

欧盟碳边境调节机制的贸易属性与中国的对策

朱瑜¹ 刘勇²

(1. 中国计量大学, 浙江 杭州 310018; 2. 浙江财经大学, 浙江 杭州 310018)

摘要: 欧盟碳边境调节机制要求进口商根据特定进口产品的碳含量与欧盟碳排放交易市场的配额价格购买并提交相应的排放配额, 由此支付特殊的碳成本, 从而对国际货物贸易造成了限制性影响。就其贸易属性而言, 它不属于关税措施, 也不构成在进口环节加征的国内税费, 而是一项具有数量限制效果的进口措施。为应对欧盟碳边境调节机制, 防范跨境单边气候措施的使用, 中国应深刻揭露其贸易保护主义特质, 积极开展中欧合作应对气候变化, 努力构建绿色低碳贸易规则体系, 加快完善国内碳市场的建设。

关键词: 气候变化; 碳边境调节机制; 碳关税; 国内税费; 数量限制措施

中图分类号: D996

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2024) 05-0043-12

一、引言

2023年5月23日, 欧盟正式公布了《关于碳边境调节机制(Carbon Border Adjustment Mechanism)的条例》(以下简称《欧盟碳边境调节机制条例》)。^①依据该条例, 欧盟将自2026年1月1日起正式执行碳边境调节机制, 对原产于非欧盟成员的钢铁、水泥、铝、化肥、电力、氢气等6类进口产品, 依据其生产过程的温室气体排放量, 要求进口商向所属国的气候变化主管机关购买并提交特定数量的温室气体排放许可(又称为“排放配额”)。进口商为此支付的费用将以欧盟碳排放权交易市场拍卖平台每一周的平均配额价格为基准值(即所谓的“碳价”), 目的是保证进口产品与欧盟本土的同类产品承担相同的碳价, 实现两者之间的公平竞争, 并防止有义务参与欧盟碳排放交易的企业将其生产基地转移至不对温室气体排放进行约束或约束较少的第三国(即所谓的“碳泄漏”风险)。

欧盟碳边境调节机制是全球第一个正式落地的以进口国的碳价为基准值对进口产品加征特别费用的边境调节措施。它并没有直接要求进口产品参与欧盟碳排放权交易, 也没有对进口产品按其生产过程的碳排放量直接开征碳税, 而是采用了进口商

作者简介: 朱瑜, 中国计量大学经济与管理学院副教授, 研究方向: 国际贸易理论与政策; 刘勇, 浙江财经大学法学院教授, 法学博士, 研究方向: 国际经济法。

基金项目: 国家社科基金一般项目“发达经济体非市场经济规则的新发展”(项目编号: 19BFX211)。

^① Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism[R].2023.

购买和提交温室气体排放配额（以电子凭证为载体）的方式。此凭证由进口商提前向所属国指定的气候变化主管机关购买，每一份电子凭证均有一个独立的编号，用于支付进口产品本应承担的碳成本。每年5月31日之前，进口商需要向本国主管机关提交与上一年度进口产品经核实后的实际排放量相当的电子凭证。这种做法类似参与欧盟碳排放权交易的控排企业在每年履约期届满时提交特定数量的排放配额，目的在于抵消其上一年的实际排放量并履行减排义务。就其性质而言，电子凭证体现了进口商须支付的碳价，是一种额外负担的贸易成本，同时也构成了影响国际货物贸易的措施。

碳边境调节机制应受到世界贸易组织（WTO）规则体系的约束。欧盟试图通过气候治理与贸易措施的深度挂钩，以强制性的贸易措施来迫使贸易伙伴采取与欧盟相同或相似的气候减排政策，最终目的是维护欧盟钢铁、水泥等碳泄漏高风险产业的市场竞争力，保证同类产品之间的公平竞争，同时以欧盟气候政策为标准来提升各国温室气体减排的力度。本文拟对碳边境调节机制的贸易属性进行比较深入的研究，以期澄清某些错误的观点，厘清其贸易保护主义的特质，同时提出更加精确的应对策略，希望引起更多的关注。

