

“规范性力量”视角下 欧盟碳边境调节机制的扩散与中国的因应*

阮建平 黄辉平

摘 要：作为首个推行碳边境调节机制的国际行为体，欧盟的单边行动将对全球气候治理与国际关系产生复杂影响。既有研究分析了欧盟关于碳边境调节机制的内部博弈、碳边境调节机制与气候俱乐部的关系、碳边境调节机制的影响和气候外交等，但对其规范推广过程的理论阐释和实践分析不足。本文从“规范性力量”的理论视角出发，梳理了欧盟碳边境调节机制的扩散机制：发挥认知型领导力，率先推出这一新规范，并通过公示与对话说服他国接受；发挥结构型领导力，通过单一市场与政策主流化，形成强制和正反向激励；发挥工具型领导力，与其他发达国家建立议题联盟。欧盟推广其碳边境调节机制的外交努力在发达国家中取得了一定成效，但未能打消发展中国家的疑虑和抵制，其背后涉及气候治理的成本分担和发展权的平衡问题。对此，中国应发挥认知型领导力，贡献中国方案，提升自身在全球气候治理中的话语权；发挥结构型领导力，推进中欧谈判，争取双方的谅解与合作；发挥工具型领导力，加强南南合作，合力应对欧盟的单边行动，维护发展中国家的发展权。

关键词：碳边境调节机制；“规范性力量”；全球气候治理；领导力

作者简介：武汉大学 政治与公共管理学院 教授 武汉 430072

武汉大学 中国国际战略研究中心 助理研究员 武汉 430072

中图分类号：D81

文献标识码：A

文章编号：1005—4871(2025)06—0028—19

* 本文系2019年国家社科基金重点项目“美国对华战略竞争与中国的发展战略与对策研究”(项目编号:19AGJ003)的阶段性成果。

一、问题的提出

自气候变化引发国际关注以来,欧洲一直试图在全球气候治理中发挥领导作用。然而,欧盟自身的减排立法和政策也引发了内部对削弱其竞争力的担忧以及对其他国家“搭便车”行为的不满。在此背景下,经过激烈的内部讨论,欧洲议会和欧盟理事会于2023年5月10日共同通过了“建立碳边境调节机制的决议”,^①宣布对那些不按照欧盟减排标准生产的进口产品加征关税,意图在倒逼各国履行减排责任的同时确保欧盟企业的竞争力。由此,欧盟碳边境调节机制(CBAM,也被称为“碳关税”)完成了内部立法流程,将于2026年1月1日正式实施。作为第一个推行碳边境调节机制的国际行为体,欧盟的单边行动引发了广泛的国际争论,并将对全球气候治理与国际关系产生深远影响。

作为全球气候治理的重要内容,减少温室气体排放需要各国共同努力。对于减排的成本分担,各方存在不少争论,其背后不仅涉及“搭便车”行为,更攸关相关国家的经济利益和发展权。新世纪以来,欧盟一直在推行绿色转型,并在2005年建立欧盟碳排放交易体系(EU ETS)。这虽然有利于减少温室气体的排放,却增加了欧盟企业的生产成本。相对于那些减排力度较小的国家,欧盟的国际贸易竞争力受到一定程度的削弱。更为严峻的是,部分欧盟企业为了降低生产成本,规避欧盟的监管与减排措施,选择将生产迁移到气候政策更为宽松的第三国,由此导致了“碳泄漏”(Carbon Leakage)^②。为了推进全球减排又不削弱自身竞争力,欧盟力图通过CBAM来发挥其气候领导力,在促进全球减排的同时维护自身经济利益。2019年,欧盟委员会出台了《欧洲绿色协议》,宣布2030年温室气体排放相对于1990年净温室气体排放水平减少55%,推动欧洲转型为资源节约型、具有竞争力的现代化经济体,使欧洲在2050年成为第一个实现碳中和的大陆。针对碳泄漏风险,欧盟决定引入CBAM。^③ 2021年7月公布的“减碳55”(Fit for 55)一揽子立法

^① European Parliament and the Council of the EU, “Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism”, 2023-05-16, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2023.130.01.0052.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2023%3A130%3ATOC, 访问日期:2024-08-12。

^② 根据欧盟法案,若其他国家的减排力度低于欧盟,则存在碳泄漏的风险。欧盟企业会出于成本考虑,将生产转移到其他国家,或从其他国家进口温室气体排放强度更高的同等产品。碳泄漏不仅可能导致全球温室气体排放总量的增加,而且会削弱欧盟减排政策的实际效果。

^③ European Commission, “The European Green Deal”, Brussels, 11.12.2019, COM (2019) 640 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF, 访问日期:2024-08-12。

提案就包含 CBAM,^①由此开启了 CBAM 的立法流程。2023 年 5 月 16 日,CBAM 正式生效,并从 10 月 1 日起进入过渡期。在这期间,欧盟外企业无需支付相关调节费用。2026 年 1 月 1 日,CBAM 将正式进入实施阶段。届时,水泥、化肥、钢铁、铝、电力和氢气等六大碳泄漏风险较高的行业的进口商需要缴纳调节费。^②

欧盟 CBAM 的实施将影响中国等新兴国家的碳达峰与碳中和进程,同时冲击中欧贸易以及国际贸易规模。2024 年,中欧互为第二大贸易伙伴,欧盟是我国第二大出口市场。^③ 如果欧盟 CBAM 覆盖欧盟碳市场所有行业,中国受影响产品将达到对欧出口总额的 12%,约为 427.5 亿美元(约 2757 亿人民币)。^④ CBAM 推出之后遭到了中国、印度等发展中国家的反对。为此,深入研究欧盟 CBAM 的进展与动向,对于维护中国发展权、推动中欧经贸、开展对欧外交和参与全球治理具有重要的现实意义。

CBAM 提出以来引发了国内外学界的高度关注。学界主要围绕以下主题展开了研究讨论:一是欧盟内部关于 CBAM 的讨论博弈。既有研究或是通过追踪调查来揭示 CBAM 在欧盟内部面临的多重民意态度以及左右翼政治分歧,^⑤或是运用多源流理论探讨欧盟如何利用机会窗口和政治支持推进 CBAM 的实施。^⑥ 二是 CBAM 与气候俱乐部^⑦的关系。有学者认为 CBAM 与气候俱乐部是两种不同的政策,尽管二者有着相同的产生原因,如应对碳泄漏和“搭便车”行为,但在政策目标、类型、工具和扩散等方面存在差异性特征,而且气候俱乐部有更大的激励效

① European Council and the Council of the EU, “Fit for 55”, 2021-07, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55/>, 访问日期:2024-08-12。

② 根据欧盟法案,欧盟外的企业在过渡期需向欧盟报备商品总量、商品所含的排放量和间接排放量、在原产国缴纳的碳价等;CBAM 正式实施后,进口产品在其原产国已经承担的显性碳价(碳税或排放配额)可以豁免。参见 European Parliament and the Council of the EU, “Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism”。

③ 中华人民共和国外交部:《中国同欧盟的关系》, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/sbgx_679934/, 访问日期:2025-12-08。

④ 李岚春、陈伟:《欧美碳边境调节机制比较及对我国影响与启示研究》,载《世界科技研究与发展》,2023年第6期,第703-712页,这里第708页。

⑤ P. Bayer/L. M. Schaffer, “Distributional consequences shape public support for the EU carbon border adjustment mechanism: evidence from four European countries”, *Environmental Research Letters*, Vol. 19, No. 8, 2024.

