

欧盟与英国研究中心

《欧洲观察》报告 总第 18 期

山东大学国际问题研究院

美欧中贸易合作何以应对气候变化

来源：Chad P. Bown and Kimberly Clausing, “How trade cooperation by the United States, the European Union, and China can fight climate change”, 参见

<https://www.piie.com/publications/working-papers/how-trade-cooperation-united-states-european-union-and-china-can-fight>

作者：查德·鲍恩（Chad P. Bown），彼得森国际经济研究所高级研究员，研究兴趣为贸易政策、保护主义、世贸组织等。金伯利·克拉斯（Kimberly Clausing），彼得森国际经济研究所高级研究员，兼加州大学洛杉矶分校法学院税法和政策主席，研究兴趣为税收政策、气候政策、贸易政策等。

世界经济大国在减少碳排放的政策领域优先事项不同，美国和中国强调政策补贴的方法，而欧盟则侧重碳定价。不同的政策选择导致能源成本的波动，引发各方对行业竞争力的普遍担忧，并对供应链的上下游企业产生影响。本文指出了美欧中三方不同的气候政策导致的

贸易紧张局势，并梳理了解决这些问题的路径，进而描绘一个基于规则秩序的贸易体系，使之在应对挑战方面发挥作用，并反思了世贸组织关于补贴、边境措施和出口限制的现有规则。作者建议，美国、欧盟和中国应率先对这些规则进行改革，开辟以贸易合作方式应对气候变化的前进道路，尝试建立高效运作的多边制度。

一、中国、美国和欧盟的气候变化应对方法

美国、欧盟和中国 GDP 之和占全球的 60%，其温室气体（GHG）排放量则占全球近一半。

Emissions of greenhouse gases and carbon dioxide in 2019, top ten emitting countries, megatons

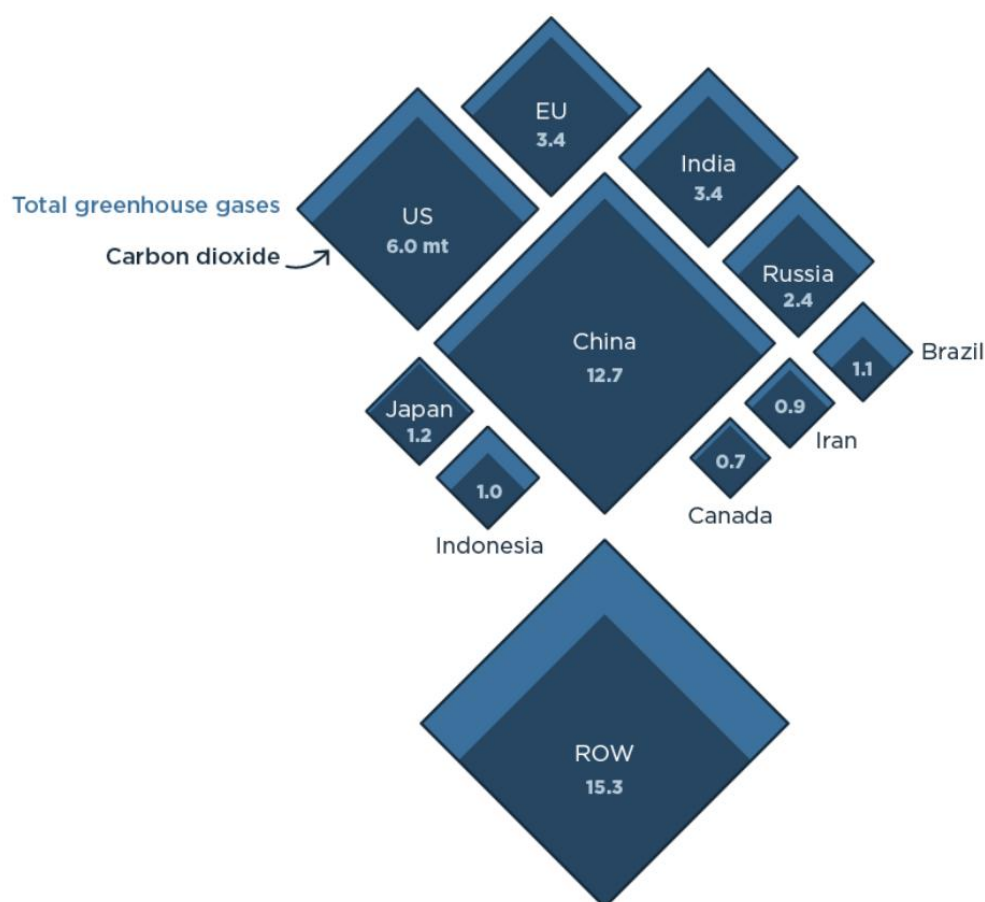
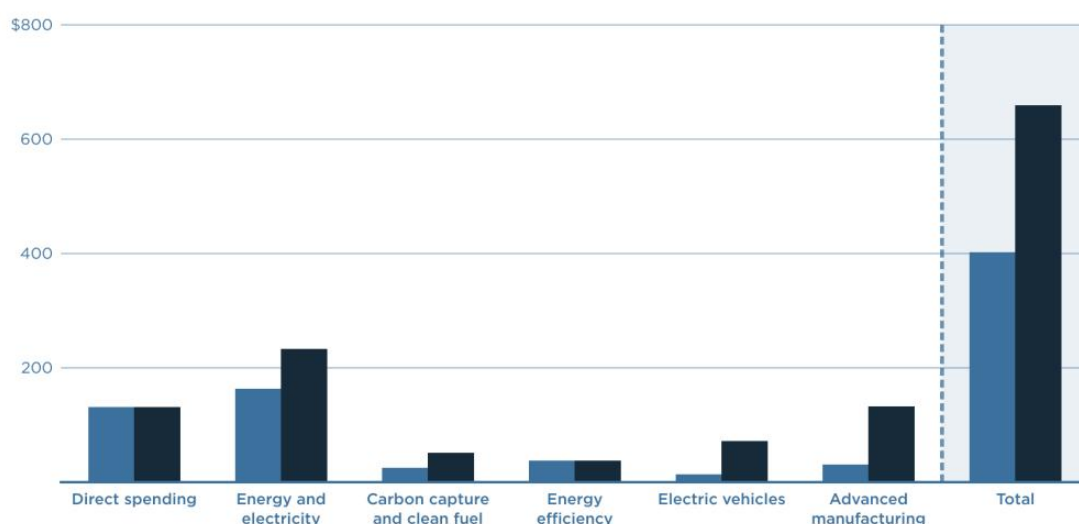


