

# 美國「清潔競爭法案」在兼顧產業競爭力與減排成效之政策意涵

陳思璇 編譯

## 摘要

本文以去 (2025) 年美國「清潔競爭法案」為研究對象，分析其結合國內碳績效費、進口碳關稅與碳排俱樂部條款之制度設計，評析其在兼顧全球減排與國內產業競爭力上的法政策意涵。鑑於國內績效碳費在法案架構中具有關鍵地位，不僅左右實質減碳成效，亦影響碳關稅與碳排俱樂部機制之正當性與政策一致性。因此，若僅依賴單邊碳關稅而欠缺對國內生產活動之實質碳定價，恐難有效降低全球排放，甚至可能導致國內排放上升。最後，從氣候與國際貿易的視角，說明清潔競爭法案所反映之條件性互惠治理模式，及其對未來氣候貿易整合制度之啟示與限制。

(取材資料：Kyle Meng, *Can the 2025 Clean Competition Act Cut Global Emissions and Maintain U.S. Competitiveness?*, CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (Jan. 28, 2026). <https://www.csis.org/analysis/can-2025-clean-competition-act-cut-global-emissions-and-maintain-us-competitiveness>.)

在去 (2025) 年 12 月 17 日<sup>1</sup>，由參議員謝爾頓·懷特豪斯 (Sheldon Whitehouse) 和眾議員蘇珊·德爾貝內 (Suzan DelBene) 在國會重新提出美國「清潔競爭法案 (Clean Competition Act, CCA)」<sup>2</sup>，該提案旨在追求兩個目標：維持美國產業競爭力及加速工業脫碳<sup>3</sup>。該法案結合國內績效碳費與對「碳密集型及貿易暴露 (Carbon-intensive and Trade-exposed, CITE)」<sup>4</sup> 產業徵

<sup>1</sup> Shuting Pomerleau, *A New U.S. Carbon Tax Proposal: The 2025 Clean Competition Act*, AMERICAN ACTION FORUM (Dec. 17, 2025), <https://www.americanactionforum.org/insight/a-new-u-s-carbon-tax-proposal-the-2025-clean-competition-act/>.

<sup>2</sup> S. 3523, 119th Cong. (2025) (unenacted).

<sup>3</sup> *Id.* § 4695 (c)(2)(iii)(II).

<sup>4</sup> 碳密集型及貿易暴露產業是指以相對碳排放強度作為課徵基準，當進口商及美國國內製造業碳排放強度超過基準線，需要就超過的部分支付碳稅。受管制的產業包含化石燃料、石化、水泥、鋼鐵等等碳密集型產業。陳映璇，碳關稅是什麼？歐盟 CBAM、美國 CCA、FPFA 進展到哪？企業風險與應對策略一次讀懂，RECESSARY，2025 年 12 月 9 日，<https://www.recessarry.com/zh-tw/news/what-is-carbon-border-tax> (最後瀏覽日：2026 年 4 月 27 日)。

收的碳進口關稅<sup>5</sup>，同時 CCA 也包含建立「碳排俱樂部 (Carbon club)<sup>6</sup>」的條款<sup>7</sup>。

縱然在共和黨主導行政與國會的情況下，CCA 短期內成為法律的可能性有限；然而，其所提出的制度設計，仍為美國推動具邊境調整措施提供重要的政策藍圖，有助於實現減排目標。

本文首先介紹美國「清潔競爭法案」之立法背景與核心制度設計。其次，分析國內績效碳費及碳關稅在法案架構中的角色，並說明其對減碳效果與制度之影響。再者，探討碳排俱樂部的可能性，最後作一結論。

## 壹、立法背景

長期以來，美國以較低碳排放方式生產商品的產業，一直在競爭中被採用高碳排放製程的外國競爭者以成本優勢壓制<sup>8</sup>，形成不公平的競爭環境。正如提案人所指出，美國製造業已屬全球最潔淨之列，卻仍須與未採取任何減排措施的國家競爭<sup>9</sup>；此類「無限制排放 (free-to-pollute)」，不僅扭曲市場競爭，也削弱企業投資低碳技術的誘因，對全球減排目標構成結構性障礙。

