

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院
中 国 农 业 发 展 战 略 研 究 院

第 104 期

2024 年 7 月 3 日

中国农业应对欧盟碳边境调节机制实施的政策建议

摘要：作为全球首部碳关税政策，欧盟碳边境调节机制（CBAM）已于2023年10月正式进入过渡期，目前主要覆盖钢铁、铝、水泥、化肥、电力和氢气6个行业产品。从本质上来看，CBAM是以气候治理为名的新型绿色贸易壁垒，过渡期后将延伸到农业等下游产业，并带动发达国家成立“碳俱乐部”。经研判，随着CBAM的实施范围扩大，我国农业中长期将面临更为严峻的挑战。因此，建议从积极开展“环境外交”、跟踪发达国家碳关税制度、健全农业碳排放核算体系等方面综合施策，以化解发达国家碳关税对我国农业的不利影响。

作为全球首部碳关税政策，2023年10月欧盟碳边境调节机制（CBAM）进入过渡期，将于2026年1月正式起征，届时会考虑将产业链下游产业纳入征税范围。以气候治理为名的新型绿色贸易壁垒受到发达经济体的推崇。在此背景下，研判欧盟CBAM的未来走势及其对我国农业的潜在影响具有重要意义。

一、对欧盟碳边境调节机制的三个基本判断

2019年，欧盟将应对气候变化和促进绿色转型确定为发展战略，并接连发布《欧洲绿色新政》和《欧洲气候法案》。2021年欧盟在“Fit for 55”（“减碳55%”）行动计划中承诺，在2030年底温室气体排放量在1990年的基础上减少55%，CBAM是该计划实施的重要政策工具。

（一）CBAM 是以气候治理为名的新型绿色贸易壁垒

CBAM政策具有明显的区域性单边主义特征，本质上是以气候治理为名的新型绿色贸易壁垒。一是CBAM将碳价作为评估其他国家气候政策力度的唯一标准，破坏了全球气候治理的“共同但有区别原则”。二是CBAM虽然设置了3年的过渡期，但对发展中国家而言，短期内很难实现产业低碳化转型。三是CBAM可将欧盟自身的碳泄漏责任转嫁给他国，通过对他国出口产品进行歧视性定价，从而实现欧盟本土产品的保护。

（二）CBAM 未来可能延伸到农业部门

目前CBAM主要覆盖进口到欧盟的钢铁、铝、水泥、化肥、电力和氢气等产业链上游产品，但根据《欧洲议会和理事会关于建立碳边界调整机制的规定》，欧盟有计划将CBAM扩展到更广泛的进口产品范围以及所有间接排放。欧洲议会农业委员会曾于2022年提议将CBAM扩展到农产品领域。2023年11月，欧盟

委员会气候行动办公室发布了关于农业排放交易体系的报告，强调有必要将农业部门，特别是畜牧业的碳排放纳入欧盟排放交易体系。

(三) CBAM 将带动发达国家成立“碳俱乐部”

考虑到 CBAM 有利于快速摸清他国产品的碳排放水平，抢占国际市场“绿色竞争”规则的制定权与话语权，其他发达国家将效仿实施类似机制，形成新的以碳市场和碳关税为核心的“碳俱乐部”。日本于 2021 年公布“碳中和社会推进计划”，并试图推动建立美欧日三方碳边境调节机制框架。美国于 2022 年公布《清洁竞争法案》草案，其碳关税机制已颇具雏形。英国则在 2023 年底宣布，将于 2027 年起实施英版 CBAM。加拿大已明确表达对建立类似 CBAM 的兴趣，曾多次开展公众意见咨询。

二、欧盟碳边境调节机制对我国农业的潜在影响

目前欧盟 CBAM 覆盖的 6 大行业中，仅化肥直接涉及农业生产，而我国对欧盟化肥出口相对较少，2022 年我国对欧盟化肥出口额占总出口的比重仅为 2.82%，同时贸易转移可部分抵消对欧盟出口份额的下滑，因此，短期内影响基本可控。但从中长期来看，随着碳关税实施范围扩大，我国农业将面临以下严峻挑战。

(一) 拉大南北贫富差距，恶化全球农产品贸易条件

从已公布细则来看，CBAM 未设置多边磋商协调机制，且未考虑广大发展中国家的利益。发达国家实施碳关税，一方面将增加发展中国家的贸易成本，削弱出口优势，另一方面也将强行缩短发展中国家绿色转型应有的缓冲期。随着实施范围和征收强度的扩大，碳关税势必引发更多贸易争端，加剧世界经济发展不平