图 1 2019 年温室气体和二氧化碳全球前十大排放国（兆吨）

由于政府构成、经济发展路径以及生产和消费模式的巨大差异，三方在气候政策的选择上也具有异质性。气候政策在国家间具有扩散效应。例如，中国逐渐成为全球众多绿色能源行业的最大供应商，对太阳能电池板的补贴也降低了全球采用太阳能的成本，并刺激了其他国家的能源转型。同时，中国还建立了国家层面的碳排放与交易制度，以通过市场化措施减少碳排放。美国则希望通过一系列旨在刺激清洁能源转型的税收措施来助推全球技术创新，同时加强气候立法，包括2022年《基础设施投资和就业法案》(Infrastructure Investment and Jobs Act)以及《通货膨胀削减法案》(Inflation Reduction Act)等。欧盟同样在提供清洁能源补贴的同时建立了欧盟排放交易体系(EU ETS)，其一系列减排措施也惠及了世界其他地区，同时证明了通过政策创新来应对气候变化的可行性。



[View interactive chart here.](#)

IRA = Inflation Reduction Act

Source: Committee for a Responsible Federal Budget, Congressional Budget Office, Joint Committee on Taxation.

图 2 2022 (左) 与 2023 (右) 能源支出和税收抵免预估成本或高达数十亿美元

二、美欧中气候政策对其他国家的影响

成本征收政策（碳定价或许可证）和成本降低政策（补贴或税收抵免）在其他地区都产生了重大的环境和经济影响，主要有五个方面。

一是排放外部性（emissions externalities）。由于气候政策的收益将会是全球范围的，各国政府因此有强烈的动机“搭便车”，进而使气候政策行动效果大打折扣。二是当一国政府进行清洁能源补贴的创新或推广时，其他国家可能会学习效仿或者享受规模效益。三是政策带来的行业成本可能会导致区位优势变化，并影响某些公司的选址选择。此外，相比上游产业，这些气候政策会对下游产业的竞争力产生更大影响，并给能源转型原材料的供应国带来一定竞争优势。

三方异构的策略选择给其他国家带来挑战和机遇。美国依据《通货膨胀削减法案》（IRA）提供的清洁能源税补贴引发了贸易伙伴对各自竞争力的担忧；同时，许多国家认为欧盟提议的碳边境调节机制（CBAM）是隐性的保护主义；中国的补贴政策导致关键清洁能源供应链部件的生产在地域上趋于集中。

