

# 论环境标准的国际外部性及其内在化

郑鹏程, 刘长云

(湖南大学 法学院, 湖南 长沙 410082)

**摘 要:** 环境标准的国际外部性是指因环境标准的国别差异所引起的环境污染的跨国转移和构成新的市场准入障碍。环境标准的国际外部性引发国家间的贸易摩擦和冲突;引起环境污染“放大化”;阻碍发展中国家的经济发展。内在化环境标准的国际外部性,必须加强环境标准的国际协调;建立国际环境补偿与援助机制;推动和完善 ISO14000 环境管理系列标准。

**关键词:** 环境标准;国际外部性;内在化;国际协调

**中图分类号:** DF46

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1007- 4074(2006) 06- 0123- 05

**基金项目:** 本文系 2005 年湖南省哲学社会科学规划课题“百人工程”项目“经济法的外部性研究”(批准号: 05BR10)的阶段性研究成果之一。

**作者简介:** 郑鹏程(1966- ),男,法学博士,湖南大学法学院教授、博士生导师。

刘长云(1982- ),男,湖南大学法学院 2005 级硕士研究生。

外部性是经济学中的概念,指“未被市场交易包括在内的额外成本或收益”,“只要一个人或一家厂商实施了某种影响他人的行为,而且对此既不要赔偿,也不用赔偿的时候,就出现了外部性”<sup>[1](P48)</sup>。外部性无处不在,而环境领域尤为显著,如水土流失、空气污染、温室效应等都具有极强的外部性。“只要存在外部性,资源配置就不是最有效的”<sup>[2](P206)</sup>。缘于此,各国采取了很多措施如排污收费、排污权交易、征收环境税等制度来内在化环境外部性。由于环境标准是这些具体环保制度的基础和依据,所以,具体环保制度内在化外部性的功能主要是依靠环境标准来实现的。但立法者未曾料到的是,环境标准自身也会被外部性问题所困扰。依常理,环境标准由主权国家制定和实施,其

付出的成本和获得的收益均由主权国家承担和享有,初看起来,并不存在所谓的外部性问题。但深入分析就会发现,在经济全球化时代,主权国家的环境标准不仅对本国经济活动产生影响,同样也会对其他主权国家的经济活动产生直接或间接影响。譬如,一国提高某种化工品生产的排污标准,就会相应提高企业的污染处理成本,那么,既有或潜在企业为追求自身利益最大化就可能将生产迁移至低环境标准国家,与此同时,生产过程中的环境污染也就会从一个国家转移到另一国家。在此情形下,一国环境标准的制定和实施显然对其他国家产生了额外成本,本文借用经济学中的“外部性”概念,称之为环境标准的国际外部性。

## 一、环境标准国际外部性之表征

环境标准国际外部性的主要表现形式为：因环境的国别差异而引起的环境污染的跨国转移及构成市场准入障碍。

### (一) 环境污染的跨国转移

根据污染转移途径的不同，分为国际投资中的污染转移和国际贸易中的污染转移。

1. 国际投资中的污染转移。在国际投资领域，环境污染的转移方式主要表现为污染密集型产业的跨国转移。污染密集性产业是指在生产过程中会产生大量污染物的产业。主要包括化学、石油化工、制革、橡胶塑料、纺织印染等工业部门。迫于国内环保的压力，发达国家对这些产业往往规定了严格的环境标准，致使这些产业的污染处理成本大幅度提升，甚至被限制或禁止在国内生产。于是，处于这些国家的生产企业，尤其是跨国公司为逃避沉重的环境成本，便在全球范围内“环境寻租”，即将资本从高环境标准的发达国家转向低环境标准的发展中国家，以获取源于环境标准国别差异的“租金”。罗格斯曼等援引美国环境总署的一项调查认为：“作为对加利福尼亚加强燃料和清洗剂的空气污染控制标准的回应，一些美国家具制造商可能已将国内的生产企业迁到墨西哥。”据统计，20世纪60年代以来，日本已将60%以上的污染密集型产业转移到东南亚及拉美国家，美国也已将39%以上的高污染、高消耗产业转移出境。<sup>[3] (P625)</sup>与此同时，许多发展中国家则成为污染密集型产业的接受国，在印度、泰国等发展中国家的国际直接投资中，化工部门位居首位。在中国，1992年之后，清洗、制冷和泡沫产业是外商投资比较集中的行业，占同期外商在华投资企业总数的96.03%，投资总额的97.03%。<sup>[4]</sup>

