

# SPS 壁垒的评判标准探讨\*

董银果

**摘 要:** 文章解析了 SPS 兴起的经济学基础,梳理了 SPS 措施与技术性贸易措施及绿色贸易措施的关系,进而根据 WTO 相关规则原创性地提出了评判正当 SPS 措施的 8 条标准,并且分析了这些标准背后隐藏的问题。文章提出,我国针对 SPS 措施和 SPS 壁垒应采取不同的应对策略:积极“遵从”国际贸易中正当的 SPS 措施;向 WTO 争端解决机制“申诉”,运用法律和谈判手段解决 SPS 壁垒;对于我国和其他发展中国家面临的客观“SPS 壁垒”,国际组织应尽快澄清 SPS 协议中的模糊规定,提高 SPS 协议的执行度;同时,国际组织和发达国家要积极援助发展中国家,提高他们的遵从能力,发展中国家也要积极主动参与国际标准的制定,从游戏规则的被动接受者转变为制定者。

**关键词:** SPS 措施; SPS 壁垒; 评判标准; 遵从成本

**中图分类号:** F743      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1006-1894(2009)01-0001-09

加入世界贸易组织以来,中国已经融入到国际分工体系中,越来越多的中国产品进入国际市场,“技术型贸易壁垒”、“绿色壁垒”、“SPS 壁垒”等也在不断影响和冲击着中国制造。Sanitary and Phytosanitary (卫生与植物检疫, SPS) 协定是 WTO 乌拉圭回合通过的一项旨在规范各成员方卫生与植物检疫措施使用和促进国际农产品和食品贸易发展,要求成员方共同遵从的一套规则。近年来,SPS 正在深入地影响着我国的农产品和食品贸易,“动物源产品案”、“禽肉案”、“茶叶案”、“蜂蜜案”、“宠物饲料案”、“毒水饺案”等贸易纠纷频频爆发,据商务部统计,2006 年 SPS 影响了我国 90 亿美元的农产品出口,已经成为我国农产品和食品贸易的主要障碍。痛定思痛,如何应对已成为政府、企业和学者普遍关注的问题。本文认为,首先必须根据现有的世界贸易组织规则对贸易伙伴的 SPS 措施客观评判,一旦确定为“壁垒”,则按照 WTO 争端解决机制的流程进行“申诉”,以期公平裁定。如果判断是正常的贸易措施,则必须积极主动“遵从”,当然遵从成本和遵从能力又是重要变量。

对于 SPS 是否壁垒,学术界普遍采取回避的态度,能看到的文献则归纳为壁垒,如 Beghin and Bureau (2001) 在提交给经济合作与发展组织 (OECD) 的报告中将 SPS 措施划为非关税壁垒的一个亚类;<sup>[1]</sup>Mattoo (2001) 和 Dragan (2005) 也认为 SPS 措施导致国外生产者退出,国内生产者垄断市场,影响了贸易发展,因而属于贸易壁垒;<sup>[2]</sup>黄卫平等 (2001) 认为,<sup>[3]</sup>SPS 措施会产生关税效应,即增加成本、降低出口产品的竞争力,甚至产生贸易禁止效应,是贸易壁

\* 国家自然科学基金 (70873082)、国家软科学基金 (2007GX3D082) 及商务部与中加小农项目基金。  
作者简介:董银果 (1969-),女,教授,博士,主要从事农产品国际贸易、WTO 规则等研究工作。

垒；张亚斌等（2003）认为：由于技术和经济发展水平的差异，发展中国家与发达国家之间形成了难以逾越的技术鸿沟，在多边贸易谈判中，往往是发达国家受益多，发展中国家受损大，各种技术性标准是名副其实的贸易壁垒。<sup>[4]</sup>其实，壁垒和措施存在本质区别，本文旨在根据现有的WTO规则，提出评判正当SPS措施的标准，以便为政府和企业应对国际市场的SPS提供理论依据。

## 一、SPS 措施的内涵界定

SPS措施是指一国为保护食品安全、动物和植物生命健康和安全而设立降低风险的标准、法规和要求，包括最终产品标准、加工和生产方法；产品或食品检测、检验、出证和批准程序；动植物检疫处理；卫生和植物检疫的统计学方法、取样程序和风险评估方法；以及与食品安全直接相关的包装和标签要求。SPS措施是乌拉圭回合以来在食品和农产品贸易中唯一合法的非关税贸易措施。

