

國立政治大學國際事務學院外交學系

碩士論文

Department of Diplomacy
College of International Affairs
National Chengchi University

Master Thesis

從食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定

論臺美牛肉議定書之爭議

On the US-Taiwan Beef Protocol in Light of
the WTO SPS Agreement

賴昱誠

Yu-cheng Lai

指導教授：陳純一 博士

Advisor: Chun-i Chen, S.J.D.

中華民國 101 年 7 月

July, 2012



謝 辭

時光飛逝，自高中負笈北上求學以來，一轉眼已過了十二個年頭。總覺得自己是個非常幸運的人，在求學的歷程上總是遇到許多良師益友，讓我除了拓展知識見聞外，更能享受學習的樂趣。

退伍後來到政治大學外交系就讀，開啟了更高層次的學習階段。很幸運地遇到了我的指導老師——陳純一教授。有幸身為老師的助理，從剪報開始，到國際會議籌辦、論文集編輯等等，在陳老師身邊近距離學習，豐富了我許多的人生經驗。而學術方面，老師治學嚴謹、學識淵博，是系上出名的嚴師，也是最受歡迎的老師。許多人聽到我找陳老師指導論文，一方面很是羨慕，另一方面對於我的勇氣亦紛紛報以佩服的目光。在論文撰寫過程中，常常擔心自己知識不足，達不到老師的要求。但或許是長期與老師合作的默契以及老師辛苦的指導，過程意外地順利。老師總是在討論中給予我許多刺激和鼓勵，幫助我釐清論文方向，也增加我的信心。「子溫而厲，威而不猛，恭而安」，我想這就是陳老師的最佳寫照。老師常說很多事情是需要緣分的，在政大遇到陳老師、找到人生方向、開啟了對國際法學習的興趣，是我最寶貴的收穫、更是我最珍惜的緣分！

本文的完成，除了陳老師外，更要感謝二位口試委員——許耀明教授及高聖惕教授的審查意見。許老師以其淵博的貿易法知識，給予本文許多更臻完善的建議；高老師則開拓了我的視野，點出值得進一步研究的方向。此外，感謝中央研究院歐美研究所洪德欽教授，在論文計畫書審查時提供精闢的建議、為本文擘畫了研究架構。更感謝政治大學國際經營與貿易學系施文真教授，為我的國際貿易法知識打下基礎，也讓我有機會和國貿所法組同學培養了良好的感情。在研究所生涯中，能遇上這麼多明師、人生導師，是我最幸福的事。

在同儕互助方面，感謝國貿所法組心梅、于榛、永阜和俊諺無私的分享和討論，讓我在資料蒐集及論文撰寫過程中格外順利。感謝臺灣大學法研所仁杰學長、

台北大學法研所雅立的討論，給予我許多刺激和思辨的空間。感謝外交所柏叡、宗翰、子毅、建宇、裕軒、育璋、守道、書賢、文蕙學姐、勇銘學長及社會所玫儒的陪伴，讓我能和志趣相投的好友一起享受學習樂趣、感受大家滿滿的愛。感謝外交所湘縈助教在行政上的協助，讓我們有個溫馨的系辦。感謝大學時期的好友有臨、帛燦、弘毅、翔宇、崇顯君以及高中好友英泰等人的鼓勵，在論文即將付梓之際，帛燦和姊姊俐文還費心幫我製作索引。

此外，感謝臺灣大學崑曲社楊汗如老師；國立國光劇團孫麗虹、鄒慈愛二位老師；臺北曲藝團陳慶昇、葉怡均及林文彬三位老師；中國國際美術協會理事長盧錫炯老師；南管名家王心心老師及其父王加和先生，以及黃琦、兆欣、泊喬、有容、駿銘、璨羽、昱文等幾位社團好友，讓我在研究之餘還能徜徉在各類藝術天地裡，陶冶性情、紓解壓力。

最後，感謝最愛我的家人：爺爺明堂、奶奶林嬌、爸爸鴻榮、媽媽素貞、姊姊俐文、弟弟柏翰、阿姨鈴淑，以及從高中起一直照顧我、將我視如己出的東吳大學日文系朱玉琳老師。讓我在各位暖暖的愛心和辛苦的栽培下，順利完成碩士學業。

碩士學業結束，是另一個研究階段的開始。在此，謹以本文獻給我最敬愛的外祖父母——蘇朝樂先生與蘇陳女女士。

賴昱誠 謹誌

中華民國一〇一年七月

摘 要

2009 年 10 月 22 日，美國在臺協會與駐美國臺北經濟文化代表處簽訂臺美牛肉議定書。對於政府開放美國具牛海綿狀腦病風險之牛肉及牛肉製品進口，當時輿論一片譁然。為因應國內輿論壓力，立法院於 2010 年 1 月 27 日修正食品衛生管理法第十一條，禁止美國牛絞肉及內臟進口。同時政府亦實施三管五卡措施對美國牛肉進行進口檢疫，造成國內法與議定書國際義務不符之現象。

臺美牛肉議定書爭議，牽涉到許多面向，包括：臺美牛肉議定書在我國國內法之地位；我國因應臺美牛肉議定書簽訂所為之食品衛生管理法修法及三管五卡措施在 WTO 法律架構下之評價；我國與美國之貿易關係等。本文從 WTO 架構出發，以食品安全檢驗暨動植物防疫檢疫措施協定（SPS 協定）之規範探討臺美牛肉議定書爭議在 WTO 法律架構下應如何評價。並以國際法與國內法間關係之角度探討臺美牛肉議定書在我國國內法之地位，同時討論臺美牛肉議定書爭議對臺美貿易關係之影響。第一章為導論；第二章討論 WTO 架構中關於具牛海綿狀腦病風險牛肉之規範；第三章討論我國牛肉進口之防檢疫措施及臺美牛肉議定書之規範；第四章討論臺美牛肉議定書之相關爭議；最後，第五章針對臺美牛肉議定書爭議提出政策建議並作結。

關鍵詞： 美國牛肉、臺美牛肉議定書、SPS 協定、WTO、國際畜疫會、三管五卡、食品衛生管理法、牛海綿狀腦病



ABSTRACT

On October 22, 2009, the Taipei Economic and Cultural Representative Office (TECRO) and the American Institute in Taiwan (AIT) signed the US-Taiwan Beef Protocol for the arrangement with regard to the Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE)-related measures on importing beef and beef products. Due to lack of confidence in the government, the public opinion of Taiwan was strongly against such importation of beef. In order to deal with the roaring public opinion, the Legislative Yuan of the Republic of China (ROC) amended the Act Governing Food Sanitation Article XI on January 27, 2010. According to this amendment, the beef viscera and ground beef produced in the United States are banned from importing into Taiwan. Furthermore, the ROC government then adopted the Regulation Governing the Sanitation of Importing Beef and several sanitary and phytosanitary measures (SPS measures) to implement the amendment. These measures result in a discrepancy between the obligations regulated by domestic law and those by the Beef Protocol.

The issue of the Beef Protocol may be discussed from many aspects, including the legal status of the Protocol in domestic law, the evaluation of the SPS measures under the WTO regime, the US-Taiwan relations, etc. This study will start from the introduction of the SPS Agreement, the international food standard of the BSE-risked

beef set by the World Organization for Animal Health (OIE), and the Beef Protocol. Then, the author will discuss the evaluation of the Protocol and other SPS measures of the ROC under the WTO regime and try to figure out the possibility of the use of the Dispute Settlement Body (DSB) in order to solve the Protocol issue. This study will also examine the legal status of the Protocol in the ROC domestic law and discuss the impact on the US-Taiwan commercial relations. In the final part of this study, the author will provide several policy recommendations to settle this Protocol issue.

Key Words: American beef, US-Taiwan Beef Protocol, SPS Agreement, WTO, OIE, BSE

凡 例

一、本文紀年除中華民國法律、命令、政府文書以中華民國紀年外，一律以西元紀年。

二、數字之使用方式如下：

(一) 日期、數量均以阿拉伯數字表示。

(二) 中華民國法律、命令、大法官會議解釋之條號以中文數字表示；外國法律、條約之條號則以阿拉伯數字表示。

三、翻譯名詞首次出現時，均在其後附上原文。為使本文專有名詞與我國官方文件、法典一致，疾病名稱均採衛生署通用之名稱；國際組織譯名之採用則以官方法典譯本為準，無翻譯者再使用通用譯名。故本文中有關 SPS 協定中國際標準作成機關之譯名以經濟部國貿局編印之《烏拉圭回合多邊貿易談判協定》為準，例如：國際畜疫會（World Organization for Animal Health, OIE）即不使用通用之「世界動物衛生組織」；食品標準委員會（Codex Alimentarius）即不使用通用之「食品法典委員會」，特此敘明。

四、本文之註解格式：

(一) 中文部分參考：政大法學評論論文註解範式。

(二) 英文部分參考：The Bluebook: A Uniform System of Citation 之註解範式。

五、為利讀者參閱關鍵詞，本文文末附有一般索引與案例索引。一般索引安排方式以筆畫順序編排，相同筆畫之關鍵詞則依部首筆順編排。案例索引則依中文簡稱筆畫順序編排。



目 錄

國立政治大學博碩士論文全文上網授權書.....	I
研究生論文文責自負聲明書.....	III
論文考試委員簽名頁.....	V
謝辭.....	VII
中文摘要.....	IX
英文摘要.....	XI
凡例.....	XIII
目錄.....	XV
圖目錄.....	XVIII
表目錄.....	XIX
第一章 導論.....	1
第一節 緣起.....	1
第二節 牛海綿狀腦病與新庫賈氏症.....	3
第三節 研究動機與目的.....	11
第四節 研究問題與研究方法.....	12
第五節 文獻回顧.....	15
第六節 章節安排.....	22

第二章	WTO 之食品安全及動植物檢疫規定.....	25
第一節	GATT 1994 之例外規定.....	25
第二節	SPS 協定.....	28
第三節	國際畜疫會陸生動物法典.....	38
第四節	WTO 相關案例之研析.....	48
第五節	小結.....	55
第三章	臺美牛肉議定書與我國之檢疫制度.....	59
第一節	我國關於狂牛病及新庫賈氏症之防疫與檢疫體系.....	59
第二節	臺美牛肉議定書之規範.....	72
第三節	我國關於牛肉進口之 SPS 措施.....	82
第四節	小結.....	102
第四章	臺美牛肉議定書之爭議與影響.....	107
第一節	臺美牛肉議定書在我國國內法之地位.....	107
第二節	臺美牛肉爭議與對美貿易.....	120
第三節	臺美牛肉議定書與 WTO.....	131
第四節	小結.....	139
第五章	結論與建議.....	141
第一節	政策建議.....	142
第二節	以 WTO 解決爭端之可能性.....	151

第三節 觀察與展望.....	161
參考文獻.....	165
一般索引.....	181
案例索引.....	189



圖目錄

圖 1-1：牛海綿狀腦病疫區分布圖.....	6
圖 3-1：庫賈氏病病例通報及處理流程圖.....	64
圖 3-2：行政院衛生署食品藥物管理局組織圖.....	66
圖 3-3：輸入食品申請報驗作業流程圖.....	68
圖 3-4：行政院衛生署食品藥物管理局港埠辦事處.....	71
圖 3-5：美國肉品工廠查核流程圖.....	76
圖 4-1：法源位階圖.....	120
圖 4-2：美國新鮮、冷凍牛肉出口量柱狀圖（2001-2011）.....	126

表目錄

表 1-1：傳染性海綿狀腦病之類型及其分布.....	5
表 2-1：陸生動物衛生法典第 11.5 章法規架構表.....	40
表 3-1：美國牛肉進口爭議重要事件表.....	84
表 4-1：美國牛隻及牛肉產業產量及產值統計表.....	123
表 4-2：美國新鮮、冷凍牛肉出口量統計表（2001-2011.....	126
表 4-3：我國牛肉進口措施與國際畜疫會標準比較表.....	136
表 5-1：美國牛肉進口臺灣與韓國開放條件之比較.....	146





第一章 導論

第一節 緣起

世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱「WTO」）成立之宗旨在於提昇會員國的生活水準、確保充分就業、擴大並穩定實質所得與有效需求之成長、擴張商品與服務貿易之產出，同時在永續發展之目標下，達成世界資源之最適運用，尋求環境之保護與保存，並兼顧各會員經濟發展程度相異下之需求與關切。¹由此可知，WTO 最重要的目的即在於促進貿易自由化的達成。然而，隨著科技的發展與全球化社會的形成，人員、貨品自由流通的結果，同樣也使得疾病、牲畜傳染病等四處散布。由於國家對於本國國民生命、身體之安全與健康之維護具有主權權利。因此，在 WTO 貿易自由化原則下即形成一例外規定：「維護人類、動物或植物生命或健康之必要措施，得不受禁止專斷及無理歧視手段或對國際貿易變相限制措施原則之限制。²」同時，食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（SPS 措施）亦成為 WTO 所認可之正當保護手段，得以防止疾病或病害蟲，經由食品或動植物輸入而傳染。

食品安全議題因為最能觸及消費者對於風險的感知，因此各國也特別注意處理食品安全議題。貿易自由開放與食品、動植物檢疫之間如何取得平衡，一直是出口國與進口國角力之關鍵。WTO 爭端解決小組曾處理過許多動植物檢疫案件，從最早 GATT 時代的香蕉案³，到 WTO 時代的澳洲鮭魚案⁴、歐體荷爾蒙牛肉案⁵、

¹ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization preamble, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154, available at http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm (last viewed Jun. 18, 2012)

² General Agreement on Tariffs and Trade art. 20(b), Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 194 [hereinafter GATT].

³ Panel Report, *EEC—Member States' Import Regimes for Bananas (Bananas I)*, DS32/R, (Jun. 3, 1993).

⁴ Panel Report, *Australia—Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/R (Jun. 12, 1998)

⁵ Panel Report, *European Communities—Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/R (Aug. 18, 1997)

日本農產品案⁶、日本火傷病蘋果案⁷、歐體生技產品案⁸等案件，足見食品安全與動植物檢疫議題在貿易糾紛中仍是一項重要的議題。對我國而言，近年來食品安全與貿易議題最引起爭議的，不外乎是美國牛肉進口問題。

美國牛肉進口問題涉及到人民對狂牛病風險之感知。狂牛病之正式學名為「牛海綿狀腦病」(Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE)，是一種由感染異常蛋白普利昂(prion protein, PrP)所引起的中樞神經病變。感染 BSE 之牛隻，其腦部會產生海綿狀病變，出現無法站立及運動失調等症狀。1996 年 3 月英國政府承認，BSE 與人類新庫賈氏病(Variant Creutzfeldt-Jakob Disease, vCJD)有關聯，因此各國紛紛禁止英國牛肉進口。2003 年 12 月 25 日，國際畜疫會⁹(OIE)證實美國出現狂牛病病例，宣布美國為疫區，同時衛生署亦禁止美國牛肉進口。嗣後國際畜疫會修改規定：「疫區 30 個月月齡以下的去骨牛肉可以輸出。」，因此直至 2005 年 4 月，我國始有條件開放美國牛肉進口。¹⁰同年 6 月再度發現狂牛病病例後，再度禁止美國牛肉進口。2006 年 1 月才在一定的條件限制下，重新開放美國牛肉。

2009 年 10 月 22 日，駐美國臺北經濟文化代表處(TECRO)與美國在臺協會(AIT)簽署《對自美國在臺協會所代表之領域進口供人類消費之牛肉及其製品所為之牛海綿狀腦病相關措施議定書》(Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan(AIT))，以下簡稱「臺美牛肉議定書」¹¹，擴大

⁶ Panel Report, *Japan—Measures Affecting Agricultural Products*, WT/DS76/R (Oct. 27, 1998).

