

# 自由贸易协定中的环境义务及其应对

林灿铃 魏林耀

---

**摘要：**自由贸易与环境保护的根本目的都是为了提高人类生活质量，二者相辅相成。不能以贸易自由损坏环境，环境保护亦不应成为限制贸易自由的借口。如何协调自由贸易与环境保护二者关系，当是国际贸易法与国际环境法共同的课题。鉴于以往散见于国际贸易协定中的环境条款不足以有效处理贸易与环境问题，为了进一步协调二者关系，自由贸易协定之环境章节应运而生。环境章节历经了从零到一、从少到多、从简单到丰富、从零散到聚集的过程。当然，自由贸易协定之环境章节仍然存在欠缺与不足，诸如措辞较为模糊、内容不够具体、刻意规避重要环境问题等。但自由贸易协定之环境章节作为履行自由贸易协定之环境义务的主要应对方法必将促进自由贸易与环境保护的进一步契合，更加有益于自由贸易和环境保护的进一步发展。

**关键词：**自由贸易；贸易协定；环境保护；环境章节

[中图分类号] D996.9 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180 (2022) 01-0091-13

---

自由贸易对环境的影响是显而易见的。一方面，自由贸易在促进提高生产水平的同时可能产生更多的环境污染；但另一方面，自由贸易亦有利于环境友好技术的传播，促进生产率的提高。而决定自由贸易对环境产生良性影响的效果，自由贸易协定的内容特别是关于环境问题的规定，即自由贸易协定中的环境章节之重要性是不容忽视的。所谓自由贸易协定中的环境章节，也可称为与自由贸易有关的环境章节，是指在多边、双边或区域自由贸易体制下的各类协议中规定环境原则、环境保护目的或者环境措施的独立的专门章节。本文研究的目的就是在阐明贸易与环境相互影响的基础上，就自由贸易协定中的环境章节之产生、现状以及发展趋势进行论述。

## 一、环境问题的实质及其与贸易自由的相互影响

自 20 世纪中叶以来，贸易与环境的关系即成为世界各国新型国际关系的博弈点，同时也成为学界研究的热点与焦点。对于贸易与环境的关系，从不同的视角出发，一直以来存在着不同的见解，甚至针锋相对的观点，无法达成一致的结论。尽管贸易自由与环境保护属于不同的领域，但

---

【作者简介】林灿铃，法学博士，中国政法大学国际法学院教授；魏林耀，中国政法大学国际法专业博士研究生。

有一点毋庸置疑，二者是辅车相依，唇亡齿寒。

### （一）环境问题的实质

地球是一个整体，气候变化、酸雨肆虐、沙尘连天、森林破坏、荒漠遍野、海洋污染等这些环境问题之间皆存千丝万缕之联系，相互影响。居于其上的人类难免受到自然界的报复。面对严峻的环境问题，全人类可谓六亲同运、命运共同，共行环境保护之举乃是箭在弦上，不得不发。我们必须清醒且深刻地认识到，环境问题乃是人类盲目地破坏和改变环境和生态系统，以致壅川溃堤，最后伤及自身。无数国家和地区无视自然环境之限度，肆意破坏和恣意污染，直接引发了全球性的环境问题的爆发与恶化。生产之崛起和人口之激增蚕食着优美宜居之环境，致使山水林田湖草沙冰日渐污浊不堪。对此，我们应该研究的是，正视环境问题，探索“自然与人类间本来存在的关系”的基本。人类历史于地球存在的历史而言不过是眨眼一瞬，人类若想生存下去，无论到哪里也摆脱不了环境问题。只要人类存在，就无法逃避环境问题。也就是说，与其说是“环境”问题不如说是人类自身的存续问题，这并非游离于“人类存续”之外的问题。环境问题的说法乃是种逆说，其实质是这里（人类存续本身）的问题而不是那里（环境）的问题，非彼而此也。<sup>（1）</sup>其原因就在于人类一旦离开了彼（环境——能够存活的地方）就无法存活了。

### （二）环境保护与贸易自由的相互影响

贸易自由的目的在于改善和提高生活水平，保障和提高人均收入，供应与满足人类的需求，并努力践行可持续发展之道路，优化全球资源之配置，并且履行环境保护之责任。由此可见，自然资源与良好的生态环境乃进行可持续的贸易之根基，环境的可持续发展是贸易自由的前提与支撑。贸易自由的发展离不开自然资源的切实保护与有效利用。施行环境规制不仅能够力促环保产业更新换代，还能给予一国贸易发展全新引擎。进口地环境规制的实施，不仅能够保护好当地生态环境，还能促使进口地的产品质量受到严格把关。这也反向要求出口地升级革新生产工艺，推动国际贸易的高质量发展。良好的环境能够丰富产品的构成要素，因此保护环境能够推动贸易的可持续发展，同时，环境规制的实施和绿色消费观念作为一种市场导向，能够鼓励与促使环保企业出现，并巩固与推动环保产业发展。<sup>（2）</sup>当然，不合理与施力过猛的环境保护措施同样也会掣肘贸易自由的发展。伴随着人们环境保护意识的增强，越来越多的国家制定的各类双边、多边的环境保护协定层出不穷，这些条款都设定了环境保护的目标，在此基础上针对目标设定因地制宜的环境保护措施与规定。鉴于发展中国家与发达国家的经济实力悬殊、科技水平迥异，各国制定的环境保护协定的具体内容以及实施标准都可谓参差不齐，由此出现了“绿色壁垒”，这成了贸易自由之窒碍。由于各国生产力水平不一且各国对环境保护倾注的关注不同，所以增持的环境保护资金与扶持的环境保护技术大相径庭，由此全球范围内推行着不同的环境标准。与此同时，设立并实施环境标准间接抬高了市场准入门槛，波及并影响到各国的相关企业与产品的角逐竞争。

