



PRCEE

ENVIRONMENTAL

ISSUES IN FREE
TRADE AGREEMENTS

李丽平 张 彬 原庆丹 等著



自由贸易协定中的 环境议题研究

中国环境出版社

自由贸易协定中的环境议题研究

李丽平 张彬 原庆丹 等著

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

自由贸易协定中的环境议题研究/李丽平等著. —北京:
中国环境出版社, 2015.2

ISBN 978-7-5111-2241-4

I. ①自… II. ①李… III. ①自由贸易—关系—
环境保护—研究 IV. ①F741.2 ②X

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 018543 号

出版人 王新程
责任编辑 赵 艳
责任校对 尹 芳
封面设计 宋 瑞



出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 编辑管理部
010-67121726 生态(水利水电)图书出版中心
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2015 年 3 月第 1 版
印 次 2015 年 3 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 9.5
字 数 193 千字
定 价 48.00 元

【版权所有。未经许可，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，请寄回本社更换

前 言

自世界贸易组织成立以来,自由贸易协定蓬勃发展并在全球遍地开花,截至2014年6月,向世界贸易组织报告生效的自由贸易协定已有225个。其中,包含环境议题的自由贸易协定占自由贸易协定总数的85%以上。自由贸易协定中的环境议题是指自由贸易协定正文文本、附件、附属协定中所涉及的与环境、可持续发展等相关的条款和内容。自由贸易协定中的环境议题与电子商务、政府采购等共同被称为“21世纪经贸议题”。近年来,自由贸易协定中涵盖环境相关内容已经成为新常态:一是,自由贸易协定很多条款涉及环境内容成为新常态,自由贸易协定的序言、服务、投资、技术合作、卫生与植物卫生措施、技术性贸易壁垒、政府采购等条款都包括环境内容,一个自由贸易协定中环境条款数量可达24项(即使这里环境章节只作为一个条款,而环境章节中最多又可多达20余条款);二是,自由贸易协定设立单独环境章节成为新常态,与服务章节、投资章节等并列,现已有30个已实施的自由贸易协定中包含独立的环境章节;三是,自由贸易协定环境内容和性质从原则性表述走向具体和义务约束成为新常态,越来越多的自由贸易协定涵盖了具体的环境合作条款以及环境争端解决机制的内容。自由贸易协定的环境章节中包含专门争端解决机制条款的约占78%。

而且,在美国、欧盟、加拿大、新西兰等强力推动下,与这些国家签署自由贸易协定的贸易伙伴也开始逐渐接受在自由贸易协定中设立条款和环境章节,形成类似“轮轴—辐条”体系不断向全球扩展。例如,在美国、欧盟分别签署自由贸易协定后,韩国在和其后来的贸易伙伴签署自由贸易协定时都极力推动设置单独的环境章节。另外,目前在美国主导谈判的、也是代表未来自由贸易协定发展方向的《跨太平洋战略经济伙伴关系协议》中,环境议题的谈判也是各方关注的焦点。总而言之,自由贸易协定中设置环境条款的发展趋势是向涉及面更广、内容更多、标准更严等方向发展。

自由贸易协定包含环境议题是逐渐形成的,原因也是多方面的。首先,很多理论和实证研究证明贸易和环境之间存在相互作用的关系,使人们认识到需要采取措施协调其关系。这是在自由贸易协定中设置环境问题的重要基础和前提。其次,《21世纪

议程》《里约宣言》《关税与贸易总协定》《世界贸易组织》等重要文件或贸易协定中都涉及环境与贸易相关说明或条款,这是自由贸易协定中设置环境议题的重要法理依据。而美国、欧盟等国在贸易法案或可持续发展战略中明确提出的“……确保贸易与环境政策相互支持,寻求保护环境和国际合作的方法,优化使用世界资源……”等规定则是自由贸易协定中设置环境条款的“助推剂”。此外,在自由贸易协定中设置环境条款还有各国政治、外交、经济等多方面考虑,也是重要影响因素。

