

# 中国环境与发展国际合作委员会

## 2020 年关注问题报告

### 在复苏中前行

2020 年 5 月

习近平主席多次引用恩格斯关于人与自然相互关系的重要论断，“如果说人靠科学和创造性天才征服了自然力，那么自然力也对人进行报复”，指出“自然是生命之母，人与自然是生命共同体”。2020 年，新冠病毒（COVID-19）的肆虐正是自然对人类社会和经济发展的警示。在本该大展拳脚的“环保超级年”，雄心勃勃的应对气候变化和自然保护计划及其他行动不得被推迟。新冠病毒的影响和经济恢复的时间可能比 2008 年经济大衰退及其余波持续的时间更长，当时经济危机给生产力和创新造成的消极影响持续了将近十年（罗德里克，2018 年），而全球供应链占国内生产总值百分比至今未能恢复到 2008 年的水平（世界银行，2020 年）。可以预见，新冠病毒造成的结构性影响很可能持续整个“十四五”规划时期。

本报告认为，经济复苏要把握方向，不应回到以前不可持续、不平等和不公正的僵化经济模式，而是应该朝着绿色、高质量及可持续发展目标迈进，继续推动脱碳转型和生态文明建设。“十

四五”规划将为促进国内可持续发展和绿色创新、推动绿色技术发展，以及探索促进全新的国际合作形势提供关键路线图。

本报告重点研究了与复苏相关的四个问题：公共卫生、绿色经济复苏、贸易政策和债务、综合手段。

## 一、公共卫生

**新冠病毒的肆虐凸显了强化风险评估、准备、预防以及监测和监控的重要性。**应建立早期预警系统，准确识别公共健康威胁，积极制定流行病防控计划，做好流行病调查的技术和人力保障。建立高效的传染病和环境灾害应对机制，建设关键健康状况数据监测系统，这对评估和降低健康风险、加强应急响应（包括支持公共卫生决策的应急法规和执行）至关重要。

**新冠病毒凸显了统筹管理及国际合作的重要性。**必须采取综合措施，统筹管理公共卫生、动物健康、土地利用变化、畜牧业、人畜共患病风险、生态系统变化（包括气候变化）等各个领域。公共卫生教育、科学知识的普及运用以及信息的公开透明不仅有助于控制传染病的蔓延，还能减少公共卫生领域和环保领域所面临的长期挑战，如空气污染、水污染和食品安全问题等。应创新并加强公共卫生措施和环境监测方法，让公共监测和污染报告在提高环境质量和生态保护方面发挥更大的作用。

疫情最严重的头三个月，在医药、个人防护用品、呼吸机和粮食交易领域的贸易保护主义纷纷抬头，加大了发展中国家受感

染的机率，给物资供应和疫苗研发带来了更多不确定性。鉴此，中国致力于参与建设一个基于多边规则的合作体系将至关重要。

## 二、绿色经济复苏

经验表明，经济增长放缓的同时，支持环保的势头也会减弱，前者或是后者发生的原因。经济衰退期间的政策重点往往聚焦于提振国内生产总值、减少失业、促进收支平衡和提高出口竞争力，这时开展的环保行动要么被视作沉没成本，要么被看作经济复苏的阻碍。过去，在经济低迷时期，公众对环保行动的支持也会有所下降，因为民众的关注重点转向了工资、工作保障和储蓄等方面（道尔顿，2015年；肯尼，2019年）。

今天，我们仍有重蹈覆辙的可能。例如，一些政府已暂停环境监查；推迟新法规出台；并暂停对雨林和其它生态系统的监控。虽然短期内空气污染和温室气体排放有所降低，人类对大自然干扰相对减少，但其它方面的压力却在上升。比如，有报道称对野生动物的偷猎行为在增加，医疗废物和一次性塑料污染加剧，而一些可能对环境产生重大影响的项目可能会在监管有所放松的情况下加快实施进度。

同时，我们必须认识到这也是一个机会。因为新的经济复苏方式强调通过促进公共卫生、减少污染、气候行动、自然保护、社会公平与经济繁荣之间的联系来实现共赢。以下四点简要说明了绿色经济复苏可避免重蹈覆辙的理由：