（1）裴广川等主编：《环境伦理学》，高等教育出版社2002年版，第20页。

（2）李雨薇、魏彦杰：《国际贸易与环境保护的关系研究》，载《青岛大学学报（自然科学版）》2018年第3期，第130页。

反之，贸易自由对环境保护也产生举足轻重的影响。贸易自由推动经济发展的同时有助于实现环境保护。通过对外贸易，国家可以在全球范围内考虑资源的优化配置，利用规模经济、专业化分工实现福利最大化与经济增长。<sup>(3)</sup> 而日益雄厚的经济实力为环境治理提供了充足资金，是故，伴随着人均收入水平提升到一定程度时，人类对环境质量要求更高，使得人们通过使用绿色低碳等技术、购买绿色清洁产品，从消费环节主动为改善环境降低环境污染。<sup>(4)</sup> 另外，贸易自由能够推动国内产业结构的优化升级，走可持续发展的道路。<sup>(5)</sup> 产业结构不同类型的组合方式很大程度上能够决定环境受污染的程度，出口贸易作为国家经济发展的重要手段，也能够促进产业结构升级。同时，从发达国家引进技术也能够优化本国自身的产业结构。创新发展新兴产业、淘汰高污染产业也同样有助于产业结构的改进并对本国绿色发展大有裨益。由此可见，贸易自由可以提高经济效益和增强环境效能。在肯定自由贸易对环境保护积极影响的同时，我们必须注意其产生的消极影响。首先，环境资源是贸易的基础，在贸易自由化的进程中，对山矿、湖海、林田等环境资源的过度开发与消耗，将会大大降低环境承载力，甚至造成不可逆的环境灾难。其次，贸易自由可能会通过特定行业、产品或劳务输出而给他国带来环境危害，跨国流通的某些产品也有可能酿成环境污染的扩散和转移，由此影响全球环境并使其恶化，如危险废物越境转移、濒危物种国际贸易等。最后，降低成本最大程度地获取利润是资本的天性，有些国家相对较宽松的环境法规和较低甚至“冻结”的环境标准，使得在环境标准相对较高、环境法规相对严格的国家投资成本较高的污染产业便有了可去之处，这类情形便是投资者寻觅追求的“污染避难所”或“污染者的天堂”，但后果不言而喻。

## 二、自由贸易协定纳入环境章节之动因

《关于建立世界贸易组织的马拉喀什协定》规定世界贸易组织（WTO）的核心目标之一是“可持续发展”。在此阶段，与贸易有关的环境问题在《关税及贸易总协定》（GATT）中予以继续讨论。1971年，关税及贸易总协定的代表委员会同意设立一个环境措施与国际贸易小组来处理与贸易有关的环境问题，可是直到1991年才召开第一次会议，故环境措施与国际贸易小组不过是一个华而不实的论坛而已。之后，乌拉圭回合合作出两项重要决定：第一是建立世界贸易组织，第二是于世界贸易组织工作中增加一项工作计划——“贸易与环境”。凭借此项决定，设立了贸易与环境委员会（CET）。其工作计划是依据《1994年马拉喀什贸易与环境部长宣言》第10条规定，该宣言主要授权贸易与环境委员会两个方面的工作：一方面，协调贸易与环境的冲突以实现可持续发展；另一方面，对世界贸易组织条款提出适当的修改建议，但不得改变世界贸易组织开放、平等和非

(3) 薛俭：《经济增长、出口贸易对环境污染的影响》，载《经济论坛》2020年第10期，第34-42页。

(4) Ngoc-Tham Pham, Trung-Kien Pham & Viet Hieu Cao, *The Impact of International Trade on Environmental Quality: Implications for Law*, 11 *Asian Journal of Law and Economics* 1995 (2020).

(5) 王华玲：《生态环境保护下的国际贸易的高质量发展研究》，载《科技和产业》2020年第6期，第165-170页。

歧视的性质。<sup>(6)</sup>

### (一) 世界贸易组织协调贸易与环境问题的体制桎梏

到了多哈回合<sup>(7)</sup>谈判,世界贸易组织历史性地将环境作为单独议题纳入其中,除了《多哈宣言》<sup>(8)</sup>以外,世界贸易组织另外还罗列了部分详细目标,其中就涉及处理世界贸易组织与多边环境协议(Multilateral Environmental Agreements, MEAs)之间的关系问题<sup>(9)</sup>。由此,世界贸易组织开启了贸易与环境冲突的协调工作。但在实际运作过程中,人们对于世界贸易组织能否秉持公平公正的态度处理环境问题有着重重疑虑与不信任感。世界贸易组织自1995年成立以来即通过其争端解决程序以图环境问题的解决,但此类问题的解决存有诸多掣肘,面临以下关键问题,即国际环境法在世界贸易组织争端解决程序中的定位模糊。在世界贸易组织争端解决机构中,作为法律解释材料的来源、直接适用以及作为一种事实证据是非世界贸易组织条款的国际法规则的主要存在形式。目前,就世界贸易组织法和其他国际法相关规则的关系而言,非世界贸易组织的条约或习惯并不能被世界贸易组织争端解决机构正式且准确地进行阐释,世界贸易组织也不能适用或实施可能减损世界贸易组织成员权利和义务的其他非世界贸易组织条约或习惯,这些条约或习惯只能在必要时辅助解释世界贸易组织法或作为一种举证的事实证据。<sup>(10)</sup>

