

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2022.05.001

欧盟碳边境调整机制的 WTO 合规性问题分析^{*}

刘晓豹

(对外经济贸易大学法学院, 北京 100029; 内蒙古农业大学人文社会科学学院, 呼和浩特 010018)

摘要: 为加速实现《欧洲绿色协议》愿景, 欧盟委员会推出碳边境调整机制, 要求进口商在进口时进行申报, 超出欧盟碳排放标准的产品需购买许可以抵消超额的碳排放。目前公布的碳边境调整机制方案对来自非欧盟成员国的产品实施, 构成针对同类产品的歧视, 违反了国民待遇原则和最惠国待遇原则。但碳边境调整机制的实施可以起到保护人类或动植物生命安全以及可用竭的自然资源的作用, 并且不构成武断的歧视, 不会变相限制国际贸易, 进而欧盟可以援引环境例外条款来主张碳边境调整机制与 WTO 的合规性。在此背景下, 我国应坚持维护多边主义, 强化国际合作, 通过完善碳交易制度, 发展低碳技术, 强化诉讼能力等来应对欧盟碳边境调整机制可能带来的影响。

关键词: 欧盟碳边境调整机制; WTO 合规性; 国民待遇; 最惠国待遇; 环境例外

中图分类号: DF969/F744 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095—8072(2022)05—0005—18

受《京都议定书》下发达国家和发展中国家二元对立减排义务的影响,《巴黎协定》采用了国家自主贡献(nationally determined contribution)的方式以使发达国家和发展中国家共同参与减排。国家自主贡献在内容上的不确定性,无法保障各国的承诺水平及力度相一致,碳泄漏仍然可能发生。2020年1月15日欧盟委员会通过了《欧洲绿色协议》(European Green Deal),欧盟成员国就更高的减排目标达成一致,承诺2030年温室气体排放要比1990年减少50%~55%,到2050年实现碳中和(EC, 2019)。为推进实现《欧洲绿色协议》,2021年7月14日欧盟委员会公布了碳边境调整机制(Carbon Border Adjustment Mechanism, 下称CBAM)的方案,其目标是为了促进公平贸易,减少碳泄漏。^①通过研究CBAM的主要规则,发现其违反WTO的非歧视原则,但却符合其环境例外,从而与WTO规则相一致。本文分析欧盟提出CBAM的原因及存在的争议,梳理其主要规则,着重分析其与WTO规则的关系,并提出中国的应对策略。

一、欧盟碳边境调整机制的提出及相关争议

(一) 欧盟提出碳边境调整机制的原因

首先, 欧盟提出CBAM是为了扭转欧盟在对外贸易中的不利局面, 促进公平贸

^{*} 基金项目: 本文受内蒙古自治区高等学校科学技术研究项目“碳达峰背景下企业环境合规问题研究”(项目编号: NJSY22525)和内蒙古高校创新团队发展计划“内蒙古草原生态安全保障能力研究创新团队”(项目编号: NMGIRT2218)的共同资助。

^① Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism, 2021/0214(COD), Brussels, 14.7.2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf.

易。受《京都议定书》影响，欧盟需要承担强制的减排义务，欧盟于2005年建立了世界上规模最大的碳排放交易机制（European Union Emission Trading System，下称 EU ETS），经历了前三个阶段的运行，目前正处于第四阶段（2021~2030）。^①按照欧盟委员会对EU ETS的制度设计，配额（allowance）是逐年收紧的，且对于不同行业配额匹配不同，如电力行业于第二阶段时即取消了免费配额，企业需要在二级市场通过拍卖购买配额。因此欧盟成员国企业的生产成本之中就包含了一定的减排成本，面对无需承担强制减排义务的发展中国家的同类企业，欧盟成员国企业在竞争中处于一定的劣势。欧盟委员会提出CBAM拟通过要求非欧盟成员国企业购买许可从而增加经营成本，借此弥补欧盟成员国企业减排成本，以实现公平竞争。

其次，欧盟提出CBAM是为了减少碳泄漏（carbon leakage）。回顾欧盟的减排贡献，EU ETS在减少碳泄漏问题上起到了积极的作用，然而欧盟对减少碳排放并未提供有效的激励措施，从而影响到了企业的积极性，使EU ETS所预期的减排及防止碳泄漏的目标难以实现（孟国碧，2017）。《京都议定书》下发发达国家与发展中国家二元对立不对称的减排义务，增加了碳排放的空间转移以致碳泄漏发生的可能性。《巴黎协定》采用了“自下而上”的国家自主贡献减排模式，改变了《京都议定书》中发达国家与发展中国家承担减排义务上的差异，发展中国家同样需要就其减排作出承诺。然而《巴黎协定》并未就国家自主贡献在内容或减排力度上作出一致性的规定，从而在一定程度上使得依靠国家自主贡献实现减排的预期落空。因此欧盟委员会提出CBAM的预想就是要倒逼非欧盟成员国尤其是发展中国家制定或收紧减排政策，一方面可以减少其本国的温室气体排放，另一方面也增加碳排放空间转移的成本，以实现碳泄漏的减少。

再次，欧盟提出CBAM是为了推动EU ETS的改革。EU ETS前两个阶段配额免费发放，企业无需支付减排成本，甚至可以获得额外的收益。同时企业最初获得的配额受祖父条款（grandfathering clause）的影响，配额的多少与其历史排放量有关，使历史排放量和免费获得的配额之间产生了扭曲，违背了污染者付费的原则（魏庆坡，2015）。同时针对碳配额，各成员国为追求自身利益对本国企业发放充足的配额，导致欧盟总体碳配额过量，EU ETS供过于求，影响碳价稳定，使其无法发挥预期的作用。因此在推动EU ETS改革的同时，欧盟委员会也在寻求新的方法实现减排。

（二）欧盟碳边境调整机制的争议

1. CBAM 是否符合 WTO 规则

2021年7月4日WTO市场准入委员会会议上，中国、哈萨克斯坦、俄罗斯、韩国、美国、澳大利亚等成员均在发言中质疑CBAM与WTO规则的一致性。中

^① EU ETS第一阶段为2005~2007年，为试验阶段，这一阶段95%的配额免费发放，为第二阶段履行《京都议定书》做准备；第二阶段为2008~2012年，这一阶段目标为在1990年基础上减少8%的温室气体排放，并减少免费配额；第三阶段为2013~2020年，这一阶段目标为确保2020年温室气体排放比1990年降低至少20%，这一阶段电力不再获得免费配额。参见：EU Emissions Trading System. https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en, last visited on March 25 2022.

国代表在会议上提出, CBAM方案的工具选择, 如进口碳税或额外的进口关税, 与WTO规则不一致, 制造了额外的贸易壁垒, 影响了正常的国际贸易流向。中国代表指出中国与欧盟以及其他成员在应对气候变化方面有着同样的雄心, 而为实现这一雄心的所有行为均须符合WTO规则, 不应制造不必要的贸易壁垒。中国鼓励欧盟充分考虑这一机制与WTO的一致性, 保证这一机制规则制定过程的透明。^①俄罗斯代表对这一机制在贸易及就业方面产生的负面影响表示实质的关切。俄罗斯认为WTO一成员方试图将国内法中的义务延伸到另一成员方的产品生产过程是严重违反WTO规则的。俄罗斯还指出, 欧盟试图将CBAM作为COVID-19疫情后恢复经济的预算来源, 表明CBAM更多的是出于经济目标。^②美国代表鼓励欧盟分享与这一机制有关的动态, 充分考虑其与WTO规则的一致性。^③

