

# 我國對含萊克多巴胺畜品進口規範之 WTO 適法性分析

張愷致

我國立法院於 2012 年 7 月，完成食品衛生管理法的三讀修正，將進口牛肉產品之萊克多巴胺最大殘留量標準訂為 10 $\mu$ g/kg（微克/公斤），與國際食品法典委員會於 2012 年 7 月會中通過之牛肉含萊克多巴胺最大殘留國際標準採取相同之容許殘留量。然而，我國在制定進口牛肉產品含萊克多巴胺的最大殘留標準時，對進口豬肉產品卻採取迥異的規範立場，而採行了更高保護水平之零檢出政策，亦即任何含有萊克多巴胺殘留之豬肉產品進口均將被禁止。由於以保護國內人民、動植物健康為目的，而對進口畜品實施的動植物檢疫措施涉及世界貿易組織下 GATT、SPS 協定之適用，故本文擬從 WTO 法制之角度（特別是 SPS 協定）檢視我國對含萊克多巴胺產品之進口規範限制，從對我國各階段政策之適法性分析中探討 SPS 協定之適用，並就我國如何在合乎國際規範之前提下，探詢建構平衡保護國內人類與動植物健康、遵循國際貿易規範與採行國際標準等三大個目標的貿易政策之可能，最後，並針對在 SPS 協定適用下國際標準之訂定對我國所可能產生之衝擊和影響作出分析。

關鍵字：SPS 協定，萊克多巴胺、國際食品法典委員會

---

· 作者為國立政治大學法學士，國立交通大學科技法律研究所法律碩士，此論文僅為初稿，請暫勿引用。聯絡方式：kcchang0317@gmail.com。

# **The WTO consistency of Taiwan's restriction against the use of Ractopamine**

Kai-Chih Chang

In 2006, in order to prevent possible risks arising from feedstuff additives, Taiwan imposed a restriction prohibiting the use of  $\beta$ -receptor category of additives. However, the use of Ractopamine, which is one kind of the  $\beta$ -receptor feedstuff additive, has been certified by the US FDA, and has been widely used in the livestock raising process in the US and also Canada. Therefore, the US and Canadian government challenged the WTO consistency of Taiwan's such regulation, and also urge the Taiwanese government to abolish such restriction unnecessarily restricting the importation of livestock product. This article will analyze the WTO consistency (especially the SPS Agreement) of all stages of Taiwanese restriction against the use of Ractopamine, and will also elaborate upon how WTO Members may ensure their sanitary and phytosanitary measures (SPS measures) conform to the SPS agreement. Lastly, this article will also elaborate upon how does the adoption of international standard under the international organization, e.g. Codex Alimentarius and OIE, might affect the rights of WTO Members.

Keywords: SPS Agreement, Ractopamine, the Codex Alimentarius

---

· National Chengchi University LL.B, National Chiao Tung University LL.M. Email: kcchang0317@gmail.com ◦

## 前言、進口牛肉使用瘦肉精之進口爭議

從 2011 年年底我國政府與美國再度展開「貿易暨投資框架協定 ( Trade and Investment Framework Agreement, TIFA ) 」之談判後，為回應美方對我國禁止進口畜產品內含有萊克多巴胺此一俗稱「瘦肉精」之飼料添加劑的質疑，我國重新審視了國內之食品衛生管理法規，並召開專家會議探討開放萊克多巴胺使用或訂定最大殘留量標準 ( Maximal Residue Level, MRL ) 之可能性；然而，此一消息宣布後，因民眾擔心食用含萊克多巴胺之肉品後，將因該飼料添加劑累積而對人體健康造成不利之影響，因此在國內及醞釀了一股反對之浪潮。我國對萊克多巴胺施用之管制政策，在經過長時間及數次專家會議的討論後，終於在 2012 年 7 月於立法院三讀通過食品衛生管理法之修正而拍板定案，確立了在符合最大殘留量標準情況下進口牛肉產品之有條件開放，以及對豬肉產品之零檢出規範限制，以下本文將就我國對萊克多巴胺使用限制之規範發展加以介紹，並分析我國各階段法制於 WTO 下各協定適用下之適法性；此外，本文也將針對實施 SPS 協定下動植物檢疫措施時，相關國際標準之存否對 WTO 會員之影響，及對我國所可能產生之衝擊提出看法與建議。

## 壹、萊克多巴胺與我國對畜產肉品之貿易規範

### 一、瘦肉精和萊克多巴胺到底是什麼

瘦肉精，乃是我們一般對能增加畜禽瘦肉比例的飼料添加物的通稱。「萊克多巴胺 ( Ractopamine ) 」則為乙型感受素<sup>1</sup>的一種，為我們俗稱「瘦肉精」的一種類型，將其添加於動物飼料中具有增加畜禽瘦肉比例、提高飼料利用率及減少動物排泄物的作用，也因此為部分畜產飼育者所使用。其中「培林 ( Paylean ) 」為萊克多巴胺用於豬隻飼料添加物之商品名稱，同成分用於牛隻飼料添加物則稱為「歐多福斯 ( Optaflexx ) 」，用於火雞則稱「湯瑪士 ( Topmax ) 」。

---

<sup>1</sup> 乙型感受素為作用於人體組織中以產生平滑肌舒緩等生理現象的物質。由於心臟、脂肪組織及肌肉上也分布有乙型感受體，故也有心跳加速、脂肪分解及增加肌肉重量的作用。參見行政院農委會網站，萊克多巴胺資訊專區，<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2445117> (最後瀏覽日：2012 年 6 月 7 日)。

## 二、台灣對施用萊克多巴胺之畜品進口規範為何

2006 年間，我國查獲部分畜產養殖業者違法使用如克崙特羅 (Clenbuterol) 等乙型感受素作為飼料添加物，而引起消費者恐慌並引起畜產價格大幅滑落，行政院農委會為了維護消費者健康並穩定民眾對產品之信心，於是將所有乙型感受素列為毒害藥品予以禁用，無論是我國國產抑或是進口畜品均不得檢出含乙型感受素藥物，因此萊克多巴胺自在禁止使用之列。

