

我国环境保护立法的战略调整与应对措施

刘 波

(广东商学院 法学院, 广东 广州 510320)

[作者简介] 刘 波(1963-), 女, 湖北武汉人, 广东商学院法学院教授, 主要从事环境资源保护法学研究。

[摘 要] 国际贸易对环境保护产生的影响日益广泛, 贸易与环境问题逐步具体演变成为贸易体制与环境措施之间的关系问题, 如何实现环境保护与贸易自由的相互协调, 使贸易环境措施既不影响环境保护又不妨碍贸易自由, 一直以来是世界各国和地区关注和研究的重要问题。我国的对外贸易中环境保护的政策与立法状况要进行战略调整, 在加入了“WTO”的过渡期内要逐步完善中国与贸易有关的环境保护的协调机制和应对措施。

[关键词] 环境; 贸易自由; 环境保护法律制度; 布局; 战略目标

[中图分类号] DF468 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)06-0847-05

一、贸易与环境问题的国际态势

贸易与环境两者间存在着密切的关系。一方面, 环境是贸易发展的前提和基础。无论是初级产品、中间产品、还是制成品; 无论是产品贸易还是服务贸易、许可证贸易, 都与环境质量有着紧密的关系; 另一方面, 贸易对环境的双重影响。其理由是: 一是贸易改变了环境。由于国际贸易的开展, 加速了对环境的破坏, 环境状况趋于恶化, 人类生存空间受到威胁, 人类无奈自食接踵而来的生态环境持续恶化的苦果; 二是贸易与环境保护的根本目的是一致的, 贸易的目的是维护一个公开的、无歧视的和公正的多边贸易体制, 但同时要提高人类的生活水平和根据可持续发展的目标, 最佳地利用世界资源。^[1] (第 203 页) 环境保护的目的是改善所有人的生活水平, 更好地保护和管理生态系统, 争取一个更为安全、更为繁荣的未来^[2] (第 385 页)。因此, 环境与贸易相互制约又相互促进。随着经济的发展, 以保护环境为目的的采取与贸易有关的法律措施又不断涌现, 世界上的多边环境协定纷纷出现并且越来越多。现在约有 200 个多边环境协定, 其中 20 多个含有为保护环境而采取贸易限制措施的条款。多边环境协定采取贸易限制措施一般为了: 禁止或限制环境协定的目标产品或物质的贸易、建立法规框架来规范环境协定中的产品或物质的贸易、限制产生环境问题的产品的销售、鼓励更多的国家加入环境协定。在多边环境协定的缔约国执行多边环境协定中的贸易措施的同时, 许多国家国内立法中都有多项与环境有关的贸易措施。

1992 年联合国环境与发展会议通过的《里约宣言》指出: “为了更好地处理环境退化问题, 各国应该合作促进建立一个开放的国际经济制度, 这个制度将会推动所有国家实现经济增长和可持续的发展。为环境目的而采取的贸易政策措施不应该成为国际贸易中的一种任意或无理歧视的手段或伪装的限

制。应该避免在进口国家管理范围以外单方面采取对付环境挑战的行动。解决跨越国界或全球性环境问题的环境措施应尽可能以国际协调一致为基础”。在此原则指引下,《里约环境与发展宣言》及《21 世纪议程》勾勒出在处理环境与贸易关系问题上的基本框架:一是在国际层面上需要促进建立一个开放的、非歧视性的、公平的、安全的、可预测的、符合可持续发展目标并能使全球生产按照比较优势得到最佳分配的多边贸易制度,使所有国家特别是发展中国家能够改善其经济结构,并通过可持续发展的经济发展,提高人民的生活,改善发展中国家出口产品进入市场的机会,改善商品市场的运行,制订健全兼容的商品政策,使商品部门能对可持续发展做出最大的贡献。同时,要考虑到环境方面的问题,促进和支持可以使经济增长和环境保护相辅相成的国内和国际政策,使世界贸易进一步自由化和扩展^[3](第 238 页)。二是在国家层面上,要求各国制定有效地环境立法、环境标准、管理目标和优先次序并应该反映它们适用的环境与发展范畴。各国应有效的合作阻止或预防任何造成严重退化或证实有害于人类健康的活动和物质迁移与转让到他国。