2. 国际贸易中的污染转移。通过贸易转移环境污染有两种情况，一种情况是发达国家以贸易出口的方式将难以处理和降解的垃圾、废物输往发展中国家。发达国家利用发展中国家的低环境标准“名正言顺”地向其出口危险废物和有害垃圾，不但使其可以逃避沉重的污染处理成本，还可以获得贸易利润，故乐此不倦。目前，这种废物贸易愈演愈烈。绿色和平组织在2003年公布的《出口危害——流向亚洲的高科技废物》的报告中指出，全世界的电子废物有80%出口到了亚洲，其中90%流入了中国。有关数据显示，我国进口的电子废物逐

年增加，1990年进口量仅为99万吨，到2000年猛增到1750万吨。广东潮州、南海、浙江台州等地已成为最大的电子废物散集地，每年要吞吐上百万吨电子垃圾，形成了大规模的电子垃圾拆散产业。<sup>[5] (P60)</sup>另一种情况是发达国家通过国际贸易从发展中国家进口环境附加成本很高的初级产品，环境附加成本很高的初级产品是指生产过程中会带来大量污染物和资源破坏的初级产品，如木浆、染布、动物皮毛等。发达国家对这些初级产品的生产、加工有严格的环境标准控制，迫使本国企业向发展中国家进口此类产品，而不是进口原材料自己加工，从而变相地将环境污染和资源破坏转移到其他国家。例如，为了生产纸浆，美国、日本等国并不直接从发展中国家进口原木，而只进口有用的木浆，这样就把制造木浆过程中产生的大量废弃物滞留在发展中国家，污染当地环境。

### (二) 构成新的市场准入障碍

经过几十年数个回合的谈判，阻碍国际贸易的关税及非关税贸易壁垒显著减少，国际贸易自由度随之增加。但环境标准的国别差异又构成一种新的国际贸易壁垒。目前，许多国家特别是发达国家通过提高环境标准的方式，阻止其他国家的产品进行本国市场，这种行为毫无疑问也会对其他国家的利益带来负面效应。例如2001年，欧盟对茶叶的农药残留标准进行了修改，戊氰菊酯的残留量由10mg/kg降低到0.1mg/kg，标准提高了100倍之多，甲氰菊酯的残留量仅允许0.02mg/kg。<sup>[6] (P29)</sup>如此苛刻的环境标准使许多国家的茶叶出口商失去了欧盟市场，并遭受严重的经济损失。

## 二、环境标准国际外部性之成因

环境标准国际外部性的产生与环境标准的经济性、环境标准的国别差异及经济全球化等因素密切相关。

(一) 环境标准的经济性与环境标准国际外部性。环境标准是国家为了维护环境质量、控制污染、保护人类健康、社会财富和生态平衡而制定的各类技术指标和规范的总称。<sup>[6] (P154)</sup>其最主要的功能是防范和控制产品生产、消费过程中的污染物质。环境标准与生产企业的环境成本具有密切联系，在环境标准较高的国家，生产企业为达到该标准需要配置高标准的污染控制设备，支付较高的环保费用。所以说，环境标准越严格，企业环境污染

处理成本就越大;反之,一国环境标准越宽松,企业环境成本就越小。因此,发达国家在经济利益的驱动下,源源不断地将环境成本较大的污染密集型产业迁往环境标准较低的发展中国家,实现环境成本的国际外部化,如此一来,环境标准就成为发达国家在国际投资中最大化本国利益的重要手段。

(二) 环境标准的国别差异与环境标准的国际外部性。环境标准的国别差异是指各国环境标准的严格与宽松之间的差异,比较而言,发达国家的环境标准比发展中国家的环境标准严格许多。造成这种差异的原因是多方面的,首先,经济、技术条件差异。无论是环境标准的制定还是实施,都依赖于相应的技术条件和技术设备,并与国家经济发展水平相适应,另外,国际市场的不断竞争也会影响到国家的环境政策,政府官员在面对本国企业因环境成本上的劣势而处于竞争劣势时,一般不会提高环境标准,而是放松现行环境标准的执行,因此,各国在经济、技术条件方面的巨大差异直接导致了各国之间的环境标准差异。其次,环保意识不同。发展中国家环保意识较弱,为追求暂时的经济增长往往降低或怠于执行本国的环境标准,以更有利于本国吸引外资和国际贸易。相反,发达国家环保意识较强,其环境标准也就相对严格。最后,自然条件差异。有些国家的地理条件可以更快的稀释污染,现有污染程度较轻,这些因素均可能导致其采取相对宽松的环境标准。各国环境标准的不同为企业在国际经济活动中选择于己有利的环境标准提供了前提条件。

