

# 警惕美国碳关税成绿色贸易壁垒

■ 王康

在欧盟以防止“碳泄漏”为名建立碳边界调整机制(CBAM)之时,美国也在推动制定美国版碳边界调节机制。不同国别、地区之间建立与国内碳市场基本衔接的碳关税,可能成为未来国际贸易的一个重要组成部分,全球性的绿色贸易壁垒正在形成。与欧盟相比,美国版碳关税仍处于构想阶段,基本框架来自于《清洁竞争法》(Clean Competition Act,以下简称“CCA”),其基本规则也与欧盟碳关税迥异。

## 美国版碳边界调节机制 渐露雏形

今年6月,美国参议员在国会上提出了CCA,通过对国外进口商与国内生产商超过行业平均水平的碳排放征收碳税,以促进产品制造商积极应对气候变化,也加强美国企业在全世界市场上的竞争力。CCA一定程度上构建了碳关税壁垒,被认为是美国版碳边界调节机制(US CBAM)的雏形。但与欧盟碳关税相比,CCA在机制上存在明显差异:

一是征收标准不同。CCA采用基准线差值法进行碳税征收,具体而言,即对每个覆盖的行业设置碳排放基准线,生产者的碳排放强度超过基准线的部分需要缴纳碳税。行业基准线根据所覆盖行业的平均碳排放强度设置,2024年基准线为平均强度的100%,随后逐年按比例降低,2025—2028年每年下降2.5%,2029年以后每年下降5%。而欧盟对进口商品的征收标准为欧盟碳配额拍卖价格与在原产地已支付的碳成本之间的差额。二者的征收原则存在明显差异,欧盟力求对CBAM范围内的产品在碳成本缴纳方面实现覆盖,而美国对高出基准线的碳排放强度施加惩罚,以促进企业减排。

二是有国别差异。CCA机制不但适用于进口商品,也适用于国内生产商,其国别差异体现在国内初级产品在出口其他国家时可以退税,并对国内产成品的原材料已支付的碳费用进行免税。而欧盟CBAM仅对欧盟范围外的进口商品进行征税。相对



资料图片

而言,欧盟CBAM机制具有更强的关税壁垒作用,而美国基于强度基准线的征税方式构建起来的国内保护,主要基于美国生产商的碳排放强度平均值低于大多数国外竞争对手的事实。整体上,美国经济的碳排放强度比其贸易伙伴低近50%。例如,印度碳排放强度几乎是美国的4倍。

三是覆盖行业不同。CCA机制启动时覆盖行业较全,但纳入产品门槛包含原材料的总量逐步降低。从2024年起,将覆盖以下碳密集型行业初级产品:化石燃料、精炼石油产品、石化、肥料、氢、己二酸、水泥、钢铁、铝、玻璃、纸浆和造纸、乙醇等,覆盖面较欧盟CBAM初期纳入行业更加广泛。2026年开始,将扩大至包含至少500磅(226公斤)覆盖范围内原材料的进口商品。2028年,覆盖范围原材料的最低数量将降至100磅。

四是定价标准不同。美国CCA采用政府定价机制,碳税起始价格为55美元/吨,每年将比通货膨胀率高出5%。而欧盟

CBAM价格采用市场定价,与每个日历周EU-ETS配额的平均拍卖价格保持一致。

五是进口商碳强度的计算方式不同。对于数据不透明的国家,采用生产国整体经济的碳排放强度。对于数据透明、可核实的国家,根据生产国相关行业的平均碳排放强度超过基准线的部分,进口商需提供可核查的碳排放数据。对于最不发达国家将免收任何税费。

六是碳税用途不同。每年税收收入的75%将为涵盖行业提供有竞争力的赠款计划,进一步刺激对减少碳足迹所需的新技术的投资。其余25%的收入将用于帮助发展中国家脱碳和实现净零排放。

## 三措并举应对 美国碳关税挑战

相对欧盟碳关税,美国CCA中的规则框架显得不那么咄咄逼人,这与美国当前碳市场建设现状密切相关。拜登政府之前,

美国对于应对气候变化态度消极,迄今仍未形成统一的碳市场。当前,美国仅形成了两个地方性碳交易市场,分别是加州交易体系和包含东北部11州的区域温室气体减排行动(RGGI)市场,但这两个市场在覆盖行业、价格水平方面均不统一。

按照欧盟的经验,碳边界调节机制一般是内部碳市场的延伸,以迫使其他出口国接受欧盟的碳定价标准和碳市场规则。而美国没有形成统一的碳市场和碳定价,国内企业也没有普遍承担显性碳成本,在建立碳边界调节机制时缺少正当性。采用相对碳强度的惩罚性税收,尽管实现了回避免熟碳市场的效果,但该方法是否有悖WTO的相关规则仍有争议。同时,CCA的征收方式没有考虑产品是否在生产国已支付碳成本,所以可能带来重复计算等问题。

