

碳关税问题刍议

——基于欧盟案例的分析

王 鑫 陈 迎

内容提要:近年来,以欧美为首的发达国家宣称各国减排政策力度不同,可能引起碳泄漏并削弱本国产业的竞争力,提出在国际贸易中引入碳关税等边界调节手段以消除不利影响。本文从碳泄漏和竞争力的概念、内涵和不同表现形式入手,详细分析了碳关税问题的由来,西方主流学者的相关研究结果,以及不同观点的争论,探讨中国应对碳关税的策略和具体做法。本文认为,西方某些利益集团出于自身利益考虑,夸大碳泄漏程度和对竞争力的不利影响,而碳关税由于存在合法性、合理性和技术上的诸多障碍,短期内实施的可能性很小。中国应该重视和关注相关政策走向,积极准备,沉着应对。

关键词: 碳关税 气候变化 竞争力 碳泄漏

近年来,欧美等一些发达国家以减少碳泄漏(carbon leakage)、维护全球气候政策有效性,以及保护本国工业竞争力为由,提出了所谓的碳关税措施,即对进口商品参考其碳排放强度征收碳关税,或是要求进口商按照其进口的产品数量购买相应的碳配额。欧盟2008年12月通过的《气候与能源一揽子方案》¹(Climate and Energy Package)中第十条b部分将征收碳关税定义为“解决碳泄漏问题的可行政策”。^④美国众议院2009年6月通过的《清洁能源与安全法案》^⑤(The American Clean Energy and Security Act)也明确要求美国于2020年

¹ European Commission “Commission Welcomes Adoption of Climate and Energy Package”, www.europa.eu April 23 2009

^④ “Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003”, 2009 p 21

^⑤ US Congress 111th Congress First Session, H. R. 2454, “An Act to Create Clean Energy Jobs Achieve Energy Independence Reduce Global Warming Pollution and Transition to a Clean Energy Economy”, US Congress, 2009, pp. 1123–1125

开始实施边境调整措施 (border adjustment measures) 或碳关税 (carbon tariffs), 以便有效控制碳泄漏。不论采取哪种方式, 一旦实施碳关税, 对众多发展中国家, 特别是中国的影响不可避免。碳关税问题已经引起了中国的高度关注, 也有学者开展了相关的研究,¹ 但媒体和公众由于普遍缺乏对该问题来龙去脉的详细信息和系统的了解, 难免存在某些误解甚至恐慌。

本文试图围绕碳关税问题的由来和不同观点的争论, 分析其不同表现方式和政策进展, 并结合西方主流学者的定量分析结果, 从经济学角度探讨实施碳关税的依据和可能影响, 以及碳关税与 WTO 之间的关系, 进而对中国应对策略提出建议。

一 碳泄漏与竞争力问题产生的背景

(一) 碳泄漏与竞争力问题产生的背景

作为引发碳关税问题的重要因素, 碳泄漏与产业竞争力问题可追溯至欧盟创立碳排放贸易体系 (European Union Emission Trading Scheme 简称 EU ETS)。根据 2003/87/EC 指令 (Directive),^④ 欧盟碳排放贸易体系于 2005 年 1 月正式实施。作为目前世界上最大的碳交易市场机制, 欧盟碳排放贸易体系涵盖了超过一万个规模以上的工业企业, 覆盖了欧盟将近一半的二氧化碳排放 (40% 的温室气体排放) 源, 包括电力行业和钢铁、水泥、电解铝、化工、塑料橡胶、玻璃、造纸等高耗能部门。^⑤ 欧盟 ETS 目的在于通过确定行业整体排放上限, 以实现欧盟在《京都议定书》中承诺的温室气体减排目标。2010 年 2 月, 欧盟通过了《气候与能源一揽子草案》, 决定继续采用欧盟 ETS 作为减排的主要政策工具。^⑥

但是, 一些欧盟工业集团却以竞争力和碳泄漏作为不减排或降低减排力度的借口, 声称欧盟日趋严格的减排政策将不断提高工业企业的生产成本, 降低其相对于其他国家同类型工业的产业竞争力, 如市场份额下降以及利润空间减少

¹ 谢来晖、陈迎: “中国对碳关税问题过度担忧了吗?”, 《国际经济评论》2010 年第 4 期, 第 135-146 页。马欣、李继峰、张亚雄: “哥本哈根会议前一个不可忽视的问题——气候变化研究与国际谈判中的‘BAU 情景’”, 《国际经济评论》2009 年第 6 期, 第 5-8 页。

^④ “Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003”, 2009 p 2

^⑤ European Commission, “Emissions Trading System (EU ETS)”, *ec.europa.eu*, updated November 15, 2010

^⑥ European Commission “The EU Climate and Energy Package”, *ec.europa.eu*, updated October 18, 2010

等,从而使得欧盟内部失业率上升,甚至影响 GDP 增长。同时,不断增加的减排成本会降低投资者在欧盟未来的投资预期,更多的欧盟工业会将现有或未来的投资转移到气候政策相对宽松的地区。假设本国碳排放强度相对较低,由此产生的温室气体排放便构成了“碳泄漏”,直接影响欧盟气候政策的有效性。不仅如此,如果在欧盟 ETS 下拥有碳排放配额的企业大量撤出,还会造成欧盟碳交易市场上配额供大于求,降低碳交易价格,间接影响欧盟减排政策实施的有效性。¹ 除欧盟外,美国、澳大利亚等准备引入碳排放贸易体系的国家的企业也有类似的担忧,这成为阻碍上述国家推进国内气候政策的原因之一。

