

与贸易有关的环境保护 问题综述

江 林

垒的削弱,借口保护环境而阻碍贸易进行的现象已相当普遍,环境保护要求作为贸易壁垒的作用正在逐渐地得到加强,这自然就引起了许多关贸总协定成员的严重关注。基于国际贸易与世界环境保护之间所存在的内在联系,为使国际贸易的发展与环境保护的目标相一致,关

与贸易有关的环境保护问题已经成为关贸总协定新的热门话题。这主要是由于:第一,随着经济的发展和人类物质生活水平的提高,人们越来越深刻地认识到保护和改善世界自然环境的重要性。多年来,国际贸易的发展在客观上已经对世界自然环境造成了破坏性影响(例如,化学除虫剂贸易的扩展加剧了土壤、水源和空气污染的扩散)。第二,随着国际贸易传统壁

垒的削弱,借口保护环境而阻碍贸易进行的现象已相当普遍,环境保护要求作为贸易壁垒的作用正在逐渐地得到加强,这自然就引起了许多关贸总协定成员的严重关注。基于国际贸易与世界环境保护之间所存在的内在联系,为使国际贸易的发展与环境保护的目标相一致,关

贸总协定准备作出相应的努力。第三,环境保护要求对于绝大多数企业来说都意味着成本支出的增加,这就在很大程度上影响着企业的市场竞争能力。世界市场上竞争的不断加剧,使越来越多的企业和政府关心起国际贸易中“源于环境保护的不公正竞争”问题。

本文旨在对“与贸易有关的环境保护”这一新问题进行初步的归纳和分析。

一、什么是与贸易有关的环境保护问题

与贸易有关的环境保护问题涉及面十分广泛,对此,目前还没有较完整的归纳。笔者认为在总体上可将其归入“市场准入”、“市场竞争”、“出口损害”和“自然环境破坏”四大项。

(一) 市场准入

在国际贸易中,一旦因环境保护要求而使一国(地区)的产品进入另一国(地区)遇到了障碍,有关的环境保护要求就构成涉及市场准入的问题。这类问题主要包括以下几个方面。

1. 限制污染或破坏自然环境的产品的要求

在国际贸易中,一些含有大量污染或破坏自然环境的物质产品,已经被禁止进入许多国家(地区)的市场。例如,经合发组织成员国已禁止了500多种化工产品的生产和进出口贸易,其中就包括DDT和六六六粉等农药。应该承认,阻止某些对自然环境有严重污染或破坏影响的产品进入国际贸易领域是完全必要的,这不但能够防止世界环境的进一步恶化,而

品和轻纺产品,逐渐培育其参与国际竞争的意识 and 能力。

总之,东、中、西部地区是我国发展出口贸易的三个重要组成部分。它们具有相对独立性,又密不可分,关键在于协调好三地区之间的技术、资源和利益上的差异,互相分工,互相协作。这样,在发展我国出口贸易时既能各展其能又能实现宏观外贸效益。

且也有利于世界环境的改善。然而,对含有污染物质的产品,人们必须考虑两个问题:一是含量有多高(即污染或破坏的程度如何);二是目前所达到的生产技术水平。在国际贸易的现实中,一方面有些产品虽然对自然环境有着巨大的污染或破坏作用,但在目前,限于现有的生产技术水平,人们仍不得不接受它。例如,煤炭作为能源,是造成地球温室效应和空气污染的主要罪魁祸首,但当今世界仍不得不将它作为主要能源。另一方面,某些产品中污染物质的含量因产于不同国家(地区)而有所差异,这就导致了与环境保护要求联系在一起的贸易冲突。此外,还存在着另一种情况,即一些国家(地区)正越来越多地以环境保护为理由,不适当地提高环境保护要求,从而阻止别国(地区)产品进入本国(地区)市场。

2. 与环境保护有关的产品包装要求

国际间因产品包装而引发的市场准入纠纷正在增加。现代商品的包装大多采用塑料,而目前通用技术所生产出来的塑料大多是难以分解的,只有极少数国家具有速解塑料的生产技术,但这种技术离普遍的商业利用还有一段距离。因此,废弃的塑料包装材料在许多国家(地区)已成了难以处理的垃圾,从而也就造成了较严重的环境污染。目前,已经有许多国家(地区)以环境保护为由,对进口商品的包装提出了新的要求(如要求提高可分解性、减少包装材料的使用量等)。这些要求使许多商品进入其传统市场时产生严重困难,贸易争端随之而起。

