

贸易与绿色经济手册

第三版



iisd

International Institute for
Sustainable Development
国际可持续发展研究院



United Nations
Environment Programme
联合国环境规划署

著



中国标准化研究院 译
CHINA NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDIZATION

贸易与绿色经济手册 (第三版)

Copyright © 2014 International Institute for Sustainable Development
Published by the International Institute for Sustainable Development
All rights reserved
Printed in Geneva, Switzerland

Citation: International Institute for Sustainable Development & United Nations Environment Programme. (2014). Trade and Green Economy: A Handbook. Published by the International Institute for Sustainable Development, Geneva.

Copies are available from UNEP and IISD. To order, please contact either of the producers of the handbook:

Economics and Trade Branch

Division of Technology, Industry and Economics

United Nations Environment Programme

International Environment House

11 – 13, Chemin des Anémones

CH-1219 Chatelaine

Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 917 8243

Fax: +41 22 917 8076

Email: etb@unep.ch

International Institute for Sustainable Development

161 Portage Avenue East, 6th Floor

Winnipeg, Manitoba

Canada R3B 0Y4

Tel.: +1 (204) 958-7700

Fax: +1 (204) 985-7710

Email: info@iisd.ca

<http://www.iisd.org>

ISBN 978-1-894784-68-9

Disclaimer: The designations employed and the presentation of the material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the United Nations Environment Programme concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning delimitation of its frontiers or boundaries. Moreover, the views expressed do not necessarily represent the decision or the stated policy of the United Nations Environment Programme, nor does citing of trade names or commercial processes constitute endorsement.

联合国环境规划署

联合国环境规划署(UNEP)是联合国体系中负责整体协调的环保组织,其使命是通过激励、推动和促进各国及其人民在不损害子孙后代生活质量的前提下提高自身的生活质量,为建立呵护环境的伙伴关系提供指导和鼓励。

联合国环境规划署经济和贸易处(ETB)归属于技术、工业和经济(DTIE)司。经济和贸易处(ETB)的使命是提升各国,尤其是发展中国家和经济转型国家的能力,使其将环境因素纳入发展规划和宏观经济政策,包括贸易政策。经济和贸易处的一个重要工作流程是绿色经济倡议(GEI),其目的是通过重塑和重新审视政策、投资和消费,以协助政府实现经济“绿色化”。(例如,积极推广可再生能源、清洁技术、水务、可持续交通、废物管理、绿色建筑和城市、可持续农业、林业和旅游业等)。

在贸易和经济处的工作计划中,贸易部分侧重于加强各国对贸易和绿色经济之间交互作用的理解,包括在全球、国家和行业层面开展研究与能力建设,并阐述如何利用贸易作为可持续发展和消除贫困的引擎。经济和贸易处还通过透明和广泛的磋商过程,为有关贸易与环境的争论提供技术支持。贸易相关活动的最终目标是,促进贸易与环境双赢成果的实现。(例如,促进发展中国家识别并有效利用与绿色经济转型相关的贸易机会。)

如需了解更多信息,请联系:

Anja von Moltke
Head, Trade, Policy and Planning Unit
Division of Technology, Industry and Economics
United Nations Environment Programme
11-13, Chemin des Anemones
CH-1219 Châtelaine
Tel: + 41 22 917 8137
Fax: + 41 22 917 8076
Email: anja.moltke@unep.org
<http://www.unep.org/greenecomony/greenecomonyandtrade>

国际可持续发展研究院

国际可持续发展研究院(IISD)成立于1990年,是一个中立的公益组织,专门从事政策研究和分析以及信息交流。其总部设在加拿大马尼托巴省的温尼伯,在渥太华、纽约、日内瓦和北京均设有分支机构。通过创新、协作、研究和交流,国际可持续发展研究院一直处于可持续发展研究的最前端。该研究院与企业、政府、非政府组织和学术界的决策者们密切合作,致力于经济和法律框架、能源和气候变化、水资源、适应力及知识等议题。

国际可持续发展研究院(IISD)是在加拿大注册的一个公益组织,在美国拥有符合501(c)(3)规定的性质。加拿大政府机构,包括加拿大国际开发署(CIDA)、国际发展研究中心(IDRC)、加拿大环境部以及马尼托巴省等,为国际可持续发展研究院提供重要运营支持。该研究院也从加拿大国内外的众多政府部门、联合国机构、基金会和私营部门获得项目资金支持。

国际可持续发展研究院的贸易、投资和可持续发展工作主要是寻求这些领域的协同效应,以实现贸易、投资、环境和发展的互惠互利,并帮助决策者利用这些机会。其工作集中表现在两大方面:一是贸易改革、投资的规则与制度,二是提升发展中国家解决贸易和可持续发展问题的能力。自1991年以来,国际可持续发展研究院一直在努力推动贸易与环境问题的谈判,以包含发展中国家所面临的问题和目标——并使其逐渐参与到贸易和可持续发展的谈判之中。国际可持续发展研究院的所有工作旨在提高公众对于可持续发展问题重要性的意识。本手册于2001年首次出版,成为具有一定教育背景的相关业者广泛认可的标准,并一直延续至今。

Mark Halle
Vice President, Strategy
International Institute for Sustainable Development
MIE, 9 chemin de Balaxert
1219 Chatelaine, Geneva
Tel.: + 41 (22) 917 84 91
Fax: + 41 (22) 917 80 54
Email: mhalle@iisd.ca
<http://www.iisd.org/trade>

序

本手册旨在促进人们更好地了解国际贸易、环境和绿色经济之间的相互联系。其侧重于研究国内及国际的贸易政策和规则、环境治理和原则,以及二者之间的关系。

《环境与贸易手册(第三版)》涵盖了丰富的新信息,包括绿色经济概念的出现、WTO最新判例,以及随着金砖四国的崛起和越来越多的优惠贸易协定的出现,在快速变化的国际贸易中,贸易与绿色经济政策和实践之间的法律和政策联系如何越来越重要。该手册已更名为《贸易和绿色经济手册》,以反映绿色经济模式成为实现可持续发展和消除贫困的重要工具,并阐述在贸易、环境和可持续发展相关讨论中必须采用的整体方法。

本手册的目标读者是有一定知识背景的人群,即那些热衷于贸易、环境和发展话题,但又不是这方面专家的人群。作为政策制定者和实施者的一种实用参考工具,本手册同样适用于普通大众。鉴于此,本手册中使用的语言很清晰,涉及的专业术语很少,以便于各类读者阅读与理解。

您还可以登录 www.unep.org/greeneconomy 和 www.iisd.org/trade/handbook 在线阅读本手册。

致 谢

本手册凝聚了许多人的心血。自2000年第一版发行以来,本手册受益于众多专家的投稿和评论。此项目由国际可持续发展研究院的Aaron Cosbey和联合国环境规划署经济和贸易处的Anja von Moltke负责,并获得Liesbeth Casier的支持。

本手册的主要作者是Aaron Cosbey, Kati Kulovesi, Liesbeth Casier and Anja von Moltke. Contributing authors were Giles Chappell, Ivetta Gerasimchuk, Alexander Kasterine, Lennart Kuntze, John Maughan, Fabrizio Meliado, Joachim Monkelbaan, Katarina Nossal, Ralph Osterwoltd, Katharina Schmidt 和 Benjamin Smith。

在这里,我们要感谢Mari Chijiwa对本书的设计和排版,以及Eve Rickert在文字编辑、设计和排版过程中的工作。Damon Vis-Dunbar和国际可持续发展研究院的Myriam Schmidt分别担任项目经理和项目会计师。

我们要向那些热心而专业的评审者表示衷心感谢,包括Harro van Asselt, Claudia Assmann, Christopher Beaton, Nathalie Bernasconi-Osterwalder, Melanie Cormier-Klein, Carlos Correa, Christiane Gerstetter, Daniele Gerundino, Arunabha Ghosh, Julie Godin, Peter Govindasamy, Mark Halle, Ulrich Hoffmann, Timo Koivurova, Rafael Leal-Arcas, Sheila Logan, Gabrielle Marceau, Gracia Marin-Duran, Roger Martini, Petros Mavroidis, Elisa Morgera, Ralph Osterwoltd, Pierre Quiblier, Luca Rubini, Sheng Fulai, Diego Silva, Benjamin Simmons, Fredric Stany, Ronald Steenblik, Mahesh Sugathan, Tan Ding-Yong, Harro Van Asselt, Jorge Viñuales David Vivas Eugui 和 Marceil Yeater。

尽管本书的完成得益于各种宝贵的评论意见,但最终版中的任何错误全部由环境规划署和国际可持续发展研究院的作者承担。

我们还要感谢德国技术合作公司(GIZ),新西兰外交部和环境部,加拿大外交、贸易和发展部,以及国际贸易中心(ITC),其财政资助为本书第三版的出版提供了资金基础。

中文版特别致谢

《贸易与绿色经济手册(第三版)》是由联合国环境规划署(UNEP)和国际可持续发展研究院(IISD)共同出版。为向广大中国读者提供最新的贸易与绿色经济相关知识,UNEP 决定翻译并发行《贸易和绿色经济手册(第三版)》的中文版。

中文版的翻译和发行得到了中国标准化研究院(China National Institute of Standardization, CNIS)的大力支持。中国标准化研究院的主要研究领域是中国国民经济和社会发展中全局性、战略性和综合性的标准化问题。中国标准化研究院资源与环境分院长期关注节能减排政策、法规 and 标准与经济、贸易和社会可持续发展间的关系,在节能标准化、环境管理标准、碳排放管理标准化、能效标识等方面取得了重要研究成果。UNEP 和 IISD 对他们的大力支持表示衷心感谢。

我们特别感谢中国商务部政策研究室陈霖先生的大力支持,他对中文版的内容进行了审阅,提出了宝贵的建议和意见。

我们还对为此付出辛勤工作的联合国环境规划署驻华代表处和国际可持续发展研究院中国办公室的工作人员提供的协调支持表示感谢。同时,也对为本报告中文版翻译出版工作付出努力的所有人员表示感谢。

| | | | | |
|---------|-----|-----|-----|----|
| 中文版组织协调 | 张世钢 | 蒋南青 | 余晓文 | 林翎 |
| 中文版译校 | 蒋南青 | 李鹏程 | | |
| 中文版编辑 | 程丽纯 | 周薇 | | |

前言

不断升级的环境危机表明,虽然自由化程度的不断提高和全球贸易的日益扩张是经济增长的主要驱动力,但这种增长不能够以牺牲自然环境为代价。

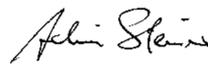
在 2013 年,全球贸易总额达到 23.4 万亿美元,约占全球国内生产总值的三分之一。与此同时,全球环境指标显示,贸易对环境已经产生了负面影响。

人口增长和收入增加推动了人们对于商品和服务的需求,而这些通常需要消耗自然资源,特别是土地和水资源。在过去的 60 年里,全球人口增加了两倍,预计到 2050 年, GDP 将增长四倍,而这只是众多促进贸易增长的因素之一。这些趋势正在推动全球生态系统超负荷运行。例如,从现在到 2050 年,全球食品需求将翻一番。到那时,预计约有 39 亿人,即全球人口的 40%,将生活在水资源稀缺的国家,人均年用水量仅一千升。

要扭转这些趋势,贸易必须被打造为促进经济、社会和环境积极变化的催化剂,而不是导致环境恶化的驱动力。为了扭转这些趋势,绿色经济提供了一个模式,即通过改变经济结构和激励机制,促进自然资源的保护和可持续利用,并严格控制污染,实现经济增长并增加社会公平和福祉。

本手册提供了环境和贸易治理领域最新的研究成果,以及有关两者之间法律和政策关系的讨论。在前两个版本的基础之上,本手册增加了联合国环境规划署发行的《绿色经济和贸易机会报告》,在绿色经济的背景下,通过研究环境和贸易政策之间的相互作用,为政策制定者、公务员、学者和学生等提供容易获取的研究结果。

联合国环境规划署大力支持本手册的核心研究内容,即加强协调并减少国际贸易与环境议程之间的摩擦。这样一来,贸易作为创造财富最有力的工具之一,将被用来开辟全新的可持续发展的途径。



Achim Steiner

联合国副秘书长

联合国环境规划署执行主任

国际可持续发展研究院和联合国环境规划署开发的有关国际贸易、绿色经济和可持续发展之间关系的通行标准的第三版,本手册见证了我们所走过的历程。早在上世纪90年代初期,这些问题作为争论的焦点已经出现:贸易与环境——“聋子之间的对话”。例如,本书的早前版本进行了大量环境与贸易的阐述,以帮助贸易和环境双方了解对方的基本动机和论点,但大部分段落都已经过时了。时至今日,我们对周围发生的一切有了更深的了解,而且不信任和猜疑也明显有所减少。

但这并不意味着这一议程变得很简单。在过去的十年中,我们已经不安地看到,在多边贸易体制在气候变化、不合理补贴、农业可持续发展和其他本书探讨的重要问题上,进展微乎其微。当然,在争端解决过程中,我们也看到了谈判之外喜人的进展。此外,尽管区域贸易方式有其自身的一系列风险,其在多边机制之外也表现出了良好的发展前景。在环境政策方面,由于贸易系统的需求未能得到清晰的表述,很多多边议程难以取得进展。

因此,本手册提出的当下议题之一就是寻求相互支持,探讨如何在较少妥协的情况下加强积极协作,实现经济健康、社会公平和环境保护的目标。本手册旨在加深和拓展读者的理解,通过深入浅出的表述让各类读者明白较为复杂的问题,这是一个值得鼓励的进展。



Scott Vaughan

总裁兼首席执行官

国际可持续发展研究所

目 录

| | |
|-------------------------------------|------|
| 序 | IV |
| 致谢 | V |
| 中文版特别致谢 | VI |
| 前言 | VII |
| 缩略语 | XI |
| 专栏列表 | XIII |
| 1. 全球趋势 | 1 |
| 1.1 环境和贸易的联系 | 3 |
| 1.2 迈向绿色经济 | 4 |
| 推荐阅读 | 6 |
| 2. 国际环境治理 | 7 |
| 2.1 原则 | 9 |
| 2.2 国家环保措施 | 11 |
| 2.3 多边环境协定 (MEA) | 13 |
| 2.3.1 与贸易相关的主要多边环境协定 | 14 |
| 2.3.2 实施和争端解决 | 19 |
| 2.3.3 多边环境协定 (MEAs) 中与贸易有关的条款 | 20 |
| 推荐阅读 | 24 |
| 3. 国际贸易法律 | 25 |
| 3.1 WTO 的目标 | 26 |
| 3.2 WTO 的结构 | 26 |
| 3.2.1 贸易与环境委员会 | 28 |
| 3.2.2 技术性贸易壁垒委员会 | 29 |
| 3.2.3 卫生与动植物检疫措施委员会 | 30 |
| 3.3 核心原则 | 31 |
| 3.4 重要协议 (特别是与环境相关的协议) | 33 |
| 3.4.1 马拉喀什协议序言 | 33 |
| 3.4.2 1994 年 GATT | 34 |
| 3.4.3 服务贸易总协定 (GATS) | 41 |
| 3.4.4 与贸易有关的知识产权 (TRIPS) | 42 |
| 3.4.5 技术性贸易壁垒协议 (TBT) | 43 |
| 3.4.6 实施动植物卫生检疫措施的协定 (SPS) | 44 |
| 3.4.7 补贴与反补贴措施协议 (SCM) | 47 |
| 3.5 其他协议 | 49 |
| 3.6 区域 / 优惠贸易协定 | 50 |
| 推荐阅读 | 52 |
| 4. 多边贸易谈判——WTO 和多哈回合谈判 | 53 |
| 4.1 环境和 WTO 多哈授权 | 53 |
| 4.2 展望 | 55 |

| | |
|-----------------------------------|------------|
| 4.3 巴厘岛协定 | 55 |
| 推荐阅读 | 57 |
| 5. 法律与政策的联 | 58 |
| 5.1 工艺和生产方法 | 58 |
| 5.2 环境措施、竞争力和泄漏 | 62 |
| 5.3 自愿性可持续标准 | 65 |
| 5.3.1 VSS 定义和示例 | 65 |
| 5.3.2 VSS 和国际贸易 | 67 |
| 5.3.3 VSS 面临的挑战 | 68 |
| 5.4 WTO 和多边环境协定 (MEA) | 70 |
| 5.5 知识产权 | 74 |
| 5.5.1 TRIPS、CBD 和传统知识 | 77 |
| 5.5.2 TRIPS 和农业 | 78 |
| 5.6 绿色产业政策 | 82 |
| 5.7 农业和转基因生物 (GMOs) | 84 |
| 5.8 补贴 | 86 |
| 5.8.1 农业补贴和国内扶持 | 86 |
| 5.8.2 渔业补贴 | 89 |
| 5.8.3 能源补贴 | 91 |
| 5.9 生物燃料 | 93 |
| 5.10 可持续政府采购 | 95 |
| 5.11 环境产品和服务 | 96 |
| 5.11.1 环境产品的贸易自由化 | 97 |
| 5.11.2 环境服务贸易的多边自由化 | 99 |
| 5.12 投资 | 100 |
| 推荐阅读 | 105 |
| 6. 区域和双边贸易协定 | 109 |
| 6.1 区域和双边贸易协定中的环境条款 | 109 |
| 6.1.1 环境例外条款的规定 | 110 |
| 6.1.2 有关与多边环境协定 (MEA) 关系的条款 | 110 |
| 6.1.3 区域贸易协定 (RTA) 中的其他环境条款 | 112 |
| 6.2 环境影响评价 | 113 |
| 6.4 开放性 | 115 |
| 推荐阅读 | 116 |
| 7. 绿色经济贸易的支持和能力建设 | 117 |
| 7.1 促贸援助 | 117 |
| 7.1.1 为什么环境对促贸援助很重要? | 118 |
| 7.2 贸易便利化 | 119 |
| 7.2.1 绿色经济的机遇与挑战 | 120 |
| 推荐阅读 | 122 |
| 8. 结论 | 123 |

缩略语

| | |
|-----------|-----------------------|
| AB | 世贸组织上诉机构 |
| AfT | 促贸援助 |
| AoA | WTO 农业协议 |
| APEC | 亚太经合组织 |
| ASEAN | 东南亚国家联盟 |
| BCA | 边境碳调整 |
| BIT | 双边投资协定 |
| BRIC | 金砖四国, 包括巴西、俄罗斯、印度和中国 |
| CARIFORUM | 加勒比论坛, 包括非洲、加勒比和太平洋国家 |
| CBD | 生物多样性公约 |
| CBDR | 共同但有区别的责任 |
| CITES | 关于濒危物种野生动植物的国际贸易公约 |
| | |
| CPC | 联合国中心产品分类 |
| CTE | 贸易与环境委员会 |
| DSB | WTO 争端解决机构 |
| DSU | 争端解决谅解 |
| ECOWAS | 西非国家经济共同体 |
| EGS | 环境产品和服务 |
| ETS | 欧盟排放交易体系 |
| FAO | 联合国食品和农业组织 |
| FDI | 外国直接投资 |
| FIT | 上网电价补贴政策 |
| FLO | 国际公平贸易标识组织 |
| FSC | 森林管理委员会 |
| GATS | 服务贸易总协定 |
| GATT | 关税与贸易总协定 |
| GHG | 温室气体 |
| GM | 转基因 |
| GMO | 转基因生物体 |
| GPA | WTO 政府采购协定 |
| ICAO | 国际民用航空组织 |
| ILUC | 间接土地利用变化 |
| IPR | 知识产权 |
| ISEAL | 国际社会和环境标志联盟 |
| ISO | 国际标准化组织 |
| ITPGRFA | 植物遗传资源粮食和农业国际条约 |
| | |
| LCA | 生命周期分析 |
| LMO | 活着的(转基因)基因生物 |

| | |
|----------|------------------|
| MEA | 多边环境协定 |
| Mercosur | 南方共同市场 |
| MFN | 最惠国 |
| NAFTA | 北美自由贸易协定 |
| NGO | 非政府组织 |
| OECD | 经济合作与发展组织 |
| PEFC | 森林认证认可计划 |
| PIC | 事先知情同意 |
| POPs | 持久性有机污染物 |
| PPM | 工艺和生产方法 |
| PV | 光伏 |
| RTA | 区域贸易协定 |
| SCM | WTO 协定补贴与反补贴措施 |
| SDT | 特殊和差别待遇 |
| SME | 中小企业 |
| SMTA | 标准材料转让协定 |
| SPS | 实施动植物卫生检疫措施的协定 |
| TBT | 技术性贸易壁垒协定 |
| TFA | 贸易便利化协议 |
| TPRB | 贸易政策审议机构 |
| TPRM | 贸易政策审议机制 |
| TRIMs | 与贸易有关的投资措施协议 |
| TRIPS | WTO 与贸易有关的知识产权协定 |
| UNCITRAL | 联合国国际贸易法委员会 |
| UNCTAD | 联合国贸易和发展会议 |
| UNEP | 联合国环境规划署 |
| UNFCCC | 联合国气候变化框架公约 |
| UNFSS | 联合国可持续发展标准论坛 |
| UPOV | 国际保护植物新品种联盟 |
| VSS | 自愿可持续性标准 |
| WIPO | 世界知识产权组织 |
| WTO | 世界贸易组织 |

专栏列表

| | |
|--|-----|
| 专栏 2.1: 布伦特兰定义的可持续发展 | 8 |
| 专栏 2.2: 标准与技术法规的对比 | 12 |
| 专栏 2.3: 与贸易相关的重要多边环境协定 | 14 |
| 专栏 2.4: 部分多边环境协定中与贸易有关的规定 | 20 |
| 专栏 2.5: 贸易和气候变化 | 22 |
| 专栏 3.1: WTO 争端解决程序的四个阶段 | 27 |
| 专栏 3.2: 贸易与环境委员会 (CTE) 马拉喀什授权 | 29 |
| 专栏 3.3: 美国虾案 | 32 |
| 专栏 3.4: 欧盟石棉案 (GATT 下的相似度) | 35 |
| 专栏 3.5: “中国原材料案” 中的出口限制和环境例外 | 37 |
| 专栏 3.6: 在“巴西翻新轮胎案”中 GATT 第 20 条 (b) 款的争论 | 38 |
| 专栏 3.7: 动物福利和公众道德: “欧盟海豹产品案” | 40 |
| 专栏 3.8: 知识产权类型 | 42 |
| 专栏 3.9: 生态标识和 WTO: “美国墨西哥金枪鱼案 (二)” | 44 |
| 专栏 3.10: 转基因生物 (GMOs), 关于 SPS 问题的预防和科学不确定性: “欧盟生物技术案” | 45 |
| 专栏 3.11: SPS 协议中的预防和协调: “欧盟激素案” | 46 |
| 专栏 3.12: WTO 和绿色补贴: 加拿大可再生能源案 | 48 |
| 专栏 5.1: 产品和非产品相关的 PPM | 58 |
| 专栏 5.2: 欧盟的国际航空排放计划 | 63 |
| 专栏 5.3: 符合国际标准化组织定义的生态标识 | 66 |
| 专栏 5.4: 自愿标准和生态标识示例 | 67 |
| 专栏 5.5: 联合国可持续发展标准论坛 (UNFSS) | 69 |
| 专栏 5.6: 在多边环境协议 (MEA) 中的具体和非具体承诺 | 72 |
| 专栏 5.7: 国际电力贸易 | 84 |
| 专栏 5.8: 2009 年有关 UPOV 的联合国研究 | 81 |
| 专栏 5.9: 三种 WTO 农业箱 | 89 |
| 专栏 7.1: 将环境问题纳入促贸援助 | 119 |

1. 全球趋势

在过去 50 年里,我们的世界发生了根本性和普遍性的变化。在“全球价值链”的经济结构下,各国经济体更加紧密相连。在一个由强大的通信和信息技术结合起来的系统中,生产最终产品或服务所需要的所有元素——生产投入设计、装配、管理、市场营销、用于投资的储蓄——可能来自于世界各地。全球价值链提升了生产过程的经济及资源效率,也挑战着有关国家竞争力的传统观点。

全球化的趋势受到了多个因素的影响,包括技术创新、国际贸易壁垒和投资流动障碍的减少。世界已经见证了国际贸易在全球经济中重要性的稳步上升:自 1980 年以来,全球经济约增加了 2 倍,世界贸易增长了 6 倍。到 2011 年,商品和商业服务出口总额达 22.3 万亿美元*,占国内生产总值(GDP)的 29.3%。到 2013 年,这一比例上升至约 32%。

另一个重要趋势是,国家和全球的收入差距逐渐拉大,增长所带来的收益分布不均。今天,最富有的 20%人口赚取了超过 70%的总收入,而且国家内部收入不平等的增加并没有减弱的迹象。当然,虽然衡量收入不平等的基尼系数已超过正常水平,但绝对贫困人口有所减少。现在,全球人均实际 GDP 已超过 7500 美元,在 1990 年和 2010 年之间,生活处于极端贫困状态(即每天 1.25 美元)的全球人口减少了一半,占总人口的 21%。

全球贫困人口的绝对减少主要依靠自由贸易的全球扩张和金砖四国(巴西、俄罗斯、印度和中国)经济体的崛起。南南贸易作为发展差距逐渐减少的指标,已增至发展中国家商品和服务出口的近一半。在一些具有重要战略意义的经济指标中,如可再生能源的投资,一些发展中国家与发达国家不相上下。

然而,尽管新兴经济体的高速经济增长已缩小了南北之间的发展差距,但世界贸易格局表明,最不发达国家对全球价值链的贡献仍以自然资源性产品和原材料为主导。对于这些国家而言,为了确保长期增长和可持续发展,实现经济多样化迫在眉睫。

除了以上社会经济发展趋势之外,整个世界也正在经历巨大的环境变化。开创性的“千年生态系统评估”项目于 2005 年指出,人类在 20 世纪下半叶对

注: * 除非另有说明,所有数值均以美元计

于世界生态系统的改变,比人类历史上任何其他时期都要彻底,而且约 60%的世界生态系统的服务目前正在退化或遭到不可持续的利用。自 1971 年以来,导致全球气候变化的二氧化碳排放量每年增加 2%——累计增加 117%——而且这一排放量还在持续增长。越来越多的证据表明,大气中二氧化碳的浓度已超过百万分之四百。自 1970 年以来,全球生物多样性已减少 30%,而且当前物种灭绝的速率比其自然灭绝速率高出约 1000 至 10000 倍,造成这些现象的原因是气候变化等因素的影响。从轿车和肥料中释放的氮化物逐渐增加,使我们的海洋和湖泊变成了无生命的沙漠。在全球剩余的鱼类资源中,约 57% 鱼类的捕捞速率达到了其生物学极限,30% 的鱼类捕捞早已超过其生物学极限。如果按照目前的趋势发展下去,到 2050 年,估计将有 39 亿人,即全球 40% 的人口,将生活在水资源稀缺的国家,人均年用水量不到 1000 升。每年有 340 万人,其中大部分是儿童,将死于清洁用水和卫生设施不足带来的疾病。

不断增长的人口也是影响环境的一个显著因素,并导致全球温室气体(GHG)排放量持续增长:在 1950 年至 2013 年间,全球人口大约增加了两倍至 72 亿,预计到 2050 年,还会增加 24 亿——与 1950 年世界人口数量相当。这意味着到 2050 年全球人口将增长 25%,而全球食品需求,特别是对于肉类和奶制品的需求,预计将在同一时期实际增加一倍。另一个将我们推向地球极限的因素是,预计到 2050 年,全球 GDP 将增长 4 倍。

面对这些发展问题,解决环境问题的机制也发生了显著的变化。自从第一次重大的全球环境公约于 1973 年签署以来,其他应对全球性问题,包括臭氧消耗、气候变化、生物多样性、危险废物运输和物种迁徙等的 12 个公约已陆续生效。全球超过 70% 的国家签署了全部 13 个主要环境公约。庞大而复杂的国际环境法体系目前已包括了国际、区域或双边层面签订的约 3000 个环境协议。在国家层面上,监管部门的解决方案已不再是传统的“命令和控制”,而是多种规制和政策工具的结合,包括以市场为基础的激励机制,如排污费、税收、排放交易系统,以及针对具体行业所采取的措施,如上网电价补贴政策(FITs)和针对可再生能源的优惠定价方案。对于一些特定的问题,如破坏臭氧层、地区空气质量、废物管理和区域河流质量等,许多国家的环境都已得到改善。然而,对于其他许多问题来看,污染恶化的趋势仍在持续。

1.1 环境和贸易的联系

这些环境和经济方面的变化趋势并不是孤立进行的，而是从根本上相联系的。对环境的破坏大多是全球经济活动规模扩大造成的。国际贸易在全球经济活动中的份额持续增加，成为造成环境变化的越来越重要的推动力。随着经济全球化的深入发展及许多全球性环境问题的凸显，必然会出现多边、国家及区域法律政策体系之间的摩擦。

本书的目的是，揭示国际贸易与环境之间的实体、法律和制度的联系。关于这种联系的两个基本事实如下所述：

贸易与环境之间的联系是多样的、复杂的而又重要的。

对于环境而言，贸易自由化没有好坏之分。其对环境的影响取决于环境和贸易目标二者之间的互补及互相支持程度。要产生积极的成果，需要国家及国际层面上采取适当的社会、经济和环境政策。

在最基本的层面上，贸易和环境之所以相互关联是因为，所有的经济活动都以环境为基础。自然资源（如金属和矿物、土壤、森林和渔业）是生产任何商品的基本投入因素，并且还提供了对其进行加工所需的能量。这一循环的结果是，环境也要接收经济活动所产生的废物。贸易也会在许多方面受到环境的影响，包括自然资源质量、安全性和可用性问题，以及出口商所必须应对的不断增长的对更绿色的产品和服务的消费和规制需求。

从另一个角度看，环境和贸易代表两个不同的法律和政策主体。环境法作为区域、国家及区域性法规，体现为各种多边环境协定（MEA）。贸易法体现在 WTO 框架下的多边贸易协定，以及区域性及双边贸易协定中。关于环境管理国际体系的结构、目标和原则是第 2 章的主题，第 3 章阐述了贸易规则的多边体系。

不可避免的是，这两个领域的法律和政策会互相影响。无论国内还是国际的环境法和环境保护政策（如可再生能源推广、环境税和环境保护措施），都将决定一国如何规划和调整其经济活动。贸易法规对于国家设计法律及政策的影响主要体现在补贴、技术法规、投资政策和税收方面，这些方面对于环境政策而言也是不可或缺的。第 4 章将探讨这两个领域相互关联所产生的法律和政策之间的联系。

第 5 章评估了多边贸易体制的前景和进展，并就其对绿色经济的影响提

出了看法。然而,随着区域及双边贸易投资协议的爆炸性增长,贸易法规和政策不仅仅停留在多边层面上。第6章探讨了这些协议是如何解决环境问题的。

最后,有些问题在本质上是交叉的。例如,为了有意义地参与绿色经济,可从多个层面采取措施进行能力建设,第7章深入探讨了这方面工作的两个关键途径:促贸援助和贸易便利化。

1.2 迈向绿色经济

对“绿色经济”这一新发展模式的青睐,体现了环境、贸易和发展问题的相互关联性和跨专业领域的特点。

UNEP将绿色经济定义为,改善人类福祉和提高社会公平、同时显著降低环境风险和生态短缺的经济。这一概念认识到可持续发展三大支柱的不可分割性——社会、经济和环境的协调发展——以促成三赢的局面。当拥有充分的数据和信息后,决策时必须考虑均衡发展的需求。

在2012年联合国可持续发展会议(常被称为“里约+20”会议)上,绿色经济模式被认为是可持续发展和消除贫困的重要工具。鉴于各国所面临的全球化挑战,这种模式代表了一种可能性,能够使这两个目标渗透到可持续发展的三大支柱之中。

绿色经济通过重新分配自然、社会及金融资本,为经济发展、社会公平和环境保护创造效益,以应对全球经济、社会及金融危机。它反映了一种模式的转变,即用一种全面的方法来评估自然环境、人类福祉和经济发展。

在认识到可持续发展三大支柱的基础上,绿色经济采用了三个至关重要的指标以衡量进展程度。首先,绿色经济衡量经济转型过程中绿色产业相关投资和增长情况。其次,绿色经济通过评估资源的开发和消耗量,记录发展“足迹”。最后,绿色经济通过评估人口获取基本资源、教育、卫生和社会保障的情况,对社会的福利水平进行衡量。

据UNEP的《绿色经济报告(2011)》估计,到2050年,如果能利用2%的全球国内生产总值来启动全球经济的绿色转型,将会产生与“褐色经济”相同的经济增长及就业率,而且从中长期看,绿色经济不仅优于褐色经济,还能产生显著的环境效益和社会效益。

各国可采取多种方法迈向绿色经济。可选择的工具包括财政激励措施,如绿色补贴和碳税、对资源密集型行业的调控,以及对绿色创新技术研发的

公共投入等。

对于不同国家来说,绿色经济的意义也不尽相同,这取决于各国基于自身优势与自然资源而采取的措施。然而,这些国家可以通过国际性框架了解和学习相关规则、最佳实践和实施方。为此,联合国体系下的各机构将支持各个国家和地区参与全球经济向包容性绿色经济的转型过程。

绿色经济转型与国际贸易的相关经济活动有着千丝万缕的联系,并深受其影响。绿色经济转型可以创造更多的贸易机会,例如,为环境产品和服务(EGS)开辟新的出口市场、绿化全球价值链。又如,到2020年,低碳和节能技术的全球市场预计将增加近两倍,至22000亿美元。因此,绿色经济日益被视为贸易、增长和可持续发展的新契机。

反过来,如果贸易得到适当的规制,便可以通过促进环境友好型产品和服务的交易推动绿色经济转型。通过把握跨国协同带来的好处,国际贸易可在绿色经济转型中发挥关键作用。

在“里约+20”会议上,世界各国领导人都支持这一概念,即将国际贸易定义为“发展和可持续经济增长的动力。”虽然在里约会议之前,许多发展中国家担心有些国家利用绿色经济政策作为贸易保护措施的借口,但“里约+20”会议扩展了贸易和绿色经济讨论的范围,人们认识到在经济发展市场创造与准入、就业和可持续性方面,绿色经济也能为发展中国家带来机遇。

本手册基于这样一个事实,即环境问题往往需要跨学科的整体解决方案,因此本手册旨在通过更广泛的视野,阐述绿色经济与贸易密切相关的问题。

推荐阅读

全球趋势

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2012). OECD environmental outlook to 2050: The consequences of inaction. www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/oecdenvironmentaloutlookto2050theconsequencesofinaction.htm

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F.S., Lambin, E.F.,...Foley, J.A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, 472–475.