从理论上讲，政府用标准、法规措施干预市场的目的在于弥补市场失灵，降低交易成本，促进国际贸易的发展。一般而言，政府有许多可供选择的用于弥补市场失灵的政策选择，包括事前措施和事后措施，对于与风险相关的市场失灵，事前措施则可以防患于未然。SPS措施被用来降低国际贸易中的风险，根据政策目标的不同可以将SPS措施划分为3类：进口禁止、技术性规定和信息补偿（见表1）。“进口禁止”是SPS措施导致贸易争端的结果；“技术性规定”是用来提高私人边际成本，促使企业在生产加工过程中达到社会理想的安全水平，用来弥补由于外部性而导致的市场失灵。其具体又可以分为生产过程标准、最终产品标准和产品包装标准；“信息补偿”则是用来弥补由于信息不对称而导致的市场失灵，帮助经营者和消费者实施货币选择，主要包括标签要求和一些自愿控制的要求。

表1 SPS措施所列具体内容分类

| 法规目标 / 政策工具 | 食品安全                    | 动植物健康                           | 自然环境免受外来物种侵害                     |
|-------------|-------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 进口禁止        |                         |                                 |                                  |
| 其中：全面禁止     | 禁止可摄取产品对人类健康的危害         | 禁止进口以排除检疫病虫害                    | 禁止进口以减少引入危害当地物种的病虫害              |
| 部分禁止        | 禁止某种/类产品进口对人类健康的危害      | 季节性进口禁止以减少引入病虫害的风险              | 地区性进口禁止以减少引入威胁当地病虫害的风险           |
| 技术性规定       |                         |                                 |                                  |
| 其中：过程标准     | 对进口食品要求特定时间/温度的制度措施     | 对产品的强制处理以阻止检疫病虫害进入生产领域          | 对当地物种的潜在风险而禁止进口生物技术产品            |
| 产品标准        | 规定特定杀虫剂在园艺产品中的最大残留限制水平  | 为威胁动植物的病原组织的出现建立门槛标准            | 为威胁当地物种的病原组织的出现建立门槛标准            |
| 包装标准        | 对包装技术的规格要求以减少微生物污染发生的概率 | 对进口产品容器密封的要求以减少产地害虫袭击的概率        | 对进口产品容器密封的要求以减少外来有害物种的概率         |
| 信息补偿        |                         |                                 |                                  |
| 其中：标签要求     | 要求标签注明安全操作过程或是否对敏感人群有风险 | 要求标明农作物或包装物的单个项目以减少非法进口品侵袭产地的概率 | 对生物技术产品安全操作的标签要求以使它们不越出划定的市场分销渠道 |
| 自愿要求的控制     | 对自愿卫生要求的控制措施            | 没有可适用的                          | 没有可适用的                           |

1. 资料来源于 Roberts(1998)。

2. 检疫害虫被北美植物保护组织定义为：对威胁的地区具有潜在经济重要性的一种害虫，因而还未出现或者出现了但没有广泛传播而被官方所控制。

Robert 将技术性贸易措施 (TBT) 定义为:<sup>[5]</sup> 统治产品上市销售的法规和标准, 以克服缘于产品生产、分发和销售过程中的外部性导致的市场低效率。这一定义被世界银行、WTO、OECD 等国际组织广泛引用。技术性贸易措施是致力于动植物健康、防止商业欺诈、食品质量和保护环境方面的法规和标准, SPS 是与风险密切相关的技术性措施, 属技术性贸易措施的重要组成部分, 主要用于保护人类、动物、植物的生命和健康。而保护环境、动物福利和保护消费者健康之外的利益不属于 SPS 的范畴, 但可能属于技术性贸易壁垒的范畴 (TBT)。也就是说, 技术性贸易措施的范围更为宽泛, 包括产品质量特性、包装要求、标签规则、广告和销售主张; 还可包括产品在生命周期中的环境、健康、劳工或其他标准。在食品标准方面, 具体涉及到质量条款、营养要求、标签、包装和产品信息以及分析方法。SPS 措施则明确地集中在食品安全事务以及动植物的健康和疫病上, 而且受到科学依据的约束。SPS 措施与技术性贸易措施之间的联系与区别在于: 若以肉类为例, 肉品的生产和检验方法、肉品卫生法典法规、与肉品直接相连的包装、污染物, 杀虫剂残留、兽药残留和污染物的法典标准都属于 SPS 的范畴; 而具体肉类生产规格的法规标准和质量规格 (如畜禽年龄, 脂肪百分比、肉品颜色、肉品种类) 则属于 TBT 条款。当一国希望保护国内食品工业时, 可以根据保护环境、食品生产和加工方法方面的道德要求而成功地使用 TBT 协议, 然而这种理由在 SPS 协议下是不可能成立的。

