



No. 2201

Working Paper

欧盟碳税新政：内容、影响及应对

王优酉 张晓通 邹磊 吴志峰

【摘要】 2021年7月14日，欧盟委员会公布了《关于建立碳边境调节机制的立法提案》，建立碳边境调节机制是欧盟尝试碳关税的具体举措，该提案将对各国，尤其是发展中国家对欧盟工业出口乃至全球产业链布局产生重大深远的影响。欧盟之所以如此重视碳关税问题，一是欧盟对全球气候治理领导地位的诉求；二是欧盟自身对冲减排和促进产业结构改革的需要；三是欧洲人的绿色社会认同；四是美国对碳关税的态度转向。通过梳理碳关税在欧盟的演进及背后逻辑，从适用范围、碳边境调节机制的进口流程、碳边境调节机制证书等多个方面对提案具体内容进行文本解读，对提案的影响进行深入分析，其中包括对中国的中短期影响，并提出相应的政策建议。

【关键词】 欧盟；碳边境调节机制；影响

【文章编号】 IMI Working Papers NO.2201



微博 · Weibo



微信 · WeChat

更多精彩内容请登陆 国际货币网

<http://www.imi.ruc.edu.cn/>

欧盟碳税新政：内容、影响及应对

王优酉¹ 张晓通² 邹 磊³ 吴志峰⁴

【摘要】2021年7月14日，欧盟委员会公布了《关于建立碳边境调节机制的立法提案》，建立碳边境调节机制是欧盟尝试碳关税的具体举措，该提案将对各国，尤其是发展中国家对欧盟工业出口乃至全球产业链布局产生重大深远的影响。欧盟之所以如此重视碳关税问题，一是欧盟对全球气候治理领导地位的诉求；二是欧盟自身对冲减排和促进产业结构改革的需要；三是欧洲人的绿色社会认同；四是美国对碳关税的态度转向。通过梳理碳关税在欧盟的演进及背后逻辑，从适用范围、碳边境调节机制的进口流程、碳边境调节机制证书等多个方面对提案具体内容进行文本解读，对提案的影响进行深入分析，其中包括对中国的中短期影响，并提出相应的政策建议。

【关键词】欧盟；碳边境调节机制；影响

一、引言

碳关税是指对进口商品的碳排放量所征收的关税，属于气候变化相关的碳边境调节措施。它源于欧盟对包括美国在内的没有参加《京都议定书》的国家征收的“京都关税”。面对全球气候变化的大背景，碳关税的实际实施办法——“碳边境调节机制”（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM）成为欧盟政策制定者手中的利器。2021年7月14日，欧盟委员会正式公布《欧盟关于建立碳边境调节机制的立法提案》，正式启动立法进程。该提案将对各国，尤其是发展中国家对欧盟工业出口乃至全球产业链布局产生重大深远影响。

二、欧盟碳关税的历史演进

（一）全球变暖背景下国际减排的要求

在当前全球变暖的大背景下，减少温室气体排放量成为国际社会普遍关注的问题。《京都议定书》作为首个提出国际减排倡议的行动方案，对签署各国实行共同但有区别的减排安排，分为“附件一国家”和“非附件一国家”。附件一国家主要是发达的工业化国家，在第一个承诺期（2008—2012年）有减排义务，非附件一国家暂时不承担减排义务。这里暗藏的逻辑是：根据《联合国气

1 王优酉，武汉大学经济外交研究中心研究员

2 张晓通，复旦大学一带一路及全球治理研究院

3 邹磊，上海市委党校发展研究院副研究员

4 吴志峰，中国人民大学国际货币研究所特约研究员，国家开发银行研究院国际战略一处处长，国家开发银行创新中心

候变化框架公约》的规定，既然二氧化碳多源于发达国家，只要发达国家减少其境内的二氧化碳排放量，其他国家二氧化碳排放量基本保持不变，那么世界二氧化碳排放量就会相应减少。

然而，理论和实践的差距显著。一方面，由于 20 世纪 90 年代国际生产分工加速发展，许多高排放产业从发达国家转向新兴和发展中国家，由此导致的排放转移被称作“碳转移”或“碳泄漏”。减排力度越大，碳转移的力度也就越大。根据 2011 年国际能源署的报告，在《京都议定书》签订后的 2000—2009 年，仅中国、印度两个非附件一国家的二氧化碳排放量就增加了 44 亿吨，而如此巨大的二氧化碳排放增量足以抵消其他国家在减排上所做的许多努力。另一方面，2001 年美国布什政府上台后，宣布退出《京都议定书》，这让欧洲等发达国家在履行减排义务时，担忧其国内企业面临产业转型等技术问题，导致生产成本上升，其最终产品在国际市场的竞争力下降。为应对这两个难题，以法国为首的一些发达国家提出碳关税的概念。2006 年 11 月，法国总理多米尼克·德维尔潘在联合国气候变化大会上提出对没有加入《京都议定书》的国家的进口产品征收额外的关税。但此时的政界和学界对于碳关税的看法不一，没有形成相关的落地政策。

2009 年哥本哈根气候大会之后，气候政治开始广受国际社会的关注。欧盟作为全球气候治理的领军力量，与当时的奥巴马政府在碳关税问题上有了进一步的立法尝试。2009 年，美国的《清洁能源和安全法案》尝试建立类似欧盟的碳排放交易体系，但遭到参议院反对，未能立法。2010 年 4 月，法国总统萨科齐再次提出和美国在碳边界调节方面进行合作。¹ 但是，面对国际上对碳关税的不同声音，欧盟最终未拿出可行方案。

