

欧盟气候制度域外效力的 扩张及其镜鉴^{*}

李坤海

摘 要：在多边气候治理进展乏力之际，欧盟以多部供应链低碳转型法案引领全球气候治理变革。欧盟气候制度以减少国际碳泄漏之名，实则旨在填平其他国家产品的碳边际成本，从而巩固自身产业的竞争优势。为此，欧盟不断扩张自身气候制度的域外效力，将非欧盟企业、产品和行为纳入监管范围。欧盟气候制度域外效力的扩张以设置多元“人、物、行为”连接点为重点，并通过责任实体性规则、赔偿诉讼条款等方式强化气候制度的域外适用。欧盟的扩张行为产生多维影响，增加了域外企业的国际碳合规成本，引领着气候制度域外效力的立法模式，并加快了气候俱乐部的形成。然而，在现实政治与经济压力的多重因素叠加下，欧盟气候制度域外效力的扩张并非线性演进，而是受到多重阻力。对此，欧盟在经济竞争力与气候领导力之间寻求新的平衡，并调整了气候制度域外效力扩张的节奏。中国正处于统筹推进国内法治和涉外法治建设的关键时期，为应对欧盟气候制度域外效力的扩张之势，应该采取防御性与主动性并存的双重对策。

关 键 词：欧盟气候制度； 供应链； 域外效力； 单边气候治理； 涉外法治

作者简介：南京工业大学 法政学院 法学博士 讲师 南京 211816

中图分类号：D996.9； D815

文献标识码：A

文 章 编 号：1005—4871(2025)05—0077—24

^{*} 本文系 2024 年度司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目“关于美欧供应链低碳转型问题研究”(立项号:24SFB4024)的阶段性成果。

引言

气候变化是典型的全球公共物品问题,依托多边机制促进低碳减排是应对该挑战的理想路径。然而,当下联合国气候多边进程缓慢,世界贸易组织(WTO)也深陷改革危机而自顾不暇,更加难以妥善处理“气候与贸易协同”这一敏感议题。在多边机制陷入僵局之际,欧盟率先破局,在绿色新政框架下制定了多部供应链低碳转型制度,包括《碳边境调节机制法案》(以下简称“CBAM 法案”)、《企业可持续发展报告指令》(以下简称“CSRD 指令”)、《企业可持续发展尽职调查指令》(以下简称“CSDDD 指令”)等。欧盟单边气候制度兼具域内域外双重目标,不仅是为了实现欧盟 2050 碳中和目标,更旨在以此维持欧盟的全球气候领导力,促使域外公司采取同质规则,确保本土产品与域外产品的碳定价趋同,最终填平其他国家产品的碳边际成本,维护欧洲产业的国际竞争优势。^① 为实现国际目标,欧盟气候制度的“外向”特征不断凸显,即扩张气候制度的域外效力,直接或间接约束非欧盟企业、产品以及行为。

针对欧盟气候制度域外效力的扩张趋势,部分学者展开了探讨。一是域外效力的动力机制分析。杰弗里·戈多尔芬(Geoffroy Dolphin)等学者从规范扩散理论视角,将气候制度效力扩张的实现归因于国际气候机构、气候联盟等中间代理机制。^② 安妮·詹森(Anne Jensen)等学者将气候制度域外效力的实现机制划分为利益驱动扩散(Interest-driven Diffusion)、权利驱动扩散(Rights-driven Diffusion)、意识形态驱动扩散(Ideology-driven Diffusion)、认可驱动扩散(Recognition-driven Diffusion)四种类型。^③ 二是域外效力的扩张表现分析。恩里科·宗塔(Enrico Zonta)以 CSDDD 指令中的“经济存在”为例,认为对于“经济存在”的判断,各国立法不一,存在登记注册地、主营业地、中央行政所在地等多种标准,因此任何一种标准都可能被用来作为对第三国管辖的“合理”依据。^④ 塔佳娜·彼得罗维奇(Tatjana Petrovic)则以 CSDDD 指令中的“业务关系”为例,认为“业务关系”能够涵盖所有

① 李万强、王思炜:《欧盟碳边境调节机制:各方争议与中国应对》,载《国际贸易》,2022年第10期,第11-18页,这里第11页。

② Geoffroy G. Dolphin/Michael G. Pollitt, “The International Diffusion of Climate Policy: Theory and Evidence”, 2021-08-09, https://media.rff.org/documents/RFF_WP_21-23.pdf, 访问日期:2025-07-20。

③ Anne Jensen/Helle Ørsted Nielsen/Duncan Russel, “Diffusion of Climate Policy Integration in Adaptation Strategies: Translating the EU Mandate into UK and Danish National Contexts”, *Regional Environmental Change*, Vol. 23, No. 4, 2023, pp. 1-15, here p. 3.

④ Enrico Zonta, “The EU’s CSDDD: Lawful Extraterritoriality or Jurisdictional Overreach?”, *Trento Student Law Review*, Vol. 6, NO. 1, 2024, pp. 95-123, here p. 121.

与运营、产品或服务相关的直接和间接商业合作伙伴,欧盟本土企业能够利用供应链层级来确保域外企业遵守欧盟的气候制度,从而产生涓滴效应和溢出效应。^①三是域外效力的效果分析。西蒙·奥托(Simon Otto)从接受国的视角,以 CBAM 法案扩散为例,分析了欧盟单边气候制度扩散的外部效应。根据实证结果,32 个外部国家对 CBAM 法案的政治反应可被划分为三个类型:其一是反对,如通过经济制裁报复或者试图在 WTO 框架下解决争端。其二是合作,如争取双边或多边合作以取代或改变 CBAM 法案内容、争取获得 CBAM 法案中的豁免优惠等。其三是政策采用,如改革国家现有的碳定价政策、对 CBAM 法案的覆盖部门实行行业脱碳等。^②叶斌和杨昆灏认为欧盟单边气候制度能否真正实现域外的治理目标,仍取决于第三国的态度。^③

由此可见,既有研究较为分散,缺乏对欧盟气候制度域外效力的系统性分析,例如未全面总结欧盟扩张气候制度域外效力的路径。同时,中国学者对域外效力的研究集中在数据法、反垄断法等领域,对气候制度的域外效力尚未深入研究。此外,欧盟在 2025 年提出的“综合简化法案”(Omnibus Simplification Package)中调整了多部供应链法案内容,其中就包括对非欧盟企业的监管制度变更。因此,跟踪欧盟最新的制度动态对于审视其扩张逻辑是十分必要的。基于现有研究基础与不足,本文以欧盟气候制度域外效力的扩张趋势为背景,分别探讨欧盟扩张气候制度域外效力的动因、表现、影响与挑战,最终提出中国的应对建议。

一、欧盟气候制度域外效力扩张的动因与路径

从扩张动因看,欧盟扩大气候制度的域外效力,不是单纯地为了控制温室气体排放量,而是一个经过深刻地缘经济政治考量的制度策略;从表层上看,欧盟是为了平衡气候雄心目标与跨境碳泄漏之间的矛盾。从中层上看,欧盟是为了在全球区域气候治理停滞之际,通过单边气候制度提升“规范性力量”。从根本上看,欧盟旨在填平其他国家的碳减排成本,维持欧盟产品的价格优势,增加新一轮国际竞争中的砝码。从扩张路径看,目前关于域外效力、域外管辖、域外适用等概念的争议仍较大,暂未形成通说。相较而言,一般观点认为,域外管辖、域外适用、域外效力之间是

^① Tatjana Jevremovic Petrovic, “Extraterritoriality Effect of the CSDDD on Non-EU Companies”, *Journal for the International and European Law Economics and Market Integrations*, Vol. 11, No. 2, 2024, pp. 195–216, here p. 199.

^② Simon Otto, “The External Impact of EU Climate Policy: Political Responses to the EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 25, No. 2, 2025, pp. 177–194, here p. 177.

