

海洋环境保护与多边贸易规则

董 跃 贾晓辉 王 娟

摘 要 “21 世纪是海洋的世纪”,海洋环境的保护早已提上人类的议程,正确认识多边贸易与海洋环境保护的关系极为重要。多边贸易规则与 1982 年的《联合国海洋法公约》二者关系的研究是不可回避的问题,同时还涉及单边规则与保护海洋生物资源的关系。实践中存在不少与海洋环境有关的贸易争端,这些争端的解决机制的发展是该领域的重要内容。面对世界范围内多边贸易与海洋环境保护的发展,中国必须充分认识和积极面对,促进二者的和谐发展。

关键词 多边贸易规则;海洋环境保护;单边规则;与海洋环境有关的贸易争端

从 GATT 到 WTO,以多边贸易规则体系为主导所推动的贸易自由化进程,正受到来自环境保护的强劲挑战,贸易与环境问题成为国际经济法领域备受关注的热点和难点问题。海洋对人类生存和社会发展的重大意义、日益发展的海洋污染和破坏以及由此产生的严重危害,促使整个国际社会认识到保护海洋环境的重要性和迫切性。在各沿海国都加速本国海洋环境保护立法的同时,国际社会先后在全球和区域范围内召开了一系列关于海洋环境保护的国际会议,并制定了保护海洋环境的国际公约。如何协调海洋环境保护与多边贸易规则的关系,已经成为“贸易与环境”问题的一个重要的分支命题。

一、GATT/WTO 规则与 1982 年《联合国海洋法公约》

1982 年是海洋立法最有意义的一年,第三次联合国海洋法会议的召开通过了《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》),《公约》为人类管理和保护海洋提供了可靠的法律体系。针对世界海洋环境受到来自各方的不同程度的污染和破坏,《公约》作了详尽的规定。这是迄今为止国际社会最全面的关于海洋环境保护的国际法律制度,是在继承与发展的基础上全面保护海洋环境的杰作。

WTO 协定的主体部分是关贸总协定(GATT),GATT 中并没有关于它与其他国际条约关系的规定,但是 WTO《关于争端解决规则与程序的谅解》的第 3 条第 2 款明确规定,“可适用协定”的规定有待“依照解释国际公法的惯例澄清”,即“用国际公法(条约)解释的习惯规则来阐明协议中的权利和义务”。WTO 上诉机构明确表示,这一规定的意思是按照解释条约的国际法即《维也纳条约法公约》第 31、32、33 条,而不能仅按照特定的 GATT 解释规则来解释 WTO 协定。《维也纳公约》第 31 条第 3 款规定,可以考虑“适用于当事国间关系之任何有关国际法规则”。由于这些规则会随着时间的推移而有所发展,因此对 WTO 协定的解释也是不断发展的。这样,上诉机构在解决争端时,除适用 WTO 规则外,还应当考虑各国的环境承诺和义务,用与一般国际法一致的方式适用 WTO 的有关规则,而不是将 WTO 协定看作一个封闭的、独立的系统。

在虾和海龟案的决定中,上诉机构援引了除 GATT/WTO 规则外的 1992 年《里约环境与发展宣言》、1992 年《生物多样性公约》、1982 年《联合国海洋法公约》、1979 年《保护迁徙物种公约》和 1973 年《濒危野生动植物物种国际贸易公约》。在解释 GATT 第 20 条 g 款(可耗竭自然资源)时,上

诉机构应用了这些更新的和更直接的文件,而没有依据“1947年起草者所可能具有的任何意图”。在这一点上,上诉机构遵循的是国际法院在盖巴斯科夫——拉基玛洛案中采用的方法。在该案中,国际法院结合随后国际环境法的发展来解释1977年匈牙利和捷克斯洛伐克之间的条约。

与前述内容相比,1982年《联合国海洋法公约》明确规定了与其他条约的关系。第311条第2款“本条约应不改变各缔约国根据与本公约相符合的其他条约而产生的权利和义务,但以不影响其他缔约国根据本公约享有其权利或履行其义务为限”。根据311条第3款,其他的条约可以修改或暂停公约的规定,“但须这种协定不涉及本公约中某些规定,如对该规定予以减损或者与公约的目的以及宗旨的有效执行不相符合,而且这种协定不应影响本公约所载各项基本原则的使用……”。

这些条款清楚表明《公约》的起草者试图限制缔约方和以后的条约减损该公约的权利,并且保护现有的协定。假设在与其他条约承诺——无论其已经生效或者以后生效——发生冲突的情况下,《公约》将优先适用。

因此从立法层面而言,《公约》明确阐述自身与其他条约的关系,但强调了在发生冲突的情况下《公约》自身的优先适用;而WTO相关规则中却没有如此清晰的规定,并且表明对环境问题以及相关条约的尊重。综上可以看出在适用两种条约的过程中一旦发生冲突,应当优先考虑对海洋环境的保护,但这种保护应当尊重《公约》的限制性要求。

