TPP的环境标准到底有多高?

李丽平 张彬 肖俊霞 赵嘉

《跨太平洋合作伙伴关系协定》(TPP)11月5日全文文本公布。TPP是由美国主导、12个成员参与的自由贸易协定。TPP谈判成员的国内生产总值(GDP)约占全球的40%,占世界贸易总额的1/3。谈判过程中,TPP牵头方美国高调宣扬TPP将提高劳工和环境标准。TPP的高环境标准也被舆论广泛关注。

单纯从文本而言,如果将既有自贸协定环境章节最高水平作为1.0版本,那么TPP环境章节约为1.5版本,中国目前自贸协定环境章节水平大致相当于0.8版本。

TPP环境标准有哪些不同?

事实上,这里提到的环境标准并非通常所说的污染物排放标准以及环境质量标准,而是指所涉及的范围维度、义务维度和约束维度的综合程度。具体而言,就是将环境管理与国际义务以及贸易争端解决机制挂钩,以此强化环境政策及国际环境公约的执行程度。借用数学方法,这里的"环境标准"高低可表示为"环境标准"高低=范围×义务×约束程度。

我们将TPP环境章节与美国、欧盟、中国等既有自贸协定环境章节进行对比,来判定TPP环境标准高低。选择美国相关自贸协定是因为美国是TPP的主导者,其自贸协定中的环境章节亦在当今世界起到引领作用;选择欧盟相关自贸协定是因为欧盟不是TPP成员,但是欧盟一直重视环境,也是自贸协定中可持续发展的倡导者和实践者。中国已签署的自由贸易协定中,有两个协定包含了单独环境章节,分别是中国—瑞士自由贸易协定和中国—韩国自由贸易协定。单独环境章节内容主要包含了背景和目标、多边环境协定等条款。

具体分析如下:

(一)范围维度

1.TPP环境章节与美、欧自贸协定环境章节相比,框架无变化,细节增加,条款内容有增有减。

可以将TPP环境章节条款归类为定义、目标、一般义务、与多边环境协定相关的义务、透明度和公众参与、私营部门参与、合作框架、磋商、争端解决等12大类。

从大类而言,TPP环境章节覆盖类型未增加。TPP中涵盖的类型未超出美国和欧盟已签订的自贸协定环境章节中涵盖的类型和现有内容,或者说TPP所涉大的领域在已有自贸协定中都能找到。

但TPP框架领域的某些条款更具体、更细化。一是有些主要条款分成了几个,如多边环境协定条款分成了多边环境协定、臭氧层保护、海洋环境等,将磋商细化为环境磋商、高级代表磋商以及部长级磋商等。二是有些条款大大细化,如海洋捕鱼的问题,原来的自贸协定中可能是一句话,在TPP中包含了15条内容,提出对于鲨鱼采取什么措施,对于海龟、海鸟和哺乳动物又分别采取什么措施等均有具体规定。

TPP也不是现有自贸协定环境条款的所有并集,有的内容被削弱或未提及。例如,TPP未包含对自贸协定实施后的环境(可持续性)影响评价、能力建设等既有条款。

2.TPP环境章节与中国自贸协定环境章节相比,中国自贸协定环境章节框架与TPP基本一致,范围略有差别。

TPP环境章节的10个大类均能在中国自贸协定环境章节中找到。不过,中国自贸协定环境章节涵盖条款较TPP少。从条款数看,TPP有23条和两个附件,约106款,而中瑞自贸协定环境章节有两页多,8个条款;中韩自贸协定环境章节有4页多,9个条款。从具体条款看,中国自贸协定环境章节缺乏公众参与和透明度相关规定。TPP环境章节一个重要特点是重视公众参与和透明度,除单独设置3个与公众参与相关的条款外,在其他各条中也分别提及,而中瑞自贸协定和中韩自贸协定环境章节未提及信息公开和公众参与。

