

·开放型经济研究·

论中韩自贸区环境与贸易机制的完善

——以 NAFTA 相关机制为启示

李天生 臧祥真

(大连海事大学 法学院 辽宁 大连 116026)

【摘要】 中韩自贸协定的国别贸易额之大、领域范围之广都远超中国所签订的其他自贸协定。与中国已签署的其他自贸协定相比较,《中国-韩国自由贸易协定》(简称“中韩 FTA”)一个突出的创新,是对中韩自贸的环境与贸易单独设立专章,建立了中韩自贸环境与贸易的基本框架,这是中国环境与贸易法制的重要进展。为了完善中韩 FTA 环境与贸易机制,中韩应以签订环境合作附属协议的方式,进一步完善环境与贸易标准规则,建立独立的环境与贸易争端解决机制,明确环境与贸易合作委员会的机构、人员设置和职能安排,构建专门机构来推动公众参与机制的发展,扩大公众参与环境与贸易合作的渠道,透明化环境法规的执行过程。如此,则有利于我国在加快实施自由贸易区战略进程中,处理好贸易与环境规制的关系,构筑立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的自由贸易区网络,有效应对贸易保护主义、单边主义。

【关键词】 自由贸易; 中韩 FTA; 环境与贸易标准; 争端解决机制

【中图分类号】F74/D996.1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-4145 [2019]12-0048-07

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2019.12.008

2012年5月,中韩两国启动自贸区谈判。2015年2月25日,两国签订了中韩自贸协定的全部文本,并确认了协定内容,中韩自贸区谈判也由此落下帷幕。中韩自贸协定的国别贸易额之大、领域范围之广都远超中国所签订的其他自贸协定。与中国已签署的其它自贸协定相比较,《中国-韩国自由贸易协定》(简称“中韩 FTA”)一个突出的创新,是对中韩自贸的环境与贸易单独设立专章,建立了中韩自贸环境与贸易的基本框架,这是中国环境与贸易法制的重要进展。2019年3月29日,中韩自贸协定第二阶段第四轮谈判在北京举行,并首次使用负面清单模式,^①进一步完善协定中的环境与贸易机制成为谈判的重要内容。当前,全球贸易体系正经历自1994年乌拉圭回合谈判以来最大的一轮重构。^②美国有选择地退出某些国际条约和国际组织或有意削弱其作用,并通过美国法的输出、双边协定范本的推行以及区域性条约影响力的扩展来重塑全球规则。^③对此,我国应在法律上积极应对,对有关国家的双边协定和区域性条约进行深入研究,在完善我国的 FTA 协议时把握创设新规则的机会。通过对中韩 FTA 的环境与贸易机制进行制度反思,为在中欧自贸区、中日韩自贸区协定谈判过程中解决好环境与贸易机制问题提供路径优化。在深入推进“一带一路”国际合作中,将环境议题的合作获益法律机制作为政策沟通、贸易畅通的有效途径。

