



中欧绿色经济刺激方案对话

2020年6月23日高级别研讨会议总结

Agora 中国项目团队
涂建军
张润
杨舟

186/01-ES-2020/ZH
2020年8月

风雨同舟，休戚与共

新型冠状病毒(COVID-19)的大流行引发了自上世纪30年代以来最严重的全球经济衰退。欧洲中央银行(European Central Bank)最近预警，欧洲今年的GDP下滑幅度可能高达两位数。而中国，这个曾经看似势不可挡的经济巨人，在2020年第一季度经济规模也同比下降了6.8%。中国上一次出现经济萎缩是在“文革”结束的1976年。

新型冠状病毒肺炎疫情已经给中国、欧洲和世界大部分地区的经济造成严重冲击。社交距离增加以及旅行限制措施预计将对服务业等经济领域带来深远而持久的损害。疫情几近摧毁旅游业，全球诸多城市中心的电影院和娱乐场所也被迫关停。

由于绝大多数经济部门都相互关联，因此新冠疫情产生的影响不可能孤立存在。例如，服务业投资的骤降会导致房地产和汽车行业衰退。国际上要求为关键行业重新布局全球供应链的呼声也日益高涨，这些呼声真切实在，不容忽视。

一线曙光

这场动荡所带来的经济低迷却给环境质量改善带来了一些积极的影响。据国际能源署(IEA)预测，2020年全球电力需求将同比下降5%。煤炭在一次能源消费量占比将同比下降约8%，这会是二战以来的最大降幅。与此同时，天然气和石油消费量也将大幅下滑。新冠疫情导致2020年的全球能源投资额预计减少20%，相当于近4000亿美元，这些减少的投资大部分集中在石油和天然气主要生产国。

但是，仅靠新冠疫情带来的冲击无法解决长期性的可持续发展挑战。如果要把全球温升控制在2摄氏度以内，全球碳排放在未来5年就必须保持在2020年的水平之下。然而，为了限制排放而让全球经济停滞长达5年之久，并非合理的问题解决方案。

令人欣慰的是，可再生能源是2020年唯一需求出现增长的能源类别。在欧洲，可再生能源占5月份总发电量的48%，这证明了电力系统可以并网高比例的可再生能源。在中国，2020年1至5月份风能、太阳能累计发电量同比分别增长5.0%和9.3%，而全国发电量同比下降了3.1%。

实现高质量的复苏

对于各国政府来说，2020年最紧迫的施政重点是确定一揽子合适的经济复苏方案。尤其重要的是，要以低碳发展和气候中和原则来指导相关决策，因为我们今天采取的刺激措施所产生的效果将对未来数十年的世界带来深远的影响。

从这个角度来看，当前的危情也相当于某种机遇，让中国和欧盟可以进一步推进清洁能源发展的议程。通过在能效、并网、可再生能源、电动汽车和低碳基础设施等领域的投资，助力经济实现高质量的复苏。

这场危机不仅是欧盟和中国应对气候变化问题的机遇，也是解决社会不平等和其他重要政策问题的契机。在理想状况下，双方可以在一个总体合作框架下实现以上目标。

复苏方案

5月份，欧盟委员会提出了2021-2027年“多年度财政框架”(MFF)和2021-2024年“下一代欧盟”(NGE)的预算，总额高达1.85万亿欧元。¹为应对新冠疫情，欧盟成员国和英国也在制定各自的经济刺激一揽子方案。德国是第一个实施刺激方案的国家，该方案规模为1300亿欧元，包括削减增值税、下调电价以及对面向未来的技术创新提供补贴等措施。

¹ 7月21日，欧盟各国元首和政府首脑就总额1.82万亿欧元的2021-2027年“多年度财政框架”和2021-2024年“下一代欧盟”预算达成一致。

至3月初，中国疫情基本得到控制，经济开始出现反弹，成为全球范围唯一有望在2020年实现正增长的主要经济体。尽管如此，中国仍在2020年推出了规模相对庞大的经济刺激措施。2020年既是“十三五”规划的收官之年，也是“十四五”规划的布局元年。