依据《维也纳条约法公约》第31.3条(C)款,“条约解释应与上下文一并考虑者尚有适用于当事国间关系之任何有关国际法规则”。<sup>(11)</sup>然而,关于什么是“于当事国间关系之任何有关国际法规则”却没有明确的规定。就世界贸易组织法层面而言,是否意味着只有对世界贸易组织所有成员方有约束力的国际条约或惯例才能适用?还是只针对具体案件中的争端方而言,即只要案件的争端方都属于非世界贸易组织的国际条约或惯例的缔约方,就可以使用?<sup>(12)</sup>

专家组在“美国、加拿大、阿根廷三国诉欧共体之转基因案”(下称转基因案)中认为,关于相关国际条约的解释,无须探究只对争端当事方一方有约束力的非世界贸易组织国际法规则,因为该案中美国没有批准《生物多样性公约》这一事实意味着该公约并不适用于所有的世界贸易组

---

(6) 转引自黄漫琳:《自由贸易协定中的环境条款研究》,武汉大学2017年博士学位论文,第8页。参见 *Decision on Trade and Environment*, WTO (20 October 2021), [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/56-dtenv\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/56-dtenv_e.htm).

(7) 多哈回合是指世界贸易组织成员之间的新一轮多边贸易谈判。2001年11月,在卡塔尔首都多哈举行的世界贸易组织第四届部长级会议启动了新一轮多边贸易谈判,又称“多哈发展议程”,或简称“多哈回合”。其宗旨是促进世界贸易组织成员削减贸易壁垒,通过更公平的贸易环境来促进全球特别是较贫穷国家的经济发展。谈判包括农业、非农产品市场准入、服务贸易、规则谈判、争端解决、知识产权、贸易与发展以及贸易与环境8个主要议题。

(8) 《多哈宣言》是指2001年11月在卡塔尔多哈召开的WTO第四届部长级会议上发表的《TRIPS与公共健康多哈宣言》。根据该宣言,WTO就公共健康问题开始谈判,计划于2002年12月31日前就实施专利药品强制实施许可制度、解决发展中国家成员方公共健康危机达成一致意见。

(9) Doha Ministerial Declaration, WTO Doc. WT/MIN (01)/DEC/1, adopted 14 November 2001, p.31.

(10) 黄漫琳:《自由贸易协定中的环境条款研究》,武汉大学2017年博士学位论文,第8页。

(11) 《维也纳条约法公约》第31.3条第3款。

(12) 黄漫琳:《自由贸易协定中的环境条款研究》,武汉大学2017年博士学位论文,第8-9页。

织成员，所以，专家组认为在解释世界贸易组织规则时不必考虑该公约。<sup>(13)</sup> 本案的专家组倾向于认为多边环境条约仅有的唯一作用是传递并提供相关信息。上诉机构在“海虾—海龟案”<sup>(14)</sup> 中考虑到了《生物多样性公约》与其他相关的国际环境条约的关系，然而，在转基因案中，专家组却认为专门管制改性活生物体的跨境转移的《生物安全议定书》与本案没有相关性。这表明争端解决机构在虑及将多边环境协定作为事实证据时享有极高的自由裁量权。<sup>(15)</sup> 以上类似的诸多裁决引来环境保护组织的异议与批驳。可以说，在世界贸易组织体制中，关注的是成员之间权利和义务的平衡，并通过这一体制去维持在谈判中所达成的平衡。虽然这样的平衡也会包含环境保护的考虑，但总体上并不是贸易关注与环境关注的平衡。即便世界贸易组织孜孜不倦地着力于人类的可持续发展，但是这一趋势并不意味着世界贸易组织的具体规则完全以环境保护为第一考虑，相反，世界贸易组织的具体规则及其在实践中的运行，是以促进贸易自由化、维持多边贸易体制的稳定为出发点的。

总而言之，世界贸易组织协调贸易与环境问题已陷入“山重水复疑无路”之境，由于世界贸易体制中迟迟未纳入环境条款，在实际处理与环境相关的自由贸易仲裁案件时频频发生无处援引之情形。这不仅让环境保护陷入进一步的危机之中，还影响世界经济良性循环的发展以及相关国家敦睦邦交的关系。因此，部分国家转而开始探寻摸索并推动践行在自由贸易协定中規制环境问题，以试图平衡日渐失调的环境与贸易的关系。

## (二) 环境章节于自由贸易协定中的客观趋势

走出驼铃声声、马蹄阵阵的古代，迈入日新月异、天涯比邻的今天，贸易活动与日俱增、有加无己。环境问题已由隐藏在幕后的危机转变为严重的现实问题。人们逐渐意识到气候变化、物种灭绝、海洋污染、危险废弃物转移等环境问题与国际贸易紧密相关。由于环境问题具有多样性，各式各样的 MEAs 仅能处理某一类特定的环境问题，因而迄今为止仍未有一个相当于世界贸易组织那样的国际环境组织来统筹管辖所有的环境问题，或整合 MEAs 的差异，解决涉及贸易公平议题的环境争端。因此，为追求贸易自由化的目标，有能力处理有关争端的世界贸易组织自然就成为管辖并解决此类争议的最合适机构。虽然不少环境保护主义者反对这种处理方式，但世界贸易组织仍是目前国际社会解决贸易与环境争端最重要的场合。然而，世界贸易组织争端解决机制固有的缺陷无法有效地处理好贸易与环境相协调的问题。因此，势必需要寻觅一条处理贸易与环境冲突的新出路，即将环境条款引入双边、多边或区域贸易协定中来，借由世界贸易组织合法性的例外机制来解决贸易与环境协调问题，这就开始出现了贸易协定中的环境条款。当然，贸易协定