由上述国家对CBAM的立场可以看出, 这些国家质疑CBAM与WTO规则的一致性问题, 主要是由于欧盟的这一做法可能会导致进入其境内的同类产品无法享有同等待遇, 从而违反了WTO的非歧视原则。从根本上看, 这一争论主要反映出WTO一方面保护了成员方在自由贸易规则下的权利, 另一方面也认可成员方在正当政策目标的前提下对贸易进行监管的权利(安琪, 2020)。

2. CBAM 是否可以解决碳泄漏

CBAM并没有提供减排的激励机制, 对于非欧盟成员国的生产商降低碳成本的办法就是减少与欧盟的贸易(Mehling, 2020)。有学者指出, 碳泄漏从实证角度看是有限的, 企业的布局需考虑较多因素, 而且从技术和操作层面来看难以评判进出口国家的减排努力; 另外, 这一机制压低出口国国内碳密集型产业产品的价格, 反而可能促进其消费(李宏策, 2020)。在共同但有区别责任原则下, 尤其是《京都议定书》规定了附件I中的国家需要承担减排义务, 而非附件I的国家无需承担减排义务, 这表明国际社会已经认可了碳泄漏存在的客观事实, 既然国际条约认可了碳泄漏的发生, 那么就不应当以阻止碳泄漏来作为实施诸如碳关税等措施的理由(边永民, 2007)。而且从根本上看, 碳泄漏问题已不单单是应对气候变化的国际环境问题, 其已经演变为国际政治问题。为了防止碳泄漏, 发达国家对高碳排放的产品征收碳关税, 使得进口产品在贸易过程中处于不利地位, 究其本质, 发达国家保护了其本国产业, 同时在推广其低碳技术的过程中也获得了更大的经济利益, 发展中国家的生存权、发展权受到了限制(孟国碧, 2017)。基于这一分析, CBAM更大程度地防止碳泄漏的目的有待商榷。

3. CBAM 是否有利于公平贸易

CBAM难以保障贸易的公平性, 欧盟大部分成员国为发达国家, 其已经经历过工业化过程, 由于当时不存在碳关税和碳交易制度, 这些国家免费进行了大量的碳排

① Committee on Market Access, Minutes of the Committee on Market Access 12 and 16 November 2020, G/MA/M/73, para. 12.3.

② Committee on Market Access, Minutes of the Committee on Market Access 12 and 16 November 2020, G/MA/M/73, para. 12.2.

③ Committee on Market Access, Minutes of the Committee on Market Access 12 and 16 November 2020, G/MA/M/73, para. 12.14.

放，这是导致全球气候变暖的重要历史原因（俞海山，2015）。相比之下，发达国家以应对全球气候变化为由单方面提高发展中国家的碳排放成本，是显失公平的。同时由于各国资源禀赋相对优势不同，发达国家把高耗能、高碳排放的产业转移到发展中国家，由此要求发展中国家为这部分碳排放买单同样是不公平的。

4. CBAM 是否符合共同但有区别责任原则

共同但有区别责任（common but differentiated responsibility, 下称CBDR）随着应对全球气候变化的实践而发展，发达国家和发展中国家在诸如减排义务、资金及技术上存在差别，在承担应对气候变化义务方面，发达国家与发展中国家承担不同减排义务（李慧明和俞海山，2017）。就目前的实践看，发达国家过于强调共同责任，淡化有区别的责任。根据CBDR，发达国家应承担更多的减排义务，并需要向发展中国家提供技术和资金支持，而目前发达国家的承诺还没有兑现（冯迪凡和高雅，2021）。但从CBAM的设计来看，对于进口产品来源的国家并没有区分，没有针对发展中国家的特殊安排。CBAM有违共同但有区别责任原则，也违反了公平原则。

二、欧盟碳边境调整机制的主要规则

（一）适用范围

CBAM第2条详尽规定了其适用问题，涉及到其适用的产品、适用的空间范围、适用豁免等一系列问题。首先，CBAM第2条第1款中规定了其适用的产品，所涵盖的产品规定在附件一之中，具体包括水泥、电力、化肥、钢铁、铝。^①欧盟委员会将CBAM首先适用于以上几项产品的原因在于其碳泄漏的风险较高，在措施实施一段时间之后，将覆盖到其他领域。但CBAM附件一中所列的几类产品远远小于EU ETS清单中所列的63种被认为有碳泄漏风险的产品。^②其次，对于CBAM适用的空间范围，其第3款规定当一产品进入到某一成员国大陆架或专属经济区时，CBAM即开始适用。再次，关于CBAM适用的豁免问题，其第7款规定了如第三国或地区的电力市场与欧盟内部电力市场关联，无法通过技术手段认定哪部分电力为进口产品从而导致CBAM无法适用，此时可豁免适用CBAM。但第7款亦规定了须同时满足的诸多限制条件，如该第三国或地区与欧盟缔约，在电力包括可再生能源等方面均适用欧盟法；该第三国或地区的国内法与欧盟电力市场相关立法的主要内容相一致等。^③

（二）进口申请及交易信息申报

进口商应在进口前向其所在地的主管部门（competent authority）提出进口申

① 根据CBAM附件一，水泥产品又细分为4个子类，化肥5个子类，钢铁12个类别，以及铝产品8个子类。在过渡期结束前，欧盟将评估考虑是否纳入新的产品。

② 欧盟于2019年2月15日发布了2019/708号文件以补充建立EU ETS的2003/87/EC指令，具体列举了在2021年到2030年之间有碳泄漏风险的行业。

③ 参见CBAM第2条第7款（a）至（f）项，其具体规定了CBAM适用豁免的条件。

请。申请中应包含进口商的名称、地址、联系方式以及经济活动经营者注册及识别码（Economic Operators Registration and Identification Number, EORI）等。^①进口商可以随时撤回申请，但是如申请中的基本信息有变化，进口商应及时告知主管部门。每年5月31日前，被批准的进口商应向主管部门就前一自然年的交易信息进行申报。申报内容包括前一自然年每种进口产品的总量、总嵌入排放量，以及扣除原产国已缴纳碳价和无偿分配的EU ETS配额而作出的必要调整后，应当提供的与总嵌入排放量相一致的CBAM许可。关于嵌入排放量的计算，CBAM在附件三中进行了规定。

（三）主管部门

欧盟每一成员国应指定履行CBAM下义务的部门并告知欧盟委员会，委员会应向每一成员国提供一份各成员国主管部门的清单，并将其公布在欧盟官方文报。欧盟委员会将向成员国主管部门提供协助，促使其完成CBAM下的义务。主管部门在收到进口商的申请及申报信息后应保密，除非获得其允许，否则不得公开。每一成员国的主管部门应建立专门的与进口商有关的CBAM许可数据库，但数据库应保密，而欧盟委员会建立的中央数据库则向公众开放，但公开的数据与主管部门数据库的信息有区别。每一进口商在主管部门建立的数据库中应有唯一的CBAM账号。

（四）CBAM 许可

每一成员国主管部门可以向被批准的进口商出售CBAM许可，其价格由欧盟委员会根据每周EU ETS拍卖平台收盘价格的平均值计算。每年5月31日前进口商须向主管部门提供与申报信息中嵌入排放量一致的CBAM许可。进口商应确保其在主管部门建立的数据库账户中有对应的CBAM许可数量。如主管部门发现进口商账号中CBAM许可数量不足，应告知进口商，并要求其在1个月内提供额外的CBAM许可。在每年6月30日前如进口商账户中仍有剩余的CBAM许可，进口商可要求主管部门以购买价赎回，赎回限制在进口商前一自然年购买量的1/3。

（五）过渡期

在过渡期内，根据CBAM的安排，进口商需向主管部门报告进口产品的碳排放信息。进口商应在每一季度向主管部门提交产品进口信息报告，如产品进口到一个以上的成员国，进口商可在每一季度后1个月内选择一成员国主管部门提交报告。报告中应包含每种产品的总量、实际的总嵌入排放量、实际的总嵌入间接排放量以及进口产品在其原产国需支付的嵌入排放量的碳价，其中不包括出口退税或任何形式的出口补偿。税务机关最晚在货物放行前告知进口商如上的报告义务。如进口商未履行报告义务，会受到相应的处罚。