二、欧盟碳边境调节机制不属于关税措施（碳关税）

很多研究成果以“碳关税”指称欧盟碳边境调节机制。关税是一国或单独关税区根据其法律及关税税则的规定，代表国家或政府按照货物进出口关境时的状态对进出口货物征收的一种税（余劲松，2019）。从表面上看，碳边境调节机制似乎具备关税措施的以下特点。第一，义务人为进口商，且纳税义务产生于产品的进口环节。《欧盟碳边境调节机制条例》规定，遵守碳边境调节机制的义务人是进口商，同时进口商在碳边境调节机制下的支付义务产生于外国产品的进口这一客观事实，而不是与外国产品在进口国境内的销售、运输或用途相关。第二，构成进口商的财政负担。关税是一种限制进出口贸易的经济手段。对进口商而言，碳边境调节机制是一种金钱支付义务。进口商需要在每年5月底之前向所在国的主管机关提交一定数量的电子凭证，其数量相当于上一年度全部进口产品的碳排放量。电子凭证是进口商之前向本国主管机关有偿购买的，相当于进口商为获得进口许可而不得不支付的特殊成本或费用。

不过，仅凭这两点就认定碳边境调节机制为进口关税，似乎比较牵强，因为碳边境调节机制与传统关税存在以下本质差别。

首先，关税具备透明度与可预见性（赵维田，2000）。进口国征收关税的重要依据是该国通过立法程序制定并公布实施的税率目录表，通常包括税则号、商品名称和税率等3个部分。一旦政府公布关税税率表，即为公众所知晓，且从事进出口的贸易商人会据此形成准确的预期。作为关税同盟，欧盟的成员对外采用统一、透

明和稳定的关税税率。但是，碳边境调节机制所涉碳价不具有可预见性，因为它以碳排放交易市场拍卖平台每一周的平均配额价格作为基准值计算进口产品应承担的碳成本，进口商则根据这个价格向所属国的气候变化主管部门购买排放配额。该价格由市场规律决定，而非政府所能控制。换言之，进口商不可能预判其购买排放配额所应付出的成本。

其次，关税税率具有唯一性。关税税率取决于征税商品的类别，每一类商品对应一个税则号与税率。各国首先依据国际海关组织《商品名称与协调编码制度》做出商品分类，然后就每种商品通常确定一种税率。该商品分类主要考虑商品的物理特性、化学成分、最终用途、消费者偏好等因素，并未顾及商品在生产过程中的碳排放量。如果我们将碳边境调节机制视为一种“碳关税”，则可能产生以下荒唐的结论：针对同一类进口商品，因其生产过程碳排放量存在不同，进口商需要为其提交不同数量的排放许可，故被征收不同金额的“关税”。

最后，关税的种类与税率具备法定性，通常要受到专门立法的制约。一国的关税税则与税率表一般由立法机关或经法律授权的行政机关决定和调整。换言之，关税的开征、调整或废止均应获得法律的明确规定或授权。例如，中国《税收征管法》第3条规定，有关税收的开征、停征等事项，根据法律的规定执行；法律授权国务院规定的，由国务院通过行政法规执行。目前中国的关税税目表由法律授权国务院关税税则委员会决定，并由海关依据《进出口关税条例》负责执行。又如，欧盟的关税政策被规定于《欧盟运行条约》第28条以及在此基础上制定的三大基础性法律，即《海关法典》《海关法典实施细则》和《共同海关税率》，并由各成员海关统一执行（李娜，2017）。

关税制度必须遵循税法的税收法定原则。依据该原则，不仅税收主体、征税客体、税目、计税依据、税率、课税程序、争议解决等课税要素必须由法律规定，而且其规定必须明确，避免出现歧义或漏洞，使政府的课税权在确定的法律空间内按照特定的方式行使，保障纳税义务人形成合理稳定的预期。简言之，税收的任何构成要素都必须由法律明确规定（刘剑文，2015；张婉苏，2023）。《欧盟碳边境调节机制条例》通篇未提及“关税”这一措辞，也没有明确提及欧盟的上述关税法律文件，由此表明立法者并无意将其纳入欧盟共同关税体系。而且，进口商须向所在国的气候变化主管机关（而非海关）支付碳成本，这同样不符合关税的传统特征。

三、欧盟碳边境调节机制不属于进口环节加征的国内税费

碳边境调节机制的支持者主张，欧盟碳边境调节机制属于进口国在进口环节征收的一种国内税费（Mehling，2019；Dias，2020），法律依据是《关税与贸易总协定》（以下简称《关贸总协定》）第2条第2款a项，即“成员方可在进口某产品时征收等同于国内同类产品应纳的、与第3条第2款相一致的国内税收的费用”。

此规定蕴含着国民待遇要求，因为“等同于国内税收的费用”这一措辞表明，在进口环节加征的国内税费应与国内同类产品的税负相一致。《关贸总协定》第3条第2款也要求，进口国对进口产品征收国内税费时不得超过国内同类产品所负担的金额，也不得只对进口产品征收不适用于国内产品的特殊税费。

