

WTO 责无旁贷——论转基因农产品贸易规则及其制定

袁 宜

摘要: 本文概述了转基因农业飞速发展的态势以及转基因农产品贸易中争端不断、秩序混乱的现状;指出贸易保护主义是引发这场争端的主要原因,而 WTO 现有规则由于缺乏足够的灵活性和适应性,无力对此加以规范,进而提出 WTO 应弥补其在这方面的制度缺陷,担负起制定转基因农产品贸易规则的责任;本文针对 WTO 在对待转基因农产品问题上应该表现出的态度、贸易新规则应该遵循的基本原则以及各方应尽的义务提出了一些设想。

关键词: WTO;转基因农产品;贸易规则

中图分类号: F 752 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2001)05-0032-06

近年来转基因农业发展迅速,与此同时,转基因农产品贸易争端不断,贸易秩序混乱。本文试图揭示隐藏在争端背后的贸易保护主义根源,提出贸易争端源于制度缺陷这一论点,得出 WTO 应该担负起制定转基因农产品贸易统一规则责任的结论,最后针对 WTO 在转基因农产品问题上应该表现出的态度、新规则应遵循的基本原则以及各方应尽的义务提出了一些设想。

一、转基因农产品贸易现状

1. 转基因农业飞速发展 1983 年第一例转基因作物——转基因烟草问世;1986 年转基因作物被批准进行田间试验;1993 年 Calgene 公司研制的延熟保鲜转基因番茄获得美国农业部(USDA)和美国食品与药物管理局(FDA)批准在美国上市,开创了转基因作物商业应用的先河。90 年代中期以来,转基因农业发展神速:商业性种植转基因作物的国家已由 1996 年的 6 个增至 2000 年的 13 个;全球播种面积从 1996 年的 170 万公顷猛增至 2000 年的 4 420 万公顷,4 年增长了 25 倍;转基因作物的全球销售额 1995 年为 7 500 万美元,1999 年达到 23 亿美元,4 年增长了 29.7 倍。2000 年,全球大豆播种面积的 36%、棉花播种面积的 16%、油菜播种面积的 11%、玉米播种面积的 7% 都是转基因作物。全球转基因农业呈现出飞速发展的态势。

2. 转基因农产品贸易秩序混乱 随着转基因农产品全球销售额的激增,进口方开始大为不安。在保护本国消费者利益的大旗下,针对转基因农产品的进口壁垒不断出现。出口方则认为这是一种变相的贸易保护措施,要求进口方取消限制。贸易摩擦由此产生,其中以美欧之间的对抗最为激烈。

由于美国廉价的转基因农产品大量涌入欧洲,对欧洲当地农产品构成了严峻的挑战,为了保护本地农民的利益,欧盟采取了一系列抵制、限制转基因农产品进口的措施。例如,1997年,经过欧洲3个专家委员会的研究,欧盟禁止了转基因玉米的进口,而美国因为没有将转基因玉米与非转基因玉米分开,当年向欧盟出口的全部玉米都受到了影响,出口损失达2亿美元。另据世界观察研究所提供的数字,贸易争端已使美国对欧盟的大豆出口从1998年的1100万吨下跌到1999年的600万吨,玉米出口从200万吨减少到13.7万吨,使当年美国农产品出口损失了将近10亿美元。

在世贸组织协议中,目前尚无专门针对转基因农产品的贸易规则,而与之有关的原则性规定见于《实施动植物卫生检疫措施协议》(SPS)第2条第2款和第5条第7款。

SPS第2条“基本权利与义务”中的第2款规定:“成员方应保证任何卫生或植物检疫措施的适用范围,只是为了保护人类、动物或植物的生命或健康,并以科学原理为依据,若没有充分的科学为依据则无法立足,但第5条第7款的规定除外。”

SPS第5条“危险评估以及合理的卫生或检疫保护程度的测定”中的第7款规定:“在有关科学依据不充分的情况下,成员方可根据现有的有关资料,包括来自有关国际组织以及由其他成员方运用的卫生或植物检疫措施的资料,来临时采纳卫生或植物检疫措施。在这种情况下,成员方应设法获取必要的补充资料,以便更加客观地评估危险,从而在合理的期限内评估卫生或植物检疫措施。”

正是对这两个条款的不同理解和运用构成了这场争端的焦点。以美国为首的出口国认为,由于目前没有科学证据表明转基因农产品对人类健康和环境有不利影响,按照SPS第2条第2款的规定,抵制转基因农产品进口是不适当的,抵制的真正目的是为了为了保护其国内低效率的农业。而以欧盟为首的限制进口国则援引SPS第5条第7款,坚持认为为了保护本国居民的生命和健康,在获得有关转基因农产品长期影响的证据之前,不会给转基因技术发放许可证。双方各执一词,争执不休,国际转基因农产品贸易因此陷入困境。

