

# 贸易协定中环境气候议题下 推动区域气候可持续贸易政策研究

◆◆ 决策者报告



生态环境部对外合作与交流中心



中国-东盟环境保护合作中心

InFIT

中英合作国际林业投资与贸易项目




澜沧江-湄公河环境合作中心



良好的区域自由贸易协定可有效促进区域与全球共同应对气候变化等全球环境挑战，同时有助于积极推动贸易公平、自由化，实现共同获益。科学的环境与气候贸易政策以实现经济发展和环境保护协同为目标，涵盖完善的气候、环境内容或条款，设置灵活的争端解决机制与监督机制，并接受公众监督，有效通过调动商品、服务、人员和资本促进可持续生产和消费，促进应对气候变化与环境治理能力提升。“气候可持续贸易”泛指采取促进应对气候变化和可持续性考量的贸易活动，支持气候减缓和适应，涵盖“可持续贸易”、“绿色贸易”“气候贸易”的概念 / 定义。为研究贸易协定中气候议题对于气候可持续贸易的推动作用，报告主要通过梳理相关自由贸易协定中的环境相关条款，分析贸易协定中相关内容对应对气候变化和环境保护的促进成效与不足，提出有关贸易协定加强环境气候议题、有效推动环境友好可持续贸易的政策建议，助力探索中国、东盟、英国共同推动气候可持续贸易的有效路径，加强国际可持续贸易政策研究，推动气候可持续贸易南北南务实合作，促进实现区域可持续贸易与环境治理高质量协同发展。

通过梳理当下主要多边贸易协定中环境条款，分析贸易协定中关于环境领域的条款侧重点，浅析环境产品贸易政策趋势，对比当前国际公认的环境产品清单与部分贸易协定中关税优惠的产品，挑选有中国 - 新加坡自贸协定、中国 - 韩国自贸协定这类独立环境章节的双边贸易协定，分析自由贸易协定签订前后环境产品贸易量变化，探索贸易协定对区域环境与气候治理的促进作用。报告主要发现如下：

**1. 当前贸易协定对于环境相关内容的涵盖情况参差不齐，贸易协定中环境条款的约束力与执行力有待加强，更缺少对协定条款对气候变化等环境问题的影响评估。在环境条款方面，大部分**



发展中国家所签订的贸易协定缺乏具体详实的环境专门条款，同时缺乏对应的奖惩制度、监管机制等程序性条款，协定约束力有限。在环境争端解决方面，由于全球可供参考的环境与贸易争端判例有限，报告无法分析环境争端解决机制的实际成效与作用。另一方面，贸易协定下产生的社会经济活动对于可持续贸易与环境的影响十分复杂，影响评估仍以推断、笼统性称述为主，缺乏直接基于贸易协定条款的科学合理且系统完整的影响分析。

报告根据 OECD 环境产品清单对部分自贸协定中环境产品的分析，发展中国家间以及发展中国家与发达国家间签订的自贸协议对环境商品贸易优惠力度相当，零关税 / 降税环境商品种类、总数、占比均相差甚微。通过对中国与东盟、新加坡、韩国间贸易协定进行环境产品贸易变化分析发现，中国与这几国贸易往来最多的环境产品均主要应用于气候减缓、固体废弃物治理、污水处理以及污染物检测，这类环境产品进 / 出口总额整体均在中国与东盟 / 新加坡 / 韩国间贸易协议签订生效后增长明显，且对各国贸易的环境商品进 / 出口额占所有商品进 / 出口额的比例也呈上升趋势均在对应的贸易协议签订生效后有不同程度增长。经进一步观察环境产品贸易量最多的环境产品规律发现，**产品进出增长主要是与产品关税减免相关，而环境专门条款对于环境产品贸易的直接促进关系并不明显。**

2. 目前的自贸协定有关环境保护的贸易政策逐渐增多，但**对国际贸易造成的碳泄漏问题鲜有提及**，欧盟等国计划通过征收碳关税的形式对出口国形成排放约束、缓解碳泄露问题，但此类措施或对全球贸易体系和气候治理体系造成严重冲击，而其对应对碳泄漏和气候变化的贡献仍有待研究考证。

**3. 目前大部分发展中国家主导的贸易协定为政府主导，市场**

主体、国际多利益相关方、社区组织与公众参与有限，在协定制定、磋商过程中并未充分引入私营部门、国际组织、公众等群体的参与，更未引导其形成合力，共同推动贸易协定的高质量制定。

