

第4章 投资、贸易与环境

一、投资、贸易与环境的关系及其分析框架

(一) 研究背景

改革开放三十多年以来,中国的发展取得了举世瞩目的成就。2010 年中国国内生产总值 58 786 亿美元,成为世界第二大经济体。中国国内生产总值以年均 10% 的增速快速增长。人均国内生产总值在 2010 年达到 4 382 美元,排世界第 95 名。随着中国经济快速发展和改革开放的不断深化,国际投资和国际贸易成为推动中国发展的重要手段,并已成为中国参与经济全球化的重要途径。截至 2009 年 12 月底,中国已累计批准外商投资企业超过 66 万家,累计吸收外商直接投资额达到 9 974 亿美元,连续 17 年成为吸收外资最多的发展中国家。即使在 2 008 和 2009 年,金融危机席卷全球的时候,中国的外商直接投资规模也只是略有下降,但仍保持在较高的水平。2009 年中国对外直接投资比 2003 年“走出去”战略出台时期几乎增长了七倍,

从 330 亿美元增长到 2 300 亿美元。2009 年中国对外贸易进出口总值为 22 072.7 亿美元,其中出口 12 016.7 亿美元,在全球出口中占据了近 10% 的份额,超越传统出口大国德国,首次成为最大出口国;进口 10 056 亿美元,全年贸易顺差 1 960.7 亿美元。

随着全球化的发展以及全球环境问题的日益突出,人类可持续发展和生存条件受到日益严峻的挑战。环境污染、气候变化、能源危机等问题已经成为全球最为关注的话题,传统的能源消费模式和产业发展模式受到巨大挑战,而国际投资和贸易在国际经济中的地位 and 作用越来越难以忽视,故此对投资、贸易和环境的研究具有重要意义。

从本质上讲,投资和贸易对环境的作用原理具有相似性。投资与环境、贸易与环境的两两之间的关系已经有了很多讨论。贸易既可能带来环境的改善,但也通常可能

建议: 第一, 确保那些在华投资企业采纳最高的企业社会责任标准; 第二, 在保证投资质量和方式并造福于当地人民的基础上, 保护中国在海外投资企业的商业信誉和权利; 第三, 寻求双边、区域和全球性国际贸易、环境与其他协议, 这些协议要考虑到中国的利益, 关注绿色经济, 并最终向生态文明转型。中国应该成为一个发展和促进全球绿色转型的公开倡导和实践者。

详见第六章针对建议的更多讨

造成环境的恶化，而决定其不同效果的重要因素在于是否存在完善的市场和恰当有效的管理。投资与环境之间的关系也是一对多维、复杂的双向关系，一方面它可能提高了东道国的污染水平，特别是当 FDI 从环境管制严格的国家或地区流向环境管制比较松的国家或地区，这样引起了污染产业的转移，提高了接受 FDI 国家的污染水平。另一方面，FDI 给东道国带来的先进技术，往往会提高资源的利用效率和循环使用，从而排污减少，有利于减少东道国的环境污染。

随着全球化的深入进行，国际投资和贸易往往相互交叠、互为因果，贸易导向型的投资与东道国的资源和市场战略密切相关。投资、贸易不仅影响环境，更深刻的影响着全球可持续发展和绿色转型。对三者之间的相互关系的分析尚处于起步阶段，国际投资和贸易连接着资源供给、生产效率和排放水平、市场份额、消费可能和排放水平等产业链上的多个节点，关系到国家和地区的能源安全和发展空间，影响一国和地区的国际地位。

（二）国际贸易的环境效应

国际贸易对环境和社会的影响，通过规模效应、结构效应和技术效应综合体现。规模效应指更大规模的贸易活动带来更严重的环境污染；结构效应指贸易活动的深入开展促进产业结构的升级转型，进而对环境产生正面影响；技术效应指由贸易带来的专业分工、先进技术和管理经验，使单位产出的污染量下降，逐渐提高环境质量。

国际贸易对环境的影响可以从长期和短期两个角度看待。长期来看，国际贸易对环境的污染呈现倒 U 型关系；短期而言，由于贸易对手国之间分别处于不同发展阶段，技术、结构和规模三种效应此消彼长，国际贸易对环境和社会发展的影响是正面的还是负面的不尽相同。这些影响又进一步扩展成几种其他假说，如环境库茨涅兹曲线（Environmental Kuznets Curve, EKC）假说、“向底线赛跑”（Race to the Bottom）假说和“污染避难所”（Pollution Haven）假说。

在当前的历史阶段，中国和其他发展中国家已经进入了工业化和全球化绿色转型的关键时期，关于国际贸易对环境的影响究竟怎样存在诸多争议。对于快速发展的中国国际贸易活动，有质疑声指出中国是“新殖民主义”，掠夺资源、占领市场，阻碍全球和持续发展；也有质疑指责中国把非洲、东南亚等地区其他发展中国家当做“污染避难所”，借助当地环境标准低、执法不严等体制漏洞进行转移排放，导致受资国“向底线赛跑”，不断降低环境标准吸引外资，遏制了东道国，实际上全球的可持续发展。这些不辩真假的质疑多来自于发达国家，他们与中国竞争市场和资源，而中国作为一个表现出上升影响和竞争优势的新兴经济体令他们不安。无论是那种情况，对社会与环境问题进行深层次的检验当然都十分必要。从全球化和贸易自由化的国际趋势看，寻求资源优化的传统经济法律很可能将刺激产业在技术水平与发展阶段大幅度上进行国家之间的转移。研究表明在以往的国际经贸发展中，产业转移确实在发生，但是“污

染避难所”和“向底线赛跑”等假说并不一定成立。

产业转移可能是发达国家工业化进程中国内生产要素价格提升和污染标准提高的结果。工业化国家通过进口大量污染密集型产品，或通过在其他国家特定产业投资，将污染密集型和资源能源密集型产业转移到其他国家，形成“污染避难所”效应。Robinson^①发现美国的贸易趋于更多的进口污染密集型产品，对美国国内的污染密集型产业形成替代。Mani 和 Wheeler 发现^②，OECD 国家的污染与清洁产业的产出比持续下降、污染产业的进出口比逐年上升；而拉丁美洲和亚洲等发展中国家的污染与清洁产业的产出比逐渐上升，而污染产业进出口比在下降。Low 和 Yeats 指出^③全球产业转移过程中，由于发达国家对发展中国家的贸易活动，发展中国家的污染密集型产业的集中度更高。

产业转移未必会对受资国的环境和社会产生负面影响。规模效应被认为具有加剧环境恶化的作用，但当生产结构的变化从污染密集型产品向更清洁的产品转换，或者采用清洁生产技术生产时，环境状况在实施贸易自由化后反而会得到改善。当收入达到某个水平以后，技术效应和结构效应的促进作用占优势时，国际贸易的环境社会影响可能是正面的。

当然，当规模效应占主导地位时，其影响也可能是负面的。中国、墨西哥和巴西等国的城市空气污染水平在全球化过程中甚至已经呈下降趋势^④。在低环保标准和制度不健全的国家，国际贸易给受资国带来巨大的竞争压力，的确存在巨大的环境和社会问题^{⑤、⑥、⑦}。国际投资和贸易对环境和社会的影响在不同国家和不同情景下需要加以甄别，具体问题具体分析。

鉴于此，发展中国家总的来说必须致力于绿色转型，采用严格的环境规制管理其国际贸易。在一些国家，严格的环境规制与产业国际竞争力提高之间存在因果关系。通常环境规制首先增加生产成本，但是最终会通过更高的效率、减少废物、更加安全、更高品质以及更低能耗使厂商受益。

① Robinson, H. D. (1988). International Pollution Abatement: The Impact on the Balance of Trade. *Canadian Journal of Economics*, 21, 187-199.

② Mani, M., Wheeler, D. (1998). In search of pollution havens? Dirty industry in the world economy: 1960—1995. *Journal of Environment and Development* 7 (3): 215-247.

③ Low P. and A. Yeats (1992). Do “Dirty” Industries Migrate? *World Bank Discussion Papers*.

④ D. Wheeler. Racing to the Bottom? Foreign investment and air pollution in developing countries [J]. *Journal of Environment and Development*, 2001, 10 (3): 225-245.

⑤ Andre Dua and Daniel C. Esty (1997). Sustaining the Asia Pacific Miracle: Environmental Protection and Economic Integration[M]. Peterson Institute

⑥ Daniel C. Esty and Damien Geradin (1997). Market Access, Competitiveness, and Harmonization: Environmental Protection in Regional Trade Agreements. *Harv. Envtl. L. Rev.* 21

⑦ Porter G. (1999), Trade Competition and Pollution Standards: “‘Race to the Bottom” ’ or “‘Stuck at the Bottom” ”? 8: 2 *Journal of Environment and Development* 133-151.

(三) 国际投资的环境效应

国际投资与国际贸易对环境和社会的作用形势多有相似，大规模的国际贸易促进了产业的跨国转移，形成国际投资新局面。反过来国际投资开拓了一国海外的资源 and 市场空间，支持国内的经济的发展。总体而言国际投资比国际贸易的环境、社会影响更加直接，也更加复杂。学界将国际投资带来的社会及环境影响做如下几个分列：光环效应、管制效应、规模效应、结构效应、技术效应。各种效应基本上都存在两面性，既有对受资国环境有利的一面，也存在造成环境污染风险的一面。不同投资主体之间的环境差异也会导致不同的环境效应，大致可以归纳为表 1 中的集中情况。

表 1 国际投资的各种效应及其影响分析

效应定义	正效应	负效应
光环效应 所谓光环效应，是指外商投资企业采用全球统一的环境管理模式，采取更友好的环境行为，将更好的环境技术传播到东道国。	1. 促进受资国经济转型 2. 提高公众环境意识	存在掩饰双重标准的风险
管制效应 管理效应指东道国政府的“引资”行为，尤其是环境管理政策造成的外商投资影响。	对环境管理压力较大的地区，优秀的外资企业可以促进提升区域经济结构水平	在环境管理还较宽松的地区，增加区域污染排放
规模效应 规模效应是指外商直接投资扩大东道国经济活动规模带来的对环境的影响。	1、重视可持续发展的外资企业带来先进的环境与发展理念，有利于社会和政府环境保护的重视 2. 坚持引入具有卓越管理能力的跨国企业，利用他们的市场技术催化与可持续发展示范作用在一定程度上对帮助缩短受资国跨过拐点的时间是有益的	广大的中小外资企业在污染系数（单位产出的污染排放量）和产品组成（经济结构）不变的情况下，在转折点之前经济活动的扩张会导致污染的增加
结构效应 结构效应是指外商直接投资的进入会使东道国各部门的相对规模发生变化，从而改变其经济结构。	相对受资国整体污染产业结构，具有产业结构优势的外商投资具有一定拉升作用	1、外资在行业及区域的流入分布不均加大了污染治理的难度 2. 对华投资以中小企业为主体，正面规模效被缩小
技术效应 技术效应是指外商投资带来的导致技术进步、扩散和转让的速度加快。	1、具有先进技术的跨国企业促进环保技术的市场化 2. 具有先进技术的跨国企业的市场进入	

(四) 主要研究内容

中国的经济发展已经进入绿色转型的关键时期。国际金融危机的发生可能导致新的投资机遇，通过新型和更可持续的解决方案减小发展差距。这对中国和发展中国家而言是一个重要的战略机遇期。

绿色转型是低碳经济、环境友好和循环经济的综合概念。“十二五”规划指出中国的绿色转型即从不平衡、不协调、不可持续的经济发展模式，转向平衡、协调、可持续发展的经济发展模式，同时弱化和消除经济增长的资源环境约束。这是一个传统经济发展模式向集约型发展模式的过程。实现平衡、协调和可持续发展的经济发展绿色转型，投资、贸易和环境手段至关重要。如果设计与利用不当，投资、贸易和环境手段成为不平衡、不协调和不可持续的根源。如果设计和利用得当，则会成为绿色转型的动力和保障。

中国的经济发展在高速增长的同时，存在着很大的环境隐患，2010年中国CO₂排放量为83.3亿t，占世界总量的25%，世界排名第一^①、^②；一次能源消费量为32.5亿t标煤，年均增长8.8%，世界排名第一^③。同时，中国化石能源的资源禀赋特征是缺油、少气、富煤炭。目前已探明石油贮采比为11.3年；天然气只有32.3年；煤炭只有41年。探明储量会有所增加，但不会无限增加。中国出口结构中低附加值的资源密集型、能源密集型、污染密集型产品占很大比例，这给中国的环境带来净损失。大量的内涵CO₂随国际贸易转移到国外消费。根据廷德尔气候中心2007年的数据，中国国际贸易产品中的内涵CO₂排放净出口为11亿t每年，这意味着，中国包括CO₂在内的温室气体排放的1/4都是用来出口的。中国目前这种以资源换市场、以环境换增长的经济现状必须得到重新考虑，积极认真地寻求绿色转型的驱动力。

中国和其他发展中国家经贸合作还在发展中，可以通过适当的环境规制和政策引导和其他措施对其进行提升。在这点上，中国和其他发展中国家反而具有后发优势。通过对国际投资和贸易的合理引导，提供优质的制度保障，既可以促进中国的绿色转型，对受资国和全球各国的绿色转型都具有重要作用和积极意义。中国经济的规模、技术经验以及时间进程使中国身处这一问题的领导地位。

本课题研究内容主要包括：FDI、ODI、和中国国际贸易领域的绿色转型以及企业社会责任。海外在华投资方面的核心问题是哪种形式的投资应该得到鼓励，以及应采取哪些政策手段确保海外在华投资为绿色转型和可持续经济做出贡献。中国海外投资的核心问题是中国需要制定怎样的政策以加强中国海外企业的社会环境责任、提高声

① Nina Chestney. China's CO₂ emissions rose 10 pct in 2010-BP data. LONDON, June 8, Reuters:

<http://in.reuters.com/article/2011/06/08/energy-bp-emissions-idINLDE75716Y20110608?feedType=RSS&feedName=everything&virtualBrandChannel=11709>

② BP Annual Statistical Review of World Energy 2011.