(二) 欧盟测算碳泄漏与产业竞争力损失的标准

2008年12月,欧盟通过了排放贸易体系指令的修改版本,其中一项重要条款就是要求欧盟于2009年12月前确认受“碳泄漏”影响显著的部门清单。通过对直接碳成本(工业二氧化碳排放 \times 单位配额价格)、间接碳成本(电力部门转移到下游工业中的碳成本)与贸易强度(欧盟进口+欧盟出口/欧盟内部总产出+欧盟出口)的计算,该指令第十条a款基于欧盟 ETS 内碳排放配额完全拍卖的假设前提,规定了如下三条满足其一即可的评价工业部门是否受到碳泄漏影响的标准:(1)部门碳成本(直接+间接)占部门增加值比重大于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重大于30%;(3)部门贸易强度大于30%。^④

统计表明,在欧盟选择的258个生产部门(以NACE-4为标准)中,有146个部门满足受到碳泄漏影响的评价标准。其中,2个部门满足减排成本占部门增加值大于30%的标准,117个部门满足贸易强度大于30%的标准,其他27个部门满足上述第一条标准。而在不满足上述碳泄漏标准的112个部门里,又有5个部门通过进一步的分析被确认为受到碳泄漏影响显著。^⑤ 总体上说,151个受到碳泄漏影响显著的工业部门,约占欧盟 ETS 所涵盖的工业部门(不包括电力部门)二氧化碳排放的75%左右。而欧盟 ETS 所涵盖的生产部门中,电力部门的二氧化碳排放占全部的63%,工业部门占33%。由于电力部门从2013年

¹ Eurofer (European Confederation of Iron and Steel Industries), *Manifesto of the European Steel Industry for the European Commission 2010-2014*, Brussels 2009, pp. 2-4.

^④ “Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003”, 2009, p. 20.

^⑤ Hans Bergman, “Sectors Deemed to be Exposed to a Significant Risk of Carbon Leakage – Outcome of the Assessment”, *Presentation at WG3 Meeting, European Commission*, 2009, pp. 3-14.

起的排放将以全额拍卖方式发放,实际收到免费配额的部门约占欧盟 ETS涵盖部门排放总量的 27%左右。

二 欧盟解决碳泄漏与产业竞争力损失问题的措施

目前,欧盟提供了两种解决碳泄漏与产业竞争力损失的措施:第一,继续向欧盟企业免费发放碳排放配额而不以拍卖的形式出售,这也是目前已经实施的措施;第二,在欧盟拍卖排放配额的前提下,对来自欧盟认为气候政策力度较小国家的进口产品征收碳关税。前者通过降低国内工业的整体减排成本来弥补本国工业面对进口产品或在国际市场的竞争力损失,后者则在保障本国较高减排成本不变的情况下在国内增加其他国家进口产品的减排成本。显然,这两种措施只能选择其一,因为欧盟既然已经向其内部工业免费发放碳排放配额,基本缓解了理论上的碳泄漏与产业竞争力损失问题,短期内就不能再征收碳关税,否则就会造成对欧盟产品变相的不正当补贴,恶化外来产品在欧盟的竞争力,具体分析如下:

(一) 免费发放碳排放配额

考虑到碳泄漏与产业竞争力损失问题,欧盟将原本计划在 ETS 第三期 (2013-2020) 以拍卖形式出售的碳排放配额免费发放。在欧盟内部,由于免费发放的配额总量有限制,而且配额发放标准 (Benchmark) 是以部门内前 10% 效率最高的企业排放为基准,大部分企业仍需要购买一定数量的排放配额。因此,欧盟决定,受到碳泄漏影响显著的产业部门从 2013 年欧盟碳排放贸易体系第三期开始可享有 100% 的免费配额,而其他部门则享有 80% 的免费配额,并于 2020 年之前逐渐缩小到 30%,以便逐步达到 2027 年碳排放配额全部拍卖的目标。¹

值得注意的是,欧盟评估的受碳泄漏影响的部门,多数是由于满足贸易强度大于 30% 而被列入,而实际上其减排成本与部门增加值比率绝大部分都很低 (小于 5%)。真正判断一个部门是否受到碳泄漏影响的核心条件是减排成本与部门增加值比率,单凭贸易强度判断碳泄漏影响是否显著并发放免费碳排放配额显然有失公允。同时,免费发放碳排放配额存在一定负面效果:过多的免费配额会影响欧盟 ETS 的经济效率和环境效果,不利于提高欧盟低碳行业的行业竞

¹ European Commission, "Emissions Trading System (EU ETS)", *ec.europa.eu*, updated November 15, 2010.
©1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.

争力;¹同时,一些出口占全部产量比例较高的部门或企业,如果以较高价格在欧盟 ETS 市场上出售一定数量的免费碳配额获取高额收入,则此部分收入可以被看做是一种变相的补贴,其他国家有可能以反补贴措施加以报复。

(二)征收碳关税

(1)“狭义”碳关税

所谓“狭义”碳关税,即目前广为讨论的以商品碳排放为税基的关税形式,其初衷是为了有效缓解碳泄漏与竞争力负面影响并促使外国企业采取更多有效的减排措施,^④尽管名称从边境调整措施、边境调整税 (Border Tax Adjustment) 到碳关税、碳纳入机制 (Carbon Inclusion Mechanism)^(⑤)等变换不一,具体征收对象与方法也多种多样,但是碳关税本质都是按照某一特定税基与税率征收。目前,这些措施尚在讨论中并都存在一定程度的理论依据或实际操作性不足。

