



欧盟碳边境调节机制： 浅析欧盟委员会的立法提案及其对中国的潜在影响

段茂盛（清华大学） 李莉娜（adelphi） 陶玉洁（清华大学）

2021年8月

免责声明：本文仅代表作者的个人观点，不代表任何机构的立场和观点。

随着 2019 年《欧洲绿色新政》的发布，欧盟显著提高了其碳减排雄心并加快了减排步伐，包括将 2030 年减排目标从相对 1990 年水平减排 40% 提高到至少减排 55%。欧盟委员会于 2021 年 7 月 14 日发布了欧盟碳边境调节机制（CBAM）的立法草案，作为“Fit for 55”一揽子立法提案的一部分¹。欧盟希望用 CBAM 来解决碳泄漏风险不断升高的问题，以避免欧盟生产商将国内市场份额拱手让与更加高碳但承担较低水平碳成本的竞争对手，或选择将生产转移到碳价更低的国外市场。欧盟将 CBAM 定位为部分现有碳泄漏保护措施替代措施而非叠加措施，主要替代欧盟碳市场（EU ETS）下针对国际竞争压力较大、碳排放成本占产品价值比例较高的工业企业（即能源密集和贸易暴露部门，简称 EITE 部门）所实施的免费配额分配措施。欧盟计划在 2023—2025 年的三年过渡期结束后，向 CBAM 覆盖的进口商品施加与 EU ETS 下配额价格等同的碳成本。采用 CBAM 替代现行的 EU ETS 下的免费配额分配措施也有助于欧盟内部提高减排力度。简单而言，针对欧盟 CBAM 覆盖产品的边境调节价格等于该产品的隐含碳排放量乘以出口国与欧盟之间的碳价差。

欧盟 CBAM 是一个复杂的政策工具，本文的目的是对欧盟委员会的欧盟 CBAM 立法提案中的关键要素进行全面而简要的分析，并初步分析该机制可能对中国带来的影响和中国潜在的应对措施和行动。

¹除了 CBAM 机制外，该一揽子计划还包括对欧盟碳市场的修订（包括引入一个新的碳市场来覆盖交通和建筑行业以及扩展现有碳市场至航海业），对其他欧盟能源和气候主要相关立法的修订，根据《减排努力分担条例》（Effort Sharing Regulation, ESR）提高各成员国非 ETS 部门的气候目标，到 2035 年在土地使用、林业和农业领域实现气候中和，将《欧盟可再生能源指令》（Renewable Energy Directive）下可再生能源在终端能源消费中的占比从 32% 提高到 40%，制定更富雄心的能源效率目标和更严格的车辆碳排放标准，大幅扩大低碳交通基础设施建设，采取措施增加替代燃料的使用，征收更加符合欧盟能源和气候政策要求的能源税等（ICAP, 2021 年）。

1 欧盟委员会立法提案中 CBAM 的关键设计要素和过渡期

1.1 政策工具类型

欧盟委员会对实施欧盟 CBAM 可能采取的六种不同的政策工具进行了分析，包括进口碳关税、消费税和四种对照 EU ETS 设计的“名义”碳市场。提案建议欧盟 CBAM 采用“名义”碳市场的形式，即针对 CBAM 覆盖产品的进口商建立一个单独的不可交易的配额（CBAM 证书）池。EU ETS 要求被覆盖的排放设施报告其碳排放量并清缴相应碳排放配额，与之类似，在欧盟 CBAM 下，进口商需要以提交 CBAM 声明的形式报告其进口的 CBAM 覆盖商品的隐含碳排放量，并清缴相应数量的 CBAM 证书。CBAM 证书由进口商从欧盟成员国指定的主管部门处购买，其价格与 EU ETS 下的配额价格挂钩。进口商每年进行一次申报和清缴，均在商品进口后的次年进行。

