

碳边境调节机制：欧盟应对气候变化的新选择与中国因应

田静*, 史学瀛

(南开大学法学院, 天津 300071)

【摘要】近年来, 欧盟考虑在气候变化立法中引入碳边境调节机制, 旨在消除境外企业由于碳排放成本不对称而获得的价格优势。这一机制对于欧盟对冲减排压力、助力工业回流、增强气候领导力以及推动绿色转型大有裨益。作为一种碳关税政策, 该机制确有贸易壁垒之嫌, 在国际法上存在较大合法性争议。但未来欧盟可通过制度设计使其符合《关税与贸易总协定》(GATT) 第20条, 进而获得实施可能性。对我国而言, 该机制实施必将会在诸多领域对我国产生不利影响, 但某种程度上也可倒逼我国出口结构和贸易方式的调整升级。基于此, 今后我国应自上而下完善碳市场建设, 适时推动“碳交易+碳税”复合政策双轮驱动; 积极开展气候外交; 促进我国承接国际产业转移和出口的可持续发展。在法律对策上, 积极参与国际谈判与规则制定; 完善气候治理体系; 促进低碳外贸发展; 健全可再生能源激励制度。

【关键词】碳边境调节机制; 出口贸易; 法律对策

【中图分类号】X321; F120.4; F13/17

【文献标识码】A

【文章编号】1674-6252 (2023) 01-0028-08

【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2023.01.028

引言

自20世纪90年代以来, 碳排放交易体系和碳税这两种碳定价机制一直是国际社会备受青睐的气候变化减缓措施。但在开放式经济下, 这两种机制也不可避免地作用于国际贸易, 对采取严格气候政策的国家产生两种经济后果: 一种是碳倾销, 即造成国内相关产业, 尤其是碳密集型产业因高昂的碳排放成本丧失贸易优势, 从而在国际竞争中处于劣势; 另一种是产业外流, 即本国企业因规避生产中严格的碳排放环保标准, 而将生产转迁至该地区之外的情况, 这不仅会损害本国的就业与税收, 还会使减排效果大打折扣, 造成碳泄漏 (Carbon Leakage)。基于上述担忧, 欧美发达国家认为, 在保证减排效果的前提下, 维持国际竞争力最有效办法是对进口产品征收碳关税, 同时免除出口税收, 使国内产品能在市场上免税竞争^[1]。

近年来, 为抢占新一轮国际气候治理规则体系制高点, 欧盟从2019年年底开始着手碳关税立法计划。2021年7月14日, 欧盟委员会公布了碳边境调节机

制 (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) 提案细则, 正式拉开了碳关税立法程序的帷幕。2022年3月15日, CBAM获得了欧盟理事会的批准。5月17日, 欧洲议会的环境、公众健康和食品安全委员会 (ENVI) 投票通过了更为激进的CBAM法案文本。同年6月22日, 欧洲议会通过了CBAM的“一读”文本, 并对ENVI提出的激进方案进行了修改。欧盟此次碳关税动议在国际社会既备受关注又颇具争议。首先, CBAM作为一项单边措施, 牵涉国际贸易、气候变化、地缘政治、外交政策等多项议题, 易引发国际间的摩擦与冲突。其次, CBAM以欧盟碳价为基准对进口的高碳产品征税, 要求第三国出口商提供相关产品的碳含量信息, 这种域外调查行为可能与第三国发生监管冲突。最后, CBAM由国家间相对成本差异驱动国际贸易格局, 进而对贸易模式和碳减排格局产生影响, 易给发展中国家碳密集产业的国际竞争力及产品出口造成较大冲击。中国作为欧盟进口产品的主要生产国, 理应及早评估CBAM对我国的潜在影响, 并认真思量应对策略。

本文的意义在于: 第一, 以历史脉络、理论探

资助项目:天津市哲学社会科学规划项目“习近平法治思想与生态文明法治建设”(TJFX22-002)。

作者简介:田静(1995—), 女, 博士研究生, 主要从事国际环境法、气候变化法研究, E-mail: T.jing@aliyun.com。

讨、实践经验和现实政策为逻辑展开，论述了 CBAM 与 18 世纪末各国政府推行的边境税调整措施的联系，并在此基础上对 CBAM 进行定性与定位；第二，结合 CBAM 实施在欧盟境内产生的环境效益、竞争力效益、政治与外交效益、经济效益，深度剖析了 CBAM 推行的深层次动因；第三，以中国的制度实践为语境和场域，阐述欧盟 CBAM 在国际竞争力、技术引进、碳交易价格、气候治理话语权、碳减排压力以及产业结构调整等方面对我国的影响；第四，从国内法与国际法联动、硬法与软法互补、实践与规范结合等视角出发，提出我国应对 CBAM 的可行路径与法律对策。

