

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2024.04.002

WTO 环境与贸易议题的新进展及中国贡献^{*}

贺小勇¹ 罗震²

(1. 华东政法大学国际金融法律学院, 上海 200050; 2. 华东政法大学国际法学院, 上海 200050)

摘要: 传统多边环境谈判难以推进、区域环境规则负面影响不断扩大, 对环境规则供给的客观需求引发了 WTO 推进环境与贸易议题的新探索。近年来, WTO 在渔业补贴、塑料贸易、环境可持续性、化石燃料补贴等多个环境议题的具体领域取得积极进展, 启动的三项环境保护倡议以开放式诸边谈判形式发起, 通过采取软法性质的规制模式和加强环境规则之间的协调与互动得到了众多成员的广泛支持, 呈现出 WTO 在环境与贸易议题上重振谈判功能的新趋势。中国从自身实践经验出发, 逐渐充当了这一议题下的主要参与者, 为全球环境治理不断贡献中国方案和中国智慧。

关键词: WTO; 环境与贸易; 区域贸易协定; 诸边谈判

中图分类号: F743/F744 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095 - 8072(2024)04 - 0023 - 15

环境与贸易议题是国际社会经久不衰的讨论热点。1972年在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议首次将环境问题作为主要议题, 标志着国际社会开始就经济增长与环境保护之间的关联展开对话。随后, 可持续发展概念被正式提出, 全球兴起的环境保护浪潮此起彼伏, 与经济发展、贸易自由化之间的碰撞也愈演愈烈。1995年世界贸易组织(WTO)成立后, 以促进贸易自由化为宗旨的WTO在环境问题上先天持保守态度, 并未形成系统化、体系化的环境规则, 成员方的环境保护需求与贸易政策之间产生冲突与矛盾, 多边体制下环境规则的制定成为WTO谈判的重要议题之一。

环境的强外部性深刻影响着全球贸易规制的走向, 多边体制下环境规则供给的停滞使得成员方转向区域性平台。全球主要经济体选择在区域贸易协定中嵌入环境章节或条款, 对环境与贸易议题进行更深层次的雕琢, 制定了大量现有WTO规则之外的内容(即所谓“WTO-extra”规则), 成为全球贸易规制下环境保护更行之有效的策略, 却导致多边体制的进一步边缘化。这也表明, 多边体制的重要性不可取代, 在WTO框架下推进环境与贸易议题有其必要性。在此背景下, WTO成员开始探索回归多边体制下的环境议题谈判, 试图重振WTO在全球环境治理中的重要地位, 目前在部分领域已经取得积极进展。那么, 这些新进展为了寻求共识呈现出怎样的发展趋势? 中国作为负责任的大国在多边环境规则制定中发挥着怎样的作用? 这成为中国参与WTO改革和全球环境治理必须思考的问题。

^{*} 基金项目: 本文受2020年度国家社科基金重大项目“中国特色自由贸易港国际法治研究”(项目编号: 20&ZD205)的资助。

一、贸易规制下环境议题的发展

“贸易措施虽不是保护环境最理想的工具，但是在许多情况下却只能是唯一可供选择的手段”（Buckley, 1993）。鉴于环境与贸易关联性愈加紧密的现实，多边及区域平台分别衍生出不同程度的环境规则，为贸易价值与环境保护这一非贸易价值之间的冲突提供解决方案。

（一）WTO 环境与贸易议题的发展背景

环境议题在关税与贸易总协定（GATT）时期并未得到足够的重视和关注。早在1971年，GATT就设立了“环境措施与国际贸易小组”（Group on Environmental Measures and International Trade），但尚未开始活动，就进入休眠状态。1979年东京回合达成的《技术性贸易壁垒协定》首次在GATT法律体系中明确提出环境保护问题（曹建明和贺小勇，2011），但并未深入。由于GATT对环境议题的忽视，1999年在西雅图举行的WTO第三届部长级会议自开幕式就遭到了动物保护组织的谴责，示威者抗议WTO倡导的全球自由贸易给环境和动物带来的危害。随着GATT缔约方关于环境问题的贸易争端日益增加和一系列多边环境保护公约和协定的达成，在乌拉圭回合后期，GATT总理事会会不得不将环境议题纳入议事日程，探讨环境与贸易之间的联系以及如何将贸易措施作为解决环境问题的手段。但在利益方激烈的分歧下，乌拉圭回合最终没能就环境与贸易议题达成专门协定，仅在“最后文本”中产生了内容笼统的《关于环境与贸易的决议》（Decision on Trade and Environment）。

WTO体系中缺乏专门的环境规则，分散于各宣言、协定中的“环境例外条款”成为WTO框架下与环境与贸易议题最具相关性的内容。所谓“环境例外条款”，是指在WTO一般例外条款中涉及环境问题的款项，比如GATT1994第20条（b）项及（g）项允许成员方采取“为保护人类、动植物的生命或健康所必需的措施”及“与保护可用竭的自然资源有关的措施，如此类措施与限制国内生产或消费同时实施”。在WTO争端解决机制下，“环境例外条款”被成员方广泛援引作为自身环境措施的抗辩，由此诞生了一系列涉及环境与贸易争端的案例。这些案例在对于环境与贸易议题的处理上长期奉行过于严格的解释和适用方法（李伟芳，2005），使得“环境例外条款”甚少得到成功适用，严重影响了WTO成员方权利义务的平衡。从条款设计上看，“环境例外条款”作为WTO协定下贸易义务的例外，其消极的防御性质仅能在特定前提下不“阻止任何成员方采取或实施”有关环境保护的措施，无法满足成员方增强“环境义务”的规则诉求。鉴于环境与贸易的相关性已经成为客观事实，全球化高速发展带来的环境问题需要WTO为实现可持续发展目标制定更为明确、全面的环境规则。

