

欧盟自由贸易协定中的 关键原材料规制及中国方案*

黄世席 闻 梁

摘 要：近来，欧盟主导的自由贸易协定(FTA)出现了“能源与原材料”章节，这成为 FTA 发展的新趋势。将关键原材料规制纳入 FTA 是基于多重因素的考量，最终目的是确保欧盟的经济安全。关键原材料章节在先前原材料合作条款的基础上纳入了禁止进出口垄断和禁止双重定价等内容，虽在一定程度上有助于欧盟减轻对原材料进口的依赖，但加剧了发展中国家的“资源诅咒”，并侵犯了这些国家的自然资源主权。中欧之间关键原材料储量及技术的差异使中国在同欧盟进行 FTA 谈判时拥有更大的话语权。同时，通过在 FTA 中纳入新的例外抗辩条款，中国出口管制的政策空间进一步扩大。因此，将关键原材料规制纳入中欧潜在 FTA 具有可行性。基于此，我国应以相应趋势为导向，未来在与欧盟谈判时应以关键原材料合作等软法性条款为主要内容，谨慎纳入贸易自由化条款，并将关键原材料安全纳入安全例外。

关键词：欧盟自由贸易协定； 关键原材料； 贸易自由化； 供应链安全

作者简介：山东大学 法学院 教授 青岛 266237

山东大学 法学院 博士研究生 青岛 266237

中图分类号：D996.1

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2025)03-0133-23

* 本文系国家社会科学基金青年项目“西方国家关键矿产补贴立法新动向及中国因应研究”(项目编号:24CFX123)的阶段性成果。

“关键原材料”的概念肇始于西方发达国家,并且随着国家工业化程度的不断提高和新兴产业的迅猛发展,其内涵也扩展至与国防、经济及新兴技术有关的领域。^① 关键原材料对能源转型和新兴技术的发展具有重要意义,但其在全球分布不均且开采和出口集中于少数国家的特点,导致几乎所有国家都面临潜在的供应链中断风险。此外,新冠疫情、俄乌冲突等外部冲击,资源民族主义,各国对关键原材料的出口限制,政治不稳定和社会动荡等地缘政治风险持续扰动世界能源市场,并加剧了全球供应链的脆弱性。^② 因此,各国日益倾向于利用出口管制来确保关键原材料的国内供应,并且这些措施一旦实施便很少被解除。

欧盟从对欧洲经济具有经济和战略重要性的角度定义关键原材料。欧盟在自然资源禀赋方面存在明显短板,关键原材料严重依赖进口,并且对关键原材料的需求呈不断增长的趋势。因此,欧盟长期以来将获取关键原材料列为优先事项之一,其表现之一是在自由贸易协定(Free Trade Agreement, FTA)中纳入关键原材料规制。早期欧盟 FTA 虽未直接提及关键原材料,但可适用于关键原材料贸易,其中部分条款提出了比世界贸易组织(WTO)更加严格的要求,例如禁止出口税、双重定价、出口垄断和绩效要求等。随着欧盟关键原材料政策的提出与完善,关键原材料开始在 FTA 中被直接提及并以原材料合作条款的形式出现。自从与关键原材料有关的规制在晚近欧盟 FTA 中独立成章以来,欧盟在此后与贸易伙伴签订或谈判的 FTA 中均纳入了“能源与原材料”章节,内容涵盖关键原材料的范围、贸易自由化、原材料合作等多个方面,表明在 FTA 中设置关键原材料章节已成为欧盟对外贸易政策的一个显著趋势。

在欧盟最新发布的 2023 年版《关键原材料清单》中,中国是欧盟稀土元素、重晶石、镓、锗、镁、天然石墨、钨、钨和钒的主要供应国。^③ 自 2023 年以来,我国基于国家安全考虑,相继对稀土、镓、锗和石墨等关键原材料实施了出口管制措施。为了适应技术发展形势的变化,我国又于 2023 年 12 月 21 日公布了新的《中国禁止出口限制出口技术目录》,调整后的版本将四种稀土的提炼、加工和利用技术列为禁止出口技术,强化了稀土的技术壁垒。在欧盟严重依赖中国出口的关键原材料和中国不断加强关键原材料出口管制的背景下,研究欧盟 FTA 关键原材料规制的

① 王永中、万军、陈震:《能源转型背景下关键矿产博弈与中国供应安全》,载《国际经济评论》,2023 年第 6 期,第 147 - 176 页,这里第 149 页。

② IRENA, “Geopolitics of the Energy Transition: Critical Materials”, 2023 - 07 - 12, pp. 51 - 52, https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Jul/IRENA_Geopolitics_energy_transition_critical_materials_2023.pdf?rev=420aeb58d2e745d79f1b564ea89ef9f8, 访问日期: 2024 - 09 - 06。

③ European Commission, “Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023—Final Report”, 2023 - 03 - 16, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/study-critical-raw-materials-eu-2023-final-report_en, 访问日期: 2024 - 11 - 17。

主要内容、存在的问题及可行性,对于未来如何在中欧 FTA 中纳入关键原材料规制具有重要意义。

一、欧盟关键原材料规制的演进与发展

鉴于 WTO 并未针对关键原材料贸易设置专门规则,而 FTA 有助于避免原材料和能源贸易的扭曲,它对确保气候转型所需的原材料供应至关重要。^① 因此,资源匮乏的发达国家和地区主要通过签订贸易协定解决关键原材料的贸易问题,如美国、日本、澳大利亚和欧盟的部分 FTA 中包含与关键原材料有关的规定。虽然欧盟并非首个和唯一一个在 FTA 中设置关键原材料章节的地区,但其与关键原材料相关的 FTA 不仅为数最多,相关章节还被明确纳入其原材料战略之中。这一设计对欧盟此后谈判的 FTA 均产生了深远影响。通过对 FTA 的考察可以发现,欧盟早期的 FTA 并未体现对关键原材料贸易的关注,且对缔约方的义务规定得较为单一和简略。近来,欧盟的贸易政策发生了较大变化,其意图通过多种方式消除资源出口国的贸易壁垒,在 FTA 中表现为关键原材料规制的出现。这些规制基本以《原材料倡议》和“全民贸易”战略为分水岭,大致可以分为三个发展阶段。

(一) 起步阶段:超出 WTO 承诺的碎片化出口规则

欧盟早在 20 世纪 70 年代便开始关注关键原材料议题,但其早期缔结的 FTA 并不专门针对关键原材料。尽管如此,这些协定中的相关条款仍可适用于关键原材料贸易。这一阶段的 FTA 从出口税、双重定价、出口垄断和绩效要求等方面限制资源国使用出口管制工具或改变出口商之间的相对价格等以应对贸易壁垒。由于 WTO 对出口配额的使用作出了严格规定,出口税成为各国频繁使用的措施。^② 欧盟曾在多边平台有过填补出口税的法律真空问题的尝试,尽管最后以失败而告终,但欧盟监管出口税的意图部分反映在同一时期欧盟主导的双边贸易规则之中。^③ 因此,此类范式大部分都制定了比《关税及贸易总协定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)更为严格的出口税条款,只是各 FTA 的限制程度存

^① European Commission, “Trade Policy Review — An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy”, 2021 - 02 - 18, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, 访问日期: 2024 - 09 - 08。

^② Jane Korinek/Jeonghoi Kim, “Export Restrictions on Strategic Raw Materials and Their Impact on Trade”, 2010 - 03 - 29, p. 11, https://www.oecd-ilibrary.org/trade/export-restrictions-on-strategic-raw-materials-and-their-impact-on-trade_5kmh8pk441g8-en, 访问日期: 2024 - 09 - 10。

^③ Chien-Huei Wu, “Access to Raw Materials: The EU’s Pursuit of Trade Disciplines on Export Control”, in Bart Van Vooren/Steven Blockmans/Jan Wouters (eds.), *The EU’s Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 178-192, here pp. 189 - 190.