三、来自世界贸易组织的经验教训

本节作者回顾了世贸组织中最突出的规则，并总结了其中一些缺陷，包括缺乏有效的争端解决制度，以及在补贴、边境措施和出口限制方面的不足等。证据表明，世贸组织对这些具有挑战性的政策溢出效应的反应可能不够充分，目前的争端解决系统仍然存在困难，需要进行更广泛的改革。

首先是在补贴规则方面，世贸组织的《补贴和反补贴措施协定》

包含了多边贸易体系关于限制国家使用补贴的规则手册。规则的制定始于 1947 年的《关贸总协定》，且作为 1995 年建立世贸组织的乌拉圭回合谈判的一部分，它得到了更充分的应用。最初，世贸组织补贴规则的目的是希望防止政府在市场准入、关税方面的保护性政策，而现在各国则担心已有规则对政府补贴的限制过度。目前，中国和其他世贸组织成员国还没有就补贴的定义达成一致。如果不重新对补贴规则进行进一步的考虑，将难以实现对世贸组织关于低碳转型补贴规则的调整目标。

其次是在边境措施方面，以欧盟 CBAM 为例，其面临着违反世贸组织规则的挑战，如《关贸总协定》中关于国民待遇的第三条。该非歧视规则认为一旦进口产品在边境缴纳关税，该产品理应得到与国内生产的商品相同的待遇。欧盟计划在 CBAM 的实施中逐步取消免费津贴，否则将导致国内公司和进口商之间出现歧视性问题。

最后是在出口限制方面，世贸组织在限制国家使用出口限额的规则的执行能力一直相对较弱。《关贸总协定》第十一条包含了不允许对出口进行数量限制的内容，但也有例外，包括“为防止或缓解食品或出口缔约方所必需的其他产品的严重短缺而临时适用的出口禁令或限制”等。这涉及两个相关问题，一是对上游生产者的出口限制可以用来提供对下游产业的隐性补贴，从而增加其竞争力；二是出口方面的规则限制可以用来遏制各国采取非经济政策。

世贸组织在争端解决程序上也具有较大局限性。由于争端解决机制陷入僵局，包括中国和欧盟在内的一些世贸组织成员国实施了一种

多边机制，即多方临时上诉仲裁安排（MPIA）。鉴于世贸组织当前制度的现状，许多贸易伙伴可能会停止使用世贸组织争端解决机制，而通过采取单边行动以维护自身权益。如果美国、欧盟或中国对此类单边行动采取负面措施，那么全球各国之间的贸易关系可能会急剧恶化，使贸易战的风险大大增加。世贸组织的争端解决体系有助于应对过去的许多挑战，但它自身也存在缺陷，如果不加以解决，可能会限制其在气候政策方面的有效性。这些缺陷包括世贸组织的诉讼耗时长、过程复杂、主权国家授权有限等，一些传统的补救措施可能不足以促使有关各方遵守世贸组织规则，也不能确保国际合作的有效推进。

