

《欧洲绿色新政》解读及对我国的启示与借鉴¹

2019年12月11日，欧盟委员会发布了新的增长战略文件《欧洲绿色新政》(European Green Deal，以下简称“新政”)。新政草案提出，通过向清洁能源和循环经济转型，使欧洲到2050年成为全球首个碳中和大陆，以阻止气候变化、促进欧洲经济稳定可持续发展。这是欧委会主席冯德莱恩履新以来的首个施政纲领，也是欧委会应对气候和环境挑战的新承诺，被视为欧盟下一个“五年规划”。新政草案不仅提出了欧盟2050年碳中和目标，还提出了落实目标的政策路线图，将对欧盟的经济社会发展产生深远影响，也对我国制定本世纪中叶长期温室气体低排放战略和“十四五”规划具有重要借鉴作用。

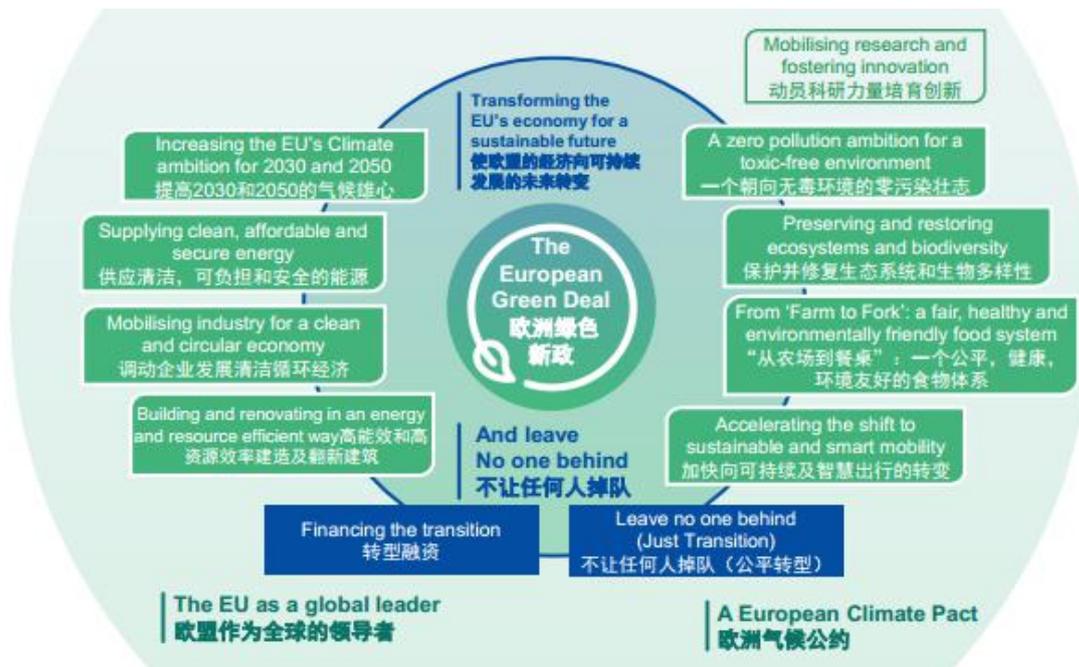
一、绿色新政主要内容

作为欧盟新的增长战略，新政旨在“将欧盟转变为一个公平、繁荣的社会和富有竞争力的资源节约型现代化经济体，到2050年欧盟温室气体达到净零排放并且实现经济增长与资源消耗脱钩”，让欧洲走上可持续和包容性发展道路。新政草案不仅提出了欧盟2050年碳中和目标，还提出了落实目标的关键政策和措施路线图，涵盖能源、工业、交通、建筑、农业等所有经济领域。具体包括以下四个方面的内容(见下图)。

