

碳边境税及对我国的影响

周杰侯 | 崔莹

当前各国与各国际组织并未就碳边境税的定义、形式达成统一，目前一个较为清晰的定义是：碳边境税是一种与碳市场、碳税等内部碳定价机制互补的、旨在将进口商品所包含的碳排放导致的负外部性内部化，并体现在商品价格上的关税手段。碳边境税的首要目标是使面临严格碳排放限制政策的国内生产者与缺乏严格限制政策的国外生产者竞争更公平，避免“碳泄漏”。

美国碳边境税政策

当前世界上尚未有国家正式设立国家级的关税措施对进出口贸易的碳排放进行管理，唯一正在运行的碳边

境调节机制是美国加利福尼亚州所采取的州级措施，其目标为加州进口的所有电力。加州在全州范围内建立了碳市场，覆盖85%的碳排放。同时，加州的电力系统中约1/3的电力来自邻州以及加拿大、墨西哥的进口，相当于全州消耗电力所产生碳排放的40%。加州要求其境内所有电力进口商为其进口的电力提交碳排放许可证，其碳排放量的计算基于进口商报告的碳排放强度，如果没有报告，则采用官方设置的相应发电方式的默认碳排放系数进行计算。

权，如果得以实现，全球最低税将是各国让渡一部分税收主权的多边合作共识，规则的实施需要强有力的多边制约机制予以保证。

(三) 密切关注拜登税改对全球税收治理的影响。4月7日举行的G20财长和央行行长会议重申将致力于在双支柱蓝图报告的基础上，在今年年中就应对经济数字化税收挑战的全球共识解决方案达成共识，这将是迄今为止对传统国际税收规则的最大实质性变革。由于之前美国财政部长耶伦

了一项获得两党重要成员共同支持的碳税政策框架“贝克—舒尔茨方案”，以一项起征额度为40美元/吨的碳税为基础设定碳边境税，旨在从进口、出口两个方面增强美国企业竞争力。对于进口，当美国从缺乏和美国碳税强度相同的碳定价政策的国家进口商品时，将对进口产品征收关税；对于出口，当美国向上述国家出口商品时将根据碳价差额进行退税。方案支持者认为碳关税可以有效提高美国企业的竞争力，同时阻止“碳泄漏”和其他国家在全球应对气候变化进程中的“搭便车”行为，并强制其他国家跟随美国出台相应碳定价政策。

已经明确表示放弃对第一支柱方案的“安全港”建议，第一支柱方案获得最终通过的可能性大为增加。另外，第二支柱的最低税方案在很大程度上借鉴了美国的GILTI规则，美国对第二支柱一直采取较为积极的态度。此次拜登税改对特朗普税改的重要规则均有不同程度的改进，如GILTI、FDII、BEAT，特别是拜登税改对GILTI规则的完善和修订，以及对美国大公司按照账面会计利润加征15%的最低税等措施，将会在一定程度上影响双支柱

在联邦层面，自拜登政府上台

方案的技术细节制定和谈判工作。此外，拜登税改增加IRS的预算，必将加强对避税、逃税的监督审查力度，对其他国家也有启示和借鉴作用。□

【本文是2020年度国家社会科学基金一般项目“数字经济征税权国际竞争加剧背景下更好维护我国国家税收利益研究”(课题号：20BGJ031)的阶段性研究成果】

(作者单位：天津商业大学会计学院 天津理工大学管理学院)

责任编辑 张蕊

以来，美国对碳边境税进行了大量讨论。拜登已经表示支持一项“令排碳者付费的强制执行机制”；2021年3月，美国贸易代表办公室发布年度报告，称将把碳边境税纳入考虑，以改革国际贸易体系并促使贸易伙伴增加应对气候变化投入；7月14日，也即欧盟委员会正式推出碳边境调节机制（CBAM）提案的当天，数名民主党议员提议推出一项名为“污染者进口费用”的碳边境税，对钢铁、铝、水泥及化石能源进口所包含的碳排放征收费用，作为对贸易伙伴推出碳边境税的应对措施，同时保护美国工业与就业岗位，并为气候减缓与适应相关预算提供资金。

