

《美墨加协定》构建的贸易与环境保护规则

边永民

摘要：实施了 24 年的《北美自由贸易协定》已经被 2018 年签署的《美墨加协定》代替。该协定在多方面更新了《北美自由贸易协定》的内容，在环境保护方面，美国贸易代表办公室认为该协定代表了最先进的和最高标准的环境和贸易协定。本文认为该协定在环境保护上综合了《跨太平洋伙伴关系协定》的环境章节和世界贸易组织多哈回合的环境议题谈判取得的成果，叠加了美国在贸易与环境问题上一直重视的几个传统议题，同时又增加了美墨加三国所关心的近几年环保领域内的几个新议题，具有高度综合性。与中国的自由贸易协议的环境章节相比，《美墨加协定》更加强调实施，有强制的争议解决机制，的确在该领域内树立了很高的标准。

关键词：美墨加协定；环境与贸易；跨太平洋伙伴关系协定；北美自由贸易协定

[中图分类号] D996.4 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180 (2019) 04-0027-18

引言

《美墨加协定》是美国在强调公平贸易的背景下与邻国签署的一个新的区域贸易协定，它对贸易和投资规则都有一些新的安排。虽然该协定是在美国与中国等国发生严重贸易摩擦，而且特朗普政府在气候变化议题上明显采取了比其前任倒退的政策这样的大背景下签署的，但《美墨加协定》中的第 24 章环境章节相比于其替代的《北美自由贸易协定》有很大的进步，与《跨太平洋伙伴关系协定》相比，也没有倒退，可以说代表了北美三国政府在贸易与环境问题上的立场，并可能对与这三个国家合作的其他贸易伙伴产生影响，因此其环境保护规则的特点和影响非常值得我们研究。本文主要采取比较研究的方法，将《美墨加协定》中的环境章节与《跨太平洋伙伴关系协定》中的环境章节和多哈回合谈判环境议题取得的成果进行比较，评议《美墨加协定》的环境保护内容在成员方义务、保护水平和争端解决方面的特点，最后再联系国内的环境保护工作，讨论了如果我国要实行类似的环境保护义务，会有什么主要的挑战。

一、成员国享有管理环境的主权

《美墨加协定》再次肯定成员国有管理本国环境和制定环境标准的主权⁽¹⁾，这意味着作为协

[作者简介] 边永民，法学博士，对外经济贸易大学法学院教授，博士生导师。

(1) Art.24.3 of the US-Mexico-Canada Agreement, 2018.

定中发展水平比较低的墨西哥不必在环境保护的标准上与美国或者加拿大一致。这也是很多区域贸易协定中环境章节的共有条款,类似的规定如《跨太平洋伙伴关系协定》(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)第 20.3.2 条和《中国-韩国自由贸易协定》第 16.3 条。这样的规定对于那些在不同发展水平的国家之间的贸易合作很重要,特别是对低发展水平的一方而言,是一种安慰,不必过分担心与高环境标准的国家的合作会给自己带来太沉重的环境保护负担。

尊重一国管理本国环境的主权作为一项自贸协议中普遍存在的原则得到了现在大多数自由贸易协议的采纳,但这并不意味着对这个原则的遵守会对各方平等地产生它们期待的利益。标准的不同总是给潜在摩擦的产生提供条件,而对本国标准的坚持常常使这类与环境有关的贸易纠纷不易调和。这种纠纷并不只是发生在发达国家与发展中国家之间,在发达成员之间也是难以避免的。例如在《北美自由贸易协定》(North American Free Trade Agreement, NAFTA)下,加拿大和美国之间就发生过因加拿大禁止多氯联苯废物出口美国而导致的美国公司 S.D. Myers, Inc. 诉加拿大的案件⁽²⁾,加拿大是《控制危险废物越境转移的巴塞尔公约》的成员方,而美国不是,两国在控制危险废物越境转移(出口也是越境转移的一种方式)上的义务不同。类似的,2017年,中国向世界贸易组织(WTO)通报,将禁止 4 大类共 24 种废物进口⁽³⁾,中国的措施也引来很多贸易伙伴的质疑。⁽⁴⁾虽然尊重一个国家管理本国环境,包括制定和改变环境标准的主权应当继续得到维护,但如何解决不同环境标准所导致的贸易纠纷仍然是我们没有完全解决的一个问题。

二、成员方的主要义务: TPP、WTO 多哈回合早期成果和新议题的叠加

《美墨加协定》环境保护章节是 TPP 中环境章节的内容、WTO 多哈回合环境议题谈判的早期成果以及几个新的环境议题的综合。

(一) 对 TPP 环境章节的回应

TPP 是美国主导的大型区域贸易协定,虽然美国的特朗普政府最后没有批准该协定,但其内容仍然反映了谈判该协定期,美国政府在贸易和投资等问题上的主张,包括对环境与贸易和投资关系的态度。这个文件在 2018 年被除美国之外的参与谈判的 11 个国家批准为《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP),其中加拿大和墨西哥都是 CPTPP 的成员。⁽⁵⁾比较《美墨加协定》与 TPP 这两个文件的环境章节的内容,可以发现美墨加三国政府在环境保护议题上的立场是有连续性的。

(2) S.D. Myers, Inc. v. Canada.

(3) China's Notification to the Committee on Technical Barriers on Trade, G/TBT/N/CHN/1211, 18 July 2017.

(4) WTO, China's Import Ban on Solid Waste Queried at Importing Licensing Meeting, https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/impl_03oct17_e.htm (last visited Jan. 10, 2019).

(5) Government of Canada, Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/index.aspx?lang=eng> (last visited Mar. 13, 2019).

1. 有效实施国内环境法的基本要求

成员国有义务有效实施其国内的环境法,《美墨加协定》的此项要求一字不差地重复了 TPP 的相应内容⁽⁶⁾,为了减少成员国履行该条款时产生的争议,《美墨加协定》和 TPP 一样,都对成员的国内环境法进行了定义,对其范围进行了澄清。环境法(environmental law)是为保护环境或防止对人类的生命和健康造成危害的环境法(statute)和条例(regulation),包括为履行国际环境条约而颁布的国内措施。由于三国都是联邦制国家,所以对于三国而言,环境法都是指议会制定的、可通过中央政府或者联邦政府的行动强制实施的法律。这一定义排除了地方性的环境法规,特别是联邦的组成单位,各个州或者省自己制定的、仅在本州实施的环境法。

环境法的范围可以非常广泛,狭义地理解,环境法主要是污染治理法,管制废水、废气和废渣等环境污染物的处理和排放;广义地理解,还包括自然资源利用法,如对各种矿产、动植物、土地、水等资源的利用。这些法律的实施,有些与贸易和投资相关,例如污染控制法和环境标准很可能关乎贸易产品或者投资的成本,但有些与贸易和投资没有直接的关联,例如大熊猫栖息地保护措施的加强或者为河流设立河长职位等。《美墨加协定》的制定者显然对环境法的这一广泛性有充分的了解,所以协定所禁止的是以影响贸易和投资的方式持续地或反复地在执行环境法上的作为或者不作为的情况。不作为的情况典型的就是有法不依或者执法不严,这在很多发展中国家都不鲜见;作为的情况如选择性执法,例如对外商投资企业的污染行为严格惩罚,但对本国企业的污染行为很多不予处罚,或者处罚明显轻微。协定所禁止的是成员国在执行环境法上持续存在的问题,如果只是在极个别的案件中出现了执法问题,不应该被认为构成对协定这一条款的违反。

