

新型冠状病毒全球传播背景下限制 国际贸易措施的合规性研究

边永民

摘要：在新型冠状病毒全球传播背景下，各国陆续采取了不同程度的限制国际旅行、限制国际运输和直接限制特定产品输出或输入的措施，此三类措施对国际贸易均有限制作用。《国际卫生条例》并没有限制各成员在疫病流行的情况下对国际贸易采取限制性措施，反而要求各成员要加强对国际旅行人员的检疫，控制经由运输工具造成的病毒传染，对货物、集装箱、交通工具和物品的进境或出境可以采取额外的卫生和检疫措施。同时，在新型冠状病毒传播下采取的贸易限制措施还应该符合《关税和贸易总协定》中关于保护人类和动植物的生命和健康措施的要求，以及《实施动植物卫生和检疫措施协定》对临时性的检疫措施和长期的卫生检疫措施的规定。鉴于新型冠状病毒可能不会在很短的时期内被完全消除，而国际贸易为各国经济提供支持，也是抗疫物资运输和补给的重要渠道，国际社会应该考虑根据适度安全的原则，对国际贸易采取限制程度最低的措施，以便在保护人类健康和维持世界经济运行之间保持平衡。

关键词：新型冠状病毒；国际贸易限制；国际卫生条例

[中图分类号] F744 [文献标识码] A [文章编号] 1002-4670 (2020) 07-0001-13

新型冠状病毒正在世界范围内持续传播，各国都在不同程度上加强了对国际旅行的限制和检疫措施，从减少航班、取消航班到对旅客的强制性检疫措施等。从人类过去的流行病防疫经验看，突发传染病所引发的恐慌有时导致国家采取武断的和不必要的检疫措施 (Grilley, 2017)^[1]。现在令人担忧的情况是，一些国家在采取限制国际旅行措施的同时，也开始对国际运输和国际贸易进行限制，前者包括对未过病毒潜伏期隔离的机组人员或者船员入境的限制，对交通工具入港过境的限制，对交通工具和货物的消毒，以及延迟报关等要求；后者包括对来自疫情发生国的动物产品或农产品进口的限制。这些措施可能对疫情发生国的经济造成沉重打击，影响抗击疫情的医疗和民生物资的进出口，从而恶化疫情蔓延下的世界经济。在没有充足的证据证明国际贸易造成了新型冠状病毒传播的情况下，各国应该谨慎采取限制国际贸易的措施。而且，即使国际贸易的进行不能完全避免病毒传播的微小风险，

[收稿日期] 2020-05-08

[作者信息] 边永民：对外经济贸易大学法学院教授、国际法系主任 100029 电子信箱 bianyongmin@uibe.edu.cn

鉴于国际贸易在维持各国抗击疫情上的工具性作用，各国应该考虑接受适当的风险标准，以便在保护人类健康和保持国际贸易的有序进行之间寻找新的平衡。

本文研究在新型冠状病毒传播情况下各国采取的限制贸易的措施需要符合的现行有效的国际法规则，同时主张各国应该考虑适用适度风险原则而不是零风险原则，以便能够在保护人类健康和维持必要的国际贸易之间达到新的平衡。

一、影响和限制国际贸易的措施

2020年新型冠状病毒疫情发生全球传播后，各国陆续采取了一系列影响或限制国际贸易的措施，主要有下面三类：

（一）限制国际旅行

由于人是此次新型冠状病毒最主要的宿主，限制已经感染病毒的患者或者潜在的感染者或者疑似感染者的国际旅行，是各国普遍采取的阻断该病毒传播的措施。限制国际旅行的措施包括暂停签证的签发、关闭边境、入境和出境限制，以及航班暂停等。例如，据统计，截至2020年4月6日，共有96个国家颁布了不同的针对中国旅客的旅行限制措施。^①

限制国际旅行的措施对国际贸易的影响主要体现在：①需要人员跨境流动的国际服务贸易暂停，包括跨境工作的专业技术人员，如医生、教师、工程师、艺术表演人员等。②面对面商务谈判和展览等商务撮合和推介活动的暂停。③商务纠纷解决的延迟：很多商务争端是通过线下的调解、仲裁或诉讼解决的，国际旅行限制使得很多国际商务争端解决受到严重延迟，国际调解员、仲裁员、证人的出庭受到影响，法院开庭也常常延迟。一些商务纠纷的当事人无法承受因延迟带来的进一步损失。④国际旅行限制本身导致很多行业受损，相关贸易活动下降。比较典型的是旅游业遭受严重打击，世界旅游组织估算，2020年新型冠状病毒将使国际旅游业的客流量下降20%~30%，这意味着将给旅游业提供国造成3000亿~4500亿美元的损失。^②旅游业的衰退引起相关的餐饮和旅店服务营业严重下降，这些行业的暂时衰退都影响了相关贸易的活跃度。

（二）限制国际运输

国际贸易离不开国际运输，国际运输的中断，直接导致国际贸易无法进行。限制国际运输的措施主要是限制路陆、水路和空运的入境，具体的限制措施主要是针对空运的机组人员、海运的船员和交通工具。例如澳大利亚要求离开中国不足14天的船舶要先在澳大利亚毗连区内的隔离区域停留满14天再进入引航区；菲律宾则取消了所有经停受疫情影响国家港口的船舶直接进入码头泊位的权利；巴西对于

^①Samantha Kiernan and Madeleine DeVita, Travel Restrictions on China Due to CoVid-19, 6 April 2020, <https://www.thinkglobalhealth.org/article/travel-restrictions-china-due-covid-19> (last visited 10 April 2020) .

