



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/86
16 February 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
商品和服务贸易及初级商品委员会
第十一届会议
2007年3月19日至23日，日内瓦
临时议程项目6

贸易、环境与发展

贸发会议秘书处的背景说明 *

* 本文因处理上的延误，于上述日期提交。

内 容 提 要

本说明着重于无论是在国际辩论中还是在贸发会议的工作中都具有突出专题特征的选定贸易、环境与发展问题，同时考虑到贸发十一大中期审查的结果：(一) 日益苛刻、复杂和多层面的强制和自愿环境、健康和食品安全要求正在影响发展中国家出口的市场准入；(二) 有机农业部门的发展可能提供一种双赢局面并有助于实现千年发展目标；(三) 关于环境产品和服务的工作找出了发达国家和发展中国家在贸易自由化领域中的利益分歧；(四) 保持、保护和可持续利用传统知识和做法需要一种包含土著人权利、保护生物种类的多样性以及公平获取和利益共享的通盘做法；(五) 市场对基于生物多样性的产品和服务的需求正在增长，为享有生物多样性资源的国家，尤其是发展中国家带来了强劲的出口机会；(六) 生物燃料有可能成为矿物燃料大有希望的低碳替代物并对农业复苏大有帮助；和(七) 最近世贸组织生物技术案例专题小组的报告可能影响到所有国家的现行规章制度和政策讨论。

导 言

1. 在贸发十一大上，成员国赞同“贸发会议应继续在下列涉及贸易与环境关系的问题上向发展中国家提供支持：市场准入、农业、传统知识、无害环境技术的转让、环境产品和服务、环优产品、生态标签和认证费用等问题，并应跟踪《约翰内斯堡执行计划》所载与贸易有关的问题。贸发会议应加强《生物贸易倡议》和环境署——贸发会议合设贸易、环境与发展能力建设工作队的工作。”关于执行该授权任务所取得进展的资料和分析，见下列贸发会议网站：www.unctad.org、www.biotrade.org 和 www.unctad.org/biofuels。

2. 对石油价格波动、能源自主以及气候变化的有害环境和经济影响的日益关切，已引起人们对生物燃料作为满足世界日益扩大的能源需求的替代途径而予以极大重视。由于生物多样性迅速和不可逆转的损失，消费者对于可持续利用生物多样性的兴趣日益高涨。为了对这类兴趣和关切作出反应，贸发会议生物能源和生物贸易倡议针对进入正在出现的生物燃料市场的发展中国家的潜在风险和收益以及查明有助于稳妥利用生物多样性的产品和服务开展了活动。贸发会议就这些复杂问题开展的工作在国际发展议程上居显著地位，受到成员国的赞扬，除其他外，是因为这项工作有助于制定国家生物燃料战略和国家生物贸易方案。本文第二部分探讨了与生物燃料和生物多样性有关的问题。

一、贸易与可持续发展

A. 环境要求与市场准入

贸发会议的协商工作队

3. 正如贸发十大大中期审查所强调的，进一步加强研究和分析作为贸发会议工作的精髓并更重视实际解决办法现已成为贸发会议环境要求与发展中国家的市场准入协商工作队(协商工作队)的核心。该工作队最近将分析工作的重点放在对发

展中国家具有特殊出口和发展利益的两个部门：电器和电子设备；¹ 及新鲜水果和蔬菜。² 协商工作队的活动目的在于帮助感兴趣的发展中国家对关键出口市场新的环境、健康和食品安全要求采取更具有前瞻性的调整办法，从而最大限度地减少调整代价和最大限度地实现发展利益。协商工作队的活动特别强调，中小企业的调整问题和私营部门规定的自愿市场准入要求的作用。³ 在若干场合对后者作了大量辩论，其中包括世贸组织的卫生和植物检疫委员会，但对该专题的实证研究很少。

4. 私营部门标准尽管从管理意义上说不具有法律约束力，但事实上从商业角度是带有强制性的，出于两个主要原因，它们对发展中国家的出口越来越重要。首先，它们一般比政府的规章条例更严厉，执行起来更严格，范围更广。第二，它们是新加入或持续进入全球供应链的关键。同时，有人担心这类要求没有受多边距离的恰当管束，例如通知潜在受影响的贸易伙伴并与之协商。创建贸发会议协商工作队的主要理由之一就是提供论坛，使各种利益相关者能够讨论关键的私营部门标准，其中包括它们对市场准入的潜能和影响。

5. 私营部门标准规定了一系列供应商必须遵守的质量、安全、物流、环境和(有时)社会标准。采用标准确定者规定的检疫、追踪和验证方法，必须能够核查遵守。这常常需要供应商花费大量的时间和资源实施复杂的质量保障体系和配套的检验和认证方法。因此，新的要求一般强化了相互竞争的生产商和供应商现有的力量或弱点。因此，那些依赖传统生产方式和那些缺乏遵守复杂要求的技术或资金能力的生产商可能被边缘化或挤出市场。这适用于国家(特别是最不发达国家)和生产商(尤其是中小企业和小农户)。

6. 小规模生产商因而面临因遵守政府规章条例和私营标准以及私营部门标准确定者对供应链收紧控制的双重费用上涨，且朝着由少数大宗出口商、生产商或零售商签订供应合同的方向发展。这种趋势可能造成将没有能力作出必要调整的生产

¹ 有关中国、马来西亚、菲律宾和泰国国家案例关键调查结果和结论的深入分析，见贸发会议《2006年贸易与环境评述》，可从 www.unctad.org/trade-env 检索到。

² 初步研究结果概述于“食品安全与环境要求、市场准入和出口竞争力：将发展中国家的挑战化为机会：园艺部门”(UNCTAD/DITC/TED/2006/2)，贸发会议协商工作队年度会议专题说明，2006年7月3-4日，日内瓦。

³ 见“环境要求与发展中国家的市场准入工作组报告：如何将挑战变为机会？”(UNCTAD/DITC/TED/MISC/2006/1)，协商工作队年度会议，2006年7月3-4日，日内瓦。

