

碳关税对我国的影响及其应对

任莹

摘要：作为全球首个碳关税，欧盟碳边境调节机制（CBAM）的确立将使国际间气候格局更加复杂，也势必对我国碳市场发展和国际贸易规则带来深远影响。本文研究分析CBAM政策内容及其对国际社会的影响，探讨我国在日趋复杂的外部环境中如何应对其带来的冲击和挑战。

关键词：碳关税；双碳战略；绿色贸易壁垒；碳市场

2022年12月18日，欧委会、欧盟理事会和欧洲议会就碳边境调节机制（CBAM）正式达成协议，确定全球首个碳关税法案将于2023年10月起正式开启过渡期。欧盟碳关税的正式立法将对我国碳市场发展、能源结构以及国际贸易带来深远影响。

CBAM主要内容

碳关税本质上是一种边境调节税，是指主权国家或地区对一些没有征收碳税或能源税以及没有实质性能源补贴的国家所出口的高耗能和碳排放密集型产品，在进口环节征收的二氧化碳排放特别关税。碳关税对应的另一个概念是碳泄漏，二者本质上呈因果关系。碳泄漏是指当一个国家通过单方面气候政策以限制本国企业碳排放的同时，国内碳排放总量减少的部分被其他国家排放增加所抵消的现象。近年来，欧美发达国家对国内高耗能行业实行严格的减排措施，致使国内产品供不应求，在总体需求量不变的前提下，更多高耗能产品被转移到发展中国家生产，导致发达国家碳排放变相转移到国外。整体来看，全

球范围内的温室气体总量并不会减少。为了最大限度减少国家间的碳转移泄漏，对进口国和出口国碳排放起到双边调节作用的碳关税应运而生。2022年底CBAM的确定，进一步推动了各国加快碳关税立法和执行进度，从而有望促进全球设立碳关税的统一规则，形成新的国际气候格局。

CBAM是一种环境贸易政策，理论上包括进口关税和出口关税，管理对象是国内碳密集产品与国外同类产品所承担监管成本之差，即对进口产品征收进口国与国内碳价的差价部分，用公式可表示为：

$$CBAM = \text{产品的碳排放值} \times \text{进出口两国的碳差价}$$

（一）征收范围：明确征收行业、征收国家以及豁免机制。一是征税行业。最终方案在原有钢铁、铝、水泥、化肥和电力五个行业的基础上，新增氢能、特定情况的间接排放、特定的前驱体以及一些下游产品，例如螺钉、螺栓和类似的钢铁制品。此外，在过渡期结束前，欧盟委员会还将评估其他有碳泄漏风险的商品，包括有机化学品和聚合物，目标是到2030年将欧

洲碳排放交易体系（EU-ETS）涵盖的所有商品包括在内。二是征收国家。适用于所有国家输入欧盟的产品，其中对冰岛、列支敦士登、挪威、瑞士以及5个欧盟海外领地的进口产品豁免征税。三是豁免机制。CBAM承认进口国家的显性碳价，即在进口国内发生的碳税与碳交易所产生的碳成本可以等额抵减碳关税。另外，与欧盟减排标准一致的国家还可享受免税待遇。征税行业的不断扩大，将对相关国家钢铁、铝、有机化学品等产品出口带来显著冲击，大幅提高出口国相关产品的出口碳成本，同时随着未来下游产品可能被纳入CBAM行业范围，电子产品、铝制车架等也将面临一定的风险敞口。而CBAM接受商品原产国内的显性碳价，预计也将倒逼发展中国家碳市场逐步扩大行业覆盖范围，提升碳配额价格。

（二）核算边界：制定产品碳排放值计算规则。基于征税行业的范围界定，过渡期内碳排放核算将以直接碳排放为主，即企业在生产制造过程中直接产生的温室气体排放，CBAM按产品实际报关的碳排放值 \times 进出

口两国的碳差价计算。对于来自外购电力、供暖等不发生在生产制造过程的间接排放，由于受到国际间碳排放检测标准的缺失和不统一等因素的影响，很难被准确界定在欧盟认可范围内。针对出口企业无法提供碳排放量实际监测值或提供的监测值缺乏可信度的问题，欧盟选择采用默认排放强度，即以应税商品在出口国的平均排放强度加成一定比例来确定；若出口国无法提供可靠碳排放数据，则参照欧盟同行业中排放强度最高的10%的企业的数据来确定。随着间接碳排放量的核算标准体系继续完善，后续其他间接碳排放和完整碳足迹或将逐步纳入CBAM的碳排放量范围。

