

美国里程碑式的气候法案

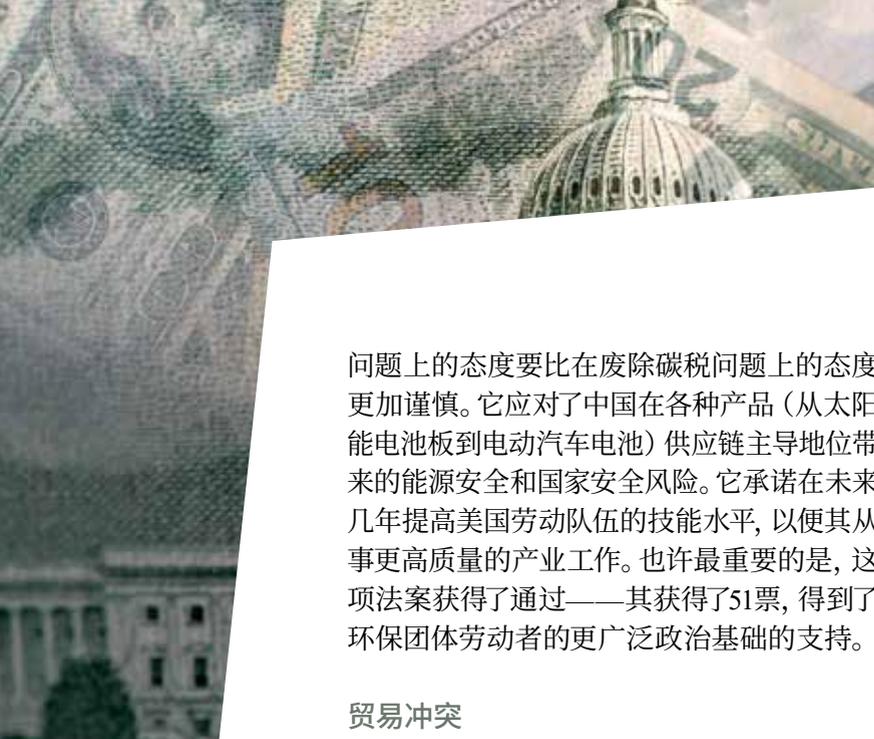
《通胀削减法案》必须刺激良性竞争，而推动非恶性的保护主义
杰森·博尔多夫

《通胀削减法案》是美国历史上最重要的气候立法。它将在未来十年里动用近4000亿美元资金，用于大幅削减碳排放。通过降低清洁能源技术的成本，该法将加快推动此类技术在国内和国外的使用。不过，要想充分发挥该法在气候变化方面的潜力，美国负责外交和贸易事务的官员们现在就必须行动起来，确保该法中的大额补贴和国内制造要求能促来自他国的适度竞争与合作，而不是助长正日益抬头、可能阻碍清洁能源转型的保护主义力量。

该法曾在国会僵持了数十年之久，如今其得以成功通过，这不仅反映了人们对气候变化日益增加的担忧，还反应了美国在战略

层面的两大转变。第一，“胡萝卜”相较“大棒”更能有效获得政治支持，因此，该法规定对清洁能源给予补贴，而不是对碳污染征税或设定限制——尽管大量学术文献已经证明了碳价的经济效率。第二，该法明文支持在美国本土生产清洁能源，这是美国更为广泛的“产业政策”的转变，在其他领域同样明显（例如，最近美国出台了一部旨在促进本国半导体产业发展的立法）；“产业政策”是一个笼统的说法，指为促进和保护目标行业和战略性部门的企业实施的政府干预。

这种政策做法带来了一些好处。面对不断变化的政治形势，这种政策做法可能更加持久，因为反对者在取消家庭和企业税收优惠



问题上的态度要比在废除碳税问题上的态度更加谨慎。它应对了中国在各种产品（从太阳能电池板到电动汽车电池）供应链主导地位带来的能源和国家安全风险。它承诺在未来几年提高美国劳动队伍的技能水平，以便其从事更高质量的产业工作。也许最重要的是，这项法案获得了通过——其获得了51票，得到了环保团体劳动者的更广泛政治基础的支持。