3. 与环境保护有关的倾销指控

环境保护对世界上绝大多数企业来说都是一项成本负担,对有些企业更是十分沉重的成本负担。环境保护费用对生产同一种产品的企业有时会产生很大的成本差异。例如,在产生大量污水和有害气体的造纸工业中,进行净化处理的企业与不进行净化处理的企业相比,投资总额前者要比后者多30%左右,经营成本前者也要比后者高10%左右。成本的较大差异往往会导致国际贸易中的反倾销申诉。仍以造纸为例,当纸张由无强制净化立法的国家以无

净化成本计价输往有强制净化立法的国家时,进口国按必须进行净化的生产成本计算,就很有可能对进口纸张提出倾销指控。在国际贸易中,这种基于环境保护的倾销指控正在逐渐增多。然而,若要取得同样的环境保护或环境改善效果,各国(地区)间的成本费用也是不同的。这种费用的差异有时还相当大。所以即使完全从保护或改善自然环境出发,与环境保护有关的倾销指控仍有合理与不合理之分。如果指控是以出口国(地区)实际环境保护成本费用为基础,这是合理的;但如果这种指控是以高估的环境保护成本费用为基础,这就成为一种人为的贸易障碍,是不合理的。正是由于存在合理与不合理两种可能和环境保护成本费用计算的困难,与环境保护有关的倾销指控已引起了各国(地区)的严重关注。

4. 与环境保护有关的补贴指控

环境保护对企业是一次成本负担,许多国家(地区)对某些企业给予补贴的做法早已十分普遍。国际社会对国际贸易中的补贴措施也正在加强制约。因此,以环境保护补贴为由对进口商品提出指控,进而限制其进口的情况也就自然地增多。例如,最近美国就以环境保护补贴为由对来自巴西的人造橡胶鞋和来自加拿大的速冻猪肉提出了反补贴申诉。人造橡胶的生产过程会产生大量的废气和污水,而冷冻过程也会对大气臭氧层产生破坏作用,要控制这种对环境的污染和破坏,就必须增加另外的支出。以环境保护补贴为由对进口商品提出反补贴申诉是个比较难解决的问题。因为一方面目前国际上对补贴问题一致认为用于社会发展的国内补贴是合理的;另一方面接受补贴的商品在市场上都具有相应的价格优势,进口国(地区)同种商品的生产者要求采取反补贴行动似乎也是合理的。

5. 对生产方法的指控

许多产品本身及包装对环境并无严重影响,在国际市场上的定价也不构成倾销,而且在生产过程中也无补贴嫌疑,但生产这些产品所采用的方法却在其生产过程中严重污染或破坏

着自然环境。仍以纸张为例,纸张本身及进入流通所使用的包装(多为纸品和木材)对自然环境一般不构成破坏性影响,然而纸张的生产过程却对环境造成严重污染。如果某造纸厂在生产过程中不进行废气和污水的净化处理,尽管该厂为其产品所定的出口价格没有倾销或补贴的嫌疑,但进口国(地区)仍有可能以全面保护和改善全球环境为由,阻止该厂所产纸张的进口。目前,以生产方法为由阻止进口的案例还不多,但随着保护和改善全球环境的呼声不断增高和国际贸易的竞争进一步加剧,以生产方法为由阻止进口的情况肯定会逐渐增多。

(二) 市场竞争

在大多数情况下,出口国的产品都面临进口国生产的同种产品的竞争问题,而两个(或以上)出口国的同种产品进入同一个第三国市场后也都有一个不同来源产品间的竞争问题。与贸易有关的环境保护问题也涉及这类市场竞争。

1. 进口国(地区)市场

在“市场准入”方面因环境保护要求而引发的冲突主要是进口方采取行动制约出口方产品的进入;而当出口方产品已经获准进入进口国市场后,与环境保护联系在一起的市场竞争的冲突就主要表现为出口方反对或制约进口国产品的“不合理的竞争力”。这主要有以下三种情况:第一,出口商指控进口国的有关企业因进行环境保护操作而接受了政府补贴,从而使出口商的产品在进口国市场上处于不利地位,进而指控进口国政府以不正当手段妨碍了国际贸易。第二,出口商指控进口国的同种产品本身对环境具有严重的破坏作用,进而要求进口国制约该产品的生产和销售。第三,出口商指责进口国的同种产品的生产方法严重破坏或污染着自然环境。这虽然是首先使该进口国的环境恶化,但自然环境在全球是一个整体,因而也是