在中国,十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“加快自由贸易区建设……加快环境保护、投资保护、政府采购、电子商务等新议题谈判,形成面向全球的高标准自由贸易区网络”。结合上面的国际形势和背景,可以说,对中国而言,不论是现在还是将来,在自由贸易协定中设置环境条款或单独环境章节已经不是要不要谈的问题而是如何谈和怎么做的问题,它是我国构建面向全球的高标准自贸区网络的关键环节。不仅如此,从环境方面而言,中国在自由贸易协定中设置环境条款和章节还是从根本上解决环境问题的重要途径,是落实生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“五位一体”总体布局的具体体现。根据相关研究,中国目前的环境形势依然严峻。在中国加入世界贸易组织后十年,贸易所带来的隐含废水、二氧化硫、烟粉尘等污染物量排放占中国该类污染物同期全部排放量的25%~40%。因此,必须将环境政策和贸易整体综合考虑,促进环境与经济融合,在自由贸易协定中设置环境条款是从源头避免贸易对环境影响的具体举措。事实上,中国不但已经在所有其签署的自由贸易协定中包含了环境条款,而且已经在《中国—瑞士自由贸易协定》《中国—韩国自由贸易协定》中设立了单独的环境章节。

基于以上背景和现实需求,我们认为开展自由贸易协定中环境议题的研究不论是对促进国际自由贸易协定的发展还是国内自由贸易协定的走向,不论是对自由贸易协定的质量还是环境保护水平等都具有重要意义。然而,不管是国际还是国内,目前对于自由贸易协定中环境议题的研究只有零星的、个别方面的相关研究,缺乏现状描述、原因分析和对策建议,远远不能满足理论和现实需要。那么,自由贸易协定中环境议题的理论支撑是什么,国内外发展现状、发生原因、主要内容、谈判的焦点是什么,各自的主张如何、中国应该采取什么策略等等,都是急需回答的问题。本书目的即通过深入研究,对上述问题做出回答和提出建议。

为实现上述目的,我们全面和深入分析了世界贸易组织自由贸易协定数据库,对截至2014年6月底所有已经通报世界贸易组织并已生效和实施的225个自由贸易协定

进行了分析。但受语言（比如没有汉语或英语，只有西班牙语等）、时间和资料（例如网页打不开）等所限，只能对其中可获得的 200 个自由贸易协定中的相关环境问题进行了分析和研究，并对自由贸易协定中含有的 30 个独立环境章节进行了系统和重点研究。同时，我们还对重点和专业技术问题咨询了相关专家。

按照先总体后具体、先理论后实践的逻辑，本书对自由贸易协定中的环境议题进行了系统分析。本书共分九章，可分四大部分：前四章为第一部分，对自由贸易协定中环境问题进行了总体分析和研究；第 5 章至第 7 章为第二部分，对自由贸易协定中或与自由贸易协定密切相关的三个重要环境议题进行了探讨；第 8 章为第三部分，以中国为案例，对中国签署的自由贸易协定中环境条款及环境章节进行了分析；第 9 章为第四部分，开展趋势分析并提出政策建议。