与《美墨加协定》和 TPP 中关于各国均应有效履行本国环境法一样的规定,也被中国接受在《中国-瑞士自由贸易协定》(2013)和《中国-韩国自由贸易协定》(2015)⁽⁷⁾中,所不同的是,在中国的这两个自贸协定中,没有对成员方承诺有效实施的环境法进行定义,所以,中文本中有效实施“包括法律和法规在内的环境措施”这样的表达实际上比《美墨加协定》中成员国所承诺必须有效实施的环境措施的范围广。如果没有在协定中定义“环境法”的范围,那么尤其对中国这样一个由中央集中统一领导的国家而言,“环境法”是否包括地方性法规就成了一个问题。其实无论是中国还是其他国家,省或者州一级的地方行政机构根据本地区环境特点和发展目标,制定自己的地方性环境法律的情况经常发生,这样对外国投资就容易发生在一国之内,不同行政辖区内的投资准入不一样,或者经营成本因环境法的要求不同而发生差异的情况。例如美国的加州有着比较严格的空气质量标准,对在这个州可以售卖的车用汽油的要求与其他州不同⁽⁸⁾;我国因为西部的水资源匮乏,环境脆弱,所以对于在西部进行大规模的农业投资也不鼓励。这些对投资的

(6) 参见 TPP 第 20.3.4 条和《美墨加协定》第 24.4.1 条。

(7) 参见《中国-瑞士自由贸易协定》第 12.2.1 条和《中国-韩国自由贸易协定》第 16.5.1 条。

(8) 朱庆云、温旭虹、宫兰斌:《美国加州汽油排放法规和汽油标准的发展》,《石油商技》2004 年第 3 期,第 45 页。

差别待遇需要甄别,有些可能违反了东道国对外资的非歧视待遇承诺。⁽⁹⁾

2. 在履行国际环境条约上合作

《美墨加协定》与 TPP 在关于国际环境条约上的规定一致,美墨加三国承诺在履行三方都是成员的、与贸易有关的国际环境条约中进行合作,尤其是保护臭氧层和保护海洋不受来自船舶的污染。

《消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》到 2018 年已经有 197 个成员,是最成功的国际环境条约之一,美墨加都是其成员。该议定书生效后已经有五次修改,其中伦敦、哥本哈根、蒙特利尔和北京修正案都已经分别生效,并且得到了 197 个成员的批准,但 2016 年通过的、2019 年 1 月 1 日新生效的《基加利修正案》到生效之日只有 65 个国家批准或加入,包括加拿大和墨西哥,但没有美国。⁽¹⁰⁾ 这个修正案增加了新的受控制的物质氢氟烃 (HFCs),并决定逐步减少氢氟碳化合物,逐步淘汰氢氯氟烃,这些决定将对制冷行业产生影响。氢氟烃是具有非常强的致暖效果的温室气体,本来受《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》的控制⁽¹¹⁾,2016 年被新纳入《蒙特利尔议定书》的管控之下,在修正案协商阶段各成员的意见有分歧,这也是美国没有批准该修正案的原因。所以,关于履行《基加利修正案》的合作,将只在墨西哥和加拿大之间进行,没有美国的参与,现在还不十分清楚这一分歧的全部影响,但显然这将导致美国的制冷业成本将明显低于它的两个邻国。

在保护海洋环境方面,三国的共同承诺是 1973 年的《防止船舶污染的伦敦公约》,该公约在 1978 年和 1997 年各修订过一次。实际上国际海事组织主持制定的 1973 年的伦敦公约从未生效,1978 年的修正案吸收了 1973 年的伦敦公约中获得较多认可的内容,该修正案于 1983 年生效,1997 年的修正案于 2005 年生效。⁽¹²⁾ 由于美墨加三国都有实施伦敦公约及其修正案的国内法,分别是美国的《防止船舶污染法》⁽¹³⁾,墨西哥的《生物平衡和环境保护总法》第 132 条⁽¹⁴⁾,加拿大的《船舶运输法》⁽¹⁵⁾及其条例,所以三国约定,只要它们各自实施其国内法,就满足了该条款的要求。

(9) Ying Zhu, *Environment Discrimination in International Investment Law*, Vol. 51, *New York University Journal of International Law and Politics*, forthcoming.

(10) UN Environment Programme, *All Ratifications to Ozone Protocol and its Amendments as of 20 December 2018*, <https://ozone.unep.org/countries/ratifications> (last visited Jan. 10, 2019). 中国也没有批准《基加利修正案》。

(11) 参见《京都议定书》附件 A。

(12) International Maritime Organization, *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx) (last visited Jun. 4, 2019).

(13) Act to Prevent Pollution from Ships, 33 U.S.C. §§ 1901-1915.

(14) General Law on Ecological Equilibrium and Environmental Protection (*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*) of Mexico.

(15) Canada Shipping Act, 2001.

除了上述两个环境条约以外，三国共同参加的与贸易有关的国际环境条约还有 1973 年的《濒危野生动植物物种国际贸易公约》（Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES），这也是美国和加拿大一直非常重视的一个国际环境条约。《美墨加协定》为该条约的履行规定了很多超越该条约缔约方义务的内容，是比较典型的以贸易协议加强环境条约履约的例子。这些超越 CITES 缔约方义务的内容主要包括如下内容。

（1）为保护受国际贸易威胁的公约下的物种，努力实施 CITES 会员国大会的决定。

（2）采取适当措施保护各自领域内受威胁的野生动植物，包括保护其生境，如湿地和草原。

（3）努力发展和加强与感兴趣的非政府组织和利害关系方的合作，以加强对非法偷猎、偷采、盗伐和贸易的打击。

（4）各方应该根据可信的证据，采取措施，打击野生动植物非法贸易，措施应该包括禁令和罚款或其他有效措施。此外，各方还应该根据可信的证据，对于在其领域内过境的非法野生动植物贸易采取措施。