^③ 叶斌、杨昆灏:《绿色转型背景下欧盟法的域外效应——基于对 CBAM 和 CSDDD 提案的考察》,载《欧洲研究》,2023 年第 6 期,第 34–57 页,这里第 34 页。

前提、过程、结果的关系。^①其中,设立域外管辖条款为扩张域外效力的基本前提,属于静态层面。而行政机关或司法机关将国内法适用于其管辖范围外的人、物、行为的过程为域外适用,属于动态层面。^②因此,扩张域外管辖、加强国内法的域外适用是实现域外效力的重要路径。欧盟气候制度的域外效力以扩张域外管辖为重点,并通过责任实体性规则、赔偿诉讼条款等提供域外适用的依据与保障。

(一) 欧盟气候制度域外效力扩张的动因

第一,规制跨境碳泄漏风险的现实需求。自20世纪90年代以来,欧盟一直是推动气候治理的主要力量之一。2019年,欧盟通过《欧洲绿色协议》提出到2050年实现气候中和目标。此后,《欧洲气候法》将这一长期目标写入法律,并设定了中期目标,即到2030年温室气体净排放量在1990年的基础上至少减少55%。2025年7月,欧盟修改《欧洲气候法》,提出了2040年将欧盟温室气体净排放量在1990年水平的基础上减少90%的阶段性目标建议。至此,欧盟通过2030、2040、2050三个阶段性气候目标确立了减排的气候雄心。^③然而,现实是,气候变化是典型的全球公共物品问题,只有每个国家采取共同行动才能遏制温室气体排放。尽管欧盟一直将碳排放交易市场机制作为行动重心,但为了规避生产成本,欧盟企业利用国际气候的监管差异,选择将生产转移到排放限制较弱的国家,从而引发碳泄漏。有学者评估了欧盟排放交易体系与碳泄漏之间的联系,认为欧盟碳排放交易体系在降低欧盟出口产品碳含量的同时,也促使越来越多的欧盟企业选择进口产品而不愿在欧盟本土高成本生产。欧盟日益增长的进口总量导致其进口碳含量的增幅超过了出口碳含量的减幅,从而抵消了欧盟单方气候努力的成果。^④还有学者基于量化评估方法得出结论:由于跨境碳泄漏的存在,即便一个国家采取的气候法规能够减少10吨减排量,但全球排放量反而可能增加0.5—3吨。^⑤可见,欧盟单独的气候行动不足以减缓气候风险。为了与更高的气候目标相适应以及应对跨境碳泄漏风险,欧盟不得不对影响欧盟减排的外部因素进行规制。因此,欧盟扩大气候制度的域外效力是解决跨境碳泄漏现实风险的一

① 廖诗评:《中国法中的域外效力条款及其完善:基本理念与思路》,载《中国法律评论》,2022年第1期,第52—63页,这里第53页。

② 廖诗评:《中国法域外适用法律体系:现状、问题与完善》,载《中国法学》,2019年第6期,第20—38页,这里第22页。

③ European Commission, “European Climate Law”, 2025-07-02, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_en, 访问日期:2025-08-01。

④ Maria Wang/Tero Kuusi, “Trade flows, Carbon leakage, and the EU Emissions Trading System”, *Energy Economics*, Vol. 134, No. 6, 2024, pp. 1-14, here p. 2.

⑤ Monna Dimitrova, “What is carbon leakage in the EU ETS?”, 2024-07-17, <https://www.hom-aiom.com/post/what-is-carbon-leakage-in-the-eu-ets>, 访问日期:2025-08-25。

种适应性策略。

第二,以单边气候治理提升制度性权力。在最理想状态下,联合国是推动气候治理的最佳平台。然而,自《巴黎协定》后,联合国气候峰会的谈判矛盾不减反增,除了资金缺口、技术缺口等老问题,退群潮、公共疫情、俄乌冲突等新问题加剧了气候共识冲突。在《联合国气候变化框架公约》第29次缔约方大会(COP29)上,尽管缔约方通过了《巴库气候团结契约》等一揽子成果,但在美国单边主义和逆全球化回潮背景影响下,各国在责任分担、资金承诺及政策目标上的谈判进展缓慢。^① 另外一个全球性治理平台是WTO,但其并非专门的气候问题解决机制,加上WTO会议将更多精力聚焦于上诉机构、国有企业改革等议题,其近些年也未对气候议题进行过多讨论。当下,区域主义逐渐成为化解治理危机、完善全球治理体系的新路径。^② 气候议题在区域治理机制中也得到发展,其中一个突出的演进趋势为美欧在新一代的区域贸易投资协定(FTA)中增加了气候条款。例如在“欧盟—韩国”FTA谈判中,双方就环境生态标签、碳市场对接、企业减排社会责任等进行商议。^③ 美国是将环境问题纳入FTA的先行者,北美自由贸易协定(NAFTA)开创了环境规制新篇章,成为后续FTA的模仿样本。然而,随着区域型FTA数量增多,成员间的关系网络结构也趋于复杂。不同FTA在制度理念、规则构建上的差异,催生了不同的制度阵营。例如,欧盟打造的FTA气候俱乐部以高标准为特征,具有明显的排他性。为了防止缔约方降低环境保护水平,欧盟在TFA中不仅设置不减损义务和棘轮条款,还推出了动态对齐条款,要求缔约方跟进保护标准。^④ 因此,区域气候治理范式正面临碎片化与阵营对峙的结构型矛盾,这就导致目前专门规制气候变化的FTA实践仍较少。欧盟过去主要通过联合国气候变化峰会推广气候治理规则 and 标准,维护其“规范性”领导力量。事实上,欧盟在过去联合国气候峰会变化会三十多年的发展历程中也塑造了与其他国家的“领导—跟随”关系逻辑。^⑤ 然而,在全球与区域气候治理出现缺口或僵局之际,欧盟再试图通过这些平台来提升制度话语权已不切实际且协调成本过高。可

① 于宏源、张潇然:《巴库气候大会与全球气候治理碎片化——范式演变、结构性困境与中国路径》,载《国际关系研究》,2025年第3期,第132—154页,这里第132页。

② 李志文、熊奕成:《全球治理区域主义路径下国际海洋法治之变革》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》,2025年第1期,第165—179页,这里第165页。

③ 商务部:《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)》,2021-01-14, https://gjs.mofcom.gov.cn/wjzl/zymyq/art/2021/art_d730af75744a4a30901c9812bdef2ab6.html, 访问日期:2025-07-20。

④ 张泽忠:《“双碳”目标下国际贸易合作的绿色新规范——以欧盟自由贸易协定的环境条款为视角》,载《武大国际法评论》,2025年第1期,第119—138页,这里第126页。

⑤ 肖兰兰:《全球气候治理中的领导—跟随逻辑:欧盟的实践与中国的选择》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》,2021年第2期,第91—102页,这里第91页。

见,面对全球、区域气候治理机制的乏力,欧盟依靠自助方式与自身力量,逐渐将单边立法锚定为应对全球气候变化的重要载体,并通过扩张气候制度的域外效力来实现国际气候话语的“补位”,从而将其气候变化治理的理念、原则和规则外溢至全球。

第三,提高欧盟产业低碳比较优势。欧盟通过扩张气候制度的域外效力,让非欧盟企业、产品、行为受到同质监管,根本上是为了提升域外产品的生产成本,从而巩固欧盟产业的国际低碳比较优势。具体而言:一是欧盟为了防止本土企业外流,维持产业集群优势。二是欧盟为了防止企业将生产外包给那些碳市场价格较低的“污染者天堂”以获得价格方面的优势,导致本土产品被来自碳政策宽松国家的、更便宜但碳足迹更高的进口产品所取代。^①此外,在新一轮的国际产业竞争中,颠覆性技术已成为制胜砝码。然而,与中美相比,欧盟颠覆性技术创新步伐减缓,国际地位也相对下降。为此,欧盟强化了经济主权战略,试图重构其在全球供应链中的优势地位。在依靠芯片开发制造等硬性路径无法完全与中美匹敌的情况下,欧盟利用其长期的低碳偏好累积,借助气候变化减缓的国际道义,谋求在新一轮国际产业竞争中的制胜权。欧盟扩大气候制度域外效力可以一举两得地维持低碳比较价格优势,防止“气候倾销”,并对竞争对手的产业造成实质性损害威胁。可见,欧盟扩张气候制度域外效力本质上是为了提升经济竞争力,利用自身的低碳减排偏好和经验在全球产业竞争中占据主导地位。

(二) 欧盟气候制度域外效力扩张的路径

1. 扩张气候制度的域外管辖

当前国际法并未对国家实施管辖权的类型进行严格限定,不同国家可以根据不同的连接点行使管辖权。在全球化与数字化的驱动下,人、事物、行为、场所等连接点均得到扩展,这也导致了域外管辖的衍生特征。^②欧盟扩张气候制度的域外效力基于这一逻辑,设置了多元的“人、物、行为”连接点。

首先,对“人”连接点的扩张。对“人”连接点的常见判断依据为自然人的国籍、企业的登记地或主要营业地,而欧盟最新的气候制度还将员工数量和净营业额纳入考量。例如,CSRD指令规定,在欧盟净营业额超过1.5亿欧元且在欧盟境内设有子公司或分支机构的第三国企业,应遵守欧盟的可持续性报告要求。其中,分支机构要求净营业额超过4000万欧元,子公司要求达到欧盟规定的大型或中小型企业

^① 杨博文:《欧盟碳边境调节机制过渡期规则实施:逻辑理路、趋势意图及中国因应》,载《德国研究》,2024年第5期,第46-65页,这里第52页。

^② 孙南翔:《法律域外适用体系建设中的管辖权:演化规则与关联结构》,载《法学》,2024年第1期,第175-192页,这里第175页。

业门槛(包含员工数量判断标准)。^① CSDDD 指令规定了三种非欧盟企业的适用情形:一是在欧盟的净营业额达到 4.5 亿欧元;二是在欧盟有特许经营权的公司,其特许权使用费达到 2250 万欧元,并且在欧盟的净营业额达到 8000 万欧元;三是虽未达到前两种情形的门槛,但是其母公司达到了该门槛。^②