③ 中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国2010年国民经济和社会发展统计公报. 2011年2月28日.

誉、改善形象。国际贸易方面的核心问题是中国需要采取怎样的政策加速向可持续贸易方向的转变。为更好地理解上述问题，课题组考察了印度尼西亚、南非和赞比亚收集第一手资料，上述国家是因为中国的 ODI 和贸易较为集中并具有代表性的国家，作为案例研究，而且课题组与当地合作机构有联系，能够确保所收集的数据资料具有科学性和可靠性。

本课题另一个重要方面是研究中国如何参与国际规则制定来促进绿色转型。投资、贸易与环境的关系，很大程度上取决于国内政策的制定，但也需要高水准的国际引导和约束。一些国内政策与国际规则相互协调，互为补充。在投资、贸易与环境的互动框架内讨论中国参与国际规则制定的问题，尤为必要。由于中国介入全球治理进程，积极参与国际环境规则的开发，因此，中国应该积极维护作为一个发展中国家的自身经济发展和环境方面的利益。如何平衡这二者之间的利益将成为当前中国所面临的巨大挑战。尽管中国是一个主要发展动力，但是仍然存在可观的国内发展障碍，而解决方案也经常不被外界所了解。真正的挑战是中国必须在国内外环境治理上不断采取行动，这也是为什么中国需要更加积极主动地参与国际投资、贸易和环境规则的制定，代表发展中国家利益发出中国的声音、争取更大的发展空间。

建议：中国应通过确保 FDI 在部门和地区分布的平衡发展，采取一致行动应对环境问题，利用 FDI 促进中国的绿色转型和可持续发展。

详见第六章针对建议的更多讨论。

二、外商直接投资对环境的影响研究

吸引外资已成为中国参与经济全球化的重要途径。外商直接投资作为中国固定资产投资的重要资金来源之一，对于促进中国经济发展、扩大就业机会、提升就业质量、增加政府收入等都起到了不同程度的促进作用。同时，外资企业也享受到中国快速发展所带来的红利，2011 年美中贸易全国委员会发表的调查报告显示，近 9 成的美国公司承认在中国的盈利状况相当于或高出其全球总体盈利水平^①。

外商直接投资对中国这样的东道国来说是一把“双刃剑”，伴随大规模的外商直接投资涌入制造业、自然资源和基础设施建设等部门，外商直接投资所带来的环境压力也进一步扩大，本章的主要关注以下几点：第一，系统回顾和审视改革开放三十年来中国引资政策的可持续性。第二，分析如何通过政策导向进一步引导外资流向，更好的发挥外资在中国绿色转型中的积极作用。第三，研究如何更好地发挥外资的光环效应和外溢效应，以推动中国企业环境管理能力、环境友好技术水平的提升，以及帮助

^① 欧中经贸.2011 年 1 月 www.europe1china.com

中国完善可持续发展的市场体系建设。

（一）外商直接投资定义与在中国发展现状

外商直接投资（foreign direct investment, FDI）按照《中国统计年鉴》定义，指外国企业和经济组织或个人（包括华侨、港澳台胞以及中国在境外注册的企业）按中国有关政策、法规，用现汇、实物、技术等在中国境内开办外商独资企业、与中国境内的企业或经济组织共同举办中外合资经营企业、合作经营企业或合作开发资源的投资（包括外商投资收益的再投资），以及经政府有关部门批准的项目投资总额内企业从境外借入的资金的行为^①。当前，中国的外商投资有以下几个突出特点：

一是来源广泛。目前世界上 170 多个国家（地区）都有在华投资企业，从累计实际投资额看（图 1），其中一半来自港澳台地区，四分之一来自欧美日等发达国家，来自东南亚国家和部分自由港的投资各占十分之一左右。2010 年，港澳台实际投入外资 748.32 亿美元，占全国实际吸收外资金额的 70.77%。欧盟二十七国对华投资新设立企业 1 688 家，同比增长 6.97%；实际投入外资金额 65.89 亿美元，同比增长 10.71%。美国对华投资新设立企业 1 576 家，同比下降 0.76%；实际投入外资金额 40.52 亿美元，同比增长 13.31%。

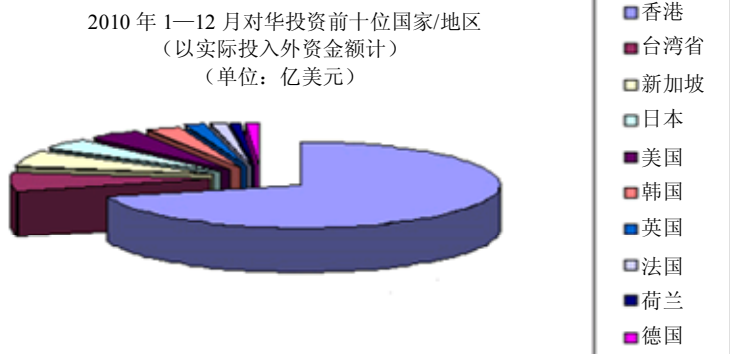


图 1 2010 年对华投资前十位国家/地区

来源：商务部统计数据

2005 年以来，制造业在外商直接投资中所占的比例呈下降趋势，而服务业的比例不断攀升，至 2010 年，全国服务业与制造业吸收外资比重基本相等（图 2）。

^① 国家统计局。中国统计年鉴 2009。

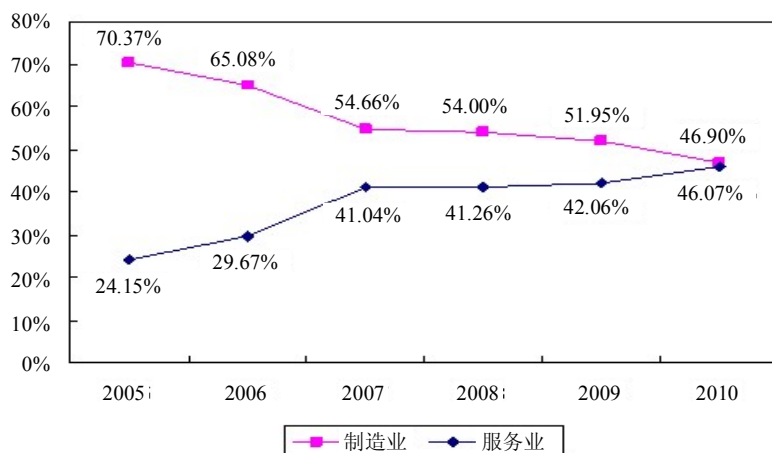


图2 2005—2010年制造业和服务业在全国实际使用外资金额中的比重

来源：中国统计年鉴及商务部数据

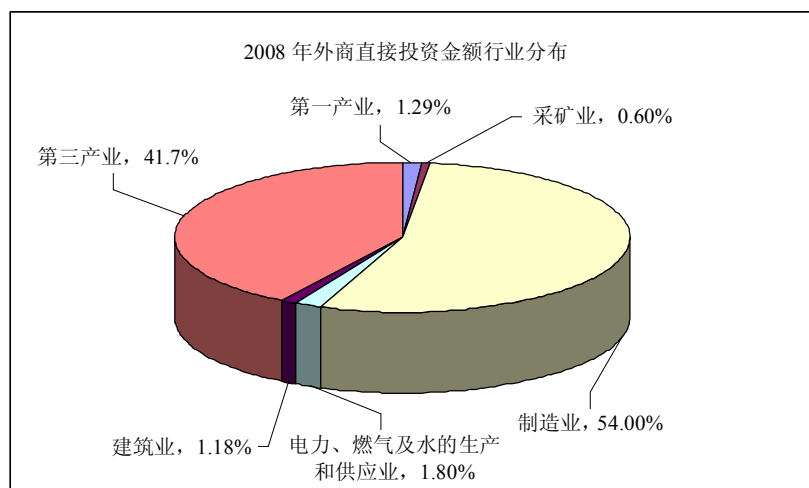


图1 2008年外商直接投资金额行业分布

来源：中国统计年鉴 2009

二是投资方式多样。正在运营的外商投资企业中，中外合资和外商独资企业各占40%左右，中外合作企业占17%，其他为合作开发、股份制等投资方式。

三是外商在华直接投资的分布很不平衡。东部沿海地区由于开放程度较高，投资环境较为完善，区位优势明显，其利用外资规模和效益远远超过了其他地区，尤其是集中在以京津塘地区为中心的环渤海经济圈（包括山东半岛、辽东半岛、天津、北京）、

以上海为中心的长江三角洲（包括浙江、上海、江苏等）、以及以广东为中心的珠江三角洲地区（广东），这些地区吸收 FDI 占全国的比重超过 80%。近年来，随着中西部地区投资环境的不断改善，相对优势有所上升，引导外资转移的市场条件开始形成，外商直接投资在东部沿海地区集中之外，逐渐呈现出向中、西部地区转移的趋势。

（二）中国的外商直接投资所带来的社会及环境影响

根据不同时期，中国引资政策和外商投资性质的不同，我们将外商投资的发展分为四个阶段。

1. 起步阶段：1979—1985 年

发展特征：

（1）《中华人民共和国中外合资经营企业法》标志着外商投资纳入合法化轨道；

（2）外商对中国的投资基本都是试探性态度；

（3）投资主要集中在深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区，全国性的对外投资尚未全面展开。

环境影响：

外商对中国投资尚未全面展开，投资总规模较小，因而对环境的影响也较小。

2. 高速发展阶段：1986—1995 年

发展特征：

（1）加快了外商投资相关立法工作，外商投资环境得到改善；

（2）在多重超国民待遇的刺激下，外商投资规模迅猛增长。

环境影响：

在“市场换技术”等一系列优惠政策引导下，大量外资涌入制造业、化工业等污染密集型行业，对投资结构未加以限制，以及外资规模的不断增大，导致污染密集型行业向中国的大量转移，对环境造成不同程度的影响。

3. 调整与提高阶段：1995—2006 年

发展特征：

（1）开始出现外商投资的行业引导性政策-《指导外商投资方向暂行规定》；两次修订《外商投资产业指导目录》，修订了《中西部地区外商投资优势产业目录》；

（2）外资的平均规模继续扩大；

（3）外商投资产业结构进一步调整，从事高技术、基础设施等的外资有较大幅度的上升。

环境影响：

外商投资对环境影响引起了越来越多的关注，一些大型跨国公司开始注意企业内部环境管理，然而对国内企业示范作用有限。由于投资规模的持续扩大，外商投资对环境的影响仍以负面效应为主。

4. 持续、协调和稳定发展阶段：2006 年至今

发展特征：

(1) 2007 年,《中华人民共和国企业所得税法》正式颁布,成为内外资企业平等竞争的一个标志;

(2) 加强对外商投资产业和区域投向的政策引导;

(3) 制定完善外商投资项目的准入标准,注重外商投资的可持续性。

环境影响：

随着可持续成为发展的主流,中国严格限制低水平、高消耗、高污染外资项目进入,外商投资对中国的环境影响逐步体现出正面性^①。

(三) 国际比较研究

巴西的外资引入先于中国数十年,因此对可持续发展的关注也较早,在政府投资产业导向指引下,现已基本完成 FDI 的结构转型,外商在巴西的投资现主要集中于服务业、能源、通信、金融和交通运输等低污染行业。

印度与中国国情更为相似,其国家发展战略与中国也高度重叠,但中国较印度而言,政府干预市场程度更高,政府在宏观经济环境、基础设施建设等方面较印度更有优势,导致对硬性投资环境要求较高的制造业大量流入中国,而与此同时,同为劳动密集型产业的服务业却在印度蓬勃发展。三国不同的政策导向使外商投资行业分布各不相同,也使外商投资对三国环境造成不同程度的影响。

建议：确保作为原则和法律框架，中国的 FDI 和 ODI 承担高标准企业社会责任。

详见第六章针对建议的更多讨论。

相比之下,美国的投资政策更加偏重于建立长期稳定的投资环境,政府通过创造宽松自由的投资环境、有限的且可预见的政策制度以及高效优质的政府服务,旨在为投资者提供公正、透明、自由的投资环境,投资者必须遵循美国国内的各项法律规定,其中自然也包括其环境标准和环境相关的法律规定,较高的市场化程度,也使企业不得不注重投资的可持续性,否则将被市场所淘汰。而中国的引资政策,在地方政府盲目追求 GDP 的背景下,早期多以吸引粗放型的短期效益为主,有些甚至不惜牺牲国有资产和破坏环境为代价,当前投资法律与环境的相对脱节、缺乏对项目后期管理、外资企业监管薄弱,均是导致中国引资结构不合理、环境破坏严重的重要原因。

(四) 外商投资所面临的机遇与挑战

金融危机爆发以来,中国政府有效应对并保持稳定的投资环境,为外资提供了相

^① 周国梅,李霞等研究判断.参见课题组专题报告二。

对安全的避风港。伴随着中国鼓励利用外资政策措施进一步落实，特别是吸引外资投向中西部地区，可以利用环境激励使新投资的分布更加合理。这种方法能帮助中国强调对更多外资、相关技术和生态友好倡议的持续需求。

案例研究：壳牌

可持续发展报告是壳牌环境信息主动公开的重要渠道。选取壳牌在中国投资企业和其在美国及荷兰投资企业环境信息公开情况作为研究案例，发现壳牌在美国和荷兰的可持续发展报告涵盖的环境领域更广。壳牌美国和荷兰本部的报告用大量文字和图表说明其在可持续发展的各个方面所做出的技术改进和社会参与。包括了壳牌在大气、水、能源利用方面的作为及壳牌经营对环境的影响、安全生产等方面，也反映出壳牌承担的相应的社会责任。相较而言，壳牌中国的报告内容相对简单、既没有全球的视野又没有站在全球能源可持续开发视角上技术创新和运用的说明，环境绩效方面也缺乏有力数据佐证，因而对其成绩简单肯定居多。