⁷ Panel Report, *Japan—Measures Affecting the Importation of Apples*, WT/DS245/R (Jul. 15, 2003).

⁸ Panel Report, *European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS293/R (Sep. 29, 2006).

⁹ 國際畜疫會又稱世界動物衛生組織(World Organization for Animal Health, L'Organisation Mondiale de la Santé Animale)法文舊稱為「L'Office International des Épizooties」, 簡稱為「OIE」。

¹⁰ 賴秀穗，反對美國牛肉聲浪的背後，科學月刊，36 卷，8 期，頁 584-585，2005 年 8 月。

¹¹ 《對自美國在臺協會所代表之領域進口供人類消費之牛肉及其製品所為之牛海綿狀腦病相關措施議定書》(Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan(AIT))，中文名稱為作者暫譯，以下簡稱「臺美牛

開放 OIE 規範之美國牛肉及其產品進口。由於美國經國際畜疫會認定，已屬牛海綿狀腦病（BSE）之風險已控制國家（controlled BSE risk），因此 AIT 積極與我國駐美代表處談判美國牛肉進口之問題，而此次談判內容涉及的產品範圍更包含 30 個月齡以下之帶骨牛肉、牛絞肉及內臟等部位。當時輿論一片譁然，有論者認為議定書僅簽署，尚未批准，因此可以重啟談判。¹²行政院衛生署為因應國內輿情，表示對於美國牛肉進口檢疫將實施「三管五卡」¹³措施，以保障國人「食的安全」。

2010 年 1 月 5 日，立法院三讀通過食品衛生管理法第十一條之修正案¹⁴，禁止雖非疫區，但近十年內曾出現病例國家的牛頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及相關產品等特定風險物質（Specified Risk Materials, SRMs）之進口。由於臺灣方面以修法方式對美國牛肉進口設定限制，美國方面認為臺灣片面毀約、違反臺美牛肉議定書之義務，臺美牛肉貿易爭議於焉而生。

臺美牛肉議定書規範標的為具狂牛病風險之牛肉及牛肉製品，究竟狂牛病為何？民眾又為何對具狂牛病風險之牛肉及其製品如此恐慌？下一節將首先對牛海綿狀腦病與新庫賈氏病進行介紹。

第二節 牛海綿狀腦病與新庫賈氏病

傳染性海綿狀腦病（transmissible spongiform encephalopathies, TSE）是一種可導致人類及動物腦部產生海綿狀空洞化病變，進而致死的傳染性疾病。目前認為傳染性海綿狀腦病之致病因子為不具核酸之變異性蛋白——普利昂（scrapie

肉議定書」。議定書內容請參考：http://www.fda.gov.tw/files/site_content/D058_1.PDF，最後瀏覽日：2012 年 6 月 18 日。

¹² 姜皇池，當然可以毀約 重啟談判，蘋果日報 A15 版，2009 年 11 月 2 日。可參考：http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32060429/IssueID/20091102，最後瀏覽日：2012 年 6 月 15 日。

¹³ 所謂「三管五卡」即對於源頭、邊境及市場加以管制，並核對證明文件、明確標示產品資訊、嚴密開箱檢查、食品安全檢驗、資訊即時查明等，透過這些檢疫、檢驗等手段來把關。

¹⁴ 2010 年 1 月 27 日公布施行。

prion protein, PrP^{Sc})。普利昂蛋白會將神經細胞內正常之蛋白 PrP^C 轉化成 PrP^{Sc}，並以等比級數之速度累積在神經細胞內，造成神經細胞死亡，進而使腦組織產生海綿狀之空洞化病變，故傳染性海綿狀腦病是一種造成動物神經變性之致死性疾病，又稱為普利昂疾病 (prion diseases)。¹⁵

傳染性海綿狀腦病有許多種類，最為人熟知的為 18 世紀在英國發現之羊搔癢病 (Scrapie)。此外，傳染性海綿狀腦病尚發生在許多哺乳動物上，例如：鹿與麋鹿之慢性消耗病 (Chronic Wasting Disease, CWD)；貓、獅、豹等貓科動物之貓科海綿狀腦病 (Feline Spongiform Encephalopathy, FSE)；牛之牛海綿狀腦病 (Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE)；貂之傳染性貂腦病 (Transmissible Mink Encephalopathy, TME)；人類之庫賈氏病 (Creutzfeldt-Jakob Disease, CJD)、庫魯症 (Kuru)、Gerstmann-Straussler-Scheinker 症候群 (GSS) 及致死型家族性失眠症 (Fatal Familial Insomnia, FFI) 等。¹⁶

以下，即針對此次爭議涉及之疾病——牛海綿狀腦病與人類新庫賈氏病進行介紹。

¹⁵ 張國慧、李淑慧、翁敏召、蘇杰夫、林士鈺，牛海綿狀腦病實驗室診斷技術之建立與監測，行政院農業委員會家畜衛生試驗所研究報告，第 37 期，頁 1，2001 年。參見：<http://vettech.nvri.gov.tw/Articles/report/892.html>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 14 日。

¹⁶ CHRISTL A. DONNELLY & NEIL M. FERGUSON, STATISTICAL ASPECTS OF BSE AND vCJD: MODELS FOR EPIDEMICS 7 (Chapman & Hall/CRC, 2000)

表 1-1：傳染性海綿狀腦病之類型及其分布

宿主	疾病名稱	地理分布
人	庫魯症 (Kuru)	巴布亞紐幾內亞(目前已無病例)
	庫賈氏病 (CJD)，散發型病例約 85%、家族病例約少於 15%、醫療過失之病例約佔 1%	全世界均有(病例數極少)，年發病率約 200-250 人/百萬人、年死亡率約為百萬分之一
	GSS 症候群、致死型家族性失眠症 (FFI) 均為家族型	全世界均有(病例極為罕見)
牛	牛海綿狀腦病 (BSE)	歐洲、美洲
綿羊 山羊	羊搔癢病 (Scrapie)	除了澳洲、紐西蘭及少數南美、歐洲國家以外之地區均有
鹿 麋鹿	慢性消耗病 (CWD)	北美洲
貂	傳染性貂腦病 (TME)	北美洲、歐洲大陸(極少見)
貓 獅 豹	貓科海綿狀腦病 (FSE)	英國

資料來源：李維誠、廖志榮、劉正義，國際動物檢疫諮商議題與我國對牛海綿狀腦病入侵之防範措施與相關案例研析，國際動植物防疫檢疫諮商案例分析專刊，頁 10，2002 年 4 月。

壹、牛海綿狀腦病

「牛海綿狀腦病」(Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE) 又稱為「狂牛病」(Mad Cow Disease)，是牛隻之致死性腦部疾病。其臨床症狀主要是行為異常，包括：行動遲緩、動作無法協調、精神沉鬱、狂躁不安、流涎、舔鼻、磨牙等，同時病牛對聲音、光線或觸覺之刺激較敏感，最終將會倒地死亡。¹⁷

1985 年 4 月英國首次發現牛海綿狀腦病之臨床症狀，1986 年該例被診斷確

¹⁷ 李淑慧、張國慧、鍾明華、林士鈺，綜說：從分子生物學觀點探討傳染性海綿狀腦病致病機轉，行政院農業委員會家畜衛生試驗所研究報告，第 37 期，頁 43，2001 年。參見：<http://vettech.nvri.gov.tw/Articles/report/899.html>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 14 日。

認並加以發表。一般推測牛海綿狀腦病源自於羊搔癢症，因綿羊內臟在製造肉骨粉時，病原體未遭受高溫破壞而混入牛飼料中，導致牛海綿狀腦病之流行。狂牛病自 1986 年於英國發現病例以來，旋即在歐洲擴散。至 1999 年 2 月 23 日止，英國牛海綿狀腦病病牛已有 174,001 頭；北愛爾蘭有 1,783 例；愛爾蘭共和國有 362 例。1999 年 2 月 19 日止，瑞士有 286 例；1999 年 3 月 3 日止，葡萄牙有 228 例。¹⁸自 1985 年英國爆發狂牛病疫情後，許多國家包括：愛爾蘭、法國、瑞士、葡萄牙、荷蘭、比利時、盧森堡、列支敦斯登、西班牙、德國、義大利、捷克、希臘、日本、斯洛伐克等亦陸續有病例發生。如圖 1-1 所示，自 1989 年以來，牛海綿狀腦病肆虐之疫區包含北美洲、歐洲和亞洲的日本。

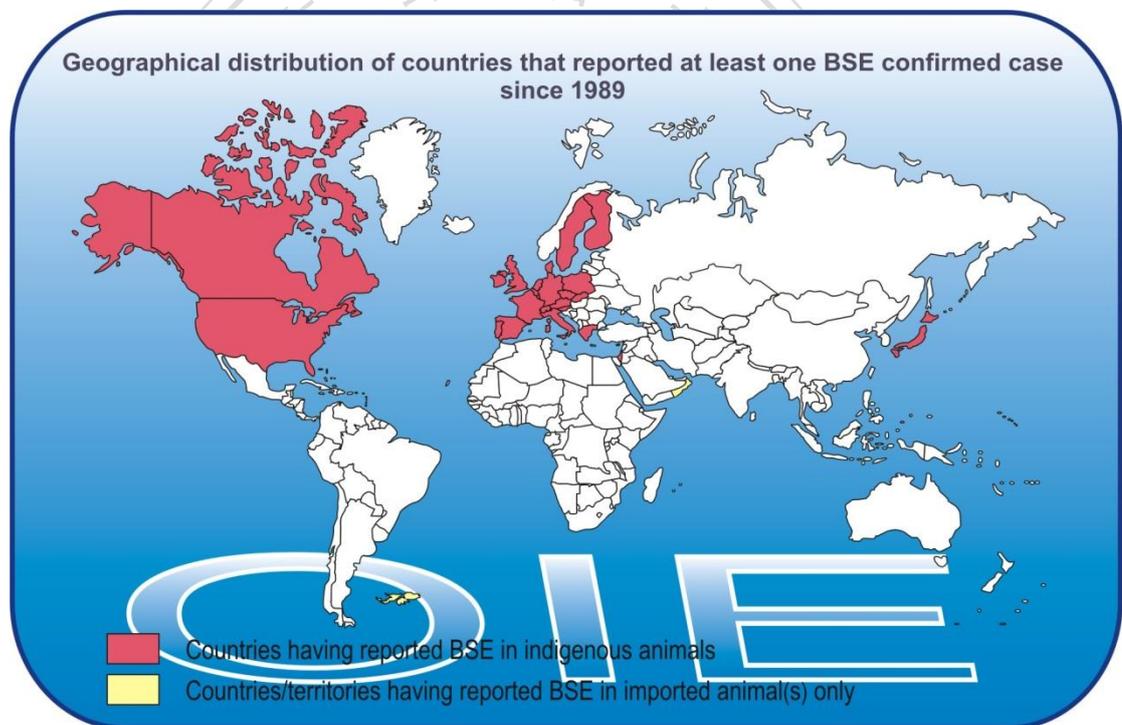


圖 1-1：牛海綿狀腦病疫區分布圖

資料來源：國際畜疫會網站：<http://www.oie.int/animal-health-in-the-world/bse-specific-data/map/>，

最後瀏覽日期：2012 年 6 月 14 日。

牛海綿狀腦病之病原為普利昂蛋白。關於普利昂疾病之研究源於羊搔癢症病因之探討。1967 年葛力菲斯 (J. S. Griffith) 提出假設，認為此種病原可能不帶

¹⁸ CHRISTLA A. DONNELLY & NEIL M. FERGUSON, *supra* note 16, p. 9.

有核酸成分，僅含有蛋白質。1982 年，美國舊金山加州大學醫學院教授普魯希納（Stanley Prusiner）在科學雜誌（Science）上發表羊搔癢症之致病物質為一不含核酸，僅具蛋白質之粒子，並將其命名為感染性蛋白質（proteinaceous infection particle），簡稱為普利昂蛋白（prion, PrP）。普利昂蛋白有兩個異構物，一為正常之細胞型普利昂蛋白（PrP^C），存在於正常動物及人類之細胞表面；另一則為變異性普利昂蛋白（PrP^{Sc}）。PrP^C 之正常結構為四個 α 螺旋結構，由於不明原因使其中兩個 α 螺旋結構異構為 β 褶板樣結構，成為變異性普利昂蛋白 PrP^{Sc}。PrP^{Sc} 具感染力，無法被正常蛋白酵素水解，故會堆疊於腦組織中，尤其是神經細胞，進而引起神經細胞凋零（apoptosis），緊接著星狀細胞將移除凋零死亡之神經細胞，造成腦組織空洞化。¹⁹

由於變異性普利昂蛋白變性之折疊結構能抵抗正常蛋白酵素水解，甚至可耐高溫、高壓，對紫外線、輻射和消毒劑亦有很強的抵抗力，因此在肉骨粉之製造過程中，普利昂蛋白仍會存在而不會遭受破壞。故為免牛海綿狀腦病擴散，國際畜疫會要求應實施飼料禁令，不得使用反芻動物之肉骨粉或油渣作為反芻動物之飼料。

牛海綿狀腦病之特徵為潛伏期長，通常有數年至十數年，且潛伏期間內無臨床症狀。感染狂牛病之病牛在肉眼上並無明顯可見之病變，僅在組織檢查上可發現病牛之腦部灰質有雙側對稱性之海綿狀空洞化病變。而普利昂蛋白之分布，在自然感染之病牛中主要分布在病牛之中樞神經系統（包括眼睛）；而實驗感染之牛隻中則存在於全身之淋巴網狀組織。²⁰因此，國際畜疫會將臨床上發現普利昂蛋白之部位劃定為「特定風險物質」（Specified Risk Materials, SRMs），包括：30 月齡以下牛隻的扁桃腺和迴腸末端；30 月齡以上牛隻的扁桃腺、迴腸末端、腦、眼睛、脊髓、頭骨以及脊柱。而牛肚、牛肝、牛心、牛腎、牛肺及牛脾等牛內臟並非特定風險物質，亦即上述器官在臨床上未發現含有變異性普利昂蛋白。

¹⁹ 李淑慧、張國慧、鍾明華、林士鈺，同前註 17，頁 45。

²⁰ 李維誠、廖志榮、劉正義，國際動物檢疫諮商議題與我國對牛海綿狀腦病入侵之防範措施與相關案例研析，國際動植物防疫檢疫諮商案例分析專刊，頁 11，2002 年 4 月。

變異性普利昂蛋白之感染大致可分為兩種途徑：²¹

一、食入感染：藉由口腔食入 PrP^{Sc}，使 PrP^{Sc} 在扁桃腺增殖，再經由免疫系統（主要是 B 細胞）將 PrP^{Sc} 帶入周邊淋巴結與脾臟。此時，囊狀樹突細胞（follicular dendritic cells）會幫助 PrP^{Sc} 之複製，再經由 B 細胞將 PrP^{Sc} 帶入周圍神經，最後感染腦神經細胞。

