

## 試析中國對進口冷鏈食品檢測新冠病毒之 WTO 適法性

### ——以 SPS 協定第 5.7 條為中心

廖婕伶

#### 摘要

新冠肺炎自 2019 年爆發後，對人類健康造成巨大威脅，中國在去（2020）年九月宣稱為了防範新冠病毒透過進口冷鏈食品輸入，實施了緊急預防性措施，即進口冷鏈食品經檢測出新冠病毒核酸陽性時，進口該企業產品之申報將被暫停至少一周。此舉遭到多個世界貿易組織會員之批評，指責中國未提供得以實施該措施之科學證據。本文即以《食品安全檢驗與動植物防疫檢疫協定》第 5.7 條為中心，試析系爭措施之適法性。

新冠肺炎（COVID-19）自 2019 年爆發後，迄今（2021 年 9 月初）已造成 2 億人以上感染，死亡人數也突破 450 萬人<sup>1</sup>。為了抑制新冠肺炎疫情擴散，許多國家採取線上辦公及遠距教學，以減少人與人之間的實體接觸<sup>2</sup>。

部分世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）會員為減少實體接觸，也簡化了進口查驗程序，例如：歐盟同意得以遠程通信（remote communication）及電子文件進行進口查驗程序，日本則是接受以掃描副本或文件影本進行查驗程序<sup>3</sup>。相對於這些放寬的彈性作法，有少數 WTO 會員反而以疫情為由，採取更具限制性的措施<sup>4</sup>，如中國之「新冠病毒核酸檢驗措施」（以下簡稱新冠病毒檢驗措施）已於 WTO 食品安全檢驗與動植物防疫檢疫（Sanitary and Phytosanitary measures, SPS）委員會之會議中，遭到多個 WTO 會員之批評，指責中國未提供得以實施該措施之科學證據，然中國目前似無修正該措施之打算<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard, WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO] (Sept. 3, 2021), <https://covid19.who.int/>.

<sup>2</sup> Corinn Cross, *Working and Learning from Home During the COVID-19 Outbreak*, AMERICAN ACADEMY OF PEDIATRICS, <https://www.easterseals.com/chicago/shared-components/document-library/head-startearly-head-start-services/may-29/working-and-learning-from.pdf> (last updated May 7, 2020).

<sup>3</sup> European Union, *Notification*, WTO Doc. G/SPS/N/EU/380 (Apr. 1, 2020); Japan, *Notification*, WTO Doc. G/SPS/N/JPN/755 (Apr. 23, 2020).

<sup>4</sup> 哈薩克曾於去（2020）年 1 月 29 日禁止進口中國之活魚及漁產品，然已於今（2021）年一月撤銷該限制性措施。Kazakhstan, *Notification of Emergency Measures—Addendum*, WTO Doc. G/SPS/N/KAZ/59/Add.1 (Jan. 8, 2021).

<sup>5</sup> Note by the Secretariat, *Summary of the Meeting of 25-26 March 2021*, para. 3.2.7, WTO Doc.

本文擬分析上述「新冠病毒檢驗措施」於 WTO 下之適法性。首先簡介該措施具體內容，以及 WTO 會員之關切重點；接著根據 WTO 過往相關案例分析上述措施是否符合 SPS 協定第 5.7 條規定；最後作一結論。

## 壹、簡介中國之「新冠病毒檢驗措施」與 WTO 會員之關切

### 一、新冠病毒檢驗措施與執行

中國海關於去 (2020) 年 7 月 3 日針對冷鏈食品內外包裝和集裝箱實施新冠病毒核酸檢驗，結果據稱於三批冷凍蝦中檢驗出新冠病毒核酸陽性<sup>6</sup>。中國因此決定將這些冷凍蝦退回或銷毀，並暫時中止自這三家企業進口產品至中國<sup>7</sup>。

同年 9 月 11 日，中國宣稱為防範新冠病毒透過進口冷鏈食品輸入，以保護消費者的健康，而決定實施緊急預防性措施。若進口冷鏈食品被檢測出新冠病毒核酸陽性，則進口該企業產品之申報將被暫停一周，若同企業被檢驗出三次以上，則進口其產品之申報將被暫停四周<sup>8</sup>。中國實施「新冠病毒檢驗措施」後，便陸續禁止冷鏈食品或其包裝被檢驗出新冠病毒核酸陽性之產品進口<sup>9</sup>，進而引起多國之不滿<sup>10</sup>。以下即介紹 WTO 會員對系爭措施之關切內容。