（二）欧盟内部的屡次尝试

碳关税是他国商品碳排放量进口到本国时，征收的环境税。要理解欧盟的碳关税乃至碳边境调节机制，首先要明确它们都是建立在健全的欧盟碳交易机制（EU-ETS）上的。EU-ETS 是依据《欧盟 2003 年 87 号指令》，于 2005 年 1 月 1 日正式成立的，其目的是将环境“成本化”，借助市场的力量将环境转化为一种有偿使用的生产要素，通过建立排放配额（EUA）交易市场，有效地配置环境资源、鼓励节能减排技术发展。

欧盟碳交易机制主要分为三个阶段。第一阶段是 2005—2007 年，该阶段涉及的温室气体减排行业仅限于高耗能行业，具体包括能源、石化、钢铁、水泥、玻璃、陶瓷、造纸等行业，并设置了被纳入体系的企业的门槛。可以把这个阶段看作为《京都议定书》积累经验、奠定基础。在该阶段后期，法国总统希拉克提出碳关税概念。欧盟委员会的第一个相关提议也是 2007 年提出，作为修订欧盟碳排放交易系统指令（EU ETS Directive）的草案的一部分，其中载明将引入“未来配额进口要求”（Future Allowance Import Requirement），即在贸易伙伴承诺采取“具有约束力和可核查的行动，以达成与欧盟采取的行动所相当的温室气体排放减少”之前，对可能面临碳泄漏或不公平国际竞争风险的产品采取边境措施。

第二阶段是 2008—2012 年，欧盟对碳排放的限制扩大到更多产业（交通等），时间跨度与《京都议定书》首次承诺时间保持一致。到 2012 年底，欧盟排放总量相较 1980 年减少 19%。与此同时，碳关税的呼声则在法国愈加强烈，2009 年萨科齐上台后，提出在法国国内征收碳税，并呼吁将碳税扩展到欧盟层面，搞“碳边境机制”，再到 2010 年，法国宣布对某些在环保立法方面未达到欧盟标准进口的产品征收碳关税。但法国的举措并未获得广大欧盟国家的支持。大部分欧洲国家认为征收碳关税会扰乱国际贸易秩序，极有可能受到世贸组织规则的挑战和约束。依据“碳边境调节机制”所采取的形式不同，其可能被视为进口关税而违背欧盟在世贸规则减让表中对相关商品的待遇承诺（GATT 第 2 条），可能被认为构成间接税或其他国内费用而需要满足国民待遇原则（GATT 第 3 条），可能被认定为限制进口的边境限制措施进而违反普遍取消数量限制（GATT 第 11 条），还可能违反最惠国待遇原则（GATT 第 1 条）。¹

第三阶段是 2013—2020 年，其减排目标设定为：相较于 2005 年，2020 年总量减排 21%，年均减排 1.74%，所覆盖的产业也进一步扩大。相较于第一、二阶段，第三阶段则是在分配机制上进行大幅改革，减少碳排放的免费分配，增大用于拍卖的碳排放权份额，从第一、二阶段的最多 10%，提升到最少 30%，在 2020 年达到 70%。这意味着过去许多享受碳排放“免费分配”（free allowance）的行业和企业需要依靠拍卖获得份额，增加了直接成本，导致欧盟企业存在国际竞争力下降风险，而欧盟进口他国商品则存在“碳泄漏”风险。因此，碳关税的实际实施手段——碳边境调节机制终于拿到欧盟的桌上讨论。

（三）德国成为扭转局势的突出力量

自 2006 年以来，法国一直是奔走游说碳关税的支持国。但过去欧盟的两支强大力量，英国和德国则一向表示反对。随着英国脱欧，法德于 2019 年 9 月发表联合声明，称气候变化是两国政府共同的优先事项，碳边境税应该是一个选项，这是德国总理默克尔首次公开表态支持采取碳关税。

作为欧盟决策的中坚力量，德国对碳关税的态度的转变是关键。2009 年，德国称碳关税实则是一种生态帝国主义的做法。² 默克尔总理认为以碳关税为形式的气候政治太过激进，并未给出肯定态度。但德国并非随意转换态度，这是《巴黎协定》后十年的国内国际形势导致的。首先是德国国内气候政策的改变。随着工业产业的转型，德国将气候治理纳入国家可持续发展的长期战略，2015 年 9 月，德国通过《2030 年可持续发展议程》，其中针对气候变化及其影响，明确了温室气体排放目标，即与 1990 年相比，到 2020 年降低至少 40%碳排放，到 2030 年降低至少 55%碳排放，到 2040 年降低至少 70%碳排放。之后，德国通过完善政策法规推动能源转型，明确 2050 年碳中和目标，推动经济绿色复苏及碳市场发展。2019 年，德国正式颁布《联邦气候保护法》，明确 2050 年碳中和目标及重点领域年度减排要求。德国自身在气候变化方面以身作则，重视并努力实行减排方案。其次，德国国内民众对气候变化和绿党声音愈加激烈。2017 年，德国绿党在联邦

议院的得票率仅为 8.9%，但在 2021 年德国总理候选人中，来自绿党的贝尔伯克的支持率逼近 30%。民声呼吁一定程度上扭转了德国的执政态度。第三，美国 2017 年退出《巴黎协定》，导致欧盟在气候治理领域孤军奋战，同时还要承受美国带来的“碳泄漏”，德国为保护自身市场和欧洲市场，都需要开始着眼于碳关税的具体实施方面。

