

# G20罗马峰会前瞻：

G20国家公共资金海外煤电投资  
累计超715亿美元，具体退煤行动仍待明确

PLANET  
EARTH  
FIRST

GREENPEACE

GREENPEACE 绿色和平



中华环保联合会  
All-China Environment Federation



**GREENPEACE 绿色和平**

### **著作权及免责声明**

本报告由绿色和平与中华环保联合会共同发布。

除标注引用的内容（包括但不限于文字、数据、照片、图表、商标等，下同）外，本报告所有内容的著作权及其他知识产权归绿色和平所有。

如需引用本报告的内容，请注明出处。

本报告引用的内容均基于我们认可的已公开资料，但我们无法核实这些资料的完整性和准确性，绿色和平与中华环保联合会不承担任何相应的法律责任。

**发布时间：2021年10月**

**版权所有：©2021 绿色和平保留所有权利**

# 目录

---

前言 .....	1
一、G20 国家碳排承诺 .....	2
二、G20 国家公共资金在海外煤电投资中的表现及相关政策 .....	5
1. 2009-2020 年 G20 国家公共资金海外煤电投融资表现 .....	7
2. G20 国家煤电政策及对公共资金海外煤电投资的影响 .....	9
三、建议 .....	15

## 前言

在气候变化成为全球共识的当下，如何减少碳排实现《巴黎协定》1.5°C 温控目标，已经成为各国共同的发展命题。尽管新冠疫情导致二氧化碳排放量出现短暂下降，但联合国《2020 排放差距报告》显示，世界仍在朝着截至本世纪末升温超过 3°C 的趋势发展，远远超出了《巴黎协定》中将全球升温幅度控制在 2°C 以内，并努力实现 1.5°C 温控目标的水平。该报告同时指出，若落实疫情后的绿色复苏，则有望推动全球在原本预测的 2030 年温室气体排放量基础上（通过各国实施无条件的国家自主贡献承诺达成）进一步减排约 25%，大幅提升了实现 2°C 温控目标的可能性<sup>1</sup>。

一直以来，煤电产业都是最主要的碳排来源之一，目前已有 60 个国家做出了净零排放的承诺<sup>2</sup>，作为占有超过全球 80%GDP 的经济体<sup>3</sup>，二十国集团肩负着引领世界走向具体持久解决方案的重大责任。这需要 G20 国家在气候变化、实现 2030 年可持续发展目标等关键问题上做出积极承诺和切实行动。本届 G20 峰会，还肩负着为第 26 届联合国气候变化框架公约缔约方会议（COP26）铺平道路的重要使命，成为全球应对气候变化的又一重要里程碑。目前，G20 国家中有 16 个国家制定了国内的碳中和/净零排放的目标<sup>4</sup>，其中中国也在去年提出了 30/60 目标。

各国在实践减排目标的过程中，能源、产业结构的转变加之配套标准体系和金融工具的成熟，往往为缩减海外高碳排投资奠定了基础。在刚刚结束的第 76 届联合国大会一般性辩论上，中国国家主席习近平发表讲话并宣布：“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”，中国成为退出海外煤电投资的新一员。尽管越来越多的国家做出了减排承诺，但数据显示，全球能源与工业领域的二氧化碳排放量仍比 1992 年联合国气候变化框架公约签订时增加了 60%<sup>5</sup>，这可能是由于很多减排承诺缺少配套的具有约束力和可执行性的相关政策，从而削弱了对减排的实际影响。

绿色和平梳理了 2009 年至今一些重要的控煤政策窗口，结合政策出台前后公共资金海外煤电投资趋势，尝试探讨 G20 各国国内减排及国际协定等政策出台，对公共资金海外煤电投资的影响，希望在 G20 峰会前期为与会国家的政策制定者提供参考。气候变化已到了刻不容缓之时，期待本届 G20 峰会能够达成退煤的共识，也期待中国在峰会中有明确的海外退煤方案及时间表出台，发挥大国影响力携手发展中国家共同应对气候变化。

<sup>1</sup> <https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34461/EGR20KMC.pdf?sequence=19>

<sup>2</sup> <https://www.wri.org/insights/5-things-know-about-ieas-roadmap-net-zero-2050>

<sup>3</sup> <https://www.g20.org/about-the-g20.html>

<sup>4</sup> <https://eciu.net/netzerotracker>

<sup>5</sup> <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>

## 一、G20 国家碳排承诺

G20 各国的温室气体排放量约占全球总量的 75%<sup>6</sup>，作为巴黎协定的缔约国，G20 各国都递交了各自的减排国家自主贡献目标（NDC）。2019 年至今，越来越多的 G20 成员国做出了碳中和或净零排放的承诺，目前，除印度和俄罗斯两国外，其他国家都正式出台了相应的承诺，其中：

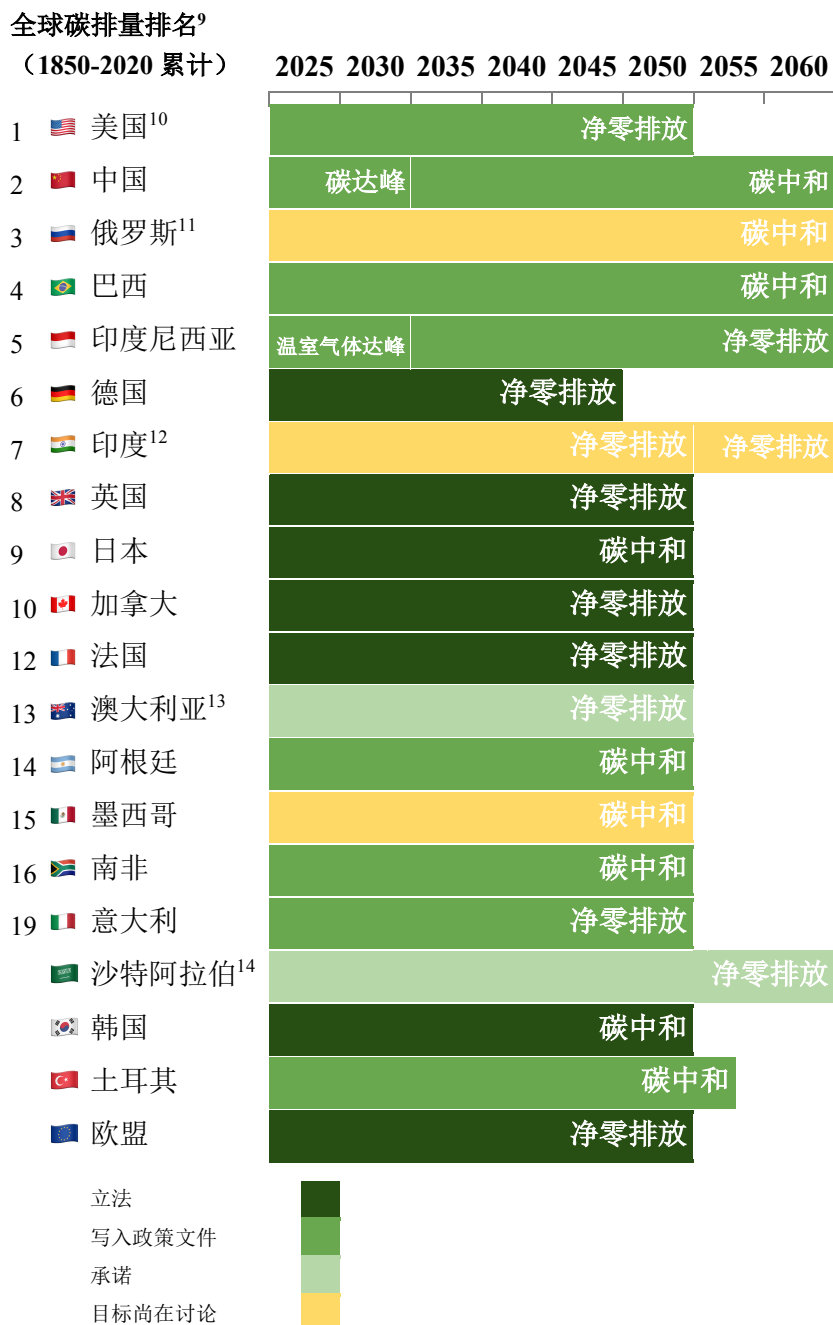
- 1) 7 个国家/联盟将净零排放承诺立法，包括加拿大、法国、德国、日本、韩国、英国和欧盟；
- 2) 7 个国家的净零排放承诺体现在相关政策文件中，包括阿根廷、巴西、中国、印度尼西亚、意大利、南非、土耳其；
- 3) 做出净零排放承诺的国家大多把目标年设定为 2050 年，其中德国的目标年最为提前，为 2045 年，中国相对较晚，为 2060 年；

