

绪 论

地球温度上升,两极冰川融化,海水平面上升,洪水泛滥,极端气候现象频发,海啸、地震、飓风、干旱、山体滑坡、海水酸化等,谁能说这些与全球气候变化无关?有科学研究表明,两极冰川融化导致地球自转重心偏移,地壳运动异常。当一个精致的平衡被破坏,在达到新的平衡之前,动荡在所难免。美国气候与安全研究中心发布的气候与安全相关性系列之一“阿拉伯春天与气候变化”的报道,更是将气候变化与环境、人权、迁徙、食品安全和政治事件联系起来。^①可以说,气候变化带

^① 参见:Caitin E. Werrell, Francesco Femia and Anne-Marie Slaughter, *The Arab Spring and Climate Change*, A Climate and Security Correlations Series by Center for Climate and Security, February 28, 2013。该报道并非说气候变化直接导致了过去几年动摇了整个阿拉伯世界的政治事件,而是通过一些不可辩驳的事例来说明气候变化是一个触发器,激活了导致政治事件的多种混合而不稳定的潜藏因素。报道称,2010年至2011年,世纪罕见的冬季干旱发生在中国,同时创纪录的热浪或洪水发生在其他小麦种植国家包括乌克兰、俄罗斯、加拿大和澳大利亚,共同导致了小麦进口国家(大多数集中在阿拉伯世界)的小麦短缺和火箭发射般的面包价格。在埃及,面包提供了1/3的卡路里(caloric)摄入量,平均38%的个人收入花在食物上,翻倍的全球小麦价格——从2010年6月157美元/吨到2011年3月326美元/吨——从而严重影响了这个国家的食品供应和安全。就在侯赛因·穆巴拉克倒台后不久,全球食物价格在2011年3月达到顶峰。参见:Thomas L. Friedman, *The scary Hidden Stressor*, *New York Times*, March 3, 2013, Para 2-4。作者认为,侯赛因·穆巴拉克的倒台也许会有很多其他的因素,但是不可否认,因气候变化而导致的食品安全问题是其中的重要因素之一。在2009年,联合国和其他国际组织报道称有超过800 000叙利亚人因为严重干旱而失去生计,导致大量的农民、牧民以及依赖农业的农村家庭从农村流亡到城市,引起动荡。相同的情况也发生在利比亚,利比亚主要的淡水资源是有限储存的化石地下水,但因为受到海岸地下蓄水层被抬高、海水侵入的影响而遭受了严重的挤压。报道的作者暗示,阿拉伯国家这些动荡可能是不正确的应对气候变化措施导致的。报道称,当气候变化来临时,我们应当应付什么是不可避免的,避免什么是不可应付的,这就需要全球集体的行动来尽可能降低气候变化,建立各个国家的弹性来适应不能减轻的变化。但阿拉伯国家的作为正好相反。阿拉伯国家是反对减少石油和燃料补贴最大的游说群体。按照国际货币基金组织的说法,一些阿拉伯国家多达1/5的预算是用于补贴汽油和燃料——整个阿拉伯国家达2 000亿美元每年花在石油补贴而不是花在健康和教育上。同时,阿拉伯国家的部落和宗派也在其民主革命进程中蚕食了其弹性。参见:Thomas L. Friedman, *The scary Hidden Stressor*, *New York Times*, March 3, 2013, Para 8-9。

来的动荡从自然环境到政治社会,席卷了整个人类社会。

有识之士早在 19 世纪末期就为气候变化而忧虑,并千方百计寻找应对的良方。^① 但国际社会一直到 20 世纪末才有些许共同的行动,最早的当属世界环境与发展委员会(后来被称为布伦特兰委员会)在 1987 年发表《我们共同的未来》,因二氧化碳排放而导致的气候变化第一次被列为四种令人不安的环境风险之一。该委员会还谈到我们已经知道了足够多的需要采取行动应对诸如气候变化的全球威胁,迫切地需要国际协议来减少温室气体排放。^② 随后,联合国在 1992 年制定的《联合国气候变化框架公约》,^③ 提出使二氧化碳和《蒙特利尔议定书》未予管制的温室气体的人为排放恢复到 1990 年的水平^④,并确立了共同而又有区别责任原则和各自能力原则。但该框架公约是一个不具有约束力的协议。

1997 年在日本京都订立的《联合国气候变化框架公约京都议定书》(以下简称《京都议定书》)是第一个具有强制性约束力的温室气体减排国际协定。^⑤ 《京都议定书》为公约附件 1 和附件 2 所列的发达国家设定了强制减排指标和期限。^⑥ 同时,为辅助发达国家履行减排义务,设置了联合履约、清洁发展和碳排放贸易三大机制。^⑦ 通常,将《京都议定书》及其辅助机制统称为二氧化碳减排“碳限量与交易”(Cap

① 一个爱尔兰的物理学家约翰·廷德尔(John Tyndall),在 150 年前就开始了二氧化碳对大气环境影响的研究。大约在 19 世纪 20 世纪之交,一个瑞典人斯万·阿列纽斯(Svante Arrhenius),在 1903 年获得过诺贝尔化学奖的科学家,经研究后宣称持续增加的二氧化碳将导致较高的地球温度。此后,有更多的美国和欧洲的科学家研究燃烧有机化石燃料可能导致的气候效果。参见:Reuven S. Avi-Yonah, David M. Uhlmann, COMBATING GLOBAL CLIMATE CHANGE: WHY A CARBON TAX IS A BETTER RESPONSE TO GLOBAL WARMING THAN CAP AND TRADE, 28 Stan. Envtl. L. J. 3, February 2009. At I. B.

