

气候变化
QIHOUBIANHUA YU 与 NENGYUANJINGJIANYANJI CONGSHU
能源经济研究丛书

气候规制与国际贸易： 经济、法律、制度视角

谭秀杰◎著



 人民出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

气候规制与国际贸易:经济、法律、制度视角/谭秀杰 著. —北京:人民出版社,
2018.5

ISBN 978-7-01-019146-1

I. ①气… II. ①谭… III. ①气候变化-影响-国际-贸易-研究 IV. ①F74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 063071 号

气候规制与国际贸易:经济、法律、制度视角

QIHOUI GUIZHI YU GUOJI MAOYI:JINGJI FALÜ ZHIDU SHIJIAO

谭秀杰 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16

字数:236 千字

ISBN 978-7-01-019146-1 定价:42.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

总 序

全球气候变暖对全人类构成严峻挑战,而且应对气候变化的行动越迟缓社会成本就越大。因此,当前各国必须密切合作,减缓和适应气候变化,并探索低碳经济发展的新模式。为此,国际社会历经 20 余载的反复磋商,先后达成《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》,并于 2015 年 12 月在《联合国气候变化框架公约》第 21 次缔约方大会上达成《巴黎协定》。《巴黎协定》是历史上首个关于气候变化的全球性协定,为 2020 年后全球应对气候变化的目标和行动作出了安排。

气候变化与大气污染同根同源,其治理也具有协同效应。当前,中国正面临日益严重的环境污染,大面积持续雾霾天气的治理刻不容缓,以环境为代价的粗放型发展模式已难以为继。中国自“十二五”以来就将能源强度和碳强度作为约束性目标写入五年规划,并层层分解至各省、直辖市、自治区乃至行业和企业,党的十八大更是明确提出要发展绿色低碳经济、实现发展模式根本转变;我国向联合国提交的自主减排贡献(NDRC)承诺在 2030 年碳排放达到峰值。与此同时,中国在应对气候变化的国际气候治理中逐渐开始扮演领导者的角色,为推动达成《巴黎协定》作出了建设性的贡献。因此,无论是中国国内自身日益迫切的需要,还是在全球气候治理中发挥领导作用,树立负责任大国形象,我国都需要加强应对气候变化和大气污染治理,通过绿色低碳转型,实现可持续发展。

应对气候变化首要是改变当前的高碳能源体系,并推动经济社会发展方式的变革。自工业革命以来,人类活动所需要的能源主要来自化石能源消费,化石

能源无节制的消费产生的碳排放,是引起全球气候问题的根源,还造成了环境污染严重、资源约束趋紧、生态系统退化的后果。因此,变革能源体系尤为关键。这一方面需要节能减排和提高能源效率,另一方面则要大力发展新能源和可再生能源,从而推动能源结构的低碳化。能源体系的变革,涉及能源生产、能源消费、能源技术和能源管理体制的变革以及能源国际合作。在能源体系低碳化的基础上,经济社会发展方式的变革是更根本、更彻底、更长远任务,这将推动人类社会从工业文明过渡到生态文明。中国迫切需要改变经济社会发展方式,全面协调经济发展、社会发展和资源节约、环境保护之间的关系,实现节能减排和经济社会持续发展的双赢。

应对气候变化需要能源体系和发展方式的深刻变革,也需要增强社会公众的低碳意识与行为,这给经济学提出了新的研究任务和方向:其一,能源体系变革的路径及影响,包括节能减排及能效提升、新能源技术创新和产业化、行政措施和市场化手段等方面的研究。其二,低碳经济及其发展模式,包括碳效率及其影响因素、碳脱钩相关理论和机制、减排路径及创新激励机制等方面的研究。其三,应对气候变化的相关国际制度,包括国家间减排责任的分担、气候政策与国际经济合作以及全球气候治理等方面的研究。其四,政府在引领整个社会向低碳社会发展过程中,要发挥主导作用,通过有效传播,提高公众对气候变化问题的认知,增进公众对低碳社会和低碳理念的认同感,优化公众行为,自觉采取节能减排行动。发达国家已对这些问题进行了大量的研究,初步形成了相关的理论体系和研究方法,对发达国家经济社会的低碳转型产生了重要影响,并为气候谈判和相关国际合作提供了理论支撑。相比发达国家,中国在积极应对气候变化的同时还肩负着工业化、城镇化、绿色化等经济社会发展的重任,因而更加迫切需要对中国的气候变化和能源经济问题进行深入研究。