(三) 经济全球化和环保运动的兴起与环境标准的国际外部性。环境标准的国际外部性是在国际经济交往中,环境利益及其相关的经济利益在国家之间的重新分配,它与经济的全球化和环保运动的兴起有着密切的联系。20世纪90年代以来,经济全球化成为世界经济发展的潮流。其主要特征是全球范围内各国各地区经济的日益融合和生产要素特别是资本在全球范围内的全面、自由流动,实现了国际投资和国际贸易自由化。但与此同时,环保运动也逐渐兴起,各国纷纷制定了本国的环境标准体系以规制环境外部性,然而,各国之间的环境标准宽严不一,体现出一种“落差”格局,这种环境标准落差对国际投资和国际贸易产生了重要影响:一方面,那些遭遇环境标准严厉规制的污染密集型产业和垃圾、废弃物,便以国际投资和国际贸易为载体,轻而易举地转移到低环境标准的发展中

国家,另一方面,基于环保目的的高环境标准也在客观上阻碍了其他国家和地区的产品的市场进入。由此就导致了环境标准的国际外部性。

### 三、环境标准国际外部性之内在化

环境标准的国际外部性损害了世界资源的最优配置,不利于人类社会的福利最大化。首先,环境标准的外部性容易引发国家间的贸易摩擦和冲突。目前,由于环境标准而引起的贸易问题日益增多,而大多数国家都是采取单方面的行动,缺乏有效的国际合作,极易引起当事国家的反感和报复行为,导致贸易摩擦和冲突不断出现。其次,引起环境污染“放大化”。事实上,环境污染的跨国转移主要是环境污染由发达国家流向发展中国家,然而,发展中国家由于污染治理技术落后,污染净化动力不足,难以将污染物再生利用或作无害处理。如此一来,同等污染物在发展中国家产生的环境危害必然大于在发达国家产生的危害,即环境污染的“放大”,从而扩大污染物对全球环境的影响。最后,阻碍发展中国家的经济发展。虽然污染密集型产业的转移和废物贸易等可以使发展中国家获得暂时的经济增长,但是,环境污染的转移并非环境污染的内在化,而只是从发达国家原封不动地搬到发展中国家,因此,发展中国家最终必然要承担转移污染的处理成本和环境风险。

正由于环境标准的国际外部性具有如此的危害性,我们必须采取对策加以解决。“无论采取什么特殊办法,对付外部经济一般的药方是,外部经济效果必须用某种办法使其内在化”<sup>[7](P1203)</sup> 循此思路,解决环境标准的国际外部性的差异的根本途径是将其予以内在化。笔者建议通过以下措施内在化环境标准的国际外部性。

#### (一) 加强环境标准的国际协调

前文已经指出,环境标准的国际外部性产生的根源在于各国环境标准之间具有很大的差异,因此,消减各国环境标准之间的差异是内在化环境标准的国际外部性的根本途径。也就是必须通过环境标准的国际协调以缩小各国之间的环境标准差异,方能真正实现环境标准的国际外部性的内在化。环境标准的国际协调是指在国际社会中使两个或两个以上的环境标准彼此一致或相似的过程,包括区域环境标准协调和国际组织如WTO环境标准协调。