② 参见:Report of the world Commission on Environment and Development: Our Common Future. Annex to document A/42/427-Development and International Co-Operation; Environment.

③ 联合国:《联合国气候变化框架公约》,FCCC/inFORMA L/84 GE. 05-62219 (C) 1992。

④ 联合国:《联合国气候变化框架公约》,FCCC/inFORMA L/84 GE. 05-62219 (C) 1992。第 4 条第 2 款(b)项。

⑤ 参见:Reuven S. Avi-Yonah, David M. Uhlmann, COMBATING GLOBAL CLIMATE CHANGE: WHY A CARBON TAX IS A BETTER RESPONSE TO GLOBAL WARMING THAN CAP AND TRADE, 28 Stan. Envtl. L. J. 3, February 2009. At I. B.

⑥ 联合国:《联合国气候变化框架公约京都议定书》第 3 条、附件 A 和附件 B 等。1997 年 12 月 11 日订于京都。

⑦ 联合国:《联合国气候变化框架公约京都议定书》第 4 条、第 6 条、第 12 条及第 17 条等。1997 年 12 月 11 日订于京都。

and Trade)机制,以下简称碳交易机制。欧盟于2005年启动了全球规模最大的碳排放交易机制,^①次年美国加州政府通过《全球温室效应治理法案》,批准了加州碳排放交易计划。^②日本环境省于2005年提出建立自愿碳排放交易计划,于2008年基于碳信用抵销模式的核证减排计划正式启动。^③澳大利亚于2011年启动碳排放交易计划,并拟与欧盟碳交易计划相衔接。^④中国于2012年宣布选择北京、上海、天津、重庆、深圳、湖北和广东省作为试点城市和地区,争取在2015年建立试验性碳排放交易体系。^⑤但是,应当看到,碳交易机制自其成立运行至今,由于各种因素的影响,在有效降低碳排放的作用上和将来的前景方面存在很多争议和不确定性。^⑥

与碳交易相对应的另一市场化减排机制是碳税。即根据产品及产品生产过程中排放的二氧化碳等温室气体含量所征收的一种环境税。很多学者认为,与碳交易机制相比较,碳税是一种更有效、更简单,并且具有超出预期效果的减排机制。^⑦芬兰于1990年开征碳税,是世界上第一个开征碳税的国家。随后,瑞典、挪威在1991年开征碳税。加拿大魁北克省和英属哥伦比亚分别在2007年和2008年开征碳税。^⑧澳

① 参见:周宏春,“世界碳交易市场的发展与启示”,《中国软科学》2009年第12期,第42页。

② 参见:邢百英,“美国碳排放交易经验及启示”,《宏观经济管理》2012年第9期,第84页。

③ 参见:徐双庆、刘滨,“日本国内碳交易体系研究与启示”《清华大学学报》自然科学版,2012年第52卷第8期,第1116页。

④ 参见:Bloomberg Daily Environment Report, European Union, Australia Detail Arrangements to Link Carbon Schemes. 03/07/2013。

⑤ 参见:Bloomberg Daily Environment Report, European Union, Shenzhen Hopes to Balance Economic Growth With Carbon Cuts Under Trading Schemes. 09/21/2012。

⑥ 参见:Michael J. Zimmer, CARBON TAX: READY FOR PRIME TIME? 8 Sustainable Dev. L. & Pol' Y 67. Winter 2008. At Title TIMING。

⑦ 例如,美国纽约碳税中心认为,碳税优于碳交易机制有六个方面的原因:其一,碳税对能源价格的影响具有可预见性,而碳交易会加剧能源价格的波动性;其二,碳税能够比碳交易机制更快地推行实施;其三,碳税比较透明,容易被理解,容易得到公众的支持;其四,碳税的实施不容易被特殊利益集团所操控;其五,碳税对每个行业的碳排放都征税,而碳交易只限定在几个行业;其六,碳税的收入大部分将回馈到公共利益,而碳交易产生的收益很可能流入少数市场参与者、律师或咨询机构的腰包。参见:Carbon Tax Center, Carbon tax VS Cap-and-Trade. Available <http://www.carbontax.org/issues/carbon-taxes-vs-cap-and-trade>。又如,在 Reuven (supra note 7) 及 Michael (infra note 22) 的文章中也有类似的碳税优于碳交易的观点。

⑧ 参见:Michael Jeffery, Ying Shen, THE LIKELIHOOD OF A CARBON TAX IN CHINA: IS IT ONLY A THINKING OR A REAL POSSIBILITY? Tulane Environmental Law Journal, 25 TLNELT 419, Summer 2012. At IV. B。