首先,碳关税的税基有不同选择。在经济全球一体化快速发展的时代,从一个国家出口的最终商品可能经过了在许多不同国家的加工处理过程。计算其他国家(特别是发展中国家)的商品生命周期碳排放作为碳关税税基,从技术与经济的角度看几乎是不可行的。而在计算其他国家商品生产环节的排放作为税基的问题上,由于国家数量众多,能源结构大相径庭,真正的实施也存在很大的成本与技术问题。所以,从欧盟角度出发,最可行也最经济合理的测算税基方法是,^⑥针对少数可能受到竞争力或碳泄漏问题严重影响的行业(水泥、钢铁等)^⑦,以欧盟本身工业部门平均碳排放水平强度作为参考标准 (benchmark),计算欧盟同一部门内同类产品低碳强度产品与部门平均水平的碳强度之差,并以此差值作为碳关税税基。原因如下:第一,只有一部分行业可能受到竞争力损失与碳泄漏的影响;第二,这些部门已经享受了免费发放的排放配额,实际增加的成本只是其需要继续购买的那部分排放配额。然而,此种方法也有很大的不足:由于不同国家同类产品的碳排放

¹ Susanne Droege, “Tackling Leakage in a World of Unequal Carbon Prices”, *Climate Strategies Report*, 2009, pp 16- 37.

^④ Roland Isner and Karsten Neuhoff “Border Tax Adjustment: A Feasible Way to Support Stringent Emissions Trading”, *European Journal of Law and Economics* Vol 24, 2007, pp 137- 164.

^(⑤) 即要求欧盟进口商为其进口产品购买欧盟碳交易机制的碳配额。

^⑥ Carolyn Fischer and Alan K. Fox “Comparing Policies to Combat Emissions Leakage”, *Discussion Paper 09-02, Resources for the Future* Washington, DC, 2009, pp 1- 25.

^⑦ “Climate Strategies Press Release: EU Needs to Rethink Carbon Leakage Policy Post- Copenhagen”, *climatestrategies.org*; 参见 <http://www.climatestrategies.org/media-centre/58-3rd-march-2010-climate-strategies-press-release.html>.

不仅取决于其自身生产过程的能耗水平,还与采用的能源结构(传统化石能源与清洁能源比例)密切相关,这一“最可行”的碳关税实际上是“强行”把其他国家产品生产工艺与能源结构视为欧洲平均水平。比如,如果A国家的某类产品生产用能大部分为清洁能源,而欧盟对应产品的生产用能以化石燃料为主,那么按照此种税基计算方法,A国家的该类产品本来低于欧盟水平的碳强度就会被强行地冠以欧盟平均水平,并被征收碳关税,这显然有失公允。

其次,碳关税税率的确认相对于税基较为简单,即采用欧盟ETS当天的日平均碳排放配额市场价格每日变动,或选取一定时期内的平均价格,作为当期内固定的碳关税税率。然而,欧盟若对发展中国家的进口商品征收同等水平的碳税,则必然会违背“共同但有区别的责任”原则。

(2) “广义”碳关税

某些碳税政策虽然不以关税方式出现,但同样可以达到影响国际贸易流向的实际作用,我们可称之为“广义”碳关税。

首先,欧盟内部对出口产品的碳退税政策有两种可能形式:第一,在欧盟ETS全额拍卖碳配额的前提下,为抵消欧盟工业在国际市场上的产业竞争力损失而在出口环节退还部分或全部碳成本;第二,在免费发放碳配额的情况下,对仍然受到碳泄漏和产业竞争力影响的少数部门,在出口环节退还其国内碳成本。由于目前欧美讨论的主要焦点基本集中在针对进口商品的碳关税,此种措施目前尚未进入主要议程。

其次,“碳标识”(Carbon Emission Labeling)近年来不断发展,其根据商品生产的生命周期计算该商品的内涵排放,并以标识形式贴于该商品的外包装上供消费者借鉴。在某种角度上,“碳标识”是一种非强制的“软性”碳关税。“碳标识”的理念最早于2006年由英国的碳基金(Carbon Trust)引入并在实践中推广,要求被标注公司加大自身减排行动。实施类似计划的还有碳计量机构(Carbon Counted)、^①瑞士的气候优先组织(Climatop),^④以及日本的碳标识计划^⑤等。全世界目前已经有几十种产品采用了碳标识,主要是食物饮料和日用化工产品。

最后,欧盟将于2012年1月开始正式将航空业纳入欧盟碳排放贸易体系,

^① <http://www.carboncounted.com>.

^④ <http://www.climatop.ch>.

^⑤ Justin McCurry, “Japan to Launch Carbon Footprint Labelling Scheme”, *Guardian*, August 20, 2008.