2001年WTO第四届部长级会议上，各成员经过艰苦的磋商，最终同意将环境与贸易议题作为新一轮WTO谈判的正式议题列入议程，标志着成员间对环境与贸易政

策的相关性及环境问题的重要性已达成共识。但WTO规则供给的弊端却显现出来：不断增加的成员数量和内部结构力量转变使得协商一致的决策机制难以奏效，成员间难以弥合的利益诉求使得“一揽子承诺”达成难度极大（屠新泉和石晓婧，2021）。2001年启动的多哈回合谈判在环境议题上难以对既有规则进行修订或形成新的多边规则，2014年发起的《环境产品协定》诸边谈判也因当时的美国总统大选而陷入停滞。特别是WTO上诉机构法官遴选遭遇美国阻挠以来，“皇冠上的明珠”黯然褪色，WTO受到了前所未有的广泛质疑，WTO改革的呼声愈加激烈。WTO需要为环境与贸易议题的规则制定寻找新的“出口”。

（二）区域环境规则对WTO环境条款的升级与挑战

面对WTO环境规则制定的困境，21世纪不断涌现的区域贸易协定成为贸易规制下推动环境保护的主要平台。相较于WTO“协商一致”的决策机制及“一揽子承诺”的谈判方式，区域贸易协定以部分“志同道合”的国家达成合意为基础制定相应规则，在效率上更容易达成。以2012年联合国可持续发展大会发布《我们想要的未来》^①强调贸易协定领域高标准的规则制度建设为节点，新一代区域贸易协定不断强化环境条款的深度和广度，内容远远超出WTO所涵盖的环境议题（韩剑和刘瑞喜，2022）。

1. 区域贸易协定中的“WTO-extra”环境规则

2018年生效的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）被认为是目前覆盖区域最广、涉及环境领域最宽、环境规范标准最高、环境条款内容篇幅最长的巨型贸易协定（郑玲丽，2023）。以CPTPP环境章节为例，新一代区域贸易协定主要从三个方面对现有WTO规则内容进行扩充与升级：

第一，确立多边环境协定（MEAs）中环境义务与区域贸易协定中贸易义务冲突时的优先地位。贸易义务与MEAs的不一致是目前WTO谈判中悬而未决的问题，新一代区域贸易协定中普遍加强了对MEAs的遵守。如CPTPP第20.4条要求缔约方认识到其参加的MEAs在保护环境和实现环境目标方面的重要性，缔约方应该“确认履行其参加的多边环境协定的承诺”。

第二，将WTO传统的“环境例外条款”在文本中升级为环境规制的具体义务，并以从实体法到程序法上的具体规则来维护缔约方对环境保护义务的“有效执行”承诺。在实体法方面，一般涉及具体部门条款、企业环境保护社会责任等，如CPTPP第20.10条“企业社会责任”要求缔约方鼓励企业“在政策和实践中自愿采取与环境相关的企业社会责任原则”，并与“国际公认标准和指南相一致”。在程序法方面，一般规定程序事项条款、争端解决机制等，如CPTPP建立包括环境磋商、高级代表磋商、部长级磋商以及专家组程序在内的四级环境争端解决机制，进一步强化了环境保

^① The General Assembly, The Future We Want, A/RES/66/288, 27 July 2012.

护义务在区域层面的法律约束力。

第三，不断扩充环境议题的广度。CPTPP以超长篇幅的环境章节囊括了臭氧层保护、船舶污染、生物多样性、外来入侵物种、海洋捕捞渔业、野生动植物保护等一系列环境保护的具体领域，形成了远超WTO环境规则的环境议题具体条款。

2. 区域贸易协定对 WTO 体制的挑战

新一代区域贸易协定中的“WTO-extra”环境规则充分回应了各国特别是发达成员在多边层面未能达成共识的环境保护诉求，但也使得多边体制下的环境谈判更加举步维艰：一方面，发达经济体借助区域贸易协定满足了自身对于全球环境保护规则制定的现实需求，其全球话语权和规则供给上的优势地位使得发展中成员只能被迫接受已经形成的环境规则模板，事实上排除了协商民主的过程，导致多边谈判重要性被不断淡化。另一方面，由于发展中成员利益被逐渐侵蚀，只能通过“协商一致”的决策机制来抵制发达成员在多边层面对于高标准环境规制的植入，加剧了多边环境规则供给的僵滞。同时，区域贸易协定的繁荣也进一步加剧了全球环境规则的“意大利面碗”效应，区域规则的不协调、不统一为多边规则的发展带来阻力。如区域性体制中往往存在独立的争端解决机制，它可能与WTO争端解决机构的管辖权发生竞合（刘敬东，2015）。

不仅如此，贸易政治化倾向是区域贸易协定面临的又一问题。在地缘经济竞争不断加剧、“逆全球化”浪潮此起彼伏的时代背景下，区域贸易协定被赋予了更加浓厚的政治色彩。如CPTPP的前身《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）就带有重新确立美国在印太地区的经济主导地位、支撑美国“印太战略”的政治意图。还有部分区域贸易协定在制定之初就设置了明显“针对性”的排他性条款限制新成员的加入，如USMCA（《美墨加协定》）第32.10条“毒丸条款”禁止美墨加三方中任何一方与非市场经济国家进行自由贸易协定谈判，针对中国的意味明显。在环境领域，2022年5月在美国主导下启动的“印度—太平洋繁荣经济框架”（IPEF）包含了“清洁经济”支柱，目前展开的具体谈判已经达成最终文本。^①美国试图在环境领域构建排除中国的“经济同盟”与“技术同盟”，以融资、技术援助等措施支持成员方加速清洁技术的部署及环境领域的投资。IPEF环境条款的溢出效应将对全球环境领域特别是气候变化方面的具体规则走向产生深远影响，在WTO体制内也将引发更深层次的矛盾。

二、WTO 环境与贸易议题的新进展

面对WTO规则供给失灵以及区域平台负面影响的不断扩大，重振WTO谈判功能成为WTO改革的重要方向之一。在环境领域，WTO加快推进渔业补贴谈判，成功达成《渔业补贴协定》并承诺继续就未决事项展开第二阶段谈判。WTO三项以“部长

^① US-Department of Commerce, Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement relating to a Clean Economy, 2023.