大利亚于2012年7月开征碳税。^①南非财政部于2013年2月宣布在2015年引入碳税。^②有报道称,中国也将于不久的将来推出碳税。^③

可见,从全球范围观察,目前的市场化碳减排机制是碳交易与碳税并存的局面。无论是实施碳交易还是碳税,甚至是两者皆用的国家,都将面临国内产业、产品因减排措施而在国际市场竞争力下降和相关产业转移而引起的碳泄漏问题。碳边境调整措施被认为是解决产业竞争力下降和碳泄露问题最好的办法。^④对于碳交易机制而言,碳边境调整(以下简称为BCA, Border Adjustment for Carbon Cost)意味着进口产品在进口时需保有进口国排放许可,或向进口国购买排放许可。出口产品无需保有排放许可,出口前因排放许可而发生的支出在出口时可以被退回。对于碳税机制(以下简称为BTA, Border Adjustment for Carbon Tax)^⑤而言,碳边境调整意味着进口产品在进口时被征碳税,出口产品在出口时可以退回出口国已征碳税。BCA和BTA将碳成本从排放地即产品生产地转移到了目的地即产品消费地,这与世贸组织认定的目的地原则边境税调整相一致。^⑥有观点认为碳边境调整措施除了具有前述解决产业竞争力下降及碳泄漏问题的功能外,同时

① 参见:Michael Jeffery, Ying Shen, THE LIKELIHOOD OF A CARBON TAX IN CHINA: IS IT ONLY A THINKING OR A REAL POSSIBILITY? Tulane Environmental Law Journal, 25 TLNELT 419, Summer 2012. At Part III.

② 参见:Bloomberg Daily Environment Report, Climate Change, South Africa Plans to Introduce Carbon Tax in 2015. Latest/2013.

③ 参见:Bloomberg Daily Environment Report, Climate Change, Chinese Official Pushes Carbon Tax, Other Environment-Related Tax Reforms. 02/25/2013.

④ 有观点认为,碳边境调整措施也是一种排放许可从免费配额到完全竞拍的过渡的促进办法。参见:Karsten Neuhoff & Roland Ismer, International Cooperation to Limit the Use of Border Adjustment, Summary of a Workshop Convened by Climate Strategies, Geneva, Sept. 10, 2008. Available at <http://www.eprg.group.com.ac.ok/wp-content/uploads/2008/11/ba-workshop-report-Nov-6-2008.pdf>. 也有观点认为,碳边境调整措施具有一种杠杆功能,促使其他国家采取相应的减排措施。参见:Sarah Davidson Ladly, Border Carbon Adjustments, WTO-Law and the Principle of Common But Differentiated Responsibilities, Int Environ Agreements(2012) 12:63-84. At p. 67.

⑤ 参见:Charles E. McLure, Jr. The GATT-Legality of Border Adjustment for Carbon Taxes and the Cost of Emission Permits: A Riddle, Wrapped in a Mystery, Inside an Enigma, II Fla. Tax Rev. 221. At Part I.

⑥ 参见:WTO, BORDER TAX ADJUSTMENTS, REPORT OF THE WORKING PARTY, Adopted on December 2, 1970. (L/3464). Article 4.

还是一种排放许可从免费配额到完全竞拍的过渡方法,^①也具有有一种杠杆功能,能促使其他国家采取相应的减排措施。^②

① 参见:Karsten Neuhoff & Roland Ismer, International Cooperation to Limit the Use of Border Adjustment, Summary of a Workshop Convened by Climate Strategies, Geneva, Sept. 10, 2008. Available at <http://www.eprg.group.com.ac.ok/wp-content/uploads/2008/11/ba-workshop-report-Nov-6-2008.pdf>.

② 参见:Sarah Davidson Ladly, Border Carbon Adjustments, WTO-Law and the Principle of Common But Differentiated Responsibilities, Int Environ Agreements(2012) 12: 63-84. At p. 67.

第1章 碳税边境调整研究综述

1 国内外碳税边境调整研究综述

1.1 国外研究综述

碳边境调整措施的应用是一个充满争议的话题,无论是在学术上还是政治上。^①对于碳边境调整的研究,最早要追溯到20世纪50年代末期欧共体采用增值税统一协调各国税收而实施增值税边境调整所

① 早在2000年时,欧盟委员会的文件中就提到:一方面,我们注意到,追求较高的环境保护水平将不可避免地导致欧盟国家产业国际竞争力的恶化,但有时这种担忧被扩大了。我们希望最广泛的范围内的国际合作。但另一方面,在缺少这种国际合作的情况下,欧盟将寻求实施边境税调整的可能性,边境税调整将以一种对环境和经济都合适并符合国际贸易规则要求的方式来实施。参见:Commission of European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bring our Needs and Responsibilities Together—Integrating Environmental Issues with Economic Policy, COM(2000)576 Final, pp. 9-10。相反,在2006年12月,欧盟贸易委员会 Peter Mandelson 认为,在目前的 WTO 规则下,碳边境调整措施是很成问题的,并且在实践中几乎不可能实施。参见:Timothy E. Deal, WTO Rules and Procedures and Their Implication for the Kyoto Protocol, US Council for Int'l Bus, Jan 2008, <http://www.uscib.org/docs/wto>。在2007年,欧盟环保委员会总干事 John Hontelez 对 BBC 新闻说,边境税调整是一个正当的威胁,对那些不负责任的政府比如美国和澳大利亚,它们是唯一两个拒绝实施《京都议定书》的发达国家。参见:BBC NEWS, April 5, 2007, <http://News.bbc.co.uk/2/hi//6524331.stm>。在2009年,德国前国家环境干事 Matthias Machnig 把进口碳边境调整形容为针对发展中国家的“生态帝国主义”。参见:“Bundesregierung: Klima 2011 wre Ko-Imperialismus”, Reuters Deutschland, Jul. 24, 2009, <http://de.reuters.com/article/domestic News//idDEBEE56No7x20090724>。同时在2009年,欧盟议会指令性文件的序言部分写道:任何行动的采取都必须符合 UNFCCC 的原则,尤其是“共同而又区别和各自能力”原则,需要考虑到最不发达国家的特殊情况。参见:Directive 2009/29/EC of European Parliament。在美国,2009年众议院通过被称为 Waxman Markey Bill 的《美国清洁能源和安全》法案,但由于没有得到参议院的通过和总统的签署而未成为法律。该法案中,将碳边境调整措施作为碳交易机制的组成部分。美国总统 Obama 认为这个法案中包括的边境调整措施将会引起贸易战。参见:John M. Broder, Obama opposes Trade Sanctions in Climate Bill, NY Times, Jun. 29, 2009。世界贸易组织与联合国环境规划署于2009年6月联合发布报告《贸易与气候变化》,报告第四部分用了较大的篇幅论及碳边境调整问题。参见:World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization, 2009, At Part IV。

