

世贸组织的环保例外 措施及我国的对策

贺小勇 卢苇平

构成 WTO 的 GATT 第 20 条(b)项“为保障居民、动植物的生命或健康所必需的措施”和(g)项“与国内限制生产或消费的措施有效配合,为保护可能用竭的天然资源的有关措施”被认为是为环保而采取的例外措施,这些措施可以偏离 GATT 所规定的最惠国待遇原则和国民待遇原则。但是,对于一些关键词的内涵外延,例如什么是“必需的措施”?什么叫“有效配合”? (b)项适用的地域范围如

何? 由于 GATT 第 20 条(b)项和(g)项规定得并不明确,极易引起贸易纠纷,如美墨金枪鱼案、美泰香烟进口限制案、丹麦啤酒瓶限制进口案以及在 1996 年 12 月新加坡首届世贸组织部长会议上的争论等无不与对这些词义的不同理解有关。

本文通过对 GATT 相关案例的分析,对上述问题的解决提出一些个人的看法并对我国提出相关建议。

一、关于第 20 条(b)项适用的几个法律问题

1. 关于“必需的措施”的解释问题

在 1990 年美泰香烟进口限制纠纷案中,专家小组对第 20 条(b)项的“必需”进行了解释。在该案中,美国认为泰国对进口香烟的限制措施违反了 GATT 第 3 条(国民待遇原则)和第 11 条(取消数量限制原则);泰国则认为,美国香烟在泰国市场上占有很大比例,而香烟的消费则对人体有害,根据第 20 条(b)项的例外,泰国有权采取进口限制措施。

对于第 20 条(b)项的理解,专家小组参考了世界卫生组织提供的专家意见,认为缔约国采取措施减少或限制国内香烟的消费符合第 20 条(b)项的目标,因为该项“清楚表明 GATT 缔约国对居民健康的关心远远胜过对

自由贸易的关心”,但是泰国为保护居民健康而采取的禁止香烟进口措施是否是“必需”措施呢? 专家小组注意到在此案之前讨论过第 20 条(d)项中必需的含义(该项规定为保证某些与本协议的规定并无抵触的法令或条例的贯彻执行所必需的措施),即“任何缔约国所采取的偏离 GATT 规定的措施将会被认为不符合第 20 条(d)项所要求的必需,如果尚有另外的措施可以选择,且该措施可以达到缔约国之目的,并且符合 GATT 的规定或虽不符合 GATT 的规定但对国际贸易限制为最小”。^①美泰香烟进口限制案的专家小组认为第 20 条(b)项和(d)项中的“必需”一词含义应该是相同的。专家小组注意到,为了确保香烟的质量和减少消费量,其他国家采取严

格的无歧视性的标签制度、告示制度或广告制度,这些措施通过政府的控制同样可以达到减少香烟消费量的目标,而且,这些措施对进出口香烟一视同仁,符合 GATT 的规定,且对国际贸易影响较小。专家小组最后认为“泰国应该采取上述措施以达到其保护居民健康的目的,而不应该仅对进口香烟进行限制……”。^②在 1991 年美墨金枪鱼案中,专家小组继续引用美泰香烟案对“必需”的解释“……美国不能证明,其为保护金枪鱼已经用尽了一切可以采用的措施,特别是通过外交谈判签订协议方式,因此不能认为美国采取的措施符合第 20 条(b)项所要求的‘必需措施’,即使(b)项可以适用于域外……”。

上述两案例表明,任何缔约方依据第 20 条(b)项采取环境贸易措施,必须负责证明:为保护居民、动植物生命或健康,没有其他符合 GATT 规定的措施或用尽了符合 GATT 规定的措施,但是仍不能达到其环境目标。

2. 关于(b)项适用的地域范围问题

GATT 第 20 条(b)项允许缔约方为保障居民、动植物健康或生命采取必需的例外措施,该项中的“居民、动植物”是仅指采取措施国国内的居民和动植物还是也包括保护域外的居民或动植物?亦即 GATT 第 20 条(b)项适用的地域范围问题。GATT 的原始条文对

此并无具体解释。在实践中,就有国家以保护域外环境为由而采取贸易措施,其中最为典型的是 1991 年的美墨金枪鱼案。该案的主要争议是因美国根据其《海洋哺乳动物保护法》,禁止从墨西哥进口金枪鱼,其禁令理由为:墨西哥在东太平洋地区捕捞金枪鱼造成大量海豚死亡,为保护海豚这一珍贵海洋哺乳动物,根据 GATT 第 20 条(b)项“为保护……动物……生命采取的必需措施”,对凡采用袋状围网捕捞金枪鱼引起海豚死亡率超过美国 1.75 倍的墨西哥金枪鱼禁止进口。专家小组首先要弄清的问题是(b)项规定的例外措施是否适用于域外。