（四）欧委会推动立法

面对全球气候危机，2019 年冯德莱恩作为新一届欧委会主席，将其转化为欧洲机遇，把“绿色新政”作为执政纲领之一。在新冠肺炎疫情全球大流行后，推出“绿色复苏”的战略计划。至此，欧盟的碳关税实施办法——碳边境调节机制呼之欲出。根据欧盟议事规则，立法决策一般先由代表欧洲整体利益的欧委会提出议案，再经代表欧洲各国利益的部长理事会和代表公民利益的欧洲议会通过，最后由欧委会和各成员国落实。2019 年 12 月，欧委会《绿色新政》首次正式提出“碳边境调节机制”，2020 年 3 月完成影响评估，7—10 月完成公众咨询。欧委会主席于 2020 年 9 月正式提议将碳关税立法列入 2021 年立法议程。2021 年 3 月 10 日，欧洲议会以 444 票赞成，70 票反对和 181 票弃权通过关于欧盟碳边境调节机制的决议。2021 年 7 月 14 日，欧委会正式公布提案。该提案旨在解决“碳泄漏”问题，通过管制欧盟与非欧盟国家间碳排放的差异，对气候变化管治较弱的国家向欧盟出口某些商品进行碳排放征税，从而减小因为碳排放转移导致的整体碳排放量全球目标最终无法实现的可能。同时，创造全球公平竞争的环境，鼓励欧盟和非欧盟国家按照《巴黎协定》的目标进行脱碳。

三、 欧盟碳关税的背后逻辑

（一） 对全球气候治理领导地位的诉求

欧洲长久以来是全球气候治理领域的领导者和相关政策的制定者。从履行《京都议定书》减排义务以来，欧盟在建立完善欧洲碳交易机制、提出欧盟“2020 年气候行动和可再生能源一揽子计划”（2020 Climate & Energy Package）建议草案、开展“欧盟绿色投资计划”（The European Green Deal Investment Plan）等方面都做了榜样性的举措。这都是为建立一个以绿色为发展底色的欧盟，以健全欧盟公平、繁荣并促进现代化的经济战略。然而，欧盟的绿色进程并非一帆风顺，在哥本哈根会议之前，欧盟也尝试向发展中国家提供资金和技术支持，以换取其对具有法律约束力的气候协定的支持，但未能成功。同时，2008 年欧盟尝试将国际航空纳入排放交易体系，以推动国际社会加大减排力度，但因受到美国、中国等大国的强烈反对而被迫放弃。

欧盟并未因此放弃气候领域规则制定者的身份，反而结合全球气候变化和自身在碳交易排放体系遇到的瓶颈，优先出台有关碳关税的相关法案。根据欧盟规划，《绿色新政》有关投资计划需

要在未来十年筹集约 1 万亿欧元，其中一半资金来自欧盟预算。欧盟预算中，成员国共同融资提供的资金约 1140 亿欧元，由 ETS 和“投资欧盟”等工具提供的资金约 3000 亿欧元，剩下约 1000 亿欧元由“公正转型机制”（Just Transition Mechanism）提供。¹ 但该机制目前存在一定资金缺口，因此有评论认为，实施碳关税可用来弥补这一缺口。

（二） 欧盟自身对冲减排和促进产业结构改革的需要

根据欧盟《绿色新政》制定的目标，欧盟当前面临三大减排难题：第一，欧盟的减排目标越来越严苛。到 2030 年，欧盟总减排目标达到不少于 1990 年的 55%（原定目标是 40%），并于 2025 年实现碳中和。欧盟的碳市场还将纳入陆路交通、建筑和航运领域。第二，欧盟的碳定价将更高昂。欧盟减排 55% 的计划意味着欧洲碳交易体系覆盖行业需减排 65%，将推动欧盟碳交易价格持续走高。第三，现有的碳交易体系不足以完成《绿色协议》制定的目标。² 这体现在过去欧盟前两阶段的免费碳配额不可持续，欧盟企业在选择碳中和技术和保持对外竞争力上难以平衡。因此，选择诉诸碳关税的方式成为欧洲对冲自身减排压力的可行方案。

从政策制定的角度来看，欧委会的“绿色新政”不仅只是着眼于实现人类当前的环境问题，它更是为欧洲其他政策战略展开的“保护伞”，其他战略与绿色转型环环相扣。2020 年 3 月发布的《欧洲新工业战略》（A New Industrial Strategy for Europe）中，欧盟产业战略定位之一为“实现 2050 年的气候中立”，即以低碳技术等方式推动欧盟产业转型，不难看出欧盟寻求重新构建世界经济格局的雄心。2020 年 7 月，欧委会提出的《能源系统一体化战略》（Energy Systems Integration Strategy）和《欧洲氢能战略》（EU Hydrogen Strategy），是绿色新政在推进能源体系转型和扶持氢能等战略性新兴产业的新举措。总之，通过欧盟内部的 ETS 系统和外部的碳关税的推行和未来实施，欧盟内部制造业 GDP 比例已不到 15% 的产业结构，将很有可能影响世界产业格局。脱碳进程已经改变欧洲的工业结构，而碳边境调节机制的发布实施，将倒逼碳密集产业和国家进行产业转型，从而使欧盟在产业结构和全球市场上更有竞争力。

（三） 欧洲人的社会认同——重新定位欧盟

如果说过去欧盟企图实行的碳关税，是把它作为应对全球气候变暖减排目标和促进经济产业改革的“重要抓手”。如今的欧委会，已经把包含碳边境调节机制在内的“绿色新政”作为欧盟的核心驱动力，欧委会各项战略目标都与其挂钩。因为它不再只是应对全球变暖的举措，而凝聚着欧洲人的身份认同。

“二战”结束后，随着信息技术的不断发展，西方发达国家的主导产业开始从第二产业转向第三产业，原有的分工体系被打破，社会分工逐渐变得不确定，由此带来的是阶级界限的模糊，传统的工人阶级也开始逐渐分化。西欧国家的福利政策，更是让工人阶级摆脱了物质匮乏，原来的产业工人大多都变成新中产阶级，成为欧洲的主体。由欧洲广泛新中产阶级推崇的“新社会运

动”，是一种通过动员不同阶级和民族反抗现行政府，以实现社会进步的群众性运动。其中的环保运动是规模最大、影响最深远且最具欧洲特色的。“环保绿色”等议题深得民心，主流民调的结果也凸显出民众对环境气候议题以及应对气候变化紧迫性的高度关注。¹ 同时，欧洲信念中的“规则”（rule-based order）要求他们坚持促进贸易平等，而碳关税的引入无疑是顺应欧洲民心。