^②World Tourism Organization, Impact Assessment of the CoVID-19 Outbreak on International Tourism, 27 March 2020, <https://www.unwto.org/impact-assessment-of-the-covid-19-outbreak-on-international-tourism> (10 April 2020) .

过去30天内抵达过中国的船只,在签发检疫证明前,需要提交医疗日志;^①俄罗斯关闭了毗邻中国边界沿线上的16个通关口岸,包括汽车和火车通关口岸,等等。随着疫情向各大洲扩散,几乎每一个有疫病感染的国家都对国际运输进行了不同程度的限制,这些限制措施让国际贸易受到很大的阻断或干扰,导致运输速度下降,运输成本提高,甚至在某些情况下导致国际贸易完全停滞。

(三) 直接限制产品的输出或输入

随着疫情的全球流行,一些国家采取了某些直接限制产品的输出或输入的措施。这类措施可以分为限制出口和限制进口两类。

1. 限制出口

限制出口的措施主要是限制医疗物质出口和重要民生物资,例如粮食的出口。采取这类措施的目的主要是为了保障本国有充分的抗击疫情的资源储备。现在很多国家都限制本国医用口罩、手套、防护服、呼吸机和消毒液等重要防疫物资的出口,中国、印度、美国和欧盟都先后颁布了应对新型冠状病毒的医疗物资出口限制,^②例如美国甚至短暂地阻断了向加拿大出口N95口罩,后经过磋商才有条件恢复。^③俄罗斯对于粮食出口实行配额限制,2020年4到6月份的谷物出口配额是700万吨。^④哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、白俄罗斯、亚美尼亚、乌克兰、柬埔寨、越南、印度和埃及都宣布了程度和范围不一的粮食出口限制。^⑤世界贸易组织网站可以查询到各国通报给该组织的、与抗疫相关的贸易标准和措施,包括在《技术贸易壁垒协议》和《实施动植物卫生和检疫措施协议》下通报的措施。

2. 进口限制

一些国家对源自疫情发生国的某些产品的进口采取了直接的限制措施。以涉及我国的进口为例:俄罗斯限制中国出产的,具有异域特色的、用于观赏的所有种类动物,包括昆虫、节肢动物、两栖动物、爬行动物等,以及活体鱼类和水生生物进入俄罗斯和经俄罗斯跨境运输;韩国禁止从中国进口可能传播新型冠状病毒的野生动物,主要包括蛇类、蝙蝠类、貉、麝猫等,相关措施实施至新型冠状病毒疫情解除为止;印度尼西亚禁止进口来自中国的活体动物;吉尔吉斯斯坦禁止从中国进口农产品;约旦暂停进口来自中国的动植物产品;阿塞拜疆禁止从中国进口牲畜、动物

^①国际海事信息网:新冠疫情下的各国港口最新限制措施(美洲篇),2020年3月2日, http://www.simic.net.cn/news_show.php?id=234448 (10 April 2020)。

^②Bryce Baschuk, Export Ban on Medical Supplies To Hamper Global Virus Response, 19 March 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-18/export-bans-on-medical-supplies-to-hamper-global-virus-response> (last visited 12 April 2020) .

^③Associated Press, 3M Reaches Deal with Trump Administration Allowing Face-mask Exportation to Canada, Latin America, 6 April 2020, <https://www.marketwatch.com/story/3m-reaches-deal-with-trump-administration-allowing-face-mask-exports-to-canada-latin-america-2020-04-06>.

^④Sybille de La Hamaide and Gus Trompiz, Trade restrictions on food exports due to the coronavirus pandemic, 27 March 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-trade-food-factbox-idUSKBN21D2TU>.

^⑤Sybille de La Hamaide and Gus Trompiz, Trade Restrictions on Food Exportation Due to Coronavirus Pandemic, 4 April 2020, <https://uk.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-trade-food-factbox/factbox-trade-restrictions-on-food-exports-due-to-the-coronavirus-pandemic-idUKKBN21L331> (12 April 2020) .

