

动物福利的国际贸易保障制度 与我国的立法对策

张 敏

(南京农业大学人文学院, 江苏 南京 210095)

摘 要: 在国际贸易领域, 动物福利立法常常被发达国家用于进口贸易的管制, 进而成为国际贸易领域的道德壁垒。然而, 由于我国缺少动物福利规则, 无法以动物福利为由对我国动物产品的进口进行管理, 因此失去了一个有效的进口管理手段, 我国相关产品也因此在国际市场竞争上处于不对等地位。因此, 有必要完善我国的动物福利立法, 在国际贸易管理领域建立起适合我国国情的动物福利贸易保障制度, 为我国动物及相关产品的进口建立起一道有效的道德防线。

关键词: 动物福利; 贸易保障制度; WTO

中图分类号: DF961

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2013) 02-0048-08

一、国际动物福利运动的发展与立法

18世纪末, 英国人道主义运动第一次展开了有关人道对待动物的讨论, 人道主义者提出了任何残忍对待动物的行为均是对道德责任违反的主张, 动物福利运动由此开始。^[1]此时, 动物福利运动关注的重点是没有原因地虐待动物的行为, 而并不涉及农民的畜牧行为。英国反虐待动物的人道主义运动产生了深刻影响。1824年英国防止虐待动物协会(1840年在维多利亚女王的支持之下该团体更名为皇家防止虐待动物协会)建立之后, 各种以反对虐待动物为宗旨的人道协会纷纷在各地成立。法国、美国、德国、加拿大、澳大利亚等国也纷纷建立起自己的动物保护协会。

1976年休斯第一次明确提出了动物福利的概念, 他将农场动物福利定义为“动物与它的环境协调一致的精神和生理完全健康的状态”, 主张人类在更好地、人道地利用动物的同时也要兼顾动物福利。^①这一概念后来被广泛引用, 但是它只是一个狭义的动物福利概念, 广义上的动物福利则不局限于反虐待农场动物, 还包括宠物、工作动物、野生动物等。

人道主义的反虐待动物思潮的发展也同时催生了国际范围内的动物福利立法,

收稿日期: 2012-11-27。

基金项目: 公益性行业(农业)科研专项经费项目“主要国家和国际组织动物福利养殖的哲学、历史趋势研究”(项目编号: 201003011)。

作者简介: 张敏, 女, 硕士, 南京农业大学人文学院法律系讲师, 研究方向: 国际经济法。

① 任大鹏, 中华人民共和国畜牧法释义[M]. 北京: 中国法制出版社, 2006。

在英国制定了世界上第一个动物福利立法《马丁法案》之后,美国、法国、德国等国家也随之制定了各自的动物福利法。目前,世界上已经有100多个国家制定了比较完善的动物福利法规。^[2]除了国内立法之外,有关动物福利的国际立法也不断涌现。早在1978年联合国教科文组织便通过了《动物权利宣言》,宣称所有动物都有平等的权利共存于生物平衡的环境中,所有动物的生命有权受到尊重。1982年联合国《世界自然宪章》则规定:“深信每种生命形式都是独特的,无论对人类的价值如何,都应得到尊重,为了给予其他有机物这样的承认,人类必须受行为道德准则的约束。”1997年,欧盟在《阿姆斯特丹条约》中专门制定了有关动物福利的《保护动物及动物福利协定》。近年来,国际兽疫组织等国际组织也开始重视动物福利问题,制定有关动物福利的国际标准,WTO多哈回合谈判中则出现了将动物福利问题纳入国际贸易规则的讨论。

