

試析 SPS 委員會探討私營標準「工作定義」之爭議沿革

王耀誠

2014 年 3 月 25 日至 26 日，世界貿易組織之食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施委員會 (Sanitary and Phytosanitary Measures Committee, SPS 委員會) 中，由中國及紐西蘭所共同提出的私營標準 (Private Standard)「工作定義 (Working Definitions)」仍舊無法取得共識而未獲通過¹，致使此一爭議自 2011 年 3 月底召開的 SPS 委員會通過五項行動後²，歷時近兩年仍未解決。

依最新中國及紐西蘭對私營標準工作定義提議解釋，所謂「與 SPS 有關的私營標準」是「一個或一套與食物安全、動植物生命或健康相關的非政府主體的成文要求³。」而且由於「私營標準通常較政府法規及國際標準嚴苛，加上不同零售商集團對於生產者皆有其各自的要求，導致私營標準的數量如雨後春筍般蓬勃發展，使為達到這些標準所須支出的成本激增，超出開發中國家生產者的負荷...市場排擠效應迫使生產者為求自保，不得不努力爭取這些標準的認證，從而賦予私營標準『實質上強制力』的性質，也因此引起開發中國家生產者的恐慌⁴。」故可能對於國際貨品貿易產生不小於政府標準的限制性。

而所謂「工作定義」於此係指將作為日後發展基礎的定義⁵，故目前 SPS 委員會雖堅持該工作定義並不具法律上效力⁶，但應不難想見當該工作定義完成，下一步即可能以該定義之範圍對私營標準於 SPS 協定下定性；進而決定會員是否應對其國內非政府主體訂定之標準負有相關權利義務。

因此，本文將聚焦 SPS 委員會對私營標準工作定義提議版本之沿革，並從

¹ WTO News, *Members to try new approach for defining private sanitary-phytosanitary standards, Sanitary and Phytosanitary Measures: Fomal meeting*, Mar. 25 and 36, 2014, available at http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/sps_25mar14_e.htm (last visited May9, 2014).

² WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Actions Regarding SPS-Related Private Standards*, ¶¶ 5-14, G/SPS/55 (Apr. 6, 2011).

³ WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Report of the Co-stewards of the Private Standards e-Working Group on Action 1*, ¶¶ 8, G/SPS/W/276 (Mar. 18, 2014).

⁴ 參見張仁憶，私營標準於 WTO 下之法律問題研究—以全球良好農業慣例標準(GlobalGAP Standard)為例，國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文，頁 1，2009 年 7 月。

⁵ Working: (Of a theory, definition, or title) used as the basis for work or argument and likely to be developed or improved later, Oxford Dictionaries, available at <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/working?q=working> (last visited May9, 2014).

⁶ “Agreed Action 1 (G/SPS/55) did not propose a legal definition, but merely sought a framework to limit the scope of issues considered by the Committee.” WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Summary of the Meeting of 18-19 October 2012*, ¶¶ 147, G/SPS/R/69 (Dec. 21, 2012).

歷次提議的修正文字及相關檔案觀察各會員國對於私營標準概念的見解，並試析私營標準工作定義通過之可能性及其未來可能於 SPS 協定的發展。

背景

私營標準首先在 2005 年 6 月由聖文森及格瑞那丁 (Saint Vincent and the Grenadines)，針對其香蕉所使用之殺蟲劑須符合 EureGAP (現改稱為 GLOBALGAP) 標準，方可出口至歐洲一事提出於 SPS 委員會。然而由於該標準係由歐洲食品零售商所發起而非由歐盟所制定，故針對這種非官方所制定的標準應否受到 SPS 協定的規範、以及私營標準之範圍為何產生爭議；歷經數年討論後於 2011 年 3 月 30 日及 31 日委員會通過特別工作小組(ad hoc working group) 報告的五項行動，以便考量與 SPS 相關的私營標準；其中第一項行動之目標即為發展私營標準的工作定義⁷，此項行動持續進行至今。

私營標準工作定義提議之雛形

首先在前揭 2011 年 3 月底 SPS 委員會會議決議通過的五項行動，於第一項行動中即有初步對於文字敘述⁸，且因部分會員認為私營標準包括諸多議題，為避免討論超過與 SPS 相關的範圍，並將該討論限定於適用 SPS 協定者，即其必須符合 SPS 協定附件 A 第一項的四個目標⁹。此外，雖多數國家表示支持委員會通過該份報告，然而美國對於是否要花費額外資源及時間在發展工作定義實存有顧慮¹⁰。

2011 年 10 月的 SPS 委員會的非正式會議中，部分的會員認為 SPS 協定附件 A 第一項的四個目標乃是與政府措施而非與私營標準相關¹¹。因此，可以推測在此時期已有會員認為私營標準的工作定義並無須完全與該四目標相符；而從日後

⁷ *Supra* note 2, ¶¶ 5-7.