绿色贸易措施 (壁垒) 随着可持续发展理念的深入而被频频使用, 基本内涵是各国为了保护动植物和生态环境、保持经济可持续发展而设立的贸易措施, 以弥补由于经济外部性而导致环境资源的破坏。这一概念在我国被频繁使用, 而在国外较少出现。绿色技术措施主要包括绿色技术标准、绿色环境标志、绿色卫生检疫、绿色包装制度和绿色补贴。可见, 绿色贸易措施与 SPS 都是技术性贸易措施的子集, 但与 SPS 措施也有交叉之处, 交叉处是那些保护环境免受外来物种影响与破坏的措施既属于 SPS 措施, 也属于绿色贸易措施。除此之外, 绿色贸易措施还包括其他与风险无关的环境保护措施 (见表 2)。SPS 与绿色贸易措施的主要区别是前者主要针对农产品和食品, 而后者主要针对工业品和植物产品。若以转基因产品为例, SPS 关注的是转基因产品是否对人体健康和动植物安全造成威胁和损害, 而绿色贸易措施关注的是转基因产品是否对环境和可持续发展造成危害。

表 2 技术性贸易措施、SPS 措施与绿色贸易措施三者关系比较

| 社会利益主体        | 风险降低措施 (SPS)    | 非风险降低措施 (其他技术措施) |
|---------------|-----------------|------------------|
| 供应者           | 保护动物 / 植物健康     | 产品的相容性           |
| 消费者           | 食品安全            | 质量特性             |
| 自然环境 (绿色贸易措施) | 保护环境免受外来有害物种的影响 | 环境保护             |

资料来源: Roberts, D. (1998).<sup>[6]</sup>

## 二、SPS 措施或 SPS 壁垒的评判标准

在国际贸易中, 措施和壁垒有着严格的界定, SPS 措施是随着经济发展、人类进步而产生的, 目的性明确, 用意良好。这项措施的制定和实施可以很好避免动物疾病、植物虫害的传播, 有利于提高人们的福利, 有利于促进国际贸易的健康发展。但是, 当某些国家为了达到贸易竞争与控制市场目的来实施卫生检疫、技术安全标准的时候, 人们就会深深体会到从“真理到谬误只差一步”的真理性 (黄卫平等, 2001): 只要将制定的卫生检疫措施、技术标准超出正常安全需要的水平, 甚至于达到其他国家无法执行的地步, 原本服务于人类幸福的游戏规则, 就会变成巨大的、无法逾越的 SPS 壁垒。

SPS 措施不同于 SPS 壁垒,根本区别在于该措施是否合法、正当。本文结合 WTO 的《SPS 协议》以及 WTO 争端解决机制在解决 SPS 争议案中强调的原则,提出以下评判标准:

**1. 基于科学依据且为保护消费者、动植物生命安全所必须** SPS 协议 2.2 条在成员方的基本权利和义务中强调成员方的 SPS 措施必须建立在科学依据之上,如已取得的科学研究成果、科学的实验数据等,而且这些措施必须是保护消费者食品安全、动植物生命及环境等必须的减低风险的措施,属于表 1 所列的事前预防措施。也就是说,科学依据是证明一国措施正当化的唯一理由,也是挑战他国措施的依据。欧盟—美国荷尔蒙牛肉案经 WTO 争端解决机制裁决后,宣布欧盟败诉,欧盟受到了美国和加拿大两国的经济制裁,但是始终没有修改其荷尔蒙标准,时至今日,欧盟还在积极寻找权威的科学成果和试验数据支撑其标准的正确性。同时,SPS 协议也强调,成员方所采纳的 SPS 措施必须是保护消费者、动植物生命安全所必须,强调必要性,否则就演变为贸易壁垒。也就是说,颁布的措施是为了保护消费者的食品安全和动植物健康和安全,而不是产业或贸易保护目的,否则就不成为 SPS 的管辖范畴。1998 年欧盟调整黄曲霉素标准,远高于国际标准,世界银行的研究发现:这一调整如果付诸实施,将使欧盟 9 国的每 10 亿人口的死亡率降低了一点四个,但却使非洲 15 个出口国花生出口比执行国际标准时下降 64%,贸易损失达 670 亿美元,<sup>[7]</sup>这显然不是为保护消费者必须采取的措施,而是保护其国内产业。这一评估迫使欧盟不得不将其残留控制量降低了一半。显然,判断成员方的 SPS 措施是否“必须”或“必要”不能从主观出发,而必须是从客观标准出发。客观标准就是风险评估结果和保护成本,即保护成本与保护收益之间的均衡。因此,这一标准其实就是强调了任何 SPS 措施必须是科学依据支撑下且在适度风险水平上的保护,而零风险保护则易成为贸易壁垒。