在中国仍为最具 FDI 吸引力的东道国的同时，外商投资也面临着一系列挑战。中国经济面临外部环境和国内经济转型叠加的各种挑战。中国国内经营成本上升。伴随中国产业结构调整，中国面临的国际引资竞争可能进一步加剧。随着中国市场机制的进一步完善与成熟，外资企业享受的种种“超国民待遇”将要或已经终结，这为外资企业提出了更高的要求。

（五）小结

中国引资 30 多年，外商资金流入对中国环境与发展既有积极的贡献，也存在消极影响。很难说 FDI 对环境的正负影响的平衡值是净贡献。高速、大量地吸收污染高风险产业的外资使得中国作为“世界工厂”的环境发展面临更多的环境挑战。

中国已经成为吸收跨国公司的重要目的地，跨国公司的部分先进理念进一步提高了中国社会公众环保意识和促进社会对环境问题的广泛关注与参与，也将企业社会/环境责任引入中国。

外资在行业及区域的流入分布不均加大了污染治理的难度。在敏感行业上外资的环境优势减弱，以化工行业为例，近 5 年来外资的污染增速呈递进状态，继续加大外资进入化工行业在一定程度上不符合中国“节能减排、绿色发展”的环境与发展政策导向^①。

外资将继续是中国经济的重要推动力量，但我们不应盲目高估外资对中国企业的

^① 周国梅，李霞等研究判断，参见课题组专题报告二。

影响,事实上,FDI 并无法做到真正培育国内企业,中国国家工业振兴必须依靠更加长期的自我奋斗,外资应在阻止落后技术不断进入,优化经济增长结构等方面提供重要支撑。

自愿性环境管理手段作为一种崭新的环境管理方式,在中国仍处于起步阶段。利用外资的丰富经验和“外溢效应”,能够有效推动中国自愿性环境管理手段的发展和进步。

3. 中国海外投资对东道国的环境和社会影响

随着中国海外投资迅速增长,中国企业的国际影响力不断增强,但中国企业对东道国的环境与社会影响也开始引起国际社会的高度关注。随着东道国环境保护意识的提高以及日益加强的国际社会对自然资源使用及企业社会责任的关注,中国的海外投资需要更加关注源自受资国的环境保护和社会发展利益需求。

本章围绕如何客观看待西方主流传媒和有关方面对中国海外投资的评价;中国海外投资企业的环境标准是不是更低;中国海外投资中的中小企业是否污染东道国当地环境;在最低工资标准、医疗福利、提供就业等方面,中国海外投资企业表现如何,等问题展开分析和讨论。

建议:中国需要着重强调 ODI 不仅仅能在实现“十二五”规划目标上起到重要作用,同时也能促进东道国的绿色发展和转型,并与东道国确定的发展目标、千年发展目标和其他相关国际可持续发展目标保持一致。中国应为“走出去”企业制订和增补相关政策指南,使中国的 ODI 与其“绿色发展”战略相吻合。

详见第六章针对建议的更多讨论。

(一) 中国对外投资:现状和趋势

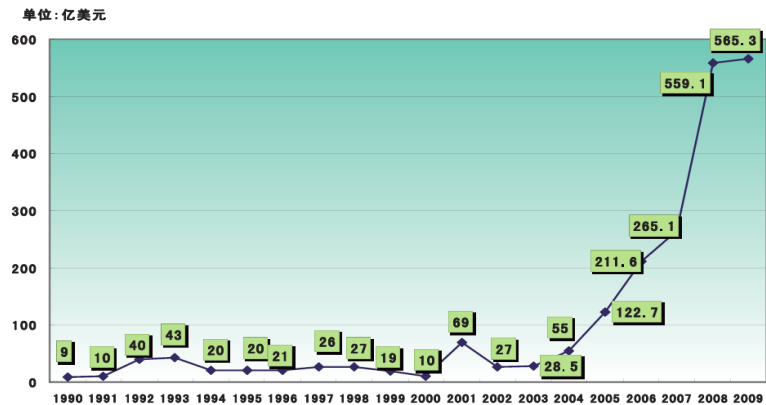
1. 中国海外投资现状

中国是当今全球经济中最多样化和快速增长的国家之一,对外投资从九十年代开始迅速增长。2002 年后中国提出的“走出去”政策,是海外投资增长的重要动力。

2009 年,中国对外直接投资存量比 2003 年几乎增长了七倍,从 330 亿美元增长到 2 300 亿美元。截至 2009 年底,中国 12 000 家境内投资者在国(境)外共设立对外直接投资企业 1.3 万家,分布在全球 177 个国家和地区,对外直接投资存量达到 2 457.5 亿美元,其中股本投资 769.2 亿美元,占 31.3%,利润再投资 816.2 亿美元,占 33.2%,其他投资 872.1 亿美元,占 35.5%,年末境外企业资产总额超过 1 万亿美元(图 4)。

虽然中国对外直接投资近年快速增长,2009 年中国对外直接投资流量列全球第五位和发展中国家第一位,但是,2009 年中国对外直接投资流量和存量仅占全球当年流量和存量的 5.1%和 1.3%^①。

① 联合国贸发会议.2010 世界投资报告。



注: 1990 至 2001 年中国对外直接投资数据摘自联合国贸发会议世界投资报告, 2002 至 2009 年数据来源于中国商务部统计数据。

图 4 中国对外投资的迅猛增长

2. 中国海外投资结构

中国海外投资存量的行业分布并非主要集中在能源和资源矿产行业, 而是已经拥有一个多种行业较为均衡的分布(图 5)。租赁和商务服务业、金融业、批发和零售业、交通运输业等海外投资存量排在前列表明中国海外投资中服务业投资比重高居首位, 而采矿业仅占 16.5%, 制造业比重很低, 仅占 5.5%。这与中国国内的产业结构特征形成了鲜明的对比。

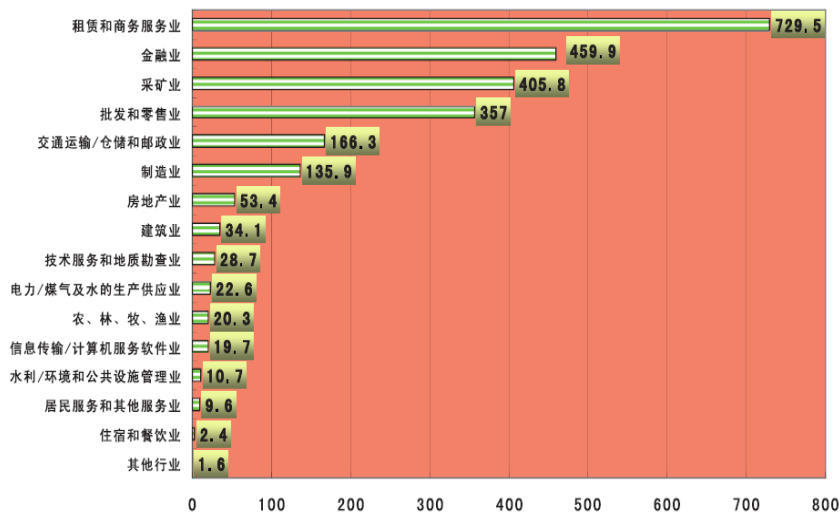


图 5 2009 年末中国对外直接投资存量行业分布

资料来源: 2009 年中国对外投资统计公报, 中国商务部。

中国投资存量地区分布非常不均衡，在亚洲和拉丁美洲国家集中度较高，非洲居第三。2009 年末，在亚洲国家的投资存量高达 1 855 亿美元，占 75.5%，主要集中在香港、澳门、日本、韩国和东南亚等国家和地区；在拉丁美洲投资存量为 306 亿美元，占 12.5%，主要分布于英属维京群岛、开曼群岛、巴西、秘鲁等国；非洲 93.3 亿美元，占 3.8%，主要分布在南非、尼日利亚、赞比亚等国（图 3.3）。

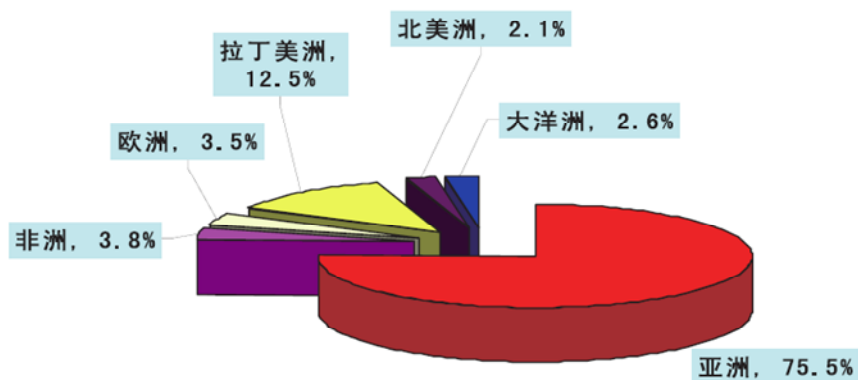


图6 中国海外投资存量地区分布

资料来源：2009 年中国对外投资统计公报，中国商务部。

从投资企业所有制构成看，中国国有企业占据了最大份额比重，占中国对外投资所有制的 69.2%，有限责任公司和股份有限公司居后，分别占据 22.0%和 5.5%，私营企业仅占 1.0%（图 7）。

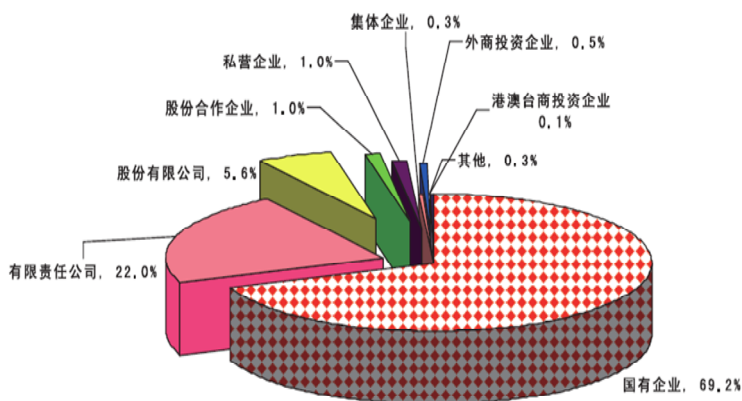


图7 2009 年末中国非金融类对外直接投资存量按境内投资者注册类型分布

资料来源：2009 年中国对外投资统计公报，中国商务部。

3. 中国海外投资的发展趋势

中国海外投资结构在逐渐多元化,技术密集型投资项目的数量将会增加,中国对外直接投资将促进出口,尤其是与国内相关的商品出口,与中国对外直接投资相关的贸易在对外贸易增长上起到了重要作用。根据2010年联合国调查报告,中国被列为全球第二位的有潜力的全球投资者(UNCTAD, 2010a)^①。全球经济危机没有伤及中国企业的海外投资信心。2009年,非金融部门的海外直接投资以年6.5%增长到433亿美元。2010年的情况也很明朗,商务部预计海外直接投资将达到600亿美元。大部分海外直接投资在亚洲、非洲和拉丁美洲的设计制造业、售卖、零售和贸易部门。采矿和资源相关部门也成为中国企业的新投资聚焦。但是随着中国海外投资的增长,也出现了一些对中国海外投资环境和社会影响的抱怨。

(二) 中国海外投资的环境与社会影响

1. 中国海外投资的社会影响与挑战

中国的海外投资给东道国创造了大量就业机会,但其所提供的就业结构仍有改善空间。在柬埔寨和越南,中国投资是集中在劳动密集型制造业上的。在柬埔寨,被调查的27个制造公司共聘用了26 439人,其中98%是柬埔寨人。在越南,33个被调查的企业共有10 020个岗位,其中95%的员工是越南人^②。在企业内部,劳动力结构会随技术密集水平的不同而不同。在柬埔寨,中高层管理岗位只有不到30%是由当地人担当,多数高管通常是海外华人。造成这种结果的原因是中国投资者认为当地应聘者缺少技能和经验。因此,服装行业和亚洲的公司形成了一种共识,即应当雇佣很大比例的中国监事。但是,由于中国人和柬埔寨工人在沟通和文化上有差异,偶尔会引起劳工骚动、罢工等问题,聘请中国监事并不能轻易解决所有问题。在越南,情况却相反,工程师及中高层岗位63%由越南人担任的。中国公司在柬埔寨和越南情况的主要不同可以在很大程度上归因于这两个国家的教育水平差异。在越南,中国公司培养管理岗位员工所担负的成本更少。因此公司愿意雇佣越南员工而不是海外华人担任管理岗位。

很多国家政府要求中国投资企业必须提供一定比例的当地员工就业。例如,哥斯达黎加国家主体育场工程项目,东道国要求一年内完工,同时又不希望使用中国工人。(而最终只雇佣了中国员工,该体育场用了两年时间完工。)^③

中国海外投资企业面临的文化冲突是其进一步发展的巨大障碍。中国企业在海外投资面对的是一个陌生环境,无论是绿地投资还是并购,海外投资的商业惯例与模式

① Yin-Wong Cheung, XingWang Qian, Shu Yu, China's Outward Direct Investment in Africa.