### 二、WTO 會員對系爭措施之關切

俄羅斯認為中國的「新冠病毒檢驗措施」並不透明，且只適用於外國公司<sup>11</sup>。美國則表示中國所引用的由國際相關組織所發佈的「新冠肺炎與食品安全：食品企業指南 (COVID-19 and Food Safety: Guidance for Food Businesses)」(以下簡稱食品指南)，其實已明確指出目前尚無任何證據顯示導致呼吸道疾病的病毒可透過食物或食品包裝傳播<sup>12</sup>；而且國際食品微生物標準委員會 (International

G/SPS/R/101 (May 19, 2021).

<sup>6</sup> Submission by China, *Information on COVID-19 Testing of Imported Cold Chain Foods*, paras. 1.1-1.2, WTO Doc. G/SPS/GEN/1812 (July 10, 2020).

<sup>7</sup> *Id.* para. 1.3.

<sup>8</sup> China, *Notification of Emergency Measures*, WTO Doc. G/SPS/N/CHN/1173 (Sept. 21, 2020); 中華人民共和國海關總署，2020 年第 103 號公告，2020 年 9 月 11 日，[https://members.wto.org/crnattachments/2020/SPS/CHN/20\\_5533\\_00\\_x.pdf](https://members.wto.org/crnattachments/2020/SPS/CHN/20_5533_00_x.pdf)。

<sup>9</sup> 中華人民共和國海關總署進出口食品安全局，海關總署對印度 1 家企業採取緊急預防性措施，中華人民共和國海關總署網站，2021 年 8 月 28 日，<http://jkpsj.customs.gov.cn/spj/zwdt45/3839084/index.html>。

<sup>10</sup> Dominique Patton & Emma Farge, *China's Irritated Trade Partners Push Back on Coronavirus Food Tests*, REUTERS (Nov. 17, 2020), <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-food-idUSKBN27X14P>.

<sup>11</sup> Note by the Secretariat, *supra* note 5, para. 3.85.

<sup>12</sup> Submission by the United States of America, *China's COVID-19 Related Trade Actions Against Food and Agricultural Products—New Specific Trade Concern*, para. 1.3, WTO Doc. G/SPS/GEN/1863 (Nov. 13, 2020) (“The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and the World Health Organization (WHO) document titled ‘COVID-19 and Food Safety: Guidance for Food Businesses’, cited by China as the basis for its actions, states clearly that there ‘is no evidence to date

Commission on Microbiological Specifications for Foods, ICMSF) 亦指出自新冠肺炎疫情爆發至今, 已有數十億的餐飲及食品包裝被處理, 但沒有任何證據顯示食品、食品包裝或食品加工是新冠病毒的傳染來源或重要傳播途徑<sup>13</sup>。美國之所以援引 ICMSF 之研究, 乃因其自 1962 年成立以來, 一直是國際間制定衛生標準之組織所仰賴之科學建議來源<sup>14</sup>。事實上, 不只美國及俄羅斯, 包含歐盟在內的多個會員於會議中皆指責中國未符合 SPS 協定的要求, 提供實施 SPS 措施應有的科學證據<sup>15</sup>。

SPS 協定第 2.2 條的確規定檢驗或防檢疫措施之實施應基於科學原則, 而且若沒有充分的科學證據即不得維持此類措施, 只是該條亦設有例外<sup>16</sup>。問題是中國的系爭措施屬於此處之例外嗎?

## 貳、系爭措施是否符合 SPS 協定第 5.7 條之暫時性措施要件?

SPS 協定第 2.2 條所允許之例外是依第 5.7 條之規定所採取的暫時性措施<sup>17</sup>。科學證據固然是 SPS 措施實施之重要依據, 但不見得隨時可得, 若不及取得充分證據前, 即不允許採取防範措施, 有可能會產生難以彌補的傷害, 故 SPS 第 5.7 條在一定條件下允許缺乏充分科學證據的措施仍得以暫時性實施。

SPS 協定第 5.7 條規定<sup>18</sup>: 「如相關的科學證據不充分時, 會員可依可得之相關資訊, 包括相關國際組織及其他會員的檢驗或防檢疫措施資訊, 暫時採用某些檢驗或防檢疫措施。惟在此情況下, 會員應設法取得更多必要之資訊以進行客觀的風險評估, 並應在合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措施。」

在「歐體—荷爾蒙牛肉案 (*European Communities—Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*)」中, 對於歐盟主張「預防原則」已成為

---

of viruses that cause respiratory illnesses being transmitted via food or food packaging’.”).