⑥ 欧阳曜章:《多源流视角下欧盟碳边境调节机制政策》,硕士学位论文,上海外国语大学,2023年。

⑦ 2022 年的 G7 峰会提出建立气候俱乐部的重要性,认为目前全球气候雄心和实践都不足以实现《巴黎协定》的目标,G7 应建立气候俱乐部,以推进《巴黎协定》的有效实施,从而在遵守国际规则的基础上解决碳密集型产品的碳泄漏风险。参见“G7 Statement on Climate Club”, Elmau, 2022-06-28, <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057926/43099dc0d5bba6a5cdefca66c9114ec6/2022-06-28-g7-climate-club-data.pdf?download=1>, 访问日期:2024-08-13。

果。^①与之相对,有学者认为,CBAM符合气候俱乐部的所有特征,是名副其实的俱乐部,即成员国承诺采取更强有力的气候措施并惩罚非成员国。^②三是CBAM的影响。有学者对比评估了CBAM仅适用于排放密集型行业以及适用于所有经济部门时各国的相对风险水平,发现非洲和东南欧国家面临较高的风险。^③也有人采取多中心、多层次治理的视角,探讨了CBAM对内外利益集团的影响。^④四是基于CBAM的气候外交。现有相关研究或将地缘政治变化背景下的欧盟气候外交归纳为叙述、协调、外联和主流化过程,^⑤或将CBAM置于美欧双边合作和碳外交的背景下进行分析,^⑥或从国际法的角度探讨CBAM国际合作协议的法律形式、合作论坛和规范实质,^⑦或关注CBAM过渡期的制度设计在推动欧盟主导气候贸易规则话语权上的作用。^⑧此外,还有研究指出,欧盟正通过明确的合规导向、互认体系构建和适应性调整来建立基于欧盟规则的全球碳定价体系。^⑨

综上所述,既有研究为理解欧盟的CBAM奠定了宝贵基础,尤其是对其经济影响进行了全面系统的分析。然而,现有研究对于欧盟如何利用其权力资源与国际机制克服外部挑战推进CBAM过程的研究还不够。尽管也有一些研究分析了欧盟推行CBAM的气候外交实践,但更多的是个案分析或法律、制度层面的研究,未能从总体上解释欧盟多样化外交活动背后的权力资源以及领导力塑造机制。具

① Kimberly A. Clausing/Catherine Wolfram, “Carbon Border Adjustments, Climate Clubs and Subsidy Races When Climate Policies Vary”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 37, No. 3, 2023, pp. 137–162, here pp. 137–138, pp. 155–157; 关孔文、李倩慧:《欧美对全球气候治理体系的重塑——从“气候俱乐部”到“碳边境调节”》,载《国际展望》,2023年第5期,第99–117页,这里第104–108页。

② Kacper Szulecki et al., “The European Union’s CBAM as a de Facto Climate Club: The Governance Challenges”, *Frontiers in Climate*, Vol. 4, 2022, Article. 942583.

③ Laima Eicke et al., “Pulling up the carbon ladder? Decarbonization, dependence and third-country risks from the European carbon border adjustment mechanism”, *Energy Research & Social Science*, Vol. 80, 2021, Article. 102240.

④ Michael Jakob, “The political economy of carbon border adjustment in the EU”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 39, No. 1, 2023, pp. 134–146.

⑤ Niklas Bremberg/Anna Michalski, “The European Union Climate Diplomacy: Evolving Practices in A Changing Geopolitical Context”, *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 19, No. 3, 2024, pp. 506–535.

⑥ 严舒畅、周晓明:《美欧碳关税合作动向、动因与影响》,载《现代国际关系》,2023年第2期,第115–135页;徐莹、秦政:《领导力类型视角下的欧盟“碳外交”研究:工具、实践与前景》,载《区域国别学刊》,2023年第2期,第48–63页,这里第57页。

⑦ Michael Mehling, “The Form and Substance of International Cooperation on Border Carbon Adjustments”, *American Journal of International Law*, Vol. 116, 2022, pp. 213–218.

⑧ 杨博文:《欧盟碳边境调节机制过渡期规则实施:逻辑理路、趋势意图及我国因应》,载《德国研究》,2024年第5期,第46–65页。

⑨ 刘梦佳、李志永:《欧盟碳边境调节机制的布鲁塞尔效应:路径、效果及其限度》,载《德国研究》,2025年第5期,第36–55页,这里第40–43页。

体而言:在理论层面,既有研究缺乏一个整合性的理论框架,来系统阐释欧盟所采用的理念传播、强制和激励并举以及联盟构建等多样化策略;在实践层面,既有研究对欧盟推广CBAM背后的权力资源运作机制剖析不足。因此,在理解“欧盟如何运用其权力资源推广CBAM这一规范”上存在进一步研究的空间。对此,本文将依托“规范性力量”(Normative Power)理论,并整合领导力理论,构建一个包含认知型、结构型与工具型领导力的三维分析框架来分析欧盟CBAM的扩散机制。

二、理论框架:“规范性力量”与欧盟规范的扩散

作为“民事力量”之后描述欧盟角色身份和权力特点的又一概念,“规范性力量”由英国国际关系知名学者伊恩·曼纳斯(Ian Manners)在2002年提出。曼纳斯认为,塑造欧盟国际角色的最重要影响因素是欧盟的本质,而非欧盟的言行:作为一种混合政体,欧盟建立在规范的基础上,通过塑造“正常”标准而在世界政治中发挥作用。^①曼纳斯基于欧盟的特定历史、混合政体和宪政结构,指出欧盟的对外关系具有与众不同的规范基础,即五个核心规范——和平、自由、民主、法治、尊重人权和基本自由,以及四个次要规范——社会团结、禁止歧视、可持续发展和善治。这些基础规范体现在欧洲一体化进程中的一系列宣言、条约、政策、标准中,不仅彰显了欧盟统一的身份认同,而且赋予了欧盟合法性,实现了超越成员国简单相加的协同效应。^②曼纳斯将上述九项规范统一称为实质性规范原则,同时提出“树立榜样”“合理行事”和“最小伤害”作为欧盟推广实质性规范原则时应遵循的程序性规范伦理。^③参照规范扩散的理论,曼纳斯归纳了欧盟对外扩展其规范的六种途径,即传染性扩散(Contagion Diffusion)、信息性扩散(Information Diffusion)、程序性扩散(Procedural Diffusion)、传递性扩散(Transference Diffusion)、公开性扩散(Overt Diffusion)以及“文化过滤”扩散(Cultural Filter)。^④

继曼纳斯之后,“规范性力量”逐渐成为欧盟外交政策讨论与学术分析中日益流行的重要词汇,并被欧盟自身的一些文件所引用。2007年,在美国欧盟研究协会年会上,曼纳斯的《规范性力量欧洲:术语的矛盾?》一文被一致评为过去十年中发表的最重要、最精髓的五篇学术作品之一。^⑤然而,“规范性力量”也遭受到学界

^① Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235–258, here p. 240, pp. 252–253.

^② 同上, pp. 242–244.

^③ Ian Manners, “The Normative Ethics of the European Union”, *International Affairs*, Vol. 84, No. 1, 2008, pp. 45–60, here pp. 66–79.