**1. 科学：**不断有科学研究证实，生态退化的速度在加快。除了更精准的建模作为支撑，生态变化及其影响的经验证据也越来越多。2019 年，全球平均气温比工业化之前的水平升高了 1.1℃，仅比《巴黎协定》下限目标低 0.4℃（世界气象组织，2020 年）。热浪和干旱发生的频率有所增加，澳大利亚、西伯利亚和其它北极地区发生前所未有的野火。此外，由于海洋表面平均温度升高，格陵兰岛的冰雪融化和冰川后退，海平面持续上升（世界气象组织，2020 年），海洋酸化的速度快于预期（科罗拉多大学，2020 年）。所有这些环境问题都将带来经济成本，所以必须加强环境治理，以确保经济复苏的可持续性。

**2. 公众：**疫情发生之前，公众对有雄心的气候行动的支持呈增长趋势。疫情期间，气候游行活动虽然暂停，但公众的支持还在。疫情期间民调结果显示，公众对气候行动的支持仍有所增加，其中，年轻人是雄心勃勃的、具有变革性行动的倡导者（皮尤，2020 年）。此外，疫情期间的行为改变将引发未来的行为变革。尽管迫于新冠肺炎疫情压力，政府不得不采取强制性防控措施，但真正有效的是人们自发的行动。希望这种新的社区意识和团结精神将创造一个崭新的、更加公平的世界。一个世纪前，英国作家劳伦斯（D. H. Lawrence）撰写了《看！我们成功了》，描述了在经历疏离、个人损失和不确定性后的个人新启蒙。疫情期间的“大封锁”会催生新的做法，包括更多人选择在家工作，减少面对面会议，减少飞机出行，增加储蓄，减少通过借贷支撑过度消

费等新的做法。危机过后人们可能会对公共卫生、普通劳工获取公平报酬的重要性，特别是女性获得公平报酬，有一个全新的道德认识。

**3. 经济学：**经济大衰退三年后，联合国环境规划署前执行主任施泰纳（Achim Steiner）2011年曾指出，绿色经济“可以催生的经济活动规模，与传统发展模式规模相当或更大，但却降低传统模式中固有的危机风险和冲击”（联合国环境署，2011年）。过去十年里，绿色发展不仅印证了这种观点，而且证明了绿色发展可以超越常规的经济实践。牛津大学于2020年5月发布的报告《重建得更好：净零排放的复苏》，凸显了绿色发展的双赢优势。该报告由诺贝尔奖经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）、气候经济学家尼古拉斯·斯特恩（Nicholas Stern）等人撰写（牛津，2020年）。在研究了700份经济复苏计划并采访了231位各国财政部、中央银行、政策性银行的资深官员和专家之后，作者得出结论：与常规投资相比，绿色、低碳和气候友好型经济项目在经济和环境方面会产生“更好的结果”。研究还得出了一个至关重要的结论：与棕色或中性项目相比，绿色、低碳项目可以创造更多就业机会。模型计算表明，在早期阶段，清洁能源基础设施建设上（比如可再生能源或绿色建筑的建造和更新）每支出100万美元，平均可创造出7.49个工作岗位，而在以化石燃料为基础的能源系统（如煤炭）上每支出100万美元，仅创造2.65个工作岗位。与其他研究类似，该报告还强调了通过绿

色建筑更新带来的直接就业收益，以及在节能减排和改善淡水使用方面的重要性。

2019 年底发布的“欧洲绿色新政”，将战略重点放在绿色就业和绿色再就业培训上，以缓解因关闭 230 家燃煤电厂，扩大对可再生能源的投资以及发展净零循环经济给就业带来的影响<sup>1</sup>。欧盟委员会的循环经济战略同样强调了全面实施循环经济模式所带来的净收益。

短期内，最大的绿色就业机会可能与政府和企业界对自然资本投资等绿色复苏投资有关。如聘请非技术和半技术工人进行大规模植树造林，湿地修复，清理河道和海岸，并开辟社区收集场所对塑料和其它废弃物进行回收利用。其他带来直接绿色就业机会的例子还包括污染场地修复，这还能有效减轻公共部门的债务<sup>2</sup>。2020 年 4 月，加拿大出台了一项就业计划，通过修复废弃油气井场地，直接创造了数千个工作岗位。

绿色复苏已成为经济政策的核心内容。2020 年 4 月，国际货币基金组织（IMF）建议各国实施绿色经济复苏，并聚焦五个战略重点：

---

<sup>1</sup> 欧盟 2020 年初批准《欧洲绿色新政》，安排了确保绿色转型的专项资金。该资金作为欧盟疫后经济复苏措施提案中的重要部分得到进一步加强。其中，旨在促进气候中性转型的“公正过渡基金”已从 75 亿欧元增加到 400 亿欧元，同时，“投资欧盟项目”致力于可持续基础设施的投资担保也近乎翻了一番，预计达到 200 亿欧元。