经济全球化作为一种现代的新的国际关系体制,其国际贸易自由化在经济全球化中的地位首当其冲。贸易自由化的加深使环境保护者与自由贸易者之间矛盾凸显出来,二者对自然生态环境的认识存在截然不同的观点。过去,贸易政策与环境保护政策基本上是在两个相互独立的范围内运行的,现在环境政策越来越多地影响到国际贸易,国际贸易对环境保护也产生了一定影响,贸易与环境问题逐步具体演变成贸易规则与环境法规之间的关系问题。换言之,贸易政策和环境政策如果相互协调,乃至环境立法的完善,就可促进贸易的健康发展,而且能促进环境保护;反之,保护环境和贸易发展若没有合作、协调统一,就不可能实现可持续发展,不考虑环境因素的贸易与发展将是脆弱和短暂的,不注重贸易与发展的环境保护将禁锢人类前进的脚步。环境政策措施与贸易规则虽属于不同的法律范畴,在处理环境与贸易问题时,各有不同的出发点与侧重点,但终究要服从人类所追求的可持续发展价值目标而进行变革,尽管在其中已暴露出许多难以协调的矛盾与冲突,无论是环境措施中的贸易限制还是贸易规则中的环境措施,就现行体制而言,如何更好地协调以促进世界的可持续发展是影响人类生存与发展问题的关键。既不能用那些不符合市场经济规律的借口,制约各国特别是发展中国家发展经济,也不能放任自由贸易加速环境恶化。建立在稳定的科学和规范基础上的环境措施和贸易规则,必须协调统一在一个开放的国际法律体系中。为此,各国都有提出解决两者矛盾的平等机会,有权表明其正当要求与主张,国际社会关键要在推动自由贸易与促进环境保护之间寻求一种平衡机制,以环境保护促进贸易的发展,以贸易的发展推动环境保护是协调贸易与环境相互关系的根本要求。

二、中国应对自由贸易与可持续发展关系的现实性分析

(一)国际社会要求各国的自由贸易和环境保护同步发展的必然性

国际社会要求各国的自由贸易和环境保护同步发展。《关贸总协定》第 20 条规定:“对情况相同的各国,实施的措施不得构成武断的或不合理的差别待遇,或构成对国际贸易的变相限制”,它们应采取或实施“(乙)为保障人民、动植物的生命或健康所必需的措施”和“(庚)与国内限制生产与消费的措施相配合,为有效保护可能用竭的天然资源的有关措施”。作者认为,以环境目的而采取的贸易政策措施不应该成为国际贸易中的一种任意或无理歧视的手段或伪装的限制;应该避免在进口国管辖范围以外单方面采取对付环境挑战的行动;各国行使其开发自然资源的主权时必须依据其环境政策和按照其保护国际环境的职责;解决跨国界或全球性环境问题的环境措施应尽可能以国际协调一致为基础。为此目的,按照其能力使用其所掌握的最切实可行的方法,并应在这方面尽力协调它们的政策。各国应遵守《技术性贸易壁垒协议》和《实施动植物和卫生检疫措施的协议》的有关规定,如各国在制定技术性规章或采取卫生或植物检疫措施时,应遵守现有的国际标准。如果一国采取的措施符合有关的国际标准,它们将被认定符合关贸总协定的要求。如果一国要采取的措施超过国际标准,那么该国必须表明,有关的国际标

准“例如由于根本性的气候或地理因素或根本性的技术问题,对于实现所要追求的合理目标而言是无效的或不合适的方法”。一国只有在“有科学上的理由”的情况下,才能超越有关的国际标准。马拉喀什会议还制定一份《环境与贸易工作规划》,由世贸组织中的贸易与环境委员会负责实施。由此可见,各国的自由贸易与环境保护,必须协调一致或者环保措施先行,走可持续发展道路。

目前中国人均资源占有量已远低于世界人均占有量,中国的环境污染状况已经达到或接近五六十年代发达国家公害泛滥的程度。多数工业化国家的污染主要集中在工业区和城市,而我国污染面蔓延到了农村。今天严峻的环境危机和环境压力已经向我们发出了警钟,如再不改变粗放型的经济增长方式,再不加强环境管理坚持可持续发展的道路,环境将面临严重的危机。

(二)中国贸易的环境政策与环境立法的现实需求

尽管通过贸易促进可持续发展将使我国贸易发展面临一个重大的挑战,但在可持续发展的世界潮流下,我国不能逆潮流而行。我国在贸易自由化的进程中,应严格执行国际标准,从产品的生产原料、制造过程、运输仓储、回收处理及对本国和邻国产生的环境影响等各方面都要按照国际标准;我国的国内立法要在本国内外贸发展的基础上,制定与环境保护国际标准相一致的法律法规;环境立法较强的国家,自由贸易应与关贸总协定的规定一致,环境立法相对较弱的我国要进入世界自由贸易领域,必须修改国内法,使国内法与国际标准一致,遵守国际规定和标准,履行国际环境保护义务。