一、中韩 FTA 环境与贸易机制的成就与不足

(一) 成就——环境与贸易法制框架的首次确立

收稿日期:2019-07-09

作者简介:李天生,男,大连海事大学法学院教授、博士生导师。

臧祥真,男,大连海事大学法学院博士研究生。

基金项目:本文系国家社科基金专项课题“建设中国自由贸易港的法律保障与政策推进研究”(项目编号:18VJSJ076)的阶段性成果。

①商务部新闻办公室《中韩自贸协定第二阶段第四轮谈判在京举行》2019年3月29日。

②习近平《加快实施自由贸易区战略,加快构建开放型经济新体制》,新华网2014年12月6日。

③车丕照《是“逆全球化”还是在重塑全球规则》,《政法论丛》2019年第1期。

截至 2018 年 11 月,中国已经达成 17 个自贸协定,涉及亚洲、拉美、大洋洲、欧洲、非洲的 25 个国家和地区,正在与 28 个国家进行 13 个自贸区谈判或升级谈判,与 9 个国家进行自贸区联合可行性研究或升级研究。^①目前看,中韩 FTA 单独设立“环境与贸易”章节,可谓创新之举。在此之前签订的自由贸易协定中,要么缺乏相应的环境与贸易规定,要么只在卫生措施章节做简单规定,对环境与贸易的关系重视程度不够,因此有关问题也逐步显现。如中国-东盟首先启动的“早期收获”计划中,相关协调贸易与环境关系的标准规则就非常欠缺,规定允许利用贸易限制措施来保护稀有自然资源、人类及动植物,要求限制措施“只达到必要的程度以实现其适当的保护程度”,但并无具体的标准。此外,我国与东盟共同参与的湄公河流域开发计划也会对环境产生负面影响,这一系列环境与贸易问题均需要进一步的解决。中韩 FTA 在环境与贸易问题上的做法,表明了中韩两国对环境问题的重视,有助于加强中韩环境与贸易的合作。中韩 FTA 中环境与贸易机制条款的示范和指导意义已经显现,2018 年 1 月 1 日生效并实施的《中华人民共和国政府和格鲁吉亚政府自由贸易协定》是“一带一路”倡议提出后我国启动并达成的第一个自贸协定,该协定的第九章就是专门的环境与贸易条款。^②

中韩 FTA 环境与贸易内容规定在第十六章,该章从整体上阐释了环境与贸易的关系后,进一步明确了有关中韩环境的保护水平、协定、执行方式、影响评价、合作机制、机构资金与争端解决,为解决中韩环境问题而采取或维持的包括法律和法规在内的各种措施提供了标准。中韩在协定中承诺以可持续发展为目标促进经济发展,同时有效实施双方均为缔约方的多边环境协定;明确了环境措施的执行原则,包括有效环境措施执行、禁止以环境为代价的贸易与禁止在对方领土执法三大原则;规定双方在适合时间内评估协定实施对环境的影响,且可以共享彼此的评估方法;列举了双边合作中的优先发展项目,肯定中韩现有双边协定的价值;中韩根据协定成立环境与贸易委员会,用以实施和监督该章规定。

(二) 不足——过于纲领

现阶段我国签订的一系列自由贸易协定中,普遍存在原则性过强,缺乏操作性的问题。以中国-东盟的一系列自由贸易协定为例,大多数文件都条款不多、内容简单,多数从政治合作角度着眼,较少考虑切实可行的经贸技术手段。^③中韩 FTA 对环境与贸易的条款也存在类似问题。首先,在环境与贸易的关系上,仅规定不可因贸易发展降低环境标准,也不可将环境标准用于贸易保护之目的,但对此并无具体识别标准;其次,中韩 FTA 规定,在“环境与贸易”一章下产生的争议,不适用于该协定第二十章的争端解决方式,也就是说,协定并没有针对中韩环境与贸易争端提供专门的解决方式;再次,中韩 FTA 要求成立环境与贸易委员会,但并未规定委员会的机构设置及职能,在公众参与方面还存在缺陷;最后,中韩 FTA 在与其他环境保护协定的协调问题上也未能明确。

(三) NAFTA 机制——北美成熟经验的启示价值

随着世界经济的一体化发展,环境保护成为全球共同关注的议题,各国在平等自愿的基础上制定并签订了一系列全球性的环境保护条约和区域性的环境保护公约。在“一带一路”倡议框架下,环境问题不应成为贸易自由的障碍,各国在环境产业的合作具有广阔的发展前景。1992 年 8 月 12 日,美国、加拿大和墨西哥三国签署了北美自由贸易协定(以下简称“NAFTA”)。1993 年,三国签订 NAFTA 的附属协定——北美环境合作协定(以下简称“NAAEC”)。作为世界上第一个发展中国家与发达国家签署的区域贸易协定,NAFTA 为协调环境与贸易问题,创造性地在贸易协定中引入附属环境协定。NAFTA 中的环境与贸易机制以及 NAAEC 对协调环境保护与贸易自由化产生了积极的成效,且成员国包括发达国家与发展中国家,对中韩 FTA 环境与贸易机制的完善具有较大的借鉴意义。借鉴北美自由贸易区完善的协调机制,不仅有助于完善我国 FTA 环境保护与贸易促进框架机制,而且可以有效推动我国与有关国家开展区域性自贸协定,在当前全球多边贸易机制遭遇重大挑战的大背景下,确是应对贸易保护主义和单边主义的有效途径。以加快实施自由贸易区战略为契机,我国应积极参与国际和区域性经贸规则的制定。结合对北美自由贸易协定相关制度和规定的分析,研究中韩 FTA 环境与贸易机制的具体完善内容与途径,可以在国际规则制定中注入更多

