

经济与管理

世界贸易组织视域下中国 自然资源出口限制措施的 合法性及替代措施探析*

李毅 张颖 李梦生

【摘要】近年来,中国对一些稀缺性自然资源的出口采取的出口配额、出口许可证、出口关税、出口限价等限制措施引发了欧美国家与中国之间的一系列国际争端。中国采取的前述措施是否符合世界贸易组织的一般取消数量限制原则、非歧视原则,以及是否符合援引世界贸易组织一般例外条款的条件,在近几年世界贸易组织争端解决机构的裁决中基本上得出了否定性的结论。因此,当前形势下,中国政府面临的主要挑战,除积极探索利用世界贸易组织一般例外条款,增加成功援引例外条款的可能性外,还包括积极选择和采用与世界贸易组织规则不相抵触的替代性限制措施,例如取消相关产品的出口配额乃至取消出口关税,代之以征收资源税和环境税,加强行业整合、打击非法开采和走私,加强监督机制等。

【关键词】自然资源 出口限制措施 世界贸易组织规则

【中图分类号】F752.62 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)06-0035-07

2014年12月31日,中国商务部和海关总署联合发布了《2015年出口许可证管理货物目录》,商务部同时还发布了《2015年出口许可证管理货物分级发证目录》,规定自2015年1月1日起,对稀土的出口实施出口许可证管理,相关出口企业基于出口合同向商务部驻各地特派员办事处申领出口许可证即可出口。2015年4月23日,中国国务院关税税则委员会发布公告,规定自2015年5月1日起取消稀土、钨、钼、钢铁颗粒粉末等产品的出口关税,对铝加工材等产品出口实施零税率。前述政策的出台,标志着中国对于稀土等自然资源采取的出口配

额、出口关税等出口限制措施的终结,也显示出中国的自然资源产品的出口限制政策在2004年中国与欧盟间的焦炭出口限制争端、2009年“中国原材料出口限制措施案”及2012年“中国稀土等原材料出口限制措施案”争端解决中相继失利之后的显著调整。

长期以来,中国在国际市场上扮演着自然资源输出国的重要角色,但是这种粗放型的经济

* 基金项目:北京师范大学自主科研重大项目“一带一路战略与亚欧区域关系研究”,中央高校基本科研业务费专项资金资助。

增长方式不仅造成了我国重要自然资源的流失,也带来了环境污染加剧、生态平衡恶化等严重后果。在此背景下,中国为了实现可持续发展而对自然资源的出口采取的一系列限制措施,却引起了一些世界贸易组织成员方的严重不满,并一再对我国的出口限制措施的合法性提出挑战。因此,当前探讨在世界贸易组织框架下中国实施的出口限制措施的合法性,寻求保护自然资源和环境的需要与中国履行贸易自由化的国际法义务二者之间的平衡,提出和实施不违反国际法义务的替代方案,就成为紧迫的课题。

一、中国近年来采取的自然资 出口限制措施的主要 表现形式

近年来,为了防治环境污染,保护稀缺或即将用竭的自然资源,维护贸易利益,中国依据国内相关法律,对稀土、铝土、焦炭、萤石、黄磷、锌等一些稀缺的、不可再生的自然资源的出口,采取了一系列出口限制措施,其表现形式主要包括数量限制措施、出口关税措施和出口限价措施等。

(一) 数量限制措施——出口配额和出口许可证

1. 出口配额

出口配额措施的本质,是对特定产品的出口总量实施数量限制。中国自20世纪80年代以来,就开始实施出口配额管理制度。以稀土资源为例,近年来,中国对稀土资源实施的出口配额限制如下表所示:

2008~2013年中国稀土出口配额数量统计表(单位:吨)

| | 2008年 | 2009年 | 2010年 | 2011年 | 2012年 | 2013年 |
|------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|
| 第一批 | 22780 | 21728.1 | 22283 | 14446 | 21226 | 15501 |
| 第二批 | 11376 | 26427 | 7976 | 15738 | 9770 | 15500 |
| 补充 | 0 | 1990 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 配额合计 | 34156 | 50145.1 | 30259 | 30184 | 30996 | 31001 |

