

陈迎. 碳公平视角下碳关税的内在缺陷、深层冲突与国际协同治理[J]. 中国人口·资源与环境, 2024, 34(7): 1-13. [CHEN Y. Inherent flaws, deep-rooted conflicts, and synergistic international governance of carbon tariffs from a carbon equity perspective[J]. China population, resources and environment, 2024, 34(7): 1-13.]

碳公平视角下碳关税的内在缺陷、深层冲突与国际协同治理

陈迎^{1,2,3}

(1. 中国社会科学院大学应用经济学院, 北京 102488; 2. 中国社会科学院生态文明研究所, 北京 100710;
3. 中国社会科学院可持续发展研究中心, 北京 100732)

摘要 欧盟提出的碳边境调节机制(CBAM), 俗称“碳关税”, 是当前国际治理的热点问题, 受到国际社会的高度关注。目前, 欧盟已完成碳关税立法并进入具体实施阶段, 英、美等国家也提出类似法案。七国集团(G7)联手主导建立了国际气候俱乐部, 为合作推行碳关税作准备。2020年以来国内涌现大量碳关税研究, 多关注碳关税的直接经济影响, 对碳关税的政治影响认识不足, 缺乏在公平视角下对于碳关税的逻辑和内在缺陷的剖析, 对于化解碳关税的国际协同治理研究还相对薄弱。作者在碳公平视角下开展碳关税问题的研究, 主要结论如下: ①国际气候治理进程中碳关税议题的发展历程可分为理论预见、酝酿准备、试点受阻和立法实施4个阶段, 从理念到政策、再到实施, 呈现不断法律化、制度化和国际化的特征。②欧美推行碳关税的逻辑起点在于碳泄漏, 澄清碳泄漏认识误区有助于揭示碳关税存在的内在缺陷。从政府间气候变化专门委员会(IPCC)历次评估报告的主要结论看, 国际学术界的基本共识是: 没有证据表明存在显著的碳泄漏, 碳关税不是减少碳泄漏的良方。③欧美推行碳关税的影响不限于经济影响, 更重要的是对现有国际气候治理体系带来理念、原则、方法、目标等多重冲击。碳关税问题的深层原因在于国际气候治理与国际经贸治理体系的碎片化, 以及各方对公平理念的认知冲突。④化解碳关税问题必须在碳公平视角下加强国际协同治理, 可能途径包括: 面对世界发展新形势、新挑战, 加强各国公平理念的对话交流; 以《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)为主平台, 加强国际气候治理与国际经贸治理之间的沟通协调; 在UNFCCC下启动碳关税议题的实质性谈判; 通过国际合作开展全球价值链排放数据库和相关标准体系建设等。

关键词 碳边境调节机制(CBAM); 碳关税; 碳泄漏; 碳公平; 国际协同治理

中图分类号 F745.0 文献标志码 A 文章编号 1002-2104(2024)07-0001-13 DOI: 10.12062/cpre.20240402

碳边境调节机制(carbon border adjustment mechanism, CBAM), 也称碳纳入机制(carbon inclusion mechanism), 俗称“碳关税”(carbon tariff), 是对一系列针对进口产品隐含碳排放的边境政策措施的统称。其实际表现形式可以是对进口产品征收碳关税, 也可以包括更多不同表现形式的所谓“隐形碳关税”^[1], 即用于限制发展中国家产品和服务出口的碳标签、国际标准化组织(ISO)生产标准等政策工具。为表述方便, 除非特别说明, 以下均使用“碳关税”。

随着欧盟推动碳关税立法和实施, 碳关税成为国际社会高度关注的焦点问题, 也是学术研究的前沿问题。2020年以来国内涌现的大量研究成果中, 很多研究解读了欧盟碳关税的政策要点, 分析或测算了碳关税对中国

外贸出口可能带来的经济影响^[2-4], 部分研究深入到钢铁、铝等特定行业^[5]或省级特定地区^[6], 还有部分学者从法律角度详细讨论了碳关税的合法性问题^[7-8], 这些研究都从不同层面提出应对之策。但是, 现有研究仍存在一些不足之处: 一是缺乏完整系统的历史脉络的梳理。实际上, 碳关税是国际气候治理体系发展演变的产物, 从概念提出到政策制定经历了很长的发展演变过程。二是对于欧美推行碳关税的理由、逻辑和内在缺陷认识不足, 需要深入阐释, 澄清认识误区。三是对于碳关税的可能影响, 重经济轻政治, 碳关税对现有国际气候治理体系的政治影响关注不够, 缺乏对碳关税产生的国际治理制度和公平性根源的深度剖析。四是对于如何化解碳关税的国际治理问题, 缺乏协同治理的系统性思考。当今世界正

收稿日期: 2024-02-12 修回日期: 2024-06-15

作者简介: 陈迎, 博士, 研究员, 博导, 主要研究方向为全球气候治理、能源和气候政策。E-mail: cy_cass@163.com。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“碳中和形势下我国参与国际气候治理总体战略和阶段性策略研究”(批准号: 22ZDA111)。

处于百年未有之大变局,全球气候变化的挑战日趋严峻,世界经济和国际秩序正在发生广泛而深刻的变化。公平依然是国际治理的重要基石。碳关税问题非常复杂,涉及国际气候治理与国际贸易规则之间的关联和纠葛,国家集团之间的利益和博弈,必须在碳公平视角下多渠道、多层次寻求国际协同治理的解决之道。

鉴于此,本研究试图系统梳理国际气候治理进程中碳关税议题的发展脉络,以碳公平的视角,从碳泄漏源头剖析碳关税的内在缺陷,在国际治理的框架下挖掘其深层冲突,并提出国际协同治理的政策建议。

1 国际气候治理进程中碳关税问题的发展演变

碳关税从一个经济学的学术概念,到通过立法程序进入正式实施的政策,经历了很长的发展演变过程。既有科学认知的不断深入,也有国际政治的复杂博弈。大致可以分为以下4个阶段。

1.1 第一阶段:理论预见

1992年通过《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC,以下简称《公约》),将缔约方划分为附件一国家(指发达国家和转轨经济国家)和非附件一国家(指发展中国家),确立公平和共同但有区别的责任、促进可持续发展等基本原则。《公约》于1994年生效,1995年召开第一次缔约方大会(COP1),启动《公约》下第一个国际减排协议的谈判。

国际气候治理进程才刚刚起步,一些学者依据美国经济学家奥尔森《集体行动的逻辑》一书中提出的“搭便车”(free riding)理论,就预见到碳泄漏问题,提出了碳关税概念^[9-10]。“搭便车”理论认为,在经济学“理性人”假设的前提下,集体行动提供公共产品,而个体成员会理性选择不付出任何成本去占有公共产品,即“搭便车”。因此,越大的集体越无法令成员一起努力为集体谋取利益,除非有强制措施或者非公共物品的激励。气候变化是典型的全球性问题,经济学将其作为公共物品,应对气候变化需要各国合作减少温室气体排放。理论上,如果国际协议仅部分国家参与,那么部分国家付出减排的努力,而未减排的国家享受了全球减排的成果,就会出现“搭便车”问题。不仅如此,环境经济学“污染者天堂”假说还进一步推断,受到减排压力的碳密集型产业,为了逃避减排成本就会转移到其他未采取减排行动的国家,造成碳泄漏。为了防止“搭便车”,减少碳泄漏,需要建立全球统一碳税。现实中,要建立全球统一碳税非常困难,因此,对于来自未减排国家的进口产品征收碳关税就成为减排国家的一种限制性的政策选择。

1.2 第二阶段:酝酿准备

1997年在日本京都召开的《公约》第3次缔约方大会(COP3)上签署了《京都议定书》,是《公约》下第一个执行协议。依据《公约》公平和共同但有区别的责任原则,首次为附件B国家(发达国家与经济转轨国家)规定了具有法律约束力的定量减排目标,即到2008—2012年,所有发达国家要将CO₂等6种温室气体的排放量相比1990年整体减排5.2%,其中欧盟减排8%,美国减排7%,等等。非附件B国家(发展中国家)不承担有法律约束力的温室气体限控义务。该议定书引入排放贸易(ET)、联合履约(JI)和清洁发展机制(CDM)3个基于市场的灵活机制,帮助降低减排成本。2001年美国小布什政府宣布退出《京都议定书》,全球减排努力遭受严重挫折,最终经过多方努力,《京都议定书》于2005年2月16日生效实施。

