

关于美国实施 新气候保护主义的探讨

——基于美国气候法案中贸易限制措施的分析

于玲玲 博士生(辽宁大学经济学院国际贸易系 沈阳 110036)

中图分类号:F752 文献标识码:A

内容摘要: 本文从2009年美国众议院通过的《美国2009年清洁能源与安全法案》(以下简称法案)出台背景出发,以该法案中的贸易限制条款为切入点,对气候法案的保护主义性质进行了详细分析,在此基础上对气候法案中贸易限制措施的实施前景进行分析,并就其可能对国际气候谈判造成的负面影响进行了论述。

关键词: 新气候保护主义 贸易限制措施 美国气候法案

引言

2008年金融危机爆发后,美国开始审视经济发展方向,并重新作出战略选择。总统奥巴马指出,“美国不能继续依靠金融巫术来维持美国经济的发展和美国人民的生活了。美国需要调整自身,进入一个新的发展方向,这个新的发展方向就是低碳经济的发展,是新能源、智能电网和生物技术,这些产业成为美国新的产业选择和战略选择”。在国际方面,为了借助气候变化这个政治舞台,角逐引导未来世界发展的主导地位,奥巴马政府需要在国内的能源与气候立法方面表现积极,以展示其在应对气候变化问题上的努力,并从道义上挽回以往布什政府“不参与、不作为”的气候政策给国际社会留下的负面形象。

2009年6月,美国众议院基于内外战略的考虑通过了《美国2009年清洁能源与安全法案》(H.R.2454, The American Clean Energy and Security Act)。这是一部国家综合气候和能源立法,旨在通过数百万新的就业机会来推动美国的经济复苏,通过减少对国外石油依存度来提升美国的

国家安全,通过减少温室气体排放来减缓全球变暖,并向清洁能源经济转型。

《美国2009年清洁能源与安全法案》首次对美国企业二氧化碳等温室气体排放做出限制,提出总体目标:要求到2020年之前实现排放量比2005年减少17%;到2050年之前减少83%。法案引入了“总量控制与排放交易”(cap-and-trade)的温室气体排放权交易机制,以市场化手段解决资金问题。根据这一机制,美国发电、炼油等工业部门的温室气体排放配额将逐步减少,超额排放需要购买排放权。

法案第三章规定了排放配额的分配方案,具体如下:2012-2025年,55%的配额分配给因能源价格上涨而受到影响的消费者,19%的配额分配给易受贸易影响的行业(如水泥、钢铁等),13%用于支持清洁能源和能源效率投资;2026-2050年,58%的配额分配用于保护消费者,19%用于国内减缓气候变化的行动,12%用于支持清洁能源和能源效率投资,4%用于支持易受贸易影响的行业。

由此可见,易受贸易影响的行业在2025年之后,免费获得的配额将大量减少(降幅达15%),超额排放需要购买排放权。这意味着相关行业将要承担更高的二氧化碳排放成本。多数共和党人认为法案中的“总量控制与排放交易”机制无异于大规模加征能源税,将损害美国经济,甚至可能减少美国相关部门的就业。如果发展中国家不承担减排义务,不采取相似措施,则美国的易受贸易影响部门将处于更加不利的竞争地位。因此,在该法案的第四章规定了“国际储备碳排放配额计划”(International Reserve Allowance

Program)。本文将就此进行详细分析。

法案中贸易限制措施的主要内容

发达国家制定应对气候变化的国家政策时,应保证这些政策不应成为惩罚发展中国家的工具。尽管如此,一些发达国家却试图对来自发展中国家的进口产品基于其碳含量征收关税。比如,边境调节措施。其理由是,发展中国家的生产者利用成本较低而碳排放较高的生产方式进行生产,并因此获得相对于发达国家同类产品的竞争优势(因为发展中国家的产品更便宜)。2009年6月26日众议院通过《美国清洁能源与安全法案》包含了基于碳的边境调节措施,该措施被认为可以解决竞争力和碳泄漏问题,该法案由亨利·韦克斯曼(Henry Waxman)和爱德华·马基(Edward Markey)撰写,竞争力和碳泄漏问题在该法案的第四章——向清洁能源经济过渡(TITLE IV-TRANSITING TO A CLEAN ENERGY ECONOMY)中有所阐述。