^① 经济活动经营者注册及识别码是根据欧盟第952/2013号条例第9条之规定，经营者向其所在地税务机关登记后取得。

三、欧盟碳边境调整机制的 WTO 合规性问题

基于前文对于CBAM主要规则以及相关争论的分析,可以看出CBAM本身是一个高度复杂的设计,而且从其产生之初就饱受争议(Mehling, 2017)。CBAM需要得到欧盟27个成员国及欧盟议会的同意才能立法,而现实是如波兰高度依赖化石燃料,甚至不认同欧盟可以在2050年实现碳中和,这就导致了CBAM困难重重。因此CBAM会在多大程度上对特定产品的贸易产生影响是无法预估的。同样,依照目前公布的方案,针对于水泥、电力、钢铁等产品,到底会使欧盟卷入多少WTO争端也是难以预见的。但从理论上,关于CBAM与WTO的合规性至少会涉及到3个问题,第一,CBAM是否符合最惠国待遇原则;第二,CBAM是否符合国民待遇原则;第三,CBAM是否符合环境例外。

(一) CBAM 与最惠国待遇原则

《关税与贸易总协定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)第1条第1款规定了最惠国待遇原则,“任何缔约方给予来自或运往任何其他国家任何产品的利益、优惠、特权或豁免应立即无条件地给予来自或运往所有其他缔约方领土的同类产品。”WTO成员不得在贸易方之间构成歧视,如在市场准入方面给予来自于一成员方的同类产品更为优惠的待遇(Bossche & Zdouc, 2013: 95)。

1. CBAM 涵盖的产品构成同类产品

在判断是否违反了最惠国待遇时需要首先认定的是“同类产品”(like product)。根据GATT/WTO的案例,对于同类产品的认定,一种是基于1970年《边境税调整工作组报告》而产生的边境税调整方法(border tax adjustments approach, BTA approach),^①另外一种目的是与效果方法。第一种方法通过检验产品本身的类似性、关税分类、消费者选择以及最终用途加以确定,这是GATT/WTO司法实践中主要利用的方法。第二种方法强调有关产品措施的法律目的(鄂晓梅, 2007: 81)。也有学者指出WTO还支持以产品的来源地(origin)作为判定同类产品的标准之一(石静霞, 2012)。由于GATT本身并没有界定同类产品,WTO的司法实践也存在不一致,这就导致了在认定同类产品上的不确定性(边永民, 2011)。所以高碳产品和低碳产品可能被认定为不同产品,但从产品的相似性、最终用途等角度看,又有可能被认定为同类产品。面对这样的困境,欧盟如因CBAM而涉诉,需要承担证明高碳排放产品和低碳排放产品为不同产品的证明责任(Tsai, 1999),以使CBAM符合WTO规则。比如在CBAM下,对于来自欧盟成员国的钢铁和非欧盟成员国的钢铁,因为碳排放量不同而享有不同的待遇,则违反了对不同国家同类产品应给予相同待遇的要求。

^① 该报告全称为《1970年GATT缔约方全体通过的边境税调整工作组报告》(Report of the Working Party on Border Tax Adjustment), GATT Document L/3646, adopted on 2 December 1970, Basic Instruments and Supplementary Documents, 18S/97.

2. CBAM 不符合最惠国待遇原则要求的“无条件性”

根据GATT第1条之要求,施惠国给予的利益应当是立即且无条件的。目前欧盟及其所有成员国均为WTO成员,欧盟给予其成员国的利益应当立即无条件地给予非欧盟成员国的其他WTO成员。

根据CBAM的制度设计,来自欧盟之外的水泥、电力、化肥、钢铁、铝如不符合欧盟的碳排放标准,需要计算产品的嵌入排放量后,扣除在原产国已缴纳的碳价及无偿取得的EU ETS配额,购买额外的CBAM许可来抵消超标排放的部分。欧盟在CBAM的制度设计上认为欧盟成员国生产的产品本身符合其碳排放标准,而欧盟成员国外的同类产品不符合欧盟标准,进而要求其履行一系列的手续。从这一点来看,CBAM要求非欧盟成员国购买许可可以抵消超额的碳排放,而对于欧盟成员国彼此间的水泥、电力、化肥等贸易,则无需履行该程序。欧盟委员会通过CBAM给予其成员国利益,但是非欧盟成员国却没有享受到这样的利益,这是与最惠国待遇原则不一致的。在印尼汽车案中,专家组指出,不能根据与进口产品无关的标准有条件地给予优惠。^①然而,如果仅仅附条件地给予利益可能并不违反最惠国待遇,但若导致不同国家间的歧视,则违反了最惠国待遇。^②同时尽管在表面上看对于原产地中立的措施,如果其在不同的原产地间产生了歧视的效果,同样会违反最惠国待遇。^③CBAM的制度设计从表面上看是针对产品而实施的,但从本质上看,则是对于欧盟成员国与非欧盟成员国之间的区分,是基于国家的一种单边贸易措施。贸易过程中来自欧盟成员国的水泥、电力、化肥等无需履行CBAM下的义务,而来自非欧盟成员国的同类产品则需履行,故产品享受优惠的条件是其是否为欧盟成员国所生产。

需要注意的是,CBAM本身针对特定的产品与地区作出了不同的制度安排。如前文所述,CBAM豁免了来自与欧盟电力市场连接的第三国或地区的电力的义务,尽管规定了相关的条件,如建立连接的国家需要在指定的时间向欧盟委员会提交其符合条件的报告,如何确保这些报告审理过程中的公允,是难以确定的(边永民,2022),以致这样的安排引发不同国家的电力享受不同的待遇。此外,CBAM在其附件二A中列举了特定的国家及地区,豁免其CBAM下的义务,如冰岛、列支敦士登、比辛根等。附件二A列举的非欧盟成员国被豁免的原因在于已经与EU ETS相连接,列举的地区为属于欧盟成员国的飞地,这些地区被豁免的原因在于其在承担减排义务的效果上已经与欧盟成员国相一致。需要肯定的是,欧盟这样的做法是为了鼓励更多的国家积极承担减排义务,建立碳市场,与EU ETS连接,推动全球范围内的减排。但是就目前来看,世界各国对于碳市场的接受程度不一,正在运行中的碳市场有33个,8个将要开始运营,14个正在建设之中(北京理工大学能源与环境政策研究中心,2022)。

① *Indonesia—Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, TW/DS64/R, para.14.143.

② *Canada—Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS139/R, WT/DS142/R, paras.10.22–10.23.

③ *Canada—Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS139/R, WT/DS142/R, paras. 64–86.

