

生态标签与贸易—环境争议

Daniel Melser and Peter E. Robertson 著 杜丽丽、马海燕 译

原载：The World Economy , VOL.28 No.1 2005

一、导论

本文的目的是探讨生态标签方案潜在的全球环境利益，特别是对在国际上交易的商品来说，重要的是有两个原因：第一，在某些情况下，引入生态标签的推动力就是把它看成是更加贸易限制的环境政策（如进口限额或对会产生损害环境影响的商品征收关税）的替代品。然而，在这种情况下，就其对环境的影响而言，生态标签方案和贸易限制之间的替代程度是值得考虑的。第二，由于存在滥用生态标签要求作为技术贸易壁垒的可能性及遵守生态标签要求（如监督国外的生产方法）的费用，上市商品的生态标签要求或许是代价非常高昂的，考虑到这些成本出现了这样的假设：对进口商品的生态标签要求对环境产生极大的好处。

本文的结构如下：第二部分阐述了生态标签方案的一些特点，并与一般的健康安全标签进行了比较。第三部分则考虑生态标签方案的政治经济意义，特别是其与贸易—环境争端之间的关系。第四部分讨论了生态标签政策固有的激励问题并确定其作为环境政策工具的适当性。第五部分是在有关转基因有机物争论的背景下讨论这些问题，并讨论了在这种情况下出现的一些特殊问题。最后一部分是结论。

二、生态标签方案规则的特点

自从1977年德国推出“蓝天使”生态标签以来，生态标签这种相对新的现象已在全球范围内迅速普及。到1992年，在地球峰会上（联合国环境与发展会议，里约热内卢，1992），《21世纪议程》的156个签约国都明确支持了生态标签制度。这些生态标签方案旨在通过各种渠道如提高消费者意识，为绿色食品创建市场，为消费者提供做出知情选择的能力等来保护环境资源。

生态标签和更为广泛应用的健康安全标签在某些方面非常相似。很明显二者均要求生产者遵守帮助消费者做出知情选择的标签要求。就国际贸易政策而论，二者带来相似的问题：即要求进口国一定要求外国的出口商达到标签要求，所以有被滥用来作为技术贸易壁垒的可能。有大量的注意力一直集中在健康安全标签可能会被滥用做技术贸易壁垒，而对生态标签也有同样的担忧。（经合组织，1997，2003；世界贸易组织，1998）

不过，生态标签政策有若干使其与健康安全标签不同且比健康安全标签更有争议的方面。第一，尽管各国对健康安全问题的态度相对一致，但是对环境的态度却存在很大的差别。因此，国家之间对一个具体要求的有效性范围会出现不一致。此外，对环境质量的要求往往

是有收入弹性的，因此在发达国家与欠发达国家之间这些在看法上的差异经常是最大的。从这个意义上来说，发展中国家的出口商对在国际上市的商品上的生态标签要求的动机所持有的怀疑态度比对使用其它类型的标签的更大。对于详述商品的损害环境特征的强制性生态标签要求，这种担心最大，但对自愿的生态标签方案中也存在同样的担心。

第二，因为生态标签包含有关对环境潜在影响的内容，它们意在告知消费者在产品生命周期中的生产和处理阶段所带来的成本。这与往往关注消费带来的成本的健康安全标签形成对照，从国际贸易角度来看这个差异是重要的，因为 WTO 规则排除了那些仅基于不同工艺和生产方法的贸易政策措施。然而生态标签的信息将经常准确的涉及到这些标准，这与第三部分要讨论生态标签的政治经济意义有一定的联系。

第三个因素是激励的不同。健康安全标签向消费者传递产品的各种属性的影响，具体的事例包括食品可能的变应原，烟草的致癌影响等。因此，健康安全标签的效用是取决于消费者为保护自身的安康而支付额外费用的意愿，而生态标签是取决于消费者保护环境的意愿。因为环境是共享资源，因此生态标签就绝对地取决于消费者为他人造福的愿望了。很明显，这两种情况下消费者所面临的激励是不同的，我们将在第四部分表明，不能用一个有全面监督功能的生态标签方案来防止过度的环境破坏。这是由于“平民阶层的不幸”造成的。无论如何，我们推迟对这一问题的进一步讨论并首先考虑生态标签在国际贸易争端中的作用。