要求进入和离开欧盟境内的飞机在欧盟 ETS 购买相应的排放配额。¹ 此外, 将航海排放纳入欧盟 ETS 的研究也在讨论之中, 可能会于近期正式实施。这类措施将增加运输成本从而对国际贸易产生影响。

总之, 相对于“狭义”碳关税, “广义”碳关税实施更容易, 值得高度关注。

三 碳泄漏、产业竞争力和碳关税问题的研究综述

发达国家企业对碳泄漏和产业竞争力损失的担忧, 某种程度上是基于经济学理论的假说。在现实中, 碳泄漏和竞争力问题是否真实发生, 程度如何, 多基于模型推导, 并没有统一的测算评估方法, 碳关税能否有效解决这些问题也尚无定论。

(一) 碳关税对综合经济和环境的影响

国际上绝大部分中立性较强的研究表明, 产业竞争力与碳泄漏之间的关系并不显著, 只有极少生产部门由于自身生产工艺原因导致碳排放强度较高, 可能受影响相对较明显。同时, 采用碳关税对解决碳泄漏和产业竞争力损失的总体效果也并非十分理想, 甚至在有些情况下, 采用碳关税的整体成本损失可能大于环境收益。^④

除采用一般均衡模型的分析之外, 一些采用其他分析方法的研究结果也表明, 碳泄漏、产业竞争力问题总体来说并不显著。比如, 胡卡德 (Hourcade) 等人^(四)通过分析英国经济超过 150 个制造业部门的碳成本与对外贸易强度认为, 只有极少部门 (小于英国 1% 的 GDP) 的碳泄漏和竞争力损失问题可能比较显

¹ “Directive 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008”, *Official Journal of the European Union*, 2009 L 8 pp. 3–21.

④ 主要研究成果包括: Aditya Mattoo et al., “Reconciling Climate Change and Trade Policy”, *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5123, 2009; Alain Bernard and Marc Vialle, “Assessment of European Union Transition Scenarios with a Special Focus on the Issue of Carbon Leakage”, *Energy Economics*, Vol. 31, 2009, pp. 5274–5284; Onno Kuik and Marjan Hooges, “Border Adjustment for European Emissions Trading Competitiveness and Carbon Leakage”, *Energy Policy*, 2009, <http://doi.org/10.1016/j.enpol.2009.11.048>; Yih-su Chen, “Does a Regional Greenhouse Gas Policy Make Sense? A Case Study of Carbon Leakage and Emissions Spillover”, *Energy Economics*, Vol. 31, 2009, pp. 667–675; Everett B. Peterson and Joachin Schleich, “Economic and Environmental Effects of Border Tax Adjustment”, *Working Paper Sustainability and Innovation*, No. S1/2007, Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research, 2007; Terry Barker, Sudhir Junankar et al., “Carbon Leakage from Unilateral Environmental Tax Reforms in Europe 1995–2005”, *Energy Policy*, Vol. 35, 2007, pp. 6281–6292.

(四) Jean-Charles Hourcade et al., “Differentiation and Dynamics of EU ETS Industrial Competitiveness Impacts”, *Climate Strategies Report*, Climate Strategies, Cambridge, 2007, pp. 11–92.

著,而这些部门中,最有可能受到影响的是水泥、电解铝和通过高炉工艺生产的钢材。格拉博(Grubb)等学者¹采用同样的方法,假设美国温室气体配额交易机制以20美元/吨的二氧化碳价格拍卖碳排放配额,并得出碳泄漏与产业竞争力问题可能比较显著的部门只占美国全部GDP的2%。其他研究通过更加详细的部门模型也证明了只有极少数部门会潜在地受到产业竞争力的影响。德玛依(Demailly)和齐立温(Quirion),^④彭萨德(Ponssard)和沃科尔(Walker)^⑤通过空间模型分别指出了欧洲水泥行业可能受到较大的碳泄漏影响,玛西森(Mathiesen)和马斯泰德(Maestad)^⑥以及德玛依(Demailly)和齐立温(Quirion)^⑦分别证明了欧洲钢铁部门可能存在较高的碳泄漏水平。最后,郝泽(Houser)等人^⑧的研究表明,美国进口发展中国家的高能耗产品只占美国总进口的很小一部分,而且碳关税无法影响美国以外的国家间的同类产品贸易。由于全球对主要高能耗产品的需求增长大部分来自于发展中国家,发达国家提倡的碳关税对碳泄漏的影响作用将会非常有限。

(二)碳关税对中国可能产生的影响

多数研究通过一般均衡模型模拟计算表明,碳关税对中国的出口贸易负面影响要大于其对环境的积极影响。作为欧美的主要贸易伙伴,一旦欧美对中国出口征收碳关税,短期内会对中国就业、经济、社会稳定等造成不同程度的影响^⑨。刘小川等在《美国征收“碳关税”对中国经济的影响》课题研究中得出,30美元/吨的碳关税,将导致中国进口总额下降0.517%,出口总额下降0.715%,拖累中国GDP下降0.021%。如果碳关税率提高至60美元/吨碳,对中国进出口总额的负面影响还会相应增加,其中进口总额下降0.869%,出口总额下降

¹ Michael Grubb et al., "Climate Policy and Industrial Competitiveness: Ten Insights from Europe on the EU Emissions Trading System", *Climate Policies Report*, 2009. <http://www.climatestrategies.org/component/reports/category/61/204.html>

^④ Ibid., pp. 3-30.

^⑤ Jean-Pierre Ponssard and Neil Walker, "EU Emissions Trading and the Cement Sector: a Spatial Competition Analysis", *Climate Policy*, Vol. 8 No. 5, 2008, pp. 467-493.

^⑥ Lars Mathiesen and Ottar Maestad, "Climate Policy and the Steel Industry: Achieving Global Emissions Reductions by an Incomplete Climate Agreement", *Energy Journal*, Vol. 25, 2004, No. 4, pp. 91-114.

^⑦ Damien Demailly and Philippe Quirion, "European Emission Trading Scheme and Competitiveness: A Case Study on the Iron and Steel Industry", *Energy Economics*, Vol. 30, 2008, pp. 2009-2027.

^⑧ Trevor Houser et al., *Leveling the Carbon Playing Field: International Competition and US Climate Policy Design*, Peterson Institute for International Economics, 2008, pp. 24-26.

