

TPP 協定下之技術諮商機制與爭端解決

宋柏霆

美國在跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, 下稱 TPP) 談判時所關注的焦點之一, 包含如何快速有效的解決食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施 (Sanitary and Phytosanitary Measures, 下稱 SPS 措施) 所引發的貿易爭端。在 2013 年 3 月, 於 TPP 新加坡回合談判時, 美國即以「非文件」(non-paper) 的方式提出了「諮商機制」(Consultative Mechanism) 以解決有關 SPS 之技術性爭端¹, 意欲透過諮商機制取代 WTO 下爭端解決機制。而其更在同年 5 月秘魯利馬回合 (Lima Round) 中, 正式提出建立該制度之草案文本²。此技術協商機制乃 TPP 協定談判時較為特殊的倡議, 而有探討的必要。故本文以下, 首先探討美國所提議「諮商機制」的具體內容為何; 其次乃此等「諮商機制」與既有相關處理 SPS 爭議的機制有何差異; 再來為此等「諮商機制」是否真能有效取代正式的爭端解決程序, 以及各該 TPP 成員立場; 最後就我國可能之因應, 為一結論。

壹、諮商機制之具體內容與性質

一、內容

由於正式文件尚未公開, 故外界無從得知關於諮商機制的具體規定內容, 僅能透過相關報導之介紹, 拼湊出美國於草案中, 可能要求設立「諮商性技術委員會」(Consultative Technical Committee, CTC), 以協助解決 TPP 成員國間之 SPS 貿易障礙與爭議。另外相關報導更揭露了該制度將包含解決爭端的特定時限規定, 並更聚焦於技術層次的爭議³。此外, 有報導透露出此機制將納入「中立的協調者」(neutral facilitator), 以及透過特別之截止日⁴, 協助加速 SPS 爭議之諮商解決。

二、性質

¹ *U.S. Floats "Consultative Mechanism" For Settling SPS Disputes In TPP*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 31, No. 10 (Mar. 8, 2013).

² *New U.S. SPS Text Includes Consultative Mechanism, RRM Provisions*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 31, No. 21 (May 24, 2013); J. Murphy, *GMA Explores Rapid Resolution for Food Disputes in TPP*, FOOD CHEMICAL NEWS, Feb. 8, 2013, <https://www.agra-net.net/agra/food-chemical-news/gma-explores-rapid-resolution-for-food-disputes-in-tpp-375174.htm> (last visited July 7, 2015).

³ *Food, Agriculture Groups Blast U.S. Approach To SPS Disputes In TPP*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 31, No. 19 (May 10, 2013).

⁴ *U.S. Aims To Complete Technical Work On Four More TPP Chapters*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 31, No. 14 (Apr. 5, 2013).

此機制有別於既有 WTO 架構下的諮商機制，特色在於透過特別截止日之時限的要求，於雙邊發生具體爭議時即可隨時提出，快速解決成員國間之技術性爭議，無須等待 SPS 委員會定期會議之召開或控訴方正式提出法律控訴時才進入諮商程序，較能快速解決 SPS 爭端。然而，此機制不具有強制執行之效力，且不允許成員國針對他國應履行 SPS 義務之違反，提起 TPP 協定所訂的爭端解決程序⁵。

三、相關制度評析

(一) 諮商性技術委員會(Consultative Technical Committee, CTC)

由目前透露出來的資料可以推測，美國提倡諮商機制之目的在於，透過聚焦在技術與科學證據，能快速解決 SPS 章節之爭端⁶，故可以猜想「諮商性技術委員會」將會是作為解決與處理科學基礎與技術上爭議之機構。然由於目前 TPP 法律文本尚未公開，該委員會可能的職權範圍僅能以美國與其他國家所簽訂的 FTA 條文中來推測。其中，澳洲因為地理隔絕之因素，為確保其國內動植物多樣性以及特殊性，對於其國內 SPS 之規範多高於其他 WTO 之規定。且相較與他國簽訂之 FTA，美澳 FTA (The United States-Australia Free Trade Agreement) 對於檢驗與防檢疫措施事務委員會相關權限規範最為詳盡，有許多條文值得作為此制度之參考，如：「檢驗與防檢疫措施事務委員會」⁷ (Committee on Sanitary and Phytosanitary Matters) 下之「動物與植物健康措施之常設技術工作小組」(Standing Technical Working Group on Animal and Plant Health Measures)⁸。該常設技術工作小組由兩國間負責防檢疫措施之行政首長共同組成⁹，處理有關防檢疫之問題，並要求每兩個月討論工作小組會議進度以及特定工作方案¹⁰。而所謂特定工作方案，係對於兩國間防檢疫措施或風險評估相關爭議問題，提出解決方案之程序¹¹。本文認為，從此等條文規範的程序及組織觀之，TPP 下的 SPS 諮商解決機制中，諮商性技術委員會可能由會員國之負責防檢疫措施之行政首長組成，並透過工作小組之方式解決會員國間防檢疫措施或風險評估相關爭議。