欧洲民意也促成了欧洲绿党的兴起，绿党不同于欧洲其他政治党派，依靠代议政治的框架解决环境问题，而是“自下而上”诉诸公民的意志和抗议，这也铸就了它凝聚着欧盟共识的重要价值观。2019年5月的欧洲议会选举中，绿党在时隔五年后重回第四大党团地位，欧洲政党格局自此发生变化。首先，绿党希望持续推动环境气候相关议题，共和党希望保护本土大企业，社会党要促进社会公平，民粹党要求本国为先，而碳关税恰好能满足各党诉求，是难得的利益交汇点。其次，新冠疫情大流行后，欧盟着力搞“绿色复苏”（Recovery Plan For Europe），从《欧盟气候法》（European Climate Law）草案的提出，到名为“欧盟下一代”（Next Generation EU）的一揽子复苏计划提案，后一步持续更新有效工具，即“碳边境调节机制”展现了欧盟“绿色化”的深入举措。

最后，从欧委会主席冯德莱恩上台提出“绿色新政”以来，也有不少声音质疑她的绿色构想是理想的乌托邦。实际上，冯德莱恩寄托于通过“绿色”的政治叙事整合欧洲一体化，这份新的“社会合同”，即成为欧洲人就是实现碳中和。² 在此愿景下，欧洲实际措施完成“绿色新政”的手段——碳边境调节机制也应运而生。

（四） 美国对待碳关税的态度转向

2017年，时任美国总统特朗普宣布美国退出《巴黎协定》。从2001年美国退出《京都协定书》到2017年退出《巴黎协定》，美国两党执政对待气候问题的两极态度，让欧盟意识到，一方面，单单依靠国际性的减排方案，欧盟达成自身的减排目标，不足以实现最终的气候治理目标。另一方面，欧盟需要保护自己的减排成果，而进口他国产品可能造成“碳泄漏”。由此，推动欧盟尝试寻找符合自身利益又能替代《巴黎协定》的实际方法。

拜登政府上台后，美国对待气候问题有明显的回转态势，在2021年6月的欧美峰会上，也明确把“促进绿色增长”作为声明要点。同时，2021年3月，美国出台的《2021贸易政策议程及2020年度报告》中，明确表示将考虑把碳边境调节税纳入贸易议程。但是美国各州现在均未建立碳税体系或碳交易体系，没有同欧洲相似的支撑起碳关税的系统。欧盟对此的举措是，一方面鼓励和美国建立统一绿色标准；另一方面，持续走自己的绿色道路，推进“碳边境调节机制”的立法。侧面证明了美国是影响欧盟碳关税政策的最大外部影响因素，碳关税也是美欧气候政治博弈的一个重要结果。

四、 欧盟碳边境调节机制提案内容

（一）适用范围

1.产业范围

限于进口到欧盟的水泥、电力、化肥、钢铁和铝（提案附件一）。此前欧洲议会在 CBAM 提案中表示，CBAM 应适用于欧盟排放交易体系所覆盖的所有产品，但此次在产业的范围上采取了谨慎的态度。欧盟同时指出将在过渡期（2023 年 1 月 1 日到 2025 年 12 月 31 日）期间或之后继续考虑加入其他产业。

由于中国并不直接向欧盟出口电力，本文的讨论范围仅限于除电力之外的四种货物。

2.豁免国别

已受到欧盟 ETS 约束的其他国家，以及完全融入或关联到 ETS 的其他国家可被豁免，不受 CBAM 管辖。被豁免的国家列入提案附件二，目前包括冰岛、列支敦士登、挪威和瑞士以及 5 个欧盟海外领地（Büdingen, Heligoland, Livigno, Ceuta, Melilla）。其中冰岛、列支敦士登和挪威是欧洲经济区（EEA）国家，已经被纳入欧盟 ETS，瑞士和欧盟已经建立了碳市场挂钩；法案同时授权欧委会对豁免国家的名单进行动态调整。此前热议的给予最不发达国家和小岛屿发展中国家特殊待遇没有在法案中体现。

该国别豁免规定目前只是从技术和法律上解决了已被纳入欧盟 ETS 国家被双重征税的问题，但这一规定在未来给欧盟留下了充足的自由裁量权空间，可以作为欧盟与其他国家博弈的一张牌，给予其认定的国家豁免待遇。

3.排放范围

CBAM 管制的温室气体排放与欧盟 ETS 所涵盖的温室气体排放相对应，即二氧化碳（CO₂），以及一氧化二氮（N₂O）和全氟碳化物（PFCs）。

4. 直接排放和间接排放

法案的定义部分对直接排放和间接排放做了定义。直接排放是指“生产者所直接控制的货物在生产过程中的排放”；间接排放是指“货物生产过程中所消耗的发电、发热和制冷所造成的排放”。

在提案的立法说明中，专门提及了 CBAM 的目标是同时覆盖直接排放和间接排放，但当前的 CBAM 仅对直接排放（法案称作“内涵排放”，embedded emission）进行收费。

但法案同时规定在过渡期内需要报告间接排放总量，这意味着有可能在未来会将产业造成的间接排放也纳入 CBAM。

（二）CBAM 机制的进口流程

1. 成为“授权申报人”

个人或者公司应首先申请成为“授权申报人”(authorized declarant)，才能启动整个 CBAM 的进口程序。提案并未对授权申报人的国籍或法律组织形式进行明确限定，但要求在欧盟的某个成员国“设立”。

成为授权申报人所需的资质较为简单，仅需满足两个条件：一是不存在严重违法记录，特别是海关法和税法；二是能证明其在财务和运营方面具有相应的能力。为此欧委会可以要求申报人在申请授权的过程中提供保证金。