欧盟碳边境税政策

2019年，欧盟宣布启动“欧洲绿色新政”，并正式提出将对部分行业在进出口方面采取CBAM措施以减少碳泄漏风险。当前这一提案已由欧盟委员会于2021年7月14日正式宣布。在欧盟委员会正式提出的提案中，2023年至2025年为过渡期，仅收集电力、钢铁、铝、水泥、化肥等行业的进口商品碳排放数据，2026年起正式开始对碳排放收费。

2020年9月，欧盟气候与可持续转型圆桌会议（ERCST）发布报告并总结了CBAM的四项核心目标，即：限制碳泄漏；保护欧盟内部由于高减排标准而竞争力减弱的行业；激励其他国家采取与欧盟等同或类似的减排政策；将收益用于清洁技术创新投资、基础设施更新以及国际气候融资。

欧委会在提案中初步规定了CBAM

的形式。在此前的公共咨询中有四种形式被纳入考虑：一是在欧盟边境对碳泄漏风险高的进口商品征收关税；二是将碳边境税作为对欧盟碳市场的扩展，要求进口商或境外生产商购买欧盟碳市场配额（EUA）；三是为进口商品设置不包含欧盟碳市场配额的专门配额池，其价格等于EUA价格；四是在消费端对进口及欧盟生产的具有高碳泄漏风险的商品均征收碳税。欧委会提案表明CBAM将建立在第三种形式的基础上，欧盟的CBAM管理机构将要求欧盟电力、钢铁、铝、肥料和水泥行业的进口商为进口商品中所含的直接碳排放购买“碳边境证”（CBAM Certificates），其价格将以EUA拍卖价格为参考，所获收入除了为CBAM运营机构提供资金以外将全部纳入欧盟预算管理；外购电力等间接排放预计在启动初期暂不收费，但可能随着进口商品间接排放数据收集和欧盟市场改革等逐步纳入。CBAM管理机构将要求进口商对进口商品提供符合要求的碳排放数据，否则将以欧盟内部同类产品生产商中碳排放最高的10%的平均碳排放作为默认标准。

欧盟表示，CBAM是对当前针对钢铁、铝、水泥、化肥等“高碳泄漏行业”进行免费配额分配及财政补贴等措施的替代，若启用CBAM则将自2026年起逐步退出免费配额分配等产业保护措施，至2035年完全取消免费分配，在免费分配与CBAM同时施行的过渡期将以同等标准减免对进口商品的部分CBAM费用，并允许以进口商品在生产国碳市场、碳税政策下已

承担的碳排放成本抵扣相应费用。

碳边境税对我国的影响

受碳边境税影响最大的国家是向建立碳边境税的国家大量出口碳密集型产品的国家。整体而言，我国出口产品碳强度较高，出口依存度较高。欧盟长期是我国最大贸易伙伴，仅在2020年受英国脱欧及疫情等因素影响被东盟超越。同时，美国、日本与韩国均为2020年我国前五大贸易伙伴，我国出口贸易对发达国家市场较为依赖。我国的贸易现状决定了碳边境税将对出口贸易造成一定冲击，使相关产业的生产、就业及福利受到影响。

当前，全球范围内仅欧盟提出的CBAM机制较为确定，其他发达国家的碳边境税政策还处在早期讨论阶段，因此短期内仍应从欧盟CBAM入手探讨碳边境税对我国的影响。从产业来看，“能源密集及大量贸易型”产业受碳边境税冲击将最严重。当前欧委会提案表明欧盟CBAM在初期将纳入电力、钢铁、铝、水泥和肥料五个行业。对我国而言，由于我国与欧盟之间不存在电力贸易，而肥料和水泥出口规模很小，主要受影响的将是钢铁及铝行业的相关企业，出口至欧盟的部分将面临成本增加与竞争力下降等挑战。我国铝排放主要来自电力带来的间接排放，欧盟CBAM机制若在后期纳入间接排放，将大幅增加我国铝及铝制品出口至欧盟的成本。同时也应注意到欧盟碳市场还覆盖造纸、化工、炼油等其他行业，而欧委会提案并非定稿，欧盟正式确定CBAM还将经过数月甚至几年的审议过程，未来