然而,这些有关动物福利的国内与国际规则并非是对动物福利道德伦理思想的简单重复,而往往是要综合考虑科学、伦理、文化、宗教、社会、经济、食品安全等因素。比如,美国人道屠宰法在其政策声明中明确提出,美国实施人道屠宰是因为人道屠宰方法的使用可以给屠宰工人带来安全与更好的工作环境,提高屠宰过程的产量与经济效益,及对其他有关生产者、加工者及消费者带来其他好处。^①而在有“动物天堂”之称的澳大利亚,也并没有因为动物福利立法而禁止其国内盛行的马术比赛与马戏表演。欧盟的《保护动物及动物福利协定》则要求成员国在考虑动物福利的同时,应尊重有关成员国的宗教仪式、文化传统及地区遗产的立法及行政规定与习惯。^②国际兽疫组织将动物福利规则放入《陆生动物健康法典》第7部分之中,并着重强调了动物健康与动物福利之间的重要关系。在执法方面,动物福利立法的执行情况并不理想。在欧洲,虽然有关于动物运输方面的动物福利规则,但是如何在欧盟各成员国内跨境监督动物运输过程中的动物福利却是一个棘手问题。在美国,虽然制定有联邦人道屠宰法,但是监督员执行人道屠宰法规定的监督的时间与经费都比较有限,执行效果很不理想。^③至于美国的反虐待动物法,由于原告诉权方面的缺陷也往往难以有效执行。在新西兰,由于其动物福利立法只注重对结果的保护,而不考虑过程如何,因而受到动物保护组织的质疑。在韩国,虽然在其野生动物保护法中增加了强有力的动物保护条款,但该法常被忽视,秘密的熊胆场和非法捕杀鲸鱼、海豚和海豹的行为依然猖獗,^[3]等等。尽管如此,这些动物福利执法上的人为疏漏并没有影响动物福利规则对进口贸易所发挥的有效管理作用。

① 7USC1901.

② 阿姆斯特丹条约的动物保护及福利协定。

③ Jones, Dena. Crimes without Consequences: the Enforcement of Humane Slaughter Laws in the United States, the Animal Welfare Institute, <http://www.awionline.org> [EB/OL].2008, Animal Welfare Institute, [2008-05](2011-04).

二、国际贸易中的动物福利保障制度

从国际贸易角度来看,动物福利立法对贸易的影响主要在于有关国家可以利用动物福利立法限制或禁止违反本国动物福利规则的产品进口,从而为国内市场建立起一道有效的动物福利保障机制。虽然动物福利运动起源于人道主义运动,着重强调反虐待动物的道德伦理问题,但是各国在进行动物福利立法之时,往往需要综合考虑其国内的食物质量、经济、文化等多种因素。因此,从这个角度来看,动物福利贸易保障制度所保护的不仅仅是国内应如何善待动物的道德问题,还包括对国内食物质量的保障、对本国文化传统的关切和对相关产业发展的考量等,其社会意义较为广泛。目前,动物福利贸易保障制度主要为发达国家所使用,其影响的贸易范围较广,不仅涉及农场动物、野生动物、宠物等动物贸易领域,还涉及到化妆品、服装、食品等与动物产品相关的领域,对国际贸易带来的限制作用不可低估。

一般来说,建立动物福利贸易保障制度的国家往往是在制定国内动物福利法规的基础上,进一步要求有关进口产品的进口商提供动物福利证明、赋予检查官登船检查的权力以及海关禁止违法产品结关的权力等,从而防止违反本国动物福利法规的国外产品流入国内,保障国内动物福利立法目标的实现。如德国1974年《动物福利法》规定,从非欧共体国家运输到德国的动物要提供有关动物饲养或屠宰的最低要求证明,为了检查需要监督机关有权在海关扣留动物及运输车辆、集装箱和包装箱,并将违反动物福利立法的行为通知有关当局。香港《防止虐待动物条例》则对停泊在香港的船只上运载牛、猪、羊等动物的最低动物福利标准进行了规定,高级兽医、卫生主管、卫生督察及任何警务人员可随时登上香港水域内的任何船只,以确定该规定是否获得遵守,海事处处长可拒绝批准不符合该法规定的船只结关。

然而,对于WTO成员方来说,一项国内贸易措施的有效维持还必须以符合WTO规则为前提。在WTO法律体制之中,有关动物福利的贸易措施是否合法的争论一直存在,虾龟案、海豚—金枪鱼案便是这方面的典型案例,最近欧盟与加拿大之间的海豹案则延续并发展了这一争论。多哈回合贸易谈判中,欧盟曾积极主张将动物福利标准纳入多边贸易体制,虽然欧盟的主张一直因争议较大,特别是遭到印度等发展中国家的反对而未被WTO所接纳,但是从实践经验来看,利用动物福利立法限制贸易的做法并没有一概被WTO视为违法行为。

首先,按照WTO非歧视性原则,在WTO中按照不同动物福利标准生产出来的产品将被视为是相似产品。也就是说,笼养的鸡与散养的鸡是相似产品,实施人道屠宰的猪与没有实施人道屠宰的猪也属于相似产品。但是WTO并不完全否定部分措施的合法性,比如标签制度,在一定条件下可以被认为是符合WTO规则的制度,这就为动物福利标签制度的运用预留了政策空间。