^④ 同注^②, pp. 244–245.

^⑤ 陈实:《“弥散型力量”:欧盟在全球电信标准治理中的权力运用》,博士学位论文,武汉大学,2024年,第17页。

的批评与质疑。艾德里安·海德-普莱斯(Adrian Hyde-Price)认为,“规范性力量”充斥着自由理想主义,忽视了经济与军事硬实力的作用。他指出,欧盟在东欧剧变后并没有以“规范性力量”的逻辑处理和中东欧国家的关系;相反,作为其成员国的集体工具,欧盟综合运用硬实力和软实力来塑造良好的外部环境。^① 2011年,图奥马斯·福斯伯格(Tuomas Forsberg)修正了“规范性力量”理论。他认为,“规范性力量”有五个标准,即具备规范性身份、拥有规范性利益、遵守国际法等规范、使用规范性手段而非军事或经济手段、具有实现规范性目标的能力。福斯伯格将“规范性力量”视为一种理想模式,欧盟是最接近这一理想模式的行为体。欧盟通过说服、援引规范、塑造话语和以身作则四种机制来行使“规范性力量”。^②

尽管“规范性力量”存在种种争议,但它确实指出了欧盟的认同基础和独具特色的权力资源手段。正如法国国际关系学者扎吉·拉伊迪(Zaki Laidi)所言,欧盟在当今世界最重要的影响表现为其规范性影响,其最重要的政治资源是在全球范围内制定和执行尽可能广泛的规范体系的能力。^③ 在这一意义上,欧盟是最接近“规范性力量”的行为体。在通过一系列规范加强其内部凝聚力之后,欧盟通过对外发挥“规范性力量”,增强欧盟规范对其他行为体的吸引力。因此,“规范性力量”理论具有三重意义:首先,它具有本体论性质,欧盟可以被定义为国际体系中的规范改变者;其次,它具有实证性质,欧盟可采取行动改变国际体系中的规范;最后,它具有规范性质,欧盟应该采取行动将其规范扩展到国际体系中。^④

从实践来看,对“规范性力量”的运用就是欧盟扩散其规范以引领全球治理和国际议程的过程。在此,“引领”一词揭示了“规范性力量”在本质上可被理解为一项特殊的国际领导力。国际领导力聚焦于行为体“对国际关系的组织、塑造和引导”过程,其核心是建立“领导-追随”关系并以此“解决或规避集体行动困境”。^⑤ 而“规范性力量”的独特性在于,它将规范本身作为领导的核心资源和终极目标,使其他行为体将欧盟倡导的规范接受为普适性的标准。因此,“规范性力量”是基于

^① Adrian Hyde-Price, “‘Normative’ Power Europe: A Realist Critique”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, 2006, pp. 49–66.

^② Tuomas Forsberg, “Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 6, 2011, pp. 1183–1204, here pp. 1191–1198.

^③ [法]扎吉·拉伊迪:《规范的力量:欧洲视角下的全球治理》,上海:上海人民出版社,2022年版,第24页。

^④ 严骁骁:《反思“规范性力量欧洲”》,上海:上海人民出版社,2019年版,第3页;Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, p. 252.

^⑤ 庞中英:《效果不彰的多边主义和国际领导赤字——兼论中国在国际集体行动中的领导责任》,载《世界经济与政治》,2010年第6期,第4–18页,这里第8页;Oran R. Young, “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society”, *International Organization*, Vol. 45, No. 3, 1991, pp. 281–308, here p. 285.

规范塑造的国际领导力。

从权力类型的角度理解,“规范性力量”近似于软实力,即一国使其他国家以其预期目标为目标的同化能力,^①与军事力量和经济力量的联系似乎并不紧密。然而,“规范性力量”和软实力并不是同义词。“规范性力量”的核心在于通过界定何为“规范”来塑造普适性的国际规则,其实现也并非仅依赖同化或认同,而是内含约束力:“规范”试图依据一个简单的原则来获得其他行为体的赞许,一旦获得赞许,“规范”就具备了正当性,适用于所有行为体。^②作为强制力的结果,“规范”要获得其他行为体的赞许和支持同样需要经济、军事、外交等权力资源的支撑。为此,“规范性力量”的发挥不仅需要理念的吸引力,也离不开经济、外交等物质性权力资源的支撑。欧盟作为最接近“规范性力量”的行为体,其发挥规范影响力的实践必然是规范性手段与物质性权力的混合。概言之,欧盟的“规范性力量”本质上是以硬实力为后盾的规则塑造力,其目的是使自己推崇的规范被接受为全球通行的新标准。软实力是相对于硬实力而言的一种权力资源,其特点是说服力力量,而不是强迫。从这个意义来讲,软实力可以成为“规范性力量”的重要资源,但并不等于“规范性力量”。

曼纳斯提出的欧盟规范扩散路径关注到了物质激励的作用,如欧盟规范的传递性扩散往往发生在欧盟为第三方提供产品、贸易与援助时,但他对于其他权力资源的关注不够,甚至将欧盟无意间向第三方传播思想的结果也作为规范扩散的路径,稍欠缺条理性。福斯伯格的规范扩散机制则停留在软实力的层面。为此,本文认为有必要重新梳理欧盟“规范性力量”的扩散机制。

对欧盟而言,“规范性力量”旨在体现其在全球治理中具有不同于以往政治军事大国的领导力,是一种特殊的、基于规范塑造的国际领导力。为此,我们可以从领导力层面探究欧盟发挥“规范性力量”的路径。从国内外关于领导力的既有文献来看,领导力可以被划分为四大类:第一类是认知型领导力(cognitive leadership)。领导者通过提出和传播新的理念、规范或解决方案来创造智力资本,影响并塑造其他行为体的认知。^③第二类称为榜样型领导力(exemplary leadership),也称方向型领导力。领导者率先制定某项国内政策并采取单方面行动,发挥其设定标准的优势和榜样作用,以塑造其他行为体的利益、价值观和信仰,从而影响其行为。^④

① [美] 约瑟夫·奈:《硬权力与软实力》,门洪华译,北京:北京大学出版社,2005年版,第106页。

② [法] 扎吉·拉伊迪:《规范的力量:欧洲视角下的全球治理》,第48页。

③ Oran R. Young, “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society”, p. 298; Eva Pander Maat, “Leading by Example, Ideas or Coercion? The Carbon Border Adjustment Mechanism as a Case of Hybrid EU Climate Leadership”, *European Papers*, Vol. 7, No. 1, 2022, pp. 55–67, here p. 58.

④ Joyeeta Gupta/Michael Grubb (eds.), *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?*, Norwell: Kluwer Academic Publishers, 2000, p. 18.

