

欧盟碳边境调节机制：合法性争议及影响^{*}

曹 慧

内容提要：碳边境调节机制被欧盟视为实现“欧洲绿色协议”和 2050 年“碳中和”目标的关键性制度设计。该机制的基础是欧盟碳排放交易体系，碳价将直接反映碳关税的未来定价。在合法性上，欧盟将通过内部立法、修订现有国际贸易规则、防止“碳泄漏”等路径，寻求与 WTO 规则兼容。欧盟正联合重返《巴黎协定》的美国，推动世界贸易组织改革，试图将贸易与环境、劳工标准挂钩，打造以“碳市场与碳关税”为核心的全球气候治理秩序。然而，欧盟以单边方式推出类似碳关税的调节机制，可能会收到适得其反的效果，全球减排的努力可能因此遭受打击。欧盟是中国的主要贸易伙伴和领导全球气候治理的重要力量，其碳关税对中国而言，既是挑战也是机遇。

关键词：碳关税 欧洲碳市场 国际贸易 合法性 气候治理

“碳关税”并非一个全新的税种，它在 20 世纪 90 年代就已经被提及，之后以不同的名称出现，如“碳边境调节税”“碳边境调节机制”和“碳税”等等。欧盟是推动实施碳关税的重要力量，正在把碳关税从一个“理论名词”变成具体的“政策行动”。其最早的碳关税实践是 2008 年将境外航空企业纳入“欧盟碳排放交易体系”（EU-ETS，以下简称“欧洲碳市场”）。尽管以失败告终，但欧盟在以贸易为手段应对气候变化方面越走越“自信”。2019 年 12 月，冯德莱恩领导的欧盟委员会（以下简称欧委会）上台伊始便推出“欧洲绿色协议”（以下简称“绿色新政”），提出要强化欧盟的绿色增长，并实现欧盟向数字经济转型。未来十年，欧盟将温室气体排放量从以 1990 年为基础降

* 本文为中国社会科学院创新工程项目“欧洲对外战略调整与中欧关系研究”（项目编号：2021OZSA03）和“欧洲大国与次区域模式比较研究”（项目编号：2021OZSA02）的阶段性成果。感谢《欧洲研究》审稿专家提出的宝贵意见和建议，文责自负。

低40%的目标提高到降低55%，欧盟承诺2050年前实现“碳中和”，即净零碳排放，成为世界上第一个实现气候中立的大陆。^①在“绿色新政”中，“碳边境调节机制”（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM, 简称“碳关税”）被欧盟视为实现绿色增长、提高产业竞争力的核心。^②2021年7月，欧委会提出碳关税议案。尽管依然面临着外部合法性和有效性等问题，但随着它的“落地”，可能会对非欧盟国家造成深远的影响。

一 欧盟 CBAM 在欧盟内的酝酿与产生

在欧洲，碳关税从受“冷落”到被“热捧”经历了近30年的演变历程，其中法国和欧委会发挥了重要作用，而欧洲企业界的态度转变则是碳关税能够“落地”的“终极推手”。

首先，法国的推动发挥重要作用。20世纪90年代初，法国最早提出碳关税概念，从希拉克到马克龙的法国历届总统均曾将碳关税以不同的形式提到欧盟的决策日程上。2009年和2016年，法国分别以非正式政策草案的形式向欧委会提出相关建议。2009年，时任法国总统萨科齐强调，欧盟应该对减排措施不力国家的出口产品征税。随后，法国向欧委会提出一个内部讨论方案，即要求国外进口商在产品进入欧盟市场之前必须购买EU-ETS内的碳排放配额。由于法律上存在不确定性以及其他成员国的反对，法国的上述尝试均以失败告终。^③2017年，马克龙执政伊始便表态：“碳关税对于欧盟的公平环境转型必不可少”。^④在欧委会2019年年底推出“绿色新政”后，法国积极响应，并于2020年4月向欧委会提交具体实施建议，将“完全符合WTO规则”作为重要关切，力图消除外界对于欧洲新型贸易保护主义的质疑。可以说，没有法国

^① European Commission, “The European Green Deal, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions,” Brussels, 11 December 2019, COM (2019) 640 final, p.2.

^② Claire Stam and Louise Rozès Moscovenko, “EU Carbon Border Tax: How a French Idea Ended up in the Limelight,” *EURACTIV.com*, 14 September 2020, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-carbon-border-tax-how-a-french-idea-ended-up-in-the-limelight/>.

^③ Dominique Bureau of École Polytechnique and Conseil économique pour le développement durable, “The Political Economy of the 2009 French Carbon Tax Project,” November 2012, <https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/The%20Political%20Economy%20of%20the%202009%20French%20Carbon%20Tax%20project.pdf>; Claire Stam and Louise Rozès Moscovenko, “EU Carbon Border Tax: How a French Idea Ended up in the Limelight,” *EURACTIV.COM*, 24 September 2020, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-carbon-border-tax-how-a-french-idea-ended-up-in-the-limelight/>.

^④ 钱通：《碳边境税越来越近：法国力推落地 欧洲议会通过“碳边界调整机制”议案》，环球网转自《经济日报》，2021年4月15日，https://3w.huanqiu.com/a/776501/42jAh9PfdT? p_ac575568a901e7544632c7295235b9cbe。

坚持不懈的“努力”,碳关税是无法在欧盟“落地”的。

其次,新一届欧委会成为碳关税的“拥趸”。自2019年上台以来,冯德莱恩领导的欧委会便将绿色转型列为首要任务。她认为,对进口产品征收碳关税有助于实现绿色经济增长,保持欧盟气候政策的诚信度和产业竞争力,辅助欧盟引领全球气候治理,使欧盟尽快从新冠疫情危机中复苏。^①从2020年1月起,碳关税进入欧盟的立法“快车道”。2020年3月到4月,欧委会完成意见征询程序。在此期间,欧委会共收到来自政府、行业协会、非营利组织等机构的224份反馈意见。^②同年7月到10月,欧委会完成公众咨询程序。2021年3月10日,欧洲议会通过了不具有法律效力的决议——《迈向与WTO兼容的欧盟碳边境调节机制》(以下简称“碳关税决议”)。^③2021年4月,欧盟部长理事会和欧洲议会达成共识,原则上通过了包含碳关税在内的《欧洲气候法》。^④7月14日,欧委会正式提出《欧盟关于建立碳边境调节机制》立法提案。^⑤

再次,欧盟企业对碳关税的态度从“拒绝”转变为“拥护”。欧洲大型制造业企业或因担心遭受贸易报复,或因害怕失去ETS内免费配额,原来对碳关税较为排斥。近年来,随着EU-ETS内碳价的飞涨,欧盟企业的生产成本不断提高,它们对外国进口商品征收碳关税的呼声越来越高。尤其是碳密集型企业,如钢铁、化工、水泥、金属加工等行业不断抱怨上涨的碳价使它们在竞争中处于不利地位,与环境标准较低的国家,或不受严格气候法规约束的国外企业相比,其竞争优势正逐渐失去。^⑥2020-2021年,碳价先抑后扬,整体价格稳定在50欧元/吨以上。^⑦碳价越高越有利于未来欧盟将碳

^① European Steel Association of EUROFER, “EU Green Deal on Steel: EU Climate Leadership Requires Waterproof Carbon Leakage Measures,” 1 April 2020, p.1, <https://www.eurofer.eu/assets/Uploads/EUROFER-Position-Paper-Border-Adjustment-and-Carbon-Leakage-Measures.pdf>.

^② European Commission, “EU Green Deal (Carbon Border Adjustment Mechanism): Feedback,” 1 March 2021, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-EU-Green-Deal-carbon-border-adjustment-mechanism-en>.