不同国家碳市场的连接需要复杂的制度设计，具有一定的难度，且对于尚未建立碳市场的非欧盟成员国与EU ETS连接的前提是建立本国碳市场，因此更增加了通过与EU ETS连接从而享受CBAM豁免的难度。

从整体上看，CBAM这样的安排表面上构成了对不同国家以及来自不同国家同类产品的区别对待，这是与最惠国待遇原则的要求相悖的。但贸然认为这样的安排违反了最惠国待遇原则又是武断的，因为其可能会通过GATT第20条的环境例外而证明其合法性。从这一点也可以看出，CBAM在制度设计上所具有的复杂性、在价值追求上的多元性，导致其与WTO规则之间具有一种微妙的关系。但从CBAM目前的文本来看，其针对欧盟成员国与非欧盟成员国的同类产品，没有立即且无条件地给予利益，不符合最惠国待遇原则之要求。

（二）CBAM 与国民待遇原则

GATT第3条规定了国民待遇，其中第1款规定国内税及其他费用，影响产品国内销售、供应、购买、运输、分配或使用的法律、规章与细则，不得以给本国生产提供保护的方式适用于进口产品或本国产品。第2款规定在国内税及其他费用的征收上，不得对进口的同类产品征收超过国内同类产品的税费。国民待遇禁止一成员歧视其他成员，尤其是其他成员的同类产品进入到国内市场时受到了不如其本国产品的待遇（Bossche & Zdouc, 2013: 565）。最惠国待遇确保了来自不同国家产品间的相同待遇，而国民待遇强调了国内产品与进口产品间的相同待遇。在CBAM的制度设计下，进口商需要对产品超标排放的部分购买CBAM许可，并且可以扣除原产国已缴纳的碳价及无偿取得的EU ETS配额。但近年来43%的EU ETS配额都无偿分配给了欧洲企业（Bacchus, 2021），在此情形下非欧盟成员国的企业无法享受与欧盟成员国企业相同的待遇。CBAM这样繁琐的手续在制度设计之初就是针对非欧盟成员国的产品，而不包括欧盟成员国的产品（Simon, 2020）。尽管其初衷是出于减少温室气体排放之目的，但是在实施过程中难以避免贸易保护之嫌。关于CBAM与国民待遇原则的关系涉及到其性质以及是否构成国内产品与进口同类产品间相同待遇的判断。

1. CBAM 在性质上为国内费用

GATT第3条第2款要求成员方在国内税和其他国内费用方面给予其他成员国民待遇。CBAM从制度设计上看，并不属于国内税，而是属于国内费用。首先，欧盟委员会在CBAM的制度设计上并没有将其定位为征税。依照《里斯本条约》之规定，如果CBAM为征税，那就需要所有欧盟成员国的同意。^①同时，如果CBAM构成征税，由于其适用于非欧盟成员国生产的特定产品，导致欧盟成员国与非欧盟成员国产品间的不同待遇，这直接违反国民待遇原则之要求。其次，CBAM不构成关税。关税是基于

^①《里斯本条约》第113条规定，理事会应根据特别立法程序一致采取行动，并在与欧洲议会和经济和社会委员会协商后，通过关于统一有关营业税、消费税和其他形式的间接税的立法，前提是这种统一对于确保内部市场的建立和运作以及避免竞争扭曲是必需的。

产品越过国境而征收的税种，并且存在固定的税率。但是CBAM目前拟覆盖部分进口产品，这些产品在购买CBAM许可时需要缴纳一定的费用，但是费用的确定需要参考EU ETS并且可以扣除在原产国已经缴纳的碳价及无偿取得的EU ETS配额，因而目前CBAM涉及的进口产品在缴纳的费用上并不存在固定的费率。欧盟委员会在起草CBAM条款时就考虑到了其与WTO的兼容性问题，如果将其界定为征税，一方面与欧盟委员会的初衷不一致，另一方面也将直接导致CBAM违反WTO规则。从根本上看，就目前CBAM的方案文本而言并不能得出其构成征税的结论，然而非欧盟成员国的特定产品确实需要缴纳一定的费用购买CBAM许可，将其界定为国内费用是一个可以接受的结论。

2. CBAM 不符合国民待遇下的同等待遇

目前CBAM方案要求非欧盟成员国生产的特定产品购买许可可以抵消超额碳排放，但对于欧盟成员国的产品却并无此要求。CBAM出于环境保护的目的，但并没有在进口产品与国内产品间保持中立，因此构成了不同的待遇，违反了国民待遇原则（Gaines，2001）。

分析CBAM是否违反国民待遇就需要厘清基于CBAM而产生的费用是针对进口产品本身还是针对进口产品生产过程中的碳排放而产生的。第一，如果认为该费用是针对产品本身所征收的，那么判断CBAM是否违反国民待遇的问题就归结到如何认定同类产品之上。依CBAM的制度逻辑，存在这样一种假设，即非欧盟成员国生产的产品其嵌入的碳排放要高于欧盟成员国生产的产品。比如非欧盟成员国生产的水泥被征收费用，而欧盟成员国生产的水泥则不会被征收，这实际上预设了进口产品为高碳产品而国内产品则为低碳产品。那么高碳排放的水泥和低碳排放的水泥是否属于同类产品？如前所述，目前WTO的司法实践并没有针对同类产品认定的一般标准，尚不能认为高碳产品与低碳产品为不同的产品，从这一点看，CBAM这样的安排是基于产品的差别对待，不符合国民待遇要求的同等待遇。第二，如果认为该费用是针对产品生产过程中的碳排放而产生的，那么从理论上讲，该费用的征收可能符合国民待遇。进口产品和国内产品在生产过程中的碳排放都承担了一定的费用，CBAM考虑到了部分非欧盟成员国已经建立了国内碳市场，因而允许来自这些国家的产品扣除已经承担的减排费用。对于来自欧盟成员国的产品，其承担的减少碳排放的费用主要是购买EU ETS配额的费用。因此从理论层面看，无论是进口产品还是国内产品都承担了基于生产过程中碳排放的费用。但从实践上看，EU ETS运营初期配额免费发放，而且欧盟企业获得的配额多于非欧盟企业，如何保障公平是一个棘手的问题，这涉及到不同国家碳排放标准及效果的认定问题。如何制定适用于国内产品与进口产品的碳排放标准，就目前的碳追踪技术看，若将进口国的标准适用于出口国，这本身是会违反国家主权原则的（鄂晓梅，2011），因而在实践中一种可行的办法是对某一国家某一类产品的碳排放制定平均标准。但是进口国同类产品的费用却是依据实际碳排放而征收

的，这就导致进口产品与国内产品虽为同类产品，但却享有不同待遇的结果，从而违反了国民待遇。

通过如上分析，关于CBAM是否符合国民待遇原则与前文关于最惠国待遇原则的问题一样，也回到了前文提及的关于CBAM与WTO规则一致性的争论上。就目前CBAM的方案看，它并不符合国民待遇原则。但这一结论是基于欧盟2021年7月公布的CBAM文本的分析，在其2023年正式实施前，仍有可能通过调整而符合WTO规则。

（三）CBAM 与环境例外条款

WTO规则允许环境例外，只要符合环境例外，就可以不受WTO贸易规则下相关义务的约束（熊英和别涛，2003）。CBAM是否符合WTO环境例外就涉及到GATT第20条中（b）款和（g）款以及该条序言部分的分析。

1. GATT 第 20 条（b）款

符合这一条款的贸易措施必须满足两个方面的要求，贸易措施必须是“为保护人类、动物或植物的生命或健康”的措施，以及贸易措施是“必需”的（necessary）。

首先，就CBAM是否符合“为保护人类、动物或植物的生命或健康”而言，从目前可以获得的科学知识来看，温室气体排放加剧了全球气候变化，且对人类健康带来了损害（IPCC，2022）。CBAM的目的之一在于防止碳泄漏，倒逼碳排放政策宽松的国家收紧政策，从而在全球范围内逐步减少温室气体排放。CBAM是在实现《欧洲绿色协议》中持续推进减排背景下提出的，是欧盟为2050年实现碳中和的手段之一。CBAM对于非欧盟成员国生产的水泥、钢铁等要求进口商履行特定的手续，抵消超额的碳排放，通过这样的一种安排降低企业将生产过程中高碳排放环节布局到碳排放政策宽松的国家。从1992年《联合国气候变化框架公约》签订以来，国际社会形成的共识是减少二氧化碳排放有助于减缓全球变暖（Bernes，2021）。全球变暖引发了极端天气现象，影响了空气、水源等的质量，对人体健康产生不良影响（USGCRP，2016）。CBAM可以防止碳泄漏，减少温室气体排放，从而可以保护人类、动物或植物的生命免受来自气候变化的不利影响。GATT第20条（b）款是针对进口国的贸易措施而不是针对进口产品本身而提出的保护人类、动物或植物的生命或健康的要求。在解释例外条款时一种被普遍接受的做法是对例外条款应当作严格解释，因此在解释GATT第20条时也应如此（Bossche & Zdouc，2013：842-843）。但是根据以往的WTO司法实践，在认定争议措施是否保护了人类、动物或植物的生命或健康问题上采用了宽容的态度（梁泳，2010）。CBAM具有保护人类、动物或植物的生命或健康的目的，因而符合第20条（b）款中的第一项要求。