有研究显示<sup>7</sup>，若要实现《巴黎协定》中 1.5°C 的控温目标，则要求到 2030 年全球净人为 CO<sub>2</sub> 排放量在 2010 年的水平上减少约 45%，在 2050 年左右达到净零。各国应该明确净零目标是否包括所有温室气体。根据《巴黎协定》提交的当前各国的减排目标估算，203 年全球温室气体排放量为 52–58 GtCO<sub>2</sub>eq/yr，即使 2030 年后减排的规模和目标大幅增加，目前的减排目标和路径仍不足以将全球变暖限制在 1.5°C。因此只有尽快制定更有雄心的减排目标和切实可行的减排路径，使得全球二氧化碳排放量在 2030 年之前就开始下降，1.5°C 的控温目标才有可能实现。同时需要注意的是，设定净零目标时，除了二氧化碳的排放，还应考虑所有温室气体的排放，来确保非二氧化碳气体的排放减少。

<sup>6</sup> [https://files.wri.org/d8/s3fs-public/2021-09/closing-the-gap-impact-g20-climate-commitments-limiting-global-temperature-rise-1-5c.pdf?VersionId=RIUJyvgmgndRbZDDTG\\_x\\_nzcG57JMWd](https://files.wri.org/d8/s3fs-public/2021-09/closing-the-gap-impact-g20-climate-commitments-limiting-global-temperature-rise-1-5c.pdf?VersionId=RIUJyvgmgndRbZDDTG_x_nzcG57JMWd)

<sup>7</sup> [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM\\_zh.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_zh.pdf)

表 1. G20 国家国内碳排承诺概览<sup>8</sup>



<sup>8</sup> <https://eciu.net/netzerotracker>

<sup>9</sup> The countries with the largest cumulative emissions 1850-2021. Carbon brief: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change>

<sup>10</sup>

<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/United%20States%20NDC%20April%2021%202021%20Final.pdf>

<sup>11</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-06/russia-considers-announcing-2060-net-zero-goal-at-cop26-talks>

<sup>12</sup> <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-considers-net-zero-goal-around-2050-a-decade-before-china/articleshow/81546670.cms?from=mdr>

<sup>13</sup> <http://www.ftchinese.com/story/001094336?exclusive>

<sup>14</sup> <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-58955584>

根据 Carbon brief 的统计，全球碳排累计量（1850-2021 年）前 20 的国家中，G20 国家占有十六个席位，其中包括目前还未作出净零排放承诺的俄罗斯和印度，累计碳排分别位列全球第三位和第七位。若按人均累计排放量计算，俄罗斯占第六位<sup>15</sup>。

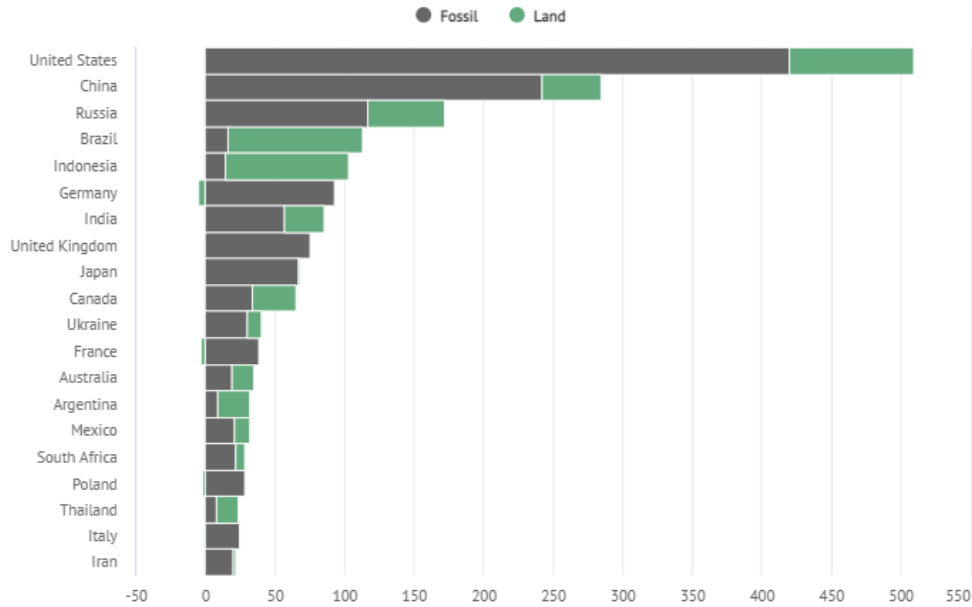


图 1. 全球累计排放量前 20 的国家（1850-2021 年）<sup>16</sup>

有研究对 G20 国家采取不同减排目标下的气候变暖程度进行了预测，结果显示：

- 1) 当前的 NDC 加上各国具有法律约束力的净零承诺将使全球在本世纪末升温 2.4°C，离《巴黎协定》1.5°C 的控温目标还有很大差距；
- 2) 如果 G20 国家将已宣布但尚未写进 NDC 或净零目标的减排承诺得到全面实施，可以将 2100 年的预计升温降低至 2.1°C；
- 3) 如果所有 G20 成员都采用本世纪中叶的净零承诺并将各自的 NDC 与 1.5°C 的路径保持一致，那么本世纪末全球变暖可能会控制限制在 1.7°C，这将使得 1.5°C 的控温目标成为可能<sup>17</sup>。