^③ European Parliament, “Resolution of 10 March 2021 towards a WTO-Compatible EU Carbon Border Adjustment Mechanism,” 10 March 2021, P9_TA-PROV(2021)0071, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.pdf.

^④ European Commission, “Commission Welcomes Provisional Agreement on the European Climate Law,” Press Release, 21 April 2021, Brussels, https://ec.europa.eu/clima/news/commission-welcomes-provisional-agreement-european-climate-law_en.

^⑤ European Commission, “Carbon Border Adjustment Mechanism,” https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en.

^⑥ European Steel Association of EUROFER, “EU Green Deal on Steel: EU Climate Leadership Requires Waterproof Carbon Leakage Measures,” Position Papers, 1 April 2020, p.2, <https://www.eurofer.eu/assets/Uploads/EUROFER-Position-Paper-Border-Adjustment-and-Carbon-Leakage-Measures.pdf>.

^⑦ EMBER, “Daily EU ETS Carbon Market Price (Euros),” <https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/>.

关税定在较高的价位,使进口产品成本增加,进而失去“依靠产品低价获取市场份额”的优势。

二 碳关税的概念和机制

针对碳排放征收的税有多种形式,其中包括碳税和碳关税。碳税是指对国内产品的碳排放所征收的税种。它根据化石燃料的碳含量比例征税,实现减少化石燃料消耗和二氧化碳排放的目的。因此,征收碳税的主要目的是减少温室气体的排放量。冰岛、挪威等北欧国家以及加拿大和美国的部分地区已经实施不同程度的碳税政策。碳关税是指针对没有实施碳税的外国产品的碳排放而征收的边境税,也称碳边境调节税。^① 它分为进口关税、边境调节税、排放配额、许可证等多种类型。^②

欧盟碳边境调节机制(CBAM)是“确保向消费者出售的进口产品在欧盟面临与同类国内产品相同的碳定价水平”的税收调节机制。^③ 简言之,它是对同类进口商品在生产过程中产生的碳排放征收的一种边境调节税。因此,欧盟 CBAM 是一种真正意义上的碳关税或碳边境调节税。用“机制”取代“税”,遣词造句的背后是欧盟希望该机制能与 WTO 规则兼容,避免与他国引发贸易纠纷。

根据欧委会文件,欧盟 CBAM 将涵盖欧洲碳市场中的电力、钢铁、水泥、铝和化肥五个领域。在 2023 年至 2025 年试点阶段,欧盟不会对所涵盖领域的进口产品征收任何费用,仅需进口商履行排放报告义务。但从 2026 年起,欧盟将逐年减少 10% 的生产企业的免费配额直至 2035 年完全取消免费配额,同时要求产品进口者根据产品生成过程中产生的碳排放支付碳费用,并逐年提高费率。^④

欧盟 CBAM 的工作原理可简单地概述为:欧盟进口商为进口商品购买碳证书(Carbon Certificate),即缴纳碳关税。碳关税价格需与欧洲碳市场的价格保持一致。如果非欧盟生产商能够证明其已为出口欧盟的商品在本国生产时支付了碳价,那么欧盟进口商就可以全额扣除相应的成本。^⑤ 这就意味着,只有被欧洲碳市场覆盖的同类

^① Johanna Lehne and Oliver Sartor, “Navigating the Politics of Border Carbon Adjustments,” E3G Briefing Paper, 22 September 2020, p.2, https://www.e3g.org/wp-content/uploads/E3G_Briefing_Politics_Border_Carbon_Adjustment.pdf.

^② 王谋:《隐形碳关税:概念辨析与国际治理》,载《气候变化研究进展》,2020年第2期,第243-250页。

^③ European Commission, “Study on the Possibility to Set up a Carbon Border Adjustment Mechanism on Selection Sectors,” Final Report, 14 July 2021, p.8.

^④ European Commission, “Carbon Border Adjustment Mechanism,” https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en.

^⑤ Ibid.

进口产品才会被纳入碳关税的征收范围。

(一) 实施欧盟 CBAM 的基础——EU-ETS

欧洲碳市场是欧盟 CBAM 的制度“基石”。欧盟 CBAM 与欧盟碳排放体系(EU-ETS)息息相关。欧盟碳排放交易体系始建于 2005 年,是世界上最大的碳排放交易市场。它采用“总量交易”(Cap and Trade)的原则,在限制温室气体排放总量的基础上,参与企业通过买卖排放许可权(碳配额)的方式进行排放。在 EU-ETS 内,欧盟成员国根据欧委会规定,各自为本国设置排放上限,确定纳入排放交易体系中的产业和企业,向其分配一定数量的排放配额。如果企业的实际排放量小于配额,可以将剩余配额出售,反之,则需要市场上购买。^①理想状态下,市场内买卖碳配额的价格(即碳价)应动态地反映碳配额的供需状态。EU-ETS 启动至今已经运转了 16 年,覆盖 30 个国家(包括 27 个欧盟成员国以及冰岛、挪威和列支敦士登)。自 2020 年 1 月 1 日起,瑞士碳市场与 EU-ETS 实现交易互连。据欧洲环境署 EU-ETS 数据统计,截至 2020 年年底,EU-ETS 现有 1.5 万家登记企业、1500 家航空运营商。2019 年,EU-ETS 全年碳配额交易总量约 955 亿吨二氧化碳当量。其中,大型企业(即排放量超过每年 50 万吨二氧化碳当量)交易量占比超过四分之三,约 740 亿吨。^②

欧洲碳市场是欧盟碳关税合法化的前提条件。随着在立法机构的通过,碳关税在欧盟内部已具有合法性。不过,在国际上,碳关税依然面临合法性问题,即欧盟 CBAM 是否符合国际机制的约束与规范。由于与贸易相关,因此,碳关税将被聚焦在其与 WTO 规则是否兼容的问题上。从欧洲议会“碳关税决议”可以看出,欧盟希望“通过对同类进口产品征收类似内部 ETS 碳价的碳关税,争取与 WTO 规则,尤其是与 GATT 第 1 条(最惠国待遇)、第 3 条(同类产品非歧视性原则)等规定相兼容”。不过,该决议并未就是否取消欧洲碳市场的免费碳配额制表明立场,这或将成为影响碳关税合法化的主要障碍。据比利时气候及能源领域智库桑德伯格中心(Sandbag)2021 年 4 月发布的研究报告显示,截至 2019 年年底,EU-ETS 内仍有超过 95% 的工业以及过半航空企业享受着免费碳配额。该报告强调,欧盟的这种免费配额制会造成竞争扭曲,与其 2050 年实现“碳中和”的目标不符。^③

碳市场价格将直接影响未来碳关税的定价。“碳关税决议”强调,碳关税的定价

^① European Commission, “EU Emission Trading System (EU-ETS),” https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en.

^② European Environment Agency, “EU Emissions Trading System (ETS) Viewer: Size and Emissions,” <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1>.

^③ Sandbag, “EU ETS Emissions Plummet due to Pandemic as EUA Surplus Skyrockets,” 8 April 2021, <https://sandbag.be/index.php/2021/04/08/eu-ets-emissions-plummet-due-to-pandemic-as-eua-surplus-skyrockets/>.

