

问题探讨

环境议题与全球贸易

钱玉山

(煤炭科学研究总院杭州环保研究院, 浙江杭州 311201)

摘要: 贸易与环境问题已成为这个依存度不断提高的现实世界中日益重要的因素, 产业层次的提升与环保贸易措施的运用已逐渐成为国际间评估竞争力的关键要素。未来世界贸易组织的多边贸易谈判中, 环境议题已成为一重要的议题。以碳关税、碳足迹为标志的绿色贸易措施作为国际贸易中非关税贸易措施的组成成分在国际贸易中将发挥越来越重要的作用。

关键词: 世界贸易组织, 贸易与环境, 绿色贸易壁垒, 绿色贸易

中图分类号: X22

文献标识码: B

文章编号: 1006-8759(2013)01-0047-05

联合国环发大会《21世纪议程》指出:“地球所面临的最严重的问题之一, 就是不适当的消费和生产模式, 导致环境恶化、贫困加剧和各国的发展失衡。若想得到适当的发展, 需要提高生产效率, 以及改变消费, 以最高限度利用资源和最低限度地生产废弃物。”环境问题随着经济全球化已纳入各国政府的议事日程, 以碳关税、碳足迹为标志的环境与贸易政策已直接影响到全球经济的复苏和产业转型升级, 并将不可避免地改变人类社会的生活方式和消费形式。环境保护议题对国际贸易带来的影响已达到前所未有的程度。正因为如此, 世界贸易组织(WTO)成立之初就正式设立了贸易和环境委员会(CTE), 将贸易政策和环境保护政策同可持续发展联系起来作为世贸组织优先考虑的任务, 以期本着可持续发展的原则实现对世界资源的充分利用, 寻求对环境的保护和维护并加强采取相应措施。国际标准化组织(ISO)也推出了诸如ISO14000环境管理国际标准体系来实现产业链各个环节的环境管理。如何有效处理贸易与环境的关系是当下依存度不断提高的现实世界中日益重要的因素, 产业层次的提升与环保贸易措施的运用已逐渐成为国际间评估竞争力的关键要素。毫无疑问, 未来世界贸易组织的多边贸易谈判中, 环境议题将成为一重要的议题。

1 国际环境议题的变化

□ 1950年代以前, 涉及环境与环保问题的国际公约只有6项, 1970年代增长到16项, 1980年代增长到100项左右, 2000年后世界签署的与环境及资源有关的国际公约、协定及协议已达180多项, 其中就有18项协议含有贸易条款, 如《保护臭氧层维也纳公约》、《关于破坏臭氧层物质的蒙特利尔议定书》及其《伦敦修正案》、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》等等, 显示出环境保护和贸易联系越发紧密。这些国际环境公约对世界经济的可持续发展具有重要作用, 但同时会对一些国家的出口贸易产生影响。WTO不仅关注着环境问题, 而且只要以一种合适的、非歧视性的方式予以贯彻实施, 这种关注就会相当广泛。尤其是近十年来, 世贸组织贸易与环境委员会的环境议题不论在深度还是在广度上都有惊人的变化。环境议题广度上的变化可以归纳为如下原因:

(1) 环境保护的层次由国内政转向国际事务: WTO承认各国享有按自己的环境政策开发自己的自然资源的主权, 同时也有责任保证在他们管辖或控制下的活动, 不致损害他国的环境或属于国家管辖以外的地区的环境。由于以往各国的环保法规与标准多数是为了解决其本国环境问题而

设计推出的,不可能也不必要完全一致,所以,传统的环境政策只对本国产业有约束力。发达国家认为他们在环境保护方面的投资已影响到其产业的竞争力,因此要求发展中国家不得以牺牲环境为代价来换取经济利益,环境政策的制订、执行由各国的内部事务走向国际化。“越境管辖”(extraterritoriality)的概念由此而生,即个别国家可以要求所有的进口产品在生产制造过程中也应符合其国内的环保法规。例如1990年,为了保护海豚这一珍贵海洋哺乳动物,美国政府下令禁止进口墨西哥的金枪鱼和金枪鱼制品,理由是墨西哥船只在东太平洋地区采用拖拉大围网捕捞金枪鱼时碰巧捕捉的海豚数量超过美国船只所为的1.25倍。1996年,同样是为了保护一种濒临灭绝的海龟,美国政府又规定:从1996年5月起,所有国家在与海龟共存的水域中捕捞的海虾,为了能向美国出口,须获得美国国务院的证明,证明在捕虾拖船上已安装了海龟驱赶装置,确能使海龟安全逃离捕虾拖网。这两个案例很明确地向我们发出这样一个讯息:那就是国际环境保护政策已开始对破坏生态环境的行为进行严厉的抵制。

