

美国碳边境调节机制： 动态发展及其对全球气候治理的影响

U.S. carbon border adjustment mechanism: Dynamic development and its impact on global climate governance

■文 / 刘元玲

由于内外因素叠加的影响,美国拜登政府对待碳边境调节机制的立场在近两年发生诸多变化,总体态度是由消极向积极转变。但短期内美国实施碳边境调节机制的可能性渺茫,因为美国本身既无碳价也无联邦层面的碳市场,并且世贸组织对待该问题尚存争议和分歧,发展中国家对此持反对立场。尽管美国当下尚不具备实施碳边境调节机制的合法性基础,但其在弥合两党分歧、推动国会立法、游说利益集团、凝聚社会共识、制定碳核算标准等方面所做的努力,对中长期美国推动落实碳边境调节机制具有开拓性和奠基性意义,值得关注。

一、碳边境调节机制在全球的发展态势

碳边境调节机制(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)作为应对气候危机的一项举措,正引发全球广泛的关注。2023年10月,欧盟正式进入实施CBAM的过渡期,将在2026—2034年逐步实施CBAM。多米诺骨牌效应早已显现:英国和加拿大已分别启动相应的CBAM议程;东南亚首个征收碳税的国家新加坡决定从目前每吨温室气体5新元增至2024年和2025年的25新元,并最迟在2030年递增至每吨50—80新元;全球最大的动力煤出口国印度尼西亚几经波折始终朝CBAM迈进;虽然俄乌冲突导致局势转变,但俄罗斯作为向欧盟出口粗钢较多的国家,为获得欧盟承认以免被征收碳关税,也曾在2021年12月21日宣布要建立碳定价体系;日

本在2022年底宣布将从2028年4月开始,对炼油厂、贸易公司和电力公司等化石燃料进口商征收碳关税。

应对气候危机与全球贸易的深度绑定已成为国际趋势。2018年,经济合作与发展组织(OECD)在其报告中曾提出要考虑如何提高碳税税率,如何进行碳税征收与管理,以及通过加强国际合作来推动低碳发展。2021年,世界银行出版的《贸易与气候变化的关系》中指出:CBAM是正在探索中的解决碳泄漏问题的方案之一。CBAM为进口增加了与国内企业支付的碳排放价格相对应的价格,旨在抵消那些不受监管的国家的企业在受监管的国家销售其产品时享有的成本优势。2022年,世界银行在《碳定价的现状和趋势》研究报告中对全球各地各国的碳定价进行分析概括,并指出CBAM将持续成为发展趋势的必然性。2021年10月,国际货币基金组织和经济合作组织联合向二十国集团财长和央行行长会议提交的《税收政策与气候变化》报告中指出,在兼具包容性并支持经济发展的前提下,碳定价是缓解全球气候变化的有力工具。2022年6月,七国集团(G7)峰会宣布将尽快成立一个“气候俱乐部”,内容涉及CBAM的相关内容。

尽管国内曾有对美国CBAM的相关研究,但大多是在十年前。在此背景下,及时跟进并分析研究美国这一举足轻重的政治、经济、贸易和碳排放大国在CBAM问题上的立场及其发展,探讨CBAM在美国

的理论基础和实践依据,评估其未来前景,对理解全球气候治理与国际贸易,对把握和防范我国对外贸易风险,推进全球气候治理健康向前,在理论与实践上都有重要意义。

二、碳边境调节机制:概念辨析与核心目标

CBAM指一国(或超国家联盟)针对含有温室气体排放,尤其是碳排放的进口产品所实施的边境调节的国内税收措施之总称。世贸组织将CBAM定义为碳边境调节税,指根据目的地原则,出口产品可免除在国内销售时需承诺的部分或全部税收,或进口国参照国内同类产品对进口产品征收的部分或全部税收。就美国而言, CBAM的定义目前尚无统一的官方表述。美国碳税中心是研究CBAM较为权威的机构,它常将CBAM与“碳边境调整”(Carbon Border Adjustments)“边境税收调整”(Border Tax Adjustments)或“边境碳税收评估”(Border Tax Assessments)相提并论,指的是征收碳税国对在非征收碳税国产生的商品所征收的进口费用。除此之外,专注于气候环境、能源资源研究且被拜登政府所重视的美国智库未来资源(Resources for the Future, RFF)这样定义:碳边境调节,也称碳边境调节税、碳边境调节机制等,是指针对各国不同的碳定价政策,对进口产品征税并对出口产品退税的机制。