其次,对“物”连接点的扩张。一是 CBAM 法案的规制范围不仅适用于进口产品的直接碳排放,也适用于间接碳排放,如为生产 CBAM 法案规制范围内产品而发电所产生的排放。^③ 二是 CBAM 法案的管辖范围不仅包括其他国家直接出口到欧盟的产品,还包括为规避碳成本而经第三国转口至欧盟的产品,以及向欧盟出口碳密集程度较低而向其他市场输送碳密集程度较高产品的行为。

最后,对“行为”连接点的扩张。CSRD 指令要求企业不仅披露自身的可持续活动信息,还须披露供应链信息,包括直接和间接业务关系伙伴的信息、供应链上游或下游活动中的信息。^④ 与之类似,CSDDD 指令也要求企业在其整个活动链中,对其自身业务、子公司的业务,以及其直接和间接业务合作伙伴的业务制定和执行尽职调查措施。^⑤ 如果欧盟企业的供应链延伸至欧盟以外,就意味着域外企业的商业活动也间接受到 CSRD 指令、CSDDD 指令的约束。然而,根据传统的行为连接点——行为发生地,这些供应链上的域外企业的商业活动(存在碳排放)并未直接发生于欧盟,难以纳入其管辖范围。欧盟认为来自供应链的高碳活动影响了自身的碳减排效果,并据此理由施加约束,这实际上是将“行为”连接点扩展到了“行为效果”连接点。

2. 强化气候制度的域外适用

第一,行政执法层面的域外适用。责任条款在行政执法中占据重要地位。CBAM 法案将非欧盟企业未及时交付 CBAM 证书、篡改出口产品信息、故意分割出口产品等行为都纳入了行政处罚范围。当然,CBAM 法案也限定罚款应当是有效的、相称的和具有劝阻作用的。^⑥ CSRD 指令并未直接规定对违规企业的处罚,

① European Commission, “Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)”, Preamble 20, 2022 - 12 - 14, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2464>, 访问日期:2025 - 07 - 20。

② European Commission, “Corporate sustainability due diligence(CSDDD)”, Article 2, 2024 - 07 - 25, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj>, 访问日期:2025 - 08 - 06。

③ European Commission, “Carbon Border Adjustment Mechanism(CBAM)”, Preamble 19, 2023 - 05 - 16, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en, 访问日期:2025 - 07 - 25。

④ 同注①, Article 1。

⑤ 同注②, Article 3。

⑥ 同注③, Article 26。

具体的处罚措施由欧盟成员国自行制定并执行。例如,法国将 CSRD 指令纳入本国法律,规定未发布可持续发展报告的企业将被处以最高 18750 欧元的罚款以及额外处罚(如被排除在公共采购对象之外)。值得注意的是,法国还规定了刑事处罚,违反尽职调查义务的行为最高可面临五年的监禁。^① CSDDD 指令规定,对于违反尽职调查义务的行为,行政监管机构最高可处以上一财政年度全球净营业额 5% 的罚款。^②

第二,司法层面的域外适用。欧盟最新气候制度本身并未着重规定司法事宜,但依然具有强化司法域外适用的可能。例如,CSDDD 指令创新了供应链责任类型,规定了受企业破坏环境行为影响的主体具有民事获赔的权利,能够直接向企业提出索赔。如果损害是由公司及其直接或间接业务关系的伙伴共同造成的,各方应当承担连带责任。^③ 这意味着受损害的主体能够向欧盟司法机构提出供应链民事责任赔偿诉讼,被告方也可能是欧盟域外企业。此外,判例在欧盟法中具有重要地位,司法机构能够利用司法解释能动地强化制度的域外适用。欧盟已有扩张气候制度域外适用的案例,例如在“美国航空运输协会案”中,原告主张“欧盟航空减排指令”对域外碳排放进行的管辖违反了国际法,应当被宣告无效。而法院认为即使排放行为发生在欧盟之外,但该行为也属于在欧盟境内产生污染效果的域外行为,在司法中确认了“行为效果”这一连接点。^④ 因此,欧盟司法判例能够为欧盟气候制度的域外适用提供司法支持。

与上述扩张域外管辖的规定相比,欧盟气候制度在域外适用上的规定相对“克制”,除了 CBAM 法案本身就具有涉外性外,CSRD 指令、CSDDD 指令并未在执行、司法层面专门设置域外适用条款。尽管如此,欧盟将 CSRD 指令、CSDDD 指令中的行政处罚、赔偿诉讼等规定适用于域外企业的可能性仍较大。首先,欧盟 CSRD 指令、CSDDD 指令是向供应链可持续发展全球共识《联合国工商企业与人权指导原则》(UNGPs)迈出的重要一步。然而,UNGPs 以非强制性规范,倡导私主体企业承担原本由主权国家承担的保护人权与环境的责任,属于软法。而 CSRD 指令、CSDDD 指令非完全参照 UNGPs 的规制思路,在责任承担规定上更加强硬,如 CSDDD 指令特别规定了各成员国在进行国内法转化时应当确保私人

① Novata, “CSRD Unpacked: Enforcement, Compliance, and Penalties”, 2025 - 05 - 10, <https://www.novata.com/resources/blog/csr-unpacked-enforcement-compliance-and-penalties/>, 访问日期: 2025 - 08 - 06。

② European Commission, “Corporate sustainability due diligence(CSDDD)”, Article 27.

③ 同上, Article 29。

④ European Court of Justice, “Case of Air Transport Association of America v. Secretary of State for Energy and Climate Change”, 2011 - 12 - 21, <https://climatecasechart.com/non-us-case/air-transport-association-of-america-v-secretary-of-state-for-energy-and-climate-change/>, 访问日期: 2025 - 07 - 22。

实施机制的规定具有“压倒性的强制适用效力”。^①可见,CSRD指令、CSDDD指令构建了以强制性义务为核心的责任承担模式,对非欧盟企业的约束刚性更大。其次,在CSRD指令、CSDDD指令通过前,欧盟成员已经有供应链尽责立法实践,包括法国《企业责任警戒法》、荷兰《童工尽职调查法案》、瑞典《公共采购法》等。这些既有立法实践为CSRD指令、CSDDD指令的实施奠定了基础,对域外企业的责任落实提供了先前经验。此外,近年来,欧盟气候变化诉讼迅速发展,如欧洲人权法院对首例涉气候变化的案件“瑞士老年女性气候保护协会及他人诉瑞士案”作出判决。^②气候变化诉讼正成为规制人权、企业问责等问题的有力工具,加上前述欧盟在“美国航空运输协会案”中已确立的气候制度域外适用先例,CBAM法案、CSRD指令、CSDDD指令在司法层面依然存在域外适用的可能性。

二、欧盟气候制度域外效力扩张的多维影响

基于气候问题领域的复杂性,欧盟扩张气候制度域外效力产生了多维影响。首先,最直接的影响为经济层面,欧盟气候监管触手的域外延伸增加了企业的国际碳合规成本。其次,欧盟善于利用法律工具来扩大气候制度的国际影响力,正在创新并引领气候治理领域域外效力的立法模式。此外,在国际关系层面,其他国家为了减轻或规避欧盟气候制度域外效力扩张的影响,增进了与欧盟的合作谈判,气候俱乐部的结构更加复杂。

(一) 增加域外企业国际碳合规成本

在扩张气候制度域外效力的过程中,欧盟将供应链上下游的牵制作为约束域外企业遵守其气候制度的关键。为此,欧盟干预并引导本土企业在全球供应链中的低碳伙伴挑选偏好。CSRD指令、CSDDD指令都扩大了业务关系范围,因此,欧盟企业需要重新调整其国际供应链,寻找来自气候标准严格或已践行可持续制度的地区的材料和产品。根据渣打银行对400家跨国公司进行的一项调查,超过三分之二(67%)的跨国公司表示解决供应链排放问题是其净零转型的第一步,78%的公司决定淘汰危及碳转型计划的上游制造商。^③其中,一些超大型欧洲跨国企业已经建立起了碳中和路线,并利用其全球影响力对上下游伙伴提出了低碳要求。

^① 陈徐安黎、沈伟:《欧盟〈企业可持续尽职调查指令〉:路径创新与中国借鉴》,载《国际贸易》,2025年第6期,第86-96页,这里第90页。

^② ECOHR, “Database Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland Judgment”, 2024-04-09, https://www.climatecasechart.com/documents/klimaseniorinnen-v-switzerland-ecthr-judgment_0a07, 访问日期:2025-08-04。

^③ Standard Chartered, “Multinational Companies Planning to Cut Suppliers by 2025”, 2021-06-07, <https://www.sc.com/en/press-release/carbon-dated-multinational-companies-planning-to-cut-suppliers-by-2025-for-failing-to-curb-carbon-emissions/>, 访问日期:2025-07-20。