(2)环境意识由地区走向全球:以往环境污染仅引起当地的居民抗争和环保团体的关切,而随着全球环境问题的加剧(如碳排放交易、臭氧层破坏、酸雨与气候变迁等),“只有一个地球”的环境意识已成为全球的共识,没有任何国家和政府能够置身事外,产品中的环境因素也将成为国际贸易中采购企业的产品和服务时必须考虑的一个重要因素。由于各国环境标志依据的环境标准、使用的评估方法等存在不少差异,不同环境贸易政策的实施会影响到产品的竞争能力,成为一种变相的贸易保护手段,如一些国家规定未经碳足迹审计的外国产品在进口时要受到数量和价格方面的限制,欧盟排放交易体系违反国际协商原则单方面对过境航班征收碳排放费用的举动等。虽然目前各国要达成碳排放协议的难度较大,但WTO在环境保护上并非无所作为。WTO正在与ISO积极合作,协调环境与贸易的关系。因此,ISO标准在WTO中受到了特别的待遇。WTO的《贸易技术壁垒协定》和《卫生与植物检疫协定》也要求各国在制定国内法规时以国际标准为基础,使这些标准具有更大的约束力。随着世界经济区域化、集团化

趋势的不断加强,绿色贸易壁垒还正在成为集体贸易保护主义的工具,服务于集团和区域贸易利益。

(3)环境保护的策略正由“法规管制”走向“经济诱因”:以往的“法规管制”通过强制手段促使企业被动地参与环境保护,“经济诱因”却是透过经济因素和市场机制实现环保成本内部化,使企业自动地投资于环境保护。企业在确定所要进入的国际目标市场前,必须调查目标市场的供求及竞争者的策略,特别是环境标准、环保法规、ISO14000推行情况、绿色标志制度、消费者的绿色消费意识等情况。今后国际市场的市场进入障碍将不再是关税壁垒,而是与环境保护紧密联系的绿色贸易壁垒。这种贸易壁垒在名义上更具合理性,形式上更具合法性。

2 企业所承受的环保压力

环境议题的深化还可由企业所承受的环保压力看出端倪。对企业来说,在可持续发展模式下传统的“最大化目标”不再是新的环境下合理的行为规则,而应该将“可持续发展”作为其经营机制中的目标导向,实现从“最大化目标”向“可持续发展目标”的转变,协同企业发展目标与社会经济发展目标的一致化。这样的经营观念不仅要求企业的经营活动体现可持续发展的基本要求,而且进一步要求企业通过自身的经营活动实现对可持续发展目标的促成。具体表现在:

(1)政府的环保政策与法规日益健全

政府对环境的保护除了体现在各种排污标准日趋严格,监管对象(如噪音、土地与地下水污染等)日益增多之外,还纷纷推出了许多废弃物回收法、收回(take-back)法、包装法及有毒物质于废弃物减量措施。涉及贸易活动的环保法规也由针对产品生命周期释放的污染物(废水、废气、固体废物)管制转变为产品链环境管制,通过构建产品可追溯系统扩展环境权益,提高全社会的环境意识,使生产经营者、消费者等利益相关方获得更多和更大的环境权益,共同增进对环境问题的理解、关注和行动。以往政府对污染的控制主要通过通过对污染物的排放征收税费使企业将外部成本内部化,由企业间重新配置排污许可证的结果使达标的费用最小化。随着生命周期评价技术的标准化