产品、海鲜以及野生动物园用动物等。^①

从上述措施来看，限制来自疫情发生国的进口产品方面，各国的做法差异性和任意性都很大。总体来看，受限的产品有动物产品，也有植物产品；其中动物产品中，有野生动物产品，也有人工养殖动物；野生动物中，有哺乳动物，也非哺乳动物（包括昆虫和鱼类）。同时，既有活动物进口受限的情况，也有动物加工品进口受限的情况，这些措施覆盖的产品范围非常广，但它们之间的一致性和规律性都不强，却又普遍地对正常的贸易秩序造成了很大的干扰。

实施上述进口限制措施的国家，有的声明了其限制性措施是临时性的，例如阿塞拜疆和哈萨克斯坦，但并没有指明临时期限的长度；韩国则规定禁止从中国进口可能传播新型冠状病毒的野生动物的措施将实施至疫情解除为止；亚美尼亚则规定，禁止从中国进口动物产品及原料，以及从其他国家进口的以中国原料生产的动物产品，该禁令将持续到世界兽医组织（OIE）和世界卫生组织（WHO）正式发布解除中国疫情的时候。从现在的疫情传播情况来看，很多国家还处在新型冠状病毒传入的早期阶段，这可能意味着与疫情相关的限制进口的措施将在未来较长一段时期内持续影响国际贸易，所以这类措施急需得到规范，以控制其任意性，维护其合理性。

二、《国际卫生条例》没有禁止其成员对国际贸易采取限制措施

现行的《国际卫生条例》是由世界卫生组织大会2005年通过的，修订前的《国际卫生条例》主要监管黄热病、霍乱和鼠疫。2005年修订的背景是2003年暴发的严重急性呼吸道综合征（SARS），这次疫情暴露了世界卫生组织在应对这类新发的国际传染病方面的短板，艾滋病的流行及SARS的暴发显示了世界卫生组织需要更多的授权和扩大所管理的传染病的范围（Miano, 2006）^[2]。《国际卫生条例》实质上是一个国际条约性质的法律文件。世界卫生组织的《世界卫生组织法》第21和第22条授权世界卫生组织大会通过“预防疾病于国际间蔓延”的规章。规章经世界卫生组织大会通过后，在规定的时间内，世界卫生组织成员可以声明不遵守该规章；但是，如果没有在规定的时间内反对规章，则规章自动对所有的成员产生约束力。2005年修订的《国际卫生条例》已经以这种方式于2007年正式对世界卫生组织成员生效。

2005年新修订的《国际卫生条例》努力在维护成员主权和防止疫病的全球流行之间保持平衡。它的机制是比较软性的，此次疫情的大流行显示世界卫生组织在防止传染病在全球流行方面应该继续推进改革（边永民，2020）^[3]。虽然《国际卫生条例》不是一个贸易管制文件，但它的一些规定必然对疫情流行期间的国际贸易产生影响。

^①新型冠状病毒疫情下这些国家和地区的出入境与进出口贸易限制举措需关注，2020年2月22日，https://www.sohu.com/a/374995311_239838（最后访问日期2020年4月12日）。

（一）《国际卫生条例》允许其成员对国际旅行进行限制

《国际卫生条例》第18条第1款规定，世界卫生组织针对人员可以向缔约成员发布的建议包括“不准疑似者或者感染者入境”“对疑似者实施检疫或其他卫生措施”，以及“对感染者实施隔离和必要的治疗”。对国际旅行进行限制在阻断新型冠状病毒的国际传播上具有科学性和合理性，是各国普遍采取的防疫措施，也得到了世界卫生组织的大力支持。

在疾病流行的情况下，世界卫生组织一般会根据疾病流行的特点和严重程度谨慎建议各成员是否要采取旅行或者贸易限制措施。不过，即使世界卫生组织不建议采取旅行或者贸易限制措施，各成员仍然可以自行采取限制措施。例如，在1991年秘鲁暴发霍乱后，虽然世界卫生组织和美国的疾病控制中心都认为没有必要限制国际旅行和贸易，但欧共体仍然禁止了鱼和其他易腐货物的进口（Condo and Sinha, 2010）^[4]。在此次新型冠状病毒全球大流行的情况下，完全阻断国际旅行仍然是弊大于利的。国际旅行的完全中断将使医护人员的跨境支援难以进行。在面对新型冠状病毒这个全新的、传染性强的病毒时，每一个国家的医护人员都有一个了解病毒和学习救治方法的过程，而那些较早实践的国家与疫情后发国家医护人员的经验分享十分有助于后者尽快掌握新型冠状病毒患者的救治经验和医护人员的防护知识；医护人员的国际援助对于那些医疗系统比较脆弱、医护力量薄弱的国家尤其重要。

（二）《国际卫生条例》明确要求其成员控制经由交通工具传播的感染

交通工具有公营的，也有私营的，但它们都受到主权国家的管理。《国际卫生条例》无法直接对交通工具的经营者施加国际义务，所以是通过约束成员的方式实现对交通工具的管理。《国际卫生条例》第24条要求其成员确保“交通工具经营者保持其交通工具无感染源或者污染源，包括无媒介和宿主”。至于各成员如何确保，这是留给各成员的管理空间，各个成员可以根据本国的情况来选择实施的工具和措施，例如可以考虑对船舶、飞机和火车等交通工具实施检疫措施，包括消毒，对船员和机组人员进行健康检查。鉴于新型冠状病毒引发的疾病有14天的潜伏期，这可能还意味着需要对入境的船员和机组人员进行14天的隔离。例如到2020年5月，有近万名中国籍船员的上船协议或者劳动合同到期，需要下船休假，我国对此做出规定：如果船舶离开上一个港口到抵达港之前在海上航行超过14天的，船员健康记录显示船员健康状况正常，并且到港以后经过海关检疫部门检疫，没有发现不正常的情况，允许船员入境下船；或者船舶离开上一港口到抵达港不满14天的，船上的记录显示船员健康状况正常，同时经过海关检疫部门检疫，也没有发现不正常的情况，也是准予入境下船，但是需要按照港口当地政府部门疫情防控要求，进行隔离观察，补足14天。^①各国出于对船员及机组人员可能感染病毒的担心而对他们的入境进行限制，这些措施影响了国际运输的正常进行，使得国际货运的成本增加。