**2. 经过科学的风险评估** SPS 协议的最大特点就是:确立了科学依据和科学风险评估是正当 SPS 措施的基本原则,也是挑战他国 SPS 措施的依据,并且排除了经济因素对相关风险评估和科学依据的影响,这样就将世界各国放到一个平等的地位。一般而言,风险评估包括 3 个步骤,即风险识别、风险分析和风险管理。SPS 协议 5.1 条在风险评估的定义中还将食品安全的风险评估与病虫害风险评估相区别,并在荷尔蒙牛肉案和澳大利亚鲑鱼案中分别进一步澄清。食品安全的风险评估主要包括两个方面:一是识别,二是评估食品添加剂污染物、毒素、食品、饮料、饲料成分中的病原体对人体健康的不利影响;而病虫害的风险评估包括 3 个方面的内容:指明病害及其影响;估计这种病害进入境内的可能性;评价采取措施后病害进入境内的可能性。SPS 协议不但适用于 1995 协议生效后的所有 SPS 措施,而且对 SPS 协议生效前制定的但仍在实施的措施同样有效。这样各国必须将其正在应用的所有的 SPS 措施提供科学依据或科学的风险评估,或者贸易伙伴也可以用科学的依据或科学的风险评估挑战别国正在实施的 SPS 措施。其结果是:一国能否保卫自己正在实施的 SPS 措施或者挑战别国的 SPS 壁垒主要取决于自身的科学和技术水平。SPS 协议关于风险评估的规定也存在着缺陷:一是没有规定使用科学程序进行风险评估的指导原则与具体程序,这就使协议方对协议的具体解释与执行有很大空间。二是风险评估结果主要取决于其具体风险发生的可能性及其后果,在这一点上进口国与出口国专家常有着不同的看法。三是即使风险评估者以科学依据为基础达成一致意见,但政策制定者经常出于谨慎考虑采取较高保护水平的卫生检疫政策。四是由于 SPS 协议中允许成员方在暂无科学证据的前提下可以临时采纳卫生检疫措施,这更为一些国家使用 SPS 紧急限制进口提供了合法保护。

**3. 符合国际标准** SPS 协议 3.1 条一致性条款强调,成员方的 SPS 措施应该建立在国际标准、指南和建议的基础上,如果希望较高层次的保护,则必须提供科学依据和科学的风险评估,或者成员方的保护水平低于国际标准,也必须提供科学依据。也就是说,发达国家只要能提供科学依据,他们所设立的标准可以大大高于国际标准。国际标准就是由 SPS 协议中指定的国际机



构制定的标准,即食品法典委员会(CAC)所制定的食品安全标准、国际动物流行病办公室(OIE)所制定的动物健康标准和国际植物保护公约(IPPC)所制定的植物健康标准以及其他国际组织制定的并经SPS委员会认可的标准。WTO争端上诉机构在处理荷尔蒙牛肉案中对这一点又进行了强调,并指出以国际安全标准为依据,并不意味着成员方的SPS措施必须与国际标准相符合,完全一致。这无意扩大了国际标准的使用范围,使名义上推荐的、非强制的、自愿采纳的国际标准,事实上成为“强制标准”,深深影响各国的食品、农产品产业、检验检疫和进出口贸易。

**4. 对国内产业和外国企业一视同仁** 非歧视性原则是WTO信奉的基本原则,SPS协议为了防止各国在SPS措施实施中对外国企业的歧视待遇,规定所有标准必须是内外一视同仁,不应构成任意的、歧视性的贸易限制,任何外国企业都可以举报SPS措施中的歧视行为。这样规定在于预防SPS措施成为贸易壁垒,并保证SPS措施对所有进口产品适用,最大限度地防止某个国家遭到贸易歧视的可能性。SPS歧视性体现在两个方面,一是制定标准时的歧视,即对国内外的同类产品制定不同标准,二是执行标准时的歧视,即对国内外的同类产品采取不同的检测方法和抽检比例。那么,同类产品的认定就显得相当重要。在墨西哥诉美国“金枪鱼—海豚”案中,上诉机构认为,同类产品就是功能和物理性质相同的产品,而不论其生产方法。因此,现实中,各国在制定标准时,往往针对本国的进口产品制定较高的标准,而对本国主产的类似产品却采用另一套标准。这并未违反国民待遇原则,国际组织也不认可其行为为贸易歧视。如在美国诉欧盟“荷尔蒙牛肉”案中,上诉机构认为,自然存在的荷尔蒙与添加荷尔蒙在肉类和其他食品上存在本质的区别,同意欧共体区分荷尔蒙牛肉禁令与生长激素在猪肉中使用是武断的,但并不认为导致贸易歧视,<sup>[8]</sup>也就不认为是贸易壁垒了。这样的结果是,进口与主产产品的标准可能相差甚大,如日本对于本国主产萝卜和白菜的“毒死蜱”标准比从中国进口的菠菜的同一标准分别低300倍和100倍。

