

doi:10.16104/j.issn.1673-1883.2021.01.007

可持续发展原则视域下稀土贸易冲突问题研究

姬妍婷¹, 吴 丰²

(1.四川外国语大学国际商学院,重庆 400020;2.中南财经政法大学,湖北 武汉 430073)

摘 要:稀土是具有重要战略地位的不可再生自然资源。我国对稀土行业加强管理的目的是促进持续发展。稀土贸易冲突背离国家自然资源主权原则、代际公平和国际环境公正原则。通过完善稀土管理法律法规,增强国际规则制定和参与能力,构建稀土资源安全保障等措施,实现自然环境和社会经济的可持续发展。

关键词:可持续发展原则;稀土贸易冲突;环境殖民主义

中图分类号:D996.1;F426.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2021)01-0032-05

Research on Conflicts in Rare Earth Trade from the Perspective of Sustainable Development

Ji Yanting¹, Wu Feng²

(1. International Business School of Sichuan International Studies University, Chongqing 400020, China;
2. Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan, Hubei 430073, China)

Abstract: Rare earth is an important strategic non-renewable natural resource. The purpose of strengthening the management of rare earth industry in China is to promote sustainable development. The essence of rare earth trade conflicts deviates from the principles of national sovereignty over natural resources, intergenerational equity and international environmental justice. In order to realize the sustainable development of natural environment and social economy, China needs to improve the rule of law of rare earth management, Enhancing capacity for international rule-making and participation, and construct the strategic security mechanism of rare earth resources, realize the sustainable development of natural environment and social economy.

Keywords: sustainable development principle; rare earth trade conflict; environmental colonialism

稀土是不可再生的重要战略资源,被誉为“工业维生素”,我国是世界上稀土资源最丰富的国家。根据《中国的稀土状况与政策》白皮书信息显示,我国自 20 世纪 50 年代以来承担了世界 90% 以上的稀土资源供应。中国之所以取得出口垄断地位主要是因为其未计环境成本的价格优势^[1],也由此付出了巨额代价。首先,资源储量急剧下降。《中国的稀土状况与政策》白皮书显示,包头稀土资源已经消耗掉三分之二,南方离子型稀土矿储采比降低到了 15。第二,稀土开采造成严重的环境和生态破坏问题。第三,我国稀土行业产业结构不合理,科技含量相对较低,稀土价值长期被低估,国际定价能力不够。稀土行业这种境况与我国可持续发展战略十分不相符,需要加大政策调控力度,改变这种不可可持续发展的局面。

一、可持续发展原则的源起及发展

可持续发展原则是人类面对全球环境恶化进行深刻反思的产物,这一原则是顺应时代潮流的新型环境伦理。人类对可持续发展的关注可以追溯到 19 世纪末产生重大影响的白令海海豹争议,当时美国提出了一个引人注目的观点:摧毁人类福祉所依赖的任何来源是一种犯罪……地球是人类的永久居所,每代人仅享有使用的权利,自然法则禁止实施对后代不利的任何浪费行为^[2]。二战期间和战后,西方国家对环境与发展关系的认识不断增强,可持续发展原则逐渐孕育成长。随着南极臭氧洞、DDT 大规模使用、过度捕鱼、人口迅速膨胀等问题给环境造成的巨大破坏,以及《静寂的春天》和《增长的极限》的出版,激起了人们对自身环境行为

收稿日期:2021-01-07

作者简介:姬妍婷(1987—),女,甘肃兰州人,讲师,研究方向:工商管理。

的深深反思,从而推动了 1972 年联合国人类环境会议的召开并通过了《人类环境宣言》。其中第 6 条规定“为这一代和将来的世世代代,保护和改善人类环境已经成为人类的一个紧迫目标,这个目标将同争取世界和平和全世界的经济与社会发展这两个既定的目标共同和协调地实现。”可持续发展原则在人类关于环境与发展的萌动思考中逐渐成为全世界关注的重要事项。1987 年《我们共同的未来》定义可持续发展是“既满足当代人的需要,又不对后代满足其自身需要的能力构成危害的发展”^[3]。后来,该定义在《里约环境与发展宣言》和《21 世纪议程》中被进一步完善,“人类应享有以与自然和谐的方式过健康而富有成果的生活的权利,并公平地满足今世后代在发展和环境方面的需要,求取发展的权利必须实现。”联合国在 1993 年又做了重要补充:“一部分人的发展不应损害另一部分人的利益”^[4]。由此可见,可持续发展观是一种注重自然资源以及生态环境的可持续性并追求社会综合发展的崭新发展观,这种理念不仅逐渐深入人心,发展成为普遍化的社会道德,而且已经体现在许多国际及国内法律文件中。