<sup>13</sup> Submission by the United States, *China's COVID-19 Related Trade Actions Against Food and Agricultural Products—Specific Trade Concern 487*, para. 1.7, WTO Doc. G/SPS/GEN/1900 (Apr. 1, 2021).

<sup>14</sup> History of ICMSF, INTERNATIONAL COMMISSION ON MICROBIOLOGICAL SPECIFICATIONS FOR FOOD [ICMSF], <https://www.icmsf.org/about-us/history/> (last visited Sept. 1, 2021).

<sup>15</sup> Note by the Secretariat, *supra* note 5, paras. 3.83-3.88.

<sup>16</sup> Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures art. 2.2, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 493 [hereinafter SPS Agreement] (“Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.”).

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> *Id.* art. 5.7 (“In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.”).

普遍的國際法原則一節<sup>19</sup>，上訴機構並不同意，其首先澄清該原則並未被寫入 SPS 協定，故不能以之正當化不符 SPS 協定規定的措施；另一方面則承認 SPS 協定第 5.7 條規定確實有反映預防原則，但同時釐清預防原則本身並不能因此讓小組不依條約解釋原則解讀 SPS 協定的相關規定<sup>20</sup>。是以最後其維持小組的看法，即預防原則並不能排除 SPS 協定第 5.1 及 5.2 條規定之適用<sup>21</sup>。也就是根據現有的科學證據進行風險評估的義務仍不能免除<sup>22</sup>。由此可知，雖然 SPS 協定第 5.7 條看起來含有預防原則的精神，但其所允許之暫時性措施仍必須基於相關可得資訊，並且基於這樣的資訊，踐行風險評估程序。

「日本—農產品 II (*Japan—Measures Affecting Agricultural Products*)」案之上訴機構更進一步闡述，依 SPS 協定第 5.7 條規定而採行或維持之暫時性措施，必須同時滿足以下四項要件<sup>23</sup>：（一）該措施在相關科學證據不充分之情形下採行；（二）該措施基於可得之相關資訊而採行；（三）採行措施之會員應尋求獲得額外之必要資訊以進行更客觀之風險評估；（四）採行措施之會員在合理期限內檢討該措施。以下即分析中國之「新冠病毒檢驗措施」是否符合前述之四項要件：

#### 一、暫時性措施是在相關科學證據不充分之情形下採行

上訴機構於「日本—蘋果 (*Japan—Measures Affecting the Importation of Apples*)」案中指出，若可得之科學證據在量或質方面，不足以執行 SPS 協定第 5.1 條所要求且定義於附件 A 之風險評估，則「相關科學證據」即為第 5.7 條意義下之「不充分」<sup>24</sup>。

中國措施之爭議在於進口冷鏈食品是否會傳播新冠肺炎。由於中國採行措施之際並非疫情爆發之初，ICMSF 根據數十億的食品及食品包裝的處理，已歸納出食品、食品包裝或食品加工並非新冠病毒的來源或重要傳播途徑<sup>25</sup>。中國

<sup>19</sup> Appellate Body Report, *European Communities—Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, para. 121, WTO Doc. WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (adopted Feb. 13, 1998).

<sup>20</sup> *Id.* para. 124.

<sup>21</sup> *Id.* para. 125.

<sup>22</sup> SPS Agreement arts. 5.1-5.2 (“Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations. In the assessment of risks, Members shall take into account available scientific evidence; relevant processes and production methods; relevant inspection, sampling and testing methods; prevalence of specific diseases or pests; existence of pest—or disease—free areas; relevant ecological and environmental conditions; and quarantine or other treatment.”).