第三类是结构型领导力(structural leadership)。当领导者与其他行为体之间存在非对称关系时,领导者将军事与经济实力等物质资源转化为谈判杠杆,通过“强迫和贿赂”或“胡萝卜与大棒”等方式,使其他行为体追随领导者的行为。^① 第四类是工具型领导力(instrumental leadership),也称企业家领导力。领导者依托外交洞察力、谈判策略和讨价还价技巧,组建“获胜联盟”,防止对立联盟的形成,从而获取追随者的支持,并借助第三方施加影响。^② 本文认为,在政治实践中,认知型领导力和榜样型领导力往往相伴而行,这两种领导力可以整合为认知型领导力,从而体现领导者率先提出和实践新规范及方案的主动性。

基于上述分析,本文将欧盟发挥“规范性力量”、推广其规范的实践归纳为以下三种类型的领导力,涵盖了理念的提出与传播、物质性强制力以及外交策略等。一是发挥认知型领导力,即率先提出和实践新规范,并采取相应外交手段影响、塑造其他行为体的认知和行为。二是发挥结构型领导力,即依托物质资源,通过强制、正向激励和反向激励等方式,使其他行为体追随领导者的行为。三是发挥工具型领导力,即开展协调议价策略组成支持联盟,借助第三方施加影响。

需要说明的是,这三类领导力作为理想类型在实践中往往相互结合、相互强化。在此,本文主要依据欧盟外交行为所动用的核心资源、追求的直接目标与依赖的首要作用机制,来判定其主导领导力类型,详见表 1。

表 1 欧盟发挥“规范性力量”的机制

领导力类型	核心资源	直接目标	首要机制
认知型领导力	理念、知识与信息	塑造共同认知和议题合法性	吸引与说服
结构型领导力	市场、资金与技术	改变他者的成本-收益结构	强制与激励
工具型领导力	外交技巧与制度平台	建立议题联盟	协调与议价

来源:作者自制。

这三种领导力类型分析有助于深入探究欧盟推广 CBAM 规范的方式和手段。认知型领导力为 CBAM 披上了推动实现全球气候雄心的合法外衣;结构型领导力以单一市场和技术、援助改变其他行为体的成本-利益结构,服务于欧盟的经济利益;工具型领导力通过建立小集团以扩大 CBAM 的合法性并向其他行为体施压。由此可以更好地理解欧盟如何协调运作其规范性资源和物质性权力,也能很好地

^① Duncan Liefferink/Rüdiger K. W. Wurzel, “Environmental Leaders and Pioneers: Agents of Change?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 4, 2017, pp. 951–968, here p. 957.

^② Joyeeta Gupta/Michael Grubb (eds.), *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?*, pp. 18–20; Duncan Liefferink/Rüdiger K. W. Wurzel, “Environmental Leaders and Pioneers: agents of Change?”, p. 957.

解释 CBAM 在欧盟与发展中国家之间引发的规范性争议。

三、欧盟 CBAM 的扩散机制

从实践来看,欧盟在推广 CBAM 时,综合运用其权力资源,通过其理念、榜样、强制力以及协调议价策略,发挥认知型、结构性和工具型领导力,向外输出其 CBAM 规范。

(一) 认知型领导力

欧盟是全球气候治理中的“先行者”,多次提出雄心勃勃的气候政策目标以及相应的实施路径。在发挥认知型领导力方面,欧盟率先推出 CBAM 这一新理念和规范作为解决“碳泄漏”问题的方案,并采取相应外交活动影响其他国家对 CBAM 的认知,希望借此发挥模范作用,获得他国的支持和效仿。

首先,欧盟在其官方网站上发布了全面的 CBAM 实施指导文件及相关行业信息,并通过在线研讨会的形式,为第三国推行 CBAM 提供有针对性的技术支持和能力建设服务。通过这一形式,欧盟对外公示其 CBAM 倡议,并为欧盟与第三国的双边和多边交流创造先决条件。

其次,欧盟官员积极开展与第三国的外交对话,以推介其 CBAM 规范。欧盟在法案中明确指出,应继续与第三国进行对话,为合作和解决问题留出空间,以便在实施过程中(特别是在过渡期),针对 CBAM 的具体细节提供指导,并推动与第三国在实施 CBAM 和达成碳定价机制方面的合作。^① 欧洲议会议员、社会党党团副主席穆罕默德·查希姆(Mohammed Chahim)以及欧洲议会环境委员会主席帕斯卡尔·坎芬(Pascal Canfin)在《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会(UNFCCC COP26)上,率领欧洲议会代表团就 CBAM 的具体内容与第三国交换了意见。查希姆作为负责 CBAM 提案的报告员,曾于 2022 年 3 月前往华盛顿,并与美国国会议员进行了交谈。他指出,CBAM 既不偏袒也不歧视,不同的 CBAM 机制可以共存,CBAM 为美国商品进入其他市场提供了新机遇。^② 2023 年 7 月 4 日,欧盟委员会常务副主席兼气候行动专员弗兰斯·蒂默曼斯(Frans Timmermans)访华,并与中国领导人举行了第四次中欧环境与气候高层对话。访问期间,蒂默曼斯敦促中国作为排放大国应加强气候雄心,并希望扩大欧中在碳排放交易

^① European Parliament and the Council of the EU, “Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism”.

^② Mohammed Chahim, “United States lawmakers are at a CBAM tipping point”, 2022 - 03 - 31, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/united-states-lawmakers-are-at-a-cbam-tipping-point/>, 访问日期:2024 - 09 - 12。

方面的合作。^①

与此同时,欧盟有关机构开展多项外交活动,促进全球碳定价和碳市场的发展。2024年2月,欧盟委员会专门成立了国际碳定价和市场外交工作组(Task Force for International Carbon Pricing and Markets Diplomacy)。该工作组曾邀请巴西、智利、哥伦比亚、日本和哈萨克斯坦等伙伴国家的官员赴欧洲访问,以便其与欧盟监管者和行业专家围绕碳定价政策设计、市场实施、补充性气候措施等议题,进行第一手经验交流和同行学习。在东盟-欧盟部长级对话、非洲气候峰会等重要国际场合,该工作组将碳定价确立为气候合作的核心议题。^②此外,欧盟委员会下设的税收与海关同盟总司(DG TAXUD)也在推广CBAM方面发挥了重要作用——帮助伙伴国家理解欧盟CBAM的机制架构,并使其出口到欧盟的产品与CBAM兼容。^③

尽管欧盟官员在接受采访时曾强调,欧盟将CBAM表述为贸易伙伴必须接受和适应的既定事实,但欧盟不会对合作伙伴的担忧置若罔闻。CBAM作为较新的气候政策,其技术复杂性将为欧盟进口商和外国出口企业带来较大的合规成本,这不利于欧盟CBAM的扩散。2025年10月20日,欧盟发布了简化和加强CBAM的修订条例,设立了新的50吨豁免门槛,简化了申报方法,为实施碳定价的第三国设置默认碳价,从而减轻了欧盟机构的监管、行政负担和企业的合规成本。^④

(二) 结构型领导力

欧盟在提出与实践其CBAM理念和规范,并说服其他国家接受这一方案时,容易受到规范争议的挑战。因此,欧盟需要以硬实力和物质资源为后盾,通过强制、正向激励和反向激励等方式,改变其他国家的成本-收益结构,获得支持与追随,也就是发挥“胡萝卜与大棒”式的结构型领导力以推广CBAM。

在强制与反向激励方面,欧盟以单一市场为武器,倒逼其他国家接受CBAM这一规范。CBAM本身融合了气候政策与贸易政策,兼具政治与经济双重属性。

^① European Commission, “Readout of the Fourth EU-China High-Level Environment and Climate Dialogue”, 2023-07-04, https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/readout-fourth-eu-china-high-level-environment-and-climate-dialogue-2023-07-04_en, 访问日期:2024-09-12。

