

TPP 協定下有關透明化等 SPS-Plus 特殊規範

蘇郁珊、李如蘋

由於美國食品與農產品業者在既有世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之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, 簡稱 SPS 協定) 的規範架構下, 仍受到許多動植物防疫措施 (Sanitary and Phytosanitary Measures, 簡稱 SPS 措施) 有關之貿易障礙, 為能有效降低該措施所生的貿易障礙, 美國政府與業者透過跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, 簡稱 TPP 協定) 之談判, 擬納入多項超 WTO 的 SPS (SPS-Plus) 規範¹。我國若欲加入 TPP 協定, 則必須進一步了解未來可能面臨之法規調整。

TPP 協定已於今 (2015) 年 10 月 5 日達成協議², 涵蓋之經濟體約佔全球 GDP 之 40%³, 我國政府積極表示欲加入其中⁴。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 SPS-Plus 規範之可能內容, 因此有必要針對我國法制進行規範落差之適法性分析。本文將聚焦於有關程序、透明化等 SPS-Plus 特殊的規範, 首先介紹美國官方與業者於 TPP 協定下所提之 SPS-Plus 規範, 以及部分 TPP 成員國之回應; 並對我國 SPS 規範落差及因應做初步分析; 最後為一結論。

壹、美國政府與業者於 TPP 協定下 SPS-Plus 規範之提案及各國回應

關於 SPS-Plus 的提案中, 包含風險評估與風險管理、管制調和之貿易便捷化措施、透明化之規範與通知義務、實驗室協議 (laboratory protocol) 之要求與

¹ 在 WTO 多邊架構下之 SPS 協定中, 因為仍存有許多政策彈性之規定, 使得製造商、加工者以及出口商遭遇到進口國不同程度與型態的 SPS 貿易障礙, 故對美國業者之保護仍有所不足。例如: 非基於科學證據之不必要貿易限制措施、未能使利害關係人於新措施制定時有機會加以評論、新措施於執行時未有適當過渡期間、措施並未遵守依據科學證據的國際標準、不願意執行貿易促進政策如: 調和證書核發以及承認系統化生產方法、以及使用有疑問之測試方法執行標準。參考: *AMI Offers Recommendations for TPP Negotiations Regarding Sanitary and Phytosanitary Measures*, AMERICAN MEAT INSTITUTE, May 14, 2012, <https://www.meatinstitute.org/index.php?ht=d/ArticleDetails/i/78495> (last visited Sept. 30, 2015).

² 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).

³ *Overview of the Trans Pacific Partnership*, USTR, <https://ustr.gov/tpp/overview-of-the-TPP> (last visited Oct. 8, 2015).

⁴ 「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&=5DF73E4DE64BB4D3 (最後瀏覽日: 2015 年 10 月 8 日)。

第二次檢測機會之給予等四項，以下將從美國官方、美國業者、TPP 會員國三方面分述之：

一、風險評估與風險管理

(一) 風險評估

依現有 SPS 協定第 5.1 條之規定，風險評估必須於「**適合狀況下依據對人類、動物或植物生命或健康的風險所做評估**而制定，並將相關國際組織所研訂的風險評估技術**納入考量**。」由此可知，WTO 規範僅需將國際組織所訂定之規範「納入考量」，賦予會員對於特定 SPS 措施操作空間。基此，美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 主張其他會員利用風險評估之彈性規範，而達成實質上阻礙出口之貿易障礙，因而於 TPP 協定下應更嚴格限縮該彈性範圍，應採取比 SPS 協定下更嚴格之風險評估，有助於降低進口國以規避的方式而實質上形成貿易障礙之機會⁵。

美國產業代表基本上同意 TPP 協定下 SPS 專章草案，然認為草案的風險評估等條文仍過於模糊，似乎無法確保各國不會使用 SPS 措施作為貿易限制手段。故進一步主張，TPP 協定下應清楚界定何謂「**適當風險評估 (adequate risk assessment)**」，確保若僅為微小或理論上之風險並不足以作為阻擋進口之理由。同時，風險評估也必須即時，並且確保該風險評估是基於「**最相關之科學資料 (on the most relevant scientific data)**」；相較於 WTO 僅規定「**考量可取得的科學證據 (take into account available scientific evidence)**」嚴謹許多⁶。再者，於風險評估程序中，亦可能納入「**同儕審查 (peer review)**」程序作為成員國認定何謂「**良好科學 (sound science)**」證據⁷。