从表面上看，欧盟碳边境调节机制具备国内税费的特点，因为进口商需要依据欧盟碳排放交易市场的配额价格以及进口产品生产过程的温室气体排放量两个因素购买并提交排放许可，由此保证进口产品与欧盟同类产品为排放每一吨温室气体均付出了相同的经济成本。将碳边境调节机制视为WTO意义上的“国内税费”也是欧盟立法者没有明言的立法导向。《欧盟碳边境调节机制条例》前言第15段指出，碳边境调节机制旨在保证进口产品承担欧盟碳排放交易所产生的碳成本，实现进口产品与欧盟同类产品之碳价的一致性，最终使其符合WTO规则。据此，碳边境调节机制是欧盟碳排放交易制度扩展适用于外国进口产品的结果。不过，将碳边境调节机制视为WTO意义上的“国内税费”尚面临以下障碍。

首先，碳边境调节机制不具备国内税费的实施依据。碳边境调节机制的实施依据是外国产品的进口，而不是外国产品进入本国市场后的销售、运输、分销等流通活动。根据WTO上诉机构在“欧盟、美国与加拿大诉中国影响汽车零部件进口措施案”中的观点，一项贸易措施属于国内措施（边境后措施）抑或边境措施，关键之处并不在于采取该措施的时间，而是取决于政府采取该措施的依据或条件。进口关税可在产品进口之后才收取，国内税费也可在产品进口时征收。^①据此，如果一项贸易措施乃针对外国产品进口这一事实而采取，那么就属于边境措施；如果一项贸易行为乃针对已经进口的外国产品在本国境内的销售或使用而采取，那么就属于国内措施。尽管碳边境调节机制下的特殊费用并非在产品进口时即被征收，但该费用的支付无疑取决于外国产品进入本国市场这个客观事实，且其义务人为进口商，经济负担与付款义务也产生于进口环节，因此属于一项典型的边境措施。

其次，碳边境调节机制不具备国内税费的经济特质。进口国的气候变化政策不一定属于国内税费。国内税费的特点是增加义务人的经济负担，从而减少其市场竞争机会或降低其竞争能力，例如消费税、环境税、污染费等。从规制经济学的角度来讲，应对气候变化等环境外部性问题，政府通常可以采取标准规制、收费规制和许可证规制三种政策工具（马云泽，2008）。标准规制是指政府通过设定相应的强制性标准来减少环境污染，包括要求企业采用特定的环保型生产技术或使用特定比例的清洁能源、对生产或消费环节采用严格的温室气体排放标准等，因此可称为行政强制型或“命令与控制型”手段。收费规制和许可证规制可统称为经济激励型手段，因

^① China—Measures Affecting Imports of Automobile Parts[R].WT/DS339/AB/R, WT/DS340/AB/R, WT/DS342/AB/R, Adopted on 15 December 2008, paras.158~165.

为它们具有一个共同的特点，即利用经济因素调动人们的积极性以鼓励人们保护环境（曲振涛和杨恺钧，2006），具体包括对污染物或温室气体的排放行为征收税费（如环境税或碳税）、对特定产品直接征税（如燃油税）、开展碳排放交易、对生产者使用可再生能源的行为进行奖励等。除了碳税或燃油税，经济激励型气候变化政策很难被归类于传统的国内税费。例如，在欧盟碳排放交易体系内，并非所有控排企业都需要为履行减排义务而额外付出经济成本，排放绩效高或获得大量免费配额的控排企业甚至可以通过出售多余的排放配额而获取高额利润。非政府组织“碳市场观察”的研究报告认为，2008~2019年，德国、英国、法国等成员国的钢铁、水泥、化工、炼油等所谓碳泄漏高风险行业从政府免费发放的排放配额中获得了500亿欧元以上的“意外之财”（windfall profits）。主要原因是免费配额的数量过多，部分企业将免费获得的配额有偿售于其他企业，其收益在补偿减排成本后仍有盈余。^①归根结底，作为一种经济激励型减排行动，碳排放交易通过排放配额的价格信号作用来引导、激励企业采取实质性减排措施（包括使用清洁能源、环境友好型技术等），同时允许企业通过“高卖”或“低买”排放配额以尽可能降低减排成本，甚至鼓励企业从中获利。这种政策与传统的国内税费存在本质上的差别。

