

欧盟绿色新政与绿色协议的影响分析

郑军

(生态环境部对外合作与交流中心, 北京 100035)

【摘要】 欧洲是全球绿色发展的领先者,也是环境友好型政策的主要发源地。2019年联合国气候变化大会期间,欧盟发布了欧洲绿色协议,提出到2050年实现温室气体净零排放的目标,并在发展策略上提出了一系列绿色新政,给全球应对气候变化和绿色发展战略带来重大影响,也对我国应对气候变化、绿色治理体系、中欧贸易等方面具有十分重要的借鉴意义。本文系统梳理了全球绿色新政和绿色发展进程,择要阐述了欧洲绿色协议及其行动路线图,研判出值得我国密切关注的相关重大影响。

【关键词】 绿色协议; 气候变化; 绿色发展; 欧盟

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)02-0040-03 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202002040

1 绿色新政的由来

绿色新政(Green New Deal)发端于2008年金融危机时期欧洲的低碳绿色经济变革,是对环境友好型政策的统称,主要涉及环境保护、节能减排、气候变化等人与自然可持续发展相关的重大问题。绿色新政的本质是以技术革命为核心的新一轮工业革命,具有三个方面显著的战略意义:一是以发展绿色经济作为新的增长引擎,力图刺激经济复苏和摆脱经济衰退;二是谋求确立一种长期稳定增长与资源消耗、环境保护“绿色关系”的新经济发展模式;三是力争占领全球新一轮绿色工业革命制高点和全球经济的主导权。

2019年9月25日,联合国贸易与发展会议(UNCTAD)发布了主题“为全球绿色新政融资”的《2019年贸易和发展报告》,预计全球经济基本面仍将持续萧条,2019年全球经济增长率将从2018年的3%降至2.3%,一些发达经济体距离衰退仅一步之遥,预测“衰退之风”将在2020年横扫发达经济体。报告主张推行“全球绿色新政”,提出了一系列促使债务、资本和银行为发展服务的措施,并认为在正确的政策框架下,能够彻底结束全球2008年金融危机后多年的紧缩和不安全,帮助实现更公平的收入分配,扭转数十年来的环境退化。

面对持续萧条的大环境,欧、美、日等主要发达国家和地区及不少发展中国家大力实施绿色新政,试图通过绿色经济和绿色新政,在新一轮经济发展进程中促进经济转型,从而实现其自身的可持续发展^[1]。在行动层面按短期和中长期所采取的策略来看,短期内通过制定和推进刺激政策促进经济复苏,如减少不正当补贴(如矿物燃料补贴),鼓励节能建筑、可持续交通、可再生

能源等方面的财政刺激计划;中长期以应对气候变化并向低碳经济转型为核心,抓住新一轮绿色工业革命,持续保持并创造就业机会,促进包容性增长和联合国千年发展目标(The Millennium Development Goals, MDGs)的实现,从全球大尺度规划并谋求国内可持续发展。欧盟是绿色新政的主要发源地,也是倡导低碳经济发展的全球领先者,兼顾环境保护、经济增长和社会公平发展三个主题。欧洲模式具有重要的参考意义。

2 新欧盟主席的绿色新政和绿色协议

2019年12月1日,德国前国防部长乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)正式出任欧盟委员会主席,成为欧盟首位女性“掌门人”。在选举中,她呼吁加强欧盟团结和发展,力图建立一个强大的欧洲。为此,她提出了“欧洲绿色协议(European Green Deal)”、发展民生经济、数字化欧洲、保障民生与安全、增强全球领导力、促进民主六方面的政策主张。其中,欧洲绿色协议成为其上任后的首要计划,旨在将气候和环境挑战转化为政策领域的机遇,通过转向清洁能源、循环经济以及阻止气候变化、恢复生物多样性、减少污染等措施提高资源利用效率,以实现欧盟经济可持续发展。

2019年12月12日,欧盟委员会主席冯德莱恩在布鲁塞尔公布应对气候变化新政“欧洲绿色协议”概要(European Green Deal Communication),旨在到2050年欧洲在全球范围内率先实现“碳中和”,即二氧化碳净排放量降为零,将欧洲打造成为全球对抗气候变化的领导者,从而促进欧洲经济稳定可持续发展、改善民众健康和生活质量、保护自然环境^[2]。为此提出欧盟2030年的二氧化碳排放量将在1990年的基础上减少约50%~55%,高于上届欧盟委员会制定的“2020年将温

室气体排放削减 20%，2030 年至少削减 40%”的目标。经成本效益分析后，于 2020 年夏季公布力争 2030 年减排 55% 的综合实施计划。

除提出主要目标之外，欧洲绿色协议提供了行动路线图，主体内容可概括为“1+6+4”，即 1 个主要目标、6 大绿色行动计划和 4 大支撑保障措施，并在附件中列举了 50 余项具体政策^[3]，几乎涉及所有经济领域，尤其是交通、能源、农业、建筑业等领域的多个行业。

