

中国“停止新建境外煤电”承诺一周年：进展与展望

中国宣布海外“退煤”之后，国内政策、金融等领域支持力度加大，带动海外能源投资低碳化。但中国仍需改革海外能源投融资模式。



2021年9月21日，国家主席习近平在北京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。

中国的决定反映了世界上各主要传统和新兴援助国家逐渐退出煤电领域的总体趋势。亚洲另外两个煤电输出大国日本和韩国在当年6月曾做出过类似的声明，而经合组织（OECD）国家则在10月份宣

布不再以出口信贷的形式支持无减排安排的煤电项目。作为传统的煤电建设大国和主要的资金和技术提供方，中国的决定对其自身和广大发展中国家的低碳发展和能源转型路径有着极其深远的影响。“退煤”承诺一年以来，中国有关政府部门、金融机构和主要能源建设企业也在政策、外交、具体项目建设等各层面积极探索扩大可再生能源在海外项目的比重。

政策层面，2022年3月，发改委等四部委联合发布了《关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见》，提出“全面停止新建境外煤电项目，稳慎推进在建境外煤电项目。推动建成境外煤电项目绿色低碳发展”。

这是继2021年9月中国承诺境外“退煤”之后，首次由官方阐释了针对处于不同建设阶段的海外煤电项目的具体要求。受这些政策影响，2021年9月至2022年4月期间有15个中方参与投资或建设的煤电项目被取消。但是，已签约和实现融资关闭但还未开工的项目以及位于工业园区的自备燃煤电厂项目的推进仍具有不确定性，主要是因为中方单方面解除合同会引发相关的违约赔偿。2022年1月6日，生态环境部、商务部联合印发《对外投资合作建设项目生态环境保护指南》，聚焦于“一带一路”项目整个生命周期环境风险管理，鼓励企业采用国际组织和多边机构的通行标准或中国更严格标准开展投资合作活动。政策出台的密集程度彰显了各主管部门加速海外项目低

碳化的一致决心。除了国内的政策纲领和具体操作层面的各类指南，在外交层面，中国也积极与发展中国家一同建立各类绿色低碳国际合作平台和机制。例如，2022年5月金砖国家应对气候变化高级别会议召开并通过了《金砖国家应对气候变化高级别会议联合声明》，2021年12月中国—东盟高质量共建“一带一路”合作论坛召开，2021年11月中非合作论坛召开并发表《中非应对气候变化合作宣言》。

在相关的研究领域，2021年10月，由中国生态环境部与中外合作伙伴共同发起成立的“一带一路”绿色发展国际联盟开发了10个相关的研究课题。重要的成果包括《“一带一路”项目绿色发展指南》的二期成果《企业和金融机构应用手册》和《铁路公路基础设施行业绿色发展指南》，帮助利益相关方识别、评估、管理和改善“一带一路”项目环境绩效，提供项目分级分类管理和自评估的方法流程及基础工具，促进“一带一路”项目的绿色发展。

作为中国海外投资和建设项目的最主要政策性金融机构，中国的“两行一保”（中国进出口银行、国家开发银行和中国出口信用保险公司）都对海外煤电的退出政策做出了积极的响应。中国进出口银行成功发行了30亿元的“清洁能源”专题绿色金融债券，全部投向清洁能源领域，为水力发电、风力发电等可再生能源设施建设与运营提供资金支持。国开行与绿色气候基金（GCF）和联合国开发计划署（UNDP）

分别签署了专门针对气候变化融资的合作备忘录。中信保加快了可再生能源项目的审批流程，并成立了专门的团队对可再生能源项目在不发达国家的风险控制和承保模式予以分析。构建以清洁能源为支柱的绿色出口信贷体系正在各个政策性金融机构中逐渐成为主流话语。除“两行一保”以外，中国银行和中国邮政储蓄银行均承诺将不再向境外的新建煤炭开采和新建煤电项目提供融资，中国工商银行也宣布“设立逐步退出煤炭融资的路径图和时间表”。

根据我们的调研，央属国有电力建设企业已经全部率先退出了未生效的煤电项目，并积极探索如何扩大可再生能源项目开发的力度。在具体项目层面，中国参与的“一带一路”能源行业投资和建设项目中的化石能源占比从 2016 年其实就开始下降，并在 2020 年达到最低。2020 年，可再生能源（水能、光伏、风能和生物质能）投资和建设项目占能源总投资比例达到 58%，首次超过化石能源占比。除 2021 年 9 月至 2022 年 4 月期间所取消的 15 个中方参与投资或建设的煤电项目外，在 2021 年整年和 2022 年上半年期间中国也未有境外煤电项目投资。2021-22 年中国参与的“一带一路”可再生能源投资和建设项目中，水能项目占比最高（56%），其次为光伏和风能项目。为推动全球能源转型和低碳发展的进程，中国在“退煤”承诺的基础上还应持续加大与发展中国家在可再生能源领域的能力建设和输电网络基础设施合作，从而逐渐提高可再生能源项目的占比。

中国已经建立涵盖全产业链条的新能源产业，具备较强研发、制造、安装和运维能力。中国还应积极发挥在可再生能源行业的引领作用，健全为发展中国家提供可再生能源技术支持和能力建设的各类机制，推进绿色发展信息共享和环保技术在发展中国家的落地。

中国在海外能源类项目上走低碳化的道路必然需要其主要投融资机构迅速提高灵活性、开放性和创新性，摆脱相对单一、封闭和粗放的投融资模式。具体来说就是不再单纯依赖以当地国家开具主权担保作为主要贷款保障条件的工程承包加融资类项目。这类项目在过去几十年里一直是大型火电和水电项目建设的主要投融资模式，然而在可再生能源领域，独立电站和项目融资正在成为主流。中国的金融机构应积极开展第三方合作，通过与国际开发性金融和商业金融机构加强合作来缩短学习曲线。第三方合作可以借助各方的项目管理经验和融资能力，探索混合式融资、无追索权融资、结构化融资等模式，提高项目全生命周期环境社会管理水平，吸引更多民营资本参与到项目中，从而充分挖掘发展中国家可再生能源发展潜力。

中国应推动各类境外可再生能源投资和建设项目的协同发展，如大型可再生能源发电类项目和与之相关的电网和各类基础设施建设项目、南南合作机制中的智力输出与能力建设项目、分布式项目、以及其它各类发展援助类项目等。中国的可再生能源投资和建设应做到“软”项目（智力输出类）和“硬”项目（设备和基础设施类）、大项目和

小项目、股权投资类和工程承包类项目，以及出口信贷和发展援助项目的融合，这样才能真正协助解决发展中国家的电力转型困境。