

碳关税命题辨析及其国际治理模式

王 谋^{1,2}

(1. 中国社会科学院城市发展与环境研究所,北京 100732;2. 中国社会科学院可持续发展研究中心,北京 100732)

摘要 随着全球差异化减排政策的实施,部分发达国家刻意模糊气候公约下发达国家与发展中国家“共同但有区别责任”原则,欲通过征收碳关税,使发展中国家间接承担全球减排义务,此举无疑会对发展中国家正常发展形成阻碍。本文认为“碳关税”是针对进口产品内涵碳排放的边境措施,是进口关税或者实施边境调节等国内税收措施的统称,其表现可能为进口关税、边境调节税、排放配额等多种形式。碳关税是部分发达国家构筑贸易壁垒,推行贸易保护主义的手段,执行碳关税所依据的“竞争力损失”、“碳泄漏导致环境有效性降低”以及“理论模型基础”等都是没有国际共识的伪命题。碳关税被屡屡提及,是因为该命题是一个气候与贸易领域的交叉问题,而当前无论是气候公约还是 WTO 都还没有明确的表述对该问题进行约束,致使部分国家有机可乘,希望借此减少其应当承担的义务。促进全球合作应对气候变化,保障发展中国家经济社会发展的优先权益,需要构建公平合理的国际气候制度和与之相关的贸易制度。碳关税是在全球气候治理进程中产生的问题,必然需要在气候制度设计中进行规范并寻求解决途径。本文提出,碳关税问题的国际治理,需要相关国际协议共同开展工作,处理该问题的原则、指导思想应该也只能在气候公约谈判中形成,WTO 则可以基于这些原则和指导思想,就相关具体的技术操作章程进行约束和规定。

关键词 碳关税;联合国气候变化框架公约;世界贸易组织;国际治理

中图分类号 X37 **文献标识码** A **文章编号** 1002-2104(2014)04-0006-05 **doi:10.3969/j.issn.1002-2104.2014.04.002**

碳关税问题是近年来国际社会的热点问题之一,受到世界各国关注。碳关税问题在国际谈判中又被称为与气候变化相关的贸易问题,目前主要的谈判平台是联合国气候变化框架公约(以下简称气候公约)。发展中国家希望加强气候公约相关条文表述,对发达国家向发展中国家执行碳关税进行约束;发达国家则希望推动该问题在 WTO 下谈判,从而忽视气候公约“共同但有区别的责任”原则,逃避责任和义务,而使发展中国家变相承担全球应对气候变化的减排成本。本文将分析碳关税的合理性、合法性,以及导致碳关税形成国际争议问题的原因,在此基础上,探讨碳关税问题的国际治理模式。

1 什么是碳关税

“碳关税”是针对进口产品内涵碳排放的边境措施,是进口关税或者实施边境调节等国内税收措施的统称,其目的是通过征收关税平衡进口产品所内涵的碳减排成本,或是为了调节各国税制差别,对进口商品征收的相应额度的国内税。碳关税的表现形式可能是进口关税、边境调节

税、排放配额等。

主张碳关税的认为,在温室气体减排问题上,京都议定书约束下的发达国家采取了温室气体排放总量减排目标,而发展中国家没有设定减排目标,这可能使得发达国家的相关排放向发展中国家转移,而使发达国家减排效果大打折扣,并导致发达国家能源密集型企业生产成本相对增加,在国际市场上竞争力下降。所以,“碳关税”被部分国家和学者认为是一种平衡相关产业竞争力的重要举措。世界贸易组织(WTO)和联合国环境署(UNEP)联合发布的《贸易与气候变化》报告^[1],将边境调节措施(碳关税)分为三类:一是关税,包括反补贴税或反倾销税等形式,征收这些税种的前提是认定没有采取温室气体减排政策措施的国家,相对采取减排政策的国家,其出口产品事实上相当于享有了一定量的政府补贴,边境调节措施也是为了对进口商品增加这部分成本;二是边境调节等国内税。基于国内碳税或能源税,对进口产品进行边境调节,使进口产品承担与本国生产企业相同的排放税负。三是其他边境措施如基于排放贸易体系的边境调节措施,要求对进口