（三）分步实施：设置过渡期和正式期。第一阶段是过渡期，时间为2023年10月1日至2025年12月31日，过渡期内只进行信息报告而不涉及资金义务，即出口申报人每个季度应向欧盟成员国主管部门提交涵盖产品信息、碳排放、已支付的碳价等内容的CBAM报告，在此期间不征收任何费用。第二阶段是正式期，时间自2026年开始，欧盟进口商需根据其进口产品的碳排放量清缴相应数量的CBAM证书，即针对进口产品中所含的每一吨碳排放，进口商都必须向其所在的欧盟成员国的CBAM主管机关购买一张CBAM证书，并将上一年度按类统计的进口产品总碳排放量，在扣除进口产品原产国已支付的碳价和免费碳排放配额后，向本国CBAM主管机关进行申报应缴纳的CBAM证书数量。

（四）缩减配额：确定免费碳排放配额逐年取消机制。根据最终方案，2026年至2034年，欧盟企业免费碳排放取消比例依次为2.5%、5%、10%、

22.5%、48.5%、61%、73.5%、86%，最终于2034年实现免费配额全部取消。免费碳配额时间和比例的调整，实际上加大了对欧盟碳市场配额总量和工业免费碳配额削减力度，间接扩大了碳关税征收行业及范围，对欧盟内部及其贸易国的碳排放提出了更严苛的要求。此举或将倒逼全球碳市场改革，进一步完善碳交易体系，形成有效碳价形成机制，逐步对标欧盟碳市场，主动减少国内免费配额，从而缩小国内碳价与欧盟碳价格的巨大差距。

CBAM对我国的影响

一是制约出口增长，削弱出口产品国际竞争力。2020年和2021年我国对欧盟出口贸易额占整体贸易比重分别为15.1%、15.41%，且出口产品以机械设备、金属制品、纺织品等被列入欧盟碳泄漏清单行业的产品为主。尽管当前涉及CBAM领域的出口产品额仅占对欧盟出口总额的2%左右，但随着CBAM征税范围的不断扩大，更多行业必将受到影响，其中钢铁、水泥、铝等高碳行业首当其冲。

二是将加大我国“双碳”工作压力。我国正在科学有序推进碳达峰碳中和，在外部CBAM的压力下，我国将会面临更为严苛的排放限制和转型路径。目前国内仅有电力行业纳入全国碳排放权交易市场，其他行业无论是在碳市场调控，还是碳核查方面均无法达到欧盟的要求，因此国内相关出口行业或将面临CBAM的影响，这需要我们用更短的时间来适应更大的变化。

三是将加速我国碳市场与国际碳市场接轨。我国碳排放权交易市场开启时间晚、行业覆盖范围有限、市场体系建设不完善、碳价过低等制约了

参与交易企业减排积极性。根据生态环境部统计，我国碳价收盘价一直维持在60元/吨以下，而欧洲碳价保持在80—90欧元/吨，相差近10倍。由于CBAM价格与欧盟碳价挂钩，为尽可能降低由碳价差异导致的大额碳关税为我国出口带来的不利影响，预计CBAM实施后我国将加快对国内免费配额发放的限制，加速将重点排放控制行业纳入碳市场，国内碳市场交易有望进一步被激活，国内碳价将逐步上行与国际接轨。另外，考虑到CBAM对碳泄漏行业征税范围的不断扩大，将倒逼国内碳市场主动对标欧盟建立起更成熟、完善的覆盖绝大部分行业的碳足迹核算体系。

四是推动清洁能源和再生资源行业的发展。CBAM将驱动欧盟贸易国在生产过程中节能降碳，减排属性突出、能耗指标更低的清洁能源和再生资源价值将进一步凸显。一是由于欧盟未来或将外购电力产生的间接碳排放纳入税基的核算，将加速绿电产业的发展。二是鉴于氢能在清洁高效和助力深度脱碳方面优势明显，CBAM将有力推动短期工业副产氢、长期可再生能源制氢以及氢燃料电池的开发利用。三是再生资源的回收利用可有效减少生产中的碳排放，CBAM的实施有望带动我国再生资源产业投资的提速。

应对之策

一是推动碳税的实施，形成碳税和碳市场结合的互补性机制。目前国际上通行的推动碳减排工具是碳排放交易和碳税，我国目前主要通过碳排放权交易市场对纳入重点排放控制的行业企业的年度碳排放进行调控来达到减排目的。相对于碳排放权交易

调控范围小(主要用于密集型排放行业),体系搭建难度大、成本高,形成成熟市场过程时间长、监管成本高等诸多局限性,碳税可进行更广范围的碳排放调控,可以有效推动全行业全社会减排意识的提升,同时其相对更低的设计、监管成本,也更有利于碳减排在短时间内取得明显的成果。

