

國立政治大學國際經營與貿易學系研究所

碩士學位論文

試析 SPS 協定下透明化規範之內涵與適用

An Analysis on Interpretation and Application of the  
Transparency Rules under Agreement on the Application of  
Sanitary and Phytosanitary Measures

指導教授：施文真博士

研究生：吳彥容撰

中華民國 109 年 7 月

## 謝辭

原以為論文完成的瞬間，會是如釋重負之感，但更多的是對周遭人的感謝。若沒有家人的支持、老師們的教誨、學長姊的協助、同學和朋友們的陪伴和鼓勵，哪能從最初的懵懂不安，在法組度過這段充滿挑戰與壓力的日子。

這本論文的完成，必須感謝指導教授施文真老師的耐心與教導。無論是在課程中，或撰寫論文的過程，老師總是溫柔地包容著我的不足，用心認真地給予提點，讓我撰寫論文更有方向。除施文真老師外，楊光華老師處事嚴謹、學識淵博卻仍孜孜不倦的態度，楊培侃老師精闢透徹的見解，以及薛老師豐富的學識，一直令我十分敬佩。謝謝張南薰老師及楊培侃老師願意擔任口試委員，並在口試時提供許多寶貴的意見，讓人茅塞頓開，更完整了本篇論文。

此外，謝謝同屆的雯郁、昱瑩、晨瑜、瑋佳、意晴和瀟云，總是從你們身上得到溫暖與鼓勵，遇見善良而溫柔的你們，給了我繼續向前的勇氣。謝謝前一屆的學長姊們，不但費心地校稿，更給予課業及職涯發展的相關建議，著實減輕了我對於未來的不安與茫然。謝謝學弟妹的打氣，也謝謝在我忙碌、低潮時曾陪伴我的朋友們，每通電話、每則訊息，每次見面都讓我得到更多力量。

最後，謝謝家人毫無保留的付出和支持，伴我撐過無助脆弱的日子。縱然是在最寂寞痛苦的深夜，我知道你們一直都在。

## 摘要

過去幾年以來，WTO 會員認為 WTO 機制產生困境，會員對於 WTO 應進行改革之呼籲聲不斷，而提高透明化為重要議題之一。由於 SPS 協定保護人類、動植物生命健康之宗旨，於現代浪潮下提升其重要性，且其透明化規範深具特色，故本文欲探討 SPS 協定下透明化規範之內容，分析該等規定是否健全，足以實踐透明化規範之目的及功能。

經本文分析後發現，SPS 協定下透明化規範於 SPS 委員會及秘書處所提供之建議與解釋，使規範更為明確；而會員針對透明化規範提出控訴的案例中，則透過小組及上訴機構的釐清，具體化 SPS 協定第 7 條及附件 B 之規定，從而得以發揮透明化規範效用。本文建議，若於 SPS 協定附件 B 第 1 項規定中，標準化公告法規之方式，並於 SPS 協定附件 B 第 5 項規定中，要求發布通知之會員，於考量其他會員之意見後，負有說明為何不採用該意見之義務，SPS 協定下透明化規範將完善。

關鍵字：SPS 協定、透明化規範、WTO

## **Abstract**

For several years, WTO members have claimed frustrations with the institution, and arguing for the reform. The WTO transparency problem is one of the major challenges. Given that the importance of the basic aim of the SPS Agreement and its specific transparency rules, the present paper seeks to answer the question about whether the transparency rules under the SPS Agreement is enough to reach the purpose and the function of transparency norms.

Analysis of the results showed that the suggestions and explanations provided by the SPS Committee, WTO Secretariat as well as the DSB reports make the transparency rules under the SPS Agreement clearer and more explicit. Besides, this paper purposes that the Annex B (1) and Annex (5) of the SPS Agreement should be revised so as to improve the transparency rules under the SPS Agreement.

Keywords: SPS Agreement, transparency regulation, WTO.

# 目次

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法與限制.....	2
第三節 研究架構.....	2
<b>第二章 WTO 協定下之透明化規範</b> .....	<b>4</b>
第一節 透明化的定義.....	4
第二節 透明化的分類.....	5
第三節 透明化的評估標準.....	8
<b>第三章 SPS 協定下透明化規範分析</b> .....	<b>10</b>
第一節 公布法規.....	13
第二節 發布通知.....	14
第三節 設置查詢點.....	22
第四節 各國履行透明化義務之情況.....	28
<b>第四章 SPS 協定透明化規範之相關案例</b> .....	<b>37</b>
第一節 涉及 SPS 協定之透明化規範之 WTO 案例.....	38
第二節 WTO 案例之分析 .....	39
第三節 小結.....	53
<b>第五章 SPS 協定下透明化規範之作用</b> .....	<b>54</b>
第一節 自 WTO 案例回顧 SPS 委員決議及秘書處文件之解釋.....	54
第二節 SPS 協定下透明化規範之內涵評析 .....	63
第三節 SPS 協定下透明化規範之反思.....	67
<b>第六章 結論</b> .....	<b>75</b>
<b>參考文獻</b> .....	<b>78</b>
<b>附錄：SPS 協定下相關爭端解決案例之概述</b> .....	<b>82</b>

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 自成立以來，作為會員政府間貿易談判、爭端解決的平台，為運行貿易規則之重要國際機構<sup>1</sup>；然而，近年會員對於 WTO 功能的不滿引發了改革的呼聲。改革建議涉及 WTO 談判功能爭端解決機制、上訴機構談判的功能等議題，其中，WTO 談判功能萎縮之疑慮，攸關透明化義務的遵守<sup>2</sup>。倘會員未確實公開及交流資訊，將削弱 WTO 監管各會員之貿易措施其執行情況。因此，目前於 WTO 改革的各項提案中，有不少係針對強化透明化義務之履行<sup>3</sup>，其重要性可見一斑。

關於透明化義務，WTO 之貨品、服務及智慧財產權貿易協定中皆可見其蹤影，而《技術性貿易障礙協定》(Agreement on Technical Barriers to Trade，以下簡稱 TBT) 和《食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定》(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，以下簡稱 SPS 協定) 有別於其他協定，規範會員擬議監管措施時之通知義務，促進國際法規合作 (International Regulatory Cooperation, IRC)，因而建立了獨特的透明化法規體系<sup>4</sup>。其中，SPS 措施以保護人類、動植物生命健康為宗旨，於國際間重視食品安全的浪潮下更顯其重要性，惟實務上進口國可能透過此措施制定嚴格之規範，繼而

<sup>1</sup> World Trade Organization, About WTO: *Overview*, WORLD TRADE ORGANIZATION [WTO], [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/wto\\_dg\\_stat\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm) (last visited July 20, 2020).

<sup>2</sup> MARIANNA B. KARTTUNEN, TRANSPARENCY IN THE WTO SPS AND TBT AGREEMENTS: THE REAL JEWEL IN THE CROWN 276 (2020).

<sup>3</sup> 例如歐盟、日本及美國為提高 WTO 之透明化，曾於 2018 年 11 月提交關於通知程序的聯合提案 General Council, *Procedure to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements under WTO Agreements*, WTO Doc. JOB/GC/204/Rev.2, JOB/CTG/14/Rev.2 (June 27, 2019).

<sup>4</sup> WTO & THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD], FACILITATING TRADE THROUGH REGULATORY COOPERATION THE CASE OF THE WTO'S TBT/SPS AGREEMENTS AND COMMITTEES 20 (2019), [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tbtsp19\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtsp19_e.pdf).

產生非關稅之貿易障礙。為免 SPS 措施構成國際貿易之限制，SPS 協定鼓勵會員實施符合國際標準之 SPS 措施，要求會員依循科學證據之原則並履行透明化義務<sup>5</sup>。SPS 協定藉由法令的公布、查詢點 (enquiry points)，及通知程序，規範透明化原則，而此法規於 WTO 之框架下是否足以發揮其功能，為本文欲進一步探尋之內容。

另一方面，除 WTO 協定外，若干國際組織及協定亦針對透明化原則訂有相關規範，因規範對象不同而有異同。本文期望藉理解 SPS 協定下透明化原則之運作，反思並探討現行 SPS 協定之透明化原則是否足夠完善，以應對現階段及未來面臨之挑戰。

## 第二節 研究方法與限制

本文主要採取文獻回顧法 (literature review) 以及案例分析法 (case analysis)。首先蒐集 WTO 規範及國際法規中，與透明化原則相關之國內外期刊、學術論文、專書及網路資料，進一步整理及分析相關條款。接著，以透明化原則為中心，回顧 WTO 過往爭端案例，研究 SPS 協定下透明化原則之發展。本文之研究限制在於有關透明化實際施行成效的評估，因取得資料之限制，難以實地調查訪談，故以分析文獻之方式，探究透明化原則之內涵。

## 第三節 研究架構

本文欲探討 SPS 協定下透明化原則之適用，主要分為五個章節，第一章為緒論，說明本文之研究動機、研究方法及研究架構。第二章則探討 WTO 協定

---

<sup>5</sup> Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures art. 7, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 493 [hereinafter SPS Agreement].

下透明化原則之內涵，藉由分析、歸納相關文獻及 WTO 協定之規範，瞭解透明化之基本定義、分類及運用。第三章針對 SPS 協定下之透明化原則，以 SPS 協定之條文、相關決議及官方資料，敘明透明化原則之背景。第四章回顧並彙整案例，釐清相關條款於實務上之適用及解釋。第五章則探討 SPS 協定之透明化原則，統整及比較本章與第二、三章之內容，檢視 SPS 協定透明化之規範並提出意見。最後作一結論。





## 第二章 WTO 協定下之透明化規範

研究 SPS 協定下透明化原則之前，有必要為探討 WTO 協定下，透明化規範之內容與意義。因此，本章首先將介紹透明化之緣起與定義，整理透明化規範之分類，以揭示透明化規範之不同類型及其內涵。最後，將說明學者提出之透明化評估標準，藉此點出可能用以判斷透明化規範，是否為有效政策工具之方法。

### 第一節 透明化的定義

WTO 協定中，最早的透明化規範為《1994 年關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade 1994, GATT 1994) 第 10 條，該條與《1947 年關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade 1947, GATT 1947) 第 6 條之內容相同，起源可追溯至 1923 年《簡化海關手續國際公約》(International Convention Relating to the Simplification of Customs Formalities) 第 5 條<sup>6</sup>。1996 年 12 月於新加坡舉行的第一屆部長會議(First WTO Ministerial Conference, MC1) 中，開發中國家對於欠缺透明化與包容性的非正式諮商表達不滿，開始出現提高透明化的呼聲。1999 年於西雅圖舉辦的第三屆部長會議(Third WTO Ministerial Conference, MC3) 中，再度就 WTO 決策過程的內部透明化和會員參與程度掀起爭論，更促成後續透明化之相關進展。

根據《WTO 常用名詞釋義》(WTO glossary)，透明化之定義為「貿易政策、

---

<sup>6</sup> Steve Charnovitz, *Transparency and Participation in the World Trade Organization*, 56(4) RUTGERS L. REV. 927, 929；《簡化海關手續公約》建立了透明化規範和國內審查規範。International Convention Relating to the Simplification of Customs Formalities, art. 5, Nov. 3, 1923, 19 AM. J. INT'L L. SUPP. 146 (1925), (providing that: "Every contracting State whose tariff has been modified by successive additions and alterations affecting a considerable number of articles shall publish a complete statement, in an easily accessible form, of all the duties levied as a result of all the measures in force...").

慣例，及其建立過程的公開程度和可預測性」<sup>7</sup>。透明化與最惠國待遇、國民待遇並列為貿易自由主義的三大支柱之一<sup>8</sup>，對於全球貿易體系的運作至關重要。若 WTO 的決策過程公開透明，則需要全球貿易團體中各方參與者（即政府、非政府組織和整個民間社會）的投入，從而促進全球的討論、審議，提高 WTO 的接受度，為提高 WTO 合法性的手段之一。

## 第二節 透明化的分類

關於 WTO 規定下之透明化規範，不同協定中各自有其規範。儘管各規範之間有異同之處，透明化規範可依規範模式之演進，區分為三階段<sup>9</sup>：第一代之知情權（right-to-know）、第二代之監管與監督（Monitoring and surveillance），以及第三代之合作式透明化（collaborative transparency）。三代之透明化政策是互補的，「監管與監督」無法取代「知情權」，「合作式透明化」亦無法替代「監管與監督」<sup>10</sup>。此分類方式源自美國政府對於透明化政策的演變<sup>11</sup>，若套用至 WTO 之分析，第一代意指 WTO 自 1947 年以來之 GATT 政策；第二代指涉自 1979 年東京回合談判結束而引入之監管與監督機制，且該機制於成立 WTO 的 1995 年烏拉圭回合談判中進一步強化；第三代則指稱透過 157 位會員管理擴大的 WTO，以及在網路發展下，促進對公眾的開放<sup>12</sup>。以下分別說明各階段之內容。

---

<sup>7</sup> About WTO: *Glossary of Terms*, WTO, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min99\\_e/english/about\\_e/23glos\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/23glos_e.htm) (last visited July 20, 2020).

<sup>8</sup> 三大支柱包含透明性、最惠國待遇，以及國民待遇。 *Transparency in Government Procurement*, WTO, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min99\\_e/english/about\\_e/17proc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/17proc_e.htm) (last visited July 20, 2020).

<sup>9</sup> ARCHON FUNG & MARY GRAHAM & DAVID WEIL, FULL DISCLOSURE THE PERILS AND PROMISE OF TRANSPARENCY 24-25 (2009).

<sup>10</sup> *Id.* at 154.

<sup>11</sup> *Id.* at 25

<sup>12</sup> Robert Wolfe, *Letting the Sun Shine in at the WTO: How Transparency Brings the Trading System to Life* 8 (WTO, Staff Working Paper No. ERSD-2013-03, 2013).

## 一、資訊透明：知情權

知情權為透明化規範之第一代立法方式，其背景為 1960 年代時，國家政策提供取得政府流程及文件的途徑，目的為通知公眾，以防止政府採取任意作為<sup>13</sup>。本類型著重於公開資訊，藉由要求政府公布採取行動的原因，或要求政府公開蒐集的資訊，進一步提高資訊透明<sup>14</sup>。此政策之內涵包含<sup>15</sup>：（一）公布與貿易相關之國際義務，如《1994 年關稅暨貿易總協定》（General Agreement on Tariff and Trade 1994，以下簡稱 GATT）第 2 條及《服務貿易總協定》（General Agreement on Trade in Services, GATS）第 20 條規定，會員於關稅減讓表中記載特定義務；（二）會員應於貿易措施生效前，通知受貿易措施影響之國家，並給予足夠時間發表評論<sup>16</sup>；（三）建立查詢點，使其他會員可以從中獲得國內規制之相關資訊<sup>17</sup>，諸如 SPS 協定、TBT 協定、GATS 均制定查詢點之規定；（四）使監管者獨立於行政，使其行為更顯而易見，如 GATT 1947 第 10 條、GATS 電信參考文件（GATS Telecoms reference paper）及《政府採購協定》（Agreement on Government Procurement）第 18 條及第 19 條；以及（五）透過 WTO 發布通知。

## 二、參與式透明：監管與監督

「監管與監督」為 WTO 規範下透明化規範之第二代立法，源自前述之知情

<sup>13</sup> ARCHON FUNG & MARY GRAHAM & DAVID WEIL, *supra* note 9, at 24-25.

<sup>14</sup> Jack M. Balkin, *How Mass Media Simulate Political Transparency*, 3(4) CULTURAL VALUES 393, 393 (1999).

<sup>15</sup> Robert Wolfe, *supra* note 12, at 9.

<sup>16</sup> 在《WTO 詞彙表》中，將「通知」定義為一項透明化義務，倘若會員之貿易措施可能影響其他會員，會員之政府應向 WTO 相關機構報告其貿易措施。General Agreement on Tariffs and Trade art. 10, Oct. 30, 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194 [hereinafter GATT]; General Agreement on Trade in Services, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, art. 3.1, 1869 U.N.T.S. 183 [hereinafter GATS]; Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights art. 63, Jan. 1, 1995, 1869 U.N.T.S. 299 [hereinafter TRIPS].

<sup>17</sup> Robert Wolfe, *supra* note 12, at 10.

權政策，於要求及目標方面更為具體，為具有針對性之透明化政策，又稱作「目標式透明」(targeted transparency)<sup>18</sup>。「監管」意指會員間相互審視施行協定的任何行動；「監督」則可能聚焦在政府是否制定法規，將協定內容納入國內法制，並確實執行該等法規。此類型藉由會員間之相互審查與監督，進而達到透明化之目的<sup>19</sup>。

「監管與監督」共涵蓋三項原則<sup>20</sup>：(一)瞭解國內貿易政策 (General clarity in domestic trade policy)，例如 WTO 成員透過貿易政策審查機制 (Trade Policy Review Mechanism, TPRM)，在貿易政策審查中正式且公開地審查彼此的貿易政策<sup>21</sup>；(二)同儕審查 (peer review)，如《補貼暨平衡措施協定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 協定)第 25.8 條規定，會員得請求有關之他會員授與補貼之資料；或依 SCM 協定條第 26 條，委員會富有審查監督義務等；以及 (三) 第三方裁決，意即會員藉由具法律拘束力之爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB)，作為審查與監督其他會員之手段。

### 三、合作式透明化

第三代之透明化政策，著重於可得資訊的處理<sup>22</sup>。相較於前二種類型，本類型之透明化並非指涉資訊的產生，而是關乎資訊的交流、利害關係人意見的聆聽，以及 WTO 決策程序的改善等，稱作「合作式透明」<sup>23</sup>。此類型以使用者為中心，使用新技術結合第一代及第二代政策的資訊<sup>24</sup>。而藉由使用者友善的方式結合此

<sup>18</sup> ARCHON FUNG & MARY GRAHAM & DAVID WEIL, *supra* note 9, at 25.

<sup>19</sup> KARIM, MD. REZAUL, TRANSPARENCY IS THE MOST IMPORTANT GOVERNANCE ISSUE IN THE WTO SUBSIDY CONTROL 12 (2014), <https://ssrn.com/abstract=2498863>.

<sup>20</sup> *Id.* at 15.

<sup>21</sup> About WTO: *Trade Policy Reviews: Ensuring Transparency*, WTO, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm11\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm11_e.htm) (last visited July 20, 2020).

<sup>22</sup> Robert Wolfe, *supra* note 12, at 13.

<sup>23</sup> *Id.* at 14.

<sup>24</sup> ARCHON FUNG & MARY GRAHAM & DAVID WEIL, *supra* note 9, at 25.

二代之資訊，將使公眾得以輕易地瞭解政府或公司的作為<sup>25</sup>。

關於合作式透明，可區分為內部透明化及外部透明化二種<sup>26</sup>。內部透明化為會員政府之間的透明化，透過創設更具包容性的決策過程，確保所有會員得以取得及利用資訊<sup>27</sup>。如藉由委員會及諮商之議事規則、TBT 及 SPS 關於就特定貿易關切事項 (Special Trade Concern, STC) 發布之報告、農業相關之問答資料庫等，促進會員內部之資訊透明化<sup>28</sup>。另一方面，外部透明度是指公民和其他經濟參與者獲得有關 WTO 程序和決定的訊息<sup>29</sup>。藉由 WTO 於網站上公開正式文件 (包含爭端解決報告及談判結果等)、發布 WTO 年度報告等方式，促進 WTO 會員以外之公眾瞭解 WTO 內部事務及資訊<sup>30</sup>。本文將聚焦於前者，以觀察、分析包含開發中等國家在內之會員參與 WTO 透明化規範之情形，並為瞭解透明化之具體內容，於下小節將透明化的實踐方式分門別類，以描繪透明化規範之內涵。

### 第三節 透明化的評估標準

透明化規範可區分為前述三種類型，而各協定之透明化規範可能分別劃分至不同類型之下，惟該等規範是否確能發揮透明化之效用，似乎難以一概而論。為評估透明化規範是否為有用的政策工具，有學者整理出五項指標，作為評估透明化規範之標準<sup>31</sup>：(一) 具體的政策目的；(二) 明確的資訊範圍；(三) 確認負責揭露資訊者；(四) 資訊提供者的明顯利益；以及 (五) 以對資訊接收者有用的形式提供資訊。所謂「具體的政策目的」，強調若資訊提供者及資訊接收者間，

<sup>25</sup> Robert Wolfe, *supra* note 12, at 8.

<sup>26</sup> Maria Perez-Estevé, *WTO Rules and Practices for Transparency and Engagement with Civil Society Organizations* 4 (WTO, Staff Working Paper No. ERSD-2012-14, 2012).

<sup>27</sup> Robert Wolfe, *supra* note 12, at 13.

<sup>28</sup> *Id.* at 13-14.

<sup>29</sup> Friedl Weiss & Silke Steiner, *Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison*, 30(5) *FORDHAM INT'L L. J.* 1545, 1572 (2007).

<sup>30</sup> Robert Wolfe, *supra* note 12, at 14.

<sup>31</sup> Terry Collins & Robert Wolfe, *Transparency as a Trade Policy Tool: The WTO's Cloudy Windows*, 9(4) *WORLD TRADE REVIEW* 551, 556 (2010).

有共同目標時，得以讓資訊發揮最大效用；相反地，若資訊僅對其中一方具有重要性，或對於資訊接收者而言，取得資訊無法改變現狀時，資訊的效用也將大打折扣<sup>32</sup>。「明確的資訊範圍」意指資訊接收者所需取得的資訊範圍<sup>33</sup>。例如，WTO之基礎資訊，為計算貿易量時，何項統計方法最有效用，以及應如何蒐集資料。倘若資訊供給雙方就基礎資訊達成共識，透明化更得以有效實踐<sup>34</sup>。「確認負責揭露資訊者」之因素，必須確定由誰來蒐集以提供資訊<sup>35</sup>。所謂「資訊提供者的明顯利益」，意指資訊提供者須瞭解，提供資訊將如何助其實現自己的目標，以及是否相信其所提供之資訊，將以對其有益或對政府重要的方式進行分析、彙整與傳播<sup>36</sup>。最後，「以對資訊接收者有用的形式提供資訊」之因素，則表示最終須將資訊彙整，並以有效用之形式呈現<sup>37</sup>。WTO 規定下，各協定針對透明化之規定不盡相同。本文以下擬深入討論 SPS 協定中透明化規範之規範內容、方式，與實務上運用之結果，並反思透明化規範是否完善。

---

<sup>32</sup> *Id.* at 556.

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> *Id.*

<sup>35</sup> *Id.*

<sup>36</sup> *Id.*

<sup>37</sup> *Id.*

### 第三章 SPS 協定下透明化規範分析

透明化規範為 SPS 協定中，確保協定有效執行之要角<sup>38</sup>，其主要目的如下<sup>39</sup>：

(一) 公開規範，促進公眾取得資訊；(二) 提升預見性，從而使其他會員（尤其是開發中國家）有時間適應新措施；以及 (三) 使利害關係人得以評價新法規草案，藉此開啟會員間之對話，進而促進規範整合。而上開目的，可見於 SPS 協定的透明化規範之中，分別訂於 SPS 協定第 7 條及附件 B。本文整理第 7 條及附件 B 第 1 項至第 8 項之內容，歸納各條款之義務類型如下（見表一）：

義務類型	法條	條文內容
公布法規	附件 B 第 1 項	會員應迅速公布法規
	附件 B 第 2 項	會員應於法規之公布與生效日期間，給予緩衝時間
發布通知	第 7 條	會員應發布通知，提供 SPS 措施資訊
	附件 B 第 5 項	會員之法規未符合國際準則、標準或建議，並可能顯著影響其他會員時之通知義務
	附件 B 第 6 項	會員遭遇健康保護的緊急情況時之通知義務
	附件 B 第 7 項	會員提交通知所使用之語言
	附件 B 第 8 項	會員提供文件影本或摘要之義務
	附件 B 第 9 項	秘書處應發通知影本給所有會員與利益關切的國際組織
	附件 B 第 10 項	會員應指定執行通知之政府機關

<sup>38</sup> MARIANNA B. KARTTUNEN, *supra* note 2, at 46.