美国版CBAM提上议程,意味着碳关税将成为影响未来国际贸易的一个重要因素,各国将在争夺绿色贸易优势方面展开

激烈竞争。对中国的启示和影响如下:

首先,要继续大力推进能源绿色转型和可再生能源电力发展。美国提出的CCA框架尽管国别差异不大,但其能够形成碳关税壁垒的底气在于美国经济碳排放强度普遍低于全球贸易伙伴。美国CCA基于碳排放强度与基准值差额进行征税,这意味着我国将面临非常不利的状况。我国有相当一部分碳排放是由能源生产和消费带来的,实现能源电力绿色转型是必然出路。在以煤为主的国情长期存在的情况下,不断提升新能源渗透率,加大可再生能源电力替代,促进企业积极使用绿电生产,是实现单位产品碳排放强度下降的长远之计。

其次,要完善碳市场建设。由于美国碳市场机制不健全,所以美国版CBAM未涉及到有配额、差额碳成本补齐等问题,对于倒逼其他国家构建成熟碳市场(如纳入碳市场的行业扩围、引入有配额、调控碳价等方面)的压力不大。但是美国设计CBAM的困境却是一个反面教材,带来的启发是:如果我们拥有一个更加健全的碳市场,对于应对国际碳关税就能形成强大的缓冲能力,也有能力通过构建类似机制形成国际影响力,在全球绿色贸易中争夺主导地位。

再次,要建立能与国际互认的碳排放监测体系。对于数据不透明国家,CCA规则采用生产国整体经济的碳排放度,而欧盟CBAM对于不能提供可核查数据的出口商采用相对较高的缺省值进行计算。不论出口美国还是欧盟,如果没有建立与国际互认的碳排放监测体系,都将增加国内企业出口时的碳成本。具体到CCA规则,虽然我国高耗能产业占比比较高,但这并不能说明我国具体行业和具体产品的碳排放强度也高于美国。事实上,数据显示,经过多年治理,我国工业领域的很多产品(如水泥、电解铝、钢材等),其能耗强度已经接近或接近世界平均水平。建立透明、可核实的排放数据体系以及产品碳足迹体系,能为争取更好的产品碳排放计算方法创造条件。

(作者系中国碳中和五十人论坛特邀研究员,本文转自碳中和五十人论坛官微,原文有删改)

# 以市场化手段落实碳排放“双控”政策

■ 宋秉德

我国十分重视能源管理工作,1986年起制定和颁布了有关节约能源的一系列法规,在法律意义上将节约能源确定为基本国策。

“十二五”期间,我国能源消耗与环境污染之间的矛盾开始凸显,以煤为主的能源消费结构决定了对能源消费总量与强度进行控制有利于改善环境质量、减少碳排放。实行能源消费总量和强度“双控”制度加快了传统产业的升级改造并培育了新动能。能源消费总量控制是一种倒逼机制,以此可以倒逼各地调整产业结构,改变粗放的经济增长模式;能源消费强度控制是一种效能手段,以此可以实现用较低能源消费增长支持较高经济增长的目标,促进了技术进步。以2005年为基准,2021年我国国内生产总值增幅达510.5%,而能源消耗总量的增幅仅为100.5%,能源消费总量的增幅明显低于同期国内生产总值的增幅。与此同时,在经济发展与能源、环境约束的矛盾充分激化的新阶段,能耗“双控”政策暴露出对能源消费总量管理缺少弹性和对能耗种类差别化管理措施偏少等局限性,“十四五”初期部分地区为完成能耗“双控”指标而采取了“运动式”或“一刀切”等不当举措,给社会经济正常运行带来冲击。

基于以煤为主的能源消费特点,2020年“双碳”目标提出后,国家明确提出了由能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变。国务院2022年1月印发的《“十四五”节能减排综合工作方案》明确原料用能不纳入全国及地方能耗“双控”考核,各省(区、市)“十四五”节能减排综合工作方案中也明确新增可再生能源电力消费量不纳入能源消费总量考核等内容,国家和地方正逐步转向碳排放“双控”。

## 碳排放“双控”政策优势明显

碳排放总量是一种基于我国国情的表征能源消耗量的新方式,对碳排放总量的控制本质上还是节能减排,对碳排放强度的控制本质在于引导可再生能源发展、控制化石能源消费。与能耗“双控”相比,碳排放“双控”具备以下优势:

首先,可以区别对待化石能源和可再生能源。我国现阶段人均能源消费水平只有G7国家的53%、OECD国家的63%,在今后较长时期内能源消费量还将继续保持刚性增长。但是只有化石能源消费产生碳排放,可再生能源消费不产生碳排放,实施碳排放“双控”政策更加鲜明地突出了限制化石能源消费、鼓励可再生能源发展的政策导向,而不是简单追求能源消费绝对总量的降低,碳排放“双控”政策将引导并加速构建绿色低碳能源体系。

