

“欧洲是第一个拥有旨在实现我们气候目标的全面架构的大洲。” 欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩7月14日公布了一揽子计划“Fit for 55”，目标是2030年前温室气体净排放量较1990年减少55%。

欧盟用十多项气候提案勾勒出一条通往2050年实现碳中和的道路，其中充满政治意味和争议的是“碳边境调整机制”（简称CBAM），即对来自碳排放限制相对宽松国家和地区的进口商品征税，主要包括铝、钢铁、水泥、肥料、电。

欧盟推广CBAM的一大理由是防止“碳泄漏”，即防止欧洲本土公司为逃避严格的温室气体减排政策而外迁，以此营造所谓公平的竞争环境，并探索一条全球性碳价的路径。在经济学家和环境活动人士看来，引入全球性碳税是推动工业脱碳的有效方式，但实际在政治和贸易层面面临多重挑战。

中国社会科学院生态文明研究所研究员王谋对澎湃新闻新闻表示，碳边境调整机制将欧盟企业和发展中国家企业置于对等的地位征收碳税，完全忽视发达国家和发展中国家“共同但有区别的责任”原则。这可以说是欧盟拟开展实施的单边措施，与联合国气候变化框架公约下多边协商一致的规则也不相符。绝大多数发展中国家对碳关税持反对态度，包括部分发达国家对碳关税也非常谨慎。

对于拜登政府来说，希望在应对气候变化方面实现跨大西洋携手并进的梦想落空，欧盟在此赛道处于领先地位。《纽约时报》称，欧盟在年底的联合国气候大会之前推出雄心勃勃的气候政策，竭力彰显其在气候治理上的领导力，但这可能会造成布鲁塞尔和华盛顿之间的贸易争端和外交裂痕。

碳边境税的诞生

2021年是欧洲碳市场诞生的第16个年头，碳排放配额的价格已升至每吨二氧化碳58欧元（约合人民币443元）的水平。而欧盟的野心是将其碳市场延伸至更广的区域。

欧盟计划2050年前实现碳中和，为此在2019年12月颁布了《欧洲绿色协议》，协议的核心之一则是“碳边境调节机制”。冯德莱恩曾在2020年的达沃斯世界经济论坛上“敲打”大型化石燃料生产国，声称如果这些国家不在国内为碳排放定价，将面临欧盟征收进口碳税的风险。如今，她正一步步落实。

今年3月，欧洲议会投票通过CBAM议案。在此基础上，欧盟于7月提出碳边境税的具体方案，并计划于5年后正式生效。2023年至2025年为“碳边境税”实施过渡期，在此期间，进口商需监测相关产品的碳排放情况并予以汇报。

“这将激励第三国生产者减少排放”，欧盟委员会强调，如果其他国家采取等同于欧盟的气候变化应对措施，就不会成为碳边境税的征收对象。简单来说，若相关产业公司来自没有类似碳税政策的国家和地区，其产品在出口欧盟时，就要进行详细的碳排放审计，并为这些排放量付费。

过去，欧盟曾有过一次碳税“试水”。2012年欧盟曾将航空排放纳入欧盟排放贸易体系（EU-ETS），监管所有在欧洲起降的航班，如果其碳排放量超出上限，就必须为超额量买单，否则予以罚款。然而，这种单边措施当时在全球引发轩然大波，遭中美等国强烈反对。

眼下CBAM也面临难题，需要得到欧盟27个成员国及欧洲议会的同意才能立法，而这并非易事，例如像波兰这样仍然高度依赖化石燃料的国家，甚至不认同欧盟2050年实现碳中和计划，更别提CBAM。

发展中国家的出路

联合国贸易发展组织（贸发会议）7月14日发出警告称，CBAM可能会改变贸易模式，有利于资源效率高、工业生产碳排放较低的国家，但对发展中国家的出口可能产生不利影响。如果欧盟将碳价定为每吨37欧元（约合人民币282.6元），发展中国家作为限制目标，其碳密集型行业的出口将减少1.4%。

