

美國最新 PROVE IT 法案之潛在影響

陳昱穎、李子維 編譯

摘要

全世界貿易與氣候政策之關聯近年來愈加緊密，而美國政府為振興本土工業同時減少碳洩漏之風險，於今（2023）年 6 月推出「提供可靠、客觀、可檢驗排放強度及透明化法案」，以訂立計算自身工業排放之標準。此法案主要目的係為證明美國具有碳優勢，期望以此法案訂定之碳排放計算標準為基礎，發展各式碳政策，保護國內產業免受高碳排、更便宜之產品影響。惟法案施行後將演變出何種相關政策，仍存在不確定性，因此法案未來的發展值得後續關注。

（取材資料：Cy McGeady & Allegra Dawes, *On Carbon-Linked Trade, Start with the Basics*, CTR. FOR STRATEGIC AND INT'L STUD. (Aug. 23, 2023), <https://www.csis.org/analysis/carbon-linked-trade-start-basics>; Shuting Pomerleau, *What Is in the Prove It Act Introduced by Senator Coons and Senator Cramer?*, NISKANEN CTR. (June 9, 2023), <https://www.niskanencenter.org/what-is-in-the-prove-it-act-introduced-by-senator-coons-and-senator-cramer/>.)

由於全球貿易與氣候政策間之關係日益緊密，各國政策制訂者於促使資源投資於國內綠色產業、尋求可減少排放、避免碳溢漏等政策之同時，亦需確保全球貿易之效率。而為處理前開議題的關鍵核心政策基礎為碳排放之核算。為能在全球迅速發展之減碳政策趨勢中確保國內經濟競爭力，政策制定者現在必須踏出制訂排放核算政策的第一步，以便未來規劃採行更多政策選項奠定基礎。

「提供可靠、客觀、可檢驗排放強度及透明化法案」（以下簡稱 PROVE IT 法案），係由美國兩黨於今（2023）年 6 月共同發布¹。該法案將為美國未來所有與排放相關之貿易政策打造基石²，作為首次嘗試要求政府量化美國碳優勢的法

¹ Providing Reliable, Objective, Verifiable Emissions Intensity and Transparency Act. PROVE IT Act, S. 1863, 118th Cong. (2023) [hereinafter PROVE IT Act].

² Maxine Joselow, *A Bipartisan Plan to Punish Global Climate Laggards: Tax Them*, THE WASH. POST (June 7, 2023), <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2023/06/07/carbon-border-tax/>.

案，其反映了政策制定者相信美國企業生產的商品碳排放強度低於國外競爭對手的信念³。

美國的碳優勢係源自於企業自願性投資與各級政府政策活動互相疊加之效果⁴。由於這些活動的隱藏成本與投資，政策制定者擔心製造商容易受到碳溢漏的影響，希望藉由貿易政策以避免此種情況發生⁵。

以下首先簡介法案之目的及施行內容，後論述推行該法案對美國產業帶來之碳優勢以及正面影響，最後探討該法案實行後可能之執行方向，並作一結論。

壹、簡介美國 PROVE IT 法案

任何與排放相關的政策，無論是為了保護國內工業，免於更不潔、更便宜之進口商品競爭，抑或是提高國際競爭力，皆須仰賴健全的測量、報告及驗證系統⁶。隨著歐盟即將到來之碳邊境調整措施（Carbon Border Adjustment Measure，以下簡稱 CBAM），確保國際競爭力對於美國的私部門而言將愈顯重要。

儘管美國並未出口大量涵蓋在 CBAM 範疇內的商品⁷，但貿易與排放強度之間日益增強的聯繫，凸顯美國產業或全球經濟中確實缺乏排放核算方法的統一標準⁸。造成無法形成統一標準之主要障礙在於，不同核算方法對不同產業及單一產業的不同實體存在不同之利弊。為克服此一挑戰，PROVE IT 法案創建一條路徑，透過美國能源部的研究建立可信且中立的核算方法，以指導美國的貿易外交政策⁹。

³ *Support for the PROVE IT Act of 2023*, CHRIS COONS, https://www.coons.senate.gov/imo/media/doc/prove_it_act_118th_congress_endorsement_quotes3.pdf, (last visited Oct. 25, 2025).

⁴ Reuben Francis, *Why Does America Have a Carbon Advantage?*, CLIMATE LEADERSHIP COUNCIL (Sept. 27, 2022), <https://clcouncil.org/blog/why-does-america-have-a-carbon-advantage/>.

⁵ Joselow, *supra* note 2.

⁶ *Monitoring, Reporting, and Verification (MRV)*, U.N. ECON. COMM'N FOR EUR., <https://unece.org/monitoring-reporting-and-verification-mrv> (last visited Oct. 25, 2023).

⁷ *See Relative CBAM Exposure Index*, WORLD BANK (June 15, 2023), <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2023/06/15/relative-cbam-exposure-index#2>.

⁸ *See* David Livingston, *Emission Intensity Standard and the Push for Cleaner Fuel*, CARNEGIE (Dec. 8, 2014), <https://carnegieendowment.org/2014/12/08/emission-intensity-standards-and-push-for-cleaner-fuels-pub-57437>.

⁹ *Senators Coons, Cramer Introduce Legislation to Study Global Emissions Intensity and Hold Countries with Dirty Production Accountable*, CHRIS COONS (Aug. 9, 2023), <https://www.coons.senate.gov/news/press-releases/senators-coons-cramer-introduce-legislation-to-study-global-emissions-intensity-and-hold-countries-with-dirty-production-accountable>.

