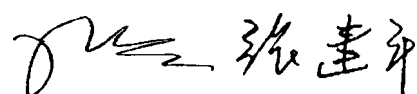


# 自由貿易協定與可持續發展



進入二十一世紀以來，在全球區域經濟一體化浪潮中，不同國家之間自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 蓬勃發展，對推動全球貿易自由化和便利化發揮了重要的作用。特別是在世界貿易組織 (WTO) 多邊貿易談判陷入僵局和停滯不前的情況下，各種FTA正在各地區不斷推進貿易自由化的進程。但同時，國際貿易與當前全球面臨的各種環境可持續發展問題 (如全球氣候變化) 也日益相關。隨着環境的可持續發展成為全球矚目的焦點，FTA的內容已日趨複雜化，很多涉及環境的內容正在被眾多國家之間的FTA所考慮和採納。

在此過程中，不同國家由於發展階段和發展水平的差異，其態度、立場和應對方法也存在很大差異。中國目前已簽署了多項FTA，同時有十餘項FTA正處於談判和研究進程中。深入研究和探討FTA中的環境問題，對中國未來更加主動地談判、簽署和實施自由貿易區的可持續發展戰略具有重要意義。

## 一 自由貿易與環境的關係

近二十年來，隨着全球可持續發展及防止氣候變化的呼聲日高，貿易與環境問題日益得到各國的重視，相關研究不斷展開。其中，FTA中的可持續發展問題作為貿易與環境關係領域的一個子課題也逐漸受到關注。

英國劍橋大學學者格荷凌 (Markus W. Gehring) 等人在回顧亞洲國家已簽署的區域貿易協定 (Regional Trade Agreement, RTA) 的基礎上，就協議中有關可持續發展方面的內容安排進行了分析。他們認為，在可持續發展的有關規定方面，亞洲國家的考慮相對弱於發達國家的安排。就環境問題而言，透過FTA的簽

近二十年來，隨着全球可持續發展及防止氣候變化的呼聲日高，貿易與環境問題日益得到各國的重視，相關研究不斷展開。其中，FTA中的可持續發展問題作為貿易與環境關係領域的一個子課題也逐漸受到關注。

\* 感謝德國伯爾基金會主席尤姆比格 (Barbara Unmüßi) 女士及該會北京代表處阿梅耶爾 (Katrin Altmeyer) 女士為作者提供了良好機遇，使我們能夠將自由貿易協定向環境可持續發展領域延伸。

署，很多製造業正在向亞洲國家集聚。亞洲國家應制訂國家准入標準，適當限制高耗能與高污染行業的進入，控制其資源消耗量和廢物排放量。雖然在《京都議定書》(Kyoto Protocol) 和巴厘島路線圖 (Bali Action Plan) 中對發展中國家和發達國家要求的權利與義務不同，但在FTA中，發展中國家和發達國家在環境問題上應享有同等的權利，如限制和監督等。他們同時指出，這一思路還適用於勞工標準問題<sup>①</sup>。

中國學者秦天寶早在2002年就對《北美自由貿易協定》(NAFTA) 中的貿易規則與環境標準的關係進行了評介。他認為，NAFTA是將貿易自由化的目標置於環境可持續發展大目標中的第一個國際法文件，該文件為協調貿易規則與環境標準而做的相關安排，被認為是成功協調貿易與環境關係的典範之一<sup>②</sup>。

李麗平在研究中國—新西蘭自由貿易區的環境影響時指出：為減緩自貿區的不利環境影響，增強有利影響，中國首先要從自貿區雙邊談判入手，在談判中納入國家環境安全和可持續發展原則，在海關程序逐漸便利化的同時，考慮保障國家環境安全的環境標準和技術要求、衛生與動植物檢疫措施 (SPS) 等；在貿易逐漸自由化的同時，要在市場准入方面把好關，在源頭上實現規避和減少負面環境影響、擴大正面環境影響；在開放或自由化領域方面，在入世承諾基礎上，凡是嚴重有違中國環境安全和可持續發展原則的領域，即使經濟貿易利益非常可觀，也堅決不予開放或進一步自由化<sup>③</sup>。

總體而言，由於發展階段不同，發展中國家和發達國家在談判和簽署FTA的過程中，對可持續發展問題的考慮存在着較大的分歧與不同。如何談判和簽訂符合本國可持續發展戰略的FTA，是全球尤其是眾多發展中國家不得不面對的問題，這預示着開展相關研究將成為今後國際國內學術研究的前沿領域。