(二) 中立的協調者 (neutral facilitator)

根據新聞報導指出，美國與 TPP 所提出之 SPS 諮商機制，本質上仍然是類

⁵ *Food, Agriculture Groups Blast U.S. Approach to SPS Disputes in TPP*, supra note 3. Also Ways & Means, Ag Committee Members Demand SPS Enforceability, INSIDE U.S. TRADE, Sept. 6, 2013.

⁶ *USDA Gives New Details on TPP SPS Proposal; Critics Ramp up Efforts*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 31, No. 17 (Apr. 26, 2013).

⁷ The United States-Australia Free Trade Agreement, art. 7.

⁸ *Id.* annex 7.A.

⁹ *Id.* annex 7.A.2.

¹⁰ *Id.* annex 7.B.

¹¹ *Id.* annex 7.B.1.

似協商的制度，且傾向透過中立的調解者介入¹²。從此點觀之，此制度重點在於中介者所作成之建議有無約束爭端當事國間對於事實之認定效果。然而，何者作為認定事實之機構不免有所疑問。且美國欲對諮商機制設有特別的截止日¹³，以加速處理爭端之速度，然對於期間內未能達成解決爭端之目標該如何解決將是一個問題。本文認為，該特別截止日似可能配合中介者介入程序之運作，對於未能在期限內提出科學證據或者是相關資料將賦予該當事國失權效果，雖有可能對開發中國家造成較大的負擔，但不啻為一個加速解決爭端的方法。至於相關制度如何設計仍待法律文本公開後才能知曉。

貳、諮商機制與 WTO 類似機制之參考

在 WTO 之 SPS 委員會下，亦有提出透過「SPS 諮商機制」(Procedure to Encourage and Facilitate the Resolution of Specific Sanitary or Phytosanitary Issues among Members in accordance with Article 12.2)，來解決 SPS 之爭端¹⁴。而此一諮商機制是由美國及阿根廷在 2008 年 7 月於 SPS 委員會中提案¹⁵，其機制就 WTO 之官方說法，定位在於各國透過此諮商機制，作為在 SPS 委員會之諮商論壇以及 WTO 框架下爭端解決之中間點；即有別於 SPS 委員會諮商論壇之透過國家間壓力達成共識以及曠日廢時的訴訟程序，此諮商機制在 WTO 的框架下係為橋梁的概念¹⁶。是以其相關架構跟特點可能可以作為美國於 TPP 下所採之諮商機制作為參考，以下簡介其架構與主要程序¹⁷。

(一) 主要架構

關於 SPS 諮商機制之內容，以下列四項為主要設計：(1) SPS 諮商機制之啟動係出於會員自願，且此程序對會員無法律上之拘束力；(2) 諮商之過程應予保密，諮商之結果應公開，惟不包含當事國認為應予保密事項；(3) 除非爭端當事國另有決議，否則此項諮商通常應由委員會之主席進行，其扮演爭議解決「促進者」(facilitator)之角色，應促成雙方爭議解決並提出一個以上之促成方案等；(4) 對諮商機制中的各個階段均設定詳細之期間。

除此之外，尚有其他重要之程序設計：會員得在任何時間點利用此項機制請

¹² *USDA Gives New Details on TPP SPS Proposal; Critics Ramp up Efforts*, *supra* note 6.

¹³ *Id.*

¹⁴ 在 WTO 官方文件上亦稱 Ad Hoc Consultations。

¹⁵ WTO news, *Members turn attention to improving SPS mediation*, June 24 & 25, 2008, http://www.wto.org/english/news_e/news08_sps_24june08_e.htm (last visited Oct. 10, 2015).