<sup>2</sup> 美国能源信息署估计，目前受污染的土壤和危险废物负债为 4,940 亿美元，因此支持工人的经济利益将带来双赢。

- 开发和应用气候智能技术，例如可再生能源，绿色技术和绿色基础设施，以及电池/氢能/碳捕获等；
- 强化气候适应，例如防洪，有韧性的道路和建筑物；
- 避免碳密集型投资，例如化石燃料发电和大排量机动车；
- 支持稳收入的公共工程计划；
- 优先向绿色产业/活动提供债务担保和其它支持<sup>3</sup>（国际货币基金组织，2020年）。

这些战略重点背后有坚实的经济学原理基础。由于包括建筑在内的基础设施公共支出将成为大多数国家复苏计划的支柱，建设绿色、低碳和韧性基础设施有望创造更多就业机会、吸引大规模投资，同时降低能源、交通运输、建筑和水利基础设施的碳足迹，而这些领域占全球温室气体排放量的60%。在创新绿色融资手段的支持下，取得成功的可持续基础设施项目越来越多，比如韩国已经部署了智能交通管理系统，以减少交通拥堵；英国东南水务局提供免费的节水技术，改善淡水管理；美国也已成功为自然基础设施——淡水和海岸缓冲带提供了支持。

能源系统在经济复苏期间做出的投资选择至关重要。国际能源署报告显示，疫情之前，可再生能源的绝对成本持续下降（国际可再生能源署，2019年），而且对比可再生能源和煤炭的成本，清洁能源优势更加明显。2019年，美国75%左右的煤炭生产成本高于可再生能源，预计到2025年将达到100%（能源创新组织，

---

<sup>3</sup> 国际货币基金组织还指出，在政府确实为煤炭或航空公司等碳密集型活动提供恢复支持的情况下，应要求工业和企业承诺约束性减排目标。

2019 年)。疫情期间，可再生能源的需求出现了 5% 的显著增长，而化石能源的使用却直线下降，全球能源总需求下降了 6%（国际可再生能源署，2020 年）。疫情之后，能源格局正在经历更迅速、更深入的结构变化，可再生能源优于化石能源的格局将变得“更加明显”（国际能源署，2020 年）。除了大规模的能源系统，所有国家都应支持新一代的高效空调和制冷系统，不使用对气候有明显影响的氢氟碳化物（HFCs）和其他短寿命气候污染物。仅减少短寿命气候污染物这一项就能避免高达 0.6°C 的全球温升。

**4. 绿色金融和绿色投资：**在此次危机发生之前，大投资者和蓝筹公司已经加大了对低碳和净碳项目的投资力度。2020 年 1 月，欧洲投资银行宣布到 2021 年停止所有化石燃料融资，并在未来十年内向清洁能源项目投资 1 万亿欧元。高盛集团承诺向低碳和可持续发展企业提供 7500 亿美元贷款。2019 年，亚马逊、沃尔玛、苹果和脸书（Facebook）实施了美国市场规模最大的可再生能源采购。2020 年初，微软在净零排放承诺基础上更进一步，宣布负碳经营，而且还表示要开展弥补过去“未付碳债务”的行动。2020 年 1 月，黑石集团（Blackrock）负责人将气候视为“金融根本性重塑”的驱动力。同样在 2020 年初，国际清算银行（巴塞尔银行）警告说：气候变化可能会影响“经济中每个个体以及单项资产的价格”，或将触发化石燃料资产（尤其是动力煤）搁浅。2019 年底，澳大利亚储备银行警告称，气候变化给澳大利亚金融稳定带来风险，银行和企业监管机构已积极主动开展碳风险管理。



### 三、贸易和债务

在新冠疫情暴发之前，国际贸易已经出现动荡和不确定。结构性变化体现在全球供应链向中国、美国和德国等部分国家和地区集中。世贸组织上诉机构的机构性冲突削弱了多边体系，贸易保护主义加剧，关税、贸易救济、反倾销措施、非关税壁垒和进口禁令愈加频繁。

疫情期间，各国争相采购医疗设备、个人防护设备和相关用品，贸易保护主义明显抬头。随着对粮食安全问题担忧的加剧，贸易保护主义也波及到了粮食贸易。这两股势力的最大受害者都是发展中国家。疫苗一旦问世，这两股势力可能还会引发更严重的问题。世贸组织和国际货币基金组织负责人最近均呼吁各国政府停止贸易保护主义并支持更多的国际合作（世界贸易组织/国际货币基金组织，2020年）。