一是上调了欧盟2030年和2050年减排目标。新政草案提出，将欧盟2030年温室气体减排目标从较1990年减排40%上调至50%并力争达到55%，比原目标上调了10-15个百分点，并拟于2020年夏季正式公布；2020年3月前，提出首部欧洲《气候法》，将2050年实

¹ 本文发表于《气候战略研究简报》2020年第3期。

现碳中和的目标载入法律，使其具有法律约束力。据统计，从1990年到2018年，欧盟温室气体排放减少了23%，经济却增长了61%，但按照目前力度仍无法完成2050年的减排目标。新政草案还提出，为了实现新增减排目标，欧委会将对相关法律法规和政策工具进行修订完善，可能的措施包括：修订碳排放交易体系相关法律法规，将新行业纳入欧洲碳排放交易体系；推动欧盟成员国提高碳排放交易体系覆盖范围之外的行业减排目标；修订《能源税指令》，保证税收与气候政策的一致性；针对选定的行业提出碳边境调节机制，以降低碳泄漏的风险；批准更具雄心的适应气候变化新战略，提出基于自然的解决方案；修订关于土地利用、土地利用变化与林业的有关新规定。



欧洲绿色新政草案主要内容一览表

二是初步明确了重点领域实现目标的政策路径。从全经济范围来看，能源系统进一步脱碳、推动工业向清洁循环经济转型、高能效和高资源效率建造和翻新建筑、加快向可持续与智慧出行转变、设计公平健康环保的食品体系、保护与修复生态系统和生物多样性、实现无

毒零污染是欧盟落实绿色新政草案的七个主要方向。**在能源领域**，新政草案提出，能效、可再生能源、快速淘汰煤炭、对天然气进行脱碳处理和各领域可持续解决方案的智能融合是能源系统低成本脱碳的关键，同时还必须确保欧洲能源市场实现完全一体化和智能基础设施的建设。**在工业领域**，充分挖掘数字转型的潜力，是实现绿色新政草案目标的关键要素，使人工智能、5G、云计算和边缘计算及物联网等数字技术尽快在欧盟应对气候变化和保护环境的政策中发挥重要作用。同时要将工业战略与新的循环经济行动计划相结合，推动欧盟内外气候中性和可循环产品引领市场发展。**在建筑领域**，高能效和高资源效率建造和翻新建筑是其政策核心。**在交通领域**，主要是通过多式联运提高交通运输系统的效率，同时拟取消化石燃料补贴，将欧洲碳排放交易扩大至海运业，并减少无偿分配给航空公司的欧盟碳排放交易体系配额，提出更加严格的内燃机机动车大气污染物排放标准。**在食品领域**，主要是出台“从农场到餐桌战略”，设计覆盖食品链各环节的可持续食品政策，大幅减少和降低化学农药、化肥和抗生素的使用。**在生态保护和生物多样性领域**，关键措施是通过采取可量化的目标，来应对欧盟内部生物多样性丧失的风险。通过实施《欧盟新森林战略》，推动欧洲植树造林和森林保护与修复，通过实施可持续的海洋“蓝色经济”，缓解欧盟土地资源多重需求，通过实施针对大气、水和土壤的零污染行动计划和可持续化学品战略，创造无毒环境。

三是初步明确了实现绿色新政的资金渠道。首先是实施“可持续欧洲投资计划”，以绿色投融资来确保转型的公正合理。据欧洲委员会估算，若想实现当前 2030 年的气候与能源目标，每年还需 2600 亿欧元的额外投资，约占 2018 年 GDP 的 1.5%，需要公共和私营部门的共同投入。在新政草案中，公共部门的资金来源主要包括：（1）通过