（5）各方应该把故意走私受法律保护的野生动植物的行为，看作《联合国有组织犯罪公约》下的严重犯罪。⁽¹⁶⁾

上述措施第一增加了各方保护野生动植物物种的义务，例如要努力实施 CITES 缔约方会议的决定，而这些决定并非 CITES 公约本身的内容，原本仅具有建议性。第二是将保护的措施由“贸易”环节延伸到国内，CITES 对野生动植物物种的保护主要是靠限制这类物种的贸易，主要的措施是在进出口环节查验与货物相关的进出口许可证或原产地证、人工养殖证明，而《美墨加协定》要求成员方还要在自己的境内采取对野生动植物物种的保护和养护措施，包括保护构成其生态完整性的草原和湿地。第三，三国新约定了具有域外效果的保护措施，特别是对过境的非法获取或者贸易的产品采取执法措施，成员方将加强在港口对载有野生动植物产品的运输工具的检查，并将对非《美墨加协定》成员方的过境非法产品执法。第四是加重了处罚力度，三国将把非法获取或者买卖野生动植物及其产品的行为视为有组织的犯罪，这意味着犯罪嫌疑人面临的处罚可能不仅仅是行政罚款。很多野生动物的偷猎、盗采盗伐和贸易都往往涉及偷猎者、收购者、运输和买方等一系列非法活动，涉及从野生动植物生境到进口国的不同地域转移，以及资金的往来，通常是有组织的，把这种行为作为有组织犯罪来打击，无疑增加了对这类犯罪的震慑。第五，《美墨加协定》在成员方履行 CITES 方面，还引入了与 CITES 非缔约方的合作，即与非政府组织和利害关系方的合作。在打击野生动植物的偷猎和盗采盗伐中，国际野生动物基金会（World Wild Fund）和绿色和平组织等很多非政府组织都有丰富的经验和几十年的投入，与它们进行合作，将极大地扩大成员方的执法能力，也增加了获得可信的证据的机会。

(16) Art.24.22 of the US-Mexico-Canada Agreement.

(二) 对渔业和海洋生物保护的广泛吸收

对渔业和海洋生物的保护在《美墨加协定》的环境章节占据了很大的篇幅。这部分内容吸收了 WTO 多哈回合谈判成果和国际粮农组织通过的有关保护渔业资源的国际文件。WTO 的多哈回合很有可能将是一个失败的回合, 虽然现在还没有正式宣告它的结束, 但它暗淡的前景几乎无可挽回。不过, 过去十多年的艰苦谈判也并非一无所获, 渔业补贴问题⁽¹⁷⁾ 可望在 2019 年的部长会议期间达成新的协议。TPP 第 20.16 条之下的 15 款也规定了很多渔业资源保护的内容, 这些内容基本上都被合并到《美墨加协定》的渔业资源保护部分, 不过, 《美墨加协定》关于海洋生物资源保护的内容, 明显超过了 TPP 的规定, 它共有 5 个大的条款, 涉及的范围明显比 TPP 广泛, 反映了美墨加三国保护渔业资源的决心。

1. 加强对渔业补贴的限制

(1) TPP 和《美墨加协定》在限制渔业补贴上的目标都是完全清除导致过度捕捞的渔业补贴, 不但是要完全禁止 WTO《补贴与反补贴协定》中所禁止和限制的补贴, 而且就是合法补贴, 也不能再增加或加强, 到期后不再延展或更新。

(2) 建立渔业补贴报告制度, 增加透明度。成员方应该在协定生效一年内报告其为捕鱼活动提供补贴的情况, 包括对渔船、船主或者燃油等提供的补贴, 并在以后每两年报告一次; 同时, 成员方之间每年相互提供关于非法捕鱼、未经登记和未报告的捕鱼船和经营者的名单。

2. 打击非法的、未报告的和未受管制 (illegal, unreported, unregulated, IUU) 的捕鱼活动

非法的、未报告的和未受管制的捕鱼活动是导致渔业资源迅速减少的重要原因之一, 2001 年, 国际粮农组织制定了《预防、制止和消除非法的、不管制和不报告的捕鱼行为的国际行动计划》, TPP 明确援引国际粮农组织的这个行动计划, 作为成员方合作的基础。⁽¹⁸⁾ 《美墨加协定》则用了这个行动计划的一个升级版, 即国际粮农组织 2005 年通过的《非法的、不管制和不报告的捕鱼行为的罗马宣言》, 将罗马宣言中号召成员方采取的很多行动, 作为美墨加三国的义务规定在《美墨加协定》中, 包括如下内容。

(1) 加强港口措施, 包括与《港口国措施协定》相一致的措施。这一规定有强烈和鲜明的美国主导的色彩, 《港口国措施协定》是国际粮农组织在 2009 年通过的, 2016 年 6 月 5 日生效, 到美墨加签订协定时, 仅仅美国批准了该协定, 另外两国并不是该协定的成员。通过《美墨加协定》, 美国成功地说服两个《港口国措施协定》的非成员国同意履行该协定。

(2) 管理在海上转运的经由 IUU 方式捕得的渔获或者鱼产品。这个在实施上是有难度的, 特别是在公海上。因为公海上的船舶受船旗国管辖, 而 IUU 捕鱼并不是公海上各国普遍管辖权的犯罪行为, 所以美墨加并不能轻易地在公海上对涉嫌 IUU 捕鱼的第三国渔船直接采取执法措施, 但远洋渔船靠港补给、卸货等行为经常发生, 而《港口国措施协定》现在已经有 57 个成员国, 管

(17) 边永民:《渔业补贴与渔业资源保护: 现状和未来》,《法治研究》2011 年第 8 期, 第 44 页。

(18) Art.20.16.2 of TPP.

理和控制着很多世界各地的港口，如果它们充分交换信息并合作，还是可以有效地打压 IUU 捕鱼船以及在海上购买、转运和接受这类非法产品的船舶的航行空间。这是一个非常有雄心的和有域外效果的管理措施。

3. 可持续的渔业管理和重要海洋物种的保护

(1) 可持续的渔业管理

除了逐步废除渔业补贴和加强对 IUU 捕鱼的管制以外，《美墨加协定》成员国又承诺了其他一些可持续的渔业管理措施，包括设立捕捞限量、限制对非目标海洋生物和未成年的鱼类的捕捞数量、管理渔具和捕鱼方法、推动所有被过度捕捞的海洋鱼类数量的恢复、保护海洋鱼类的栖息海域并禁止获取鲨鱼翅。⁽¹⁹⁾

这一条款下貌似没有特别“有牙齿的”措施，但成员国之间达成的这些共识对于各自设计自己的国内措施仍然是非常重要的，这等于是一类授权性的规定，例如授权各成员国可以为了保护渔业资源和打击过度捕捞而设立捕捞限额和管理捕鱼方法等。在从 GATT（关税与贸易总协定）到 WTO 的历史里，已经发生了数个因为限制捕鱼方法而发生的纠纷⁽²⁰⁾，包括美国设计的对非目标鱼类，例如海豚和海龟的保护措施，智利关于可持续捕捞的一些规定所引发的与欧盟的纠纷。⁽²¹⁾特别是美国和墨西哥之间，因捕捞金枪鱼而误捕海豚的问题，自 20 世纪 90 年代初开始，进行了长达二十多年的限制和反限制的纠纷，美国利用自己的世界最大金枪鱼消费市场的优势，限制来自墨西哥的不符合美国所规定的捕捞方法的金枪鱼及其产品进入美国，或者限制其在美国的销售方式。墨西哥分别在 1990 年和 2010 年到《关税与贸易总协定》内和 WTO 内诉讼美国，甚至直到 2018 年 12 月，墨西哥仍然在就美国对 2012 年 WTO 上诉机构就美国执行金枪鱼标识争议案裁决的措施进行上诉。⁽²²⁾

《美墨加协定》关于以贸易措施限制捕鱼的规定，反映了美国和墨西哥过去二十多年里关于渔业资源保护和渔业捕捞上的利益和规则纷争。该协定规定，对鱼或鱼产品的贸易限制措施必须有科学依据，应该专为保护渔业资源的目的，在实施前与出口方进行协商，为出口方提供处理问题的合理机会，这些规定显然反映了墨西哥的诉求。⁽²³⁾

在没有可持续的渔业管理规定的情况下，仅仅按照捕鱼自由或者贸易自由的规则，采取限制捕鱼措施的国家往往在法律上缺少充分的规则支持其保护行动，而现在有了这些可持续的渔业管

(19) Art.24.18 of the US-Mexico-Canada Agreement.