可持续发展原则不仅关注代际环境公正,更注重代内环境公正,认为实现可持续发展必须解决国内环境公正和国际环境公正问题,所以它是传统环境伦理的整合与超越,蕴含着环境正义^[5]。发达国家的发展不能以牺牲发展中国家的环境为代价,发达国家应当限制对世界资源的奢侈性浪费。

我国积极履行国际承诺,严格落实可持续发展原则,表达了率先为全人类共同事业做贡献的姿态与决心。联合国环境与发展会议之后,中国政府组织编制了世界上首部国家级可持续发展战略《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》,确定了可持续发展战略,之后许多国家文件和发展规划都将深入推进可持续发展作为国家的重大发展战略,2020 年 10 月召开的十九届五中全会同样强调牢固树立社会主义生态文明观,深入实施可持续发展战略。

二、稀土贸易冲突本质

中国稀土产业可持续发展战略使西方发达国家一直以来低价享受我国稀土的待遇受到影响,所以他们开始就中国的稀土政策向世贸组织争端解决机构提起诉讼,并进而提出了“中国稀土威胁论”言论。2009 年 6 月 23 日,美国和欧盟就中国对铝土等 9 种原材料采取出口配额、出口关税及价格和

数量控制行为,以中国违反对 WTO 的承诺为由向世贸组织提出争端请求。同年 8 月 21 日,墨西哥也以同样理由提起诉讼。2011 年,世贸组织争端解决机构裁决认为中国采取的措施违背了世贸规则以及中国的承诺。2012 年 3 月美国、欧盟、日本就中国有关稀土、钨、钼的出口管理措施向世贸组织提出磋商请求。由于各方在磋商中没有能够达成一致意见,美国、欧盟和日本于 2012 年 6 月 27 日向世贸组织争端解决机构提起设立专家组的请求,世贸组织于当年 7 月 23 日成立专家组,就中国限制有关稀土、钨、钼的出口管理措施进行调查、审议和裁决。“关于稀土问题,中方已多次强调中方政策目标是为了保护资源和环境,实现可持续发展,无意通过扭曲贸易的方式保护国内产业。”^[6]但中国观点没有得到采纳。“上诉机构维持专家组关于中方涉案产品的出口关税、出口配额措施不符合有关世贸规则和中方加入世贸组织承诺的裁决。”^[7]随着当前中美贸易冲突不断推进,以美国为首的西方国家提出“中国稀土威胁论”,认为“中国是美国稀土资源的威胁者”^[8]。基于稀土贸易冲突产生的裁决案例及国际言论对我如何继续执行可持续发展原则产生了严重负面影响。

稀土贸易冲突的本质就是西方发达国家意图以其在政治经济领域以及整个资本主义生产体系中的优势,通过直接方式和间接方式对我国的稀土资源进行占有和使用,其主要表现为低价购买我国稀土资源和转嫁其国内的环境污染,利用制定国际贸易规则及标准的优势,利用我国寻求融入经济全球化获得发展的机会,以提起国际诉讼等合法形式的方法让我国继续承担其稀土的供应责任,破坏我国自然资源主权。

(一) 稀土贸易冲突本质背离国家自然资源主权原则

1992 年体现可持续发展原则的《里约宣言》规定:各国拥有按照其本国的环境与发展政策开发本国自然资源的主权权利。但是“因为资本主义经济把追求利润增长作为首要目的,所以要不惜任何代价追求经济增长……这种迅猛增长通常意味着迅速消耗能源和材料,同时向环境倾倒越来越多的废物,导致环境急剧恶化。”^[9]所以,发达国家为了继续长期获得中国廉价的稀土资源,置可持续发展原则和我国自然资源主权不顾,以“地球上的资源是属于全人类的,是无国界的”为理论借口,对中国稀土产业造成的环境问题漠视不理,向中国的稀土管理政策提出异议。我国在生态文明理念下采取的

稀土管理政策,是践行可持续发展原则的体现。反观发达国家,虽然数据显示他们的稀土储量总和远超过中国,但是他们以环保等各种理由封矿停产或者不予开发而使中国在过去十多年中几乎成为世界唯一的稀土供应国。因为巨大的环境成本,美国企业通过“维护与封存”稀土矿山,从发展中国家进口更廉价的稀土原材料,通过贸易的方式增加其本国“社会福利”,比如,美国在 2002 年完全关闭芒登帕斯矿^[10]。发达国家不断对中国商品进行“反倾销”起诉,而对中国的“倾销”无动于衷,说明了西方国家与中国进行稀土贸易冲突的实质,就是“企图通过 WTO 争端解决机制,剥夺中国保护稀缺资源的权利,强使中国迅速耗尽正在枯竭的稀土资源”^[11]。