三、贸易壁垒、世界贸易组织与生态标签

1. 贸易和环境争端

近来摆在 WTO 面前的环境争端，突出了那些既想实行国内环境政策并又遵守 WTO 规则的那些国家所面临的冲突。首先，正如上面所提到的，WTO 的非歧视原则要求对产自不同国家的相似产品公平对待。这对环境院外活动集团提出了一个问题，因为通常就是按生产方法来区分一种产品是否对环境是友善的。

这个问题在 GATT 的“金枪鱼/海豚”争端中变得非常明显。捕捞金枪鱼同误杀海豚有联系，因为金枪鱼捕捞船队用的是围网。根据《海洋哺乳动物保护条例》，美国对金枪鱼捕捞规则比其更不严格的国家实施了进口限制。这导致欧盟根据 GATT 对美国的进口金枪鱼禁令提出赔偿要求。

美国禁止用围网捕捞金枪鱼的案例，是以 GATT 的第二十条(b)款和 (g) 款为根据的，这些条款在贸易政策措施“为保护人类、动植物的生命和健康”及“关系到非可再生资源的保护……”的情况下提供豁免。尽管是有这些豁免，但 GATT 的专门小组发现这些禁令是没有根据的。

在近来的“虾/海龟案件”中，美国要求当地的捕虾拖网渔船用装有被称为海龟排除器装置 (TEDs) 的活板门网具，以防止濒于灭绝的过度海龟的死亡率。美国试图禁止从东亚和南亚进口虾，因为这些地方捕虾时是不用海龟驱赶装置的。在此案中，美国最终维持了这些限制，但这一决定是在长达 6 年的争执后才得到的。因为最初的 WTO 专门小组和上诉机构都否决了美国的做法。

2.生态标签和贸易环境争端

围绕着环境和贸易法律该如何并行不悖这些有里程碑意义的争端的遗产在某种意义上是不确定的事情。在过去的十几年或更长的时间里，各国政府一直在设法采用能满足 WTO 指导方针的环境政策，而生态标签可能是合适的政策工具。在近来的呈递材料中，在各成员国的强烈要求下，WTO 贸易和环境委员会一直在斟酌围绕生态标签的各种问题。由贸易和环境委员会（CET）起草的《多哈回合部长宣言》的一部份总结了成员国对这一问题上的意见：

为让消费者了解环境友好的产品，绝大多数成员国承认自愿的、参与的、以市场为基础和透明的生态标签方案很可能是有效的经济工具。这样，他们能帮助消费以更加持续的状况发展。而且，一般说来，他们往往会比其它的工具有更少的贸易限制。

因此，尽管 WTO 规则试图明确地制止批准以生产方法为根据歧视，但生态标签为消费者提供了实行歧视的机会。考虑到这一点，生态标签政策，尤其是自愿生态标签方案，可能为环境院外活动集团和 WTO 原则之间的妥协提供一定的空间。

例如，在林业行业，生态标签以森林证明的形式出现，作为对 20 世纪 80 年代以来对热带木材国际贸易众多的贸易禁令和消费抵制的反应。木材占了发展中国家产出的很大部分，并且多数是用于出口的。因此国际贸易及增长被看成是砍伐森林的催化剂。作为对这些担心的反应，奥地利于 1992 年对不能持续控制的木材征收的关税提高了 70%，并采用了强制的生态标签方案。然而此后不久，由于考虑到这些办法在 GATT 的合法性，关税被降低了，而且生态标签方案也变成自愿的。

同样的，作为美国无法对进口的墨西哥金枪鱼采取贸易措施的直接结果，生态标签方案被采用了。同样地，生态标签也被要求作为解决虾、海龟的解决方法，并在有限的范围内采用。这些例子表明，由于政府处于国内环境院外活动集团的压力和出口商及外国政府要求其遵守 WTO 规则的压力，生态标签方案一直被用来作为一种政治上得当的政策选择。

