

## 書評

# 永續發展的新興議題： 與天然資源、能源與環境相關的國際 經貿政策

---

## Emerging Issues in Sustainable Development: International Trade Law and Policy Relating to Natural Resources, Energy, and the Environment

牛惠之 *Huei-Chih Niu*

中國醫藥大學科技法律碩士學位學程副教授

*Associate Professor of Master Program for Technology Law  
China Medical University*

這是屬於 Springer Japan 在 *Economic, Law, and International in Asia Pacific* 系列的專書之一。主編有兩位，分別是曾任擔任 WTO 爭端解決上訴機構的成員的日本東京大學教授 Mitsuo Matsushita，以及美國喬治華盛頓大學的 Thomas J. Schoenbaum。這兩位都是相當知名的國際經貿法專家，著作甚豐。本書開宗明義便指出天然資源的重要性，以及以此為研究主題的原因。其主要理由如下：第一，天然資源是生態系能夠正常運作的基礎之一，且對地球上的生命相當重要；第二，天然資源滿足人類的需求（生態服務/ecosystem services），例如，水除了直接滿足我們的日常所需外，透過涵養土地，更能提供人們需要糧食等的各類生活物資；第三，天

然資源並非取之不盡，用之不竭，因此必須妥善使用。開採、使用或保存天然資源的議題涵蓋了國家主權、國際政治角力與跨國貿易活動等政治、經濟等層面的平衡關係。將永續發展的理念運用在天然資源，強調這個世代必須要保存重要的天然資源，雖然可以為經濟目而開採、使用天然資源，但仍必須要顧及下一個世代的利益，確保下一個世代也能享用。

### 一、核心問題與章節重點

本書提出一個核心問題，國際社會的現況是不同國家因為經濟能力與需求的不同，故對於使用與保存天然資源的立場也會有所差異。在不同的國內與國際規範下，如何能做到有效地保存天然資源？這本書共收錄 21 篇文章，以經貿法規與體系為主軸，從八個面向探討與回應這個關於天然資源永續使用的問題，前面七個部份分別處理與天然資源相關的國際、區域或國內貿易、競爭或投資法規的功能與現制為主，第八個部分則轉而處理氣候議題。

第一部分從國內法出發，先分別以澳洲、中國、蒙古與印度為研究對象，說明因為國家的政治、法律系統與經貿發展需求的差異，在天然資源的保育上也可能有極為懸殊的態度。第二部分為世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的規定探討天然資源的保存與保育。除了法規檢討之外，也探討了中國的兩個關於限制貴重金屬等稀有天然資源出口的爭端案例；並指出重視自由貿易的 WTO 就天然資源的永續使用而言，相當不公平。第三部分從自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)的角度探討這些具有補充 WTO 規定的協定內容，就天然資源的貿易與投資活動而言，有何意義。第四部分從競爭法規的境外效力探討天然資源的永續政策。第五章以能源憲章條約(Energy Charter Treaty, ECT)等相關國際條約為對象，進行細部分析。第六章分為兩個部份，一個是探討天然資源的補貼政策，第二個是從主要的國際經貿與投資法規對於補貼的限制，探討將補貼制度運用於開採天然資源的限制或鼓勵效果。補貼對天然資源的永續使用是兩面

刃，它既可能因為政府資金的投入而衍生過度開採的問題，也可能被運用以永續保存天然資源。第七部分處理國際投資法與永續發展天然資源的關聯性，主張永續發展的概念應該要被納入涉及貿易爭端的國際爭議處理中。第八個部分試圖提出以國家保護責任運用貿易法與投資法解決因為氣候變遷引起的環境爭議的可行性。以下僅就「天然資源與國際經貿法規」、「國家保護責任與氣候變遷」兩個主題略予分析。

