

欧盟碳边境调整机制的运行机理解构与发展中国家因应

汪 阳

(中国政法大学国际法学院, 北京 100088)

摘 要: 欧盟碳边境调整机制(CBAM)以出口国与欧盟的碳价差额代替碳排放差额的设计大大削弱了 BCA 的直接减排效果与对出口国的减排激励功能, CBAM 的碳价构成与责任安排反映出其单边贸易措施的本质。作为欧盟减排行动中与欧盟排放交易系统(EU-ETS)协同的碳定价工具, CBAM 在结构与功能上均存在问题, 且两类问题相互联系、相互影响使得 CBAM 的减排效率与其定位严重“脱节”。关税与贸易总协定(GATT)的环境例外条款与联合国气候变化框架公约(UNFCCC)框架下的共同但有区别责任均无法作为 CBAM 合法性的依据, 这个机制未根据发达国家与发展中国家在气候问题上的共同但有区别责任作出更为公平、务实的安排, 国际社会应积极探索国际碳价下限(ICPF)原则下边境碳调整措施(BCA)的功能重构以保障在气候问题上更广泛的共同利益。豁免适用条款暴露出欧盟占据国际碳市场主导权的野心, 发展中国家应充分利用国际法的相关规定, 积极完善本国的减排体系与相关法制体系, 未来在国际碳市场中掌握更多主动权。

关键词: CBAM; BCA; ICPF; 环境例外; 共同但有区别责任

中图分类号: DF468

文献标识码: A

文章编号: 1005-0566(2025)02-0012-14

Operational mechanism of EU carbon border adjustments mechanism: Deconstruction and reconstruction from the perspective of the developing country

WANG Yang

(School of International Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The design of CBAM, which replaces the carbon emission difference with the carbon price difference between the exporting country and European Union, has greatly weakened the direct emission reduction effect of BCA and the emission reduction incentive function for the the the exporting countries, and its carbon price composition and responsibility arrangement reflect the nature of its unilateral trade measures. As a carbon pricing tool in collaboration with EU-ETS in the EU's emission reduction actions, there are problems with both the structure and function of the CBAM, and the two types of problems are interlinked and interact with each other, which makes the emission reduction efficiency of the CBAM and its positioning seriously “broken”. The environmental exception clause of GATT and the common but differentiated responsibilities under the UNFCCC framework wouldn't be the basis for the legitimacy of CBAM, which has failed to make a fairer and more pragmatic arrangement based on the common but differentiated responsibilities of developed and developing countries in the climate issue, and the international community should actively explore the restructuring of the function of the BCA under the ICPF principle in order to safeguard the broader

收稿日期: 2024-10-11 修回日期: 2025-01-09

基金项目: 国家社会科学基金特别委托项目“文化领域开放政策前瞻研究”(24@ZH016)。

作者简介: 汪阳(1993—), 女, 湖北十堰人, 法学博士, 中国政法大学国际法学院博士后、国家领土主权与海洋权益协同创新中心中国政法大学分中心研究人员, 研究方向为国际环境法、国际贸易法。

common interests in the climate issue. The exemption clause reveals the EU's ambition to dominate the international carbon market. Developing countries should make full use of the relevant provisions of international law and actively improve their national emission reduction systems and related legal systems, so as to take more initiative in the international carbon market in the future.

Key words: CBAM; BCA; ICPF; environmental exception; the common but differentiated responsibilities

2023年10月1日,欧盟碳边境调整机制(carbon border adjustments mechanism, CBAM)正式启动。CBAM作为欧盟“Fit for 55”减排一揽子计划中的关键一步,CBAM与欧盟排放交易系统(EU emissions trading system, EU-ETS)均旨在推进欧盟应对气候变化行动的进程。EU-ETS致力于欧盟内部总量控制原则下碳排放额的优化配置,而CBAM则针对的是向欧盟出口的贸易货物带来的碳泄漏风险。2015年发布的《巴黎协定》第4条第1款规定各缔约国在公平基础上于21世纪下半叶实现温室气体源的人为排放与汇的消除之间的平衡,该条第2~6款则明确各缔约国“有所进步的”、连续的、共同但有区别的国家自主贡献(nationally determined contributions, NDCs)。无疑,《巴黎协定》将减排责任结构性分摊至各缔约国,欧盟为如期完成《巴黎协定》下的气候目标先后进行了一系列尝试。根据2023年5月10日发布的欧盟第2023/956号条例《建立欧盟碳边境调整机制》(以下简称《CBAM条例》)序言(12)(14)之规定,CBAM力图防止碳泄漏的风险并确保进口产品与国内产品碳价格相同。与第2003/87/EC号指令建立的EU-ETS不同,CBAM关注于欧盟关税区外、向欧盟出口的“第三国”(third countries,以下简称“出口国”)。如此,欧盟减排责任的分摊主体范围必然扩大,然而担责主体范围的扩大是否等同于减排责任的转移这一问题须置于欧盟、国际社会减排行动的整体中予以判断。于发展中国家而言,应对发达国家以碳定价为工具的边境调整措施的功能、影响予以系统评估,兼顾发展的同时履行本国应对气候变化的共同但有区别责任。当前,关于边境碳调整措施(border carbon adjustments, BCA)的研究多集中于经贸领域,通过法学方法论对BCA基本原理进行解构的研究较少,特别是国际法视野下的BCA。国内外学界关于BCA的研究均以“符合国际贸易法”为其合法性的评判依据,

WTO成员国所制定的BCA规则须谨慎遵循WTO的相关规则^[1]。此外,BCA的环境属性要求各国在适用时应遵循其缔结或参与的国际环境条约的原则、规则,欧盟CBAM下的责任结构划设是否有违共同但有区别原则亦是本文关注的重点问题。“生态环境保护和经济发展是辩证统一、相辅相成的”^[2],2024年1月发布的《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》提出,应积极稳妥推进碳达峰碳中和,推动能耗双控逐步转向碳排放总量和强度双控,加强碳排放双控基础能力和制度建设。作为欧盟重要的贸易伙伴,中国应重视CBAM启动对中欧贸易的影响,探索BCA是否适用于本国、能否与碳交易协同运作从国内、国际双重视角形成国家减排闭环。

一、CBAM的概念、性质与定位

BCA以“边境”为责任区分的界点,针对进入欧盟的碳密集型产品进行定价,通过碳定价方式敦促非欧盟企业脱碳。关于“碳边境调整机制”的研究往往落脚于“碳关税”,但欧盟设立CBAM的意图实际上更为复杂。CBAM与EU-ETS并非欧盟应对气候变化行动中两条相互独立的路径。从《CBAM条例》的诸多条款中可知,CBAM不仅对EU-ETS形成补充,而且在CBAM下的碳价需反映EU-ETS下的碳价,CBAM与EU-ETS下的碳价变化呈现出一种协同特征。

(一)CBAM概念与性质的法教义学分析

《CBAM条例》第1条第1款对CBAM予以阐释,其中包含3项内容:第一项是“解决货物进口到欧盟关税区时的温室气体”,这项属于对CBAM所适用货物来源范围的规定;第二项是防止碳泄漏、减少全球碳排放、支持巴黎协定,这项对CBAM的运行目的予以说明,3个目标的着眼点不同但“殊途同归”即减排;第三项将CBAM定义为激励出口国经营者减排的措施。根据这条款所列3项内容,CBAM属于以减排为目的、针对出口到欧盟

的贸易货物碳泄漏问题的措施。根据这条款, CBAM 期待保护的法益与所基于的价值判断已然清楚, 可其中的权利义务构造却并不明朗。

有别于碳交易直接对碳排放额设定价格, CBAM 证书需密切反映 EU-ETS 的碳价格, CBAM 采取的是在 EU-ETS 每周拍卖价格(收盘价)平均值(a)的基础上进行计算的方式。一张 CBAM 证书对应的是货物中一吨二氧化碳当量(CO_2e)的嵌入式排放(embedded emissions), 其他为《CBAM 条例》附件 1 中所列举的、具有同等的全球变暖潜能的温室气体需折算为二氧化碳当量。根据《CBAM 条例》第 9 条第 1 款的规定, 若向欧盟出口的出口商(以下简称“出口商”)在原产国(country of origin)已支付有效的碳价格则可在声明中要求减少提交的证书数量。从广义上, CBAM“边境调整”的是进口到欧盟关税区的货物碳泄漏的风险, 通过 CBAM 控制相关货物在进入欧盟前所含的碳排放实现全球减排目的, 并以此激励出口国减排。从狭义上, CBAM“边境调整”的逻辑主干即以边境为界对货物生产嵌入式排放实际支付的碳价格进行调整, 而调整的对象为欧盟与出口国在碳价上的差异。