2007 年 8 月，由於萊克多巴胺在如美國和加拿大等國，乃屬於合法的動物飼料添加劑，因此在外國對我全面禁止乙型感受素藥物使用提出抗議後，我國重新探討是否應開放外國許可之萊克多巴胺使用並解除相關進口限制，而行政院衛生署也在其網站上預告將修正「動物用藥殘留標準第三條」草案，並訂定萊克多巴胺之最大殘留量標準<sup>2</sup>，且將我國此一決定發函告知「世界貿易組織 (World Trade Organization)」之「食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定委員會 (SPS 委員會)」。然而，在國內就開放使用萊克多巴胺所召開的專家學者會談中，因部分學者認為我國標準的訂定，應視國際食品法典委員會 (Codex Alimentarius Commission) 是否訂定萊克多巴胺之最大殘留量標準後再作決定，而該年國際食品法典大會中會員也未能就萊克多巴胺之殘留標準訂定形成共識，在此情形下，我國也因而推遲對萊克多巴胺殘留標準之制訂，而續將萊克多巴胺列屬毒害藥品並維持禁用之零檢出控管。

然而，隨著 2011 年間市面販售之美國進口牛肉，被檢驗出含萊克多巴胺而引發市場譁然，我國為維護消費者健康並確保政策之落實，加強了對進口肉品之檢驗，然而，此舉使萊克多巴胺之管制爭議再度浮上檯面，而美國和加拿大等國為了拓展其國內生產畜產品之國際貿易，除了在 2006 年至 2011 年間多次在 WTO 之 SPS 委員會上，就我國對萊克多巴胺之使用限制措施之 WTO 適法性提出質疑<sup>3</sup>，而再次提出我國應放棄萊克多巴胺之零檢出政策並制定適當容許標準之要求；此外，美方亦以萊克多巴胺開放與否之議題，作為台灣與美國洽簽 TIFA 之

---

<sup>2</sup> 行政院農委會，農委會預告受體素「Ractopamine」及「Clenbuterol」解禁，[http://www.coa.gov.tw/show\\_news.php?cat=show\\_news&serial=9\\_diamond\\_20070815091506](http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=9_diamond_20070815091506) (最後瀏覽日：2012 年 6 月 20 日)。

<sup>3</sup> WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measure – Summary of the Meeting of 19-20 October 2011, ¶¶ 63–66, G/SPS/R/64, Jan. 17, 2012; WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measure – Summary of the Meeting of 30 June-1 July, G/SPS/R/63, Sep. 12, 2011.

談判籌碼。<sup>4</sup>

最後，經過國內數次的專家會議討論與政策協商後，我國確定了對萊克多巴胺使用之管制措施，就國內管制方面，我國仍將不分產品類別全面禁止萊克多巴胺作為飼料添加劑之使用，對進口畜產部分，則將區分牛肉與豬肉產品而實施雙軌管制，並對進口牛肉訂定含萊克多巴胺之最大殘留量標準，而於進口產品符合規範時有條件開放輸入，對進口豬肉產品則維持既有之零檢出政策，禁止任何檢出含萊克多巴胺殘留之豬肉產品進口。

食物種類	萊克多巴胺最大殘留量標準(μg/kg)	建議每日最大攝取量
牛肉	10	1μg*攝取者體重(kg)
豬肉	10	
豬肝	40	
豬腎	90	

(表一 Codex 萊克多巴胺最大殘留量標準<sup>5</sup>)

## 貳、WTO 對動植物檢疫措施之規範

我國自 2002 年加入 WTO 後，自有遵守 WTO 協定之國際法義務。WTO 規範中，設有「關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Trade and Tariff, 簡稱 GATT)<sup>6</sup>」以消弭會員國間對貨品貿易的關稅貿易障礙；然而，因 GATT 第 XX 條第 b 款允許會員基於「保護其國內人類和動植物健康之必要情況，採取相因應的貿易限制措施」<sup>7</sup>，因此 WTO 會員仍得利用對貨品設定標章、安全檢驗標準

<sup>4</sup> 自由時報，薄瑞光：TIFA 協商卡在美牛，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jan/31/today-fo1.htm> (最後瀏覽日：2012 年 6 月 20 日)；華視新聞網，美：美牛，TIFA 唯一阻礙，<http://news.cts.com.tw/udn/politics/201205/201205311014827.html> (最後瀏覽日：2012 年 6 月 20 日)。

<sup>5</sup> Codex Alimentarius Commission Maximum Residue Limits for Veterinary Drugs in Foods (Updated as at the 35th Session of the Codex Alimentarius Commission (July 2012)), at 32, *available at* [ftp://ftp.fao.org/codex/weblinks/MRL2\\_e\\_2012.pdf](ftp://ftp.fao.org/codex/weblinks/MRL2_e_2012.pdf).

<sup>6</sup> General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187 (1994) [hereinafter GATT].

<sup>7</sup> *See e.g.*, GATT art. XX(b): “Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (b) *necessary to protect human, animal or plant life or health.*” (emphasis added).