1 欧盟碳边境调节机制的提出及其制度考量

国际体系的无政府属性决定了任何一个国家若因应对气候变化而削弱了自身的竞争力，都会采取有效行动以避免这种劣势^[2]。欧盟 CBAM 便源自这种情形。

1.1 CBAM 的定性与定位

CBAM 因其复杂属性在国际社会引发了诸多的分歧与争议。为准确界定这一概念内涵，本文将从以下几点予以说明：

其一，历史地看，对 CBAM 的研究可追溯至欧盟早期提出碳关税政策，这种政策是指一国基于碳排放而对高耗能进口产品征收的相应费用。早在美国未签署《京都议定书》之时，欧盟内部就有来自工业、工会、环保主义者和欧洲议会的呼声，要求对缺乏足够碳约束的发达国家（如美国）征收“京都关税”，以补偿欧洲工业因欧盟首创碳排放交易系统（Emission Trading System，简称 EU ETS）而产生的劣势^[3]。2006 年，法国前总统希拉克率先提出征收碳关税的建议，继任总统萨科齐也认为“国际间的碳关税是对国内碳税的合理补充”^[4]，并在 2009 年哥本哈根会议上提议针对“污染国家”的产品实施碳边境调节措施。2012 年，欧盟在国际航空运输领域尝试征收碳关税，但囿于世界主要经济体和国际组织强烈反对未能落地^[5]。2019 年，在德国立场转变和欧盟内部声音一致的背景下，欧盟委员会新任主席乌尔苏拉·冯德莱恩再次将碳关税提上日程。

其二，就法律性质而言，CBAM 是一种与气候变化相关的碳边境调节措施（BCAs）。这种措施是对不同司法管辖区的不同碳排放税进行的水平调整，是国

内气候政策的有效补充。根据 CBAM 最新文本，欧盟将从 2027 年起开征碳关税，要求进口商根据产品的碳排放量购买 CBAM 证书，证书价格按 EU ETS 周平均拍卖价格进行调整。对于已加入 EU ETS 的非欧盟国家或已经与 EU ETS 挂钩的国家（必须对产品实际征收了碳价）可免于缴纳，这表明 CBAM 的目的是保证欧盟境内外产品承担等价的碳排放成本。

其三，在本质上，CBAM 与 18 世纪末各国政府为使国内外产品的征税方式保持一致而采取的边境税调整措施（BTAs）异曲同工^[6]。BTAs 是产生于国际贸易领域的一种较为普遍的税收体制，表现形式主要为消费税与增值税。20 世纪 60 年代初，欧盟曾采用增值税边境调整措施来统一协调各国税收^[7]。1968 年，关税及贸易总协定组织正式成立了边境税调整工作组来解决这一趋势产生的问题。在该工作组 1970 年提交的《边境税调整工作组报告》中，明确指出对 BTAs 规范是为平等对待国内产品与进口产品，避免其成为贸易壁垒。这从侧面反映出 BTAs 容易因实施不当而成为国家间的贸易壁垒。而 CBAM 也正是为平衡进口产品与国内产品的碳排放成本提出的，因此，有学者认为 CBAM 实际上属于“新瓶装旧酒”^[7]。

综上所述，CBAM 又称碳关税，是欧盟碳排放交易体系的一种配套政策，在法律性质上属于碳边境调节措施。对它的研究可追溯到 18 世纪末各国政府推行的 BTAs，二者仅在征收形式与名称上有所不同。

1.2 CBAM 的政策考量

第一，防范碳泄漏风险，对冲减排压力。《欧洲绿色协议》的雄心目标使欧盟碳减排面临着三大难题：一是减排目标愈加严苛。除了 2050 年在全球率先实现碳中和目标外，欧盟还计划将建筑、海运和公路纳入碳排放系统。二是碳价愈发高昂。EU ETS 已进入第四阶段，配额总量也会随减排力度的加强而每年减少 2.2%，这将推动碳价持续走高。三是当前 EU ETS 不足以完成这一气候目标。欧盟企业难以在选择低碳技术和维持竞争力上保持平衡^[8]。然而，伴随着上述减排压力的剧增，碳泄漏问题也会突显^①。即便此前欧盟一直通过向碳泄漏高风险行业发放免费配额来解决这一问题，但长期实践中该方法日显乏力，原因有二：一是欧盟排放限额随减排压

① 碳泄漏在很大程度上归因于日加严厉的气候变化政策和能源效率标准。参见世界银行著：《国际贸易与气候变化——经济、法律和制度分析》，廖孜等译，高等教育出版社 2010 年版，第 32 页。

力加大而日益稀缺,且价格大幅上涨^[9],预计上限不足以满足21世纪20年代末30年代初的自由分配需求;二是免费配额自身存有缺陷,不仅会削弱碳价格信号,还会产生不公平竞争。对此,CBAM便成为欧盟在防止碳泄漏和推进深度减排上保持平衡的重要选项。

