

与贸易有关的环境措施在 WTO 框架下的界定

—— 以贸易与环境关系为中心

张万春

(北京大学 国际经济法, 北京 100871)

摘要: 贸易与环境作为日益被国际社会关注的问题, 越来越引起作为全球最大的贸易组织 WTO 的重视。本文以贸易与环境的关系为中心, 阐述了与贸易相关的环境措施 (TREMs) 的概念以及在 WTO 法律框架下 TREMs 的现有规定及其立法展望。

关键词: 与贸易有关的环境措施; 与环境有关的贸易措施; 贸易与环境; 环境与贸易; WTO

中图分类号: D996.X196 **文献标识码:** A

1 环境与贸易关系之发展及与环境有关的贸易措施概念的提出

1.1 环境与贸易关系之发展

人们对环境与国际贸易关系的认识经历了一个相当长的历史过程。环境问题刚开始的时候被认为主要是一国的国内问题, 应由一国的国内法来加以规范。随着时间的推移, 环境问题从国内问题转变为一个全球性的问题。国际环境问题在二十世纪 80 年代开始显得日益重要, 全球变暖的加速, 热带雨林减少和臭氧层消耗等问题的加剧引起了公众对此问题的关注。^[1] 世界经济的增长促进了人们对环境问题国际性的认识。起初环境与贸易被认为是两个毫不相关的领域, 后来一些国家试图利用贸易措施来影响其他国家的环境政策, 环境问题在国际贸易体系中的重要性日益显现。90 年代以来, 随着联合国环发会议的进程, 环境、国际贸易与可持续发展问题^{1 [2]} 被突出地提了出来, 同时, 环境作为一种新的贸易资源与一种新的贸易产业而被认识, 从而在环境与国际贸易关系上开始了新的纪元。但是, 环境与国际贸易的关系远未达到协调和融洽的完美境地, 而且会随着两者的发展不断出现新的问题, 引起新的关注, 需要我们去面对和解决。特别是 1992 年全球环境与发展大会召开和乌拉圭回合结束后, “环境与贸易问题”很快成为国际社会关注的焦点。

所有贸易与环境关系问题可以归纳为以下几个问题: (1) 环境法规对贸易的影响 (竞争力问题); (2) 与环境相关的标准对贸易的影响 (产品标准&方法标准问题); (3) 为环境目标而采取的贸易措施的合法性; (4) 贸易和贸易自由化对环境的效应。^[3] “环境与贸易”这一热点的产生决不是偶然的。它是环境与贸易在当今的环境革命时代发展变化的结果。从深层次来看, 具有内在增长机制的贸易活动对自然资源需求无限性和具有内在稳定性机制的生态环境对资源供给的有限性之间具有矛盾的关系。事实上, 环境与贸易的这种矛盾自社会分工产生、生产交换活动一开始就存在了, 而发展到今天, 随着国际贸易活动的强化和环境与资源问题的恶化, 这一矛盾日趋激化, 引起了国际社会的注目。特别是进入 90 年代以来, 人们对环境问题的态度发生了很大的变化, 对环境的关注程度超过了对贸易增长的关注。这使得各个国家和国际社会对环境的管制越来越严, 各国政府的贸易政策日益成为更好地服务于环境目标的工具, 为环保目的执行的限制或禁止进出口的环境贸易措施增多、增强, 进而日益影响到国际贸易的正常发展。由此, 环境与贸易问题成为国际社会的焦点。

当然，环境与贸易在本质上具有统一关系。良好的贸易政策和环境政策的基本目标都是通过自然资源的有效配置不断改善人类的生活质量，从而维持人类社会的可持续发展。因此，将环境保护纳入贸易领域，不但有利于保护生态环境和资源，而且能够促进高效地利用自然资源，使贸易持续稳定健康地发展。从这一角度来说，解决环境与贸易的矛盾关系，不能以破坏生态环境为代价取得贸易的增长，也不能为了保护环境而放弃贸易的增长。在环境与贸易关系中，贸易增长与生态环境稳定之间，客观上存在着一种协调机制。国际社会有可能通过一系列规章和措施建立起这一协调机制，从而实现全球环保与贸易的同步发展和社会的可持续发展。

曾有学者为此指出，若无法协调好环境保护与削减贸易壁垒两者之间的关系，国际社会在过去半个世纪中为推动贸易自由化所艰难积累的点滴努力将化为乌有。^[4]

作为对环境与贸易关系问题上日渐突出的关联和复杂性，国际社会开始努力解决这个问题。1971 年关贸总协定（GATT）首次设立了“环境措施与国际贸易小组”。进入 90 年代以后，以环境与发展为主题的各国首脑会议已几次成功地召开。作为近 20 年环保运动的主要成果，目前世界上已签署了 152 多项与环境和资源保护相关的国际协定，其中有近 20 项协议含有贸易方面的承诺条款。^[5] 国际环保组织和各国政府也相继采取主动行动，在投资政策、产业政策和海关管理等领域取得重大进展。国际标准化组织适时推出了 ISO14000 系列约 100 个环保标准，对环境管理体系规范（ISO14001）、环境审核（ISO14010）、环境管理程序审核（ISO14011）以及环境审核员资格条件等国际标准。这些努力，既使环境恶化趋势得以遏制，同时也培植了国际贸易的新增长点。

