

跨太平洋夥伴協定談判中美國SPS與 TBT提案與爭議初探

楊培侃

發表於第十五屆國際經貿法學發展學術研討會

2015/3/14

國立政治大學商學院

大綱

- 為何探討TPP協定中之SPS與TBT議題？
- 美國面臨何種SPS與TBT貿易障礙？
- 美國採取何種策略處理SPS與TBT議題？
- 美國既有FTA中有關SPS與TBT之規定內容為何？
- 美國在TPP談判中如何處理SPS與TBT議題？
 - 談判目標？談判策略？草案規定？特殊機制？
- TPP談判中尚待解決的SPS與TBT爭議與潛在問題為何？

探討動機

- 非關稅障礙(non-tariff barriers) 隨著關稅大幅減讓已成為主要的貿易障礙類型
- SPS與TBT措施因攸關食品（產品）安全與國民健康，受當今社會大眾所關注
- SPS與TBT措施之採行猶如兩面刃：如何維護公益之合法政策目標之同時避免造成不必要的貿易限制效果？常造成貿易爭議
- 越來越多的FTA納入超過WTO義務要求之規定(WTO-Plus)：如何衡平貿易自由化與國家管制權限？
- TPP協定對亞太地區經貿整合扮演重要角色：新世代FTA、美國重返亞洲政策、我國尋求加入

貿易障礙(I)

- SPS報告 (2014年)
 - 出口認證要求(export certification requirements)
 - 使用生物科技之農產品規範
 - 牛腦海綿狀病變(BSE)、禽流感(AI)
 - 殺蟲劑或動物用藥之最大殘留容許量(MRL)
- TBT報告 (2014年)
 - 食品標示、基改食品強制標示
 - 有機食品要件與認證程序
 - 藥品、醫材、化粧品GMP與符合性評定程序

貿易障礙(II)

- TPP協定美國業者關切之SPS與TBT貿易障礙
 - TBT：強化WTO/TBT協定之既有規範，強調TBT措施採行之透明化、正當法律程序之確保及遵循適當的國際標準。
 - SPS：(1) 無科學根據之不必要的貿易限制措施；(2) 新的SPS措施制訂或公布前未給予利害關係人有提出評論意見之機會；(3) 新的SPS措施實施前未給予業者有適當的緩衝期間遵守新規定；(4) SPS措施之採行未根據以科學為基礎的國際標準；(5) 各國政府不願意採行SPS有關之貿易便捷政策，如證照制度之調和、及以系統性為基礎生產方式之認可；(6) 使用有問題的檢測方法執行SPS標準。

貿易策略

- 多邊架構：
 - WTO：TBT或SPS委員會、訴諸爭端解決（DSU）
 - Codex、OIE：參與國際標準之研訂
- 雙邊、區域架構：
 - WTO-Plus: SPS-Plus、TBT-Plus
 - 美國：相互承認模式(mutual recognition)
 - 依循國際標準、相互承認協議或同等性機制
 - 易有「逐底競爭」(race to the bottom)的問題
 - 歐盟：調和化模式(harmonization)
 - 調和各國不同規範有其難度

TPP協定之談判策略

- TBT：
 - 以美韓自由貿易協定為參考範本
 - 納入「TBT-Plus」條款
 - 採取「TBT-Annex」之部門別規範模式
- SPS：
 - 重申WTO/SPS協定之多邊承諾
 - 納入「SPS-Plus」條款
 - 納入與個別國家之雙邊SPS爭議問題，作為其他敏感議題或規定之談判籌碼

「SPS-Plus」規定

- SPS專章（少數例外）
- 重申SPS協定義務之遵守
- 常設的SPS委員會：諮商、技術合作、執行
- 補充信函(side letters)與附件(Annex)：如美澳SPS技術工作小組
- 爭端解決條款：排除SPS爭議提交FTA中的爭端解決機制（NAFTA例外）

「 TBT-Plus 」規定

- 國際標準：2002年關於協定第二條、第五條與附件三國際標準、準則與建議發展原則之委員會決議
- 技術性規章：同等性、不接受之理由
- 符合性評定程序：接受評定結果之機制、不接受的理由
- 透明化：公告、通知、評論、回覆
- 共同合作與資訊交換
- TBT常設委員會：功能、任務、組成、開會

比較分析

- SPS專章所訂超WTO義務的內容與範圍較TBT專章規定為少。
- 仰賴行政或技術諮商機制解決SPS爭議而非使用正式的爭端解決機制。
- TBT專章規範較多超WTO的義務，給予成員國形成政策之彈性空間較少。
- 仰賴「附件」模式處理個別特殊產品或部門的TBT議題。
- 雖亦強調以「諮商模式」解決TBT爭端，但並未完全排除爭端解決機制之適用。