由於發展階段不同，發展中國家和發達國家在談判和簽署FTA的過程中，對可持續發展問題的考慮存在着較大的分歧與不同。如何談判和簽訂符合本國可持續發展戰略的FTA，是全球尤其是眾多發展中國家不得不面對的問題。

## 二 自由貿易協定能夠涵蓋可持續發展的所有內容嗎？

隨着國際經濟區域化趨勢不斷加強，RTA蓬勃發展，其中FTA更是佔據了主要位置。FTA的傳統含義是締約國之間相互取消貨物貿易關稅和非關稅貿易壁壘，但近年FTA的含義出現了新的變化，其內容不僅包括貨物貿易自由化，而且涉及服務貿易、投資、政府採購、知識產權保護等更多領域的相互承諾。據WTO統計，絕大多數WTO成員國都簽署了FTA，有的國家簽署了十幾個甚至幾十個。截至2008年5月，向WTO通報並已經生效的FTA已經達到205個。很多RTA除了原有的貨物貿易以外，還包括了服務貿易及許多其他領域，包括在一些敏感領域的合作和貿易促進。

可持續發展是1980年代興起的新發展觀。根據國際公認的定義，可持續發展指滿足當前需要而又不削弱子孫後代滿足其需要的能力的發展。這意味着維護、合理使用，並且提高自然資源基礎，在發展計劃和政策中納入對生態環境的關注與考慮。可持續發展所追求的目標，既要使人類各種需要得到滿足，又

要保護資源和生態環境，不對後代人的生存和發展構成威脅。它特別關注的是各種經濟活動的生態合理性，重視對資源、環境有利的經濟活動。

可持續發展的概念涵蓋經濟社會發展的各個領域，而FTA則屬於經濟領域的一個小範疇。因此，從理論上講，不能期望用FTA涵蓋可持續發展的全部內容。過多納入可持續發展的內容，無疑將加大FTA可行性研究、談判內容和談判進程的難度和複雜性，從而不利於FTA的達成。

那麼，目前FTA是通過哪種形式考慮可持續發展的內容呢？基本做法可以概括為兩種方式，即文本方式和非文本方式。就文本方式而言，FTA可以考慮貿易與可持續發展緊密相關的幾個側面或具體領域，比如環境保護的有關標準和要求，經過雙方磋商納入具體規定和條款中；至於非文本方式，協定在構思之初就考慮到可持續發展的要求，並將其作為潛在目標之一，但在文本中並無具體的限制性條款，而在協定談判和實施過程中，要進行相關的評估和論證，以檢討貿易活動是否符合可持續發展的要求，並建立修正機制。

從目前的國際態勢看，歐美發達國家更為積極主動。它們通過FTA向發展中國家施加貫徹可持續發展的戰略，進而使後者考慮採取相應的行動，並取得了一定的效果。美國與智利的FTA是一個比較典型的例子。

### 三 不同國家自由貿易協定中關於可持續發展的戰略考慮

近年來，世界各國公眾的環境保護意識逐漸加強，這就使得近期簽訂的部分RTA（特別是與發達國家簽訂的），一定會出現一些與可持續發展相關的條款。這些條款大致可以分為兩種形式：(1) 以獨立條款形式提出，例如美國的FTA；(2) 以合作形式提出，如環境保護合作等，例如日本的FTA。

由於處在不同的發展階段，發達國家和發展中國家對FTA中涉及可持續發展的內容，均有不同的考慮和做法。從目前的國際態勢看，歐美發達國家在這方面更為積極主動。它們通過FTA向發展中國家施加貫徹可持續發展的戰略，進而使後者考慮採取相應的行動，並取得了一定的效果。美國與智利的FTA是一個比較典型的例子。在雙方的可行性研究和談判進程中，美國成功說服智利將環境保護（和勞工標準）等有關內容納入了雙方的FTA中，並使智利在與其他國家談判簽署RTA時奉行了同樣的原則和標準。

相對於發達國家，發展中國家在實施可持續發展戰略上則有更多的限制。目前發達國家與發展中國家以及發展中國家之間相互簽訂的RTA數量開始增加，但由於協議簽訂國之間往往在經濟和社會發展上存在着較大差距，特別是發展中國家還存在諸多問題，需要靠發展經濟來改善，所以如果過度強調環境保護（以及勞工權益），可能會使發展中國家的一些比較優勢喪失掉。因此，目前在發展中國家簽訂的RTA中，關於環境（和勞工）的相關條款還很少，只能看到部分環境保護合作方面的條款。

