

國立政治大學國際經營與貿易研究所

碩士論文

指導教授：施文真 博士

論我國針對含萊克多巴胺畜產品之進口管
制與 WTO 規範下 SPS 協定之合致性



研究生：田起安 撰

中華民國 一〇二 年 十一 月

謝辭

在政大完成雙主修，又念完研究所，好久了，然而時間並沒有淡化在畢業前夕湧上心頭的回憶。真的很喜歡政大，喜歡政大的教授和老師，喜歡政大的同學和朋友，喜歡政大的風景，喜歡到堅持非政大的研究所不讀，喜歡到足以賴在這裡八年半。我想謝謝很多人，尤其在國貿所又號稱煉獄般的法組，提供最溫暖、最即時的幫助。感謝施文真教授，謝謝您對於我學業與論文上的教導，抱歉一直讓您忍受我不停拖稿和天馬行空的荒謬論述，也很感謝您常願意和我聊聊天，指點我這個涉世未深莽莽撞撞的毛頭小夥子，非常謝謝您:)感謝楊光華教授，當初選擇國貿所的初衷即是難忘老師在研討會上的風采，進到法組後，您傳授給我們無論在學識上或人生課堂上都相當受用的觀念和想法，銘記在心！感謝蔡孟佳教授，國際貿易實務對我而言非常實用，在性質多偏向公法的法組課程裡，您的課無論是教學內容或上課方式都給我很大的啟發，讓我可以描繪出關於國際貿易更深刻的輪廓，謝謝老師！感謝楊培侃教授與牛惠之教授，百忙中抽空前來指導我論文改進的方向，相當感激！感謝國貿系林柏生教授、胡聯國教授、邱志聖教授、陳坤銘教授、林信助教授、徐則謙教授、陳建維教授、簡睿哲教授、洪德欽教授及財政系王智賢教授在研究所課業上的指導與協助！謝謝系辦助教們，尤其是家華助教無論在平日課程事務、研討會籌備及口試安排上給予適時協助，由衷感謝！謝謝家豪，能在被課業壓力快喘不過去的時候和你打球，真的是很棒的享受！謝謝致豪，法組總幹真的辛苦了，你就是典型男人的模板，相當值得我繼續學習！謝謝芷維，謝謝妳陪伴我的日子，願你在未來的日子裡能事事順心，抓住在身邊小小的、習以為常的卻真摯的平凡幸福！謝謝涵因，和你聊天我得到很多收穫，祝福你現在的努力未來都能開花結果！謝謝雅涵，和你說話很開心，總可得到繼續努力的能量，謝謝你把溫暖傳遞給每個需要的人！謝謝慈薇，法學中心總務的工作相當沉重，尤其是研討會的時期，謝謝妳的協助及支援，承蒙照顧！謝謝亞璇，從你那激盪出很多相當有意思的想法，希望將來你也可以盡情揮灑理想，加油！謝謝以涵，常被你罵但卻也能讓我放鬆，很有趣也很難得，祝你未來工作順利，事事順心！謝謝凱媛，謝謝妳在和我共事的時候忍受我古怪的脾氣，深感抱歉！謝謝法組的學長姐及學弟妹們，有你們在一起努力真好！謝謝國貿所一般組的同學們，在共同科目裡給予法組同學的幫助，非常感謝！謝謝政大公企圖書館的工作夥伴們，懷念一起搬書聊天的時光！謝謝國貿系桌，和你們一起打球很開心，希望大家以後也能繼續加油，光耀 IB！謝謝我大學時期的朋友們，在研究所仍繼續挹注我超乎想像的能量，謝謝言修、冠維、宗威、好軒、晏君、黃筠，謝謝大宏、千瑞、棋文、恩偉、彥彰、念茲、琳涵及其他財政系桌的學弟妹們，謝謝在這段時間曾經幫助我的每一個人，謝謝你們。最後，我一定要特別感謝我的父母，沒有你們我不可能走到這裡，謝謝你們不辭辛勞養育我、教導我、忍受我、支持我，真的十分感謝，未來必當竭力報答，誠摯叩首感激！

田起安 謹誌 2013 年 11 月 27 日

摘要

自 2005 年以降，我國針對是否開放含萊克多巴胺畜產品進口之問題即屬多事之秋，其主因係在食品添加物專家委員會（Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives，簡稱 JECFA）所擬每日容許攝食量下，國際上之相關科學研究無法確切證明萊克多巴胺是否完全安全，抑或其可能對於人體造成之危害及程度，因此多數肉品出口國仍常於家畜飼養過程中添加萊克多巴胺於飼料中，藉以增加畜產品之瘦肉比例並提升經濟效率；另一方面，由於不肖業者違法使用乙型受體素（如克崙特羅、沙丁胺醇）導致人體中毒的案件時有所聞，影響民眾對於畜產品的消費意願及產業發展，是故雖然萊克多巴胺之毒性相較於其他乙型受體素為低，惟受他種毒素高出數倍的乙型受體素之累，在我國自 2006 年起亦屬禁用之列。在國際食品標準委員會（Codex Alimentarius Commission，簡稱 Codex 委員會）於去（2012）年以普通多數決之方式制定萊克多巴胺的國際標準後，我國遂修訂食品衛生管理法第 11 條（2013 年新法第 15 條）、第 17-1 條（新法第 25 條）及動物用藥殘留標準第 3 條，並公告農防字第 1011473960 號之行政命令，採行「安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟」之檢疫政策，在牛肉（含脂肪）的部分採行與國際標準相同之檢疫標準；惟在豬肉及內臟的部分，則為兼顧「國人特殊膳食習慣」及「相關產業發展」，仍維持既有「零檢出」的檢疫政策，全面禁止含萊克多巴胺的畜產品進口。針對此我國特殊之管制作法，本文將以國際經貿法的觀點，依據 WTO 協定中與檢疫措施最密切相關的 SPS 協定規範、過往案例之判決及相關文獻，分析我國進口檢疫規定之適法性，藉以思考目前畜產品進口的議題，並判斷該措施將來是否存在遭非難之可能，希冀能對於我國日後檢疫政策走向提供一實質性之參考及展望。

關鍵字：萊克多巴胺、SPS 協定、Codex 委員會

Abstract

Since 2005, the issue of liberalizing the import of meat containing Ractopamine had sparked great controversy in Taiwan, resulting from the lack of clear and definite scientific evidences worldwide to prove the harmlessness toward human body under JECFA's maximal residue level and acceptable daily intake. Owing to the abusing of other much more poisonous Beta-adrenergic agonist (e.g., Clenbuterol, Salbutamol) by some of illegal stockbreeders causing the vibration of meat market and industry, Taiwan's government had decided to ban the residual of Beta-adrenergic agonist including Ractopamine contained in both domestic and import meat products since 2006. After Codex Alimentarius Commission finally voted through the international standard of Ractopamine in 2012, Taiwan's Legislative Yuan amended former regulations, approving the import of beef which conformed to Codex's international standard, while still remained the prohibition of pork containing Ractopamine. This essay staying with the view of international trade law, in particular the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures under World Trade Organization, tries to analyze the consistency of Taiwan's meat regulations with the SPS agreement in order to prospect Taiwan's trade policy and meat regulations regarding Ractopamine in the future.

Key words: Ractopamine, SPS Agreement, Codex Alimentarius Commission

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究範圍	2
第三節 研究方法與限制	4
第四節 研究架構	5
第二章 萊克多巴胺之介紹及相關檢疫標準	6
第一節 萊克多巴胺之性質	6
第二節 萊克多巴胺殘留量之國際標準	7
第三節 各國針對萊克多巴胺之檢疫標準	9
第四節 我國畜產品之市場結構	11
第五節 我國對於萊克多巴胺之管制現況	13
第三章 我國畜產品管制措施之適法性分析——國際標準與風險評估	18
第一節 我國主要系爭措施與相關之 SPS 協定規範	18
第二節 我國限制畜產品進口的措施是否屬於 SPS 協定之範疇	19
第一項 SPS 協定針對 SPS 措施之定義	19
第二項 我國措施是否屬於 SPS 協定之範疇	22
第三節 我國措施是否符合現有的國際標準、準則及建議	24
第一項 SPS 協定下關於國際標準、準則及建議之相關規範	24
第二項 我國措施是否符合現有的國際標準、準則及建議	25
第四節 我國措施是否根據風險評估且存在充分科學證據	28
第一項 SPS 協定下關於風險評估與科學證據之相關規範	28
第一款 總論	28
第二款 SPS 協定第 5.1 條	30
第三款 SPS 協定第 5.2 條與第 5.3 條	36
第二項 我國針對萊克多巴胺之相關評估	39
第一款 審查會議與技術諮詢小組	39
第二款 我國針對國人特殊膳食文化的風險評估	42
第三項 我國措施是否符合 SPS 協定中關於風險評估與科學證據之規範	43
第一款 我國針對萊克多巴胺之評估是否屬 SPS 協定下之風險評估	43
第二款 我國措施是否根據風險評估及科學證據而設	45
第四章 我國畜產品管制措施之適法性分析——減少措施對於貿易之負面效果	47
第一節 總論	47
第二節 我國措施是否符合關於歧視性待遇之規範	48
第一項 SPS 協定第 5.5 條	48

第二項 我國措施是否存在歧視性待遇.....	50
第三節 我國措施是否符合關於最小貿易限制性之規範.....	55
第一項 SPS 協定第 5.6 條與替代性措施.....	55
第二項 替代性措施是否較我國措施對於貿易限制性低.....	56
第五章 結論與展望	60



表目錄

表一：目前核准於飼料中添加萊克多巴胺的國家（地區）	7
表二：萊克多巴胺最高殘留容許量及每日容許攝取量	9
表三：各國萊克多巴胺最高容許殘留檢疫標準值之比較	11
表四：我國牛肉及豬肉之市場結構簡表	13



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

近年來臺灣對於國外畜品之進口迭生爭議，除原有如美牛狂牛症的議題外¹，更增添可否使用瘦肉精——萊克多巴胺²（Ractopamine）的問題。瘦肉精，顧名思義，其添加於動物飼料中可以增加畜禽瘦肉比例、提高飼料利用率及減少動物排泄物的作用，具有提高經濟效益、降低生產成本及減輕環境污染之功能，惟因國內違法濫用瘦肉精的案例增加、中國消費者疑食用殘留瘦肉精（克崙特羅）的豬內臟而中毒、畜牧產業團體及各界聲浪屢請農政機關加強查緝等理由，農委會在2006年10月依據「動物用藥品管理法」第5條第1款³宣告禁止使用含萊克多巴胺在內之所有瘦肉精，其原意主要係針對豬隻，直至2011年因進口檢疫業務由經濟部標準檢驗局移交新成立的衛生署食品藥物管理局⁴後，美國牛肉含萊克多巴胺的問題始浮上檯面。

去年7月6日，國際食品標準委員會（Codex Alimentarius Commission，簡稱Codex委員會或CAC）偕聯合國食品標準單位（United Nations Food Standards Body）制定萊克多巴胺最大殘留容許量⁵，標準如下：豬肉、牛肉肌肉及脂肪為每公斤10微克，肝臟為每公斤40微克，腎臟為每公斤90微克，惟此係一漫長的國際政治角力。Codex委員會下的食品添加物專家委員會（Joint FAO/WHO

¹ 倪貴榮、吳慈珮，由WTO貿易規範檢視美國牛肉的進口管制，月旦法學雜誌，176期，頁147-159，2010年。

² 萊克多巴胺係乙型受體素之一種，俗稱瘦肉精，使用於豬隻飼料之添加物名稱為「培林（Paylean）」，使用於牛隻為「歐多福斯（Optaflexx）」，用於火雞則為「湯瑪士（Topmax）」，惟本文以下將同Codex委員會的標準將其統稱為萊克多巴胺，併此敘明。

³ 動物用藥品管理法第5條第1款：「本法所稱動物用禁藥，係指動物用藥品有左列各款情形之一者：一、經中央主管機關明令公告禁止製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之毒害藥品。二、未經核准擅自輸入之藥品。」

⁴ 衛生署已於2013年7月23日升格為衛生福利部，食品藥物管理局亦升格為食品藥物管理署，併此敘明。

⁵ FAO, *UN food safety body sets limits on veterinary growth promoting drug*, available at <http://www.fao.org/news/story/en/item/150953/icode/> (last visited July 28, 2013).

Expert Committee on Food Additives，簡稱 JECFA）於 2004 年即提交經科學評估程序所研擬之萊克多巴胺殘留標準的草案予 Codex 委員會，惟 Codex 委員會對此始終無法依共識決議達成決議，最終於去年決定使用普通多數決的投票方式，以 69 贊成票、67 反對票、7 票棄權之決議通過上述標準。據此，為配合此國際殘留標準的訂定，我國立法院援修正食品衛生管理法第 11 條，允許牛隻飼料中添加萊克多巴胺，並開放符合含萊克多巴胺標準的美牛進入臺灣市場，然針對豬隻的部分，我國仍維持「零檢出」的檢疫標準，此即「牛豬分離」的政策，其理由為「兼顧國人膳食習慣及產業發展」⁶。

由於臺灣為世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）的會員，依 WTO 附件 1A 中之食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定（The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，簡稱 SPS 協定）之規定，會員有權利自訂檢疫標準，惟若其高於既存之國際標準、準則及建議時，會員應經過適當的風險評估，取得科學證據，並不得恣意以武斷、歧視性或增加貿易限制性的方式制定檢疫措施。據此，本文欲從 SPS 協定角度，以我國對於畜產品進口檢疫規定之適法性為基礎思考目前畜產品進口的議題，希望從國際貿易法的觀點分析我國畜產品管制措施未來可能面臨的問題，並提供我國後續檢疫政策及法規走向一實質性之參考，此無論於判斷日後我國政策及衛生檢疫措施是否將遭受其他 WTO 會員的挑戰而遭訴，抑或研究未來臺灣對外的貿易發展，都將存在實質性的助益。

第二節 研究範圍

在研究範圍的部分以下分成兩部分進行說明，其一為大前提，即適用法律的部分，其二為小前提，即系爭措施的部分，分敘如下。在適用法律的部分，本文

⁶ 萊克多巴胺議題說帖，行政院新聞局，網址：<http://www.epa.gov.tw/Ractopamine/index.htm>（最後瀏覽日：2013 年 7 月 19 日）。

主要以 SPS 協定的規範內容作為分析我國畜產品管制措施適法性之研究基礎，惟關於畜產品進口檢疫規定實際上可能亦涉 WTO 其他協定的相關規定。首先，會員針對畜產品的檢疫規定將限制不符合規定之產品進口，此將涉及關稅暨貿易總協定（General Agreement on Trade and Tariff，簡稱 GATT 1994）及其一般例外等相關規定，然依據過往爭端解決案例的見解，以動植物檢疫規定為系爭措施之案件，由於 SPS 協定對此部分訂有較詳盡之規範而可作為 GATT 1994 的特別規定⁷，且 SPS 協定第 2.4 條⁸規定若會員措施符合 SPS 協定的相關規範時，即可被認定為符合會員在 GATT 1994 中有關檢驗與防檢疫措施規定之義務（特別是 GATT1994 第 20 條 b 款一般例外之規定），因此本文針對我國含萊克多巴胺畜產品檢疫規定之適法性研究將主要聚焦於 SPS 協定之範疇；此外，因農業具特殊性（如季節性與易腐性）及敏感性（可能包含開發中國家經濟問題、基礎產業保護與糧食自給之戰略考量等因素），故農業協定（Agreement on Agriculture，簡稱 AoA）第 5 條特別納入農產品特殊防衛條款（special safeguard clause，簡稱 SSG），會員應將可採用 SSG 的產品標註於該國關稅減讓表中，而依據我國入會關稅減讓表之承諾，豬腹脅肉及豬雜碎係屬敏感性農產品⁹而被列舉為可實行特別防衛協定的農產品之一，因此我國得在符合農產品特殊防衛條款相關要件下得限制豬肉進口，惟此亦不在本文討論我國畜產品進口限制合法性的範圍內。在本案系爭措施的部分，由於 Codex 委員會所制定的國際標準內容包含牛、豬肉及其內臟等項目，且我國除針對國人特殊膳食文化之研究外並未特別區分風險評估的範圍，

⁷ Panel Report, *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, ¶¶ 8.29-8.37, WT/DS18/R (adopted Nov. 6, 1998); Panel Report, *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) (Complainant: United States)*, ¶ 8.42, WT/DS26/R (adopted Feb. 13, 1998); Panel Report, *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) (Complainant: Canada)*, ¶ 8.45, WT/DS42/R (adopted Feb. 13, 1998); Christiane R. Conrad, *The EC–Biotech dispute and applicability of the SPS Agreement: are the panel's findings built on shaky ground?*, 6(2) WORLD TRADE REVIEW, 234 (2007).

⁸ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 2.4: “Sanitary or phytosanitary measures which conform to the relevant provisions of this Agreement shall be presumed to be in accordance with the obligations of the Members under the provisions of GATT 1994 which relate to the use of sanitary or phytosanitary measures, in particular the provisions of Article XX(b).”

⁹ 此處列舉可施行農業協定特別防衛協定之產品計有花生、東方梨、糖、乾蒜球、檳榔、雞肉、液態乳、動物雜碎、紅豆、乾香菇、柚子、柿子、乾金針、豬腹脅肉等。

因此本文將以我國針對含萊克多巴胺之廣義畜產品等進口管制措施為研究標的，其內容涵蓋牛、豬肉與內臟等現存爭議類別，並進一步聚焦於目前仍維持「零驗出」的豬肉部分，以期能整體性探討我國對於含萊克多巴胺畜產品之檢疫規定與 SPS 協定之合致性，合先敘明。

第三節 研究方法與限制

本文將從 SPS 協定條文規範、過往爭端解決案件及相關文獻進行對於我國含萊克多巴胺畜產品進口管制措施之檢視、界定、分析與評估。在 SPS 協定條文規範的部分，本文將聚焦於 SPS 協定第 1 條、第 2 條、第 3 條及第 5 條關於 SPS 措施的定義、國際標準、風險評估及減少貿易限制性的相關規定；在過往爭端解決案例與相關文獻的部分，本文則將以檢視爭端解決機構通過的小組及上訴機構報告中爭點涉及上述條文並具指標性意義之判決¹⁰為主，並輔以與上述條文與判決有關之文獻，歸納出 SPS 協定的規範內涵及其適用方法，據此進行我國檢疫規定之法律分析。

此外，本文於風險評估之科學資料蒐集與判斷及主要採「爭端解決案例研究法」¹¹進行我國措施適法性之評估時，存在以下研究分析上之限制。由於討論我國畜產品管制措施是否符合 SPS 協定關於風險評估的規定，其現實上可能涉及科學證據及其他經濟、社會因素之掌握與分析，此部分相當具專業性或因資訊不公開而存在資料蒐集及研究上的限制，是故本文以下著重於「法律上」之研究、分析與判斷，整理上述爭端案件及文獻對於相關條文之解釋與適用，並以我國政府公告之相關風險評估結論，檢視我國現存與國際標準、準則及建議不同的檢疫

¹⁰ 主要聚焦於澳洲鮭魚案、歐體荷爾蒙案、日本農產品案(II)、日本蘋果案、歐體生技產品案、美加暫停減讓案、澳洲蘋果案與中美家禽案等具指標性意義的案件，其判決曾多次被後案引用，或與前案累積的判決相佐而值得討論者，且其案件涉訟者通常為主要 WTO 貿易會員(如美、歐、日等)而因此備受關注。上開案件將於第三章講述系爭條文過往相關判決時進行簡單介紹，請參考相應案件附註。

¹¹ 洪德欽，WTO 法律與政策專題研究，頁 1-21，2002 年。

規定是否存在合理的風險評估及科學證據。此外，雖然過往 SPS 協定案件的判決對於後續爭端解決實際上存在一定程度的影響與指引(即拘束效應或垂直判例效果)，且目前小組或上訴機構在判決中有逐漸傾向英美法訴訟實務的趨勢，惟依據爭端解決規則暨程序瞭解書(Dispute Settlement Understanding，簡稱 DSU)第 3 條第 2 項¹²之法律解釋，爭端解決機構(Dispute Settlement Body，簡稱 DSB)通過的判決並不產生如英美法系先例原則之效果，即其解釋條文的拘束力不應及於未來相關爭端¹³，因此若以相關過往案件之判決為基礎進行適法性分析，將可能與未來潛在爭訟後之結果產生落差，而此亦為本文研究分析上之限制。

第四節 研究架構

本文以下將依據 SPS 協定、過往爭端案件及相關文獻進行我國畜產品管制措施之適法性分析，共分成四章，首先將於第二章介紹萊克多巴胺之性質及其國際標準，同時觀察各國對萊克多巴胺於家畜使用之立場為何，並檢視臺灣畜產品之市場結構與相關進口法令之沿革及現況，以提供後續分析之基礎；在適法性分析的部分，將於第三章先總結系爭措施，並依據相關 SPS 協定的規範及其適用標準，聚焦於 SPS 協定對於 SPS 措施之定義¹⁴及其關於國際標準¹⁵、科學證據與風險評估¹⁶的相關規範，第四章則討論減少對於貿易負面影響之會員義務¹⁷，以此為基礎分析我國含萊克多巴胺畜產品管制措施的適法性；最後將於第五章總結上述論述，並對於未來我國關於畜品進口政策、法規走向及相關貿易發展為一展望。