<sup>39</sup> *Id.* at 48-50,

設置查詢點	附件 B 第 3 項	會員應設置查詢點，以答覆合理問題與提供相關文件
	附件 B 第 4 項	會員提供文件影本時之定價

表一，SPS 協定透明化規範之整理

自上述各項規範，可觀察出 SPS 協定透過法規公布、建立查詢點，及通知法規等三類義務，進而實踐透明化規範。關於 SPS 協定之透明化規範，SPS 委員會及秘書處曾藉由定期修訂決議，解釋其細節及操作方式。SPS 委員會最早於 1996 年通過《關於附件 B 第 5 項及第 6 項之建議通知程序》(G/SPS/7)<sup>40</sup>，而截至 2020 年初，該通知程序共歷經四次修正。SPS 委員會於 2018 年 6 月公布《執行 SPS 協定透明化義務（第 7 條）的建議程序》(G/SPS/7/Rev.4)（以下簡稱《建議程序》），為通知程序之第四次修正版本，協助會員履行 SPS 協定第 7 條和附件 B 中關於 SPS 法規的通知義務，透過國家查詢點系統回答其他會員之資訊請求，並實踐發布法規的透明化義務<sup>41</sup>。《建議程序》未實質修改條文內容，僅包含基於更改 SPS 資訊管理系統（Information Management System, SPS IMS）<sup>42</sup>、SPS 通知提報系統（Notification Submission System, SPS NSS）<sup>43</sup>，及 ePing<sup>44</sup>等線上工具，與更改通知範本所為之更新<sup>45</sup>，並納入《促進發展中國家成員特殊和差別

<sup>40</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Recommended Notification Procedures*, WTO Doc. G/SPS/7 (June 11, 1996).

<sup>41</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Recommended Procedures for Implementing the Transparency Obligations of the SPS Agreement (Article 7)*, recital, WTO Doc. G/SPS/7/Rev.4 (June 4, 2018).

<sup>42</sup> SPS IMS 是一個全面的數據庫，允許使用者搜尋在 SPS 委員會中提出的所有已通知的 SPS 措施和特定貿易關注點（Special Trade Concern, STC）。使用者還可以瀏覽有關 SPS 國家通報機構和查詢點的資訊，以及其他在 WTO 上發布的 SPS 相關文件。 *Sanitary and Phytosanitary Information Management System*, WTO, <http://spsims.wto.org/> (last visited July 20, 2020).

<sup>43</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Overview Regarding the Level of Implementation of the Transparency Provisions of the SPS Agreement*, ¶ 1.4, WTO Doc. G/SPS/GEN/804/Rev.12 (Oct. 17, 2019).

<sup>44</sup> *Id.* ¶ 1.5.

<sup>45</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, n.1.



待遇的透明度的程序》(G/SPS/33/Rev.1)<sup>46</sup>中，所包含之文本及通知格式<sup>47</sup>。為深入瞭解 SPS 協定下透明化規範之義務及執行方式，本章將以 SPS 委員會通過之《建議程序》及《促進發展中國家成員特殊和差別待遇的透明度的程序》，說明會員於 SPS 協定下透明化規範之義務，與 SPS 委員會建議之透明化義務履行方式。

此外，關於 SPS 協定下透明化規範，秘書處修訂了《SPS 國家通知機關及國家查詢點實務手冊》(Practical Manual for SPS National Notification Authorities and SPS National Enquiry Points，以下簡稱實務手冊)，作為各國政府促進實施 SPS 協議透明化條款的實用指引，並就會員之相關義務，進一步說明及釐清<sup>48</sup>。為深入理解 SPS 協定下之透明化規範，是否得以有效達成前述透明化之目標，本文擬先於本章探討 SPS 協定下之透明化規範，參酌 SPS 委員會及秘書處之相關決議及文件，並參考統計資料，以深入討論透明化規範之履行情況，再於後續章節評估該等法規之作用。值得注意的是，儘管《實務手冊》之內容涵蓋「公布法規」、「發布通知」及「設置查詢點」等義務，惟前二者之內容與 SPS 委員會通過之《建議程序》大同小異，針對「設置查詢點」則提供了有別於《建議程序》之說明與建議，故本文以下將藉由整理法條及 SPS 委員會決議之內容，介紹「公布法規」與「發布通知」此二項義務；再以條文、SPS 委員會決議及秘書處出版物，說明 SPS 協定之透明化規範下「設置查詢點」之義務內容。

---

<sup>46</sup> 《促進發展中國家成員特殊和差別待遇的透明度的程序》(Procedure to Enhance Transparency of Special and Differential Treatment in Favour of Developing Country Members) 為 SPS 委員會考量開發中國家與低度開發國家之發展情況，所特別通過之決議。Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Procedure to Enhance Transparency of Special and Differential Treatment in Favour of Developing Country Members*, WTO Doc. G/SPS/33/Rev.1 (Dec. 18,2009).

<sup>47</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, n.1.

<sup>48</sup> WTO SECRETARIAT, PRACTICAL MANUAL FOR SPS NATIONAL NOTIFICATION AUTHORITIES AND SPS NATIONAL ENQUIRY POINTS 6 (2018), [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/practical\\_manual\\_for\\_sps\\_national\\_notification\\_authorities\\_and\\_sps\\_national\\_enquiry\\_points\\_7531\\_18\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/practical_manual_for_sps_national_notification_authorities_and_sps_national_enquiry_points_7531_18_e.pdf).

## 第一節 公布法規

SPS 協定附件 B 第 1 項及第 2 項規範了會員公布法規之義務。SPS 委員會於《建議程序》亦針對此義務進一步解釋與提供建議，以下分別說明之。

### 一、SPS 協定下之法條內容

根據 SPS 協定附件 B 第 1 項規定，會員應保證迅速公布所有業經通過的檢驗與防檢疫法規，俾利益關切的會員得以熟知<sup>49</sup>。第 2 項規定，除了緊急情況外，會員應於法規公布與生效日期間給予一段合理的緩衝時間，以使出口會員（尤其是開發中國家會員）生產者得以調整其產品與生產方法，符合該進口會員的規定<sup>50</sup>。

### 二、SPS 委員會決議之分析

SPS 協定附件 B 第 1 項和第 2 項規定，會員應公布其通過之 SPS 措施及法規會員，且應於措施公布與措施生效之間預留合理的期間。關於「合理的期間」一詞，《杜哈關於實施相關問題和疑慮的決定》(WT/MIN(01)/17)中表示，在符合附件 B 第 2 項規定的條件的前提下，通常應理解為至少 6 個月的期限<sup>51</sup>。SPS 委員會於《建議程序》中指出，即使該等法規是基於、或符合國際標準、準則或建議，亦應於措施公布與措施生效之間預留合理的期間<sup>52</sup>。另外，SPS 委員

<sup>49</sup> *Id.* Annex B, ¶ 1, (providing that: “Members shall ensure that all sanitary and phytosanitary regulations which have been adopted are published promptly in such a manner as to enable interested Members to become acquainted with them.”).

<sup>50</sup> *Id.* Annex B, ¶ 2, (providing that: “Except in urgent circumstances, Members shall allow a reasonable interval between the publication of a sanitary or phytosanitary regulation and its entry into force in order to allow time for producers in exporting Members, and particularly in developing country Members, to adapt their products and methods of production to the requirements of the importing Member.”).

<sup>51</sup> WTO, *Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9-14 November 2001, Implementation-Related Issues and Concerns*, WTO Doc. WT/MIN(01)/17, ¶ 3.2 (Nov. 20, 2001).

<sup>52</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 4.4.

會鼓勵會員盡可能於網路上發布 SPS 法規，因與傳統的作法相比，在網路上發布法規有助於提升透明化，使會員更容易取得文件，並減少了處理相關文書之工作量<sup>53</sup>。

## 第二節 發布通知

SPS 協定第 7 條，及附件 B 第 5 項至第 10 項規範了會員發布通知之義務，為 SPS 協定下透明化義務當中最多款項者。SPS 委員會於《建議程序》，亦以最多篇幅闡述及說明相關規定。以下先敘明法條規定，再整理 SPS 委員會針對「發布通知」之義務，所提供之建議及資訊。

### 一、SPS 協定下之法條內容

根據 SPS 協定第 7 條規定，會員應依附件 B 之規定就其檢驗或防檢疫措施的相關變更提出通知，並應提供有關檢驗或防檢疫措施之資訊<sup>54</sup>。附件 B 第 5 項至第 8 項則詳細說明了會員應遵循的通知程序<sup>55</sup>。根據第 5 項規定，當會員之法規草案無相應之國際標準、準則或建議存在；或實際上未與國際標準、準則或建議內容相同，且該法規可能影響其他會員之貿易時，會員應<sup>56</sup>：(一) 提早通知利益關切會員，俾使該等會員可熟知該特定法規草案；(二) 透過秘書處通知其他會員該法規草案所涵蓋的產品，並扼要指出該法規草案的目的及理由。該等通知

<sup>53</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 4.5.

<sup>54</sup> Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures art. 7, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 493 [hereinafter SPS Agreement], (providing that: “Members shall notify changes in their sanitary or phytosanitary measures and shall provide information on their sanitary or phytosanitary measures in accordance with the provisions of Annex B.”).

<sup>55</sup> *Id.* Annex B, ¶¶ 5-8.

<sup>56</sup> *Id.* Annex B, ¶ 5, (providing that: “Whenever an international standard, guideline or recommendation does not exist or the content of a proposed sanitary or phytosanitary regulation is not substantially the same as the content of an international standard, guideline or recommendation, and if the regulation may have a significant effect on trade of other Members, Members shall...”).

應儘早發布，俾使會員仍得及時修正該法規草案，並考量各方意見；(三) 應其他會員要求，提供法規草案影本，並儘可能指出該法案中實質偏離國際標準、準則或建議之處；(四) 在不歧視下，容許其他會員有合理的時間提出書面意見，應會員要求討論該等意見，並將意見與討論結果列入考量。第 6 項則規定，當會員遭遇緊急健康保護的問題或有發生之虞，得省略前述列舉之四個步驟，惟必須立即通知該特別法規之內容、涵蓋產品、採取之目的與理由，及緊急性等<sup>57</sup>。當其他會員要求提供法規影本時，應予之<sup>58</sup>；且會員應容許其他會員提出書面意見，應其他會員之要求討論該等意見，並將意見與討論結果納入考量<sup>59</sup>。第 7 項與第 8 項規定會員所提交之通知及文件影本，所應使用之語言。第 7 項要求，會員向秘書處遞交的通知，應為英文、法文或西班牙文<sup>60</sup>；第 8 項則規定，關於其他會員所要求提交之文件影本，或因文件數量鉅大而提供之文件摘要，應以英文、法文或西班牙文為之<sup>61</sup>。

附件 B 第 9 項規範秘書處之義務，包括迅速將通知影本發給所有會員與利益關切的國際組織，以及提醒開發中國家會員，注意對該等會員具有特別利害關係的產品的任何通知。第 10 項要求，會員應指定一中央政府機構，負責執行前述第 5 項至第 8 項，與通知程序相關之事務。最後，第 11 項為一般保留條款，限制會員基於附件第 8 項說明外，以會員本國以外的語言提供草案的細節或影本或通知內容；或公開可能妨礙 SPS 法規的執行，或會侵害特定企業合法商業利益

---

<sup>57</sup> *Id.* Annex B, ¶ 6(a), (providing that: “[I]mmediately notifies other Members, through the Secretariat, of the particular regulation and the products covered, with a brief indication of the objective and the rationale of the regulation, including the nature of the urgent problem(s).”).

<sup>58</sup> *Id.* Annex B, ¶ 6(b), (providing that: “[P]rovides, upon request, copies of the regulation to other Members.”).

<sup>59</sup> *Id.* Annex B, ¶ 6(c), (providing that: “[A]llows other Members to make comments in writing, discusses these comments upon request, and takes the comments and the results of the discussions into account.”).

<sup>60</sup> *Id.* Annex B, ¶ 7, (providing that: “Notifications to the Secretariat shall be in English, French or Spanish.”).

<sup>61</sup> *Id.* Annex B, ¶ 8, (providing that: “Developed country Members shall, if requested by other Members, provide copies of the documents or, in case of voluminous documents, summaries of the documents covered by a specific notification in English, French or Spanish.”).

的機密資訊。

## 二、SPS 委員會決議之分析

依照《建議程序》，通知主要分為「一般通知 (regular notifications)」和「緊急通知 (emergency notifications)」兩種類型，分別規範於附件 B 第 5 項及第 6 項<sup>62</sup>。會員得於發布一般通知或緊急通知之後，發布附錄、勘誤、修訂或增補<sup>63</sup>。以下首先說明通知之主要類型及其內涵，接著針對通知時間、內容及格式、通知之相關程序，及其他通知之種類，依序介紹之。

### (一) 通知之主要類型

根據 SPS 協定，會員針對可能顯著影響貿易的新法規或變更之法規，應提早通知其他成員。附件 B 第 5 項規定，若 SPS 法規內容未符合國際標準、準則或建議，且可能顯著影響其他會員之貿易時，會員應於法規仍可及時修正並考量各方意見時，將此法規草案提早通知利益關切會員，包含該法規草案之目的及理由所涵蓋的產品，此為「一般通知」。惟當會員遭逢健康保護的緊急情況，得省略前述步驟，立即將法規草案通知其他會員，此即為附件 B 第 6 項規範之「緊急通知」。

SPS 委員會於《建議程序》中指出，SPS 協定附件 B 第 5 項及第 6 項中「對其他會員的貿易產生重大影響」，可意指一項或多項 SPS 法規，在兩個以上的會員之間所產生的貿易影響<sup>64</sup>。為評估 SPS 法規是否對貿易產生重大影響，會員應考量相關資訊，諸如：對於有關之進口會員或出口會員而言，進口的價值或其他重要性；該等進口的潛在發展；及其他會員（特別是開發中國家）的生產者是否

---

<sup>62</sup> *Id.* ¶ 2.1.

<sup>63</sup> *Id.* ¶ 2.30.

<sup>64</sup> *Id.* ¶ 2.5.

難以遵守 SPS 法規草案等<sup>65</sup>。此外，只要該等影響是重大的，無論是造成其他會員的貿易進口增加或進口縮減，均屬「對其他成員的貿易產生重大影響」<sup>66</sup>。若會員之法規可能對其他會員的貿易產生重大影響，縱然法規內容符合國際標準、準則或建議，SPS 委員會仍鼓勵會員發布通知<sup>67</sup>。

會員除一般通知之外，尚可依照以下三種型式補充資訊<sup>68</sup>：（一）附錄（addendum）；（二）更正（corrigendum）；以及（三）修訂（revision）。「附錄」用於更改或補充原始通知之資訊，以追蹤並更改 SPS 法規的狀態<sup>69</sup>。「更正」用於改正原始通知之錯誤，會員應將原始通知中之任何錯誤告知秘書處<sup>70</sup>。「修訂」則用於替換現有之通知，例如已通知的法規草案已經重新起草，或通知中包含大量錯誤的情形，則會員應提交修訂，並就修訂後之通知，提供 60 天的意見徵詢期<sup>71</sup>。值得注意的是，所有附錄及勘誤均應與原始通知一併閱讀<sup>72</sup>。此外，倘若法規同時包含 SPS 與 TBT 措施時，應同時根據 SPS 和 TBT 協定進行通知，最好標明法規的那些部分屬於 SPS 協定（如食品安全措施），以及哪些部分落入 TBT 協定內（如品質或組成成分等）<sup>73</sup>。

事實上，除前述一般通知與緊急通知二種主要通知類型外，SPS 條文尚包含其他類型之通知，如承認同等性之通知及特殊差別待遇之通知。此類通知之內涵亦將於後續介紹。

## （二）通知之時間

SPS 協定附件 B 第 5 項及第 6 項規範會員之通知義務。其中，第 5（b）項

---

<sup>65</sup> *Id.* ¶ 2.5.

<sup>66</sup> *Id.* ¶ 2.5.

<sup>67</sup> *Id.* ¶ 2.3.

<sup>68</sup> *Id.* ¶ 2.6.

<sup>69</sup> *Id.* ¶ 2.30.

<sup>70</sup> *Id.* ¶ 2.30.

<sup>71</sup> *Id.* ¶ 2.30.

<sup>72</sup> *Id.* ¶ 2.31.

<sup>73</sup> *Id.* ¶ 2.39.

要求，會員應於法規草案仍可即時修正並考量各方意見時，儘早透過秘書處，向其他會員發布通知，說明法規草案所涵蓋的產品、法規草案的目的與理由，而 SPS 委員會於《建議程序》中指出，會員應於法規草案之所有條文公告時，履行此義務<sup>74</sup>。

第 5 (d) 項規定，會員應給予其他會員合理的時間提出意見、加以討論，並將之列入考量。SPS 委員會於《建議程序》表示，所謂「合理的時間」，除貿易促進措施<sup>75</sup>，以及與國際標準、指引或建議相同的措施，會員可以減少或縮減評論其外<sup>76</sup>，會員通常應保留至少 60 天的評論期，並在國內監管機制允許的情況下，從 WTO 秘書處發布通知日開始起算<sup>77</sup>。

此外，除非會員遭遇緊急健康保護的問題或有發生之虞，否則應於措施生效之前發出通知<sup>78</sup>。根據第 6 (a) 項規定，若發生該等緊急情況，必須立即向其他會員通知該特別法規之內容、涵蓋產品、採取之目的與理由，及緊急性等。SPS 委員會於《建議程序》中指出，延遲通知本身並不構成適用緊急通知之充分理由<sup>79</sup>。倘若延遲通知之已生效措施未能符合前述之緊急情況，仍須依照第 5 (d) 項之通知程序進行通知，並考量其他會員之所有評論<sup>80</sup>。

### (三) 通知之內容及格式

SPS 委員會於《建議程序》之附件中，提供會員發布通知之格式及範本。會員發布一般通知時，應提供之資訊包括<sup>81</sup>：(一) 發布通知之會員；(二) 制定或頒布 SPS 法規之機構；(三) 法規涵蓋之產品，且應提供 WTO 國家承諾表中記

<sup>74</sup> *Id.* ¶ 2.7.

<sup>75</sup> 根據《建議程序》，「貿易促進措施」包含提高特定產品中特定農藥的最大殘留容許量、取消進口禁止，或取消特定之認證或批准程序等等。*Id.* n.5.

<sup>76</sup> SPS Agreement, Annex A, ¶ 1.

<sup>77</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 2.8.

<sup>78</sup> *Id.* ¶ 2.9.

<sup>79</sup> *Id.* ¶ 2.10.

<sup>80</sup> *Id.*

<sup>81</sup> SPS Agreement, Annex A, ¶ 1.

載之關稅項目編號；(四) 可能受影響的地區或國家；(五) 通報法規之標題、語言及頁數。若存有整份文件之翻譯或摘要時，應指明之<sup>82</sup>；(六) 法規內容<sup>83</sup>；(七) 法規目的及理由<sup>84</sup>；(八) 既存之相關國際標準、準則或建議<sup>85</sup>；(九) 可提供的其他相關文件及語言<sup>86</sup>；(十) 擬批准及公布法規之日期；(十一) 擬定生效日期<sup>87</sup>；(十二) 提交意見截止日期，以及處理意見之機構或機關<sup>88</sup>；(十三) 可獲取文本之來源。當其他會員要求提供法規草案影本時，會員按第 5 (c) 項之規定，應予之。依據《建議程序》，會員通常應於 5 個工作日內提供影本，否則須於期限內確認其他會員之要求，預估提供文件所需之時間<sup>89</sup>。

當會員遭逢緊急狀況，得採取緊急措施並發布緊急通知，而該通知亦應提供若干資訊；然因緊急通知與一般通知之性質不同，故會員所應提供之資訊中，部分將與發布一般通知時有異。其主要差異如下：(一) 會員應提出緊急問題之內

<sup>82</sup> 若會員以 pdf 格式之法規草案文本或其摘要或翻譯文本，WTO 秘書處將藉由通知格式化之超連結的方式，以利其他會員取得該文本。Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, Annex A-1.

<sup>83</sup> 為使人們充分理解擬議之法規，應提供完整且明確之法規內容摘要，盡力敘明該法規可能造成之貿易影響，並避免縮寫。於可行的情況下，會員應概述該法規將適用的特定 SPS 措施，從而使其貿易夥伴得以確定，該措施是否可能對他們所欲出口至該會員的產品產生影響。此外，如果法規同時包含 SPS 和 TBT 措施，應同時根據 SPS 和 TBT 協議進行通知，最好標明法規的哪些部分屬於 SPS 協議，哪些部分屬於 TBT 協議。*Id.* Annex A-1.

<sup>84</sup> 目標包含：保護人類健康免受食源性風險；或保護人類健康免受動植物疾病的侵害；或保護動物健康免受病蟲害侵害；或保護動物免受飼料污染；或保護植物健康免受病蟲害侵害；或防止有害生物進入，定殖或傳播而造成其他損害。*Id.*

<sup>85</sup> 若存在相關的國際標準、準則或建議，會員應在為適當的標準制定組織提供的方框中打叉，並提供現有標準、準則或建議的適當參考（例如食典標準編號、ISPM 編號，或 OIE 編碼章節等。）說明擬議法規是否符合相關的國際標準，如果不符合，請描述可能的原因以及擬議法規偏離國際標準、準則或建議的方式和原因。相反地，若不存在國際標準、準則或建議，請在「無」框中打叉。*Id.*

<sup>86</sup> 會員應提供之相關文件包含：(一) 通知法規草案之出版物，包含日期及其索引編號；(二) 法規草案所涉及的草案和基本文件（帶有特定索引編號或其他標識），及可提供之通知文件及其摘要的語言；(三) 草案通過後，刊載該法規之出版物。此外，如果有必要對所提供的文件收費，則應指明收費金額，提供這些文件的網站地址和超連結。若會員以 PDF 格式提交參考文件的文本並通知 WTO 秘書處，則應於此項目下將提供該等文本之超連結。*Id.*

<sup>87</sup> 法規草案之擬議或生效日期，與法規之實施及公布日期之間，至少應間隔六個月。*Id.*

<sup>88</sup> 提交意見截止日期應符合附件 B 第 5 (b) 項（即於會員仍可修正法規，並考量其他會員意見之前），且會員應給予至少 60 天之評論期。此外，會員應表示其已指定負責處理其他會員意見之機構或機構，若該等機構並非國家通知機構或國家查詢點，則應提供該機構之名稱、地址、傳真及電子郵件。倘若會員之法規草案為促進貿易措施，或基本上與國際標準、準則或建議相同之措施，會員得縮短或削減收受評論之期間。*Id.*

<sup>89</sup> *Id.* ¶ 2.14.