^①商务部《FTA 是中日韩三国利益契合点》,人民网 2018 年 11 月 19 日。

^②《中国-格鲁吉亚自由贸易协定》,见中国自由贸易区服务网。

^③李人达、邹立刚《中国-东盟共建新海上丝绸之路法律机制研究》,《中国海商法研究》2015 年第 1 期。

的中国元素,通过自由贸易区建设增强我国国际竞争力,维护和拓展我国发展利益。

二、中韩 FTA 环境与贸易标准规则的完善

(一) 中韩环境与贸易标准及问题

韩国已形成了一系列环境标准,确立了比较完善的环境贸易协调的法律体系。自 1993 年起,韩国开征环境改善负担金;根据其国内《大气污染防治法》及《水质环境保全法》,韩国建立起了“废弃物预付金制度”,量化相应标准,以控制废弃物和污染物的排放。此外,韩国实行排放负担金制度,规定排放者负担超过标准外的全部成本,并于 1992 年通过《关于环境标志制度施行的有关规定》和 1994 年《环境技术开发及有关支持的法律》两部法律法规,建立了环境标志制度。^①

反观中国,自 20 世纪 80 年代开始我国政府才通过制定法律规范和宏观政策加大了应对环境污染的力度。现行环境治理体系中突出的问题是整体性治理制度供给不足,制度之间缺乏有效的衔接与组合等。^②以气候变化方面的环境保护为例,当前中国还没有这方面的立法,2015 年修订后的《大气污染防治法》仅仅是实施大气污染物和温室气体协同控制的减排原则,国内关于温室气体减排等活动缺乏法律约束,更多的是基于道德伦理制约,不利于中国充分参与应对气候变化的国际立法和实践。^③中国现行的环境政策还难以有效牵制经济政策和能源政策,无法将这些政策的制定和实施纳入到环保的规制框架内。^④经济贸易与环境协调的政策、规则在实践中很难落实,中国的环境质量并没因环境法律法规数量的增多而显著改善。总体来说,我国环境保护状况并不乐观,与国家和社会对政府环保工作的期待,以及环境法律的要求尚有距离。中韩两国在环境标准上的差距仍然较大。

中韩两国国内环境状况不同,统一标准的难度较大,这也是中韩目前签订的绝大多数环境协定都不明确环境标准的原因。如中韩双方共同签署的《中华人民共和国环境保护部与大韩民国环境部环境合作谅解备忘录》和《2015 年中韩黄海环境联合研究科学协议》均未对环境标准作出规定。中韩 FTA “环境与贸易”一章第 1 条第 3 款规定,“缔约双方同意环境标准不得用于贸易保护主义之目的”,但却没有明确什么程度的环境标准会被认定为存在贸易保护主义,中韩环境标准存在一定差异,因而我国可能面临韩国利用国内环境标准限制产品进口,阻碍双方自由贸易的困境。再如,随着中国国内环境贸易政策的改革,中国将逐步提升环境保护水平,对污染环境的产品加强控制。如此一来,部分韩国进口产品极有可能受到影响,此时,中国如何避免被认定为使用协定中所禁止的“环境贸易壁垒”也将成为焦点。

(二) NAFTA 环境与贸易标准规则

不同于 WTO 模糊的态度,NAFTA 直接对协调贸易与环境关系的标准问题进行了规定。NAFTA 成员国可以自拟适当的环境保护标准,而且这一标准可以高于国际环境保护标准。如对于卫生及植物检疫措施,成员国可以在国际标准之上进行严格把控。但是,为了避免滥用这项权力,NAFTA 对成员国的自由裁量作出了限制,要求成员国不能歧视他国产品,应采用科学原则和依据来进行产品标准评估。NAFTA 体系下各国自行设立的标准应当明确,并对“歧视”“科学原则与依据”有具体的判断标准。NAFTA 规定依据标准所做的行动不能超出合理水平,不能变相地阻碍贸易。为了鼓励成员国保护稀有自然资源及动植物资源,第 2101 款允许对此可以采取贸易限制措施。但无论如何,这些环境标准被允许的前提都只能是“必要且合理”,通过对“必要且合理”的可操作性判断,NAFTA 既确立了环境与贸易协调的标准,又能禁止利用环境措施来限制贸易发展。^⑤