上述预测结果表明，作为全球碳排放量最大的经济体，G20 国家强化并实施的气候承诺行动对于全球控温目标的达成至关重要。

由于现有承诺尚不足以实现全球温升控制目标，因此，已有减排承诺的国家，应在此基础上根据 1.5°C 控温目标的需求增强减排的雄心，明确、细化减排路线图和时间线，并提升相关规划

<sup>15</sup> The top 20 countries for cumulative emissions 1850-2021 weighted by population in 2021. Carbon brief:

<https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change>

<sup>16</sup> The countries with the largest cumulative emissions 1850-2021. Carbon brief: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change>

<sup>17</sup> [https://files.wri.org/d8/s3fs-public/2021-09/closing-the-gap-impact-g20-climate-commitments-limiting-global-temperature-rise-1-5c.pdf?VersionId=RIUJyvgmgndRbZDDTG\\_x\\_nzcG57JMWd](https://files.wri.org/d8/s3fs-public/2021-09/closing-the-gap-impact-g20-climate-commitments-limiting-global-temperature-rise-1-5c.pdf?VersionId=RIUJyvgmgndRbZDDTG_x_nzcG57JMWd)

的约束力，如在立法中加入减排目标，保障所作承诺能切实执行。印度是世界第二大煤炭进口国且国内 70% 的电力供应来自燃煤<sup>18</sup>，燃煤带来的环境健康问题也日益凸显，目前，印度已将净零排放承诺提上讨论日程，期待即将到来的 G20 峰会上，印度能做出积极的承诺。另外，作为全球化石能源出口大国的俄罗斯，更应尽快制定各自的减排目标，调整产业结构加快能源转型，和其他成员国一起担负起推动全球共同应对气候变化的责任。

## 二、G20 国家公共资金<sup>19</sup>在海外煤电投资中的表现及相关政策

作为全球主要经济体的 G20 成员国，大大多拥有丰富的海外投资布局。其中，化石能源及电力项目特别是海外煤电项目投资是 G20 国家参与海外投资的重要一环，这些项目从建设到投运，都将持续产生大量碳足迹。因此，近年来，除了制定各国国内的自主减排目标，海外能源投资大国的退煤政策和时间表也成为气候变化框架下热议的话题。作为 COP26 的前哨 G20 峰会，20 国集团将在此就煤炭及煤电议题达成怎样的共识，对于 COP26 是否能实现逐步淘汰煤炭的目标至关重要。

在全球煤炭行业投融资活动中，七国集团（同样也是 G20 的成员国）和其他发达经济体的私营部门仍占全球煤炭融资的主体。有数据显示，2018 年 10 月 1 日至 2020 年 10 月 31 日，日本商业银行、美国商业银行和英国商业银行是煤炭行业的最大贷款来源，占全球煤炭公司所获贷款总额的 52%。除了私人资本，公共资金在煤炭行业的表现也不可忽视。尽管公共部门的投资量不及私营部门，但国家的政策变化往往会直接传导至公共资金，因此公共资金的表现通常被看做是国家政策的直接反馈，进而对于私营部门和企业的投资方向有重要的影响和指引作用。从各国公共资金在海外煤电项目的投资来看，中国是海外燃煤电厂最大的公共部门出资方，2013-2018 年，中国进出口银行和国家开发银行的海外煤电融资占全球公共部门海外总融资的 50%，或总装机容量的 40%，其次是日本（30%）和韩国（11%）<sup>20</sup>。

2021 年 5 月，七国集团在气候和环境部长会议公报中，表示“对煤炭的国际投资必须立即停止”，并对公共资金的退出做出了承诺——“到 2021 年底前，会采取具体措施完全停止政府对国际燃煤发电的直接支持。”中国在近期也宣布不再新建海外煤电项目，虽然目前对“不再新建”没有给出明确定义，但政府直接管控的公共资金退出海外煤电融资是其中一个可能的方向。如果中国的公共资金退出海外煤电市场，那么全球排名前三的海外煤电公共资金出资国，即 G20 中超过 90%<sup>21</sup>的公共资金融资将退出煤电的舞台，这对于全球煤电行业的加速退出具有积极的意义。

<sup>18</sup> <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-58925656>

<sup>19</sup> 仅包括由国家开发银行和出口信贷机构提供的融资。

<sup>20</sup> [https://www.bu.edu/gdp/files/2021/07/GCI\\_PB\\_008\\_CH\\_FIN.pdf](https://www.bu.edu/gdp/files/2021/07/GCI_PB_008_CH_FIN.pdf)

<sup>21</sup> 基于数据库 Global Energy Monitor-Global Coal Public Finance Tracker 中，2009~2020 年 G20 成员国公共资金海外煤电投资数据进行的计算



表 2. G20 成员国参与煤电海外投资的公共资金所属金融机构名单

融资国	金融机构
中国	中国进出口银行 (Export Import Bank of China)
	中国国家开发银行 (China Development Bank)
日本	日本国际协力银行 (Japan Bank for International Cooperation (JBIC))
	日本国际协力机构 (Japan International Cooperation Agency (JICA))
	日本开发银行 (Development Bank of Japan)
韩国	韩国进出口银行 (Export-Import Bank of Korea (Kexim))
	韩国开发银行 (Korea Development Bank)
德国	德国复兴信贷银行 (Kreditanstalt fM_r Wiederaufbau (KfW))
美国	美国进出口银行 (Export-Import Bank of the United States (EXIM))
英国	英国出口信贷 (UK Export Finance (UKEF))
加拿大	加拿大出口发展公司 (Export Development Canada (EDC))
印度	印度进出口银行 (Export Import Bank of India)
	印度联合银行 (United Bank of India)
南非	南非工业发展公司 (Industrial Development Corporation of South Africa)
	南非开发银行 (Development Bank of Southern Africa)
俄罗斯	俄罗斯开发银行 (Russian Development Bank (VEB))

1. 2009-2020 年 G20 国家公共资金海外煤电投融资表现<sup>22</sup>

以国家为单位，2009 至 2020 年的 12 年间，G20 国家公共资金对海外煤电的投融资超过 715 亿美元，其中中国、日本、韩国、俄罗斯和印度的投资总量排在前五位，占 G20 投资总量近 96%。

