

积极应对绿色贸易壁垒

叶汝求

(国家环境保护总局)

2002年8月

中国于2001年12月加入世贸组织,这是中国社会和经济发展的重要事件,意味着中国进一步融入全球经济一体化的进程,并将对中国的经济和社会发展产生深刻的影响。

世贸组织的基本宗旨是促进自由贸易,其基本原则是非歧视、市场开放和公平贸易。随着多边贸易谈判的进展,为促进自由贸易,关税壁垒不断削减,在这种情况下,各国在国际贸易中为保护本国的利益,越来越多地采用非关税的贸易保护措施,因而非关税贸易壁垒的作用日益增大。

技术性贸易壁垒

作为对多边贸易行为的规范,世贸组织达成的各项协定和协议是所有成员都必须遵守的规则。但是,由于世界各国经济和社会发展情况的巨大差异,为了兼顾不同成员的不同利益,世贸组织做出了一些例外的规定。在货物贸易和服务贸易领域分别规定了10种和6种一般例外措施。其中与环境有关的是为保护人类、动植物的生命或健康所必需的措施和保护可用竭的自然资源的措施。与此同时,随着经济的发展,产品质量问题越来越受到重视。为了保证产品质量,各国制定了许多技术法规和标准,建立了各种合格评定制度。

在这种背景下,关贸总协定于1970年成立了一个政策工作组,研究技术标准与质量认证程序方面的问题,并负责拟订规范技术性贸易壁垒的协议草案。1979年“东京回合”通过了《技术性贸易壁垒协定》(TBT协定)。乌拉圭回合对该协定做了进一步修改、补充和完善,同时签署了《实施卫生和植物卫生措施协定》(SPS协定)。

技术性贸易壁垒(TBT)是指一国或区域组织为保证产品质量、保护人类、动物或植物的生命或健康及保护环境,或防止欺诈行为,保证基本安全利益而采取的必要性技术措施。这些措施对其他国家或区域组织的商品、服务和投资进入该国或该区域市场将造成影响。世贸组织的《技术性贸易壁垒协定》规定技术法规、标准和合格评定程序。从更广泛的角度来理解,《实施卫生和植物卫生措施协定》的规定也属于技术性贸易壁垒的范畴。世贸组织涉及技术性贸易壁垒的规定还有农业协定、原产地规则协定、补贴与反补贴协定、与贸易有关的知识产权协定(TRIPS)、服务贸易总协定、与贸易有关的投资措施协定等。

制定技术性贸易壁垒有关协定的宗旨是消除不必要的贸易壁垒,反对贸易保护主义,同时允许为达到合法目标而采取对贸易影响最小,不给国际贸易制造不必要障碍的技术性措施。所采取的措施应在科学上是合理的,鼓励尽量采用国际标准与合格评定程序;措施应提前公布,并向世贸组织通报;对发展中国家要提供特殊和差别的待遇,包括技术、能力建设和财政援助。

《技术性贸易壁垒协定》对制定、采用和实施技术性措施应遵守的规则做出规定。技术性措施包括技术法规、标准和合格评定程序。技术法规定义为强制执行的有关产品特性或相关工艺和生产方法的规定。标准指公认机构批准的非强制执行、供通用或重复使用的关于产品或相关工艺和生产方法的规则、指南或特性的规定。合格评定程序指任何直接或间接用以确定是否满足技术法规或标准中的相关要求的程序。

《实施卫生和植物卫生措施协定》是乌拉圭回合达成的一个新协议,与《技术性贸易壁垒协定》有密切联系。《实施卫生和植物卫生措施协定》涉及食品安全、动物卫生和植物卫生三个领域,其目的是保护成员方领土内人类、动物与植物的生命或健康。采取的措施包括相关的法律、法令、法规、要求和程序,特别是最终产品标准、工序和生产方法、检验、检查、认证和批准程序;检疫处理;有关统计方法、抽样程序和风险评估的规定;与粮食安全

直接有关的包装和标签要求等。在评估一个地区的卫生与植物卫生的特点时，协定还特别提出病虫害非疫区和低度流行区的概念。

《技术性贸易壁垒协议》涉及范围广泛，除与食品安全、动物卫生和植物卫生有关的领域实施卫生与植物卫生措施以外，其他所有产品的技术法规和标准都受其管辖。

技术性贸易壁垒几乎涉及所有行业，但主要集中于机电产品、农产品和食品、纺织品和服装等领域。九十年代以来，技术性贸易壁垒的应用日趋频繁，并且扩展到服务贸易和投资领域，在国际贸易中发挥着越来越重要的作用。合理利用技术性贸易壁垒可以达到《技术性贸易壁垒协定》所确定的目标，而其滥用则会增加贸易成本，造成不必要的贸易障碍，引发贸易争端。