法案之涵蓋範圍涉及有碳密集之初級產品、化石燃料、關鍵礦物等 22 種美國進口關稅表之產品¹⁰；而其對於產品排放強度之定義，係為特定產品從頭到尾開採或製造過程相關的溫室氣體總排放量，意即上游製造商輸入之排放，亦將被計算至下游涵蓋產品之排放量中¹¹；而適用之對象為與美國有高度貿易關係之國家¹²。

在程序方面，法案中指示美國能源部需與商務部、環保署、貿易代表、國土安全局、國務院等機關合作，做成美國及涵蓋國家之加權平均碳排放量報告¹³，並且每五年更新一次¹⁴，同時要求建立公共線上資料庫，揭露所有報告之資料¹⁵。

貳、法案對美國國內產業帶來之效益

PROVE IT 法案之基本目標係證明美國擁有碳優勢，兩黨政策制定者皆認為凸顯此項優勢可作為保護美國國內產業免受更便宜且更具碳密集度之外國產品威脅的第一步¹⁶。但是為達該目標，執行之下一步政策尚不明朗，可以確定的是，該法案要求之資料蒐集與報告為前期多種可能之政策方向建造穩固基石¹⁷。

在與碳相關之貿易政策開始大幅增加的全球環境下，碳優勢對於美國本土產業至關重要。如 CBAM 明確意在激勵其貿易夥伴實施減碳政策¹⁸，任何在國外實行的重要碳定價、稅收或合規計劃很可能都將與碳相關的貿易政策相結合。在這種環境中，美國產業需要清楚自身的定位以便出口產品參與競爭。

參、法案實行後可能之執行方向

¹⁰ PROVE IT Act, sec. 2(a)(4)(B).

¹¹ PROVE IT Act, sec. 2(a)(8)(A).

¹² PROVE IT Act, sec. 2(a)(5).

¹³ PROVE IT Act, sec. 2(b)(7)(A)(i).

¹⁴ PROVE IT Act, sec. 2(d).

¹⁵ PROVE IT Act, sec. 2(c).

¹⁶ *Senators Coons, Cramer Introduce Legislation to Study Global Emissions Intensity and Hold Countries with Dirty Production Accountable*, *supra* note 9.

¹⁷ Susan Atkinson, 'PROVE IT Act' Next Climate Solution, THE JOURNAL (July 23, 2023), <https://www.the-journal.com/articles/prove-it-act-next-climate-solution/>.

¹⁸ *Infographic - Fit for 55: How Does the EU Intend to Address the Emissions Outside of the EU?*, EUR' COUNCIL, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/fit-for-55-cbam-carbon-border-adjustment-mechanism/> (last visited Oct. 25, 2023).

美國部分政策制定者已經支持國內碳定價¹⁹，這將允許類似於歐盟 CBAM 的邊境調整²⁰，此為第一種可能。另一部分則支持第二種可能，以產業為基礎，規範不同部門排放強度的標準²¹。第三種途徑則是與其他國家合作，建立一個碳俱樂部 (Carbon Club)²²，協助與國內政策一致的合作夥伴之間進行貿易。上述方法都需要額外的政治支持。

此外，碳邊境費則是可以替代國內碳定價或碳俱樂部多邊協定之第四個選項。此提案將對排放強度超過國內產業的進口商品，徵收以碳排放權重計算的費用²³，此費用係反映國內用於降低排放所為的投資，例如「降低通膨法」²⁴、相關法規、自願性行動及隱含的碳價格等。然而，此費用是否能準確地以價格的方式反映這些不同政策混合執行之投資成本，將在技術與政治方面具有挑戰性。在國際上，此等碳邊境費政策更像是一種關稅，而不是一種調整機制，這可能引發重大的外交與經濟反彈。

肆、結論

美國當局若欲同時振興工業並追求更潔淨之經濟，解決碳溢漏之貿易政策將顯得至關重要，其需要創新及有創意的政策，以協調國內與國際氣候政策之碳定價體系，並使美國產業保持競爭力；另一方面，PROVE IT 法案作為後續碳政策的基礎，該法案施行後如何基此形成更具體的碳邊境調整機制與政策，目前尚未可知。可以確定的是，無論後續政策如何發展，都將對於全球碳市場造成不容小覷之影響，法案未來的發展值得後續關注。

¹⁹ E.g. Nick Sobczyk, Geof Koss & Emma Dumain, *Carbon Pricing Back in the Mix for Reconciliation*, E & E NEWS (Sept. 16, 2021), <https://www.eenews.net/articles/carbon-pricing-back-in-the-mix-for-reconciliation/>.

²⁰ *Carbon Border Adjustment Mechanism*, EUR. COMM'N, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en (last visited Oct. 25, 2023).

²¹ E.g. *Federal Climate Policy Toolkit, Resources of the Future*, RES. FOR THE FUTURE, <https://www.rff.org/regions/united-states-and-canada/federal-climate-policy-toolkit/> (last visited Oct. 25, 2023).

²² 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=df2ae6fd36ff>.

²³ 碳邊境調整是一種貿易工具，透過在碳密集產品到達邊境時徵收費用，為國內製造商提供公平的競爭環境。Sen. Coons, Rep. Peters Introduce Legislation to Support U.S. Workers and International Climate Cooperation, CHRIS COONS (July 19, 2021), <https://www.coons.senate.gov/news/press-releases/sen-coons-rep-peters-introduce-legislation-to-support-us-workers-and-international-climate-cooperation>.

²⁴ Inflation Reduction Act, H.R. 5376, 117th Cong. (2022).