其次，CBAM是否为“必需”的贸易措施？WTO有判例对于必要性的判断是基于寻求实现贸易措施目的的成本与收益之间的平衡，但也认可成员方可以从自身保护

水平出发确定贸易政策。^①但这种方法本身是存在矛盾的,一方面通过成本收益判断一项贸易措施的合法性,另一方面又赋予成员方从其现状出发制定贸易措施的权利。其不合理之处在于,如果一成员方是从其现状出发制定了贸易措施,但却不符合成本收益的要求,这将无法得出这一贸易措施是否“必需”的结论(Regan, 2007)。因而在判断必要性的问题上,更多的WTO司法实践采用了全面考量各相关因素,尤其是某一措施对实现其目标的贡献及对贸易的限制。^②对于争议的贸易措施,如果存在其他的贸易措施且其对贸易限制较少,但同时也存在可以产生同样或类似的保护效果的可替代措施,那么争议的贸易措施就不能被认为是必需的(边永民和刘琳, 2013)。欧盟2005年建立的EU ETS已经运行了17年,确实起到了减少碳排放的效果,但由于缺乏激励机制,并未能有效地防止碳泄漏。CBAM出台的目的之一是为了弥补EU ETS的不足,防止碳泄漏。CBAM的规则涉及了CBAM与EU ETS的关系,其目的是为了推进EU ETS之改革,甚至是为了取代EU ETS。不容否认的是EU ETS和CBAM都是为了减少碳排放而制定的政策,但是EU ETS在运行过程中显现出诸如减排效率低下、缺乏激励机制等问题,这也是欧盟委员会制定CBAM的原因。结合前面对其规则的分析,可以看出,目前覆盖部分产品,且允许扣除在原产国已缴纳的碳价等,甚至在特定情况下允许豁免,因而CBAM拥有EU ETS所不具备的优势,二者之间并非可替代的关系,因此CBAM符合第20条(b)款中“必需”之要求。

鉴于如上分析,CBAM可以减少碳排放,起到保护人类、动物或植物的生命或健康的作用,而且与EU ETS并不存在可替代的关系,因而是“必需”的环境措施,所以符合第20条(b)款之要求。

2. GATT 第 20 条 (g) 款

适用GATT第20条(g)款要求贸易措施“与保护可用竭的自然资源有关”且“此类措施与限制国内生产或消费一同实施”。

首先,CBAM是否与保护可用竭的自然资源有关?这个问题需要从两个方面进行分析,一是CBAM是否可以保护“可用竭的自然资源”,二是CBAM是否与保护可用竭的自然资源“有关”。第一,CBAM作为一种减排制度设计,是为了减少二氧化碳的排放。CBAM要保护的并不是二氧化碳,而是不受二氧化碳污染的清洁的空气。美国虾案中,上诉机构认为“可用竭的自然资源”不能参照50多年前的标准进行解释,应当按照国际社会对于环境保护的关切以及符合可持续发展的标准进行解释。^③以往的WTO司法实践中认可了清洁的空气为可用竭的自然资源,上诉机构在认定可用竭的自然资源时采用了一种演进的方法(evolutionary approach)(Astoria, 2015)。^④这一方法在一定程度上背离了GATT或WTO谈判过程中缔约各方的初始意

① *Korea—Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, para. 173.

② *Brazil—Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/AB/R, para. 156.

③ *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, para. 129.

④ *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, para. 130.

图, 需要根据现实变化发展情况赋予特定用语当代的含义 (Chi, 2014)。美国汽油标准案中, 专家组就提出了清洁空气属于可用竭自然资源的观点。^①随着应对气候变化问题被广泛关注, 以及当前限制碳排放的一些国际条约, “可用竭的自然资源”甚至可能被解释为包括气候在内 (Hawkins, 2008)。CBAM 的目的是为了防止碳泄漏, 从而减少全球范围内的碳排放, 其所保护的不受二氧化碳污染的清洁空气属于可用竭的自然资源。第二, 关于 CBAM 是否与保护可用竭的自然资源“有关”的问题, GATT/WTO 以往的司法实践对于“有关”进行了解释, 如加拿大鲑鱼和鲑鱼案, GATT 专家组考虑了争议措施的首要目的 (primarily aimed at) 是为了保护可用竭的自然资源, 即使其在客观上并未起到该作用, 但仍可被认定为与保护可用竭自然资源有关。^②同样在美国虾案中, 上诉机构的观点是如果争议措施与保护可用竭的自然资源之间存在“手段与目的”的关系, 则可以认为是“有关”。^③CBAM 作为一种贸易政策, 其目的在于限制贸易过程中的碳排放以实现保护清洁的空气, 对于特定货物的进口要求进口方购买许可以抵消其超额的碳排放, 这是一种为了保护不受二氧化碳污染的清洁空气的手段, 由此可以说 CBAM 与保护可用竭的自然资源是有关的。

其次, CBAM 是否“与限制国内生产一同实施”? 这一要求意味着进口产品与国内产品的限制措施应该不偏不倚, 但并不是说要完全相同。如完全相同的话, 也就不会违反国民待遇原则, 更不会涉及到援引 GATT 第 20 条来分析贸易措施合法性的问题。^④CBAM 适用于来自非欧盟国家的特定高碳排放量产品, 但针对欧盟成员国生产的产品, 欧盟内部同样存在相关的如 EU ETS 等制度。所以只要进口国的减排措施在进口商与国内生产商之间做到不偏不倚, 则符合“与限制国内生产一同实施”。

就“限制国内生产”而言, 第一, CBAM 对于来自非欧盟成员国生产的特定产品加以限制, 对欧盟成员国生产的同类产品也具有限制作用。CBAM 并非限制特定产品进入欧盟, 而是为了倒逼这些产品在生产环节中减少碳排放。依照《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》之要求, 欧盟需要承担强制的减排义务, 由此在 2005 年建立了 EU ETS, 尽管运行过程中存在一些问题, 但这一机制确实对于减排欧盟的碳排放起到了积极的作用。因此 CBAM 对于非欧盟成员国生产特定产品过程具有限制作用, 对欧盟成员国生产同类产品过程也同样具有限制。第二, 对国内生产的限制应当是当前的限制, 而非将来的限制。中国原材料案中, 专家组认为对国内生产的限制是当前存在且有效的。^⑤就目前而言, CBAM 仍处于草案阶段, 计划于 2023 年实施。尽管 CBAM 有可能取代 EU ETS, 但就目前来看, 二者仍将同时运行一段时间 (Bellora & Fontagné, 2022)。因而 CBAM 对非欧盟成员国生产的特定产品产生限制的同时, EU ETS 对于欧盟成员国生产的同类产品也会产生限制。第三, 对国内生产有限

① *United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, p.14.

② *Canada—Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, L/6268–35S/98, para. 4.6.

③ *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, para. 141.

④ *United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, p. 21.

⑤ *China—Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/R, WT/DS395/R, WT/DS398/R, para. 7.455.

