

WTO 贸易政策审议机制中的环境议题

赵嘉 张彬

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】贸易政策审议是与谈判、争端解决并列的世界贸易组织(WTO)三大基本功能之一,在保障WTO多边贸易体制正常运营方面发挥了重要的监督作用。环境措施能够通过生产、运输等环节影响贸易,因此各成员实施的与贸易相关的环境措施在贸易政策审议中日渐受到重视。中国已开始利用贸易政策审议机制表达对其他成员与贸易相关环境措施的关注,同时在被审议过程中积极向其他成员阐释我相关措施,增信释疑。本文梳理分析了WTO贸易政策审议环境议题的发展特征、中国审议其他成员时提出的环境议题主要关注领域以及被审议时其他成员向我提出的主要关注。为进一步加强相关工作,提出如下政策建议:一是加大WTO贸易政策审议环境议题工作的参与度,特别是全程参与对华贸易政策审议工作;二是开展能力建设,进一步熟悉贸易政策审议工作流程、语言,有效利用该机制,讲好中国生态环保故事;三是推动企业参与贸易政策审议环境议题工作。

【关键词】WTO; 贸易政策审议; 环境议题

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2018)06-0190-06

贸易政策审议是与谈判、争端解决并列的WTO三大基本功能之一,在保障WTO多边贸易体制正常运营方面发挥了重要的监督作用。根据《马拉喀什建立世界贸易组织协定》附件3《贸易政策审议机制》2的规定,所有WTO成员的贸易政策均应定期接受其他成员的审议。参与贸易政策审议既是WTO成员的权利,又是义务。环境措施能够通过生产、运输等环节影响贸易,因此各成员实施的与贸易相关的环境措施在贸易政策审议中日渐受到重视,但鲜有学术文章关注该领域。当今,环境与贸易议题不断加大融合,中国实施的对贸易产生影响的环境措施越来越受到国际社会的关注。在此背景下,梳理WTO贸易政策审议环境议题情况以及中国参与情况,研究如何更好地使用该机制行使权利、获取所需环境相关信息,同时履行好被审议的义务,积极阐释中国与贸易相关的环境措施,增信释疑,具有十分重要的意义。

1 WTO 贸易政策审议概况

贸易政策审议的周期由成员最近代表期内在世界贸易中所占的份额来确定。根据2017年7月修订的《贸易政策审议机制》相关规定³,前4个贸易实体每3年审议一次,其后16个实体每5年审议一次,其他成员每7年审议一次,同时可对最不发达国家成员确定更长的期限。尽管审议周期不同,但是WTO对每个成员进行审议的流程基本一致。审议基于秘书处报告、被审议成员政府政策声明两份报告开展工作。被审议成员需要

按照有关要求回应各成员基于上述两份报告提出的问题及评论意见。

1.1 WTO 贸易政策审议机制的作用

贸易政策审议机制与贸易谈判机制、争端解决机制相互补充、有机结合,构成了WTO运行的核心机制,有效确保WTO各项功能的正常运行。首先,WTO通过多边谈判机制构建和制定了WTO规制体系,而贸易政策审议机制的作用之一就是提高各成员贸易政策的透明度,监督其与WTO规则是否一致,同时也监督各成员方履行义务的情况,从而推动各成员更好地遵守WTO各项协议。其次,相较争端解决机制而言,贸易政策审议机制是一种更为一般化的监督机制,是针对WTO所有成员进行的一种一般性机制性监督。再次,贸易政策审议机制是一个信息交流平台,各成员可以从中获取其他成员的贸易政策信息,为其内部决策及多边贸易谈判提供信息支撑。

1.2 历年审议概况

1995-2017年,WTO共进行了364次贸易政策审议。其中,被审议次数排在前三的成员分别为:美国、日本和欧盟,分别被审议13次,其后是加拿大,被审议10次,澳大利亚、韩国、泰国、巴西、中国香港分别被审议7次。WTO历年贸易政策审议情况如图1所示。

