



- 歐盟擬開徵碳關稅料阻力重重
- 監管風暴惹重製造輕服務疑雲

1. 歐盟擬開徵碳關稅料阻力重重

歐盟委員會於7月14日公布一項名為「Fit for 55」的環保提案，提出到2030年溫室氣體淨排放量與1990年相比將至少減少55%的首階段目標，並建立「碳邊界調整機制」(Carbon Border Adjustment Mechanism)，自2023年起逐步引入碳關稅制度。

短評

在歐盟委員會公布的一攬子「綠色新政」當中，最受外界關注的措施正是有關碳關稅的內容。其實，「碳關稅」這個概念最早由法國前總統希拉克於2007年提出，主要是為了保障《京都協定書》簽訂後因推動環保減排而導致生產成本上升的歐盟企業，希望歐盟針對不接受溫室氣體減排標準或者執行不達標的境外國家統一開徵商品進口稅，以平衡區內產業特別是鋼鐵業以及其他高耗能產業遭受不公平競爭的情況。經過十幾年的醞釀，歐盟委員會日前正式宣布擬領先全球開徵碳關稅，首要目標是針對能源和高耗能企業，包括石油化工、鋼鐵、造紙、建材以及有色金屬等行業；但該項建議仍須先取得歐盟議會和27個成員國的同意，才能落地實施。

根據歐盟委員會提交的方案，開徵碳關稅主要是希望達致多重目的：其一是為了防止出現「碳洩漏」的現象，即歐盟企業為規避較嚴格的碳減排要求，通過產業轉移的方式將碳排放成本轉移到境外國家；其二是為了保護歐盟內部低碳環保產業的競爭力，通過關稅來發揮調節作用，提高從境外進口商品的價格，以「補償」在當地採取綠色生產技術的工業部門及製造企業；其三是透過設置「豁免條款」，例如讓已完成《巴黎氣候協定》階段性承諾的國家，其出口到歐盟的產品可免徵碳關稅，藉此敦促海外國家採取更負責任的減排措施，從而提高各國對碳減排和環境保護的重視程度。

從表面上看，歐盟擬開徵的碳關稅對支持國際社會的減碳共識以及配合全球經濟綠色轉型或具有一定的正面意義；但亦須看到，碳關稅要邁向落地實施階段，還有諸多難題需要破解，包括技術操作和國際政治層面的雙重難關。一方面，歐盟委員會規定碳關稅的徵收標準，需計算歐盟生產同類產品的碳排放成本與進口之相關產品在原產國的碳成本之間的差額。但相比起發達國家，不少發展中國家及新興經濟體在收集產品碳足跡以及碳審計相關的基礎設施較為落後，要準確統計產品生產過程中的碳排放並不容易。

另一方面，在當前主要由發展中國家擔當全球工業品生產加工基地的國際產業分工體系中，碳關稅必然會「劍指」作為「排碳大戶」的發展中經濟體。目前絕大多數的發展中國家和部分發達國家並不支持甚至明言反對歐盟的碳關稅方案。例如，作為全球碳排放總量最大的經濟體和歐盟最大的貿易夥伴，中國政府早在2009年就明確表示反對碳關稅的提議。根據聯合國貿易及發展會議(UNCTAD)近日的統計，受此次歐盟擬開徵碳關稅影響最直接的國家包括中國、印度、巴西、南非與俄羅斯等最具代表性的發展中國家；他們過去一年來已屢次公開質疑此機制的合理性。這五個金磚國家於今年4月份更發表聯合聲明，一致認為歐盟擬推出的碳關稅具有歧視性兼且不公平，違反聯合國氣候變化公約中對發展中國家在減少碳排放方面制定的「共同但有差異責任之原則」。

值得注意的是，作為目前全球最大經濟體及第二大的碳排放國家，美國氣候特使克里(John Kerry)日前出訪歐洲時稱，希望歐盟將碳關稅視為減少碳排放目標的「最後手段」；並表示拜登政府至今尚未決定是否對來自中國和其他國家的碳密集型進口產品(Carbon-intensive Imports)徵收碳關稅。但幾乎同一時間，美國民主黨參議員庫恩斯(Chris Coons)在國會上提出了「公平轉型與競爭法案」，力推美國版的碳關稅立法草案，聲稱將對減排力度不足的國家出口到美國的商品徵稅。美國行政、立法當局對碳關稅的說法不一兼且「態度曖昧」；無怪乎有意見質疑，碳關稅有可能會變質成為拜登政府進行貿易保護主義的新工具，甚至被用作政治目的優先和中美大國博弈的「綠色貿易壁壘」。

