

WTO 貿易與環境議題緣起簡介

壹、貿易與環境議題簡史

一、 GATT 貿易與環境議題

(一) 貿易與環境議題之形成

各國開始重視經濟成長對社會發展及環境所帶來的影響，可溯及 1970 年代早期，關注的層面主要分為環境政策對貿易的衝擊以及貿易對環境的影響，並促成 1972 年「斯德哥爾摩人類環境會議」(Stockholm Conference on the Human Environment) 之召開。

為因應前述「斯德哥爾摩人類環境會議」，GATT 大會秘書處於 1971 年向各締約方提出一份「工業污染管制與國際貿易」研究報告，內容指出環境保護政策可能會形成貿易障礙，進而形成一種新的保護措施，影響國際貿易之進行，爰促使各締約方開始檢視環境政策對國際貿易之影響。當時多數締約方曾建議應由 GATT 仿照 OECD 成立環境委員會之機制，以處理貿易與環境議題。

(二) 貿易與環境論壇(1971-1991)

GATT 於 1971 年 11 月成立「環境措施暨國際貿易小組」(EMIT Group)，惟僅規定於締約方有需求時始召集。1971 至 1991 年間，環境政策對貿易影響日益增加，且隨著貿易之普及，國際貿易對環境所產生的影響亦趨之顯著，爰此，小組於 1991 年開始啟動。

1、GATT 中之發展

1973 至 1979 年間進行的東京回合談判，開始就技術規範與標準等環境措施之設置，是否形成貿易障礙進行討論，並制定技術性貿易障礙東京回合協定，要求各締約方於制訂各項技術規範與標準時應符合不歧視與透明化之原則。

1982 年許多開發中國家對於已開發國家基於環境損害、健康或安全等理由而禁止之產品，持續輸出至該等國家，開始關切。為此，1982 年 GATT 部長會議決議應對在締約方國內被禁止之產品之出口（如對人類、動物、農作物、健康與環境造成傷害等產品）進行管制，進而促成 1989 年「國內禁止產品出口與危害物質工作小組」(Working Group on the Export of Domestically Prohibited Goods and Other Hazardous Substances) 之成立。

烏拉圭回合談判(1986-1993)繼續針對與貿易相關的環境議題進行討論，包含標準法規的修改，以及於服務貿易總協定 (GATS)、農業協定、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (SPS)、補貼暨平衡措施協定 (SCM) 以及智慧財產權協定 (TRIPS) 等協定中提出相關環境議題。

1991 年美國以墨西哥鮭魚之捕獲方式未能顧及海豚保育為由禁止墨西哥鮭魚進口之事件，提升各國對環境保護與貿易政策議題的關

注。墨西哥宣稱美國之禁止措施違反 GATT 條款，且獲爭端解決小組裁定違反 GATT 規定，致使許多環保團體表達不滿與抗議，認為貿易政策已對環境保育造成衝擊。

2、環境論壇

隨著斯德哥爾摩人類環境會議之召開，經濟成長、社會發展及環境間之關聯議題，於 1970 至 1980 年代乃持續受到各國之重視。

1970 年 7 月，麻省理工學院國際研究團隊就全球持續性成長所造成的影響與限制進行研究，發現以當時的經濟及人口成長率，即使科技發展所帶來的利益在最樂觀的情況下，全球仍將在幾十年後即無法繼續負荷。然而，隨著科技進步對節省資源之貢獻獲得理論支持，以及價格機制能使資源有效配置之理論支撐下，「成長的極限」的觀點迅速遭到推翻。

1987 年全球環境與發展委員會（World Commission on Environment and Development）遂提出「永續發展」的觀點，指出經濟貧窮往往造成環境惡化，惟有憑藉著貿易自由化，帶動經濟成長，才能解決環境污染之問題。