UNEP. (2012). Global environmental outlook 5: Environment for the future we want. www.unep.org/geo/geo5.asp

环境和贸易联系

Najam, A., Halle, M., Meléndez-Ortiz, R., Shaw, S., Sell, M., Baumüller, H.,... Cosbey, A. (2007). Trade and Environment: A resource book. www.iisd.org/publications/trade-and-environment-resource-book

UNEP. (2013). Green economy and trade — Trends, challenges and opportunities. www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/GETReport/pdf/FullReport.pdf

迈向绿色经济

Copeland, B.R. (2012). International trade and green growth (World Bank policy research working paper 6235). <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-6235>

Cosbey, A. (2011). Are there downsides to a green economy? The trade, investment and competitiveness implications of unilateral green economic pursuit. In *The road to Rio+20: The green economy, trade and sustainable development*. www.unctad.org/en/PublicationsLibrary/UNCTAD_DITC_TED_2011_3.pdf

UNEP. (2011). Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication. www.unep.org/greeneconomy/GreenEconomyReport

UNEP. (2014). A Guidance Manual for Green Economy Policy Assessment. http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/GEI%20Highlights/UNEP%20Assessment%20GE%20Policymaking_for%20web.pdf

WTO & UNEP. (2009). Trade and Climate Change. WTO – UNEP Report. http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_climate_change_e.pdf

2. 国际环境治理

现代国际环境治理制度源于 1972 年联合国在瑞典斯德哥尔摩举行的人类环境会议。一些国际环境协定，特别是关于海洋污染，早在斯德哥尔摩会议之前就已签署。当各国和国际组织面临环境恶化的新挑战时，作为首次重大的环境事件，该会议引发了众多国家及国际层面上的进一步举措。斯德哥尔摩会议也开创了公众参与国际治理的新形式，在政府推动的正式谈判进程和非政府组织（NGO）的非正式进程之间建立联系。

斯德哥尔摩会议推动了 UNEP 的成立，其总部设在肯尼亚首都内罗毕。UNEP 在联合国系统内负责促进环境问题的解决，但其可采取的措施与艰巨的任务相比是很有限的。尽管如此，多年来，UNEP 已发起了多项国际协定，目前还对几个主要公约和许多区域协定负有管理责任。更重要的是，UNEP 在联合国系统内坚持不懈地宣传环保有关的知识 and 声音。

斯德哥尔摩会议的不足之处很快便显露出来。其重点在于环境，而对发展关注不足，不利于国际环境议程的长期推进。1985 年，联合国设立了世界环境与发展委员会。该委员会在 1987 年发表了一份题为“我们共同的未来”的报告。这份报告首次系统的阐述了可持续发展的概念（见专栏 2.1）。在 1992 年巴西首都里约热内卢举行的联合国环境与发展大会上，这份报告构成了联合国评估所有重大国际环境活动的基础。

1992 年里约会议阐述了一项有关可持续发展的雄心勃勃的计划并记录于最终会议文件。（里约宣言和行动计划通常被称为 21 世纪议程）。里约会议的筹备也为联合国气候变化框架公约（UNFCCC）和生物多样性公约（CBD）的缔结提供了动力，这两项公约在会上启动了签约程序。里约会议还促成了联合国可持续发展委员会的成立，该委员会运行了 20 年，于 2013 年被一个高级别可持续发展政治论坛所替代。第一届里约会议肯定了全球环境基金的作用，从而完善了联合国系统内环境和可持续发展的组织基础。

2012 年，“里约 +20”作为里约会议的后续会议召开，其目标是更新对可持续发展的政治承诺，并评估执行情况和解决新出现的问题。《我们期望的未来》是一份记录“里约 +20”成果的文件，专注于绿色经济、制度和实施。该文件认识到，在可持续发展和消除贫困的背景下，绿色经济是实现可持续发展的最重要工具之一，并呼吁协助各国实现绿色经济转型。“里约 +20”

会议成果还要求加强金融、债务、贸易和技术方面的国际合作，包括加强联合国系统内各个机构之间的合作，以及与 WTO 之间的合作。“里约 +20”会议确认国际贸易是发展和可持续经济增长的动力，并呼吁在贸易扭曲补贴、环境产品和服务贸易等问题上取得进展。此外，该会议还启动了后 2015 年阶段可持续发展目标的制定进程。

由国际环境协定形成的复杂的机构和组织网络通常被称为“制度安排”，用于区别国与国之间一成不变的条约。首先，这种网络涉及一系列非国家主体，例如关于濒危物种野生动植物国际贸易公约（CITES），其根本上依赖于一个非政府组织（TRAFFIC，野生动植物贸易调查委员会）来监控和收集濒危物种的信息。此外，《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）的谈判过程也深受非国家主体的影响（非政府环保组织、非政府研究组织、非政府商业组织、劳动及社会正义组织等），这些主体会在谈判过程中发表讲话并提交正式意见。此外，这些主体还涉及硬性及软性法律。例如，旨在解决臭氧消耗问题的《蒙特利尔议定书》的关键组成部分之一是建立一个专门机构，来寻找替代技术方案，并帮助发展中国家转而利用相关技术。最后，随着我们对科学以及影响其相关领域发展的潮流的理解，这些制度也在不断地演变。例如，化学品管理和濒危物种的制度安排要根据环境和认识的变化，不断更新化学元素和物种列表以及列表中元素的性质。另外，目前所进行的最广泛的和持续的科学与经济顾问活动——政府间气候变化专门委员会，也成为气候谈判的坚实基础。

专栏 2.1：布伦特兰定义的可持续发展

比起单纯地考虑环境问题，可持续发展的意义更为深远。其目标是提高人类的生活水平，而且是以一种环保、可持续的方式实现。根据布伦特兰委员会发布的报告《我们共同的未来》，可持续发展是指，“既满足当代人的需要，又不降低后代人满足其需要的能力的发展。”

其中有两个关键概念：

- “需要”的概念，特别是世界贫困人口的基本需要，应给予最优先的考虑。
- 限制的概念，科技现状和社会组织形式（我们的社会组织和管理方式，

我们在国际层面上的合作方式等)对于在满足当前和未来需要方面的能力造成的限制。

2.1 原则

国际环境制度安排的结构必须反映所解决问题的结构。较之保护海洋免受石油污染或治理濒危物种的国际贸易,保护生物多样性的制度需要使用不同的政策工具,发挥不同利益群体的作用,并进行不同的制度安排。大多数环境制度已开始尊重一些基本的原则和方法并加以推广。其中多数都被记录在1992年的里约《环境和发展宣言》中。下面将介绍八种主要原则和方法。

预防原则。预防原则包括两个要素:各国都有根据自身环境和发展政策利用其自然资源的主权,也有责任确保此类活动不对其他国家或不受其管辖的地区(如公海)的环境造成破坏。该原则要求,各国不仅要对自身活动负责,还要对其管辖或控制范围内所有的公共及私人活动负责。该原则禁止跨边界损害,即广为人知的1972年《斯德哥尔摩宣言》中的无伤害原则,也被纳入《里约宣言》和许多环境条约。预防原则被国际法院认定为国际惯例法(《核武器的合法性》,1996年)。

一体原则。《里约宣言》的第四原则写道:“为了实现可持续发展,环境保护应构成发展进程的一个主要部分,二者是不可分割的。”这是国际环境治理的一个主要原则,适用于所有全球主要条约,这方面的机制旨在确保环境保护不以损害经济发展为代价。此外,该原则还适用于贸易制度,体现在许多与环境有关的争端中(例如“美国虾案”,见专栏3.3)。一体原则是可持续发展的法律原则。

环境影响评估。近年来,国际社会已认识到,国际法律要求国家在规划某项活动时,应评估对其他国家环境的负面影响。若所规划的活动影响到两国共有的资源,则这一点尤为重要。2010年国际法庭的纸浆厂判决体现了该原则的重要性。(在这个案例中,法庭对乌拉圭河畔的有污染的纸浆厂(该厂位于乌拉圭和阿根廷的边界)的建设和许可进行了处分。)环境影响评估是一个将可持续发展思想融入项目和活动的工具,也是公众获得信息和参与决策的一种机制。虽然《联合国欧洲经济委员会跨境环境影响评价公约》为如何在国际上评估环境影响提供了基本指南,但如何在实践中履行这项法律

义务仍不很清晰。其中，如何让受影响的民众合理参与其中尤为明显——是仅仅让其知情，还是征询其意见，抑或更实质性参与？

防范原则。计算损失的可能性和成本是一项艰巨的任务。通常，我们只是基本了解生态环境的过程，而且这些认识还要基于不断进步的科学研究。尽管能获得更多科学、可靠和国际公认的信息（例如通过政府间气候变化专门委员会、政府间生物多样性和生态系统服务专家组等渠道），但科学并不总能为所需的措施提供明确的指导。因此在制定政策时，我们通常面对很多不确定性。1992年的《里约宣言》表明，缺乏确凿的科学证据并不能成为无所作为的借口，尤其是在不作为的后果可能很严重或不可逆转、或行动成本很低的情况下。2011年，国际海洋法法庭海底争端分庭对“区域活动”达成共识，认为防范措施是尽职调查的一部分，因此也是预防措施的延伸。防范行动的可能性还包括在一些世贸组织的规定中，如《动植物卫生检疫措施的协定》第5.7条（SPS协定）（见SPS协定3.4.6节，专栏3.11的“欧盟激素案”和专栏3.10的“欧盟生物技术案”）。

公开原则。公开原则有两个元素：决策的透明度和公众参与。两者都是良好的环境管理所需要的，因为保护环境需要各地公众的参与。在国际层面上，大多数环境制度安排都相对开放，并利用环境组织、媒体和互联网与公众沟通，很多也允许非政府组织参与条款的讨论和谈判。但在国家层面上，实际情况差别很大。虽然开放不是一个法律原则，但仍有一个环境协议旨在促进开放的环境治理：《1998信息获取、公众参与决策和环境问题公平正义的奥胡斯公约》。

污染者付费原则。在1972年，经合组织——工业化国家的“政策俱乐部”——首次提出了污染者付费原则。当时仅规定污染者必须按照环境法规承担全部污染成本，而在此过程中不应对其给予补贴。现在，其已发展成为一个更广泛的成本内部化原则：污染者应支付其活动所产生的全部环境破坏成本。当然，其中大部分成本将通过商品价格提高转嫁给消费者，但这有助于抑制更多污染密集型商品的消费。

共同但有区别的责任（CBDRs）。许多环境制度安排需要众多国家（无论是富裕国家还是贫穷国家）的参与。但并非所有国家都对过去的环境破坏负有同等责任，而且不同国家拥有不同的可用资源。因此，尽管环境制度安排中各方都承认环境的共同责任，但他们也在努力明确解决环境问题的不同

责任。例如，在《京都议定书》第一承诺期内（2008 - 2012），只有发达国家必须履行温室气体减排目标。

辅助性原则。个人与其行为所带来的全球后果之间的联系，是环境管理组织形式的一项重大挑战。特别是这意味着某一层面的制度规则——如国际制度安排——必须能够适应不同地区的条件或当地特殊环境。辅助性原则要求，决策和责任应分配至可采取有效行动的最底层的政府或政治组织。

2.2 国家环保措施

在国家层面上，以上讨论的环境原则是通过各种形式实现的。对于大多数国家的措施，与“环境和贸易”最紧密相关的部分是环保措施——尤其是那些针对商品贸易的措施。许多类型的环保措施适用于整个产品的生命周期，从原材料的提取到制造、包装、运输、交易、销售、使用和处置。环保措施包括：

- 物种和栖息地的保护措施
- 对某些商品和活动进行限制，包括禁令、标准和准入要求
- 环境税收和收费
- 达成自愿协议
- “押金—退款”或回收机制

国家环境措施可归为以下六类。

环境质量法规，说明应达到的环境状态，此类法规包括空气和水质量可接受的状态，或空气、水和土壤中特定污染物的最大浓度等。为了应对有害物质在自然环境中的积累，执行此类法规的一种现代方法是“临界负载”概念，即排放的污染物应低于某一水平，以使环境不受损害。环境质量法规的形式也可以是针对大众的措施，例如要求对某些受到威胁或濒危的物种进行保护。

排放标准，确定一个主体可以释放的某些物质的数量。这常常是不断提高的法规，并要求使用最有效的技术。排放标准可在生产过程中引起重大的变化，因为较之生产后的提取处理，避免某些污染物的产生通常成本更低。为此，产生废物的过程应得到有效的管理。

环保产品标准或技术法规，指定某些产品的特征，这些特征在使用或处理过程中被认为是避免环境损害所必需的。例如，大多数国家禁止在家庭使

用含铅油漆，因为一些有毒的重金属可能进入环境并构成危害。许多国家还强制实行电器和其他消费产品的能源效率标准，因为低效率造成的能源浪费会导致气候变化。

专栏 2.2：标准与技术法规的对比

在贸易法中，技术法规列出了对产品特性、产品生产方式、产品包装或标识的强制性规定。这些条款被写入法律，由政府强制实施。例如香烟包装的强制健康警示和最低汽车能效水平等。传统上，“强制措施”描述了那些为了完成产品销售、分配或进口而在法律上必须遵守的指导方针（不过该理解没有那么明确，见专栏 3.9）。

标准也规定了产品特点或产品的生产方式，但都是自愿的。例如，公平贸易标准和指南中说明政府应为消费品设定安全标准。后者通常在国际层面的机构（如国际标准化组织（ISO））内达成一致，并经常成为国家技术法规的基础。

虽然通常情况下这两种措施可能都被称为“标准”，但两者之间的区分还是很重要的，因为在贸易法律中对两者的处理方式完全不同。

基于工艺和生产方法的标准或技术规范（PPMs），指定产品如何被生产及其可能对环境产生怎样的影响。基于 PPMs 的技术法规在国际贸易中很常见，但在国内却不常见。当应用于商品贸易时，这些规定被指责为进口国规制境外发生的活动。当然，基于产品的技术法规也可能迫使外国的工艺和生产方法发生变化。基于 PPM 的技术法规对贸易的影响将在第 5.1 节进一步阐述。

基于绩效的法规，是一种基于 PPM 的标准，但其并不专注于实际生产的过程。这些法规需要特定的行动，如预测环境改善成效的环境评估。例如，环境管理标准决定公司管理的结构，使其有助于充分解决环境问题，制订报告的标准，规定持续改进的目标等等。

基于市场的政策工具，类似于上述的规制措施，用于推动成效改善或环境保护。这些政策工具实现目标的方式不是规范生产商的行为或生产效果，而是设立有望达到类似效果的奖惩措施。例如，设定单位污染物排放的费用，

而不是设置环境污染限值。基于市场的常见政策工具包括税收、收费、可交易的许可证和补贴。这些政策工具的优点是经济效益普遍较高。与规制措施类似,其缺点是需要规定明确的环境目标并持续监测,以确保达到预期效果。

在分析某一产品对环境的整体影响时,可组合采用测量方法和标准——考虑产品生产、使用和处置过程的所有环境影响,将其纳入产品生命周期分析(LCA)。虽然不是规制工具本身的一部分,但产品生命周期分析可用于识别减少环境影响的机会。生命周期分析也可用来比较“同类”产品的环境影响——如尿布和一次性尿布相比,或各类饮料容器相比。从定义上看,产品生命周期分析可覆盖多种环境影响——如水和能源的使用或各种污染物的排放。比较不同产品生命周期环境影响的挑战在于,如何将各种影响相加——如将水污染数据结合到生物多样性损失数据中——还有如何为计算出整体环境影响而确定各自的权重。

大量各种各样的措施通常会被结合使用而不是单独使用。这样便形成了一个复杂的管理结构,其中的每个措施都互为补充,很少能够单独发生效力。必须看到,所有这些措施,无论是规制还是基于市场的措施,只要优先采用环保的措施,都将导致经济发生结构性变化。在开放型经济中,这可能意味着改变商品的流通方向,并为贸易体系造成一些潜在问题。通常,这是由基于产品的技术法规和标准来实现的。

2.3 多边环境协定(MEA)

自1972年斯德哥尔摩会议以来,许多国际环境协议被签订。目前已签订超过1000个多边环境协定(MEA)——本书中定义为涉及两个以上国家的协定。其中,部分是对所有国家开放的全球性条约。此外,双边协议的数量超过1500个。这些的结果便是一个多样化的、反映一系列议题和利益的国际环境治理结构。

实际上,多边环境协议很少规制贸易或授权使用贸易限制措施。这样的协定仅有20个左右,而涉及环境-贸易关系的协定甚至更少。这是因为其措施并未实质性影响贸易流动,或者其影响的贸易流动价值对全球而言并不显著。最终,MEA和贸易之间的主要相互作用,并非来自MEA规定的与贸易有关的环境措施,而是来自那些成功实施的协定所能带来的结构性和社会性的变化。如下文所提到的,履行《联合国气候变化框架公约》的承诺必然

意味着从根本上改变全球的生产和消费格局。

专栏 2.3：与贸易相关的重要多边环境协定

- 《濒危野生动植物种国际贸易公约（CITES）》，1973 年
- 《保护臭氧层维也纳公约》，1985 年
- ◆ 《关于破坏臭氧物质的蒙特利尔议定书》，1987 年
- 《控制危险废物跨境转移及其处置的巴塞尔公约》，1992 年
- 《生物多样性公约（CBD）》，1992 年
- ◆ 《卡塔赫纳生物安全议定书》，2000 年
- ◆ 《卡塔赫纳生物安全议定书赔偿责任和补救问题名古屋 - 吉隆坡补充议定书》，2010 年
- ◆ 《关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》，2010 年
- 《联合国气候变化框架公约》，1992 年
- ◆ 《联合国气候变化框架公约京都议定书》，1997 年
- 《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》，1998 年
- 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》，2001 年
- 《关于汞的水俣公约》，2013 年

以上日期指的是谈判完成时间，而不是生效日期。《水俣汞公约》和《关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》以及《卡塔赫纳生物安全议定书赔偿责任和补救问题名古屋 - 吉隆坡补充议定书》尚未生效。列出的所有其他条约均已生效。

环境治理的国际结构一直在发生变化。不同的制度安排旨在解决不同的问题，从关于有毒物质到濒危物种，从空气污染到生物多样性。同时，这些制度安排必须适应不断变化的有关环境的科学信息，以及对这些信息重要性的不断变化的看法，并从相关措施的成败中不断获得反馈。

2.3.1 与贸易相关的主要多边环境协定

本手册将多边环境协定（MEA）定义为需要两个以上缔约方的协定——

即多边比双边的范围要大。对于贸易领域而言，多边一词的意义稍有不同，因为对其来说，多边贸易体制即全球贸易体系。下面列举的 MEA 与贸易制度特别相关，因为这些协定的实施会直接控制贸易，并 / 或其在实现自身目标时会显著影响贸易流动。缔约方数量的数据更新至 2014 年 7 月。

《濒危野生动植物物种的国际贸易公约》(CITES)。作为最早的主要多边环境协定，CITES 于 1973 年制订，两年后生效。CITES 旨在规范某些物种及其器官与制品的贸易。三个附件列举了由缔约方大会根据有关科学建议确定的濒危物种，以及为确保其可持续性需采取的程度不同的贸易限制措施。这些限制的范围从对商业贸易的完全禁止到部分许可制度。CITES 一直以非政府组织异常积极的参与评议而著称，尤其是科学组织和倡导组织。CITES 随后开始限定那些有重要经济价值的物种的贸易数量（对此也存在一些争议），如某些树种和鱼类。(178 个缔约方)。

《关于破坏臭氧层物质的维也纳公约》和《蒙特利尔议定书》。《维也纳公约》于 1985 年缔结，在这段时间里，臭氧破坏已得到关注但尚未经证实。这一公约为更好地理解该问题提供了研究与合作，并形成框架协议，使具体的协议可根据需要进行协商。随着臭氧破坏的证据日益增多，1987 年各方起草了《蒙特利尔议定书》，以建立一个制度安排来控制几类导致臭氧层破坏的工业化学品。为了加强控制力度，这个协议已修改了四次。内容包括了禁止生产和使用几类工业化学物质的禁令，以及对其他化学物质的严格限制。协议成功地实施了一种防范方法：在获取明确的科学证据之前采取行动；建立基金来帮助发展中国家从使用受限物质到不使用的转型，从而实现共同而有区别的责任原则。其主要工具——除了持续的公众压力以外——是控制臭氧破坏物质的生产和贸易，以及包含这些物质的产品的贸易。《蒙特利尔议定书》还可对由这些受限物质生产的产品（但产品本身不含这些物质）的贸易进行限制，但各缔约方认为没有必要实行此类控制。（《维也纳公约》：197 个缔约方；《蒙特利尔议定书》：197 个缔约方。）

《生物多样性公约》(CBD)、《卡塔赫纳生物安全议定书》和《关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》。《生物多样性公约》于 1992 年里约会议上发布并签署，其目标是保护生物多样性，可持续利用其组成部分并公平合理地分享利用遗传资源所产生的惠益。CBD 促使全世界 178 个国家制定了生物多样性战略与行动计划，并产生了两个协议：《卡塔

赫纳生物安全议定书》和《关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》，这部分内容将在下面予以讨论。在通过研究和公共教育，公约在强调全球生物多样性问题的重要性中发挥着重要作用。第 4.5.1 和 4.5.2 节将讨论 CBD 机制与农业、WTO 与贸易有关的知识产权协定 (TRIPS) 的联系。(193 个缔约方, 1 个已签署但并未获得批准。)

《卡塔赫纳议定书》是 CBD 的第一个协议, 涵盖了大多数转基因生物活体 (LMOs) 贸易, 及其对生物多样性可能存在的风险。该协议为进入环境的 LMOs (如微生物和种子) 创建了一个预先通知协议系统和一个不太复杂的用于监测那些用于食品、动物饲料或加工的 LMOs。该系统为国家决定是否限制 LMOs 的进口提供规定程序和说明 (例如需要实施的风险评估类型)。即使风险是未知的, 卡塔赫纳议定书也为进口的国家提供了防范方法。随后《卡塔赫纳生物安全议定书赔偿责任和补救问题名古屋 - 吉隆坡补充议定书》补充了《卡塔赫纳议定书》。这一工具包含了由于 LMOs 导致的生物多样性损害的责任和赔偿的国际准则。(《卡塔赫纳议定书》: 166 个缔约方; 《名古屋 - 吉隆坡补充议定书》: 30 个签署国, 其中 24 个获得批准。将在正式批准的国家达到 40 个后的第 90 天生效。)

CBD 的《名古屋议定书》侧重于在跨境情况下如何在国家和地区间公正、公平地分享利用生物遗传资源和相关传统知识的惠益。与《名古屋议定书》有关的贸易问题以及与 WTO TRIPS 协议的关系, 将在 5.5.1 节讨论。(92 个签署国; 38 个获得批准。将在正式批准的国家达到 50 个后的第 90 天生效。)

《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》。《联合国气候变化框架公约》于 1992 年在里约会议上通过, 旨在应对一个最复杂、最具潜在经济影响力的环境问题: 减少各种导致气候变暖的温室气体的排放 (如二氧化碳或甲烷)。因为这类排放很少能用技术性的、末端治理的方式来限制, 因此《联合国气候变化框架公约》的主要战略是改变未来生产、消费和投资的模式, 以减少温室气体的排放量。

1997 年 12 月通过的《京都议定书》于 2005 年 2 月生效。该协议围绕两类国家设定: 即有温室气体限排义务 (发达国家) 和没有限排义务的国家。该协议第一期限制温室气体排放目标适用于 2008 年—2012 年, 而第二期承诺将适用于 2013 年—2020 年。该协议的缺点是, 只涵盖全球温室气体排放逐渐减少的部分。而且, 美国未加入《京都议定书》, 其他几个工业化国家

也不再进行 2013 - 2020 期承诺。与此同时,许多未涵盖在《京都议定书》目标内的国家——无论发达国家还是发展中国家——均已设定了国内目标和政策,以限制其温室气体排放。这些国家大多都与 UNFCCC 就其国内目标交换了信息。

综上所述,《京都议定书》的强制目标和《联合国气候变化框架公约》缔约方国家的减排承诺涵盖了大部分全球温室气体的排放,不过两者并不足以避免气候变化的危险。因此,一个关于新法律工具的谈判正在进行,并将于 2020 年实施,以涵盖所有《联合国气候变化框架公约》的缔约国。

如其第四条款所述,加强对发展中国家的技术转让是《联合国气候变化框架公约》的一个组成部分。特别是 2010 年第 16 届缔约方会议建立了一个技术机制,其中包括一个技术执行委员会、气候技术中心和网络。该中心旨在促进技术合作,加强气候友好型技术的开发和转让,以缓解和适应气候变化。金融日益成为国际气候变化合作的一个重要领域。第 16 届缔约方会议也建立了绿色气候基金,目的是为应对气候变化做出更为显著和积极的贡献。该基金将促进向低排放、气候持续性的发展模式的转型。

尽管《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》都未明确规定缔约国必须采取贸易限制措施,但缔约方很可能会采取影响贸易的国内政策和措施,以限制温室气体排放。《联合国气候变化框架公约》的起草者考虑到了这种可能性,在第 3.5 条提出各缔约国应促进实现“开放的经济体系”,以使发展中国家也能应对气候变化,并增加了改编自《关税和贸易总协定》(GATT)第 20 条的词条:“应对气候变化的措施,包括单边措施,不应以武断的或不合理的歧视方式实施,不应国际形成变相限制。”此外,《京都议定书》第 2.3 和 3.14 条要求,发达国家减缓气候变化的方式应对发展中国家产生最小的影响——特别是那些限制贸易的环境措施所带来的影响。(UNFCCC: 195 个缔约国;《京都议定书》: 195 个缔约国。《京都议定书》第二承诺期在 2012 年被修订。这个多哈修正案需要 144 个国家正式批准才能生效。截至 2014 年 3 月,7 国已正式批准多哈修正案。)

以下描述的三个多边环境协定——《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《持久性有机污染物公约》——从危险化学品到废弃物,都拥有保护人类健康和环境的共同目标。通过加强合作与协调,这些缔约方努力寻求实现协同效益。

《控制危险废物跨境转移及其处置的巴塞尔公约》。《巴塞尔公约》源

自对发展中国家(特别是非洲)的关注。因为在发达国家变得困难和昂贵,这些发展中国家可能成为危险废物处置的倾倒地。自这一机制建立以来,发展中国家和非政府组织发挥了重要作用。机制内部关于控制危险废物转移的最佳策略的讨论一直充满争议(区域禁止与事先知情同意),明确区分废物和可回收材料也遭遇了技术难题。1995年,缔约方通过了一项修正案,禁止危险废物从经合组织国家出口至非经合组织国家。尽管禁止议案尚未生效,但2011年各方同意在《巴塞尔公约》的说明中提出将加快这一条约的生效。各方也已通过了责任和赔偿协议,但尚未生效。即使尚未生效,但目前许多国家仍坚持使用这两个工具。由于受到几个引人注目的发达国家危险废物非法出口到非洲的案例的警示,非洲联盟没有等待修正案禁令的生效,就开始在巴马科大会上组织谈判。目前24个国家基于1991年条约已彻底禁止进口危险废物。目前《巴塞尔公约》面临的挑战包括危险废物的非法贸易、缺乏良好环境管理的能力,以及越来越多的发展中国家间废物贸易。(180个缔约国)。

《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》。《鹿特丹公约》旨在帮助国家监测和控制某些危险化学品的贸易。许多在国内禁止或严重限制的商品仍在国际上进行贸易。多年来,确保进口国有关部门事先知情的程序一直颇受争议。事实上,《关贸总协定》(WTO的前身)的一个工作小组数年来的谈判致力于解决这个问题,但并未实现普遍可接受的结果。UNEP(关注管理潜在的有毒物质)和FAO(农药使用)对开发一个统一的通报系统抱有强烈的兴趣。《鹿特丹公约》的PIC制度确保信息被迅速提交,并在需要时传达到有关部门。公约还创建了一个系统,以使发展中国家在其认为必要时停止进口某些物质。出口国也必须确保PIC制度下的化学品交易不违背进口方的决定。(154个缔约国)。

《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》(POPs)。POPs公约在2004年5月生效,该公约建立了国际机制以控制某些物质。这些物质能在环境中持久存在,也可通过食物链累积,所有这些物质都有可能扰乱动物和人类的荷尔蒙功能(这种化学物质被称为内分泌干扰物)。在公约的三个附件中列出了这些受控物质:附件A是18种严令禁止的化学品或化学类物质(具有有限时长的豁免期);附件B是受到限制的化学物质,包括DDT;附件C是某些化学物质的意外泄露。POPs公约还建立了一个流程以补充这些附件,该流程已被使用了两次。2009年,三个附件经过了修订,增加了9

个新的持久性有机污染物。2011年,附件A列表增加了硫丹及其相关的拥有特定豁免权的同分异构体。(179个缔约国)。

《关于汞的水俣公约》。在2013年完成的《水俣公约》是最近通过的多边环境协定。该公约在日本水俣签署,因为那里许多人遭遇严重的汞中毒并患上神经系统疾病,被称为“水俣病”。该公约的目的是保护人类健康和环境免受汞及汞化合物的排放或释放的危害。公约要求各国逐步淘汰或采取措施减少某些产品中汞的使用,如电池、开关、灯光、化妆品、农药和测量装置,并减少牙科银汞合金中汞的使用。各个国家还需淘汰或减少生产过程中汞的使用,如氯碱、氯乙烯单体和乙醛的生产。与《蒙特利尔议定书》类似,为了适应新信息和新技术的出现,《水俣公约》为以后附件的修订留下了空间。(99个签署国,1个正式批准;在获得50个国家正式批准后的第90天生效。)

国际环境法下的森林问题。其他几个国际环境机制仍处于谈判之中,其中一些可能仍处于有兴趣的相关方的非正式沟通状态。其中,国际森林制度仍有争议,并没有形成明确的内容。大多数观察者认为其将在不久的将来合并到一个多边协议中。目前,多边环境协议下一个与森林明显相关的倡议就是《联合国气候变化框架公约》下谈判的名为REDD+的新机制。其目的是减少发展中国家的森林砍伐和森林退化。国家之间也进行了双边合作,如通过欧盟的森林法执法、管理和贸易机制下的自愿性合作协议打击非法木材贸易。还存在着私营森林保护机制例如生产者和环境非政府组织合作实施的可持续实践标识。这些制度与贸易高度相关,因为其涉及广泛交易的大宗商品。

2.3.2 实施和争端解决

国际环境制度涉及当事方之间复杂的互动,包括地方司法机构、公民,有时甚至包括其他利益相关者。在实践中往往需要几轮谈判,以达到一个有效的制度。即便如此,随着对环境问题及其制度有效性的更深入研究,以及对于研究结果的持续公共讨论,国家层面实施多边环境协定的活动以及国际层面监测进展的活动也需要不断的适应和调整。

人们普遍认为,强迫国家采取行动不是一个良好的国际环境政策基础。首先,在解决环境争端时,几乎没有像解决贸易争端时可能采取的那些有效经济杠杆。第二,不履行环境制度往往是由于缺乏实施的能力,而不是故意为之。因此,国际环境机制通常更倾向于以能力建设、对话和增加透明度为

解决办法，只有在极少数情况下才使用强制性争端解决机制。

缺乏强制机制且即使有也鲜少使用相关强制机制的另一个原因是：与贸易问题不同，一个国家的不合规通常不会直接损害另一个国家，而只会损坏全球的共同利益。在这种情况下，可能没有几个国家会受到较大的损害，不值得花费国际外交成本追求强制性争端解决。按照这一逻辑，强制机制最经常用于地区和双边协议共享水域的争议，因为这产生的损害更为直接。

透明度和参与是实施国际环境机制的最重要工具。非政府组织在这方面可作为一个重要工具，他们可以评估一个国家内部实施 MEA 的情况，并对政府合规施加压力。科学的环保进展评估为这些协议提供了基础，而且所有这些活动都依赖于在制度中确保信息的自由流动和参与决策渠道的畅通。

2.3.3 多边环境协定 (MEAs) 中与贸易有关的条款

环保界一开始就担心在贸易与环境的争论中，贸易法律争端解决小组将发现，一个履行 MEA 的国家已违反了其贸易法律。然而，WTO 法律与 MEA 有关贸易条款之间的此类冲突是比较罕见的。迄今为止，贸易与环境法律的核心冲突还未涉及与 MEA 相关的国内措施，这将在第 2.3 节进行分析。WTO 与 MEA 的关系将在 5.4 节中详细讨论。下面主要介绍 MEA 中与贸易有关的条款的使用和性质。

如上所述，MEA 中与贸易相关的条款并不常见，但那些已有的条款可能对国际贸易流动具有重要影响。专栏 2.4 中描述了五个多边环境协定中与贸易有关的条款。

专栏 2.4：部分多边环境协定中与贸易有关的规定

《**巴塞尔公约**》：公约机制下的危险废物和其他废物的跨境转移（即国际贸易）只能在公约确立的控制程序下进行。缔约方只能向另一方出口未被对方禁止进口的危险废物，并且需要提供事先同意进口的文件。缔约方不得向非缔约方进口或出口，除非有不违背公约规定的协议或安排。如果有理由相信某种废弃物不会在本国以环保的方式处理，那么缔约方必须防止此类危险废物的进出口。禁止修正案（见上文）正考虑制定一个禁令，禁止经合组织国家向非经合组织国家出口所有危险废物。

《**濒危野生动植物种国际贸易公约**》CITES。CITES 全面禁止几百个

濒临灭绝物种(即“濒危”)的国际商业贸易,并规制和监控(通过许可证、配额和其他控制措施)数千个其他物种的贸易,因为其可能成为濒临灭绝物种(或已经濒临灭绝)。

《蒙特利尔议定书》。该协议列举了某些破坏臭氧的物质,全面禁止各方之间所有这类物质的贸易。类似的禁令也可针对没有遵守协议流程的缔约方。该协议还考虑根据 PPM 对那些由破坏臭氧物质生产的、但又本身不含有此类物质的产品实施进口禁令。

《鹿特丹公约》。该公约主要针对国家出口或进口化学品的决策过程。缔约方可决定同意进口公约中列举的化学药品。每当交易发生时,需实施事先知情同意程序(PIC,包括标识和信息方面的要求)。各方的决策必须保持贸易中立:如果一方决定不同意进口某一个特定的化学药品,或仅在指定的条件下同意,那么也必须停止在国内生产和使用该化学药品。

《卡塔赫纳议定书》。作为明确规定的风险管理过程的一部分,缔约方可限制进口一些转基因生物活体(LMOs)。拟释放到环境中的 LMOs 应实施事先知情同意程序,而那些用作食品、饲料或加工的转基因生物体,必须附有识别文件。

《水俣公约》。只有在进口方给予其书面文件同意其进口、并承诺以公约允许的方式储存和使用时,缔约方才能出口水银。《水俣公约》也规制与非缔约国的贸易。非缔约方进口国必须给予其书面文件同意进口,并证明其有足够的措施保护人类健康和环境。非缔约方还必须证明会严格按照公约的规定使用和存储水银,并将遵守公约规定的汞废弃物处理方式。

为什么一些环保协议加入与贸易有关的条款?根据协议不同,解释也大有不同。这些措施之所以有时被认为是必要的,至少有以下四个原因:

1. **规制框架的完整性。**环境协议,如《蒙特利尔议定书》限制国内生产导致全球环境危害的物质。但如果该国被允许从没有这些控制的国家进口这些物质,这些国内限制将是毫无意义的。在此情况下,应实施有助于确保规制框架完整性的贸易限制措施。

2. **限制。**有时,实施环境市场监管法规的现实需求会要求限制某些商品的转移。例如,对龙虾大小的限制通常可以保护龙虾种群,但在温暖的水域中,龙虾成熟得更快,所以对尺寸规定更小的限值才能达到相同的保护目标。

因此,从纯生态的角度来看,小型龙虾对于水温较冷的国家是可以接受的。但来自加拿大—美国自由贸易协定的贸易小组裁定,美国可以禁止加拿大小型龙虾进入市场。他们认为,如果没有这样的禁令,则不可能维持一个基本的保护原则。因为,在美国,将难以阻止那些小型的美国龙虾被虚标为加拿大龙虾从而进入市场。类似的推理还可适用于危险废物或有毒物质,随着其输送距离越来越长,对其进行控制和管理也变得越来越难。

3. 市场控制。一些产品可能有较大需求,但满足这样的需求可能会破坏其所基于的原材料资源。实践证明,很难甚至不可能确保这些产品稀缺性的价值充分反映在价格上,或者相关的利润分配方式能促进保护资源而不是破坏资源。在这种情况下,对市场进行国际性的结构控制是必需的。这是 CITES 背后的逻辑,也在 CBD 中发挥了重要作用。

4. 确保合规性。对与非缔约方贸易实施限制的威胁,是一个促进各方遵守 MEA 的有效工具。《蒙特利尔议定书》就是这样。显然,重要的是要确保限制并非随意的或不成比例的。也就是说,为了解决有限的环境问题,不能对大量的贸易进行限制。

对于解决环境问题采取的贸易措施,与依照一个 MEA 采取的措施相比,从贸易法角度看起来是大不相同。但是,最后是许多变量共同发挥作用。例如,该措施是否由 MEA 明确规定,或者虽非明确规定但符合 MEA 的目标。这些问题将在 5.4 节进行更深入的探讨。

专栏 2.5 : 贸易和气候变化

《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》都将防止危险的人为气候变化(人类行为引起的气候变化)定为终极目标。目前的目标是限制全球平均气温上升(相对于前工业化时期) 2°C 以下。要实现这一目标,需在较短的时间范围内实现经济的彻底转型。因此,虽然没有一个协议包括任何具体的贸易措施的规定,但为实现这些协议下的承诺而实施的各种政策可能会对贸易和投资产生重要影响。

例如,一些国家正试图对污染定价,并通过排放交易计划和税收将温室气体排放的成本内部化。如果这些国家寻求将类似的碳成本强加在不受监管的外国生产商上,将会影响整个国际贸易。这些措施可能以边境税或要求进口商支付碳排放费等形式出现(见 5.2 节边境碳调整)。随意分配碳排放费

会对总量控制交易制度产生很多影响，也可能被视为非法补贴。

许多国家对产品实施标准和标识要求，以减少温室气体排放，提高能源效率。如汽车的燃油经济性标准、柴油机排放限值、用能产品的生态设计要求、产品温室气体排放分级标识。这些措施属于 WTO 技术性贸易壁垒(TBT 协议)。关键在于，为完成环境保护的合法目标，可采取必要的限制措施，但不能过度限制贸易。

许多国家都鼓励国内经济中应对气候变化相关行业的发展，如可再生能源产品、生物燃料和电动汽车。这些领域的大部分扶持政策都是某种潜在的非法补贴：免费用地或资助、低息贷款、税收减免、研发支持、出口信贷等。其他政策，如对可再生能源发电的优惠电价等，也疑似补贴（详情请见 3.4.7 节，5.8.3 节和专栏 3.12）。从贸易法律的角度来看，如果补贴是以当地含量为条件（许多国家为了发展国内生产能力都这么做），这样问题更大。（见 4.6 和 4.8 节）。

为实现减缓气候变化的目标，技术和创新很重要。对于知识产权（WTO TRIPS 协议所定义的）是否是技术开发以及传播和转移至发展中国家的障碍，或者知识产权是否对科技进步和传播至关重要，各国都有不同的观点。事实上，正如 5.5 节所言，这是一个伪命题：双方都是正确的。

《联合国气候变化框架公约》还包括如何适应气候变化的负面影响（其中一些或许已难以避免）。大多数经济部门都可能会受到气候变化的影响。农业、旅游、贸易基础设施和贸易路线特别容易受到气候变化的负面影响。因此，为适应气候变化，未来可能有人呼吁突破现有贸易和投资规则的限制。例如，为在气候变迁和农业生产力下降条件下确保粮食安全的情形。

推荐阅读

介绍和原则

Hunter, D., Salzman, J., & Zaelke, D. (2011). *International environmental law and policy* (4th ed.). New York, NY: Foundation Press.