例如,联合利华从大约 54000 家供应商处购买产品和服务,这些供应商的原材料和包装占其直接供应链排放量的 60% 以上。联合利华通过“联合利华气候计划”,要求供应商根据气候科学降低自身排放量,并提供实践指导,帮助供应商测量、报告和减少排放量。^① 西门子采用三管齐下的方法——碳网评估、绿色数字孪生和 Estainium(一个开放的、跨公司的协作网络,用于交换产品碳足迹信息),来了解和监控供应商生产每件商品的碳足迹。^② 欧盟跨国企业利用自身在国际供应链中的号召力,发挥金字塔效应,倒逼与其合作的域外运营商、物流商迎合欧盟的气候制度要求。对于“唱反调”的域外企业,其可能遭遇的商业风险包括声誉损害、公众信任丧失、消费者抵制、原材料供应中断、利润损失等。^③

为了迎合欧盟气候制度,域外企业将比以往花费更多的成本来进行碳合规管理,包括碳排放检测与报告成本、技术改造碳减排成本、购买碳配额成本等。碳合规成本不仅由 CBAM 法案覆盖范围的企业承担,还可能蔓延至非覆盖行业。2025 年 1 月 29 日,经济合作与发展组织(OECD)发布了一份题为《碳边境调节机制:欧盟 CBAM 对供应链的潜在影响》的研究报告。该报告显示,建筑、电气设备行业由于对 CBAM 法案覆盖范围行业的依赖,也面临价格上涨和价值增值下降的压力。^④ 因此,欧盟扩大气候制度域外效力,将引发目标行业与非目标行业企业的国际碳合规成本共同上升。

此外,基于承担国际碳合规成本能力的差异,部分国家可能发生监管寒蝉效应。欧盟扩大气候制度域外效力的目标对象主要是发展中工业大国。一方面,发展中工业大国的企业可以在碳政策较为宽松的非欧盟市场寻求机会。另一方面,发展中工业大国一般具备建立合规管理制度的能力,能为本国企业提供制度咨询服务。然而,学者基于贸易数据和多区域投入产出(MRIO)矩阵来研究 CBAM 法案的域外影响,发现受影响程度呈不均匀分布,受影响最严重的国家是

① World Economic Forum, “How 4 Leading Companies are Tackling Supply Chain Emissions”, 2022 - 11 - 02, <https://www.weforum.org/agenda/2022/11/scope3-supply-chain-emissions-cop27-ikea-philips-zf-unilever/>, 访问日期:2025 - 07 - 25。

② Siemens, “Siemens Has Developed an Ecosystem-based Approach for the Exchange of Emission Data”, 2021 - 11 - 22, <https://press.siemens.com/global/en/pressrelease/siemens-has-developed-ecosystem-based-approach-exchange-emission-data>, 访问日期:2025 - 07 - 20。

③ Valentina Marano/Miriam Wilhelm/Tatiana Kostova et al., “Multinational Firms and Sustainability in Global Supply Chains: Scope and Boundaries of Responsibility”, *Journal of International Business Studies*, Vol. 55, No. 4, 2024, pp. 413 - 428, here p. 417.

④ OECD, “Carbon Border Adjustments: The potential effects of the EU CBAM along the supply chain”, 2025 - 01 - 29, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/carbon-border-adjustments_b9049067/e8c3d060-en.pdf, 访问日期:2025 - 08 - 06。

摩尔多瓦、莫桑比克等欠发达国家。^① 这些国家缺乏额外的资源来建立碳合规部门,对欧盟气候监管制度“望而生畏”,被迫放弃与欧盟交易的发展机会。

(二) 引领气候制度域外效力的立法模式

继欧盟宣布制定 CBAM 法案以来,诸多国家也加快了气候制度构建,效仿欧盟制定具有域外效力的气候制度,具体表现为以下几个方面。

第一,多国已陆续推进其 CBAM 法案的制定与实施。那些国内气候政策完善的国家因受影响较小而更有可能支持欧盟的 CBAM 法案。例如,2020 年秋季,加拿大政府宣布计划探索碳边境调整机制,并将其视为向低碳经济转型的战略一环,主要从环境成果、经济压力、国际参与和贸易关系三个角度考虑制定 CBAM 法案。虽然加拿大尚未出台国家层面的 CBAM 法案,但不列颠哥伦比亚省制定的“基于产出的定价系统”(OBPS)已纳入针对其他排放国的碳定价规定。^② 2022 年 6 月,美国提出了《清洁竞争法案》(CCA),对国内与进口产品同时征收碳关税。CCA 法案采取了不同于 CBAM 法案的规制办法,如在覆盖范围上,CBAM 法案主要针对水泥、钢铁、铝、化肥和电力行业,而 CCA 法案涵盖了大量能源密集型企业的初级产品。在碳价计算方式上,CBAM 法案下的碳价走向与欧盟碳排放交易体系机制挂钩,而 CCA 法案规定以 55 美元/吨为底价,在 2024 年后每年将在上一年基础上增加 5%。^③ 2025 年 4 月 8 日,美国又提出了《外国污染费法案》(FPFA),该法案以美国同类产品的平均碳排放强度为基准,旨在对超出此基准的进口产品征收关税。与 CBAM 法案相比,FPFA 法案覆盖范围更广,涵盖铝、水泥、钢铁、化肥、玻璃、氢以及太阳能和电池制造的某些环节。FPFA 法案在采取与 CBAM 法案同样的浮动税率的同时,还根据来源国碳排放强度的差异采取多级关税征收办法。此外,FPFA 法案更加强化地缘针对性,通过为印度、越南提供过渡期优惠来分散中国的供应链,并将国家安全纳入豁免条款。^④ 2025 年 4 月 24 日,英国政府公布了 CBAM 法案草案。该草案规定适用于 2027 年 1 月 1 日或之后进口到英国的特定商品。该草案扩大了英国税务海关总署(HMRC)的现有权力,以对未通知、未提交申报表、未

① Guilherme Magacho/Etienne Espagne/Antoine Godin, “Impacts of the CBAM on EU Trade Partners: Consequences for Developing Countries”, *Climate Policy*, Vol. 24, No. 2, 2024, pp. 243 – 259, here p. 243.

② Government of Canada, “Regulations Amending the Output-Based Pricing System Regulations: SOR/2025-108”, 2025 – 03 – 14, <https://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2025/2025-03-15-x2/html/sor-dors108-eng.html>, 访问日期:2025 – 08 – 06。

③ U. S. Congress, “Clean Competition Act”, 2022 – 06 – 07, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4355>, 访问日期:2025 – 08 – 06。

④ U. S. Congress, “Foreign Pollution Fee Act of 2025”, 2025 – 04 – 08, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/1325/text>, 访问日期:2025 – 08 – 06。

支付应付款项等行为实施处罚。并且,欺诈性逃避的行为也将构成刑事犯罪。与欧盟 CBAM 法案不同的是,英国 CBAM 法案草案未覆盖电力行业,采取固定税率(每季度更新)。^① 整体上看,其他国家借鉴了欧盟 CBAM 法案的立法框架,但也结合自身的碳定价体系而规定了不同的制度内容。

第二,多国的“环境、社会和公司治理”(ESG)立法与欧盟 CSRD 指令、CSDDD 指令内容标准对接。气候披露、气候尽责已成为国际 ESG 立法的重要内容,部分国家逐渐效仿或跟随欧盟 CSRD 指令、CSDDD 指令中的域外效力规定,在 ESG 立法中将披露或尽责的业务活动、义务主体范围扩张至域外。例如,美国加利福尼亚州在《气候企业数据责任法》与《温室气体:与气候有关的金融风险》中,都要求在本州有业务并且年收入超过一定阈值的企业进行信息披露,而不论其是否在当地注册,只要在当地有业务活动,都需要遵守这一规定。^② 澳大利亚财政部在 2024 年通过了《财政法修正案》,引入了对大中型公司的强制性气候报告要求。该法案重视与国际接轨,与欧盟立法类似,以扩张“人”连接点标准实现域外适用:第一个实施阶段,履行气候报告义务的企业标准为收入超过 5 亿澳元、总资产超过 10 亿澳元或者员工人数超过 500 人。第二实施阶段的标准为收入超过 2 亿澳元、总资产超过 5 亿澳元或者员工人数超过 250 人。第三实施阶段的标准为收入超过 5000 万澳元、总资产超过 2500 万澳元或者员工人数超过 100 人。^③ 此外,“全球南方”国家也在跟进对接欧盟气候报告规则。例如,南非正朝着强制性的 ESG 报告迈进——尝试在修订《公司法》时加入 ESG 条款,并尝试接近欧盟 CSRD 指令等国际标准。^④ 可见,受到欧盟立法的影响,诸多国家逐渐在 ESG 立法中增加域外效力规定。

需要指出的是,国家立法的动因是复杂的,尽管尚无数据统计欧盟对其他国家气候立法的影响比重,但上述国际立法实践都发生于欧盟绿色新政之后,欧盟扩张气候制度的域外效力至少是构成部分国家加快气候立法的外部动因之一。因此可以说,欧盟正在引领气候制度域外效力的立法模式。