对其他国家(地区)自然环境的破坏,进而要求进口国制约以严重破坏环境的生产方法所生产出来的产品进入其本国市场。

2. 第三国市场

主要情况有以下四种:第一,某一出口方指控其他出口方的产品本身对进口国(进而对世界其他地方)的环境有严重的破坏性影响。第二,某一出口方指控其他出口方的产品包装对进口国(进而对世界其他地方)的环境有严重的破坏性影响。第三,某一出口方指控其他出口方的产品由于省去环境保护投入或接受了其本国政府的环境保护补贴而在第三国市场进行倾销。第四,某一出口方指控其他出口方的产品的生产方法严重破坏或污染环境。

(三) 出口损害

出口损害是指一国(地区)的出口生产因其他国家破坏自然环境的行为而受到了严重损害。例如,河流上游国家大量砍伐森林所造成的土地沙化和洪水泛滥严重损害了下游国家的出口农业;因别国所造成的近海污染对相邻国家的出口渔业造成严重损害;源于某些国家的酸雨对相邻国家的金属制成品出口所造成的严重损害等,都已成为普遍关注的与贸易有关的环境保护问题。

(四) 自然环境破坏

自然环境破坏是指某些国家对外贸易的发展对其他一些国家的自然环境造成了严重破坏。例如,某些国家大量进口和使用严重破坏环境的产品或在发展某些出口产品的生产中严重破坏自然环境,从而使其他国家的自然环境也受到了严重破坏,进而对这些受害国的经济、社会发展和居民健康造成损害。这也是受到国际上普遍关注的一项与贸易有关的环境保护问题。

二、解决这一问题的进展情况

在许多国家(地区)的努力下,目前已经产生了一些改善世界自然环境的国际性条约、协议、守则、宣言及决定等。其中有许多是不具有强制约束力的,只是确定了某些自愿遵守的最低行为标准;但也有一些则为各缔约方规定了明确的义务和责任。具有较强约束力的国际环境保护协议主要有以下几项。

1. 由联合国粮农组织主持制定、并于1980年开始执行的“农药销售和使用守则”

这一守则为各国政府和农药生产企业详细规定了有关责任和行为规范。其宗旨是保护人类、动植物和自然环境免受各种有毒农药的危害,而这种危害在许多发展中国家(地区)里还十分严重。

2. 旨在减少有毒废物排放和为有毒废物跨国界转移确立制约机制的“巴塞尔协定”

这一协定从量和质两个方面为工业废物(包括核废物)排放确立了标准。这将有效地减少工业废物对环境的破坏。现代工业的发展及世界各地环境保护程度不一致,工业废物不顾后果地跨国界转移的情况日益严重。“巴塞尔协定”规定:只有当转移地更为安全、并得到当地政府的同意之后才可实施这种转移。

3. 保护臭氧层的“维也纳协定”(1988年9月22日生效)和控制破坏臭氧层物质排放的“蒙特利尔协定”(1989年1月1日生效)

其目标是在2000年消除氟氯化碳(CFC)和卤碳,在2005年消除四氯化碳。

4. 由联合国环境规划署主持制定并于1987年开始实施的“国际化学品贸易信息交换伦敦守则”

这一守则旨在帮助各国政府(特别是发展中国家)避免因不适当地使用化学品而造成的环境破坏和国民健康的损害。伦敦守则规定:因国际贸易而跨国界运送有毒化学品时,售方必须在装运之前向购方有关机构通报待运品的各种信息,而且待运品还必须符合伦敦守则的

技术质量标准。

联合国已制订计划为解决环境保护问题而作出更大的努力。1992年将召开由各联合国成员出席的“环境与发展会议”,预计这将在建立世界环境保护体系方面产生实质性的成果。

对环境保护问题,关贸总协定所关心的是与贸易有关的环境保护问题,而且在1971年就已经成立了“环境-贸易工作小组”。但由于各成员间的分歧较大,该小组没能正常地开展工作。最近几年来,关贸总协定各成员在“环境-贸易”问题上的意见逐渐接近。在1991年5月29~30日关贸总协定专门就“环境-贸易”问题进行了讨论之后,理事会主席拉兹·E·R·阿内尔指出:对与贸易有关的环境保护问题,各成员都已有了更清晰的认识,而且立场也已相当接近,有关的讨论正在消除某些成员原先对关贸总协定能否在环境问题上发挥作用的疑虑。关贸总协定理事会已要求缔约方全体会议主席卢本斯·李克配罗就以下两个问题继续与各成员协商。