作为《京都议定书》的主要推动者,欧盟于2002年5月31日率先批准了《京都议定书》,并着手制定一系列减排政策。2003年欧盟通过了碳排放交易体系(EU ETS)法令(2003/87/EC)^[11]。2005年1月EU ETS正式实施,覆盖1万多家规模以上的工业企业,是欧盟最重要的减排政策工具之一,也是全球最早建立的强制碳排放交易市场。2005—2007年EU ETS主要覆盖能源、钢铁、水泥、电解铝、化工、塑料橡胶、玻璃等能源密集型产业固定设施的碳排放。2008年以后,覆盖的温室气体不再限于CO₂,覆盖的设施不再限于陆地固定排放设施,而是逐步覆盖其他产业部门,如航空业。2005—2007年以免费配额为主,仅少量拍卖,2008年以后逐渐扩大配额拍卖的比例。

欧盟在积极推行碳市场促进减排的同时,对其他国家的减排力度不满,对可能产生碳泄漏深为担忧。以法国领导人为代表的欧洲政治家决心接受碳关税概念并付诸行动。2007年,时任法国总统希拉克是首位提议征收碳边境税的欧洲领导人^[12]。2009年,时任法国总统萨科齐也曾表示“生产‘脏东西’的人必须付出代价”^[13]。2008年,欧盟制定的《2020年气候和能源一揽子计划》提出“20-20-20”目标,即到2020年温室气体排放比1990年减少20%,可再生能源在总能源中的比例提高到20%,同时将能源效率提高20%,其中第10条b部分首次明确提到“碳关税是解决碳泄漏问题的可行方案”^[14]。2008年11月,欧盟通过了排放贸易体系指令的修改版本(2008/101/EC),其中一项重要条款就是要求欧盟于2009年12月前进行碳泄漏影响评估^[14]。根据欧盟设定的评估标准,假设碳排放完全拍卖,满足3条标准之一就被认定为受碳泄漏影响显著的部门,即:①部门碳成本(直接+间接)占部门增加值比例大于5%,并且部门贸易强度大于10%;②

部门碳成本占部门增加值比例大于30%;③部门贸易强度大于30%。经评估,258个具体部门(以NACE-4为标准)中151个部门被认定为受到碳泄漏的显著影响,约占EU ETS覆盖工业部门(不包括电力部门)碳排放的75%,这更坚定了欧盟积极推动碳关税的决心^[15]。

与此同时,2009年6月26日,美国众议院以219票同意、212票反对的微弱优势表决通过了包含碳关税内容的《美国清洁能源与安全法案》(The American Clean Energy and Security Act, ACESA)^[16]。“美版碳关税”专门强调对几类国家进行豁免,包括:在国际协议中做出与美国同等减排承诺的国家;与美国同为特定国际行业协议的成员国;已为特定行业设置了能源或温室气体强度目标且这一目标低于美国的国家;联合国认定的最不发达国家;温室气体排放占全球份额低于0.5%的国家;占美国该行业进口份额不足5%的国家。豁免后明显将矛头指向发展中国家^[17]。由于美国两党之间的政治斗争,该法案停滞不前,并未提交参议院讨论。

1.3 第三阶段:试点受阻

欧盟虽然经过全面评估建立了受碳泄漏影响显著的工业部门清单,但并未贸然全面推行碳关税,而是首先选择航空业这一特殊行业进行试点,并计划扩展到航海业。航空业和航海业的特殊性在于航空器飞行和海上船只航行具有很强的全球流动性,其碳排放难以确定国家归属。因此,全球碳排放的统计将航空和航海碳排放单列,《京都议定书》未涵盖航空和航海碳排放,而是由UNFCCC秘书处和附属科技咨询机构的合作方——国际民航组织(ICAO)和国际海事组织(IMO),分别负责控制全球航空和航海碳排放的谈判。2008年11月,欧盟修订2003年的碳排放交易指令,决定将航空碳排放纳入EU ETS(2008/101/EC)^[14]。欧盟境内航空碳排放2011年纳入,进出欧盟的国际航空碳排放2012年纳入,涉及全球2 000多家航空公司。该指令规定,自2012年1月1日起所有进出欧盟境内机场的客货运国际航班都将受一定碳排放配额的限制,以2004—2006年全球航空碳排放量作为参照,当年约85%的碳排放量免费,其余部分需由航空公司在欧盟ETS中购买碳排放额度,未能遵守相关规定将受到惩罚。对于进出欧盟的国际航空碳关税的征收方法是根据航段全程和欧盟碳交易价格来计算。

欧盟单边强征航空碳关税的方案,遭到国际社会的强烈反对,最后无果而终。国际民航组织理事会36个成员,26个明确表示反对欧盟征收航空碳关税。2011年8月,中国、美国和日本等国家的20多家航空企业在北京发表《共同声明》反对该法案。2012年2月14日,中国、印度、巴西和南非组成的“基础四国”发布部长会议联合声

明,坚决反对欧盟强征航空碳排放税^[18]。2012年2月22日,国际民航组织23个国家签署了《莫斯科会议联合宣言》,共同反对欧盟单方面将国际航空碳排放纳入欧盟的碳排放交易体系^[19]。美国参议院于2012年9月表决通过一项议案,禁止美国的航空公司加入欧盟碳排放交易体系。欧盟外的各大航空公司也都拒绝向欧盟报告相关碳排放数据^[20]。2012年11月,欧盟以ICAO理事会会议就谋求全球国际航空减排协议取得重要进展为由,宣布暂停向非欧盟国际航班征收航空碳关税,“停摆”(stop the clock)时间约为一年。同时还暗含威胁意味地表示,如果2013年ICAO成员国大会未就国际航空减排全球方案达成一致,航空碳关税还将自动重启^[21]。此后欧盟于2013年4月和10月两次修改法案,仍然难以平息国际航空业的反对声浪,还引起欧洲航空协会的不满。虽然欧洲法院裁定其符合相关国际法规定,但法案无法推进只能继续停摆,自然也无法扩展到航海业,最终不了了之。欧盟碳关税试水航空业受挫,是内外部多因素综合作用的结果,也为欧盟后续推行碳关税积累了经验教训^[22]。

1.4 第四阶段:立法实施

2015年12月,《公约》第21届缔约方会议通过了《巴黎协定》,确立了控制全球温升相对于工业革命前不超过2℃并努力实现1.5℃的全球长期目标,构建了自下而上的国家自主贡献(NDC)与自上而下的全球盘点(GST)相结合的减排机制。《巴黎协定》于2016年11月4日正式生效。2021年11月,在英国格拉斯哥召开的《公约》第26届缔约方大会通过了《格拉斯哥气候协议》,完成了对《巴黎协定》实施细则的谈判。为促进《巴黎协定》的全面落实,各国纷纷提出2030年的国家自主贡献和长期低碳发展战略。迄今为止,全球已有150多个国家提出了碳中和目标,翻开了国际气候治理的新篇章。

欧盟为显示其全球减排的领导力,率先提出气候中和目标,重提碳关税。2019年12月,欧盟委员会正式发布《欧洲绿色协议》^[23],提出2030年温室气体排放量要在1990年基础上减少50%~55%,2050年实现气候中和目标,并制定了2030年一揽子减排政策计划“Fit for 55”,将改革欧盟碳交易市场以及与之配套的碳关税纳入未来3年工作计划。2021年6月《欧洲气候法》^[24]完成立法程序,将减排承诺转变为强制性法律。欧盟碳关税的立法过程可谓一波三折。从2021年7月14日欧盟委员会提出立法草案,到2023年4月18日欧洲议会通过、2023年4月25日欧盟理事会批准,其间三方就立法草案反复磋商、多次修改,最终达成一致。2023年5月16日欧盟碳关税法规的案文被正式发布在《欧盟官方公报》(Official Journal of the European Union)上^[25],于17日生效成为欧盟法律。

2023年10月1日,碳关税开始实施,进入过渡期,预计2026—2034年将逐步全面实施。

欧盟不仅完成了碳关税的法律化、制度化,还积极联合盟友推行其国际化。2022年6月,在G7轮值主席国德国的积极推动下,欧美联手在G7峰会上宣布建立气候俱乐部^[26]。2023年12月1日,在迪拜气候大会上,气候俱乐部正式启动,号称是“一个为工业脱碳化而设立的包容和富有雄心的高级别论坛”。首批成员包括35个国家和欧盟,除G7发达国家之外,也包括部分发展中国家,如泰国、印度尼西亚、阿根廷、智利、埃及、肯尼亚等^[27]。

与此同时,美国民主党与共和党均有碳关税的支持者,在碳关税设计上也有新发展。美国财长耶伦发起成立的“气候领导委员会”曾于2018年提出“贝克-舒尔茨方案”,获得两党重要成员的共同支持,该方案建议按每吨二氧化碳40美元设定碳关税,从进口、出口两个方面增强美国企业竞争力。从比美国碳税强度低或碳定价政策不足的国家进口商品时,将对进口产品征收碳关税;而美国向这些国家出口商品时,则根据碳价差进行退税^[3]。2022年6月7日,美国民主党参议员谢尔登·怀特豪斯(Sheldon Whitehouse)联合另外3位民主党参议员向参议院金融委员会提交《清洁竞争法案》(CCA),提出碳税义务既适用于高碳的进口产品也适用于高碳的本国产品,应从惩罚低碳价转向惩罚高碳含量^[28]。