① GOV. UK, “Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): Policy Update”, 2025-04-24, <https://www.gov.uk/government/consultations/draft-legislation-carbon-border-adjustment-mechanism/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-policy-update>, 访问日期:2025-08-06。

② 杜群、任文荏:《ESG 下美国加州气候信息披露的法治经验及其启示》,载《环境保护》,2024 年第 19 期,第 28-33 页,这里第 32 页。

③ Parliament of Australia, “Treasury Laws Amendment”, 2024-10-10, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r7241, 访问日期:2025-10-10。

④ Anh Nguyen, “South Africa Prepares for Mandatory ESG and AND Carbon Neutral Strategy Reporting”, 2024-12-20, <https://senecaesg.com/insights/south-africa-prepares-for-mandatory-esg-and-carbon-neutral-strategy-reporting/>, 访问日期:2025-07-20。

（三）加快气候俱乐部的形成

欧盟在扩张气候制度域外效力的同时,也规定了豁免机制。一是实施与欧盟类似碳定价机制的国家或地区的产品可以免除碳关税。若他国碳市场与欧盟碳排放权交易体系(EU ETS)对接,则免受欧盟域外效力扩张的影响。二是电力市场耦合豁免。如果某国与欧盟内部电力市场紧密结合,并能够证明该国出口到欧盟的电力是基于欧盟可持续标准生产的,即可申请豁免。此外,其他国家可以与欧盟达成双边协定,就碳关税等达成特殊优惠规定。虽然这一豁免情形未在 CBAM 法案中直接规定,但已是国际实践的通行做法。

为了规避欧盟气候制度域外效力的扩张,诸多国家已经开始或有意愿与欧盟达成合作协议。在合作意愿方面,日本正积极寻求欧盟对其国内绿色转型碳市场(GX-ETS)定价工具的认可,以期将日本企业已经支付的有效碳价或税款从 CBAM 付款中扣除。^① 加拿大和欧盟就各自的碳定价体系进行了交流,并计划就应对碳泄漏风险展开合作,还进一步商讨了针对 CBAM 法案的后续合作步骤以及钢铁行业的排放强度问题。^② 在已经达成的合作协议方面,欧盟与墨西哥达成了《现代化全球协议》,墨西哥支持欧盟的绿色低碳与数字转型,寻求消除碳关税等贸易壁垒。^③ 2025 年 5 月 19 日,欧盟委员会与英国政府宣布建立双方排放交易体系之间的对接,这是英国脱欧后双边气候合作的重要里程碑。该对接协议将为双方在遵守相关法律的前提下,相互豁免各自碳边境调整机制而创造条件。^④ 此外,美国凭借其政治和经济影响力与欧盟讨价还价,试图联手欧盟建立一个以碳排放为标准的全球钢铁贸易协定,并通过此类特殊安排来规避欧盟气候制度的域外影响。

事实上,即便存在豁免情形,域外企业也不能完全规避碳成本,而是需要接受与欧盟等效的气候制度、碳定价机制。而这些分散的合作协议本质上是欧盟主导

① European Commission, “Opinion piece by European Commission Director-General for Taxation and Customs Union, Gerassimos Thomas, ahead of Meetings in Japan”, 2023 - 11 - 13, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/opinion-piece-european-commission-director-general-taxation-and-customs-union-gerassimos-thomas-2023-11-13_en, 访问日期:2025 - 06 - 20。

② European Council, “Canada-European Union Summit 2023-Joint Statement”, 2023 - 11 - 24, <https://www.consilium.europa.eu/media/68304/20231124-eu-canada-joint-statement-final.pdf>, 访问日期:2025 - 08 - 06。

③ European Commission, “EU and Mexico Strengthen Climate and Environmental Cooperation”, 2025 - 02 - 17, https://environment.ec.europa.eu/news/eu-mexico-step-cooperation-environment-and-climate-2025-02-17_en, 访问日期:2025 - 08 - 06。

④ European Commission, “A renewed agenda for European Union-United Kingdom cooperation Common Understanding”, 2025 - 05 - 19, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_1267, 访问日期:2025 - 08 - 06。

的气候俱乐部,欧盟借此使各国碳定价水平逐渐趋于一致。因此,欧盟扩大气候制度的域外效力,将激发其他国家与欧盟合作的意愿,加快气候俱乐部的形成,而这些俱乐部也为欧盟赢得国际碳定价话语权提供了更多机会。

三、欧盟气候制度域外效力扩张的阻力与调适

欧盟气候制度域外效力的扩张并非线性演进,而是受到管辖权与合法性挑战、执行力分化以及经济议题的政治空间挤压等多重阻力。面对这些挑战,欧盟重新审视经济发展与低碳减排的优先位置,并调整了制度政策重心,收敛了气候制度的域外效力的扩张幅度与节奏。

(一) 欧盟气候制度域外效力扩张的阻力

首先,传统地域因素对法律效力起到基础性控制作用,而欧盟气候制度的域外适用会打破这一控制关系,引发国家间管辖利益的冲突。同时,国际法也具有区别于国内法的法律秩序,形成了独立于国家层面的制度理念与规则。气候制度的效力扩张也可能违反国际法,进而引发国内法与国际法的冲突。^①其次,域外效力条款有待适用执行才能发挥效力,而欧盟内部的分化博弈挫伤了域外效力条款的执行力。此外,当下俄乌冲突、能源危机、经济衰退等因素放大了绿色整体转型与经济冲突,加剧了经济、气候两个议题间的竞争,进而制约了欧盟气候制度域外效力的进一步扩张。

1. 管辖权与合法性挑战

一是管辖权冲突。欧盟在气候制度中扩大“人、物、行为”连接点的范围,已经大幅度地延伸了属地管辖的边界。欧盟是气候制度域外效力立法的先行者,其他国家地区仍在探索,即使当下未出现管辖的碰撞,未来仍有较大可能发生管辖竞合。在执法层面,欧盟行政机关在审查CBAM法案、CSRD指令、CSDDD指令中的申报、披露、尽职调查报告或处罚时,需要与域外企业所在地的主管当局进行沟通合作,此举可能引发国际执行管辖冲突。在司法层面,欧盟司法机构在审查涉外的气候争端案件时可能遭遇国际平行诉讼,进而对他国的司法主权造成冲击。因此,欧盟气候制度域外效力的扩张可能引发国家间的立法、执法、司法多重管辖冲突。

二是国际合法性挑战。虽然欧盟解决国际碳泄漏的初衷是积极的,但其对域外企业的碳合规要求未考虑历史排放责任以及广大发展中国家的经济现状,且只有少数国家可以利用其中的豁免机制。这种几乎无差别的适用,违反了“共同但有

^① 文淑:《数据立法域外适用引发的法律冲突与中国解决方案》,载《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》,2023年第6期,第96-108页,这里第100页。

区别责任”的国际气候法基本原则。^① 在 COP29 上,诸多国家认为欧盟的 CBAM 法案等破坏了气候努力,基础四国集团(巴西、南非、印度和中国)要求在气候峰会等多边平台上讨论类似 CBAM 法案的“与气候变化相关的贸易限制性单边措施”,而不是由欧盟单方面采取行动。^② 此外,欧盟对域外企业的强制碳监管要求可能构成碳壁垒,这违反了国际贸易法促进国际自由贸易之精神。此外,欧盟通过气候俱乐部给予不同国家的差别待遇,还可能违反最惠国待遇原则、公平公正待遇原则,因而面临被诉诸国际争端解决机制的风险。例如,印度计划在 WTO 挑战 CBAM 法案的合法性,拒绝了欧盟委员会提出的提高国内碳税以尽量减少 CBAM 法案对印度出口影响的提议。^③ 近期,俄罗斯已经正式请求 WTO 就欧盟的 CBAM 法案进行磋商。^④ 即使 WTO 谈判陷入僵局,也有国家以双边贸易互惠为筹码来应对欧盟气候制度的域外适用。例如,巴西通过了第“15.122/2025”号法律——《经济互惠法》,授权联邦政府对那些对巴西出口产品施加单边贸易壁垒的国家和经济集团采取对等反制措施,其中就包括欧盟的碳关税壁垒。^⑤

2. 域外效力执行力分化

欧盟法律具有层级结构,包括一级法律和二级法律,前者指《欧洲联盟条约》等基础性条约,后者指具体执行层面的条例、指令、决定、建议和意见。其中,条例一经制定和公布便融入成员国的国内法律体系。而指令则不同,需要经过国内转化程序才能成为成员国法律体系,^⑥如 CSRD 指令和 CSDDD 指令。由此,欧盟气候制度中的域外效力条款需要成员国来确保执行。

然而,欧盟成员国的执行意愿分化明显,甚至出现了公开抵制。CSRD 指令生效后,成员国本应在 2024 年 7 月 6 日之前完成国内法转化,然而到期后,仍有 17 个