2. 进口的事前申请

当进口商需要进口法案所管辖货物时，应在进口之前由“授权申报人”向所在欧盟成员国主管部门提出进口申请。申请书的内容包括申报人的基本情况、所在成员国税务部门出具的无违法记录、申请人的无违法行为声明、财力及经营能力的证明材料、拟在本年度及下一年度进口的货物的估值等。进口申请获批后，进口商即可开始进口有关商品。

从提案规定本身看，申请人并不需要就每批进口进行申请，而仅需进行一次申请。法案过渡期结束后的申请规定目前尚不清楚。

3. 购买 CBAM 凭证

CBAM 凭证本质上是一种碳排放凭证，购买了足够数量的 CBAM 凭证才能进口相应排放量的货物。需要注意的是，授权申报人不需要就每批进口专门购买 CBAM 凭证，可以自行选择购买凭证的时机，但要确保在规定的时点持有充足的 CBAM 凭证，具体规定是：

(1) 每个季度末，授权申报人都需要持有本年度迄今进口有关货物的排放量的 80% 所对应的 CBAM 凭证。

(2) 每年的 5 月 31 日前，授权申报人都需要进行年度申报（报告进口量、排放量、持有凭证的数量）。此时申报人应足额持有其过去一年进口货物排放量所对应的 CBAM 凭证，并需将相应的凭证上交从而完成上一年度的排放结算。

(3) 如果购买了多余的凭证，可在当年 6 月 30 日前申请由主管部门进行回购。主管部门将在每年 6 月 30 日将上一年度购买而未上交、未回购的凭证作废。这也侧面说明法案并不允许企业私下交易凭证。

(三) CBAM 的几个重要问题

1. CBAM 凭证的价格

CBAM 凭证的价格锚定欧盟 ETS 的配额成交价格。考虑到 ETS 配额价格每日浮动不利于计算，所以 CBAM 凭证价格的计算方式是，ETS 配额在拍卖平台本周每日收盘价的平均值。对于在拍卖平台上未安排拍卖的日历周，CBAM 凭证的价格应为在拍卖平台上拍卖的最后一周的 ETS 配额收盘价的平均价格。

欧委会在下一个日历周的第一个工作日在其网站上公布凭证价格，该价格的有效期为下一个工作日至下一个日历周的第一个工作日（即本周二到下周一）。

2. 如何确定排放量

总体上，授权申请人需要证明所进口货物的实际排放量和排放强度，从而按照该实际排放来购买凭证。计算方法是：排放量=质量×排放强度。

如果申报的实际排放强度无法被核实（如数据缺失），则套用默认的排放强度。如果无法提供有效证明，则将适用欧盟规定的默认排放值。

关于默认排放值的确定方法，法案授权由欧委会确定，但欧委会需要对外公布。总体上，欧委会将根据各国的排放强度再进行一定的上调来确定该国的默认排放值。如果欧委会无法确认第三国数据的有效性，则将根据欧盟同类生产中排放量前 10% 的产品来确定。需要注意的是，出口国或地区可以争取让欧盟认可自身真实的排放数据，从而不适用欧盟的默认值。是否采用出口国的真实排放数据，需要考虑该国地理、自然资源、市场条件、能源结构、工业生产等因素。

3. 第三方核查机制

提案设置了第三方核查机制。授权申报人应确保在 CBAM 申报中所申报的内含排放量经过被认可核查机构的核查。

提案规定了核查机构被认可的资质条件，以及应如何进行核查。其中值得关注的是，法案要求核查机构一般应对生产设施进行实地核查。

对于第三国的生产商，提案提供了一种“便捷渠道”，规定其可向委员会请求将其生产设施纳入中央数据库（有效期五年）。同时该生产商需要对自身的实际排放按照本法案的规定进行计算，并由第三方核查机构进行核查。在有效期内，授权申报人向欧盟进口该生产设施所生产的货物时，可以直接提交经核查的信息，而不需适用欧委会确定的第三国默认排放量。

4. 第三国排放支出的扣除

由于货物出口时可能已经在原产国缴纳了碳税或以其他方式支付了排放价格，为避免双重收费，法案规定授权申报人可以在申报中要求减少 CBAM 凭证数量，以便扣除在原产国已支付的碳价格。

具体实施办法将由欧委会另行规定，从而具体计算扣除已支付碳价格、减少要交出的 CBAM 凭证数量的方法、如何证明已支付的碳价，以及如何证明该货物没有获得出口退税或其他形式的出口补偿等等。

5. 如何与欧盟 ETS 协调

欧盟的 CBAM 与 ETS 是两个独立的减排体系，ETS 针对欧盟内部货物，CBAM 针对欧盟外部货物。当前欧盟 ETS 为高排放的内部货物发放了部分免费碳排放配额，但 CBAM 要求所有进

口产品都要购买凭证，缴纳排放费用，这导致了欧盟产品的竞争优势，并涉嫌违反 WTO 货物贸易总协定的国民待遇和非歧视规定。

为此，提案规定应考虑欧盟内的免费排放配额，从而调减进口货物需购买的 CBAM 凭证。具体做法由欧委会另行规定。

6. 处罚

（1）罚款

授权申报人未能在每年 5 月 31 日前交出与上一年进口货物中嵌入的排放量相对应的 CBAM 证书的数量，将被处以超额排放处罚。

（2）反规避

授权申报人用其他货物来替代 CBAM 货物进口属于规避行为，如果 CBAM 货物两个月内进口同比显著下降，相关成员国或相关企业可以通知欧委会，采取反规避措施，包括对 CBAM 产品清单进行修订。