<sup>23</sup> Appellate Body Report, *Japan—Measures Affecting Agricultural Products*, para. 89, WTO Doc. WT/DS76/AB/R (adopted Mar. 19, 1999) [hereinafter *Japan—Agricultural Products II Appellate Body Report*].

<sup>24</sup> Appellate Body Report, *Japan—Measures Affecting the Importation of Apples*, para. 179, WTO Doc. WT/DS245/AB/R (adopted Dec. 10, 2003).

<sup>25</sup> ICMSF, *ICMSF Opinion on SARS-Cov-2 and Its Relationship to Food Safety*, at 3 (Sept. 3, 2020), <https://www.icmsf.org/wp-content/uploads/2020/09/ICMSF2020-Letterhead-COVID-19-opinion-final->

所引用的「食品指南」亦表示極不可能自食品或食品包裝感染新冠肺炎<sup>26</sup>，因為新冠病毒需要動物或人類宿主才得以繁殖，並無法在食物中繁殖<sup>27</sup>；更何況新冠肺炎是一種呼吸系統疾病，主要的傳播途徑是透過人與人之間的實體接觸，以及直接接觸感染者咳嗽或打噴嚏時產生的飛沫<sup>28</sup>。因此，儘管新冠肺炎的治療方法仍持續在研究中，但其致病原因及傳染路徑已非常清楚，基本上就是避免人與人之間的實體接觸、以及避免曝露於飛沫之中，而各國也因此制定防疫措施，如要求戴口罩、隔離具有傳染風險的患者等。換言之，相關科學證據已非常多，並沒有所謂的不充分情形。因此，中國採取之「新冠病毒檢驗措施」並不符合第 5.7 條之第一個要件。

## 二、暫時性措施係基於可得之相關資訊，並與該資訊間有合理且客觀之關係

上訴機構於「加拿大—繼續暫停歐盟荷爾蒙爭端 (Canada—Continued Suspension of Obligations in the EC—Hormones Dispute)」案指出所謂「可得之相關資訊」可包括來自相關國際組織之資訊或是源自其他會員實施之 SPS 措施；也就是 SPS 協定第 5.7 條設想的情況是雖有些證據基礎顯示風險可能存在，但卻不足以進行風險評估；此外，關於特定風險的資訊與會員的暫時性措施之間，也必須存有合理 (rational) 且客觀 (objective) 的關係<sup>29</sup>。

中國表示「食品指南」指出人們可能透過觸摸被汙染的表面、物體，然後再接觸自己的口、鼻、眼睛而感染新冠肺炎<sup>30</sup>。因此，其宣稱為了防範新冠病毒透過進口冷鏈食品輸入，必須採取「新冠病毒檢驗措施」<sup>31</sup>。然而上述國際組織的「食品指南」並非表示食品或食品包裝本身有傳播病毒之風險，而只是指出人們可能染病的管道是因為自己的手將病毒帶入自己的口、鼻、眼睛，而得以讓病毒有機會進入呼吸系統，為了避免食品業工作人員大規模染病，導致消費者所仰賴的食品供應鏈中斷<sup>32</sup>，才會在傳統的食品安全要求之外，建議包含加強個人衛生措施、使用一次性手套、在工作環境中與他人保持距離……等額外措施，以便確保食品表面或食品包裝材料不會被 (帶原的) 工作人員污染病毒，進而使其他觸摸這些表面或材料之工作人員，因不小心用手接觸自己的口、鼻、眼睛而感染<sup>33</sup>。該指南也強調正確使用口罩及手套即可有效降低、甚

---

03-Sept-2020.BF\_.pdf.

<sup>26</sup> WHO & Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], *COVID-19 and Food Safety: Guidance for Food Businesses*, Apr. 7, 2020, at 1 [hereinafter *Guidance*].

<sup>27</sup> *Id.* at 1.

<sup>28</sup> *Id.*

<sup>29</sup> Appellate Body Report, *Canada—Continued Suspension of Obligations in the EC—Hormones Dispute*, para. 678, WTO Doc. WT/DS321/AB/R (adopted Nov. 14, 2008) [hereinafter *Canada—Continued Suspension Appellate Body Report*].

<sup>30</sup> *Guidance*, *supra* note 26, at 1.

<sup>31</sup> 中华人民共和国海关总署 (註 8), 頁 1。

<sup>32</sup> *Guidance*, *supra* note 26, at 1.