贸易冲突

然而，这种做法也存在因保护主义引发更广泛贸易冲突的风险。除非管理得当，否则这些贸易风险可能会破坏向清洁能源的快速转型，且无疑会对经济造成冲击。

比方说，新气候法案规定，电动汽车必须在北美组装才有资格获得补贴；电动汽车的电池必须由在美国或其自由贸易伙伴国境内开采或加工的部件制造。再比如，其规定，若某项目使用来源于国内制造商的材料（如钢铁），就可以获得更大额度的可再生能源补贴。或者，它对使用可再生电力制造的氢和氨（所谓的“绿色氢能”）提供大量补贴，使此类绿色燃料出口的交货成本低于中东和亚洲的竞争对手。

这些措施虽有助于发展本国产业、对抗中国的影响力，但也可能疏远盟友并引发其强烈反对。例如，欧盟和韩国已经表示可能将挑战美国有关电动汽车的限制措施。今年9月，负责欧洲“绿色协议”的欧盟执行副主席弗兰斯·蒂默曼斯（Frans Timmermans）在哥伦比亚大学发表讲话时，就美国这一里程碑性质的气候法案中的保护主义措施提出了警告。

此外，一些国家担心美国提供的大额补贴会使其本国氢能或电动汽车企业遭遇降价竞争，它们可能针对这一情况制定保护主义政策，以此对抗该法为美国企业和出口提供的支持。许多企业已经对投资美国绿色氢能项目、利用其慷慨补贴表示了新的兴趣，一些企业暗示，其可能取消在其他国家的一些现有项目并迁移到美国。

针对使用纳税人资金大幅增加出口项目补贴，美国对此如何响应，也存在着广泛的贸易风险，这是因为考虑到目前其国内需求有限，许多绿色的氢、氨项目都是针对出口的。美国纳税人为日本、德国或其他国家消费者和企业提供能源成本补贴的意愿肯定也是有限的。

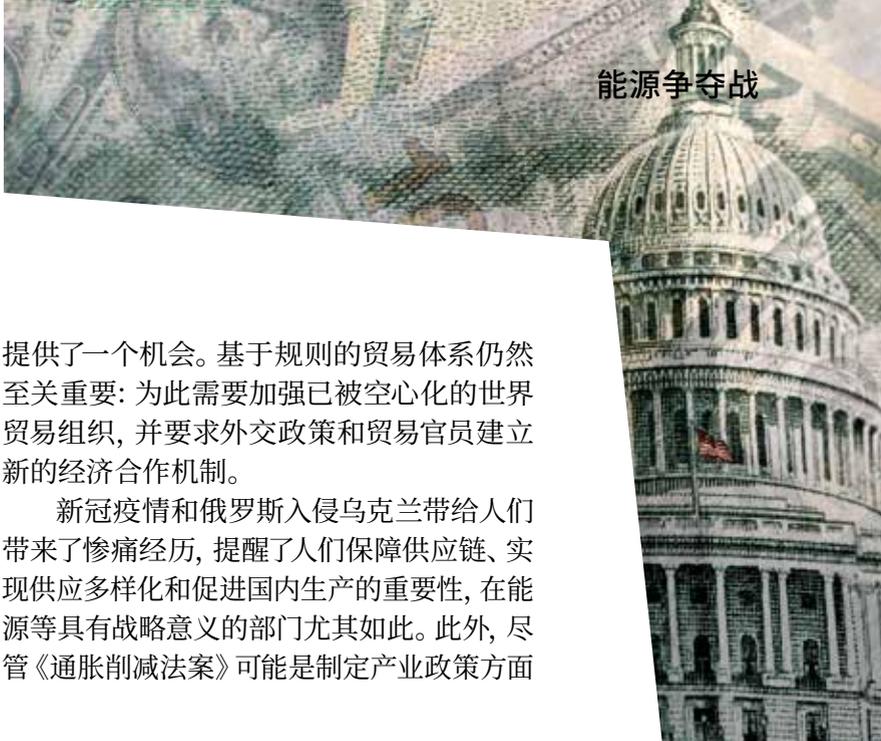
该法案可能会加剧世界其他地区业已不断上升的保护主义冲动。例如，印度尼西亚总统明确提出禁止镍（电动汽车的一种关键材料）出口的目标，以便该国推动国内制造业移向价值链的更高端。

大致而言，《通胀削减法案》是依靠产业政策措施、获取供应链全部经济价值这一日益浮现趋势方面的一项最新举措。此外，在为防范新冠疫情实施的经济封锁导致全球供应链中断之后，企业和政府都在重新评估供应安全问题——这既包括能源供应，也包括其他商品的供应。创造国内就业机会与确保供应安全结合在一起，极大推动了全球贸易和一体化的下降趋势。