1.2 GATT/WTO 在解决环境与贸易关系问题上的努力

作为 WTO 的前身，GATT 对环境保护的贸易影响最初持有怀疑和排斥态度。1971 年，GATT 秘书处提出了一份《工业污染控制与国际保护》的报告，认为从推动贸易自由化的角度而言，环境保护政策将成为国际贸易的障碍，有可能保护主义导致新的保护主义。同年 11 月，GATT 理事会成立“环境措施与国际贸易工作组”（Group on Environmental Measures and International Trade，简称为 EMIT 或 GEMIT），主要工作为：环保政策对 GATT 规则的执行，环境措施对国际贸易的影响，多边贸易规则与国际上的多边环境协定（multilateral environmental agreements, MEAs）中的贸易条款之间的关系以及对贸易产生影响的国家环境规则的透明度等问题。² 此后，随着环境与贸易关系问题的日渐突出，尤其是 1991 年 GATT 处理的墨西哥诉美国的金枪鱼案后，GATT/WTO 对环境与贸易问题的立场发生了微妙变化。在 1994 年《世界贸易组织马拉喀什协定》中正式将环境保护、稀有资源保护和可持续发展列入世界贸易组织的目标。并且成立了专门组织“贸易与环境委员会”（Committee on Trade and Environment，简称为 CTE）来对贸易与环境的关系在 WTO 法律框架内进行专门研究。³ 2001 年年 11 月 9 日至 14 日，WTO 第四次部长级会议在卡塔尔首都多哈举行，会议决定启动包括贸易与环境议题的新一轮多边回合谈判。为了避免这次谈判再出现“乌拉圭回合”长达 8 年之久的马拉松谈判，会议决定在三年之内完成。在这次部长级会议发表的声明中，列举了 18 个方面的问题需要谈判，而贸易和环境问题被认为是多哈会议中最困难的议题之一。⁴ ^[6] 多哈宣言主张就现存 WTO 规则与 EMIT 之间的关系等问题展开谈判，并指令 CET 就环境措施对市场准入的影响，对处于保护环境而提出的生态标签要求给以特别的关注。^[7] 从 GATT 的漠不关心到 WTO 的强烈关注，贸易与环境关系问题越来越成为 WTO 法律框架下最重要的问题之一。

除了 GATT/WTO 本身的活动外，WTO 也努力与其他国际组织合作一起来解决环境与贸易问题。比如，WTO 与 ISO 经过积极协调，WTO 在其法律框架下的《贸易技术壁垒协议》和《卫生与植物检疫协议》要求各国的制定国内法规时以国际标准为基础，从而使这些国际标准具有了更加强有力的约束力，加强了对环境保护的力度。

1.3 与环境有关的贸易措施概念的提出

贸易与环境冲突中最为引人注目的是为保护环境之目的运用贸易措施所引发的一系列复杂的法律、经济和政治问题。^[8]这也是环保主义者对 WTO 攻击的焦点所在。⁵从国内法的角度而言,各国当然可以基于自己的主权采取包括贸易措施在内的任何合适的措施来保护环境。但是如果该国同时又是 WTO 的成员国的话,那么它所采取的保护环境的措施必须不能违背 WTO 法律框架下的多边协议。然而,目前 WTO 对于以保护环境为目的的措施的规定却是零星的、不系统的。作为世界第一多边贸易组织, WTO 对于以保护环境为目的的措施应该如何界定才能既不违反其宗旨又能平衡冲突各方的利益是个复杂的问题。其中,首要的问题是, WTO 对于以保护环境为目的的措施的含义应该如何界定。

为环境目的而采取的包括贸易措施在内的许多措施可以分为两类:与贸易有关的环境措施(Trade-related Environmental Measures, 简称为 TREMs)和与环境有关的贸易措施(Environmental-related Trade Measures, 简称为 ERTMs)。与贸易有关的环境措施是指一国为了环境保护采取的明显有贸易影响的环境措施,包括法律、规则、管理措施以及执行或签署的区域和多边协定。^[9]与环境有关的贸易措施是指一国为了环境保护目的而直接限制货物和服务贸易的法律、法规和管理措施。^[9]对贸易产生影响的环境措施分为三类:其一是为环境目的所采取的直接管理工具;其二是自愿执行与产品有关的环境措施,环境管理体系(ISO14000);其三。类似于环境税、贸易许可证等经济工具。这些措施影响到生产和销售,对贸易有直接的影响。(直接管理措施,自愿安排,环境经济工具)。与环境有关的贸易措施主要有多边环境协定(MEAs)中的贸易措施、各国落实 MEAs 中的贸易措施以及一些国家单边采取的贸易措施。根据上面的定义,这两种措施既有联系又有区别。主要区别在于:与贸易有关的环境措施主要针对国内以及国际货物和服务贸易,而与环境有关的贸易措施只是指国际货物和服务贸易。与环境相关的贸易措施在概念上比较清楚,主要限于贸易法律,而与贸易有关的环境范围较广,只能从对贸易的影响上确定其是否为与贸易有关的环境措施的性质。二者的相同在于:其一,二者的目的是一致的,都是以保护环境为目的,其二,二者的实施结果也很类似。