的定稿也有可能将这部分行业纳入。

另一方面，欧盟CBAM也将对我国总体出口形势产生影响。虽然我国钢铝及其制品对欧盟的直接出口规模仅占我国对欧盟总体出口规模的3%，但由于我国对外出口近60%是机电产品，对欧盟出口也占约45%，处在钢铁及铝行业下游，欧盟CBAM即使仅涵盖钢铁及铝行业的直接出口，其导致的钢铁及铝成本上升也将对我国相关产业链造成间接影响。同时，对于CBAM所应涵盖的商品范围，此前公开咨询结果显示，多数人支持不仅考虑进口商品本身，也应将商品零部件的碳排放纳入。我国机电出口包含了大量钢铁及铝的间接出口，如果未来欧盟将CBAM涵盖范围延伸至下游，对我国出口产生的影响将发生根本性变化。

此外，碳边境税对我国影响并不仅限于双边贸易。碳边境税对世界各国广泛适用，例如欧盟CBAM除了会影响我国，也会影响俄罗斯、土耳其等对欧盟大量出口钢铁等相关产品的国家。如果我国相关行业广泛采取低碳转型措施，同类产品所包含的碳排放小于其余对欧盟出口国家，则将相对提高我国出口竞争力。

政策建议

(一)提高国内减排力度，减少出口依赖。由于本质上碳边境税是对同质化产品生产过程中的碳排放之差进行收费，因此长期来看，减少碳边境税带来的风险需要从根本上推动低碳转型，降低国内生产商品的碳排放。当前我国“30·60”目标已经

确定，应出台一系列配套政策促进在2030年前实现尽早达峰、尽低削峰，促进高质量发展。一方面，建议加强各级政府应对气候变化的意识与能力建设，加快各类减排政策的出台与执行，发挥政府的指导作用；另一方面，要大力推进节能减排理念普及，鼓励企业探索内部碳定价制度，在生产、投资、经营等活动中将碳价纳入考量，提前为未来更高排放约束力度带来的高碳价做准备，从而减少碳边境税带来的冲击。

此外，我国也可从推动经济与出口结构转型入手，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，减少对出口的依赖，并通过减少对出台碳边境税的经济体的出口，减少高碳排放强度、低附加值、易受碳边境税冲击的商品对相关经济体的出口，以降低碳边境税对经济的冲击。

(二)推动WTO框架下的国际谈判。通过在WTO框架内谈判以阐明我方观点、提出对碳边境税的各项质疑并推动否决或促进推出各方意见达成一致的碳边境税政策是短期内重要的应对手段。建议利用现有国际贸易法律法规中的有利条款维护自身利益，对不合理的碳边境税予以回击，同时要积极参与未来国际贸易体系演变进程，争夺规则制定权和话语权。另外，在应对不同国家提出的碳边境税制度时应有不同侧重点，例如欧盟有欧盟碳市场统一的碳定价，对欧盟碳边境税的驳斥可从非歧视原则入手，对其豁免对象提出质疑，同时欧盟碳市场对钢铁等行业完全实行免费分配，向

相关行业的进口商品征税将导致“双重保护”，也应重点质疑。美国没有联邦层面的碳定价机制，因此美国提出的碳边境税方案还将违反GATT第3条中的国民待遇原则规定。

(三)更好履行碳定价机制促进减排职能。我国碳排放强度虽然不断下降，但市场机制在这一过程中所起作用较为有限，未来可能不利于我国应对碳边境税。欧盟碳边境证价格将由专门的CBAM管理机构决定，这一价格以欧盟碳市场配额拍卖价格为参考，因此将与欧盟碳市场碳价较为接近。2021年8月欧盟碳市场成交均价约57欧元/吨，且随着欧盟碳市场第四阶段更严格的总量控制与配额分配措施落实，很可能将在未来进一步增长。2021年8月我国全国碳市场成交均价约47元/吨，远低于欧盟碳市场，且仅覆盖火电行业，即使欧盟允许以国内碳价抵扣碳边境证价格，也无法有效缓解受影响企业面临的压力。通过行政管控、新能源补贴和标准设置等其他手段即使可以实现与碳定价机制实际效果类似的减排，由于很难折算至碳价，也可能无法得到欧盟的豁免，将使谈判进程复杂化。建议我国稳步推进全国碳市场建设，探索纳入有偿分配与配额总量控制等制度，逐步纳入钢铁与铝等更多碳排放较密集的行业，同时探索以碳税或类似机制作为补充，促进形成合理碳价，更多依靠市场机制实现减排，并争取掌握全球碳定价权。□

(作者单位：中央财经大学绿色金融国际研究院)

责任编辑 李燕