Koivurova, T. (2014). *Introduction to International Environmental Law*. Abingdon, UK: Routledge.

Sands, P., & Peel, J. (2012). *Principles of international environmental law*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

UNEP. (2006). *Training Manual on International Environmental Law*. http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/training_Manual.pdf

United Nations Conference on Environment and Development. (1992). *Rio Declaration on Environment and Development*. www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/RIO_E.pdf

United Nations Conference on Sustainable Development. (2012). *The future we want (Rio+20 outcome document)*. <http://rio20.net/wp-content/uploads/2012/06/N1238164.pdf>

World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future (the “Brundtland Report”)*. www.un-documents.net/our-common-future.pdf

国家环境措施

Sterner, T., & Coria, J. (2012). *Policy instruments for environmental and natural resource management* (2nd ed.). New York: Routledge/RFF Press.

多边环境协定 (MEA)

Mitchell, R.B. (2014). *International environmental agreements (IEA) database project*. <http://iea.uoregon.edu>

WTO. (2014). *WTO Matrix on trade-related measures pursuant to selected multilateral environmental agreements (MEAs)*. http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_matrix_e.htm

3. 国际贸易法律

当代国际贸易体制的基础是 1947 年缔结的关税与贸易总协定。该协议是从一个未获批准的更广的国际协议（原本旨在建立国际贸易组织的协议）中挖掘出来的。这是在二战结束后，为推动与管理全球经济治理和发展而设计的布雷顿森林体系的一部分。（国际货币基金组织和国际复兴开发银行，通常称为世界银行，是该体系的另外两个主要部分。）关贸总协定 48 年的历史形成了多边贸易体制的五个基本功能：

- 管理贸易协定。
- 作为贸易谈判论坛。
- 解决国家间贸易争端。
- 审查国别贸易政策。

通过技术援助和培训项目协助发展中国家处理贸易政策问题。

从 1948 年到 1994 年，关贸总协定秘书处历经了多边贸易体制的演变，其中包括推动贸易体制朝上述五大功能发展的八个回合谈判。早期回合谈判侧重于降低关税，非关税壁垒问题则在 1964 年结束的“肯尼迪回合谈判”上开始出现。

最后的乌拉圭回合谈判在 1994 年结束。《马拉喀什建立世界贸易组织协议》标志着谈判的结束，并于 1995 年成立 WTO，以作为管理关贸总协定和其他多边贸易协定的组织架构。虽然其启动颇为周折，并未被看好为一个有效的国际机制，但多边贸易体系最终有了一个真正的“家”。那时，WTO 所带来的最主要变化是通过成立永久法庭（上诉机构，AB），建立了一个以上诉程序为终结的更有效的争端解决机制。

2001 年，在 WTO 的第四次部长级会议上，各成员方发起了一个谈判、分析和努力实现现有协议的新工作计划：多哈工作计划（在本书中被称为“多哈发展议程”）。第 6.1 节和第 4 章各节将对 2013 年巴厘岛部长级会议上达成的成果进行更为详细的讨论。

随着多边贸易体制的发展，其他方面的国际贸易也有新的进展。欧洲内部市场的发展引领和支撑了不断深化的大陆一体化。北美、南美、亚洲和其他地区出现区域贸易协定带来了不同程度的贸易自由化。与此同时，在贸易体制中，非关税议题也变得越来越重要。从 1992 到 1994 年（北美自由贸易

协定 (NAFTA) 和 WTO 的最后谈判期限)，相关议题开始涵盖知识产权、投资规则、补贴和其他影响贸易的法律、法规。

贸易规则的快速扩展带来了一系列贸易法和环境之间更广泛的联系。这一节和下面一节将阐述 WTO 的基本要素、法律、其他构成目前国际贸易法律制度内容和要素，以及这些内容与环境管理和环境保护的联系。其中包括了当今贸易体制基础的最重要的功能、原则和协议。

3.1 WTO 的目标

在建立 WTO 的《马拉喀什协定》序言中，世贸组织的目标被明确为以下几个方面：

- 提高生活水平
- 保证充分就业
- 大幅度稳步地提高实际收入和对商品及服务的需求

扩大商品和服务的生产和贸易

根据序言，实现这些目标的同时还应促进与可持续发展目标一致的全球资源合理使用，以及对环境的保护和维持。序言也特别提到了需要帮助发展中国家，特别是最不发达国家，实现国际贸易份额的不断增加。

3.2 WTO 的结构

WTO 的基本结构包括以下机构：

● **部长级会议**由所有成员国的国际贸易部长构成。它是 WTO 的主管机构，负责制定世贸组织的战略方向，并对其下的协议作最终决策。部长级会议至少每 2 年召开一次。尽管可以采用投票表决方式，但一般都是以一致同意来作出决定。但这一过程对于拥有 160 个成员的团体来说是很困难的。

● **总理事会**由所有成员的高级代表（通常是大使级）组成。它设在瑞士日内瓦的 WTO 总部，负责 WTO 日常事务和管理工作。实际上，这是 WTO 绝大多数事务的核心决策机构。下面介绍的数个机构都直接向总理事会报告。

● **贸易政策审议机构**也由 WTO 所有成员组成。它监督贸易政策审议机制 (TPRM) 的执行。该机构定期审议所有成员国的贸易政策和实践。审议的目的是从总体上分析各成员国是如何履行其义务的，并协助其遵守 WTO 的义务。

● **争端解决机构**也由 WTO 所有成员组成。其监督 WTO 所有协议的争端

解决过程的实施和有效性，监督 WTO 争端解决决定的执行。争端解决专家组是针对个案单独选定的，他们要听取争端并作出裁决。永久性的上诉机构（AB）成立于 1995 年。争端的解决是强制性的，并对所有成员有约束力。专家组和上诉机构的最终决定只有争端解决机构（DSB）完全一致同意后才能被推翻。

- **货物贸易和服务贸易理事会**由所有成员组成，它在总理事会的授权下工作。他们是监督货物贸易（例如补贴和农业）和服务贸易的总协定和特定协定实施状况的机构。另外还有一个有关 TRIPS 协定的理事会，仅处理协定及其相关领域事项。

- **WTO 的秘书处和总干事**在日内瓦 GATT 的原址办公。WTO 秘书处现有人员约 600 人，行使该组织运行的各种行政管理职能。秘书处没有法律上的决策权，但能提供重要服务，而且经常向成员提供建议。秘书处由总干事领导，他是由成员选举产生。

- **贸易与环境委员会 (CTE)、技术性贸易壁垒 (TBT) 委员会、卫生和动植物检疫措施委员会 (SPS)** 是其他三个成立于 1994 年的委员会。它们的成立是马拉喀什一揽子协议和部长决议的一部分。这些机构的专门职责与 WTO 如何处理可持续发展议题密切相关。CTE 的前身（环境措施和国际贸易小组）是 1971 年成立的，但直到 1992 年才开始运行。CTE、TBT 和 SPS 委员会的职责将在 3.3.1, 3.3.2 和 3.3.3 节详细讨论。

WTO 的结构图可在以下地址获取：

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/organigram_e.pdf

除了 AB、争端解决专家组和诸边委员会以外，WTO 成员能参与所有的理事会、委员会和机构。国际政府间组织有时可以以观察员身份参与委员会或其他 WTO 机构，讨论与其利益相关的问题。UNEP 是 CTE 的观察员，但其要求作为其他机构如 TBT 委员会、SPS 委员会观察员的申请已有 12 年尚未获准。

专栏 3.1：WTO 争端解决程序的四个阶段

磋商。争端当事方应努力在诉诸专家组之前解决分歧。如果在 60 天内磋商不成功，原告方可要求 DSB 成立专家组。争端当事方也可采取斡旋、

调解或者调停程序。在实践中，磋商通常会超过 60 天，这是因为争端解决谅解 (DSU) 仅规定了最短时间。

专家组。从专家名单中选出的三人专家组会在准司法程序下对案件做出裁决。当争端涉及发展中国家时，至少应有 1 名小组成员来自发展中国家。专家组报告应在小组成立后九个月内向所有 WTO 成员国发布。除非被一致否决或上诉，该报告将成为 DSB 的裁决。

上诉。与 GATT 相比，能够对专家组裁决进行上诉是 WTO 的新特点。任何一方都可以依法对专家组的裁决提出上诉。听诉应有 7 名永久上诉机构 (AB) 成员中的 3 名成员在场。AB 应在 60 天至 90 天内发布报告，报告可以维持、修改或推翻专家组的法律裁决和结论。

执行监督。在 DSB 通过报告 30 天内，被发现违反 WTO 规则的成员国必须说明其愿意执行裁决和相关 WTO 协议。如果当事方没有在合理期限内（一般为 8 到 15 个月）执行决定，争端当事成员可进入谈判以达成适当的补偿办法。如果谈判失败，胜诉方可以要求 DSB 同意其实施报复，例如实施贸易制裁。报复的程度可由仲裁决定。即使报复被批准，也不是争端的明确终结；争端事项会一直保留在 DSB 议程中，直到侵权措施被修正或撤销为止。后两种情况才是正式结束 WTO 争端的唯一明确方式。

3.2.1 贸易与环境委员会

马拉喀什启动的贸易与环境委员会 (CTE) 的部分任务内容：

- 研究贸易措施与环境措施之间的关系，以促进可持续发展。
- 按照开放、公平和非歧视性的原则，提出改进多边贸易制度内容的建议。

该委员会将这一范围广大的任务缩小到 10 项工作议程（见专栏 3.2），并将这些议程作为讨论框架。2001 年，多哈宣言将该委员会的工作进行了实质性的扩展。在多哈会议中，WTO 成员国同意该委员会将作为以下三个议题的主要论坛：

- WTO 与 MEA 的关系。
- MEA 秘书处和 WTO 之间的信息交换程序，以及授予 MEA 相关方以观察员身份参加 WTO 会议的标准。
- 减少或消除环境产品和服务 (EGS) 的贸易壁垒。

CTE 的工作对多哈议程的贡献很大，CTE 不仅组织了常规性的讨论，也组织了一些特别的谈判会议。为了推动 10 项工作议程的进程，CTE 还受命对以下三个问题给予特别关注（虽然不是以谈判的形式进行的）：

- 环保措施对市场准入的影响，以及消除贸易扭曲带来的环境效益。
- TRIPS 协议的有关规定。
- 环保目的的标识要求。

这些话题的内容将在第 5 章进行深入讨论，4.1 节更详尽地阐述修订后的 CTE 的具体议程。

专栏 3.2：马拉喀什对 CTE 的授权

建立 CTE 并授权对 10 项工作议程进行讨论：

1. 用于环境目的的贸易规则和贸易措施之间的关系，包括在 MEA 中的贸易规则和贸易措施。
2. 贸易规则和对贸易有影响的环境政策之间的关系。
- 3.a) 贸易规则和环境税费之间的关系。
- b) 贸易规则和产品环保要求之间的关系，包括包装、标识和回收标准和法规。
4. 用于环境目的的关于贸易措施透明度（即全部和及时的披露）的贸易规则，以及对贸易有影响的环境政策的透明度。
5. WTO 争端解决机制和 MEA 争端解决机制之间的关系。
6. 环保措施阻碍发展中国家出口产品市场准入的可能性，以及消除贸易限制和扭曲所可能带来的环境效益。
7. 国内禁止货物的出口问题。
8. 环境和 TRIPS 协定之间的关系。
9. 环境和服务贸易之间的关系。
10. WTO 与其他非政府组织和政府间组织的关系。

3.2.2 技术性贸易壁垒委员会

《技术性贸易壁垒 (TBT) 协议》规范 WTO 成员如何使用标准、技术法

规和合格评定程序。(3.4.5节详细地讨论TBT协议,专栏2.2解释技术法规和标准之间的区别。)

在国家层面上,这些措施是为了实现合理的政策目标(例如保护环境)。但是,这些措施对贸易流动和市场准入具有潜在的重大影响。因此,它们体现了贸易和环境问题之间明确的“工作联系”。自TBT委员会开始工作以来,这种紧密的连系越来越明显。该委员会每年举行三次会议。TBT协议文本中规定的TBT委员会的任务可总结为如下几个方面:

- 通过一年一度和三年一度的审查过程,审查TBT协议的实施和运行方式。

- 接受和讨论各成员方与协议相关的措施的通报。

- 接受和讨论“具体贸易关切”。

TBT委员会为磋商与TBT协议运作或推进其目标相关的任何问题提供了可能性。通过讨论所谓“具体贸易关切”,TBT委员会为提出和讨论成员国TBT措施的市场准入影响问题提供了平台。因此,这避免了WTO内代价高昂的法律诉讼程序。在大多数情况下,通过双边和全体讨论,成员方能够在与TBT措施有关的关切上达成各方满意的解决方案(将在3.5.4节中进行讨论)。

3.2.3 卫生与动植物检疫措施委员会

《实施卫生与动植物检疫措施(SPS)协议》负责旨在保护人类、动物或植物的生命或健康免受食源性风险、以及有害生物与疾病威胁的措施(第3.4.6节详细讨论)。食源性风险以及病虫害和疾病的传播,也与各类环境问题紧密相连,因此得到了特别的关注。SPS协议确认WTO成员的主权权利,即他们可以为了保护人类、动物或植物的生命或健康而采取措施,并阐述了在什么情况下SPS措施是符合WTO法律要求的。

SPS协议也包含了SPS委员会的任务。SPS委员会通常每年举行三次会议。SPS委员会的主要职责如下:

- 审查SPS协议的运作和实施方式。

- 保持与公认的国际标准化机构的持续对话,包括食品法典委员会、国际兽疫局和国际植物保护公约秘书处。

- 提供讨论具体贸易问题的平台。

- 监测国际协调一致以及采用国际标准、指南或建议的进程。

与 TBT 委员会(范围要窄一些)类似, SPS 委员会为避免昂贵和冗长的正式纠纷解决措施提供了替代途径。当成员国对拟议或现有的 SPS 措施提出关切时,它可以作为一个论坛,并且在理想情况下还可以解决这些问题。

3.3 核心原则

WTO 目标在于减少现有贸易壁垒,并防止新的贸易壁垒的出现。它确保为市场准入建立公平和平等的竞争环境,并努力建立起可预期的货物和服务贸易准入。这一目标是通过两个基本原则实现的,即国民待遇原则和最惠国待遇(MFN)原则。它们共同构成了贸易法中关于非歧视这一核心理念的最基本“原则”。

- 简言之,国民待遇原则要求其他 WTO 成员国的货物和服务与本国的“同类”货物和服务享受同样的待遇。

- 最惠国待遇原则要求,如果给予一个国家的货物和服务以优待,则这种待遇也必须给予 WTO 所有成员国的“同类”货物和服务。

成员国对于“同类”(质量类似、用途和功能类似)的产品和服务均遵守非歧视原则。当然,他们可以区别对待非同类产品——进口橙子不需要与本土胡萝卜获得相同待遇。然而,需要注意的是,物理或化学性能不完全一样的产品仍有可能看作是“同类”产品。此时不需考虑其他因素,只要有证据表明这些产品或服务处于竞争关系。“同类产品检验”是用以确定产品是否同类的,因此至关重要。非歧视原则和“同类产品”的概念将在 3.4.2 节中进一步讨论。

可持续发展的概念在 WTO 协议的序言部分提出,因此也成为指导解释 WTO 协议的一个公认原则。1998 年“美国虾案”的 AB 裁决(见专栏 3.3)明确指出, WTO 法律的解释应反映乌拉圭回合谈判中特意加入的可持续发展相关的内容和概念。这一裁决推动了 WTO 协议的法律条款按照不断演进的可持续发展原则和法律标准加以解释和应用。后续的裁决,如“中国原材料”案,也明确地参考了可持续发展的目标(见专栏 3.5)。

当然, WTO 将来会怎样用可持续发展作为一个法律解释的原则还有待观察。虽然成为协议本身的审查标准会比仅在序言中引用更为可靠,但将“可持续发展”的作用提升到这种程度已经使贸易政策和环境目标在相互支持方面向前迈出了重要的一步。

专栏 3.3：“美国虾案”

美国虾案的上诉裁决(AB)在环境方面具有里程碑意义。该案例来源于美国的一个措施,该措施禁止从没有采取相关保护措施的国家进口虾类。相关保护措施在美国是针对船只的强制性措施,用以保护濒临灭绝的海龟不在虾网中淹死。争议的焦点集中于WTO如何定义“同类”产品,即能否根据捕虾的方式来区别对待虾进口。

1996年10月,印度、马来西亚、巴基斯坦和泰国向WTO投诉,认为由于区别对待同类产品(即根据捕虾时是否具有保护海龟措施来区别对待),该措施违反了WTO规则。争端解决小组同意该观点并作出了上诉裁决。但后者却违背传统的理解,即在一定条件下,根据关贸总协定的第20条(g)款的例外条款,可以采取保护自然资源的措施。它还开创了先例,即通过引用贸易法律以外的若干多边环境协议来定义可耗尽的自然资源,包括生物资源(如海龟)。

上诉裁决(AB)指责美国在实施措施的过程中存在不合理或任意的歧视,具体包括:

- 规定使用特定技术——海龟逃生装置——而不是规定环境目标。
- 和其他国家相比,美国几乎没有给投诉国提出投诉预留时间。
- 仅根据原产国的主流捕获方法禁止虾类进口,即对相关国家中已经按照美国标准捕获的虾也禁止进口。
- 未能考虑到发展中国家采用海龟逃生装置的相对成本。
- 未能给投诉国提供多边替代选择。

随后,在2001年的裁决中,上诉机构(AB)认为美国已经采取了必要的措施以消除不合理或任意的歧视。在这方面的重要议题是,WTO允许成员国在尝试磋商之后,可以采取单方面行动来保护其领土范围之外的可耗尽自然资源。由于海龟被认为是迁徙物种并可能经过美国水域,因此美国可以采取超出领土范围的措施以保护海龟。这条措施成为符合第20条(g)款例外条款的后续裁决的一大挑战。

从可持续发展的角度来看,“美国虾案”的结果不仅是一个令人欣慰的开端,也成为一种“一般性原则”。该原则指出对不同环境影响的同类产品进行区别对待时,如何采取合适的措施。虽然不同案例的情况会非常不同,

但“一般性原则”要求成员国在诉诸单边贸易措施之前应首先寻求国际合作,包括认真地进行谈判。如果出口成员国不同意谈判,或者通过认真协商仍未达成一致协议,这一规则也为 WTO 成员国随后采取单方面措施留下很大的空间。此外,还应该给受贸易措施影响的国家留下充足的时间进行调整。当审查这些措施的应用情况时,应该确保为外国或生产者提供了程序正当性、透明性、合适的上诉程序以及其他保障程序。

3.4 重要协议(特别是与环境相关的协议)

WTO 法律主体是由若干成员国间通过谈判达成的协议所构成,是乌拉圭回合谈判的结果。但是,很大一部分内容其实都是基于 WTO 成立之前的协议和准则。大多数协议涵盖了国际贸易的各个方面,包括从货物贸易规则到与贸易有关的知识产权(IPRs)规则。其它一些协议涉及 WTO 系统自身的工作机制,如争端解决规则以及建立贸易政策审查机制。本节将简要介绍与贸易和绿色经济关系最紧密的 WTO 协议。

3.4.1 马拉喀什协议序言

成立 WTO 的马拉喀什协议结束了乌拉圭回合谈判并成立了 WTO。该协议涵盖了所有的 WTO 协议和相关安排。虽然乌拉圭回合谈判并没有修改 GATT 本身的文本内容,但马拉喀什协议的序言通过合并和补充部分关键内容,大大改变了原有 GATT 的序言。下面正体的文本是 1947 年 GATT 序言主要段落的原文,马拉喀什协议中新增的内容为斜体:

在考虑贸易和经济的¹关系时,应努力提高生活水平、保证充分就业、促进实际收入和有效需求的快速稳定增长、扩大商品和服务的生产与贸易,同时,应²按照可持续发展的目标,优化世界资源利用,努力保护和维持环境,并针对³不同层次经济发展的需求和关切,采取更加有力的措施。

事实上,这些新增部分成为解释 GATT 和其他 WTO 协议的基础性的指南。因此,它们对 WTO 争端解决机制的裁决具有重大影响,尤其是在上诉裁决中(例如专栏 3.3 的“美国虾案”)。作为这些裁决的结果,我们应该根据这一新序言阐释和理解 1994 年 GATT 的内容。

在环境管理和环境保护的关系方面,深入理解 GATT 法律要通过两个步骤:首先是一些具体的原则,主要是对国产和进口产品的区别对待以及对进

出口的数量限制。其次是对这些规则的例外,即允许成员方出于某些考虑(例如环境保护)采取不同于规则的做法。下面的讨论都将包括这两个步骤。

3.4.2 1994 年 GATT

GATT 是确立贸易法主要原则的起点,无论这些法律是多边的、双边的还是区域的。自从 1947 年第一次成文以来,基本没有改动过,并成为乌拉圭回合谈判结果不可分割的一部分,即 1994 年 GATT。它包含 38 个条款和许多解释性谅解和附录。本节挑选了一些对于绿色经济讨论至关重要的条款进行分析。

第 1 和第 3 条:非歧视和同类产品

GATT 的第 1 和第 3 条是 WTO 核心原则的法律基础:最惠国待遇和国民待遇。这些原则之前讨论过,二者共同组成 WTO 至关重要的“非歧视”原则。

第 1 条规定了最惠国待遇的原则。它要求各方确保:如果对一国的货物给予特殊优待,那么也必须给所有 WTO 成员以同样的待遇。这一规定的目的是防止通过谈判为其他成员国提供对贸易产生扭曲的优惠。在通过谈判,一国给予所有成员国以低税率之后,如果它又向少数几个特权国家提供更低的税率,那么其他成员国经过谈判获得的利益就会消失。这个原则现在也同样适用于其他潜在的贸易壁垒。

这条规则有两个主要例外。第一个适用于区域贸易协定。利用这一例外,那么这些协议的成员方之间可以确定优惠关税和其他法规。第二个例外适用于发展中国家,特别是最不发达国家。WTO 特设法律措施,例如所谓的授权条款(1979 年 GATT 缔约方的决定,现在是 WTO 法律的一部分),允许成员国对来自这些国家的产品实行特惠税率或零税率,但对其他国家的同类产品则仍执行较高税率。这些规则尽管在理论上悖于 GATT 的非歧视原则,但其目的在于帮助发展中国家实现经济增长。

第 3 条确立了国民待遇原则。它要求其他 WTO 成员国的产品享受“不低于”进口国自己生产的“同类产品”的待遇。国民待遇原则的基本目的是确保国外制造的产品在国内市场具有同样的竞争机会。也就是说,国内税收、法律、法规和政策不应影响进口产品的竞争机会。

这里出现了两个关键的问题。首先,“不低于”的含义是什么?根据贸易法,只要进口产品相关待遇的结果可使其享有不低于国内产品市场竞争机

会，那么对待进口产品和国内产品的国内措施可以是不同的。此外，对于国内产品和进口产品而言，法律的书面描述尽管完全相同，但如果法律效力上存在实质性差异，实际上进口产品仍然会受到歧视（事实歧视）。这也应被认为是违反了国民待遇原则。

第二个关键问题是“同类产品”的含义是什么？第3条规定“不低于”待遇只针对“同类产品”。所以，“同类产品”定义非常重要。也就是说，如果两种产品不是同类，那么区别对待它们也不违反GATT的规定。

从环境的角度来看，“同类产品”测试也是很重要的。例如：有两吨“同类”的钢材，其中一吨采用高效的方式生产以尽可能减少二氧化碳排放，那这两吨钢材是否是同类产品？传统上，GATT争端解决小组使用四个标准来确定产品是否同类。总的原则是检验他们是否在市场份额上具有直接竞争关系——即他们是否具有“商业可替代性”：

- 物理特性、性质和质量
- 最终用途
- 消费者的体验和习惯
- 关税分类

我们将这四个标准应用于比较以上产品（两吨钢材），结果会告诉我们这两吨产品是否一样，然后就可以进行针对“非歧视要求”的评估。不过，WTO的上诉机构认为上述四项测试并不是条约规定的标准，任何有关“同类产品”的最终判断都需根据一系列相关标准和事实依据进行全面的评估（见专栏3.4石棉案）。其中还包括产品对人类健康或环境带来的风险，这些风险可能来自产品的物理特性或体现在消费者的偏好上。

专栏 3.4：欧盟石棉案（GATT 规定的类似性）

“欧盟石棉”案的上诉裁决有助于我们更好地理解“类似测试”在WTO争端解决机制中的实施方式。本身带有环境和/或者健康风险的产品可能被认为与尽管相似但却不产生类似风险的产品“不同类”，因此可以不受“非歧视”原则的约束。

该案涉及法国对石棉和某些含石棉产品的进口禁令。九十年代后期，为了在整体政策框架中规范其国内石棉的存在和使用，法国收集到的科学证据

证明这些产品对人类健康存在威胁，应当从市场上淘汰。保护公众健康遂成为相关贸易禁令的理由。

在这一背景下，上诉机构对“类似性测试”的裁决具有里程碑的意义。

上诉机构指出，产品的健康风险与确定产品之间竞争关系有关，并且认为消除健康风险是产品物理特性、消费者体验以及消费者习惯的一部分。关于物理特性，上诉机构认为专家小组应充分考察产品的物理特性，特别是那些可能影响市场上产品间竞争关系的物理特性。（“美国丁香香烟案”，上诉机构报告，第 188 段）

这样的推理过程进一步确认“类似性”最终取决于两个产品在市场上的竞争关系——该原则已在之前的案例中确立。[有关内容也由上诉机构在 2011 年“菲律宾蒸馏酒精税收”案中得到重申（第 112 到 128 段）]“石棉案”成为一个新的突破，因为它认为产品对环境健康的影响对于竞争关系的成立也十分重要（因此可以成为“歧视”措施的合法依据）。

第 11 条：定量贸易限制和许可

GATT 第 11 条对另一种成员国可以用来限制贸易的措施划定了界线。该规定禁止使用进口或出口的禁令或配额，不管是简单的禁止或限制，或者等同于定量限制措施的进出口许可机制。这项禁令出台的原因是由于基于数量的措施比基于价格的措施（比如关税和税收），更加容易造成贸易扭曲。目前，农产品对第 11 条措施享有有限例外，因为对农产品有一整套独立的制度（WTO 农业协议 [AoA]）。

然而，第 11 条并不禁止使用以市场为基础（即非定量）的出口限制，这也包括那些以环保为目的的措施。典型的例子是出口税。如果认为开采和加工会对环境造成损害，WTO 成员国可以通过增收额外税费来限制原材料的出口。然而，有些新的 WTO 成员国在他们加入 WTO 的议定书中放弃了这项权利。但这也导致 WTO 法律与国家可持续发展政策之间产生了新的矛盾（见专栏 3.5 “中国原材料案”）。在那个案例中被提及的一个更为广泛的问题是：限制出口是否是解决开采和加工所造成环境污染的正确举措？或者，是否国内环境法规更为有效？当然，两者最终并不相互排斥，如果真正是为了保护环境而采取出口限制措施，那么国内法规也应该是必要的。

专栏 3.5：“中国原材料案”中的出口限制和环境例外

从绿色经济角度来看，“中国原材料案”的上诉裁决很重要。这是因为它触及了一个关键的问题（尽管不是决定性的），即 GATT 第 20 条的例外条款，可否用于为违反 GATT 之外其他协定之义务的行为辩护？

2009 年，中国已通过税收、许可证和配额制度对某些铝土矿、焦炭、萤石、镁、锰、碳化硅、金属硅、黄磷和锌实行出口限制。大部分这些措施因为不是定量限制，因此没有违反 GATT 第 11 条的禁止出口限制的规定。然而，根据中国加入 WTO 时作出的具体承诺，其他 WTO 成员国可以对中国的非定量出口限制措施进行质疑。中国认为相关措施符合 GATT 第 20 条的环境例外条款，因此是合理的。但上诉裁决（AB）没有接受中国的申辩。上诉裁决（AB）认为，GATT 的第 20 条只适用于违反 GATT 义务的情况，但这一投诉是关于违反中国加入 WTO 议定书的（在相关议定书中并没有对 GATT 第 20 条的任何直接引用）。因此，这里 GATT 第 20 条并不适用。

虽然中国入世议定书的内容非常明确，但这个案例的裁决对 GATT 第 20 条能否适用于其它非 GATT 协议留下了很大的不确定性。一个值得注意的例子是 GATT 第 20 条是否能应用于 WTO 补贴与反补贴措施协议 (SCM)？如果答案是否，那意味着该协议将没有环境例外。

“中国原材料案”也是可持续发展已成为解释 WTO 法律的一条基本原则的例证。专家组报告引用了 WTO 协定前言中的相关表述，并没有任何一方质疑 WTO 条款应当按照可持续发展的原则进行解释。

第 20 条：环境例外条款

当成员国的措施被认为与 GATT 规则不一致时（例如 GATT 第 1 条，第 3 条或者第 11 条的规定），该成员国可以依据 GATT 第 20 条关于特定例外措施的规定（称为一般性例外条款）来证明其措施的合理性。规定中有两种例外情况与环境有关措施高度相关，即 GATT 第 20 条 (b) 和 20 条 (g) 的规定。最近，相关法律案例又提出了新的问题，即第 20 条 (a)（下文将进一步讨论）是否也与环境有关措施相关。

第 20 条中部分条文为：

相关措施应遵循以下要求，即该措施不应具有相同条件的国家形成任

意或者不合理的区别对待，或者对国际贸易进行变相限制。但本协议并不阻止任何缔约方采取或实施以下措施：

(b) 为保护人类、动物或植物生命和健康的必要措施……

(g) 为保护可耗竭自然资源的相关措施，这些措施应同样对限制国内生产或消费具有效力……。

一个国家要想使用 GATT 第 20 条环境例外条款，需要先克服两个障碍。首先，为初步证明使用第 20 条规定的合理性，应说明 (b) 款或 (g) 款的适用性。然后，它必须说明具有争议的措施并不违反第 20 条的引导语，即上文引述的第 20 条的起首部分。

(b) 款要求相关国家证明该措施对保护环境是“必要的”。在 GATT 时代，一个国家要援引这一例外条款，必须首先证明使用贸易限制措施的必要性，如果相关证明被接受，还需要进一步证明该措施是对贸易限制最小的措施。通过这样的必要性测试非常困难，因为该争议措施是与完全假定的替代措施相比较，而不是与那些环境监管者实际采用的措施比较。但是，在近来的一些 WTO 案例中（如“韩国牛肉区别措施案”和“巴西翻新轮胎案”），已采取了更加灵活的方法来证明措施的必要性。为了评估某一措施的必要性，专家组在比较和平衡的过程中应考虑以下因素：（1）该措施所实现目标的相对重要性，（2）该措施对实现相关目标的作用和（3）更少贸易限制的替代措施是否合理存在。此处的“合理”主要考虑措施的成本、实施措施的行政能力等因素。此外，替代措施与对比措施在实现成员国相关目标时具有相同的有效性（见专栏 3.6）。

专栏 3.6: 在“巴西翻新轮胎案”中关于 GATT 第 20 条 (b) 款的争论

“巴西翻新轮胎案”的上述裁决涉及到巴西对翻新轮胎实施的进口禁令。这项禁令是源于对公众健康和环境问题的关注。进口翻新轮胎意味着国内的轮胎将较少被翻新，而更多被弃置。如果储存不当，使用过的轮胎是滋生传播疾病的蚊子的温床。而且如果大量堆积，在意外火灾中轮胎燃烧会产生有毒物质。如果国家没有足够的财政资金来建立控制这些问题的适当机制，则环境和健康风险是非常明显的。

巴西通过援引 GATT 第 20 条 (b) 款对其禁令进行辩护，认为该措施对

于保护人类、动物或植物的生命及健康是必要的。首先，上述机构和专家组根据第 20 条 (b) 款质询该措施是否具有初步的必要性，结果发现它是必要的。他们认为，该禁令为实现相关目标做出了实质性贡献：它的确减少了巴西废弃轮胎的数量，从而有可能阻止蚊子传播的疾病（如疟疾和登革热）等相关问题。因为替代措施不能有效实现预期目标，上述机构和专家组拒绝了建议的替代措施（更少贸易限制的措施）。

但随后这项措施被发现违反了第 20 条的引导语。在回应南方共同市场（Mercosur）的裁决时，巴西针对该禁令给予了南方共同市场贸易伙伴有限例外措施。上诉机构认为此例外措施与巴西追求的合法目标（保护公共健康）并不相关。因此，该措施被认为是形成了任意或不合理的歧视。

在认定这项禁令根据第 20 条 (b) 款具有初步合理性时，上诉机构（AB）认为并不需要量化该禁令对实现目标的作用，而只采用了定性评估。上诉机构（AB）认为，区别这些贡献是非常困难的，特别是这些贡献是由解决复杂问题的系列政策的一部分产生的，并且有些效益只有过段时间才会显现。它将气候变化作为了复杂问题的一个例子。这种说法的重要性在于它显示了对环境政策决策复杂性的洞见和尊重。另外，它还在一个不涉及相关主题的案件中确认气候变化是一个合法的、困难的目标。

成员国要想援引第 20 条 (g) 款的例外条款，应首先证明其措施的目的是保护“可耗尽的自然资源。”从环境的角度来看，“美国虾案”（见专栏 3.3）的进步意义在于拓宽了“可耗尽的自然资源”的定义，相关资源包括生物资源（如动植物）和非生物资源（如矿产）以及可再生和不可再生的资源。其次，这项措施必须包含针对受保护资源的管理、生产或消费过程的国内限制措施。也就是说，任何保护制度的成本不应只由外国人承担。最后，所采用的措施必须是与保护目标“相关”的。也就是说，措施本身包括执行这种措施的行政程序，必须与所追求的保护目标具有合理的联系。这些要求有助于确保环保不会变成变相的贸易歧视。

如前所述，如果相关措施已依据第 20 条 (b) 款或 20 条 (g) 款被证明为具有初步合理性，该措施仍必须符合第 20 条的引导语。也就是说，该措施不应具有相同条件的国家形成任意或者不合理的区别对待，或者对国际贸易进行变相限制。虽然听起来复杂，但其目的却很简单：即使该措施是出于环

环境保护目的(符合第 20 条 (b) 款或 (g) 款), 它仍必须进行评估以确定其旨在合法地实现这一目的, 还是旨在对国内产业进行经济性保护。引导语的方法是观察措施如何实施, 其作用是作为一个过滤器, 以剔除那些诡称为符合相关条款规定目标的措施。如专栏 3.6 的例子, 尽管已被证实具有环境保护目标, 上诉机构仍然拒绝了巴西翻新轮胎的进口禁令。原因在于该禁令并没有适用于南方共同市场的成员国家, 而这一例外与该措施所宣称的环境目标并无关联。

最近的判例提出了另一个有趣的问题, 即未来第 20 条 (a) 款是否也可用于实现环境目标。该条款是针对“保护公共道德而有必要”的措施。这条很少被援引的例外条款最近在调查欧盟海豹产品禁令中得到了应用。该禁令的实施是为了解决捕猎海豹并获得其毛皮过程中虐待动物这一问题(见专栏 3.7)。该案例中, 上诉机构(AB)认可这项措施初步符合公共道德例外条款(但该措施未能通过引导语部分审查)。该措施似乎给予政府更广泛的自由度来确定本国公民的道德福利。但是否可以说由于森林砍伐导致热带雨林野生动物栖息地受到破坏(这可能被视为虐待动物), 这就冒犯了进口在遭砍伐土地上生产的棕榈油的成员国的公共道德? 或者对气候变化的不作为也是大众唾弃的针对子孙后代的不道德行为? 未来, 如何解决这些问题将成为一个有趣的话题。

专栏 3.7: 动物福利和公众道德: “欧盟海豹产品案”

2014 年, 上诉机构(AB)认为欧盟在欧洲市场禁止海豹产品的措施违反了 WTO 法律。针对捕杀海豹生产皮毛过程中残忍对待海豹的问题, 欧盟“海豹制度”发布了针对海豹产品的进口禁令。该制度允许以下海豹产品进入欧盟市场: 等外品(根据海洋资源管理要求)的副产品; 或个人自用品; 或海豹产品是由因纽特人或其他原住民捕杀, 并且捕获的一部分是作为狩猎社区食用。

该案例的有趣之处在于欧盟援引了很少使用的 GATT 第 20 条 (a) 款。欧盟声称其贸易限制措施对于保护公共道德是必要的, 因为残酷捕杀海豹是一种不道德的行为。

上诉机构(AB)和专家组非常尊重 WTO 成员国对于“社区或国家公认的或有代表性的行为对错的标准”的定义, 并认为“成员国应具有一定的空间,

以根据自己的价值体系和尺度来定义和采用他们自己的公共道德标准。”

尽管该进口禁令被认为符合第 20 条 (a) 款的规定,即对于保护公共道德是必要的,但它并没有符合 GATT 第 20 条引导语部分的条件(见 3.4.2 节)。此外,由于没有服务于保护公共道德的目的,上诉机构(AB)认为原住民社区的例外条款构成了不合理和任意的歧视。

这一案例带来了一个有趣的问题:如果成员国认为外国的环境破坏冒犯了本国公民的公共道德,那么公共道德例外条款能否用来为区别对待的环境措施进行辩护?