二、醫源性感染（iatrogenic）：經注射荷爾蒙、輸血、外科手術等醫療行為而感染 PrP^{Sc}。此具病原性之普利昂蛋白可經由血液或淋巴液感染周圍神經，最後感染腦神經細胞，造成海綿狀腦病。

而牛海綿狀腦病主要之傳染途徑為食入感染，至於是否可透過水平傳播，目前尚無法證實。而牛海綿狀腦病感染之母牛是否可透過胎盤垂直傳染給下一代，目前已有部分證據顯示具相當風險，但傳播機制仍不十分清楚。²²

貳、新庫賈氏病

庫賈氏病（Creutzfeldt-Jakob disease）最早約在 1920 年代初期被發現，為一種相當罕見之疾病，發生率約為每百萬人口 0.5 至 1 名病例，其病原同樣為變異性蛋白普利昂。患者腦部受到普利昂蛋白破壞，造成腦部海綿狀空洞化之現象。此病在病發初期之症狀，包括：記憶力衰退、行為異常、步態不穩及類似失智症狀等。隨著病程進展，除了上述症狀會逐漸惡化外，患者的四肢與軀幹會有劇烈之抽動（肌躍症）。此外，患者亦可能產生視力模糊、肢體無力、麻木感、癲癇等症狀，末期則以嚴重失智為主。

庫賈氏病為一潛伏性疾病，病患年齡由 14 歲至 80 歲以上都有可能，絕大多數病人發病年齡大於 35 歲（占 99.0% 以上）。此病的診斷可由神經科專科醫師依患者之臨床症狀和腦脊髓液檢驗，配合腦電圖、電腦斷層攝影等檢查得知；確定

²¹ 李淑慧、張國慧、鍾明華、林士鈺，同前註 17，頁 46-47。

²² 李維誠、廖志榮、劉正義，同註 20，頁 12。

診斷則須進行腦部切片才能查知。但臨床醫師因擔心在切片過程中可能造成病原蛋白質經開刀器械使其他病患受到感染，故多在患者死亡後才做腦部解剖確定診斷。

庫賈氏病之病因有四個模式：²³

- 一、散發性：根據文獻得知，偶發性的發生率約百萬分之一。
- 二、遺傳性：此病有部份（約 10%~15%）為家族顯性遺傳，此乃因上述 PrP 蛋白質之基因發生不同的突變所致，目前研究證實有數個突變基因與此種變性蛋白質有關。
- 三、醫源性：由於各種醫療行為所造成的感染。
- 四、新型庫賈氏病（new variant CJD, vCJD）：1996 年英國發現好發於年輕人之庫賈氏病，其潛伏期較短，可能與牛海綿狀腦病有關。

與傳統庫賈氏病好發在 35 歲以上中老年人不同，新庫賈氏病好發於年輕族群²⁴，且其在臨床上之病程較長。²⁵新庫賈氏病患者最初症狀以精神症狀為主，如憂鬱、焦躁、妄想等。接著，患者會走路不穩及智力減退。患者腦部之病理變化除了與庫賈氏病同樣有海綿狀腦病變外，更有許多含普利昂蛋白的類澱粉斑。

1996 年 3 月英國首度發現新庫賈氏病病例，同時證實患者是因食入狂牛病病牛之牛肉或內臟而發病。自 1996 年 10 月至 2011 年 3 月，在世界各國累計之病例如下：英國 175 例；法國 25 例；西班牙 5 例；愛爾蘭 4 例；荷蘭與美國各 3 例；加拿大、義大利、葡萄牙各 2 例；日本、沙烏地阿拉伯、臺灣²⁶各 1 例。英國新庫賈氏病病例於 2000 年達到高峰，共有 28 例死亡病例。之後開始減少，

²³ 行政院衛生署疾病管制局、臺灣神經學學會庫賈氏病工作小組，庫賈氏病及其他人類傳播性海綿樣腦症感染控制與病例通報指引手冊，頁 2，2 版，2008 年 5 月。參見：<http://www.cdc.gov.tw/uploads/files/201204/a45398bc-d71c-4992-8b5d-23b8436b8439.pdf>，最後瀏覽日期：2012 年 5 月 25 日。

²⁴ 新庫賈氏病患者平均死亡年齡為 29 歲，分布在 15~73 歲。

²⁵ 新型庫賈氏病平均 14 個月；傳統型庫賈氏病則為平均 7 個月。

²⁶ 臺灣之新庫賈氏病病例為英國境外移入個案，於 2009 年 4 月審查列入散發型庫賈氏病極可能病例，2010 年 12 月修訂研判為新型庫賈氏病極可能病例。參見：行政院衛生署疾病管制局：<http://www2.cdc.gov.tw/ct.asp?xItem=6497&ctNode=1733&mp=1>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 14 日。

至 2008 年止每年有 2 例確認病例、2 例死亡病例。²⁷

參、牛海綿狀腦病與新庫賈氏病之預防對策

牛海綿狀腦病與新庫賈氏病均屬無法治癒之神經性疾病，因而在 1996 年英國證實食用狂牛病病牛之牛肉及內臟產品將導致新庫賈氏病後，人們開始對於具狂牛病風險之牛肉及牛肉製品開始產生恐慌。

由於牛海綿狀腦病之起因是因為人類違反自然，將反芻動物肉骨粉、血粉、油渣等物質混入飼料中餵食反芻動物，使不易被高溫高壓破壞的普利昂蛋白隨之散播。因此在預防對策上，國際畜疫會建議各國實施飼料禁令，禁止將反芻動物肉骨粉及油渣做為飼料之用，餵食反芻動物。研究顯示可能出現普利昂蛋白之部位列為特定風險物質，為不得貿易之產品。同時，為免牛肉及牛肉製品在牛隻屠宰過程中遭受特定風險物質感染，國際畜疫會建議屠宰時禁止使用空氣槍或是將氣體注入頭蓋骨或髓腔之擊昏方法處理，同時屠體亦須通過死亡前後之檢查。

至於新庫賈氏病之預防對策，世界衛生組織（World Health Organization, WHO）建議：²⁸

- 一、所有可能受 BSE 病原感染之動物組織或可能有傳染性海綿狀腦症跡象之動物產品均不得進入食物鏈。各國應禁止反芻動物組織作為反芻動物飼料之用。
- 二、製藥工業應避免使用牛製品或傳染性海綿狀腦病好發物種之製品。若該製品為必需，則其來源必須為有 BSE 監督系統之地區，同時該地區必須無 BSE 病例。
- 三、依據世界衛生組織 2006 年所出版之指導方針，對新庫賈氏病之傳染進

²⁷ 參見：世界衛生組織，<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs180/en/#>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 14 日。

²⁸ 同前註。

行風險評估。

第三節 研究動機與目的

美國牛肉爭議發生後，為平息民怨，行政院衛生署決定採取三管五卡措施加強檢驗美國牛肉，同時立法院亦準備對食品衛生管理法進行修正。美國方面的回應，可從美國在臺協會之新聞稿中得知。在美國參議院財政委員會主席包克斯（Max Baucus）致馬英九總統的一封信中表示：「近來的這些動作（三管五卡措施及修法等），顯然是臺灣阻撓美國農業產品進口的趨勢的延伸，這些行動也讓人質疑臺灣身為一個負責任的貿易夥伴的誠信問題。」²⁹而我國立法院三讀通過食品衛生管理法修正案後，規定雖非疫區，但近 10 年內曾出現病例國家之牛頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及相關產品等特定風險物質不得進口，美國在臺協會亦發表聲明表示遺憾：「臺灣當局決定讓政治凌駕科學事實，引起了強烈的關注。此一動作也將破壞臺灣身為一個負責任的貿易夥伴的誠信，也讓我們未來與臺灣達成協議擴展並強化雙邊經貿關係時更具挑戰。」³⁰原訂於 2010 年 2 月召開的臺美「貿易暨投資架構協定」（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）副部長級會議亦因而順延。

就在臺美牛肉議定書爭議稍告歇息後，2010年4月16日美國農業部又宣布：「美國帶骨牛肉、橫隔膜、牛舌、陰莖、睪丸、牛尾、牛腱等近日將對臺輸出。」經濟部國貿局也於同年4月核准美國帶骨牛肉、橫隔膜、牛舌、陰莖、睪丸、牛尾等牛雜部位進口，再次引發輿論抨擊。2011年1月，衛生署檢驗出美國牛肉含有瘦肉精，更再度引發美牛爭議。2011年4月11日，美國在臺協會經濟組長

²⁹ 美國參議院財政委員會主席包克斯有關美國牛肉輸台議定書的一封信，2009年12月31日，參見：美國在臺協會，<http://www.ait.org.tw/zh/pressrelease-pr1001.html>，最後瀏覽日：2012年6月8日，括號內文字為作者自行添加。

³⁰ 美國貿易代表署與美國農業部針對臺灣違反雙邊協議不合理限制美國牛肉進口發表聯合聲明，2010年1月5日，參見：美國在臺協會，<http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot1001.html>，最後瀏覽日：2012年6月8日。

盧治凱(Rick Ruzicka)表示,臺灣若希望恢復臺美「貿易暨投資架構協定(TIFA)」諮商,須先訂定牛肉瘦肉精殘留容許量標準(Maximum Residue Limits, MRL)證明臺灣能信守國際承諾,依據科學證據決策。³¹美國方面再度將 TIFA 復談條件與牛肉進口議題掛勾。

在經濟自由主義思想之下,由於國際貿易的成長會帶來國際互賴,而國際經濟互賴將促進國家間彼此的相互理解、利益的和諧與合作,因此貿易帶來和平,國際貿易的興盛與經濟互賴的加深,將減少戰爭發生的可能性。然而克魯曼(Paul Krugman)的新貿易理論卻提出了一項觀察:「國際貿易並非由自由主義主導,而是由貿易保護主義佔上風。」³²為了擴張經濟實力與國家利益,美國積極運用貿易政策進行全球戰略部署。依據戰略扇形理論,臺灣也位於後冷戰時期美國防堵中共之「扇面」上。針對此次的美國牛肉開放爭議,究竟政府在貿易自由與國民健康、安全保護間應如何取得平衡?從 WTO 規範角度來看,臺美牛肉議定書在國際貿易法體系下所牽涉的議題為何?臺美關係在此次美國牛肉進口爭議後又將如何變化?這些問題均是值得深入探討的議題。

因此,本文希望藉由國際貿易法規之分析,討論開放美國牛肉進口涉及之相關爭議及其帶來的影響。

第四節 研究問題與研究方法

壹、研究問題

美國牛肉議題可以分成三大面向來探討:第一,臺美牛肉議定書之法律性質為何?是否為條約法公約定義下的條約?是否為中華民國憲法意義下的條約?

³¹ 美:想談 TIFA 先訂瘦肉精標準,聯合報 A11 版,2011 年 4 月 13 日,可參考:
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/6270109.shtml>,最後瀏覽日:2012 年 6 月 18 日。

³² 張亞中主編,國際關係總論,頁 156,初版,2003 年。

抑或是政府間的行政協定？第二，臺美牛肉議定書各項條款，是否有違反 WTO 框架下相關內括協定所規範的義務？我國身為 WTO 之會員，此次修改食品衛生管理法之舉措，是否違反 WTO 之義務？若然，一旦美國將臺美牛肉貿易爭端訴諸 WTO 爭端解決小組，我國又應如何回應？第三，從國際政治經濟學角度來看，美國為何運用牛肉議題作為自由貿易協定（FTA）之叩關議題？此次美牛爭議又將為臺美「貿易暨投資架構協定」（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）帶來何種衝擊與影響？

基於以上的問題意識，礙於篇幅關係，本文所要探討的問題主要如下：

- 一、就 WTO 之法律體系而言，臺美牛肉議定書的洽簽應如何評價，其內容是否有違反 WTO 內括協定所規範的義務之處？
- 二、我國於 2010 年 1 月所通過之食品衛生管理法修正案與相關之 SPS 措施是否違反 WTO 之規定，而為一可控訴之措施？
- 三、臺美牛肉議定書爭議在 WTO 架構下，是否有法律解決之可能？

基於以上之問題，本文具有以下之研究限制：

- 一、食品安全議題有許多，而本文將討論的議題僅限於具 BSE 風險牛肉及牛肉製品之開放問題。故而不處理關於瘦肉精等飼料問題，抑或處理食品添加物之相關食品安全問題。
- 二、WTO 爭端解決小組所處理的爭端中，目前為止涉及 SPS 協定的相關爭議共有 37 件，與 BSE 問題相關之案例共有 3 件。³³由於 WTO 會員國間的貿易糾紛，涉及 SPS 協定之案件日益增多，為使研究分析之對象得以特定，本文研究之 WTO 案例範圍限於 2011 年 5 月以前之案例。

³³ 關於 BSE 問題之爭端有：1. Turkey-Import Ban on Pet Food from Hungary, WT/DS256, May 3, 2002。2. Croatia- Measures Affecting Imports of Live Animals and Meat Products, WT/DS297, July 9, 2003。3. Korea- Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products from Canada, WT/DS 391, April 9, 2009。參見：世界貿易組織，http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm?year=none&subject=G102&agreement=none&member1=none&member2=none&complainant1=true&complainant2=true&respondent1=true&respondent2=true&thirdparty1=false&thirdparty2=false#results，最後瀏覽日：2012 年 6 月 18 日。

貳、研究方法

為解決上述問題，本研究主要採用之研究方法有：

一、條文釋義法

在美國牛肉爭議中，關於 WTO 法相關法規之解釋，主要透過 GATT 1994、SPS 協定相關條文之文義解釋、立法意旨及談判時之歷史文件進行條文釋義。同時，我國身為 WTO 與國際畜疫會之會員，在此亦必須考量國際畜疫會陸生動物衛生法典之相關規定。透過 WTO 與國際畜疫會相關規定之解釋，釐清臺美牛肉議定書在國際法上的效力。而在臺美牛肉議定書之法律性質解釋方面，將透過維也納條約法公約及我國憲法、司法院大法官會議解釋文等相關規範進行探討。

二、案例分析法

透過 WTO 爭端解決小組之案例，分析國際貿易法實務上之相關運作。本研究採用的案例計有：歐體荷爾蒙牛肉案、日本農產品案、歐體石棉案、韓國牛肉措施案、歐體生技產品案等。運用 WTO 爭端解決小組之案例分析，了解食品安全之保障與貿易自由化方面應如何取得平衡。同時，透過案例解析，尋求我國若面臨貿易爭端時可能的訴訟策略。

第五節 文獻回顧

壹、國內文獻

關於臺美牛肉議定書爭議方面，國內文獻主要是針對臺美牛肉議定書進行綜合性探討。學界曾討論過議定書的法律性質，議定書是否為憲法意義下之條約、我國 SPS 措施在行政法上的意義及法律性質、由國際畜疫會規範及 WTO 架構論述臺美牛肉議定書爭議等議題。