1.2 欧盟 CBAM 的运行流程

欧盟 CBAM 覆盖产品的进口商需要向相应的欧盟成员国主管部门提出申请，以获得“授权申报人”的身份。授权申报人需要在每年 5 月 31 日之前提交一份 CBAM 声明，说明进口产品的数量、经被认可的核查机构独立核查的隐含碳排放量、在产品原产国已经实际支付的碳价以及考虑 EU ETS 免费分配因素后所需清缴的 CBAM 证书数量。同样，在每年 5 月 31 日前，授权申报人应向同一主管部门提交与申报的隐含碳排放量相等数量的 CBAM 证书。此外，授权申报人应确保每季度末，其在主管部门运营的国家注册登记系统账户上的 CBAM 证书数量不低于从该日历年开始以来根据排放强度默认值计算的进口产品总隐含碳排放量的 80%，从而降低未来违规的风险。

每个欧盟成员国均设立 CBAM 的主管部门，并在欧盟 CBAM 的运行管理方面承担重要责任，包括对申报人进行授权、运行和维护为授权申报人设立账户的注册登记系统、对 CBAM 声明进行审查，出售、回购以及注销 CBAM 证书，并监督进口商履行 CBAM 证书的清缴义务。欧盟委员会将作为 CBAM 的中央管理机构负责建设并维护一个独立的交易日志系统，记录与 CBAM 证书相关的信息，包括证书的购买、持有、清缴、回购和注销，确保各国的注册登记系统之间协调一致，并对 CBAM 证书的交易进行监督，包括风险管控等。欧盟委员会一旦在监管过程中发现不正常的操作，应通知有关成员国做进一步的调查。

CBAM 证书自购买之日起有效期为两年，授权申报人可以在每年 6 月 30 日之前请主管部门回购多余的 CBAM 证书，回购数量上限为其上一日历年所购买的 CBAM 证书总数的三分之一。配额清缴及回购完成后，主管部门应注销授权申报人账户内剩余的无效 CBAM 证书。CBAM 证书的回购价格为授权申报人购买该证书时支付的价格。

根据欧盟现行规则（第 2018/2067 号实施条例）获得认证的核查机构都可以作为欧盟 CBAM 下的核查机构，但欧盟成员国的国家认可机构也可以根据相关机构履行规定义务的能力认证新的核查机构。欧盟委员会在 CBAM 立法提案中提到，监测欧盟境外的碳排放将会面临挑战，并将该义务施加给了欧盟境内的授权申报人。这会给欧盟境内的进口商带来包括碳排放核查在内的履约成本。进口商可以直接采用排放强度默认值来计算产品的隐含碳排放量以降低核查成本，但如果产品的实际生产排放效率优于默认值，直接使用默认值反而会增加其履约总成本。因此欧盟允许并鼓励进口商使用经核查的实际排放数据。

1.3 覆盖的行业和产品

欧盟 CBAM 在初期将覆盖水泥、电力、化肥、钢铁和铝等五个行业，选择这些行业的标准包括：是否被纳入 EU ETS，对欧盟碳排放的贡献，碳泄漏风险水平，以及在尽可能扩大覆盖范围和避免因过于复杂而导致的过高行政负担之间保持平衡。这五个行业的排放总量约占欧盟总排放量的 40%。而具体的欧盟 CBAM 覆盖产品根据《欧洲商品名称及编码制度》（European Combined Nomenclature）加以定义，该编码制度是以世界海关组织（World Customs Organization）的《商品名称及编码协调制度》（Harmonized System Nomenclature）为基础制定的。欧盟 CBAM 覆盖的产品包括原材料以及部分成品和半成品，而纳入较为复杂产品（例如钢管、铁管或管件）的目的是防止企业通过将贸易模式向下游转移来规避 CBAM。欧盟 CBAM 覆盖了三种温室气体排放，即二氧化碳、氧化亚氮和全氟化碳。

有机化学品和炼油产品等目前未被纳入欧盟 CBAM 覆盖范围，主要原因在于确定针对相关单个产品隐含碳排放量的默认值存在困难或者在 EU ETS 中相关基准值的设置对该类产品的区分度不足。但欧盟委员会表示，其最终目标是覆盖尽可能多的产品，CBAM 立法提案中附带的影响评估报告也建议逐步扩大覆盖范围，直至纳入了 EITE 清单上的所有行业。