1. 环境标准的区域协调。最早对环境标准进行协调的是区域经济组织。区域经济组织组建的根本目标是实现本区域内的投资、贸易自由化。由于各成员国之间环境标准的差异给区域的经济自由化造成了显著负面影响,如交易费用提高、污染物转移以及由此而引发各种贸易冲突和摩擦等等,严重影响了区域内经济的自由化,所以,各区域经济集团纷纷协调成员国之间的环境标准,最早进行环境标准协调的组织是欧共体。早在1972年的巴黎峰会,环境政策就受到各成员国的重视,会议提出了环境保护的“13项计划”,并要求理事会据此制定欧共体的环境政策。此后,为了实现贸易自由又不损害环境的目标,欧盟积极协调各成员国的环境标准。欧盟在协调区域内的环境标准时坚持灵活性和原则性相结合,其协调方法主要有三种:第一种方法是建立统一标准,它是欧盟最常用也是最为有效的方法,目前欧盟已经统一了汽车尾气、化学物质、杀虫剂和电磁等方面的标准;第二种方法是规定最高标准,如对噪音设备的协调。第三种方法是规定最低标准,如对一些行业的垃圾处理、废物排放、水质质量规定最低标准,但它并不反对成员国采用更为严格的国内标准。<sup>[9]</sup>如此灵活多样的环境标准协调,大大缩小了欧盟成员国之间的环境标准差异,减少了环境标准引起的绿色贸易壁垒,促进了欧洲统一市场的形成。

与欧盟相比,北美自由贸易区在环境标准协调方面走得更远。1993年,美国、加拿大和墨西哥三国签署了《北美环境合作协定》,该协定规定各成员国有权选择各自认为合适的环境保护水平和相应的环境标准,并努力促进环境标准向较高程度国家靠齐,鼓励各国提高本国的环境标准,甚至采用比国际标准更为严格的环境标准,同时,该行动禁止成员国降低环境标准或放松环境标准的有效实施,以维持或吸引外国投资。并且设立了一个专门的管理机构(即环境合作委员会)以更好地实施环境合作协定。实践证明,北美自由贸易区的环境标准协调不仅有力地推动了北美自由贸易区的贸易自由,而且有效阻止了污染物的跨国转移。

2. WTO 与环境标准协调。从全球资源最优配置的角度考虑,仅仅由区域集团协调环境标准仍然不够。因为区域环境协议只适用于该经济区域,对区域以外的国家并不发生效力。当区域经济集团成员国与区域外国家进行投资和贸易活动时仍然存在环境标准差异,同样存在国际外部性。所以,

内在化环境标准的国际外部性需要更加广泛的国际协调和合作,如由WTO这样的国际性组织进行协调。笔者认为,由WTO协调环境标准,既有理论依据,也有实践方面的依据。从理论上讲,环境标准的国际外部性的范围及于全球经济活动,这种外部性只能由WTO这种世界性的国际组织来矫正。就实践层面而言,WTO早在成立之初,就在总理事会下成立了“贸易与环境委员会”,专门处理与环境有关的贸易问题。自2002年起,WTO的环境与贸易委员会特别会议根据《多哈部长级宣言》的授权开始了多哈回合的贸易与环境问题的谈判。谈判议题中就涉及了与贸易有关的环境标准的协调。尽管发达国家与发展中国家在环境标准的协调方式上存在较大分歧,但有一点是各国所共识的,即环境标准的协调只能在多边贸易的体制下协商解决,环境标准的国际协调已是大势所趋。

环境标准的国际协调实质是各国利益之间的政治博弈,各国利益的差异注定了协调过程必然是一个长期而艰难的过程。因此,环境标准的国际协调不能急于求成,应该采用渐进的方式,充分发挥区域性经济组织和WTO在环境标准协调方面的优势互补。既要利用区域经济组织在环境标准协调方面的优势,推动环境标准区域协调。更要重视在区域协调基础上的全球协调,尽快实现环境标准的全球化。在具体协调方案的选择上,应坚持灵活性和多样性的原则,针对不同的行业选择不同的协调方式,并充分考虑到各国之间的条件差异,对发展中国家予以充分关照。

## (二) 建立国际环境补偿与援助机制

国际环境补偿与援助机制是指发达国家为其环境污染转移的负外部性向发展中国家提供必要的补偿和援助,通过非市场手段消减国际环境标准外部性所导致的不公平。这种补偿和援助决不是发达国家给发展中国家的恩赐,而是实现发达国家和发展中国家共同可持续发展的需要。1992年6月,联合国环境与发展大会《里约宣言》开宗明义地指出:各国应迅速并且更坚决地进行合作,进一步制定关于在其管辖或控制范围内的活动对其管辖外的地区造成的环境损害的不利影响的责任和赔偿的法律责任”。这表明,环境补偿与援助的合理性已经得到各签约国的肯定,进一步的工作就是对补偿援助的条件与程序作出具有可操作性的规定。在这里笔者需要强调的是,为了使国际环境补偿与援助机制能顺利运行,必须首先建立环境标准外部