二、制定转基因农产品贸易规则是 WTO 的责任

1. 保护主义是转基因农产品贸易的主要障碍 迄今为止,各种转基因作物的数千次田间试验以及全球去年4420万公顷转基因作物的商业性种植,并没有提供任何证据说它有食品或环境安全问题。世界各国对转基因农产品的接受程度虽然与各国的文化传统(如:美国人对新事物较为开放和宽容)以及由突发事件构成的背景(如:疯牛病风波已使欧洲人心惶惶,对食品安全性极度敏感)有关,但更多的则是受到各国不同的经济利益的制约。

1996年,美国农民第一次商业性种植了40万公顷转基因作物。2000年,美国转基因作物商业性播种面积达3030万公顷,占全球转基因作物播种面积的68%。由于美国在转基因技术的开发和应用领域一直处于国际领先地位,因此成了转基因农产品自由贸易的积极倡导者。而在欧盟,直到1998年才出现了第一批商业性种植转基因作物的国家,2000年欧

盟国家转基因作物商业性播种面积不足全球总播种面积的0.6%。

在农产品贸易领域,美欧之间的摩擦由来已久。由于欧洲小庄园式农业与美国大农场式农业相比,先天存在规模经济劣势,长期以来,欧盟对美国的农产品贸易一直存在着逆差。因此,当拥有更强竞争优势的美国转基因农产品出现在欧盟面前时,在技术、生产上处于劣势的欧盟为了维护本集团的经济贸易利益,以种种借口封杀转基因农产品的流入便是顺理成章的了。

事实上,欧盟一方面以健康、环境原因禁止转基因农产品进入欧洲市场,另一方面,其自身对转基因作物的研究从未停止过,相反却一直在加强。近10年中,欧盟国家农业转基因研究单位由0增加到480家,并继续呈上升趋势,申报有关项目由每年一项,到1999年434项。这进一步告诉我们,基于经济利益的贸易保护主义是导致转基因农产品贸易受阻的主要原因。

2. WTO 现有规则无力规范转基因农产品贸易 WTO 现有规则中,与目前发生的转基因农产品贸易争端有关的协议是于1993年底结束的GATT乌拉圭回合中达成的《实施动植物卫生检疫措施协议》与《技术性贸易壁垒协议》(仅涉及标签问题)。上述协议所规范的争议只是各国对国际标准化组织所制订的标准的分歧,而未能预见到世贸组织的贸易争端解决机制将会面对技术日益复杂和科学证据不充分的高科技产品的争议。

转基因农业自1996年出现以来,从无到有,发展迅速,其贸易争端始于1997年。因此目前尚缺乏能有效规范转基因农产品贸易的规则。如果以现有的WTO规则来规范这种新产品的贸易,就产生了本文第一部分所描述的双方各执一词的僵局。

3. WTO 责无旁贷 “切实降低关税和其他贸易壁垒,并在国际贸易关系上消除歧视性待遇”是WTO的宗旨之一。而在转基因农产品贸易中,一些国家以种种借口设置贸易壁垒的做法已经严重违背了上述宗旨,WTO对此决不能熟视无睹。

然而现有的WTO规则已经落后于贸易现实的发展,无力对此作出规范。由于WTO的制度缺陷,因而造成了转基因农产品贸易秩序混乱的现状。如果这种状况持续下去,不仅不利于国际贸易的发展,更有益于WTO的形象。

虽然联合国生物安全问题国际会议于2000年1月28日通过了《〈生物多样性公约〉的卡塔赫纳生物安全议定书》,其中涉及到转基因产品越境转移的问题,但是该议定书在序言中明确指出:本议定书不能改变其缔约方在其他国际协议下的权利和义务,议定书本身也不从属于其他国际协议。况且该议定书与WTO有关协议(如SPS)在关于贸易壁垒的认定基础、预防性限制措施的采取、社会经济因素的考虑以及强制性标签制的实行这4方面存在直接的冲突,这可能会进一步加剧转基因农产品贸易领域的混乱状况。

看来,只有通过WTO召集一轮关于转基因农产品贸易的多边谈判,达成一个单项贸易协议,才能从根本上规范转基因农产品贸易。对此,WTO责无旁贷。

三、关于转基因农产品贸易规则的一些设想

1. WTO 应该客观对待转基因农产品这一新生事物 转基因农产品问世尚不足20年,商业性种植才刚刚5年,与一切新生事物一样,它也带有一定的风险,比如,转基因农产品对人类健康、生态环境的影响,尤其是长期影响的不确定性。因此,对转基因农产品加强

监管是完全必要的。然而,正如中国农业部基因工程安全委员会委员贾士荣所指出的那样,安全性是一个相对的和动态的概念,任何时候食品供应都不可能100%安全,100%缺乏有害影响的证据是从来不可能达到的。因此,要获得转基因农产品100%长期无害的证据,这在科学上是不可能的。如果坚持要这么做,无疑是对这种新生事物的扼杀。