数据来源:中国商务部网站, <http://search.mofcom.gov.cn/swb/searchList.jsp>。

从表中可以看出,中国稀土出口配额的数

量除2009年达到5万吨以上,其他年度平均约在3万吨左右。中国对稀土所实施的严厉出口配额和关税措施,在一定程度上导致稀土价格出现较大幅度上涨。

2. 出口许可证

国家实施出口许可证制的目的,通常是为了限制出口。当然,出口许可证制度并不能完全和数量限制划等号,除非国家在颁发出口许可证方面实施严格的限制标准从而导致出口量大幅度下降。

中国商务部于2005年1月1日颁行的《货物出口许可证管理办法》第1条规定,该办法的目的和宗旨在于合理配置资源、维护国家经济利益和安全。中国随后以出口许可证的方式规范和限制滑石、氟石、碳化硅、煤炭、稀土等自然资源类商品的出口。以稀土为例,中国在前述《办法》出台后逐步强化了通过出口许可证实施管制的力度,2010年,中国全国仅有20多家公司获得稀土的出口许可证。

(二) 关税措施——征收出口关税

出口关税是一国海关根据其关税税则对特定的出口产品征收的关税。中国政府自2006年11月1日起调整部分进出口商品暂定税率,对110项商品加征出口关税,其中,煤炭、焦炭、原油等4项能源类产品的出口暂定税率为5%,铜、镍、电解铝等11项有色金属产品的出口暂定税率为15%,磷灰石、稀土金属矿、金属矿砂等44项矿产品的出口暂定税率为10%。2013年和2014年,轻稀土的出口税率为15%,重稀土的出口税率为25%。

(三) 其他措施——实施出口限价

出口限价是一国海关制定政策,设定最低出口价格来限制出口的一种方式。海关出口限价通常会高于国内市场的价格,如果被限价商品的出口价格低于海关确定的出口限价,则海关不予放行。“出口限价受出口管理的大环境的影响,收紧时,海关出口限价会上涨,宽松时则会下降。”^①以稀土为例,我国是稀土资源出口大国,但是,

^① 中国铝业网:《中国稀土出口因海关调低限价现有松动》, <http://www.alu.cn/news/781207/>, 2015-04-21。

在国际市场上却缺少定价权。2010年我国稀土出口平均价格为7060美元/吨，仅为上世纪90年代我国稀土出口价格1.37万美元/吨的51%。^①大量稀土资源低价流失，经济利益严重受损。因此，中国对稀土等一系列资源型产品采取了限价措施，以限制资源大量廉价外流。

二、中国的主要自然资源出口限制措施在世界贸易组织框架下引发的三起国际贸易争端

中国对主要自然资源采取的上述出口限制措施，引起了长期以来通过进口我国自然资源以满足其国内资源需要的国家的不满，并因此引发了一系列的国际贸易争议。

（一）2004年中国与欧盟间的焦炭出口限制争端

中国是最大的焦炭出口国，出于国内经济形势的考虑，2004年中国开始减少焦炭出口，削减焦炭出口配额并降低了焦炭出口的出口退税率，这一举措导致欧盟市场上的焦炭价格迅速上涨，因而引起了欧盟国家的不满，向中国政府提出了磋商的请求。最终“中国做出了妥协与欧盟达成协议，2004年中国向欧盟的焦炭出口量不低于上一年度的水平”。^②这一争端虽然在中国和欧盟之间通过外交途径得到了解决，但引发了国际社会对中国自然资源出口限制的更多关注。

（二）2009年“中国原材料出口限制措施案”

2009年，针对中国对包括铝土、焦炭、镁在内的9种自然资源实施的出口限制措施，美国、墨西哥、欧盟等作为世界贸易组织成员方在世界贸易组织启动了争端解决程序，声称中国对铝土矿、焦炭、萤石、锌等自然资源采取的出口配额、出口许可证等数量限制措施，以及对此类自然资源征收出口关税或采用出口限价措施不符合世界贸易组织的相关规则。2011年7月5日，世界贸易组织争端解决机构成立的专家组裁定中国被诉的出口限制措施违反了中

国加入世界贸易组织的承诺和有关世界贸易规则，且未满足保护可用竭资源、保护人类生命健康等例外条款的条件。尽管中国政府随后提起上诉，但上诉机构于2012年1月30日发布的最终裁决报告维持了专家组的意见。

（三）2012年“中国稀土、钨、钼等原材料出口限制措施案”

