

美國促進乾淨工業減少碳排政策之貿易層面意涵

蘇意晴 編譯

摘要

美國於今 (2022) 年 2 月 15 日發布「促進更乾淨的工業部門以減少碳排放」之事實簡表，其中包括各部門對減碳作出之因應措施。與貿易相關之項目包括啟動乾淨政府採購以及使用貿易政策獎勵乾淨製造。若政府購買規則的制定有事實上歧視，則可能違反世界貿易組織的「政府採購協定」，且若實施自製率要求，則與美國過往要求其他國家不得採用自製率要求的對外貿易政策相左，亦可能使受規範的公司競爭力下降。至於聯合歐盟實施貿易政策獎勵乾淨製造方面，有學者認為此「碳俱樂部」之概念可行，然另一派學者則認為美國尚無碳稅或補充性邊境稅的架構，故仍不可行。此政策細則尚未明朗，是否可達到其目的亦眾說紛紜，後續仍待觀察。

(取材資料：*White House Sets up 'Buy Clean' Task Force to Revive Manufacturing*, Inside U.S. Trade, Vol. 40, No. 7, Feb. 16, 2022; Press Release, The White House, Fact Sheet: Biden-Harris Administration Advances Cleaner Industrial Sector to Reduce Emissions and Reinvigorate American Manufacturing (Feb. 15, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/15/fact-sheet-biden-harris-administration-advances-cleaner-industrial-sector-to-reduce-emissions-and-reinvigorate-american-manufacturing/>.)

拜登政府於今 (2022) 年 2 月 15 日公布「促進更乾淨的工業部門以減少碳排放」的事實簡表中提出一系列措施，旨在綠化工業部門以及重振國內製造業。此系列措施分為技術方面及貿易方面的措施。技術方面的措施包括加速乾淨氫普及、推進碳捕捉、封存與再利用 (Carbon Capture, Utilization and Sequestration) 技術，以及支持整個工業部門的合理創新運用¹。貿易方面的措施包括政府「乾淨購買 (Buy Clean)」採購計畫，以及與歐盟及其他有意願參與的國家建立全球鋼鋁佈局。

¹ 碳捕捉、封存與再利用技術可將工業產品生產或是化石燃料轉換能源過程中排放之二氧化碳加以分離與收集，並加以儲存、透過生物吸收方式消耗，甚至是再轉製為其他化學品，避免二氧化碳排放到大氣中。林海珍，碳捕捉、封存及再利用之國際產業與政策趨勢，科技政策觀點，2019 年 12 月 18 日，<https://portal.stpi.narl.org.tw/index/article/10547> (最後瀏覽日:2022 年 4 月 25 日)。

本文首先簡介措施目的、以及事實簡表中的「乾淨購買」採購計畫及「運用貿易政策獎勵乾淨製造」之貿易方面措施，並針對上述兩項措施作一評析，最後作一結論。

壹、措施目的

美國政府發布此一系列跨機關措施之目的為支持美國在乾淨製造的領導地位，包括低碳生產電動車、風力發電機及太陽能板所需之鋼鋁，以及加強交通基礎建設所需之乾淨混凝土。而這些措施將創造更多給薪良好的工作，並透過加強工業基礎以振興當地經濟、降低商品價格，以及促進美國於全球市場中之競爭力。美國政府認為工業部門是處理氣候危機的重要部分，故希望此一系列措施可幫助製造商使用乾淨能源，以及使用其他新興科技以減少碳排放。

貳、措施內容

事實簡表中指出，美國將使用國內採購與貿易政策獎勵低碳及美國製造之原料，以下將分別介紹之。

一、啟動「乾淨購買」採購

美國聯邦政府是全球最大的採購者，年採購額高達 6,500 億美金。為使美國政府龐大購買力用以支持低碳及「美國製造」之原料，美國環境品質諮詢委員會 (Council on Environmental Quality) 與白宮國內氣候政策辦公室成立有史以來第一個乾淨購買工作小組 (Buy Clean Task Force)。此工作小組將促進製造過程的各階段使用較低碳排放量與較低污染的建材，並對下述事項提出建議：確定建材及污染等資訊以確認聯邦採購與補助的優先順序，以及提供廠商提升排放量透明度之誘因與所需之技術等。

二、運用貿易政策獎勵乾淨製造

美國及歐盟 2021 年 10 月承諾於 2024 年前就全球首個基於排放議題的鋼鐵與鋁貿易產業協議進行談判²。而美國商務部長吉娜·雷蒙多 (Gina Raimondo)、美國貿易代表戴琪 (Katherine Tai)，以及白宮高級官員持續與歐盟相關部門就此進行前所未有的合作，即在此之前從未有兩個全球合作夥伴調整其貿易政策以

² Press Release, The White House, Fact Sheet: The United States and European Union to Negotiate World's First Carbon-Based Sectoral Arrangement on Steel and Aluminum Trade (Oct. 31, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/31/fact-sheet-the-united-states-and-european-union-to-negotiate-worlds-first-carbon-based-sectoral-arrangement-on-steel-and-aluminum-trade/>.