3.4.3 服务贸易总协定(GATS)

最初,国际贸易体制的焦点是商品。乌拉圭回合谈判结束后制定了《服务贸易总协定》(GATS),将国际贸易体制的范围扩大到规制服务贸易。GATS 适用于四种服务提供模式:跨境交付、境外消费、商业存在和自然人流动。

非歧视原则的核心(最惠国待遇和国民待遇)也体现在 GATS 中。最惠国待遇是普遍适用的,但与 GATT 和 WTO 的其他协定不同,GATS 规定的国民待遇是与 WTO 成员国在 GATS 附件中各国所做出的承诺时间表相关联。在这些时间表里,成员国针对具体行业做出市场准入和国民待遇的专门承诺。为了符合 WTO 的规定,成员国对每个纳入时间表的行业,必须列出对市场准入具有限制作用或偏离国民待遇原则的所有措施。成员国可以做出完全承诺(对市场准入和国民待遇没有任何限制)、有限承诺(列举限制市场准入和/或国民待遇的所有措施)、不承诺(排除对某行业或模式实行自由化)或技术性不承诺(当一个行业或特定模式不能进行交易时)。

GATS 还规定了有关透明度的一般原则,即要求成员国及时发布与服务贸易有关的一切措施,允许其他成员国来评估这些措施的影响,并可以在服务贸易委员会中质疑有关措施。

与 GATT 第 20 条的一般例外条款相似,GATS 第 14 条为成员国采取保护人类、动物或植物生命和健康的措施提供了规制的空间,前提是该措施不应具有相同条件的国家形成任意或者不合理的歧视,或者对国际贸易进行变相限制。

不同于 WTO 的商品领域,服务领域还没有关于补贴的具体规则。虽然

在 GATS 中认为补贴可能对服务贸易产生扭曲作用，但有关规则还需通过谈判进一步确立。

3.4.4 与贸易有关的知识产权 (TRIPS)

WTO 与贸易有关的知识产权协议 (TRIPS 协议) 是一个国际性条约。该条约为 WTO 成员国的国内法律设立了保护知识产权的最低标准。TRIPS 协议涵盖了许多不同类型的知识产权 (见专栏 3.8)。从环境的角度来说，专利是其中最重要的一类。TRIPS 协议第 7 条提出的目标重申了知识产权的目的是平衡创新者或创造者的利益与社会利益。TRIPS 协议规定知识产权应有助于：

- 科技创新。
- 技术转移和推广。
- 发挥技术使用者和生产者的优势，提升社会和经济福利。

专栏 3.8 : 知识产权类型

国家通过法律来授予知识产权，各国对各种受保护的权利都有各自的定义。大多数国家的法律都包括以下类型的知识产权：

- 专利：新产品 / 工艺的发明。
- 版权：创作 / 作品。
- 地理标志：识别货物原产于某一特定区域的标志。
- 商标：商业标志。
- 工业设计：产品的美学特征。
- 集成电路：集成电路的布局设计。
- 商业秘密：有商业价值的机密信息。

在 WTO 系列协议中 TRIPS 协议的特殊性在于它是一种正面规定性协议。也就是说，大多数其他 WTO 协议描述了哪些是国家不应该做的，而 TRIPS 协议规定哪些是国家应该做的。因此，它的实施往往需要国家层面上广泛的立法和行政改革。TRIPS 协议另一个值得注意之处在于它直接关系到私人的权利：创新者和创作者的权利。而其他 WTO 协议主要着眼于政府的权利和义务。

TRIPS 协议反映了对知识产权的高水平的保护。事实上，它的目的是

在全球范围内执行知识产权的高标准。这种高标准主要存在于多数发达国家中，只有少数发展中国家才拥有这种高标准。

TRIPS 协议对环境的影响将在 5.5 节进行探讨。

3.4.5 技术性贸易壁垒协议 (TBT)

技术性贸易壁垒 (TBT) 协议签订于乌拉圭回合谈判。它的前身是 1979 年东京回合谈判签订的诸边标准规范协议。该协议涵盖非关税贸易壁垒的措施，包括技术法规、标准和合格评定程序（有关标准和技术法规之间的区别见专栏 2.2）。技术法规是产品为了进行贸易所必须满足的产品特性的规范：例如，洗衣机的能效标准，或营养标签要求。标准是非强制性的产品规范。标准可以包括产品为获得标识所必须满足的环境、健康、劳工或其他规范。例如，森林产品必须符合可持续管理森林要求（见 5.3 节中的可持续发展标准和生态标识）。

一项措施是否与 TBT 协议相关并不总是那么简单明了。在“欧盟海豹产品案”的争论中（见专栏 3.7），专家小组裁定欧盟的海豹制度（禁止欧盟进口多数海豹产品）是一项技术法规。但上诉机构（AB）推翻了这一裁决，认为禁令并没有制定产品规范。其原因在于该禁令没有规定并非所有商品都不应包含海豹制品。

TBT 协议规定了在什么情况下这些壁垒是可以被允许的以及其必须满足的条件，如通报、非歧视、适当性、规则建立过程的透明性、合理使用国际标准等。该协议适用于所有技术法规，包括那些由地方政府提出的技术法规。对不是那么严格的标准（如生态标识）的要求称为“良好行为规范”。“良好行为规范”的内容包含在 TBT 协议附件 3 中。

TBT 协议承认即使可能对贸易产生限制，成员国也有权制定技术法规、标准和合格评定程序以实现正当目标（如环境保护）。但它要求平衡权利与设计 and 实施这些措施的义务之间的关系，以免构成不必要的国际贸易障碍。该协议要求技术法规“对贸易的限制不超过实现正当目标所必要的程度”，并提供了包括环保在内的正当目标的可增补清单。从环保角度来看，关键的问题是我们如何确定什么水平的贸易限制是“必要的。”要回答这个问题，我们需要搞清楚是否还有其他贸易限制较少的措施，也能有效地实现正当目标。

专栏 3.9：生态标识和 WTO：“美国墨西哥金枪鱼案（二）”

2012 年，上诉机构（AB）公布了三份报告，澄清了 TBT 协议中多个重要条款的含义。“美国金枪鱼案（二）”与环境政策的争议特别相关，具体内容就是标识的要求以及如何使标识设计符合 WTO 的要求。在“美国金枪鱼案（二）”中，墨西哥投诉美国针对金枪鱼罐头的海豚安全标识法规。该标识的目的是告知消费者他们所购买的金枪鱼的捕捞方式能尽量减少对海豚的意外伤害（常用的金枪鱼捕获方法中采用的渔网不仅会困住金枪鱼群，也会困住其上的海豚）。

这个案例对 TBT 协议的重要之处在于在那之前，类似措施都被认为是一项标准，而不是技术法规。这个区别非常重要，因为标准的强制义务比技术法规要弱得多。海豚安全标识制度允许无标识的金枪鱼进入美国市场，传统上认为这是一个非强制的标准。但上诉机构（AB）做出了一个有争议的裁决，裁定它实际上是一个强制性的技术法规。上诉机构指出“海豚安全性”是由美国政府严格定义的，而且是金枪鱼相关标识中海豚安全性的唯一定义，此外还建立了政府主导的相关执法机制。

根据这一裁决，很多以前被认为是“自愿性”的标识和标准，现在可能成为符合 WTO 定义的技术法规。

TBT 协议鼓励 WTO 成员国在相关国际标准存在时，应依据国际标准制定技术法规。基于相关标准的措施能够比较容易的证明他们为实现正当目标并没有施加过多的贸易限制。从法律上讲，这是一个明显的优势。正因为如此，“国际标准”的定义非常重要。显然，由 ISO（任何 WTO 成员国都可以加入的专门制定标准的组织）颁布的标准是合法的国际标准。TBT 协议中也明确提到了 ISO 和其他几个标准制定机构。但是，由森林管理委员会 (FSC) 或联合国海洋法公约组织创建的标准是不是国际标准呢？TBT 协议并没有做出清晰地阐述。

3.4.6 实施动植物卫生检疫措施的协定（SPS）

和 TBT 协议一样，实施动植物卫生检疫措施的协定 (SPS) 也是在乌拉圭回合谈判期间达成的。它针对的是保护人类、动植物免受一定危害而采取的

针对国际贸易中的植物、动物和食品移动的“必要的”措施。

SPS 协议涵盖的措施包括诸如环境保护措施（见专栏 3.10 的“欧盟生物技术案”），或者为保护人类、动物和植物健康免受以下威胁而采取的措施

- 来自随贸易商品进入该国的病虫害和疾病相关生物的风险。
- 食品、饮料或者饲料里的添加剂、污染物、毒素或致病生物的风险。

专栏 3.10：转基因生物（GMOs），关于 SPS 问题的预防和科学不确定性：“欧盟生物技术案”

WTO 法律中关于转基因生物的规定仍有一些不确定性。和其他所有产品一样，转基因生物受所有多边贸易规则的管辖，特别是 SPS 协议和 AoA 协议的管辖。“欧盟生物技术案”目前仍是针对这个问题的唯一一起 WTO 争端。此案对于这本书的主题很重要，原因有二：在“欧盟激素案”裁决之后，它重新引发了有关预防原则的讨论；它讨论了为防止转基因生物对某一区域造成潜在环境风险而采取的 SPS 措施。

2006 年，“欧盟生物技术案”的专家组收到了对欧盟以及其成员国从阿根廷、加拿大和美国进口特定农业转基因生物的市场准入禁令和延期批准措施的合法性的质疑。更准确地说，该案件涉及了欧盟层面批准生物技术产品的实际禁令以及个别欧盟成员国禁止在本国领土进口和销售特定生物技术产品所实施的保护措施。相关措施的理由是这些产品在环境和健康影响方面具有科学上的不确定性。专家组认为这些措施违反 SPS 协议的部分规定。其中一些措施违反了不得延误产品进入市场的规定；其他则由于没有或者缺少科学理由，从而违反了 SPS 协议的关键条款。

以上观点不是因为上诉产生的，因此上诉机构（AB）并未采纳相关意见，相关观点也没有明确的法律意义。

和 TBT 协议一样，SPS 协议也说明了这些措施必须满足的条件，如通报、非歧视、适当性、规则建立过程的透明性、WTO 成员应基于国际标准采取 SPS 措施等等。不同于 TBT 协议，SPS 协议要求相关措施必须基于科学证据和风险评估。第 5.7 条款中有关于临时措施的特别规定，该规定允许在现有科学信息不足以支持采取永久性措施时，政府可以设计一种预防性的 SPS 措

施。相关措施具有严格的条件限制。(见专栏 3.11“欧盟激素案”,专栏 3.10“欧盟生物技术案”)。

专栏 3.11 : SPS 协议中的预防和协调 : “欧盟激素案”

1998 年,上诉机构(AB)在“欧盟激素案”中的裁决提出两个重要的、需要解释的问题: SPS 协议和预防原则之间的关系,以及 WTO 成员国应将 SPS 措施与国际标准协调的义务。预防原则是国际环境法的基础(见 2.2 节),但其作为通用的国际法原则还没有得到充分承认。因此,这一原则和 WTO 法之间的关系是本书特别关注的地方。另一方面,“协调一致”是 SPS 协议和 TBT 协议的基石,也是 WTO 相关委员会的重要工作。它涉及到一个更为广泛的议题: 将国际标准作为制定保护公众健康和保护环境相关政策的依据,以消除不必要的贸易壁垒。

SPS 协议第 5.7 条包含了预防性做法,该协议允许在科学证据不确定和不充分的情况下采取临时性措施。它要求成员国积极收集客观的风险评估所需的额外信息。然而欧盟在为“欧盟激素案”辩护时,并没有援引第 5.7 条,而是认为专家组和上诉机构(AB)解释 SPS 协议时,应将预防原则作为通用的国际法原则。无论是专家组还是上诉机构(AB)都认为没有必要也不应该去确定预防原则是否是通用的国际法原则。而且认为即使是的话,该原则也不能豁免欧盟对于 SPS 协议的义务。随后,在“欧盟生物技术案”(见专栏 3.11)中,专家组采用了相同的论据。

关于依据国际标准实施 SPS 措施的义务,上诉机构(AB)明确指出,这一义务并不影响成员国采取不同的标准,甚至采取高于国际标准建议的内容。

SPS 协议中另一系列重要规定是与国际 SPS 标准的协调。正如在 TBT 协议下一样, SPS 协议给予符合国际标准的措施优先待遇。他们被认为是符合 SPS 协议的关键条款,即要求相关规则必须建立在科学的基础上,并且只对保护人类、动物、植物的生命或健康具有必要性。与 TBT 协议不同, SPS 协议明确定义了国际标准。根据各自的专业领域, SPS 协议相关的标准、指南和建议必须是由以下三个专门机构所开发: 食品法典委员会、国际兽疫局以及在国际植物公约框架内运作的国际和区域组织(见 3.2.3 节的 SPS 委员会)。

为允许贸易商品更自由地流动,“协调一致”是 SPS 协议的一个重要目标。但是, WTO 成员国还是有权采取比国际标准规定更高的 SPS 保护措施。SPS 协议中明确提出了这一点,并在法律判例中得到证实(见专栏 3.11,“欧盟激素案”)。唯一的问题是在争端解决过程中,这些措施必须被证明是有“必要的”并且具有科学基础。

3.4.7 补贴与反补贴措施协议(SCM)

补贴与反补贴措施协议(SCM 协议)于 1995 年伴随 WTO 的成立而生效。根据 GATT 第 6 条和第 16 条关于补贴的初步规定, SCM 第一次明确了“补贴”的定义,并要求所有具体补贴(除那些包含在 AoA 中的补贴以外,见 3.5 节)应符合 WTO 原则。对补贴进行监管的需求是由于它们可能扭曲贸易,并消除贸易自由化的可能收益。如果对贸易伙伴降低了商品关税,但同时又用对国内同类商品生产商的保护性补贴来替代这些关税,对于贸易自由化没有任何好处。

一项措施是否属于补贴并被 SCM 协议涵盖,需要考虑以下要素:

- 由政府给予的资金支持、收入支持或价格支持。
- 由这种支持带来的其它收益。
- 针对行业、企业或一类企业的特定措施(这种支持不具有普遍适用性)。

SCM 将补贴划分为三类:禁止性、可诉性和不可诉性。禁止性补贴可以快速取消。上诉人不用证明这种补贴是有害的,也不用证明该补贴是具体的。这种补贴措施必须立即撤销。禁止性补贴是以出口或使用国内含量为条件的补贴。

不可诉性补贴在限定时间内是允许的。不可诉性补贴受 SCM 第 8 条原则的保护。只有那些经过详细说明的“好”补贴才能归入这一类:针对区域发展的补贴、用于研究和开发的补贴、尤其是那些给予公司的支持其遵守新的环境法规的特定类型的补贴。但是,由于第 8 条是一个临时条款,这一例外条款目前已不再适用。由于各成员国在 1999 年的西雅图部长级会议上未能就条款延期达成一致,该规定已经过期。因此,第 8 条中描述的补贴现在只能被认为是可诉性的或禁止性的。

可诉性补贴(即不被禁止的补贴)在争端解决中可以被公开质疑。投诉不一定能确保成功。投诉人必须证明受质疑的补贴对其公司实质上是有害的。

当补贴造成贸易伙伴受到损害时,受影响的成员国可以通过 WTO 争端

解决机制控诉有害补贴。此外，也可以通过对受补贴的进口产品征收反补贴税采取单边行动。相关行动必须遵守 SCM 规定的详细的程序性指导规则。

SCM 还建立了通报机制，要求所有的具体补贴都需通告补贴与反补贴措施委员会（SCM 委员会）。遗憾的是，补贴通报机制与 TBT 协议和 SPS 协议下的通报机制形成鲜明对比，相关通报质量极差，数量极少。

尽管 GATT 对于针对各方认可的目标（包括环境目标）的措施有例外条款，但 SCM 自从第 8 条过期后就不存在类似的例外条款了。这可能会导致 SCM 和环境措施之间的冲突，特别是对于很多人们认为合理的补贴，如可再生能源有关的补贴（见专栏 3.12，“加拿大可再生能源案”）。这些冲突将在 5.8 节中进一步讨论。

专栏 3.12：WTO 和绿色补贴：加拿大可再生能源案

2011 年，欧盟和日本向加拿大安大略省关于太阳能和风能发电上网电价补贴（FIT）制度发出质疑。FITs 制度给可再生能源发电者以优惠价格。相关方需要该项补贴是因为尽管他们的产品比燃煤发电方式更环保，但其生产成本也更高。

上诉人强调他们并不反对 FIT 这样的举措，但他们反对获得 FIT 时需要使用当地含量来生产可再生电力这样的条件。他们认为该制度构成禁止性补贴（同时因为当地含量要求也违反了《贸易有关的投资措施协定 [TRIMs]》）。

上诉机构（AB）最终认为它无法裁定该措施是否是一种补贴，因为它们不能确定可再生能源发电的定价应是多少。不过，受到环保界欢迎的行动是上诉机构（AB）宣布传统电力的价格并不是正确的比较对象。因为他们认为政府建立的可再生能源市场是一个新市场，需要自己的基准价格。

由于该措施歧视外国投资者，从而违反了 TRIMs 的规定，FIT 最终被认为不合法。但它却留下了一个问题，即 FIT（因为能产生社会和环境效益并有利于促进绿色经济转型，大部分观察者认为它是一个“好”补贴）是否被认为是 WTO 规则下的补贴措施。

这个问题可能很快就需要得到回答。目前，FIT 机制已在全球超过 90 个地区实施，而且很多措施都有当地含量要求。

3.5 其他协议

还有其他几个 WTO 协议与贸易体制、环境和可持续发展之间的存在长期关系。一些协议作为多哈议程(见 6.1 节)的一部分目前还在进行谈判。在谈判过程中一般不会对环境影响进行直接讨论。这些协议包括:

《WTO 农业协议(AoA)》规定了有关农产品贸易的权利和义务。它包括针对市场准入、国内支持和出口补贴的条款,目标在于“建立一个公平的并以市场为导向的农产品贸易体系。”因为农业是一个非常重要的问题(特别是对最不发达国家和发展中国家而言),协议内容还包括了特殊和差别待遇(SDT)的规定,为发展中国家履行其在农业协议中的承诺提供更多的空间和时间。有关国内支持和出口补贴的义务将在 5.8.1 节中进一步讨论。

《与贸易有关投资措施协议(TRIMs 协议)》涉及对贸易商品有影响的投资措施。它包括国民待遇原则以及禁止某些类型的业绩要求。业绩要求是投资者为获得优势必须履行的要求,比如投资或继续经营的能力,或接受某些补贴。TRIMs 协议明确禁止使用当地含量要求(见专栏 3.12“加拿大可再生能源案”),以及出口业绩要求(如要求出口达到一定比例)。这样的要求是产业政策的经典工具(见 5.6 节)。

《WTO 争端解决谅解(DSU)》具有强制性并能产生具有约束力的决定,是 1994 年乌拉圭回合谈判成果的核心要素之一。DSU 推出了一套更结构化的争端解决程序,相比之前的 GATT 提出了更为明确的各阶段的定义。另外,两者之间的根本差异在于,旧的 GATT 制度要求裁决报告需要成员们一致认可。这意味着任何一方都可以阻止裁决被正式采纳。但根据 DSU,除非成员们一致反对,争端解决报告将自动被认可。这就是所谓的“反向共识”,从而使推翻裁决即使不是不可能也是非常困难的。另外,DSU 还增加了一个机制,即由常设上诉机构(AB)管理的上诉专家组。

在 DSU 中,与可持续发展相关的关键条款是第 3.2 条。这一条款规定如下:

“WTO 争端解决机制是确保多边贸易体系安全性和可预见性的核心要素。各成员意识到,机制的作用是保护协议各成员的权利和义务,并依照国际公法的习惯规则解释这些协议的相关规定。DSB 的建议和裁决不能增加或减少相关协议所规定的权利和义务。”

根据 WTO 过去 18 年中法律实施的情况,这一规定以及其参照国际公

法解释习惯规则的要求为引入非 WTO 规则（例如在解释 WTO 法律时引入 MEA）提供了接口。在“美国汽油案”中，上诉机构（AB）依据 DSU 第 3.2 条明确提出 WTO 的法律“不应偏离国际公法来解读”（美国汽油案，第 17 页）。在“美国虾案”和“欧盟生物技术案”漫长而细致的讨论中，为了澄清 WTO 规定的含义，就引用了适用的 MEA 作为论据来源。

当一个成员认为另一个成员侵犯其权利的行为属于 WTO 协议管辖时，可以向 WTO 提起诉讼。通常，是由某家公司将涉嫌侵权的行为提请政府关注，由政府决定是否在 WTO 授权之前采取行动。然后，双方的争端解决就按照规定的程序进行（见专栏 3.1）。

并没有国际性的执行机制来保证 DSB 决定的执行。作为纠正违规措施的替代办法，成员间可以根据投诉方的意愿协商赔偿，或在协商不成时实施报复性贸易制裁措施。然而，DSU 和相关判例明确指出，所有这些救济措施都是临时性的，唯一能结束争端的明确行动是纠正或撤销措施。上述案例中就是这样。

《建立 WTO 的马拉喀什协定附件 3》确立了 WTO 的监测和监督机制：贸易政策审议机制（TPRM）。通过贸易政策审议机构（TPRB）实施的 TPRM 有两个主要任务：审议各 WTO 成员的贸易政策（频率取决于各成员国在全球经济中的权重），发布国际贸易环境发展年度报告。2009 年以来，由于担心各国在金融和经济危机后会采取保护主义措施，TPRB 被赋予实施危机监测并定期公布国际贸易体系评估结果的任务。

TPRM 显著提高了贸易体系的透明度。它提供了一个平台，允许成员们讨论与贸易有关的发展问题，并对贸易政策审查报告中提到的贸易政策和措施进行质询。有分析人士建议，通过发挥透明性的作用，TPRM 可作为加强贸易与环境相关政策的一个重要工具。例如，成员国可以在此对其它国家引起贸易扭曲和环境破坏的化石燃料补贴进行评论。

3.6 区域 / 优惠贸易协定

虽然 WTO 是全球贸易体制的核心部分，但有越来越多的区域和双边贸易协定正在生效，其中多数以多边贸易体制为模板。截至 2014 年 6 月，已通报给 WTO 的区域贸易协定有 585 个，而在 1995 年前只有 120 个。在所有这些区域贸易协定里，379 个已经生效。还有大约 2800 项已生效的双边投资协定（BIT）。

根据 GATS 第 24 条和 GATS 第 5 条的规定，在 WTO 规则下允许成立这样的自由贸易区或关税同盟，前提是符合三个条件：不会造成对非签约国的贸易壁垒，自由贸易区或关税同盟会在一个合理的过渡期（通常认为不超过 10 年）内完全建立，以及“几乎所有部门”的关税和“其他限制性商业管理规定”都已消除。针对最后一个要求，存在着各种不同的解释。而且，许多协定可以说未能清除这一障碍。而且，尽管所有涉及成员国的区域 / 双边协定必须通报 WTO 并得到其批准，但目前还没有被拒绝的先例。这可能是由于成员们都不愿意指责他们自己参与的活动。

区域和双边协定会采取不同的方法来解决环境问题。相关内容将在第 6 章中更详细地讨论。

推荐阅读

Hoekman, B., & Mavroidis, P. (2007.) *The World Trade Organization: Law, economics and politics*. London, UK: Routledge.

Trebilcock, M., Howse, R., & Eliason, A. (2013). *The regulation of international trade* (4th ed.). Abingdon, UK: Routledge.

Van den Bossche, P., & Zdouc, W. (2013). *The law and policy of the World Trade Organization: Text cases and materials* (3rd ed.). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

VanGrasstek, C. (2013). *The history and future of the World Trade Organization*. Geneva, Switzerland: WTO.

WTO. (2011). *WTO analytical index – Guide to WTO law and practice*. Geneva, Switzerland: Author.

WTO. (2014). *Dispute settlement*. www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm

WTO. (2014). *Understanding the WTO*. www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/tif_e.htm

WTO. (2014). *WTO legal texts*. www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm

4. 多边贸易谈判——WTO 和多哈回合谈判

环境问题已经在 WTO 相关议程上取得了缓慢但稳定的进展。第 3.2.1 节介绍了 CTE 的任务。CTE 随 WTO 一起成立于 1995 年。CTE 为讨论贸易与环境问题提供了空间。但其真正发挥作用,环境议题成为谈判议程的一部分,是在 2001 年部长级会议启动了多哈回合多边贸易谈判之后。这次会议通过的《多哈部长宣言》是多哈工作程序的蓝图,包括谈判、分析和落实现有协议。

4.1 环境和 WTO 多哈授权

《多哈宣言》在序言中两次提到了可持续发展,其中包括以下有力的声明:“我们坚定地重申我们对可持续发展目标的承诺”(第 6 段)。它也多次明确提到环境问题是大量谈判的组成部分。如第 5 章所述,WTO 谈判议程的许多传统内容也包含重要的环境因素。《多哈宣言》中共有多达 12 处提到贸易与环境的联系。

环境问题谈判。《多哈宣言》第 31 段列出了三个谈判问题。这些问题是单个谈判任务的一部分。换句话说,这三个问题是整个多哈谈判结果完成之前需要达成一致的相关内容的一部分。

1. WTO 规则和多边环境协定(MEA)中具体贸易义务之间的关系。“具体贸易义务”这个术语还没有明确定义。大多数人把它看作是 MEA 中的特别授权措施(许多 MEA 只设定目标,而让各国自行决定哪些措施最有可能实现这些目标)。谈判任务的范围很窄,只包括 MEA 缔约方之间的摩擦。实际上,缔约方和非缔约方发生冲突的可能性要大得多。

2. MEA 秘书处与相关 WTO 委员会之间的定期信息交换程序,以及给予 MEA 观察员身份的标准。例如,当 WTO 讨论某些 TRIPS 议题时,显然应该有 CBD 的秘书处代表参与或在场。但此事的进展却很困难。

3. 减少或消除环境产品和服务(EGS)的贸易壁垒。这个议题具有潜在的环境效益和经济效益。主要的挑战在于如何界定“环境产品”。例如,高效节能的汽车(或任何优于同类的产品)能称得上是环境产品吗?如果是的话,应该由谁来制定标准?由谁来持续管理标准?以环境友好方式制造的产品是环境产品吗?在这里,我们需要讨论区别 PPM 的问题(PPM 见 5.1 节,EGS 见 5.11 节)。

这三个问题构成了富有挑战性的议程。但这三个问题并不是经济利益的

冲突。经济利益冲突通常会主导贸易谈判(目前也在主导多哈回合谈判)。因此,只有当更困难的问题得到解决后,有关环境问题的解决方案才有可能出现。第31段的谈判是由CTE会议在特别会议上进行的。这标志着该委员会的作用实现了重要转变:从清谈会到谈判论坛。

环境议题讨论。《多哈宣言》第32段列出了需要进一步讨论的三个议题。相关议题是从CTE的初始任务中选取的。除非有意想不到的进展,这些议题不会成为多哈回合谈判结果协议的组成部分。

- 环保措施对市场准入的影响以及消除贸易扭曲的环境效益。这些问题从CTE成立之初就已列入其议程。但它们很难成为谈判议题。这些议题反映了许多发展中国家的担忧,即那些正在实施的环保措施正在成为贸易壁垒。他们坚信,消除这些对其出口的贸易壁垒可能会产生更多的经济和环境效益。

- TRIPS协定的“相关性条款”。这可能包括生命形式专利的例外情况。该宣言在其他地方谈及了TRIPS与CBD之间的关系。

- 用于环境目的的标识要求。迄今为止的讨论焦点是环保标识要求可能构成不公平的市场准入壁垒。相关问题将在5.3节中深入探讨。

其他谈判领域涉及的环境议题。谈判的两个领域(单个任务的一部分)明确涉及到环境问题:

- 在“WTO规则”(第28段)的标题下,《多哈宣言》提及了非农业补贴,并要求澄清和完善WTO有关渔业补贴的规则。这个问题具有明显的环保意义。事实上,正是由于环境利益才将其提上议事日程(见5.8节)。

- 有关TRIPS的谈判(第19段),《多哈宣言》呼吁审查TRIPS协定与CBD间的关系。相关审查不是第31段WTO与MEA关系的谈判内容(见5.5节)。

可持续发展。《多哈宣言》还包含了其他几个条款。从可持续发展的广阔角度来看,它们的意义十分显著。

- 如上所述,序言强烈重申WTO成员对可持续发展目标的承诺。虽然序言的陈述不会对谈判过程产生多大影响,但他们是争端解决小组处理贸易与环境问题的一个重要指导。

- 序言还注意到一些国家对贸易政策进行环境评价。

- 序言重申了WTO、UNEP和其他政府间环保组织中已有的相关合作。

- 第33段强调技术援助和能力建设在贸易和环境领域的重要性,并呼吁那些希望进行环境评估的国家开展经验交流。

● 第 51 段呼吁贸易与发展委员会和 CTE 确定并讨论谈判中涉及的发展和环境问题，以确保谈判成果恰当地反映可持续发展的目标。这个条款有助于积极整合谈判中的环境和发展目标。但对第 51 段的讨论不多。

4.2 展望

2001 年以来，多哈回合一直在进行谈判，并成为所有多边贸易谈判中时间最长的谈判回合。造成久拖不决的关键分歧包括发达国家对获得非农产品出口市场准入结果的期待过高，而发展中国家则对获得农产品市场准入和补贴改革结果的期待过高。

这些主要的障碍都与绿色经济的关切无关。但多哈议程没有进展成为通过多边贸易体制支持全球绿色经济的一个障碍。例如，渔业补贴的相关文本已为本领域取得进展打下了良好基础。但必须所有内容都获同意才能达成协议，故多哈谈判陷入停滞。还有一个问题是自 2001 年多哈谈判开始以来，出现了许多新的越来越重要的议题。例如，有越来越多的分析人士建议，WTO 需要建立如同农业部门一样的有关能源或气候变化的专门规则。但由于多哈回合未竟事项的阻碍，任何关于改革的讨论都只能是一个假设。

为应对这一挑战，一些国家提议解决大议程中的小事项。这个策略在 2013 年巴厘岛部长级会议上的尝试以失败告终（见下文）。这是因为，这一技巧无法实现成员国在众多方面的利益平衡，因此未能达成一致。它可能会遗留一些关键问题，如同摘掉了低处的果实但却未能收获其余有价值的果实。

也有人建议从低于多边水平的层次来解决难题。国家间的自愿联盟可能推动相关问题在诸边层面取得进展。这方面的一个例子是：2014 年 1 月举行的达沃斯世界经济论坛期间，14 个国家宣布将推动谈判达成一项协定，以推动“绿色商品”的贸易自由化。这是为了走出多哈谈判中有关环保产品的困境，力求在一个平行的轨道上找到办法来推动前进。其想法是与世界上足够数量的进口国达成协议，通过最惠国待遇原则提供优惠措施，同时也不用向那些不愿做出承诺的国家让渡太多利益。单个议题的谈判是否能取得效果以及通过非多哈渠道推动进展的可行性都还有待观察（虽然已有一个采用类似模式的协定取得了成功：信息技术协定）。

4.3 巴厘岛协定

在 2013 年 WTO 的第九届部长级会议上，成员们达成了自 1995 年乌拉圭回合结束后的第一个多边贸易成果。大家普遍认为需要某种协定以应对多哈回合陷入僵局和贸易多边主义陷入危机的说法。巴厘岛会议的结果似乎证明协定是可能达成的并产生了所谓“微型一揽子协议”，其主要内容包括：

- 在农业和粮食安全方面，各成员都同意一个四年和平条款，即实施现有计划的政府在采购存粮用于分销给本国公民时，将不受到有关补贴的投诉。关键问题是，究竟什么样的采购价格才可以不被视为补贴。相关程序已经启动以找到一个永久的解决方案。

- 在贸易便利化方面，寻求降低边境的非关税壁垒，比如海关管理及相关规定。各成员国将达成一项约束性的协定，以提高商品交易的能力。发达国家同意给发展中国家成员提供有针对性的援助和支持。因为发展中国家为履行相关义务需要承受改革的成本。

- 在农业和市场准入方面，成员赞同有关透明度的规定，以防止关税配额管理被用作贸易壁垒。关税配额是指承诺给予一定数量的进口商品较低的关税税率。但在某些情况下，国家承诺的低关税配额并没有用完。成员们还同意采取措施，为那些长期未用完低关税配额的个案提供救济。

- 在农业补贴方面，成员们同意发展中国家的建议，进一步扩大可允许补贴的定义（所谓的绿箱补贴）。新的扶持类别包括土地复垦、水土保持和资源管理、干旱管理和防洪、农村就业计划、土地确权、安置项目。

- 成员同意建立一个发展监测机制，用于分析和评估 WTO 中发展中国家特殊和差别待遇（SDT）相关条款的实施情况。该机制每年举行两次会议，并为实施中存在的问题提供建议。

各成员国本应在部长级会议结束后半年内批准巴厘岛会议的成果。但批准截止日期前不久，有一个成员国提出了反对意见。没有达成共识意味着该协定未能得到批准。截至本书写作时，尚不清楚下一步将怎样发展。

如上所述，WTO 成员本有望以巴厘部长级会议的成果为基础，在解决多哈回合剩余问题方面取得实质性进展。巴厘岛会议的全部努力在范围上是比较实际的，若干巴厘岛一揽子议题的内容基本上取自 2008 年后已商定的文本。但其他问题（如粮食安全）仍是各方缠斗的焦点，并最终导致会议成果出现不确定性。巴厘岛会议面临的困难预示着多哈议程剩下的诸多棘手问题并不容易取得进展。

推荐阅读

International Centre for Trade and Sustainable Development. What should LDCs pack in their suitcase for Bali? (special edition on the WTO Bali Ministerial). Bridges Africa, 2(8). www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/issue-archive/what-should-ldcs-pack-in-their-suitcase-for-bali

WTO. (2014). The Doha Round. www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm

5. 法律与政策的联系

前面的章节描述了贸易体制和各种环境治理制度。多数情况下，这两个方面同时存在并没有太多交集。但是，两者间还是有少量的重要联系。有些联系是源于环境政策，因为它们影响贸易和投资流动，而这些流动受贸易法的约束并可能受到削弱。其他的联系源自贸易法（如知识产权法或投资法），体现了复杂的（通常是无意的）环境政策的影响。其他事项，如自愿性可持续标准，值得关注的则是环境政策对贸易的意外影响。本章介绍了这些最重要的联系。

5.1 工艺和生产方法

术语“PPM”（工艺和生产方法）是贸易法历史上最具争议的术语之一，它涵盖了贸易与环境关系中最根本的方面之一。有关 PPM 的热烈讨论近年来已大为减少，但其重要性却没有任何变化。

PPM 是产品的制造方式。许多产品需要经过多个阶段的加工。因此，产品进入市场前会有许多个 PPM。例如，传统的造纸需要种植及砍伐树木、加工木材、漂白纸浆等等。从产品生命周期的角度看，产品的生产方式的选择会对环境产生影响。例如，生产纸可以使用废纸（回收纸）而不是树木作为原料，或者无氯漂白。各种处理方式将具有不同类型的环境影响，包括对森林水系和野生动物的影响、水系化学污染对人类健康的影响或者空气污染和能源使用的影响。