第二,保持产业竞争力,助力工业回流。2020年3月,欧盟委员会在新《欧洲工业战略》中指出,欧盟要保持欧洲工业的全球竞争力以及公平竞争环境。所谓全球竞争力,是指国内企业在公平竞技场与他国企业竞争的能力,这种能力可促使企业维持或增加国内外市场份额与利润^[10]。通常而言,一国产品会因气候政策宽松而更具竞争优势。这对于气候政策日益严苛的欧盟来说恰恰相反,不仅欧洲的工业竞争力会减损,还会使诸多工业厂商将生产地迁往他国,形成工业分流的局面。为此,推行CBAM可起到夷平竞技场的作用。因为欧盟碳价是该地区技术、能源、人力、治理综合成本指标的体现,若对进口商按欧盟碳价标准征收碳关税,这属于“变相削弱他国人力、能源、监管等成本优势”的行为^[11]。在一定程度上可倒逼工业回流。

第三,增强气候领导力,输出欧式标准。欧盟在全球气候治理中始终谋求领导者地位,但在后《巴黎协定》时代至新冠疫情暴发前夕,欧盟气候影响力明显减弱,并陷入持续衰退状态^[12]。欧盟为重塑气候领导力,欲以《欧洲绿色协议》为框架打造“零碳”欧洲^[13]。欧盟认为达成这一目标必须要充分调动所有政策工具,包括贸易政策^[14]。而CBAM既可以增强欧盟气候领导力,还可作为碳市场链接中推行碳市场标准的激励性工具,因为实施CBAM是以气候表现为条件的,它可以像制裁一样改变其他国家的战略考量,迫使他国采取更强有力的气候行动。

第四,重塑产业价值链,推动绿色转型。近年来,欧盟将绿色转型作为新的经济增长点,并在《欧洲绿色协议》中确立绿色转型的宏伟蓝图。对欧盟而言,绿色转型是欧盟获取竞争优势的长远之计。在全球减排背景下,采用高碳模式发展经济已陷入困局,优先进行绿色转型势必会抢占发展先机^[15]。但在绿色转型过程中也会使高度依附不可再生能源的成员国面临着一系列社会和就业问题,这也是欧盟即将面对的难题^[16]。而推行CBAM既可以在占领绿色产业价值链高位的同时保护欧洲工业与就业免受廉价进口影响。正如法国总统所说,CBAM将是欧盟公平环境转型不可缺少的工具^[17]。

综上所述,CBAM体现了欧盟对低碳化、无碳化经济发展的追求,对实现全球碳减排目标有一定促进作用,但深层次动因仍是为实现政治经济目的而服务的。

2 欧盟碳边境调节机制的国际法兼容性及其对中国的影响

在多边体制下,一国贸易政策不仅要体现本国的利益诉求,也要符合该国在国际法下的义务。当前,欧盟推行CBAM面临着国际法层面合法化的障碍,但可通过具体的制度设计予以化解。

2.1 CBAM的合法性之辩:贸易保护还是气候保护?

CBAM以欧盟自身标准为征收碳关税的衡量依据,无视了国家间历史排放责任、国情及能力的不同,违反了《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》中的共同但有区别的责任以及各自能力原则,既损害了发达国家与发展中国家应对气候变化责任的公平性,还无益于推进各缔约方在多领域的国际合作。但即便如此,发展中国家以此为抗辩反对CBAM,并在国际法上寻求救济也有相当难度。一方面,共同但有区别的责任还停留在基本原则阶段,并未转化为具体规范中的权利义务关系,难以对缔约方产生法律约束力;另一方面,各自能力原则是各国自我界定的主观量化指标,缺乏国际社会的统一性认知^[18],同样不宜成为CBAM违反该项原则的依据。

欧盟在提案中表示将按照与世界贸易组织(WTO)规则相一致的方式实施,但二者是否可以兼容还有待商榷。首先,CBAM不符合自由贸易精神,自由贸易原则是各国应生产利用具有比较优势的商品与服务,而CBAM强加碳价信号,使碳密集型产业产品和服务的价值贬低,比较优势弱化,不利于具有这类产业的国家参与国际分工与贸易^[19]。其次,CBAM不符合1994年《关税与贸易总协定》(GATT)第1条“最惠国待遇”和第3条“国民待遇”,这两条作为非歧视待遇原则,是GATT的核心条款。有学者认为CBAM单就考虑气候政策与具体措施的不同,对各国产品征收额度必然差异甚大,很难被证明与非歧视待遇原则相符^[20]。还有学者指出,若不违反非歧视待遇原则,就不可能对进口产品的实际碳含量征收边境税^[21]。最后,CBAM是否可以援引GATT第20条“一般例外”条款是学界最大的争议点。通常来说,若边境税调整不符合GATT的核心条款,仍可根据第20条寻求法律批准。但要成功援引该条,除应符合该条(b)项

