

中国绿色贸易政策发展进程、特点及展望

李丽平,张莉*,张彬,赵嘉

(生态环境部环境与经济政策研究中心,北京 100029)

【摘要】本文系统回顾了中国绿色贸易政策的发展进程,总结了绿色贸易政策发展特点及变化特征,提出了新发展阶段中国绿色贸易政策的发展趋势和推进方向。中国绿色贸易政策发展主要分为前绿色贸易政策阶段、起步阶段、发展阶段、深化阶段四个阶段。随着中国绿色贸易政策体系逐渐完善,绿色贸易政策导向、政策范围、政策手段、政策制定主体等方面发生了重大转变。研究认为,中国未来应积极推动国际环境与贸易规则制定,加强国内环境政策与贸易政策的融合,大力推动绿色产品与服务贸易,同时还要防范对外贸易投资中的生态环境风险。

【关键词】绿色贸易政策;环境与贸易投资;政策综述

中图分类号:X22 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)04-0012-06 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202104012

2021年2月22日,国务院发布《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》(国发[2021]4号),明确将“建立绿色贸易体系”列为重点任务之一。不仅如此,在立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的背景下,发展绿色贸易不仅有助于推动碳达峰和碳中和等环境目标实现,而且对贸易高质量发展、国际竞争力提升以及高水平“双循环”发展都具有重要意义,需要重点关注和进一步推动。

1 中国绿色贸易政策发展历程

回顾中国绿色贸易政策发展历程,依据其相关特征可划分为4个阶段:(1)前绿色贸易政策阶段;(2)中国绿色贸易政策起步阶段;(3)中国绿色贸易政策发展阶段;(4)中国绿色贸易政策深化阶段。

1.1 前绿色贸易政策阶段

20世纪70年代到21世纪初,中国绿色贸易政策尚未起步,主要是对国际环境与贸易议题和政策进行跟踪并开展探索性研究。

20世纪70年代初期,环境与贸易投资的关系开始被国际社会认识并列入相关议程。关贸总协定(GATT, General Agreement on Tariffs and

Trade)于1971年设立“环境措施与国际贸易工作组”;1972年联合国人类环境会议发表《工业污染控制与国际贸易》研究报告;1992年《21世纪议程》提出“通过贸易自由化促进可持续发展,使贸易与环境相辅相成”;1995年世界贸易组织(WTO, World Trade Organization)成立贸易与环境委员会;同年联合国环境规划署(UNEP, United Nations Environment Programme)设立专门的经济与贸易处。这些研究成果的产出和机构的设立为国际绿色贸易政策的制定和发展奠定了基础。

在此背景下,中国逐渐开始关注环境与贸易议题。1994年,中国环境与发展国际合作委员会设立了环境与贸易专家工作组,原国家环境保护局环境与经济政策研究中心作为主要技术支持和组织协调机构,在国内率先针对环境与贸易重要议题进行专题性和前沿性研究。一些大学和研究机构专家也逐步开始关注该领域议题。

1.2 中国绿色贸易政策起步阶段

2000年到“十二五”时期是中国绿色贸易政策起步阶段,该阶段的绿色贸易政策主要以防御性应对中国加入WTO后的绿色贸易壁垒为主。

2003年,原国家环境保护总局发布《关于中国环境标志产品认证工作有关事项的公告》(环

作者简介:李丽平,正高级工程师,硕士,研究方向为环境与贸易投资、国际环境政策等

通讯作者:张莉,硕士,研究方向为环境与贸易、环境经济等

发〔2003〕196号),提出“为了落实可持续发展战略,促进有益于环境保护的生产和消费,顺应绿色贸易和市场经济发展的需要,建立中国环境标志制度并组织推动其发展”,这是迄今所能查阅的公开政策文件中首次提及“绿色贸易”。