专家小组注意到,1947 年 GATT 的起草者们之所以拟出第 20 条(b)项主要目的是使缔约国有权为保护国内的生态环境而采取的卫生检疫措施,据“条约的起草历史是对条约解释的一种补充手段”(维也纳条约公约),专家小组认为,第 20 条(b)项所指的地域范围是进口国,并进一步指出“如果允许一国以保护其域外环境为由而采取单方面贸易措施的话,那么,GATT 所确立的多边自由贸易体制将不复存在……”。1992 年的《里约宣言》原则 12 进一步提出“……缔约国应避免为保护域外环境而采取单方面的贸易措施”。因此,第 20 条(b)项适用的地域范围限于采取贸易措施国的域内。

二、关于第 20 条(g)项适用的法律问题

1. GATT 的判例意见

1987 年,GATT 理事会根据美国的要求,成立专家小组审议加拿大根据其 1970 年的渔业法令禁止未加工的鳕鱼和鲱鱼出口是否符合 GATT 第 20 条(g)项的规定。专家小组同意加拿大的观点,即鳕鱼和鲱鱼都属于“可用竭的自然资源”以及加拿大对鳕鱼和鲱鱼生产的限制亦符合(g)项的“对国内生产的限

制”。

但是对于什么是(g)项所规定的为保护可用竭的不可再生资源的“有关措施”和怎样才算与国内的限制措施“有效配合”,专家小组分析认为:“GATT 第 20 条(g)项的目的范围不宜扩大为贸易政策服务,它只不过是保证 GATT 项下的义务不至于妨碍一国为保护不可再生资源所作的努力。因此,尽管一种贸易措施在客观上并不能有效地保护国内资

源,但只要这种贸易措施的根本目标是为了保护国内不可再生资源,就可以被认为是(g)项所规定的有关措施;同时,这种贸易措施也只有当其确是为有效配合国内的限制措施时才能被认为合法”。^③由于加拿大的出口禁令并不一般限制未加工鳕鱼和鲱鱼的供应,只是限制国外对未加工的鳕鱼和鲱鱼的需求,但对国内的需求并不限制。因此,专家小组认为,这种禁令的根本目的不能被认为是为了保护鳕鱼和鲱鱼的数量,也不能被认为是为有效配合国内的生产限制措施。

2. 笔者对 GATT 判例的看法

笔者并不完全赞同专家小组的上述判决。GATT 第 20 条(g)项只是规定“与国内限制生产或消费的措施有效配合,为保护可能用竭的天然资源的有关措施”。根据该项的文义,值得注意的是出口限制措施只要和国内限制生产或限制消费中任一措施项配合就可以了,而不是要和国内限制生产和消费措施相配合,“或”和“和”一字之差,法律含义完全不同(几乎国内的所有中文译本均将(g)译为“与国内限制生产和消费措施项配合,为有效保护可能用竭的天然资源”,其实,GATT 原文为“relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption”)。加拿大的出口禁令是与其对国内的鳕鱼和鲱鱼的生产限制措施相配合的,至于国内消费和需求是否应同时加以限制并不是 GATT 的强制要求。

GATT 专家小组的解释对发展中国家保护自然资源和持续发展十分不利。在国际贸易中,发展中国家以出口低级产品为主,为了防止本国自然资源的耗竭和提高本国初级产品出口向工业品转换,发展中国家往往需要对资源的出口采取限制措施。若严格依据专家小组的解释,发展中国家在国际贸易中将

面临两难选择:要么发展中国家的自然资源不加任何限制供世界各国使用(损害其环境);要么限制其他国家使用的同时也必须限制本国使用(损害其工业)。这种两难选择既不符合国际条约的规定,也不符合国际现实。1974 年联大通过的《各国经济权利与义务宪章》明确了国家经济主权的范围,“每个国家对其全部的自然资源和经济活动享有充分的主权,包括拥有权、使用权和处置权在内,并得自由行使此主权”(第 2 条)。经济主权充分表明了一国对其资源拥有保护(限制过分使用如出口)和鼓励合理使用(如国内发展利用)的权利。经济主权在欧共体与印尼藤料案中得到了体现。