以及衛生標準等非關稅貿易限制措施，作為限制外國產品進口之理由。由於 GATT 將一般例外條款集中規範於第 XX 條中，而動植物檢疫又因其措施種類繁複，GATT 第 XX 條在適用上難免有所不足，故在 1994 年的烏拉圭回合談判中，為了補充 GATT 第 XX 條對動植物檢疫措施規範之不足，WTO 協定貨品貿易協定下的附件一另訂定了「食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定 (the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 簡稱 SPS 協定)<sup>8</sup>」，針對會員實施動植物檢疫措施應踐行程序和義務加以規範，以標準化各國措施之施行，並避免不必要濫用下所可能造成的貿易障礙。其中，和 GATT 相比之下，因 SPS 協定對衛生檢疫措施設有更細緻規範，被認為是 GATT 之特別規範，WTO 爭端解決機制曾表示對於涉及動植物檢疫措施之爭端，應優先適用 SPS 協定規範加以處理<sup>9</sup>，故本文後續就我國對萊克多巴胺使用限制進行探討時，也將著重於 SPS 協定之適用與分析，在此先予敘明。

#### 一、GATT 第 XX 條第 b 款規定

GATT 下雖對 WTO 會員課予如最惠國待遇、國民待遇、關稅拘束等義務，但在第 XX 條中亦設有一般例外條款，於滿足該條所列(a)至(j)款事由，且未對構成相同條件下之不同國家，有專斷或不正當之歧視或造成國際貿易之隱藏性限制狀況下，會員得援引此條文正當化其對 GATT 下義務之違反。<sup>10</sup>

在 GATT 第 XX 條第 b 款下，允許會員基於保護實施其域內人類、動植物生命健康之理由而施行貿易限制措施<sup>11</sup>，而國際貿易中不論是技術規範或檢疫規範之實施，均可能依此規定而設，此條在適用上除需注意會員之限制措施需為保

---

<sup>8</sup> Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization annex 1A, Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 1867 U.N.T.S. 493 [hereinafter SPS Agreement].

<sup>9</sup> Panel Report, Australia - Measures Affecting Importation of Salmon, ¶¶ 8.29-37, WT/DS18/R (June 12, 1998) [hereinafter *Australia - Salmon*]; Panel Report, European Communities - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) - Complaint by the United States, ¶ 8.42, WT/DS26/R/USA (Aug. 18, 1997) [hereinafter *EC - Hormones (US)*]; Panel Report, EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) - Complaint by Canada, ¶ 8.45, WT/DS48/R (Aug. 18, 1997) [hereinafter *EC - Hormones (Canada)*]. 關於 SPS 協定與 GATT 間關係之討論，see Hal S. Shapiro, *The Rules that Swallowed the Exceptions: The WTO SPS Agreement and its Relationship to GATT Articles XX and XXI*, 24 ARIZ. J. INT'L & COMP. L. 199, 200-02 (2007).

<sup>10</sup> GATT 一般例外規定之介紹書籍眾多，可參見羅昌發，*國際貿易法*，元照，2010 年，頁 211-215；see also Jan Klabbbers, *Jurisprudence in International Trade Law: Article XX of GATT*, 26(2) J. WORLD TRADE 63, 90-91 (1992); JOHN H. JACKSON, *WORLD TRADE AND THE LAW OF GATT* 743 (1969).

<sup>11</sup> GATT Report, United States - Restrictions on Imports of Tuna, BISD, 39S, at 155, (Sept. 21, 1991) (unadopted report) [hereinafter *US - Tuna Dolphin I*].

護域內人類、動植物生命健康而實施外<sup>12</sup>，根據上訴機構在 *US - Gasoline* 案對本條項款適用作出之檢驗步驟，主張本例外尚須滿足該措施之施行係為達成政策目標所「必要 (necessary)」，且與第 XX 條前言 (Chapeau) 要件相符<sup>13</sup>。目前實務上因會員實施動植物檢疫措施而生之貿易爭端解決中，如同前述，因 SPS 協定對動植物檢疫措施之施行訂有較詳細規範，舉凡 *Japan - Apples*、*Australia - Salmon* 等案中，雖當事國亦於訴訟中援引 GATT 第 XX 條第 b 款作為抗辯，然因 SPS 協定規定會員措施合乎 SPS 協定時，其即被推定合乎 GATT 之規範 (此詳見後續說明)，是而就動植物檢疫措施爭端解決程序中之爭論，仍多集中於 SPS 協定之適用，GATT 第 XX 條第 b 款多僅為會員之備位聲明主張。

## 二、SPS 協定之規範

### (一) 動植物檢疫貿易限制措施與 SPS 協定之適用

根據 SPS 協定附件 A 之定義，所謂動植物檢疫措施包含了「保護會員境內人類或動物生命健康，以防範因食品、飲料或飼料中的添加物、污染物、毒素或病原體而導致的風險所施行的措施」，因本文所討論對使用萊克多巴胺畜產產品貿易限制，是為了防範國民受畜品飼料添加物所可能造成風險而實施的控管措施，屬 SPS 協定下之動植物檢疫措施，是而根據 SPS 協定第 1 條，我國對含萊克多巴胺畜產產品之貿易限制，有 SPS 協定之適用且應受 SPS 協定之規範。

### (二) SPS 協定之重點與特色

延續 GATT 第 XX 條第 b 款規定，SPS 協定第 2.1 條肯認會員採取動植物檢疫措施以保護國內之動植物生命健康之權利<sup>14</sup>；而所謂動植物檢疫措施，實質上乃會員對食品、飼料中所含添加物、毒素、病原等可能肇生之危害，實施風險控管之措施。在風險控管之程序中，會員首先需確認其保護對象，並就可能威脅保護客體之危害嚴重性以及發生可能性認定而進行風險評估作業，並進而擬定風險

<sup>12</sup> 對於域內之要件要求，*see id.* at 200.

<sup>13</sup> Appellate Body Report, United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/AB/R, ¶¶ 6.21-25 (Apr. 29, 1996) [hereinafter *US - Gasoline*]. 對 GATT 第 XX 條第 b 款適用有闡釋之 WTO 判決者眾，可參考 Panel Report, Brazil – Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, ¶¶ 7.104-105 WT/DS332/R (June 12, 2007); GATT Panel Report, Thailand – Restrictions on the Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, DS10/R, at 200 (Nov. 7, 1990).

<sup>14</sup> SPS Agreement art. 2.1 “Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.”