《CBAM 条例》将 CBAM 定义为“一项气候措施”, 欧盟在其“绿色新政”中指明 CBAM 旨在减少全球气候目标水平差异下的碳泄漏风险^[3]。然而, 单以气候措施视之并不能窥得 CBAM 的“全貌”及其与其他气候措施的区别。2021 年 3 月, 欧洲议会《与 WTO 相符的欧盟碳边境调整机制的决议》中一般性意见第 2 项规定直指 CBAM 适用对象为“欧盟的一些贸易伙伴”, 同时第 7 项强调 CBAM“符合世贸组织规则和欧盟自由贸易协定”。可见, CBAM 属于适用于贸易领域的措施, 气候目的是 CBAM 合法性与合理性的大前提, “气候措施”的概念外延显然宽于 CBAM。作为边境碳调整措施, CBAM 并未以国际协调的碳定价为基础, 相反这个机制显示出鲜明的单边特征。因此, 国内学界通常将 CBAM 定义为一项“基于环境诉求的单边贸易措施”^[4]。

CBAM 的贸易意图十分明显。尽管《CBAM 条例》序言(9)仍然以气候目标为中心、措辞较为谨

慎, 但“由于与气候政策相关的成本原因”这一表述的含义却并不复杂——率先采取碳定价的国家的相关货物成本高于未采取碳定价甚至未采取任何积极减排政策的国家。乍看之下, 这一理由旨在平衡各国因气候政策差异而导致的成本差异, 但其中逻辑仅在特定语境下成立, 本文第三部分将予以展开。

部分文献在提及 CBAM 时常以“碳关税”称之, 但若将之视为“关税”显然有违《关税与贸易总协定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)第 2 条缔约方间不任意加收关税的规定。同时, 从 CBAM 使用的措辞, 这个机制似乎有异于 GATT 第 2 条第 2 款 a 项规定的相当于“国内税”的费用, 并不满足“国家为了财政收入”“按照既定税率征收”这两项特征^[5]。作为一种价格工具, CBAM 显示出显性碳定价的特征。显性(explicit)碳定价与隐性(implicit)碳定价主要以与二氧化碳排放量、化石燃料含碳量是否直接相关为区分标准^[6], 《CBAM 条例》第 1 条第 1 款明确指出 CBAM 针对的是货物进口到欧盟关税区时所含的温室气体排放, 但主要限于生产环节。即便如此, CBAM 同时包含直接排放(direct emissions)与部分相关货物的间接排放(indirect emissions), 但间接排放与隐性碳定价所指“间接性”并不一致。“间接排放”主要指产品生产过程中消耗的电力生产所产生的排放, 对此类排放使用的价格工具仍属于显性碳定价的范畴。因此, CBAM 在性质上应属于显性碳定价工具。

(二) CBAM 在欧盟减排计划中的定位

CBAM 的启动预示着欧盟逐步取消 EU-ETS 下的免费津贴, 且欧盟内部减排责任的承担不再限于欧盟成员国。纵向层面上, CBAM 对于碳泄漏风险的管控发生在货物进入欧盟关税区之前。出口商须事先申报并取得足够的 CBAM 证书, 尽管欧盟规定, 在特定条件下应申报人请求成员国应回购其账户上剩余的证书, 但账户中证书的数量直接影响出口至欧盟货物的数量。横向层面上, 欧盟对于碳泄漏的管控范围扩张到了相关进口货物生产中, 并对出口国的碳政策提出要求。CBAM 管控的是货物所含嵌入式排放, 包含货物生产期

间直接释放的排放与生产过程中消耗的电力生产释放的排放(间接排放)两种。根据《CBAM 条例》第1条第3款之规定,2003年10月13日欧盟第2003/87/EC号指令《建立共同体内温室气体排放配额交易计划》第10条下的免费配额制将被逐步取代,以实现“防止碳泄漏风险”的目的。从欧盟确认的CBAM适用范畴看,这个机制专注于包括水泥、钢铁、铝、化肥、化工(氢)和电力在内的高排放行业。CBAM核算的范围包括直接排放与钢铁、铝、化工(氢)以外的间接排放。相应地,出口商为相关货物支付碳价的构成须包括这两类,出口国的碳定价与碳政策的选择因此将受到直接的影响。CBAM正式实施以后,欧盟预防碳泄漏的范围扩张到了货物进入欧盟关税区前,碳价格影响的范围从欧盟内部扩展到欧盟外,且碳价核算覆盖的范围也随之扩增。此外,欧盟有计划在2030年前将CBAM的适用范围扩大至EU-ETS下的所有行业。

在欧盟的减排计划中,CBAM与EU-ETS紧密联系、协同运作但面向不同,二者均以对碳排放定价为减排路径,EU-ETS下的碳价格及其波动将直接影响并决定CBAM证书的价格。过渡期后,原本EU-ETS下的免费分配也将停止,二者针对的行业将不再取得免费的排放配额。总量管制与交易(cap and trade principle,CTP)原则下,EU-ETS有利于在控制特定温室气体排放总量的前提下实现欧盟内部碳排放额的优化配置——在设定的排放上限内符合交易规则的主体可根据需求相互交易^[7]。而BCA则是针对全球排放的减少而实施的,一方面这个机制谨慎预防进口货物中可能包含的碳泄漏风险,另一方面有利于激励出口国的减排行动。同为碳定价机制,二者均以控制碳排放为目的,但面向的对象与作用的环节并不相同。CBAM下出口商须支付的费用为欧盟碳价与出口国碳价(b)的差额,旨在控制出口商品中可能存在的碳泄漏。与EU-ETS对于欧盟内部碳排放总量的直接控制效果不同,欧盟期望通过CBAM预防货物转移生产造成的碳泄漏风险,同时敦促出口国减少温室气体排放。此外,根据《CBAM 条例》第2条及附件3的规定,来自于已参与EU-ETS国家的出口商

不必适用CBAM。

综上所述,CBAM在欧盟减排计划中以预防来自出口国的碳排放转移、对EU-ETS的总量控制功能形成补充为己任。CBAM的启动预示着欧盟减排的调整范围从内部扩张至外部,尽管部分国家在减排上的消极态度所导致的碳泄漏将对全球减排行动的推进产生不利影响,但CBAM的调控范围显然超出欧盟的管辖权范围,并对出口国的碳政策特别是碳定价提出要求。CBAM与EU-ETS均以排放量控制为目的,可二者调节的碳排放范围不同:前者针对的是贸易货物碳排放,后者则针对欧盟内部排放量。因此,CBAM下减排义务的实际承担者是货物生产的出口商与出口国。值得注意的是,CBAM的功能面向与定位是否将造成欧盟减排责任转移的结果。

二、CBAM 的责任构造与运行机理

CBAM调整功能的直观表现是对于进入欧盟关税区货物碳价的调整,未直接作用于货物嵌入式碳排放量的增减。以减排为导向,BCA期待的减排功能可分为对内、对外两个层面:对内预防货物进口造成的“碳泄漏”;对外通过碳价调整推动出口国采取积极减排措施。CBAM下的责任划设与价格构成能够反映这个机制是否符合BCA期待的效果,将CBAM置于国际贸易规则之下这个机制的溢出效应也将逐渐清晰。

(一)CBAM 的责任构造划设

在CBAM划设的责任结构中,主体为欧盟、出口商与出口国。其中,出口商履行义务的方式为购买CBAM证书,出口国须调整本国碳政策、碳价格,而两项减排责任事实上指向的是同一客体,即特定货物的嵌入式排放。欧盟通过出口商向出口国“施压”进而督促其采取相应的措施。从逻辑上,预防贸易货物“碳泄漏”最为直接的路径是要求出口国申报货物嵌入式排放量(e_1),后与欧盟内部同类货物的同类排放量(e_2)进行对比,再根据 $e_1 - e_2$ 的排放量差额(d_e)进行计算。如此,能够使CBAM具备直接的减排效果。但是,当前欧盟关于CBAM的设计是直接计算碳价差额(d_p), $d_p = a - b$ 。BCA的理想状态下,若出口国积极履责,碳泄漏风险便可得到预防,出口商便无需再向