(13) 边永民：《含贸易措施的多边环境协定与世界贸易组织之间的关系》，载《当代法学》2010年第1期，第156页。

(14) WTO Appellate Body Report, United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/RW, adopted 22 October 2001. 该案是世界贸易组织涉及环境与贸易争端的著名案例。美国为了保护濒危物种海龟，制定《濒危物种法案》禁止所有未能符合旨在降低虾拖网海龟死亡率的海龟排除装置使用要求、未能达到美国海龟保护标准的地区所捕获的海虾及其制品进入美国市场。

(15) Ved Nanda & George R. Pring, *International Environmental Law and Policy for the 21st Century*, Foundation Press, 1995, p.496-505.

中的环境条款经历了一段曲折渐进的发展过程。1947年的GATT没有对环境问题作出专门规定，虽然有个别条款与环境有联系，但也不是为了处理面临的环境问题。GATT作为贸易组织，并未将环境保护作为其处理与环境有关的案件时的考量因素，而是毫无例外地以维护自由贸易利益为核心。因此，一系列环境问题并未对GATT体制造成冲击。

1971年，GATT秘书处为准备1972年的联合国环境大会，提出了题为“工业污染控制与国际贸易”的报告。<sup>(16)</sup>1971年末，GATT同意建立环境措施与国际贸易小组，意味着环境问题被纳入多边贸易体制。1973年GATT东京回合<sup>(17)</sup>的贸易谈判中，环境问题在非关税壁垒问题中被提及。在1982年的会议上，发展中国家提出发达国家向其出口在国内禁止的危害环境、健康等原因的产品，他们对环境保护与贸易自由的不同理解与主张得到会议的重视。<sup>(18)</sup>1986年GATT第八轮回合谈判中，各国就环境议题展开了讨论。1991年，“墨西哥诉美国金枪鱼案”<sup>(19)</sup>使贸易与环境问题再次凸显。尔后1992年里约热内卢环境与发展大会的召开以及环境措施与国际贸易小组所作的努力，为环境保护理念在多边贸易体制中的确立奠定了基础。1994年，马拉喀什部长级会议通过了《贸易与环境决议》，各方主张在多边贸易体制的权限内协调贸易与环境领域的政策，进而求同存异，将环境理念置于多边贸易体制之中。在《关于建立世界贸易组织的马拉喀什协定》中，世界贸易组织将可持续发展与环境问题作为宗旨的一部分。WTO体制内还专门成立了处理贸易与环境委员会接替并发展了环境措施与国际贸易小组的工作。<sup>(20)</sup>此后包含环境条款的贸易协定快速增加，但其中环境条款的数量仍十分有限。依据北美自由贸易区（North American Free Trade Area, NAFTA）<sup>(21)</sup>协议之附属环境协定《北美环境合作协定》（NAAEC）可知，北美自由贸易区是首个订立了详细环境条款的自贸区，规定了缔约方具有执行环境法规和标准以及维持环境保护水平的义务。此外，NAFTA还建立了与环境有关的审查监测机制以及争端解决程序。<sup>(22)</sup>据加拿大拉瓦尔大学“环境与贸易数据库”统计，从1970至2016年的700余份贸易协定中，超过600份有至少

---

(16) 转引自边永民：《与贸易有关的环境措施和国际贸易规则的协调》，对外经济贸易大学2002年博士学位论文，第10页。参见 *Early Years: Emerging Environment Debate in GATT/WTO*, WTO (16 August 2021), [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/hist1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/hist1_e.htm).

(17) 东京回合（Tokyo Round）是关税及贸易总协定的第七轮多边贸易谈判。1973年9月关贸总协定部长级会议在东京发表“东京回合宣言”后开始谈判，故称为“东京回合”。

(18) 杨华：《贸易与环境关系的冲突与协调》，载《云南民族大学学报》2007年第1期，第34页。

(19) 该案起因于墨西哥用现代化拖网捕鱼技术在海洋捕捞金枪鱼时，把喜欢与金枪鱼群结伴而行的海豚也给成批地捕杀了。1991年美国法院依其《保护海生哺乳动物法》，下令禁止墨西哥的金枪鱼及其制品进口。墨西哥不服，告到GATT，指控美国违反了GATT第11条禁止数量限制的规定；美国则援引GATT第20条（b）项和（g）项赋予的权利作辩护理由。这是一起在保护生态环境措施与多边贸易体制之间发生冲突的典型案件。

(20) 杨华：《贸易与环境关系的冲突与协调》，载《云南民族大学学报》2007年第1期，第34页。

(21) NAFTA由美国、加拿大和墨西哥三国组成，于1992年8月12日就《北美自由贸易协定》达成一致意见，并于同年12月17日由三国领导人分别在各自国家正式签署，1994年1月1日协定正式生效，北美自由贸易区宣布成立。