级声明”形式发起的环境保护倡议成功启动并取得积极进展，在2024年2月WTO第十三届部长级会议（MC13）上分享了下一阶段工作计划。

（一）WTO《渔业补贴协定》

由于不当渔业补贴引导下的竞争性捕捞不断损害全球海洋环境的可持续性，早在2001年，WTO多哈回合就授权对渔业补贴问题进行谈判，制定渔业补贴全球规则被纳入WTO规则谈判小组确立的工作主题之一。其后在2005年召开的WTO第六届部长级会议再次授权成员国加强对渔业补贴的纪律。2015年，联合国发布的2030年可持续发展目标（SDG）14.6要求禁止导致产能过剩和过度捕捞的渔业补贴、取消非法、未报告和无管制（IUU）捕捞活动的补贴并将发展中成员和最不发达成员合理、有效的特殊与差别待遇作为谈判不可或缺的组成部分。2017年，WTO第十一届部长级会议（MC11）授权以达成全面、有效的协定为目标继续开展渔业补贴谈判工作。2022年6月17日，WTO第十二届部长级会议（MC12）以协商一致的方式通过了《渔业补贴协定》（Agreement on Fisheries Subsidies），^①结束了21年的漫长谈判过程。《渔业补贴协定》是WTO自1995年成立以来缔结的第二份全新的多边贸易协定，也是WTO第一份旨在实现环境可持续目标的协定，标志着WTO成员在环境与贸易议题上仍有一定共识。

《渔业补贴协定》文本共计12个条款，主要包括渔业补贴纪律以及围绕渔业补贴的机制建设，适用对象为专向性的海洋捕捞和海上与捕捞有关活动的捕捞。从渔业补贴纪律方面，协定主要涉及三类捕捞活动的渔业补贴禁止性规定，即：IUU捕捞活动、涉及过度捕捞（overfished）鱼类种群的捕捞活动以及在无管制的公海区域所进行的捕捞活动。在围绕渔业补贴的机制建设方面，协定规定了技术援助、能力建设、通报和透明度等渔业管理机制建设，要求加强与渔业管理相关的政策透明度，以及开展与渔业领域相关国际组织的合作。同时，《渔业补贴协定》为发展中成员特别是最不发达成员的产业发展留足空间，如协定第3条“用于非法、未报告和无管制捕捞的补贴”为发展中国家设置了2年IUU捕捞补贴禁令的过渡期。《渔业补贴协定》在渔业补贴政策与可持续发展导向之间、在WTO规则和渔业领域的国际组织规则之间建立起有机联系，^②推动WTO成员海洋渔业补贴与管理政策向科学化、精细化和绿色化方向不断转型。

在通过《渔业补贴协定》的部长级决定中，各成员同意未来继续就未决问题进行谈判，目标是“向WTO第13届部长级会议提出额外条款的建议，以达成一项关于渔业补贴的全面协定”。在2024年2月的MC13上，WTO成员就助长产能过剩和过度捕捞的渔业补贴纪律、发展中成员和最不发达成员的适当和有效的特殊和差别待遇进行

^① WTO, Agreement on Fisheries Subsidies, WT/MIN(22)/33, 22 June 2022.

^② 商务部世贸司负责人解读世贸组织《渔业补贴协定》[EB/OL].<http://www.mofcom.gov.cn/article/syxwfb/202306/20230603418961.shtml>.

了讨论。会议最终以清单的形式将助长产能过剩和过度捕捞的补贴项目纳入了条款草案，但关于发展中成员和最不发达成员的特殊和差别待遇问题仍未能达成一致，针对未决事项的额外条款仍有待进一步谈判。

（二）WTO 三项环境保护倡议

1. 塑料污染与环境可持续塑料贸易对话（DPP）

2020年11月17日，澳大利亚、巴巴多斯、加拿大、中国、斐济、牙买加和摩洛哥7个WTO成员在贸易与环境周发起了关于塑料污染与环境可持续贸易的非正式对话（IDP），讨论采取协调行动解决塑料污染带来的环境、健康和经济成本不断上升的问题，并将贸易手段作为解决这一问题的重要方案。2021年12月10日，IDP发布部长级声明宣布将重点围绕提高塑料贸易供应链和贸易政策的透明度、加强与其他国际机构的监管合作、确立环境可持续发展的贸易政策和机制、加强对发展中成员和最不发达成员等脆弱经济体的技术援助等方面展开对话，承诺将努力在与贸易有关的塑料污染方面取得“具体、务实和有效的成果”。^①截至2024年2月，已有78个WTO成员参与这一对话，占到全球贸易的85%。

在MC13上，6个DPP联合协调方共同发布了一份部长级声明，^②概述了共同提案国为减少塑料污染所采取的一系列行动，主要包括五个方面的内容：

第一，提高整个塑料（如一次性塑料、塑料薄膜和难以回收的塑料）贸易价值链流动的透明度及监测。第二，解决发展中成员及最不发达成员与贸易有关的能力建设和技术援助需求，提高其利用贸易手段解决塑料污染问题的能力。第三，通过有效的政策及措施减少对环境或人类健康有害的塑料贸易，解决塑料、塑料制品及其成分在整个生物循环周期内对环境、社会和人类健康的影响和泄漏。第四，推广安全可持续的塑料替代品、服务和技术。第五，加强与其他国际进程及国际组织的密切合作，比如通过缔约方有效实施《巴塞尔公约》塑料废物修正案及其《塑料技术准则》，以国际合作推动在无害环境和安全塑料废物管理方面的进展。

正如巴巴多斯外交和外贸部长Kerrie Symmonds所强调的，根据联合国贸易与发展会议（UNCTAD）的数据，自2005年以来，一次性塑料制品的全球出口额翻了一番，塑料贸易已成为一个全球性问题，必须通过贸易政策来提供全球性的解决方案。DPP将为成员间针对塑料贸易的国际合作提供平台，同时发挥贸易在解决塑料污染问题、支持全球环境目标方面的重要作用。

2. 贸易与环境可持续结构性讨论

2020年11月17日，50位WTO成员在贸易与环境周发起贸易与环境可持续结构性讨论（TESSD）以及与利益相关方的对话，以补充贸易与环境委员会和其他WTO机

^① WTO, Ministerial Statement on Plastic Pollution and Environmentally Sustainable Plastics Trade, WT/MIN(21)/8/Rev.2, 10 December 2021.