^①任敏. 约万名中国籍船员将休假 经检疫无异常方可下船 [N]. 北京日报, 2020年3月23日。

《国际卫生条例》第34条要求缔约成员要确保“集装箱的托运人保持在国际航行中的集装箱无感染源及污染源，包括无媒介和宿主，特别是在拼箱的过程中。”这些义务性的规定为条约的其他成员方创设了权益，例如交通工具入境国可以依据这些规定，检查交通工具是否符合要求，或者要求交通工具的经营者出具交通工具符合要求的证据。

（三）贸易限制是世界卫生组织成员可以采取的额外的卫生和检疫措施

在此次新型冠状病毒暴发之后，虽然世界卫生组织并没有要求各成员对国际贸易进行限制，但多次呼吁各成员务必采取严格的检疫措施，努力控制该疫情在各成员的蔓延和国际传播。《国际卫生条例》第43条规定，各成员均可采取额外的卫生措施以获得更大程度的健康保护，这一条实际允许各成员采取比世界卫生组织的建议更加严格的检疫措施，唯一的限制是要求采取限制措施的成员通知世界卫生组织，并说明其限制措施的依据和理由。

《国际卫生条例》第43.3条规定，世界卫生组织成员采取的额外卫生和检疫措施可以适用于人员、行李、货物、集装箱、交通工具和物品的进境或出境。货物和集装箱的禁止入境被明确包括在内。第43条对额外的卫生和检疫措施的限定有两点：一是依据成员国内法及国际法，这实际上要求其依据本国法采取的额外的措施不能违背其承诺的国际义务，包括下文所述的世界贸易组织规则；二是额外措施要符合科学原则，依据现有的人类健康危险的证据，或者世界卫生组织的建议。这一条虽然强调措施的科学依据，但仍然允许基于“现有的”科学依据。在这种新型疾病暴发的情况下，因为“现有的”关于该病毒传播的科学依据依然有限，所以实际上对限制货物进口的措施的科学性之要求也是较低水平的。

三、影响国际贸易的措施必须符合世界贸易组织的规则

世界卫生组织是世界贸易组织的观察员，二者对国际突发公共卫生事件发生后的国际贸易管制都有管辖权。各成员为了保护本国居民的健康和生命对国际贸易进行限制的措施，还必须要符合世界贸易组织的协议，包括《关税和贸易总协定》（General Agreement on Tariff and Trade, GATT）第20条和《实施动植物卫生和检疫措施协定》。

（一）GATT第20条

禁止或者限制进出口的行为，显然与164个世界贸易组织成员所承诺的自由贸易的规则不符，所以这类措施如果要符合世界贸易组织规则，就只能借助GATT第20条关于一般例外的规定。GATT第20条b款规定：本协定的任何规定不得解释为阻止缔约方采取或实施“为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施。”

1. 危害健康的证明

采取贸易限制措施的一方，首先要证明限制进口的货物对人类或者动植物的健康有危害。其次，应该证明其所采取的措施与所防止的损害之间有因果关系。本着“谁主张、谁举证”的一般举证原则，证据由采取限制措施的一方来提供。某种产

品是否对人类或者动植物的健康有危害,属于事实问题,在争端解决过程中,由专家组决断(边永民,2005)^[5]。就新型冠状病毒而言,采取的贸易措施主要是为了保护人类的健康,但也可以是为了保护动物的健康,因为现在已经有报告宠物狗、猫、老虎和猴子感染新型冠状病毒的情况。^①从现在各成员采取的涉及动物的贸易限制措施来看,受限制的动物不限于哺乳类,还有昆虫、爬行类和鱼等水生类动物,限制这些动物进口的世界贸易组织成员应该能够说明这些动物如何可以感染或者携带新型冠状病毒,从而对其他动物或者人类健康造成威胁。

2. 必需的措施

能通过 GATT 第 20 条的措施,应该还是保护人类和动植物健康所“必需的”措施。根据 GATT 争议解决机构在加拿大诉美国的汽车发动机配件案中的解释,所谓“必需的(necessary)”的措施,指的是没有其他合理的替代措施;^②在所有可以选择的措施中,必需的措施还应该是对贸易的限制程度最低的那种措施。^③世界贸易组织争议解决机构延续了这种解释,同时在欧盟诉巴西的翻新轮胎案指出,替代措施必须对被投诉方而言实际可行。^④该案的争议解决机构认定,欧盟所提议的禁止旧轮胎进口的替代措施,诸如焚烧、填埋和储存,对巴西这个发展中国家而言,不具有商业上的可行性,因此不构成合理的禁止进口措施的替代措施,而只是补充性措施。^⑤