TPP協定美國談判目標

- 強化透明性，減少不必要檢驗與認證成本，促使標準的研訂有更大的開放程度。
- 採取有關貿易產品（如酒類、蒸餾酒、醫療器材、化粧品、藥品、資訊與通訊科技與食物配方等）的共通管理規範。
- 確保SPS措施有科學基礎，且以透明、可預測且不歧視之方式制訂與執行，嘗試提出若干具有可行性的新規定。
- 建立SPS與TBT議題的繼續性對話與相互合作的機制。

TBT附件：藥品、醫材與化粧品

- 規範目標：
 - 監理協調、國際合作、管理彈性
- 共同規定
 - 單一主管機關、上市許可程序、資源能力的限制、先前許可
- 個別規定
 - 定義規定、國際標準、風險程度之管理分類、化粧品動物試驗禁止、創新醫材優先審查、產品標示、國際最佳科學實踐、

規範調和草案

- 規範調和(regulatory coherence)乃 TPP協定中之橫跨性議題(cross-cutting issues)
- 適用對象：管理措施(regulatory measures)，足以涵蓋SPS與TBT措施
- 重要規定：
 - 中央協調與審查程序或機制之建立
 - 優良管理守則：regulatory impact analysis, RIA; APEC Information Notes on Good Practices for Technical Regulation
 - 部門別規範調和之方法
 - 規範調和委員會與其他條款

特殊機制與規範(I)

- 技術諮商機制
 - 諮商性技術委員會、中立的協調者、隨時提出、不具強制執行之效力、有別於爭端解決下的諮商
- 快速反應機制(rapid response mechanism, RRM)
 - 立即通知(immediate detailed notification)
 - 型態：主動告知、被動告知（應請求3日內）
 - 對象：進口商或出口商
 - 內容：檢測方法、調查結果，授權機關、救濟或應遵循法規之措施
 - 迅速審查(expedited review)
 - 請求後15日內，由中立專家審查
 - 不具拘束力、公開審查建議內容（涉及商業機密除外）

特殊機制與規範(II)

- 其他「SPS-Plus」規範
 - 納入促進貿易便捷化的措施，如同等性、檢測制度的承認及出口認證的調和等
 - 強化以科學為基礎之國際標準的角色
 - 更細緻的透明化義務：通知範圍、程序參與
 - 就進口商不利檢測結果給予第二次檢測機會
 - 納入實驗計畫(laboratory protocol)之規範
 - 風險評估所需科學證據之門檻要求
 - 採取貿易限制最小的風險管理方案
 - 非緊急狀況實施SPS措施應給予寬限期
 - 限制成員國所得要求提供之出口文件，以證明產品符合SPS措施所必要者為限

待決爭議與問題(I)

- 快速反應機制
 - RRM與技術諮商機制的關係為何？
 - RRM之審查程序可否取代諮商機制？
 - RRM本身之具體內容不甚清楚？
 - 產品範圍？如何及由誰決定？通案或個案決定？
 - 專家選任、人數、資格、任務、行為規範？
 - RRM與TPP成員國境內所提供之法律救濟程序的關係為何？
 - 擇一或並行救濟程序？
 - 重複繫屬或歧異裁決的處理？

待決爭議與問題(II)

- 諮商機制與爭端解決
 - 美（澳、越、日）：提議以諮商機制取代爭端解決
 - SPS義務多源自WTO/SPS協定，可透過DSU解決
 - 諮商機制著重技術或程序問題，重時效，與DSU不衝突
 - 讓美國保有彈性採取SPS措施
 - 秘（紐、智、墨）及美國業者：反對以諮商機制取代正式爭端解決（加、新、汶、馬持保留立場）
 - 確保SPS規定義務之落實與執行
 - 不能透過爭端解決SPS爭議，反而有害美國食品安全政策效果之落實
 - 美立場有鬆動、澳仍堅持反對立場

待決爭議與問題(III)

- 規範之強制力與執行力
 - 規範文字多用「應」(shall)而非「得」(should)
 - 條文中部分保留各國決定彈性：合理期間、上訴制度
- 其他議題：
 - TBT：有機食品附件、化粧品標示附件、酒類附件、配方附件
 - SPS：基改作物（GMO）與MRL

結語

- TPP美國提案包含更多高規格的「SPS-Plus」與「TBT-Plus」規定。（但SPS爭端解決仍是變數）
 - 例如：科學原則與風險評估之要求、嚴格的透明化規範、諮商機制、快速反應機制與針對不同產品所訂之TBT附件規定等。
- 透過同等性與相互承認等機制或依循國際標準等方式，減少TPP成員國所採取的SPS或TBT措施造成不必要的貿易障礙。
- 我國政府的因應：
 - 我國法規是否存有規範落差？（尤其是附件所要求的具體義務）
 - 此等規定對我國「國民健康」、「產業發展」或「政策彈性」產生的影響？

簡報完畢 敬請指教

楊培侃

國立政治大學國際經營與貿易學系副教授

Email: pkyang@nccu.edu.tw