商被排除在外的高度行业集中。这对发展具有重大影响，因为最需要从出口中获得收入增加的，例如最不发达国家和其它地方的小农户，最有可能被挤出市场。农业部门的质量、安全和其它要求的影响可能削弱成功的出口部门与减贫之间的联系。

遵守的好处和代价

7. 出口市场新增加的环境、健康、食品安全要求给生产国带来某些直接和类似催化剂式的好处。如在巴西，过去两年中对苹果采用的一体化水果生产计划几乎为就业和收入带来了约 3% 的增长。该计划还导致生产成本的大幅度减少，造成有害农业化学药品费用的减少和农业化学药品残留量的降低。该计划进一步改善了环境、生产质量和农业工人的职业健康和安全。

8. 既遵守公共条例，又要遵守私营部门的标准，其代价不可忽视。在国家一级，开支包括培训、立法的制订、实际基础设施、检验和监督以及质量控制系统/基础设施。公司一级的开支来自生产系统、基础设施、培训、质量管理体系、咨询服务、替代农业化学品的改变和认证费用。在 Jaffee⁴ 举出的例子中，调整的代价大体上相当于出口商的全部净利润，约占小自由农户利润的 60%，Graffham 和 Vorley⁵ 估计遵守成本大体占小农户利润的 5%-200%。这种高成本突出表明了寻找途径减少开支同时使生产商能够充分利用新标准的好处和催化作用的重要性。

政府要求与私人要求之间的关系

9. 这两种类型要求之间的关系很不明确，基本上没有受到研究。然而，政府和私营部门的管理和标准制定活动在重要方面是相互支持的。双方各侧重于风险管

⁴ Jaffee S, "Challenges, strategies and costs of compliance with international agro-food standards". Presentation at the workshop on Standards, Trade and Value Chains, Copenhagen, 5-6 September 2003; and Jaffee S, ed., "Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports". Report No. 31207. Washington, DC, World Bank, 10 January 2005: XVII.

⁵ Graffham, A and Vorley B., "Standards compliance: Experience of impact of EU private and public sector standards on fresh produce growers and exporters in sub-Saharan Africa", PowerPoint presentation at the EC informal seminar on "Private food quality standards and their implications for developing countries" (Brussels, 7 December 2005).

理的某一个方面。政府规章制度瞄准的是结果：对最终产品的特性作出具体规定，由生产商和出口商负责确保满足这些要求。与之相反，私营部门标准侧重的是过程：对整个生产和供应系统的要求加以规定，并对生产方法和测试程序给出具体指示。目标的这种分开给政府立法者和私营部门标准制定者带来了好处，可将两者关系的程度定性为一种“含蓄的同盟”。

10. Jaffee 称，对于政府来说，这种联盟的好处主要涉及到执行。私营部门的标准通常至少与强制规则一样严格和范围广泛。因此，如果出口商满足了前者，它们几乎肯定在遵守后者。私营部门的标准使政府免除了干预海外生产流程的必要。面向程序的私营部门标准免除了监督的必要，从而使政府有可能在入境点作有限、费用低的进口抽样检验。

11. 世贸组织《技术性贸易壁垒协定》和《植物和卫生检疫协定》并没有直接涉及到私营部门的标准：《植物和卫生检疫协定》第 13 条只简单规定成员国“应采取所能采取的合理措施，以保证其领土内的非政府实体……符合本协定的相关规定”。通过世贸组织对私人标准加以纪律约束的暗淡前景，加之许多私营部门的标准事实上具有强制性，均要求发展中国家和发达国家必须采取具有前瞻性的战略。

B. 促进有机产品的生产和市场准入

12. 有机农业是被排挤出常规市场的农民的一种选择。有机农业是按照特定的生产标准生产的，目的在于保持土壤肥力，加强生态系统的作用，避免人为投入，例如农业化学品和转基因生物体。经过认证的有机产品是那些其对有机生产标准的遵守得到第三方或其他保障体系核实的产品。

13. 有机农业带来了范围广泛的经济、社会、健康和环境利益。2005 年，全球认可的有机市场估计约为 300 亿美元，并且正在以 10% 以上的速度增长。90% 以上的销售集中在北美和欧洲。然而，生产却是遍布全球的，发展中国家占生产和出口的很大比例。发展中国家的市场较小，但十分活跃。由于需求迅速增长和价格优异，有机农户获得的利润通常高于普通农户。

14. 如 2006 年 10 月贸发会议在曼谷举行的研讨会上所讨论的那样，有机农业可成为实现千年发展目标的强有力手段。有机农业通过改善生计和提高粮食的产出和多样性，导致改善粮食安全并减少农村贫困(千年发展目标 1)，以及提高农村妇女

及其子女的健康(千年发展目标 3、4 和 5)。它带来了范围广泛的环境好处，包括扩大生物多样性，提高土壤肥力，减少土地退化，减少污染，并提高能源和资源效率(千年发展目标 7)。国际有机贸易为消费者影响全世界的环境和生计造就了一种直接机制(千年发展目标 8)。此外，它给传统知识和物种带来了市场回报。

15. 贸发会议开展了帮助发展中国家充分利用日益扩大的有机市场提供机会的活动。2001 年，贸发会议与粮农组织和国际有机农业运动联合会联手解决因多重有机标准、规章条例和遵守评估系统造成的准入壁垒。贸发会议——粮农组织——有机农业联合会成立的有机农业协调和等价国际工作组迄今为止已举行了 6 次会议，努力为上述问题找到解决办法。⁶ 在环境署——贸发会议能力建设工作队框架内，正在东非执行一个促进生产和贸易机会的项目。该项目有助于在国家、区域和国际一级推动公私伙伴关系，并已催化了促进该地区有机农业的政策制定工作。已开展了数十种活动，其中包括促进制定东非有机标准(与国际有机协会一道)，提高认识，促进生产，统一区域市场和加强国际市场准入。⁷