(20) See US-Restrictions on Imports of Tuna, 1991, panel report not adopted; US-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, DS58, 1998; US-Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products, DS381, 2012; Chile-Measures Affecting the Transit and Importing Swordfish, DS193, 2007.

(21) Chile-Measures Affecting the Transit and Importing of Swordfish, DS193, settled on 13 December 2007.

(22) Mexico, Second Recourse to Art.21.5 Appellate Body Report, 14 December 2018.

(23) Art.24.17 of the US-Mexico-Canada Agreement.

理规定,规则的天平已经向保护一方倾斜。

(2) 重要海洋物种的保护

虽然所有的生物都应该得到平等的保护,但某些关键物种的灭绝对于生态系统的完整性的影响是更大的。保护某些关键物种,往往意味着对其范围相对广大的栖息地和食物链的整体性进行保护,这对于维护生态系统完整性的贡献也是独特的。鉴于这种效果,《美墨加协定》对几个重要的海洋物种规定了特别的保护措施,包括鲨鱼、海龟、海鸟、海洋哺乳动物,其中海洋哺乳动物包括16种鲸鱼。

《美墨加协定》中的这些保护海洋渔业资源和海洋生物的规定,对照我国的实践,可能差距最大的地方是在渔业补贴上。我国2015年前对渔业的补贴,与其十年前相比,总体呈现显著上升的趋势,而且有一些可导致过度捕捞的不合理的补贴措施。⁽²⁴⁾我国对渔船所用柴油的补贴是很受诟病的⁽²⁵⁾,柴油补贴占了我国渔业补贴的大约3/4,另外,补贴的通报不够透明,核算体系不完善也是我国渔业补贴中与WTO即将达成的渔业补贴协议有差距的地方。⁽²⁶⁾此外,我国部分渔船在海外从事非法捕捞的情况也时有发生⁽²⁷⁾,我国政府已经着手加强对远洋捕鱼船的管理,在2018年农业部首次公布了对从事非法远洋捕捞的船舶和船长的处罚措施,包括取消燃油补贴、取消捕捞许可证和对船长实施为期五年的捕捞禁令。⁽²⁸⁾现在我国对于在内河和近海捕鱼的管理已经很严格,对远洋捕鱼的管理还应该进一步加强。

(三) 新的环保议题的增加

《美墨加协定》中还有几个新议题,涉及大气污染、海洋微塑料问题、负责任的投资和自愿的环境管理,这些也非常值得我们重视。

1. 大气污染

《美墨加协定》成员国对大气污染的危害达成了共识:(1)严重危害公共健康;(2)严重危害生态系统的完整性;(3)严重危害可持续发展;(4)导致其他环境问题。⁽²⁹⁾

这种认识比很多公众所仅仅关心的大气污染对公共健康的危害要广泛得多,实际上科学家关于大气污染对生态系统的研究早已开始,并发现大气中的污染物二氧化硫和二氧化氮容易导致酸雨,侵蚀土壤和湖泊、河流,并可导致湖泊和海域的富营养化,大气中的汞可以聚集在水生生物

(24) 《中国渔业年鉴(2008-2015)》,转引自刘海英、赵灿:《我国海洋渔业补贴政策与改革思路探讨》,《预算管理与会计》2017年第3期,第33页。

(25) 俞松立、水柏年等:《渔业柴油补贴政策实施中存在的问题及改革建议》,《管理观察》2016年第11期,第56页。

(26) 颜霞、戚梦瑜、吴舒妍:《发达国家渔业补贴措施变革与我国渔业补贴改革路径》,《经营与管理》2014年第11期,第72页。

(27) 例如,2016年9月,中国的两艘捕鱼船因使用拖网捕鱼被几内亚扣押, <http://money.163.com/16/0910/11/C0JMAIVD002581PP.html#from=keyscan>; 2017年6月,塞内加尔海军在该国海域内扣押了7艘中国捕鱼船,主要是渔具非法, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1569961730900013&wfr=spider&for=pc>; 2017年8月还发生了中国渔船“福远渔冷999号”在厄瓜多尔海域被扣押,船上发现6600条鲨鱼的恶性事件, <https://item.btime.com/06udg3mcl6g9kbpkli6skf09vv1>。

(28) 农业部:《农业部办公厅关于部分远洋渔业企业及渔船违法违规问题及处理意见的通报》,2018年2月13日。

(29) Art. 24.11 of the US-Mexico-Canada Agreement.

中，而臭氧可以干扰很多陆生植物的光合作用。⁽³⁰⁾ 环境的退化是对可持续发展的严重威胁，因为任何发展都离不开对自然资源的利用。大气污染如果得不到有效的治理，将加重水污染、土壤污染、生物多样性衰减等其他环境问题。

美墨加三国承诺相互合作以减轻大气污染，包括协调大气污染的监测方法，交换环境空气质量规划、测量排放量的信息和经验。三国进一步认可大气质量的透明度和公众参与在大气污染执法中的重要作用，三国均承诺要使公众能够很容易地获得大气质量的数据。《美墨加协定》成员国承认国际条约在控制大气污染上的重要性，但该协定并没有明确援引《远距离跨界大气污染条约》(1979)，美国和加拿大均已批准该条约，截至 2018 年年底，该条约共有 51 个成员，但墨西哥并不是该条约的成员。墨西哥城的空气污染是非常严重的，二十多年前美国就开始对墨西哥的空气污染不满⁽³¹⁾，这可以解释为什么空气污染问题被纳入《美墨加协定》，却没有强硬的措施，因为墨西哥虽然一直在努力改善空气质量，但成效并不大。事实证明，空气污染一旦发生，并不容易在短期内得到治理。

2. 海洋微塑料问题

《美墨加协定》关注了海洋垃圾（marine litter）问题，包括塑料垃圾和微塑料。成员国认为，为了保护人类健康和海洋生态，防止生物多样性丧失和减轻海洋垃圾的代价和影响，有必要采取行动。海洋垃圾的挑战是全球性的，每一成员国都必须采取减少海洋垃圾的措施，管理陆源的和海上的污染，改善废物处理设施，管理渔具的丢弃和废置。