在差异。^①此外,大多数 FTA 允许使用数量限制,但少数 FTA 中有关取消数量限制的规定比 WTO 更为严格,如 2002 年《阿尔及利亚-欧盟联系协定》要求缔约方不得实行新的进出口数量限制。^②总体而言,此阶段欧盟对关键原材料贸易的关注较为有限,表现为 FTA 并无专门的关键原材料条款且许多规定同 GATT 的内容基本一致,仅有部分条款为缔约方设置了超出 WTO 规定的义务。

(二) 完善阶段:独立的原材料合作条款

在认识到关键原材料对于欧盟的重要性和自身严重依赖进口的贸易现状后,欧盟委员会于 2008 年发起了《原材料倡议》(Raw Materials Initiative),确立了“确保从国际市场获得原材料的公平竞争环境”“保障来自欧洲内部的原材料的可持续供应”和“提高资源使用效率并促进循环利用”三大支柱。^③前两大支柱侧重于从贸易层面获得关键原材料,第三支柱则强调减少消耗。对此,欧盟通过积极推行关键原材料外交,同资源丰富的国家建立了伙伴关系以获取关键原材料。几乎在同一时期,欧盟 FTA^④中开始出现直接提及关键原材料的特别规定,相关条款表达方式各异,但内容均与原材料合作有关,主要包括信息交换、建立合作法律框架、促进投资、技术合作和开展培训等内容。

鉴于上述关键原材料合作条款均以劝诫性的措辞出现并且相关承诺的表述较为笼统,其实际效力相当于政策声明,因此并不必然能阻止资源国对关键原材料采取出口限制措施。然而,该类条款利用软法所特有的灵活性优势,为缔约方就关键原材料合作中尚未预见及有待进一步协商的问题提供了空间。事实上,部分缔约国同欧盟之间的关键原材料贸易确实存在信息不透明、相关的政策和法律不具有可预测性的风险。

(三) 成熟阶段:新一代 FTA 中的“能源与原材料”章节

随着关键原材料重要性的不断提升,欧盟委员会又于 2011 年提出了“原材料

^① 例如,2002 年《欧盟-智利联系协议》第 58 条和 2016 年《欧盟-加拿大全面经济贸易协定》第 2 条第 6 款均规定全面禁止出口税,这实际上为缔约方设置了比 GATT 更加严格的义务。还有一部分 FTA 禁止征收新的出口税,同时使用较低的出口税,但设置了一定的宽限期,或者取消特定原材料的临时附加税,此类协定以 2002 年《阿尔及利亚-欧盟联系协定》和 2004 年《欧盟-地中海国家联系协定》为代表。

^② EU-Algeria Association Agreement (2002), Art. 17. 2.

^③ European Commission, “The Raw Materials Initiative: Meeting Our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe”, 2008-11-04, pp. 5-6, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0699>, 访问日期:2025-06-02。

^④ EU-Azerbaijan PCA (1999); EU-Mexico Comprehensive Agreement (2000); EU-Algeria Association Agreement (2002); EC-Chile Association Agreement (2002); CARIFORUM-EC EPA (2008); Eastern and Southern Africa States-EU Interim EPA (2009); Central America-EU Association Agreement (2012); EU-Georgia Association Agreement (2014); EU-Moldova Association Agreement (2014); EU-Canada CETA (2016); Armenia-EU CEPA (2017)。

贸易战略”，意图将原材料的出口限制和投资等事宜进一步纳入欧盟当前和未来在双边、诸边和多边框架内进行的贸易谈判。这一愿景在欧盟委员会 2015 年的“全民贸易”战略中得到进一步确认和细化。该战略强调所有新的贸易协定都应包含一个关于能源和原材料的章节，以减轻欧盟的关键原材料供应风险。^① 有关欧盟关键原材料战略的最新发展是《关键原材料法案》的出台。^② 该法案是欧洲“绿色协议”工业计划的一部分，旨在确保欧盟获得安全、可持续的关键原材料供应，使欧洲能够实现其 2030 年气候和数字目标。根据该法案，欧盟进一步扩大了对其经济具有重要性且存在一定供应风险的原材料的范围，并提出利用贸易协定确保关键原材料的贸易并使其多元化。此外，欧盟委员会于 2023 年发布了“欧洲经济安全战略”，首次将经济安全提升至战略地位。^③ 由此可见，关键原材料对欧洲经济安全至关重要，是实现数字化与绿色低碳“双转型”目标的重要支撑。

基于晚近欧盟的关键原材料政策，特别是“全民贸易”战略对在新 FTA 中纳入关键原材料章节的设想，欧盟在同乌克兰、哈萨克斯坦、墨西哥、英国、智利、新西兰、澳大利亚、印度尼西亚和突尼斯签订的 FTA 中均纳入了专门的“能源与原材料”章节。^④ 与摩洛哥、菲律宾和泰国的 FTA 谈判文本虽然尚未公布，但也可能包含此章节。^⑤ 欧盟将关键原材料规制单独成章的另一原因有可能是受到《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)的影响。TTIP 也包含专门的“能源与原材料”章节，欧盟称纳入此章节的主要原因是为后续涉及第三国的谈判提供范例，并向其他国家发出强烈信号，表明能

^① European Commission: Directorate-General for Trade and Economic Security, *Trade for all — Towards a more responsible trade and investment policy*, Publications Office, 2014, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d90eda7c-7299-11e5-9317-01aa75ed71a1>, 访问日期:2025-06-02。

^② European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework for Ensuring a Secure and Sustainable Supply of Critical Raw Materials and Amending Regulation”, 2023-03-16, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:903d35cc-c4a2-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, 访问日期:2025-06-02。

^③ European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on European Economic Security Strategy”, 2023-06-20, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>, 访问日期:2025-06-02。

^④ Ukraine-EU Association Agreement (2014), Title V, Chapter 11; EU-Kazakhstan EPCA (2015), Title III, Chapter 9; EU-Mexico Global Agreement (2018), Chapter 5; EU-United Kingdom Trade and Cooperation Agreement (2020), Part 2, Title 8, Chapter 4; Chile-EU Interim Trade Agreement (2023), Chapter 8; EU-New Zealand FTA (2023), Chapter 13; EU-Australia FTA (suspend), Energy and Raw Materials Chapter; EU-Indonesia CEPA (under negotiation), Energy and Raw Materials Chapter; EU-Tunisia DCFTA (initial texts), Energy and Raw Materials Chapter.

^⑤ Bettina Müller/Luciana Ghiotto/Lucia Bárcena, “The Raw Materials Rush: How the European Union Is Using Trade Agreements to Secure Supply of Critical Raw Materials for Its Green Transition”, 2024-01-10, p. 16, https://www.tni.org/files/2024-01/The_Raw_Materials_Rush.pdf, 访问日期:2024-09-12。

源和原材料贸易可以而且将被纳入全球治理的范畴。^①

从国别来看,欧盟的缔约方多为发展中国家,这些国家普遍实行了不同程度的出口管制措施。为了满足对关键原材料的需求并进一步巩固欧盟在贸易中所处的优势地位,欧盟不断加强同资源出口国的贸易合作,特别是晚近欧盟 FTA 中纳入关键原材料条款的缔约方绝大多数为发展中国家,这些国家虽然矿产资源丰富,但存在经济落后、政变频发、腐败程度较高等问题,因此其生产环境和投资环境较不稳定。此外,以印度尼西亚、纳米比亚和津巴布韦为代表的资源国实施的出口管制措施加剧了欧盟获得关键原材料的难度。^② 因此,关键原材料章节越来越多地出现在欧盟与这些国家签订或谈判的 FTA 中。

就关键原材料章节的结构而言,尽管早期的关键原材料章节内容有限,但已有的 FTA 在结构上并未显示出很大的差异,基本包含章节目标、原则、定义、合作和禁止性条款。这是因为单个 FTA 下的法律输出及制度控制产生的影响有限,导致欧盟在同其贸易伙伴就 FTA 进行谈判时使用了内容一致的范本,以实现 FTA 法律输出的规模效应并扩大自身影响力。^③ 关键原材料章节不仅吸收了前述原材料合作条款的规定,还在此基础上纳入了许多新内容。一是划定了关键原材料的范围。大部分能源与原材料章节不直接对原材料进行定义,而是在附件中以海关编码(Harmonized System Code, HS 编码)的形式逐一列出。因此,FTA 有关货物、服务和投资贸易的一般规则,如非歧视、取消进出口关税以及与其他进出口有关的限制仍适用于原材料,而其他未涉及的部分原材料相关问题,则由专门的能源与原材料章节解决。^④ 其中,仅有 2015 年《欧盟-哈萨克斯坦加强伙伴关系与合作协定(EPCA)》未列出相应的 HS 编码,而是对原材料进行了相对概括的解释,即“用于制造工业产品的物质”,将原材料同能源产品、加工渔业产品或农产品区分开来。^⑤ 二是设置了贸易自由化条款,主要涵盖禁止进出口垄断、禁止双重定价和禁止数量限制等内容。除了《欧盟-印度尼西亚全面经济伙伴关系协定》仅禁止进出口垄断外,几乎所有的原

^① Directorate-General for Energy, “Raw Materials and Energy: Initial European Union Position Paper”, 2014-10-28, https://energy.ec.europa.eu/publications/raw-materials-and-energy-initial-eu-position-paper_en, 访问日期: 2024-10-10。

^② 印度尼西亚在多次对镍施行出口禁令后,还计划将出口禁令扩大到包括锡和铝土矿在内的其他矿产;纳米比亚对未加工的锂矿石、钴、锰、石墨和稀土矿进行出口管制;津巴布韦禁止锂矿石出口,只允许精矿出口。

^③ 王燕:《自由贸易协定下的话语权与法律输出研究》,载《政治与法律》,2017年第1期,第108-117页,这里第112页。

^④ European Commission, “Factsheet on Energy and Raw Materials”, 2019-07, <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/dea9b404-541c-4cbe-86f9-4e46d1ec5a45/details>, 访问日期:2024-10-15。

^⑤ EU-Kazakhstan EPCA (2015), Art. 138.