C. 环境产品和服务

世贸组织环境产品谈判中的概念问题

16. 直至其 2006 年 7 月中止时，《多哈部长宣言》第 31 段(三)中规定的环境产品谈判，因环境和商业利益大相径庭，未能促使不同派别达成妥协而产生一种协商一致的做法。发达国家成员对于改善市场准入条件具有共同利益，而发展中国家成员常常依赖进口税收，主要对技术转让感兴趣，且要求保持充分的政策空间。

17. 基于开列具体环境产品清单的谈判做法大体上被认为是非农产品市场准入谈判的一部分，因为它构成了双重用途问题。重要的是，它不符合处理非关税壁垒的任务授权，并将环境产品与服务贸易挂钩。这种做法局限于削减关税，未能将环境议程和发展方面置于首位，也没有按照《多哈部长宣言》第 31 段开头一段的要求解决贸易与环境相互支持问题。

⁶ 见国际工作队网站: www.unctad.org/trade_env.

⁷ 见能力建设工作队网站: www.unep-unctad.org.

18. 由贸易与环境进展委员会与谈判背靠背举行的一系列技术咨询会显示，各种清单上所列的绝大多数产品经不起单一环境实用检验。这一认识得到贸发会议分析的证实，这种分析也揭示，大多数拟议产品的双重用途是因为它们无处不在的性质而非《协调税则》缺乏具体规定。这意味着即便谈判者诉诸不在其内做法，⁸ 这类产品仍可以有效地同正常的非农产品市场准入谈判拨离，更不要说在执行阶段不在其中项目的潜在问题了。

19. 在这一背景下，以特定环境活动供应产品和服务为目标的环境项目做法，具有协调一致和有侧重的优势，因为它将选择性地列举大量随机界定项目的方法抛在后面。它将在具体和界定环境领域和发展层面取得进展推到第一线，随后是落实与所涉产品和服务有关的进程，为转移无害环境的技术和相关的技能创造了机会空间。然而，因若干原因而对环境项目做法提出质疑，促使各代表团思考如何将其他备选办法转化为世贸组织范围内的承诺。

20. 两种主要谈判方式——基于清单的方式和环境项目方式——似乎分别从供应方和需求方的角度探讨任务授权，它意味着有可能在一种兼顾全面的妥协办法中找到交汇点。

非关税壁垒

21. 谈判迄今为止以削减关税为重点。人们越来越认识到，尤其是考虑到发展中国家以资源为基础的环境产品的出口，非关税壁垒极为重要。

22. 在非农产品市场准入中，出现了将非关税壁垒分类的建议作为定义谈判方式的先决条件。世贸组织秘书处在汇编各成员提交非农产品市场准入的建议时，通过将非关税壁垒与具体的世贸组织协定或谈判授权挂钩而将它们分成四类。

23. 获得一贯和完整的非关税壁垒信息，以及澄清它们的定义和分类，是为谈判提供实质性支持的政府间组织的主要挑战。在这方面，贸发会议正在进行的对影响特定环境产品类别贸易的非关税壁垒的分析，以及涉及非关税壁垒方法、分类、量化和发展影响的一般性工作，包括在非关税壁垒名人小组范围内的工作尤为重要。

⁸ 国家商品目录编码水平低于国际统一的 6 位数。

24. 由于贸易谈判人员力争确保贸易规则不会妨碍国家实现管理目标的能力，规则的质量和平衡绝对是关键，可能需要特殊和区别对待。涉及环境产品多哈回合的任何关于非关税壁垒的结果都必须从商业上对发展中国家的出口可行，同时为它们部署环境产品和实现发展目标留有充分的政策空间。

重新组织议题

25. 临时中断谈判可能给贸易谈判者“脱焦”技术性问题并从可持续发展的更宽广角度看待第 31(三)段授权提供机会。谈判中使用的标准问题——无论是用来界定环境产品还是环境项目——都应再次回到舞台的中心。

26. 世贸组织发展中国家和发达国家成员的某些建议都试图从国家和国际确定的目标和文书中得出这类标准——并将最终让步与之挂钩，例如多边环境协议和千年发展目标。尽管将谈判与多边环境协议或千年发展目标挂钩几乎看来是本能的，但基于商定目标和具体规则领域而重新组织谈判能否实际上提供一种答案并不明了。

27. 世贸组织的谈判能够为实现千年发展目标或多边环境协议提供哪些附加值？能否将千年发展目标或多边环境协议用于指导环境产品和服务的谈判？这种做法有助于世贸组织成员作为一个与环境产品谈判直接有关的问题处理技术转让吗？如何对待不同的成员？

28. 这些和其他相关的问题居于一次协商会的核心，即贸发会议在亚太经社会合作下于 2006 年 10 月 19—20 日在曼谷举行的开放环境产品和服务为亚太实现千年发展目标作出贡献协商会议。与会者，其中大多数是贸易谈判人员，强调世贸组织系统中所含处理这一任务的能力有限，他们称需要将谈判重新以可持续发展为重点并使谈判更能代表进口(发展中)国家的观点。

双边和区域协定

29. 南北之间的区域贸易安排和部分双边自由贸易区越来越多地涉及贸易和环境层面。⁹ 已产生了各种各样的文书，其范围从环境章节到协商、合作和例外条款等附带协议不等。某些协议具有环境标准特征。美国、欧盟和在某种程度上加拿大在这方面非常积极。

30. 一些区域贸易安排或其实现对环境影响的评估含有涉及环境产品和服务的用语，例如美国—多米尼加—中美洲自贸区、美国—摩洛哥、加拿大—智利、加拿大—哥斯达黎加、新西兰—泰国的区域贸易安排。南锥体共市的案文则谈到环境技术。

