的相关利益方咨询研讨会上进行了介绍和讨论。在这两个国家，公共部门和私营部门都对这个框架表示了极大兴趣，并同意进行试点。下一步计划是对试点项目进行更详细的设计来实施这个方案。

参考文献

- Brook, Penelope J., and Murray Petrie. 2001. "Output-Based Aid: Precedents, Promises, and Challenges." In *Contracting for Public Services: Output-Based Aid and Its Applications*, eds. Penelope J. Brook and Suzanne M. Smith, 3–11. Washington, DC: World Bank.
- GPOBA (Global Partnership on Output-Based Aid). 2011. "Output-Based Aid in the Results-Based Financing Universe." <http://www.gpoba.org>.