

北美自由贸易区和欧盟的区域性环境政策浅析

Preliminary Discussion on Regional Environmental Policy of NAFTA and EU

秦天宝 郭明磊 (武汉大学环境法研究所, 武汉 430072)

Qin Tianbao Guo Minglei (Research Institute of Environmental Law,
Wuhan University, Wuhan 430072)

摘要 环境因素逐渐成为影响全球和各国经济的重要因素,以北美自由贸易区和欧盟为代表的区域性经济集团在环境态度及政策取向上已日趋一致。在对这2个区域性经济集团的环境制度性安排的特点进行分析后,探讨了在未来可持续增长模式下,世界环境政策发展的趋向;同时也分析了我国应积极采取的对策。

关键词: 北美自由贸易区 欧盟 环境制度性安排 贸易

Abstract Regional economic organizations, represented by NAFTA and EU, have made progress in systemic arrangement integrating economic interests and environmental protection, which pave the way to consultation and settlement of environmental problems in future multilateral economic system and give us an inspiration on construction of environmental system in sustainable development in China.

Key words: NAFTA EU Environmental systemic arrangement Trade

当今,环境因素逐渐成为影响全球和各国经济的重要因素,对于环境态度及政策取向,北美自由贸易区(NAFTA)及欧盟(EU)为代表的一部分区域性集团日趋一致。本文试图从这2个区域性集团的环境政策特点中分析探讨在未来可持续增长模式下的世界环境政策的发展趋向,希望能对我国环境保护事业的发展有所借鉴。

1 北美自由贸易区的环境政策

早在NAFTA酝酿阶段时,环境问题已在美国和墨西哥之间引起颇多争议。美国国内环境团体对于墨西哥的加工贸易区(位于美、墨边境的Maquiladora地区)严重的跨界环境污染十分关注,并且认为,如果未对环境问题作充分考虑即达成自由贸易区协定,会产生以下几方面的负面影响:

(1) 贸易投资自由化会使墨西哥成为“污染天堂”。由于墨西哥国内用于处理污染的投入要求低,将会刺激“污染行业”从他国迁往墨西哥,导致污染转嫁,进一步恶化墨西哥环境。

(2) 对美国、加拿大较高的环境标准形成压力。建立自由贸易区后,由于竞争加剧,企业可能会降低甚至取消用以维持环境标准的成本开支,从而产生“污染间接进口”的效果。

(3) 墨西哥环境法律执行困难。贸易投资自由化将诱发墨西哥在强化环境标准、增加企业环境成本与弱化环境要求、提高企业竞争力之间作出错误选择。

最终,关于NAFTA的环境争论形成3点共识^[1]:第一,设立一个直接处理美国与墨西哥的跨界污染问题的机构;第二,在NAFTA的协议中就与环境相关问题制定相应条款;第三,谈判签署一个附属性环境协议,并与各国国内环境立法同步进行。

布什政府在1992年出台了一个名为“美墨边界一体化环境计划”(Integrated Environmental Plan for the US-Mexican Border),但最终由于种种原因未获美国国会批准,计划因而夭折。1993年克林顿政府出台了“边界清洁机制”(Border Clean-up Facility),主要内容是成立一个跨境协调机构以筹措资金发展环境项目,并协调各级政府对已批准的环境项目的投资。最初由美国每年提供10亿美元信贷,此外还采用收取使用费及发行债券等方式筹措资金。

美、加、墨还在《北美自由贸易区协定》中增设了环境条款,主要内容^[2]:

(1) 国际性环境条约(如《蒙特利尔公约》)的效

第一作者秦天宝,男,1975年5月生,1998年武汉大学毕业,法学硕士。

力优先于 NAFTA 的有关条款规定;

(2) 确保国家维护环境水平的权利;

(3) 对环境水平的选择确定标准时必须依据“充分科学”(Sound Science)的原则,即在不同条件下对环境的不同保护水平的界定必须是以相关风险估价、科学论证、经济条件等为基础;

