

SPSs 对国际贸易的妨碍及衡量

文 娟

摘 要: 自由贸易无法有效保护人类和动植物的生命与健康安全,纠正这一市场失灵是 SPSs 的合理经济借口;虽然,理论上的最佳解决途径是开展国际合作和在全球范围进行制度安排,然而国际谈判费用和交易费用非零以及谈判中的“搭便车”现象大大削弱了 WTO/SPS 协议的全球规制效果。现实中,SPSs 及其制度安排已经成为有效的贸易保护工具;比较贸易量的变化和产品遵从成本,可以初步区分保护和保护主义的界限。

关键词: SPSs; 产品安全; 市场失灵; 制度安排

中图分类号: F741.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2003)03-0028-06

一、WTO 对 SPSs 的规则性定义

卫生与植物卫生措施(Sanitary and Phytosanitary measures),简称 SPSs。WTO《实施卫生与植物卫生措施的协议》(简称 SPS 协议)将 SPSs 定义为用于下列目的的所有措施^①:(1) 保护成员领土内的动物或植物的生命或健康免受虫害、病害、带病有机体或致病有机体的传入、定居或传播所产生的风险;(2) 保护成员领土内的人类或动物的生命或健康免受食品、饮料或饲料中的添加剂、污染物、毒素或致病有机体所产生的风险;(3) 保护成员领土内的人类的生命或健康免受动物、植物或动植物产品携带的病害,或虫害的传入、定居或传播所产生的风险;或(4) 防止或控制成员领土内因虫害的传入、定居或传播所产生的其他损害。WTO 对于 SPSs 的规则性定义表明 SPSs 追求产品安全以保护两类对象的生命和健康:作为买方的消费者和与交易无关的动植物,是环境保护的子集合。

为了达到上述目的,SPSs 可以使用三类办法限制进口。其一,全面或部分禁止进口,在
~~~~~  
全体成员而言都将是一种损害。因此,在整个社会倡导诚信的今天,企业作为经济社会的主体,更应树立良好的诚信形象,在企业界建立完善的商誉制度,如我们在前面所提到的建立企业信用等级评定制度,由专门的机构对其资信进行评定,建立企业信任度档案管理,对于参与虚拟企业运作后资信较差的企业可录入黑名单,供其他企业选择合作伙伴时使用,以便对其进行必要的监督与督促,促使虚拟企业更好运行。

(作者单位:南京审计学院)

存在明显重大风险或不确定性风险时采用;其二,技术指定,包括加工标准、产品标准和工艺标准;其三,信息要求,包括标签规则和自愿控制要求。从对贸易的限制程度看,第一类措施对进口产品设置市场准入限制,贸易保护程度最高,第二类次之,第三类最低。按照措施的强制性,SPSs分为政府强制型和厂商自愿型。前者是各国政府对产品技术指标做出的强制性规范;后者是由民间组织或国际机构制定自愿实施标准,如1996年国际标准化组织制定的国际标准环境管理体系ISO14000。强制性措施有较强的政府干预性,对贸易的扭曲效应明显。但是自愿性措施的普及速度加快,产品和地区范围不断扩展,在许多国家,不符合自愿性标准要求的产品也很难取得强制性标准的认可。因此,自愿性措施对贸易的影响不可忽视。

在WTO倡导和推动下,关税和配额的影响普遍下降,国际商品和要素流动的自由化程度大大提高。然而其他一些管理措施,日益成为干扰国际贸易的有效非关税壁垒,卫生与植物卫生措施就是其中之一。正如各种贸易保护理论所分析,包括关税、配额在内的任何贸易管制手段,都会产生效率扭曲,导致一国和世界福利下降,SPSs也不例外,尽管如此,1948年GATT成立之初,就赋予SPSs的合法性。为了防止这一措施被滥用和推进全球贸易自由化,1994年乌拉圭回合贸易谈判结束之后,SPS协议作为WTO一揽子协议之一对各国实施SPSs做出了规范。

