



中国环境与发展国际合作委员会
成果丛书

WTO新一轮谈判环境与贸易问题研究系列丛书
之六

加入 WTO 与 国内环境政策调整

JIARU WTO YU GUONEI
HUANJING ZHENGCE TIAOZHENG

夏 光 冯东方 吴玉萍 著

中国环境科学出版社

WTO 新一轮谈判环境与贸易问题研究系列丛书

之六

加入 WTO 与国内环境政策调整

· 夏 光 冯东方 吴玉萍 著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

加入 WTO 与国内环境政策调整/ 夏光著. —北京: 中国环境科学出版社, 2005. 1

(WTO 新一轮谈判环境与贸易问题研究系列丛书; 6)

ISBN 7-80209-015-6

I. 加... II. 夏... III. 环境政策—研究—中国
IV. X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 016082 号

责任编辑 高速进

出版发行 中国环境科学出版社

(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)

电 话: 010-67112749/67113412

传 真: 010-67113420

印 刷 北京市联华印刷厂

经 销 各地新华书店

版 次 2005 年 2 月第一版 2005 年 2 月第一次印刷

印 数 1—3000

开 本 880×1230 1/32

印 张 4

字 数 110 千字

定 价 168.00 元(全套书共 7 册)

【版权所有, 请勿翻印、转载, 违者必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社发行部更换

WTO 新一轮谈判环境与贸易问题研究系列丛书

编委会

编辑委员会主任：解振华

编辑委员会副主任：祝光耀 王玉庆 潘岳

顾问：叶汝求

编辑委员会委员：彭近新 徐庆华 陈斌 王夙理
张联 罗毅 李新民 吴波
岳瑞生 唐丁丁 夏光

编辑委员会办公室：郭敬 王卫 别涛 彭德富
梁鹏 朱广庆 黎勇 方莉
王克忠 董瑶 吴玉萍 李霞

国家环境保护总局 WTO 环境与贸易谈判技术支持专家组：

胡涛 程路连 沈晓悦 国冬梅
俞海 夏光 吴玉萍 冯东方

序

20 世纪 90 年代以来，贸易与环境问题成为各国广为关注的焦点。世界贸易组织（WTO）已经把贸易与环境作为一个新的议题纳入新一轮谈判进程。作为 WTO 新成员的中国，面对新一轮谈判的新的议题，如何应对挑战是摆在我们面前的一项重大研究课题。我们欣慰地看到，中国环境与发展国际合作委员会 WTO 与环境课题组及国家环境保护总局环境与经济政策研究中心的专家们在长期研究积累的基础上，对目前 WTO 新一轮贸易谈判中贸易与环境问题进行了一系列超前研究。该系列丛书就是他们的阶段性研究成果，我很高兴应邀为该丛书作序。

改革开放以来，我国的对外贸易发展迅速。2003 年的对外贸易额达到 8 400 亿美元，跃居全球第三位。特别是我国在 2001 年加入 WTO 后，不仅给我国的对外贸易带来了重大机遇，对环境也产生了深远而巨大的历史性影响。WTO 长期以来形成的一系列原则与规定，不仅涉及贸易，同时也与环境问题相关；如何评价重大贸易政策对我国环境的影响程度、范围、区域等，对环境科学工作者来说是一个重大挑战。加入 WTO 对我国的生态环境管理会产生全面和深刻的影响，尤其是我国与贸易相关的环境措施（包括法律、法规、政策、司法判决和行政裁决等）的制定主要从国内角度出发，在立法程序和公布程序上与 WTO 透明度原则的要求还有较大的差距。

此外，加入 WTO 对我国的环境状况也有重大影响。这种影响有直接的、短期的，但更多的是间接的、长期的，既是难得的进行结构调整的历史机遇，又在某些方面增大了环境压力。摆在我们环保部门面前的一项重要任务就是：如何通过调整贸易政策来改善我国的经济结构，从而使 WTO 对我国的正面环境影响最大化、负面环境影响最小化。