控管及因應方案，以降低危害發生可能並控管損害之發生<sup>15</sup>。SPS 協定作為控管動植物檢疫措施實施之特別規範，以下即針對 SPS 協定中為衡平極小化貿易限制及保護動植物生命健康之風險控管目的，而設定之規範及重要原則簡述如下：

### 1. 科學原則之要求

首先，SPS 協定肯認 WTO 會員得依其國內所面對危害，認定風險並訂定欲實施之保護水平，並實施動植物檢疫風險控管措施，以保護其國內人民及動植物健康；在此同時，SPS 協定為避免會員濫用「保護國內之動植物生命健康」之權利，而恣意實施動植物檢疫措施遂行貿易保護之目的或阻礙國際貿易之進行，SPS 協定第 2.2 條規定 WTO 會員所實施之檢疫措施原則上須有科學原則和證據支持其主張，此乃所謂科學原則之展現。

### 2. 國際標準之提倡

此外，在 WTO 會員在合乎科學原則下有認定風險並自主設定保護水平權利的情況下，為了避免各會員立法實踐不一，而使國際間就同一事件貿易控管或限制措施複雜化，SPS 協定藉提倡會員依「國際標準（international standard）、準則（guideline）和建議（recommendation）（以下統一簡稱為國際標準）」實施其動植物檢疫措施調和會員間規範之歧異性<sup>16</sup>，並以依國際標準所作之檢疫措施「被視為（to be deemed，不可以反證推翻）」具保護國內人民及動植物之必要，並「推定（to be presumed，可以反證推翻）」該等措施符合 GATT 協定（特別是第 XX 條第 b 款規定）作為誘因，鼓勵會員依國際標準實施動植物檢疫措施<sup>17</sup>。此外，SPS 協定亦鼓勵會員於一定情形下，承認他國檢疫措施與本國措施之同等性，而避免檢疫措施重複實施所造成的不必要時間成本耗費，而延滯國際貿易之進行<sup>18</sup>。需注意的是，雖然 SPS 協定以鼓勵會員採行國際標準，並推動會員間相互承認彼此施行檢疫措施之有效性，但此並不表示會員不得採行異於國際標準之保護水平和檢疫措施，其中根據 SPS 協定第 3.3 及第 5.1 條，會員只要能證明其

<sup>15</sup> 牛惠之教授對 SPS 協定與風險管理作有精闢分析，可參見牛惠之，世界貿易組織之 SPS 協定關於風險評估與風險管理之規範體系與爭端案例研究，台灣國際法季刊，一卷二期（2004 年），頁 151-236，可見於 <http://mx.nthu.edu.tw/~hcnlu/paper/200404.pdf>（最後瀏覽日：2012 年 6 月 20 日）。

<sup>16</sup> SPS Agreement art. 2.2.

<sup>17</sup> *Id.* arts. 3.1–3.2, “Sanitary or phytosanitary measures which conform to international standards, guidelines or recommendations shall be **deemed to be necessary to protect human, animal or plant life or health**, and presumed to be consistent with the relevant provisions of this Agreement and of GATT 1994.” (emphasis added)

<sup>18</sup> *Id.* art. 2.3.



措施之施行，係經過適當之風險評估或在科學上具合理性，縱使會員之保護水平較國際標準更高，會員之措施仍不違反 SPS 協定之要求。<sup>19</sup>

### 3. 暫時性檢疫措施之允許

縱使 SPS 協定要求會員以科學證據佐證其動植物檢疫措施實施之必要性，但此一科學原則並非全無例外，其中在會員認有以動植物檢疫措施進行風險控管必要，但卻因科學證據並不充分而無法以科學證據佐證其措施適法性的狀況下，SPS 協定於第 5.7 條下訂有科學原則之例外，允許會員於缺乏科學證據的情況下，暫時性的施行動植物檢疫措施；惟此等情況下，WTO 會員仍需於相當期限內獲取科學證據以支持其措施的實施，並回歸科學原則之適用，否則其措施仍可能被判定違反 SPS 協定之規範。<sup>20</sup>

## 參、我國規範之 WTO 適法性分析

### 一、2006 年全面禁用萊克多巴胺之政策

2006 年我國因市場上出現含克崙特羅 (Clenbuterol) 等乙型感受素之肉品而引發市場恐慌，政府隨即全面禁止所有乙型感受素作為飼料添加劑使用，並對進口產品實施乙型感受素之零檢出政策。依照 SPS 協定之規範，我國當時實施此種動植物檢疫措施，理應以科學證據支持此風險控管之適法性，然鑒於乙型感受素所引發之危害疑慮明確，在保護人民健康的考量下，且當時未有國際標準可供參考情況下，我國政府先行採取全面禁止措施以杜絕風險之發生，亦符合前述 SPS 協定第 5.7 條會員於科學證據不充分情況下實施暫時性限制措施之概念。此外，在 1998 年的 *EC – Hormones* 案中，上訴機構亦認為 SPS 協定第 5.7 條已將預防原則內化於其條文中<sup>21</sup>，是而對於我國於 2006 年全面禁止乙型感受素使用之措施及進口限制，應可援引並適用 SPS 協定第 5.7 條而合法施行。

### 二、2006 年至 2012 年討論開放階段政策

---

<sup>19</sup> *Id.* art. 3.3.

<sup>20</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.”

<sup>21</sup> Appellate Body Report, *EC – Hormones*, ¶ 124.