## 二、天然資源與國際經貿法規

天然資源會成為一項國際議題的主要原因之一是具有經濟價值的天然資源的地理分布，使得部分國家可能擁有大量資源，其他國家則相對匱乏或全然沒有。貿易活動雖然可以滿足這種消費需求，但考慮到開採過程對於開採地環境的破壞與對人民健康的影響，特別是一些稀有貴金屬，以及開採量與出口量的調節對於國內與國外相關產業造成的價格競爭效果等，因此在供與需之間，連動了國與國之間的环境永續、公共衛生、貿易競爭與政治角力等議題。當天然資源豐富的國家制定一項以永續發展為名，避免過度開採而破壞環境生態或危及當地人民健康的限制開採政策，立即會造成這類稀有物資的價格上升，並改變原有的貿易競爭關係。此外，有些天然資源是無法再生的，一旦過度開採便會枯竭，甚至影響生態系的平衡關係；例如過度捕漁，目前國際已經有如果維持現在的捕撈方式，2025年 global 海洋將無漁獲的警訊。而使用與消費天然資源，也可能對環境生態構成負面衝擊，如燃煤排放的二氧化碳與造成的空汙問題，以及回收貴金屬的過程產生的大量碳排放。這些都無法倚賴單一國家自行處理，而需要透過國際合作才能有效處理。

本書中第二部分以中國在 WTO 下的兩個爭端案例為基礎，<sup>1</sup>探討 WTO 的規範是否能讓會員有效地透貿易限制措施以永續地開採與使用稀有貴

1 DS431, 432, 433, China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum ; DS508, 509 China — Export Duties on Certain Raw Materials.

金屬等天然資源。WTO 雖然允許會員課徵進口稅，但是對於出口稅與出口數量限制的規定，則限制較多。在這兩個案例中，引發貿易爭端的原因是中國試圖提升出口稅或限制稀有貴金屬等的出口數量。開採這些天然資源的過程會造成極為嚴重的環境汙染問題，除了開採本身會造成的山體鬆動、滑坡等問題外，取礦石用的濃酸、開採伴生的放射性元素、有毒氣體、液體，以及滲入地下水後，都可能危及人體健康與生態平衡。中國對稀有貴金屬等設置出口限制的理由之一是依據 WTO 的例外條款，以保護人類健康或避免天然資源的耗竭。中國的稀土產量雖然佔全球的 80-90% 以上，但為滿足國際需求而經年累月的開採，終究會有被開採耗竭的一天，不少產區的稀土礦區資源僅剩不到三分之一的儲存量。稀有貴金屬中如中國的稀土、鎢和鉬、俄羅斯的鈹等有部分是生產 3C 產品、汽車、航空器的重要原物料，甚至有些可被視為是重要戰略物資。因此一旦採取開採或出口限制，國際間的這類原物料價格便會不斷飆漲，且買入國也會趁勢囤積，以在尚未找到替代原料之前能確保本國產業的價格競爭優勢。貴重金屬與稀土的出口量可謂牽一髮而動全局，2014 年時美國經濟中所有使用稀土的下遊行業的經濟總產出達到 3 千億美元，且近年來美國向中國進口稀土量占進口總量的將近七到八成，<sup>2</sup>由此可見由稀土在供需的變動與對價格影響所可能帶動的國際經濟與政治紛爭。

中國在這兩個相關稀土等天然資源的出口限制措施都被爭端解決小組或上訴機構認為與 WTO 的規定牴觸，或不適用於例外規定。主要原因是這類限制措施如果不同時限制境內銷售的數量，會造成具有競爭關係的其他會員境內的國內產業的不公平競爭關係，而損及貿易自由化的宗旨；換言之，如果一項出口貿易限制措施具有保護會員境內經濟發展的目的，如提升國內產業的競爭力，這樣的出口限制便牴觸 WTO 的規定。事實上，

---

<sup>2</sup> 〈美國不稀罕？中國「稀土」位列徵稅清單〉，  
<https://www.ntdtv.com/b5/2018/07/12/a1383244.html>；〈清單含稀土 美科技業恐重傷〉，  
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180712000215-260202>。

中國對稀土出口的限額立即造成全球性的稀土價格上漲，並導致國外製造商必須以高於中國競爭者 3 倍以上的價格來購買同樣的稀土。<sup>3</sup>從自由貿易的角度觀察，這個出口數量限制固不可取；但從環境永續的角度觀察，似乎又回到早年關於貿易與環境之間的平衡關係的邏輯，亦即自由貿易優先於環境保護，任何環境保護措施如會影響貿易的公平競爭，即屬違反 WTO 規定。雖然 WTO 表示永續發展與保護環境也是其宗旨之一，但前提必須是為了避免天然資源的耗竭或降低開採天然資源造成的環境破壞所此取的限制出口措施，不能具有保護國內經濟發展的效果。