（三）環境措施暨國際貿易小組（EMIT）

1991 年歐洲自由貿易協會成員（EFTA，包含奧地利、芬蘭、冰島、列支敦斯登、挪威、瑞典及瑞士）召集環境措施暨國際貿易小組

會議，就與貿易相關之環境議題進行討論，討論議題包括：

1. 環保措施（如環保標章）對自由貿易的影響。
2. 多邊貿易體系之規定與多邊環境協定（MEAs）所採取貿易管制之關聯性，如巴塞爾公約管制有毒廢棄物跨國境運送。
3. 具有貿易效果之國際環保措施之透明化。

該會議隨後帶動了 1992 年聯合國環境與發展會議（UNCED）之召開，探討貿易自由化於消除經濟貧窮與防止環境惡化所扮演之角色，會議中通過「21 世紀議程」（Agenda 21），除強調貿易自由化對永續發展之重要性，也使永續發展之概念與環境保護間有所連結。

二、WTO 貿易與環境議題

隨著烏拉圭回合談判結束後，將貿易與環境議題的工作方案納入 WTO 討論，貿易與環境議題再度受到重視。在「馬拉喀什設立世界貿易組織協定」前言即指出追求永續發展工作之重要性，WTO 會員咸認「鑑於彼此間於貿易及經濟方面之關係應以提昇生活水準…為目標，並在永續發展之目標下，達成世界資源之最適運用，尋求環境之保護與保存，並兼顧各會員經濟發展程度相異下之需求與關切」。

1994 年 4 月貿易與環境部長決議，通過在 WTO 下成立「貿易與環境委員會」（CTE），主要任務包含確認貿易措施與環境措施之關聯

性、促進永續發展，以及就任何多邊貿易體制條文是否需修改做出適當的建議。依據該決議，CTE 之工作計畫（Work Programme）計涵蓋 10 項工作項目（如下表）。

貿易與環境委員會主要由 WTO 所有會員及數個政府組織觀察員組成，隸屬 WTO 總理事會下，於 1995 年召開第一次會議，而後約一年集會 3 次，並與 MEA 秘書處合作舉辦會議，以強化會員國明瞭 MEAs 和 WTO 規範之關係，另亦召開非政府組織座談會。

2001 年 11 月，杜哈部長會議授權展開貿易與環境議題的談判，並由「貿易與談判委員會（TNC）」責成 CTE 召開貿易與環境委員會特別會議（CTESS）負責貿易與環境議題之談判。

1994 貿易與環境部長決議：CTE 工作項目表（CTE Work Programme）

項目一	多邊貿易體系之規定與為環保目的所採貿易措施間關係，包括與 MEA 條款之關係
項目二	與貿易有關之環境政策及具顯著貿易效果之環境措施以及多邊貿易體系規定間關係
項目三	多邊貿易體系之規定與為環保目的所徵收的規費、稅捐及為達成環保目的所要求技術規範、產品標示相關規定間關係
項目四	多邊貿易體系中有關以環保為目的之貿易措施及具顯著貿易效果之環境措施之透明化
項目五	多邊貿易體系之爭端解決機制與 MEA 的爭端解決機制間的關係

項目六	市場進入
項目七	國內禁止性產品之出口
項目八	與貿易有關之智慧財產權協定
項目九	服務貿易
項目十	對與政府間組織及非政府組織間關係之適當安排

三、WTO 貿易與環境討論內容

(一) WTO 非環境保護機構

如 WTO 協定前言所述，WTO 會員肯定朝向永續發展努力之重要性，且依據貿易與環境部長會議中指示 CTE 主要任務在促使貿易與環境政策之相互支持，因此 WTO 之職責僅及於處理涉及貿易政策及具顯著貿易效果之環境政策。此外，WTO 會員咸認在經濟成長下方可達成環境保護，而經濟成長則有賴貿易自由化，因此 WTO 應持續致力於自由貿易與環境保護之相互支持。

(二) GATT/WTO 規範界定之環境保護範圍

GATT 就環境議題之規範秉持之唯一原則為不歧視原則；而 WTO 原則上亦認為只要不違反最惠國待遇與國民待遇原則之環境保護政策皆可採行接受。由此可知，在多邊貿易體系下，不歧視原則為一最主要原則，以確保市場進入之可預測性，以及保障經濟小國與尊重消