引发的争论。^① 在1958年,纽玛委员会决定欧共体统一增值税采用目的地原则。因此,欧共体统一增值税的实施就包括了对进口产品征税和对出口产品退税的边境税调整政策。^② 这种安排最初被美国认为对欧共体形成一种贸易优势,因为在欧共体的增值税体制下,美国产品出口到欧洲需克服这种边境壁垒,然而欧洲产品出口到美国因为国内增值税退税就没有这种壁垒。^③ 由此,当时引发了较多关于增值税边境调整措施对贸易和经济影响的研究。对于碳边境调整的研究,则是随着边境调整措施作为解决碳税或碳交易引起的产业竞争力和碳泄漏问题的工具而开展的。碳税最早由芬兰在1990年开征。^④ 碳交易是欧盟在2005年启动的。因此,在这两个时间点前后可以看到较多的关于碳边境调整的研究成果。

笔者收集和整理的碳边境调整相关研究成果中,笔者认为具有代表性的成果包括 Demart Paul 和 Stewardson Raoul (1994),他们认为边境措施在追求国际市场竞争力的同时,会抵销国内环境政策的效果。这也是较早的碳边境调整相关的研究成果。^⑤ Roland Ismer 和 Karsten Neuhoff (2007)主张采用最优可用技术下的碳边境调整措施,可以解决碳交易机制的覆盖面以及碳减排激励不足的问题,同时指出了在调整时需区别对待电力能源和其他能源。^⑥ Reuven S. Avi-Yonah 和 David M. Uhlmann (2009)分析了美国清洁空气法案对降低碳排放的影响和作用,提出在市场化基础上限制碳排放,碳税是比碳交易更合适的应对方式。^⑦ Ben Lockwood 和 John Whalley (2010)认为,

①②③ 参见: Ben Lockwood and John Whalley, Carbon-Motivated Border Tax Adjustments: Old Wine in Green Bottles? *The World Economy* (2010). Doi: 10. 1111/j. 1467-9701. 2010. 1285x. At Part 4.

④ 参见: Michael Jeffery, Ying Shen, THE LIKELIHOOD OF A CARBON TAX IN CHINA: IS IT ONLY A THINKING OR A REAL POSSIBILITY? *Tulane Environmental Law Journal*, 25 TLNELT 419, Summer 2012. At IV. B.

⑤ 参见: Demart Paul & Stewardson Raoul, Border Tax Adjustments under GATT and EC Law and General Implications for Environmental Taxes. *Journal of World Trade (Law-Economics-Public Policy)* V. 28, NO. n4, 1994 August, pp. 5-65.

⑥ 参见: Roland Ismer & Karsten Neuhoff (2007), Border Tax Adjustments: A Feasible Way to Address Nonparticipation in Emission Trading.

⑦ 参见: Reuven S. Avi-Yonah & David M. Uhlmann (2009), COMBATING GLOBAL CLIMATE CHANGE, WHY A CARBON TAX IS A BETTER RESPONSE TO GLOBAL WARMING THAN CAP AND TRADE. 28 *Stan. Envtl. L. J.* 3, February 2009.

尽管目前关于碳边境调整的讨论似乎忽略了以前的相关探讨,但气候变化下碳边境调整措施很难说是一个新的话题,碳边境调整与以前的增值税边境调整从基本原理到实际效果都是相似的。^① Charles E. McLure (2011)对从碳边境调整的基本法律规则到碳边境调整作为贸易规则的例外,从碳税边境调整到碳交易边境调整进行了全面的分析研究,这是不多的关于碳边境调整有深度且全面的研究成果之一。^② Sarah Davidson Ladly (2011)将碳边境调整措施放在国际贸易法和国际环境法的背景下分析,提出碳边境调整措施与作为国际习惯法原则的共同而又有区别的责任原则存在潜在的冲突。研究将碳边境调整措施与共同而又有区别的责任原则紧密联系起来,颇为令人耳目一新。^③ Felicity Deane (2012),通常把 GATT 第 20 条即保护人类、动物和植物的生命和健康以及保护可用竭自然资源例外条款作为碳边境调整措施合法化的依据。但该研究成果在此基础上,将碳边境调整措施放在 GATT 第 21 条即国家安全例外条款下来分析其条件和可能性。这种分析是不多见的。^④

1.2 国内研究综述

在国内,关于碳边境调整的研究相对比较欠缺,可以看到零星的关于边境税调整措施的文章。^⑤ 在 2010 年前后,有一些学者开始涉及环境税边境调整措施的研究。就整体评价,这些研究不够系统深入,并且只局限在碳税边境调整方面。而专门研究碳边境调整包括碳税边境调整和碳交易边境调整的成果,到目前为止,在国内较为少见。

① 参见: Ben Lockwood and John Whalley, Carbon-Motivated Border Tax Adjustments: Old Wine in Green Bottles? *The World Economy*(2010). Doi:10.1111/j.1467-9701.2010.1285x.