7. 过渡期

（1）过渡期将持续三年，从 2023 年 1 月 1 日到 2025 年 12 月 31 日。

（2）在过渡期内，授权申请人不需要进行申报，只承担报告义务。但如果没有如实报告，也会被处罚。

（3）申报人申请资质的时间始于 2025 年 9 月 1 日。

五、欧盟碳边境调节机制的影响、发展趋势和建议

（一）欧盟碳边境调节机制带来的影响

1.对中国短期内出口欧盟影响不大，但具有长期重大影响。

短期内，根据联合国数据（Comtrade），2020 年被纳入 CBAM 的产品仅占我国对欧出口额的 1.19%。主要受影响的国家是俄罗斯、土耳其、英国、乌克兰等。长期看，欧盟不断在低碳领域发力，主要是为了设计新的规则，削弱中国制造业在技术和成本方面的优势，并提升自身产业的竞争力。提案保留了进一步纳入新产业的可能性，不排除其在未来针对中国优势产业制定和征收新的碳税，结合反补贴、供应链等法案，形成限制中国产业的一揽子“法律工具箱”。

2.对碳排放的全球博弈影响深远

CBAM 的实质是碳定价权的争夺。欧盟之外只有中国、墨西哥、智利、哥伦比亚、阿根廷、新加坡、南非，以及美国和加拿大的部分地区实施了碳定价，但普遍定价能力弱，未形成公认和统一的全球定价规则和交易市场。欧盟可以借由该提案树立起以欧盟为核心的全球排放定价体系。

从积极的方面看，中国的碳定价和减排措施已领先除欧盟以外的其他主要制造业国家，碳市场较早启动且发展迅速，在参与企业数量、排放交易额度、全球市场影响力、规则制定能力方面形成了一定实力。特别是，美国受国内产业和政治掣肘，在碳规则领域并未实际发力，给了中欧充足的规则制定空间和主导权。

3.有利于欧盟的总体竞争力

人为抬高其他国家的排放成本，将提升欧盟产品的竞争优势；其他制造业为主的国家要建立排放核算和价格机制还需较长时间，对欧盟出口的困难也显著增加。提案规定其他国家的生产设施可以注册并进入欧盟中央数据库，也有助于欧盟打造全球排放交易中心。

4.欧盟的域外调查恐引起矛盾

由于提案规定如果货物在原产国已经缴纳排放价，则可以在进入欧盟时作相应的扣除，这意味着欧盟将需要对第三国缴纳进行核实。另外提案还规定了第三方核查机构应对第三国生产商的生产设施进行核查，并确定第三国的默认排放值。如果第三国不配合核查，将被适用较高水平的默认排放值，从而缴纳高额费用。这种域外调查将不可避免与第三国形成监管冲突。

5.产业链面临重组压力

欧盟碳交易制度的初衷是通过经济刺激手段，倒逼欧盟内部碳排放超标企业减少碳排放，从而整体实现减排目标。碳交易制度在实施过程中，由于经济利益的驱动，部分企业有动力和积极性减少碳排放，并投资和生产绿色产品。但严格的碳交易制度带来了额外成本，部分高耗能企业、碳排放超标企业选择离开欧盟，将生产基地外迁至碳排放要求相对宽松的国家，造成了所谓的碳泄漏。欧盟认为碳泄漏无助于全球整体减排的努力，并且有可能给欧盟企业增加额外负担，造成欧盟产业链不完整。欧盟希望通过新的碳关税政策直接对进口产品征税，阻止高排放企业向外转移。碳边境调节机制提案的出台，必然改变国际贸易的流向和结构，引发国际贸易格局出现显著变化，一个直接的影响在于当初因规避碳关税外迁的欧盟企业调整经营策略，将生产基地回迁欧洲以适应新的关税制度，这将导致全球供应链出现连锁反应。我国是欧资企业重要的投资市场，大量欧盟企业在中国投资建厂、参与国际分工，碳关税政策的实施可能推动在华欧资企业选择撤出中国市场，并增加我国产业链断裂的社会风险。

6.减排工作和气候政治环境更加复杂，经济复原力面临严峻考验

气候变化关乎人类共同命运，中国一直是全球减排工作的积极践行者，始终坚持积极落实应对气候变化国家战略，坚持“共同但有区别的责任”原则，采取各种措施控制温室气体排放，并在《巴黎协定》实施细则谈判中提出了中国方案。2021年4月，习近平主席应邀出席领导人气候峰会，并发表题为《共同构建人与自然生命共同体》的重要讲话，展现了中国为努力应对全球气候变化的诚意与决心。但不可否认的是，我国碳排放总量仍位居全球第一，单位产值能耗仍大于

世界平均水平，为了扭转碳排放快速增长局面，我国宣布了 2030 年“碳达峰”和 2060 年“碳中和”目标，这对我国而言是一个极大的考验。但即便如此，欧盟仍然强推其碳关税政策，对包括中国在内的输欧高碳产品征收高额关税，这意味着未来中国要维持欧盟第一大贸易伙伴国地位必然用更短的时间推动减排工作取得更大成效。如果欧盟联合美国等发达国家推动碳关税政策法案在 WTO 框架下上升为国际法，那么我国面临的气候政治环境将会更加复杂。在新冠肺炎疫情造成全球经济下行压力增加的大背景下，中国经济能否继续保持竞争优势、展现增长活力与复原力，这将是 一大考验。

（二）欧盟碳关税问题的未来走势

1.美欧等发达国家在碳关税问题上的政治共识渐趋一致

碳关税政策是欧盟提出旨在针对高能耗进口产品的一种新型绿色贸易壁垒，主要是为了减少或避免国际贸易中可能产生所谓的“碳泄漏”和保护自身产品竞争力而提出的政策措施。除欧盟外，美国 2009 年通过的《清洁能源安全法案》也明确提出，要在 2020 年起对没有承担

表 1 2019 年向欧盟 27 国出口钢铁的主要国家和地区
(单位:吨)