该法案第四章包括两个部分:一是确保工业排放真正减少(Ensuring Real Reductions in Industrial Emissions),二是绿色就业机会与工人的转移(Green Jobs and Workers Transfer)。其中,“确保工业排放真正减少”之下包含排放配额部分退回计划(Emission Allowance Rebate Program)和国际储备碳排放配额计划(International Reserve Allowance Program)两项内容。鉴于本文重点分析美国气候法案中的贸易措施条款,因此对“排放配额部分退回计划”相关内容不作详述。本文将重点介绍和分析“国际储备碳排放配额”部分。

碳排放配额部分退回计划。该计划指导美国环保局不得迟于2011年6月30日将部分退回的配额分配给符合标准的工业部门的所有者和运营者,以补偿企业因本《法案》排放温室气体而增加的成本。

国际储备碳排放配额计划。要求美国总统建立国际储备碳排放配额计划。如果总统建立国际储备碳排放配额计划,要求总统尽快做出决定,但不得迟于2018年6月30日。该计划要求美国进口商购买并提交国际储备碳排放配额作为自外国进口货物到美国的条件。尽管如此,国际储备碳排放配额计划将于2020年1月1日起实施。

国际储备碳排放配额计划是:为了解

决符合《美国清洁能源与安全法案》规定标准的美国工业部门的生产商或制造商,面对外国竞争者时可能出现的竞争力损失问题,如果具体工业部门的所涉货物少于85%的进口在满足下列至少一种标准的国家生产或制造:

一是该国是美国所参加的国际协定的缔约方,并且作出了一个在其国内具有可执行的温室气体减排承诺,该承诺中的减排行动至少与美国的减排措施一样严格;二是该国是有关某部门减排达成的多边或双边减排协定的缔约方,美国也是缔约方之一;三是该国拥有该部门每年度的能源或温室气体密度报告,相关的密度应该等于或少于美国依据最近几年的相关数据确定的相应部门的能源或温室气体密度。

这基本上意味着,如果该部门所涉货物的进口超过15%是在不满足上述至少一条标准的国家生产或制造,则要求美国总统不迟于2018年6月30日,之后每四年进行评估,就此类产品落实并实施国际储备碳排放配额计划。

美国自发展中国家进口的许多产品将受到这一条款的影响。据统计,2004-2007年间,美国主要从《联合国气候变化框架公约》的三个缔约方进口水泥,这三个国家是中国、泰国和韩国,均为《联合国气候变化框架公约》的非附件一国家,来自上述三国的水泥进口量已经超过了美国水泥进口总量的15%——其中中国占19%,泰国占9%,韩国占8%。2009年5月,美国几乎32%的进口钢铁制品来自5个发展中国家(墨西哥占10.8%,中国占14.5%,巴西占1.7%,委内瑞拉占1.5%,印度占2.8%)。

根据这一计划,美国进口商必须向美国政府购买国际储备碳排放配额后才能将货物进口到国内。进口时购买国际储备碳排放配额所支付的相应金额,随后上缴美国政府。

如果属于下列情况,进口货物无需购买国际储备碳排放配额:产自美国认为符合《美国清洁能源与安全法案》第767条(C)款规定的温室气体减排承诺标准的国家的产品;产自联合国列为最不发达国家的国家的产品;产品在美国之外的国家生产,该国温室气体排放量占全球总量不到0.5%,该国出口到美国的产品占美国符合标准的工业部门进口总量少于5%。

