

日本和韩国逐渐远离海外煤炭融资 为中国带来可借鉴经验

作者：王怡婷(前任澳大利亚 Sunrise Project 中国高级专员)

Susanne Wong (Oil Change International 项目官员)

译者：温波

摘要：日本和韩国作为世界上最大的两个燃煤电厂公共融资提供者，近日表明它们对海外燃煤电厂的资助即将结束。本文介绍了日本和韩国最近为逐渐远离海外煤炭发电而采取的行动，并认为，日韩的举措对于中国是一个政策警示性的信息，中国不应成为煤炭转向大趋势的落伍者，而应加入全球退出煤炭的大潮，顺应这一全球性的绿色潮流。

文章列举了迫于投资者和非政府组织的压力等因素，一些日韩企业及相关投资机构在煤炭电力领域的困境。作为横向对比，文章还列举了日韩方面经验对于中国相关机构带来的借鉴意义。

关键词：日本海外燃煤融资, 韩国海外燃煤融资, 燃煤电厂, 海外煤炭, 公共融资

引用文本

王怡婷 Susanne Wong 日本和韩国逐渐远离海外煤炭融资为中国带来可借鉴经验. [生物多样性保护与绿色发展](#), 第 1 卷第 5 期, 2022 年 4 月, ISSN2749-9065

绪论

日本和韩国是世界上最大的两个燃煤电厂公共融资提供者。他们最近发出了重要信号，表明它们对海外燃煤电厂的资助即将结束。在此之前，全球已展现远离煤炭发电趋势。全球已有 120 多家重要的金融机构宣布退出煤炭发电。这些举动使世界上最大的海外燃煤电厂投资国中国凸现落伍，并使之受到日益增加的国际压力。国际社会认为继续支持造成气候危机的主要原因之一的煤电，对当地社区人群的健康和环境也直接带来影响。

面对越来越多的国际批评，日本政府 2020 年 7 月 9 日出台了政策，“原则上”不会再投资海外煤电厂。虽然该策略包含一些豁免项，日本环境大臣小泉进次郎说，

日本的政策将使政府将来难以支持海外燃煤发电项目,而且日本国际协力银行(JBIC)本身也承认,它们将不再为煤炭融资。日本是全球第二大燃煤发电公共财政提供国,也是唯一一个仍在国内外建设新燃煤电厂的七国集团国家。日本国际协力银行占日本海外煤电厂公共资金的大部分,自2003年以来提供了超过140亿美元的资金。[1]

韩国立法者于2020年7月28日提出了一项法案,该法案将禁止政府拥有的公用事业和金融机构为海外煤炭项目提供资金,理由是受援国的清洁能源成本下降,韩国的财务和名誉风险以及迫切需要解决气候危机。[2]执政的民主党在2020年四月议会选举获得压倒性胜利,得以蝉联,就是基于“绿色新政”的平台,其中包括承诺逐步淘汰国内和海外煤炭上市融资。韩国每年为海外燃煤电厂提供约11亿美元的资金,这一金额位居世界第三,为海外燃煤电厂提供公共融资。[3]

2020年10月,在国有韩国电力公司(KEPCO)决定投资越南1200MW的永昂2(Vung Ang 2)燃煤发电项目后的几天内,韩国政府机构在年度国家审计中理论上终结了海外煤炭融资。韩国电力公司确认,在永昂2项目之后,该公司及其下属公司没有其他在筹建的煤电项目,并承诺取消或调整计划中的菲律宾1000MW苏阿尔/Sual 2电项目和南非的630MW Thabametsi煤电项目。此外,韩国贸易保险公司(K-SURE),韩国开发银行(KDB)和经济与财政部也表示将停止公共海外煤炭融资。

韩国的私营金融机构也在与煤炭切断联系。韩国五个最大的金融集团,包括国民银行、友利银行、农协、新韩银行和韩亚银行,以及三星和韩华集团金融分支机构,都宣布了脱碳或新煤炭政策。在2021年3月9日举行的“气候融资支持宣言”仪式上,84家金融机构承诺将于2021年5月30日至31日在首尔举行的“绿色增长伙伴关系和2030年全球目标”峰会上宣布退出煤炭融资。