中欧经济刺激措施/计划	
欧盟方案	
多年度财政框架 (MFF): 2021-2027	€ 1.1 万亿
下一代欧盟 (NGE): 复苏预算 2021-2024	€ 7500 亿
支持成员国经济复苏:	
支持投资、改革和公正转型	
启动经济、帮助私人投资:	
支持关键行业和技术	
投资关键价值链	
支持有生存能力的公司的偿付	
从危机中吸取教训	
支持关键项目以应对未来的危机	
支持全球合作伙伴	
德国计划	
已发布一揽子刺激方案	€ 1300 亿
降低增值税	€ 200 亿
针对有子女的家庭提供补贴	
为地方政府的再就业补贴和税收流失提供支持	
电动车充电设施	€ 25 亿
医疗保健	€ 40 亿
通信	€ 50 亿
调低电价	
减税/补贴 - 未来技术 (包括人工智能/电动汽车/氢能)	€ 500 亿
英国讨论	
正在讨论一揽子刺激方案	£ 5000 亿
比如: 城市改造	£ 25 亿
中国计划	
增加赤字 (>3.6%)	至少 ¥ 1 万亿
特殊债券	¥ 1 万亿
2万亿全部分配给地方政府	
降低税收	¥ 2.5 万亿
地方政府特殊债券	¥ 3.75 万亿
中央政府投资预算	¥ 6000 亿
重点领域:	
新基建	
新型城镇化	
环境保护	
能源安全: 煤炭清洁高效利用、可再生能源、能源系统	
大型项目: 交通、水利工程、铁路	
信息来源于会议研讨以及相关国家政府网站	

我们的绿色程度如何?

为了实现目前的欧洲气候和能源规划目标——到2030年温室气体排放比1990年降低至少40%;可再生能源占比最低要达到32%;至少实现32%的能效提升——欧盟将需要在建筑、工业、电力和交通部门投资大约2.5万亿欧元。为了实现当前正在讨论的更有雄心的气候目标——温室气体减排50%-55%——欧盟将需要至少投资3万亿欧元。但是，实现这些目标所需的资金只有一部分得到了落实。而且，Climate & Company的一项研究指出，目前尚不确定欧盟1.85万亿欧元的开支议案可以多大程度上用于弥补以上资金缺口。

在英国，正在讨论的投资领域包括建筑节能改造、海上风电、基于自然的解决方案、可持续农业和抗灾能力。英国的经济复苏方案中包含了一些绿色元素，但是并没有明确针对应对气候变化的行动。方案主要关注的是区域公平和创新，如氢能经济和数字化转型。

相比之下，德国将其已公布预算的23%-31%分配给了与气候相关的领域。中国也将清洁能源纳入了经济刺激方案。与2008年金融危机后通过的刺激方案相比，德国和中国在减少能源和碳排放密集型领域的投资方面取得了显著进展。但专家们认为，这两个国家做得都还不够。

我们还应该做些什么?

能源部门将会成为经济复苏的主要推动力量。为了维持能源体系发展并实现强劲复苏，国际能源署(IEA)建议在未来三年拨款1万亿美元用于开展节能工作，进行并加大可再生能源、电网以及其他清洁技术的投资。到2023年，这些措施将推动全球经济每年平均多增长1.1个百分点，并且还将会减少45亿吨碳排放，让全球温室气体排放放在2019年就实现达峰。

根据国际可再生能源署(IRENA)提供的数据，全球清洁能源转型以及全球升温保持在2摄氏度范围内所需的投资每年高达4.5万亿美元。其中大约一半需要用于提高能源效率;40%用于可再生能源、电力

和电网现代化。中国和欧洲加起来约占总投资需求的一半。

转型中的三大经济体

中国、欧盟和英国占全球 GDP 的 34.4%(2018 年, 世界银行)。这三方有着世界上最资金雄厚的投资机构、最庞大的市场、最大的海外发展援助组织、技术转移项目以及专门为气候变化而设计的绿色融资项目。