应动态地反映欧洲市场中的碳价,并与该市场交易当天的碳价相一致。在 EU-ETS 第一阶段(2005-2007年)期间,碳价基本稳定在 10 欧元/吨。自 2008 年进入第二阶段后,碳价波动幅度较大。据欧洲碳市场每日价格数据统计,碳价曾从最低 2.97 欧元/吨(2013 年 4 月 22 日)猛升至 62.75 欧元/吨(2021 年 9 月 9 日)。^① 受新冠疫情的影响,2020-2021 年期间,碳价震荡剧烈,曾一度回落至 16.5 欧元/吨,后又急速攀升至 60 欧元/吨左右。

持续上扬的碳价将有利于未来欧盟对碳关税实施较高的定价。欧盟内部普遍认为,高碳价有利于对进口产品实施较高的碳关税,转变行业竞争劣势,保护欧盟内部市场。波士顿咨询(BCG)研究报告预测,如果原油价格保持在每桶 30 美元到 40 美元的范围内,欧盟以每吨 30 美元征收碳关税的话,外国企业的利润将减少 20%左右。如果原油价格上涨,碳关税价格也将随之上涨,外国企业的利润空间将遭到进一步挤压。例如,碳关税不仅会使外国出口欧盟的扁钢产品利润减少,而且将影响原产地产业链的所有产品,尤其是下游产品。^②

(二) 欧盟的选择:碳关税,还是碳税

在世界范围内,碳关税很少被实施,因而缺乏对此项政策的实践检验,难以评估其实际效果。欧盟碳关税在设计之初就面临两种方式的选择:第一种是针对进口同类产品征收的碳关税;第二种是将 EU-ETS 延伸到国内进口商,对其征收碳税。两种方式各有利弊。

第一种方式是将 EU-ETS 延伸到外国生产商,向外国厂商的产品直接征收碳关税。欧盟征收碳关税的首次尝试是 2008 年通过欧盟内立法欲将外国航空公司纳入欧洲碳市场。该计划在 2012 年执行之前遭到包括美国、俄罗斯、印度和中国等 23 个国家的联合抵制。这些国家认为它违反了世贸组织关于进口数量限制的规则,不符合国际贸易法。美国更是将欧盟告至欧洲法院,认为这种对外国航空公司征收碳关税的做法是欧盟法律的域外管辖。^③

第二种方式便是欧盟目前采取的,将 EU-ETS 延伸到欧盟进口商,对欧盟进口商进口的同类产品征收类似在 EU-ETS 内购买配额的碳税。在欧盟内,这种对国内进口

^① EMBER, "Daily EU ETS Carbon Market Price (Euros)," <https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/>.

^② Ben Aylor et. al., "How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade," Boston Consultation Group, 30 June 2020, <https://www.bcg.com/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade>.

^③ Environmental Defense Fund, "Aviation and the European Union Emissions Trading System: Hearing of the Subcommittee on Aviation, House Committee on Transportation & Infrastructure," 27 July 2011, https://www.edf.org/sites/default/files/11888_EDF_submission_HR2594.pdf.

商征收碳税的机制从未出现过。尽管在欧盟范围内征收碳税的做法可能更符合国际贸易法,但是欧盟内部的反对声同样很大。首先,一些依赖进口原料的欧盟生产商反对这种做法,认为欧盟公司的运营已经符合 ETS 的要求,现在将不得不适应另一种为其部分业务定价的新体系,由此造成生产成本的上升。其次,许多欧洲制造商也不支持此做法,因为它们将不得不放弃授予某些碳密集型行业(如钢铁、水泥等)的“特殊待遇”,即免费碳配额。再次,部分欧盟成员国也曾反对该做法,因为它们历来反对欧盟层面的税收提议,严格防范欧洲一体化的“越界”行为。如 1990 年,英国曾一票否决欧委会关于在联盟(当时称为“欧洲共同体”)层面征收能源税的提议。^① 不过,欧洲也有先行者,如冰岛。该国 2010 年通过立法,对所有进口液化化石燃料,如天然气、柴油、石油、航空石油、液化油等进口商征收碳税。^② 自 2011 年起,冰岛碳税基点已相当于 EU-ETS 碳价的 75%。

无论欧盟碳关税以何种方式出现,必将引发欧盟与其他国家之间的贸易冲突。避免冲突的途径是欧盟通过特别谈判、签订新自由贸易协定、更新现有协定(如与澳大利亚、加拿大或日本的协定)等方式,减免那些已经有类似碳定价计划国家出口到欧盟的同类产品的碳关税。2019 年 4 月,在美国特朗普政府退出《巴黎协定》而《跨大西洋自由贸易协定》谈判无望的情况下,^③ 欧盟理事会通过指令,决定执行 2018 年 7 月《欧美领导人经贸联合声明》中的两项内容,其中一项便是取消欧美贸易间工业产品关税。^④ 在新贸易协定方面,2019 年通过的《欧盟—日本自由贸易协定》,双方已就产品关税减免列出详细的时间进度表。欧盟还可通过特殊规定,对部分国家实施优惠待遇,免除碳关税征收,如最不发达国家和遭遇严重气候危机的发展中国家。^⑤

尽管如此,欧盟仍无法回避与他国在碳关税问题上发生贸易冲突,尤其是在 WTO 框架下。在遵守世界贸易组织承诺方面,有两个关键的适用原则:一是最惠国原则,即

^① Tim Rayner and Andrew Jordan, “The European Union: the Polycentric Climate Policy Leader?” *WIREs Climate Change*, Vol.4, Issue 2, 2013, pp.75-90.

^② World Bank, “Putting a Price on Carbon with a Tax,” 15 September 2020, https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SDN/background-note_carbon-tax.pdf.

^③ Council of the European Union, “COUNCIL DECISION Authorising the Opening of Negotiations with the United States of America for an Agreement on the Elimination of Tariffs for Industrial Goods,” 9 April 2019, 6053/19, <https://www.consilium.europa.eu/media/39178/st06053-en19.pdf>.

^④ Council of the European Union, “Trade with the United States: Council Authorises Negotiations on Elimination of Tariffs for Industrial Goods and on Conformity Assessment,” Press Release, 15 April 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/15/trade-with-the-united-states-council-authorises-negotiations-on-elimination-of-tariffs-for-industrial-goods-and-on-conformity-assessment/>.

^⑤ Frédéric Simon, “Timmermans: EU Countries Need to Face the Consequences of Higher Climate Goals,” *EU-RACTIV.com*, 24 May 2021, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/interview/timmermans-eu-countries-need-to-face-the-consequences-of-higher-climate-goals/>.

对不同的贸易伙伴一视同仁;二是国民待遇原则(亦称非歧视性原则),即对国内外产品一视同仁。碳关税的实施将引发外国贸易伙伴通过世界贸易组织向欧盟发起挑战,甚至采取报复行动。

三 合法性问题

在国际社会中,碳关税有支持者,也有反对者。在支持者阵营里,与欧盟“意愿相似”的国家包括经济合作与发展组织(OECD)成员,如加拿大、智利、冰岛、日本、挪威、韩国、瑞士和新西兰。这些国家均已实施不同程度的碳价机制,并大多与欧盟签署了贸易协议。为确保2050年“碳中和”目标和减排行动的连续性,即使已退出EU-ETS,英国也将启动类似欧盟的碳市场和碳税机制。^① 为避免产业利益遭受损失,前任英国贸易大臣利亚姆·福克斯(Liam Fox)表示,该国也应采纳类似欧盟碳关税的机制。^② 2021年8月,加拿大宣布将就碳关税议题展开征询活动。^③ 在美国,拜登政府引入碳关税的可能性在增大。2020年7月,作为民主党总统候选人,拜登在其竞选纲领中也提及碳关税。他认为,通过对进口高能耗产品征收碳关税这种贸易手段,可迫使其他国家加强减排措施,应对气候危机。^④ 值得注意的是,现任美国总统气候特使约翰·克里(John Kerry)是碳关税的倡议者。作为2009年参议院气候法案的联合提案者之一,克里支持拜登政府加快碳关税在联邦层面的立法进程。据欧盟动态网报道,2021年7月,美国民主党内部已达成共识,同意引入类似欧盟的碳关税机制。^⑤ 冰岛和挪威的情况比较特殊。这两个国家和列支敦士登都是欧洲经济区(EEA)成员,其碳排放也被纳入EU-ETS框架内运行。就欧盟气候政策而言,它们不宜被视为“第三国”。根据欧盟碳关税机制的具体设计,未来这三个国家采纳该机制的可能性会很大。

反对碳关税的国家分为两大阵营:第一类是少数不赞同《巴黎协定》的国家,其中

^① HM Treasury and HM Revenue & Customs of the UK, “Carbon Emissions Tax: Summary of Responses to the Consultation,” March 2021, p.7, <https://www.gov.uk/government/consultations/carbon-emissions-tax>.