**5. 与同类可供选择的措施相比对贸易的负面影响最小** 自由贸易原则是WTO一贯奉行和努力维护的原则。根据SPS协议,成员方在科学依据或科学风险评估基础上根据自己对风险的接受程度决定是否制定一项新的SPS措施,如果一方对“可接受风险”的容忍程度低,他就面临着要选择一项新SPS措施,选择的原则是对贸易的影响最小化。根据WTO处理的加拿大诉澳大利亚“鲑鱼”案,如果存在一项替代性措施,这项措施:(1)考虑经济和技术的可行性可以合理获得;(2)能达到成员方适当的卫生和植物卫生保护水平;(3)对贸易的限制明显少于争议的措施。那么就证明有关的SPS措施超过了其适当卫生保护水平所要求的必要限度,从而构成对SPS协议的违反。但是,可供选择措施往往由举证方提供,是否被认可也是难以确定的。这就为壁垒的认定增加了障碍。

**6. 使用规定和检验方法透明并对所有进口商信息均等** 这既是SPS协议非歧视性原则的体现,也是SPS协议透明度原则的要求。SPS协议要求成员方必须通知其新设立的或者变动的可能影响贸易的SPS措施(至少应用法语、英语和西班牙语中的一种),为其他国家留出足够的评论时间(60天评议期),必须设立问讯窗口回答成员方关于新措施或者现有SPS措施的咨询和质疑,还必须公开审查那些保护食品安全、动物健康和植物健康的法规。如果SPS设立国不向进口商提供检验方法,进口商必然陷入盲目状态,SPS措施则演变为贸易壁垒。但是,在实际操作中,一些国家故意将通知评议期缩短、检测方法迟迟不公开、只按本国语言通知等给贸易伙伴造成执行上的困难或造成事实上的壁垒。

**7. 通知与执行有“合理”间隔并对发展中国家留有较长时间** 这一点标准是SPS协议第7条透明度原则和第10条特殊和区别待遇原则的综合。SPS协议为防止SPS措施作为贸易壁垒使用的可能,规定任何一项SPS措施从通知到执行,必须留出一个“合理”期限(新措施的评

议期为 60 天且从新规则的发布到执行至少 6 个月), 以便出口国能够调整进而适应。并且规定, 对于发展中国家的“合理时间”应该更长些。在美国诉日本农产品案中, 上诉机构认为, 在 1995 年 SPS 协议后, “合理时间”的长度应该在事件基础上确定, 但没有给予清楚的规定。由于对“合理时间”没有一个明确的规定, 有些国家, 在通知和执行之间所留时间极短, 往往使贸易伙伴措手不及。由于 SPS 措施是以科学为基础的措施, SPS 协议的区别对待原则对发展中国家的空间非常有限。“合理时间”的模糊规定以及语言上的障碍都可能对新措施的评估带来障碍, 也极有可能使 SPS 措施演变为 SPS 壁垒或者成为发展中国家面临的“客观 SPS 壁垒”。因此, 在未来必须对 SPS 措施的透明度原则进一步诠释, 对发展中国家的区别对待落在实处。

**8. 残留限量毒性分析方法符合国际惯例并能向发展中国家提供必要的技术援助** 残留限量毒性分析方法符合国际规定是希望成员方的 SPS 措施尽量使用国际通用的检测方法, 使其他成员方的遵从不至于发生太大的困难。国际惯例的方法包括国际组织 CAC、OIE 和 IPPC 推荐的检测方法和一些国家有科学依据的方法, 这一点其实是为了防止有些国家利用检测方法设置壁垒。如茶叶是用来饮用的, 其检测方法应该是“汤茶法”, 而目前欧盟、日本纷纷调整检测方法为“干茶法”, 两种检测方法的结果相差几十倍, 无形中增加了其他国家的遵从难度。同时, SPS 协议还考虑到由于科技、资金和人员的匮乏, SPS 协议有可能对发展中国家造成事实上的不平等, 因此, 在第 9 条提出, 发达国家有义务帮助发展中国家执行新的 SPS 措施, 这种帮助包括培训检验人员, 提供检验仪器和方法, 提供必要的资金等。如 2003 年开始实施的“中加小农户适用全球化市场”项目就是加拿大向中国提供的 SPS 援助项目, 在此项目下, 先后共培训了 187 名技术人员, 共向中国提供技术、设施和人员培训费用 1 970 万加元。但是, 目前对于发展中国家的援助还出于发达国家的自愿, 并不是他们的义务, 所以愿不愿意援助和援助的力度都完全依赖于发达国家的意愿, 国际组织和发展中国家都无能为力。