1.4 隐含碳排放量的确定

欧盟委员会在提案中针对电力和其他商品的隐含碳排放计算提出了不同的方法。现阶段 CBAM 证书清缴义务所涉及的隐含碳排放计算主要基于产品生产中的直接排放，暂不考虑间接排放。水泥、化肥、钢铁和铝产品的隐含碳排放量将按生产者的实际排放来计算。对于在生产过程仅需投入零隐含碳排放的原材料和燃料的简单产品，其碳强度的计算方法为申报期内进口商品的直接排放量除以产品总量。对于在生产过程中需投入简单产品的复杂产品，除了要计算复杂产品生产中的直接排放外，还要计入其生产投入中被 CBAM 覆盖的简单产品所隐含的直接排放。如果无法确定实际排放量，则可使用基于出口国平均排放强度的默认值，并根据一个“放大系数”进行上调，具体细节将在未来的有关实施细则中确定。如果无法获得来自出口国的可靠数据，则默认值将被设置为欧盟表现最差的 10% 设施的平均排放强度。在采用默认值的基础上，允许使用经过核查的实际排放量会增加欧盟 CBAM 运行的复杂性和成本，但这也会激励相关出口产品降低碳排放，提升该机制的环境有效性。

CBAM 提案要求欧盟委员会制定具体的实施法案，进一步规定详细的隐含碳排放量的计算方法，包括生产过程边界的确定。在 2023—2025 年过渡期之后，间接排放可能会被纳入隐含碳排放的计算中，但这要取决于欧盟委员会的进一步评估结果。过渡期期间，进口商除了报告直接排放外，也需要报告隐含间接排放。

进口电力的隐含碳排放量则是基于单个出口国、多个国家或某个国家特定地区的平均排放因子进行计算。排放因子指的是该区域内化石燃料发电的 CO₂ 排放强度的加权平均值。由于准确跟踪特定电力流动的难度很大且电力交易非常复杂，在计算电力隐含碳排放量时更多基于默认值，但部分情况下也可使用实际排放量，例如可以依据欧盟成员国和其他国家的购电协议来确定进口电力的实际排放量。电力部门在 CBAM 机制中的安排基本和中国没有关联，而主要涉及欧盟的邻国。

1.5 确定边境调节的水平

欧盟 CBAM 下进口商所应承担的财务义务是由隐含碳排放量乘以一个价格计算而得，而该价格反映了 EU ETS 配额价格与生产商在原产国已经支付的碳价之差。CBAM 所对标的 EU ETS 配额价格为每个日历周配额拍卖结算价的平均价格，并将在下一个日历周的第一个工作日由欧盟委员会在其网站上公布。若此价格不可得，则采用之前最近的可得价格。此外，边境调节水平，也就是需清缴的 CBAM 证书数量，也要根据当时 EU ETS 下相应部门获得的免费配额情况进行调

整，免费分配的比例越高，所需清缴的 CBAM 证书数量就越低。欧盟委员会将进一步制定实施法案来确定调整的具体办法。

进口商可以在其 CBAM 声明中说明在商品原产国已支付的碳成本，以减少其财务义务。进口商也必须保留未享受出口退税或任何其他形式出口补贴的实际支付碳价的记录。欧盟委员会提案中没有明确“碳价格”的定义，但随附的影响评估报告中仅包含了 ETS 或碳税政策下的显性碳价政策。对此，欧盟委员会做出解释，认为碳定价和非定价的监管措施之间的等效性难以确定，并且欧盟和大多数其他国家都同时存在碳定价和非定价的两类减排政策。欧盟 CBAM 立法提案的介绍性文本中指出，应探索与其他国家签订协议的可能性，以“充分考虑其他国家的碳定价机制”，但这是否将会包括标准或监管等政策带来的隐性碳价尚未可知。

该立法提案还授权欧盟委员会制定具体实施法案，来规定 CBAM 证书清缴数量折减计算的方法，包括将以外币支付的碳价按年平均汇率转换为欧元、对相关信息进行独立认证的机构的资质、已支付碳价以及没有享受出口退税或其他形式的出口补贴的证明等方面。