^② Harry Cockburn, “Climate Crisis: UK ‘Carbon Border Tax’ Could Reduce Emissions and Protect Business, Says Former Trade Secretary Liam Fox,” 27 May 2021, <https://news.yahoo.com/climate-crisis-uk-carbon-border-180537729.html>.

^③ Department of Finance Canada, “Government Launches Consultations on Border Carbon Adjustments,” 5 August 2021, <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2021/08/government-launches-consultations-on-border-carbon-adjustments.html>.

^④ Joe Biden, “The Biden Plan to Build a Modern, Sustainable Infrastructure and an Equitable Clean Energy Future,” July 2020, <https://joebiden.com/clean-energy/>.

^⑤ Kira Taylor, “US Lawmakers Push Carbon Border Tariff Similar to EU’s CBAM,” 22 July 2021, *EURATIV.com*, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/us-lawmakers-push-carbon-border-tariff-similar-to-eus-cbam/>.

包括特朗普执政时期曾退出《巴黎协定》的美国;^①第二类包括那些签署了《巴黎协定》,但认为碳关税的实施违反了协定精神的国家。中国属于此种情况。2019年在马德里召开的联合国气候大会期间,中国代表曾表示,由于所有国家都已同意实施相关的减排政策,因此没有必要单边性地出台类似贸易保护工具的碳关税机制。^②2021年4月,在中、法、德三国领导人气候峰会上,习近平主席强调:“应对气候变化是全人类的共同事业,不应该成为地缘政治的筹码、攻击他国的靶子、贸易壁垒的借口”。^③

围绕碳关税引发的争论主要集中在三个问题上,即技术上难以设计、政治上难以实施、目标上难以实现,简称为“可行性”“合法性”和“有效性”问题。^④

可行性是指碳关税在技术上面临制度设计、征收范围、操作方法等问题。其中包括:在何种范围、哪些行业、通过哪些税种征收;碳关税与欧洲碳市场如何相互兼容;如何对进口产品进行甄别;是否将材料来源和生产过程引入关税认证过程;如何测算碳关税税率;如何制定一套透明、高效的第三方认证程序等。

在合法性方面,碳关税同时面临内部和外部的的问题。内部合法性是指碳关税机制是否通过内部决策机制具有法律效力。外部合法性是指碳关税是否符合国际机制的约束与规范。从碳关税的实施对象看,由于涉及进口产品,因此是否与WTO规则兼容成为碳关税是否具有外部合法性的关键,主要体现在两个方面:一是欧盟现有ETS体系中的“碳配额”制度是否等同于碳税;二是如果欧盟不对内部碳密集型产品征收碳税,就不可能制定出与WTO规则兼容的碳关税制度。^⑤

有效性是指征收碳关税是否对抑制他国温室气体排放、加强他国气候政策的执行力度、改善全球环境有所帮助。欧盟强调,防止“碳泄漏”风险是其设计碳关税的“初衷”。通过此方式,可使其他国家加强有效的减排措施,以应对气候变化。但是,从理论和实证研究看,“碳泄漏”本身都是一个模糊的、有待澄清的概念。通过对“碳关税和碳泄漏”相关性实证研究文献的分析表明,两者的互连性仍存在较大的争议。

当前,欧盟实施碳关税面临最大的问题是如何使其与WTO规则兼容,即如何使

^① Bruce Strokes, “Europe’s Green Deal Could Open a New Front in the Trade War,” *Foreign Policy*, 7 January 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/01/07/trump-trade-war-phase-one-china-europe-green-deal-new-front/>.

^② Hou Liqiang, “Nation Urged to Boost Carbon Capture,” *CHINADAILY*, 12 December 2019, p.3.

^③ 《三国领导人视频峰会 习近平再发“中国强音”》,光明网转自央视网新闻,2021年4月17日, https://politics.gmw.cn/2021-04/17/content_34771738.htm.

^④ Johanna Lehne and Oliver Sartor, “Navigating the Politics of Border Carbon Adjustments,” E3G Briefing Paper, September 2020, p.1, https://www.e3g.org/wp-content/uploads/E3G_Briefing_Politics_Border_Carbon_Adjustment.pdf.

^⑤ Brian P. Flannery and Jan W. Mares, “Feedback for European Commission’s Proposal on Carbon Border Adjustment: from Resources for Future,” 1 April 2020, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-EU-Green-Deal-carbon-border-adjustment-mechanism-/F510385>.

其在 WTO 框架下合法化,防止与其他国家发生贸易摩擦,甚至是冲突。欧盟为增加其碳关税的合法性,寻求碳关税与 WTO 规则兼容,主要在以下三个方面做出努力。

第一,通过内部合法化,寻求与 WTO 规则兼容的空间。

欧盟强调,引入碳边境调节机制是实现欧洲“绿色协议”目标的“必由之路”。这种“污染者付费”原则既符合欧盟 2005 年以来运行 EU-ETS 的初衷,也与 2020 年修订的 2030 年气候目标和 2050 年“碳中和”目标相一致。因此,欧盟认为,“污染者付费”原则也应适用于进口产品。未来,市场化的碳价将动态地反映在碳关税定价上。欧盟在“碳关税决议”中建议:“为确保碳价的可预测性和稳定性,欧盟进口商应从一个单独设立的、反映当日碳价的配额池中购买碳配额。”^①欧盟希望以此使 CBAM 与 WTO 规则相兼容。

第二,推动 WTO 改革,修订现有国际贸易规则。

欧盟认为,国际贸易规则是全球实现可持续发展目标的关键。因此,在“联合国可持续发展目标”(SDGs)和《巴黎协定》框架下,欧盟迫切地希望对 WTO 进行全面改革,使其能够保证公平贸易和对等竞争(level the playing field)。欧盟认为,在应对全球变暖问题上,1947 年通过的关贸总协定规则(GATT)需要“重新思考”。欧洲议会敦促欧委会应在 WTO 改革议题上采取积极、主动的行动,制定出与全球升温控制在 1.5℃ 以内目标相符的新规则。欧洲议会强调,欧委会应加紧全球二氧化碳定价,促进与气候和环境保护技术相关的贸易规则制定。例如,通过世贸组织《环境产品协定》等新的贸易政策倡议。^②因此,欧盟会加大推进 WTO 改革进程,使国际贸易法符合《巴黎协定》和其他国际法,特别是国际劳工组织(ILO)的相关法律、公约。在欧盟看来,征收碳关税如能引用 WTO 规则,即 GATT 第 20 条“一般例外”,^③其外部合法性便“水到渠成”,既符合全球实现联合国可持续发展增长目标(SDGs)、减少全球温室气体排放的环境目标,又可“约束”进入欧盟市场的进口产品企业遵守国际劳工组织公约,保持较高的环境、劳工保护标准。^④

为寻求更广泛的支持,欧盟正通过各种多边机制、国际组织或非政府跨地区组织,结成“意愿联盟”,借 WTO 改革之际,将气候变化、碳定价等议题与贸易挂钩。2019 年 9 月,哥斯达黎加、斐济、冰岛、新西兰和挪威发起了一项倡议,即《气候变化、贸易和可

^① European Parliament, “European Parliament Resolution of 10 March 2021 towards a WTO-compatible EU Carbon Border Adjustment Mechanism (2020/2043(INI)),” 10 March 2021, P9_TA-PROV (2021) 0071, para. 16.