2 WTO 贸易政策审议环境议题审议情况

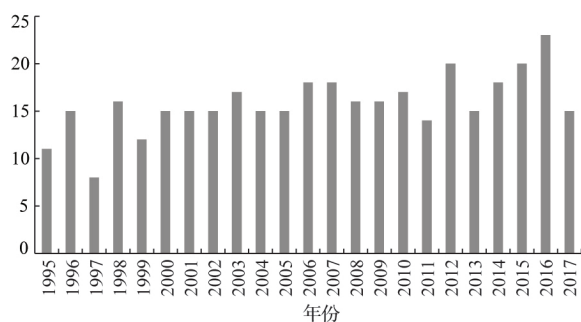
环境措施能够通过生产、运输等环节影响贸易,在

项目资助:生态环境部“环境与贸易投资领域若干机制性工作和相关研究提供技术支持”项目

作者简介:赵嘉,硕士,助理研究员,研究方向为国际环境政策、环境与贸易投资政策

通讯作者:张彬,博士,高级工程师,研究方向为环境与贸易投资

引用文献格式:赵嘉,张彬. WTO贸易政策审议机制中的环境议题[J]. 环境与可持续发展, 2018, 43(6): 190-195.



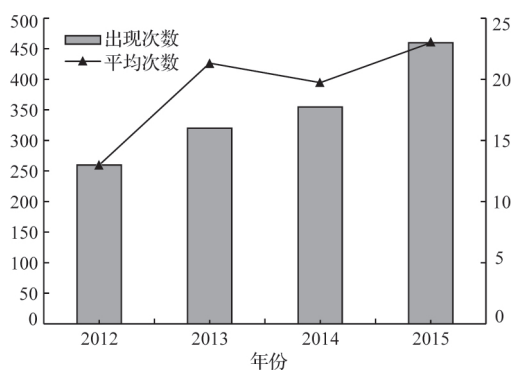
(根据WTO官方数据4统计整理)

图1 1995-2017年WTO贸易政策审议次数

贸易政策审议中被重点关注,在历年贸易政策审议中环境措施都被多次提及。

2.1 环境议题审议总体情况

以2012-2015年贸易政策审议报告为分析样本,统计分析“环境”关键词出现的词频(剔除商业环境、投资环境等无关词汇)。从2012-2015年,WTO先后审议了美国、欧盟、日本、韩国、澳大利亚、中国等93个成员的贸易政策,审议次数共计73次,涉及146份报告。其中秘书处报告中涉及“环境”一词共计1496次,历年涉及环境议题次数及平均每次审议秘书处报告涉及环境议题数如图2所示。从图2中可以看出,对于各个成员而言秘书处报告中涉及环境议题的平均次数呈现上升的趋势,反映出贸易领域对环境议题的关注在逐渐加强,这一方面和全球普遍崛起的环境意识相关,另一方面也和环境与贸易的关系越来越紧密相关。

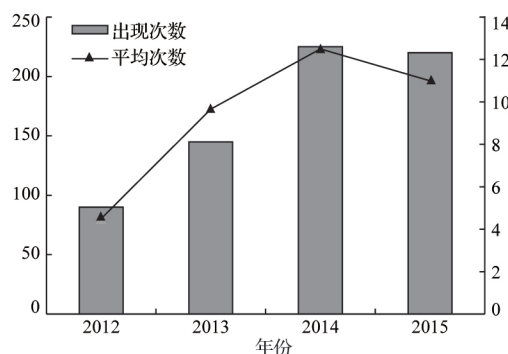


(根据WTO官方数据统计整理)

图2 2012至2015年WTO贸易政策审议秘书处报告涉及环境议题情况变化图

从被审议成员政府政策声明来看,2012-2015年间,政府政策声明中涉及环境内容相对较少,共计687次。其中,涉及环境内容较多的成员是:美国、加拿大、欧盟、澳大利亚等发达国家和地区,加纳等部分发展中国家的政府政策声明涉及环境议题的次数为0。历

