

国际贸易中的环境 壁垒与中国农产品出口

顾 春 华

摘 要:近年来,环境壁垒已经成为国际贸易领域中对自由贸易妨碍程度最深的一种贸易壁垒。来自外贸统计数据表明,环境壁垒已经对中国的农产品出口造成了极为不利的影响。本文旨在研究中国的农产品出口屡遭发达国家环境壁垒阻挠的原因以及在 WTO 框架下包括中国在内的发展中国家该如何正视环境壁垒的双重性、如何采取措施来规避环境壁垒、解决由环境壁垒引发的贸易争端进而合法地利用环境壁垒来保护本国的环境和人类与动植物的健康。

关键词:环境壁垒;农产品出口;非政府组织

中图分类号:F 320 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2004)01-0017-06

我国入世一年来农产品出口受到了发达国家环境壁垒的不断阻挠,而且几乎是粮食、蔬菜、畜肉和水产品等各个门类的出口产品全线受挫。就农产品贸易来说,发达国家通过提高技术标准等措施所造成的环境壁垒已经取代反倾销,成为我国农产品出口面临的最大非关税壁垒。

一、环境壁垒的定义及产生原因

环境壁垒,或是绿色壁垒,是指在国际贸易领域里,进口国出于保护有限的自然资源、动植物生命和人体健康等目的,对外来商品或服务的准入加以限制的一种措施。简单地说就是在国际贸易中采取严格的环境保护措施,将达不到一定环保标准的进口产品或服务予以拒绝。至于各国为何选择环境问题作为提出限制贸易活动的理由,笔者认为其动机大致可以概括为以下两种:

第一种动机是源于 GATT 和 WTO 等国际性的贸易组织及其缔结的贸易条约所推动的关税化运动。从 GATT 到 WTO,围绕国际贸易的一个核心问题是将贸易中存在的各种或有明文规定或是随意性较大的限制和阻挠加以关税化,并在此基础上通过双边和多边协商谈判不断削减。一些国家特别是发达国家,在加入国际性的贸易组织遵守消减关税承诺的同时,希望对涌入其国内市场的进口商品加以数量上的控制和质量上的筛选,抑或是对其受

进口商品竞争压力的国内产业加以适当保护,因此就以环境问题为由对不符合环境标准的进口商品予以拒绝。

第二种动机是源于多边贸易协定与多边环境协定的对立。前者倡导全球自由贸易,减少政府的从中干预;而后者反对使用以环境退化为代价的贸易方式来一味追求经济利益最大化,因此它提倡在一定程度上以政府干预的形式对有害于生态环境的贸易行为加以管制。一般来说,物质水平发达的国家对环境的要求也相应较高,这些要求中有很多的一部分是欠发达国家和地区在当前的社会经济条件下所无力承受的。一旦较高的环境标准反映到贸易中来并构成判断贸易活动能否顺利进行的前提,那么这些与环境有关的限制措施就形成了贸易中的环境壁垒。

二、中国农产品遭遇环境壁垒现状

1. 严格的卫生检疫制度 我国冻鸡不符合欧盟卫生检疫标准,欧盟从 1996 年 8 月 1 日开始禁止我国冻鸡进入欧盟市场。欧盟判定我国动植物防疫检疫体系和质量保证体系不符合欧盟规定,随即又于 1998 年 9 月起继续禁止我国向欧盟出口禽肉。

2. 农产品生产和加工技术标准 日本在 1999 年 1 月 16 日出台的最新的《家禽传染病预防实施细则》中规定,中国等 9 个国家的猪羊牛肉及其制品要经过指定设备加热消毒处理后才可进口,这无疑又会增加我国的出口成本。

3. 农药及有毒物质残留量 截至 2001 年 11 月 29 日,日本从我国进口的 3.25 万批蔬菜中,检测出 96 批残留农药超过其食品卫生法规的限量,于是日本从 2002 年 1 月开始严格对我国进口蔬菜的检疫,这便意味着对我国进口的蔬菜延长通关时间,减少保鲜、速冻蔬菜的进口品种。