(二)义务维度

1.TPP环境章节与美、欧自贸协定环境章节相比,规定的环境义务增多且具体。

很多TPP环境章节的内容,在美国和欧盟既有自贸协定中并未提及。包括:一是将缔约方在多边环境协定下与环境相关的义务条款定义为环境法律,并受约束。二是对加强合作的具体领域进行了规定。例如,对于臭氧层保护,提出交换信息的具体领域包括了消耗臭氧物质的环境友好替代物、制冷剂管理项目等。三是对于公众提交报告的标准和内容有详细要求。例如,规定提交的公众意见符合缔约方其中一方的官方语言,所引用文件的出处等都要进行说明。四是对于可执行情况进行评估。例如,要求对公众意见的执行情况提供书面总结,对于合作情况进行监督,定期审议合作情况的实施,并进行绩效评估。此外,尝试建立一定的机制。例如,在外来物种入侵时,要求环境委员会与卫生和植物检疫委员会下的卫生与植物检疫措施委员会进行协调和合作。

2.TPP环境章节与中国自贸协定环境章节相比,中国自贸协定环境章节规定的具体义务与TPP相比差距明显。

中国自贸协定环境章节规定的具体义务与TPP相比,差距主要体现在如下方面:一是中国自贸协定环境章节涵盖内容较TPP少而原则性规定多。中瑞自贸协定和中韩自贸协定环境章节除具体合作领域外,多为原则性规定。二是中国自贸协定环境章节设置的环境合作范围窄,且缺乏实施监督机制。TPP环境章节专门设立了合作框架条款突出环境合作,并在此条款下提出"各成员应通过各自合作联络点定期审查此条款的执行和运行情况,并向环境委员会及联络点就相关条款的回顾汇报各自的结论及可能的建议"。中瑞自贸协定和中韩自贸协定环境章节也提出了合作领域、形式等,但没有明确提及对合作进行评估等监督机制。

(三)约束维度

1.TPP环境章节与美、欧自贸协定环境章节相比,TPP约束水平高,但并未突破现有争端解决机制。

TPP约束性水平主要指用贸易争端机制解决相关义务争端问题。TPP环境章节约束水平较高。TPP环境章节除设立环境磋商机制外,还设立了高级代表磋商和部长级磋商,并且纳入到贸易争端解决机制之下,通过专家组仲裁实现环境争端解决。为确保仲裁结果的有效执行,还规定可以实施贸易惩罚措施,暂停贸易优惠或寻求赔偿。

TPP环境章节约束水平未实现对既有自贸协定环境章节的超越。尽管TPP将争端解决机制适用于环境章节,但是将环境争端与贸易争端解决机制挂钩并非TPP的创新,韩美自贸协定中环境章节已经出现,规定可以在磋商机制解决不了环境争端时,借助贸易争端解决机制实现争端解决。因此,TPP环境争端解决机制并未超越既有自贸协定环境章节约束水平。

2.TPP环境章节与中国自贸协定环境章节相比,中国自贸协定环境章节约束性较低,争端解决机制相对较"软"。

TPP环境章节对于争端的解决除传统的环境磋商外,还建立了高级代表磋商和部长级磋商机制,并直接将环境章节纳入贸易协定争端解决机制,与贸易利益和赔偿直接挂钩,为环境争端建立了较"硬"的机制。而中瑞自贸协定和中韩自贸协定环境章节仅为争端解决设计了磋商机制,争端解决机制相对较"软"。

中国如何应对TPP?

从TPP谈判过程及最终文本来看,TPP环境章节既是美国意志的体现,也是十二方相互妥协的结果,也一定是未来自贸协定环境章节的发展方向。尽管中国目前自贸协定环境章节还未达到这一水平,但中国应向这个标准看齐,朝着这个方向前进。具体建议如下:

第一,尽快对TPP开展环境评估,并将其作为中国对TPP进行全面和系统评估的一部分。一是客观评估TPP协定的环境影响,并将此作为商务部宣布的对TPP进行全面和系统评估的一部分;二是评估环境章节的影响;三是评估TPP对环保产业走出去的影响。