国家(地区)	出口量	国家(地区)	出口量	国家(地区)	出口量
沙特阿拉伯	14359	北马其顿	80583	中国台湾	307436
澳大利亚	18043	越南	80745	瑞士	336338
日本	27037	墨西哥	94294	印度	801140
美国	37370	突尼斯	97452	韩国	837286
加拿大	37604	波斯尼亚-黑塞哥维那	120149	巴西	847173
阿拉伯联合酋长国	39551	摩尔多瓦	125816	英国	1367446
黑山共和国	41656	塞尔维亚	134488	中国	1511663
埃及	50980	伊朗	137374	土耳其	1685174
委内瑞拉	54510	白俄罗斯	173564	乌克兰	3336099
阿曼	66146	挪威	301676	俄罗斯	4849141

数据来源:基于 Eurostata COMEXT 数据的分析。

表 2 2019 年向欧盟 27 国出口铝的主要国家和地区
(单位:吨)

国家(地区)	出口量	国家(地区)	出口量	国家(地区)	出口量
泰国	10645	加纳	50028	巴林岛	210713
委内瑞拉	11774	沙特阿拉伯	52581	土耳其	382501
卡塔尔	12889	塞尔维亚	58254	瑞士	393795
新西兰	15600	马来西亚	71506	英国	469562
阿塞拜疆	17472	韩国	73406	莫桑比克	550541
亚美尼亚	21388	波斯尼亚-黑塞哥维那	74346	冰岛	576736
阿曼	25183	加拿大	107515	中国	586457
黑山共和国	31256	哈萨克斯坦	121109	阿拉伯联合酋长国	635315
喀麦隆	45632	印度	171164	俄罗斯	1315539
美国	47540	埃及	172516	挪威	1499052

数据来源:基于 Eurostata COMEXT 数据的分析。

表 3 2019 年向欧盟 27 国出口化肥的主要国家和地区

(单位:吨)

国家(地区)	出口量	国家(地区)	出口量	国家(地区)	出口量
毛里求斯	67	以色列	4928	土库曼斯坦	110066
加拿大	76	中国	5097	挪威	125770
卡塔尔	94	沙特阿拉伯	6668	白俄罗斯	142005
哥伦比亚	96	阿曼	11701	格鲁吉亚	196857
越南	168	瑞士	13400	英国	318280
乌兹别克斯坦	191	利比亚	22931	乌克兰	408889
中国台湾	227	伊朗	31157	特立尼达和多巴哥	516082
新加坡	252	阿塞拜疆	35842	阿尔及利亚	1605910
塞尔维亚	408	美国	37518	埃及	1625831
突尼斯	2000	土耳其	92402	俄罗斯	2544754

数据来源:基于 Eurostat COMEXT 数据的分析。

表 4 2019 年向欧盟 27 国出口水泥的主要国家和地区

(单位:吨)

国家(地区)	出口量	国家(地区)	出口量	国家(地区)	出口量
乌拉圭	7	中国	8432	越南	121016
阿拉伯联合酋长国	15	摩尔多瓦	13551	突尼斯	132017
约旦	16	印度	15627	挪威	142356
中国台湾	32	巴基斯坦	20039	阿尔巴尼亚	168267
日本	40	英国	21440	摩洛哥	243691
科威特	151	塞尔维亚	28265	阿尔及利亚	263938
冰岛	254	马来西亚	64510	哥伦比亚	305021
美国	328	瑞士	104503	白俄罗斯	450348
俄罗斯	1158	沙特阿拉伯	110530	乌克兰	571052
北马其顿	4547	波斯尼亚-黑塞哥维那	115041	土耳其	1569045

数据来源:基于 Eurostat COMEXT 数据的分析。

强制减排责任国家(如中国、印度)的相关产品征收碳关税。虽然《清洁能源安全法案》在特朗普时期“搁浅”,但拜登上台后,美国政府对碳关税与全球减排问题开始重新重视起来。在 4 月 22 日召开的全球气候峰会上,拜登承诺到 2030 年将美国化石燃料排放量减少 52%,日本随后也宣布了 46% 的新减排目标。在全球气候峰会召开前,美国贸易代表办公室已在年度政策报告中宣布,将在适当情况下酌情考虑对全球范围内未达到减排义务的国家征收碳关税。¹ 美欧等发达经济体曾饱受环境污染的困扰,在走过了“先污染后治理”的工业化道路后,他们开始集中注意力解决日益严重的环境问题,通过碳关税调节全球碳排放水平逐渐成为其政治共识,发展中国家的碳排放问题成为美欧等发达经济体的重点关注对象。

2. 碳关税可能成为发达国家施压发展中国家的工具

全球减排行动是一项艰巨的历史任务,既要维护发展中国家合理的发展诉求,又要在此基础上推动减排工作落到实处。无论是 1994 年生效的《联合国气候变化框架公约》,还是根据该公约签署的《京都议定书》和《巴黎协定》,均明确提出“公平原则”,这种公平是在保护发展中国家权益基础上的公平,是建立在累计排放基础上的历史责任与当代责任之间的公平,即缔约国要根据共同但有区别的责任自愿参与气候变化行动,发达国家要带头减排,并向发展中国家提供必要的帮助。但欧盟新版碳关税政策显然违背了应对气候变化的“公平原则”,它将应对全球气候变化的

历史责任与当代责任相混淆，通过密切的全球经贸往来将碳排放责任全部转移到发展中国家身上，以经贸关系迫使发展中国家遵守欧盟严格的碳排放政策。与此同时，美欧等经济体在碳关税政策上的政治共识渐趋一致，如果未来美欧就碳关税政策达成一致意见，组建一个将美欧市场囊括在内的碳关税市场，那么包括中国在内的广大发展中国家将是最大的利益受损者，碳关税政策最终将会演变成发达国家施压发展中国家的有力武器。