难题是对生态标签的预期收益是什么的讨论几乎没有。因必须提出的受关心的事情是，在未对环境后果进行评估的情况下是否采用生态标签来取代那些更强制性的但较不遵守 WTO 规则的政策。接下来我们将讨论利用生态标签作为贸易政策工具的后果。

四、生态标签的环境效果

1.生态标签作为为绿色产品创建市场的工具

《经济学家》杂志是这样简述生态标签政策的潜在利益：

要使人们表现出要吃在捕捞时不伤及海龟的虾，要吃不含荷尔蒙的牛肉或是接受任何不把一国价值强加到别国的东西的正确方法是恰当地为产品加标签，那么消费者（而不是政府）就可以选择他们吃什么，而且贸易也可以保持自由（经济学家，10 月 7 日，1999）。

为使这一论点具体化，来看一个消费者对虾的两种品牌，比如说 Brown 和 Green，的选择吧。Brown 与在捕捞中误杀海龟有关系，而 Green 则是一种贴有生态标签的产品，表示虾是用有 TED 的网捕捞的（为简便起见，我们认为这样做消除了海龟死亡）。我们假设 Green

的价格高于 Brown, 否则就不会有对 Brown 的需求了。

对这一讨论来说, Brown 的标签是一种强制性的要求或者 Green 的标签是一种自愿标签并不重要, 只要标签上的信息是可信的。图 1 描述了消费者面临的选择。 dd' 是消费者对 Brown 和 Green 的需求曲线。两种商品的需求曲线是一样的, 因为从消费角度来看, 这些商品是没什么区别的。消费 Green 的消费者的边际成本的确相当于价格 P_G 。而消费 Brown 的边际成本是其价格 ($P_B < P_G$) 和消费者由于从环境破坏中得到的个人有害性的和, 它是用 s 表示。为什么 S 在 P_B 之上的原因可能有两个: 一是消费者可能正确地认识到他们的消费决定对环境有很小但不是非零的影响, 这种影响产生一定的效用损失; 二是消费者可能面临故意引起环境破坏的一些精神上的成本, 例如内疚或是同等的压力等。



图 1 中的横轴表示消费者购买的数量, 也是该消费者引起的损害。在选择是购买 Green 还是 Brown 时, 消费者会比较来自每个商品的盈余。对 Green 来说, 盈余是三角形 dfP_G , 而对 Brown 来说是 deP_B , 这两个区域的区别是通过两个阴影之间的区别表示的。如图 1 所示, 消费者会选择 Brown, 可以看出这个决定取决于边际成本 s 的位置。这反过来决定 Brown 的价格及消费者对杀害海龟的厌恶程度。因此环保取决于要有足够的消费者对特殊的环境服务有足够强的偏好及取决于 Green 环保标签代用品的成本比 Brown 的高不了多少。

2. 生态标签和外部成本环境

尽管生态标签有为绿色产品创建市场的有利效应, 但还存在一种担心, 那就是私利动机能否给消费者提供足够强大的推动力使其采取行动减少环境成本。前面的看法含蓄地假设所讨论的产品的生产和消费完全不会产生外部成本。然而在虾的例子中, 美国反对误杀海龟的主要原因是因为海龟是一种目前濒于灭绝的物种, 因为每一种海龟当前都受到灭绝的威胁。总的来说, 人们认为, 物种的灭绝产生极大的外部成本, 这是由于生物多样性的损失和人类的全球遗产的部份损失。



用这种方法看,很显然不含荷尔蒙牛肉与在捕虾时不伤及海龟实际是两个完全不同的问题。后一个例子中生态标签为消费者提供了生产的成本或益处的信息,这些对消费者来说都是非本质的。因为环境服务是公共产品几乎成了定义,这就是生态标签的一个普遍特点。

