

澎湃新闻记者 杨漾

继2020年9月向国际社会作出“碳达峰、碳中和”承诺后，时隔一年，中国于今年9月下旬正式宣布停止新建境外煤电项目。中国的海外能源投资从煤炭转向清洁能源为全球净零排放转型注入了新动能。这并非仓促之举，近年来，中国的海外能源投资结构已显著转向可再生能源。今年内，中国从政府和银行层面频频释放信号，表明对海外煤电不再支持的态度。此外，随着加强应对气候变化的行动成为国际共识，海外煤电投资的东道国对于煤电项目的需求也出现了显著下降。

国家主席习近平9月21日以视频方式出席第七十六届联合国大会一般性辩论时表示，中国将力争2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和，这需要付出艰苦努力，但我们会全力以赴。中国将大力支持发展中国家能源绿色低碳发展，不再新建境外煤电项目。

业内人士认为，中国的上述承诺在英国格拉斯哥联合国气候变化大会（COP26）召开之前释放出重要信号：国际社会对于海外煤电项目的公共部门融资已经收紧阀门。接下来，该是私营部门效仿、采取行动的时候了。

长期以来，中日韩三国是全球海外煤电投资公共资金支持的主力。根据全球煤炭公共部门融资数据库（GCPFT）的统计，2013年至2018年，中国的两大政策性银行——国家开发银行和中国进出口银行为海外煤电提供了156亿美元，占这期间全球公共部门完成跨境煤电融资总规模的50%，资金规模全球第一，其次是日本（占比30%），韩国（11%）。

但如果同时计算公共部门金融机构（公共部门指由国家开发银行和出口信贷机构提供的贷款，不包括国有商业银行、国有企业投资或保险，这些虽属国有，但具有商业性质）和私营部门出资，中国并不是海外新增燃煤发电的最大融资来源国。

波士顿大学全球发展政策研究中心今年7月发布的一项研究结果表明，在2013年至2018这五年里，中国境外的新增在运、在建以及计划中的燃煤电厂中，有中国资金参与的电站装机容量只占约13%。也就是说，中国以外地区燃煤电厂获得的公共和私营部门资金中，有87%来自非中国机构。根据独立机构的研究，七国集团和其他发达经济体的私营部门仍是世界经济中煤炭融资的主体。

### 中国海外投资“退煤”的内在逻辑

全球能源转型加速背景下，外界希望中国停止海外煤电投资的呼声由来已久。尤其在日本、韩国接连做出承诺停止对海外煤电的公共资金支持之后，中国何时叫停海外煤电投资备受瞩目。

“中国承诺停止在海外建设燃煤电厂，这值得高度赞扬。中国是第一个做出这一表态的发展中国家，也是最后一个做出该承诺的海外煤电公共资金主要融资国。”波士顿大学全球发展政策中心主任Kevin Gallagher在评论中敦促私营机构效仿中日韩等主要国家政府的做法，“既然主要国家政府已经以身作则，停止资助海外燃煤电厂，现在是私营部门效仿采取行动的时候了。私营部门为海外大部分煤炭项目提供资金，如果私营部门继续为之，我们将无法实现全球气候和发展目标。”

波士顿大学的前述研究显示，2013年到2019年间，中国机构（包括政策性银行、国有和私营商业银行和公司）共参与了68.8GW海外煤电项目的投融资，其中有约32GW的煤电机组已在运行中，37GW处于规划或在建阶段。除国开行和进出口银行之外，中国国有和私营的商业机构支持的海外煤电装机规模是两大政策性银行的一半，多数项目仍处于建设或规划阶段。

南亚、东南亚是中国海外煤电投资项目的主要集中地区，该研究对中国的对外直接投资和政策性银行参与的发电项目进行详细统计（不考虑中国企业和机构参与的承包或工程活动），自2000年起，中国的对外直接投资和政策性银行参与煤电项目最多的国家是印尼、越南、巴基斯坦、南非、印度和孟加拉国。

中国的海外投资“退煤”，一方面是由于近年来中国海外能源投融资的方向和结构已经出现了明显的变化，另一方面，也与东道国的煤电需求下降、主要投资国相继“弃煤”紧密相关。

长期从事中国绿色金融及海外投资相关研究的世界资源研究所可持续投资部研究员王烨对澎湃新闻（[www.thepaper.cn](http://www.thepaper.cn)）介绍称，随着中国越来越积极和有力地推动“一带一路”绿色化发展，“一带一路”投资的绿色趋势越来越明显。数据显示，2020年中国海外非化石能源投资已经超过化石能源投资，而2021年上半年，中国没有在“一带一路”倡议下为任何煤炭项目提供融资。