转基因农业是未来农业极具诱惑力的一个发展方向。根据WTO《农业协议》中关于“绿箱政策”的规定,政府对转基因农产品的研发、技术推广及咨询、检验服务所给予的财政补贴可以长期合法施行,这使得转基因农产品研发初期巨额的科研开发费用、检验评估费用得以分担,确保了转基因农产品种植低成本的优势能最终转化为价格优势。随着各国按计划对农业黄箱措施以及出口补贴进行削减,转基因农产品的成本优势必将进一步突现。

目前,基因工程还处于起步阶段,抗病、抗干旱、抗除草剂等特性的直接受益者是农户。基因工程的长远目标是培育抗逆、品质优良、营养价值高的作物,这时消费者将直接受益。可见转基因农产品的潜在市场将极为广阔。

此外,据联合国估计,到2050年全球人口将达到90亿,为了避免爆发人类的生存危机,依靠转基因技术培育出性状优良、高产的农作物已是刻不容缓。

由此可见,全球转基因农业的发展、转基因农产品贸易的开展将不可逆转。对此,WTO应该积极加以引导,制定相应的贸易规则,在加强监管的同时,对成熟的转基因农产品的贸易予以扶持,努力消除该领域的歧视和保护行为。

2. 制定转基因农产品贸易规则的基本原则 WTO现有的原则与规则大多是针对既有的贸易产品和贸易争端制定的,在处理转基因农产品等新生事物的贸易纠纷时,往往显得力不从心,从而使WTO自身陷于被动。因此在新技术、新产品层出不穷的今天,WTO必须对既有的原则加以灵活应用并予以创新,增强自身的包容性和适应性。

在提高安全性的前提下,既能平衡各方的利益,又能推动贸易的发展,这应该是WTO制定转基因农产品贸易规则的宗旨。为了实现这一宗旨,WTO应坚持以下6项基本原则:

(1) 提高安全性原则。WTO应鼓励转基因技术的拥有方,同时也是转基因农产品的出口方,首先在其境内自行推广转基因农产品的生产,尤其是销售。

转基因农产品在内销市场上对传统农产品的替代程度无疑是其优越性、竞争力,尤其是其安全性的最佳证明,而且目前能够生产并出口转基因农产品这种高科技产品的国家主要是发达国家,这些国家都有一套严格的审批制度和检疫制度,并对国民健康高度重视,因此,在新技术拥有方境内首先推广该技术的做法能基本确保进入国际贸易领域的转基因农产品的安全性。

(2) 非歧视的市场准入原则。WTO成员方在转基因农产品的市场准入标准上应实行国民待遇和最惠国待遇(包括在关税同盟或自由贸易区的成员与非成员间)。既然一种转基因农产品已在境内获准销售,势必已经通过了当局有关机构的各项检测。要是对该产品的进口再实行限制,必定属于贸易保护主义行为,应该严加制止。

(3) 贸易逐步自由化原则。由于转基因农产品具有巨大的竞争优势,尤其是成本优势,必将对进口方的农业形成较大的冲击,因此为了避免进口方因利益突然受损而抵制新规则的制定和实施,转基因农产品贸易应遵循逐步自由化原则,使进口方有时间针对新形势作出调整,这样既能平衡进出口双方的利益,又能确保转基因农产品贸易的稳定性和可预见性。

(4) 公平竞争原则。“最终纠正和防止世界农产品市场中存在的种种限制和扭曲现象”

是 WTO《农业协议》所追求的长期目标。转基因农产品天生具有价格优势,因此有条件成为率先消除贸易扭曲的农产品,实现各国间的公平竞争。在转基因农产品贸易中,必须杜绝出口方的倾销行为以及绿箱政策之外的补贴行为,同时进口方不得采用关税(含关税配额)之外的贸易壁垒,由此建立起一个公开、公平和低扭曲的贸易体制。

(5) 鼓励国际间技术合作与转让原则。对新技术缺乏足够的了解以及对技术垄断的担忧是进口方抵制转基因农产品的重要原因。国际技术合作与转让能使参与方拥有足够的信息对新技术进行风险评估,并摆脱对技术垄断的担忧,在一定程度上保障了各方的经贸利益,从而减少贸易争端的诱因。

(6) 例外原则。1) 严禁尚未通过国内有关政府机构的安全性测试、未取得非监控状态下生产许可证的转基因农产品的出口,从而杜绝将其他国家,尤其是发展中国家及其人民作为试验品这种不人道现象的发生。2) 允许进口方针对突发事件采取临时性的保护措施。例如,当有关机构发布某转基因农产品有害的初步研究结果以后,允许进口方在 WTO 对该产品的最终评审结果出台之前,暂停该种转基因农产品的进口。3) 允许进口方在转基因农产品进口量激增、进口价格下降致使其国内农业遭受严重损害的情况下,援引 WTO《农业协议》的特殊保障条款。

