



中国加入 WTO 后的 林业对外政策问题研究

朱永杰 刘俊昌 等著

中国林业出版社

中国加入 WTO 后的林业对外 政策问题研究

朱永杰 刘俊昌 等著

中国林业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国加入 WTO 后的林业对外政策问题研究/朱永杰等著. - 北京:中国林业出版社, 2004.6

ISBN 7-5038-3806-x

I. 中… II. 朱… III. 林业政策:对外政策-研究-中国
IV. F326.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 061566 号

出版 中国林业出版社(100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

E-mail cfphz@public.bta.net.cn 电话 66184477

发行 中国林业出版社

印刷 北京林业大学印刷厂

版次 2004 年 7 月第 1 版

印次 2004 年 7 月第 1 次

开本 880mm×1230mm 1/32

印张 9

字数 270 千字

印数 1~1000 册

定价 45.00 元

《中国加入 WTO 后的林业对外政策问题研究》

著者名单

朱永杰	刘俊昌	刘 萍	靳 芳
陈晓倩	李彧挥	李小勇	杨俊卿
高 岚	曹方平	孙文祥	邵爱英

前 言

20 世纪 90 年代，随着中国社会改革开放的不断深入和加入 WTO 步伐的加快，中国各个行业与加入 WTO 相关问题的研究受到广泛的关注。林业在以往的相关研究中，比较重视林产品贸易的关税问题，随着中国加入 WTO 并在 WTO 框架下进行各方面的改革，国内林业企业的竞争力（包括政府对于林业的支持力度等）、林业国际经济和技术合作等问题的研究更具有重要的意义。相关研究的重点也必须有所扩展，并更加深入。

本书在以往对于林产品贸易和关税等问题的研究基础上，立足于市场经济体制的基本方向，密切结合中国林业改革开放的实际，对中国林业进一步对外开放的政策框架作了描述，更加关注了林业引进外资、国际经济与技术合作和森林认证等目前中国林业对外政策研究中比较薄弱的部分，并进行了比较全面的研究和探讨。

林业对外政策涉及面比较宽，它与国内经济的发展，林业的发展和需要有密切关系。随着国家不断向国际社会开放、科学技术的进步、社会经济的发展，一个国家的对外政策也会由封闭、保守、被动、个别领域的状态逐步向开放、积极、主动和全方位的状态过渡。

从对林产品贸易的行业管理角度来看，林业对外政策的研究，应侧重于国际商用森林资源的生产、林产品加工与经营产业的管理与技术发展、估计林产品市场供需走向和价格变化等方面的研究，为国内林业产业的发展提供必要的信息，同时积极参与林产品贸易的事务。

从世界环境保护和社会经济发展的实际情况来看，基于对天然林资源的开发利用，向市场提供各种林产品的经营和贸易行为将会越来越受到国际国内社会的强大压力。而通过人工林的经营在可持续发展的理论和技术指导下扩大森林资源生产，将成为未来世界经济发展的重要组成部分，因此林产品贸易可能会在商业人工林经营的基础上出现新的发展机遇。

林业对外政策的基本原则必须服从于国家整体外交，服务于林业建设。本着这个基本原则，根据国际国内林业发展的实际，考虑到中国林业发展新阶段的需要，林业对外政策的基本目标应是：以积极进取的精神，通过对相关问题进行深入和全面的研究，创造条件，参与国际林业相关事务的各项工作，为林业参与国际相关事务创造更加广阔的空间和有利条件。

中国加入 WTO 以后，参与的国际事务迅速增多。在林业、国际贸易与环境、动植物卫生检疫、绿色贸易壁垒等方面有许多工作需要中国参与。在国家环境保护和绿色经济发展过程中，中国也有极大的空间介入或参与国际事务。在中国加入 WTO 以后，中国成为世界经济运行体制的成员之一，包括林业在内的国民经济各组成部分均要求更多地与其他国家和社会进行相互广泛的信息交流。

从目前的情况来看，世界贸易组织有可能在“关于贸易与环境的部长决定”基础上制定新的环境与贸易协定。从国内来看农业、林业、商务、环境保护等部门都与此有关，而林业部门除了对相关环境保护事务有所了解以外，对大多数贸易与环境问题还没有接触。这种状况与中国林业在环境保护和可持续发展中的地位和作用是不相称的。

中国的林业发展，需要行业管理的支持和国内以及国际经济与技术广泛的合作，还需要利用先进的信息和通讯手段增强对林业宣传的力度，同时系统和全面地加强对国外林业信息的交流力度，使中国林业真正与国际接轨，与国际社会用共同语言进行交流。