① 叶泉:《欧盟碳边境调节机制:合法性争议与中国因应》,载《南京社会科学》,2024 年第 12 期,第 109-122 页,这里第 109 页。

② “Trade Demands Clash with Climate Agenda at COP29 Talks”, *Reuters*, 2024-11-21, <https://www.reuters.com/sustainability/trade-demands-clash-with-climate-agenda-cop29-talks-2024-11-21/>, 访问日期:2025-06-20。

③ The Economic Times, “India Plans to Protest EU’s Carbon Tax at WTO Meeting”, 2024-02-07, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-plans-to-protest-eus-carbon-tax-at-wto-meeting-sources/articleshow/107495167.cms?from=mdr>, 访问时间:2025-07-20。

④ WTO, “Russia Initiates WTO Dispute Regarding EU’s Carbon Border Adjustment and Emissions Trading”, 2025-05-19, https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/ds639rfc_19may25_e.htm, 访问时间:2025-07-20。

⑤ Presidência da República, “Brazil enacts Economic Reciprocity Law”, 2025-04-15, <https://www.gov.br/planalto/en/latest-news/2025/04/brazil-enacts-economic-reciprocity-law>, 访问日期:2025-05-20。

⑥ 刘兆兴:《论欧盟法律与其成员国法律之间的关系》,载《环球法律评论》,2006 年第 3 期,第 318-326 页,这里第 319 页。

成员国未完成转化。欧盟委员会向这些国家发送了正式通知函,并启动违规程序审查。^①在CSDDD指令生效前,诸多成员国就已经制定了供应链法案。CSDDD指令生效后,这些成员国还需要对既有规则进行变更。例如,对于供应链的尽责范围,法国《企业责任警戒法》规定以“稳定的商业关系”为判断标准,而CSDDD指令规定为“整个供应链”。前者的判断标准高于后者,涵盖的域外效力对象(非欧盟企业)范围更窄。^②德国《供应链尽职调查法》未规定民事赔偿责任,并且行政处罚的上限为净营业额的2%,而CSDDD指令不仅规定了民事责任,还将处罚上限提升到营业额的5%。^③除了荷兰、芬兰等少数成员国积极推动CSDDD指令的国内转化进程外,大多成员并未实质开启转化过程。其中,2025年,德国新一届政府在《联合执政协议》中明确提出将废除《供应链尽职调查法》中的报告义务,使得转化进程陷入僵局。^④

此外,与欧盟层面的域外效力扩张相比,成员国立法更为谨慎。例如,在适用范围方面,CSDDD指令专门规定了非欧盟企业的门槛,而德国之前的《供应链尽职调查法》未对此作出专门规定,仅在其所涵盖的业务范围中纳入了直接、间接供应商,借助供应链关系将其效力延伸到域外企业。从最新的立法动态看,荷兰政府已推出《国际责任商业法案》(WIVO)。该立法提案旨在将CSDDD指令纳入荷兰法律,并采取分阶段渐进实施的方式。从2027年开始,其适用对象为员工人数超过1000人且净营业额超过4.5亿欧元的大型企业。到2029年,该法律将适用于全球员工人数超过3000人且净营业额超过9亿欧元的企业。尽管非欧盟企业也包括在内,但其适用标准是否与本地企业一致尚未明确,仍存在变数。^⑤

英国脱欧后,欧盟存在与运行的关键在于法国与德国之间的战略共识与亲密合作。^⑥法德作为欧盟的核心引擎,深刻影响着欧盟的气候制度进程。CSDDD指

① 17个成员国为:比利时、捷克、德国、爱沙尼亚、希腊、西班牙、塞浦路斯、拉脱维亚、卢森堡、马耳他、荷兰、奥地利、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛文尼亚和芬兰。参见 European Commission, “Commission Takes Action to Ensure Complete and Timely Transposition of EU Directives”, 2024-09-26, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_24_4661, 访问日期:2025-08-06。

② 王惠茹:《供应链人权尽责边界的比较分析与法理反思》,载《人权》,2024年第2期,第124-147页,这里第132页。

③ Bundesanzeiger, „Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten“, 2021-07-22, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl1121s2959.pdf#/text/bgbl1121s2959.pdf?_ts=1754464703626, 访问日期:2025-08-06。

④ CDU/CSU/SPD, „Verantwortung für Deutschland“, 2025-05-05, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf, 访问日期:2025-10-18。

⑤ RSM, “De WIVO Ontcijferd; Wat de Nieuwe Nederlandse Wet op Verantwoord Ondernemen Betekent voor Bedrijven”, 2024-12-05, <https://www.rsm.global/netherlands/nl/insights/de-wivo-ontcijferd-wat-de-nieuwe-nederlandse-wet-op-verantwoord-ondernemen-betekent-voor-bedrijven>, 访问日期:2025-08-06。

⑥ 王黎:《困境中的欧盟更需要法德轴心作用》,载《人民论坛·学术前沿》,2019年第6期,第53-59页,这里第53页。

令的立法进程一波三折,先因德国等国家的弃权而受阻延期,后又因法国反对适用门槛而被迫修改。2025年1月,法国政府向欧盟委员会呼吁大幅推迟和减少企业可持续发展要求,成为继德国之后第二个提出此类要求的欧盟成员国。^①由此可见,即便欧盟层面扩张了气候制度的域外效力,其效果也可能因为成员国执行力不足而大打折扣。特别是在关键成员国气候制度政策摇摆不定时,欧盟气候制度的域外效力将被分散和削弱。

3. 经济议题挤压政治空间

低碳转型与经济发展的协调是气候治理的根本命题。两者关系存在阶段性变动,当经济发展需求旺盛,而低碳转型又不能转化为实际的经济增长动力时,经济议题将主导政治空间,挤压低碳议题。因此,如果从整体绿色转型的过程看,欧盟气候制度域外效力的扩张正遭受经济衰退这一结构性挑战。

首先,在多重因素叠加作用下,欧盟经济失速。一是新冠疫情危机。虽然新冠疫情对欧盟成员国影响有差异,但仍造成了普遍的经济冲击。2020年,欧盟全年国内生产总值(GDP)下降了6.5%,所有国家2021年第一季度的实际GDP总量远低于疫情前的水平。^②为了实现经济复苏,欧盟通过“下一代欧盟”计划刺激经济,将数字化转型、绿色转型、社会凝聚力列为核心目标。从经济发展现状看,欧盟复苏之路道阻且长。根据欧盟委员会发布的2025春季经济展望报告,欧盟多个经济指标至今仍未见起色:在GDP增长率方面,2024年为1.0%,2025年为1.1%。在通货膨胀率方面,2024年为2.6%,2025年为2.3%。在赤字率方面,2024年为-3.2%,2025年为-3.3%。失业率方面,2024年与2025年都为5.9%。^③二是俄乌冲突。一方面,俄乌冲突导致欧盟能源供应链中断,加速了欧盟清洁能源的转型。另一方面,以能源危机为起点,欧盟企业成本上升、通货膨胀加剧、欧元汇率下跌等其他问题接踵而至。当前,俄罗斯与欧盟间发生了多轮制裁与反制裁,让双方本已受挫的经济雪上加霜。三是大国博弈等因素。例如,美国的加征关税政策进一步冲击了全球供应链,拖累了包括欧盟在内的全球经济的增长。

^① Hannah Janknechif, “France Urges EU to Postpone CSDDD Indefinitely and CSRD by Another Two Years”, 2025-01-24, <https://www.complianceandrisk.com/blog/breaking-news-france-urges-eu-to-postpone-csddd-indefinitely-and-csrd-by-another-two-years/>, 访问日期:2025-08-06。

^② Philip Muggenthaler/Joachim Schroth/Yiqiao Sunet, “The Heterogeneous Economic Impact of the Pandemic Across Euro Area Countries”, 2021-07-21, <https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/html/eb202105.en.html>, 访问日期:2025-07-20。

^③ European Commission, “Spring 2025 Economic Forecast: Moderate Growth Amid Global Economic Uncertainty”, 2025-05-19, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2025-economic-forecast-moderate-growth-amid-global-economic-uncertainty_en#key-figures, 访问日期:2025-07-20。

其次,经济失速导致欧盟政治生态格局发生改变。尽管欧盟试图通过低碳转型挖掘新的经济增长点,但转型所需的技术、人才和资金投入已然让欧盟不堪重负。此外,欧盟各地区和产业间的转型速度不一致,气候雄心与能源安全间的矛盾被进一步激发,部分成员国甚至被迫重启原计划淘汰的化石能源产业。在这一背景下,西方政党政治越来越以议题为基础,各党派通过展现政治议程中主导性议题的观点而彼此竞争。^①在欧盟经济失速之际,议题竞争更加复杂化。例如,在第九届欧洲议会选举期间,欧洲绿党力量上升,推动了欧洲绿色新政。而在第十届议会选举期间,右翼民粹政党势头上升,绿党惨遭失利。右翼政党强烈反对低碳转型措施,认为这些政策引发了通货膨胀和竞争力不足,从而导致经济衰退。^②同样,以德为代表的成员国国内也出现了低碳政治空间被挤压的趋势。