容，並說明採取緊急行動之原因（如與進口有關的害蟲入侵，或產品供應地區爆發疾病等）；（二）會員並非提供法規草案之擬批准及公布日期，而是提供法規之生效日期；倘若會員已實施該法規，則應提供實施法規之期限。

《建議程序》中，亦提供承認同等性通知之格式。會員發布該等通知時，應提供之資訊包括<sup>90</sup>：（一）發布通知之會員；（二）承認同等性之文件標題，包含任何正式、非正式協議、諒解備忘錄，或其他確認同等性之文件；（三）措施被承認具同等性之會員；（四）承認同等性之決定之生效日期，及；（五）措施涵蓋之產品；（六）承認同等性之措施之簡要說明，清楚指出承認措施具同等性之性質，包含出口會員的哪些措施被認為具同等性；（七）有興趣之會員得針對具體承認同等性之決定，進一步要求相關資訊之機關或機構。

#### （四）發布通知會員與接收通知會員之義務

承前所述，會員應於措施生效之前發布通知，並提供其他會員至少 60 天之評論期間。此時，若其他會員依照附件 B 第 5（c）項，要求發布通知之會員提供法規草案影本，會員應提供之，並儘可能指出法規偏離國際標準、規則與建議之處。

當 60 天之評論期結束，對通知之法規草案提出意見之會員，應立即將其意見提交至受指定處理評論之機關；若無指定機關者，則應通知國家通知機關（National Notification Authority, NNA）<sup>91</sup>。另一方面，透過指定機關收受評論之會員，應完成以下事項<sup>92</sup>：（一）承認其收受該等評論；（二）儘早於措施通過前之合理期間內，向提出意見之其他會員解釋，表明將如何考量該等意見，並於適當時機，提供法規草案之額外相關資訊；（三）提供法規草案之影本予提出意見

<sup>90</sup> SPS Agreement, Annex E.

<sup>91</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 2.25.

<sup>92</sup> *Id.* ¶ 2.26.

之會員，或告知暫時不採用 SPS 法規之資訊。

#### (五) 其他形式之通知

SPS 協定之透明化規範下，除前述「一般通知」及「緊急通知」之外，會員於承認法規同等性，及給予開發中國家特殊差別待遇時，亦會發布通知。以下分別介紹此二類通知。

##### 1. 承認同等性之通知

根據 SPS 協定第 4 條，若出口會員項進口會員證明其 SPS 措施達到進口會員要求之適當的 SPS 保護水準，即便該措施與進口會員或進行同一產品貿易之其他會員所採行之措施不同，進口會員仍應將該措施與其他會員的 SPS 措施視為具同等效力而接受之。《實施 SPS 協定第 4 條的決定》指出，當會員承認另一會員之 SPS 措施於其措施具同等性，應透過秘書處將該措施通知其他會員。

##### 2. 特殊差別待遇之通知

為提升特殊差別待遇之透明化，俾使開發中國家受益，SPS 委員會通過《促進發展中國家成員特殊和差別待遇的透明度的程序》。該程序指出，若出口之開發中國家認為已通知之擬議措施存有重大困難，則該開發中國家得以書面形式，對發布通知之會員提交意見，請求與之討論相關問題<sup>93</sup>。出口之開發中國家應提出該擬議措施可能對其出口造成之具體問題，或未能於措施實施日期前遵守通知措施之具體理由<sup>94</sup>。此時，應給予開發中國家更長的履約期限，通常不少於 6 個月<sup>95</sup>。若適當之 SPS 保護水準不允許階段式採用新措施，則應通知該會員，而該

<sup>93</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 2.

<sup>94</sup> *Id.* ¶ 2.

<sup>95</sup> *Id.* ¶ 3.

會員應依要求與出口之會員進行諮商，以期尋求雙方滿意的結果<sup>96</sup>。

#### （六）通知之提交及取得

除了前述國家查詢點之外，會員得透過包含 WTO 秘書處文件線上工具（WTO Secretariat's Documents Online Facility）及 SPS IMS 在內等線上資源，取得 SPS 相關資訊<sup>97</sup>。其中，WTO 更提供若干線上平台，協助會員發布或取得通知。根據《建議程序》，SPS NSS 為一線上平台，WTO 會員得於該平台上直接完成並提交通知<sup>98</sup>，而透過 SPS NSS 提交之內容可使 WTO 秘書處更準確、有效率地處理通知，從而使會員得以更迅速地取得通知<sup>99</sup>。

此外，會員亦得透過線上平台接收通知。ePing 為供大眾使用之 SPS 及 TBT 通知警報系統<sup>100</sup>。訂閱者得以收受其所關注的特定產品或市場之 SPS 及 TBT 通知警告電子郵件，搜尋或分享通知，上傳額外資訊及相關文件，或參與論壇之討論<sup>101</sup>。ePing 亦提供查詢點之管理工具，以利國內及國際資訊之共享及討論<sup>102</sup>。

### 第三節 設置查詢點

SPS 協定附件 B 第 3 項規定了會員設置查詢點，及提供答覆及文件之義務。較特別的是，除 SPS 委員會於決議中提供之說明外，秘書處更透過《實務手冊》，為會員實施 SPS 協議透明化條款提供指引，以下分述之。

#### 一、SPS 協定下之法條內容

---

<sup>96</sup> *Id.* ¶ 4.

<sup>97</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 5.1

<sup>98</sup> *Id.* ¶ 2.51.

<sup>99</sup> *Id.* ¶ 2.51.

<sup>100</sup> *Id.* ¶ 5.3.

<sup>101</sup> *Id.* ¶ 5.3.

<sup>102</sup> *Id.* ¶ 5.3.

附件 B 第 3 項規定，各會員應建立一個查詢點，以針對所有合理問題和有關文件的提供答覆<sup>103</sup>。此外，本項列出會員應提供之相關文件，包含：(一) 其境內採行或擬議的任何 SPS 法規；(二) 其境內施行的管制與檢驗程序、生產與檢疫處理、農藥殘留容許量與食品添加物之核可程序；(三) 風險評估程序、考量的因素，以及對適當 SPS 保護水準之決定；(四) 會員與其境內的相關機構在國際性與地區性 SPS 組織與體制之會員資格與參加情形，和本協定範圍內所簽署之雙邊與多邊協定，以及協定及該等協定的本文；(五) 會員應確保當利益關切的會員要求文件的影本時，除運費外，應以供給本國國民的相同價格（若有訂價）供應之。

## 二、SPS 委員會決議之透明化規範分析

SPS 協定附件 B 第 3 項要求各會員設立一個查詢點，答覆所有合理問題並提供相關文件<sup>104</sup>。SPS 委員會表示，查詢點為取得其他會員有關 SPS 系統及措施相關資訊的有效途徑<sup>105</sup>，其定期處理的事務包含<sup>106</sup>：文件及資訊的請求、一般諮詢，以及文件交付與收費。關於資訊之交付方式，SPS 委員會建議以最快的方式交付文件，如透過網路取得文件，藉由電子郵件、傳真或郵寄等方式發送文件，或者要求其境內之外交使館發送文件<sup>107</sup>。此外，SPS 委員會表示，會員於運作國家查詢點時，應參閱秘書處針對國家查詢點及 NNA 而修訂之實務手冊，本文將於下節介紹之<sup>108</sup>。

## 三、秘書處文件之分析

---

<sup>103</sup> *Id.* Annex B, ¶ 3, (providing that: “Each Member shall ensure that one enquiry point exists which is responsible for the provision of answers to all reasonable questions from interested Members as well as for the provision of relevant documents regarding...”).

<sup>104</sup> *Id.* ¶ 5.

<sup>105</sup> *Id.* ¶ 3.1.

<sup>106</sup> *Id.* ¶ 3.2.

<sup>107</sup> *Id.* ¶ 3.4.

<sup>108</sup> *Id.* ¶ 3.6.

透明化為 WTO 的基本原則之一，反映在 WTO 規定下之諸多協定之中，而根據 SPS 協定，「通知」是透明化之基礎<sup>109</sup>。若會員所擬議之 SPS 法規可能對於其他會員之貿易產生影響，則負有通知其他會員之義務<sup>110</sup>。會員必須盡早通知此類新法規或更改後的法規，並允許其他會員對法規草案發表意見，應其他會員之要求進行討論，並於最終確定法規時，將意見及討論之內容納入考量<sup>111</sup>。而除前一節提及之公布法規、發布通知，及設立查詢點等三項義務外，秘書處亦將指定 NNA，以確保 SPS 協定下通知義務之執行，認定為透明化義務之一，並特別針對 NNA 及國家查詢點二者，提供建議與指導<sup>112</sup>。儘管秘書處於《實務手冊》中表示，此手冊可能對於開發中國家與低度開發國家而言特別實用，但對於加入 WTO 並設立 NNA 及國家查詢點的國家，以及一般 WTO 會員而言，亦可能作為有用的參考<sup>113</sup>。因此，以下整理《實務手冊》中，NNA 及國家查詢點之相關內容。

#### (一) SPS 國家通知機構

依照 SPS 協定附件 B 第 10 項，會員有義務指定一個中央政府機構，負責在國家層級實施 SPS 協定之通知要求，此即為 NNA<sup>114</sup>。NNA 之職責為<sup>115</sup>：(一) 確保盡早公布擬議之法規，並允許其他會員給予意見；(二) 透過秘書處，將擬議 SPS 法規以適當通知形式通知其他會員；(三) 在其他會員的要求下，提供擬議法規之影本；(四) 確保正確地處理其他會員之意見。

對於許多會員而言，指定 NNA 並非難事，大多數會員已有既存政府部門或機構，負責處理 SPS 協定涵蓋的領域（食品安全、動物與植物健康）或傳播政府

<sup>109</sup> WTO SECRETARIAT, *supra* note 48, at 5.

<sup>110</sup> *Id.*

<sup>111</sup> *Id.*

<sup>112</sup> *Id.* at 6.

<sup>113</sup> *Id.* at 6.

<sup>114</sup> SPS Agreement, Annex B, ¶ 10.

<sup>115</sup> *Id.*

資訊<sup>116</sup>。《實務手冊》中指出，NNA 必須為中央政府的一部分，不得為地方以下層級，而多數會員表示，NNA 應由與 SPS 協定所涵蓋之職權最相關之政府部門負責；然而，即使該等職權由數個政府機構負責，也只能指定一個 NNA<sup>117</sup>。

## (二) SPS 國家查詢點

依據 SPS 協定附件 B 第 3 項，會員應設立一個國家查詢點，負責答覆所有合理問題，並提供以下相關文件<sup>118</sup>：(一)任何國內適用或擬議之 SPS 法規；(二)國內運行的任何控制及檢查程序、生產和檢疫處理、殺蟲劑耐受性及食品添加劑之批准程序；(三)風險評估程序、納入考量之因素，及適當之 SPS 保護水準；(四)該國或其境內有關機構，於國際或地區 SPS 組織之會員資格與參與；(五)該國於雙邊和多邊協定中的成員資格，以及 SPS 協定範圍內的安排；(六)任何此類協議和安排之文本。此外，國家查詢點須應要求，提供參與任何雙邊或多邊協定之資訊<sup>119</sup>。

關於國家查詢點系統之設立，是為使會員輕鬆地獲取關於 SPS 及相關問題的資訊，無須直接聯絡其他會員之有關機關<sup>120</sup>。多數會員已有現存之政府部門或機構，負責處理 SPS 協定涵蓋之領域、SPS 措施，或發布政府資訊<sup>121</sup>。一般而言，會員決定國家查詢點之機構，通常有以下兩種選擇<sup>122</sup>：(一)既存之標準資訊詢問處 (standards information office)；(二)與 SPS 協定所涵蓋之職責最相關之政府部門。被指定作為國家查詢點之機關，應與食品安全與動植物健康方面之官員保持聯繫，以便輕鬆地取得詢問之解答<sup>123</sup>。國家查詢點為單一聯絡點，會員得於

<sup>116</sup> WTO SECRETARIAT, *supra* note 48, at 8.

<sup>117</sup> *Id.*

<sup>118</sup> *Id.* at 9.

<sup>119</sup> *Id.* at 9.

<sup>120</sup> *Id.* at 9.

<sup>121</sup> *Id.* at 9.

<sup>122</sup> *Id.* at 10.

<sup>123</sup> *Id.* at 9.

該處進行任何相關查詢<sup>124</sup>。就此，國家查詢點有責任自有關國家機關取得答覆，並回覆詢問之會員<sup>125</sup>。

儘管會員得指定既存之政府部門作為國家查詢點，惟國家查詢點未必為政府機關，會員亦可選擇與獨立機構簽訂契約<sup>126</sup>。此外，國家查詢點中，也未必要有官員負責回答其他會員提出之問題<sup>127</sup>。國家查詢點之主要功能為，盡快自相關政府機構取得答覆，並回覆予請求資訊之會員<sup>128</sup>；而相關政府機構亦得於國家查詢點之監督下，直接回覆提出要求之會員<sup>129</sup>。

### (三) 小結

關於 NNA 及國家查詢點之設置，有些會員發現交由單一機構同時運作 NNA 及國家查詢點具有優勢<sup>130</sup>。此種安排的主要好處在於兩角色間的緊密連結，此將有助於最大程度地減少所需的財務和物質資源，並在專門部門中建立該領域的貿易政策專業知識<sup>131</sup>。此外，更消除了 NNA 和 NEP 之間可能存在的合作問題<sup>132</sup>。整體而言，有些會員傾向擁有兩個獨立的機構，而有些會員則傾向設立多個國家查詢點<sup>133</sup>。關於會員設立國家查詢點及 NNA 之義務，SPS 協定僅以二款項加以規範，而秘書處藉由《實務手冊》，介紹並提供會員遵守該等規範之建議與方向，使得透明化義務之執行方式更為具體清晰。

## 四、小結

---

<sup>124</sup> *Id.*

<sup>125</sup> *Id.*

<sup>126</sup> *Id.* at 10.

<sup>127</sup> *Id.*

<sup>128</sup> *Id.*

<sup>129</sup> *Id.*

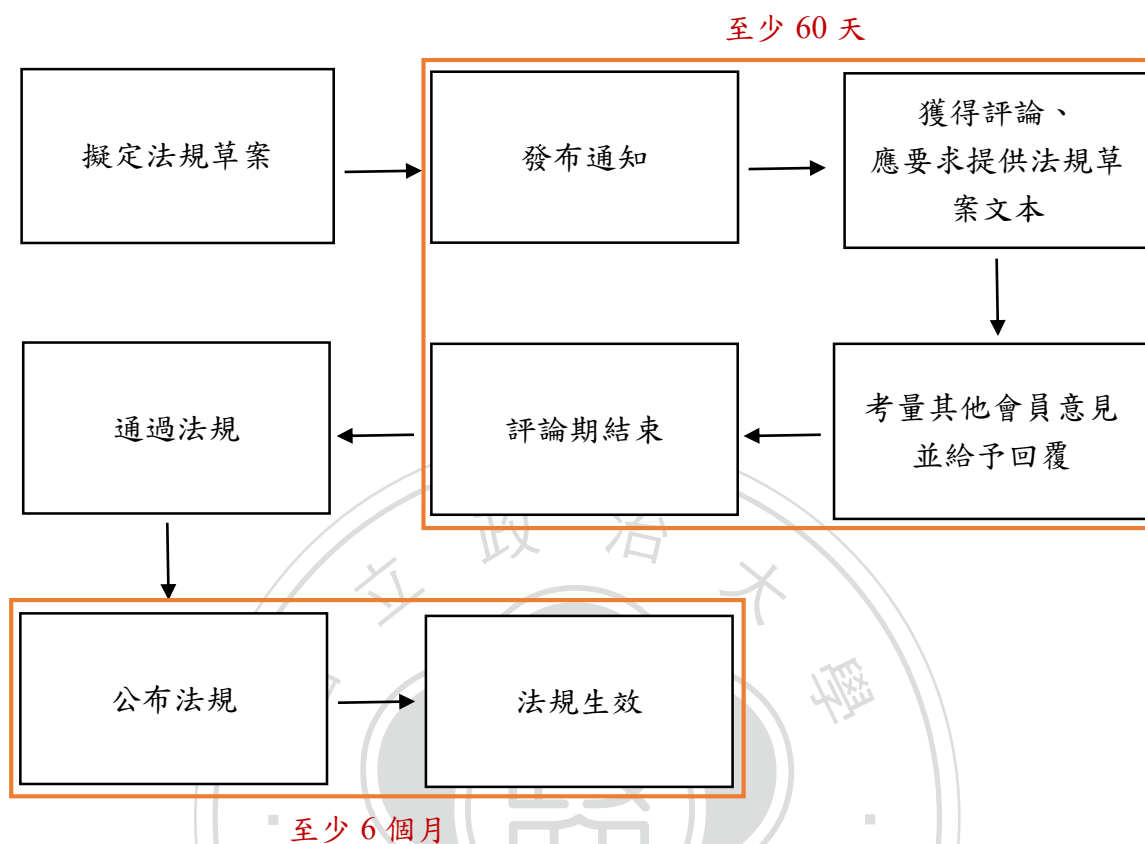
<sup>130</sup> *Id.* at 9.

<sup>131</sup> *Id.* at 7.

<sup>132</sup> *Id.* at 9.

<sup>133</sup> 秘書處表示，儘管根據 SPS 協定之條文，要求會員設立一國家查詢點；然實務運作下，部分會員為涵蓋食物安全、動物健康及植物健康，設立一個以上的國家查詢點，以發揮完善功能。*Id.* at 7.

綜合前述規定，前述會員之三大義務可整理為下圖（見圖一）。



圖一，通知之程序

根據 SPS 協定之透明化規範，擬議法規之會員負有公布法規、設立國家查詢點，和發布通知之義務，以確保法規草案可能對於其他會員產生重大貿易影響時，其他會員有機會針對法規草案提出意見，與制定法規之會員達成共識。SPS 委員會於《建議程序》中，進一步制定通知之建議程序，要求會員給予一定之評論期間，規範通知之格式與內容，限制法規公布與生效之間之時間，藉此協助會員履行 SPS 協定第 7 條及附件 B 之透明化規範。

此外，回顧前一章節所提及透明化規範之三種類型：知情權、監管與監督，以及合作式透明化，可發現 SPS 協定下透明化規範之「公布法規」、「設立國家查詢點」，及「發布通知」等三項主要義務，實際反映在前述透明化規範之類型之中。會員透過法規及措施生效前，通知其他會員，並設立查詢點以提供資訊，提



供資訊予其他會員，俾使滿足其「知情權」；而公布法規及措施內容，則促進了政府間之內部透明化，從而達成「合作式透明化」。儘管上開規範並非分毫不差地與三種類型之透明化規範相對應，卻確實地展現透明化規範之重要內涵。

## 第四節 各國履行透明化義務之情況

自 2007 年透明度研討會以來，秘書處被要求發布 SPS 協定中透明化規範之年度執行情況總覽<sup>134</sup>。秘書處隨後修訂《關於執行 SPS 協議透明度條款的級別的概述》，並於該文件概述了 SPS 協定第 7 條與附件 B，以及《建議程序》中透明化義務之執行情況<sup>135</sup>。秘書處自各種內部來源檢索 1995 年以來之通知，並透過「SPS 資訊管理系統」(SPS Information Management System, SPS IMS)<sup>136</sup>取得數據、進一步詳細分析<sup>137</sup>。以下就秘書處發布之最新版本，分別針對通知的各項調查及統計結果，整理後簡單分析之。

### 一、 通知類型

1995 年起至 2019 年 9 月 15 日止，會員已提交一般通知 16,925 件、緊急通知 2,210 件，附錄 5,535 件，及勘誤 432 件，總計 25,102 件通知<sup>138</sup>。儘管發布通知之數量於某些年份有所減少，全球趨勢顯示，會員每年發布通知之總數逐年增加<sup>139</sup>。

<sup>134</sup> 根據 2007 年透明度研討會，委員會建議秘書處編撰一份文件以解釋透明化義務，臚列有關透明化義務之步驟及步驟之間的時間間隔，並強調透明化與 SPS 協定之具體優點。《執行 SPS 協定透明化義務（第 7 條）的建議程序》(G/SPS/7/Rev.4) 中，委員會要求秘書處就 SPS 協定的透明化規定和建議的透明化程序的執行情況提供一份年度報告。Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 43, ¶ 1.1; Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, n.4.

<sup>135</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 43, ¶ 1.1.

<sup>136</sup> SPS 資訊管理系統為 SPS 通知、特定貿易問題、國家通知機構 (National Notification Authorities, NNAs)、國家查詢點之資訊聯繫，以及其他 SPS 文件等，專業且詳細之資訊來源。*Id.* ¶ 1.2.

<sup>137</sup> *Id.*

<sup>138</sup> *Id.* ¶ 3.3.

<sup>139</sup> *Id.*

根據 2019 年 1 月 1 日至同年 9 月 15 日間之統計數據，會員共提交了 1,144 件通知，包含 789 件一般通知、69 件緊急通知、273 件附錄（包括 257 件一般通知和 16 件緊急通知），和 13 件勘誤（包括 12 件一般通知和 1 件緊急通知）<sup>140</sup>。與前一年之同一期間相比，一般通知之提交數量減少了 98 件（11%），緊急通知之提交數量則減少了 15 件（18%）<sup>141</sup>。有趣的是，同一時期附錄之提交總數自 210 件增加到 273 件（增加了 30%）；但是，此總體數字掩蓋了一般通知的附錄數量的急劇增加（共增加 89 件，亦即增加了 65%）和緊急通知的附錄數量的急劇減少（共減少 26 件，亦即減少了 62%）<sup>142</sup>。

2002 年 6 月，SPS 委員會通過承認 SPS 措施同等性之通知；然而，截至 2019 年 9 月 15 日，僅有巴拿馬（2007 年）、多明尼加共和國（2007 年），及美國（2019 年）共發布了三項同等性通知<sup>143</sup>。2004 年 10 月，SPS 委員會為提升特別及特殊待遇之透明性，以利開發中國家會員，從而通過特殊差別待遇通知，惟自 2004 年以來，並無會員發布此類型之通知<sup>144</sup>。

## 二、發布通知之會員

截至 2019 年 9 月 15 日，164 個會員中有 128 個成員（佔 78%）已向 WTO 提交了至少一份通知<sup>145</sup>。尚未提交任何通知的會員包括 12 個開發中國家和 15 個低度開發國家<sup>146</sup>。值得一提者，儘管許多歐盟成員國尚未提交通知；但是，大多數 SPS 措施是由歐洲聯盟代表其所有成員國通報的<sup>147</sup>。

自 2000 年以來，無論是一般通知或緊急通知，開發中國家會員提交通知之

---

<sup>140</sup> *Id.*

<sup>141</sup> *Id.*

<sup>142</sup> *Id.*

<sup>143</sup> *Id.* ¶ 3.4.

<sup>144</sup> *Id.* ¶ 3.5.

<sup>145</sup> *Id.* ¶ 3.7.