由于在以往的相关研究中，涉及本书的有关研究和资料并不系统，再加上中国的林业管理体制还受到计划经济体制的影响，对社会的开放程度有一定的限制。作者在研究过程中深切地感到，林业对外开放的问题不仅仅是一个关税问题，也不仅仅是林业部门自己的事情；林业对外开放与国内林业改革和总体政策有密切的关系，与林业工作者对于市场经济体制的理解和认识有密切的关系。

由于本书内容涉及面比较宽，又受研究人员的水平所限，驾驭这样一个研究课题有较大的难度，在研究过程中，由于资料的系统性不够，对于部分问题的研究尚待进一步深入，认识可能存在不妥当的地方，恳切希望读者批评指正。同时真切地希望对于本课题研究感兴趣的学者和

前 言

实际工作人员继续对本课题涉及的内容进行深入的研究，为中国林业的进一步对外开放贡献力量。

在本书的研究过程中，朱永杰负责对书中研究总体内容的设计和组织的编写研究的主报告，以及完成对全书内容的统稿；刘俊昌、靳芳负责研究的协调和组织，参与主报告部分内容资料收集和研究工作；刘萍负责林业引进外资和林业对外经济合作部分的研究工作；陈晓倩负责森林认证问题的研究；李彧挥负责国际绿色贸易壁垒问题的研究；李小勇和杨俊卿负责林产品贸易的问题部分内容的研究。其他研究人员参加了部分资料的收集和整理工作，研究生徐薇参加了对稿件的校对工作。

本书的研究和著述出版，得到了国家林业局重点课题的资助，得到了国家海关总署、国家林业局有关司局、国家林业局世界银行办公室领导和工作人员的大力协助，在此表示衷心的感谢。本书研究内容涉及了大量的参考资料，特别是中国加入 WTO 与农业发展的相关研究对本书提供了大量有价值的资料，在此致以深深的感谢。

作 者

2004 年 6 月 21 日于北京

目 录

前 言

研究总论

一、引 言	(2)
二、林业对外政策面临的国际形势	(7)
三、林业对外政策与可持续发展的关系	(10)
四、林业对外政策的影响因素	(12)
五、林业对外政策的基本框架	(39)
六、林产品贸易与林业对外政策	(44)
七、林业对外经济技术合作	(74)
八、世界经济、贸易与环境问题	(87)

专题研究

I 林产品贸易的问题研究	(118)
II 林业对外经济合作问题研究	(133)
III 林业利用外资问题研究	(147)
IV 国际绿色贸易壁垒问题研究	(182)
V 林业认证——森林认证问题研究	(225)

附件 1 中国加入 WTO 议定书简介	(251)
附件 2 WTO 部分成员的农业管理体制变革	(253)
附件 3 WTO 部分成员农业国内支持政策的调整	(259)
附件 4 世界贸易组织有关协议中的环境条款	(267)

附件 5 主要国际环境保护公约名录	(270)
附件 6 我国有关资源与环境保护的法律、法规	(273)
附件 7 森林认证的相关网站	(278)
 参考文献.....	 (280)

研究总论

一、引言

经过 15 年的不懈努力,中国于 2001 年 11 月 11 日在卡塔尔的多哈签署《中华人民共和国加入 WTO 议定书》。该议定书 2001 年 12 月 11 日正式生效,从议定书生效日起,中国成为世界贸易组织正式成员。

世界贸易组织(WTO)是世界上规范多边贸易制度和多边经济贸易规则的国际组织。在世界贸易组织体制下,WTO 成员遵循统一规范的市场运行规则。

中国的林业也面临同样的环境条件,加入 WTO 后,中国林业的国际交往日益频繁,国际交流的范围迅速扩大,国际交往的内容大大增加,这对中国林业的对外政策提出了新的课题。

(一) 研究的背景

加入 WTO 后,对中国经济来说意味着在更大范围内、更深层次上进行市场经济体制的改革,经济运行以市场机制为资源配置的基础。中国经济将在更大范围内、更深层次上参与全球竞争;我国的国际经贸合作关系将从双边经济合作为主向 WTO 多边经济合作体系转变;我国从有限范围和有限领域开放向全方位开发转变;我国商品和生产要素在全球范围流动自由化程度将逐步提高,国内市场国际化进程将不断加快。

本书的研究属于应用研究范畴,我国林业工作者已经注意到加入世贸组织后林业面临的新形势,认识到了机遇和挑战并存,先后在 1995 年开展了“中国‘入关’:林业面临的机遇与挑战”项目的研究,项目首次研究了“入关”的林业产业对策问题;2000 年国家林业局发展计划与资金管理司也提出了“加入 WTO 林业面临的问题与对策研究”。上述研究主要是针对加入 WTO 后的林产品关税、林业产业发展、市场供求、企业改革等与林产品进出口和林业产业等相关的微观问题进行研究的,这些研究取得了一定的成果。