尽管以上标准本身也存在着一些潜在问题, 但是在现存的国际贸易规制下, 符合以上 8 条原则(前三条选择其一)的 SPS 措施就是正当的, 合理的。笔者认为, 不能把国际技术性安全标准, 或由发达国家提出但有科学依据的技术性贸易标准、法规和措施认为是歧视性贸易壁垒。这类技术安全标准、SPS 标准规定或制定的国际标准具有合理性和积极意义, 他们可能暂时对某些发展中国家农产品出口造成障碍, 但对于提升这些国家出口产品质量有积极意义。只有规定严格但又超过正常必要水平的超高技术标准、超高 SPS 贸易标准, 且这类超高标准在设立国国内都未全部执行, 而是专门用来限制别国出口贸易, 保护本国市场和企业的行为, 则不符合世界贸易组织的规定, 本文称为歧视性 SPS 壁垒, 但总体来看发生这类情况并不是很多见。据统计, 在近十几年的国际贸易中, 出现了 8 000 多种由新的技术法规、技术标准 and 检验标准构成的技术性贸易措施。经过世界贸易组织有关机构和相关专家组的调查、审议后, 最后被确定为具有歧视性、不符合世界贸易组织协议的仅有 50 件, 而真正被取消的只有 12 件。这说明近十年来出现的绝大多数技术贸易措施符合 WTO 的“游戏规则”, 是合理的。<sup>[9]</sup>

现行的国际规制强调科学依据是各国设立 SPS 措施的唯一理由, 并且排除了经济因素对于科学依据的影响, 这就使无论发达国家还是发展中国家面临相同的竞技标准, 这样的规定对发展中国家而言意味着下列挑战: 第一, 即使发展中国家不同的 SPS 措施达到与发达国家或者与其他发展中国家相同的保护水平, 但常因技术限制难以提供科学依据和进行相关的等效性风险评估, 产品不能正常贸易; 第二, SPS 协议对正在实施的所有 SPS 措施有效, 因此当发展中国家的 SPS 措施受到别国挑战时常因技术水平限制而无法提供有力的抗辩。众所周知, 二战后绝大多数的科技成果和知识产权为发达国家所掌握; 同时, 发展中国家由于技术方法和科技人员的严重匮乏, 根本无法从事相关的风险评估。第三, 发达国家的很多超过国际标准的 SPS 措施常常没有正当

化,但搜集证据的责任落在出口方身上,然而发展中国家的出口商因技术限制无法挑战发达国家的高标准。第四,经济、技术水平使各国客观存在着标准差,排除经济因素的影响事实上使发展中国家不得不接受超越国力的技术标准。第五,SPS协议中,国际标准成为贸易纠纷中发展中国家成本最低的抗辩理由,但是长期以来,发展中国家受制度、财力和技术专家的限制,不能有效地参与食品安全国际组织(如CAC、OIE、IPPC)的谈判活动,不能成为国际标准的制定者,更难将自己的要求和愿望反映在国际安全标准中,从而为发展中国家遵从安全标准带来巨大困难。他们只能成为国际贸易“规制”这种游戏规则의被动接受国。<sup>[10]</sup>

### 三、SPS措施/SPS壁垒的应对策略

正当SPS措施与SPS壁垒有着本质的不同,故其应对策略也必然不同。

**1. 积极遵从合理正当的SPS措施** 正当合理SPS措施的实施,无疑可以最大限度地降低国际贸易对食品安全、动植物健康和安全以及环境安全的负面影响,并保证国际贸易的健康发展,并客观提高各国的SPS水平。但是SPS措施像其他任何措施一样,会带来遵从成本,这种成本与各国的科技水平成负相关关系,这就激励科技落后的国家必须努力提高自己的科技水平,从而减低遵从成本。有研究认为:倘若实际执行国际标准的国家越多,遵从成本就会显著降低,贸易歧视也会相应减少。<sup>[11]</sup>因此,国际社会和发达国家应加大对发展中国家的援助力度,给予发展中国家较长的遵从期限,让最不发达国家免费参与这种标准制定机构的活动,这样才有可能帮助发展中国家降低遵从成本,降低贸易制度本身带来的负面效应。对于发展中国家而言,当国外的SPS不构成壁垒而又无法改变外部(经济、政治、文化)环境时,及早、积极、主动地遵从无疑是明智的选择,当然,发展中国家必须研究自身的遵从成本,根据遵从成本决定目标市场。