有鑒於此，本書繼而就區域性貿易協定(Regional Trade Agreement, RTA)與自由貿易協定(FTA)的條文是否有機會對於天然資源的永續使用提供更好的保護進行探討。在 RTA 中，有部分在出口限制規定中加了條件，如加拿大-智利、加拿大-哥斯大黎加與北美自由貿易協定(NAFTA)等三個，其中包括如果一成員出口到另一成員的貨物採取出口限制時，仍有義務對其他成員間的出口總量維持與過去 36 個月一致。其他 12 個 RTA 則加上了不同的規定。也有 38 個 RTA 採取與 WTO 一致的規定；另外的 22 個 RTA 則放寬了出口限制的條件，特別是針對於農產品。這類規定雖然可能會與 WTO 主要規定牴觸，但因為使用區域限於 RTA 成員之間，也已經有不少爭端案例認可這樣的限制，如土耳其的紡織品爭端、<sup>4</sup>秘魯的農產品爭端<sup>5</sup>等。這樣的規定雖然可能被用於為永續發展而限制天然資源的出口，但成效仍有限，因為畢竟只限於 RTA 的成員之間。

本書第三部份轉而探討 FTA 是否可能突破 WTO 的限制，朝向更永續的方法規範天然資源的貿易活動，書中針對部份亞太地區的 FTA 與 NAFTA 進行探討。文中比較日本與印尼的 FTA 與日本與澳洲的 FTA 後指出，在

---

<sup>3</sup> 〈WTO:美中稀土爭端中國敗訴〉，

<https://www.voacantonese.com/a/us-china-wto-rare-earths-2140326/1880286.html>。

<sup>4</sup> DS47: Turkey — Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products.

<sup>5</sup> DS457: Peru — Additional Duty on Imports of Certain Agricultural Products.

工業化國家之間的 FTA，似乎更重視天然資源的穩定供應與互惠關係，而在日本與印尼的 FTA 中則有較多著墨在投資於天然資源的產業與能力建構議題。雖然這兩個 FTA 與 NAFTA 都強調稀有礦產與天然資源的穩定供應，但 NAFTA 對於成員採取出口限制措施的要求，卻較 WTO 更嚴格。

### 三、國家保護責任與氣候變遷

本書最後一個部份的安排相當特別，主題從天然資源的貿易規範轉為討論與氣候變遷相關的新興環境議題。這個部分收錄了兩篇論點對立的文章，第一作者試圖將國家保護責任(Responsibility to Protect, R2P)運用於氣候變遷議題。<sup>6</sup>第二篇文章的作者則持完全相左的見解，<sup>7</sup>認為 R2P 並不適用於處理氣候變遷議題。這樣的安排或許是因為將 R2P 用於氣候變遷是一個很新的觀點，雖然不見得夠成熟，但卻不失是一個可以激發出更多關於處理氣候變遷，甚至其他類型的環境議題模式的討論的機會。

R2P 主要的概念是國家有責任保護其人民免受種族滅絕、戰爭罪等嚴重危害的義務；如果這個國家無法保護其人民，國際社會必須隨時準備根據「聯合國憲章」採取集體行動保護人民。第一位作者以相當理想性的思維就 WTO 提出兩個建議，第一，會員應該以更開放的態度採取友善於氣候的措施，而不受限於自由貿易的要求；第二，對於正在、即將與可能發生的環境災害，會員應採取積極行動以避免損害發生；縱使這些措施可能與 WTO 的主要規範牴觸，但是基於人類的共同利益，在特定情況下應該可以被允許。作者在強調氣候變遷議題是適用於 R2P 的議題之後，而從投資法的角度對 R2P 提出建議。

第二位作者則反對將這種處理攸關戰爭、種族屠殺、人民性命與身家安全的國家與國際責任所採取必要的軍事行動的 R2P 的政治概念，用於與貿易、投資相關的氣候變遷事務；也不認同單純依靠貿易與投資法規（類

---

<sup>6</sup> Krista Nadakavukaren Schefer, Professor of International Law, University of Basel.