2012年，美国、欧盟、日本就中国稀土资源出口限制问题启动世界贸易组织的争端解决程序，认为中国在稀土、钨、钼相关产品出口过程中采取的出口关税、出口配额以及对稀土、钨出口企业施加的出口业绩和注册资本要求等限制措施违反了世界贸易组织规则和中国人世承诺。

2014年3月26日，世界贸易组织公布了专家组报告，初步裁定中国败诉。2014年8月7日，上诉机构针对中国提出的上诉作出裁定，维持此前世界贸易组织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界贸易组织和中方加入世界贸易组织承诺的裁决。

三、中国自然资源出口限制措施合法性争议涉及的几个核心问题

（一）是否符合世界贸易组织“一般取消数量限制原则”及其例外

世界贸易组织“一般取消数量限制原则”主要体现在GATT（General Agreement on Tariffs and Trade，关税与贸易总协定）第11条“数量限制的一般取消”的规定上，其第1款规定：“任何缔约国除征收税款或其他费用以外，不得设立或维持配额、进出口许可证或其他措施以限制或禁止其他缔约国领土的产品的输入，或向其他缔约国领土输出或销售出口产品。”

在世界贸易组织的统计当中，关于自然资

^① 中国杭州海关网：《2009年我国稀土出口量价齐跌，亟需确立国际定价权》，<http://www.customs.gov.cn/tabid/60535/InfoID/267565/frtid/63289/Default.aspx>，2015-01-25。

^② 任民：《要让外来的压力变成动力——中欧焦炭出口配额纠纷、中美集成电路增值稅案带来的启发》，《WTO经济导刊》2004年第11期。

源数量限制主要形式有出口配额和出口许可证。^① 考虑到可用竭资源的保存以及各国的经济发展需要, GATT第11条“数量限制的一般取消”的第2款作了例外规定, 允许成员方在一定条件下使用数量限制措施, 例如“为防止或缓解出口缔约方的粮食或其他必需品的严重短缺而临时实施的出口禁止或限制”。从世界贸易组织争端解决机构处理的前述中国原材料出口限制措施案件的裁定来看, 中国均被认为不能证明被限制出口的资源存在“严重短缺”, 从而被认定为不能满足援引第11条第2款的条件。

(二) 是否符合援引世界贸易组织一般例外条款的条件

GATT第20条为“一般例外”条款, 包括1个序言和10项条款, 该条允许GATT成员在符合特定条件的情况下背离一般原则和规则, 豁免其所应承担的相应法律义务。该条序言规定: “本协定的规定不得解释为阻止缔约国采用或实施以下措施, 但对情况相同的各国, 实施的措施不得构成武断的或不合理的差别待遇, 或构成对国际贸易的变相限制。”

与自然资源出口贸易相关的内容主要涉及GATT第20条的10个条款中的(b)款或(g)款的豁免。第20条(b)款内容为: “为保障人民、动植物的生命或健康所必需的措施。”第20条(g)款内容为: “与国内限制生产与消费的措施相配合, 为有效保护可能用竭的自然资源的有关措施。”

1. 中国的出口关税措施能否援引GATT第20条的“一般例外”

对绝大多数世界贸易组织成员方而言, 出口税本身在世界贸易组织法上原则上是不受约束的。^② 事实上, 2004年世界贸易组织的一项报告显示, 大约1/3的世界贸易组织成员都对不同产品征收出口税。^③ 但是, 在世界贸易组织成立之后加入的成员当中, 有少数成员方被要求额外承担取消或减少出口限制的“超世界贸易组织义务”, 而中国正是被要求承担这种义务的成员方之一。据统计, 截至2012年, 大约只有中国、越南、乌克兰、沙特、拉脱维亚、蒙古等几个国家在入世时承担了约束自然资源出口限制行为的义务。^④

《中国入世议定书》第11.3条规定: “中国应取消适用于出口产品的全部税费, 除非本议定书附件6中有明确规定或按照GATT1994第8条的规定适用。”附件6规定了允许中国征收出口关税的84种产品, GATT1994第8条为进出口“规费和输出入手续”方面的规定。在“中国原材料出口限制措施案”中, 上诉机构支持了专家组的见解, 认为《中国入世议定书》第11.3条只是提及了附件6和GATT1994第8条, 没有明确提及“符合GATT1994”, 因而不能援引“GATT1994”第20条所规定的“一般例外”。

2. 中国的出口配额措施能否援引GATT第20条的“一般例外”