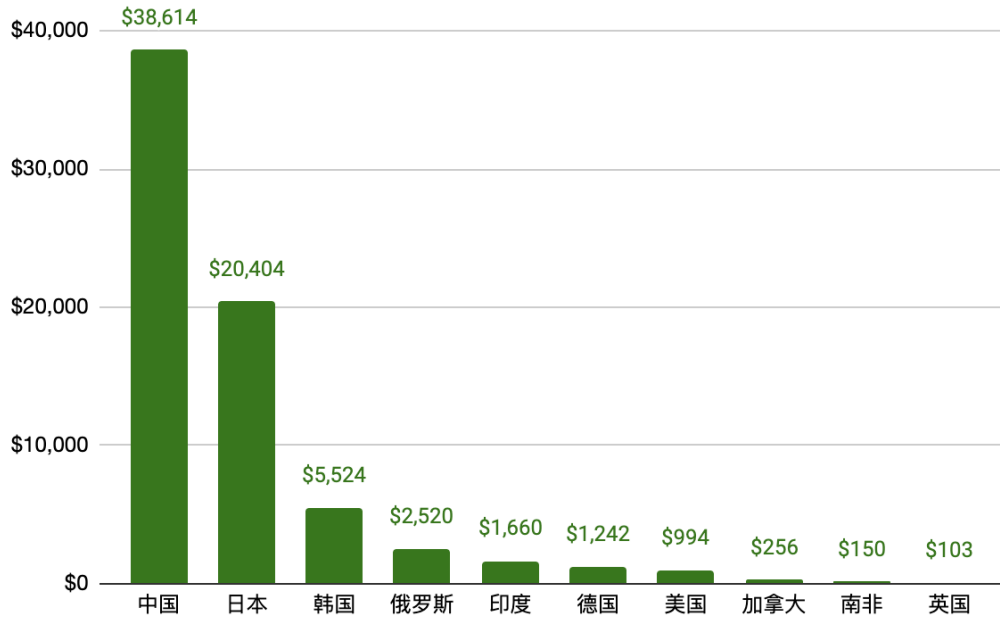


图 2. G20 国家公共资金海外煤电投资 2009-2020 (百万美元)

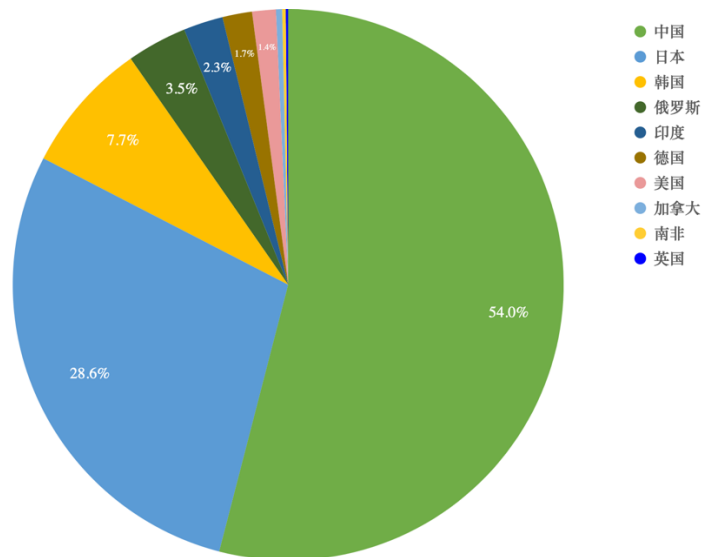


图 3. G20 国家公共资金海外煤电投资占总投资额的比例 2009-2020

<sup>22</sup> 数据来源: Global Energy Monitor-Global Coal Public Finance Tracker.  
<https://globalenergymonitor.org/projects/global-coal-public-finance-tracker/>

从时间维度来看，2009-2020 年间 G20 国家公共资金参与海外煤电投资经历了两次快速增加。第一次增长发生在 2010 年经济危机之后，随着全球经济回暖，2011-2013 年，全球公共资金海外煤电投资额从近 25 亿美元增加至超过 100 亿美元。其中中国、日本的公共资金投资增量占主导地位，2013 年俄罗斯的公共资金也在海外煤电上突然出现了一个较大的增幅。在 2014 年经历了小幅回落之后，G20 成员国公共资金对海外煤电的投资额再次上行，特别是 2017 年，超过 120 亿美元的公共资金投资于海外煤电项目，中日韩三国依然占据了主要增量。其中中国“一带一路”倡议在 2013 年的提出，为中国企业和金融机构在南亚和东南亚的投资提供了更多的政策和金融支持<sup>23</sup>。然而随着东道国政策收紧、全球去碳化趋势不断加速，公共资金海外煤电投资规模出现了快速缩减，加之新冠肺炎疫情对全球经济和贸易的冲击，2020 年公共资金对煤电项目的投资总额不到 10 亿美元，不及 2009 年的四分之一，其中，中、日、韩三国公共资金海外煤电投资的减少，对 G20 公共资金表现有决定性的影响。