^② Ibid., para. 24.

^③ Ibid., para. 25.

^④ Ibid., para. 26.

持续发展协定》,将贸易和气候变化紧密地结合起来。冰岛、新西兰、挪威等国欲拟定计划,对涉及“环境”的进口产品和服务征收碳关税。

第三,以保护全球环境、防止“碳泄漏”为由,寻求 GATT 第 20 条豁免。

如前所述,如果存在因征收碳关税而区别对待同类进口产品行为的话,欧盟将违反世贸组织规定的最惠国原则和非歧视性原则。但是,鉴于法律上的模糊界定,尤其是根据生产方法、碳含量和原产地国家气候政策等标准对进口商品征收不同的税种时,欧盟可能引用世贸组织《关税和贸易总协定》第 20 条“一般例外”,解决碳关税的合法性问题。该条规定,允许成员国实施“保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施”。

从贸易法角度来看,碳关税的合法性在于其是否按照世贸组织的规则设计,符合最惠国待遇原则和非歧视性原则,即碳关税征收不得区别对待 WTO 成员或同类进口产品。在欧盟内部,对进口产品征收二氧化碳“排放税”(即碳税),并由欧盟成员国实施,将是最直接的碳关税征收办法。欧盟首先必须对欧盟内部的产品征收碳税,之后,将这种税用于进口产品才不会违反世贸规则。按此逻辑,同类进口产品应与欧盟产品一样,被征收类似碳税的关税是符合 WTO 原则的。不过,欧洲学者苏珊娜·德尔格(Susanne Dröge)认为,欧委会应根据国际贸易法,证明欧盟 ETS 下实施的碳配额价格最终等同于针对碳排放征收的“产品税”(product tax),即碳税。否则,欧委会需要引用《关税和贸易总协定》第 20 条“一般例外”条款,说明对进口产品征收碳税的目的是避免“碳泄漏”风险,保护日渐枯竭的自然资源,包括地球大气层。^①

然而,欧盟将碳关税视为新财政收入来源的倾向将降低其合法化的可能性。德尔格认为,将碳关税收入视为财政收入的立场可能会被世贸组织上诉机构抓住“把柄”,质疑欧盟设立碳关税(CBAM)的初衷,即并非保护全球环境,减少“碳泄漏”,而是为了增加财政收入。^②因此,如果欧盟以 GATT 第 20 条例外条款为其碳关税合法性进行辩护的话,会显得“名不符实、首鼠两端”。2020 年 7 月,欧洲理事会通过了欧委会提议的《为欧洲复苏计划提供动力的欧盟预算》政策文件。^③在法理上,该文件增加了碳关税与 WTO 规则兼容的困难,削弱了欧盟原有说辞的说服力,为外方抨击增加了论

^① Susanne Dröge, “The EU’s CO2 Border Adjustment: Climate or Fiscal Policy?” Point of View, SWP, 5 August 2020.

^② Ibid.

^③ European Council, “Conclusions Special European Council,” 17–21 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21>.

据。该文件明确表示,碳关税已被欧盟视为一种“帮助欧洲经济复苏的、新的创收来源”。^① 同样,波兰也视碳关税收入为潜在的、新的国内财政收入来源。^②

不过,也有学者认为,WTO 规则不会给欧盟实施碳关税造成实质上的障碍。乔尔·荃齐曼(Joel P. Trachtman)认为,即使一个国家对进口产品征收碳关税违反了 WTO 规则,其他国家需通过一个为期三年的诉讼期,在 WTO 框架下对其予以反击,或采取单边性的报复行为。但在实施报复之前,该国将遵守碳关税规定。因此,实际上,欧盟可能会采取“民事不服从”(Civil Disobedience)或“有效违反”(Efficient Breach)行动,以回应报复行为。鉴于 WTO 争端解决机制的“半瘫痪”现状,加上 EU-ETS 机制及其运行的有效性不太可能给欧盟带来声誉上的损失,因此,与 WTO 规则兼容的不确定性可能不会成为欧盟实施碳关税的重大障碍。^③ 但实际操作层面上对国际机制实行拖延式抵抗,会对欧盟的形象造成负面影响。

四 影响评估

碳关税自被提出以来一直饱受争议。英国学者迪特·赫姆(Dieter Helm)等人将碳关税视为“游戏规则转换器”。^④ 早在 1992 年,时任关税与贸易总协定组织(GATT)总干事的亚瑟·敦刻尔(Arthur Dunkel)曾发出警告,认为国家间因环境政策差异而引发贸易摩擦的可能性是真实存在的。^⑤ 敦刻尔认为,实施较高标准环境政策、较严减排措施的国家注定会抱怨其产品在全球市场正变得越来越缺乏竞争力。随之而来的是其市场份额、就业率和投资机会与那些未采取类似环境标准、减排措施的国家相比处于劣势。^⑥

(一)对气候治理的影响

① European Commission, “The EU Budget Powering the Recovery Plan for Europe,” Brussels, 27 May 2020, COM (2020)442 final, p.15.

② Eva Krukowska, “Carbon Border Tax in Europe Gets Backing from Polish Premier,” *Bloomberg Green*, 6 February 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-06/carbon-border-tax-in-europe-getsbacking-from-polish-premier>.

③ Joel P. Trachtman, “WTO Law Constraints on Border Tax Adjustment and Tax Credit Mechanisms to Reduce the Competitive Effects of Carbon Taxes,” Discussion Paper, Resources for the Future, January 2016, RFF DP 16-03, pp. 41-42.

④ Dieter Helm, Cameron Hepburn and Giovanni Ruta, “Trade, Climate Change and the Political Game Theory of Border Carbon Adjustments,” Centre for Climate Change Economics and Policy, Working Paper, No.92, May 2012, p.3.

⑤ World Trade Organization, “Arthur Dunkel Speech Address to the Conference of the International Herald Tribune in Association with the Thailand Development Research Institute ‘Asia and the Pacific: Merging Business and the Environment’,” 23 January 1992, GATT/1527, p.9, https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91600268.pdf.

⑥ Ibid.