最后，国内税费政策下的税率或收费标准通常是固定的，这为政府通过边境税收措施来予以调节提供了技术上的可行性。但在碳排放交易体系下，排放配额的价格将随市场供求关系的变化而不断波动。即使我们把排放配额理解为一种“税负”，但考虑到此“税负”的可变性和波动性，如何向进口产品施加同样的负担也将是一个难题。《欧盟碳边境调节机制条例》以每周排放配额的平均拍卖价格作为进口商支付碳价的基数，并将之视为这段时间内欧盟市场上所有同类产品（无论其原产于欧盟成员国还是第三国）应支付的统一的碳成本。事实上，这一方案与碳排放交易的内在机理相抵触。因为碳排放交易的参与企业每减排一吨温室气体所付出的成本是不同的，减排成本的差异造就了企业买卖配额的动机：减排成本高的企业倾向于不采取实际减排行动，而是通过购买和提交配额来履行其减排义务，而减排成本低的企业则可能选择采取实际行动履行减排义务，并将多余的配额高价售予其他企业。减排成本的差异性越大，企业参与交易的积极性就越高。如果参与企业为获得排放权而承担的碳成本是完全一致的，那么碳排放交易就失去了存在的价值。质言之，欧盟碳边境调节机制以碳排放交易体系内的配额市场价格作为基准值，此方案可谓是存在“严重的先天不足”，因为它无法避免进口产品承担比欧盟同类产品更高碳价的可能性，从而违反国民待遇原则。

既然欧盟的碳排放交易体系难以被视为一种国内税费，那么碳边境调节机制也

^① Carbon Market Watch. The Phantom Leakage—Industry Windfall Profits from Europe's Carbon Market 2008-2019[EB/OL]. https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2021/06/Phantom_leakage_WEB.pdf. [2021-06-15] [2023-09-19].

就不属于《关贸总协定》第2条第2款a项所称之“在进口环节征收的国内税费”。进而言之，一国的气候变化政策十分复杂，受管制产业所承担的碳成本并非必然属于传统意义上的国内税费，不能一概适用边境税收调节机制，进口国也不能以应对气候变化为由采取具有贸易限制效果的边境调节措施，因为该措施不可能彻底消除气候变化政策对产品竞争力、国际贸易关系的扭曲与负面影响。

四、欧盟碳边境调节机制是具有数量限制效果的贸易措施

考虑到碳边境调节机制对国际货物贸易的限制性作用，我们可将其视为《关贸总协定》第11条第1款所禁止的具有数量限制效果的措施。原因在于，第11条的规制对象不仅包括配额、进出口许可证等直接对货物贸易的数量或金额进行限制的行为，而且还涵盖了所有对货物贸易产生事实上的负面影响或限制效果的措施。上述观点可从立法与司法两个角度得到印证。

在立法层面，《关贸总协定》第11条第1款要求成员方取消的数量限制包括配额、进出口许可证或“其他措施”。“其他措施”是一个兜底性用词。按照条约解释中的“同一种类规则”（*eiusdem generis rule*），即法律列举许多特定事项后，用“其他……”来结束，对其他事项的解释与特定事项的解释应相吻合，“其他措施”应解释为其他具有与配额、进出口许可证相同或相似的贸易限制效果的措施。著名学者杰克逊（John H. Jackson）教授也认为，第11条通常被理解为禁止配额措施，但它的调整范围实际上远超配额。该条款的基本逻辑是，对于进出口的限制一般应采用关税的形式，非关税类的限制措施原则上不能使用（Jackson，2002）。

在司法层面，WTO对《关贸总协定》第11条第1款规制的数量限制措施的范围进行扩张性解释已经成为一种比较普遍的做法，进出口产品的技术认证、贸易权许可、保证金、最低进出口价格甚至法律的模糊措辞等都曾经被认定为对贸易的“限制或禁止”，从而违反《关贸总协定》第11条第1款（左海聪，2006）。在“欧共体、美国诉印度影响汽车工业措施案”中，印度对进口汽车零部件的整车企业提出了若干要求，例如企业必须拥有完整的汽车生产线、如果属于外商投资企业则外方投资必须不低于5,000万美元、组装整车时使用的零部件必须50%以上为国产品、自行维持进出口贸易金额的平衡等。专家组认定上述要求构成第11条第1款禁止的数量限制措施。^①“欧共体诉阿根廷影响生牛皮出口措施案”的专家组指出，第11条第1款的纪律适用于具有事实上的限制作用的措施。阿根廷政府允许国内的制革企业代表参与生牛皮出口的质量检测工作，对生牛皮的出口具有事实上的限制作用，

^① Tndia—Measures Affecting the Automotive Sector[R].WT/DS146/R, WT/DS175/R and Corr.1, Adopted on 5 April 2002, para. 7.270.