^⑨ 中国新闻网:“定量测算碳关税对我贸易的影响”,2010年6月29日。

1.244%, GDP下降 0.037%。¹

更加值得注意的是,碳关税还会在国际政治层面对中国造成不良影响。虽然目前并无有力的实证研究表明,碳泄漏和发达国家产业竞争力损失问题明显存在,并不能对开征碳关税提供有效支持,但是国际上大部分关于碳关税的言论都将矛头指向中国,认为中国未采取可比较的“有效”的气候政策,应该向中国高能耗产品征收碳关税。英国气候变化委员会主任特纳 (Lord Turner) 主张为中国廉价的进口商品增设碳关税。^④ 丹尼尔·格洛 (Daniel Gros) 在近期的一项研究中也主张欧盟采取碳关税,而且主要针对中国。^⑤ 他认为中国实现减排目标的主要手段更多地依靠投资非化石能源开发,而中国的制造业产品几乎没有碳成本。根据他的研究,欧盟实施碳关税会给中国出口欧洲每千美元产品增加 40 至 80 美元的额外碳成本。需要指出的是,这些针对中国减排努力的言论其实并不属实。首先,所谓可比较的、有效的气候政策到底如何定义,目前并无公认;其次,中国本身的减排节能努力可以说是相当巨大的。^⑥ 显然,碳关税这一问题已经上升到了国际政治高度,对中国开征碳关税就等于否定了中国的努力,在对中国出口贸易造成经济影响的同时,还会在道义角度大大影响中国负责任的大国形象。

四 国际上对碳关税的争论及政策走向

(一) 欧盟内部的分歧与利益冲突

美国气候政策的国内立法程序尚未完成,而欧盟已经拥有一套比较完善的碳价格体系并最早提出了碳关税的建议。最先提倡碳关税的是法国前总统希拉克,而现任总统萨科奇在推广法国内部碳税的同时,也极力推动碳关税政策。^⑦ 2010年3月1日,欧盟工业部长会议重点讨论了如何保证欧盟工业竞争力的问

¹ 归秀娥:“美国征收碳关税对中国经济的影响及中国的对策分析”,《新西部》(下半月)2010年第3期,第246、248页。

^④ Tim Webb, “Trade Row Looms as Adviser Calls for Carbon Tax on China”, *Guardian*, March 1, 2010.

^⑤ Daniel Gros, “A Border Tax to Protect the Global Environment?”, *Center for European Policy Studies Working Paper*, Brussels 2009, pp. 1-4.

^⑥ Zhang Zhongxiang, “Is it Fair to Treat China as a Christmas Tree to Hang Everybody’s Complaints? Putting its Own Energy Saving into Perspective”, *Energy Economics*, 2009, Article in Press.

^⑦ “Sarkozy Berlusconi Jointly Call for Carbon tax on EU Borders”, *People’s Daily Online*, April 4, 2010; “Sarkozy Renews Pressure for CO₂ Border Tax”, *Euractiv*, September 14, 2009.

题并特别讨论了碳纳入机制。¹ 但是,时至今日,欧盟内部各个成员国对是否开征碳关税仍存在较大分歧。^④ 目前只有德国总理默克尔支持萨科奇的这一提议,在 2009年 9月德法联合署名的一封信件中,^⑤产业竞争力与碳泄露问题赫然在列。同时,该信件还明确提出采取碳关税措施的必要性。目前,一些欧盟国家如波兰、意大利等国在是否支持开征碳关税问题上还是摇摆不定,而一些北欧国家(比如瑞典)则比较明确地反对碳关税的征收。^Ⅲ

随着 2010年 3月法国国内碳税计划的无限期搁浅,“碳关税”的呼声似乎也有所减弱。可是,鉴于欧盟正在考虑是否加强减排力度(将原定减排目标到 2020年相对于 1990年减排 20% 提高到 30%),^Ⅱ碳关税问题再次被提到显要位置。

从欧盟自身利益来看,与中国贸易结构的差异可能是造成其成员国对是否开征碳关税问题持有不同意见的主要原因之一。据图 1显示,虽然法国与中国的贸易总额远远大于瑞典,但是法国从中国进口与向中国出口商品中高能耗产品所占比重要都远远低于瑞典从中国进口与出口到中国的水平。^Ⅳ 2007年,法国从中国进口的高耗能产品(32.39亿美元)占其他产品(170.25亿美元)的 19%,而瑞典的这一比例则达到了 27%(分别为 9.55亿美元与 35.88亿美元)。如果实施碳关税,提高中国高耗能产品的出口成本,势必会对瑞典造成更大影响。根据图 2显示,2007年,中国从瑞典进口的高耗能产品(13.98亿美元)占其他产品(27.31亿美元)的比重为 51%,远远高于法国的 33%(分别为 32.64亿美元/100.33亿美元)。如果中国因为欧盟征收碳关税而对其类似产品反征报复关税,瑞典对中国出口相对要比法国受到更多的影响。此外,从绝对数量上来讲,法国对中国的高耗能产品的双边贸易基本持平,而瑞典向中国出口的该产品数额要大于从中国进口的数额,一旦产生关税大战,瑞典对华贸易整体受到的影响可能会远大于法国。

¹ “France Details Plans for ‘Carbon Inclusion Mechanism’”, *EurActiv*, March 18, 2010