就行政法及條約法面向而言，黃錦堂曾針對國內法與國際法之關係，探討臺美牛肉議定書是否應送立法院審議問題。³⁴黃昭元亦曾針對行政協議在我國憲法上地位進行評議。³⁵程明修則從行政法上風險評估及管理的角度切入，提出「危險—風險—剩餘風險」之三階段模型與兩階段模型檢視我國食品衛生管理法第十一條之規範模式，認為目前我國的風險控管模式難消消費者之疑慮。³⁶林昱梅則藉由外部效力之有無，探討我國的查驗管理辦法究竟為職權命令或是行政規則，並提出建議，認為我國的三管五卡措施應以法律授權之法規命令形式公布，始符合法制國家之要求。³⁷此外，林昱梅以歐洲法院關於歐盟禁止英國牛肉輸出之判決為例，做為我國健康風險管理措施必要性及有效性的參考；³⁸同時林昱梅亦介紹歐盟關於牛肉產銷的履歷標示制度，建議將預防原則納入我國食品安全法制體系並建立牛肉產銷履歷標示制度。³⁹

³⁴ 黃錦堂，國內法與國際法孰優？——兼論臺美牛肉議定書之審議與修法，國政研究報告，國家政策研究基金會，2009年12月18日。

³⁵ 黃昭元，憲法，台大法學論叢，第39卷第2期，頁5-29，2010年6月。

³⁶ 程明修，行政法上之風險評估與管理，臺灣法學，第142期，頁102-116，2009年12月15日。

³⁷ 林昱梅，三管五卡係真的？進口牛肉檢疫及查驗管理辦法之法律性質探討，月旦法學教室，第89期，頁16-17，2010年3月。

³⁸ 林昱梅，當健康風險之預防遇上商品自由流通原則——評歐洲法院有關歐盟禁止英國牛肉輸出之判決，月旦法學雜誌，第178期，頁258-274，2010年3月。

³⁹ 林昱梅，放牛吃草？狂牛病之風險預防與牛肉產銷履歷標示制度，臺灣法學，第142期，頁89-101，2009年12月15日。

在國際貿易法方面，吳慈珮曾以國際畜疫會之規範檢視我國的美國牛肉進口管制政策；⁴⁰倪貴榮與吳慈珮亦從 WTO 法制意涵、國際畜疫會制定之 BSE 國際貿易標準及 SPS 協定基本義務介紹，檢視臺美牛肉議定書是否符合 WTO 規範。⁴¹詹勇銘則分從條約法觀點解析臺美牛肉議定書是否有條約無效事由得以主張重新談判，並從 WTO 法規在我國國內法上地位之角度、解析 WTO 法在本案中的適用以及日後美國對我國可能的控訴爭點。⁴²同時，許耀明亦對預防原則是否已成為習慣國際法或僅為國際習尚，及預防原則在臺美牛肉議定書中之適用等問題進行探討。⁴³

就我國國內文獻來看，關於臺美牛肉議定書議題，多是集中在行政法規方面的探討，包括議定書之性質、立法院的審議權等，從國際貿易法角度切入討論的文獻較為有限。同時從 WTO 觀點分析的文獻，多為制度介紹，關於臺美牛肉議定書爭議是否可透過 WTO 法律途徑解決之研究仍為有限。

貳、國外文獻

國外文獻方面，關於 SPS 協定第一例爭議——歐體荷爾蒙牛肉案之研究為討論食品安全問題之濫觴。Dale E McNiel 在〈The First Case Under the WTO's Sanitary and Phytosanitary Agreement: The European Union's Hormone Ban〉⁴⁴中，分析歐體荷爾蒙牛肉案的相關爭議。藉由 SPS 協定之適用、荷爾蒙禁令之必要性、禁令是否符合國際標準、是否符合更高的相關國際標準、禁令是否違反適當

⁴⁰ 吳慈珮，形塑民意為劍，鍊化科學為盾——由世界動物衛生組織規範檢驗美牛進口管制政策，臺灣經濟研究月刊，第 33 卷第 3 期，頁 98-104，2010 年 3 月。

⁴¹ 倪貴榮、吳慈珮，由 WTO 貿易規範檢視美國牛肉（具 BSE 風險）的進口管制，月旦法學雜誌，第 176 期，頁 147-159，2010 年 1 月。

⁴² 詹勇銘，臺灣禁止特定美牛產品進口於 WTO 法規架構中之合法性——從條約法觀點評析，法學新論，第 29 期，頁 59-98，2011 年 4 月。

⁴³ 許耀明，美國牛肉吃不吃？——國際習慣法與習尚之區分，月旦法學教室，第 91 期，頁 28-29，2010 年 5 月。

⁴⁴ Dale E McNiel, *The First Case Under the WTO's Sanitary and Phytosanitary Agreement: The European Union's Hormone Ban*, 39 Virginia Journal of International Law 89 (1998).

保護水準以及風險評估等角度，解析小組和上訴機構在歐體荷爾蒙牛肉案中判決的缺失。McNiel 認為小組與上訴機構在本案中的缺失，使得 SPS 協定的規範效果減弱。值得一提的是，作者在本文中對於 SPS 談判過程的整理，有助於吾人對 SPS 規範目標之瞭解。

Michael B. Abraham 曾比較英國、美國、歐盟、世界衛生組織（WHO）及 GATT/WTO 對於使用哺乳類動物蛋白做為飼料的規範制度。認為現行 WTO 體制下並未形成一項協議針對 BSE 問題進行規範，僅有 SPS 協定粗淺地涉及 BSE 問題。Abraham 認為 SPS 協定並非一立法機制，僅是一種典範，規範國家的國內政策可以如何修正。由於 SPS 協定談判歷時長達八年，Abraham 認為若要形成新的協定規範 BSE 問題，將可能花費更長時間。因此，他建議成立一新的認證機制，彌補現行制度的不足。⁴⁵

由於現行 WTO 架構下，並未形成一專門協議規範 BSE 問題，僅在 SPS 協定和國際畜疫會的陸生動物衛生法典中有相關的規範建議。因此目前關於狂牛病規範議題的文獻討論焦點，主要集中在 SPS 協定的各項原則討論：

一、風險評估（Risk Assessment）

SPS 協定最重要的原則之一為科學原則及風險評估，此規定在 SPS 協定第 2.2 條、第 3.3 條、第 5.1 條及第 5.3 條。學界針對此部分的討論重點主要在於：科學原則與充分科學證據、第 3.3 條科學正當化（scientific justification）的要求、SPS 協定下風險評估的概念、風險評估中的經濟因素、風險評估的執行及審查標準等。

關於科學證據（sound science）與風險評估（risk assessment）之關係，David Winickoff, Sheila Jasanoff, Lawrence Busch, Robin Grove-White, and Brian Wynne

⁴⁵ Michael B. Abramson, *Mad Cow Disease: An Approach to Its Containment*, 7 *Journal of Health Care Law and Policy* 316 (2004).

等在〈*Adjudicating the GM Food Wars: Science, Risk, and Democracy in World Trade Law*〉⁴⁶文中以基因改造等生技產品為例，指出了現行 SPS 協定制度下科學證據原則與民主自決間的緊張關係。同時也討論到為了執行 SPS 協定反保護主義的前提，WTO 的小組成員應如何處理以風險為基礎的管理規範。這部分作者提供 SPS 協定第 5.7 條之詮釋，同時作者也以 John Ruggie 的嵌入式自由主義（*embedded liberalism*）為理論基礎，提出「高確定性—高共識」（*high certainty-high consensus*）模型，作為 SPS 協定風險評估規範的建議。

Vern R. Walker 則在〈*Keeping the WTO from Becoming the “World Trans-Science Organization”: Scientific Uncertainty, Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute*〉⁴⁷文中討論到「風險評估」（*risk assessment*）與「風險管理」（*risk management*）概念的區別，同時藉由研究歐體荷爾蒙牛肉案之分析，提出 WTO 應如何審查會員自訂的 SPS 措施。另外，Walker 亦指出幾項爭端常見的重要爭議進行討論，包括：爭端解決程序中發現事實的程序、小組應裁量的證據、適當標準與舉證責任等。

Regine Neugebauer 在〈*Fine-Tuning WTO Jurisprudence and the SPS Agreement: Lessons from the Beef Hormone Case*〉⁴⁸文中，藉由分析歐體荷爾蒙牛肉案小組與上訴機構的報告，逐條針對 SPS 協定第 3 條、第 5 條及第 2.2 條等進行相關學理及案例實證分析。尤其作者在本篇中指出上訴機構對 SPS 協定第 5 條風險評估，具有五項判斷標準，對風險評估的實務見解有良好的歸納。最後提出，SPS 協定並不需要大幅修改，而只需要良好的微調（*fine-tuning*）。

Howard F Chang 則在〈*Risk Regulation, Endogenous Public Concerns, and the*

⁴⁶ David Winickoff, Sheila Jasanoff, Lawrence Busch, Robin Grove-White, and Brian Wynne, *Adjudicating the GM Food Wars: Science, Risk, and Democracy in World Trade Law*, 30 *Yale Journal of International Law* 81 (2005).

⁴⁷ Vern R Walker, *Keeping the WTO from Becoming the “World Trans-Science Organization”: Scientific Uncertainty, Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute*, 31 *Cornell International Law Journal* 251 (1998).

⁴⁸ Regine Neugebauer, *Fine-Tuning WTO Jurisprudence and the SPS Agreement: Lessons from the Beef Hormone Case*, 31 *Law & Policy in International Business* 1255 (2000).

Hormones Dispute: Nothing to Fear but Fear Itself》⁴⁹文中討論到消費者疑慮（consumer anxieties）在風險評估中所扮演的角色，究竟哪些疑慮得以反應風險評估的結果；哪些則無，是風險評估法制中需要考慮的一環。

二、適當保護水準（Appropriate Levels of Protection）

SPS 協定第 5.4 條、第 5.5 條及第 5.6 條規範各會員得決定其適當的檢驗或防疫檢疫保護水準，但宜兼顧減小貿易負面影響的目標。同時為達到應用適當保護水準的一致性，會員在不同情況下所採行之適當保護水準應避免恣意或無理的區別，而導致歧視或對國際貿易造成隱藏性限制。各國的 SPS 措施之作成與其自訂的適當保護水準有密切關係，適當保護水準可謂其 SPS 措施實施之目的。學界在適當保護水準之相關討論，主要集中在對貿易產生負面影響最小的判定、第 5.5 條「一致性」的原則、是否有比較可能性、一致性程度之要求等。關於適當保護水準的文獻，可參照日本學者內記香子的研究，內記香子在〈WTO における健康保護を目的とする通商措置の取り扱い〉文中針對 SPS 協定第 5 條適當保護水準的解釋適用方法作了詳盡的介紹，提供吾人對於適當保護水準規範有一完整的認識。

三、預防原則（Precautionary Principle）

預防原則為環境法發展而出的概念，應用在貿易法上，主要規定在 SPS 協定第 5.7 條。關於預防原則在貿易法應用上的探討，主要有預防原則概念的發展、預防原則在貿易法上的適用、科學證據不充分與不確定性之討論、科學證據不充

⁴⁹ Howard F Chang, *Risk Regulation, Endogenous Public Concerns, and the Hormones Dispute: Nothing to Fear but Fear Itself*, 77 Southern California Law Review 743 (2004).

分之評估、預防原則是否已成為國際習慣法規範、預防原則與舉證責任、預防原則與 SPS 協定其他原則之競合等問題。

Jan Bohanes 在〈Risk Regulation in WTO Law: A Procedure-Based Approach to the Precautionary Principle〉⁵⁰中關於預防原則的討論最為完善，Bohanes 從預防原則與國際法、WTO 法之關係談起，兼論預防原則在 WTO 法中的兩個面向——「風險評估或風險管理中的預防原則」與「審查標準中的預防原則」。接著談論現行 SPS 制度應如何改革，提出一種新的途徑，包含嚴格的程序要求、實質的民主參與程序、本益分析等。不過本文作於 2002 年，其後 WTO 尚有許多實證與理論的新發展，需要加以更新。

而 Ryan D Thomas 在〈Where's the Beef? Mad Cows and the Blight of the SPS Agreement〉⁵¹中，藉由歐體荷爾蒙牛肉案的分析，討論預防原則與風險評估之關係，並指出荷爾蒙牛肉案中小組與上訴機構判決之缺失。同時 Thomas 亦討論預防原則是否成為習慣法之問題，並在風險評估議題上，討論適用風險評估與國際標準的時機及其區別。

最後，關於食品安全議題的近期研究，可參照 Ching-Fu Lin 〈Global Food Safety: Exploring Key Elements for an International Regulatory Strategy〉⁵²一文。作者藉由 BSE 與三聚氰胺問題為例，檢討相關國際組織之規範，包括聯合國糧食與農業組織（FAO）、世界衛生組織（WHO）以及食品標準委員會（Codex Alimentarius Commission）。同時作者也在本文中詳細分析中國、美國和歐盟的食品安全法制，足以為我國政策修改之鑑。

⁵⁰ Jan Bohanes, *Risk Regulation in WTO Law: A Procedure-Based Approach to the Precautionary Principle*, 40 *Columbia Journal of Transnational Law* 323 (2002).

⁵¹ Ryan D Thomas, *Where's the Beef? Mad Cows and the Blight of the SPS Agreement*, 32 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 487 (1999).

⁵² Ching-Fu Lin (林勤富), *Global Food Safety: Exploring Key Elements for an International Regulatory Strategy*, 51 *Virginia Journal of International Law* 637 (2011).