日韩两国政府也已逐步淘汰其国内煤炭消费。2020年7月初,日本宣布了计划到2030年关闭或暂停100家老化和效率低下的国内燃煤电厂。韩国的能源政策专家正在研究路线图,以期在2040年至2050年之间逐步淘汰燃煤。2020年11月,由潘基文(Ban Ki-moon)领导的类同总统咨询机构的国家气候与空气质量委员会(NCCA)向韩国政府提议了“2045年或更早”的煤炭淘汰时间,同时还基于韩国对

2050 年碳中和的承诺,建议将“2040 年或更早”作为淘汰目标年度。

对于中国相关机构可以借鉴之处

日韩金融机构退出海外燃煤发电项目源自投资者、媒体和非政府组织国内外的批评,以及面对快速发展的可再生能源市场,而降低了这些项目的财务吸引力。尽管这似乎为中国企业打开了市场,但中国继续在海外煤电领域进行投资可能会使中国政府遭受强烈的国际批评,类似于日本和韩国政府及公司所面临的批评。

日本长期以来一直通过其双边发展合作机构和亚洲开发银行对其他国家的电力部门发展战略施加影响,特别是在亚洲。如果日本政府计划支持各国制定脱碳战略,那么对中国而言,在支持“一带一路”伙伴国家脱碳中发挥积极作用就尤其重要。

韩国政府对煤电设备制造商和建筑公司斗山重工的数十亿美元救助,以及尽管面临预计的财务损失,但主要由政府持有的韩国国家电力公司决定投资印尼的一个煤炭项目,反映出人们应认识到全球电力市场正在迅速转向可再生能源,如果误读这一明显信号,将付出沉重的代价。[4] 中国的产业政策和政府资金继续支持夕阳日下的煤炭出口产业,而不是着眼于加快将工业企业在世界范围里不可避免的能源转型过渡将是极不明智的。

对煤电的投资可能破坏中国政府为应对气候危机而可能采取的措施。日本环境大臣小泉进次郎曾经指出,对日本对海外煤电项目支持的批评,使对日本为减少温室气体排放所做的努力的认可黯然失色。

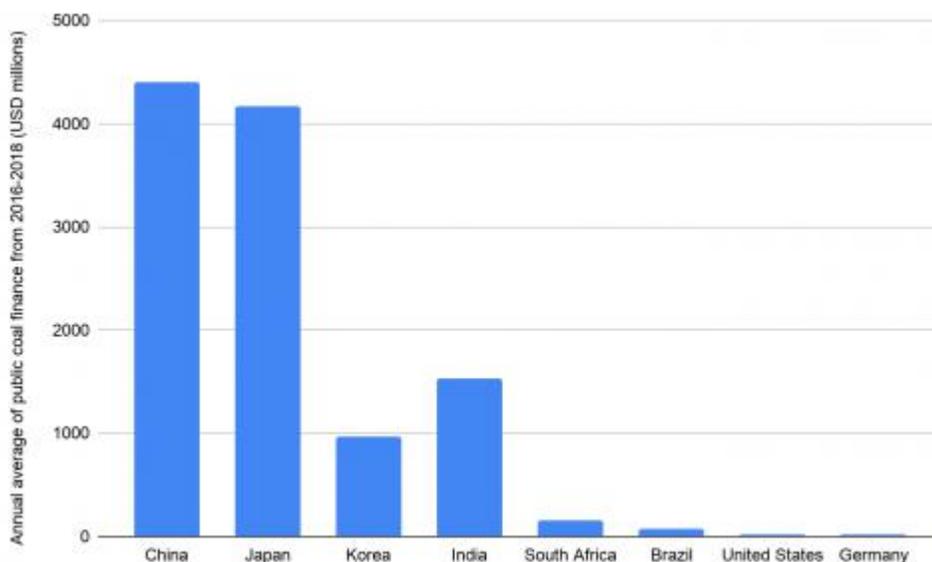
由于 COVID-19 大流行破坏了供应链和基础设施的建设,亚洲和其他发展中国家的政府面临着过分依赖中国采购设备、劳动力和其他物资的风险。在越南、印度尼西亚、菲律宾等国家,政府和公用事业与韩国、日本和中国投资者之间建立了平衡的关系,这种情况尤其符合。