此后,中国开始在环境保护专项规划中提及应对“绿色贸易壁垒”的问题,如《国务院关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知》(国发〔2007〕37号)提出,“加强环境与贸易的协调,积极应对绿色贸易壁垒”;《国务院关于印发国家环境保护“十二五”规划的通知》(国发〔2011〕42号)提出,“推动开展绿色贸易,应对贸易环境壁垒”。除环境领域关注以外,商务部等十部门也在《关于加快转变外贸发展方式的指导意见》(商贸发〔2012〕48号)中指出,积极应对国外技术性贸易措施和“碳关税”等绿色贸易措施。由此可见,此阶段的绿色贸易政策更多关注的是“应对绿色贸易壁垒”。

中国加入WTO之后,原国家环境保护总局成立了WTO环境与贸易工作领导小组。该小组的专家组提出“资源环境逆差”的概念,建议通过关税等贸易措施减少和避免资源环境密集型产品出口的环境影响,得到相关部门的高度重视^[1]。2007年6月18日发布的《财政部 国家税务总局关于调低部分商品出口退税率的通知》规定,自2007年7月1日起,调整部分“两高一资”产品出口退税政策。2010年前后,中国对大批出口商品取消出口退税,包括钢材、化工产品等,控制高耗能、高污染和资源性产品出口。国内外学者研究认为,中国出口退税政策调整受环境保护目标驱动,具有显著的环境效益^[2-4]。

2006年原国家环境保护总局环境与贸易工作领导小组的专家组开发研究贸易政策环境影响综合评价方法,并针对中国加入的主要自由贸易区或协定开展环境影响评价案例研究,研究编制中国贸易协定环境影响综合评价技术导则,为中国进一步开展贸易政策环境影响综合评价提供决策支持^[5]。

2008年,商务部发布《关于推动外商投资企业开展节能减排工作的若干意见》(商资发〔2008〕416号),促进外商投资产业结构调整和产

业升级,推动外商投资企业提高节能减排水平,转变经济发展方式。相关研究表明,中国在外商直接投资(FDI, Foreign Direct Investment)环境治理方面取得了稳步进展^[6]。

2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“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”,并对于自由贸易区环境议题谈判提出相应要求。在中国—新西兰、中国—瑞士等自由贸易协定谈判过程中,协定伙伴都高度重视环境议题并主动磋商。2005年签署的《中国—智利自由贸易协定》是中国最早出现环境条款的自贸协定。2013年签署的《中国—瑞士自由贸易协定》是中国第一个纳入独立环境章节的自贸协定^[7]。2012年后,以《中日韩投资协定》为代表的新一轮投资协定中的环境条款也进入新的发展阶段,绿色贸易的内涵逐步拓展^[8]。此外,中国还积极参与国际绿色贸易规则制定,比如2012年达成的54个APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation, 亚洲太平洋经济合作组织,简称亚太经合组织)环境产品清单中有超过一半产品由中国率先提出^[9];2014年7月WTO启动《环境产品协定》谈判,中国作为发起方之一,为推动谈判取得进展作出了重要贡献^[10]。

1.3 中国绿色贸易政策发展阶段

“十二五”期末到“十三五”期初是中国绿色贸易政策发展阶段,此阶段绿色贸易政策开始寻求环境与贸易关系的协调融合。

2015年,国务院批准《国务院关于印发中国(天津)自由贸易试验区总体方案的通知》(国发〔2015〕19号),明确提出“鼓励开展绿色贸易”。此后,商务部发布的《商务部关于支持自由贸易试验区创新发展的意见》(商资发〔2015〕313号)再次强调“支持天津市……鼓励开展绿色贸易”,对于探索开展绿色贸易指明了方向。

与此同时,生态环境保护领域对于绿色贸易的要求也更加系统化、精准化。《国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知》(国发〔2016〕65号)提出要“建立健全绿色投资与绿色贸易管理制度体系”。2017年,原环境保护部等四部门联合发布《关于推进绿色“一带一路”建设