¹² DSU 第 3 條第 2 項(節錄):「WTO 之爭端解決體制...DSB 所作之建議與裁決，不得增減會員於涵蓋協定下之權利與義務。」

¹³ 彭心儀，「依循先例原則」在 WTO 爭端解決體制下之定位與實踐，行政院國家科學委員會專題研究計畫，網址：<http://ir.lib.nthu.edu.tw/bitstream/987654321/12566/1/922414H007001.pdf>。

¹⁴ 對應條文為 SPS 協定第 1.1 條及附件 A 第 1 條。

¹⁵ 對應條文為 SPS 協定第 3.1 條、第 3.2 條與第 3.3 條。

¹⁶ 對應條文為 SPS 協定第 2.2 條、第 5.1 條、第 5.2 條、第 5.3 條。

¹⁷ 對應條文為 SPS 協定第 2.3 條、第 5.4 條、第 5.5 條與第 5.6 條。

第二章 萊克多巴胺之介紹及相關檢疫標準

第一節 萊克多巴胺之性質

萊克多巴胺 (Ractopamine, 俗稱瘦肉精) 的性質為酚乙醇胺 (phenylethanolamine), 係乙型受體素 (受體促進劑、類交感神經刺激劑) 之一種, 目前主要作為動物食品添加物, 藉以增加家畜家禽瘦肉比例並降低體脂率¹⁸。詳言之, 乙型受體素包含克崙特羅 (Clenbuterol)、沙丁胺醇 (Albutamol)、齊帕特羅 (Zilpaterol)、萊克多巴胺等, 其作用於人體組織中的乙型感受體 (β -receptor) 可舒緩平滑肌而有治療氣喘及幫助安胎的效果, 惟萊克多巴胺之療效並不顯著, 其臨床上對於人體的醫療價值本屬較低。然由於乙型感受體分布於心臟、脂肪及肌肉等組織中, 因此施用乙型受體素有心跳加速、脂肪分解及增加肌肉重量等效果, 是故後來發現若將其作為動物肥育期的飼料添加物, 有助於增加瘦肉比率、飼養效率及經濟效益, 減低脂肪比例、飼料用量與生產成本等, 使生產者可有效提升飼養空間與時間使用率; 此外, 就環保因素與戰略考量的角度而論, 乙型受體素可減少家畜家禽的排泄物而可降低環境污染, 且其施用亦有助於國家糧食自給率之提升¹⁹。

上開乙型受體素種類繁多, 在動物體內的代謝時間及藥理作用亦有差異, 惟萊克多巴胺無論於每日安全攝取量 (Acceptable Daily Intake, 簡稱 ADI)、毒性試驗中之半數致死劑量²⁰、慢性毒性試驗中無作用劑量的測試結果皆較其他乙型受體素安全²¹。因此, 目前主要除中國²²、及歐盟²³全面禁止, 日本禁止本國畜產

¹⁸ 以 90 磅的體重為例, 只須在飼料中添加每噸 18.5 克的萊克多巴胺 (即 20ppm), 就可使蛋白質的產量增加 24%, 並使脂肪產量減少 34%。

¹⁹ 萊克多巴胺資訊專區, 行政院農業委員會, 網址: <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2445117> (最後瀏覽日: 2013 年 7 月 19 日); 什麼是萊克多巴胺, 董事基金會, 網址: <http://nutri.jtf.org.tw/index.php?idd=23&aid=49&bid=&cid=1458> (最後瀏覽日: 2013 年 7 月 19 日)。

²⁰ 在動物實驗中, 小鼠的半數致死量為 3547-2545 mg/kg, 大鼠的半數致死量為 474-365 mg/kg。

²¹ 衛生署對於四種主要乙型受體素之說明, 行政院衛生署, 網址: <http://consumer.fda.gov.tw/Files/doc/%E8%A1%9B%E7%94%9F%E7%BD%B2%E5%B0%8D%E6%>

品生產者使用²⁴外，美國、加拿大、墨西哥、巴西、澳洲、紐西蘭、南韓、泰國、馬來西亞、印尼、香港等二十多國皆已核准萊克多巴胺於豬隻之使用，實已相當普遍（請參見下表一，資料來源：行政院衛生署，現衛生福利部）。

目前核准於飼料中添加萊克多巴胺的國家（地區）		
允許加入豬飼料	允許加入牛飼料	允許加入火雞飼料
美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、香港、南韓、馬來西亞、印尼、菲律賓、香港等 26 國（地區） ²⁵	美國、加拿大、墨西哥、印尼	美國、加拿大

表一：目前核准於飼料中添加萊克多巴胺的國家（地區）

第二節 萊克多巴胺殘留量之國際標準

依據 SPS 協定附件 A 第 3 條 a 款的定義，國際食品標準委員會（Codex Alimentarius Commission，簡稱 Codex 委員會）針對食品添加物、動物用藥品與農藥殘留物、污染物、分析與採樣方法及衛生實務法規與準則所建立國際標準、準則與建議可作為會員制定相關食品安全檢疫法規之參考，而萊克多巴胺係增加經濟動物瘦肉生長比率之食品添加物，因此 Codex 委員會針對萊克多巴胺殘留

96%BC%E5%9B%9B%E7%A8%AE%E4%B8%BB%E8%A6%81%E4%B9%99%E5%9E%8B%E5%8F%97%E9%AB%94%E7%B4%A0%E4%B9%8B%E8%AA%AA%E6%98%8E.pdf(最後瀏覽日：2013 年 6 月 1 日)。

²² 中國認為萊克多巴胺添加於飼料後，在家畜之肺、胃及腸的殘留量仍高，而國民食用內臟之習慣造成其潛在風險增加，且過去中國曾傳出使用克崙特羅、沙丁胺醇而中毒的案例造成民眾恐慌，因此中國遂禁止乙型受體素之施用。

²³ 歐盟法規反對所有非治療用途之動物用藥，故禁止萊克多巴胺使用於畜產動物。

²⁴ 此於國內禁止使用卻容許符合萊克多巴胺殘留標準肉品進口之處理方式，有時被稱為「日本模式」。

²⁵ 目前核准於豬飼料中添加萊克多巴胺的 26 國（地區）如下：美國、加拿大、墨西哥、玻利維亞、巴西、巴拿馬、哥倫比亞、哥斯大黎加、多明尼加、瓜地馬拉、厄瓜多、薩爾瓦多、宏都拉斯、尼加拉瓜、秘魯、委內瑞拉、巴貝多、澳洲、紐西蘭、印尼、馬來西亞、菲律賓、南非、南韓、泰國、香港。

量所通過的決議，可作為符合 SPS 協定意義之國際標準。Codex 委員會係由聯合國糧食暨農業組織（UN Food and Agriculture Organization，簡稱 FAO）、世界衛生組織（World Health Organization，簡稱 WHO）於 1963 年共同成立，以制定及調合食品安全相關標準，確保食品貿易之公平為宗旨。為達成此一目的，其下設有多個委員會分層負責各項食品衛生標準之訂定，食品添加物專家委員會（Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives，簡稱 JECFA）即為 Codex 委員會下的專家委員會之一，其針對食品中污染物、動物用藥及食品添加物等進行科學性評估，並依評估結果向 Codex 委員會提出食品衛生標準、農藥及動物用藥殘留標準等建議草案，JECFA 所提草案經 Codex 委員會審查後，送交各國政府及相關團體詢求意見，在國際間形成共識並經 Codex 委員會年會通過後，正式公布為 Codex 標準²⁶。

從上述 Codex 委員會的國際標準制定程序中可知，JECFA 對於萊克多巴胺殘留標準的研擬，無論在風險評估、科學證據及標準制訂各方面，皆扮演舉足輕重的關鍵角色。以廣泛的動物試驗與臨床實驗數據為基礎，JECFA 在 2004 年第 62 次會議上初步決定萊克多巴胺在牛隻和豬隻組織內（肌肉、肝臟、腎臟、脂肪）之最高殘留容許量標準，以及每日建議容許攝取量（含充分的安全餘裕）。此後，經過數次審議，最後在 2006 年召開的第 66 次會議上，確認在之前會議中所訂關於萊克多巴胺每日容許攝取量，及最高殘留容許量標準—肌肉與脂肪每公斤 10 微克，肝臟為每公斤 40 微克，腎臟為每公斤 90 微克²⁷。

儘管如此，上述萊克多巴胺最高殘留容許量標準草案在 Codex 委員會仍引起相當大的爭議，致使成員始終無法依共識達成決議。在 Codex 委員會的要

²⁶ 動物飼料添加劑之 Q&A(問答集)，行政院衛生署食品藥物管理局，2012 年 3 月 19 日，網址：<http://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=2802>（最後瀏覽日：2013 年 7 月 10 日）。

²⁷ Codex Alimentarius Commission, *Maximum Residue Limits for Veterinary Drugs in Foods Updated as at the 35th Session of the Codex Alimentarius Commission (July 2012)*, available at ftp://ftp.fao.org/codex/weblinks/MRL2_e_2012.pdf(last visited July 28, 2013).

求之下，JECFA 在 2010 年針對關於豬隻組織（包含了肺臟²⁸、心臟、大腸和小腸）內萊克多巴胺的殘留量的新數據進行審議，討論新數據是否對於 JECFA 上開建議的最高殘留容許量標準產生任何影響。JECFA 根據成員提供的數據，併參相關飲食食用量的資訊，判定先前草案中所建議的最高殘留容許量標準及每日容許攝取量皆仍係妥適。為解決萊克多巴胺最高殘留容許量標準的爭議，在 2012 年 7 月 5 日 Codex 的委員會中，美國提議以普通多數決之表決方式取代共識決，最終以 69 贊成票、67 反對票、7 票棄權之決議通過上述萊克多巴胺最高殘留容許量標準，其規範標的僅包括牛與豬（請參見下表二，資料來源：Codex 委員會），火雞部份則仍無訂立相關國際標準。

規範標的	豬肉	豬脂肪 (含豬皮)	豬肝	豬腎	牛肉	牛脂肪	牛肝	牛腎
殘留標準 (單位：ppb)	10	10	40	90	10	10	40	90
每日可攝取量 (單位：kg)	6	6	1.5	0.67	6	6	1.5	0.67

表 二：萊克多巴胺最高殘留容許量及每日容許攝取量(以成人體重 60 公斤計算)

第三節 各國針對萊克多巴胺之檢疫標準

目前各國對於含萊克多巴胺的畜產品所採取之檢疫立場，若以當事國之檢疫

²⁸ 針對食用動物肺臟的部份（尤其是豬），JECFA 於 2010 年在檢視過中國提供有關食用動物肺臟組織的追加資料後認定：「委員會確認有關食用動物肺臟組織為一特殊項目，之前所做的其他殘留量評估並未針對此一項目加以研究。國際間目前尚未對適量食用動物肺臟組織進行評估一事獲致任何共識（international consensus value）。」有鑑於此，JECFA 延緩提出對食用動物肺臟組織的建議殘留容許量標準，並指出日後可能批准對這個項目進行更進一步的研究。請參考美國牛肉與萊克多巴胺的事實與數據，美國在台協會，2012 年 2 月 21 日，網址：<http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot1201.html>（最後瀏覽日：2013 年 7 月 20 日）。

標準是否依據國際標準而設，及其牛肉、豬肉是否為相同的處理，大致可分為以下四種類型。首先，如日本、韓國與馬來西亞等國家於牛肉及豬肉之檢疫標準皆依據國際標準而訂定，其中日本正進行研議萊克多巴胺在國內牛隻和豬隻飼養上之使用，惟其目前仍尚未通過審查；因此，日本每日容許攝取量和最高殘留容許量的標準，目前僅適用於進口的畜產品，而此種模式有時被稱為「日本模式」²⁹。其次，歐盟與中國無論於牛肉及豬肉之檢疫皆禁止萊克多巴胺殘留，歐盟法規係反對所有非治療用途之動物用藥，而中國則因國民特殊飲食習慣及藥品濫用問題而禁止所有乙型受體素之使用³⁰。再者，澳洲與紐西蘭容許國內及進口豬肉製品殘留萊克多巴胺，其檢疫標準皆符合 Codex 委員會所訂定之國際標準，惟在牛肉的部分則嚴格禁止萊克多巴胺之施用或殘留³¹。最後，美國與加拿大針對萊克多巴胺之檢疫標準皆符合國際標準，惟其豬隻之殘留標準程度上略較牛隻寬鬆，詳參下表三各國萊克多巴胺最高容許殘留檢疫標準值³²。

種類	部位	Codex 標準	美國	加拿大	澳洲	日本	馬來 西亞	韓國	紐西蘭	香港	臺灣
豬	腎	90	—	140	200	90		—	90		—
	肝	40	150	120	200	40		40	40		
	肌肉	10	50	40	50	10		10	10		

²⁹ 美國牛肉與萊克多巴胺的事實與數據，美國在台協會，2012年2月21日，網址：<http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot1201.html>（最後瀏覽日：2013年7月20日）。

³⁰ 動物飼料添加劑之 Q&A(問答集)，行政院衛生署食品藥物管理局，2012年3月19日，網址：<http://www.fda.gov.tw/TC/siteContent.aspx?sid=2802>（最後瀏覽日：2013年7月10日）。

³¹ 此與台灣牛豬迥異的檢疫規定相似，惟台灣係禁止豬肉及內臟殘留萊克多巴胺，澳洲及紐西蘭則禁止含萊克多巴胺之牛肉產品進口。

³² 本表資料來源為行政院衛生署食品藥物管理局之網站，表中所示「—」意即目前該國未訂有該類產品之標準。

	脂肪	10	—	—	50	10	10	10	
牛	腎	90	—	100		90	—		—
	肝	40	90	40		40	40		—
	肌肉	10	30	10	—	10	10	—	10
	脂肪	10	—	—		10	10		—
火雞	肝	—	450	200		—	—		—

表 三：各國萊克多巴胺最高容許殘留檢疫標準值之比較（單位：ppb）

第四節 我國畜產品之市場結構

我國畜產品的市場主要可分為牛肉及豬肉，惟兩者呈現截然不同之市場結構（參見下表四）。首先，在牛肉市場部分，自 1975 年臺灣開放冷凍牛肉進口以降，牛肉之市場供給結構已趨穩定，進口牛肉佔市場比率約為 93%，其主要進口國為澳洲、美國、及紐西蘭³³，而在我國以「三管五卡³⁴」為條件開放美國帶骨牛

³³ 美國牛肉進口 本土肉牛產業不受影響，行政院農業委員會，網址：
http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20091110172915（最後

肉後，美國牛肉市佔率近年來多居市場首位，如 2010 年美國牛肉之市佔率為 35.79%，澳洲以 31.33%居次，紐西蘭則佔 19.42%，臺灣國產牛肉僅佔 6.40%³⁵；又以財政部關稅總局及農委會最新公布今（2013）年 1 月至 3 月牛肉進口為例，美國牛肉無論於數量（9570 公噸）與金額（73096 千美元）皆勝澳洲（8683 公噸；49770 千美元），紐西蘭則列第三（5339 公噸；31339 千美元），其他地區總計之進口值（1103 公噸；3752 千美元）則遠低於上述主要進口國³⁶。若從主要供給國之角度以觀，以美國為例，近年臺灣已擠身第五大美國牛肉進口國³⁷，僅次於墨西哥、日本、加拿大、韓國，因此美國相當注重臺灣的畜產品市場，2008 年臺美雙邊貿易暨投資架構協定會談（Trade and Investment Framework Agreement，簡稱 TIFA）甚至因臺灣禁止含狂牛病及瘦肉精疑慮之美國牛肉進口而停開³⁸，直至去年開放符合殘留標準之美國牛肉進口後始開啟談判新頁³⁹。

在豬肉市場部分，依據農委會統計，豬肉市場約為牛肉市場的十倍⁴⁰，且其

瀏覽日：2013 年 10 月 19 日）。

³⁴ 我國政府於 98 年 11 月放寬美國牛肉進口的同時，對美國牛肉定下「管源頭」、「管邊境」、「管市場」三種管制，以及「核」、「標」、「開」、「驗」、「查」五道關卡，以確保國人食品安全，這一系列的措即稱為「三管五卡」。請參見三管五卡把關緊 國民健康最優先，行政院農業委員會，網址：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=20473>（最後瀏覽日：2013 年 10 月 19 日）；三管五卡，行政院新聞資訊網，網址：

http://news.ey.gov.tw/Dictionary_Content.aspx?n=45F3FC218B1872B8&s=7E9730A9392D9286（最後瀏覽日：2013 年 10 月 19 日）。

³⁵ 請參考臺灣進口牛肉數據，美國肉類出口協會，網址：

http://www.usmef.org.tw/trade/sell_data/act02.asp?year=2010（最後瀏覽日：2013 年 10 月 19 日）。

³⁶ 台灣地區冷凍(藏)牛肉及其相關製品進口量值表，財團法人中央畜產會，網址

<http://www.naif.org.tw/infoLivestockList.aspx?frontTitleMenuID=37&frontMenuID=108>（最後瀏覽日：2013 年 10 月 19 日）。

³⁷ 孫窮理，美國牛、臺灣豬還有那些笨驢，苦勞網，網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/69267>（最後瀏覽日：2013 年 10 月 19 日）。

³⁸ TIFA 會議始於 1992 年 12 月初美國貿易代表 Carla Hills 大使訪台時，提出簽署臺美雙邊「貿易暨投資架構協定」（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）之建議，臺美雙方旋於 1994 年 9 月 19 日於華府正式簽署 TIFA 協定，迄今臺美 TIFA 會議已召開 6 次，第 1 屆 TIFA 會議係於 1995 年 3 月 6 日召開，其後會議分別於 1997、1998 年、2004 年、2006 年及 2007 年舉行，然而 2008 年，臺美 TIFA 會議因美牛肉議題而停開。請參見台美 TIFA 介紹，經濟部經貿談判代表辦公室，網址：http://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/Content.aspx?menu_id=5445（最後瀏覽日：2013 年 10 月 19 日）。

³⁹ 江揆：TIFA 會議恢復談判 為臺、美雙邊經貿關係展開新的一頁，行政院，網址：

http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=6481A7B2F25FDB44（最後瀏覽日：2013 年 10 月 19 日）。

⁴⁰ 臺美 TIFA 會議，政府堅守牛豬分離的立場，行政院農業委員會，網址：

市場結構與牛肉完全相異，國產豬肉之市佔率高達 90%⁴¹，據此可謂我國豬肉市場實將成為眾肉品出口國與我國政府間下一個角力處，而不難理解我國採取「牛豬分離」政策的主因。在僅佔約 10%的國外進口豬肉中，以 2013 年至九月為止的進口統計資料為例，美國、加拿大仍屬大宗，荷蘭及南美諸國則分居三、四名⁴²。在豬肉特殊的市場及產業結構下，政府一再重申為保護農民利益及產業發展⁴³，我國將嚴格管制豬肉進口，縱然日前開放含萊克多巴胺之牛肉進口，並與美國重啟 TIFA 協商，但目前「牛豬分離」的政策不會改變，惟此帶有貿易保護主義色彩之檢疫政策是否可能遭上開肉品出口國循 WTO 爭端解決途徑進行非難，則頗存疑慮。因此，本文以下將接續詳細介紹我國目前對於含萊克多巴胺畜產品之管制現況，以做為後續進行適法性分析之基礎。

	牛肉市場	豬肉市場
進口	約佔 90% (美國、澳洲、紐西蘭)	約佔 10% (美國、加拿大、荷蘭)
國產	臺灣牛肉自給率約 10%	臺灣豬肉自給率約 90%

表 四：我國牛肉及豬肉之市場結構簡表

第五節 我國對於萊克多巴胺之管制現況

我國針對萊克多巴胺之評估始於 2001 年 4 月，此原由為業者依飼料管理法第 10 條第 1 項的規定申請進行藥物飼料添加物之檢驗登記，審查期間共經五次

http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20130208172904(最後瀏覽日：2013 年 10 月 19 日)。

⁴¹ 台灣養豬產業現況，中華民國養豬協會，網址：

<http://www.swineroc.com.tw/Industrial/Industrial.aspx> (最後瀏覽日：2013 年 10 月 19 日)。

⁴² 台灣地區冷凍(藏)豬肉及其相關製品進口量值表，財團法人中央畜產會，網址

<http://www.naif.org.tw/infoLivestockList.aspx?frontTitleMenuID=37&frontMenuID=108>(最後瀏覽日：2013 年 10 月 19 日)。

⁴³ 農委會：照顧產業發展，牛豬分離 不會開放含瘦肉精的外國豬肉進口台灣，行政院農業委員會，網址：

http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20120306195052(最後瀏覽日：2013 年 10 月 19 日)。

會議，內容包含背景資料、藥物動力學、毒理安全、效果及安定性等試驗技術資料核定，且殘留試驗亦已提交完備資料，惟因行政院農委會於 2006 年 10 月農防字第 0951473111 號公告乙型受體素為禁止製造、調劑、輸入、輸出、販賣或陳列之藥品而未進行後續審查。究乙型受體素遭列為禁藥之因，係於 2006 年間國內查獲部分業者違法使用如克崙特羅等乙型受體素作為飼料添加物，且中國傳出民眾食用殘留克崙特羅的豬隻內臟而引發中毒的事件，導致消費者恐慌進而影響畜產價格，引發各界要求政府公權力介入的訴求聲浪，行政院農委會為維護國人健康並穩定民眾對於畜產品之信心，爰依「動物用藥品管理法」第 5 條第 1 款規定，於 2006 年 10 月 11 日正式將乙型受體素類藥品明令公告為動物用禁藥，以遏止畜禽業者之違法使用，農政單位並持續依法監測查緝違法販賣及使用。據此，無論國產或進口畜產品均不得檢出乙型受體素，即「絕對禁止」或「零驗出」的檢疫政策；又如前所述，萊克多巴胺係乙型受體素之一種，因此其亦屬禁用之範疇⁴⁴。