中国对海外燃煤发电的公共融资的终结,并承诺提供雄心勃勃的支持和投资以

发展以可再生能源为中心的电力基础设施将获得世界拥护。中国应该在全球气候和清洁能源领域保持领导地位,这不仅可以促进自身的产业升级,而且可以在创造有韧性、繁荣的未来而不损害我们的全球生态健康的过程中发挥势头。

本文将介绍日本和韩国最近为逐渐远离海外煤炭发电而采取的行动。对于中国官员而言,这是一个政策警示性的信息,继续支持海外燃煤电厂可能会使中国被视为该地区乃至全球的局外人,成为煤炭转向大趋势的落伍者。

东亚国家在二十国集团(G20)中在公共煤炭金融领先



资料来源:“仍在挖掘:20国集团政府继续为气候危机提供资金”,国际石油变革组织和美国地球之友,2020年5月



资料来源：《全球煤炭公共财政追踪》，Endcoal.org 追踪外国政府对全球燃煤电厂项目的支持，最新日期为 2020 年 7 月

日本大幅削减海外煤电融资

为了应对国际上越来越多的批评，日本政府于去年 7 月 9 日发布了一项政策，指出“原则上”日本政府将不为没有脱碳政策的任何国家/地区的海外燃煤电厂提供资金。如此明显的立场变化，反映了世界正在迅速远离煤炭的事实。日本环境大臣小泉进次郎表示，该政策将使政府今后难以支持海外燃煤发电项目。[5]

从历史上看，日本政府一直是海外燃煤电厂融资的主要提供者。日本是全球第二大燃煤发电公共财政提供国，也是唯一一个仍在国内外建设新燃煤电厂的七国集团国家。自 2003 年以来，日本国际协力银行提供了日本用于海外燃煤电厂的大部分公共资金，提供的资金超过 140 亿美元。[6]

但是，在过去的一两年，政府政策受到越来越有影响力的全球领导人、气候专家以及由民间组织发起的“无煤日本”运动的抨击，这些运动呼吁日本在气候变化和终结煤炭方面表现出全球领导力。在 2019 年举行的 20 国集团峰会、纽约的联合国气候行动峰会和马德里的 COP 25 大会上，日本政府面临抗议和批评。2019 年，联合国秘书长古特雷斯 (Antonio Guterres) 指出，亚洲各国政府应结束了对“煤炭

的依赖”，并呼吁在 2020 年后停止建造所有新的燃煤电厂。他最近再次发出呼吁，敦促各国停止为煤炭提供资金，不要建立新的燃煤发电厂并促进向清洁能源的转向。

日本公共部门和私营部门的官员最近都表示，他们打算停止为海外燃煤电厂筹集资金。2020 年 4 月 22 日，日本国际协力银行行长前田忠(Tadashi Maeda)在接受采访时说：“我们将不再接受燃煤发电项目的贷款申请。”2021 年 3 月，前田忠表示越南的永昂 2 项目将是该银行最后一个海外煤电项目。

环境大臣兼新兴政治明星小泉进次郎呼吁结束日本的海外煤炭融资，并指出国际社会对日本煤炭融资的批评已经使人们对日本为减少温室气体排放所做的努力的认识黯然失色。[7]小泉大臣在制定对日本基础设施出口战略的审查中发挥了关键作用。日本环境省、经济产业省和内阁府设立了独立的委员会，为这项政策审查提供意见。环境部委员会去年 5 月份表示，应使用基础设施出口融资来帮助政府制定长期脱碳战略，并且必须考虑出口燃煤电厂对当地环境和社区的影响。

“委员会”达成了共识，即为将来向“脱碳转型解决方案”提供未来援助的重要性，这与实际稳定地过渡到脱碳社会是一致的，这种思想不应仅局限于此。在政府为工商业提供援助的同时，我们还应将其纳入我们伙伴国家脱碳的长远前景。[8]

投资者和非政府组织的压力导致公司银行退出煤炭市场

日本政府的这一举动是对日本三个最大的法人银行从煤炭行业转移到其他国家的重大反应。瑞穗银行(Mizuho)、三井住友银行(SMBC)和三菱日联银行(MUFG)是全球煤炭开发商的全球三大贷款人，他们均已发布政策，声明它们将不为新的燃煤发电厂提供资金。瑞穗金融集团在去年 4 月份宣布了一项政策，规定该公司“将不为建设新的燃煤发电设施提供融资”，并将在 2040 年之前将其与燃煤发电相关的未偿还信贷余额减少至零。日本非政府组织气候网络(Kiko Network)提交了一项股东决议，敦促其将其商业惯例与《巴黎协定》保持一致，因此该公司面临的压力越来越大。该决议获得了 34.5%的选票，这表明投资者强烈担心企业会减轻其对气候的影响。挪威最大的养老基金和人寿保险公司等六家拥有超过 5000 亿美