其次,GATT第20条一般例外条款为动物福利贸易保障措施的运用提供了政策

空间。按照GATT第20条的规定,为了维护公共道德、人类及动植物的生命或健康、养护可穷竭的自然资源的需要,可以实施某些与WTO规则相违背的贸易措施,前提是这些国际贸易措施的实施,在条件相同的各国间不会构成武断的、不合理的歧视或者构成对国际贸易的变相限制,且同限制国内生产或消费一道实施。在有关动物福利贸易争端解决的实践中,GATT的这一例外常常被援引,比如著名的虾龟案、海豚—金枪鱼案。目前在WTO中是否可以援引GATT第20条(a)款“公共道德”例外作为动物福利贸易措施的辩护理由,由于海豹案尚未审理结束而没有形成定论,但是至少GATT第20条(b)款中为“保护动植物健康所必需”的规定,可以成为维持动物福利贸易保障机制的合理辩护理由。^①近年来,国际兽疫组织已经明确阐述了动物福利与动物健康之间的密切关系,并制定了动物福利标准。虽然国际兽疫组织的这一举动并非直接针对WTO,但是它在动物福利问题上的态度必将对WTO产生深远影响。

然而,在实际执行过程中,这些以保护动物福利为宗旨的贸易保障机制常常会因为运用不当而沦为一种阻碍贸易的道德壁垒。比如,在动物运输福利领域,进口国一般会检查进口到本国的动物产品是否符合其国内的动物福利规则,却从不过问本国出口商在国际贸易运输过程中是否遵守了其国内的动物福利规则,这种内外有别的执法态度很容易达到限制进口扩大出口的目的,引发贸易领域的不公平竞争。这些动物福利贸易壁垒往往以“道德”为外衣,很容易获得社会舆论的同情与支持,其实施又具有简便性与隐蔽性,因此,颇受一些发达国家的青睐,^[4]我国畜、水产产品的出口也深受国外动物福利壁垒的影响。2002年欧盟由于我国某养殖公司的鸡舍不够宽敞舒适,未达到欧盟的动物福利标准,于是取消了这笔生意。^[5]2005年河北肃宁发生活剥貉皮事件,东北的一些地方发生了虐杀狗事件,在国际上产生很大的反响。反映在外贸出口上,2006年的皮毛出口收入锐减45%,损失接近15亿美元;2007年比2006年又降低10%。^[6]2009年初,瑞典电视四台披露了我国羽绒制品生产企业活拔绒的情况,掀起了轩然大波,一些消费者开始抵制我国羽绒制品,众多国际采购商和经营商都纷纷表示要重新考虑未来的采购计划。^[7]尽管如此,由于我国目前还没有建立起专门的动物福利规则,在进口贸易管理方面无法以动物福利为由禁止其他国家动物及相关产品的进口。

三、构建我国动物福利的贸易保障机制

我国是畜产品、水产品消费大国,随着人民生活水平的提高以及人口数量的不断增多,国内动物产品的消费量将逐年增加,进口数量也必然随之增加。表1数据反

^① Katel, Cook, Bowles, David. Growing Pains: The Developing Relationship of Animal Welfare Standards and the World Trade Rules[J]. Review of European Community & International Environmental Law, 2010, 19 (2):227~238.

映了我国2009~2011年畜产品、水产品的进口情况。可以看出,从2009年至2011年我国畜产品、水产品进口一直处于快速上升状态。随着进口数量的增加,如何对我国动物产品进口更好地进行管理,必将成为未来我国进口贸易管理需要解决的一个重要问题。目前,我国动物及相关产品的进口管理制度主要集中在对动物疾病的检疫问题上,而没有从动物福利这一道德角度对进口产品进行有效管制,这不能不说是我国进口贸易管理体制的一项重要缺失。

