

試析 2014 年台灣貿易政策檢討之議題

李宜芳、陳俐伶

貿易政策檢討機制 (Trade Policy Review Mechanism) 係依據馬拉喀什設立世界貿易組織協定附件三 (Annex 3 of Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization) A 段設立。其宗旨在於建立會員國貿易政策與措施之透明化機制, 促使會員國遵守貿易協定規則、規範及承諾, 以使多邊貿易體系順利運作。藉由會員國間之提問與回答, 受檢討會員國可以得知其與主要貿易國間潛在貿易問題¹。

我國加入 WTO 後第 3 次貿易政策檢討會議於今 (2014) 年 9 月 16 日及 9 月 18 日在日內瓦舉行, 由貿易政策檢討會議主席馬來西亞大使 Mariam MD Salleh 主持, 並邀請瑞士常駐 WTO 及歐洲自由貿易區 (European Free Trade Association, 以下簡稱 EFTA) 大使 Remigi Winzap 擔任與談人²。

本文欲比較 2014 年及 2010 年台灣的貿易政策檢討, 歸納我國在這四年中受到各國肯定的發展, 復介紹各國關切之議題同時加以分析, 以了解台灣貿易相關法規環境的發展並做一結論。

各國肯定之發展

擔任本次會議與談人的瑞士常駐 WTO 及 EFTA 大使 Remigi Winzap 表示過去 4 年以來, 我國持續進行經貿改革且已有許多重大進展, 例如經濟動能推升方案 (Economic Power-Up Plan)、自由經濟示範區 (Free Economic Pilot Zone) 以及關稅法、智慧財產權相關法律修正等, 使我國經濟體制更為健全, 足以因應外來局勢的變化。尤其我國簽署海峽兩岸經濟合作架構協定 (Economic Cooperation Framework Agreement, 以下簡稱 ECFA) 及海峽兩岸投資保障和促進協議, 是促進兩岸互動及制度化的重要里程碑, 預期進一步提升兩岸經貿關係³。

各國肯定我國四年來在全球金融危機的陰影下, 能仍保持對外貿易的成長動

¹ 葉姿嫻、邱俊諺, 試析台灣 2010 年貿易政策檢討會議之議題, 政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊, 106 期, 網址: <http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no106/3.pdf> (最後瀏覽日: 2014 年 12 月 9 日)。

² 我國第 3 次 WTO 貿易政策檢討, 會員肯定我國經貿改革開放, 經濟部國際貿易局經貿資訊網, 2014 年 9 月 17 日, 網址: http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=40&pid=488895&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=4 (最後瀏覽日: 2014 年 12 月 9 日)。

³ WTO, Trade Policy Review Body, *Minutes of the Meeting, Trade Policy Review: Chinese Taipei*, ¶ 3, WT/TPR/M/302 (Oct. 17, 2014).

能及貿易政策上的活躍表現，並期待我國積極參與區域經濟整合及簽署經濟合作協定 (Economic Cooperation Agreement) 的成效，而自由經濟示範區則被認為可以大幅鬆綁貨物進出、聘僱外籍專業人士與外商投資等各項限制⁴，同時關切自由經濟示範區與我國經貿制度改革的方向與具體規劃⁵。此外，智慧財產權保護的改善也受會員國關注⁶，在 2010 至 2014 年期間，我國修正著作權法、商標法、專利法及營業秘密法，其中最受矚目之部分為著作權法中引進「單一窗口」(one-stop shop) 制度、「共同使用報酬率」(joint royalty rate)⁷，以及二次公開播送除罪化⁸。

此外，為了建立更友善投資服務，經濟部於 2010 年 8 月 8 日成立「全球招商聯合服務中心」(InvesTaiwan Service Center, ITSC)，提供專案、專人、專責、單一窗口 (One Stop Service) 為海內外投資人解決來台投資之障礙。同時修正「僑外投資負面表列清單—禁止及限制僑外人投資業別項目」(Negative List)，移除 20 項子項目，包括化學製品製造業、花卉栽培業以及部分金融中介業等。另修正華僑回國投資條例及外國人投資條例，將現行「事前核准」制修正為「原則事後申報、例外事前核准」制，修正草案已於 2012 年 12 月 28 日經行政院核定，函送立法院審議中，俟立法完成後，配合僑外投資負面表列之鬆綁，應可進一步排除投資障礙，營造更友善更便捷之投資環境⁹。