一般來說，發達國家與發展中國家簽訂RTA主要是為了佔領更多的市場，或是在開發與利用發展中國家的自然資源或人力資源上更有優勢；而發展中國家則是為了利用發達國家的資金與技術優勢，以及避開貿易壁壘，實現本國經濟增

長。所以，以此為目的簽訂的協定，必然對發達國家的可持續發展更有利，因為發達國家可以轉移已經不具備優勢的產業，特別是一些對自然環境(或勞工身體健康)不利的製造業。這些產業可能有助於發展中國家現階段的經濟發展，但從長期來看並沒有益處。而且，目前大部分發展中國家的相關法律、制度等並不健全，又急於發展本國經濟，傾向主動或被動接受某些發達國家轉移的產業，可能造成不計後果的暫時發展，反而遠離了可持續發展的長遠目標。

#### 四 區域貿易協定中可持續發展的主要內容

最初，在RTA中主要強調的環境標準，一般分為兩類：(1) 適用於產品本身的环境標準；(2) 適用於產品生產和加工方法的环境標準，如原材料、生產過程的环境要求等。由此可能造成的結果：一是由於產品環境標準導致進口產品和本國產品的差別待遇，即歧視性待遇；二是對以不同生產和加工方法生產出來的產品採用不同的環境標準，即對以不利於環保方式所生產的產品實施歧視待遇。第一種方式容易導致國際貿易摩擦及報復，容易被指責為製造貿易壁壘，不利於貿易自由化；第二種方式雖然也可能造成貿易壁壘，但最終結果是保護了環境，更有利於可持續發展。

發達國家認為應該實施統一的环境標準，而且發達國家能夠達到國際標準的企業數量已經很多，例如通過國際環境管理標準ISO14000系列的企業數量龐大；而發展中國家則認為應該在本國現有的經濟水平和技術條件下實施環境標準。這種分歧就導致如下兩種不同選擇：

第一種是強調國內標準不得高於國際標準，以高於國際標準的國內標準限制外國產品的進口將被認定是不符合非歧視待遇原則、對進口的不必要限制，這是所謂的「貿易優先」原則。這種原則更有利於促進貿易自由化，適用於成員發展水平不同的多國協定。WTO選用的就是這種原則。

另一種是國際貿易規則承認某些國家實行的較高環境標準，允許該國禁止或限制不符合高標準的產品進口，這是所謂的「環境優先」原則。這種原則更適用於發展水平近似的國家之間，一般體現於FTA的檢驗檢疫條款中<sup>④</sup>。

進入二十一世紀以來，勞工標準等方面的條款也逐漸成為RTA考慮可持續發展的主要內容之一，在獨立條款中體現較多。而與氣候變化和《京都議定書》相關的內容，則主要以合作條款形式體現。

##### (一) 在檢驗檢疫條款及其他相關條款中的體現

作為最早將貿易自由化與可持續發展相結合的FTA，NAFTA系統地制訂了一套用於平衡貿易與環境關係的標準規則。這些規則主要分布在NAFTA的第七章和第九章中，第七章對SPS進行了規定，而第九章則規定了除SPS和政府採購

一般來說，發達國家與發展中國家簽訂RTA主要是為了佔領更多的市場，或是在開發與利用發展中國家的自然資源或人力資源上更有優勢；而發展中國家則是為了利用發達國家的資金與技術優勢，以及避開貿易壁壘，實現本國經濟增長。

規則外的其他相關標準(SRM)。同時,NAFTA給予各FTA成員之間較大的環境標準的選擇自主權。SPS和SRM都規定了一個基本前提,即各締約方有權建立自己「保護的適當標準」,如果一方認為某項產品或服務會帶來很大的環境危險,就可在非歧視基礎上直接予以禁止進口。

繼NAFTA之後簽署的許多FTA,也大都承認各成員方自主選擇環境標準的權利。如《澳大利亞—美國自由貿易協定》(AUSFTA)⑥規定,「在SPS協議框架下,由成員方承認其現有的權利和義務」。該協定還要求設立有關衛生檢驗檢疫委員會,以便進一步開展合作和處理問題。委員會以加強各成員方執行SPS協定為目標,要保護人類、動物、或植物生命和健康,加強各成員方對衛生及植物檢疫方面的磋商與合作,並促進締約方之間貿易,實現自由貿易基礎上的人類和環境安全。該協定的第八章指出,在合理技術貿易壁壘協定下,由相關各方肯定現有的權利和義務。要求締約方應使用相關國際標準,在規定範圍內以此為基礎,制訂其技術法規。