北美自由贸易区之所以大刀阔斧地解决环境合作问题,有一部分原因是为了改善墨西哥的环境状况。墨西哥是发展中国家,受落后经济的影响,环境法规及环境保护水平也相对落后,环境与贸易冲突不断。协定批准后,墨西哥在协定的推动下逐步调整环境管理框架。根据环境合作委员会的研究报告,NAFTA 的环境与贸易机制实施后,墨西哥的环境情况有所改善,在环境标准及其法规建设方面发生了广泛变化。墨西哥政府从宏观政策和具体行政方面双管齐下,引入了“可持续性利用”自然资源的理念,根据 NAFTA 环境与贸易

①韩承勋《韩国环境管理体制变革》,《世界环境》2016 年 2 期。

②王莉《低碳发展下中国环境治理体系转型的理论选择》,《政法论丛》2017 年 5 期。

③袁雪、童凯《中国船舶大气排放协同控制的法律规制探析》,《中国海商法研究》2017 年第 2 期。

④腾延娟《论环境立法的科学性》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2015 年第 5 期。

⑤王春婕《WTO 体制下的单边环境措施初探》,《政法论丛》2010 年第 1 期。

易标准规则,强调利用经济手段调节贸易与环境关系,改变以前的直接控制方式^①并且有针对性地遏制了一些污染性工厂的运营。同时,按照 NAFTA 标准设置了环境准入条件,逐步通过签发许可证和营业执照的方式来限制工厂的设立,并对违反相关规定的工厂进行罚款。

(三) 完善中韩 FTA 环境与贸易标准规则的建议

当前,贸易保护主义、单边主义抬头,经济全球化和自由贸易体制受到冲击,风险挑战加剧。多边贸易体制和区域贸易安排是驱动经济全球化向前发展的重要引擎,我国政府一直倡导的中日韩自贸区和“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP)建设对于推动东亚乃至亚太地区经济一体化具有重要意义。但也应该看到,中国与上述两个自贸协定中的日、韩、澳等发达国家在环境标准上的巨大差距,将是自贸区谈判中需要正视的一个问题。从完善中韩 FTA 环境与贸易标准规则的立足点出发,要着重优化以下几个方面:

其一,明确对环境标准自由裁量权的限制。中韩两国应进一步着手签订中韩 FTA 的附属协议,对环保标准做更加全面的规定。两国环境与贸易发展存在一定差距,两国国内环境保护标准也不尽相同。为维护两国国家主权,保证国内法的执行,中韩 FTA 可以借鉴 NAFTA 的规定,考虑不同成员国国内的具体情况,允许国内为了环境保护的目的采取较为严格的标准规则。但是,这项自由裁量权应得到限制。因为,只有在某项产品致使环境或安全等遭遇潜在危险,且有确实的证据证明时,这项自由裁量权的行使才不会成为限制贸易的不合理“环境壁垒”。至于如何评估产品的危险性程度,目前的要求只能是“基于科学理论”,并经过一定的危险产品评估程序。当然,随着日后环境与贸易机制的完善,两国可以尝试磋商签订《科学研究协议》,在环境与贸易上逐步形成统一标准。

其二,提高出口标准与明确进口标准。中国应高度重视围绕本国出口韩国的优势产品,发展绿色环保技术,提高自身出口韩国货物的环保标准,这不仅有利于我国环保技术的发展,同时也是对环保规则的恪守,以便减少与韩国在贸易上出现涉及环保标准的摩擦。国内在进口货物的环境标准上,应考虑到国内外的实际情况,设立明确的进口标准,在保证国内标准得到合理执行的同时,加强中韩环境与贸易合作。

三、中韩 FTA 环境与贸易争端解决机制的完善

(一) 中韩 FTA 环境与贸易争端解决机制困境

第一,中韩 FTA 争端解决机制的缺失。中韩 FTA 第 16 章第 9 条明确规定,协定第 20 章的争端解决不适用于环境与贸易机制下的纠纷,其目的是在一定程度上维护成员国制定或修订其环境法律和政策的主权利。因为,一项协定义务是否受争端解决机制的约束,采用何种方法解决协定成员之间因履行义务发生的贸易争端,决定了相关贸易规则法律约束力的强弱。因此,由于中韩 FTA 第 16 章未明确此类纠纷适用何种争端解决机制,从而弱化了中韩 FTA 解决环境贸易争端问题的能力。