備受各國關切之議題：國際標準的調和

除了受到各國肯定的自由經濟示範區、外人投資環境的改善外，主席 Mariam MD Salleh 於檢討會議結束的致詞時也指出，各國認為我國的關稅結構仍相當複雜、我國的農業部門仍受到政府支持且關稅水準幾乎未有變動、敦促我國促進服務貿易的自由化，以及提升相關國際標準的調和¹⁰。其中，歐盟再次質疑我國就

⁴ 示範區是什麼，推動政策，自由經濟示範區，網址：http://www.fepz.org.tw/plan_content.aspx (最後瀏覽日：2014 年 12 月 9 日)。

⁵ 我國第 3 次 WTO 貿易政策檢討，會員肯定我國經貿改革開放，經濟部國際貿易局經貿資訊網，2014 年 9 月 17 日，網址：http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=40&pid=488895&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=4 (最後瀏覽日：2014 年 12 月 9 日)。

⁶ *Supra* note 3, ¶ 6.3.

⁷ 簡化授權可接受「使用者付費」之觀念，但付費之對象以及付費之金額多寡無法統一，造成利用人取得授權之困擾及不便，故參考了瑞士的立法，增訂了「共同使用報酬率」的制度。考量各集管團體協商工作之成本負擔，只有在智財局指定的利用型態，集管團體有訂定共同使用報酬率及協商由其中一個集管團體作為單一窗口向利用人收費的義務。

⁸ 公開播送之二次利用為基於公眾直接收聽或收視為目的，藉由無線電波或是有線電纜，將原播送之節目接收後，再以廣播系統 (broadcast) 或以擴音器 (loudspeaker) 向公眾傳播之行為。

⁹ 投資審議委員會，僑外人投資業別項目檢討，行政院業於 102 年 6 月 17 日修正發布實施，中華民國經濟部，2013 年 6 月 17 日，網址：http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=31564 (最後瀏覽日：2014 年 12 月 9 日)。

¹⁰ WTO, *Trade Policy Review: Chinese Taipei, Concluding remarks by the Chairperson*, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp402_crc_e.htm (last visited Dec. 9, 2014).

牛海綿狀腦病¹¹ (Bovine Spongiform Encephalopathy, 以下簡稱 BSE) 發生區的牛肉進口審核程序與世界動物衛生組織 (World Organisation for Animal Health, 以下簡稱 OIE) 標準不同¹², 美國則再次對於我國就豬肉以及部分牛肉產品未依 Codex 就萊克多巴胺最大殘留容許量提出質疑¹³, 而雖然我國表示已積極調和國際標準, 與國際標準的一致性自 2009 年的 74.16%¹⁴ 提升至 2013 年底的 90.6%¹⁵, 已有相當提升, 然而美、歐顯然對於此議題仍存在疑問, 且此問題皆曾於 2010 年貿易政策檢討會議中提出, 足見其重要性, 國際標準的調和是否有如我國所稱之成效, 亦值得進一步思量。基此, 以下將聚焦歐、美所提出之牛肉之檢驗標準與許可程序、牛豬分離政策與 Codex 分別分析。

牛肉之檢驗標準與許可程序

歐盟質疑台灣之牛肉進口相關規定不符根據 OIE 陸生動物衛生法典 (Terrestrial Animal Health Code) 就 BSE 所規定之標準, 蓋歐盟多數會員國係被歸為「可忽略 BSE 風險 (negligible BSE risk)」或「可控制 BSE 風險 (controlled BSE risk)」, 台灣已經允許風險水準相似或更高的會員國牛肉進口, 卻仍未核准歐盟會員國之牛肉進口, 以此詢問台灣何時、如何使進口措施符合 OIE 之規定, 同時關切何時能開放歐盟會員國牛肉製品之進口¹⁶, 以及台灣是否能提出確切的進口審核時程, 以符合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) 附件 C 第 1 條(b)款「要求主管機關儘速處理管制、檢驗與核可程序」之規定; 歐盟於 2010 年貿易政策檢討時亦曾提出相似的問題¹⁷。