进口国支付额外的碳价。然而,CBAM 赋予欧盟的审查权与碳价格决定权意味着出口商已支付碳价与须购买证书数量的认定在一定程度上取决于欧盟成员国。

国际法即各国交往关系中形成的具有法律拘束力的规则总合,且以国家间的共同同意为基础^[8]。各国形成合意并进行权利让渡形成国际法的拘束力来源,国家作为造法者在通过法律形式反映国际社会规律的过程中必然以自身利益为驱动^[9],国际法的客观性与正当性均可透过“合规律与否”进行评价。欧盟关于 CBAM 的相关制度属于欧盟成员国之间的合意,出口商因货物出口至欧盟关税区而有义务接受欧盟的管辖。但 CBAM 的设计对于出口国亦提出义务负担的要求,出口国的碳政策选择、碳定价将影响其本国出口商需购买的 CBAM 证书数量与其货物出口的成本。欧盟与出口商之间因贸易而产生权利义务关联,而这个关联应谨慎遵循于国家主权原则与治理需求,但在 CBAM 的责任构造中欧盟与出口国之间并非如此。即便欧盟成员国与出口国同为《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)及《巴黎协定》的缔约国,但由此形成的气候共同体责任并不能作为一国干预另一国碳政策选择的当然依据。欧盟不仅强调自身在全球气候行动中的主导作用,并在《CBAM 条例》中提及国际合作应对气候变化的政策、方法。作为气候共同体,各国确有应对气候变化、履行 NDCs 承诺的义务。可为履行这个义务的缔约国对内采取何种碳政策、何种碳定价工具仍属于一国对内管辖权的范畴,这个义务并不等同于为其他缔约方创设某种干涉他国主权事务的权利。但是,根据 CBAM 的设计,欧盟享有对出口国的审查权与碳价格主导权。

依据 CBAM 的运行机理,欧盟享有对出口商申报的审查权,审查范围涵盖进口货物的嵌入式排放、在原产国的嵌入式排放碳价格与导致这个价格降低的补偿形式等。欧盟在第 2023/1773 号条例《就过渡期内碳边境调整机制的报告义务制定欧洲议会和理事会〈CBAM 条例〉(欧盟)的适用规则》(以下简称《执行条例》)第 4 条中明确了

进口货物嵌入式排放的计算方法,《执行条例》附件 2、附件 3 又对包括排放监测范围、监测原则等具体内容予以详细规定。出口商申报时提交的数据须依欧盟的规定进行监测、计算、填报,欧盟成员国对申报数据进行确认。根据对等原则,一国根据特定规则提出权利主张的同时,该国也须接受该规则的约束,对等原则被广泛适用于贸易反制措施中^[10]。欧盟成员国的 CBAM 审查权以国际社会应对气候变化的共同责任为根据,而关于出口国补偿(compensation)的认定则须考虑 WTO《补贴与反补贴措施协议》(以下简称“SCM 协议”)的相关规定。

欧盟享有的碳价格主导权则不同,无论是发达国家在应对气候变化及其不利影响中的优先地位,抑或是发达国家在碳定价机制探索中的成熟实践,均不足以成为其碳价格决定权形成的依据。然而,CBAM 以欧盟碳价为标准作为预防碳泄漏的路径,似乎 d_p 为 0 则 d_e 为 0。CBAM 的定价机制试图设定欧盟碳价为国际碳市场的碳价下限,与国际货币基金组织(International Monetary Fund, IMF)正在研究的“国际碳价下限”^[11](International carbon price floor, ICPF)原则不同,作为一项单边措施 CBAM 下的碳价是以欧盟碳价为主导, a 即第三国出口至欧盟货物的碳价“下限”。出口国向欧盟支付的 CBAM 证书费用为 $a - b(d_p)$,《CBAM 条例》第 9 条则对 a 、 b 的取值进行了限定。由此,出口商支付碳价必然伴随欧盟碳市场价格波动而变化,欧盟在 BCA 中的碳价主导权由此也更加明确。虽然,这种主导权与定价权存在区别,但出口商为出口至欧盟货物支付的碳价均为 a 。由此可见,仅支付对象存在差异。当欧盟认定 b 为 0 时,出口商向欧盟支付碳价为 a ;当 $b = a$ 时,出口商向出口国(原产国)支付碳价仍为 a ;当 $0 < b < a$ 时,出口商向欧盟支付 $a - b$,向出口国支付 b ,出口商支付碳价总和 $(a - b) + b = a$ 。在前述情形中,出口商为出口至欧盟的货物支付的碳价均为 a ,CBAM 预设出的碳价格主导权能够为欧盟掌握未来国际碳市场的定价权打下基础,使国际碳市场价格朝着有利于欧盟的方向波动。而审查权也为欧盟掌握碳价格主导权提供了便利,欧盟审查权的行使直接

决定着出口商须向欧盟支付的碳价。

(二)CBAM 下出口商支付碳价的具体构成

根据《执行条例》第7条第1款的规定,CBAM下出口国碳价的计算并非某一确定的数值。如这国碳市场的周均碳价格,而是需综合考量这国碳定价的类型、减免或者国家其他任何形式将导致碳价降低的补偿(c)及补偿可能涵盖的嵌入式排放(包括免费分配)、应支付的碳价格金额、可能存在的补偿机制等。由此可见,出口国碳价与欧盟碳价的计算范围是存在显著差异的。在不考虑碳排放免费分配等问题的情况下,出口商需要向欧盟支付的费用为 $a - (b - c) = a - b + c$ 。

根据这个逻辑,出口商支付碳价总额应与EU-ETS每周拍卖价格平均值乘以货物嵌入式排放量持平。由于CBAM下欧盟碳价与出口国碳价在取值与计算方式上存在差异,加之汇率带来的不确定性,所以出口商实际支付碳价的构成十分复杂。从支付对象上,出口商支付的碳价由向出口国支付的部分与向欧盟支付的部分共同构成。依据《CBAM条例》第9条第4款,在CBAM的计算中,对于出口商向出口国支付的碳价取的是“有效支付的年度平均碳价格”(the yearly average carbon price effectively paid)。其中,“有效”即年度平均碳价格中减去各类形式的减免、补偿,若存在免费分配的部分也须进行计算。根据《CBAM条例》及其《执行条例》的规定,未来出口商向出口国支付的有效碳价的认定须由欧盟预先审查是否存在减免、补偿、免费分配。若欧盟认定存在免费分配的碳排放,则须在 b 中扣除 e_f 的部分,相应地这部分将被加入出口商应支付的CBAM费用中。出口商该部分排放的支付对象由出口国转变为欧盟,尽管生产中碳排放的实际发生地为出口国。从前述第9条第4款看,欧盟或进一步明确出口商已支付有效碳价格与CBAM证书核减的具体转换规则,但如此碳价格的主导权依旧由欧盟掌握,并未改变CBAM“双边贸易中的单边主义”的本质。

然而,欧盟与出口国在同一货物生产碳排放上的差异 d_e 是否能够直观反映在欧盟“周均碳价”与出口国“年均碳价”的差额上仍有待商榷。依据当前欧盟关于CBAM的相关规定, e_2 似乎并不影响

CBAM下出口商须支付的碳价。若 $e_1 < e_2$,出口商是否还需向欧盟购买CBAM证书等问题却未被现行规定所涵盖。不仅如此,CBAM的逻辑体系里,同类货物在欧盟与出口国的碳价对比,只预设了 $a \geq b$ 且 $e_1 \geq e_2$ 这一种情形。当 $e_1 \leq e_2$ 时,进口国所担心的货物碳泄漏风险是不存在的,出口国符合《CBAM条例》第2条第7款d项所列条件。然而,根据该条第7、8款及条例附件3之规定,单凭这一条件并不足以使出口国免于适用CBAM。此外,在欧盟确认出口商对出口国支付的碳价后,须按年平均汇率换算为欧元与欧盟周均碳价相减确认所需支付的CBAM证书费用。CBAM正式运行后,不同原产国的同类货物需向欧盟支付的CBAM证书费用不同。即便 a 相同,不同出口国碳定价、补偿及碳价波动等也不可能完全保持一致。因此,不同国家的出口商支付碳价的构成或存在差异。