2.1 6 大绿色行动计划

一是新工业战略和循环经济行动计划。作为欧盟工业战略的延伸部分，包括减少使用原材料、确保重复回收使用的可持续产品政策；促进钢铁、水泥和纺织等碳排放密集型产业的节能减排；使用氢能源的“清洁炼钢”；有关电池可循环使用的新立法草案。

二是绿色建筑节能改造计划。这是绿色协议的旗舰计划之一，目标是使建筑物的绿色节能改造翻新率“至少翻一番甚至翻三番”，而目前的翻新率约为 1%。

三是 2050 年实现“环境零污染目标”。提出一项跨领域的战略举措，并包括一个“无毒环境”的化学策略，以解决空气和水、危险化学品、工业排放物、农药和内分泌干扰物的问题，保护公民健康。

四是保护生态系统和生物多样性。2020 年 3 月，提出一项新的“2030 生物多样性战略”。未来五年内，欧洲将加强与全球伙伴的合作，采取新的森林培育计划、制定新的农产品标准、实现无森林被砍伐等，以减少生物多样性的丧失。

五是从农场到餐桌的可持续食物战略。建立“绿色健康农业”体系，实施“大幅减少化学杀虫剂、化肥和抗生素的使用”计划。

六是交通运输行业零排放计划。目前，减排目标是到 2021 年实现每公里行程排放二氧化碳小于 95 克，但绿色协议提出要朝着零排放的方向努力。为此，将进一步发展电动汽车，2025 年在欧洲部署 100 万个公共充电站。航空、航运和重型公路运输领域，大力推广生物燃料和氢气等可持续替代燃料。

2.2 4 大支撑保障措施

一是构建第一部欧洲气候法案 (European Climate Law)。将 2050 年实现气候中和的目标写入气候法案当中，以确保 2050 年实际零排放的目标具有法律约束力。欧盟委员会将逐一审查《可再生能源指令》《能源效率指令》《排放交易指令》等法律法规，确保与新的气候目标行动相一致。

二是设立“公正的过渡基金”。为不让任何成员国掉队，欧盟委员会计划筹集资金 1000 亿欧元 (约合人民币 7830 亿元)，为那些正在努力摆脱对化石燃料的依赖、向清洁工业和绿色能源转变的成员国提供大量财政援助。还规定每支出 1 欧元过渡基金，各国补充配套资

金 2 至 3 欧元，以确保将资金用于支持清洁能源开发利用。

三是加大技术研发与创新。在 2021 年至 2027 年的未来 7 年里，拟投入资金 1000 亿欧元，加强对环境问题前沿研究的支持。欧盟 35% 的研究资金将用于气候友好型技术的研发，其中包括欧洲地平线创新计划。

四是对外关系与国际合作。欧盟将利用双边场合及七国集团、二十国集团等多边机制开展气候外交，并将应对气候变化植入贸易政策体系。其中，一项值得关注和争议的措施是征收碳边境调节税 (或称跨境碳排放税)。该税计划于 2021 年公布，从选取特定行业开始，对碳减排措施不足的域外产品加强征税，避免欧盟企业和未采取减排措施的国家或污染企业开展贸易。

欧洲绿色协议的计划和措施将进一步细化，并经欧盟内部审批程序，在得到各成员国同意后，方能具备完整的法律效力。由于欧洲不同国家和地区之间气候变化、能源结构、经济发展水平等存在差异，欧盟委员会内部也存在分歧，其最终生效与实施仍面临不少挑战。但冯德莱恩领导下的新一届欧盟委员会已完全释放其绿色新政的施政策略，绿色协议将影响欧洲的交通、农业、能源生产等各个经济领域，有望彻底革新欧洲大陆的经济体系，也将给全球应对气候变化、绿色发展战略、国际贸易规则等带来重大影响。

3 欧洲绿色协议的影响和建议

3.1 绿色协议可能成为“欧洲应对气候变化的旗帜”，对全球应对气候变化产生重大影响

冯德莱恩一再强调在其任期内的首要任务就是解决气候危机，将“欧洲绿色协议”称之为欧盟的新发展策略，指出虽然针对如何应对气候变化仍没有完整的解答，但对欧盟来说，发布绿色协议堪比“登上月球”的起点。绿色协议的实施尚需匹配法律效力，或将引来对煤炭依赖度较高的东欧各国的强烈反对。但不管如何，欧盟在美国退出《巴黎协定》的背景下，于联合国气候变化框架公约第 25 次缔约方大会 (COP25, Conference of the Parties) 期间发布绿色协议，展示了其在争夺全球气候治理话语权方面的决心。中国是碳排放量最大的国家之一，但也是节能减排力度最大的国家，中国的主张和理念得到越来越多国家的认可，且其行动和做法也受到全球的肯定。建议我国进一步跟踪欧洲绿色协议的最新动向，对比梳理中欧应对气候变化上的行动和主张，共同但有区别地承担责任，并突出具有中国特色示范意义的引领者地位。