二、单边规则与海洋生物资源的保护

虽然有学者认为,关贸总协定成立之初并无现代意义上的海洋环保问题,但是更多的人则认为,尽管“环境保护”一词并未出现在其有关条文里,而且在起草时海洋环境问题未像今天这么严重,但是GATT中确实有为环境保护的需要而

制定的条款,并作为最惠国待遇原则和国民待遇原则的例外。被尊为“GATT之父”的杰克逊教授认为,WTO规则是当今世界的国际贸易关系“宪法”,该体制反映了国内与国际规范、体制和政策的交互作用。作为多边贸易体制和组织保障的WTO,如何使其有关环境贸易条款在实施中找到自由贸易和环境保护的最佳平衡点,实现可持续发展的宗旨,是摆在面前的现实难题。而涉及环境保护的单边措施在特定情况下是非常及时和有效的,因为全球贸易的集体反映不可能像个别国家之间的特定贸易那么迅速。这一方面,WTO可以借鉴北美自由贸易协定(NAFTA)允许特定情况下单边贸易限制措施的实施。

然而,WTO对成员方采取单边贸易保护措施的门槛极高,试图以此来防止WTO例外规定被成员方滥用。其中最典型的就是第20条“一般例外”中的b款和g款。根据这两款规定,成员方可以实施“为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施”和“与国内限制生产与消费的措施相结合,为有效保护可能用竭的天然资源的有关措施”;作为其成员方背离关贸总协定基本原则的例外情形,其前提是必须“对情况相同的各国,实施的措施不得构成武断的或不合理的差别待遇,或构成对国际贸易的变相限制”。

实践中第20条已被适用于若干案件,其中最经典的两个——金枪鱼案、虾和海龟案都是与保护海洋生物资源有关的,这也从侧面证明在国际贸易和环境保护的冲突与协调中,对海洋生物资源的开发利用和保护已经成为具有代表性意义的方面。

在美国限制金枪鱼进口案中,第20条b项的条件限制是采取的措施必须是“必需”的,并且“不能构成武断的、不合理的歧视”,或对国际贸易的伪装的限制。过去,专家组都遵循了一种严格的解释方法,他们认为如果对第20条b项

解释过宽,每个缔约方都可以利用单边规则决定生命健康保护措施,其他国家不能违反,那总协定将不再是全体缔约方之间的多边贸易框架,而只是对具有相同国内管制的少数缔约方之间的贸易安全提供法律保障。

在美国禁止进口海虾及其产品案(虾和海龟案)中,上诉机构认为,“差别待遇”包括不同的情形适用类似待遇的情形和不同待遇适用于类似案件的情形。进一步说,如果没有可能证明拟定措施符合出口国特殊的情形的条件,也可认定存在“差别待遇”。如果采取措施的国家考虑了出口国的个体情形,且给予了谈判的机会以寻求双方都满意的解决方式,则不构成不合理差别待遇手段。如果出口国证明进口国没有考虑出口国具体情形,可以推定构成不合理差别待遇手段。当然,如果采取措施的进口国与出口国没有达成双边协议,随后,进口国实施了进口禁令,可依进行了谈判的国家是否有诚意作为裁定案件的考虑因素。

在上诉机构的报告中指出:美国成功地推动了《美洲间海龟保护公约》的签署,这证明通过多边合作的方式保护海龟是可行的,而美国同诉方四国从未有过类似的努力。由此可以推断虾和海龟案的决定暗示了,“假如其他方拒绝诚意的谈判那么单边措施是可以接受的”,只要该措施遵守第 20 条的序言部分。但是如果因为对有关公约的理解不一致导致国家间谈判失败,是否可以诉诸单边贸易制裁?或者像上述案件,只有在有理由相信另一国家没有履行其合法义务时,才可以根据 GATT 第 20 条诉诸单边贸易制裁?至此,如何解决与保护海洋环境有关的贸易争端成为了一个重要问题。

三、与海洋环境保护有关的贸易争端解决机制

与 GATT 相比, WTO 体制下与海洋环境有

关的贸易争端解决机制有了新的发展。

第一,观念上的改进——虾和海龟案是 WTO 首次通过个案向世人宣示了海洋环境保护的重要性以及主权国家有权采取保护措施。在金枪鱼案中专家组只是提及“环境保护是一个重要的问题,它关系人类未来的生存环境”。

第二,认识上的进步——金枪鱼案涉及到环保问题,但争议各方以及专家组均未将其作为焦点问题,而是把重心放在 GATT1947 已经确立的基本原则——“数量限制的一般取消”上,第 20 条仅仅是这一基本原则的法定例外情况之一。虾和海龟案则迈出了一大步,它在一定程度上承认成员方国内环境管制措施的域外效力,把环境组织提供的材料和报告作为解决贸易争端的法律依据,为协调贸易与环境关系提供了一定的渠道。