《CBAM条例》第31条规定应调整交出的CBAM证书以反映欧盟内部相关货物生产受到的第2003/87/EC号指令EU-ETS免费分配津贴(allowances)程度,但欧盟尚未出台法案明确具体的计算规则。而具体的计算方法、津贴程度等的认定将直接影响出口商支付的碳价。公平原则建立在彼此平等的条件之上^[12],欧盟内部碳价的认定应当同样以《CBAM条例》第9条规定的“有效支付的”为要求,即扣除包括免费分配津贴在内的补偿。

(三)CBAM 的阶段特征

在欧盟的设计中,CBAM的运行是分阶段的。在2023年10月1日—2025年12月31日的过渡期内,出口商应履行的义务限于《CBAM条例》第33、34、35条规定的报告义务。这个义务的履行是CBAM正式启动后确认出口商向欧盟支付碳价的前提。“过渡期”为后续CBAM的正式运行提供缓冲、预备与试验的“空间”。如前述,CBAM下碳价的计算还有诸多规则有待确认,过渡期内的数据统计能够为后续机制的运行提供参考。

首先,从程序上,CBAM无异于在出口国产品进入欧盟前增设步骤,而根据《CBAM条例》序言(45)之规定,即预先声明并取得足够的CBAM证书(certificates),CBAM证书的取得是这个条例第

2 条所述之产品进入欧盟的前提条件之一。此外, CBAM 证书的取得有一个程序性条件“通过授权的 CBAM 申报人”(an authorised CBAM declarant), 依《CBAM 条例》序言(59)与第 5 条“授权申请”之规定“授权”主体为欧盟成员国。可见, CBAM 证书并非直接对所有出口商开放, 出口商须预先取得授权申报人地位或通过间接海关代理人(indirect customs representative)提交授权申请。过渡期内, 出口商应根据《CBAM 条例》第 33~35 条规定履行报告义务。不仅如此, 这个条例部分条款的适用有时间上的先后顺序, 其中第 5、10、14、16、17 条自 2024 年 12 月 31 日起适用, 而第 2(2)条和第 4 条、第 6 条至第 9 条、第 15 条和第 19 条、第 20 条第 1 款、第 3 款、第 4 款和第 5 款、第 21 条至第 27 条和第 31 条自 2026 年 1 月 1 日起适用。因此, 出口商须依序承担相关条款下对应的义务。

其次, CBAM 对出口国出口贸易的影响是分阶段的。从适用范围上, 伴随欧盟逐步取消根据第 2003/87/EC 号指令第 10 条建立的免费分配制, 欧盟内部碳市场价格与 CBAM 下出口商应支付碳价计算均将受到影响。在欧盟内部的免费分配被完全取消前, CBAM 下的碳价差计算十分复杂, 特别是关于当事国补偿、津贴等的认定问题。此外, CBAM 目前仅针对部分高排放行业, 但欧盟确认未来将逐步扩大这个机制的适用范围, 适用范围的扩大意味着 CBAM 对于出口国出口贸易影响的“升级”。

最后, CBAM 的治理效应也是分阶段的, 欧盟法域外治理效果的形成过程符合“布鲁塞尔”效应层层递进的特征。CBAM 以领土边境为客观的连接点通过对内部市场中出口商的规制将治理范围向出口国延伸, 通过 CBAM 的豁免适用条款引导出口国建立或调整本国碳政策以连接 EU-ETS。从面向上, EU-ETS 针对欧盟内部的碳排放总量控制, CBAM 则是预防部分贸易货物带来的碳泄漏风险, CBAM 同样以欧盟碳排放总量控制为目的、对 EU-ETS 形成补充功能。二者间存在功能主次上的区分。这个次序从豁免适用条款中亦可见一斑。从层次上, 出口商是 CBAM 直接作用的对象, 货物生产时的嵌入式排放量及碳价计算属于欧盟

治理中的域外因素, 前两层关联的叠加, 使得出口国间接受到 CBAM 的影响。若出口国适用豁免条款, 则须与 EU-ETS 建立连接, 连接关系下欧盟对出口国的治理效应将更为直接。

三、CBAM 的结构性与功能性问题评述

结构与功能是不可分的, 在一定的社会背景下结构表现为规则或规范, 功能则是结构通过时间的种种表现; 而价值中的某些形式需要依赖于规则、规范, 价值是衡量功能尺度的标志^[13]。价值使结构与功能彼此区分又相互联系, 于是我们得以透过结构与功能对价值予以考察。同时, 从历史的、发展的角度, 功能与结构也相互影响。因此, 本部分将从结构与功能两个方面对 CBAM 存在的问题及其影响进行分析。

(一) 结构性问题: 整体视角下 CBAM 的功能局限

结构既关涉 CBAM 在国际社会与欧盟减排行动中作为整体中的部分的能动性, 同时也关涉对 CBAM 及其所处体系进行解释的方法论。从欧盟的减排行动体系看, 欧盟建立 CBAM 以对 EU-ETS 形成补充, 二者并行构成欧盟控制碳排放的主要碳定价工具。整体上, 欧盟在设计 CBAM 下的碳价格时, 似乎预设了一个特定的前提, 如前述这个前提由 2 个具体条件共同构成, 即 $a \geq b; e_1 > e_2$ 。已知当 $e_1 \leq e_2$, 货物越过欧盟关税区边境时碳泄漏风险已被有效管控, 出口商无再向欧盟支付碳价差额的必要。但是, 在 CBAM 的计算中缺乏对于 e_2 的考量。根据碳泄漏路径与 BCA 的底层逻辑, 边境调整的对象应为欧盟与出口国在同类货物上的碳排放差额。但 CBAM 调整的对象却是碳价差额。碳市场价格的影响因素构成较为复杂, 碳价差额难以直接反映欧盟与出口国之间的排放量差额。碳价的提升并不意味着货物的嵌入式排放量降低, 二者并不直接呈反比例关系。相应地, 以边境为界调整出口国与进口国之间碳价差额的减排效果并不直观。碳泄漏的发生使得欧盟“总量管制与交易”的效果大打折扣, 欧盟担心的碳泄漏发生存在一个前提 $e_1 > e_2$ 。当 $e_1 - e_2 > 0$ 时, $d_e > 0$, 国际社会 BCA 的归宿应是在排放量不断减少的情况下努力使 d_e 为 0, 以此预防碳泄漏风险。综上所

述,欧盟对于 CBAM 的设计未能使其直接着力于减少出口至欧盟货物的嵌入式排放量。欧盟更多着眼于 $a-b$ 而非 d_e , 可 $a-b$ 的变化并不能直接反映 d_e 的变化。因此, CBAM 的着力点与运行逻辑设计上的固有问题限制了其对于 EU-ETS 的补充功能。