收稿日期:2013-11-06

作者简介:王谋,博士,副研究员,主要研究方向为国际气候制度、低碳发展。

基金项目:国家社科基金项目(编号:12CGJ023);中国清洁发展机制基金赠款项目(编号:1112097,2012034)。

自没有实行减排政策国家的能源密集型产品提供相应的排放配额。

与此同时,许多西方国家学者的研究指出,实施“碳关税”尽管能够取得一定的环境和经济效益,但是对征收国本身也带来高昂的成本代价,结果得不偿失^[2]。当然,对被征税国以及国际贸易体系来说都有重要的负面影响。

2 实施碳关税的几点争议

实施减排政策后,本国产品可能因为征收碳排放税增加成本,降低国际竞争力,甚至出现产业转移等负面影响,是发达国家推行碳关税最主要的理由或借口。一些未经共识的经济学模型计算结果也为这些借口提供了支持。这些借口或研究成果,表面上看似有理,但从发达国家历史排放责任以及实证研究等多方面综合分析,这些提法都基本上可以被称为伪命题,不能构成执行碳关税的理由。

关于“竞争力损失”问题。担心单方面实施减排后,其产业部门国际竞争力下降是发达国家实施碳关税的一个主要原因。部分发达国家认为其国内企业实施温室气体减排,会增加产品的生产成本,导致该产品在国际市场的竞争力下降,从而影响行业发展,尤其是能源密集型行业,国际竞争力可能显著下降。因此,这些发达国家,希望通过征收碳关税,保证本国企业产品在国际市场的竞争力。如果静态的来看国际贸易与产业发展,也不需要区分南北国家在温室气体排放上的历史责任,竞争力损失的说法,也具有一定道理。但从发展的角度看,发达国家通过先期大量温室气体排放,已经积累了先进的生产技术、设施、管理方式以及研发资金,其竞争力和全球领导力需要依靠不断技术创新、改进生产和管理方式,提高生产效率、能源利用效率,从而提升碳生产力,推动全球技术升级,并在全球技术升级的过程中获得额外于生产的收益;而不应是固步自封,通过设计贸易措施等政策壁垒,保证其竞争力,使全球生产徘徊于低水平竞争,这将无法实现国际社会通过改进生产方式促进实现气候安全的共识,也不符合人类社会可持续发展的要求,更不符合联合国气候公约3.1条“发达国家缔约方应当率先应对气候变化及其不利影响”的约定,而使发展中国家“承担了不应有的经济和社会代价”^[3]。

关于“碳泄漏导致环境有效性降低”的问题。所谓碳泄漏,是指承担减排义务的国家采取减排行动后,边际生产成本上升,生产或排放向境外转移,导致在该地区减少的排放量被没有采取减排约束国家相关领域的排放增量所抵消,从而降低减排努力的执行效果。依据污染避难所假定说,发展中国家环境标准较弱,将逐渐吸纳污染性行业,成为世界污染避难所。发达国家担心,在发展中国家

尚未推行减排措施的情形下,发达国家实施减排措施将导致其碳密集型行业向外转移,致使发达国家实施减排政策无法取得实效。这些理论层面的担心也有一定的道理,但据 Sijm^[4]等基于影响投资因素的实证研究指出,环境约束政策相比市场规模、需求增长预期以及工资水平等因素,并未成为影响投资的主导因素,也不是相关领域投资向发展中国家转移的原因。限制温室气体排放引起的边际生产成本增加,是推动产业转移的因素之一,但如果政府认为某个或某些行业对国家经济发展至关重要,也可以采取针对这些行业的特殊政策如颁发免费的排放配额、税费减免等政策,抵消约束碳排放带来的增量成本,保持行业的发展和增长。而长期来看,气候友好型技术的研发与应用,才是既满足碳排放约束又能保证产业发展的根本解决途径,作为资金、技术皆备的发达国家责无旁贷。欧洲氮肥业的发展也表明,当潜在的新环境技术能应用于相关产业,并能有效地克服环境保护成本的不利影响时,产业转移的几率也会降低^[5]。