元资产的主要北欧投资者支持该决议。[9]

2021年2月28日,三菱决定退出越南投资20亿美元的永新(Vinh Tanh)3煤电项目。包括通用电气和西门子在内的其它全球企业在过去几个月也中止或退出了煤电项目。

韩国:通往绿色新政的最后煤炭晚餐

韩国民主党基于强大的绿色新政平台在去年四月份的议会选举中大获全胜,这表明韩国领导人将采取强有力的行动,以推动韩国向低碳经济过渡。该项受到联合国秘书长古特雷斯力赞的绿色新政宣言,致力于引进2050年净零目标、一项碳税、结束国内和海外煤炭融资,释放出再生能源投资规模潜力,并制定一个绿色新政法。韩国是东亚第一个执政党承诺到2050年实现净零排放的国家。同年7月14日,韩国政府推出了直至到2025年的73万亿韩元(600亿美元)绿色新政开支计划,其中包括对可再生能源和环保基础设施的350亿美元承诺。但这并没有实现净零目标的时间表。韩国总统文在寅在介绍该计划时说“绿色新政是关于应对气候危机的先发制人,气候变化已经是我们所面临的绝望现实。COVID-19大流行再次确认了应对气候变化的紧迫性。”[10]

同时,由潘基文领导的国家气候与空气质量国家委员会(NCCA)一直在讨论韩国的煤炭淘汰路线图。2020年10月,该委员会建议煤炭淘汰年在“2045或更早的”以及考虑“2040或更早”作为煤炭淘汰年度。韩国政府计划在2021年设定未来的全国淘汰煤炭的年度。此外,总统文在寅还宣布在其2022年5月卸任之前会加强韩国NDC。全世界都在注视,非政府组织正在推动总统文在寅采取更积极的后续措施。

海外煤炭融资理论上也几乎在2020年底终结了。韩国国会议员于2020年7月28日提出了一项法案,该法案将禁止政府拥有的公用事业和金融机构为海外煤炭项目提供资金,理由是受援国的清洁能源成本下降,韩国面临财务和名誉风险,并

且迫切需要解决气候危机这一问题。尽管该法案尚未通过,但韩国政府对煤炭行业,特别是对海外项目的支持已在10月份的国务审计中表明切实停止。实际上,在审计过程中,韩国电力公司表示,在印尼的 Jawa 9 和 10 燃煤电厂以及越南永昂 2 燃煤电厂项目之后,该公司及其下属机构没有新的海外煤炭项目的计划,并承诺取消或调整计划中的菲律宾 1000MW 苏阿尔/Sual 2 电项目和南非的 630MW Thabametsi 煤电项目。通过议员质询,韩国贸易保险公司(K-SURE)也表示,它没有任何其他海外煤电融资计划。韩国开发银行(KDB)表示,如果贸易、工业和能源部(MOTIE)将不再为煤炭融资。MOTIE 和韩国电力公司没有进一步的海外煤炭发电计划。经济和财政部也表示,未来的海外煤炭融资将“非常困难”。

斗山重工-韩国政府的财务包袱

在 Covid-19 袭来之前,韩国主要的煤炭、核能和装备制造商斗山重工(DHI)就已经处于崩溃的边缘。在过去的十年中,由于核能和煤炭设备的订单减少以及无法跟随能源趋势发展,其股价已从 2010 年的约 65 美元跌至 2020 年的三月分约 3 美元,其信用评级也有所下降,从 2008 年的 A 到 2020 年的 BBB。在过去的几年中,该公司一直停止运营,安排员工休假以及出售核心业务。到 2020 年,该公司的债务将达到 4 万亿韩元(约合 33 亿美元),而截至 2020 年 6 月 25 日,其总股票价值仅为 1.142 万亿韩元(约合 9.46 亿美元)。[11]