从 UNFCCC 框架下国际社会减排责任分工看, 根据《巴黎协定》第 4 条第 3 款之规定, 各缔约国计划实现的 NDCs 是基于其共同但有区别的责任和各自的能力, 并考虑不同国情。此外, 出口贸易货物的嵌入式碳排放在一国碳排放总量中的占比与 CBAM 对其出口成本的影响等是否足以推动该国碳政策转型仍有待系统的成本—收益分析。在公平原则下, 各国碳政策与碳价的差异性安排与其在应对气候变化中的共同但有区别责任相协调。CBAM 下的碳价要求无疑忽视了不同国家在减排责任与减排能力上的“区别”, 同时这个机制通过调节部分贸易货物的碳价施力似乎并不足以推动共同责任下非欧盟国家的协力共担。与 ICPF 的务实性不同, CBAM 作为国际社会 BCA 尝试中的典型要求出口国的有效碳价格与欧盟保持一致。若出口商不愿向欧盟支付 CBAM 费用, 其向原产国支付的碳定价须与欧盟碳价格保持一致。然而, 商品的市场价格受支配于它的实际销售量与有效需求者的需求量的比例^[14]。显然, 要求各国碳市场价格相同是不现实的。如此, 将引发另一个问题, 即各国同类货物向欧盟支付的 CBAM 费用不同。《CBAM 条例》附件 1 中将冰岛、挪威、列支敦士登、瑞士等 4 国排除出 CBAM 的适用范围, 其中前 3 个国家已直接加入 EU-ETS, 而瑞士则已与欧盟碳市场建立连接^[15]。《CBAM 条例》第 2 条第 6 款直接将“EU-ETS 适用于该国”或“该国已与欧盟达成协议连接碳排放交易系统”作为出口国免于适用 CBAM 的条件。无疑, 欧盟关于 CBAM 的种种安排与 GATT 第 1 条规定的最惠国待遇原则相冲突。并且, “价格变化与需求变化之间存在着方向相反的依存关系”, 二者数量上不一定成正比^[16]。碳排放额作为商品的特征会影响依存关系变化的速度, 还需考虑需求弹性的问题, EU-ETS 碳价反映的是欧盟碳市场的供求关系。《CBAM

条例》在阐述欧盟为何选择周均碳价时直言每周发布 CBAM 价格将更准确地反映欧盟碳市场的价格趋势。换言之, CBAM 价格设定以欧盟碳市场的现状与定价为主导, 并未将出口国碳市场与碳价趋势纳入考量范围。同样地, 出口国碳价格与出口国碳市场的需求之间亦存在前述依存关系, 以 EU-ETS 的周均碳价为预防碳泄漏的“门槛”缺乏科学性、合理性。若出口国碳价格与市场需求之间非良性互动, 那么出口国碳排放额是无法实现优化配置的, 出口国的总量控制效果必然受到影响。由此, 欧盟预期的 CBAM 帮助出口国脱碳的效果也难以实现。将之置于国际社会气候行动的整体考察, CBAM 难以适应各国应对气候变化有区别的责任与实际并使之以合理、有序的结构形成国际社会在这个问题整体上的、共同的责任与行动。

因此, 无论从欧盟内部减排体系还是从国际社会整体减排分工的角度, CBAM 的制度设计使其在前述两整体中的功能有限。尽管透过《CBAM 条例》第 3 条与附件 3 之规定可窥知欧盟期望通过 CBMA 扩大 EU-ETS 的影响力, 但以 EU-ETS 为主导的国际碳市场并不能代表国际社会应对气候变化的整体, 欧盟及相关国家形成的整体是作为国际社会这一整体中的部分而存在的——尽管这个部分呈现出一种相对的独立性^[17]。

(二) 功能性问题: CBAM 设计中的补贴、责任安排与非歧视待遇

从规则的价值变化可以观察到其功能作用的变化, 故作为功能程度标志的价值同样受功能的影响。CBAM 的结构性问题从整体上限制了其功能的发挥, 但是其功能设计本身亦存在缺陷。功能性问题折射出欧盟 CBAM 的价值诉求, 同时也决定了 CBAM 在国际社会、欧盟减排行动整体中的定位及互动关系。尽管, 欧盟在 CBAM 的相关规定中谨慎地使用了补偿 (compensation)、津贴 (allowances) 等不同的措辞。但是, 根据 SCM 协议第 1 条对于补贴 (subsidy) 的定义, 《CBAM 条例》中提及的“补偿”与“津贴”符合该条的描述。SCM 协议对补贴进行了分类, 即便欧盟援引这个协议认定此类补偿属于补贴, 也须根据补偿的具体情

况判断属于何种补贴,而非在出口商已支付有效碳价中直接将之扣除。同时,CBAM 并未提及欧盟内部生产的同类货物补贴的计算。在 CBAM 设计之初,欧盟内部曾存在将之以反补贴税、反倾销税的形式呈现的观点^[18]。若欧盟以此定义 CBAM,无异于将出口国未实施碳定价等同于补贴,明显与 SCM 协议下补贴的定义相违背。首先,原产国未对碳排放额定价并不足以独立推导出原产国对本国产品进行财政资助的结论。其次,无论是 UNFCCC 还是 WTO 的相关规则保护成员国自主决定采取何种碳政策的权利,货物出口价格中是否包含碳价并不影响这个价格是否如实反映货物的价值。作为 BCA 措施,“反倾销税”与“反补贴税”的形式也无法反映 CBAM 以边境为界预防碳泄漏的功能。最终,CBAM 采取的方式是在出口商已支付有效碳价中将补偿的部分进行扣除,如前述被扣除部分相应地转入出口商向欧盟支付的费用中。从结果上,CBAM 兼顾了欧盟扩大 EU-ETS 影响范围的意图以相对间接的方式呈现,同时规避了适用边境税、反倾销税、反补贴税等与 WTO 规则体系之间的直接冲突。通过其责任划设与价格构成,CBAM 的功能面向特别是单边贸易手段的本质已然清晰。《CBAM 条例》第 31 条确认提及调整 CBAM 证书以反映欧盟内货物获得 EU-ETS 免费津贴的程度,可根据该条第 2 款,具体如何计算、是否直接在 CBAM 证书费用中扣除这个相应的费用暂未可知。根据条例对于补偿与津贴的描述,津贴是为补偿所囊括的,但条例未提及欧盟内部其他类型的补偿计算问题。

CBAM 的域外治理效应是有层次地推进的,欧盟以边境为界的对内管辖权是欧盟对出口至欧盟的货物进行管理的合理基础,但是贸易实践的域外特征与域外因素为欧盟与原产国建立起关联。欧盟在 CBAM 的相关规则中利用关联性为出口国划设责任,无论出口国是否与 EU-ETS 进行连接,其出口贸易均将受到欧盟的影响。CBAM 划设的出口国例外范畴折射出欧盟掌握未来国际市场碳定价主导权的“野心”——已参与 EU-ETS 的国家直接受欧盟碳市场价格影响,未参与的国家碳价格则通过 CBAM 受到欧盟碳市场价格的影响。在

欧盟制定的补偿机制中,其在价格上的主导权优势愈发清晰。《CBAM 条例》第 21 条确认 CBAM 下的碳定价与 EU-ETS 的碳价格基本保持一致,但 EU-ETS 价格波动受欧盟内部碳市场的供求关系等影响,CBAM 取每周收盘价平均值以反映欧盟内部碳市场的价格趋势。但出口国碳定价应反映其国内碳市场的供求与价格波动,CBAM 证书的价格设定事实上属于欧盟对于出口国市场的干预。当 $a > b$,且 a, b 均如实、准确反映本国碳市场的供求关系,那么 $d_p > 0$,若此时 $d_c \leq 0$,出口商向欧盟支付的 d_p 部分构成减排责任的重复承担。而从国际社会碳定价的角度,欧盟 CBAM 的责任安排无异于将各国在气候问题上的有区别责任转变为无区别的责任。同时,欧盟通过各国与 EU-ETS 的关联主导碳价,使发展中国家承担超越自身责任范畴的义务,甚至为发达国家分摊其应当承担的责任。若国际碳市场的定价权由部分国家主导,共同但有区别原则下发达国家与发展中国家的权利义务关系由此也将由有序变为无序。

WTO 非歧视待遇原则的核心是保障不同国家同类产品之间的公平竞争,对于 GATT 第 20 条所述“武断的、不合理歧视的手段”的解释可参考 WTO 上诉机构在美国海龟海虾案中的观点“某一成员要求其他成员采取基本相同的全面监管计划而未考虑其他成员领土上可能发生的不同情况,这是不可接受的”^[19]。CBAM 下欧盟以 EU-ETS 的碳价格要求来自不同国家的出口商,其中的价格构成与责任安排均反映出该机制对于各国应对气候变化的共同但有区别责任的忽视。通过对出口商支付碳价的具体构成分析,各国出口商为同类货物支付的 CBAM 证书费用为出口国与欧盟的碳价差额。而出口国碳价受其本国具体国情与市场供需的影响,再加之补贴的认定与扣除,各国出口商为同类货物向欧盟支付的 CBAM 证书费便存在差异。因此,CBAM 并不属于 GATT 第 20 条的“一般例外”情形。此外,如前述 CBAM 的设计落脚于同类货物的碳价差额而非碳排放差额,导致该机制的减排效果并不直观,故适用 GATT 第 20 条 b 款过于牵强。GATT 第 20 条 g 款则要求与保护可消耗的自然资源相关的措施须与限制国内的

