

TPP 協定下易腐壞食品之快速反應機制與我國之規範落差 分析

陳俐伶、李建歡

食品安全檢驗與動植物防疫檢疫 (Sanitary and Phytosanitary, SPS) 措施旨在保護人類、動植物之生命或健康，但近年來 SPS 措施已漸被進口國作為貿易保護之工具¹，世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 官方亦指出，延遲完成風險評估以及准許進口，是繼進口國未遵循國際標準後，另一頻繁的控訴²。而農產品及生鮮等易腐壞食品在通關時，則時常因進口國之檢疫程序或風險評估等 SPS 措施時間過長，導致產品腐敗而受損失。

美國業者便經常面臨此種非關稅貿易障礙。惟透過 WTO 爭端解決機制無法及時處理易腐壞食品之問題，因此，跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, 以下簡稱 TPP 協定) 在美國業者強力遊說下，美國政府針對食品、農業及與健康有關產品，提案納入若干高標準的 SPS 措施與技術性貿易障礙 (Technical Barriers to Trade, TBT) 措施，並提出新的機制，如技術諮商機制 (Technical Consultative Mechanism, TCM) 與快速反應機制 (Rapid Response Mechanism, RRM) 等，用以解決 TPP 成員國間技術性爭議事項，及迅速處理 SPS 或 TBT 爭端中易腐壞產品或通關的爭議問題³。

TPP 協定已於今 (2015) 年 10 月 5 日達成協議⁴，涵蓋之經濟體約佔全球 GDP 之 40%⁵，我國政府積極表示欲加入其中⁶，雖然協議文本尚未釋出，但根據此前於網路上公開的相關文件、新聞與報告等，可推知該等美國所提案機制之可能態樣，因此有必要針對我國法制進行規範落差之適法性分析。本文將聚焦於

¹ 林彩瑜，WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究 (三)，頁 181 (2013 年)。

² *Current issues in SPS*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_issues_e.htm (last visited Oct. 8, 2015).

³ 楊培侃，「跨太平洋夥伴協定談判中美國 SPS 與 TBT 提案與爭議初探」，收錄於：第十五屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 300, 335 (2015)。

⁴ Krista Hughes & Kevin Krolicki, *Officials Reach Deal On Trans-Pacific Partnership*, HUFFPOST POLITICS, Oct. 5, 2015, http://www.huffingtonpost.com/entry/tpp-deal-reached_561267dae4b0dd85030c7933 (last visited Oct. 8, 2015).

⁵ *Overview of the Trans Pacific Partnership*, USTR, <https://ustr.gov/tpp/overview-of-the-TPP> (last visited Oct. 8, 2015).

⁶ 「支持台灣加入『跨太平洋夥伴協定』 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 說帖--總體部分」，中華民國外交部，2014 年 3 月 11 日，網址：http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=5F02B11AD7FC4A1B&sms=37D27039021F6DF7&ss=5DF73E4DE64BB4D3 (最後瀏覽日：2015 年 10 月 8 日)。

RRM 之探討，首先概述 RRM 之內容，其次為類似機制之探討，最後進行我國採行 RRM 之可行性分析，並提出相關修法建議作為結論。

壹、RRM 之內容

誠如前述，美國業者長年為此等非關稅貿易障礙所苦，對此，北美穀物出口協會 (North American Export Grain Association) 執行長 Gary Martin 和美國肉品協會 (American Meat Institute) 副主席 William Westman 偕同 33 個出口農產品暨食品組織、機構，組成美國 TPP 商業聯盟 (the U.S. Business Coalition for the Trans Pacific Partnership)⁷，撰信要求美國貿易談判代表推動消除非關稅貿易障礙，並提出在 TPP 下建立 RRM，其適用範圍除包含 SPS 措施外，更擴及 TBT 措施，以期使 TPP 成員關務檢驗程序與法規得進一步透明化，並解決 TPP 成員在風險評估時因檢驗措施的延宕，所造成的額外花費與損失⁸。