危机过后，贸易应成为国际合作的重点。重返大萧条时代的贸易保护主义和重商主义做法将导致总体增长停滞不前，其中发展中国家受到的影响最为严重。然而，不论是在能源、金融还是经济发展领域，这场危机为重塑基于多边规则的贸易新秩序提供机遇，以支持绿色复苏和可持续发展目标。目前短期的方案有：

- 在中国洋垃圾进口禁令基础上，禁止一次性塑料制品贸易；
- 支持加强贸易与减缓气候变化之间的联系。比如，新西兰和其它国家在2019年9月发布的《气候变化、贸易和可持续

性协定》呼吁加快与气候相关的商品和服务贸易关税自由化，并根据二十国集团承诺以及世贸组织规定取消化石能源补贴。

- 在遵守世贸组织非歧视原则的前提下，通过贸易措施加快脱碳转变，如欧盟正在考虑采用的边境碳调节机制；
- 制定新的补充政策，如执法、公共教育、监督和发展援助等，打击野生动植物非法贸易（国际野生生物贸易研究组织，2020年）。

在复苏面临的所有问题中，债务管理可能是最具挑战性、最复杂、最紧迫，并且最需要魄力去解决的问题。自2008年全球经济衰退以来，全球高风险杠杆私人债务市场迅速扩张，规模达到9万亿美元。尽管廉价私人信贷有所增加，但借款人的信贷质量、保险和承保规则，以及其它保障措施却被削弱。这种急剧的变化被戏称为“凯恩斯主义经济学的私有化”。在这种变化中，全球增长的动力来自日益不稳定的私人贷款，创纪录的杠杆率；与此同时，监管被削弱，出现新的权利类型以保护债权人利益（联合国贸易和发展会议，2019年）。

2018年，巴黎俱乐部警告称：“公共债务的格局正在发生深刻变化，其特点是脆弱性不断增加，债权人日益多样化和金融投资更加复杂化。”（巴黎俱乐部，2018年）。2019年，全球债务占GDP的比率创有史以来新高，第三季度超过322%，债务总额近253万亿美元（即地球上每个人负债超过3.2万亿美元）。过去十年中，发展中国家的债务增加了一倍多，达72万亿美元，其中非金

融机构债务现已超过 31 万亿美元（国际金融协会，2020 年 1 月）。尽管仅有少数国家在 2019 年被列为不良债务国，但其他国家仍然面临高风险债务管理的挑战。因此，中国人民银行行长易纲在 2019 年指出，中国需要“综合考虑一个国家的偿债能力。”

2020 年的经济危机表明，大多数发展中国家都面临或将面临债务困扰。例如，2020 年 3 月，超过 80 个发展中国家要求国际货币基金组织提供紧急资金。一个月后，国际货币基金组织《全球金融稳定报告》警告称，新兴市场经历了有史以来最严重的证券投资组合逆转，破产风险接连不断，信贷市场被冻结，银行业倒闭的风险迫在眉睫。

二十国集团商定的关于债务偿还问题的解决办法之一，就是留出足够的财政空间来推进可持续发展目标，并强调将绿色条款纳入可持续债务管理战略的重要性。

至少有三个选择可供中国考量。一是研究如何利用当前和新型的绿色金融工具（包括扩大绿色、气候和自然保护债券的规模），减轻相关债务；二是考虑加入新一代创新合作融资协议。在协议框架下，牵头的政府、环保组织和企业将在世界范围内推动建立具有代表性、可持续融资支持和持久的保护区体系，为《生物多样性公约》第十五次缔约方大会提供核心支撑；三是鉴于未来几个月主权债务不可避免的折价，中国可与其它国家、主要投资者和保护组织合作，建立“债务换气候变化适应”“债务换保护”的机制安排。中国可与法国和其它国家在《生物多样性

公约》第十五次缔约方大会之前召开会议，在国际金融机构的支持下，研究新的、大胆的债务保护安排，帮助减轻不良债务和发展中国家存在风险的债务。

#### 四、综合手段

国合会 2020 年的一项工作重点是改变单一视角的政策路径，支持政策协同和综合性的政策规划及实施，筑牢生态文明建设之基。进一步加强里约三公约的协同增效，在荒野、城市和农场及共有土地三个重点区域促进综合性手段的应用。国合会专题政策研究项目强调了工具和平台对支撑综合性手段的重要性。其中著名的例子包括应用跨行政区域的大尺度空间规划、与生态红线相关的基于自然的解决方案、区域可持续商品采购和第三方认证体系等，将生态系统管理理念纳入农业、海洋和渔业、林业及资源开采等部门工作体系。长江经济带正在推行大尺度空间规划和生态红线制度，建议考虑将这些做法在绿色“一带一路”建设上推广。