歐美短期內要開徵碳關稅相信會是阻力重重；但亦不容否認，減少碳排放已是國際社會應對氣候變化的基本共識，加上綠色低碳日益成為全球貿易和跨國投資的新標準，令氣候治理能力成為主要國家展現國際領導力的一大「角力場」。在此背景下，憑藉單方面意願推行碳關稅的舉措恐難奏效，反而透過國際間共同商討並研究、制定一套各方均可接受的制度標準，再配合執法層面的國際協調，或有望迎來真正的突破。

2. 監管風暴惹重製造輕服務疑雲

近期內地政府主管部門針對互聯網、教育等多個行業接連出台嚴厲的管控措施，引起金融市場激烈波動，更觸發中國是否將轉向「重製造、輕服務」發展道路的熱議。

短評

繼國家網信辦發佈《網絡安全審查辦法》，對運營者赴國外上市作出規定後，國務院印發了被稱為「史上最嚴」、針對教育培訓業「雙減政策」，要求減輕學生作業負擔和校外培訓的負擔。其後，醫美、電子煙、傳媒、娛樂及遊戲，甚至奶粉、白酒等行業亦相繼被收緊規管，或捲入官媒嚴詞批評的輿論漩渦。是次事件涉及的範圍之廣、力度之大以及行動之密集，儼如掀起一場聲勢浩大的「監管風暴」，震撼國內外市場；更產生「火燒連環船」式連鎖反應，拖累在美上市的中概股集體暴跌，亦引起港股、A股甚至人民幣匯率的波動。

可能是陷入本次規管風暴的行業較多屬於新經濟以及高端服務業領域的緣故，一些分析將其解讀為中央藉著強化監管對服務業「亮劍」，背後的含義是要確立「重製造、輕服務」發展思路，讓中國走上以輕金融、重工業、推行職業教育、「房住不炒」、管控資本等為特點的「德國道路」。

有關聯想並非空穴來風。年初公佈的《十四五規劃綱要》中就明確提出要「深入實施製造強國戰略」、「保持製造業比重基本穩定」，與「十三五」規劃中「服務業比重進一步提高」的提法相比，反映了中央正重拾對製造業的重視。近年中國製造業在國民經濟中所佔的比重持續下降(見附圖所示)；在2013至2020間，製造業增加值佔GDP比重從30.7%跌至26.2%，由此引發了社會對中國是否正過早、過快地出現「去工業化」的討論。中美貿易戰爆發之後，內地廠商和跨國企業為規避美國的額外關稅，紛紛採取「中國+1」的投資部署，加速了部分生產線從中國遷往到東南亞等地，令「製造業空心化」的憂慮在內地進一步升溫。與此同時，新冠疫情促使各國從公共衛生、經濟安全的角度，重新審視戰略物資的供應鏈地域空間佈局，加上內地啟動以國內市場為主要依託的「內循環」經濟發展模式；凡此種種，均促使中央對產業發展戰略部署「再平衡」，政策天秤重新向製造業特別是高端製造業傾斜。

雖然如此，將監管風暴視為發展策略改道的方向標卻難免過於牽強附會。一來製造業與服務業的發展本來就不是「非此即彼」的關係，中央重新重視製造業並不意味著要輕視甚至打壓服務業；《十四五規劃綱要》中同樣提及，未來需「促進先進製造業和現代服務業深度融合」。二來陷入是次監管「風眼」的行業中亦不乏消費品製造業。例如，最近內地官媒向處方奶粉行業「開火」，指配方奶粉營銷是影響孕產婦選擇母乳餵養的一大原因，呼籲要加強對母乳代用品營銷行為的規管。

事實上，中央對部分行業「重錘」出擊，最直接的導火索是有關行業在較長時間裡缺乏有效監管，導致亂象叢生，甚至處於「蒙眼狂奔」的無序競爭狀態。以教育業為例，近年校外培訓機構迅猛發展，業內企業良莠不齊，無照經營、胡亂收費的現象屢見不鮮；一些培訓機構過度宣傳、販賣焦慮，令學童淪為不堪重負的「雞娃」，更擾亂了學校正常教學秩序。