根据 GATT 和世界贸易组织案例对“必需”的解释,在新型冠状病毒传播的情况下,“限制贸易的措施”:①必须的确可以起到保护人类的生命或健康的目的;②在各种可选择的贸易限制措施中,应该选择对贸易的限制程度最低的措施。其中,关于限制措施对防止病毒传播的有效性,需要经过专家的证明,不能是臆想的,要有科学证据。如果有关成员针对新型冠状病毒的传播而采取禁止某类产品输入的措施,则应该举证证明所禁止进口的产品如何可能携带该病毒,这些产品中的新型冠状病毒的活性如何,是否还具有传染性等。如果采取贸易限制措施的成员,不能证明其贸易措施的合理性和有效性,则不能主张其贸易限制措施是为了保护人类不受新型冠状病毒危害的措施。

现在一些成员采取的限制疫情发生地的产品输入的措施可能很难通过 GATT 第 20 条 b 款的检验,特别是对农产品和动植物加工品的进口限制的必需性很难证明,我们现在并没有证据表明农产品或动植物加工品中有新型冠状病毒。即使是新型冠

①根据世界贸易组织向国际兽医组织的报告,见 World Organization for Animal Health, Questions and Answers on CoVID-19 Virus, 9 April 2020, <https://www.oie.int/en/scientific-expertise/specific-information-and-recommendations/questions-and-answers-on-2019-novel-coronavirus/> (last visited 13 April 2020)。

②US-Imports of Certain Automotive Spring Assemblies, adopted on 26th May 1983, Basic Instruments and Select Documents, 30S/107-128, para. 58.

③Thailand -Restriction on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, adopted on 7th November 1990, Basic Instruments and Select Documents, 37S/200-228, paras. 74 and 75.

④Brazil- Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, DS332. Appellate Body Report, 17 December 2007, para. 171.

⑤Id., para. 172.

状病毒检测呈阳性的动物，目前也只限于哺乳动物，在非哺乳动物身上并没有发现感染该种病毒的情况。如果没有进一步的科学证据可以证明该病毒有更强的跨物种传播的能力，则对昆虫和鱼类等非哺乳动物的进口限制可能也是不成立的。

进口成员如果担心某些货物的表面可能被病毒污染，通过采取熏蒸或者喷雾消毒等卫生措施，如果这些措施足以消灭病毒，或者使其不具有活性，就不应采取禁止进口这一对贸易限制程度最严格的措施。

（二）《实施动植物卫生和检疫措施协定》

《实施动植物卫生和检疫措施协定》的目的是维护世界贸易组织成员确定其认为合适的健康保护水平的权利，同时保证这种权利不得被滥用于保护主义的目的，不得对国际贸易造成不必要的壁垒。各成员都有权确定本国的健康保护标准，这种标准可以基于国际标准，在国家有合理的理由的情况下，也可以高于国际标准。这意味着各国可以参考世界卫生组织关于新型冠状病毒检疫措施的建议，也可以采取比世界卫生组织的建议更加严格的检疫措施，但应该符合下面的具体规定。

1. 《实施动植物卫生和检疫措施协定》对限制食品、饲料和动植物产品贸易的规定

如果世界贸易组织成员限制食品、饲料或者动植物产品的进口，则这类贸易限制措施必须符合《实施动植物卫生和检疫措施协定》的规定。该协定第2.2条规定：各成员应确保任何动植物检疫措施的实施不超过为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的限度，并以科学原理为依据，如无充分的科学证据则不再维持。

第2.2条的一个重要要求，就是卫生和检疫措施必须有“充分的科学依据”。根据《实施动植物卫生和检疫措施协定》第3条的规定，这个科学依据可以是“国际标准、准则或者建议”，具体到新型冠状病毒的传播，各成员可以参考的国际标准主要是指世界卫生组织、世界兽医组织和世界食品法典委员会（CODEX Alimentarius）所发布的建议或标准。所以，各成员应该参考这些国际组织的建议来决定自己的卫生和检疫措施。但另一方面，第3条还规定：各成员可以实施或维持比国际标准更高的卫生检疫措施，但要有科学依据，或者在经过风险评估之后，认为该措施所提供的保护水平是适当的。这一条授权各成员在经过风险评估之后，以风险评估的结果为科学依据，确定适当的保护水平，并且这个保护水平可以高于国际标准，即可以高于世界卫生组织的建议。