其次,可以区别对待原料用能和燃料用能。所谓原料用能是将煤炭、石油等化石能源作为原料转化到产品中,而不是燃烧后以二氧化碳的形式直接排放到大气中。原料用能中约80%的碳会固定到塑料、化肥、橡胶等产品中,其与燃料用能的碳排放强度差异巨大。碳排放“双控”政策可以达到只限制燃料用能而不限制原料用能的目的,避免了泛泛限制能耗总量引起的必需资源的供应紧张。

此外,国家对能耗“双控”政策的优化还体现在控制重点从总量向强度的转变。“十四五”期间,地方政府在完成能耗强度降低激励目标的情况下,能耗总量将免于考核,且超额缴纳可再生能源电量的地区可按规抵扣相关

能耗,有利于保障我国作为全球最大发展中国家的经济社会发展需要。

## 多措并举完善碳交易机制

落实碳排放“双控”可以采取行政、市场、税收等手段。采取行政手段直接分解碳排放指标的方式缺少弹性,非紧急时期应慎重采用。碳排放交易机制是一种正在发展完善的市场手段,可以作为落实“双碳”目标的有效政策载体。碳税制度和碳排放交易的原理相同,都是将适度收紧的碳排放指标量化并分配给能源消费主体,利用市场化机制实现碳排放指标的高效配置。

推行碳交易、碳税制度,有利于全面贯彻碳排放“双控”政策。其中,关键要在全国范围内建立统一的碳排放统计核算体系,摸清各地区、各部门的排放家底,并在此基础上综合考虑经济社会发展的地域差异、能源安全保障需求、产业和能源结构特点、技术进步的规律等因素,建立科学合理的碳排放指标分配和考核规则。与成熟完善的能源统计核算制度相比,我国的碳排放统计核算体系建设基础相对薄弱。在碳排放交易市场的第一个履约期内,虽然累计成交量满足了企业履约的基本需求,但也暴露出在监测标准、技术手段、管理机制、数据记录的规范性、不同机构核算结果的统一性等方面存在诸多问题。2022年8月国家发改委、国家统计局、生态环境部印发《关于加快建立统一规范的碳排放统计核算体系实施方案的通知》,推动加快建立统一规范的碳排放统计核算体系,将为碳排放“双控”政策的制定、推动、考核、履约提供重要的数据支撑。

建议从以下几方面优化碳排放统计核算体系和碳交易市场机制:

第一,完善工作机制,加强组织协调。要进一步理顺有关部门的工作机制流程,形成各司其职、协同高效的工作格局。围绕对跨区域、跨行业、跨门类的碳排放统计核算以及温室气体清单编制工作,建立统一的工作要求和机制框架。要进一步加强碳排放统计核算基层机构和队伍建设,提高核算能力和水平,逐步消除不同来源的统计数据之间的差异。

第二,统一核算标准,扩大覆盖范围。发电行业的同质化程度较高,核算标准比较容易统一,所以目前全国碳市场交易仅纳入了发电行业。未来应依托发电行业的碳排放统计核算经验,对石化、建材、钢铁等具有较大碳减排潜力的重点行业建立统一的核算标准,扩大碳交易市场的覆盖范围,以碳交易机制推进全行业结构性改革和产能替代升级。

第三,优化计算方法,夯实数据支撑。在碳排放“双控”政策背景下,对区分原料用能和燃料用能、可再生能源的消纳抵扣等计算比较复杂,而且具有一定的敏感性,需要建立科学合理的计算方法。建立精度高、覆盖范围广、适用性强的国家温室气体排放因子数据库将为碳排放核算提供更坚实的数据支撑。

第四,配额分配要公平,调节机制要灵活。碳交易制度不是为了增加财政收入,而是为了实现对产业发展的引导。因此碳排放配额的制定要兼顾效率与公平,既要实现对高效产能的激励,也要适当考虑落后产能的生存负担,交易价格的形成机制也需要在深度磨合的基础上加以完善。在制度规则设计上要与国际接轨,避免国际贸易壁垒。

(作者供职于中国石油大学(北京)经济管理学院)

■ 管晓薇

为推动中央企业加强合规管理,切实防控风险,有力保障深化改革与高质量发展,国务院国资委印发《中央企业合规管理办法》(以下简称《办法》)并已于10月1日起施行。《办法》明确提出中央企业应当结合实际设立首席合规官,不新增领导岗位和职数,由总法律顾问兼任,对企业主要负责人负责,领导合规管理部门组织开展相关工作,指导所属单位加强合规管理。