^② WTO, Ministerial Statement on Plastic Pollution and Environmentally Sustainable Plastics Trade, WT/MIN(24)/14, 19 February 2024.

构的工作, 并支持《建立世界贸易组织马拉喀什协定》(下称《WTO协定》)中的可持续发展目标。2021年12月14日, TESSD正式发布部长级声明阐述了该倡议在贸易与气候变化、环境产品和服务贸易、循环经济和可持续供应链等领域的未来工作。^① 2022年的TESSD工作计划规定成立了与贸易有关的气候措施工作组、环境产品和服务工作组、循环经济工作组以及补贴工作组4个非正式工作组, 以便进行更深入的讨论并取得切实成果。截至目前, 共有76个WTO成员参加了这一结构化讨论。

在MC13上, TESSD公布了一揽子成果文件, 突出强调了自MC12以来这一倡议取得的进展, 并明确了贸易政策方面未来的行动方向。一揽子成果文件主要包括两部分内容: 第一部分是来自于加拿大和哥斯达黎加的一份联合召集人声明,^②评估了自MC12以来TESSD达成的进展, 并鼓励各成员基于TESSD框架下的4个非正式工作组成果文件来制定未来政策。第二部分则是非正式工作组的成果文件, 涵盖了在与贸易相关的气候措施、环境产品和服务、循环经济和补贴设计等方面促进贸易与环境可持续发展的具体做法。TESSD在推动环境与贸易议题讨论方面发挥了重要作用, 特别是WTO谈判主题中目前未涉及的气候变化领域。TESSD为各成员就目前全球环境领域中较为敏感的议题进行实质性讨论搭建了平台, 并吸纳利益相关方的参与, 这将为环境领域的国际进程提供专业知识与信息。

3. 化石燃料补贴改革 (FFSR) 倡议

在2017年12月举行的WTO第十一届部长级会议 (MC11) 的基础上, 部分WTO成员于2021年12月发布FFSR倡议的部长级声明,^③其目标是在MC13之前通过成员之间共享信息和经验, 制定合理化和逐步取消低效化石燃料补贴的具体方案。新西兰作为这一倡议协调方, 认为化石燃料补贴以不公平和不可持续的方式扭曲了全球贸易市场, 希望找出解决这一现象的方法, 以确保贸易利益得到公平分配, 同时减缓气候变化。FFSR倡议将以贸易作为重点推动这一目标的实现。

2024年2月26日, 参与FFSR倡议的48个WTO成员在MC13上取得积极进展, 发布了《关于化石燃料补贴的部长级声明》并提出一项全面计划,^④以推进合理化、逐步取消或消除有害化石燃料补贴的工作。该部长级声明中包含的工作计划在以下三个关键支柱下制定了更为深入的工作步骤: 第一, 充分利用WTO机制提高透明度、改善化石燃料补贴和改革工作的信息交流, 促进将FFSR信息定期纳入WTO贸易政策审查。第二, 通过经验学习和制定指导方针来应对危机支持措施, 定期审议改革措施的实施情况。第三, 确定化石燃料补贴的主要类型及其对环境与贸易的危害, 提供更广泛的支持以改革、减少和消除这些补贴, 同时充分考虑改革的社会和发展层面。FFSR倡议将通过WTO成员间的合作为全球气候变化行动目标做出重要贡献, 并推动

① WTO, Ministerial Statement on Trade and Environment Sustainability, WT/MIN(21)/6/Rev.2, 14 December 2021.

② WTO, Statement by the TESSD Co-Convenors, WT/MIN(24)/11, 19 February 2024.

③ WTO, Ministerial Statement on Fossil Fuel Subsidies, WT/MIN(21)/9/Rev.2, 10 June 2022.

④ WTO, Ministerial Statement on Fossil Fuel Subsidies, WT/MIN240/19, 26 February 2024.

实现公平、可持续的全球贸易。

三、WTO 环境与贸易议题的趋势分析

WTO在环境与贸易议题上取得的新进展为WTO改革注入了新的活力。从谈判长达21年的《渔业补贴协定》到目前持续3年的环境保护倡议，WTO成员在恢复多边环境规则供给上逐渐转变谈判策略，在谈判形式上采取对全体成员开放的诸边谈判模式，在文本上多采用软法性质的表述，不断加强WTO框架内及国际进程中环境政策及规则之间的补充与互动，总体上呈现出新的发展趋势。

（一）通过诸边模式推进贸易规则制定

自多哈回合以来，WTO开始将环境与贸易议题纳入多边规则谈判的工作主题，但基本上采取“协商一致”的决策机制和“一揽子承诺”的传统谈判形式。虽然诸边谈判模式在WTO体系下也有所运用，但所涉数量不多，如以诸边形式发起的《环境产品协定》旨在对环境产品减免关税、推动环境产品自由贸易，但并未获得成功。随着WTO成员对WTO谈判功能丧失愈发不满，诸边谈判模式重回WTO成员视野。2017年12月，WTO在MC11上发布的部长级声明正式启动了电子商务、服务业国内规制、投资便利化和成立中小微企业工作组的诸边谈判，被视为在WTO框架下进行开放式新诸边谈判的里程碑（石静霞，2022）。随后WTO顺势而为，于2021年在环境领域同时发起了DPP、TESSD及FFSR倡议三项开放式诸边谈判，开始通过诸边模式推动多边体制下环境与贸易议题的进展。