第 1 章主要介绍了本研究的背景、现状、意义，明确研究对象和范围，介绍研究方法和技术路线等。第 2 章梳理了环境与贸易理论，包括“环境库兹涅茨曲线”理论、“污染天堂”假说以及贸易诱致型环境退化假说等，简要回顾了关于环境与贸易关系的相关实证研究，探讨了环境与自由贸易协定之间的关系以及自由贸易协定中纳入环境条款的理论基础。第 3 章深入分析自由贸易协定中环境条款发展现状和特征，分析了美国、欧盟、日本、韩国、印度等国家和地区自由贸易协定中的环境条款，分析并揭示了在自由贸易协定中各个国家和地区推动或拒绝设置环境条款的表面和深层原因。第 4 章分析自由贸易协定中的环境内容，特别是独立环境章节中的环境内容，也对《北美自由贸易协定》（NAFTA）、《美国—韩国自由贸易协定》（KORUS）以及《欧盟—新加坡自由贸易协定》三个较为典型的自由贸易协定进行了案例剖析。在对自由贸易协定中环境问题宏观分析和系统把握的基础上，本书将焦点对准了自由贸易协定中或与自由贸易协定密切相关的几个重要环境议题——环境合作、环境争端解决机制以及自由贸易协定的环境影响评价。第 5 章至第 7 章专门就这三个重要议题分别讨论。第 5 章分别从总体情况、时间演化、合作动机、合作类型、资金机制和制度安排以及合作的主要领域等方面对目前自由贸易协定中环境合作的内容进行了全面和系统的梳理。第 6 章重点研究自由贸易协定中环境争端解决机制，分析了国家间争端解决机制以及自由贸易协定中出现的环境纠纷，研究了自由贸易协定中的环境争端解决机制以及相关案例，探讨了环境争端解决的场所选择和法律适用的问题。第 7 章就自由贸易协定环境影响评价进行了分析和探讨，对比了美国、加拿大、欧盟的自由贸易协定环境影响评价方法体系，重点分析了韩美自由贸易协定环境影响评价、欧盟对世界贸易组织多哈回合的可持续性影响评价以及北美自由贸易协定环境影响评价。在宏观分析

和具体议题分析的基础上,第8章回顾和分析了中国自由贸易协定中的环境条款实践,并以《中国—瑞士自由贸易协定》为案例详尽分析,还将中国自由贸易协定中环境条款实践与其他国家的实践进行了对比,得出中国在自由贸易协定中设置环境条款的动因。最后,第9章对未来自由贸易协定中环境条款的发展趋势进行了预判,基于预判对中国应对未来自由贸易协定中的环境议题提出了政策建议。

本书由环境保护部环境与经济政策研究中心李丽平、原庆丹总体设计。第1章引言由环境保护部环境与经济政策研究中心李丽平、张彬、原庆丹执笔;第2章环境与贸易及贸易协定理论基础研究由张彬执笔;第3章环境条款在自由贸易协定中的发展及原因分析由环境保护部环境与经济政策研究中心李丽平、陈超、赵嘉、夏扬执笔;第4章自由贸易协定环境条款的主要内容分析由李丽平执笔;第5章自由贸易协定中的环境合作条款分析由张彬执笔;第6章自由贸易协定中环境争端解决机制由对外经济贸易大学边永明执笔;第7章自由贸易协定环境影响评价由张彬、李丽平、北京师范大学毛显强执笔;第8章中国的自由贸易协定环境条款分析由环境保护部环境与经济政策研究中心李丽平、肖俊霞执笔;第9章自由贸易协定环境条款发展趋势分析及对中国的政策建议由李丽平、原庆丹、张彬、毛显强、边永明执笔。本书由李丽平统一修改定稿,张彬、原庆丹、夏扬等参与了报告的部分审定。

本报告出版之际,要特别感谢在报告撰写过程中给予悉心指导和大力支持的环境保护部国际合作司,商务部国际经贸关系司、世界贸易组织司、条约法规司、服务贸易和商贸服务业司,外交部条约法律司,环境保护部环境影响评价研究中心,国家发展和改革委员会对外经济研究所,商务部研究院等机构的领导和专家!感谢给予大力支持和帮助的环境保护部环境与经济政策研究中心的夏光主任和同事们!感谢中国环境出版社徐于红、赵艳编辑在出版过程中给予的鼎力帮助!感谢所有与我们密切合作的研究机构和个人!

受资料、时间和水平所限,本报告对于自由贸易协定中的环境议题研究仍然非常初步,需要进一步研究的问题还有很多。衷心希望并感谢广大读者对本书提出宝贵意见和建议!