一方面，贸易政策对环境有重大影响；另一方面，环境标准也会对贸易产生深层影响。由于我国与发达国家的生态环境标准还存在一定差距，因此为他国对我国实施绿色贸易壁垒制造了口实。国外环境措施（包括合理的环境措施与不合理的绿色壁垒）已对我国一些行业和产品在市场准入构成了不利影响。摆在我们环保部门面前的另一项重大任务就是：如何适应发达国家的生态环境标准，并逐步提高我国自身的生态环境标准，学会使用 WTO 的争端解决机制，克服对我国的绿色贸易壁垒。

我阅读了丛书的草稿，发现该丛书在回顾 WTO 贸易与环境谈判的基本进展基础上，探讨了我国参与新一轮谈判处理贸易与环境问题应持有的原则立场，围绕多哈发展议程前瞻性地开展了 WTO 多边贸易规则与多边环境协定的关系、消除环境货物和服务贸易的关税与非关税壁垒、环境措施对市场准入的影响、知识产权协议谈判中的贸易与环境问题、贸易与环境谈判中生态标签问题等主要专题的初步研究。此研究对于我国制定和调整国内有关环境政策、贸易政策提供了决策参考。同时，也对我国更加有效地参与 WTO 贸易与环境议题谈判具有十分重要的积极作用。

我相信，该丛书的出版将为 WTO 新一轮谈判中贸易与环境议题研究注入新的活力，填补我国贸易与环境问题研究的空白。这不仅有利地推动了我国 WTO 新一轮谈判贸易与环境问题的深入研究，而且对我国积极参与新一轮贸易与环境谈判，迎接“入世”后的机遇与挑战，促进我国以及全球贸易与环境协调发展，都具有十分重要的理论价值与实践意义。

期待着我们的专家们有更多、更好的关于贸易与环境的研究成果问世。

解振华

前 言

自从我国积极开展入世谈判工作以来,有关入世对我国社会经济各方面影响的研究就一直是各界关注和研究的热点,其中入世对我国环境的影响也是研究的热点问题之一。环境是社会经济活动的基础,同时社会经济活动又无时不在影响和改变着我们赖以生存的环境。WTO 的宗旨是要在全球范围内促进贸易的自由化,实现贸易利益最大化。入世后,我国的现行环境政策能否适应 WTO 有关原则和规则的要求?入世后我国对外贸易的自由化程度将进一步提高,这种贸易的发展变化对环境造成的直接和间接影响都有哪些?存在怎样的环境风险?我国目前的环境保护政策能否应对上述变化的需求?如何利用环境政策来促进我国的贸易利益和环境利益?这些都是当前迫切需要研究和解决的问题。

国家环保总局环境与经济政策研究中心在国家环保总局有关部门的大力支持和配合下,在 2002 年就成立了 WTO 环境与贸易谈判技术支持专家组,分六个专题从不同的侧面,由不同的专家负责开展相关问题研究,其中第六专题就侧重于“入世后国内环境政策调整研究”。该专题的具体研究任务由夏光、冯东方、吴玉萍具体负责,本书就是第六专题初步研究成果的具体体现。

全书共分七章,分别从不同的侧面研究和分析入世后国内环境政策面临的一系列挑战,提出了我国环境政策调整的方向和策略。

第一章,主要分析了入世后国内环境政策调整研究的背景,提出了入世后国内环境政策调整研究的迫切性和研究方向,由冯东方、吴玉萍负责编写。第二章重点分析了 WTO 规则与环境管理政策的关系,揭示了二者之间的矛盾和协调统一,由夏光负责编写。第三章主要介绍和分析了我国环境管理政策的原则、方针、政策体系和主要环