2020 年 3 月下旬,韩国开发银行和韩国进出口银行(KEXIM)向斗山重工提供了 1 万亿韩元(约合 8 亿美元)的紧急信贷额度,因为约 9 亿美元的债券已在 2010 年 4 月和 5 月到期。同年 4 月,国有银行将 6000 亿韩元的外币债券转换为贷款,[12] 并提供了另一笔 8000 亿韩元的财政援助。[13] 2020 年 6 月,KDB 和 KEXIM 提供了另一笔 1.2 万亿韩元的贷款,[14] 到 2020 年 6 月 25 日,斗山重工在 2020 年将对斗山重工的政策贷款人支持总额提高到了 36 亿韩元,约合 30 亿美元。斗山重工也是韩国海外煤炭融资的主要受益者,韩国政府的一半以上资助的煤炭项目与斗山重

工有关。根据在韩国非营利组织能源转型论坛(Energy Transition Forum)的数据,国内外新的燃煤发电项目约占2015年至2018年间获得的新项目价值的70%至90%。上述信贷额度可能解决了斗山重工眼前的流动性危机,但终究不能解决斗山重工的诸多问题。与2019年相比,该公司的营业利润下降了77.6%。

斗山重工的财务困境是过去十年来核电和煤炭设备订单下降,以及无法认清电力市场变化形势并与时共进的直接结果。能源经济与金融分析研究所(Institute for Energy Economics and Financial Analysis)发现,斗山重型的财务审计策略无法掩盖一个事实,即斗山重工在核能和化石能源方面的战略押注使其与中国和日本的设备提供商直接竞争。该报告的合著者金融分析师 Ghee Peh 说:“该公司正处于结构上无利可图的商业模式中挣扎,并且未能跟上开发独特的清洁技术解决方案所需的投资,而无法从快速发展的亚洲电力市场获得回报。”斗山重工业一直积极寻求在印度尼西亚(爪哇 9&10)和越南(云峰 1)新的煤炭项目,以填补其现金流困境,但这些项目都出现了长时间的障碍,由于当地基于环境和健康问题提出反对,并争论围绕 PLN 如何批准新的煤炭项目。韩国政府放弃核电的决心也部分地导致了其核电业务的下滑,但是传统上煤炭一直是主要的收入来源。政府的救助计划是努力使公司渡过难关,直到其可再生能源制造能力成熟为止。文总统最近访问了该公司的风力涡轮机测试现场,并特别赞言斗山重工没有放弃风力发电技术发展。

韩国国家电力公司日益受争议

韩国国家电力公司(KEPCO)最近批准了在越南颇具争议的永昂 2 燃煤电厂投资的决定,在经历了许多延误和争议之后,中电集团(China Light and Power)于 2019 年底退出了越南的永昂 2 燃煤电厂。KEPCO 已受到投资者越来越多的指责。根据美国能源经济与金融分析研究所(IEEFA)的信息,荷兰养老基金 APG 表示将剥离其 KEPCO 股份,因为该公用事业公司继续对燃煤发电项目进行投资。2020 年 5 月 28 日,全球最大的资产管理公司贝莱德(BlackRock)写信给 KEPCO 董事会,寻求披露

KEPCO 在韩国境外燃煤电厂的权益。根据韩国发展研究所进行的前期可行性研究，投资于永 2 煤电项目以及 Jawa 9 和 10 项目将给 KEPCO 分别造成 8000 万美元和 700 万美元的损失。在气候活动人士和投资者的强烈反对之后，韩国国家电力公司宣布在永 2 之后将不再继续进行海外煤炭项目，从而有效地搁置了菲律宾和南非计划中的煤炭发电项目。