^② European Commission, “EU Climate Diplomacy: one year of strengthening global carbon pricing and markets”, 2025-10-16, https://climate.ec.europa.eu/news-other-reads/news/eu-climate-diplomacy-one-year-strengthening-global-carbon-pricing-and-markets-2025-10-16_en, 访问日期:2025-11-15。

^③ Marian Feist et al., “Selling CBAM: Diplomacy for the European Union’s Carbon Border Adjustment Mechanism”, 2024-06, https://ariadneprojekt.de/media/2024/06/Ariadne-Analysis_CBAM-Diplomacy_June2024.pdf, 访问日期:2024-09-12。

^④ European Commission, “Officially published: Simplifications for the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)”, 2025-10-20, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/officially-published-simplifications-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-2025-10-20_en, 访问日期:2025-11-15。

在这里,欧盟运用了其市场权力。欧盟的市场权力是一种源自有效监管、高度发达的统一市场的非意图性后果。^① 自从欧洲统一大市场形成之后,欧盟克服了内部的语言文化多样性以及各成员国之间的贸易壁垒,从而获得了市场权力。依赖欧洲大市场的其他国家不得不顾及欧洲消费者的偏好以及欧盟标准,欧盟因而可以将单一市场武器化,作为推广欧盟规范的实力资源。根据CBAM法案,欧盟将对来自减排力度不足的国家的进口产品征收调节费用。根据其计算公式,当第三国的碳价与欧盟碳价持平时,第三国产品进入欧盟单一市场时可以豁免调节费用。也就是说,CBAM要求所有进口产品的单位碳排放成本必须与欧盟同类产品的单位碳排放成本相近或一致,其直接效果是惩罚低碳价国家的生产者,最终效果是刺激各国的碳价上升至与欧盟相同或接近的水平,从而将欧盟碳交易体系扩展至全球,由此巩固欧盟在全球气候治理中的规则主导权。皮埃尔·哈罗彻(Pierre Haroche)基于“势力均衡”理论和“依赖均衡”理论,分析了欧盟“积极的地缘经济措施”,指出其目的是“使用经济工具来加强欧盟对第三国的权力、增加第三国对欧盟的依赖”。根据进攻性和防御性目标,积极的地缘经济措施可以区分为“胁迫”和“威慑”。^② 欧盟CBAM利用第三国对欧盟单一市场的依赖,来实现欧盟的地缘政治目的:强迫第三国接受欧盟的气候规范,并对不配合国家进行惩罚。从这个角度看,CBAM是胁迫的典型例证。

在正向激励方面,欧盟以“环境主流化”(Environment Mainstreaming)思路推进CBAM的扩散。主流化即通俗意义上的议题挂钩和一揽子解决问题。《欧盟运行条约》明确规定,欧盟必须将环境保护要求纳入欧盟政策和活动的定义和实施中,以促进可持续发展目标的实现。^③ CBAM法案指出,欧盟应向发展中国家和联合国确定的最不发达国家提供技术援助,继续通过欧盟预算为最不发达国家的气候减缓和适应行动提供财政支持,包括为实现制造业的脱碳和转型所做的努力。在目前法案中,欧盟通过CBAM所获的收入虽然没有专门用来资助发展中国家的绿色转型,但欧盟将庞大的对外投资项目同CBAM相绑定,通过“全球门户”倡议、“公正能源转型伙伴关系”(JETP)等项目支持发展中国家的绿色转型,^④力图通过

① [法] 扎吉·拉伊迪:《规范的力量:欧洲视角下的全球治理》,第24页。

② Pierre Haroche, “Goeconomic Power Europe: When Global Power Competition Drives EU Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 62, No. 4, 2024, pp. 938–954, here pp. 948–949.

③ European Union, “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, 2012–10–26, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_2&format=PDF, 访问日期:2024–09–16。

④ European Commission, “CBAM and developing countries/LDCs”, 2024–05–29, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/7abe56cc-4af0-490d-90e1-0a0825aabe37_en?filename=CBAM%20and%20developing%20countries.pdf, 访问日期:2025–10–22。

这些外交倡议、项目以及配套的援助手段为 CBAM 的扩散提供正向激励。2025 年 10 月 16 日,欧盟委员会和欧盟外交与安全政策高级代表联合发布了题为《欧盟全球气候与能源愿景:巩固欧洲在全球市场中的竞争地位,加速清洁能源转型》的公报,旨在支持欧盟企业开拓海外市场并支持发展中国家的清洁能源转型。公报明确指出,尽管 CBAM 仍将是欧盟气候政策的关键支柱,但欧盟将细致评估 CBAM 等新立法的潜在跨境影响,倾听发展中国家的需求。为此,欧盟承诺在“全球欧洲”对外投资计划框架下,于 2028—2034 年筹集 2000 亿欧元,其中有 30% 的预算将用于支持发展中国家的脱碳与适应需求。^① 欧盟认为,此举既有助于缓解各方对欧盟立法的担忧,又能强化伙伴关系并推动更广泛的监管改革。这表明,欧盟正有意识地运用其财政资源作为“胡萝卜”,通过为发展中国家提供绿色转型的气候融资等公共产品,来软化 CBAM 的“大棒”属性,并将其重新包装为推动全球脱碳的规范性议程,从而构成了推广 CBAM 规范的正向激励。

(三) 工具型领导力

欧盟率先推出和实践 CBAM,以欧洲单一市场为依托,通过对话和沟通以及主流化的政策路径推广 CBAM 规范。欧盟推广 CBAM 规范的外交活动在美国、加拿大、英国等发达经济体中取得一定成效,但未能有效缓和来自中国、印度等发展中国家的反对态度。在这一背景下,欧盟发挥工具型领导力,有效经营各层面的盟伴关系和制度,加紧和其他发达国家的协调,组建 CBAM 联盟或气候俱乐部,对中国等发展中国家形成遏制之势。

欧盟 CBAM 法案明确指出,应成立一个拥有碳定价工具或其他类似工具的国家论坛(“气候俱乐部”),以促进所有国家实施雄心勃勃的气候政策,并为建立全球碳定价框架铺平道路。欧盟 CBAM 本身就具备了构成气候俱乐部的条件:碳定价需符合欧盟碳排放交易体系,这是俱乐部准入条件;不受限制地进入欧盟市场是成员国专属福利;碳边境调节费是对非成员国的惩罚,即非成员国的产品进口到成员国时需要按照统一的比例缴纳相应的关税。欧盟扩散 CBAM 规范的外交活动主要在发达经济体取得成效。例如,美国、加拿大、日本等国曾对建立 CBAM 表达过积极的态度,其中,拜登政府时期的美欧合作尤其具有代表性。

美国两党在气候变化问题上原本就存在以党派划界竞争的差异。^② 民主党更支持严格的减排措施,主张相对积极的气候政策;共和党则相反。然而近年来,美

^① European Commission, “EU Global Climate and Energy Vision: Securing Europe’s Competitive Role in World Markets and Accelerating the Clean Transition”, 2025 - 10 - 16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025JC0025&qid=1760959837610>, 访问日期:2025 - 10 - 22。