和 (g) 项外, 还应满足引言部分^①。

有学者认为, GATT 第 20 条的规定较为抽象, 各缔约方对具体适用存在较大分歧, 而且 WTO 以往裁判意见也未承认“必须的措施”中包含了碳关税措施^[22]。另有学者认为, 在 WTO 争端解决史上, 以 1998 年“虾与海龟案”为分水岭, 上诉机构首次表明, 即便违反非歧视待遇条款, 也可通过第 20 条证明合理性。而且综观上诉机构根据 GATT 第 20 条审理的 9 起案件, 都有向环境保护倾斜的趋势, 尤其在气候变暖、环境恶化的情况下, 碳关税或将符合 WTO 规则^[23]。此外, 还有学者指出, 将征收碳关税的收入用于帮助发展中国家实现“去碳”目标, 适应气候变化, 会极大提升碳关税的支持率, 因为这将充分证明 CBAM 是基于应对全球气候变化、提高全人类福祉而实施的^[24]。

在此, 笔者认为 CBAM 有援引 GATT 第 20 条获得合法性的可能。一方面, “一般例外”条款属于概括性规定, GATT 并未对其适用范围和程度进行解释, 因而对该条款的具体适用取决于 WTO 专家组与上诉机构的自由裁量权, 而且当前 WTO 对贸易中环境问题的态度愈加宽松与灵活, 这也为欧盟实施 CBAM 提供了极大的抗辩空间。另一方面, 欧盟可通过具体的法律制度设计满足第 20 条规定, 具体为^[25]: ①确保 CBAM 是基于环境保护而实施的, 而非发展经济; ②可通过《巴黎协定》第 6 条对该问题进行谈判; ③符合 WTO 关于“基本公平和正当程序”以及“透明度”的标准, 并允许受影响的出口商通过提交自己的数据对其碳价格调整提出上诉; ④设计足够的灵活性, 以便其他国家采用“有效性相当”的计划; ⑤避免对发展中国家构成任意或不合理的歧视; ⑥仅对进口产品征税 (不试图对出口货物进行补贴或退税); ⑦将收益转入气候变化减缓或适应基金。

总体而言, 欧盟可通过具体制度设计使 CBAM 获得实施可能, 但其不公平且带有歧视性的单边措施仍会对他国产生负面影响, 阻碍他国选择其他减排或降碳途径, 带有明显的贸易保护主义色彩。

2.2 CBAM 对我国的潜在影响

无论是从理论研究、政策准备, 还是从欧盟自身立法动机看, CBAM 未来落地的可能性较大。该机制一旦实施, 我国将面临诸多挑战。具体表现在:

第一, 大幅增加我国相关出口产品的合规成本。根据国内学者的计算, 在 CBAM 初期覆盖的行业中, 受影响最大的是钢铁和铝业, 若按照欧盟现行碳价 70 欧元/t 计价且所有清单产品都征收碳边境税, 中国钢铁和铝需缴纳 6.19 亿美元和 2.08 亿美元^[26]。中国作为欧盟第四大钢铁、铝进口来源国, CBAM 的实施必然会抬高我国高碳企业生产成本, 降低在欧盟市场上的竞争力。同时, 若钢铁、铝成本上升, 相关产业链也会受到间接波及。而且根据最新文本, CBAM 在初期覆盖范围的基础上, 新增了有机化学品、塑料、氢和氨等产品, 并将电力等间接排放也纳入了征税范围。另外, 法案还指出, 在 2030 年前将 EU ETS 下所有行业纳入 CBAM, 这无异于为我国设置了产业和技术竞争的新壁垒, 进一步增加了我国的出口压力。

第二, 提高我国低碳技术引进成本。《巴黎协定》规定了“国际援助”义务, 形式是由发达国家向发展中国家输出资金和技术, 但长期以来发达国家在资金、技术、能力建设支持等问题上一直未取得有效进展, 即便在近期达成的《格拉斯哥气候公约》中, 发达国家对此问题仍保持消极态度。在欧盟针对进口产品隐含碳排放量征收碳关税的推动下, 我国对碳排放需求空间巨大, 亟须通过提高低碳技术来降低隐含碳排放水平。发达国家作为领先的低碳经济体, 在碳捕获封存、可再生能源应用等方面拥有最先进的低碳技术, 但其国内的高科技企业则动辄以高价作为要挟。因此, CBAM 一旦实施, 势必会进一步提高我国对低碳技术的引进成本。

第三, 我国碳价将受欧盟碳价牵制。根据 CBAM 文本, 若原产国以温室气体税收或排放交易机制形式对进口商征收了货币金额, 那么进口商可进行碳价抵消。也就是说, EU ETS 配额价格与进口商在原产国已支付的碳价之差即为清缴的 CBAM 证书数量, 而碳价之差越小, 需清缴的证书数量越少。但就目前来看, 中欧碳价相差甚大。我国碳市场自启动以来, 截至 2021 年年底平均成交均价在 5.59 ~ 8.38 欧元/t 范围内波动, 基本保持平稳。而欧盟在严苛气候目标下, 免费配额基准值收紧, 碳价大幅上涨, 到 2021 年年底碳价已达 80.65 欧元/t, 是全球碳价最高的碳市场^[27]。在此背景下, 无论是我国还是别国生产商在本国缴纳碳价后, 都需按欧盟碳价购买 CBAM 证书补足差值。可见, 欧盟大有主导全球碳价, 以高昂碳