然而，在此時期，國際上針對乙型受體素殘留對於人體健康的研究主要以前述 JECFA 的研究報告為主，其結論⁴⁵並不支持我國採行「絕對禁止」的檢疫政策，因此在畜產品出口國（如美國、加拿大等）質疑我國措施缺乏適切風險評估及正當性的背景下，2007 年我國重新進行萊克多巴胺的風險評估。在檢視相關科學資料後，衛生署於動物用藥殘留標準第 3 條修正草案中增列萊克多巴胺之殘留標準（與 JECFA 的研究報告並提交於 Codex 委員會上的草案相同），並通知 WTO 下的 SPS 委員會預告此一修正，惟因嗣後國內專家學者會談的結論認為我國標準之修正應視 Codex 委員會審議 JECFA 提出之草案後再行決定，我國通知 SPS 委員會將延後修正案之時程。由於 Codex 委員會對萊克多巴胺之使用仍極具爭議性而遲未形成共識，在此情形下，我國仍一直維持禁止含萊克多巴胺畜產品進

⁴⁴ 萊克多巴胺資訊專區，行政院農業委員會，網址：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2445117>（最後瀏覽日：2013 年 7 月 19 日）。

⁴⁵ 請參見本文第二章第二節 JECFA 提交於 Codex 委員會的草案內容。

口之檢疫政策；據此，美方曾批評我國政府在處理此項議題時，始終未以科學證據為基礎，立場搖擺而模糊，且未能遵守國際承諾⁴⁶，是故當時正在進行之 TIFA 協商也因而停開。

從 2009 年起，政府為重啟與美方之貿易談判，擬重新開放美牛進口，惟國人對於是否重新開放美國牛肉進口的議題產生極大的爭議，除狂牛症的疑慮造成行政院與立法院的對立⁴⁷，2011 年美牛遭檢驗出含萊克多巴胺殘留再度引發進口牛肉安全性之疑慮。為維護國人健康，由行政院農委會、衛生署、經濟部及消保處等相關主管機關代表所組成的「技術諮詢小組」，於 2012 年二月至三月間邀請醫學、公共衛生、食品、藥理及獸醫等方面的專家學者就萊克多巴胺之相關議題召開三次技術諮詢小組會議廣納專業意見及蒐集科學證據，並針對國人特殊飲食習慣執行科學統計及風險評估，同時持續關注萊克多巴胺議題在 Codex 委員會討論之最新進展。2012 年 7 月，Codex 的委員會中以普通多數決之表決方式取代共識決，通過萊克多巴胺最高殘留容許量標準，我國遂因應 Codex 委員會之決議，在牛肉（含脂肪）的部分採行「有條件解禁」，於去年 8 月 8 日修訂食品衛生管理法第 11 條⁴⁸（現行法第 15 條，2013 年 6 月 19 日全法修正），該條第 4 項規定國內外之肉品及其他相關產製品，除依中央主管機關根據國人膳食習慣為風險評估所訂定安全容許標準者外，不得檢出乙型受體素，而上開條文中的主管機關，在畜產檢疫方面係行政院農委會，其於民國 101 年 9 月 7 日公告農防字第 1011473960 號之行政命令⁴⁹，修正 95 年禁止乙型受體素之製造、調劑、輸入、

⁴⁶ 萊克多巴胺議題說帖，行政院新聞局，網址：<http://www.epa.gov.tw/Ractopamine/index.htm>（最後瀏覽日：2013 年 7 月 19 日）。

⁴⁷ 2009 年 10 月 25 日在美國的強力遊說下，中華民國行政院衛生署再度放寬條件，准許進口絞肉及內臟，惟立法院遂再度立法禁止高風險部位牛肉之進口。

⁴⁸ 食品衛生管理法第 11 條(2013 年新法第 15 條)節錄：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：五、殘留農藥或動物用藥含量超過安全容許量。前項第五款殘留農藥或動物用藥安全容許量，由中央主管機關會商相關機關定之。國內外之肉品及其他相關產製品，除依中央主管機關根據國人膳食習慣為風險評估所訂定安全容許標準者外，不得檢出乙型受體素。國內外如發生因食用安全容許殘留乙型受體素肉品導致中毒案例時，應立即停止含乙型受體素之肉品進口；國內經確認有因食用致中毒之個案，政府應負照護責任，並協助向廠商請求損害賠償。」

⁴⁹ 農防字第 1011473960 號之行政命令：「乙型受體素（ β -agonist）為禁止製造、調劑、輸入、輸

輸出、販賣或陳列的公告，增列後段「但不包括作為供牛隻使用之含藥物飼料添加物」；在食品衛生方面，主管機關行政院衛生署修訂動物用藥殘留標準（母法為食品衛生管理法第 15 條第 2 項⁵⁰）第 3 條⁵¹，容許含萊克多巴胺殘留量每公斤 10 微克以下的肉品進口（與 Codex 委員會通過的國際標準相同），並新增第 17-1 條⁵²（新法第 25 條）強制業者標示肉品原產地，全面性提供消費者牛肉產地之明確資訊，消費者可依個人需求自行選擇⁵³。然而，在豬肉及牛、豬內臟的部分，政府則為兼顧「國人特殊膳食習慣」及「相關產業發展」，仍維持既有「零檢出」的檢疫政策，全面禁止含萊克多巴胺的畜產品進口，而此針對含萊克多巴胺肉品進口之管制現況即體現政府所稱「安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟」之檢疫政策⁵⁴。

在我國針對含萊克多巴胺畜產品之檢疫採行「牛豬分離、排除內臟」檢疫政策的背景下，本文認為在進行以下適法性分析時應著重於以下兩個主要問題的判斷：第一，我國共歷經三階段的風險評估，惟於執行相關評估後所採行的措施，尤其在檢疫標準上與國際標準不一致的部分（即豬肉和內臟），是否適切反映風險評估之結論？第二，我國「牛豬分離」的檢疫政策，兩者相異之保護水準是否違反 SPS 協定中關於歧視性待遇及最小貿易限制性等規定？據此，本文以下將

出、販賣或陳列之藥品。但不包括作為供牛隻使用之含藥物飼料添加物。」

⁵⁰ 食品衛生管理法第 15 條第 2 項（舊法第 11 條第 2 項）：「前項第五款、第六款殘留農藥或動物用藥安全容許量及食品中原子塵或放射能污染安全容許量之標準，由中央主管機關會商相關機關定之。」

⁵¹ 動物用藥殘留標準第 3 條內含一表格，本次修正新增萊克多巴胺之項目，於牛肉（含脂肪）的部分其最高容許量為每公斤 10 微克。

⁵² 食品衛生管理法第 17-1 條（2013 年新法第 25 條）：「中央主管機關得對直接供應飲食之場所，就其供應之特定食品，要求以中文標示原產地；對特定散裝食品販賣者，得就其販賣之地點、方式予以限制，或要求以中文標示品名、原產地（國）、製造日期或有效日期等事項。前項特定食品品項、應標示事項、方法及範圍；與特定散裝食品品項、限制方式及應標示事項，由中央主管機關公告之。」

⁵³ 食品藥物管理局遵循立法院通過之食品衛生管理法修正案以「強制標示」方式落實牛肉原料原產地標示，行政院衛生署食品藥物管理局，2012 年 8 月 1 日，網址：[\(http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=9022&chk=a918daa2-de98-4280-aacd-572be677b33f¶m=pn%\)](http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=9022&chk=a918daa2-de98-4280-aacd-572be677b33f¶m=pn%)（最後瀏覽日：2013 年 7 月 31 日）。

⁵⁴ 萊克多巴胺議題說帖，行政院新聞局，網址：[\(http://www.epa.gov.tw/Ractopamine/index.htm\)](http://www.epa.gov.tw/Ractopamine/index.htm)（最後瀏覽日：2013 年 7 月 19 日）。

依據與我國措施相關的 SPS 協定規範及過往爭端解決案件及文獻在相應條文部分之論述，以 SPS 協定中關於國際標準、風險評估與科學證據、減少貿易限制性（包含歧視性待遇與最小貿易限制性要求）等規範意涵為主軸，完整分析上述兩個主要問題並判斷我國畜產品措施是否與 SPS 協定的規範一致。



第三章 我國畜產品管制措施之適法性分析——國際標準與風險評估

第一節 我國主要系爭措施與相關之 SPS 協定規範

基於依法行政，我國限制畜產品進口的措施應存在法規依據。如本文第二章所述，我國因應 Codex 委員會於去年 7 月的決議，於同年 8 月 8 日修訂食品衛生管理法第 11 條（2013 年新法第 15 條）、第 17-1 條（新法第 25 條）及動物用藥殘留標準第 3 條，並公告農防字第 1011473960 號之行政命令，修正自 2006 年起針對進口畜產含萊克多巴胺的檢疫規定，採行目前「牛豬分離」之政策原則，即牛肉（含脂肪）的部分開放含萊克多巴胺 10 微克的畜產品進口，而豬肉及內臟則仍維持「零驗出」、「絕對禁止」的雙軌檢疫政策。

從我國畜產品進口及相關法規政策沿革可知，現行我國針對含萊克多巴胺畜產品的管制措施可能涉及 SPS 協定中關於國際標準、風險評估與科學證據、減少貿易限制性等相關規範。詳言之，基於保護人類、動物或植物的生命或健康需要等特定公益目的，SPS 協定第 2.1 條⁵⁵肯認會員有權採行符合第 1 條所定義之各種 SPS 措施，惟該項措施仍需與 SPS 協定中下列規範一致：首先，依據 SPS 協定第 3.1 條及第 3.2 條，SPS 協定鼓勵會員採用國際標準、準則與建議，而此處所稱之國際標準、準則與建議，依 SPS 附件 A 第 3 條 a 款，在食品衛生的部分 Codex 委員會為 SPS 協定委託制定相關國際標準、準則與建議之國際組織，故其決議通過之藥品殘留量可作為會員在施行 SPS 措施可參照的指標；其次，會員在有科學根據或基於適當之風險評估下，得採用高於國際標準之措施，此係依據 SPS 協定第 3.3 條，即若會員認為某一動植物衛生檢疫措施之水準對該國為

⁵⁵ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 2.1: “Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.”

適當時，該會員得引用保護程度較國際標準、準則或建議為高之動植物衛生檢疫措施，惟依據 SPS 協定第 2.2 條、第 5.1 條、第 5.2 條及第 5.3 條，會員採行高於國際標準的保護水準時須經適當風險評估，並適當考量現有科學證據；最後，在可達成自訂適當保護水準的前提下，會員應致力於減少 SPS 措施對於貿易的限制性及負面影響，依據 SPS 協定第 5.4 條，第 5.5 條、第 5.6 條及第 2.3 條，此主要包含避免會員因恣意、無理的區別所造成的歧視或國際貿易上的隱藏性限制，及系爭措施應具最小限制性的要求。本文以下將依序檢視我國畜產品管制措施與上述相關 SPS 協定規範之合致性。

第二節 我國限制畜產品進口的措施是否屬於 SPS 協定之範疇

第一項 SPS 協定針對 SPS 措施之定義

SPS 協定針對 SPS 措施之定義主要規定於第 1 條⁵⁶，其主要可分為三個部分，第一部分為 SPS 協定第 1.1 條，其指出 SPS 協定適用所有可能直接或間接影響國際貿易的 SPS 措施，而會員的 SPS 措施皆應依據 SPS 協定的規定進行研擬與實施；第二部分為 SPS 協定第 1.2 條及第 1.3 條，主要論及 SPS 協定附件 A 的定義可解釋協定目的，且所有附件皆屬於協定之一部；第三部分則重申 SPS 協定不影響會員在技術性貿易障礙協定（Agreement on Technical Barriers to Trade，簡稱 TBT 協定）中所享有非屬本協定範疇之各項措施的權利，而此處判斷會員措施是否落入 SPS 協定範疇的重點主要係上述之第一部分。詳言之，針對 SPS 協定第 1.1 條前段，依據相關過往判決認為可適用於 SPS 協定的會員措施應符合以下兩個要件：第一、系爭措施應為一 SPS 措施；第二，系爭措施可能直接或間接

⁵⁶ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 1: “This Agreement applies to all sanitary and phytosanitary measures which may, directly or indirectly, affect international trade. Such measures shall be developed and applied in accordance with the provisions of this Agreement. For the purposes of this Agreement, the definitions provided in Annex A shall apply. The annexes are an integral part of this Agreement. Nothing in this Agreement shall affect the rights of Members under the Agreement on Technical Barriers to Trade with respect to measures not within the scope of this Agreement.”

地影響國際貿易⁵⁷。首先，在第一項構成要件方面，歐體荷爾蒙案的小組認為 SPS 協定附件 A 第 1 條，即從系爭措施之目的及規範類型之定義可判斷其是否屬於 SPS 措施⁵⁸；其次，在上述第二項構成要件的部分，中美家禽案⁵⁹的小組認為，縱系爭措施符合 SPS 協定附件 A 第 1 條的定義，該措施仍須滿足此直接或間接影響國際貿易的要件，小組始可依據 SPS 協定進行相關適法性的判斷⁶⁰；另外，依據 SPS 協定第 1.1 條文中「直接 (direct) 或間接 (indirect)」的用字，歐體生技產品案的小組認為此處對於措施影響國際貿易的認定係較為寬鬆，控訴會員無須敘明系爭措施對於貿易之「實際影響 (an actual effect on trade)」，而僅須舉證該措施「有可能 (be capable of)」影響國際貿易即已足。

從前述 SPS 第 1.1 條的規定可知，任何會員措施欲落入 SPS 協定的範疇，必須符合 SPS 協定附件 A 第 1 條。SPS 協定附件 A 第 1 條包含兩部分，第一部分為針對措施規範目的及內容所規範之四款定義，第二部分則為措施形式之說明。由於我國針對含萊克多巴胺畜產品之檢疫規定之形式係以法律為主，此應明確符合 SPS 協定附件 A 第 1 條第二部第一句所稱之「法律 (laws)」而非爭論之重點，且如前所述，萊克多巴胺係施用於動物飼料中以增加家畜家禽的瘦肉比例的添加

⁵⁷ Panel Report, *EC – Hormones (Canada)*, ¶ 8.39; Panel Report, *EC – Hormones (US)*, ¶ 8.36; Panel Report, *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.2554, WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R (adopted Nov. 21, 2006); Panel Report, *United States – Certain Measures Affecting Imports of Poultry from China*, ¶ 7.82, WT/DS392/R (adopted Oct. 25, 2010).

⁵⁸ Panel Report, *EC – Hormones (Canada)*, ¶¶ 8.24-8.25.

⁵⁹ 美國針對國內外的禽類產品之進口存在一套由禽類產品檢疫法案所建立之家禽食品衛生安全檢驗機制，其係由美國農業部之食品安全及檢疫局執行。對於國外進口產品，食品安全及檢疫局須檢視申請國之家禽檢疫措施是否與美國之規定「相當 (equivalent)」，若兩者具相當性則可允許申請國之家禽產品進口。2004 年 5 月中國首次申請相當性之裁決，當時食品安全及檢疫局認定中國禽肉之加工系統與美國之標準相當，並對於中國家禽宰殺檢疫系統初步認定亦具相當性，尚待進一步評估。然而，在此之後美國國會對於中國食品衛生檢疫系統產生疑慮，遂於 2007 年 8 月 2 日通過了「2008 財政年度農業撥款案」，其中第 731 條款列明「不得將政府撥款用於製訂和實施有關中國禽肉產品輸美的規定。」中國認為該條款限制美國農業部和其食品安全及檢疫局利用政府撥款於建立及執行允許美國禽類產品進口之規則，由於財政預算不能提供相應資金，主管當局無法制訂關於中國禽肉的更進一步市場進入之規則，其結果係中國禽肉對美之出口仍然受阻，因此提請爭端解決。小組最終認定系爭措施違反 SPS 協定第 5.1 條、第 5.2 條、第 2.2 條關於風險評估、第 5.5 條、第 2.3 條歧視性待遇及第 8 條程序性要求等規定。

⁶⁰ Panel Report, *US – Poultry (China)*, ¶ 7.87.

物，此與 SPS 協定附件 A 第 1 條 b 款中「食品、飼料添加物 (additives in food or feedstuffs)」之概念較為相關，因此本文以下將主要聚焦於 SPS 協定附件 A 第 1 條 b 款之相關定義。

SPS 協定附件 A 第 1 條 b 款可區分為兩部分，第一部分為措施目的，即謂「保護會員境內人類或動物生命或健康」，第二部分為措施欲防範風險的類型，亦即「防範因食品、飲料或飼料中的添加物、污染物、毒素、或病原體而致生風險的措施」。在措施目的的部分，歐體生技產品案的小組認為系爭措施目的之判斷於檢視其與 SPS 協定之一致性時係屬攸關⁶¹，且措施目的須涵蓋於 SPS 協定附件 A 第 1 條的定義下，始可落入 SPS 協定之範疇⁶²；而在風險類型的部分，則應著重於解釋條文中關於「食品 (food)」、「飼料 (feedstuffs)」與「添加物 (additives)」之內涵，藉以判斷會員措施所欲防範的風險是否屬於該條定義之規範類型，因此，本項以下將接續檢視相關過往判決對於上述關鍵字之釋義，以釐清附件 A 第 1 條 b 款的條文意義及範圍。

承上，首先，在「食品 (food)」與「飼料 (feedstuffs)」的部分，歐體生技產品案的小組報告中指出，依據字典釋義，「食品」為動物攝取進入體內藉以生長及延續生命的物質，是故人類或動物因營養理由而使用的物質可被歸類為「食品」；另一方面，「飼料」可被定義為供給牛或馬等農場動物所食用的「秣 (fodder)」，或指其他乾燥的糧草。小組據此認為，食品或飼料的區別在於系爭物質的使用目的，若其目的明顯為提供農場動物食用者，可稱之為「飼料」；若其係因其他目的所栽種或培養，而被動物 (包含野生動物、鳥類、昆蟲) 所食用，則可謂為「食品 (食物)」⁶³。

⁶¹ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶¶ 7.196-7.207.

⁶² Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.2555.

⁶³ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶¶ 7.291-7.292.

另外，在「添加物 (additives)」的部分，歐體生技產品案小組亦使用字典及 Codex 的定義進行釋義⁶⁴。依據牛津字典的定義，小組說明「添加物」係指加入其他物質中而提供特殊效用或品質者；而小組另參考 Codex 對於「食品添加物 (food additives)」的定義，即食品添加物係指「任何通常不被獨立使用作食品或食物的典型成分，而不論其是否含有營養價值或因特定目的，於食物之製造、加工、保存、調配、包裝、運送或儲藏等過程中，造成或可合理期待的影響食品的組成而成為該產品或其副產品的一部，或改變該食品之性質者（不包含汙染物質）」，惟小組亦重申 SPS 協定附件 A 第 1 條 b 款不若 SPS 協定第 3 條第 1 項及附件 A 第 3 條明顯涉及國際標準、準則與建議，因此在本條解釋上 Codex 的定義僅具參考作用⁶⁵。

在檢視完 SPS 協定附件 A 第 1 條 b 款中與我國措施較具關係的飼料、食品、添加物等規範意義及範圍後，本文將於下項檢視我國針對萊克多巴胺於牛肉與豬肉上的殘留量的進口管制措施是否屬於 SPS 協定所欲規範的 SPS 措施，而可接續進行我國措施與 SPS 協定規範的適法性分析。

第二項 我國措施是否屬於 SPS 協定之範疇

如前所述，我國畜產品管制措施係為「考量國人特殊膳食習慣，維護國人健康而設」，此符合附件 A 第 1 條 b 款中「保護會員境內人類或動物生命或健康」的措施目的，又禁止含萊克多巴胺豬肉進口之措施限制國際貿易遂行的效果相當明確；因此，在判斷我國措施之性質是否屬於 SPS 措施的議題上，本文首要著重於措施欲防範之風險類型的判斷。綜上述歐體生技產品案的判決以觀，小組針對 SPS 協定附件 A 第 1 條 b 款中「食品」或「飼料」的認定方式主要聚焦於該物質的使用目的，職是專為供給農場動物所食用的糧草為飼料，其他則泛稱食品，

⁶⁴ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.297-7.298.

⁶⁵ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.300.