(二) 風險管理

風險管理係指面臨一項風險時，對該風險所進行之管理，以避免或降低該風險之發生。SPS 協定第 5.6 條規定 SPS 措施對「**貿易的限制以不超過達成適當的檢驗或防檢疫保護水準為限**。」該條註腳 3 對第 5.6 條作補充規定，規範於 WTO 下，除非另一風險管理措施明顯對貿易構成較少限制，否則會員仍有選擇適當風險措施之空間。對此，美國官方並未提出其他看法。

然美國業者要求更嚴苛風險管理標準，亦即，監管機構必須選擇最低貿易限制 (least-trade-restrictive) 的可用風險管理方案。然對此等方案，美國政府因必

⁵ USTR May Offer Revised SPS Proposal in TPP, Aims to Go Beyond WTO, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 29, No. 29 (July 22, 2011).

⁶ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 5.2.

⁷ USTR May Offer Revised SPS Proposal in TPP, Aims to Go Beyond WTO, *supra* note 5.

須與各國進行斡旋，基於政治壓力下所提出內容可能較為保守，似與 SPS 協定之規範相去不遠，故引起其國內業者不滿。美國業者除了要求必須明白解釋「風險評估」之要件外，同時提及需闡釋何謂「風險管理 (risk management)」並加強之，若存在多種管理方案時，監管機構應選擇最低貿易限制 (least-trade-restrictive) 之可行方案⁸。

(三) 各國立場

於各國立場上，越南國內於未經科學依據條款下，逕對內臟實施禁令，甚至與一般 WTO 規範有所衝突，其可能於此方面較不願意同意系爭 TPP 協定下美國 SPS 專章草案⁹。然越南也曾與美國、加拿大等其他國家簽署過 SPS 雙邊貿易協定，故美越間協定也包含嚴格的檢查以及認證機制¹⁰，基於越南政經實力相比之下較為薄弱，最終可能贊同美國草案更嚴格之 SPS-Plus 規範。

而日本方面，其未有明顯之表態，僅概略提及於 WTO 協定下須加快以及簡化有關一般添加物之風險評估。然從 2015 年 WTO 第 12 次日本貿易政策檢討會議中，可以發現日本於 SPS 措施上相較其他國家，採取國際標準之比例較低，且執行時亦較嚴格。且就牛肉方面，則先參酌出口國之疫情控制狀況，再依其國內主管機關之風險評估而定¹¹。故本文認為，日本可能也會反對美國業者之 SPS-Plus 規範。

有消息來源指出，澳洲在 TPP 談判中立場最為鮮明。其對於 WTO 下給予 SPS 操作空間以限制進口十分重視，似希望透過 SPS 協定下之彈性，而加強保護其國內之環境生態，因此反對美國上述要求限縮彈性之風險評估草案。且其對於牛隻之牛海綿狀腦病 (Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE)，儘管於國際標準下確認風險極低，然因澳洲對先前為疫區，目前仍維持相關的進口限制措施¹²；基於澳洲和日本為經貿實力強大之國家，且可能傾向反對美國業者所欲推行之 SPS-Plus 措施，故本文認為，美國業者之提案欲通過可能有一定難度。

二、管制調和之貿易便捷化措施

⁸ AMERICAN MEAT INSTITUTE, *supra* note 1.

⁹ Mary E. Burfisher, John Dyck, Birgit Meade, Lorraine Mitchell, John Wainio, Steven Zahniser, Shawn Arita & Jayson Beckman, *Agriculture in the Trans-Pacific Partnership, United States Department of Agriculture*, Oct. 2014, <http://www.ers.usda.gov/media/1692509/err176.pdf> (last visited Sept. 30, 2015).

¹⁰ *Bipartisan Group Presses For Consumer Protections In Trade Negotiations*, CONGRESS OF THE STATES, Nov. 29, 2012, http://delauro.house.gov/images/pdf/tpp_shrimp_etter_11_29_12.pdf (last visited Oct. 9, 2015).

¹¹ 「出席 2015 年 WTO 第 12 次日本貿易政策檢討會議報告」，公務員出國報告資訊網，2015 年 4 月 1 日，網站：http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jsp?sysId=C10400534 (最後瀏覽日：2015 年 10 月 9 日)。

¹² Mary E. Burfisher, John Dyck, Birgit Meade, Lorraine Mitchell, John Wainio, Steven Zahniser, Shawn Arita & Jayson Beckman, *supra* note 9.