3. 欧盟可能推出碳关税相关法案并使之上升到国际法

碳关税政策兼具国际贸易管制与全球气候问题应对的双重属性，欧盟碳关税政策能否发挥实际效果主要取决于征税对象国家是否严格遵循其碳关税政策，实现这一目标的约束条件在于对象国必须同欧盟进行贸易，欧盟可以利用贸易手段施压迫使对象国遵守欧盟的碳关税政策，另一个约束条件在于将相关的碳关税政策法案上升到国际法层面，用国际规则约束对象国遵守欧盟的碳关税政策。实际上，欧盟一直在积极推动碳关税造法运动。6月，欧盟碳市场改革法案流出，让外界对碳关税政策有了初步的认识；7月1日，欧盟批准了气候修正法案，使得欧盟2050年的碳中和承诺具有法律约束力；7月14日，欧盟又宣布了气候变化一揽子措施，包括碳边界调节机制、碳市场改革等11个立法草案。对欧盟而言，新的碳关税法案是否具有强制性约束力，关键在于碳关税政策能否上升到国际法层面，成为更具约束力的国际规则。未来欧盟可能继续积极推动碳关税政策造法运动，首先是在欧盟成员国内部达成政治共识，推出欧盟层面的立法法案，然后联合美国等发达国家在WTO框架下将相关法案上升到国际规则层面。

（三）政策建议

1. 加强国内减排力度和机制建设，练好“内功”

对内尽快推进碳达峰、碳中和，加快减排节奏，扩大减排范围。特别要扩大排放核算的产业范围，掌握自身排放数据和证据，在产业排放定价方面积累更多先进的中国独特经验做法，并在多个产业进行全国范围的推广，从而掌握国际博弈的硬实力。

2. 对外力争与欧盟形成共同的碳定价规则，做好“外功”

针对欧盟和未来美国在该领域的种种单边自发行为，建立内部跨部门协调机制进行应对，并尽快通过“摸清家底”，找到自身优势，与欧盟启动碳定价的双边谈判。一方面，可就双方各自关注的产业排放收费达成一揽子协议，限制欧盟CBAM的自由裁量权；另一方面，可以尝试与欧盟达成符合我国利益的全球碳价的计算和调查规则，以此来制约其他国家产业的优势并防止中国的碳泄露，把中国打造成国际碳交易中心之一。视情对欧盟出口中国产品征收排放费用，作为谈判和反制手段。

3. 加快“绿色丝绸之路”建设，抓好重点，营造有利舆论

鉴于目前我国企业在“一带一路”沿线也有不少水泥、电力、化肥、钢铁和铝等产能合作项

目，部分产品经由东道国出口至欧洲，也有可能成为欧盟碳关税政策的打击对象。一方面，可考虑联合发展中国家对欧盟进行游说；另一方面，要加快“一带一路”产能合作项目的绿色转型，减少负面舆论压力。

参考文献

- [1] 韩立群：欧盟碳关税政策及其影响，《现代国际关系》，2021年第5期。
- [2] 张剑智、张泽怡、温源远：德国推进气候治理的战略、目标及影响，《环境保护》，2021年第10期。
- [3] 叶开儒：欧洲环保政治的兴起与限度，《文化纵横》，2020年第6期。
- [4] 轩传树、于明：“绿党在欧洲议会选举中的表现及其成因辨析”，《当代世界社会主义问题》，2019年第4期。
- [5] Michael Mehling, Harro van Asselt, Kasturi Das, Susanne Droege, What a European “carbon border tax” might look like, 10 December 2019, <https://voxeu.org/article/what-european-carbon-border-tax-might-look>.
- [6] Mehling, M, H van Asselt, K Das, S Droege and C Verkuijl (2019), “Designing border carbon adjustments for enhanced climate action”, American Journal of International Law 113(3): 433–81.
- [7] EurActiv, “France Takes Carbon Tariff Campaign to Washington,” April 8, 2010, <http://www.euractiv.com/en/climate-environment/france-takes-carbon-tariff-campaign-washington-news-425425>.
- [8] Prof. Joost Pauwelyn & Dr. David Kleimann, Trade Related Aspects of a Carbon Border Adjustment Mechanism. A Legal Assessment, EP/EXPO/INTA/FWC/2019-01/Lot5/1/C/02, April 2020.
- [9] <https://www.reuters.com/article/germany-tariffs-idUKLO69334820090724>
- [10] Iivailo Kalfin, “The Case for a Border Carbon Tax as an Own Resource to the EU Budget,” <https://www.euractiv.com/section/economyjobs/opinion/the-case-for-a-border-carbon-tax-as-an-own-resource-to-the-eu-budget/>.
- [11] 河畔能源：解读欧盟CBAM（碳边境调节机制），<https://mp.weixin.qq.com/s/bab2qL9EjMAuqxJUfJMfpQ>
- [12] 欧委会 2019年发起的民调显示：93%的人认为气候变化问题“严重”，79%的人认为“非常严重”；受访者中有92%的人认为很有必要大力发展可再生能源，89%的人认为应该支持到2030年提高能效，84%的人认为必须加大公共援助力度推动能源转型，92%的人觉得减排对欧盟实现2050年气候目标至关重要。European Commission, Special Eurobarometer 490: Climate Change, Summary, April 2019.
- [13] Hosuk Lee-Makiyama, “The EU Green Deal and Its Industrial and Political Significance”, Feb. 2021
- [14] 碳排放交易：《碳关税会成为美国民主党的贸易保护工具吗？》，2021年4月4日，http://www.tanpaifang.com/tanshui/2021/0404/77357_4.html，2021年7月6日访问。



中国人民大学国际货币研究所
INTERNATIONAL MONETARY INSTITUTE OF RUC

地址：北京市海淀区中关村大街 59 号文化大厦 605 室，100872 电话：010-62516755 邮箱：imi@ruc.edu.cn