境管理制度,由夏光、冯东方负责编写。第四章研究了加入 WTO 对我国环境政策面临的挑战,重点从两个方面对入世后国内环境政策调整的方向和策略进行了分析:一是 WTO 规则与国内环境政策的调整方向和策略;二是入世后贸易及相关活动变化对我国现行环境政策的挑战及环境政策的调整方向和策略,由冯东方、吴玉萍负责编写。第五章重点分析了与废物、化学品贸易相关的环境管理政策的调整,由吴玉萍、周红负责编写;第六章分析了多边贸易协议与 WTO 规则的主要潜在冲突及其对我国环境政策的影响,由程路连负责编写。第七章初步分析了 WTO 多哈谈判中涉及的五个环境问题对我国环境政策的影响,由程路连、国冬梅、沈晓悦、俞海、胡涛负责编写。

本书稿由夏光、冯东方审定,冯东方负责了本书的校订和审议工作,撰写了本书的前言。WTO 环境与贸易谈判技术支持专家组对第四章有关 WTO 规则与国内环境政策的调整方向和策略的研究提供了宝贵的意见,高彤对本书稿的校订工作给予了大力支持,在此表示衷心的感谢!

入世后国内环境政策调整研究是一个十分复杂和庞大的研究课题,本书所反映的也主要是我们阶段性研究的初步成果。同时,由于时间、经历和学识的局限,研究还有待进一步深入,书中的不足和错误也在所难免,敬请读者批评指正!

目 录

第 1 章 入世后国内环境政策调整研究的背景	(1)
1 入世对我国的环境政策提出挑战	(1)
2 WTO 框架内环境与贸易议题的兴起	(2)
3 环境政策调整是实现环境管理以外促内的必要途径 ...	(3)
第 2 章 WTO 规则与环境管理政策的关系	(5)
1 WTO 的法律框架	(5)
2 与国内环境政策调整相关的 WTO 规则	(6)
3 WTO 规则与环境政策的本质差异	(11)
4 WTO 规则与环境政策的协调统一	(13)
第 3 章 我国与贸易相关的环境政策现状	(16)
1 我国环境政策的方针和原则	(16)
2 我国环境政策体系	(19)
3 我国环境政策主要类型	(25)
4 我国主要环境管理制度	(28)
第 4 章 加入 WTO 对我国环境政策的挑战	(40)
1 WTO 框架下环境政策的选择及日本的经验	(40)
2 WTO 规则与我国现行环境政策的调整方向	(44)
3 入世后贸易及相关活动变化对我国现行环境政策的挑战	(50)
4 应对“绿色贸易壁垒”的挑战,建立促进贸易的环境政策 体系	(60)
5 环境信息公开、公众参与成为环境政策调整的新趋势.....	(65)
6 保护濒危物种、动植物资源和人类健康的环境政策	(66)
7 控制消耗臭氧层物质进出口管理政策	(67)

8 关于环境保护产品、环保产业管理政策	(67)
第5章 与废物、化学品贸易相关的环境管理政策的调整 ...	(70)
1 废物进口环境管理	(70)
2 控制危险化学品的生产和贸易	(75)
3 入世后我国化学品管理面临的挑战	(79)
4 入世后我国化学品管理的政策调整方向	(81)
第6章 多边环境协议与 WTO 规则的主要潜在冲突及其对 我国环境政策的影响	(85)
1 PPMs 问题及其对我国环境政策的影响	(86)
2 预防原则与科学依据之间的关系及其对我们环境政策 的影响	(95)
第7章 WTO 多哈谈判中涉及的五个环境问题对我国环境 政策的影响	(104)
1 WTO 与多边环境协议关系谈判趋势及对我国环境政策 的影响	(104)
2 “环境产品与服务”谈判趋势及对我国环境政策的影响 ...	(110)
3 环境市场准入措施谈判趋势及对我国环境政策的影响	(111)
4 《与贸易有关的知识产权协议》谈判趋势及对我国环境 政策的影响	(112)
5 生态标志议题讨论以及对我国环境政策的影响	(113)