**2. 运用法律和谈判手段解决SPS壁垒** 成员方必须熟悉SPS协议的规则和要求,积极识别国际贸易中的SPS壁垒,对于国际贸易争端,成员方可以采取谈判和法律手段解决。政府或民间组织的谈判是一种和平解决贸易争端的手段,成本相对较低,是出现贸易争端时的首选,与此同时,各国必须积极搜集证据,在谈判无效的情况下向WTO争端解决机制提起诉讼。SPS协议后,越来越多的国家意识到用法律手段保护自身利益的重要性,争端解决机制中也遇到越来越多的发展中国家的原告和被告。从1995~2007年底,共有31件SPS措施争议案提交WTO争端解决机制,占全部369项争端案的8.4%。其中,共有17件涉及到发展中国家当事人,9件是被告,8件是原告,尤其是2000年以来的15件争端案中,10件涉及发展中国家当事人,3件是被告,7件是原告,这说明发展中国家的法律意识在不断增强。对于我国来说,目前还没有SPS的诉讼,这并不意味着我国没有SPS贸易纠纷,而是因为我国还缺乏熟悉国际法的高级人才,同时我国企业用法律途径解决争端的意识还相当淡薄。最后,贸易报复也是解决贸易壁垒的一种方法。在谈判无果时,面对国外的SPS壁垒,为了避免贸易损失的扩大,贸易报复也能迫使对方取消壁垒,给进口产品以国民待遇,如当2003年韩国对我国农产品实施歧视时,我国对从韩国进口的工业品也采取报复措施,迫使对方取消了歧视措施。

**3. 通过技术援助和能力建设着力解决发展中国家的客观“SPS壁垒”** 所谓的客观“SPS壁垒”是指对于标准设立国来说,并非主观上的壁垒,而对于有些国家特别是发展中国家和最不发达国家来说,却容易成为现实的贸易壁垒。也就是说,由于各国技术和经济发展水平存在差异,发展中国家和发达国家之间形成一条难以逾越的技术鸿沟,发达国家的各种技术性标准对于发展中国家而言,成为名副其实的“技术壁垒”。这是因为发展中国家:(1)缺乏遵从国际安全标准的资源。包括信息资源(技术安全标准本身)、人力资源(科技专家,熟练劳动

力)、物力资源(基础设施)、财力资源(公共财政),从国外引进这些遵从资源则会极大地增加遵从成本,这种高额遵从成本对于中小企业很可能是禁止性的;(2)存在技术上的限制,如无法进行相关的风险评估和一致性评估。包括两种情况,一是,由于风险评估的方法还处在发展中并且经常变动,他们缺乏风险评估专家和风险评估所必要的数据库;二是,尽管国内的SPS措施是正当和合理的,但当另一国提出质疑时,他们发现由于资源和数据缺乏而无法提供清楚的论辩材料;(3)遵从技术安全标准的制度性限制,如国内检验机构无法满足检验检测的高标准要求,而不得不在进口国的边界口岸接受检验,这增加了许多不确定性;(4)各国同种产品的生产方法和供应链明显不同,使遵从不可行或遵从成本增大。这是因为目前国内过长而又分散的供应链对于建立质量安全追溯系统和产品质量保证系统造成困难,而采用新的生产方法和新的供应链则意味着巨大投资;(5)政府对安全标准的反应和企业的质量安全意识决定了遵从的期限和损益。