惟我國的相關法規則主要以最終使用對象為區分。詳言之，依據我國食品衛生管理法第 3 條第 1 款，食品係指供人飲食或咀嚼之產品及其原料，而飼料管理法第 3 條則定義飼料為供給家畜、家禽、水產類營養或促進健康成長之食料。據此，縱萊克多巴胺本為施用於「飼料」中的添加物，然其已經由攝取進入動物體內實質轉化為其畜產品之一部而成為人類的食物來源，且我國食品衛生管理法的規範意旨依該法第 1 條係「管理食品衛生安全、品質及維護國民健康」，可見本法乃為人類生命或健康而設，故我國食品衛生管理法第 15 條第 4 項限制畜產品進口的措施，應符合 SPS 協定附件 A 第 1 條 b 款關於「食品」的相關規範。

在「添加物」的部分，由於萊克多巴胺為經濟動物的飼料添加物，並殘留於經宰殺的動物體內成為人類食用的畜產品，因此本文認為此處應進行討論者，係飼養經濟動物及宰殺等一系列畜產品的處理過程，是否屬於食品之「製造」。依據舊食品衛生管理法第 3 條（民國 101 年 8 月 8 日修訂），食品添加物係指食品之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存等過程中用以著色、調味、防腐、漂白、乳化、增加香味、安定品質、促進發酵、增加稠度、增加營養、防止氧化或其他用途而添加或接觸於食品之物質，此可區分為前段的「添加時點」和後段的「添加效用」；而現行法的第 3 條則主要於第 7 款⁶⁶將上述前段定義為「食品業者」，而後段則獨立成第 3 款解釋「食品添加物」之規範意涵。由於萊克多巴胺並非直接添加於畜產品內，而係於前行階段藉由飼料進入經濟動物體內而殘留，因此縱現行法在定義上劃分「食品業者」與「食品添加物」，亦實有討論添加時點的必要。綜觀我國如列與 Codex 規定相似的製造過程，其中食品「製造」之概念與畜產品前階段包含飼養、宰殺等處理最為相關，而依據牛津字典的釋義，「製造」係指生成、產生一種物質（producing a substance）或大量生產的過程（the process of producing goods in large quantities），本文認為此可符合業者以供應畜產品為目

⁶⁶ 食品衛生管理法，第 3 條第 7 款：「食品業者：指從事食品或食品添加物之製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出或從事食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑之製造、加工、輸入、輸出或販賣之業者。」

的進行規模養的畜牧行為，是故食品衛生管理法第 3 條的規範亦符合 SPS 協定附件 A 第 1 條 b 款「添加物」的相關定義。據此，併參食品衛生管理法第 1 條「維護國民健康」的立法理由，我國食品衛生管理法第 15 條第 4 項限制超過最高萊克多巴胺法定殘留量之牛肉及豬肉進口之規範，係屬於 SPS 協定意義下的 SPS 措施，因此本文以下將接續進行我國措施與 SPS 協定內關於國際標準、風險評估、歧視性待遇及最小貿易限制性等會員義務之相關分析。

第三節 我國措施是否符合現有的國際標準、準則及建議

第一項 SPS 協定下關於國際標準、準則及建議之相關規範

為使 WTO 會員施行動植物檢疫的標準趨於一致，SPS 協定第 3 條鼓勵會員以國際標準為基礎制定相關的 SPS 措施，藉以調和會員彼此間規範密度的差異，並促進貿易流通，而此一精神於相關爭端解決機構的判決中更為彰顯。在歐體荷爾蒙案⁶⁷中，上訴機構認為 SPS 協定第 3 條的目的與宗旨係在承認會員有權利及義務保護其人民的健康及安全之前提下，提倡各會員 SPS 措施之調和與一致性，而其最終目的為避免上述措施成為武斷或不正當的歧視性工具⁶⁸；在美加續行暫停減讓案⁶⁹中，上訴機構則藉由 SPS 協定前言⁷⁰及第 3 條敘明其調和

⁶⁷ 歐體荷爾蒙案係因歐體於 1981 年 81/602/EEC 號指令、1988 年 88/146/EEC 號指令與 88/299/EEC 號指令禁止五種荷爾蒙添加物之一般使用，故美國含此五種荷爾蒙之牛肉依據上述指令將無法進口至歐體市場。本案最終判決上訴機構認為小組不當解釋 SPS 協定第 3.1 條而混淆了根據 (be based on)」與「符合 (conform to)」的意義，且 SPS 協定第 3.3 條非為第 3.1 條及第 3.2 條之例外規定，而係會員可主張之權利，並認為歐體之風險評估與措施間並未存在合理連結進而違反 SPS 協定第 5.1 條，而在 SPS 協定第 5.5 條的部分上訴機構亦推翻了小組的判決，認為歐體之指令並非恣意或無理由的歧視。See Donna Roberts, *Preliminary Assessment of the Effects of the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Trade Regulations*, 1(3) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 377-405 (1998).

⁶⁸ Appellate Body Report, *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, ¶ 177, WT/DS26/AB/R (adopted Feb. 13, 1998).

⁶⁹ 美加續行暫停減讓案係歐體荷爾蒙案之後續爭端解決案件，起因為歐體認為美國與加拿大在歐體撤銷違法措施後須移除兩國因歐體荷爾蒙案得到授權之報復性措施。本案與 SPS 協定相關聯的部分為小組及上訴機構於 SPS 協定第 5.1 條風險評估及第 5.7 條暫時性措施之判決，上訴機構撤銷了小組於此部分認定違法的判決，惟上訴機構因事實資料不充足而未能完成相關適法性之審查。See Bernard Hoekman, Joel Trachtman, *Continued suspense: EC–Hormones and WTO disciplines on discrimination and domestic regulation Appellate Body Reports: Canada/United States – Continued Suspension of Obligations in the EC – Hormones Dispute*,

(harmonization) 之宗旨，並認為 SPS 協定第 3 條著重於國際標準與會員適當保護水準之選擇間的關係⁷¹。SPS 協定第 3 條的核心條文為第 3.1 條、第 3.2 條及第 3.3 條，其中 SPS 協定第 3.2 條⁷²規定凡符合國際標準、準則或建議的 SPS 措施，即可推定符合 SPS 協定的相關規範，而如本文第三章第二節所述，萊克多巴胺在本案中應可定義為 SPS 協定附件 A 第 3 條 a 款定義下之食品添加物，又該款定義載明在食品添加物的部分，Codex 委員會係 SPS 協定下制定相關國際標準、準則與建議的權責機構，故其針對萊克多巴胺最高殘留量所建立的標準可作為會員制定 SPS 措施時之參考依據。因此，在認定我國限制含萊克多巴胺的畜產品進口的規定為一 SPS 措施而落入 SPS 協定之範疇後，本文以下將檢視目前 Codex 委員會所建立的國際標準為何，以及我國的 SPS 措施是否與其標準一致。

第二項 我國措施是否符合現有的國際標準、準則及建議

首先，如本文第二章第二節所述，自 2004 年起 Codex 委員會下負責食品添加物衛生標準制定的 JECFA 即多次針對萊克多巴胺殘留的風險進行評估與審議，並將其制定的草案呈交 Codex 委員會，惟此議題在 Codex 委員會仍極具爭議性。在無法達成共識的情形下，Codex 委員會遂依據簡單多數決的方式，以些微差距（69 票對 67 票、7 票棄權）通過 JECFA 草案，其以牛隻及豬隻為規範標的，在肌肉與脂肪的部分，每公斤畜產品萊克多巴胺最高允許殘留量為 10 微克，肝臟為每公斤 40 微克，腎臟則為每公斤 90 微克；據此，縱使反方（如堅持反對立場

WT/DS320/AB/R, WT/DS321/AB/R, adopted 14 November 2008, 9(1) WORLD TRADE REVIEW, 151-180 (2010).

⁷⁰ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Chapeau: "... desiring to further the use of harmonized sanitary and phytosanitary measures between Members, on the basis of international standards, guidelines and recommendations developed by the relevant international organizations, including the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the relevant international and regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention, without requiring Members to change their appropriate level of protection of human, animal or plant life or health...."

⁷¹ Appellate Body Report, *United States/Canada – Continued Suspension of Obligations in the EC – Hormones Dispute*, ¶ 690, WT/DS320/AB/R, WT/DS321/AB/R (adopted Nov. 14, 2008).

⁷² Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 3.2: "Sanitary or phytosanitary measures which conform to international standards, guidelines or recommendations shall be deemed to be necessary to protect human, animal or plant life or health, and presumed to be consistent with the relevant provisions of this Agreement and of GATT 1994."

的中國和歐盟⁷³)認為上述標準的制定僅係一政治性決策，且採多數決的決議方式忽視眾多成員對於 JECFA 科學評估報告妥適性之質疑及萊克多巴胺殘留是否危害人體健康本質上之爭議⁷⁴，惟在 SPS 協定第 3.2 條及附件 A 第 3 條 a 款之適用下，此決議結果對於 WTO 會員仍產生實質的規範效力⁷⁵。

相較而言，在我國 SPS 措施的部分，依據食品衛生管理法第 15 條（舊法第 11 條）、動物用藥殘留標準第 3 條與行政院農委會農防字第 1011473960 號公告之行政命令等規定，我國僅開放含萊克多巴胺殘留量 10 微克以下的牛肉（肌肉、脂肪組織）進口，其他部位及豬肉等則仍維持零驗出的檢疫標準，而和上述 Codex 委員會所制定的殘留標準不甚符合。依據歐體荷爾蒙案的上訴機構的見解，SPS 第 3.2 條中所稱之「符合（conform to）」並不同於第 3.1 條⁷⁶中「根據（be based on）」的概念⁷⁷，「根據」文義解釋上偏向「支撐（stand）」、「引為基礎（be founded）」、「建立於（be built upon）」或「支持（be supported by）」，而「符合（conform to）」

⁷³ U.S. Pushes For Codex To Approve Ractopamine; EU, China Could Block, INSIDE U.S. TRADE, June 9, 2011.

⁷⁴ CAC 訂定瘦肉精標準 歐盟堅決反對，中央社，網址：http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=364405（最後瀏覽日：2013 年 10 月 19 日）。

⁷⁵ 雖然依據現有條文，Codex 委員會決議將對 WTO 會員產生規範效力，惟本文認為，若 Codex 委員會以普通多數決方式制定國際標準之舉，已實質侵蝕 WTO 會員當初以共識決定相關權責機關時之核心內涵，則在該議題呈現顯著正反對立意見之情形下，其議決之結果是否適合作為 SPS 第 3 條以「調和」為主要立法目的之國際標準則不無疑問，然此爭議因篇幅問題不在本文討論之範疇，有興趣的讀者可參張愷致《我國對含萊克多巴胺畜品進口規範之 WTO 適法性分析》及譚偉恩《食品法典委員會——帶著貿易自由化的包袱走向不確定的未來》在中華民國國際法學會的兩篇文章，作更深入的思考。

⁷⁶ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 3.1: “To harmonize sanitary and phytosanitary measures on as wide a basis as possible, Members shall base their sanitary or phytosanitary measures on international standards, guidelines or recommendations, where they exist, except as otherwise provided for in this Agreement, and in particular in paragraph 3.”

⁷⁷ 按 SPS 協定第 3.1 條，為廣泛調和各會員制訂之 SPS 措施，會員應根據（be based on）現有的國際標準（standards）、準則（guidelines）與建議（recommendations），訂定其 SPS 措施，惟究相關國際標準為何，會員措施應如何參考相關國際標準始為根據（be based on）國際標準而設，並未詳載於該條文中，據此本文擬參考相關過往案例的見解輔助說明之。首先，在美加續行暫停減讓案中，上訴機構指出本條之國際標準、準則與建議係指由 SPS 協定附件 A 第 3 條中列舉的國際組織所制定者，而在食品安全的部分 Codex 即係制定相關標準的國際機構；其次，在歐體賀爾蒙案中，上訴機構認為「根據（be based on）」的標準較「符合（conform to）」的定義寬鬆，依據 SPS 協定第 3 條的目的與宗旨（即盡可能廣泛調和會員施行的 SPS 措施），若此處將「根據」解釋為「符合」則如同以國際標準、準則與建議束縛會員而產生義務性的拘束力與效果，惟 SPS 協定仍肯認會員依其適當保護水準制定 SPS 措施的主權。See Appellate Body Report, *United States/Canada – Continued Suspension*, ¶ 693; Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 165.

則更限縮於「遵守 (comply with)」、「顯示相符 (yield or show compliance)」，而「符合」的概念則指涉會員 SPS 措施無論在形式與實質意義上 (form、manner or nature) 皆相應 (correspond)、一致 (comply)、聽從 (acquiesce)、跟隨 (follow) 於國際標準⁷⁸，故邏輯上「根據 (be based on)」應包含但不等同「符合」的概念；因此，在我國 SPS 措施在牛肉 (肌肉、脂肪組織) 的部分完全與 Codex 委員會所訂萊克多巴胺殘留標準一致之情形下，該部分的管制措施可認「符合」國際標準，惟在其他包含進口豬肉及牛內臟的部分之「零驗出」政策，則明顯並未「根據」、「建立於」國際標準，或將國際標準「引為基礎」以制定相關最高容許殘留量的檢疫規定，而另採取較 Codex 標準更高的保護水準。

然而，此並不當然違反 SPS 協定的會員義務。依據 SPS 協定第 3.3 條⁷⁹，會員若具有科學上的正當理由，或可確定其依據 SPS 協定第 5 條所採行的保護水準係屬允當，在措施不與本協定中之其他條款規定不一致時，會員可引用或維持比相關國際標準、準則或建議較高的保護水準⁸⁰。由於此處「協定中的其他條款」應包含 SPS 協定第 5 條的相關規範；又 SPS 協定第 3.3 條附註稱會員若依據現有的科學資訊進行符合本協定相關規定的查核與評估，認為相關的國際標準、準則

⁷⁸ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 163.

⁷⁹ SPS 協定第 3.3 條給予會員實施與現行國際標準、準則或建議相異之 SPS 措施的依據，即若具有科學上的正當理由，或會員確定其依據 SPS 協定第 5 條而實施 SPS 措施的保護水準係屬適當，則該會員可引用或維持比相關國際標準、準則或建議較高的保護水準，然此處在適用上產生幾個問題：第一，本條為會員之權利抑或係義務（此攸關舉證責任的問題）？第二，SPS 協定第 3.3 條前段中提到的兩種情形，即「科學上的正當理由」與「依據 SPS 協定第 5 條而實施 SPS 的措施」在適用上的關係為何？首先，在歐體荷爾蒙案中，上訴機構認為 SPS 協定第 3.3 條會員可自訂適當檢疫保護水準的規定係屬會員的自主權利（故控訴方應負擔本條主要之舉證責任），而非 SPS 協定第 3.1 條一般義務之例外，惟此權利並非毫無限制，凡 SPS 措施的保護水準與依據國際標準、準則或建議所制定者有所不同時，該措施仍不應與本協定中之其他條款規定不一致，日本農產品案的上訴機構亦認為 SPS 協定第 3.3 條應存在與科學正當性之合理連結。See Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 172-173; Appellate Body Report, *Japan – Measures Affecting Agricultural Products*, ¶ 79, WT/DS76/AB/R (adopted Mar. 19, 1999); Caroline E. Foster, *Public Opinion and the Interpretation of the World Trade Organisation's Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, 11(2) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 434 (2008).

⁸⁰ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 3.3: “Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of sanitary or phytosanitary protection a Member determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 1 through 8 of Article 5...”

或建議並不足以達到適當保護水準時，即屬在「科學上具正當理由」之情形，而在此「查核與評估」的部分，相關過往判決認為實質上此亦涉及 SPS 協定第 5.1 條及附件 A 第 4 條關於風險之評估⁸¹，因此第 3.3 條區分兩種情形之效果其實相當有限，似無具體適用上之差異，實際適用上仍須以會員措施符合 SPS 協定第 5 條的相關規範作為其採行高於國際標準的保護水準之適法性依據。據此，本文以下將接續檢視我國措施與 SPS 第 5 條相關規範之合致性，主要集中於 SPS 協定第 5.1 條至第 5.3 條關於風險評估及科學證據，與第 5.4 至第 5.6 條對於減少措施對於貿易負面影響（包含歧視性待遇及最小貿易限制性的要求）之相關認定，藉以判斷我國採行高於國際標準之保護水準之措施是否有理且適當。

第四節 我國措施是否根據風險評估且存在充分科學證據

第一項 SPS 協定下關於風險評估與科學證據之相關規範

第一款 總論

若會員決定採行較國際標準高之保護水準，須經適當風險評估程序，並存在充分科學證據以供支持，而此處所指涉之風險評估，除了具有確認風險並協助會員決定適當保護水準之功能外，其亦可作為會員自主權與自由貿易利益間之權衡與折衷之橋梁，以減少貿易糾紛⁸²。在 SPS 協定中，涉風險評估與科學證據的規範主要訂定於 SPS 協定第 2.2 條⁸³與前述第 5 條中，分述如下。SPS 協定第 2.2 條為總則性之規定，其包含下列三項要件：第一，會員採行之 SPS 措施須考量保護人類、動物或植物生命或健康之必要程度而設；第二，SPS 措施須立基於科

⁸¹ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶¶ 173, 175-176.

⁸² 牛惠之，世界貿易組織之 SPS 協定關於風險評估與風險管理之規範體系與爭端案例研究，台灣國際法季刊，1 卷 2 期，頁 151-236，2004 年。

⁸³ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 2.2: “Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.”

學原則 (scientific principles)；第三，SPS 措施不應在缺乏科學證據 (scientific evidence) 之情形下被維持⁸⁴。SPS 協定第 5 條則可大致區分為四個部分，首先第 5.1 條至第 5.3 條為風險評估與科學證據之相關規定，第 5.4 條至第 5.6 條則以減少貿易負面影響為目標，避免會員施行的 SPS 措施產生歧視性效果或非必要的貿易限制，第 5.7 條及第 5.8 條分別為暫時性措施⁸⁵與會員解釋及資料提供義務。本文此處聚焦於風險評估與科學證據之相關規定，即 SPS 協定第 5.1 條至第 5.3 條，其中第 5.1 條著重於風險評估，第 5.2 條主要論及科學證據，第 5.3 條說明會員在進行風險評估及決定適當保護水準時可考量之因素⁸⁶。

上述規範風險評估與科學證據的條文，即 SPS 協定第 5 條與第 2.2 條彼此間之關係，可從爭端解決機構通過的前案判決中獲得指引。在歐體荷爾蒙案中，上訴機構認為 SPS 協定第 2.2 條應與第 5.1 條一起解讀，第 5.1 條在適用上為第 2.2 條之特別規定⁸⁷，澳洲鮭魚案⁸⁸的上訴機構亦同此見解，認為若會員之措施違反第 5.1 條風險評估的規定，該措施亦可推定為未依據科學原則或缺乏足夠科學證據而違反第 2.2 條，即會員措施第 5.1 條之違反內含與第 2.2 條規範義務不一致的意涵⁸⁹；在歐體生技產品案⁹⁰中，小組也認為 SPS 協定第 2.2 條係控訴方主張

⁸⁴ Panel Report, *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.1424, WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R (adopted Nov. 21, 2006); Caroline E. Foster, *Public Opinion and the Interpretation of the World Trade Organisation's Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, 11(2) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 433-434 (2008).

⁸⁵ 由於我國政府並無主張現行措施係一暫時性措施，因此本文在適法性分析上不討論 SPS 協定第 5.7 條暫時性措施之規定。

⁸⁶ Tracey Epps, *Reconciling public opinion and WTO rules under the SPS Agreement*, 7(2) WORLD TRADE REVIEW, 369-387 (2008).

⁸⁷ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 180.

⁸⁸ 在澳洲鮭魚案中，澳洲限制新鮮 (fresh)、冷藏 (chilled) 及冷凍 (frozen) 鮭魚進口，而唯有經加熱處理的鮭魚可進入市場，加拿大認為其事實上影響了加國鮭魚之進口而提起控訴。本案最終判決上訴機構認為澳洲措施違反 SPS 協定第 5.1 條關於風險評估及第 5.5 條歧視性待遇之規定，然其撤銷了小組在第 5.6 條部分的判決。

⁸⁹ Appellate Body Report, *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, ¶ 138, WT/DS18/AB/R (adopted Nov. 6, 1998).

⁹⁰ 美國、加拿大及阿根廷於 2003 年 5 月針對歐體影響農產品及食品進口之措施提出控訴，認為歐體從 1998 年 10 月施行對於生技產品的暫止核可 (moratorium) 限制相關農產品及食品之進口，而在關於歐體內部會員國層級的措施方面，上開控訴國指出縱歐體已允許一些生技產品進入歐體市場銷售，一部份歐體會會員國仍維持進口及市場銷售之禁令。據此，小組認為歐體在 1999 年 6 月至 2003 年 8 月間 (小組於 2003 年 8 月 29 日成立) 針對生技產品採行事實上一般性的暫止核可 (a general de facto moratorium)，而此造成了歐體開放進程之不正當遲延 (undue delay)，違反

SPS 協定第 5.1 條時自然附隨之主張 (the nature and consequential claim)，即第 2.2 條的討論應以第 5.1 條之違反認定存在為前提⁹¹。據此，本文此處關於風險評估與科學證據之適法性分析將主要聚焦於第 5.1 條至第 5.3 條等特殊規定，合先敘明⁹²。

在進行以下事實認定及法律分析前，由於 SPS 協定第 5.1 條至第 5.3 條關於風險評估與科學證據之規範為 SPS 協定生效以來，在涉及 SPS 協定之爭端案件中最頻繁被討論的重要爭點，其可謂 SPS 協定之核心條文⁹³，因此本文以下將先完整檢視 SPS 協定第 5.1 條至第 5.3 條之規範及其在爭端解決案件中之解釋與具體適用，以續行本節之分析。

第二款 SPS 協定第 5.1 條

SPS 協定第 5.1 條⁹⁴係風險評估的主要規定，依據日本蘋果案⁹⁵上述機構之見解，此為 SPS 協定第 5 條之中心原則⁹⁶，第 5 條中所有子條文之解釋皆不應偏離

歐體於 SPS 協定下附件 C 第 1 條 a 款及第 8 條的相關義務；此外，就歐體針對 27 件特定產品之措施而言，小組亦認為其中 24 件存在不正當遲延，違反 SPS 協定附件 C 第 1 條 a 款及第 8 條。最後，小組認為歐體內會員國採行之防衛措施並未基於符合 SPS 協定規範的風險評估並缺乏充分科學證據，進而違反 SPS 第 5.1 條及第 2.2 條之規定。See Robert L. Howse, Henrik Horn, *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, 8(SP1) WORLD TRADE REVIEW, 49-83 (2009).