尽管人们对“碳泄漏”缺乏清晰的认识,但欧盟仍将“雄心勃勃”的气候政策与其联系起来,^①寄希望于碳关税挽回欧洲产业因支付碳税而失去的竞争优势,平衡其他国家的减排目标。不过,碳关税果真犹如欧盟描述的那样,可以防止“碳泄漏”风险?质疑方的观点主要可归纳为三类。

首先,碳关税措施对防止“碳泄漏”的作用有限。联合国“政府间气候变化专门委员会”(IPCC)第三次报告(2001)指出,由于碳关税价格变化可能对贸易造成影响,使碳密集型产业向“非附件一国家”^②发生转移,导致“碳泄漏”率约为5%-20%,但“碳泄漏”存在高度不确定性。IPCC第四次报告(2007)得出几乎完全一致的结果。该报告的结论是欧盟并未因实施严格的限排措施(包括EU-ETS运行之后)而使欧洲企业的竞争力遭到削弱。^③

其次,碳关税几乎对第三国的气候政策不会产生影响,或影响相当有限。比利时布鲁盖尔研究所2020年发布报告指出,欧盟试图将碳关税纳入气候立法的做法可能适得其反。从现行欧盟ETS碳价机制上看,并未发现所谓的“碳泄漏”,从事后模型上发现的“碳泄漏”也相当有限。^④因此,该报告建议,欧盟应将注意力从制定、执行碳关税转移到在内部发展具有竞争力的低碳产业。中国欧盟商会2020年报告指出,增加关税、反补贴、反倾销等措施不会对中国企业带来实质性的、改变商业行为的“效果”。^⑤

最后,征收碳关税对全球减排的实质性贡献十分有限。威廉姆斯·诺德豪斯(William Nordhaus)发现,即使碳关税寻找到与WTO规则相互兼容的途径,其征收水

① Gregory Claeys, Simone Tagliapietra and Georg Zachmann, “How to Make the European Green Deal Work,” *Policy Contribution*, Bruegel, Issue 13, 2019.

② 《联合国气候变化框架公约》附件一(1998年修订)所包括的国家是经济合作与发展组织中的所有发达国家和经济转型国家。其他不履行公约的国家即为非附件一国家。附件一国家承诺2000年前单独或联合将温室气体排放控制在1990年的水平。非附件一国家包括已批准或同意加入《联合国气候变化框架公约》但不包括在气候公约附件一中的国家。参见政府间气候变化专业委员会《第三次评估报告》写作组:《2001气候变化:综合报告附录B》,2001,第158、172页, <https://archive.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-ch.pdf>。

③ Terry Barker et al., *Mitigation from a Cross-sectoral Perspective: Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)——Summary for Policymakers*, Cambridge University Press, 2007, p.12.

④ Georg Zachmann and Ben McWilliams, “A European Carbon Border Tax: Much Pain, Little Gain,” *Policy Contribution*, Bruegel, Issue 5, March 2020.

⑤ Jörg Wuttke, “President’s Foreword: 2021— To Decouple or not to Decouple, This is the Question,” *Journal of the European Union Chamber of Commerce in China*, Issue 60, January/February 2021, p.5.

平仍不足以让众多排放大国加入碳定价联盟,而对全球减排目标做出实质性的贡献。^①相反,如果未来欧美在碳关税上达成共识,组建一个扩大版的碳关税市场,那么包括中国在内的广大发展中国家将是最大的利益受损者,碳关税最终可能会演变成发达国家对发展中国家施压的贸易武器。^②

(二)对贸易、投资的影响

碳关税对贸易的影响程度主要取决于两个因素:碳强度和贸易强度。碳强度是指单位 GDP 的二氧化碳排放量。它是测量温室气体排放的重要指标之一。贸易强度是指两国进行贸易时的交换比例,它体现着商品交易的紧密度。基于此,碳关税对贸易、产业的影响主要体现在三个方面。

第一,碳关税将对全球贸易产生影响。以能源为例,由于地理位置接近,俄罗斯是欧盟最大的石油供应国,占欧盟石油进口的四分之一以上。但是,俄罗斯石油的碳足迹几乎是沙特阿拉伯石油的两倍,而后者只是欧盟相对较小的石油供应国。这在很大程度上是因为俄罗斯石油储藏得比沙特更深,因此更难开采。加拿大石油是世界上碳排放量最高的石油之一,其碳足迹是沙特阿拉伯的四倍,^③这是因为加拿大的石油大部分是从油砂中提取的。此外,自新冠疫情危机暴发以来,全球原油需求急剧下降,导致现货市场和期货合约价格持续徘徊在低价位。欧盟 CBAM 的实施可能促使欧盟进口商将更多的石油采购转向沙特阿拉伯。除非改进开采工艺,否则某些外国能源供应商有可能被有效地排除在欧盟市场之外。

第二,碳关税将对国外产业及其产业链带来较大的影响。欧盟 CBAM 将直接或间接地影响到所有依赖欧盟进口的产业部门,并将影响整个价值链的采购决策。其中,焦炭、成品油、采矿和采石等行业受到的影响最直接。波士顿咨询研究报告认为,^④在欧盟优先考虑的 44 个行业中,每个行业的碳排放强度和贸易强度都很高,其中 85%与材料、能源和其他为工业过程提供原材料的行业有关。化工产品、基本金属、纸制品和非金属矿物产品等部门虽然对贸易的依赖性较低,但由于它们的高碳强

^① William Nordhaus, "Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy," *American Economic Review*, Vol. 105, Issue 4, 2015, pp.1339-1370; Birgit Bednar-Friedl, Thomas Schinko and Karl. W. Steininger, "The Relevance of Process Emissions for Carbon Leakage: A Comparison of Unilateral Climate Policy Options with and without Border Carbon Adjustment," *Energy Economics*, Vol. 34, Issue 2, 2012, pp.168-180; Matthias Weitzel, Michael Hübler and Sonja Peterson, "Fair, Optimal or Detrimental? Environmental vs. Strategic Use of Border Carbon Adjustment," *Energy Economics*, Vol.34, Issue 2, 2012, pp.198-207.

^② 张晓通等:《欧盟碳边境调节机制研究报告》,复旦大学一带一路及全球治理研究院和武汉大学经济外交研究中心,2021年7月,第22页。

^③ Mohammad S. Masnadi et al., "Global Carbon Intensity of Crude Oil Production," *Science*, Vol. 361, Issue 6405, 2018, pp.851-853.

^④ Ben Aylor et. al., "How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade," p.1.

度,也将受到直接的影响。

第三,碳关税将挤压外国企业的利润空间。为评估碳关税的潜在影响,波士顿咨询研究报告通过计量模型估算,欧盟碳关税的设定价格门槛为 30 美元/吨二氧化碳当量。该价格远远低于当前市场逾 60 欧元/吨的碳价。^① 不过,该报告承认,该价格水平的设定是相当保守的,每吨二氧化碳的实际价格将根据市场波动而上下浮动。波士顿咨询研究报告预测,在未来几年内,某些产品的碳关税可能会大幅提高。以原油为例,如果原油市场价格升至 60 美元/桶,预计欧盟将征收 2 亿至 7 亿美元的碳关税,这将使外国公司的利润平均下降约 10%;如果原油市场价格为 30-40 美元/桶的话,外国公司的利润则会下降 20%。^② 类似的情况也会出现在人造黄金加工业。以矿业为例,如果对每吨二氧化碳征收 30 美元的碳关税,将为欧盟带来约 4.5 亿至 9.5 亿美元的“额外”收入,而外国矿业公司的利润将减少 10%。^③

在投资方面,以气候减排为目标的碳关税征收可能引发投资流向和规模的变化。为达到欧盟低碳标准,国外出口企业将会尽可能地改进生产工艺、采用可再生能源发电、将生产线转移到更具竞争优势的国家,以继续在欧盟保持市场份额。按此逻辑,低碳行业、清洁技术行业、可再生能源大规模应用的领域正在吸引更多的投资。以欧洲复兴开发银行为例,2018 年,该行在绿色经济转型方面的投资达 33 亿欧元,占该行当年总投资规模的 36%。^④ 在绿色债券方面,有数据显示,2020 年全球绿色债券市场规模达 2695 亿美元。其中,欧盟、美国和中国的市场占比分别为 45%、18.9%、6.5%。与 2019 年相比,全球绿色债券市场增长了 50%。^⑤ 截至 2019 年,全球已有逾百家金融机构陆续停止对煤电项目的新投资。其中,包括世界银行、欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行和亚洲基础设施投资银行等。^⑥

(三)对国际贸易规则、标准的影响

单边推出碳关税凸显欧盟想要占据国际贸易规则修改权、标准制定权的野心。如前文所述,碳关税即将在欧盟“落地”,“可行性”问题已不复存在,但欧盟依然面临合

^① EMBER, “Daily EU ETS Carbon Market Price (Euros),” <https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/>.