31. 亚洲太平洋经济合作组织(亚太经合组织)1990年代后期在历史上留下了最重要的印迹，当时其成员起草了一份部门资源提前自由化环境产品清单。亚太经合组织的环境产品清单为贸易与环境进展委员会关于产品覆盖面的讨论提供了一个出发点和有用的参考。然而，专注于清单模糊了一个事实，应承认部门资源提前自由化较为保守，就贸易自由化而言，即从削减关税上看并没有取得进展，进展在于削减交易费用和促进经济合作方面。

32. 需要进行更多的分析以便评估这一多轨贸易自由化的现实和潜在影响，特别是因为国家在双边、区域和多边一级作出的各种环境承诺之间并没有关联关系。除了造成管理多重承诺的系统性问题外，它还使得有可能利用双边和区域谈判争取自由化承诺，从而使世贸组织内的谈判变得毫无意义。在这方面，南锥体共市环境产品和服务工作组作为在贸易与环境进展委员会谈判之前的一个讨论和协调国家立场的论坛，树立了一个令人感兴趣的典范。中美洲自由贸易区是另一个值得提到的例子，贸发会议在由联合王国支助的“改善主要贸易和环境问题决策和谈判的能力建设”项目下所开展的活动就是证明。

⁹ 发展中国家的某些区域贸易安排最终也增加了环境议定书——亚太和南锥体共市就是两个典型的例子。

D. 保持、保护和可持续利用传统知识

33. 全球的生物多样性和相关的传统知识、发明和习惯做法是宝贵但却受到威胁的资源。它们是全世界大部分人口，尤其是最脆弱的部分——土著人民和农村穷人生存、生计、栖息、保持特征和健康的主要来源。然而，这些关键财富却受到越来越大的压力。需要国际、区域和国家行动保持：遏制在富有生命力的生态系统和社区中这类资源的流失；保护：防止他人未经授权使用或不当使用；促进发展：保持这一知识体的生命力，发展和能为社区所用，并帮助传统知识和生物多样性的持有者收获这类财富的全部好处，包括通过地方贸易和国际贸易实现。

34. 需要一种通盘做法，特别是在国家一级。在贸发会议的活动中探讨了为发展保持、保护和促进传统知识自成一体的国家系统的要素。¹⁰ 在国际一级，一种通盘做法也是可取的，但目前似乎很少可行。在各种论坛讨论了不同方面，包括《生物多样性公约》秘书处、世贸组织、世界知识产权组织、粮农组织、教科文组织和贸发会议。而且正在区域协议中达成重要但常常却不显眼的交易，它们可能导致丧失在制定有关生物多样性和传统知识政策方面的灵活性。

35. 争论最多的一个问题是防止不当使用遗传资源和相关的传统知识。一种办法是要求在基于或派生于遗传资源和配套传统知识的专利申请时披露它们的来源。贸发会议应《生物多样性公约》缔约方会议的请求，为它就这一专题作出了研究。¹¹ 研究者们称，在国际一级执行的这一要求将通过防止批准不正当的专利，阻止不当使用遗传资源和相关的传统知识而加强知识产权体系并促进分享利益。

36. 2006 年的一些关键事件包括以下内容：5 月份，一些发展中国家提出了修改《涉贸知识产权协定》的案文，要求披露来源和证明遵守了提供国事前知情同意和利益共享的适用法律要求(WT/GC/WW/564)。发达国家的反应也各不相同。在《生物多样性公约》范围内，在国际获取遗传资源和分享利益制度方面取得了进展。2 月份，获取和利益分享工作组商定了一项括号众多的案文草案。依然存在分歧的问题包括：是否需要一项新的文书，是强制性的还是自愿性的，是否包括衍生物品和披露要求。3 月份的缔约方会议侧重的是进程，并将谈判的最后期限推迟到 2010 年。

¹⁰ UNCTAD/DITC/TED/2005/18。

¹¹ UNCTAD/DITC/TED/2005/14。

在产权组织中，政府间委员会正在讨论保护传统知识和传统文化表达的目标和原则。成员国在是否需要一个具有约束力的国际法律制度沿习惯脉络而分成不同的观点。7 月份，联合国人权理事会通过了《土著人民权利宣言》，然而联合国大会随后于 11 月份投票推迟采取行动。

E. 建 议

37. 贸发会议关于环境、健康和食品安全要求与发展中国家的市场准入的工作产生了一些政策建议：¹²

- 出口市场有时制定新的立法而没有向潜在受影响的发展中国家提供充分和及时的信息。迫切需要传播有关新进展方面的信息，并吸收关键伙伴就有关新的/修订的条例对发展中国家的影响作出协商。
- 鉴于私营部门标准对贸易的影响相当大，需要私营部门标准制定组织的代表与发展中国家的政府和生产商/出口商开展更多的对话。同时，关于私营部门标准的影响和调整措施的实证研究极少。捐助方在促进协商方面可发挥重要的作用，但也应为进一步开展研究和分析工作，包括为协商工作队的研究和分析工作提供资金。
- 良好的农业规范标准在帮助发展中国家可持续生产和便利水果和蔬菜出口方面发挥重要的作用。制定国家良好的农业规范方案的过程应当吸收所有受影响的利益相关者参加，应当考虑到本国的条件和发展优先任务，包括对小生产者的关键重要性。鼓励协商工作队在粮农组织的密切协作下进一步开展分析和能力建设活动。
- 发展中国家需要制定前瞻性的国家战略，加强其应对新的环境、健康、食品安全要求的能力。这种战略应当包括促进政府、私营部门、非政府组织和研究机构的战略结盟，并支持小生产者自愿组织起来，以最大限度减少在供应链方面受到排斥的风险。前瞻性的调整战略需要超出成本考虑，而包括收益、催化作用和新的出口机会。