但由于没有考虑到加入世贸组织实际上对政府的林业管理和相关政策制定必须涉及更加广泛的林业发展政策、非关税措施和绿色壁垒、林业市场管理与贸易政策、林业行业与企业国际竞争力、林业与社会的关系等问题,研究的深度和宽度都难以适应我国林业发展与加入世贸组织新形势的变化。因此,有必要对中国加入世贸组织所面临的新形势以及

由此而产生的一系列问题对中国林业所产生的影响进行研究,探讨中国林业在更加开放和激烈的竞争环境条件下的相关策略和宏观管理政策和措施。

(二) 研究的目的

中国林业经过 50 多年的艰苦奋斗取得了举世瞩目的成绩,在林业发展的过程中,林业的对外开放做出了重要贡献,在开展林产品贸易、引进外资、对外经济技术合作等方面开展了许多工作。

中国加入世界贸易组织,标志着中国的经济发展和改革开放进入了一个崭新阶段:一是中国改革开放已进入从改革促进开放向开放促进改革转变,二是中国从探索性改革向按世界贸易组织规则和时间表要求进行改革转变,三是中国从有限范围和有限领域开放向全方位开放转变,四是中国的市场经济体制从传统市场经济向符合世界贸易组织规则的开放市场经济体制转变。^①

加入 WTO 后,对中国经济来说意味着在更大范围内、更深层次上进行市场经济体制的改革,经济运行以市场机制为资源配置的基础。中国经济将在更大范围内、更深层次上参与全球竞争;我国的国际经贸合作关系将从双边经济合作为主向 WTO 多边经济合作体系转变;我国从有限范围和有限领域开放向全方位开发转变;我国商品和生产要素在全球范围流动自由化程度将逐步提高,国内市场国际化进程将不断加快。

中国的林业随着中国加入 WTO 也面临新的发展环境,市场经济体制的建设和发展要求:①要求林业的经营和管理更加开放,建立和完善在市场经济体制条件下运行的基本规则;②政府对林业的管理也从直接从事林业建设转移到宏观调控;③中国林业需要制定一系列的规则来保证林业在市场经济体制下的健康发展;④加快林业市场化、产业化和企业化的进程。

与此相适应,中国的林业对外政策也面临新的和重要的转变。首先,林业对外政策所涉及的范围扩大了,林业对外交往由引进外资和技术等有限的交流发展到在文化、经济、贸易、技术等各个领域的交流与合作;其次,对外交往的方式也发展了变化,由接受国际支持发展到双

^① 程惠芳等,《WTO 与中国经济》,杭州:浙江大学出版社,2003

向交流交往；由被动地迎接交往发展到主动进行对外交往，实现经济、技术和文化的多领域交流。

本书研究的目的是通过对面临的新形势以及由此而产生的一系列问题对中国林业所产生的影响进行深入和系统的研究，研究林业对外开放发展的方向，探讨林业对外开放与林业发展之间的关系，探讨适应以市场经济为基础的，更加开放和激烈的竞争环境条件下的林业管理政策。为政府主管部门提供制定政策、决策的理论依据和策略内容，对加快林业的改革和提高中国林业的国际竞争能力提供相应的政策和管理支持。

（三）研究的意义

世贸组织是一个以贸易自由化为宗旨的国际组织。中国加入世贸组织意味着中国的国民经济将在一个更加开放的环境下发展，经济和社会发展进一步纳入世界经济一体化的轨道。更加开放和日益激烈的竞争是所有国内行业、产业以及企业面临的共同形势。

我国的林业正处在由计划经济向市场经济改革和林业的发展由以获取木材为主要目的对天然林和用材林经营向以生态环境建设为主体，包括林业产业体系建设在内的现代林业发展的重要转型时期。中国加入WTO以后对中国林业的发展提出了新的要求，要求深化中国林业的市场经济改革。

中国加入世贸组织为中国的林业提供了更加广阔的发展空间，为中国的市场提供了丰富的资源和林产品供给，以及大量的先进技术、信息和管理经验，同时也给相对发展落后的中国林业宏观管理和林业企业发展提出了新的项目和挑战：①中国的林业必须建立在市场经济条件下运行和发展的管理和政策体系，通过开放和竞争，而不仅仅是依靠国家的投入、计划与行政管理体制来管理林业；②中国的林业行业和企业必须迅速提高竞争能力，以适应新的形势；③中国的林业管理和政策必须制定相应的对策措施解决迫切需要解决的问题。