第1章 入世后国内环境政策 调整研究的背景

1 入世对我国的环境政策提出挑战

2001 年我国正式加入世界贸易组织(WTO),一方面,入世为我国创造参与国际竞争创造了更为公平合理的贸易环境;另一方面,入世也意味着我们在享受贸易利益的同时,还必须遵守世贸组织基本原则和各项协定、协议,履行我国入世的承诺,承担相应的义务。因此,入世也将同时引发我国现行政策(包括国家的法律法规、部门和地方的规章制度、行政管理手段等)与 WTO 原则和规定之间的矛盾和冲突。尤其是我国在原有计划经济向市场经济转化的过程中,一些旧体制下形成的行政管理程序、管理制度、手段和法律法规等仍然还在沿用,这必然与以市场经济为基础,奉行贸易自由化的 WTO 原则和规定产生矛盾。

入世后环境政策的调整主要体现在两个方面:一方面,从环境管理的角度看,我们现行的一些环保政策存在与 WTO 原则与规定相矛盾的地方,需要进行合理的调整;另一方面,入世后贸易活动从内容到数量上的巨大变化,也会对我国的环境产生巨大的影响。如何利用合理的环保政策、制度设计,减轻贸易发展对我国环境的不良影响,保护和促进我国贸易利益,这些都是我们在入世后环境政策调整研究中应该重点关注的问题。

2 WTO 框架内环境与贸易议题的兴起

WTO 的前身关税与贸易总协定(GATT)《1947 年关贸总协定》第 20 条(b)、(g)两款被视为原 GATT 体制中惟一的环境条款。从 20 世纪 70 年代开始,随着全球环境革命的推进,GATT 也开始讨论贸易与环境的关系问题,到 20 世纪 90 年代初,WTO 议题中出现了“环境热”,其直接结果是使乌拉圭回合一揽子成果中增添了诸多环境新规则。最显著的是《建立世界贸易组织协定》序言中已将环境保护和可持续发展原则直接包含其中。WTO 体制中的《技术性贸易壁垒协定》、《实施卫生与植物卫生措施协定》、《补贴与反补贴措施协议》、《与贸易有关的知识产权协议》等,也多处涉及了“绿色规范”。

1995 年 WTO 成立后,在总理事会下成立了“贸易与环境委员会”(CTE),CTE 成为 WTO 体制内讨论贸易与环境问题的主要讲坛。在 CTE 的组织与领导下,各成员近几年来就有关环境与贸易的 10 项既定议题进行了广泛深入的讨论。并于 2001 年 WTO 多哈第四届部长会议上将贸易与环境列入新一轮多边谈判议程。

自 WTO 成立以来,争端解决机构受理的由绿色壁垒引发的贸易争端达 100 多起。而发展中国家由于环保和技术方面较落后,成为绿色壁垒的最大受害者。原因在于《GATT 1994》、TBT、SPS 协议等“例外”条款本身为绿色壁垒提供了借口;现有的绿色壁垒标准和法规对发展中国家构成歧视;发达国家给予发展中国家的差别和优惠待遇的承诺落空。因此,WTO 关于环境保护的规定,为各国设置与环境有关的贸易技术及绿色壁垒开辟了新的“灰色区域”,从而使乌拉圭回合规定的管理贸易及非关税壁垒重又以各种绿色保护措施形成对比较成本优势的扭曲。

近几年来,贸易与环境问题一直是 WTO 中最富争议的“新议题”之一,尤其成为发展中国家与发达国家之间发生争执与交锋的焦点问题之一。发展中国家与发达国家之间在这一问题上的巨大分

歧反映了贸易与环境领域中客观存在的巨大“南北差距”。在 WTO 未来的环境与贸易谈判进程中,我国作为一个发展中国家,依然需要面对这一棘手问题,惟有深入探究这一问题,并积极参与 WTO 新一轮环境与贸易谈判,才能争取主动。

3 环境政策调整是实现环境管理以外促内的必要途径

环境政策是国家为了达到环境管理目标而采取的各种措施和手段的总和,它是综合考虑各种现实情况后研究制定的,所以当各种现实情况发生变化时,环境政策也应该相应进行调整。以前,我们主要是根据我国环境保护和经济发展的具体实践的变化来调整环境政策;入世后,作为 WTO 的成员,我们还需遵守 WTO 的有关原则和规定,这意味着实施环境保护政策的外部条件发生变化。因此,研究在这种外部条件变化下的环境政策调整是十分必要的。