《新加坡—澳大利亞自由貿易協定》(SAFTA)中與技術法規、SPS相關的章節中規定,締約方在其國際權利和義務框架下,可以根據其特定的國情保有強制性要求,並且用強制性規定來確保進口產品質量,保護人類以及動植物的生命和健康,並保護其環境。同時也有條款規定,締約方需在綜合有關國際標準的情況下努力並合理地協調強制性標準⑥。

一般而言,FTA中的SPS條款都要求成員國在認定某產品或服務對環境、健康或安全有潛在風險時要有科學證據的支持,但是對於何種程度的風險是可接受的這一社會價值判斷,是由各成員國根據本國經濟水平和技術條件自行判定的。

## (二) 在獨立條款中的體現

近十幾年來,可持續發展在國際社會日益受到重視。1990年代的《北美自由貿易協定環境合作補充協定》(NAAEC)和《北美自由貿易協定勞務合作補充協定》(NAALC),以及2005年1月開始實施的AUSFTA,都提出了與可持續發展相關的具體條款。

以AUSFTA為例,其第十九章中對與環境相關的問題做出了具體規定。承認締約方建立自己的環境保護和環境發展的優先次序的權利,並建立或修改相應的環境法律和政策,以確保環境保護的有效開展。還要繼續改善各自的環境保護的水平,包括改善和建立環境保護的相關法律和政策。同時規定締約方不能在協議生效後由於不能有效執行相關的環境保護的法律法規,從而影響各締約方的貿易行為,並保留各締約方的調查等權利。締約方不得因為要促進貿易或吸引投資而削弱或減少環境保護方面的法律保障,即締約方不能為了促進其他締約方的貿易或其他經濟行為,如建立、收購、或保留一個外國投資項目,而放棄或以其他方式減損、免除,偏離環境保護的法律法規。

一般而言,FTA中的SPS條款都要求成員國在認定某產品或服務對環境、健康或安全有潛在風險時要有科學證據的支持,但是對於何種程度的風險是可接受的這一社會價值判斷,是由各成員國根據本國經濟水平和技術條件自行判定的。

該協定還要求從程序上保證環境保護的執行，並用各種合理的手段和渠道提高公眾的環保意識，加大公眾參與的力度。在自願基礎上，可以基於市場機制來實現和維持環境保護；而且締約方應當鼓勵發展這種機制，包括合作夥伴關係和信息共享，並鼓勵保護自然資源和環境。同時加強各締約方在環境保護方面的合作，並承認國際多邊環境協定。

### (三) 在合作條款中的體現

由於RTA的締約方大多數都不處於同一發展水平，很難像發達國家間的協定那樣達成共同認可的獨立條款，所以有部分關於可持續發展的條款是以合作形式體現的。《日本—墨西哥經濟夥伴關係協定》(Japan-Mexico Economic Partnership Agreement) 第147條有關環境領域的合作規定就是一個很好的例子。該條款規定，雙方應在環境領域相互合作，包括：(1) 信息交流，包括政策、法律法規，以及與保護和改善環境、實施可持續發展相關的技術等；(2) 促進能力和體制建設，在《京都議定書》和《聯合國氣候變化框架公約》(United Nations Framework Convention on Climate Change) 下，推進清潔發展機制的相關活動的開展，可以通過研討會和派遣專家，探索更適宜的方法來促進清潔發展機制項目的實施和改進；(3) 鼓勵無害於環境的貨物和服務的推廣與貿易；(4) 鼓勵環境保護領域的信息交流，如投資機會和商業聯盟方面的信息等。同時在該條款下實施該協定中提出的政府間的合作活動<sup>⑦</sup>。

發達國家間簽訂的協定更傾向於獨立規定的相關條款；發達國家和發展中國家簽訂的協定，由於雙方經濟目標的差異，更強調合作和檢驗檢疫方面的內容；而發展中國家間簽訂的協定一般只有檢驗檢疫方面的條款。

綜上所述，由於FTA的各締約方發展情況以及經濟和技術水平各不相同，因而體現於協定中的可持續發展的內容也不盡相同。發達國家間簽訂的協定更傾向於獨立規定的相關條款；發達國家和發展中國家簽訂的協定，由於雙方經濟目標的差異，更強調合作和檢驗檢疫方面的內容；而發展中國家間簽訂的協定一般只有檢驗檢疫方面的條款。