可见,企业首席合规官是在原有法律顾问高级管理人员的基础上又多了一层新任务,岗位不变,工作内容更为突出,服务对象更有针对性,对本单位以及下属单位都有监督管理职责。所以说,央企首席合规官这一岗位至关重要。

《办法》对央企合规审查提出了体系化的要求:“中央企业应当将合规审查作为必经程序嵌入经营管理流程,重大决策事项的合规审查意见应当由首席合规官签字,对决策事项的合规性提出明确意见。业务及职能部门、合规管理部门依据职责权限完善审查标准、流程、重点等,定期对审查情况开展后评估。”

可见,央企合规工作具有经营程序伴随性、决策事项前提性、职责确认的全程性。由于合规工作的具体化和重要性特征日渐突出,在监督问责方面,《办法》明确,中央企业应当对在履职过程中因故意或者重大过失应当发现而未发现违规问题,或者发现违规问题却存在失职渎职行为,给企业造成损失或者不良影响的单位和人员开展责任追究。

中央企业涉及的行业种类繁多,产业属性与资源禀赋各不相同,涉及的能源企业工作任务繁重。能源关系国家安全和国际声誉,更关国计民生。因此,能源企业合规工作应当以能源领域工作种属为引导,以能源领域纠纷特征为指针,在合规审查及日常管理中应当加强对安全性、规范性与可检测性的把握。具体来说,能源合规工作涉及而非诉讼领域的合规管理和诉讼领域的应对把握。

在非诉讼工作中,能源央企首席合规官应当熟悉各类能源契约的分布和应用指标,力争预先排除缔约过程中的各类风险。能源契约覆盖了能源的勘探与开发、加工与转换、仓储与运输、供应与服务、贸易与合作、规划与管理等领域,契约无处不在且发挥着重要作用。就具体种类看,能源领域契约可以是能源开发契约、能源加工契约、能源储运契约、能源供应契约、能源贸易契约、能源规划契约等六大类集合性的能源契约,它们承载了能源私权主体和能源公权主体之间在能源

# 能源央企合规管理之我见

归属、利用和保护等方面的合意,促进了能源开发利用等环节的科学有序。一些专门化的合同管理要求可能比其他领域的更具技术性也更为严苛。比如,合同能源管理作为典型的能源服务契约,发展相对成熟,合同内容的约定也大都较为详实,首席合规官对此类合同的管理必然引导企业安全运营发展,应当以追求能源产业专属的自然、经济、安全、生态等多重价值为目的。

在涉讼工作内容方面,能源央企首席合规官应当对非常态合规手段,即“出险”阶段的企业维权诉讼有独到见解并熟悉其应对方式。虽然中央企业都有外部法律服务团队负责一些诉讼事件的处置,但能源央企业务技术性强、行业特殊性显著,且一些涉讼合规案例具有一定的敏感性,因此内控合规救济基本以企业内部的法律部门牵头进行消解。此种情况下,首席合规官应当对能源纠纷的种类了然于心,能够借助现行法律法规进行分类排序以做专项应对处置。大多数能源诉讼依然可以在理论上做民事诉讼、行政诉讼和刑事诉讼的类型分类。尤其是部分能源诉讼属于新型诉讼,其关涉利益多元、公益性强,涉外因素多、国际性强,专业性强、科技性深,传统的审判架构可能无法应对其所需的广度和深度。同时,与能源诉讼最为接近的环境诉讼,也无法为能源诉讼提供系统的解决方案,因为前者与后者尽管联系颇多,但两者所追求的价值理念不同,前者无法被后者完美涵盖。具体说来,两者都涉及到能源、环境的自然、经济、安全和生态等多维价值。但合规管理中诉讼应对的分类管理将是能源央企首席合规官要啃的硬骨头。

随着我国参与国际能源合作广度与深度的日益加强,中央能源企业首席合规官今后应该重点考虑与绿色清洁能源的海外投资建设项目相关的纠纷处置方案。一些新领域的诉讼应对策略应当具有前瞻性,例如,应对知识产权领域的纠纷应聚焦卡脖子技术,加强环保方面的投入与清洁能源的开发利用。再如,在清洁能源领域、绿色清洁能源技术不仅能够有效规避能源合作中的贸易壁垒,还能在减排的同时推动我国站上未来新能源技术的制高点,提升我国的国际地位和影响力,降低能源对外依存度。要解决此类国际合同纠纷,首席合规官应当掌握合作本土的法律法规,了解双方优劣势,明确准据法规则,同时关注国际条约,在个案中明确本国诉求以满足国家能源战略需求,抓住关键时机进行取证、维权或者协调解决纠纷,做到“知己知彼,百战不殆”。

(作者系上海律师协会环境资源与能源业务委员会委员、中国能源研究会碳中和专业委员会会员)