性信息强制披露制度。在内在化环境标准国际外部效应的过程中,存在严重的信息不对称问题,即发展中国家对发达国家向其转移的废物的具体成分、毒性、对处理该废物所要求的技术缺乏必要的信息,而发达国家在处理该类废物的经验和技術方面具有明显的信息优势。这种信息不对称,是发展中国在国际贸易和吸引外资中对环境标准的外部效应采取了盲目或放任态度的重要原因。建立强制性信息披露制度,不仅有利于国际环境补偿与援助制度的实施,而且在一定程度上有助于环境外部性的内在化。

### (三) 推动和完善 ISO14000 环境管理系列标准

ISO14000 环境管理系列标准是国际化标准组织(ISO)为支持环境保护和污染防治,协调它们与社会和经济需求的关系而制定的系列化标准。其代号序列从 ISO14001 ISO14100,统称为 ISO14000 系列标准。该标准总结了近年来世界环境领域的实践经验,内容涵盖环境管理体系(EMS)、环境审计(EA)、生命周期评估(LCA)、环境标志(EL)等多方面的环境管理内容。ISO14000 系列在 1996 年 9 月 1 日正式颁布后,美国、日本等发达国家很快同等加以采用,我国也于同年 12 月同等采用了该标准。

ISO14000 系列标准是一种国际性标准,对各国公司企业改善环境管理行为具有统一标准的功能,因而具有内在化环境标准的国际外部性功能。遗憾的是,ISO14000 系列标准只注重程序,即只要求企业设立其明确规定的环境管理程序,而未对这些环境管理程序最终所要达到的环境绩效提出绝对要求。客观上,ISO14000 系列标准在一定程度上起到了缩小成员国之间的环境标准差异。本文以为,为了更好地内在化环境标准的国际外部性,ISO14000 系列标准应对其规定的环境管理程序最

终所要达到的环境绩效设立最低的具体标准。一方面,许多企业缺乏产品和工艺的内控环保标准,甚至不知道在哪些方面设立环保标准。更不知道要达到什么程度的环境标准,具体的标准可以为企业在贯彻 ISO14000 系列标准时树立环境目标和行动指南。另一方面,最低标准的协调并不排斥条件充分的国家采用更加严格的环境标准,因此,最低标准的设立不但不会削弱 ISO14000 系列标准的灵活性,反而可以更好地促进环境保护和贸易自由的协调发展。

## 四、结语

环境标准的国际外部性表现为环境污染的跨国转移和市场准入障碍,是一种典型的负外部性。环境标准的国际外部性的根源在于环境标准的国别差异,因此,内在化环境标准的国际外部性应坚持国际协商和合作,其主要措施有二,一是借助国际组织推动和加强环境标准的国际协调,以消减各国环境标准之间的差异。二是建立环境标准的外部效应的国际补偿机制和援助机制。

### 参考文献:

- [1] [美] 约瑟夫·斯蒂格利兹. 经济学(上)[M]. 高鸿业译. 北京: 中国人民大学出版社, 1997.
- [2] [美] 约瑟夫·斯蒂格利兹. 政府经济学[M]. 春秋出版社, 1988.
- [3] 世界经济年鉴(1997). 北京: 经济科学出版社.
- [4] 王伟平. 利用外资与环境保护[J]. 国际贸易. 1999, (5)
- [5] 沈晓悦. 环境措施与市场准入[M]. 北京: 中国环境科学出版社.
- [6] 周珂. 生态环境论[M]. 北京: 法律出版社, 2000.
- [7] [美] 萨缪尔森. 经济学(第 12 版)[M]. 胡代光等译. 北京: 中国发展出版社, 1992.

(责任编辑: 彭介忠)

## On International Externality of Environment Standard and Its Internalization

ZHENG Peng-cheng, LIU Chang-yun

(Law School, Hunan University, Changsha Hunan 410082, China)

**Abstract:** International externality of environment standard means transfer of pollution across borders and new obstacles blocking the entrance into international market in international trade and investment. They are caused by the different environment standards in different countries. International externalities of environment standard have broad negative effects, such as causing friction and conflict in international trade, increasing the pollution, and obstructing the economical development in developing countries. To internalize international externalities of environment standard, we should strengthen the international harmonization of environment standard, and establish international compensation and assistant mechanism, and should improve ISO14000, the environment management system standard.

**Key words:** environment standard; international externality; internality; international harmonization