② EU-China Civil Society Forum, The Impact of Chinese Outward Investment, Published on 2 March, 2011, Viewed on 13 Oct, 2011: http://www.eu-china.net/.../11-03-02_Impact%20of%20chinese%20outward%20investment.pdf

③ Older Entry, Costa Rica Insight, viewed on 13 Oct, 2011, <http://costaricainsights.wordpress.com/page/2/>

以及企业管理的、财务的、文化的规则完全不同于中国大陆。例如，中国企业在德国并购的案例研究表明，在管理海外收购的最关键的因素是整合员工以及减轻中国投资者与德国公司协议之间的文化差异^①。

在赞比亚，很多来自社区和劳工代表的抱怨围绕着中国人与当地赞比亚人之间的误解和冲突上，这些误解和冲突是由于缺乏对话和文化交流造成的。这些貌似浅显的危机常常导致较深的怨恨以及排外和狂乱的媒体报道，这些报告可能是在错觉和缺乏沟通的前提下完成的。为提升收购表现，中国投资企业必须付出特殊的努力与当地社区更好地融合，以避免和解决文化差异所带来的问题。还要建议与当地社区、利益相关方、当地政府和非政府组织代表以及东道国环境、劳工和立法官员建立联系。

中国对外直接投资的表现根据实际运行机制的不同会有非常不同的表现。由于文化和管理实践方面的重大差异，因此即便是一个事先计划合理的直接投资也可能陷入到无法预料的困境之中。例如，TCL 在法国收购阿尔卡特后由于难以管理当地员工而举步维艰，中国的首钢钢铁集团在南美就受到了罢工和劳资矛盾的困扰，上海汽车工业公司（SAIC）在 2004 年收购韩国的双龙汽车后，由于韩国工会的强大力量使劳资双方矛盾难以协调最终以失败告终。

同样，课题组在印尼考察期间访问了东爪哇岛博佐内戈罗的印尼国家石油和天然气公司和中石油联合运营的石油脱硫设施。公司管理者自豪地为我们展示自从中方合作伙伴加入以后事故率就降低到零，而以前该公司出现过严重事故。当然，他们也不得不面对中国钻井设备没有安全说明（不论是英语还是印尼官方语言巴哈萨语）的抱怨。虽然这仅仅占投资规模的一点点，但是它导致了对中国设备不安全和运行未能满足标准的错误指控。

中国海外投资企业在能力上尚有欠缺，海外投资的准备和经验不足。对受到严格管制的市场管理复杂的跨境投资缺乏信心及缺乏经验，说明中国企业在必要的专业技能方面水平不足。上汽集团与韩国双龙汽车制造商的合资以及宝钢在巴西的废弃钢板项目所遇到的问题就是这种失误的例子。但由于中国对外直接投资的目标国家，尤其是非洲和亚洲，国家干预程度高以及企业管理制度不同，中国跨国企业有着在复杂而不太明确的监管框架下锻炼的经验，在发展中国家，这是个独特优势，再加上与非洲的新型关系，使中国在非洲业务的扩张成为了走出去战略的成功范例。

中国企业海外投资仍面临着由于产权界定不明确、缺乏管理私人部门的机制、较差的公司治理、处理国际业务经验不足等问题所带来的困扰。中国的私营公司对外直接投资的治理能力较差。由于公司治理较薄弱，因此对许多中国高管需要进一步加强符合国际治理规范的技能训练。在体制成熟的国家，契约和法权的成本低廉，因此使用这种方式进行交易是有效的方式。但是中国企业还需要有更多的时间来适应。

^① Kay, Li Kuen Andrew, *International Exhibition Organizers in China and Their Performance*, The Hong Kong Polytechnic University, Published in June 2007, <http://www.cpexhibition.com/introd/Kay%20DBA.pdf>

全球化的经历能够改变中国的公司，尤其是那些进入发达国家并在高端产品市场上竞争的企业。中国企业如何在全球建立自己的身份、根据不同国家设计合适的运作方式、在总部和全球网络两方面改善公司治理水平？随着中国公司在国际市场上参与竞争、随着中国国内体制的发展，中国公司的产品与服务的质量以及治理水平将如何提高？什么样的现代管理体系与中国的对外投资相适应？这些问题对于中国经济的长期发展在可预见的未来产生深远影响。

2. 中国对外投资的环境影响和主要挑战

(1) 森林与生物多样性领域的环境影响

中国对外投资的环境影响的相关研究涉及自然资源开采和生物多样性减少。例如，中国在东南亚和非洲的投资集中于环境敏感领域（如石油天然气的开采，矿业，水电和林业），以及基础设施项目（如公路、铁路、电力和传输线）。昆曼公路是推动中国与东南亚国家贸易与投资便利化的重要通道，对双方的经济繁荣与发展具有重要作用和现实意义，但环境保护主义者认为破坏了当地的生物多样性。中国帮助老挝和缅甸在金三角地区实施罂粟替代种植计划，通过发展人工橡胶林帮助当地居民摆脱对种植罂粟和提炼毒品的依赖，并为当地居民找到了脱贫的途径，但环保主义者也攻击这样的项目对当地的生物多样性造成了破坏。如何客观认识和看待这种问题需要进一步的深入研究。

中国目前已经成为世界上第二大木材和相关制品进口国。中国的伐木公司已经投资东南亚和亚马逊地区。中国进口的木材中约有三分之一是加工后再出口的，主要出口对象是 G8 国家。非洲对中国木材出口近年来增长迅速，出口总额中约有 70% 来自加蓬、赤道几内亚等国。俄罗斯也已成为中国木材进口日益重要的源头。中国进口木材来源的合法性及其认证问题也引起了国际组织的高度关注^①。

课题组在访问印尼东加里曼丹期间，我们对中国煤炭和棕榈油的贸易增长所带来的影响进行了评价。中国是印尼棕榈油的第二大买家。对煤炭和棕榈油的需求增长以及国际市场以盈利为目的的特性，再加上当地公众监管不足，加速了印尼的非法砍伐、森林破坏以及森林向煤炭开采和棕榈树种植地的快速转变。这种煤炭和棕榈油运行模式已经为当地社区带来大量的生态破坏和负面社会经济影响。中国对进口原始自然资源然后在国内加工更感兴趣，而这样的做法就把商业活动的上游影响的责任全部放在东道国手中，如非法砍伐和毁林。

(2) 遵守环境标准方面的挑战

中国进出口银行对其所投资或提供贷款的项目要求必须进行项目实施前的环境影响评价，项目进行中的环境措施实施，以及项目完成后的环境评估^②。对于环境标准，

① Prof. Sun Siheng, State Forestry Administration, A Guide on Sustainable Management and Utilization of Oversea Forest by Chinese Enterprises, Published on 8 September, 2010.

② China Intelligent Online, China Environmental Protection Industry Overview, Published on 2008, Viewed on 13 Oct, 2011, <http://www.slideshare.net/chinaintel/china-environmental-protection-industry-report-2008>

所有项目都是在比较中国的环境标准与东道国的环境标准后，选择其中较高者。

本课题组在赞比亚开展的调研发现，中国有色集团投资的卢安夏铜冶炼厂由于采用了澳大利亚最新技术和设备，吨铜冶炼能耗只有 186 t 标煤，处于全球领先水平，而中国国内最好的企业云南铜业和江西铜业，其吨铜冶炼能耗也在 260 t 标煤。这个案例表明，该企业采用的环境标准远远高于东道国和中国国内。

中国不少知名大企业已自觉采纳了 ISO 14000 环境标准和 ISO 26000 社会责任指导方针。但是也有部分中小企业，由于自身环保意识、经济实力等因素影响，可能在适应环境标准方面存在问题。关键在于，目前亚非拉发展中国家环境意识已经非常强，其环境标准正趋近于国际主流，中国的中小企业投资者的环境行为尚无法满足这样的主流水准。因此，不论是大型企业还是中小企业，他们都代表着中国的利益，遵守环境标准应该成为商业活动的一部分。不论中国政府是否为东道国提供海外援助、能力开发或其他支持，这些企业都应该努力提高遵守环境标准的能力。

（三）主要利益相关者在减少对外投资社会和环境的影响的相关作用

1. 中国海外投资企业

在提高企业社会和环境表现的措施方面，中国的主要企业还处在西方二十世纪九十年代末的发展阶段。这很可能是因为西方非政府组织起到了更为积极的作用。一些中国企业现在正在做出相当大的努力，投资各种环境及社会改善的项目。但国有企业与民营企业的能力和作用有明显差异。总体而言，大型国有企业的环境与社会表现相对较好，如果考虑到中国目前 70% 以上的海外投资由大型国有企业完成，中小私营企业投资仅占 1%，由此可以判断出，中国投资者的整体环境和社会影响大部分是由政府掌控的。

值得注意的是，近年来，中国积极出台相关政策，强调了海外来华投资和中国对外投资企业的社会责任，并重视对环境的承诺。在 2007 年，中国进出口银行出台了《中国进出口银行贷款项目环境与社会评价指导意见》。同年，银监会印发《关于加强银行业金融机构社会责任的意见》，要求大型银行比照联合国“全球契约”社会责任十项基本原则，履行社会责任，推动大型银行编制社会责任报告。另外，环保部与中国人民银行和中国银监会联合出台了建立“中国绿色信贷政策”的文件。“国际金融公司（IFC）绩效标准和赤道原则”被认定为国际指导性文件，中国的银行可以以此为据，实施“绿色信贷政策”。

另外，为了鼓励企业履行社会责任（CSR），国务院国有资产管理监督管理委员会于 2007 年 12 月发布《中央企业履行企业社会责任的指导意见》，建议中国企业“走出去”过程中，把中国好的经验带出去，推动东道国环境政策的制定。在各种双边或多边投资协议中涉及环境问题的国际趋势非常明显，中国在这方面应该全面参与、积极贡献。

2. 东道国的中央及地方政府

中国企业在海外投资运营，主要应当遵守东道国的法律法规，东道国的中央和地方政府应当发挥主要的监管作用。一位加拿大政府官员对中国投资加拿大采矿业利弊的分析中称，中国投资海外的公司开始学习遵守当地的法律法规，与其他工业化国家的表现并无异样^①。在推行 2009 年 2 月注资力拓集团竞标时，中国铝业集团主席加入了推动力拓集团可持续发展的承诺^②。在印尼东爪哇岛博佐内戈罗地方长官告诉课题组成员，中石油在当地采取自愿性行动，重新建立学校、安置社区，并出资为当地居民建议流动图书馆（与 EXXON-Mobil 一道），以获得那些居住在脱硫工厂和原油钻井附近的居民的谅解。这些做法得到了当地社会的广泛认同和感激。

另一方面也有关于中国公司的报道，尤其是小型私有企业，无视环境要求或者贿赂地方官员，一些非政府组织和民间团体明确批评个别项目中中国公司不遵守当地法规。这些问题的解决需要东道国政府建立对公众开放的透明和可信的体系，提高行政能力和消除腐败，严格执法。

3. 中国中央与地方政府分担环境责任

作为负责任的大国，中央和地方政府有义务维护国家形象和推动全球可持续投资经营，中国已开始要求中国企业改善环境表现，加大社会贡献，促进可持续全球投资与商业行为。中国政策、立法及标准的进步是推动中国公司达到环境、社会目标的重要力量。特别是中国政府要求企业定期开展清洁生产审计，正在有效提升其环境表现。而中国的企业无论是国有企业还是私营企业，在政府的压力下，不断改善企业管理，提高它们的环境及社会表现。一个积极的案例是，在国际组织的支持下，中国国家林业局率先发布了《中国森林企业海外可持续投资经营指南》，引导中国的林业企业在海外投资经营过程中要考虑长期可持续发展，并履行企业的环境责任和社会责任。

4. 非政府组织

非政府组织可以监督海外投资，确保这些投资不会对当地社会及环境造成不良影响。当前，中国企业投资的两个领域，一个是自然资源行业，例如煤炭、木材、石油、天然气等。另一个领域是承包工程项目，例如修建工路、大坝、自来水、蓄水工程、电力及房屋建设等。这两个投资领域都会改变甚至破坏当地的社会和环境，所以公司应该对可能会造成的损失进行评估、采取措施避免，并对已经造成的损失予以弥补，还可以帮助当地政府建立一些学校、医院等削减影响。中国这些走出去的积极行动可能会得到投资目的国的认可，给当地人民留下美好的印象。东道国地方利益相关方和国际的非政府组织可以监督这些补偿项目，杜绝腐败行为发生，并阻止媒体阵营诋毁

① Prof. Sun Siheng, State Forestry Administration, A Guide on Sustainable Management and Utilization of Oversea Forest by Chinese Enterprises, Published on 8 September, 2010.