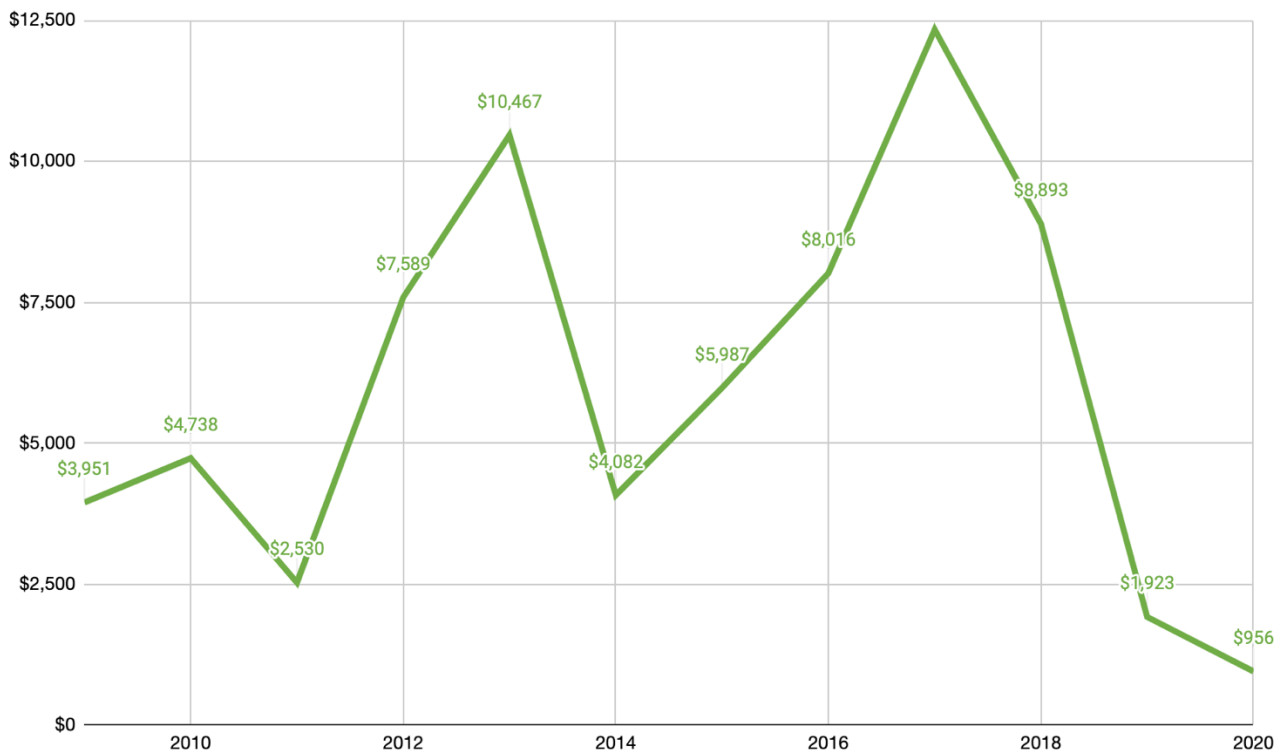


图 4. G20 国家公共资金海外煤电投资历史总量趋势 2009-2020（单位：百万美元）

<sup>23</sup> 中国一带一路网，共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望，2019 年 4 月  
<https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/86697.htm>

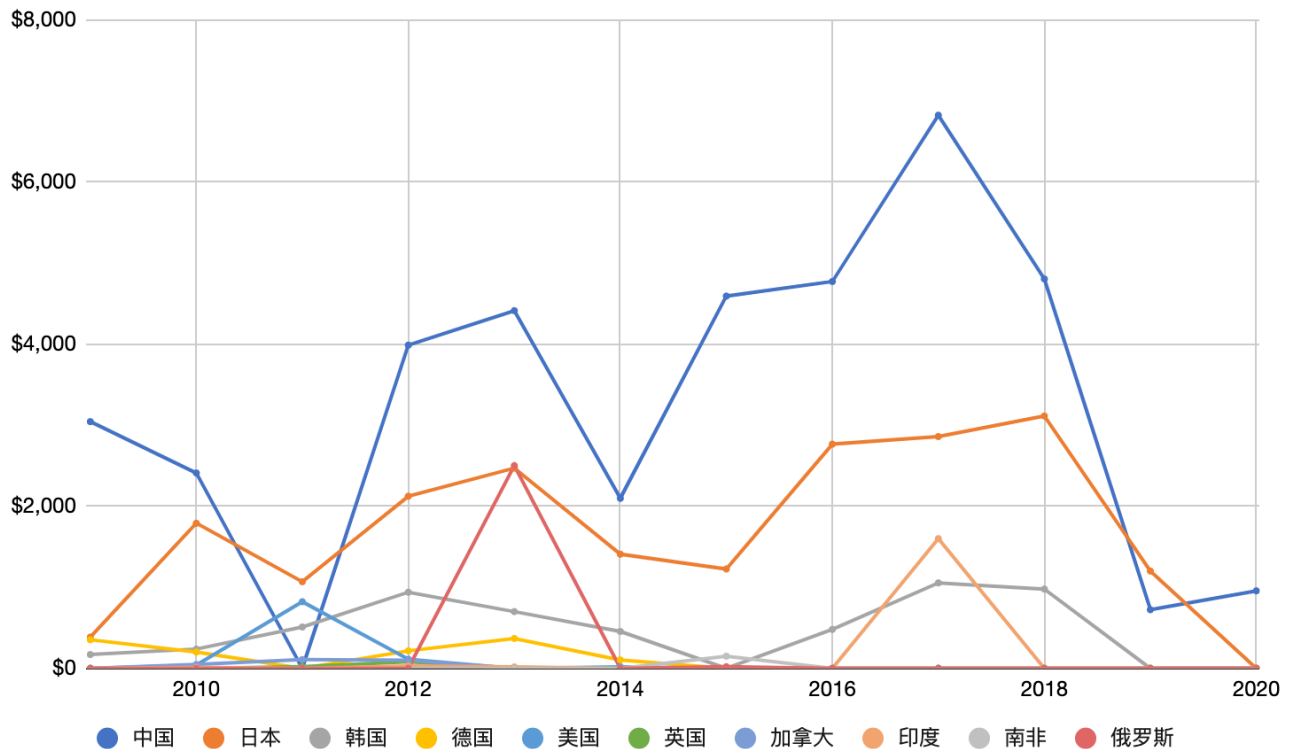


图 5. G20 各国 2009-2020 年公共资金参与海外煤电融资趋势 (单位: 百万美元)

## 2. G20 国家煤电政策及对公共资金海外煤电投资的影响

2009-2021 年,越来越多的国家在气候变化议题上达成共识,出台了一系列限制煤炭消费的相关政策、联合倡议及国际协定。绿色和平根据公开数据,梳理了 2009-2020 年 G20 国家公共资金<sup>24</sup>在海外煤电投融资的表现,并和各国/集团做出退煤承诺或重要国际公约生效的时间点进行比较,在此基础上分析不同阶段的退煤承诺对各国公共资金参与海外煤电投融资的影响,并根据政策变化,分为以下四个阶段。

### 1) 第一阶段: 2009 年 - 2013 年

第一阶段主要有三个有代表性的事件。

首先是 2009 年 9 月的 G20 比兹堡峰会,基于经济合作与发展组织(OECD)及国际能源署(IEA)的减排研究,即“到 2020 年取消化石燃料补贴将使全球温室气体排放量在 2050 年减少 10%<sup>25</sup>”,G20 国家领导人在匹兹堡峰会声明中,承诺逐步取消低效化石能源补贴,并呼吁所有国家采取政策,在全球范围内逐步取消此类补贴。声明指出低效的化石燃料补贴鼓励了浪费,降低了能

<sup>24</sup> 仅包括由国家开发银行和出口信贷机构提供的融资。

<sup>25</sup> <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>



源安全，阻碍了对清洁能源的投资，破坏了应对气候变化威胁的努力。G20 比兹堡峰会要求各国根据国情制定实施战略和时间表，要求国际能源署（IEA）、石油输出国组织（OPEC）、经合组织（OECD）、世界银行等相关机构对能源补贴的范围进行分析，提出实施该倡议的建议。

随后的 2010 年，《生物多样性公约》<sup>26</sup>“爱知目标 3”也从环保角度倡议，在 2020 年前逐步取消对环境有害的补贴，但由于不具备足够的约束力，该倡议并没有在目标时间前完成。至此，G20 主要国家就淘汰低效化石能源补贴达成“软性共识”。

2013 年，美国时任总统奥巴马呼吁美国政府停止对海外新煤电项目提供公共融资（含有豁免条件，见表 3）。在奥巴马的呼吁下，欧洲一些国家如英国、丹麦、瑞典、挪威、芬兰，也随即宣布停止本国政府对海外新煤电项目的公共资金支持（含有豁免条件）。同时，美国、英国和法国开始共同倡议 OECD 国家严格限制对海外煤电项目的资金支持，这一轮倡议，可以视为取消低效化石能源补贴倡议从各国国内向海外市场的延申。