目前《环境产品协定》诸边谈判陷入停滞，WTO三项环境保护倡议是多边体制下为数不多正在进行的环境规则谈判。相较于传统的多边谈判及区域贸易协定，诸边谈判模式有其自身的优势（付丽等，2022）。首先，诸边模式针对部分WTO成员达成合意的特定议题发起，不适用“一揽子承诺”的议题捆绑谈判方式，谈判效率远高于传统谈判模式。其次，相较于区域贸易协定的封闭性和排他性，“联合声明倡议”诸边谈判保持高度的开放性，谈判过程及成果对全体成员开放，难以形成经贸“小团体”“小圈子”，所蕴含的贸易政治化意图更弱。诸边谈判整体过程充分利用WTO的基础设施，产生的规则未来也更容易与多边体制实现衔接。如在MC13上，服务贸易国内规制诸边谈判的承诺通过纳入WTO服务贸易减让表的形式、在最惠国待遇的基础上适用于全体成员，正式实现从诸边到多边的转变。

值得关注的是，与早期诸边谈判模式的传统议题不同，WTO新近开启的开放式诸边谈判更趋综合性和多样性（白芳艳，2023），如TESSD谈判结合气候变化、环境产品、循环经济等多个具体议题综合讨论，FFSR倡议将气候变化议题纳入WTO框架进行讨论。在发展问题上，诸边谈判模式从“发达国家俱乐部”模式向发展导向性逐渐转变，发展中成员的参与数量不断增加、参与程度不断加深，如参与TESSD的76个WTO成员中不仅包括发达成员，也包括发展中成员和最不发达成员。在部分议

题中，比如投资便利化和成立中小微企业工作组，发展中成员甚至已经成为主要引领者和贡献者。

在2024年的MC13上，发布了《促进发展的投资便利化协定》的最终文本，将这一诸边谈判成果纳入《WTO协定》附件4的呼吁也得到了绝大多数成员方的积极响应，距离转化为多边规则仅剩“一步之遥”。^①投资便利化和服务贸易国内规制诸边谈判的成功标志着诸边谈判模式已成为WTO传统多边谈判和区域贸易协定的重要补充，以诸边模式推进环境与贸易议题未来将成为WTO恢复谈判功能的重要趋势。

（二）加强环境规则之间的协调与互动

面对区域环境规则层出不穷、多边层面却成果寥寥的不对称现状，WTO环境与贸易议题从内外两个层面加强全球环境规则之间的协调与互动，“由点及面”最大化WTO环境规则的实际影响。从WTO内部来看，WTO基础设施如贸易与环境委员会（CTE）、秘书处、农业委员会、技术性贸易壁垒委员会等为环境与贸易议题提供了重要协助，促进了环境政策之间的信息交流及规则协调。如TESSD和DPP两项环境保护倡议均发起于CTE组织的“贸易与环境周”活动，这一活动是CTE“穷则思变”为WTO成员探讨以贸易手段解决环境挑战、实现可持续发展目标搭建的重要平台。依托CTE的会期和议程，WTO成员政府、秘书处和非政府组织等利益相关方已经围绕碳边境调节机制、环境产品和服务自由化、塑料污染防治、可持续农业等议题举行了数场研讨活动，在WTO内部加强了对于具体环境领域的沟通与协调。

从国际进程来看，WTO在环境与贸易议题上不断加强与其他国际组织之间的合作与协调，如WTO《渔业补贴协定》第9.5条要求渔业补贴委员会加强与联合国粮农组织、国际农业发展基金等国际组织的合作，包括相关的区域渔业管理组织及行政管理组织。DPP则要求加强与政府间谈判委员会（INC）合作并与世界海关组织合作修订协调制度（HS），以更好地跟踪塑料制品贸易。同时，三项环境保护倡议尤其强调了对于全球环境领域达成的环境条约、标准、决议、承诺的遵守，以形成相互联系、相互支撑的约束性规则。如DPP发布的部长级声明要求通过缔约方有效实施《巴塞尔公约》塑料废物修正案及其《塑料技术准则》，以国际合作推动在无害环境和安全塑料废物管理方面的进展。FFSR倡议则将WTO化石燃料补贴改革与《巴黎气候变化协定》控温目标以及联合国《2030年可持续发展议程》（以下简称《2030年议程》）可持续发展目标第12(c)条、《巴黎气候变化协定》和《亚的斯亚贝巴行动议程》中对化石燃料补贴改革的承诺相联系，以推动WTO成员间对于化石燃料补贴改革更广泛的共识。从区域层面来看，TESSD未来或将成为新西兰主导的《气候变化、贸易与可持续性协定》（ACCTS）的补充，在多边与区域规则之间建立更正式的联系和互动。

^① 在MC13上，先前持反对态度的南非虽撤除了反对，但遗憾的是，最终因印度的反对而未能将该协定纳入《WTO协定》附件4。

（三）采用软法性质的规制模式

当前，由于国际关系日趋复杂、南北经济发展差距不断加大等客观原因，以条约为核心的国际硬法治理模式遭遇瓶颈。在WTO框架内，具有约束性的硬法规范的创制愈发艰难，构建严格的硬法治理模式所需的高昂创制成本使得成员方转向寻求软法规制以应对全球挑战（刘晓红，2022）。2017年WTO开启的投资便利化和成立中小微企业工作组“联合声明倡议”诸边谈判就采取了偏向于软法（soft law）性质的规范模式，取得了良好的实际效果。