从而违反了第 11 条第 1 款。^①“美国、欧盟与墨西哥诉中国原材料出口限制案”的专家组也主张，第 11 条第 1 款的适用范围不限于正式的数量限制（配额），还包括广泛意义上的“其他措施”。该案专家组认定，中国对矾土、焦炭、锰等商品的出口许可证管理措施违反了第 11 条第 1 款，理由是中国发证机关在审查与发放许可证时所遵循的依据或标准有很多不够明确之处，使其可以非正当地拒绝发放许可证，从而对出口贸易造成一种潜在的限制性影响。^②由此可见，只要涉案的非关税措施对贸易有事实上的负面影响，不管其公开的目的是什么，也不管其是否具有法律强制力，都为《关贸总协定》第 11 条第 1 款所禁止。

欧盟碳边境调节机制对国际贸易的限制性影响十分广泛。除了进口商必须负担经济成本购买并提交排放许可之外，外国出口商还需要为此构建专门的气候变化合规管理体系，包括雇佣专业的碳资产管理人士、采取环境友好型技术以减少生产过程的实际排放量、聘请欧盟认可的独立第三方机构核查其实际排放量以及可用于扣减的已经在原产国支付的碳成本等。鉴于碳边境调节机制将显著增加出口商与进口商的贸易成本，对国际贸易造成限制性影响，其无疑将构成《关贸总协定》第 11 条第 1 款所称的具有数量限制效果的贸易措施。可资佐证的是，联合国贸易与发展会议（UNCTAD）的研究报告披露，碳边境调节机制不仅对全球减排的贡献十分有限，仅能减少 0.1% 的总排放量，而且将对全球货物贸易带来严重的负面影响，迫使商人们承担昂贵的贸易成本。随着碳边境调节机制适用范围的扩展，中国等发展中国家的钢铁、铝、水泥、造纸等碳密集型出口产业将付出高昂的代价。据估算，当欧盟碳排放配额的 market 价格为每吨 44 美元时，发展中国家的出口量将因此减少 1.4%；当该价格上升到每吨 88 美元时，出口量将减少 2.4%。^③

五、中国的应对策略

（一）揭露碳边境调节机制的贸易保护主义特质

中国应在 WTO 贸易与环境委员会、中欧气候变化合作谈判等国际场合深刻揭露碳边境调节机制的贸易保护主义特质。一方面可以获得其他受影响国与国际社会正义力量的广泛支持，迫使欧盟暂缓实施碳边境调节机制；另一方面也可在国际谈判中占据道义高地，有助于达成对已有利的谈判结果。

碳边境调节机制的基本逻辑是以欧盟碳排放交易市场的配额价格作为基准值，

^① Argentina—Measures Affecting the Export of Bovine Hides and Import of Finished Leather[R]. WT/DS155/R and Corr.1, Adopted on 16 February 2001, para. 11.17.

^② China—Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials[R]. WT/DS394/R, WT/DS395/R, WT/DS398/R, Adopted on 22 February 2012, paras. 7.913~7.915, paras. 7.1075~7.1081.

^③ UNCTAD. EU Should Consider Trade Impacts of New Climate Change Mechanism[EB/OL]. <https://unctad.org/news/eu-should-consider-trade-impacts-new-climate-change-mechanism>. [2021-07-02] [2024-05-19].

要求进口商品承担与欧盟同类产品相同金额的碳成本，即要求进口商向所在国气候变化主管机构购买并提交特定数量的排放许可，使进口产品在其生产过程排放的每一吨温室气体都会内化为生产成本，从而确保产品之间的公平竞争以及防范所谓“碳泄漏”现象。但是，此做法刻意忽略各国贸易竞争力方面的差异，以气候变化为名行贸易保护之实，是一种新型的单边贸易措施。跨国货物贸易与商品交换的动力首先源自各国自然资源、劳动生产率、人口、资金、技术水平等生产要素的差异。这些差异将反映在产品的最终价格中，促使贸易的参与方通过“高卖”或“低买”获取最大的经济收益，同时推动经济要素被分配至最能发挥其效用的地方。欧盟要求贸易伙伴国的气候政策完全与其保持一致，目的是实现碳定价的一致性。此举不仅严重背离国际贸易得以产生与发展的经济逻辑，构成一种贸易霸凌行径与绿色贸易壁垒，同时也故意忽视各国的差异性气候治理义务与能力，违反了《联合国气候变化框架公约》下的“共同而有区别责任原则”与“各自能力原则”。