在此阶段，取消各国对化石能源的补贴被提上日程，但由于缺乏具体的策略、行动计划和时间表，美、英、法对于 OECD 国家限制公共资金支持海外煤电的倡议，也并未取得实质进展。结合海外煤电投资数据来看，自 2013 年，意大利、澳大利亚和德国这三个 OECD 国家的公共资金在海外煤电上的投资量出现了拐点，自此一直保持在较低的水平；日本和韩国这两个公共资金海外煤电投资大国在 2013 年后的投资量有短暂的下降趋势，但自 2015 年很快又迎来了新一轮的投资高峰。这说明海外煤电项目仍有巨大盈利空间，而欠缺强制力的政策倡议，很难从根本上改变投资国的意愿。

值得注意的是，一些多边金融机构在这一阶段率先宣布停止支持煤电项目，如世界银行和欧洲投资银行（含有豁免条件），在之后的几年时间里，这一退煤热潮迅速蔓延至全球各大金融机构，不仅体现了国际倡议对金融机构决策的影响，而且表明了金融手段在响应全球控煤行动中不可或缺的作用。

<sup>26</sup> 除美国外，其他 G20 国家均为《生物多样性公约》缔约国。

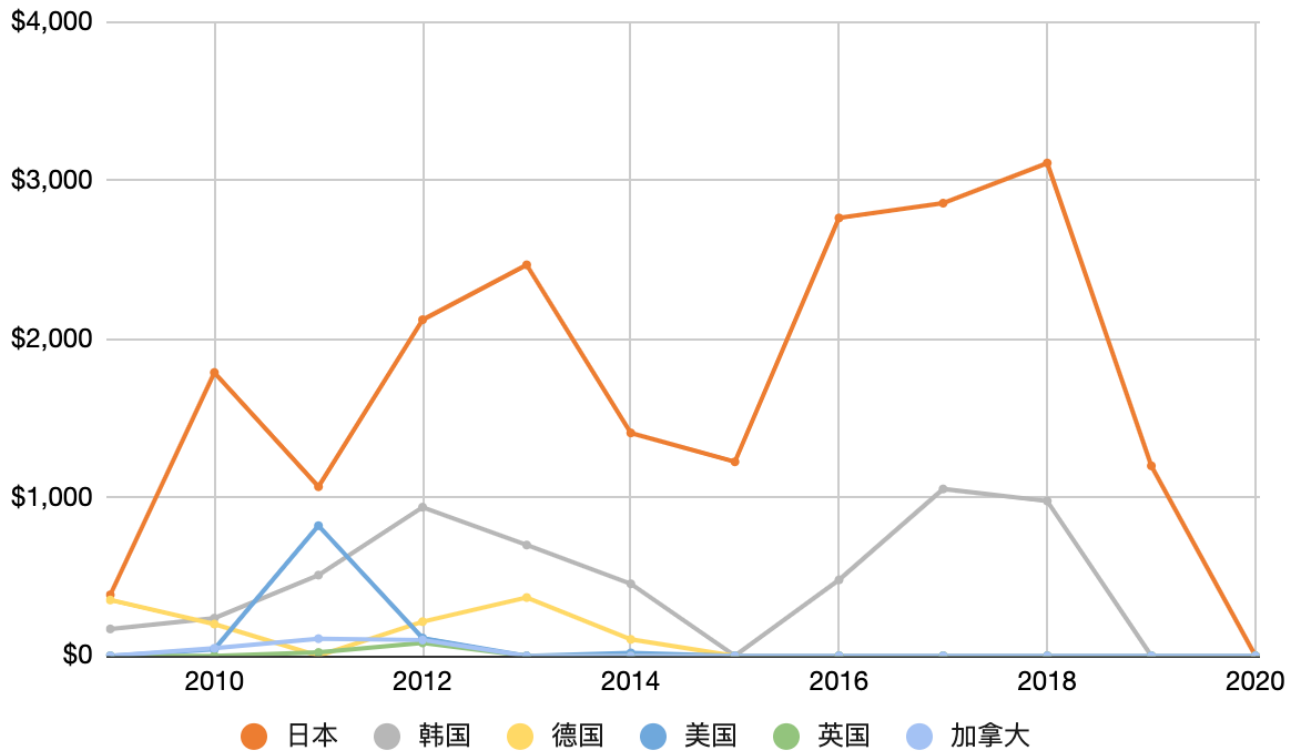


图 6. G20 中 OECD 国家的公共资金海外煤电投资表现（单位：百万美元）

## 2) 第二阶段：2014 年 - 2015 年

2015 年是标志性的一年。

11 月，OECD 发布《官方支持出口信贷安排》<sup>27</sup>取消了对低效燃煤电厂的出口信贷支持（具有运行中的碳捕获和储存项目除外）。该政策 2017 年 1 月 1 日正式生效，适用于美国、欧盟、加拿大、澳大利亚、日本、韩国、新西兰、挪威和瑞士。但这是一个非约束性的政策框架，虽然 2019 年开始，该政策加入了强制性审查，使其符合最新的气候科学和技术发展，但仍仅针对于符合条件的出口信贷，且只适用于某些规模和等级的煤电厂，不包括煤矿或相关的基础设施。

### OECD 的煤电融资标准：

2015 年 11 月，OECD《官方支持出口信贷安排》发布，取消了对大型和亚临界燃煤电站的出口信贷支持，允许为贫穷发展中国家的小型亚临界燃煤电站项目（300 兆瓦以下）、中小型超临界燃煤电站项目（300 到 500 兆瓦）提供支持，允许全球所有规模的超超临界电厂的出口信贷支持，具体融资可见《燃煤发电项目部门谅解》。

<sup>27</sup> <https://www.oecd.org/newsroom/statement-from-participants-to-the-arrangement-on-officially-supported-export-credits.htm>

同年 12 月，具有里程碑意义的《巴黎协定》通过，除了达成全球 1.5°C 控温目标共识，协定也对发达国家和发展中国家共同应对气候变化提出了基于自主贡献的有区别的要求。同时期德国国家政策性银行德国复兴信贷银行（KfW）在集团指导方针中采纳了 OECD 对燃煤发电项目出口信贷认识的修订技术，体现出德国政府开始限制公共资金对海外煤电的支持。

从这一时期公共资金在海外煤电投资上的表现来看（图 5），G20 成员国中大部分的欧洲国家都在缩减公共资金对海外煤电项目上的支持，但该阶段的政策变动对中、日、韩等煤电投资大国缺乏约束力，2015 年后三国的公共资金海外煤电投资仍然呈上升趋势，其中日韩两国的公共资金在 2015 年消减后又再度攀高。这不仅再次佐证了海外煤电项目仍有巨大经济效益，也可看出在此阶段去全球对于煤电投资的强制约束性政策的欠缺。