中国的林业虽然经过 50 多年的努力取得了巨大的成就，但是由于林业发展的基础比较薄弱，计划经济的影响比较大，中国林业在长期的发展过程中尽管规模扩大了，为社会提供的经济、生态和社会效益增加了，但林业行业本身的发展过分依赖政府的支持和扶持，林业产业，特

别是国有林业产业（目前依然是中国林业发展的主体）还没有完全具备在市场中与其他行业进行平等竞争的能力。

因此，林业的发展需要在生产领域不断采用新技术，通过管理提高林业发展的规模和效率，同时在林业领域建立和完善社会主义市场经济体制，这是林业生产不断发展的重要保障。林业生产、技术和管理的发展都需要更加广泛的国际交流来实现中国林业发展的长期目标，更重要的是通过深入和广泛的国际交流在社会经济的可持续发展方面使林业发挥更加重要的作用。

项目的研究正是针对上述形势开展深入的理论和时政研究，因此，具有重要的理论和现实意义。

第一，有利于中国林业的对外交流。

可持续发展是世界关注的焦点，林业的国际化趋势也愈加明显。贸易自由化、经济发展全球化和可持续发展化正成为与世界各国互相关联，相互作用、相互影响的重要因素。在可持续发展理论的指导下，以中国加入 WTO 作为背景研究中国林业的对外政策对于中国的林业发展具有重要的意义。

第二，有利于系统学习市场经济发达国家林业发展和管理的经验。

改革开放以来，中国对于林业发达国家的林业技术开展了多方面的研究，通过研究提高了中国林业发展的技术水平。与此同时虽然也对林业发达国家的经济和管理问题进行了研究，但全面性和系统性还存在欠缺，对中国林业管理的指导和借鉴意义没有充分发挥出来。本课题的研究将在林业对外政策的框架方面进行研究，使林业对外政策的制定更加全面和系统。

第三，可以促进我国林业产业管理和技术革新。

对当前国际绿色贸易壁垒措施的研究，可以掌握目前西方发达国家的产业管理和生产技术的最新动态，结合我国的实际情况和借鉴发达国家的先进经验和技术，制定我国产业管理和技术革新的对策。

第四，有利于林业的国际交流和合作。

通过对林业对外政策的研究，可以了解林业在交流与合作中存在的问题和不足之处，可以促进林业对外交流的发展。对于今后林业对外交流可能遇到的问题提出超前研究的建议，有利于我国以积极的态度参与

国际林业事务，提高中国林业的国际地位。

(四) 研究的主要内容

1. 主要内容

项目的主要内容是以中国加入 WTO 为背景，研究中国林业对外相关政策与管理对策措施。结合我国林业发展的实际，通过对加入世贸组织为背景的林业对外管理和政策进行全面系统的研究；结合以往的研究对关税、非关税措施和绿色壁垒变化对林产品市场的影响进行更加全面的研究，以制定相关的林产品贸易政策及其管理措施；研究国际绿色认证对中国林业可持续发展的影响，探讨相关的管理措施；研究中国林业行业与企业国际竞争力问题，制定提高行业和企业竞争力的相应政策；研究中国林业引进外资问题及其政策和管理体系；研究林业对外经济合作的相关政策。为中国林业面临加入世贸组织条件下的，林业相关管理和政策问题研究出一整套在理论上可行，实践上可操作的管理策略、措施和政策。

研究主要内容包括中国加入 WTO 以后，中国林业对外政策所设计的基本范围和内容；林业对外政策发生变化的主要方面和文化、经济、贸易、技术等各个领域的交流与合作的基本内容。

2. 研究涉及的主要问题

研究主要涉及以下几个方面的问题：

第一，林业对外政策的框架。以林业加入 WTO 作为基本背景，研究中国林业在更加开放的国际国内环境条件下，林业对外经济技术合作、引进技术和外资、环境与贸易等基本问题，探讨今后中国林业对外政策的基本目标、内容、与林业发展的相互关系等，并通过经济、体制、管理等方面的因素研究这个政策框架的合理性。

第二，林业对外政策发生变化的主要方面。主要包括林业对外交往在文化、经济、贸易、技术等各个领域的交流与合作的基本内容。

由于中国的林业处于发展阶段，林业经济的积累，社会对生态环境不断提高的要求，可持续发展的需要都使中国的林业既具有产业性质，又具有公共事业性质。中国的林业不仅需要创造经济效益，而且还需要在生态和社会效益方面发挥巨大的作用。