¹⁶ WTO news, *Steps officially agreed for mediating food safety, animal-plant health friction*, Sept. 10, 2014, http://www.wto.org/english/news_e/news14_e/sps_10sep14_e.htm (last visited Oct. 10, 2015).

¹⁷ 邱彥禎，「SPS 諮商機制(Ad Hoc Consultations)之回顧與展望」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，167 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no167/3.pdf> (最後瀏覽日：2015 年 7 月 20 日)。

求諮商；開發中國家利用此項程序時，得請求 WTO 秘書處之技術協助¹⁸；WTO 秘書處每年應就此項機制之利用情形向 SPS 委員會為報告；並定期檢討會員利用本項機制處理 SPS 爭端之後續執行情形，以符合 SPS 協定第 12.7 條規定。

(二) 諮商各個階段之程序設計

除上述主要架構以外，諮商機制中各個階段之程序設計尚有：將程序分為「提請諮商」(Request for Consultation)、「對於提請諮商之回應」(Response to a Request)、「諮商進程序」(Consultation Procedure Consultation)。

首先於「提請諮商」階段，會員提請諮商時，須書面載明系爭 SPS 措施、該措施對貿易之可能影響理由、涉及 SPS 條文先決問題及相關國際標準；在「對於提請諮商之回應」階段，被請求諮商之會員須於收受文件三十日內回覆是否接受諮商，倘如欲拒絕請求時應附理由且爭端當事國得另訂長於前述三十日之期間回覆。

而於「諮商進程序」階段，主席與爭端當事國之間應就諮商時程、進行方式與開會地點進行同意，並決定在何種情況下得納入專家或第三國之參與。主席僅能與爭端當事國討論其 SPS 爭議，且須在相關的時限內完成諮商程序¹⁹，並就結果作成書面「事實報告」(factual report)²⁰，送交爭端當事國，當事國於三十日內將意見送交主席，作成「最終事實報告」(final factual report)，且該報告未經同意應予保密。最後主席向 SPS 委員會報告諮商之「大致結果」(general outcome)，並經爭端當事國之同意，將最終事實上報告或其摘要作成 WTO 文件，且非經爭端當事國同意，該文件之內容將不含機密事項。

參、諮商機制與 TPP 協定下爭端解決程序之關係

一、技術諮商與美國與他國簽屬 FTA 中有關 SPS 議題爭端處理程序之關係

美國與其他國家自 2004 年以來所簽訂之 FTA 中，多未規定 SPS 措施適用 FTA 之爭端解決機制。換言之，美國 FTA 排除成員利用 FTA 所訂爭端解決機制解決成員國間有關 SPS 貿易障礙之爭議²¹。此外，多透過「食品安全檢驗與動植

¹⁸ *Id.*

¹⁹ 除非經雙方同意，否則不應超過一百八十日，參考：Procedure to Encourage and Facilitate the Resolution of Specific Sanitary or Phytosanitary Issues among Members in accordance with Article 12.2, art 2.13.

²⁰ 另外，爭端當事國之任何一方可在時間點決定結束諮商程序，惟須作成書面通知他方，並且通知主席與秘書處以結束諮商程序，參考：Procedure to Encourage and Facilitate the Resolution of Specific Sanitary or Phytosanitary Issues among Members in accordance with Article 12.2, art 2.14.

²¹ 例如，美澳 FTA 第 7.2.2 條規定：「在本協定之本章節下所生之爭議事項，會員皆不得訴諸爭端」。解決；美韓 FTA 第 8.4 條規定：「任何一方皆不得就本章下所生之事宜訴諸本協定下之爭端解決。」

物防疫檢疫措施委員會」(Committee on Sanitary and Phytosanitary Matters) 提供官方諮商或程序上合作解決彼此的紛爭，委員會更設有工作小組具體執行義務。換言之，美國於 2004 年後所簽訂之 FTA，多著重在專家參與程序，冀望透過行政單位彼此間協調解決 SPS 議題之爭端，以求迅速²²。從此觀之，與其在 TPP 所推廣之 SPS 章節中技術諮商機制有相類似之目的與內涵。

二、技術諮商機制替代正式爭端解決程序之爭論與各國立場

(一) 美國政府之立場

由資料顯示，美國似欲以諮商機制作為落實 SPS 專章所訂之義務與規定的方式，因其認為美國之農產品常受到其他國家以非科學化及非明文化之標準之貿易障礙，所以更應該有較目前制度還要快速解決紛爭的方法²³。此外，美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, USTR) 取代正式的爭端解決機制之諮商機制提案亦與美國過去 FTA 之立場相符。