一、美國 TPP 商業聯盟提出之版本

由美國 TPP 商業聯盟提出之 RRM 版本含有以下兩大重點⁹：

(一) 立即通知機制：「對海關登記有案之進口商或出口商 (運送人或收貨人) 告知所採風險檢測、評估及管理的措施。此為立即且詳細通知的程序機制。如在進口商或出口商的要求下，政府必須在 3 天內提供其所採取相關行為的通知，其中包含詳細方法、調查結果、授權機關、救濟或應遵循法規之措施。是否須更進一步的通知取決於請求方。而此等通知旨在提供政府機關做更深入的審查，以支持或修正相關政府措施的依據。¹⁰」

(二) 快速審查機制：「在進口商或出口商之請求下，應確保審查程序得以迅速地進行。必須在 15 天內，由來自 TPP 成員國內對相關議題有所專精且中立的專家進行迅速審查。而迅速審查結果不具約束力，但應公開此等建議的內容 (惟若為商業機密得予以刪除)。¹¹」

此等機制之主要目的，在於確保外國產品得順利通過進口國海關，迅速進入該國市場。據業者所宣稱 RRM 的目標，旨在處理特定仰賴運輸貨品的貿易便捷化承諾，例如：容易腐敗損壞和對運輸時效較為敏感的農產品等，避免各國任

⁷ 參與聯署之業者橫跨國內多個部門與產業，包括出口農產品、乳品與乳製品、肉品等。

⁸ *Food and Agriculture Task Force of the U.S. Business Coalition for the Trans Pacific Partnership, International Trade Administration, THE U.S DEPARTMENT OF COMMERCE, Mar. 8, 2013, available at http://trade.gov/pec/docs/Food_and_Agriculture_Task_Force_03082013.pdf [hereinafter Food and Agriculture Task Force] (last visited Oct. 8, 2015).*

⁹ *Id.* at 3-4.

¹⁰ *Id.*; 翻譯參考楊培侃，「跨太平洋夥伴協定談判中美國 SPS 與 TBT 提案與爭議初探」，收錄於：第十五屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 338 (2015)。

¹¹ *Id.*; 翻譯參考楊培侃，同上註。

意採取 SPS 和 TBT 措施導致產品運輸延宕所造成的損害結果。因此，業者堅稱 RRM 的建立不應該和 WTO 的 SPS 和 TBT 協定相抵觸。然 RRM 的建立得對進口商或出口商提供有效且立即的通知，以及雖不具約束力，但仍可作為未來貿易爭端之專家意見¹²。

二、美國貿易代表署提出之版本

2013 年 5 月 19 日，美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 於 TPP 協定秘魯利馬回合 (Lima Round) 中，連同新加坡回合即提出的諮商機制，提交了 RRM 之方案¹³。然而據報導，USTR 所提出的 RRM 較業者所提之版本簡略，並未完全依照業者建議之內容在談判時提出。首先，其僅納入了業者所提第一項立即通知機制，未納入第二項快速審查之機制。其次，美國國內業者所要求的期限是「3 日」，但在 USTR 所提版本中，TPP 成員國在通知的義務上僅需於產品未獲海關放行的「5 日」內通知進口商或出口商，並說明拒絕通關的理由即可。再者，USTR 之提案未納入快速審查機制中「15 日內須踐行快速審查程序」。據此，USTR 表示其所提「諮商機制」應可滿足 RRM 中業者所提的第二項義務內容，無須另行建立「迅速審查程序 (expedited review process)」。然而，其國內業者認為，USTR 所提之「諮商機制」處理 SPS 爭端費時過久，無法有效處理易腐敗產品之 SPS 障礙問題¹⁴。

USTR 之版本與業者版本有所落差之主要原因可能是 USTR 為回應其國內的壓力所致。由於海關檢驗牽涉國內食品安全與防疫等議題，USTR 正式在利馬回合中提出 RRM 之後，美國國內多個消費者協會旋即發出譴責，認為此機制將可能導致食安漏洞，罔顧美國國內食品安全與人民權益的機制¹⁵。