雖依據 SPS 協定第 5.7 條，我國在 2006 年間在欠缺科學證據情況下實施的貿易限制並不違反 WTO 規範，然我們必須注意到，SPS 協定第 5.7 條僅適用於「暫時性措施」的施行，長久而論，會員仍需提出科學證據以支持其動植物檢疫措施之正當性。雖然 SPS 協定第 5.7 條中並未對該條要求會員應於「合理期間內」提出科學證據之時限給予明確的定義，而上訴機構亦在 *Japan - Agricultural Products II* 案中亦表示此合理期間標準應依個案狀況而作認定<sup>22</sup>，但縱使我們瞭解到科學證據之取得和實驗的進行並非一朝一夕所能完成，但不論如何，隨著時間的進行，檢疫措施實施國將有更多機會蒐集並實施科學檢測以獲取支持其措施的科學證據，倘其欲持續以科學證據不充分為理由而援引 SPS 協定第 5.7 條實施暫時性限制措施，勢必也將受到更嚴格之檢視與挑戰。

此外，在 2006 至 2012 年間，國際食品法典委員會下之獨立諮詢機構「食品添加物聯合專家委員會 (Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, JECFA)」，已多次就萊克多巴胺對人體健康影響進行實驗，並於 2004<sup>23</sup>、2006<sup>24</sup>、及 2010<sup>25</sup> 年提出實驗報告<sup>26</sup>，從此而觀，2006 至 2012 年間，國際間並非全無萊克多巴胺對人體風險之科學實驗報告可供參考，且縱使我國認為 JECFA 所作的實驗或數據有缺失或不足之處，根據 SPS 協定之科學原則，身為動植物檢疫措施實施者之我國，自應進行相關科學實驗獲取證據以支持本國動植物檢疫措施施行，全然被動等待他國提供實驗數據，或藉抨擊他國實驗可信度而質疑萊克多巴胺之安全性，並不足以作為我國施行限制措施之理由。

綜上而言，在 2006 至 2012 年間，雖然此五六年之時間是否已超過 SPS 協定第 5.7 條之「合理期限」需依個案狀況而作認定，而難以一概而論認為我國不

---

<sup>22</sup> Appellate Body Report, *Japan – Measures Affecting Agricultural Products*, WT/DS76/AB/R, para. 92 (Feb. 22, 1999).

<sup>23</sup> FAO Food and Nutrition Paper 41/16, *Residues of some veterinary drugs in animals and foods*, Monographs prepared by the sixty-second meeting of the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives Rome, 4–12 February 2004, available at [ftp://ftp.fao.org/esn/jecfa/2004-10-15\\_fnp41-16final\\_4.pdf](ftp://ftp.fao.org/esn/jecfa/2004-10-15_fnp41-16final_4.pdf).

<sup>24</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO JECFA Monographs 2, *Residue Evaluation of Certain Veterinary Drugs*, Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, 66th Meeting 2006, Rome, available at <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0652e/a0652e.pdf>.

<sup>25</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO JECFA Monographs 9, *Residue Evaluation of Certain Veterinary Drugs*, Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, Meeting 2010, *Evaluation of data on ractopamine residues in pig tissues*, available at <http://www.fao.org/docrep/012/i1618e/i1618e00.pdf>

<sup>26</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION, ENVIRONMENTAL HEALTH CRITERIA (EHC) 240, PRINCIPLES AND METHODS FOR THE RISK ASSESSMENT OF CHEMICALS IN FOOD, available at <http://www.who.int/foodsafety/chem/principles/en/index1.html>.

得主張施行暫時性限制措施，但我們仍需謹記 SPS 協定下動植物檢疫措施之實施，係以具備科學證據支持為原則，因此在國際上已有 JECFA 所作科學實驗數據的狀況下，即使該實驗結果尚未被 Codex 採認而成為國際標準，但此仍無礙於國際間科學證據存在之事實，是而我國既未對 JECFA 實驗題出具體質疑或挑戰，又未能提出自行檢測之實驗報告數據支持限制措施之施行，我國在 SPS 委員會僅以萊克多巴胺對人體風險之相關科學證據仍在實驗和蒐集中，回應來美國、加拿大及巴西等國提出我國措施不符合科學證據之質疑時<sup>27</sup>，我國之立論自嫌薄弱，一旦我國援引 SPS 協定第 5.7 條實施暫時性措施之主張未獲採納，我國之措施在無科學證據支持下，即有違反 SPS 協定第 2.2 及第 5.2 條所訂科學原則之嫌。

### 三、2012 年牛豬分離之雙軌規範政策

#### (一) 牛肉產品限制措施適法性分析

2012 年 7 月，我國訂定了進口牛肉產品之萊克多巴胺最大殘留量標準，同一時期，JECFA 就萊克多巴胺對人體影響之科學實驗報告，亦獲 Codex 委員會多數決之採納而成為萊克多巴胺之國際標準<sup>28</sup>。此時，因我國允許牛肉進口之萊克多巴胺最大殘留量標準，與萊克多巴胺最大殘留量國際標準相同，因此在 SPS 協定第 3.2 條適用下，我國此一動植物檢疫措施將被視為係保護國內動植物健康所必要，且推定為合乎 WTO 規範義務，是而我國設置進口牛肉之含萊克多巴胺最大殘留量標準，應無違反 WTO 規範之疑慮。

#### (二) 豬肉產品限制措施之分析

##### 1. 設置零檢出保護水平之適法性

我國在 2012 年 7 月訂定進口牛肉之含萊克多巴胺最大殘留量標準的同時，對進口豬肉並未採取相同的規範立場，相對的，我國仍維持對進口豬肉實施萊克多巴胺之零檢出政策，採取最高之保護水平。對於零檢出政策之適法性討論，一方面 SPS 協定第 2.1 條表示會員有權實施動植物檢疫措施，爭端解決機構在

---

<sup>27</sup> World Trade Organization, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measure – Summary of the Meeting of 19-20 October 2011, ¶ 67.