② UNCTAD, World Investment Report 2009, Published in 2009, United Nation Publication, ISBN 978-92-1-112775-1, http://www.unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf

中国利益。

5. 媒体

中国在海外投资项目中的环境保护工作已显现成效，中国公司也承担了更多的企业社会责任。例如，中国海运集装箱公司接受了联合国全球契约的环境宣言。中石油、中石化和中海油制定了一系列严格的环境保护标准。兴业银行已成为中国第一家接受赤道原则的银行。但当前国际媒体主要关注对中国对外投资带来的环境问题的批评，这带来了对中国走出去战略的怀疑，同时，中国媒体对中国公司海外投资的环境和社会影响报道更是寥寥无几。如果中国的媒体能更多地关注中国公司海外投资对环境的影响，尤其是在减少对环境负面影响方面的努力，就能帮助中国公司提高环境表现，建立一个更加良好准确的中国公司形象，也能够缓解及中和国际媒体对中国海外投资的误解。

（四）中国投资积极贡献案例

1. 自然资源部门的中国海外投资

中国国有企业对南美自然资源部门的投资对当地的社会、经济和环境产生了重要影响，起初这种影响由于种种原因往往是负面的，然而随着企业社会责任战略和政策的调整，正面影响逐渐显现。由中国石化和中国石油天然气集团公司组成的“安第斯山脉石油有限公司”表达了与厄瓜多尔中央政府的合作态度，积极缓解其与当地居民之间紧张关系。由于采取积极方式解决被忽视的当地社会问题，首钢秘鲁铁矿公司（SAA）也已经成功转变了最初对秘鲁社会发展所造成的负面影响^①。另一方面，在印尼，课题组成员见证了为中国提供贸易的东加里曼丹露天矿所造成的一定的环境恶化。2009年中国超过24%的煤炭进口来自印尼，加里曼丹是印尼的主要煤炭产地。2005年东加里曼丹产量占51.7%，南加里曼丹为41.2%。近年来产量的增加导致印尼全国煤炭产量的75%供应了出口市场。其中印尼出口煤炭大部分流向中国，中国也因此被指责造成了印尼的环境破坏。

2. 新能源领域的中国海外投资

中国海外投资在新能源领域的发展前景广阔，特别是在非洲国家和其他发展中国家，中国的低碳适用技术及产品具有一定的竞争力，具有成本低、基础设施要求低、排放小、收益高等优势，较之西方先进的技术和产品更有利于这些发展中国家的绿色发展和转型。中国低碳适用型太阳能热水器在南非的装机成本能够达到市场平均水平的1/3。同样，为满足中国对植物油的需求而大量种植棕榈树也能通过生物柴油的应用成为可再生能源的一个独特来源。课题组成员访问了位于雅加达郊外的一个小型中国私有锅炉和电动涡轮机厂（ZUG POWER GROUP, PT. ZUG Industry Indonesia），

^① Julie Jiang & Jonathan Sinton, Oversea Investments by Chinese Oil Company, International Energy Agency, Published in February, 2011, <http://www.iea.org>

他们非常希望能够得到某种形式的激励措施，利用他们的设备生产小型非电网发电厂，为边远社区提供可再生能源。未来中国的新能源产业有望成为海外投资的重要领域。

3. 基础设施部门的中国海外投资

中国海外投资企业在基础设施建设领域的成本较欧美企业低 1/4 到 1/2。中国投资者目前关注在东南亚和中东市场的水利项目，特别是水坝建设项目，例如柬埔寨清阿林（Stung Cheay Areng）河的清阿林大坝，缅甸的瑞丽江（Shweili）大坝项目，苏丹的大坝项目等。虽然大坝和水库可为农业提供显著收益，但会造成环境与社会影响。需要注意的一个问题是，通常大坝项目投资方和产权所有者并非中国企业，而是东道国政府，中国企业主要扮演建设者和融资者角色。特别是对于 6 万千瓦以下的中小水电站建设，中国投资者正在成为主角，因为发达国家的投资者已趋于放弃这部分市场。但是在项目实施过程中，媒体和非政府组织的批评却主要针对中国建设者。实际上这一挑战首先是针对东道国政府的，其次才是中国的投资商或施工方。

4. 农林部门的中国海外投资

森林砍伐可能导致与森林有关的生物多样性的损失和当地居民传统文化的消失。中国一家公司在东南亚泰国、缅甸和老挝三国边境地区的“金三角区域”建立了种植园，取代鸦片种植经济作物和森林。这个 ODI 项目有双重目的：第一，控制毒品从金三角地区涌入中国和抑制吸毒数量的疯长；第二，发展中国的海外投资。约有 40 家中国企业（包括八大橡胶公司）在禁毒政策的指导下在老挝北部运行。

良好的森林管理模式也将促进森林生态的良性发展。如某中国企业在加拿大的不列颠哥伦比亚省合法采伐了成熟林和过熟林，并且森林再生达到了当地政府标准^①。中国投资企业的管理者在经营过程中逐步掌握了森林生态系统复杂性知识。中国企业的行动也激发了当地居民对造林系统更广泛的兴趣。又如某中国企业购买了俄罗斯远东森林后，每年实施可持续砍伐；过去废弃的低价值木材则用于生产木屑来造纸，提高了资源利用率。与此类似，中国两家公司分别在印度尼西亚和巴西设立总公司建立海外工厂，用木材做纸浆。种植所用土地都是次级的、低收益的和贫瘠的林地，树干量少于 20 立方米/公顷的山丘。公司谨慎的履行在高保护价值森林（High Conservation Value Forests, HCVF）保护生物多样性的承诺。

5. 印尼、南非和赞比亚的实地调研

课题组为了掌握第一手资料，分别于 2011 年 2 月和 6 月赴印度尼西亚、南非和赞比亚进行了实地调研。总体来说，中国海外投资在这三个国家都受到政府部门的欢迎和接纳，也被当地公众认作是当地可持续发展的大好机遇。中国海外贸易与投资的发展速度和覆盖范围都在快速增长，同时，中国投资的确面临一些挑战。

^① Prof. Sun Siheng, State Forestry Administration, A Guide on Sustainable Management and Utilization of Oversea Forest by Chinese Enterprises, Published on 8 September, 2010.

在印尼的调研中我们发现，中国国有企业的海外投资行为表现良好，对受资地的基础设施建设，如学校、医院、公路等方面的发展起到了积极的作用。但是，中国投资在当地的接受度并不如欧、美企业，甚至不如印度和日本企业。原因之一是中国投资者，如在开采煤矿和石油时，很少投资下游市场，单纯提取资源并把它们运回中国。印度投资者更倾向于在投资天然气和炼油厂的同时，为下游网络建设化肥厂或 LNG 气罐，以便与当地经济与社会更好地融合。虽然问题不仅仅局限于中小企业，但是极个别中国中小私有企业的不当行为通常造成了中国投资形象的破坏。一些中国投资企业缺乏与当地社区的沟通，孤立地居住在厂区之内与当地社区隔绝是造成中国投资着难以获得认同和爱戴的另一个原因。在印尼，我们看到的情况有所不同，印尼人、印尼华人与中国投资企业共享文化传统、饮食和居住习惯，这对沟通有利。

我们在南非和赞比亚的调研中同样发现了很多问题。课题组访问南非时看到了很多媒体指责“中国”投资行为的反面故事，后来才发现他们是来自亚洲的投资者而不是中国投资者。中国与非洲空间地理位置距离远、文化交流少，造成很多误解，带来不必要的压力。另一方面，中国海外投资企业，特别是国有企业往往遵循自上而下的制度体制，与当地权利机构，如工会、社团、非政府组织等没有足够的联系，给自身的发展带来了无形的障碍。中国企业在走出去之前应做好准备扫清障碍。

（五）小结

中国的投资不仅仅是为了经济利益，还提高当地就业和税收，推动当地可持续发展，保护当地环境和传统文化。中国在提高出口产品和服务水平的同时，应该更加重视创造就业机会，加强当地价值提升水平，保护当地环境、社区和野生生物。一些中国的大企业十分重视投资国的环境和社会影响，然而部分中小企业重视程度不够，或者是资源与能力有限。

基于案例研究和现有中国 ODI 文献，在中国海外投资项目中既有好的环境与社会表现，同时存在个别环境损害行为。提升中国贸易投资的环境和社会影响是中国和当地国的双向努力。包括通过教育和培训提升海外企业社会责任感，与权力机关制定规范的环境保护和社会责任的指导方针，都是十分重要的。因此，使吸收中国的对外投资的当地社区得到可持续的发展。

四、国际贸易与绿色转型

（一）国际贸易的现状和趋势

1. 国际贸易的现状

改革开放以来，中国的对外贸易取得了巨大的成就。进出口贸易总量已跃居世界

第一，进出口总额从 1978 年的 206.4 亿美元，达到 2010 年的 29 728 亿美元^①，年均增长率 16.8%；出口额从 1978 年的 97.5 亿美元，到 2010 年中国的 15 779 亿美元，年均增长率 17.23%；进口额从 1978 年的 108.9 亿美元，到 2010 年中国的 13 948 亿美元，年均增长率 16.37%。进出口差额 1978 年为-11.4 亿美元，2010 年进出口差额 1 831 亿美元（图 1）。伴随着国际贸易的飞速发展，中国的对外依存度也随之上升，2010 年中国外贸依存度为 49.45%。^②

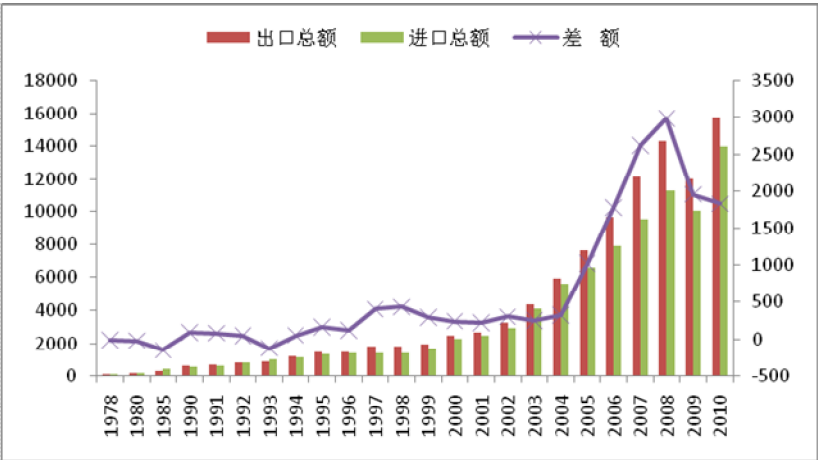


图 1 中国历年出口、进口和贸易顺差 单位：亿美元

数据来源：《中国统计年鉴 2010》和《2011 年中国统计摘要》

中国国际贸易产品结构不断优化。利用世界产业转移的契机，中国外贸从初级产品出口转换为轻工纺织品的出口，再到机电制品的出口，目前利用世界高科技产业转移的机遇正向高科技制品为支撑点转变。2010 年，中国机电产品出口占同期中国出口总值的 58.9%，比 2005 年提高了 3.1 个百分点^③。

建议：保持贸易、能源和环境政策协调一致，发出利用市场机制和经济政策的统一信号，推动节能减排行动。

详见第六章针对建议的更多讨论。

中国出口贸易中，出口初级产品所占的比重呈现出下降趋势，从 1980 年的 50% 下降到 2010 年的 5.18%。从 2002 年以来，进口初级产品占总进口的比重总体上呈现上升的趋势，从 2002 年的 16.7% 上升到 2010 年的 31%（图 2）。

中国国际贸易方式也发生了变化。改革开放初期，中国进出口贸易方式主要是一般贸易，此后加工贸易（用于生产成品的原材料和部件贸易）迅速扩大，超过一般贸

① 数据来自《2011 年中国统计摘要》。
② 数据来自《2011 年中国统计摘要》。
③ 数据来自《2011 年中国统计摘要》。

易的增长（图4.3）。如1981年一般贸易出口占总出口比重达94.5%，一般贸易进口占总进口比重达92.5%。随后，一般贸易占总贸易的比重逐步下降，到1993年，一般贸易出口占总出口的47%，一般贸易进口占总进口的36.6%，此后变化幅度不是很大。

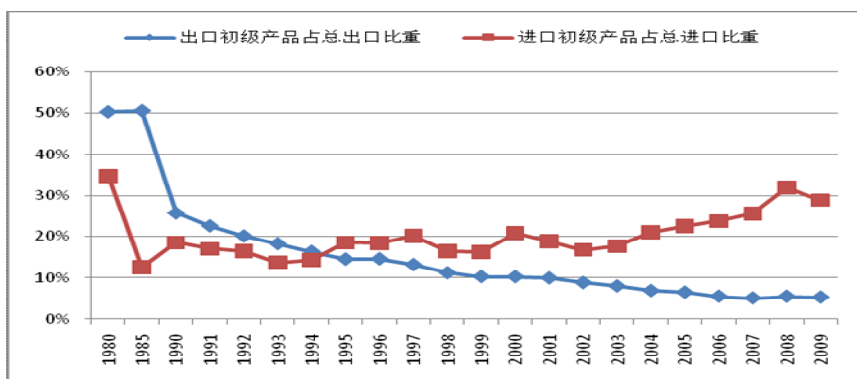


图2 初级产品比重变化情况

数据来源：统计年鉴

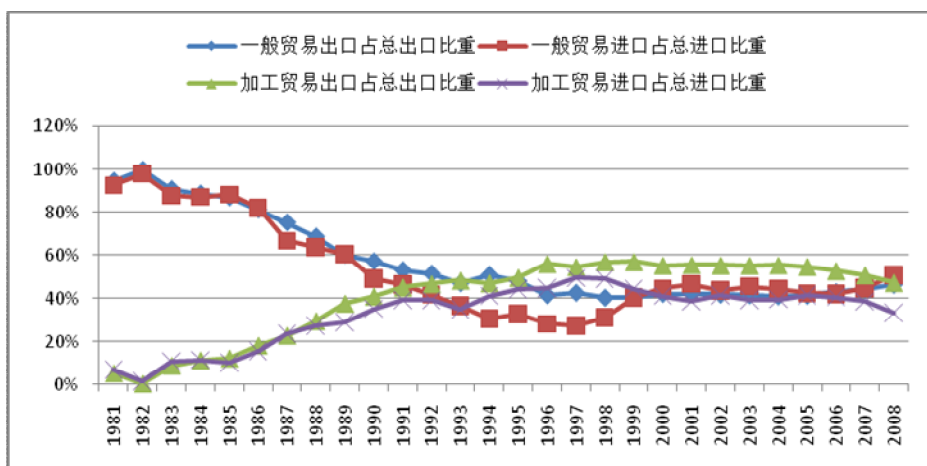


图3 中国加工贸易和一般贸易的占比情况

数据来源：统计年鉴

2. “十二五”时期中国对外贸易的环境含意

“十二五”时期，中国对外关系日益复杂，面临着多重挑战。环境问题将是一个重要因素，但是并不意味着它是唯一的问题。气候问题对中国经济贸易发展带来新挑战。一方面节能减排的承诺必须考虑挤压中国发展空间，另一方面，发达国家可能采取的碳关税等边境措施，可能直接影响到中国出口竞争力，并进而影响到中国对出口型外

商投资的吸引力。

“十二五”时期，虽然面临劳动力成本上升、环境压力加大以及其他发展中国家的上升趋势等压力，由于在生产规模、配套能力、国内市场等方面的明显优势，中国作为全球制造业中心的地位不会动摇。中国应寻求实现对外贸易与经济活动的可持续性，一些重要途径是：