我國於兩次貿易政策檢討時皆給予相似之回應, 強調對於牛肉之進口採取適當風險評估程序為必要之手段, 不同者為 2010 年我國援引國內法規之要求為理由¹⁸; 於 2014 年則是強調我國之措施符合相關的國際標準, 而部分審查程序仍

¹¹ 俗稱狂牛病, 參見: 張國慧, 牛海綿狀腦病之實驗室診斷技術, 行政院農業委員會家畜衛生試驗所, 網址: <http://vettech.nvri.gov.tw/Articles/ahm/361.html> (最後瀏覽日: 2014 年 12 月 9 日)。

¹² *EU statement at the Trade Policy Review of Chinese Taipei, 16 & 18 September 2014*, EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, Sept. 16, 2014, available at http://www.eeas.europa.eu/delegations/wto/documents/press_corner/2014_09_16_eu_statement_at_the_trade_policy_review_of_chinese_taipei.pdf (last visited Dec. 9, 2014).

¹³ *Statement by Ambassador Michael Punke at the WTO Trade Policy Review of the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu (Chinese Taipei)*, USTR, Sept. 16, 2014, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/September/Ambassador-Punke-WTO-Trade-Policy-Review-Taiwan-Penghu-%20Kinmen-Matsu> (last visited Dec. 9, 2014).

¹⁴ WTO, Trade Policy Review Body, *Record of the Meeting Addendum, Trade Policy Review: Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu*, Table III.7 at 60, WT/TPR/M/232/Add.1 (Aug. 25, 2010).

¹⁵ WTO, Trade Policy Review Body, *Minutes of the Meeting Addendum, Trade Policy Review: Chinese Taipei*, at 5, WT/TPR/M/302/Add.1 (Oct. 23, 2014).

¹⁶ *Supra* note 15, at 6.

¹⁷ *Supra* note 14, at 121.

¹⁸ *Id.*

待受審國補充相關文件¹⁹。

事實上，依照 OIE 之風險分類，來自可控制、可忽略之 BSE 風險之牛肉在符合特定條件下仍允許進口²⁰，然而並非代表來自此二風險分類區之國家牛肉絕對安全，亦有論者批評此風險分類標準過於寬鬆²¹。因此我國目前就 BSE 發生國的審查要求²²較 OIE 為高，亦可理解，可惜的是，我國卻未就採取不同審查標準提出符合 SPS 協定的科學證據、風險評估。雖我國於回應時強調，已逐步於內國法中納入相關國際標準，如於今 (2014) 年初所修訂的犬貓食品之輸入檢疫條件中即納入 OIE 的風險分類，此發展值得肯定²³，然就 BSE 相關的措施，無論是加強與 OIE 規範的一致性抑或補足採行不同審查標準的科學證據、風險評估而言，皆有改善的空間。

此外，就歐盟指出我國針對風險水準較歐盟會員國為高的國家已許可進口，懷疑我國對於歐盟會員國牛肉之審查存在歧視。目前我國許可牛肉進口的 BSE 發生國包含美、加，雖於開放美、加牛肉進口時皆有相應的風險評估報告，然於

¹⁹ *Supra* note 15, at 6.

²⁰ Terrestrial Animal Health Code, art. 11.4.10: “Recommendations for the importation of meat and meat products from a country, zone or compartment posing a negligible BSE risk. For fresh meat and meat products from cattle (other than those listed in point 1 of Article 11.4.1.) Veterinary Authorities should require the presentation of an international veterinary certificate attesting that: (1) the country, zone or compartment complies with the conditions in Article 11.4.3.; (2) the cattle from which the fresh meat and meat products were derived passed ante- and post-mortem inspections; ...”; Terrestrial Animal Health Code, art. 11.4.11: “Recommendations for the importation of meat and meat products from a country, zone or compartment posing a negligible BSE risk. For fresh meat and meat products from cattle (other than those listed in point 1 of Article 11.4.1.) Veterinary Authorities should require the presentation of an international veterinary certificate attesting that: (1) the country, zone or compartment complies with the conditions referred to in Article 11.4.4.; (2) the cattle from which the fresh meat and meat products were derived passed ante- and post-mortem inspections; (3) cattle from which the fresh meat and meat products destined for export were derived were not subjected to a stunning process, prior to slaughter, with a device injecting compressed air or gas into the cranial cavity, or to a pithing process; (4) the fresh meat and meat products were produced and handled in a manner which ensures that such products do not contain and are not contaminated with: (a) the tissues listed in points 1 and 2 of Article 11.4.14., (b) mechanically separated meat from the skull and vertebral column from cattle over 30 months of age.”