材料章节均规定缔约方不得实施双重定价,这也与欧盟长期以来在双重定价方面的立场相一致。不过,自相关条款被提出以来,已有不少国家表达了担忧。目前,欧盟的资源定价条款已成为其同澳大利亚和智利达成 FTA 的重大障碍。^①

欧盟的关键原材料章节呈现以下特点:首先,原材料合作和贸易自由化成为必备条款。原材料合作条款是软性条款,目的是为矿产资源部门的合作提供一个机制,结合欧盟的关键原材料战略,该条款很有可能对缔约方达成原材料战略伙伴关系起到推动作用;贸易自由化条款则直接为缔约方规定了禁止性义务,旨在消除原材料贸易中的所有扭曲行为。其次,相关内容蕴含丰富的经济安全保护理念。欧盟将经济重要性作为识别关键原材料的重要依据,需综合考虑相关原材料在欧盟最终用途的重要程度及其替代品在相关应用中的表现。由于在自然资源禀赋方面存在明显短板,欧盟可能面临某些关键产品或原材料价格飙升、不可得或紧缺的风险,故而将供应链韧性和能源安全风险作为当前欧洲经济安全面临的四类风险之一。^② 欧盟对经济安全的关切在关键原材料章节中表现为确立确保原材料贸易的公平竞争环境的目标,尽可能地限制资源国在原材料贸易中对出口管制措施的使用,以推动原材料领域的对话与合作,相关合作条款也能在一定程度上保障欧盟经济安全。最后,对相关义务的规定最为严格。与欧盟类似,日本也将“能否稳定资源进口”作为选择 FTA 谈判对象的关键标准。^③ 因此,2007 年《印度尼西亚-日本经济伙伴关系协定(EPA)》和 2014 年《澳大利亚-日本 EPA》也设置了“能源与矿产资源”章节。^④ 尽管日本也存在为缔约方施加超出 WTO 义务的情况,但这种附加要求显然少于欧盟 FTA 的规定,并且对应的贸易限制措施也更为温和。同样地,虽然明确提及关键原材料的条款也可在韩国签订的部分 FTA 中找到,但这类条款几乎均被置于“合作”或“双边合作”章节之下,^⑤ 仅有 2015 年《韩国-新西兰 FTA》

^① “‘Show some respect’: King takes aim at EU over mining demands”, *Financial Review*, 2023-10-01, <https://www.afr.com/politics/federal/show-some-respect-king-takes-aim-at-eu-over-mining-demands-20230930-p5e8q9>, 访问日期: 2024-09-28。

^② European Commission, “European Economic Security Strategy”, 2023-06-20, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023JC0020>, 访问日期: 2024-09-28。

^③ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Basic Policy towards Further Promotion of Economic Partnership Agreements (EPAs), approved by the Council of Ministers on the Promotion of Economic Partnership on December 21, 2004”, 2004-12-21, <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/policy0412.html>, 访问日期: 2024-10-10。

^④ 该章节规定缔约方应遵守 GATT 1994 关于禁止或限制能源和矿产资源货物进口或出口的相关规定并提出了透明度要求,还规定了出口许可程序、能源监管措施以及加强矿产合作等内容。

^⑤ India-Korea, Republic of CEPA (2009), Chapter 13; Korea, Republic of-Peru FTA (2011), Chapter 20; Colombia-Korea, Republic of FTA (2013), Chapter 17; Australia-Korea, Republic of FTA (2014), Chapter 16.

提出了透明度要求。^①由此可见,相较于欧盟,日本和韩国与其贸易伙伴在关键矿产问题上采取了更具合作性的方式,^②其主要目的并非削弱缔约方限制原材料出口的权利,而是为了在缔约方之间建立原材料稳定供应的磋商渠道。^③

概言之,从零散的出口管制条款向原材料合作条款及关键原材料章节的演变标志着欧盟 FTA 对关键原材料的规制由碎片化迈向体系化,同时凸显了欧盟在全球范围内获取关键原材料的愿景。虽然欧盟推广关键原材料章节的实践并非一帆风顺,但已有部分 FTA 成功地减轻甚至取消了资源国对关键原材料的出口限制。这一趋势预计还将持续下去,其他正在谈判中的 FTA 文本也显示出这一趋向。

二、欧盟 FTA 中的关键原材料规制

欧盟将关键原材料规制纳入 FTA 既是基于关键原材料经济重要性和供应现状的考虑,又受到关键原材料政策变化的影响。在上述因素的共同作用下,欧盟主要通过原材料合作条款和贸易自由化条款对关键原材料贸易进行规制。

(一) 原材料合作

原材料合作条款是晚近欧盟关键原材料规制中出现频率最高的条款,主要包括三个方面。一是促进信息交换。^④绝大多数涉及原材料规制的 FTA 均包含此条款,要求缔约方及时公布与关键原材料有关的法律法规及相关政策,通过提高透明度使欧盟投资者及贸易者掌握相关信息,从而保证投资决策和贸易的确定性。二是提高

① 2015年《韩国-新西兰 FTA》第2章第2.8(5)条规定,缔约方根据 GATT 第11(2)条对矿产资源实施出口禁令或限制时应满足透明度要求。

② Sparsha Janardhan/Aparna Bhattacharya, "Critical Allies and Core Geopolitics in Minerals Trade: Devising a Strategy for India", *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 19, No. 3, 2024, pp. 143 - 151, here p. 147.

③ Junji Nakagawa, "Free Trade Agreements and Natural Resources", in Mitsuo Matsushita/Thomas J. Schoenbaum(eds.), *Emerging Issues in Sustainable Development: International Trade Law and Policy Relating to Natural Resources, Energy, and the Environment*, Tokyo: Springer, 2016, pp. 185 - 210, here p. 209.

④ Armenia-EC Cooperation Agreement (1996), Art. 50.2; EU-Azerbaijan PCA (1999), Art. 51.2; EU-Mexico Global Agreement (2000), Art. 22(b); Chile-EC Association Agreement (2002), Art. 35(a); Eastern and Southern Africa States-EU Interim EPA (2009), Art. 43.2(b); Central America-EU Association Agreement (2012), Art. 66; EU-Georgia Association Agreement (2014), Art. 314(h); EU-Ukraine Association Agreement (2014), Art. 382; EU-Kazakhstan EPCA (2015), Art. 148.3; EU-Armenia CEPA (2017), Art. 77; EU-Canada CETA (2017), Art. 25.4.2(b); EU-Mexico Global Agreement (2018), Chapter 5, Art. 13(c), Art. 13(f); EU-New Zealand FTA (2023), Art. 13.14(c), Art. 13.14(g); EU-Australia FTA (suspend), Energy and Raw Materials Chapter, Art. 17(c), Art. 17(g); EU-Indonesia CEPA (under negotiation), Energy and Raw Materials Chapter, Art. Z.1(c), Art. Z.1(e); EU-Tunisia DCFTA (initial texts), Energy and Raw Materials Chapter, Art. 19(c), Art. 19(e).