第二,WTO 争端解决方式的不对应性。中韩均加入了 WTO,WTO 规则体系包含《建立 WTO 马拉喀什协定》及其附件《关于争端解决机制和程序的谅解》(DSU)在内的 WTO 项下的各个协定、议定书、谅解等,从条约法上看,WTO 规则具有广义的国际条约的性质。^②因此,根据 WTO 争端解决机制的规定,中韩环境贸易争端问题,可以提交 WTO 进行解决。但由于 WTO 争端解决机制下,成员国间的此类纠纷均只能根据 WTO 相应的贸易制度进行裁决,争端解决机构(以下简称 DSB)无权援引并根据区域贸易协定规则审理争端,也无权裁决成员行为是否违反了 FTA 项下的义务。而对于中韩两国的环境贸易合作而言,区域贸易协定应优先于 WTO 多边贸易协定适用,中韩就环境贸易问题产生争议时,双方权利义务的识别也应以 FTA 为法律依据。所以,利用 WTO 争端解决机制解决中韩环境贸易争端并不合理。

(二) NAFTA 环境与贸易争端解决机制

NAFTA 对贸易与环境纠纷专门规定了一套争端解决机制。依照 NAFTA 第 104 款的规定,一成员国可以在卫生、检疫或其他问题上采用一定的标准,包括为保护环境采取某些行动。而当其他成员国对此有异议时,申诉方可以选择适用 NAFTA 争端解决程序或 WTO 争端解决程序来解决争议,且一旦确定选择其中一种程序,之后便不得进行更改。在程序上,上述两种争端解决机制具有一定的相似性,但对于举证责任主体的规定却有很大不同。WTO 程序将举证责任主体限定为受控一方国家,要求其证明自己采用的标准或行动

^①余群芝《论北美自由贸易区的环境合作》,《中南财经大学学报》2001年第3期。

^②何力《美国“301条款”的复活与 WTO》,《政法论丛》2017年第6期。

是符合规定的;而 NAFTA 程序则要求申诉一方承担举证责任,证明受控方的行为违反相关规定,不利于成员国环境与贸易的协调。^① 这条规定在一定程度上维护了成员国的主权,可以避免对一国国内环境政策造成太大影响。

根据 NAAEC 的设立宗旨,解决成员国之间的环境与贸易争端主要依靠的是国家间的合作,而制裁手段是迫不得已才使用的最后武器。根据协定,北美三国每年必须提交一份年度报告,详细说明各自国内实施环境法规和履行环境义务的情况。如果成员国不能合法合理地执行其环境法规,且这种行为处于持续状态时,其他成员国才可以依据 NAAEC 申请对该国进行制裁。但采取制裁措施的前置程序是相关政府间要进行磋商。NAAEC 同时也确立了一种争端解决机制,并规定该争端解决程序的启动前提是获得三国中的两国同意,这一点区别于 NAFTA 争端解决程序。

根据 NAAEC 的规定,当出现争议时,各方之间先进行磋商,如果无法成功解决问题,则由环境合作委员会(简称“CEC”)召集技术顾问进行调解。CEC 是 NAAEC 的内设机构。为寻求满意的解决方案,CEC 可以向争议各方提出建议。调解过程从政府间的交流、咨询开始,在 60 天内没有进展的,就由 CEC 介入调查,由五位环保法律和国际争端调解专家组成的小组来裁决。如果确定成员国确实存在依协定应制裁的情形,即持续在一定期间内不能有效执行或违反环境法规,申诉方和受控方之间还可以达成相应的行动计划。如约定受控方修改不合理的标准,或在限定期间内保证法律的执行等等。为督促计划的确实履行,裁决专家小组可以向违反方收取一定的罚款。罚款并非归申诉方所有,而是纳入 NAAEC 设立的一个基金中。该基金设立的目的在于将罚款切实用于环境保护。很显然,NAAEC 规定的争端解决机制存在几个先后步骤,只有在实行前面几个程序后仍无法解决争端,才会启动制裁。实际上,争端大多在之前的程序中就被解决了,制裁手段也一直被“束之高阁”。尽管如此,制裁手段对成员国仍存在隐形压力,成员国政府因此积极修订国内法,并加强相关执法力度。例如,1996 年墨西哥修改环境保护法,之后每年仍持续更新其环境法规。