²¹ 廖舜右、張照勤，進口美國牛肉的科學、法律以及政治爭議：牛海綿狀腦病的討論，台灣衛誌，31 卷 6 期，頁 505，2012 年。

²² 「二、BSE 發生國家申請牛肉輸入時，須檢附之資料：(一) 輸出國曾發生之 BSE 病例之相關流行病學調查報告；(二) 輸出國之飼料禁令、相關監控措施以及該禁令之監控查驗計畫與結果；(三) 輸出國對防範 BSE 之監測計畫與牛籍辨識系統；(四) 輸出國防範 BSE 污染所採行之屠宰衛生及去除特定風險物質 (SRM) 之落實情形；(五) 輸出國對其生產牛肉消費安全所進行之風險評估報告；(六) 輸出國牛肉出口至其他國家之情況(對方國家開放條件以及何時開放)；(七) 其它必要資料。」牛海綿狀腦病發生國家申請牛肉進口案之申請程序，衛生福利部食品藥物管理署，網址：

<http://www.fda.gov.tw/tc/includes/SiteListGetFile.ashx?mid=133&id=218&chk=f4eae844-5f13-48f1-9014-ae62ea838256> (最後瀏覽日：2014 年 12 月 10 日)。

²³ 動物及動物產品輸入檢疫條件第八點附件四之六犬貓食品之輸入檢疫條件修正規定，農防字第 1031480843A 號，行政院公報資訊網，2014 年 3 月 21 日，網址：http://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg020052/ch07/type1/gov62/num35/Eg.htm (最後瀏覽日：2014 年 12 月 9 日)。

美牛議題上外交施壓的色彩頗濃²⁴，而日前增加開放幅度的加國牛肉又被認為是我國為加入跨太平洋夥伴關係協定 (The Trans-Pacific Partnership Agreement) 的前導²⁵，因此歐盟產生如此質疑，實可理解。然而，就風險水準相似的國家，亦可能因為牛隻管理的方式、數量等不同，而使風險評估的結果相異，因此歐盟就風險水準相同即認為應給予相同待遇之推論實未盡完善。

最後，就歐盟對於進口審查的程序所提出之問題，我國雖就 BSE 發生國家定有牛肉進口之申請程序，於 103 年的 BSE 專家諮詢會的會議紀錄中也可見對於荷蘭、瑞士進行 BSE 風險評估的討論²⁶，審查程序似較 2010 年為透明。然而，現行規定仍未就審查的時程有所規範，以致遭歐盟質疑未符合 SPS 協定附件 C 款下之義務²⁷，實應藉此機會提升審查程序的透明度、並加上時間限制，俾以提升與 SPS 協定的合致性。

牛豬分離政策與 Codex

美國與加拿大質疑我國為何只訂定牛肉之萊克多巴胺最大殘留容許量，而未就豬肉訂定殘留量，且提到我國曾於 2007 年通知 WTO 我國將針對豬肉之萊克多巴胺訂立最大殘留容許量，請我國解釋此時程延誤之原因²⁸。

我國回應指出我國之 SPS 措施均根據風險評估程序而訂，並且符合 SPS 協定及相關規定，況且目前 WTO 會員對於萊克多巴胺之 SPS 措施仍不一致，多數會員國仍禁止肉品殘留萊克多巴胺²⁹。相較於 2010 年的貿易政策檢討，我國因 Codex 尚無最終定案而未採取 Codex 之標準³⁰，於 2012 年就牛肉採取 Codex 菜