<sup>146</sup> *Id.*

<sup>147</sup> *Id.*

百分比均有所增加，並於 2008 年起超越已開發國家所佔比例；已開發國家會員則逐漸減少，且一般通知減少之幅度較大<sup>148</sup>。低度開發國家提交通知之比例則非常低，自 1995 年起於 0% 左右波動，於 2017 年達到高峰的 4.9%，此後維持在該水準<sup>149</sup>。

觀察 1995 年至 2019 年 9 月 15 日之間，提交通知之會員來自的地理區域，會員大多數來自北美地區，其次為亞洲，接著為南北、中美洲及加勒比地區<sup>150</sup>。根據提交通知之數量統計，1995 年至 2019 年 9 月 15 日之間，提交最多一般通知之前十名會員分別為：美國、加拿大、巴西、中國、歐盟、秘魯、中華台北、智利、日本，及南韓<sup>151</sup>。2019 年 1 月 1 日至 9 月 15 日之間，前十名則分別為：日本、巴西、歐盟、加拿大、美國、秘魯、中華台北、南韓、烏干達，及智利<sup>152</sup>。兩者相比之下，會員名單幾乎相同，僅有烏干達未出現在 1995 年至 2019 年 9 月 15 日間的數據之中，可見其提出一般通知的數量高於其歷史趨勢。關於緊急通知之提交，提交數量前十名之會員為：菲律賓、沙烏地阿拉伯王國、阿爾巴尼亞、紐西蘭、阿拉伯聯合大公國、俄羅斯、哥倫比亞、美國、歐盟，及烏克蘭<sup>153</sup>；2019 年 1 月 1 日至 9 月 15 日之間，前十名分別為：菲律賓、沙烏地阿拉伯王國、哈薩克共和國、紐西蘭、阿拉伯聯合大公國、俄羅斯、哥倫比亞、澳洲、加拿大，及哥斯大黎加<sup>154</sup>。除阿爾巴尼亞及哈薩克共和國，並未同時上榜外，提交緊急通知數量前六名之會員是相同的。

### 三、受影響的地區及國家

《建議程序》呼籲會員確認最有可能受通知之措施所影響的地區或國家，會

---

<sup>148</sup> *Id.* ¶ 3.8.

<sup>149</sup> *Id.*

<sup>150</sup> *Id.* ¶ 3.9.

<sup>151</sup> *Id.* at 7 Chart 5.

<sup>152</sup> *Id.* Chart 7.

<sup>153</sup> *Id.* Chart 6.

<sup>154</sup> *Id.* at 8 Chart 8.

員得於填寫通知文件時，於該項目中，選擇輸入「所有貿易夥伴」或提供可能被影響之特定地區或國家之相關資料。根據會員於 2019 年 1 月 1 日至 9 月 15 日之間提交的通知，共 170 項一般通知（22%）表示特定地區及國家受通知之措施影響，而有 619 項一般通知（78%）表示「所有貿易夥伴」均受通知之措施影響。另一方面，共 51 項緊急通知（74%）指出特定地區及國家受通知之措施影響，僅有 18 項緊急通知（26%）指出「所有貿易夥伴」受到通知措施之影響<sup>155</sup>。根據《建議程序》指出，此調查結果反映出特定國家中，通常是為因應疾病爆發而採取緊急行動。

#### 四、採取 SPS 規範的目的與理由

根據 SPS 協議附件 B 的第 5 項、第 6 項以及建議的透明化程序，要求成員通過選擇以下五個選項之一來陳述擬議法規的目標和理由：食品安全、動物健康、植物保護、保護人類免受動植物有害生物或疾病的侵害，以及保護領土免受有害生物的其他損害。這些目標與 SPS 協議附件 A 第 1 款中 SPS 措施的定義相對應。關於一般通知，最經常提及的目標是食品安全，其次是動物健康和植物保護；緊急通知則是以動物健康為主要目的及理由，其次為食品安全和植物保護。

#### 六、國際標準、準則或建議

SPS 協定未要求會員就內容上與食品法典委員會（Codex）、國際植物保護公約（IPPC），及世界動物衛生組織（OIE）所制定之國際標準相同之措施發布通知。然而，《建議程序》鼓勵會員在預期會對其他會員的貿易產生重大影響的情況下，通知所有基於、符合，或實際上與國際標準、準則或建議相同之法規<sup>156</sup>。

根據統計資料顯示，會員於 2019 年 1 月至同年 9 月 15 日之間發布的一般通

<sup>155</sup> *Id.* ¶ 3.17.

<sup>156</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 錯誤! 尚未定義書籤。41, ¶ 2.2.

知中（見圖二），共有 340 件（佔 42%）通知的新措施，並未指出相關的國際標準，較前一年同期數據的 59% 為低<sup>157</sup>；而有指示相關國際標準之通知中，包含 Codex（共 273 件，佔 30%）、OIE（共 130 件，佔 16%），及 IPPC（共 94 件，佔 12%），此結果可能與前述「已通知之 SPS 措施目標統計結果」相關聯<sup>158</sup>。與此同時，會員發布的緊急通知中（見圖三），僅有 10 件（佔 14%）未確認與通知之措施相關的國際標準，與前一年同期之數據相同<sup>159</sup>；而有指示相關國際標準之緊急通知中，包含 Codex（共 1 件，佔 1%）、IPPC（共 14 件，佔 20%），及 OIE（共 44 件，佔 64%），同樣與前述「已通知之 SPS 措施目標統計結果」之結果相符合<sup>160</sup>。

值得注意的是，儘管通知與國際標準相關，通知之措施亦可能不符合國際標準，故在通知格式中，會員需確認擬議之法規是否符合相關之國際標準<sup>161</sup>。會員於 2019 年 1 月至同年 9 月 15 日期間發布的一般通知中，共有 58% 的通知措施有指示相關國際標準，其中的 80% 表示擬議法規符合相關國際規範<sup>162</sup>。而不符合相關國際標準的一般通知中，僅有 2 件參考了 OIE 標準，其餘則參考 Codex<sup>163</sup>。在同一調查期間，幾乎所有（97%）指示了相關國際標準的緊急通知，均表明擬議法規符合相關的國際標準<sup>164</sup>。

## 七、法規預定通過日期、公布日期及生效日期

根據附件 B 第 1 項及第 2 項，除緊急情況之外，會員有義務確保盡速公布所有已通過的 SPS 法規，並於措施公布與生效之間預留合理的期間。而依《杜哈

<sup>157</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 43, ¶ 3.25.

<sup>158</sup> *Id.* ¶ 3.25.

<sup>159</sup> *Id.* ¶ 3.26.

<sup>160</sup> *Id.*

<sup>161</sup> *Id.* ¶ 3.27.

<sup>162</sup> *Id.*

<sup>163</sup> *Id.*

<sup>164</sup> *Id.*

關於實施相關問題和疑慮的決定》(WT/MIN (01) /17)，合理的期間應理解為至少 6 個月的期限。依據《建議程序》中一般通知之格式說明，一般通知之文件中有若干項目，用以填寫「預計公布日期」、「預計通過日期」，及「預計生效日期」<sup>165</sup>。為使新措施之公布與生效之間間隔 6 個月，項目中提供一項預設選單供會員選擇<sup>166</sup>。會員於填寫各項目時，SPS NSS 提供月曆使會員方便輸入日期，從而得以進行更準確的分析<sup>167</sup>。

依照 2019 年 1 月 1 日至同年 9 月 15 日間之統計數據，大約 38% 之一般通知，措施之通過日期尚未決定，而不到 50% 之一般通知已確定通過日期，或以月或季度等更寬泛的期間訂之<sup>168</sup>。由此可見，會員在發布通知時，並非總能預見法規的確切通過日期<sup>169</sup>。關於措施公布日期，於前述統計期間內，有 262 項通知（佔 33%）指明特定之公布日期，其中有 192 項（佔 73%）已於發布通知之日前公布之<sup>170</sup>。而該等通知之中，有 73 項（佔 38%）被確認為促進貿易的措施<sup>171</sup>。關於措施之公布與生效之間間隔，有 111 項一般通知（佔 14%）於預設選單中，選擇 6 個月的期間；另有 209 項通知（佔 26%）指定了特定之生效日期，其中僅有 7 項提供 6 個月以上的期間，其餘 202 項提供少於 6 個月的期間<sup>172</sup>。此外，有 469 項通知（佔 60%）並未指定預定生效日期<sup>173</sup>。應注意的是，在某些情況下，因擬議措施收到意見的性質和範圍可能影響措施通過、公布，及生效日期，故會員發布通知時，可能尚未決定確切日期<sup>174</sup>。

## 八、提出意見之截止日期

---

<sup>165</sup> *Id.* ¶ 3.29.

<sup>166</sup> *Id.*

<sup>167</sup> *Id.*

<sup>168</sup> *Id.* ¶ 3.30.

<sup>169</sup> *Id.*

<sup>170</sup> *Id.* ¶ 3.31

<sup>171</sup> *Id.*

<sup>172</sup> *Id.*

<sup>173</sup> *Id.*

<sup>174</sup> *Id.*

附件 B 第 5 項規定，會員應於仍可修正法案時，儘早進行通知，並考量其他會員之意見。《建議程序》表示，會員應給予一般通知至少 60 天的評論期。一般通知格式中，提供了一個為期至少 60 天評論期的選單，以鼓勵會員遵循此建議。SPS NSS 提供一個月曆，以便會員可簡單地點擊評論期的截止日期<sup>175</sup>。於 2019 年 1 月 1 日至同年 9 月 15 日之間，一般通知中共有 393 項通知（佔 50%），提供了 60 天評論期<sup>176</sup>。根據該期間之分析顯示，共 606 項通知（佔 77%）提供了評論期，天數最短從 2 天至最長 174 天，並依據通知的發布日期與最終評論日期之間的差額，得出平均天數為 55 天<sup>177</sup>。更具體言之，有 438 項一般通知（佔 56%）提供了 60 天以上的評論期<sup>178</sup>。平均而言，已開發國家和開發中國家（包含低度開發國家）會員國分別提供平均 56 天及 55 天之評論期，兩者十分相似<sup>179</sup>。

應注意的是，若擬議法規為貿易促進措施，或其實際內容與國際標準相同者，會員無須提供評論期<sup>180</sup>。根據 2019 年 1 月 1 日至同年 9 月 15 日間之數據指出，共 222 項通知（佔 28%）被認定為貿易促進措施<sup>181</sup>。當中共 128 項通知（佔 58%）仍提供評論期，85 項通知（佔 38%）提供 60 天的評論期<sup>182</sup>。此外，符合相關國際標準的通知當中，有 54% 仍提供 60 天的評論期<sup>183</sup>。儘管會員必須將措施草案、新措施，或更改後的措施通知 WTO 其他會員，但毋須將相關法規的文本與通知一併提交<sup>184</sup>。然而，會員們於 SPS 委員會中，對於獲取已通知之法規的文本有困難一事表達關切，而該等通知僅以摘要形式描述法規之內容<sup>185</sup>。會員們亦指出，取得法規文本的過程，縮短了實際可提供意見的時間<sup>186</sup>。為解決該等問題，

---

<sup>175</sup> *Id.* ¶ 3.33.

<sup>176</sup> *Id.*

<sup>177</sup> *Id.* ¶ 3.34.

<sup>178</sup> *Id.*

<sup>179</sup> *Id.*

<sup>180</sup> *Id.* ¶ 3.35.

<sup>181</sup> *Id.*

<sup>182</sup> *Id.*

<sup>183</sup> *Id.*

<sup>184</sup> *Id.* ¶ 3.36

<sup>185</sup> *Id.*

<sup>186</sup> *Id.*

並促進會員取得已通知之法規草案，自 2008 年 2 月以來，會員得自願提供已通知之法規草案文本之電子版本予秘書處，作為通知附件，並藉由通知文件之超連結，使其他會員以電子方式去得會員提交之文本。許多會員將電子版本之通知法規之超連結，作為通知文本之一部。此外，SPS NSS 還允許會員直接上傳文件。自 2019 年 1 月 1 日至同年 9 月 15 日為止，約有 672 件一般通知（佔 79%）和 45 件緊急通知（佔 65%）藉前述方式，提供已通知法規草案的全文或摘要。

## 九、小結

依據 1995 年以來至 2019 年 9 月 15 日間之統計數據，開發中國家發布通知之情形有大幅增長，甚至超越已開發國家；然低度開發國家發布之通知所佔比例仍極低。關於發布通知之理由及目的，於會員擬定法規草案並發布一般通知之情形中，以「食品安全」為法規草案之主要目的；關於擬定法規草案並發布緊急通知之情況，則以「動物健康」為法規草案之主要目的。此統計結果，亦反映在會員擬定之新措施，所指示之國際標準、準則或建議。根據資料顯示，會員發布一般通知之新措施中，所指明之國際標準為 Codex 者，佔最大比例；會員發布緊急通知之新措施中，則以 OIE 做為國際標準者為最大宗。

透明化規範中，預定通過日期、公布日期、生效日期，及提出意見之截止日期等，與會員提供合理期間相關之規定，與實踐透明化義務具重要關聯。統計數據顯示，由於會員提供之評論期長短不一，平均之評論期仍稍短於標準之 60 天規定。值得注意的是，許多會員因擬議措施收到意見的性質和範圍，可能影響措施通過、公布，及生效日期，進而導致會員發布通知時，無法決定確切日期，因此未指定預定期日。此外，評論期間之統計資料顯示，會員們除面臨平均評論期日少於 60 天之情況外，尚因要求發布通知之會員提供文本，因而實際上縮短提出意見之時間。為克服此難題，會員們逐漸透過電子方式加快文件的傳遞，也使得提供通知法規草案全文或摘要之比例提升。



儘管現階段會員們執行透明化規範，仍有進步及改善之空間，觀察 1995 年截至 2019 年 9 月 15 日止之統計資料，會員們確實逐步改進，以實踐透明化相關規定。關於日前尚未解決之問題，諸如：低度開發國家發布通知之數量稀少；會員於某些情形下，可能因收受其他會員之意見，而難以決定法規草案之預定生效日期等狀況，則仍有待各國會員之檢討及持續發展。

本章節分別自法規條文本身、SPS 委員會及秘書處對於透明化規範之解釋，以及秘書處之統計結果，理解 SPS 協定下透明化規範之意涵，及會員履行透明化義務之情形。而會員履行透明化義務之結果，是否於實務上形成爭端與衝突，進而訴諸 DSB，則應觀察過往之 WTO 案例。以下將藉由整理 SPS 協定透明化規範之相關案例，分析及討論該等規定產生之爭議。



## 第四章 SPS 協定透明化規範之相關案例

SPS 委員會及秘書處針對透明化規範提出解釋、建議，及統計資料，然會員於爭端解決場域中，是否對透明化規範之適用有所爭執，而 DSB 面臨雙方之攻防答辯，又如何進一步評估及解決？本章將自涉及 SPS 協定透明化規範之案例中，挑選若干重要案件，探討透明化規範之相關爭議，說明案例爭點及 DSB 之相關意見。以下先以透明化規範之三項義務類型，整理與透明化規範相關之爭端案例及爭點，以一覽 SPS 協定之透明化規範曾引起之爭端及討論。整理之表格如下：

義務類型	相關爭點	案例
公布法規	公布法規之內容是否僅須公告摘要	日本—農產品案 俄羅斯—豬肉案 韓國—輻射案
	公布法規之管道	印度—農產品案 俄羅斯—豬肉案 韓國—輻射案
	有無預留合理期間	印度—農產品案
設置查詢點	查詢點之答覆方式及內容	韓國—輻射案
發布通知	發布通知之要件	日本—蘋果案 印度—農產品案 俄羅斯—豬肉案
	發布通知之內容及時間	印度—農產品案 歐體—生技產品案
	得否主張緊急健康保護以省	印度—農產品案

	略通知步驟	俄羅斯—豬肉案
--	-------	---------

表二，SPS 協定下透明化規範之相關案例及爭點

為瞭解涉及 SPS 協定透明化規範之案例中，透明化規範之相關爭議，本文將以表二之分類為依歸，分別以「公布法規」、「設置查詢點」及「發布通知」三類義務，首先說明相關案例之背景，再就各義務下曾引起之爭議進行分析與討論。

## 第一節 涉及 SPS 協定之透明化規範之 WTO 案例

實務上，不乏會員將 SPS 協定中透明化規範之爭端，訴諸 WTO DSB 之案例。為深入瞭解過去以來，爭端解決之案例中，牽涉透明化規範之爭論及爭議，讀者得參考本文之附錄，以釐清 WTO 下 SPS 協定之透明化規範相關爭端之概略背景、各案例之原被告、案件事實與時程。

歸納過往涉及 SPS 協定下透明化規範（第 7 條及附件 B）之案件後，可發現多達二十幾宗的案例中，有涉及透明化規範之相關爭點。儘管各案件之進行階段不盡相同，本文將案件分為三階段：（一）經小組或上訴機構審理而終結之案件；（二）僅歷經諮商，未經 DSB 實質審理，而處於諮商、和解或仲裁中之案件；以及（三）小組或上訴機構報告已被 DSB 採納，但當事國對於被告方是否已經履行 DSB 之建議或裁決產生歧見，而進入履行審查程序之案件。由於未經審理而處於諮商、和解或仲裁之案件，並無詳細分析爭點之文件及資料，其他通過小組或上訴機構報告之案件，如「美國—丁香菸案（*United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*）」中，印度請求小組成立時，曾以 SPS 協定第 7 條控訴美國，但後續於答覆小組問題時，又主張具爭議之措施並非 SPS 協定所規範之 SPS 措施，故 DSB 未於報告中深入探討 SPS 協定之透

明化規範相關爭議<sup>187</sup>。因此，以下將以經小組或上訴機構審理，且有針對透明化規範進行分析及解釋之案件，進一步探討 DSB 之意見及討論內容。

## 第二節 WTO 案例之分析

綜覽過去曾提及 SPS 協定下透明化規範之爭端解決案例，相關爭端不在少數。雖然上訴機構及小組並非於所有案件中，均深入說明及分析透明化規範，仍包含諸如「日本—農產品案 II (Japan — Measures Affecting Agricultural Products)」、  
「韓國—輻射案 (Korea — Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides)」、  
「印度—農產品案 (EC — Approval and Marketing of Biotech Products)」、  
「日本—蘋果案 (Japan — Measures Affecting the Importation of Apples)」、  
「俄羅斯—豬肉案 (EC — Approval and Marketing of Biotech Products)」  
及「歐體—生技產品案 (Russian Federation — Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union)」，針對第 7 條或附件 B 有較多著墨及解釋。因此，以下欲以此六件案例為主，首先簡要說明案例事實背景，再就透明化規範之款項，分別討論各款項於實務上之操作。

### 一、重要案件簡介

為能深入理解 DSB 對 SPS 協定透明化規範之詮釋，以下將簡介「日本—農產品案 II」、「韓國—輻射案」、「印度—農產品案」、「日本—蘋果案」、「俄羅斯—豬肉案」及「歐體—生技產品案」之事實背景，概略說明各案件中透明化規範之爭點，以便於後續介紹該等案件中，小組或上訴機構對透明化規範各款項之解釋。

---

<sup>187</sup> Panel Report, *United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, n.69, WTO Doc. WT/DS406/R (adopted Apr. 24, 2012).

## (一) 日本—農產品案 II

關於「日本—農產品案 II」，美國指出，日本依據《植物保護法》(the Plant Protection Law) 及《植物保護法施行細則》(the Plant Protection Enforcement Regulation) 二法案<sup>188</sup>，禁止包括美國的蘋果、櫻桃、桃(包括玫瑰油桃)、胡桃、杏、西洋梨、李以及溫棹等八種農產品進口<sup>189</sup>，直至對該等農產品進行「品種檢疫」<sup>190</sup>。若農產品未通過檢疫，將依據《植物保護法》進行銷毀或除蟲<sup>191</sup>。美國認為，此措施對於美國農產品之出口產生不利影響，而違反 SPS 協定、GATT 1994 及農業協定等<sup>192</sup>。其中，美國主張，日本未公布品種檢疫措施，違反 SPS 協定第 7 條和附件 B<sup>193</sup>。

## (二) 韓國—輻射案

關於「韓國—輻射案」之起始，源自 2011 年福島電廠事故後，韓國針對日本產品採取進口禁令及相關放射性核種檢驗程序<sup>194</sup>。其中，日本對於四項措施提出質疑：(一) 2011 年對非漁業產品(除家禽外)之額外測試要求(additional testing requirements)；(二) 2012 年對一縣之阿拉斯加鱈魚，及五個縣的太平洋鱈魚，所實施之額外測試要求；(三) 針對來自日本 8 個郡縣之 50 項魚類產品實施限制之「2012 年特定產品禁令(product-specific import bans)」；(四) 針對日本 8 個縣之所有魚類產品實施進口限制之「2013 年全體進口禁令(blanket import bans)」<sup>195</sup>。對此，日本主張韓國未能以能使其他會員熟知的方式，公布進口禁令及額外

<sup>188</sup> Panel Report, *Japan — Measures Affecting Agricultural Products*, ¶ 2.18, WTO Doc. WT/DS76/R (adopted Mar. 9, 1999) [hereinafter *Japan — Agricultural Products II*].

<sup>189</sup> *Id.* ¶ 4.12.

<sup>190</sup> *Id.* ¶ 1.1.

<sup>191</sup> *Id.* ¶ 2.21.

<sup>192</sup> *Id.* ¶ 1.1.

<sup>193</sup> *Id.* ¶ 8.105.

<sup>194</sup> Panel Report, *Korea — Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides*, ¶ 1.1, WTO Doc. WT/DS495/R (adopted Apr. 26, 2019) [hereinafter *Korea — Radionuclides (Japan)*].

<sup>195</sup> *Id.* ¶¶ 2.98, 2.100-2.102, 2.105-2.107, 2.113-2.115; Appellate Body Report, *Korea — Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides*, ¶ 1.1, WTO Doc. WT/DS495/AB/R (adopted Apr. 26, 2019) [hereinafter *Korea — Radionuclides (Japan)*].

放射性核種檢驗標準，違反附件 B 第 1 項；且韓國之查詢點未提供相關文件，亦未回答日本之合理問題，而違反附件 B 第 3 (a) 項及第 3 (b) 項<sup>196</sup>。

### (三) 印度—農產品案

本案源自印度對禽流感 (Avian Influenza, AI) 之關切，因而禁止美國進口各種農產品<sup>197</sup>。AI 可區分為高致病性禽流感 (high pathogenic notifiable avian influenza, HPNAI) 與低致病性禽流感 (low pathogenic notifiable avian influenza, LPNAI)<sup>198</sup>。印度透過「家畜進口法案 (Livestock Act)」及 S.O. 1663 (E) 執行命令，限制或禁止將可能受到傳染病或傳染病影響的任何牲畜進口到印度 (以下簡稱 AI 措施)<sup>199</sup>。美國聲稱，印度未提供其 AI 措施之資訊，直至措施生效後才發布通知，未儘早於措施仍可修正並考量其他意見時，透過秘書處通知其他會員該措施之目的與理由；此外，美國主張印度未於措施的公佈與生效之間「給予合理的間隔」，故印度違反第 7 條、附件 B 第 2 項及附件 B 第 5 (a) 項<sup>200</sup>。

### (四) 日本—蘋果案

「日本—蘋果案」之緣起，為日本為保護國內蘋果免受火傷病之感染，採取限制美國出產之蘋果實施限制進口措施，以及每年對蘋果園進行三次檢疫等 SPS 措施，遭美國控訴違反 SPS 協定<sup>201</sup>。美國認為，日本實施之四項火傷病措施中，已實質修改其中兩項措施，卻未將措施之修正通知其他會員，因而違反第 7 條及附件 B 第 5 項及第 7 項之規定<sup>202</sup>。

<sup>196</sup> Panel Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 7.448.

<sup>197</sup> Panel Report, *India — Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, ¶ 2.1, WTO Doc. WT/DS430/R (adopted June 19, 2015) [hereinafter *India — Agricultural Products*].

<sup>198</sup> *Id.* ¶ 2.13.

<sup>199</sup> *Id.* ¶¶ 2.22, 2.25.

<sup>200</sup> *Id.* ¶ 7.716.

<sup>201</sup> Panel Report, *Japan — Measures Affecting the Importation of Apples*, ¶ 8.305, WTO Doc. WT/DS245/R (adopted Dec. 10, 2003) [hereinafter *Japan — Apples*].

<sup>202</sup> *Id.* ¶¶ 8.305, 8.306.