^② 威凯:《美国气候政策变化分析——基于政党竞争的视角》,载《美国问题研究》,2012 年第 1 期,第 137 - 154 页,这里第 144 页。

国两党在 CBAM 议题上的立场逐渐接近。越来越多的共和党人支持 CBAM 的理念,认为美国工业部门的碳强度几乎低于任何其他国家, CBAM 能为美国生产商创造公平的竞争环境。^① 2023 年,美国国会先后提出四项相关法案,分别为《提供可靠、客观、可核查的排放强度和透明度法案》(PROVE IT, 两党共同提出)、《外国污染费法案》(FPFA, 共和党提出)、《清洁竞争法案》(CCA, 民主党提出)以及《二十一世纪美国现代化基础设施建设法案》(MARKET CHOICE, 两党共同提出)。^② 在与美国谈判时,欧盟就曾考虑到美国的关切并作出让步。CBAM 法案规定对进口产品在原产国已支付的碳价给予扣除,但美国目前只有部分州建立了碳市场,尚未建立全国性的碳市场和碳价。美国出口到欧盟的产品无法获得“国内碳价抵扣”,这成为美国反对 CBAM 的重要原因。针对这一问题,2021 年 11 月 29 日,欧洲议会国际贸易委员会(INTA)专门提出了修正意见:即使一国没有碳定价,只要其采取“同样有效的减碳措施”,欧盟就可与该国达成扣抵原产国已支付碳价的协议。^③ 这就为美欧合作打开了大门。2021 年 10 月 31 日,欧美达成一致,发布了钢铝贸易联合声明,宣布暂停关税战,并成立技术工作组来评估钢铝贸易的内嵌排放,双方将共享相关数据,采取共同方法。此外,欧美决定就市场导向的、可持续的钢铁和铝产品贸易进行谈判,并对志同道合的伙伴国家开放。^④ 根据这一声明,欧美将联合采取行动,支持欧美相关企业降低碳强度,设立市场经济与碳强度双重门槛,限制非市场导向和碳强度高的第三国产品进入欧美市场,而参与谈判的伙伴国家不在限制范围内。2023 年 12 月,欧美达成新的钢铝关税停战协议。欧盟官员表示,双方将继续推动解决全球钢铝行业产能过剩和脱碳问题。^⑤ 欧美就建立“绿色钢铝贸易同盟”达成共识可视为 CBAM 联盟的雏形,内部成员可以不受限制地进行贸易,而非成员国将面临市场准入高门槛。

① Sanne de Jong, “The EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism”, 2022-07-25, <https://american.edu/sis/centers/transatlantic-policy/07252022-the-eus-carbon-border-adjustment-mechanism.cfm>, 访问日期:2024-09-22; Mohammed Chahim, “United States lawmakers are at a CBAM tipping point”。

② Ankita Gangotra et al., “4 US Congress Bills Related to Carbon Border Adjustments in 2023”, 2023-12-13, <https://www.wri.org/update/4-us-congress-bills-related-carbon-border-adjustments-2023>, 访问日期:2024-09-25。

③ 严舒畅、周晓明:《美欧碳关税合作动向、动因与影响》,第 119 页;吴必轩:《欧盟“碳关税”或提前落地并更为激进——解读欧洲议会国际贸易委员会的修订意见》,经济观察网,2021-12-05, <https://www.eeo.com.cn/2021/1205/513792.shtml>, 访问日期:2024-09-12。

④ The White House, “Joint US-EU Statement on Trade in Steel and Aluminum”, 2021-10-31, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Statements/US-EU%20Joint%20Deal%20Statement.pdf>, 访问日期:2024-09-25。

⑤ 中华人民共和国商务部:《欧美达成钢铝关税新停战协议》, <http://eu.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202312/20231203462604.shtml>, 访问日期:2024-09-27。

四、欧盟 CBAM 规范的扩散进展与中国的应对思考

欧盟运用三维领导力推广其 CBAM 规范,在发达国家中取得相对明显的进展,但在发展中国家中则激起了强烈的规范性争议。尽管发展中国家迫于结构性压力进行了适应性调整,但欧盟的 CBAM 规范与现行全球治理体系存在着深刻矛盾,CBAM 成为普遍接受和认可的国际规范尚待时日。

(一) 欧盟 CBAM 规范的扩散进展

自从欧盟推出 CBAM 以来,众多发达经济体逐渐接纳了 CBAM 的核心理念,并依据自身利益进行重塑,欧盟的认知型、结构型和工具型领导力取得了相对成功。2021 年 8 月 5 日,加拿大财政部启动关于探索建立碳边境调节机制的咨询并向国民征求意见。加拿大表示,各国减排的速度与方式不一带来了碳泄漏风险。为降低碳泄漏风险,支持更大的国内气候雄心,保护加拿大的全球竞争力,同时推动国际气候行动,敦促其他国家实施更强有力的国内气候政策,加拿大需要建立自己的碳边境调节机制。^① 日本政府以及经济团体联合会等民间团体均提出要建立日本自己的碳边境调节机制,在规则制定和技术标准化等方面加强与欧盟和美国的协调。^② 2023 年 7 月起,澳大利亚工党政府授权气候专家开展碳泄漏审查。2025 年 9 月,工党政府发布《净零计划》,提出 2035 年应对气候变化目标,并考虑对特别容易产生碳泄漏风险的进口商品引入碳边境调节机制,从而维持澳大利亚的产业竞争优势。^③ 唐纳德·特朗普(Donald Trump)开启第二任期后,重新挑起与欧盟的钢铝关税争端,这冲击了拜登政府时期美欧结成的绿色钢铝贸易同盟。然而,2025 年 4 月 8 日,美国共和党籍参议员比尔·卡西迪(Bill Cassidy)和林赛·格雷厄姆(Lindsey Graham)再次提出修订版的《外国污染费法案》。这印证了欧盟在议程设置上的影响力。值得注意的是,美国在吸纳欧盟 CBAM 规范的理念时,又基于自身战略利益对规范进行重塑。一方面,新版《外国污染费法案》认为,美国更为严苛的环保标准削弱了本国制造商的竞争优势,需在最终规则确定后的三年内以美国同类产品的碳强度为标准,推行 5%~100% 的阶梯碳关税。另一方面,新版《外国污染费法案》在适用范围上豁免本国优势的油气产品,并嵌入了地缘政治条款。

^① Government of Canada, “Exploring Border Carbon Adjustments for Canada”, <https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/consultations/2021/border-carbon-adjustments/exploring-border-carbon-adjustments-canada.html>, 访问日期:2024-09-30。

^② 李清如:《碳中和目标下日本碳定价机制发展动向分析》,载《现代日本经济》,2022 年第 3 期,第 81-94 页,这里第 89 页。

^③ Australian Government, “Australia’s Net Zero Plan”, 2025-09, <https://www.dceew.gov.au/sites/default/files/documents/net-zero-report.pdf>, 访问日期:2025-11-14。

例如,美国认定的“非市场经济国家”和“受关注的外国实体”将面临最高4倍的税率,而中国是法案中提及次数最多的这两类国家;与美国达成国际伙伴关系的国家,则可以减免调节费用。^① 由于发达经济体较早完成了现代化建设,其总体碳排放强度相对较低。同时,绿色运动最早在这些国家兴起,这些因素共同导致发达国家对于CBAM的接受度更高。