在环境与贸易议题上，环境问题一直是发达成员与发展中成员的重大分歧所在。WTO自成立以来仅达成了《渔业补贴协定》这一项涉及可持续发展目标的多边贸易协定，硬法规制的滞缓使得以软法形式推进全球环境治理成为多边层面的现实考量。WTO新近推出的三项环境保护倡议开始以软法形式的非约束性措辞来建议或倡导某些成员采取某些行为方式，特别是受制于成员方国内规制的具体措施。如DPP发布的部长级声明为解决塑料污染问题，建议成员方采取提高塑料贸易透明度、加强对发展中成员的援助、减少有害塑料贸易、推广安全可持续的塑料替代品以及加强与其他国际进程的合作等5个方面的措施。TESSD的4个非正式工作组基于倡议目标在与贸易相关的气候措施、环境产品和服务、循环经济和补贴设计等领域提出了一系列促进贸易与环境可持续发展的具体做法，鼓励成员基于这4个非正式工作组的成果文件来制定未来政策。48个WTO成员发布的FFSR倡议部长级声明建议在提高透明度和信息交流、制定应对危机支持措施以及确立化石燃料补贴的类型及危害方面制定下一步的工作计划。

在表述上，这些倡议倾向于采取“建议”“鼓励”“提倡”等措辞，表达的是对成员行为倾向性的引导，向成员方建议在国内规制上的最佳做法（best practice）（谈晓文，2022）；从内容上，这些倡议主要聚焦于边境后措施，即需要通过国内规制来加以落实的具体事项，如提高贸易环节透明度和可预测性、加强国内政策建设、加强监管及信息交流等。WTO环境保护倡议采用软法形式的规制模式，以倾向性的表述鼓励或倡导成员政府采取与倡议内容相符的具体政策及措施，在权利义务的规定上更大程度地尊重了各谈判主体的自主意愿，以非强制性的条款提高了规则适用的可接受度，减少了WTO成员对于规则条款的质疑。在多边体制内利益各方激烈对抗的客观背景下，软法规制不失为在WTO恢复谈判功能的“折中”选择，也成为WTO规制环境与贸易议题的又一趋势。

四、WTO 环境与贸易议题的中国贡献

从WTO环境规则的缺位到环境议题的新进展与新探索，中国一直是多边体制下可持续发展目标的坚定拥趸。在加强国内法治与国际法治互动的政策背景下，中国在国内法上积极推动可持续发展战略的实施，逐步建立健全生态文明法律法规体系，以

自贸港“先行先试”实现与国际高标准环境规则的衔接。在国际层面适时输出中国开展生态文明建设的“最佳经验”，以积极包容的态度和立场参与国际环境规则的制定与协调，为全球环境治理贡献中国方案和中国智慧。

（一）中国国内法对生态环境保护的推进与完善

1992年6月，在巴西召开的联合国环境与发展大会第一次将经济发展和环境保护结合起来进行认识，提出了可持续发展战略，标志着环境保护事业在全世界范围内启动了历史性转变。自此，中国顺应全球环境保护事业发展潮流，开始在国内探索可持续发展道路。1997年，党的十五大明确将可持续发展战略作为我国经济发展的重要战略之一。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局中，以法治理念、法治方式不断完善生态环境保护法律体系，为实现可持续发展目标提供坚实的法律保障。

2023年1月国务院新闻办公室发布的《新时代的中国绿色发展》白皮书，^①系统地介绍了新时代中国在生态环境保护领域取得的突出成就。2018年《宪法》修正案将贯彻新发展理念、推动生态文明和建设美丽中国的要求写入宪法，确立了生态文明的宪法地位。序言中根本任务、总纲中生态环境保护制度、国家机构中法定职责等具体条款共同构成宪法生态文明制度的体系化格局。《民法典》第9条确立了“绿色原则”，^②将环境价值、生态功能纳入民法的指导性准则。通过制定和修改《环境保护法》《环境保护税法》《土地管理法》《湿地保护法》《森林法》《草原法》《长江保护法》《黄河保护法》《核安全法》以及大气、水、土壤污染防治法等一系列针对生态环境保护的专门性立法和相配套的行政法规、地方性法规，中国基本上从宪法、法律、行政法规、地方性法规等层面建立起覆盖各重点区域、各种类资源、各环境要素的生态环境保护法律体系。同时，通过实施省级以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革，严厉查处自然资源、生态环境等领域违法违规行为，建立生态环境保护综合行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，中国不断强化生态环境行政执法与刑事司法的衔接，形成对破坏生态环境违法犯罪行为的查处侦办工作合力，为生态环境保护提供了有力的法治保障。

（二）WTO 环境与贸易议题的中国贡献

1. 中国特色自贸港环境保护与国际高标准环境规则的衔接

建设海南自贸港是中国深化改革、扩大开放、优化我国开放型经济格局的重大战略部署。在我国已经建立起生态文明法律法规体系的基础上，海南自贸港为实现与国际高标准环境规则的衔接，“先行先试”制定了一系列专门针对自贸港环境保护的特

① 中华人民共和国国务院新闻办公室.《新时代的中国绿色发展》白皮书[EB/OL].(2023-01-19).http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202303/t20230320_707.649.html.

② 《民法典》第9条：“民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境。”

殊性法规及政策文件，同时创新性地发展出具有“海南特色”的环境保护方案，为全球环境治理贡献中国经验和中国智慧。

海南自贸港环境保护领域的特殊性立法主要从国家和地方两个层面展开。《海南自由贸易港法》是指导海南自贸港建设的基本法律，从国家立法层面规定了海南自贸港环境保护的专门性问题。其中第5条以原则性规定要求海南执行“最严格的生态环境保护制度”，并在第5章中围绕生态保护、资源节约、生态补偿等议题规定了具体措施，以及生态环境损害的责任追究机制，形成了海南自贸港事前严格环境准入、事中生态评价和监测、事后生态补偿和追责的生态环境保护法律体系。同时，海南省人大及其常委会、海南省政府在地方层面推出一系列法规及规范性文件落实生态环境保护，如《海南省环境保护条例》从环境保护、环境监管、污染防治等方面进行了更为详尽的规定。2023年施行的《海南自贸港生态环境保护考核评价和责任追究规定》率先在全国通过立法对生态环境保护考核评价和责任追究制度做出规范，详细规定了环境保护目标责任制、环境保护目标一票否决制、生态损害责任追究终生制等。