制效果。中国原材料案中,专家组认为“限制”应当按照一般理解,即有限制效果。在该案中,专家组指出只有通过产量和出口限额使国内需求大于国内可获得量时,国内消费才会被限制。^①EU ETS的实施使得欧盟成员国的生产受到限制,为了降低生产中减少碳排放的成本,才将碳排放进行了空间上的转移,因而出现了碳泄漏,这也是CBAM出台的原因之一。原本该受EU ETS限制的国内生产,将生产转移到欧盟境外,CBAM的出台在一定程度上限制了这样的生产转移,制止了碳泄漏,因此可以看出EU ETS对于国内生产产生了限制的效果。

就“一同实施”而言,GATT时期的加拿大鲱鱼和鲑鱼案专家组认为,贸易措施的主要目的是为了使得国内限制有效,方可被认为“一同实施”。^②WTO时期的美国汽油标准案中,上诉机构没有采纳加拿大鲱鱼和鲑鱼案中的解释,而是从文义的角度解释了“一同实施”。上诉机构认为,“一同”在文义上为“共同”之义,“实施”在文义上为“有效”,该条中的“与限制国内生产一同实施”强调的是对进口产品限制的贸易措施与国内限制措施应当不偏不倚(even-handed),但并不是要求二者完全相同。^③而到了中国原材料案,上诉机构在加拿大鲱鱼和鲑鱼案及美国汽油标准案的基础上认为,“一同实施”从语义上看,并不包含使国内限制有效的含义,仅要求争议措施与目的在于保护可用竭自然资源的国内限制措施共同实施。^④从GATT/WTO不同时期的案例可以看出,WTO对于“一同实施”的态度向宽松的方向转变,这极大地降低了适用这一条款时的证明难度(朱颖,2012)。CBAM对于非欧盟成员国生产的特定产品实施了限制,但同时EU ETS对于欧盟成员国生产同类产品同样施加了限制,二者是共同实施的,因而符合“一同实施”的要求。

从如上的分析看,CBAM保护了不受二氧化碳污染的清洁空气,与限制国内生产一同实施,整体上符合GATT第20条(g)款之规定。

3. GATT 第 20 条序言

GATT第20条序言要求“不构成武断或差别待遇,或构成对国际贸易的变相限制”。证明贸易措施符合GATT第20条序言比证明其符合第20条中的具体例外难度更大(O'Brien, 2009),序言部分是为了防止环境例外条款被滥用,平衡了一些国家基于WTO规则要求公平贸易而另一些国家援引第20条环境例外来抗辩。

第一,CBAM是否构成武断或差别待遇?美国虾案中,上诉机构认为只有当争议措施在情形相同的国家之间构成不合理的歧视时,才满足武断或差别待遇的要求。^⑤但在美国汽油标准案中,上诉机构认为这一条款限制的是可预见的歧视。^⑥因此对于不可避免的歧视或者情形不同的国家间的歧视,则是被允许的。首先,欧盟成员国与

① *China—Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/R, WT/DS395/R, WT/DS398/R, para. 7.457.

② *Canada—Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon*, L/6268—35S/98, para. 4.6.

③ *United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, p. 21.

④ *China—Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R, para. 356.

⑤ *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, para. 150.

⑥ *United States—Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, p.28.

非欧盟成员国在应对气候变化问题上情形相同的国家。尽管《京都议定书》采用了二分法，发达国家承担强制减排义务，发展中国家承担自愿减排义务。但是这样的二元划分格局到了《巴黎协定》后被改变，不论发达国家或发展中国家，都需要就其温室气体减排作出国家自主贡献承诺。《巴黎协定》乃至2018年卡托维茨一揽子计划中，并没有就国家自主贡献在减排力度等方面作出一致性的规定，不容否认的是这样的安排对于通过国家自主贡献以实现《巴黎协定》全球温控目标仍然是任重而道远，但是这样的制度安排是符合共同但有区别责任以及气候正义的。所以说CBAM面向的非欧盟成员国与欧盟成员国在应对气候变化问题上情形相同的国家。其次，CBAM的制度设计是非欧盟成员国的碳排放规则在应对气候变化能力方面与欧盟的规则不一致，进而对非欧盟成员国生产的特定范围产品规定了相关手续以抵消其超额的碳排放，其目的是为了防止碳泄漏。根据国家主权平等原则，CBAM的制度设计考虑到了其他国家与欧盟法律的不同，要求进口商针对超额部分的碳排放购买CBAM许可，且允许其扣除在原产国已经缴纳的碳价。CBAM并没有试图去干预非欧盟成员国的立法，要求其于欧盟或欧盟成员国的立法一致。这是一种合理的制度安排，并不构成武断的歧视。

第二，CBAM是否构成对国际贸易的变相限制？由于“对国际贸易的变相限制”在语义上的模糊性，WTO专家组或上诉机构并没有过多讨论这一要求的含义（Bartels, 2015）。美国虾案中上诉机构指出第20条引言部分的目的是为了防止权利的滥用。^①巴西轮胎案中上诉机构认为引言部分（chapeau）的目的在于平衡成员方善意援引第20条例外条款不至于逃避对其他成员方的义务。^②不构成对国际贸易变相的限制是引言中的重要内容，目的是防止成员方滥用援引第20条例外条款的权利，逃避其应承担的义务。不构成对国际贸易变相的限制是协调成员方间的利益冲突，是在权利与义务之间寻求平衡的核心（Lo, 2013）。从国际贸易的变相限制来看，“变相”即表明采取的措施并不是为了直接限制贸易，但却起到了限制贸易的效果。通过前文对CBAM主要规则的分析，CBAM的目的是为了防止碳泄漏，通过购买许可的方式倒逼减少高碳排放产品的生产，其对环境保护的作用大于对贸易的限制。因此CBAM并不构成对国际贸易的变相限制。

综上对GATT第20条（b）款、（g）款及序言部分的分析可以看出，CBAM可以起到保护人类、动物或植物生命或健康的作用，且是必需的，符合（b）款的要求。CBAM推进减少二氧化碳的排放，保护的是清洁的空气，且针对欧盟生产的产品同样存在类似的管控措施，符合（g）款的要求。同时从序言部分的要求看，CBAM并不构成武断的歧视，也没有变相地限制贸易。所以尽管从目前公布的CBAM方案文本来看，其不符合最惠国待遇和国民待遇原则，但却可以援引第20条环境例外条款来主张其合法性。

^① *United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, para. 151.

^② *Brazil—Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/AB/R, para. 215.

四、欧盟碳边境调整机制下我国的应对策略分析

2021年4月22日领导人气候峰会上,习近平主席在发言中强调要坚持多边主义,坚持以国际法为基础、以公平正义为要旨、以有效行动为导向,维护以联合国为核心的国际体系,遵循《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》的目标和原则(王芳和吴刚,2021)。而CBAM从本质上看是一种单边措施,以贸易措施来应对气候变化,会违反WTO规则,损害国际社会互信和经济增长前景(文雯,2021)。鉴于此,我国可从以下方面着手以应对CBAM带来的影响。

(一) 坚持多边主义,加强应对气候变化的国际合作

环境资源作为公共产品具有不可分性、非排他性等特点,这使得环境问题成为了公共问题,在应对气候变化问题上任何一个国家都不能独善其身,需要各国一同应对。尽管《联合国气候变化框架公约》允许缔约方为了应对气候变化而采取单边行动,但不得构成对国际贸易的任意或不合理的限制。在解决国际问题上中国历来主张在多边主义的框架下,通过和平的方式解决包括气候变化在内的国际问题(许立群,2021)。面对CBAM,我国应当主张在多边主义的框架下,加强应对气候变化的国际合作。我国近年来与美国、欧盟在应对气候变化问题上达成了一系列建设性成果。^①我国应当在此基础上继续深化与美国、欧盟在应对气候变化问题上的对话并开展实质性合作,如技术合作、资金支持、人才交流等。诚然,CBAM是为应对气候变化而采取的贸易措施,不能否认欧盟为了缓解气候变化所做的努力,但是这样的方式并不是当前的最优解。应对气候变化还是应当回归到多边主义的框架下,加强国际合作,以实现合作共赢。