針對此協商機制之批評，美國政府回應如下：第一，TPP 協定下之 SPS 義務多源自於 SPS 協定，多數重申 SPS 協定義務之履行，如成員國違反 SPS 規範，仍得訴諸 WTO 爭端解決程序解決實體義務違反的問題。因此，草案所提「諮商機制」著重於解決 SPS 有關之技術與程序性上之問題，兩者不相衝突²⁴；第二，SPS 專章不適用爭端解決程序，得以讓美國政府保有彈性採取確保食品安全或保護動植物之 SPS 措施，例如檢測與風險標準等²⁵。另外，由於美國就部分食源性病原體²⁶採取「零容許風險」(zero tolerance)之標準，且近來有相關國家要求「國際食品標準委員會」(The Codex Alimentarius Commission) 降低食源性病原體之標準，是故，一旦相關國家或國際標準更改標準，而非採取如此嚴格的標準，將有可能引發其他國家向美國提出爭端解決的控訴，有礙美國採取嚴格確保食品安全之 SPS 措施。

(二) 美國國內業者的立場

²² 於美國簽訂 FTA 中有食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施委員會，多規定委員會之組成成員中，應由雙方會員國處理檢驗與防檢疫措施事務之主管機關代表組成、對於出席會議之成員應確保自有關貿易與管制機關之負責檢驗與防檢疫措施之發展、執行與履行的適當代表，參與委員會會議。而由於組成委員會之成員係直接負責該國負責 SPS 事務之行政人員，是以就各國將更改其 SPS 措施時，透過工作小組告知其他締約會員國，能讓他會員國得以及時回應，且工作小組可任命領域內或外特定之專家來解決特定爭議，例如美澳 FTA 第七條以下。

²³ *USDA Gives New Details on TPP SPS Proposal; Critics Ramp up Efforts*, supra note 6.

²⁴ *Ways And Means Members Grill Froman on Japan, TPP, India, SPS, TPA*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 31, No. 29 (July 29, 2013).

²⁵ *FDA Commissioner Voices Skepticism on Binding SPS Provisions in TPP*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 31, No. 18 (May 3, 2013).

²⁶ 例如：李斯特菌 (*Listeria*) 及部分大腸桿菌 (*E. Coli*) 菌株。

美國國內相關業者²⁷並不支持 USTR 的立場²⁸，強烈要求 SPS 措施適用爭端解決，係因美國業者欲確保 TPP 協定所訂之「SPS-Plus」義務得以爭端解決為後盾予以落實，也確保美國農產品之出口不因其他成員國未遵守協定義務而受到影響。另外，對於食品安全的顧慮，美國業者認為 SPS 專章如不適用爭端解決，反而會減弱政府對食品安全政策之執行效果，因為美國將無法透過爭端解決機制確保其他成員國亦遵循 SPS 專章所訂義務。

(三) TPP 其他成員國對於諮商機制取代正式爭端解決程序的立場²⁹

其他 TPP 會員國對於在 SPS 章節中是否採取爭端解決的看法，主要可以分為三類：

1. 對諮商機制採保留態度者：

加拿大、新加坡、汶萊以及馬來西亞對於是否採諮商機制採取保留態度。其中，某些加拿大農產品出口商表示如果美國同意於 SPS 章節中某些特定義務下可採取爭端解決，恐導致該等規範的保護水準下降，以符合美國自己國內法規³⁰，可能是依此因素，故該等國家皆採取保留意見，持續觀望。

2. 傾向不採取諮商機制者：

紐西蘭、秘魯、智利以及墨西哥傾向於 SPS 章節中採取全面適用 TPP 爭端解決。有消息來源指出，由於紐西蘭、秘魯以及智利是食品跟農業出口大國，是以想要完整的爭端解決機制，來確保其國家之利益³¹。由於諮商機制從目前的觀察而言，本質上仍為會員國間透過協商處理紛爭，未有強制的執行力。尤其秘魯更提出完全相反的提案，希望透過在 TPP 之 SPS 章節中，全面適用爭端解決來處理會員國之衝突³²。

3. 贊同全面適用協商機制者：

美國、澳洲、越南以及日本希望透過全面採用諮商制度來解決會員國間於

²⁷ U.S. Dairy Export Council (USDEC), National Milk Producers Federation, American Farm Bureau Federation, American Soybean Association, National Pork Producers Council and U.S. Meat Export Federation. The Grocery Manufacturers Association, *INSIDE U.S. TRADE, Food, Agriculture Groups Blast U.S. Approach To SPS Disputes in TPP*, *supra* note 3.