为了更加正式地看这一问题,假定正如消费者能觉察到的,商品 Brown 对环境产生单独的影响并反映在 s ,而且这也是一种由所有消费者承担的对环境的影响。图 2 表示了购买 Brown 产品的社会成本在什么地方,它由 s^* 表示,且 s^* 在 s 之上。

这一分析与标准公共产品模型类似,因为购买 Green 产品就相当于对维护公共产品付了定金,这个例子中的公共产品就是环境。但是,由于个人只考虑这一种认捐其自身的好处,因此 Green 产品的消费者极少而买 Brown 产品的消费者则太多。因此从图 2 中可看出,消费 Brown 的社会盈余比图 1 中的个人盈余更少。相对于 Green 来说 Brown 的社会盈余的减少意味着在自由市场均衡下, Green 的消费者极少而 Brown 的消费者则太多了,实际上,确实如图 2 所描绘的,消费 Green 和消费 Brown 的社会盈余差异与图 1 相比对 Green 产品有利。

3. 政策和政治含意

尽管生态标签方案存在局限性,但似乎还是变得日益流行。如上所述,这可能是由于生态标签的政治合宜性。特别是当环境问题成为一个国际问题时,将外部成本内在化的常用政策工具就不存在了。这时一国就只能采用旨在使环境破坏最小化的贸易措施或者通过多边环境条约进行国际合作。

第一种途径很可能违反 WTO 的规则,而第二种途径可能代价非常高,而且结果也有很大的不确定性。因此途径采用适用于国际上市的商品的生态标签管理制度或许仅仅是一种万不得已的政策,这样既可以避免与 WTO 规则冲突,又可以对环境院外游说集团做出一些让步。

我们前面的分析表明,不管特定的生态标签管理制度是一个恰当的政策还是一个不恰当的,但可能是政治合宜的政策都取决于社会 and 个人的环境成本,即 s^* 和 s 之间差异的程度,这个管理制度与商品须受生态标签支配有联系。例如,在金枪鱼上贴上表明在捕捞时是否伤害到海豚的生态标签或许是一个合理的政策,如果它接受海豚的死亡率没有特别的外部环境

成本，因为海豚不是濒危物种的话，这样的标签会增加对伤害海豚持反对态度的消费者的效用。在这种情况下，生态标签的采用可能会是一种对贸易争端的合适反应。然而，由于没有很高的外部环境成本，这个生态标签与一个对个人健康的警告更相象。但是在存在外部成本的情况下，在确定生态标签是否是一项合适的政策前设法使这些社会成本量化或许是可取的。如果外部成本确实很大，那么环境标签政策至多能成为更广泛的一整套政策的一部分。

五、生态标签和转基因食品

前面的分析对当前存在的关于转基因食品或是由转基因作物制成的食品的贸易争议也有意义。在最近十年里，转基因作物的生产迅速地增加了，特别是在美国、加拿大和阿根廷。这一直与对转基因产品的后果的担心联系在一起，尤其是导致了欧盟的贸易禁令。因此这一争论的方方面面能强有力地让人联想起我们在前面提到的林业和渔业的例子。不过，还是有一些重要的不同，对这些重要的不同我们要在这一部份探究。

1.背景：转基因生物和美国与欧盟间的贸易冲突

在 1999 年欧盟提出暂停新的转基因生物的输出。2003 年 5 月，在提交给 WTO 的一份正式控诉中，美国、加拿大和阿根廷针对欧盟政策提出两个反对的理由。首先，他们声称，认为转基因食品对人类或对环境有害是缺乏科学证据的，也就是说，根据《卫生与植物检疫措施协定》(SPS) 或 WTO 第二十条款，欧盟的暂停输入不能被认为是合理的。第二，这种暂停输入违反了 PPM 的规则。据美国称，转基因食品和非转基因食品是相似产品或“实质上相同”。根据 PPM 规则，欧盟的暂停输入对转基因食品存在歧视。

同我们前面的例子一样，欧盟对于该政治压力的反应是提出这样的要求：任何产品中，只要有一种成分含有 0.9% 以上的基因改造生物，都需要加以标注。自 2003 年下半年以来，随着这一政策的就位，在 2004 年 5 月暂停输入的决定就无效了。因此。就针对标签的政治压力而言，该转基因案例与前面的虾、金枪鱼及林业等案例都非常相似。