第三,程序上的改进——虾和海龟案是 WTO 环境与贸易争端解决机制方面走向透明化的新起点。在金枪鱼案中,专家组的运作和裁量过程始终处于一种“暗箱”状态,并且 GATT 体制下没有上诉机构,专家组的裁决具有终局效力,缺乏法律的监督;在 WTO 体制下建立了上诉专家组,上诉机关“得维持、修改或推翻专家组的法律裁决和结论”,从而发挥了对专家组的监督作用,增强了世贸组织的透明度,

第四,方法上的转变——虾和海龟案是 WTO 立足于案情,将贸易措施的具体实施情况以及是否曾经为多边方式解决争议付出努力等诸多细节纳入考察范围,以灵活而实物的方法审理案件的一次成功例证。在金枪鱼案中,专家组的裁决具有明显的机械而武断的色彩。而在海虾和海龟案中上诉机构全面考察了案件的相关情况,进而接受了非政府组织的建议,有理有据地做出裁决。

第五,法律适用上的改进——WTO 在虾和海龟案中不仅把法律适用扩展到 WTO 的规则以外,而且还把 WTO 各项原则落实到具体的案件事实

当中,具有很强的逻辑性。这样,不仅扩大了 WTO 法律的适用范围,也为协助世界贸易组织的贸易规则同缔约方因环境原因而采取的贸易措施之间的关系做出了富有实践意义的初步尝试。

WTO 相较于 GATT 在处理争端方面取得了长足进展,但是由于贸易与环境之间的确存在诸多不协调,甚至相冲突的地方,加上 WTO 本身机制问题,这种努力并未达到预期的效果。

虽然 WTO 向世人展示了协调贸易与海洋环境纠纷的积极姿态,但是 WTO 的经贸理论仍是以大卫·李嘉图的比较成本说为基础,追求狭义的经济比较利益,忽视广义的社会生态效益。专家组一致认为海洋环境保护固然重要,但是国际贸易协议确定的首要目标仍然是通过开展不受限制的贸易促进各国经济的发展。为了适应现代国际贸易发展的要求应该以可持续发展理论为中心,重构国际经济贸易理论基础。在可持续发展理论的指导下,既能使海洋环境保护促进国际贸易发展,又能使国际经济贸易发展推动海洋环境保护工作,从而使 WTO 成为一个贸易与环境有机结合的“绿色贸易组织”。

从程序上看,WTO 专家组程序具有浓郁的仲裁性质,而且专家组成员缺少环境学界的专家,上诉专家组的职能也仅“限于专家组报告内容里的法律问题和专家组所做的法律解释”。因此 WTO 应当加强程序的透明度和公正性,逐步推进争端解决机制的“法院化”进程,增强规范性、威慑性与强制性,进一步增强专家组的透明度并完善上诉程序。

在实体法律适用上,对于多边环境公约和依据多边环境公约而采取的与贸易有关的旨在保护环境的措施仍在 WTO 法律适用之外。协调 GATT 和与贸易有关的环境措施 (TREMS) 的关系,扩大法律适用的范围可以说是十分必要的。作为一个长远目标,不少学者期望在不久的将来 WTO 能够通过一个《与贸易有关的环境保护措

施协议》,从而更好地把海洋环境保护纳入 WTO 体制。

此外,还应当加强世界各国在协调海洋环境保护和贸易自由化方面的合作。环境与贸易问题不仅仅是一个法律问题,也是一个政治问题,需要世界各国的合作。其中,最为重要的是发展中国家与发达国家的合作。此外还要加强国际组织的合作。海洋是全世界人类的共同财产,需要全世界来共同保护。

四、中国面临的选择与对策

中国是 WTO 的一员,是世界上最大的发展中国家,也是一个海洋大国。就目前中国的现实国情来看,虽然海洋在中国的国际贸易中发挥了重要的作用,但是在海洋环境的保护方面,中国与一些发达国家比较还是相对落后的。中国的对外贸易屡次遭遇国际环境贸易壁垒,其中由于达不到环保要求而产生的占很大比例。针对这些情况,自 20 世纪 70 年代起,中国开始关注海洋环境,《中华人民共和国海洋环境保护法》的制定和颁布实施为中国的海洋环境保护提供了新的法律依据。此外,中国还签署和加入了一系列多边环境协定。中国一直积极参加世贸组织贸易与环境委员会的有关活动,密切注视国际贸易与环境政策的相互影响。在今后的发展中,中国还应当积极参加联合国有关机构组织的有关贸易与海洋环境的讨论,积极参加非政府间组织的有关活动,并力争发挥出应有的作用。同时,中国要尽快调整发展战略,大力发展海洋环保产业,积极参与环保产品与技术的国际竞争。海洋环保产业在中国是一个新兴的产业,它的发展面临许多问题,需要健全的法制来规范、加强、支持和保护。

参考文献(略)

(作者单位 中国海洋大学法政学院)