新型冠状病毒是一种新的传染病毒，在一种新的传染病毒开始流行后的短期内，要求所有对这一病毒采取的应对措施，包括贸易限制措施的成员都完成针对贸易措施的科学评估是不合理的，因为风险评估本身可能需要较长的时间，在收集足够的数据之后才能完成。针对类似情况，《实施动植物卫生和检疫措施协定》第5.7条又规定，“在有关科学证据不充分的情况下，各成员可根据现有的有关信息，包括来自有关国际组织以及其他成员实施的动植物检疫措施的信息，临时采用某种动植物检疫措施。在这种情况下，各成员应寻求获得额外的补充信息，以便更加客观地评估风险，并相应地在合理期限内评价动植物检疫措施。”也就是说，各成员在新疾病流行的特殊情况下，可以根据现有的有关信息，采取临时性的卫生和检疫

措施,这种临时性的卫生和检疫措施,可以是“科学证据不充分的”。这是考虑到,疾病的流行要求各成员尽快和尽早采取防疫措施,而在疾病流行的早期,想获得充分的数据和证据来完成风险评估是十分困难的,所以世界贸易组织允许各成员在这种情况下先采取临时性的检疫措施,可以包括贸易限制。现在各成员采取的贸易限制措施,事前很少做充分的风险评估,而且很多国家也表示限制措施是“临时”性的,所以基本上都得依赖第5.7条提供合法性支撑。

关于临时性检疫措施的期限,《实施动植物卫生和检疫措施协定》并没有明确的规定。从实践上来看,检疫措施的期限要与实际需要相符,如果检疫措施所要防范的风险已经消失,例如新型冠状病毒已经被消除,如2003年的SARS病毒被消除一样,则临时性的检疫措施应该立即取消。但从现在流行病专家的观点来看,新型冠状病毒在短期内就被消除的可能性很小,这意味着很多国家限制贸易的临时措施也可能会维持数年。

2. 《实施动植物卫生和检疫措施协定》下相关案例的启示

人类与传染病的斗争从未终止。在《实施动植物卫生和检疫措施协定》下,有三个案件都可以为我们分析新型冠状病毒全球传播背景下贸易限制措施的合法性提供参考。第一个值得我们回顾的是美国和欧盟之间关于美国针对欧洲的疯牛病所采取的贸易措施。疯牛病最早于20世纪80年代出现在英国,是一种既可以感染牛也可以感染人的疾病,它的潜伏期为2~8年,牛通常在发病后2周到6个月内死亡(Freeman, 2002)^[6]。1989年,美国对英国和其他有疯牛病病例的国家的反刍动物和反刍动物产品实施了进口限制。这项禁止进口措施一直持续至21世纪初期,随后,美国仍然持续监测牛肉贸易中的疯牛病风险(Freeman, 2002)。在应对疯牛病危机中,美国和欧盟未能就预防措施的标准达成一致,美国一直保持单边的贸易限制措施,这使得双方的牛肉贸易受到极大的伤害。欧盟从20世纪80年代后期,也开始禁止美国的牛肉进口到欧盟,理由是美国的牛肉中有人工添加的激素残留。^①

另一个给我们启示的案件是2009年的H1N1流感发生后,墨西哥在世界贸易组织内投诉亚美尼亚、巴哈林、中国、加蓬、印度尼西亚、约旦和苏里南对活猪和猪肉制品采取的禁止进口措施。^②虽然在H1N1流感发生后,国际粮农组织和国际兽医组织都表示没有证据表明肉类产品传播该病毒,上述七国仍然出于谨慎考虑,采取了禁止墨西哥猪肉产品进口的临时措施。随着人们对H1N1流感危害性的认识更加清晰,这些措施逐步解除或被其他对贸易限制程度更低的措施取代。

最值得我们关注和思考的相关案件是日本诉韩国禁止受放射性物质污染产品进口案。在2011年的日本福岛核电站发生泄漏之后,韩国陆续采取了一系列针对来

^①European Community- Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), 1996, DS 26.

^②WTO, Import Restrictions on Pork Products Relating to Influenza A/H1N1, Sanitary and Phytosanitary Information Management System, STC Number - 279, <http://spsims.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/View/279> (last visited 22 April 2020).

自日本的可能受放射性污染的产品进口的措施，包括2011年宣布对来自日本的家畜以外的非鱼类产品采取额外的检疫措施，2012年禁止进口福岛核电站附近五个辖区的特定鱼产品，2013年决定对鱼产品和家畜采取额外的检疫措施，2013年禁止进口福岛核电站附近8个辖区的23种鱼产品。日本认为本国出口的上述产品是安全的，其中可以检测出来的放射性物质并不比来自其他国家的同类产品的放射性物质水平高，日本有检测数据可以为证。因此，在与韩国协商失败后，2015年，日本到世界贸易组织内诉讼韩国，要求世界贸易组织判定韩国的检疫措施违反了世界贸易组织协议。世界贸易组织争议解决机构在这个案子裁决中的一些意见，可以为我们理解和判断在新型冠状病毒疫情下的贸易限制措施的合法性提供参考。