由于中国经济正处在社会主义市场经济体制建设的过程中，在生产

领域的改革还正在进行中，但流通领域的市场体系建设已经逐步走向社会大市场的轨道，所以林产品贸易在很大程度上已经不完全是林业领域的问题，而是社会经济发展的一般问题。因此在林业经济发展的过程中，林产品的流通越来越具有一般商品流通的特征，在中国林业以改善生态环境为林业中心任务的今天，林产品贸易并不是林业对外政策研究的首要内容。

第三，对环境与贸易问题进行初步探讨。环境与贸易问题是国际经济贸易与合作中的一个重要问题，包括绿色贸易壁垒、环境保护、可持续认证在内的一系列问题都将成为 WTO 今后研究的重要问题。

在以往的 WTO 相关问题研究中，林业难以在其中发挥重要作用，仅仅是在部分工业贸易和相关农产品贸易和农业协议中涉及部分林业问题，林业与 WTO 相关问题的研究难以深入进行。从目前的情况看，林业经济还没有开展相关问题的系统研究。

考虑到林业在环境与贸易问题中的重要性，林业应该在这个问题研究中发挥重要的作用，这部分是针对林业在环境与贸易问题中的重要作用和意义进行研究，使林业经济管理领域重视和开展相关研究工作。

二、林业对外政策面临的国际形势

林业的对外开放政策受多种因素影响，其中与经济管理体制和经济运行机制有密切的关系，在计划经济条件下的林业对外政策与政府的林业发展战略和相关政策有密切关系。在市场经济条件下，林业对外政策不仅受政府的林业发展战略和相关政策的影响，还与林业在市场机制条件下世界各国在 WTO 框架下的国际贸易体系和世界可持续发展趋势的林业发展和合作状况有密切关系。

林业对外政策涉及的面比较宽，它与国内经济的发展，林业的发展和需要有密切关系。中国加入 WTO 以后虽然对于林业的对外政策有一定的影响，但并不像一般产品贸易那样产生直接的影响，而是通过林业生产和林业与国民经济发展的关系而发挥广泛的间接作用。这主要是由于 WTO 是世界上规范多边贸易制度和多边经济贸易规则的国际组织，致力于 WTO 世界贸易的自由化和维护国际贸易的秩序，而林业还必须肩负生态环境建设的重要任务。世界环境的恶化和国际经济一体化的趋

势使林业的发展面临新的情况和新的问题。

1. 经济的发展带来一系列的资源短缺和环境问题

工业经济和科学技术的飞速发展，促进了全球经济的高速发展，但环境问题也越来越突出：森林破坏、水土流失、沙漠化、全球气候变暖，生物多样性退化和减少，跨国家的环境问题不断恶化。

过去的环境问题虽然普遍地发生在世界各地，但是影响的范围、危害的对象或产生的后果主要集中于污染附近或特定的生态区域，呈现出点源性、局部性、特定区域性等特点。但是随着经济的发展，环境问题也表现出明显的全球性了。环境问题全球化产生了一些后果：大气臭氧层耗减、生物多样性退化和减少、全球气候变暖、酸雨频繁出现等，这些后果严重影响人类社会经济发展、生物生存、环境变迁。

由于自然资源和生态环境常常是跨国界的，由于破坏资源和环境所产生的问题常常也是跨国界的，所以世界各国和各种国际组织对于自然资源和生态环境问题都给予高度重视，对于由此而产生的问题常常需要通过国际间的协商和合作来解决，所以林业的国际经济和技术合作越来越广泛。

各种国际组织对于世界各国在保护自然资源和生态环境方面的努力也给予了高度的重视。但是在导致自然资源短缺和生态环境问题的种种根源中，对于经济利益的追逐和区域或国内经济发展的压力是最重要的根源。

2. 贸易自由化加剧了资源和环境问题

在环境问题全球化问题中，贸易自由化扮演了非常重要的角色。自由贸易与环境问题可以追溯到贸易的经典理论——比较优势理论。比较优势理论认为当两个人生产两种物品时，同一个人不可能在这两种物品的生产中都具有比较优势。当每个人专门生产自己有比较优势的物品时，经济的总产量就增加了，每个人可以通过以低于自己生产时的机会成本的价格得到一种物品，而从贸易中获益。比较优势理论推崇的是贸易自由化。发达国家在科技产品生产方面具有比较优势，而广大发展中国家和贫困国家在资源型方面具有比较优势，出口结构中，资源型初级产品占有相当大的比重。当前，资源产品的贸易价格并不包括资源开发过程的损失、资源价值等在内的环境成本，造成贸易扭曲。发达国家以