<sup>28</sup> Codex 委員會對國際標準的訂定原則上以共識決（consensus）為之，但例外狀況下亦可以多數決（majority）進行決議。

*Australia – Salmon* 案判決亦表示 WTO 會員有權決定其欲實施的保護水平，且該保護水平可藉會員施行措施而探知，並不要求會員對其實施之保護水平高低提出量化之標準<sup>29</sup>；且我們可發現縱使澳洲在 *Australia – Salmon* 案中，爭端解決機制判定澳洲採取極高之保護水平，但仍卻據此判定澳洲之措施違法，由此我們可推知縱使我國對進口豬肉採取極高之保護水平，此仍不違反我國於 SPS 協定下之義務。

## 2. 專斷或不可正當化之歧視

縱使上訴機構在 *Australia – Salmon* 案承認 WTO 會員可訂定極高之保護水平而實施動植物檢疫措施，但該案中上訴機構卻也特別強調，為了確保會員國實施之貿易限制措施並非專斷之歧視性措施，因此會員是否以同樣之風險控管方式實現同一保護水平，將直接影響會員是否違反 SPS 協定第 5.5 條之規定。<sup>30</sup>

在觀察我國對萊克多巴胺之管制政策後我們可發現，我國此檢疫措施施行之保護目的，乃是為避免人體受萊克多巴胺可能毒性之影響，然而，在思考我國所採行保護水平時，卻會發現我國一方面全面禁止豬肉含任何的萊克多巴胺殘留，另一方面卻又同時對進口牛肉訂定最大殘留量標準，兩相比較之下，我國對萊克多巴胺所可能造成危害之風險控管和所實施的保護水平，似乎存在兩套高低不同的標準。首先，倘我國認為萊克多巴胺之殘留可能對人體造成負面之影響重大，僅在採取全面禁止殘留之標準下始能達成保護水平，此時我國對進口牛肉訂定萊克多巴胺最大殘留量標準，似乎即無法達成我國所欲採行之保護水平，而未能提供人民完善之保護；相反的，倘我國認為雖萊克多巴胺可能對人體造成負面影響，但在微量攝取下應對人體健康無害，而認為如同對進口牛肉之管制般，訂定萊克多巴胺之最大殘留量即可達成保護水平，此時我國全面禁止豬肉產品含萊克多巴胺之規範手段，似乎即超越我國所欲達成之保護目的，而構成了專斷或不可正當化之貿易歧視措施，並進而違反 SPS 協定第 5.5 條規定。

## 3. 科學證據之支持

雖根據 SPS 協定第 3.3 條規定，我國得採取較國際標準更高之保護水平，但依同協定第 2.2 條規定，我國應以科學證據支持其所欲達成保護水平施行之必要性，亦即是我國應提出科學證據證明萊克多巴胺造成之風險極大，有全面禁止其

<sup>29</sup> Panel Report, *Australia – Salmon*, ¶ 8.107.

<sup>30</sup> Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, ¶ 158.

殘留之必要。然而，我國在確立牛豬分離雙軌規範制定時，僅單純以「根據國人飲食習慣，日常對豬肉攝取量較高，對含萊克多巴胺之豬肉應採取更謹慎管制措施」為由，即拒絕對進口豬肉依國際標準訂定最大殘留量標準，而採取更高保護水平此點，在我國未提出科學證據佐證危害風險確實存在狀況下，我國對豬肉所實施之進口限制措施，即將構成 SPS 協定之違反。

#### 四、小結

雖然我國在 2006 年時即注意到萊克多巴胺等乙型受體素作為飼料添加物對人體之風險性，但在此六年間，我國卻未進行對萊克多巴胺之相關實驗而進行風險評估，而只是以「嚴謹審慎原則」之名<sup>31</sup>，全面禁止該等飼料添加物之使用，且此種疏忽，在其他國家相繼完成科學實驗，並據以要求我國依該等實驗結果開放萊克多巴胺殘留量在容許標準範圍內之牛肉產品進口時，我國即難以提出相對應抗辯，而僅能以拖待變，並借用如歐盟等其他反對萊克多巴胺使用國家所作之實驗數據。此外，從上述分析中我們亦可瞭解到，現行規範下之牛豬分離雙軌制管制措施，不論是因我國未能就動植物檢疫措施訂定風險控管之標準作業流程，並建立我國之科學研究能量以支持我國實施之風險控管，而導致錯失有違反 SPS 協定科學原則之疑慮，抑或是我國欠缺合理化對牛肉和豬肉給予歧異性處置之理由，而構成歧異性限制措施之發生，此種狀況清楚的顯示了我國政府對當前國際規範瞭解的欠缺，在政策制定或推動時亦欠缺遵守國際規範之認識，方導致此種現象之發生。

#### 肆、國際標準制定與我國動植物檢疫規範之關係

從此次我國對萊克多巴胺管制政策的適法性分析中，我們除了可檢視我國管制規範與 WTO 合致性之問題外，鑒於我國在政策決定過程中，Codex 是否許可萊克多巴胺的使用並訂定最大殘留量標準，對我國有直接之影響，因此以下將從萊克多巴胺事件 Codex 國際標準所扮演的角色中，分析國際標準對我國政策規範發展之影響性。

##### 一、SPS 協定下國際標準之意義

---

<sup>31</sup> 農委會，萊克多巴胺專區（95 年我國公告乙型受體素為毒害藥品之緣由及法規依據為何說明），<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2445117>（最後留覽日：2012 年 6 月 10 日）。

### (一) 國際標準於 SPS 協定下之法律上效力

SPS 協定為避免各國措施歧異而導制規範紊亂的狀況發生，其推定會員依國際標準實施措施合乎 WTO 規範，並將其視為保護動植物健康所必要為誘因，以鼓勵會員遵循國際標準而調和各國之動植物檢疫措施；然而，在法律上而言，國際標準之採行並不具強制性，根據 SPS 協定第 2.2 條及第 3.3 條，會員仍得採行高於國際標準所能達成之保護水平。