就出口配额而言, 主要涉及的是GATT第11条。在“中国原材料出口限制措施案”中, 专家组和上诉机构认为理论上存在援引第20条作为抗辩理由的可能, 关键在于中国的出口配额措施能否满足所援引的第20条的条件。中国原材料的出口限制主要涉及GATT第20条的序言和(g)款的规定, 即中国需要证明: (1) 中国的出口限制措施针对的是“可用竭利用资源”; (2) “与保护可用竭的自然资源相关”; (3) “国内外措施一同有效实施”; (4) 需要满足GATT第20条“序言”的要求。专家组的裁定认为, 中国涉及该案争议的原材料虽然属于第20条(g)款的可用竭资源, 但在剩余的3个方面都未能支持中国的观点。^⑤

在“中国稀土、钨、钼等原材料出口限制措施案”中, 上诉机构也支持了专家组的最终

① 朱颖:《论WTO法律体系中的“出口限制”规则》,《世界贸易组织动态与研究》2005年第4期。

② Mit suo Mat sushita, Thomas J. Schoenbaum & Petros C. Mavroidis, *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy* (2nd edition), Oxford University Press, 2006.

③ Roberta Piermartini, *The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities*, http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers5_e.pdf

④ WT/DS394/R, WT/DS395/R, WT/DS398/R, Foot Note 186.

⑤ 彭德雷、龚柏华:《WTO专家组有关中国原材料出口限制措施案中GATT第20条例外援引评析》,《国际商务研究》2011年第5期。

结论，即认为中国还没有根据第 20 条（g）款证明其出口配额是合理的。^①

根据世界贸易组织争端解决机构给出的上述理由可推知，中国以出口配额的方式限制资源性产品出口，理论上有权援引 GATT 第 20 条“一般例外原则”，但是必须符合前文述及的几项前提条件。

四、当前形势下中国可以考虑采取的自然资源出口限制的合法替代措施

（一）中外围绕自然资源出口限制的争议之实质

中外围绕自然资源出口限制争议的实质在于国内法与国际条约义务的冲突。《中华人民共和国对外贸易法》删除了 GATT 第 20 条的限制和序言，与世界贸易组织规则存在一定的出入，导致了在原材料案和稀土案中的失利。具体来说，《中华人民共和国对外贸易法》第 16 条明确规定了可以限制或者禁止有关货物、技术的进口或者出口的情况。不难发现在其第 4 款中赋予了中国政府采取出口限制措施保护资源的权利，而且措辞与 GATT 第 20 条“一般例外条款”中（g）项基本一致。但是仔细考查可以发现，该第 4 款缺少了一般例外条款中的后半段内容。缺少的这部分内容，恰恰是世界贸易组织最关注的、防止阻碍自由贸易的基本要求。^②

此外，根据《中国人世议定书》等文件，中国目前承担了一些“超世界贸易组织义务”，这对中国贸易管理水平是一个巨大考验。^③可见，中国有必要协调国内立法，使其适应世界贸易组织规则，承担起中国承诺的国际义务，只有这样才能避免大量的贸易争端，实现中国的利益最大化。

（二）在不违反世界贸易组织框架和国际条约义务的前提下采取适当的替代措施

中国在自然资源出口限制方面与其他成员方之间的国际争端的裁决结果，给中国提出了新的考验。在稀土案中，专家组就指出，美、日、欧等申诉方提出了多种可替代措施，如征收资源税、实施出口许可证制度等，但中国并

没有证明为何这些可替代措施不能替代出口关税。中国政府在稀土案上诉败诉后的举措，已经显示出中国开始做出调整。如前所述，中国商务部 2014 年 12 月 31 日发布公告，规定稀土出口将实施出口许可证管理，从而间接宣告了取消稀土出口配额制度。在此后不足半年的时间里，中国国务院关税税则委员会进一步发布公告，宣布自 2015 年 5 月 1 日起取消稀土、钨、钼、钢铁颗粒粉末等产品的出口关税。

不难看出，当前情势下，作为世界贸易组织重要的成员方、经济全球化的主要受益者，中国面临的重要挑战是需要探索在不违反世界贸易组织义务的前提下，寻求替代当前出口限制措施的有效途径。