^④ “Europe Still Split over Carbon Tax at Border”, *EUBusiness*, March 26, 2010

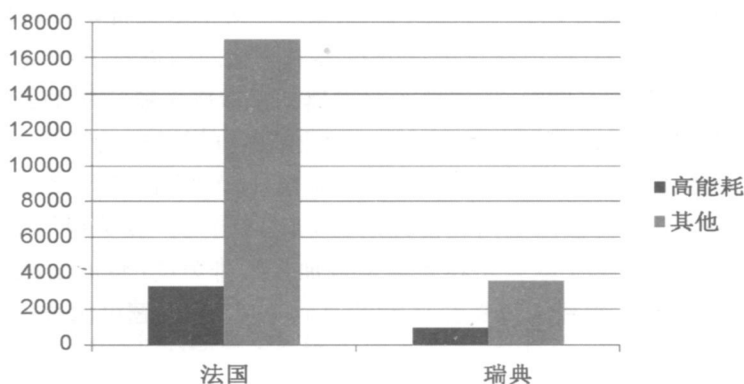
^⑤ 原文参见 http://www.euractiv.com/31/images/Lettre_Sarkozy_Merkel_ten31-185633.pdf

^Ⅲ “Sarkozy Renews Pressure for CO₂ Border Tax”, *EurActiv*, September 14, 2009

^Ⅱ Council of the European Union “Press Release 3021st Council Meeting Environment”, *Council of the European Union Press Release*, 2010, p. 9.

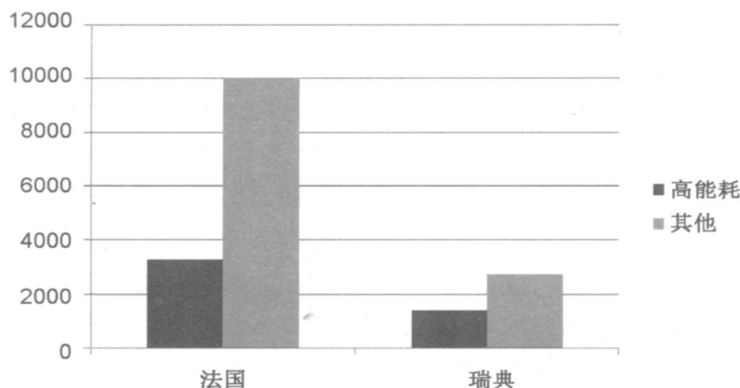
^Ⅳ 为了避免全球经济危机对贸易数据的影响,我们选择 2007年数据作为参照。

图1 2007年中国向法国与瑞典出口商品构成 (单位:百万美元)



资料来源:作者基于中国海关数据整理,其中出口价格为离岸价格。

图2 2007年中国从法国与瑞典进口商品构成 (单位:百万美元)



资料来源:作者基于中国海关数据整理,其中进口价格为到岸价格。

最后,应该注意的是,并不是所有的欧盟企业都支持开征碳关税。碳关税一旦征收,会对欧盟内部从被征收碳关税国家进口产品的企业造成一定的成本增加,这些企业可能会通过反对、游说等一系列手段阻碍碳关税的实施。

(二)碳关税在气候与贸易全球治理领域的位置和走向

实施碳关税的理论前提是欧盟 ETS碳排放配额必须全额拍卖,从欧盟采取免费发送碳排放配额来缓解工业竞争力受损与碳泄漏的选择来看,短期内欧盟不太可能全面实施碳关税,仅有可能针对某些少数高能耗产业(如钢铁、水泥

等), 基于其免费碳排放配额不足以满足其全部排放的部分对同类进口品征收碳关税。迄今为止, 虽然欧盟没有明确的官方表态支持碳关税, 但是也并无官方文件表示不会在未来采取碳关税。保持模糊的态度有利于欧盟在国际气候谈判中将碳关税作为一种向发展中国家施压的潜在的威慑手段, 以便在谈判中达到某些政治目的。

美国目前并不受京都议定书框架约束, 在应用碳关税问题上具有更多的灵活性。可是, 由于美国短期内气候立法停滞不前, 不太可能在国内采取碳交易政策, 便无法为近期内采取碳关税政策提供前提基础。值得注意的是, 美国环保署 (US Environmental Protection Agency) 已经于 2009 年将二氧化碳定义为危害人类健康的气体,¹ 这一举动大大增加了其今后进一步实施碳关税并通过 WTO 条款规定的可能性。因为关贸总协定 (GATT) 第二十条规定的特例当中, 同时表明了环境与健康问题都可以被当作一个国家采取区别性限制进口措施的依据。而相对比环境问题而言, 健康问题不会被认为是生态帝国主义或者贸易保护主义。

目前, 国际上对碳关税能否通过国际贸易法, 特别是 WTO 条款的观点还存在很大分歧。一些专家认为, 设计良好的碳关税形式可以通过 WTO 准则;^④ 而另一部分专家则认为碳关税无法满足 WTO 与 GATT 相关条款规定。^⑤ 总之, 实施碳关税必须要符合国内与进口产品的非歧视性原则和同类产品的不同进口国非歧视性原则这两大支柱条款。GATT 禁止通过产品生产工艺的不同而区分产品, 因为这会造成严重的贸易大战。而碳关税的宗旨就是给那些没有严格实施气候政策国家的产品征收碳成本, 从而要根据某一产品生产碳强度的不同区别 WTO 认可的同类产品, 而且要对同类产品的不同来源国区分对待。有鉴于此, 目前大多数研究都力图通过环境因素而非经济因素来证明碳关税的合法性, 即通过引用 GATT 第 20 条的特例规定, 达成区别对待同类商品的目的。由于 WTO 建立于法律机制之上, 其处理成员投诉分歧时绝大多数以先前同类案件处理方式为依据, 而目前尚无明确支持实施碳关税的 WTO 案例, 而且 WTO 条款本身在碳关税这一应对气候变化问题上的规定解释也是比较模糊的。WTO 总

¹ United States Environmental Protection Agency “EPA: Greenhouse Gases Threaten Public Health and the Environment”, *News Releases issued by the Office of Air and Radiation*, July 12, 2009

^④ Roland Ismer and Karsten Neuhoﬀ “Border Tax Adjustment: A Feasible Way to Support Stringent Emissions Trading”, *European Journal of Law and Economics* Vol. 24, pp. 137–164.