依照 SPS 協定第 4.1 條與 SPS 協定第 3 條之規定可以得知，若會員之規定符合國際標準，則推定符合 WTO 規定；若否，則該出口會員必須向進口會員證明之。美國於 TPP 協定下，則希望調和各國間出口執照要件、限制僅於必要出口文件資料要件下，決定系爭產品是否符合 SPS 標準，加速會員通關程序。若各國間之通關程序能達到管制調和，則能促進貿易便捷化、降低貿易障礙。故以下針對調和各國出口文件資料、建立不相衝突之監管體制等美國提案介紹如下。首先，美國政府希望對 SPS 相關事項建立先於 WTO 爭端解決程序之協商機制，以求早一步解決爭端。除此之外，亦希望調和各國間出口執照要件，限於必要的出口文件資料，以避免繁複的通關程序¹³。美國早在第一次的貿易談判中，即提倡於中央層級下，建立統一的審查管制措施以及便捷化之機制。此項機制反映了美國長久以來希望 TPP 國家，建立如同其國內之「資訊與監管事項辦公室 (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA)」機制，以確保不同部門不會實施相衝突的管理要件¹⁴。

在美國業者方面，美國肉品協會 (American Meat Institute) 於 2012 年 5 月曾對此提出建議，認為 TPP 協定下應促進貿易便利化的措施，如相互承認、檢測系統之承認以及調和出口證書¹⁵。於此相較美國政府，美國業者似並未有更進一步之要求。

在 TPP 會員國方面，在此並未明確之表態，但基於此為促進貿易之措施，似乎並不反對此貿易便捷化措施。

三、透明化之規範與通知義務

透明化亦屬於廣義貿易便捷化下之一環，旨在降低非關稅貿易障礙、促進國際貿易。依照 SPS 協定第 7 條規定，就會員國有變更之 SPS 措施，於 WTO 下僅要求會員必須對有利害關係之會員為通知，不及於所有 WTO 會員。美國政府於此似未有 SPS-Plus 之要求，然仍強調透明化之制度規範。

美國產業界更進一步要求，美國產業尚有要求草案中必須納入通知各締約國「所有」新的措施、公眾參與 SPS 措施制定、要求當事國允許有適當的時間，以供對於草案措施提出評論，並且回應、公告該評論等更嚴格之規範¹⁶。

於各國立場上，日本認同美國業者立場，支持在措施制定過程中給予利害關係人參與之機會，包括透過公眾評論程序或政府指定之諮議委員會，以及於 WTO

¹³ USTR May Offer Revised SPS Proposal In TPP, Aims To Go Beyond WTO, *supra* note 5.

¹⁴ Key Areas of TPP Talks at Different Stages after 30 Months of Effort, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 30, No. 35 (Sept. 7, 2012).

¹⁵ AMERICAN MEAT INSTITUTE, *supra* note 1.

¹⁶ AMERICAN MEAT INSTITUTE, *supra* note 1.

協定下 SPS 部分，加快與簡化有關一般添加物之風險評估、相關事項¹⁷。而澳洲亦不反對相關透明化事項¹⁸。

四、實驗室協議之要求與第二次檢測機會之賦予

依現有 SPS 協定第 5.1 條，僅規定將相關國際標準「納入考量」；且 WTO 下並未特別要求會員應賦予業者於受有不利結果時，自動享有第二次檢測之權利。而美國過往於相關標準上即強調依循國際標準之重要性，但於此並未特別表示。

然而美國產業界更進一步建議 TPP 協定應將「實驗室協議」列入草案中。所謂「實驗室協議」係指檢測標準應依循相關國際標準、於合格實驗室下進行檢測、儘速完成檢測而無不當遲延。且除此之外，當進口產品於有不利檢測結果時，應給予進口商第二次檢測機會之自動權利¹⁹。

各國對此亦未有明確之表態。本文認為，於實驗室協議方面，由於係促進貿易、降低貿易障礙措施，故遭遇之反對應較少；惟第二次檢測機會方面，若涉及當地國認為較敏感之產品，則可能會受到阻礙。

貳、我國 SPS 規範落差分析及因應

綜上所述，就我國與 SPS 相關條文針對透明化等相關特殊法規，分析如下：

一、風險評估與風險管理

(一) 風險評估

我國相關法條於「風險評估」要件上，多未清楚規範風險評估的時限，惟風險評估之進展受各國提供相關資料之完整性與正確性、疫情複雜程度等因素影響，故設定風險評估時限於實際上可能有所困難；此外，於美國 TPP 協定提案「最新相關的科學數據」要件上，我國食品安全衛生管理法第 4 條第 1 項²⁰，僅概略寫出「應以風險評估為基礎」、依據「科學證據原則」，於適用時可能如同現今的 WTO 規範，流於各國操作空間。除此之外，關於 USTR 有意納入類似「同

¹⁷ Fran Smith, *U.S. Agrees To Japan's Entry Into Trans-Pacific Partnership Agreement*, COMPETITIVE ENTERPRISE INSTITUTE, Apr. 12, 2013, <https://cei.org/blog/us-agrees-japans-entry-trans-pacific-partnership-agreement> (last visited Sept. 30, 2015).