## 二、SPSs的经济合理性分析

从经济学的角度看,SPSs可以被定义为:用以管理产品销售的一系列标准,主要目的是纠正与产品生产、流通和消费有关的外部市场失灵。该定义说明SPSs的表面作用是纠正自由市场和自由贸易时的市场失灵。在众多纠正市场失灵的措施中,SPSs属于技术措施的一个子集合。但是,消费者和动植物安全涉及到两种性质不同的市场失灵现象,需要用不同的理论模型进行解释。

### (一) 安全食品市场中的逆向选择

根据诺贝尔经济学奖获得者阿克劳夫(Akerlof)分析,当自由市场中出现交易双方对于交易对象具有不对称信息时,就可能发生逆向选择。假设二手车市场中既供应次品也供应合格品,私人信息不对称表现为车主对车的质量拥有比潜在买主更多的信息,消费者将按照市场平均质量水平给出价格。该价格低于合格品供应商的期望价格,但高于次品供应商的期望价格,因此导致合格产品被次品挤出市场的现象就是逆向选择。逆向选择的结果使市场平均质量不断下降,劣质产品逐渐充斥整个市场,消费者的期望价格越来越低,最糟糕的结局是整个市场崩溃瓦解。

与二手车市场相似,买卖双方对于食品安全同样具有不对称的信息。生产者处于信息优势,消费者处于信息劣势。卖方可以按照安全产品的价格出售不合格产品,而一般消费者对产品所含添加剂、药物残留、病原体等指标及其对身体的危害缺乏了解。由此,交易和消费对消费者的生命和健康构成潜在威胁。尤其,同获取本国生产食品的信息相比,获取境外生产食品的安全信息更难。显然,如果不经跨国交易,存在安全隐患的进口产品就不会对国内消费者的卫生和健康带来危害。

逆向选择源于信息不对称,对症解决办法是增加交易的公开信息。“标签制”通过将食品安全信息公布在产品外包装上,提高信息透明度。由于不同的消费者的消费偏好和风险承担程度不同,所以增加进口商品的信息量而非直接干预市场,是比较市场化的选择。消费者有权利根据自身的风险承受能力做出合乎理性的选择:一部分消费者会自觉停止消费,另一部分消费者为了特殊目的愿意承担较大风险会继续或减少购买。“标签制”对市场产生的扭曲较小,也是得到 WTO/SPS 协议鼓励的管理工具之一。

增加商品的信息量还有助于引导消费习惯。消费者普遍形成食品安全意识和环保观念以后,这种需求偏好信息通过价格机制反馈给生产厂商,迫使后者自愿地改进食品安全标准。但是,并非所有的消费者都能够具备完善的专业知识,并对危害做出恰当的评估。所以,除了“标签制”以外,其他更强制性的政府行为也是重要补充措施,包括禁止进口,进行强制性风险评估和执行强制性技术标准等。

## (二) 进口产品对动植物的潜在风险:外部性

外部性是市场失灵的又一现象。当一个企业的生产活动会直接影响到经济生活中的其他人或者整个社会的福利时,就出现了外部性,如果这种影响减少了其他人或社会的福利,则是负的外部性。负的外部性意味着私人生产给别人和社会带来了生产者不必承担的多余成本,产量和供应将多于社会需求。如果负的外部性发生在一国国内,有效率的解决办法是征收污染税或建立有效率的产权制度,实现外部性成本内在化。这是因为,政府和国内法律拥有绝对权威征收污染税,或者执行强制性的产权制度安排。下面的分析表明,针对贸易流动带来的环境污染流动问题,这两种经济手段却无法有效实施,而最有效的途径依然是由各国政府自行对经济贸易进行干预。

国际贸易对环境可能发生许多负面效应,包括产品输出对动植物生命和健康的危害。在境外特定环境中生产出的产品,容易携带当地特有的病虫害和外来物种,形成对进口国的动植物生命和健康潜在威胁,国际贸易和运输为其扩散提供渠道,进口国及其国民将承担产品潜在的全部损失。对这种特殊的跨国界污染问题,征收污染税或者明晰产权都存在相当大的难度。首先,由于污染发生在领土之外,各生产国政府自己没有足够的动力征税。其次,并不存在一个至高无上的国际法庭,可以代表各国政府征收污染税并进行合理再分配。第三,全球性产权安排也不可行。科斯定理认为如果谈判成本和交易成本为零(或很小),那么通过自愿谈判和自愿交易明确产权归属,可以解决外部性问题并且结果必定是帕累托最优。但是,跨国界环境保护谈判的参与者众多(全球有 200 多个国家),不仅谈判成本和交易成本很高,而且难以避免谈判中的“搭便车”现象,所以很难就保护他国的动植物卫生和健康达成有效的国际协商与合作。即使能够开展国际合作,在目前的情况下,任何国际机构都不具备足够的权威,在一国境内强制实施另一个国家居民对产权的实质性要求。无论将污染的权利或享受安全的权利赋予哪国国民,都是无效的。