2002 年年初,欧盟以我国生产的蜂蜜含有氯霉素等抗生素超标为由,中止进口中国的蜂蜜。欧盟的禁令来得极为突然,就连运往欧洲途中的蜂蜜和已经进入欧洲国家零售货架的蜂蜜都遭退回。

4. 包装 1998 年我国输往美国的木质包装由于含有天牛而受到限制,随后加拿大、英国也迅速对我国的木质包装进行限制。

5. 保护动植物物种 1995 年美国食品和药物管理局宣布对中国的虾类制品实行“自动扣留”,原因是我国的捕虾船只上没有安装海龟逃生装置。

三、农产品遭遇环境壁垒的原因分析

1. 内部原因(可控原因)分析 第一,我国出口农产品呈现出优质率不高,出口结构以初级农产品为主的特点。中国出口的农产品不仅质量不高,其加工程度也很低,这已经成为阻碍出口的关键因素之一。我国目前农产品的出口结构约 80% 为初级产品,如我国粮食、油料、水果、豆类、肉类、蛋类、水产品等产量均居世界第一位,但加工程度很低仅为 25% 左右,而发达国家加工品占其总产量的 90% 以上。第二,我国出口企业无法适应发达国家严格的检验标准和程序以及复杂的认证制度。以禽肉进入美国市场为例,出口国和出口国的厂家都必须是经过美国农业部食品安全检验局(FSIS)的认可。为了保证进口禽肉在安

全、卫生和标签符合 FSIS 的特殊规范,FSIS 要对申请进口的国家和厂家进行系统的检测与评估,然后才能给予出口资格。整个认证过程分为文件审核与实地考察。文件审核由技术专家对申请国的有关法律、法规和其他书面材料进行评估,重点审查 5 个关键领域,即污染、疾病、加工、残留及守法经营。如果文件审核过关,FSIS 将派出一个技术专家组进行实地考察,评估 5 个关键领域及检验系统的其他方面,包括工厂设备、设施、实验室、培训项目和工厂的检验工作。发达国家之间在检验程序上相对比较接近,但是我国目前能够通过像 FSIS 这样重重严格关卡的国内企业数量很少。第三,出口地区分布高度集中在发达国家和地区注定了我国农产品出口将愈发艰难,愈加容易遭到环境壁垒阻拦。根据郭培兴教授统计,我国农产品出口市场体现出了高度集中的特征。以 1995~1998 年为例,亚洲国家和地区主要是日本和中国香港,两者占出口总值的 70%,其中约 60% 的蔬菜销往日本。欧洲地区约占 20%,北美一般在 5% 左右,非洲和拉美分别占到 2% 和 1% 左右。问题在于发达国家普遍食品质量、食品安全和环境保护的标准及管制非常严格,这些严格的标准容易对发展中国家的出口构成环境壁垒。

2. 外部原因(不可控原因)分析 第一,我国政府部门对企业农产品在生产环节的质量控制和出口环节的卫生检疫上存在技术手段跟不上的问题。我国海关的检疫现状为:检验手段落后,检验的程序较为复杂,实施过程中还难免会在一定程序上影响农产品的出口,而且技术能力和资金的缺乏可能导致我国在标准的设定上会有些武断甚至不尽科学之处。

2002 年初当日方对我国蔬菜检测加严的消息一传来,担任西兰花检验的台州出入境检验检疫局颇感为难,因为在人员、技术、设备等方面同日方要求存在较大差距,结果导致新的检验程序开展太慢,大量西兰花在口岸积压。欧盟检测出中国出口的冻虾仁中含有 10 亿分之 0.2 克氯霉素,但是这个数据在国内是根本无法检测出的。