然而,与贸易有关的环境措施和与环境有关的贸易措施的含义是有争议的。APEC 在一份考察报告中有对 TREMs 和 ERTMs 作了区分。^[8]TREMs 是“为保护环境之目的而作为国内政策或根据区域及多边协定采行的具有重大附带贸易效果的法律、法规及行政措施”。而 ERTMs 是“为保护环境之目的而作为国内政策或根据区域及多边协定采行的直接调整或限制货物贸易和服务贸易的法律、法规及行政措施”。

WTO 至今尚未有关于 TREMs 和 ERTMs 的明确区分和定义。但是,在 WTO 第一届部长级会议上提交的《贸易与环境委员会报告》的“结论与建议”中有对 TREMs 的描述。其将为环境目的所使用的贸易措施和具有重大贸易效果的环境措施统称为 TREMs。在这里, TREMs 既包含贸易措施,又包含环境措施。^[10]可见,这里的 TREMs 要比 APEC 的 TREMs 含义更宽。从 APEC 对于 TREMs 和 ERTMs 的含义界定来看, APEC 实际上是将 WTO 下《贸易与环境委员会报告》中的 TREMs 分为直接两个部分,其分类标准为“是否直接调整或者限制贸易”。直接调整或限制贸易的环境措施称为“与环境相关的贸易措施”,不是直接调整和限制贸易的对贸易有重大影响的具有附带效果的环境措施称为“与贸易有关的环境措施”。本文中,笔者使用的“与贸易有关的环境措施”(TREMs)概念系采用 WTO 第一届部长级会议上《贸易与环境委员会报告》TREMs 的描述。⁶

2 WTO 法律框架下 TREMs 的现有规定

GATT/WTO 至今还没有专门的贸易协定来界定环境与贸易的关系,相关的内容分散规定在下列法律文件中:1994 年《关税与贸易总协定》第 20 条,《服务贸易总协定》第 14 条,《技术性贸易壁垒协议》第 2 条,《农业协议》中的环境计划补贴,《补贴与反补贴措施协议》第 8 条,《实施卫生与植物卫生措施协议》第 1 条。^[11]

2.1 GATT/WTO 中的规定：GATT1994 第 20 条的“一般例外”和 WTO 序言

贸易规则中的环境措施在 GATT 和 WTO 中都有规定。但由于 GATT⁷ 在 1947 年签订时，环境问题尚不具有国际性，所以对环境问题的处理方法被纳入“自由贸易原则”^[12]以及“自由贸易的一般特例”^[12]中。“自由贸易原则”规定，所有具有贸易影响的国内政策都受两个基本原则约束：“最惠国待遇”（第 1 条）和“国民待遇”（第 3 条）。对于这两个原则，总协定第 11 条规定：“禁止使用诸如贸易禁止和限额等定量措施”。但是在总协定第 20 条的“自由贸易的一般特例”中，对上述原则规定的适用进行了豁免，构成了“一般例外条款”。在第 20 条中，与环境有关的例外为第 20 条的（b）项和（g）项。在第 20 条（b）项中，允许把那些“为了保障本国人民、动植物的生命或健康采取必要的措施”作为例外，在第 20 条（g）款中，“为有效保护本国可能用竭的自然资源，以及与国内限制生产与消费的措施相结合而采取的措施”同样可以成为最惠国待遇和国民待遇原则的例外。^[13]

GATT1947 没有直接描述环境问题，东京回合有所涉及⁸，而在关贸总协定基础上建立起来的世界贸易组织对环境问题给予了更大的关注。《建立世界贸易组织协议》将可持续发展和环境保护确立为新的多边贸易体制的基本宗旨之一，这是对关贸总协定的重大改进。该协议的序言指出：“缔约方在处理他们的贸易与经济关系方面，应基于提高生活水平、保证充分就业和大幅度稳步提高实际收入与有效需求，扩大货物与服务的生产与贸易，同时按照可持续发展目标使世界资源得到最优利用，并以与处于不同经济发展水平的成员方的各自需要相适应的方式，求得既保护和保存环境，又增强保护和保存环境的手段”。在这一表述中，前半段除增添了“服务”一词外，原封不动地重抄了关贸总协定的前言。后半段则直接指明了可持续发展和环境保护的目标与原则。