(1) 韩国针对日本进口产品的与放射性污染有关的检疫措施得到了世界贸易组织的支持

本案经过了初审和上诉两个阶段，上诉机构最后支持了韩国的主张。裁决中有一个很具新意的地方：上诉机构根据《实施动植物卫生和检疫措施协定》第2.3条，审理来自日本的争议产品是否与来自其他国家的类似产品构成“同类产品”或者“相似产品”时，认为第2.3条允许在判断产品是否相同或相似时考虑地域条件（territorial conditions），上诉机构不同意初审专家组仅仅依据产品的检测报告来判断产品的潜在污染水平是否相同或者相似的审理意见，^①认为日本福岛核电站附近的生态和环境信息尚不充分，这种特殊的环境也是判断来自福岛附近的产品与其他国家的产品是否相同或者相似性时应该考虑的因素。^②在考虑了福岛核电站本身所具有的不确定性和对其附近生态和环境的影响的信息的不充足性之后，上诉机构支持了韩国所主张的来自福岛附近的产品与来自其他缔约方的产品不构成相同或者相似产品，因而韩国针对来自日本的产品所采取的检疫措施没有违反《实施动植物卫生和检疫措施协定》。也就是说，虽然日本出口韩国的产品所能被检测出来的放射性物质的水平，不比其他国家出口韩国的产品所含放射性物质的水平高，因为它们来自日本福岛核电站附近这个特殊的地区，它们与其他国家出口韩国的产品不构成同类或相似产品。

(2) 放射性物质污染案与新型冠状病毒下的货物检疫措施

本案对于我们思考新型冠状病毒下的贸易限制措施有一定的参考意义。虽然病毒并不像放射性物质一样可以在被污染的物品表面长期停留，但如果贸易中的货物可能不断被受病毒感染的人接触，例如生产或加工者、理货员或者装运工人，那么这种受病毒污染的货物是否会对接货物的其他人构成健康威胁，这方面的实际证据非常有限，但从理论上讲存在威胁。因此，加强对来自疫情严重的国家的货物的消毒和检疫是预先防范（precaution）措施的一部分。

另一个可能有争议的问题是，来自疫情严重的国家的产品，是否与来自没有疫

^①Korea-Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides, DS495, Appellate Body Report, released on 11 April 2019, para. 5. 64.

^②Id., para. 5. 63.

情或者疫情轻微国家的的产品构成同类或者相似产品。这意味着是否可以对来自疫情严重的国家的的产品采取有别于其他国家产品的更严格的贸易限制措施。在放射性物质污染案中, 专家小组认为, 由于以前发生过核武器试验和核事故(例如切尔诺贝利核电站爆炸), 自然界中已经存在一定水平的放射性物质, 所以, 来自任何国家的食品, 都可能受到放射性物质的污染,^① 但与此同时, 专家小组指出, 释放到环境中的核物质“有地方化的影响, 并在靠近污染源的地区更加富集。”^② 上诉机构同意这个观点, 但认为专家小组没有进一步分析日本靠近福岛核事故污染源的地区所生产的食品是否具有更大的受到潜在污染的可能性。按照该案上诉机构关于相同产品的这一分析和结论, 不同地域的生态和环境状况的差异对于判断相同或者相似产品有意义, 这一点在新型冠状病毒流行的情况下, 是否可以解读为疫情严重的国家和没有疫情或者疫情轻微的国家的环境和健康状况也可以成为判断相同或者相似产品的因素之一? 如果是这样, 那么在美国疫情严重而加拿大疫情较轻的情况下, 进口国就可能将来自美国和加拿大的同一种产品(例如牛肉), 认定为不同产品, 从而采取不同的贸易措施。

对来自新型冠状病毒疫情严重的国家的的产品与没有疫情或者疫情轻微的国家的产品是否可以区别对待的, 这需要更深入地论证。不同产品可能受到病毒影响的情况差异很大, 有的产品, 例如矿石、石油、天然气等, 自始至终直接接触人的机率都是非常小的, 这样的产品, 无论来自那个国家, 在防止新型冠状病毒传播上都不应该被区别对待。即使是农产品或者食品, 很多是在封闭的环境下无菌加工的, 流水线生产和包装的, 生产过程中与人的接触十分有限, 携带上病毒的可能性极低。

四、加强在贸易限制措施方面的协调

在此次疫情发生之前, 就有美国学者指出, 虽然医疗科技在不断进步, 但全球化带来人员的跨境流动前所未有地增加, 爆炸性的全球传染病大流行的风险从未降低(Gostin and Cathaoir, 2018)^[7]。新型冠状病毒是对世界公共卫生和经济发展的一次严峻挑战。从各国已经颁布的限制国际旅行、运输和贸易的措施来看, 虽然有很多措施具有防范病毒传播的效果, 但其合理性有待商榷, 某些限制措施是不必要的, 特别是直接禁止从疫情发生国进口某些农产品或者动物产品的措施。《实施动植物卫生和检疫措施协定》第5.8条规定, “当一成员有理由认为另一成员制定或维持的某种动植物检疫措施正在限制或潜在限制其产品出口, 而这种措施不是以有关国际标准、指南或建议为依据, 或这类标准、指南或建议并不存在, 则可要求其解释采用这种动植物检疫措施的理由, 维持该措施的成员应提供此种解释。”这说明, 所有世界贸易组织的成员, 都有义务使其限制国际贸易的措施具有合理性, 并尽可能提供科学证据。

^①Id., para. 5. 69.