海南的特殊性立法为自贸港对接新一代区域贸易协定提供了法治保障。如在投资方面，海南自贸港充分参考了国际投资协定中普遍纳入的不降低环境标准义务的条款（马迅，2016），基于《海南自贸港法》第5条要求的“最严格的生态环境保护制度”以及第32条特别规定的“制定生态环境准入清单”，制定了高标准环境准入负面清单，将环境保护因素纳入投资、贸易活动中，引导产业布局及其环保要求与区域资源环境条件相匹配，坚持“不能以破坏海南环境的方式获得社会经济的发展”。在强化环境保护执行力方面，海南自贸港顺应新一代区域贸易协定环境章节增强环境条款执行力的趋势，基于《海南自贸港法》第36条规定的“环境保护目标责任制和考核评价制度”，以强化负责环境保护的领导干部责任追究的方式推动海南环境保护政策落地实施，增强了制度的执行力，也从国际法层面严格遵循承担的环境保护义务，履行作出的环境保护承诺。

同时，海南根据自身特色因地制宜，创新地发展出具有“海南特色”的环境保护方案。CPTPP等新一代区域贸易协定在形式上通过纳入MEAs的方式强化各环境保护协定的具体义务，部分国家为实现自然地保护的目的，各自执行了不同的保护方案。海南自贸港基于《海南自贸港法》第33条规定的“构建以国家公园为主体的自然保护地体系”，强调对“自然生态空间”的差别化用途管制，并对国家公园设立专门管理机构，相较于其他国家的建设方针更具独特性。通过对生态空间进行规划和编制，海南“因地制宜”对不同的生态空间执行差异化的保护方针，对部分自然地以国家公园的方式进行管理，建立起具有“海南特色”的自然生态空间保护制度，为全球自然地治理提供中国方案。

2. 中国在 WTO 环境与贸易议题中发挥的作用

习近平总书记强调，“全球治理体系正处于调整变革的关键时期，我们要积极参与国际规则制定，做全球治理变革进程的参与者、推动者、引领者。”在这一目标

指导下，中国作为可持续发展目标的坚定拥趸和多边体制的坚实维护者，应在WTO推进环境与贸易议题上扮演更加积极的角色。事实上，中国近年来不仅积极加强自身法治建设，还不断推动国内法治与国际法治的有机衔接，全面提高自身参与国际治理的能力。比如中国在WTO框架下力主的“多方临时上诉仲裁安排”（Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA）缓解了WTO上诉机构危机的燃眉之急。中国首倡的投资便利化诸边谈判结合转变政府职能和全面深化改革实践，以中国方案引领高标准国际规则构建。

在环境与贸易议题上，中国积极提高自身参与程度和规则供给能力。在2016年的WTO《环境产品协定》谈判中，中国为打破WTO谈判僵局，向会议提交了一份显示灵活性、试图解决各方核心关注的产品清单，虽未达成共识，但显示出中国为推动《环境产品协定》谈判所作出的积极努力。在WTO《渔业补贴协定》谈判中，中国高度重视并积极促成协定的达成，坚定支持为实现全球可持续渔业对有害补贴建立共享的、有效的和公平的纪律，自主务实处理特殊和差别待遇，在会议中与各成员协调配合、沟通互动，赢得了与会各方的高度评价。

在塑料贸易领域发起环境保护倡议是中国在WTO环境与贸易议题上由“参与者”向“主导者”转变的重要尝试。在过去数年间，中国国内高度重视塑料污染所带来的环境问题，从2008年的“限塑令”到2017年限制塑料废物的跨境输入，中国正在持续探索塑料污染治理的新路径（胡海珊和郑丽珍，2023）。随着加强国内塑料污染治理的“最佳经验”已经逐渐成熟，中国在多边体制下参与推动了关于塑料污染议题的讨论，并在2020年CTE组织的“贸易与环境周”活动中发起了关于塑料污染议题的非正式对话。由于在这一议题中体现出的较强生产结构优势（张磊和卢毅聪，2023），中国一直是该议题的重要引领者和主导者。中国不仅从自身经验出发，向WTO成员分享了从转变思维和发挥企业主体责任两个维度实现塑料回收利用的实践做法，还积极寻求消除塑料污染的替代方案。如在2023年的IDP第二次非正式对话上，国际竹藤组织（INBAR）介绍了与中国政府倡导的“以竹代塑”倡议，中国政府建议将竹藤作为促进塑料替代品国际贸易的重要目标商品并制定相关贸易政策及国际标准，旨在为高能耗、难降解的塑料制品提供基于自然的解决方案。

不仅如此，中国在推动WTO环境与贸易议题进展的同时秉承对发展议题的高度重视，始终站在发展中成员的立场处理贸易与环境之间的关系，促进对发展中成员的技术援助、能力建设等在内的贸易援助。如2024年DPP部长级声明中始终强调对于发展中成员的帮助，特别是解决最不发达和容易受到影响的小岛屿发展中成员遇到的挑战。在《渔业补贴协定》第二阶段谈判中，中国支持最不发达成员渔业平稳过渡，积极维护发展中成员的利益。未来中国将继续坚定维护多边主义和以WTO为核心的多边贸易体制，从自身经验和实践出发，更多地参与多边体制下的全球环境治理，为WTO环境与贸易议题的发展贡献中国方案和中国智慧。

五、结语

从回避环境与贸易的相关性到纳入多边体制予以讨论，WTO对待环境与贸易议题经历了从忽视到重新重视的过程。目前国际环境规则的更迭主要借助于区域贸易协定，但区域贸易协定的负外部性显示出以多边规则规制环境与贸易议题的重要性，因此重振WTO在这一议题上的谈判功能成为WTO改革的重要方向之一。