(二) 稀土贸易冲突本质背离代际公平和国际环境公正原则

如今西方发达国家虽不再通过直接掠夺的传统方式获取弱国资源,但却凭借更加多样化、隐蔽性的方式转嫁本国发展所带来的环境灾害^[12]。把广大发展中国家视为其发展的原料和能源基地,违背了国际环境公正原则,忽视了人类后代子孙的永续发展。也正是基于这种不公平现象和环境殖民主义思想,西方国家无视稀土是不可再生、可用竭的重要战略资源的现实,向中国提出了稀土的无限制需求。而且他们进口稀土的目的不仅仅是满足生产需要,还利用中国稀土行业管理不规范现状购买大量廉价稀土进行战略储备。如日本稀土 80% 以上来源于中国,不仅满足了其工业需求,还囤积中国稀土足够其国内使用 100-300 年^[13]。

资本主义生产“在有限的环境中实现无限扩张本身就是一个矛盾,因而在全球资本主义和全球环境之间形成了潜在的灾难性的冲突。”^[14]所以“资本主义的生态矛盾使可持续的或‘绿色的’资本主义成为一个不可能的梦想。”^[15]其实不仅仅是稀土领域,在世界其他资源和能源领域,通过相关数据我们可知,目前发达国家消耗了世界资源的 3/4,工业化国家人均能耗是发展中国家的 10 倍^[16]。以美国为例,其人口占世界总人口的 5%,却消耗着全世界 25% 的商品、能源,其人均消耗量是发展中国家人均消耗量的 30 至 40 倍^[17]。数据背后体现了发达国家对于自然环境造成的损害和负面影响的责任,其实这也是美国等国家不愿意承担国际责任而退出《巴黎协定》等世界环境问题协议的原因。

(三) 稀土贸易冲突体现了发达国家对战略资源争夺的本质

其实除了中国是世界上稀土储量最丰富的国

家外,许多发达国家也蕴藏着丰富的稀土,但他们通过设计理论圈套、规则陷阱、行动障碍等方式要求发展中国家无度开采这些不可再生资源为其使用,但是他们在本国内却又推行严格的环保政策,放弃开采本国稀土资源,把自己国家的稀土资源列为促进本国高科技发展的战略要素。我国之前无序开发以及浪费性利用及出口,稀土储量已经下降到世界储量的 23%。按照现在的生产速度,中国的中、重类稀土储量仅能维持 15 至 20 年的开发^[18]。随着我国经济和科技发展,未来必将对稀土产生更大需求和更高质量要求,基于稀土资源的不可再生性特点,国家需要将稀土纳入重要战略资源范畴,为未来发展提前未雨绸缪。

三、稀土产业可持续发展路径构建

为了在稀土产业领域践行可持续发展原则,保护生态环境、合理利用稀土资源,加快培育战略性新兴产业,改造提升传统产业,国家针对稀土产业存在的问题采取了系列举措。从 2007 年开始实行稀土生产指令性规划,开展稀土开采、生产专项治理行动。之后国家又发布《稀土指令性生产计划管理暂行办法》,进一步规范稀土生产经营活动。第三,促进稀土产业结构调整,推进技术创新,提高行业集中度。第四,国家发布了《稀土行业准入条件》及《稀土企业准入公告管理暂行办法》,加强稀土行业准入管理,促进产业结构调整、淘汰落后产能和产业升级,促进稀土行业持续健康发展。最后,为防止稀土行业继续污染生态环境,国家出台《稀土工业污染物排放标准》对稀土工业企业水污染物和大气污染排放限值、检测和监控做出了要求。

面对国内稀土储量大幅下降、稀土高端利用技术比较滞后、稀土国际贸易定价权缺失等问题,我国应当汲取之前管控稀土开采和国际贸易措施等方面的不足,特别是当前中国希望更进一步扩大开放、能够更加深度地融入国际贸易规则体系的背景下,在尊重以 WTO 为首的国际贸易规则前提下,坚持法治范式归置稀土产业,从而构建稀土产业可持续发展路径。

(一) 完善稀土管理法律法规,提升法治治理能力

纵观我国稀土产业政策,过去由于对可持续发展原则认识不到位,致使法律规定不配套,行政措施欠透明,致使部分稀土企业主要追求经济利益而大肆开发,不仅导致了国内严重的环境污染,更给予环境殖民主义乘虚而入、低价收购稀土的机会。作为负责任的大国,我国必须在坚持可持续发展原