第二,我国与农产品技术、卫生、环境标准相关的立法还不尽完善。我国立法中的不足集中体现在以下几点:首先是程序性规则不足。我国动植物检疫和食品卫生的立法中对于行政程序的规定缺乏。比方说《进出境动植物检疫法》中的第 25 和 26 条中规定“经检疫合格的准予过境”,法律赋予了行政机构实体权利但却忽略了对检疫的程序进行程序性的规定。程序的缺乏将很有可能直接导致操作中的争议。其次是标准缺乏或标准过低。我国可以与 SPS 协议衔接的标准规定很少,比方说在《食品卫生法》中规定:“当无国家卫生标准,宣传特殊功能的进口单位必须提供输出国的卫生部门或住址的卫生证明、卫生标准、安全性……”。尽管法律给出了粗线条的规定,但是深层次上的细则规定是缺失的。SPS 协议规定成员国的最低水平应该是执行国际标准,否则就必将遭到进口拒绝,如果我国的法律没有详细规定或规定很低、很空泛的话,国外进口商就可以据此认为我国的标准根本达不到国际标准。最后,缺乏风险评估的制度。因为立法中没有规定这种评估程序,因此我国就缺少一种抵御不合格进口产品,保护国内动植物检疫安全和人类生命健康的有效武器。

第三,欧盟等发达国家往往会突然提高卫生、技术和质量标准,甚至不给予采取新标准的过渡时间,让我国企业和政府部门措手不及。欧洲市场一直是我国蜂蜜出口的主要市场。2002 年 1 月 25 日起,欧盟暂停包括蜂蜜在内的中国动物源产品。欧盟提出,蜂蜜中氯霉素检出含量不得超过 0.1PPB,即 10 万吨蜂蜜中含有 1 克氯霉素,这个标准比原先严格了 100 倍。

第四,发达国家用环境壁垒阻碍国外农产品进入本国市场往往还包含着服务于国内政治目的的动机。就日本以农药残留超标对我国的出口蔬菜严加检验一例来说,其主要目的

是维护不具有竞争优势的日本国内农户的利益。日本政府发动紧急进口限制就是为了争取农户选票的目的。2001 年夏季日本将举行参议院选举,而农场地区的选票则是自民党最大的根据地,自民党想要赢得这场选举的胜利,就必须服从农户的利益。限制从中国进口农产品正可以保护受到外来进口冲击的日本农业。

第五,国际农产品市场已趋于饱和,若再遇进口国经济衰退就更容易引发环境壁垒导致的争端。发达国家率先完成了农业现代化并实现了农业规模化机械生产,使全球农产品总量迅速增加。同时世界对于初级农产品的需求较为稳定所以农产品市场趋于饱和。我国出口农产品以传统的低附加值类型为主,属于替代性产品,容易对进口国家的农产品市场形成冲击。日本和韩国这两个国家是近年来 WTO 贸易争端主要的被诉方,因为 90 年代中期以后,受外界和内部因素的共同作用,其国内经济增长步伐明显放慢,出口下降,国内需求疲软,所以以日本为首的一些国家开始频繁地对中国出口农产品施以环境壁垒的限制措施。

第六,我国农产品价格持续走低。出口农产品价格如果偏低就会被怀疑是低价倾销的嫌疑,因此更容易遭到相应的贸易壁垒报复。近年来,中国国内的主要农产品目前正处于历史上少见的供大于求阶段。据国务院发展研究中心副主任陈锡文先生提供的数据,到 2002 年 8 月,国有部门的粮食总库存仍在 2.5 亿吨以上,多数粮食品种的生产者价格与 1996 年相比下跌了 40%;包括棉花在内的部分农产品价格已经降低至世界市场价格以下。超低的价格十分容易引起对进口国进行倾销的嫌疑,进而导致进口国用环境壁垒等非关税手段采取报复。

四、我国农产品跨越环境壁垒的 10 条对策

发达国家“善用”环境壁垒对发展中国家的出口产品“挑刺”,其根本原因在于他们的技术水平在很大程度上遥遥领先。换句话说,只要具备一定的经济实力和科技条件,每一个国家都可以采用环境壁垒的方法,“合法地”对他国的产品和服务进入本国市场设置一定范围和一定限度的障碍。我国的企业、政府和社会各界应该采取措施对如何提高出口产品抵御环境壁垒的综合实力、如何有效绕开进口国设置的环境壁垒以及如何利用世贸机制对一些不合理的环境壁垒予以反击等问题进行深入研究。