作者

2014年11月

目 录

1 引言.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.1.1 环境与自由贸易协定研究的国际背景.....	1
1.1.2 环境与自由贸易协定研究的国内背景.....	3
1.2 研究现状述评.....	4
1.3 研究意义.....	5
1.4 研究范围.....	5
1.5 研究方法.....	6
1.6 内容结构和技术路线.....	6
2 环境与贸易协定理论基础研究.....	8
2.1 环境与贸易理论.....	8
2.1.1 环境库兹涅茨曲线.....	8
2.1.2 “污染天堂”假说.....	12
2.1.3 贸易诱致型环境退化假说.....	13
2.2 贸易与环境关系的实证研究.....	13
2.2.1 贸易促进环境论.....	14
2.2.2 贸易损害环境论.....	15
2.2.3 中立观点.....	15
2.3 贸易、环境及治理体系.....	16
3 环境条款在自由贸易协定中的发展及原因分析.....	18
3.1 环境条款在自由贸易协定中的发展.....	19
3.2 主要国家和地区自由贸易协定中的环境条款情况.....	29
3.2.1 美国.....	29

- 3.2.2 欧盟31
 - 3.2.3 加拿大33
 - 3.2.4 韩国34
 - 3.2.5 新西兰38
 - 3.2.6 日本40
 - 3.2.7 印度42
- 3.3 推动或拒绝设置自由贸易协定环境条款的原因分析43
 - 3.3.1 推动设置自由贸易协定环境条款的原因分析43
 - 3.3.2 拒绝设置自由贸易协定环境条款的原因分析47
- 4 自由贸易协定环境条款的主要内容分析49
 - 4.1 自由贸易协定涵盖的主要环境内容分析49
 - 4.1.1 自由贸易协定主体文本所包括的环境条款49
 - 4.1.2 独立环境章节或附属环境合作协定中的环境内容51
 - 4.2 自由贸易协定环境章节内容案例分析53
 - 4.2.1 《北美自由贸易协定》的附属协定《北美环境合作协定》54
 - 4.2.2 《美国—韩国自由贸易协定》环境章节56
 - 4.2.3 《欧盟—新加坡自由贸易协定》环境章节61
 - 4.3 环境条款谈判的主要分歧点66
- 5 自由贸易协定中的环境合作条款分析68
 - 5.1 自由贸易协定中环境合作总体情况分析68
 - 5.2 自由贸易协定中环境合作条款的时间演化69
 - 5.3 自由贸易协定中涵盖环境合作条款的主要动机70
 - 5.4 环境合作的类型71
 - 5.5 环境合作的资金机制及制度安排73
 - 5.5.1 资金机制73
 - 5.5.2 制度安排74
 - 5.6 环境合作的具体领域75
 - 5.6.1 支持多边环境协定的实施75
 - 5.6.2 促进环境产品和服务贸易自由化及环境技术传播76
 - 5.6.3 能力建设77

6 自由贸易协定中环境争端解决机制	79
6.1 国家间争端解决方式概述	79
6.1.1 政治性的争端解决方式/外交方式	79
6.1.2 准司法性的争端解决方式	79
6.1.3 司法程序	80
6.2 自由贸易协定中的环境纠纷	81
6.2.1 传统与贸易有关的环境争议	81
6.2.2 源自自由贸易协定中环境章节的新型环境纠纷	82
6.3 自由贸易协定中的环境争端解决机制概述	83
6.3.1 自由贸易协定中独立的环境争端解决机制	83
6.3.2 自由贸易协定中的争端解决机制与其环境章节中争端解决 条款的关系	84
6.4 自由贸易协定中环境争端解决案例分析	87
6.4.1 《美国—韩国自由贸易协定》	87
6.4.2 欧盟自由贸易协定	88
6.4.3 APEC 贸易与环境章节	89
6.5 环境争端的场所选择和法律适用	90
6.5.1 争端的管辖场所	90
6.5.2 法律适用	92
6.5.3 个人诉讼与国家争端解决机制之间的相互关系	92
7 自由贸易协定环境影响评价	93
7.1 自由贸易协定环境影响评价总体情况及特点	93
7.2 开展自由贸易协定环境影响评价的意义	97
7.3 自由贸易协定环境影响评价发展历程	98
7.4 自由贸易协定环境影响评价的主要方法体系	100
7.4.1 美国——环境评价 (ER)	100
7.4.2 加拿大——战略环境评价 (SEA)	101
7.4.3 欧盟——可持续性影响评价 (SIA)	102
7.4.4 美国与欧盟评价方法的比较	103
7.5 案例分析	104
7.5.1 《美国—韩国自由贸易协定》环境评价	104
7.5.2 多哈回合可持续性影响评价	106