可见,在现有的国际政治经济背景中,无法在全球范围内形成与贸易流动有关的有效产权制度。没有相应的制度约束和调节,贸易流动将成为输出和扩散具有负外部性产品的途径,并将这种环境流动的恶果强加给进口国及其消费者。因此,进口国政府通过 SPSs 设置市场准入的技术标准、检验检疫措施、风险评估程序、标签制度等,并由生产商对上述费用负责,这种强制性干预同样实现了外部性的成本内在化。

### 三、SPSs 对国际贸易的妨碍及衡量

SPSs 必然会妨碍国际贸易,这是由其基本制度安排决定的。SPSs 的基本制度安排指措施法规的基本内容,包括:所有相关的法律、法令、法规、要求和程序,特别是最终产品标准;工序和生产方法,检验、检疫、检查、出证和批准程序;各种检疫处理,包括与动物或植物运输有关的或与在运输过程中为维持动植物生存所需物质有关的要求;有关统计方法、抽样程序和风险评估方法的规定;与食品安全直接有关的包装和标签要求等。目前,SPSs 的制度安排具有以下特点:(1) 相似性,即各国的基本制度结构基本相似;(2) 具体内容的国际差异性,即检疫的范围、检疫制度、检疫措施、技术标准、风险评估程序等实质性内容各国存在较大差异;(3) 模糊性、灵活性和针对性,即技术标准和操作方法针对不同的检疫目标灵活变动;(4) SPSs 制度本身繁琐复杂。

#### (一) SPSs 对国际贸易的妨碍

通常,WTO 仅允许一个国家在出现严重的国际收支赤字或符合 WTO 产业保障措施条款的情形下,采取紧急措施限制进口。然而,现实中 SPSs 已经成为各国经常挥舞的贸易限制大棒。SPSs 被用作贸易壁垒的便利性与其制度安排有密切关系。SPSs 是否会妨碍贸易及妨碍程度取决于各国措施差异性程度所导致的自然歧视和实施过程中的人为歧视。

**1. SPSs 的国际差异导致的自然歧视** 各国不同的技术标准和一致性评估程序会自然形成对国内产品保护和对进口产品的歧视。一国技术标准往往反映出一国的组织结构,本国生产商习惯于在这样的结构中经营发展。然而,海外供应商却不得不学习和适应这种完全陌生的操作程序。再加上语言差异、规则不透明和规则易变性,会给进口产品带来特别高的附加成本。此外,进口产品面临的检验检疫程序要比进口国产品更复杂和繁琐,SPSs 所涉及产品主要是储存期短、季节性强的农副产品及其加工品,这些使得即使没有任何内容差异和人为歧视,SPSs 本身也能形成贸易壁垒。

**2. SPSs 实施过程中的人为歧视** 即使一国履行国民待遇和非歧视性原则,<sup>②</sup>执行过程中对国内外产品的主观态度差异也能构成人为歧视:认为进口品的安全风险必定会高于本国国产商品。实际情形是很少国家能够真正贯彻这两个原则。SPSs 标准化程序中的两个独立要素——技术标准和一致性评估程序,是形成人为歧视的关键。(1) 通过制定技术标准对产地不同的同种产品设置不同的数量或质量要求,例如检测产品的抽样数量、成分许可水平、性能临界值等;(2) 用不同的一致性评估程序评估进口商品是否符合本国的技术标准,包括检测方法、许可成分、性能标准等。

这两种歧视有显性和隐形之分。法律法规明确书写出来的标准或程序差异是很容易被观察到的显性歧视;但是,自然歧视和在操作过程中发生的主观歧视行为,比较隐蔽。

#### (二) 贸易损失的衡量

本文仅在此尝试提出衡量 SPSs 对贸易负面影响的初级指标。