⁹¹ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.1517.

⁹² 雖然在澳洲蘋果案中，小組認為 SPS 協定第 2.2 條、第 5.1 條、第 5.2 條間緊密之連結關係不代表上述條文為相同 (identical) 的條文而致使總則性規定成為冗文 (redundant)，第 2.2 條直接聚焦於 SPS 措施與科學原則及證據之必要連結，第 5.1 條及第 5.2 條則係以依附於風險評估下的方式間接達成必要連結之要求 (參見澳洲蘋果案小組報告第 7.214 段)，中美家禽案的小組亦贊同此一論述 (參見中美家禽案小組報告第 7.201 段)，惟本文認為其並不影響此處以特別規定為主之邏輯論述方式，併此敘明。

⁹³ Caroline E. Foster, *Public Opinion and the Interpretation of the World Trade Organisation's Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, 11(2) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 438 (2008).

⁹⁴ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 5.1: “Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations.”

⁹⁵ 日本蘋果案係日本為保護蘋果免於感染火傷病毒 (fire blight bacterium) 而限制美國蘋果僅口所生。本案最終判決指出日本限制進口之檢疫措施違反 SPS 協定第 5.1 條風險評估及第 2.2 條充分科學證據之規定，且由於相關科學證據非屬缺乏，因此上訴機構亦判決日本措施違反 SPS 協定第 5.7 條暫時性措施之規定。

⁹⁶ Appellate Body Report, *Japan – Measures Affecting the Importation of Apples*, ¶ 179,

本條，是故本條在具體案件中之適用將對後續其他條文之分析產生重要影響。因此，本項以下將整理相關過往案例在 SPS 第 5.1 條部分之判決，藉以分析會員應如何施行風險評估始符合 SPS 第 5.1 條義務。

針對 SPS 協定第 5.1 條，中美家禽案的小組認為其分析應包含以下兩個基礎的部分：第一，會員是否在適當情形下，考量 (take into account) 相關國際組織所研訂的風險評估技術及 SPS 協定第 5.2 條列舉之因素而執行風險評估；第二，會員採行之 SPS 措施是否「根據 (be based on)」風險評估而制定⁹⁷，惟此可能存在幾個具體適用上的問題。首先，在「根據 (be based on)」條文文字上須處理的問題如下：第一，在歐體荷爾蒙案中，小組認為因歐體針對其報告中的研究或科學結論事實上並未提供任何證據，說明歐體在措施制定時或其後已「考量 (take into account)」歐體中合適機構的見解，進而判決歐體的措施違反第 5.1 條⁹⁸，惟上訴機構則認為小組此「最低程序性要求 (minimum procedural element)」過度著重於「考量 (take into account)」的主觀上意義，然「根據 (be based on)」在解釋上應以 SPS 措施與風險評估間的「客觀合理連結」為主⁹⁹；第二，在歐體生技產品案中，小組考量「根據 (be based on)」分別於 SPS 協定第 3.1 條及第 5.1 條的意義，並指出由於第 3.1 條及第 5.1 條的情形及強制性要求不同，因此「根據 (be based on)」之條文用字在上述條文中的意義亦有所不同。詳言之，雖然本案歐體主張「根據 (be based on)」並不同於「符合 (conform to)」，故其認為當會員施行之 SPS 措施有參考適當風險評估報告即可，惟小組認為縱在前述歐體荷爾蒙案中上訴機構認為 SPS 協定第 3.1 條中「根據」的意義並不同於「符合」，然其亦指出在 SPS 協定第 5.1 條中「根據」應被解釋為「充分受保證的 (sufficiently warranted)」、「合理受支持的 (reasonably supported by)」或「存在合理連結的

WT/DS245/AB/R (adopted Dec. 10, 2003).

⁹⁷ Panel Report, *United States – Certain Measures Affecting Imports of Poultry from China*, ¶7.173, WT/DS392/R (adopted Oct. 25, 2010).

⁹⁸ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶188.

⁹⁹ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶¶189, 193-194.

(rationally related to)」；據此，小組認為 SPS 協定第 5.1 條中「根據風險評估」係一「實質上之要求」¹⁰⁰，而非單純僅形式上要求 SPS 措施須附帶參考性質的風險評估報告而為足¹⁰¹；第三，在歐體生技產品案中，小組同意歐體荷爾蒙案中上訴機構的見解，若資料來源係來自於「合格(qualified)」且「受敬重的(respected)」個人或單位，縱其屬於風險評估報告中之少數相異的意見，會員亦可據此主張措施之施行係符合 SPS 協定第 5.1 條的要求；反之，若風險評估報告呈現單一相同的結論，惟會員採行的 SPS 措施卻反映出相異的作法，此時則不可論系爭措施係「根據」合理的風險評估而設¹⁰²；第四，澳洲蘋果案¹⁰³的上訴機構指出若風險評估者所根據風險評估的結果仍存有一定程度的科學不確定性，此並不妨礙小組對於系爭措施是否客觀、一致及存在充分科學基礎之評估與判斷¹⁰⁴；第五，歐體荷爾蒙案及澳洲蘋果案之上訴機構認為此處 SPS 措施與風險評估之客觀合理連結，應採個案判斷之方式檢視所有相關要素，包含其科學證據係如何被使用或作為特定結論之依據，及風險評估者使用上述證據之理由，藉以認定此連結是否客觀、合理而與風險評估者之論述一致¹⁰⁵。

其次，在歐體荷爾蒙案中，上訴機構認為 SPS 協定第 5.1 條風險評估的會員義務與第 2.2 條充分科學證據的要求皆為第 3.3 條之「對抗要素 (countervailing

¹⁰⁰ 同 Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 193。

¹⁰¹ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.3067.

¹⁰² Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.3060.

¹⁰³ 1919 年，由於紐西蘭傳出蘋果遭火傷病感染，澳洲遂於 1921 年起禁止紐西蘭蘋果進口，至 1999 年間紐西蘭共三度向澳洲申請開放蘋果進口，為皆遭澳洲拒絕。1999 年，紐西蘭第四度提出申請，澳洲檢疫局始針對紐西蘭蘋果進行新的風險評估，其 2006 年發布之最終風險評估報告要求紐西蘭若要出口蘋果至澳洲，須在標準作業程序之文件中說明其隔離害蟲的措施，且經澳洲檢疫局獲准後，紐西蘭蘋果的出口才能被允許，惟自 2006 年最終風險評估報告發布至 2010 年，紐澳兩國並未通過一雙方同意的標準作業程序，因此紐西蘭蘋果出口至澳洲事實上仍遭禁止，紐西蘭遂申請爭端解決。本案最終判決指出，最終風險評估報告內的 16 項措施皆屬 SPS 協定第 1 條及附件 A 定義之 SPS 措施，且系爭措施違反 SPS 協定第 5.1 條、第 5.2 條、第 2.2 條關於風險評估之規定，但在第 5.5 條、第 2.3 條歧視性待遇、第 5.6 條最小貿易限制性及第 8 條與附件 C 第 1 條 a 款程序性規定的部分則為無違反之判決。

¹⁰⁴ Appellate Body Report, *Australia – Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand*, ¶¶ 236-242, WT/DS367/AB/R (adopted Dec. 17, 2010).

¹⁰⁵ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 194; Appellate Body Report, *Australia – Apples*, ¶¶ 225, 227.

factor)」，此係 SPS 協定提倡國際貿易與保護人類及動植物生命與健康兩個主要宗旨與目的間之重要的平衡機制¹⁰⁶，澳洲鮭魚案的上訴機構亦認為縱認科學上仍存在有未知或不確定的要素，其並不影響影響風險評估原則之適用¹⁰⁷，然條文本身並未明確說明何謂風險評估，此可藉由觀察 SPS 協定附件 A 第 4 條及爭端機構的判決獲得指引。SPS 協定附件 A 第 4 條¹⁰⁸說明風險評估之定義，按澳洲鮭魚案及日本農產品案¹⁰⁹上訴機構的見解¹¹⁰，其認為此定義包含兩大部分，其中第一部分著重於「可能性 (likelihood)」，包含下列三項要素：第一，辨認會員欲於其境內防止進入、立足或散佈之疾病，及其對於生物或經濟層面之潛在影響；第二，評估疾病於會員境內進入、立足或散佈及其影響生物或經濟層面之可能性；第三，評估會員採行 SPS 措施後疾病於會員境內進入、立足或散佈之可能性。此處論及之「可能性 (likelihood)」，依據歐體荷爾蒙案及澳洲鮭魚案上訴機構之見解，認為其文義解釋與「機率 (probability)」類似，此如前所述應包含措施施行前後疾病影響之整體性衡量，並包含質化或量化的研究¹¹¹。在 SPS 協定附件 A 第 4 條的第二部分，依據歐體荷爾蒙案上訴機構之見解其包含以下兩階段的測試：第

¹⁰⁶ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶177.

¹⁰⁷ Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶130.

¹⁰⁸ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Annex A, Art. 4: “Risk assessment – The evaluation of the likelihood of entry, establishment or spread of a pest or disease within the territory of an importing Member according to the sanitary or phytosanitary measures which might be applied, and of the associated potential biological and economic consequences; or the evaluation of the potential for adverse effects on human or animal health arising from the presence of additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in food, beverages or feedstuffs.”

¹⁰⁹ 日本於 1950 年制訂「植物保護法」及「植物保護法施行細則」，對包括美國在內之疫區出產的蘋果、櫻桃、桃（包括玫瑰油桃）、胡桃、杏、西洋梨、李以及溫棗等八種農產品實施限制進口措施，其理由為該等水果疑有蘋果蠹蛾（codling moth）寄生，若因開放該等農產品進口將對日本國內農業造成損害。然而，日本指稱若出口國能夠提供文件證明其採行之檢疫替代措施可達到日本所設定之保護水準，則該項進口限制可予以解除，因此日本農水省於一九八七年制訂兩項指導綱領，做為判斷出口國所採檢疫替代措施是否有效之標準程序，其中指導綱領規範同一進口產品之不同品種 (varieties) 應適用不同的檢疫標準，此引發「品種檢疫 (varietal testing requirement) 之爭議。本案最終判決系爭措施違反 SPS 協定第 5.1 條關於風險評估及第 2.2 條充分科學證據之規定，且日本措施亦不符合 SPS 協定第 5.7 條暫時性措施之構成要件，惟由於美國所提之替代性措施未能證明可達成日本所採之保護水準，因此本案並無 SPS 協定第 5.6 條之違反。

¹⁰⁹ Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶121; Appellate Body Report, *Japan – Agricultural Products II*, ¶112, WT/DS76/AB/R (adopted Mar. 19, 1999).

¹¹⁰ Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶121; Appellate Body Report, *Japan – Agricultural Products II*, ¶112.

¹¹¹ Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶¶123-124.

一，辨認來自食品、飼料與飲料中存在之添加物、污染物、毒素或病原體可能產生對於人類或動物健康之不良影響；第二，評估上述影響發生之「潛在性 (potential)」或「或然率 (possibility)」。¹¹² 上訴機構於此強調「或然率 (possibility)」相較於「可能性 (likelihood)」或「機率 (probability)」之可能發生程度或門檻較低，而應與第一部分有所區隔¹¹²。

此外，關於風險評估應如何執行，相關過往案例亦可提供實質性之參考。總體而言，風險評估無須以官方正式報告為據¹¹³，其可以任何方式呈現，會員亦可參考其他會員或國際組織之風險評估報告¹¹⁴，且無論風險評估係執行於措施採行前或實行後皆可認為措施滿足風險評估之協定義務要求¹¹⁵，惟其須係與系爭措施「充分特定而相關 (sufficiently specific)」¹¹⁶。風險評估的範圍應包含針對每一風險物質之評估¹¹⁷，然不同風險物質的評估報告可交互參照¹¹⁸，而單一特定的風險評估報告亦可能作為多個相異 SPS 措施風險評估之基礎¹¹⁹（惟其仍須符合 SPS 協定第 5.6 條最小限制性的要求）。執行風險評估所辨認之風險須為「可確定的風險 (ascertainable risk)」，理論上的不確定性 (theoretical uncertainty) 非 SPS 協定第 5.1 條須考量的風險¹²⁰，且此處風險之評估係屬程度而非有無（即零風險）之認定¹²¹，惟其風險之程度並不存在特定門檻之量化限制¹²²。

¹¹² Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶¶ 182-184.

¹¹³ Panel Report, *Australia – Salmon*, ¶¶ 8.136-8.137.

¹¹⁴ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 190; Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.3024.

¹¹⁵ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.3030.

¹¹⁶ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 200; Appellate Body Report, *Japan – Apples*, ¶¶ 202-203.

¹¹⁷ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 199.

¹¹⁸ Panel Report, *Australia – Salmon*, ¶ 8.58.

¹¹⁹ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.3063-3064.

¹²⁰ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 204.

¹²¹ Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶ 125.

¹²² Appellate Body Report, *United States/Canada – Continued Suspension*, ¶ 569.

在條文「適當情形下 (as appropriate to the circumstances)」的部分，相關過往判決有以下幾點論述可供參考。第一，SPS 協定第 5.1 條中「適當情形下」的條文用字給予會員在執行風險評估時一定程度的彈性空間，無論係 SPS 協定制定前會員已存在之 SPS 措施¹²³，或可能需特殊處理的個案¹²⁴，惟此並不適用於隨時間推移而變化的情況¹²⁵，即當措施實行的相關背景已隨時間改變後，原本的風險評估報告將可能失去其適當性，此時文義解釋的彈性空間不應完全包含隨時間產生變化的情形¹²⁶。第二，此處給予會員彈性的文字解釋上不應背離條文宗旨而侵蝕或減輕風險評估之基本義務要求¹²⁷，過於寬鬆的解釋空間將可能架空第 5.1 條設置風險評估的立法目的；因此，縱現存科學證據在客觀上未顯充足，此影響者係風險應如何被評估的問題（如量化或質化之程度），而非免除會員進行風險評估的義務，因此會員針對其 SPS 措施所作的風險評估仍須符合 SPS 協定附件 A 第 4 條之要件，始為適法¹²⁸。

最後，相關過往案例對於 SPS 協定第 5.1 條在「因果關係」、「相關風險評估技術納入考量」及「適當保護水準」的部分在前案有所探討。在因果關係的部分，過往案例認為風險評估的重點即在於風險因子與負面效果間之連結¹²⁹，而在多個風險因子構成一特殊風險時，會員無須著重於區分每個風險因子對與負面效果的影響程度，惟此並不代表會員即可豁免其因果關係之評估義務¹³⁰。在「將相關風險評估技術納入考量」的部分，過往判決認為此並不代表會員之風險評估須根據

¹²³ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 129.

¹²⁴ Panel Report, *Australia – Salmon*, ¶ 8.71.

¹²⁵ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶¶ 7.3032-7.3033.

¹²⁶ 若依上下文之解釋方式而論，如果會員可基於因時空改變（例如因科技進步產生新的科學證據）而不再適切的風險評估維持其 SPS 措施，則此依據原本風險評估而設的 SPS 措施將可能難以滿足 SPS 協定第 5.6 條最小限制性的要求。

¹²⁷ Panel Report, *Australia – Salmon*, ¶ 8.57; Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶ 130; Appellate Body Report, *United States/Canada – Continued Suspension*, ¶ 562; Appellate Body Report, *Australia – Apples*, ¶¶ 237, 244.

¹²⁸ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.3053.

¹²⁹ Appellate Body Report, *Japan – Apples*, ¶ 202.

¹³⁰ Appellate Body Report, *United States/Canada – Continued Suspension*, ¶ 562.

或符合此些技術，且縱會員依據此些技術執行風險評估亦不代表會員符合 SPS 協定所載之義務¹³¹，因 SPS 協定第 5.1 條主要係規範風險應如何被評估，而非風險是否被評估¹³²。在「適當保護水準」的部分，相關過往案例認為會員保護水準的選擇將影響其執行風險評估的範圍¹³³（尤其在會員採行之保護水準高於國際標準時），惟其並不影響風險評估之本質，抑或預先決定風險評估之結果¹³⁴。

綜上所述，SPS 協定第 5.1 條要求會員在制定 SPS 措施時，須以適當的風險評估為基礎，惟風險評估的方式於本條未多著墨，而係另訂於 SPS 協定第 5.2 條及第 5.3 條中，因此本節以下將接續檢視 SPS 協定關於風險評估方式之規範內容，並輔以相關過往案例之見解作為論述參考。

第三款 SPS 協定第 5.2 條與第 5.3 條

依據相關過往案例之見解，SPS 協定第 5.1 條係規範 SPS 措施須基於風險評估之會員實體義務，而 SPS 協定第 5.2 條及第 5.3 條則旨在於說明執行風險評估的具體方式¹³⁵。由於會員應如何具體執行風險評估係攸關於後續措施之制定及施行，因此本項以下將檢視 SPS 協定第 5.2 條及第 5.3 條之規定，並分別輔以上訴機構之相關判決，依序分析其規範內涵及適用方式。

SPS 協定第 5.2 條¹³⁶具體載明會員執行風險評估時可能考量之方式，惟此些評估方式在適用上，依據相關過往案例之見解，應注意以下幾項重點。首先，按澳洲蘋果案上訴機構之見解，縱會員在執行風險評估時將科學證據及上述相關因

¹³¹ Appellate Body Report, *Australia – Apples*, ¶ 246.

¹³² Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.3022.

¹³³ Appellate Body Report, *United States/Canada – Continued Suspension*, ¶ 685.

¹³⁴ Appellate Body Report, *United States/Canada – Continued Suspension*, ¶ 686.

¹³⁵ Panel Report, *Australia – Salmon*, ¶ 8.57.

¹³⁶ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 5.2: “In the assessment of risks, Members shall take into account available scientific evidence; relevant processes and production methods; relevant inspection, sampling and testing methods; prevalence of specific diseases or pests; existence of pest- or disease-free areas; relevant ecological and environmental conditions; and quarantine or other treatment.”

素納入考量，其風險評估的結論仍須與相關評估證據間存在合理連結，始為適法¹³⁷。其次，歐體荷爾蒙案¹³⁸、美加續行暫停減讓案¹³⁹、澳洲蘋果案¹⁴⁰的上訴機構認為，條文中風險評估可能考量之方式係為開放性之例示清單而非封閉列舉規定，因此若會員採法條規定以外之方式進行風險評估而得出合理結論，此亦非法所不許。最後，雖然 SPS 協定第 5.2 條之例示清單中首推科學證據，即具系統性（systematic）、嚴謹（disciplined）、客觀性（objective）之實徵（empirical）或實驗性（experimental laboratory）工具進行風險之調查與分析，惟 SPS 協定第 5.2 條另提供會員執行非科學方式評估之基礎，如「相關的加工與生產方法（relevant processes and production methods）」和「相關檢驗取樣與測試之方法（relevant inspection, sampling, testing methods）」並不要求會員必須以「生化學（biochemistry）」、「藥理學（pharmacology）」或其他在實驗室中經嚴格控管操作變因之方式執行風險評估，風險因子實際上在人類社會中產生之交互作用及潛在影響¹⁴¹才係本條思考之重點¹⁴²，此應以個案判斷（case by case）為基礎¹⁴³，並考量主管機關現實上無法或難以控制、檢查或執行適當檢疫規範之風險¹⁴⁴。

SPS 協定第 5.3 條¹⁴⁵主要規範會員在決定 SPS 措施之適當保護水準時，可考量「相關經濟因素（relevant economic factors）」，如因害蟲或疫病入侵、立足或傳播所造成的可能損害（即生產或銷售的損失），或在進口會員境內進行防治或撲滅作業的費用及抑制風險之替代方法的相對成本效益等。歐體生技產品案的小

¹³⁷ Appellate Body Report, *Australia – Apples*, ¶ 208.

¹³⁸ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 205.

¹³⁹ Appellate Body Report, *United States/Canada – Continued Suspension*, ¶ 527.

¹⁴⁰ Appellate Body Report, *Australia – Apples*, ¶ 207.

¹⁴¹ 例如系爭客體遭濫用（abuse）或不當使用（misuse）所可能產生之影響。

¹⁴² Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 187.

¹⁴³ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 206.

¹⁴⁴ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 205.

¹⁴⁵ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 5.3: “In assessing the risk to animal or plant life or health and determining the measure to be applied for achieving the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection from such risk, Members shall take into account as relevant economic factors: the potential damage in terms of loss of production or sales in the event of the entry, establishment or spread of a pest or disease; the costs of control or eradication in the territory of the importing Member; and the relative cost-effectiveness of alternative approaches to limiting risks.”