目前,我国已经初步建立了可持续发展的法律、法规、政策协调体系,包括环境保护法、自然资源管理法、环境保护和资源管理行政法规、与可持续发展有关的其他法律法规、各类环保标准、地方有关环保和资源管理法规及国际环境协定。这些法律法规中,有30多项环境法律法规中的环境措施与贸易有关,7项环境法规中含有与环境有关的贸易措施。但是,现行的投资、进口等方面的法规、政策中很少涉及到环境保护,对外国产品和外国投资企业的环境要求也不高,这既不利于保护人民的生命健康,也不利于保护我国的生态环境。因此,用绿色政策来完善我国的现行贸易政策是十分必要的。

综上所述,根据国际环境与贸易协调发展的新形势,我国的环境立法工作在以下几个方面有待进一步加强:(1)加强与国际标准组织和有关国家的交流和磋商,吸收和借鉴其在环境标志与环境标准管理方面的立法经验,通过国内立法程序加以确认,并出台适于我国推广使用的环境标志、ISO14000环境管理体系的配套实施法规;(2)制定和完善防止国外对我国进行“生态侵略”方面的法规;(3)重视经济手段,引入市场机制,完善环境监管制度。如逐步建立环境成本内在化、环境税收制度等,加强环保市场化政府宏观调控法律机制的建设;(4)填补法律空白,消除立法盲区。基于我国政府的入世承诺及有关环保公约的要求,尽快对涉及人类健康、动植物生命安全、公共安全产品强制性认证以及全球环境保护等方面的立法工作提上日程^[4](第36页)。

三、中国在贸易自由化中环境保护立法的战略调整与应对措施

(一)我国在贸易自由化中环境保护立法的目标布局

1. 总体目标。我国《国家绿色贸易行动计划》,该计划设定的目标是:充分发挥政府环境政策引导和绿色服务功能,建立环境与贸易的政府部门协调机制,提高进出口型企业和产品的绿色政策支持力度,以国际市场和主要贸易为导向,加快建立绿色产品出口生产基地,促进国内产业结构的绿色化升级。到2005年,初步建立适合我国国情的绿色环境标准体系,提高我国出口型企业和产品的环境竞争力。实现我国出口产品中绿色产品的比重有明显的增加,在尽快实现由贸易大国向贸易强国的跨越的同时,初步探索出一条可持续发展的国际贸易之路。《国家绿色贸易行动计划》是可持续发展战略思想在对外贸易领域的具体体现,是我国对外贸易工作的重要战略举措。据此,我国目前实施可持续发展战略的具体政策手段主要从四个方面入手:首先,利用市场。即利用市场与价格的关系来合理配置资源;其次,创建市场。由于环境资源与服务市场的缺乏,因此有必要创建这类市场。再次,制定和实施环境法律法规。

具体包括标准、许可证及配额等。它们通常是解决环境问题的有效方法,最后,鼓励公众参加环境管理。(1)要做到信息公开,使消费者能够基于更充分的信息做出选择,从而更多地购买和消费有利于环境的产品和服务;(2)要鼓励公众广泛参加到可持续发展的活动中去,如在重大项目的环境评价中开展公众听证,以便提高公众的环保意识^[6](第 9 页)。

2. 阶段目标。初步确立分四个阶段逐步实现“总体目标”。第一阶段,完成我国对外贸易绿色管理体制由计划型向市场型的初步转变;第二阶段,形成新型的对外贸易绿色技术性措施体系,全面提高环境标准的市场适应性;第三阶段,显著提升我国对外贸易绿色技术标准工作在国际标准化领域中的地位。第四阶段,建立一整套我国对外贸易中的环境保护法律制度。

(二)我国环境与贸易协调机制与途径

在我国,无论是推行清洁生产、开发环保产品,还是推广和应用 ISO14000 环境管理标准和环境标志,或提供其他政策扶植及采取其他调控措施(如环境规划管理、环境审计、环境税收),都会涉及外贸、经贸、环保、质检、科技、税收等诸部门及条块之间的协调管理。健全环境与贸易发展的综合决策体制,须注意改革多头审批的传统做法,转变政府职能,因具体事权发挥中心部门的职责。对资源开发、行业规划、产业结构调整等重大事项,必须进行综合论证与决策。要强化地方辖区政府的职责,实行行政首长目标责任制,严格行政执法责任。政府环境管理要与国际接轨,其中包含的一条原则即要求政府权威和市场机制相结合,建立环保市场化的统一运行规则,要求政府依法行政,建立市场化的环保与管理的新机制。