**1. 数量标准** SPSs 会对农产品及食品贸易的影响直观地表现为贸易量萎缩,所以根据贸易量变动程度可以确定贸易受损程度。第一,贸易禁止效果:进口产品未达标被直接

禁止进口,或者因措施的实施使进口产品的生产和营销成本大比例增长,以至于实际达到了禁止进口的水平;第二,贸易转移效果:因为对潜在的供应商实施歧视性操作而导致贸易从一国向他国转移;第三,贸易减少效果:成本提高使该国的进口贸易量有所下降;第四,总和效果:上述全部贸易减少的总和用来衡量全部贸易损失,将该损失同实施 SPSs 之前的本国进口贸易量进行比较,用以看出 SPSs 对贸易的总体影响程度。

**2. 成本标准** 无论在 SPSs 实施中是否存在着歧视性,各国的技术标准差异都会给进口产品带来额外的成本附加。额外成本有遵从成本和附加生产成本两种形式。遵从成本指使产品达到进口国的技术性标准而必须支付的改进、检验检疫和评估费用,包括调整产品以符合当地要求,或在进口前和入境前都要求经过一致性评估程序而发生的费用。附加生产成本指技术标准差异和一致评估程序差异给进口产品带来的额外生产成本。例如,出口国厂商为了符合特定的进口市场标准,被迫增加差别性产品生产,因规模下降致使单位成本提高。

遵从成本的资料相对易于收集,可以据此评判一国的技术标准和一致性评估程序是否具有歧视性。如果国内外厂商的遵从成本没有差异,则不存在歧视性,对贸易没有造成妨碍;反之则阻碍了国际贸易。如果遵从成本的差异发生在同质产品(同质产品具有完全替代性)市场中,技术标准和一致性评估程序就上升为绝对贸易壁垒。如果在差异性产品(同类产品但具有不完全替代性)市场中,扣除产品差异性因素后,只有在遵从成本高于进口产品的价格升水幅度时,才构成绝对贸易壁垒。绝对贸易壁垒使得进口产品价格绝对高,意味着完全禁止进口。但是,即使 SPSs 尚未达到禁止性进口的保护程度,额外成本也会大大地削减进口产品的市场竞争力和收益率。

就两个贸易伙伴国而言,进口商遵从成本的高低与两国 SPSs 规则的差异程度成正比。

#### 四、几点结论

(1) 自由贸易和自由市场无法有效保护任何动植物的生命与健康安全,市场失灵是政府出面干预贸易的合理经济借口,并得到 WTO 的许可,尽管这种制度安排本身与 WTO 倡导的世界贸易自由化目标有所抵触。以政府干预解决市场失灵问题是一个公共选择过程,在重新进行制度安排时,政府干预往往不仅不能奏效反而容易造成进一步市场扭曲,形成政府失灵。从经济效率和国民福利的角度看,这种次优选择的结果弊大于利,人们应该寻找新的解决途径。

(2) 产品生产者和消费者之间存在严重的信息不对称、产品生产与其对环境的污染、消费者购买与消费后的反应之间均存在着时滞,所以测度环境污染和消费、使用污染产品所带来社会成本极为困难。这些困难导致了 SPSs 的模糊性、灵活性、具体内容的国际差异性以及措施的繁琐性。这些特点使其既可以单纯为抵消市场失灵服务,也可以轻易地成为限制贸易的有效工具。通过对比贸易量 and 产品成本的变化等工具,可以初步度量 SPSs 对贸易的影响程度,区分某次实施究竟是为了保护人类和动植物生命健康还是在实施贸易保护主义。

(3) 进口产品带来的安全和环境问题是国际商品流动带来的环境流动后果。最佳解决途径是开展国际合作和在全球范围进行制度安排,因为国际贸易协定必定优于单边贸易政策,尤其是有助于避免贸易战的发生。为了尽量将保护生命和健康对贸易的影响减小到最

低, WTO/SPS 协议的很多条款内容都在尽力体现这一精神。例如第 3 条规定“为在尽可能广泛的基础上协调卫生与植物卫生措施, 各成员的卫生与植物卫生措施应根据现有的国际标准、指南或建议制定”, 成员国应“充分参与有关国际组织”。SPS 协议指定的国际组织包括食品法典委员会(CAC)、国际兽疫组织(IOE)以及在《国际植物保护公约》(ICCP)范围内运作的有关国际和区域组织。这些已成为许多国家 SPSs 的主要参照系。