2.2 《技术性贸易壁垒协议》(TBT 协议)⁹ 中有关环境保护的规定

WTO 协议除了保留 GATT 的上述规定外，在附件 1《技术贸易壁垒协议》中对原来 GATT 中《技术贸易壁垒协议》作了大量补充和修改，旨在通过鼓励使用国际合格评定标准，确保对包括包装、标记和标签等要求在内的各项技术规章和标准及其评估程序可能对国际贸易带来的非关税壁垒加以约束和限制，防止一些国家通过制定过高的技术标准、苛刻的包装和标签要求、不合理的检验和检疫措施来限制国际贸易。WTO/TBT 协议序言规定：缔约方“认识到在下述措施符合以下要求的情况下，即这些措施不得作为对具有同样情况的国家的任意或不合理歧视，或作为对于国际贸易的隐蔽限制的一种手段的情况下，不得阻止任何国家采取必要的措施来确保其出口货物的质量，或保护人类、动物或植物的生命或健康，保护环境，或阻止欺诈行为。”WTO/TBT 协议第 2 条第 2 款又规定了一项例外即“为保护人类健康或安全、动物或植物生命或健康或保护环境”而采取的措施可作为为合法目的使用的技术规定而得到豁免。

2.3 《动植物卫生检疫措施协议》(SPS 协议) 中有关环境保护的规定

WTO 协定的另一附件是 SPS 协议(Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures)，它负责管理用来保护人类、动植物生命或健康的措施。¹⁰ 根据国际法，一国对进口的物品另行卫生检疫，是一国主权利利的体现，也是国际贸易正常交易的条件之一。协议允许为保护的采取必需的措施。但第二条强调：“成员国应当确保任何环境卫生或植物卫生措施只应用于保护人类、动物或植物生命或健康，并以科学原则为基础”。若无充分的科学证据就不应再实施这种卫生措施，除非按照第 5 条第 7 款规定的条件采取了临时措施（第 5 条第 7 款规定了事先通知原则，要求成员国如果提出与国际标准不一致的技术法规或评审程序，必须在适当早的时候事先通知各国并为其提供评论的机会）。同时，SPS 协议第 5 条第 6 款规定：“采取这些措施时，成员国应当确保这些措施对贸易不造成过分的限制，要考虑技术和经济可行性”。

SPS 协议并非专门的针对环境问题的协定，但其内容相当部分与环境保护密切相关。从上

面的文字中不难看出,该协议中采取必要的卫生与植物卫生措施的目的与环境保护的目标是完全一致的,也就是说:为了保护环境可以采取必要的措施。

2.4 《农业协议》¹¹ 中有关环境保护的规定

WTO 协定附件二对某些可以免除削减义务的国内支持进行了规定,即通常所说的“绿箱政策”(Green Box Policies)¹²,其中之一便是与环境规划项目有关的国内支持措施。该协议主要涉及农产品的市场准入、国内支持和出口补贴。在市场准入方面,要求以征课关税来取代农产品进口的限制措施,即分阶段实现“关税化”。在国内支持和出口补贴方面,则要求承诺分阶段削减的义务。该协议提出了“农业综合支持量”(Aggregate Measurement of Support, AMS)的概念。凡列入这个量度之内的农业支持措施和开支均应削减,发达国家在 6 年内削减 60%,发展中国家在 10 年内削减 13.3%。最不发达国家可不承担削减义务。但不管是发达国家、发展中国家,还是最不发达国家,凡是属于“绿箱政策”范畴之列的国内支持措施(以保护环境为主要目的措施)则不在削减之列。由此可以看出该《协议》对环境保护问题的重视程度。

2.5 《补贴与反补贴措施协议》(SCM 协议)

SCM 协议(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)将补贴分成禁用和非禁用两大类。非禁用补贴又分为可申诉和不可申诉两类。SCM 协议第四部分规定了两大类不可申诉补贴,即不具有第 2 条规定的专向性的补贴和符合特定要求的专向性补贴。符合特定要求的专向性补贴,是指研发补贴、贫困地区补贴和环保补贴。其中环保补贴是指为适应法律、法规规定的新的环保要求而对现有设施进行适应改建的工程费用进行的补贴。SCM 协议第 8 条对以上这些补贴规定非常详细的限定条件,其中第 2 款(c)项规定:在某些特定条件下,所有成员方为促进现有的生产设施适应新的、能对公司企业加重制约和经济负担的环境法规可以给予补贴。这样,第 8 条第 2 款(c)项将与环保相关的补贴列为“不可申诉”的补贴,即任何成员方都可以采用而别的成员方无权对其采取反补贴措施的所谓“绿色补贴”。

2.6 《服务贸易总协定》(GATS)中的环境保护规定

GATS 规定在 WTO 的附件 1B 中。该协定包括三个方面法律框架,共有 29 个条款;关于自然人移动、金融服务、电讯和航空运输服务等 4 个附件;缔约方在服务业市场准入方面的承诺和减让。GATS 关于一般例外和安全例外的规定也许是与 GATT1994 中的相应条款最为接近。GATS 规定成员有权出于所列目的而采取措施,只要这些措施在实施时不“在情况类似的国家间造成武断的或不合理的歧视,或构成对服务贸易的变相限制”。GATS 所列的例外包括了一些与货物贸易相同的情况,第 14 条明确规定,各成员方对服务贸易的开展不得采用或实施限制性的措施,但是为了保护人类、动植物的生命和健康或为了保护公共道德或维持公共秩序的需要,则可以例外,即可以为保护环境据此而采取必要的限制措施。此外,值得注意的是,总协定同意成立的“服务贸易与环境工作组”(Working Party on Trade in service and Environment),其职责是研究服务贸易、环境与持续发展三者的关系,并提出报告和建议。^[14]