另外，本文認為，對於美國商業聯盟所提之 RRM 第二項訴求，由第三方專家執行迅速審查程序，將可能影響 TPP 會員國訂定食品安全與檢驗規章的權限。若第三方專家所依據之標準為「國際標準」，倘第三方檢驗機構與當事國檢驗結果不符，縱使第三方檢驗機構僅為建議不具實質拘束效力，仍留該國檢驗制度與國際標準不符之事實。又如果第三方專家所依據之標準為「國內法規」，倘第三方檢驗機構與當事國檢驗結果不符，更足以引發國際爭端。雖美國業者希望透過此制度避免他國政府對出口產品之專擅，但對於「規範主權 (regulatory sovereignty)」的限縮，一直是美國國內敏感的議題，美國參議院議員 Saner Levin

¹² *Food and Agriculture Task Force, supra note 8.*

¹³ *Agriculture Groups Push New TPP Provisions to Help Perishable Goods*, INSIDE US TRADE, Sept. 4, 2012; *USTR Highlights Four TPP Areas Where Negotiations Mostly Wrapped Up*, INSIDE US TRADE, Mar. 15, 2013.

¹⁴ *TPP Countries Say Japan Can Participate In Final Days Of July Round*, INSIDE US TRADE, May 31, 2013.

¹⁵ Center for Science in the Public Interest, Consumer Federation of America, Consumers Union, Food & Water Watch, National Consumers League & U.S. PIRG, *A Letter to Mr. Forman*, May 9, 2013, available at http://cspinet.org/images/SignOnLetter-TPP_RRM-041913.pdf (last visited Oct. 8, 2015).

就曾公開發表文章，批評國內業者為了開拓他國市場而試圖在 TPP 談判中增加與美國法規衝突之舉將「使主權暴露於風險之中 (put our own sovereignty at risk)」¹⁶。因此，USTR 拒絕第三方之快速審查，轉採以雙邊諮商，亦是為保有更大之行政裁量空間。

貳、類似機制之探討

為了進行 RRM 與我國之規範落差分析以便給予修法建議，此部分試觀察目前現存之類似機制，如：我國與中國大陸所簽署之「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」以及貿易便捷化協定 (Agreement on Trade Facilitation, TFA) 與 RRM 之異同，蓋因該兩者與 RRM 之目的相似，皆包含加速通關程序以及避免農產品及生鮮食品因過於冗長的程序而導致腐壞等。

一、我國與中國大陸之雙邊合作

為了拓展我國農產品輸銷中國大陸，並解決農產品貿易的檢疫檢驗問題，農委會於 2009 年底第 4 次江陳會談與大陸簽署「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」，加速農產品的檢疫准入申請¹⁶。簽署該協議之背景，係過去執行兩岸農產品輸出入檢疫檢驗工作時，有遭遇檢附證明文件亟待兩岸官方確認或須更正之情事。惟因雙方仍欠缺及時溝通與查證之正式管道，以往發現中國大陸輸入產品（如蔬菜、種子、木材等）檢附之檢疫證明書有偽造或可疑者，無論是透過海基會與海協會之管道，或者藉由非官方機構之管道查證，均因未簽署正式之查證方式，查證過程往往曠日費時，增加業者貨物存放倉儲之成本；且新鮮農產品在漫長的查證過程中，更容易變質腐壞造成損失¹⁷。而雙方簽屬該協議，即是希望能夠建立兩岸官方檢疫檢驗權責機關溝通及協商之直接窗口與機制，及時解決雙方農產品進出口貿易之檢疫檢驗問題，加速通關效率¹⁸。

該協議之主要內容係在符合雙方法規與 WTO/SPS 協定規範下，本諸資訊透明化、證據科學化及平等互惠精神，建立雙方的業務交流機制、強化檢疫檢驗相關訊息的查詢、及時通報重大疫情及安全衛生事件、定期通報不合格案件、建立證明文件查核機制、對重大突發事件進行協處、建立農產品安全管理追溯體系，