組認為，SPS 第 5.3 條與附件 A 第 1 條 d 款，即「防範或限制在會員境內因疫病蟲害入侵、立足或傳播而造成的其它損害」，存在相當之合理連結。附件 A 第 1 條 d 款中所載之「其它損害 (other damage)」，在文義解釋的部分，小組認為其包含對於財產及基礎建設在價值 (value)、效用 (usefulness) 及正常運作 (normal function) 之減損，而可能造成經濟價值削減 (reduction)、負面 (adverse) 經濟效果或經濟損失；在上下文解釋方面，小組認為附件 A 第 1 條 d 款中所載之「其它損害」應由對於植物、動物、人類之生命或健康之外的損害所構成 (如財產、經濟或環境等損害)，因上述損害已分別包含於附件 A 第 1 條 a 款至 c 款¹⁴⁶。據此，小組認為 SPS 協定第 5.3 條與附件 A 第 1 條 d 款中之所稱「損害」皆聚焦於「經濟」之意涵，兩者所論之情形相似而可交互參照¹⁴⁷。

最後，值得討論的是，SPS 協定第 5.1 條至第 5.3 條中，是否包含「風險管理」的概念？在歐體荷爾蒙案中，小組區分「風險評估」與「風險管理」的概念，認為風險評估僅為一科學程序 (scientific)，其主要係針對風險調查資料及相關科學證據所為之評估程序，而無須對社會經濟 (social-economic) 因素加以管理；而在會員依據風險評估確認風險之性質後，可依據 SPS 協定第 5.3 條，進行與風險評估後之風險管理，是故「風險評估」與「風險管理」為兩種相關但相異的概念，惟上訴機構認為 SPS 協定第 5 條並未包含「風險管理」的文字，且亦無法從文義解釋中得出，因此駁回小組此部分之見解。然而，上訴機構之判決與一般風險評估程序不同，一般風險評估程序通常可分為兩階段，第一階段為風險評估，其透過科學實驗與數據分析，提供關於風險之科學資訊給風險管理之決策機關；第二階段則可包含兩部分，第一部分即關於經濟因素、文化特質、社會風險、政治利益與不同管理成本等因素之綜合考量，第二部分則係風險決策機關依據上述評估結論設定適當保護水準並建構風險管理之措施與規範¹⁴⁸。據此，上訴機構的

¹⁴⁶ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.369.

¹⁴⁷ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.370.

¹⁴⁸ 牛惠之，世界貿易組織之 SPS 協定關於風險評估與風險管理之規範體系與爭端案例研究，台

判決似乎有欠妥適，如若會員境內之民意（public opinion）係反對可能危害生命或健康的物質進入而欲完全限制該物質進口，然此意見卻只能在後端如 SPS 協定第 5.5 條或第 5.6 條保護水準之決定時始能體現，此可能忽略在 SPS 協定的風險評估中本即應內含客觀數據資訊與主觀價值選擇（包含針對可能性與影響程度之評估）而過於僵化¹⁴⁹。惟後續案件之上訴機構亦無使用此風險管理模式的趨勢，是故本文以下仍將以目前上訴機構所稱「風險評估」之角度，進行事實認定與法律分析，併此敘明。

第二項 我國針對萊克多巴胺之相關評估

第一款 審查會議與技術諮詢小組

在事實認定的部分，我國對於萊克多巴胺的風險評估可分三階段，第一階段可追溯至民國 90 年至 95 年針對萊克多巴胺案檢驗登記申請所為之程序性審議，第二階段為 96 年我國於研擬修正動物用藥殘留標準第 3 條時所為之相關評估，第三階段則係因應美牛含萊克多巴胺的爭議，去年經行政院指示在食品藥品安全專案會報下成立「技術諮詢小組」，針對萊克多巴胺相關的研究資料進行分析與討論，本文以下將分開闡述上開會議的主要內容與結論。在第一階段的五次審查會議中，萊克多巴胺案已通過背景資料、藥物動力學、毒理安全、效果及安定性等試驗技術資料之審查，且殘留試驗的部分業已提交完整資料，惟 95 年 10 月農委會將包含萊克多巴胺在內的乙型受體素公告列為禁藥後，我國旋即暫停萊克多巴胺殘留試驗之實質審查，直至上開禁令受美國及加拿大等畜產品出口國抗議後，

灣國際法季刊，1 卷 2 期，頁 151-236，2004 年；Donna Roberts, Laurian Unnevehr, *Resolving trade disputes arising from trends in food safety regulation: the role of the multilateral governance framework*, 4(3) WORLD TRADE REVIEW, 475-477 (2005).

¹⁴⁹ Reinhard Quick, Andreas Blüthner, *Has the appellate body erred? An appraisal and criticism of the ruling in the WTO Hormones case*, 2(4) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 603-639 (1999); Tracey Epps, *Reconciling public opinion and WTO rules under the SPS Agreement*, 7(2) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 361-369 (2008); Caroline E. Foster, *Public Opinion and the Interpretation of the World Trade Organisation's Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, 11(2) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 442-444 (2008).

始續行第二階段的風險評估，並研擬動物用藥殘留標準第 3 條之修正草案，然因 Codex 委員會未通過萊克多巴胺最大殘留量標準之故而暫緩修正。

2012 年，在我國開放除內臟外（因防止狂牛症風險之故）的美國牛肉進口卻檢驗出萊克多巴胺殘留的爭議下，由行政院農委會、衛生署、經濟部及消保處等相關主管機關代表所組成的「技術諮詢小組」，於二月至三月間邀請醫學、公共衛生、食品、藥理及獸醫等方面的專家學者就萊克多巴胺之相關議題進行討論，期間共召開三次技術諮詢小組會議，此係我國針對萊克多巴胺第三階段的風險評估。在其第一次的會議中，小組主要討論萊克多巴胺的科學文獻以及各國的管制情況，獲致結論如下¹⁵⁰。首先，小組釐清乙型受體素（瘦肉精）與萊克多巴胺之性質，認定萊克多巴胺屬飼料添加物，並非治療藥品。其次，就飼料添加物之使用而論，萊克多巴胺在經十餘年累計的研究報告中並無任何導致家畜中毒或消費者因食用畜產品而造成人體中毒的案例。最後，關於食用萊克多巴胺導致犬隻產生心律不整及心肌毒性的實驗報告，其係針對賽狗藥物不當使用之研究，故其以極高劑量對犬隻心肌毒性進行急毒性試驗¹⁵¹，與一般飼料添加物研發時所需進行之安全試驗不同，因此不適宜做為人體安全評估參考。

在第二次會議中，除繼續討論萊克多巴胺相關科學性問題外，小組針對大眾關切的議題廣泛蒐集各方意見，並徵詢對該項議題持正、反意見的專家學者藉以完整納入學術及技術面的資訊，進而得到以下四點結論¹⁵²。第一，闡明在前述第一階段（即民國 90 年至 95 年）中政府針對萊克多巴胺申請案所為之審查。第二，依現存國外文獻，萊克多巴胺引發人體心悸副作用的直接口服劑量為 5000 微克

¹⁵⁰ 農委會召開首次美牛議題跨部會技術諮詢小組會議，行政院農委會，2012 年 2 月 10 日，網址：http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20120210165217（最後瀏覽日：2013 年 7 月 20 日）。

¹⁵¹ 該試驗顯著提高投予劑量（單次投予每公斤體重口服 1 毫克，以 20 公斤犬隻為例，即投予 20 毫克），為狗無作用無影響劑量（Acronym for No Observed Effects Level，簡稱 NOEL）的 500 倍，才致使部分犬隻發生心律不整情形及心肌毒性的情形。

¹⁵² 農委會召開萊克多巴胺案第二次技術諮詢小組會議，行政院農委會，2012 年 2 月 21 日，網址：http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20120221180506（最後瀏覽日：2013 年 7 月 20 日）。

(含以上)，而由於萊克多巴胺在動物體內的殘留率低，若以每公斤 10 微克計算，即等同人體須攝取 500 公斤畜產品始可能產生心悸等不適反應，且萊克多巴胺在人體內半衰期短（代謝率高），24 小時內即可排出八成以上的攝取量，並不會蓄積在體內。第三，衛生署在估算國人經飲食曝露於萊克多巴胺的風險時，已依國際規範將動物內臟的萊克多巴胺殘留量估計在內。第四，各國在訂定萊克多巴胺適當殘留標準時，可參考 Codex 委員會的相關決議，但此非唯一依據，各國仍可依國內特殊情形自行訂定合適的殘留標準；我國在決定萊克多巴胺最高殘留標準時，會依國人特殊飲食習慣與膳食文化，執行適當的風險評估。

在第三次會議中，小組為呼應各界要求會議過程公開透明，採全程現場直播之資訊公開方式繼續討論萊克多巴胺相關科學性問題，並針對輿論關切議題徵詢專家學者意見，此包含邀請民間團體所推薦的國內毒物學界權威林杰樑醫師與獸醫學界專家詹東榮教授與會進行專業資訊提供與交流，最終得到以下結論¹⁵³：第一，與會人員再次檢視及確認第一次及第二次會議紀錄內容，並重申其正確性；第二，有關獸醫不良藥物經驗報告（Adverse Drug Experience，簡稱 ADE）網站中宣稱美國自 2000 年至 2011 年，因施用萊克多巴胺作為飼料添加物造成 17 萬頭豬死亡或生病案例一節，小組認為 ADE 網站是民眾自動回報網站，其未經過科學查證而非科學性報告，該篇文章亦未經過科學審查，故萊克多巴胺和豬隻生病死亡之關聯性有待進一步驗證；第三、針對豬隻餵食培林導致行為改變一節，與會人員認為豬隻餵食萊克多巴胺以後，會增加緊迫及攻擊性頻率，惟此僅限於對動物的觀察而非科學結論。

綜上所述，經審查會議與技術諮詢小組針對萊克多巴胺的風險評估，可知萊克多巴胺無論於背景資料、藥物動力學、毒理安全、效果、安定性、殘留試驗及對於人體的影響性評估皆較其他乙型受體素安全。值得注意的是，技術諮詢小組

¹⁵³ 農委會召開萊克多巴胺案第三次技術諮詢小組會議，行政院農委會，2012 年 3 月 3 日，網址：http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20120303224719（最後瀏覽日：2013 年 7 月 20 日）。

曾於第二次會議討論中認為，考量華人特殊的飲食文化，我國在決定萊克多巴胺最高殘留標準時，將特別著重於國人特殊飲食習慣與膳食文化而執行進一步的風險評估，因此本節以下將檢視我國於此一部份的風險評估，並判斷其是否與我國管制措施存在合理關聯。

第二款 我國針對國人特殊膳食文化的風險評估

在上述第二次會議結論中，小組說明主管機關將基於國人特殊飲食習慣及膳食文化執行風險評估，此可參照後續衛生署針對萊克多巴胺攝食量所作之風險評估報告¹⁵⁴。該份評估報告可分為兩部分，第一部分為資料統計，以整體國人為母體進行抽樣，調查國人每人每日食用相關牛肉及豬肉（包含肌肉、脂肪及國人攝食量較高的肝、腎臟）製品之量，其統計結果為臺灣地區男性成人每天攝取豬肉類及其製品（包含內臟）平均 126.19 公克、牛肉類及其製品（包含內臟）平均 7.86 公克，動物油類平均 3.01 克，共 137.06 公克；女性成人平均則分別為 88.2 公克、3.12 公克及 2.8 公克，共 94.12 公克，據此可發現國人每日攝取之豬肉量約是牛肉量的 10 至 20 倍；第二部分則為風險評估的部分，衛生署以平均每人每日攝食量 203 公克之豬牛類相關製品為基礎，依成人體重 60 公斤及衛生署擬定容許殘留量¹⁵⁵最高之腎臟（0.09ppm）為標準進行估算，可得國人每人每日因食用豬牛類相關製品而攝取萊克多巴胺之暴露量約為 18.3 微克，此值遠低於 JECFA 對 60 公斤成人所建議每日安全攝取量上限 60 微克。此外，衛生署額外針對我國產後婦女「坐月子」的特殊文化進行風險評估¹⁵⁶，依據一般對於坐月子婦女之飲食建議¹⁵⁷，加上前述臺灣地區女性成人每日豬肉及牛肉類製品攝取量，以 60 公

¹⁵⁴ 培林（Ractopamine）攝食量之風險評估報告，行政院衛生署食品藥物管理局，2012 年 3 月 13 日，網址：<http://faq.fda.gov.tw/search/Detail.aspx?id=1375>（最後瀏覽日：2013 年 7 月 20 日）。

¹⁵⁵ 衛生署原擬定容許萊克多巴胺的殘留量與 JECFA 草案的建議量相同，即肌肉與脂肪的部分，每公斤牛肉或豬肉萊克多巴胺最高允許殘留量為 10 微克，肝臟為每公斤 40 微克，腎臟則為每公斤 90 微克。

¹⁵⁶ 其原因係傳統針對產後坐月子婦女之飲食，皆強調應多食用內臟類食物，尤以豬肝、腰子最多，謂可將懷胎十月存於子宮內的廢物排出體外。

¹⁵⁷ 一般針對坐月子婦女之飲食建議中，豬肝之建議攝食量為依個人體重計算，每 10 公斤體重每

斤體重婦女，每日食用豬肝 360 克、豬腎一副 260 克以及肉類約 93 克估算，坐月子婦女平均每日攝取萊克多巴胺之暴露量約為 38.73 微克，此值仍低於 JECFA 對 60 公斤成人所建議每日安全攝取量上限 60 微克。據此，縱納入國人特殊飲食習慣及膳食文化進行風險評估，以衛生署原擬定與 JECFA 草案相同的最高容許殘留量標準作考量，萊克多巴胺對於國人生命及身體健康之影響仍低，而屬可資控制的風險。

第三項 我國措施是否符合 SPS 協定中關於風險評估與科學證據之規範

第一款 我國針對萊克多巴胺之評估是否屬 SPS 協定下之風險評估

在適法性的部分，本文以下將區分為兩部分，首先討論我國針對萊克多巴胺之評估是否屬 SPS 協定意義下之風險評估，若其具 SPS 協定下風險評估之適格，則將接續分析我國措施是否根據風險評估而設。首先，就上述我國針對萊克多巴胺登記審核會議、技術諮詢小組，及針對我國特殊膳食文化所進行之風險評估是否屬於「SPS 協定意義下之風險評估」之議題，本文欲以實質及程序的觀點，即相關評估的內容及執行是否符合 SPS 協定對於風險評估之定義等二方面進行分析。首先，在評估內容的部分，如前所述，SPS 協定中對於來自食品、飼料與飲料中存在之添加物風險評估之定義主要規範於 SPS 協定附件 A 第 4 條第二部分，而按澳洲鮭魚案、歐體荷爾蒙案及日本農產品案上訴機構的見解其包含以下兩階段的測試：第一，辨認來自食品、飼料與飲料中存在之添加物、污染物、毒素或病原體可能產生對於人類或動物健康之不良影響；第二，評估上述影響發生之「潛在性 (potential)」或「或然率 (possibility)」¹⁵⁸。據此，由於我國針對萊克多巴胺包含科學資料、藥物動力學、毒理安全、效果及安定性、殘留試驗等審查，即係為評估萊克多巴胺對於人體生命健康層面之影響可能性而設，技術諮詢小組及

日應攝取 60 公克之豬肝；另外，豬腎（俗稱腰子）每日攝取量約 1 副，經查衛生署「常用食物圖鑑及營養成分」資料庫，一副腰子約 130 克。另外，依據民間傳統習俗禁忌，坐月子婦女不宜攝食動物性脂肪（包含豬油），故本風險評估中將不納入動物性脂肪之攝食量。

¹⁵⁸ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶¶ 182-184.

特殊飲食文化研究亦對於萊克多巴胺攝取量和殘留量對於國人生命健康可能之負面影響程度進行評估，因此在風險評估之內容上，上開我國對於萊克多巴胺的相關評估應符合 SPS 協定附件 A 第 4 條第二部分風險評估之定義。

在風險評估之執行層面，本文欲以我國評估之執行方式及上述審查技術小組之組成等角度進行討論。首先，依據 SPS 協定第 5.2 條，會員執行風險評估時應考量現有科學證據，而歐體生技產品小組之判決指出無論此風險評估係執行於措施採行前或實行後皆可認為措施滿足風險評估之協定義務要求¹⁵⁹，因此我國在檢疫措施執行後續行多階段針對萊克多巴胺相關科學資料之研議與審查仍可認符合 SPS 協定之規範。其次，在審查技術小組之組成的部分，我國風險評估主要係由政府主管機關成立之審議或技術諮詢小組所執行，若依據歐體荷爾蒙案上訴機構及歐體生技產品案小組的見解，風險評估或科學證據之採行須源於「合格 (qualified)」且「受敬重的 (respected)」個人或單位，會員亦可參考其他會員或國際組織之風險評估報告¹⁶⁰，則就前述我國於第三階段由技術諮詢小組所召開的三次會議係由醫學、公共衛生、食品、藥理及獸醫等方面的專家學者及民間團體所推薦的研究權威所組成，且其參考的科學資料多為國際上所肯認之研究機構、國際期刊或專業資料庫而論，我國前述針對萊克多巴胺之相關評估應屬 SPS 協定意義下之風險評估。論者或謂我國風險評估僅著重科學證據的評估，缺乏納入其他社會、經濟因素之考量而非為一完整之風險管理程序¹⁶¹，甚或其科學評估之程序實屬粗糙而多為政治力的體現，惟此部分之判斷因部分政府資料取得困難而存有分析上的限制，因此本文以上述表面事實及資訊僅為初步之認定，以我國風險評估符合 SPS 協定規範之結論為基礎，接續討論我國措施是否根據風險評估而設。

¹⁵⁹ Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.3030.

¹⁶⁰ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 190; Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.3024.

¹⁶¹ 牛惠之，世界貿易組織之 SPS 協定關於風險評估與風險管理之規範體系與爭端案例研究，台灣國際法季刊，1 卷 2 期，頁 151-236，2004 年。

第二款 我國措施是否根據風險評估及科學證據而設

依據前述我國對於萊克多巴胺之登記審核會議、技術諮詢小組，及針對我國特殊膳食文化所進行之風險評估，其結論顯示若採 JECFA 草案（而後經 Codex 委員會投票通過成為 Codex 標準）所建議的萊克多巴胺允許殘留量，將不至於危害國人生命及身體健康，惟我國進口畜產品管制措施目前除牛肉（肌肉、脂肪）的檢疫標準與國際標準相同外，其餘包含牛內臟及豬、雞等國內及進口畜產品則維持零驗出的保護水準，據此基於我國畜產品檢疫標準與其風險評估間之落差，實難謂我國 SPS 措施與上述風險評估存在客觀合理連結而與 SPS 協定第 5.1 條至第 5.3 條之規定一致。詳言之，而若將我國整體畜產品管制措施區分規範客體為牛肉、豬肉及內臟等相關製品，在牛肉（肌肉、脂肪）的部分，由於我國檢疫標準與 Codex 委員會所制定之國際標準完全一致，如前所述此應可認定措施「符合」國際標準並可推定與 SPS 協定的相關規範一致；在牛內臟的部分，雖然我國亦維持萊克多巴胺零驗出的管制政策，惟目前臺灣因美國牛隻曾爆發狂牛病的因素而禁止包含牛內臟等高風險部位之進口¹⁶²，因此實際上目前較無關於萊克多巴胺殘留容許量的爭議，又雖然我國亦向澳洲進口牛內臟，然澳洲政府亦全面維持包含所有牛肉製品萊克多巴胺零驗出的管制政策，故應無遭非難之可能；惟在豬肉及豬內臟的部分，依據相關過往案例的見解，SPS 協定第 5.1 條中之「根據」係指「充分受保證的（sufficiently warranted）」、「合理受支持的（reasonably supported by）」或「存在合理連結的（rationally related to）」¹⁶³，因此縱國人每日攝取之豬肉量約是牛肉量的 10 至 20 倍，然納入此項考量因素重新進行風險評估，其結論仍無法充分支持我國實施「零驗出」的檢疫標準，而難認我國措施係「根據」上述風險評估而設並存在充分合理連結，據此可認定我國措施違反 SPS 協

¹⁶² 食品衛生管理法第 11 條第 3 項（2013 年新法第 15 條第 3 項）：「第一項第三款有害人體健康之物質，包括雖非疫區而近十年內有發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏症病例之國家或地區牛隻之頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及其他相關產製品。」

¹⁶³ Appellate Body Report, *EC—Hormones*, ¶¶ 189, 193-194; Panel Report, *European Communities—Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶¶ 7.3060-7.3067.

定第 5.1 條至第 5.3 條及第 2.2 條的相關規定。惟日後若我國針對此措施具違法疑慮處進行修正，如提出更適切而存在客觀合理連結的風險評估資料或相關可支持措施施行的科學證據，此時我國針對牛肉及豬肉進口迥異的處理，即目前政府一再重申之「牛豬分離」政策，是否仍可能違反 SPS 協定第 5.4 條、第 5.5 條、第 5.6 條及第 2.3 條、第 2.2 條等關於歧視性待遇及最小貿易限制性等減少貿易負面效果的相關規範而遭其他會員非難，本文以下將於第四章續行相關論述。



第四章 我國畜產品管制措施之適法性分析——減少措施對於 貿易之負面效果

第一節 總論

為防止會員以 SPS 措施之名實行非必要之貿易限制，SPS 協定在第 5.4 條、第 5.5 條、第 5.6 條及總則性規定第 2.2 條、第 2.3 條等條文中作出相應規範，其中 SPS 第 5.4 條¹⁶⁴即清楚彰顯此「減小貿易負面影響的目標（the objective of minimizing negative trade effects）」之規範宗旨，雖然依據歐體荷爾蒙案上訴機構的見解，SPS 第 5.4 條係一宣示性（hortatory）規定，惟其規範意義仍可從以下二層面論之。首先，對於會員而言，縱使 SPS 協定肯認會員存在制定 SPS 措施的權利，然會員於決定其適當保護水準時，仍需重視並考量 SPS 協定內含之規範意旨與條律（discipline），此或可稱為會員的「隱性義務（implicit obligation）」¹⁶⁵，而 SPS 協定第 5.4 條即為其一；其次，由小組或上訴機構的角度而論，雖然 SPS 協定第 5.4 條僅係宣示性規定而未加諸會員實體義務，是故其無法引用此條文作為判斷適法性之主要依據，惟小組或上訴機構仍應於解釋及適用其他 SPS 協定相關條文時，將此一目的納入考量，尚為妥適¹⁶⁶。

此外，在前述 SPS 協定總則性規定的部分，相關過往案例則認為 SPS 協定第 5.4 條至第 5.6 條可被視為 SPS 協定第 2.3 條及第 2.2 條會員基本義務之特別規定¹⁶⁷。首先，在總則性規定的部分，第 2.3 條¹⁶⁸條文包含前段（first sentence）

¹⁶⁴ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 5.4: “Members should, when determining the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, take into account the objective of minimizing negative trade effects.”