2.7 《与贸易有关的知识产权协议》(TRIPs 协议)中的环境保护规定

TRIPs 协议规定在 WTO 的 1C 附件中。该协议在第 1 条中就指出:缔约方有权在自己的法律体制范围内,决定采取适宜的方法实施本协定的条款。这也意味着在环保方面涉及的知识产权问题,原则上必须遵守本协议和其他有关的国际协定的要求,但其具体措施可自行酌定。一切技术领域中的任何发明,不论是产品发明还是方法发明,只要其新颖、含创造性并可付诸工业应用,均可获得专利。但根据 TRIPs 第 27 条,如果某些产品的商业性开发会对公共秩序或公共道德产生不利的影响,包括对人类和动植物的生命健康和环境造成严重损害,则各成员可以不授予专利。另外,对人类或动物的诊断、治疗和外科手术方法,除微生物外的植物和动物,以及除非生物和微生物外的生产植物和动物的主要生物方法,也可不授予专利权上述几种可以不给专利保护的情

况与环保都有一定的关系。

3 WTO 法律框架下对 TREMs 的立法建议

第一，在 WTO 法律框架下对贸易与环境关系问题作出进一步的规定是其当前的主要任务之一。如前所述，在 GATT/WTO 法律框架下，关于保护环境和解决环境与贸易关系问题已经有所规定。尽管这些规定从形式上来说还比较零散，从内容上来说还不够深入。然而其解决环境与贸易问题的决心是肯定的，这一点从多哈会议的日程也可以清楚看出来。但是，我们不能对 WTO 报过高的期望，以期在 WTO 法律框架下可以完善解决环境问题。WTO 首先是一个多边贸易组织，而不是一个全球性的环保组织。^[15] 在《马拉喀什建立世界贸易组织协定》的《前言》中，WTO 的成员强调了坚持可持续发展的重要性。当然，WTO 成员也认识到 WTO 本身并不是也无意成为一个环保组织。它在贸易与环境领域进行政策协调的职责仅限于影响环境的贸易政策和对贸易有显著影响的环境政策的贸易方面。在处理贸易与环境的关系时，WTO 成员方不认为 WTO 能对环境问题单方面作出回答。但是，它们相信贸易与环境政策可以互补。WTO 的作用是继续推动贸易自由化并确保环境政策不构成贸易壁垒，而且贸易规则也不对充分的国内环境保护造成阻碍。这就决定了 WTO 不可能把解决环境问题作为其主要的工作中心。其所达成的协议也不能期望是对环境保护非常完善的环境多边协议。

还有，在现有的 WTO 法律框架下，到底是需要修改各个协议中有关环境的协定还是重新起草一个关于环境与贸易的协定？从环境与贸易关系问题的迫切性和目前 WTO 多哈会议的行动来看，后者的可能性很大，也是我们所期望的。如果是就环境与贸易关系单独达成一个类似 TRIPs 或者 TRIMs 的专门协定，那么该如何协调这个协定与 WTO 既有协定中的有关环境与贸易规定的关系？

在 WTO 成员国内，各国应当享有制定自己环保法律法规的自由。WTO 法律框架应当允许各国制定自己的环境政策。但是，WTO 成员国也应该遵守下列两项重要的非歧视原则：国民待遇和最惠国待遇。非歧视原则是多边贸易体制的重要基石，它能为安全的和可预见的市场准入提供担保，保护经济弱国不受强国的欺压，同时也使消费者获得更多选择。这应当是 WTO 规定的底线。

第二，WTO 在环境与贸易问题上的立法应当借鉴一些成功的区域协定的成功经验。这里以《北美自由贸易协定》(NAFTA) 为例来加以说明。NAFTA 为在多边贸易体制内解决环境问题提供了许多有益的启示。1992 年 12 月 17 日，美国、加拿大、墨西哥三国首脑签署了《北美自由贸易协定》(NAFTA)。该协定最突出的特点之一就是达成了比 GATT/WTO 更加进步同时对环境保护也更加有利的贸易规则，这一点在其附属协定《北美环境协定》(NAAEC) 中表现得尤其明显。

首先，NAFTA 系统地制定了一套与平衡贸易与环境有关的标准规则¹³。这些标准规则都规定了一个基本前提，即各缔约方有权建立自己“保护的适当标准”，如果一方认为某项产品或服务会带来很大环境危险，就可在非歧视基础上直接予以禁止进口。虽然 NAFTA 通常要求有科学证据表明这种对环境、健康或安全的潜在危险，但对于何种程度的危险是可接受的这一社会价值判断则留给各成员国自己解释，这种社会价值的判断不需科学证据，成员国只需表明其标准是“基于科学理论”，并经过一定的危险产品评估程序。NAFTA 的这一做法旨在防止过分的科学调查阻碍成员国采取有力措施保护环境、健康或安全。NAFTA 允许各国自定标准，但在标准的实施上有一定限制，即“只得在达到其适当的保护水平的必要限度内，”(SPS)，不得造成对贸易“不必要的阻碍”(SRM)。