绿色贸易壁垒

绿色贸易壁垒实质上是技术性贸易壁垒的一种形式，主要指进口国以保护人类、动物或植物的生命和健康，保护生态和环境为理由，对来自国外的产品进行直接或间接的限制甚至禁止贸易的一种手段和措施。

各个国家特别是发达国家的环境法规、标准、自愿性的环境措施和卫生检疫措施等构成重要的绿色贸易壁垒，对国际贸易有重大的影响。

与此同时，为了共同保护全球的环境，许多国家通过艰巨的谈判签署了大量双边和多边的国际环境条约。在 200 多个多边环境条约中，有 20 多个条约含有贸易条款，以贸易措施作为达到条约保护目标的手段。

绿色壁垒的形成，主要有几个方面的因素：不合理的国际经济秩序下，国际贸易对环境产生不利影响；为保护全球以及本国的环境，各国政府加强环境立法和管理；广大公众，尤其在发达国家，环境意识日益提高；以及发达国家力图保持其在国际市场上的竞争力等。

在国际贸易中引入环保规则，对保护全球环境起到了积极的作用，并且促进了新的贸易领域的发展，如绿色产品、清洁生产技术、环保技术与设备、环保服务等市场。但是，日益增多的针对产品的环境法规和标准，尤其是对生产过程和方法的环境要求，使产品的市场准入受到越来越多的限制，影响货物和服务的国际贸易。另外，也有一些国家以保护环境为名，行贸易保护主义之实，对进口产品提出超过本国产品的要求，或违背有关国际公约或贸易协议，实施单方面颁布的环保法规、技术标准、认证要求等，给国际贸易制造了不必要的障碍。

绿色壁垒有如下几个特点。一是广泛性。可以说，绿色壁垒几乎涉及所有的产品，包括初级产品、农产品、食品、工业品、中间产品、制成品等等。二是相对性。在发达国家之间，环保技术水平比较接近，它们之间的贸易因环保问题导致的纠纷较少。而在发达国家与发展中国家之间的情况则不同，发达国家较高的环境标准和相应的管理措施，对发展中国家来说，往往是一道难以逾越的绿色壁垒。三是时效性。绿色壁垒一般只在某一段时间内有效，当出口商经过一段时间的技术改造和采取一系列的绿色措施后，产品能满足进口国关于环境保护方面的要求，绿色壁垒就被克服。四是难以区分措施合理性。实施绿色壁垒不外乎如下两个目的：一是保护生态环境和人类及动植物的安全；二是保护本国的市场。即使是因为第二个目的，通常也宣称是为了保护生态环境，或人类的健康、动植物的安全，从而使绿色壁垒极具隐蔽性，合理性和歧视性难分。五是推动技术进步的作用。严格的环境标准与环境要求是绿色壁垒的主要内涵，冲破壁垒必须依靠科学技术的进步，有时还要进行产业结构调整，因此可能起到推动技术进步的作用。

绿色贸易壁垒对我国对外贸易的影响

随着国内经济的发展和生产能力的提高，我国的进出口贸易有了巨大的发展。1970 年，我国的进出口贸易额仅为 45.9 亿美元。1978 年增加到 206.4 亿美元，“九五”期间贸易进

出口额又由 1995 年的 2808 亿美元增加到 2000 年的 4743 亿美元。2001 年，进出口总额达到 5098 亿美元，我国在世界贸易中的排名由 1995 年的第十一位上升到第六位。对外贸易在国民经济中占有十分重要的地位。

我国主要贸易伙伴为日本、美国、香港、欧盟和韩国等国家和地区，从内地进口香港的商品主要转口销往其他国家。主要贸易对象国环境管理法规和措施对我国外贸有重大的影响。

我国主要贸易对象国与贸易有关的环境法规主要有大气污染防治、声污染防治、化学品管理、农药管理、废弃物污染防治、自然资源和动植物保护等方面的法规。

另外各国还有一些专门的法规，如美国针对进口电子产品的《放射性健康安全管理法》，针对收音机、录音机、电视机等产生电磁波的器材的《通信修正法》，针对一些家用电器的《能源保护法》，与消费者安全有关的《可燃性纤维法》、《食品、药品、化妆品法》、《奶油进口法》、《公共卫生法》等。其他国家也有类似的法规。