^② Ben Aylor, et. al., “How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade,” p.7.

^③ Ibid., p.6.

^④ European Bank and Reconstruction Development, “Annual Review 2018,” 8 May 2019, p.6, <https://2018.ar-ebrd.com/>.

^⑤ Liam Jones, “Record \$269.5bn Green Issuance for 2020; Late Surge Sees Pandemic Year Pip 2019 Total by \$3bn,” 24 January 2021, <https://www.climatebonds.net/2021/01/record-2695bn-green-issuance-2020-late-surge-sees-pandemic-year-pip-2019-total-3bn>.

^⑥ Tim Buckley, “Over 100 Global Financial Institutions Are Exiting Coal, With More to Come,” Institute For Energy Economics and Financial Analysis, 27 February 2019.

法性和有效性等问题。碳关税的合法化路径绕不开世贸组织。因此,世贸组织改革的方向将决定其未来规则是否给予欧盟 CEAM 合法化的空间。作为多边主义的捍卫者,欧盟一方面愿意在 WTO 争端解决机制下提起诉讼、解决贸易纠纷;另一方面,欧盟部分成员国仍坚持采取强硬的贸易政策,将其与“平等、公开和基于规则”等价值观绑定起来。^①

欧盟认为,碳关税不仅是气候变化问题,而且与可持续性增长息息相关,涉及环境、社会、人权、劳工、补贴、外交等政策。欧盟征收碳关税的意图大致有五层:一是扳回欧盟产业竞争力的劣势;二是屏蔽所谓“高碳”的进口产品,保护欧盟内部市场;^②三是倒逼其他国家加强减排措施,加快实施更具市场化、覆盖面更广的碳价机制,改革化石燃料行业补贴政策;^③四是逼迫贸易大国将环境、劳工政策和标准等纳入气变、产业、贸易政策;五是联合更多的“意愿相似”国家,推动有利于欧盟的 WTO 改革,包括将环境、劳工等标准加入 WTO 新规则。

欧美的联盟将会形成一个“基于规则”的以“碳市场和碳关税”为核心的新的全球气候治理秩序。欧盟在 2020 年 12 月发布的《全球变局下的欧美新议程》(简称“新议程”)中表示,在新的、开放的跨大西洋关系下,尤其是在全球气候治理方面,欧美应利用集体影响力,在全球公共产品、多边机制等方面找到解决方案;在气候外交方面,积极利用七国集团、二十国集团、世界贸易组织等多边机制开展气候外交;在贸易方面,应改革 WTO 规则,推动国际版碳交易市场的发展。^④ 拜登上台后,美国重返《巴黎协定》,2021 年 4 月召开多国领导人气候峰会,欲夺回气候治理中的领导地位。在国内层面,拜登政府将气候变化和环境等议题纳入国家安全范畴,碳关税重回政治议题。在机构设置上,美国计划在“国家经济委员会”下新设立“国家气候委员会”,将气候变化融入联邦政府所有部门的决策过程,并将其列为外交政策的优先项。尽管美国国内依然在碳关税及碳税问题上存在分歧,但鸿沟正在缩小。同时,拜登政府认同欧盟将环境、人权等标准纳入贸易协定、国际贸易规则的做法。2021 年 5 月,美国贸易代表

^① Johanna Lehne and Oliver Sartor, “Navigating the Politics of Border Carbon Adjustments,” E3G Briefing Paper, September 2020, p.8.

^② Daniel Gros and Christian Egenhofer, “Climate Change and Trade: Taxing Carbon at the Border?” Policy Paper, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, p.13.

^③ 2011 年,二十国集团(G20)和亚太经济合作组织(APEC)区域论坛都承诺“逐步取消鼓励浪费性消费的中期低效化石燃料补贴”。但中期(2020 年)已来临,补贴尚未逐步取消。

^④ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, “A New EU-US Agenda for Global Change,” 12 February 2020, JOIN (2020) 22 final.

办公室向 WTO 提交了一份关于加强反对捕鱼贸易中强迫劳动的建议。^① 同年 6 月,在拜登访欧期间,美国贸易代表戴琪(Katherine Tai)向欧盟和英国极力“推销”2020 年通过的《新美墨加自由贸易协定》。该贸易协定的特点之一是纳入更为严格的劳动和环境标准。^② 由此可见,一个与人权、环境挂钩、以“碳市场和碳关税”为核心的全球气候治理模式正在欧美间浮现。

(四) 对中国的影响

碳关税的出台意味着欧盟正在失去与他国在气候变化领域合作的耐心。挪威产业联合会强调:“对欧洲而言,只有当其他防止‘碳泄漏’措施都失败的情况下,碳边境调节机制才应被视为最后的应对办法。”^③

欧盟碳关税将从两个方面影响中国。首先,在多边层面,欧盟希望通过制定与环境、劳工挂钩的碳关税等新规则,主导话语权,推进世贸组织的改革进程及其上诉机构的有效运作。^④ 其次,在双边层面,碳关税实施后,欧盟会将其嵌入所有与贸易、投资相关的双边政策谈判领域,如市场准入、竞争性、政府采购、关税待遇、外资审查、劳工标准等。鉴于中国对欧贸易、投资比重较大,碳关税将对中国出口欧盟的产品造成较大的影响。最糟糕的情况是,如果欧盟如愿地将碳关税纳入 WTO 框架,开始“合法”征收,其他国家可能会仿效欧盟实施碳关税,对中国的影响可能更大。

欧盟碳关税将对中国出口贸易造成直接的影响,尤其是碳密集型出口行业。据比利时布鲁盖尔研究所统计,在 2018 年欧盟碳密集型进口产品中,来自中国的纸制品占比最高,为 25%;在钢铁、铝业和铝制品等高能耗行业中,来自中国的产品占比也较大,分别为 9% 和 14%。^⑤ 张晓月通过建立经济模型发现,如果欧盟碳关税税率设定为 30 美元/吨二氧化碳当量,中国对欧盟(15 国)出口产品价值总量将比 2011 年下降超过 10%;^⑥ 英国学者赫姆等人指出,如果碳关税税率设定为 50 美元/吨二氧化碳当量,

^① “US Calls on WTO Members to Address Forced Labor in Fishing,” Yahoo, 27 May 2021, <https://sg.finance.yahoo.com/news/us-calls-wto-members-address-213907437.html>.

^② United States Trade Representative Office, “Remarks of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration’s Worker-Centered Trade Policy,” 10 June 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/june/remarks-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-worker-centered-trade-policy>.

^③ Confederation of Norwegian Enterprise (NHO), “Feedback on European Commission’s Carbon Border Adjustment Mechanism,” 1 April 2020, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-EU-Green-Deal-carbon-border-adjustment-mechanism-/F510405>.

^④ BusinessEurope, “A Trade Strategy Fit for the 21st Century,” 2019, p.5.

^⑤ Mark Leonard, et al., “The Geopolitics of the European Green Deal,” *Policy Contribution*, Bruegel, Issue 4, 2021, p.10.