关于碳关税的理论模型基础。经济学理论分析及模型模拟结果表明,碳密集型生产行业可能从开展温室气体总量减排的发达国家,向没有排放约束的地区或国家转移^[6],IPCC 评估报告也提到由于碳排放总量控制的差别化执行,在假设没有技术转移和排放贸易等条件下碳泄漏率可能在5% - 20%。部分发达国家也充分利用这些经济模型的推算结果作为实施碳关税的借口,并试图推算碳关税的税率等问题。应该说,经济模型工具在研究宏观经济发展以及预测影响结果等方面得到了广泛使用,但从多项研究结论的巨大差异^[4,7-11]也可以看出,不同的模型在情景假设、参数以及数据处理上的差异,可能导致完全不同的分析结果。在研究碳关税问题上,尚未形成各国都能接受的令人信服的研究成果,而是各国自有结论各有说法。因此,发达国家仅凭一些没有得到国际共识的理论模型研究基础,推行碳关税必然遭到反对和质疑。一些实践层面的分析,则更具有说服力。IEA 的研究表明^[12],欧盟排放贸易体制(EU ETS)并没有引发可以观察到的碳泄漏,至少在其考察的行业中的是如此,这些行业包括钢铁、水泥、铝等重工业行业。其中很重要的原因在于 OECD 许多国家同时采取了多种政策措施(比如补贴或者豁免),以抵消征收碳税对竞争力的影响,甚至一些行业的出口甚至还因此增加。而世界银行 2007 年报告^[13]指出,虽然全球化促进了技术转移,但发达国家仍然是主要的能源密集型产品的净出口方,发展中国家依然是净进口方。这些实证研究说明尽管发达国家实施了温室气体总量减排相关的政策措施,这些政策措施没有导致全球碳密集型产业格局的大调整,发达国家碳密集型行业并没有因为减缓气候变

化措施,导致其竞争力下降而向发展中国家发生转移。

由此可见,发达国家关于推行碳关税的几个主要考虑,包括“竞争力损失”、“碳泄漏”、“模型计算结果”等均不能构成其实施碳关税的理由,但碳关税以不同的表现形式,正越来越多的被发达国家研究和实施,那么谁来约束碳关税,如何构建碳关税的国际治理机制才能保障各国尤其是发展中国家的公平贸易机会和发展权利,亟待国际社会商议。

3 治理碳关税的国际制度缺失

碳关税在国际谈判或争论中又被称为与气候变化相关的贸易问题。这反映了碳关税的双重属性,既是气候变化问题也涉及贸易问题。如何约束碳关税,构建治理碳关税的国际制度,目前尚不明朗,需要国际社会更多的研究和协商。

气候公约尚待改进。从气候公约方面来看,应该说在公约缔约之初,已经预见到与应对气候变化相关的政策措施可能对全球自由贸易以及公平贸易形成负面影响,因此气候公约3.5条对相关问题作出了约束。但气候公约存在问题是在3.5条文字表述中(联合国气候变化框架公约3.5条:各国“为应对气候变化而采取的措施,包括单方面措施,不应当成为国际贸易上的任意或无理的歧视手段或者隐蔽的限制”)^[14]，“任意或无理的歧视手段或者隐蔽的限制”等概念尚无明确的界定,何为“任意或无理”,什么样的措施可以称之为“隐蔽”?这些不清晰的概念,在实践操作中存在举证困难,无据可依的问题,其结果是无法对发达国家推行“碳关税”进行约束。因此,发展中国家希望通过国际气候制度谈判,对公约3.5条进行细化,使之更具针对性和操作性。但谈判并不顺利,发达国家将贸易措施视作约束发展中国家产业发展的工具,不会轻言放弃。