在环境标准方面，发达国家针对产品的环境标准和要求名目繁多，涉及范围较广一般都高于发展中国家的环境标准。

对贸易有影响的自愿性环境措施主要有 ISO14000 环境管理体系认证、环境标志产品认证、清洁生产审计和生命周期分析等。这些措施，实质上涉及产品的生产过程与方法(PPM)。当前，许多发达国家以生态和环境保护为由，对进入其市场的进口产品提出生产过程和方法的要求。由于 PPM 影响到出口产品的市场准入，因此引起了贸易界的广泛关注。

相对于发达国家，我国产品的环境要求要低一些，在许多商品的环保标准上存在一定的差距。环境标准达不到进口国的要求已成为我国一些商品出口受阻的重要原因。下面用一些例证加以说明。

农产品和食品

2001 年，我国农产品和食品的出口总额为 160.7 亿美元，占出口总额的 6.04%，出口市场集中于亚洲，以劳动密集型产品为主，其中肉类、水产品、蔬菜、水果、茶叶、谷物和部分加工食品是主要的出口品种。相对于其他出口产品，农产品和食品出口的增长比较缓慢。在影响农产品和食品出口的诸多因素中，环境因素起重要的作用，如农药及有毒物质残留量，海关严格的卫生检疫制度以及保护特定物种的规定等。欧盟、日本和美国对我国出口产品实施技术性贸易壁垒较多，而且有时还带有歧视性，贸易保护主义色彩浓厚。

由于日本苛刻的检验检疫制度，我国的猪牛羊肉及其制品要经过指定设备加热消毒处理后方可进口，2000 年，以我国部分地区发生口蹄疫为由，禁止我国偶蹄类动物活体进口。我国年出口日本肉鸡 20 多万吨，占我出口量的 80% 以上，占日本进口总量的 40% 以上。但目前农药兽药残留方面对我产品实施歧视，如克球酚指标要求达到 0.01ppm，而对美国产品则只要求 0.05ppm，增加了出口的难度。我国被列为橘小实蝇疫区和瓜实蝇疫区，大部分主要水果和瓜类蔬菜遭进口受禁。

美国食品与药品管理局 (FDA) 对 300 多种进口食品的农药残留量规定了检测标准，自 1999 年 8 月至 2000 年 1 月的 6 个月内，我国出口的 634 批食品由于未能达到要求而遭美国 FDA 扣留。对于进口食品，美国要求在加工过程引入“危害分析和关键控制点”(HACCP) 管理体系，对食品出口厂进行监督，并从 1997 年 12 月起，对进口食品采取此措施。目前我国还没有企业取得此认证。

欧盟在农产品和食品贸易方面技术壁垒的相关法规名目繁多。2000 年我国对欧盟农产品出口 19.1 亿欧元，占欧盟农产品进口总量的 3.06%，所占比例呈下降趋势。因不符合欧盟卫生检疫标准，我国对欧盟出口肉类很少，只有冻鸡肉超过 1000 万美元。自 1996 年 8 月 1 日起，欧盟决定禁止中国冻鸡肉进入欧盟市场。1998

年9月欧盟兽医专家团来华考察,认为中国的防疫检疫体系和质量保证体系不符合欧盟要求,继续禁止中国向欧盟出口禽肉。到2001年5月欧盟市场对上海和山东若干地区的14家企业开放,但要符合严格的检验条件。目前,因禽流感问题,肉鸡又被列入动物性源食品进口禁令清单。1998年对欧盟的茶叶出口量占中国茶叶总出口量的18%。2000年7月1日起,欧盟对进口茶叶实行新的农药最高允许残留量标准,将部分产品农药残留最高允许残留量降为原来的1/100-1/200。1998年,我国对欧盟出口花生及花生仁10万多吨,创汇7200多万美元,但欧盟拟把进口花生及其制品中黄曲霉素限量分别由20ppb和10ppb统一降到4ppb,加大了我出口的难度。欧盟的检验标准过于苛刻,且缺乏足够的科学依据。2001年初,奥地利发现中国出口食用养殖虾引起过敏反应,经检查发现,舟山地区产虾氯霉素含量高达0.2-5微克/公斤。2001年9月,欧盟委员会发布2001/699/EC指令,宣布对来自中国和越南的虾类实施批批检验。此后,我输欧水产品又有20批被欧盟通报。2000年欧盟国家进口我国蜂蜜3.5万吨,占我国蜂蜜出口总量的34%。2000年6月1日起,德国将链霉素残留限量标准由原来的0.2毫克/公斤提高到0.02毫克/公斤。而我国绝大部分蜂蜜样品检测的链霉素残留超过0.02毫克/公斤。