1. 企业角度的对策 第一,出口企业要改变传统的农产品竞争力观念,加快产品质量的升级和出口农产品的结构调整。加入 WTO 以前,有关方面曾经认为我国小麦、玉米等资源密集型农产品面临的冲击大,而蔬菜、水果、畜禽、水产等劳动密集型农产品在价格上有比较优势。但是入世以后遇到的层出不穷的技术壁垒表明,我国农产品劳动力成本低的优势被规模小、技术差、质量低等劣势抵消了。针对这一形势,我国出口企业的当务之急就是要转变竞争优势的传统观念,尤其是要加快提高对初级农产品的加工程度,并在此基础上就产品推陈出新,为国际市场提供互补性较高的农产品。

第二,农产品出口企业应该积极研究国外绿色壁垒及 WTO 中的相关规则,在生产管理方面要借鉴国外成功经验,注重内部质量控制和农药残留监控,努力向进口国家严格的技术标准靠拢。土耳其的食品出口工业十多年来不断克服欧盟日益趋严的环境技术标准的经验证明,对于发展中国家的食品加工出口企业而言,执行发达国家的质量和安全标准能够帮助他们进入发达国家市场、降低生产成本并改善同客户之间的关系,并且更快收回其在食品工

业上的投资。

第三,把握国际农产品市场发展趋势,力求拓宽出口地市场的范围,尝试向更多的发展中国家出口。我国的农产品出口主要方向是包括日本和欧盟在内的亚洲和欧洲的一些发达国家和地区。这些往往都是环境壁垒的发源地,国内市场对于食品的安全卫生方面标准和市场监管可谓异常严格。所以我国企业在致力于提高出口农产品质量的同时应该考虑有步骤地调整农产品出口的地理方向,将重点转向发展中国家和中等收入国家。一方面可以避免苛刻的环境壁垒限制从而延长产品的生命周期,另一主面可以减轻来自发达国家的市场压力,争取缓冲的时间逐步实现产品向环保型的过渡和转换。

第四,研究国际市场的绿色消费倾向,学习国际营销经验,突破环境壁垒森严的发达国家市场。我们只有在充分把握国外环境标准及消费倾向的基础上才能做到生产和营销两大环节同国外市场接轨,有的放矢地提供符合进口国需求的产品。换句话说,如果企业提供的产品和服务在生产、消费和处置等各个阶段能够更加靠近发达国家的环保理念,更加兼顾增加对环境的利益,那么企业就能够同时从贸易中获益。我国浙江省磐安的振农公司采取的办法是建立农产品栽培履历表,每天记录农产品生产、栽培动态,主动让客户参与农产品源头管理,从而有效地攻破了外贸出口的“绿色壁垒”。1995 年该公司出口日本的大葱业务曾因被检测出农药残留量超标而损失惨重。2000 年,振农公司吸取教训,对 200 亩杏鲍香菇基地专门设计了农产品栽培履历表,每天将生产细节逐一记录下来,分门别类编成资料,然后每周都将履历表寄给日本的客户存档。

2. 政府和社会层面的对策 第一,我国政府应充分利用 WTO 规则提倡的绿箱政策和在一定范围内允许的黄箱政策,加大对农业的政策扶持力度。根据国内支持总量测算标准计算,1993~1995 年我国农业处于负保护状态,从农业部门流向非农业部门的资金和资源年均达人民币 1 050.97 亿元。也就是说我国现行的农业政策大部分符合《农业协议》所规定的“绿箱政策”,可以免于减让。截至 2002 年底,统计数据显示中国目前的绿箱补贴占全国全部农产品补贴的 2/3 以上。中国所使用的黄箱补贴只占农业总产值的 3.3%。《农业协议》中规定,发达国家对本国农业的直接补贴不得超过农产品总产值的 5%,发展中国家不超过 10%。中国在入世之时同其他成员国达成的共识是,中国的比例将不超过农产品总值的 8.5%。中国 WTO 谈判代表龙永图曾指出中国今后利用黄箱补贴的空间非常大,可能 10 年里都用不完。因此我国农产品的国内支持存在的困难不大,问题的主要方面是将来要设法增加农业政策的透明度。