WTO既有明确的约束,又留有执行余地。WTO是解决贸易问题的国际机制。碳关税既被称作“关税”,不管其实质是关税或者作为税费等国内措施,WTO都有明确的条款予以约束。GATT第1条“一般最惠国待遇”、第2条“减让表”、第3条“国内税与国内规章的国民待遇”、第六条“反倾销税和反贴补税”以及第11条“普遍取消数量限制”等条款中,均有限制碳关税的相关表述;但是,当碳关税以国内调节措施执行以及根据关贸总协定第20条“一般例外”条款等,WTO规则为碳关税实施似乎也留有可能。在“一般例外”条款项下“为保障人民、动植物的生命或健康所必需的措施”、“与国内限制生产与消费的措施相配合,为有效保护可能用竭的天然资源的有关措施”等表述,成为发达国家意图实施碳关税的重要借口。但对

于限制温室气体排放是“健康所必需的措施”以及大气层容纳温室气体的限度是否可以构成“可能用竭的天然资源”等表述的判断,即便是学术界也认识不一,因此,发达国家以此为借口推行碳关税,缺乏事实与理论基础,即便在WTO下的争论中也没有获得有力支持。

以上分析可以看出,碳关税之所以成为国际社会争论的热点问题,很大程度上应归咎于国际制度的缺失,国际社会目前没有明确的法律制度来判定碳关税是否合法,无论是气候公约或者WTO条款,都留给实施碳关税一定的想象空间,在碳关税问题上形成国际治理的真空,也导致发达国家推行碳关税有机可乘。

4 构建碳关税国际治理机制

正因为国际制度的缺失,碳关税存在认识和操作上的弹性空间,世界各国出于自身利益考虑,对如何治理和约束碳关税,立场分歧较大。发达国家多以WTO规则为判断标准,认为并且希望碳关税问题在WTO框架下解决;而大多数的发展中国家认为碳关税问题更多的是气候问题而非单纯的贸易问题,因此气候公约及议定书在处理碳关税问题中应该更具权威。发展中国家中还有一些国家如新加坡,自称以贸易立国,希望凡是与贸易有关的问题都在WTO框架下解决,这类国家虽然较少,但由于贸易问题与其经济发展极其相关,在国际谈判中表现非常积极,试图影响谈判进程。

南北国家对于碳关税问题的不同立场,源于对减排义务的不同认识和期许,也是与气候变化相关的贸易问题,当代公平与代际公平之间博弈。如果把碳关税放在WTO框架下解决,WTO关注当代贸易公平,并不需要考虑历史排放责任,碳关税是有可能存在执行空间的。但需要注意的是碳关税绝不同于普通关税,其特殊性在于它是为了调节进口商品所没有包含的发达国家企业温室气体减排导致的增量成本,但是发展中国家根据气候公约关于历史责任的共识,以及共同但有区别原则,并不需要在现阶段实施温室气体减排,出口产品或者服务也不需要包含发达国家执行碳关税所针对的那部分减排导致的增量成本。因此发达国家以实施温室气体减排为由对进口发展中国家的商品和服务征收碳关税,既不合理也不合法,其实质是转移应对气候变化所承担的历史责任,强迫或间接导致发展中国家承担减排义务,对发展中国家社会经济发展构成障碍。

因此,碳关税问题首先是气候变化的问题,需要遵循气候公约原则,通过气候公约的谈判进行约束和解决。事实上,在关于碳关税的国际争论中,也主要是在气候公约下的讨论为主,各国为达成共识,已经提交多份建议并就

具体案文开展谈判。而在 WTO,虽然有极个别国家提议 WTO 讨论与气候变化相关的贸易问题,由于该问题的主要涉及气候变化领域的国际治理,WTO 尚未正式获得谈判授权,对该问题进行正式谈判。从 WTO 负责协调碳关税与 WTO 规则的机构“环境与贸易委员会”来看,该委员会根据 1994 年马拉喀什部长决议以及多哈回合谈判第 32、33、51 段授权,主要进行环境与贸易问题的协调,但气候变化问题是否属于环境问题,也尚存争议。气候安全与环境安全,是两个有着不同边界的问题,但存在重叠的部分,不能简单的把气候变化问题简单归结为环境问题,WTO 现有的主要协调环境事务的委员会及相关办事机构,也尚不完全具备处理气候变化与贸易问题的能力和经验。