年情况如图3所示,可以看出尽管2015年有所下降,但政府政策声明对环境议题的关注总体也呈现出上升趋势,反映出WTO成员对于环境的关注程度也在逐步提高。



(根据WTO官方数据统计整理)

图3 2012-2015年WTO贸易政策审议政府政策声明涉及环境议题情况

对比分析2012-2015年间WTO贸易政策审议中秘书处报告与政府政策声明,可以发现相比于政府政策声明,秘书处报告对于“环境”的关注程度更高,这主要是由于秘书处报告更加关注对贸易可能产生影响的所有政策和措施的变动。

2.2 特征分析

分析2012-2015年WTO贸易政策审议秘书处报告和政府政策声明,可以发现WTO贸易政策审议在近年来表现出以下特征:

一是WTO贸易政策审议对环境议题关注度逐年攀升。通过对秘书处报告和政府政策声明的统计可以发现,WTO贸易政策审议对环境议题的关注程度在逐年提升,在秘书处报告中2012年涉及环境议题的关键词仅200多处,而到2015年则增长至400多处,平均每次审议提及环境次数也是逐年升高;政府政策声明中对环境议题的关注度也在提升,从2012年不到100多处上升至2015年的200多处,单次审议提及环境的平均次数也在逐年增多,可见WTO贸易政策审议对环境议题关注度逐年攀升、重视程度日益加深。

二是WTO贸易政策审议对新兴市场环境措施表现了强烈的关注。由于新兴市场处于经济快速发展阶段,相应的政策体制不够完善,随着经济的快速发展,根据不同发展阶段的需要,与贸易相关的政策变化较快,而环境本身也是在发展过程中提出的新要求,所以新兴国家不断调整与贸易相关的环境措施,导致WTO秘书处在撰写秘书处报告时特别关注这些国家和地区,因此在秘书处报告中与环境相关的议题占据了较多的篇幅。

三是WTO贸易政策审议是与贸易相关的环境措施信息搜集平台。WTO贸易政策审议对WTO各成员的贸

易政策进行了全面的梳理和总结，通过对成员进行不同频率的审议，可以了解各个成员在一定时期内相关政策的变动，特别是与贸易相关的环境措施的变动情况，这使得 WTO 贸易政策审议成为与贸易相关的环境措施重要信息搜集平台。

3 WTO 贸易政策审议环境议题中国参与情况

近年来，随着环境议题在 WTO 贸易审议中重视程度逐步提升，中国也加强了对贸易政策审议中环境议题的参与程度。在综合考虑经济发展和环境保护的基础上，

根据被审议成员与中国的贸易情况，中国进行了分类审议，详细梳理了影响较大成员的秘书处报告和政府政策声明中环境有关内容，并在审议中表达了中国的关注。

3.1 总体情况

2013-2017 年，中国全程参与 WTO 贸易政策审议，对与中国贸易关系密切的成员进行了重点关注，结合贸易额、经济发展水平和环境保护水平等指标，选取了重点成员，如美国、欧盟等成员，提出了 32 份环境问题清单，约占中国总审议次数的 36%，表达了对其与贸易相关的环境措施的关注。相关审议情况见表 1。