(三) 完善中韩 FTA 环境与贸易争端解决机制的建议

建立从磋商到惩罚的科学系统。环境保护问题重在合作,而非制裁。针对中韩环境与贸易问题,本文建议中韩 FTA 可以借鉴 NAFTA 制度,针对环境与贸易争端建立由申诉方承担举证责任的独立争端解决机制,这样有利于贯彻协定中“各自拥有确定各自环保水平及其环境发展优先领域,以及制定或修订其环境法律和政策的主权权利”的规定。为了保证双方之间的合作,中韩两国在环境与贸易问题上发生争端时,首先应进行政府间磋商。双方以协定为基础,秉承友好协商的态度共同寻求合作方式解决问题。磋商未果的,可以申请由委员会介入,委员会组织相关技术人员与两国进行交流,寻求圆满的解决方案。如果方案仍不能确定的,环境与贸易委员会可以启动独立调查职能,对争端进行调查取证、科学分析后,如果认定一方确实存在持续期间内不能有效实施环保法规的情况,或违反了合理的环境标准,则违反国必须根据委员会的要求提交解决问题的方案,经委员会审核通过后履行相关义务。如果违反国拒绝履行这些义务,委员会有权决定向违反方征收罚款,不缴纳罚款的,另一国有权通过征收关税来补齐。

四、中韩 FTA 环境与贸易委员会机制的完善

(一) 中韩 FTA 的规定

中韩 FTA 第 16.8 条规定建立“环境与贸易委员会”,旨在对环境与贸易下发生的事项进行磋商以及监督执行,并规定“委员会应由缔约双方行政部门的若干高级官员组成。委员会应在认为必要时开会,以监督本章的执行。”根据中韩 FTA 的规定,中韩出现的环境贸易纠纷可以通过委员会进行磋商解决。但中韩 FTA 本身并未对该委员会的具体职能、内部机构设置、人员分工等做进一步的规定。具体机制规定的缺失,将导致委员会丧失发挥积极作用的机会,甚至可能沦为没有实质权力的联络工具。

(二) 环境委员会与公众参与

韩国成立了“可持续发展委员会”,组成人员涵盖政府官员和民间专家学者等,意在通过官方和民间的共同力量去实现可持续发展的目标。目前,该委员会及其具体职能部门在经济、能源和环境政策的协调上,都起到积极推动作用。这种官民结合的体制使可持续发展观念替代了韩国原先单纯的“经济至上”主义的发展思想(韩承勋,2016)。尽管中国政府也重视以人为本,强调环境保护要走群众路线,并且《环境保护法》

^①《北美自由贸易协定》,叶兴国、陈满生译,法律出版社 2011 年版,第 325-327 页。

《固体废弃物污染环境防治法》等法律法规中都规定公民有保护环境的义务,有权举报和控告污染环境的行为,政府为鼓励公众参与也作出极大的努力,但由于法律规定过于原则、信息公开机制不健全、环保社团能力不足等诸多缺陷,相关制度的实施效果不太理想。与韩国相比,中国政府尚未充分重视并建立环境贸易委员会制度。

环境委员会机制的重要作用是鼓励并促进公众参与环境保护,但中韩两国环境发展水平与民众环境意识存在的差异,极有可能给委员会运行带来困难。两国在国内组织、民众参与上的差距,不仅可能在之后的中韩贸易中遭受韩国民众的质询,也有可能阻碍中韩自由贸易的进一步发展。对此,本文认为可以借鉴 NAFTA 环境合作委员会机制,完善中韩环境贸易委员会机制及其公众参与职能。