#### （五）俄羅斯—豬肉案

俄羅斯因非洲豬瘟病例，對歐盟進口之豬肉產品實施之禁令<sup>203</sup>。俄羅斯分別於 2014 年 1 月 25 日及 2014 年 2 月 27 日，依據其動植物衛生檢疫局之行政通知，禁止立陶宛及波蘭之特定豬肉產品，並於 2014 年 4 月 7 日以行政通知擴大前述豬肉產品之進口限制<sup>204</sup>。此外，俄羅斯亦對歐盟整體實施禁令，針對歐盟出具之出口證明書中所述產品實施進口禁令<sup>205</sup>；並對愛沙尼亞及拉脫維亞之前述豬肉產品，採取部分限制<sup>206</sup>。歐盟主張，俄羅斯採取之豬肉進口禁令中，針對立陶宛之進口禁令於實施後 16 天才通知 WTO<sup>207</sup>；關於歐盟整體之禁令則未公布，亦無通知 WTO<sup>208</sup>；拉脫維亞的禁令於實施兩周後才發布通知<sup>209</sup>。關於立陶宛的禁令，俄羅斯未立即將所涵蓋之產品，法規目的、理由和性質通知其他會員，未提供法規副本給其他會員，亦未允許其他會員提出書面評論，更未應要求討論並考量該等評論，且於實施措施兩週後，才將措施通知 WTO<sup>210</sup>。綜合前述，歐盟主張，俄羅斯違反第 7 條、附件 B 第 1 項、附件 B 第 2 項、附件 B 第 5 項及附件 B 第 6 項<sup>211</sup>。

#### （六）歐體—生技產品案

歐盟針對基因改造生物體（Genetically Modified Organism, GMO）與基因改造食品（Genetically Modified Food, GMF）抱持安全疑慮，採取一般性地事實上暫停或延遲生技產品核可措施，限制或禁止生技產品進口，美國、加拿大與阿根廷

---

<sup>203</sup> Panel Report, *Russian Federation — Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union*, ¶ 2.9, WTO Doc. WT/DS475/R (adopted Mar. 21, 2017) [hereinafter *Russia — Pigs (EU)*].

<sup>204</sup> *Id.*

<sup>205</sup> *Id.*

<sup>206</sup> *Id.* ¶ 7.144.

<sup>207</sup> *Id.* ¶ 7.1409.

<sup>208</sup> *Id.*

<sup>209</sup> *Id.*

<sup>210</sup> *Id.* ¶ 7.1410.

<sup>211</sup> *Id.* ¶ 7.1409.

廷因而對之提出控訴<sup>212</sup>。美國主張，歐體未公告採取暫停核准或延遲核准新產品之措施，違反第 7 條規定<sup>213</sup>。

為深入理解各案例中，涉及 SPS 協定下透明化義務之爭議，以下將以「公布法規」、「設置查詢點」及「發布通知」等透明化義務作分類，藉分析前述案例中相關爭點之內容、當事國之主張，及 DSB 之解釋，分別敘明各義務下曾引發案例之爭點內容。

## 二、「公布法規」之相關爭點

附件 B 第 1 項規定，會員應盡速公布所有已通過的 SPS 法規，使利益相關會員熟知該法規<sup>214</sup>。過去的案例中，會員主要對於發布法規之客體、發布法規之方式及內容產生爭議而訴諸 DSB，以下分別說明之。

### (一) 法規是否限於具有法律效力的文書

「日本—農產品案」中，日本及美國針對日本之品種檢疫措施，爭論是否為附件 B 規範之「法規」(regulation)<sup>215</sup>。日本主張，附件 B 第 1 項所指的「法規」僅限於具有法律效力的文書，而品種檢疫措施並非法律上可強制執行的文書，故不落入該款公布義務的適用範圍<sup>216</sup>。美國則提出相反觀點，並表明品種檢疫措施具強制性，因此從出口商角度而言，該措施實與法律可強制執行的措施相同<sup>217</sup>。上訴機構認為，附件 B 第 1 項之註腳 5 指出，SPS 措施包括例如可普遍適用的法律、政令或命令等，該項使用「例如」(such as) 之字眼，非窮盡式列舉 SPS 協

<sup>212</sup> Panel Report, *European Communities—Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶¶ 2.1-2.5, 7.1, 7.2, 7.97-7.143, WTO Doc. WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (adopted Nov. 21, 2006) [hereinafter *EC—Approval and Marketing of Biotech Products*].

<sup>213</sup> *Id.* ¶ 4.59.

<sup>214</sup> SPS Agreement, Annex B.

<sup>215</sup> 4.194, 15, 28, 104

<sup>216</sup> Appellate Body Report, *Japan — Measures Affecting Agricultural Products*, ¶ 104, WTO Doc. WT/DS76/R (adopted Mar. 19, 1999) [hereinafter *Japan — Agricultural Products II*].

<sup>217</sup> *Id.* ¶ 28.



定規範之檢疫措施類型，且上訴機構認為，措施不限於法律、政令或命令，而包含其他普遍適用（*applicable generally*）之文書，並與附件 B 第 1 項註腳明示之文書相似者<sup>218</sup>。「俄羅斯—豬肉案」及「韓國—輻射案」中，小組均同意此觀點<sup>219</sup>。

## （二）公布法規之內容是否僅須公告摘要

關於附件 B 第 1 項「公布 SPS 措施」之要件，「韓國—輻射案」中，日本認為，依照法條文字，應公布的是法規本身，而非僅公布法規之摘要、概要或其他文字說明<sup>220</sup>。韓國主張，公布法規只須包含足夠的資訊，以使利益相關之會員注意到（*put on notice*）該新 SPS 法規即可<sup>221</sup>。小組比較附件 B 第 1 項及第 5（a）項之文字，雖然二者同樣指涉法規「公布」（*publication*）一詞，然第 5（a）項要求之發布「通知」（*publish a notice*），與第 1 項之「公布」要件，本質上有所不同<sup>222</sup>。前者意指會員於公布法規前發布通知；後者則要求會員公布更多內容，而非僅將法規存在之事實公諸於眾<sup>223</sup>。接著，小組參酌第 5（c）項及第 6（b）項之內容後表示，此二條文包含了第 1 項所未提及之提供法規草案影本之義務<sup>224</sup>。為區別該等法規，並依據條文之上下文，以及第 1 項為達成透明化之目標及目的，小組認為，第 1 項之義務為公布 SPS 法規之內容，而非僅公告法規存在一事，或僅公布法規之簡短摘要<sup>225</sup>。就此，會員得透過正式法律文件（如於官方公報）或行政部門的決議公告實際法規，或將法規內容重製在新聞稿或網頁上<sup>226</sup>；然而，小組表示，若會員單純於新聞稿發布法規內容，並不足以使利益關切的會員熟知

---

<sup>218</sup> *Id.* ¶ 105.

<sup>219</sup> Panel Report, *Russia — Pigs (EU)*, ¶ 7.1420; Panel Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 7.454.

<sup>220</sup> Panel Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 7.459.

<sup>221</sup> *Id.*

<sup>222</sup> *Id.* ¶ 7.461.

<sup>223</sup> *Id.*

<sup>224</sup> *Id.*

<sup>225</sup> *Id.*

<sup>226</sup> *Id.*

該措施，故不符合該條要件<sup>227</sup>。進口會員應確保其法規的發布包含足夠的要素，使有關會員知曉該法規適用於其貨品之條件(包括適用於該產品的具體原則和方法)<sup>228</sup>。對此，上訴機構強調，為使利益關切的會員熟知 SPS 法規，應使該等會員得以取得第 1 項下公布之法規，且應包含足夠的資訊，包括產品範圍及適用法規之條件<sup>229</sup>。至於會員是否應公布與其採用之 SPS 法規相關之「具體原則及方法」，第 1 項並未將此義務施加於所有情形，而應考量諸如 SPS 法規的性質、涵蓋的產品、所涉 SPS 風險的性質，及其他相關情況等等而定<sup>230</sup>。

本案中，日本認為，韓國未於新聞稿中公告「2012 年特定產品進口禁令」及「2013 年全體進口禁令」之完整內容<sup>231</sup>。關於「2012 年特定產品進口禁令」之新聞稿，日本主張新聞稿未能具體說明該禁令的產品範圍，以及適用的原產地規則，以確定產品是否源自受影響的省分<sup>232</sup>。小組則認為，該新聞稿中列出產品(特定魚種)、來源(8 個縣)及法規適用情況(完全禁止)，故確實涵蓋法規之內容<sup>233</sup>。關於「2013 年全體進口禁令」之新聞稿，日本主張，新聞稿中「所有漁類產品」(all fishery products)之文字，無法傳達該禁令涵蓋之產品範圍<sup>234</sup>。韓國則持相反看法<sup>235</sup>，甚至於上訴過程中指出，新聞稿中提及「所有漁類產品」，已明確指出措施之適用範圍，且附件 B 第 1 項並未要求會員公布每項產品及其 HS 編碼，故新聞稿只須定義產品範圍即足矣<sup>236</sup>。小組表示，如果沒有在措施中提及 HS 編碼或國際貿易中其他常見產品術語的來源，便難以推斷產品的範圍<sup>237</sup>。上訴機構則審查了韓國發布予 SPS 委員會之通知，雖然該通知之內容較新聞稿詳細，卻仍未明確指出「所有漁類產品」之範圍，甚至涵蓋了通常會被列入「漁業產品」

<sup>227</sup> *Id.* ¶ 7.462.

<sup>228</sup> *Id.* ¶¶ 7.457-7.464.

<sup>229</sup> Appellate Body Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 5.147.

<sup>230</sup> *Id.* ¶ 5.151.

<sup>231</sup> *Id.* ¶ 7.467.

<sup>232</sup> *Id.* ¶ 7.468.

<sup>233</sup> *Id.* ¶ 7.472.

<sup>234</sup> Appellate Body Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 5.161.

<sup>235</sup> Panel Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 7.480.

<sup>236</sup> Appellate Body Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 5.160.

<sup>237</sup> Panel Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 7.481.

以外之產品<sup>238</sup>。因此，上訴機構判定該新聞稿未以足使日本熟知措施的方式發布「2013 年全體進口禁令」，並贊同小組之結論，認定韓國違反第 7 條及附件 B 第 1 項<sup>239</sup>。而就「額外測試要求」所發布之新聞稿，小組認為，韓國未公布措施之完整資訊，包含：(一) 會引發額外測試要求之化學元素含量；(二) 待檢測放射性核種；(三) 導致產品不合格之放射性核種最大含量；及 (四) SPS 措施之實施地點及過程，故認定該新聞稿未包含足夠的內容，使有利益關係之會員熟知於何種情況下，SPS 措施將適用於其產品，因而違反第 7 條及附件 B 第 1 項<sup>240</sup>。

### (三) 公布法規之管道

「韓國—輻射案」中，上訴機構指出，「公布法規」之義務除涉及公布之內容外，亦攸關會員取得該法規內容之管道<sup>241</sup>。公布法規之會員需使利益相關會員可獲取該 SPS 法規之資訊，若以阻礙利益相關會員尋找及獲取相關資訊之方式公布法規，該方式即無法使利益相關的會員熟知該 SPS 法規<sup>242</sup>。本案中，韓國主張其於特定政府網站公布措施；日本則爭論，韓國公布之新聞稿並不為人所知，且日本受制於韓國公布新聞稿的網站位址，從而無法熟知措施內容<sup>243</sup>。上訴機構指出，韓國無法就利益關切的會員能否找到和取得法規提供清楚的解釋；且上訴機構無法弄清，為何部分措施公布於韓國總理辦公室的網站，部分措施卻公布於其他網站上<sup>244</sup>。綜合前述分析，上訴機構認同小組的結論，認為韓國未表明利益關切之會員會向韓國指示的網站尋求 SPS 措施之資訊，未能以使利益關切會員熟知措施之方式公布法規，違反附件 B 第 1 項及第 7 條<sup>245</sup>。

<sup>238</sup> Appellate Body Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 5.164.

<sup>239</sup> *Id.* ¶ 5.164.

<sup>240</sup> Panel Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 7.502.

<sup>241</sup> Appellate Body Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 5.173

<sup>242</sup> *Id.* ¶ 5.173.

<sup>243</sup> *Id.* ¶ 5.175.

<sup>244</sup> *Id.*

<sup>245</sup> *Id.* ¶ 5.176; Panel Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 7.502.

#### (四) 有無預留合理期間

根據附件 B 第 2 項規定，會員應於 SPS 法規公布與生效之間預留合理期間<sup>246</sup>。「印度—農產品案」之小組認為，本項之內涵應緊接前一項（即第 1 項）之內容來理解<sup>247</sup>。附件 B 第 1 項要求，會員應保證及時公布「已通過」之 SPS 措施；據此，第 2 項規範之公布義務，應指涉該等「已通過」但尚未生效之措施<sup>248</sup>。美國表示，印度未於發布通知至措施生效之間，提供任何時間間隔，故不符合第 2 項之規定<sup>249</sup>。小組認為，為檢驗會員是否符合本項規定，首先應確認是否存在有緊急情況，因而不適用本項之情形<sup>250</sup>；若無，隨後則應檢驗會員是否於合理期間內公布該措施<sup>251</sup>。美國主張，印度發布之通知，僅為到期日當日所為，與過去通知相同或相似之更新通知，且通知的過期日期於公布通知過期日時即可知悉，故難將該更新通知視為「緊急情況」<sup>252</sup>。小組觀察印度之通知，發現印度自 2007 年起至發布就類似之 AI 相關進口法規，連續數次向 WTO 提交通知，難謂緊急情況<sup>253</sup>；且印度未於發布通知至措施生效之間，預留任何時間間隔，違反第 2 項規定<sup>254</sup>。關於本項「合理期間」之長度，「俄羅斯—豬肉案」中，小組則引用《杜哈部長會議》，指出在符合附件 B 第 2 項規定的條件的前提下，本項「合理期間」通常應理解為至少 6 個月的期限<sup>255</sup>。

### 三、「設置查詢點」之相關爭點

關於附件 B 第 3 項規範之國家查詢點，會員主要針對查詢點之答覆方式及

<sup>246</sup> SPS Agreement, Annex B, ¶ 2.

<sup>247</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.745.

<sup>248</sup> *Id.*

<sup>249</sup> *Id.* ¶ 7.749.

<sup>250</sup> *Id.* ¶ 7.753.

<sup>251</sup> *Id.* ¶ 7.758.

<sup>252</sup> *Id.* ¶ 7.754.

<sup>253</sup> *Id.* ¶ 7.756.

<sup>254</sup> *Id.* ¶ 7.759.

<sup>255</sup> Panel Report, *Russia — Pigs (EU)*, ¶ 7.1424.

內容產生爭執。「韓國—輻射案」小組引用《建議程序》<sup>256</sup>之內容，主張「查詢點應以最速之方式給予答覆」<sup>257</sup>。小組表示，為符合附件 B 第 3 項及第 7 條之要求，會員並非僅形式上設立一查詢點，尚需針對合理問題實際提供資訊及答覆<sup>258</sup>。本案中，日本向韓國 SPS 查詢點提出請求後，認為韓國未充分回覆其詢問，並提供相關文件之請求，因而主張韓國違反附件 B 第 3 項之規定<sup>259</sup>。小組則指出，儘管不能僅因查詢點未能完整答覆，或未能提供特定文件，即判定會員違反本項規定；惟查詢點若不予答覆，則必然違反本項規定<sup>260</sup>。

針對此爭點，韓國於上訴階段挑戰小組之解釋，表示第 3 項是為確保會員設立一查詢點，並確保承擔本條之責任，而未規定會員未能回答單一問題時，必然違反本條規定<sup>261</sup>。上訴機構表示，第 3 項要求會員設立查詢點，負責針對所有合理問題提供答覆及相關文件，意味著本項之義務，涉及會員應確保存有負責提供答案及文件之查詢點<sup>262</sup>。此項評估需要審查所有相關因素，包括查詢點收到的問題總數、回答問題的比例和程度、尋求和接收訊息的性質和範圍，以及查詢點是否屢屢未獲回覆<sup>263</sup>。本案中，小組認定，韓國未完整答覆日本的第一項請求，且未回答日本的第二項請求，故違反第 3 項規定。上訴機構雖然同意小組關於日本第一項請求之意見，認為遵守附件 B 第 3 項不單是建立查詢點的形式；然而，上訴機構不贊同小組對於第二項請求的看法，亦即查詢點針對單一請求無法做出回應，即違反本項規定<sup>264</sup>。關於日本之第二項請求，上訴機構認定小組漏未評估以

---

<sup>256</sup> SPS 委員會為解釋 SPS 協定下透明化規定之條文細節及操作方式，定期修訂決議。SPS 委員會最早於 1996 年通過《關於附件 B 第 5 項及第 6 項之建議通知程序》(G/SPS/7)，並於 2018 年 6 月通過第四次修正之《執行 SPS 協定透明化義務(第 7 條)的建議程序》(G/SPS/7/Rev.4)。見本文第 2 章第 2 節；Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, recital.

<sup>257</sup> Panel Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 7.509.

<sup>258</sup> *Id.* ¶ 7.510.

<sup>259</sup> *Id.* ¶¶ 7.511, 7.512.

<sup>260</sup> *Id.* ¶ 7.507.

<sup>261</sup> Appellate Body Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 5.210.

<sup>262</sup> *Id.* ¶ 5.210.

<sup>263</sup> *Id.* ¶ 5.211.

<sup>264</sup> *Id.* ¶ 5.212.

下因素<sup>265</sup>：(一) 該次請求所尋求的資訊範圍及性質；(二) 韓國查詢點於完整期間內，共接受多少請求，及回覆問題之比例；以及(三) 查詢點是否屢次未回覆問題。而在未評估該等因素的情況下，小組無法得出結論，認定韓國是否「建立一查詢點，該查詢點負責提供有關會員對所有合理問題的解答，以及提供相關文件」，因此，無法判斷韓國的行為是否違反附件 B 第 3 項<sup>266</sup>。

#### 四、「發布通知」之相關爭點

關於發布通知之義務，會員們曾針對發布通知之要件、內容、時間，及得否主張緊急健康保護以省略通知步驟等要件有所爭執，並訴諸 DSB。以下分別討論各項爭點之相關案例及審理結果。

##### (一) 發布通知之要件

附件 B 第 5 項規定，當會員之法規草案無相應之國際標準、準則或建議存在；或實際上未與國際標準、準則或建議內容相同，且該法規可能影響其他會員之貿易時，應儘早將法規草案通知其他會員，並應其他會員要求，提供法規草案影本、討論及考量其他會員之意見等<sup>267</sup>。「日本—蘋果案」之小組認為，累積滿足以下二要件時，會員應依本項履行通知義務<sup>268</sup>：(一) 不存在相關國際標準、準則或建議；(二) 該規定可能對其他會員的貿易產生重大影響。關於第一項要件，「印度—農產品案」中，美國參考辭典之定義，以及上訴機構針對 GATT 1994 第 24 條下「基本上相同 (essentially the same)」之解釋，主張僅當會員之法規與國際標準並非基本上相同時，方符合第 5 項之要件<sup>269</sup>。印度指出，第 5 項並未使用「符合」(conform to) 一詞，但要求措施之內容與國際標準基本上相同<sup>270</sup>。此

<sup>265</sup> *Id.* ¶ 5.218.

<sup>266</sup> *Id.* ¶ 5.218.

<sup>267</sup> SPS Agreement, Annex B, ¶ 5.

<sup>268</sup> Panel Report, *Japan — Apples*, ¶ 8.310.

<sup>269</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.775

<sup>270</sup> *Id.*

要件涵蓋了存有與法規相關之國際標準，及無相關國際標準之情形<sup>271</sup>。

本案之小組認為，所謂存在相關國際標準、準則或建議，必須 SPS 法規之內容與國際標準之內容「基本上相同」，意味著 SPS 法規之內容需要近似於「相同」(same) 國際標準<sup>272</sup>，並根據第 3.1 條，前者至少必須是基於後者 (base on)<sup>273</sup>，而本案中印度實施之 AI 措施並未與國際標準、準則或建議之間具備相似性<sup>274</sup>。關於第二項要件，即法規是否可能對其他會員的貿易產生重大影響，小組認為，完全禁止相關產品進口印度，為會員對貿易採取最嚴格的措施，故具有重要影響<sup>275</sup>。而同樣提及第二項要件之「俄羅斯—豬肉案」中，小組則引用 SPS 委員會通過之《建議程序》，認為 SPS 協定附件 B 第 5 項及第 6 項中「對其他會員的貿易產生重大影響」之解釋，可意指一項或多項 SPS 法規，在兩個以上的會員之間所產生的貿易影響，且該影響包含造成其他會員貿易進口增加或縮減<sup>276</sup>。會員應考量諸如：對於有關之進口會員或出口會員而言，進口的價值或其他重要性；該等進口的潛在發展；及其他會員（特別是開發中國家）的生產者是否難以遵守 SPS 法規草案等因素，以判定 SPS 協定是否對貿易產生重大影響<sup>277</sup>。

## （二）發布通知之內容及時間

「印度—農產品案」之小組於認定印度之行爲滿足第 5 項前言之要件後，繼續確認印度是否符合第 5 項各款規定<sup>278</sup>。關於第 5 (a) 項，小組表示，印度應提早通知利益關切之會員；惟印度未儘早發布擬議法規之通知，以使會員熟知該法

---

<sup>271</sup> *Id.* ¶ 7.777.

<sup>272</sup> *Id.* ¶ 7.779.

<sup>273</sup> *Id.* ¶ 7.780.

<sup>274</sup> *Id.* ¶ 7.781.

<sup>275</sup> *Id.* ¶ 7.773.

<sup>276</sup> Panel Report, *Russia — Pigs (EU)*, ¶ 7.1429; Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 2.5.

<sup>277</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.1429; Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 2.5.

<sup>278</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.782.

規，故不符合本項規定<sup>279</sup>。關於第 5 (b) 項規定，美國主張，依據該項之文字，會員應於「措施仍可修正時」發布通知，提供「擬議措施」相關資訊，且條文中使用未來時態來指涉措施所涵蓋的產品<sup>280</sup>。由此可見，本項清楚表明會員應於措施實施前進行通知<sup>281</sup>；然而，印度於 AI 措施生效後，以未表明該措施之目的或理由的方式通知其他會員，故違反第 5 (b) 項<sup>282</sup>。本案小組同意美國意見，認為通知至少應於法規生效前進行，以便考量其他會員之意見，及修正法規內容<sup>283</sup>，並引用《建議程序》支持其論點，表示會員應於法規草案之所有條文公告時，履行通知義務；並建議會員給予 60 天的評論期，該評論其應自發布通知給其他會員之日始起算<sup>284</sup>。最終，小組以印度於措施生效後數月，方發布通知予 WTO 秘書處為由，認定印度未符合「儘早發布通知」之要件而違反第 5 (b) 項規定<sup>285</sup>。關於第 5 (d) 項規定，「歐體—生技產品案」之小組認為，該款與其他款項密切相關<sup>286</sup>。特別是，當會員未依照第 5 (a) 項之規定儘早公布法規，按第 5 (b) 項之規定通知其他會員，並根據第 5 (c) 項規定，應要求提供法規影本，則殊難想像利益關切之會員將如何充分瞭解擬議法規之內容，以便利用第 5 (d) 項所賦予之機會提供意見<sup>287</sup>。「印度—農產品案」之小組認同此意見，故以該案中，印度未提前公布尚在擬議階段之 AI 措施，且亦未透過 WTO 秘書處儘早將 AI 措施通知其他會員為由，認為美國難以充分瞭解該擬議中之措施內容，進而適用第 5 (d) 項提供意見<sup>288</sup>。因此，小組在印度未提出相反證據的情況下，認定印度之行為違反第 5 (d) 項規定<sup>289</sup>。

---

<sup>279</sup> *Id.* ¶ 7.784.

<sup>280</sup> *Id.* ¶ 7.787.

<sup>281</sup> *Id.*

<sup>282</sup> *Id.* ¶ 7.785.

<sup>283</sup> *Id.* ¶ 7.788.

<sup>284</sup> *Id.*

<sup>285</sup> *Id.* ¶ 7.790.

<sup>286</sup> Panel Report, *EC—Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 73.

<sup>287</sup> *Id.*

<sup>288</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.795.

<sup>289</sup> *Id.* ¶ 7.796.



### (三) 得否主張緊急健康保護以省略通知步驟

根據第 6 項規定，若會員遭遇緊急健康保護的問題或有發生之虞，得省略第 5 項之通知步驟，僅須達成以下附加要件：(一) 會員應透過秘書處立即將具體規定和所涵蓋的產品通知其他會員，並簡要說明法規目的與理由，及問題之緊急性；(二) 會員必須應其他會員之要求提供該法規影本；(三) 容許其他會員提出書面意見，以及應會員要求討論及考量該意見與討論結果。承前所述，「印度—農產品案」中，小組判定印度違反第 5 項規定<sup>290</sup>。印度主張，其採用之 AI 相關法規，是為關切人類及動物健康安全所頒布，欲以第 6 項正當化其未遵守第 5 項之行為<sup>291</sup>。小組表示，依據第 6 項規定，倘若會員欲利用此例外規定，必須滿足該項以下三款附加條件<sup>292</sup>。小組並指出，由於第 6 項前言與第 6 (a) 項至第 6 (c) 項三款之間為累積適用，故會員應滿足四項條件，方得適用本項規定<sup>293</sup>。

本案中，印度未能提出證據證明其於「存在緊急的健康保護問題」情況下通過 AI 相關法規<sup>294</sup>，且於 2011 年 7 月 19 日 AI 法規生效後，才於 2011 年 10 月 7 日通知 WTO 秘書處，並由 WTO 秘書處於 2011 年 10 月 11 日將法規發布給 WTO 會員。就此，小組引用 SPS 委員會通過之《建議程序》，指出「於措施生效後方發布通知本身，不足以構成緊急情況之充分理由」<sup>295</sup>。此外，印度已連續數次向 WTO 提交類似之 AI 相關措施之通知，故於 2011 年提出之通知不可能是在「發生緊急健康保護的問題或有發生之虞」的情況下發布<sup>296</sup>。綜合上述分析，小組表示，印度違反第 6 項規定<sup>297</sup>。值得一提的是，「俄羅斯—豬肉案」之小組亦引用

---

<sup>290</sup> *Id.* ¶ 7.790.

<sup>291</sup> *Id.* ¶ 7.760.

<sup>292</sup> *Id.* ¶ 7.762.

<sup>293</sup> *Id.*

<sup>294</sup> *Id.* ¶ 7.763.

<sup>295</sup> *Id.*; Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Recommended Procedures for Implementing the Transparency Obligations of the SPS Agreement (Article 7) as of 1 December 2008*, ¶ 15, WTO Doc. G/SPS/7/Rev.3 (June 20, 2008).

<sup>296</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.763.

<sup>297</sup> *Id.* ¶ 7.764.

本案，認為會員欲主張第 6 項之例外規定，需滿足第 6 項前言及該項以下附加之三項額外條件<sup>298</sup>。

### 第三節 小結

彙整牽涉 SPS 協定下透明化規範之案例，可察覺透明化規範逐漸成為爭端中雙方攻防之一部，為會員提出控訴之主張之一。「印度—農產品案」、「韓國—輻射案」及「俄羅斯—豬肉案」等近年的案件中，小組或上訴機構更以較過往為多的篇幅，詳細處理第 7 條與附件 B 各款項之內涵及適用方式。值得注意的是，此三案例之小組均於解析透明化規範時，明確提及並參考 SPS 委員會公布之《建議程序》。《建議程序》作為協助會員履行第 7 條及附件 B 之文件，詳細探討透明化規範下各義務之實踐方式，為會員提供諸多指引。儘管目前僅小組引用此文件，以解釋或支持小組對透明化規範之看法，且未明白肯認該文件之法律效力；然而，可自小組開始提及並參考《建議程序》之情形，推測此份文件逐漸具重要性及參考價值。而深入討論 SPS 協定下透明化規範之相關案例後，本文擬就前面章節曾彙整之 SPS 委員會及秘書處之相關文件，再次沈思該等文件中針對透明化法規之解釋，與案例中爭端解決報告之解析，從而反思透明化規範之內容及適用。

---

<sup>298</sup> Panel Report, *Russia — Pigs (EU)*, ¶ 7.1431.

## 第五章 SPS 協定下透明化規範之作用

儘管 SPS 協定下透明化規範之條文數量較少，實務上多達幾十宗案例涉及透明化規範，其重要性不容小覷。惟實務上，SPS 委員會為透明化規範所公布之決議，以及 DSB 於報告中針對透明化規範之解釋，對於透明化規範之操作與執行狀況是否有所助益？能否反映並展現其功用？仍有待分析及觀察。本章將透過回顧過往案例、SPS 委員會之決議，及透明化規範之統計數據，試圖瞭解 SPS 協定下透明化規範之適用情況及效益。

### 第一節 自 WTO 案例回顧 SPS 委員決議及秘書處文件 之解釋

SPS 協定第 7 條及附件 B 針對透明化之義務，規範若干條款；惟會員實際執行透明化規範時，可能因條文內容未臻明確而產生疑問。因此，SPS 委員藉由通過之《建議程序》，為會員遵守 SPS 協定下透明化規範，提供執行之細節與方式。透明化規範中主要之三項義務為「法規公布」、「國家查詢點之設立」及「發布通知」，以下將分別探討相關條文、SPS 委員會決議及秘書處文件之內容、涉及之案例，及回顧會員履行義務之統計數據，以探究 SPS 協定下透明化規範之內涵與履行狀況。

#### 一、法規公布

根據 SPS 協定附件 B 第 1 項及第 2 項，會員應迅速公布通過之 SPS 法規，使利益關切的會員熟知該法規<sup>299</sup>。除緊急情況外，會員應於法規公布與生效日期

<sup>299</sup> SPS Agreement, Annex B, ¶¶ 1, 2.

間，給予合理期間，使出口會員，有時間調整其產品與生產方法，以符合該規定。SPS 委員會於《建議程序》中，以相對較少的篇幅闡述及解釋「法規公布」之內涵。SPS 委員會說明，「合理的期間」應理解為至少 6 個月的期限<sup>300</sup>，以補足條文中未描述期間長度之不確定法律概念，並鼓勵會員於網路公布法規，進一步說明以網路發布法規有助於會員取得文件、提升透明化，及減少文書處理等優點<sup>301</sup>。

承前一章節，本文整理 SPS 協定下透明化規範之相關案例，檢視小組或上訴機構對於第 7 條及附件 B 各款項之解釋與分析後，可見各透明化條款中，牽涉附件 B 第 1 項及第 2 項規定之案例數量最多，第 5 項及第 6 項則位居其次。關於第 1 項，「日本—農產品案」及「韓國—輻射案」中，會員提出之爭論包含：

(一) 具爭議之法規，其性質是否屬於本條所指的「法規」；(二) 會員公布法規時，應公布法規之實際內容，抑或是使其他會員知悉有新法規之存在即可；(三) 何種公布法規之手段及方式，足使利益關切會員熟知該法規等等。其中，第二及第三項爭點，重點均在於會員應如何公布，使其他會員熟知該新法規。第 2 項中，會員則於案例中，就公布法規時，是否符合「緊急情況」而無須預留合理期間，有較多爭辯。

回顧 SPS 委員會通過之《建議程序》，對於第 1 項及第 2 項涉及「法規公布」義務所給予之建議，較第 5 項及第 6 項關於「發布通知」之義務為少，且實務上會員間對於第 1 項及第 2 項「法規公布」義務，所產生意見衝突之處，《建議程序》中幾乎未提供相關之建議及解釋。儘管《建議程序》對於「法規公布」義務之描述似乎有所不足，「俄羅斯—豬肉案」之小組於解釋「合理期間」時，與《建議程序》同樣引用《杜哈部長會議》，指出本項「合理期間」通常應理解為至少 6 個月的期限<sup>302</sup>。而「韓國—輻射案」中，上訴機構則提供更多解釋，指出會員

<sup>300</sup> WTO, *supra* note 51, ¶ 3.2.

<sup>301</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 4.5.

<sup>302</sup> Panel Report, *Russia — Pigs (EU)*, ¶ 7.1424.

於公布法規時，是否應公布與其採用之 SPS 法規相關之「具體原則及方法」，應考量如 SPS 法規的性質、涵蓋的產品、所涉 SPS 風險的性質，及其他相關情況等等而定，顯示會員公布法規之內容為何，仍需視個案情況而定，無法一概而論<sup>303</sup>。

## 二、國家查詢點之設立

根據 SPS 協定附件 B 第 3 項，會員應設立一個查詢點，負責答覆利益關切會員提出的合理問題，並提供以下相關文件<sup>304</sup>：(一)會員境內採行或擬行的 SPS 法規；(二)會員境內施行之管制與檢驗程序、生產與檢疫處理、農藥殘留容許量與食品添加物之核可程序；(三)風險評估程序、考慮因素，以及對適當的 SPS 保護水準之決定；(四)會員或其境內相關機構於國際性及地區性 SPS 組織與體制之會員資格與參加情形，及 SPS 協定範疇內所簽屬之雙邊與多邊協定，及該等協定與協議之本文。第 4 項則規定，當利益關切的會員要求文件影本時，會員應以供給本國國民相同的價格供給之<sup>305</sup>。《建議程序》中，SPS 委員會重述第 3 項中已規範之國家查詢點之義務後，針對國家查詢點提供文件及資訊之方式給予建議，鼓勵會員以網路或請求境內外交使館發送文件之方式，以迅速交付文件給其他會員<sup>306</sup>。關於會員如何運作國家查詢點，SPS 委員會則要求會員參閱秘書處發布之《實務手冊》<sup>307</sup>。《實務手冊》中，則針對國家查詢點及國家通知機構(National Notification Authorities, NNAs)，說明該等機構之設立方式、職責，並重述第 3 項規定下，國家查詢點應提供之文件等<sup>308</sup>。

實務上，「韓國—輻射案」之當事國針對國家查詢點未回答單一問題時，是

<sup>303</sup> Appellate Body Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 5.151.

<sup>304</sup> SPS Agreement, Annex B, ¶ 3.

<sup>305</sup> SPS Agreement, Annex B, ¶ 4.

<sup>306</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 3.4.

<sup>307</sup> *Id.* ¶ 3.6.

<sup>308</sup> WTO SECRETARIAT, *supra* note 43, at 8-10.

否即違反第 3 項規定有所爭執。小組首先引用《建議程序》，說明「查詢點應以最速之方式給予答覆」<sup>309</sup>，接著表示會員除負有設立國家查詢點之義務外，尚需針對合理問題實際提供資訊及答覆，方符合本項之規定<sup>310</sup>。儘管小組主張，只要會員未能完整回答其他會員之請求，即違反本項規定；上訴機構認為，判定會員是否遵守本項規定時，尚須考量：(一)該次請求所尋求的資訊範圍及性質；(二)國家查詢點於完整期間內，共接受多少請求，及回覆問題之比例；以及(三)國家查詢點是否屢次未回覆問題等因素<sup>311</sup>。整體而言，《建議程序》及《實務手冊》對於國家查詢點之規定，著重於如何設立機構，及應提供之何種文件。「韓國—輻射案」中，DSB 則對於國家查詢點未提供完整答覆時，是否仍舊符合第 3 項規定之爭點提供解釋。本文認同上訴機構之裁判結果，畢竟國家查詢點於面對其他會員之請求時，往往非以全有或全無的方式答覆。倘若國家查詢點因故無法回答部分問題，或給予部分文件時，DSB 審酌相關因素，更能全盤考量，並評估該國家查詢點是否確實提供答案予合理的問題，及提供相關文件，進而符合第 3 項之規定。因此，DSB 於本案之解釋，似乎對於國家查詢點之職責，提供了更合理及具體的解釋。

### 三、發布通知

依據 SPS 協定第 7 條，會員應依附件 B 之規定就其 SPS 措施的相關變更提出通知，並應提供有關資訊。附件 B 第 5 項至第 8 項則規範會員應遵守之通知程序。其中，第 5 項規定，當會員之法規草案無相應之國際標準、準則或建議存在；或實際上未與國際標準、準則或建議內容相同，且該法規可能影響其他會員之貿易時，會員應<sup>312</sup>：(一) 提早通知利益關切會員，使該等會員可熟知該特定

<sup>309</sup> Panel Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 7.509.

<sup>310</sup> *Id.* ¶ 7.510.

<sup>311</sup> Appellate Body Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 5.218.

<sup>312</sup> SPS Agreement, Annex B, ¶ 5.

法規草案；(二) 透過秘書處通知其他會員該法規草案所涵蓋的產品，並扼要指出該法規草案的目的及理由。該等通知應儘早發布，使會員仍得及時修正該法規草案，並考量各方意見；(三) 應其他會員要求，提供法規草案影本，並儘可能指出該法案中實質偏離國際標準、準則或建議之處；(四) 在不歧視下，容許其他會員有合理的時間提出書面意見，應會員要求討論該等意見，並將意見與討論結果列入考量。第 6 項則規定，當會員遭遇緊急健康保護的問題或有發生之虞，得省略前述列舉之四個步驟，惟必須立即通知該特別法規之內容、涵蓋產品、採取之目的與理由，及緊急性等<sup>313</sup>。當其他會員要求提供法規影本時，應予之<sup>314</sup>；且會員應容許其他會員提出書面意見，應其他會員之要求討論該等意見，並將意見與討論結果納入考量<sup>315</sup>。第 7 項及第 8 項規定，會員應遞交英文、法文或西班牙文之通知予秘書處；當文件數量龐大時，已開發會員應於其他會員要求下，以英文、法文或西班牙文之特別通知提供文件摘要。關於第 9 項，秘書處應迅速將通知影本發給所有會員予利益關切的國際組織。第 10 項則要求，會員應指定一中央政府機構，負責執行前述第 5 項至第 8 項，與通知程序相關之事務。

SPS 委員會於《建議程序》中，耗費最多篇幅說明「發布通知」之內涵。自通知之類型、時間、內容及格式等，乃至於發布通知與接收通知會員之義務，與通知之提交及取得方式，十分詳盡。首先，《建議程序》將通知依會員遭遇緊急情況與否，分為「一般通知」和「緊急通知」主要類型<sup>316</sup>，並解釋第 5 項及第 6 項中「對其他會員的貿易產生重大影響」之判斷方式，只要該等影響是重大的，無論貿易進口增加或進口縮減均包含在內<sup>317</sup>。會員應考量對於有關之進口會員或出口會員而言，進口的價值或其他重要性；該等進口的潛在發展；及其他會員（特別是開發中國家）的生產者是否難以遵守 SPS 法規草案等<sup>318</sup>。此外，SPS 委員會

<sup>313</sup> *Id.* Annex B, ¶ 6(a).

<sup>314</sup> *Id.* Annex B, ¶ 6(b).

<sup>315</sup> *Id.* Annex B, ¶ 6(c).

<sup>316</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 2.1.

<sup>317</sup> *Id.* ¶ 2.5.

<sup>318</sup> *Id.* ¶ 2.5.

說明，會員除一般通知外，可依照附錄、更正，及修訂以補充資訊<sup>319</sup>。當會員發布通知後，接收通知之會員得於 60 天之評論其內提交評論<sup>320</sup>；收受評論之會員則應於承認收受該評論後，儘早於措施通過前之合理期間內，向提出意見之其他會員解釋，說明將如何考量該意見，提供法規草案之額外相關資訊，並提供法規草案影本予提出意見之會員，或告知其暫不採用 SPS 法規之資訊<sup>321</sup>。

關於通知之時間，第 5 (b) 項規定，應於法規草案仍可即時修正並考量各方意見時，儘早透過秘書處，向其他會員發布通知。SPS 委員會表示，會員應於法規草案之所有條文公告時，履行此義務<sup>322</sup>。第 5 (d) 項規定，會員應給予其他會員合理的時間提出意見、加以討論，並將之列入考量。SPS 委員會則指出，關於「合理的時間」之計算，會員通常應保留至少 60 天的評論期，並在國內監管機制允許的情況下，從 WTO 秘書處發布通知日開始起算<sup>323</sup>。

關於通知的格式，SPS 委員會於《建議程序》中，提供會員發布通知格式及範本，並說明發布通知時應提供之若干資訊<sup>324</sup>。會員得於 SPS 通知提報系統 ( Notification Submission System, SPS NSS ) 等線上平台完成並提交通知<sup>325</sup>，欲取得 SPS 相關資訊之會員，則可透過國家查詢、WTO 秘書處文件線上工具 ( WTO Secretariat's Documents Online Facility ) 及 SPS 資訊管理系統 ( Information Management System, SPS IMS ) 等線上資源獲取之<sup>326</sup>。此外，會員亦得透過訂閱 ePing，接收 SPS 通知之資訊、搜尋、分享通知，進而於國內外共享及討論相關資訊<sup>327</sup>。

---

<sup>319</sup> *Id.* ¶ 2.6.

<sup>320</sup> *Id.* ¶ 2.25.

<sup>321</sup> *Id.* ¶ 2.26.

<sup>322</sup> *Id.* ¶ 2.7.

<sup>323</sup> *Id.* ¶ 2.8.

<sup>324</sup> *Id.* ¶ Annex A-1.

<sup>325</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 2.51.

<sup>326</sup> *Id.* ¶ 5.1.

<sup>327</sup> *Id.* ¶ 5.3.



回顧過往與發布通知相關的案例，會員大多針對第 5 項及第 6 項提出控訴。「日本—蘋果案」中，小組明確指出判定會員是否應遵守第 5 項之條件及步驟。當會員累積滿足以下二要件時，會員應依本項履行通知義務<sup>328</sup>：(一) 不存在相關國際標準、準則或建議；(二) 該規定可能對其他會員的貿易產生重大影響。「印度—農產品案」之小組，將「存在相關國際標準、準則或建議」解釋為 SPS 措施與國際標準、準則或建議之間需要近似於「相同」<sup>329</sup>，並將禁止進口措施，判定為具重要影響之規定<sup>330</sup>。「俄羅斯—豬肉案」中，小組則引用 SPS 委員會於《建議程序》中「對其他會員的貿易產生重大影響」之解釋，作為判定是否符合第二項條件的標準<sup>331</sup>。

實務上，關於第 5 項各款之爭議，則主要圍繞在第 5 (a) 項之「提早通知利益關切之會員」，與第 5 (b) 項中「儘早發布通知」之要件。「印度—農產品案」之小組，於判斷會員符合第 5 項前言，進一步判定是否符合第 5 (b) 項規定時指出，通知至少應於法規生效前進行，以便考量其他會員之意見，及修正法規內容<sup>332</sup>，並同樣引用《建議程序》支持其論點<sup>333</sup>。關於第 5 (d) 項規定，「歐體—生技產品案」之小組則認為，該款與其他款項密切相關，並表示當會員未符合第 5 (a) 項之規定儘早公布法規，未按第 5 (b) 項之規定通知其他會員，並未根據第 5 (c) 項規定，應要求提供法規影本時，則利益關切之會員將難以充分瞭解擬議法規之內容，因而無法利用第 5 (d) 項所賦予之機會提供意見<sup>334</sup>。

關於牽涉第 6 項之案例，「印度—農產品案」及「俄羅斯—豬肉案」之小組

<sup>328</sup> Panel Report, *Japan — Apples*, ¶ 8.310.

<sup>329</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.779.

<sup>330</sup> *Id.* ¶ 7.773.

<sup>331</sup> Panel Report, *Russia — Pigs (EU)*, ¶ 7.1429; Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 2.5.

<sup>332</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.788.

<sup>333</sup> 《建議程序》指出，會員應於法規草案之所有條文公告時，履行通知義務；並建議會員給予 60 天的評論期，該評論其應自發布通知給其他會員之日始起算。 *Id.* ¶ 7.788.

<sup>334</sup> Panel Report, *EC — Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 73.

均將該項之前言與該項下三款要件，認定為累積適用<sup>335</sup>。其中，「印度—農產品案」中，會員主要針對是否「存在緊急的健康保護問題」有所爭執，小組引用 SPS 委員會通過之《建議程序》，指出「於措施生效後方發布通知本身，不足以構成緊急情況之充分理由」<sup>336</sup>。

綜合前述分析，相較於提及「法規公布」與「國家查詢點之設立」之相關案例，牽涉「發布通知」之爭端中，小組更頻繁地引用《建議程序》之意見作為審理依據。此情形很可能源自《建議程序》中，對於「發布通知」有較廣泛且全面的闡述。例如，SPS 委員會於《建議程序》中說明第 5 項各款及第 6 項之通知時間，針對「對其他成員的貿易產生重大影響」有較詳細之解釋，並特別提及第 5 (a) 項、第 5 (b) 項及第 5 (d) 項下通知之時間點，與爭端案例中，會員所爭執之通知時點，具重要關聯性。

#### 四、透明化規範之履行情形

承前所述，並回顧本文第三章第四節中，秘書出修訂之《關於執行 SPS 協議透明度條款的級別的概述》，該文件統計 1995 年以來，會員執行透明化義務之狀況<sup>337</sup>。SPS 協定透明化規範在 SPS 委員會決議、秘書處文件、小組報告及上訴報告之釐清與具體化下，可以看到各國履行透明化義務的狀況有逐年改善。若以發布通知之數量而言，會員提交通知之總數逐年上升<sup>338</sup>，且提交一般通知及緊急通知的會員當中，開發中國家會員提交通知之百分比均增加<sup>339</sup>。

若從發生較多爭議的「通知時點」而言，2019 年 1 月 1 日至同年 9 月 15 日

<sup>335</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.762; Panel Report, *Russia — Pigs (EU)*, ¶ 7.1431.

<sup>336</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.763; Committee on Sanitary and Phytosanitary *supra* note 295, ¶ 15.

<sup>337</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 43, ¶ 1.1.

<sup>338</sup> *Id.* ¶ 3.3

<sup>339</sup> *Id.* ¶ 3.8

間，仍有約 38%之一般通知，於發布通知時，尚未決定措施之通過日期<sup>340</sup>。已確定措施通過日期之通知當中，卻約達 73%已於發布通知前公布措施<sup>341</sup>，意即會員發布通知時，未預留評論期即通過並已公布法規。關於會員針對措施公布與生效之間預留的期間，則約 60%未指定預定生效日期；而有設定生效日期的情況當中（包含選定預設選單中的 6 個月期間），高達 60%僅提供少於 6 個月的期間。由此可見，實務操作上，會員對於附件 B 第 1 項、第 2 項、第 5 項及第 6 項所規定，會員應儘早於法規仍可修正及考量各方意見時發布通知，並於措施公布與生效之間預留期限之義務，履行狀況仍有改善空間。尤其是，依據 SPS 委員會及 DSB 之解釋，會員應儘早於將「擬議措施」通知其他會員<sup>342</sup>，保留至少「60 天」的評論期<sup>343</sup>，並於措施公布與生效之間預留至少「6 個月」的期限<sup>344</sup>。縱然該等解釋明確化會員之通知時點及其他相關期限，依現行會員履行情況之統計，未符合法規規定及解釋之情形不在少數。因此，不難理解近年會員針對相關法條提出控訴之案例仍為數不少，若此情形未改善，則未來仍有可能發生，會員針對通知時點提出控訴與爭執之案例。

## 五、小結

SPS 委員為提供透明化規範之建議與指引，發布《建議程序》，並針對「發布通知」之義務，給予較全面及廣泛的操作建議；而對於「法規公布」及「國家查詢點之設立」之義務，則較著重程序層面之內容（如期間的長短，與提供資訊及文件的手段等）。本文認為，「國家查詢點之設立」及國家查詢點之相關功能及細節，因於秘書處之《實務手冊》中，有較為詳盡之描述及介紹，故 SPS 委員會於《建議程序》中未多加解釋，不至於使會員執行相關義務時，欠缺指引及建議

<sup>340</sup> *Id.* ¶ 3.30

<sup>341</sup> *Id.* ¶ 3.31

<sup>342</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.787.