¹⁶⁵ Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶¶ 205-207.

¹⁶⁶ Panel Report, *EC – Hormones(Canada)*, ¶ 8.169; Panel Report, *EC – Hormones(US)*, ¶ 8.166.

¹⁶⁷ Panel Report, *EC – Hormones(Canada)*, ¶ 8.99; Panel Report, *EC – Hormones(US)*, ¶ 8.96.

¹⁶⁸ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 2.3: “Members shall ensure that their sanitary and phytosanitary measures do not arbitrarily or unjustifiably discriminate between Members where identical or similar conditions prevail, including between their own territory and that of other Members. Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which

及後段 (second sentence)，前段要求會員的 SPS 措施不得存在歧視性待遇，依澳洲鮭魚案小組的見解，所謂歧視性待遇包含以下三項構成要件：第一，會員的 SPS 措施在其他會員間，或會員與其他會員間，產生差別待遇；第二，此區別係恣意或無理的歧視；第三，存在差別待遇之二會員間，其境內情況相同或相似¹⁶⁹；後段則稱 SPS 措施之實施不應構成對於國際貿易的隱藏性限制；SPS 協定第 2.2 條則如本章第三節第一項總論所述，包含科學證據、原則及最小貿易限制性等要素。然而，SPS 協定第 5.4 條至第 5.6 條更細緻化第 2.3 條、第 2.2 條的規定，禁止會員以 SPS 措施為由實質限制貨品自由流通，簡述如下：首先，SPS 協定第 5.4 條，如前所述，其規定會員在決定適當保護水準時，亦須考量減小貿易的負面影響；其次，SPS 協定第 5.5 條係「歧視性待遇之禁止」，著重於會員執行其適當保護水準的一致性，而其主要構成要件即包含 SPS 第 2.3 條前段與後段的規範要素¹⁷⁰；最後，第 5.6 條則為「最小貿易限制性之要求」，主要論及會員最終施行的 SPS 措施，其貿易限制程度不可大於達成該適當保護水準所必要，而此為第 2.2 條的核心概念¹⁷¹。因此，本文以下將主要聚焦於 SPS 協定第 5.5 條與第 5.6 條的條文內容及相關過往案例的見解，藉以分析 SPS 協定對於減少負面貿易影響之規範內涵，並作為後續檢視我國措施是否符合 SPS 相關規範之基礎。

第二節 我國措施是否符合關於歧視性待遇之規範

第一項 SPS 協定第 5.5 條

首先，在 SPS 第 5.5 條¹⁷²的部分，依據過往爭端判決，該條係聚焦於會員之

would constitute a disguised restriction on international trade.”

¹⁶⁹ Panel Report, *Australia – Salmon*, ¶ 7.111.

¹⁷⁰ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 212.

¹⁷¹ Panel Report, *Australia – Salmon*, ¶ 8.165; Panel Report, *Japan – Agricultural Products II*, ¶ 8.71; Appellate Body Report, *Australia – Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand*, ¶ 339, WT/DS367/AB/R (adopted Dec. 17, 2010).

¹⁷² Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 5.5: “ With the objective of achieving consistency in the application of the concept of appropriate level of sanitary or phytosanitary protection against risks to human life or health, or to animal and plant life or health, each

適當保護水準（Appropriate Level of Protection，簡稱 ALOP）¹⁷³，其可分為前段及後段兩部分，前段（包含條文之附註，本文以下通稱為 SPS 協定第 5.5 條）為本條核心部分，其立法目的內含以下兩項重要概念：第一、希望會員能達成執行適當保護水準「一致性（consistency）」之目標¹⁷⁴；第二，避免會員藉由選擇其適當保護水準而產生具歧視或隱藏性貿易限制效果之專斷、無理的區別，而依據歐體荷爾蒙案上訴機構的見解，上述概念在 SPS 協定第 5.5 條的條文中，可具體化為以下三項構成要件，藉以判斷會員之措施是否存在可非難性¹⁷⁵：第一，會員為防範人類、動物與植物生命或健康風險，在不同情況下採行相異之適當保護水準¹⁷⁶；第二，該些在不同情況下的保護水準存在恣意（arbitrary）或無理（unjustifiable）的區別（distinctions）；第三，此恣意或無理的區別造成歧視性

Member shall avoid arbitrary or unjustifiable distinctions in the levels it considers to be appropriate in different situations, if such distinctions result in discrimination or a disguised restriction on international trade....”

¹⁷³ 依據過往爭端判決，SPS 協定第 5.5 條的關鍵在於不同保護水準間之比較，因此第 5.5 條首重針對會員「適當保護水準」之判斷。過往判決指出，會員決定適當保護水準時，無須以風險評估先行為前提，但不可藉由籠統或一般廣泛性的陳述（general stated ALOP）規避 SPS 協定下的規定與監督，且應注意實際上施行的 SPS 措施是否背離其所決之保護水準，否則仍有遭非難之可能。換言之，會員可在完成風險評估前即決定其特定之保護水準（the specific level of protection），惟縱使會員以任何模糊（vague）、泛稱（general stated）或宣稱（declared）的保護水準亦無法作為規避 SPS 協定義務的手段，小組或上訴機構仍可從系爭 SPS 措施中推論會員實際上的保護水準，並以此作為判斷會員措施是否存在歧視性待遇之依據，使 SPS 第 5.5 條不致因會員之巧辯而形同虛設（nugatory）。See Panel Report, *Australia – Apples*, ¶¶ 7.970-7.971; Panel Report, *Australia – Salmon*, ¶¶ 8.125-8.126; Panel Report, *Australia – Apples*, ¶¶ 7.972-7.973; Panel Report, *US – Poultry (China)*, ¶ 7.244; Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶ 206; Michael Ming Du, *Autonomy in Setting Appropriate Level of Protection under the WTO Law: Rhetoric or Reality?*, 13(4) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 1077-1102 (2010); Caroline E. Foster, *Public Opinion and the Interpretation of the World Trade Organisation’s Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, 11(2) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 445-448 (2008).

¹⁷⁴ SPS 協定第 5.5 條前段的立法目的希望會員能達成執行適當保護水準「一致性」之目標，惟依據歐體荷爾蒙案上訴機構之見解，此目標不具法律拘束力，即適當保護水準之一致性非屬本條欲加諸會員之基本義務，其理由有以下二點。第一，如字面上所稱，此一致性理想（the desired consistency）係被定義為未來欲達成的目標，而依 SPS 協定第 5.5 條後段，SPS 委員會所發展出落實執行第 5.5 條規定的準則將有助該目標之達成。第二，由於政府在決定其適當保護水準時，常依不同之政策發展背景而著重於各相異、特定（ad hoc）之立法目的，且按時空更迭，風險之定義及其影響程度亦有所不同，是故此處所稱之一致性並非絕對（absolute）或完全之一致（perfect consistency），第 5.5 條實則欲規範者係專斷或無理而須避免之不一致，即前述之第二項立法目的。See Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 213.

¹⁷⁵ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 214.

¹⁷⁶ 依據中美家禽案小組，SPS 協定第一個構成要件包含二密切相關之層面：第一、存在不同情況（the existence of different situations）；第二、在上述情況中存在相異的適當保護水準（the existence of different ALOPs in such situations）。請參考中美家禽案小組報告第 7.225 段。

效果或對國際貿易造成隱藏性的限制。相關過往案例認為此三項構成要件的性質係累積適用關係 (cumulative in nature)，即 SPS 協定第 5.5 條之違反須三項構成要件皆滿足始為該當，尤其在判斷第二及第三構成要件時，恣意或不正當的區別僅係歧視或貿易限制的警示燈 (warning signal)，此時仍須整體性檢視及評估 SPS 措施本身實際上是否確實導致歧視或隱藏貿易限制始能以 SPS 第 5.5 條作為非難被訴會員之基礎¹⁷⁷。SPS 協定第 5.5 條後段則要求 SPS 委員會合作研訂落實執行第 5.5 條規定的準則¹⁷⁸，並考量所有相關因素 (包括是否存在人們自願置身於健康風險之特性等)。本文以下將聚焦於我國檢疫措施之保護水準與 SPS 協定第 5.5 條前段三項構成要件之合致性分析，合先敘明。

第二項 我國措施是否存在歧視性待遇

如前所述，SPS 協定第 5.5 條係保護水準間之比較，因此本文在判斷我國措施是否違反 SPS 協定第 5.5 條時，應先判斷認定我國所採行之保護水準為何。我國 SPS 措施可區分為牛肉及豬肉二種不同的檢疫標準，即政府所稱「牛豬分離」的檢疫政策。如前所述，在牛肉製品 (肌肉、脂肪) 的部分，我國牛肉進口之檢疫標準與國際標準相同，而國產牛肉商若欲使用含萊克多巴胺之動物用藥品或飼料添加物均須申請檢驗登記，經核可發給許可證後始得販賣及使用，因此我國無論在進口及國內使用的部分針對牛肉製品之管制皆符合前述 Codex 委員會之決

¹⁷⁷ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 215; Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.1415.

¹⁷⁸ 依據 SPS 協定第 5.5 條後段的規定，SPS 委員會應合作研訂落實執行第 5.5 條規定的準則，因此 SPS 委員會於 2000 年 7 月 18 日決議通過 SPS 協定第 5.5 條之執行準則，其內容可分成適當保護水準概念之應用及其概念之落實執行二部分。在適當保護水準概念應用的部分，準則認為會員應以充分有效的方式說明其認為適當的保護水準，並允許後續檢視其任何可達成此適當保護水準的措施內容；此外，執行準則認為會員應於決定適當保護水準時，在整體政策目標層級或特殊情況下，考量是否與現行不同情況所採行之保護水準存在差異、此差異是否為恣意及無理及其是否將產生歧視或隱藏貿易限制的效果，而為避免上述情況發生，準則建議會員在決定採行全新或修正的保護水準時，應比較目前提案、任何現存措施間保護水準之差異性，及其相關國際標準、準則與建議。在落實執行適當保護水準概念的部分，準則建議會員在其主管機關間建立清楚、有效的溝通管道及資訊流通系統，並為權責機關制定評估風險與待行措施之通常處理方式或一貫程序。See WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Guidelines to Further the Practical Implementation of Article 5.5 (Consistency)*, G/SPS/15 (July 18, 2000).

議，而與國際標準之保護水準相同；反觀，在豬肉製品與牛內臟的部分，我國採取全面（包含進口及國內豬肉製品）萊克多巴胺零檢出的檢疫政策，其理由係兼顧「國人膳食習慣」及「產業發展」¹⁷⁹，是故我國在豬肉製品與牛內臟的部分，係為保障國人在特殊飲食習慣下之食用安全，其所採行之保護水準顯為最高程度「零容忍、零風險」的審查密度，而與在牛肉製品部分之保護水準有所差異。

在 SPS 協定第 5.5 條第一項構成要件的部分，即會員是否在不同情況下採行相異之保護水準，按相關過往判決之見解，該不同情況係指可資比較而不存在本質上之差異者（fundamental distinction）¹⁸⁰。詳言之，此處所論之不同情況須具備共同要素（common element）或其他足以賦予其可比較性的因子（elements sufficient to render them comparable）始為 SPS 協定第 5.5 條之規範標的，若各情況間呈現截然不同的樣態或特質，則稱其邏輯上未具「合理比較性（rationally comparable）」而非屬第 5.5 條所欲討論之範圍¹⁸¹。此處共同要素或可比較的因子，歐體荷爾蒙案的小組認為涉及相同物質（same substance）或相同對於人類、動物與植物生命或健康的負面影響（same adverse health effect）的風險屬之¹⁸²，澳洲鮭魚案的上訴機構則將相同、相似疫病風險（a risk of same or similar disease）或相同、相似與潛在生物性及經濟面的影響效果相關聯的因子（a risk of same or similar associated potential biological and economic consequences）納入具可比較性之範疇¹⁸³。由於本案在不同情況（不同規範標的）間的共同要素皆為萊克多巴胺，其風險原相同，是故我國牛豬分離的雙軌政策應係可資比較的情形，又因牛肉（肌肉、脂肪）所採取的審查標準與前述 Codex 委員會相同，而豬肉製品與牛內臟的部分卻採行最高零容忍的保護水準，是故我國措施在不同產品間確實存在可資比較而相異的保護水準，符合 SPS 協定第 5.5 條第一項構成要件。

¹⁷⁹ 產業發展的部分可能另涉及農業協定之特殊防衛措施，在此不作論述。

¹⁸⁰ Appellate Body Report, *EC—Hormones*, ¶ 221.

¹⁸¹ Appellate Body Report, *EC—Hormones*, ¶ 217.

¹⁸² Panel Report, *EC—Hormones(Canada)*, ¶ 8.179; Panel Report, *EC—Hormones(US)*, ¶ 8.176.

¹⁸³ Appellate Body Report, *Australia—Salmon*, ¶ 146; Panel Report, *Australia—Apples*, ¶ 7.944.

SPS 協定第 5.5 條第二項構成要件，係判斷會員在不同情況下採行的保護水準是否為「恣意 (arbitrary)」或「無理 (unjustifiable)」，相關過往判決依據維也納條約法公約 (The Vienna Convention on the Law of Treaties, 簡稱 VCLT) 第 31 條針對「恣意」和「無理」進行文義及上下文解釋，分述如下。首先，在文義解釋的部分，中美家禽案的小組根據字典定義，認為「恣意 (arbitrary)」係指僅依與事情本質相異的己身見解或偏好而作決定之「善變任性 (capricious)」、「無法預測 (unpredictable)」及「不一致 (inconsistency)」；「無理 (unjustifiable)」的部分則依反面推論，小組解釋「正當有理 (justifiable)」及「具可辯護性 (defensible)」的意義，認為「正當有理 (justifiable)」係指在法律上 (legally) 或道德上 (morally) 能被正當化，或可被檢視為「正當 (just)」、「公正 (righteous)」或「清白 (innocent)」者，而「具可辯護性 (defensible)」乃代表能夠被「維持 (maintained)」、「辯護 (defended)」或「修復 (made good)」之意¹⁸⁴。在上下文解釋的部分，中美家禽案的小組引用前案上訴機構之見解，認為前案對於 GATT 1994 第 20 條前言中「恣意」和「無理」的判決係與 SPS 協定第 2.3 條之判斷相關，並可提供解釋上的指引¹⁸⁵，又如前所述，SPS 協定第 5.5 條係第 2.3 條總則性規範之特別闡明 (specific enunciation) 條文，因此針對 GATT 1994 第 20 條前言中「恣意」和「無理」的論理應亦與第 5.5 條之解釋等同攸關¹⁸⁶。申言之，判斷會員措施是否具專斷恣意或無理歧視的關鍵點在於區別的「原因 (the cause)」及採行差別待遇的「論理依據 (the rationale)」，而巴西輪胎案的上訴機構進一步說明，在檢視此原因及論理是否符合 GATT 1994 第 20 條所列舉的合法性目的時，應評估「會員不同的保護水準是否為達成措施目的所必要」，與「此差別待遇與所稱措施目的間是否存在合理連結 (rational connection)」，並重申非所有差別待遇皆係恣意或無理，唯

¹⁸⁴ Panel Report, *US – Poultry (China)*, ¶ 7.259.

¹⁸⁵ Appellate Body Report, *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, ¶ 226, WT/DS332/AB/R (adopted Dec. 17, 2007).

¹⁸⁶ Appellate Body Report, *Brazil – Retreaded Tyres*, ¶ 225

有恣意或無理的歧視性待遇始為 WTO 協定所欲避免¹⁸⁷。據此，中美家禽案的小組認為基於 GATT 1994 第 20 條前言中關於恣意或無理之判斷亦應著重於「實施差別待遇的正當化事由 (justification)」，與該「正當化事由是否和措施目的存在合理連結」¹⁸⁸，而在 SPS 協定第 5.5 條的協定文字下，會員應證明之「正當化事由」係其不同之保護水準乃肇因於其可資比較的各情況間存在不同程度之風險¹⁸⁹，是故差別待遇實屬必要，而此可能涉及相關科學證據之評估¹⁹⁰。如前所述，我國於執行風險評估時曾特別針對國人膳食習慣進行調查，其結論顯示牛肉和豬肉的攝食量確實存在顯著差異（國人豬肉量攝取約是牛肉量的 20 倍），進而因萊克多巴胺殘留於畜產品中所可能影響國人生命或健康之風險程度亦有所不同，因此本文認為我國針對進口牛肉及豬肉的不同處理確實因國人特殊膳食文化而存在正當化事由。惟論者可否因我國 SPS 措施與風險評估間不具客觀合理連結而推論該正當化事由與措施之差別處理不存在「合理連結」，依據澳洲鮭魚案小組的見解¹⁹¹，由於 SPS 協定第 5.5 條所欲比較者係不同保護程度間是否存在恣意的歧視，而非各保護程度是否依據適當的風險評估（此為 SPS 協定第 5.1 條至第 5.3 條所應處理者），是故雖然我國 SPS 措施與風險評估間不存在客觀合理連結，惟其因國人飲食習慣存在風險程度的差異而採行不同之保護水準，可由國人飲食習慣統計資料證明此非為恣意或無理的歧視，因此我國 SPS 措施應無 SPS 協定第 5.5 條第二項構成要件的違反，又雖然 SPS 協定第 5.5 條的三項構成要件為累積適用關係，任一構成要件未滿足即可認定我國措施並未違反 SPS 協定第 5.5 條的相關規範，惟本文仍將續行第三項構成要件的檢驗，以作為日後若爭端解決機構或其他控訴會員於此部分的見解與本文分析相左時之參考。

¹⁸⁷ Panel Report, *US – Poultry (China)*, ¶ 7.261.

¹⁸⁸ Panel Report, *US – Poultry (China)*, ¶ 7.262.

¹⁸⁹ 澳洲鮭魚案的上訴機構亦同此見解，認為若風險在會員所認定不同情況間之影響程度差異不大，則可稱會員採行不同的保護水準係存在恣意或無理之歧視。See Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶¶ 155-158.

¹⁹⁰ Panel Report, *US – Poultry (China)*, ¶ 7.263.

¹⁹¹ Panel Report, *Australia – Salmon*, ¶¶ 8.125-8.126.

SPS 協定第 5.5 條最後一項構成要件，係判斷前述恣意或無理的區別是否造成歧視性效果或對於國際貿易造成隱藏性的限制，針對此一要件，澳洲鮭魚案的小組提出以下三項參考準則，作為判斷會員措施是否違反第 5.5 條之警示標誌 (warning signals): 第一、不同保護水準間存在前述恣意或無理的特質 (character); 第二、不同保護水準間存在本質上不同程度或範圍之差異; 第三、系爭 SPS 措施之實施未經或缺乏充分風險評估而遭認定違反 SPS 協定第 5.1 條及第 2.2 條之相關規定。小組或上訴機構在後續案件之審理中 (如澳洲鮭魚案¹⁹²、歐體荷爾蒙案¹⁹³之上訴機構及中美家禽案小組¹⁹⁴等) 皆提到上述三項準則，認為該些警示標誌之累積適用可提供在判斷第 5.5 條第三項構成要件是否成立時的參考依據，是故本文以下將據此檢視我國檢疫措施是否符合第 5.5 條第三項構成要件。首先，在前述續行第三項構成要件的前提下，即我國不同保護水準間存在恣意或無理的區別，「牛豬分離」的檢疫政策符合第一項參考準則; 其次，在不同保護水準間存在本質上不同程度或範圍差異的部分，由於我國針對牛肉訂定「最高容許殘留量」，而在豬肉及內臟部分則維持「零檢出」的檢疫政策，意即含萊克多巴胺但符合檢疫標準的牛肉可進口，而含萊克多巴胺的豬肉及內臟卻完全不得流入國內市場，依上述事實可推論我國採行的不同保護水準間確實有本質上處理之差異，兩者迥異的作法存在不同程度及範圍上之管理限制; 最後，如前所述，我國措施存在違反 SPS 協定第 5.1 條及第 2.2 條之疑慮，即措施並未依相關風險評估及科學證據而設。據此，在「牛豬分離」政策於不同情況下的保護水準存在恣意或無理區別的前提下，我國措施可能符合澳洲鮭魚案上訴機構所提出之三項參考準則。然而，澳洲鮭魚案、歐體荷爾蒙案之上訴機構及中美家禽案小組亦認為縱被訴會員施行的 SPS 措施滿足此三項條件亦不必然足以認定其已構成第 5.5 條第三項構成要件之違反，是故小組或上訴機構仍需依個案的實際情況及其他特殊事由，判斷會員是否以 SPS 措施的方式隱藏其貿易限制措施之採行。總結而論，本文認

¹⁹² Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶¶ 159-177.

¹⁹³ Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 240.

¹⁹⁴ Panel Report, *US – Poultry (China)*, ¶¶ 7.280-7.282.