二是进一步健全碳市场交易体系,完善碳核算体系。可逐步明确将有色、建材、钢铁等七大重点行业纳入全国碳市场交易的时间,扩大交易主体范围,通过碳市场价格调节机制促使企业减排。同时,鉴于碳排放权交易市场涉及碳配额的分配、交易等重要基础环节,需要政府相关部门的协调配合,逐步完善碳排放监管机制,进一步将企业自主监测报送、第

三方机构复核核算和政府部门监督相结合,形成有效闭环机制。另外,建议在顶层设计方面,加快对标国际碳排放的行业标准,建立健全针对欧盟碳泄漏清单行业的碳排放核算体系,搭建覆盖全行业的碳足迹监测;在企业层面,推动自主开展常态化碳排放统计监测工作,并指导企业针对自身情况建立碳核算目标和体系,确保双碳工作的可追溯、可监测,同时引导建立起集团企业的碳资产管理部门,定期跟踪、盘活集团内企业存量碳配额,降低整体履约成本;也可以通过设立碳基金的方式,调动企业节能减排、低碳创新以及技术研发方面的积极性。

三是努力融入全球产业链的绿色低碳变革,打造具有我国特色的绿

色全产业链。对于能源密集型企业来说,一是要探索轻量化等低排放生产方式,扩大绿电、再生资源的适用范围,压缩生产环节化石燃料排放比例。二是可以通过外购或自建相关绿色原料工厂、发展清洁能源等方式,逐步替代上游或计入间接排放的高耗能原材料。三是要发挥绿色金融的支撑作用。可以依托碳配额以及碳期货、碳期权、碳基金等自愿减排量交易工具,碳质押、碳回购、碳托管、碳债券等融资工具,加强对高耗能企业在技术研发、能源结构调整方面的扶持,发挥金融扶持实体经济的作用,促进绿色全产业链的建设和发展。□

(作者单位:中国国际经济咨询有限公司)

责任编辑 廖朝明

财政动态

河北石家庄：创新财政管理体制 推动经济技术开发区高质量发展

开发区是实现弯道超车、跨越发展的主战场、主阵地、主引擎,肩负着带动辐射区域经济高质量发展的重任。石家庄经济技术开发区(以下简称“经开区”)是国家级经济技术开发区。为推动其高质量发展,石家庄市财政局认真落实《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》,紧紧围绕市委关于深化改革的决策部署,建立健全市对经开区的独立财政管理体制,为全市经济总量过万亿元提供坚实的财力支撑。

一是优化管理模式,做大做强经开区经济总量。石家庄市委市政府深入贯彻落实习近平总书记关于开发区改革发展的重要论述,牢牢把握发展第一要务,坚持以经济建设为中心,把开发区改革发展工作摆在更加突出位置,将开发区打造成为全市高质量发展的强劲增长极,为加快建设现代化、国际化美丽省会城市提供坚实支撑。经开区2022年通过整合原藁城经济开发区,托管岗上镇、九门乡日照工业园区,行政区划面积由原来的26.3平方公里扩大到80.8平方公里,扩大了经开区的管辖范围,提升了区域发展空间,助力经开区经济快速发展壮大。

二是创新财政体制,增强经开区辐射带动作用。根据三定方案,经开区承担区域内除市场监督管理、民政、教育、医

疗保障等社会事务以外的基础设施建设、行政事业单位运转及其他经济、事业发展所需支出。按照财政事权与支出责任相统一的原则,同时充分考虑藁城区对经开区的历史投入,根据国家、省有关政策,结合实际探索创新石家庄市经开区财政管理体制模式。在核定经开区与藁城区存量分享基数的基础上,增量分享部分重点向经开区倾斜,进一步增强经开区的综合财力,调动其自我发展积极性,壮大经济发展实力,增强核心竞争力和辐射带动力。

三是加大财力下沉,推动经开区高质量发展。按照新制定的经开区财政体制,经开区区域内企业及其他单位和个人缴纳的市以下税收收入,以及国有土地使用权出让收入、教育费附加、行政事业性收费等非税收入均属经开区收入范围,除上缴中央、省部分外,全部留归经开区,提升经开区自我造血能力和再发展能力。同时,进一步优化市对经开区的财政支持政策,完善对经开区的转移支付制度,将原体制市级分享经开区的部分财力下放,调整为由经开区专享,为经开区创新发展、绿色发展、快速发展提供有力支持,推动经开区高质量可持续发展。

(河北省石家庄市财政局 王素敏 张利斌)