② 参见: Charles E. McLure (2011), The GATT-legality of Border Adjustment for Carbon Taxes and the Cost of Emission Permits. A Riddle Wrapped in a mystery, *Inside an Enigma*, II Fla. Tax Rev. 221.

③ 参见: Sarah Davidson Ladly (2011), Border Carbon Adjustments, *WTO-Law and the Principle of CBDR*, *Int Environ Agreements* (2012) 12:63-84.

④ 参见: Felicity Deane (2012), The WTO, the National Security Exception and Climate Change, *CCLR* 2/2012.

⑤ 如贺小勇:“论世贸组织体制下的环境边境税调整”,《对外经济贸易大学学报》1997 年第 5 期;本书作者于 2005 年年底完成的博士论文“世贸组织协定中的国内税问题”对边境调整有所涉及。

2 本书的研究重点

本书拟在以上对碳边境调整实施和研究的简要述评的基础上,对以下一些问题进行分析研究:第一,碳税边境调整相关国际规则梳理。第二,碳税边境调整具体问题研究分析,包括:碳税收边境调整的历史渊源;碳税边境调整的功能;碳税边境调整的性质与范围;碳税边境调整中相同产品的认定;碳税边境调整的设计;碳税边境调整的经济分析。第三,碳税边境调整与 GATT 的例外安排,包括:一般例外与碳税边境调整;安全例外与碳税边境调整。第四,碳税边境调整与共同而又有区别的责任原则。第五,关于碳税边境调整的政治分析。第六,碳税边境调整与 2020 年后应对全球气候变化新机制展望。

希望通过对这些相关问题的系列研究,揭开碳税边境调整的重重迷雾,彰显其庐山真面目,为我国在气候谈判中主张实施碳税及其边境调整提供学术参考,同时也弥补国内研究的不足。本书将论证碳税边境调整措施不违背国际贸易规则,也与应对气候变化“共同而又有区别”的责任原则不冲突,从而有效去除阻碍其实施的法律障碍,将人们通常的消极负面心理扭转为积极正面态度;同时,将论证碳税边境调整对经济贸易不产生真实影响,其不仅在理论上可行而且在实践上可以实施;此外,本书还将提出,未来的气候谈判所确定的 2020 年后全球气候变化新机制应当是一个包括碳交易与碳税及边境调整的混合机制,同时,各个国家的气候减排承诺应与世贸组织争端解决机制相结合。

第2章 碳税边境调整相关国际规则梳理

碳税边境调整措施作为欧盟最早提出的一项追求较高环境水平和应对气候变化的环境措施,^①同时也是一项与国际贸易有关的边境措施。因此,与气候变化相关的国际立法以及国际贸易领域的国际准则必然影响碳税边境调整措施的实施,气候变化领域的规则包括《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》以及2012年后UNFCCC和《京都议定书》的最新谈判成果。^②国际贸易领域的规则包括《1994年关税贸易总协定》(以下简称GATT 1994)、《补贴与反补贴措施协议》(以下简称SCM协议),以及《边境税调整工作组报告》。

1 气候变化领域相关规则

1.1 《联合国气候变化框架公约》

《联合国气候变化框架公约》是全球第一个关于气候变化的公约,签订于1992年,生效于1994年3月。^③其历史最早可追溯到1972年联合国大会关于人类环境的《斯德哥尔摩宣言》,该宣言强调国际社会“在有效控制、防止、减少和消除环境负面影响方面”进行合作的重要性,在1992年被誉为“地球峰会”的联合国环境与发展大会得到进一步确认。在“地球峰会”上通过了《里约环境与发展宣言》(又称《地球宪

① 参见:Commission of European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bring our Needs and Responsibilities Together—Integrating Environmental Issues with Economic Policy, COM(2000)576 Final, pp. 9–10。

② 参见:WTO-UNEP Report, Trade and Climate Change. Available at: <http://www.wto.org/english/res-e/booksp-e/trade-climate-change-e.pdf>, pp. 68–76。

③ 参见:UNITED NATIONS, UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Available at: <http://unfccc.int/files/essential-background/background-publications-html/pdf/application/pdf/conveng/pdf>。

章》《21 世纪行动议程》《气候变化框架公约》《保护生物多样性公约》和《防止沙漠化公约》。^①

《联合国气候变化框架公约》的最终目标是将大气中的温室气体浓度控制在一定水平,能够防止人类活动对气候体系产生危险性的干扰。在追求这一目标时体现“共同而又有区别的责任”原则(CBDR 原则),即所有的国家在应对气候变化上都有责任,但在导致气候变化这一现象的发生上各国的贡献是不同的,各国承担的应对责任也是不同的。^②