1.6 收入用途

欧盟委员会在 CBAM 提案的正式文本中并未指明 CBAM 收入的用途，但在介绍性文本中指出，“大部分”收入将根据 2020 年 12 月 14 日欧洲理事会的决定进入欧盟一般预算，作为欧盟应对新冠肺炎疫情挑战的重要财政支撑，同时也将用于支持绿色转型投资。该提案并未提及将收入返还给贸易伙伴。

此外，通过逐步取代 EU ETS 下的免费配额分配（详细见下文“与现有碳泄漏保护措施的关系”一节），欧盟 CBAM 将增加 EU ETS 中 CBAM 覆盖部门可用于拍卖的配额数量，从而为欧盟创新基金（Innovation Fund）和现代化基金（Modernization Fund）创造更多的资金来源，进一步支持气候行动和能源转型。预计在 CBAM 正式开始产生收入的 2026 年，欧盟 CBAM 带来的年直接收入约为 15 亿欧元，2030 年将增加至约 21 亿欧元。此外，预计 2030 年 EU ETS 下增加的配额拍卖还将带来 70 亿欧元的收入。

1.7 义务的豁免

欧盟 CBAM 提案仅允许对已加入 EU ETS 的国家（冰岛、列支敦士登和挪威）或已实现其碳市场与 EU ETS 完全连接的国家（瑞士）提供豁免。提案中并未提及给包括最不发达国家（LDC）在内的任何其他国家提供特殊待遇。

但是，CBAM 提案序言中指出，欧盟应加强与其他国家的接触、对话与合作，商讨欧盟 CBAM 的特定要素的实施。欧盟也“应探索与其他国家缔结相关协议，认可其他国家的碳定价机制。如果这些协议能确保某个行业提高其脱碳效率和雄心，则可用其替代 CBAM 的实施”。这一表述较为模糊，但也给中国等国带来了与欧盟协商达成双边协议的，促使欧盟认可其气候政策（特别是碳定价政策）与欧盟相关政策力度类似，从而获得欧盟 CBAM 下的豁免待遇的可能性。

1.8 与现有碳泄漏保护措施的关系

免费配额分配是欧盟现行的两项碳泄漏保护主要措施之一²。根据提案中所倾向的欧盟 CBAM 方案设计，从 2026 年开始，EU ETS 下针对 CBAM 覆盖行业的免费配额分配比例将每年减少 10%，到 2030 年其免费分配比例将下降 50%，到 2035 年 CBAM 覆盖行业完全取消免费分配。这一规定并未写入 CBAM 本身的法律文本中，而是包含在 EU ETS 的修订案立法文本内。CBAM 立法草案中规定，CBAM 证书的清缴数量需根据 EU ETS 当时的免费配额分配情况进行相应调整，并要求欧盟委员会在实施法案中规定进行相应调整的方法。未被 CBAM 覆盖的部门将继续根据其行业基准值获得免费配额分配。用于免费分配的配额减少数量将每年进行计算，具体数值为 CBAM 覆盖部门免费配额的减少量与全部的免费配额分配量之比。

CBAM 提案强调 CBAM 机制旨在替代所有现行的碳泄漏保护措施，但并未明确提及是否继续实施间接成本补偿措施。EU ETS 修订草案也未针对间接成本补偿措施提出实质性修改建议。与 EU ETS 修订草案一同发布的影响评估认为，鉴于化石燃料发电在未来仍将是欧盟电力市场的定价者，且电价很可能会随着配额价格上涨而持续上涨，在 2021 至 2030 年期间应考虑继续保留间接成本补偿措施。

² 另一种措施是间接成本补偿。

1.9 过渡期

2023—2025 年被确定为欧盟 CBAM 的过渡期，在此期间进口商将仅承担申报义务，不承担财务义务。过渡期内，进口商需每季度报告其进口产品数量、总隐含碳排放量、总隐含间接排放量以及进口产品在原产国已支付的碳价。从 2026 年开始，进口商需根据其进口产品的隐含碳排放量清缴相应数量的 CBAM 证书。