机电产品

2001年中国机电产品出口1128亿美元,占出口总额的42.36%。居产品大类出口值的第1位。出口市场主要为欧美、日本和港澳地区。对机电产品贸易影响较大的环保法规主要为防止空气污染、噪声污染防治规、电磁污染防治、节能等的有关法规。欧美、日本环保法规,对中国机电产品的出口造成了不少限制和困难。

欧盟“技术协调和标准新方案”规定,CE标志是工业产品进入欧盟市场的通行证。这一规定涉及的机电产品有家用收音机、电视、移动无线设备、医药科学仪器、信息技术设备和灯具等。自1996年1月1日起,欧盟各国海关有权拒绝未贴CE标志的产品进口。澳大利亚已采取类似措施,美、加、日、韩和中国台湾地区、英联邦也极有可能模仿欧盟的做法。这种连锁反应就使中国机电产品出口更加困难。

为了减少家电产品在使用过程中对环境的影响,继电冰箱标准之后,欧盟发布2000/45/EC决定,公布了洗衣机生态标签的标准。同时,要求生产商保证洗衣机的使用寿命至少应为两年,类产品停产后12年内提供配件更换服务。

欧美和日本的法规规定,凡是达不到噪声标准的机电产品将不能在其市场上销售。我国电动机、空压机、家用小电器等小型机电产品的出口有一定的竞争力,但由于技术上的原因,产品在噪声控制方面却比较落后,容易受噪声标准的限制和影响。1993年美国规定,在更新政府机构的办公设备时,必须考虑环保因素,其中节能是一个重要方面。欧盟部分国家亦已制订了类似的法规。这些措施对中国的机电产品出口,尤其是电讯、办公自动化设备等受集团购买影响较大的产品的出口会产生较明显的影响。

纺织品和服装

纺织品和服装是我国传统出口产品,2000年出口522亿美元。出口的主要市场为日本、香港、美国、欧盟和韩国,占纺织品出口量的75%以上。目前纺织品和服装出口的主要障碍是配额和原产地限制等贸易壁垒,但环境要求逐步成为纺织品贸易中的一个重要影响因素。

1994年7月--1999年12月,德国政府多次修改《德国消费品法案》,禁止在所有与皮肤有接触的产品中使用分解后可形成致癌芳香胺的偶氮染料。德国偶氮染料禁令以及世界不同类型的纺织品环保法规及标准的出台,给我国纺织、印染和染料以及服装的生产及出口造成很大压力。不久前,欧盟理事会通过了《关于禁止使用偶氮

类染料指令》草案的共同文件，该指令通过后，禁用范围将扩大到全欧盟。

1992 年欧盟对棉布等棉织品制订法规，规定不得含有包括重金属、甲醛、氯化物和 DDT 等农药残留等共计 51 种化学品。由于我国的棉花原材料生产和加工工艺水平不高，这一规定对棉织品出口欧盟造成很大的影响。

Oeko - Tex100 是国际纺织品生态研究和检验协会制定的一项纺织品生态认证的标准，要求纺织品中不含对人体及环境有害的物质，或其含量在允许范围之内。目前该标志已得到国际上的普遍认可，成为全球使用最广泛、对纺织品国际贸易有重要影响的国际性纺织品认证标志。

日本对服装等纺织品中的甲醛含量作出了严格的规定，要求从 1995 年 1 月 1 日起加强对进口纺织品甲醛含量的检验，尤其是婴儿服装中不得检出甲醛。而在中国甲醛还作为一种纺织品前处理剂而广泛使用，部分外贸出口企业因对日本的有关规定不够了解，导致出口到日本的服装因甲醛超标而遭退货，蒙受经济损失。

服装的附件如纽扣、拉链和装饰物虽然在服装中所占比重很小，但欧美、日本等国对其安全和环境要求十分严格。如美国法规要求，服装的纽扣不得使用塑料等人工合成的材料，必须采用天然材料；拉练、别针等金属配件不得进行电镀，必须采用不锈钢等材料制作。我国没有类似的管理要求，服装生产企业往往对此不了解，因而给出口带来本可避免的损失。