(4) 任何国家不得通过降低环境标准来吸引投资;

(5) 在发生与环境相关的贸易争端时,可以选择 NAFTA 或 WTO 项下的争端解决机制,但一经选定不得更改;

(6) 专家组在进行相关论证时可以召集有关科学家及环境专家,但这必须出于自愿;

(7) 解决争端时由投诉方承担证明对方违反 NAFTA 条款的举证责任和有关费用。

单独签订一个附属性的环境协定则是克林顿在竞选时所提的目标之一。这项被称作“北美环境合作协定”(The North American Agreement on Environmental Cooperation)于 1993 年中期达成,并于 1994 年初生效。该协议内容主要是成立一个环境合作委员会,由一个理事会、一个秘书处和一个联合公共咨询委员会组成。理事会由每个签约国的部长级官员组成,每年至少召开一次例会;秘书处处理日常事务及为理事会执行协议提供具体技术服务;联合公共咨询委员会由 5 人组成,负责提出建议。虽然各国均承诺避免以环境保护为借口实行贸易歧视措施,但是如果因为某一签约国国内环境立法执行不得力而发生争端,可提交理事会,理事会负责召集专家组进行裁定,如果被控方拒不采用正确行动可处以 2000 万美元罚金;如果既不采取行动又不交纳罚金,其他签约国可以中止 NAFTA 有关关税减让条款的执行。

2 欧盟的环境政策

欧盟各成员国很早就城市化、能源使用等方面采取环境保护举措并取得一定成效,但从整体上看欧盟的环境政策只是刚刚开始。

1972 年,欧盟前身欧共体的政府首脑会议承认经济增长应与居民生活质量和环境、自然资源保护密切相关,并提出了环境保护的“13 项计划”,要求理事会据此制定欧共体的环境政策。值得注意的是理事会定义的环境不仅包括自然物质世界,还包括人为环境,如各种风格迥异的建筑物。从 1973 年底第一个政策规划出台开始,欧盟至今已经通过了 5 个环境政策规划,其中第 5 个从 1991 年开始并运作到 2000 年。

1986 年《单一欧洲法》再次强调 1972 年首脑会议的重要观点,如对待污染应采用预防措施,而不应仅限于治理;危害应在源头就加以治理;污染者必须为预防与整治承担责任;强调“环境要求应成为共同体其他政策的基础”。此外,《单一欧洲法》还对环境领域的立法提出要求。到 1993 年,欧盟大约有近 200 项环境立法,但均以指令(Directives)的形式颁布,还需成员国将其转化为国内法律才能得以实施。由于各国具体情况不同,这方面的工作往往显得较为滞后。

欧盟的环境政策趋向在 1992 年发生了明显变化,由“末端治理型”向“源头控制型”转变。1992 年欧盟条约第 130(r)、130(t)款把一般环境行动上升到共同政策的高度,扩大了环境指导方针的适用范围,并对“预防原则”给予正式确认;强调保持较高的环境水平对欧洲联盟具有重要意义;设立一项“团结基金”,该基金主要面向西班牙、葡萄牙、希腊、爱尔兰 4 国,帮助它们在参与经济一体化过程中有效地保护自身的环境,并在环境方面采取积极有效的合作行动。同时为了提高办事效率、减少决策成本,在相关问题的决策程序上改“完全一致”为“特定多数”,但需要指出的是无论是《马约》还是《阿约》都未在推动欧盟政治一体化方面取得突破性进展,决策程序上存在着的“灰色区域”已经影响到污染物处理等环境问题的讨论与最终解决。

此外,欧洲理事会还于 1989 年提议并于 1991 年成立了欧洲环境署,地点设在哥本哈根。其任务是提供可靠的资料和所需信息以确保环境法的实施,并且希望它能成为未来类似国际性机构的雏形。同时,欧盟还建立了一个欧洲环境信息和观测网。1994 年欧盟开始对生产厂商规定生态标准,并对符合要求的产品授予“生态标志”(Eco-labeling,其图案系由代表欧盟成员国的一组星星表示)。

欧盟的主要环境措施还包括征收能源税。由于欧盟人口仅占世界人口 6%,而二氧化碳排放量却占世界的 15%,所以理事会提议征收能源税以减少二氧化碳的排放,实现在 2000 年把排放量降至 1990 年水平的目标。该项提议得到了 1991 年 12 个成员国环境部长会议的支持,但遭到英国的强烈反对,尽管英国已在国内征收有相同效果的针对燃油的增值税;同时发展中国家成员也担心能源成本上升会导致生产成本的上升,从而降低他们产品的国际竞争力。经过协商,欧盟于 1994 年 12 月达成一致意见:只有某一成员国同意,理事会才能在该国确定征收能源税的具体方案。该方案最终于 1995 年 5 月出台,1996 年 1 月 1 日实施,税率暂定为每桶石油 10 美元(或每 1000L 汽油 44.87 埃

居);为保持税收中性,将在其他税收上实施减免。由于该决定强调必须与美、日同时采取此类行动,因此征收能源税的计划实际上已经失去了其最初为在理事会减少二氧化碳排放的一系列建议中的重要地位。1995年的资料显示,从1990年到2000年欧盟的二氧化碳排放量将增长6%,而在2000年到2015年将增加15%,欧盟的环境团体对此极为不满,同时也引起了有关国际组织如岛国联盟的忧虑。

3 区域经济集团环境政策特点分析

通过对NAFTA和欧盟的环境政策演变的简要介绍,我们可以看到2种模式:一种在一体化建设之初把环境与贸易投资自由化并重;另一种是一体化发展到一定程度时再引入共同的环境行动。由于两种模式均未最终形成有机组合,但从中可以分析得出以下特点:

3.1 发达国家国内的环境保护运动得到了越来越多的公众支持。90年代“绿色”政党已先后在各国会选举中占据一定位置甚至成为执政党并不是偶然的。由此公众的一些主张对各国制定国内政策和处理国际事务会产生影响,因此各国环境政策力度加强及环境标准提高将是顺势所趋。

3.2 为了实现环境目的必须利用多种多样、灵活有效的政策工具。美国的排污许可证制及欧盟的能源税都是实现环境目的的有效措施。但为了促使区域内的发展中国家成员采取积极合作的态度,也为了确保区域经济一体化的顺利实施,发达国家成员往往给予信贷优惠或资金支持,同时还辅之以较为严格的约束机制迫使发展中国家成员加强国内环境立法及相关的制度化建设,从而在一定程度上避免了环境标准不一的国家在组建区域经济集团过程中的污染外部性现象。

3.3 发展中国家成员方对日趋严格的环境要求,为了获取经济一体化带来的收益往往不得不在环境问题上做出一定让步,换取发达国家成员方更为宽松的贸易投资环境以促进本国经济增长。但他们同时要求环境问题应尽可能与经济领域的谈判分开进行,如果坚持把经济利益与环境问题挂钩,那么也必须建立在尊重本国主权、确保灵活性及给予必要的技术合作等基础上,强调区别对待。

3.4 所谓的“污染者负担”原则实际上并未在区域经济集团的环境政策框架中得到普遍适用。这一方面是因为确定污染的责任方及成本分担、利益分配等一系列具体标准难以确定,另一方面是可能损害消费者利益,尤其是生产者垄断市场或产品的弹性较低,环境费用的支出往往会转嫁给消费者。而像“预防与治理相结