就目标而言,美国在CBAM上的核心诉求是维持和增进美国的国家实力与全球影响力。一方面期待通过CBAM将自身的成本劣势化为竞争优势,从而增强本国的经济实力与竞争力;另一方面通过CBAM争取在全球气候治理领域的影响力并占据道德高地。回顾历届美国政府对CBAM的不同看法,可以发现美国国内对CBAM的立场有“肯定派”和“否定派”之别。与此同时,美国气候政策具有显著的党派色彩。民主党执政,美国在应对气候问题上相对更加积极,然而考虑到美国不具备推行CBAM的合法性前提,美国试图推行CBAM的所有做法都难以掩盖其为追求美国优先而推行单边主义,从而形成实质上贸易壁垒的意图。共和党在执政时期对气候治理颇为冷淡,特朗普更是极端地退出《巴黎协定》,指出气候问题是“中国编造出来的企图削弱美国竞争力的谎言”。他将奥巴马执政后期提出的每吨二氧化

碳50美元的碳定价降至1美元,让CBAM失去存在的必要性。

拜登政府截至目前没有在推动实施碳定价或者推行联邦层次碳市场方面做出切实有效的努力,以获得美国推行CBAM的合法基础,但仍声称通过CBAM来减少所谓碳泄漏和增强美国竞争力,以便让美国维持在全球气候治理领域的领导力。这同样属于气候与贸易问题上的单边主义做法,难掩其绿色贸易壁垒的色彩。这在拜登提出的《清洁能源革命与环境正义计划》中得到体现:“(拜登政府)将不仅在美国国内采取措施让污染者承担其造成的碳污染的全部成本,还将推动贸易政策与气候目标紧密结合,向未能履行气候和环境义务国家的碳密集型产品征收碳调节费或配额,以确保美国工人及雇主不处于竞争劣势。”2022年3月,拜登政府发布《贸易政策议程》,美国贸易代表办公室明确表示,将考虑把CBAM纳入贸易议程,并将与盟友合作应对未遵守贸易协定环境责任的贸易伙伴,将运用一切可用手段应对来自中国的“不公平贸易行为”。中国在应对气候危机方面所做的努力与付出、成就与影响,并未被公平对待与理性看见。

三、美国在碳边境调节机制问题上的发展变化

拜登政府在CBAM上的态度调整,既植根于民主党执政期间对气候问题的重新重视,同时也不乏外部环境尤其是欧盟推进落实CBAM的影响。正是这种内外因素的合力影响,导致拜登政府对CBAM的认知与立场出现调整。

(一) 国内层面

美国在CBAM问题上态度和立场的调整主要包括以下几点:

1. 历来亲气候和环保的民主党对CBAM的支持不断扩展。2021年11月在英国格拉斯哥举行的《联合国气候变化框架公约》第二十六次大会(COP26)期间,民主党参议员谢尔登·怀特豪斯(Sheldon Whitehouse)称:白宫和至少49名参议员都支持碳税。2021年初还对碳关税持保留立场的美国气候政策顾问吉娜·麦肯锡(Gina McCarthy)在后来转变态度,表示要认真考虑将碳定价纳入政策议程,拜登任命的其他气候官员大都支持CBAM。

2. 两党中均有人希望突破在应对气候问题上政

党极化现象,以便形成宝贵共识,两党均对CBAM表现出很大的兴趣。在此背景下,由历任美联储主席和总统经济顾问自发组成的跨党派的气候领导力委员会(Climate Leadership Council, CLC)应运而生,提出了应对气候危机的“碳红利计划之四大支柱”,其中就包括实施CBAM以增强美国制造业的竞争力。