韩国开发银行和韩国进出口银行遭到抨击

韩国出口进口银行和韩国贸易保险公司(K-SURE)是海外煤炭项目的主要支持者。截至 2019 年 1 月，他们与韩国开发银行自 2008 年以来，共同为海外煤电项目提供了总计 116.8 亿韩元(约合 10 亿美元)的融资。与此同时，国家养老金服务局(30 亿美元)、韩国发展银行(21 亿美元)和韩国农协金融集团(35 亿美元)在国内煤炭项目的融资中贡献最大。韩国企业和政府机构最近在扩大全球煤炭消费中的作用的最新曝光导致韩国议会在 2020 年国家审计中对贸易、工业和能源部长、韩国进出口银行、韩国开发银行、国家养老金服务局和 KEPCO 这些机构的负责人进行了质询。这些质疑主要是由于韩国为煤炭发电提供资金支持与国际趋势背道而驰，因此导致了 KDB 发布之前所提及的声明，表明如果贸易、工业和能源部和 KEPCO 不再发展海外煤电项目，它将停止海外煤炭融资。韩国贸易保险公司也无进一步海外煤电融资计划。尽管韩国进出口银行并未在质疑中发表煤炭退出声明，但该机构可能已根据韩国新的 2050 年碳中和声明改变了立场。NH Financial Group 回应国会议员对其忽视煤炭投资的财务风险问题，表示将远离煤炭。

韩国开发银行和韩国进出口银行对斗山重工的救助可能是基于不稳定的财务基础。两家银行是否获得足够的质抵似乎是一个新话题。斗山重工和该集团的股东已经为其资产提供了太多抵押，以至于所剩资金无几。这可能是私营银行对增加其对斗山重工投资的兴趣不足的原因之一。根据总部位于韩国组织 Solutions for Our Climate 的估计，斗山重工股东提供的抵押未及 1 兆韩元的信用额度加利息。

全球退出煤炭大潮

日本和韩国的举动是全球范围内逐步取消对国内外煤炭支持的行动的一部分。法国、加拿大、瑞典、荷兰和英国的信用保险机构(ECA)已采取单方面政策,限制了海外所有类型的煤炭融资。大量的发展金融机构也不再支持海外煤炭,甚至美国也是如此。在2017年,英国和加拿大政府建立了动力超越煤炭联盟(Powering Past Coal Alliance),以推进煤炭发电的急转弯。该联盟已发展到包括104个成员,其中包括33个国家政府、28个地方政府和43个企业或组织。

根据能源经济与金融分析研究所的数据,全球有120多家重要的银行和保险公司宣布将它们从煤矿和燃煤电厂中转移出去。此外,越来越多的日本煤炭开发商和贸易公司宣布将不再开发或支持新的燃煤电厂。其中包括丸红,三菱商事株式会社,住友商事株式会社、三井物产株式会社和伊藤忠商事株式会社。2021年2月26日,与越南永昂2发电厂有关的日本广岛“中国电力公司”总裁清水希茂宣布,该公司将退出燃煤发电厂的新开发。他说:“这非常困难,但我认为这是作为电力公司的责任。”

(注:韩国 Solutions for Our Climate 机构的尹智秀和金柱镇对本文亦有贡献)

参考文献

[1] JACSES 数据库。

[2] “韩国提议禁止海外煤炭融资”,《生态商业》,2020年7月30日

和 <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020071517367686913>

[3] G20 煤炭补贴:跟踪政府对衰落行业的支持,海外发展研究所,2019年6月。<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12744.pdf>

[4] “债权人提供额外的 W1 附加条款。for Doosan”,《韩国时报》,2020年6月3日。

[5]根据日本非政府组织的一份声明,该政策指出:日本政府原则上不会在任何日本政府对此不了解的国家中为新的燃煤发电项目提供官方支持。国家的能源状况和问题,以及其针对脱碳的政策,例如通过有关能源和环境政策的双边磋商框架。该政策修订增加了新的条件,要求东道国走向脱碳和使用日本最先进的煤炭技术。

[6] JACSES 数据库。

[7] “在马德里气候谈判中,日本小泉小泉进次郎面对煤炭问题的批评者,”《日本时报》,2019年12月12日。

[8] “日本政府应在其基础设施系统出口战略中决定停止为煤电技术的出口提供资金”, NGO 声明,2020年5月26日。

[9]瑞穗在2020年6月24日于彭博社(Bloomberg)面临煤炭融资的股东气候决议。

[10] <https://renewablesnow.com/news/south-korea-commits-usd-61bn-to-green-new-deal-by-2025-706741/>

[11]斗山重工股票信息,从斗山重工网站检索,2020年6月25日

[12] “斗山重工业与自身结构重组”,《韩国商业》,2020年4月28日

[13] “斗山重工将从政策贷款人那里获得额外的8000亿韩元”, 联合通讯社,2020年4月27日

[14] “韩国国有银行将为斗山重型 I&C 提供 1.2 亿韩元的额外支持,” 路透社,2020年6月1日