(1) 继续保持外贸发展的合理节奏与规模，保持对外贸易增长速度将继续高于GDP平均增速；

(2) 大力增强服务业国际竞争力，实现制造业出口与服务出口的协调发展；

(3) 要在保持发达市场份额的前提下，大力开拓新兴市场，实现出口市场的多元化；

(4) 积极应对贸易摩擦，营造良好的外部市场环境；

(5) 大力提升中国在全球供应链的地位，改善进出口商品结构。

(6) 增强与贸易相关的服务行业的竞争力，扩展在供应链中的表现。

(7) 进一步完善关税、出口退税、政策性金融等政策手段。

(8) 实现外贸在环境保护方面的可持续性。

中国可以通过一系列的方法解决“十二五”的贸易与环境问题：

(1) 继续严格限制“两高一资”商品的出口；

(2) 应对气候变化问题规则化的挑战，超越技术性贸易壁垒。中国进出口总体来讲在能耗和碳排放低于国内生产；

(3) 在进出口中加大环境友好型的技术与设备进口力度；

(4) 加强环境技术的国际合作；

(5) 理顺资源、能源价格，加强环境保护，使出口产品价格充分体现资源能源环境成本，全面考虑环境影响。

当然一些上述方法早在几年前就得到考虑和应用，从这一点来讲，今后几年面临的挑战可能更为严峻，强调与贸易相关的环境问题更为紧迫。

(二) 从环境角度分析贸易结构的变化

贸易与环境之间的关系是一个多维度、复杂的问题。一般认为，国际贸易将通过规模效应、结构效应和技术效应等对环境造成影响。这些效应既可能带来环境的改善，也可能造成环境的恶化。但是决定其不同效果的重要因素，在于是否存在完善的市场和恰当有效的管理。为了分析中国对外贸易对中国环境的影响，本报告利用2002年和2007年的34个部门的投入产出表和相关部门的能源消耗数据。根据行业的能耗强度，我们把行业分为高能耗行业、中能耗行业、低能耗行业。进而按照能耗强度分析进出口结构及其变化。

从表1可以看出：2007年，中国高能耗行业产品的出口金额1971.68亿美元，占

比为 16.21%，中能耗行业产品的出口金额 2 756.50 亿美元，占比为 22.66%，低能耗行业产品的出口金额 7 438.70 亿美元，占比为 61.14%。相对于 2002 年，高耗能行业产品出口的比重有所上升，中耗能行业产品出口的比重有所下降。

表 1 2002 年和 2007 年中国出口及能耗程度分布：单位：亿美元

部门	2002 年		2007 年	
	出口额	比重 (%)	出口额	比重 (%)
高耗能行业	487.65	15.05	1 971.68	16.21
中耗能行业	908.42	28.03	2 756.50	22.66
低耗能行业	1 844.70	56.92	7 438.70	61.14
合计	3 240.78	100.00	12 166.88	100.00

数据来源：2002 年、2007 年中国投入产出表，李善同等计算，参见课题组专题报告一

从表 2 可以看出：2007 年，中国高能耗行业产品的进口金额 2 831.71 亿美元，占比为 29.70%，中能耗行业产品的进口金额 1 714.08 亿美元，占比为 17.97%，低能耗行业产品的进口金额 4 990.28 亿美元，占比为 52.33%。相对于 2002 年，高、中能耗行业的产品进口比重有所上升，低能耗行业的产品进口比重有所下降。

表 2 2002 年和 2007 年中国进口及能耗程度分布：单位：亿美元

	2002 年		2007 年	
	进口额	比重 (%)	进口额	比重 (%)
高耗能行业	811.50	27.81	2 831.71	29.69
中耗能行业	512.05	17.55	1 714.08	17.97
低耗能行业	1 594.77	54.65	4 990.28	52.33
合计	2 918.33	100.00	9 536.08	100.00

数据来源：2002 年、2007 年中国投入产出表，李善同等计算，参见课题组专题报告一

2002 年至 2007 年，低能耗到高能耗行业出口比例出现了明显转变。虽然低科技产品出口总额上升，但是中国的资源和传统产品的出口份额在降低，而高新技术产品的出口占比在增加。具体从细项行业出口来看：煤炭开采和洗选业的出口额比重从 2002 年的 0.78% 降到 2007 年的 0.27%。这对于传统工业如纺织业也是一样，纺织业的出口额比重从 2002 年的 10.07% 降到 9%。而高科技设备如通讯设备、计算机及其他电子设备制造业的出口额比重从 2002 年的 19.21% 升到 2007 年的 25.32%。

从进口方面来看，煤炭开采和洗选业的进口额比重却 2002 年的 0.12% 升至 2007 年的 0.26%，石油和天然气开采业的进口额比重却从 2002 年的 4.33% 升至 2007 年的 8.36%。与此同时，纺织业的进口额比重从 2002 年的 4.59% 降到 1.73%。通讯设备、计算机及其他电子设备制造业的出口额比重从 2002 年的 21.08% 升到 2007 年的

23.37%。可见，中国的资源和高新技术的进口份额在增加，而传统产品的进口占比在降低。

(三) 国际贸易的隐含污染物分析

国际贸易将市场由国内扩展至国际，实现了资源在更大范围和更为有效的配置，促进了国内经济的发展。但同时国际商品贸易通过商品这一载体带来了资源消费和污染物排放的跨国配置，这一过程反映在生产这些出口品的所有环节都有可能消耗资源（能源）和排放污染物，对不同国家的能源和环境造成了巨大的影响，日益引起人们的关注。这种产品上游加工、制造、运输等全过程所排放的污染物，国际上一般称为“隐含污染物（embedded pollutants）”。显然，隐含污染物要大于产品在最终消耗环节排放污染物。如隐含 SO₂ 的排放是指产品上游加工、制造、运输等全过程所排放的全部 SO₂，隐含 SO₂ 的排放要大于产品在最终消耗环节所直接排放的 SO₂。本报告利用多国（区域）的投入产出模型的方法测算隐含 CO₂、SO₂。

1. 国际贸易的隐含 CO₂ 分析

(1) 2007 年和 2002 年中国进出口贸易隐含 CO₂

国际商品贸易中携带大量隐含碳。2007 年中国进出口贸易中隐含的 CO₂ 顺差达到 13.81 亿 t，相当于 2007 年当年 CO₂ 排放量的 23%，出口隐含 CO₂ 占 2007 年 CO₂ 排放量的 33.26%。从另一个角度来看，出口隐含 CO₂ 排放强度相当于进口隐含 CO₂ 排放强度的 3.29 倍。

从隐含 CO₂ 的排放强度来看，出口贸易中隐含的 CO₂ 是进口的 18.10 倍。每万美元出口隐含的 CO₂ 为 16.31 t，而每万美元进口所隐含的 CO₂ 仅为 6.33 t，即出口隐含 CO₂ 排放强度相当于进口隐含 CO₂ 排放强度的 2.58 倍。

表 3 2007 年和 2002 年中国贸易隐含 CO ₂ （百万 t）			
年份	出口隐含 CO ₂	进口隐含 CO ₂	顺差
2007 年	1 984.3	603.2	1 381.1
2002 年	770.5	149.4	621

数据来源：2002 年、2007 年中国投入产出表，李善同等计算，参见课题组专题报告一。

(2) 中国出口隐含 CO₂ 排放量的分行业结构分析

我们根据隐含 CO₂ 计算公式，可以得出各个部门出口隐含的 CO₂ 排放量，从而可以知道各部门在中国总出口中隐含 CO₂ 的贡献大小。从 2007 年的出口结构来看，出口量处于前四位的分别是：通信设备、计算机和其他电子设备（25.32%）、机械设备和仪器制造业（22.08%）、纺织和服装业（15.58%）、化学工业（8.5%），同时这也是中国出口中隐含 CO₂ 最多的前四个部门，占 2 007 出口 CO₂ 隐含比重达 63.18%，其中：机械

设备和仪器制造业（24.73%）、通信设备、计算机和其他电子设备（16.10%）、纺织和服装业（11.34%）、化学工业（11%）。

从出口中隐含 CO₂ 排放量的占比变化情况来看，到 2007 年隐含 CO₂ 占当年总隐含 CO₂ 比重提高的行业是：金属冶炼及压延加工业、金属制品业、机械设备及仪器制造业、通信设备、计算机及其它电子设备制造业、交通运输设备制造业。其他行业的占比都有所下降。主要原因是中国的出口结构中这些行业的出口量占总出口量的比例大幅增加，这也适用于贸易中的隐含 SO₂。

2. 国际贸易的隐含 SO₂ 分析

(1) 2007 年和 2002 年中国进出口隐含 SO₂

从总量上来看，2007 年中国进出口贸易中隐含的 SO₂ 顺差量为 674.54 万 t，相当于 2007 年当年 SO₂ 排放量的 31.52%，出口隐含 SO₂ 占 2007 年 SO₂ 排放量的 33.36%。

而从 SO₂ 强度来看问题更加严重。每万美元出口隐含的 SO₂ 为 0.058 7 t，而每万美元进口所隐含的 SO₂ 仅为 0.004 1 t，即出口隐含 SO₂ 排放强度相当于进口隐含 SO₂ 排放强度的 14.19 倍。

表 4 2007 年和 2002 年中国隐含 SO ₂ 贸易情况表（万 t）			
年份	出口隐含 SO ₂	进口隐含 SO ₂	顺差
2007 年	713.98	39.44	674.54
2002 年	334.95	10.96	323.99

数据来源：2002 年、2007 年中国投入产出表，李善同等计算，参见课题组专题报告一

(2) 出口隐含 SO₂ 排放量的分行业结构分析

根据计算公式，可以得出各部门出口隐含的 SO₂ 排放量，从而可以知道各部门在中国总出口的隐含 SO₂ 的贡献。

从 2007 年的出口结构来看，出口量处于前五位的分别是：通信设备、计算机和其他电子设备（25.32%）、机械设备和仪器制造业（22.08）、纺织和服装业（15.58%）、化学工业（8.5%）、金属制品业（5.5%），同时这也是中国出口中隐含 SO₂ 最多的前五个部门，占整个 2007 出口 SO₂ 隐含比重达 71.66%，其中机械设备和仪器制造业（22.23%）、通信设备、计算机和其他电子设备（16.17%）、纺织和服装业（12.89%）、化学工业（12.69%）、金属制品业（7.68%）。

从出口中隐含 SO₂ 排放量的占比变化情况来看，到 2007 年出口隐含 SO₂ 占当年总出口隐含 SO₂ 提高的行业是：金属冶炼及压延加工业、金属制品业、机械设备及仪器制造业、通信设备、计算机及其他电子设备制造业、交通运输设备制造业。其他行业的占比都有所下降。主要原因是中国的出口结构中这些行业的出口量所占的比重大幅增加。

(四) 小结

近年来,中国进出口额大幅增加,2010年已达到29728亿美元,进出口贸易总量已跃居世界第一。国际市场份额明显提高,对外贸易的市场空间将更加广阔,产品结构将继续优化。2010年,中国机电产品出口占同期中国出口总值的58.9%,相对于2005年提高了3.1个百分点,2009年高新技术产品占中国出口总值的31.36%,相对于2005年提高了2.7个百分点。进出口贸易方式发生重大转变,加工贸易迅速扩大,超过一般贸易的增长。

到2007年高能耗行业所占比重有所增加。2007年出口的高耗能和中耗能型产品分别占出口总值的16.21%和22.66%,相对于2002年,高能耗行业不但出口额增加,而且高能耗行业出口占总出口的比重也从2002年的15.95%增加到2007年的16.21%;高耗能和中耗能型产品的进口分别占进口总值的29.70%和17.97%,相对于2002年,高能耗行业不但进口金额增加,而且占总进口的比重也从2002年的27.81%增加到2007年的29.69%。

尽管中国在对外贸易中存在着大量贸易顺差,但是由于高耗能、高污染产品在出口产品中占有较大的比重以及国内的能源利用效率较低,因此中国在对外贸易中,隐性地出口了大量的能源而将大量污染物留在国内,增加了国内节能和环境的压力。

本研究采用了CGE模型分析如何利用环境政策优化工业结构、投资与贸易结构,降低环境影响。模拟结果表明,环境友好型经济政策将导致出口和进口一定幅度的下降,但是出口的影响要大于进口。从部门来看,主要是能源部门和能源密集型的制造业受到影响,从而使贸易结构向低碳方向转变。

五、中国参与国际规则制定促进环境保护

(一) 相关国际规则的发展

投资、贸易与环境领域的国内政策与国际规则通常相互协调,互为补充。目前存在大量的多边或双边的国际规则规制国际投资活动,以及以WTO和自由贸易区协定(FTA)为依据进行谈判的管理国际货物和服务交换的国际贸易协定。此外,国际环境规则和协议管理着国际环境关系。

中国不再仅仅作国际规则的接受者(Rule-taker),也正在逐步转变为规则参与者或制定者(Rule-maker),不论中国愿意与否。中国在参与相关国际规则制定的过程中,既要积极维护自身经济发展和环境方面的利益,又需要主动为改善全球治理做出贡献。

近年来,中国遭遇的若干投资与贸易争端,都突出体现在与环境保护相关的领域。

例如,中国节能灯的出口遭遇欧盟高额反倾销税^①、对新能源开发补贴遭遇美国反补贴调查^②,中国焦炭资源出口限制遭到欧美起诉^③,等等。

(二) 国际投资协定中的环境条款

1. 全球投资治理的概况

当前全球化时代的跨国投资迅猛发展,国际投资的全球治理规制框架却仍呈现分散化的局面。全球外国直接投资(FDI)预计到2011年上升到1.3到1.5万亿美元^④。但是,目前在国际投资领域并不存在一个单一的多边法律架构。当前对跨国投资进行管辖的国际规则,主要是大量双边或区域性的国际投资协定(IAs)。国际投资协定的数量,在过去的二十年中迅速增长,尤其是在20世纪90年代。中国共已签署230个国际投资协定其中有125个是双边投资协议^⑤。

2. 国际投资规则中的环境条款

将环境问题纳入到政府间投资协定是一个新趋势。《与贸易有关的投资措施》(TRIMs)的第3条要求在《关贸总协定》1994年文本中的所有一般豁免条款也都适用于TRIMs。这意味着GATT第二十条款的一般豁免对国际投资中出现的环境问题也具有约束力^⑥。

不过,最重要的法律实践是源于1993年的《北美自由贸易协定》(NAFTA)。从那时起,尽管在分配环境合作委员会(CEC)资金来源与利用上存在分歧,美国、加拿大和墨西哥NAFTA的三个成员国还是成为了将环境条款纳入双边投资协议的积极推动者。部分欧洲国家,比如芬兰、瑞典、卢森堡和比利时等,也是这一实践的积极参与者。

在FTA和双边投资协议中纳入环境条款的主要形式,包括:序言条款、专门环境条款,环境例外和豁免条款,争端解决程序条款,以及投资协定与环境协定效力关系条款等。总的来说,环境条款包括:为了环境、健康等理由采取一般例外的免责条款;要求各国不得通过放松环境标准以吸引外资的条款;国际投资要符合当地环境管理要求,等等。

① 新华网。“中国节能灯泡案凸显欧盟内部反倾销政策之争.2007-08-31.