3.美国越来越多的团体,尤其是化石能源行业展现出对CBAM的支持,社会性的支持力度在增加。例如,石油行业最大的游说团体——美国石油协会(API)开始支持碳定价,而这正是美国对外合法推行CBAM所应有的难得的国内配套做法。美国石油协会曾在2009年对奥巴马的气候政策极力反对,一定程度上反映了美国化石能源利益集团对奥巴马气候政策的反对与抵抗。但是,2021年3月,API首次公开表态要考虑支持碳定价,考虑用碳定价来替代联邦强制性或规定性的监管措施。API支持碳定价表明石油和天然气生产商准备接受政府应对气候危机的努力。这很大程度上缓解了整个产业界的抵触情绪,为未来全国性定价提供了更大可能性。与此同时,学生团体作为新生代的力量,对该问题的看法也颇为重要。2018年2月,美国大学生以该动议为基础开展了一场由学生领导的“S4CD”(Student for Carbon Dividend)(碳红利学生)运动。在该倡导下,“碳红利计划”成为有史以来第一次获得两党大学团体公开支持的国家气候行动解决方案。

4.从国会立法角度看,《美国宪法》第一条第八款赋予了国会在制定政策中所必需的权力,包括征税。与欧盟类似,美国国内对CBAM的关注和相关立法的推动由来已久,尽管过去近20年的美国国会相关立法的提案均未被国会通过成为法律。拜登就职以来,美国国会也有相关立法的提案,尽管这些提案目前均未被通过成为法律,但是其所关注的内容,尤其是“解决碳密集型进口产品的机制”都与美国推行CBAM息息相关。特别值得关注的是,自拜登就任美国总统以来,在2021年提出的《公平、负担得起、创新和弹性转型与竞争法案》、2022年提出的《清洁竞争法案》、2023年提出的《提供可靠、客观、可核查的排放强度和透明度法案》都表明美国不断在CBAM问题上做基础性的工作,为

日后推动CBAM奠定根基。

(二) 外交层面

拜登政府在CBAM议题上的态度与立场转变,外交上主要通过美国总统气候问题特使约翰·克里的外访得以体现。

2020年3月,约翰·克里访问欧洲,他对欧盟即将出台的CBAM表示“担忧”并指出:“CBAM会对经济、外交和贸易产生严重(负面)影响,这应是用尽所有其他减排可能性后,最后采用的手段。”此时美国虽然对CBAM的影响依旧有顾虑,但基本态度已转为感兴趣并表示要认真研究。

2021年7月中旬欧盟委员会出台欧盟CBAM法规提案后不久,7月下旬约翰·克里再度访欧,只字未提CBAM。同期在美国国内,美国参议院环境和公共工程委员会成员凯文·克莱默(Kevin Cramer)带领19名参议员联署致信总统拜登,敦促拜登政府反对欧盟的CBAM,因为这对美国“不公平”。这说明面对欧盟在CBAM上的积极推进,此时的拜登政府转而又采取防御、搁置的消极态度。

2021年12月,美国态度再次发生转变。当时克里再度访欧,他在布鲁塞尔欧盟委员会与欧盟委员会执行副主席兼专员弗朗斯·蒂默曼斯举行“欧美高级别气候行动小组”会议前指出:“欧盟提出的CBAM是一个值得考虑的‘合法、正当’的工具,美国也在探索。拜登总统已要求对此做‘全面评估’……如果最终认为这是正确的做法,美国将会拥抱它……如果其他国家对减少碳排放不够认真,这可能是一个我们别无选择只能使用的工具。”此时的美国面对CBAM采取了被动接纳的立场,与之前的搁置与防御姿态形成对比。

2022年以来,欧盟在推动落实CBAM方面不断走向深入,并于2023年4月完成相关立法程序,对此美国并没有表现出明显的支持或者反对态度,但是国内对此问题的讨论与关注持续保持热度。

四、拜登政府实施CBAM所面临的困境

尽管美国国内有声音和力量在力推美国尽快实施CBAM,也为此在做准备工作,但由于国内既无碳市场也无碳价,缺乏合法性,因此困难重重,拜登政府第一任期内通过CBAM的可能性非常渺茫,短期无望。主要原因有四点:一是国内尚不具备支