第二,从环境角度考虑中国是否加入TPP的唯一衡量标准,应该为是否对环境有利,是否是环境保护未来发展方向,而非是否现在已经达到或实现。

第三,加强自贸区环境章节条款实验。一是在"一带一路"战略实施中,主动开展自贸区中环境章节的设计和安排,如在中国—斯里兰卡自贸区谈判和中国—智利自贸区升级谈判中主动提出设置环境章节,制定示范文本,加强实验;二是对已实施自贸协定,如中国—瑞士、中国—韩国自贸协定,积极开展试点,总结经验和问题,为未来谈判提供依据和支撑。

第四,统筹环境与贸易政策,加强贸易手段在环境管理中的利用。环境管理未来的发展方向是充分发挥市场手段。贸易手段是市场手段的一部分。一是调整出口退税目录,对"两高一资"产品尽快取消出口退税;二是慎重适用补贴政策。

第五,加强TPP环境内容及影响的引导和宣传。从环保角度及时、客观解读TPP环境内容,深入分析和讨论TPP对环境影响,引导公众正确了解TPP环境内容,合理对待TPP的环境影响,避免公众误解。这也是TPP环境内容公开及公众参与的重要实践。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

相关链接

TPP环境章节内容及特征分析

TPP协定文本有30个章节,4个附件,共2000多页(排除国民待遇和市场准入中各成员"关税承诺"内容)。环境是其中一个独立章节,位于第20章,共25页。尽管篇幅只占1%左右,但环境章节在TPP中的位置是"萝卜不大,长在辈儿上",与投资、服务、电子商务、政府采购、知识产权、劳工、贸易救济等章节并列,具有同等级别和法律效力。

除独立环境章节之外,在序言、卫生与植物卫生措施(第7章)、技术性贸易壁垒(第8章)、投资(第9章)、金融服务(第11章)、政府采购(第15章)、知识产权(第18章)、劳工(第19章)、争端解决(第28章)、例外(第29章)章节中也涉及环境或可持续等相关内容。涉及与环境保护及可持续发展相关的关键词(environment、sustainable)共140多个。

TPP环境章节有23个条款,约106个款项,还包括两个附件。内容包括:定义、目标、一般承诺、多边环境协定、公众参与、企业社会责任、增进环境绩效的自愿机制、合作框架、低排放和适应型经济转型、海洋渔业捕捞、环境产品和服务、环境委员会和联络点、争端解决等内容。其中,又将有些内容条款分解成多个条款,例如:臭氧层保护、海洋环境保护、生物多样性等从多边环境协定中单独分出来作为独立条款;将公众参与内容分为公众参与程序、公众参与机会、意见提交等3个条款;将争端解决分为环境磋商、高级代表磋商、部长级磋商、争端解决等。

TPP环境章节是现有自由贸易协定中最长、条款数最多、款项最多的独立环境章节。除此之外,TPP环境章节的主要特征表现在以下方面:

一是包含内容多、涉及面广。TPP环境章节是大环境概念,涉及臭氧层、生物多样性、渔业、海洋、林业等内容。从实施主体而言,既包括了国家和政府应该做的工作,例如设立委员会和联络点,也包括了企业的社会责任等。

二是条款和义务具体。TPP对具体领域有具体规定,例如,对于保护海洋环境提出,"各缔约方应合作解决与防止船舶对海洋环境造成污染相关的共同利益事项,合作领域可包括来自船舶的意外污染、船舶排放"等。对于渔业捕捞补贴问题,提出"旨在防止过度捕捞和过剩产能及促进被过度打捞物种恢复的渔业管理系统的实施应包括对所有造成过度捕捞和过剩产能的补贴的控制、削减及最终废除。"这些规定对做什么、如何做等都有明确规定,使得实施具有可操作性。

三是确保信息公开和公众参与。TPP环境章节中关于信息公开和公众参与的单独条款就有程序事务、公众参与机会、公众意见提交3个。不但如此,在其他条款,如合作框架、贸易和生物多样性等都提到信息公开和公众参与的重要性。可以说,公众参与贯穿整个环境章节,并被重点突出。对于如何保障和确保公众参与提出了具体要求,提出"各方应确保居住或建立在各自领土内的相关个人和法人可以请求一方的权威机构调查涉嫌违反环境法律的行为,并应该按照法律适当考虑相关请求"。提出"各方应利用现有或建立新的咨询机制,例如国家咨询委员会,寻求与本章执行有关事宜的各种观点。上述机制可适当涵盖具有相关经验的个人,包括具有商业经验、自然资源保护和管理以及其他环境领域"。