实施绿色专项投资和开发可持续项目来推动绿色投资；(2) 实施“气候主流化”，要求欧盟所有项目预算的 25% 必须用于应对气候变化。为此，欧委会已提出新增两项新的税收渠道，一是来自于不可回收的塑料包装废弃物，二是将欧盟碳排放交易体系拍卖收入的 20% 划拨给欧盟预算；(3) 将至少 30% 的“投资欧洲”基金用于应对气候变化，同时鼓励成员国开发银行及相关机构全面开展绿色投资；(4) 充分发挥“创新和现代化基金 (Innovation and Modernization Funds)”等既有基金在绿色新政草案中的作用；(5) 将欧洲投资银行 (EIB) 转型为欧盟气候银行，到 2025 年将其气候融资比重翻一番，从 25% 提高至 50%。此外，私营部门也将成为欧盟绿色转型融资的关键。欧委会将在 2020 年第三季度出台最新的《可持续融资战略》，向企业释放长期信号，鼓励资金流向绿色产业。其次是制定国家环保预算，充分运用绿色预算工具，重新将公共投资、消费和预算直接导向绿色优先项目，避免有害补贴。欧委会将和成员国一起，共同筛选并监测绿色项目预算执行情况。

四是明确了实施绿色新政草案的主要保障措施。主要包括支持研究和创新、激活教育和培训、国际合作以及公众参与四个方面。**在研发创新方面**，欧盟将把“地平线欧洲”项目至少 35% 的预算，都用于研究应对气候变化的新解决方案，在各个行业、各个市场大规模部署推广新技术研究和示范，打造全新的创新价值链，以保持欧盟在清洁技术方面的全球竞争优势。**在教育 and 培训方面**，欧委会将制定欧洲能力建设框架，在中小学、大学和培训机构推动绿色转型教育培训。同时，积极开展职业再培训，通过欧洲社会基金+、“技能议程”和“青年人保障计划”等，提高绿色经济环境下民众的就业能力。**在公众参与方面**，欧洲委员会将在 2020 年 3 月之前出台《欧洲气候公约》，通

过信息共享、公众对话、线上线下交流和能力建设等方式鼓励公众参与，提升公众对气候变化和环境退化威胁与挑战的认识及应对能力。**在国际合作方面**，欧盟将继续展开更有力的“绿色新政外交”，在全球推广落实其环境、气候和能源政策目标。主要措施包括继续维护和推动《巴黎协定》的实施，加强与 G20、南部和东部邻国在环境、能源和气候领域的合作，加强中欧气候环境合作，助力非洲发展绿色循环经济，以绿色贸易政策促进绿色商品、服务贸易和投资，并推动气候友好型公共采购等。

二、国际社会反应与评述

目前，《欧洲绿色新政》草案尚待欧洲议会和欧洲理事会的批准，但其雄心勃勃的气候目标，在欧盟成员国内部和国际社会引起了广泛的讨论。支持者主要认为，新政草案重新耦合了经济增长、环境和气候保护，提出了向更公平繁荣的增长方式转型的路径，将会引起欧盟经济体系和结构的重大调整，以及生产方式、生活方式和消费方式的深远变革，有利于欧盟经济社会向更可持续的方向转型。反对的声音则认为，新政草案计划虽然雄心勃勃，但在很多方面的细节却模糊得令人沮丧，比如，如何实现转型的公平公正是一个亟待解决的难题。综合来看，各方争论的焦点主要集中在以下方面。

（一）气候政策制定是否应区分成员国不同国情。在欧盟成员国内部，以波兰为首的严重依赖化石燃料的东欧国家，发起了强烈抵制，呼吁欧盟在制定气候政策时不要“一刀切”。波兰总理莫拉维茨基表示：“波兰的能源转型成本高于那些有机会依靠多种能源来维持自身经济的其他国家，我们不同意以损害波兰经济为前提的任何提议。”据统计，波兰 80% 的能源依赖煤炭，该国希望欧盟允许严重依赖化石燃料的经济体在 2050 年以后拥有“额外时间”向绿色能源过渡。对

此，欧洲理事会新任主席查尔斯·迈克坦言，气候中和是欧盟的“共同目标”，但“我们承认，波兰能源结构过渡，还有很长的路要走，因此我们需要更多时间来研究细节。”