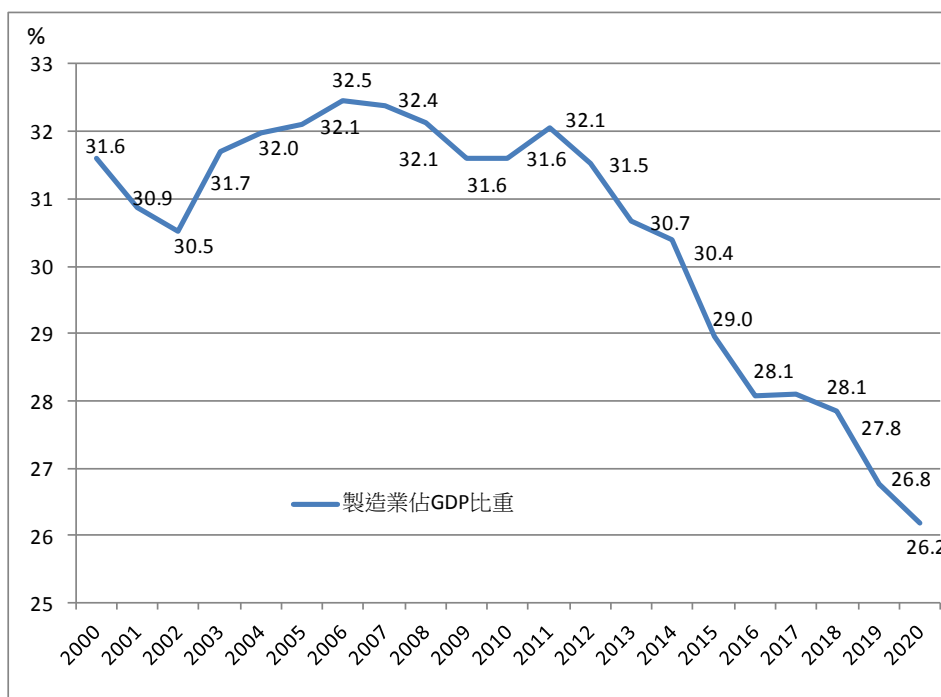
從更深的層次看，這些被點名和要求整改的行業中，不少在經營理念和手法上「誤入歧途」，出現了與國家大政方針相違背的情況。例如，「十九大」後，中央強調要「堅持以人民為中心的發展思想，以滿足人民日益增長的美好生活需要為根本目的」。但不少服務性行業的收費高昂甚至創出「天價」，令民眾特別是中產階層的生活成本與負擔越來越重，嚴重影響生活質量。在教育、娛樂和醫療等支出騰貴、「生老死病養居」皆大不易的背景之下，民眾的實際消費力受到侵蝕；這既是近期國內市場需求增長乏力、消費復甦緩慢的結構性原因之一，在某種程度上亦構成了國家推行鼓勵生育政策的「絆腳石」，長遠而言不利於內循環經濟模式的推行。此外，一些企業在經營過程中憑借市場支配地位而扭曲行業和發展生態，有的涉入不當的資本操作或者灰色地帶而成為金融風險、國家安全的隱患；亦有的忽視商業道義和社會責任，鼓吹不良的消費文化，變質為妨礙社會健康發展、影響下一代身心

健康的「精神污染」，引起了社會不滿和政府的警覺。

不過，本次的監管風暴在政策理念上固然「師出有因」，在政策的設計思維以及推行方式上亦有一些值得反思之處。例如，近年中國監管機構對新經濟和新業態主要採取「先發展，後規管」的模式，往往是先放任其野蠻生長，待產業發展到一定程度後再將其納入監管範圍；這種模式有助於快速地培養一批企業，但亦容易導致產業的發展落入「一放就亂，一抓就死」的窠臼；今後對一些關鍵性或高風險的行業，政府或應考慮預先設定「紅線」與邊界或者採取更加動態化的「邊發展，邊規管」的管理方式。

再如，現時產業發展與金融市場的聯繫更趨緊密，許多企業在起步伊始階段就引入創業和風險投資者，甚至在國際資本市場上募集籌資；內地當前的「監管震撼」引發了一場廣泛而強烈的「金融地震」，再次說明了在產業發展更加依賴資本市場、資本在全球快速流動的今天，政府在推行政策時應周密地考慮不同領域、不同市場、境內與海外之間的聯動性，並加倍留意和小心管控有關的「溢外效應」。此外，由多個部委接連「出招」雖然產生了疊加的震懾作用，惟如此「搞運動式」的「監管潮」對規管工作本身以及行業的發展並無額外的正面作用；部分官方媒體透過輿論推波助瀾，但過程中亦出現矯枉過正和誤導視聽的現象，甚至引來「媒體干預股市」的批評。看來，如何更加有效地加強監管部門之間的協調、做好與市場的溝通和傳訊、以及妥善地監察媒體和引導輿論，亦應成為內地推進政府治理規範化、程式化、法治化的重要切入點。

附圖：本世紀以來中國製造業佔 GDP 的比重變化



資料來源：世界銀行數據庫、廠商會研究部整理

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk