

WTO 框架下貿易與環境問題的法律衝突與協調

張榮芳 *

歷史上貿易的發生是隨 15 世紀前後歐洲的海外擴張和陸上擴張而帶來的商品全球性擴散。早在 18 世紀前，阿拉伯和義大利商人就在歐亞大陸的兩地區之間販運香料、絲綢、寶石和香精等奢侈品。到了 18 世紀末期，這種有限的奢侈品的貿易由於新的、體積龐大的必需品的交換而轉變為大規模的貿易：歐洲的朗姆酒、布匹、槍炮及其他金屬產品運送到非洲，非洲的奴隸運送到美洲，美洲的蔗糖、煙草和金銀運送到歐洲，這種繁榮一時的三角貿易對世界經濟產生了重大影響。與其他各洲相比，歐洲所受到的影響全是積極的，這種積極的影響直接表現在：18 世紀末開始進行的工業革命在很大程度上得益於全球性貿易中積聚起來的資本和海外市場對歐洲製造品的日漸增長的需要。歷史上貿易的自由化促進了商品的全球流通，給世界經濟的發展帶來了不可估量的動力。

貿易的自由化在全球經濟發展中有積極的作用，但隨 1929 - 1933 年第一次世界經濟危機的爆發，各國貿易保護手段充分發揮、運用，發達國家特別是美國認識到高關稅政策不利於國內經濟發展和對外經濟擴張，因而首先提出“貿易自由化”的口號，主動倡議建立一個以實現貿易自由化為目標的國際貿易組織。在這種背景下，關貿總協定得以建立。應該說，從關貿總協定到世貿組織，對於這樣的一個國際經濟組織來講，商界創造一個有保障和可預見的國際貿易環境，並使投資和貿易繁榮的貿易自由化持續進行，使多邊貿易體制在世界範圍內促進經濟增長和發展是其始終的目的。

* 福州大學法學院副教授。

¹ 【美】斯塔夫理阿諾斯著，吳象嬰、梁赤民譯：《全球通史 1500 年以後的世界》，上海社會科學院出版社，P218。

標和宗旨。但是，隨着國際貿易的發展，環境與貿易之間的關係問題越來越成爲國際社會關注的焦點。貿易自由化的強調和環境保護的加強是當前人類社會所追求的兩大共同發展目標。然而，在上述目標的實現過程中，又隱含着兩者之間內在的矛盾。以促進貿易自由化爲己任的 WTO 也不得不面對世界經濟一體化和環境保護全球化並存的現實。人們看到在 WTO 的框架下，隨着多邊貿易談判的深入，貿易自由化趨勢的加強，貿易與環境的關係問題也被納入 WTO 的法律框架下。

一、貿易與環境法律衝突的淵源

貿易與環境法律衝突的淵源表現在以下二個方面：一是 WTO 各協定中有關貿易與環境問題的規定；二是多邊環境協定(MEAs)貿易政策與世貿規則的衝突。在上述二個方面的衝突中，“由於 MEAs 目前在全球約有 200 個，其中涉及貿易條款的協定有 20 個，這些貿易條款允許與某些國家進行貿易但卻禁止與其他國家的相似產品進行貿易，或者允許在進口產品與本國相似產品之間實行歧視性待遇。前者違背了 WTO 的最惠國待遇原則，後者則違背了國民待遇條款，都與 WTO 的非歧視性原則背道而馳，從而構成了 MEAs 貿易政策與世貿規則之間衝突的根源。雖然到目前爲止，還沒有一個這樣的爭端提交 WTO 解決，但潛在衝突的可能性是明顯存在的”。² 目前，實踐中所顯現出的是 WTO 各協定中貿易與環境問題規定的衝突。

GATT/WTO 作爲國際經濟組織，自 1947 年簽訂《關稅與貿易總協定》以來，一貫以推行貿易自由化爲其終極目標，並將該目標體現在其各種法律文件中。但隨着貿易自由化進程的推進，不僅引發了環境問題而且還加劇了環境問題的惡化，嚴重影響了人類自身的生存和發展，這就使得該組織不得不面對日益嚴重的環境問題。除了在《建立世界貿易組織的馬拉喀什協定》的序言中明確規定？

² 郎平：“新一輪多邊談判中貿易與環境問題”，《世界經濟與政治》2003 年第 1 期。

可持續發展的目的擴大對世界資源的充分利用、保護和維護環境外，在《關稅和貿易總協定》(1994)、《技術性貿易壁壘協定》、《衛生與動植物檢疫措施協定》、《農產品協定》、《服務貿易總協定》、《與貿易有關的知識產權協定》，以及烏拉圭回合談判中作出的《關於貿易與環境的決議》，都對貿易與環境問題作了規定，歸納起來，主要有：

1、GATT 第 2 條規定成員國可以按照自己的環境計劃，自行決定對進口貨品徵收以保護環境為目的的環境稅費；

2、GATT 第 11 條規定可以實施數量限制的三種例外：(1) 輸出締約國防止或緩解糧食或其他必需品的嚴重缺乏而臨時實施的出口禁止或限制；(2) 根據環境標準或環保要求，實施國際貿易上商品分類、分級和銷售的標準及條例而必須實施的禁止進出口或限制出口；(3) 保護國內生態環境而對本國農漁產品實施限制的同時也可對進口貨品實施限制。

3、GATT 第 20 條是對自由貿易原則一般性例外的規定，其中第 (b) 和 (g) 兩款的規定與環保相關。(b) 款規定允許為保護人類、動物或植物的生命或健康的目的採取必需的貿易限制措施；(g) 款規定允許為保護可用盡自然資源而採取有關措施，只要此類措施與限制國內生產或消費一同實施。

4、WTO 協定附件 1 中的《技術性貿易壁壘協定》中的規定：(1) 各國為保護人類、動植物的生命健康或環境可制定技術性標準和法規，只要不構成任意的或不合理的歧視，不構成對國際貿易的變相限制；(2) 各國為保護人類健康或安全、保護動物或植物生命或健康及保護環境，可以不適用有關國際標準指南或建議。³

5、《實施衛生與植物衛生措施協定》中的規定：各國可以在國際貿易中對動植物攜帶疾病的傳播或輸入及有害物含量制定控制標準和措施。⁴

6、TRIPs 中的規定：各成員國為保護人類、動物或植物的生命或健康或避免對環境造成嚴重損害，對某些發明可拒絕授予專利

³ 參見《技術性貿易壁壘協定》序言。

⁴ 《實施衛生與動植物檢疫措施協定》第 2 條。

權，並可以制止這類發明在該成員地域內進行商業性使用。⁵

在上述規定中，應該說，GATT 中環保貿易條款的規定是其他各協定的淵源，特別是 GATT 第 20 條的規定。而且在上述各協定中，對貿易與環境的規定大多比較原則，可操作性較差，對名詞或概念缺乏解釋，對貿易與環境的關係沒有明確界定，⁶ 貿易與環境的衝突埋下隱患，這也是 WTO 中因環保貿易條款而引發多起糾紛的原因。

二、貿易與環境法律衝突原因

（一）WTO 的性質所決定

雖然在《建立世界貿易組織的馬拉喀什協定》的序言中強調可持續發展原則，但 WTO 本身並不是一個環境組織，它在貿易與環境領域的職責僅限於對影響環境的貿易政策和對貿易有顯著影響的環境政策的協調，它的作用是繼續推動貿易自由化並確保環境政策不構成貿易壁壘，而且貿易規則也不對充分的國內環境保護造成阻礙。由於貿易政策和環境政策對成員國的利益影響甚大，而 WTO 對於實施怎樣的政策才能做到既促進貿易自由化又不會對環境造成不良影響缺乏深層次的思考，因而造成 WTO 各協定對因環境而限制貿易的條款表述不明確。再者，WTO 作？國際經濟組織，推進貿易的自由化是其成立的初衷，只是在一些發達成員國國內環保主義者呼聲高漲的情況下，WTO 部分成員國在各協定的談判中，提出國際貿易的環境條款，將貿易與環境問題納入討論的議題。但與其他議題不同的是，無論是發達國家還是發展中國家，對此議題均無明確的立場和態度。在全球生態化大勢所趨之下，WTO 也不得不考慮在有關協定中訂入環保貿易條款。

（二）WTO 相關協定環保貿易條款的含糊表述

在 WTO 中，⁷ 了在不同體制、不同經濟發展水平的國家間能達成共識，各協定都儘可能的採用模糊的、原則性的表述，使得各成員國可根據自己的意願對協定的內容作任意的解釋。

⁵ 《與貿易有關的知識？權協定》第 27 條第 2 款。

在“美國精煉汽油和傳統汽油標準”一案⁶中，委內瑞拉和巴西認？美國的汽油規則違反了 GATT 第 1 條、第 3 條以及《技術性貿易壁壘協定》第 2 條的規定，並因此對國際貿易造成了不必要的障礙。美國則認？汽油規則屬於 GATT 第 20 條的例外，認？它對於保護人類、動植物生命或健康是必要的，與保護枯竭性自然資源相關。專家組在分析與裁定中，注意到了 GATT 第 3 條中所涉及的“相同？品”的國民待遇問題，但由於條文本身並沒有具體詳盡地確定“相同？品”的因素，專家組在解決這個解釋性的問題時，只好參照了《維也納條約法公約》第 31 條。同樣，在 GATT 第 20 條 g 款中所述的“可能用竭的自然資源”，條文對何種資源是“可能用竭的自然資源”沒有做出任何解釋，而對“可能用竭”從不同的角度認定，其結論是不一樣的。此外，在本案中，專家組審查美國提出的 GATT 第 20 條的例外情況時，由於該條只是規定“一成員可以採取？保護人類、動植物的生命或健康所必需的措施”，但對如何採取保障措施才是適當的沒有做出規定，因此，專家組對美國所採取的對進口汽油的歧視性措施是否是？了保護人類和動植物的生命和健康所必需也進行了論證，最後得出：美國的汽油規則造成的對進口汽油的歧視性待遇並不“主要旨在”保護其自然資源，因而不具有正當性，不符合 GATT 第 20 條的規定。但是，美國對專家組的這一裁定結果提出了上訴，即對專家組在報告中對 GATT 1994 第 20 條的解釋提出異議。

實際上，在 WTO 解決的環保貿易條款糾紛中，很多案件涉及對 GATT 第 20 條的解釋或與其相關聯。WTO 協定中的環保貿易條款的含糊表述已成？成員國貿易糾紛的淵源。

（三）WTO 在環境方面規定的“軟法”性質是造成衝突的原因之一

在 WTO 協定中，允許成員國自由設定其環境目標，並？實現該目標制定各自的環境政策，使得多國經協定而追求的國際環境目標及？此制定的國際環境政策被架空。這主要是由於在 WTO 法律