參、文獻評析

由國際貿易法規及相關學術討論來看，目前國內學界在臺美牛肉議定書爭議上，多是站在條約法或行政法角度加以探討；從貿易法角度切入之探討則較為有限。在這些文獻中，普遍認為臺美牛肉議定書之簽署符合 WTO 相關規定，惟我國嗣後為撫平民意輿論衝擊所為之三管五卡措施及食品衛生管理法修法，難謂符合 SPS 協定及國際畜疫會陸生動物衛生法典之義務。然學界對我國措施在 WTO 制度下之合法性雖多有探討，但對美國是否可能在 WTO 爭端解決機制中起訴，本爭議是否可以透過 WTO 爭端解決機制解決等問題之討論仍屬有限。而為解決此問題，有賴於對 WTO 體制下食品安全檢驗及動植物檢疫防疫制度更全面的概念釐清與探討。

國外文獻關於 SPS 協定的分析中，比較有趣的議題在於風險評估與預防原則。我國 SPS 措施若在爭端解決小組中遭到控訴，最重要的抗辯便是主張風險評估、制定適當保護水準的合法性。目前學界在風險評估議題上，加入了「消費者疑慮」的探討，究竟在風險評估標準中，需不需要納入民眾對於風險感知的標準、而這些標準又應如何衡量。David Winickoff 等人在此問題上以 John Ruggie 的「嵌入式自由主義」為理論基礎，建立了風險評估的「高確定性—高共識」模型。然而，嵌入式自由主義強調公眾參與，目前 SPS 協定也是一種「科學—規範—公共政策」的三面向關係，在公共政策面向方面即必須考量大眾民主的決定過程。但筆者認為，法律是一種客觀的規範標準，如何在客觀的規範中加入主觀要件的考量，是否會因此減弱了法律規範的客觀公正性，使得各國紛紛以主觀標準為由，加劇貿易保護主義的盛行？因此在風險評估中納入主觀要件考量不無疑問。

然則就臺美牛肉議定書爭議而言，或許這樣的風險評估標準值得吾人思考。目前國內學界對於這樣議題的探討仍屬有限，而就臺美牛肉議定書與 WTO 法規

之關係，仍屬法規概念性介紹，尚未就可能的爭端形式進行探討。因此，上述問題值得在本文中進一步加以研究與歸納。

第六節 章節安排

在章節安排上，本文共分五章。第一章為導論，首先介紹牛海綿狀腦病，釐清各國針對具 BSE 風險之牛肉實施檢疫防疫措施之原因。同時，闡明本研究之研究動機、目的與研究問題，同時針對相關文獻進行探討。第二章為「WTO 之食品安全及動植物檢疫規定」，從 WTO 相關內括協定，包括 GATT 1994、SPS 協定等規定，以及從國際畜疫會陸生動物衛生法典針對具有 BSE 風險的牛肉產品之規範來看，WTO 會員國針對 BSE 問題所為之 SPS 措施應承擔何種義務方符合現行之 WTO 規範。同時，本章將進行 WTO 案例分析，以釐清相關法律概念。第三章「臺美牛肉議定書與我國之檢疫制度」，分析我國現行之防檢疫制度、臺美牛肉議定書之內容與我國相應之 SPS 措施。第四章「臺美牛肉議定書之爭議與影響」，將評析我國 SPS 措施是否違反 WTO 內括協定之相關義務。最後，第五章為「結論與建議」，將針對臺美牛肉議定書爭議提出政策建議，同時分析利用 WTO 爭端解決機制解決爭議之可能與相關訴訟策略並作結。

詳細章節安排如下：

第一章、導論

第一節、緣起

第二節、牛海綿狀腦病與新庫賈氏病

第三節、研究動機與目的

第四節、研究問題與研究方法

第五節、文獻回顧

第六節、章節安排

第二章、WTO 之食品安全及動植物檢疫規定

第一節、GATT 1994 之例外規定

第二節、SPS 協定

第三節、國際畜疫會陸生動物衛生法典

第四節、WTO 相關案例之研析

壹、風險評估

貳、適當保護水準

參、預防原則

第五節、小結

第三章、臺美牛肉議定書與我國之檢疫制度

第一節、我國關於狂牛病及新庫賈氏病之防疫與檢疫體系

第二節、臺美牛肉議定書之規範

第三節、我國關於牛肉進口之 SPS 措施

第四節、小結

第四章、臺美牛肉議定書之爭議與影響

第一節、臺美牛肉議定書在我國國內法之地位

第二節、臺美牛肉爭議與對美貿易

第三節、臺美牛肉議定書與 WTO

第四節、小結

第五章、結論與建議

第一節、政策建議

第二節、以 WTO 解決爭端之可能性

第三節、觀察與展望



第二章 WTO 架構下之食品安全及動植物檢疫防疫規定與實踐

為提昇會員國的生活水準、確保充分就業、擴大並穩定實質所得與有效需求之成長、擴張商品與服務貿易之產出，同時在永續發展之目標下，達成世界資源之最適運用，尋求環境之保護與保存，並兼顧各會員經濟發展程度相異下之需求與關切，WTO 設定幾項重要原則：一、不歧視原則：包括「最惠國待遇原則」¹與「國民待遇原則」²。亦即針對某一進出口產品，會員應無條件給予其他會員國之同類產品同樣待遇，同時進口該同類產品時亦不得課徵內地稅或其他規費。二、普遍數量限制禁止原則：³會員對他國之進出口產品，除課徵關稅、內地稅或其他規費外，不得利用配額、輸出許可證或其他措施來新設或維持數量上之限制。

在 WTO 法律架構下，不歧視原則與普遍數量限制禁止原則構成了促進自由貿易之支柱。然而，為維護人類、動物或植物生命或健康之因素，這些原則仍有例外規定加以限制。臺美牛肉議定書爭議中，與 WTO 法律體系架構相關之規範問題，可從以下之規範加以探討：GATT 1994 第 20 條 b 款之例外規定、SPS 協定與國際畜疫會陸生動物衛生法典。

以下，即分別從 WTO 法律架構下食品安全及動植物防疫檢疫規定與實踐加以探討。

第一節 GATT 1994 之例外規定

如前所述，WTO 最重要的原則規範在 GATT 第 1 條、第 3 條及第 11 條，亦

¹ General Agreement on Tariffs and Trade art. 1, Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 194 [hereinafter GATT].

² *Ibid*, art. 3.

³ *Ibid*, art. 11.

即：不歧視原則，包括最惠國待遇原則及國民待遇原則；以及普遍數量限制禁止原則。為了促進貨品貿易的自由流通，WTO 禁止會員國採取無理或專斷的貿易措施，限制貿易自由。然而這樣的貿易自由卻有例外，包括 GATT 第 20 條之一般例外與第 21 條之安全例外規定，會員國可以基於上述二條規定之原因，採取某些限制措施，而不被視為違反 GATT 之相關義務。

GATT 1994 第 20 條 b 款規定⁴：「各締約國在相同狀況下，就各項措施之實施，均不得構成專斷及無理歧視之手段，亦不得成為對國際貿易之變相限制。惟下列措施不在本協定限制範圍內：……（b）維護人類、動物或植物生命或健康之必要措施。……」因此，若一國為維護人類之生命或健康對貿易實施管制，例如：禁止有害人體健康之食品進口、對食品添加物進行規範等；抑或為了保護動植物之生命健康施行貿易管制措施，如：禁止帶有傳染病或病蟲害之動植物及其製品進口等，其貿易限制措施即有正當理由，不違反 GATT 之義務。

然而，「維護人類、動物或植物生命或健康」之理由並非單純即可無所限制地用以正當化該國之貿易限制措施。首先，GATT 1994 第 20 條 b 款所稱之「維護人類、動物或植物之生命或健康」須為保護貿易限制措施實施國境內之人類或動植物之生命或健康，不包括保護其他國家人類或動植物之生命或健康。⁵其次，必須要符合以下三層次檢驗法⁶：一、目的正當性：該貿易限制措施之目的，須係為保護人類、動物或植物之生命或健康，才能成為 GATT 相關義務要求之例外。二、必要性：系爭措施是達成政策目標所必要者。三、除上述目的正當性及必要性之要求外，系爭措施尚必須符合第 20 條前言之要求。

GATT 1994 第 20 條一般例外之規定主要為排除 GATT 1994 第 1 條最惠國待遇原則、第 3 條國民待遇原則及第 11 條普遍數量限制禁止原則等 WTO 基本義務之條款。為避免會員以 GATT 1994 第 20 條各款為理由，變相進行貿易限制，

⁴ *Ibid*, art. 20(b).

⁵ 羅昌發，國際貿易法，頁 221，2010 年。

⁶ Panel Report, *United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, ¶ 6.20, WT/DS2/R (Jan. 29, 1996) [hereinafter *US — Gasoline*].

GATT 1994 第 20 條前言即要求會員在主張第 20 條一般例外規定時，仍不得構成專斷或無理之歧視手段。尤其在會員國主張其貿易限制措施實施之目的在維護公共道德⁷、維護人類或動植物之生命或身體健康或為國內執法必要⁸等標準不一之抽象概念時，為免會員國變相實施貿易限制，「必要性」(necessity)之要求即至為重要。GATT 1994 第 20 條 b 款「必要」(necessary)之要求，同樣亦出現在該條 a 款及 d 款中。在維護公共道德、維護人類或動植物之生命或身體健康或為國內執法必要等主張中，會員國若要抗辯其措施非專斷或無理之貿易限制措施，則必須證明其措施為必要措施。關於「必要」之法律要件，實踐上應該符合下列要件，亦即須符合比例原則之要求：

- 一、目的重要性：考量系爭措施是否具有必要性時，第一步應先考量規範目的是否具有重要性。小組在巴西輪胎案 (*Brazil—Retreaded Tyres*) 中表示 WTO 實踐上許多爭端案件的小組報告均認為審查系爭措施是否有其「必要性」，應該透過幾項要素考量的權衡過程 (a process of weighing and balancing)，其中包含有三項考量要素，第一點即是「系爭措施所推動的利益或價值之相對重要性」。⁹
- 二、因果關聯性：另一個考量的要素是系爭措施所造成的結果，是否對於規範法益之保全有所助益。若系爭措施所造成的貿易限制效果能對規範目的有所貢獻，則符合必要性要求。同樣地，小組在巴西輪胎案中認為：必要性之權衡過程尚須考量系爭措施所造成的貿易限制效果與所追求的保護目的間之比例。¹⁰
- 三、不可替代性：WTO 爭端解決小組在美國汽油案 (*US—Gasoline*) 中，引用美國 1930 年關稅法案 (*US—Section 337 of the Tariff Act of 1930*)

⁷ GATT, *supra* note 1, art. 20(a).

⁸ *Ibid*, art. 20(d).

⁹ Panel Report, *Brazil — Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, ¶ 7.104, WT/DS332/R (Jun. 12, 2007).

¹⁰ *Ibid*, ¶ 7.104.

小組之見解，認為¹¹：「若存在一可合理期待的替代措施，且該措施並未違反 GATT 其他規定，則締約國即不得主張該違反 GATT 規定之措施在第 20 條 d 款下為『必要』。」

四、最小侵害性：最後，符合必要性要求之貿易限制措施必須為對貿易限制效果侵害最小，抑或違反 GATT 義務程度最小者。若存在較系爭措施違反 GATT 義務程度更小之替代措施，則系爭措施即不得被認為「必要」。¹²

由此可知，WTO 會員國得以「維護人類、動物或植物之生命或健康」為理由，在必要之情形下施行貿易限制措施。然而，該措施在目的上必須具有利益或價值之重要性，亦即是為保護國內人類或動植物之生命或健康而採行之措施。同時，系爭措施亦必須符合必要性和比例原則之檢驗，包括：目的重要性、因果關聯性、不可替代性及最小侵害性之要求，方符合 GATT 1994 第 20 條 b 款之例外規定。

第二節 SPS 協定

食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施（SPS 措施）是各國用以防止輸入對人類生命、健康有害之食品，避免因動植物輸入而流行之疫病及防止病害蟲入侵所為之措施。在所有消費財中，由於以下的幾點原因，食品衛生與安全議題最受消費者關心：一、其消費形態為直接攝入人體。二、日常生活中均可能消費。三、導致危險之因子具多樣性，如：腐敗、病原菌、食品添加物、農藥殘留、抗生素殘留、成長荷爾蒙、基因改造體等。四、存在可能影響次世代之危險，如：胎兒畸形等。¹³正因為食品安全議題對消費者之影響有其直接性、普遍性、多樣性及

¹¹ Panel Report, *US-Gasoline*, *supra* note 6, ¶ 6.24. See also: Panel Report, *United States — Section 337 of the Tariff Act of 1930*, ¶¶ 5.25-27, BISD 36S/345 (Nov. 7, 1989)

¹² *Ibid.*, ¶ 6.24.

¹³ 中嶋康博，食品安全問題の經濟分析，頁 32-33，2004 年。

持續性等特性，各國對於食品安全議題亦相當重視。

為了保護人類、動物或植物的生命或健康，WTO 肯認會員可採取相關的防檢疫措施，惟此等措施不得對會員國構成專斷或無理之歧視，抑或對國際貿易構成隱藏性之限制。¹⁴因此，為規範會員國相關 SPS 措施，烏拉圭回合談判時訂立了 SPS 協定，作為 GATT 第 20 條 b 項之詳細規定。

在烏拉圭回合談判中，關於 SPS 措施規範之目標主要為：一、以適當之國際標準為基礎，調和各國之動植物防疫檢疫措施（harmonization）。二、將 SPS 措施與充分科學證據（sound scientific evidence）進行整合、利用適當的同等效力原則（principles of equivalency）強化 GATT 第 20 條之規範。三、確保透明性（transparency）、修正現行之通報制度。四、為確保透明性、解決紛爭，必須制定協議等作業計畫。¹⁵起初，SPS 措施之規範被納入農業協定（Agreement on Agriculture）談判中一併討論。最終農業協定在前言部分承諾「就動植物檢疫防疫問題達成協議」¹⁶，並在第 14 條中規定¹⁷：「各成員同意實施食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定。」因此，烏拉圭回合談判之後，隨著農業協定之產生，「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，以下簡稱「SPS 協定」）亦成為 WTO 體系中關於食品安全檢驗及動植物衛生檢疫防疫措施之主要規範。¹⁸

為防止會員國藉安全措施之名行貿易限制之實，SPS 協定主要之目的即在於防止安全措施之濫用。為此，SPS 協定設立了三項基本準則：一、科學證據原則：為正當化進口限制，要求會員國提供健康、安全風險的「科學證據」。二、國際標準原則：對於遵守國際標準的進口品，制約會員國課予更嚴格的國內標準之權

¹⁴ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures preamble, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 493 [hereinafter SPS Agreement].

¹⁵ World Trade Organization [WTO], Mid-Term Meeting, MTN.TNC/11 (April 21, 1989), p. 13, available at http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92070013.pdf (last visited Jul 7, 2012)

¹⁶ “Committed...to reaching an agreement on sanitary and phytosanitary issues”. See: Agreement on Agriculture preamble, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 410, available at http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm (last visited Jul 7, 2012)

¹⁷ *Ibid.*, art. 14

¹⁸ 黃東黎，世界貿易組織法，頁 238，2009。

利。三、必要原則：除安全、健康目的之必要外，禁止其他貿易限制措施。¹⁹由此三項原則衍生出 SPS 協定之主要規範有：科學證據之要求、調和原則、同等效力原則、透明性原則等。以下，即分別對 SPS 協定之相關規定進行介紹：

壹、法源

一、與 GATT 1994 之關係

SPS 協定作為 GATT 1994 之詳細規定，其與 GATT 1994 之適用問題並未彼此排除適用。由於 WTO 之加入採「單一認諾」(Single Undertaking)之方式，會員國申請加入時必須接受所有 GATT 及其內括協定之義務，因此在實務上並未要求案件審查時，應先審查是否有 GATT 義務之違反，再進一步審查是否違反 SPS 協定之義務。事實上，在大多數的案例中，原告通常會選擇適用 SPS 協定先於 GATT，因為 SPS 協定之規範內容較 GATT 明確。然而，爭端解決機構卻無法單純因為特定協定 (SPS 協定) 之適用利於審查而排除一般規定 (GATT) 之適用。

20

在歐體荷爾蒙牛肉案之小組報告中，小組認為：²¹「若先審查 GATT，則吾人無論如何均應回歸 SPS 協定。因為若該措施違反 GATT 規定，則應考量是否有 GATT 第 20 條 b 項之適用，因而必須審查 SPS 協定；另一方面，若該措施未違反 GATT 規定，吾人仍須審查該措施是否符合 SPS 協定之規定。基於上述理由，同時為了使案件審查更有效率，應首先審查 SPS 協定下之訴求。」為訴訟經濟之故，小組若審查時發現系爭措施違反 SPS 協定，即停止審查是否違反 GATT

¹⁹ 滝川敏明，WTO 法——實務・ケース・政策，頁 155，第二版，2010 年。

²⁰ LUKASZ GRUSZCZYNSKI, REGULATING HEALTH AND ENVIRONMENT RISKS UNDER WTO LAW: A CRITICAL ANALYSIS OF THE SPS AGREEMENT 69 (Oxford University Press ed., 2010)

²¹ Panel Report, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, ¶8.42, WT/DS26/R (Aug. 18, 1997) [hereinafter *EC — Hormones(US)*].

