

# 新一轮多边贸易谈判中的 “贸易与环境”问题

——从虾和海龟谈起

中国人民大学 程大为

**摘要** 1999年11月底到12月初在美国西雅图举行的世贸组织第三次部长会议,未能启动新一轮多边贸易谈判达成一致,并决定2000年继续进行磋商。环境与贸易问题是发展中国家与发达国家争论的焦点之一。本文从“虾和海龟”这一典型案例入手,分析了关贸总协定/世贸组织中关于贸易与环境的现有条款存在的缺陷及新一轮多边贸易谈判中可能出现的问题,对如何解决这些问题提出了看法。

**关键词** 关贸总协定/世贸组织 贸易与环境 新一轮多边贸易谈判

继乌拉圭回合多边贸易谈判之后,新一轮多边贸易谈判已拉开帷幕。在世界贸易组织和它的前身关税与贸易总协定50多年的历史,没有真正地讨论过贸易与环境问题。尤其是对不少发展中国家,这个题目似乎还很遥远。本文就从一个典型案例入手,分析现有关贸总协定/世贸组织条款的缺陷和新一轮多边谈判中可能出现的问题。中国有望在今年成为世贸组织的成员,参加新一轮的多边贸易谈判。作为一个发展中国家,中国自然关注贸易与环境问题。

## 一、虾/海龟案例介绍

“虾和海龟”的贸易纠纷是世贸组织近两年所处理的最为引人注目的一起“贸易与环境”案。此案引起了世界范围内的轰动。各种利益团体,例如环境保护组织和商业行会、发展中国家和发达国家、世贸组织和联合国等纷纷发表意见,在国际范围内掀起了一次讨论贸易与环境关系的热潮。

此案的发起方是印度、马来西亚、巴基斯坦和泰国。1997年1月,这四国向世贸组织

状告美国根据其国内环保法(Section 609),禁止从该四国进口虾。美国国内法为了保护濒危动物海龟,禁止从那些在捕捞虾时不使用“海龟排除器”(Turtleexcluder devices, TEDs)的国家进口虾。1991年,美国把这一法律推广到了拉丁美洲国家,要求这些国家在三年内安装“海龟排除器”,美国提供出口“海龟排除器”的方便和技术上的援助。1995年,美国政府开始将此项立法向世界范围内推广。印巴等四国宣称他们在捕捞虾时已经使用了本国技术保护海龟,无法接受强制性购买和使用“海龟排除器”的做法,并认为美国是在运用单边贸易措施,不符合世贸组织的条例。由此引发了“虾和海龟”案。

1998年4月6日,世贸组织发布了裁决公告,认定美国国内法和1994年关贸总协定的第20条不符,应予以修正,而且认为此案已对多边贸易体制构成了不良影响。此裁决遭到了世界环保组织,尤其是美国环保组织的强烈抗议。尽管迫于环保组织的压力,美国不接受裁决,要求上诉,1998年12月,世贸组织仍再次裁定美国违反了世贸组织规则。

“虾和海龟”一案向世贸组织提出了一系列的挑战:首先,一个国家可不可以用本国法律以保护环境为借口实行进口限制?换句话说,“环保”是不是“新贸易保护主义”的一种借口?第二,如果一国不可以用单边行为去处理该类纠纷,就应该遵守国际法规。现有的关贸总协定/世贸组织已经有了体现“环保”的条款,为什么不能被充分地利用呢?其中的症结在哪里?第三,“虾和海龟”一案典型地反映出了发达国家和发展中国家间的冲突。发展中国家环保水平低于发达国家,这是事实;但没钱去买“海龟排除器”,这更是事实。在保护海龟的贸易游戏中,美国企图得到两个方面的好处:要么实现贸易保护,禁止虾的进口;要么扩大“海龟排除器”的出口。由此,在“贸易与环境”的问题上,应如何去平衡发达国家和发展中国家的关系?最后,如果目前的“贸易与环境”的和谐关系尚未体现在世贸组织的协议中,那么以后应怎么做?新一轮谈判该怎么谈?