其他商品

由于许多国家的环境管理日趋严格，中国其他商品出口也面临严峻的局面。例如瓷器中的含铅量、皮革中的五氯苯酚残留量、烟草中的有机氯含量、玩具和烟花的安全性、包装材料的性能及有毒化学品等的规定，都对中国的相关产品出口产生影响。

因聚氯乙烯增塑剂对肾、肝脏和心血管的有害作用，欧盟 99/815/EC 指令 2000 年 3 月 8 日起，供三岁以下儿童使用的聚氯乙烯软塑料玩具及用品，禁止用六种邻苯二甲酸酯作为增塑剂。指令规定邻苯二甲酸酯最高限量为 0.1%，而我国目前无此限量要求，在软 PVC 生产中，邻苯二甲酸酯用量在 30%以上。我国出口欧盟的玩具中有 60%使用聚氯乙烯原料，其中供三岁以下儿童使用的约占 50%，现有聚氯乙烯材料均不符合标准，且国内无适宜的替代品，只能靠进口，近 4 亿美元玩具出口将因此而受到影响。到 1999 年底，已有 9 国有类似立法，美国也在制定法令，一旦主要发达国家都采取类似措施，我国蒙受的损失将高达 15 亿美元。

目前我国化学制药工业生产化学原料药 24 类 1300 余种，产量 26 万吨，仅次于美国。出口量约占总产量的 1/4-1/3，年出口额 7 亿美元左右，出口市场绝大部分集中在西欧与美国。

近年来，西方发达国家对药品进口的要求越来越高，如美国对其进口药品的国家要求该品种必须通过美国食品药品监督管理局 (FDA) 的检查，不仅要求产品质量达到国际质量标准，还要求对工厂生产的全过程质量保证体系进行审查，对生产的厂房及周围的环境也有严格的要求。国内某厂家的原料药申请 FDA 花了两年多时间，投入了数百万美元进行技术改造，至今还未获得 FDA 的正式批准文件。目前国内仅有少数厂家的单个品种通过了 FDA 的检查，说明原料药药品的出口的难度增大。

绿色包装

包装是国际商品贸易不可分割的一部分，但包装制品在生产、运输、贮存、使用及消费过程中，尤其是在失去包装功能后，都可能对环境产生负面影响。

许多工业发达国家和地区早在七、八十年代就意识到包装引起的环境问题，并着手发展绿色包装，相继颁布了有关包装的许多法律法规，如欧洲共同体关于包装、包装废弃物的指令，德国关于包装废弃物减量和处置法令，美国的防毒包装条例、零售药物包装防污染新规定；加拿大的玩具安全法令；日本的包装新指引等等。这些法律法规对国际贸易有较大影

国国民经济的发展，今后应进一步做好以下方面的工作：

- 加快转变经济发展模式，注意协调经济社会发展与环境保护的关系，抓住经济结构调整的时机，发展高新技术产业，对传统工业进行技术改造，促进产业结构向高效率和低污染的方向发展。
- 加快农村经济结构战略性调整，改革农业生产方式，发展农村专业和服务组织，发挥龙头企业的作用，提倡公司加农场的生产经营模式，加强农产品质量管理，提高规模化和标准化生产能力。
- 强化环保法规，加强企业的环境管理，提高产品的环境标准，以提高产品的国际竞争力，应尽可能使国家的环境标准和国家质量标准与国际标准接轨。
- 加强生产、外贸、环境、检验等政府管理部门的协调，从源头抓起，强化企业的环境和质量管理及产品的质量监督、检验检疫工作。
- 充分发挥政府部门信息中心和行业协会的作用，广泛收集和研究国际和主要贸易对象国和地区的技术法规、标准、认证要求、检验检疫措施、环保法规和管理要求等信息和动向，及时提供给有关部门和企业，帮助企业克服国际贸易中的技术性贸易壁垒。
- 加强政府和企业管理人员关于世贸组织规则的培训，重视技术贸易壁垒的研究及其运用；通过双边协商以及利用世贸组织的争端解决机制，帮助企业解决因技术性贸易壁垒引起的贸易纠纷。
- 为了切实保护国家的生态环境及人民、动植物的安全与健康，应根据世贸组织的规则和国际贸易规范，加强中国的绿色贸易壁垒和动植物检验检疫措施。