規定。²²因此，一旦系爭措施違反 SPS 協定，並無法以 GATT 第 20 條 b 項之例外條款治癒。²³

二、與 TBT 協定之關係

SPS 協定與技術性貿易障礙協定（Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT 協定），均是用來規範非關稅貿易障礙（Non-tariff barriers）的協定。所謂技術性貿易障礙，包括：技術性法規與標準，如包裝、標記及標示規定，以及符合技術性法規與標準之符合性評估程序等。²⁴防檢疫措施與技術性法規標準同樣都是為了特定法益，如：維護人類、動植物生命安全與健康、確保輸出品品質、維護基本國家安全利益等所為之內國措施。為了避免這些措施被會員國濫用，而成為對其他會員國專斷或無理之歧視，抑或為國際貿易隱藏性之限制，WTO 體制下特成立兩個協定規範會員國的 SPS 措施及 TBT 措施。然而有些技術性法規，其規範內容同樣以維護人類、動植物生命健康為目的，因此 SPS 協定與 TBT 協定之適用上如何劃分、兩協定之關係為何，實須加以釐清。

TBT 協定第 1.5 條規定²⁵：「本協定之規定不適用於食品安全檢驗與動植物檢疫防疫措施協定附件 A 所界定之檢驗與檢疫措施。」因此，若一內國措施其規範目的涉及 SPS 協定附件 A 第 1 點所列舉之範圍²⁶，即使其為技術性法規，仍應視為是 SPS 措施。然而實務上並非容易劃清一措施應適用 SPS 協定或 TBT 協定，這樣的規範可分成兩大類：一、具有 TBT 外觀之技術性法規，實際上為 SPS 之目的。二、具有多重目的，包括 SPS 考量與 TBT 考量，如營養價值標示等。

²² 因即使小組認為系爭措施違反 GATT 第 1 條、第 3 條之規定，同樣必須審查是否適用 GATT 第 20 條 b 項可以阻卻違法，故而必須回歸 SPS 協定之規定。然此時已發現系爭措施業已違反 SPS 規定。參考：*Ibid.*, ¶8.273.

²³ LUKASZ GRUSZCZYNSKI, *supra* note 20, p. 70.

²⁴ Agreement on Technical Barriers to Trade preamble, Apr. 15, 1994, 1868 U.N.T.S. 120 [hereinafter TBT Agreement].

²⁵ *Ibid.*, art. 1.5

²⁶ 該範圍為何，詳見後文。參見：SPS 協定，同前註 14，附件 A 第 1 點。

針對第一類規範，理論上有四種審查途徑：²⁷一、依被告主張，不論系爭措施之本質為何。二、審查系爭措施之規範架構和本質，以查明其規範目的。三、評價系爭措施之其他要件，如實質要求、程序、例外規定等。四、探求立法者之主觀意圖。實踐上，WTO 爭端解決小組採取第三種途徑，以規範設計或正文中的客觀要件評價系爭措施之真實意圖。²⁸由於內國法律在小組的評價中僅為「事實問題」(a question of fact)而非法律問題²⁹，為探求系爭措施之意義，小組應審查：相關立法或法律文書之文本、國內法院對系爭措施的解釋、著名法學家之見解或著作等。³⁰

至於第二類規範，理論上有三種審查途徑：一、SPS 協定絕對優位。二、著重在措施的主從關係上(primary-ancillary relationship)。三、視為部分 SPS、部分 TBT 措施，適用兩協定。在歐體生技產品案中，小組採取第三種途徑，認為應該將系爭措施分開探討，意即原系爭措施若為一具多重目的之綜合法規(consolidated act)，則應該對該綜合法規進行切割，將其分成許多子措施(sub-measures)加以處理，不同子措施可適用不同協定。³¹小組認為：「若一綜合法規某部分規範目的符合 SPS 協定附件 A 第 1 點之規定，則適用 SPS 協定；若同一措施其他部分規範目的不在 SPS 協定附件 A 第 1 點之範圍內，則可視為一獨立措施，適用 SPS 協定外之其他協定。然而必須強調的是，此情況下之系爭措施可分割成兩個獨立的措施。而不同措施有獨立的存在理由(raison d'être)，不同的規範目的則提供課徵義務時不同的獨立基礎。³²」

²⁷ LUKASZ GRUSZCZYNSKI, *supra* note 20, p. 64.

²⁸ *Ibid.*, p. 65.

²⁹ Panel Report, *United States — Sections 301–310 of the Trade Act 1974*, ¶ 7.18, WT/DS152/R (Dec. 22, 1999).

³⁰ Appellate Body Report, *United States — Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, ¶ 157, WT/DS213/AB/R (Nov. 28, 2002).

³¹ LUKASZ GRUSZCZYNSKI, *supra* note 20, p. 67.

³² Panel Report, *European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.165, WT/DS293/R (Sep. 29, 2006). [hereinafter *EC — Biotech Products*]

貳、法規介紹

SPS 協定凡 14 條、3 項附件，附件 A 為「定義」、附件 B「檢驗與防檢疫法規的透明化」、附件 C 為「管制、檢驗與核可程序」，茲分述如下：

一、適用範圍

SPS 協定的適用範圍，依據協定第 1.1 條之規定，適用於所有可能直接或間接影響國際貿易的檢驗與防檢疫措施（SPS 措施）。SPS 措施包括：所有相關法律、政令、規定、要件和程序，特別是最終產品的標準；加工與生產方法；測試、檢驗、發證與核可程序；檢疫處理；相關統計方法、取樣程序與風險評估方法的規定；以及與食品安全有直接關係的包裝與標示規定。而 SPS 措施之實行目的，在於防範以下四類風險，進而保護會員國境內動物或植物之生命或健康：³³

- （一）傳播媒介風險：因害蟲、疫病、帶原體或病原體之入侵、立足或傳播導致之風險。
- （二）食品安全風險：因食品、飲料或飼料添加物、污染物、毒素或病原體導致之風險。
- （三）產品檢驗風險：因動物、植物或動植物產品所攜帶之疾病或因害蟲入侵、立足或傳播所致之風險。
- （四）蟲害損失：因害蟲入侵、立足或傳播而造成的其他損害。

二、必要性與科學證據原則

SPS 協定之架構體系首先應從第 2 條開始說明，其規定會員國的基本權利義

³³ SPS Agreement, *supra* note 14, Annex A(1).

務、揭發協定的規範精神。SPS 協定第 2 條設立了三項基本權利與義務：一、採行各種 SPS 措施之主權權利。二、科學證據原則。三、不歧視原則。

協定第 2.2 條規定³⁴：「會員應保證任一檢驗或防檢疫措施之實施，係以保護人類、動物或植物的生命或健康之需要程度為限，且應基於科學原理，若無充分的科學證據即不應該維持該措施，惟依第 5.7 條之規定者不在此限。」由此可知，SPS 協定肯認會員國得為維護人類及動植物生命健康安全之故，進行管理措施。然而該管理措施仍應依循 GATT 最重要的核心價值——不歧視原則，不得構成專斷或無理之歧視，亦不得成為對國際貿易的隱藏性限制。³⁵職是之故，SPS 協定在措施的決策過程中，即要求會員國依理性決策程序（rational decision-making process），制定出必要且適當的 SPS 措施。

第 2.2 條前段要求 SPS 措施必須以保護人類或動植物之生命健康之需要程度為考量，方符合「必要性」之要求，重申 GATT 第 20 條 b 款之規定。而措施正當性的要求則需要以科學證據為基礎，SPS 措施必須與科學證據間有合理且客觀之關係³⁶，方符「科學正當性」（scientific justification）之要求。必須注意的是，本條中之「證據」（evidence）含有明顯（evident）之意，與第 5.7 條之「資訊」（information）不同，並不包含無充分實證基礎之假說。³⁷

三、國際標準之調和與同等效力原則

因應各國科學發展能力不同，同時鼓勵會員國採取國際標準制定國內的 SPS 措施，使國內措施與國際標準進行調和（harmonization），SPS 協定第 3.1 條規定³⁸：「會員應根據（shall base）現有的國際標準、準則與建議，訂定其檢驗或防檢

³⁴ *Ibid.*, art. 2.2.

³⁵ *Ibid.*, art. 2.3.

³⁶ Appellate Body Report, *Japan — Measures Affecting Agricultural Products*, ¶ 84, WT/DS76/AB/R (Feb. 22, 1999).

³⁷ 山下一仁，食の安全と貿易——WTO・SPS 協定の法と經濟分析，頁 64，2008。

³⁸ SPS Agreement, *supra* note 14, art. 3.1.

疫措施。」凡符合國際標準、準則或建議之 SPS 措施，應視為 (shall be deemed)

³⁹保護人類或種物生命健康所必需，且應被認定為符合 SPS 協定及 GATT 1994 之相關規定。⁴⁰

此外，依據 SPS 協定附件 A 第 3 點之規定，國際標準之作成機關包括：⁴¹

(一) 食品標準委員會 (Codex Alimentarius Commission)：就食品安全而言，參考食品標準委員會對食品添加物、動物用藥品與農藥殘留物、污染物、分析與採樣方法及衛生實務法規與準則所建立的標準、準則與建議。

(二) 國際畜疫會 (International Office of Epizootics)：就動物健康與人畜共同傳染病而言，係指在國際畜疫會主導下所研討的標準、準則與建議。

(三) 國際植物保護公約秘書處 (the Secretariat of the International Plant Protection Convention)：就植物健康而言，係指國際植物保護公約秘書處與在公約架構內運作的區域性組織合作研訂的國際標準、準則與建議。

其他事務若未被上述三組織所涵蓋，則需要參考由開放所有會員申請加入的相關國際組織所頒布，同時亦為 SPS 委員會所承認的適當標準、準則或建議。若出口國客觀地證明其 SPS 措施達到進口國適當保護水準之要求，即使此等措施與進口國不同或與其他進口同一產品之會員不同，進口國亦應將出口國之措施視為具同等效力而加以接受。⁴²

³⁹ 無法舉反證推翻，參見：羅昌發，同註 5，頁 289。

⁴⁰ SPS Agreement, *supra* note 14, art. 3.2.

⁴¹ *Ibid*, Annex A(3).

⁴² *Ibid*, art. 4. 而同等效力原則與 SPS 協定第 2.3 條最惠國待遇原則之關係會產生以下問題。首先，若 A 國與 B 國針對某項產品締結同等效力協定，則對於與 B 國採取同樣 SPS 措施的其他國家而言，可適用 SPS 協定第 2.3 條之規定，A 國亦必須承認其措施之同等效力。其次，針對某項產品，若 A 國與 B 國已締結同等效力協定，B 國又與措施相異的 C 國締結同等效力協定，則 A 國是否應對 C 國之措施採取與 B 國相同之待遇？此時，只要 C 國證明其措施與 B 國之措施能達成相同的保護水準，則 A 國亦應肯認 C 國之措施而給予相同之待遇。參見：山下一仁，同註 37，頁 115-116。

四、風險評估及適當保護水準

為鼓勵會員國採行國際標準設立防檢疫措施、調和各國的 SPS 措施標準，協定第 3.1 條要求會員國應依據現有的國際標準訂立其 SPS 措施。然此調和原則有其例外，SPS 協定第 3.3 條規定⁴³：「若具有科學上的正當理由，或會員確定其依據第 5.1 條至第 5.8 條而實施之檢驗和防檢疫保護水準係屬允當，則該會員可在檢驗或防檢疫措施上，引用或維持比相關國際標準、準則或建議較高的保護水準⁴⁴。惟無論上述規定為何，凡檢驗或防檢疫措施之保護水準與依據國際標準、準則或建議所制定者有所不同時，該措施仍不應與本協定中之其他條款規定不一致。」

由此可見，SPS 協定肯認會員國得設立比國際標準更嚴格的適當保護水準（Appropriate Level of Protection, ALOP），惟此適當保護水準之設立必須符合兩項要件：（一）具有科學上之正當理由。（二）通過 SPS 協定第 5.1 條至第 5.8 條所規定的風險評估。「風險評估」是指會員國依據可能採行的 SPS 措施，評估某一害蟲或疫病之入侵並在其境內立足或散播之可能性，以及評估其所造成的潛在生物及經濟影響；或指評估食品、飲料或飼料之添加物、污染物、毒素或病原體可能導致人類或動物健康之潛在影響。⁴⁵

在 SPS 協定第 5 條中，首先課予會員國在採行 SPS 措施前要先經過風險評估的義務，同時亦必須將相關國際組織所研訂的風險評估技術納入考量。⁴⁶進行風險評估時，必須依據現有的科學證據⁴⁷、考量相關經濟因素⁴⁸、兼顧減少貿易

⁴³ *Ibid*, art. 3.3.

⁴⁴ 就第 3.3 條之目的而言，會員若依據現有的科學資訊進行符合本協定相關規定的查核與評估，認為相關的國際標準、準則或建議並不足以達到適當的檢驗或防檢疫保護水準時，即為在科學上具正當理由。 *Ibid*, fn. 2.

⁴⁵ *Ibid*, Annex A(4).

⁴⁶ *Ibid*, art. 5.1.

⁴⁷ *Ibid*, art. 5.2.

⁴⁸ *Ibid*, art. 5.3.

負面影響之目標⁴⁹，同時遵守不歧視原則⁵⁰、保證措施之必要性及最小侵害性，以不超過適當保護水準為限⁵¹。若會員國認為另一會員之 SPS 措施對其出口造成限制或隱藏性限制，而該項措施非依國際標準制定，或該國際標準不存在時，可要求實施該 SPS 措施之會員國說明其理由。⁵²

五、暫時性措施

會員國依據協定第 5 條，應保證其 SPS 措施係在適合狀況下對人類、動物或植物生命或健康的風險所做之評估而制定，符合風險評估之要求即可制定各國認定之適當保護水準。若相關科學證據不充分，會員國仍可依據協定第 5.7 條實施暫時性措施。

SPS 協定第 5.7 條規定⁵³：「如相關的科學證據不充分時，會員可依現有有關資訊，包括相關國際組織及其他會員的檢驗或防檢疫措施資訊，暫時採行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。」SPS 協定第 5.7 條之適用，牽涉到第 5.7 條與第 2.2 條及第 5.1 條至第 5.3 條間之關係。協定第 2.2 條設立「科學證據原則」，第 5.1 條提供更詳細的方法對其進行整合，因此協定第 5.7 條「暫時性措施」可說是第 2.2 條及第 5.1 條之例外。⁵⁴在 SPS 協定第 5.7 條之規範下，會員國若要採行暫時性措施，必須符合以下四個要件：

- (一) 科學證據不充分：在現行風險評估之下，缺乏充分的科學證據。
- (二) 基於現有資訊：會員國採行之 SPS 措施，必須基於現有相關可用的資訊。

⁴⁹ *Ibid.*, art. 5.4.