7.5.3 《北美自由贸易协定》环境评价	108
8 中国的自由贸易协定环境条款分析	109
8.1 中国的自由贸易协定发展现状	109
8.1.1 在建自由贸易协定概况分析	109
8.1.2 中国自由贸易协定发展特点分析	111
8.2 中国自由贸易协定中的环境条款	113
8.3 案例分析:《中国—瑞士自由贸易协定》环境章节	122
8.4 中国自由贸易协定环境条款与其他国家的比较及原因分析	124
9 自由贸易协定环境条款发展趋势分析及对中国的政策建议	126
9.1 自由贸易协定环境条款发展趋势分析	126
9.2 关于自由贸易协定环境条款对中国的建议	129
9.2.1 中国自由贸易协定环境条款的基本立场和目标	129
9.2.2 中国自由贸易协定环境条款设置的基本原则	130
9.2.3 中国自由贸易协定环境条款设置的主要策略	131
9.2.4 中国自由贸易协定环境条款谈判的措施保障	133
9.2.5 中国自由贸易协定环境条款的实施和落实	134
参考文献	136

图表目录

图 1-1	研究技术路线图.....	7
图 2-1	环境库兹涅茨曲线.....	9
图 2-2	环境压力与贸易增长间的关系.....	10
图 3-1	自由贸易协定中的环境章节统计（2000—2014 年）.....	27
图 3-2	自由贸易协定中包含的环境条款数量.....	28
图 7-1	预期经济福利变化.....	107
图 7-2	多哈回合对农业的影响.....	107
图 7-3	多哈回合对服装业的影响.....	107
图 7-4	多哈回合对电子业的影响.....	107
表 3-1	自由贸易协定中的环境条款.....	19
表 3-2	含有环境章节的自由贸易协定.....	25
表 3-3	美国已生效自由贸易协定中包含环境条款的相关情况.....	30
表 3-4	韩国已生效的自由贸易协定中的环境条款.....	35
表 3-5	日本已生效的自由贸易协定中的环境条款.....	40
表 4-1	自由贸易协定环境章节涉及的环境内容.....	52
表 5-1	NAFTA 中的环境合作内容.....	71
表 5-2	《中国—瑞士自由贸易协定》及《中国—瑞士环境合作谅解备忘录》中的 环境合作内容.....	72
表 7-1	自由贸易协定中的环境影响评价条款.....	93
表 7-2	美国进行环境影响评估的自由贸易协定.....	95
表 8-1	中国已建自由贸易协定相关情况.....	109
表 8-2	中国加入 WTO 时环境服务贸易具体承诺减让表.....	114
表 8-3	中国已签署自由贸易协定中环境服务市场开放情况.....	115
表 8-4	已建成自由贸易协定中环境内容概况.....	118

专栏目录

专栏 3-1	新西兰环境与贸易政策原则.....	39
专栏 3-2	美国《两党贸易法案》中的环境条款.....	44
专栏 3-3	各国关于环境与自由贸易协定的授权.....	44
专栏 4-1	《美国—韩国自由贸易协定》环境章节.....	57
专栏 4-2	《欧盟—新加坡自由贸易协定》环境章节.....	62
专栏 8-1	《中国—瑞士自由贸易协定》环境章节.....	122