此外，欧盟碳边境调节机制强制要求外国企业承担与欧盟企业相同的碳成本，其重要理由是碳成本的高低反映了一个国家气候政策约束力度的大小。欧洲议会曾经明确指出，如果某些进口产品原产国的气候变化政策不具有与欧盟相同或相似的管制力度，那么议员们支持对这些产品设置碳定价。此举不仅将创造一个全球性的公平竞技场，要求贸易伙伴国在进入欧盟市场前必须采用与欧盟同等力度的减排政策，而且也将促使其他国家积极采取“去碳化”措施以推动《巴黎协定》的执行。^①问题在于，碳成本（如排放配额的市场价格）是一国气候政策下企业所承担的减排费用，与该气候政策的管制力度并无必然关系。各国企业付出的碳成本犹如土地、能源、劳动力等经济要素的价格一样，受到自然禀赋、产业结构、市场供求关系等多种要素的影响，事实上不宜也不可能取得绝对的一致。况且，全球气候治理的目标并不是实现碳定价的统一，而是鼓励各国共同减排，努力追求减排实效，在本世纪末实现预期的控温目标。《联合国气候变化框架公约》也允许各国采取多样化的减排措施。因此，尽管碳边境调节机制拥有气候治理行动的“外衣”，但其本质上仍属于贸易保护措施，最终目的是保护欧盟钢铁、水泥等特定产业的竞争力，同时也是欧盟试图借助经济实力维护其气候变化规则主导权与制定权的举措。

（二）开展中欧合作应对气候变化

WTO 发布的《2022 年世界贸易报告》指出，各国碳定价机制之间的巨大差异性一是引发碳边境调节机制立法动机的重要因素。^②气候政策的跨国合作机制不仅符合

^① European Parliament. Put a Carbon Price on Certain EU Imports to Raise Global Climate Ambition[EB/OL].<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210304IPR99208/meps-put-a-carbon-price-on-certain-eu-imports-to-raise-global-climate-ambition>. [2021-03-04] [2024-05-19].

^② WTO. World Trade Report 2022: Climate Change and International Trade[R]. 2022.

气候治理突破国家地理边界的内在需求,有助于推进各国相互认可对方的政策体系以及碳成本,避免采取碳边境调节机制等气候单边主义措施,还能克服气候行动中的“搭便车”动机,进一步激发减排的积极性,普遍降低企业的减排成本。中国可与欧盟开展两个层面的合作。

首先,以尽可能减少碳边境调节机制的消极影响为目标,开展碳排放许可的相互认可谈判。《欧盟碳边境调节机制条例》规定,进口产品在其原产国已经支付的碳价(分为碳排放交易体系中的排放配额与财税政策中的碳税两种情况)可从碳边境调节机制特别费用中予以扣除。尽管中国与欧盟均在实施碳排放交易,但两者的温室气体减排目标存在不一致之处,欧盟为绝对总量削减目标,中国为单位国内生产总值之排放量的碳强度减排目标,而且排放配额的分配方法也有所不同。那么,中国、欧盟碳市场的配额价格(碳价)是否可以按1:1的比例予以互认?假设参与地方碳排放交易的中国某钢铁企业为每一吨钢材支付了50元人民币的碳成本,那么在入境欧盟市场时,进口商应支付的费用是否应直接扣除等值的欧元?或者,欧盟在折算中国产品的碳成本时,是否需要根据中国碳排放交易体系的特点引入相应的调整系数?以上问题均需中欧双方通过谈判确定。

其次,待时机成熟,以豁免碳边境调节机制的使用为目标,中欧之间可通过专门安排或协议的方式进一步扩展与深化气候变化合作,推进两大碳市场在基本理念、方法学、制度设计、监管手段等方面的相互协调与连接,允许符合条件的排放配额在中欧碳市场之间自由流通。此类专门安排应从控排企业的选择、排放配额的资格要求与初始分配方案、监测、报告与核证机制、履约与违规处罚机制、争端解决等方面制定详细的内容。为尽可能降低跨国合作所带来的市场风险(如引发本国碳价的激烈波动),同时确保“大多数减排发生在中国”,中国碳市场对合格的欧盟排放配额应进行严格的数量与质量限制,必要时采取适当的价格干预手段。待合作机制成熟后,中国政府再逐步减少此类限制,但应始终保留干预市场的权力。

(三) 构建绿色低碳贸易规则体系

首先,尽快修订《对外贸易法》等重要贸易制度,统筹兼顾贸易发展与气候变化治理。《对外贸易法》的指导思想、总体框架和主要制度成型于30年前(1994年),已经不能适应当前对外贸易发展的客观需要。立法机关应明确将“促进对外贸易的可持续发展,保护环境和应对气候变化”这一目标写入《对外贸易法》第1条,还应在具体章节中体现此立法精神。例如,在“货物进出口”章节增加绿色低碳进出口产品的认证与标识体系。主管机关可率先在钢铁、水泥等高排放行业进行试点,根据特定行业温室气体排放量的先进值确定该产品排放的基准线,对低于基准线的产品给予认证和标识,并在海关手续、关税税率等方面给予优惠待遇。