最后,欧盟企业的抵抗情绪上升。公司具有天然逐利性,沉重的监管负担会损害其经济效益,使其产生对抗情绪。在监管压力下,欧盟企业在某种程度上偏离了预设轨道,这阻断了“企业传导企业”的传导链。根据欧洲企业协会(BusinessEurope)的相关报告,超过60%的欧盟企业将监管负担视为投资障碍,55%的中小企业认为监管已经构成发展的最大挑战。^③为了减轻合规成本,欧盟内部企业或采取抢购碳配额的措施,或抵制新的法案。部分企业针对CSDDD指令的强制性监管要求,提出了一些替代性制度(如设置灵活的非约束性标准),并呼吁在责任担当上要保持公司的“完整面纱”(即股东只承担有限责任)等。^④

欧盟在2019年开启绿色新政后,内外多重因素的叠加让其经济压力不断增大。在现实政治与经济压力的双重驱动下,欧盟重新审视制度政策重心,调整了经济发展与低碳减排的优先位置,重新在经济竞争力与气候领导力之间寻求平衡。^⑤在整体绿色转型进程中,经济议题的政治空间变化将会引起气候政策制度的系统性调整,进而影响欧盟气候制度域外效力的扩张节奏。因此,与前述两个阻力相比,经济压力是欧盟气候制度域外效力扩张的根本挑战。

① Christoffer Green-Federsen (ed.), *The Reshaping of West European Party Politics: Agenda-setting and Party Competition in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 1-10.

② Yusuf Khan/Kim Mackrael, "Europe Is Looking to Roll Back Climate Accounting Rules", 2025-02-17, <https://www.wsj.com/articles/europe-is-looking-to-roll-back-climate-accounting-rules-32c72856?mod=e2li>, 访问日期:2025-07-20。

③ BusinessEurope, "Reducing Regulatory Burden to Restore the EU's Competitive Edge", 2025-01-22, https://www.besnesseurope.eu/wp-content/uploads/2025/02/2025-01-22_besnesseurope_mapping_of_regulatory_burden-d55-1.pdf, 访问日期:2025-07-20。

④ Elin Jönsson, "Navigating Contradictory Demands: An Analysis of Corporate Responses to Regulatory Hardening", *Critical Criminology*, Vol. 32, No. 3, 2024, pp. 725-742, here p. 733.

⑤ 傅聪、高伊帆:《欧盟能否兼顾经济竞争力和气候领导力》,载《世界知识》,2025年第11期,第46-48页,这里第46页。

（二）欧盟气候制度域外效力扩张的调适

为了适应环境的改变,欧盟主动调整了绿色转型节奏。2025年2月26日,欧盟提出了“综合简化法案”,重点针对CBAM法案、CSRD指令、CSDDD指令等供应链低碳转型法案。该简化法案旨在简化规则、减轻合规负担、提高竞争力并释放欧盟的投资能力。需要指出的是,欧盟对气候制度的简化并不等同于退化,与其他国家相比,此次简化仍维持了较高的监管水平,如整体框架并未更改、域外效力条款仍然保留。

根据欧盟发布的“综合简化法案”计划一、计划二,^①其对非欧盟企业的域外效力调适主要体现在以下方面。

第一,提高非欧盟企业的门槛标准。简化法案提高了CSRD指令中非欧盟企业的适用门槛,将总的净营业额由1.5亿欧元调整为4.5亿欧元,分支机构的营业额门槛由4000万欧元提高为5000万欧元。

第二,减轻非欧盟企业的合规要求。简化法案修订了CSRD指令的配套实施标准——《欧洲可持续发展报告标准》(ESRS),并规定了专门针对非欧盟企业的报告准则。同时,简化法案减少了CBAM法案中申报人的登记手续。

第三,间接限缩非欧盟企业的合规负担。一是简化法案缩小了CSDDD指令的尽职调查范围,仅保留了对直接供应链业务伙伴的强制性调查要求,间接供应链关系伙伴不再纳入调查范围。二是简化法案减轻了进口商的碳关税上报义务,进口量低于50吨的将免交碳税,这意味着出口到欧盟的小额产品能够得到豁免。

第四,延长供应链低碳转型制度的实施期限。简化法案将CSDDD指令的正式生效时间推迟一年,将CSRD指令中的报告要求推迟2年实施,使不同制度之间的执行期限保持一致。延长实施期限意味着非欧盟企业能够获得更充足的时间来提高碳合规标准,这也为欧盟供应链低碳转型制度改革腾出调整空间。

四、欧盟气候制度域外效力扩张的镜鉴与中国对策

气候领导力争夺一直是欧盟的战略目标之一。过去,欧盟主要通过联合国气候谈判来提升其制度性话语权,当前则通过扩张气候制度的域外效力以增强其气候制度竞争力。对欧盟气候制度域外效力扩张的路径与调适进行分析,可为中国提供一定的制度经验与教训。在此基础上,中国需要针对现有制度的不足,采取防御性与主动性并存的对策,以应对由此带来的挑战。

^① European Commission, “Commission Proposes to Cut Red Tape and Simplify Business Environment”, 2025-02-26, https://commission.europa.eu/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_en, 访问日期:2025-07-20。

(一) 欧盟气候制度域外效力扩张的镜鉴

第一,欧盟延伸了公法域外效力的领域范围。国内法的域外效力可以分为私法的域外效力与公法的域外效力。私法的域外效力主要指经由冲突规范指引而产生的国内法域外适用,目前已形成了一定的国际规则和体系。^①公法的域外效力则是近年来国际法的争议焦点。“公法禁忌原则”是国际法中的一条传统规则,其核心主张为一国公法通常在本国领土内适用。在全球化浪潮以及各国经济利益互嵌下,国家开始扩张经济公法的域外效力。尽管这一趋势日益显著,但有观点主张,公法的域外效力应仅限于包括税法、反垄断法等在内的经济性公法领域,而纯粹政治性的法律带有强烈的政治意识形态,事关一国的安全与稳定,故应被排除在域外效力发生的领域之外。^②照此观点,气候治理具有强烈的政治属性,气候制度也不是典型的经济公法,应当不具有域外效力。然而,欧盟近些年的气候制度与供应链低碳转型挂钩,与国际经贸联系密切,集政治与经济属性于一身,超越了传统的政治属性界线。欧盟扩张气候制度的域外效力实际上延伸了公法域外效力的领域范围。由此可见,欧盟正在从数据治理、气候治理等多个领域加强制度的域外效力建设。

第二,欧盟无法长期通过气候俱乐部实现领导力。欧盟通过扩张气候制度的域外效力,并在豁免规则的影响下,促使欧盟主导的气候俱乐部数量上升,却忽视了这些俱乐部的效能。诺贝尔经济学奖获得者威廉·诺德豪斯(William Nordhaus)认为,国家加入某一气候俱乐部主要是为了享受免关税等待遇,很少有国家真正具有气候雄心并付诸于实践。并且,俱乐部需要群聚效应,在大国缺席、成员代表性不足的情况下,气候俱乐部很难有成效。^③其他国家更多地通过气候俱乐部换取碳关税优惠,完全构建与欧盟等效的气候制度标准、碳定价机制不太现实。因此,长期来看,在气候制度域外效力扩张的影响加持下,欧盟希望通过气候俱乐部掌握碳定价领导权的目的难以实现。

第三,欧盟气候制度域外效力的扩张具有动态演化特征。欧盟的绿色新政并非一蹴而就,而是先抛出制度框架或者进行政治动员,从而引起国际讨论,再根据外部的反馈填充制度框架内容。例如,从欧盟提出CBAM法案制定计划到最终达成文本之间存在一个间隔期,在此期间,欧盟能够根据外部反应调整制度

① 覃俊豪:《国内法域外适用:研究路径、美国实践与中国应对》,载《学术论坛》,2024年第2期,第134-148页,这里第138页。

② 田静:《美国公法域外适用机制及中国因应研究》,载《海南大学学报(人文社会科学版)》,2025年第1期,第195-206页,这里第196页。

③ William Nordhaus, "Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy", *American Economic Review*, Vol. 105, No. 4, 2015, pp. 1339-1370, here p. 1352.

