WTO中与环境有关的补贴问题

赵玉焕

摘　要：与环境有关的补贴问题是贸易与环境领域的一个重要问题，已引起了有关方面的高度关注。这个问题包括两个方面，一是出于环保目的可以提供某些“绿色补贴”；二是需要取消现有的对环境有负面影响的一些补贴，主要是在农业、渔业和林业领域。本文对这两个问题进行了分析。

关键词：《补贴与反补贴措施协议》；贸易与环境；补贴

中图分类号：F744　**文献标识码：**A　**文章编号：**1006－1894(2003)02－0037－04

与环境有关的补贴问题是贸易与环境领域的一个重要问题，已引起了有关方面的高度关注。这个问题包括两个方面，一是出于环保目的可以提供某些“绿色补贴”；二是需要取消现有的对环境有负面影响的一些补贴，主要是在农业、渔业和林业领域。WTO《补贴与反补贴措施协议》(简称《协议》)涉及到了一些与环境有关补贴的内容，但不全面，需要在今后继续进行修改和完善。对与环境有关的补贴问题的这两个方面，本文下面分别进行分析，并提出一些修改建议。

民币汇率尽量反映我国经济建设资源分配的需要。同时较宽的浮动带还给予政府根据本国经济发展的需要制定独立货币政策的条件，使汇率的定位符合我国经济发展的需要。再者，汇率较大的弹性有助于培养市场参与者的风险意识，在出现较大的外部冲击时能够知道如何保护自身的利益。这样，汇率目标区可以保持人民币长期调节的灵活性及短期汇率的稳定性，保证中央银行在汇率正常波动幅度内不加干预，使人民币的汇率在较大程度上反映金融市场的供需情况。

在汇率目标区制度中，中间对价为钉住美元、日元和欧元的一组货币篮子。在货币篮子中，各个货币的权重则根据我国对外贸易所使用的各种货币的数量来决定。这种决定方式既简单易行又有一定的透明度，同时对稳定汇率还起到了一定的尺度作用。所以在短期内，人民币汇率是相对稳定的。而较宽的浮动带既有利于政府为调整国内经济制定独立的货币政策，又培养了市场参与者的风险意识。特别是，汇率目标区可以保持人民币汇率调节的长期灵活性。货币管理当局可以利用政策工具实现其他政策目标；它不仅可以根据经济形势调整中间汇价，还可以调整区间的大小。

(作者单位：天津财经学院)

一、出于环保目的进行绿色补贴的问题

WTO 乌拉圭回合谈判制定的《协议》允许政府对某些私有公司提供补贴，条件是只有进行大规模投资才可能使这些公司达到规定的环保标准。

在《协议》中，由法律或条例规定的为改造现存设施适应新的环保标准导致企业的财务负担加重、限制增多，政府可以提供一定的补贴。如果政府提供的补贴符合以下条件，将被视为不可申诉补贴：(1)属于一次性、非周期性的措施；(2)不超过适应性改造工程成本的 20%；(3)不包括对辅助性投资的安装与投试费用，该项支出必须完全由企业负责；(4)与企业减少废料、污染有直接联系或适当的联系，并且不包含任何可能取得的制造成本的节约；(5)对所有采用新设施或生产过程的企业应一视同仁。其中“现存设施”是指从新的环保要求生效起，至少使用了两年的设施。

从目前的情况来看，《协议》中的规定尚存在一些问题，需要进行一定的修改，本文下面将就有关问题进行讨论。

(一) 对正的环境外部性进行补贴

现行的《协议》有一个最大的问题就是它没有规定对正的环境外部性进行补贴，也就是说，需要对产生正的环境外部性的活动进行补贴。因为在大多数情况下，生产活动会产生负的环境外部性，所以补贴作为环保政策工具的讨论主要集中在如何处理负的环境外部性。然而，在某些情况下有些生产活动也能产生正的环境外部性，例如能吸收温室气体的森林的人工培植。在这一点上，为了获得正的环境外部性而进行的补贴在改善全球气候方面具有重要的意义。