3. 有关各方应遵循的一些规则 出口方、进口方和 WTO 应尽的义务和责任如下:

(1) 出口方应尽的义务: 严禁被例外原则:1) 所禁止的转基因农产品的出口。对于成熟的转基因农产品,在现阶段,笔者建议采取自动出口限制措施,出口限额是国内同种产品上年内销量的一定百分比,并制订取消限额的时间表。在一种转基因农产品上市后,随着时间的推移,其对健康、环境长期影响的不确定性将大大减少,因此,出口限额应该逐步增加,最终完全取消限额。杜绝转基因农产品的倾销行为、出口补贴行为以及不符合免除标准的国内支持行为。出口的转基因农产品原则上必须加贴提示性标签,以保障进口国消费者的知情权。出口方有义务向进口方有关机构提供贸易转基因农产品的详细资料,以供进口方进行风险评估。此外,出口方应考虑发展中国家进口方,特别是最不发达国家进口方的特殊需要,向这些国家提供技术和金融合作,协助其建立相应的检疫机构、培训检疫人员。

(2) 进口方应尽的义务: 进口方不得禁止本国境内已经许可销售的转基因农产品(包括本国生产的和从第3方进口的)从其他成员方处的进口。实施无歧视的保障措施的。在短期内允许进口方对转基因农产品设置进口全球关税配额,在保证一定的最低市场准入量的同时,对进口方目前尚难承受的进口量加以高关税约束,并制订取消市场准入限制的时间表,以此作为缓冲。在国际性安全标准尚未出台之前,各国可以根据各自所能接受的风险水平设定合理的安全保护程度。但其风险评估的标准、考虑的因素和采用的程序应具备可操作性,并为其他成员方所充分了解。进口方必须严格执行 WTO 有关知识产权保护的协议,对出口方提供的贸易转基因农产品的相关资料的机密性予以切实保护。

(3) WTO 应负的责任: 1) 加快国际性安全标准的制定。目前还没有适用于转基因农产品卫生检疫和风险评估的国际标准,而制定这样一套标准是解决转基因农产品贸易领域纠纷的根本途径。因此应由 WTO 农业委员会和动植物卫生检疫措施委员会牵头,会同有关国际组织,如联合国粮农组织和世界卫生组织所属的食品法典委员会,多方通力合作,组建由转基因技术领域的权威组成的专家组,结合有关国际公约的相关内容,并参考转基因农产品领域专业机构的建议,尽快制定出转基因农产品贸易的国际性安全标准,从而从根本上解决

转基因农产品的贸易争端,并使 WTO 仲裁机制在这一领域的作用得以恢复。2)鼓励并推动转基因技术在国际间的合作与转让,尤其是发达国家与发展中国家间的技术合作与转让。3)监督各项原则的贯彻,对违规方加以严惩。

(作者单位:华东师范大学)



参考文献:

- [1] 汪尧田、周汉民编著《世界贸易组织总论》,远东出版社 1995 年版
- [2] 汪尧田编审《乌拉圭回合多边贸易谈判成果》,复旦大学出版社 1995 年版
- [3] 世界贸易组织秘书处编《乌拉圭回合协议导读》,法律出版社 2000 年版
- [4] 贾士荣《转基因作物的安全性争论及其对策》,《生物技术通报》1999 年第 6 期: 1~7
- [5] 杨昌举《标明特殊身份——转基因食品安全隐患与标签论争》,《国际贸易》2000 年第 7 期: 10~14
- [6] 李文成《转基因产品——国际贸易争端的新领域》,《国际贸易问题》2000 年第 6 期: 39~43
- [7] 梁志成《关于转基因农产品的多边贸易问题》,《国际贸易问题》2000 年第 10 期: 27~30
- [8] J. E. Van Zanten, A. F. Krattiger and R. A. Hautea, *Food Biotechnology: European and North American Regulatory Approaches and Public Acceptance: A Traveling Workshop*, ISAAA Briefs No.18-2000, ISAAA, Ithaca, NY. 22pp, <http://www.isaaa.org/>.
- [9] Peter W. B. Phillips and William A. Kerr, *Alternative Paradigms: The WTO Versus the Biosafety Protocol for Trade in Genetically Modified Organisms*, *Journal of World Trade* 34(4): 63~75, 2000.
- [10] C. Ford Runge and Lee Ann Jackson, *Labeling, Trade and Genetically Modified Organisms: A Proposed Solution*, *Journal of World Trade* 34(1): 111~122, 2000.