合”等原则较易得到多数国家和企业的理解与支持,因而实施过程中的阻力也相对较小。

3.5 虽然尚未形成有序、系统、全面、透明的制度框架,但成立跨国家的权力机构针对特定问题如跨界的水污染、大气污染等行使职能则是区域集团的环境政策的共同点。虽然在机构成立初期赋予该机构的职能权限较为有限,但其所致力于的目标则较为明确,无论是提供咨询与建议,还是协调各方合作,都可以为将来多边经济体系中的机构安排开辟可行性思路:即成立超国家的环境权力核心机构,在初期仅提供技术性服务,同时可以辅之以针对特定问题进行检查与监督的权利。

3.6 国际环境公约与区域经济集团内部的环境政策的协调程度不断加深。这不仅表现在各集团都在程度不同地把公约确定的目标转化为区域内政策行动的方向,并在各成员国国内立法上采取相应的调整与补充,而且在确定公约的法律效力方面表现出积极支持的态度。虽然目前对于公约的要求具体实施情况尚不能做出乐观的评价,但是对于区域经济集团与国际环境公约的相容性应给予肯定。

4 我国的对策

我国政府在1996年6月发表了《中国的环境保护》白皮书,再次强调环境保护是基本国策,并提出“预防为主,防治结合”、“谁污染、谁治理”和“强化环境管理”三大政策。针对区域性经济集团在制定环境政策上的趋向,我国应该积极考虑对策。

4.1 在多边经济体系中适应环境保护的发展潮流,趋利避害,扬长避短,参照发展中成员国的作法,坚持环境问题不应成为发达国家干预别国经济主权和国内立法的借口,必须把环境问题与其他问题分开进行谈判。如果涉及到经济利益与环境挂钩的制度设计时,必须坚持尊重本国主权、适度灵活性和必要的技术合作和资金援助。

4.2 对于区域性经济集团的利用经济手段达到环境目的的成功经验,可在加以必要更新后运用于国内。实际上利用行政命令来管理污染企业往往是急于求成、事倍功半,如果更多地辅之以税收、许可证、环境标志等间接的经济刺激应当更为有效。这方面的制度设计必须与环境立法结合进行。

4.3 进一步加强国际环境公约对于我国国内环境立法和相关制度化建设的指导作用。这一方面有助于我国与国际惯例接轨,促使我国企业在较为稳定的法制环境下参与国内、国际市场竞争,促进我国对外开放的良

(下转第62页)

- 7 王朝科. 建立中国可持续发展指标体系若干问题刍议. 统计研究, 1997, 2(2): 56.
- 8 杨发明、陈劲等. 对建立我国可持续发展指标的一点思考. 环境科学进展, 1997, 5(6): 58.
- 9 彭再德、杨凯等. 区域环境承载力研究方法初探. 中国环境科学, 1996, 16(1): 6.
- 10 Vos. J. B. et al. "Indicators for the state of the environment" Insist, for Env. Stud, Report 85/1, Amsterdam le on Brant, The treatictive meaning of sustainable indicators, 1985.
- 11 曹利军、王华东. 可持续发展评价指标体系建立原理与方法研究. 环境科学学报, 1998, 18(5): 526.
- 12 吴林娣、方国伟. 环境与社会经济协调发展评价指标体系初探. 上海环境科学, 1995, 14(7): 2.
- 13 车文强、张晓川等. 城市社会环境质量评价结构与方法研究及应用. 中国环境科学, 1991, 11(1): 55.
- 14 蔡宁、吴刚等. 论经济环境协调发展及其模式. 中国环境管理, 1995, (3): 10.
- 15 姜子青、曲财亨、刘新民. 协调发展的理论探索. 环境保护, 1992, (1): 9.
- 16 林逢春、王华东. 环境经济系统分类及协调发展判据研究. 中国环境科学, 1995, 15(6): 429.
- 17 蔡宁. 国外环境与经济协调发展理论研究. 环境科学进展, 1998, 6(2): 67.
- 18 Boulding K E. The Economics of the coming spaceship Earth. In H. Jarretted environment quality in a growing economy, New York, Freeman, 1996.
- 19 梁俊卿. 关于环境与经济协调发展的哲学思考. 中国环境管理, 1998, 4(2): 18.
- 20 Sibert H. Economics of the environment, Inded, Berlin: Springer-Verlag, 1987.
- 21 Barbier. E. B. Economics, matural—resource scarcity and development conventional and alternative, London: Earthseam, 1989.
- 22 Boyd R. Methods of reducing environmental damages in a computable general equilibrium model of the US paper presented at the international conference on environment cooperation and policy in the single Europe Market. Venice, 1990, April 17.
- 23 冯玉广、王华东. 区域人口——资源——环境——经济系统可持续发展定量研究. 中国环境科学, 1997, 17(5): 402.
- 24 林逢春、王华东. 区域 PERE 系统的通用自组织演化模型. 环境科学学报, 1995, 15(4): 488.
- 25 孙本经、王华东等. 焦作市人——环境系统的结构、发展与协调控制研究. 环境科学学报, 1989, 9(3): 1.
- 26 张志强. 区域可持续发展的理论与方法. 中国人口、资源和环境, 1994, 4(3): 19.
- 27 冉圣宏、王华东. 区域环境承载力理论及其应用. 环境科学进展, 1997, 19(1): 20, 增刊.
- 28 仝川、胡雁. 论可持续发展度量原则. 中国环境管理, 1998, (2): 12.
- 29 王如松. 高效和谐——城市生态调控原则与方法. 湖南教育出版社, 1988.
- 30 马世骏等. 社会——经济——自然复合生态系统. 生态学报, 1984, 4(1): 1.
- 31 刘文. 环境保护效果理论初探. 中国环境科学, 1982, 2(2): 24.