1. 以更为完善的资源税、环境税制度代替出口配额、出口关税

矿产出口国征收资源税事实上是一种国际通行的做法，例如美国虽然尚未制定全国性的资源税制度，但其国内已经有 30 多个州开征开采税。加拿大对矿产资源征收 18~20% 的开采税。俄罗斯则自 2001 年起就开始实施以从价征收为主的自然资源开采税制度。澳大利亚自 2012 年 7 月起对规模较大的煤炭和铁矿企业征收高达应税利润 30% 的矿产租赁税。越南也在近年大幅度提高了矿产资源税税率。^④ 中国国务院早在 2011 年 4 月 1 日起，就统一调整了稀土矿原矿资源税税额标准，轻稀土包括氟碳铈矿、独居石矿为 60 元/吨，重稀土包括磷钇矿、离子型稀土矿为 30 元/吨。2011 年 9 月 30 日，国务院颁布了修改《中华人民共和国资源税暂行条例》的决定，进一步提高了有关资源税的税率。从控制开采量、提高开采

① Appellate Body Reports, China-measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum, WT/DS431/AB/R · WT/DS432/AB/R · WT/DS433/AB/R, 7 August 2014.

② 赵昆：“WTO 框架下自然资源出口限制措施研究”，辽宁大学 2012 年硕士学位论文。

③ 范兰宁：《论“超 WTO 义务”对贸易争端解决机制的影响——以“美欧墨诉中国原材料出口限制争端案”为样本》，《太平洋学报》2012 年第 6 期。

④ 查贵勇：《以完善资源税制度力避贸易争端》，《国际商报》2013 年 1 月 14 日。

成本以达到保护环境的目的来看,中国资源税的税率标准仍然有提高的空间。当然,全面推行自然资源的资源税制度,还面临一系列考验,例如,改革计征方法,将“从量征收”全面改为“从价征收”时面临的市场价格认定机制等方面的问题;当前已有的资源税税费标准偏低,如何在提高资源税税率和保持相关自然资源行业稳定发展之间进行平衡的问题等等。

有学者指出,除了现行的资源税和开采配额制度,中国还应该引进环境税做法。^①在征收环境税方面,目前国内相关立法活动已经启动,国务院法制办2015年6月公布了《中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿)》,其主要特色在于采用“费改税”的方式,用环境税取代了现行对企业征收的排污费。当然,如何在企业的承受能力和“污染者付费原则”之间进行协调和平衡,如何通过环境税征收既保护环境、保护资源,同时又不影响企业的生产发展环境,是当前环境税立法面临的重要考验。

显然,征收资源税、环境税,提高特定自然资源的相关税率显然是出口配额、出口关税的可考虑的替代措施。征收资源税、环境税是在境内统一实施的,一般不会造成国内外企业的差别待遇,也不属于数量限制措施,从而不至于违反世界贸易组织的“非歧视原则”和“一般取消数量限制原则”。

2. 通过开采许可证控制开采总量,提升开采自然资源的技术标准

2015年以前,我国对稀土的许可证管理主要包括两类,即矿物开采许可和出口配额许可,当前尽管已经在实质上取消了稀土出口配额,但是仍然可以考虑在开采许可方面采取一定的必要限制。以开采许可证的方式,实行国内生产配额制度,理论上能控制矿产滥采的现象,进而控制自然资源的市场供应量。2012年3月2日国土资源部就曾经发布《开采总量控制矿种指标管理暂行办法》,其中规定,为了防止过度开采,合理利用矿产资源,该《暂行办法》颁布后五年内国土资源部将在每年的第一季度公布当年的开采总量控制指标,由省级国土资源主管部门根据本辖区内的相关因素对开采总量

控制指标进行分配。在发放自然资源开采许可的前提条件方面,可以考虑基于环境保护的需要适当提升开采资源的技术标准,提高对生产企业的环保治理要求,将一些技术水平低、污染程度高的企业淘汰出局。

3. 实现国内自然资源的行业整合,提高产业集中度

在相当长的时间里,中国自然资源产业集中度低,自然资源生产企业总体处于一个以行政区划加资源地理分布相结合的状态,普遍存在规模偏小、主体过多、管理分散、经营方式粗放、恶性竞争严重等问题,导致我国自然资源在生产过程中流失严重,也使得我国在自然资源市场上缺乏定价权。以稀土为例,在我国实施稀土出口配额限制之前,国内主要是向国外廉价供应稀土原料,大部分稀土深加工制成品的生产主要在发达国家如日本等国进行。稀土出口配额限制措施实施以后,国外市场稀土价格高于国内,导致一些日本企业为降低成本而把工厂迁至我国境内的矿产基地如包头等地。这充分说明,即使采取了一定的出口限制措施,国内企业也仍然需要面对境外企业的高技术深加工产品的竞争。因此,国家还应该采取必要的行政手段,加强对企业的重组与并购,通过生产集团的整合,提高资源的集中度,构建以大型企业集团为主导的产业格局。