¹⁸ *USTR May Offer Revised SPS Proposal In TPP, Aims To Go Beyond WTO*, *supra* note 5.

¹⁹ *Agriculture, Food Industry Seek WTO-Plus Rules For TPP SPS Chapter*, INSIDE U.S. TRADE, May 17, 2012; AMERICAN MEAT INSTITUTE, *supra* note 1.

²⁰ 食品安全衛生管理法第 4 條第 1 項：「主管機關採行之食品安全管理措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食品以及知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則，建構風險評估以及諮議體系。」

儕審查程序」作為成員國認定何謂「良好科學」證據，我國條文亦未提及。故若欲加入 TPP 協定，則該些內容為可能之修改目標。

(二) 風險管理

於「風險管理」部分，我國食品安全衛生管理法第 18 條規定「標準之訂定，必須以可以達到預期效果之最小量為限制...。」故原則上必須採取最低貿易限制之管理，似與美國業者之要求相符。

二、管理調和之貿易便捷化措施

TPP 協定下之 SPS 專章草案擬限制成員國所得要求提供之出口文件，以證明產品符合 SPS 措施所必要者為限。察我國於植物防疫檢疫法施行細則第 11 條第 1 項²¹所需申請繳交的文件中，其中第 4 款規定「植物檢疫機關指定之其他相關文件、資料」，雖未有「以證明產品符合 SPS 措施所必要者為限之文字」，但我國植物檢疫機關業已遵循 SPS 相關國際規範措施標準訂定我國輸入植物檢疫規定，故基本上已然符合本要件。又我國「食品及相關產品輸入查驗辦法」第 9 條規定²²，若依據國內外產品衛生安全資訊或科學證據，對人體有危害之虞，則必須對進口產品進行逐批查驗。此規定乍看似有納入同等性之調和，然僅規範對人體有危害之虞的科學證據，並未提及對人體無害之條款，故對貿易便捷化之促進仍有限。

現有之 SPS 協定並未針對貿易便捷化訂有特別條款，惟參酌 WTO 降低貿易障礙之宗旨可以推知，SPS 協定鼓勵各會員促進貿易便捷化。我國於「貿易便捷化」方面，依據「貿易法」²³第 15 條之 1，明文辦理進出口文件申請時，進出口人得以電子形式為之，得加速進出口程序之進行，為廣義貿易便捷化之一環；於「植物防疫檢疫法」第 16 條²⁴中，特別規定得經植物檢疫機關同意，以電子方式繳交檢疫證明書，促進通關程序。

²¹ 植物防疫檢疫法施行細則第 11 條第 1 項：「輸入本法第十四條第三項檢疫物前，除第十二條另有規定從其規定外，輸入人應檢附下列風險評估所需文件、資料，向植物檢疫機關申請核准：...四、植物檢疫機關指定之其他相關文件、資料。」

²² 食品及相關產品輸入查驗辦法第 9 條：「輸入產品有下列情形之一者，採逐批查驗：一、依國內外產品衛生安全資訊或科學證據，對人體有危害之虞。...」

²³ 貿易法第 15 條之 1：「出進口人辦理輸出入，其出進口文件之申請或提出，得採與海關、經濟部國際貿易局或其委託辦理簽證機構電腦連線或電子資料傳輸方式辦理。前項申請電腦連線或電子資料傳輸之出進口人資格、適用電子簽證範圍、申請表格及其他有關電子簽證作業應遵行事項之辦法，由主管機關或由其會同有關機關依各項貨品之管理需要，分別定之。」

²⁴ 植物防疫檢疫法第 16 條：「輸入人或其代理人輸入檢疫物，應繳驗輸出國植物檢疫機關發給之檢疫證明書。但經植物檢疫機關公告免繳驗者，不在此限。未依前項規定繳驗檢疫證明書，或繳驗之檢疫證明書所記載事項與檢疫條件規定不符者，植物檢疫機關應採取下列措施之一；其費用由輸入人負擔：一、限期補正檢疫證明文件。二、檢疫處理。三、退運。四、銷燬。第一項輸出國植物檢疫機關發給檢疫證明書，經植物檢疫機關同意者，得以電子方式為之。」