微塑料指的是小于 5 毫米的微小塑料颗粒⁽³²⁾，它的主要来源是化妆品和清洁工具中小于 1 毫米的塑料珠，来自洗衣过程的微小碎塑料；其次来自破碎的塑料垃圾或碎片，它们被发现大量进入了海洋动物的体内，包括浮游动物、蚌类、牡蛎、虾和鱼等⁽³³⁾，并可以多种方式进入人的食物中。仅 2015 年一年，全世界就生产了 3 亿吨的塑料⁽³⁴⁾，现在塑料的降解或者无害化处理是一个重大的环境挑战。

三、对民主体制下管理模式的进一步推动

管理贸易与环境问题，或者可持续发展问题，既可以采取中央政府大包大揽的行政命令模式，也可以采取鼓励各利害关系方积极参与和自治的模式，美墨加三国在《美墨加协定》中显然选择

(30) Gary Lovett and Timothy Tear, *et al.*, *Effects of Air Pollution on Ecosystem and Biological Diversity in the Eastern United States*, 1162 THE NEW YORK ACADEMIC SCIENCE, 99 (2009).

(31) Andrew C. Comrie, *An All-season Synoptic Climatology of Air Pollution in the US-Mexico Border Region*, 3 THE PROFESSIONAL GEOGRAPHER, 237 (1996).

(32) Wei-min Wu, Jun Yang, *Craig Criddle*, *Microplastic Pollution and Reduction Strategies*, 11 FRONTIER OF ENVIRONMENTAL SCIENCE, 6 (2017).

(33) *Id.*

(34) *Id.*

了后者,这也是与它们各自的政体比较契合的方式。这种方式的特点首先是信息公开和程序透明,在此基础上鼓励公众参与,并且允许企业、非政府机构和组织自发地设计自我管理的标准,自己对自己的行为负责,不仅仅是承担法律上的责任,而且还要承担作为一个社会公民的责任。

(一) 信息公开

信息公开是公众参与政府的决策过程的前提,只有信息公开下的公众参与才是有意义的。如果公众对基本的情况都不了解,其参与决策的能力无疑就受到了信息不对称的限制。《美墨加协定》中几乎每一项合作的内容,都涉及政府间交换信息,这也是政府合作中比较容易达成共识和实施的方面,但这些在政府间交换的信息,不一定都能被公众获得,而且个别信息可能也不方便让公众获得,例如在联合打击非法捕鱼和走私濒危野生动植物的执法中的信息。

除了政府之间的信息共享以外,《美墨加协定》还大力推动环境信息向公众公开。三个国家都已经有了关于环境信息公开的国内法,协定在多处规定信息公开,是为了在具体事项上,将各国的义务统一起来。首先,在对环境法进行定义时,第 24.1 条规定,控制对环境有害物质信息的传播的规定是环境法律。其次,协定第 24.5.1 条明确要求各方对于环境立法、政策、执法和守法程序的信息必须公开,这是信息公开的基本要求;第 24.7 条规定,在各国对中央政府批准或许可的项目进行环境影响评价的过程中,必须向公众公开项目的信息。这是对环境信息公开的特殊要求,仅适用于中央政府批准或者许可的项目。成员国各州或各省的项目在环评时是否必须公开项目信息,由各省或各州自己管辖。再次,协定在第 24.9 条的臭氧保护、第 24.10 条的预防和治理船舶污染、第 24.11 条关于空气质量和第 14.15.5 条关于保护生物多样性等多个条款中都规定了信息公开。

信息公开上,各国的做法实际上是有差异的。我国在最近十几年里,在环境信息公开方面取得了很大的进步,但与美墨加这些国家的实践的差异性仍然比较明显。首先,可以公开的环境信息范围上的差异是一个最大的差异,例如土地重金属污染的信息能否公开,中国和美国的答案显然不一致。⁽³⁵⁾其次是公开方式上的差异,对公众比较方便的公开方式是建立环境信息数据库,使公众可以根据自己的需要进行查询。这方面对于包括美墨加三国在内的很多国家而言,还都有挑战。我国现在在很多环境信息的公开上都做到了实时公开,例如每天公开空气质量信息,但相关的信息查询系统并没有建立,公众想了解过往的环境信息就不容易了,除非公众自己对实时公开的信息进行搜集和记录。

(二) 公众参与

《美墨加协定》第 24.5 条特别规定公众有参与本协定环境章节的实施的权利,这种参与的主要方式是向成员国提出关于环境章节履行的问题或者评议意见,成员国必须对收到的问题或者评议给予确认,并按照国内法规定的程序,对问题和评议及时地给予答复,而这些问题和答复的情

(35) 2013 年,北京律师董正伟申请公开“全国土壤污染状况调查方法和数据信息”,当时的国家环保部以“数据属于国家秘密”予以拒绝, <http://news.163.com/14/0125/17/9JF0SLJQ0001124J.html>, 最后访问时间:2019 年 3 月 13 日。

况，必须通过诸如网站等方式让公众知晓。

这看起来是一条并不复杂的规定，但考虑到环境章节所涉及的问题的广泛性，实际上等于赋予公众对于环境章节下各议题履行的监督权和建议权。这里的公众并不限于成员国公民，《美墨加协定》使用了“成员国的人”（persons of that party）这样的表述，再结合公众信息公开语境下公众的含义，公众参与中的“公众”应该被解释为居民，包括自然人、法人和非政府组织，这其中包括居住在成员国的外国人和外国组织。

《美墨加协定》没有对有权参与监督和评议环境章节履行情况的公众进行限制，例如，没有要求公众必须对所监督的内容有利害关系才能提出问题或者评议，也没有要求公众必须证明其评议或提问有正当的目的，即公众完全可以从挑战或者质疑的角度进行提问或者评议。

（三）自愿的环境管理

《美墨加协定》在第 24.14 条中承认灵活的和自愿的机制可以促进高水平的环境保护和完善国内的环境规制，这里的灵活和自愿的机制包括自愿的信息和经验分享，环境审计和报告及市场机制，例如与保护和可持续地利用自然资源相关的机制，政府、私人和非政府组织制定的环境绩效评估方法等。

这一条款中的自愿机制指的是政府或非政府实体创立的环境保护机制。非政府实体在保护环境非常积极，在很多国家，非政府实体（包括私人公司）创立的机制和标准的数量甚至超过了国家，它们一方面在引导和影响国家的环境保护和规制中发挥了重要的作用；另一方面，这些机制本身的合法性和正当性也经常引起人们的关注。

1. 环境标识和市场机制

环境标识一般是指向消费者提供有关产品环境信息各种标识（label）或戳记（seal）。⁽³⁶⁾随着消费者对环境的关心程度的增加，环境标识对产品和服务的销售和接受程度也正在发挥越来越大的影响。而国家的法律和国际贸易规则通常比较注重对那些影响市场准入的环境标识的管理，对于不影响产品的市场准入的环境标识，例如“有机产品”“能源之星”“好环境选择”⁽³⁷⁾“森林监护协会”⁽³⁸⁾等，很多国家并不禁止使用。