则的基础上进一步完善《中华人民共和国矿产资源法》《中华人民共和国环境保护法》等法律法规,本着构建生态文明的理念,在国内制定完善和严格的资源与环境保护法律法规体系,按照市场经济规则,对各类市场主体的环境行为进一步加强管理和约束,从而实现对环境资源的有效开发和管理,督促其认真履行环境及资源管理的法律法规,并根据“污染者付费”原则,落实生态补偿机制,从而提高国内稀土开发企业的准入门槛和行为规范,达到资源开发与环境保护的双重目标,在符合 WTO 规则框架下使用法治模式来预防和消除环境殖民主义的不良影响。

(二) 增强国际规则制定和解释参与能力,推进全球环境治理

WTO 规则主要源于西方,且规则解释者也多为西方专家,中国对 WTO 规则的逻辑内涵以及适用范围的理解可能与西方国家以及专家组的理解存在区别。WTO 解决争端的规则导向可能会使其“具有普遍的消极作用,也即突出表现在其只注意适用对象(WTO 成员政府)的一般性而忽视其特殊性。”^[19]所以类似的 WTO 贸易争端,迄今为止总是以牺牲发展中国家的环境为代价的^[20]。发达国家也更易于滥用 WTO 规则推行环境殖民主义而不流露其真实目的。

中国一直以来积极寻求参与并融入世界经济体系的机会,对于国际贸易规则和惯例等比较被动地接受和执行,当前中国已经成为世界第二大经济强国,我们需要认真总结过去的参与经验,在精通和熟练 WTO 规则及其精神的基础上,使我国稀土贸易相关的立法、司法以及执法规定符合 WTO 规则要求,但同时从环境资源保护方面加强立法,要求国内稀土企业加强环境保护。在国际上,应当充分利用我国作为发展中大国的政治影响力加强参与世界贸易、国际环境保护等法律和规则制定和解释的话语权,在坚持“共同但有区别的责任”原则背景下,在寻求发展与环保平衡基础上明确各国的环境保护责任,让世界贸易规则真正闪耀着可持续发展理念,同时推进世界环境治理^[21]。

(三) 规范稀土产业政策,避免国际贸易冲突

维护国家的自然资源主权和推行可持续发展原则是国家主权权利,在当前国家倡导构建人类命运共同体和大力推进生态文明建设的背景下,我国稀土开采、加工等企业行为必须符合环境保护的要求。我国应当学习借鉴发达国家环境保护方面的产业政策及管理规定,完善稀土从开采到加工各个

环节的监管体制机制,将稀土管理责权落实到位^[22]。针对稀土产业对环境的影响制定对市场经济主体平等对待的产业政策,比如提高稀土资源开采和加工等环节的税率,从根源上围绕环境保护来规制稀土产业行为,从而实现环境保护,这样就会绕开直接通过稀土贸易管制进行环境保护的行为,把外部问题内部化,消除引起西方国家发动稀土贸易冲突的借口。

(四) 构建稀土资源发展战略,实现稀土资源安全保障

虽然我国稀土储量世界第一,但随着我国自身对稀土资源的大量消耗以及世界发达国家长期大量的需求,我们必须面对稀土储量严重下降的现实,积极做好稀土战略储备,为我国未来社会经济、科技发展以及下一代保存战略资源,基于目前中国和平崛起发展与部分西方发达国家利益产生矛盾冲突的背景下,国家更应当注重稀土资源的战略安全保障。我国目前对于关键稀土资源的储量、使用规划等尚没有系统完善的规划,相关部门应当站在国家发展全局的角度,根据国家发展战略做好稀土资源的勘探、使用规划和管理,摸清国家稀土资源的家底,守住稀土资源开发利用的底线和红线,依照法治原则归置稀土资源市场主体,规范稀土资源的开发、管理与使用,避免稀土开发企业只追逐经济利益,而忽略稀土资源的社会属性和政治属性。另外,针对我国稀土储量不断减少的事实,国家应当支持我国稀土企业勇敢走出国门,依靠我国稀土企业在开采、加工等方面的强大实力,加大与世界上其他稀土储量大国的合作开发力度,特别是“一带一路”沿线稀土资源储量丰富的国家,为世界稀土供应提供多元化渠道,在服务世界经济整体持续发展的同时,也保障我国的稀土资源的战略安全。