基于上述考虑,我们组织编写了这套“气候变化与能源经济研究丛书”,包括《FDI对中国工业能源环境的影响研究》《不确定性条件下油价宏观经济影响的动态一般均衡模拟研究》《偏向型技术进步对中国工业碳强度的影响研究》《碳减排路径与绿色创新激励机制》《气候壁垒对人民币实际有效汇率的影响》

《全球主要碳市场制度研究》《气候规制与国际贸易：经济、法律、制度视角》和《政府低碳理念传播的理论与实践》。上述研究立足于绿色低碳经济发展与低碳社会建构，关注国际气候谈判趋势，瞄准能源经济研究领域的前沿，主要是一批青年博士最新的研究成果，体现出青年学者对环境、气候变化和低碳经济转型的关注、思考和探索，希望能为全球应对气候变化和我国低碳经济转型与可持续发展作出自己的贡献。

齐绍洲 吴力波 张继宏

2017 年 2 月

序 言

气候变化是全人类面临的共同挑战,国际贸易是世界经济增长的强劲动力,两者的任何关系都会成为国际政治、经济领域的焦点问题。多边气候协议确立了共同但有区别责任原则,在该原则下各国制定的气候规制存在强弱差异。这引发了严格气候规制国家对贸易、投资、碳排放转移等的担忧,气候规制与国际贸易的冲突与协调迅速成为气候谈判和学术研究的热点。于是“污染避难所”理论被应用于分析气候规制对国际贸易的影响,并引申出竞争力问题和碳泄漏问题。在此背景下,一些气候贸易措施为发达国家所提出和采用,包括“碳关税”、欧盟航空减排措施、碳标识以及气候技术壁垒等。竞争力问题、碳泄漏问题、气候贸易措施,体现了气候规制与国际贸易之间的冲突,也触发了对如何协调两者关系的思考。气候规制与国际贸易的研究包含着许多前沿的理论问题,而且我国既是第一贸易大国也是温室气体排放最多的国家,因而该研究对我国具有重要的理论意义和现实价值。为此,本书从三大方面展开了论述:

第一,竞争力问题和碳泄漏问题的理论和实证。理论上,竞争力问题和碳泄漏问题既存在理论支持,也面临理论挑战。“污染避难所”理论虽然支持了竞争力问题,但是其本身也面临着“波特假说”“资本—劳动力假说”等理论的挑战。碳泄漏的机制主要包括竞争力渠道、需求渠道和能源渠道,其中竞争力渠道最为重要,因而竞争力问题也可以看作是碳泄漏的一个方面。同时,碳泄漏也存在一些相反的渠道,如生产侧的要素投入变动、诱导技术进步和外溢效应,以及需求侧的消费替代效应和收入效应。对竞争力问题和碳泄漏问题的检验大致分为两类:事前模拟研究和事后实证研究。模拟研究往往发现存在竞争力问题或碳泄

漏问题,而实证研究多数并未发现这两个问题存在的可靠证据。本书引入了衡量各国气候规制强弱的指标,采用投资区位选择模型和贸易引力模型进行实证研究,并未在国际投资领域或国际贸易领域发现竞争力问题。随后本书还基于可计算一般均衡模型构建了碳泄漏渠道的分解框架,并以湖北碳交易试点为例进行了模拟,结果显示存在碳泄漏问题。综上,竞争力问题和碳泄漏问题的理论基础面临挑战,而相关检验的结论也存在分歧。