### (二) 國際標準事實上之拘束力

然而在法制的實踐上，因採行國際標準而實施的動植物檢疫措施將背認定具保護國內人民、動植物健康之必要性，因此縱使 SPS 協定規定國際標準之採行乃出於會員之自願性，且會員有權採取異於國際標準之保護水平，但從 SPS 協定要求之科學原則觀察，既國際標準的訂定多係有科學證據為其依據（如此次萊克多巴胺事件中，採認的即係 JECFA 實驗報告所得之最大殘留量標準），因此在 SPS 協定要求實施較高保護水平之會員須以科學證據支持其措施，而 SPS 協定第 5.2 條又要求會員應將所有可參考之科學證據納入考量狀況下，實施較高保護水平之會員，除一方面應證明其措施將能更有效保護國內之動植物生命健康安全，且並非專斷、不可正當化且不具必要性之貿易限制措施外，會員尚需負擔國際標準科學證據無法達成其所欲保護水平之舉證責任，對採行較高保護水平之會員，此些舉證責任之負擔不可不謂沉重，因此在 SPS 協定運作下，雖條文本身並未強制要求會員國依照國際標準推行其措施，實際上國際標準的施行仍對會員產生了事實上（*de facto*）的拘束。

## 二、 國際標準制訂與 WTO 法制之切合性

### (一) 國際組織間相互尊重合作及專業分工之考量

從避免會員實施措施相互歧異而導致規範紊亂的狀況出發，SPS 協定鼓勵會員採行國際標準而制定其動植物檢疫措施，藉此調和各國實踐的歧異性。然而，我們需注意者在於，雖然 SPS 協定鼓勵會員遵循國際標準，但 SPS 協定本身並不處理國際標準制定之問題，相對的，SPS 協定下所稱的國際標準，乃是指國際食品委員會、世界動物組織（the International Office of Epizootics，簡稱 OIE）和國際植物保護公約（International Plant Protection Convention，簡稱 IPPC）下所定之相關規範。從 SPS 協定此一制度設計觀察，驗證了目前 WTO 仍將其定性為規

範控管國際貿易之國際組織之立場，是而對於 WTO 無能力處理的科學報告提出或承認部分，WTO 仍將其交由其他專業之國際組織處置，並尊重該其他國際組織之決定，而有國際組織相互尊重合作及專業分工之考量，並有整合各國際組織運作之效果。

然而，隨著合乎國際標準而實施之會員動植物檢疫措施將被推定符合 WTO 規範，且國際標準亦事實上對會員產生拘束效力，此情形下國際標準訂定的寬嚴，也將直接對 WTO 會員貿易政策產生影響，在此狀況下，國際標準的制定也因此成為國際貿易規範的新戰場。

## (二) 從萊克多巴胺 Codex 標準制定看觀察國際標準對 WTO 法制之衝擊

### 1. 國際標準制訂中之科學原則與政治決策影響

基本上，我們可將國際標準的制定區分為兩大階段，第一部分是對標準制訂內容之相關科學實驗報告提出階段，第二部份則是將科學實驗報告採納為國際標準之決策階段。其中，在提出科學實驗報告之部分，我們著重於科學檢測之正確性追求，確保提交於相關國際組織採認之數據結果，合乎科學原則之要求；相對的，在決定是否採納檢測報告作為國際標準的第二階段，我們需認識到雖然 Codex 及 OIE 等國際組織要求以科學原則制訂國際標準，我們僅可從此推論此些國際標準有相當的科學證據作為之成，而不能一概地認為舉凡有科學證據支持者，即會被採納作為國際標準，此現象之發生乃係因國際標準的制定，並非單純的科學實驗正確與否問題，尚包括會員是否願意接受此一標準拘束之「政治問題」<sup>32</sup>，因此無論第一階段所提交報告正確性為何，國家均無絕對之義務採認而將其訂為國際標準（在此先不討論國際政治之壓力與影響）。

以此次萊克多巴胺最大殘留量 Codex 國際標準之制定為例，JECFA 所負責者，即係前述管制措施研究與科學證據取得部分之工作，而縱使於 2004 年 2006 年以及 2010 年中，其已提出檢驗報告認為萊克多巴胺對人體之風險為可接受者，但此科學證據之提出並不代表 Codex 會員國有將其訂為國際標準之義務；此外，從此次 2012 年通過的萊克多巴胺最大殘留量標準與 2010 年 JECFA 所提出之報告建議內容相同觀察，我們亦可發現不同的決策過程中，對相同的科學證據所具有之地位（是否賦予其國際標準之地位）給予不同之評價之現象，也驗證

<sup>32</sup> 美國在台協會，CODEX 程序及萊克多巴胺在 CODEX 的投票為何持續受阻，<http://www.ait.org.tw/zh/beef-fact-20120326-2.html>（最後瀏覽日：2012 年 6 月 20 日）。

了國際標準制定可能參雜政治決策之看法。

## 2. 國際組織表決方式歧異可能出現之會員權力平衡問題

此外，縱使 WTO 在 SPS 協定下鼓勵會員採納國際標準以調和各國立法之歧異性，而與他國際組織相互分工制定標準規範，有其正面意義存在，但不可否認的是，各國國際組織間之決議方式過程未必全然相同，因此我們是否應對不同議決方式所制定的規範標準賦予相同之拘束效力，亦為值得探討之點。

以 WTO 和 Codex 之決議過程相比叫我們可發現，WTO 之決議應由會員以共識決議（by consensus）後始獲通過，強調會員認知與行為之一致性，並避免多數決所可能產生的強凌弱以及成員集團化狀況出現；然而，在 Codex 之決議過程中，其原則上即以多數決方式（by majority）進行決議<sup>33</sup>，縱使在國際標準制定程序中，特別規定原則上應以共識決方式議決，但倘會員間經努力後仍無法就國際標準之訂定取得共識，Codex 在此情形下仍許可會員以多數決方式制訂國際標準<sup>34</sup>。此次萊克多巴胺最大殘留量國際標準制定案中，因歐盟和中國等部分會員強烈質疑 JECFA 報告之妥適性和萊克多巴胺之安全性，此標準制訂案顯無共識決方式獲得通過之可能，因此在會議中即先就各國是否已盡其努力促成萊克多巴胺國際標準案制訂進行表決，並以 68 票同意、64 票反對通過本案情況已滿足經努力後仍無法取得共識，並得以多數決方式訂定國際標準之決議；是而在後續之萊克多巴胺國際標準訂定案中，縱使投票結果為贊成者僅以 69 票對 67 票之極小差距勝出，目前萊克多巴胺之國際標準仍因此完成訂定，並在 SPS 協定之適用下對 WTO 會員產生事實上之拘束效果。<sup>35</sup>