环境标识在为消费者提供产品和服务的环境信息的同时，也可能影响了产品的竞争。美国所允许用于金枪鱼产品上的“海豚安全”标识，就曾受到墨西哥的挑战。⁽³⁹⁾另外，获得和维持环保标识本身需要一定的经济投入，一些小企业和小农户往往负担不起。

环境标识是自愿的市场机制的一种，它是通过向市场的重要组成部分——消费者提供信息来

(36) 边永民：《国际贸易规则与环境措施的法律研究》，机械工业出版社 2005 年版，第 87 页。

(37) 这是瑞典自然保护协会创立的环境标识，see Carolyn Fisher and Thomas P. Lyon, *Competing Environmental Labels*, JOURNAL OF ECONOMIC AND MANAGEMENT STRATEGY, 3. https://www.vanderbilt.edu/csdi/events/prvtgov_lyon.pdf (last visited Jun. 3, 2019).

(38) 这是包括绿色和平组织、野生动物基金会等联合创立的森林保护标识。Id., at 3-4.

(39) US-Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products, DS381, 2012.

影响消费者的选择,最终改变生产者和服务提供者的环境表现。其他的市场机制还有诸如排放权交易⁽⁴⁰⁾和企业主导的绿色采购,由政府主导的如与环境挂钩的税收政策、补贴机制和许可制度等。

2. 自愿发布的环境信息和环保经验

一些环境组织经常单独或者与企业合作,自愿发布一些环境信息或者分享它们的环保经验,这些信息在帮助公众和同业认识生产和消费活动所产生的环境影响和保护环境方面发挥了积极作用。但同时,这些信息本身的全面性、客观性和科学性也是值得关注的,例如关于转基因产品对人和环境的安全性、煤炭的环境成本、可持续农业的实践经验分享等。

在信息比较公开和充分流通的社会里,有偏见的和虚假的信息往往更容易得到监督,虽然有时监督和更正的到来可能有滞后性。在信息公开比较差和对信息流通管制更严格的社会里,自愿的信息发布和经验分享有时对政府的管理能力会构成更大的挑战。例如,在我国尚未公布空气中PM2.5的污染数据的时候,我国政府曾抗议美国驻华大使馆在其网站上发布PM2.5污染数据⁽⁴¹⁾,而民间则掀起了“我为祖国测空气”的运动⁽⁴²⁾,很多民间数据的发布,倒逼国家发布更权威的数据;在中国的水污染数据公布不全的情况下,中国的非政府组织——公众环境研究中心,通过收集数据和自测,在2006年画出并公布“中国水污染地图”⁽⁴³⁾,在那以后定期更新。所以不同治理模式下的社会对自由发布的信息和经验分享的承受能力是不一样的。

3. 自愿的环境审计

环境审计是客观地获取审核证据并予以评价,以评估特定的环境活动、事件、状况、管理体系的环境影响,或有关上述事项的信息是否符合审核准则的一个系统化并形成文件的验证过程,包括将这一过程的结果呈报委托方。⁽⁴⁴⁾与环境影响评价不同的是,环境审计是对已经发生的生产、生活和活动的环境影响及成因的分析和评估。环境审计可以对政府进行,也可以对企业开展,或者对被污染的资源,例如对已经存在的污染土地或者河流进行审计,以确定污染的责任方和污染的程度等。环境审计是美国监管环境质量的重要工具,除了联邦政府和州政府要实施环境审计以外,政府还鼓励企业自愿实施环境审计。⁽⁴⁵⁾

2015年,我国政府选择甘肃省兰州市作为试点城市,率先实施环境审计⁽⁴⁶⁾,目前尚未在全国推广。

(40) 例如碳排放权交易制度,法律可以要求符合一定条件的企业必须参加,但同时也不禁止其他企业自愿参加。我国2017年12月开始的碳排放权交易市场要求电力企业参加,但其他企业也可以自愿购买碳排放额度,以冲减本企业的实际排放量。

(41) Susan Shirk and Steven Oliver, *China Has No Good Answer to US-Embassy Pollution Monitoring*, 13 June 2012, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/06/china-has-no-good-answer-to-the-us-embassy-pollution-monitoring/258447/>(last visited Jan. 10, 2019).

(42) 冯洁、吕宗恕:《“我为祖国测空气”民间掀起空气自测运动》,《南方周末》2011年10月28日。

(43) 江宏:《马军和他的“中国水污染地图”》,《中国减灾》2007年第8期,第13页。

(44) 王建刚:《环境审计的比较研究》,《世界标准化与质量管理》2004年第2期,第33页。

(45) 裴相斌:《环境审计——美国环境管理重要一环》,《中国环境报》2016年6月30日。

(46) 环保部:《关于开展环境审计试点工作的通知》,《中国环境报》2015年3月6日。

4. 自愿的环境报告

很多企业认识到优异的环境绩效是企业的竞争力之一，所以它们自愿报告自己的环境表现。这种自愿报告也是美墨加三国鼓励的行为，它可以在企业间形成向上竞争的良好局面。但企业自己的报告需要社会的监督，否则报喜不报忧，则可能事实上构成一种不当竞争。

我国鼓励央企和上市公司报告自己的环境表现，其他企业也有自愿报告的情况，例如华为公司将“绿色环保”作为其企业社会责任的一部分进行报告。企业自己报告的环境表现，必须有相应的有效的监督机制，否则并不会得到公众的信任，例如我国的三鹿奶粉在被揭露出掺杂三聚氰胺之前，曾经是“免检产品”和“中国名牌”。⁽⁴⁷⁾

(四) 企业社会责任和负责的商业行为

《美墨加协定》鼓励根据其成员国法律成立的或者在其成员国内经营的企业采纳与环境相关的企业社会责任最佳实践，诸如成员国支持或采纳的国际标准或指南。⁽⁴⁸⁾ 这一规定与 TPP 第 20.1 条基本一致，略有加强。

企业社会责任是企业自我管理的一种重要方法，企业履行社会责任不但有益于社会，从长远来看，对于企业的绩效也有提升。⁽⁴⁹⁾ 但企业社会责任的履行，至少在短期内有可能增加企业的成本，使承担社会责任多的企业在同行业竞争中处于不利的地位。所以《美墨加协定》的这一规定，有利于拉平三国内企业在履行环境社会责任这一方面的竞争起点。其实三国都是经济合作与发展组织（OECD）的成员，都支持《OECD 跨国公司社会责任指南》；另外还有 678 家墨西哥公司、550 家美国公司和 79 家加拿大公司支持全球契约（Global Compact）。⁽⁵⁰⁾ 这两个有关企业社会责任的国际标准都是综合性的，都有专门针对环境保护的内容。