然而,欧盟的CBAM规范在发展中国家产生了复杂的规范性争议,其核心直指全球气候与经济治理的重要原则。

全球气候治理方面,欧盟CBAM与国际公认的重要原则存在较大冲突。以中国、印度、巴西和南非“基础四国”为代表的发展中国家明确指出,欧盟的CBAM违反了“共同但有区别的责任”原则和“各自能力”原则。^② 基于各国在历史排放轨迹、经济发展阶段和技术能力方面的差异,这些原则承认其应承担差异化的减排责任,要求发达国家率先采取更积极的减排行动,并为发展中国家提供必要支持。然而,欧盟CBAM在一定程度上忽视了这些原则,要求其他发展中国家采取与欧盟相当的气候政策。尤其是其“一刀切”的核算方式,直接增加了发展中国家参与全球气候治理的成本,带有明显的欧洲中心主义色彩,不仅大幅提升了发展中国家出口产品的合规成本,也违背了“共同但有区别的责任”原则中对发展中国家发展权益的尊重,削弱了全球气候治理的公平性,不利于发达国家与发展中国家的合作,加剧了全球气候治理的阵营化和碎片化趋势。

全球经济治理方面,CBAM将冲击世界贸易组织(WTO)的非歧视性原则,容易造成“绿色壁垒”,引发国际贸易争端以及贸易战。WTO规定,成员国不得区别对待进口自不同国家及生产者的同类产品,即不能因为其生产过程中碳排放量的不同就加征或高或低的调节费用。^③ 从这个角度看,欧盟CBAM与WTO非歧视性规则之间存在法律冲突。尽管欧盟援引WTO的一般例外条款,以保护人类、动植物生命健康以及可耗尽自然资源为由,试图证明CBAM的合理性,但这一主张未能平息其他国家的反对声音。“基础四国”认为,CBAM是破坏多边主义、歧视性、不公正的贸易壁垒,并决心共同努力确保发展中国家不受CBAM的不利

① Bill Cassidy/Lindsey Graham, “Foreign Pollution Fee Act”, 2025-04, <https://www.cassidy.senate.gov/wp-content/uploads/2025/04/FPFA-2025.pdf>, 访问日期:2025-04-30; “Cassidy, Graham Introduce Latest Version of Trade Manufacturing Policy to Hold China Accountable”, 2025-04-08, <https://www.cassidy.senate.gov/newsroom/press-releases/cassidy-graham-introduce-latest-version-of-trade-manufacturing-policy-to-hold-china-accountable/>, 访问日期:2025-04-30。

② 中华人民共和国生态环境部:《第三十次“基础四国”气候变化部长级会议联合声明》,2021-04-19, https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/202104/t20210419_829379.html, 访问日期:2024-10-12。

③ 严舒旸、周晓明:《美欧碳关税合作动向、动因与影响》,第129页。

影响。^①

值得注意的是,发展中国家在规范层面的抵制也伴随着制度层面的适应性调整。面对欧盟以单一市场为后盾发挥结构性领导力的压力,许多发展中国家为了减少贸易损失,或是建立起国内碳排放交易市场,或是调整既有碳市场覆盖范围以寻求与欧盟标准的兼容,或是探索与非欧盟行为体的碳市场标准国际互认。2023年,印度修订了《2001年能源节约法》,为碳信用交易计划的建立提供法理依据。印度的碳信用交易计划于2026年起实施,将覆盖铝、水泥、化肥、铁钢、纸浆和造纸、石化、石油精炼等多个高能耗部门。^②2024年9月,印度在印太经济框架(IPEP)内签署了三项协定,其中,清洁经济协定规定成员国加强在碳市场能力建设方面的合作。印度希望推动本国的碳信用交易计划获得其他成员国的互认,从而在与欧盟CBAM的接轨方面获得更多筹码。^③2025年3月,中国碳排放权交易市场覆盖范围从发电行业扩大到钢铁、水泥、铝冶炼行业。^④根据世界银行2025年的数据,已建立国内碳市场的发展中国家在碳价上与欧盟碳排放交易体系仍存在较大差距。^⑤这表明发展中国家的制度性调整与本国经济发展水平和减排战略相匹配,而欧盟希望通过CBAM使其他国家的碳价上升至与欧盟相近水平的目标在现阶段仍未实现。可见,这种规范性抵制与制度性调整并存的局面并非源于对欧盟CBAM规范价值的认同,而是出于减少贸易损失、服务本国自主减排的战略考量。欧盟在操作和制度层面部分实现了其扩散目标,但在治理规范层面上却未能赢得认同,反而激起了对欧盟规范公平与正当性的质疑。

“规范性力量”的核心是在世界政治中将本国规范上升为各国共同接受的规范。目前,CBAM由欧盟首倡并得到部分发达国家的支持,但遭到了大多数发展中国家的批评与反对,其背后涉及气候治理的成本分担和发展权的平衡问题。作为一种单边举措,CBAM规范将削弱联合国框架下全球气候治理的有效性,冲击全球经济包容普惠发展,增加发展中国家的发展成本。欧盟运用认知型、结构型与工具型领导力强行推动,虽能在短期内诱发制度形式的适应性调整,却无法化解深

① 中华人民共和国生态环境部:《基础四国气候变化部长级联合声明》,2024-07-21, https://www.mee.gov.cn/xxgk/hjyw/202407/t20240724_1082427.shtml, 访问日期:2024-10-14。

② “Indian Carbon Credit Trading Scheme”, International Carbon Action Partnership, <https://icapcarbonaction.com/en/ets/indian-carbon-credit-trading-scheme>, 访问日期:2025-12-14。

③ Gateway House, “IPEF’s clean economy opportunities”, 2024-12-05, <https://www.gateway-house.in/ipefs-clean-economy-opportunities/>, 访问日期:2025-12-14。

④ 中华人民共和国生态环境部:《全国碳市场发展报告(2025)》,2025-09, <https://www.mee.gov.cn/ywgz/ydqhbh/wsqtzk/202509/W020250927515316322073.pdf>, 访问日期:2025-10-26。

⑤ World Bank Group, “State and Trends of Carbon Pricing 2025”, <https://www.worldbank.org/en/publication/state-and-trends-of-carbon-pricing>, 访问日期:2025-12-15。

层的规范冲突。CBAM 尚未成为普遍实践,也缺乏法律权威,其成为普遍接受和认可的国际规范尚待时日。

(二) 中国的应对思考

针对欧盟 CBAM 及其引发的争议,中国可以从认知型、结构型和工具型领导力三个方面着手应对。

1. 发挥认知型领导力,贡献中国智慧和方案,提升中国话语权

总体而言,中国应以习近平生态文明思想和习近平外交思想为指引,以四大全球倡议为战略抓手,构建超越欧盟单边主义和保护主义的气候治理新叙事,汇聚全球气候治理共识,提升中国在国际规则制定中的影响力。

在价值理念层面,我国应以“人与自然和谐共生”和人类命运共同体理念为思想基础,批评 CBAM 的单边主义。CBAM 本质上是打着应对气候变化的幌子来保护欧盟经济竞争力的单边主义,其核心是竞争和利己逻辑,而非保护和共赢逻辑,是以“规范性力量”之名行贸易保护主义之实。^① 中国应坚持多边主义和公正转型,指出“人与自然和谐共生是中国式现代化的鲜明特点”,^②也是全球气候治理追求的目标。为此,国际社会需要通力合作,共同推进全球绿色转型和构建人类命运共同体,从而批判和超越 CBAM 的排他性与功利性逻辑。