1 引言

自由贸易协定 (Free Trade Agreement, FTA) 原来主要指两个或两个以上的国家或地区签署的有关协定, 其成员在 WTO 最惠国待遇基础上, 相互进一步开放市场, 分阶段取消绝大部分货物的关税和非关税壁垒, 在服务领域改善市场准入条件, 从而在所有成员全部关税领土实现贸易和投资自由化。^① 近十几年来, 自由贸易协定不仅致力于减少货物关税壁垒及服务非关税壁垒, 而且还处理其他与贸易相关的规则或议题, 诸如环境议题。

1.1 研究背景

1.1.1 环境与自由贸易协定研究的国际背景

自 20 世纪 90 年代开始, 随着可持续发展概念的提出, 至少在多边平台上, 不论是环境组织还是贸易机构都开始强调环境与贸易间的关联。从环境方面来看, 1992 年里约联合国环境与发展大会发布的《里约宣言》中将原则 4 “为实现可持续发展, 环境保护应该是发展过程的一体化部分, 而不能被割裂开来单独考虑” 和原则 12 “用于环境目的的贸易政策措施不应该成为一种主观歧视或国际贸易的变相扭曲” 作为重要原则。按照这一思路, 环境保护, 包括贸易协定, 应该成为促进经济发展国际行动的一部分。大会通过的《21 世纪议程》第 2 章第 2.3 段提出 “国际经济应该通过 (a) 贸易自由化促进可持续发展; (b) 使贸易和环境相互支持等, 来实现环境和发展目标”。从贸易方面来看, 1947 年生效的《关税与贸易总协定》(GATT) 第 20 条 (b) 款提出 “为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施” 作为一般例外条款。世界贸易组织 (WTO) 1994 年建立时明确将环境保护作为其基本宗旨之一, 强调了环境保护在贸易中的地位。在环境与贸易方面从各角度作出了诸多努力, 例如新建立了贸易与环境委员会, 其职责是明确贸易措施与环境措施之间的关系, 促进可持续发展。在世界贸易组织协定中提出 “认识到在处理贸易和经济

^① 朱洪: “自由贸易协定——中国与发展中国家南南合作的新桥梁”, 《国际贸易》2009 年第 9 期。1947 年《关税与贸易总协定》没有自由贸易协定 (Free Trade Agreement) 的概念, 第 24 条提出自由贸易区 (Free Trade Area) 的概念, 认为 “自由贸易区应理解为在两个或两个以上的一组关税领土中, 对成员领土之间实质上所有有关产自此类领土产品的贸易取消关税和其他限制性贸易法规”。

领域的关系时……同时应依照可持续发展的目标,考虑对世界资源的最佳利用,寻求既保护和保护环境,又以与它们各自在不同经济发展水平的需要和关注相一致的方式,加强为此采取的措施”。此外,WTO《农业协议》、《实施卫生与植物卫生措施协议》、《技术性贸易壁垒协议》、《服务贸易总协定》等有关专项协议、协定均包含关于环境的规定。例如,在《农业协议》“非贸易关注”中强调关注“环境保护”,并把“与环境计划有关的研究”和“与环境计划有关的基础设施工程”列入“政府服务计划”之中,成员方在“国内支持承诺”中对农业环境保护可以实行补贴措施,而这种补贴措施对农产品贸易不会或仅有微小影响,成员方无须对其承担约束和削减义务。《实施卫生与植物卫生措施协议》第2条基本权利和义务中规定:“各成员有权采取为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的卫生与植物卫生措施”,在第3条协调、第4条等效、第5条风险评估等条款中都对环境保护要求做了相应的规定。这些规定体现了环境优先原则,将环境作为例外,具体设置了贸易及相关经济活动中影响环境和公众健康的红线,对国内相关政策制定提供了重要依据和经验借鉴。另外,1994年《关于服务贸易与环境的决定》发布。尽管如此,一段时期,特别是WTO谈判进展缓慢以及全球环境形势持续恶化,多边层面关于环境与贸易的讨论和行动总体进展有限。