在 WTO 之前，一些贸易法案例中把产品相关的 PPM 和非产品相关的 PPM 进行技术区别（见专栏 5.1）。在本书中，“PPM”一词指非产品相关的 PPMs，这也是一般语境中所认为含义。

专栏 5.1：产品和非产品相关的 PPM

产品相关 PPM 和非产品相关 PPM 之间的区别看上去是非常细微的。但了解这一点很重要，因为这两个 PPM 在贸易法中所受到的待遇有所不同。

区别在于 PPM 如何影响最终产品。考虑到两个产品，例如两张钢板。一张是利用原始材料在高炉中生产，这会消耗大量的能源。另一张是利用回收的废料在电弧炉中生产，这更节能。这是两个非常不同的 PPM。但关键的

问题是最终产品是否具有不同的质量，是否在使用、操作和处置过程中需要不同的处理方式。如果两张钢板在任何方面的性能都相同，那么这些炼钢方法都是非产品相关的 PPM，因为它们对最终产品的实质影响可以忽略不计。

另外一个例子是两个苹果：一个是有有机种植而另一个使用杀虫剂种植，其中部分仍有农药残留。这是两个非常不同的 PPM。但在这种情况下，该差异将导致我们必须采用不同的方式来处理和使用这些产品。有些人可能要对使用过化学产品的苹果削皮，而边检机关将检查农药残留水平以确保它们符合卫生法规。有机苹果则可能会接受更为严格的边境检查以防止入侵害虫的蔓延。这种情况下，不同的 PPM 对最终产品的影响不同，因此被视为产品相关的 PPM。

贸易法并没有质疑国家根据产品相关的 PPM 来区别对待产品的权利。当然，对区别对待的过程和程度有相关的规定：例如，SPS 协议在对农药残留水平设置限值时，更愿意采用国际标准。一定限度内的区别对待是可以被接受的。

另一方面，非产品相关的 PPM 则完全不同。大多数法律人士在争论产品生产过程（假设成品没有区别）不会造成产品的不同。在贸易法中，它们将被视为“同类产品”。因此，国家不应区别对待它们。即使引用贸易法的例外条款，如 GATT 第 20 条，也不应作为区别性对待的理由。（见 3.3 节和专栏 3.2 的讨论。）

从环保的角度来看，忽视产品的生产方式是没有道理的。一个产品的生产方式是环境经理考虑的三个核心问题之一：如何生产、如何使用和如何处置。国内有关 PPM 的环境法规比比皆是：工厂被告知他们可以有多大的污染排放量，林产品公司被告知如何以及在何处他们可以砍伐树木，矿业公司被告知他们必须怎样处理自己的废弃物，以及在矿山关闭后他们应如何恢复这些区域。从这个角度来看，区别对待不同商品是有意义的，尤其是那些表面看上去是“同类”而其生产方式对环境的影响却大为不同的产品。

然而，从贸易法的角度来看，这并非一目了然。首先，第 3.4.2 节指出 PPM 不是 GATT 法律框架下用来评估产品是否是“同类产品”的标准之一。根据这一规定，基于 PPM 的歧视可能会被认为违反第 1 和 / 或第 3 条的非歧视性规定（虽然有些人认为这曲解了法律）。

问题是以环保为目的的、基于 PPM 的区别对待是否能得到 GATT 第 20 条款的“庇护”。多年来, 贸易政策领域认为基于 PPM 的区别对待不能援引第 20 条, 因为它已直接违反了 GATT 规则。但是, 正如在第 3.4 节讨论过的, 贸易法的现状似乎已经从根本上改变这一点。在具有里程碑意义的“美国虾案”中, WTO 上诉机构(AB)裁定针对外国 PPM(即虾是如何生产的)的措施符合 GATT 第 20 条。当然, 它也规定了任何这样做的措施所应当满足的重要要求(见专栏 3.2)。

最近的 PPM 问题出现在其他 WTO 协议之中。上诉机构(AB)在“加拿大可再生能源案”的裁决(专栏 3.12 中所述)似乎说明, 与常规电力生产相比, 利用可再生能源生产的电力应在补贴法规中区别对待。具体来说, 上诉机构(AB)试图找到电力市场价格以与加拿大安大略省为可再生能源电力生产商提供的优惠价格进行比较, 来确定补贴是否合理。他们拒绝使用普通市场价格作为电力市场价格, 而是认为作为比较对象的市场应该是可再生能源的电力市场。

如第 3.4.5 节指出, 《TBT 协议》涉及规定产品特性(包括产品应当如何生产)的技术法规。这里的关键问题不是基于 PPM 的区别对待是否被允许, 事实上它是被允许的。关键在于它是否旨在实现某种正当目标(包括环境目标), 以及它是否超出了实现这一目标所必要的贸易限制。因此, 从技术法规的角度看, 基于 PPM 的区别在并不被禁止。这也是“美国金枪鱼案(二)”所证明的事实(见专栏 3.9), 即基于 PPM 的区别对待本身并不是一个问题。

综合来看, 产品与非产品 PPM 的区别已经失去大部分但不是全部法律意义。当然, 这一区别仍有意义, 因为争议的基于 PPM 的措施还要接受第 20 条的多次测试, 而相关测试对产品相关措施并不适用(如在“美国虾案”中所述, 见专栏 3.3)。但说到底, 以 PPM 为基础的措施已不会被自动视为违反贸易法律。

如果这就是法律的现状, 那么争论背后还有什么样的政策问题? 困扰 PPM 问题的争论还有其它许多原因。

在实践中, 基于 PPM 的歧视为贸易体系造成了一些困难。对 PPM 的规制给了政府一个保护本国产业、不公平对待外国竞争者的机会。政府受经济利益而不是环境保护目的的驱使, 可能把国内生产者使用的 PPM 作为环保的 PPM 清单, 并制定新规则以惩罚那些没有使用这些 PPM 的生产者(外国生产商)。当然, 这种利用产品标准的保护主义也有限度, 它要受到贸易法

中其他法规的约束。GATT 第 20 条的引导语可以用来为反对基于 PPM 的措施提供支持。该条款和建立 TBT 协议和 SPS 协议的目标相似,它们都是为了消除保护主义的歧视措施。

从纯粹的环保角度看,如果只限定在某些特定产业,广泛使用针对外国 PPM 的措施可能会促进环境改善。但是,反对这种措施广泛使用也有两种担忧:首先,规定的环境标准可能不适合某些外国竞争者的环境特点。例如,一个水资源短缺的国家可能会制定相关法律歧视那些采用费水方式生产的产品。但是,这将迫使水资源丰富的出口国家遵循与当地环境条件不相符的标准,否则它就有失去市场准入的风险。如下所述,考虑到共同但有区别的责任(CBDR)原则,要求所有国家遵循同样的环保标准从环境角度看也是不适宜的。

其次,一些发展中国家认为他们社会的优先事项与发达国家的不同。例如,他们认为清洁的水而非全球气候变暖才是环境问题。或者比起环境问题,他们可能更关心基础设施、教育和卫生保健。因此,争论认为发达国家基于环境问题歧视那些不重视环境问题的发展中国家的出口产品是不公平的。这迫使他们要么按照富裕国家的环境优先目标去行事,要么损失本可以创造财富的出口。许多发展中国家担心,如果 WTO 继续允许以环保目的 PPM 区别对待,将会带来针对其他社会问题(如人权、劳工标准等)的区别对待。这将对他们的出口产生更广泛的威胁。

这些争论的另一部分内容包括现在富裕的国家是通过燃烧大量化石燃料、砍伐大量森林、消耗国内和全球的环境资源才变得富裕的。因为他们已经获得的财富能使他们保持较高的环保标准,所以禁止发展中国家遵循同样的路径是虚伪的(也违背了“共同但有区别的责任”原则的精神,见 2.2 节)。或者说,要发展中国家保持较高的环境标准,发达国家就应该增加技术、资金援助以及其他形式的能力建设。在“美国虾案”中,上诉机构(AB)同意这一点。美国对发展中国家出口采取的有关 PPM 的措施如果想符合第 20 条,则应对发展中国家提供援助。该裁决也规定了其他条件,实际上把基于 PPM 的措施纳入了法律框架,并承认了发展中国家出口商的合理担忧。

最后,有一个有关主权的争论。如果所讨论的环境破坏只局限于本地,那么它实际上应是出口政府而不是进口政府的管辖范围。然而,如果环境破坏问题(例如共享海域或大气的污染、跨国界迁移的物种数量减少或破坏大气层等问题)不是完全本地化的,那么这种说法就不成立了。此时,开展国际合作的需

求是明显的,而且在法律上也是可以的。如 2.2 节所述,根据习惯法,国家具有防止越境损害的法律义务。“欧盟海豹产品案”(见专栏 3.7)则提出了一个有趣的问题,即纯粹本地化的环境破坏是否可以被视作是对进口国公共道德的伤害行为,从而成为基于 PPM 的贸易限制措施的依据。

为防止 PPM 为基础的环境和贸易冲突,MEA 作为一种合作形式,成为一种普遍推荐的方法。“美国虾案”的上诉裁决将真诚的谈判作为该案例中单边采用基于 PPM 的贸易措施的先决条件。这是一项既约束需求国(进口者)又约束潜在“目标”国(出口者)的规定。在一个理想的世界中,各国应共同协调他们的环保措施,或者通过谈判形成各国解决环境问题的不同做法的清单。然而,即使在各种国际协议存在的情况下,这种协调一致或相互认同也是比较少见的。例如在气候变化领域,《京都议定书》的第一承诺期规定了发达国家缔约方具体的温室气体减排目标,但从来没有试图去批准或指定国内政策(例如以 PPM 为基础的标准)来实现这些目标,而是将其作为各国的主权事项。

5.2 环境措施、竞争力和泄漏

实施更有力的环境监管的最重要障碍是可能产生泄漏和丧失竞争力。如果一个国家强化环境监管并强制向相关企业征收调节成本,这些企业会试图将成本的增加转嫁给用户。从环境的角度看,这样做很好。原因之一在于实施更高的标准是为了阻止对破坏环境的商品的消费,价格上涨将能实现该目的。

但如果涉及的商品具有广泛的贸易即在全球市场上有大量的外国替代品)公司可能无法将增加的成本转嫁给他们的用户。在这种情况下,提价就意味着企业将丧失市场份额。无论是在本国市场还是在出口市场,他们会被外国竞争对手打败。丧失竞争力是一个重大经济问题。在下列情况下,影响更为严重:

- 规制的影响十分显著(例如本地的企业都是温室气体排放大户)。
- 其他国家的生产者不用面对环境法规的成本(例如采取限制法规的国家的单边行动)。

另一个相关的环境问题是泄漏。泄漏是指在一国内实施的规定给该国之外带来的污染增加。有可能出现以下三种情况:

- 国内企业市场份额损失,国外竞争者低标准方式的产量相应增加。
- 国内企业搬迁到低标准的国家(“污染避难所”效应)。
- 高标准国家的新投资向低标准国家转移。

从环保的角度来看，任何泄漏都是坏消息。如果所监管的污染物是完全本地化的，这意味着所控制的污染只是被迁移到其他人群中。如果它是全球性的（如温室气体排放），结果是所控制的污染气体仍然以相同的水平被排放。这样，监管的有效性将大打折扣。

为解决泄漏和竞争力问题的第一个最佳办法是制定多边协议，使各方以同等效力约束其国内生产商。由于各种原因（共同但有区别的原则是其中之一，见 2.2 节），这在短时间内还难以实现。

在解决气候变化相关的泄漏和竞争力问题时，通常提到的次优办法之一是边境碳调节（BCA）：一种强制进口商交纳与国内生产者一样的有关温室气体排放费用的边境收费机制。这可以是与国内碳税相对应的税收调整，或购买国内碳交易机制（如欧盟的排放交易制度）的碳排放配额。尽管 BCA 经常被建议实施，但它还从未实施过。

BCA 是很具争议性的。欧盟对国际航空碳排放征税计划就爆发了大规模的争论。这是我们所看到的在实践中最接近应用的 BCA（见专栏 5.2）。BCA 的制度设计的细节是关键因素。但几乎所有的制度都违反了关贸总协定的非歧视条款。根据商品如何生产从而给商品施加不同的要求或收费（例如外国的“脏”钢材的待遇比国内“绿色”钢材的要差），可能违反了国民待遇义务（GATT 第 3 条。根据贸易法，这两种类型的钢材可能被视为“同类”产品）。根据出口国的不同，施加不同的要求或收费（例如，给予采取有力的气候政策的国家较低的税费或免税），可能违反最惠国待遇义务（GATT 第 1 条）。然而，如果 BCA 措施能够被证明是真正的环保措施并旨在解决泄漏而不是竞争力问题，那么它仍然能够符合 GATT 第 20 条一般例外条款的规定（见 3.4.2 节）。

专栏 5.2：欧盟的国际航空排放计划

欧盟航空征费计划的阵痛说明了 BCA 在实践中可能会带来多大的争议。国际民用航空组织（ICAO）超过 10 年的多边谈判都没有成功解决航空排放问题之后（航空是交通运输行业中温室气体排放增长最快的排放源），欧盟决定将航空部门纳入其排放交易制度（ETS）。2008 年欧盟航空指令要求所有航空公司在飞往或飞离欧洲机场时需持有二氧化碳排放许可证，其中包

括航班在欧盟领空以外的排放部分。与 BCA 致力于解决进口国以外的温室气体排放相似,该计划的最后一个要求是为了解决竞争和泄漏问题。

2011 年,在航空公司的基准线报告顺利完成一年后,一些国家(如美国、中国、印度和俄罗斯)强烈反对,它们威胁采取报复措施(如取消空客飞机的订单)。反对国家认为,欧盟指令侵犯了国家主权,因为它涉及在各国领空内飞行航班的排放。同时,新兴经济体非常警觉在气候变化政策上与发达国家获得相同待遇的先例,并努力防止违反“共同但有区别的责任”原则(见 2.2 节)。为此,欧盟委员会于 2012 年 11 月宣布将“暂停”立法直到 2013 年底,以给予 ICAO 谈判的空间。因此,只有欧洲内部的航班才会遵守 ETS。

2013 年 10 月,ICAO 成员同意到 2016 年前起草一份基于市场机制的全球航空措施建议,并应于 2020 年前生效。ICAO 的决定限制了有关气候变化单边措施的实施可能性。它要求国家在实施本国基于市场机制的航空措施之前,应寻求与其他国家的协商一致。欧盟拒绝了这一点,并在 ICAO 大会之后首次提出,欧盟 ETS 只包括航班在欧洲空域飞行的部分排放。然而,在 2014 年 4 月通过的最终决定提出,至少到 2016 年,EU ETS 仅涵盖欧盟内部空域的航程。届时,该措施将根据 ICAO 取得的进展进行进一步评估。

泄漏和“污染避难所”的威胁到底有多真实?迄今为止,在气候变化相关问题中,很少有证据能证明泄漏的存在。这也可能是由于缺乏有效的法规。泄漏的问题曾被预测会在少数高耗能、贸易量大的行业(包括铝、水泥、钢铁和一些化学品)产生。尽管在任何一个国家,这些行业通常只占据 1% 或 2% 的 GDP 份额,但他们从政治的角度来说是非常重要的。

研究人员很早就开始搜索污染避难所的证据。20 世纪 90 年代大量的研究并没有获得证据。但在 21 世纪初,通过更为复杂的模型证明了污染密集型产业自由迁移到其他国家的重要影响。然而,在大多数其他行业,环境成本只是许多成本因素(包括基础设施、资源投入、工资成本、劳动生产率和政治风险)中的一个。这些因素都是公司决定是否搬迁之前必须考虑的因素。对于公司而言,环境控制的平均运行成本只占总成本的 2% 至 3%。

公司搬迁的威胁可能比实际搬迁带来更大的问题。无论是明确的或只是预期的威胁,都可能会产生“消极监管”的效应:政府监管部门因担心吓走现有产

业或失去潜在产业投资,而不愿实施环境法律。如果很多国家政府同时感受到这种压力,国际社会可能根本无法按照环境可持续性的要求加强监管。

5.3 自愿性可持续标准

在过去的二十年中,自愿性可持续标准(VSS)的数量突飞猛进。例如,在2009年至2014年之间,按可持续要求生产的可可的全球供应,平均每年增长69%。保守估计,到2020年按可持续要求生产的可可将占到全球贸易48%的份额。其他大宗商品(如林产品、棕榈油、咖啡、茶、香蕉和棉花)也有类似趋势。

技术法规是由政府设计、颁布和执行,而且是强制性的。与之相反,VSS在本质上不具约束力,并可由政府、私营部门和非政府组织来实施(见专栏2.2“标准与技术法规”和专栏3.9“生态标识和WTO”)。

在向绿色经济的转型中,VSS是个重要的政策工具。它有助于推动消费者转向更可持续的消费和生产。VSS有时也可以被生产者采用以推动质量和环境要求向供应链上游(投入要素的生产者)传导,例如有机加工食品的制造商可以要求它的原料也获得有机认证。遵守VSS需要前期投入,但它可以带来更好的资源利用效率,特别是长期看可以降低生产成本。

5.3.1 VSS 定义和示例

可持续标准的联合国论坛(UNFSS)将VSS定义为“规定生产商、贸易商、制造商、零售商或服务提供商需要满足特定要求的标准,相关标准涉及广泛的可持续指标,包括尊重基本人权、工人健康与安全、环境影响、社区关系、土地利用规划等”。VSS有多种类型。一些VSS专注于特定行业,如农业、林业或采矿业。其他的VSS可能采用跨部门的方法,在产品的整个生命周期内引起人们对具体环境和社会问题的关注。VSS的关注点是由标准制定组织决定的。该组织可以包括公共或私营的产业单位、行业协会、民间机构和利益相关者组织。标准制定组织与打算采用该标准的生产商和其他利益相关方共同定义可持续的要求和标准。这与第2.3节讨论的强制性的技术法规不同。

在2013年WTO有关“美国金枪鱼案(二)”上诉裁决之后,这种曾经明确的区分变得不太清楚了(见专栏3.9)。在这种情况下,尽管没有标识

的金枪鱼也可以自由进入市场，美国有关金枪鱼的“海豚安全”标准和标识仍被判定为技术法规而不是自愿性标准。上诉机构（AB）的区分是基于多个原因，其中最主要的原因是政府规定在指定的制度之外，其他海豚安全的声明都不能实施标识。一个措施是标准还是技术法规非常重要，这是因为（如 2.3 节所述）技术法规的法律标准更为苛刻，还需要证明该措施没有对贸易产生不必要的限制。

标识与标准是密切相关的。标识是告知消费者该产品符合相关标准的工具之一。当标准与环境相关时，该标识就是属于生态标识（见专栏 5.3）。虽然大部分情况下，在进入特定市场和 / 或在特定市场上销售时，产品无须进行标记。但是，标识与背后的标准一起，可以对产品的竞争力产生影响。事实上，这才是标识的目标。我们已经看到，当产品价格和质量相似时，有标识的产品具有超越无非标识产品的优势。因此，决定竞争力的主要因素是有标识的生产者能否在不过度抬高价格的基础上将商品引入市场。

在大多数情况下（不是所有情况），VSS 是买家的供应链管理工具。也就是说，VSS 的典型应用是由主要采购者要求它的供货商或者原料生产者都遵循该标准。例如，一些主要的家居用品零售商已经要求所有的规格木材应经过 FSC 的可持续伐木认证（FSC 是林业行业一个重要的 VSS）。通常，生产者不会先决定取得一个标识，然后向最终消费者推广该标识。

专栏 5.3：国际标准化组织定义的生态标识

I 型标识 (ISO 14024) 通过比较相同类别内一个产品与其他产品的差异，将标识授予那些在整个生命周期内都对环境有益的产品。评价标准由独立机构制定，并通过认证或审核过程进行监控。通过这种方式对产品进行评价需要一个困难的判断过程：假设有两个其他方面都相同的产品，一个产品污染空气，另一个产品污染水资源，那么哪一个产品更好一些？

II 型标识 (ISO 14021) 是由产品的制造商、进口商或分销商给商品做出的环境声明。它们不需独立核查，也不需参考预先规定的、公认的准则，因此被认为是三种环境标识中信息最少的一种。例如，声称产品为“可降解”但没有定义这个术语的标识就是一个 II 型标识。

III 型 (ISO 14025) 标识列出产品整个生命周期内环境影响的各个因素。

它们类似于食品的营养标签，会标明脂肪、糖或维生素含量等细节。信息类别由产业部门或独立机构设定。与 I 型标识不同，该标识并不评价产品而是将此留给消费者。批评者经常质疑一般消费者是否有足够的时间和知识来进行判断（例如判断硫的排放还是镉的排放哪个更危险）。

各国政府、私营部门和非政府机构都实施了许多标准和标识项目。正如 VSS 制度（专栏 5.4）的例子所表明的，根据范围、关注点、政府参与程度、认证程序和其他特性的不同，这些项目千差万别。

专栏 5.4：自愿标准和生态标识示例

欧盟生态标签为愿意购买有机产品和服务的消费者提供参考。该标识定义了整个产品生命周期的要求，并采用一个全面的方法来进行产品认证。该标识由欧盟委员会、欧盟成员国的国家机构和其他利益相关方共同管理。考虑到新技术和环保工作的发展，相关标准每三到五年复审一次。

国际公平贸易标识组织（FLO）是一个国际性的、多种利益相关者的非营利协会，主要制定公平和公正贸易的要求和标准（包括严格的环境标准）。该组织的 VSS 制度特别关注小规模农户和发展国家的生产条件，为将小规模农民和生产者纳入全球价值链中提供了工具。

森林管理委员会（FSC）是企业和非政府组织构成的国际性会员协会，并为可持续森林管理和砍伐制定了广泛采纳的标准。木材资源和产品的几大采购者（如宜家）都承诺只采购 FSC 认证的木材。这一承诺使需求转向可持续管理的森林产品，同时保证了生产行业的盈利要求。

ISO 14001 环境管理体系标准是 VSS 在国际层面的例子。ISO 14001 帮助企业跟踪、了解并改善他们的环境管理。根据 ISO 14001，公司可以设定自己的目标并“自我证明”符合该标准。当然，多数公司通过第三方认证获得独立的证明。

5.3.2 VSS 和国际贸易

在 WTO 内以及更广泛的环保团体中的讨论聚焦于两个问题：一方面，发展中国家担心这些工具构成明显的贸易壁垒；另一方面，VSS 鼓励生产和

消费模式变得更加可持续，且并不构成对国际贸易的禁令。

由于 VSS 影响消费者的购买决策，他们可以将消费者的喜好转移到更加可持续的产品。这对于 VSS 不合规的生产商是不利的。符合标准可能需要大量的资金、时间和技能，这对大公司有利，但却减少了小规模生产者获得认证的机会。VSS 设定的标准非常高时，也会带来市场准入问题：某些国家出口到特定市场的产品将会受到事实上的禁止。由于发展中国家缺乏 VSS 的合规能力，其出口受到的影响可能会很大。然而，如果有适当的技术和能力援助（见第 7 章），VSS 有可能会给包括小规模生产者在内的所有生产者带来新的出口机会。

在 WTO 中，CTE、TBT 和 SPS 委员会曾多次讨论 VSS 与国际贸易之间的关系。许多发展中国家关注私营标识对市场准入的影响。他们可能很难满足获得这些标识时不断提高的标准或条件，而有时候这些标识是由大型连锁超市这样的机构制定的。然而，TBT 协定不包括私营部门制定的标准——只涵盖由政府 and 标准制定机构设定的标准。

尽管如此，TBT 协议也只是规定了标准制定机构的规则。无论是政府还是非政府机构，都应同意接受 TBT 协议附件 3 中的《标准制定、采用和应用的良好行为规范》。在这个准则下，接受该规范的标准组织承诺，不会制定可能造成不必要的国际贸易障碍的标准或标识要求。此外，他们还同意遵守国民待遇原则和最惠国待遇原则。值得注意的是，这意味着即使是自愿性标准也会受到 WTO 规则的约束。WTO 成员有义务确保其中央政府的标准组织遵守该准则，并采取“可实施的合理措施”确保其国内的地方政府和非政府标准组织接受并遵守该准则。

5.3.3 VSS 面临的挑战

没有完美无缺的工具。VSS 作为绿色经济转型的工具存在着多个挑战。挑战之一是多样性和缺乏协调。很多标准具有相似的目的，但其要求和标识却不同。例如，在林业领域，FSC 和 PEFC（森林认证认可项目）都为同一市场提供标准。对于咖啡，也存在着过多的可持续性标准：包括有机标准（私营行业、政府和独立机构）、雨林友好和鸟类友好标准，以及环境和社会的混合标准。这可能会造成消费者理解的混淆和不信任。另一个例子是欧洲和美国的有机标识制度：这两个国家是世界上最大的有机农产品市场，并都对

生产者实施了不同的要求。因此，在 2012 年等效协议签署之前，许多生产者只能在一个市场上销售有机标识产品，而被排除在另一市场之外。

许多不同的参与者都试图解决这个问题。通常他们会提升标准和标识工作的透明度，鼓励形成相互承认不同标准具有同等效力的协议，和 / 或鼓励制定统一的标准。TBT 协议（见 3.5.5 节）强制各成员及时通告自己所要采取的 TBT 措施。该协议还通过为国际标准（例如 ISO 制定的标准）提供法律优先性来鼓励各国协调技术法规。国际社会和环境标志联盟（ISEAL）是一个由主要的开发和审查 VSS 的非政府机构所组成的联盟。该联盟提供指南和最佳实践案例，并关注标准要求的透明度。同样，全球生态标识网络是一个由主要国家生态标识项目组成的协会，其专注于标准的质量、透明度和互认工作。如上所述，在有机标准方面，欧盟、美国和日本这样的重要市场之间已经在谈判等效协议。联合国环境规划署和联合国贸发会议（UNCTAD）协助东非共同体建立了东非有机产品标准。有机农业协调和等效国际工作组（由 UNCTAD、FAO 和有机农业运动国际联合会共同发起）制定了区域性东盟有机农业标准。UNFSS 正在协助该标准的实施（见专栏 5.5）。

另一项挑战是多重目标的满意度。作为在环境和社会方面改进生产过程的工具，VSS 有效发挥了作用。但是，作为一项重要目标，许多 VSS（特别是公平贸易和有机标准）也为生产者提供了涨价的条件。相关标准提供了传统产品所没有的溢价，并常常是长期采购协议的保障。随着 2000 年以来大宗商品价格的稳步上升，这样的溢价正在缩水。更糟糕的是，符合标准的大宗商品供过于求，这意味着大量以可持续方式制造的商品只能以较低的价格在传统市场上出售（预计 2014 年这个比例会超过 50%），导致根本没有溢价可言。同时，在 VSS 市场上最成功的参与者是来自出口导向型国家的大生产商，这也限制了该制度在减少贫困方面的贡献。

专栏 5.5：联合国可持续发展标准论坛（UNFSS）

UNFSS 启动于 2013 年 3 月。它是联合国贸发会议、UNEP、FAO、联合国工业发展组织和国际贸易中心这五个联合国机构共同努力的成果。为了应对迅速扩大的可持续发展市场，以及由大量参与者（包括私营行业的参与者）制定的新的各类标准，UNFSS 为发展中国家的决策者和其他利益相关

方(如私营行业和非政府组织)提供了一个信息交流平台,以帮助他们更好地了解 VSS 的作用和影响,并最大限度地发挥其对可持续发展的支持作用。

5.4 WTO 和多边环境协定(MEA)

长期以来,MEA 被视作解决可能的贸易和环境冲突的重要的合作方案。例如,转基因生物(GMOs)的贸易可能对环境产生影响,受影响国家的理想解决途径是(包括进口和出口国)联合起来一起谈判如何处理这种贸易:在国家层面可以采取何种环保措施,出口者应采取何种措施来保护环境等等。《卡塔赫纳生物安全议定书》就是这方面的例子。它是一个解决多边问题的多边方案,可以避免单边主义措施造成的贸易或环境利益的不平衡。

多边环境协议的价值在于,人们早就认识到,贸易规则的多边体系需要找到与多边环境协议和国际环境法(国际环境法是国际法的一个独立部分,二者有时解决同样的问题)相容的地方。根据 21 世纪议程、2002 年实施可持续发展计划的世界峰会和众多 WTO 宣言,多边贸易体系和多边环境协议应相互支持。审议问题的贸易谈判代表实际上并未取得很大进展。与谈判结果形成鲜明对比,这些宣言意义重大。自 1995 年 WTO CTE 成立以来,相关问题就已被提上其议程,但到现在也没有明确的结果。2001 年《多哈宣言》针对这个问题做出了相关规定(但仅限于对整体中很小一部分的狭窄规定,见 6.1 节)。自 2014 年 8 月多哈授权以来,针对这个问题还没有取得任何进展。

贸易与 MEA 的关系有三个不同的组成部分。一是 MEA 可能对贸易产生直接影响。例如,关于消耗臭氧层物质的《蒙特利尔议定书》直接停止某些类型产品的贸易。这也迫使以前使用臭氧层消耗物质的生产过程进行改进,淘汰了以旧的方式生产的贸易产品。可以预料,新的《水俣公约》一旦生效,对于汞的国际贸易也会有类似的后果。在第 2.4.4 节讨论的这种类型的贸易影响,是禁止或限制破坏环境的产品或工艺的自然结果。实际上,这也是这些措施的主要目的。

二者之间关系的另一个组成部分是贸易自由化对 MEA 相关议题的潜在影响。例如,如果计算机芯片贸易的自由化导致芯片生产增加,而生产芯片的国家在生产过程中使用了臭氧层消耗物质作为清洁剂,那么就可能影响《蒙特利尔议定书》的目标。

不过,本节关注的是第三种类型的关系:以 MEA 为代表的国际法主体

和以贸易和投资协定为代表的国际法主体之间的关系。

目前存在着 1000 多个 MEA。大约 20 个 MEA 包含了贸易相关措施以实现其目标。尽管相比全部 MEA 的数量，这是一个相对小的数量。但那些包括贸易相关措施的 MEA 却包括了一些最知名的 MEA（见 2.4.2 节），而且这些贸易相关条款也是谈判者在解决全球环境问题时所考虑采用的主要选择措施。第 2.4.4 节详细论述了为何使用这些措施。其主要用途之一是管控贸易本身，特别是当贸易被认为能对 MEA 寻求解决的环境破坏问题起到直接的促进作用，并且这样的国际措施比国内环保措施更有效的时候。控制濒危物种贸易的 CITES 以及控制危险废物贸易的《巴塞尔公约》都是很好的例子。

在 MEA 中，贸易相关措施的另一个用途是提高协议的效力。通过限制（通常是禁止）非缔约方与缔约方进行受限商品的贸易（尽管通常会对拥有符合 MEA 保护标准相关法规的非缔约方提供豁免），贸易相关规定可以为加入和遵守 MEA 提供额外的奖励措施。例如，《蒙特利尔议定书》禁止与非缔约方进行臭氧层消耗物质和含有该物质产品的贸易。许多观察家认为该条款至关重要，从而使该协议获得广泛的国际支持。如果没有这些措施，该协议将很容易被非缔约国破坏：这些国家会增加受限产品的生产，并将其运送到限制自身生产的缔约国。这对环境而言都是一个不良的后果。

但问题在于 WTO 的一些规则可能与这些措施相冲突。第 3 章介绍了遵守最惠国待遇和国民待遇原则的义务，以及取消数量限制的规定（载于 GATT 第 1 条、第 3 条和第 11 条）。如果一个环境协议规定各成员国能够对一些国家（非缔约国）实施贸易限制，而不能针对其他国家（缔约国）实施贸易限制。那么，这样的协议可能被认为违反了上述的部分或全部义务。因为，该协议根据产品的原产国区别对待“同类”产品，实施了数量限制，还区别对待那些和本国商品“同类”的进口商品。

贸易限制措施的应用有两种方式。第一，当事方可以用这些措施来对付另一方（例如，《鹿特丹公约》中的 PIC 系统只能被该公约的缔约国使用）。多数分析人士认为这不是问题：因为这两个国家都已经同意接受 MEA 规则的约束，包括使用贸易相关条款。然而，如果 MEA 只是阐述了总体目标和承诺，而让各缔约国去设计实施自己的国内政策，就可能出现的问题。例如，《京都议定书》的缔约方已根据协议修订版附件 B 的内容所要求的减排水平发表该协议第二承诺期（2013–2020 年）内的减排承诺。虽然与 UNFCCC 和其

避免危险的人为气候变化的目标完全兼容，但这些承诺很可能通过贸易限制类的国内措施实施。而这违背了 WTO 规则。虽然 WTO 成员都希望双方之间的争端可以在 MEA 内自行解决，但对这种贸易条款的投诉方可能选择让 WTO 进行裁决（特别是 MEA 中通常很少见到具有约束力的解决国与国之间争端的解决机制）。

专栏 5.6：在多边环境协议（MEA）中的具体和非具体承诺

只有极少数的 MEA 为各方采取贸易限制措施提供具体指导。这一事实一直没有受到足够的关注。那些拥有指导规则的协议不太可能与贸易法产生冲突。那些遵照 MEA 规则却没有具体阐明如何实现该目标的措施更可能成为问题的来源。例如，《京都议定书》呼吁附件 I 的缔约方“确保附件 A 所列温室气体中的人为二氧化碳排放当量不超过其分配的数量”（第 3 条）。但无论是 UNFCCC 还是《京都议定书》都没有规定各方应采用哪些类型的措施（尽管《京都议定书》在第 2 条给出了解释性的清单）。

假如《京都议定书》的一个成员国实施了 BCA 方案（见 5.2 节），或使用了扭曲贸易的可再生能源补贴（见 5.8.3 节），以履行其非特定的《京都议定书》承诺。此时，《京都议定书》的另一个成员国投诉，认为这些都是违反 WTO 承诺的措施。前者则为自己辩护，认为这只不过是履行非 WTO 条约规定的义务。

以上的冲突比 MEA 明确规定的贸易相关环境措施产生的冲突更容易出现。这些冲突将根据有关条约冲突的国际习惯法（如《维也纳公约》中关于条约法的规定）处理。需要注意的重要一点是，没有一种固定的层级制度规定一个条约的地位高于另一个，而且 DSB 也不一定拥有相关冲突的管辖权。

使用贸易限制措施的第二种方法是缔约方采用贸易相关条款来对付 MEA 的非缔约方（在二者都是 WTO 成员的情形下）。此时，未自愿接受 MEA 的非缔约方将受到 MEA 贸易相关规定的约束。正如缔约方之间的措施一样，原则上实施贸易限制的缔约方可能侵犯了非缔约方在 WTO 规则下的权利。此时，即使这些措施都已在 MEA 中明确规定，非缔约方也可就此事诉诸 WTO。

与 MEA 相关的贸易措施极少受到贸易法律的挑战(“欧盟生物技术案”和《卡塔赫纳生物安全议定书》可能是相关的例子)。多哈授权的 MEA 谈判缺乏实质性进展(见 4.1 节)也可能就是由于这种冲突并不太可能发生。虽然贸易与环境辩论的早期特征是市场担心 WTO 会阻碍环境法律和环境保护,但一系列有关贸易和环境争端的合理结论似乎已经打消了这些顾虑。在早期的一系列裁决中(尤其在“美国汽油案”和“美国虾案”中),上诉机构(AB)拒绝了 GATT 专家组在前 WTO 时代的“内向型”做法,并认为贸易法必须从更广泛的国际公法的角度加以解释。在许多时候, WTO 专家组和上诉机构使用了国际环境协议和声明来帮助他们理解和解释贸易协定中的权利和义务。(见 3.4 节 WTO 法律的核心原则, 3.5.2 节有关 GATT 的描述, 以及专栏 3.3 的“美国虾案”和专栏 3.5 的“中国原材料案”)

一些发展中国家特别关切的协议也已经出现。这些协议利用与贸易有关的规定保护发展中国家的环境利益: 其中之一为控制危险废物国际贸易的《巴塞尔公约》。随着各方产生相互支持的协定的能力日益增强, 公约缓解了一些认为 MEA 是新型绿色保护主义的担忧。

最后, 一些信号表明有希望通过国际谈判来实现相互支持。虽然在整个 20 世纪 90 年代, 一些 MEA 仍旧采取冲突和霸权的旧式谈判模式。但在随后的一些案例中, 贸易和环境领域似乎已经摸索出一套取得进展的方式。一个很好的例子是《卡塔赫纳生物安全议定书》。该议定书描述了一个“热门”的贸易法问题, 即国家监管转基因贸易的步骤。该协议的序言有三个段落描写其与贸易法之间关系: 无论贸易法还是协议, 一方都没有高于另一方的地位; 对于二者重叠的部分, 对一方的解释都应当努力寻找两者之间的一致性。虽然有些国家抱怨这样的结果造成了解释的分歧, 但其他人则认为这可能导致上诉机构(AB)在争端中利用《卡塔赫纳生物安全议定书》来帮助诠释贸易法。如果当真如此, 这将是一个真正相互支持的结果。