② New York Times: “US to Investigate China's Clean Energy Subsidies”, 15 Oct 2010. <http://www.nytimes.com/>.

③ Financial Times: “US lodges WTO case against China”, June 23 2009. <http://www.ft.com/>

④ UNCTAD. (2010). World Investment Report 2010: Investing in a low-carbon economy. New York and Geneva: United Nations. July, 2010.

⑤ UNCTAD. (2010). World Investment Report 2010: Investing in a low-carbon economy. New York and Geneva: United Nations. July, 2010.

⑥ WTO规则与环境保护有关的例外条款最集中于GATT第20条的(b)(g)两款中。根据1994年关税与贸易总协定第20条一般例外条款之规定,“本协定的规定不得解释为禁止成员采用或加强以下措施,但对情况相同的各国,实施的措施不得构成武断的不合理的差别待遇,或构成对国际贸易的变相限制:(b)为保障人类、动植物的生命或健康所必需的措施;(g)与国内限制生产或消费的措施一起生效,保护可枯竭的自然资源的有关措施。”

3. 中国参与的与环境保护有关的国际投资规则制定

在双边投资协议纳入环境条款，是近十多年来美国等部分发达国家在积极推动的实践。这可能成为未来国际投资规则发展的一个重要趋势。许多老的国际投资协议并没有包括协调国际投资与环境关系的条款。不过在一些双边贸易协议中，比如中国与新西兰、智利和巴基斯坦等国的自由贸易协定中，都明确包括有环境保护的内容。

(三) 国际贸易规则中的环境条款

1. 国际贸易规则与国际环境规则概述

国际贸易规则的目的是促进经济活动的自由化，而环境管理规则的目的是限制经济活动的自由化。两者服务于不同的目的，在本质上有所区别，在结果上又有可能互相影响。

现有的国际贸易规则中的环境条款，基本上以 WTO 为主。大多数其它区域贸易协定（RTA）、双边自由贸易协定（FTA）等，除了个别的外（例如北美自由贸易协定 NAFTA），一般都没有单独的环境条款。中国已经与 30 多个国家签署了多双边的自由贸易协定，但是目前贸易都没有与环境议题挂钩。而环境合作往往作为自贸协定制定的附件出现。

与此同时，在众多国际环境公约中，也并没有完全排斥贸易发展，有些还设立了“贸易与环境委员会”，规定了具体的贸易义务（STO 是），将贸易作为履行环境公约的重要手段。例如，CITES 公约中就特别规定了限制象牙贸易等贸易措施。

2. GATT 及其它贸易协定中的环境条款

GATT 以外的其他协议涉及环境贸易的规定包括：《技术性贸易壁垒协定》（Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT）、《应用卫生与植物检疫措施协议》（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 简称“SPS”协定）、《补贴与反补贴措施协议》（ASCM）、《农业协议》（URAA）、《与贸易有关的知识产权产品贸易的协议》（TRIPS）、《服务贸易总协定》（GATS）。

建议：中国在国际、区域和双边贸易、投资规则的制定中应发挥更为积极的作用，促进中国和世界绿色转型。除了各种法律标准和协议，还可能包括在各种自愿性标准基础上建立“绿色中国共识”，在“绿色中国共识”框架下，工业、服务业和产业协会需要协调好国际社会和中国对建立绿色认证体系的利益。

详见第六章针对建议的更多讨论。

3. WTO 未来协议中可能的环境条款

1995 年 WTO 成立之初，总理事会下就成立了“贸易与环境委员会”（CTE），围绕十个环境议题展开讨论。时至今日，环境仍然是 WTO 多哈回合的一个主要议题。有

关贸易与环境议题的授权具体体现在《多哈部长级宣言》的第31、32、段中。据此，WTO 未来协议中可能涉及的环境问题涉及以下几个方面：WTO 多边贸易规则与多边环境协议（MEAs）的关系；减少或适当消除环境货物和服务贸易的关税与非关税壁垒；环境措施对市场准入的影响；知识产权协议谈判中的贸易与环境问题；贸易与环境谈判中生态标签问题。

4. 中国积极参与 WTO 环境产品国际贸易规则的制定

中国应该积极参与 WTO 有关环境利益的国际规则的制定。目前 WTO-CTE 的 EGS 谈判是贸易利益驱动而非环境需求驱动，是纯粹的国家利益，缺乏全球视角及其与多边环境协议 MEAs 之间的协调。而目前中国谈判的状况，缺乏对国家利益的整体认识，部门利益影响国家的综合利益，环境利益没有得以充分体现。因此，我们建议中国应更好地制定国际谈判战略，已获取环境效益以及贸易和产业发展利益。

鉴于中国经济发展的多样性与复杂性、环境需求的迫切性，应当摒弃过于简单化了的不是发展中国家就是发达国家的非此即彼的国际经贸关系二分法。本研究报告所列出的环境货物与服务清单，反映了中国的经济利益（产业利益与贸易利益）、环境利益与社会利益。对于三类环境货物与服务，中国都非常具有竞争力。随着时间推移，将越来越有竞争力。也应该与其他发展中国家为寻求利益展开有益的结盟。

（四）气候变化与国际投资和贸易的关系及中国的参与

1. 国际气候进程与国际气候制度

全球气候变化是近年来人类社会共同面临的最严峻的挑战之一。2012 年，也就是《联合国气候变化框架公约》结束后，建立公平有效国际气候变化制度仍任重而道远。国际气候制度涉及程序、框架、具体表现形式为声明、法律、协议、决定、标准的机制。可以有法律约束力，也可以是自愿性的。在国际气候制度的指导或约束下，各国都高度重视，根据自身国情，将国际义务转换为本国政策，纷纷制定国家应对气候变化战略，并出台大量相关气候政策。

国际气候制度与国际投资和贸易（其实是国际经济）的关系呈现双向互动的特征。气候变化的直接影响可能改变一些国家的比较优势，各国采取不同的气候政策可能影响国际投资和贸易格局，从而改变国际投资和贸易的规模和流向；反过来，国际投资和贸易政策可能促进也可能阻碍国际气候行动。在全球向绿色经济转型的过程中，出现气候变化与国际投资和贸易政策上的潜在冲突和摩擦或许难以避免，现实中也出现了一些相关案例，这些都需要从国际规则的层面协调国际气候制度与国际投资和贸易规则，减少摩擦，促进共赢。

2. 气候变化与国际投资

应对气候变化的资金需求十分庞大，资金的落实常常不尽人意。资金的长期匮乏已经加深了发达国家与发展中国家的距离。发达国家推崇市场机制，发展中国家通常

运用公共资金。近期国际气候谈判在资金问题上取得一定进展，发达国家承诺 2010—2012 年快速启动阶段提供 300 亿美元，以及到 2020 年每年筹集 1 000 亿美元的长期目标，并成立世界绿色基金，但具体落实还存在不确定性，国际碳市场也没有得以建立。因此与气候变化相关的投资仍旧属于自愿性的而并非强制性的。目前，国际气候制度中还没有直接的条款来规范国际低碳投资，将国际投资政策融入国际气候制度是未来发展方向。

3. 气候变化与国际贸易

国际社会最关注的问题不仅包括气候政策对国际贸易影响，因为还存在可能引起严重竞争问题和贸易摩擦、补贴政策、碳关税、低碳产品自由化问题等。

根据气候公约“共同但有区别的责任”原则，发达国家与发展中国家承担不同的减排义务。欧美等发达国家据此提出碳泄漏和竞争力问题，认为不承担减排义务的发展中国家在国际贸易中获得竞争优势，其排放增长将抵消发达国家的减排努力。为消除上述可能的不利影响，欧美提出碳关税，包括欧盟宣布 2012 年将航空排放纳入欧盟排放贸易体系（EU-ETS）等单边贸易措施，在国际上引起了很大争议。目前，碳关税在 WTO 下的合法性尚无定论。发达国家与发展中国家在这一问题上立场分歧严重，即使在欧盟内部也存在不同意见，国际气候制度与国际贸易规则在实践中发生潜在冲突的可能性正在增加。

4. 中国的地位作用与战略选择

在上述气候变化与国际投资和贸易的问题上，中国都是最大的利益相关方。中国已考虑通过双边渠道提供资金，促进气候变化领域的南南合作。中国利用外国直接投资增长很快，国家大力加强节能减排，促进低碳发展的宏观政策将为吸引私营部门低碳投资提供长期、稳定的市场需求。

中国在国际贸易分工作为“世界加工厂”的地位短期难以根本改变。根据专家测算，中国进出口产品导致内涵碳排放净出口约占中国碳排放总量的 1/5。国际上关于碳关税的大部分言论都将矛头指向中国，认为中国未采取可比的“有效”的气候政策。中国必须积极参与国际气候制度的构建，对气候变化与国际投资和贸易相关国际规则应引起高度的重视，制定相应战略和对策，才能树立负责任大国形象，更好发挥积极和建设性的作用，维护中国的长远利益，同时也为促进全球绿色经济转型做出贡献。

六、政策建议：绿色未来观念

（一）概述

目前中国虽然世界 GDP 排名第二，但作为新兴经济体，中国仍面临来自国内外社会、环境等诸多方面的挑战。中国当前的经济转型为其进一步实现经济增长和经济体

制改革提供了很多机会。中国决定正面、积极地应对环境保护与经济发展带来的挑战，不仅为中国可持续发展的未来提供了保障，也为全球可持续发展作出了贡献。在这一过程中，投资与贸易须首当其冲。

中国是许多商品的最大进口国及主要出口国，中国对外投资，如在拉丁美洲、非洲和东盟地区的投资不断增加表明中国对全球经济的参与度不断提高。因此，中国的国际投资、贸易活动，以及涉及商业利益的相关政策，正面临来自国内外的越来越多的关注和检验。作为国际社会的一员，中国必须考虑其国际承诺、广泛参与和协调以及国内发展规划所带来的影响。

中国为了实现节能减排、发展绿色经济，已经采取了相应的国内政策，并鼓励自愿性措施。中国政府在“十二五”（2011—2015）规划中对工业和其他行业提出了更为严格的环保标准，对外国直接投资（FDI）的商业活动产生影响。由于中国的海外直接投资（ODI）正在快速增长，中国要对相关行业的海外投资与贸易政策进行结构性调整，如自然资源的开采业、加工业与运输业，东道国的基础设施建设行业，以及海外制造业或其他工业，以此强调环境保护与经济的协调发展。

环境与贸易的协调发展仍是一个难题，需要持续不断地进行监督并强调贸易协议对环境的影响，确保国际环境协议不会影响公平竞争或造成其他贸易壁垒。中国签署的双边和区域性贸易协定越来越多，为中国迎来了更多的机会，确保贸易活动充分考虑到中国与其贸易伙伴的环境与发展。

投资、贸易与环境课题从中国 FDI 和 ODI 的不同侧面进行了认真研究，充分考虑在国内外中国企业的企业社会责任，并对贸易与环境政策等方面进行了检验。课题组成员对中国在南部非洲和南亚（印度尼西亚）的投资和贸易企业进行了实地调研；所提出的政策建议不仅为中国的决策者践行其实现健康和可持续发展的承诺提供支持，也为其他国家实现可持续发展提供经验借鉴。

在下述具体话题基础上，课题组希望构建一套整体政策建议[见（二）]，推动中国贸易与投资的绿色转型。

（二）中国在投资与贸易转型期间的环境与发展政策

中国对贸易、FDI 和 ODI 采取的行动日益影响到全球和其他国家的经济和生态环境。如果中国采取优化与可持续的发展模式，包括解决当前对自身环境的过度损害等问题，中国就可以有效提升在其他国家和全球社会中的积极形象。中国在未来打出的“国际品牌”必须是走向绿色繁荣。

因此，中国必须在环境和发展问题上采取积极主动措施，第一，确保那些在华投资企业采纳最高的企业社会责任标准；第二，在保证投资质量和方式并造福于当地人民的基础上，保护中国在海外投资企业的商业信誉和权利；第三，寻求双边、区域和全球性国际贸易、环境与其他协议，这些协议要考虑到中国的利益，关注绿色经济，

并最终实现生态文明转型。中国应该成为一个发展和促进全球绿色转型的公开倡导和实践者。

中国在环境问题上，特别是在“十一五”期间和“十二五”规划中所采取的积极态度和行动使中国及其商业行为身处有利位置。但是需要更为切实的努力为这些机遇全面提供资金，包括强调重要的看法问题。对 FDI 和 ODI 的运营，中国需要保持和执行统一的高标准。重要的是不要国内一套标准而国外另一套标准。