表 1 2013-2017 年中国参与审议 WTO 其他成员贸易政策及环境问题清单概况

审议成员	问题清单	审议成员	问题清单	审议成员	问题清单	审议成员	问题清单	审议成员	问题清单
2013 年		2014 年		2015 年		2016 年		2017 年	
日本		汤加		巴巴多斯		摩纳哥		塞拉利昂	
阿根廷	√	马来西亚		文莱		斐济		日本	√
印度尼西亚	√	缅甸	√	日本	√	土耳其		墨西哥	√
墨西哥	√	巴林		巴基斯坦		马尔代夫		伯利兹	
列支敦士登和瑞士	√	阿曼		澳大利亚	√	沙特阿拉伯		莫桑比克	
中国澳门		卡塔尔		塞拉利昂		乌克兰		瑞士和列支敦士登	√
苏里南	√	加纳		印度	√	马拉维		尼日利亚	√
巴西	√	蒙古		加拿大	√	洪都拉斯		欧盟	√
欧盟	√	东加勒比国家组织		智利	√	阿尔巴尼亚	√	巴西	√
中非共同体		巴拿马		新西兰	√	阿联酋	√	牙买加	√
越南		中国台北		欧盟	√	赞比亚		巴拉圭	
哥斯达黎加		吉布提		马达加斯加		突尼斯		冰岛	
缅甸		毛里求斯		多米尼加		新加坡		西非经济和货币联盟	
几内亚共和国		中国香港		安哥拉		萨尔瓦多		玻利维亚	
秘鲁	√	突尼斯		圭亚那	√	俄罗斯	√	柬埔寨	√
前南斯拉夫马其顿共和国		乌克兰		佛得角		韩国	√		
		美国	√	摩尔多瓦		刚果			
				南非关税同盟		斯里兰卡			
				约旦		危地马拉			
				泰国	√	所罗门群岛			
				格鲁吉亚		美国	√		

注：(根据 WTO 官方数据统计整理)。

中国提出的 32 份环境问题清单里共包括 214 个问题，其中针对秘书处报告提出 159 个问题，针对政府政策声明报告提出 55 个问题。具体情况见表 2。

可以看出，中国审议其他成员贸易政策中的环境议题时，对秘书处报告提出了更多关注，这与秘书处报告本身更加客观、内容更加全面，以及此前分析的秘书处报告对环境议题关注程度上升速度快于政府政策声明有关。

3.2 中国重点关注的环境议题

分析 2013-2017 年中国提出的环境问题清单，可以发现中国对 WTO 其他成员贸易政策审议时关注的与贸

易相关的环境措施涉及环境经济政策、自由贸易协定 (FTA) 中的环境议题、环境准入等十余个领域。各个领域的问题情况如图 4 所示。

绿色经济措施(如环境税、审计激励等)、FTA 环境议题、环境准入(如项目环评、环境许可等)、环境服务、环境产品、贸易投资政策环评、进口措施、环境与贸易管理机构、政府采购、出口措施等方面是中国重点关注领域。各个领域占比情况如图 5 所示。上述 10 个领域提出的问题占中国提出的所有环境相关问题的 81%，这些问题主要涉及到各成员对贸易的进出口环境规制、成员在境内实施的环境保护规则、FTA 中的相关

环境条款、环境产品与服务市场等方面,表明在“走出去”背景下,中国开始重视环境规制对于贸易和投资的

影响,并试图通过 WTO 贸易政策审议机制来表达自身的关注和需求。

表 2 2013—2017 年中国审议 WTO 其他成员贸易政策环境问题清单情况

时间	审议成员	审议次数	环境问题总个数	对秘书处报告问题个数	对政府政策声明问题个数
2013 年 3 月	阿根廷	第四次	8	7	1
2013 年 3 月	印度尼西亚	第六次	10	8	2
2013 年 3 月	墨西哥	第五次	8	7	1
2013 年 4 月	瑞士和列支敦士登	第四次	8	5	3
2013 年 5 月	苏里南	第二次	1	1	0
2013 年 6 月	巴西	第六次	5	4	1
2013 年 6 月	欧盟	第十一次	15	15	0
2013 年 10 月	秘鲁	第四次	6	5	1
2014 年 2 月	缅甸	第一次	9	6	3
2014 年 11 月	美国	第十二次	15	6	9
2015 年 2 月	日本	第十二次	5	4	1
2015 年 3 月	澳大利亚	第七次	7	3	4
2015 年 5 月	印度	第六次	6	5	1
2015 年 5 月	加拿大	第十次	6	5	1
2015 年 5 月	智利	第五次	10	8	2
2015 年 5 月	新西兰	第五次	4	3	1
2015 年 5 月	欧盟	第十二次	11	5	6
2015 年 8 月	圭亚那	第三次	8	5	3
2015 年 11 月	泰国	第七次	4	3	1
2016 年 5 月	阿尔巴尼亚	第二次	6	6	0
2016 年 6 月	阿联酋	第三次	2	2	0
2016 年 9 月	俄罗斯	第一次	2	2	0
2016 年 10 月	韩国	第七次	5	5	0
2016 年 12 月	美国	第十三次	16	12	4
2017 年 3 月	日本	第十三次	2	2	0
2017 年 4 月	墨西哥	第六次	6	4	2
2017 年 5 月	瑞士和列支敦士登	第五次	5	4	1
2017 年 6 月	尼日利亚	第五次	5	3	2
2017 年 7 月	欧盟	第十三次	6	4	2
2017 年 7 月	巴西	第七次	6	4	2
2017 年 9 月	牙买加	第四次	3	2	1
2017 年 11 月	柬埔寨	第二次	4	4	0
总计			214	159	55