表1 2009~2011年我国畜产品、水产品贸易

单位:亿美元

	畜产品进口	水产品进口
2011	134	80.2
2010	96.6	65.4
2009	66	52.6

资料来源:农业部网站。

首先,动物福利贸易保障机制的缺失不利于在国际贸易领域树立我国的良好形象。动物福利运动的核心是从道德、伦理角度去保护动物。动物福利贸易保障制度的缺失影响了我国在国际贸易领域的良好形象。以海豹产品贸易为例,美国早在1972年便以动物福利为由禁止从加拿大进口海豹产品,近年来,欧盟、俄罗斯等主要国家也纷纷以同样的理由颁布法律,禁止进口加拿大的海豹产品,加拿大海豹产品因此失去了大部分海外市场。为了谋求生存,加拿大海豹行业只能寻求开拓新的市场,据报道,加拿大已经与中国签订了海豹产品的出口协议,^[8]而该进口一旦成功,我国必将成为动物福利倡导者批评的对象。除海豹产品外,其他产品进口也很有可能会遭遇同样问题。假如世界上绝大多数国家都以动物福利阻止某种动物产品的进口,而我国却由于没有动物福利进口保障制度,无法阻止该类产品进口,那么国外这些非道德产品必然会转到中国,我国将因此成为国际非道德产品的避难天堂。

其次,动物福利贸易保障制度的缺失使我国动物及相关产品在国际市场竞争中处于不利地位。这是因为,为了能够将产品顺利出口到有动物福利贸易保障制度的国家,我国必须按照该国动物福利立法标准去生产与管理,否则将面临被拒之门外的严重后果。相反,如果是该国产品出口到我国,且由于执法上的缺陷,该国出口产品并没有遵守本国的动物福利立法,我国也无权以动物福利标准阻止其进口,这样的结果明显不利于我国出口产品在国际市场上的公平竞争。

再次,动物福利贸易保障制度的缺失使我国失去了一个有效的进口管理手段。乌拉圭回合之后,农产品被纳入全球贸易体制,WTO成员国有义务消减农产品关税及非关税壁垒,特别是在新一轮多哈回合谈判中,在进一步开放农产品市场的压力下,动物福利贸易保障机制的优势日渐明显,目前该制度已经成为发达国家在动物及相关产品进口管理领域经常使用的贸易管理手段之一。“入世”后,中国农产品平均关税降至17%,远远低于其他WTO成员国农产品关税平均水平,农产品的关税配额管理也进一步放开,传统的农产品贸易保护手段使用空间大大减少,这将不利

于我国对农产品进口实施有效管理。中国是禽畜产品进口大国,在可以预见的未来我国相关产品进口将会进一步增加。动物福利贸易保障机制的确立可以给我动物及相关产品的进口管理提供一个有力的道德和法律武器。

动物福利贸易保障机制的缺失给我国动物及相关产品的国际贸易带来了诸多不利影响。提倡动物福利已经成为国际社会大势所趋,顺应国际潮流,尽快在进口管理体制中建立起适合我国国情的动物福利保障机制已经十分必要。那么,应如何建立适合我国国情的动物福利贸易保障机制呢?对此,笔者有以下建议:

首先,我国应制定较为完备的国内动物福利法规,并在其中设定进口管制条款。国内的动物福利法规是实行动物福利贸易保障制度的前提基础,没有国内的动物福利立法,便不可能有动物福利贸易保障制度。因此动物福利贸易保障制度的建立必然首先要求制定国内动物福利法规,立法机关应尽快制定我国的动物福利立法,对动物及相关产品的进口进行规范,要求进口商提供有关动物福利的证明,赋予动物福利监测官员以登船检查的权力。在发现违法情况时,监测官员有权通知海关,并同时赋予海关禁止进口的权力,防止违反我国动物福利法规之产品流入境内。

其次,我国的动物福利贸易保障机制应考虑与WTO规则的相符性。WTO并没有专门的动物福利标准,但WTO的SPS协议、GATT第20条等规则都可以适用于动物福利问题。在贸易纠纷中经常使用WTO规则来解决动物福利问题,最近的海豹案便是一个典型例子。因此,在建立我国动物福利标准的时候,应充分考虑与WTO规则的相符性,避免与之相冲突,从而引发不必要的贸易争端。以往WTO争端中有关动物福利的案件中,被诉方多因无法通过争端解决机构的“必需性”测试而败诉,比如墨西哥与美国金枪鱼案中的动物福利标签争议。因此,我国在建立动物福利贸易保障制度时应考虑规则是否可以满足GATT所要求的“必需性”。