另外,国家应当高度重视稀土技术领域存在的“卡脖子”现象。虽然我国稀土消费量世界第一,已经在稀土采选、冶炼、分离技术以及装备制造、材料加工技术等许多方面已经达到世界先进水平,但在很多关键技术领域仍然自主创新不足,比如在稀土高端应用产业链后端还处于“并跑”“跟跑”阶段^[23]。稀土大多被用在了技术附加值较低的产品上面,而在稀土深加工和应用开发领域与发达国家存在很大差距,所以我国需要加强技术创新,使稀土真正用在刀刃上。

四、结语

可持续发展原则是构建人类命运共同体理念的

应有之义。稀土贸易冲突是伴随中华民族和平崛起历程中各种挑战之一,它为我们提供了防范环境殖民主义进一步侵权的预警。但是构建人类命运共同体

理念在世界范围内不断深入人心,所以我国需要继续坚定地推行可持续发展原则,不断加强环境法治建设,提升稀土产业治理水平,服务国家可持续发展。

参考文献:

- [1] MORRISON W M, TANG R. China's rare earth industry and export regime: economic and trade implications for the United State [R]. Congressional Research Service, 2012.
- [2] 尼科·斯赫雷弗. 可持续发展在国际法中的演进: 起源、涵义及地位 [M]. 汪习根, 黄海滨, 译. 社会科学文献出版社, 2010: 12.
- [3] 世界环境与发展委员会. 我们共同的未来 [M], 长春: 吉林人民出版社, 1997: 52.
- [4] 张坤民. 可持续发展伦理 [M], 北京: 中国环境科学出版社, 1997: 485.
- [5] 孙玉中. 传统环境伦理批判与构建 [J], 求索, 2013(7).
- [6] 商务部新闻发言人就美欧日就中国稀土等出口管理措施案向世贸组织提起设立专家组请求发表谈话 [EB/OL]. (2012-06-29) [2020-12-05]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201206/20120608203833.html>. 2020年12月5日访问。
- [7] 商务部条约法律司负责人就世贸组织公布美、欧、日诉中国稀土、钨、钼相关产品出口管理措施案上诉机构报告发表谈话 [EB/OL], (2014-08-07) [2020-12-05]. <http://tfs.mofcom.gov.cn/article/ztxx/201905/20190502865547.shtml>.
- [8] 特朗普以中国威胁为由下令扩大稀土开采 [EB/OL]. (2020-10-01) [2020-12-05]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1679332492417010432&wfr=spider&for=pc>.
- [9] 福斯特 JB. 生态危机与资本主义 [M]. 上海: 上海译文出版社, 2006: 2-3.
- [10] 高风平, 张璞, 刘大成, 等. 国际稀土市场新格局与中国稀土产业战略选择 [J]. 国际贸易问题, 2019(7).
- [11] 李仲周. 再论稀土贸易背后的“玄机” [J]. 可持续发展经济导刊, 2020(11).
- [12] 周育平, 刘晓苗. 从生态殖民主义的产生根源看全球环境治理 [J]. 湖南行政学院学报, 2019(3).
- [13] 郭峰. 稀土的警示 [J]. 工会博览, 2019(22).
- [14] 福斯特 JB. 生态危机与资本主义 [M]. 上海: 上海译文出版社, 2006: 2-76.
- [15] 佩珀 D. 生态社会主义: 从深生态学到社会正义 [M]. 济南: 山东大学出版社, 2005: 139.
- [16] 胡志高. 环境殖民主义: 当前南北双方在环境问题上矛盾加剧的深刻根源 [J]. 桂海论丛, 2000(5): 95.
- [17] 陶锡良. 略论当代国际关系中的环境殖民主义 [J]. 国际关系学院学报, 1996(3): 10-11.
- [18] 梁杰, 周小苑. 稀土行业: 限制出口并不违背世贸规则 [J]. 化工管理, 2011(7): 2.
- [19] 李雪平. WTO 法律规则的逻辑内涵与适用外延——以轰动一时的“稀土案”专家组裁决报告为例 [J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2016(5): 98.
- [20] CHARNOVITZ S. A new WTO paradigm for trade and the environment [J]. Singapore Yearbook of International Law, 2007(11): 15-40.
- [21] 周育平, 刘晓苗. 从生态殖民主义的产生根源看全球环境治理 [J]. 湖南行政学院学报, 2019(3).
- [22] 张福良, 李雨撞, 李晓宇. 国内外稀土资源开发利用现状及新时期我国稀土管理建议 [J]. 现代矿业, 2018(12).
- [23] 戚兆冲, 隋博文. 国际较视域下中国稀土产品出口技术结构演进及其影响因素 [J]. 中国流通经济, 2020(9).