鉴于碳关税问题的综合性和复杂性,WTO 总干事拉米曾表示:“与气候变化相关的贸易问题,不是仅凭 WTO 就能解决的,应该由气候公约这样的环境公约来处理。气候公约需要给 WTO 如何处理这些问题的合理指导,如果缺失这样的指导,现存多边贸易体系中与气候变化有关的这些模糊的问题仍将无法解决”^[15]。可见碳关税问题的国际治理,需要在相关国际协议下共同开展工作,处理该问题的原则、指导思想应该也只能在气候公约谈判中形成,WTO 则可以基于这些原则和指导思想,就相关具体的技术操作章程进行约束的规定。其国际治理模式可以做如下安排:首先,由气候公约制定原则。明确碳关税问题首先是气候变化问题,需要遵循气候公约原则尤其是“共同但有区别责任原则”,通过气候公约谈判进行治理,明确气候公约是解决碳关税问题的主渠道;在原则和指导思想尚未取得共识或明确的情况下,WTO 暂不介入具体问题的讨论,而继续由气候公约就原则问题开展磋商;在气候公约明确原则和指导思想后,由 WTO 基于气候公约确定的原则和指导思想,就相关的技术细则进行讨论并实施。

贸易问题是发展中国家的核心关切,2009 年货物和服务出口占到东亚和太平洋地区发展中国家 GDP34.8%,欧洲和中亚发展中国家 30.5%,拉美及加勒比发展中国家 21%^[16]。气候公约 3.3 条规定“减贫发展是发展中国家的优先事项”。发展中国家由于资金技术相对缺乏、基础设施建设也相对薄弱,在减贫和发展的道路上必将面临诸多困难,而应对气候变化、实现低碳发展势必增加发展的难度,因此气候公约 4.3 条规定国际社会协同应对气候变化的进程中,发达国家应给予发展中国家资金、技术支持。碳关税的实施,不仅反映了发达国家对公约的蔑视和挑战,更影响发展中国家参与全球合作应对气候变化的信心,其结果既不利于促进生产方式改进,提高生产效率,向低碳发展转型;更不利于保护气候安全,实践可持续发展。

各国“应当合作促进有利的和开放的国际经济体系,这种体系将促成所有缔约方特别是发展中国家缔约方的可持续经济增长和发展,从而使它们有能力更好地应对气候变化的问题”^[14]。

(编辑:温武军)

参考文献 (References)