综上所述,国际气候治理进程中碳关税问题经历了较长的发展演变过程(表1),从理念到政策、再到实践;从特殊行业(航空业)到重点能源密集型产业,未来还可能扩展到更多部门;从法国提议,到欧盟政策和立法,再到建立国际气候俱乐部,未来走向仍有很多不确定性,必将对国际治理带来重要而深远的影响。

2 欧美推行碳关税的理由、逻辑和内在缺陷

欧美国家引入和推动碳关税的最重要理由是存在碳泄漏,其基本逻辑是欧美国家自认为比发展中国家减排政策力度更大,导致碳泄漏,碳泄漏会削弱其减排效果和

表1 国际气候治理进程中碳关税的发展演变

| 阶段 | 国际气候治理进程 | 主要特征 | 行动及碳关税覆盖范围 |
|-----------|----------|-----------------|--------------------------|
| 第一阶段:理论预见 | 《公约》 | 理念 | 无 |
| 第二阶段:酝酿准备 | 《京都议定书》 | 政策准备 | 评估和识别受碳泄漏影响显著的部门清单 |
| 第三阶段:试点受阻 | 《京都议定书》 | 政策制定 | 航空业,计划扩展到航海业 |
| 第四阶段:立法实施 | 《巴黎协定》 | 政策法律化、制度化、国际化推进 | 6大重点产业,包括水泥、电力、化肥、钢铁、铝和氢 |

产业竞争力,不利于全球利益,因此必须通过征收碳关税进行矫正。但这里面具有很大的迷惑性,且存在一些概念和逻辑上的认识误区,只有澄清这些误区才能认识到碳关税的内在缺陷。

2.1 欧美推行碳关税的逻辑起点——碳泄漏

根据政府间气候变化专门委员会(IPCC)第六次评估报告(AR6)的名词解释,泄漏是指政策实施效果导致环境影响的迁移(displacement),从而抵消(counteracting)该政策最初的预期效果^[29]。碳泄漏是由气候政策不同而导致的跨部门和跨国境的碳排放影响,可以细分为同一国家的不同部门之间,跨境的不同国家相同部门之间,以及不同国家不同部门之间等3种情况。这里仅考虑国际层面的碳泄漏,假设存在A和B两个国家或国家集团,A减排政策相对严格,B减排政策相对宽松(或未采取减排行动),碳泄漏就是对全球而言,A的减排效果被B的碳排放增加部分抵消的现象。用碳泄漏率,即B增加的排放与A减少的排放之比,来表征碳泄漏的程度。产生碳泄漏的作用机理是国际贸易和投资的传导效应^[30],能源产品的国际贸易、碳密集型产品的国际贸易、碳密集产业的国际转移,以及全球商品价值链和相关国际运输,是产生碳泄漏的主要途径,见表2。

表2 碳泄漏的主要途径和作用机制

| 碳泄漏途径 | 作用机理 |
|----------------|--|
| 能源产品的国际贸易 | A的减排行动,减少了对化石能源的需求,导致国际化石能源价格的下降,增加了B的化石能源消费和碳排放 |
| 碳密集型产品的国际贸易 | A的减排行动,提高了碳密集型产品(如钢铁)的生产成本,导致B生产的同类商品在国际市场上具有了相对竞争优势,B提高该产品产量增加出口从而增加了碳排放 |
| 碳密集型产业的国际转移 | A的减排行动降低了资本在碳密集型产业的生产力和经济效益,企业为追求生产活动的利润最大化而将投资转移到B,导致B的碳排放增加 |
| 全球商品价值链和相关国际运输 | A的减排行动不仅导致B一个部门的扩张和增加碳排放,还会带动其产业链上下游为其提供原材料、中间产品或配套的其他产业的扩张和增加碳排放。此外,A增加进口产品替代国内产品,增加了国际运输的碳排放 |

资料来源:根据历次IPCC WGIII报告整理。

2.2 有关碳泄漏的认识误区和碳关税的内在缺陷

在欧美国家以存在碳泄漏为由推行碳关税的叙事逻辑中,往往有意无意地混淆相关概念,为碳关税的合理性作辩护。而深入探究就会发现,事实并非如此。

首先,碳泄漏的原因是减排政策的差异,与非气候政策因素无关。近年来,发达国家碳排放平稳或下降,发展中国家碳排放快速增长,似乎发生了严重碳泄漏,而实际上发展中国家碳排放的快速增长并非都是碳泄漏,更多是受到自身社会经济发展等非气候因素的影响。例如,乌克兰危机导致欧盟遭遇能源危机,能源价格上涨,的确有部分欧洲企业为躲避战乱和降低能源成本,将能源密集型产业的部分产能转移到其他国家,增加了这些国家的碳排放。但战争与减排政策无关,不是碳泄漏。因此,有学者提出,控制全球碳排放,更多应该通过国际合作关注非气候政策造成的碳排放增长,而不是企图通过碳关税等措施防止碳泄漏^[31]。

其次,碳泄漏是减排政策差异导致的转移排放的增量,而非总量。国际贸易使得一个国家的生产和消费活动可以相分离。碳排放核算通常有生产侧碳排放和消费侧碳排放两种不同的核算方法^[32]。从消费侧看,商品上游生产、加工、储存、运输等各环节都有碳排放,消费该商品也就间接导致了相应的碳排放,即产品的隐含碳排放。从碳排放角度看,一国外贸进出口的隐含碳排放之间存在一个差值,就是转移碳排放。由于国际贸易分工不同,发达国家消费侧碳排放往往高于生产侧碳排放,而发展中国家生产侧碳排放高于消费侧碳排放。例如中国作为世界加工厂,通过出口向国际市场提供大量商品,生产侧碳排放的一部分隐含在出口商品中转移到其他国家消费。因此,转移碳排放是国际贸易分工的结果,是客观存在的,与碳泄漏无关。只有转移碳排放的增量,而且是由减排政策力度差异导致的那部分增量,才是真正的碳泄漏。

再次,实证研究表明,迄今没有明确证据证明存在显著的国际跨境碳泄漏。IPCC从第二次气候变化评估报告(SAR)就开始关注碳泄漏问题。表3比较了历次IPCC气候变化评估报告的观点和结论,由此可见,学术界对碳泄漏问题的认识不断扩展和深化,研究方法也从理论假说走向更多的实证研究。IPCC报告对于碳泄漏问题的基本共识是气候政策导致的碳泄漏并不明显,甚至可能被内生技术创新与技术扩散所抵消。此外,有学者分析,高估碳泄漏的模型都是假设了各国技术固定不变,如果考虑到内生技术创新与技术扩散,部分国家的减排政策会促进低碳和零碳技术的创新和扩散,其他不受碳排放约束的国家也会跟进减排,而非增加碳排放^[33]。

最后,通过碳关税来减少碳泄漏,很可能矫枉过正,

造成新的不公平。即使存在一定程度的碳泄漏,引入碳关税的目的应该是恰到好处地纠正碳泄漏,那就应该辨识出由减排政策力度差异所导致的那部分转移碳排放的增量,只针对这部分增量征税来矫正。而目前欧盟碳关税涉及6大类重点工业部门,针对所有进口产品,依据产品的碳含量进行征税,显然扩大了合理的征收范围,为出口国设置了新的贸易壁垒,造成了国际贸易中新的不公平。

3 碳关税对国际气候治理的影响和深层冲突

欧盟通过立法建立了全球第一个碳边境调节机制,并以G7名义发起成立了国际气候俱乐部。欧美联手推动碳关税的态势日趋明朗,其影响绝不止对中国外贸出口的经济影响那么简单。要全面理解碳关税对国际治理体系的影响,就需要在国际治理框架下剖析其背后更深层的影响,探寻碳关税产生的根源和底层的矛盾冲突。

3.1 碳关税对现有国际气候治理体系带来多重冲击

目前,欧盟碳关税法律文件对于6大重点工业部门进口产品征税的具体核算标准还未最终公布,已有大量研究测算碳关税对中国外贸的直接经济影响^[2-6]。虽然不同模型测算结果不尽相同,但总体判断是短期的经济影响不大,后续如果纳入更多工业部门,经济损失将会上升^[34]。实际上,相比对外贸出口的经济影响,欧盟建立碳关税对现有国际气候治理体系的政治影响更值得关注。