的指导意见》(环国际〔2017〕58号),明确提出“推进绿色贸易发展,促进可持续生产和消费”,体现出绿色贸易对于推动可持续发展的重要作用。2017年7月18日,国务院印发的《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》,有效地实现了防范进口固体废物的环境风险、保护生态环境安全和人民群众身体健康的目标。相关研究认为,中国禁止洋垃圾入境措施将促进全球回收产业发展,中国得以进口更“干净”的再生物料^[10-12]。

这一阶段,中国在自贸协定谈判中越来越多地关注环境议题,不仅态度更为积极,环境条款内容也更加丰富。2015年《中国—韩国自由贸易协定》的环境章节进一步纳入了环境影响评价内容,《中国—格鲁吉亚自由贸易协定》《中国与新加坡自贸协定升级议定书》纳入了环境章节,体现出环境保护对于中国高标准自由贸易区网络建设的支撑作用。

1.4 中国绿色贸易政策深化阶段

“十三五”期末至今是中国绿色贸易政策深化阶段,绿色贸易政策的覆盖面越来越广泛,要求也越来越具体,中国已成为全球环境治理的贡献者和引领者。

2019年,《中共中央 国务院关于推进贸易高质量发展的指导意见》对于发展绿色贸易已不仅仅是原则性表述,而是提出了一系列具体要求,包括“严格控制高污染、高耗能产品进出口。鼓励企业进行绿色设计和制造,构建绿色技术支撑体系和供应链,并采用国际先进环保标准,获得节能、低碳等绿色产品认证,实现可持续发展”,体现出绿色贸易是推动贸易高质量发展的重要手段。

2021年5月,为加强自由贸易试验区生态环境保护、促进经济高质量发展,生态环境部等八部门发布《关于加强自由贸易试验区生态环境保护推动高质量发展的指导意见》,提出“深入推进绿色贸易”,并结合自贸试验区的产业特色和外向型特征,提出一系列绿色贸易具体要求。

2020年底已完成谈判的《中欧投资协定》对环境和气候等可持续发展议题作出承诺并列入专门章节,2021年签署的《中国—新西兰自贸协定

升级议定书》中也纳入专门的环境章节,体现出在贸易与投资协定中纳入环境议题已成为中国发展趋势。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出“把新发展理念完整、准确、全面贯穿发展全过程和各领域,构建新发展格局”“建设更高水平开放型经济新体制”“推动共建‘一带一路’高质量发展……秉持绿色、开放、廉洁理念”“积极参与全球治理体系改革和建设……推动新兴领域经济治理规则制定”等要求,为“十四五”及更长时期中国绿色贸易发展指明了方向。

2 中国绿色贸易政策发展的特点

以上梳理中国绿色贸易政策的发展特点及变化特征发现,随着中国绿色贸易政策体系的逐渐完善,其政策导向、政策范围、政策手段、政策制定主体等方面发生了重大转变。

2.1 政策导向由绿色贸易壁垒防御转向主动推动绿色贸易政策深入发展

在政策导向方面,中国绿色贸易政策目标开始主要侧重于绿色贸易壁垒防御,例如《国家环境保护“十一五”规划》和《国家环境保护“十二五”规划》所提出的绿色贸易目标主要是“应对绿色贸易壁垒”;后来发展到环境政策与贸易政策相协调,例如《中共中央 国务院关于推进贸易高质量发展的指导意见》明确要求“推进贸易与环境协调发展”。绿色贸易政策的要求由原则性表述向具体任务转变,例如《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》提出“建立绿色贸易体系”,并对产品进出口、标准制定、国际合作等方面做出具体要求。又如,中国自贸区建设由原来的环境与贸易脱钩向推动在贸易协定中纳入环境与贸易内容转变,现阶段中国新参与的贸易与投资协定中都会考虑环境议题。中国对外开放也从努力扩大出口向优化贸易结构、大力发展高质量高附加值绿色产品贸易转变。