4. 在世界经济面临衰退风险的大背景下，各国政府的环境、贸易政策更趋向本地经济稳定复苏，这导致气候与可持续贸易政策不确定性增加，贸易体系面临更多不稳定性。

结合上述分析与讨论，为促进完善国际可持续贸易政策、推动气候可持续贸易南北南务实合作，实现区域可持续贸易与环境治理高质量协同发展，加快全球经济绿色可持续复苏，针对不同利益相关方提出如下建议：

## 政府层面

政府是自由贸易协定的制定主体，在推动低碳贸易发展方面发挥举足轻重的作用。

### 中央政府层面

中央政府作为国际贸易协定的直接参与者，在推动可持续贸易政策方面发挥着举足轻重的作用：

**第一，与区域内其他政府部门、联合国机构、国际履约平台、区域顶尖智库、国际组织、私营部门等利益相关方合作，建立“气候贸易协定框架伙伴关系网络”，形成合力，推动切实有效的可持续贸易与气候治理协同政策**

低碳可持续发展已成为国际社会共识，各国政府应坚持联合国框架下的气候变化多边治理机制，与区域内其他政府部门、联合国机构、国际履约平台、区域顶尖智库、国际组织、私营部门等利益相关方合作，建立“气候贸易协定框架伙伴关系网络”，推动各利益相方法贸易与气候问题上开展政策对话，加强技术交流，促进先进经验分享，提前部署绿色转型。例如：推动各成员国在

研发清洁生产技术等方面采取切实有效的政策措施；促进各成员国加强技术合作，特别是有清洁技术优势的发达经济体应加强支持发展中经济体技术升级，从源头共同减少区域以及全球碳排放，

促进气候减缓相关环境产品与服务贸易；探讨提前部署产业绿色转型，避免因禁限某种环境破坏产品生产与贸易而影响经济发展与社会稳定。

**第二，加强与国际权威环境智库平台合作，通过开展宏观科学联合研究，探讨健全国家自由贸易协定环境章节示范条款，探索推进自由贸易协定气候足迹评估工作，逐步完善自贸协定环境议题谈判的组织与保障机制**

首先，在贸易协定环境相关条款方面，建议各国政府加强与区域权威环境智库合作，联合开展《重点区域重点贸易协定及其环境、气候要素分析》研究，探索在自贸协定中纳入符合国情且科学完善的环境相关文本。针对东南亚、非洲等重点区域、国别，与区域权威环境领域智库合作，开展区域环境与宏观经济相关研究，完善贸易协定中的环境条款。具体研究内容可考虑包括：明确环境法定义及适用范围；强调资金机制，明确资金来源和财务安排；明确环境影响评价，对自由贸易协定环境影响进行定期或不定期评价；明确实施机构及制度安排等。

其次，在履约保障方面，政府可与区域环境公约履约平台合作，开展《全球典型环境公约履约保障机制研究》，完善和发展贸易协定争端解决和组织管理体制。建议主动与不同环境议题公约履约平台合作，识别履约平台的先进履约模式与经验，分析其争端解决方式与组织保障能力，探索健全区域贸易协定中争端解决与组织保障体系。

另外，在效果评估方面，可与国际权威环境智库进行科研合作，联合开展《基于自由贸易体系的碳足迹评估导则》研究，探

索建立贸易体系碳足迹库。结合不同贸易协定将带来的经济变化发展趋势，与国际权威智库平台联合开展关于贸易协定经济行为碳足迹变化预测及分析，开展《基于自由贸易体系的碳足迹评估》研究，对协议后货物和人员的生产和流动的预计变化产生的碳足迹进行定量和定性评估，并探索建立贸易体系碳足迹库。

最后，与区域贸易、环境智库或高校联合发起“气候贸易人才培养计划”，鼓励从业人员积极参与区域环境经济学联合研究，加强复合型人才培养，构建环境经济专业人才库。环境与贸易谈判涉及环境政策、环保产业、环境标准、争端解决、信息公开、生物多样性等多项内容，为保障本国可持续贸易与环境保护的利益诉求，需加强自贸协定环境议题谈判的人才队伍建设，通过“气候贸易人才培养计划”，引导相关从业者开展区域环境经济、绿色投资与贸易等相关课题研究，或与顶尖复合型智库合作参与区域环境经济联合研究，培养精环境、懂贸易的复合型人才队伍，为贸易协定磋商及执行打下人才基础。