²⁸ *Food, Agriculture Groups Blast U.S. Approach To SPS Disputes In TPP*, *supra* note 3.

²⁹ WIKILEAKS *TPP: Country Positions*, Nov. 6 2013, <https://wikileaks.org/Second-release-of-secret-Trans.html> (last visited Mar. 5, 2015).

³⁰ *U.S. Shows flexibility On TPP SPS, Now Open To Dispute Settlement*, *INSIDE U.S. TRADE*, Vol. 32, No. 10 (Mar. 7, 2014).

³¹ *New U.S. SPS Text Includes Consultative Mechanism, RRM Provisions*, *supra* note 2.

³² *SPS Group Won't Meet In Malaysia; Issues To Be Resolved At Higher Level*, *INSIDE U.S. TRADE*, Vol. 31, No. 29 (July 19, 2013).

SPS 章節中所衍生之問題。由於美國跟日本對於自己國內 SPS 相關法規或是食品安全規範較他會員國嚴格，若採行全面爭端解決將受到他會員國挑戰，同樣地，澳洲由於地理位置與其他國家隔離，需要保有彈性採取確保食品安全及保護動植物免於病蟲害之 SPS 措施，是以特別反對全面適用爭端解決於 SPS 義務³³。

由上可見，TPP 成員國對於爭端解決適用性的立場相當分歧。然而，根據報導，美國原先主張全面適用諮商機制之立場，可能受到其他國家壓力而部分妥協³⁴。雖然如此，紐西蘭與加拿大等國擔心美國之妥協立場可能影響其他「SPS-Plus」規定之內容，亦即，擔心美國修正原先較為嚴格的 SPS 標準，改採較為彈性或寬鬆的規範，或是將部分重要的「SPS-Plus」規定明文排除適用爭端解決。倘如此，將大幅減少 SPS 或 TBT 專章規定之原有促進貿易之效用與價值³⁵。

肆、我國可能之因應

我國由於人口密度高加上土地取得問題、環保問題一直限縮農業的發展，且為農產品入超國家³⁶。再加上地理環境為一海島國家，海岸線綿長，杜絕走私不易，為防疫之缺口，農產業經常受到外來疫病之威脅。就與我國農業貿易最相關的 TPP 成員國如日本、美國皆是採取拒絕全面適用爭端解決於 SPS 義務³⁷，亦即傾向適用諮商機制解決 SPS 章節之爭端。我國出口產值中佔大多數的亦為海鮮類等容易腐敗的產品，且對於農產品進口極為依賴³⁸。在國內糧食多大量倚賴進口且農產品貿易幾大國皆是採取適用諮商機制的意願看來，採取適用諮商機制解決 SPS 章節之爭議較能滿足迅速、對防檢疫措施採取高度彈性的政策目標之要求，且對於貿易密切的國家也較能有合作的意味。

³³ *U.S. Shows flexibility On TPP SPS, Now Open to Dispute Settlement*, supra note 30.

³⁴ *Id.*; See also Wikileaks leaked *TPP State of Play After Salt Lake City 19-24 November 2013 Round of Negotiations*, Nov.24 2013, <https://wikileaks.org/IMG/pdf/tpp-salt-lake-extracts-.pdf> (last visited Oct. 10, 2015).

³⁵ *Id.*

³⁶ 行政院農委會統計室，2015 年農業貿易統計要覽，2015 年 4 月，頁 2，網址：<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx> (最後瀏覽日：2015 年 7 月 20 日)。

³⁷ 2014 年我國農產品主要出口國家為中國、日本、香港、越南以及美國，主要進口國家為美國、巴西、日本、中國以及澳洲；同上註，頁(11)、(12)。

³⁸ 其中佔出口產值前幾名的皆為海鮮類產品，如鯖魚、鰹魚等，且主要銷往日本。主要進口商品為穀類、豆類製品，如黃豆、玉米，且主要進口國家為美國；同上註，頁 21。