“我们看到，海外能源投资转型的促进政策已经具备基础。”王烨说道，比如生态环境部、商务部近期联合发布的《对外投资合作绿色发展工作指引》（2021年7月），和早些时候（2021年4月）中国人民银行、发展改革委、证监会联合发布的《绿色债券支持项目目录》，将煤炭相关项目剔除，“这些都将推动中国海外能源投资在转向更为绿色的行业的同时，执行更加严格的环境管理，以高标准引领能源项目的投资和建设。”2020年12月，由生态环境部“一带一路”绿色发展国际联盟主持、世界资源研究所支持并共同撰写的《“一带一路”项目绿色发展指南》基线研究报告正式发布，该报告形成对“一带一路”投资项目进行“绿灯”鼓励合作类、“黄灯”一般影响类和“红灯”重点监管类的分级分类方法，以及“一带一路”投资正面、负面清单和相应管理办法的建议。

与此同时，一些以往的海外煤电投资主要目的国加快推进能源转型步伐，对煤电项目的需求出现显著下降。比如，孟加拉、巴基斯坦、越南、印度尼西亚等国均对能源政策和规划进行了调整，取消一系列煤电项目。在2020年12月的全球气候雄心峰会上，巴基斯坦总理表示该国不会再批准新建煤电项目，决定到2030年实现60%的能源来自清洁能源和可再生能源。印尼能源部称在下一阶段（2021-2030）的能源计划中将取消或推迟15GW的发电厂项目，其中主要是化石能源项目。菲律宾能源部在2020年11月提议，暂停新建燃煤电厂。

从这个角度而言，中国决定不再新建海外煤电项目是规避资产搁浅风险和金融风险的举动。

今年以来，中国已密集释放不再支持海外煤电的政策信号。

2021年4月初，中国人民银行副行长刘桂平在国新办发布会上表示，中国将进一步落实《“一带一路”绿色投资原则》，严控海外新建煤电项目投资。

4月中旬，中国气候变化事务特使解振华与美国总统气候问题特使约翰·克里在上海举行会谈，在会后发布的中美应对气候危机联合声明中，双方承诺将计划采取适当行动，尽可能扩大国际投融资支持发展中国家从高碳化石能源向绿色、低碳和可再生能源转型。

4月下旬，中国人民银行行长易纲在博鳌亚洲论坛的分会上表示，在管理气候变化引起的金融风险方面，央行将及时评估气候变化对金融稳定和货币政策的影响。“我们正研究在对金融机构的压力测试中，系统性地考虑气候变化因素。我们还将在外汇储备中继续增加对绿色债券的配置，控制投资高碳资产，在投资风险管理框架中纳入气候因素。”

多家大型商业银行也表示将严控海外煤电投资并考虑退出战略。

今年初，中国邮政储蓄银行副行长姚红在撰文中称，邮储银行将“加强一带一路环境和气候风险管理，禁止支持境外煤炭、煤电等传统化石能源和高碳资产。”这是中国首个明确表示不再支持海外煤电项目的商业银行。

中国工商银行是对中国海外煤电项目提供最多融资支持的商业银行之一。今年5月，中国工商银行首席经济学家周月秋表示，工行正“设立逐步退出煤炭融资的路径图和时间表”。不久后，工行宣布撤出在津巴布韦Sengwa煤电项目的投资。

以可再生能源融资取代煤炭融资

多位接受采访的专家均表示，中国海外“退煤”承诺的覆盖范围仍有待进一步厘清和明确。如果参照日韩两国此前的承诺，其海外“弃煤”表态仅指终止对海外建设煤电厂的公共资金支持。“中国的承诺可能覆盖从公共融资到私营机构融资，以及煤电设备和建造服务等所有领域。我们期待很快出台更明确的政策文件。”长期关注中国海外投资的环境影响等议题的波士顿大学全球发展政策研究中心高级研究员 Cecilia Han Springer对澎湃新闻（[www.thepaper.cn](http://www.thepaper.cn)）说道。

该中心主任Kevin Gallagher认为，中国不应切断对那些真正有能源需求的国家提供的融资。“中国在风能和太阳能行业具有主导地位，应该以可再生能源融资取代煤炭融资。”

截至目前，中国的海外退煤承诺已经获得了民营企业和商业机构的主动响应。

9月22日，就在中国作出上述承诺的次日，总部位于浙江温州的国内大型不锈钢制造商青山控股集团有限公司宣布今后在印尼等境外投资中不再新建煤电项目，将大力兴建水力发电、风力发电、太阳能发电以及其他绿色清洁能源发电项目。官网资料显示，该公司的海外业务拓展至印尼、印度、美国和津巴布韦等地。以其印尼苏拉威西项目为例，在当地的青山园区内，该公司建成世界首条集采矿-镍铬铁冶炼-不锈钢冶炼-热轧-退洗-冷轧及下游深加工产业链，此外还有火电、焦电、焦炭、兰炭、物流码头等配套项目。