⁸ “Requirements which are established and/or adopted by non-governmental entities to fulfill one of the four objectives stated in Annex A, paragraph 1 of the SPS Agreement and which may affect international trade.” *Supra* note 2, ¶¶ 7.

⁹ “These four objectives are: (a) to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms; (b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs; (c) to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; and (d) to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.” *Supra* note 2, ¶¶ 7.

¹⁰ “With regards to action one, the United States was concerned about spending additional resources and time on the development of a working definition of private standards.” WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Summary of the Meeting of 30-31 March 2011*, ¶¶ 138, G/SPS/R/62 (May 27, 2011).

¹¹ “However, other Members had suggested that Annex A of the SPS Agreement related to government measures and not private standards.” WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Summary of the Meeting of 19-20 October 2011*, ¶¶ 138, G/SPS/R/64 (Jan. 17, 2012).

工作定義提議的演進中也確實觀察到此趨勢。

第一次工作定義提議

在 2012 年 3 月的 SPS 委員會會議中，提出了第一次工作定義提議，該提議大致上與第一項行動的用語一致¹²；但其中首次出現了「自願的 (voluntary)」的字眼，可以推測有會員意在將私營標準限於出口商自願採用該要求的情形。此外，其於影響國際貿易前的要件前增加了「直接或間接 (directly or indirectly)」，應是為了該要件的完整以避免再生爭議。

第二次工作定義提議

該提議經 2012 年 3 月 27 日非正式會議積極的討論後¹³，秘書處修正前次工作定義提議，提出了第二次工作定義提議。該份提議較前一版本，第一，移除「自願的」要求而改為「市場」要求；第二，將動詞確立為「開發與／或實施 (developed and/or applied)」，其使用「與／或」的字眼應是為顧及私營標準由非政府主體開發卻由政府實施之情形；第三，新增「私人的 (private)」與「非政府主體」選擇，並對於非政府主體加上註解，以解釋何謂非政府主體；第四，對源於附件 A 的四項目標中是否限於會員境內加以考量¹⁴。

¹² “SPS-related private standards are [voluntary] requirements which are [formulated, applied, certified and controlled] [established and/or adopted and applied] by non-governmental entities [related to] [to fulfill] one of the four objectives stated in Annex A, paragraph 1 of the SPS Agreement and which may [directly or indirectly] affect international trade. These four objectives are: (a) to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms; (b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs; (c) to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; and (d) to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.” WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Proposed Working Definition on SPS-related standards*, ¶¶ 5, G/SPS/W/265 (Mar.6, 2012).

¹³ WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Summary of the Meeting of 27-28 March 2012*, ¶¶ 122,123, G/SPS/R/66 (May23, 2012).

¹⁴ “SPS-related private standards are market requirements which are [developed and/or] applied by [private] [non-governmental] entities [6], which may directly or indirectly affect international trade, and which relate to one of the following objectives: (a) to protect animal or plant life or health [within the territory of the Member] from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms; (b) to protect human or animal life or health [within the territory of the Member] from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs; (c) to protect human life or health [within the territory of the Member] from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; and (d) to prevent or limit other damage [within the territory of the Member] from the entry, establishment or spread of pests.” ([6] A non-governmental entity is any entity that does not possess, exercise, or is not vested with governmental authority. Non-governmental entities are private entities, including private sector bodies, companies, industrial organizations, enterprises and private standard-setting bodies.) WTO, Committee

當此份提議提出於 2012 年 7 月 9 日的 SPS 委員會非正式會議時，再度引起會員諸多討論，但意見多半分歧；第一，會員有認應考慮是否應置入「市場」一詞、有認應回復前一次版本的「自願的」、甚有認應同時刪除「市場」及「自願的」兩者，對此主席提議將兩詞均予以保留有待未來考量。第二，動詞部分，會員有認僅應保留「實施」，有認應僅限「開發與實施」，此部份無以進一步達成共識，故維持原「開發與／或實施」保留於未來考量。第三，主體部分亦顯然未有共識而維持原二選項保留於未來考量。第四，關於「直接或間接」部分，有認應重新予以考量¹⁵。第五，有提出「為保護人類、動物及植物之生命或健康¹⁶」的新文字以取代列舉四個目標的方式，同時以該用語觀察此方式相較列舉方式的用語更直接表明不限於會員國境內之人類、動物及植物。