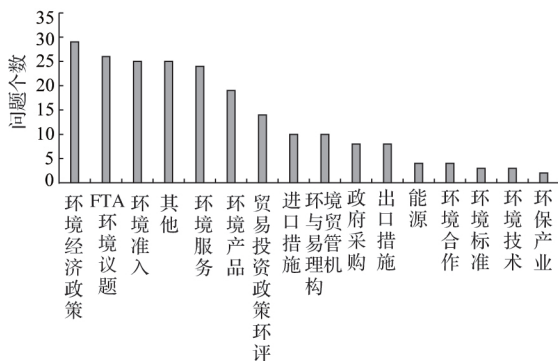
注: (根据 WTO 官方数据统计整理)。

3.3 对华贸易政策审议环境议题关注点

中国作为 WTO 重要成员之一,贸易政策及其变动广受 WTO 其他成员的关注。WTO 对中国的贸易政策审议起始于 2006 年。2018 年 7 月 11-13 日, WTO 在瑞士日内瓦对中国进行了第 7 次贸易政策审议,期间各成员提出的问题及发言数量创历史新高,涉及工业产能过剩、国家产业政策、知识产权等诸多领域。由于 WTO 尚未公布第 7 次对华贸易政策审议各成员向我国提出的

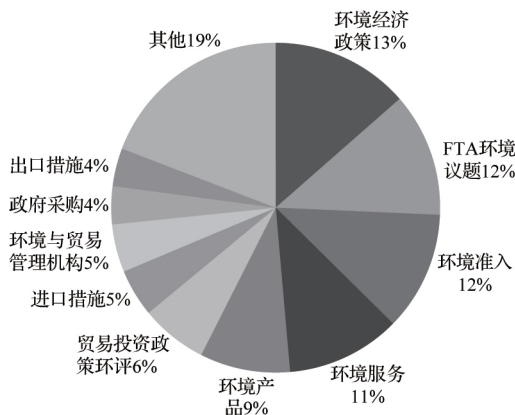
问题单,本文基于前 6 次对华贸易政策审议相关文件开展分析。通过分析各成员对中国提出的贸易政策审议环境问题,可以发现各成员在环境领域对我提出的主要关注点有以下几方面。

一是贸易政策框架中的环境政策。贸易对于环境的影响已经被证明并开始量化评估,利用政策手段来规制贸易从而达到扩大贸易对环境的正面影响、降低贸易对环境的负面影响已成为全球共识,随着环境意识的觉醒



(根据WTO官方数据统计整理)

图4 2013-2017年中国环境问题清单关注领域情况分析



(根据WTO官方数据统计整理)

图5 中国环境问题清单各关注领域占比情况

以及环境与贸易的联系日益紧密,环境政策逐步成为贸易政策框架的重要组成部分,广受WTO成员关注。因此在对华贸易政策审议中中国与贸易相关环境政策制定的主体、流程以及中国环境法律、法规、措施的变动等与贸易政策框架相关的议题都是WTO各成员关注点。