为正的环境外部性进行补贴与征收环保税在性质上是一样的，都是促进环境成本内在化的具体措施，不同之处在于后者与外部损害相关，而前者与外部收益相关。为获取正的环境外部性而进行的补贴能解决由于外部收益存在而产生的市场失灵。在具体的实施过程中，需要确定合理的补贴水平，因为如果补贴的幅度超过正的环境外部收益，补贴也能扭曲市场。对正的环境外部性的估计类似于在征收环保税的情形下，对负的环境外部性的估计。

直到现在，关于对正的环境外部性进行补贴的问题还仅仅停留在经济学家在理论上进行讨论和分析的层面，但考虑到全球气候变暖问题，这种补贴的确有非常重要的现实意义。根据 1992 年联合国关于气候改变的框架会议和 1997 年缔结的《京都议定书》，解决全球气候变化问题可以在以下两个方面作出努力：限量排放温室气体和加强对温室气体的吸纳。吸纳的定义是：能从空气中滤去温室气体、气溶胶或温室气体的初始形态的任何过程、活动或方法。通过培植森林或通过生物量的生产来消除空气中的二氧化碳被称为“碳分离”。因为二氧化碳是唯一一种能大量被自然吸纳的温室气体，这种分离方法几乎仅与二氧化碳有关。因为温室气体的排放量通常伴随着经济增长而增加，如果世界经济继续增长，控制或减少温室气体的总排放量即使是可能的，也必将十分困难。尤其是 2001 年召开的联合国气候变化框架公约会议无果而终，使 1997 年鉴定的《京都议定书》没有得到实质性的进展，意味着《京都议定书》缔约方所承诺的减少温室气体排放的目标在 2012 年前实现的可能变得更不可预期。

然而，如果能吸纳大量的二氧化碳，即使温室气体的总排放量在增加，控制或减少其净排放量也将成为可能。吸纳二氧化碳最好的例子是森林。培植森林能够在很长一段时间里从空气中清除碳元素，尤其在林木被砍伐之后继续作为建筑原料或类似的长期用途。另一个重要的例子是生物量(生物量是指如木材、植被或动物的排泄物等有机物质，从这些物质中能够提取酒精等燃料)。通过替代“化石型”燃料(指有机物在地下经过漫长时间，发生物理化学变化 而生成的燃料，如煤、石油等)，生物量可以有效地减少含碳气体的净排放量。虽然它们制成的燃料在燃烧时也排放二氧化碳，但它们同时也能稳定空气中的碳含量，因为它们产生的二氧化碳是可以循环吸纳的。生物量能源比其他的可更新的能源更具有大规模商业利用的价值，并且更适合现有的能源供应体系。

通过以上两种途径吸纳温室气体，会产生正的环境外部性。如果这些正的环境外部性不在成本中反映出来，它将导致市场失灵。比如，强调利用生物量减少二氧化碳，生物量及由其制成的燃料的价格将过分上升；如果不进行补贴以抵消这些正的环境外部性，将会导致资源配置从生物量(及其制成原料)的生产者和消费者向“化石型原料”的生产者和消费者转移。为了矫正因此而产生的市场失灵，给予补贴是关键的。这些补贴将引导企业生产更多的生物及由其制成的燃料，从而稳定空气中的碳含量。

补贴可以采用以下形式：支付现金、税收激励和豁免、政府对林业投资或政府以优惠利率提供贷款。对采用吸纳方式进行的补贴意味着生产的普遍性补贴而不是仅对出口产品进行补贴。1992 年欧盟的碳/能源税计划为森林业投资提供税收激励。这个计划提出森林可以通过光合作用吸纳空气中的二氧化碳，并且有助于削弱温室影响。这个计划进一步指出，森林业的发展，更广泛地说，伐林业和植林业的发展在共同体内应优先考虑，通过税收激励来鼓励森林业的发展是适当的。如果这种税收激励在数量上与生产活动带来的正的环境外部性持平，这种措施可以被认为是对正的环境外部性进行补贴的一个范例。

虽然对正的环境外部性进行补贴能够矫正国内的市场失灵并且没有扭曲国际贸易，《协议》并没有任何规定将其从可申诉补贴中排除。这样在现行的《协议》中，如果它们满足专向性和实质性损害的条件，将允许对这些补贴征收反补贴税。例如，如果出口国补贴森林业，其他国政府可能对其出口的林业产品征收反补贴税，使出口国被迫减少或消除补贴。而对吸纳作出的补贴在解决全球气候变化中可能扮演重要角色。

