

# TPP協定SPS規範與國內法規調整

報告人：楊培侃

TPP協定食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施  
專章規範評估座談會

2016/10/21於國立政治大學

# 大綱

- 概說
- 食品安全、管理與貿易
- TPP協定SPS議題與談判
- TPP協定SPS專章規範淺析
- TPP協定SPS專章規範之影響
- 國內法規調整與因應
- 結語

# 概說

- 經濟全球化下的食品安全與健康人權
  - 安全與足夠的食品乃維持人類健康的基本需求
  - 然隨著全球化的趨勢，食品生產製造過程跨越多國邊境，與跨國食品與農產品之貿易所衍生的疾病傳播，各國欲確保食品安全更形困難。
- 除有賴WHO、FAO、OIE等國際組織建立合作與資訊分享機制，如：INFOSAN、GFN等外，如何因應貿易規範或協定的義務要求，在不違反貿易規範的情形下，確保食品安全與公共健康，在巨型貿易協定發展下，此問題更形重要。

# 農產、食品貿易的特性

- 政策高度敏感，除食品安全外，更攸關糧食安全、國家安全、自給自足等政策考量。
- 保護色彩濃厚，傳統農漁產業較為弱勢，需要政府保護。
- 攸關公共利益，如人類、動物、植物之生命、健康，生態環境之永續發展等人權議題。
- 政府管制困難，由於不可知之風險，或不足夠的科學證據，政府管制決策徘徊在「預防原則」與「科學原則」之間。
- 社群認知差異，受不同社會文化、習俗、消費者之偏好、理念或宗教信仰等差異之影響甚深。
- 科技貿易發展，全球供應鏈隨科技進步而形成，經濟全球化促使跨國貿易行為日增

# 食安管理之趨勢

- 公共健康與消費者利益在決策過程日益重要。
- 標準更嚴格、涵蓋範圍更廣泛。
- 採取綜整式管理，涵蓋製程（生產過程）、產品（品質標準）與資訊等面向之管理
- 公私部門合作並分擔治理責任，發證、驗證等委由私人機構負責。
- 管理措施越強調公開透明。

# 食安與貿易議題

- 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措施因攸關食品安全與國民健康，受當今社會大眾所關注。
- SPS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？常造成貿易爭議與關切
  - 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)
- 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？

# 處理SPS議題之貿易策略

- 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
  - 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協定下：
  - 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 貿易障礙與談判目標

- TPP協定談判時美國業者關切之SPS貿易障礙
  - (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。
- TPP協定USTR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。
  - 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議題的繼續性對話與相互合作的機制。

# TPP協定涉及農產食品貿易之規範

- 市場進入
- 原產地規則
- **SPS**與**TBT**
- 法規調和
- 智慧財產（地理標示）
- 出口管制與設限
- 服務與投資
- 未處理農產品境內支持或補貼的問題

# TPP協定SPS專章（第7章）規範

- 一般規範（7.1~7.4）
- 組織規範（7.5~7.6）
- 區域條件之適應（7.7）
- 同等效力（7.8）
- 科學與風險分析（7.9）
- 查核（7.10）、進口檢查（7.11）與發證（7.12）
- 透明化（7.13）
- 緊急措施（7.14）
- 合作（7.15）與資訊交換（7.16）
- 技術諮商（7.17）與爭端解決（7.18）

# 區域化/場域化 (7.7)

- 除區域化 (regionalization or zoning) 外，應承認場域化或生物安全隔離區 (compartmentalization) 的概念與作法，以促進貿易。
- 應考量國際標準、準則或建議
- 得就非疫區、低疫區的承認進行合作
- 進口國應建立認定區域化條件的程序機制
  - 開啟：出口國政府請求
  - 進行：解釋程序、告知進度、告知結果、風險管理選項之告知
  - 結束：承認決定之結果向委員會報告、不承認決定之理由告知
  - 重啟程序：原決定修正或撤銷後之恢復

# 同等效力（7.8）

- 適用基礎：以一套措施或整個系統為基礎（有別於特定進口產品）
- 應考量國際標準、準則或建議
- 承認具有同等效力之條件：除相同保護標準外，如具有相同保護效果者，亦應承認之（但不適用爭端解決）
- 進口國應建立認定同等效力的程序機制
  - 開始：基於請求在合理期間內開啟評估程序、解釋評估程序與計畫
  - 進行：明訂進口國評估時應考量之因素、承認之條件
  - 結束：承認決定告知出口國、報告委員會；不承認決定應附理由告知出口國