(22) 李振宇：《环境保护的“多一双边”协调范式：基于自贸协定环境条款的文本分析》，载《环境与可持续发展》2014年第5期，第122-123页。

一项与环境有关的内容。<sup>(23)</sup> 由于贸易安排没有单一的对象或结构，其环境条款的目的、性质和范围是多种多样的，环境内容的深度和广度也是各有不同的，从一两个环境概念或目标的说明，到载有环境标准、保障机制、机构安排乃至具体的环境合作领域权利义务的规范体系。总的趋势是，自由贸易协定的环境内容的深度和覆盖议题的广度都日渐增加。另一项针对区域贸易协定的研究显示，从 2005 年以来包含除了环境例外条款以外的其他环境相关条款（下称非例外环境条款）的区域贸易协定持续增加；到 2012 年之后，新签订的区域贸易协定中只包含环境例外条款的情况就几乎不存在了。<sup>(24)</sup> 这可能与 2000 年之后一些发达国家通过国内立法要求贸易体制谈判必须包含环境保护内容有关。随着情势的变迁，自由贸易协定中纳入环境条款蔚然成风，打破了自多哈回合往后的贸易协定中环境议题的谈判僵局。近年来，越来越多的国家将自由贸易协定中零散的环境条款归纳整合到一个独立的专门章节，称为“环境章节”，这已然成为一种趋势。

在很长的一段时间里，与贸易有关的环境条款几乎只限于环境例外条款。在自由贸易协定中纳入环境章节不仅是世界贸易组织原有僵化框架的突破，更是人类经济社会发展的客观需要。首先，自由贸易协定中的环境章节在贸易协定程序之外提供了一个讨论贸易与环境的谈判场所。贸易与环境问题在世界贸易组织框架内的谈判迄今无明显进展。尽管贸易与环境问题是多哈回合谈判的议题之一，但很难期望其取得理想成果。所以，通过设置“环境章节”的自由贸易协定谈判解决环境问题不啻为一种新思维、新突破。其次，双边或者区域谈判可以处理更具体的环境议题，例如气候变化或者生物多样性问题。由于众多缔约方的利益需求迥异，因此更为具体的议题难以达成共识。然而，双边或者区域磋商可以就缔约双方共同关切事项进一步磋商，通过寻求最小公分母的议题，建立起一个满足缔约双方需求的合作性框架。例如，《日本—墨西哥自由贸易协定》中就通过设置环境领域合作条款来帮助墨西哥开展能力和制度建设，来培育与清洁发展机制相关的活动与项目。可以看出，能力建设是实施后续环境合作的前提与基础，这解决了缔约方不同的利益诉求。再次，自由贸易协定的争端解决机制可以提高争端解决专家组的组成和裁决实施的效率。然而，世界贸易组织争端解决机制毫无疑问是存在随意性和有所欠缺的，尤其于处理与环境相关问题而言，例如，当处理与环境相关的纠纷时，现有的世界贸易组织争端解决机构往往以国际贸易领域的专家来解决问题，但在自由贸易协定中则专门规定了环境领域专家名单作为自由贸易协定争端解决专家小组组成成员。这无疑有助于更为公平合理地处理环境与贸易争端，显示出了专业性。最后，所有自由贸易协定中取得的成果都可以在双边或多边程序中予以共享。自由贸易协定可以提供更好的框架来处理世界贸易组织中难以涵盖的环境议题。这种进步和经验可以为世界贸易组织的进一步完善奠定基础。

---

〔23〕 加拿大拉瓦尔大学“环境与贸易数据库”，[https://klimalog.die-gdi.de/trend/table.html#data/from\\_year=1970&to\\_year=2016&categories=70](https://klimalog.die-gdi.de/trend/table.html#data/from_year=1970&to_year=2016&categories=70)，2021 年 10 月 12 日访问。

〔24〕 Monteiro et al., *Typology of Environment-Related Provisions in Regional Trade Agreements*, WTO Staff Working Paper, No. ERSD-2016-13, 2016.

概而言之, 尽管各国将环境章节纳入自由贸易协定之中的出发点各有不同, 但客观上在自由贸易协定中设置“环境章节”以规定较强的环境义务, 防止缔约方为了吸引贸易而降低环保标准则是共识。同时, 在自由贸易协定中设置“环境章节”的目的是为了促进可持续发展。国家为了符合并贯彻可持续发展原则, 将可持续发展作为一个经济社会发展的政策和议程, 并以可持续发展作为国际贸易谈判的目标, 客观上亦可以营造公平的竞争氛围, 且可能通过在自由贸易协定中纳入环境章节而达到推广本国环境规范的目的。此外, 需要特别加以强调的是, 在自由贸易协定中纳入环境章节是协调贸易与环境关系的有益方式, 是解决二者碰撞与冲突的积极尝试, 是处理二者问题的全新形式。此种形式必将有助于各国推动国际环境协定之谈判进程, 必将有助于夯实各国处理贸易与环境关系之牢固基础。

### 三、自由贸易协定之环境章节现状及其困境

总体而言, 尽管各国都很重视环境保护, 但囿于各自的利益, 已有的自由贸易协定之环境章节的内容主要还是依据各自利益而设置。同时, 由于对环境标准认识的不一致等, 自由贸易协定之环境章节的内容较为空疏、抽象且模糊。