<sup>343</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 43, ¶ 2.8.

<sup>344</sup> WTO, *supra* note 51, ¶ 3.2.

而無所適從；然而，「法規公布」方面，無論《建議程序》或《實務手冊》中，除提及應於網站上發布法規，並於法規公布與法規施行間，給予 6 個月的期間之外，對於此義務之解釋十分有限。而自透明化規範之相關案例觀察，並回顧《建議程序》後可發現，雖然 SPS 委員會針對「法規公布」、「國家查詢點之設立」及「發布通知」之解釋與討論篇幅各異，《建議程序》對於此三項義務之討論與建議，於實務之相關案例中，各自曾被小組提及與引用，顯示《建議程序》具備一定之參考價值及重要性。此外，曾於小組報告中引用《建議程序》之「俄羅斯—豬肉案」、「印度—農產品案」及「韓國—輻射案」等三件案例，為牽涉透明化規範之案例中較近年之案件，小組非但於報告中，花較多心力及筆墨審查透明化規範，更較過往頻繁引用《建議程序》之內容，再再展現透明化規範於爭端案例中，逐漸成為當事國之重要紛爭來源。關於會員未來是否仍可能就透明化規範有所爭執，本文參考透明化規範之統計數據，並對照過往案例中，會員常爭論之條文與爭點，認為會員目前履行透明化規範尚有改善空間，若會員之間未能實踐「通知時點」及「合理期間」之規定，將來仍可能於爭端場域中，針對相關規範提出控訴。

## 第二節 SPS 協定下透明化規範之內涵評析

本文於第二章節，參考美國政府制定透明化政策之演進，將透明化規範劃分為三階段，分別為第一代之知情權、第二代之監管與監督，以及第三代之合作式透明化，各階段之內涵與重點不盡相同<sup>345</sup>。「知情權」旨在透過公布政府流程及文件，將資訊通知公眾，給予時間發表評論，並防止政府採取任意作為。「監管與監督」則以具體、特定之目標，要求政府機構、公司或其他私營部門蒐集資訊，以通知大眾<sup>346</sup>。「合作式透明化」結合前述二種類型，強調資訊交流，並可

<sup>345</sup> 見本文第二章第二節。

<sup>346</sup> ARCHON FUNG & MARY GRAHAM & DAVID WEIL, *supra* note 9, at 28.

再細分為內部透明化及外部透明化，前者意指會員政府間之透明化，確保會員得以利用資訊；後者則指會員以外之公民，獲取關於 WTO 內部程序及決定等相關資訊<sup>347</sup>。

SPS 協定之透明化規範，規範於第 7 條及附件 B 下各款項，可依據透明化義務分類為「法規公布」、「國家查詢點之設立」及「發布通知」三類，並可依其功能及目的，對應至前述透明化規範類別之中。以下將分別討論各義務之條文、內容，及 SPS 委員會之解釋，以探討該等義務於透明化規範中之角色及功能。

## 一、法規公布

附件B第1項及第2項規範之「法規公布」義務下，會員應迅速公布SPS法規，使利益關切的會員熟知該法規。除緊急情況外，會員應於SPS法規公布與生效日期間給予合理期間。此二項規範要求會員項利益相關之會員提供資訊，目的是讓利益關切會員得以熟知該法規，應屬透明化規範中「知情權」之類別。除法規本身之外，SPS委員會於通過之《建議程序》中，將「合理的期間」解釋為至少6個月的期限，並以提升透明化，使會員更容易取得文件為由，鼓勵會員盡可能於網路上發布SPS法規<sup>348</sup>，目的是為促進其他會員取得資訊，得以採取行動加以因應，更彰顯「知情權」之作用。

## 二、國家查詢點之設立

附件B第3項要求會員設置一個查詢點，負責答覆利益關切會員所提出之合理問題，並提供相關文件<sup>349</sup>。本項規定透過查詢點的建立，使其他會員獲得相關

<sup>347</sup> Robert Wolfe, *supra* note 12, at 13-14.

<sup>348</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 4.5.

<sup>349</sup> SPS Agreement, Annex B, ¶ 3.

資訊，依照本文第二章之整理及描述，應屬「知情權」之範疇。SPS委員通過之《建議程序》及秘書處發布之《實務手冊》中，說明查詢點之設立條件及建議、查詢點之職責（回應諮詢，以及交付文件與資訊等）<sup>350</sup>，並建議查詢點應採取何種方式交付文件，以縮短交付時間等<sup>351</sup>。實務上，上訴機構於「韓國—輻射案」中表示，若查詢點未能回答其他會員提出之部分問題或要求，未必違反第3項規定，仍須考量諸如請求範圍及性質、查詢點之回覆比率等其他因素而定<sup>352</sup>。前述SPS委員會、秘書處及上訴機構之解釋及建議，有助於查詢點的運作及迅速提交資訊與文件，並使查詢點之職責更為詳盡，進而發揮其提供資訊之功能，具體化透明化規範中「知情權」類型之運作方式。

### 三、發布通知

依照附件B第5項規定，會員於未有某一國際標準、準則或建議，或擬定之SPS法規內容於實質上，未與某一國際標準、準則或建議內容相同，且該法規可能顯著影響其他會員之貿易時，會員應<sup>353</sup>：（一）提早通知，以使利益關切會員熟知該法規；（二）儘早發布通知，於法規仍得修正及考量其他會員之意見時，透過秘書處通知其他會員；（三）應其他會員要求提供法規草案影本；以及（四）容許其他會員有合理時間提出意見，並應會員要求討論該意見，將討論結果納入考量。第6項則規定，會員得於遭遇緊急健康保護時，省略前述步驟，立即發布通知，應其他會員之要求提供法規影本，容許其他會員提出並討論意見，並將該等意見與討論結果納入考慮<sup>354</sup>。

SPS委員會於《建議程序》中，對於通知之類型、發布通知之時間及格式，

<sup>350</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, ¶ 4.5.

<sup>351</sup> *Id.* ¶¶ 3.2, 3.4; WTO SECRETARIAT, *supra* note 48, at 9-10.

<sup>352</sup> Appellate Body Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 5.218.

<sup>353</sup> SPS Agreement, Annex B, ¶ 5.

<sup>354</sup> *Id.* Annex B, ¶ 6.

進行較詳盡的討論及解釋。而與「發布通知」義務相關之「日本—蘋果案」及「印度—農產品案」等案例中，DSB 較深入探討如「儘早發布通知」<sup>355</sup>、「存在相關國際標準、準則或建議」<sup>356</sup>及「存在緊急的健康保護問題」<sup>357</sup>等要件，以解釋並討論相關條款於案例中之適用情形，確保會員於措施實施前進行通知，以便考量其他會員之意見，而有機會修正法規內容<sup>358</sup>。

與前述「法規公布」及「國家查詢點之設立」不同的是，前二者著重於會員單方面公開資訊以提升資訊透明，均屬「知情權」之範疇；惟會員於「發布通知」之義務下，除通知利益相關會員之外，允許其他會員提出意見，甚至應其他會員之要求針對該意見進行討論，並將討論結果列入考量等，展現發布通知之會員與接受通知之會員間之資訊交流及互動。此情形非僅包含資訊的產生及取得，更涉及資訊的共享與交流，而應屬「合作性透明」之第三代透明化規範。又「合作性透明」可再細分為內部透明化及外部透明化，其中，內部透明化為會員政府間之資訊交流，與第3項規定下，發布通知之會員與接收通知會員之間，相互取得並交流資訊及意見之狀態謀合，故本項「發布通知」之義務，應落入「合作性透明」下「內部透明化」之範疇。

#### 四、小結

SPS 協定下透明化規範之「法規公布」、「國家查詢點之設立」及「發布通知」三類義務，前二者可對應至第一代透明化規範之「知情權」，「發布通知」則應屬於第三代之「合作式透明化」。「法規公布」方面，無論法規本身、SPS 委員會之解釋，及 DSB 之審理，均力求資訊之公開透明，使其他會員便於取得相關資

<sup>355</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.790.

<sup>356</sup> *Id.* ¶¶ 7.779, 7.780, 7.782; Panel Report, *Japan — Apples*, ¶ 8.310.

<sup>357</sup> Panel Report, *India — Agricultural Products*, ¶ 7.788.

<sup>358</sup> *Id.* ¶ 7.788.

訊，為典型「知情權」之內涵。關於「國家查詢點之設立」，從法條規定而言，會員建立查詢點之目的，是為提供資訊或文件予提出要求之其他會員。而 SPS 委員會決議、秘書處之文件及 DSB 之解釋，則有助於會員設立查詢點，釐清查詢點之職責，以確保查詢點依據第 3 項之規定有效運作及提供資訊，亦顯見此義務具備「知情權」之特質。最後，關於「發布通知」之義務，SPS 委員會於決議中，仔細著墨此項透明化規範；相關案例中，DSB 亦花費不少篇幅討論法條要件，以確認會員實施措施前，確實通知利益關切會員，提供足夠資訊，給予提出意見之機會，並適時考量該等意見。此項義務需發布通知及接收通知之雙方，彼此合作與交流意見，故應屬「合作式透明化」之類型。

綜合上述透明化規範之類型，SPS 協定下第 7 條及附件 B 各款項，主要為「知情權」及「合作式透明化」；「監管及監督」則以 SPS 委員會中，會員對於其他會員採取之 SPS 措施提出之 STC，達成第二代「監管及監督」之「同儕審查」原則，與會員間相互審查及監督，進而達成透明化之目的。此外，若將 DSB 之功能納入考量，會員確實可能得透過小組或上訴機構，審查及監督其他會員之 SPS 措施。因此，儘管就規範面而言，SPS 協定之透明化規範看似僅包含第一代及第三代之規範，但從 SPS 委員會、甚至 DSB 之功能面觀察，亦涵蓋第二代透明化規範之性質，故總體而言，會員於適用 SPS 協定下透明化規範時，得藉由「知情權」、「監管及監督」及「合作式透明化」三面向，完整發揮透明化規範的完整功能。

### 第三節 SPS 協定下透明化規範之反思

近年爭端案件中，SPS 協定下透明化規範漸成為會員提出控訴及爭論之標的，DSB 亦以較過往案件為多的篇幅，分析及審酌透明化規範，可見 SPS 協定下透明化規範於爭訟中，其重要性有提升的趨勢。於近期案件中，DSB 開始引用 SPS 委員會之《建議程序》，作為討論及解釋透明化規範之參考，儘管決議仍僅有如同軟法般的效果，亦不具有改變法規及會員義務之效用，該決議對於透明化法規



之文字解釋，與操作上的建議，使會員執行法規義務時，有依循及參考之目標及方向，更具體化會員應遵守之透明化規範。關於透明化規範未詳細規範，SPS 委員會通過之決議與秘書處公布之文件中，也未進一步提出解釋之法條或不確定法律概念，小組及上訴機構則透過案件審理，闡述並釐清當事國有疑問或爭執之處。雖然牽涉透明化規範之案例報告仍為數不多，DSB 確實於報告當中，解決若干透明化規範所衍生之問題及爭點。

儘管透明化規範逐漸受到矚目，並於 SPS 委員、秘書處及 DSB 的解釋及闡述下，更得以發揮其資訊透明及資訊交流之作用；然而，會員於現實執行該等規範下，是否確能達成效用，以提升透明化？本文擬透過學者整理及提出之以下五項指標，作為評估及審酌的標準<sup>359</sup>：(一) 具體的政策目的；(二) 確認負責揭露資訊者；(三) 明確的資訊範圍；(四) 資訊提供者的明顯利益；以及 (五) 以對資訊接收者有用的形式提供資訊。

## 一、具體的政策目的

關於第一項標準之「具體的政策目的」，意指資訊提供者及資訊接收者之間有共同目標時，得以使資訊發揮最大效用；若資訊接受方於取得資訊後，無法改變現狀，則使資訊的取得難以發揮效用<sup>360</sup>。根據 SPS 協定附件 B 第 5 項規定，發布通知之會員應接受收受通知之會員，所提出之意見及評論，並應要求將意見及討論結果納入考量<sup>361</sup>。本項並未強制發布通知之會員，採用收受通知之會員所提出之意見及討論結果，僅規定發布通知之會員，有義務應其他會員之要求，將意見納入考量，則接收通知之會員於取得資訊後，似乎未必得以改變通知之措施或法規。本文認為，若單純檢視法規文字，則 SPS 協定之規定確實提供接收通知之會員，提供意見及評論，進而影響及改變該措施或法規之可能性；然而，若第

<sup>359</sup> 見本文第 2 章第 3 節；Terry Collins & Robert Wolfe, *supra* note 31, at 556.

<sup>360</sup> Terry Collins & Robert Wolfe, *supra* note 31, at 556.

<sup>361</sup> SPS Agreement, Annex B, ¶ 5.

5 項規定能進一步要求，當發布通知之會員，於考量收受通知方之意見及討論結果後，決定不加以採用時，必須闡明理由，則得以實踐本項標準之意旨，發揮提供資訊的最大效用。不過，本文於前面章節分析實務上至今為止的相關案例時，察覺目前並無會員針對其意見未被採用而提出抗辯，故推測本項規定於現行運作下，實際上並未產生太大爭議，或尚無發生态意排除其他會員意見之情況。

## 二、確認負責揭露資訊者

關於「確認負責揭露資訊者」之因素，意指應確定由何者來蒐集以提供資訊<sup>362</sup>。依據 SPS 協定第 7 條，會員應依據附件 B 之規定，就 SPS 措施之相關變更提出通知，並提供相關資訊。附件 B 第 1 項及第 5 項要求，會員應盡速公布 SPS 法規，並將未有某一國際標準、準則或建議，或擬制定的 SPS 法規內容在實質上未與某一國際標準、準則或建議內容相同，且可能顯著影響其他會員之貿易者，儘早通知利益關切會員。另外，附件 B 第 3 項規定，會員應設置查詢點，以答覆利益關切會員提出之合理問題，並提供相關文件。附件 B 第 10 項則規定，會員應指定依中央政府機構，以負責執行與附件 B 第 5 項至第 8 項相關之通知程序，而依照秘書處修訂之《SPS 國家通知機關及國家查詢點實務手冊》（以下簡稱實務手冊），秘書處將此機構稱作國家通知機關（National Notification Authority, NNA）。

廣泛而言，SPS 協定之透明化規範下，提供資訊者即為施行或擬行 SPS 措施之會員，而該會員應設置國家查詢點及 NNA，負責發布通知、回覆其他會員之合理問題，以提供所需之資訊。如本文第二章第三節所述，《實務手冊》指出，會員於設置國家查詢點時，得指定既存之政府部門，或選擇與獨立機構簽訂契約<sup>363</sup>。因此，無論會員選擇如何設立國家查詢點或 NNA，可以確定的是，會員將

<sup>362</sup> Terry Collins & Robert Wolfe, *supra* note 31, at 556.

<sup>363</sup> WTO SECRETARIAT, *supra* note 48, at 8.

透過其設立之國家查詢點及 NNA，負責蒐集並提供資訊予其他會員，而該等機構即為「負責揭露資訊者」。

### 三、明確的資訊範圍

關於第二項標準之「明確的資訊範圍」，指涉資訊接收者所需取得的資訊範圍<sup>364</sup>。依據 SPS 協定附件 B 下第 1 項，會員應公布 SPS 法規，俾使利益關切會員得以熟知該法規<sup>365</sup>。第 5 (a) 項及第 5 (b) 項規定，當會員之法規草案無相應之國際標準、準則或建議存在；或實際上未與國際標準、準則或建議內容相同，且該法規可能影響其他會員之貿易時，應提早通知利益關切會員，並應透過秘書處，向其他會員發布通知，說明法規草案所涵蓋的產品、法規草案的目的與理由<sup>366</sup>。根據第 6 (a) 項規定，若發生該等緊急情況，必須立即向其他會員通知該特別法規之內容、涵蓋產品、採取之目的與理由，及緊急性等，並必須應其他會員之要求提供法規影本<sup>367</sup>。而根據 SPS 委員會於《建議程序》之附件，更藉由提供發布通知之格式及範本，詳盡說明會員於發布一般通知時，應提供之資訊包括<sup>368</sup>：

- (一) 發布通知之會員；
- (二) 制定或頒布 SPS 法規之機構；
- (三) 法規涵蓋之產品，且應提供 WTO 國家承諾表中記載之關稅項目編號；
- (四) 可能受影響的地區或國家；
- (五) 通報法規之標題、語言及頁數。若存有整份文件之翻譯或摘要時，應指明之；
- (六) 法規內容；
- (七) 法規目的及理由；
- (八) 既存之相關國際標準、準則或建議；
- (九) 可提供的其他相關文件及語言；
- (十) 擬批准及公布法規之日期；
- (十一) 擬定生效日期；
- (十二) 提交意見截止日期，以及處理意見之機構或機關；
- (十三) 可獲取文本之來源。

綜合 SPS 協定之規範及 SPS 委員會提供之通知之格式及範本，公布通知及

<sup>364</sup> *Id.*

<sup>365</sup> SPS Agreement, Annex B, ¶ 1.

<sup>366</sup> *Id.* Annex B, ¶¶ 5(a), 5(b).

<sup>367</sup> *Id.* Annex B, ¶ 6(a).

<sup>368</sup> Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *supra* note 41, Annex A-1.

接收通知雙方，應對於收受通知者所需取得的資訊範圍有一定認識。惟關於法規公布之內容，第 1 項僅指出，會員應以「俾使利益關切會員得以熟知該法規」之方式公布之。過去「韓國—輻射案」中，當事國曾針對法規公布之內容及資訊產生爭論，小組主張，會員應公布 SPS 法規之內容，而非僅公告法規存在一事，或僅公布法規之簡短摘要<sup>369</sup>。上訴機構進一步表示，應依個案情況，考量 SPS 法規的性質、涵蓋的產品、所涉 SPS 風險的性質，及其他相關情況等等，決定是否應公布與其採用之 SPS 法規相關之「具體原則及方法」（意即法規適用於產品之具體原則及方法）<sup>370</sup>。因此，關於公布法規時，會員應提供之資訊範圍為何，參酌 DSB 之意見可知，會員應公布 SPS 法規之內容，並依情況公布與其採用之 SPS 法規相關之「具體原則及方法」。本文認為，儘管後者須依情況而定，故公布法規之會員未必須提供該等資訊，就前者而言，應足以提供明確的資訊範圍，要求會員將法規內容，而非簡短之摘要，提供予利益關切之其他會員。

#### 四、資訊提供者的明顯利益

「資訊提供者的明顯利益」之因素，意指資訊提供者須瞭解，提供資訊將如何助其實現自己的目標，以及是否相信其所提供之資訊，將以對其有益或對政府重要的方式進行分析、彙整與傳播<sup>371</sup>。本文認為，關於提供資訊之會員是否符合本因素，攸關 SPS 協定下透明化規範之目的與意旨，及提供資訊之會員的主觀看法。關於 SPS 協定下透明化規範之主旨，應為提供充分資訊，以促進會員之間之瞭解及資訊交流，而此規範目的應為 WTO 會員之間所共同理解且抱持之共識，故基本上，SPS 協定下透明化規範應符合本項因素。

#### 五、以對資訊接收者有用的形式提供資訊

<sup>369</sup> Panel Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 7.461.

<sup>370</sup> Appellate Body Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 5.151.

<sup>371</sup> Terry Collins & Robert Wolfe, *supra* note 31, at 556.

關於「以對資訊接收者有用的形式提供資訊」之因素，表示最終須將資訊彙整，並以有效用之形式呈現<sup>372</sup>。關於「發布通知」之義務，本文認為，依據前述 SPS 委員會於《建議程序》之附件，所提供發布通知之格式及範本，因該範本以表格方式呈現，當會員依照該格式提供若干 SPS 法規之相關資訊時，即以清楚、易於理解之方式提供資訊。關於「公布法規」方面，雖因 SPS 協定、SPS 委員會以及 DSB，僅說明會員應提供法規內容予其他會員，而未提供格式或範本，但「韓國—輻射案」中，小組及上訴機構尚針對會員取得該法規內容之管道，提出進一步說明，要求以利益相關會員得以取得及知悉法規的方式發布之，不得阻礙利益相關會員尋找及獲取相關資訊<sup>373</sup>。本文認為，考量各會員之政府網站設計，與發布新聞稿之位址及方式各異，應如何訂定規範，要求會員以一定方式公布法規有其難處，而 DSB 的說明之下，仍為資訊接收者取得資訊之形式，描繪了概略的輪廓。

## 六、小結

本文考量學者提出評估及審酌透明化規範的五項標準<sup>374</sup>：（一）具體的政策目的；（二）確認負責揭露資訊者；（三）明確的資訊範圍；（四）資訊提供者的明顯利益；以及（五）以對資訊接收者有用的形式提供資訊。最終認定，SPS 協定中透明化規範通過五項標準之檢驗。

關於「具體的政策目的」標準，因法規要求下，發布通知之會員得應要求考量接受通知者之意見，可見接收資訊者可能得以改變現狀，發揮資訊的效用，故符合本項標準。關於「確認負責揭露資訊者」之因素，依據 SPS 協定下透明化規範，會員應設立國家查詢點及 NNA，以蒐集並提供資訊予其他會員，確認了負責揭露資訊之機構為何，故符合本項標準。關於「明確的資訊範圍」之標準，SPS

<sup>372</sup> *Id.*

<sup>373</sup> Appellate Body Report, *Korea — Radionuclides (Japan)*, ¶ 5.173.

<sup>374</sup> 見本文第 2 章第 3 節；Terry Collins & Robert Wolfe, *supra* note 31, at 556.