由於會員間意見分歧，故主席請秘書處再彙整本次會議的意見提出再一次修正的版本；此外，巴西表示支持市場要求外，特別強調其對使用「自願的」一詞的擔憂，因為無能力滿足該私營標準要求的出口商，其就已被排除於市場，故難以認定此屬於自願的要求¹⁷。

第三次工作定義提議

在秘書處於 2012 年 9 月 28 日提出的第三次工作定義提議，直接提供兩組定義的方式供會員討論¹⁸，兩組定義均已按前次 7 月非正式會議的意見調整。此外這也是首次於提議中出現不列舉四個目標而改採「為保護人類、動物及植物之生命或健康」的一組定義；此組定義提議不僅如前分析應不限於境內，更直接刪除「直接或間接影響國際貿易」之文字，故縱未影響國際貿易，亦能構成私營標準¹⁹。

紐西蘭及中國之關鍵角色

2013 年 3 月 30 日的 SPS 非正式會議中六個會員國（紐西蘭、阿根廷、加拿大、歐盟、巴拉圭與智利）與中國分別再提出新的工作定義提議²⁰，然兩版本雖

on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Proposed Working Definition on SPS-related standards*, ¶¶ 5, G/SPS/W/265/Rev.1 (June 26, 2012).

¹⁵ WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Summary of the meeting of 10-11 July 2012*, ¶¶ 126-128, G/SPS/R/67 (Sept. 11, 2012).

¹⁶ "... entities [in order to protect human, animal or plant life or health.]" *Id.* ¶¶ 129.

¹⁷ *Id.* ¶¶ 131.

¹⁸ WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Proposed Working Definition on SPS-related standards*, ¶¶ 5, G/SPS/W/265/Rev.2 (Sept. 28, 2012).

¹⁹ "SPS-related private standards are [voluntary, market] requirements which are [developed and/or] applied by [private] [non-governmental] entities [6] in order to protect human, animal or plant life or health." *Id.*

²⁰ "SPS-related private standards are non-regulatory market requirements that involve food safety, animal or plant life or health"; "SPS-related private standards are sanitary and phytosanitary requirements developed and/or applied by a private body and/or a non-governmental entity." WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Proposed Working Definition on SPS-related standards*, ¶¶ 11.3-11.4, G/SPS/R/70 (May 8, 2013).

各有支持者但均未取得會員的共識，因此主席再次邀請各會員於 2013 年 4 月 19 日以前表達其立場並向秘書處提出新的提議²¹。然而期限屆至時，仍只有紐西蘭與中國提出新的提議，因此於主席試圖讓紐西蘭及中國發展出聯合提案以求會員間的共識。

於 2013 年 6 月 26 日的非正式會議中，紐西蘭及中國確實共同提出提議²²，各會員並對於未定文字進行討論，紐西蘭認為在判斷是否為私營標準上，實施主體最為重要，且因有許多國家對原 SPS 協定所用之文字，即「非政府主體」一詞認為不妥，應避免引用，故其希望採用 [and] 及 [entities other than governments]。另一方面，中國則認為訂定與實施的主體可能並不相同，且討論的是 SPS 相關私營標準，故引用 SPS 協議用語應無不妥，故其建議採用 [and/or] 及 [non-governmental entities]。澳大利亞、美國、加拿大、歐盟及日本支持紐西蘭看法，而印度、巴基斯坦、巴西、巴拉圭、阿根廷、古巴、貝里茲、布吉納法索及塞內加爾則支持中國大陸所提文字²³。會員同意給予紐西蘭及中國更多時間參考會員意見繼續完成工作定義提議。

2013 年 10 月 8 日，紐西蘭及中國於 SPS 非正式會議提交修正後的聯合作業定義提議及註腳以供 SPS 委員會考慮²⁴。雖該次會議中仍然無法取得會員們的共識，但既然本次的提議中於實施主體直接使用「非政府主體」、移除產生爭議的「訂定與實施」動詞，而不見任何未定的文字，因此紐、中兩國似已對工作定義取得共識，可見此爭議歷經一年半的討論後實已大有進展，由此出發不難理解委員會同意讓紐、中兩國擔任電子工作小組 (electronic working group, 簡稱 e-WG²⁵) 的共同籌備人，並讓電子工作小組專注於發展工作定義的提議上，應是希望委員會可以趁會員中較積極領導但原先立場相異的紐、中雙方有共識時，儘速通過 SPS 相關的工作定義，以便進行下一步的發展。最後該次會議要求電子工作小組於 2014 年 2 月 28 日前提交新的工作定義提議，以便於 2014 年 3 月 SPS 委員會

²¹ *Id.* ¶¶ 11.4.