#### (一) 自由贸易协定之环境章节基本情况

环境保护业已成为当今世界的主题。人类逐渐意识到环境保护是人类的共同利益。在发展经济过程中环境问题是不可忽视的, 我们需要重新认识环境保护与贸易自由的关系。<sup>(25)</sup>自1972年《联合国人类环境宣言》发表以来, 为构筑国际环境法律体系出台了大量的国际环境法律文件, 诸如《保护臭氧层维也纳公约》《生物多样性公约》《联合国气候变化框架公约》及其议定书如《蒙特利尔议定书》《卡塔赫纳生物安全议定书》《京都议定书》《巴黎协定》等, 1994年世界贸易组织建立时也明确将环境保护作为其基本宗旨之一, 并建立了贸易与环境委员会, 其职责是明确贸易措施与环境措施之间的关系, 进一步推动可持续发展。世界贸易组织提出, 认识到在处理贸易和经济领域的关系时……同时应依照可持续发展的目标, 考虑对世界资源的最佳利用, 寻求既保护和保护环境, 又以与它们各自在不同经济发展水平的需要和关注相一致的方式, 加强为此采取的措施。<sup>(26)</sup>虽然多哈回合首次将环境作为单独议题纳入贸易谈判中, 但到目前为止, 在世界贸易组织中并没有处理环境问题的专门协定。与此同时, 双边或者区域自由贸易协定谈判已经悄然成为探讨贸易与环境关系的一个更为重要的场所, 贸易与环境相关规定以环境章节的形式成为自由贸易协定的组成部分。环境章节是特指在自由贸易协定中所单独设立的专门章节。环境章节与具从属性的自由贸易协定之附属环境合作协定不同, 尽管自由贸易协定之附属环境合作协定与独立的环境章节同是自由贸易协定最重要也是最具特色的突破。尽管当下独立环境章节在所有自由贸易协定中的占比不高, 但其仍是最为核心的内容。迄今, 大多数自由贸易区均设置有环境

(25) 林灿铃:《国际环境法》, 人民出版社2004年版, 第67页。

(26) 《关于建立世界贸易组织的马拉喀什协定》“序言”。



要求，包括规定不得因吸引贸易投资而降低国内环境保护水平、环境规制权、环境协定相关承诺在贸易协定总的体现、环境争端解决机制等。<sup>(27)</sup> 随着贸易与环境规则的发展，自由贸易协定中环境章节中的环境标准日趋严格，同时越来越多的国家在签订自由贸易协定中设置了专门的环境章节。

美国、欧洲、加拿大、新西兰等国家和地区是自由贸易协定之环境章节的主要推动者，其签署的自由贸易协定大多都包含环境或可持续发展条款或单独的环境章节。发展中国家智利与发达国家和发展中国家签订的自由贸易协定大多也包含有环境章节。近年来，越来越多的发展中国家也开始签署包含环境章节的贸易协定，如中国与韩国等。

迄今，较有代表性的自由贸易协定之环境章节应属在环境保护方面更新了《北美自由贸易协定》内容签署于2018年的《美墨加协定》，并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大气污染与海洋微塑料等新议题，具有高度综合性。<sup>(28)</sup> 当然，每个国家关于环境章节的谈判都还是根据自身的国家利益与诉求进行，所以，自由贸易协定的环境章节之形式与内容并无统一格式，在美国、欧盟、韩国等签署的包含环境章节的自由贸易协定主要内容包括诸如定义及范围、申明环境保护水平、申明不会因为鼓励贸易而降低各自本国环境保护水平、环境法律法规以及措施等的有效实施、为确保各国有效实施环境保护应承诺不会因为贸易而贬损各自国内的环境法律法规和措施等、机构及制度安排、专门委员会与联络点和咨询小组的设立以及工作安排以确保环境章节的有效实施，以及对于与环境争端相关的程序安排、技术合作、公众参与、资金机制、信息交流、公开透明、环评等，并认识到多边环境协定在保护环境方面发挥的重要作用，各方将促进他们同为缔约方的国际环境公约的执行，重申多边环境协定的相关承诺，对自由贸易协定环境影响进行定期或不定期评价的规定以及对资金来源和财务安排的规定。可见，除了在环境章节中涵盖传统环境保护领域内容外，也涵盖了非法砍伐、渔业补贴、生物多样性、气候变化以及环境产品与服务等多方面的内容。<sup>(29)</sup>

## （二）自由贸易协定之环境章节的蹒跚

虽然环境议题在自由贸易协定谈判中受到重视，但很多国家并不乐意设置环境章节。自由贸易协定之环境章节的谈判和设置依然困难重重、任重道远。有些国家清楚在自由贸易协定中纳入环境议题有利于环境保护和经济贸易相融合及环境保护参与综合决策。环境保护工作不能仅仅关注生产和消费环节，也必须关注流通和贸易环节。环境保护只有融入经济贸易全过程才能产生全面效果。但是他们也担忧在自由贸易协定中设置环境章节要承担更多的经济成本与环保义务。例如，不仅需要建立起环境监督机构或基金会，而且还要加大人力、金融和培训教育等资源的投入