四是突出强调了多边环境公约。与其他自由贸易协定将多边环境公约一揽子作为一个条款提出不同,TPP环境章节不但有多边环境公约的单独条款,而且将臭氧层保护、海洋环境保护、生物多样性、渔业等公约单列作为单独条款。专门涉及环境公约的条款就有7条。条款下面还包括若干款项,每个公约条款内容很丰富、具体,比如海洋渔业捕捞条款下还包括15个款项。有的一个公约涉及几个条款。例如,直接涉及生物多样性及其物种非法贸易的单独条款有3个,分别是:贸易和生物多样性、外来物种入侵、保护和贸易。此外,在海洋渔业捕捞条款中也有涉及。不仅如此,各成员国内保护臭氧层及保护海洋环境的相关法律政策也分别作为环境章节列出。

五是重视国际环境合作。TPP环境章节专门设立了条款合作框架,突出环境合作。但事实上,在整个环境章节中,无处不提及环境合作。例如条款目标、多边环境协定、保护臭氧层等,强调各领域都应进行合作。合作涉及机制、形式、领域、公众参与等。条款提出"各成员应通过各自合作联络点定期审查此条款的执行和运行情况,并向环境委员会及联络点就相关条款的回顾汇报各自的结论及可能的建议"。

六是争端解决章节条款适用于环境章节。TPP环境章节关于争端解决的条款有4款,分别是:环境磋商、高级代表磋商、部长级磋商、争端解决。而且,TPP文本第28章节争端解决适用于环境章节。

农村生活垃圾处置要因地制宜

◆游大龙

随着我国经济的发展和农村城镇化水平的提高,农村农民的生活水平得到了改善,生活方式发生了根本改变。然而,日益增多的生活垃圾也对一些地方农村生态环境造成了严重威胁,治理农村生活垃圾刻不容缓。

综合看来,农村生活垃圾主要存在垃圾种类多、遍布广、不分类、处置难等问题。鉴于此,笔者建议如下:

首先,加强环保宣传,提高农民的环境意识。农村环境优美,生态健全,农民是主要受益者;农村生态环境恶化,农民也是直接参与者。因此在农村提高农民的环境意识是抓好农村环境保护工作的基础和前提。但是,由于受文化程度及生产、生活方式的局限,目前农民的环境意识普遍还十分淡薄,对农村生态环境保护的重要性、生态破坏的危害性还缺乏认识。很多农民对日常生产、生活中的环境问题听之任之。因此,在农村加强环境保护的宣传教育尤为重要。要充分利用宣传栏、广播电视、报刊,房前屋后固定标语,文艺演出,发放宣传材料等形式,宣传环境保护。要在农村中小学开展环境教育,提高农村中小学生环境意识,进而通过学生带动家长影响社会,真正在农村形成人人保护生态环境的良好氛围。