²² “SPS-related private standards are requirements related to food safety, animal or plant life or health developed [and] [and/or] applied by [entities other than governments] [non-governmental entities].” 董好德，出席世界貿易組織食品安全檢驗及動植物防疫檢疫委員會第 57 次會議報告書，行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，2013 年 7 月 15 日，頁 8-5，網址：http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10201814 (最後瀏覽日：2014 年 5 月 9 日)。

²³ 部分改寫出國報告，同前註，頁 5。

²⁴ “An SPS-related private standard is a set of requirements of a non-governmental entity which are related to food safety, animal or plant life or health.” (*This working definition or any part of it shall be without prejudice to Members' rights and obligations under the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.) WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, Proposed Working Definition on SPS-related standards, ¶¶ 1, G/SPS/W/272 (Oct. 8, 2013).

²⁵ 2012 年 10 月的 SPS 委員會會議，建立了該電子工作小組以協助委員會。WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, Review of the Operation and Implementation of the SPS Agreement, ¶¶ 5 G/SPS/W/273 (Dec. 12, 2013).

會議上考慮。

2014 年 3 月 12 日，紐西蘭及中國以電子工作小組共同籌備人的角色向 SPS 委員會提出最新版的工作定義提議及可供選擇的註腳²⁶，本次提議中並有加註本文及註腳中重要要素所用文字的理由；其提到，第一，雖有會員認為亦包括「普遍而反覆施行 (common and repeated use)」的慣例上要求，但考量冗言與可能的不明確性，並參酌 TBT 協議附件 1 對於標準的定義，電子工作小組普遍同意加入「成文的 (written)」的概念²⁷，並認為該要求可能單獨存在，而不限以「一套」的方式出現。第二，關於可能是意見最為分歧的要素——實施主體，共同籌備人基於以下理由認為仍應使用「非政府主體」的用語：首先，該用語是一泛稱，而非專屬於 SPS 協定，且透過所有權方法 (ownership approach) 即能避免混淆私營標準或官方標準；再者，非政府主體一詞即是 G/SPS/55——最初通過發展工作定義的文件——中所使用的文字；最後，工作定義並不承擔判斷私營標準是否為 SPS 協定所涵蓋，此一法律解釋的義務。第三，使用「與……相關 (related to)」相較使用「為……的目的 (for the purpose of)」所涵蓋的範圍較大，因為可能與食品安全相關的某個標準，未必以積極促進食品安全為其首要目的。第四，電子工作小組對於該工作定義是否加上註腳具有彈性。

目前進展

雖然原先立場相異而分別積極領導的紐西蘭及中國，彼此妥協而轉向合作，不僅在發展過程中接納各會員的意見，更共同提出了最新版的工作定義提議，同時交待各關鍵要素所採用文字的理由，對於解決此爭議似乎顯露出一道曙光。然而，在 2014 年 3 月的 SPS 委員會會議，該份提議仍舊無法使會員滿意，而未獲通過²⁸。從該提議之理由中觀察，本次未通過之原因可能為：一、本次提議驟然增加過去未曾提及的「成文的」要件，在未有長期溝通、了解想法的情況下可能使電子工作小組以外的會員對其有所顧忌，寧願多作考慮也不願於本次會議貿然通過。二、爭議最大的「實施主體」議題，提議所持的理由可能未能說服先前反對使用「非政府主體」的會員，招致對整個工作定義的反對。

結論

雖本次 SPS 委員會會議未能通過此一工作定義，然而從其一路發展以觀，可發現工作定義從起初是否要予以發展美國都有所質疑，但隨著一次次的修正，爭議漸漸減少，在目前由紐西蘭及中國領導的電子工作小組持續、積極地接納各

²⁶ WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, Report of The Co-stewards of The Private Standard E-Working Group on Action 1(G/SPS/55), ¶¶ 8, G/SPS/W/276 (Mar.18, 2014).

²⁷ *Id.* ¶¶ 9.a.

²⁸ *Supra* note 1.

會員意見並加以說明或修改，SPS 相關的私營標準工作定義很可能在不久的將來獲得 SPS 委員會的通過。

誠如前述，工作定義之本質即是作為基礎的定義，再從私營標準的核心爭議即在是否屬於 SPS 協定所規範看來；未來當工作定義通過後的下一步，即可能將工作定義透過解釋判斷，是否私營標準應受 SPS 協定而賦予會員義務，而要求其對私營標準作出管制。若為肯定，則整個私營標準的發展即告一段落；然而若為否定，此際 SPS 委員會則勢必將繼續面臨是否應對 SPS 協定予以修正的課題。SPS 委員會在考量成本後或可選擇修正，或可堅持目前 SPS 協定之範圍，而留予會員國或各私營標準組織自行決定是否另行發展一套管制之機制，以因應目前私營標準普遍存在國際貿易的趨勢，避免造成對貿易的過度限制。