2.2 政策范围由个别领域转向多载体多对象多区域管理

围绕WTO多哈发展议程,中国决策支持机构深入探讨环境与贸易议题,在21世纪初陆续出

版《WTO 新一轮谈判环境与贸易问题研究系列丛书》《中国加入 WTO 环境影响研究》《环境保护与 WTO》等成果,为绿色贸易政策范围的拓展提供了理论支持^[13-15]。在绿色贸易政策的载体方面,中国绿色贸易政策从贸易协定中纳入环境议题发展到贸易和投资协定中均需考虑环境议题,例如自 2005 年的《中国—智利自由贸易协定》起,中国签署的所有自由贸易协定都包含环境条款。中国绿色贸易政策的对象最初只针对部分危害和影响环境的产品,对其采取进出口管制措施,例如 1999 年印发的《消耗臭氧层物质进出口管理办法》和 2000 年修订的《大气污染防治法》对消耗臭氧层物质进行进出口管理,1995 年发布的《中华人民共和国监控化学品管理条例》对化学品进行进出口管理^[16];而后逐步发展到全面控制高污染、高耗能产品出口,例如 2019 年《中共中央 国务院关于推进贸易高质量发展的指导意见》明确提出“严格控制高污染、高耗能产品进出口”。此外,中国绿色贸易政策从防范国内生态环境风险到兼顾对外贸易投资的生态环境风险,从自贸区扩展到国内的自由贸易试验区,区域范围不断拓展,例如《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》要求“加强对外投资的环境管理”。

2.3 政策手段由单一的环境标志产品认证转变为综合利用多种手段

在政策手段方面,中国绿色贸易投资政策手段最开始较为单一,例如 2003 年环境标志产品认证;后来逐步发展为综合利用禁止/限制/许可/鼓励性进出口措施、关税、市场准入等贸易投资手段,例如 2019 年《中共中央 国务院关于推进贸易高质量发展的指导意见》提出“鼓励国内有需求的资源性产品进口”“持续放宽外资市场准入,鼓励外资投向新兴产业、高新技术、节能环保、现代服务业等领域”等。贸易投资协定中环境条款的内容也呈现出从无到有、从粗略模糊到详细明确的发展趋势,例如 2015 年签署的《中国—韩国自由贸易协定》设置的环境章节内容较丰富,首次涉及环境保护水平、环境法律法规的执行以及环境影响评价等内容,较好地平衡和协调了环境与贸易政策。

2.4 政策制定主体由生态环境、商务等部门上升到国务院层面

中国绿色贸易政策的制定和发布最初只是生态环境部门或商务部门,侧重于追求单方面利益,例如应对绿色贸易壁垒以保障贸易利益,禁止、限制部分危害和影响环境的产品进出口以维护环境利益。随着绿色贸易政策的逐步融合发展,国务院层面开始积极推动绿色贸易政策,例如《中共中央 国务院关于推进贸易高质量发展的指导意见》《国务院关于加强建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》等,强调推进贸易与环境协调发展,争取环境与贸易等多目标共赢。

尽管中国绿色贸易政策各方面都发生了较大转变,取得了一系列进展,但是,随着中国对外开放的不断深化以及生态文明建设的持续推进,环境政策和贸易政策的融合与当前需求还存在一定差距。例如,原则性表述多,实操性措施少;在贸易政策制定中环境利益没有被充分考虑或被统筹考虑等,需要进一步完善和细化中国绿色贸易政策体系^[17-18]。

3 中国绿色贸易政策发展展望

中国共产党第十九届五中全会提出到 2035 年基本实现社会主义现代化的远景目标,包括广泛形成绿色生产生活方式、碳排放达峰后稳中有降、生态环境根本好转、美丽中国建设目标基本实现、形成对外开放新格局、参与国际经济合作和竞争新优势明显增强。要实现这些目标,需要切实统筹环境政策与贸易政策,不断完善绿色贸易政策体系^[19-21]。