1. 欧洲自由贸易联盟要求“环境-贸易工作小组”重新开展工作的問題。

2. 关贸总协定如何为1992年联合国环境与发展大会作出贡献的问题。

关贸总协定理事会还要求其秘书处为进一步深入讨论与贸易有关的环境保护问题准备有关的基本文件。

关贸总协定中欧洲自由贸易联盟的各成员坚决要求“环境-贸易工作小组”必须在1991年9月底以前重新开展工作。他们指出,该小组的存在是不容置疑的,它有自己的主席和工作日程,现在应该加速关贸总协定解决与贸易有关的环境保护问题的进程。但有些成员则认为,关贸总协定在加速进程的同时,应以渐进的方法稳妥地解决这一问题,而不应该匆匆忙忙地得出结论。

东盟五国认为,由于环境保护要求可以很

容易地被用来强化贸易保护主义，关贸总协定的现有条款实际上为各国以政治或其他理由加强基于环境保护的贸易壁垒提供了方便。他们强调，所有的国家和地区都有权参加对“环境—贸易”关系及本国(地区)与国际社会的关系进行审议的工作。东盟成员建议关贸总协定秘书处所准备的基本文件应包括：1. “环境—贸易工作小组”的背景；2. 国际上现有的环境保护安排(如维也纳协定、巴塞尔协定等)对关贸总协定的现有条款有何影响；3. 关贸总协定对环境问题所做工作的回顾；4. 各国(地区)基于环境保护的贸易壁垒措施清单以及其他对贸易有影响的环境保护措施。

非洲国家已强烈要求关贸总协定尽快通过“在国内市场上禁止或严格限制某些产品销售的决议”(该决议草案目前正在专门工作小组内讨论)。非洲国家强调，这一决议将帮助非洲国家控制有毒产品和工业废弃物对非洲的出口。对于发展中国家来说，与贸易有关的环境保护问题和经济发展问题之间存在着更加难以调和的矛盾。坦桑尼亚代表非洲国家在关贸总协定讲台上发表了意见：“对我们来说发展问题与环境问题结合得更紧密，紧迫的财政需要已经改变了非洲大陆从粮食到出口产品的农业生产方法，这就造成了土壤流失、农田沙化和森林消失。非洲出口商品价格持续下跌又进一步迫使非洲农民更加过度地使用土地，从而更严重地恶化了环境。”非洲国家要求关贸总协定对“环境—贸易”问题的讨论应促进商品价格的稳定、改善贸易条件和取消针对非洲高价值商品的关税升级。也有一些非洲国家指出，某些国家以“忽视森林保护”为由阻止或限制热带木材的进口，这种做法与关贸总协定的原则和规定不相符。

美国支持欧洲自由联盟关于恢复“环境—贸易工作小组”活动的要求。美国认为，环境保护措施对贸易产生越来越大的影响，关贸总协定对这个问题的处理应确保与总协定的宗旨相一致，关贸总协定各成员都应设法解决本国(地区)的主要环境保护问题。

关贸总协定的许多成员指出，虽然在总协定文本中找不到“环境”这一字眼，但有一些条款(如第二十条)在事实上已承认了基于环境保护的贸易措施的合理性及其限度。最惠国待遇、国民待遇、透明度、最低水平的贸易限制措施等关贸总协定基本原则，同样适用于与贸易有关的环境保护措施。因此，许多成员认为现有的关贸总协定条款足以应付因环境保护措施所引发的问题，这就没有必要再制定新的条款。

在关贸总协定的讨论中，一致的看法是：关贸总协定不需要进行制定或协调环境保护标准方面的工作。欧共体指出：“关贸总协定没有能力、也没有必要制定或协调全球环境保护政策。”不过一些北欧国家还是表达了他们的担心，即各国环境保护政策的不一致有可能触发贸易纠纷。他们强调指出，国民待遇原则并不意味着各国可任意援引总协定第二十条来要求进口商品的生产方法与其国内相一致。

发展中国家对承担环境保护和自由贸易义务有许多客观上的困难，发展中国家也一直在强调这一点。对此，一些发达国家也已表示了理解。欧共体表示，在审议与贸易有关的环境保护问题时，关贸总协定应该充分地考虑到发展中国家的现实困难和正当利益。欧共体在强调必须消除各种贸易保护措施的同时，也认为改善全球自然环境的多边努力应该为发展中国家的参与作出某些特别的安排，以帮助发展中国家。