(27) 张彬、李丽平、赵嘉、张莉：《自贸区生态环境管理现状及趋势》，载《中国环境报》2021年7月15日，第3版。

(28) 边永民：《〈美加墨协定〉构建的贸易与环境保护规则》，载《经贸法律评论》2019年第4期，第27页。

(29) 李丽平、张彬、原庆丹等：《自由贸易协定中的环境议题研究》，中国环境出版社2015年版，第51-52页。

来确保环境承诺的执行。故而，于自由贸易协定谈判中，发展中国家必然强烈要求发达国家提供相关的能力建设项目以及资金援助等。有些国家在自由贸易协定中融入环境保护要素，加大环境内容，一方面有利于扩大环境保护合作范围，另一方面也有利于更好地优化贸易行为和质量，还有利于宣传和树立各国重视环境和保护环境的良好国家形象。其中，不把环境保护作为贸易协定中的优先领域，并不意味着环境保护及国际环境合作不是政治优先领域，只不过他们认为在贸易协定中考虑环境问题并不一定是最佳场所。例如，澳大利亚尽管将可持续发展和环境保护视为优先领域，在其《生态可持续发展战略》中也提出了“寻求高水平的贸易和环境政策一体化”，但还是认为应将贸易谈判和环境保护分别考虑。<sup>(30)</sup>而有的国家不反对将环境章节纳入自由贸易协定中，甚至认可环境章节可以推动双边环境合作协定的签署，是双边环境合作协定的重要补充，但又担心环境章节会成为其绊脚石，致使不能迅速达成贸易协定，这类国家往往秉持着先达成贸易协定而后处理环境问题的想法。还有许多国家认为在贸易协定中开展环境章节的谈判需要处理很多问题，如无明确定位和目标、缺乏强烈的动机、能力欠缺、贸易与环境部门间协调不顺畅等问题。<sup>(31)</sup>贸易协定谈判往往指派贸易官员参与谈判，而贸易官员大多环境知识匮乏，而环境官员对贸易问题也很难把握，导致很难客观公正地解决问题。对于这么一种综合贸易与环境的谈判，对于许多国家来说人才匮乏是一个问题，更遑论处理好贸易与环境之间的问题。此外，特别是发展中国家认识到自由贸易协定中的环境章节和环境服务开放将对推动各国的国内环境政策改革提供必要的激励。自由贸易协定中包含环境章节或条款，以及由此产生的来自外国政府及企业的压力，有助于促进各国国内环境政策改革，提升环境保护机构的组织能力，更新现有法律框架，强化自身的执行机制。但是他们也担心自身的国内环境立法和实施体系还很不完善，因此即便设置环境章节恐怕也徒劳无益。另外，空间距离也是一个困难因素，如果两个国家相邻和面对共同的环境问题，或有共同环境条件，就会有共同意愿处理相关问题。反之，即便设置再多的环境条款也难有实际效果。更甚者，自由贸易协定之环境章节的设置会让很多国家担忧强制的执行机制会成为新的绿色贸易壁垒，即担心国际贸易中一些国家以生态资源保护、环境与人类健康为由，设置一系列严苛的准入条件，对外国商品进口采取准入限制或禁止措施。总而言之，这些问题或单独或同时存在，使得自由贸易协定之环境章节蹒跚前行时，更觉步履维艰。

#### 四、自由贸易协定之环境章节的发展趋势

贸易自由化本身不会产生环境问题，但是不完善的法律规则或设计不良的政策会诱发严重的环境隐患。当前，自由贸易协定以“可持续发展”作为主要目标的趋势显而易见。纵然面对诸多

---

(30) 澳大利亚《生态可持续发展战略》(National Strategy for Ecologically Sustainable Development) Part 3, Chapter 3, Objective 21.2: “To seek a high degree of integration of trade and environment policies”.

(31) 除较大经济体或贸易大国之外的国家，其国内环境立法和实施体系本身并不完善，致使环境章节的谈判中需要处理很多问题，如格鲁吉亚、巴拿马、秘鲁和多米尼加等。参见李丽平等：《自由贸易协定中的环境议题研究》，中国环境出版社 2015 年版，第 47 页。

困难，但事实上是越来越多的国家开始考虑并逐步接受在自由贸易协定中设置环境章节，无须讳言，其主要动因还是为了获得更多的贸易机会。所以，在自由贸易协定向着高标准<sup>(32)</sup>发展的情势下，越来越多的自由贸易协定将会选择将环境议题单独设章。有些国家如美国、中国等在引领自由贸易协定谈判时其环境保护的立场很明确，基本都要求在自由贸易协定中单独设置环境章节，否则将无法达成自由贸易协定。意欲获得贸易投资的国家势必需要考虑与这些实力强大的国家签订包含环境章节的自由贸易协定。在这种趋势下，设置环境章节的自由贸易协定将与日俱增，环境章节涵盖内容亦将更为丰富。

随着环境保护意识的进一步增强和大国引领，自由贸易协定之环境章节所涉范围将进一步扩大，条款将更为细化，环境义务将更为具体。其表现形式则是透明度和公众参与条款，如《美国—澳大利亚自由贸易协定》（2004年）中的第19.5条（制度安排及公众参与）、《美国—秘鲁自由贸易协定》（2007年）中的第18.7条（公众参与机会）等均提到了给予公众参与的机会以及公开透明程序，《美国—韩国自由贸易区协定》第22章就以“各方应通过确保公众获取关于环境法律、环境法律执行和遵守程序等信息，推动公众对环境法律的意识，包括感兴趣的个人可以要求各方当局调查违反环境法律的行为”规定了公众参与，并在此前提下双方还统一建立国家咨询委员会，将环境领域的专家或组织纳入征求意见的范围，以公众参与和信息公开作为自由贸易协定中环境章节之重要内容。由此可见，这种高水平的自由贸易协定中已纳入透明度和公众参与条款，而且在谈判中也多次强调这是其关注重点。因此在未来的自由贸易协定中，必将进一步增强环境章节的公开透明程序以及公众参与等机制，从而增强第三方监督，使环境章节更加具有可操作性和执行性。