再次,我国的动物福利贸易保障机制应考虑我国动物及动物产品的进口状况。纵观各国的动物福利立法,没有一个国家会不加区别地对所有动物给予同样的保护。在进行动物福利立法过程中,各国都是在经过复杂的政策平衡之后有选择地对某些动物进行动物福利保护立法。比如美国,长期以来一直将家禽排除在28小时法及人道屠宰法的管辖之外,州的反虐待动物法也常常规定该法不适用于农场动物。欧盟的动物福利立法也主要是为欧盟的农业政策、内部市场、科研的目的服务。因此,在建立我国动物福利保障机制之时,也要在考虑道德、伦理的同时,考虑我国动物及相关产品的进口情况及有关进口国的动物福利立法及执行情况,这样才可以建立起适合我国进口贸易状况的动物福利贸易保障制度。

最后,我国的动物福利贸易保障机制应以中华文化为基础、以科学为后盾。由于历史文化宗教信仰等方面的不同,各国对动物福利的标准在很大程度上取决于该国的文化历史与风俗习惯。^[9]比如,美国部分州的动物福利立法专门考虑了犹太教的

传统习俗。欧盟则在阿姆斯特丹条约中要求其成员国在制定动物福利立法时考虑其文化传统、习惯、宗教信仰等。同样作为西班牙传统习俗的斗牛活动,虽然备受动物福利主义者的指责,但并没有被欧盟动物福利法所禁止。澳大利亚的动物福利立法虽然较为先进,也并没有用动物福利立法禁止马术比赛及马戏表演。

反观中国传统文化,与西方动物福利思想相冲突之处并不少见,正因为如此,西方的动物福利立法在国内遭到了诸多反对。然而,回顾中国古代文化传统,保护动物福利的思想也无处不在,只是哲学基础不同于西方动物福利思想而已。早在公元前11世纪,西周颁布《代崇令》,其中规定:“……毋动六畜。有不如令者,死无赦”。^[10]《淮南子·主术训》则主张“昆虫未蛰,不得以火烧田。”明清律规定:“私宰牛马者,杖一百;若病死而不申官开剥者,笞四十”,^[11]等等。类似的例子在我国七千年农业文明历史中数不胜数。在今天的立法过程中,这些传统思想却往往被遗忘。面对以西方哲学为基础的动物福利运动,中国不应一味采取回避的方法,而是应该以中国文化为基础,以科学为武器积极应对,建立起既适合我国国情、又具有科学合理性的现代动物福利标准,并将其运用到进口管制体系中,利用巨大的国内市场优势,影响国外动物产品的生产,从而间接传播中华传统文化。

四、结语

源于18世纪人道主义思潮的动物福利思想的内涵已经被不断扩大,各国在动物福利立法过程中往往会将食品安全、产业发展、文化传统等多种考量加入其中,建立在动物福利立法基础之上的动物福利保障制度也因此被赋予了非常广泛的社会意义。在全球化的今天,作为一个人口众多、农业资源短缺的国家,我国从国外大量进口畜产品、水产品,因此,应尽快建立符合我国国情的动物福利保障制度,以全球化的视野更为有效地维护我国动物及相关产品的国内环境。

参考文献:

- [1] 彼得·辛格. 动物解放[M]. 孟祥森, 钱永祥译. 北京: 光明日报出版社, 1999.
- [2] 曲如晓. WTO框架下的贸易壁垒及应对机制研究[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2010.
- [3] 莽萍, 徐雪莉. 为动物立法: 东亚动物福利法律汇编[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [4] [9] 刘云国. 养殖畜禽动物福利解读[M]. 北京: 金盾出版社, 2010.
- [5] 孙颖杰. 动物福利壁垒对中国动物及其产品与相关服务国际贸易的影响与对策建议[J]. 中国畜牧兽医, 2009, (12).
- [6] 常纪文, 麦麒麟. 动物保护法与反虐待动物法: 专家建议与各界争锋[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2010.
- [7] 王华雄. 从活剥绒事件看动物福利壁垒对我国出口羽绒及制品行业的影响[J]. 畜牧与兽医, 2010, (1).
- [8] MacDonald, Michael. Russia Bans Import of Seal Products: Animal Welfare Group. CTV News. 2011, http://atlantic.ctvnews.ca/russia_bans_import_of_seal_products_animal_welfare_group_1.742316 [EB/OL]. [2011-12-19] (2012-09-15).
- [10] 崔鸿. 简论我国古代野生动物保护的法律制度[J]. 中国人口资源与环境, 2001, (11).
- [11] 魏殿金. 中国古代耕牛保护制度及其对后世的影响[J]. 南京财经大学学报, 2007, (6).

(下转第65页)