内容。同样，在CBAM法案、CSDDD指令等制度通过后到正式实施前，随着内外因素的变化，欧盟重新平衡了竞争力与低碳转型之间的关系，适时收敛了域外效力的扩张。可见，欧盟在动态演化中调整域外效力的范围，为制度运行提供了容错空间。

第四，欧盟气候制度的域外效力具有一定限度。一方面，欧盟提高对非欧盟企业的低碳监管是对发展中国家发展权利的威胁，未能充分遵循“共同但有区别责任”原则，因而受到发展中国家的集体抵制。另一方面，欧盟自身面临较大发展问题，其本土企业经济负担较大，更希望恢复并维持国际供应链的稳定，无暇配合欧盟挑选所谓“低碳友好型”非欧盟企业。鉴于发展和安全需要同步推进，而欧盟气候制度域外效力的扩张未能与经济发展节奏相适配，因此注定受到执行挑战。

（二）中国应对欧盟气候制度域外效力扩张的对策

欧盟扩张气候制度的域外效力对中国跨国企业经贸利益、外交合作等产生影响。面对这一趋势，中国在应对方面存在以下不足。

首先，气候制度的域外效力建设落后。加强国内法域外效力建设是中国涉外法治工作的主要内容之一，是国内法治向域外延伸的表现。^① 正当的法的域外效力有利于维护中国正当权益，也是应对外部挑战、积极参与全球治理的法律“工具箱”。^② 中国虽然在整体上已着手布局并推动法的域外效力建设，但各部门法的建设进程不一致。具体到气候治理领域，在涉外立法层面，中国仍以政策驱动为主导，尚未出台针对气候变化的专项法律。在涉外执法层面，外交部、生态环境部、国家发展改革委等部门职能交叉，在对外气候合作上缺乏部门之间的具体协调规定。在涉外司法层面，中国大部分气候变化诉讼属于合同纠纷类型，气候诉讼尚未发展为独立的诉讼类型，与美国司法驱动域外效力的模式相比能动性较差。

其次，中欧气候制度合作的深度与操作性欠缺。制度对接能够减少制度摩擦，与欧盟气候制度越接近的国家越能获得监管豁免，减少合规成本。中欧气候合作是全球气候治理的关键一环，双方在多个外交场合就气候合作表明态度，凝聚了外交共识。然而，双方在具体的气候制度合作方面仍进展缓慢，这不利于中国防御欧盟气候制度域外效力的干扰。例如，CBAM法案规定了碳市场对接是碳关税征收的豁免条件，然而中国尚无域外碳市场配额直接对接的经验，与欧盟碳市场定价机

^① 何志鹏：《涉外法治：开放发展的规范导向》，载《政法论坛》，2021年第5期，第177-191页，这里第182页。

^② 熊光清：《统筹推进国内法治和涉外法治的要点解析》，载《国家治理》，2022年第22期，第9-14页，这里第13页。

制合作未充分展开。^①又如,CSRD指令中的披露报告与国际标准化组织(ISO)等国际组织机构的标准对接,而中国在气候披露报告的标准细则方面离国际标准仍有差距,无法与欧盟制度适配。^②因此,气候制度合作在深度与操作性上的不足是中国受欧盟气候制度域外效力扩张影响较大的原因之一。

此外,国际碳合规风险管理制度的韧性不足。欧盟CBAM法案加速了碳规则对国际供应链的塑造,刺激了跨境碳合规的需求。然而,中国企业的跨境合规风险管理更多地集中于数据合规、技术合规领域,专门的国际碳合规风险管理制度建设相对薄弱。同时,既有的碳合规风险管理制度主要针对CBAM法案,欧盟在2025年出台“综合简化法案”后,企业之前建立的碳合规风险应对方案需要作出调整。面对国际气候制度的多变及演进,中国跨境碳合规风险管理制度的韧性有待加强。

最后,贸易投资与气候议题协同的制度建设不足。绿色新政后,欧盟出台的气候制度具有浓厚的商业气息,通过将气候议题嵌入供应链法案重塑国际贸易投资格局。而中国则更侧重于依托“一带一路”倡议建立气候合作共识,但在贸易投资与气候议题协同的规则制定上仍有不足。随着气候与贸易投资的深度融合,受限于制度经验的不足,中国在应对欧盟的碳壁垒、高标准规则时往往陷于被动。

有鉴于此,中国可以采取以下对策来应对欧盟气候制度域外效力的扩张之势。

第一,统筹推进气候治理国内法治与涉外法治。气候治理已经渗透到多个部门法律。在制定专门的气候变化法律之前,中国应以现有法律中的相关条款作为加强涉外气候法治建设的依据,例如《碳排放权交易管理暂行条例》与《生态环境法典(草案)》中都规定了国际合作条款。待气候变化专门法制定时机成熟,中国可以建立域外效力条款。碍于气候治理的政治敏感性,中国应主要规定属地、属人管辖,谨慎对待“物”“效果”两个连接点的扩大适用。在涉外气候执法层面,中国应进一步明确横向权力、纵向权力的配置。横向方面,中国应以生态环境部为协调机构,推动国际气候标准的互认等。纵向方面,中国应该明确地方政府或生态环境部门开展对外合作的权力范围、责任分配以及监督程序。在涉外气候司法层面,中国应做好应对跨境气候诉讼的准备,提前探讨主权、国际法律适用、国际管辖权冲突等特殊性问题。

第二,细化中欧互惠气候合作制度内容。互惠是国际贸易的基础,中欧之间经贸体量大,具有达成互惠气候合作的现实需求。目前,其他国家纷纷与欧盟达

^① 李坤海、于宏源:《碳市场国际对接的多层级互动架构及其完善》,载《亚太经济》,2024年第4期,第28-38页,这里第36页。

^② 李坤海、于宏源:《碳中和目标下碳排放数据质量监管的制度进路》,载《西南金融》,2024年第4期,第99-110页,这里第106页。

成互惠协议以规避或减少欧盟气候监管,中国也可以达成中欧间的互惠气候合作协议。具体而言:为减轻 CBAM 法案中的关税负担,双方可以探索碳配额互认制度,允许中国企业在国内已经支付的碳配额费用折抵 CBAM 费用;为减轻 CSRD 指令中的报告负担,双方应加强气候披露标准的互认对接,缩小重复报告范围;为减轻 CSDDD 指令中的尽职调查成本,双方可以商定将供应链范围限定在直接供应链内。

第三,创新跨境碳合规管理制度。一是建立分层合规管理制度。一类是对标欧盟标准的高标准合规管理制度,此类制度适用于受欧盟重点监管的企业。一类是自愿合规管理制度,适用于尚未纳入监管范围或被动态调整出监管范围的企业。二是建立统一的跨境碳合规信息中心。该中心汇集全球已建立的碳排放权交易体系所在地的气候制度信息,通过预警告知机制为企业高效及时地提供信息,以分散供应链风险。三是建立中小企业跨境碳合规服务机制。为避免监管寒蝉效应,中国应确立获得免费碳合规服务的企业门槛,并为此提供服务资助,以提高中国中小企业产品在欧盟的竞争优势。

第四,联合“全球南方”推动气候与贸易投资的制度协同。中国仍是最大的发展中国家,与其他“全球南方”国家具有共同的利益。为应对欧盟气候制度随着域外效力扩张而扩散,在“一带一路”合作倡议框架下,中国可以与“全球南方”国家达成整合气候条款的贸易投资合作协定,就欧盟气候制度中的碳关税、气候披露标准、尽职调查业务范围等进行商议,逐渐推广符合更多国家利益的制度标准。待时机成熟后,为进一步提升中国整合气候与贸易投资制度的国际化水平,中国可以制定专门的气候与贸易投资合作制度范本。在体系上,中国可以采用基本原则、实体性条款、程序性条款的三部分体例。其中,基本原则部分要明确“共同但有区别责任”“人类命运共同体”“可持续发展”等原则理念,实体性条款的关键则在于限定一般例外、安全例外、责任条款的适用条件,程序性条款应包括企业气候责任、透明度、争端解决等内容。

结 语

凭借一体化市场力量与强大的监管能力,欧盟的布鲁塞尔效应已经在气候治理领域显现。欧盟出台专门涉外气候法案,或在供应链低碳转型法案中设置域外效力条款,表明欧盟参与全球气候治理呈现单边趋向。然而,其本质上仍是以单边行为为手段,旨在构建自身在全球气候治理中的领导权。在新一轮国际竞争中,欧盟善于以自身低碳偏好为工具,以环境保护这一道义保护伞,为提升欧盟产业竞争力保驾护航。气候变化的公共物品属性与单边气候治理存在逻辑张力,这也导致欧盟扩张气候制度域外效力的行动遭受质疑,其他国家不断援引“共同但有区别责

任”原则,质疑欧盟气候制度域外效力扩张的合法性。然而,矛盾的是,其他国家却又不愿意放弃欧盟市场,不断尝试与欧盟气候制度的内容标准接轨,或进行碳市场对接,甚至通过气候俱乐部来谋求监管豁免。除了外部对抗,内部的执行力分化、经济复原对气候议题的政治空间挤压也阻碍了欧盟气候制度域外效力的线性扩张。欧盟抓住过渡期这一学习窗口,通过“综合简化法案”收敛了气候制度域外效力扩张的强度,维持了扩张节奏的平稳。统筹推进国内法治和涉外法治建设是中国推进治理能力现代化发展的重要支点。面对欧盟立法域外效力的扩张攻势,中国在数据法域外效力制度构建与研究上足够重视,但在气候制度的域外效力建设上仍有不足。在全球、区域、单边气候治理共存的复杂格局下,中国在坚持全球多边气候治理的同时,应通过加强气候制度域外效力建设、联合“全球南方”等路径应对欧盟气候制度域外效力扩张带来的挑战。

责任编辑:朱苗苗