⁶ 韓立餘編著：《WTO 案例及評析》（上卷），中國人民大學出版社出版，P175。

⁷ 如美國的汽油規則案、美國的對蝦和蝦？品案、歐共體的牛肉（荷爾蒙）案、澳大利亞麻哈魚案等。

體系中，缺乏明確的環境標準和政策，只是一些指南或指導性政策；另一方面，WTO 可能擔心統一的環境標準會給國際貿易帶來不必要的障礙，影響成員國對協定的一攬子接受，所以對成員國授予了自由的、寬鬆的環境權。由此導致在 WTO 協定中，充滿了“可此可彼”的表述，各國綠色貿易壁壘提供了法律依據。如在《技術性貿易壁壘協定》中，闡述了“認識到國際標準和合格評定制度在提高生產效率和促進國際貿易方面能作出重要貢獻，因此期望推動這種國際標準和合格評定制度的發展”；“但期望國際標準和合格評定程序不會給國際貿易造成不必要的障礙”；“認識到不應阻止任何國家在其認為適當的範圍採取必要的措施，保護人類、動物或植物的生命或健康，保護環境”。 “認識到不應阻止任何國家採取必要措施，以保護其根本的安全利益”。這些規定直接導致不同的經濟發展水平國家採取不同的環境標準和環境政策。相對來說，發達國家採用較嚴格的环境標準，而發展中國家由於自身經濟、技術水平的限制、環境意識的欠缺和自身利益的需要，則採用較寬鬆的環境標準和政策，並由此導致發展中國家在發達國家市場准入問題上發生糾紛，出現發達國家對發展中國家變相的貿易限制。不僅如此，發達國家之間也因環境標準和措施的不統一引發了一系列的糾紛。

三、貿易與環境的法律協調

從 GATT 到 WTO，成員國因環境問題而引發的貿易糾紛，歸根結底是由於貿易與環境的規則衝突。這種衝突具體表現在以推動貿易自由化為己任的世貿組織，對 WTO 各協定中的“環保例外條款”如何解釋、成員國單邊環境措施是否具有域外效力等問題上。對於上述問題的回答，涉及到如何看待貿易自由化與環境的關係、如何對貿易與環境進行法律協調，這些將影響到世貿組織法律未來的發展方向。筆者認為，在當今，非關稅的綠色貿易壁壘已成貿易自由的極大障礙，作為經濟聯合國的 WTO，必須直面貿易和環境問題，並儘快採取相應的對策。

(一) 在 WTO 框架下，進行專門立法，強化國際環境法的功

能和作用

在現行的 WTO 協定中，尚未有貿易與環境的專門協定，只是在各協定中有一些“環保例外條款”的規定。這些例外規定，不足以防止和解決環保貿易糾紛。WTO 成員國必須對貿易和環境問題達成專門的協定，以對貿易和環境關係問題有一個明確的界定。

在過去的日子裏，從 GATT 解決的“金槍魚”案，到 WTO 的“牛肉（荷爾蒙）”、“麻哈魚”案等 32 個案件⁸，WTO 在現有的法律框架體系尚無調整貿易與環境衝突案件實體規則的情況下，通過對上述案件的處理，專家組的態度也從傾向貿易自由到關注貿易對環境的不良影響。WTO 在處理上述爭端中，已經積累了豐富的經驗，對爭端中爭議的環保貿易條款作出了一系列的解釋，確立了一些原則，並有一定的創新。雖然這些案件的處理結果不具有判例法的作用，但可以從中歸納、總結出其含有的法理精神和理念，各成員國達成貿易與環境的專門協定打下良好的基礎。在未來的貿易與環境協定中，應堅持：

1、WTO 各成員國在貿易與環境協定的協商過程中，應⁹ 開各國的私利，以保護和改善人類環境⁹ 目的，以生態學、環境倫理和環境文化的全新認識⁹ 基礎⁹，達成一部能適應環境保護客觀要求的貿易與環境的專門協定。同時要兼顧發展中國家的實際情況，以免因該協定的簽訂而阻礙了發展中國家的貿易自由，違背 2001 年多哈宣言明確提出的“確保發展中國家特別是最不發達國家的貿易增長和發展”。

2、在協定中，對發展中國家應實行特殊和差別待遇。在關貿總協定創立之初，其條款中就包含了對發展中國家利益的特別照顧，烏拉圭回合協定更是明確賦予發展中國家成員特殊和差別待遇，但這些條款並沒有得到有效實施。在貿易與環境協定中應當注意到，WTO 成員中，絕大多數是發展中國家，如果發展中國家成員不能從該多邊貿易體制中受益，那⁹，WTO 的發展前景是令人懷疑的。因此，在未來的談判中，發達國家必須帶頭減少貿易保護

⁸ 從 WTO 成立到 1999 年開始審查、2000 年上半年結案的共 32 個案件。

⁹ 呂忠梅著：《環境法新視野》，中國政法大學出版社，P165。

主義措施，在貿易與環境協定中，給予發展中國家優惠與例外，這樣，發展中國家才有真正的機會通過貿易消除貧困，最終提高世界各國的收入水平，實現大幅度減少全球貧困人口的目標。