## 二、案例分析

针对环境和贸易问题,世贸组织必须先平衡的一个矛盾就是:如何既支持环境保护及多边环境协议(Multilateral Environmental Agreements, MEAs)<sup>①</sup>,又保障世贸组织的非歧视原则不受到挑战。1994年关贸总协定第1条“一般最惠国待遇”和第3条“国民待遇”体现了世贸组织的第一个基本原则——非歧视原则。非歧视原则要求成员无论在给予优惠待遇方面,还是按规定实施贸易限制方面,都应对所有其他成员“一视同仁”。另外,1994年关贸总协定的第3条还对一些细节作了解释,例如要求贸易政策应针对进口商品本身。“虾和海龟”一案总的说是美国违背了非歧视原则,而且美国的进口管制是针对“捕捞方法”的,而非商品本身。这是美国败诉的原因。

美国败诉的更重要原因是根据1994年

关贸总协定第20条。而此条款正是关于环保的特殊条例。第20条允许一国使用本国权力去管理贸易,如果这个进口政策的目的是为了保护环境、人类(第20条B款)和自然资源(第20条G款)。由此,美国似乎应该被认定为有理,因为美国是为了保护自然资源(海龟)而使用歧视性政策(禁止虾进口)的。但是,也是根据第20条,一国的贸易政策的运用不应该是武断的和不公正的。世贸组织认为美国的进口管制政策有武断和不公正之嫌,因此裁断美国违犯了世贸组织规则。

美国自然不甘于败在几乎是“文字”的游戏之下。首先向关贸总协定条款本身发动了攻势,认为现有条款没有细致地解释贸易与环境的关系。其次,美国认为世贸组织在解释第20条时没能够参考其它有关环保的国际法规。笔者是支持世贸组织的裁定的。美国保护海龟的初衷不能说有错,但为什么只有美国的“海龟排除器”可以起到保护作用?此要求是有“武断”之嫌。印度等国的反对也有理,为什么美国可以仅凭国内法就制裁其它国家?1994年关贸总协定第20条虽有保护环境的文字,但在具体细节上缺乏解释,也难怪美国不服世贸组织的裁断。由此,我们可以说,现有的关贸总协定/世贸组织条例的确对贸易与环境的关系没有明确的界定,使一些国家得以使用单边贸易措施。另外,世贸组织条款对一些细则,如怎样去衡量一种贸易措施是武断和不公正的,也缺乏具体的规定。因此,总的说来,正是世贸组织条款存在的缺陷,才使一系列环境与贸易案难以解决。

## 三、虾/海龟之外:关贸总协定/世贸组织在环保方面的努力

1991年以前,环境与贸易问题很少得到关贸总协定/世贸组织的重视。1971年,关贸总协定曾建立起一个“国际贸易与环境措施”工作组,但这个工作组几乎在20年中没有工

作过。因此,乌拉圭回合之前,关贸总协定没有很好地界定过贸易条例与多边环境协议的关系。乌拉圭回合之后,世贸组织成立了贸易与环境委员会(Committee on Trade and Environment, CTE),其宗旨就是谋求贸易与环境间的平衡,如研究“多边贸易体系应符合环保要求”、“多边贸易体系的有关规定和环保税、环保收费之间的关系”、“环保对市场准入的影响,尤其对发展中国家的负面作用”<sup>②</sup>等。贸易与环境委员会于1995年进行了多边磋商,但没有任何成绩。原因是发展中国家不主张把环境与贸易联系在一起考虑。在1996年贸易与环境委员会的会议上,欧盟建议为支持多边环境协议,国际贸易法规应允许贸易制裁。此项建议立即遭到印度、埃及和韩国等发展中国家的反对。发展中国家认为,此项建议会使问题的焦点由贸易转向偏重于环境,由贸易应如何为发展中国家开拓市场提供机会转为发展中国家应如何更好地保护环境。总之,直到1996年的世贸组织新加坡第一次部长会议,贸易与环境委员会仍没有解决贸易与环境的关系问题。

应该说,乌拉圭回合之后,世贸组织开始注意环境问题,并签署了《贸易的技术性壁垒协议》和《卫生与动植物检疫措施协议》(Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)。这两个协议虽然不是关于环保的专门协议,但明确表达了贸易应注重环保问题的观点。协议有以下特点:第一,限制了以保护环境为借口的各种非关税壁垒;第二,协议要求各国应对其出口产品执行国际标准,或国际推荐标准;第三,协议,尤其是《卫生与动植物检疫措施协议》允许各国在出于保护动植物安全的目的,在符合一定的特殊条款要求的条件下采用自己的标准。

除此之外,世贸组织还鼓励各国使用环境标签(eco-labeling)。给产品贴上环境标签的意义在于强化环保意识,让消费者自愿选

择对环境无害的产品,从而长期带动对环境有益的商品(Environmentally - freindly products)的生产和出口。欧盟已于1992年推广和使用环境标签,美国目前也使用了多种环境标签。这些标签注明某产品对环境有正、负或中性作用。

1999年11月30日到12月3日举行的世贸组织第三次部长会议未能就新一轮多边贸易谈判的内容达成一致,但在这之前已经决定把农业和服务业作为必谈内容。对贸易与环境问题还未达成一致意见。下面笔者根据现有信息,重点分析一下新一轮多边贸易谈判中关于环境与贸易问题可能出现的谈判框架。