### 3) 第三阶段：2016 年 - 2020 年

这一阶段，宣布退出煤电投资的金融机构数量迅速增加<sup>28</sup>，退煤的技术细节变得更加透明和细致。如欧洲复兴开发银行确立新战略，将扩大对可再生能源的投资，不再为动力煤开采或燃煤发电提供资金；加拿大出口信贷机构 EDC 更新了其气候变化政策，规定在全球结束对燃煤电厂、动力煤矿和相关专用基础设施的融资支持；德国复兴信贷银行（KfW）宣布不再为新的燃煤的发电厂和供热厂提供融资支持。同时退煤的浪潮也从欧美延伸到了亚洲和非洲的开发性金融机构，非洲开发银行（AfDB）行长宣布不再支持新的煤电项目，亚洲基础设施投资银行（AIIB）行长宣布不再支持涉煤项目。

尽管在这一阶段美国对煤炭政策的态度出现了转变，但英国和法国仍然继续在国际场合推进其退出海外煤电融资的承诺。特别是作为 COP26 主席国的英国，在 2020 年 12 月《巴黎协定》通过五周年之际，联合举办了“气候雄心峰会”，为 COP26 达成新目标蓄力。此次峰会上，英国首相鲍里斯宣布，除有限的例外情况，将不会再为新的海外化石能源（原油、天然气和煤）项目提供出口信贷、援助资金或贸易促进的支持，并表示这项承诺将很快完成意见征询，以期在 COP26 正式举行前生效。法国和瑞典也在此次峰会上承诺停止对海外化石能源项目的资金支持。2021 年 3 月底，英国政府正式通过并公开这项政策，宣布不再为化石能源（原油、天然气和动力煤）的开采、生产、运输、精炼、销售和发电提供官方融资支持，包括援助、投资、金融和贸易促进，该政策还将影响英国在多边金融机构的投票权；但其中存在一些例外条件包括：安装 CCS<sup>29</sup>的项目，现有化石能源项目的退役与低碳转型等。

从公共资金的投资数据来看，自 2017 年，海外煤电项目的三大投资国中日韩相继开始快速缩减各自公共资金对海外煤电的支持，不仅体现出海外退煤逐渐成为全球共识，也反映了全球资本正在加速从煤电行业撤出这一事实。除此之外，这一时期东道国能源结构的转变、日益严峻的

<sup>28</sup> <https://ieefa.org/finance-leaving-thermal-coal/#1596145653395-89446f18-be8d1269-34c9>

<sup>29</sup> 即二氧化碳的捕捉与封存

债务危机以及全球可再生能源发电成本日益低于化石燃料等都是影响中日韩三国的海外煤电投资决策的重要因素<sup>30</sup>。

#### 4) 第四阶段：2021 年开始

2021 年国际社会就退出海外煤电的公共资金支持取得了多项里程碑式进展。

首先是美国重新确立了美国对海外煤电融资的态度，并在多个国际和外交场合推进其限制海外高碳能源融资的战略；其次是 G7 发达国家经济体就停止海外煤电融资达成共识，但该承诺允许各国自行决定一些例外情况。近期，伴随中国正式宣布不再新建海外煤电，海外煤电最大的公共资金提供方——中国、日本和韩国——都已表态停止对海外煤电的支持，这对于加速全球退煤是事关重要的一步。但值得注意的是，多国的退煤承诺对于其涵盖的范围和豁免条件仍有细化和明确的空间，因此，其未来的执行情况仍有待观察。

以日本为例，日本政府正式宣布退煤决定前，关于退煤的决定已在政府内部进行了长时间的讨论。2020 年 7 月，日本环保部部长透露将收紧对海外煤电的支持，同时也表示日本政府正因支持海外化石能源而面临国际批评。2021 年 5 月，G7 气候和环境部长会议上，包括日本在内的 G7 国家发布联合声明，承诺在 2021 年底之前，对没有二氧化碳减排对策的煤电项目将停止政府的直接支持，包括官方发展援助、出口融资、投资以及金融和贸易促进支持。但是，这个承诺仍有例外，仍可能支持 CCS 燃煤电厂，以及允许各国自行决定一些例外情况。但是日本如何解读该国际承诺，具体到本国的政策制定和执行层面将覆盖哪些融资类型，以及如何处理待建项目和现有煤电项目，仍是未知数。