## | 地方政府层面 |

地方政府作为连接中央政府与市场两大贸易协定参与主体中的重要媒介，在可持续贸易发展方面可主要发挥两方面作用：

首先，积极参与绿色贸易与绿色价值链国际合作，多渠道获取国际贸易协定及环境保护相关知识与进展，定期发布《气候贸易国内外发展简报》，跟进国际贸易发展趋势。地方政府需积极学习中央政府传达的国际贸易与环境保护相关指示精神，同时结合对外投资与贸易定位，积极参与中央政府与区域权威智库组织的相关主题活动，及时掌握宏观国际贸易发展趋势及气候环境贸易政策，提升自身知识水平与管理能力，定期发布《气候贸易国内外发展简报》，为服务中央政府与市场主体做好准备。

其次，配合中央政府，及时向市场传递国际贸易发展信号，

同时与区域权威知识贡献平台合作，开展针对市场主体的“气候贸易与绿色转型企业系列能力建设”活动，推动环保产业发展，引导市场跟进绿色转型。地方政府作为中央精神的重要传达者，应配合中央政府及时将国内外可持续贸易政策与进展传递至市场各主体，推动市场主体及时了解国际环境、气候贸易新动向。可与区域权威知识共享平台合作，开展“气候贸易与绿色转型能力建设”活动，搭建地方环境产品和服务贸易信息交流平台，通过研讨、培训等方式对市场主体开展能力建设活动，提升市场对气候贸易的认知与了解，普及环境、气候对企业影响等相关知识，同时支持提升其应对能力，引导市场主体对未来潜在的环境、气候贸易影响及早准备，赋能其绿色转型。

最后，选取广西、海南等对外贸易重点省市，开展“基于零碳贸易的绿色价值链构建试点”，推动构建外贸城市绿色价值链。2023年2月，中国-东盟自贸区3.0版谈判启动首轮磋商，谈判将涵盖货物贸易、投资、数字经济和绿色经济等领域，打造更加包容、现代、全面和互利的中国-东盟自贸区。海南自贸区、广西免税区作为面向东盟国家贸易的重要窗口，可借助中国-东盟环境与贸易相关平台，选取面向东盟国家的典型投资与贸易产品，识别其价值链经济活动的气候影响与碳足迹排放，探索并示范其贸易活动减碳路径，推动典型产品区域绿色价值链构建。



## 市场主体层面

企业作为国际贸易协定的直接参与方，对于贸易协定执行效率与环境产品贸易有直接影响。

首先，企业可发起“气候贸易商业体系联盟”，分享交流国内外环保与绿色贸易进程，增强绿色发展观念与能力。商业体系联盟以企业为主体，同时邀请国内外顶尖环境保护、区域贸易智库共同参与，及时了解国家大政方针，探讨贸易/环境协定、国际贸易趋势、环

境保护相关进展,充足知识储备,交流国际协定对特定非环保产品的禁限情况,提早做出应对准备。

**其次,企业需大力发展可持续生产,与合作伙伴探索开发《典型产品绿色低碳供应链标准》,积极推动供应链绿色化转型。**随着美欧等发达国家设定碳边境税费,限制部分供应链高碳排放产品、禁止供应链存在毁林行为的产品出口至其市场,企业应尽早关注产品供应链活动的环境影响。可与区域顶尖智库开展联合研究,开发《典型产品绿色低碳供应链标准》,并借助此工具管理上游供应链活动,确保供应链不存在毁林行为,减少供应链的环境、气候影响,为继续向欧美等国家出口相关产品提供支撑。

## 国际多利益相关方

世贸组织、联合国机构等**政府间机构**可积极发挥国际智库的引导作用,通过出台遵循“**共同但有区别的责任**”的贸易协定,推动具有**科学环境条款、完善的监督机制与争端解决机制**的贸易协定出台,推动现有贸易协定内容及相关履约机制的更新与完善。

**区域权威环保智库,如中国 - 东盟环境合作平台、澜沧江 - 湄公河环境合作平台、中非环境合作平台**可发挥区域绿色贸易“**智力引领**”作用,适时研判国际经济大背景下的区域贸易与环保趋势,包括研究欧盟等发达国家碳边境调节税对区域贸易的影响,并借助其政策影响优势与区域贸易与合作资源,开展区域绿色贸易、可持续投融资等议题**联合研究与试点示范**,定期组织针对地方政府、企业、社区等不同利益相关方的**能力提升**活动,并通过打造**区域绿色贸易政策 - 科学 - 商业 - 社区平台**,组织**多利益相关方对话**,促进贸易与环保领域的跨部门、跨领域交流,切实推动区域绿色可持续发展。