采矿业安全。^①采矿业从多个方面给环境和人类带来挑战, 负责任的矿产开采活动既是对当前普遍存在的矿山安全状况的回应, 也是欧盟原材料倡议的三大支柱之一。因此, 相当数量的关键原材料章节均包含此规定。三是建立合作法律框架。^②在与阿尔及利亚、亚美尼亚和阿塞拜疆缔结的 FTA 中, 欧盟提出建立关键原材料合作的法律框架, 表明其意图改变长期以来原材料合作规定的软法性质, 将之最终以硬法的形式确定下来, 以此强化同缔约方在原材料领域的关系。其他内容包括避免非关税壁垒、^③促进双方就原材料问题的立场进行磋商、^④促进双方自然资源贸易^⑤和制定采矿领域的科技倡议^⑥等。值得注意的是, 《欧盟-东南非 EPA》明确纳入了缔约方合作解决矿产出口依赖脆弱性的条款, 这是欧盟关键原材料政策在 FTA 中的直接体现。

前已述及, 类似于欧盟的关键原材料合作条款也可在韩国和日本签订的部分 FTA 中找到, 但韩国 FTA 中的原材料合作条款包括交换信息、开展交流与合作、设置能源和矿产资源联络点等规定, 其中仅有 2015 年《韩国-新西兰 FTA》规定缔约方根据 GATT 第 11(2) 条对矿产资源实施出口禁令或限制时应满足透明度要求,^⑦内容远不如欧盟的规定丰富。例如, 即便是内容最为全面的 2011 年《韩国-秘鲁 FTA》的合作章节, 也并未涉及建立合作法律框架的问题, 仅对各缔约方有关能源和矿产资源的法律和法规的透明度方面提出了要求。日本有关原材料合作的 FTA 数量更少, 仅 2007 年《印度尼西亚-日本 EPA》和 2014 年《澳大利亚-日本 EPA》包含此条款, 且后者相较于前者的规定更为概括和简单。这一方面是因为

① EU-Azerbaijan PCA (1999), Art. 51. 2; Eastern and Southern Africa States-EU Interim EPA (2009), Art. 43. 2(d); EU-Kazakhstan EPCA (2015), Art. 148. 3; EU-Canada CETA (2017), Art. 25. 4. 2(c); EU-Mexico Global Agreement (2018), Chapter 5, Art. 13(d); Chile-EU Interim Trade Agreement (2023), Art. 8. 14. 3(a); EU-New Zealand FTA (2023), Art. 13. 14(i); EU-Australia FTA (suspend), Energy and Raw Materials Chapter, Art. 17(i); EU-Indonesia CEPA (under negotiation), Energy and Raw Materials Chapter, Art. Z. 1(f); EU-Tunisia DCFTA (initial texts), Energy and Raw Materials Chapter, Art. 19(f).

② Armenia-EC Cooperation Agreement (1996), Art. 50(2); EU-Azerbaijan PCA (1999), Art. 51. 2; Algeria-EC Association Agreement (2002), Art. 61.

③ EU-Canada CETA (2017), Art. 25. 4. 2(a).

④ EU-Canada CETA (2017), Art. 25. 4. 2(d); EU-Mexico Global Agreement (2018), Chapter 5, Art. 13(b); Chile-EU Interim Trade Agreement (2023), Art. 8. 14. 1(b); EU-New Zealand FTA (2023), Art. 13. 14(b); EU-Australia FTA(suspend), Energy and Raw Materials Chapter, Art. 17(b); EU-Indonesia CEPA (under negotiation), Energy and Raw Materials Chapter, Art. Z. 1(b); EU-Tunisia DCFTA (initial texts), Energy and Raw Materials Chapter, Art. 19(b).

⑤ CARIFORUM-EC EPA (2008), Art. 190. 2(d); EU-Kazakhstan EPCA (2015), Art. 148. 1.

⑥ Chile-EC Association Agreement (2002), Art. 35(b).

⑦ Korea, Republic of-New Zealand FTA (2015), Chapter 2, Art. 2. 8(5).

2014年《澳大利亚-日本EPA》的缔约方均为发达国家,因而不需要能力建设活动,另一方面是因为紧随其后的“能源和矿产资源监管措施”条款进一步规定了通知、信息交换和协商的合作形式。^①不过,鉴于原材料合作条款均使用劝导性的措辞,目前尚不清楚这些规定将在多大程度上有助于确保欧盟矿产资源的稳定供应,但相较于日本和韩国的规定,欧盟显然对缔约方提出了更多要求。

(二) 禁止双重定价

尽管双重定价问题在WTO层面依然悬而未决,但欧盟成功地将禁止双重定价条款纳入关键原材料章节。除与印度尼西亚谈判和与越南签署的FTA以外,欧盟所有包含关键原材料章节的FTA均禁止双重定价,仅有2023年《智利-欧盟临时贸易协定》规定了例外情况,允许智利采取或维持旨在促进增值的措施,以优惠价格向国内工业部门供应原材料。不过上述例外也受到特定条件的制约,例如确保这些措施不会对欧盟从智利采购原材料的能力产生不利影响。

相较于货物贸易章节中为缔约国税收政策留下一定空间的双重定价条款,关键原材料章节中的相关规定更为严格,明确禁止此类政策。这种超越WTO承诺的条款同欧盟先前在多边和双边领域对双重定价政策的立场相一致。^②欧盟曾利用自身谈判能力迫使一些资源大国以取消能源双重定价为代价换取WTO入场券。这一做法颇为奏效,不少国家承诺放弃部分自然资源主权以实现经济一体化。此外,欧盟曾在TTIP谈判中提议纳入禁止双重定价条款,以提高原材料和能源市场的竞争力、透明度和供应安全,^③但缔约方最终并未就该协定达成一致。禁止双重定价条款也是欧盟2008年《原材料倡议》在FTA上的投射。《原材料倡议》将贸易防御手段作为解决原材料贸易扭曲的手段之一,规定欧盟应确保在反倾销调查的背景下解决和抵消因出口国双重定价做法或其他机制而导致的原材料成本扭曲。^④

WTO明确允许各国使用反倾销措施应对双重定价政策以促进公平竞争。在

^① Junji Nakagawa, “Free Trade Agreements and Natural Resources”, p. 201.

^② Anna Marhold, “Fossil Fuel Subsidy Reform in the WTO: Options for Constraining Dual Pricing in the Multilateral Trading System”, 2017 - 12, p. 18, https://www.greenpolicyplatform.org/sites/default/files/downloads/resource/Fossil%20Fuel%20Subsidy%20Reform%20in%20the%20WTO_Options%20for%20Constraining%20Dual%20Pricing%20in%20the%20Multilateral%20Trading%20System.pdf. 访问日期: 2024 - 10 - 15.

^③ Directorate-General for Energy, “Raw Materials and Energy: Initial European Union Position Paper”.

^④ European Commission, “The Raw Materials Initiative: Meeting Our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe”, 2008 - 11 - 04, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0699>, 访问日期: 2024 - 10 - 20.

判断是否存在倾销前,需确定国内价格和出口价格之间是否存在差额,而这又涉及可比价格。根据欧盟新的成本调整方法,当原材料的成本被扭曲时,欧盟委员会将使用国际市场价格取代出口生产商记录中的这一成本。由于新方法人为提高了出口生产商的生产成本,倾销幅度随之增加。现有案例研究表明,欧盟的成本调整方法已引发诸多批评。

在阿根廷诉欧盟生物柴油反倾销措施案中,欧盟委员会认为由于阿根廷出口税制度造成的扭曲,其生产生物柴油的主要原料的国内价格受人为影响而低于国际价格,导致主要原料的成本未合理地反映在出口生产商的记录中。因此,欧盟委员会和欧盟理事会用阿根廷当局公布的参考价格来确定生产成本,并因此征收高额的反倾销税。^①然而,WTO 上诉机构认为并不存在一个额外或抽象的“合理性”标准来规范“成本”的含义,^②并认为欧盟当局裁定阿根廷国内大豆价格因阿根廷税收制度而低于国际价格,这本身并不足以成为在计算生物柴油正常价值时忽略国内成本的充分依据,因此欧盟调整阿根廷国内的生产成本数值的做法违反了《反倾销协议》(Anti-Dumping Agreement, ADA)。^③在印度尼西亚生物柴油案中,欧盟提出了类似的抗辩理由,但专家组认为根据生产商保存的记录计算生产成本的标准是正确的做法,欧盟使用的成本并非“原产国”在构建正常价值时普遍存在的成本,这与 ADA 的规定并不一致。^④

上述争端表明,欧盟长期利用反倾销措施来应对双重定价的做法并试图改变国内市场类似产品定价。这实际上反映了资源进口国和出口国之间存在根本性分歧,即发达的进口国希望以国际市场价格作为基准,并寻求减少出口国对双重定价政策的使用,而出口商将生产成本视为正确的基准,并认为国内价格低于国际市场价格但高于生产成本只是其比较优势的结果。因此,欧盟禁止双重定价的做法体现了进口国的自身利益,而非环境可持续性的目标。^⑤这是一种将贸易防御手段重新用作获取关键原材料的政策工具的表现,不仅会阻碍资源丰富的国家发展下游产业,还侵犯了发展中国家的自然资源主权。^⑥

^① European Union — Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina, WT/DS473/AB/R, 2016-10-06, para. 5.7-5.8.

^② 同上, para. 6.37.

^③ 同上, para. 6.56.

^④ European Union — Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, WT/DS480/R, 2018-01-25, para. 7.34.

^⑤ Tom S H Moerenhout, “Energy Pricing Policies and the International Trade Regime”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 23, No. 1, 2020, pp. 119-141, here p. 140.

^⑥ Victor Crochet, “Trade Defence Instruments: A New Tool for the European Union’s Extractivism”, *European Journal of International Law*, Vol. 33, No. 2, 2022, pp. 381-410, here p. 410.