考虑到自工业革命开始工业化国家对气候变化的贡献程度,公约将最初的温室气体减排负担安排给工业化国家承担,并要求工业化国家对发展中国家提供特别额外的财政上的帮助以使发展中国家采取相应减排措施。^③公约也提到了必须促进可持续发展的原则,并强调应对气候变化的措施不能构成对国家贸易武断的或不合理的歧视或伪装起来的对国际贸易的限制。^④

在各个国家具体的义务安排上,公约依照 CBDR 原则,将所有国家分成附件 1 国家(工业化国家,俄罗斯和一些东欧国家)、附件 2 国家(最发达工业化国家)和非附件 1 国家(发展中国家)。每一类国家群都安排有相应的减排和应变承诺。附件 1 国家需制定政策并采取措施减轻气候变化,使它们的温室气体排放回到 1990 年的水平。^⑤所有国家都同意持续性管理吸收温室气体的碳汇(如海洋、森林)并进行合作;在气候变化风险研究、评估上参与合作,交换科学、技术、社会、经济和法律上的信息;在制定国家社会、经济与环境政策和行动上要考虑到气候变化的因素。^⑥为兑现以上承诺,全部成员国有义务发展、定期更新、公布关于人为温室气体排放的来源和碳汇的国家性目录,并让成员大会获悉。成员国还必须形成、实施、公布和定期更新国家或地区的关于减

① 参见:UNITED NATIONS, First steps to a safer future: introducing the United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at: http://unfccc.int/key_steps/the_convention/items/60s6.php.

②③ 参见:World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization, 2009, p. 69.

④⑤⑥ 参见:World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization, 2009, p. 70.

轻气候变化以及适应气候变化措施的计划。^①

公约有很多条款要求发达国家对发展中国家履行义务上提供帮助,事实上,发展中国家参与温室气体减排与发达国家提供财政上帮助和技术转让联系起来。比如,发达国家被要求对发展中国家提供财政支持以帮助其履行更新和报告国家温室气体排放目录的义务。此外,发达国家被要求对那些最易受温室气体伤害的发展中国家采取适应性措施提供援助并采取切实可行的步骤进行技术和知识转让援助。^②随着发展中国家成为越来越大的温室气体排放来源,怎样让它们参与减排以及怎样确保足够可测量、可验证、可值得报告的发达国家对发展中国家的财政支持和技术转让将成为2012年以后气候变化谈判的中心问题之一。^③

1.2 《京都议定书》

虽然包括了一些承诺如报告排放情况和提供财政援助,但《联合国气候变化框架公约》主要是一些自愿性条款,鼓励国家及国家间合作以应对温室气体排放,它没有特别规定有约束力的量化排放限制或减排指数。^④针对这种情况,各成员在1997年日本京都召开的成员国大会上签署了《京都议定书》。《京都议定书》于2005年达到其生效条件^⑤并正式生效。《京都议定书》要求公约附件1国家在2008年至2012年的5年期间内将六种主要的温室气体(包括二氧化碳CO₂、甲烷CH₄、一氧化二氮N₂O、氢氟碳化合物HFCs、全氟化碳PFCs、六氟化硫SF₆)在1990年的水平上至少减排5%。^⑥允许两个或更多的国家联合履行承诺,只要它们总的排放没有超过总的减排承诺即可。^⑦为了评

①②③ 参见:World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization. 2009, p. 70。

④ 参见:World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization. 2009, p. 71。

⑤ 《京都议定书》生效条件为:至少有55个成员国批准,并且以1990年为标准,其全部排放量达到公约附件1国家全部排放量的55%以上。参见:KYOTO PKOTOCOL TO THE UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, Article 24. 1. Available at <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>。

⑥ Id. Article 3. 1.

⑦ 参见:World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization. 2009, p. 71。

估附件1国家的履约情况,议定书规定了详细的报告要求。其他方面主要的义务还包括:附件1国家在第一期承诺开始至少1年前建立国家对温室气体排放和碳汇的评估体系;尽可能形成国家或区域性的项目计划包括减轻和适应气候变化的措施,要求发达国家对发展中国家提供技术和资金支持以帮助发展中国家履行报告和其他义务;发达国家承诺推行政策和措施提高能源效率、保护和促进碳汇、推进农业的可持续发展、发展和提高再生能源、在温室气体排放领域减少和排除市场缺陷。^① 为了帮助成员国更好地履行义务,《京都议定书》特别设立了三项灵活机制,即排放贸易、联合履约和清洁发展机制,统称为碳交易机制。^② 碳交易机制使各成员国能够以最有效的方式来履行公约及议定书下的相应义务。^③ 当然,参与这些弹性机制,成员国需要满足严格的条件,包括:批准公约、设立能实现的减排水平、维持国家目录系统和国家注册,每年递交国家目录。^④ 排放贸易机制允许那些排放有盈余(即其实际排放水平低于其允许排放的限额)的国家,将其盈余出售给实际排放超过排放限额的国家,这样在确保总的排放限制目标的实现的同时允许内部有足够的弹性,这也形成了所谓的国际碳交易市场。^⑤ 能够参与交易的并不限于附件1国家总的排放限额下的排放,也包括那些重新造林以及从发展中国家清洁发展机制项目获得的核定减排量^⑥。联合履约机制允许附件1国家在另一个附件1国家投资减排或排放移除项目,从而获得减排单位(Emission Reduction Units, ERVs)来实现排放目标。联合履约机制对投资方和接收方都有好处,对投资国而言能够有一种成本较低的方法履行《京都议定书》中的承诺,而主办国则可以从外国投资、潜在的技术转让和出售部分国家排放限额中获益。^⑦ 联合履约项目的批准根据减排核证有两条途径:第一种途径是主办国自己核证并签发相应数量的减排单位,这要求主办国符合特定