3.1 积极参与国际环境与贸易规则制定

当前,中国秉持人类命运共同体理念,积极参与并推动全球生态环境治理。众多国内外学者认为中国将引领全球绿色贸易行动,在全球推广生态文明理念^[22-23]。未来,中国需要进一步向全球规则制定者、引领者身份转换,主动参与全球和区域贸易投资机制的规则制定。一是在对贸易协定进行环境影响评价的基础上,研究制定中国国际贸易和投资协定环境章节范本,并主动推动在国际贸易协定和投资协定中设置环境章节,将环境利益作为国家利益的重要组成部分。二是推动国

际环境公约与贸易协定的融合,考虑制定并发布贸易与气候倡议等。

3.2 加强国内环境政策与贸易政策的融合

尽管中国当前积极推动绿色贸易政策,加强环境政策与贸易政策融合,但现有环境政策与贸易政策的个别地方仍存在矛盾冲突,下一步应该深入细化绿色贸易政策并推动落地。一是加征环境关税,对高耗能、资源性和污染严重产品出口加征环境关税。二是降低直至取消重污染行业出口退税,例如建议对原料药行业出口量较大的部分低端工艺产品取消出口退税。三是进一步加强自由贸易试验区生态环境保护工作,将自由贸易试验区作为生态文明建设的“排头兵”,加强对其环境制度创新的考核。

3.3 大力推动绿色产品与服务贸易

当前,中国环保产业仍存在底数不清、状况不明等问题,严重制约绿色产品和服务贸易。因此,建议未来中国大力推动绿色产品与服务贸易,推动其成为新的贸易和经济增长点。一是应加快完善环境产品和服务分类与统计体系,推动制定环境产品清单和环境服务分类体系,明确环境产品和服务边界,加强统计体系建设。二是促进环境产品与服务贸易自由化,推动降低环境产品和服务的关税和非关税壁垒,搭建环境产品和服务贸易信息交流平台,例如组织“一带一路”环境产品和服务博览会等,带动中国环保产业“走出去”。三是利用好绿色供应链管理对于环境产品与服务贸易的正向带动作用,促进中国绿色供应链与全球供应链相融合。

3.4 防范对外贸易投资中的生态环境风险

随着“一带一路”倡议的深入推进和外向型经济的不断深化,中国会有越来越多的企业“走出去”发展和投资,也会进一步加大国内有需求的资源性产品进口,未来中国应进一步加强进口与对外投资的环境管理^[9,24]。一是防范扩大进口的生态环境风险,推动绿色“一带一路”建设,例如在“一带一路”倡议下提出“零森林破坏”认证、签署绿色采购承诺等。二是防范对外投资中的生态环境风险,建议进一步修订和完善《对外投资合作环境保护指南》,明确中国“走出去”企业的生态环境保护责任。

参考文献:

- [1] 胡涛,吴玉萍,沈晓悦,等.贸易顺差背后的环资逆差[J]. WTO 经济导刊,2007(08):10-12.
- [2] SHENG B.China's trade development strategy and trade policy reforms:overview and prospect [J].International Institute for Sustainable Development.Draft Paper,2015.
- [3] EISENBARTH S.Is Chinese trade policy motivated by environmental concerns? [J]. Journal of Environmental Economics and Management, Volume 82, 2017.
- [4] LI T, QIU L, XUE Y.Understanding China's Foreign Trade Policy: A literature review[J].Front EconChina, 2016.
- [5] 吴玉萍,胡涛,毛显强,等.贸易政策环境影响评价方法论初探[J].环境与可持续发展,2011,36(03):35-40.
- [6] STALLEY P. Foreign Firms, Investment, and Environmental Regulation in the People's Republic of China[M].Stanford University Press, Stanford, California, 2010.
- [7] 李丽平,张彬,原庆丹.自由贸易协定中的环境议题研究[M].中国环境出版社,2015.
- [8] 温先涛.中国投资保护协定范本(草案)论稿(一)(二)(三)[J].国际经济法学期刊,2012.
- [9] 李丽平,张彬.以绿色贸易为抓手推进“一带一路”建设[N].中国环境报,2017-05-16(003).
- [10] TRADE PARTNERSHIP WORLDWIDE, LLC. Value of the Environmental Goods Agreement—Helping China Meet Its Environmental Goals[EB/OL]. [2021-05-29]. [https://www.uschina.org/sites/default/files/Value%20of%20the%20Environmental%20Goods%20Agreement%20on%20China%20\(English\).pdf](https://www.uschina.org/sites/default/files/Value%20of%20the%20Environmental%20Goods%20Agreement%20on%20China%20(English).pdf).
- [11] NZAYIRAMYA S, BEGHIN J.The Impact of China's Environmental and Trade Policies on U.S. Plastic and Paper Waste Exports[EB/OL]. (2021-03-17) [2021-05-29]. <https://agecon.unl.edu/impact-china%E2%80%99s-environmental-and-trade-policies-us-plastic-and-paper-waste-exports>.
- [12] ENG T.Could the Chinese National Sword Inspire Global Recycling Innovation? [EB/OL]. (2019-05-29) [2021-05-29]. <https://recycling.tomra.com/blog/chinese-national-sword-inspire-global-recycling-innovation>.
- [13] 国家环境保护总局.WTO新一轮谈判环境与贸易问题研究[M].北京:中国环境科学出版社,2005.
- [14] 叶汝求,DAVID R.中国加入WTO环境影响研究[M].北京:中国环境科学出版社,2004.
- [15] 夏光.环境保护与WTO[M].北京:中国环境科学出版社,2004.
- [16] 李丽平,孙飞翔,李媛媛,等.美国环境政策研究(二)[M].

- 北京:中国环境出版社,2017.
- [17] 胡涛,吴玉萍,沈晓悦,等.运用绿色贸易政策促进经济发展方式转变的国际经验及启示[J].WTO 经济导刊,2010(11):72-75.
- [18] 李丽平,张彬,赵嘉,等.环境政策与贸易政策需加强融合[N].中国环境报,2019-12-10.
- [19] World Bank.Seizing the Opportunity of Green Development in China[R].World Bank Press;Washington DC,2013.
- [20] 李丽平,胡涛,吴玉萍,等.构筑我国绿色贸易体系的对策研究[J].中国人口·资源与环境,2008(02):200-203.
- [21] 赵玉敏.把握世界潮流,发展绿色贸易[J].国际贸易,2017(11):25-30.
- [22] BAPNA M.China Can Lead Global Green Trade Drive[EB/OL].(2020-01-22)[2021-05-29].<https://www.wri.org/insights/china-can-lead-global-green-trade-drive>.
- [23] ROACH S S.China is leading the world in sustainable development[EB/OL].(2019-09-24)[2021-05-29].<https://www.weforum.org/agenda/2019/09/china-leading-sustainable-development/>.
- [24] COENEN J, BAGER S, MEYFROIDT P, et al.Environmental Governance of China's Belt and Road Initiative[J].Env Pol Gov,2021(31):3-17.

The development process, characteristics and prospects of China's green trade policy

LI Liping, ZHANG Li^{*}, ZHANG Bin, ZHAO Jia

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: This paper systematically reviews the development of China's green trade policy, summarizes the characteristics and evolution of China's green trade policy, and puts forward the prospects of China's green trade policy in the new development stage. China's green trade policy can be divided into four stages: the pre-development stage, the start-up stage, the improving stage, the deepening stage. With the gradual improvement of China's green trade policy system, the orientation, scope, instruments, policy-making body of China's green trade policy have gone through a huge transformation. The article points out that China shall actively participate in the development of international environmental and trade rules, strengthen the integration of domestic environmental policies and trade policies, vigorously promote trade in green products and services, and prevent ecological and environmental risks caused by foreign trade and investment.

Keywords: green trade policy; environment, trade and investment; policy review