(ISO14040 系列标准) 及应用, 生命周期分析(LCA)使得对产品的环境影响评价包括了产品原料的取得、制造、运输、使用、弃置等过程, 涉及许多与产品无关的制造过程和生产方法(NPRPPMs)。新的规定开始要求企业在产品或劳务满足绿色消费的同时, 不仅需要考虑到废弃物遗留的问题, 还需要从节能减排和清洁生产的角度审视产业升级与技术换代。由于售后服务是产品环境品质概念的组成部分, 企业需要考虑产品使用中减少废弃物、减少碳足迹、降低能耗以及产品回收处置, 以尽量减少产品碳足迹、降低对环境不利的影响。欧美的一些专家认为, 到 2020 年时, 所有的产品均需附有一张生命周期碳足迹评价表(类似于现行的化学物质安全资料表 MSDS)方能进入市场。

(2) 新兴环境税赋层出不穷

随着一些国际环境保护公约相继生效, 许多国家和国际环境组织制定了日益严格的环境保护法律、政策与措施, 如空气污染防治费、废弃物清除处理费、美国税务局的“破坏臭氧层物质消费税”等均基于“谁污染谁付费”。这些环境管制措施进一步渗透或体现到贸易政策和措施上, 形成了一些独特的贸易管制措施, 加之各国政府和国际组织为保护环境而制定的一些标准、法规和措施, 对可能造成生态环境破坏或环境质量下降的国际贸易活动予以管制, 共同构成了国际贸易中的绿色贸易壁垒。

近年来, 以碳足迹、碳关税为特征的贸易措施开始在某些领域发挥着越来越重要的作用。据欧盟环保机构的一项调查显示: 仅 2011 年, 欧盟国家禁止进口的“非绿色产品”价值就达 700 亿美元, 值得注意的是, 其中有 85% 的产品是由发展中国家提供的, 涉及纺织、成衣、化妆品、日用品、玩具和家用电器等, 商品品种多达几千种。很显然, 发展中国家与发达国家在经济实力、科技水平、环保标准上的差距正使其许多产品进入国际市场的难度加大了。

(3) 自愿原则下的环境管理体系, 迫使企业管理环境事务并保持持续改善:

配合绿色消费和绿色采购, 国际标准化组织的环境管理技术委员会(TC207)在欧盟生态管理和审核法规(EMS)英国环境管理体系标准

(BS7750)的基础上, 制定出 ISO14000 环境管理体系系列标准, 包括环境方针、计划、实施与运行、检查与纠正、管理评审等内容。国际标准组织制定的 ISO14000 系列标准, 已然在国际社会掀起波澜。截止 2010 年全球已有约 30000 家企业通过了认证, 随着越来越多的上游客户取得认证, 环境管理体系也许会随同 ISO9000 管理体系一样成为企业进行国际贸易所必需的通行证。

目前国际上已有很多国家和环境组织实行了诸如节能、低碳、生态等概念的环境标志制度, 很多企业也致力于筛选并奖励低污染、省能源、可回收的产品, 引导消费者进行绿色消费, 各种具有环境标志的产品层出不穷。作为对生产企业自行宣告的环保产品的认证规范, 国际标准组织公告了 ISO14021 标准, 强调以生命周期评估技术为依据, 对产品的环境品质给予更高要求。此外, 还有一些跨国公司提出更为具体的企业环境报告书, 向社会通报企业的环境绩效。

(4) 绿色消费与政府绿色采购促进了绿色产品的生产与消费

绿色消费需要全民的参与, 政府采购优先选择绿色产品及服务, 在教育消费大众改变生活方式、减少资源浪费与环境污染方面起到了以身作则的示范效果。对于企业而言, 产品策略将更注重“绿色产品”的开发和“清洁生产”, 传统的产品竞争、价格竞争、广告促销竞争及其它的价格、非价格竞争手段体系中将会纳入新的内涵。企业要想在激烈的竞争中胜出, 在产品设计中优先考虑环境保护准则, 通过资源的综合利用、短缺资源的代用、二次资源的利用推行清洁生产, 实现产品的碳足迹审核, 突出绿色因素; 在渠道策略方面要提高渠道的分配效率, 配合产品策略、价格策略和促销策略, 以最少的费用将产品清洁、安全地送达目标顾客手中, 实现可持续营销的整合。

3 环境与贸易的关系

在本质上, 环境政策与贸易政策的目标是互补的, 两者的目的均在促进资源的有效利用, 以达到可持续发展的最高境界, 然而实际上, 环境政策与贸易政策往往表现为互相冲突的。贸易政策对环境的影响具体体现在各国的国际贸易政策取向上, 可大致分为保护主义的贸易政策, 全球化、自