撑其推行CBAM的现实基础。二是如何确保本国的碳关税能与WTO的非歧视性贸易规则相兼容,而前者对后者发挥决定性影响,否则就是单纯对外征税、对内保护,会成为实质上赤裸裸的绿色壁垒。三是国内有限的努力还不足以支撑美国实施CBAM。尽管前述指出美国国内对CBAM的态度有所缓和,然而掩盖不了两党在此问题上依旧是分歧大于共识、冲突多于合作的现实。拜登提出的2023财年预算、美国贸易代表办公室提出的《2022年贸易政策议程》和《2021年国会年度报告》中都明显没有CBAM和碳定价。四是立法难产增加了拜登政府实施CBAM的难度。唯有美国国会通过CBAM的相关立法,才算在涉及碳关税、碳交易以及碳定价方面取得实质性进展,才会为拜登政府推行美国CBAM扫清障碍,提供合法性和正当性。然而在过去二三十年的实践中,尤其是在奥巴马政府时期,美国在几乎最具备“天时地利人和”的情况下,依旧无法推动相关气候立法,那几乎是美国一度最接近为碳定价的时刻。自那之后,尽管政府、学术界、NGO、商业组织联合会等部门和组织在推动确立碳价方面努力不断,但往往流于形式,无相关立法通过。为碳定价的立法之难,两党尤其是民主党对此有深刻体验。

五、美国推动CBAM对全球气候治理的潜在影响

如果美国推行CBAM,或许会得到欧盟的欢迎,但从更广泛的视角看,这反而会造成事实上各国的分化与竞争,尤其会加剧发达国家与发展中国家在全球气候治理中原本脆弱的信任。对发达国家而言,推行CBAM的目的是防止“碳泄漏”和“竞争力损失”。然而,“碳泄漏”至今仍是争议性的概念。在全球气候治理进程中,要遵循共同但有区别的责任原则,面对发达国家高额的碳赤字,须建立一个兼顾公平性与历史责任的温室气体减排责任分担指标体系,意味着发达国家要承担更多减排责任与义务。发达国家主张以生产者为基础,实际上,以中国为代表的“世界工厂”已经成为全球经济活动的“生产线”,生产者本身已经承受了巨大的转移排放和环境压力,发达国家的消费需求恰恰是促成转移排放的根本原因。对此有研究指出:近年来,中国能源需求和温室气体排放呈现快速增长趋势,其中有相当一部分通过国际贸易内涵在产品中出口到国外,并没

有在国内消费。模型统计指出,CBAM对应对全球气候变化的贡献率是很低的。针对CBAM的影响,国外有代表性的研究,例如东(Dong)和威利(Whalley)指出“在对比分析了碳关税与1960年欧盟增值税的研究后,CBAM无非是旧瓶装新酒,贸易政策的改变对碳减排的作用十分有限。”韦伯(Weber)和皮特斯(Peters)考察了碳关税政策对维持美国国际竞争力的作用,指出这一政策作用有限,而全球的部门协作与技术共享在短期内作用更加显著。2009年,东(Dong)与威利(Whalley)构建了一个包含美国、欧盟、中国与世界其他地区的四区域可计算一般均衡模型,并引入低碳密度与高碳密度两类产品,对美国与欧盟针对中国出口商品征收碳关税政策的影响进行了模拟,结果表明,碳关税对环境改善的总体作用有限。因此,发达国家力推的CBAM某种程度上更像是一种国际层面的减排责任的成本转嫁,发展中国家因此会遭受经济上的损失,因而受到来自发展中国家的反对和质疑。

对不同生产过程的碳排放进行核算是复杂的,并且充满了技术、法律和政治挑战,CBAM与WTO之间的张力依旧存在,如何协调二者潜在的冲突未来还有待观察。

六、结语

鉴于气候危机的紧迫性,理想的应对战略应当是整体应对,连续推进,而非零敲碎打,朝秦暮楚。对美国而言,如何克服两党轮流执政导致国内气候政策的剧烈摇摆,恐怕是当下和未来美国要面临的挑战。美国两党政策中心的主席杰森·格鲁迈特曾指出:“当我们以几十年来衡量事务的进展时,全面合作和妥协不仅理论上重要,实践中尤为关键。而(美国)能源和气候政策的独特挑战之一,是人们对至少十年一致的政策是否有信心。若不能保证政策的连贯性,则不会做出有意义的决定。”就目前局面看,拜登政府若继续在国内既无碳价也无联邦层面碳市场的情况下强推CBAM(尽管短期看来可能性极小),充其量也不过是一个后备措施。拜登政府对CBAM问题虽给予了重视,然而短期内恐怕难以落实为具体的政策。在最好的情况下,CBAM仅仅是一个具有瑕疵和分裂性的多边协议与工具。■

作者单位:中国社会科学院美国研究所