① GATT 第 20 条 (b) 项是“为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施”, (g) 项是“与保护可用尽的自然资源有关的措施, 如此类措施与限制国内生产或消费的措施一同实施”。引言部分即“不在情形相同的国家之间构成任意或不合理歧视的手段或构成对国际贸易的变相限制”。

价牵制他国碳价之意^[28]。未来在中欧贸易传导下,我国碳价将很大程度上受制于欧盟碳价。

第四,削弱中国在全球气候治理体系中的话语权。碳关税不是纯粹的经济、道德和技术问题,还是大国政治博弈的一种体现。欧盟推行 CBAM 意图通过碳定价机制争夺全球气候政治的话语权。有学者指出,欧盟一直致力于整合与发展中国家的碳交易兼容系统,建立压力与成本的“输出”机制^[29]。而 CBAM 正是该机制的成型。此外,为推进 CBAM 立法进程,美欧还就钢铁、铝关税问题达成和解方案,并联手推动成立“碳俱乐部”,以碳含量和市场经济作为加入门槛,将双边标准推向多边,并促使其成为国际规则^[30]。若日后还有其他国家跟进,对我国实施“碳”压,那么冲击效应将更加显现,我国在新一轮气候治理体系中也愈发被动。

第五,进一步加剧中国的碳减排压力。主要从两方面展开:一是实现“双碳”目标将意味着要对低排放生产和消费过程的国内政策进行重大改革。但目前无论从工业化进程、产业结构,还是在全球产业链中所处的地位等诸多指标来看,对我国都是极大考验^[31]。未来欧盟实施 CBAM,会使我国减排之路更加举步维艰。而我国若要有效应对,则需在短时间内推动碳减排工作取得更大成效。二是钢铁行业受 CBAM 的波及最大,受影响贸易额达到 161 亿人民币,预计每年需要支付碳关税将在 26 亿~28 亿人民币^[32]。高昂的出口成本必然会降低我国钢铁的出口量,而这些未出口的钢铁极有可能转为内销^[33],供境内使用,如此一来反而扩大了中国内需的排放量,加大国内碳减排压力。

综上所述,CBAM 将会给我国带来一系列负面影响,但辩证地看,也会对我国产生一定积极影响。实施 CBAM 产生的倒逼机制,可改变我国的出口结构与贸易方式。改革开放后,中国融入全球价值链主要是通过加工贸易,短期内试图调整出口结构达到显著降低出口中隐含碳排放是不现实的^[34]。若欧盟实施 CBAM,中国传统高碳产品出口必将受到影响,客观上会倒逼我国向欧盟成员国出口产品的企业进一步加大科技创新力度,以此提高出口产品的综合环境绩效。另外,虽然 CBAM 会阻碍我国高碳企业的出口,但从侧面而言也会提升我国低碳产品在海外的受欢迎程度。而且长远来看,在脱碳措施和技术实施下,CBAM 对中国的影响将逐步变小。

3 我国应对欧盟碳边境调节机制的路径与法律对策

欧盟将气候变化与国际贸易挂钩,在加快绿色转

型的同时,通过 CBAM 给发展中国家施加减排压力,使其相关出口产业比较优势变迁,贸易成本上升,进而升级成新一轮绿色壁垒。为此,我国应从具体路径和法律对策两侧同时发力,积极应对。

3.1 我国应对欧盟碳边境调节机制的具体路径

(1) 自上而下完善中国碳市场建设,适时开征碳税。首先,扩大碳市场覆盖范围,逐步将更多行业纳入其中。理论上,要使碳市场各控排企业的减排成本与潜力存在显著差异,否则将无法找到潜在的供需平衡,进而无法达成交易,故碳市场覆盖范围越广,越有利于减缓全球温室气体排放^[35]。中国碳市场在 2021 年 7 月正式启动,但初期只纳入发电行业。若扩大覆盖范围,则可有效规避 CBAM。其次,适时开征碳税,使“碳交易+碳税”复合碳税政策双轮驱动。碳交易和碳税分别覆盖大型和小型排放源,具有不同价格决定机制,可在确保重点控制行业总负担基本不变的同时,通过调整碳税税率与优惠力度应对碳价较低的情况,从而保证减排效果^[36]。最后,探索与欧盟、英国、瑞士等国家和地区碳市场的链接与互动,形成与国际接轨的统一碳市场,这将有利于完善我国的出口产业结构。

(2) 积极开展气候外交,为我国争取良好的外部环境。气候外交是指主权国家或经授权的国际组织通过交涉、谈判或其他和平方式,来调整全球气候变化国际关系或以全球气候变化为手段处理国际关系的行动^[37]。当前,气候外交是国家间气候政治博弈的重要途径。我国作为碳排放大国,必然会受 CBAM 冲击。基于此,我国应积极推动建立“基础四国”气候行动部长级会议等多边磋商机制,与欧盟展开谈判。另外,坚持发展中国家的立场和身份,积极同“立场相近”的发展中国家协调谈判,共同维护广大发展中国家的利益。此外,还可通过中国—东盟、“一带一路”倡议、周边外交等途径寻找与国际社会主要行为体的“利益相容”,同他国深化气候合作。

