

《议定书》和WTO规则对转基因生物贸易的影响及其协调对策

夏友富

对外经贸大学技术性贸易措施研究中心

2005年12月12日

主要内容

- I、生物安全议定书规则和WTO规则及其异同
- II、中国政策法规与《议定书》及WTO规则的关系
- III、协调国家政策与国际规则的对策与措施

I、生物安全议定书规则和WTO规则

- 生物安全议定书规则
- WTO规则
- 共同之处
- 差别

生物安全议定书规则

Rules of Bio-safety Protocol

- 预先防范原则
- 提前知情同意原则（AIA程序）
- 风险评估和风险管理原则
- 公众知情与参与原则
- 加强发展中国家的能力建设

WTO规则：TBT与SPS协议

1、3大原则

- 非歧视原则
- 透明度原则
- 发展中国家差别与特殊待遇原则

2、3大规则

- 贸易影响最小
- 科学证明合理
- 等效

WTO规则与生物安全议定书的关系：共同之处

- 1、都认识到有害生物的越境转移对人类和动植物健康和安全生产产生风险，为保障人类健康和安全生产，保护生态环境，必须采取适当措施；同时承认国际贸易活动可能对生态环境产生影响，应努力促使贸易与环境相辅相成，实现可持续发展
- 2、都强调以现有科学证据为基础，进口方有权采取适当保护水平的措施管理有害生物的越境转移
- 3、都认识到在决定是否采取管制措施时应以风险评估为基础，要发挥国际标准和国际组织的作用

WTO规则与生物安全议定书的关系：共同之处

- 4、都要求在采取有关措施时应考虑经济因素
- 5、都强调信息咨询与交流的重要性，为此在专门的条款或附件中进行了规定
- 6、考虑发展中国家尤其是最不发达国家的特殊和差别待遇，应对它们提供技术援助
- 7、都要求对出口商的合法机密资料给予保护
- 8、都有争端解决机制。

两个规则的差别 (1) 基本目标不同

- 《议定书》宗旨是防范LMO及其产品越境转移对生物多样性产生不利影响，同时考虑对人类健康构成的风险，在开发和利用现代生物技术的同时亦采取确保环境和人类健康的妥善安全措施，但其对贸易发展考虑不够；
- WTO有关协议主要是为促进贸易发展。尽管WTO许多协议提及要考虑环境保护问题，但基本上非常原则，在实际运作过程中较难操作，WTO至今没有专门的《贸易与环境协议》。

(2) 预先防范原则和科学证明合理原则 存在巨大的冲突

- GMO的特殊性：最初试验及商业化时间仍然太短；GMO技术仍在发展过程中；生物安全方面投入太少，现有生物安全知识、技术和设备、投入不足以评估GMO对生物安全的影响
- “议定书”并未对预先防范原则的使用，如在何种情况下采取禁止、限制或其他附加条件等措施都未给出具体说明和规定
- 在WTO体制下的SPS协定明确表示了卫生或植物卫生的保护水平应该适当，对贸易的限制不超过为达到适当的卫生与植物卫生保护水平所要求的限度，同时考虑其技术和经济的可行性。
- 不同规定：WTO临时措施；生物安全议定书可采取限制贸易措施

(3) 与WTO非歧视原则的矛盾

- 事先知情同意程序-Case by case
- 强制性标识
- 只限于压榨用大豆

(4) 风险评估与风险管理

- 《生物安全议定书》没有明确提出风险的类别
- 风险评估的程序：《生物安全议定书》在附件3对此进行了明确的规定，而WTO有关协议没有明确规定。
- 合理保护水平：为了防止以保护生态环境和人类健康和安全为由出现的贸易保护主义，WTO有关协议规定只能采取适当的保护水平，而《生物安全议定书》没有明确规定。
- 对缺乏科学定论的处理
- 风险评估责任
- 风险管理

(5) 侧重点不同

- 公众知情和参与原则与透明度原则存在差异
- 进口方与出口方
- 互认或等效与进口方特殊环境容量及社会影响
- 发展中国家的特殊和差别待遇

协调难点

- (1) 双方的规则差别太大，潜在冲突太多；
- (2) 《生物安全议定书》和WTO都是平等的国际法主体，它们互不从属。因此，WTO无权要求对方修改其规则。
- (3) 这次多边贸易谈判对31(i)授权有限，特别是明确规定谈判不得损害不属于所涉多边环境协议参加方的WTO 成员的权利。这也使WTO无法修改会影响一些成员权利的规则。
- (4) WTO成员但非议定书缔约方与同是两者成员在援引规则方面的冲突

11、中国政策法规与《议定书》 及WTO规则的关系

- 中国的有关规定
- 中国规定与议定书和WTO规则的关系

1996-2005年（前10月）中国大豆 及制品进口情况 万吨/万美元

	大豆		豆粕		豆油	
	进口量	进口额	进口量	进口额	进口量	进口额
1996	110	32035	188	51954	130	76449
1997	289	84293	347	98040	123	68464
1998	320	80481	373	86374	82.92	52124
1999	378	77705	57	10660	80.37	42104
2000	1042	227024	50.53	10594	30.76	12585
2001	1394	280952	5.37	1168	6.99	2354
2002	1132	248284	0.07	25	87	40810
2003	2074	541687	0.18	57.6	188	101506
2004	2018	695664	5.55	1460	252	154878
2005	2142.3	636851	6.21	1674	131.5	71399