其次,积极参与WTO框架下的贸易与气候变化谈判,推进绿色贸易国际规则和

标准的制定。当前，中国分别在两个层面参与 WTO 相关谈判：在诸边层面，中国、美国、欧盟等 71 位成员方于 2021 年 12 月 3 日共同发布《关于贸易与环境可持续发展结构谈判的联合部长声明》，其工作目标之一是深入讨论如何确保与贸易相关的气候措施既符合 WTO 规则又能实现气候治理的目标；^①在多边层面，中国于 2023 年 3 月 15 日在 WTO 贸易与环境委员会的工作会议中提出，应在多边谈判中深入讨论以环境保护为目标的贸易措施，包括其与 WTO 规则的相符性、是否构成贸易保护措施或者绿色贸易壁垒等。^②为尽快达成协议，减少欧盟实施碳边境调节机制的消极后果，中国可首先着力于诸边谈判，推动各方就气候政策（包括碳定价）的相互认可、碳成本的测算方法等关键问题先行制定指南性文件，或在条件成熟、立场相似的部分成员方内达成诸边协议。

最后，积极构建与欧美“气候俱乐部”相平行的绿色经贸国际规则体系，对抗和反制欧美的单边气候行动与贸易措施。欧盟碳边境调节机制是一种封闭排他型“气候俱乐部”模式，其特点是利用价格机制、财税措施等经济手段吸引和奖励参与方，同时惩罚和排斥非参与方和搭便车者，最终目的是激励减排行动、公平分摊减排成本与统一减排力度（胡王云，2023）。中国参与制定绿色经贸国际规则体系可有效对抗“气候俱乐部”。我们可以先与韩国、新西兰等已经实施气候变化减缓政策且与中国达成自贸协定的国家进行谈判，并在自贸协定项下增加与气候变化相关的议定书。其主要内容是对双方的气候政策进行评估，明确认可企业在各自的气候政策体系下所承担的碳成本，同时共同指定符合要求的第三方机构，建立进出口产品碳排放的认证与标识制度，并对符合条件的进出口产品给予贸易优惠待遇。

（四）完善国内碳排放权交易市场建设

拥有一个管理成熟、运行高效的碳排放权交易市场（以下简称“碳市场”）是中国积极推动全球合作应对气候变化的重要前提，也是开展气候变化国际谈判的必要基础。为此，我们需要加快解决碳市场建设过程中的三大难点问题。

首先，加快碳排放权交易国际合作的制度建设。国务院于 2024 年 1 月 5 日通过《碳排放权交易管理暂行条例》，为中国碳市场的发展提供了适当的法律保障。该条例第 3 条特别规定，国家加强碳排放权交易领域的国际合作与交流。为提高该条款的可操作性，建议由国务院发布一个专门通知，具体内容为：国务院授权生态环境部门与其他国家或地区的碳排放交易市场主管部门进行磋商，就相互认可排放配额、减排信用等合作事宜进行谈判。在条件成熟时，将《气候变化法》列入全国人大的立法计划。该法应将温室气体减排、气候变化适应、气候变化引起的损害与救济、

① WTO. Ministerial Statement on Trade and Environmental Sustainability[R].2021.

② China.A Proposal for Dedicated Multilateral Discussions on the Trade Aspects and Implications of Certain Environmental Measures[R].2023.

与气候变化相关的贸易措施、气候变化治理的国际合作等作为重点内容。气候变化专门立法不仅可以使减排目标与手段法定化,而且可为中国参与国际气候变化谈判提供重要保障和指引。

其次,改进碳排放配额的初始分配方式与价格调节措施。围绕与气候变化相关的贸易措施,各方争议的焦点实质上就是如何处理各国同类产品所承担的不同碳成本,例如排放配额的不同市场价格。该价格主要取决于排放配额的初始分配方式与事后的价格调节措施。就初始分配方式而言,中国政府应尊重环境治理中的“污染者付费原则”,从目前的免费分配为主、有偿分配为辅的模式,逐步转变至有偿分配为主、免费分配为辅的新模式,而且在免费分配配额时,逐步采用有效激励企业减排行动的行业基准法,摒弃保护落后企业的历史排放法。就分配后的价格调节机制而言,中国政府应坚持采用市场导向型措施,尊重碳市场的自我纠错机制,避免采用直接注销配额等行政强制性手段,保障市场供求关系对资源配置的决定性作用,具体包括两种手段:一是政府每年预留少数比例的配额,并在必要时向市场投放此预留配额以平抑或降低碳价;二是政府设立碳市场调控资金,在配额偏多、碳价低迷时通过回购减少配额供应以提高碳价。