¹⁶ 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，「突破檢疫限制 台灣梨成功開拓大陸市場」，海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議專區，2011 年 12 月 20 日，網址：https://www.baphiq.gov.tw/newsview.php?typeid=1409&typeid2=&news_id=5301 (最後瀏覽日：2015 年 10 月 8 日)。

¹⁷ 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，「簽署海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議政策說明」，海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議專區，2009 年 12 月 10 日，網址：https://www.baphiq.gov.tw/news_list.php?newstype_id=&newstype_id2=&newstype_id3=&typeid=1409&typeid2=&keywor=&Page=1 (最後瀏覽日：2015 年 10 月 8 日)。

¹⁸ 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，同上註。

並透過考察訪問，實施便捷檢疫檢驗措施等¹⁹。

此外，由於進入中國大陸銷售的台灣農產品大多為保鮮易腐類產品，因此陸方開闢了台灣農產品進入的「綠色通道」，進一步加速產品通關之速度以避免腐敗。目前部分中國大陸口岸對我國水果給予之便利通關措施主要分為兩種，一種便是前述之「綠色通道」便利措施²⁰，另一種則是廣東口岸及深圳口岸等採取之「隨到隨檢」便利措施²¹，兩者之差異在於後者未設立報驗專用視窗和全天候提供預約報檢²²。

從以上制度之介紹可知，我國與中國大陸所簽署的「海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議」與 RRM 較為類似之處在於「及時通報重大疫情及安全衛生事件」以及「對重大突發事件進行協處」。然而 RRM 之立即通知義務，係一國之行政機關基於進口商或出口商之請求，在期限內提供其所採取相關行為的通知，並說明拒絕通關的理由；而兩岸合作協議僅須通報重大疫情，且其通報之對象係為另一國之主管機關而非該進口商或出口商。此外，兩岸合作協議中雙方同意建立重大檢疫檢驗突發事件協處機制，惟該規定係一原則性規定，尚不清楚其實際運作之方式，僅規範雙方應及時通報、快速核查、緊急磋商、並相互提供協助等²³，故該協處機制之本質似與 RRM 之審查機制不同。

二、貿易便捷化協定

貿易便捷化協定是 WTO 第九屆部長會議所通過「峇里套案」的最重要成果，並於 2014 年 11 月 27 日經 WTO 召開總理事會同意採認²⁴。該協定旨在排除各國海關通關的繁瑣規定和不必要的流程，希望透過透明、簡化和電子化的便利程序，提高進出口通關業務的效率²⁵。

¹⁹ 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，同上註。

²⁰ 綠色通道便利措施係指檢驗檢疫部門設立臺灣農產品報檢專用視窗，全天候提供預約報檢和提前報檢服務，對到港的臺灣水果實行優先查驗。對需送實驗室檢測的樣品，優先送樣、優先檢測，經檢驗檢疫合格的，簽發入境貨物檢驗檢疫證明立即放行；行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，「目前對臺灣水果給予便利通關措施的中國大陸口岸」，海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議專區，2014 年 11 月 16 日，網址：

https://www.baphiq.gov.tw/news_list.php?newstype_id=&newstype_id2=&newstype_id3=&typeid=1409&typeid2=&keywor=&Page=0 (最後瀏覽日：2015 年 10 月 8 日)。

²¹ 隨到隨檢便利措施係指標對臺灣水果在工作時間內到港時可即時報檢，優先查驗。對需送實驗室檢測的樣品，優先送樣、優先檢測，經檢驗檢疫合格的，簽發入境貨物檢驗檢疫證明立即放行；行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，同上註。

²² 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，同上註。

²³ 海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議，第 6 條。

²⁴ WTO News, *WTO work is "back on track"*, Nov. 17, 2014,

https://www.wto.org/english/news_e/news14_e/gc_rpt_27nov14_e.htm (last visited Oct. 8, 2015).