另一方面，隨著碳邊境調整機制逐漸成為國際政策發展趨勢，相關政策工具亦被視為維持氣候治理的重要手段。有觀點認為，碳邊境調整機制是全球邁向氣候安全的最後一道防線；若未及時採取行動，美國製造業將可能在海外市場承擔碳成本，卻在國內缺乏相應的制度保障<sup>10</sup>。在此背景下，CCA 應運而生，試圖回應氣候與產業政策的雙重目標。

其核心理念在於，加速工業脫碳，同時維持美國產業競爭力。具體而言，該法案透過兩項主要機制加以實現：一為針對 CITE 產業課徵國內績效碳費用，二為對進口產品適用之碳關稅。此外，法案亦納入碳排俱樂部的機制，對於採行與美國具有可比減排政策之貿易夥伴，得豁免碳關稅，以促進國際間之減碳合作與制度協調。此做法能使高碳排放產品承擔其排放成本，並確保低碳排

---

<sup>5</sup> S. Con. 3523 § 4693(c)(1).

<sup>6</sup> 碳排俱樂部旨在加快全球脫碳進程，並拓展低碳密集型商品的市場。Id. § 4694(a).

<sup>7</sup> Id.

<sup>8</sup> Whitehouse, DelBene Reintroduce Carbon Border Adjustment to Boost Domestic Manufacturers, Tackle Climate Change, U.S. SENATE COMMITTEE (Dec. 17, 2025), <https://www.epw.senate.gov/public/index.cfm/2025/12/whitehouse-delbene-reintroduce-carbon-border-adjustment-to-boost-domestic-manufacturers-tackle-climate-change>.

<sup>9</sup> Id.

<sup>10</sup> Id.

生產者在市場中獲得競爭優勢。

## 貳、制度規範

本次提案將核心制度置於第 2 節「碳排放強度費用 (Carbon intensity charge)」，並新增「國內稅法 (Internal Revenue Code, IRC)」E 子章<sup>11</sup>，其主要條文包括：第 4691 條「碳強度之計算」、第 4692 條「碳強度費用之課徵」、第 4693 條「退費」、第 4694 條「碳排俱樂部」以及第 4695 條「定義」。其中，國內績效碳費與碳關稅的核心規範主要集中於第 4691 條至第 4693 條，而碳排俱樂部則規定於第 4694 條。

第 4691 條定義計算碳排放強度的方法<sup>12</sup>，要求受監管設施每年報告溫室氣體排放量、能源使用量及產出量。第 4692 條規定，凡碳排放強度超過美國產業基準的國內生產及進口產品均須繳納費用 (2026 年初期費率為每噸 60 美元<sup>13</sup>)。本法案亦將隨時間推移逐步收緊基準並提高碳價格。第 4693 條則引入出口退稅機制，以維持國際競爭力<sup>14</sup>。在第 4694 條建立碳排俱樂部制度<sup>15</sup>，授權美國與他國締結協議。成員國須具備可比擬之碳排放監測、報告與驗證制度、實質減排政策以及反規避措施，方可享有碳關稅豁免<sup>16</sup>。該條文同時強調，碳排俱樂部之政策目標包括降低全球排放、確保低碳排供應鏈安全，以及提升美國產業競爭力<sup>17</sup>。但該法案目前仍僅處於參議院提出階段，尚未完成立法程序。

## 參、制度的實施以及對於減排與產業競爭力的影響

CCA 建立在兩項適用於 CITE 產業的核心政策工具之上，受涵蓋的產業包括鋁、鐵與鋼、水泥、化學品、玻璃、含氮化學肥料、紙與紙漿，以及化石燃料開採<sup>18</sup>。

首先，美國的國內績效碳費起始價為每噸二氧化碳當量 60 美元，適用於碳

---

<sup>11</sup> S. Con. 3523 § 4695 (b).

<sup>12</sup> *Id.* § 4691 (C)(iv).

<sup>13</sup> *Id.* § 4692 (b).

<sup>14</sup> *Id.* § 4693.