第二,我国更应该通过政策的扶持加大投入,推动无公害绿色农产品生产基地的建设,从源头上堵住国外各类形形色色的环境壁垒。发展无公害农业就必须综合整治农副业生产基地,在农、林、牧、渔以及环保、水资源管理等部门强调配合,保证动物源食品的原料、加工、运输各个环节都符合安全卫生的要求。如果没有社会化的合作就无法保证农业生产的每一个环节都达到绿色无公害的目标。

第三,完善与环境相关的立法,加强政府的认证机构建设,为各类农产品建立质量标准体系,并提高政府部门行政的专业性。为了遵守 WTO 的环境规则中所规定的权利和义务,我国首先要加快完善环境资源的法律体系,尤其是涉及贸易方面的环境标准、环境技术、环境管理等一系列法律法规,同时借鉴国外相关的立法制度和立法经验,提高环境法律的可操作性和科学性。其次,我国政府必须加强部门之间的平衡与协调,使得资源和信息能够在更

大程度上实现共享。最后,为了逐步走向立法的民主性和科学性,政府的立法不能只顾及行政管理部门的利益和行政管理的权力,而更应该兼顾公民的环境利益以及公众的参与对于环境资源管理的重要性。

第四,由政府支持并牵头向企业提供防御环境壁垒的信息和途径。政府部门应该组织专门机构,集合信息和科研的资源优势,加强同国际的交流从而对国外各种技术标准、环境制度和认证制度进行深入研究,建立起一整套与环境壁垒信息有关的数据库,及时将信息反馈给有关部门并帮助企业寻求破解国外各类环境壁垒的方法。

第五,针对那些突如其来的没有充分科学依据的进口禁令,以及在进口国家没有根据WTO规则盲目采用环境壁垒实行贸易保护的情况,我国政府应该指导企业及其所在行业积极利用WTO争端解决机制及时采取有力的反击。与此同时,我国也应该有效利用WTO的环境规则,在规则允许的范围内设置合法的环境壁垒保护本国的贸易和环境。

第六,针对那些包含着复杂政治目的的环境壁垒措施,我国应该做到知己知彼并采取相应的手法予以还击。每个国家的政治体制、社会背景不尽相同,由此导致政府意志的空间范围和决策传导都会有着很大的差异。只有充分了解这些政治学背景、结合时政的动态变化才能帮助我们确切、及时地去理解和应对别国的政府行为,通过多边和双边的谈判达到为本国利益服务的目的。

第七,通过发展非政府组织来扩大公众参与机会、提高群众对环境问题的监督意识。国外的非政府组织是将人民利益体现于政府决策的有效途径。在社会生活的各个方面几乎都会有不同层次的非政府组织,这些非政府组织的工作人员可以广泛地深入市民了解他们的意愿和关注,同时利用组织内部同社会各界有识之士的联系,将人们关心的社会问题以及相应的解决办法传达给政府部门,影响他们的决策过程。不仅仅是反映民意,非政府组织还是对于政府行政行为最有力的监督者。他们拥有技术性与政治活动能力很强的专业人员,在法律许可的范围内采取各种手段,对政府部门在立法和执法上的动向进行实时的监督。

在我国的许多大城市,人们随着生活水平的提高也已经比以往任何时候都要关注环境和自身的健康,与此同时以消费者协会为首开展的一些帮助引导消费者购买无公害的绿色蔬菜、拒绝有农药残留的农畜产品的宣传活动已经取得了初步成效。诸如消协等社会性的组织正在帮助将整个社会朝净化生态环境的方向引导。发展公众的环保意识、参与意识以及保障公众参与管理、监督的制度应该成为中国面临的一个紧迫的社会课题。

(作者单位:华东师范大学)

参考文献:

- [1] 罗丹,陈洁.绿色壁垒对我国农产品贸易的影响及对策[J].农村经济问题,2000,(4).
- [2] 程彬,赵大鹏.绿色壁垒对中国畜产品国际贸易的影响及其对策[J].世界农业,2002,(8).
- [3] 王新奎,刘光溪.WTO与农产品贸易争端[M].上海:上海人民出版社,2001. pp. 305~308.
- [4] 蒋珠燕.加入WTO对中国农业的影响与对策[J].农业经济问题,1999,(10).