二是与环境相关的贸易政策。减少对环境的破坏、避免对不可再生资源的过度开采、履行多边环境协定义义务一直以来是各成员制定贸易限制措施的重要理由,但是往往成员采取相应的贸易限制措施(如:进出口许可、进出口配额以及进出口关税等)时,其出发点不仅是考虑环境保护,而且也考虑产业利益,影响了自由贸易,因此尽管WTO贸易政策审议本身并不对成员的贸易措施进行评论,但是各成员可以就审议成员的做法提出关注以及批评。基于上述机制,中国与环境相关的贸易政策在对华贸易政策审议中受到WTO秘书处、WTO成员的广泛关注,如2012年对华贸易政策审议中广受关注的稀土等原材料贸易限制措施。

三是与环境相关的产业政策。环保产业以及环境服务业作为中国重点培育的战略新兴产业,将加大政策对

其发展的倾斜力度,环保产业及环境服务业的竞争优势将逐步凸显,体现在贸易上则表现为比较优势的提升;另一方面,产业之间是相互关联的,某一产业的迅速发展势必会带动相关上下游产业的发展,因而中国环保产业及环境服务业产业政策的变动也是WTO成员的关注点。

四是环境标准。环境标准属于技术性贸易壁垒(TBT)范畴,WTO成员之所以关注环境标准,一方面是担心中国降低环境标准从而成为提升其产业竞争力的途径,另一方面也担心环境标准成为中国设置贸易壁垒的手段,因此在对华贸易政策审议中成员会从合规性、必要性等方面对中国的环境标准进行审议。

除上述四个方面外,资源环境税、节能减排、重点生态区转移支付、政府采购、节能产品、环境标志认证也都是对华贸易政策审议中各成员重点关注的对象。值得注意的是,发达成员参与贸易政策审议时十分重视相关企业的参与,企业的诉求往往能直接反映到其所提出的关注中。如美国对稀土案的关切、欧盟对我国环境服务业开放的关切,均来自其产业界。

4 中国参与WTO贸易政策审议环境议题工作的意义和政策建议

4.1 重要意义

随着环境与贸易议题的不断融合,与贸易相关的环境措施在WTO贸易政策审议中逐渐受到各成员的关注。在此背景下,中国积极参与WTO贸易政策审议环境议题工作具有重要的意义。

首先,积极参与其他成员贸易政策审议环境议题工作可以使我国便捷地获取重要贸易伙伴与贸易相关环境措施的信息。在贸易政策审议过程中向其他成员提出问题是WTO成员的权利,而接受贸易政策审议,尤其是有效回答其他成员的提问是WTO成员必须遵守的义务。而且,通过WTO贸易政策审议机制获得的信息,通常是最具时效性和准确性的,因为这些信息一般直接由被审议国家政府部门提供。因此,参与WTO贸易政策审议是我获得WTO其他成员与贸易相关环境措施信息的有效平台。

其次,积极参与对华贸易政策审议环境议题工作可以有效阐释我国与贸易相关的环境措施,增信释疑。随着中国贸易量的逐年增长以及环境政策、环保产业等渗透到贸易的各个领域,以及中国“一带一路”倡议在国际社会受到广泛关注,WTO成员对于中国与贸易相关的环境措施表现出了强烈的关注。在对我国提出的问题中,不乏有对我国部分措施设置的质疑。因此,充分利用贸易政策审议机制,向相关利益成员阐释我国有关措施的合理性和必要性,有助于对我国有关措施进行正面宣传,打消相关成员的疑虑。

4.2 政策建议

基于上述分析,结合现阶段中国参与 WTO 贸易政策审议环境议题情况,为进一步推动相关工作,提出建议如下:

一是加大 WTO 贸易政策审议环境议题工作的参与度,特别是全程参与对华贸易政策审议工作。建议环境部加大力度参加贸易政策审议工作,以及派员全程参加对华贸易政策审议,进一步借助该机制获取我部关注的信息,全面了解国际社会对中国实施的与贸易相关的环境措施的关注,为相关领域决策提供信息及参考。