3.2 绿色协议可能成为“欧洲绿色发展的新标志”，对全球绿色发展战略产生重大影响

21 世纪以来，全球绿色发展开始更加关注社会包容性。2012 年，世界银行将绿色发展定义成环境持续友

好、社会包容性的经济。包容性的绿色发展，除了强调经济与环境的协调发展，还包含改善社会福祉、提高社会质量等社会进步的内容。“欧洲绿色协议”从应对气候变化这一全球热点议题入手，内含绿色发展的要义，提出的一系列措施几乎涉及所有经济领域，尤其是交通、能源、农业、建筑业等领域以及钢铁、水泥、信息和通信技术、纺织和化工等行业，将对欧洲的经济、社会和生态环境产生重大影响。欧盟也将借道于此，力图从主张绿色发展的道义上占据全球道德制高点，进而不断影响全球发展观、价值观、文化观。全球绿色治理体系是可持续发展治理体系深化改革和完善的新动力。我国应密切关注并借鉴欧洲绿色新政的新主张、新去向，将绿色治理融入国家治理体系和治理能力现代化进程，积极倡导全球绿色治理体系，坚持“绿水青山就是金山银山”的发展理念，构建绿色“一带一路”，为全球绿色治理提供中国方案。

3.3 绿色协议可能形成“欧盟贸易新模式”，对国际贸易规则产生重大影响

长远来看，新一届欧盟委员会将致力于扩大欧盟经济体自身发展和成长动能，兼顾应对全球气候变化的威胁。无论何者为其最终落脚点，但有一点足可肯定。随着欧盟碳边境调节税、排放交易体系以及能源效率指令等改革措施的落地，必将带来“欧盟贸易新模式”，并加剧全球绿色低碳领域竞争，引发新一轮的“环保风暴”，对国际贸易规则产生重大影响。可以预见，欧盟与其他经济体签署贸易协议时，将纳入更为具体的生态环境保护条款，以及更多的绿色能源政策。在企业层面意味着将来若想与欧盟做生意，欧盟将考察对方是否满足应对气候变化的要求，甚至还将包括出口至欧盟的商品的生产流程、生产工艺等是否使用绿色可再生能源。

中国是欧盟第二大贸易伙伴，欧盟新模式也势必对我国产品出口欧洲造成重大影响。对此应早做准备，从政策层面、企业层面、消费者层面提前做好对接和规划，避免陷入贸易陷阱之中。

4 研究小结

面对持续萧条的大环境，欧、美、日等主要发达国家和地区及不少发展中国家大力实施绿色新政。“欧洲绿色协议”旨在到2050年欧洲在全球范围内率先实现“碳中和”，即二氧化碳净排放量降为零，将欧洲打造成为全球对抗气候变化的领导者，从而促进欧洲经济稳定可持续发展、改善民众健康和生活质量、保护自然环境。为此“欧洲绿色协议”除提出主要目标之外还提供了行动路线图，主体内容可概括为“1+6+4”，即1个主要目标，6大绿色行动计划和4大支撑保障措施，并在附件中列举了50余项具体政策，几乎涉及所有经济领域，尤其是交通、能源、农业、建筑业等领域的多个行业。本文综合分析研判出以下值得我国密切关注的重要结论：（1）绿色协议可能成为“欧洲应对气候变化的旗帜”，对全球应对气候变化产生重大影响；（2）绿色协议可能成为“欧洲绿色发展的新标志”，对全球绿色发展战略产生重大影响；（3）绿色协议可能形成“欧盟贸易新模式”，对国际贸易规则产生重大影响。

参考文献：

- [1] 高世楫, 李佐军, 王海芹, 等. 百年大变局: 国际经济格局新变化 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2018: 5-15.
- [2] European Commission. European Green Deal [EB/OL]. (2019-12-01). https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf.
- [3] European Commission. Annex to the European Green Deal [EB/OL]. (2019-12-01). https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication-annex-roadmap_en.pdf.

Analysis on the influences of European Green New Deal

ZHENG Jun

(Foreign Environmental Cooperation Center, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100035, China)

Abstract: Europe is a global leader in green development and a major source of environmentally friendly policies. During the 2019 United Nations Climate Change Conference, the European Union issued the European Green Deal, proposed to achieve the goal of net zero emission of greenhouse gases by 2050, and proposed a series of green new policies in the development strategy, which has a significant impact on the global response to climate change and green development strategy, and also has a very important impact on China's response to climate change, green governance system, China-EU trade, etc. This paper systematically combs the global Green New Deal and green development process, expounds the European Green Deal and its action roadmap, studies and concludes three major impacts, which deserve close attention.

Keywords: Green New Deal; climate change; green development; EU