²⁵ 經貿談判代表辦公室，「馬總統簽署 WTO 「貿易便捷化協定」(TFA) 展現我支持參與國際社會的努力和成果」，中華民國經濟部，2015 年 8 月 6 日，網址：

http://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=43754 (最

WTO 第十屆部長會議今年 12 月底將在肯亞奈洛比舉行，依據 WTO 規定，TFA 將在獲得三分之二以上 WTO 會員的批准並存放「接受書」(instrument of acceptance) 後約一個月生效。截至 8 月初，依序已有香港、新加坡、美國、模里西斯、馬來西亞、日本、澳洲、波札那、千里達、南韓、尼加拉瓜等共 11 個會員國向 WTO 遞交「接受書」。外界預期在 12 月底開會之前，就可以生效²⁶。

其中，與 RRM 較為相關之條文有 3 條，茲簡述其內容及與 RRM 之異同如下：

(一) 第 4 條：訴願或審查程序

依本條規定，會員應確保海關行政處分²⁷之相對人有權於其領域內：(a)向處分人員或機關之上級或獨立行政機關提出訴願或請求審查；及/或(b)提出司法上訴或請求審查²⁸。此外，會員應確保其訴願及審查程序以非歧視性之方式進行²⁹，並且於該訴願或審查之決定 (a)未於國內法規規定期限內作成；或 (b)有所延誤時，申請人有權向行政或司法機關提出訴願或審查或向司法機關尋求其他救濟³⁰。而本條之適用標的除海關之行政處分外，尚適用於海關以外其他相關邊境機關之行政處分³¹，如負責執行動植物防疫檢疫措施之機關。

本條與美國 TPP 商業聯盟提出之 RRM 版本有類似之處，在於本條係明訂會員負有提供訴願或審查之義務，然未如 RRM 明訂完成審查之時間為 15 天，僅授權各會員得於其國內法規規定期限或不得有所延誤，TFA 給予會員較多之彈性。而最主要之差異在於 TFA 規定之訴願或審查程序係由該會員之行政/司法機關所進行，且其所作成之結果具有拘束力；而 RRM 係由來自 TPP 成員國內對相關議題有所專精且中立的專家進行迅速審查，且該結果並無拘束力。然而，USTR 的版本完全沒有納入快速審查機制，認為可以諮商機制替代，若通過 USTR 提案之版本，TFA 的訴願或審查程序將可能與諮商機制並行，由會員自行決定要走行政/司法救濟管道，抑或採諮商機制解決爭端。

(二) 第 5 條：其他強化公平、非歧視與透明化措施

本條規定會員基於維護境內人類及動植物生命與健康，在其邊境對進口食

後瀏覽日：2015 年 10 月 8 日)。

²⁶ 吳父鄉，「WTO 貿易便捷協定 年底生效」，聯合新聞網，2015 年 8 月 7 日，網址：<http://udn.com/news/index> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 8 日)。

²⁷ 本條所稱之行政處分，係指具有影響特定人於具體案件中權利義務之法律效力之處分。本條所稱之行政處分，包括 GATT 1994 第十條所規定之行政作為，或未能依照會員之國內法及法律體系採行行政行為或決定之情形。

²⁸ Agreement on Trade Facilitation, art. 4.1.

²⁹ Agreement on Trade Facilitation, art. 4.3.

³⁰ Agreement on Trade Facilitation, art. 4.4.

³¹ Agreement on Trade Facilitation, art. 4.6.