我国加入 WTO,标志着我国接受和承诺 WTO 规则所确定的权利和义务,包括与贸易相联系的环境政策中的权利和义务。面对 WTO 新一轮谈判的新形势,我国环境管理政策调整应在 WTO 原则下,通过以下两个途径进行相应的调整:一是我国环境政策应依据 WTO 透明与公开、非歧视、自由贸易等基本原则,从环境管理模式、环境管理制度以及环境管理行政程序等方面加以调整,使我国环境管理政策符合 WTO 基本原则的要求;二是依据 WTO 与环境相关的具体规定对我国的环境政策进行适时调整,以应对我国加入 WTO 后贸易变化而对环境保护提出的挑战,进一步完善与贸易有关的环境法律法规体系,运用贸易措施加强国内环境管理。这不仅是维护我国环境与贸易权益的首选举措,也是实现我国环境管理以外促内的必要途径。

因此,在 WTO 框架下我国不仅要全面履行入世的承诺,遵守 WTO 的有关原则和规定,还要接受 WTO 正在谈判与争论的新议题的考验,如环境与贸易、劳工标准与贸易、竞争政策与贸易等。目前,这些新议题虽然尚处在“南北顶牛”的状态,即发达国家和发展中国

家正在激烈地争论之中,但可以肯定地说,这些新议题在不久的将来会形成多边协定并约束 WTO 各成员的贸易行为。因此, WTO 正在谈判与争论的这些新议题也必将会对我国环境政策带来新的挑战,需要我们及时跟踪谈判动态,及早加以认真研究,做到未雨绸缪。

另一方面,入世对我国的进出口贸易将产生重大影响,必将引起贸易结构、贸易规模的变化,并进而引起国内生产、投资和消费等经济领域的重大变化,这种变化最终会对环境造成重大影响。因此,在进行入世后国内环境政策调整研究中,还需要对入世后贸易变化所引发的环境问题给予足够的关注,针对出现的问题,有针对性地、适时地对相关的环境政策作出调整,尽可能减轻贸易对环境的不利影响,在促进贸易的同时保护环境。

总之,作为一个发展中国家以及 WTO 新成员,我国应遵循 WTO 原则和规定,综合考虑我国经济贸易的国际竞争力和可持续发展战略目标,调整相关环境管理政策,实现确保国家环境安全和进一步促进我国经济贸易发展的“双赢”目标。

第 2 章 WTO 规则与环境管理政策的关系

1 WTO 的法律框架

WTO 的法律框架主要由《建立世界贸易组织协定》及四个附件组成。各附件的具体内容为:

附件一:由货物贸易多边协定、《服务贸易总协定》和《与贸易有关的知识产权协定》三大协定组成,而且各协定下包括一些具体的协议,具体:

附件一 A:指货物贸易多边协定,其下的协议包括:《1994 年关税与贸易总协定》(以下简称 GATT 1994)、《农业协议》、《实施卫生与植物卫生措施协议》(以下简称 SPS)、《纺织品与服装协议》、《技术性贸易壁垒协议》(以下简称 TBT)、《与贸易有关的投资措施协议》、《反倾销协议》、《海关估价协议》、《装运前检验协议》、《原产地规则协议》、《进口许可程序协议》、《补贴与反补贴措施协议》、《保障措施协议》。

附件一 B:指《服务贸易总协定》,其下的主要协议包括:《〈服务贸易总协定〉第二议定书——金融服务》、《〈服务贸易总协定〉第三议定书——自然人流动》、《〈服务贸易总协定〉第四议定书——基础电信》、《〈服务贸易总协定〉第五议定书——金融服务》。