⁵⁰ *Ibid.*, art. 5.5.

⁵¹ *Ibid.*, art. 5.6.

⁵² *Ibid.*, art. 5.8.

⁵³ *Ibid.*, art. 5.7.

⁵⁴ LUKASZ GRUSZCZYNSKI, *supra* note 20, p. 178.

(三)持續進行科學研究：採行暫時性措施之會員為尋求更客觀的風險評估，必須持續蒐集、取得更多必要之科學資料。

(四)合理期限：暫時性措施必須在合理期限內進行檢討及調整。

因此，吾人可知在 SPS 協定的規範架構下，可分成兩個情形。第一個情形為第 2.2 條「科學證據原則」下規範的制度，SPS 協定肯認會員國得基於科學原理，制定其 SPS 措施。在科學證據原則之要求下，會員國亦可採用國際標準制定機關所訂立之標準，作為其 SPS 措施規範之基礎。在實施適當之風險評估後，會員國得設定國內之適當保護水準。第二種情形則為 SPS 協定「科學證據原則」之例外，亦即 SPS 協定第 5.7 條之「暫時性措施」。

第三節 國際畜疫會陸生動物衛生法典

1924 年 1 月 25 日國際畜疫會 (OIE)⁵⁵ 成立於法國巴黎，其主要目的為開發及維持國際牲畜報告制度、促進國際貿易現代化、消除牲畜病害之風險，至 2011 年止，共有 178 個會員國。⁵⁶

國際畜疫會主要有七大任務：促進全球動物疫情透明化；收集、分析及宣傳獸醫科學資訊；促進動物疫病控制之國際團結；藉由出版動物及動物製品貿易之衛生標準，保障世界貿易之公衛安全；改善國內獸醫服務之法律體系；經由科學途徑，提供食品安全及動物福利更好的保障。⁵⁷ 目前有四個專家委員會，分別執掌不同領域的衛生標準設定：陸生動物衛生標準委員會 (the Terrestrial Animal Health Standard Commission, “Terrestrial Code Commission”)、畜疫科學委員會 (the Scientific Commission for Animal Diseases, “Scientific Commission”)、生物標

⁵⁵ 國際畜疫會，法文舊稱為「L'Office International des Épizooties」，簡稱為「OIE」。2003 年 5 月更名為「世界動物衛生組織」(World Organization for Animal Health, L'Organisation Mondiale de la Santé Animale)

⁵⁶ See <http://www.oie.int/about-us/> (last visited Feb 8, 2012)

⁵⁷ See <http://www.oie.int/about-us/our-missions/> (last visited Feb 8, 2012)

準委員會 (the Biological Standard Commission, “Laboratories Commission”) 及水生動物衛生標準委員會 (Aquatic Animal Health Standard Commission, “Aquatic Animals Commission”)。⁵⁸

壹、法源依據

SPS 協定中，關於國際標準的調和之規定，依據不同之規範標的有不同的國際標準、準則與建議之參考機關。依據 SPS 協定附件 A 第 3 點 B 款規定⁵⁹：「就動物健康與人畜共同傳染病而言，係指在國際畜疫會主導下所研訂的標準、準則與建議。」因此，在狂牛病病原輸入之預防以及受狂牛病病原污染之牛肉及牛肉製品的防檢疫措施上，必須參考國際畜疫會 (OIE) 之防檢疫標準。

在國際畜疫會的防檢疫標準方面，關於狂牛病之規範，主要規定在陸生動物衛生法典 (Terrestrial Animal Health Code，以下簡稱「法典」) 中。以下，即對法典中針對狂牛病之規範進行介紹。

貳、法規介紹

國際畜疫會關於 BSE 之規範，規定在陸生動物衛生法典第 11.5 章中。該章首先開宗明義，明訂本章中之相關建議是為了因應牛隻中 BSE 病原之存在，管理相關人類及動物之健康風險而訂立。⁶⁰法典第 11.5 章關於 BSE 之規定凡二十九條，其法規架構如下表所示：

⁵⁸ See <http://www.oie.int/about-us/wo/commissions-master/> (last visited Jul 7, 2011)

⁵⁹ SPS Agreement, *supra* note 14, Annex A, point 3(b).

⁶⁰ 此處關於「牛隻」(cattle) 之定義，僅限於「Bos taurus」(家牛，歐洲牛) 與「Bos indicus」(瘤牛，印度牛)，參見：World Organization for Animal Health [OIE], Terrestrial Animal Health Code art. 11.5.1 chapeau, Resolution No. XXVI, 79 GS/FR –PARIS (20th ed. 2011). [hereinafter Terrestrial Code]

表 2-1：陸生動物衛生法典第 11.5 章法規架構表

條 號	內 容
§11.5.1	一般原則及安全產品
§11.5.2	牛群之風險狀態
§11.5.3	風險可忽略區
§11.5.4	風險已控制區
§11.5.5	風險未定區
§11.5.6~§11.5.13	各風險區內各種貿易商品之建議
§11.5.14	不得貿易之商品（特定風險物質）
§11.5.15~§11.5.19	各安全產品處理方法之建議
§11.5.20~§11.5.22	監督機制
§11.5.23	風險評估簡介
§11.5.24~§11.5.28	各商品風險評估之建議
§11.5.29	風險評估之結果

資料來源：作者自行整理。

以上為陸生動物衛生法典各條主要規範內容，其詳細規範整理分析如下：

一、安全產品與不得貿易產品

在第 11.5.1 條中，陸生動物衛生法典首先將牛肉及其製品分成安全產品與規範產品。所謂「安全產品」(safe commodities)⁶¹是指出口國、地區或劃定區 (compartment)⁶²不受牛群 BSE 風險狀態影響，只要不含有牛隻的其他組織，

⁶¹ 此處之「產品」(commodities)是指：活體、動物製品、動物基因物質、生物製品以及病理物質。參見：Terrestrial Code, *supra* note 60, Glossary：
<http://www.oie.int/index.php?id=169&L=0&htmfile=glossaire.htm#sous-chapitre-2>，最後瀏覽日：2012 年 1 月 12 日。

⁶² 此處之「劃定區」(compartment)是指：豢養在一個或多個場地、具有特定健康狀態的動物亞

獸醫當局在核准進口或運輸這些產品時，均不可要求任何有關 **BSE** 之條件。陸生動物衛生法典中規範的安全產品有⁶³：

- (一) 牛乳及乳製品。
- (二) 依據國際胚移置學會（**International Embryo Transfer Society**）之建議所收集或處理之精液與有機胚胎。
- (三) 牛皮。
- (四) 除牛皮外之明膠及膠原。
- (五) 牛油產品，該產品至多只能含有其重量 0.15% 之雜質或衍生物。
- (六) 磷酸二鈣（不含蛋白質或脂肪來源）。
- (七) 去骨牛肉（除機械分離肉外）。其屠體在屠宰前不得以空氣槍或是將氣體注入頭蓋骨或髓腔之擊昏方式處理，同時屠體亦須通過死亡前後之檢查，避免受到明列於第 11.5.14 條之組織感染。
- (八) 血液及血液製品。其屠體在屠宰前不得以空氣槍或是將氣體注入頭蓋骨或髓腔之擊昏方式處理。

以上所規範的「安全產品」是臨床上不容易受到普利昂蛋白污染的部分，因此列為安全產品，不受該地區 **BSE** 風險狀態評估之影響均可貿易。至於可能潛藏病原、受到普利昂蛋白污染的部位，則被國際畜疫會列為「建議不得貿易之產品」。有關陸生動物衛生法典中不得貿易之產品，依據不同的風險區，主要有：

- (一) 扁桃腺、迴腸末端：在風險已控制區及風險未定區中，任何月齡牛隻之扁桃腺及迴腸末端，或是受該部位感染之產品均不得貿易。同時，使用該部位做成之蛋白質產品、食物、飼料、肥料、化妝品、藥品或醫療器材等，亦不得貿易。⁶⁴
- (二) 腦、眼、脊神經、頭骨、脊柱：在風險已控制區中，屠宰時已超過

群。在該場地中，具有共同的生物安全管理系統。同時在該場地實施的生物安全措施，是為了國際貿易之目的，因應特定疫病或該特定疫病需要加以監督、控制而施行。參見：**Terrestrial Code**, *supra* note 60, Glossary。

⁶³ **Terrestrial Code**, *supra* note 60, art. 11.5.1.

⁶⁴ *Ibid.*, art. 11.5.14.1.

30 月齡的牛隻，其腦、眼、脊神經、頭骨、脊柱或是受該部位感染之產品均不得貿易。同時，使用該部位做成之蛋白質產品、食物、飼料、肥料、化妝品、藥品或醫療器材等，亦不得貿易。⁶⁵

(三) 腦、眼、脊神經、頭骨、脊柱：在風險未定區中，屠宰時已超過 12 月齡的牛隻，其腦、眼、脊神經、頭骨、脊柱或是受該部位感染之產品均不得貿易。同時，使用該部位做成之蛋白質產品、食物、飼料、肥料、化妝品、藥品或醫療器材等，亦不得貿易。⁶⁶

以上為國際畜疫會建議，易受到普利昂蛋白感染、帶有 BSE 病原而不得貿易的商品。病理學上顯示，中央神經系統及網狀內皮組織易出現 BSE 病原，因此這些部位被稱為「特定風險物質」(Specified Risk Materials, SRM)⁶⁷，列為不得貿易之規範產品。依據風險區域劃分不同，而有不同月齡牛隻之扁桃腺、迴腸末端、腦、眼、脊神經、頭骨、脊柱等規範產品不得貿易。

二、風險劃分原則與三種風險區

國際畜疫會對於 BSE 疫區劃分，並非以疫病發生率加以劃分，而是以風險評估狀態加以劃分 (risk-based approach) 的三分類法 (3-category system)。⁶⁸陸生動物衛生法典第 11.5.2 條規定風險評估的結果，必須依據法典的規定、定義所有 BSE 事件及其歷史觀點的各種潛在因素。OIE 會員國必須每年對風險狀態進行評估及調整。⁶⁹

風險評估分為兩種：發生機會評估 (release assessment) 及暴露機會評估 (exposure assessment)。發生機會評估是評估 BSE 病原是否經由可能感染的產

⁶⁵ *Ibid*, art. 11.5.14.2.

⁶⁶ *Ibid*, art. 11.5.14.3.

⁶⁷ *Ibid*, art. 11.5.28.

⁶⁸ 倪貴榮、吳慈珮，由 WTO 貿易規範檢視美國牛肉 (具 BSE 風險) 的進口管制，月旦法學雜誌，第 176 期，頁 151，2010 年 1 月。

⁶⁹ Terrestrial Code, *supra* note 60, art. 11.5.2

品輸入一國、區域或劃定區，抑或在該國、區域或劃定區已經出現病例的可能性，主要針對肉骨粉或油渣、活體、動物飼料及飼料成分、供人類消費之動物來源產品等產品中可能感染 BSE 病原進行評估。暴露機會評估則是評估牛隻是否暴露在 BSE 病原下之可能性，評估項目包括：在該地區流行病學上 BSE 病原之狀況；經由消費餵食反芻動物肉骨粉或其他受到感染的飼料之牛隻，所造成的 BSE 病原之循環及擴散；反芻動物屍體之來源及使用（包括病死牲口）、副產品、屠宰廢棄物、飼料製造之提煉過程及方法等因素；飼料禁令之執行狀況。⁷⁰

風險評估的結果，則按照輸入病例或本土病例之風險、對獸醫、畜養戶、屠宰工人持續的宣導計畫、強制調查及通報系統、檢查及監控系統之建立等評估要件⁷¹，依據風險可忽略的程度分成三種風險狀態區：

- (一) 風險可忽略區 (Negligible BSE risk)⁷²：從該國、地區或劃定區所出口的產品，可認定為對於 BSE 病原之傳播有可忽略的風險。依據第 11.5.3 條之規定，成為風險可忽略區的要件為：1. 會員必須證明已進行第 11.5.2 條第 1 點之風險評估，同時為因應相關風險，已在一定期間內採行相關適當措施。2. 會員必須證明正進行 B 型監督，同時表 1 的相關點目標之條件必須符合。⁷³ 3. 如未發生 BSE 病例或曾發生境外輸入病例且已完全銷毀，則必須證明已經符合第 11.5.2 條第 2 點至第 4 點的相關標準⁷⁴至少 7 年，同時必須證明對於交叉傳染有適當的統計及控制水準，且至少 8 年未曾使用反芻動物肉骨粉或油渣作為飼料。4. 若曾出現本土病例，則任一病例均必須為 11 年以前之病例，且除上述規定外，⁷⁵所有在其出生第一年内與該病牛同時飼養，而且

⁷⁰ *Ibid.*, art. 11.5.23

⁷¹ *Ibid.*, art. 11.5.2 points 2-4.

⁷² *Ibid.*, art. 11.5.3

⁷³ 關於 B 型監督的相關規定，詳見後文。

⁷⁴ 包括：一、針對獸醫、畜養戶及在運輸、行銷或屠宰等過程中之相關人員進行持續的宣導計畫，以促進出現臨床症狀案例時之通報。二、強制通報機制及調查所有出現 BSE 臨床症狀的牛隻。三、建立監督及監測系統，在牛隻腦部及其他組織的實驗室中，亦必須符合陸生動物手冊 (Terrestrial Manual) 所規範的檢查程序。

⁷⁵ 必須證明已經符合第 11.5.2 條第 2 點至第 4 點的相關標準至少 7 年，同時必須證明對於交叉

調查顯示在該期間內曾被餵食相同可能受污染飼料的牛隻，或是調查結果不確定，而在同一牧場 12 個月內出生的牛隻，若這些牛隻仍存活，則必須進行永久追蹤、控制遷徙，以及在屠宰或死亡時完全銷毀。

(二) 風險已控制區 (Controlled BSE risk)⁷⁶：從該國、地區或劃定區所出口的產品，可認定為對於傳播 BSE 病原之風險已可控制。依據第 11.5.4 條之規定，成為風險已控制區的要件為：1. 會員必須證明已進行第 11.5.2 條第 1 點的風險評估，同時為因應相關風險，已在一定期間內採行相關適當措施。2. 會員必須證明正進行 A 型監督，同時表 1 的相關點目標之條件必須符合。若相關點目標要件符合，亦可用 B 型監督取代 A 型監督。3. 如未發生 BSE 病例或曾發生境外輸入病例且已完全銷毀，則必須證明已經符合第 11.5.2 條第 2 點至第 4 點的相關標準至少 7 年，同時必須證明對於交叉傳染有適當的統計及控制水準，且至少 8 年未曾使用反芻動物肉骨粉或油渣作為飼料。4. 若曾出現本土病例，則除上述規定外，所有在其出生第一年內與該病牛同時飼養，而且調查顯示在該期間內曾被餵食相同可能受污染飼料的牛隻，或是調查結果不確定，而在同一牧場 12 個月內出生的牛隻，若這些牛隻仍存活，則必須進行永久追蹤、控制遷徙，以及在屠宰或死亡時完全銷毀。