其次，NAFTA 在处理自身与多边环境协议 (MEAs) 关系问题上作出了示范。国际贸易协定与多边环境协定究竟应当以什么样的关系出现？对于多边环境协定中用于环境目的的贸易措

施，国际贸易协定的有关规定是否并行不悖？一般而言，《北美自由贸易协定》总是优先于其他国际协定的，无论二者之间发生何种冲突，其原因即在于北美这一协定本身包含了关于优先地位的条款，根据条约法的一般原则，在这类条约与其他条约相抵触的场合，该条约自应居于优先的地位。由此，在关贸总协定与《北美自由贸易协定》之间也是《北美自由贸易协定》优先。但是这一原则性规定有个例外，那就是第 104 条¹⁴。按第 104 条及其附件的规定，NAFTA 所列举的三个多边环境协议和两个环境双边协议的相关贸易条款若与 NAFTA 发生冲突时，一方在 MEAs 下的义务“在所冲突程度上优先，若一方为履行该义务有同等效果和合理的方式可供选择，该缔约方应选择与本协议的其他条款冲突最小的方式。”这一规定说明在某些 MEAs 中的条款有必要也有可能免受贸易协定条款的侵蚀，它为在国际层面上以不损害贸易协定的目标为基础推动对 MEAs 有关贸易条款的保障提供了良好范例。对于上述问题，依照 WTO 协定成立的 CTE 并没有作出令人满意的回答。在这种情形之下出台的《北美自由贸易协定》却为处理二者的关系提供了一种新的模式。

北美自由贸易协定是第一个体现环境保护思想、将对环境的考虑纳入其中的国际贸易条约，为 WTO 解决贸易与环境的冲突开辟了新的途径。另外，APEC 和 EU 也有很多值得 WTO 借鉴的地方。

第三，如何看待发展中国家与发达国家、贸易自由主义者与环境保护者的冲突。在多边贸易体制中或者说在整个世界经济一体化中，我们可以发现环境与贸易的问题往往与各个国家的发展程度有不可分割的联系。发达国家的工业化程度非常高，而且经历过环境污染的深刻教训，所以对经济发展中的环境保护非常重视，往往有比较严格的环保标准和环保法规。而发展中国家的工业化程度则相对较低，对环境的重视程度相对来将会比较弱一些，加上发展中国家保护环境和减少污染的技术比较落后，其环保程度要比发达国家落后一些。在这种情形下，如果发达国家对发展中的出口贸易提出非常严格的标准，就会形成国际贸易的另外一种新的非关税壁垒。近年来，我国也经常遭遇到发达国家的这种环境贸易壁垒。所以，将环境与贸易问题、发展中国家和发达国家联系在一起的时候，环境与贸易的关系显得更加对立。在 WTO 框架内，发达国家和发展中国家在环境与贸易问题上的争执将会是阻碍达成统一协定的最根本的阻碍。发达国家如果过分以环境保护为借口而实施绿色贸易壁垒这种非关税壁垒，那么发达国家与发展中国家的多边谈判将变得难以进行。所以，如果 WTO 解决不好这个问题，WTO 多边贸易论坛和贸易自由化的宗旨将会是一句空话。

所以，在解决这个问题时，要适当照顾发展中国家的利益和最不发达国家的利益。《多哈声明》第 33 条明确指出：“我们认识到对发展中国家特别是其中的最不发达国家在贸易与环境领域提供技术援助和能力建设的重要性。我们也鼓励应在国家层面上原意开展环境审查的成员之间分享专业知识和经验。”^[16] 因此，要使贸易自由与环境保护相协调，国际社会就必须采取有力的措施，促进发展中国家经济的发展和技术的进步，以发展推动环境的保护，以环境的改善促进和保证经济的持续发展。达到这一目标的途径，应是发达国家以优惠的条件向发展中国家转让技术，并向发展中国家提供联合国所要求的经济援助款额。

环保者希望在贸易政策的设计中体现对环境的关切，这一点值得理解，例如 NAFTA 从一开始就较好地解决了这一问题。但是一些与环境有关的贸易措施以 GATT/WTO 来衡量无疑对贸易产生限制性作用，导致 GATT/WTO 处理环境问题上存在一定的不确定性。由于 WTO 是一个多边贸易组织，不是一个环境组织，其目的是要维护开放的贸易制度。在处理贸易与环境的关系中，GATT/WTO 一般要将贸易放在首要位置。要求一个存在差异的 100 多个成员的多边贸易体制赋予环境以决定性的地位，意味着 WTO 性质需要发生根本改变。虽然 WTO 同意将贸易与环境问题列入多边谈判日程，但是这并不意味着 WTO 很快能有一条使自由贸易者和环境保护者（另外一个角度上是发达国家与发展中国家）均满意的处理贸易与环境关系的理想方案，贸易与环境问题的谈判将是一个艰难的过程。