為我國措施應無 SPS 協定第 5.5 條之違反，我國特殊的飲食文化可合理支持不同保護水準之採行而非恣意或無理的區別，因此其未滿足第二項構成要件的相關規定，且亦不符合第三項構成要件中恣意或無理之特質。惟在假設我國存在恣意或無理區別之前提下，我國措施則將滿足 SPS 協定第 5.5 條的三項構成要件而有遭非難之可能。然而，無論會員是否違反 SPS 第 5.5 條，其 SPS 措施之實施對於貿易的限制程度仍可能較諸可達成其適當保護水準所必要者高，而與 SPS 協定第 5.6 條對於最小貿易限制性之要求不一致，因此本文以下將續行我國措施與 SPS 協定第 5.6 條之合致性分析，包含檢視其條文的規範內容及相關過往案件的判決，以作為後續判斷我國 SPS 措施適法性之基礎。

第三節 我國措施是否違反關於最小貿易限制性之規範

第一項 SPS 協定第 5.6 條與替代性措施

在 SPS 協定第 5.6 條¹⁹⁵的部分，澳洲鮭魚案的上訴機構認為依條文結構及其附註觀之，SPS 協定第 5.6 條包含以下三項具累積適用關係的要素¹⁹⁶：第一，經合理考量技術與經濟可行性（technical and economic feasibility）之前提下，存在一 SPS 措施；第二、此替代性措施可達成會員採行的適當保護水準；第三，此替代性措施對於貿易的限制程度須顯著較原措施低。在此判決之後，多數小組或上訴機構亦認定控訴會員所呈之替代性措施滿足上述要素，即可據此認定會員措施違反第 5.6 條最小貿易限制性的要求¹⁹⁷，因此若控訴會員提出符合上述三項條件的替代性措施，目前我國牛豬分離的檢疫政策即有違反 SPS 第 5.6 條之疑慮。

¹⁹⁵ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Art. 5.6: “Without prejudice to paragraph 2 of Article 3, when establishing or maintaining sanitary or phytosanitary measures to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, Members shall ensure that such measures are not more trade-restrictive than required to achieve their appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, taking into account technical and economic feasibility.”

¹⁹⁶ Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶ 194.

¹⁹⁷ Appellate Body Report, *Japan – Agricultural Products II*, ¶ 95; Panel Report, *US – Poultry(China)*, ¶ 7.331; Panel Report, *Australia – Apples*, ¶ 7.1098; Caroline E. Foster, *Public Opinion and the Interpretation of the World Trade Organisation’s Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, 11(2) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 434-445 (2008).

如本文第二章第五節所述，我國除限制畜產品含萊克多巴胺的殘留量外，2012年8月8日我國食品衛生管理法亦修法增列第17-1條（新法第25條¹⁹⁸）關於畜產品原產地強制標示的規定，其主要適用於牛肉之進口，惟此食品原產地的標示規定可否適用於豬肉以替代目前針對豬肉零驗出的檢疫規定，本文欲從SPS協定第5.6條三項構成要件的角度，檢視原產地標示規定適用於豬肉進口管制之可能性，若此措施於我國係屬可行，則可論我國現行針對畜產品的管制措施不符合SPS協定第5.6條關於最小貿易限制性的要求，而存在日後遭非難的可能。

第二項 替代性措施是否較我國措施對於貿易限制性低

本文以下將檢視上述替代性措施是否相較於我國現行措施對於貿易之限制性低。首先，依據SPS協定附件A第1條第二部分最後一句之定義，強制原產地標示的法律應屬於與食品安全有直接關係的包裝與標示規定，屬SPS協定定義之SPS措施而可續行以下討論，應無太大爭議。其次，在技術及經濟可行性的部分，日本蘋果案的小組認為此須考量「現實上（in the real world）」技術與經濟相關的因素及其適用性，而此應包含以下兩層面之討論：第一，對於原措施而言，應考量被訴會員採行該措施的時空背景，是否與目前現實上的情形有所扞格，從而可除去措施部分對於貿易限制程度較高的部分即可達成其欲達成之保護水準；第二，對於控訴會員所提出的替代性措施而言，該措施在技術及經濟層面上對於被訴會員應存在合理可行性，亦即措施係被訴會員技術水平所可及，且並不增加額外難以負擔的執行成本，此可能包含會員無法正確執行措施的潛在風險暨相關經濟損失之考量¹⁹⁹。據此，若檢視我國農產貿易概況，以民國100年為例，可發現我國進口肉類以牛肉為主，其次為雞肉及豬肉²⁰⁰，因此以豬肉低於牛肉的

¹⁹⁸ 食品衛生管理法第25條第1項（2013年6月19日修正新版）：「中央主管機關得對直接供應飲食之場所，就其供應之特定食品，要求以中文標示原產地；對特定散裝食品販賣者，得就其販賣之地點、方式予以限制，或要求以中文標示品名、原產地（國）、製造日期或有效日期等事項。」

¹⁹⁹ See Panel Report, *Japan – Apples*, ¶ 8.171.

²⁰⁰ 100年我國農產貿易概況，行政院農業委員會，網址：
<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2445360>（最後瀏覽日：2013年7月31日）。

貿易量來論，實難謂強制標示的作法缺乏經濟可能性，且其技術亦可參考牛肉的作法而無需增加額外難以負擔的執行成本。

再者，在替代性措施須明顯較原措施對於貿易的限制程度低的方面，依據澳洲鮭魚案小組的見解，此應包含質與量的評估。在質的部分，應著重在替代性措施及原措施的限制對於產品本質上的影響，如澳洲鮭魚案中加熱處理（heat treatment）之要求已造成產品本質上之改變²⁰¹；在量的方面，主要聚焦措施對於進口數量的變化，以及其對於貿易結構的影響，此可分為直接與間接影響的部分，而間接影響的部分應注意措施與貿易限制間的因果關係，並考量是否存在其他因素共同造成對於系爭產品的限制效果²⁰²。據此，由於我國對於含萊克多巴胺豬肉及內臟之進口，係採絕對禁止而致生對於國際貿易流通之最大限制，相較而言，在強制原產地標示的替代性措施下，含萊克多巴胺的畜產品仍存在進入國內市場之可能，職是應可認該替代性措施之限制程度確實顯著地較原措施低。

最後，在替代措施是否能達成相同適當保護水準的部分，相關過往判決聚焦於「適當保護水準」的概念，並針對此與 SPS 措施、風險、會員權利、會員義務間之關係，及如何檢驗替代性措施可否達成會員採行的適當保護水準等方面，有以下幾點論述可資參考：第一，在澳洲鮭魚案中，上訴機構認為適當保護水準係會員自訂的保護目標，而其施行的 SPS 措施為達成該保護目標所必要採行的手段，兩者性質不同須區分解釋²⁰³，是故本要件所應衡諸者乃替代性措施與會員適當保護水準間之關係，而非替代性措施與系爭 SPS 措施間之比較²⁰⁴；第二，依據 SPS 協定附件 A 第 5 條，適當保護水準係指為保障其境內的人類、動物或

²⁰¹ 如在澳洲鮭魚案中，澳洲採行的 SPS 措施限制新鮮（fresh）、冷藏（chilled）及冷凍（frozen）鮭魚進口，而唯有經加熱處理的鮭魚可進入市場，據此事實小組認為加熱處理將改變產品特性並限制其用途，反觀加拿大提出去除魚頭、內臟及做成魚片的處理方式，消費者仍可自由選擇進口新鮮鮭魚或已處理的料理品，從而其對於系爭產品所處的產業及貿易結構不致產生大於原措施的影響，是故替代措施顯著較原措施的貿易限制性低。

²⁰² Panel Report, *Australia – Salmon*, ¶ 8.182.

²⁰³ Appellate Body Report, *United States/Canada – Continued Suspension*, ¶ 523.

²⁰⁴ Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶¶ 200-204.

植物生命或健康而制定某一 SPS 措施的會員所認為適當者，而澳洲蘋果案的上訴機構認為此與「可接受的風險水準概念 (acceptable level of risk)」相關²⁰⁵，因此在檢視會員適當保護水準時，亦可參考前述 SPS 協定附件 A 第 4 條等關於風險評估的相關論述²⁰⁶進行評估；第三，適當保護水準之決定與採行係 SPS 協定所肯認會員固有的特殊權利 (prerogative)²⁰⁷，此觀 SPS 協定附件 A 第 5 條之文字「適當保護水準係會員認為妥適者 (the level deemed appropriate by the Member)」亦可知²⁰⁸，是故在檢視替代性措施是否本要素時，所應比較者係會員所稱之適當保護水準，而非由原措施推行出之實際保護水準 (除會員未決定或未清楚敘明其適當保護水準之情形外)；第四，雖然 SPS 協定中並無明確 (explicit) 條文規範會員須決定其適當保護水準，惟此同前述 SPS 協定第 5.4 條皆屬會員的「隱性義務 (implicit obligation)」，且其不得以模稜兩可 (equivocate) 的泛稱規避而實質架空 SPS 協定第 5.5 條及第 5.6 條等相關規定，然若上述情況發生時，小組或上訴機構可藉從原措施推行出之實際保護水準，作為判斷替代性措施是否符合本要素的依據²⁰⁹；第五，在檢驗替代性措施可否達成會員採行的適當保護水準的部分，澳洲蘋果案的上訴機構認為應先確認小組對於相關事實之認定及兩造不爭執的部分，藉以確認被訴會員所採行之適當保護水準，並辨別替代性措施可及的保護水準為何，最後判斷替代性措施是否達成 (meet) 或超越 (exceed) 被訴會員所決適當的保護水準²¹⁰，若答案為肯定，則可認此替代性措施滿足本要素的要求。據此，由於我國豬肉進口的保護水準係採最高程度「零容忍、無風險」的概念，而強制原產地標示的保護水準則為「確保在安全容許下，兼顧民眾飲食健康及選擇的權利」²¹¹，故替代性措施是否能達成原措施「零容忍、無風險」的保護水準

²⁰⁵ Appellate Body Report, *Australia – Apples*, ¶ 405.

²⁰⁶ 請參見本章第三節第二項相關過往案例對於關於風險評估的相關論述。

²⁰⁷ Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶ 199.

²⁰⁸ Panel Report, *Japan – Agricultural Products II*, ¶ 8.81.

²⁰⁹ Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶¶ 205-207.

²¹⁰ Appellate Body Report, *Australia – Apples*, ¶ 368.

²¹¹ 食品藥物管理局遵循立法院通過之食品衛生管理法修正案以「強制標示」方式落實牛肉原料原產地標示，行政院衛生署食品藥物管理局，2012 年 8 月 1 日，網址：
<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=9022&chk=a918daa2-de98-4280-aacd-572be677b33f>

不無疑問。因此，依據前述過往案例所設立之三項判斷準則，若將強制原產地標示規定作為替代性措施而論，我國畜產品管制措施應無違反 SPS 第 5.6 條最小貿易限制之規定。

綜上所述，本文認為我國針對含萊克多巴胺畜產品之進口管制應符合 SPS 協定第 5.4 條至第 5.6 條關於最小貿易限制性之規定。由於我國針對國人飲食文化所作風險評估內之膳食量統計結論（即國人每日豬肉攝食量為牛肉之 10 至 20 倍）確能合理支持我國採取「牛豬分離」的檢疫措施，因此若在無其他替代性措施可達成我國採行「零容忍、零風險」之保護水準的前提下，我國關於畜產品的管制規定應不致生違反 SPS 協定第 5.4 條至第 5.6 條減少措施對於貿易負面效果的相關規定。



第五章 結論與展望

在我國關於畜產品的檢疫措施屢受國內輿論及國外肉品輸出國質疑之情形下，本文欲從法律之觀點，藉由檢視 SPS 協定相關規範及整理過往爭端機構及相關文獻之判斷準則，分析我國萊克多巴胺檢疫政策之適法性。SPS 協定宛如兼顧會員自決權與自由貿易價值的天平，其肯認會員為保護人類、動物與植物之生命或健康得自訂合適之 SPS 措施，惟若該措施之管制密度高於現行國際標準，則會員須符合 SPS 協定中關於風險評估與減少貿易限制效果之規範始為適法。綜觀我國現行針對含萊克多巴胺畜產品的進口管制，政府在權衡經貿發展（與美 TIFA 洽簽）、國民健康（民意）及我國牛肉和豬肉特殊市場結構（保護產業利益）之背景下，對於牛肉及豬肉採行不同之檢疫標準，在牛肉（含脂肪）的部分因應 Codex 委員會於去年以普通多數決之方式通過萊克多巴胺容許殘留的國際標準，修訂食品衛生管理法第 11 條（2013 年新法第 15 條）、第 17-1 條（新法第 25 條）、動物用藥殘留標準第 3 條及修正農防字第 0951473111 號之行政命令，採行與此國際標準一致之保護水準，然豬肉及內臟的部分仍維持「零驗出」之管制政策，因此本文認為我國在豬肉的部分非如牛肉之檢疫規定「符合」Codex 委員會所制定之國際標準，而另採行管制密度更高（零驗出）的保護水準，是故本文依據 SPS 協定第 3.3 條接續檢視我國措施與 SPS 協定第 5 條之合致性。在 SPS 第 5.1 條至第 5.3 條風險評估的部分，本文認為我國針對萊克多巴胺的風險評估無法充分支持我國豬肉「零驗出」檢疫政策之採行，而與風險評估的規範有所扞格；在減少貿易限制效果的部分，本文認為國人飲食文化的統計資料可合理支持我國採取「牛豬分離」的檢疫措施，因此在無其他替代性措施可達成我國採行「零容忍、零風險」之保護水準的情形下，我國關於畜產品的管制規定並無違反 SPS 協定第 5.4 條至第 5.6 條等減少措施對於貿易負面效果的規定。

在未來檢疫政策決定的部分，我國或許可考量以下三方面的走向，以降低實質上措施不適法的疑慮與涉訟風險，並避免肉品出口國因質疑我國檢疫政策而減少潛在互惠經貿利益之可能性。首先，我國可考量進行更縝密的風險評估，並持續關注國際上針對萊克多巴胺所進行之相關科學研究，依據風險評估的結論及相關科學證據制定更適切的檢疫規定，而在風險評估可合理支持 SPS 措施的情形下，縱我國採行之保護水準較國際標準之保護水準為高，仍係符合 SPS 協定的規範意旨，從而增進措施本身之穩定性與可預測性。其次，我國可考慮在豬肉的部分採行與牛肉管制相類似的作法，即開放符合含萊克多巴胺國際殘留標準的牛肉進口，並以強制肉品原產地標示之規定作為配套措施，以充分流通的資訊作為消費者安心選擇之後盾，俾能維持整體畜產品管制措施之一致性。最後，若我國決定維持目前的管制措施，則應多加注意與我國檢疫政策相類似的國家²¹²，其檢疫政策之發展、變化或涉訟時之主張，以作為不論未來我國日臻完善現行檢疫措施或面臨其他 WTO 會員挑戰時一實質性之參考與指標。

²¹² 如澳洲、紐西蘭係禁牛不禁豬，我國則禁豬不禁牛，惟目前為止尚未有 WTO 會員針對紐澳「牛豬分離」之檢疫政策向爭端解決機構提請諮商或請求成立爭端解決小組，而須待後續密切觀察。

參考資料

壹、中文資料：

一、專書

1. 羅昌發，國際貿易法，2010年。
2. 黃立、李貴英、林彩瑜，WTO 國際貿易法論，2009年。
3. 洪德欽，WTO 法律與政策專題研究，2002年。
4. 經濟部國貿局，烏拉圭回合多邊貿易談判協定，2版，2003年。

二、期刊與文章：

1. 牛惠之，世界貿易組織之 SPS 協定關於風險評估與風險管理之規範體系與爭端案例研究，臺灣國際法季刊，1卷2期，頁151-236，2004年。
2. 彭心儀，「依循先例原則」在 WTO 爭端解決體制下之定位與實踐，行政院國家科學委員會專題研究計畫，網址：
<http://ir.lib.nthu.edu.tw/bitstream/987654321/12566/1/922414H007001.pdf>。
3. 倪貴榮、吳慈珮，由 WTO 貿易規範檢視美國牛肉的進口管制，月旦法學雜誌，176期，頁147-159，2010年。
4. 譚偉恩，食品法典委員會——帶著貿易自由化的包袱走向不確定的未來，中華民國國際法學會。
5. 張愷致，我國對含萊克多巴胺畜品進口規範之 WTO 適法性分析，中華民國國際法學會。

貳、英文資料

一、專書

1. JOANNE SCOTT, *THE WTO AGREEMENT ON SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES* (1st ed. 2007).
2. TRACEY EPPS, *INTERNATIONAL TRADE AND HEALTH PROTECTION: A CRITICAL ASSESSMENT OF THE WTO'S SPS AGREEMENT* (1st ed. 2008).
3. LUKASZ GRUSZCZYNSKI, *REGULATING HEALTH AND ENVIRONMENTAL RISKS UNDER WTO LAW: A CRITICAL ANALYSIS OF THE SPS AGREEMENT* (1st ed. 2010).

二、期刊與文章

1. Donna Roberts, *Preliminary Assessment of the Effects of the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Trade Regulations*, 1(3) *JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW*, 377-405 (1998).
2. Reinhard Quick, *Andreas Blüthner, Has the appellate body erred? An appraisal and criticism of the ruling in the WTO Hormones case*, 2(4) *JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW*, 603-639 (1999).
3. Joost Pauwelyn, *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures as Applied in the First Three SPS Dispute, EC –Hormones, Australia – Salmon and Japan – Varietals*, 2(4) *JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW*, 641-664 (1999).

4. Natalie McNelis, *The Role of the Judge in the EU and WTO-Lessons from the BSE and Hormones Cases*, 4(1) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 189-208 (2001).
5. M. Gregg Bloche, *Introduction: Health and WTO*, 5(4) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 821-823 (2002).
6. M. Gregg Bloche, *WTO Deference to National Health Policy: Toward an Interpretive Principle*, 5(4) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 825-848 (2002).
7. Donna Roberts, Laurian Unnevehr, *Resolving trade disputes arising from trends in food safety regulation: the role of the multilateral governance framework*, 4(3) WORLD TRADE REVIEW, 469-497 (2005).
8. Christiane R. Conrad, *The EC-Biotech dispute and applicability of the SPS Agreement: are the panel's findings built on shaky ground?*, 6(2) WORLD TRADE REVIEW, 233-248 (2007).
9. Caroline E. Foster, *Public Opinion and the Interpretation of the World Trade Organisation's Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, 11(2) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 427-458 (2008).
10. Steven Bernstein, Erin Hannah, *Non-State Global Standard Setting and the WTO: Legitimacy and the Need for Regulatory Space*, 11(3) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 575-608 (2008).
11. Yves Bonzon, *Institutionalizing Public Participation in WTO Decision Making: Some Conceptual Hurdles and Avenues*, 11(4) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC

LAW, 751-777 (2008).

12. Tracey Epps, *Reconciling public opinion and WTO rules under the SPS Agreement*, 7(2) WORLD TRADE REVIEW, 359-392 (2008).

13. Robert L. Howse, Henrik Horn, *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, 8(SP1) WORLD TRADE REVIEW, 49-83 (2009).

14. Bernard Hoekman, Joel Trachtman, *Continued suspense: EC – Hormones and WTO disciplines on discrimination and domestic regulation Appellate Body Reports: Canada/United States – Continued Suspension of Obligations in the EC – Hormones Dispute*, WT/DS320/AB/R, WT/DS321/AB/R, adopted 14 November 2008, 9(SP1) WORLD TRADE REVIEW, 151-180 (2010).

15. Thomas Cottier, Managing Director, *What Role for Non-Discrimination and Prudential Standards in International Financial Law?*, 13(3) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 817-835 (2010).

16. Michael Ming Du, *Autonomy in Setting Appropriate Level of Protection under the WTO Law: Rhetoric or Reality?*, 13(4) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 1077-1102 (2010).

17. Michael Ming Du, *The Rise of National Regulatory Autonomy in the GATT/WTO Regime*, 14(3) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW, 639-675 (2011).

三、WTO 相關文件

(一) 小組報告

1. Panel Report, *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/R (adopted Nov. 6, 1998).
2. Panel Report, *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) (Complainant: United States)*, WT/DS26/R (adopted Feb. 13, 1998).
3. Panel Report, *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) (Complainant: Canada)*, WT/DS42/R (adopted Feb. 13, 1998).
4. Panel Report, *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R (adopted Nov. 21, 2006).
5. Panel Report, *United States – Certain Measures Affecting Imports of Poultry from China*, WT/DS392/R (adopted Oct. 25, 2010).

(二) 上訴機構報告

1. Appellate Body Report, *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/AB/R (adopted Nov. 6, 1998).
2. Appellate Body Report, *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R (adopted Feb. 13, 1998).
3. Appellate Body Report, *Japan – Measures Affecting Agricultural Products*, WT/DS76/AB/R (adopted Mar. 19, 1999).
4. Appellate Body Report, *Japan – Measures Affecting the Importation of Apples*, WT/DS245/AB/R (adopted Dec. 10, 2003).

5. Appellate Body Report, *United States/Canada —Continued Suspension of Obligations in the EC — Hormones Dispute*, WT/DS320/AB/R, WT/DS321/AB/R (adopted Nov. 14, 2008).
6. Appellate Body Report, *Brazil —Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/AB/R (adopted Dec. 17, 2007).
7. Appellate Body Report, *Australia —Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand*, WT/DS367/AB/R (adopted Dec. 17, 2010).
8. WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Guidelines to Further the Practical Implementation of Article 5.5 (Consistency)*, G/SPS/15 (July 18, 2000).

(三) 其他文件

1. WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Guidelines to Further the Practical Implementation of Article 5.5 (Consistency)*, G/SPS/15 (July 18, 2000).
2. Codex Alimentarius Commission, *Maximum Residue Limits for Veterinary Drugs in Foods Updated as at the 35th Session of the Codex Alimentarius Commission (July 2012)*, available at ftp://ftp.fao.org/codex/weblinks/MRL2_e_2012.pdf (last visited July 28, 2013).