由化的贸易政策,以及中间路线的贸易政策。以保护主义为例,贸易政策对环境的正面影响是通过贸易壁垒,阻止高污染产品的进口,对环境的负面冲击则为借各种补贴形式,保护本国环保落后的产业;反之,全球化的贸易政策对环境的正面影响表现为通过推广先进的环保技术,协助不发达国家解决环境污染;对环境的负面冲击则是通过高污染产品交易造成全球性的环境污染问题。因此我们需要的是正确的环境政策。

各国环境政策和措施对国际贸易的冲击可以由以下几个方面阐述:

(1) 环保法规对国际贸易的影响

各国环保法规和标准多数是针对本国环境问题制定的,因而不可能也不必彼此一致。随着WTO/CTE体制的建立,发达国家、发展中国家、最不发达国家都将遵循同一套国际规则,拥有一个具有约束力的争端解决机制。由于传统的环保法规只能约束本国的产业界,环保先进国家势必会因严格的法规造成产品生产成本的增加,以至难以同环保落后国家的产品进行竞争。但是如果某个国家要求所有的进口产品在生产制造过程中,也应符合其环保法规,即形成越境管辖权的问题,亦即使环境贸易措施成为事实上的绿色壁垒。

绿色壁垒通常包括以下一些表现形式:国际环保条约、协议对国际贸易的制约,课征环境进口附加税(如碳关税),出于环境保护要求的市场准入限制,以环保为由强制规定生产某种产品必须符合特定的技术标准或生产加工方法,推行过高的环境标准,实行环境标志制度中的不公平待遇,基于环境保护的反倾销和反补贴措施。绿色壁垒往往以环境保护这一全球共识和国内有关立法为依据,具有合法性、针对性和隐蔽性的特点。目前以碳足迹和碳排放为特征的贸易壁垒作为贸易保护主义的一种新形式,在国际贸易中的影响作用正在逐步加强。

(2) 多边环保协定对国际贸易的影响

多边性环保协定是解决全球性问题而形成的国际性环境政策,例如《蒙特利尔议定书》、《全球气候变化纲要与京都议定书》、《生物多样性公约》、《巴塞尔公约》,以及《鹿特丹公约》等,均系通过贸易手段限制高污染产品或废弃物的跨国交易,或以贸易诱因减少环境污染(例如排放权交

易)。由于经济发展水平的差异发达国家和发展中国家对环境保护的态度也有差异,在国际环境公约和国际多边协定中环境条款的谈判中,发达国家往往提出某些过高的或超越发展中国家的发展水平的环境标准和环保措施。为了维护本国的经济利益,发展中国家应团结起来,在坚持国家环境主权的基础上,积极参与国际环境公约和国际多边协定中环境条款的谈判,以国际规范为依据反对进口国的绿色贸易壁垒,对于进口国以环保为借口单方面设置的贸易壁垒、或进口国将其国内环保法规实施到境外,出口国应通过外交途径与进口国谈判,或向WTO的争端解决机制提出起诉。

随着国际多边、双边谈判中环境问题日益成为贸易谈判的焦点,由于外交策略运用得当对一国的贸易活动往往能起到事半功倍的效果,“环境外交”已成为一些国家,特别是发达国家进行国际绿色贸易的重要手段。发挥环境外交的营销作用,建立既符合国际规范又符合本国国情的环境与贸易政策,将成为政府环境外交的重要任务。

4 国际贸易规范中与环境有关的规定

虽然WTO对环境保护和可持续发展给予了更多的关注,但目前世贸组织的环境政策不像投资、知识产权等问题那样是以单独文本出现的,而是分散在世贸组织监管的有关技术性壁垒、农业、补贴、知识产权和服务等数个协定或协议之中。具体体现在:

(1)《建立世界贸易组织》协议前言明确提出:为持续发展之目的扩大对世界资源的充分利用,保护和保护环境,并以符合不同经济发展水平下各自需要的方式,加强采取各种相应的措施。该前言第一次明确将可持续发展确立为新的多边贸易体制的基本原则和宗旨之一。