^②Korea-Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides, DS495, Appellate Body Report, 22 February 2018, para. 7. 291.

国际社会在应对新型冠状病毒过程中，应该就哪些贸易限制措施是合理和必要的进行论证，并互相沟通信息和分享经验。即使是动物产品，各国也可以考虑区分活动物产品和已经宰杀的动物或烹饪过的动物产品，根据它们在感染和携带活性病毒方面的不同情况，采取对贸易限制程度最小的限制措施。

各国都努力在保护人类健康和维持经济运行之间保持平衡。美国乔治城大学公共健康法教授 Lawrence O. Gostin 认为，即使在传染病全球流行时，仍应该在保护人类健康和减轻贸易措施对世界经济的影响之间保持平衡（Gostin and Berkman, 2007）^[8]。经济的崩溃给人类社会造成的损害同样是我们难以承受的。贸易作为经济的重要组成部分和抗击疫情的必要工具之一，值得各国在实施限制措施时谨慎行事。各国有必要考虑适度安全原则，不应在缺乏实证数据和案例支持的情况下，仅以国际贸易在例外的情况下存在传播病毒的微小可能，就对贸易予以禁止，而是应该通过提高贸易的透明度，互相分享运输工具和货物产地、生产、加工和装运等的信息，以便更准确地评估每批次货物的风险，采取对贸易限制程度最小的防疫措施，尽量使得国际贸易能够在适度安全的环境下进行。追求国际贸易的绝对安全将是不可持续的。实际上，适度安全的理念在其他贸易中已经被广泛接受。例如，我们的食品中可能含有极其微小量的放射性物质或者黄曲霉素等有害物质，但我们同意如果这些有害物质的含量在安全值以内，它们仍然是可以被接受的。这也是一种比较现实的选择，如果我们追求绝对零污染零毒害的食品，则世界上的高品质食品总量可能无法满足人类生存的需要。在新型冠状病毒有可能在未来较长时间都一直存在或者反复传染的情况下，我们可以从传统上与其他长期存在的有毒有害条件共处的智慧中得到启发，适度安全原则可以帮助我们平衡人类健康和贸易利益，把此次疫情传播给国际贸易和世界经济产生的干扰影响控制在最小的范围内。

[参考文献]

- [1] GRILLEY L. ANNA. Arbitrary and Unnecessary Quarantine, Building International and National Infrastructures to Protect Human Rights During Public Health Emergencies [J]. Wisconsin International Law, 2017 (34) .
- [2] MIANO J. TIMOTHY. Understanding and Applying International Infectious Disease Law: U. N. Regulations During A H5N1 Avian Flu Epidemic [J]. Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law, 2006 (6): 32.
- [3] 边永民. 国际法视域下的新冠肺炎疫情应对 [J]. 法学杂志, 2020 (4): 12-21.
- [4] CONDON J. BRADLY Y, SINHA TAPEN. The Effectiveness of Pandemic Preparations: Legal Lesson from the 2009 Influenza Epidemic [J]. Florida Journal of International Law, 2010 (22): 2.
- [5] 边永民. 国际贸易规则与环境措施的法律研究 [M]. 机械工业出版社, 2005: 20-21.
- [6] FREEMAN HEATHER BERIT. Trade Epidemic: The Impact of Mad Cows on EU-US Relations [J]. Boston College International and Comparative Law Review, 2002 (25): 343.
- [7] LAWRENCE O. GOSTIN, KATHARINA E. O CATHAOIR. Lurching from Complacency to Panic in the Fight Against Dangerous Microbes: A Blueprint for a Common Secure Future [J]. Emory Law Journal, 2018.
- [8] GOSTIN O. LAWRENCE, BERKMAN E. BENJAMIN. Pandemic Influenza: Ethics, Law and the Public's Health [J]. Administration Law Review, 2007 (29): 169.

(责任编辑 刘建昌)

The Legality of Trade Restriction Measures under the Pandemic of COVID-19

BIAN Yongmin

Abstract: The COVID-19 spreads to be a global pandemic, many states adopt various restrictions on international travel and transportation, and bans on importation and exportation of certain products. All these measures restrain international trade. International Health Regulations do not prohibit the adoption of trade restriction its measures during pandemic. Instead it requires members to take quarantine measures against international travelers, ensure virus not spread following international transportation and may take extra quarantine measures against the importing or exporting of cargo, containers, means of transportation and items. Meanwhile, the trade restriction measures adopted during COVID-19 crisis must conform with the provisions on protection of life and health of human, animals and plants of the General Agreement on Tariff and Trade, and the requirements on provisional and long-time sanitary and phytosanitary measures. It is unlikely that the COVID-19 is going to be eradicated in any time soon. International trade not only provides support to the economy of states, but also is the indispensable avenue for transporting resources needed for fighting against the virus. Therefore, international community should adopt measures least restrictive to trade based on the principle of moderate safety in order to balance the protection of the health of human beings and the survival of world economy.

Keywords: COVID-19; Trade Restrictions; International Health Regulations