现有国际气候治理体系来之不易。自1990年拉开政府间气候变化谈判的帷幕,30多年来,全球气候治理体系不断发展演化,已成为一个多层次、多主体的全球治理的机制复合体。从主体看,政府是国际气候治理的主体,此外还包括国际组织、非政府组织等各类不同主体。从治理平台看,《公约》是国际气候治理的核心和主渠道没有改变,《公约》外与气候变化议题相关的各类论坛、机制、平台等也是重要组成部分^[35]。现有国际气候治理体系奉行多边主义,秉持共同但有区别的责任原则,促进国际合作应对气候变化,通过政治谈判和协商一致,最大限度凝聚全球共识,维护全球利益。

欧美强推碳关税,对现有国际气候治理体系造成多重冲击。由表4可知,从理念上看,碳关税是欧盟碳排放交易市场的延伸,奉行单边主义;从遵循的基本原则看,碳关税背离了共同但有区别的责任原则,以自我利益为中心;从采取的方法看,碳关税是单边惩罚措施,不顾其他国家的感受,破坏已经非常脆弱的国际政治互信,导致国际对抗;从目标看,碳关税打着促进全球减排的旗号,更多服务于小集团的经济利益,甚至成为发达国家以经济施压达成政治目的的工具。前已述及,在碳关税发展

表3 IPCC WGIII 历次气候变化评估报告对碳泄漏问题的认识

| IPCC 报告 | 主要章节 | 主要观点 |
|---------|-----------------|---|
| SAR | 11.6.4 | <p>多数学者担心会出现严重的碳泄漏问题</p> <p>①多数悲观派认为如果经济合作与发展组织(OECD)国家单边减排20%,碳泄漏将高达70%,导致减排政策严重失效</p> <p>②少数学者认为碳泄漏虽然存在但并不严重,不会破坏单边减排政策的有效性</p> <p>③碳关税的计算非常复杂,还与世界贸易组织(WTO)贸易规则存在冲突,建议减排联盟成员与非成员之间要加强减排政策的战略沟通</p> |
| TAR | 8.3.2 | <p>对碳泄漏的担心有所降温</p> <p>①更全面考虑影响国际贸易流动的多重因素,评估泄漏率在5%~20%</p> <p>②豁免能源密集型产业可以缓解碳泄漏,但增加了减排总成本</p> <p>③长期来看,环境友好技术的转移和扩散有助于降低碳泄漏,甚至长期来看可以抵消碳泄漏</p> <p>④产业转移的“污染天堂”假说缺乏实证证据</p> |
| AR4 | 11.7.2 | <p>对减排政策的实证研究不支持发生显著碳泄漏的假说</p> <p>①有实证研究表明,由于运输成本、本地市场条件、产品多样性和不完全信息等因素更倾向于本地生产,现实中的碳泄漏并不显著,该单一指标不足以作为决策依据</p> <p>②EU ETS通过为能源密集型产业提供免费配额,大大减少了碳泄漏</p> <p>③引入碳关税的合法性的认识比较模糊,一方面担心碳关税的合法性被质疑,WTO的判例法尚未就与气候有关的税收做出具体裁决;另一方面又建议采取碳关税必须考虑WTO规则前提下进行精心的设计</p> |
| AR5 | 5.4.1 13.8.1 | <p>依靠模型测算碳泄漏率的结果差别很大,碳关税不能解决碳泄漏问题</p> <p>①由于多数工业的能源成本只占总成本的一小部分,比较12个CGE模型碳泄漏率测算结果在5%~19%,平均12%</p> <p>②如果考虑非能源相关的工业过程排放,可能导致碳泄漏率的升高</p> <p>③经济模型测算结果表明,引入碳关税只能降低碳泄漏的2%~12%,但政治分歧严重,技术难度很大</p> <p>④CDM有利于降低碳泄漏</p> |
| AR6 | 12.6.3 | <p>全球商品价值链和相关的国际运输也是产生碳泄漏的重要途径,但碳泄漏的规模不应该被高估</p> <p>①通过国际贸易、投资和价值链的碳泄漏在很多地区阻碍了更有雄心的气候政策,但这并不意味着中断国际贸易可以减少全球碳排放</p> <p>②价值链的分析有利于降低全球气候政策的成本和减少碳泄漏的风险</p> <p>③模拟研究表明,同部门之间的碳泄漏是有限的,跨部门的碳泄漏更小</p> <p>④能源相关的碳泄漏取决于燃料替代性,存在“绿色悖论”现象,颁布未来气候政策反而导致短期内化石能源生产和贸易的增长</p> |

资料来源:根据历次IPCC WGIII 报告整理。

表4 碳关税对现有国际气候治理体系的多重冲击

| 主要内容 | 《公约》主渠道 | 碳关税 |
|------|-------------|-------------------|
| 理念 | 多边主义 | 单边主义 |
| 原则 | 共同但有区别的责任 | 自我中心 |
| 方法 | 协商一致,促进国际合作 | 单边惩罚性措施,导致国际对抗 |
| 目标 | 维护全球利益 | 实现小集团的经济利益,附加政治目的 |

的第三阶段,欧盟以航空碳关税作为筹码,最终推动ICAO达成航空减排目标,就是一个很好的例证。应对气候变化加速全球脱碳只是碳关税的“华丽外衣”,推行碳关税的实际意图是向发展中国家施压,以便在谈判中达到其政治目的。2012年11月12日,时任欧盟委员会气候事务委员的康妮·赫泽高(Connie Hedegaard)就曾公开表示,“既然有很多国家不喜欢欧盟的碳排放交易体系,那

么就应一同推进建立全球航空业碳排放交易体系”,威胁ICAO“如果届时未能达成全球性协议,欧盟将自动恢复征收航空碳关税,不会再延长冻结期限”。对此,时任中国外交部发言人洪磊回应,中方欢迎欧盟暂停其实施征收航空碳排放税的单边措施,“中方不能接受欧盟将多边进程与其单边措施挂钩、给多边进程预设条件的做法”^[20]。

3.2 碳关税是国际治理体系碎片化的产物

由前面的分析,实证研究表明,现实中并不存在显著的碳泄漏,碳关税如此不合理、不公平,在世界贸易组织(WTO)下的合法性也存在质疑,那么为什么欧盟可以单边提出碳关税,完成立法程序并积极实施,而国际规则对此显得无能为力?这关键在于当前国际治理体系的碎片化,国际气候治理与国际经贸治理之间存在交叉重叠、不协调和国际规则的潜在冲突。

气候与贸易是近年来一个备受关注的交叉性议题。



《公约》1992年签署,1994年生效,是国际社会应对气候变化的法律基础,也是国际气候治理的主平台、主渠道。气候谈判涉及众多议题,如减缓、适应、资金、技术、碳市场、透明度、能力建设等,但对于国际贸易的碳排放尚没有专门的议题。依据1994年签署的《建立世界贸易组织协定》,其前身是1947年签订、1948年临时适用的《关税与贸易总协定》(GATT),世界贸易组织(WTO)于1995年成立,被称为“经济联合国”,是国际经贸治理的主平台、主渠道。WTO涵盖货物贸易、服务贸易及知识产权贸易,2001年启动的多哈回合贸易谈判,又称“多哈发展议程”,贸易与环境是8个主要议题之一,涉及WTO与多边环境协定(MEAs)中制定的具体贸易承诺之间的关系,定期信息交换程序和授予观察员身份的标准,减少或取消环境商品服务贸易中的非关税壁垒等,但不直接针对气候变化与国际贸易^[36]。随着国际治理的不断发展,气候与贸易之间的联系越来越紧密,碎片化的国际治理体系并不能满足其需求,迫切需要就气候与贸易相关问题在国际法和国际机制层面加强互动与协调^[37]。

碳关税是国际气候治理与国际经贸治理之间存在交叉、冲突而缺乏协调的后果。根据公平和共同但有区别的责任原则,《公约》采用“二分法”将缔约方划分为附件一国家和非附件一国家,附件一国家最终名单包括30个发达国家(含欧盟的前身欧共体)和13个正在向市场经济转轨的国家,其中24个发达国家被划为附件二国家,广大发展中国家是非附件一国家。《公约》分别为这些不同国家集团规定了不同的义务,除所有缔约方的共同义务之外,强调附件一国家应该率先减排,附件二的发达国家应是非附件一国家提供资金和技术帮助。WTO的重要基石是非歧视性原则,包括GATT第1条最惠国待遇原则和第3条国民待遇原则两个方面。GATT第2条第2款要求对“同类产品”(like goods)在国内税和国内规章方面享受国民待遇,不得以为国内生产提供保护的,对进口产品和直接竞争或替代产品实施不同的税收待遇。何为“同类产品”,其认定标准并不是绝对的,而是相对的,存在一定的伸缩性,即所谓“手风琴理论”^[38]。同时,GATT第20条还规定了一些例外条款,其中(b)(g)条款与环境保护最为密切,也常常成为实施贸易壁垒的依据。但碳关税是否可以引用第20条以保护全球环境和人类健康为名而违反国民待遇原则,其合法性依然存在很大争议^[39]。欧美极力在这些法律模糊地带寻找空间,为推行碳关税寻求所谓的合法性。例如,2009年7月,美国环保署(US EPA)将CO₂定义为危害人类健康的气体,外界认为其暗含了必要时引用WTO例外条款推行碳关税的可能性^[40]。