第二,气候贸易措施的由来、形式及合法性。虽然竞争力问题和碳泄漏问题的研究存在分歧,但是严格气候规制仍会引发对类似问题的担忧,于是“碳关税”、欧盟航空减排措施、碳标识以及气候技术壁垒等气候贸易措施逐渐受到重视。在欧美相关利益集团的推动下,气候贸易措施一方面被当作是竞争力问题和碳泄漏问题的应对措施,另一方面还被看作气候谈判的博弈手段。然而,气候贸易措施普遍存在法律争议和不确定性,尤其是涉及世界贸易组织(WTO)相关规则。“碳关税”难以适用边境调节规则,基于碳排放权交易体系的“碳关税”很可能违反一般禁止数量限制原则,而基于碳税的“碳关税”会与最惠国待遇原则相违背。在援引一般例外条款时,“碳关税”也面临较大困难。国际社会对欧盟航空减排措施是否符合国际法的分歧明显,争论从该措施诞生之初就一直不断,主要争论点包括管辖权问题、《京都议定书》有关问题、税费问题等。碳标识、气候技术壁垒并不必然违背WTO相关规则,其违法与否具体取决于方案实施细节的设计,而方案设计的关键在于不给国际贸易造成不必要的障碍。

第三,气候规制与国际贸易的协调。WTO对于跨境环境问题倾向于多边解决方案,以防止单边措施对多边贸易体制的损害,但在严格符合相关规则的情况下也并不禁止单边措施。WTO关于环境规则的模糊性为气候贸易措施提供了“灰色区域”,但真正通过WTO审查也并非易事。于是一些协调方案被提出,包括WTO框架内和框架外的方案。但这些方案要么过于理想,要么会遭到发展中国家的反对,唯一政治上可行的方案是达成诸边协议。现有国际气候制度对贸易措施基本持反对态度,单边贸易措施对其构成一定挑战。在后京都气候制度中,《巴黎协定》明确反对具有对抗性、惩罚性的措施,单边气候贸易措施的合理性大为下降;但是欧盟航空减排措施不仅促成了国际航空碳抵消和减排计划,

还影响到了航运业减排谈判。此外,学者们还试图更合理的划分贸易内涵碳排放责任,以此来协调气候规制与国际贸易的关系。新原则将贸易内涵碳划分给进口国或者在出口国和进口国之间分担,即消费责任原则和共担责任原则。上述原则本身具有进步意义,但是目前在理论和实践上都仅仅处于探讨阶段。

气候变化与国际贸易是人类发展的重要议题,两者存在复杂互动关系,本书仅从上述三个方面研究气候规制与国际贸易的冲突与协调。虽然作者力求完善,但由于能力和水平有限,书中难免存在疏漏和不足,还望读者批评、指正。

谭秀杰

2017年10月于武汉

目 录

总 序.....	1
序 言.....	1
导 论.....	1
第一章 竞争力问题和碳泄漏问题的理论研究.....	6
第一节 共区原则及气候规制的差异性.....	6
第二节 竞争力问题的理论研究	13
第三节 碳泄漏问题的理论研究	18
第二章 竞争力问题的实证研究	30
第一节 竞争力问题研究综述和行业范围	30
第二节 气候规制对国际投资影响的实证研究	35
第三节 气候规制对国际贸易影响的实证研究	42
第三章 碳泄漏问题的模拟研究	51
第一节 碳泄漏研究综述	51
第二节 模型介绍与说明	57
第三节 模拟情景设置	62
第四节 模拟结果及分析	66