^⑤ Reinhard Quick ““Border Tax Adjustment” in the Context of Emission Trading: Climate Protection or “Naked Protectionism””, *Global Trade and Customs Journal* Vol. 3, 2008, pp. 163–175

干事巴斯卡尔·拉米 (Pascal Lamy) 多次表示了通过全球合作方式解决气候变化问题的主张,而在是否允许碳关税使用的问题上表态却很含糊。¹可见, WTO 也在极力避免碳关税对其自身法律框架带来的冲击。

五 中国应对碳关税的政策建议

通过上述论述和分析可见,由于目前存在的种种障碍,碳关税在短期内不太可能真正实施,因此对短期影响不必过于担心。但是,随着气候变化问题领域内国际政治力量格局不断发展变化,及时跟踪碳关税政策的进展,并从国际和国内不同层面提前制定相关应对策略和措施对中国而言是非常必要的。

(一) 国际应对策略

首先,要在整体层次上,联合其他发展中国家,不断强化“共同但有区别的责任”这一共识,强调发达国家在减缓温室气体排放问题上要付出包括“产业竞争力受损”等一系列比发展中国家更多的努力,强调碳关税对发展中国家合理发展权的损害,同时在国际贸易领域坚持自由贸易,反对任何形式的贸易保护主义,从而将所有形式的碳关税纳入气候变化以及国际贸易领域不讲道义的范畴,使其实施承受更多政治舆论与压力。另一方面,由被动变主动,建议对欧美碳关税计划施加压力,强调不排除使用同等贸易报复手段,按照其历史排放量,对所有其出口中国商品征收碳关税的可能性,并提供相应实施预备方案,从而占据一定的心理优势,表明不是只有发达国家才有对发展中国家征收碳关税的大棒,发展中国家一样有率先针对发达国家征收碳关税的可能性。

其次,从开征碳关税的前提条件入手。目前,欧盟是否对一国征收碳关税的评判条件就是该国是否有“等同的、可比较的”气候政策。对于发展中大国的标准是,该类国家的气候政策是否可以保证相对于无此类政策情景,即基准线 (Business as usual, 简称 BAU) 情景到 2020 年二氧化碳排放相对减少 15% 至 30%。显然,这一标准在很多具体细节方面都还有待推敲:第一,有研究表明,^④京都议定书附件一国家间的减排政策已经存在很多种方法而且准确评估其可比

¹ WTO, “Lamy Underscores the Urgency of Responding to the Climate Crisis”, WTO ORG, November 2 2009

^④ Michael Gubb and Murray Ward, “Comparability of efforts by Annex I Countries: An Overview of Issues”, *Climate Strategies Report* 2009, pp. 6-27.

较性是非常困难的。在“共同但有区别责任”的原则下,如何定义发展中国家等
同气候政策就更加困难。因此,建议对欧盟单方面强加给发展中大国的所谓
“如何定义等同政策条件”提出质疑和否定,强调不能单纯以欧盟自身标准来评
判其他国家的减排效果;第二,发达国家对 BAU 情景的定义与中国还有一定出
入,¹造成了 BAU 情景受主观意志影响较大。中国应加强在定量分析领域针对
BAU 情景分析的国际合作,增进方法上的透明度,同时不断针对欧盟对 BAU 情
景定义的不严谨提出合理交涉,即对征收碳关税的前提条件提出质疑。

再次,中国应该强调在减缓气候变化过程中所做出的种种努力,强调在调整
产业结构,实施上大压小、关停等政策时付出的努力,建议提供这些政策给中国
造成的经济损失、失业等问题的定量分析,以此对欧盟作出强有力的回应。

最后,对于其他形式的碳关税有所预防,例如针对欧盟补贴其出口产品的手
段(如对其产品按碳含量进行出口退税),建议提前做好在 WTO 范围内提出诉
讼的相关准备,同时适当表明以反补贴手段加以应对的政策意图。

(二)国内应对策略

中国在制定应对政策的同时,还需要完善国内政策。首先,对于处于起步阶
段的碳标识制度,一旦在欧洲大范围实施,^④很有可能造成中国一些出口欧洲
的产品由于其相对较高的碳含量而成为“劣等”产品的现象。这不仅影响中国在
欧洲地区的对外贸易,更会贬损中国的国际形象。中国应及早开展并完善自己
的碳标识认证系统,加强在低碳领域的国际话语权。设置良好的低碳标识对产
品的低碳生产模式和产业的低碳发展可以起到良好的推动作用。

其次,建议加强低碳发动机的研究。这不但有利于加快中国大飞机制造业
的发展,有效应对欧盟将航空业纳入 ETS 给中国带来的影响,同时对中国发展
低碳交通、减少化石能源的消耗也有重要作用。

再次,建议完善现有的出口税和出口退税制度。近年来,中国为了调整产
业结构与出口结构,限制“两高一资”产品的过度产能,采取了减少或取消出口退
税和征收出口税的措施,并将其纳入《中国应对气候变化的政策与行动》作为有
效的减缓气候变化手段之一。王鑫和瓦楚里耶 (Voituriez) 的一项研究表明,中
国 2007 年的这些出口限制政策对于钢铁与铝材部门的成本相当于 30 和 20 欧

¹ 马欣、李继峰、张亚雄:“哥本哈根会议前一个不可忽视的问题——气候变化研究与国际谈判中的
‘BAU 情景’”,《国际经济评论》2009 年第 6 期,第 5-8 页。

^④ “Les Strategy for Green Economy”, *Euractiv*, July 29, 2010.