然而, 转基因生物贸易案例也证明了条约成员身份的不对称性可能会限制 MEA 在解决贸易争端中发挥作用。专家小组发现其无法借鉴《卡塔赫纳生物安全议定书》来解释“欧盟生物技术案”中的 SPS 协议(见专栏 3.10), 因为在四个投诉方中有一个不是该协议的缔约方。该案最终没有被上诉, 所以不知道上诉机构(AB)会怎么裁决这个问题。在一般情况下, 专家组和上诉机构(AB)不愿完全依靠 MEA(即使只是以解释为目的)。与之相反,

上诉机构(AB)在“美国虾案”中凭借《联合国海洋法公约》、《生物多样性公约》和《野生动物移栖物种公约》做出了开创性的决定:有生命的物体都可以被认为是“可耗竭的自然资源”(见专栏 3.3)。

另一种寻求相互支持的协商方法是在贸易法中为某些 MEA “切割”出一个空间。例如,北美自由贸易协定(NAFTA)规定:只要 NAFTA 缔约国也是 MEA 的成员,且采取的措施是可用的贸易限制最少的措施,则某些特定 MEA 的权利将高于 NAFTA 的义务。随后的几个双边贸易协定(例如,加拿大——智利,加拿大——哥斯达黎加以及墨西哥——智利)也都仿效了这一做法。

这两种方法表明谈判者有多个可行的选项来解决贸易法和 MEA 的关系。不过,一些人认为当前的平衡过度依赖于 WTO 上诉机构(AB)的观点。这些意见只是给未来专家组的提供了有力指南但并不拥有约束力。

这种担忧促使 WTO 协定和 MEA 之间的关系被列为多哈谈判议程中的一项。然而,多哈对 MEA 的授权被一些人认为是一种限制,因为范围很窄:它只关注“特定贸易义务”在目前未明确范围的一系列 MEA 中,且只在 MEA 各成员国之间的运用问题。换句话说,目前正在讨论的关系是最少争议(有些人会说完全没有争议)的方面。在一定程度上,谈判授权的一个段落的表述甚至进一步限制了这些讨论取得进展的前景,因为该段落要求这些谈判不能改变 WTO 成员权利和义务之间的现有平衡。

5.5 知识产权

古典经济学研究生产的三个要素:土地、劳动力和资本。绿色经济的内容又增加了自然资本。近几十年来,另一个因素变得越来越重要:知识。知识是保证竞争力、技术进步及提供社会所需商品和服务的基本因素。绿色经济转型也需要技术和知识的不断进步,以“绿化”关键经济部门。知识不是一个静态的因素:它通过许多方式,特别是通过创新和创造,不断发展和完善。

知识产权一直以来都是培育创新和创造的一种手段。知识产权保障创造者或创新者在一定时间内独享创新和创造成果使用控制权。在此期间,知识产权的权利人会去推广和销售自己的想法,以收回他(她)们在研发方面的投入,并使其创新的努力获得回报。

创新者或创造者的努力应该得到补偿,整个社会也应通过不受限制地使

用创新或创造的成果获得福祉，知识产权则努力寻求双方利益的平衡。鼓励创新所必须的保护以及促进知识产权的推广使用，这两者间的平衡是促进绿色经济转型的重要条件。在能源效率、可再生能源供应设备、绿色基础设施、改善农业技术、新医药等方面，创新都是绿色经济发展的重要驱动力。但这只有在相关技术广为传播的情况下才能实现。

随着 1995 年 WTO 的成立，知识产权已被完全纳入多边贸易体制中。TRIPS 协议出台以后，在许多区域和双边贸易协定以及独立的诸边安排中都包含了知识产权相关的标准和执行义务（见 3.4.4 节）。

此外，20 世纪 90 年代以来，知识产权和可持续发展之间的关系在国际环境法律和政策的制定中，特别是在 CBD、UNFCCC 及《植物遗传资源粮食和农业国际条约》（ITPGRFA）中得到了充分的关注。世界知识产权组织（WIPO）一直以来也在探讨知识产权相关的环境和贸易问题。

WIPO 是一个联合国机构，是除 WTO 外另一个解决知识产权问题的重要多边场合。WIPO 的任务完全专注于知识产权，相比之下，WTO 有着更广泛的国际贸易议题。WIPO 的职能之一是管理一系列知识产权保护条约（目前有 26 个），并为成员国提出应达到的最低标准。除了 TRIPS 以外，所有的国际知识产权保护公约都是由 WIPO 管理的。WIPO 还提供有关知识产权的技术援助。2012 年，WIPO 推出了一个新的试点平台，被称为 WIPO GREEN。这是一个可持续发展的技术交流平台，主要目的是促进气候友好型技术在相关国家特别是发展中国家和新兴经济体中的发展、应用和推广。

那些诸如 TRIPS 协议中的强有力的知识产权制度如何促进个人利益和公共利益之间的平衡？

从积极的一面看，他们可以确保产生更多的创新和投资。如果没有这种保护措施的保障，私营部门就不愿花大价钱开发新软件、新药物以及新型可再生能源技术这样的环境友好型技术。因为这可能被他人复制，并且以最低的成本扩散。（知识产权往往具有高昂的开发成本。而一旦开发出来以后，再生产的成本却很低。）

强有力的知识产权制度也有助于新技术（创新产品）的传播。技术转移通常作为一种商业行为通过以下方式进行：

- 直接投资（例如新建工厂）。
- 与国内企业的合资公司。

- 全资子公司。
- 许可（出售技术的使用权）。
- 培训和信息交换。
- 销售及管理合同。

在强力实施知识产权保护制度的国家里，创新者更有意愿去使用上述这些机制。相关制度确保他们的创新成果不会被随意盗版或未经授权复制。强力的知识产权制度可以让企业更愿意在实施这些制度的国家中传播他们的技术。

消极的一面是知识产权保护可能产生许多意想不到的影响。首先，如果其保障作用太强硬，天平将会向创新者倾斜：这会增加获得技术的难度、提升价格、限制后续创新，或者影响再创新所必需信息的获得。其次，许多发展中国家以及环境和发展方面的非政府组织认为，TRIPS 的长期保护（保护专利长达 20 年之久）过度奖励了知识产权的权利人，并通过很长时间的保护使受保护的创新或创造更加昂贵，从而损害了公众的利益。过于强大的保护可能会放缓新技术和创新的传播。不当施加的保护措施也可能阻碍创新：部分原因在于其阻碍了基于专利资料开展创新研究和开发。第 5.5.2 节阐述了 TRIPS 和农业的关系，并且举例说明了这种阻碍是如何产生的。最后，TRIPS 式的保护可能不利于可持续发展目标的实现。这是因为该制度使商品如药品般变得更加昂贵，让穷人更难用得起这些产品。一些发展中国家在实施 TRIPS 的时候，不得不淘汰国内仿制国外专利生产低价药品的产业，而这使药品价格大幅上涨。

鉴于保障知识产权的潜在负面影响，TRIPS 协议中还包含了重要的例外条款和机制以实现公共政策的目标。例如，TRIPS 包含了例外条款，规定 WTO 成员国没有义务给予下列产品或工艺的专利：“各国应在以下领域防止商业的自私自利：……有必要维护公共秩序 [法律和秩序] 或道德时，这些包括保护人类、动物或植物的生命或健康以及避免严重损害环境。”此外，国家可以拒绝授予植物和动物的专利（当然，也有其他的有效保护系统保障植物品种的专利，见 5.5.1 节的讨论）。另外也规定，在特定情况下，在没有专利持有人授权的情况下，政府可授权使用专利的相关部分（强制许可）。

众所周知，政策目标与商业保护之间的紧张关系中最重要 的体现是药品专利领域。经过发展中国家的持久努力，最终产生了 2001 年有关 TRIPS 协议与公共健康的《WTO 宣言》。该宣言促成了多哈工作计划的启动。这一

工具专门针对发展中国家和最不发达国家，宣言确认：TRIPS 协议允许各国政府在公共健康危机和国家突发事件中给予非专利持有者许可的灵活性（被称为强制许可）。巴西已经利用强制许可迫使药品生产企业在国家防治艾滋病的计划中降低相关药品价格。

但许多最不发达国家没有可以授权的国内医药生产企业。随后在 2003 年，WTO 减免计划为这些国家提供了有限的可能性，使他们可以要求第三国利用强制许可生产这些药物，并以较低的价格进口。

许多这些例外条款和机制正在逐步受到那些明显增强知识产权保护的双边和区域贸易协议的侵蚀。因此，虽然在多边层面上问题解决方式具有灵活性，但自由贸易协定伙伴却同意寻求一个不太灵活的解决方式。这些谈判常常是全部协议中争吵最激烈的，其中发达国家积极希望不要灵活性，而发展中国家伙伴却不愿接受。从可持续发展的角度看，最令人担忧的是“WTO+”规定纳入了数据独占（药物批准使用时的试验数据不予披露，使它们在专利到期后不能被仿制药生产商使用）和“常青”（如果药物被发现有新用途，可进行再次专利登记）等规定。许多协议也未能包括 TRIPS 那样的灵活性，如禁止植物和动物申请专利。

5.5.1 TRIPS、CBD 和传统知识

《生物多样性公约》（CBD）是一个国际上具有法律约束力的条约，其主要目标有三个：保护生物多样性，可持续利用其组成部分，以及公平和公正地分享利用遗传资源所产生的惠益。《名古屋议定书》是 CBD 的一个补充协议，有关遗传资源的获取和公正、公平地分享利用由此带来的惠益（见 2.4.2 节）。该议定书提供了一个透明的国别和国际法律框架，以有效实施 CBD 三目标中的一个：公平和公正地分享利用遗传资源（和相关传统知识）所产生的惠益。《名古屋议定书》于 2011 年 2 月 2 日启动签署程序。一旦开始运作（50 个国家正式批准之后），它将为发展中国家出口的遗传资源提供法律框架。

遗传资源的形式是具有宝贵遗传密码的植物品种。与传统知识相关的一个例子是土著社区的口述历史中认为某些草药和植物具有药用价值。这些信息对于医药研究人员寻找新的药物具有很高的价值。遗传资源及相关传统知识给新产品的开发（如药品和植物药），以及在生物技术、农业、医药等领

域的技术应用提供了基础。另外，它们还可以为植物育种者提供新的遗传物质，使育种者能够赋予农作物抗害虫、抗干旱等所需的性状。有个案例是将拉丁美洲的玉米品种抗病基因赋予美国玉米，使其免受玉米枯病的毁灭性打击，为业界节约了 60 亿美元。

CBD 要求缔约方相互合作，以确保专利和其他知识产权“有助于而不是违背”其目标。这含蓄地承认了其于知识产权制度某些特征发生冲突的可能。CBD 和 TRIPS 协议之间的关系是 WTO 中最漫长和激烈的辩论主题。《多哈宣言》提出的任务包括研究这两个协议之间的关系。而相关讨论早已在 CBD 和 WIPO 中进行了。主要的潜在问题来自于 CBD 的出发点：各方都有控制自己遗传资源的主权。而其结果是 CBD 给予国家权利，使其可以管理和控制如何获取其境内的遗传资源。

CBD 要求缔约方相互合作，以确保专利和其他知识产权“有助于而不是违背”其目标。这含蓄地承认了其于知识产权制度某些特征发生冲突的可能。CBD 和 TRIPS 协议之间的关系是 WTO 中最漫长和激烈的辩论主题。《多哈宣言》提出的任务包括研究这两个协议之间的关系。而相关讨论早已在 CBD 和 WIPO 中进行了。主要的潜在问题来自于 CBD 的出发点：各方都有控制自己遗传资源的主权。而其结果是 CBD 给予国家权利，使其可以管理和控制如何获取其境内的遗传资源。

当然，各个国家有权采取比 TRIPS 协议要求更高的标准。而且，他们可以通过实施其它要求（如原产地认证等）来解决 CBD 相关的问题。国家也可以创建知识产权法律范围内的机制以实现特定目标（如利益共享）。这种类型的立法已由许多国家以不同形式提出：菲律宾、安第斯共同体（玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉）、哥斯达黎加、巴拿马、印度、巴西和泰国等。当然，如果第三国继续根据盗版材料授予专利，这些高标准作法的效力将会大大减弱。

在 WIPO 内，政府间知识产权、遗传资源、传统知识和民俗委员会已启动了作为国际法律工具的相关文件磋商，以确保有效保护传统知识、传统文化表现方式和遗传资源。

5.5.2 TRIPS 和农业

TRIPS 协定在许多方面影响农业和可持续发展。强大的知识产权创造出

的经济激励产生了一系列影响。加强任何知识产权制度对受保护的对象来说意味着研究和开发投资可以获得更多的潜在利润。从可持续发展的角度看,这一趋势给农业带来了两个副作用。

首先,越来越高的投资回报塑造了一种产业结构:投资规模越大越好。公司经常投资数千万美元以将新产品推向市场。这种规模的投资不能在没有知识产权保护的情况下进行。这种投资是盈利性的。有能力进行投资的公司会因此而兴旺发达。这导致了种子行业所有权的高度集中:能够支付起巨大投资的公司越来越多地收购规模较小的公司以巩固其市场地位。市场集中的一个风险是基于知识产权的产品(如种子)价格高昂,因为几个寡头之间较少进行价格竞争。

第二个问题的是育种遗传多样性的急剧减少:农民不再种植传统品种,而选择那些由专业育种公司开发的新的的高产种子。在绿色革命开始的前几十年里,农民开始放弃传统品种,改用产量更高、抗虫害和抗病性更好的现代育种,导致上个世纪种植作物的多样性损失了约 75%。这意味着当需要新形式的抗虫害作物时,可用于研究的基因库大大缩小。

据说,知识产权保护是物种减少的一个原因(尽管只是一系列因素之一)。与非正式创新相比,知识产权保护给予了正式创新更好的待遇。正式创新是那些在实验室里和试验地块上进行的创新类型,实验结果得到那些可持续繁育的物种。这种类型的创新受专利保护,于是经济激励的效益能够进一步激发研究和开发。非正式的创新是由产品或系统的实际使用者实施的。例如,传统上农民会通过保留先前的农作物种子来创造新的植物物种。经过一代又一代筛选和种植的作物中,那些当地条件下表现最佳的物种会留存下来。因为针对的是知识产权的常规保护形式,所以非正式创新的产品不受 TRIPS 协定的保护。由于给予正式创新者保护而不给予非正式创新者保护,知识产权保护促使农民在种植农作物时选择现代品种而放弃了作物的多样性。这加快了生物多样性的丧失。

在第 27.3 (b) 款中, TRIPS 协议还包含一个豁免条款:允许 WTO 成员国拒绝授予植物和动物的专利(不包括微生物)。但是如果成员国不想赋予植物品种的专利,他们必须通过一些“有效的特殊制度”来保护这类知识产权(如专门为某一类型的知识产权设计的制度或是将这两种制度融为一体)。

利用专利来保护植物品种有不同的结果。在某些情况下,这些专利可以

刺激创新,但在其他情况下他们也可能抑制创新。传统上,创新是科学家基于现有品种做出改进,而且已经有一个育种者豁免制度(即在研究中可以使用受保护品种并能够主张研究成果所有权的权利)。但是专利没有提供这样的育种者豁免制度。如果研究人员在研究中想要使用这些专利材料,他们将不得不支付获取这些专利材料的费用。此外,许多企业还有“专利叠加”:以一个创新成果申请不同方面的专利,迫使其他人支付更多的授权许可和费用。最后,允许申请的专利是基于植物特性而广泛定义的专利,而不是基于造成这些特性的基因。这样的趋势可能阻碍更加深入的研究。例如,向具有高油酸含量的葵花籽授予的大范围专利。这样的专利制约了创新的发展方向:只鼓励研究能够产生高油酸的葵花籽。考虑到这一点,强大的知识产权保护甚至可能背离了其所宣称的主要目标之一。这个教训告诉我们,知识产权的确权和应用需要权衡利弊。

从理论上讲,一些专门的保护制度是符合 TRIPS 协定的第 27.3(b)款的。然而,TRIPS 理事会在复审第 27.3(b)款时发现,WTO 各成员国还不清楚一种有效的专门保护制度是什么或应该是什么。对此,各成员国可以有自己的解释。

虽然在 TRIPS 协议中没有具体提到专门保护制度,但其中的一个是《国际保护植物新品种联盟公约》(UPOV 公约)。一些国家已经是该公约的缔约方。该公约于 1961 年生效,目的是保护育种者的权利。该公约最近一次修订是在 1991 年。UPOV 公约标志着一个基本思路的转变,即生物材料从作为共同遗产由国家拥有,变为新品种开发者所私人拥有。该条约的目的是为植物新品种培育者提供强有力的保障,以促使他们有更大的动力去投资和创新。但是,一些发展中国家对 UPOV 公约提出了担忧,他们认为:

- 其缩小了“育种者豁免”的范围,因为在传统上育种者可以免费使用用于研究目的的受保护材料。现在,如果新品种是从原来的品种“实质性派生”而来的,那么必须与原有物种的创新者一起分享知识产权。

- 其强力保护育种者的权益,即知识产权的正式创新者。但没有保护农民的权利,即非正式的(尤其是贫困的)知识产权创新者。

- 其严格限制了农民重新使用、销售和交换种子的权利。对于发展中国家的贫困农民而言,他们习惯于储蓄一部分作物用作明年的种子。这些限制可能给他们造成严重困难。

专栏 5.8 : 联合国 2009 年关于 UPOV 的研究

2009 年, 联合国食物权利特别报告员 Olivier De Schutter 在关于 UPOV 的研究中 (A/64/170) 发现, 与知识产权相关的垄断权可能导致贫困农民“越来越依赖于昂贵的投入”和面临收入不稳定带来的负债风险。此外, 该制度的风险在于忽视贫困农民需求, 而有利于工业化国家的农民需求。这可能会危及种子保存和交换的传统习惯, 并且由于“统一鼓励商业品种的蔓延”而丧失生物多样性。

南部非洲发展共同体目前正在起草一个保护新品种的议定书。该议定书的草案 (2012 年 11 月版) 是建立在“需要有效的专门制度来保护新品种的知识产权”的基础上, 从而满足 TRIPS 协议第 27.3 (b) 款的规定。然而, 2013 年 4 月, 来自 80 个非洲和其他地区民间社会团体的联合建议指出, 该协议的草案并没有反映非洲国家的关切和状况。

由于许多发展中国家都有这样的关切, 他们中的一些已经制订或正在制订自己的专门制度, 以努力平衡两种权利: 体现在专利制度中的育种者权利, 以及在 UPOV 公约中作为人类共同遗产一部分的有关农民重新使用、出售和交换植物基因资源的权利。这种认识还体现在 2004 年 6 月 29 日生效的 ITPGRFA 协议上。该协议明确提及“农民权利”, 即他们可以重新使用、销售和交换农场保存种子的权利。“农民权利”这个概念还意味着承认农民在保护和促进植物遗传资源方面的贡献。但该协议并未授予非正式创新者知识产权。与 CBD 的内容一致, ITPGRFA 针对 64 种世界上最重要的粮食和饲料作物创建了一个获取和利益分享的多边体系。这些作物的遗传物质对于所有研究人员而言都是免费的。作为回报, 他们必须回馈创新成果商业化所带来一部分收益。ITPGRFA 第 13.2 (d) 款规定了强制执行的货币支付要求。

2006 年, ITPGRFA 的管理机构批准, 标准材料转让协议 (SMTA)。该协议用于 ITPGRFA 中“获取和收益分享”多边体系内所有材料的转让。作为第 13.2 (d) (ii) 款支付手段的替代方案, SMTA 第 6.11 条引入了“基于作物”的支付模式。然而, 现行货币支付机制并没有达到建立 ITPGRFA 时的收益分享期望。在这方面, 非洲集团在 2013 年 4 月建议对 SMTA 第 6.11 条规定的收益分享选项进行重新评估。这可能会改进 ITPGRFA 协定下的收益分享机制。

5.6 绿色产业政策

产业政策是选择性促进某些行业发展的一系列措施。产业政策通常是為了支持国内企业，使其能够在世界市场上更具竞争力。绿色产业政策是支持生产“绿色商品”或下述产品的产业：

- 比竞争对手拥有更好环境绩效的商品（例如电动汽车、可再生能源发电技术、LED灯）。
- 直接解决环境问题的商品（如环境修复技术）。
- 与竞争对手比，生产过程对环境更有益的商品（例如有机农业）。

目前实施的大多数绿色产业政策都属于第一类，包括发展新的低碳能源技术，例如太阳能光伏技术（PV）和风力发动机。有些政策聚焦于储能技术和绿色汽车。

21世纪以前，这方面的争端还没有发生过。而现在，这些政策成为了国家贸易救济措施（包括到目前为止最大的贸易救济案，即由欧盟发起的针对中国太阳能光伏产品的进口措施）以及一些WTO争端的目标。为什么争端在增加？一方面，产业政策的明确目的是扭曲国际贸易和投资的流向，寻求支持所谓的新兴产业发展以从外国竞争对手那里夺取市场份额。另一方面，正在发展的绿色经济的价值巨大而且还在不断增长：每年可能的投资额预计为1万亿美元到2.5万亿美元。政府理所当然的希望推动国家经济增长能够更多的源于这一重要的未来市场。

产业政策的支持者认为这些政策的合理性在于其能够弥补市场失灵例如，这样做的一个基本论点是：企业通过边干边学提高产量，竞争力将会提高；或者，当某一特定行业的产品产量增加时，其生产成本就可能持续降低。无论上述哪种情况，争论在于临时性政府补贴能否使公司的生产达到有效率、有竞争力的水平。

绿色产业政策与传统产业政策的区别主要在于市场失灵：市场不能对企业生产的环境效益进行定价。例如，公用事业在购买可再生能源产生的电力，通常不会因为生产者為应对气候变化做出贡献而给予额外补偿，因为他们只购买电力。所以，对社会有利却没有收益是真实的现象。由于对这些生产者没有足够的补贴，他们的价格过低以至于无法与传统生产者竞争。所以，政府可能会介入并提供资金，以补偿那些创造环保效益的生产者。

这种资金在 WTO 法律下可能被视为补贴,但真正的问题在于:政府不仅资助环保产品,还为了支持行业内有竞争力的企业而有针对性地制定支持政策(即使用产业政策)。我们继续使用可再生能源发电的例子:某些地区政府对使用本地成分进行可再生能源发电的生产者,提供上述优惠电价。这些“国内含量要求”使补贴违反 SCM 协定(由于该协议禁止补贴与国内含量挂钩)。如果这些措施被认为投资措施的话,也可能违反 TRIMs 协定(该协议要求各成员不得以国内含量为条件给予投资者优惠)。(见 3.4.7 节和专栏 3.12 的“加拿大可再生能源案”)。

绿色产业政策措施可以具有多种不同形式。从贸易法的角度看,其中多数是没有问题的。政府提高总体竞争力的努力(如基础设施建设、科技和创新政策,或培养更多工程师的教育政策等)一般都没有问题。但是,针对特定行业的政策可能会遇到法律问题。例如,对于具体绿色产业的税收减免就可能会被视为补贴(虽然不是所有的补贴在法律上都有问题,见 5.8 节)。

正如在 3.4.2 节中所讨论的,虽然基于环保理由 GATT 法律有例外条款(即 GATT 第 20 条(b)款和(g)款),但 SCM 中对补贴并没有类似的例外条款。因此,虽然有争议补贴措施的正当目标在于改善环境,但他们仍可能被视为违反 WTO 义务。

从严格的环境角度来说绿色产业政策是否有效果?这是一个复杂的问题。如果政策工具是补贴,关键的问题是对费用的补贴支持是否有前提条件。例如,政府有可能对绿色电力设置足够高的优惠价格,以补偿投资者为符合使用国内成分要求所造成的成本增加。当地政府可以通过土地赠予、税收减免和低于市场价格的利率等方式提供足够高的补贴,来弥补生产者搬迁至当地的费用。如果这种支持足够高的话,可以促使价格下降以实现更多的绿色产品销售。这对环保是有益的(但对于纳税人而言,这也可能是非常昂贵的)。

关于可再生能源电力国内含量要求的案例,如果补偿资金用于进口更多(廉价的)国外技术,最终的结果将是对环境更有益的,至少在短期内也是有益的。从长远来看整个世界都会发生改变绿色新兴产业成长成为有竞争力的创新者,会最终压低相关产品的全球价格。从环境角度看,这正是绿色产业政策之所以正确的长期目标。

慷慨的支持对环保来说并非十全十美:如果支持过高,可能让受补贴的生产者充斥全球市场,打败那些更加高效、更具创新力的竞争对手。一些人认为,

2010 年以来,许多欧洲和北美的太阳能光伏制造企业被市场淘汰就是一个例证。其他人则认为,这只是一个在不成熟的、快速发展的市场上正常的优胜劣汰过程。尽管降价能够鼓励技术扩散从而在短期内对环境有利,但创新能力的丧失却可能最终会破坏环境。

专栏 5.7 国际电力贸易

国际电力贸易是一个具有明显特征的新兴贸易问题。WTO 成员对在多边贸易体制下讨论这个话题的兴趣日益增长。原因部分在于,随着可再生能源市场份额的不断增加,跨境电力贸易的重要性也逐渐增加。

国际电力贸易有三大鲜明的特点:首先,与其他商品不同,电力是无形的;其次,国际电力贸易受所需基础设施的限制(贸易国之间需要电网连接)。传统上,只有周边国家才能够进行电力贸易。但目前有非洲、亚洲和欧洲等很多地区正在考虑更广泛的互连。

电力第三个独特之处是其在生产的同时必须被使用。由于对间歇性的可再生能源(例如风能和太阳能发电)的兴趣越来越大,人们努力发掘、开发和逐步商业化储能的新技术。但目前,电力仍只能少量储存。

尽管电力贸易也必须遵守 WTO 规则,但还没有相关的具体规定。一个待解决的问题是:在 WTO 框架下,电力应该被视为货物还是服务?这一点的重要性在于 WTO 规则对货物和服务的处理方式不同。在 WTO 关税规则中,电力被列为一种货物,这意味着 GATT 适用于电力。电力贸易的其它方面(如输配电)则可能被认为是服务。服务相关规则只适用于国家已做出具体承诺的相关行业。目前,只有极少数成员方做出了与能源服务有关的承诺。

5.7 农业和转基因生物(GMOs)

在一些国家(主要是美国和阿根廷),生产商已经获得授权培育农业转基因生物(GMO)。转基因棉花、大豆、油菜和玉米的全球市场份额已非常显著。支持者声称,如果使用得当,转基因产品可以减少有害农药的使用并提高产量。使用转基因生物的环境问题之一是转基因生物的抗昆虫或抗除草剂等性状会产生“超级”杂草和耐药性强的害虫,使得常规防护措施对它们毫无效果。问题还包括转基因植物与其传统亲缘植物进行杂交的风险,这

将造成基因库中可用物种减少的风险。

转基因技术将成为一个贸易问题的预测已经变成了现实。WTO 争端解决机构已处理两个相关案件。其一是美国和其他国家投诉欧盟暂停批准进口转基因生物(见专栏 3.10)。其二是泰国投诉埃及禁止进口使用转基因大豆油生产的金枪鱼罐头。这些案例以及有关转基因生物广泛争论突出了上述一些贸易与环境间的关键问题。例如,转基因大宗商品是否与传统农产品“同类”?如果是,对它们区别对待造成的歧视是否违背 GATT 要求(见 3.4.2 节)?为了限制其进口而又不违反 SPS 协议,可以采取什么样的预防措施(见 3.4.6 节)?当《卡塔赫纳生物安全议定书》授权预防措施时,在何种程度上需要符合 WTO 规则?TBT 规则要求“最小限度贸易限制”措施,那么要求制造商申报食品中转基因物质含量的标识机制是否符合该要求(见 3.4.4 节)?

由于担心转基因技术而导致的农业贸易中断问题不只以上的两个案件。2002 年,尽管面临饥荒问题,赞比亚和其他一些非洲国家的政府以交叉污染为缘由,拒绝了美国以未粉碎转基因玉米方式提供的粮食援助。这些非洲国家政府认为美国转基因玉米可能污染他们的本土玉米品种,并可能使其向欧盟的出口中断(欧盟是他们的主要市场,对转基因产品进口有严格的限制)。2012 年,肯尼亚推出对所有转基因生物和产品的进口禁令。自那以来,肯尼亚一直承受着要求撤销该法案的巨大压力。转基因作物对健康的实际影响仍存在一些争议,但最近的研究的确证实了其对于草甘膦(一种许多转基因粮食作物所使用的除草剂)的抗药性正在增加。

2004 年 2 月的《生物安全议定书》缔约方会议同意,各国可以在其边界上要求进口的转基因产品(在《卡塔赫纳生物安全议定书》中被称为转基因生物体或转基因活体)提供清关文件。其中包括对转基因含量和原产地的细节描述(确保出现问题时的可追溯性)。主要大宗转基因商品的出口国认为这会增加不必要的成本,并且歧视他们的出口货物。但相关抵制均以失败告终。尽管备受争议,2006 年的缔约方第三次会议同意了标识计划的细节,并对转基因商品进口文件和标识做出了具体规定。据此,各方应采取措施(例如身份储存系统这样的手段)确保附带文档明确指出货物中含有转基因物质(当转基因物质的类型已知)。其他情况下,如果通过相关系统的转基因物质类型是未知的,附带文档必须声明货物“可能含有”转基因物质。2010 年,《卡塔赫纳生物安全议定书》中有关赔偿责任和补救的《名古屋—吉隆坡补

充议定书》生效。当转基因生物贸易造成损失时，该补充议定书确立了相关赔偿和补救的规则。

5.8 补贴

补贴显然是贸易界和环保界都感兴趣的领域。所谓的不正当补贴（化石燃料补贴是一个很好的例子）对环境和经济都有害。根据定义不同（定义到底什么是补贴往往很困难），世界范围内不正当补贴的总额每年在 5 千亿到 1.5 万亿美元之间。现有的共识是：这些不正当补贴可能导致环境破坏和经济效率低下。在环境和贸易的关系方面，很多行业的补贴颇受关注，其中以农业、林业、能源、交通、水利和渔业为最。

环保主义者和自由贸易的支持者都反对不正当补贴，因为其扭曲了价格。从环境的角度看，不正当补贴人为地降低了环境不可持续的商业行为的成本，并鼓励浪费性消费。从贸易的角度看，补贴可能成为阻碍贸易带来发展机会的强大力量。据估计，发达国家只需消除对棉花的补贴和关税，每年将给撒哈拉以南非洲增加 1.5 亿美元的实际收入。贸易界也讨厌补贴：因为如果不对其加以约束，将完全抵消各成员国的预期收益。这些收益来自他们通过与对手努力谈判得到的关税削减。也就是说，如果国家只是用保护性补贴取代关税壁垒，这将使贸易谈判徒劳无功。

同时，对污染行业或污染技术的补贴阻碍了更环保的替代产品的发展。例如，每年全球化石燃料补贴就有 5500 亿，从而人为地提高了这些行业的投资回报。但可再生能源行业资本却相对匮乏，2012 年可再生能源行业的总投资还不到以上数额的一半。

应该注意，不是所有的补贴都是不正当的。也就是说，不是所有的补贴都必然有害于环境和经济。一些补贴可以用来纠正目前的市场失灵或支持环保相关新兴产业。例如，通过补贴来支付没有得到过奖励的环境效益，可以使价格下降，以真正反映生产的社会成本。

WTO 也曾承认某些种类的补贴是可取的，因此提供了 SCM 协议的例外条款（包括实行新环保法规时帮助企业合规的补贴）。然而，该例外条款在 1999 年失效后尚未更新（见 3.4.7 节）。

5.8.1 农业补贴和国内扶持

农业对环境有显著影响。在大多数国家，灌溉是耗水量最大的用水方式。农业废水、化肥和农药残留是地下水污染的主要来源。改变土地用途，例如将森林改变为农业用地，会破坏动植物的栖息地。在许多国家，集约化畜禽养殖业增长迅速，这产生了一系列废物的管理和处置问题。而这也是空气和水污染的重要来源。据估计，农业所释放的温室气体占人为温室气体排放总量的 40%。与此同时，农业在生态系统管理方面也能起到积极作用。良好的农业活动也可能显著减少温室气体排放。几个世纪以来，在保持特定地貌和保护生物多样性方面，农业起到了至关重要的作用。

农业与人类发展密切相关。约 26 亿人口直接依靠农业为生。粮食不安全和营养不良是发展中国家最关心的重大问题。

由于这些因素的影响，农业领域的国际贸易和国际贸易规则对于可持续发展具有重大和复杂的影响。虽然实际上仅有 10% 的农产品进行贸易，但其影响远远超过了这个比例。在过去的 20 多年里，贸易问题一直主导着世界各国农业政策的辩论。

农产品市场的全球化对环境和发展有着许多复杂的影响。积极的一面是：当本地粮食缺乏时，它可以从世界市场上获取食物。进口粮食还可以为耕种那些收益很少的土地提供一个更加可持续的替代方案，并可以更好地管理自然资源。出口作物的收入比当地市场的销售利润更高，也可以给农村区域提供急需的资金。而且外国直接投资（FDI）可以提供必要的资金以提高现有运作模式的效率。

从消极的一面看，发展中国家的农民很少能得到较多出口收益。大部分的收入都被价值链中的其他群体获得：中间商、政府销售机构和有强大市场力量的跨国采购商。而且，在 2000 年后，由于食品价格暴涨和一些国家对主粮的出口禁令，依靠国际市场来提供粮食安全的策略受到了沉重的打击。如果没有妥善管理，FDI 也可能会最终破坏环境、阻碍发展（见 5.12 节的投资）。最后，全球市场自由化的竞争压力使关注农作物多样性和适度投入要素的生产模式明显无利可图。这些能够带来巨大社会效益的生产模式，并未在市场价格上得到体现。

农业扶持政策也是一个重要的发展问题。与发达国家贸易伙伴相比，许多发展中国家尽管在农业生产方面具有优势，但却无法利用这种潜在的动力去驱动增长。来自发达国家的享受补贴的富余农产品出口，压低了国际市场

价格，对于那些无法提供政府补贴的国家而言，从事农业无利可图。在许多发展中国家（包括农业对国内生产总值贡献不大的国家），农业都是国内一大部分人口就业的重要基础。就业作用与农业实践的可持续发展水平密切相关。据 FAO 估计，与不可持续的农业实践相比，可持续的农业实践会平均增加 30% 的工作机会。

鉴于其对国内福祉的重要性，农产品贸易毫无疑问的一直是并将继续是多边贸易谈判中的一个有争议的关键议题。在 WTO 成立前，农业已经在多边贸易规则中被赋予特殊的地位：允许各国保护其国内农业生产。其他行业都没有被允许这样做。乌拉圭回合的《农业协定》（AoA）是将农业纳入 GATT 规则的第一步。

AoA 要求限制和减少使用农业出口补贴、国内扶持政策和关税。1994 年 WTO 成员签订 AoA 时同意在其生效的五年后（2000 年）审查协议的实施情况。因此，农业成为多哈谈判的关键内容。农业方面的规定未达成协议也是 2003 年 9 月在坎昆举行的第五届 WTO 部长级会议未取得结果的主要原因。这一失败也使多哈设定的全部谈判截止日期（2005 年 1 月）未能实现。

会谈取得的些许进步，是努力达成的有关如何推进农业问题的协议。2013 年 12 月，作为巴厘岛一揽子协议的一部分，会员达成的关于国内农业扶持措施的协议。但该协议像所有的巴厘岛会议结果一样，并没有得到批准（见 4.3 节）。巴厘岛会议决定允许为了粮食安全和农村地区公共服务（如土地改革和复垦、自然灾害管理和农村生活补助），可以为农业提供超过补助限额的补贴。在谈判永久性解决方案期间，各成员同意在四年的过渡期里不对这些措施提出任何投诉。

WTO 框架下非常重视如何区分那些扭曲生产决策的措施和那些没有扭曲的措施。例如，给予每公顷耕地的补贴会影响生产：它鼓励更多的土地被用来种植作物。但农业收入保险是没有相关不良影响的扶持形式（尽管有些经济学家认为，任何给农民的支持都会扭曲生产决策。即使是收入保险也能通过降低风险从而增加预期的收益）。这种非扭曲性的支持措施被称为“脱钩”。并可根据 WTO 规则获得优惠待遇。扭曲贸易的补贴大部分是被禁止的。在某些情况下，那些不扭曲或极少扭曲贸易的措施是被允许的（见专栏 5.8）。