第四章 气候贸易措施的由来及其动因	74
第一节 气候贸易措施的由来及界定	74
第二节 气候贸易措施兴起的理由	80
第三节 气候贸易措施的推动因素	86
第五章 气候贸易措施的种类及形式	95
第一节 “碳关税”的概念及形式	95
第二节 欧盟航空减排措施的规定及进展	101
第三节 碳标识的概念及形式	107
第四节 气候技术壁垒的概念及形式	112
第六章 气候贸易措施的合法性分析	118
第一节 “碳关税”与 WTO 规则	118
第二节 欧盟航空减排措施的国际法分析	125
第三节 碳标识、气候技术壁垒与 WTO 规则	132
第七章 气候贸易措施与国际贸易制度	139
第一节 WTO 相关规则、机制及立场	139
第二节 支持视角下的单边气候贸易措施	145
第三节 反对视角下的单边气候贸易措施	150
第四节 气候贸易措施与国际贸易规则的协调	157
第八章 气候贸易措施与国际气候制度	165
第一节 气候贸易措施对国际气候制度的挑战	165
第二节 气候贸易措施与《巴黎协定》	170
第三节 欧盟航空减排措施对气候谈判的冲击	173
第四节 气候贸易措施未来发展趋势分析	179

第九章 贸易内涵碳责任划分问题及其原则	185
第一节 贸易内涵碳及其责任划分	185
第二节 生产责任原则及其缺陷	190
第三节 新提议的责任划分原则	194
第四节 责任划分原则的对比评价	199
第十章 结论及政策建议	205
第一节 主要研究结论	205
第二节 形势分析及对策建议	209
参考文献	215
图表索引	240

导 论

气候变化是全人类面临的共同挑战,国际贸易是世界经济增长的强劲动力,两者的任何关系都会成为国际政治、经济领域的焦点问题。当前,各国为应对气候变化而出台了强弱差异的气候规制,引发了关于竞争力受损和碳泄漏风险的担忧,气候规制与国际贸易的冲突与协调也迅速成为气候谈判和学术研究的热点。

一、研究背景与意义

随着人类对气候变化及其危害的认识不断加深,应对气候变化也从科学界的呼吁逐渐演变为国际谈判的严肃议题。经过艰难协商国际社会已经达成了《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》,并在 2015 年巴黎气候变化大会上通过了《巴黎协定》。考虑到发达国家与发展中国家在气候变化上的历史责任不同以及在减排能力方面存在的差异,这些国际条约确立了共同但有区别责任原则。根据该原则,发达国家应率先控制温室气体排放,并提供资金和技术援助以帮助发展中国家减缓或适应气候变化。

为履行公约义务、减缓气候变化,各种气候规制被提出或实施,主要包括碳税或能源税、碳排放权交易体系,最典型的是欧盟碳排放权交易体系(EU ETS)。由于国际气候制度确立的共同但有区别责任原则,各国或未参与应对气候变化,或实施强弱不同的气候规制。这种国家间气候规制的强弱差别,引发了严格气候规制国家对贸易、投资、碳排放转移等的担忧。一些学者将“污染避难所”理

论应用到气候变化领域,提出了竞争力问题和碳泄漏问题。前者是指由于实施比国外更强的气候规制,国内某些工业部门将会出现成本上升、市场份额萎缩、生产下降等问题;后者是指严格气候规制国家所减少的碳排放转移到宽松气候规制国家。

竞争力问题和碳泄漏风险在发达国家引起了广泛关注,一些与气候变化相关的贸易措施被提出和采用,并成为各国在气候变化和国际贸易领域博弈的焦点。发达国家大力推动气候贸易措施,一方面是出于经济、政治方面的考虑而试图影响其他国家的气候政策或贸易活动,另一方面是受到内部某些利益集团的压力而不得不作出的妥协和补偿。当前气候贸易措施都是单边行动,其类型及形式不断丰富,主要包括“碳关税”、欧盟航空减排措施、碳标识以及气候技术壁垒。虽然世界贸易组织(WTO)成立后对环境保护更加重视,但是相关国际法或规定模糊或缺乏先例,各种具体措施普遍存在法律争议和不确定性。目前,部分措施正在或者已经从理论走向实践,将对国际贸易和气候谈判产生巨大影响。