1989 年 1 月,印尼宣布禁止藤料出口,这种出口限制有利于减少对藤木不加限制的开采,同时避免对国内的加工业造成致命打击。欧共体对此诉诸 GATT 理事会,认为不符合第 20 条(g)项的规定。印尼认为:出口禁令符合 GATT 第 36 条第 5 款的规定,“经济结构的多样化和避免过分依赖于初级产品的出口,将有利于发展中国家的经济的迅速发展……GATT 注释表明多样化指提高初级产品的加工程度和发展制造工业”,因此这种出口措施一方面是为了保护国内资源,另一方面又不使国内加工工业的发展受到打击,符合 GATT 第 20 条(g)项和第 36 条的规定。^④有意思的是,就在欧共体向 GATT 起诉要求印尼取消出口限制的同时,它却受到了国内环保集团的压力,要求对那些没有坚持持续发展战略国家的木材予以进口限制。最后使得欧共体不得不申明“不干涉印尼保护其自然资源的经济主权”。

其实,不仅仅发展中国家为保护自然资源而对资源出口予以限制,就是发达国家也是如此。例如,美国 1990 年颁布法律,禁止美国未加工的木材出口。美国贸易代表也不得不承认,这种措施很难判断是以环保为目的还是保护国内的生产者,或许兼而有之。

这表明,专家小组的解释仅仅考虑到自由贸易这一单一目标而忽视环境因素和发展因素是很不切实际的。笔者认为对于这种保护国内资源的出口措施应持较为宽容的态度,特别是对发展中国家。有的学者提出,将来GATT关于资源的出口限制的修改或完善应

包含如下目标:通过加强磋商和通知纪律提高措施的透明度;对出口产品的限制应是防止资源的过度开采和为持续发展战略计划的一部分;其它缔约国对提前通知的出口限制措施提出的意见应予以考虑等。

三、我国应采取的法律对策

1. 对外经贸领域中宜早作有关环保措施的谈判准备

环境问题的严重性已广泛渗透到社会、经济、政治等各个领域,无论是全球性的贸易谈判还是区域性的贸易谈判,都会涉及到环境与贸易的问题。例如,第四次亚太经合组织领导人非正式会议就谈到了环境保护问题,并且将其列为明年在加拿大重点讨论的议题之一;^⑤1996年12月9日在新加坡召开的世贸组织部长会议上,发达国家在议程中就提出了诸如多边环境、多边投资协议、劳工标准、信息技术市场开放等问题;会前,美国以捕捞大虾未采取保护海龟繁殖设施的环境义务为由,禁止中国的大虾进口。有人预测,中美之间经过人权较量、知识产权较量和纺织品贸易配额较量,下一轮也许就是“绿色贸易壁垒”的较量。我们必须充分认识到该问题的迫切性,以便及早作好准备。

2. 深入研究相关案例,维护国家利益

近来,一些国家开始利用环保例外措施抵制我国产品的出口值得注意,因环保措施

作为贸易保护措施,具有较强的隐蔽性和合理性,不易识别,且WTO的有关规定较为原则和抽象,对实施国较为有利。我们要加强对其相关判例的研究,例如对必需的措施的解释、适用范围等问题都是通过相关案例得以解释GATT条文。如忽视对判例的研究,很有可能不真正理解WTO体制下的环保措施实施的各种条件和限制,也就不可能利用国际规范和惯例为我国的对外经贸服务。

3. 利用国际国内法,保护我国环境

近年来,国外危险废物向我国越境转移的事件时有所闻,并有上升蔓延之势。1995年,在珠海、南京、广州、上海、青岛、海南等地均发现洋垃圾进口。甚至在北京,1996年4月,也发现了29个集装箱重达640吨的美国废物。西方发达国家甚至亚洲四小龙也肆意向我国倾倒垃圾,美国的宣传机构甚至不无得意地宣称“中国是倾倒废物最讨人喜欢的地方”。^⑥同时外商对一些重污染产业的投资增长较快。对于这些问题,我国应充分利用WTO的有关规定以及我国《外贸法》的规定,防止危险废物和污染密集型产业进口。

注释:① Panel Report on Section 337 of US Tariff Act of 1930, in BISD 36S/345, para. 5. 26. ② Ernst - Ulrich, PETERSMANN: International Trade Law and International Environmental Law, JOURNAL OF WORLD TRADE, p. 59, vol. 27, Feb. 1993, N.1. ③ 同上第58页。 ④ Vinod REGE, GATT Law and Environment - Related Issues Affecting the Trade of Developing Countries, JOURNAL OF WORLD TRADE, p. 141, 1994. ⑤ 摘自《国际商报》1996年11月26日。 ⑥ 查庆九:社论:中国不是垃圾场,《法制日报》,1996年。