#### 四、新一轮谈判框架的分析和思考

关于新一轮多边贸易谈判中的贸易与环境问题,在大的框架上,谈判的焦点将是南北之争,即发达国家和发展中国家之争。到目前为止,部分发达国家如美国、日本、欧盟和瑞士等已经提交了计划书,这些计划书要求把环境问题列入下一轮贸易谈判中,作为必谈内容。发展中国家G-15(即15个发展中国家集团),在去年8月的会议上表示的基本立场是:环境不是一个贸易问题,关于环境的法律规定已经体现在现有的世贸组织有关条款中了。环境问题应留给多边环境协议和联合国等国际组织去考虑。但G-15赞同贸易与环境委员会应继续其工作。

在新一轮谈判中,环境与贸易问题是南北争论的焦点之一。首先,发展中国家将关注环境保护会成为新贸易保护主义的合法外衣,还会特别强调,贫困才是真正的环境问题。同时,发展中国家认为环保的标准应依据各国的实际情况而定,而不应采用一致的国际标准。发展中国家的这些要求和意见会在一定程度上得到发达国家的关注,但是,在原则和涉及到更多的利益纠纷时,发达国家是

不会作丝毫让步的。其次,更多的细节之争将在发达国家之间展开。由此,我们可以看出,不同国家有不同的考虑。既要协调其间的利益关系又要磨合出一个相对公平的原则,将是世贸组织新一轮谈判中的主要挑战。

通过以上分析,我们对世贸组织贸易与环境问题有了粗略的了解,并对新一轮贸易与环境问题谈判有了大体认识。笔者归纳出以下几点,来回答本文第一部分所提出的问题并阐述自己的一点思考。

第一,既然现有世贸组织存在缺陷和不足,环境问题就应列入谈判日程。只有解决了原则问题,以后的双边贸易纠纷才可能依据国际准则来调解。但是,这并不意味着要讨论所有的问题,也不意味着要把世贸组织变成环保机构。

第二,发展中国家的态度和疑虑是完全可以理解的。发达国家在几十年前就完成了“工业化”,走过了严重的“污染”期。现在反过来要求发展中国家也按发达国家现在的同等标准去做,的确是强人所难,也有“害人”之疑。例如《卫生与动植物检疫措施协议》在某种程度上已经成为发达国家阻止发展中国家农产品出口的手段。从这种意义上说,世贸组织应注意避免使“环境”成为发达国家新贸易保护主义的另一种借口,应注意发展中国家的实际处境。

第三,国际上已经有了较多的多边贸易协议,已经有了不计其数的环境保护组织,如何充分利用世贸组织之外的这些工具,使之成为贸易服务,是个急待解决并应引起注意的问题。笔者认为,多边环境协议将是解决环保问题的最好办法,而世界环保组织将是最有力的机构。贸易不是引起环境问题的唯一因素,因而贸易制裁也就不是保护环境的唯一方法。联合国环境规制已在历史上发挥了比

世贸组织有效得多的作用。从1991年起,环境规制和一些商业银行联合建立了一系列项目,意在鼓励各行业的生产者认识到环境问题的重要性。贸易毕竟是后生产行为,因此环境规制的努力会比世贸组织的贸易制裁要有效得多,更治本。

第四,关于环境标签,世贸组织的贸易与环境委员会应加强管理、宣传和监督使用。首先,为了使环境标签不成为贸易壁垒的一种手段,环境标签应在世贸组织申请使用并注册,以便管理和监督。其次,世贸组织应加强环境标签的立法,使之建立在非歧视原则之上。对贸易伙伴国,应给予最惠国待遇。对国产商品和进口商品,国民待遇原则必须认真贯彻执行。再次,鉴于发展中国家对电子标签的方法还缺乏认识,并无力支持其使用,世贸组织应加强宣传并协助发展中国家开发出成本低、操作简单、可行性较强的电子标签系统。

总之,世贸组织中关于贸易与环境的现有条款是存在不足的。这使贸易政策和措施很容易成为一种单边的、武断的和不公正的歧视手段;也使发达国家和发展中国家的冲突有可能激化;更使世贸组织受困于各种多边环境协议和环保组织之中。如何解决这些问题,发展中国家在即将开始的新一轮多边贸易谈判中,应该作出积极的反应。

#### 注释:

① 世贸组织之外,世界上现有200余个多边环境协议,它们通称为多边环境协议(MEAs)。其中约有20个多边环境协议影响到贸易,例如,多边环境协议规定在某种环保目的下可以使用贸易制裁措施。

② International trade and protection of the environment, The American Journal of International Law, Washington, Apr. 1999.

(责任编辑 毕华嵩)