中国的有关规定

- 国务院2001年5月23日《农业转基因生物安全管理条例》
- 2002年1月5日农业部《农业转基因生物安全评价管理办法》
- 2002年1月5日农业部《农业转基因生物进口安全管理办法》
- 2002年1月5日农业部《农业转基因生物标识管理办法》
- 2002年4月8日卫生部《转基因食品卫生管理办法》
- 2004年5月28日国家质量监督检验检疫总局《进出口转基因产品检验检疫管理办法》

与生物安全议定书的关系

- 所包含的产品范围更广
- 明确规定进口的改性生物体或其产品必须是安全的
- 对转基因食品的审查除食用安全性外还包括营养质量
- 有明确的处罚和赔偿规定
- 明确采取科学为依据，个案审查为原则
- 卫生部的《转基因食品卫生管理办法》自受理转基因食品申请之日起六个月内作出是否批准的决定

与WTO规则的关系

- 中国的相关政策法规基本遵守WTO相关原则和规则，如非歧视原则（从转基因产品角度看，进口产品享有国民待遇）、透明度原则、合理性规则和贸易影响最小规则（从执行情况看，进口基本上不受影响）。
- 与WTO规则有一定差异的是同类产品待遇问题。一是转基因产品标识问题。由于转基因产品是新生事物且对生物安全的影响存在不确定性，为了尊重消费者的知情权和选择权，对转基因产品实行标识制度是合理的。二是进口审批程序，这是由于其潜在对生物安全风险的特殊性决定的。也体现了《生物安全议定书》与WTO有关规则的冲突。
- 农业部有关管理办法在向WTO通报及时性、其他WTO成员评议时间及公布与实施时间间隔方面存在一些问题，不过这些问题都随后得到改进

III、协调国家政策与国际规则的对 策与措施

- 建立健全中国生物安全法律体系与管理体系
- 加强生物安全能力建设

建立健全中国生物安全法律体系 与管理体系

- 根据《议定书》的要求并吸收其他国家经验，尽快制定并颁布《生物安全法》及其配套的法规体系
- 按议定书要求全面完善现有法规和政策
- 应加强部门之间和政策之间的协调，维护政策法规的稳定性、连续性
- 建立跟踪监控体系，加强监督管理。
- 政府部门、行业协会、民间组织、企业之间按分工原则建立有效的协调和调控机制，共同提高生物安全能力建设

加强生物安全能力建设

- 加强生物安全技术研究与开发及设备的投入，鼓励生物安全领域的科学研究工作，加快人才队伍建设
- 加强风险评估和风险管理的能力建设
- 制定转基因产品强制性标准
- 加强转基因产品生物安全宣传，积极推动公众参与，尊重消费者的基本权利：安全权、知情权、选择权、监督权
- 保护物种安全，维护发展中国家合法权益

加强国际合作

- 积极参与WTO的贸易与环境议题谈判
- 加强信息交流和合作，掌握转基因产品的发展动向和安全性状况，共同维护生物安全
- 大力支持《生物安全议定书》的实施与完善：应支持制定损害赔偿和补偿机制、争端解决机制及更具操作性的加强发展中缔约方生物安全能力建设措施等

目前提出的三种可供选择的解决方案

- WTO贸易与环境委员会（CTE）秘书处的文件（TN/TE/S/1）关于解决WTO规则与MEA冲突时可供选择方式中，瑞士在TN/TE/W/4 中对其中的三种方式进行了分析，这三种方式分别为：将问题交给争端解决机制（DSB）解决；修改GATT1994第20条，引入有关环境的条款；采纳一个解释的决定。

达成多边贸易 - 环境发展共同遵守的指导准则

- 建议放在WTO新一轮多边贸易谈判中贸易与环境议题31（1）框架内进行深入谈判。
- 一方面要反对歧视和贸易保护主义，另一方面要保证生物安全，同时要强调发展中国家维护生物安全的特殊性。
- 应达成多边贸易 - 环境发展共同遵守的指导准则。这一准则为WTO和《生物安全议定书》下一阶段各自修改规则或制定新的规则时提供指导，也应作为解决争端的重要依据。

指导准则

- (1) 贸易与环境应相互促进，共同为促进可持续发展作出贡献；
- (2) 反对以环境保护名义搞贸易保护主义，变相限制贸易；
- (3) 两者协调时应遵守下列原则：
- 非歧视原则
 - 透明度原则：《生物安全议定书》应参照WTO的有关协议建立拟定措施的通报、评议与咨询机制；
 - 环境利益与贸易利益的平衡原则（贸易影响最小）；
 - 等效及互认原则：以国际环境标准或国际合格评定程序取得的认证应得到互认，达到同等环境效益的方法应按等效原则得到认可；
- 科学证明合理与预防为主协调及适度保护原则
 - 促进可持续发展的原则；
 - 发展中国家特殊与差别待遇原则。

● 谢谢大家！