小结: 环境与贸易关系问题的突出是人类社会发展到一定阶段的必然要出现的客观现象。贸易自由化和全球经济一体化需要在环境保护中获得进一步的延伸和发展,人类社会的可持续发展使得贸易与环境、人类和自然之间的关系趋于一致。作为全球最大的贸易组织的 WTO,如何实现这些目标,如何协调发展中国家和发达国家在这些问题上的立场,如何防止在关税壁垒外设置更多的非关税壁垒将是其必须要作出的回答,而对与贸易有关的环境措施在 WTO 法律框架下作出界定则是其目前面临的首要任务之一。

参考文献

- [1] 李宝惠. 全球化的十大环境问题[J]. 科学之友, 2001, (2).
- [2] 戴星翼. 环境与发展经济学[M]. 立信会计出版社, 1996.
- [3] 陈建国. 贸易与环境: 经济.法律.政策[M]. 天津人民出版社, 2001. 1.
- [4] 邓炯. 寻求环境与国际贸易规则体系中的妥当地位——“千年回合”贸易与环境问题谈判展望[N]. 国际商报, 1999-2-12.
- [5] GATT, Trade and Environment. Factual not by the secretariat, September 18, 1991. 转引自陈安 主编. 国际经济法论丛:第 6 卷[C]. 北京:法律出版社, 2002. 293.
- [6] WTO and the New Round of Talks[EB/OL]. WTO News, www.wto.org.
- [7] http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm#environment.
- [8] 陈安 主编. 国际经济法论丛: 第 5 卷[C]. 北京:法律出版社, 2002. 85, 87.
- [9] 陈建国. 贸易与环境: 经济.法律.政策., 天津人民出版社, 2001 年 12 月, 第 87 页.
- [10] WTO 第一届部长级会议上提交的《贸易与环境委员会报告》[R]. 第 187-189 段.
- [11] 国家环境保护总局政策法规司. 中国环保法规与世贸组织规则[Z]. 光明日报出版社, 2002. 697-772.
- [12] GATT[Z], 1994. 第 1 条和第 3 条, 第 20 条.
- [13] 龙永图主编. 世界贸易组织知识读本[M]. 中国对外经济贸易出版社, 1999. 153-154.
- [14] WTO. 关于服务贸易与环境的决定[Z].
- [15] 陈晓东. WTO 框架下的贸易与环境问题[N]. 中国环境报, 2001-7-6.
- [16] Draft Ministerial Declaration[EB/OL]. <http://www.wto.org>, 2001-11-14.

Trade-related Environmental Measures under WTO—Focus on the Relationship between Trade and Environment

ZHANG Wanchun

(International Economic Law, Beijing University, Beijing 100871, China)

Abstract: Trade and environment are becoming a hot topic in the international society and have gained increasing emphasis from WTO. Focusing on the relationship between trade and environment, the article analyses the concept of trade-related environmental measures and its content under the frame of WTO.

Key words: trade-related environmental measures; environment-related trade measures; trade and environment; WTO

收稿日期: 2003-5-15;

作者简介: 张万春, 男, 毕业于北京大学。现为北京大学 2001 国际经济法研究生, 中华人民共和国商务部《WTO 经济导刊》实习编辑。通讯地址: (100871) 北京大学 46#1081。

¹ Sustainable development, 可持续发展的概念出现于 20 世纪 70 年代, 1972 年在瑞典斯德哥尔摩召开了联合国人类环境大会。此后, 全球性的环境协议的数量明显增加, 而且条约的内容综合性和严格性程度明显提高, 与此相对应的国家一级环境保护的力度普遍加强。1992 年召开的联合国环境与发展大会更将目光投向环境保护与经济联系的紧密联系中, 提出了利于环境的可持续发展的目标。在学术界, 自从以布伦特为首的世界环境与发展委员会在 1987 年《我们共同的未来》报告中正式提出了“可持续发展”一词。

² GEMIT 的任务为在缔约国要求时审查控制污染及保护环境的措施中的与贸易相关的特定事物, 特别是与 GATT 有关条款、并且与发展中国家有关的特殊问题。根据这一指示, GEMIT 应成员的要求可以召开会议。但是在 1971-1991 年间, 也就是小组成立后的 20 年内, 从来没有成员提出要求, 也就是说 GEMIT 在此期间也未召开过会议。由此可见, 环境与贸易的关系问题此时仍然不是非常突出。

