

《自然》建议：中国、美国和欧盟组建气候俱乐部

CCE气候变化经济学 2021-08-07

美国拜登总统的上任为一个长期讨论的解决全球变暖的方法带来了机会：组建气候俱乐部。美国、欧盟和中国共同排放了世界上半的温室气体，他们必须联合起来减少国内排放，并对进口产品征收碳税，进而激励所有国家减少排放。

诺贝尔经济学奖得主 William Nordhaus 在 2015 年提出了气候俱乐部的想法。他建议，一些国家应同意将排放量控制到严格的水平，并协调从其他国家进口的关税。这样一来，各国将主动愿意加入俱乐部以避免贸易惩罚。

如何做到这一点？例如世界贸易组织（WTO）制定规则，规定对“碳边界调整”进行收费——即对进口商品制造过程中释放的碳排放征税。对世界三大经济体的进口征收碳税，可能会推动全球采取强硬的气候行动。否则，各国仍将保持自由减排量——许多国家将等待其他国家采取行动，而不是推进代价高昂的减排。

一、共同利益

中国、美国和欧盟首次在气候变化问题上表现出共同的决心。欧盟的目标是到 2050 年实现碳中和。为实现这一目标，欧盟已做出调整碳定价体系、加强环境监管和引入“碳边界调整”等一系列承诺。这些政策调整将阻止企业将生产过程转移到环境规制宽松的国家，从而有效减少碳泄漏。

美国也做出了类似的承诺，政府承诺将把投资对象对准绿色项目，并加强法律法规以推动减碳脱碳，国内本土企业也将不得不承担其碳污染的成本。此外，还将对从未履行其气候和环境义务的国家进口的商品进行碳边界调整。同样地，中国承诺到 2060 年实现碳中和。

气候俱乐部的组建将带来地缘政治利益。从美国的角度来看，这符合美国在气候变化和一些其他共同感兴趣的领域与中国进行合作的战略。从欧盟来看，欧盟愿意与美国就气候问题进行探讨，包括引入碳边界调整。从中国来看，一个三方合作协议将支持国内“绿色革命”的呼吁，同时避免出口成本的增加。

美国、欧盟和中国三大经济体占据了全球 GDP 的 61%，商品进口贸易的 43%，这将有力促使其他国家加入。例如，欧盟和英国的贸易协定中包括了减少排放和实施碳定价的共同承诺。作为向美国出口碳密集型产品的主要国家，加拿大可能会寻求加入。

随着减排成本的下降，加入俱乐部的成本也会下降。太阳能和风能已经是大多数国家最便宜的发电方式，到 2025 年可能成为最大的发电来源。在过去的十年里，风能发电价格下降了 70%，太阳能光伏成本下降了 90%。

公众舆论会对气候行动提供强有力的支持。欧盟委员会的一项民意调查显示，93%的公民认为全球变暖是一个严重的问题。2019-20 欧洲投资银行气候调查显示，近四分之三的中国人将气候变化列为社会面临的巨大挑战。近三分之二的美国民众认为，保护环境应成为总统和国会的首要任务；大约一半的人对全球气候变化也持同样的看法。2019 年，超过 3500 名美国经济学家呼吁美国碳税和碳边界调整措施。

二、加入挑战

加入气候俱乐部同样具有一些挑战。例如碳边界调整措施从未在全国范围内实施过。到目前为止，只有加州采用了这种措施。在其电力市场上，电力进口商要对其他州产生的排放负责，但碳定价低且环保法规宽松。目前的碳定价仅涵盖了全球 22%的排放量，平均每吨仅为 2 美元。其他一些措施仅用于防止碳泄漏，例如在欧洲碳排放市场向排放者发放限额。因此为了实现更雄心勃勃的气候目标，需要调整气候政策，也要加强对跨境贸易的控制。