# 科學原則與風險分析（7.9）

- 實體規範：SPS措施應基於科學原則
  - SPS措施應確保符合（conform to）國際標準、準則或建議
  - 若未符合國際標準，應根據經記載（documented）且客觀的（objective）科學證據，並與該措施具合理關連性（不適用爭端解決）
- 程序規範：建立風險分析的程序機制
  - 風險分析包括：風險評估、風險管理，更納入風險溝通（考量國際標準）
  - 風險分析之進行應以文獻記載的方式為之，並提供利害關係人及成員國評論的機會（僅限於SPS規則）
  - 要求風險評估的進行方法（質性與量化）
  - 如經出口國請求，進口國應提供風險評估所需資訊的說明
  - 告知風險分析的進度及任何程序上的延誤
  - 經風險分析後允許貿易之SPS措施應在合理期間內施行
  - 不得僅以SPS措施正在審查而暫停進口（如允許從他國進口該產品時）
- 風險管理
  - 需將促進貿易的因素納入考量數個風險管理方案
  - 最終僅得選擇一項對貿易限制最小的風險管理方案

# 查核 (7.10)

- 目的與範圍：進口國有權利查核出口國
  - 認定出口國對SPS風險的管控能力是否符合進口國SPS措施的要求；
  - 以「系統」為基礎（但不排除對設施的檢查）
  - 確認出口國主管機關管控的「有效性」（得審查其檢查與查核計畫，並至設施實施現場檢查）
- 程序與方法：
  - 應考量國際標準、準則與建議
  - 雙方討論查核目的與規劃（含範圍、標準、行程、程序）
  - 評論機會之提供、查核結果書面報告之提供
  - 依查核結果所做決定應有客觀證據與資料，並提供被查核國
  - 查核國負擔查核費用
  - 確保查核過程所取得機密資訊不得洩漏

# 進口檢查 (7.11)

- 實體規範：進口計畫（檢查）
  - 需以與進口有關之風險為基礎
  - 不得有不正當之遲延
  - 進口程序、檢查頻率、考量風險等資訊之提供
- 程序規範：
  - 基於請求提供下列資訊：分析方法、品質控制、採樣程序及設備
  - 確保檢測之執行品質：檢測應使用適當、有效的方法及在符合國際實驗室標準之品質保證計畫之設備
  - 保存檢測相關之紙本與電子文件：如檢測樣本之指明、採集、採樣、運送、儲存及分析方法等

# 進口檢查 (7.11)

- 檢查結果：如不符合SPS措施，則
  - 進口國應確保最終決定之採行，係合理且必要，且與可得之科學證據有合理關連。
  - 如禁止或限制產品之進口，則
    - 應履行通知義務：
      - 對象：進口商或其代理人、出口商、製造商或出口國之一
      - 內容：理由、法律依據、受影響產品之狀態及處置
      - 時限：儘速且在7日內通知
      - 方式：如可行，應以電子方式傳送通知
    - 應提供審查該決定的機會；並考量審查期間所提出任何資訊
    - 如審查結果仍不符合，則進口國
      - 應通知出口國此決定
      - 基於其請求提供可得資訊

# 發證 (7.12)

- 原則：證書不是確保SPS要求的唯一方法
- 實體標準：
  - 證書之要求應係為達成SPS目的，且為保護人類、動植物生命或健康所必要
  - 應考量國際標準、準則或建議
  - 證書上所要求之認證或資訊必須與SPS目的有關之必要資訊
- 程序、方式：
  - 基於請求，應提供要求此認證或資訊之理由
  - 鼓勵採用電子發證以促進貿易
- 得合作發展特定產品之共通證書範本

# 透明化 (7.13)

- 通知義務：
  - 前提：任何影響貿易的SPS措施（不以與國際標準不一致或無國際標準者，且對貿易有重大影響為限），即使符合國際標準者亦同。
  - 時間：不論是SPS規則之草擬或最終規則
  - 內容：如最終規則與原草案不同時，應提供實質修改之說明
  - 方式：利用WTO/SPS通知上傳系統
- 公布義務：
  - 方式：以電子方式於官方公報或網站
  - 內容：措施內容、法律依據、評論意見及其摘要

# 透明化 (7.13)

- 程序保障：
  - 應提供至少60日評論期間，並回應評論
  - 應提供與措施有關之文件，如風險評估、研究、專家意見等
  - 採行前應與成員國討論措施所涉之科學或貿易議題或貿易限制較小的替代措施
  - 應提供至少6個月的實施緩衝期（公布到正式生效）
- 出口國之通知義務：於下列情況應通知進口國
  - 知悉其領域內出口貨品有重要SPS風險
  - 領域內有動植物健康狀態改變且影響貿易之緊急情況
  - 區域化之害蟲或疫病狀態有顯著改變
  - 影響食安、害蟲或疫病監管措施之重要科學新發現
  - 食安、害蟲或疫病管理、控制或撲滅政策或作法顯著變動，且可能影響現行貿易者
- 基於請求，應提供與產品進口有關之所有SPS措施