全球割裂

如今，在俄罗斯入侵乌克兰之后，上述阻碍全球化进程的不利经济因素将与造成全球割裂的地缘政治因素结合起来，推动相关的政治经济联盟重塑为新的地区性集团。这种复杂的地缘政治经济背景意味着，在美国执行《通胀削减法案》中关于在本土或盟国开展生产的要求时必须保持特别的敏感性，避免进一步助长全球割裂。最近几年，不断加剧的美中贸易紧张关系已经给美国太阳能项目的前景蒙上了阴影，而上述风险无疑是雪上加霜。

就遏制气候变化而言，美国贸易伙伴实施的针锋相对的报复措施不仅会引发经济和地缘政治问题——若其限制了各方获得最低成本清洁能源材料和产品的渠道，则还可能破坏能源转型本身。为了在2050年之前实现净零排放，全球必须大幅增加清洁能源的跨境贸易。随着脱碳工作的推进，能源贸易



的总量将会下降，因为该系统大部分是电气化的，而电力往往是在当地生产的。但是，必须以足够快的速度扩张可再生能源零部件、制造电池关键矿产以及氢能等燃料的贸易，这样才能使在不存在各国利用自身比较优势开展跨境贸易的情况下的脱碳成本和难度大大提高。例如，国际能源署的数据显示，要想在2050年前实现净零排放，就必须将全球关键矿产贸易增加两倍，并将全球氢能贸易提高至目前水平的1500倍。

因此，美国官员面临的挑战在于确保《通胀削减法案》鼓励适当竞争的良性循环，而不是促进保护主义的恶性循环。在未来大规模的清洁能源产业中，世界各国必然会激烈争夺领导权，并在这一过程中不断压低成本并加速清洁能源部署。

为了抓住这一机遇，美国负责贸易和气候的官员们应当加强对基于规则的贸易体系的承诺，推动与自由贸易伙伴开展合作，促进清洁能源供应链的多样化。现实情况是，我们不可能在国内生产一切，但供应来源的多样化对于加强能源安全和对抗中国的影响力是很有意义的。中国由于其政府制定了关于建设国内产业的长期计划，目前在某些产业（例如，太阳能电池板和电池制造业，以及关键矿物精炼和加工业）中占据着主导地位。

气候合作

更具体而言，对于那些担心本国产业竞争力会下降的国家而言，美国的官员们应当通过强有力的国内气候行动来与之加强合作。例如，七国集团最近达成了关于组建一个国家联盟的协议，这些国家如果达到了某些环境标准，就可以享受优惠贸易条件。美国现在可以加入或者效仿欧盟关于对高排放货物进口征收碳排放费的计划。在实施最近与欧盟达成的一项关于限制从亚洲和其他地区进口不符合排放标准的钢铁和铝的协议方面，美国也处于更有利的地位。

更广泛而言，这部新法律为美国与其伙伴合作创设特定交易规则以支持清洁能源

提供了一个机会。基于规则的贸易体系仍然至关重要：为此需要加强已被空心化的世界贸易组织，并要求外交政策和贸易官员建立新的经济合作机制。

新冠疫情和俄罗斯入侵乌克兰带给人们带来了惨痛经历，提醒了人们保障供应链、实现供应多样化和促进国内生产的重要性，在能源等具有战略意义的部门尤其如此。此外，尽管《通胀削减法案》可能是制定产业政策方面

为此需要采取灵活的贸易政策和外交手段，防止爆发贸易战，避免其破坏我们的能源应对方案。

的一个例子，但是与中国促进和保护本国产业的工作相比，它毫无疑问是微不足道的，因此美国（和其他国家）不应单方面“解除武装”。

与此同时，这些新的当务之急加剧了全球经济秩序面临的、已在持续上升的风险。在地缘政治经济方面，全球化正在倒退：各种全新的强大割裂势力正在催生新的地缘战略联盟，削弱全球经济一体化。如果不予审慎管理，产业政策措施（如美国的新气候法案）可能加剧贸易紧张局势，对需要大幅增加而非减少清洁能源材料和产品贸易的清洁能源转型造成破坏。

然而，如果处理得当，我们加强能源供应链之举将既可以刺激新兴的国内产业，又可以建立更持久的贸易安排。但为此我们需要在未来几年里采取灵活的贸易政策和外交手段，防止爆发贸易战，避免其破坏我们的能源应对方案。FD

杰森·博尔多夫（JASON BORDOFF）是哥伦比亚大学全球能源政策中心主任，曾担任奥巴马总统的特别助理。