¹² 见贸发会议《2006 年贸易与环境评述》，同前。

- 需要私营部门标准制定者和发达国家政府提供更多的援助，提升发展中国家出口商满足要求的能力，包括可靠的质量管理和保障体系、基础设施和相关的机构。

38. 为最大限度地发挥有机农业的贡献，政策制定者可采取若干步骤：

- 发挥扶持作用促进部门发展，而不是起管制作用。
- 将促进有机农业纳入全面农业、脱贫、贸易和其他政策的主流。
- 与有机部门开展对话找出它们的需要。
- 提高消费者和生产商对有机农业的认识以打造国内市场。
- 通过扩大服务、培训和学校课程，提高农民关于有机技术的知识以增强国内供应能力；通过税收奖励、补贴或特殊信贷资金，尤其是在最初的转换期内支持农民；通过消除或补偿对有机物的政策偏见，找出并采取行动减少生产瓶颈。
- 通过将有机产品纳入出口促进战略，提供市场信息和帮助农民组织并满足出口市场需要，进而促进出口。
- 接受国际工作队的建议，包括基于国际有机生产标准对等物接受有机进口物品。¹³

39. 有鉴于技术性贸易壁垒和卫生与植物检疫措施占最近所有非农产品市场准入非关税壁垒通报的一半以上(最近关于最重要的非关税壁垒商务调查也证实了这种情况)，以及这些数字甚至不包括私营部门和非政府组织的自愿要求，委员会不妨探讨举行贸发会议环境要求与发展中国家市场准入协商工作队会议，作为基于多年的专家会议的可取性。¹⁴

40. 委员会不妨在秘书处以下工作方面提供指导：就作为优先事项处理的问题而言，环境产品、服务和技术提供实质和技术援助服务的选用方式，以及最相关的多边、区域和国家论坛。

¹³ 见 Rundgren (2007). 有机政策的最佳做法：发展中国家政府如何能够促进有机部门 (www.unep-unctad.org).

¹⁴ Fliess, B and Lejarraga, I, Analysis of non-tariff barriers of concern to developing countries, OECD Trade Policy Working Paper No. 16, 14 April 2005 (TD/TC//WP(2004)47/ FINAL).

二、生物多样性与发展

A. 贸发会议《生物贸易倡议》

41. 保持生物多样性和可持续利用在实现千年发展目标方面可发挥重要作用。秘书长在其 2006 年关于联合国工作的报告中请联合国大会明确将减少生物多样性丧失率的国际承诺纳入千年发展目标框架。

42. 地球上大多数生物多样性都处于发展中国家内，它依然是粮食供应、住房、医药和能源的主要来源。鉴于经济日益与生物和遗传资源的使用联系在一起，发展中国家中的生物多样性也蕴涵着促进经济发展的巨大机遇。然而，它所具有的战略、经济和文化价值，由于缺乏资源、有利政策和体制框架，以及有关市场准入的相关信息和可持续性问题的信息，基本上还处于未开发利用状态。

43. 自 1996 年以来，贸发会议通过启动《生物贸易倡议》，率先促进根据环境、社会和经济可持续性标准对生物资源的贸易与投资，以此提高发展中国家在新兴生物资源市场上的竞争能力，并提供促进保持和可持续利用生物多样性的重大奖励办法。《生物贸易倡议》帮助发展中国家拟订和实施区域和国家生物贸易方案，重点是那些生物多样性资源丰富以及显然对鼓励发展生物贸易的国家能力有兴趣的国家。

44. 生物促进方案支持和补充国家和区域方案所开展的工作。其活动谋求增进对资源、产品开发、增值加工和销售的可持续管理。例如，生物促进方案通过拟订和实施出口计划，支持具有市场潜力、可以生产但又不损害生物多样性的产品，以及其他切实促进贸易的服务，包括市场信息收集、产品开发、质量改进、核证、冠以标签、参加贸易展览会和中介。

45. 由于生物贸易活动处在一种复杂和不断发展的国际法律和政策环境下，《生物贸易倡议》和生物促进方案所起到的另一个重大贡献就是促进便利和增进生物贸易活动的国际政策。它们的活动，由于适于提供一种平台，可供讨论贸易和生物多样性战略与经验，并可分享有关管制“新颖”产品和使用基于市场的促进可持续发展的奖励办法等问题的经验，已从广大业者那里收到积极反馈，包括多边环境协定秘书处和缔约方会议，它们赞赏贸发会议为帮助建立一个更加一致的促进贸易、生物多样性和可持续发展的框架所作出的努力。

46. 在这方面，值得特别强调的是《生物贸易倡议》和生物促进方案在 2006 年期间所开展的一些活动。

47. 支持发展《生物贸易核准框架》。根据基于《生物多样性公约》各项目标所制定的《生物贸易原则和标准》，《生物贸易倡议》支持有关《生物贸易核准框架》的讨论。随着生物多样性的重要性日益受到重视，消费者对生物多样性敏感产品的兴趣渐趋浓厚，市场工具，比如核准和冠以标签，就可能起到积极作用，使努力促进经济、社会和环境可持续性的生产者获得回报，帮助其在市场上占有一席之地。此外，拟议框架不得与世贸组织规则发生冲突，必须确保获得预期的发展收益。生物贸易核准框架将由促进道德生物贸易联盟进行管理，该联盟由生物贸易公司和其他利益相关者组成，将提供技术援助并致力于提高对生物贸易产品的需求。该框架将确保实现可持续性目标，同时不对生产者征收不必要的费用及作出强制性规定。

48. 拟订促进公平利益共享准则。利益共享是《生物多样性公约》的一个关键要素，也是《生物贸易原则和标准》的一项主要原则。然而，现在并无具体机制可用以指导公平利益共享。因此，生物促进方案通过一个包括公营和私营部门在内的参与性进程，开始拟订实际准则，促进公平分享在生物贸易活动中利用生物资源所带来的好处。该准则寻求在价值链中的行为者之间建立信任；增强生产者和社区的商业和法律技能；促进公正和公平的商业关系；鼓励加强合作和利益共享；以及增进对传统知识价值的认可。