(三)完善与贸易有关的环境保护法律措施之建议

1. 依靠科技进步提高出口商品质量,强化质量控制的立法与执法

我国要认真贯彻“科技兴贸”战略,提高对外贸易发展的科学技术含量。同时,加强质量方面的法律法规建设,强化执法力度,为实施“以质取胜”战略提供必要的法律环境。尤其是加快《对外贸易法》、《产品质量法》、《商检法》配套法律法规的建设,对保证出口商品质量、维护对外贸易各方面的合法权益、维护国家信誉起了重要作用。执法部门要把工作重点放在促进出口生产企业提高产品质量,维护国家信誉上。

2. 充分利用 WTO/TBT 有关条款,构筑我国的绿色技术标准

WTO/TBT 协议也承认各国技术性贸易措施存在的合理性和必要性,允许各国根据自身特点如地理及消费习惯等制定与别国不同的技术标准。我们也要采用国际通行的做法,研究和制定为保障我国正当目标和适当的保护水平而设置必要的绿色技术标准,将一些我国企业能够达到而外国企业难以达到的或我国国情特有的技术指标制定成国家标准,特别要加强有关国家安全、人类安全与健康、动植物安全与健康、防止欺诈行为、保护环境等方面的技术标准与法规的制定,防止不符合我国技术法规要求的商品流入国内,以达到保护国家利益、保护民族工业和消费者权益的目的。建立以自主知识产权为基础的标准体系,构筑我们自己的技术标准,增加我们的国际竞争力。

3. 加强对国外和国际的环境标准和环境标志的了解和研究,完善我国的环境标准体系和环境认证机构和认证体系,进而建立与国际接轨的绿色技术法规体系。

4. 合理开发利用资源,推进清洁生产,建立我国绿色税收体制

所谓绿色税收,就是为了保护环境,合理开发利用资源,推进清洁生产,实现绿色消费而征收的税收。绿色税收政策的理论依据在于国际贸易中环境成本内部化。它是解决环境问题以及协调贸易与环境发展的最根本的途径。由于我国出口商品不包含或较少包含环境成本,因而价格低廉,在国际市场上具有一定的竞争力。但其后果,一方面造成了国内环境的污染与生态的破坏、部分资源的紧缺;另一方面,也屡屡遭到国外对我国出口商品施加的技术性贸易壁垒的限制或者被反倾销调查,甚至被征收进口附加税。因此,协调我国贸易与环境关系,应建立绿色税收制度。

5. 我国要大力提高全社会的环保意识,树立“绿色贸易”意识,将保护生态环境作为一项重要国策贯

穿于经济发展之中。提高人民的环保意识,使人民的行为与环境相和谐,是解决环境问题的一条根本的途径。为此,我国有必要在全国范围内开展全方位多层次的环保教育,努力提高全民的环保意识和环保责任感。

[参 考 文 献]

- [1] 中国环境报社. 迈向 21 世纪——联合国环境与发展大会文献汇编[C]. 关于建立世界贸易组织的协议, 北京: 中国环境科学出版社, 1992.
- [2] 全国人大环境保护委员会办公室. 国际环境与资源保护条约汇编[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1993.
- [3] 周 珂. 我国入世后环境与贸易问题的法律审视[J]. 法学家, 2002, (5).
- [4] K·哈密尔顿. 里约后五年——环境政策的创新[M]. 张庆丰, 等译. 北京: 中国环境科学出版社, 1998.

(责任编辑 车 英)

Legal Considerations on China's Environmental Protection in the Context of Free Trade

LIU Bo

(Law School, Guangdong College of Business Studies, Guangzhou 510320, Guangdong, China)

Biography: LIU Bo (1963-), female, Professor, Law School, Guangdong College of Business Studies, majoring in environmental law.

Abstract: In the world today, environmental policy and legislation are exercising an increasingly strong impact on international trade, while international trade, in turn, has made certain influence on environmental protection. The abstract issue of trade and environment has gradually developed into a concrete concern about the relationship between trade structures and environmental measures. Much worldwide attention and study have been giving to the question of how to achieve coordination of environmental protection and free trade, i. e., how to make sure that trade-related environmental measures will not present an obstacle to either environmental protection or free trade. This paper attempts to reevaluate China's environmental policy and legislation in foreign trade, and accordingly give an overall idea for improving China's trade-related laws on environmental protection.

Key words: environment; trade; laws on environmental protection; idea