費者偏好。

（三）提高開發中國家市場進入機會

協助開發中國家經濟發展普遍受到 WTO 重視，開發中國家之首要目標即為消除經濟貧窮，且經濟貧窮往往是阻礙環境保護之重要因素。透過貿易自由化所伴隨的資金與技術移轉，可協助開發中國家致力環境保護以達成永續發展之目標。此外，由於許多開發中國家相當仰賴輸出自然資源所創造之外匯存底，因此，藉由貿易自由化亦能促使資源有效配置及提昇該等國家貨品出口機會。

（四）強化貿易與環境議題之調和

WTO 之任務係為了減少國際間貿易與環境政策之衝突。由於片面之政策往往具歧視性，而多邊環境協定非屬單邊性質，因此透過多邊環境協定係解決跨境環境問題之最佳模式。UNCED 亦清楚表明，全球環境問題應尋求多方同意與合作之解決模式，以避免有假借保護之名義而行歧視待遇之虞，同時顯現國際對於全球資源環境之關切與責任。

貳、杜哈部長宣言貿易與環境工作指示

WTO 會員們於杜哈部長會議就貿易與環境議題展開新回合談判，以重申其對於追求健康與環境保護目標的承諾。根據杜哈部長宣言，貿易與環境委員會特別會議（CTESS）應依第 31 段進行談判，而 CTE 則負責杜哈部長宣言非談判議題（第 32、33、51 段），以及 1994 馬拉喀什部長會議有關貿易與環境決議之討論。

一、貿易與環境談判議題

為了強化貿易與環境發展相互支持，在不預設結果之情況下，杜哈部長宣言第 31 段授權就下列項目進行談判：

第 31.1 段：現行 WTO 規範與多邊環境協定（MEAs）涵蓋之特定貿易義務間之關聯性，談判範圍應限於 WTO 現行規範於該 MEA 締約國間之適用問題。談判不應影響任何非為該 MEA 締約國之 WTO 會員的權利。

第 31.2 段：MEA 秘書處與相關 WTO 委員會間定期交換資訊之程序，以及授與觀察員身分之標準。

第 31.3 段：適當時，談判環境商品及服務之關稅與非關稅障礙之削減。

第 32 段末：第 31 段第（1）與（2）節提及之談判結果，不應違背多邊貿易體系開放與不歧視之特性，不應增加或縮減 WTO 會員於現行 WTO 規範下應盡之義務，特別是食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定（SPS 協定），也不應改變 WTO 會員權利與義務間之平衡性，同時考量開發中國家及低度開發國家之需求。

二、CTE 例會工作計畫

(一) 重要工作項目

依據杜哈部長宣言第 32 段，貿易與環境委員會 (CTE) 於討論其所有授權辦理事項時，應特別重視之工作計包括 3 項議題，分別為：「環境措施對市場進入之影響」、「與 TRIPS 協定之相關條文」以及「為達成環保目的之標示規範」。

(二) 技術協助與環境影響評估

杜哈部長宣言第 33 段提及會員應體認在貿易與環境領域內，對開發中國家特別是低度開發國家提供技術協助與能力建構之重要性，並鼓勵與有意在其國內進行環境影響評估之會員，分享專業知識及經驗。另應於第五屆部長會議中提出該等活動之報告。

技術協助主要是透過各國負責貿易和環境的政府單位代表參加區域研討會，以及藉由與聯合國環境規劃署 (UNEP)、聯合國貿易暨發展會議 (UNCTAD)、MEAs 之秘書處合作的方式進行。技術協助可強化貿易與環境部門官員在國內政策上的協調與一致性，並促使會員透過技術協助，與 UNEP、UNCTAD 與 MEAs 間有更進一步的合作與協調。