附件一 C:指《与贸易有关的知识产权协定》(以下简称 TRIPs)。

附件二:《关于争端解决规则和程序的谅解》。

附件三:《贸易机制审议机制》。

附件四:诸边贸易协定,主要包括《政府采购协议》、《民用航空器贸易协议》。

附件一、附件二、附件三是多边贸易协定,所有成员方都必须接受,具有强制性。附件四是诸边贸易协定,仅对签署方有约束力,成员方可自愿选择参加与否。

2 与国内环境政策调整相关的 WTO 规则

WTO 的法律体系中已经达成的各项多边协定和协议中的有关规定,是各成员方进行产品、服务等贸易活动的共同规则。这些规则有的属于基本原则,通用于各种贸易领域,有些则属于具有专门性和针对性的规定。其中,与环境政策密切相关的 WTO 基本原则和有关规定包括以下方面:

2.1 WTO 的基本原则

2.1.1 非歧视原则

非歧视原则是 WTO 的最基本规则,包括最惠国待遇原则和国民待遇原则,主要体现在 GATT 1994 第 1 条的最惠国待遇和第 3 条的国民待遇。

最惠国待遇原则是指,一成员方应将在货物贸易、服务贸易和知识产权领域给予其他国家(无论其是否为 WTO 成员)的优惠待遇,立即和无条件地给予其他各成员方。最惠国待遇原则具有自动性、同一性、相互性和普遍性的特点。

国民待遇原则是一成员方处理本国与其他成员方贸易关系所应遵循的基本原则。国民待遇是指,对于其他成员方的产品、服务或服务提供者及知识产权所有者和持有者所提供的待遇,不低于本国同类产品、服务或服务提供者及知识产权所有者和持有者享有的待遇。在服务贸易领域,与最惠国待遇原则不同,国民待遇不是 WTO 成员承担的一般义务,而是成员方通过谈判确定的,对不同的服务部门有不同的规定。在知识产权领域,国民待遇原则比最惠国待遇原则的位置更突出。

需要特别指出的是,最惠国待遇原则和国民待遇原则也允许存

在某些例外,并对有关例外的条件作出了明确的规定。

2.1.2 透明度原则

为保证贸易环境的稳定和可预见性,WTO 要求成员方的各项贸易措施(包括有关法律、法规、政策、司法判决和行政裁决等)保持透明易得。该原则要求各成员方应及时公布所制定和实施的贸易措施及其变化情况(如修改、增补或废除等),不公布的不得实施。同时,还应将这些贸易措施和及其变化情况通知给 WTO。成员方签署的有关影响国际贸易政策的国际协定,也应公布和通知。

透明度原则主要涉及贸易措施的公布和贸易措施的通报两个方面:

(1) 贸易措施的公布

透明度原则要求对制定和实施的贸易措施必须进行公布。WTO 规定,成员方应迅速公布和公开有关贸易措施,最迟应在生效之时公布和公开。在公布之前不得提前采取措施。在 TBT 和 SPS 还要求,在起草有关技术法规和合格评定程序过程中,如果该有关法规和程序与现行国际标准不一致,或没有现行的国际标准,并且将对国际贸易产生重大影响的,成员方应留出 45 ~ 60 天的时间,以便其他成员就有关法规和程序草案发表意见。同时,还应承担向其他成员方提供有关信息和咨询的义务。

(2) 贸易措施的通报

WTO 关于贸易措施事前通知的规定也在不断发展,“东京回合”形成的《关于通知、磋商、争端解决和监督的谅解》,要求缔约方最大可能地通知所采取的贸易措施,GATT 1994 还成立了专门的委员会进行监督。“乌拉圭回合”形成了《关于通知程序的部长决定》,进一步强化了成员方承担的通知义务,通知的范围扩大到了服务贸易和知识产权领域。《关于通知程序的部长决定》的附件列出了一份例示性清单,主要包括 19 项措施和有关多边协定规定的内容。同时,WTO 还相继制定了 100 多项有关通知的具体程序和规则,包括通知的项目、内容、期限和通知格式等。成员方应按照 WTO 有关协定和规则的要求,定期和不定期地向 WTO 秘书处通知有关贸易措