(4) 在减少贸易保护主义者滥用 SPSs 方面, 国际协议只能发挥有限作用。首先, 国际谈判费用和交易费用非零以及“搭便车”现象加大了全球性规制机构对成员国进行协调的难度, 构成全球制度变迁的重大障碍。其次, 国际上并不存在根据公共利益进行选择的过程, 只存在各种特殊利益之间的相互制约。因此, 安全产品的提供及其制度安排的过程是利益集团之间的缔约过程, 其结果取决于各种利益集团的相对力量对比。显然, 发展中国家、小国没有参加地区经济组织的独立国家处于弱势谈判地位。例如发展中国家经济相对落后, 厂商数量和经济规模较小, 技术力量薄弱, 在安全和低价之间更偏好低价。因此, 面对同样的强制性国际标准, 上述经济不对等意味着统一的环保标准隐含着对发达国家的利益倾斜。

与以上结论一致, WTO/SPS 协议中不得不包含一些模棱两可、甚至自相矛盾的规定。例如协调一致原则与允许各国制订自己认为适当措施标准之间的矛盾, 以及“对贸易的消极影响减少到最低程度”、“科学依据”、“适当”保护水平等诸多关键概念缺乏明确定义。可见, 作为协调环境与贸易的制度安排之一, SPSs 还处在国际化、规范化及完善的过程中, 在全球范围内要形成完善的制度尚需要理论和实践的继续深入。

(5) 我国应当在 WTO 法律框架内制订和适度运用 SPSs, 实现安全保护和促进贸易的双重目标。作为发展中大国, 中国的经济刚刚进入起飞阶段, 技术水平相对落后。虽然我国具有农产品及其加工品生产的比较优势, 是这方面的出口大国, 但产品安全系数低。随着全球范围内关税和配额等传统贸易壁垒的大幅度削减, 我国产品出口正面临着越来越严重的 SPSs 和技术障碍。资料表明美国、日本和欧盟等发达国家对我国出口限制最多。同时, 随着经济和收入水平的发展, 国内居民对于生命价值的评价和环境的要求也日益提高。面对这些现实条件和理论结论的约束, 如何有效保护人民生命和健康、维护环境安全、提高本国产品的安全系数、增强相关产业的国际竞争力、促进对外贸易, 将是今后规范和发展我国卫生与动植物检疫工作的意义所在。

(作者单位: 上海财经大学)

#### 注释:

① 见 WTO/SPS 协议附件 A 第一条。

② 根据 WTO 的定义, 国民待遇指对进口产品的要求不能高于本国产品; 非歧视性指对来自不同国家的产品执行统一标准, 即最惠国待遇。

#### 参考文献:

- [1] “The SPS Agreement”. WTO, Geneva: 1995.
- [2] John S. Wilson (2000). “The Development Challenge in Trade: Sanitary and Phytosanitary Standards”. Prepared for WTO committee on SPS standards.
- [3] (1999). “Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on Development Countries”. <http://www.dfid.gov.uk>.
- [4] Bruce Silvergalde (2001) “The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: Weakening Food Safety Regulations to Facilitate Trade?” Center for Science in the Public Interest, USA.
- [5] 冯宪宗, 柯大钢. 开放经济下的国际贸易壁垒—变动效应·影响分析·政策研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2002.
- [6] 金祥荣等. 贸易保护制度的经济分析[M]. 北京: 经济科学出版社, 2001.
- [7] 平新乔. 微观经济学十八讲[M]. 北京: 北京大学出版社, 2001.