協定條文及 SPS 委員會提供若干規定、格式及範本，使會員對於應提供之資訊範圍有所認識。此外，「韓國—輻射案」中，DSB 亦進一步闡述及解釋公布法規之內容。縱然有諸如「具體原則及方法」之要件，會員應需視情形判定是否要提供該等資訊，本文認為，於條文、委員會決議及 DSB 的闡述下，確實提供了明確資訊範圍供會員參考及遵守。另外，關於「資訊提供者的明顯利益」，此項目雖相較其他標準，似乎摻雜資訊提供者主觀上的認知，但自 SPS 協定下透明化規範的意旨，本文認為，提供資訊之會員應瞭解，提供資訊之目的及意義，且知曉資訊提供有助於透明化的提升及資訊交流，故認定 SPS 協定下透明化規範，基本上符合本項標準。最後，關於「以對資訊接收者有用的形式提供資訊」之因素，無論是「公布法規」或「發布通知」義務，於 SPS 委員會及 DSB 之解釋下，為發布通知之格式與應提供的資訊，以及公布法規之方式與內容，均給予一定的方向及輪廓，使得資訊提供者得以知悉，應以何種方法發布資訊，使資訊接收者取得有用之內容，故亦達成本項標準。綜合前述判定結果，本文認為，SPS 協定中透明化規範於條文本身雖有不明確或不完善之處，惟於 SPS 委員會決議、秘書處文件及 DSB 之解釋及輔助下，確實使規範更為詳盡與清楚，因而尚能通過上述五項標準之檢驗，為具一定功能及有效性的透明化規範。儘管如此，本文仍建議，於此五項標準之下，關於「具體的政策目的」方面，若 SPS 協定第 5 項規定得透過法規修正或 DSB 之解釋，細部說明當會員於發布通知後，應利益關切會員之要求，將其他會員之意見及討論結果納入考量，最終決定不加以採用時，必須提出理由及說明，則將更加保障資訊接收者提出意見，及改變現狀之能力。關於「以對資訊接收者有用的形式提供資訊」之標準，若除要求會員以利益相關會員得以取得及知悉法規的方式公布法規之外，訂定統一之準則，如要求會員必須發布於特定之官方網站，而非允許單純發布新聞稿等，藉由標準化之方式進行規範，應得以更加符合本標準之要求。

另一方面，當會員實施 SPS 措施，卻違反透明化規範而未公布法規或發布通

知者，對於已受影響之利害關切會員而言，縱然補行通知或補行公告亦無從彌補損害，也顯示出透明化規範難以事後補行的特徵。如此一來，也許僅能透過其他懲罰手段，促進會員們遵守透明化規範。此外，立法者於制定透明化規範時，往往須考量其他政策面之因素，諸如行政作為所面臨的成本，或執行規範所產生之衝突或限制等，該等因素亦影響著透明化規範的寬嚴與密度。

現階段的透明化規範，為各會員們商討及妥協之成果，彼此間勢必就何種資訊應公開，公開手段及方式為何等等，進行多方考量與討論。最終制訂而成之透明化規範當中，較模糊或欠缺明確性的部分，極可能為各方考量執行成本、執行可行性等，歷經妥協或深思熟慮的結果，而需藉由 SPS 委員會、秘書處及 DSB，進一步補足規範未臻明確之處。故除本文前述建議之修正法規，SPS 協定下透明化規範於未來實務運用上，仍可能面臨執行上的問題，而關於透明化規範的遵守與實行，各會員可能透過雙邊加以實踐。

## 第六章 結論

近年來，會員對於 WTO 體制提出若干改革的倡議，提高透明化功能為重要議題之一。WTO 之透明化規範散見於各協定之中，SPS 協定下透明化規範雖無繁複的條文，但亦針對欲實施 SPS 措施之會員施加各項義務。而該等規定，是否於 SPS 協定下，發揮其功能以實踐透明化規範之意旨，為本文欲討論之問題。自本文第二章可知，所謂「透明化」著重於 WTO 決策之公開透明，而透明化規範可依照規範演進及內涵區分為「知情權」、「監管與監督」及「合作式透明化」三種類型，各司其職而無法相互取代。此外，為評估透明化規範之效用，學者提出五項指標作為判斷準則，而該等標準為目前可得資料中，較全面且具參考價值者，故本文決定採納此評估標準，於後續章節作為判斷透明化規範之效用之重要指標。

由本文第三章對於 SPS 協定下透明化規範之分析，可得知 SPS 協定第 7 條及附件 B 各款項，實可分類為「公布法規」、「發布通知」及「設置查詢點」三項義務。為瞭解前述法規之內涵及適用方式，本文接著參考 SPS 委員會及秘書處發布之相關文件，並從文件中得知會員執行透明化規範之方式與細節，及相關規定之解釋，更自秘書處之統計資料，瞭解 1995 年起截至 2019 年 9 月 15 日止，會員實踐 SPS 協定下透明化規範之情形；然而，儘管執行狀況與過去相比確實有所改善，於發布通知之時點，及會員於措施之公布與生效之間所預留之間隔等方面，則仍有執行不確實之處。為深入探尋會員於實務上，是否因 SPS 協定下透明化規範引發爭執，以及爭執之內容為何，本文於第四章回顧了牽涉 SPS 協定下透明化規範之爭端解決案例，以整理具爭議性之透明化條文。本文透過彙整「日本—農產品案 II」、「韓國—輻射案」、「印度—農產品案」、「日本—蘋果案」、「俄羅斯—豬肉案」及「歐體—生技產品案」等五宗案例之事實背景，及透明化規範之相關爭點，除發現 SPS 協定下透明化規範於爭端解決場域中，為會員時常爭執及提出



主張之規範，而從小組與上訴機構於近年案例報告當中，開始以較多篇幅解釋及審理相關爭點，本文推測 SPS 協定下透明化規範具相當之重要性。此外，小組更於「印度—農產品案」、「韓國—輻射案」及「俄羅斯—豬肉案」等三件案例中，明確敘明及引用 SPS 委員會所發布的文件中，針對透明化規範之詮釋，可見 SPS 委員會之解釋漸為小組所接受，也顯現該等解釋對於透明化規範之具體化有所助益。

最後，本文於第五章反思前述案例，以及 SPS 委員會與秘書處發布之相關文件，從而重新審酌 SPS 協定下透明化規範之內涵。儘管透明化規範有其限制與不明確之處，惟 SPS 委員會及秘書處提出之文件為該等規定提供履行之建議與方向；DSB 則於會員提出相關控訴後，詳細討論並評析有爭議之法條，成功地發揮具體化該等規定之效用。本文認為，SPS 協定第 7 條及附件 B 規範之「公布法規」、「設立國家查詢點」及「發布通知」等三項義務，於三類型的透明化規範中，前二者可對應至「知情權」，第三項則可對應至「合作式透明化」。至於「監管與監督」方面，則需透過發布 STC 及 DSB 加以補足，故 SPS 協定之透明化規範，滿足透明化規範之三階段立法模式。此外，本文亦嘗試以學者提出之五項標準，判斷 SPS 協定下透明化是否符合指標，認為 SPS 協定下透明化規範，基本上符合此五項標準。綜上所述，本文認為縱然 SPS 協定下透明化規範僅包含第 7 條及附件 B，且條文有未臻明確之部分，然透過 SPS 委員會、秘書處及 DSB 之解釋下，具體化透明化規範之功能與效用；惟本文建議，儘管 SPS 協定下透明化規範得以發揮一定作用，若針對附件 B 第 1 項之「公布法規」義務，得標準化公告之方式，並針對第 5 項之「發布通知」義務，進一步規範，發布通知之會員，於考量其他會員之意見後，應說明不採用之原因，將使得現行透明化規範之功能更加完善。此外，考量會員違反透明化規範後，難以補行通知及公告之特點，和制定透明化規範時，所可能歷經之衝突與執行上之限制，顯示現行 SPS 協定下透明化規範，應為各會員間討論及權衡下之結果，可見透明化規範之制定不易，無論

欲制定雙邊協定、增加懲罰條款促進會員遵守相關規定，或以其他方式強化及改善透明化規範，改革之路均非一蹴可及。



## 參考文獻

英文部分

書籍

ARCHON FUNG & MARY GRAHAM & DAVID WEIL, *FULL DISCLOSURE THE PERILS AND PROMISE OF TRANSPARENCY* (2009).

MARIANNA B. KARTTUNEN, *TRANSPARENCY IN THE WTO SPS AND TBT AGREEMENTS: THE REAL JEWEL IN THE CROWN* (2020).

期刊

Friedl Weiss & Silke Steiner, *Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison*, 30(5) *FORDHAM INT'L L. J.* 1545, 1572 (2007).

Jack M. Balkin, *How Mass Media Simulate Political Transparency*, 3(4) *CULTURAL VALUES* 393, 393 (1999).

Steve Charnovitz, *Transparency and Participation in the World Trade Organization*, 56(4) *RUTGERS L. REV.* 927, 929.

Terry Collins & Robert Wolfe, *Transparency as a Trade Policy Tool: The WTO's Cloudy Windows*, 9(4) *WORLD TRADE REVIEW* 551, 556 (2010).

網際網路

About WTO: *Glossary of Terms*, WTO,

[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min99\\_e/english/about\\_e/23glos\\_e.ht](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/23glos_e.ht)

m (last visited July 20, 2020).

About WTO: *Trade Policy Reviews: Ensuring Transparency*, WTO,  
[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm11\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm11_e.htm) (last visited July 20, 2020).

*Transparency in Government Procurement*, WTO,  
[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min99\\_e/english/about\\_e/17proc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/17proc_e.htm) (last visited July 20, 2020).

World Trade Organization, About WTO: *Overview*, WORLD TRADE ORGANIZATION,  
[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/wto\\_dg\\_stat\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm) (last visited July 20, 2020).

WTO 爭端解決案例相關文件

Panel Report, *European Communities—Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WTO Doc. WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (adopted Nov. 21, 2006).

Appellate Body Report, *Japan — Measures Affecting Agricultural Products*, WTO Doc. WT/DS76/R (adopted Mar. 19, 1999).

Appellate Body Report, *Korea — Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides*, WTO Doc. WT/DS495/AB/R (adopted Apr. 26, 2019).

Panel Report, *Japan — Measures Affecting Agricultural Products*, WTO Doc. WT/DS76/R (adopted Mar. 9, 1999).

Panel Report, *Japan — Measures Affecting the Importation of Apples*, WTO Doc. WT/DS245/R (adopted Dec. 10, 2003).

Panel Report, *India — Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, WTO Doc. WT/DS430/R (adopted June 19, 2015).

Panel Report, *Korea — Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides*, WTO Doc. WT/DS495/R (adopted Apr. 26, 2019).

Panel Report, *Russian Federation — Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union*, WTO Doc. WT/DS475/R (adopted Mar. 21, 2017).

Panel Report, *United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, WTO Doc. WT/DS406/R (adopted Apr. 24, 2012).

國際組織相關文件

Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Recommended Notification Procedures*, WTO Doc. G/SPS/7 (June 11, 1996).

Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Recommended Procedures for Implementing the Transparency Obligations of the SPS Agreement (Article 7)*, WTO Doc. G/SPS/7/Rev.4 (June 4, 2018).

Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Overview Regarding the Level of Implementation of the Transparency Provisions of the SPS Agreement*, WTO Doc. G/SPS/GEN/804/Rev.12 (Oct. 17, 2019).

Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Procedure to Enhance Transparency of Special and Differential Treatment in Favour of Developing Country Members*, WTO Doc. G/SPS/33/Rev.1 (Dec. 18, 2009).

Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Recommended Procedures for*

*Implementing the Transparency Obligations of the SPS Agreement (Article 7) as of 1 December 2008*, WTO Doc. G/SPS/7/Rev.3 (June 20, 2008).

International Convention Relating to the Simplification of Customs Formalities, Nov. 3, 1923, 19 AM. J. INT'L L. SUPP. 146 (1925).

WTO & THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT,  
FACILITATING TRADE THROUGH REGULATORY COOPERATION THE CASE OF THE WTO'S  
TBT/SPS AGREEMENTS AND COMMITTEES (2019),

[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tbtsp19\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtsp19_e.pdf).

WTO, *Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9-14 November 2001, Implementation-Related Issues and Concerns*, WTO Doc. WT/MIN(01)/17 (Nov. 20, 2001).

WTO SECRETARIAT, PRACTICAL MANUAL FOR SPS NATIONAL NOTIFICATION  
AUTHORITIES AND SPS NATIONAL ENQUIRY POINTS (2018),

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/practical\\_manual\\_for\\_sps\\_national\\_notification\\_authorities\\_and\\_sps\\_national\\_enquiry\\_points\\_7531\\_18\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/practical_manual_for_sps_national_notification_authorities_and_sps_national_enquiry_points_7531_18_e.pdf).

其他研究報告

KARIM, MD. REZAUL, TRANSPARENCY IS THE MOST IMPORTANT GOVERNANCE ISSUE IN  
THE WTO SUBSIDY CONTROL 12 (2014), <https://ssrn.com/abstract=2498863>.

Maria Perez-Esteve, *WTO Rules and Practices for Transparency and Engagement with Civil Society Organizations* 4 (WTO, Staff Working Paper No. ERSD-2012-14, 2012).

Robert Wolfe, *Letting the Sun Shine in at the WTO: How Transparency Brings the Trading System to Life* 8 (WTO, Staff Working Paper No. ERSD-2013-03, 2013).

## 附錄：SPS 協定下相關爭端解決案例之概述

案件 階段	案件名	原被告/簡要事實/重 要時程	與透明化相關 之條文	案件狀態
案件 終結	<p>日本—農產品案 II Japan — Measures Affecting Agricultural Products (DS76)</p>	<p>原告：美國 被告：日本</p> <p>簡要事實：美國對日本禁止特定農產品進口之措施，請求建立小組。</p> <p>重要時程： 1997年4月7日請求諮商、1997年10月3日請求成立小組、1997年12月18日成立小組、1998年10月27日通過小組報告、1999年3月19日通過上訴機構報告、2001年8月23日雙方達成合意</p>	<p>第 7 條、附件 B 第 1 項、附件 B 第 3 (b) 項</p>	<p>雙方於小組及上訴機構發布判決後，通知 DSB，相互已達成解決共識。</p>
	<p>日本—蘋果案 Japan — Measures Affecting the</p>	<p>原告：美國 被告：日本</p> <p>簡要事實：美國對日</p>	<p>第 7 條、附件 B</p>	<p>雙方最終於上訴判決公布後</p>

<p>Importation of Apples (DS245)</p>	<p>本限制美國進口蘋果之措施，要求諮商，並請求建立小組。</p> <p>重要時程：</p> <p>2002年5月1日請求諮商、2002年5月7日請求成立小組、2002年6月3日成立小組、2003年12月10日通過小組報告、2003年12月10日通過上訴機構報告、2005年7月20日通過DSU第21.5條履行審查小組報告、2001年8月23日雙方達成合意</p>		<p>通知DSB，相互已達成解決共識。</p>
<p>歐體—生技產品案 European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products</p>	<p>原告：阿根廷 被告：歐體</p> <p>簡要事實：阿根廷主張，歐盟對美國、加拿大及阿根廷的生技產品採取普遍事實上暫停核可措施（general</p>	<p>第7條、附件B第1項</p>	<p>小組報告通過後，阿根廷與歐盟共同商定解決方案，並通知DSB，相互已達成解</p>



<p>(DS291, DS292, DS293)</p>	<p><i>de facto moratorium</i>), 限制阿根廷進口農業及糧食, 因而請求歐盟進行諮商。其後, 阿根廷與美國及加拿大, 共同請求成立小組。</p> <p>重要時程: 2003 年 5 月 14 日請求諮商、2003 年 8 月 7 日請求成立小組、2003 年 8 月 29 日成立小組、2006 年 11 月 21 日通過小組報告</p>		<p>決共識。</p>
<p>美國—丁香菸案 United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes (DS406)</p>	<p>原告：印尼 被告：美國 簡要事實：印尼對美國禁止丁香菸 (clove cigarettes) 輸入美國之禁令, 向美國提請諮商。</p> <p>重要時程: 2000 年 4 月 7 日請求諮商、2010 年 6 月 9</p>	<p>第 7 條</p>	<p>小組報告與上訴機構報告通過後, 雙方通知 DSB, 相互已達成解決共識。</p>

		<p>日請求成立小組、2010年7月20日成立小組、2011年4月24日通過小組報告、2012年4月24日通過上訴機構報告</p>		
<p>韓國輻射案 Korea — Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides (DS495)</p>	<p>原告：日本 被告：韓國</p> <p>簡要事實：日本對韓國於福島核電廠事件發生後，採用之禁止特定食物進口、關於存在特定放射性核素之額外測試及認證要求，以及數項未達成透明化義務之SPS措施，提出諮商要求。</p> <p>重要時程： 2015年5月21日請求諮商、2015年8月20日請求成立小組、2015年9月28日成立小組、2019年4月26日通過小組報告、</p>	<p>第7條、附件B第1項、附件B第3項</p>	<p>小組及上訴機構報告通過後，韓國通知DSB，其已完成DSB建議及裁決之執行，並重新公布相關措施之細節。</p>	

		2019 年 4 月 26 日通過上訴機構報告		
諮商中/和解	Australia — Measures Affecting the Importation of Salmonids (DS21)	原告：美國 被告：澳洲  簡要事實：澳洲措施禁止美國等會員進口鮭魚，美國請求建立小組。  重要時程： 1995 年 11 月 20 日請求諮商、1999 年 5 月 11 日請求成立小組、2000 年 10 月 27 日雙方達成合意	第 7 條	最終雙方通知 DSB，相互已達成解決共識。
	United States — Certain Measures Affecting the Import of Cattle, Swine and Grain from Canada (DS144)	原告：加拿大 被告：美國  簡要事實：加拿大對美國實施關於禁止裝載牛、豬及穀物之加拿大卡車進口或轉運措施，提出諮商。  重要時程： 1998 年 9 月 25 日請	附件 B	諮商中

		求諮商		
Egypt — Import Prohibition on Canned Tuna with Soybean Oil (DS205)	原告：泰國 被告：埃及  簡要事實：泰國對埃及採用關於禁止含大豆油之鮪魚罐頭進口措施，提出諮商。  重要時程： 2000 年 9 月 22 日請求諮商	附件 B	諮商中	
Turkey — Certain Import Procedures for Fresh Fruit (DS237)	原告：厄瓜多 被告：土耳其  簡要事實：厄瓜多對土耳其針對特定新鮮水果之進口措施，提出諮商並請求建立小組。  重要時程： 2001 年 8 月 31 日請求諮商、2002 年 6 月 13 日請求成立小組、2002 年 7 月 29 日成立小組、2002 年 11 月	第 7 條、附件 B 第 1 項	最終雙方通知 DSB，相互已達成解決共識。	

		22 日雙方達成合意		
Mexico — Measures Affecting Trade in Live Swine (DS203)	原告：美國 被告：墨西哥  簡要事實：美國對墨西哥之反傾銷措施，提出諮商要求。  重要時程： 2000 年 7 月 10 日請求諮商	第 7 條	諮商中	
Turkey — Import Ban on Pet Food from Hungary (DS256)	原告：匈牙利 被告：土耳其  簡要事實：匈牙利對土耳其禁止匈牙利進口寵物食品之措施，提出諮商要求。  重要時程： 2002 年 5 月 3 日請求諮商	第 7 條、附件 B	諮商中	
India — Import Restrictions Maintained Under the Export and Import Policy	原告：歐盟 被告：印度  簡要事實：歐體對印度限制歐盟特定進口產品之禁令，要求進	第 7 條	諮商中	

<p>2002-2007 (DS279)</p>	<p>行諮商。</p> <p>重要時程： 2002 年 12 月 23 日請 求諮商</p>		
<p>Mexico — Certain Measures Preventing the Importation of Black Beans from Nicaragua (DS284)</p>	<p>原告：尼加拉瓜 被告：墨西哥</p> <p>簡要事實：尼加拉瓜 針對墨西哥限制尼加 拉瓜進口黑豆之措 施，要求進行諮商。</p> <p>重要時程： 2003 年 3 月 17 日請 求諮商、2004 年 3 月 8 日雙方達成合意</p>	<p>第 7 條、附件 B</p>	<p>最終因相 互已達成 解決共識， 尼加拉瓜 通知 DSB， 請求撤回 諮商。</p>
<p>Croatia — Measures Affecting Imports of Live Animals and Meat Products (DS297)</p>	<p>原告：匈牙利 被告：克羅埃西亞</p> <p>簡要事實：匈牙利要 求就克羅地亞實施之 影響活動物和肉製品 進口的措施，與克羅 地亞進行諮商。</p> <p>重要時程： 2003 年 7 月 9 日請求</p>	<p>第 7 條 、附件 B</p>	<p>最終雙方 通知 DSB， 相互已達 成解決共 識。</p>

		諮商、2009 年 1 月 30 日雙方達成合意		
美國—影響新鮮檸檬進口措施 United States — Measures Affecting the Importation of Fresh Lemons (DS448)	原告：阿根廷 被告：美國  簡要事實：阿根廷對美國禁止阿根廷西北地區進口新鮮檸檬之措施，要求進行諮商。  重要時程： 2012 年 9 月 3 日請求諮商、2012 年 12 月 6 日請求成立小組	第 7 條、附件 B	諮商中	
印尼—牛肉進口措施案 Indonesia — Measures Concerning the Importation of Bovine Meat (DS506)	原告：美國 被告：日本  簡要事實：巴西對印尼針對特羅斯牛( <i>Bos taurus</i> )之限制進口措施，要求進行諮商。  重要時程： 2002 年 5 月 3 日請求諮商	第 7 條	諮商中	
Costa Rica — Measures	原告：巴西 被告：印尼	第 7 條、附件 B 第 2 項、附	雙方於成立小組後，	

<p>Concerning the Importation of Fresh Avocados from Mexico (DS524)</p>	<p>簡要事實：墨西哥對哥斯大黎加限制或禁止自墨西哥進口新鮮酪梨之措施，要求進行諮商。</p> <p>重要時程： 2016 年 4 月 4 日請求諮商</p>	<p>件 B 第 5 項、附件 B 第 6 項</p>	<p>同意進入仲裁程序。</p>
<p>Ukraine — Measures relating to Trade in Goods and Services (DS525)</p>	<p>原告：俄羅斯 被告：烏克蘭</p> <p>簡要事實：俄羅斯對烏克蘭於貨品、服務貿易及過境方面，採用限制、禁止、要求及程序措施，要求進行諮商。</p> <p>重要時程： 2017 年 5 月 19 日請求諮商</p>	<p>第 7 條、附件 B</p>	<p>諮商中</p>
<p>China — Measures Concerning the Importation of Canola Seed from Canada (DS589)</p>	<p>原告：加拿大 被告：中國</p> <p>簡要事實：加拿大對中國實施可能影響加拿大之二項芥花籽進</p>	<p>第 7 條、附件 B 第 1 項、附件 B 第 2 項、附件 B 第 5 項、附件 B 第 6 項</p>	<p>諮商中</p>



		口措施，要求進行諮商。  重要時程： 2019年9月9日請求諮商		
履行 審查 程序 中	印度—農產品案 India — Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products (DS430)	原告：美國 被告：印度  簡要事實：美國對印度禁止美國進口各種農產品之措施，要求進行諮商。  重要時程： 2012年3月6日請求諮商、2012年5月11日請求成立小組、2012年6月25日成立小組、2015年6月19日通過小組報告、2015年6月19日通過上訴機構報告	第7條、附件B第2項、附件B第5項、附件B第6項	雙方歷經小組、上訴機構之審查與公布裁決後，印度要求成立履約審查小組。
	俄羅斯—豬肉案 Russian Federation — Measures on the Importation of Live	原告：歐盟 被告：俄羅斯  簡要事實：歐盟對俄	第7條、附件B第1項、附件B第2項、附件B第5項、	雙方歷經小組及上訴機構審理及裁判

	<p>Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union (DS475)</p>	<p>羅斯因非洲豬瘟 ( African Swine Fever, ASF) 病例，而針對歐盟進口之豬肉產品實施之禁令，提出諮商要求。</p> <p>重要時程：</p> <p>2014年4月8日請求諮商、2014年6月27日請求成立小組、2014年7月22日成立小組、2016年8月19日發布小組報告、2017年2月24日發布上訴機構報告</p>	<p>附件 B 第 6 項</p>	<p>後，俄羅斯依據 DSU 第 21.5 條，與歐盟進入履行審查程序。</p>
--	--	---	-------------------	--