与此同时, 他们也是主要的碳排放大国, 在摆脱新冠疫情所造成的经济衰退之际, 如何实现清洁能源转型是这三大经济体所面临的共同挑战。

增进相互理解

- 中国——政府需要制定更雄心勃勃的气候目标。这包括: 确保中国在 2025 年左右达到排放峰值, 尽快实现气候中和, 停止为国内外的煤炭项目提供资金支持。中国迫切需要加大能源行业改革的力度, 以推进本国可持续发展的议程。
- 欧盟——向清洁能源转型不仅仅要带来经济和生态效益, 还必须通过提供就业机会(尤其针对低技能劳动者)等方式来维持社会凝聚力。这一更大的使命与欧盟和各成员国所倡导的“实现公平公正的清洁能源转型”理念相一致。而实现这一目标需要特殊的政策工具和投资。
- 英国——在上次经济危机中, 英国绿色项目一半的融资来自于欧洲投资银行(European Investment Bank)。如今, 英国脱欧已成定局, 是否需要建立一家国家级基础设施银行以及该银行的环保程度如何都还是未知数。如果绿色投资不能及时出台以促进经济增长, 刺激一揽子方案有可能会转向支持传统领域的减税等措施。

求同存异

尽管在 6 月 22 日举行的中欧领导人视频峰会上, 双方存在诸多分歧, 但中欧领导人一致认为, 迫切需要双方携手努力, 以缓解新冠疫情造成的巨大经济危机, 同时努力实现绿色复苏。

据估计, 全球刺激一揽子方案中所需资金的三分之一将直接来自政府预算, 剩下的三分之二必须通过资本市场筹集。在欧盟, 刺激方案将增加未来几代人承担的公共债务, 因此, 刺激计划需要在确保后代福祉的前提下予以实施。在中国, 大型国有企业有待在投融资领域发挥重要作用。

除了内部解决方案之外, 还须开展多边和双边合作以帮助解决与融资和绿色增长相关的挑战。例如, 中国对欧洲低碳技术的投资可以带来巨大的改变。为了满足对中欧合作的深厚期望, 双方应鼓励加强在该领域以及其他方面的交流。

自下而上至关重要

各国非常重视在财政、技术研发和技术转移方面的自上而下的行动。但自下而上的公民参与也很重要。尤其考虑到中国和欧洲在实现公平公正转型方面所面临的压力, 这种自下而上行动的重要性就更加凸显。

2018 年 11 月, 法国爆发的“黄马甲运动”最初由政府化石燃料加征碳税而引发。这场运动最终促成了公民大会的成立, 该大会由随机挑选的 150 名来自不同职业和社会背景的人士所组成。在专家的支持下, 公民大会的任务是提出举措, 以确保法国能通过对每个人都公平的方式实现到 2030 年温室气体排放减少 40% 的气候目标。

经过 9 个月的审议, 公民大会最近向法国政府提交了 149 项建议, 其中 3 项可能与中国关系密切:

- 产品生态评分——评分将出现在产品外包装上, 评分标准可以涵盖在产品制造过程中使用的电力清洁程度。

- 电子设备延寿——为了减少对气候的影响，产品寿命和质保应延长 5 至 15 年。
- 边境调节税——如果出口国缺乏有力度的气候政策，法国应提高进口该国产品的税收。

公民不仅应该在政策对话层面参与，也应积极投入中欧合作的基层交流，包括打造“零碳”社区等项目，在这些项目中公民会是直接的受益者。

化“危”为“机”

在原定于今年 9 月举行的中欧峰会和今年年底举办的第 26 届联合国气候大会 (COP26) 上，我们本应有机会应对上述诸多挑战。遗憾的是，由于新冠疫情仍在持续，这两个具有政治意义的大会都将延期举行。