(二) 重视制度建设,不断完善我国碳交易体系

通过前文分析可以看出,CBAM规则认可了欧盟外的碳交易体系,但对于差额部分应当购买额外的CBAM许可以抵消这一部分碳排放。结合我国目前碳交易体系,在应对CBAM可能带来的影响上,应重视制度建设,不断完善碳交易体系。第一,从目前我国碳交易体系的规则看,立法层级过低,仅为部门规章。2020年12月,生态环境部发布了《碳排放权交易管理办法(试行)》,作为我国碳市场的基本规则,有必要将其上升到法律的层级。第二,继续推进碳交易体系的实施。我国2011年开始建立国内7个试点碳排放权交易市场,2021年7月16日全国碳排放权交易市场上线交易正式启动(刘毅,2021),但目前仅涉及发电行业,我国碳交易体系仍有进一步发展的空间。第三,对标欧盟标准,有的放矢,探索中欧碳市场连接。EU ETS于2005年建

^① 中美两国在2021年就应对气候变化问题所取得的建设性成果包括:2021年4月的《中美应对气候危机联合声明》,2021年11月格拉斯哥气候大会期间发布的《中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》。就中欧而言,双方在2005年确定应对气候变化合作伙伴关系,后续达成了一系列成果,如2010年的《中欧气候变化对话与合作联合声明》、2015年的《中欧气候变化联合声明》和2018年的《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》。

立，规则体系相对完善，我国碳市场从2011年试点到2021年正式建立，有较大的进步但相关规则仍不完善。借鉴欧盟碳市场规则中的有益做法，一方面可以完善我国碳市场规则，另一方面也为中欧碳市场合作从规则层面作出一定的准备。

（三）发展低碳技术，提高国家竞争力

发展低碳技术是应对气候变化的重要支撑，是提高国家竞争力的核心途径。在面临碳关税、CBAM等单边措施的影响下，我国应当不断发展低碳技术，以产品的技术优势来抵消其他国家单边措施的影响。从国外引进低碳技术并不是我国发展低碳经济的有效手段，国内技术创新才是推动我国低碳经济的重要手段（杨志江等，2019）。我国在低碳技术发展上，应当重视国内技术驱动发展战略，促进技术成果转化，注重东西部不同地区之间的技术转移，合理布局产业，推动减碳技术、无碳技术、去碳技术的发展。发展低碳技术的同时，亦可推行碳标签（carbon label）以量化产品碳足迹，目前我国在电器电子产品领域推行了碳标签用以描述产品在生产过程中的碳排放，这一制度有助于减少贸易过程中针对产品的碳排放量核算而产生的限制。

（四）强化诉讼能力建设，维护国家利益

当今世界面临百年未有之变局，我国应当强化诉讼能力建设，维护国家整体安全。随着全球经济一体化，任何一个国家的发展都离不开其他国家的影响。我国作为世界上最大的发展中经济体，应培养自己的涉外法律人才队伍，敢于且善于参与国际诉讼活动，维护国家利益。首先，如果依据CBAM对中国相关产品的措施构成了歧视，可以在WTO框架下提起对欧盟的诉讼，尽管目前WTO上诉机构停摆，但是WTO所提供的争议解决功能是不容忽视的。其次，我国企业可能由于CBAM实施而面临诉讼问题，如我国企业可能被诉所提供的产品不符合欧盟碳排放标准等。CBAM实施后，我国企业与欧盟境内企业签订国际货物买卖合同时，应当明确约定产品的碳排放标准等问题，同时应当重视准据法、争议解决方式等问题，善于运用法律维护自身合法权益。对于我国而言不论是通过WTO还是国内法院解决争议，培养涉外法律人才有助于应对未来可能产生的争议。

五、结语

2021年7月14日公布的CBAM方案，其制度设计是为了更进一步减少碳排放，防止碳泄漏，促进贸易中的公平竞争。CBAM尽管是一种单边措施，但也考虑到对其他国家减少碳排放政策的尊重，同时也考虑了与EU ETS的协调。从WTO相关规则看，CBAM在欧盟成员国和非欧盟成员国之间以及在欧盟成员国生产的产品与非欧盟成员国生产的产品之间存在不同的待遇，构成对最惠国待遇原则及国民待遇原则的违反。但是，CBAM能起到保护人类、动物或植物生命或健康的作用，且是必需的；CBAM目的是为了减少碳排放，保护清洁的空气，因而是为了保护可用竭的自然资源，是与

限制国内生产的措施一同实施的。所以CBAM符合GATT第20条(b)款和(g)款的规定。同时,在与GATT第20条序言的关系上,CBAM在制度设计上考虑到了不同国家碳排放规则的不同,不构成武断的歧视,其目的是为了保护环境而非限制贸易,所以符合序言的要求,进而符合WTO规则的要求。

我国于2021年7月正式启动了全国统一的碳排放交易市场,这是对于减少碳排放所做出的积极贡献。面对CBAM对我国可能带来的影响,应坚持维护多边主义,加强应对气候变化问题上的国际合作。当然,就目前而言,我国还需不断加强制度建设,完善碳排放交易机制,继续履行《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》及《巴黎协定》下的义务。同时,大力发展低碳技术,以促进减排。最后,从维护国家利益的角度来看,应强化诉讼能力建设,要敢于且善于通过国际诉讼来维护国家的正当利益。

参考文献

- [1] 安琪.碳边境调节机制与世界贸易组织规则适应性探讨与启示[J].国际石油经济,2020(11):10-11.
- [2] 边永民.论共同但有区别的责任原则在国际环境法中地位[J].暨南学报(哲学社会科学版),2007(4):10.
- [3] 边永民.美国拟议的边境碳调整措施与WTO规则[J].国际经济法学刊,2011(2):24-25.
- [4] 边永民,刘琳.欧盟将航空业纳入碳排放权交易制度中的国际法问题[J].国际商务,2013(4):108.
- [5] 边永民.世界贸易组织法视域下欧盟碳边境调节措施的合法性[J].经贸法律评论,2022(2):7.
- [6] 北京理工大学能源与环境政策研究中心.中国碳市场回顾与展望(2022)[R].北京理工大学能源与环境政策研究中心系列研究报告,2022:2.
- [7] 鄂晓梅.单边PPM环境贸易措施与WTO规则:冲突与协调[M].北京:法律出版社,2007.
- [8] 鄂晓梅.气候变化对国家主权原则的影响以单边PPM贸易措施为视角[J].中外法学,2011(6):1141-1142.
- [9] 冯迪凡,高雅.欧盟碳关税调解机制为何违反WTO规则[N].第一财经日报,2021-07-28(A05).
- [10] 梁泳.WTO框架下碳关税可能引致的贸易争端与解决[J].法学,2010(7):81.
- [11] 李慧明,李彦文.“共同但有区别的责任”原则在《巴黎协定》中的演变及其影响[J].阅江学刊,2017(5):26.
- [12] 李宏策.欧盟计划征收碳边境调节税,到底什么情况[N].科技日报,2020-07-27.
- [13] 刘毅.全国碳排放权交易市场将启动上线交易 选择发电行业为突破口[N].人民日报,2021-07-16(02).
- [14] 孟国碧.碳泄漏:发达国家与发展中国家的规则博弈与战略思考[J].当代法学,2017(4):39.
- [15] 孟国碧.论碳泄漏问题的本质及其解决路径[J].江汉论坛,2017(11):129-130.
- [16] 石静霞.“同类产品”判定中的文化因素考量与中国文化贸易发展[J].中国法学,2012(3):51-52.
- [17] 魏庆坡.碳交易中的“祖父条款”与污染者付费原则[J].湖北社会科学,2015(10):139.
- [18] 王芳,吴刚.共同构建人与自然生命共同体——习近平主席出席领导人气候峰会并发表重要讲话,彰显了中国对气候变化问题的高度重视,对全球环境治理的大国担当[N].人民日报,2021-04-24(01).
- [19] 文雯.欧盟提出碳边境调节机制,有违WTO规则[N].中国环境保护,2021-07-30(004).
- [20] 熊英,别涛.WTO框架下的“环境例外”措施及其适用规则[J].现代法学,2003(5):93.
- [21] 许立群.为全球应对气候变化贡献中国智慧[N].人民日报,2021-11-16(017).
- [22] 俞海山.碳关税:发达国家与发展中国家的博弈[J].学习与探索,2015(3):103.
- [23] 杨志江,刘志铭,邹文.技术引进、环境规制与低碳经济增长——基于中国省级面板数据的经验研究[J].广东社会科学,2019(5):42.
- [24] 朱颖.从“中国原材料出口限制案”看我国应当如何援用GATT1994第20条(g)款[J].国际贸易问题,2012(6):173-175.
- [25] Astoria, R., “Design of an International Trade Law Compliant Carbon Border Tax Adjustment”, *Arizona*