- [1] WTO & UNEP. Trade and Climate Change[EB/OL]. 2009. http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_climate_change_e.pdf.
- [2] 谢来辉,穆范楠. 美国挥舞碳关税大棒,意在中国? [J]. 世界环境, 2009, (4): 69 - 72. [Xie Laihui, Mu Fantuo. USA ' s Implementation of Carbon Tariffs Aims at China? [J]. World Environment, 2009, (4): 69 - 72.]
- [3] 联合国气候变化框架公约秘书处. 联合国气候变化框架公约 [EB/OL]. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convchin.pdf>. [The United Nations Framework Convention on Climate Change Secretariat. United Nations Framework Convention on Climate Change [EB/OL]. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convchin.pdf>.]
- [4] Sijm J P M, Kuik O J, Patel M, et al. Spillovers of Climate Policy: An Assessment Of The Incidence of Carbon Leakage and Induced Technological Change Due to CO₂ Abatement Measures [R]. Netherlands Research Programme on Climate Change Scientific Assessment and Policy Analysis, ECN report ECN - C - 05 - 014, 2004.
- [5] 谢来辉,陈迎. 碳泄漏问题评析[J]. 气候变化研究进展, 2007, (4): 214 - 219. [Xie Laihui, ChenYing. Evaluation and Analysis on Carbon Leakage [J]. Advances in Climate Change Research, 2007, (4): 214 - 219.]
- [6] Li Yun. The Costs of Implementing the Kyoto Protocol and Its Implications to China [J]. International Review for Environmental Strategies, 2000, (1): 159 - 174.
- [7] Paltsev S V. The Kyoto Agreement: Regional and Sectoral Contributions to the Carbon Leakage [J]. The Energy Journal, 2001, (4): 53 - 79.
- [8] Kuik O, Gerlagh R. Trade Liberalization and Carbon Leakage [J]. The Energy Journal, 2003, (3): 97 - 120.
- [9] Babiker M H. Climate Change Policy, Market Structure, and Carbon Leakage [J]. Journal of International Economics, 2005, (5): 421 - 445.
- [10] Stern N. Stern Review on the Economics of Climate Change [M]. UK: Cambridge University Press, 2007.
- [11] Dong Y, Whalley J. How Large Are the Impacts of Carbon Motivated Border Tax Adjustment [EB/OL]. Nber Working Papers Series. <http://www.nber.org/papers/w15613>.
- [12] Renaud J. Issues behind Competitiveness and Carbon Leakage [R]. IEA Information Paper, 2008.
- [13] World Bank. International Trade and Climate Change: Economic, Legal, and Institutional Perspectives, Overview [R]. 2007.

- [14] 联合国气候变化框架公约 [EB/OL]. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convchin.pdf>. [United Nations Framework Convention on Climate Change [EB/OL]. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convchin.pdf>.]
- [15] 拉米在2007年12月8-9日巴厘岛“气候变化非正式贸易部长对话”上的表态 [EB/OL]. http://www.wto.org/english/news_e/spl_e/spl83_e.htm. [Lamy Said in a Trade Ministers' Informal Dialogue of Climate Change in Bali [EB/OL]. 2007. http://www.wto.org/english/news_e/spl_e/spl83_e.htm.]
- [16] 世界银行. 货物和服务出口 (占 GDP 的百分比) [EB/OL]. <http://data.worldbank.org.cn/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>. [World Bank. “Exports of Goods and Services” [EB/OL]. <http://data.worldbank.org.cn/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>.]

Limitations of Global Governance on Carbon Tariff and Solutions to Relevant International Regime

WANG Mou^{1,2}

- (1. Institute for Urban and Environmental Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China;
2. Research Centre for Sustainable Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract With the implementation of global differentiated emission reductions policies, some developed countries make efforts to strengthen ambiguity, in terms of differences between developed and developing countries, in the principle of Common But Differentiated Responsibilities (CBDR) under the United National Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). These developed countries attempt to compel developing countries to undertake obligations of global emissions by imposing carbon tariff, which would undoubtedly hinder economic progress among developing countries. This article defines carbon tariff as border measures involved in carbon emissions within imported products. Carbon tariff is considered as import tariff and domestic measures of border tax adjustment. The measures focus on import tariff, border tax adjustment, emission quota etc. However, carbon tariff is used to a means of setting barriers for trade and stimulating trade protectionism. These developing countries implement carbon tariff according to some ideas which have not been agreed internationally. These ideas include ‘loss of competitiveness’, ‘carbon leakage causes decreases in environmental effectiveness’, and ‘theoretical model basis’ etc. The importance of discussions on carbon tariff depends on the nature of the issues related to a cross between climate and trade. There is not clear framework of description of the issues in the UNFCCC and WTO. This causes that some countries get a chance to call for abating their obligations. Improving global cooperation in the field of addressing climate change and securing priority of social and economic development among developing countries requires constructing fair and reasonable international regime and its relevant trade regime. Carbon tariff is a consequence of global climate governance process, requiring rules in designing climate regime. This article puts an emphasis on how to construct global governance of carbon tariff in accordance with the principles and guidelines under the negotiations of UNFCCC. Based on these principles and guidelines, WTO can set rules and limitations related to specific technical operations.

Key words carbon tariff; border measures; global governance; UNFCCC negotiation; WTO