## 五 中國的戰略選擇

目前發達國家已經實現了產業結構升級和產業結構服務化，服務業比重較高，同時有足夠的資金和相對成熟的市場經濟體系和社會制度，形成了可持續發展的機制和制度體系。中國則恰恰相反，產業結構比較依賴於製造業，在環境與可持續發展領域面臨許多挑戰。目前中國已經與東盟、巴基斯坦、智利、秘魯、新西蘭等國簽署了FTA，並正在與澳大利亞、哥斯達黎加、冰島等國和海灣阿拉伯國家合作委員會(GCC)、南非關稅同盟(SACU)等進行FTA談判，以及與韓國、印度、挪威等國開展FTA可行性研究。中國在談判簽署FTA時，如何根據自身國情和發展狀況，在適應國際形勢發展的過程中積極尋找對待有關可持續發展問題的出路，是一項嚴峻的挑戰。

中國在RTA中考慮可持續發展這一問題時，從戰略上講，應致力於自主創新，積極創造條件，適應發展趨勢；從戰術上講，在達成FTA的過程中，應正視當前發展的階段性和具體國情，利用協定，趨利避害，為中國可持續發展帶來新的動力。

首先，中國應堅持自身發展原則，不能一味遷就發達國家的要求和屈從於發達國家的壓力，堅持要求發達國家在可持續發展方面承擔更多的國際責任和義務。而與新興工業化國家和發展中國家談判FTA時，可以在相互平等協商的基礎上，就環境保護問題進行磋商，以靈活多樣的方式達成協議。

其次，要積極借鑒國際先進經驗，盡快完善國內的相關政策和法律法規，適應本國簽署RTA的客觀需要，並使國內制度規定與RTA的相關條款協調一致。通過制度和機制的完善，防止協議簽署國將高污染、高耗能行業引入中國。

再次，應從自身出發，積極創新，努力實現國內產業的高效率生產。例如，提高原材料的利用率，提高廢料轉化利用率，節能減排，發展循環經濟。只有不斷提升自身的發展水平，才能更好地應對國際挑戰。

最後，在FTA談判時，要努力爭取有利於自身發展的條款。在安排涉及可持續發展的條款時，盡量以合作條款形式體現，並盡量爭取讓發達國家多承諾一些技術支持和信息共享。這既有利於現階段的环境保護，也有利於國內環境保護技術的借鑒和創新。在談判時應爭取更多緩衝時間和市場准入條件，延緩發達國家的污染或耗能相關產業進入，給國內產業調整和法律完善爭取時間。

總之，在RTA中考慮可持續發展，已經成為國際潮流和發展趨勢。特別是中國作為全球最大的發展中國家，更應未雨綢繆，應對這一新的挑戰。中國在RTA中考慮這一問題，從戰略上講，應致力於自主創新，積極創造條件，適應發展趨勢；從戰術上講，在達成FTA的過程中，應正視當前發展的階段性和具體國情，利用協定，趨利避害，為中國可持續發展帶來新的動力。

### 註釋

① 參見Markus W. Gehring et al., "Sustainable Development in Regional Trade and Investment Agreements: Policy Innovations in Asia?" (28 June 2007), [www.cisd.org/pdf/cisd\\_studie\\_asia.pdf](http://www.cisd.org/pdf/cisd_studie_asia.pdf)。

② 秦天寶：《〈北美自由貿易協定〉對貿易規則與環境標準的協調》，載韓德培編：《環境資源法論叢》，第二卷（北京：法律出版社，2002），頁285-97。

③④ 李麗平：〈區域經貿合作的環境影響之中國—新西蘭篇〉，《環境保護》，2007年第15期，頁57-59。

⑤ 參見[www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/australian-fta/final-text](http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/australian-fta/final-text)。

⑥ "Singapore-Australia Free Trade Agreement (SAFTA)", [www.dfat.gov.au/trade/negotiations/safta/index.html](http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/safta/index.html)。

⑦ Committee for Closer Economic Relations between Japan and Mexico, "Report on Closer Economic Relations between Japan and Mexico" (April 2000), [www.jetro.org.mx/JetroMXJPFTAFullENG.doc](http://www.jetro.org.mx/JetroMXJPFTAFullENG.doc)。

張燕生 國家發展和改革委員會對外經濟研究所所長

張建平 國家發展和改革委員會對外經濟研究所副研究員