^⑥ 张晓月:《欧盟碳关税对中国出口贸易的影响——基于 GTAP 模型分析》,硕士学位论文,广东外语外贸大学,2015 年,第 37 页。

中国对欧盟15国出口总量将比2011年降低逾20%，接近22%。其中，水泥、化工橡胶、钢铁、矿产品开采与生产等行业受影响较大，^①中国企业将向欧盟缴纳的碳关税相当于2011年对欧贸易总额的9.2%。^②上述中外研究文献采用的计量方式均为GTAP (Global Trade Analysis Project) 数据模型。2021年7月，清华大学和德国智库阿德菲(adelphi)在联合发布的研究报告指出，欧盟CBAM将对对中国对欧出口产生较大的影响，其影响程度取决于碳关税的具体设计，尤其是覆盖的部门及排放范围。该报告认为，泰罗·库思(Tero Kuusi)等人2020年预测欧盟碳关税可能对中国贸易造成的影响时，假定覆盖制造业部门、税率为25欧元/吨二氧化碳当量，中国出口贸易损失比重在6.8%-11.6%。不过，该假设远远超出欧盟CBAM初始阶段的设计，因而其评估结果可能与现实相比存在较大的偏差。^③据欧委会估算，每年欧盟通过征收碳关税的“额外”收入预计将达到40亿至150亿欧元，且在一定时期内会逐年增长。^④

碳关税被视为一把“双刃剑”。尽管欧盟希望通过征收碳关税，惩罚外国公司的高能耗产品，迫使其转向低碳、可持续性的生产方式。^⑤然而，欧盟也担心，“棒杀”中国企业可能会损害欧盟消费者的利益。欧委会贸易总司贸易与投资主管莱奥波尔多·鲁比纳奇(Leopoldo Rubinacci)强调：“碳关税应该被视为一种绿色政策工具，而不是保护欧洲钢铁行业竞争力的工具。”^⑥目前，欧洲制造的风力涡轮机有20%使用的是中国钢制风塔。如果采取贸易防御措施，制造这些涡轮机的成本将上升8%-14%，风电行业和欧盟消费者将最终承担成本增加的后果。^⑦

五 结论与展望

欧盟史无前例、单边性地推出碳关税，在某种程度上，意味着正失去与包括中国在内的发展中国家在气候变化领域展开合作的耐心。除了标榜防止“碳泄漏”风险、平

^① Dieter Helm, Cameron Hepburn and Giovanni Ruta, “Trade, Climate Change and the Political Game Theory of Border Carbon Adjustments,” Centre for Climate Change Economics and Policy, Working Paper, No.92, 2012, p.33.

^② Ibid., p.14.

^③ 《欧盟碳边境调节机制与中国:政策设计选择、潜在应对措施及可能影响》，清华大学能源环境经济研究所和德国智库阿德菲，2021年，第23页。

^④ European Commission, “The EU Budget Powering the Recovery Plan for Europe,” Brussels, 27 May 2020, COM (2020) 442 final, p.15.

^⑤ Frederic Simon, “Steelmakers Call for ‘Green Deal’ to Counter Chinese Dumping,” EURATIV.com, 24 November 2020, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/steelmakers-call-for-green-deal-to-counter-chinese-dumping/>.

^⑥ Ibid.

^⑦ Ibid.

衡非欧盟国家的减排目标、“倒逼”其采取有效碳价机制等目标以外,本文认为,通过碳关税,欧盟可进一步推广欧式标准和规范,“逼迫”贸易大国就范,将环境、劳工政策和标准等纳入气变、产业、贸易政策中,借机联合“意愿相似”国家,推动有利于自身利益的 WTO 改革,建立所谓“基于规则”的国际秩序。

从影响上看,除了挤压外国企业利润、改变产业竞争、影响贸易格局、转变投资流向等方面外,碳关税对全球气候治理的正面影响十分有限。研究表明,碳关税对防止“碳泄漏”、全球减排的实质性贡献较小,对其他国家气候政策的影响微乎其微。相反,碳关税可能打击到发展中国家的减排努力和成果。

在合法性问题上,尽管碳关税已通过立法、实现了内部合法化。但是,在外部,欧盟碳关税依然面临挑战。其实现与 WTO 规则兼容的三种途径主要包括:一是通过内部合法化,寻求与 WTO 规则兼容的空间;二是推动 WTO 改革、修订现有国际贸易规则;三是以保护全球环境、防止“碳泄漏”为由,寻求 GATT 第 20 条豁免。不过,欧盟将碳关税视为新财政收入来源的倾向将降低其在 WTO 合法化的可能性。

此外,混乱的国际秩序、失灵的国际机制或将增加碳关税合法化的谈判砝码。贸易冲突加剧、WTO 上诉机构功能失灵又降低了碳关税与国际规则不兼容问题(不合法性)的风险。过去十年里,在美国奥巴马政府、特朗普政府相继阻止任命 WTO 上诉机构新法官等事件影响下,各国对国际贸易多边体系的忠诚度降低。在此情形下,如果欧盟采取违反世贸规则的碳关税,相关国家一定会采取有针对性的、有效的双边对抗。^①

通过“集体行动,应对气候变化”是国际社会的共识,也是全球气候治理的朴素理念。经过几十年的不懈努力,中国正成为全球气候治理中一支重要的力量。^② 在坚持“共同但有区别责任”原则下,提出“构建人类命运共同体”“构建人与自然命运共同体”等具有中国特色的全球气候治理方案,得到国际社会的高度认同。作为贸易大国,中国提出争取在 2030 年二氧化碳排放达到峰值、2060 年前实现“碳中和”。从“碳达峰”到“碳中和”,中国要用 30 年时间完成发达国家需要 45 年甚至 70 年才能实现的目标。尤其是,拜登上台后,欧美在气候变化领域的合作有所加强,在碳关税上的分歧日渐消弭,在全球治理上的霸权主义野心愈发凸显。对中国而言,欧盟碳关税的出现既是挑战也是机遇。

^① Johanna Lehne and Oliver Sartor, “Navigating the Politics of Border Carbon Adjustments,” E3G, Briefing Paper, September 2020, p.8.

^② 曹慧:《全球气候治理中的中国与欧盟:理念、行动、分歧与合作》,载《欧洲研究》,2015 年第 5 期,第 50-65 页。

未来五到十年是中国实现“双碳”目标的关键时期。欧盟内部对碳关税机制的具体实施规则仍存在分歧,如是否考虑间接排放、进口产品原产地国的气候政策如何进行量化、欧盟出口产品是否进行退税等。这为中国提供了一个完善碳市场、实现“弯道超车”的“机会窗口”。结合 2021 年年初国务院《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》,本文认为,只有“内外兼修”,中国才能从容应对日益复杂的国际局势。

具体而言,在中国内部,一是坚定不移地将应对气候变化纳入国家战略,整体协调气候、贸易、产业、外交、援助和发展等政策。二是坚持绿色发展观,加快碳市场建设。碳市场是中国实现“碳达峰”“碳中和”的“加速器”。全国性的碳排放交易体系已于 2017 年年底启动。从 2021 年 2 月 1 日起,《碳排放权交易管理办法》(试行)正式实施。这预示着全国碳排放交易市场的建设进入快车道。一个功能化、覆盖面广、充满活力的碳市场不仅有利于增强中国在全球气候治理中的分量,保护国内企业,尤其是出口企业的利益,而且可为子孙后代留下更多的“绿水青山”。三是重新评估国内产业、贸易政策中有关环境、劳工标准等规定,为欧美推行的 WTO 改革做好准备。在外部,中国应继续展开多边气候外交,与更多的国家结伴、相向而行,积极参与 WTO 改革谈判,主动参加与碳关税相关的第三国标准体系认定的国际谈判,构建一个公平合理、合作共赢的全球气候治理体系。

(作者简介:曹慧,中国社会科学院欧洲研究所副研究员;责任编辑:蔡雅洁)