衡和拉大南北贫富差距，全球农产品贸易条件也将趋于恶化，我国作为发展中大国和农产品贸易大国受到的影响将更为明显。

(二) 相当于加征 5.72%~13.73% 高额关税，加重出口企业负担

欧盟是我国第一大农产品出口目的市场，我国对欧盟农产品出口额占我国总出口的 17.23%。根据已公布的 CBAM 细则，经测算，以每吨 50~120 欧元水平的征收标准，相当于对我国农业和食品加工业加征 5.72%~13.73% 的关税，将直接导致比较优势农产品的市场竞争力下降。同时，农产品出口企业将面临成本和负担加重的双重风险。为达到进口国碳排放标准，一方面，企业会加大环保投入和研发，生产成本相应增加；另一方面，企业还须增加各环节的碳排放测试、检验、认证等程序，合规性负担相应加重。

(三) 增大农业低碳转型压力，对农业减排固碳提出更高要求

一是粗放型、低集约化的农业生产经营模式将受到严峻挑战，生产资料高投入、高排放的生产方式亟须转变，分散经营下的碳排放分散化，增加了检测、评估和管理难度，集约化规模经营的需求越发迫切。二是对农业碳减排技术提出更高要求，与发达国家相比，我国农业减排固碳技术相对薄弱，成熟高效的农田碳汇技术和产品不够，循环农业生产模式的推广普及任重道远。三是农业碳排放相关的制度安排有待完善，目前我国尚未将农业纳入碳交易市场，农业低碳补偿缺乏完善的制度框架，同时，也尚未建立农业碳排放统计核算体系，导致制定农业减排固碳政策缺乏可靠依据。

三、对策建议

基于上述对欧盟 CBAM 未来走势及其对我国农业潜在影响的研判，应从国际、国内两个维度综合施策，具体建议如下。

(一) 积极开展“环境外交”，加强国际经贸环境规则治理

一是以负责任大国的担当，积极开展“环境外交”。目前新加坡、阿根廷、沙特、印度等国家或地区对类似单边措施均持强烈反对立场，我国可联合多国推动气候变化议题的多边谈判，主动引导话题设置，积极营造公平、公正、合理的全球经贸环境，并通过发起全球环境专项基金等方式，解决全球环境公共品供给难题。二是积极与俄罗斯、巴西等发展中国家开展合作，依托“一带一路”倡议等合作机制推动“绿色丝绸之路”建设和农业可持续供应链合作。三是与发达经济体保持气候变化议题的对话磋商。重点围绕贸易产品隐含碳核算、碳排放基准值设定、豁免条款等方面积极开展双边对话。

(二) 跟踪发达国家碳关税制度，建立贸易反制机制

建议农业农村部、生态环境部、外交部、商务部等多部委联合，建立工作专班制度，针对重点行业碳关税议题开展前瞻性研究和多部门政策协调。持续密切跟踪发达国家碳关税、碳标签、碳减排认证等制度的最新进展和基本动向，以及各国不同部门和群体的重点关切和利益诉求。系统性评估绿色贸易壁垒在农产品贸易、农业产业发展、居民福利等层面的影响，同时，强化对碳关税核心要素研究，包括碳排放核算方法、基准线计算等细则，是否存在及如何避免双重征税等问题，探索具有实操性的贸易反制政策机制和工具。

(三) 健全农业碳排放核算体系，推动农业纳入碳市场

完善农业农村减排固碳的技术标准，建立健全基于种植养殖、产运销全链条的农业碳排放监测和减排增汇核算制度。在农业绿色发展先行区率先开展试点，将市场意识强、排放量大的畜牧业规模经营主体纳入控排范围，加大对农业领域自愿减排项目的支持力度，扩大碳排放权交易覆盖范围，鼓励碳汇交易作为碳排放权交易的抵消项目，优化碳减排和碳汇资源的配置效率，探索农业碳市场的机制和运作模式。

(四) 加大绿色农业支持，完善绿色标准标签制度

通过税费减免、项目投资和补贴等激励措施，引导低碳农业生产主体积极参与绿色低碳转型，构建“绿箱”支持政策体系，设立低碳技术补贴，加强对农业减排固碳、农田碳汇等核心技术的研发与推广投入。深入推进施肥用药减量化行动和畜禽粪污、秸秆资源化利用，加快建立固碳增汇标识，完善绿色农业标准体系。推行农产品绿色低碳标签制度，并推动与欧美等碳市场项目互认，加大对环境友好型农产品的出口退税力度，扩大其出口规模，提高我国农产品国际市场竞争力。

供稿人：钱静斐 钱 宸 徐邵文 胡向东

单 位：中国农业科学院农业经济与发展研究所

中国农业科学院乡村振兴学院

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地

如有领导批示，请与我们联系

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

责任编辑：叶玉江

联系人：中国农业科学院战略研究中心办公室 董照辉

联系电话：82109416

电子信箱：icads@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号中国农业科学院战略研究中心

邮 编：100081

本期印数：150 份

中国农业科学院战略研究中心 印发