在制度框架层面,我国应以四大全球倡议为基础,为构建一个更加公平、包容和有效的全球气候治理体系贡献中国智慧。以四大全球倡议来审视 CBAM,可以发现欧盟漠视了发达国家的历史责任与“全球南方”国家的发展权益,在全球气候治理中推行绿色霸权,未能充分尊重不同文明和不同发展阶段的国家自主探索绿色转型道路的权利,从而违背了共同、综合、合作、可持续的新安全观,加剧了全球气候治理的碎片化。中国则需要以四大倡议为指引,提出更具建设性的中国方案——构建发展导向的碳定价互认标准,破解“欧洲中心主义”核算困境。发展导向的核心是兼顾各国发展阶段差异与减排责任公平,使碳定价互认成为全球协同减排的纽带而非贸易障碍。一方面,发展导向的碳定价互认标准需锚定“共同但有区别的责任”原则,确立差异化核算基础。核算标准应明确纳入发展中国家能源结构差异、工业化进程需求等关键变量,具体可参考中国碳排放权交易市场的实践经验,对钢铁、水泥等行业采用“碳排放强度基准法”,为不同发展水平国家设置弹性过渡条款,避免欧盟“一刀切”的核算逻辑对发展中国家形成变相限制。另一方面,中国应着手建立与国际兼容的监测、报告、核查(MRV)技术支撑体系。为此,中国

^① 赵斌、李俐璇:《后巴黎时代欧盟参与全球气候治理:动向、动因与挑战》,载《德国研究》,2025年第3期,第4—32页,这里第14页。

^② 习近平:《共迎时代挑战 携手推进全球气候治理——在气候和公正转型领导人峰会上的致辞》,载《人民日报》,2025年4月24日,第2版。

需培育具备国际资质的第三方核查机构,确保碳排放数据的公信力;针对中小企业合规能力薄弱的问题,中国应积极推广“区域联合监测”“设备共享”等低成本解决方案,降低发展中国家企业的合规门槛;在 MRV 技术支撑体系的设计中,中国需强调并尊重各国绿色税收在减排方面的贡献,承认不同发展阶段国家在碳价水平、核算方法和发展轨迹上的合理性差异。

2. 发挥结构型领导力,推进中欧谈判,争取相互谅解与合作

中国市场潜力巨大,欧盟放弃中国市场在短期内将面临巨大的调整成本。因此,中国在中欧双边谈判时具有巨大的权力资源,能够发挥结构性领导力来争取利于中国的方案。中国可以以国内市场为谈判杠杆和后盾,深化中欧谈判磋商与对话,反映中国的合理关切,并积极推动 CBAM 在部分具体机制与实施方法方面向有利于中国的方向发展。例如,中国可依托《中华人民共和国生态环境部和欧盟委员会关于加强碳排放权交易合作的谅解备忘录》的既有基础,重点推动中国碳价、国家核证自愿减排量(CCER)与欧盟碳排放交易体系的互认衔接,争取绿电减排量等本土减排成果获得欧盟抵免认可,避免双重收费。

除此之外,中国也可以利用美欧之间的非对称关系推进中欧的谈判。美国是欧盟钢铝产品的重要出口地,特朗普再次当选为美国总统后对欧盟征收更高的钢铝关税,冲击了美欧结成的“绿色钢铝贸易同盟”,给美欧在 CBAM 方面的合作带来不确定性。尽管新版《外国污染费法案》为美欧组建 CBAM 俱乐部提供了新的切入点和操作空间,但特朗普追求美国优先而轻视气候保护和多边主义仍将给欧盟的外交带来不利影响。在气候变化领域,中国和欧盟都是多边主义的维护者,中国可以积极利用这些国际因素争取欧盟的让步。

3. 发挥工具型领导力,加强南南合作,合力应对欧盟单边保护主义

中国应该坚持“共同但有区别的责任”“基于自愿”“各自能力”等核心原则,与其他发展中国家依托“一带一路”绿色发展国际联盟,塑造规范竞争新生态。一是制定区域绿色贸易规范,引导有序竞争。中国应发挥联盟“政策对话+标准制定”的双重职能,联合共建国家出台《“一带一路”绿色贸易指引》,明确产品碳足迹核算的区域统一标准。该标准既借鉴国际先进经验,又充分考量发展中国家能源禀赋实际,避免各国为规避欧盟碳关税陷入“低标准竞争”,形成“高标准、共遵守、互认可”的竞争格局。二是推广绿色技术与项目合作,提升减排能力。中国可依托联盟“一机制三平台”合作框架,推动中国绿电、碳捕集、低碳制造等成熟技术向共建国家转移。通过落地绿色示范项目,帮助沿线国家优化能源结构,从源头降低区域产业链的碳排放强度,增强整体应对碳关税的能力。三是构建区域碳市场互联互通机制,强化议价能力。以中国碳排放权交易市场为核心,中国应积极推动与东南亚、中亚等地区碳市场的链接试点,并参考欧盟与瑞士碳市场互联互通的经验,实

现跨区域配额互认与交易。此外,中国可借助区域金融合作平台,引入绿色投融资支持,培育区域碳信用交易市场,形成能够与欧盟相制衡的区域定价权,提升发展中国家在全球碳市场中的话语权。

鉴于欧盟 CBAM 的地缘经济动机和保护主义的预期效果,其正式实施不可避免地会对中国的对欧出口带来不利影响。长期以来,欧盟一直是中国重要的贸易伙伴和出口市场。面对 CBAM 树立起来的壁垒,中国需要寻求替代市场。在当前形势下,中国需要在扩大内需的同时继续拓展和深化与“全球南方”国家的合作,减少对欧洲单一市场的依赖,缓解 CBAM 带来的压力,同时提升中国对欧谈判的战略地位。

五、结 语

为了推进全球气候治理而不损害欧盟自身的经济竞争力,欧盟力图通过 CBAM 来发挥其国际领导力,促进全球减排。在具体政策实践中,欧盟综合运用其权力资源,通过其理念、榜样、强制力、正向激励以及组建议题联盟等手段,发挥认知型、结构型和工具型领导力,向外输出其 CBAM 规范。

然而,从实践来看,CBAM 存在不可回避的现实问题:以气候治理为借口建立起贸易保护主义壁垒;为欧盟整体预算创收;未与贸易伙伴进行充分磋商;违背 WTO 的非歧视性规则;忽视“共同但有区别的责任”和“各自能力”原则;不尊重国家主权,不遵循《巴黎协定》自下而上的方法。^① 因此,CBAM 虽然获得部分发达经济体的支持,但仍未能消除发展中国家的疑虑和反对。CBAM 成为普遍接受和认可的国际规范尚待时日。

为了更好地推进全球气候治理、维护发展中国家的平等发展权,中国可以从认知型、结构型和工具型领导力三个方面作出政策应对:在认知型领导力方面,贡献中国方案,提升中国在全球气候治理中的话语权;在结构型领导力方面,推进中欧谈判,争取双方的谅解与合作;在工具型领导力方面,加强南南合作,合力应对欧盟的单边保护主义。

责任编辑:郑春荣

^① Anne Gläser/Oldag Caspar, “Less confrontation, more cooperation: Increasing the acceptability of the EU Carbon Border Adjustment in key trading partner countries”, 2021 - 06, <https://www.german-watch.org/sites/default/files/Less%20confrontation%2C%20more%20cooperation%20%28EN%29.pdf>, 访问日期:2024 - 10 - 22。