生产或消费结合起来,但 CBAM 对于出口国补偿与欧盟津贴问题的处理无疑无法适用 g 款的“环保例外”。

综上所述,尽管欧盟努力为 CBAM 披上“气候正义”“非歧视”的“绿色外衣”,可是其真正的功能面向在以“碳价差”替代“碳排放差额”的概念偷换中暴露无疑。不容忽视的是,并非所有的转移碳排放均为碳泄漏,转移碳排放是国际贸易分工的必然结果,碳泄漏事实上是指由于各国减排力度差异导致的转移碳排放的那部分增量^[20]。依据《CBAM 条例》第 2 条与这个条例附件三,欧洲自由贸易联盟的冰岛、列支敦士登、挪威、瑞士同样不必适用 CBAM,豁免对象贸易上的关联程度反映出在 CBAM 价值诉求中居于主导地位的并非环境而是贸易。即使欧盟在 CBAM 规则制定中谨慎地使用不同措辞以回避 WTO 规则下补贴与倾销的相关问题,但依旧难掩其单边贸易手段的本质。此外,欧盟通过 CBAM 推广 EU—ETS 碳价格的做法将影响欧盟外国家、区域的碳定价自主权,如此将干扰欧盟外区域在气候问题上的协同治理^[21]。

(三)CBAM 的合法性及其对发展中国家的影响

通过对 CBAM 结构性与功能性问题的探讨,CBAM 的合法性问题随之浮出水面。GATT 一般例外条款中的“环境例外”与 UNFCCC 框架下各缔约国在应对气候变化上的共同责任一直被当作 CBAM 合法性的依据。但这个机制分明在竭力回避 WTO 相关规则的约束,而定位与功能面向上的不相符也显示出其逻辑与价值导向与 UNFCCC 并不一致。

首先,即便 WTO 上诉机构在相关案例中对于“武断的、不合理歧视的手段”的解释并不具有拘束力,但 CBAM 的设计使其结构、功能均存在缺陷并相互限制使之无法适用 GATT 第 20 条 b、g 两款之规定。此外,CBAM 对于欧盟、出口国补贴认定与计算上的“语焉不详”或导致其与 SCM 协议下的相关规则相冲突。欧盟在《CBAM 条例》序言部分反复强调该机制的环境保护意图,并且将之与 EU-ETS 紧密关联,但措辞和规定上的刻意回避并不改变其与 WTO 规则不相符的实质。因此,GATT 第 20 条并不能作为支撑 CBAM 合法性的依据。

其次,根据 UNFCCC 第 4 条确立的共同但有区别原则以及《巴黎协定》在此基础上通过国家自主贡献进一步“型塑”的减排结构^[22],各国减排责任、减排能力与国情上的差异影响着各缔约方作出碳政策与碳定价机制上的差别安排。UNFCCC 序言部分早已阐明“历史上和目前全球温室气体排放的最大部分源自发达国家”,工业化国家以往的排放确已影响到世界其他地区。发达国家在应对气候变化上应处于优先顺序,在责任承担上的差异安排符合《巴黎协定》第 2 条第 2 款所阐述之原则,并与罗尔斯所述正义的第二原则相符,使各国分摊的责任与其履责能力相匹配。然而,《CBAM 条例》序言(12)对确保进口与国内货物提出相等的碳定价(equivalent carbon pricing)的要求与第 3 条第 29 款对于碳价格的解释,可见欧盟期望进口货物与国内货物的碳价相同。换言之,即二者的碳成本相同。显而易见的是,这个设计并未考虑到国际社会在气候问题上有区别的责任,也忽略了价格的客观规律。欧盟多次强调其于 UNFCCC 和《巴黎协定》下的义务,但 CBAM 的设计中并未显示出各国共同但有区别的责任结构,这个机制下的责任划分有悖于公平原则之内涵^[23]。CBAM 下的碳价与 EU-ETS 保持一致,从成本—收益角度出口国须综合考虑本国碳价、欧盟碳价以及出口欧盟货物比例等以衡量是否调整其本国碳政策。所以,UNFCCC 的相关规则亦不能与 CBAM 直接对应作为其合法性的依据。

最后,CBAM 功能与结构的不合理安排导致其权利义务导向上的不合理,如《维也纳条约法公约》第 34 条规定“条约非经出口国同意,不为该国创设义务或权利”。CBAM 的规则设计层层递进为出口国创设相应的义务,通过出口商的直接义务间接对出口国施压,并直接在豁免适用条款中对出口国提出连接 EU-ETS 的要求。无论出口国是否选择豁免,将货物出口至欧盟均会受 CBAM 的影响而负担某种义务。欧盟通过 CBAM 使出口国负担的义务原属于出口国对内行使管辖权的范畴,这个管辖权应是完全独立且不受干涉的。从契约缔结的角度,出口国并不当然承担欧盟内部共识为其创设的义务。

与《巴黎协定》第 6 条第 2 款所述国际转让的减缓效果不同, CBAM 并不具备直接的国际社会碳排放的总量控制效果。国际转让的减缓效果建立在各缔约国谨慎兑现国家自主贡献承诺的基础上, 囿于当前技术条件与国际社会的客观情况, 短时间内难以构建全球范围的 CTP, 因此只能由各国自行决定 NDCs。在以欧盟为代表的政治经济高度一体化区域, CTP 原则下 EU-ETS 的良好运转能够使欧盟内碳排放额实现优化配置。短期内, 期待国际社会达成共识设定一个全球范围内的排放总量上限是不现实的, 所以国际转让的减缓效果须依赖于各国根据其共同但有区别的责任制定逐步增加的 NDCs 并在自愿的基础上合作。碳市场的构建应遵循从国家到国际的顺序逐步进行, 一国国内碳市场的平稳有序发展是其接轨国际碳市场的前提。欧盟通过 CBAM 对出口国提出提高本国碳价或连接 EU-ETS 的要求, CBAM 对欧盟外的国家无差别地适用 EU-ETS 碳价不仅未履行《巴黎协定》下对于发展中国家的支持, 还为发展中国家的减排行动增加不必要的负担。

发达国家与发展中国家在应对气候变化行动中的分工、主次关系均不同, CBAM 对于发展中国家的出口贸易存在直接影响, 于那些将货物出口至欧盟的发展中国家而言, 出口成本增加将削弱其货物的竞争优势。以中国为例, 根据 2024 年国家统计局公布的数据, 2023 年中国全年对欧盟贸易出口为 35 226 亿元, 全年钢材出口总量为 9 026 万吨^[24]。CBAM 作为国际社会 BCA 的率先尝试, 以出口国与欧盟的碳价差额代替碳排放量差额作为衡量碳泄漏与否的标准彻底改变 BCA 边境控碳的本质, 并削弱了 BCA 对于出口国减排的激励效果。欧盟期待“布鲁塞尔”效应下 CBAM 的具体效果须以私营部门在出口国的影响与特定的商业利益为考量, 且应充分考虑不同国家的需求, 否则将同时削弱 CBAM 的减排激励功能与此前国际气候谈判的合作精神^[25]。能源价格的波动亦会影响碳价。据世界银行《2023 年碳定价机制发展现状与未来趋势报告》显示, 少数国家为应对高能源价格带来的压力采取下调或暂缓上调碳定价的措施, 如德国便以能源价格飙升为由推迟其国内 ETS 价