在这一点上，也许存在一个疑问：当林木被砍伐不再吸收空气中的碳时，是否应该返还补贴或征收反补贴税？同样的疑问是：如果木制产品被燃烧，碳又被释放到空气中，是否还应该返还补贴或征收反补贴税呢？在第一种情况下，即使林木被砍伐，被吸收的碳依然保存在木材体内，并没有释放到大气中，这样的补贴不需要被返还。在第二种情况下，可以与“化石型燃料”作一下对比。如果“化石型燃料”被燃烧，空气中会有碳含量的净增加；另一方面，如果木材被燃烧，碳虽然被释放到大气中，但是这种碳元素是可循环吸纳的。如果以生产林木以前的状态为基准，空气中碳的净含量并没有增加。这样，即使林木以后被燃烧，为林木生产而作出的补贴依然对空气中碳含量的稳定作出了贡献。当然，政府可能决定对向空气中排入碳征税，这种税可能对燃烧“化石型燃料”和燃烧木制品同时征收。对木制品征税属于环保税，而不是返还对正的环境外部性进行的补贴。

因为采用吸纳方法净化大气会产生正的环境外部性，而对这种正的环境外部性进行补贴又能够矫正市场失灵，有利于全球环境问题的解决。因此在贸易与环境问题谈判中，应当

修改现行的《协议》中的有关内容，在《与贸易有关的环境措施协议》中将这种补贴合法化，把它归入不可申诉补贴。可能会有人担心这一措施会被滥用，超过正常的外部收益，补贴也会扭曲市场行为。为了防止此类规定被滥用，需要在谈判中就有关补贴的方式和数量进行协商，并规定超出规定的补贴不属于不可申诉补贴。

（二）环保税的差异

现行绿色补贴条款的另外一个问题与环保税有关。在《协议》中环保税的豁免被认为是一种补贴，虽然它们并不属于为环保政策的目的而进行的补贴。例如，政府可能根据在生产过程产生的污染量的大小对企业征收环保税。如果不同的企业在生产同一产品时采用不同的加工方法，而这些不同的加工方法又会排放出不同种类的污染气体，政府可能对采用较少污染环境的生产方法的企业征收较少的环保税。企业间环保税的不同可能并不构成环保政策下的补贴，然而它却可能被认为是一种税收豁免，并且在《协议》中属于可申诉补贴。从环境保护的角度来说，这种环保税的差异是合理的，不应该将其归为可申诉补贴。因此，在 WTO 今后贸易与环境问题的谈判中，有必要澄清这一问题。

二、应取消对环境有负面影响的补贴

除了出于环保目的应提供一些绿色补贴外，为了解决环境问题及协调贸易发展与环境保护的关系，在 WTO 今后贸易与环境问题的谈判中还应该讨论降低或消除对环境有负面影响的补贴，特别是林业、渔业及农业领域的一些补贴。

有些与环境有关的补贴加重了市场失灵，加剧了环境恶化，在有些领域，补贴是造成环境退化的原因之一。我们以渔业为例进行说明，在全球范围内，对渔业进行生产补贴是很普遍的。补贴被用来更新或扩大捕鱼设备，这使得进入渔业领域的成本比其应该付出的成本要低，结果造成太多捕鱼船从事鱼类捕捞，对鱼类资源造成极大的压力，有可能导致过度捕捞和渔业资源的枯竭。例如，北海鱼量的下降，就是由于在一段时间内政府补贴使得捕鱼船队扩大而造成的。在发展中国家，政府对捕鱼船（特别是用于捕捞特定出口鱼类的渔船，如对虾、金枪鱼等）提供补贴，同时还对渔船使用的燃料提供补贴，这样做的后果也加速了对鱼类的过度捕捞，有可能造成某些鱼类资源的枯竭。同样，在农业领域和林业领域也存在一些类似的问题。

有关的补贴不仅加剧了环境退化问题，而且也扭曲了相关产品的市场价格，不利于国际贸易活动的正常开展。因此，为了协调贸易发展与环境保护的关系，应在 WTO 今后贸易与环境问题谈判中讨论如何降低和取消此类对环境有负面影响的补贴，制定一个适当的削减幅度和过渡期，以至逐渐取消此类补贴。

（作者单位：北京理工大学）