<sup>15</sup> *Id.* § 4694.

<sup>16</sup> *Id.* § 4694(d).

<sup>17</sup> *Id.* § 4694(c).

<sup>18</sup> KYLE C. MENG, GREGORY CASEY & IVAN RUDIK, THE 2025 U.S. CLEAN COMPETITION ACT: ECONOMIC AND CLIMATE IMPACTS 1 (Jan. 2026), <https://emlab.ucsb.edu/sites/default/files/documents/meng-cca-brief-appendix.pdf>.

排放強度高於該產業目前美國平均水準之企業，符合清潔標準的美國公司則無需繳納費用<sup>19</sup>。其次，碳進口關稅針對來自碳排放強度高於相同產業基準之國家或地區的進口產品進行課徵，該基準價同樣為每噸二氧化碳當量 60 美元<sup>20</sup>。此一制度採動態調整機制：一方面，產業碳強度基準將隨時間逐步下降；另一方面，碳價亦將隨時間逐步上升，以持續強化減碳誘因。

兩者在功能上具有本質差異：國內績效碳費屬於內部減排誘因，促使污染較重的美國企業改善環境，同時激勵污染較輕的企業保持領先優勢；碳關稅則透過對外國生產商施加成本，使其面臨與美國企業相似的壓力，從而實現公平競爭，確保進口產品不因較低環保標準而取得不當優勢。分析亦指出，兩者必須「搭配運作 (work in tandem)」，才能同時達成減排與競爭力維持之政策目標。

#### 肆、碳排俱樂部的減排效果及其制度條件

碳排俱樂部機制進一步將政策效果延伸至國際層面。如果美國貿易夥伴採取與 CCA 具有可比效果的國內政策，美國得豁免對該國的碳關稅<sup>21</sup>。

CCA 的碳排俱樂部相關制度，係以市場開放作為誘因，對採行與其具有可比效果之國內氣候政策的國家予以獎勵。建立在國內績效碳費與碳關稅雙軌機制上的碳排俱樂部，能夠帶來顯著的全球溫室氣體減量效果，且其整體減排成效將隨成員規模擴大而提升。

在一個涵蓋所有國家的碳排俱樂部中，全球 CITE 產業的排放量可降低約 31.6%<sup>22</sup>。相對之下，未要求成員國實施國內政策的碳排俱樂部，其全球減排規模不會隨會員數增加而擴大。其原因在於，若缺乏國內政策要求且只依賴實施關稅的碳排俱樂部，效果僅是將排放自成員國轉移至非成員國，而非真正降低全球排放。

#### 伍、結論

地緣政治競爭與氣候議題在工業活動中高度交織。CCA 所採取之「國內績效碳費」與「碳進口關稅」的雙軌並行制度，將能夠同時回應此兩大政策關

---

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> *Id.*

<sup>22</sup> *Id.* at 6.

切。整體而言，CCA 不僅能降低美國與全球的溫室氣體排放，亦可增加美國政府收入，同時對美國 GDP 的影響極為有限，甚至呈現輕微正向效果<sup>23</sup>。此外，CCA 透過其氣候俱樂部機制，亦為建立全球氣候與貿易制度奠定基礎，並具有潛在的全球減排效果。

從氣候政策角度觀察，CCA 的雙軌設計確保減排效果同時作用於美國與其他國家。相反地，若僅採碳關稅而未搭配國內績效碳費，則將導致美國排放上升、外國排放下降，恐將與傳統氣候政策「以境內減排為核心」之宗旨背道而馳。

從政治經濟角度而言，本研究強調政策排程之重要性：若採「先碳關稅、後國內績效碳費」之推動順序，成效恐不如兩者併行。單獨實施碳關稅時，將對 CITE 產業的產出帶來較大正面影響；然而，一旦後續再引入國內績效碳費，將導致該等產業產出下降，進而削弱其支持碳費政策的政治意願。換言之，若政策設計使「誘因」（即關稅保護）先行出現，企業將缺乏動機接受後續的「約束」（即國內績效碳費），從而影響整體制度推動的可行性。

---

<sup>23</sup> *Id.*