元的碳配额价格。¹ 理论上讲, 出口税与碳关税对于缓解可能存在的碳泄漏有着同样的效果, 而且欧盟单方面的碳关税并不能对欧盟以外国家之间的贸易增长而产生的碳泄漏造成影响。相对于碳关税这一悬而未决的政策, 中国已经实施的出口限制措施显然更有效率, 同时, 这些措施也是中国对全球减缓气候变化努力负责任的承诺之一。

然而, 本应符合欧盟碳泄漏、竞争力理论的碳关税措施, 在实际应用上并不完全如此。2009年, 欧美与墨西哥便在 WTO 内对中国应用于部分资源性产品的出口税收政策提出质疑, 并于 2009年底最终立案, 设立纠纷调查小组。欧盟的质疑有两点: 第一, 中国国内是否有同样措施, 从而保证外国企业与本国企业有着同样的竞争平台; 第二, 中国没有遵守在加入 WTO 时候的入世议定书规定的不额外增加出口税的承诺。在这些资源性产品当中包括焦炭, 其 2010年出口税率为 40%。但是, 在 2007年 9月, 欧盟对中国同样的焦炭产品征收了为期六个月的反倾销税。^④ 欧盟这样的策略, 造成了中国出口品价格既不能“过高”也不能“过低”的局面, 显然有失公平。^(四)

目前, 在自由贸易与气候变化问题上, 欧盟负责碳关税问题的环境总司 (DG Environment) 与负责贸易问题的贸易总司 (DG Trade) 还存在一定分歧。在环境总司看来符合逻辑的措施, 却被贸易总司认为是有损欧盟利益。因此, 中国可以抓住其内部自相矛盾的立场, 对其碳关税理论提出质疑; 同时, 调整中国现有出口税税率以便建立一套明晰的统一碳价格的高能耗产品出口税收政策, 在帮助中国调整出口结构的同时, 更加坚定地向世界表达中国全方面减排的决心。

最后, 在出口产品内涵碳排放的消费责任问题上, 中国应采取鼓励生产者与消费者合作解决问题的立场和思路, 强调中国节能减排付出的努力和承担的经济成本。过多指责西方消费者, 反而可能增强西方民众对碳关税政策的支持。

(作者简介: 王鑫, 法国巴黎政治学院可持续发展与国际关系研究所博士研究生; 陈迎, 中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员。责任编辑: 孙莹炜)

¹ Xin Wang and Tancrede Voituriez, “Can Unilateral Trade Measures Significantly Reduce Leakage and Competitiveness Pressures on EU-ETS-Constrained Industries? The Case of China Export Taxes and VAT Rebates”, *Climate Strategies Working Paper*, Climate Strategies, Cambridge 2009, pp. 3-28.

^④ “Commission Regulation (EC) No 1071/2007 of 18 September 2007”, *Official Journal of the European Union*, 2007, L 244, pp. 1-17.

^(四) Xin Wang and Tancrede Voituriez, “China’s Export Conundrum”, *China Dialogue*, November 12, 2010.

the global climate policy. The EU's latest climate policy not only originates from the need of solving domestically the economic and social problems but also aims to construct a European identity, further European integration and strengthen its international competitiveness and political influence. This paper explains and analyzes the characteristics of the EU's new climate policy, argues that it will help accelerate the European integration, and points out some of its uncertainties and challenges.

44 Disentangling Carbon Tax – An Analysis of the EU's Policy

WANG X in CHEN Ying

It has been argued recently, particularly in Europe and the US, that the differentiation in policies to reduce carbon emissions could engender carbon leakage and weaken domestic industrial competitiveness. Carbon border tax was therefore highlighted as one way of solving the carbon leakage problem. From a series of perspectives, this paper discusses the origins of the carbon tax issue, research results of the mainstream western scholars and the related debates. It finds out that the implementation of carbon border tax in short term still faces a great number of difficulties and proposes possible coping measures that China should take once it is put into practice in Europe.

59 Climate Change and the EU's Arctic Strategy

HE Q isong

Climate warming has changed the geopolitical factors in the Arctic region. The European Commission's Communication in November 2008 and the *Council Conclusions on Arctic Issues* on 9 December 2009 have outlined the EU's Arctic strategy. In fact, the EU hopes to assume a leadership role in the global climate policy by carrying out this strategy. The economic importance of the Arctic region prompts the EU to join in the geopolitical games in this area, where it wishes to secure its oil and gas supply. The EU's multilateral governance in this region aims not only to ensure regional security through its soft power, but to keep a balanced region policy while at the same time making responses to the uncertainty of the Greenland Island. However, it is still faced with a number of challenges.

74 A Review of Contemporary Western Researches on the EU's Position in International Climate Negotiations

LI Huiming

Given the leading roles played by the EU in the international climate negotiations, its climate policy and positions in such negotiations have become one much-discussed topic in contemporary western academia. In this paper, the author attempts