现在还不十分清楚成员国“必须鼓励”企业的社会责任实践意味着什么，成员国将会怎样鼓励。如果企业履行社会责任的回报主要来自市场，而国家对严重不履行社会责任的企业没有阻怯机制，那么履行责任的企业仍然只能通过市场机制来消化增加的成本，所以，国家除了鼓励以外，对于企业履行社会责任的情况予以一定的监督也是非常必要的，这种监督有利于清除最差的竞争者，对于优秀的企业本身也是一种鼓励。

国家的一个监督途径可以通过司法措施，对那些严重违反企业社会责任以至于达到侵权甚至犯罪程度的行为进行司法管辖，这等于是建立一个最低底线。这里需要注意的是，三国所关注的，不仅仅是在其各自的地域管辖范围内经营的企业，还包括依据其法律所成立的企业，后者实际上意味着这类企业在域外的经营也要遵守企业社会责任。另一个途径是为对企业履行社会责任

(47) 李祖华：《三鹿奶粉拷问“国际免检产品”公信力》，2008 年 12 月 25 日，<http://edu.people.com.cn/GB/88733/115369/8578942.html>，最后访问时间：2019 年 2 月 1 日。

(48) Art.24.13 of the US-Mexico-Canada Agreement.

(49) 李珂、廖艳：《企业社会责任与财务绩效关联性的实证分析》，《天津商业大学学报》2018 年第 5 期，第 59 页。

(50) 数据来自 United Nations Global Compact 官网，统计截至 2019 年 1 月 10 日。

不满的情况提供调解,这也是监督企业履行社会责任的有效措施之一。⁽⁵¹⁾

四、重视实施和争端解决

《美墨加协定》不但规定了成员国的权利和义务,而且还非常重视协定的实施和争端解决。对于不履行的行为,提供了投诉、调查和救济程序,这些实施措施无疑使协定实体权利和义务承诺更加严肃和有意义。

(一) 程序性保障

1. 对违法行为进行调查

各成员国确保利害关系人可以请求主管当局对违反环境法的行为进行调查,而主管当局应该依法对这种请求给予正当考虑。

协定虽然没有要求主管当局必须对调查请求给予书面的答复,但显然给予书面答复是一种更妥当的处理方式,特别是对于提供了证据的书面请求。因为该协定还规定了利害关系方有获得救济的权利,如果主管当局对于请求其调查的事项置之不理,利害关系方并非无路可走。

2. 提供行政、准司法或司法救济

为强制实施成员国的环境法,各成员国应该保证利害关系人有权获得行政、准司法和司法救济,这些程序应该公平、公正和透明,并为利害关系人提供参加这些程序的机会,这些救济方式不应该过分复杂或者不合理收费,或者有不合理的时间限制。各成员国应确保上述程序中的听证或审理向公众公开,听证或者审理应该由中立的和独立的机构主持。

上述机构作出的决定应该载明理由,并及时送达利害关系方,还应该提供申请重新考虑、复议或者上诉的机会。

3. 对违法行为应该给予制裁

成员国应该对违法行为进行制裁,制裁措施应该考虑违法行为的严重性,给环境造成的损害,以及违法者从违法行为中获得的经济利益。

这些规定对成员国的环境法治提出了要求,特别是从行政法的角度,对于救济程序作出了明确的要求;关于对违法行为的制裁措施,可能同时涉及行政处罚和刑事处罚。关于处罚措施应该考虑违法者从违法行为中获得的经济利益的规定很有意义,这有利于杜绝守法成本高,违法成本低的情况。同一性质的违法行为,可能因为违法者获利不同,而最后受到的处罚也不同。

(二) 适应环境争议特点的争端解决程序

与环境有关的贸易争议不同于纯粹的贸易争议,很多国家,特别是发达国家认为,环境的价值是高于经济利益的。贸易创造的收益是改善生活的工具,但环境本身就是美好生活的一部分,而且环境退化或者被破坏后,不一定可以通过经济投入就迅速得到改善,很多环境损害,例如生

(51) 边永民:《调解在推动企业社会责任规范中的作用》,《国际法评论》2019年第1卷,第5页。

物多样性的丧失是不可逆的。所以区域性贸易协定中通常都设立专门的环境章节的争端解决程序，这一章节下产生的纠纷并不直接适用区域贸易协定中为贸易争议设立的争端解决程序。⁽⁵²⁾《美墨加协定》和 TPP 都遵循这一实践，为环境争端的解决建立了下列的特别程序。

1. 成员国之间的环境磋商

经任何一方请求，在 30 天内开始，对争议有实质利益的第三方可以参加。因为《美墨加协定》一共就只有三个成员国，所以双方磋商很容易变成三方参加的磋商，除非第三方的确在磋商事项上没有实质利益，例如边界地区的空气污染问题。

2. 高级代表磋商

美墨加为了协定下环境章节的履行，成立了环境委员会。如果成员国之间的协商没有结果，双方可以将争议提交各自在环境委员会的高级代表协商。对争议有实质利益的第三方可以参加高级代表磋商。如果代表们认为有必要，他们在磋商中可以征询来自政府或者非政府组织的专家提供的科学或技术信息。

环境争议有时是法律争议，但有时只是事实争议。例如某个城市的空气污染是其自身的环境造成的，还是来自邻国的空气污染？这种问题需要科学和技术专家的帮助。再如某个物种是否已经处于濒危状态，还是种群数量良好，完全可以自我生存，不需要特殊保护，这也不是法律争议。

3. 部长磋商

如果通过上述两轮磋商仍然不能解决问题，争议双方可以将问题提交给各自的相关部长，启动部长间的磋商。上述磋商及部长磋商可以采取面对面磋商的方式，也可以通过通信技术的支持，远程磋商。

部长磋商由成员国的“相关”部长进行，并不一定是环保部长或者贸易部长，也可以是几位部长共同参与。

4. 成立专家组

在经过上述三轮磋商之后，如果仍然不能解决纠纷，最后仍然可以将纠纷提交给《美墨加协定》中专门的争端解决章节下的争端解决机制，成立专家组来解决纠纷。

专家组在解决纠纷涉及非法采集、偷猎和买卖野生动植物及《濒危野生动植物物种国际贸易公约》的纠纷时，应该寻求《濒危野生动植物物种国际贸易公约》所授权的实体提供的技术建议或帮助；并且在作出决定时，考虑其收到的这些技术性的指南。

上述争端解决机制既照顾了环境争议的特殊性，提供了三重磋商机会，又坚持了争议如果不能通过协商解决，就必须有强制的解决程序的风格。强制的争议解决程序的存在是整个环境章节的承诺能够得到切实履行的最后保障。

自贸区下的环境争议解决是我国与美国主导的自贸协议中有明显的不同做法的地方，我国虽

(52) 边永民：《自由贸易区协议下的环境争端解决机制》，中国国际法学会：《中国国际法年刊》，法律出版社 2017 年版，第 297 页。

然在最近几年签署的自贸协议中接受了单独的环境章节,也就环境合作进行了不同程度的承诺,但我们仅接受协商作为解决环境争议的方式,我们尚未同意过环境章节下的争议提交自贸区下的贸易纠纷解决机制。

五、挑战和差距

简单地看《美墨加协定》,似乎它与中国并没有直接关系。但美国正通过以双边取代多边的方式部分地改写国际贸易规则,很显然,美国在双边谈判中比在多边谈判中有更多筹码,更容易达到“美国利益优先”的结果。如果更多的美国的贸易伙伴通过与美国的协议接受了类似《美墨加协定》的内容,那么这类规则也可能通过美国的贸易伙伴影响到中国。例如第一个在与中国的双边自由贸易协议谈判中要求谈环境合作的是智利⁽⁵³⁾,其显然是受了美国和智利先期达成的自由贸易协议相关内容的影 响。假设《美墨加协定》代表着一种自贸协议发展的“新趋势”,那么其关于环境的承诺水平对于我国而言有何挑战呢?