① 参见: World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization, 2009, p. 72。

② 联合国:《联合国气候变化框架公约京都议定书》第4条、第6条、第12条及第17条等。1997年12月11日订于京都。

③④⑤⑥⑦ 参见: World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization, 2009, p. 73。

资格条件,如要求有评估温室气体排放和碳汇的国家系统。第二种途径是那些不符合特定资格条件的主办国要求联合履约监督委员会或有资格的独立第三方核证。^① 清洁发展机制(CDM)有点类似联合履约机制,即允许减排承诺国家通过投资其他国家减排项目来履行承诺,但一个不同的是,CDM 是发达国家投资发展中国家的项目,而联合履约机制是发达国家投资于发达国家的项目。另一个主要的不同是发展中国家没有减排指标,因此从 CDM 项目获得的核定减排量(Certified Emission Reduction Units, ERVs)并不从主办国的排放限额上扣除。^② 为此,CDM 项目产生的排放减少要求具有“额外性”(additional),即在没有这个 CDM 项目时,这种排放减少是不会发生的。^③ 可以说,额外性对 CDM 项目有决定性影响,《京都议定书》要求 CDM 项目需要得到 CDM 项目执行理事会的确认、注册和签发证书。^④

1.3 2012 年后 UNFCCC 和《京都议定书》的最新谈判

《京都议定书》第一期承诺于 2012 年到期,第一期承诺到期后,《京都议定书》的第二期承诺如何启动实施无疑成为关注的焦点。2007 年在巴厘岛召开的第 13 次成员国大会(COP13)决定启动“巴厘行动计划”,希望通过一个从现在到 2012 年以及 2012 年以后的长期合作行动使完整、有效和可持续的公约的实施成为可能。同时,COP13 决定,旨在确定附件 1 所列国家第二期承诺的《京都议定书》谈判进程继续作为一个独立和平行的谈判进程推进。^⑤ 为此,2012 年后气候谈判沿着两条轨道进行:一个特别工作小组(Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex 1 parties under Kyoto protocol, AWG_KP)负责附件 1 所列国家《京都议定书》下的第二期承诺,另一个特别工作小组(Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperation Action, AWG-LCA)负责公约下长期合作行动。两个工作小组共同致力于在

① 参见: World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization. 2009, p. 73。

②③④ 参见: World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization. 2009, At p. 74。

⑤ 参见: World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization. 2009, At p. 76。

2009年丹麦哥本哈根 COP15 大会上达成协议。^① 哥本哈根协议指出,气候变化是现时代的最大挑战之一,强调要按照共同但有区别的责任原则和各自能力原则,立即行动起来应对气候变化。为防止对气候系统具有危险性的人为活动干扰,大气中的温室气体浓度要控制在一定水平,科学的观点是全球温度升幅应当控制在 2 摄氏度以下。^② 协议决定设立哥本哈根绿色气候基金,以资助发展中国家实施包括 REDD+(减少毁林和森林退化所致排放量)在内的相应减轻、适应、能力建设、技术开发转让等项目^③。发达国家共同承诺在 2010 年至 2012 年期间通过国际机构提供 300 亿美元新的额外的资金,这种资金在减排和适应项目之间均衡分配,发达国家承诺,在 2020 年之前每年为解决发展中国家的需要而共同调动 1 000 亿美元。^④ 哥本哈根 COP15 以后,COP16、COP17 以及 COP18 分别于 2010 年、2011 年和 2012 年在墨西哥坎昆、南非德班和卡塔尔多哈召开。这几次大会中,尤其引人注目的是 COP17 德班大会上作出的决议即建立一个“德班平台强化行动特别工作小组”。由特别工作小组着手进行另一个联合国气候变化框架公约下适用于全体成员的有法律约束力的法律文件。特别工作小组应当尽早但最迟不晚于 2015 年完成其工作,以使另一个有法律约束力的法律文件在 COP21 大会上通过并于 2020 年起生效和实施^⑤。大会还决定启动一项工作计划强化减排目标从而确定和探索各种能够缩小减排目标缺口(Ambition Gap)的活动,目的是保证所有成员最大可能的减排努力^⑥。在 COP18 多哈会议上,决定《京都议定书》下的第二期承诺期限为自 2013 年 1 月 1 日起至 2020 年 12 月 31 日止的 8 年期间,《京都议定书》下的市场化机制即清洁发展机制、联合履约机制和国

① 参见: World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization. 2009, At p. 76。

② 参见: Copenhagen Accord, Decision 2/CP. 15, FCCC/CP/2009/11/Add. 1, Article 1. Available at: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/COP15/eng/llaol.pdf>。

③ 参见: Copenhagen Accord, Decision 2/CP. 15, FCCC/CP/2009/11/Add. 1, Article 1. Available at: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/COP15/eng/llaol.pdf>. Article 10。