2 欧盟 CBAM 立法的前景

欧盟委员会是在《2030 年气候目标计划》、影响评估以及与各利益相关方的多轮协商的基础上推出欧盟 CBAM 的立法提案的。提案中将 EU ETS 定位为欧盟脱碳议程的核心工具。提案仍需经过欧盟的常规立法程序，得到欧盟理事会和欧洲议会的批准后，才能在未来几年以最终形式生效，批准过程中可能还会对现有提案进行修改。欧盟 CBAM 最终通过立法程序获批的时间表尚不明确。

此外，在欧盟 CBAM 立法通过之后，欧盟委员会仍需制定相关的专门法案或者实施法案以明确与其诸多要素相关的具体规定，包括监测、报告和核查、注册登记系统、实施和监督、CBAM 证书价格的计算等。这些规定有望与 EU ETS 的规定高度协同。

最后，CBAM 提案还明确要求欧盟委员会收集必要的信息，以期在未来将欧盟 CBAM 的覆盖范围扩大至间接排放以及初期覆盖范围以外的产品（例如其他有碳泄漏风险的产品、运输服务、以及价值链下游产品），同时探索基于环境足迹来计算隐含碳排放量的方法。过渡期结束之时，欧盟委员会需向欧洲议会和欧盟理事会提交一份报告，并可能辅以相关立法提案。

3 欧盟 CBAM 对中国的潜在影响

欧盟提出 CBAM 后，部分学者量化分析了其对欧盟贸易伙伴的可能影响，中国作为欧盟的主要贸易伙伴受到广泛关注。由于采用的数据、研究方法和对欧盟 CBAM 设计的假设不同，不同研究的结果也存在较大差异（表 1）。

表 1：关于欧盟 CBAM 对中国对欧出口影响的部分量化研究

文献/研究	欧盟 CBAM 设计	结论	
谢超&彭文生(2021)	<ul style="list-style-type: none"> 覆盖欧盟所有进口产品的全生命周期排放 基于出口国相关产品的平均碳排放强度³ CBAM 价格为 50.8 美元/吨 CO₂e 	中国对欧出口下降 6.9%	
Zhong & Pei (2021)	<ul style="list-style-type: none"> 覆盖欧盟所有进口产品的直接和电力间接排放 基于出口国相关产品的平均碳排放强度 CBAM 价格为 50 美元/吨 CO₂e 	中国对欧出口下降 5.41%	
UNCTAD(2021)	<ul style="list-style-type: none"> 覆盖电力和 EITE 部门产品的直接和电力间接排放 基于出口国相关产品的平均碳排放强度 CBAM 价格为 44 美元/吨 CO₂e 	中国对欧出口下降 1.98%	
European Commission (2021)	<ul style="list-style-type: none"> 覆盖电力、钢铁、水泥、化肥、铝等部门的排放 CBAM 价格由模型内生确定，2030 年约为 45.4-47.3 欧元/吨 CO₂e 	相对基准情景，中国 CBAM 部门对欧出口保持不变	
	<ul style="list-style-type: none"> 基于欧盟相关产品的平均排放强度且 EU ETS 下无免费分配，采用进口关税或 CBAM 许可证形式 	相对基准情景，中国 CBAM 部门对欧出口下降 11%	
	<ul style="list-style-type: none"> 基于出口国相关产品的平均碳排放强度，自 2026 年起 EU ETS 下免费分配比例每年下降 10% 	相对基准情景，中国 CBAM 部门对欧出口下降 13%	
Susanne(2021)	<ul style="list-style-type: none"> 覆盖钢铁部门的直接和电力间接排放 CBAM 价格为 60 欧元/吨 CO₂e 考虑 EU ETS 下的配额免费分配和间接成本补偿 基于欧盟相关产品的平均碳排放强度 	EU ETS 下免费分配比例从 80%降至 30%时，中国钢铁部门对欧出口成本增加 0.29-1.05 亿欧元/年，占钢铁部门对欧出口量的 1.7%-6.1%。	
清华大学 ⁴	<ul style="list-style-type: none"> 覆盖 CBAM 产品清单中所有产品的直接排放 CBAM 价格为 52 美元/吨 CO₂e 基于出口国相关产品的平均碳排放强度 	<ul style="list-style-type: none"> 不考虑 EU ETS 下的配额免费分配 	中国对欧出口成本增加约 3.05 亿美元/年，占 CBAM 覆盖产品对欧出口额的 4.8%
		<ul style="list-style-type: none"> 考虑 EU ETS 下的配额免费分配 	中国对欧出口成本增加约 1 亿美元/年，占 CBAM 覆盖产品对欧出口额的 1.6%