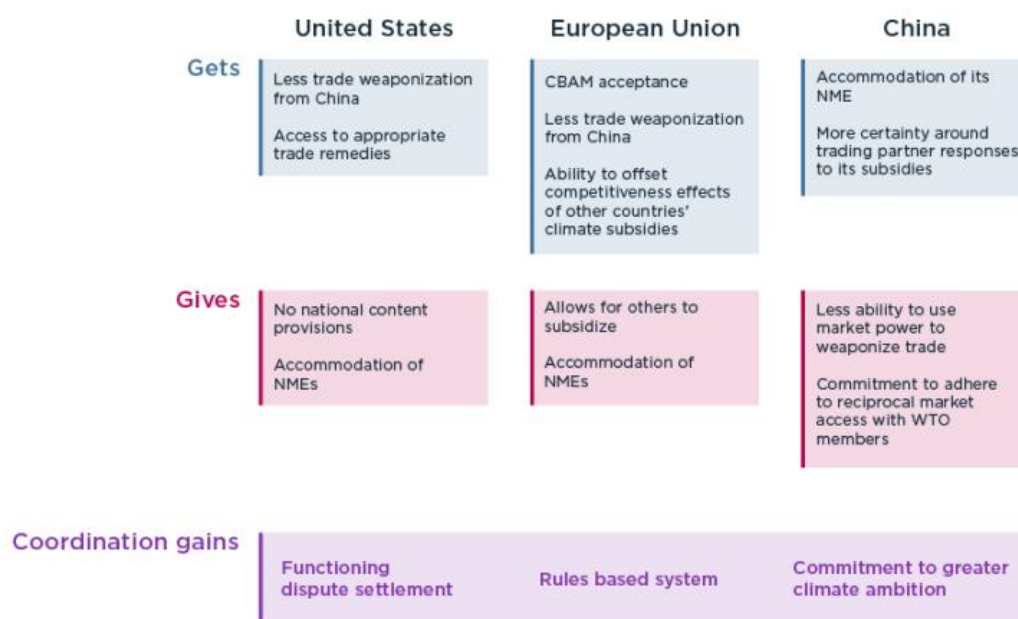
四、美欧中及其他国家的未来政策动向

本文的最后一部分讨论了美欧中国际合作可能的路径。第一个重大挑战是管理美国、欧盟和中国之间的贸易与气候合作。全球气候危机的紧迫性有可能促使这三个重要的国际行为体进行有效谈判，以打破各方基于商业利益考虑的僵局。此类谈判的一个关键成果将是就一系列规则达成协议，这些规则涉及到补贴、碳边境调节和出口限制政策等。美国、欧盟和中国的气候合作将成为未来全球多边气候政策合作的基石。

作者提出了四项建议政策。一是缓解气候变化是当务之急，世界需要采取更积极的政策行动，以避免灾难性的后果。因此，各国决策者应尽可能优先考虑减少排放。二是基于不同的经济体系，各国将不

可避免地做出不同的政策选择，以反映出各自的制度、政治和经济诉求。不对称的政策选择将带来贸易摩擦，解决这些问题应可能避免紧张局势升级或贸易战的产生。三是各国是在互惠互利的基础上展开贸易的，规则导向的全球贸易体系具有巨大价值，包括提供法律框架以缓解各国政策之间的矛盾等。四是各国应努力建立起激励相关各方参与多边协作的有效机制。

作者建议从美国、欧盟和中国开始，让各方在某些领域共享收益，以抵消它们在其他领域的损失（见图 3）。最终的目标是三方达成一个全球性的碳价格共识，并通过多边协商扩大国际参与，建立更广泛的合作。



CBAM = carbon border adjustment mechanism; NME = nonmarket economy; WTO = World Trade Organization
 Source: Created by the authors.

图 3 协作行动的可行方案

美国、欧盟和中国以外的国家温室气体排放量占全球的一半以上，其中印度的温室气体排放量约占全球的 7%（见图 1）。较贫穷的国家的碳排放量较少，但在缓解气候方面消耗资源的机会成本较

高，而且面对更大的气候变化造成的损害和威胁。一些政策工具可能会对这些较落后的国家产生重要影响。例如，尽管欧盟的 CBAM 的设计是非歧视性的，但如果全面实施，它可能会阻碍一些发展水平较低的国家出口和经济增长，包括喀麦隆、莫桑比克和尼日利亚等国。以规则为基础的制度为相对落后的国家提供了诸多好处，因为他们有可能被排除在一些临时安排之外，进行有效双边谈判的话语权也较弱。美国、欧盟和中国之间的协作应重新思考多边贸易规则的起点，以在一个更加稳定、开放的世界贸易体系中促进更具建设性的气候政策行动。

结语

鉴于目前的形势，美国、欧盟、中国的协作将是全球气候政策优化的第一步。三个主体的差异意味着任何涵盖其核心利益的框架（以基于规则的方式）有可能涉及大多数其他高收入国家以及许多新兴经济体的系统性利益。此外，未来的政策行动需要解决影响到世界上绝大多数人口的气候变化问题，同时，解决三大经济体之间的贸易摩擦和气候问题也是促进世贸组织改革的重要前提。如果美欧中不能达成共识，那么其他国家或国家集团在气候规则制定上的进展将十分有限，难以建立起能够解决全球性问题的有效框架。气候变化的紧迫性要求美国、欧盟、中国携手应对危机，共同创造积极的宏观经济影响。

【延伸积累】

- Inflation Reduction Act (IRA)通货膨胀削减法案

- carbon border adjustment mechanism (CBAM) 碳边境调节机制
- European Union Emissions Trading System (EU ETS) 欧盟排放交易体系
- Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA) 多方临时上诉仲裁安排

(编译：欧盟与英国研究中心课题组：科研助理杨奕萌；专任研究员孙志强。)

欧洲观察报告

主编：张蕴岭 副主编：李远 执行副主编：孙志强

主办：山东大学国际问题研究院

联系人：边宁 电话：0631-5685565

报送：山东省人民政府外事办公室、威海市人民政府外事办公室及各相关部门