# 技術諮商（7.17）與爭端解決（7.18）

- 合作技術諮商（CTC）機制與雙邊機制並行
- CTC機制與程序
  - 請求方向被告方「主要代表」提出
  - 貿易與管理機關共同參與
  - 諮商內容與文件保密
  - 應於30日內舉行；目標在180日內解決
  - 未於37日內舉行諮商或已舉行，則可提爭端解決
  - 爭端解決之必要先行程序
- 爭端解決
  - 同等效力、查核、進口檢查：1年過渡期
  - 科學與風險分析：2年過渡期
  - 不適用爭端解決：7.8.6 (b)同等效力、7.9.2風險分析
  - 專家意見

# 其他規範

- 一般規定（7.1~7.4）
  - 目的規定：貿易促進與擴張、國際標準、未提及開發中國家協助、透明化
  - 定義規定：緊急措施、進口檢查、進口計畫、主要代表、風險分析、風險溝通、風險管理
  - 適用範圍：清真規範除外
- 組織規定（7.5~7.6）
  - SPS委員會：諮商在其他國際組織會議之特定議題與立場
  - 主管機關與聯絡點：提供主管機關、聯絡點之書面文件，並指明主要代表
- 緊急措施（7.14）
  - 需為保護人類、動植物生命或健康所必要
  - 應立即通知並考量成員國提供之資訊
  - 6個月內應審查科學基礎，如繼續採行則之後應定期審查
- 合作（7.15）與資訊交換（7.16）
  - 貿易促進與技術協助、減少不必要貿易障礙

# SPS規範特色

- SPS-extra (查核、進口檢查、發證) 、SPS-plus (風險分析、透明化、區域化)
- 業者商業利益與促進貿易之目的優先於消費者利益與食品安全
- 著重程序機制之建立，並強化利害關係業者或出口國程序參與之權利
- 參考國際標準納入更具體與更嚴格的高標準規範
- 限縮主管機關政策空間，增加執行成本

# SPS 專章規範之影響

- 區域化：難以對整個國家為範圍採取進口禁令，承認場域化作為區域化的替代方法；但有合理期間進行評估。
- 同等效力：以系統而非以特定產品為基礎，避免因個別次要的差異而拒絕同等效力。
- 風險分析：以記載文獻與客觀科學證據為基礎，要求最小貿易限制措施，可避免恣意基於少數科學或誇大的風險管理採行SPS措施。並促使進口國儘速進行風險評估。

# SPS 專章規範之影響

- 查核：雖載明為進口國之權利，實則迫使進口國於出口國為輸出產品而請求其允許時進行查核。
- 進口檢查：使進口國不易以進口檢查措施恣意或隱藏其對進口產品的貿易限制。
- 發證：避免進口國以非SPS或非科學之理由作為發證的要求。證書要求之內容不得納入與SPS無關之不必要的進口條件。
- 透明化：強化利害關係人之程序權利保障

# 食安與健康之影響

- SPS專章目的之揭舉：
  - 保護消費者健康（Codex）v.貿易促進或拓展？
- 科學原則的虛與實？
  - 受經濟可行性（成本效益）因素之妥協
  - 受業者機密資料保護限制因素之妥協
  - 有無限縮採行暫時性措施之空間？
- 農業生物科技產品規範之影響
  - Art. 2.29（市場進入與國民待遇）
- 技術諮商與爭端解決

# 國內法規調整芻議

- 風險分析
  - 行政院衛生署食品藥物管理局食品安全風險分析工作原則；農委會動植物防疫檢疫局？
  - 強化風險溝通之機制
- 同等效力
  - 輸入食品系統性查核實施辦法；農委會動植物防疫檢疫局：似欠缺以系統為基礎之認定辦法？
- 區域化
  - 「申請認定為非動物傳染病疫區之作業程序」：似欠缺「場域化」之類型？
- 當事人程序參與機制
  - 動物傳染病防治條例第32條之1：「前項檢疫不合格者，不得申請複檢。」植物防疫檢疫法第18條之1：「輸出入植物或植物產品經檢疫結果不合規定者，不得重行申請檢疫。」：似有違應給與審查機會規定之虞？

# 結語

- 我國政府因應重點及考量因素
  - 國內法規落差之盤點
  - 雙邊SPS貿易障礙爭議之處理（美豬、日本福島食品）
  - 與社會大眾及產業的溝通
  - 政府管理彈性與執行成本的影響
  - 對食品安全與公共健康之維護

# 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](mailto:pkyang@nccu.edu.tw)