<sup>7</sup> Shinya Murase, Professor of Law, Sophia University Faculty of Law.

比於軍事行動)就能有效解決氣候變遷爭議。相對而言,他提出了另一個概念,主張相互支持(mutual supportiveness)才更適合於這個領域。<sup>8</sup>他指出R2P的概念被用於環境災難可見於2008緬甸因那吉斯海嘯奪走了14萬人民的生命,鑒於當時的緬甸政府採取的相關措施並不足已妥善處理這個災難,美國與法國的海軍因而基於人道立場攜帶救援物資前往,卻被緬甸政府拒於門外。當時便有學者引用R2P的概念以希望能救援那些被緬甸政府遺棄的災民。在2016的國際法委員會(International Law Commission)在「災難事件中保護人類」(Protection of Persons in the Events of Disasters)的草案中,<sup>9</sup>關於「災難」的定義確實包括因為氣候變遷所造成的災難性環境損害。當時曾有部分會員試圖將R2P的概念引入處理這類議題,但卻遭到其他會員的反對。主要反對理由是因為R2P一旦被啟動,就代表一個或一群國家可以在第三國家不曾同意,且安理會並未依據聯合國憲章第七章規定授權的情況下採取某些強制措施,以干涉內政的方法處理第三國境內的某項重大議題。這種類似人道干預(humanitarian intervention)的作法,在國際法下的合法性仍是具有相當爭議性的。因此縱使是因為氣候變遷而造成的重大環境災害,其他國家是否能以R2P為由,發動一些強制作為 – 雖然也許可減緩環境災害造成的損害,但在法律效果上卻是以干預內政的方式直接侵害其他家的主權 – 則非不無疑義。更何況貿易或投資規範取代軍事行動以達到永續環境的效果,在邏輯上與法理上是否可行,亦非不無爭議。畢竟R2P的概念在目前仍只是一種政治或政策上的主張,尚非國際法的一部分;如要主張這是更上位的國際法的法源之一,恐怕還言之過早。至於這位作者提出的相互支持(mutual supportiveness),目前仍處於理念的階段,雖然曾出現在國際法委員會「保護大氣層」(Protection of the Atmosphere)

---

<sup>8</sup> 本文作者在摘要處採用的英文原是“mutually supportiveness”,應該是文法謬誤,他在結尾則改為“mutual supportiveness”。

<sup>9</sup> 草案條文請參見:

[http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/6\\_3\\_2016.pdf&lang=EF](http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf&lang=EF)。

的議案中，<sup>10</sup>但此仍屬於國際政治在氣候變遷與貿易、投資議題的磋商過程的議案，法律學者能置喙之處相當有限。

#### 四、小結

本書試圖處理在不同的國內與國際規範下，如何能做到有效地保存天然資源？但分析相關國內、國際與區域性貿易、競爭與投資法規後，雖然指出了某些既有且不利於天然資源的永續發展與使用的法規限制，並未提出真正具體且有效可行的解決方案。本書最後一章雖提出 **R2P** 概念，也只是構想，距離落實仍有一段距離。儘管如此，透過研讀關於 **R2P** 的兩篇文章，可以瞭解一項法律或政治概念要被發展與運用在一個新議題時，可能會遭遇的問題。雖然某些學者的建議會過於理想而無法獲得共鳴，但至少這樣的努力與嘗試不會毫無意義，且確實也能提供某些刺激，如激發某些對話的機會，並可能因為不斷溝通、協調與萃化，而逐漸使得這一個概念受到重視而透過條約制定或國家實踐，而成為國際法的一部分，並在特定議題上發揮其功效。

責任編輯：賴文婕

---

<sup>10</sup> Report of International Law Commission (Seventieth Session)-A/73/10, “Chapter VI Protection of the Atmosphere”, P. 189 (7), available at <http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/reports/2018/english/chp6.pdf&lang=EFSSAC>.