在自然资源行业整合方面,中国已经取得了一些进展,目前,稀土领域的整合进展有序,国内6家大型稀土集团已经相继获得了工信部的备案批文。2014年3月28日,中国第一家专门以各类稀土产品为交易品种的大宗商品现货电子交易所——包头稀土产品交易所正式开盘运营。^②

总之,通过自然资源生产行业的整合,使自然资源向优势企业集聚,提高产品的附加值,实现由依靠资源低效率消耗向依靠科技进步转化,从而更有利于保护资源,防治污染,获取

^① 陶朱:“中国稀缺资源出口限制措施与WTO例外规则应用——以中国原材料案和稀土案为视角”,华东政法大学2013年硕士学位论文。

^② 陈怡晨:《从稀土案分析未来资源出口的法律保护》,《法制与社会》2014年第8期。

自然资源价格的主导权。

4. 依法取缔、打击非法开采和出口走私活动

由于出口配额、国内开采许可是中国此前在相当长的时间里对自然资源所采用的管理手段，使得国内非法开采和出口走私的现象相当严重，进而导致国内产能过剩，出口存在恶性竞争，丧失对自然资源出口价格的定价主导权。有鉴于此，有学者指出，在中国能够有效控制稀土生产之前，出口限制是中国政府保护稀土资源和环境唯一合理可行的政策措施。^①显而易见，严厉打击走私，既能够防止非法开采带来的环境污染等问题，又能够控制自然资源的非法流出，相应也有利于出口价格的提升。

5. 完善监督制度和环境侵权责任体系

企业为追求低成本利用自然资源，以非法开采、非法排污等方式大量开采是造成环境污染的重要原因。我国亟需进一步完善监督机制，一方面须加强政府监督，采取多种形式的监督反馈手段提高监督成效，如开通官方微博、微信等；另一方面注重引导和强化公众监督，并采用经济处罚甚至刑罚的手段对违法开采和排污的企业实施

处罚，以督促自然资源开发企业履行其环保义务。

长期以来，我国进行环境监察时，往往只是注重追究企业的行政责任，要求其停业整改，而忽视了对企业污染受害人的救济。因此，还应考虑将企业的违法排污行为、掠夺性资源开采行为纳入到环境侵权责任体系中，完善企业环境污染诉讼制度，使得污染受害人能够更容易地通过民事侵权之诉获得经济赔偿，从而强化自然资源开发和加工企业的环保意识，提高违法开采的成本，保证企业环境责任的履行。

本文作者：李毅是北京师范大学政府管理学院副教授、法学博士、硕士生导师；张颖是北京师范大学政府管理学院2014级硕士研究生；李梦生是北京师范大学政府管理学院2013级硕士研究生
责任编辑：任朝旺

① 黄安平：《从中国稀土案谈 GATT 第 20 条的适用范围》，《无锡职业技术学院学报》2014 年第 6 期。

An Analysis of the Legitimacy and Alternative Measures of Chinese Export Restrictions on Natural Resources from the Perspective of World Trade Organization

Li Yi Zhang Ying Li Mengsheng

Abstract: China has placed export restrictions on scarce natural resources, including such measures as export quotas, export licenses, export tariffs, export price fixing, etc. These policies recently caused a series of disputes between China and Western countries. Whether these policies conform to the WTO articles of "Rule of general elimination of quantitative restrictions", and "Principles of non-discrimination", and whether the WTO general exception clause is applicable to them, have become key issues, from which basically negative conclusions have been drawn by the WTO dispute-settlement body. Therefore, the main challenges facing the Chinese government include how to apply the "General exception clause" successfully, and how to adopt the alternative restrictive measures which are consistent with the WTO rules, such as to substitute the export quotas and even the export tariffs of natural resources with resource taxes and environmental taxes, to enhance the integration of related industries, to forbid illegal exploitation and smuggling, and to perfect the supervising system.

Keywords: natural resources; export restriction measures; WTO rules