49. 促进与生物多样性有关的多边环境协定秘书处之间的合作，特别是就与全球市场经济有关的问题的合作。世界经济对于保持和可持续利用生物多样性既有利也有弊。因此，制定和实施国际环境法时若不考虑这些利弊问题，就会对可持续发展目标产生消极影响。《生物贸易倡议》为与生物多样性有关的多边环境协定秘书处提供了一个非正式论坛，可用以交流与私营部门管理、使用奖励措施和国际贸易等问题有关的经验和战略。此外，《生物贸易倡议》对于其他国际组织也是一种有益的经验。传统上，有关贸易和生物多样性的讨论重点始终放在贸易对可持续发展的潜在影响上，但是，正如《生物贸易倡议》所表明的那样，贸易也为保持和可持续利用生物多样性带来了机会。

B. 气候变化与发展

气候变化与贸易联系中的经济学

50. 《联合国气候变化框架公约》(气候公约)的《京都议定书》标志着国际朝着限制温室气体排放量迈出的第一步。¹⁵ 该议定书为附件一所列国家(工业化国家和转型经济体)规定了具有法律约束力的减排目标。为了履行排放承诺,附件一国家在选择国内政策方面具有相当大的灵活性。该议定书还提出了三项国际灵活性机制,即国际排放贸易、共同执行和清洁发展机制,它们也可以用来满足减排目标。清洁发展机制尤其为发展中国家吸引可持续发展投资开辟了新的途径。

51. 与其他多边环境协定不同,《京都议定书》并未列入贸易限制措施。但各国为执行该议定书可采取的许多行动都会对贸易产生重大影响,比如,执行能源效率标准、能源税收、补贴,或使用特定无害环境技术、冠以生态标签,以及政府采购政策。执行《京都议定书》,将为特定商品(如,节能产品和技术)和服务(如,与排放权交易有关的服务)开辟新的市场。

52. 2006年10月,发表了一份关于气候变化经济学的详尽研究报告——“严格审查”。¹⁶ 审查估计,如果不采取任何行动,气候变化带来的全部费用和危险将相当于现在以及今后每年全球国内生产总值至少损失5%。如果将更广泛的危险和影响考虑在内,损害估计数可能升至占国内生产总值的20%或更多。反之,减少温室气体排放量的行动费用则可限制在每年约占全球国内生产总值的1%;因此,及早采取有力措施,好处远远大于无所作为造成的经济代价。鉴于气候变化是一个全球性问题,审查呼吁采取国际应对措施。它强调指出,合理的科学分析表明,影响和危险将影响到所有国家,但是最先且受影响最大的则是位于赤道一带的最贫穷国家,尽管这些国家对气候变化起的作用最小。审查还指出气候变化影响与能源消耗

¹⁵ 《议定书》于2005年2月16日生效;截止2006年12月13日,169个国家和地区经济一体化组织批准了《议定书》。

¹⁶ 《气候变化经济学问题严格审查报告》可查阅以下网站: http://www.hmtreasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm, 2006年12月12日访问。

和使用高度相关，并得出结论，认为气候变化问题本质上是一个经济问题，而非只是一个令人关切的环境问题。

53. 向低碳经济发展，既意味着成本加大，也蕴藏着发展机会。预计《京都议定书》提出的清洁发展机制和其他抵消碳排放项目与金融机制将具有相当大的市场意义，而在未来几年中，整个排放量交易可望成为最大的商品市场之一。就气候变化采取行动，也将带来重大的商业机会，因为低碳能源技术、商品和服务开辟了新的市场，并带来新的工作机会。

54. 在开展有关气候变化的辩论和关于发展中国家在可获得矿物燃料进口方面面临越来越多困难的平行相关辩论的背景下，贸发会议于 2006 年末举行了一次专家会议，讨论全球能源经济最近变化的一些方面，包括贸易、管制、筹资、农村发展和环境与技术方面。¹⁷ 会议讨论了解决发展中国家所面临的问题时可能采取的一些方法。石油价格不断上涨，往往会对发展可选能源来源产生积极影响，尤其是生物燃料这类可再生的能源形式。

生物燃料倡议及其对贸发会议成员的相关性

55. 2006 年期间，贸发会议对会员国关于“帮助发展中国家利用由《京都议定书》产生的贸易和投资机会”请求¹⁸作出回应，特别推动了有关生物燃料的活动。贸发会议的《生物燃料倡议》发表了四份生物燃料问题研究报告，¹⁹并组织了两次会议。²⁰ 贸发会议还与其他有关的联合国和非联合国伙伴——粮农组织、环境规划署、经合发组织和八国集团全球生物能源伙伴关系——以及非政府组织和地球

¹⁷ “发展中国家参与世界贸易新动态部门问题专家会议报告：审查能源部门-适应新能源经济”，日内瓦，2006 年 11 月 29 日至 12 月 1 日，TD/B/COM.1/EM.31/3。

¹⁸ 贸发会议商品和服务贸易及初级商品委员会第九届会议报告。

¹⁹ “新兴生物燃料市场：所涉管制、贸易和发展问题”，UNCTAD/DITC/TED/2006/4；印度清洁发展机制项目评价，UNCTAD/DITC/TED/2006/5；印度生物燃料产业评价，UNCTAD/DITC/TED/2006/6；泰国生物燃料产业评价，UNCTAD/DITC/TED/2006/7。

²⁰ 2006 年 6 月 22 日举行了一次非正式生物燃料问题集思广益会，并在 2006 年 11 月 29 日至 12 月 1 日审查能源部门专家会议期间组织了一次关于生物燃料问题的全日讨论。有关这些活动的方案、背景文件和发言稿，见网站：www.unctad.org/biofuels。

委员会、世界经济论坛、国际可持续发展研究所和巴西生物量参考资料中心等智囊团建立了伙伴关系。

56. 生物燃料——源于生物量的燃料——是探索基于低碳排放量的新型经济模式而出现的一类产品。虽然已有一定范围的估计数，但大多数研究都认为，与矿物燃料相比，生物燃料在整个周期内都可大大减少温室气体排放量。此外，它们还可作为发展中国家带来机会，实现农业生产多样化、提高农村收入，并改善生活质量。它们可以增强能源安全，并减少进口矿物能源支出。它们可以推动技术发展。