竞争力问题、碳泄漏问题、气候贸易措施体现了气候规制与国际贸易之间的冲突,不利于促进自由贸易和应对气候变化。现行国际贸易体制和多边气候协议虽不存在实质性冲突,但交叉领域的规定存在很大的模糊性,又进一步加剧了气候规制与国际贸易的紧张关系,这也是气候贸易措施法律不确定性的根源。因此,有必要促进气候规制与国际贸易之间的协调,构建公平合理、合作共赢的互动格局,避免两者冲突的不利影响。于是,WTO等国际贸易体制和多边气候协议被寄予厚望,重新划定贸易内涵碳的排放责任也成为重要议题。

气候规制与国际贸易的研究包含着许多前沿的理论问题,因而具有重要的理论意义。第一,竞争力问题和碳泄漏问题是气候贸易措施被提出和实施的最直接理由,也是其他理由的逻辑基础,因此迫切需要探讨竞争力问题和碳泄漏问题的理论基础、真实性和严重程度;第二,气候贸易措施是一个新事物、新问题,其背后存在哪些推动因素,措施的法律性质如何界定,应该适用哪些法律,相关的法律规定又该怎样解读,这些都是亟待澄清的理论问题;第三,气候规制与国际贸易的协调十分必要,并触发了关于协调平台、途径和方案等问题的思考,而这些无疑是重要但目前研究又非常薄弱的议题。

我国既是第一贸易大国也是碳排放最多的国家,在国际贸易和气候谈判中都扮演着重要角色,因而气候规制与国际贸易的研究也具有重要的现实价值。第一,竞争力问题和碳泄漏问题的研究,既为我国建立碳排放权交易体系等气候规制提供技术支撑,也满足了外贸部门、行业和企业现实需要;第二,气候贸易措施还处于发展变化之中,具体的种类和形式不断丰富,有必要密切跟踪各种贸易措施的最新动态,为国内提供及时的预警;第三,气候规制与国际贸易的协调方案将影响到未来的气候谈判和国际贸易,因而需要提前深入研究,以便将来为相关部门科学决策提供参考。

二、研究思路与内容

本书首先研究各国强弱有别的气候规制对国际贸易的影响,着重从经济学的角度出发检验竞争力问题和碳泄漏问题;接着考察为应对上述两个问题而提出的相关贸易措施,重点从国际法的角度出发分析“碳关税”、欧盟航空减排措施、碳标识和气候技术壁垒等气候贸易措施的合法性;然后探讨气候规制与国际贸易的协调,主要从国际制度的角度出发讨论贸易谈判和气候谈判中的相关议题,以及贸易内涵碳责任划分的新原则。具体的研究思路见图 0.1。

本书研究内容主要围绕三个方面:竞争力问题、碳泄漏问题的理论与检验,气候贸易措施的由来、形式及合法性,气候规制与国际贸易的协调。除导论外,本书分为如下十个章节:

第一章回顾竞争力问题和碳泄漏问题的根源及理论研究。本章将介绍共同但有区别责任原则和各国强弱有别的气候规制,以此说明竞争力问题和碳泄漏问题的根源;然后详细解读竞争力问题的理论实质、影响因素和理论挑战,以及碳泄漏问题的泄漏渠道、理论模型和理论挑战。

第二章通过气候规制对投资、贸易影响的实证研究检验竞争力问题。本章将在梳理现有文献的基础上,选取化工、造纸、金属以及非金属矿产品等行业,构建投资区位选择模型和贸易引力模型进行实证研究,检验气候规制对这些行业国际投资和国际贸易的影响,以此衡量竞争力问题的严重程度。