专栏 5.9：三种 WTO 农业箱

在 WTO 中，农业扶持可分为三种类型：黄箱、蓝箱和绿箱。

- 黄箱扶持：代表扭曲贸易的扶持（如与出口或生产水平相关的补助），应当遵守削减承诺。

- 蓝箱扶持：可能与生产水平相关，但目的是为了降低生产。它被认为可比黄箱扶持更少地扭曲贸易。虽然对于蓝箱补贴的支出总额设有限制，但限制相对较为宽松。

- 绿箱扶持：是没有或极少扭曲贸易的扶持。它必须与生产水平脱钩。AoA 附件 2 定义了许多类型的绿箱支持：研发、营销支持、粮食援助支出和环保项目。对于绿箱扶持的水平没有任何限制。

为什么与生产挂钩的扶持会引起关注？虽然不同计划带来的实际影响有所不同，但这类扶持常常鼓励过度生产以及化肥的过度使用。从国际贸易的角度来看，这种扶持和生产过剩会对国际市场和价格产生压力。补贴生产者会获得竞争优势，但却扭曲了国际贸易体系。生产过剩和增加化肥使用会加剧上面讨论的环境问题。扶持计划也可能导致放弃传统上可持续的做法，如轮作和休耕。其他形式的农业补贴会人为地降低投入的成本（如水、化肥和农药的价格），从而鼓励农民的过度使用。

AoA 允许那些被 WTO 成员确定为可取的和非贸易扭曲（或最低限度贸易扭曲）的特定扶持政策。这些都属于绿箱类型的扶持：对生产或贸易影响不大的农业环境政策，包括研究补助、灾难补偿和结构调整计划等。例外条款的范围是当前一些谈判中具有争议的内容。特别之处在于：它是由成员国自行宣布自己的措施是否属于绿箱扶持（基于非常模糊的标准）。因此，人们担忧一些类型的黄箱和蓝箱扶持仅需做些轻微修改就可以变成绿箱扶持。

有人认为农业是“多功能”的：农业生产粮食，同时也有保护生物多样性和节约土地、确保国家粮食安全等功能。多功能农业的支持者认为这些非生产性效益应由国家支付（因为市场不会支付）。另外，因为有助于纠正市场失灵且不会鼓励过度生产，这些扶持不应受到 WTO 规则下支出限额的限制。然而，批评者说“多功能论”只是为传统扶持项目换个名字的策略而已。

5.8.2 渔业补贴

在食品行业中，鱼和鱼制品是贸易最多的商品。渔业对于许多发展中国家具有特别的经济重要性。不过，世界正面临着这一领域的可持续发展危机：据 FAO 的最新估计，全球超过 30% 的鱼类被过度捕捞，57% 的被充分捕捞，只有 13% 的全球鱼类（还）没有被充分捕捞。除了环境影响外，它还因为危及渔民生计而对经济和社会产生了负面影响。

渔业补贴（根据计算方法不同，每年在 150 亿到 340 亿美元之间）通过降低捕捞成本导致资源的过度利用或过度消费，加剧了问题的严重性：渔民和渔船过多，而鱼类资源过少。尽管大量采用的渔业补贴是为了扶持贫困的渔民，但它们长期内损害渔民生计的可持续性并产生不良的环境影响。此外，对于贸易而言，补贴会造成产能过剩，得到较多补贴的渔民将获得显著的竞争优势。

这些补贴的取消或改革可以促进绿色经济转型。事实上，渔业补贴的改革是贸易和可持续发展之间最有可能被解决的问题之一，从而为环境和发展创造一个直接的双赢局面。此外，这方面的成果也可能作为一个范例，为其他领域（如化石燃料补贴）取得进展奠定基础（见下文）。

削减渔业补贴意味着在初期那些出售其领海捕捞权的国家的相关收入会有损失。鉴于此，在改革任何形式的补贴之前需要进行彻底的影响分析，并在某些情况下采取一些迂回政策或过渡措施，以缓解改革的冲击。

WTO 多哈宣言承诺各成员国要“澄清和改进 WTO 对渔业补贴的规则”。2005 年香港部长级会议宣言明确提出：这些目标包括“禁止那些导致产能过剩和过度捕捞的渔业补贴。”值得注意的是，虽然产能过剩是一项传统的关于扭曲市场的贸易政策议题，但过度捕捞主要还是一个环境问题。这使得渔业补贴谈判成为 WTO 涉及环境有害补贴的第一次行动。这一成果要归功于一些国家组成的核心小组（称为“鱼之友”）。他们努力希望 WTO 改善相关规则。

在非政府组织和一些政府间组织的支持下，有关渔业补贴问题的 WTO 谈判取得了显著进步。2007 年，规则谈判的主席发表了一个以可持续性要求为核心的草案文本来规范渔业补贴。然而由于多哈回合进展缓慢，自从 2008 年以来，这个问题并没有得到积极的讨论。虽然 13 个志同道合的成员国联盟在巴厘岛发表了一份部长级声明，并表示将“不会引进新的导致过度捕捞或产能过剩的渔业补贴，也不会扩大或增强现有的补贴。同时，应在

WTO 和其他论坛内加快渔业补贴改革并提高透明度。”但是，2013 年 12 月巴厘岛部长级会议的前期讨论主要集中在贸易便利化和农业方面。渔业补贴改革最终仍有可能成为一个非常有潜力的重要领域：为 WTO 建立最佳实践范例，以证明其能够实现贸易、环境和发展的多赢目标。

5.8.3 能源补贴

有两种不同类型的能源补贴与绿色经济、贸易与环境的关系密切相关：化石燃料补贴和可再生能源的补贴。下面将分别对其进行讨论：

化石燃料补贴

化石燃料补贴对环境来说是灾难性的。尤其是压低价格的消费补贴鼓励使用化石燃料，造成了约三分之二的人为温室气体排放，而且还产生了其他负面后果。据国际能源署估计，到 2050 年，全面的化石燃料补贴改革将减少高达 18% 的全球温室气体排放。这一数字是为了避免危险的气候变化所需减排量（即到 2050 年，相对于 2000 年的水平减少 50% 至 85% 的减排）的约四分之一。此外，2012 年针对化石燃料的补贴比急需支持的可再生能源技术所获得的补贴高出五倍以上。这使后者更加难以与之竞争。

化石燃料补贴也是一个经济问题。这可能造成巨大的财政损失（特别是在全球油价飙升的情况下）。国家对化石燃料的补贴支出的比例有时超过教育、卫生、社会保障和基础设施的全部预算之和。有人认为，补贴消费者是国家社会福利的必要组成部分，可以保障穷人免受价格上涨的影响。但经验表明，大部分这种补贴定向性不好。因此，通常更多流向富人和中产阶级。那些更有针对性的社会福利措施（如直接支付或消费券）才是帮助穷人的一个更具成本效益（且污染少）的方式。

WTO 成员在保护环境方面最应该做的事情可能就是同意贸易规则应有助于减少或消除化石燃料补贴。在行业层面，WTO 解决补贴争议已有一些先例。如上所述，多哈授权承诺减少或消除渔业补贴，以努力消灭贸易和生产扭曲（也能够推动环境目标的实现）。

但渔业补贴的经验表明这样的工作并不容易：必须找到方法去包容那些认为补贴合理或必要的成员国。同时，目前还不清楚化石燃料补贴是否属于贸易法中的补贴。SCM 的定义要求：与其他措施相比，该措施应该是具体的，也就是说它应被给予特定的公司或行业，或某个特定公司或行业会得到

大部分的收益。化石燃料补贴并不是这样实施的。它们降低所有使用化石燃料或使用化石燃料电力的产品的生产成本，因此涵盖了非常广泛的行业。最终，无论是通过某个行业的努力（如渔业补贴谈判），还是第一步要求补贴的透明性以及更好的补贴报告机制（也有助于推动改革），真正的问题在于 WTO 内部是否有政治意愿来解决化石燃料补贴问题。如果这样的政治意愿存在的话，其它的问题都有可能被解决。

2009 年，G-20 和亚太经合组织（APEC）都承诺要逐步淘汰低效化石燃料补贴。但自那之后的进展却令人失望。到目前为止，这是本领域改革方面的唯一一次制度化努力，也是还在进行中的一项改革努力。

可再生能源补贴

政府补贴可再生能源有很多种方式，包括：

- 向使用可再生能源发电的公司支付优惠费率（上网电价（FIT））。
- 为可再生电力优先提供长期购电协议。
- 生产可再生能源（生产税减免）的税收抵免，或投资于可再生能源生产（投资税收抵免）的税收抵免，或资本加速折旧。
- 向可再生能源技术生产商提供低息贷款。
- 研究和开发补助。

虽然这些措施可能符合 SCM 中可诉性补贴的定义（见 3.4.7 节），但为了证明这些措施违反 WTO 法律，投诉方在诉诸争端解决机构之前，必须证明这些措施给它的生产商造成了伤害或它抵消了关税降低所带来的潜在收益。

在实施非歧视措施的情况下（如 FIT 和能源生产税收抵免），上述的情况不大可能会出现。这些措施鼓励了可再生能源技术的需求，能够使国内和国外的生产商都受益。在给予技术制造商贷款或研发补助的情况下，因为有利于特定（几乎都是国内）公司，上述情形就有可能发生。过去的几年里已出现了对类似措施的诉讼。但几乎所有国家都没有将其诉诸 WTO 来解决争端，而是采用了国家贸易救济措施。也就是说，SCM 允许各成员国通过 WTO 争端解决程序投诉某项补贴，也允许成员国在国家层面认定相关问题存在之后直接征收反补贴税（见 3.4.7 节）。当然，这些国家措施也必须遵守 SCM 规定（SCM 中详细说明了反补贴索赔如何发起、调查和处理）。一国的补贴调查通常还伴随着倾销（低于生产成本销售产品）调查。因此，相关调查也受相关 WTO 规则即反倾销协定的约束。

这些国家的贸易救济措施对环境有害吗？这是一个复杂的问题。从表面上看，允许提高关税使可再生能源技术的销售价格上升似乎不利于环境。套用经济学家的老话：对受补贴可再生能源产品进口涌入的最好回应是给出口国的大使馆写感谢信。许多评论家都认为，鉴于气候变化已经是一个非常严重的问题，应暂时冻结贸易救济法律以促进可再生能源的使用。但是个案的具体细节也很重要。即使在短期内能从补贴商品的低价中获益，但如果补贴造成创新、高效的企业破产，那么环境也可能最终受到损害。

除了国家的贸易救济措施，一些案例也已进入 WTO 争端解决机制。这些投诉都是与出口业绩和当地含量相关的补贴措施。投诉人不反对补贴本身（例如常见的 FIT），而是反对接受补贴的条件。因为这会明确改变了贸易和投资的流向（见 5.6 节的绿色产业政策）。在 FIT 案中，为证明补贴是有条件的因而应被禁止，首先必须证明 FIT 实际上是一种补贴（见专栏 3.12 的“加拿大可再生能源案”）。这一结果将为出口常规电力的国家投诉 FIT 打开一扇大门。因此，即使投诉人没有想要攻击类似 FIT 的纯粹的环保政策，但这些政策最终也可能会遭受连带损害。

5.9 生物燃料

生物燃料是贸易和绿色经济关系复杂性的一个典型案例研究。它们是运输燃料，大多由主要农产品生产，包括玉米、甘蔗、菜子油、大豆油或棕榈油。有两种主要类型的生物燃料：第一类是乙醇，大多是由玉米、甘蔗、甜菜或小麦制成；第二类是生物柴油，主要由植物油制成，包括油菜籽（菜籽油）、棕榈和大豆。它们分别可以替代汽油和柴油。它们不需要改性或只需相对较少改性，就可以在现有交通工具的引擎中使用。

生物燃料的贸易量很大。2013 年，全球生物燃料市场估计为 978 亿美元。欧盟是生物柴油的主要进口国，而印尼和阿根廷是主要出口国。美国和巴西是乙醇的主要消费国，而巴西已连续多年是乙醇的出口大国。美国历来是乙醇的主要进口国，但现在也成为出口国。其他几个国家，包括中国、泰国、澳大利亚、加拿大和马来西亚，也是生物燃料的主要生产者和消费者。

相比汽油和柴油而言，生物燃料是作为化石燃料替代品的一类气候友好的燃料（其二氧化碳的排放量较低）。交通运输产生的温室气体占人为温室气体排放量的 13%。生物燃料还有助于农村发展。它们为农业生产提供了

重要的市场(2012年,超过40%的美国玉米产量用于生物燃料,占全球产量的大约15%的。如果它们是在国内生产和消费,还可以通过降低化石燃料进口而确保能源安全。

生物燃料与它们所替代的化石燃料在成本上比并没有竞争优势。但由于它所带来的种种好处,主要消费市场都大力支持其发展。早期支持主要表现为给予研发经费,后来成为税收减免或抵免。现在,大部分支持都以强制混合为主。欧盟和美国都已经立法强制常规燃料的销售商加入一定最低数量的生物燃料(分别称为可再生燃料指令和可再生燃料标准)。根据国际能源署的保守估计,对生物燃料的补助总额在2012年为190亿美元(其中大部分都采用这种强制加入的方式)。目前还不清楚这些强制措施是否符合WTO中关于补贴的定义。

但是,大多数这样的扶持很难得到外国生产商的认同(有些人认为这些政策是为了促进国内农村的发展)。2011年,美国制定了一项针对进口乙醇的惩罚性关税,其目的是抵消巴西国内税收抵免的影响。该政策有效地将巴西赶出了美国市场。阿根廷和印尼指控欧盟使用反倾销措施,不公平地阻止了他们的生物柴油进入市场。截至本文写作时,相关争论还在进行(DS473; DS480)。另外,西班牙(欧盟主要的生物燃料消费国)在实施欧盟可再生燃料指令时,规定只有使用来自西班牙或其他欧盟成员国的生物燃料才被认为是履行了相关义务。

在WTO中,阿根廷还指责欧盟执行了不公平的扶持机制及有关生物柴油的强制措施,从而有利于其国内生产者(DS459)。已发布的法规将可持续生物燃料定义为与传统燃料不同、能够带来一定温室气体减排量的燃料,以及那些生产过程没有危害环境(危害环境包括在生物多样性丰富的地区开垦土地或在受保护的区域进行种植)的燃料。有趣的是,直到2014年中,一直没有人挑战这样的想法:即欧盟根据原料如何生产实施了区别对待(一个典型的PPM)。相反,各国指责的焦点是这样区别对待的制度受到了不公平的操纵。

从环保的角度来看,生物燃料如何生产至关重要。最近,大量研究质疑生物燃料在其整个生命周期内是否对环境的好处。在相关分析中,对于巴西产乙醇对环境的贡献,通常没有任何异议。但美国以玉米为原料生产的乙醇则不然,如果炼油厂使用了燃煤原料,那么它被质疑实际上会比传统燃料具

有更高的碳足迹。如果这是真的，那么从环境和贸易的角度来看，美国对巴西进口贸易的限制是个糟糕的政策。其他研究也表明，为种植棕榈而清理茂密森林或排干泥炭沼泽所造成的温室气体排放量其实和长期生产和使用生物柴油所带来的温室气体减排量差不多。这就是欧盟制定生物燃料可持续性评估准则的理由。根据 GATT 第 20 条的环境例外条款或者 TBT 中追求正当目标的可能性，这将为 WTO 中反对相关限制措施的辩论提供基础。

即使是可持续生产的生物燃料也可能会间接破坏环境。在没有生物燃料相关需求之前，原料会作为大宗农产品（如油和糖）进行栽培和销售。如果相关需求将这些农产品的用途转移至生产生物燃料，新的土地必须被开垦出来以满足原来对农产品的需求。从动态角度看，这被称为间接土地利用变化（ILUC）。有研究表明，当 ILUC 涉及边际土地时，其对气候的影响显然是负面的，从而会抵消生物燃料带来的温室气体缓解效益。鉴于 ILUC 的负面影响会大于生产过程和终端使用的积极影响，为实现强制混合要求的目标，有必要证明生物燃料的可持续性。因为针对复杂的全球农产品市场建立相关因果关系在方法学上有极大困难，所以是否在生物燃料的生命周期分析（LCA）中包含 ILUC 目前仍存在相当大的争议。

也有人批评生物燃料对粮食安全产生了负面影响。特别是对于粮食净进口国来说尤其如此。据估计，美国对乙醇生产的扶持提高了玉米价格，以至于在 2006 至 2011 年间使墨西哥消费者多花费了 15 亿美元，并加剧了全球粮食价格的上涨。这使数以百万计的人难以维持根本的生存需求。以农业和林业残余物作为原料的下一代生物燃料或许不会存在这个问题，但预计在短期内不具有商业可行性。

生物燃料为绿色经济转型提供了一个生动的案例。它们似乎能降低人类对环境的影响，同时又给予许多国家（通常是发展中国家）经济发展的希望。但一些对生物燃料的扶持政策（包括贸易限制措施），可能对全球减贫和环保工作产生没有预料到的负面影响。说到底，生物燃料是一个重要的商业领域。所以并不奇怪，它们与经济中的其他非绿色行业一样面临着类似的挑战。

5.10 可持续政府采购

政府采购是政府对货物和服务（包括一切东西，从办公用品到喷气式战斗机再到咨询顾问）的购买。可持续的政府采购（也称可持续公共采购）通

常涉及将环境和社会标准加入到政府招标或评价销售方的评分标准之中。例如，政府可能要求投标者供应纸，但规定它只购买再生纸。而有些国家政府对具有更好环境特性的商品和服务支付更高的价格。

可持续的公共采购具有巨大的潜力去实现环境效益。“绿色”公司所面临的长期难题之一是如何找到那些最初的购买者来支持他们初期的努力，特别是当他们想努力进入新的市场并通过扩大销量以提高效率时（这将使他们降价多销以达到良性循环）。即便对于成熟的生产商，政府也能够为其产品和服务提供一个强大而有保障的市场，从而支持其发展。

政府采购的潜在影响是显著。平均而言，政府在采购方面的预算是其总支出的 45% 到 65%。在 OECD 国家，采购占 GDP 的 13% 至 17%。许多发展中国家的比例还要更高（特别是如果国有企业的采购被纳入计算的话）。即使政府采购支出的一小部分用于可持续采购，也将产生相当大的影响。

对于一些成员国而言，政府采购要受到 WTO 规则的约束。在公共采购中，这些规则是否对优先选择绿色商品造成障碍？简单的答案似乎是否定的。

上述规则出现在政府采购协议（GPA）中。它是一个诸边协议，这意味着并非所有的 WTO 成员国都是缔约方（在 WTO 法律体系内还有其他 4 个这样的协议）。不像其他一些诸边协议（如信息技术协议），GPA 并不要求缔约方将其特许权扩展到所有的 WTO 成员，而只是给予那些加入该协议的成员国（当然，在实践中，像招标透明度这样的义务会有利于所有国家的潜在销售商）。截至 2014 年 2 月，GPA 有 42 个成员国（包括欧盟、美国和日本）和 27 个观察员国，其中有 10 个国家（包括中国）正在进行加入协议的谈判。

该协议主要关注的是确保招标过程（包括中标决定）公平和透明地进行。它说明了各方应该如何规范起草招标文件、招标过程中和最终选定时如何区别对待供应商（即不得基于国籍），以及供应商如何复查选择过程。原来的 GPA 于 1981 年生效（在乌拉圭回合达成结果之前）。2012 年，有关该协议的议定书（还未得到全体成员批准）实质性推进了其实施。

5.11 环境产品和服务

环境产品和服务（EGS）的贸易自由化曾多次被强调为实现环境、发展和贸易三赢目标的重要机会，并被认为能在推动绿色经济转型方面做出重要贡献。

WTO 还没有定义 EGS。经合组织将它定义为“能够测量、预防、限制、减少或纠正水、空气、土壤的环境破坏以及浪费噪音和生态系统问题的商品和服务。”例子包括经过认证的农产品(包括有机农产品、水产养殖和木材),可再生能源产品(例如太阳能光伏电池和风力发电机部件),跨境提供类似的风能和太阳能技术安装和维护服务,清理空气、土壤和水污染的环境保护或环境整治产品,可再生的自然资源(包括可持续的生物燃料和生物质),等等。

根据定义,EGS 的推广使用应对健康和环境的可持续性产生积极影响。EGS 的贸易自由化也可以促进知识和专业技能向发展中国家转移并增加绿色产业的就业。据估计,2010 年全球有超过 350 万人直接或间接地从事可再生能源领域的工作。这些行业的贸易自由化可能支持就业的进一步增长。据估计,到 2030 年将有 1200 万人在生物燃料领域工作,太阳能光伏行业将雇佣 210 万人,而风电行业将达到 630 万人。

EGS 贸易具有很大的增长潜力。从 2001 年到 2007 年,环境产品出口额增加了一倍以上,年平均增长率为 11%。超过 90% 的南南 EGS 贸易额(即发展中国家之间的贸易)来自亚洲发展中国家,主要是中国。

鉴于 EGS 的重要性日益增长,同时贸易领域也希望贸易政策更好的支持环保目标,如何减少或消除关税和非关税壁垒以实现本领域的贸易自由化,这已成为一个重要的国内和国际热门话题。多哈谈判授权包含了减少或酌情消除 EGS 贸易的关税和非关税壁垒的承诺(见 5.1 节)。其他组织(如 APEC)的倡议,也瞄准了同一个目标。(见下文)

值得强调的是,环境产品和环境服务的贸易自由化是相辅相成的。例如,太阳能或风能组件还需要安装和维护服务,环境恢复服务也必须使用修复技术。

5.11.1 环境产品的贸易自由化

在 WTO 多边贸易体制内以及在区域层面,环境产品贸易自由化的倡议和为其提供更好市场准入的谈判都在积极开展。

在多边层面上,WTO 成员在多哈回合谈判中承诺降低或消除 EGS 贸易的关税和非关税壁垒,但并没有关于自由化程度的协议。更重要的是,虽然 WTO 非农产品市场准入谈判小组和 CTE 中已经经过多年争论,提出了几个不同的候选产品名单,但是各成员一直未能就环境产品的定义达成一致意见。

在区域层面,2012 年,APEC 达成协议,规定到 2015 年将 54 个环境产

品的关税降至 5% 或以下。在 APEC 清单上的产品中，APEC 成员国的出口占全球出口总额的 70%。这样的出口能力是 APEC 谈判成功的重要催化剂。另外，它的初始目标范围也相对较小（只包括关税壁垒，只包含产品，而且只包括种类有限的产品）。

部分由于受到 APEC 进展的刺激，另外由于在多哈回合谈判的僵局中受挫，2014 年 1 月，14 个 WTO 成员（包括中国、欧盟和美国）发起了一个倡议：在达沃斯世界经济论坛的场合发起倡议，积极谈判以减少环境产品的关税壁垒。同意该倡议的成员将以 APEC 产品清单为基础进行谈判，并期待比已取得进展更进一步，推动建立一个更广泛的，用于解决非关税壁垒、服务等议题的议程。

OECD 创建了一个囊括约 200 个环境产品的清单。该清单主要用于研究目的，旨在探明环境产品可能的最大范围。但清单不是定义，而定义有助于谈判。经常被国际组织和政策制定者讨论以作为环保产品备选的至少有 3 类，所有相关产品都可以在“APEC+OECD”的列表中找到：

1. 用于环境修复和清理（例如溢油整治设备）或在工业流程中预防环境破坏的产品（例如空气污染控制、废弃物管理、节约能源），或用于环境监测和分析的设备。

2. 使用过程中比传统技术和产品更环境友好的技术和产品。这包括消费品（如电动汽车和 LED 灯），以及生产资料（如风力发电机和清洁燃煤技术，两者都是采用相对洁净的方式发电）。

3. 使用环境友好方式生产的产品，如有机农产品和再生纸。

但前进的道路上还有三大挑战。关于上述货物中的第一类，其中一些可以被认为是一种环境产品，但它们同时也有其他用途。例如，恒温器是节约热量 / 能量的必备产品，因此可能被认为是一种环境产品。但它也有与环境管理无关的用途。许多这样“双重用途”商品并不总是用于环保用途。

第二类产品有一个两种商品比较的问题，即哪一个产品在环境指标上性能更好。我们很容易发现电动汽车与传统汽车大不相同，值得给予特殊对待。但是如果原则是奖励那些性能更好的商品，我们的边界在哪里？高效的常规汽油车是环境产品吗？它的性能的确比“油老虎”更好。特别是，由于缺乏环境产品的基本定义，随着技术的进步，需要 WTO 不断制订并持续更新环境标准以决定哪些产品被清单除名、哪些新产品应被列入清单（实际上是为

环境产品制定“动态列表”)。对这一任务, WTO 既没有兴趣, 也缺乏相关职责和专业知识。

第三类产品, 特别是在有机农产品领域, 有很大可能会造福发展中国家的出口商。这对于那些几乎没有技术和资金的能力或缺乏相关制造基地的发展中经济体是可能的。但是, 这种类型环境产品贸易自由化的一些主要受益者也是那些坚决反对基于 PPM 实施区别对待的国家。因为他们担心这会被不公平地使用来阻止其出口。此外, 在国际贸易中使用的关税分类系统并没有区分货物是否采用环境无害方式生产这一类别。因此, 很难对这些商品承诺降低关税。目前还没有国家能解决这些难题。

5.11.2 环境服务贸易的多边自由化

多哈授权第 31 (iii) 段启动了有关环境服务的 WTO 谈判。服务贸易理事会特别会议中的谈判更多地关注自由化的程度和承诺的性质, 而不是定义问题。另外, 随着市场发展, 也对更新环境服务现有分类方法进行了讨论和辩论。

根据联合国中央产品分类 (CPC) 体系, WTO 成员国使用服务行业分类清单对现有各种服务实施承诺。当然, 只要确保有承诺的行业不互相重叠, 成员也可以使用它认为合适的分类体系。在 CPC 分类体系中, 环境服务包括“污水处理服务、垃圾处理服务、卫生和类似服务及其他环境服务。”有人建议细化关键环境服务的区分, 在 CPC 分类中引入具体的子行业。这些建议都还没有被正式采纳。其他一些服务行业 (如建筑、能源、旅游等) 中也存在与环境有关的活动。有人提议, 应当将相关行业中具有特定环境用途的内容作为一揽子环境服务贸易自由化的一部分。

与环境相关的两种类型的服务最终可能会收益于这些探讨。不过, 迄今为止还一直没有明确的建议文本去提出相关承诺。典型的例子是生态旅游服务: 即为游客提供最低环境影响并承担社会责任的旅游体验的相关酒店和旅游设施。这类服务通常被归为“旅游服务”而不列入核心环境服务清单。然而, 从更广的角度看, 它可以作为一揽子环境服务自由化的组成部分。出口旅游服务对许多发展中国家十分重要, 在一些国家, 旅游收入是出口商品贸易收入的数倍。生态旅游则是旅游业中一个虽然份额小但增长很快的细分子行业。

如果管理得当,旅游可以通过负责任的资源管理产生积极的环境贡献,也能满足和尊重特定群体的社会需求和价值。从国家政策的角度来看,关键在于是否能对旅游行业做出自由化承诺,以促进旅游特别是生态旅游的蓬勃发展。问题在于由于没有区分生态旅游业与普通旅游的分类方法,所以很难具体承诺生态旅游服务的贸易自由化。更根本的问题是,要权衡外国所有权的弊端与允许外国旅游经营者提供服务的环境效益。旅游业中的外资旅游开发项目因只提供少数非技术性工作并将利润汇出境外而臭名昭著。如果能从旅游业中区分出来的话,生态旅游可能会有所不同。生态旅游能够给当地带来收益。当然,有关自由化的成本和收益的最终评判应当基于具体国情具体分析。

在可再生能源领域,太阳能光伏发电在创造服务领域就业机会方面尤其被看好。太阳能价值链中的绝大多数就业岗位都是在系统设计和集成、安装、施工、销售及维护等下游阶段所创造的。而所有这一切都必须在国内实施。因此,拥有充足太阳辐射而没有国内制造能力的国家也有很多就业机会。在发展中国家,小型太阳能光伏系统相关的工作对就业水平也有显著影响。与生态旅游不同,可再生能源行业能够指定哪些服务可以自由化。该行业与生态旅游在其它许多重要方面也很不同。同其他许多服务一样,可再生能源服务是一个让经济活动蓬勃发展的必要因素。如果安装、融资、维护和系统集成服务不是世界级的,可再生能源技术的推广(无论是在本地生产或是进口)就会受到影响。决策者当然需要平衡相关贸易自由化的成本和收益。但这种情况下,对收益的评价相比生态旅游要更为直观一些。

5.12 投资

绿色经济是实现可持续发展的工具。绿色经济侧重于调动投资来保护和重建自然资源,并创造环境、社会和经济效益。投资绿色经济是指将私人和公共的投资从“棕色行业”转移到更可持续的、面向未来的基础设施、清洁技术、自然资本和人类发展。例如,保护和可持续利用生态系统功能的投资,或者将化石燃料补贴转移到投资于清洁能源技术创新。目前,化石燃料的补贴比所有对清洁能源的补贴高出五倍以上。

投资是绿色经济转型的中心问题。投资可以通过选择某种类型的基础设施、促进特定生产方式或技术的发展,塑造未来的经济。这将锁定某些技术

的发展并将其他技术排除在外。

绿色投资可能产生多种好处：更加绿色的收入增长和就业机会增加；获得更多的清洁水源和清洁能源；绿色产品和绿色服务的贸易增加；碳排放和废弃物的减少；以及保护生物多样性、生态系统和森林等等。

UNEP 的绿色经济报告中指出：如果将每年全球 GDP 的 2% 投入到“绿化”十大重点行业中去，将在中长期内带来比“褐色经济”更高的增长率，并产生更多更显著的环境效益和社会效益。

因此，推动正确类型的投资对可持续发展和绿色经济转型至关重要。这会从根本上改变我们生产、分配和处置产品的方式。在所有国家，国外直接投资（FDI）都扮演着重要角色。对那些国内资本稀缺的大多数发展中国家来说尤其如是。

并非所有的投资都能导致可持续发展，特别是在国内投资管理机制相对不完善的情况下。被人们称作“土地掠夺”的案例就是这个问题一个生动的例证。2008 年粮食价格暴涨以来，外商对农业生产用地的投资一直在增长。在非洲，外国农业投资者在过去十年中购买和租赁的土地面积与肯尼亚的国土大小相当。这方面的投资具有很大的发展潜力：由于大多数发展中国家都缺乏投资资金，在过去的几十年里，对农业的投资严重不足。然而，负责管理这些事务的相关机制（不论是合同谈判能力，还是现有土地权属，以及监督和执行）常常会产生不利于可持续发展的结果。在某些最坏的情况下，人们被迫离开他们传统耕作的土地，仅获得很少的补偿或根本没有补偿。而投资者优先获得用水权，得到不受国家监管的长期承诺，生产的目的是为了出口，很少有助于本地经济发展或当地粮食安全。

从可持续发展的角度看，投资的法律制度也很重要。国际投资协定（在下文中将进行更深入的讨论）的某些内容可能会削弱政府在相关领域（如公共健康和环境）公共利益方面制订和执行规制的的能力。

在多层层面上，两个 WTO 协定包含有关投资的规定。但是它们在范围和保护内容上都不是很全面。GATS 为在东道国作为服务提供者建立业务场所的外国投资者提供了一些基本权利。TRIMs 协定禁止国家对外国投资者的设立和运营规定必须满足的要求。这些“业绩要求”包括限制投资者进口、要求他们从当地供应商采购，或者要求产品出口达到一定比例。

从广义上讲，在全球层面对外国直接投资（FDI）的管理并非 WTO 职

责。虽然投资是多哈授权的一部分(见 6.1 节),但是大多数 WTO 成员国在 2003 年坎昆部长级会议上反对开启投资谈判。OECD 最初希望通过谈判达成多边投资协定的努力也以失败告终。短期内,产生一个多边投资协议的前景十分渺茫。

很大程度上,投资是由许多分散的国际投资协定来管理的。许多这样的协议都是具有专门目的的双边投资协定(BIT)。全世界有 2500 多个这样的协定。另外一些则是范围更广的含有投资条款的自由贸易协定。很大一部分投资也由政府 and 特定公司之间的合同来管理。后者通常涵盖相关行业(如采矿(如上所述)和农业)规模较大的外商投资。这些行业往往也有专门国家法律法规在更广的范围内规范投资行为。

BIT 和贸易协定中的投资条款,目的都是为外国投资者提供权利和保护。常见的投资保护协定包括以下内容:

- 投资者汇出投资回报和利润的权利。
- 非歧视待遇的保证(国民待遇和最惠国待遇)。
- 国有化、征用和间接征用时的补偿。
- 公平与公正待遇的某些最低标准。
- 在条约纠纷案中,外国投资者有权直接要求东道国接受有约束力的仲裁(投资者与国家的争端解决)。

仲裁(投资者与国家的争端解决)。

相关条约通常覆盖许多类型的投资(包括外国直接投资、投资组合和不同形式的债务)。这对绿色经济的转型具有重要意义。

只有极少数的投资协定包含环境条款。例如,在序言中强调可持续发展 and 环境的价值,或者类似于 WTO 中 GATT 第 20 条的一般例外条款。一个明显的趋势是新的协定都会包含这些特征。不过,我们所了解到的案例中还没有一个曾引用过这些条款。希望原因是在于这些条款有助于在争端升级前解决争端。

投资者会援引投资协定挑战某些领域对公共利益的管理(如废物管理、土地利用规划、污染物或有害物质的管制等领域)。这方面的争端目前正快速增长。截至本文写作时,45 个这样的纠纷正在等待裁决。从绿色经济的角度来看,最令人担忧的是这些争论认为在这些领域的政府调控已构成(间接)征用。因此,投资者应该获得应有的赔偿。政策制定者因此会弱化那些

必要但“有风险”的管理，这可能导致“消极监管”。其他规定也可能遇到麻烦。例如，对公平公正待遇的要求有时被理解为：投资者不能接受不可预期的监管政策改变。这可能意味着，如果政府决定加强环境或社会要求，而相关要求可能损害投资者的利润，那么它必须给投资者提供补偿。另外，对最惠国（MFN）的条款理解有时允许投资者从东道国与第三国签署的任何BIT中挑选出一些法律条文，并将其导入争端。这意味着，只是改变与某些国家的投资协定是无法解决上述问题的。如果在未修改的双边投资协定中给投资者提供了更优惠的待遇，那么其他投资者就有可能要求“引入”相关条款。

最后，关键问题之一是这样的解读是不可预测的。每个仲裁庭都是临时建立的：虽然他们可能采纳以前的判例，但它们却没有义务必须这样做。在判决中，经常会对同样的规定出现截然不同的解释。

投资合同还可能有其他给可持续发展带来问题的条款。许多投资合同含有所谓的“稳定条款”。这些条款承诺投资者：在整个投资期内（有时规定的时长是99年），政府的法规不会改变投资环境并对投资产生不利影响。例如，如果政府决定在这段时间内加强环保标准，新的法规将不适用于该笔投资。或者，政府必须给投资者支付补偿。这对那些希望通过监管、财政改革和激励等措施来实现绿色经济转型的发展中国家来说，最令人担心。

在过去十年中，BIT和贸易协定的投资条款造成的投资者与国家间的争端不断增加。2000年时，这样的争端有50个。而到2013年底，这个数字激增到超过560个。如果所依据的法律不是那么有争议并且过程更为正当，那这将不是一件坏事。然而，审理裁决不公开过去是，而且在很大程度上仍将是诉讼过程的常态。另外，没有上诉机制，而且仲裁庭成员总是来自范围很小的律师圈子（他们也在其他案件中担任法律顾问）。毫无疑问，为促进所需投资的流动，东道国当局保护投资者免受恶劣待遇是非常重要也非常必要的。但目前尚不清楚的是：按照目前的情况，国际投资协定是否是推动投资的正确工具。另外，我们也不清楚，在审查大量的政府政策和措施时，授权特设仲裁庭能否很好平衡投资者的权利与更广大的公众福利。

一些国家以及联合国贸易法国际中心（重要的投资仲裁论坛之一）已在努力采取行动以确保更加开放的争端解决程序。几个较新的条约和国家样本条约也已经采取了一些措施来建设性地澄清相关义务。例如，他们声明：公共利益方面（例如保护环境、公众健康和公共安全）非歧视性的监管一般不应被

视为征用，或在某些情况下永远不被视为征用。但大部分条约仍然没有采用这样的解释。或者即使给予了一些澄清，但仍没有解决那些困扰国际投资监管的更广泛的制度性 / 程序性问题。

最后，如果能有多边投资监管机制出现，那将是一个可喜的进步。这样的做法将克服需要逐个修改现有数千个条约的困难。而且也能解决最惠国待遇条款可能“引入”未修改条约中不必要的内容的问题。另外，通过建立固定的仲裁员名单和类似目前贸易法领域中的上诉结构，多边投资机制可能形成某种协调一致的判例法。从绿色经济和可持续发展的角度来说，所有这些变化都是值得欢迎的。这是因为：面对碎片化的、不可预测的制度，这样的改变能够将环境和社会福利政策现在遇到的风险降到最低。

推荐阅读

工艺和生产方法

Charnovitz, S. (2002). The law of environmental “PPMs” in the WTO: Debunking the myth of illegality. *Yale Journal of International Law*, 27(1), 59–110.