另一种批评的声音认为，加入一个气候俱乐部可能会破坏共同但有区别的责任原则。该原则要求高收入国家，由于其历史上对气候变化贡献更大，因此要比其他国家承担更多的减排责任。其中一种方法认为可以免除非常低收入国家的边境费用，但最好用部分收入为低收入国家的气候技术提供资金支持。对世界上的一些国家来说，如孟加拉国和安哥拉等国，能够摆脱对化石燃料的依赖，实现经济发展是具有重要意义的。

此外，气候俱乐部应拥有更广阔的视野。例如，它可以将投资投入到有价值但目前成果十分有限的研究和开发领域，比如碳去除技术研发。或者在大量甲烷气体从冻土土壤中释放出来之前，投入紧急资金到控制永久冻土解冻的措施上，例如恢复草原和增加大型畜群放牧等。

三、四个步骤

经济体需要采取四个步骤来组建或加入气候俱乐部。

首先，必须强化和调整国内目标。每个经济体都可以选择自己的方法——无论是碳税、排放交易计划还是加强环境监管。但每个国家都应该设定短期承诺，以实现碳中和的共同目标。并且为了避免碳泄露，里程碑计划应该保持大致相似。例如，在今年晚些时候举行的联合国气候变化大会谈判之前，美国和中国应该与欧盟制定的更强有力的目标保持一致。去年 12 月，欧盟宣布将把 2030 年的减排目标提高到 1990 年水平的 55%，而不是 40%，并且他已开始为此目标调整立法。

需要通过研究来帮助每个经济体选择最佳的脱碳策略。例如，模型可能表明，一些国家将从优先转向可再生能源生产中受益最大，而另一些国家则最好减少对碳足迹较大的进口的依赖。同样，一个可行的碳排放协议可能对某些经济体是适用的，但对其他经济体来说，在政治或技术上是不可实现的。在这种情况下，模型需要评估达到排放目标所需的最低环境监管水平。

其次，各国必须就比较不同气候工具的方法达成一致。研究人员应该开发出可靠的方法来评估环境法规中提到的碳定价。在将此类措施与碳税进行比较时，这一点至关重要，并将最终确定碳边界调整的水平。

第三，各经济体需要就衡量复杂商品碳含量的标准达成一致。了解任何产品的碳足迹将使征收“碳附加税”成为可能，类似于增值税。每个生产阶段的排放都可以被征税，这样最终用户就可以支付产品的全部碳成本。

每个生产商都需要测量并标注其产品的碳含量。国际标准已经规定了如何做到这一点。2013 年推出的 ISO 14067 就是其中之一。但是，与制造汽车或电视相比，评估生产一吨铝所释放的碳的计算要简单得多。因此研究人员需要简化评估过程，还需要碳评级机构去监测评估报告的合规性和准确性，类似于审计师如何核实公司税账目。

第四，税收和监管体系必须透明。碳边界调整要符合世贸组织制定的规则，中国、美国和欧盟作为世贸组织的成员国，这一点至关重要。这些规则要求经济体对进口产品征收与国内税“相当”的税项，也可以制定“保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施”（如碳税），只要这些措施不是随意的或歧视性的。如果碳边界收费与国家气候目标不一致，则可能被视为保护主义。

透明度对于处理世贸组织成员之间的争端至关重要。如果碳税歧视外国生产商，该如何制定解决机制成为关注的问题之一。因此，气候俱乐部将需要一个仲裁机制——类似于国家间争端解决机构或 WTO 多边小组。如果一个成员国违背其气候政策，另一个俱乐部成员可以报告给这个机构得以处理。

四、下一步行动

要实现避免气候灾难所必需的快速脱碳，需要有针对性的研究，支持大胆的经济刺激措施等。今年 11 月在英国格拉斯哥举行的第 26 届联合国缔约方大会将是中国、美国和欧盟成立气候俱乐部的一个理想机会。

来源：CCE 气候变化经济学 2021-08-07 微信号：ClimateEconomics

特别声明：以上文章内容仅代表该作者或机构观点，不代表心也环境官网观点或立场，如有关于作品内容、版权或其它问题请于作品发表后尽快与本网站联系。