针对以上客观性壁垒,国际组织必须做好以下几点:第一,援助发展中国家成为国际标准制定机构的成员,并将他们的要求和愿望表达在国际标准制定过程中,成为游戏规则的制定者而不是被动接受者。第二,WTO、世界银行和其他国际组织向发展中国家提供执行SPS协议的资金、培训检验人员和提供检验仪器和方法。多哈发展会谈的一个重要议题就是促进乌拉圭回合条约的执行。为了便利发展中国家执行乌拉圭回合的有关协议,促进国际技术合作与设施建设,WTO一般理事会将技术援助基金提高了80%并于2001年12月成立了多哈发展议程全球信托基金。目前为止,WTO技术合作和培训基金主要有3个来源:一是WTO的日常预算;二是WTO成员方的捐款;三是事件中涉及的国家或国际组织的分摊成本。第三,解释SPS协议中一些模糊并有可能演变为贸易壁垒的条款,使其更为清楚和明晰。第四,对于发达国家和发展中国家采取固定帮助的原则,明确发达国家必须将贸易额的一定比例用来支持和援助发展中国家。第五,由WTO成员方交纳公共基金,用来聘请律师为最不发达国家和发展中国家提供必要的法律援助,帮助解决发展中国家遇到的国际贸易争端,另外,目前WTO的争端解决机制中也有专门的律师用来援助发展中国家。

对于发展中国家而言,外部的援助固然重要,但这些毕竟是遵从的外因,因此,发展中国家也必须强化自己的“内因”,积极主动做好以下几点:第一,积极参与国际标准的制定。首先发展中国家必须做好数据的收集工作,建立数据库,进行相关风险评估,如果在风险评估中存在困难,可以向国际组织寻求援助;其次,任何国际标准的通过都会在成员方反复讨论和至少2/3同意的基础上产生。因此,发展中国家必须积极参与国际组织的会议,积极行使自己的表决权。第二,积极寻求国际援助。所谓积极,就是发展中成员必须反映自己的心声,向提供援助的国际组织和发达国家提出申请,通过可行性评估后获得援助,如果不提出申请,得到援助的可能性则微乎其微。第三,积极进行标准的双边或多边认可。当不同的标准能达到相同的保护效力并得到对方的认可后,则贸易的进行大为便利。第四,积极采纳国际标准。国际标准是发展中国家证明其措施正当化最简单和最经济的方法。采纳国际标准有两种,即等同采纳和等效采纳,在等效采纳下,并不要求标准完全相同,只要是按照国际标准的原则制定,标准可适当有高有低。

(作者单位:上海大学)

#### 参考文献:

- [1] Beghin, John C. and Bureau, Jean-Christophe., 2001a, "Quantitative Policy Analysis of Sanitary, Phytosanitary and Technical Barriers to Trade"[J]. *Economy International* 87, p. 107~130.
- [2] Mattoo A., 2001, "Discriminatory Consequence of Non-Discriminatory Standards"[J]. *American Journal of*



- Agricultural Economic Integration, March.
- [3] 黄卫平,程大为.国际贸易中动植物卫生检疫措施的壁垒含义分析[J].中国人民大学学报,2001,(3):54-60.
  - [4] 张亚斌,姚志毅.技术标准还是技术壁垒[J].世界经济与政治,2004,(2):72-74.
  - [5] Roberts, D. and DeKremer, K. Technical Barriers to US Agricultural Exports[R]. Economic Research Service, USDA, Washington DC. 1997.
  - [6] Roberts, D. (1998). A Classification of Technical Trade Barriers in Agricultural Markets[C]. Paper presented at the seminar Food Quality and Safety Standards and Trade in Agricultural and Food Products, Agricultural Economics Society, London, December 1998.
  - [7] Otsuki, T., J.S. Wilson and M. Sewadeh "Saving two in a Billion: A case Study on Quantify the Trade Effect of European Food Safety Standards in African Exports" World Bank, Washington D.C. 2000.
  - [8] 董银果.SPS措施对猪肉贸易的影响及中国遵从方略研究[M].北京:中国农业出版社,2005.9.
  - [9] 邓竞成.走出“技术性贸易壁垒”的认识误区[J].财贸经济,2003,(6).
  - [10] 董银果.食品安全国际规制述评[J].西北农林科技大学学报,2005,(9).
  - [11] Mattoo A. Discriminatory Consequence of Non-Discriminatory Standards[J]. Journal of Economic Integration, 2001,(3).

## On Criteria for SPS Measure or SPS Barrier

DONG Yin-guo

**Abstract:** This paper explained clearly the difference of Sanitary and Phytosanitary (SPS) measure, TBT (technical barrier for trade) measure, and green barrier, SPS measure and SPS barrier. Then it presented originally the eight criteria for judging SPS barriers. Based on these, the paper gave the different options for SPS measures and SPS barrier, i.e. WTO members should comply with the qualified SPS measures and try to settle the SPS barrier by negotiation and lawsuit. However, for the objective SPS “barrier”, which the developing countries have been meeting in trade, the international organization and developed countries should solve it mainly by technical assistance.

**Key words:** SPS measure; SPS barrier; judging criteria; compliance cost