(三) 禁止数量限制

通常而言,关键原材料的外国买家比国内买家更有能力和意愿支付更高的价格,而禁止数量限制措施有助于确保对发达国家有价值的原材料被限制在开采国,从而阻碍资源国下游产业的兴起。由此可见,WTO关于数量限制的规则对资源丰富的发展中国家成员不利。^①

在涉及关键原材料的WTO案例中,专家组对“限制”一词做了广义解释,使其范围扩展至涵盖可被视为正式数量限制的措施,例如配额之外的任何有可能限制贸易的措施。^②据此,中国对稀土和铝土、焦炭、萤石等9种原材料使用出口配额制度,印度尼西亚禁止镍矿石出口等措施均被视为数量限制。不过,WTO允许成员国在特定情况下实施数量限制,如为防止或缓解缔约国输出的粮食或其他必需品发生严重短缺而临时实施的禁止或限制出口的措施。

中国原材料案是WTO首个涉及GATT第11.2(a)条解释的案件。根据该款规定,限制措施必须为“暂时实施”,以“防止或缓解”基本产品的“严重短缺”。关于“暂时实施”,中国援引了其澳大利美利奴羊实施的持续多年的禁令,认为依据各国情况不同,倘若对禁令进行审查,那么实施禁令的时间可以是长期的;欧盟则认为,产品的有限供应不足以构成严重短缺,即临时措施必须设定到期日,或仅用于有时限的供需调节。专家组同意欧盟的观点,称根据该条实施的限制或禁令必须预先规定明确的实施期限。^③在认定“严重短缺”的标准上,欧盟再次将时间限制作为判断依据,认为“严重短缺”意味着短缺应当是暂时的且持续时间有限。此外,由于GATT第20(g)条规定的条件更为严格,因此,必须满足该条所未定的条件才能允许豁免包括第11(1)条在内的义务。^④对此,专家组采纳了欧盟将“暂时”与“严重短缺”建立联系的解释思路,在比较了GATT第11.2(a)条同GATT第20(g)条之间的差异后,得出“严重短缺”指的是可以通过临时采取措施而予以缓解或预防的情况或事件的结论。^⑤在印尼镍出口措施案中,印尼称采取出口管制措施是为了防止其境内镍矿石严重短缺,欧盟依然坚持其在中国原材料案中的立场,认为印尼所称的短缺风险过于遥远,并非暂时性的,且印尼所称的镍矿石数量不足既不可能也不严重。专家组通过与GATT第20(j)条进行比

^① Victor Crochet, “Trade Defence Instruments: A New Tool for the European Union’s Extractivism”, p. 385.

^② China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, WT/DS394/R; WT/DS395/R; WT/DS398/R, 2011-07-05, para. 7.1081.

^③ 同上, paras. 7.251-7.258.

^④ 同上, paras. 7.290-7.293.

^⑤ 同上, para. 7.306.

较,认为第 11.2(a)条中的“严重短缺”仅仅指数量的严重短缺,因此范围更加狭窄,成员国若想成功援引该条适用于自然资源严重短缺的规定,那么相关资源的短缺应当是“严重且能得到解决”的。^①

通过分析欧盟在相关案例中的立场可以发现,欧盟在对于数量限制的例外情况适用方面一直主张狭义解释。原因在于数量限制是矿产资源出口限制领域最常用的形式之一,通过禁止数量限制的使用并限制例外情况的适用条件,可以有效减少缔约国对关键原材料贸易的限制。这一做法也体现在欧盟与阿尔及利亚签订的 FTA 中。2002 年《阿尔及利亚-欧盟联系协定》要求缔约方不得实行新的进出口数量限制,还规定协定生效后,双方之间贸易中的进出口数量限制及具有同等效果的措施应予废除。该条款显然超出了 WTO 对于数量限制的规定,表明欧盟对资源出口国实施数量限制的条件规定得越发严格。

(四) 禁止进出口垄断

禁止进出口垄断条款出现在所有欧盟 FTA 的关键原材料章节中。通过禁止缔约国进出口垄断,该条款旨在防止国家机构在当地购买、储存和出售原材料,并且阻止个别国有企业发展过剩产能,减轻因原材料贸易中的垄断导致的市场价格扭曲。该项规定的出现与近期部分资源出口国对矿产进行国有化的趋势有关。在墨西哥禁止私人企业持有锂矿开采权并将锂矿资源定性为国家战略资源后,智利随之宣布计划将锂矿国有化,以保持对其主权资源的控制并提升价值链地位,^②这无疑为欧盟获取关键原材料设置了障碍。欧盟 FTA 中的禁止进出口垄断规定带来的直接影响是资源国将解除对欧盟出口关键原材料的禁令,创造公平的市场环境并实现自由贸易,这也意味着欧盟关键原材料来源更加多元化,从而达到提升欧盟关键原材料安全性的目的。

三、欧盟关键原材料规制存在的问题

与资源出口国达成的 FTA 有助于减少对第三国的依赖以确保供应链安全,欧盟对关键原材料的进口情况有力地证明了这一点。例如,2016 年《欧盟-加拿大全面经济贸易协定(CETA)》的签订使得欧盟对各类关键原材料的进口量较签订前平均增长了 56%,其中来自加拿大的原材料增长了 25%。因此,该协定有助于巩

^① Indonesia — Measures Relating to Raw Materials, WT/DS592/R, 2022-11-30, paras. 7.135-7.139.

^② “Chile Plans to Nationalize Its Vast Lithium Industry”, *Reuters*, 2023-04-21, <https://www.reuters.com/markets/commodities/chiles-boric-announces-plan-nationalize-lithium-industry-2023-04-21/>, 访问日期: 2024-10-27。

固供应链并实现进口来源多样化,帮助欧盟摆脱对俄罗斯关键原材料的依赖。^①然而,关键原材料条款不仅加剧了发展中国家的“资源诅咒”,还侵犯了其自然资源主权。

(一) 加剧发展中国家的“资源诅咒”

拥有丰富自然资源并将出口自然资源作为经济发展动力的国家难以得到发展,尤其是同时将多种矿产作为出口商品的国家,发展程度反而更低,这种反常现象被描述为“资源诅咒”。^②为出口目的不计后果地开采自然资源将导致榨取主义(Extractivism),极易造成资源出口国环境污染、大规模贫困、经济危机频发和资金寻租等一系列负面后果。虽然这些国家承担了大量环境、经济和社会成本,但最终受益的却是资源进口国和外国投资者。

为了打破长期以来的“资源诅咒”并摆脱榨取主义,发展中国家进行了一系列改革,其中最重要的就是实行出口限制。发展中国家实行出口限制措施旨在增加政府收入、提升原材料部门的国内附加值、提高环境可持续性以及减缓资源开采速度。^③以印度尼西亚为例,在2009年《矿产开采及煤矿开采法》出台之前,于印度尼西亚开采的大部分镍矿石可以在未在本地进行任何加工的情况下被直接出口至国外。印度尼西亚政府先后于2014年和2020年出台了镍矿出口禁令,但这些举措被欧盟视作贸易保护主义,导致印度尼西亚被诉诸WTO并败诉。由于上诉机构已停摆,欧盟启动了单方面执行程序。

对于同资源出口国签订的贸易协定,欧盟的立场是取消出口限制,如不可行,则维持原有的出口限制,并限制用于证明出口限制合理的例外情况。^④因此,这些FTA同样会起到限制发展中国家利用自然资源发展本国经济和产业的效果。首先,禁止出口税和出口配额条款会抵消发展中国家支持下游产业建设的努力;其次,相较于在国内加工后再出口原材料,直接出口原材料的利润更大,这导致发展中国家更愿意出口未经加工的矿产,从而加剧了这些国家对从国外进口制成品的

^① European Commission, “Report on the Implementation and Enforcement of EU Trade Policy”, 2023-11-15, p. 3, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europenne/com/2023/0740/COM_COM\(2023\)0740_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europenne/com/2023/0740/COM_COM(2023)0740_EN.pdf), 访问日期: 2024-11-01。

^② Richard M. Auty, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, New York: Routledge, 1993, p. 1.