(三) NAFTA 环境合作委员会机制

NAAEC 成立的环境合作委员会(简称 CEC),由理事会、秘书处和联合顾问委员会三个部门组成(简称 JPAC)。理事会是委员会的主管机构,主要职责是为缔约方讨论环境问题提供论坛及促进缔约方之间的环境合作;秘书处的职责主要为理事会提供技术和行政上的支持;联合顾问委员会则由 15 位代表组成,为理事会提供咨询意见。^① CEC 极其重视公众参与,他们每年都举行民众会议,为民众提供与三国环境部长直接对话的机会。环境部长针对民众关于环境保护的问题进行解答,民众也可就相应问题向部长进行投诉。而 JPAC 就民众所关心的环境问题进行民众磋商,加大民众参与性,便于民众获取信息。^② 为了向公众提供全面充分的环境信息,保证公民能及时有效地了解和获取成员国环境法规及环境新闻等信息,CEC 建立了一个北美环境网站,用以公开相关信息和数据。针对成员国没有贯彻执行环保法规的行为,成员国的公民、团体有权直接向 CEC 秘书处控告。控告的结果虽不具备强制性,但这种民众施压的方式至少能起到监督作用。CEC 在成立后的五年内就建立了一个北美环境网站,在网站上公布成员国的环境法规和一般性新闻,^③ 并且发行了 27 种出版物,建立了检测三个国家空气质量的专门网站等。除此之外,针对一些环境事故,CEC 有权以机构名义独立进行调查并发布报告,如其对 1995 年墨西哥森林水库的大规模鸟类死亡事件的报告。JPAC 每年都会在成员国举行多次公开咨询会议。此类会议汇集各方代表,包括社会团体、环境学术界以及政府代表等。会议最终会向理事会提供讨论环境与贸易问题的汇总信息。这一系列的举措在加强公众参与的同时,也改善了成员国间的环境与贸易关系。

(四) 完善中韩 FTA 环境与贸易委员会的建议

第一,推动从政府性质到独立机构的转变,确保机构的专业化和独立性。如上文提及,中韩 FTA 第 16.8 条仅规定成立“环境与贸易委员会”,“委员会应由缔约双方行政部门的若干高级官员组成”。但对机构的具体组成人数以及机构运行、职能等都未细化。借鉴 CEC,中韩 FTA 应进一步明确环境与贸易委员会的内部机构和职能,赋予其独立调查环境与贸易冲突事件的权力,保证其为信息收集、污染预防和改善环境法规提供技术建议的作用,确定其在公众参与机制上的指导地位,从而避免委员会机构虚置。同时,未来应通过中韩 FTA 附属协议改变委员会的构成,从单一的“高级官员”扩展为包括官员、专业人士、民间人士等在内的多元机构,切实保证委员会的专业化与独立性,真正起到环境与贸易的桥梁沟通作用。

第二,扩大公众参与知情和监督问责渠道。可持续发展离不开以人为本,只有民众普遍关注环境,环境状况才能真正得到改善。NAFTA 在公众参与机制上的行动充分体现了这一点。中韩 FTA 可以借鉴 NAFTA 及 NAAEC 的经验,要求两国及时客观地向环境与贸易委员会传送国内环境法律法规及其更新情况,按时提交国内年度环保数据状况,并在此基础上建立网络宣传平台,通过官方网站及时公开中韩两国环境保护相关情况,发行中韩环境与贸易出版物,保证民众能够全面便捷地获得所要查阅的信息。为进一步加大公众参与度,委员会可以在网站或者两国境内设置专门的受理民众咨询的渠道,及时解决民众对相关问题的质疑,利用多种途径完善公众参与机制。随着自由贸易区未来的发展,中韩可以尝试建立定期的民众会议,解答两国民众关于环境与贸易的问题,受理民众关于国家对环保不作为的投诉。提高公众的行政决策参与和行政执法参与,如就产业准入、环境标准设定、环境监督管理等参考公众意见。当然,如 NAFTA 所规定的,为维护国

^① 邓宁:《论北美自由贸易区对贸易与环境的法律协调》,《中国石油大学学报(社科版)》2011年第4期。

^② 肖曼、邹宁华:《NAFTA 的贸易与环境问题》,《世界环境》2004年第1期。

^③ 李寿平:《北美自由贸易协定对环境与贸易问题的协调及其启示》,《时代法学》2005年第5期。

家主权,民众投诉结果可以不具备强制性,只是作为民众监督参与环保的方式之一。

五、中韩 FTA 与相关双边(多边)环境协定协调机制的完善

(一) 中韩 FTA 与相关协定冲突解决规则的模糊

自 2014 年至今,中韩双方先后签署了《中华人民共和国环境保护部与大韩民国环境部环境合作谅解备忘录》《中华人民共和国国家林业局和大韩民国环境部关于野生动植物和生态系统保护合作的谅解备忘录》《中华人民共和国环境保护部和大韩民国环境部关于开展钢铁行业大气污染防治示范项目的合作意向书》和《中韩黄海环境联合研究科学协议》,在野生动植物保护、自然保护区管理、黄海区域样品采集分析测定方法等方面扩大了合作关系。