<sup>33</sup> *Id.* at 1-2.

至消弭食品業內之傳播風險<sup>34</sup>。中國之「新冠病毒檢驗措施」只是將「食品指南」斷章取義地加以曲解，該措施與「食品指南」之資訊不但不存在合理且客觀的關係，反而是矛盾的。

同時，中國於 SPS 委員會之會議中也主張新冠病毒可在低溫條件下長時間存活，而且許多國家之食品業皆有發生群聚感染新冠肺炎之現象，其認為這樣的資訊可以顯示食品和／或食品包裝有夾帶新冠病毒之風險<sup>35</sup>。然而，出現新冠肺炎群聚感染現象的製造業並不僅限於食品業<sup>36</sup>，此乃因為工廠之實體操作免不了人與人之間的實體接觸，而無法像辦公室的工作透過遠端進行，感染風險自較高。中國以偏概全，錯誤解讀此種資訊，而無法看出其措施與此類資訊間存有合理關係；因為若中國之主張成立，則不應該僅是檢查食品與食品包裝，而是所有進口商品之表面皆需檢驗，一旦檢測出核酸陽性，即該以相同方式處理。

此外，中國對於食品被查驗為核酸陽性之外國廠商所採取之措施，乃是暫停自該廠商進口食品一周<sup>37</sup>。若果真如其所主張的新冠病毒得以透過進口冷鏈食品傳播新冠肺炎，則為何在銷毀其查驗為核酸陽性之食品後，尚需暫停自該廠商進口一周？該一周期間之風險評估基礎為何？中國並未提供任何說明，尤其顯得武斷。

綜合上述，中國之「新冠病毒檢驗措施」同樣不符合 SPS 協定第 5.7 條之第二個要件。

### 三、尋求獲得額外之必要資訊以進行更客觀之風險評估

「加拿大—繼續暫停歐盟荷爾蒙爭端」案之上訴機構指出，第 5.7 條所規定之「採行措施之會員應尋求獲得額外之必要資訊以進行更客觀之風險評估」，係指會員採取暫時性措施時，必須要盡最大努力透過額外之科學研究或從相關國際組織或其他來源蒐集資訊，以彌補相關科學證據之不充分<sup>38</sup>。

由於中國堅稱其所採取之措施是依照「食品指南」而為，目前看不出有任何尋求額外資訊以進行更客觀之風險評估的規劃，自然也就不符合 SPS 協定第 5.7 條之第三個要件。

<sup>34</sup> *Id.*

<sup>35</sup> Note by the Secretariat, *supra* note 5, para. 3.89.

<sup>36</sup> Mohamed Basyir & Dhesegan Bala Krishnan, *A Total 639 Covid-19 Clusters from Manufacturing Sector Alone*, NEW STRAITS TIMES (June 14, 2021), <https://www.nst.com.my/news/nation/2021/06/698739/total-639-covid-19-clusters-manufacturing-sector-alone>.

<sup>37</sup> 中华人民共和国海关总署 (註 8)，頁 1。

<sup>38</sup> Canada—Continued Suspension Appellate Body Report, para. 679.

#### 四、在合理期限內檢討該措施

根據「日本—農產品 II」案上訴機構之見解，此要件之「合理期間」應取決於個案情況，包括取得檢討措施所需額外資訊之難度及該暫時性措施之特性<sup>39</sup>。如上所述，目前看不出中國有尋求額外資訊之規劃，自然也就沒有於合理期限內檢討之想法，是以同樣不符合 SPS 協定第 5.7 條之第四個要件。

#### 參、結論

誠如 WTO 會員之主要關切內容，本文認為中國並沒有提供科學證據以實施「新冠病毒檢驗措施」，亦無法援引 SPS 協定第 5.7 條作為實施系爭措施之依據。不過，因為中國之措施只是暫停自檢驗出新冠病毒核酸陽性產品之企業進口至多四周，期滿後便自動恢復<sup>40</sup>，受影響之企業是否有足夠的誘因向母國施壓，進而由母國將中國系爭措施訴諸爭端解決，仍值得觀察。

---

<sup>39</sup> Japan—Agricultural Products II Appellate Body Report, para. 93.

<sup>40</sup> 中华人民共和国海关总署 (註 8)，頁 1。