其次,加强乡镇环保机构建设,提高农村环境监管水平。生活垃圾是目前农村环境保护中一个十分棘手的问题,在很多农村,垃圾围村现象已司空见惯。解决这个问题无疑需要资金投入、技术保障和人员配备。目前全国很多县级地区只有1个垃圾填埋场,而且很少有垃圾焚烧发电或者其他综合利用设施。农村地域广阔,农户四处分散,如果全县垃圾都在一个地方处置,不仅垃圾转运路途遥远,途中污染环境,而且中转费用高,因此笔者认为,没必要把县域内所有的农村垃圾全部运到县一级的垃圾填埋场。地方财政在农村垃圾收集、转运、人员工资等经费上要有专项投入,要因地制宜。对于平原交通便捷且县域面积较小的地方,可以考虑充分利用县(市、区)城区垃圾处理场消纳处理农村生活垃圾。对于山区及交通不便的地方,鼓励推行农家推肥,或以村为单位,户集中,村庄卫生填埋,在农村统筹规划垃圾填埋场,实现垃圾减量化、资源化和无害化,就近处置生活垃圾。有条件的地方要引入市场机制,通过政府补贴,鼓励垃圾焚烧厂、生物质能源发电厂等建设,对农村垃圾进行焚烧处理。各地要创新新农村资金投入办法,充分整合涉农项目资金,实行打捆使用,加强新农村垃圾处置的基础设施建设,并可适当向农户收取垃圾处理费。此外,国家要出台有关优惠政策,实现可回收垃圾收购资金补贴,鼓励有利用价值的垃圾回收,综合利用。同时,倡导农民实行垃圾分类,变废为宝,减少不必要的垃圾处置量。

第三,科学规划,加快新农村建设步伐。新农村建设是我国目前全面实施的庞大工程,也是改变农村环境面貌、改善农民生活环境的惠民工程。在新农村建设中,首先要将农村环境保护与新农村建设同步规划,其次要将排水管网、生活污水处理设施等环保基础设施建设与新农村建设同步进行。此外,要合理规划农村生活垃圾收集点和转运站点建设。倡导垃圾分类,在农村尝试设置可用垃圾资源回收站,方便农民到回收站变卖可回收垃圾或换取日常生活用品,变废为宝。

作者单位:湖北省咸宁市环境保护局

探索与思考

怎样为环境保护督察铺好路?

◆但家文

为进一步加强环境保护工作,根据新环保法和《加快推进生态文明建设的意见》等要求,中央深化改革领导小组不久前通过了《环境保护督察方案(试行)》(以下简称《方案》),决定将从明年开始,每两年左右对各省(自治区、直辖市)督察一遍。这是国家全面落实党委、政府环境保护"党政同责"、"一岗双责"主体责任,深化党中央、国务院《生态文明体制改革总体方案》的重要举措,对今后我国的环境保护工作和生态文明建设具有里程碑式的意义。笔者认为,当前各级环保部门应抓紧做好各项准备工作,精心设计督察工作方案,以迎接环境保护督察工作的全面开展。

准确定位环境保护督察属性

中央全面深化改革领导小组第十四次会议强调,生态文明建设是加快转变经济发展方式、实现绿色发展的必然要求,建立环保督察工作机制是建设生态文明的重要抓手,对严格落实环境保护主体责任、完善领导干部目标责任考核制度、追究领导责任和监管责任,具有重要意义。《方案》明确,督察对象主要是各省(自治区、直辖市)党委和政府及其有关部门,因此,当前应对环境保护督察给予准确定位,即代表党中央、国务院对各省(自治区、直辖市)党委和政府及其有关部门开展的环境保护督察。它不是环境保护部会同国家有关部委或单独对地方开展的环境保护综合(或专项)督察。这对设计好环境保护督察工作方案,并按《方案》要求开展好督察工作具有重要意义。

清晰明确环境保护督察内容

《方案》明确把贯彻落实国家环境保护决策部署情况,解决突出环境问题及处理情况,落实环境保护主体责任情况作为督察重点,近期要把推进生态文明建设,实施新环保法和防治大气、水体、土壤污染作为重中之重。

鉴于中央环境保护督察的定位完全不同于之前各级环保部门开展的环保综合或专项督察,因而在确定督察内容时,必须结合相关省(自治区、直辖市)经济社会发展的主战场和主干线开展督察工作,重点结合党委、政府的发展定位、功能区划、发展思路、发展规划、发展方式、科学决策、政策措施、重大项目、资金投入、政绩考核、干部评价、追责问责等关键环节,深入了解各级党委、政府贯彻落实中央环境保护重大决策部署、严格执行国家环境保护法律法规、政策标准和落实环境保护主体责任的情况,是否有牺牲生态环境和发展后劲搞"面子工程"、"政绩工程"等情况。