從本次 Codex 制訂萊克多巴胺的國際標準案中，Codex 成為貿易戰場的趨勢展露無遺，無論是美國原先控訴歐盟以其政治力影響否決對 JECFA 科學證據之採認，抑或是改以多數決方式決議而強勢通過此國際標準制定案，JECFA 所作

<sup>33</sup> See Rules of Procedure of the Codex Alimentarius Commission, Rules VI (Voting and Procedures), “Except as otherwise provided in these rules, decisions of the Commission shall be taken by a majority of the votes cast.”

<sup>34</sup> *Id.* Rule X ((Elaboration and Adoption of Standards), “2. The Commission shall make every effort to reach agreement on the adoption or amendment of standards by consensus. **Decisions to adopt or amend standards may be taken by voting only if such efforts to reach consensus have failed.**” (emphasizes added).

<sup>35</sup> 至截稿為止，Codex 尚未提出新聞稿或會議報告可作參考。相關表決論述可參見中央社，CAC 表決通過瘦肉精殘留標準，<http://news.chinatimes.com/politics/11050202/132012070501545.html>（最後瀏覽日：2012 年 6 月 20 日）；自立晚報，瘦肉精殘留 CAC 決議訂出標準，[http://www.idn-news.com/news/news\\_content.php?catid=1&catsid=2&catdid=0&artid=20120705abcd025](http://www.idn-news.com/news/news_content.php?catid=1&catsid=2&catdid=0&artid=20120705abcd025)（最後瀏覽日：2012 年 6 月 20 日）。



出之科學報告最終是否被採納，似乎仍取決於各國政治面的考量而非科學專業性之認定，原先 SPS 協定將採行國際標準作為調和各國規範之方式，似乎反而使國際政治的手伸入並影響了國際標準的制定與決策，而有害於原先期待各國依國際標準制定機構之專業及公信力實行決策之目的，且更侵蝕了 SPS 協定中欲以遵循國際標準而達成之以科學原則決策之目標。<sup>36</sup>

### (三) WTO 推崇適用國際標準對我國之影響

我國身為 WTO 會員，在 SPS 協定推崇國際標準之適用下，國際標準亦可能對我國所產生前述之事實上拘束力，而對我國產生直接影響。然而，因我國除 OIE 外，並未能加入 Codex、IPPC 等國際組織，事而造成我國無法參與其下國際標準之制訂，無論對相關科學實驗過程或結論有所質疑，我國均難有表達立場之空間，而喪失對這些國際標準制定之主動參與權，除無法推動有利於我國之國際標準制訂外，更僅能消極接受其他國家之制定結果，而處於被動受拘束之不利情況。

面對我國參與其他制訂國際標準組織有限，卻因 WTO 規範適用而需受該等國際標準拘束之影響，倘我國欲在國際標準存在情況下，仍保有自行設定國內適當保護水平之權力，此即有賴於我國妥適之風險評估能力之建構。由於 SPS 協定核心價值在於會員之措施有科學證據加以支持，因此倘我國對所實施之動植物檢疫措施，早已設有完善之風險評估，並獲取相關證據佐證我國保護水平之設置與實施有其必要性，我國亦非不可能建立一套與國際標準相互歧異之動植物保護措施，從此觀察，更顯見我國建立風險評估制度之迫切性與必要性。

## 伍、結論與建議

我國在此次萊克多巴胺事件中，雖然多數民情似乎希望維持全面對萊克多巴胺實施零檢出政策，但政府對難以達成民眾此保護水平期待而開放牛肉產品進口之原因，乃在於我國始終沒有對萊克多巴胺作出完整的風險評估，以致於後續之風險管理政策制定上始終無法獲得有力之科學證據支持；且縱使我國對進口豬肉產品採取萊克多巴胺之零檢出政策，此亦是我國冒著違反 SPS 協定義務所實施

---

<sup>36</sup> 歐盟對於 Codex 改以多數決議之批評，參見中央社，CAC 訂定瘦肉精標準 歐盟堅決反對，[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=364405](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=364405)（最後瀏覽日：2012 年 6 月 20 日）。

之貿易限制措施，並非問題長遠解決之道。此外，在意識到國際標準制定對我國動植物檢疫措施施行之適法性有著極大影響之情況下，我國亦應更積極推動此些制訂國際標準國際組織之參與，甚或合縱連橫與我國具相同利害關係之國家影響此些國際標準之制訂，以避免被動受拘束狀況之發生。

雖然我國對萊克多巴胺所施行的動植物檢疫措施，在立法院修訂相關法律有條件開放牛肉產品進口後似已告一段落，然不論後續我國目前對豬肉維持之限制措施是否會受到挑戰或質疑，我們均期待我國能從此次爭議中學習並累積經驗，而推動風險評估作業及相關基礎科學研究之推行；此外，我們亦可從此一事件中發現，雖然法律可藉其強制力禁止或消弭風險狀況之發生，但在考量調和國際規範狀況下，法律對風險的控管已非純然邏輯演繹或是單純政策的達成，相對的，更需考慮從科學化的風險評估開始以掌握事件風險之真實面貌，再進一步綜合考量社會、經濟、民情等作出最適於我國之控管保護水平。