格上调计划^[26]。

在此背景下, 要求发展中国家适用碳定价措施并在碳价上与欧盟保持一致是缺乏理性的。全球价值链是多维度、多层次、全环节覆盖的网络, 发达国家与发展中国家在这个网络中的不同分工影响着其利得份额。但是, 这种分工的格局并非固定的, 尽管全球价值链呈开放型集合的格局并在不断演进中显现出一种相对稳定的状态。近年来, 伴随发展中国家产业结构升级转型, 全球价值链分工的格局或发生改变, 发达国家所占据的优势地位受到挑战。CBAM 将直接影响发展中国家货物在欧盟市场中的竞争力, 同时对于发展中国家碳市场的构建与发展也将形成影响。英、美两国也于 2023 年先后表示将适用边境碳调整的相关措施。2023 年 12 月英国政府宣布将在 2027 年前实施 CBAM^[27], 而 2023 年美国《清洁竞争法案》规定对部分排放强度超过特定基准的进口商品收费。若发展中国家未能及时对 CBAM 从国际法与国内法的双重视角予以应对, 未来在国际碳市场中将很难获得与发达国家相对平等的话语权。更有甚者, 发达国家将通过其在国际碳市场中的主导地位将减排责任转移至发展中国家, 二者的经济与政治实力差异由此将进一步拉大。

四、发展中国家因应: 以 BCA 的功能重构为方向

根据欧盟 CBAM“内部定价, 全球计算”的特征, 该机制的潜在影响分为两个方面: 由于产品价格增加, 出口商基于竞争压力减少排放并敦促供应商减少排放; 价格压力被转移至下游的消费者, 导致国际竞争扭曲, 从而对全球碳排放产生负面影响^[28]。作为碳交易机制的补充, BCA 以边境为界控制碳泄漏的功能不容小觑。较为遗憾的是, CBAM 的不合理设计使 BCA 应有的直接减排功能无法得到正常发挥。BCA 调整的对象是跨越边境的“碳排放”, 欧盟与出口国的“碳价差额”难以替代“碳排放差额”直接产生控制碳泄漏、推动出口国减排的效果。

(一) 以 ICPF 为原则探索 BCA 的功能重构

经济全球化与贸易自由化背景下, 新兴市场与发达市场的关联日趋紧密, 发达经济体的市场

波动与经济政策对新兴经济体的跨境溢出效应不容忽视^[29]。发展中国家与发达国家在全球价值链中的分工与定位决定了二者应对气候变化的责任及其承担方式不同。功能异化后的 BCA 不利于发展中国家贸易与碳市场的健康发展,发展中国家应当立足国情完善本国减排体系,探索 BCA 功能重构的理性路径,并从国内、国际的双重视角对本国碳定价政策的积极与消极影响进行系统分析,着力提升本国碳定价政策的减排效率与国际协同性。

欧盟的 CBAM 并非 BCA 的正常样态,但欧盟对于跨境贸易货物碳泄漏问题的担忧不无道理。从成本—收益角度,对于率先尝试碳定价的国家,若出口国未对同类货物生产中的碳排放有效定价,本国同类货物的生产成本极有可能远高出口国,其货物在国际与国内市场中均将陷入不利处境。根据美国海龟海虾案对于 GATT 第 20 条的解释,在这种情况下原产国未积极作为,并且或构成 UNFCCC 下相关义务的“不作为”,从结果类推这种“不作为”亦属于“未考虑其他成员领土上可能发生的不同情况”。所以,BCA 应当关注到同类货物的有效碳价问题,但标准不应当是某一或某些国家的碳价,而是应当综合考虑国际社会共同但有区别责任下的碳价“底线”。统一的全球碳定价是解决碳泄漏最为直接的途径^[30],但各国减排需求与减排能力决定其碳定价政策的选择,且碳价格受各国碳市场供求关系的影响,因此无法“一刀切”设定国际统一碳价。

ICPF 原则能够消解 BCA 在实践中展现出来的单边主义色彩,使其能够以 WTO 下的相关原则、规则作为其合法性的依据,同时 BCA 对于原产国的减排激励效果不足——贸易货物生产的碳排放放在原产国碳排放总量中的占比有限,设定国际碳价底线能够弥补 BCA 功能范围上的局限性并兼顾国际碳市场发展的现实需求与发展中国家的现实状况。此外,CBAM 减排效率上的不足很大程度上是由于欧盟用碳价差额替换碳排放差额,而 d_p 与 d_e 明显不具有直接的可替代效果。ICPF 能够有效避免原产国在减排义务上的消极不作为所引发的成本问题,使 BCA 得以专注于碳泄漏的预防与对原产国减排激励。

不仅如此,以 ICPF 为原则重构 BCA 也解决了边境调节中的碳价标准问题,并有利于降低 CBAM 显示出的贸易端的风险。BCA 下出口商须为同类货物的碳排放差额支付费用,由此激励原产国积极减排。设置务实的 ICPF 可预防部分国家借由 BCA 掌握国际碳市场的价格主导权,降低 BCA“以环保之名行单边之实”的风险,同时也避免部分国家为在国际贸易中占据价格优势而罔顾气候问题的情况发生。BCA 功能重构的关键是将焦点放在同一货物排放差额对比而非碳价对比上,这是 BCA 自身的性质及其定位所决定的。若以国际碳价底线与出口国碳价差额作为衡量碳泄漏的标准将兼顾共同但有区别责任下国际社会不同的减排需求,通过碳边境控制与减排激励的双重效果实现 BCA 的碳泄漏预防功能。

(二) 充分利用“环境例外”条款与共同但有区别责任

近年来,国际社会为应对气候变化的不利影响作出了诸多积极尝试,期望以具备成本效益的方式将全球变暖限制在 1.5℃——在这个目标下全球甲烷排放量须在 2030 年前减少 40%~45%,但过去 5 年中大气甲烷浓度上升速度达到历史新高^[31]。数据表明,国际社会应对气候变化行动仍任重道远。如前述,GATT 第 20 条与 UNFCCC 框架下的共同但有区别责任并不能成为论证 CBAM 合法性的依据。恰恰相反,CBAM 功能与结构上的既存问题反映出这个机制已脱离 BCA 应有的运行轨道,在价值导向上与“环境例外”条款、共同但有区别责任不一致。

CBAM 关于出口商已支付有效碳价的认定、CBAM 证书费用的计算明显已经超出维护公共利益的必要程度,有违 GATT 第 20 条的“环境例外”。这个条款不仅不能作为其合法性依据,还可能作为欧盟违背非歧视待遇原则的依据。出口国在制定国内相关规则时须依据 WTO 的规定谨慎使用措辞,明确相应“补偿”“津贴”“补贴”的属性与“环境标签”。发展中国家在规避与 WTO 规则冲突风险的前提下,应着力完善本国“绿色补贴”的制度设计与实施、监督机制^[32]。面对 CBAM 的不合理设计,应充分利用 WTO 的相关规则对 CBAM

的碳价计算方式提出质疑。出口商在向欧盟申报时,应主动阐明相关补贴、补偿、津贴的类型,并根据环境例外条款向欧盟主张在有效碳价计算中相关部分不得被扣除。CBAM 的功能异化将导致来自出口国的出口商面临额外的成本负担,或严重影响出口国的出口规模、出口意愿以及同类货物的国际竞争力^[33]。

欧盟在 CBAM 的规则设计中并未根据出口国类型予以区分,UNFCCC 下国际社会在应对气候变化上的共同但有区别责任是出于实质性平等的安排。从各国应对气候变化的责任与能力上看,如此差异性安排也是务实的。借助比例原则观察 CBAM 下的责任安排,这个机制明显已经超出维护公共利益的必要程度。发展中国家应根据 UNFCCC 的相关规定主张发达国家对发展中国家的援助义务,要求欧盟在 CBAM 制度设计中反映发达国家与发展中国家的有区别责任。尽管欧盟 CBAM 的域外治理效应是有层次且相对隐蔽的,但并不等同于如此安排是合法、合理的。发展中国家应充分利用缔结或参与的国际条约中的相关规定,变被动为主动努力提升自身在全球气候治理制度构建中的话语权。

(三)完善国内减排体系与相关法制体系

虽然根据共同但有区别原则发展中国家在应对气候变化问题中并不处于优先位次,但在充分考虑实现持续经济增长和消除贫困的正当、优先需要时须注意发展国家在应对气候变化问题上的共同责任。全球范围内气候目标与减排能力的差异将导致碳泄漏的风险,故通过 BCA 予以预防确有必要,但功能异化后的 BCA 效果有限。功能完整、定位清晰的 BCA 能够与碳交易协作,形成对出口国的减排激励效果——出口国若不及时对货物生产中的碳排放进行有效控制,将导致其本国货物出口成本增加进而影响其出口贸易。2024 年 5 月,国务院印发《2024—2025 年节能降碳行动方案》将钢铁行业、石化化工行业、有色金属行业、建材行业的节能降碳行动列为重点任务。这个方案表明中国作为负责任的大国尽最大努力推进双碳目标的实现、促进经济社会发展全面绿色转型。欧盟 CBAM 暴露出的诸多问题值得其他有预防碳泄漏需