(三) 報告

杜哈部長宣言第 32 段中要求 CTE 於第 5 屆部長會議中，就上述工作內容提出報告並針對未來工作提出適當建議，包括是否展開談

判。CTE 遂就其例行會議所進行之工作內容於 2003 年 7 月於墨西哥坎昆舉行之第 5 屆部長會議提出報告。

(四) 永續發展

杜哈部長宣言第 51 段指示貿易與環境委員會 (CTE) 應與貿易與發展委員會 (Committee on Trade and Development) 就其談判事項從環境和發展的角度進行討論，以達永續發展的目標。由於 CTE 在貿易自由化的環境議題上扮演著重要的角色，CTE 例會決定致力於農業、非農產品市場進入、服務業等談判議題領域之相關發展。

依據杜哈部長宣言，CTE 例會相關工作範圍如下：

1. 第 32 段—重點項目

- (1) 32.1 段：環境措施對市場進入的影響，尤其是對開發中國家，特別是低度開發國家的影響，以及如取消或降低貿易限制與扭曲所能使貿易、環境及發展三方面均獲益之情形（註：工作項目 6）
- (2) 32.2 段：與 TRIPS 協定之相關條文（工作項目 8）
- (3) 32.3 段：為達成環保目的之標示規範；即與環保目的相關產品之規定，包括標準、技術規範、產品包裝、標示及再生利用（工作項目 3b）

2. 第 32 段—其他事項

- (1) 多邊貿易體系之規定與依據 MEAs 為環境目的所採取的貿易措施之關聯性；及多邊貿易體系之爭端解決機制與多邊環境協定中之爭端解決機制之關係（工作項目 1、5）
- (2) 與貿易有關之環境政策及具顯著貿易效果之環境措施以及多

邊貿易體系規定間的關係（工作項目 2）

（3）多邊貿易體系之規定與以環保為目的所徵收之規費、稅捐間的關係（工作項目 3a）

（4）多邊貿易體系中有關以環保為目的之貿易措施及具顯著貿易效果之環境措施之透明化（工作項目 4）

（5）國內禁止品之出口問題（工作項目 7）

（6）服務貿易與環境決議（工作項目 9）

（7）對與政府間組織及非政府組織間關係之適當安排（工作項目 10）

3. 第 33 段

在貿易與環境領域內，對開發中國家特別是低度開發國家提供技術協助與能力建構之重要性，我們亦鼓勵與有意在其國家內進行環境審查之會員，分享專業知識及經驗。

4. 第 51 段：永續發展論壇

為使永續發展之目標適當地反應在談判中，貿易與發展委員會及貿易與環境委員會應在其職權範圍內，分別扮演發展及環境相關議題的論壇。

參、市場進入與環境規範

環境措施對市場進入之影響議題為 CTE 極重要的工作之一，此一議題關係到健全的貿易與環境政策制定上之互補，且提升開發中國家產品市場進入的機會亦為達成永續發展之關鍵。依據 1992 年里約環境與發展宣言第 11 條，任何環境標準措施之制定應反應其所欲達成的環保與發展方向。這表示部分國家所定之環保標準可能對其他國家並不適宜，尤其是對開發中國家的中小企業，且可能產生額外的經濟與社會成本。

儘管 WTO 會員普遍認同環保與健康安全政策之正當性，但往往環保規範之採行卻也對出口產生影響，因此，為確保環境措施不會造成出口障礙，現行 WTO 已有相關協定予以規範，如食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定以及技術性貿易障礙協定等。

為能兼顧保障市場進入與環境保護，會員國咸認所制定之環境措施需（1）合於 WTO 規範（2）具包容性（inclusive）（3）考量開發中國家的能力（4）符合進口國之環保目標等，且所制定之環境措施應需避免造成負面貿易效果。此外，於制定國際標準初期，即需讓開發中國家有效參與，俾維持環境措施採行之彈性。

在論及市場進入議題上，許多會員國著重於貿易機會之認定，認為為能達成永續發展，CTE 可給予開發中國家產品認定之協助，以及

協助其具比較利益的環保產品開發出口市場，上述觀點於 CTE 1996 年新加坡報告再度提及，指出透過貿易自由化可使環境措施得以落實。此外，2001 年於約翰尼斯堡舉行之世界永續發展高峰會亦重申創造與擴展合乎環保之產品之國內與國際市場的必要性。