(一) 跨行业和部门的综合协调

从《美墨加协定》的环境章节来看,环境问题涉及国内环境法的实施,既包括污染治理,也包括森林、野生动植物等自然资源利用、湿地和草原保护、臭氧层保护、海洋污染管理、海洋生物保护等领域,在我国分别涉及生态环保部、商务部、林业局、国土资源部、农业部、海洋局、海关、质检、公安、气象局和财政部等多个部门,这些部门对于可持续发展和环境保护往往有不同的理解,在它们之间互相协调(谁协调谁),使它们都能有效地执行我国的环境法及与环境保护有关的其他法律,在执法中保持公平、公正和公开,这本身是一个挑战。

(二) 适应信息公开、公众参与、正当程序下的环境管理和监督

信息公开、公众参与和正当程序都是我国环境法治的一部分,它们与我国的法律并无根本性的冲突,但我们的实践与《美墨加协定》仍然有距离。例如可以公开的信息的范围、种类和方式。公众参与的方式,在我国经常是政府或者企业单向度地收集公众意见和建议,公众与企业或政府面对面地协商机会并不多,公开听证的情况更是凤毛麟角,公众提了意见和建议也很少有反馈,至少没有一一的反馈。另外,媒体和非政府组织在公众参与中经常受到限制⁽⁵⁴⁾,使得公众参与的作用很难充分发挥。环保非政府组织在我国的环保工作中的作用没有得到充分的鼓励。

(三) 是否接受第三方主持的争端解决

从我国已经签订的自由贸易协议看,关于环境争端的解决,我们仅仅同意了协商作为争议解决方式,并没有同意过将环境争端提交专家组或者任何其他第三方主持的争议解决机制。与我国不同的是,《美墨加协定》下的环境纠纷是可能被提交到专家组解决的;2018年生效的《全面与

(53) 参见《中国-智利自由贸易协定》第108条。

(54) 汪永晨:《媒体与NGO在环境保护中的互动》,汪永晨、王爱军:《守望:中国环保NGO媒体调查》,中国环境科学出版社2012年版,第ix-xiv页。

进步跨太平洋伙伴关系协定》的 11 个成员国也已经同意，虽然环境纠纷应主要依据环境章节的争端解决机制进行解决，但如果环境章节的争端解决机制未能解决争议，则成员也可以将争议提交到 CPTPP 下的贸易争议解决机制。⁽⁵⁵⁾

我国政府最近几年在环境制度建设和执法方面都有极大的投入和进步，现在我国国内在处理环境与经济发展问题上，已经提出了环境保护优先的理念，这不但是对 GDP 优先的有力矫正，也是相对于在发展经济时考虑环境因素的进步。但这种环境保护优先的理念在多大程度上也适用于我国对外的经贸关系还并不清楚。

现在我国的环境立法水平已经被专家公认为非常先进，但执法方面仍然有一些不足。⁽⁵⁶⁾ 这是我们不愿意接受第三方主持的争端解决机制的根本原因。打铁还需自身硬，我们仍然需要稳定地推进和建设我国的环境执法能力，不能依赖运动执法，要保证常态的良好执法秩序，这样我们就能够在国际环境保护合作中有信心地考虑第三方主持的争端解决机制。

六、结论

《美墨加协定》在环境合作中，并没有否定成员国管理本国环境的主权，这使得墨西哥这样的经济相对落后的成员能够在自己的国内政策选择中有灵活度。从树立标准的角度观察，《美墨加协定》强调各成员国对自己本国的环境法的有效实施，对共同参加的国际环境条约的履行，同时，对于渔业资源和野生动植物资源保护规定了超出现有国际标准的新的保护措施，在防治臭氧层破坏、大气污染、对海洋的船舶污染和海洋垃圾等污染方面建立了合作机制，在鼓励信息公开、公众参与、企业社会责任传播、环境自治和环境监督等方面达成了相向而行的共识。最后，《美墨加协定》的环境章节规定了可操作的实施措施和救济措施，三国落实环境承诺有保障机制。

《美墨加协定》反映了北美三国在与贸易和投资相关的环境议题上的新的行动方向，协定中的一些域外措施可能对非缔约方产生直接影响，其他措施可能通过三方与其他非缔约方的贸易和投资合作产生溢出效应。我国现有的环境保护制度在对国际渔业资源保护、野生动植物资源保护和防治海洋塑料污染、大气污染等方面与《美墨加协定》仍然有距离，习近平主席要求“增强我国在全球环境治理体系中的话语权和影响力，积极引导国际秩序变革方向，形成世界环境保护和可持续发展的解决方案”。⁽⁵⁷⁾ 要达到这样的目标，我们应该在未来的自由贸易协议中，考虑部分借鉴《美墨加协定》中的环境合作。

(55) See Art. 20.23.1, Comprehensive and Progressive Trans-pacific Partnership, 2016.

(56) 郑少华、王慧：《中国环境法制四十年：法律文本、法律实施与未来走向》，《法学》2018 年第 11 期，第 22-23 页。

(57) 习近平：《推动我国生态文明建设迈上新台阶》，《奋斗》2019 年第 1 期，第 10 页。

The Rules on International Trade and Environmental Protection Established by US-Mexico-Canada Agreement

BIAN Yongmin

Abstract: After implementing for 24 years the North America Free Trade Agreement has been replaced by the US-Mexico-Canada Agreement (2018). The USMCA has upgraded many contents of the NAFTA. According to the US Trade Representative Office, the environmental Chapter of the USMCA represents the most advanced and high-standard trade and environmental agreement. This paper finds the USMCA is very comprehensive, which converges the environmental Chapter of Trans-Pacific Partnership and the achievements of negotiation on environmental topics in Doha Round, integrating environment and trade issues traditionally of concern of the US and a few newly emerged environmental challenges concerned by the US, Mexico and Canada. Compared with the Chapter of Environment in the Free Trade Agreements signed by China, the USMCA weights implementation and is equipped with enforceable dispute settlement mechanism. It indeed sets up very high standards in the field of trad and environment.

Keywords: US-Mexico-Canada Agreement; Trade and Environment; Trans-Pacific Partnership; North America Free Trade Agreement

(责任编辑: 石静霞)