由美国进口商向美国政府支付的国际储备碳排放配额的购买价格相当于其国内

最新的排放配额拍卖结算价格。美国进口商需要购买的国际储备碳排放配额数量的一般计算方法由美国环保局和美国海关共同决定。

国际储备碳排放配额计划实质上是一种基于碳的边境调节措施。这一计划将极大地增加一些国家国际贸易的交易成本,特别是那些向美国出口产品的发展中国家(因为根据《联合国气候变化框架公约》他们不履行有约束力的减排目标)。因此,一旦对来自发展中国家的多种产品实施国际储备碳排放配额计划,则发展中国家出口商的贸易竞争力必然遭到严重削弱。

法案中贸易限制措施的前景分析

根据《美国清洁能源与安全法案》,要解决美国工业部门关心的碳泄漏和竞争力问题,美国政府将采取以下措施:

补偿——对那些因遵守更严格的美国温室气体排放标准(尤其是能源密集型 and 贸易脆弱型)而产生额外费用的工业部门进行补贴。

提高贸易壁垒——对来自其他国家(要求进口商购买并提交国际储备碳排放配额给美国政府并以此作为进口的条件),尤其是发展中国家、并可能与美国国内生产或制造的产品形成竞争的产品提高贸易壁垒。

尽管如此,奥巴马政府近期似乎并不急于推出国际储备碳排放配额计划。2009年4月14日,美国贸易代表Ron Kirk在写给能源和商业委员会一位高级委员的信中表示,“解决碳泄漏问题最有效的方法是在联合国框架内的谈判达成一项新的国际气候变化协议,并保证所有主要的排放体采取长期、有力的行动削减温室气体排放。此时不支持任何具体的措施,包含边境措施”。

如果包含上述规定的《美国清洁能源与安全法案》在参议院获得通过,并由奥巴马总统签署生效;则这些规定与WTO相关规则和原则(非歧视性原则和禁止补贴原则)的兼容性需要慎重评估。

边境调节措施引起了发展中国家的深切关注。通常,进入发达国家市场是其发展战略的重要组成部分。因此,《美国清洁能源与安全法案》的相关规定可被认为是变相的贸易保护主义措施,无疑违背了《联合国气候变化框架公约》的“共同但有区别的责任”原则和WTO相关规则。

法案中贸易限制措施的潜在影响

法案中贸易限制措施将对《联合国气候变化框架公约》的未来谈判带来负面影响:

试图保护美国温室气体排放工业使其免于遭受因国内实施更严格温室气体减排标准而面临的“所谓”不利的国际竞争力损失;试图将发达国家的碳排放标准强行向发展中国家的产品和生产加工方法进行域外执行,甚至不顾发展中国家是否有资金或技术能力来有效实施或遵守上述标准;试图通过削弱发展中国家出口竞争力来惩罚其不承担温室气体减排承诺或目标;试图通过限制发展中国家的出口机会在一定程度上阻碍发展中国家实现发展目标(贫困锁定)。

发达国家不遵守他们根据《联合国气候变化框架公约》(“共同但有区别的责任”原则)和世贸组织“不得构成武断的或不合理的差别待遇,或构成对国际贸易的变相限制”的承诺。因此,这些措施传递了消极的政治信号,即发达国家不愿与发展中国家在《联合国气候变化框架公约》和世贸组织框架谈判中进行真诚协商。这些措施也可能对《联合国气候变化框架公约》缔约方之间推进巴厘行动计划或世贸组织多哈回合谈判达成一致同意的成果产生不利影响。

参考文献:

1. 黄晓凤.“碳关税”壁垒对我国高碳产业的影响及应对策略[J].经济纵横,2010(3)
2. 马岚.撕掉“碳关税”外衣[J].经济研究参考,2009(60)
3. Thomas Andersson, Carl Folke, Stefan Nyström. 环境与贸易——生态、经济、体制和政策[M].清华大学出版社,1998
4. 吴力波,汤维祺.碳关税的理论机制与经济影响初探[J].现代国际关系,2010(9)
5. H.R.2454, The American Clean Energy and Security Act

作者简介:

于玲玲(1981年-),女,辽宁大连人,辽宁大学经济学院国际贸易系2009级博士研究生,研究方向:国际贸易、世界经济。