需要特别注意的是,中央环境保护督察绝不能搞成一次脱离经济社会发展主线的环境保护业务督察,或是对省、市、县环保部门的环境保护工作督察,或是对排污单位的环境保护执法督察。否则,就完全偏离了中央环境保护督察的初衷,可能让其成为一次事倍功半、例行的环境保护督察而已。

精心设计环境保护督察方式

生态文明建设和环境保护责任能否落到实处,关键在党政领导干部,关键在党政有关部门。因此,为全面、深入、客观了解各级党政领导和部门履行环境保护主体责任的情况,在设计中央环境保护督察方式时,有必要学习借鉴中央巡视组和组织人事部门的一些工作方法。在采取传统的听取汇报、调阅资料、调研座谈、受理举报和现场抽查等方式基础上,针对被督察省(自治区、直辖市)的不同情况和具体特点,加大对特定对象的个别谈话、履责质询、独立暗访和专项调查。深入到各级党委常委会、政府常务会、党政有关部门重大工作安排部署和实施过程之中,全方位了解党政领导和有关部门是否在日常工作之中切实有效地履行了环境保护"党政同责"和"一岗双责",是否统筹处理好了发展与保护、眼前与长远、局部与全局等重大关系,是否坚持了环境保护的法律底线和生态红线。

此外,在受理群众举报和坚持问题导向的基础上,更多地走访基层和民众,实地考察和体验当地的大气和水体环境质量。坚持用环境质量说话,用统计数据说话,用典型案例说话,用影像照片说话。督察方式切忌蜻蜓点水、流于形式,抓不住问题的核心和实质,无法对地方党政形成有力的震慑和震动,无法收到良好的督察效果。

有效用好环境保护督察成果

环境保护督察的目的是发现问题、解决问题、推动工作。督察工作结束后,要系统梳理和认真总结督察成果。

一要按照科学发展观和推进生态文明建设的要求,指出地方在科学发展、民主决策、政绩考核、追责问责等方面存在的问题和不足,提出各地要在工业化、城镇化、农业现代化过程中加强环境保护。妥善处理好发展与保护等重大关系的建议,督促地方始终不渝地坚持科学发展观,转变发展方式,提高发展质量。

二要坚持依法依规、客观公正、科学认定、权责一致、终身追究的原则,围绕落实严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线的要求,针对决策、执行、监管中的责任,明确各级领导干部责任追究情形。对造成生态环境损害负有责任的领导干部,不论是否已调离、提拔或者退休,都必须严肃追责。督察结果要及时移交中央和省委组织部门,作为被督察领导班子和领导干部考核评价和干部任免的重要依据,需追究党纪政纪责任的,移交纪检监察机关处理。

三是对督察中发现的各类环境违法违规具体问题,除需要环境保护部直接依法作出行政处罚的重大问题外,其余具体问题移交有管辖权的地方政府或政府部门依法限期处理。适时组织"回头看",并将地方党委、政府整改方案、整改落实情况通过中央和地方省级主要新闻媒体及时向社会公开。

认真做好环境保护督察准备

中央环境保护督察时间紧、任务重,是各级环保部门首次开展的高层次、高水平、复合型环境保护督察。

首先,各级环保部门要以高度的事业心和责任感,认真学习中央《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》、《环境保护督察方案(试行)》和新环保法等。要吃透其精神实质,能够站在中央和国家的高度,而不是环保部门的业务角度,去做好中央环境保护督察工作。

其次,根据《方案》要求,提前搜集、分析、汇总相关资料。尽可能多的掌握被督察省(自治区、直辖市)的基本省情、"十二五"经济社会发展状况、存在的主要环境问题及深层次原因、"十三五"发展思路和目标等,为有的放矢地做好督察工作打下坚实基础。

第三,严谨、细致地统筹督察工作的每个环节和细节。精心设计好督察工作方案,提前与组织人事、纪检监察和督察督办等部门做好沟通协调工作,认真做好督察前的业务培训,让每位参与督察的人员统一思想认识、工作标准和督察方法,确保督察工作能够有条不紊、高质量、高水平地开展。

作者单位:环境保护部西南环保督查中心