3.3 碳关税的深层冲突是对公平理念的认识分歧

在有关碳关税的国际争论中,最常听到的关键词是“不公平”。欧盟认为自己的减排力度大,做得多,其他国家做得少,不公平。发展中国家认为欧盟单边实施碳关税,不公平。归根到底,碳关税的深层冲突在于各方对公平理念的认识分歧。

碳关税是《巴黎协定》减排模式下碳公平问题的新的表现方式。相比《京都议定书》通过“自上而下”的谈判确定减排目标,《巴黎协定》采用“自下而上”的全球减排模式,由各缔约方提交国家自主贡献(NDC),已获得全球193个缔约方的广泛参与,24个缔约方更新了NDC,覆盖2019年全球排放的95%^[41]。“自下而上”的减排模式表面上暂时搁置了国际气候谈判中的碳公平问题,但实际上,碳公平作为国际气候治理绕不开的核心问题,只是有了新的表现方式,从碳排放空间分配转向了各国自主贡献的公平性评估^[42]。碳关税实质上就是一部分缔约方以增强包容性和减排雄心的名义,挑战《巴黎协定》达成的全球共识,转而在《公约》框架外寻求所谓“碳公平”,在某种程度上,也是《巴黎协定》“自下而上”减排模式必然产生的后果。

碳关税对碳公平的判断标准是单方面、不合理、不可取的。碳公平是一个复杂的概念,没有绝对标准,很大程度上与各国自身利益和价值判断有关。各国通过横向比较和纵向比较建立对碳公平的认识,如何评价碳公平性受到其政治、经济、环境、文化等诸多因素的影响。目前,欧美单方面自行定义碳公平,自行评判他国气候政策与本国的可比性,并将进口商品的碳足迹作为核心指标,以征收碳关税的方式要求其依照欧盟碳市场价格补齐碳价,这明显是不合理和不可取的。实际上,很多国家的碳市场尚未建立或刚刚起步,很多减排政策的努力并不能反映在碳价中。例如,中国2017年启动全国碳市场,2021年7月16日上线交易,仅覆盖发电行业的大企业。钢铁、水泥等其他能源密集型行业尚未纳入碳市场,其实施的调整产业结构、上大压小、关停淘汰落后产能等政策的减排效果也不能反映在碳价中。再者,一国的碳价是与经济社会发展相适应的,中国与欧盟碳价相差8~10倍,并不能客观反映中欧减排政策的差异。况且,商品的碳足迹除受到能源效率和能源结构的影响之外,还受到原材料和工艺流程的影响。例如,中国钢铁产量占全球的一半,90%是从铁矿石开始炼制的长流程工艺,而美国钢铁业70%左右是利用废钢电炉的短流程工艺^[43]。发达国家生产钢铁的碳足迹较小,并非因为技术更先进或减排更努力,而是受到原材料和工艺流程的影响。发达国家之所以拥有大量废钢作为原料,无非是工业革命开始更早,无

偿利用大气碳容量进行的历史积累。

对发展中国家而言,欧盟单边推行碳关税,既没有保障过程公平,也没有结果的分配公平。理论上,碳公平既要保障过程公平,也要实现结果的分配公平。碳关税作为欧盟单边惩罚性措施,过程公平仅存在于欧盟内部,以及欧美盟友小集团内部,广大发展中国家无法参与磋商。就结果而言,前已提及,以碳关税来减少碳泄漏很可能矫枉过正,带来国际贸易新的不公平。试想在现实中,如果2026年后欧盟全面征收碳关税,一种可能是发展中国家的生产和出口缩减,改变全球贸易格局,另一种可能是发展中国家实施贸易反制措施,引发全球贸易战。而一旦引发全球贸易战,全球福利损失将主要由发展中国家来承担^[44]。

4 公平视角下碳关税的国际协同治理之道

无论存在多少争议,欧盟碳关税已于2023年10月1日进入实施阶段,将于2026年1月1日起正式征收。很多企业过渡期内已经着手为应对挑战做好准备。未来气候和贸易议题仍将受到高度关注,碳关税实施必然对国际气候治理和国际经贸治理体系产生重要影响,触发国际贸易争端的可能性大增。如何避免矛盾冲突,基于上述分析的逻辑,需要在碳公平视角下探索多渠道、多层次的国际协同治理之道。

4.1 加强对话交流,在新形势下共同重新审视碳公平问题

碳关税的深层次冲突在于碳公平,要破解碳关税僵局,首选途径就应从碳公平理念入手,加强发达国家与发展中国家之间的对话交流,在新形势下共同重新审视世界经济和国际政治格局的变化,重新认识国际气候治理体系和国际经贸治理体系的公平性基石。

部分欧美国家不习惯、不甘心、不能接受国际格局的变化。当今世界处于百年未有之大变局,经济贸易总量和碳排放量在全球占比呈现“南升北降”的趋势,代表发展中国家利益的全球南方力量崛起已是不争的事实。根据国际货币基金组织(IMF)的数据,150多个新兴经济体和广大发展中国家人口占比超过80%,GDP在世界经济中的占比从2000年的20%增长到2022年超过40%,货物贸易额的全球占比从2000年的15%上升到2022年的43%^[45]。正如2023年12月7日第二十四次中欧领导人会晤时,欧盟委员会主席冯德莱恩抱怨中欧贸易严重失衡,要求扭转约4000亿欧元贸易逆差,形容“每3个中国来的集装箱就有两个空返”^[46]。发达国家往往把正常的国际产业转移、供应链重组以及自身国际竞争力的相对衰退,归咎于减排行动提高了其工业部门的生产成本,归咎于

其他国家的碳价过低,以为产生了所谓碳泄漏,进而试图通过碳关税来掩盖其竞争力的衰退,这实在是缘木求鱼,找错了病因。

一些发达国家也有很多有识之士已经认识到实施碳关税的风险和危害。例如彭博新能源财经创始人迈克尔·利布雷奇(Michael Liebreich)认为,碳泄漏并不是当前国际治理最重要的问题,关键是充分发挥贸易支持气候行动的作用^[47]。国际贸易应有利于加速清洁技术的推广应用,帮助贫穷国家向低碳解决方案跨越,帮助企业供应链减排,这些才是决定全球迈向净零目标转型的速度、公平性和成功的关键。当前对碳关税的关注可能引发紧张局势,破坏气候外交和贸易自由化,不利于全球可持续发展。

发展中国家应团结起来旗帜鲜明地表明反对碳关税的立场。发达国家与发展中国家之间有关公平性的分歧是根深蒂固的,对话沟通肯定是非常困难的。尽管如此,利用各种渠道开展对话沟通也是必要的。只有保持充分对话沟通,才有可能寻求最大公约数,找到妥协折衷的解决方案。目前在国际对话平台上,发达国家在很大程度上掌握着国际话语权,而发展中国家的声音太弱,必须团结起来共同发声。2021年4月召开的第30次“基础四国”部长会议发表联合声明,对实施如碳边境调节机制等贸易壁垒的提议表示严重关切,认为该提议具有歧视性,且违反了公平原则、共同但有区别的责任原则和各自能力原则^[48]。2022年5月,以视频会议召开的金砖国家应对气候变化高级别会议也发表联合声明,明确反对将气候变化问题政治化,反对一切形式的单边主义、保护主义,反对任何利用气候议程采取限制贸易和投资措施、设置新的绿色贸易壁垒,诸如强加违反世界贸易组织多边规则的碳边境调节机制^[49]。2023年12月4日在COP28迪拜气候大会中国角《中国碳市场发展展望》主题边会上,生态环境部气候司一级巡视员孙桢直接对台下的欧盟委员会气候行动总司司长库尔特·范登贝尔格(Kurt Vandenberghe)说:“如果你们想领导世界,你们就要停掉碳关税”^[50]。而一意孤行地推行单边惩罚措施,只能加剧矛盾和对抗。

4.2 加强国际气候治理体系与国际经贸治理体系之间的沟通协调

碳关税位于国际气候治理体系与国际经贸治理体系的交叉地带,是两大体系之间缺乏协调的产物,那么第二条途径就需要推动UNFCCC、WTO等相关组织协商,加强沟通协调,形成兼顾各方利益的制度化解决方案。