在中国文化中，像新冠疫情这样的重大危机通常不仅被视为一个威胁（“危”），同时也被视为一个机遇（“机”）——所谓“危机”。本着这一精神，中国和欧盟决定抓住疫情带来的机遇。双方正准备启动 1.5 轨/2 轨对话，并开展联合研究项目——探讨双方如何深化合作，从当前危机中复苏，实现可持续的社会和经济发展，制定全球标准，以及为实现《巴黎协定》的长期气候目标铺平道路。

下一届中欧峰会的预期成果

若不出意料，气候变化预计将成为下届中欧峰会的核心议题之一。

鉴于现任美国政府对《巴黎协定》缺乏承诺，欧盟和中国可能会在推动全球气候议程方面发挥更具决定性的作用。

一旦《欧洲气候法》生效，欧盟的脱碳目标将具有法律约束性，并且会制定目标更加积极的国家自主贡献(NDC)方案。中国预计也将宣布更富雄心的气候目标。

除了温室气体减排之外，欧盟也期待与中国在可持续金融、绿色供应链（特别是农业领域）以及基于自然的解决方案等领域开展合作。2021 年，中国将主办《生物多样性公约》(CBD) 缔约方大会，双方希望届时能找到将气候议程与生物多样性相结合的机会。

中欧集体领导力及共同利益

COP26 若要取得成功，就需要中国和欧盟在下一届中欧峰会上取得突破性进展。

中欧双方，包括英国，都必须提高其在气候变化领域的行动力度，以支持 COP26。各方是否能共同发挥气候领导力，将决定大会能否推出切实可行的政策方案。

有关各方正在规划的经济刺激一揽子方案、NDC 以及其他长期战略，必须相辅相成。如果能在 COP26 之前更新 NDC，将发出一个强有力的政策信号，增强市场对清洁能源转型和低碳发展的信心。

有鉴于此，推迟 COP26 是一个正确的决定，因为这可以让缔约国在进行自身绿色复苏的同时，关注国内和国际的政治动态。

谱写经济增长的新篇章

旨在确保公平和包容的清洁能源转型的《欧洲绿色新政》(European Green Deal)，将与“多年度财政框架”和“下一代欧盟”预算计划一起作为欧盟可持续发展的基础。在中国，政府将把政策重点放在已公布的经济刺激一揽子措施和“十四五”规划的制定上，后者将会指导中国在 2021-2025 年期间的经济社会发展。

经过对比中国和欧盟的相关方案、分享见解，Agora 能源转型论坛和能源基金会（中国）为中欧所有利益攸关方建议了以下优先事项：

→ 煤炭转型

- 在煤炭依赖型地区/省份推动低碳增长。
- 分享煤炭依赖型地区/省份实现向清洁能源公平、公正转型的经验。

→ 绿色融资

- 共同推动可再生能源、能效提升以及相关领域的投资议程。
- 利用公共预算从资本市场吸引额外资金。
- 制定有关各方都能接受的债务减免计划，帮助受援国投资于绿色和可持续的复苏。

→ 迈向清洁化的公平公正转型

- 鼓励公民参与。
- 努力将中国农村地区的大量低收入居民纳入其中，他们是中国绿色复苏和城市化进程的关键。

→ 能源密集型行业的清洁能源转型

- 重点关注钢铁、水泥、化工等能源密集型行业。

→ 中国和欧盟的共同利益

- 推动以国家或地区利益为导向的国际气候变化合作。

中国及欧洲智库和研究机构正共同致力于讲述绿色增长和复苏的新故事。至关重要的是，双方政治领导人应当加入这个行列，为中国和欧洲在未来的发展和合作创造共同愿景。



Agora 能源转型论坛

安娜-路易莎-卡什路 2 号

邮编 10178 德国 | 柏林

电话 +49 (0) 30 7001435-000

传真 +49 (0) 30 7001435-129

www.agora-energiewende.de

Agora 能源转型论坛是墨卡托基金会 (Mercator Foundation) 和欧洲气候基金会 (ECF) 的一项联合倡议。



北京市建国门外大街 19 号国际大厦 2403 室
邮编 100004

电话 +86-10-5821-7100

传真 +86-10-6525-3764

www.efchina.org

china@efchina.org