57. 乙醇——一种由谷物和糖类作物生产的酒精——今天已成为一种极具活力的商品，其产量和国际贸易量均呈强劲增长势头。2000 年乙醇的世界产量还不足 200 亿升，而 2005 年已增长到 400 多亿升，预计到 2010 年之前还将翻一番。巴西是世界最大的乙醇生产国，其次是美国。中国和印度远远地排在第三位和第四位。欧盟以外的生物柴油——一种由植物油、动物脂肪或再生食油生产的合成燃料——产量依然有限，这也是其还未形成大量国际贸易的原因所在。最近一些国家的投资表明，这种燃料的产量和国际贸易有增长的趋势。生物柴油原料贸易在增长，表明国际上开始进行农业原材料而非工业化成品的交易活动。

58. 乙醇国际贸易范围已大大扩展。今天，巴西乙醇出口量约为 250 亿升，约占全球乙醇出口市场份额的 50%，其他发展中国家已受益于该部门的活力，包括利用现有的优惠贸易安排。南南贸易和技术转让现已开始。相反，乙醇原料国际贸易似乎数量很小。补贴很可能将会促使发达国家国产原料产量增加。

59. 生物燃料国际贸易面临关税和非关税措施。此外，发达国家还提供各种不同的补贴和奖励办法，以支持新兴的生物燃料产业。所有这些措施都起到部分抵消发展中国家较低生产成本的作用。然而，国际贸易可以为所有国家提供双赢机会：对于一些进口国家，它是满足自行制定混合燃料目标的一个必要先决条件；对于出口国家，特别是中小发展中国家，出口市场对于发展其产业是十分必要的。建立一个促进生物燃料生产和贸易的平等竞争环境，将有利于实现注重发展的成果。这将包括减少和消除贸易壁垒，并逐步取消扭曲贸易的补贴。发展中国家未来生物燃料出口设施的投资者需要确信市场将保持开放，将有出口的余地，使它们能够充分利用规模经济。

60. 不过，生物燃料将为不同国家提供不同的选择，实现可持续发展成果也可能依赖一些要素。部分而不是所有国家，可能拥有大片土地专供种植能源作物，与其他土地利用并无冲突。非食用植物，例如在贫瘠和退化土壤上生长的麻风树，可能会越来越多地用于生物柴油生产，不过目前大规模种植麻风树的经验很有限。注重发展的成果可能依赖于小农户对生物燃料生产的参与以及所建立的促进此种生产的机制。

61. 在实施国家生物燃料战略之前，政府必须作出某些重大决策，如，生物燃料生产的目的是否要促进运输或扩大能源替代；土地所需条件是什么；多大规模的转换技术较为可取。对经济和环境的影响、生物燃料与现有燃料提供/使用基础设施的兼容性，以及对生物量的竞相使用，这些问题也必须加以评估。

62. 鉴于世界上还有 8 亿多人营养不良，在开展生物燃料辩论背景下的一大当务之急是，能源原料(如谷物、甘蔗和油豆)需求迅速增加，是否会将过多的农田转为种植燃料作物，从而危害到粮食安全。能源价格高于每桶 30-35 美元，直接影响到农产品价格，并使许多农产品原料成为经济上可行的能源供应来源；不过，国家和原料之间的竞争程度差异极大。增加对能源生产所需作物的利用，将会对粮食安全产生影响，并会产生赢家和输家，这取决于贸易平衡和对能源和粮食价格的净影响。改善状况将依赖土地所有制、体制支持、创造农村就业机会、生物能源利用的土地和劳动密度以及技术。最后，关键的政策挑战依然是，如何在不损害粮食安全的情况下利用生产率增长和获益来振兴农业。

63. 一个有关的问题是，由于农业商品用作能源原料，其价格不断上涨对发展中国家不同阶层人口会产生影响。尽管农产品价格上涨可能会使依靠农业部门为生的 25 亿人口潜在获益，但小土地拥有者、农村无土地农工和城市穷人则可能面临严重危险，甚至面临眼前危险。可能需要考虑制定实施规则和临时补偿措施。各国政府应继续对分配基础设施进行投资，以减少农民与最终市场之间的交易成本。就小土地拥有者而言，没有明确的产权和执行机制，有可能导致他们为有势力的主要农业综合企业利益集团所取代。提高商品价格，农民和农村地区必须有所受益，因为此种价格上涨最终增加的收入可以改善生产其他作物的一般条件。增进实现当地所有权的机会和强调可持续发展，是确保农村企业家参与的关键要素。政府奖励办法若加以实施，应当使小生产者从中受益，并帮助他们维护其市场中的存在。

64. 生物燃料生产的可持续能力核心在于为生物燃料项目筹措资金，发展中国家情况尤其如此。尽管人们对于利用《东京议定书》下的清洁发展机制来增进现代生物能源促进可持续发展的筹资兴趣日渐浓厚，但要实现这一目标还有许多挑战需要解决。在运输部门几乎根本还没有涉及液体生物燃料的清洁发展机制项目，在家务部门也没有用可再生生物燃料替代不可再生能源。存在这一差距的主要原因是，没有指导此类生物能源项目活动的业经核准的清洁发展机制方法。发展适当方法，就可以对生物能源进行投资，并增进发展中国家参与全球碳市场的机会。