9月24日，中国银行宣布已制定《中国银行服务“碳达峰、碳中和”目标行动计划》，从2021年第四季度开始，除已签约项目外，中国银行将不再向境外的新建煤炭开采和新建煤电项目提供融资。

严控海外煤电投资后，中国的海外可再生能源投资将迎来加速增长。

“中国宣布不再建造任何新的海外煤电项目，同时承诺进一步支持新兴市场的可再生能源，这是全球应对气候变化的重要一步。”复旦大学泛海国际金融学院经济学副教授、绿色金融与发展中心主任王珂礼（Christoph Nedopil Wang）对澎湃新闻表示，中国的海外投资是包括能源系统在内的全球基础设施发展的重要贡献方。停止新建海外煤电项目后，中国将在为全球提供可再生、低碳能源系统并利用新技术方面承担更多责任。

王珂礼说，中国拥有独特的机遇来加快海外绿色投资，可以将先进的太阳能、风能技术与其在“一带一路”沿线国家的能源项目开发经验相结合。“中国在这方面已经制定了许多重要标准，如2020年12月发布的《‘一带一路’项目绿色发展指南》基线研究报告。我们也期待更多的绿色创新项目，包括中国与当地合作伙伴一起开展的项目研究和项目实施，比如在氢能源和储能方面。”

“中国应该继续支持海外电力开发——以可再生能源的形式，而不是煤炭。” Cecilia Han Springer也强调称，通过发展低碳能源，中国可以继续帮助一些国家满足其能源需求。“根据我们此前的研究，事实上，基于发展中国家对《巴黎协定》目标已作出的承诺，在发展中国家的可再生能源领域有1万亿美元的投资机会。由于中国在可再生能源开发方面的技术专长，中国完全有能力实现这一转型。”

在王焯看来，此次退煤承诺无论对中国的投资者和投资项目的东道国，都意味着新的机遇：中国宣布不再新建海外煤电项目，是非常有力的政策信号，也将带来投资和部署可再生能源的新机遇。同时，中国退煤行动释放出的资金，有机会为全球，特别是参与“一带一路”共建的发展中国家的可再生能源发展带来重要机遇，推动全球净零目标的实现。

值得注意的是，在巴基斯坦、南非等中国海外煤电投资的主要国家，其国内的许多地区尚无法实现稳定、充裕的电力供应。如何实现电力稳定供应与绿色能源投资并行不悖？

对此，王焯认为，能源的转型也是发展模式的转型，从化石能源向低碳能源的转型需要既满足当地电力需求，同时又能够减缓气候变化，保证环境质量，创造更多清洁能源岗位，实现气候环境有益且公平的能源转型和经济转型。前述煤电项目的主要东道国纷纷出台退煤政策，这些公开表态所反映出来的，也是以煤电为代表的高碳项目越来越难获取环境和社会许可，市场需求萎缩，从经济性讲新建煤电在不少国家已经不再是优于可再生的选项。“这样的退煤倾向不仅是公开表态，也是切实的需求变化的表现。”

王焯表示，在转型进程中，更为积极的交流合作与协调的行动尤为重要。“一带一路”共建国家要想实现切合实际的能源转型，既需要政策制定者、投资人、各利益相关对绿色需求形成共识，也需要在寻求创造性解决方案中充分发挥各方的优势和作用。这包括了关于中国退煤承诺进一步落实到行动方案的沟通，以及共同推进退煤与支持发展中国家能源绿色发展措施的衔接。

“稳定的电力供应是经济发展的重要因素。”王珂礼说，尽管燃煤电厂可以解决当地电力稳定供应的挑战，但长期来看，它会造成许多健康和气候问题。特别是在低质量的煤炭项目中，空气污染会导致健康问题，碳排放会加剧气候变化。污染和气候变化对欠发达国家会产生不成比例的影响，因此，燃煤发电产生的短期利益将演变为影响可持续发展的长期问题。

“这导致许多国家决定逐步淘汰煤炭和部分化石能源投资。太阳能和风能等替代能源，需要通过投资电网将电力从生产地输送到需求地，同时需要投资储能技术予以支撑。”王珂礼对澎湃新闻表示，要确保电力稳定，目前这些地区必须通过不

间断的电力来源承载基本电力负荷，包括水力发电站或现有的化石燃料发电站，以及现有的核电站。未来，一个重要但极具挑战性的趋势是跨境电力市场：在能源丰富的地方生产能源，并将其出售给最需要能源的地方。

责任编辑：李跃群