(3) 促进我国承接国际产业转移和出口的可持续发展。所谓“国际产业转移”,是指世界各国或地区之间的产业结构所出现的梯次转移和连锁变化的动态过程^[38]。虽然承接国际产业转移是我国融入全球经济、提高国际竞争力的重要途径,但某种程度上其所产生的碳排放也成为我国碳排放的重要组成部分。^[34]在“双碳”目标背景下,我国未来承接国际产业时需注意以下几点:首先,设置一定的环境准入标准,确保外商直接投资的产业属于环境友好型产业,不盲目

引进外资。其次，在承接欧美等发达国家产业转移时，可加大对新能源、新材料、新兴产业为主的低能耗行业的承接，例如医药、工用机器人或新能源汽车等，减少承接高排放、高耗能、低效能产业。最后，在对欧贸易中可抑制金属、石油、化工等基础性原材料工业产品的出口规模，加快服务业、农业、食品制造业等部门的出口，同时积极推动传统制造业的转型升级，实现我国承接国际产业转移和出口的可持续发展。

3.2 我国应对欧盟碳边境调节机制的法律对策

第一，密切关注 CBAM 实施进展，积极参与国际谈判与规则制定。一方面，我国要坚决反对欧盟以自身标准为他国设定规则，积极捍卫共同但有区别的责任原则。欧盟片面强调国内产业面临的竞争力下降和碳泄漏困境，忽视经济全球化下生产和交换导致的全球排放分布不断变化，这种变化使发展中国家承接了更多的碳密集型产业，负担了更大的碳排放责任，而发达国家既能从中享受廉价进口的好处，还不必为生产过程中产生的碳排放负责^[38]，这显然是有失公平的。另一方面，在 WTO 争端解决机制以往的案件中寻找突破口。WTO 被世界大多数国家尊为处理国际争端的“大法官”，我国可通过深入研究和解释 CBAM 与 GATT 第 20 条的相符性问题，分析参考以往类似案例，查找漏洞、寻找突破口，做好未来可能应诉的充分准备。此外，还应在国际气候谈判过程中，积极推动发达国家履行气候融资与技术转让的承诺。

第二，完善气候治理体系，大力推动绿色低碳发展。积极将压力转变为加强自身减排的动力。首先，解决碳关税的关键在于大力发展低碳经济^[39]。全国碳市场作为助力我国实现低碳转型的主要工具，以政府主导和市场机制的协调为核心。有关主管部门应充分发挥碳市场在温室气体减排、资源配置等方面的优势，利用碳交易、风险预防、公众参与等多组合政策工具，构建公平、公开、有序、协调的气候治理体系。其次，以“绿色发展、循环发展、低碳发展”为理念指导气候治理，在产业结构调整、节能增效、能源结构优化、碳汇增加等方面积极行动^[40]。最后，坚定维护《联合国气候变化框架公约》《巴黎协定》框架与原则和气候变化多边主义进程，始终坚持绿色、低碳、可持续发展之路，为全球气候治理贡献中国力量。

第三，加强立法规制，促进低碳外贸的发展。我国应积极探索创立或引进我国的碳标签、低碳订单、低碳产品认证等形式的低碳壁垒，通过强制立法方式予以推广。这种壁垒短期来说可能会增加企业合规成本，但从长远来看具有重大意义。表现在：第一，有利于提高企业的技术含量，促进节能减排和提高国际竞争力；第二，有利于对外国高碳产品形成制度屏障，保护资源和环境；第三，在特定情况可作为国家间贸易战的反制措施，或作为贸易谈判中的对等待遇之工具使用，为我国对外贸易合作提供谈判筹码。

第四，健全可再生能源激励制度，助推可再生能源高质量发展。可再生能源是促进经济向绿色能源转型的关键。近年来，基于国家各类法律政策支持，中国在可再生能源的发展上成就瞩目。据《纽约时报》报道：“中国在可再生能源利用方面已经构建了竞争优势，漂浮太阳能电站等专业技术将助力中国更有效地应对气候变化”^[41]。但当前可再生能源法律体系仍存在一定问题。今后，我国应做好以下准备：首先，以《中华人民共和国能源法》为引领完善可再生能源法律政策体系，做好该法落地后与《中华人民共和国可再生能源法》（2009 年修正）等一系列法律的衔接问题^①。其次，进一步完善以发展专项资金、税收优惠、财政补贴以及价格调控这四种类型为主的可再生能源激励制度。第三，调整固定电价制度，以可再生能源配额制度重构《中华人民共和国可再生能源法》，并推动设计完善可再生能源绿色电力证书交易机制^[42]。围绕以上三点，我国应抓住发展机遇，为可再生能源的发展赢得良好的制度环境。