³ 采用的是出口国在生产上的平均碳排放强度，并未区分出口产品还是本国消费产品。下同。

⁴ 清华大学陶玉洁等尚未发表的相关研究。

当欧盟 CBAM 覆盖所有进口产品的全生命周期碳排放时，给中国对欧出口带来的冲击最大，在 50.8 美元/吨 CO₂e 的 CBAM 价格下，基于 2019 年贸易数据的分析表明，中国对欧出口将下降 6.9%（谢超&彭文生，2019）。随着 CBAM 覆盖的部门和排放范围的缩小，中国对欧出口的损失将逐步降低。当欧盟 CBAM 覆盖电力和 EU ETS 下所有 EITE 部门产品的直接和电力间接排放时，在 44 美元/吨 CO₂e 的 CBAM 价格下，基于 2012 年数据的估算发现，中国对欧出口将减少 1.98%（Zhong & Pei, 2021）。但这些研究所基于的假设与欧盟委员会提出的 CBAM 建议设计相比，均过大估计了 CBAM 的覆盖范围，从而严重高估了欧盟 CBAM 对中国的影响。相比较而言，Susanne（2021）和欧盟委员会发布的影响评估报告（EC, 2021）对欧盟 CBAM 影响的估计可能更为合理。

Susanne（2021）基于 2019-2020 年的贸易实物量数据、欧盟同类产品的排放强度、EU ETS 下的免费分配和根据德国相关数据确定的间接成本补偿等，计算了欧盟 CBAM 对中国钢铁部门对欧出口的影响。研究发现，在 60 欧元/吨 CO₂e 的 CBAM 价格下，当 EU ETS 下钢铁部门的免费分配比例从 80%下降至 30%时，中国钢铁部门对欧出口需承担的年 CBAM 成本将从 2925 万欧元上升至 1.0506 亿欧元，占中国 2019-2020 年年均对欧钢铁出口额的 1.7%-6.1%。

欧盟委员会在 CBAM 影响评估报告中评估了不同的设计选项下，中国的钢铁、化肥、铝和水泥等行业对欧贸易可能受到的影响。研究基于 JRC-GEM-E3 模型展开，假设欧盟实现其 2030 年最低 55%的新减排目标、边境调节价格为 EU ETS 下的碳配额价格且不考虑其他国家的碳定价政策。研究发现，如果以欧盟相关产品的平均碳排放量作为计算进口产品隐含碳排放量的基准值并允许进口商选择核证其实际排放水平、对 CBAM 部门的所有产品进行管制且取消免费配额分配，则无论是选择碳关税还是提交 CBAM 证书的方式，2030 年中国 CBAM 部门的对欧出口额约为 53 亿欧元，和基准情景（保持 2030 年减排 40%的目标，继续向高泄漏风险部门分配免费配额）下相当。而当其它假设不变，但采用出口国的平均排放强度作为基准值时，2030 年中国 CBAM 部门的对欧出口将降至 47 亿欧元，相比于基准情景降低 11%。如果其它假设不变，但采用中国的平均排放强度作为基准值且自 2026 年起 EU ETS 下 CBAM 部门的免费分配比例每年下降 10%，则 2030 年中国 CBAM 部门的对欧出口额降至 46 亿欧元，下降 13%左右。

清华大学的初步评估表明，根据 CBAM 提案中附件一的产品清单和 UN Comtrade 数据库，2016-2020 年间，中国受影响的对欧出口额年均约 61.14 亿美元，占中国对欧出口额的 1.8%，其中钢铁产品约占四分之三，铝产品约占四分之一，水泥和化肥的贸易量很小。当欧盟 CBAM 仅覆盖直接排放且以中国的平均生产排放强度计算对欧出口产品的排放，且不考虑 EU ETS 下的免费配额分配对清缴义务的影响时，在 52 美元/吨 CO₂e 的中欧碳价差下，中国对欧出口成本