因應氣候變遷與全球市場扭曲的威脅，以確保貿易能夠解決 21 世紀所面臨的挑戰。

美國與歐盟正合作限制骯髒鋼鐵的市場進入，並限制於歐美市場中傾銷鋼鐵的國家進入歐美市場³。而此協議將開放給所有希望加入且達到「恢復市場導向」與「減少高排放鋼鋁產品貿易」標準的國家加入。因此，此將引領美國、歐盟與世界各地對綠色鋼鐵與鋁生產的投資，確保未來幾十年美國鋼鐵與鋁工業的競爭力。

參、評析

目前此政策實施細則尚未確定，但有幾處或可借鏡過去通過的類似法案來推測其影響。

在「乾淨購買」方面，如上所述，乾淨購買小組成立之目的為使美國政府龐大購買力用於支持低碳及美國製造之原料。首先，雖然目前事實簡表的內容並沒有明確的排他性，但往後美國制定的實施細則中若構成事實上歧視的話，便可能違反世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 的「政府採購協定 (Agreement on Government Procurement, GPA)」第四條之不歧視原則⁴。其次，美國政府可能如過去川普時代一般實施「自製率要求 (domestic content requirement)」⁵。然而，美國及歐盟過去皆採取對抗中國、印度與俄羅斯等國家自製率要求的乾淨政策⁶。若美國實施自製率要求，此政策將與美國過往要求其他國家不得採用自製率要求的對外貿易政策相左，這將阻礙美國打擊實施自製率要求國家的立場⁷。且此措施可能會要求私人公司 (例如：管線施工產業) 使用美國產品作為材料，即使該美國產品的價格或品質不具競爭力，這可能使此類公司的競爭力下降，並導致美國工作機會減少⁸。

³ 骯髒鋼鐵 (dirty steel) 是指製造過程中排放超量的碳與溫室氣體的鋼鐵。Rachel Curry, *Dirty Steel, and Why the U.S. Is Dropping Some Steel Tariffs*, MARKET REALIST (Nov. 1, 2021), <https://marketrealist.com/p/what-is-dirty-steel-tariff/>.

⁴ See Jeffrey Jones, *What America's Buy Clean Plan Might Mean for Canadian Cleantech*, THE GLOBE AND MAIL (Feb. 17, 2022), <https://www.theglobeandmail.com/business/commentary/article-what-americas-buy-clean-plan-might-mean-for-canadian-cleantech/>; Protocol Amending the Agreement on Government Procurement, art. 4, Mar. 30, 2012, 3008 U.N.T.S. 57 (“With respect to any measure regarding covered procurement, each Party, including its procuring entities, shall accord immediately and unconditionally to the goods and services of any other Party and to the suppliers of any other Party offering the goods or services of any Party, treatment no less favourable than the treatment the Party, including its procuring entities, accords to: a. domestic goods, services and suppliers; and b. goods, services and suppliers of any other Party.”).

⁵ 2017 年川普政府發布的 Buy American and Hire American 行政命令中即有自製率要求。Exec. Order No. 13788, 82 Fed. Reg. 18837 (Apr. 18, 2017).

⁶ Alison Peck, *Buy American, Blow off the WTO?*, INTERNATIONAL TRADE LAW PROF BLOG (May 4, 2017), <https://lawprofessors.typepad.com/intradelaw/2017/05/buy-american-blow-off-wto.html>.

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

在「運用貿易政策獎勵乾淨製造」方面，此政策納入「碳俱樂部(carbon club)」的概念⁹。美國政府聲稱此政策將「限制骯髒鋼鐵進入美國與歐盟市場，並限制於歐美市場中傾銷鋼鐵的國家進入歐美市場」，例如：曾被美國控訴透過大量補貼使鋼鋁產能過剩的中國¹⁰。此協議會開放給所有希望加入且達到「恢復市場導向」與「減少高排放鋼鋁產品貿易」標準的國家加入。在各國政府努力降低排放並規劃過渡到低碳經濟的同時，面對沒有實施此類氣候政策的國家，各國政府不願失去其競爭力，而加入可構成特定貿易利益的碳俱樂部或可緩解此困境，因此各國對於碳俱樂部的關注日益增加。有學者認為碳俱樂部不需要經過國際談判，因此可以迅速實施，故對於已經熟悉碳定價實施的政府而言，是可行的選擇¹¹。再者，此類俱樂部可增強國內競爭力以及成為打擊中國的另一項工具，故可被列為美國的優先事項。然而另一派學者認為，美國國內目前並沒有碳稅或補充性邊境稅的架構，因此可預見簽訂跨大西洋的碳俱樂部協定在未來尚不可行¹²。

肆、結論

美國促進乾淨工業與減少碳排放之政策雖旨在加強美國在乾淨製造之地位以及創造更多工作機會，但由上述分析可知，此政策在實際層面未必暢行無阻，而是否可達到預期目的亦眾說紛紜。惟目前此政策僅具輪廓，具體執行之細則尚未明朗，後續值得關注。

⁹ 俱樂部 (club) 是一個自願組成的團體，須共同承擔具有公共利益的製造所產生之成本，以達成互利。一個成功的組織之收益大到成員會為其支付費用以及遵守組織規定，以獲得會員權益。William Nordhaus, *Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy*, 105(4) AM. ECON. REV. 1339, 1340 (2015).

¹⁰ UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVES, 2021 REPORT TO CONGRESS ON CHINA'S WTO COMPLIANCE 12 (2022), <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2021USTR%20ReportCongressChinaWTO.pdf>.

¹¹ David Vetter, *As the World Heats up, Could 'Carbon Clubs' Supercharge Climate Action?*, FORBES (Feb. 16, 2022), <https://www.forbes.com/sites/davidrvetter/2022/02/16/as-the-world-heats-up-could-carbon-clubs-supercharge-climate-action/?sh=35746989d36f>.

¹² William Alan Reinsch & Emily Benson, *Decarbonizing Aluminum: Rolling Out a More Sustainable Sector*, CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (Feb. 25, 2022), <https://www.csis.org/analysis/decarbonizing-aluminum-rolling-out-more-sustainable-sector>.