4 结语

全球低碳转型趋向势必会导致国际贸易规则的变动与争端，这是国际贸易法和气候变化法不可避免的冲突。作为两者重合的体现，CBAM 既是一项应对气候变化的环境措施，对推进全球碳减排、发展绿色经济有一定促进作用，同时又是一项影响国际贸易的边境措施，不仅会对全球经贸形势产生系统性影响，还会冲击发展中国家的高碳出口产业。因此，在碳关税问题上，不能简单将其视为发展中国家与发达国家的利益分歧来进行弥合，还需放置于气候变化与国际贸易的框架下协调，寻求两者之间的平衡点，以便更好解决这一问题。

① 2020 年 4 月 10 日，国家能源局对《中华人民共和国能源法（征求意见稿）》向全社会公开征求意见，据估计，《中华人民共和国能源法》正式颁布指日可待。龚响：《构建以〈能源法〉为引领的可再生能源法律政策体系》，载《中国电力企业管理》2020 年第 16 期。

参考文献

- [1] DAVID RICH. Climate Change, Carbon Taxes, and International Trade: An Analysis of the Emerging Conflict between the Kyoto Protocol and the WTO, at 5 (Dec. 9, 2004) (unpublished paper for Environmental Economics and Policy 131, the University of California at Berkley)[EB/OL]. [2022-08-01]. <https://www.docsity.com/en/climate-change-carbon-taxes-and-international-trade-envecon-131/6123407/>.
- [2] 汤伟. 中国特色社会主义生态文明道路研究 [M]. 天津: 天津人民出版社, 2015: 137-137.
- [3] ECKERSLEY R. The Politics of Carbon Leakage and the Fairness of Border Measures[J]. Ethics & international affairs, 2010, 24(4): 367-393.
- [4] 倪晓宁. 低碳经济下的国际贸易问题研究 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2012: 75-75.
- [5] MJEFFERY M, SHEN Y. The Likelihood of a Carbon Tax in China: Wishful Thinking or a Real Possibility?[J]. Tulane environmental law journal, 2012, 25(2): 419-451.
- [6] FBIERMANN F, BROHM R. Implementing the Kyoto Protocol without the USA: the strategic role of energy tax adjustments at the border[J]. Climate policy, 2004, 4(3): 289-302.
- [7] LOCKWOOD B, WHALLEY J. Carbon Motivated Border Tax Adjustments: Old Wine in Green Bottles?[R]. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2008.
- [8] 杨舟. 解读欧盟 CBAM (碳边境调节机制) [EB/OL]. (2021-04-07) [2021-05-21]. <https://mp.weixin.qq.com/s/bab2qL9EjMAuqxJufJMfpQ>.
- [9] COSBEY A, MEHLING M, MARCU A. CBAM for the EU: a Policy Proposal[EB/OL]. (2021-04-07). <https://ssrn.com/abstract=3838167>.
- [10] 王俊. 从制度设想到贸易政策: 美国碳关税蜕变之路障碍分析 [J]. 世界经济与政治, 2011(1): 77-98.
- [11] 石红, 陈宜霖, 郝冠琦, 等. 欧盟碳边境调节机制跟踪研究及应对建议 [J]. 汽车与配件, 2021(23): 43-45.
- [12] 寇静娜, 张锐. 疫情后谁将继续领导全球气候治理——欧盟的衰退与反击 [J]. 中国地质大学学报 (社会科学版), 2021, 21(1): 87-104.
- [13] 周伟铎, 庄贵阳. 美国重返《巴黎协定》后的全球气候治理: 争夺领导力还是走向全球共识? [J]. 太平洋学报, 2021, 29(9): 17-29.
- [14] BJERKEM J. EU Trade Policy: Global Enforcer for the European Green Deal[EB/OL]. EU Policy Center. (2019-12-17) [2020-06-22]. <http://www.epc.eu/en/publications/eu-trade-policy-global-enforcer-for-the-european-green-deal~2db144>.
- [15] 陈晓径. 试析欧盟新机构绿色转型战略 [J]. 国际研究参考, 2020(10): 1-9, 47-47.
- [16] 项梦曦. 欧洲绿色经济转型驶入“快车道” [N]. 金融时报, 2021-09-17(008).
- [17] 李宏策. 欧盟计划征收碳边境调节税, 到底什么情况 [N]. 科技日报, 2020-07-27(002).
- [18] 姜婷婷, 徐海燕. 欧盟碳边境调节机制的性质、影响及我国的应对举措 [J]. 国际贸易, 2021(9): 38-44.
- [19] MCLURE JR C E. The GATT-legality of Border Adjustments for Carbon Taxes and the cost of Emissions Permits: a Riddle, Wrapped in a Mystery, Inside an Enigma[J]. Florida tax review, 2011, 11(4): 221-294.
- [20] 刘天姿, 陈彬. “碳关税”措施在 GATT/WTO 体制中的合法性研究 [J]. 国际经贸探索, 2011, 27(4): 34-39.
- [21] JENGLISCH J, FALCÃO T. Eu Carbon Border Adjustments and WTO Law[EB/OL]. (2021-06-09). <https://ssrn.com/abstract=3863038>.
- [22] 黄颖, 丁泓宇. 全球气候治理视角下的碳关税国际法属性及其发展趋势 [J]. 昆明理工大学学报 (社会科学版), 2014, 14(6): 30-38.
- [23] 沈木珠. 多边法律体制下碳关税的合法性新析 [J]. 国际贸易问题, 2011(5): 149-156.
- [24] JENNIFER A. Hillman, Changing Climate for Carbon Taxes: Who's Afraid of the WTO?[R]. Climate & Energy Policy Paper Series, 2013.
- [25] CHANG B. A Proposal for a Multilateral Border Carbon Adjustment Scheme that is Consistent with International Trade Law if the Trump Administration withdraws from the Paris Agreement [EB/OL] (2017-03-02). <https://www.ejiltalk.org/a-proposal-for-a-multilateral-border-carbon-adjustment-scheme-that-is-consistent-with-international-trade-law-if-the-trump-administration-withdraws-from-the-paris-agreement/>.
- [26] 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.
- [27] 北京理工大学能源与环境政策研究中心. 中国碳市场回顾与展望 2022[EB/OL]. (2022-01-09). <https://ceep.bit.edu.cn/docs/2022-01/eb3a1bf65b6e499281122c9d55ef2f7d.pdf>.
- [28] 朱文娟. 欧盟提出碳边境调节机制 [J]. 生态经济, 2021, 37(11): 1-4.
- [29] 董小君. 低碳经济与国家战略 [M]. 北京: 北京出版社, 2018: 53-53.
- [30] 吴必轩. 美欧和解钢铝贸易争端, 推动“碳俱乐部”成为贸易武器 [N]. 经济观察报, 2021-11-04.
- [31] 郭朝先. 2060 年碳中和引致中国经济系统根本性变革 [J]. 北京工业大学学报 (社会科学版), 2021, 21(5): 64-77.
- [32] 陈美安, 谭秀杰. 碳边境调节机制: 进展与前瞻 [EB/OL]. (2022-04-26). <https://cleanconnect.cn/researchmore/74>.
- [33] 黎家兴. 欧盟能源税则修正案与碳边境调节机制引进案 [J]. 月旦会计实务研究, 2021(42): 99-106.
- [34] 张为付. 低碳经济与我国国际分工战略的调整 [M]. 北京: 商务印书馆, 2015: 197-197.
- [35] 孙永平. 中国碳市场的目标遵循、根本属性与实现逻辑 [J]. 南京社会科学, 2020(12): 9-18.
- [36] 鲁书伶, 白彦锋. 碳税国际实践及其对我国 2030 年前实现“碳达峰”目标的启示 [J]. 国际税收, 2021(12): 21-28.
- [37] 陈宝明. 气候外交 [M]. 上海: 立信会计出版社, 2011: 5-5.
- [38] 李孟刚. 产业结构安全论 [M]. 北京: 北京交通大学出版社, 2015: 48-48.

- [39] 朱鹏飞. 后京都时代的碳关税制度及其对我国的启示 [J]. 新疆社会科学, 2011(5): 61-66.
- [40] 董战峰. 中国积极探索低碳发展道路推动构建全球气候治理体系 [N]. 中国网, 2020-09-24.
- [41] 钱盈盈. 中国引领全球可再生能源发展 [N]. 人民日报海外版, 2019-08-21.
- [42] 田其云. 绿色能源革命背景下可再生能源发展的制度路径 [J]. 中州学刊, 2019(7): 89-94.

Carbon Border Adjustment Mechanism: EU's New Choice for Climate Change and China's Response

TIAN Jing*, SHI Xueying
(Law School, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: In recent years, the EU has considered introducing the Carbon Border Adjustment Mechanism into the climate change legislation, aiming at eliminating the price advantage of overseas enterprises due to the asymmetric carbon emission cost. This mechanism is of great benefit to the EU in hedging the pressure of emission reduction, helping the industrial return, enhancing climate leadership, and promoting green transformation. As a carbon tariff policy, this mechanism is suspected of being a trade barrier, and there is a big controversy about its legality in international law. However, in the future, the EU can make it conform to Article 20 of GATT through system design, and obtain the possibility of implementation. As far as China is concerned, the implementation of this mechanism will have adverse effects on China in many fields, but to some extent, it can also force the adjustment and upgrading of China's export structure and trade mode. Therefore, in the future, China should improve the carbon market construction from top to bottom, and timely promote the two-wheel-drive of "carbon trading+carbon tax" compound policy; Actively carry out climate diplomacy; Promote the sustainable development of China's undertaking international industrial transfer and export. In terms of legal countermeasures, actively participate in international negotiations and rule-making; Improve the climate governance system; Promote the development of low-carbon foreign trade; Improve the incentive system for renewable energy.

Keywords: Carbon Border Adjustment Mechanism; export trade; legal countermeasures