路透社报道称，受CBAM影响最大的可能是俄罗斯、中国和土耳其企业，这三国在肥料、水泥和钢铁领域向欧盟出口大量产品。

王谋指出，我国是欧盟最大贸易伙伴之一，碳关税的实施无疑会对中国对欧出口贸易造成负面影响。虽然欧盟碳边境调节机制目前方案涉及我国的出口行业和产品相对有限，但从其机制设计来看，未来可能拓展到更多的行业和产品，包括产品的全生命周期碳排放，这样涉及的领域和行业将大幅增长，对我国及其他发展中国家的经济社会正常发展构成挑战。

目前，碳边境税的一大争议点在于，是否与世贸组织（WTO）的规定兼容。俄罗斯经济发展部长雷谢尼科夫6月底与金砖国家贸易部长举行视频会议后表示，一些国家正在讨论欧盟推动的碳关税不符合WTO规则，“俄罗斯对利用气候议程制造贸易壁垒的做法极为关切”。

当然，发展中国家可以就欧盟的CBAM向WTO提起申诉，但可以预见任何裁决都将耗费数年时间。

面对潜在的“气候保护主义”威胁，发展中国家并不是只能处于被动地位。中国7

月16日启动了筹划已久的全国碳排放权交易市场，中国碳市场将成为全球覆盖温室气体排放量规模最大的市场。俄罗斯总统普京7月2日签署了该国首部气候法草案，其中引入了碳排放报告机制，将从2023年正式生效。

世界银行6月还宣布了新的气候变化行动计划，将向发展中国家提供前所未有的气候融资，以助其减少碳排放。

美国的选择

在欧盟宣布气候治理一揽子计划的同天，美国传出消息，民主党正在起草计划，拟对来自特定国家的进口产品征税，主要针对那些未采取积极政策应对气候变化的国家。美国参议员埃德·马基在接受美媒采访时说，这项政策将维护美国在气候变化危机中的领导地位。

不同于欧盟长达291页的详尽文件，美国民主党这个名为“污染方进口费”（polluter import fee）的计划仅是一个模糊的框架，既没有说明如何征税，也没有核算税收规模。

作为碳税计划的支持者，美国前副总统戈尔7月14日接受彭博社采访时说：“碳边境税是欧盟和美国之间的对话点。”不过，美欧就此问题的对话并不顺利。

据美国政治新闻网站Politico报道，美欧高级官员在今年5月就碳边境税问题进行了私下讨论，会谈凸显了双方在气候政策上的巨大差异，欧洲正在顺利推进提案，而拜登政府几乎还没有开始设计政策。美国现在虽将应对气候变化作为首要任务之一，但仍然远远落后于欧盟。

美国总统气候问题特使克里3月出访欧盟时还泼了一盆冷水，表示对即将出台的碳边境调整机制感到“担忧”，认为这本应该是“最后的手段”，等到年底的联合国气候变化大会召开后，美欧共同商议行动方案。

然而，欧洲人并没有停下来等候大西洋对岸的盟友，但仍寄希望美国与欧盟站在同一阵营。欧盟气候政策负责人蒂默曼斯（Frans Timmermans）在6月的一次活动上表示，“我们的合作伙伴可以采取其他方式，只要确保我们是同一个目标——2050年实现气候中立。”

是跟进还是对抗，美国的后续行动对欧盟推广CBAM至关重要。《世界政治评论》称，拜登政府可能会动用前任总统特朗普惯用招数“报复性关税”，来应对CBAM可能对美国贸易造成的冲击。但也不排除顺水推舟的可能性，借欧盟之力推动气候政策落到实处。

不过，拜登政府需要面对的现实是，美欧在碳排放领域的起跑线相距甚远，美国目前既没有制定国内的碳排放价格，也没有相关官僚机构来管理，这意味着如何确定产品的碳成本都将是一个待解的问题。

可以预见，包括碳边境税在内的气候治理探讨将在全球范围内更广泛地展开，尤其是今年11月联合国气候变化大会将在英国格拉斯哥举行，这被视为自2015年《巴黎协定》起草以来最重要的气候变化会议，人们希望看到更多的行动，而非停留在言语。

来源：澎湃新闻