65. 向减少碳依赖的经济转变，为推动这一进程的技术开辟了新的市场。“第一代”生物燃料是从油籽和再生食油中提炼的生物柴油，和从谷物和糖类作物中提炼的生物乙醇。生产第一代生物燃料所用的技术是一种相当简单、众所周知的技术。利用作物残余中所含木质纤维素的“第二带”生物燃料，是通过酶水解产生的乙醇，和通过汽化产生的热化学燃料。生产第二带生物燃料，意味着要采用复杂得多、亦昂贵得多的技术，但是，这种转变也可能带来若干好处。第一代生物燃料具有许多限制因素：它们占用粮食用途；只有部分植物转化为生物燃料；它们只是略微减少温室排放量，甘蔗乙醇除外。另外，由于原料成本高，它们的生产成本相对也高，巴西的甘蔗乙醇生产除外。第二代生物燃料具有一些明显的好处：可以培植具有能源特征的植物，并可将较大部分植物转化为燃料。“生物精炼厂”最大限度地提高植物利用率。这带来大量的能源/环境好处。这些燃料的资本密集度大于第一代生物燃料，但原料成本则较低。热化学和生物这两种第二代生物燃料有所不同。热化学燃料可充分利用生物量，且原料灵活性极大。现今市场上已有转换技术。第二代生物燃料具有不同的特征：现今使用已知的酶技术可将部分有限的生物量转化为燃料。但由于微生物必须适应特定原料，此种燃料的原料灵活性依然有限。需要研发上实现突破，以改进转换技术并降低成本。确保发展中国家能够获得生产第二代生物燃料所需要的技术，这一点也许还难以解决。

66. 探索低碳排放模式，带动了弹性燃料车的生产。²¹ 汽油—乙醇弹性燃料技术于 1980 年代在美国问世，随后巴西进一步发展了该技术，主要使用酒精引擎。2003 年，巴西推出了最初的弹性燃料型车。现在，几乎有 180 万辆汽车能够采用弹性燃料方式行驶。弹性燃料车所占份额在 2004 年达到 22%，2005 年达到 40%，预

²¹ 弹性燃料汽车是使用两种燃料的车，比如汽油和乙醇，或者汽油和天然气。

计 2006 年将增加到 60%。到 2010 年，预计巴西所销售的所有新的轻型汽车都将以弹性燃料方式行驶。

C. 建 议

67. 国际对话明确了贸发会议可发挥重要作用的四个具体方面，即(i) 基于国家的评估，将帮助挑选那些最适于参与生物燃料生产的国家，并协助它们制定旨在促进可持续发展的国内框架；(ii) 建立协商制度，协调现有不同的原料和生物燃料加注标签/核准倡议，²² 以确保总体一致和透明，并避免给生产者增加不必要的负担和成本；(iii) 与相关国际组织(开发计划署、粮农组织、气候公约秘书处)合作，发展基线方法，帮助发展液体生物燃料清洁发展机制项目；以及(iv) 建立专门网站，提供有关生物燃料产业和市场的信息与分析。与其他相关倡议合作发展的此种工具，应当有助于弥补现有的某些知识欠缺。

68. 对生物燃料的使用和消耗以及国际贸易的日益增多，将会对贸易、能源、气候变化和农业与发展政策产生越来越多的影响。生物燃料迅速发展所具有的跨部门性质，正好就说明了在贸发会议第十二大上将这一新兴活力部门列为讨论重点的原因所在。

D. 农业生物技术与国际贸易

69. 贸发会议一直在开展有关农业生物技术与国际贸易的分析活动，并分析了最近的世贸组织 — 欧共体生物技术一案，重点为该案可能对发展中国家产生的影响。²³

70. 世贸组织专门小组在其报告中述及不同种类受到质疑的欧共体和欧共体成员国措施，认为这些种类的措施每一条都与世贸组织规则不一致，尤其是《实施卫生与植物检疫措施协定》。首先，专门小组认定，由于影响产品核准的普遍事实

²² 这些倡议的目的是确保生物燃料和原料的可持续生产，并验证是否对环境带来好处。

²³ “欧洲共同体 — 影响核准和营销生物技术产品的措施”，WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 2006 年 9 月 29 日。2003 年 5 月由美国、加拿大和阿根廷提出了欧共体生物技术一案。当年 8 月建立了一个专门小组，并指定若干国家为第三方。

暂停和特定产品措施，导致不能无故拖延完成个别核准程序。因而引起与第 8 条和《实施卫生与植物检疫措施协定》附件 C 的不一致。其次，专门小组认定，某些欧共体成员国为限制进口、使用和营销某些生物技术产品而采取的措施——就欧共体一级早已核准的产品采取的保障措施——不符合《实施卫生与植物检疫措施协定》的要求。尤其是，保障措施与基于风险评估采取《实施卫生与植物检疫措施协定》措施的义务不一致。专门小组认定，保障措施超出该协定第 5.7 条的范围，该条允许成员国在有关科学证据不充分的情况下采取临时的《实施卫生与植物检疫措施协定》措施。

71. 同任何世贸组织案例的情况一样，欧共体生物技术专门小组报告述及一系列十分具体的事实，主要与这些事实有关。然而，鉴于是对如何在生物技术和生物安全背景下适用世贸组织的规定最早作出的解释，专门小组报告将不仅对所质疑的措施产生影响，还可能会影响到其他世贸组织成员国、特别是发展中国家正在进行的有关规章制度和政策的讨论。

72. 世贸组织成员国将需要认真考虑进行风险评估的方式，尤其是因为专门小组似乎已经选择对《实施卫生与植物检疫措施协定》作出限制性更强的解释。在确定完成有关生物技术产品的核准程序时是否有“不适当拖延”或“无理浪费时间”的问题时，专门小组认定，拖延的理由比其确切的持续时间更有相关意义，在提到成员国必须“迅速”行动来时还说，这只不过是“对其只能如此的期望”。专门小组允许的灵活性至关重要，对发展中国家尤其重要，因为它们缺乏足够的人力和财力来迅速有效地执行其《实施卫生与植物检疫措施协定》程序。最后，关于国际法其他规则与解释世贸组织协定的相关性，更具体地说，关于多边环境协定所载的贸易规则与世贸组织的权利与义务两者之间的关系，专门小组所得出的结论似乎减少了前者可能具有的相关性，且背离了以多边方式处理所关切的环境问题这一普遍优先选择。如何以和谐方式履行国家通过加入不同多边文书而承担的义务，需要对这一问题作进一步认真研究。

-- -- -- -- --