2.转基因争论的方方面面

然而，目前的转基因争论有几个独特之处。首先，标签方案是一个强制政策，即所有的转基因食品的生产者都必须满足标签方案的要求。这是有争议的，因为这意味着这一政策把遵守要求的负担放在外国生产者的身上。因此，可以认为，它比自愿的非转基因食品标签更有可能被用作技术贸易壁垒。然而从转基因食品的生产国来看，这比暂停输入更可取。从这个意义上来看，这项政策可被看成是转基因食品生产者的利益与环境院外活动集团的一次尝试性的政治妥协。

这场争论的第二方面与推行消费者产生对生态标签要求的各种因素有关。尽管消费者的知情权可能被人引为是直接原因，但这个问题仍是消费者对此信息的要求在多大程度上是被对个人安全的担心所推动以及在多大程度上是出于对环境的关注。英国的转基因科学专题审查小组的广泛征询表明对转基因食品标签的原则要求是出于对个人健康的关注。因此，尽管该专题审查小组强烈地反对这些担心，但这件事显现了对许多消费者来说，转基因食品的标签近似于一个健康安全的警告。

不过，也有相当多的关于转基因作物可能对环境造成负面影响的讨论。这些讨论包括①转基因生物在环境中的潜在传播，例如通过扩散。②嵌入的基因材料向其它组织潜在转移，例如通过异花传粉。③对非研究对象物种的潜在影响。④对土壤细菌和氮循环的影响。有些组织，如绿色和平组织、地球之友和英国的 Gene Watch 一直在表达对交叉污染所产生的影响的关心。尽管转基因科学专题审查小组贬低这些担心，但是它也警告说随着更多的转基因作物被培育出来，转基因作物的环境风险因素或许会更具挑战性。

总之，尽管个人安全问题，如接触未知的变应原，很可能仍是消费者关注转基因食品的主要原因，但是环境因素是不容忽视的。这意味着，对转基因食品加标签能起两种作用——潜在的健康安全标签和生态标签。

3.转基因产品的恰当的政策体制

尽管欧盟对的转基因食品的暂停输入已被解除了，但欧盟委员会根据各个转基因作物做出了一个又一个的决定。因此，欧盟在转基因产品的自由贸易方面还有很长的路要走。上面的分析表明对转基因产品的标签要求是对消费者对健康安全的关心的适当反应，但是不是环境院外活动集团所表达的对环境的关心。因此，原则上，对这些问题的有根据的讨论应当分别考虑对环境的关心和对个人健康的关心，并根据每种商品所取得属性制定政策。如果对转基因食品的关注只是就与其与个人安全有关的消费或处理而扩大的话，那么只要标签政策就足够了，但如果关注扩大到地方或全球的环境成本，那么就需要考虑可供选择的规章制度了。

六、结论

对在国际上交易的商品来说，理解生态标签政策的潜在利益是特别重要的，因为在国际贸易中，存在滥用标签作为技术贸易壁垒的可能性。并且，在几个相当明确的案例中，生态标签被用来作为更加贸易限制措施的替代。因此，我们认为在有些情况下，生态标签仅是避免贸易和环境政策目标之间冲突的政治上的对策。然而，这是一种关心，因为我们也认为对生态标签解决环境问题的能力是有一些悲观的理由。

我们已经明确地表明，生态标签有利于消费者，贴有生态标签的产品的市场以破坏程度超过社会最大限度为特征的，因为生态标签只提供那些对消费者来说是非本质的成本和收益的信息。在有些情况下，例如在转基因食品的争论中，标签上关于环境成本的信息只是标签方案目标的一部分。然而，如果有与消费产品相联系的外部成本，即使完善的监督标签方案也不能迫使消费者把这些成本内在化。因此，生态标签只能被看成是环境管理政策的一部分。

译者单位：东北财经大学国际商务外语学院

邮 编：116025