3、WTO 賦予成員國有自主採取環境標準和環境措施的權利，反映了 WTO 管轄權與成員自己保留的管轄權的平衡，但在未來的貿易與環境協定中，應堅持內國法無域外效力。在美國對蝦和蝦？品限制進口案中，可看出專家組在處理跨境或全球性環境問題時，不傾向使用一成員國單邊的環境措施，而是根據一般國際法和一般環境法的原則，採用談判的協定來解決，特別是涉及發展中國家成員時。專家組還認？，對 GATT 第 20 條的裁定並不意味？總是排除訴諸單邊措施，尤其是在作出嚴肅的談判努力後，也不意味？在任何特定情況下都會允許單邊措施。¹⁰雖然專家組處理此案的方法，最終未被上訴機構所認可，但專家組在處理該案時所遵從的原則值得推崇。在未來的貿易與環境協定中，若一旦確認一成員國的單邊環境措施具有域外效力，發達成員國就會利用自身的優勢，制定高標準的環境措施和政策，在單方解決環境問題時，就會在其領土之外的他國實施其價值和環境標準或構成歧視，貿易保護主義就無法消除。因此，筆者堅持強調國際環境法的功能和作用。WTO 應在國家級層面上加強貿易與環境二方面的協調，制定統一的環境標準和環境政策。當一成員國的內國法與國際環境標準和政策衝突時，應優先適用國際環境標準和政策。國際環境標準和環境政策是對 WTO 成員國的最低要求，每一個成員國都必須嚴格遵守貿易與環境協定的要求。

（二）發揮 WTO 中的貿易與環境委員會的職能優勢

根據建立 WTO 的馬拉喀什協定，1995 年在 WTO 總理事會下（General Council）建立了貿易與環境委員會（CTE）。馬拉喀什協定規定 CTE 的職責包括：研究貿易措施與環境措施的關係，從而促進可持續發展；以公開、公平、非歧視？標準，研究多邊貿易體系的條款是否需要修改。其工作計劃中涵蓋的問題可分？兩大類：其一，市場准入問題，也就是環境措施與貿易壁壘的界定問題；其

¹⁰ 參見韓立餘：《WTO 案例及評析》上卷，中國人民大學出版社，P412。

二，國際環境管理體系和國際貿易體系的關係。

在上述職責和工作計劃中，無論是研究貿易措施與環境措施的關係，還是解決市場准入問題，首先涉及到的是國際標準的制定與統一。雖然在過去，國際標準化組織制定了一些國際標準，但尚未構成完整的國際環境標準體系。因此，為了未來貿易與環境協定的執行，必須有完善的國際環境標準作支撐，這是避免成員國濫用單邊環境標準實施貿易保護的有效前提。

WTO 若要強化國際環境標準的接受和執行，抑制單邊環境措施的域外效力，CTE 在國際環境標準的制定方面，尚有艱巨的工作。筆者認為，為了對發達國家和發展中國家之間環境標準進行協調，既不至於導致發達國家國內環境保護水平的降低，又不至於導致發展中國家因環境標準的向上協調而對其市場准入造成障礙，CTE 要對各成員國現行的環境標準進行調研，制定出切實可行的環境標準。

為了縮小發達國家和發展中國家國內環境標準的差異，提高發展中國家執行國際環境標準的能力，CTE 還應在發展中國家的防污治污能力建設、技術或財政方面給予一定的資助。

總的說來，貿易與環境在法律上的衝突，實質上是發達國家與發展中國家利益的衝突。從 2003 年 9 月 10 - 14 日在坎昆召開的 WTO 第五次部長級會議的結局可以看出，貿易與環境問題的談判是何等的艱難，但無論如何，保護發展中國家成員的利益，促進發展中國家貿易的增長，應當是 WTO 必須優先考慮的問題。