三、實驗室協議之要求與第二次檢測機會之給予

從我國「食品安全衛生管理法」第 38 條規定，「檢驗方法，經食品檢驗方法諮議會諮議，由中央主管機關定之；未定檢驗方法者，得依國際間認可之方法為之。」以及動物傳染病防治條例第 33 條：「為維護動物及人體健康之需要，中央主管機關得訂定檢疫物之檢疫條件及公告外國動物傳染病之疫區與非疫區，以禁止或管理檢疫物之輸出入。」似與 SPS 下「納入考量」相關國際標準相符。惟實務上雖如此運行，但為避免往後產生爭議，我國似應該明文將國際間認可之方法訂為首要採取方法。

此外，WTO 下並未特別設有不利結果之自動有第二次檢測之權利。而我國「食品安全衛生管理法」第 39 條賦予食品業者項原機關申請複檢的機會，並清楚規定受理機關必須於三日內進行²⁵，似與美國業者提案大致相符；然於「動物傳染病防治條例」第 32 條之 1²⁶以及「植物防疫檢疫法」第 18 條之 1²⁷下，對於檢驗不合格者，不得申請複檢。推測原因可能在於動物、植物疾病傳染對生態危害甚大，故採取較為嚴格之規範。

四、透明化與通知義務

我國「食品安全衛生管理法」第 40 條²⁸規定必須公開相關檢驗規定，與此目的相符。惟對於美國業者進一步強調的「針對所有 SPS 措施均要求成員國履行通知義務」，我國相關法規中卻完全未提及，有所不足。而於「公眾參與」部分，SPS 協定下未有相關條文。而我國大部分 SPS 相關法條亦未提及，僅於「食品安全衛生管理法」第 4 條第 2 項，風險評估之成員，除了食品安全、毒理與風險評估等專家學者外，亦納入了民間團體，可能為廣義促進 SPS 公眾參與之一環²⁹。

參、結論

綜而言之，就我國有關程序、透明化等 SPS 措施與 TPP 協定提案採取之 SPS-Plus 特殊規範作初步比較分析後，我國共有兩項大致合致，其餘則有待進一

²⁵ 食品業者對於檢驗結果有異議時，得自收受通知之日起十五日內，向原抽驗之機關（構）申請複驗；受理機關（構）應於三日內進行複驗。但檢體無適當方法可資保存者，得不受理之。

²⁶ 動物傳染病防治條例第 32 條之 1：「輸出入檢疫機關或其委託之機構依本條例執行檢疫時，對整批動物得個別為之；對動物以外檢疫物，應整批為之。**前項檢疫不合格者，不得申請複檢。**」

²⁷ 植物防疫檢疫法第 18 條之 1：「輸出入檢疫物或第十五條所定物品，其檢疫結果不合規定者，**不得重新申請檢疫。**」

²⁸ 食品安全衛生管理法第 40 條：「發布食品衛生檢驗資訊時，應同時公布檢驗方法、檢驗單位及結果判讀依據。」

²⁹ 食品安全衛生管理法第 4 條第 2 項：「前項風險評估，中央主管機關應召集食品安全、毒理與風險評估等專家學者及民間團體組成食品風險評估諮議會為之。」

步調整因應。就合致性部分，其一為「風險管理」，其二為「實驗室協議之要求」，雖法條上未明文先採取國際標準，但實務上已然遵行，惟得再修法以臻明確。就有待調整因應的部分有：「風險評估」方面，未來可能必須納入同儕審查程序作為成員國認定何謂良好科學證據，且我國「食品安全衛生管理法」第 4 條第 1 項，僅概略寫出「應以風險評估為基礎」、依據科學證據原則，未提及應考量「最新相關的科學數據」；於「管理調和之貿易便捷化措施」，我國食品及相關產品輸入查驗辦法第 9 條之規範，僅規定對人體有危害之虞的科學證據必須逐批查驗，未提及對人體無害之條款，可能為得修改之目標；於「第二次檢測機會之給予」，我國動物傳染病防治條例第 32 條之 1 以及植物防疫檢疫法第 18 條之 1，對於檢驗不合格者，不得申請複檢，似與美國之提案有重大不一致；最後就「透明化與通知義務」方面，我國大部分 SPS 相關法條未提及「公眾參與」，僅於「食品安全衛生管理法」第 4 條第 2 項之風險評估成員上，納入了民間團體，可能為廣義促進 SPS 專章下「公眾參與」之一環。