在WTO谈判进展缓慢的情况下,自由贸易协定开始蓬勃发展。截至2014年6月底,向WTO秘书处报告的生效的自由贸易协定为225个。除蒙古外,所有的WTO成员都至少参加了一个自由贸易协定。据估计,约一半的货物贸易因自由贸易协定而产生。自由贸易协定快速发展主要基于如下原因:一是,从法理上讲,WTO规则允许区域一体化和双边协定存在的可能性,自由贸易协定也能够通过为其提供有用的案例和经验给养多边规则制定,可以作为WTO的重要补充;二是,自由贸易协定相对WTO参加方数目较少,因而也更容易达成一致,定期协调也更容易;三是,新的与贸易相关的内容,例如环境、劳工、竞争政策和电子商务等更容易被引入;四是,空间距离也是一个重要因素。随着时代发展,为适应经济全球化新形势,自由贸易协定涵盖的范围大大扩展。除传统的货物贸易降低关税外,越来越多的自由贸易协定将环境与服务、投资、争端解决、知识产权、竞争、劳工标准等并列作为其重要内容。基于此,更多关于环境与贸易的努力在双边和区域水平上开始显现,并已成为自由贸易协定发展的新特点和新趋势。

国际上关于环境与自由贸易协定关系较早就存在,最早可追溯到欧盟和海外国家与领土(OCT)于1971年签署的自由贸易协定中关于环境与贸易的条款,其中提出“国际贸易的发展应该通过与相关国际协定和做法相一致的环境促进环境的可持续管理。在计划和执行环境措施时,要考虑海外国家特别的需求以及各自的发展水平”。但关于环境与贸易的实质性内容最早出现在美国、加拿大和墨西哥三国签署的于1994年生效的《北美自由贸易协定》(NAFTA)中。WTO成立以来,涉及环境内容的自由贸易协定呈逐年增长趋势。

甚至,环境内容成为协定是否能够签署和生效实施的决定性因素。据不完全统计,截至2014年6月底,除去非英语和无法获得的自由贸易协定(25个)外,在200个已经签署并生效的自由贸易协定中,共有170个自由贸易协定包含环境相关条款,占85%,其中有30个自由贸易协定正文中包含独立的环境章节。从时间尺度看,2002年以后,环境条款在自由贸易协定中出现的频次呈大幅上升趋势,尤其2004年、2011年和2012年签署的自由贸易协定中出现包含环境章节的自由贸易协定较多。

美国、加拿大、欧盟等力推在自由贸易协定中设定环境条款。根据美国贸易代表办公室(USTR)公布的相关数据统计,目前美国签署并已经生效的自由贸易协定有14个,除早期的2001年美国—以色列自由贸易协定外,后来签署的其他13个自由贸易协定框架下均包含环境章节。为推动在区域贸易协定中纳入环境内容,美国、欧盟、新西兰等还专门设置了相关法案,在国家贸易和环境机构,设置了专门机构,赋予了相关职能。不仅上述发达国家,韩国、智利等发展中成员目前也在其谈判的自由贸易协定中力推纳入环境条款。总之,自由贸易协定近年来发展很快,大幅增加。包含环境条款的自由贸易协定更是增长很快,成为自由贸易协定发展的亮点和新常态。而且未来这一趋势仍会持续。

1.1.2 环境与自由贸易协定研究的国内背景

环境已经成为中国加快实施自由贸易区战略的重要内容。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“加快自由贸易区建设……加快环境保护、投资保护、政府采购、电子商务等新议题谈判,形成面向全球的高标准自由贸易区网络”。

中国是贸易大国,贸易依存度高。2013年,中国货物进出口4.16万亿美元,已成为世界第一货物贸易大国,也是首个货物贸易总额超过4万亿美元的国家。近十年来中国对外贸易依存度都在40%以上。