**国际组织**可充分发挥科学引导、宣传倡导等民众意识提升优

势，同时与本土 NGO 等机构合作，深入社区开展意识提升活动。首先，国际组织可积极与国内外绿色贸易、环境保护智库或平台合作，支持建立“重点区域重点产品绿色价值链伙伴关系”，积极参与伙伴关系下各种政策研讨、技术交流、经验分享、联合研究等工作的开展。其次，国际组织可发起“绿色价值链能力与意识提升”倡议，通过组织各种形式的宣传倡导，一方面引导民众可持续消费，更多购买环境友好型产品。国际组织可以本土机构合作，定期前往社区组织社区意识提升活动，通过引导民众增加对环境友好型产品的认知及意识提升，通过消费端倒逼上游生产商、贸易商扩大环境友好型产品生产，提升经销规模，从而提高环境友好型产品的市场占有率与竞争力。另一方面可鼓励民众监督贸易协定的执行，并积极参与贸易协定效果的评估，助力提升环境贸易协定执行质量。部分区域贸易协定会定期组织效果评估，国际组织可积极引导民众参与效果评估流程，参加相关小组评议及意见征集活动，将意见真实反馈给组织方，提升贸易协定质量。



## 社区组织与公众

贸易协定的执行将影响某品类商品的生产与贸易，与民众生活息息相关。社区组织应积极与政府部门、国际机构合作，一方面可推动搭建面向公众的“可持续消费能力建设伙伴关系”，定期组织社区能力提升活动，向社区居民传递可持续消费相关知识，提升民众增加对环境友好型产品的认知，引导民众购买环境友好型产品。另一方面可选取鲜活的民用消费品（如：咖啡），针对该典型产品的环境影响与绿色价值链评价体系，编写图文并茂且通俗易懂的《咖啡等典型产品可持续消费手册》，引导公众识别并购买环境气候友好的咖啡产品，并通过咖啡消费行为转变逐步引导公众整体消费行为的绿色化发展。



## 生态环境部对外合作与交流中心

生态环境部对外合作与交流中心 (FECO) 是生态环境部直属事业单位, 在政策研究、国际公约履约、区域及双多边合作、产业技术交流以及能力建设等领域为生态环境部开展国际合作提供支持与服务, 是中国生态环境保护对外合作与交流的重要平台。中心的重点工作之一是承担中国-东盟、澜沧江-湄公河等多个重点区域环境合作机制运行职责, 并作为中方实施机构推动《中国-东盟环境合作战略及行动框架》《澜沧江-湄公河环境合作战略》等区域合作战略落实, 开展政策研究是其主要职责之一, 其中包括生态环境国际合作、国际生态环境治理、环境与贸易政策等。

## 中英合作国际林业投资与贸易项目

中英合作国际林业投资与贸易项目 (InFIT) 是由中国商务部、国家林业和草原局和英国外交、联邦和发展事务部共同倡议实施的项目, 是英国政府支持的全球森林施政、市场与气候项目 (FGMC) 的一部分。FGMC 是英国政府世界气候变化倡议的重要组成部分, 主要目标是解决主要木材生产国的森林治理失灵问题, 为使用林地种植且合法生产的木材及其他商品提供市场支持, 是解决森林丧失和缓解气候变化全球努力的重要组成部分。作为全球项目的一部分, InFIT 项目旨在减少中国木材与林业相关商品的海外投资和贸易需求增长对生产国所产生的森林丧失和功能退化等潜在负面影响。

生态环境部对外合作与交流中心课题组: 李霞、钱钊晖、周颖、向晓雪、李想

本报告由生态环境部对外合作与交流中心/中国-东盟环境合作中心/澜沧江-湄公河环境合作中心 (简称中心) 编写, 由“中英合作国际林业投资与贸易项目” (InFIT) 支持。为探讨英国、中国、第三方合作共同推动气候可持续贸易的有效路径, 推动气候可持续贸易南北南合作, 促进区域可持续贸易政策发展, 由中心开展贸易协定中环境议题下推动区域气候可持续贸易政策研究项目, 并撰写本报告。