摒弃单边措施重回多边谈判,是解决竞争力和碳泄漏问题的最佳选择。早在2009年11月欧盟试图推行航空碳关税时,时任WTO总干事的拉米就强调“气候优先,

贸易第二”(climate first, and trade second),多次表达通过全球合作应对气候变化问题的主张^[51]。他认为任何形式的单边行动都无法解决气候变化问题,也无法完全解决竞争力问题,要抵消竞争劣势或打击碳泄漏,最好的办法莫过于达成一项包含尽可能多参与者的国际协议。实际上,国际气候治理体系正向更广泛参与、更具包容性的方向发展。《巴黎协定》已有193个缔约方提出了NDC目标,其中24个缔约方更新了NDC目标,全球150多个国家承诺碳中和目标,绿色低碳发展成为全球共识。在此背景下欧美推行碳关税,逆国际合作大势,挑起国际对抗,是非常不明智的。

在WTO框架下已尝试建立贸易与气候变化相联系的对话平台。例如,2020年11月WTO的50个成员发起倡议,就贸易与环境可持续性问题的讨论(TESSD)^[52],2021年发布了部长级声明,将贸易与气候变化、环境商品与服务的贸易、循环经济和可持续供应链作为未来工作重点。中国于2021年加入对话。又如2019年11月,新西兰主导通过《气候变化、贸易与可持续性协定》(ACCTS)^[53],成员包括挪威、冰岛、哥斯达黎加和斐济,目的是利用贸易规则,通过消除环境产品和服务壁垒,支持气候变化行动计划。该协定于2020年2月开始谈判,迄今已开展13轮磋商,主要内容包括:取消环境产品关税、对环境服务做出新的承诺;对取消化石燃料补贴提出具体承诺;为生态标签项目和相关机制制定自愿性指南等。这些围绕气候和贸易交叉性议题的讨论,为沟通协调国际气候治理和国际经贸治理提供了重要平台。

构建以UNFCCC为核心和主渠道、多机构共同参与的碳关税国际协同治理新模式。碳关税作为国际气候治理与国际经贸治理的交叉性议题,建立沟通协调机制是必然选择。那么“应该谁来牵头,哪个平台为主,哪个平台为辅?”就成为摆在利益相关各方面前的一个难题,尚未形成一致的意见。国际社会围绕气候变化与安全议题的探索可以提供一些启示和借鉴。气候变化与安全也是一个交叉性议题,气候变化带来更多干旱、洪水等极端天气气候事件,造成农业减产、水资源紧张等影响可能加剧某些地区冲突,引发安全问题的担忧。负责安全问题的联合国安理会也曾多次就气候安全问题进行辩论。但毕竟气候安全作为非传统安全问题与战争和平等传统安全问题有本质区别,安理会对气候变化缺乏专业知识,并不是合适的谈判平台。气候变化问题一旦泛安全化,可能适得其反^[54]。类似地,WTO缺乏气候变化的专业知识,不可能起主导作用,应作为重要参与机构发挥作用。而UNFCCC作为国际社会应对气候变化的核心和主渠道,更适合作为碳关税国际协同治理的主要平台。碳关税涉

及行业和企业量大面广,建立跨领域的国际协同治理机制,还需要如ICAO、IMO、ISO等相关国际行业协会和国际组织的共同参与。

4.3 在《公约》下启动解决碳关税的实质性谈判

国际气候治理作为碳关税国际治理的主渠道,有必要在《公约》下启动实质性谈判,通过多边国际进程,使各方充分表达关切和诉求,找到各方都可以接受的方案并做出机制性安排。

欧盟单边航空碳关税的案例可以为化解当前碳关税问题提供有益的启示和借鉴。ICAO积极推动并最终达成国际航空碳抵消和减排计划(CORSIA),是欧盟航空碳关税最终长期停摆并不了了之的重要原因。CORSIA的谈判过程漫长而艰难。2010年10月召开的ICAO第37届大会上,190个成员国签署了第一份政府间的全球性行业减排框架协议,宣示共同努力稳定航空碳排放的决心^[55]。2013年10月召开的第38届大会,首次达成具有里程碑意义的基于市场措施的全局航空减排框架协议,各成员国同意在2016年前进一步确定基于市场措施的全局航空减排方案,并于2020年付诸实施^[56]。该决议还提出,在一国为其国际航空市场设计新的基于市场的措施或实施现有的基于市场的措施时,应与其他国家进行建设性双边或多边磋商和谈判,明确反对欧盟实施单边航空碳关税。2016年10月,第39届大会迎来“巴黎时刻”,通过了第一个全球性行业减排市场机制^[57]。欧盟融入多边谈判后,有了表达自身关切和诉求的平台,口头上还以恢复航空碳关税相要挟,实际上已大大削弱了其实施单边措施的动机和借口。

在多边谈判的正确轨道上通过实质性谈判寻求碳关税解决机制。当前欧盟通过立法单边推动碳关税,隐含着对《巴黎协定》下其他国家NDC的不满意,对自身竞争力损失的担忧,希望得到某种补偿。那么就应说服其回到《公约》或《巴黎协定》下来开展磋商和谈判。从法律依据看,《公约》第3.5条明确规定,“各缔约方应当合作促进有利的和开放的国际经济体系,这种体系将促进所有缔约方特别是发展中国家缔约方的可持续经济增长和发展,从而使他们有能力更好地应对气候变化问题。为应对气候变化而采取的措施,包括单方面措施,不应当成为国际贸易上的任意或无理的歧视手段或者隐蔽的限制”^[58]。《巴黎协定》没有对应该条款的具体表述,现有气候谈判也未设立议题或工作组。COP28《阿联酋共识》之《首次全球盘点结果》第154条重申了《公约》第3.5条的基本精神,虽然删除了“特别是发展中国家”,语气也有所弱化^[59],但仍可以作为开展相关议题谈判的法律基础。从具体方式看,一种选择是融入现有“应对措施”议题下

进行讨论,另一种选择是争取获得《公约》缔约方大会授权启动一个新议题,建立新的协调小组并展开谈判。最理想的结果是各方在2026年前通过多边磋商找到妥协方案,迫使欧盟在2026年正式开征碳关税前使之停摆。但在当今动荡不安的国际政治经济形势下,难度可想而知。

无论如何,只要各方愿意回到多边框架下开展碳关税议题的对话磋商,相比单边惩罚性的碳关税,都具有积极和进步的意义。有发达国家学者指出,“体面”(decent)的碳关税应该遵循9个原则^[47],如纳入多边体系,符合WTO规则,基于明确规则,与碳定价等基于市场的减排规则兼容,等等。“成功”的碳关税并不是简单地阻止高碳产品进入发达国家市场,而应帮助发展中国家的生产者吸引投资和引进低碳技术,以便其能够在富国的市场上竞争,并在本国市场和其他发展中国家减少排放。这些关于“体面”或“成功”碳关税的主张,对于通过谈判寻找多边解决机制具有一定的启发性。

4.4 开展国际合作,建立全球价值链排放数据库和相关标准体系

无论欧盟碳关税是否真正实施,国际社会能否通过多边机制找到其他解决方案,全球价值链的碳核算都将是未来重要的基础性工作,也是国际合作的重要领域,包括建立重点工业部门的全球价值链排放数据库,碳核算相关国际标准体系,碳标签的国际认证等。

一方面,欧美以强迫或单边措施正在加紧收集全球价值链的碳排放数据作为实施碳关税的基础。2023年10月欧盟碳关税进入过渡期后,欧盟就通过进口商要求各国出口商向欧盟进口商提供产品碳足迹的详细数据,很多出口企业为保住国际贸易市场份额不得不按欧盟要求提供数据。而美国也试图通过单边措施收集相关数据。2023年6月8日美国9名参议员联署提出“PROVE IT Act”法案,要求能源部就法案所涵盖的产品收集美国及其他主要经济体的产品平均排放强度数据,并建立公开在线数据库,作为美国未来制定和实施气候贸易政策的基础^[60]。

另一方面,为了应对碳关税的挑战,各国也纷纷加强本国碳排放数据的统计核算工作。例如,2023年2月9日,“中国汽车产业链碳公示平台(CPP)”([http://www. auto-cpp. com/](http://www.auto-cpp.com/))在北京发布。该平台是全球首个针对汽车全产业链的碳足迹信息公示平台,覆盖中国5 000余款乘用车、零部件、车用材料3大产品的碳排放数据,包含碳足迹、碳减排量、碳标签等10多项数据信息^[61]。2023年11月23日,国家发展改革委等部门发布《关于加快建立产品碳足迹管理体系的意见》,提出到2030年国家层面出台200个左右重点产品碳足迹核算规则 and 标准,基本建成一

批覆盖范围广、数据质量高、国际影响力强的重点行业碳足迹背景数据库,主要产品碳足迹核算规则、标准和碳标识得到国际广泛认可^[62]。2024年5月22日,生态环境部等15部委联合印发《关于建立碳足迹管理体系的实施方案》,为今后一个时期中国产品碳足迹管理体系建设明确了“任务书”和“施工图”^[63]。