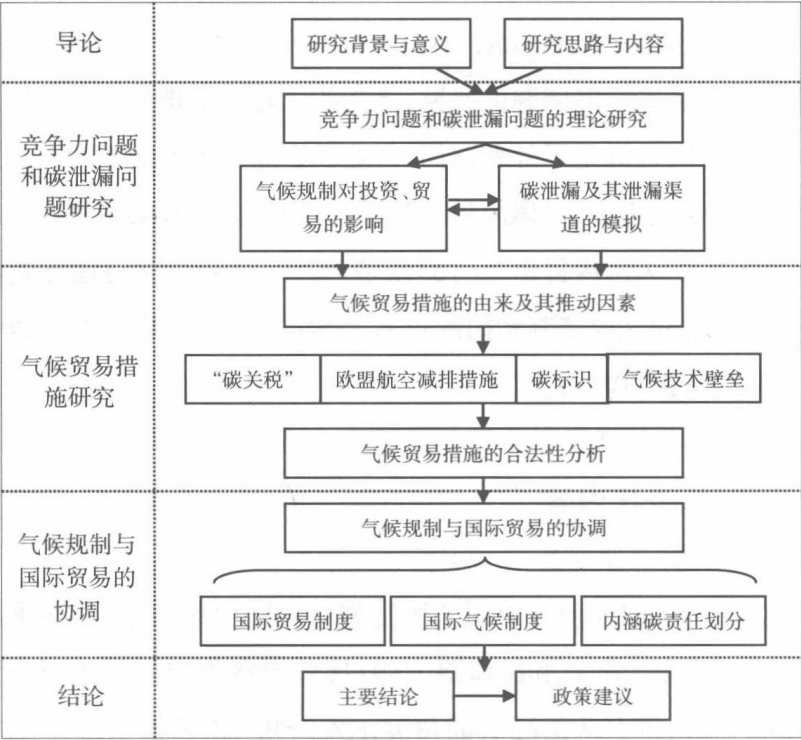


图 0.1 本研究的技术路径

第三章采用可计算一般均衡模型模拟碳泄漏及其渠道的效应。本章将对碳泄漏相关研究进行综述;接着基于中国多区域一般均衡模型(TermCO2)构建碳排放权交易模块,并建立碳泄漏渠道的分析框架;最后以湖北碳交易试点为例设置政策情景,模拟碳泄漏及其不同渠道的效应。

第四章探讨气候贸易措施的界定、理由以及推动因素。本章将梳理各种气候贸易措施的由来,并尝试界定“气候贸易措施”;然后从国际贸易和气候谈判两个维度分析气候贸易措施兴起的理由;最后分别从欧盟、美国内部利益集团角度出发,进一步揭示气候贸易措施背后的推动因素。

第五章总结梳理气候贸易措施的具体规定、种类和形式。本章将依次研究“碳关税”、欧盟航空减排措施、碳标识以及气候技术壁垒的具体规定,对上述气候贸易措施的概念进行界定,并整理归纳具体的形式。

第六章分析各种具体气候贸易措施的合法性问题。本章将依次分析“碳关税”、欧盟航空减排措施、碳标识及气候技术壁垒的法律问题,涉及 WTO 规则、

欧盟航空排放措施相关国际法,并重点讨论其中的法律争议。

第七章研究气候贸易措施与国际贸易制度的关系。本章将在解析 WTO 相关规则、机制及立场的基础上,从支持和反对两个角度研究单边气候贸易措施,并讨论在国际贸易制度下协调气候规制与国际贸易的方案。

第八章研究气候贸易措施与国际气候制度的关系。本章将讨论气候贸易措施对国际气候制度的挑战,再解读《巴黎协定》相关规定、分析欧盟航空减排措施对国际行业减排谈判的冲击,并预判各类气候贸易措施的发展趋势。

第九章研究关于贸易内涵碳责任划分的新原则。本章将说明贸易内涵碳及责任划分问题,并在此基础上分析生产责任原则及其缺陷;然后介绍学者为协调气候规制与国际贸易关系而提出的责任划分新原则,包括消费责任原则和共担责任原则;最后对上述原则进行对比评价。

第十章归纳主要结论、提出政策建议。本章将从研究的三个方面来归纳总结主要研究结论,并在此基础上分析我国所面临的形势和应该持有的立场,最后提出我国的应对建议。