对于此类协定,中韩 FTA 16.7 条第 3 款表明,中韩环境与贸易合作应以现有双边协定或安排为基础和依据,在有共同利益的领域深化合作;第 16.4 条则体现了对中韩双方均为缔约方的多边环境协定的重视。因此,如中韩 FTA 第 16.4 与 16.7 条所规定,建立中韩自贸区环境与贸易制度应高度重视中韩参与的双边及多边协定,但中韩 FTA 并未明确在此类协定与中韩 FTA 冲突时,是否也应遵守此类协定中的规定,该规定是否确立了其他专门性环境协定优先适用的规则仍值得讨论。

(二) NAFTA 与相关双边(多边)环境协定的协调机制:冲突最小的优先适用制

根据 NAFTA 第 104 条规定,如果本协定与其他环境保护协定规定的义务不一致的,以其他协定为准,但是要求缔约方在同等有效、合理可行的履行义务的若干方式中,必须选择与本协定冲突最小的方式。此处的其他协定作出了限制,包括 1973 年《濒危野生动植物种国际贸易公约》、1987 年《蒙特利尔议定书》、1989 年《巴塞尔公约》、美加双边环境协定及美墨 1983 年的《关于边界地区环境保护和改善的协定》也包括在内。协定也同意缔约国将日后签订的环保协定纳入到该条约中。其实协定的这种限制性规定,在一定程度上是为了避免环境对贸易产生过大的影响,也反映了当时迫于环境压力而不得不做出妥协的制度背景。

(三) 中韩 FTA 与相关双边(多边)环境协定的协调对策:环境条款清单化优先适用制

中韩 FTA 仅规定双方“在各自法律和相关实践中有效实施双方均为缔约方的多边环境协定”,应理解并明确为多边环保协定优先原则,确立该原则也是考虑到目前中韩 FTA 环境与贸易部分并无实质性内容。但是,随着日后附属协议的签订,上述机制逐渐完善后,为了避免架空中韩 FTA 在环境与贸易上的规定,同时也保证其他专门性环保协定的实施,中韩 FTA 可以考虑 NAFTA 的处理方式。传统的做法极具单一性,只能够贸易协定优先或者环境协定优先。对此问题,NAFTA 采用“具体问题具体分析”的方法,逐一分析各多边环境协定,明确这些协定与多边贸易协定的关系,并在与成员国洽谈的基础上,列出具有优先适用效力的多边环境协定。中韩 FTA 可以借鉴这种做法,在磋商基础上对相关双边(多边)协定或有关条款排列优先清单,清单内的规定优先于中韩 FTA 的内容。当然,NAFTA “冲突最小优先适用”的做法也值得借鉴,这有利于中韩对不同的其他双边(多边)协定所涉环境与贸易问题进行较为灵活、具体的协调,有利于两国持续加强双边(多边)环境协定与双边(多边)贸易协定合作,不断完善中韩 FTA 环境贸易与其它协定的协调机制。

六、结论

当前,世界贸易的全球性规则体系正在发生重大变化,全球性和区域性贸易组织或自由贸易协定中大都涉及环境规制的相关规则,其表现形式和主要内容存在差异,但总体上体现了内容日益详尽,规则逐渐具有约束力,争端解决愈发倾向于强制机制的特点。在此大背景下,为了完善中韩 FTA 环境与贸易机制,中韩应以签订环境合作附属协议的方式,进一步完善环境与贸易标准规则,建立独立的环境与贸易争端解决机制,明确环境与贸易合作委员会的机构、人员设置和职能安排,构建专门机构来推动公众参与机制的发展,扩大公众参与环境与贸易合作的渠道,透明化环境法规的执行过程。通过以上机制和规则的完善优化,不但有利于推进落实中韩双方在环境与贸易法律政策方面的相互支持与合作,也有利于我国在加快实施自由贸易区战略进程中,处理好贸易与环境规制的关系,构筑立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的自由贸易区网络,有效应对贸易保护主义、单边主义。

(责任编辑:栾晓平)