^③ European Parliamentary, “Export Taxes and Other Restrictions on Raw Materials and their Limitation through Free Trade Agreements: Impact on Developing Countries”, 2016, p. 7, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/534997/EXPO_STU\(2016\)534997_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/534997/EXPO_STU(2016)534997_EN.pdf), 访问日期: 2024-11-05。

^④ European Parliamentary, “Critical Raw Materials in EU External Policies: Improving Access and Raising Global Standards”, 2021-05, p. 6, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690606/EPRS_BRI\(2021\)690606_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690606/EPRS_BRI(2021)690606_EN.pdf), 访问日期: 2024-11-05。

依赖；最后，部分 FTA 包含遵守欧盟倡导的对可持续发展、人权标准和环境影响评价等承诺，这可能会给发展中国家带来沉重负担。正因如此，《原材料倡议》以牺牲资源出口国的长期转型需求为代价换取欧盟的短期利益，并强化了欧盟同非洲之间不对称的关系，因而饱受批评。^① 对此，欧洲议会曾呼吁，即使欧盟受到负面影响，也不应在与小型发展中国家、特别是最不发达国家的 FTA 中寻求超出 GATT 规则的出口限制承诺。^②

（二）侵犯发展中国家的自然资源主权

国家对自然资源享有永久主权意味着一国可以根据其自身经济发展的情况，以其认为合理的方式开发和利用本国的自然资源，^③其本质在于界定了保护一国免受其他国家干预的边界。^④ 这一权利被《自然资源永久主权的联合国宣言》《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》等多项法律文书所确认，既是一项公认的国际法原则，也是一种基本人权。WTO 禁止任何缔约国在征收税捐或其他费用之外设立或维持某些贸易限制措施，这构成了对自然资源主权的一种限制。因此，一国加入 WTO 便意味着该国愿意放弃其对自然资源的部分处分权，同时享有 WTO 法律规定的权利并承担相应义务。^⑤ 许多发展中国家高度依赖原材料出口，因此对原材料征收出口税不仅是保护自然资源和避免资源枯竭的重要手段，还可以激励其国内制造业或出口附加值较高的加工业的发展，WTO 默许了一国将关税作为行使其自由处置自然资源主权的唯一合法的权利。^⑥ 此外，GATT 中的例外条款也为缔约国保留了部分政策空间。

关键原材料的战略重要性和各国的自然禀赋差异决定了拥有丰富资源的国家和资源进口国会在关键原材料贸易问题上采取不同的立场。发达国家希望通过降低贸易标准来保障本国关键原材料供应链安全；而资源丰富的发展中国家则不断通过贸易限制或征收关税等措施，将关键原材料及相关产业留在国内并增加财政

^① Michael Amoah Awuah, “Raw Materials Diplomacy and Extractives Governance: The Influence of the EU on the African Extractive Industry Space”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 26, No. 2, 2019, pp. 251–275, here p. 254.

^② European Parliamentary, “Export Taxes and Other Restrictions on Raw Materials and their Limitation through Free Trade Agreements: Impact on Developing Countries”, p. 40.

^③ China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, WT/DS394/R; WT/DS395/R; WT/DS398/R, para. 7.380.

^④ Yolanda T. Chekera/Vincent O. Nmehielle, “The International Law Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources as an Instrument for Development: The Case of Zimbabwean Diamonds”, *African Journal of Legal Studies*, Vol. 6, No. 1, 2013, pp. 69–101, here p. 73.

^⑤ 同注^③, para. 7.382。

^⑥ 秦娅、吕晓杰、李伶：《论 WTO 出口税制度的改革：自然资源主权、经济发展与环境保护》，载《清华法学》，2013 年第 2 期，第 123–149 页，这里第 137 页。

收入。正因如此,贸易法试图在自然资源主权原则与确保贸易限制措施不会不必要地损害全球贸易的发展之间保持微妙的平衡。^① 然而,欧盟许多 FTA 包含放宽关键原材料出口限制的条款,并且对贸易伙伴施加了比 GATT 更加沉重的义务。具体表现为全面禁止出口税的使用,或者限制发展中国家引入新出口税或增加现有出口税的能力。^② 事实上,欧盟一直在推动 WTO 成员取消出口税。欧盟曾尝试在 WTO 推动一项非常激进的出口税协议,旨在纠正出口税对国际贸易造成的扭曲。^③ 该协定虽然允许发展中国家维持或征收出口税,但仍为其设置了非常严格的标准。由于发展中国家成员国将出口税视为发展的合法工具,反对对出口税施加任何约束,二者之间截然相反的立场导致协议最终并未达成。此外,欧盟还试图通过双边谈判要求阿尔及利亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、哈萨克斯坦和俄罗斯等新加入 WTO 的成员取消出口税,但最终未能取得预期成果。^④ 在多边层面取消出口税的失败使得欧盟转向寻求利用 FTA 来填补空白。尽管欧盟认识到资源出口国拥有为实现合法的政策目标而进行监管的主权权利,但其具有远超这些贸易伙伴的议价能力,导致最终的 FTA 文本形成了有利于欧盟的单边规则。^⑤

四、中欧潜在 FTA 中关键原材料规制的可行性与中国方案

如前所述,在 FTA 中设置关键原材料章节已成为欧盟对外贸易政策的一大趋势。虽然欧盟不断强调对华“去风险”,减少关键原材料对华依赖,但“去风险”政策能否落实以及能否达到预期效果,前景仍不明朗。事实上,欧盟仍将中国视为重要的贸易和经济伙伴,尽管确实需要降低对华依赖,但无意与中国“脱钩断链”。^⑥ 从

① Mark Wu, “China’s Export Restrictions and the Limits of WTO Law”, *World Trade Review*, Vol. 16, No. 4, 2017, pp. 673 – 691, here p. 675.

② Mark Curtis, “The New Resource Grab: How EU Trade Policy on Raw Materials is Undermining Development”, *Curtis Research*, 2010 – 11, p. 14, <https://curtisresearch.org/wp-content/uploads/Raw-materials-report.pdf>, 访问日期: 2024 – 11 – 10。

③ European Commission, “Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy”, 2015 – 10 – 14, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015DC0497>, 访问日期: 2024 – 11 – 10。

④ European Commission, “Raw Materials Policy 2009 Annual Report”, 2010 – 06, https://maritimeforum.ec.europa.eu/document/download/72dc5448-fa10-415e-a588-013d1f99fc79_en?filename=Critical%20raw%20materials%20final%20report.pdf, 访问日期: 2024 – 11 – 10。

⑤ Bettina Müller/Luciana Ghiotto/Lucia Bárcena, “The Raw Materials Rush: How the European Union Is Using Trade Agreements to Secure Supply of Critical Raw Materials for Its Green Transition”, 2024 – 01 – 10, p. 25, https://www.tni.org/files/2024-01/The_Raw_Materials_Rush.pdf, 访问日期: 2024 – 11 – 12。

⑥ European Commission, “Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel following the EU-China Summit”, 2023 – 12 – 07, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_23_6409, 访问日期: 2024 – 11 – 20。

中国在关键原材料、技术及经贸地位上的优势及在 WTO 中的实践来看,将关键原材料纳入中欧潜在 FTA 具有可行性。基于此,中欧潜在 FTA 中的关键原材料规则应如何设计,是当前中国政府应考虑的问题。

(一) 中欧潜在 FTA 中关键原材料规制的可行性

欧盟关键原材料对外依赖度较高且在短期内很难实现替代战略,我国在资源禀赋及关键原材料技术方面的优势地位增强了我国在中欧潜在 FTA 谈判中的谈判话语权。此外,我国曾在原材料贸易争端中处于不利地位,亟需通过设置包含关键原材料安全理由的安全例外条款来保障我国的政策空间。上述原因为中欧潜在 FTA 中关键原材料规制提供了可行性。

1. 中国关键原材料及技术优势增强自身谈判话语权

我国在关键原材料方面拥有一定的资源禀赋优势,贸易规模位居世界前列。从矿产资源的储量来看,我国拥有钢、钨、铋、钽、钛、锑、锡、锂、镁等 12 种优势矿产,每种资源储量在全球占比超过 10%。^① 我国在部分关键原材料领域的主导地位还体现为加工技术方面的优势。以稀土为例,我国是全球唯一一个具备完整稀土产业链的国家,不仅拥有全球最大的稀土储量,在大部分国外稀土产业链缺失的冶炼分离环节同样优势明显。这种全产业链优势导致境外开采的稀土矿也需要在我国境内进行冶炼分离,而在稀土提纯技术上的领先地位也使我国成为多数稀土功能材料的全球最大生产国。^② 晚近,我国出于国家安全考量,相继对稀土、镓、锗和石墨等关键原材料实施了出口管制措施。据预测,如果中国完全限制镓出口,将导致全球其他地区的镓价格上涨 2.5 倍以上,镓供应量将减少约 39.5%。^③ 因此,基于中国在关键原材料储量优势、冶炼技术的领先地位以及在全球经贸中的影响力,我国应当着力提升在关键原材料贸易规则制定中的制度性话语权。

2. 通过纳入新的例外抗辩理由增加中国出口管制的政策空间

我国曾两次因对矿产实行出口管制措施而卷入与欧盟的贸易争端,最终都以败诉而告终。在 WTO 涉及关键原材料贸易限制的争端中,GATT 的一般例外条款通常被用作成员国出口管制的抗辩理由。然而,由于中国在世贸议定书中接受了超出 WTO 规定的出口税承诺,中国的入世义务无法享受任何公共政策例外,这