(2)《贸易技术壁垒协议》及《卫生与植物检疫措施协议》亦在开头申明:不得阻止任何成员方采取或加强为保护人类、动植物的生命或健康所必需的措施。后者也规定,各成员方政府有权采取必要的卫生与检疫措施保护人类和动植物的生命和健康,使人畜免受饮食或饲料中的添加剂、污染物、毒物和致病生物体的影响,并保护人类健康免受动植物携带的病虫害或病疫的危害等,只要这

类措施“不在情况相同或类似的成员方之间造成武断的或不合理的歧视对待”。

(3)《服务贸易总协定》(GATS)的第 14 条“一般例外”中亦允许成员方采取或加强“保护人类和动植物生命或健康所必需的措施”,只要这类措施“不对情况相同的成员方造成武断的或不合理的歧视,或不对国际服务贸易构成隐蔽的限制”。

(4)《与贸易有关的知识产权协议》第 27 条规定了可以出于环保等方面的考虑而不授予专利权,并可阻止某项发明的商业性应用。

(5)《农业协议》中规定,对于包括政府对环境项目有关的研究和基础工程建设所给予的服务与支持,以及按照环境规划给予农业生产者的支持支付等与国内环境规划有关的国内支付措施,可免除国内补贴削减义务。

此外,经乌拉圭回合强化了的有关透明度方面的规定同样适用于各成员方有关贸易方面的所有环境法规、政策措施和技术规定等。

目前在 WTO/CTE 的运作中,大多数与环境有关的通报都是依据 TBT 协定的相关原则作出的。TBT 将产品技术要求事项分为技术规范(technical regulations)与标准(standards)两类,其中技术规范是强制性的,必须遵守的,而标准则属于自愿遵守的,并不具有强制性。尽管 WTO 要求各国政府确保其强制性的技术规范在满足其法定目的(legitimate objective)时不应造成过度的贸易限制,并法定目的界定在国家安全、预防欺诈行为、保护人类/动物/植物的生命与健康、环境等范围,由于发达国家和发展中国家的科技发展水平不同和在环保标准认识方面的差异,由于各国环境与技术标准的指标水平和检测方法不同,以及对审核指标设计的任意性,使环境与技术标准可能成为绿色贸易壁垒。目前只有发达国家才有可能凭借其技术优势对进口商品制定苛刻的技术标准从而达到限制进口的目的,所以,各国自行调整确定其产品规范是否会造成贸易障碍的做法实际

上对贸易流通存在很大的负面影响。尤其对发展中国家来说,存在着许多不合理之处,主要体现在过分强调了各成员方的“环境例外权”,却对行使此种权利缺乏有效的和明确的约束性规范,没有对发展中国家作出有差别或更优惠的安排。不考虑不同国家客观上存在着不同的经济发展环境和水平,简单地将发达国家与发展中国家置于“一视同仁”,势必使发展中国家处于更加不利的国际竞争地位,其结果很容易为贸易保护主义者所盗用和滥用,从而对国际贸易,尤其是发展中国家的贸易潜藏着巨大的威胁。

总之,目前 WTO 的环境政策在权利、义务方面是不平衡的,对发展中国家缺乏应有的照顾,并对借环保之名,行贸易保护之实的行为缺乏有效的限制,WTO 的环境贸易政策仍是很不完善的。这种趋势的发展必将损害发展中国家的利益,并给世界贸易带来新的障碍和困难。给广大发展中国家产品的国际竞争力及出口带来很大的技术障碍。

5 结论

贸易与环境问题已成为这个依存度不断提高的现实世界中日益重要的因素,WTO 对环境问题的重要性不在于其为所有问题提供了解决良策,而在于 WTO 向世人展示了如何通过协商建立一个有章可循的国际贸易体制。事实上,WTO 不仅关注着环境问题,而且只要以一种合适的、非歧视性的方式予以贯彻实施,这种关注就会相当广泛。目前,WTO 下属的贸易与环境委员会正在制定涉及产品碳关税的国际环境标准,预计 WTO 在近几年会出台一大批贸易保护公约。中国在参与环境议题的谈判和有关规则的制定时应充分利用双边或多边贸易协定中规定的非歧视原则和国民待遇原则,抵制借碳排放为名实施的贸易保护措施,维护自身合法权益,为循环经济的可持续发展创造一个良好的外部环境。