数据安全问题推动产品碳足迹国际互信的最大挑战。2008年英国标准协会(BSI)制定的PAS 2050是全球第一部产品碳足迹标准。2013年ISO正式发布产品碳足迹核算标准ISO14067^[64]。进一步统一各国产品碳足迹核算标准并不存在实质性障碍。但是,欧盟实施碳关税不仅要求各国出口商提供出口产品碳排放的详细数据,还要求只有欧盟授权的机构才能审核数据的准确性,这就必然引发数据安全问题的争议。一方面,企业担心泄露商业秘密;另一方面,众多出口企业提供精细化的碳排放数据,不仅可以推测出全行业的布局和运营情况,还可能对国家安全带来不利影响。如果技术层面的碳足迹核算规则、标准等不能建立国际互信,那么通过国际合作开展碳关税的国际协同治理将无从谈起。

5 结论和展望

综上所述,碳关税问题在国际气候治理进程中大致经历了4个发展阶段,从理念到政策、再到实践;从特殊行业(航空业)试点到重点能源密集型产业,未来还可能扩展到更多部门。欧盟已完成碳关税的立法,碳关税已进入实施过渡期,并成立国际气候俱乐部,为进一步实施碳关税加强组织和机制保障。

首先,欧美推行碳关税的逻辑起点是碳泄漏,碳泄漏包括4个主要途径:能源产品的国际贸易,碳密集型产品的国际贸易,能源密集型产业的国际转移,以及全球商品价值链和相关国际运输,其中碳密集型产品的国际贸易最受关注。只有正确理解碳泄漏的内涵,澄清相关认识误区,才能认识到碳关税的内在缺陷。通过梳理比较IPCC历次评估报告有关碳泄漏的关键结论可知,国际学术界对于碳泄漏的基本共识是,迄今为止并没有相关证据证明存在显著的碳泄漏,而碳关税也不是解决碳泄漏的良方妙药。

其次,理解和分析碳关税的影响,不能只局限于经济影响层面,更要看到其对现有国际治理体系的多重冲击。碳关税作为气候变化与国际贸易领域的交叉性问题,是国际治理体系碎片化的产物,其深层冲突是各方对公平理念的认识分歧。

再次,依据上述碳关税影响及深层原因的分析思路,碳公平视角下碳关税国际协同治理应从加强公平理念的



对话沟通入手,加强国际气候治理体系与国际经贸治理体系之间的沟通协调,尤其要旗帜鲜明地反对单边主义,在《公约》下考虑启动新议题的谈判,寻求多边解决机制。此外,通过国际合作开展全球价值链排放数据库和相关标准体系建设,也是一项重要的基础性工作。

展望未来,欧盟实施碳关税只是一个开端,围绕碳关税以及为推行碳关税而建立的气候俱乐部的争议不会停息,未来发展仍有很多不确定性。面对全球气候变化的严峻挑战,只有在碳公平视角下从不同层面加强碳关税的国际协同治理,从单边措施回到多边谈判,从对抗冲突回到国际合作,加强对话沟通,共同维护国际气候合作的公平基石,推动构建更加公平有效的国际治理体系,才能找到真正的破解之道。

参考文献

- [1] 王谋. 隐形碳关税:概念辨析与国际治理[J]. 气候变化研究进展, 2020, 16(2): 243-250.
- [2] 王谋, 吉治璇, 康文梅, 等. 欧盟“碳边境调节机制”要点、影响及应对[J]. 中国人口·资源与环境, 2021, 31(12): 45-52.
- [3] 周杰侯, 崔莹. 碳边境税及对我国的影响[J]. 中国财政, 2021(19): 61-63.
- [4] 吕学都. 碳边境调节机制对我国出口产业的影响与对策思考[J]. 可持续发展经济导刊, 2023(5): 12-17.
- [5] 李新创. 欧盟“碳关税”实施将对钢铁行业带来重大挑战[N]. 中国冶金报, 2022-03-28(01).
- [6] 张贤. 欧盟碳边境调节机制对江苏的影响及应对建议[J]. 闽江学刊, 2023, 15(3): 57-66.
- [7] 曹慧. 欧盟碳边境调节机制:合法性争议及影响[J]. 欧洲研究, 2021, 39(6): 75-94.
- [8] 刘冰玉. 欧盟碳边境调节机制:国际合法性分析与中国因应[C]//于文轩. 环境资源与能源法评论(第5辑):生态环境法律规制的理论基础与制度建构. 北京: 中国社会科学出版社, 2023.
- [9] HOEL M. International environmental conventions: the case of uniform reductions of emissions[J]. Environmental and Resource Economics, 1992(2): 141-159.
- [10] BARRETT S. Climate change policy and international trade[C]//AMARO A, FISHER B, KURODA M, et al. Climate change: policy instruments and their implications, proceedings of the Tsukuba Workshop of IPCC Working Group III. Geneva: IPCC, 1994: 15-33.
- [11] European Union. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC[EB/OL]. (2003-10-13) [2023-12-30]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0087>.
- [12] CLAIRE S, LOUISE R M. EURACTIV France (translated by Daniel Eck) [EB/OL]. (2020-09-14) [2023-12-30]. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-carbon-border-tax-how-a-french-idea-ended-up-in-the-limelight/>.
- [13] Euractiv. Sarkozy renews pressure for CO₂ border tax [EB/OL]. (2009-09-14) [2023-12-31]. <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/sarkozy-renews-pressure-for-co2-border-tax/>.
- [14] European Union. Directive 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council 19 November 2008 amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community (Text with EEA relevance) [EB/OL]. (2009-01-13) [2024-01-02]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0101>.
- [15] 王鑫, 陈迎. 碳关税问题刍议:基于欧盟案例的分析[J]. 欧洲研究, 2010, 28(6): 44-58.
- [16] U. S. Congress. H. R. 2454-American clean energy and security act of 2009[EB/OL]. (2009-07-07) [2023-12-30]. <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/2454>.
- [17] 王谋, 潘家华, 陈迎. 《美国清洁能源与安全法案》的影响及意义[J]. 气候变化研究进展, 2010, 6(4): 307-312.
- [18] “基础四国”第十次气候变化部长级会议联合声明[EB/OL]. (2013-07-13) [2024-01-02]. <https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJBjzy>.
- [19] 谭武军. 23国签署联合宣言抵制欧盟强征航空碳税[EB/OL]. 北京: 人民日报, (2012-02-23) [2024-01-03]. http://www.xinhuanet.com/world/2012-02/23/c_122744888.htm.
- [20] 孙天仁. 受到中、美、俄、印等国明确反对 欧盟征收航空碳税被迫暂停[EB/OL]. 北京: 人民日报, (2012-11-14) [2024-01-03]. <http://theory.people.com.cn/n/2012/11/14/c40531-19574042.html>.
- [21] European Commission. Stopping the clock of ETS and aviation emissions following last week's International Civil Aviation Organization (ICAO) Council [EB/OL]. (2012-11-12) [2024-01-03]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_12_854/MEMO_12_854_EN.pdf.
- [22] 刘衡, 黄志雄. 论欧盟航空碳税“停摆”的原因与启示[J]. 法治研究, 2013(10): 63-70.
- [23] European Commission. The European Green Deal: striving to be the first climate-neutral continent [EB/OL]. (2023-11-22) [2024-01-03]. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.
- [24] European Commission. European Climate Law [EB/OL]. (2021-07-09) [2024-01-03]. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_en.
- [25] European Union. Regulation (EU) 2023/956 of the European parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism [EB/OL]. (2023-05-16) [2024-01-05]. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj>.
- [26] G7 Germany. G7 statement on Climate Club [EB/OL]. (2022-06-28) [2024-01-04]. <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057926/2a7cd9f10213a481924492942dd660a1/2022-06-28-g7-cli>