进一步完善环境争端解决机制，亦必将成为自由贸易协定设置环境章节的主旋律。迄今，《韩—欧自由贸易协定》和《美国—韩国自由贸易区协定》等已将争端解决机制嵌入环境章节之中，且并不仅仅停留于磋商层面，还对包括专家组程序在内的争端解决机制进行了规定，例如，在《韩—欧自由贸易协定》第13章第16条规定了专家组程序，规定专家组应在90天内向争端双方提交报告，而贸易与可持续发展委员会将监督专家组建议的实施。<sup>(33)</sup>这体现了在自由贸易协定之环境章节中规定的争端解决机制正日趋完善。

此外，通过环境章节来促进协调环境与贸易的国际环境合作将成为未来动向。环境无国界，任何国家的环境问题，都会影响他国。因此，开展双边、区域和多边环境事务的合作显得尤为必要。当下，根据国际环境合作不同的执行主体，可将协调贸易与环境的国际合作分为以下形式：通过建立世界环境组织来统一协调全球环境问题；通过在世界贸易组织协定中增设环境保护条款；通过缔结MEAs来解决缔约方间的环境与贸易问题；在区域性自由贸易协定中增设环境保护条款。

---

(32) 这里提到的环境标准，并非通常所说的污染物排放标准以及环境质量标准，而是指所涉及的范围维度、义务维度和约束维度的综合程度，具体而言，就是将环境管理与国际义务以及贸易争端解决机制挂钩，以此强化环境政策及国际环境公约的执行程度。

(33) 秦天宝：《自由贸易港建设和发展中的环境规制》，载《海南大学学报》2018年第3期，第12页。

在现实实行过程中，自由贸易协定中增设环境保护条款更为切实可行。首先，各国基于主权及国家利益的考虑，在当前阶段，很难就世界环境组织的模式达成一致。其次，MEAs的道德承诺并不能保证全球环境问题的解决，较弱的强制性将大大束缚其现实可行性。最后，在发成员和发展中成员的“南北”博弈下，世界贸易组织的“绿化”表面上不断进展，但在关键问题的谈判上，却难有实质成果；只有几个一体化程度较高的区域经济组织的“绿化”卓有成效。例如在“压力—状态—反应框架”下，从企业、基础设施、NAFTA机构以及政府政策四方面对北美自由贸易区贸易自由化进程中环境效应进行的评价中，可以得出北美自由贸易促进了北美环境水平提高的结论，尤其值得一提的是，墨西哥的环境也得到了改善。因此，可以说，通过自由贸易协定来促进国际环境合作更具现实可行性，更容易得以落实。当下，在国际合作的大背景下，越来越多的环境章节中都将呈现环境合作的内容。

## 五、结语

贸易与环境是事关人类生存与发展的两大重要事项，当下的环境保护理念与贸易生态化业已成为时代潮流。防止环境受到损害的同时促进贸易的发展是我们的目的。环境保护与经济发展乃是载着人类奔向美好生活的马车的两个轮子，牺牲任何一方都是错误的。我们没有必要作出非此即彼的选择。<sup>(34)</sup>一些国家采取限制贸易的单边环境措施或各种名目繁多的与环境有关的贸易措施常常直接导致国际争端，引发各种国际冲突，必将对国际关系产生重大影响，尤其是在发达国家与发展中国家之间。

环境保护与贸易自由本质上异曲同工，其追求目的是完全一致的，都是为了追求美好生活，为人类谋求福利和发展。和平、发展与环境保护是相互依存相互促进不可分割的。我们不能为了贸易增长而破坏环境，也不能为了环境保护而不顾贸易发展。我们完全可以通过一系列措施、原则规则建立起这一协调机制，来实现环境保护与贸易自由的共同进步。所以，确立具有稳定性与前瞻性的贸易与环境规则势在必行。因此，深入探讨并认真研究如何有效解决贸易与环境问题，势必成为国际法、国际环境法的一个热点问题。而于自由贸易协定中纳入环境章节来实现环境保护与贸易自由的共同进步，乃大势所趋，实属有效协调贸易与环境问题提供的新思路、新途径。

---

(34) 林灿铃：《国际环境立法的伦理基础》，中国政法大学出版社2019年版，第119页。

## The Attempting Discussion of the Environmental Chapters in FTAs

LIN Canling WEI Linyao

**Abstract:** The fundamental purpose of free trade and environmental protection is to improve the quality of human life, and the two complement each other. Trade freedom should not be used to damage the environment, and environmental protection should not be an excuse to restrict trade freedom. How to harmonize the relationship between free trade and environmental protection falls into the shared domain of international trade law and international environmental law. In view of the fact that the environmental provisions in international trade agreements are not sufficient to effectively deal with trade and environmental issues, the environmental chapters of Free Trade Agreements (FTAs) were elaborately created to further harmonize the relationship between the two. The environmental chapters have grown out of nothing and gone through a process from few to many, from simple to abundant, and from fragmented to aggregated. Of course, the environmental chapters of FTAs still have deficiencies and shortcomings, such as vague wordings, lack of specificities, and intentional avoidance of important environmental issues, etc. However, as the main method to fulfill the environmental obligations of FTAs, the environmental chapters of FTAs will promote the further integration of free trade and environmental protection, and will be more conducive to the further development of free trade and environmental protection.

**Keywords:** Free Trade; Trade Agreements; Environmental Protection; Environment Chapter

(责任编辑: 边永民 汪友年)