^① 自然资源部中国地质调查局:《〈全球矿产资源储量评估报告 2024〉发布》,2024-04-29, https://www.cgs.gov.cn/gzdt/zsdw/202404/t20240429_759441.html, 访问日期:2024-05-16。

^② 吴一丁、彭子龙、赖丹等:《稀土产业链全球格局现状、趋势预判及应对战略研究》,载《中国科学院院刊》,2023 年第 2 期,第 255-264 页,这里第 256-258 页。

^③ USGS, "Quantifying Potential Effects of China's Gallium and Germanium Export Restrictions on the U. S. Economy", 2024-10-15, p. 6, <https://pubs.usgs.gov/of/2024/1057/ofr20241057.pdf>, 访问日期:2025-04-22。

导致中国在“稀土案”和“原材料案”中不能依据一般例外条款对出口关税措施进行抗辩。虽然一般例外条款可以适用于我国的出口配额措施,但WTO倾向于对例外条款进行严格解释,我国采取的出口配额措施在这两起案件中均未通过例外条款的检验。

中国的败诉一方面暴露了我国对原材料出口管制问题不够重视及对入世时所签文件的理解和履行存在偏差,^①另一方面也反映出一般例外条款实现保护资源、维护健康和道德的功能并不影响WTO将贸易自由置于更高的价值位阶。^②我国的资源性产品出口管理在上述两案败诉后也受到了冲击。在新的管制政策尚未出台的情况下,我国不得不取消出口配额制度,由此造成了大量资源流失。此外,中国资源性产品长期存在的定价权缺失的问题并未得到解决,出口关税、出口配额措施违规使得我国承担了资源性产品生产过程中产生的绝大部分的负外部成本。^③虽然关键原材料安全是近些年才出现的概念,但2015年《欧盟-哈萨克斯坦 EPCA》在关键原材料章节中特别规定了与基础能源设施有关的例外条款,^④这表明欧盟对此类新型安全例外内容接受度较高。鉴于在FTA中澄清关键原材料出口限制措施的效力可以为中国提供一定的政策空间,中国应吸取在“稀土案”和“原材料案”中败诉的教训,在中欧潜在FTA中就关键原材料管理措施的效力及抗辩理由作出明确约定。^⑤

(二) 中欧潜在FTA中关键原材料规制的中国方案

从内容来看,目前欧盟与资源出口国签订的FTA中的关键原材料章节,尤其是其中的贸易自由化条款给资源出口国带来了超出WTO的沉重义务。不仅如此,已有实践也表明,即使规定了例外条款,资源出口国也很难据此为本国的贸易限制措施辩护成功。因此,未来中国在谈判中欧潜在FTA的关键原材料规则时应积极扭转这一局面,有选择地纳入关键原材料规制,从而维护我国国家利益。

1. 以软法性条款为主要内容

尽管FTA中的软法性条款仅具有软约束力,但其赋予了缔约方依据自身

① 陈文敬:《两起重要资源出口纠纷案的启示》,载《国际贸易》,2015年第9期,第26-32页,这里第31页。

② 马乐:《GATT一般例外条款适用的价值导向与司法逻辑》,载《华东政法大学学报》,2015年第1期,第16-24页,这里第24页。

③ 张满洋、陈洪章:《WTO“两案”裁决后中国资源性产品出口政策调整》,载《江西社会科学》,2018年第5期,第84-90页,这里第87页。

④ U-Kazakhstan EPCA (2015), Art. 150(3).

⑤ 刘彬:《“规则制华”政策下中国自由贸易协定的功能转向》,载《环球法律评论》,2020年第1期,第176-192页,这里第186页。

利益和现实需要灵活选择措施的政策空间,且有助于减少谈判阻力。正因如此,我国应积极引导中欧 FTA 中的关键原材料规定朝着中欧合作而非相互约束的方向发展,但就上述条款进行谈判时仍应从我国环境和人权发展水平出发。

前已述及,欧盟 FTA 关键原材料章节中的合作条款主要包含加强对话、促进信息交换和促进双方就原材料问题的立场进行磋商等措施,此类规定有利于加强缔约双方的信息共享和信任。我国有少数 FTA 涉及关键原材料规制的内容,几乎均为原材料合作条款。例如,2009 年《中国-秘鲁 FTA》第 157.2 条“矿业和工业合作”条款明确双方在采矿技术、信息交流和产品开发等方面进行合作;^①2020 年《中国-柬埔寨 FTA》第 2 章第 10.1 条提出缔约双方在认识到保障供应链安全和可靠性之重要性的基础上加强贸易合作;^②2020 年中国与欧盟原则上达成的《中欧全面投资协定》(EU-China Comprehensive Agreement on Investment, CAI)中的“投资和可持续发展”章节也可以扩大至关键原材料的贸易和投资,^③其中第 6 条明确要求双方在气候变化领域开展合作,促进与减缓和适应气候变化相关的投资便利化,并构建有利于部署气候友好型技术的政策框架。^④上述条文表明中国已经开始关注关键原材料贸易问题,也意味着中欧双方在原材料合作问题上已达成初步共识。因此,在中欧潜在 FTA 中纳入原材料合作规定符合两国的贸易政策。

对于关键原材料贸易中的企业社会责任问题,CAI“投资与可持续发展”章节规定的“企业社会责任”条款鼓励企业遵循国际公认标准,践行负责任的商业行为并加强信息共享。这表明我国愿意同欧盟在与环境和人权相关的经贸问题上进行合作,并尽可能地推动我国经贸政策向欧盟的标准靠拢。事实上,在 FTA 中就可持续发展议题作出承诺也符合我国对环境和人权的价值理念。根据《国家人权行动计划(2021—2025 年)》,我国高度重视环境与人权议题,实施可持续发展战略,推动全球供应链中的负责任商业行为,履行人权尽责,切实承担尊重和促进人权的 社会责任。^⑤因此,将上述规定纳入中欧 FTA 不仅不会给缔约方带来太多压力,还能够彰显我国积极参与全球人权治理的决心,并提升 FTA 中贸易与环境和人权

① 《中国-秘鲁 FTA》(2009),第 157.2 条。

② 《中国-柬埔寨 FTA》(2010),第 2 章第 10.1 条。

③ Victor Crochet/Wei-huan Zhou, “Critical Insecurities? The European Union’s Strategy for A Stable Supply of Minerals”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 27, No. 1, 2024, pp. 147–165, here p. 165.

④ CAI, Section IV, Art. 6.

⑤ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《国家人权行动计划(2021—2025 年)》,2021-09-09, http://www.scio.gov.cn/zdggz/gzdt1/202308/t20230816_750659.html, 访问日期:2025-04-19。

规则互动的水平。^①

我国还可以将关键原材料预警机制纳入中欧潜在 FTA。在第十次中欧经贸高层对话中,双方就构建稳定互信的产业链供应链、共同维护全球产业链供应链韧性和稳定、反对“脱钩断链”达成了共识,并讨论了建立中欧原材料供应链预警机制。^② 原材料预警机制也出现在 2015 年《欧盟-哈萨克斯坦 EPCA》的关键原材料章节中,其中第 149 条即为专门的“预警机制”条款。^③ 鉴于该机制有助于缔约方通过评估、通知、请求磋商等步骤预防紧急情况并对其作出快速反应,类似于《欧盟-哈萨克斯坦 EPCA》的预警机制规定也可以纳入中欧潜在 FTA。

2. 谨慎纳入贸易自由化条款

鉴于晚近欧盟同资源出口国达成或谈判的关键原材料章节均不同程度地纳入了贸易自由化条款,如果中欧之间仅达成原材料合作等倡议性条款,可能与欧盟的谈判预期存在较大落差,难以实现欧盟保障供应链安全的企图。根据我国的出口管制政策,已经有部分关键原材料及技术被禁止出口或实行出口配额管理,这背后有着重要的国家安全考量。关键原材料具有军民两用性,对其实行出口管制可以降低他国利用受控原材料制造武器的威胁,还有助于维持关键原材料供应链的稳定,增强中国在相关产品全球供应链的主导地位,保障产业安全。^④ 因此,全盘接受欧盟 FTA 中的贸易自由化条款不符合我国的国家利益。我国既有 FTA 中的关键原材料规制也表明我国反对纳入约束性条款的立场,体现了对缔约方国家主权的尊重。2015 年《中国-韩国 FTA》是我国唯一涉及关键原材料贸易中的数量限制的 FTA。该协定第 2 条第 8 款规定,当一缔约方依据 GATT 第 11 条第 2(a)条提议对能源和矿产资源实施出口禁止或限制措施时,应尽可能提前书面通知另一缔约方。^⑤ 该条款的设立可能是受到韩国在签订 FTA 时将资源安全纳入考量的影响。^⑥ 该条款不具有约束力,既没有给缔约方施加强制性义务,也未超出 GATT 取消数量限制条款的实质范围。因此,未来我国在同欧盟谈判 FTA 时,应积极争取

① 马忠法、谢迪扬:《论 FTAs 人权规则:制度、挑战与中国应对》,载《南海法学》,2022 年第 5 期,第 25-42 页,这里第 41 页。

② 商务部:《商务部新闻发言人就第十次中欧经贸高层对话有关情况答记者问》,2023-09-26, http://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyrrth/art/2023/art_63e6520bbcl4f4dab51189946eda905.html, 访问日期:2025-04-18。

③ EU-Kazakhstan EPCA (2015), Art. 149.