- mate-club-data.pdf?download=1.
- [27] Climate Club. An inclusive and ambitious high-level forum for industry decarbonization [EB/OL]. (2024-01-01) [2024-01-04]. <https://climate-club.org/>.
- [28] 易碳数科. 美国碳关税解读:《清洁竞争法案》[EB/OL]. (2022-05-24) [2024-01-03]. <https://zhuanlan.zhihu.com/p/631871082>.
- [29] IPCC. Carbon Leakage in IPCC AR6 WGIII glossary [EB/OL]. (2022-04-04) [2024-01-03]. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Annex-I.pdf.
- [30] 谢来辉, 陈迎. 碳泄漏问题评析[J]. 气候变化研究进展, 2007, 3(4): 214-219.
- [31] GLEN P. Managing carbon leakage [J]. Carbon management, 2010, 1(1): 35-37.
- [32] 陈迎, 潘家华, 谢来辉. 中国外贸进出口商品中的内涵能源及其政策含义[J]. 经济研究, 2008, 43(7): 11-25.
- [33] GOLOMBEK R, HOEL M. Unilateral emission reductions and cross-country technology spillovers [J]. Advances in economic analysis & policy, 2004, 4(2): 1-25.
- [34] 康文梅, 王谋. 碳边境调节机制的要点及影响[C] // 庄国泰, 高培勇. 2022年气候变化绿皮书. 北京: 社会科学文献出版社, 2022.
- [35] 陈迎. 应对气候变化 国际合作是全球气候治理主旋律[N]. 北京: 经济日报, 2023-07-31(11).
- [36] 王怡挺, 马建平. WTO多哈回合贸易与环境谈判回顾与展望[J]. 环境与可持续发展, 2011, 36(3): 41-43.
- [37] 李威. 气候与贸易的国际法进程研究: 以议题交叉与体系协调为视角[M]. 北京: 法律出版社, 2013.
- [38] 张淑钿. 论GATT1994第3条国民待遇原则中“同类产品”的认定: 以日本酒税案、智利酒税案、韩国酒税案、欧共体石棉案为视角[J]. 时代法学, 2006, 4(2): 117-121.
- [39] 朱振民. 碳关税的合法性分析: 以GATT第20条为视角[J]. 财会研究, 2014(6): 18-20.
- [40] US EPA. Greenhouse gases threaten public health and the environment [EB/OL]. (2009-07-12) [2024-01-04]. https://www.epa.gov/archive/epapages/newsroom_archive/newsreleases/08d11a451131bca585257685005bf252.html.
- [41] SAIER A. Climate plans remain insufficient: more ambitious action needed now [EB/OL]. (2022-10-26) [2024-01-03]. <https://unfccc.int/news/climate-plans-remain-insufficient-more-ambitious-action-needed-now>.
- [42] 陈迎. 气候谈判绕不开碳公平问题[J]. 瞭望, 2015(23): 6.
- [43] 徐匡迪. 要提高钢铁生产中短流程的比例[EB/OL]. 北京: 中国冶金报社, (2019-09-09) [2024-01-04]. https://www.sohu.com/a/339874458_270669.
- [44] SUN X L, MI Z F, CHENG L, et al. The carbon border adjustment mechanism is inefficient in addressing carbon leakage and results in unfair welfare losses [J]. Fundamental research, 2024, 4(3): 660-670.
- [45] United Nations. Trade and development report 2023 [R/OL]. (2023-12-22) [2024-01-05]. https://unctad.org/system/files/official-document/trd2023_en.pdf.
- [46] 杨雪蕾. “每三个中国来的集装箱就有两个空返” 欧盟抱怨“贸易失衡”[EB/OL]. (2023-12-22) [2024-01-05]. <https://www.163.com/dy/article/1MJ0NIPD0514R9L4.html>.
- [47] LIEBREICH M. Climate action: it's the trade, stupid [EB/OL]. (2021-06-25) [2024-01-05]. <https://about.bnef.com/blog/liebreich-climate-action-its-the-trade-stupid/>.
- [48] 第三十次“基础四国”气候变化部长级会议联合声明[EB/OL]. (2021-04-08) [2024-01-03]. https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk15/202104/t20210419_829379.html.
- [49] 金砖国家应对气候变化高级别会议联合声明[EB/OL]. (2022-05-15) [2024-01-03]. https://www.mee.gov.cn/xxgk/hjyw/202205/t20220515_982106.shtml.
- [50] 韩舒淋, 郑慧. 如果你们想领导世界, 你们就要停掉碳关税[EB/OL]. (2023-12-05) [2024-01-05]. <https://www.163.com/dy/article/IL7P9NI30552NZ11.html>.
- [51] WTO. Lamy underscores the urgency of responding to the climate crisis [EB/OL]. (2009-11-02) [2024-01-04]. https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl140_e.htm.
- [52] WTO. Trade and environmental sustainability [EB/OL]. (2023-12-30) [2024-01-05]. https://www.wto.org/english/tratop_e/tessd_e/tessd_e.htm.
- [53] Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability (ACCTS): Ministers issue a joint statement in the margins of COP27, Egypt [EB/OL]. (2022-11-17) [2024-01-05]. <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-accts-ministers-issue-a-joint-statement-in-the-margins-of-cop27-egypt/>.
- [54] 冯玉铭. 防范气候议题被泛安全化[EB/OL]. (2022-09-14) [2024-01-05]. <https://www.163.com/dy/article/HH72LKH10514R90J.html>.
- [55] 俞冬云. 航空减排签署首个全球框架协议[EB/OL]. 北京: 中华工商时报, (2010-10-15) [2024-01-05]. <https://www.chinanews.com.cn/ny/2010/10-15/2588852.shtml>.
- [56] 张大成, 石莉. 国际民用航空组织第38届大会闭幕 [EB/OL]. (2013-10-05) [2024-01-05]. <https://www.chinanews.com.cn/cj/2013/10-05/5345867.shtml>.
- [57] 林佳乔. 航空业迎来“巴黎时刻”: 国际航空减排协议达成 [EB/OL]. (2016-10-13) [2024-01-05]. <https://www.ccchina.org.cn/Detail.aspx?newsId=64146>.
- [58] UNFCCC, Article 3.5 [EB/OL]. (1992-07-01) [2024-01-05]. https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf.
- [59] Decision-/CMADecision.5: outcome of the first global stocktake, para 154 [EB/OL]. (2023-12-15) [2024-01-05]. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_4_gst.pdf.
- [60] U.S. Congress. S.1863: PROVE IT Act of 2023 [EB/OL]. (2023-06-08) [2024-01-05]. <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/1863?s=1&r=21>.
- [61] 中国节能协会碳中和专业委员会. 中国首个中国汽车产业链碳公示平台(CPP)发布 [EB/OL]. (2023-02-19) [2024-01-05]. <http://www.ceca-cnc.org.cn/desc/6518.html>.



- [62] 国家发展改革委等部门关于加快建立产品碳足迹管理体系的意见(发改环资[2023]1529号)[EB/OL].(2023-11-24)[2024-05-30]. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202311/t20231124_1362231.html.
- [63] 关于印发《关于建立碳足迹管理体系的实施方案》的通知(环气

候[2024]30号)[EB/OL].(2024-05-22)[2024-05-30]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202406/content_6956112.htm.

- [64] 童庆蒙,沈雪,张露,等.基于生命周期评价法的碳足迹核算体系:国际标准与实践[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(1):46-57.

Inherent flaws, deep-rooted conflicts, and synergistic international governance of carbon tariffs from a carbon equity perspective

CHEN Ying^{1,2,3}

- (1. Faculty of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China;
2. Research Institute for Eco-civilization, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100710, China;
3. Research Center for Sustainable Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract The Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) proposed by the European Union (EU), commonly known as the ‘carbon tariff,’ is a prominent issue in international governance and has received significant social attention. The EU has completed CBAM legislation and begun concrete implementation. The United Kingdom and United States have proposed similar bills, and the G7 countries have collaborated to lead the establishment of the International Climate Club, which has exhibited trends of legalization, institutionalization, and internationalization. Recently, numerous studies on CBAM have emerged in China, mostly focusing on its direct economic impacts. However, there has been insufficient understanding of the political impacts, a lack of analysis of the logic and inherent flaws of CBAM from a carbon equity perspective, and relatively weak research on synergistic international governance to address the issue. This paper attempts to carry out research on CBAM from the carbon equity perspective, with the following main conclusions: ① The development history of CBAM in the international climate governance process can be divided into four stages: theoretical foresight, brewing and preparation, pilot obstruction, and legislative implementation. This process has demonstrated a trajectory from concept to policy and then to implementation, presenting the characteristics of continuous legalization, institutionalization, and internationalization. ② The EU’s logical starting point for the implementation of CBAM lies in carbon leakage. Clarifying the connotation of carbon leakage helps reveal the CBAM’s inherent flaws. According to the main conclusions of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) assessment reports, the basic consensus of the international academic community on carbon leakage is that there is no evidence that significant carbon leakage exists, and carbon tariffs are ineffective in reducing it. ③ The CBAM has impacts extending beyond economic aspects, and more importantly, it has had multiple impacts on existing international climate governance in terms of concepts, principles, methods, and objectives. The deep-rooted cause of the CBAM lies in the fragmentation of the international climate governance and international economic and trade governance systems, as well as the conflicting perception of equity among all parties. ④ To resolve the conflicts of CBAM, it is necessary to strengthen international synergistic governance from a carbon equity perspective. Possible strategies include: enhancing dialogue and exchange of the concept of equity among countries considering the new global development challenges; strengthening communication and coordination between international climate governance and international economic and trade governance with the UNFCCC as the main platform; initiating substantive negotiations on carbon tariffs under the UNFCCC; and promoting global value chain development through international cooperation.

Key words CBAM; carbon tariff; carbon leakage; carbon equity; synergistic international governance

(责任编辑:田红)