（二）是否将核能作为气候解决方案纳入新政草案。是否将核能作为气候解决方案纳入《欧洲绿色新政》，欧盟内部也出现较大分歧。目前，严重依赖化石燃料的三个东欧国家波兰、匈牙利和捷克，不愿就“2050年碳中和”达成一致，但匈牙利和捷克同时提出，只要欧盟接纳核能技术，他们自然愿意为净零排放目标贡献力量。目前，欧盟已“暂时”同意将核能纳为气候解决方案的一部分，为《欧洲绿色新政》草案争取到了捷克和匈牙利的签字，这也使得波兰成为唯一一个拒绝签署净零排放目标承诺书的欧洲国家。但已签字的捷克和匈牙利强调，能源转型成本巨大，欧盟应拿出更为具体且慷慨的资助方案。欧洲理事会指出，有必要确保能源安全，并尊重成员国决定其能源结构和选择最合适技术的权利。截至目前，对于两国提出的“核能技术是能源转型一部分”的诉求，法国表达了支持立场，但德国、奥地利和卢森堡仍持拒绝态度。目前，核电约占欧盟发电量的30%。过去半个世纪，核电大约抵消了600亿吨来自化石燃料发电的二氧化碳排放。然而，出于对切尔诺贝利和福岛核事故的担忧，欧洲议会绿党主席凯勒表示：“核能不安全，我们仍然不知道如何处理核废料，它与可再生能源无关，与气候解决方案无关，这绝对是错误的方向。”

（三）如何实现公平公正的转型。如何解决好部分严重依赖化石能源的成员国在向气候友好型能源转型过程中产生的就业和社会问题，是国际社会关注的另一个焦点。《金融时报》撰文称，波兰或将成为《欧洲绿色新政》推行路上最大一块“绊脚石”，该国的“不合作”给欧洲的碳中和目标带来极大冲击，因为华沙方面以“需要额外

援助”作为达成零净排放目标的条件。《纽约时报》指出，波兰希望获得更多保证，包括确保获得大量欧盟投资贷款和赠款，以助力其向绿色经济过渡。欧盟此前提出，最早将在2021年1月公布1000亿欧元“转型资金公平供给机制”的细节，欧委会期待波兰加入。

（四）“气候税金”成新政焦点。加强征税是《欧洲绿色新政》草案的一大焦点。根据新政草案，欧盟将取消对化石燃料的补贴，并将税收负担从劳动力转移至污染源，包括提高现行能源税最低税率、取消对空运、海运部门税收豁免等条款。此举将导致欧盟化石燃料生产商和运输企业未来可能将多缴纳数百亿美元的“气候税金”。《华尔街日报》指出，《欧洲绿色新政》草案将敦促欧洲各国在全国范围内建立广泛的税制改革机制。欧委会指出，这或将使航空公司每年花费144亿欧元的税款，是其目前每年缴税规模的两倍以上。海运公司也无法独善其身。运输与环境组织指出，欧盟目前每年向海运业提供约240亿欧元的补贴，其中大部分以化石燃料免税形式提供。有统计表明，2014至2016年间，欧盟成员国每年对油气煤炭生产和消费，以及化石燃料发电提供的补贴总额高达550亿欧元。欧洲天然气工业联盟（Eurogas）秘书长 James Watson 则表示，沼气、生物甲烷和氢气等都应该在能源税改革中有所体现。

《欧洲绿色新政》草案是欧委会主席冯德莱恩履新以来的首个施政纲领，也是引领欧盟未来可持续发展的“新增长战略”，与此前欧委会提交的欧盟长期低排放发展战略草案《给所有人一个清洁星球——一份欧盟对于建设繁荣、现代、有竞争力的气候中性经济体的长期战略愿景》（以下简称“长期战略草案”）一脉相承。新政草案主要聚焦欧盟未来5~10年的可持续增长战略，后者则着眼于欧盟至本世