³ 该委员会直属于 WTO 总理事会, 其工作宗旨是: 在不违背多边自由贸易体制的前提下, 负责与贸易有关的环境保护方面的工作, 协调贸易与环境两个领域的各项政策措施, 实现环境保护与贸易持续增长相互促进的目标。WTO 赞同和维护一个公平、公开、非歧视的多边贸易体制和为保护环境与促进可持续发展而采取的行动之间不应有、也不需要有任何政策上的抵触; WTO 愿意在不超越多边贸易体制的权限下, 协调贸易与环境保护中的各项政策。WTO 的贸易与环境委员会将环境和可持续发展的观念纳入到 WTO 的日常主要活动中, 并致力于建立贸易与环境之间的一种建设性的关系, 以求在不损害多边贸易体制公平、公开、非歧视特征的基础上加快环境保护力度, 促进可持续发展。目前, 环境与贸易委员会开展的讨论分 10 个议题来进行, 主要涉及的内容包括: 贸易规则与环境协议间的关系、环境保护与贸易体制、出于环境目的的收费、生态标签、环境与贸易自由化的关系、国内禁止货物贸易问题、环境与《知识产权协定》和《服务贸易总协定》的关系、WTO 与其他国际组织的关系。

⁴ WTO 总干事穆尔在 2001 年 11 月 28 日在香港举行的第 14 届太平洋经济合作会议上发表演讲, 认为“贸易与环境是多哈会议最困难的议题之一”。

⁵ 早在 1999 年 11 月 30 日至 12 月 3 日在西雅图举办的 WTO 第三届部长级会议期间, 美国环保主义者就曾经举行过激烈的抗议游行。

⁶ 实际上, 即使是 APEC 也有时将其所区分的两类措施合称为“环境措施”。

⁷ GATT 的体制性作用已经被 WTO 代替, 作为条约的 GATT1947 后为 GATT1994 所取代, 作为 WTO 法律框架下的附件 1A。

⁸ 比如在东京回合中有关 TBT 中与环境相关的技术壁垒的规定。

⁹ TBT 协定有两个版本。第一个版本产生于 20 世纪 70 年代末期, 是 GATT 东京回合的一个辉煌成果, 由 47 个缔约方签署, 称为 GATT/TBT 协议, 1980 年 1 月 1 日生效。第二个版本产生于九十年代中期乌拉圭回合谈判对 GATT/TBT 协议进行了重要修订, 谈判结束时达成协议, 成为即将成立的世界贸易组织协定之一, 改称 WTO/TBT 协议, 由世界贸易组织全体成员执行, 1995 年 1 月 1 日生效。这里以 WTO/TBT 为例。

¹⁰ 这里有必要区分《SPS 协议》与《TBT 协议》的关系。《TBT 协议》早于《SPS 协议》, 《SPS 协议》吸收了《TBT 协议》的文本结构。两者的根本区别在于各自的管辖范围不一样, 《SPS 协议》涉及食品安全、动物卫生和植物卫生三个领域, 而《TBT 协议》涉及范围更广, 除去与这三个领域有关的 SPS 措施外, 所有产品的技术法规和标准都受《TBT 协议》管辖。由于《SPS 协议》的存在, 《TBT 协议》未涉及 SPS 措施问题。

¹¹ 需要指出的是, 这里的《农业协议》与上文中的 SPS 有密切的关系。乌拉圭回合农业问题的谈判是《SPS 协议》产生的直接原因。《SPS 协议》起初是被当作《农业协议》的一部分谈判的。许多国家担心, 在农产品非关税措施被转换成关税, 从而农产品非关税措施被禁止使用后, 一些国家可能会更多地和不合理地使用 SPS 措施, 《SPS 协议》就是为了消除这种威胁而制定的。《农业协议》中有专门条款规定, 世界贸易组织成员同意实施《SPS 协议》。由此可知, 《SPS 协议》与《农业协议》密切相关。

¹² 为消除许多国家的有利于农业生产者的国内支持政策对农产品市场产生的不利影响, 农业协议对不同的国内支持措施进行分类处理。农业协议把国内支持措施分为两类, 一类是不会引起贸易扭曲, 免于削减承诺的措施, 称“绿箱”政策; 另一类是产生贸易扭曲, 要求各国作削减和约束承诺, 叫“黄箱”政策, “黄箱”中有一类措施不需削减, 被称为“蓝箱”政策。

¹³ 参见 NAFTA 第 7 章和第 9 章。第 7 章第 2 节规定了卫生检疫措施 (SPS),第 9 章规定了除 SPS 和政府采购规则的其他相关标准措施 (SRM)。

¹⁴ 第 104 条规定如下:“1、如果本协定与下列协定中的具体贸易义务抵触: (a)《濒危野生动植物种国际贸易公约》, 1973 年 3 月 3 日于华盛顿制订, 1979 年 6 月 22 日修订, (b)《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》, 1987 年 9 月 16 日于蒙特利尔制订, 1990 年 6 月 29 日修订, (c)《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》, 1989 年 3 月 22 日于巴塞尔制订, 一旦它对加拿大、墨西哥和美利坚合众国生效, 或者(d)在 104.1 附录中所列出的协定。 此类义务优先, 假如一方可以在符合此类义务的同样有效并可合理获得的方式中进行选择的话, 该方应当选择与本协定其他条款抵触最小的一种方式。”