年增加约 3.05 亿美元，占 2016-2020 年中国 CBAM 覆盖产品对欧年均出口额的 4.8%，占中国年均对欧出口总额的不足 0.1%。如果将 EU ETS 下的免费配额分配考虑在内，这一影响将进一步减小，中国对欧出口成本增加约 1 亿美元，仅占 2016-2020 年中国 CBAM 覆盖产品年均对欧出口额的 1.6%，其中，约四分之三的成本来自于钢铁产品，铝产品由于直接排放占比小，承担的 CBAM 成本也较小。但若未来 CBAM 覆盖范围扩展至电力间接排放，则铝部门所受影响将大为增加。

4 中国可能的应对行动

除了继续表达关切、关注欧盟 CBAM 的最新立法进程并分析欧盟 CBAM 对中国的潜在影响外，中国还应在各个层面采取行动，为应对欧盟 CBAM 的影响做好准备，并尽可能地主动去影响其具体设计和实施。

鉴于中国正在积极制定和实施国家层面的碳定价政策并进一步提高了减排力度，中国相关政府主管部门应与欧盟委员会就 CBAM 问题建立定期的双边交流机制，探讨与欧盟达成长期豁免或者在一段时间内豁免中国对欧出口产品协议的可能性。如果达成豁免协议不可能，一个次优的选择是与欧盟就 CBAM 实施中的核心问题达成双边协议，例如：1) 确定用于计算中国企业实际支付碳价的合适方法；2) 考虑到企业难以获得计算对欧出口产品平均排放强度所需的数据，由中国国家主管部门计算和公布中国的国家或地区的相关产品的隐含碳排放强度；3) 认可中国因行政命令类政策等给企业带来的隐性碳价。中国的相关行业组织和企业也可以在上述过程中发挥重要的作用。中欧的双边定期交流还应针对欧盟 CBAM 相关实施法规的制定和实施及 CBAM 覆盖范围可能扩大的方向等内容。为帮助对欧出口产品的生产商充分利用欧盟 CBAM 规则所允许的灵活性，同时减轻其合规性负担，中国全国碳市场主管部门应尽量使国内相关行业的 MRV 规则与欧盟的要求协调一致。

对于受欧盟 CBAM 影响的生产商，其应在相关规则确定后尽快建立符合 CBAM 要求的内部监测体系。同时，如果预计其产品生产的隐含碳排放强度低于默认值，应尽快请第三方机构对其排放进行核查，并向相关的欧盟成员国主管部门进行生产和排放信息的登记。中国的第三方核查机构（其中一些已经获得了 EU ETS 下航空领域的核查资格）如果有兴趣获得欧盟 CBAM 下的核查资质，应关注欧盟 CBAM 下关于第三方机构认证和核查规则的进展，争取成为合格的核查机构，更方便为中国对欧出口企业服务。如果有相关的中国企业感兴趣，也可以考虑提早准备，争取申请成为欧盟 CBAM 下的授权申报人。

参考文献

European Commission. (2021). Impact Assessment Report Accompanying the document “Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism”. European Commission. Brussels.

International Carbon Action Partnership. (2021). EU proposes major ETS reforms and new policies to meet 2030 target. Available online at <https://icapcarbonaction.com/en/news-archive/788-eu-proposes-major-reforms-to-ets-and-new-policies-to-meet-2030-target>

Susanne, Dröge. (2021). Ein CO₂-Grenzausgleich für den Green Deal der EU. Stiftung Wissenschaft und Politik. Available online at <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2021S09/>.

UNCTAD. (2021). A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries. United Nations Conference on Trade and Development. Available online at https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2_en.pdf.

谢超 & 彭文生. (2021). 欧盟碳边境调节机制对中国经济和全球碳减排影响的量化分析. 中金研究院. 北京. <https://www.cicc.com/api/upload/uploadService/downloadEx?fileId=50786&tenantId=123889>.

Zhong, J; Pei, J. (2021). On the competitiveness impact of the EU CBAM: An Input-Output approach. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3891356>