纪中叶的中长期低排放发展。综合来看，绿色新政草案主要具有以下特点。

（一）减排目标更加明确、先进。在欧盟《长期战略草案》提出2050年实现温室气体净零排放目标的基础上，新政草案明确提出，要使欧洲到2050年成为全球首个碳中和大陆，并将此目标纳入拟于2020年3月出台的首部欧洲《气候法》，使其具有法律约束力，此外还大幅上调了欧盟2030年减排目标10-15个百分点。尽管该草案尚待欧盟议会和欧洲理事会的批准，但仍充分体现了欧盟作为《公约》附件一缔约方率先减排的主动意愿，以及致力于引领全球气候行动的战略意图。

（二）强调以发展转型抢占全球“绿色竞赛”先机。新政草案的出台充分体现了欧盟企图以发展转型抢占全球“绿色竞赛”先机的政治雄心和战略考虑。面对日益严峻的气候和环境挑战，欧盟力图通过绿色新政将应对挑战和促进增长耦合为一体，即“化紧迫挑战为经济增长的独特机遇”。绿色新政草案不仅是欧委会应对气候和环境挑战的新承诺，是引领欧盟未来“转变为一个公平、繁荣、富有竞争力的资源节约型现代化经济体”的新增长战略，也是欧盟在全经济领域大力培育环保、清洁生产、新兴战略产业，抢占全球竞争优势的行动纲领。

（三）注重转型的公正合理。在绿色新政草案中，欧委会提出了包括“公正转型基金”在内的“公正转型机制”，强调只有采用公平、包容的方式，才能真正实现转型。通常，最脆弱的地方最容易受到气候变化与环境退化的不利影响，转型也会引发商业模式、技能要求、相对价格的重大结构性变化，公民因其所处的社会和地理环境不同会受到不同影响。这必然导致欧盟各成员国、地区及城市开启这一转型

时的起点并不相同，响应能力也不同。新政草案强调，要在各个层面设立公正合理的政策相应机制，同时针对受此转型影响最大的地区和行业，通过欧盟预算、欧洲投资银行以及其他私营和公共资源，对转型工作予以大力支持。

（四）政策路径仍有待进一步明确和细化。虽然新政草案初步明确了实现目标的7大重点领域及主要政策路径，但具体政策措施和关键细节还有待进一步明确。例如，如何保障转型的公平公正，解决好波兰等严重依赖化石能源的成员国的脱碳阵痛和工人失业问题？如何制定新的绿色金融政策，引导和撬动私人资本流入绿色产业？如何征收碳边境调整税，通过碳边境调整机制使竞争更加公平合理？如何通过绿色贸易政策，推动贸易伙伴国落实《巴黎协定》，加强环境和气候保护？是否不再与未能遵守《巴黎协定》要求的国家达成新的贸易协议等等。

三、对我国的启示与借鉴

2020年正值《巴黎协定》下本世纪中叶长期温室气体低排放发展战略提交及国家自主贡献更新之际，也是较多国家着手新一轮应对气候变化规划的时期，欧盟绿色新政草案的出台无疑是领风气之先，也展现了相当的减排雄心。一方面，新政草案的提出增加了全球对主要经济体提高力度的期许，对我国出台此类政策无形中增加了压力，且欧盟拟采取的碳边境调节机制也可能对我国的相关产业带来绿色壁垒与风险，我们应该认识到我国与欧盟发展阶段和国情的差异；另一方面，欧盟在制订此类政策时的考虑与争论，特别是涉及应对气候变化和经济增长的关系方面的经验和做法，也为我国提供了参考和借鉴。