- Journal of Environmental Law and Policy*, 2015,6(1):522-523.
- [26] Bossche, P. Van den, W. Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization Text, Cases and Materials*, 3rd edition, Cambridge University Press, 2013.
- [27] Bartels, L. “The Chapeau of the General Exceptions in the WTO GATT and GATS Agreements: A Reconstruction” , *American Journal of International Law*, 2015,109(1): 97.
- [28] Bernes, A., *The Challenges and Prospects for Carbon Pricing in Europe*, the Oxford Institute for Energy Studies, 2021:3.
- [29] Bacchus, J., *Legal Issues with the European Carbon Border Adjustment Mechanism*, CATO Briefing Paper, 2021:3.
- [30] Bellora, C., L. Fontagné, *EU in Search of a WTO-Compatible Carbon Border Adjustment Mechanism*, CEPII Working Paper, No. 2022-01, 2022:4.
- [31] Chi, Manjiao, “ ‘Exhaustible Natural Resource’ in WTO Law: GATT Article XX(g) Disputes and Their Implications” , *Journal of World Trade*, 2014,48(5):961.
- [32] EC(European Commission), *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal*, Brussels, 2019:4.
- [33] Gaines, S., “The WTO’s Reading of the GATT Article XX Chapeau: A Disguised Restriction on Environmental Measures” , *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 2001,22(4):744.
- [34] Hawkins, S., “Skirting Protectionism: A GHG-Bases Trade Restriction under the WTO” , *Georgetown International Environmental Law Review*, 2008,20(3):435.
- [35] IPCC, *Climate Change 2022, Impact, Adaptation and Vulnerability*, 2022:1297.
- [36] Lo, Chang-Fa, “The Proper Interpretation of ‘Disguised Restriction on International Trade’ under the WTO: The Need to Look at the Protective Effect” , *Journal of International Dispute Settlement*, 2013,4(1):119.
- [37] Mehling, M. A., Kasturi Ds, et al., “How to Design Border Carbon Adjustment That Work for the Climate” , *Climate Strategies*, 2017:2.
- [38] Mehling, M. A., and R. A. Ritz, *Going Beyond Default Intensities in an EU Carbon Border Adjustment Mechanism*, EPRG Working Paper 2026, University of Cambridge, 2020:2.
- [39] O’ Brien, J., “The Equity of Levelling the Playing Field in the Climate Change Context” , *Journal of World Trade*, 2009,43(5):1110.
- [40] Regan, D., “The Meaning of ‘Necessary’ in GATT Article XX and GATS XIV: The Myth of Cost-benefit Balancing” , *World Trade Review*, 2007,6(3):347-348.
- [41] Simon, F., *MEP Canfin: EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism “Is Not a Tax”* . (2020-12-17) [2021-11-12]. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/interview/mep-canfin-eus-carbon-border-adjustment-mechanism-is-not-a-tax/>.
- [42] Tsai, E. S., “ ‘Like’ Is a Four-Letter Word-GATT Article III’s ‘Like Product’ Conundrum” , *Berkeley Journal of International Law*, 1999,17(1):55.
- [43] USGCRP, “The Impacts of Climate Change on Human Health in the United States: A Scientific Assessment” , in A. Crimmins, J. Balbus, J. L. Gamble, et al.(eds.), *U.S. Global Change Research Program*, Washington, DC, 2016:26.

【作者简介】 刘晓豹：对外经济贸易大学法学院国际法博士研究生，内蒙古农业大学人文社会科学学院讲师。研究方向：国际法、国际环境法。

（下转第37页）

Does FDI Promote the Optimization and Adjustment of the Industrial Structure? ——Theoretical Analysis and Empirical Test Based on the Dual Perspectives of Quality and Quantity

CHENG Qin-liang, SONG Yan-ling & LIU Ming

(Lanzhou University of Finance and Economics, Lanzhou 730020, China)

Abstract: Foreign direct investment (FDI) is an important external force for the upgrading of China's industrial structure. In this paper, the quality and quantity of FDI are parameterized, incorporated into the same theoretical framework, and the unbalanced growth model is established. The internal mechanism of the impact of the quality and quantity of FDI on the adjustment of industrial structure is analyzed. On this basis, a dynamic panel model is constructed to conduct an empirical test. The research shows that the improvement of FDI quality has a positive effect on the optimization and adjustment of industrial structure, and there is an internal mechanism for FDI quality to promote the improvement of regional technology level and further promote the upgrading of industrial structure. There is a nonlinear effect of the amount of FDI on the adjustment of industrial structure. Only when the amount of FDI reaches a certain level, can FDI's amount increasing contribute to the optimization and adjustment of industrial structure. The internal mechanism is that the increase of the amount of FDI can improve the production and investment level of non-agricultural industries and promote the upgrading of industrial structure. At the same time, the pure increase in the amount of FDI will inhibit the improvement of the technical level of non-agricultural industries and hinder the optimization and adjustment of industrial structure. Only when the promoting effect of the increase in the amount of FDI on the investment level is greater than the inhibiting effect on the technical level, can the increase in the amount of FDI be manifested as the promotion for the adjustment of industrial structure.

Keywords: FDI; industrial structure; FDI quality; dual perspectives; nonlinear effect

(责任编辑: 山草)

(上接第22页)

Research on the Compliance of EU Carbon Border Adjustment Mechanism with WTO

LIU Xiao-bao

(Law School, University of International Business and Economics, Beijing 100029, China; School of Humanities and Social Sciences, Inner Mongolia Agricultural University, Hohhot 010018, China)

Abstract: To promote the realization of EU Green Deal, the European Council initiated the Carbon Border Adjustment Mechanism, which laid restrictions for importers to declare the carbon emission of the goods so as to purchase certificate for the extra carbon emission pursuant to EU regulations. With respect to the current version of Carbon Border Adjustment Mechanism, it constitutes discrimination against like product from non-EU member countries, thus violating national treatment and most favored nation treatment. However, Carbon Border Adjustment Mechanism can protect the security of lives of human, animals and plants as well as exhaustible natural resources. It does not constitute arbitral discrimination and disguised restriction on international trade. Consequently, EU could resort to environment exceptions to justify Carbon Border Adjustment Mechanism. Under such a circumstance, China should stick to multilateralism, improve the carbon emission trading system, develop low-carbon technology and enhance the ability to relevant lawsuits.

Keywords: EU carbon border adjustment mechanism; WTO compliance; national treatment; most-favored nation; environmental exception

(责任编辑: 山草)