最后,确保碳交易市场相关数据的真实性、完整性与可靠性。碳交易市场的健康运行以及减排目标的实现有赖于准确、真实的海量数据。准确、可靠和高质量的排放数据也是欧盟确认中国企业生产过程的实际排放量以及已经支付碳成本的基本前提。如果某一中国企业不能提供可靠可信的数据,欧盟不仅将拒绝认可前者在中国碳排放交易中已经支出的成本,而且将对每一单位中国产品的排放强度采用欧盟落后企业的标准,这无疑将使该企业在进入欧盟市场时处于非常不利的境地。据报道,2022年3月14日生态环境部通报4家碳资产咨询、核查公司存在数据造假行为,并对其开出了罚单。^①为避免数据造假并保护中国碳排放交易市场的可信度,政府应提高碳核查机构的准入门槛,同时加大数据造假行为的处罚力度,必要时可要求相关企业停业整顿甚至强制注销。

六、结语

无论是气候变化还是国际贸易,都天然地具有跨国性和全球性特征,或者说都属于全球公共问题。为此,各国应突破国家利益的传统藩篱和短视行为,克服“非黑即白”的零和思维模式,避免采用“以邻为壑”的单边主义行动,并以保护全人类共同利益为导向,寻求一种更具协作性、均衡性和开放性的解决方案。就其贸易属性而言,欧盟碳边境调节机制是一种新型的以应对气候变化为名的数量限制措施,

^① 林方舟:碳市场再爆弄虚作假案:碳排放数据如何动手脚[N].南方周末,2022-03-16(7).

必将增加出口商与进口商的贸易成本，对全球贸易自由化产生消极影响。气候变化的影响跨越国境，是各国面临的共同挑战，所以多边合作是解决问题的最佳方案。以应对气候变化为导向的贸易措施必须同时顾及 WTO 规则与国际环境治理的要求。实施环境保护、应对气候变化的最佳方式是各方就统一性保护方案达成合作协议；在这过程中，还应考虑不同地理区域的不同情况以及各国在国际环境法中所承担的共同而有区别责任原则。

参考文献：

- [1] 胡王云.《巴黎协定》下全球气候治理的俱乐部模式及其功能和风险[J].太平洋学报,2023,(2).
- [2] 李娜.欧盟税法的新发展:利用 BEPS 项目推进税收一体化[J].欧洲研究,2017,(1).
- [3] 刘剑文.落实税收法定原则的现实路径[J].政法论坛,2015,(3).
- [4] 马云泽.规制经济学[M].北京:经济管理出版社,2008.
- [5] 曲振涛,杨恺钧.规制经济学[M].上海:复旦大学出版社,2006.
- [6] 余劲松.国际经济法学(第二版)[M].北京:高等教育出版社,2019.
- [7] 张婉苏.从税收法定到税收法治的实践进阶——以进一步落实税收法定原则为中心[J].法学研究,2023,(1).
- [8] 赵维田.世贸组织(WTO)的法律制度[M].长春:吉林人民出版社,2000.
- [9] 左海聪.1994年关贸总协定逐条释义[M].长沙:湖南科学技术出版社,2006.
- [10] Dias,A.,et al.EU Border Carbon Adjustment and the WTO:Hand in Hand towards Tackling Climate Change[J].Global Trade and Customs Journal,2020,15(1).
- [11] Jackson, J. H.Legal Problems of International Economic Relations[M].West Group,2002.
- [12] Mehling, M. A.,et al.Designing Carbon Adjustment for Enhanced Climate Action[J].American Journal of International Law,2019,113(3).

On the Trade Nature of EU Carbon Border Adjustment Mechanism and China's Countermeasures

ZHU Yu LIU Yong

Abstract: Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) of EU requires that imports should buy and surround certain emission allowances according to the embedded carbon of certain importing goods and prices in EU carbon emission trading market, as a result paying special carbon costs and producing negative impacts on international trade in goods. In regard to its trade nature, CBAM is not tariff measure or domestic charges imposed on the importation. It is a importing measure which has quantitative restriction effects. In order to counter the CBAM and prevent the cross-border unilateral climate measure, China should deeply disclose its trade protectionism nature, actively work out to negotiate climate change cooperation with EU, make great efforts to construct legal system for green & low carbon trade and speed up to reform our domestic carbon market.

Keywords: climate change; carbon border adjustment mechanism; carbon tariff; domestic taxes and charges; quantitative restriction measure

(责任编辑:金孝柏)