品、飲料及飼料等實施管制 (controls) 或檢驗 (inspections) 等措施時，所應負擔之通知及其他相關義務³²。此外，本條第 2 項規定，若申報進口貨物遭海關或其他主管機關查扣以進行檢驗，會員應立即告知運送人或進口商。

此條與 RRM 之第一項「立即且詳細的通知」義務非常相似，但 RRM 針對通知訂有 3 或 5 天之期限，本條第 1 項第 1 款僅規定會員得於「適當」時，根據風險發出通知。「適當」為一模糊之概念，得由會員自行解釋，是故 TFA 給予會員較多之彈性。

(三) 第 7 條：貨物通關與放行

本條規定涉及層面較廣，惟其中僅第 9 項對易腐貨物之規範與 RRM 較為相關。依該項規定，為防止易腐貨物產生可避免之損失 (loss) 或品質劣化 (deterioration)，會員應於可能之最短時間 (shortest possible time) 內放行，並在特殊情況下於非上班時間 (outside the business hours) 放行；倘易腐貨物需予檢驗，則應予合理優先處理 (appropriate priority)；會員應設有或允許進口業者自備適當之存放處 (the proper storage)，貯存尚未放行之易腐貨品；倘會員對於易腐貨物之放行將有顯著延遲 (significant delay) 並獲書面要求 (written request) 時，會員應說明造成延遲之原因³³。

惟本條文字概係原則性規範，至於何謂「最短時間」，如何定義「顯著延遲」，理應視個案情節而有不同，會員於執行上應有可自行解釋之彈性³⁴。而 RRM 之目的雖為確保外國產品得順利通過進口國海關，迅速進入該國市場，卻不若 TFA 有針對清關或放行之規定，至多僅有「通知」與「審查」兩項機制。

參、我國採行 RRM 之可行性分析

我國立法院於今年 5 月批准 TFA，馬總統亦於 7 月 20 日簽署該協定，並交由我國常駐 WTO 代表團遞交 WTO 秘書長。WTO 秘書長嗣於 9 月 3 日正式通知所有會員，我國業於 8 月 17 日完成接受書之存放手續³⁵。雖然 TFA 於今年 5 月才由立法院批准，但我國實際上為提升全球總體競爭力，早早便開始推動「貿易便捷化」。因此財政部關務署及經貿談判代表辦公室表示，我國在貿易便捷化及關、港、貿單一窗口等體制完善，經相關機關及海關共同檢視評估，一致認為 TFA 生效後，該協定第 1 條至第 12 條所列各項貿易便捷化措施，我國可完全遵

³² 溫祖康，「簡析第 9 屆部長會議貿易便捷化協定與農產貿易之相關性」，農政與農情，267 期 (2014 年)。

³³ 溫祖康，同上註。

³⁴ 溫祖康，同上註。

³⁵ 財政部關務署，「我國向世界貿易組織遞交貿易便捷化協定議定書之接受書 打造貿易便捷的通關環境」，2015 年 9 月 16 日，網址：<https://web.customs.gov.tw/ct.asp?xItem=73963&ctNode=4298> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 8 日)。

守並執行，爰於 103 年 6 月向 WTO 秘書處提交通知，我國將 TFA 各項措施均列為 A 類措施³⁶清單³⁷。

根據本文前述所作之 TFA 與 RRM 異同分析，不論係美國 TPP 商業聯盟所提之版本，或 USTR 之版本，RRM 之核心重點（通知與/或審查）於 TFA 皆有類似規定。惟 RRM 針對期限有較為精確之規範，不若 TFA 給予會員較多彈性之解釋空間。是故，依財政部關務署及經貿談判代表辦公室之說法，若我國目前即可完全遵守並執行 TFA，欲進一步採行 RRM 並非難事，僅須於期限之部分加以調整即可。

綜上，我國之法規雖未與目前已揭露之 RRM 相符，但其落差主要在於執行「通知」或「審查」之期限不同。故本文建議，於 TPP 協定之文本正式釋出時，應多加注意相關之期限並盡速修正我國法規以符合該規定。

³⁶ A 類措施為協定生效後須立即實施之措施。

³⁷ 財政部關務署，前揭註 35；經貿談判代表辦公室，「WTO 貿易便捷化協定草案之生效實施對我國有利」，中國民國經濟部，2014 年 7 月 17 日，網址：http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=37960（最後瀏覽日：2015 年 10 月 8 日）。