Conrad, C.R. (2014). *Processes and production methods (PPMs) in WTO Law: Interfacing trade and social goals*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

环保措施、竞争力和泄漏

Branger, F. & Quirion, P. (2014). Climate policy and the “carbon haven” effect. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5(1), 53–71.

Cosbey, A., Droege, S., Fischer, C., Reinaud, J., Stephenson, J., Weischer, L., & Wooders, P. (2012). *A guide for the concerned: Guidance on the elaboration and implementation of border carbon adjustment (ENTWINED Policy Brief no. 3)*. www.iisd.org/publications/guide-concerned-guidance-elaboration-and-implementation-border-carbon-adjustment

自愿性可持续标准

Potts, J., Lynch, M., Wilkings, A., Huppé, G., Cunningham, M., & Voora, V. (2014). *The state of sustainability initiatives review 2014*. www.iisd.org/pdf/2014/ssi_2014.pdf

UNFSS. (2013). *Voluntary sustainability standards – Today’s landscape of issues and initiatives to achieve public policy objectives (flagship report)*. http://unfss.files.wordpress.com/2012/05/unfss-report-issues-1_draft_lores.pdf

WTO 和多边环境协定 (MEA)

WTO. (2004). *The relationship between MEAs and the WTO*. In *Trade and Environment at the WTO* (pp. 35–43). www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_wto2004_e.pdf

WWF. (2002). *Multilateral agreements in the WTO: Negotiations under para 31(1) of the Doha Ministerial Declaration*. www.panda.org/downloads/policy/

measwto.pdf 知识产权

ICTSD/UNCTAD. (2005). *Resource book on TRIPS and sustainable development*. www.iprsonline.org/unctadictsd/ResourceBookIndex.htm

Lee, B., Iliev, I., & Preston, F. (2009). Who owns our low-carbon future? Intellectual property and energy technologies. www.chathamhouse.org/publications/papers/view/109124

The South Centre. (n.d). IP negotiations monitor (various journal articles). www.southcentre.int/category/issues/intellectual-property-and-innovation/

WIPO. (n.d). Intellectual property and traditional knowledge. www.wipo.int/freepublications/en/tk/920/wipo_pub_920.pdf

绿色产业政策

Bahar, H., Egeland, J., & Steenblik, R. (2013). Domestic incentive measures for renewable energy with possible trade implications (OECD Trade and Environment Working Papers no. 2013/01). www.oecd-ilibrary.org/trade/domestic-incentive-measures-for-renewable-energy-with-possible-trade-implications_5k44srksr6f-en

Cosbey, A. (2013). Green industrial policy and the world trading system (IISD ENTWINED Issue Brief no. 17). www.iisd.org/publications/green-industrial-policy-and-world-trading-system

Pegels, A. (Ed.). (2014). Green industrial policy in emerging countries. New York, NY: Routledge.

Wu, M., & Salzman, J. (2014). The next generation of trade and environment conflicts: The rise of green industrial policy. *Northwestern University Law Review* 108, 401–474.

农业和转基因生物 GMOs

Hoffmann, U. (Ed.). (2013). Trade and environment review 2013. Wake up before it is too late: Make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate. <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=666>

Pavoni, R. (2013). The Nagoya Protocol and WTO law. In E. Morgera, M. Buck & E. Tsioumani (Eds.), *The 2010 Nagoya Protocol on Access and Benefit-Sharing in perspective: Implications for international law and implementation challenges* (pp. 185–216). Netherlands: Martinus Nijhoff.

Winham, G.R. (2009). The GMO panel: Applications of WTO law to trade in agricultural biotech products. *European Integration*, 31(3), 409–429.

补贴

Ghosh, A., & Gangania, H. (2012). *Governing clean energy subsidies: What, why, and how legal?* Geneva, Switzerland: International Centre for Trade and Sustainable Development.

Howse, R. (2010). *Climate change mitigation subsidies and the WTO legal framework: A policy analysis.* Winnipeg, Canada: IISD.

Lang, K., Wooders, P., & Kulovesi, K. (2010). *Increasing the momentum of fossil-fuel subsidy reform: A roadmap for international cooperation.* www.iisd.org/publications/increasing-momentum-fossil-fuel-subsidy-reform-roadmap-international-cooperation

OECD. (2013). *Inventory of estimated budgetary support and tax expenditures for fossil fuels 2013.* Paris: Author.

UNEP. (2008). *Reforming Energy Subsidies. Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda.* http://www.unep.org/pdf/PressReleases/Reforming_Energy_Subsidies2.pdf

Von Moltke, A. (ed). (2010). *Fisheries Subsidies, Sustainable Development and the WTO.* London, Washington DC: Earthscan.

生物燃料

Al-Riffai, P., Dimaranan, B., & Laborde, D. (2010). *Global trade and environmental impact study of the EU biofuels mandate (final draft report prepared by IFPRI for the European Commission).* www.ifpri.org/publication/global-trade-and-environmental-impact-study-eu-biofuels-mandate

IISD Global Subsidies Initiative. *Biofuels – At what cost? (series of country case studies).* www.iisd.org/gsi/biofuel-subsidies/biofuels-what-cost

Wise, T.A. (2012). *The cost to Mexico of U.S. corn ethanol expansion (Working Paper no. 12-01).* Global Environment and Development Institute: Tufts University.

可持续政府采购

IISD. (2012). *Procurement, innovation, and green growth: The story continues...* www.iisd.org/publications/procurement-innovation-and-green-growth-story-continues.

Renda, A., Pelkmans, J., Egenhofer, C., Schrefler, L., Luchetta, G., Selçuk, C.,

Ballesteros, J., & Zirnhelt, A.-C. (2012). The uptake of green public procurement in the EU27 (study submitted to the European Commission). <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf>

环境产品和服务

Cosbey, A., Ponte, S., Aguilar, S., & Ashton, M. (2010). Environmental goods and services negotiations at the WTO: Lessons from multilateral environmental agreements and ecolabels for breaking the impasse. Winnipeg, Canada: IISD.

Sugathan, M. (2013). List of environmental goods: An overview. International Centre for Trade and Sustainable Development. www.ictsd.org/themes/environment/research/list-of-environmental-goods-an-overview

UNEP. (2014). Measuring the Environmental Goods and Services Sector: Issues and Challenges. <http://www.unep.org/greeneconomy/portals/88/documents/WorkingPaperEGSSWorkshop.pdf>

UNEP. (2014). South-South trade in renewable energy: A trade flow analysis of selected environmental goods. Geneva, Switzerland: Author. http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/Report/South-South%20Trade_LOW-%20RES_20june.pdf

投资

Bernasconi-Osterwalder, N., Cosbey, A., Johnson, L., & Vis-Dunbar, D. (2011). Investment treaties and why they matter to sustainable development: Questions and answers. www.iisd.org/publications/investment-treaties-and-why-they-matter-sustainable-development-questions-and-answers

Mann, H., von Moltke, K., Cosbey, A., & Peterson, L.E. (2005). IISD model international agreement on investment for sustainable development – Negotiators' handbook. www.iisd.org/publications/iisd-model-international-agreement-investment-sustainable-development-negotiators

UNCTAD. (2012). Investment policy framework for sustainable development. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2012d5_en.pdf

6. 区域和双边贸易协定

如上所述,区域贸易协定(RTA)和双边贸易协定的数量正在成倍增加。本书第二版提及,截至2003年,通报WTO的相关协议有273个。这是WTO成立过程中收到的通报数量的两倍多。十年后,到2013年其数量又增加了一倍多。

针对环境和可持续发展议题,各个区域贸易安排(RTA)的做法有很大差异:从没有直接包括任何环境问题的狭窄的经济协议,到包括经济、环境和发展合作议题的广泛协议。由于其庞大的数量、多样的范围和目标,并且能够在大规模的谈判中去探讨还不能达成共识的议题,RTA成为了一个有趣的“实验室”,为这些问题的解决提供不同的方法。

但是,并不是所有的区域和双边方法都比多边方法完善。第5.12节强调了大多数双边和区域协定中投资条款存在的问题。而第5.5节则警告这些协议可能不利于WTO在TRIPs和可持续发展相关谈判上取得进展。虽然它不是一个必然的结果,但可持续发展仍对此问题十分关注:双边和地区层面上的谈判往往可能限制国家制定支持环境和可持续发展目标的政策。

对于贸易规则多边体系与区域和双边贸易协定快速增长间关系的讨论更为广泛。一些分析人士认为,“跑步进入地区主义”正在伤害发展中国家。它削弱了发展中国家拥有更强谈判能力的多边体制的作用。其他人则认为,区域和双边层面自由化的发展只会有利于多边层面推进自由化的努力。

对区域和双边协定进行全面梳理超出了本书的范围。下一节将审视这些协议解决贸易和绿色经济关系相关做法中的关键要素。

6.1 区域和双边贸易协定中的环境条款

不是所有的区域贸易协定都考虑到了环境问题。事实上,将环境条款纳入贸易协定的趋势是新近才出现的。具有环保条款的贸易协定的数量仍相对较少。把环保条款纳入协定的程度也有很大差别。而这主要取决于各成员方以及协议的性质和范围。不仅加拿大、欧盟、新西兰和美国一直积极将环境议题纳入他们的贸易协定,一些“南南”贸易协定也纳入了环境议题。这方面一个著名的例子是,智利在与发达国家和发展中国家签署的大多数贸易协定都纳入了环境条款。不过,把环境条款列入贸易协定的需求并非理所当然,有些

国家并不想这样做。

把环境条款纳入贸易协定是一个保持政策一致性的做法。这样能够促进可持续发展,确保各国家不会降低环境标准以获取贸易和投资优势。一些国家认为,在实现环境目标方面,区域贸易协定是比多边环境协定(MEA)更快更有效的方式。有些国家(包括美国和欧盟)规定了具体的国内义务,以确保贸易和环境政策的互相支持,并保证经济和环境方面的考虑被纳入贸易政策。在贸易协定中纳入环境和可持续发展议题的最简单办法是在协定的序言将之确认为协定的目标。与条约中的执行条款相比,序言内容不具有同等法律效力。但是,它可以指导当事方和争端解决机构解释条约内容。例如,作为转折点的“美国虾案”的裁决结果就受到了WTO协定序言中可持续发展部分的影响(见3.3节和专栏3.3)。

越来越多区域贸易协定的主体中包含了环境保护的实质性条款。这样的条款比序言中的表述更有法律效力,因为这规定了对成员方具有法律约束力的义务。环保例外条款也是区域贸易协定中实质性环境规定的常见类别。也有一些贸易协定明确指出,如果两个协议间出现冲突,优先使用多边环境协定(MEA)。另外,最近签署的一些贸易协定中加入了涉及一系列具体环境问题的规定,以反映了相关各方的特定利益和关切。下面将详细讨论区域贸易协定中不同类别的环境规定。

6.1.1 环境例外条款的规定

第3.4.2节描述了GATT第20条的内容。该条款详述了对条约其余部分规定义务的公共政策例外,其中包括有关环保措施的两个例外情形。大多数区域和双边贸易协定都在商品和服务贸易相关规定中纳入了类似的例外条款。在大多数协议中,这些条款都是参照GATT的第20条和GATS的第14条制订的。有时,他们还直接将这文本纳入协议当中(例如,欧盟和韩国之间的贸易协定中就采用了GATT第20条)。另外的情况(如中国和新西兰之间的协议),双方确认协议中纳入的GATT第20条例外条款涵盖环境措施,并且该条款适用于所有生物和非生物自然资源(这一点在GATT例外条款的文字叙述中并不明确)。

6.1.2 与多边环境协定(MEA)关系的条款

如 5.4 节中所讨论的,在发生冲突情况下,如何处理多边环境协定(MEA)与 WTO 协定之间关系的问题已经出现。在此背景下,1992 年北美自由贸易协定(NAFTA)取得突破,因为该协定具体地表述了其 3 个 MEA 和 4 个双边环境条约的关系。当 NAFTA 规定和某些贸易有关的 MEA 的义务(如巴塞尔公约、CITES 和蒙特利尔议定书)发生冲突时,优先采用 MEA 的规定,并应选择与 NAFTA 义务最接近的措施。虽然这样的规定在澄清贸易协定和 MEA 之间的关系上发挥了重要作用,但应当注意 NAFTA 各方实际上也都是这些协定的签约方,而许多 WTO 相关争议都是签约方和非签约方之间的争端。

多年来,这种通过明确条款来说明贸易协定与 MEA 关系的方式仅在 NAFTA 成员参与的少数贸易协定中得到应用。不过,最近的一些新贸易协定已包含了针对 MEA 的更为广泛的规定。例如,要求贸易伙伴实施具体的 MEA,甚至详细阐明这样做的步骤。这样规定的主要目的之一是确保贸易协议不会导致环保标准降低。当然,它们也可确保 MEA 的实施并说明确保实施的步骤。

例如,美国使用了一个要求其贸易伙伴必须遵守 7 个 MEA 的协议模板。美国与巴拿马、韩国和哥伦比亚签订的双边贸易协定中已采用了这个模板。除了需要遵守这 7 个 MEA 之外,美国与秘鲁的贸易促进协定还包括了一个开创性的关于林业行业治理的附件。该附件规定了秘鲁为实施 CITES 所需要采取的具体政策调整措施。另一个关于贸易协定中纳入 MEA 具体规定的例子是日本和墨西哥的贸易协定:其中包括京都议定书下清洁发展机制相关能力建设的规定。

在欧盟的贸易协定中,经常有这样的澄清表述:该协定无意限制当事方为履行多边环境协定(MEA)而采取或保持相关措施的权利。最近签署的欧盟协定则走得更远:其中会要求缔约国采取和保持相关措施以切实有效执行 MEA;或者,将缔约国参与的 MEA 作为通用参考文件(如与韩国的协定);或者,列出具体的 MEA(如与中美洲、哥伦比亚和秘鲁的协定)。所列举的 MEA 包括: CBD 及卡塔赫纳生物安全议定书、巴塞尔公约、斯德哥尔摩公约、鹿特丹公约、CITES、UNFCCC 及京都议定书。

一些南南贸易协定也含有 MEA 相关规定。例如,智利和墨西哥的自由贸易协定给予巴塞尔公约、CITES 和蒙特利尔议定书以优先地位。中华台北和尼加拉瓜之间最近签署的贸易协定也是如此。

6.1.3 区域贸易协定(RTA)中的其他环境条款

除了环境例外条款和有关 MEA 的规定, 双边和区域贸易协定中还有其他类型的环保条款。这些条款的目的、性质和范围取决于成员方及他们的具体关切。

有些协议明确规定不应降低环保标准来吸引投资。其他一些协议则更明确地要求各方提高或保持较高的环保标准。或者, 在区域一体化背景下则要求尽量实现标准的一致性。这些规定的目的在于确保贸易伙伴不会通过降低环保标准或拒不执行环保法律来寻求经济优势。这方面的例子是加拿大和哥斯达黎加以及加拿大和智利之间的贸易协定, 二者都包含“实施高水平环境保护”的义务。加拿大和美国的一些贸易协定还包括执行环保法律的义务。欧盟与韩国、中美洲、哥伦比亚、秘鲁和新加坡签署的贸易协定包括了以下规定: 遵守主要的国际劳工和环境相关标准及协议; 节约利用自然资源(如木材和渔业); 促进可持续发展的做法(如企业社会责任等)。

贸易协定还可以包含详尽的环境条款以解决各方关注的具体环境问题。这种规定可以解决环境产品、服务和技术, SPS 措施或知识产权等问题。例如, “欧盟—加勒比论坛(非洲、加勒比和太平洋国家组成的加勒比论坛)伙伴关系协定”中对于知识产权的规定就包括了遗传资源和传统知识相关的特定例外条款。加拿大和秘鲁双方就环境问题达成的附加协议指出双方都应当促进环境产品和服务(EGS)的贸易和投资。如上所述, 美国和秘鲁的贸易促进协定包括了一个开创性的关于林业行业治理的附件。该附件规定了秘鲁为改善其森林可持续管理所需要采取的具体步骤。通过这些步骤, 双方寻求促进美国和秘鲁间的合法木材贸易。该协议还制定了木材生产商和出口商的定期审查程序, 以及确保秘鲁出口到美国的木材遵守秘鲁环境法律和标准的验证程序。

在贸易协定中还有其他多种类型的条款。中国和秘鲁间的自由贸易协定包括了贸易伙伴间在采矿业的环境合作条款。“中国—哥斯达黎加”协定包含了农业领域环境合作的条款, 并在知识产权部分参考了 CBD 的内容。这样的参考是有意义的, 其原因在于, CBD 的目标之一就是保护传统知识。

一些贸易协定还包含专门的环保章节或环境方面的附加协议, 或二者兼而有之。典型的例子包括北美自由贸易区(NAFTA)和南方共同市场

(Mercosur) 协定。此外, 东盟(ASEAN)和西非国家经济共同体(ECOWAS)的成员也在逐步扩大环境方面的合作。

贸易协定还可能规定环保合作和能力建设的相关机制。例如, 美国与秘鲁的贸易协定就设立了环境事务委员会, 负责审查环境保护合作的工作进展。有时协议中合作范围很广, 会涵盖一系列环境问题(例如欧盟缔结的《欧盟与地中海国家联系国协议》)。有时, 合作安排的范围也会很窄并只涉及到缔约方的具体利益。例如, 日本与韩国的贸易协定包含了双方的一个承诺: 加强在压缩天然气领域的技术合作。

6.2 环境影响评价

贸易协定的环境评价可在谈判前(事前), 或谈判进行过程中, 或协议已经制定完成并正式实施后(事后)开展。部分国家对所有的贸易谈判进行事前评估。例如美国、作为整体的欧盟国家和加拿大。新西兰对所有的新条约都要进行评估, 包括环境影响评价。此外, 联合国拉丁美洲和加勒比地区经济委员会对贸易协定开展事前影响评价以分析他们的可持续性。

在有些情形下, 发达国家会鼓励和资助他们的谈判伙伴开展评价工作。欧盟的评估比加拿大和美国的评估更为全面: 它会明确考虑社会和环境的影响, 并且深入研究对伙伴国产生的影响。这是一个重要的区别, 因为贸易流动的变化会产生许多潜在的环境问题, 而这些问题对于签署协议的小国来说更为显著(按相对比例, 任何贸易流动的变化对它们的影响都更显著)。拉丁美洲和加勒比地区经济委员会的研究评估了贸易协定对智利经济、环境和社会方面的影响。在修改环评法律过程中, 中国也在考虑采取类似的方法。

NAFTA 的环境附加协定(《北美环境合作协定》)包括持续监测 NAFTA 环境影响的任务。这是该协议独特的环境评价形式。目前, 它是唯一一个系统化开展贸易协定影响事后评价的例子。

到目前为止, 区域和双边协定的主流模式并不要求对协定影响开展正式的事后环境评价。也有不同于主流模式的例子, “欧盟—智利”、“美国—约旦”、“美国—智利”、“美国—新加坡”和“美国—摩洛哥”等协定都有复审的要求。另外, 美洲国家组织已对《多米尼加共和国—中美洲自由贸易协定》中的环境议程进行了 3 次复审。

6.3 环境治理

区域和双边条约中的环境治理是指处理环境纠纷、确保环境执法、促进对共同关心的问题开展环境合作和能力建设的相关机制。很多协议只包含加强合作的一般性承诺。部分协议则提供了一系列不同的实施方法。

关于执法和环境纠纷，北美自由贸易协定（NAFTA）允许公民起诉政府未能执行环境法律。如果指控足够充分，北美环境合作协定的秘书处可以就此开展调查。有时，它会发布报告点名指责被告方。没有规定要求被告方必须纠正其行为。但是，面向公众的负面曝光会产生积极的效果。这种方法已被一些后续条约所效仿，其中包括“加拿大—智利自由贸易协定”、“美国—中美洲/多米尼加共和国自由贸易协定”和“美国—秘鲁自由贸易协定”。最近，在美国参与的双边和区域贸易协定中，已将有关环境承诺视同商业性义务，并建立了类似的争端解决程序和制裁措施。在强制实施阶段之前一般要先进行磋商，但这些争端解决机制还未应用于解决环境争端。大多数欧盟贸易协定更倾向于合作的模式，并尽可能发挥环保专家、MEA 秘书处或履约机制的作用。

环境合作和能力建设是双边和区域贸易协定的一个普遍内容。相关条款往往与环境承诺一起谈判。能力建设的目的是提高“南方”合作伙伴实施和完善环境相关法律、政策的能力。有些协定侧重于伙伴国提出的优先议题，而另一些协定则强调与贸易有关的环境问题。特别是美国和欧盟，随着双边和区域协定中的实施，他们会提供大量资金开展合作和能力建设。许多贸易协定还包括制度化安排（如工作组、环境合作委员会或联合论坛），并会邀请利益相关方参与其中。

边界和生态系统共享的国家间的协定经常会出现环境合作议题。开始时没有类似机制的协定也会在之后逐步建立这样的机制（例如南方共同市场、东盟、西非经济货币联盟）。部分协定从一开始就包括相关内容（例如北美自由贸易协定（NAFTA）和欧盟的各项协定）。他们通常会建立正式的机构以负责发现问题和提出建议。因此，机制的效果与决策者对相关问题的重视程度紧密相关。

很多时候，所讨论的合作纯粹是关于环境问题的，其与贸易问题或“贸易——环境问题”并无多少直接联系。例如，东盟在治理区域雾霾污染方面开展了

强有力的合作项目。当然，更有力的环保制度会降低贸易和环境摩擦的可能性，因此可能产生重要的间接影响。

6.4 开放性

无论在环境保护领域还是在贸易领域，开放性和透明度都是长期原则。但是，在大多数区域和双边协定中，开放性传统上并不是一种标准做法。谈判通常闭门进行。在绝大多数的案例中，条约草案文本还秘而不宣。只有一个协议（美洲自由贸易区）试图把公布谈判草案作为一项政策。不过，还存在着正式收集谈判议题的程序。以欧盟为例，欧盟委员会在谈判过程中会征求利益相关方的意见，分析和发布收集到的内容。它还会组织民间团体与非政府组织、消费者组织、行业协会和其他利益相关方等进行对话，并定期更新谈判的进展。此外，其他国家也有公开征求贸易谈判相关意见建议的国内法律或准则。加拿大、欧盟和美国也有公众参与的程序，允许公众参与对拟议贸易协定的环境评价。部分贸易协定还有在实施阶段允许公众参与的机制。

对于争端解决的开放性，传统上大多数双边和区域协定还是依靠不公开的判决和仲裁听证会，文件需要保密，并且仅限于当事方可提交材料。过去十年中，一些多边和双边投资条约的透明度已大大提高。21世纪初，当其成员国政府承诺要尽量对公众开放所有投资者与国家间的仲裁结果时，NAFTA 率先促成了“法庭顾问”（“法庭之友”）的实现，即允许非缔约方提交意见。美国和加拿大也在它们的双边投资协定（BIT）范本中也引入了这些规定。随后，其他地区也采用了类似的规定。国际投资争端解决中心相关审理程序的透明度也得到了提高。由于全球对增加开放性的呼声越来越高，联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）在 2010 年至 2013 年间制定了有关透明度和获取国际投资争端信息的法律标准。这些新的 UNCITRAL 规则规定除保密信息外，要进行公开听证并公布相关文件。第三方也可向仲裁庭提交文件。该规则适用于 UNCITRAL 解决未来的投资条约的争端。当然，如果各方同意的话，相关规则也可以适用于现有的条约。

推荐阅读

Brack, D., Harrington, A., de Andrade Correa, F., Cordonier Segger, M.-C., Gehring, M.W., Reynaud, P., & Mella, R. (2013). Climate change and sustainable energy measures in regional trade agreements (RTAs): An overview. www.ictsd.org/themes/climate-and-energy/research/climate-change-and-sustainable-energy-measures-in-regional-trade

George, C. (2013). Developments in regional trade agreements and the environment: 2012 update (OECD Trade and Environment Working Papers no. 2013/04). The series of regular updates prepared for the OECD's Joint Working Party on Trade and Environment can be accessed at www.oecd-ilibrary.org/trade/oecd-trade-and-environment-working-papers_18166881

Jinnah, S., & Morgera, E. (2013). Environmental provisions in American and EU free trade agreements: A preliminary comparison and research agenda. *Review of European Community and International Environmental Law*, 22(3), 324–339.

Marin-Duran, G., & Morgera, E. (2012). *Environmental integration in the EU's external relations: Beyond multilateral dimensions*. Portland, OR: Hart.

7. 绿色经济贸易的支持和能力建设

第5章描述了多边贸易体制和绿色经济转型之间可能出现的各种冲突。虽然政策和法律两方面是有可能相辅相成的,但这样的结果不会自动产生。这往往需要我们采取积极的努力以实现相关目标。本章介绍的工作包括两个方面:促贸援助和贸易便利化。这两个方面都希望利用一个开放的贸易体系去更好地实现社会政策目标,例如经济发展(尤其是发展中国家)。如下所述,它们也可以用来促进绿色经济转型。

7.1 促贸援助

促贸援助(AfT)是旨在提高受益者贸易能力的支持方式。它特别针对供给方的相关障碍,如硬件、人员和制度能力。另外,它还可以解决其他与贸易相关的发展问题。

促贸援助(AfT)倡议是在2005年香港WTO部长级会议上启动的。它的目的是“帮助发展中国家,特别是最不发达国家(LDC),提高供给方所需的能力及与贸易相关的基础设施,以使其从实施WTO协议中受益,并扩大其贸易规模。”

如WTO的AfT工作组所描述,AfT的支持分为五类:

- **贸易政策和法规的技术援助。**例如,帮助各国制定贸易战略、谈判贸易协定并且实施相关成果。

- **与贸易相关的基础设施。**例如,修建道路、港口和电信网络,以连通国内市场与全球经济。

- **生产能力建设(包括贸易发展)。**例如,支持私营部门发挥比较优势,促进出口的多元化。

- **贸易相关的调整。**帮助发展中国家解决贸易自由化相关的成本问题,如关税收入损失、优惠减少或贸易条件恶化。

- **其他贸易相关的需求。**伙伴国国家发展战略中列出的优先发展事项。

2011年,促贸援助的金额为330亿美元,亚洲是最大受援地区。2006年到2011年间,五大捐助方提供了促贸援助总额的66%。日本是最大的捐助方,其次是美国、世界银行和欧盟。

2013年OECD和WTO在促贸援助评估报告中指出,捐助者的优先领域

越来越集中于私营部门，而且支持的方向也转向生产能力建设方面（特别是在农业、渔业和林业方面）。在农业方面，重点一直是粮食安全和农村贫困问题。捐助国的重点也包括纺织、服装、旅游以及交通运输、金融服务以及商业和专业服务等领域。

7.1.1 为什么环境对促贸援助很重要？

自然环境为我们提供了许多功能（如土地、空气、水和生物多样性），这些是经济行业生产能力的支撑。最明显的是，渔业、林业等资源型产业都依赖于环境资源管理的可持续性。旅游业作为一个重要的并且不断增长的市场，需要原生态的环境来吸引客户。由于气候变化、城市化、污染和过度开发，自然资源的质量正在恶化，这些行业的竞争力也在下降。

将环境问题纳入促贸援助的理由包括两个方面：发掘市场机会和降低生产成本。

将环境问题纳入促贸援助的理由包括两个方面：发掘市场机会和降低生产成本。

市场机会。消费者对食品、纺织和服装的需求创造了一个溢价市场，这也为发展中国家供应商提供了重要商机。进入这些细分市场需要符合一些自愿性产品标准和规范，如有机标准和公平贸易标准（见 5.3 节的可持续发展标准和生态标识）。为达到合规要求，需要加大对可持续生产技术的投资、改善工作条件并重视性别公平。虽然这样做能获得更好的市场准入，效率和竞争力也将得到提高，但这对于中小企业（SME）而言是个成本负担。所以，需要提供援助以帮助企业满足可持续发展的要求。AfT 具有实现贸易和环保目的协同效应的潜力。

降低生产成本。除了市场的要求，转向清洁的生产工艺也有可能降低运营成本（如燃料和废物管理成本）。AfT 可以帮助企业克服市场失灵，解决难以获得融资、对能源问题和降低成本机会不了解等问题。由于中小企业内部不具备这些专门知识，特别有可能出现这些问题。

在规划阶段就将环境问题纳入促贸援助项目可以从两个方面来提高促贸援助的效果。首先，这将指出环境不利影响给促贸援助方案带来的脆弱性。例如，气候变化的预期影响可能会改变在特定区域推广种植的作物类型，或者可以缩短新建水电基础设施的预期寿命。当促贸援助方案促进了资源过度

开发的方式，从而削弱资源本身的存续能力时，这类脆弱性的一个重要子类就出现了——例如过度开发森林和渔业资源。

第二，它可能指出环境与发展间复杂的利弊权衡。例如，修建道路可以显著改善农产品进入市场的能力。但根据位置不同，它也可能会通向原野，导致森林砍伐和生物多样性丧失。这样的动态变化对于那些依赖森林生态系统功能生存的人们（通常是边缘化的人群）来说，代价高昂。在规划阶段进行这样的利弊权衡非常重要。

专栏 7.1：将环境问题纳入促贸援助

将环境问题纳入促贸援助可以考虑以下策略：

强化筛查

实施战略环境评价可以对促贸援助项目的机遇和风险进行事前评估。它将告诉规划者如何将环境因素纳入战略决策，以使发展成果更为可持续。

改善市场准入

发达国家制定的标准与发展中国家的出口商高度相关。特别是那些中小企业（SME），他们往往缺少技术知识和资金来满足这些要求（见 5.3 节的可持续发展标准和生态标识）。支持出口商满足贸易相关环境标准的国内基础设施通常也是不完善的。这给 AfT 指明了支持的方向，例如：

- 帮助建立国家标准化机构
- 培养国家级或区域性的合格评定认可机构
- 促进清洁生产

7.2 贸易便利化

除了其他成果以外，2013 年的 WTO 巴厘岛部长级会议还产生了一个有法律约束力的贸易便利化协议（TFA）。然而，该协议像所有的巴厘岛会议结果一样并没有被最终通过（见 4.3 节的巴厘岛协议）。TFA 的目的是通过降低贸易成本、提高效率、增加竞争力和扩大出口来促进经济增长和减少贫困，最终提高收入、增加税收和就业机会。

贸易便利化是为了使贸易商品更容易跨境流动。世贸组织将其定义为“简化和统一国际贸易程序”。贸易程序是指“国际贸易中货物流动所需的数据

收集、展示、交换、处理等活动、做法和手续。”

在达成 TFA 之前，贸易便利化已被列入 GATT 的第 5 条（过境自由）、第 8 条（与进出口有关的费用和手续）和第 10 条（出版和贸易法规管理）。2004 年，WTO 成员正式启动相关谈判，以说明和正式确定这些条款确立的原则，并将其作为多哈发展回合的组成部分。此外，2004 年贸易便利化授权包含的发展中国家特殊和差别待遇（SDT）谈判，也同时考虑了相关国家对技术援助和能力建设的需求。

TFA 包括两个主要部分：促进贸易便利化的实质性义务，以及帮助发展中国家履行这些义务的相关技术援助的 SDT 条款，包括以下内容：

- 海关法相关要求的及时告知和透明度。
- 边境加工货物和服务相关费用的限制。
- 通过“一个窗口服务”简化边境手续。

该义务澄清并扩大了原来 GATT 规定的义务。其目的主要是减少繁琐的程序以降低成本和延误，增加贸易流动的效益。

发达国家极力推动该协议，并认为这会使发展中国家明显受益。据 OECD 估计，根据 TFA 要求的各种措施的实施时间表，低收入国家的贸易成本可能降低 14%，中低收入国家这一数字可能达到 15%，而中高收入国家将为 12%。虽然实际数字很难确定，但令人印象深刻的是：每年的业务成本会减少 3500 亿到 1 万亿美元，全球出口会增加 330 亿到 1000 亿美元，全球 GDP 将增加 670 亿美元。这些只是在贸易方面的统计数据，并没有考虑贸易增长外部性的成本（如自然资源消耗、材料吞吐量增加以及可能的气候变化影响）。

一些发展中国家则反对说（最终并没有成功），未致力于建设国内生产能力的便利贸易意味着更多的进口，并不能带来上述好处。他们还认为，实施的成本太高，也未必与其优先发展领域相一致。所以，他们反对发展协议具有法律约束力。

7.2.1 绿色经济的机遇与挑战

TFA 对绿色经济转型的影响存在不确定性。该协定生效实施之后，可能会带来一些积极和消极的后果。

在某种意义上，TFA 会带来更多的贸易。相关影响可能给环境带来额外

负担，比如生产和运输造成的温室气体排放增加、自然资源消耗的增加，以及随之而来的对供水、良田和自然生物多样性的威胁。

从积极的一面看，TFA 提供了绿色经济转型的机会。降低成本和提高效率能减少浪费并减轻对环境的负面影响。限制不必要的进出境成本（第 6 条）能确保进口商的货物通关进行销售而不被退回。如果是易腐货物，这样的耽搁很容易使货物腐败变质。装运前检验（第 10 条）可防止由于达不到卫生与检疫要求造成的退货和浪费。虽然这些提高效率的措施都可以节约时间和精力，但对于避免浪费汽油、防止空载卡车污染或避免浪费商品及其投入的资源而言，最相关的条款可能是第 7 条“货物放行和通关”。第 7 条包括抵达前处理措施、授权运营商、加急发货和易腐货物等方面的规定。

此外，TFA 还可以促使环境产品、服务和技术贸易的增长，特别是便利相关货物、服务和技术进入发展中国家的贸易。举例来说，这将促进可再生能源技术的推广运用。通过与减少其他贸易壁垒的措施相结合（见 5.11 节的环境产品和服务），TFA 的实施将进一步推动绿色贸易的发展。

推荐阅读

Cosbey, A., & Beaton, C. (2013). Ticking the environment box (why and how to mainstream environment into aid for trade). *International Trade Forum*, Issue 3 (special issue: Aid for Trade). www.tradeforum.org/article/ticking-the-environment-box/

International Trade Centre. (2013). WTO trade facilitation agreement: A business guide for developing countries. www.intracen.org/wto-trade-facilitation-agreement-business-guide-for-developing-countries

OECD & WTO. (2013). Aid for Trade at a glance. www.oecd-ilibrary.org/development/aid-for-trade-at-a-glance-2013_aid_glance-2013-en

The South Centre. (2013). WTO negotiations on trade facilitation: Development perspectives (South Centre Report no. 15). www.southcentre.int/south-centre-report-15-november-2013/#more-5991

Viljoen, W. (2013). How can Aid for Trade facilitate green growth and sustainable development in southern and eastern Africa? In A. du Pisani, G. Erasmus & T. Hartzenberg (Eds.), *Monitoring regional integration in southern Africa. Yearbook 2012*. www.tralac.org/publications/article/4655-monitoring-regional-integration-in-southern-africa-yearbook-2012.html#downloads

8. 结论

这本手册的主要目标是使国际贸易和绿色经济之间的复杂关系更容易被理解，并给政策制定者和更广泛的政策界提供相关信息。在这个过程中，这本书力图纠正一个错误的认知，即贸易、环境和发展之间的关系是简单的“非黑即白”。这是一个极为复杂互动过程，根据国家的不同、行业的不同和企业的不同，三者之间的关系也是不同的，而绿色经济转型所带来的不仅仅是挑战，还有重要的发展机遇。

所有利益相关方所面临的挑战是如何利用机会和减少威胁，从而使贸易对绿色经济转型的积极贡献最大化。对贸易、环境和发展之间联系的更广泛和更清晰的认知是抓住机遇、减少威胁的先决条件。对三者关系的正确认知，最终将有助于确保贸易与改善人类福祉、促进社会公平、保护环境相辅相成、相互促进。

UNEP/IIISD手册在过去的14年来一直是贸易、环境和可持续发展相关议题的公认参考标准。第三版手册进行了全面的修订和更新，其内容框架已从环境扩大到绿色经济，并解释了当前环境和贸易治理的关系。手册提供了与环境相关的WTO争端的关键案例概要，深度探讨了一些热点问题，如自愿性可持续标准、贸易和气候变化等。本版手册还更新了全部参考资料。