中国贸易额的高速增长,一方面拉动了国民生产总值的快速增加,但是另一方面也带来了污染物排放的增长,给环境带来了越来越大的压力。以二氧化碳排放为例,北京大学Lin等(2014)对中国2000年至2009年出口货物产生的隐含二氧化碳排放量进行了核算,结果是加入世界贸易组织后中国出口隐含二氧化碳排放量呈显著上升趋势。环境保护部环境与经济政策研究中心研究显示:加入世界贸易组织后,我国出口产品迅速增长,由此增加的污染物排放也比较显著,出口隐含的废水、二氧化硫、烟粉尘等污染物量占这些污染物全部排放量的25%~40%。

加快实施自由贸易区战略是中国深化改革开放的内在需求。2007年,党的十七大报告第一次明确提出“实施自由贸易区战略,加强双边多边经贸合作”。2009年的政府工作报告提出:“继续推进自由贸易区谈判,认真实施已签署的协定”。《中华人民共和国国民经

济和社会发展第十二个五年规划纲要》中提出“加快实施自由贸易区战略”。

目前,中国正在建设 20 个自由贸易协定,涉及 32 个国家和地区。其中,已签署并实施的自由贸易协定有 12 个,分别是中国与东盟、新加坡、巴基斯坦、新西兰、智利、秘鲁、哥斯达黎加、冰岛和瑞士的自由贸易协定,内地与香港、澳门的更紧密经贸关系安排(CEPA),以及大陆与台湾的海峡两岸经济合作框架协议(ECFA)。环境内容均已包括在上述自由贸易协定中。谈判过程中,环境条款是贸易伙伴对中国的重要要价。例如,中国—新西兰自由贸易协定谈判及中国—瑞士自由贸易协定谈判过程中,对方均称如果不设立单独环境章节或附属环境协议,则这一自由贸易协定将无法在其议会通过,也就意味着无法签署。无论是从外部压力还是内部需求,在自由贸易协定中谈环境条款不是要不要谈的问题,而是如何谈的问题。

1.2 研究现状述评

国际上自由贸易协定中环境问题的研究主要是经济合作与发展组织(OECD)开展的相关研究。从 2007 年开始 OECD 每年发布环境与区域贸易协定的相关报告,但是,这些报告除了 2007 年的内容比较全面、丰富外,其他年份的内容比较简单,主要是更新前一年新生效自由贸易协定环境条款的进展,缺乏深入和系统分析。而 2007 年的报告是研究 2006 年及以前的情况,到目前已近十年,然而恰恰最近这些年是自由贸易协定环境条款发展最快的时期,因此,其研究至少已经不能反映当前情况。并且,这些报告中也没有专门针对中国的研究。除 OECD 报告之外,只有零星的、个别方面的相关研究,例如 Dale Colyer 开展的 Green Trade Agreements,缺乏对自由贸易协定环境条款全面分析和深入原因讨论;Ole Kristian Fauchald 和 Haakon Vennemo 的“Environmental Impacts of a Free Trade Agreement between China and Norway”、Gloria Soto Montes de Oca 的“QUANTIFYING NAFTA ENVIRONMENTAL IMPACT in ENERGY AND AGRICULTURE”等仅关注自由贸易协定环境影响的评估。

在中国,关于自由贸易协定中环境问题的研究多是对北美自由贸易协定(NAFTA)环境议题的相关研究,例如,何冰清的“北美自由贸易协定第十一章争端解决机制对环境的影响——兼谈 Metalclad 公司诉墨西哥政府案”,李智慧“由 SDMI 案看 NAFTA 贸易规则与环境措施的博弈”,肖曼和邹宁华的“北美自由贸易协定的贸易与环境问题”和“北美自由贸易区公众参与环境保护对我国的启示”,李寿平的“北美自由贸易协定对环境与贸易问题的协调及其启示”,顾舟宇的“自由贸易与环保的冲突——从政治多元主义角度研究‘北美自由贸易协定’”等。此外,李丽平和张彬等就自由贸易协定环境保护议题谈判做过初步研究,在《中国环境报》发表《加快自由贸易协定环境保护议题谈判》、《中瑞自由贸