另一个重要工具是使用 GDP 以外的综合财富指数，帮助平衡投资与自然资本、人力资本和生产资本投资的真实回报(达斯古普塔, 2020 年)。考虑到增强人类健康和福祉、积极促进性别平等的重要性，综合指标对进展评估和责任追究至关重要。

新冠病毒凸显了综合性、跨学科方法的重要性。“整体健康”就是一个很好的例子，它强调了包括气候变化和其它风险在内的综合风险预警及应急响应机制的重要性，强调采用灵活、综合和

具有前瞻性的方法来检测、预防、监测、控制和减少传染性疾病和非传染性疾病，从而更广泛地改善健康状况。综合性方法首先要评估物种、环境和人类社会之间的复杂联系，包括气候影响（整体健康，《柏林宣言》，2019年）。中国不妨创建一个新的论坛机制，支持综合性风险管理，协调并促进多边体系。

未来还将出现未知的、非线性和连续性的风险。新冠病毒和气候风险就具有这些共同点。2020年1月，国际清算银行（BIS，2020年）警告称，气候变化的影响猝不及防，当前的风险评估定量经济模型难以对此进行预测。因此，国际清算银行建议通过情景分析和预测，对标准的定量经济模型进行补充。此类工具结合系统动力学工具将有助于决策者更好地应对不确定性，有助于将潜在风险和影响降至最低，并最大限度地提高投资回报。

## 参考文献

Rodrik, Dani, 2018, New Technologies, Global Value Chains, and the Developing Economies, Pathways for Prosperity Commission

UNCTAD, 2019, World Bank, January 2020, World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains, World Bank

Robe Dalton and Robert Rohrshneier, 2015, Environmental Concerns during a time of duress: an introduction, Environmental Politics, 24:4, 523-529

John Kenny, 2019, Economic Conditions and Support for the Prioritization of environmental protection during the Great Recession, Environmental Politics, DOI

World Meteorological Organization, March 2020, Statement on the State of the Climate, 2019, WMO, Geneva

University of Colorado at Boulder, 1 May 2020, Ocean Acidification Predictions now possible years in advance, Phys-Org

Pew Research, 2020, Americans See Spread of Disease as top international threat,

UNEP, Achim Steiner, November 2019, Towards a Green Economy, UNEP.

Cameron Hepburn et al, May 4, 2020, Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? Oxford Review of Economic Policy 36(S1)

IMF, April 2020, IMF Global Financial Stability Report, IMF, Washington, DC

IMF Fiscal Affairs, April 2020, Greening the Recovery, IMF

IRENA, 29 May 2019, Renewable Energy Power Generation Costs 2018,

International Monetary Fund and World Trade Organization, 24 April 2020, WTO and IMF heads call for lifting trade restrictions on medical supplies and food, IMF and WTO.

TRAFFIC, April, 2020, Wildlife Trade, COVID-19 and Zoonotic Disease Risks; Shaping the Response.

Paris Club, May 2019, Publication of the 2018 Annual Report of the Paris Club

Institute of International Finance, 2020, Global Debt Monitor

Sir Partha Dasgupta, 2020, The Dasgupta Review – Independent Review of the Economics of Biodiversity: Interim Report, U.K. Government

One Health, 2019, The 2019 Berlin Principles on One Health, One World-One Health

Bank of International Settlements, January 2020, Green Swan, BIS, Basel, Switzerland

Eric Gimon and Mike O’Boyle, March 2019, The Coal Costs Crossover, Economic Viability of Existing Coal Compared to New Local Wind and Solar Resources, Energy Innovation.

John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance, March 2018, Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective, Center for Global Development Policy Paper 121

European Commission, March 2019, Report on the Implementation of the Circular Economy Implementation Plan, European Commission, Brussels

European Union, December 2019, The European Green Deal, Brussels

Finnish Environment Institute, 2020, Citizen's Science, SKYE

Kevin Gallagher and Richard Kozul-Wright, 2019, A New Multilateralism for Shared Prosperity: Geneva Principles for a Global Green New Deal, UNCTAD, Geneva

Harvey Locke et al, 2019, Three global conditions for biodiversity conservation and sustainable use: an implementation framework, National Science Review, Volume 6, Issue 6, November 2019, Pages 1080–1082,

OECD (2020), A Comprehensive Overview on Global Biodiversity Finance, OECD Paris