二是开展能力建设,进一步熟悉贸易政策审议工作流程、语言,有效利用多边平台,讲好中国生态环保故事。建议联合商务部,对参与贸易政策审议环境议题工作人员进行能力建设培训,以期更深入地了解贸易政策审议工作程序,有效运用 WTO 语言,进一步宣传中国在环境与贸易领域的工作进展,通过多边贸易体系宣传与贸易相关的中国生态环保故事,进一步让各成员了解和认

可我国实施的与贸易相关的环境措施的合理性、合法性。

三是推动企业参与贸易政策审议环境议题工作。环境准入标准、涉及环境的进出口措施等直接影响相关企业。美国、欧盟等发达成员在参与贸易政策审议时十分重视企业的参与,企业的诉求往往能直接反映到其所提出的关注中来。建议借鉴国际经验,加大与相关企业的合作,推动企业参与贸易政策审议环境议题工作,更加主动、更有针对性地表达中方关切。

参考文献:

- [1] Amendment of the Trade Policy Review Mechanism. WTO, 2017, WT/L/1014.
- [2] 陆燕. WTO 贸易政策审议机制的作用及中国的应对选择 [J]. 对外经贸实务, 2004(8): 35-39.
- [3] 劭浩. WTO 贸易政策审议文本的大数据挖掘 [J]. WTO 与国际经贸治理, 2014(9): 87-88.
- [4] 王秋蓉. 各国期待中国在 WTO 中发挥更大作用 [J]. WTO 经济导刊, 2018(8): 53-54.
- [5] 赵丽芳. 历次贸易政策审议回顾 [J]. WTO 经济导刊, 2014(8): 85-86.
- [6] 郑展鹏, 王建华. 贸易政策审议机制: 认识与措施 [J]. 经济师, 2004(9): 25-26.

Environmental Issue in WTO Trade Policy Review Mechanism

ZHAO Jia ZHANG Bin

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China, Beijing 100029, China)

Abstract: As trade negotiations and dispute settlement, trade policy review mechanism (TPRM) is one of three fundamental functions of the World Trade Organization (WTO), and is of significant importance in securing the smoother functioning of the multilateral trading system by providing monitoring. Environmental measures could affect trade through a variety of channels such as production and transportation, therefore trade-related environmental measures in TPRM increasingly draw attentions. China has already made use of TPRM to express concerns regarding to other members' trade-related environmental measures, and to actively clarify its own measures to enhance trust and remove doubts when under review. This article analyses the feature of environmental issue in TPRM, the key concerns China has raised regarding to other members' trade-related environmental measures, and the key concerns China has received. The following policy recommendations are proposed to further strengthen related progress. Firstly, China should increase participation in TPR, especially when China is under review. Secondly, capacity building should be promoted to further study the procedure and working language of TPR with the aim to make better use of this mechanism to tell Chinese environmental protection story more effectively. Thirdly, companies should be encouraged to participate in the environmental issue in TPR.

Keywords: WTO; trade policy review; environmental issue

《环境与可持续发展》简介

《环境与可持续发展》(原《环境科学动态》,2006年更名)于1976年创刊,是由生态环境部主管和生态环境部环境与经济政策研究中心主办的国家级期刊。本刊列入原国家新闻出版广电总局学术期刊名单(新出报刊司(2017)196号),并加入“中国学术期刊(光盘版)全文收录期刊”“中国期刊全文数据库(CJFD)全文收录期刊”“万方数据-数字化期刊群全文收录期刊”“中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊”“中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊”“中国学术期刊评价数据库(RCCSE)”“国家哲学社会科学学术期刊数据库”及“超星期刊域出版平台”等,获得CSSCI来源期刊(2004-2006)证书和第五届“RCCSE中国核心学术期刊”(2017-2018)证书。

本刊依据从环境保护的视角报道可持续发展理论与实践的办刊宗旨,围绕着国内外重大事件和形势进行选题组稿。运用提前发布和集中选题形式,以重点课题(项目)为基础开展组稿工作,充分发挥学术期刊优势,办刊水平显著提高。本刊底蕴深厚,尤其近几年学术影响力显著提高。期待各界人士能予以关注并不吝赐稿,同时欢迎相关单位及课题组协办专栏或者专刊。