目前，WTO环境与贸易议题已经在多个具体领域取得长足进展：《渔业补贴协定》已经获得全体成员一致通过，第二阶段谈判正在进行中；三项环境保护倡议在MC13上分别发表部长级声明或成果文件，宣布在各自领域取得的成绩。这一进展得益于WTO成员在推进环境与贸易议题上展现出的新策略与新趋势，也源于部分成员发挥的引领作用。中国在推进环境与贸易议题中扮演了重要角色，不仅分享了我国生态环境保护和污染治理的经验，还积极寻求环境领域的国际合作，同时坚定站在发展中成员的立场上，维护发展中成员及最不发达成员的利益，显示出负责任大国的担当与智慧。

参考文献

- [1] 白芳艳.世界贸易组织下开放式诸边协定的合法性及与多边体系的衔接[J].武大国际法评论,2023(1):91-108.
- [2] 曹建明,贺小勇.世界贸易组织[M].北京:法律出版社,2011:221.
- [3] 付丽,于鹏,张久琴.联合声明倡议诸边谈判进展及中国对策[J].国际贸易,2022(6):20-26.
- [4] 胡海珊,郑丽珍.WTO关于“塑料污染与环境可持续塑料贸易”对话的进展及中国的衔接建议[J].国际经济法学刊,2023(4):110-119.
- [5] 韩剑,刘瑞喜.中国加入CPTPP参与全球环境经贸规则治理的策略研究[J].国际贸易,2022(5):31-39.
- [6] 刘敬东.多边体制vs区域性体制:国际贸易法治的困境与出路——写在WTO成立20周年之际[J].国际法研究,2015(5):92-104.
- [7] 刘晓红.论“一带一路”建设中的软法治理[J].东方法学,2022(5):100-105.
- [8] 李伟芳.贸易与环境关系的理论及实证分析[J].当代法学,2005(4):97-102.
- [9] 联合国.联合国人类环境会议报告书[R].1972.
- [10] 联合国.联合国环境与发展会议的报告[R].1992.
- [11] 马迅.我国国际投资协定中环境条款及其未来进路[J].生态经济,2016(11):184-189.
- [12] 石静霞.世界贸易组织谈判功能重振中的“联合声明倡议”开放式新诸边模式[J].法商研究,2022(5):3-7.
- [13] 谈晓文.WTO诸边倡议的制度成因、发展路径与中国因应[J].太平洋学报,2022(10):36-48.
- [14] 屠新泉,石晓婧.重振WTO谈判功能的诸边协议路径探析[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2021(5):211-216.
- [15] 张磊,卢毅聪.结构性权力视域下中国引领议题的路径研究——以WTO投资便利化谈判为例[J].国际经济评论,2023(5):97-103.
- [16] 郑玲丽.区域贸易协定环境条款三十年之变迁[J].法学评论,2023(6):143-155.
- [17] Buckley, R., “International Trade, Investment and Environmental Regulation”, *Journal of World Trade*, 1993,27(8):103.

【作者简介】 贺小勇：华东政法大学国际金融法律学院教授，法学博士，博士生导师。研究方向：国际经济法。

罗震：华东政法大学国际法学院博士研究生。研究方向：国际经济法。

(下转第68页)

The Nature of the WTO and Its Reform: From the Perspective of Regulatory Economics

WU Zhao-yang¹ & WU Chan²

(1. Institute of International and Economics, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330013, China;

2. Institute of Economics and Trades, Nanchang Institute of Technology, Nanchang 330013, China)

Abstract: It has become an international consensus that the WTO multilateral trading system must be reformed as soon as possible. Judging from the reform plans proposed by various circles at home and abroad, there is a general lack of scientific theoretical support to systematically and normatively explain the basic propositions such as what the WTO is, what its mission should be, what it should do, and how it should be done and so on. This paper examines the WTO and its reform from the perspective of regulatory economics, and argues that the WTO should be defined as a multilateral regulatory organization committed to the governance of international market failures in the field of trade. The specific problems include offside and absence of target and mission, the design of the regulatory framework needs to be optimized, the efficiency of the operating mechanism needs to be improved, the lack of regulatory capacity building and the lagging supply of new rules. The specific reform proposals include re-examining the goal and mission of the WTO, optimizing the governance structure of the WTO, taking multiple measures to improve the effectiveness of WTO regulation, strengthening the capacity building of WTO regulations, and strengthening border regulation and social regulation. From the perspective of reform strategy, this paper proposes to learn from the experience of the Uruguay Round and integrate the reform of WTO into the Doha Round. In the long run, all parties should also consider the necessity and possibility of upgrading WTO into a world trade and investment organization.

Keywords: WTO reform; international market failure; regulatory economics

(责任编辑：吴素梅)

(上接第36页)

New Developments in WTO Environment and Trade Issues and China's Contribution

HE Xiao-yong¹ & LUO Zhen²

(1. School of International Finance and Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200050, China;

2. School of International Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200050, China)

Abstract: The traditional multilateral environmental negotiations are difficult to advance, and the negative impact of regional environmental rules is expanding, the objective demand for the supply of environmental rules has triggered a new exploration of the WTO to promote environmental and trade issues. In recent years, the WTO has made positive progress in a number of specific areas of environmental issues such as fishery subsidies, plastics trade, environmental sustainability, and fossil fuel subsidies, and the three environmental protection initiatives launched in the form of open plurilateral negotiations have been widely supported by many members by adopting a soft law regulatory model and strengthening the coordination and interaction between environmental rules, showing a new trend of the WTO reinvigorating its negotiation function on environmental and trade issues. Based on its own practical experience, China has gradually become a major player in this issue, and has continuously contributed Chinese solutions and wisdom to global environmental governance.

Keywords: WTO; environment and trade; regional trade agreements; plurilateral negotiations

(责任编辑：山草)