④ 周密:《浅析中国镓锗出口管制的安全逻辑》,载《太平洋学报》,2023 年第 10 期,第 46-55 页,这里第 51-53 页。

⑤ 《中国-韩国 FTA》(2015),第 2.8 条。

⑥ Republic of Korea Ministry of Foreign Affairs, “Diplomatic White Paper 2006”, 2006, https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5684/view.do?seq=303626, 访问日期:2024-11-14。

在关键原材料贸易中的政策空间,最大程度地避免我国的出口管制能力和国家利益受到不利影响。

就关键原材料章节中的贸易自由化条款而言,已有其他国家通过 FTA 减轻自身义务的先例,这为中国提供了可以借鉴的经验。在与印度尼西亚进行 FTA 谈判时,欧盟期望在“能源与原材料”章节中取消出口税或任何具有同等效果的措施,还提出禁止双重定价和出口垄断,并限制政府对出口能源产品和原材料定价的干预。^① 然而,目前公布的文本显示,关键原材料章节仅包含禁止进出口垄断这一项规定。考虑到欧盟关键原材料规制中的贸易自由化规定对资源出口国的不利影响,中国应将协定中的贸易自由化条款同 WTO 的规定相一致作为谈判底线,避免欧盟将其与他国的贸易自由化规定“一刀切”地纳入中欧 FTA 中,从而加重中国的负担。

3. 将关键原材料安全纳入安全例外

对于我国近年来对关键原材料及其技术实施出口管制的措施,欧盟委员会呼吁我国采取一种基于明确安全考虑、符合 WTO 规则的出口限制和管控措施。^② 欧盟在“稀土案”“原材料案”和“印尼出口限制措施案”中的立场已经隐含了其对于关键原材料供求不平衡的担忧以及对出口管制采取坚决行动的态度。因此,我国对关键原材料贸易实行的限制措施有可能会引发贸易争端。目前援引国家安全例外的 WTO 实践主要是基于“国际关系中的紧急情况”这一抗辩理由,而已有裁决表明专家组对被诉方成功援引安全例外条款设置了较高标准。^③ 因此,一国实施的关键原材料安全措施可能难以满足“国际关系中的紧张情况”的严格标准,继而很难成功援引安全例外条款进行抗辩。

国家安全范围的扩大化为中国未来与欧盟进行 FTA 谈判时将关键原材料安全纳入国家安全例外提供了可行性。鉴于“国家主权”和“领土完整”等传统国际安全概念已不再能反映国际安全环境发生的深刻变化和解决迫在眉睫的威胁,^④ 国家安全的内涵早已突破了传统的国防军事安全的范畴,扩展至气候变化、经济安

^① European Commission, “EU Proposal on Energy & Raw Materials: Explanatory note”, 2017-09, <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/dea9b404-541c-4cbe-86f9-4e46-d1ec5a45/details>, 访问日期: 2024-11-20。

^② “EU Concerned over China Export Controls on Metals Used in Chips”, *Reuters*, 2023-07-04, <https://www.reuters.com/technology/eu-concerned-over-china-export-controls-metals-used-chips-2023-07-04/>, 访问日期: 2024-11-17。

^③ 黄世席、尚轩宇:《欧盟〈反经济胁迫条例〉:制度设计、合法性及我国因应》,载《德国研究》,2024年第4期,第76-94页,这里第93页。

^④ Mely Caballero-Anthony, “Non-Traditional Security Concept, Issues, and Implications on Security Governance”, *Georgetown Journal of Asian Affairs*, Vol. 3, No. 1, 2016, pp. 5-13, here p. 7.

全、能源安全等新领域。中国将资源安全、供应链安全等非传统安全纳入国家安全的做法也证明了这一点。随着资源安全同政治安全、国土安全、军事安全和经济安全等11种安全共同纳入国家安全体系,^①资源安全首次被提升至国家安全的战略高度。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》亦提出要“保障能源和战略性矿产资源安全”。^②党的二十大报告中再次强调资源安全对于国家安全的重要性,要求确保“能源资源、重要产业链供应链安全”,“提升战略性资源供应保障能力”。^③目前,我国已形成以《矿产资源法》《矿产资源法实施细则》《刑法》《国家安全法》《外商投资法》《稀土管理条例》《出口管制法》以及《两用物项出口管制条例》等为代表的法律框架,从矿产勘探、开发、投资和贸易等多个方面确保我国战略性矿产资源安全。^④此外,我国作为第三方在“俄罗斯—过境运输案”中提交的意见也表明了倾向于适当扩大国家安全范围的立场。^⑤鉴于国家安全越来越多地被用作出口管制的理由,我国可以在未来中欧FTA谈判中将关键原材料相关规定纳入安全例外条款,明确国家可基于维护基本国家安全利益而对关键原材料实施出口管制。^⑥

五、结 语

关键原材料的国际竞争加剧了资源出口国和进口国之间的贸易政策差异。近年来,欧盟通过积极同资源出口国达成贸易伙伴关系,并在与这些国家签订的FTA中纳入关键原材料章节,确保以更低的价格和更少的障碍获取关键原材料。尽管实现这一雄心困难重重,但晚近欧盟与发展中国家达成的FTA仍成功纳入了关键原材料章节。从目前的发展趋势来看,这种做法将会继续存在,并且很可能会被其他资源进口型发达国家所效仿,由贸易限制措施而引发的贸易争端也会呈现

^① 《习近平:坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》,新华网,2014-04-15, http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm, 访问日期:2024-11-13。

^② 新华社:《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的议》,中国政府网,2020-11-03, https://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm, 访问日期:2024-11-18。

^③ 新华社:《习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,中国政府网,2022-10-25, https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm, 访问日期:2024-11-13。

^④ 王江:《论中国战略性关键矿产资源安全的法律监管》,载《中国人口·资源与环境》,2021年第11期,第1-10页,这里第1页。

^⑤ Russia — Measures Concerning Traffic in Transit, WT/DS512/R/Add. 1, Annex D-4 (Executive summary of the arguments of China), 5 April 2019, paras. 8-9.

^⑥ 黄世席:《中国投资条约中的国家安全例外条款:文本发展、法律应对与范本建议》,载《甘肃政法大学学报》,2024年第3期,第31-47页,这里第46页。

增长趋势。不过，欧盟这一举措遭到了许多发展中国家的批评，也引发了学者的担忧。

中国 FTA 中的关键原材料规制起步较晚，发展时间较短。尽管我国已认识到关键原材料的重要性，但现有 FTA 尚未充分发挥保障关键原材料供应的作用，不仅涵盖的 FTA 数量有限，且与关键原材料出口国缔结的 FTA 较少。此外，现有 FTA 中的关键原材料规制主要依赖软法协调，未能有效约束缔约方的出口管制行为。^① 上述差异表明，中国 FTA 中的关键原材料规制较欧盟更为温和且更具合作性，这也决定了以关键原材料合作为代表的软法性条款将在中欧潜在 FTA 中的关键原材料规制中占据主导地位。当前中国缔结的 FTA 鲜少直接提及关键原材料规制的内容，这为中国参与相关规则的制定提供了契机。作为《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)的重要缔约国和主要推动方，中国促成的多项规则突破表明自身在亚太地区乃至全球范围内的影响力正在不断提升。因此，我国应加强对关键原材料贸易议题的关注，在提升对关键原材料贸易规则的制度性话语权方面有所作为。同时也应看到，中欧潜在 FTA 中的关键原材料规制对于出口矿产资源的发展中国家也具有一定借鉴意义，将关键原材料安全纳入安全例外条款无疑为资源出口国保留了一定的政策空间。在资源安全重要性不断提升的背景下，未来在与欧盟就 FTA 中的原材料规制进行谈判时，我国应以人类命运共同体理念为指引，注重寻求贸易自由化和国家管制权之间的平衡。

责任编辑：江语林

^① Weihuan Zhou/Victor Crochet/Haoxue Wang, “Demystifying China’s Critical Minerals Strategies: Rethinking ‘De-risking’ Supply Chains”, *World Trade Review*, First View, 2025, pp. 1–25, here pp. 15–17.