求的国家在制定本国 BCA 时引以为戒,发展中国家应尽快完善国内减排体系与相关法律制度体系。

目前,国际实践中的 BCA 以一种单边碳定价工具的形式出现,功能异化的 BCA 未来难以具备碳交易的国际合作性优势,成本—收益考察下单边工具的减排效率极大限制了其在全球减排进程中的作用^[1]。是以,发展中国家应从自身实际出发、从长远考虑选择合适的碳定价工具。碳市场之于许多发展中国家仍属于一个新领域,碳市场的特征及发展规律仍有待进一步探索。2024 年 11 月,UNFCCC 缔约方会议第 29 次会议(COP 29)达成了高完整性的国际碳市场标准。未来国际碳市场的启动将从经济与环境的双重视角为国际社会带来全新机遇,CBAM 豁免条款揭示出欧盟期望在国际碳市场中掌握主导权。发展中国家应紧抓机遇建立健全国内碳市场接轨国际碳市场,在 NDCs 3.0 时代积极践行本国应对气候变化的共同但有区别责任。

从全球市场角度,自 2021 年启动以来中国碳市场在降低碳排放、优化产业结构等方面的效果显著^[34]。2024 年 1 月,全国温室气体自愿减排交易市场正式启动,自此强制与自愿两个市场共同发力中国碳市场的交易范围得以拓宽、市场自发性得到进一步释放。相较于发达国家,作为发展中国家的中国实现“碳达峰”“碳中和”的周期短、任务重,因此碳政策选择更应兼顾稳定性与灵活性。能源与技术是全球气候治理的关键,新质生产力之“新”在于新能源、新技术、新效能。新质生产力的形成与发展不仅将影响中国碳定价的选择,同时也将助力中国应对各类绿色贸易壁垒、为国际社会的减排行动提供参考。在“双碳”目标下,中国积极探索各类绿色技术的创新、着力推动应对气候变化的国际合作,显示出负责任的大国担当。伴随发展中国家产业结构的升级转型,不仅对内应在 CTP 原则下发挥市场的资源配置功能,对外还需警惕 CBAM 等单边措施的“陷阱”。在制度设计中谨慎遵循国际法、国内法的相关规则、原则,为国家减排行动提供有力的法治保障。

参考文献:

[1] BÖHRINGER C, FISCHER C, ROSENDAHL K E. et al.

Potential impacts and challenges of border carbon adjustments [J]. *Nature climate change*, 2022(12):22-29.

[2] 习近平. 让绿水青山造福人民泽被子孙; 习近平总书记关于生态文明建设重要论述综述[N]. 人民日报, 2021-06-03(1).

[3] European Commission. Communication on the European green deal[Z]. 2019-12-11.

[4] 陈红彦. 欧盟碳边境调整机制的合法性考辨及因应[J]. 法学, 2021(12):177-192.

[5] 边永民. 世界贸易组织法视域下欧盟碳边境调节措施的合法性[J]. 经贸法律评论, 2022(2):1-21.

[6] 高萍, 高羽清. 基于碳定价视角对我国开征碳税的思考[J]. 税务研究, 2023(7):39-44.

[7] 汪阳. 中国个人碳交易刍论[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2023, 23(6):43-51.

[8] [英] 劳特派特修订. 《奥本海国际法》(上卷第一分册)[M]. 王铁崖, 陈体强, 译. 北京: 商务印书馆, 1981:3.

[9] 古祖雪. 国际造法: 基本原则及其对国际法的意义[J]. 中国社会科学, 2012(2):127-146, 207-208.

[10] 张怀岭, 邵和平. 对等视阈下外资安全审查的建构逻辑与制度实现[J]. 社会科学, 2021(3):40-52.

[11] PARRY I, BLACK S, ROAF J. Proposal for an international carbon price floor among large emitters[J/OL]. IMF Staff Climate Notes, 2021(1):1-18 [2024-5-31]. <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2021/06/15/Proposal-for-an-International-Carbon-Price-Floor-Among-Large-Emitters-460468>.

[12] 张乃根. 国际法上的原则问题: 理论、地位及作用[J]. 国际法学刊, 2024(1):29-65, 155.

[13] 皮亚杰. 结构主义[M]. 倪连生, 王琳, 译. 北京: 商务印书馆, 2009:87.

[14] 斯密. 国富论(上卷)[M]. 郭大力, 王亚南, 译. 北京: 商务印书馆, 2019:50.

[15] 刘勇. 气候治理与贸易规制的冲突和协调: 由碳边境调节机制引发的思考[J]. 法商研究, 2023, 40(2):46-59.

[16] 晏智杰. 经济学中的边际主义: 历史的批判的研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2021:79.

[17] 李朝东. 现象学的整体与部分理论探究[J]. 现代哲学, 2023(5):70-77.

[18] 陈红彦. 气候变化制度引入边境措施的现实困境及应对[J]. 法学, 2015(1):25-34.

[19] WTO. United States-import prohibition of certain shrimp and shrimp products[Z]. WT/DS58/AB/R, 1998.

[20] 陈迎. 碳公平视角下碳关税的内在缺陷、深层冲突与国际协同治理[J]. 中国人口·资源与环境, 2024, 34(7):

1-13.

[21] 李烨. 欧盟碳边境调节机制的影响与中国因应: 以“一带一路”高质量发展为视角[J]. 国际经济法学刊, 2024(2):114-128.

[22] 曾文革, 高颖. 碳中和时代共同但有区别的责任原则新样态及其规则完善[J]. 理论月刊, 2023(2)134-143.

[23] 关孔文, 李倩慧. 欧美对全球气候治理体系的重塑: 从“气候俱乐部”到“碳边境调节”[J]. 国际展望, 2023, 15(5):99-117, 164-165.

[24] 国家统计局. 中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报[R/OL]. (2024-02-29) [2024-05-31]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html.

[25] SMITH I D, OVERLAND I, SZULECKI K. The EU's CBAM and its "Significant Others": three perspectives on the political fallout from Europe's unilateral climate policy initiative[J]. *Journal of common market studies*, 2024(62):603-618.

[26] World Bank. State and trends of carbon pricing 2023[R]. Washington DC: World Bank Group, 2023.

[27] GOV. UK. Factsheet: UK carbon border adjustment mechanism[EB/OL]. (2023-12-18) [2024-05-31]. <https://www.gov.uk/government/consultations/addressing-carbon-leakage-risk-to-support-decarbonisation/outcome/factsheet-uk-carbon-border-adjustment-mechanism>.

[28] BEAUFILS T, WARD H, JAKOB M, et al. Assessing different European carbon border adjustment mechanism implementations and their impact on trade partners[J/OL]. *Communications Earth & Environment*, 2023(4):1-9 [2024-05-31]. <https://doi.org/10.1038/s43247-023-00788-4>.

[29] FANG Yi, JING Zhongbo, SHI Yukun, et al. Financial spillovers and spillbacks: new evidence from China and G7 countries[J]. *Economic modelling*, 2021(94):184-200.

[30] 刘亚军, 王铜琴. 碳泄漏国际治理及中国的适应性选择[J]. 学术探索, 2024(11):43-52.

[31] 联合国环境规划署. 2024 年聚焦甲烷报告[R/OL]. (2024-11-08) [2024-11-21]. <https://www.unep.org/zh-hans/resources/2024nianjujiaojianwanbaogao>.

[32] 李本, 申铖铖. 欧盟碳边境调整机制的影响及中国应对[J]. 海外投资与出口信贷, 2023(2):20-23.

[33] 张政廉. 欧盟 CBAM 碳排放数据报告义务研究[J]. 情报杂志, 2024, 43(7):172-178.

[34] 李雪松, 杨泉, 周敏. 市场型环境规制、碳减排与企业环境绩效: 来自中国碳市场的证据[J]. 中国软科学, 2024(8):200-210.

(本文责编: 希 文)