（一）注重推动经济发展和气候保护“双赢”。新政草案的核心是通过经济社会的绿色转型来平衡经济发展和气候、环境保护之间的矛盾，即“化紧迫挑战为经济增长的独特机遇”。欧盟在新政草案中提出了全经济领域向气候、环境友好型方向转型的目标和政策路线图，并要求宏观领域的各项政策都必须根据新政草案目标进行校正和协调，同时积极培育绿色环保产业抢占全球竞争优势。当前，我国正处在制定中长期低排放战略和“十四五”规划的关键时期，已充分认识到加强生态文明建设，积极应对气候变化和环境保护是我国经济社会可持续发展的必然要求。在相关规划制定过程中，可以充分借鉴欧盟经验，将生态文明建设、应对气候变化、环境保护和转变经济发展方式有机结合起来，走绿色低碳发展道路，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系，推进我国经济可持续、高质量发展，实现经济发展、环境保护与应对气候变化的多赢。

（二）注重推动顶层设计和立法引领。绿色新政草案充分展示了欧盟经济社会发展注重顶层设计，充分发挥战略、立法引领作用的优良传统。政策文件覆盖了欧盟全经济领域，在七大主要领域提出了具体的政策路线图，并列出了该领域重要战略规划、立法、行动计划的出台或修订时间。这样可以充分利用法律法规和战略文件向市场传递长期价值信号，以更好地推动和稳定投资，形成良好的政策导向和倒逼机制。在“十四五”生态环境保护规划和应对气候变化专项规划中，我国应积极借鉴欧盟在该领域的经验，推动应对气候变化相关法律法规的出台，加强碳市场等相关领域的法律法规建设，进一步利用法律法规推动我国绿色低碳发展和应对气候变化工作向纵深推进。

（三）注重经济社会绿色低碳转型的公正合理。“公平公正原则”是欧盟的绿色新政的核心原则之一。在草案中，欧委会多次强调在转

型中“一个都不能掉队”，“无害”原则，在各个层面设立了公正合理的政策响应机制。例如，通过就业再培训等计划，力保受此次转型影响最大的公民和工人在新经济行业的就业机会。当前，我国在转方式、调结构，推动经济高质量发展的过程中，不可避免要淘汰部分落后产能，关闭一些“三高一资”企业。在企业转型和下岗工人安置等过程中，欧盟的绿色新政草案中关于实现公正转型的机制和做法，尤为值得借鉴。

（四）注重以技术和制度创新驱动绿色增长。新技术、可持续的解决方案和颠覆性创新对实现《欧洲绿色新政》目标至关重要。在新政草案中，欧盟明确提出，要在各个行业、各个市场大规模部署推广新技术研究和示范，打造全新的创新价值链，以保持欧盟在清洁技术方面的全球竞争优势，同时致力于推动高潜力初创公司和中小企业突破型创新。例如，在数字技术领域，欧盟将大力推动超级计算机、云技术、超快网络和人工智能解决方案的融合，提升理解和应对环境问题的能力。在当前我国制定“十四五”相关规划、战略的过程中，也应将创新驱动放在高质量增长的核心位置，加强对人工智能、电子通信、电气化、数字技术等朝阳产业的技术研发和产业培育，在世界经济的绿色低碳转型中抢占技术优势和市场。

（五）注重利益相关者和公众的广泛参与。所有利益相关者的参与和贡献是成功实现《欧洲绿色新政》的重中之重。绿色转型不仅是全经济领域的转型，也是社会生产方式、生活方式和消费模式的重大变革，离不开市场和公众的积极参与。新政草案中列出了提高公众参与的多项措施，以凝聚和收集民意，为新政实施创造良好的社会共识和参与氛围。在当前我国“十四五”规划的制定过程中，应将利益相关者和公众参与纳入政策视野，通过多种方式增加公众参与应对气候

变化和绿色低碳发展的主动意识，开拓公众参与的机制设计，推动决策过程的信息公开，提升公众对于气候变化工作的知情权，不断创新公众参与的形式和途径。

（徐庭娅、柴麒敏 供稿）