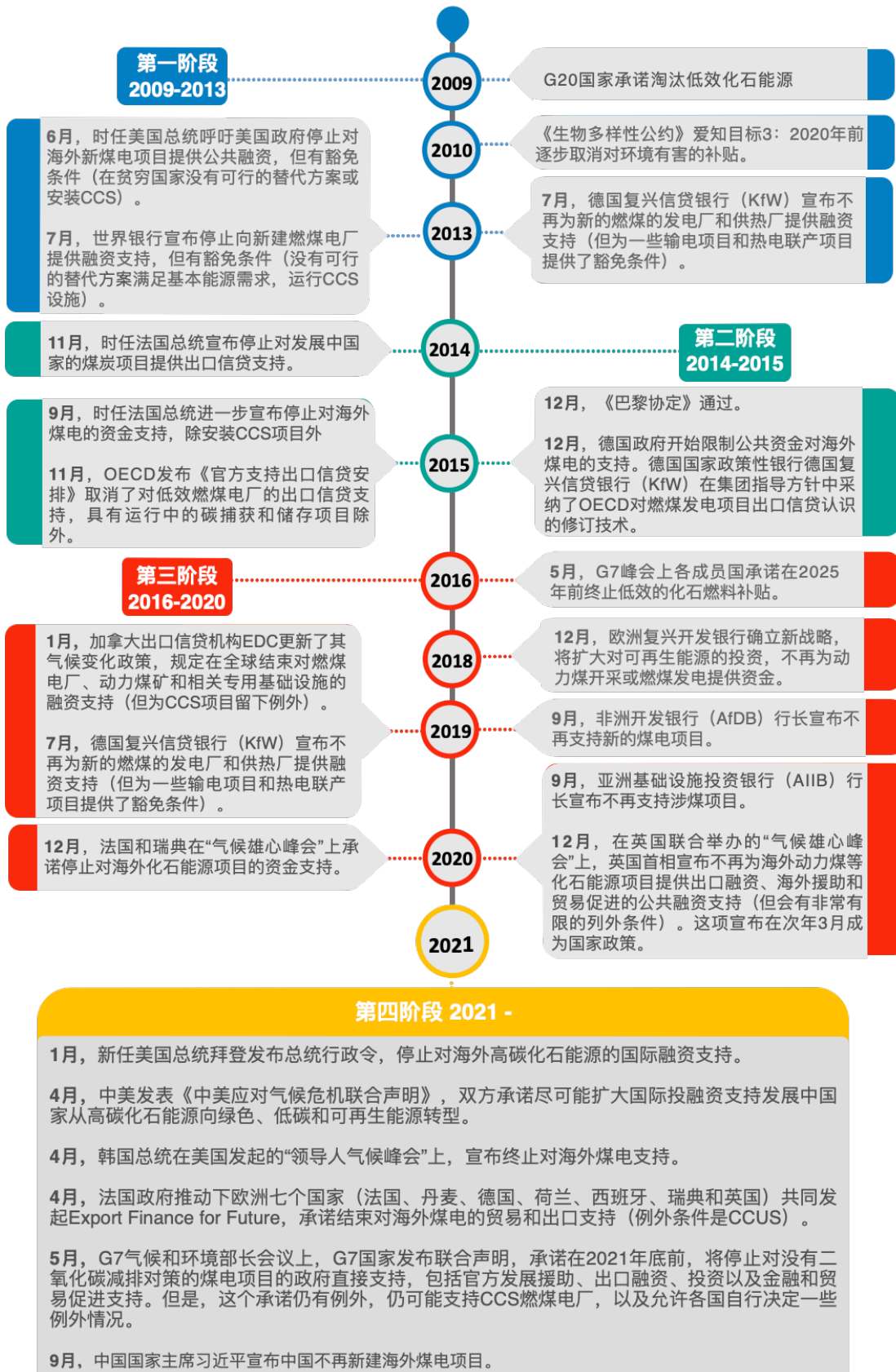
2021 年 10 月 21 日 OECD 新通过了一项决议，“官方支持的出口信贷的安排”（Arrangement on Officially Supported Export Credits）的参与国，同意终止对新增燃煤电厂（unabated coal-fired power plants）的支持<sup>31</sup>。该禁令将适用于官方支持的出口信贷和相关援助下的：没有安装碳捕获、利用和储存（CCUS）设施的新燃煤电厂，以及现有的燃煤电厂，除非所提供设备的目的是污染或二氧化碳减排，并且此类设备不会延长电厂的使用寿命或容量，或者除非是为了安装 CCUS 进行改造。该禁令将在参与者完成其正式的内部决策程序后生效，预计将于 2021 年 10 月底完成。参与方包括：澳大利亚、加拿大、欧盟、日本、韩国、新西兰、挪威、瑞士、土耳其、英国和美国。如果这一决议能按照既定的时间表进行，我们将很快看到日本和韩国公共资金撤出煤电投资的具体政策出台。这也是以 OECD 为代表的多边组织，在全球能源转型过程中领导力的又一体现。

<sup>30</sup> [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Press-Release/2020/Jun/Costs-Press-Release\\_Chinese.pdf?la=en&hash=651E691962E2A3C1ED356365B16D7E3C819A27DF](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Press-Release/2020/Jun/Costs-Press-Release_Chinese.pdf?la=en&hash=651E691962E2A3C1ED356365B16D7E3C819A27DF)

<sup>31</sup> <https://www.oecd.org/newsroom/agreement-reached-at-oecd-to-end-export-credit-support-for-unabated-coal-fired-power-plants.htm>



表 3. 2009-2020 年 G20 国家煤电政策



通过梳理 2009~2021 年间，G20 成员国的自主减排目标、公共资金在煤电投资中的表现以及各国煤电政策间的动态关系，可以看出承诺和政策越具体，约束力越强，其对于削减公共资金在煤电领域投入的正向影响力越大。同时，双边及多边联盟的倡议，对退煤目标的达成也有积极的推动作用。作为占据全球温室气体排放总量 75% 的 G20 成员国，其对于煤电及化石能源投资的态度对全球气候行动来说至关重要。

### 三、建议

在疫后复苏和全球能源转型的浪潮下，各国能否在今年 G20 峰会能做出切实的行动，对于推动 COP26 达成更有雄心的气候行动铺平道路至关重要。因此，在 G20 峰会即将召开之际，绿色和平建议：

1. 作为全球能源类项目的主要投资方，G20 成员国应承担起推动全球能源转型的责任，就退出包括煤电在内的化石能源的目标尽快达成共识，并需要警惕通过气电、油电等其他化石能源弥补收紧的煤电项目的空白的现象。化石能源对于气候变化的影响已是共识，承诺退出对化石能源项目的支持是体现 G20 在气候议题上影响力的重要一步。G20 成员过应建立更多的低碳领域多边对话和合作，并就公共资金退出支持化石能源产业制定切实可行的行动方案；
2. G20 国家应承担大国责任，在各国现有的减排承诺基础上，尽可能的在 1.5 度控温路径下增强各自的减排雄心和目标，并细化减排领域，制定切实可行的减排计划；
3. 目前 G20 成员国大部分只对限制煤电投资做出了承诺，这一承诺需尽快扩展到其他使用燃煤的产业；
4. 在制定公共资金退出海外煤电项目的具体规划中，严格定义公共资金退煤的领域，减少并细化豁免条件，同时加强各国公共资金在煤电投融资领域的信息披露；
5. G20 成员国各自的海外煤电及化石能源相关政策应尽快写入政策文件，并落实到具体的执行路径和时间，特别是公共资金煤电投资占比前三的中、日、韩三国；
6. 公共资金退出海外煤电项目的模式常常是从国家承诺开始，进而内化到国家及金融政策，指导公共资金提高对煤电融资的限制，刚刚做出公共资金退煤承诺的中日韩可以作为未来制定路线图的参考；
7. 除了公共资金，建议 G20 国家，特别是私营部门占海外煤电投融资比例较大的国家，通过制定对可再生能源投融资更友好的政策等方式，撬动私营部门资金投入全球能源转型。





Photo credit: © Bernd Lauter / Greenpeace

## GREENPEACE 绿色和平

绿色和平是一个全球性环保组织，致力于以实际行动推动积极的改变，保护地球环境。

地址：北京东城区东四十条 94号亮点文创园 A 座 201 室

邮编：100007

电话：86(10)65546931

传真：86(10)64087851

<https://www.greenpeace.org.cn/>



**中华环保联合会**  
All-China Environment Federation

中华环保联合会是经中华人民共和国国务院批准、民政部注册，接受生态环境部业务指导，由热心环保事业的人士、企业、事业单位自愿结成的、非营利性的、全国性社会组织。其工作主要围绕实施可持续发展战略，围绕实现国家环境与发展的目标，围绕维护公众和社会环境权益，充分体现中华环保联合会“大中华、大环境、大联合”的组织优势，发挥政府与社会之间的桥梁和纽带作用，促进中国环境事业发展，推动全人类环境事业的进步。

地址：北京市朝阳区和平里 14 区青年沟东路华表大厦六层

邮编：100013

电话：86(10)51230007

传真：86(10)51230006

<http://www.acef.com.cn>