²⁴ 有關擴大開放美國牛肉進口政策說明，中華民國外交部，2009 年 12 月 24 號，網址：http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=491D0E5BF5F4BC36&s=7F00426AA0F928C5 (最後瀏覽日：2014 年 12 月 9 日)。

²⁵ 邁向 TPP，臺灣 GO！臺加經貿關係新年展新頁，加拿大 30 月齡以下帶骨牛肉進口，經貿談判代表辦公室，2014 年 1 月 17 日，網址：http://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/wHandMenuFile.ashx?menu_id=9996 (最後瀏覽日：2014 年 12 月 9 日)。

²⁶ 103 年度「牛海綿狀腦病 (BSE) 專家諮詢會」第二次會議紀錄，衛生福利部食品藥物管理署，2013 年 6 月 6 日，網址：<http://www.fda.gov.tw/tc/includes/SiteListGetFile.ashx?mid=133&id=9471&chk=1ce79063-e8eb-44dc-b5e0-e518c1e2e500> (最後瀏覽日：2014 年 12 月 9 日)。

²⁷ Agreement of Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Annex C, art. 1(b): “the standard processing period of each procedure is published or that the anticipated processing period is communicated to the applicant upon request; when receiving an application, the competent body promptly examines the completeness of the documentation and informs the applicant in a precise and complete manner of all deficiencies; the competent body transmits as soon as possible the results of the procedure in a precise and complete manner to the applicant so that corrective action may be taken if necessary; even when the application has deficiencies, the competent body proceeds as far as practicable with the procedure if the applicant so requests; and that upon request, the applicant is informed of the stage of the procedure, with any delay being explained.”

²⁸ *Supra* note 15, at 30-31, 62.

²⁹ *Id.*

³⁰ *Supra* note 14, at 43.

克多巴胺最大殘留容許量，已有進展。然就豬肉而言，農委會指出，國人食用豬肉與牛肉不同，國人豬肉消費量為牛肉的 7 倍，尤其國人喜食內臟，各界對於含萊克多巴胺豬肉開放進口議題的重視程度遠比牛肉為高；同時，養豬產業為我國農業產值排名第一的產業，政府必須考量豬肉議題對農村經濟的影響，以及豬肉消費市場中 90% 以上來自本土生產，其市場區隔及消費認知層面等複雜因素。為兼顧國人健康與國內養豬產業的發展，農委會強調，政府對牛豬分離的政策維持不變³¹。

然而，如同前述，我國雖得採取高於國際標準之 SPS 措施，然必須有風險評估、科學證據作為支持。就此而言，我國於 2012 年經行政院指示在食品藥品安全專案會報下成立「技術諮詢小組」，針對萊克多巴胺相關的研究資料進行分析與討論。根據我國對於萊克多巴胺之登記審核會議、技術諮詢小組，及針對我國特殊膳食文化所進行之風險評估，其結論顯示若採 Codex 標準所建議的萊克多巴胺允許殘留量，將不至於危害國人生命及身體健康，據此實難謂我國之禁止豬肉殘留萊克多巴胺措施與上述風險評估存在客觀合理連結，而能與 SPS 協定第 5.1 條至第 5.3 條之規定一致³²，應盡速做出改善。

結論

透過每次貿易政策檢討能有機會回顧我國四年來之發展，值得注意的是我國雖就自由化的層面受到各國肯定，然而相應國際標準的調和步伐不一，除了影響貿易的自由化外，更可能成為潛在的貿易爭端。因此，應趁此機會檢視國內法規，提升與國際標準的一致性，或提出相應法規要求的科學證據、風險評估，以利更進一步之自由化。

³¹ 臺美 TIFA 會議，政府堅守牛豬分離的立場，行政院農業委員會，2013 年 2 月 8 日，網址：http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20130208172904(最後瀏覽日：2014 年 12 月 9 日)。

³² 田起安，論我國針對含萊克多巴胺畜產品之進口管制與 WTO 規範下 SPS 協定之合致性，貿易政策論叢，20 期，頁 61-113，2013 年。