（三）中国投资与环境关系上的政策

此处的建议涉及改进中国 FDI（第一部分）与 ODI（第二部分）的质量并尽量平衡两者之间的关系，从而满足中国对包容性增长的需求，与此同时，提升中国的国际声誉。由于很多工作将由在国内和海外经营的企业来承担，所以需要鼓励并实现自愿性尝试，因此此处建议的第三部分提出了对企业社会责任的需求。

1. 针对外国直接投资（FDI）的政策建议

中国应通过确保 FDI 在部门和地区分布的平衡发展，采取一致行动应对环境问题，利用 FDI 促进中国的绿色转型和可持续发展。具体包括：

（1）调整和完善中国的引资政策，引导 FDI 流向主导行业，如高科技、环境友好以及其他战略性新兴产业，有助于实现中国“十二五”规划中确定的环境目标。

这意味着中国的 FDI 必须从当前求规模、重速度的模式转向高质量的发展模式。为加速这种转变，需要采用财政、税收和金融等领域的激励性政策，落实 2010 年 10 月国务院出台的《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》。激励措施也可用于引导 FDI 从沿海地区向西部地区和内陆城市转移，并保证 FDI 会为这些地区提供适当的环境安全保障。

（2）根据 FDI 出资国的先进环境经验，特别是那些环保标准较高的出资国的经验，进一步修订和完善吸引外资的法律框架。

在该法律框架下，不论投资者是来自国外还是国内，在中国经营的 FDI 企业至少要和国内企业遵守同样的环保标准和执行力度。

（3）鼓励所有企业尽可能投资绿色产品和服务，促进行业绿色供应链的建立。

对现有的《外商投资产业指导目录》进行修改和更新，鼓励绿色投资。中国的环境影响评价要应用于所有在华投资活动，无论投资是来自海外公司还是国内企业。

（4）在考核地方政府绩效时应特别关注 FDI 的投资质量，特别要将环境绩效和技术进步纳入考核指标体系。

2. 针对中国在海外直接投资（ODI）的政策建议

需要着重强调 ODI 不仅仅能在实现“十二五”规划目标上起到重要作用，同时也促进东道国的绿色发展和转型，并与东道国确定的发展目标、千年发展目标和其他相关国际可持续发展目标保持一致。中国应为“走出去”企业制订和增补相关政策指

南，使中国的 ODI 与其“绿色发展”战略相吻合。

中国的 ODI 总体来说受到世界的广泛欢迎，但是通常因为投资准备不当和投资行为缺乏宣介而招致批评。基于绿色发展的中国海外投资方式既可使中国保持目前的经济增长路径，又能保障其海外商业活动承担社会责任、保持环境可持续性，并极大地造福于东道国人民与经济。中国的国有企业可以在这一过程中起到积极的模范带头作用。具体建议包括以下几点：

(1) 中国的海外投资企业应更好地为“走出去”做好必要和充分的准备，在东道国绿色发展和应对环境和社会影响上发挥积极作用。

在投资活动的可持续性表现上有着不断改善的空间，中国应鼓励其海外投资朝这一方向努力，系统地改善沟通，消除偏见与歧视。中国的 ODI 很可能在东道国的绿色转型，特别是那些发展中国家的绿色转型中发挥重要的积极作用。

中国的 ODI 应融入东道国的社会，与当地利益相关方的兴趣保持一致，改善提供给东道国的产品和服务质量，并特别强调环境保护和可持续发展职责。这些行动需要更充分的投资准备、更完善的实施以及更好的沟通。公开透明将增进中国海外投资企业与当地利益相关方、商业机构、社会团体和公民代表的关系，帮助维护中国投资者利益。如果操作得当，这些做法将保证中国的海外投资在东道国得到广泛信任。

(2) 中国应与存在贸易和投资关系的国家建立起新型对话平台，解决具体操作问题。

课题组访问过的三个国家的代表都提出了这一需求，该平台应加强交流、增进双方对需求、目标和中国在海外贸易与投资行为影响的了解。这样的平台应该是灵活的，可以建立在传统和正式国际机制（如“中非合作论坛”和“东盟加中国多边合作平台”）之内或者之外。该对话平台应促进各国所关注的广泛话题的双向无障碍沟通。这样的新型对话渠道应帮助人们相互理解，增强商业往来，并强化环境、教育、社会和文化等方面的联系纽带。东道国的人民应该可以参加这样的对话。当前急需这样一个平台来解决开发新环境标准的种种障碍，如果不事先公布和讨论新环境标准，将可能被视为贸易和投资制约因素。

(3) 解决与中国 ODI 与贸易活动相关联的负面看法问题。

虽然产生负面看法的原因很多，有实质性的也有感情上的，甚至还有政治上的，但是改善这种现状十分重要。课题组在海外考察期间见证了一些中国企业确实采取了积极行动，然而东道国民众的认同程度并不高。公众了解和谈论的是中国制造的产品价格便宜、质量较差，不公平地充斥于当地市场等问题。中国产品在这些国家造成的一些负面形象和人们的看法可以通过更好的信息交换与沟通得到扭转，但是要想获得真正的成功将需要政府与中国企业共同努力开发对策。

这些对策应促使中国的商业行为在一些方面加以转变，为发展中国家生产和出口高质量的产品和服务，并实施如前所述的一些建议。中国政府有必要协调多个政府部

门协同使馆、教育机构、商业协会和非政府组织，可以借鉴其他国家的成功案例以及那些在可持续发展上取得令人满意的跨国公司的经验。

(4) 建立起一整套评估体系，使政府可以对其在海外投资的大型国有企业和中小企业在国外的经营活动进行更好的监督。可以考虑根据企业社会责任（CSR）绩效给 ODI 企业评级。

这种框架体系的建立需要借助多个部门在海外投资企业环境社会准则方面已经开展的工作，特别是商务部、发改委、国资委，环保部、林业局和银监会等机构。东道国和中国可以考虑按照企业社会责任表现来对中国海外投资企业评价和评级。这些信息可以在国内和东道国公开。对承担更多社会责任的企业可以提供政策激励，如减免税收、优惠融资或快速通关等。

评估需要环保部、海关、工商、税收、银监会、使领馆以及在中国和东道国的可靠民间社会团体共享信息才能得以实现。中国应该从“走出去”的中国国有企业开始尝试监管。前面提到的对话平台也将能够引领和促进其他国家的政府对各自的海外投资企业进行监管。

(5) 在中国法律框架下，鼓励中国中小企业在投资东道国取得合法地位，并保证他们具备在国外合理运营的能力。

鼓励中小企业在东道国落地后就到当地中国领事处或大使馆注册其商业活动。这样可以使他们的海外行为满足国家要求，并便于监督。

(6) 作为其贸易和投资促进的一部分，结合绿色发展，向国际社会强调并阐明中国政府及其金融行业愿意向东道国政府和企业提供优惠融资，并提升优惠融资的效率。

这需要中国的各大银行、融资机构以及其他国有直接投资载体达成一致。

3. 促进 FDI 和 ODI 企业更好地实施企业社会责任

作为国际社会一员，中国需要与国际社会和企业一道，指导 FDI 和 ODI 在非歧视性原则的基础上促进绿色转型。

为此，中国需要：

(1) 确保作为原则和法律框架的要求，中国的 FDI 和 ODI 承担高标准企业社会责任。

如果在华外资来源国和中国海外投资东道国是发展中国家，当其环保法规提供的保护水平低于国际先进水平时，企业的运营应至少符合中国相关的法律标准。

(2) 建立新的“企业社会责任指南”，使中国自己的标准与国际公认的企业社会责任要素保持一致。

该指南应着重强调那些环境、社会及可持续发展尚未受到中国监管的地区，或是那些监管水平低于国际公认标准的地区。该指南应鼓励中国国内投资和海外投资企业主动承担环境和社会责任，在国内和东道国公布环境和社会问题的相关信息。

(3) 建立“可持续发展基金”，削减开发利用自然资源所造成的影响，特别是当这

些活动会导致中国或东道国不可再生矿产、油气或生态资源枯竭时。

目前世界上存在很多这种类型的基金，其中一些为当地受到开采影响的人口提供替代发展方案，另一些为后代设立储蓄账户待资源枯竭后使用。这类基金必须由东道国、当地社区以及投资者共同参与设立。基金可以根据资源开采权积累资本金，并应有第三方专业机构作为独立信托账户进行管理，对公众和其他利益相关者负责，而不仅仅是东道国政府负责。来自资源枯竭地方的教训表明，必须把资源开采收益的一部分预留出来用于当地的生态恢复、工业多样化以及社会发展。

一些成功的案例可以作为参考模式，如挪威发展中国家投资基金（Norfund）或阿拉斯加永久基金（APFC）。这类基金在很多情况下能够帮助提升投资者的形象，因为它们采取全部透明化的管理，并且遵从社区的意愿。基金的收入和分红通常用于东道国资源枯竭地区的产业多样化发展、减贫、提供住房和教育、改善医疗服务、环境保护、绿色转型和人类与社会发展的其他领域。

（4）通过 FDI 和 ODI 提高对投资及其环境影响重要性的认识和能力。各级政府应为投资企业提供相应的培训，使中国企业具备维护企业自身形象、规避风险、承担企业社会责任方面的意识和必要措施。

重要的是要鼓励企业间进行必要的信息交流，识别和推介在华外资企业和中国海外投资企业的最佳实践。通过这些信息交流活动总结和组织相应的培训，进而在所有参与投资活动的企业中进行更加广阔的双向培训。中国公众对企业社会责任的认识也十分必要。

（四）贸易与环境（绿色贸易）政策建议

中国应保持贸易、能源和环境政策协调一致，发出利用市场机制和经济政策的统一信号，推动节能减排行动。

有必要做好负责政策制定的各部委之间的沟通和协调，从而减少政策冲突，改善中国的贸易结构，加速经济发展模式向可持续发展转型。具体而言中国需要：

（1）更为广泛地利用市场定价机制，确定自然资源、环境服务与能源价格。

通过适当的市场机制实现环境成本的内部化是调整外贸结构的必要手段，也是实现节能减排目标的必经途径。同时，政府应加速诸如水、电、煤、石油和天然气等资源和能源产品的定价机制，这将引领相应部门结构改革的步伐，使市场价格得以反映能源和资源稀缺程度。市场机制包括加速改革和开征资源税、改革现有环境税收体系、研究碳税和碳交易、以及资源补偿基金和可持续发展基金。

（2）鼓励和扩大进口，促进贸易平衡。

中国的贸易顺差是以大量输出货物贸易中隐含的能源和资源为基础的。中国巨大的贸易顺差将导致大量隐含碳的能源出口，并增加对中国本地的环境污染。政府应抓紧研究相关政策，如通过降低关税来鼓励高能耗产品的进口，减少国内高耗能产品产

量。换言之，中国可以减少贸易顺差，推动国内产业结构升级，走向贸易的真正平衡，最终实现国内节能减排的双重目标。

(3) 提供促进低能耗和低环境损害产品出口政策指导和激励措施，向更为环保的出口结构转型。

通过节能减排行动提升出口结构的例子包括：根据全生命周期的能耗和排放（包括直接和间接排放）对出口产品进行分类；推动产品的绿色认证和生态标识；加低能耗和低污染产品的出口退税；取消“两高一资”产品的出口退税；征收“两高一资”产品的出口关税。

(4) 投资开发更好的国家级会计和报告制度，减少出口产生的环境影响，主要是降低能源强度和碳强度。

在出口方面，特别是矿产和农林产品的出口上，中国应采纳国际认同的标准反复评估资源枯竭风险和环境影响水平。总的来说就是必须严格管理出口行业的污染问题，鼓励高污染出口企业的环境监督机制。

(五) 关于中国参与国际、区域和双边投资、贸易规则制定的建议

中国在国际、区域和双边贸易、投资规则的制定中应发挥更为积极的作用，促进中国和世界绿色转型。除了各种法律标准和协议，还可能包括在各种自愿性标准基础上建立“绿色中国共识”，在“绿色中国共识”框架下，工业、服务业和行业协会需要协调好国际社会和中国对建立绿色认证体系的利益。具体而言，中国应该：

(1) 继续促进在国内外执行中国已签署的国际环境条约。

在许多工业化和发展中地区，现有环境协议的执行力度通常很低。中国应申明对污染物和废物在国际贸易和投资过程中的国际转移的关注。这种关注应在国内和国际层面涵盖国际环境条约关于竞争、就业和环境的总体影响。

(2) 在进行双边和地区贸易和投资协议谈判中，倡导加入环境和社会条款。

建议包括灵活而循序渐进的实施机制，要充分考虑不同国家的发展阶段，使新加条款符合其当前的发展趋势。

(3) 鼓励企业和机构研究绿色转型的国际最佳实践，并在该企业或机构所在地区促进最佳实践的应用，不论该地区是在中国国内还是海外。根据中国自身特点开发“绿色中国共识”自愿性标准，在国内进行适当和必要的推广，保证这些标准不低于国际标准。这些最佳实践将为建立“中国绿色标准”提供绝佳经验，助力推广“绿色中国共识”。

具体实例包括对可持续棕榈油进口、水产品出口、可持续采矿和绿色旅游进行认证。一些标准将涉及中国科技投资中出现的环境和可持续发展技术，如电池技术。这些行动也将提升中国的国际形象，使中国成为可持续发展的重要倡导者。

中国标准组织应积极学习国际环境保护和可持续发展的自愿标准，逐步帮助中国

企业接受或适应此项标准使其服务于国内市场，并发展适应中国自身发展的治理结构。

(4) 在现有各种国际规则框架下积极促进“南-南-北”合作。利用中国独特的“新兴国家”的经济优势，寻求共同发展的特殊定位，即将欠发达国家伙伴同发达国家合作伙伴的经验和期望联系起来。

如在气候变化领域，中国可以向非洲国家提供低碳适用技术，如小水电、太阳能热水器和民用沼气等，欧洲国家可以从中国低价购买减排额度，并在先进技术上与中国展开合作。