④ 参见: Copenhagen Accord, Decision 2/CP. 15, FCCC/CP/2009/11/Add. 1, Article 1. Available at: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/COP15/eng/llaol.pdf>. Article 8。

⑤⑥ 参见: Decisions adopted by The Conference of the Parties on its seventeenth Session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011. Available at: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/ogaol.pdf>。

际排放交易将得到延续,多余的已分配的减排单位(Assigned Amount Units, AUUs),在一定限制下能够带入第二期承诺中使用^①。在多哈大会上,联合国秘书长潘基文表示,他将在2014年召集各国领导人进行政治意愿动员以保证2015年最后期限前达成新的最终协议。^②

2 国际贸易领域相关规则

正如本书前面提到的,碳税边境调整措施是一项应对气候变化的环境措施,同时也是一项影响国际贸易的边境措施^③。涉及碳税边境调整的国际贸易规则主要包括以下这些。

2.1 世贸组织边境税调整工作组报告

《GATT 1947 边境税调整工作报告》^④于1970年11月发布,报告采纳了目的地原则下的边境税调整(以下简称 Border Tax Adjustments BTAs),即完全或部分地实行目的地原则的财政措施,使出口产品部分或全部免除对出口国在国内市场销售给消费者的类似国内产品征收的税,以及在进口国对出售给消费者的进口产品部分或全部征收与类似国内产品有关的税。^⑤ GATT 规范 BTAs 的原则与目的是为了确实现贸易中性,即确保进口产品与国内产品在税收待遇上的平等。^⑥ 报告指出,GATT 关于边境调整的条款只是设立了调整不得超过的最高上限,在上限下允许成员国自由确定其补偿的程度,只要

① 参见:Amendment of the Kyoto Protocol, The Doha Climate Gateway. Available at: http://unfccc.int/key_steps/doha_climate-gateway/items/7389.php# Specific_outcomes.

② Id. At Timetable for the 2015 global climate change agreement and increasing ambition before 2020.

③ 参见:Commission of European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bring our Needs and Responsibilities Together—Integrating Environmental Issues with Economic Policy, COM(2000)576 Final, pp. 9–10.

④ GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE, REPORT BY THE WORKING PARTY ON BORDER TAX ADJUSTMENTS, L/3464, 20 NOVEMBER 1970, Available at: http://www.WTO.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf.

⑤ GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE, REPORT BY THE WORKING PARTY ON BORDER TAX ADJUSTMENTS, L/3464, 20 NOVEMBER 1970, Available at: http://www.WTO.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf. Article 4.

⑥ GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE, REPORT BY THE WORKING PARTY ON BORDER TAX ADJUSTMENTS, L/3464, 20 NOVEMBER 1970, Available at: http://www.WTO.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf. Article 9, Article 13.

其行为与 GATT 其他规定相符。^① 有成员国代表认为,不同的补偿程度会导致贸易扭曲。^② 而更多的成员国代表则认为 GATT 边境调整条款不但没有提供任何形式的贸易保护,反而是为政府对进口产品和国内产品的平等待遇创造了可能性。不同国家不同的补偿程度只是出于财政收入或预算的原因,不曾看到有在选择的商品上精心设计操控补偿的案例。^③ 成员达成一致共识认为,直接对产品征收的税收如消费税(excise duties)、销售税(sales taxes)、周转税(cascade taxes)、增值税可以被调整。不直接对产品征收的税收如社会保障税,不管是雇主还是雇员负担、薪资税不能被边境调整^④。成员国存在较大分歧的是适合调整的税收范围,隐性税收(taxes occultes), DECD 将其界定为在生产和运输应税商品中发生的固定设备、辅助物件及服务消费税,包括广告、能源、机械、运输所产生的税收,通常不能被调整,除非是在周转税收制(cascade tax)的国家。一些特定税收如财产税、印花税、注册费通常也不被调整,大多数国家对这些税不调整,但也有少部分国家对这些税给予调整。有些国家对薪资税、由雇主负担的综合社会保障费用也进行了调整^⑤。同时,分歧还表现在部分发展中国家与发达国家之间的争议。一些发展中国家认为,产品不是在发达国家内生产的情况下,对国内产品征收国内税然后向前转移的情形并不存在。他们强调边境税调整的目的地原则与发展中国家有出口利益的产品无关,

① GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE, REPORT BY THE WORKING PARTY ON BORDER TAX ADJUSTMENTS, L/3464, 20 NOVEMBER 1970, Available at: http://www.WTO.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf, Article 11.

② GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE, REPORT BY THE WORKING PARTY ON BORDER TAX ADJUSTMENTS, L/3464, 20 NOVEMBER 1970, Available at: http://www.WTO.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf, Article 12.

③ GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE, REPORT BY THE WORKING PARTY ON BORDER TAX ADJUSTMENTS, L/3464, 20 NOVEMBER 1970, Available at: http://www.WTO.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf, Article 13.

④ GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE, REPORT BY THE WORKING PARTY ON BORDER TAX ADJUSTMENTS, L/3464, 20 NOVEMBER 1970, Available at: http://www.WTO.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf, Article 14.

⑤ GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE, REPORT BY THE WORKING PARTY ON BORDER TAX ADJUSTMENTS, L/3464, 20 NOVEMBER 1970, Available at: http://www.WTO.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840088.pdf, Article 15.