责任编辑 方如康 (收稿日期: 1999-07-06)

(上接第 58 页)

性循环; 另一方面也有助于维护我国消费者利益, 避免因片面追求增长而导致污染间接进口, 引发与别国的关于环境标准的贸易争端。

4.4 对于未来超国家的环境机构的权力界定时必须坚持体现发展中国家利益, 在其职能定位、人员安排、争端解决机制、执行效果等问题上力求明确不得与国家主权、国内法律相抵触; 在对特定环境问题的治理方面, 资金来源、利益分配等方面必须区别对待, 充分考虑各国经济发展水平的差异。

5 参考文献

- 1 蔡守秋. 环境政策法律问题研究. 武汉: 武汉大学出版社, 1999, 375.
- 2 北美自由贸易区协定: 总论与详述(英文版). 加拿大政策出版, 1999.

(本文的研究及写作得到了中澳合作计划的“中澳可持续发展环境法: 教育、培训与研究”项目的大力支持, 特此向该项目及其负责人武汉大学环境法研究所王曦教授表示感谢!)

责任编辑 王 芬 (收到修改稿日期: 1999-11-25)

西安将举办 2000 年国际环保展

由西北陕、甘、宁、青、新五省、自治区环保产业协会和四川省环保产业发展中心共同举办的 2000 年中国·中西部地区首届国际环保技术与装备展览会将于 2000 年 3 月 29 日 ~ 4 月 1 日在西安的陕西工业展览馆举行, 此次展会得到了中国环保产业协会以及其他省、市环保产业协会的支持与协助。展览会计划展出大气、水污染治理、垃圾废弃物处理、噪声控制、环保监测、工业清洁生产、清洁能源、节能、生态农业技术、绿色产品等方面的技术、装备与产品, 同时还将展出环保系统软件、期刊、出版物, 举办多场信息发布及技术交流、贸易洽谈等活动。这次展会是在国家加大对中西部地区开发投资力度, 整个中西部地区着力改善地区投资环境、积极贯彻中央长江黄河流域治理规划以及实现 2000 年工业企业达标排放目标的背景下举办的一次大规模、高水平专业盛会, 它将对推动中西部地区环境保护事业的发展、开拓中西部地区发展视野、倡导绿色生产与消费、促进环保产业技术进步交流和发展产生积极深刻的影响。

(本刊记者 魏正明)