(三) 風險未定區 (Undetermined BSE risk)⁷⁷：一國、地區或劃定區之牛群，其感染 BSE 之風險無法確定。若無法證明一國、地區或劃定區之防疫措施或病例統計等風險管理資訊符合前述兩風險區之要求，則認定為風險未定區。

由此可知，國際畜疫會對風險狀態的區分主要是由各種風險管理資訊之評估加以決定。而風險可忽略區與風險已控制區之要件，其最大的不同在於：一、監

傳染有適當的統計及控制水準，且至少 8 年未曾使用反芻動物肉骨粉或油渣作為飼料。

⁷⁶ Terrestrial Code, *supra* note 60, art. 11.5.4

⁷⁷ *Ibid.*, art. 11.5.5

督型態：風險可忽略區使用 B 型監督；風險已控制區則使用 A 型監督，只有相關點目標之要件符合時，才可用 B 型監督取代 A 型監督。二、本土病例之要求：對於本土病例之要求，陸生動物衛生法典要求 11 年內未發生本土病例時，才得以被認定為風險可忽略區。

三、各風險區域貿易商品之規範

陸生動物衛生法典中，對於非安全產品、牛隻、牛肉及其製品、反芻動物肉骨粉及油渣等貿易產品，依據風險劃分區之不同，訂有不同規範。分述如下：

- (一) 風險可忽略區：1. 非安全產品⁷⁸：對所有非第 11.5.1 條第 1 點所列之牛肉產品，獸醫當局應要求出示國際獸醫認證，以表明該國、地區或劃定區符合第 11.5.3 條⁷⁹之規定。2. 牛隻⁸⁰：從風險可忽略區進口牛隻，但該地區曾出現本土病例，則獸醫當局應要求出示國際獸醫認證，以證明該牛隻：(1) 為長期追蹤制度下之牛隻，其並非第 11.5.3 條第 3 點 b 款 iii 目具暴露風險之牛隻。⁸¹ (2) 該牛隻出生於反芻動物肉骨粉及油渣的飼料禁令有效執行之後。3. 新鮮牛肉及其製品⁸²：必須證明該產品通過屠體屠宰前後之檢查；在曾出現本土病例的風險可忽略區中，該產品來源必須為飼料禁令有效施行後出生之牛隻。4. 反芻動物肉骨粉及油渣⁸³：曾發生本土病例之風險可忽略區，若其反芻動物肉骨粉及油渣之來源為飼料禁令有效施行前出生之牛隻，則該產品不得貿易。

⁷⁸ *Ibid*, art. 11.5.6

⁷⁹ 見上段前述，關於風險可忽略區之要件。

⁸⁰ *Terrestrial Code*, *supra* note 60, art. 11.5.7

⁸¹ 曾出現本土病例的風險可忽略區內之牛隻，在其出生第一年内與該病牛同時飼養，而且調查顯示在該期間內曾被餵食相同可能受污染飼料；或是調查結果不確定，而在同一牧場 12 個月內出生的牛隻。

⁸² *Terrestrial Code*, *supra* note 60, art. 11.5.10

⁸³ *Ibid*, art. 11.5.13.1

- (二) 風險已控制區：1. 牛隻⁸⁴：獸醫當局應要求出示國際獸醫認證，以證明：(1) 該國、地區或劃定區符合第 11.5.4 條⁸⁵之規定。(2) 該出口牛隻為長期追蹤制度下之牛隻，其並非第 11.5.4 條第 3 點 b 款具暴露風險之牛隻。⁸⁶ (3) 該牛隻出生於反芻動物肉骨粉及油渣的飼料禁令有效執行之後。2. 新鮮牛肉及其製品⁸⁷：必須證明該產品通過屠體屠宰前後之檢查；該產品來源之牛隻，屠宰前不得使用將壓縮氣體注入顱腔之擊昏程序或是脊髓穿刺程序；同時，該產品必須依照一定程序處理，確保其不受到以下物質感染：(1) 含有特定風險物質之組織。(2) 從 30 月齡以上牛隻之頭骨或脊柱取出的機械分離肉。3. 反芻動物肉骨粉及油渣⁸⁸：不得貿易。
- (三) 風險未定區：1. 牛隻⁸⁹：獸醫當局應要求出示國際獸醫認證，以證明：(1) 反芻動物肉骨粉及油渣已禁止作為飼料之用，且該禁令已有效施行。(2) 所有 BSE 病例以及具暴露風險之牛隻，在其出生第一年内與該病牛同時飼養，而且調查顯示在該期間內曾被餵食相同可能受污染飼料；或是調查結果不確定，而在同一牧場 12 個月內出生的牛隻，若這些牛隻仍存活，則必須進行永久追蹤、控制遷徙，以及在屠宰或死亡時完全銷毀。(3) 出口之牛隻必須進行長期追蹤，以證明其並非上述具暴露風險之牛隻；同時必須為出生於飼料禁令有效施行後兩年之牛隻。2. 新鮮牛肉及其製品⁹⁰：該產品來源之牛隻，必須未食用反芻動物肉骨粉及油渣、通過屠宰前後之檢查、屠宰前不得使用將壓縮氣體注入顱腔之擊昏程序或是脊髓穿刺程序。同時，該產品必須

⁸⁴ *Ibid*, art. 11.5.8

⁸⁵ 見上段前述，關於風險已控制區之要件。

⁸⁶ 風險已控制區內之牛隻，在其出生第一年内與該病牛同時飼養，而且調查顯示在該期間內曾被餵食相同可能受污染飼料；或是調查結果不確定，而在同一牧場 12 個月內出生的牛隻。

⁸⁷ *Terrestrial Code*, *supra* note 60, art. 11.5.11

⁸⁸ *Ibid*, art. 11.5.13.2

⁸⁹ *Ibid*, art. 11.5.9

⁹⁰ *Ibid*, art. 11.5.12

依照一定程序處理，確保其不受到以下物質感染：(1) 含有特定風險物質之組織。(2) 去骨過程中不得暴露在神經或淋巴系統中。(3) 從 12 月齡以上牛隻之頭骨或脊柱取出的機械分離肉。3. 反芻動物肉骨粉及油渣⁹¹：不得貿易。

四、監督機制

為了對各項陸生動物疾病進行風險評估及監控，國際畜疫會陸生動物衛生法典在第 1.4 章中規定有監督機制的通則。在第 11.5 章關於 BSE 的規範中，監督機制的目的在於⁹²：(一) 發現病例。(二) 監控 BSE 之發展。(三) 監控飼料禁令與其他風險緩和措施之效能。(四) 證實 BSE 風險狀態。(五) 獲得更佳之 BSE 風險狀態。而為了顧及 BSE 病原之傳播，陸生動物衛生法典將四種牛隻子群定義為監督機制之指標，分別是⁹³：(一) 臨床疑慮牛隻 (clinical suspects)：30 月齡以上牛隻，出現和 BSE 相符的行為或臨床特徵。(二) 倒臥牛隻 (casualty or emergency slaughter or downer cattle)：30 月齡以上倒臥牛隻，非輔助無法站立或行走；緊急屠宰之 30 月齡以上牛隻，或受到死前感染之宣告。(三) 病死牛隻 (fallen stock)：30 月齡以上之牛隻，在農場或運輸途中或在屠宰場即已發現死亡。(四) 高齡牛隻：36 月齡以上，進行例行屠宰之牛隻。

依據風險劃分區域之不同，法典規範有兩種監督機制：

- (一) A 型監督 (Type A surveillance)：主要施行於風險可控制區及風險未定區。A 型監督的適用，將使一國、地區或劃定區之牛群中，在 95% 的信賴水準下，盛行率每 10 萬頭分之一時即可察覺 BSE 病例。
- (二) B 型監督 (Type B surveillance)：主要施行於風險可忽略區。B 型監

⁹¹ *Ibid.*, art. 11.5.13.2

⁹² *Ibid.*, art. 11.5.20.1

⁹³ *Ibid.*, art. 11.5.20.4

督的適用，將使一國、地區或劃定區之牛群中，在 95%的信賴水準下，盛行率每 5 萬頭分之一時即可察覺 BSE 病例。

兩種監督機制依據第 11.5.22 條表 1 (Table 1) 與表 2 (Table 2) 之規定，有不同的點目標 (point target) 及點值 (point value) 加以評估。陸生動物衛生法典第 11.5 章中的監督機制所採取的途徑是給予每個樣本不同「點值」的方法，該點值的設定依據則是以該樣本所屬之子群以及該子群發現感染牛隻之可能性為基礎，而一個樣本的點值數字則是由該樣本之所屬子群及該樣本之年齡所決定。

⁹⁴監督機制中的「點目標」及「點值」則是將下列因素適用至統計模型的結果：

(一) A 型監督與 B 型監督所設計的盛行率。(二) 95%的信賴水準。(三) BSE 病理學及臨床上的特徵：診斷方法的敏感度、年齡別的相對表現頻率、在子群中的相對表現頻率、病理變化與臨床表現的差距。(四) 包括年齡分層的牛群統計。(五) BSE 在四個子群中對動物的損害所造成的影響。(六) 未發現病例之牛群中感染牛隻的百分比。⁹⁵

第四節 WTO 相關案例之研析

由以上 WTO 法律架構之介紹，可知在 WTO 架構之下若要限制美國牛肉進口，必須符合 SPS 協定之相關規定。首先，在 SPS 協定規範下，會員國有權利因保護人類、動物或植物之生命或健康實施 SPS 措施，而這樣的措施必須符合科學證據原則之要求。同時，在經過適當之風險評估下，會員國得制定內國之適當保護水準。會員國制定標準時必須參考國際標準，在具狂牛病風險的牛肉進口上，主要是參考國際畜疫會陸生動物衛生法典之規定。若會員國目前尚未有充足的科學證據時，可依 SPS 協定第 5.7 條之規定實施暫時性措施。

以下，將針對「風險評估」、「適當保護水準」和「預防原則」在 WTO 爭端

⁹⁴ *Ibid.*, art. 11.5.22 ¶2

⁹⁵ *Ibid.*, art. 11.5.22 ¶4.

案例中之實踐進行整理：

壹、風險評估

SPS 協定所定義之風險可分為二類：一、疫病風險：某一害蟲或疾病之入侵並在會員境內立足或傳播，並伴隨著潛在生物與經濟影響之風險。二、食品風險：來自食品、飼料與飲料中存在之添加物、污染物、毒素或病原體，而可能導致對人類或動物健康潛在不良影響之風險。因此，所謂「風險評估」即是會員依據可能採行之 SPS 措施，對疫病風險及食品風險所做之評估。⁹⁶

關於 SPS 協定第 5 條風險評估之各項法律要件，小組在 1998 年之澳洲鮭魚案 (*Australia—Salmon*) 中有完整的解釋。本案之原告為加拿大，被告為澳大利亞，事實如下：本案涉及澳洲對自加拿大進口之五種新鮮、冷藏或冷凍鮭魚⁹⁷之進口限制措施。由於澳洲認定加拿大產鮭魚中可能含有 24 種病原會對澳洲鮭魚魚群造成威脅，因此在 1975 年 2 月 19 日頒布 86A 檢疫公告 (Quarantine Proclamation 86A)，規定非活體鮭魚進口時必須經過加熱處理才得以進口。為執行該公告，澳洲在 1988 年及 1996 年皆對於加熱溫度、時間、包裝重量等要求做出規定，並禁止生鮭魚進口。1994 年澳洲在 GATT 談判時曾同意對生鮭魚進口進行風險評估，然而 1996 年的評估報告仍不建議開放美國與加拿大之生鮭魚進口。⁹⁸因此，加拿大認為澳洲之措施違反 GATT 1994 第 11 條、第 13 條，以及 SPS 協定第 2 條、第 5 條之規定。

在澳洲鮭魚案中，小組首先引用歐體荷爾蒙牛肉案之上訴機構報告：「SPS

⁹⁶ SPS Agreement, *supra* note 14, Annex A(4).

⁹⁷ Includes: (1) adult, wild, ocean-caught Pacific salmon; (2) adult, wild, freshwater-caught Pacific salmon; (3) adult, Pacific salmon cultured in seawater on the Pacific coast; (4) adult, Atlantic salmon cultured in seawater on the Pacific coast; and (5) adult, Atlantic salmon cultured in seawater on the Atlantic coast. See: Panel Report, *Australia—Measures Affecting Importation of Salmon*, ¶ 2.2, WT/DS18/R (Jun. 12, 1998) [hereinafter *Australia-Salmon*].

⁹⁸ *Ibid.*, ¶¶ 2.1-30.

協定第 5.1 條應與第 2.2 條視為一體。第 2.2 條揭櫫之義務賦予第 5.1 條意義⁹⁹，因此若措施違反第 5.1 條、第 5.2 條之義務，即違反第 2.2 條之科學證據原則。¹⁰⁰接著，SPS 協定附件 A 第 4 點中規定風險評估是對疫病在境內立足或傳播之「可能」(likelihood) 所做之評估。

如何進行風險評估，上訴機構在澳洲鮭魚案中表示，第 5.1 條風險評估之步驟應為：¹⁰¹

- 一、確認疫病 (identify the disease)：確認會員國欲防治其在境內侵入、立足或傳播之疫病，同時考量與該疫病相關之潛在的生物或經濟影響。
- 二、評價可能性 (evaluate the likelihood)：評估該疫病侵入、立足或傳播及相關潛在生物或經濟影響之可能性。
- 三、依據可能採行之 SPS 措施進行評估 (evaluate according to the SPS measures which might be applied)：此評估必須依據可能採行之 SPS 措施進行評估。

此處即牽涉到所謂「可能」(likelihood) 應如何定義？究竟應為定性的可能 (qualitative) 或是應為定量的可能 (quantitative)？¹⁰²上訴機構在歐體荷爾蒙牛肉案中，首先指出「蓋然性」(probability) 在辭典上之解釋應為「可能的程度」(degrees of likelihood) 以及「一件被認為可能成真的事」(a thing that is judged likely to be true)。而「潛在性」(potential) 應與「可能性」(possibility) 相關，而異於「蓋然性」(probability) 之意義。「蓋然性」要求的是更高的潛在性或可能程度。¹⁰³上訴機構在澳洲鮭魚案中引用歐體荷爾蒙牛肉案的這段見解，認為「可能」(likelihood) 就是「蓋然性」(probability)。因此，適當的風險評估應該是評

⁹⁹ Appellate Body Report, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, ¶ 180, WT/DS26&DS48/AB/R (Jan. 16, 1998) [hereinafter *EC—Hormones*]

¹⁰⁰ Panel Report, *Australia- Salmon*, *supra* note 97, ¶ 8.52.

¹⁰¹ Appellate Body Report, *Australia — Measures Affecting Importation of Salmon*, ¶ 121, WT/DS18/AB/R (Oct. 20, 1998)

¹⁰² 定性的可能 (qualitative probability)，設定可能性標準為一特定程度，例如：低風險、中等風險、高風險等；定量的可能 (quantitative probability)，設定風險則為一確切數據，例如：萬分之一、十萬分之一等。

¹⁰³ Appellate Body Report, *EC—Hormones*, *supra* note 99, ¶ 184 & fn. 164.

估疫病侵入、立足或傳播的「可能」(likelihood)，即「蓋然性」(probability)。¹⁰⁴可能性之評估並不僅限於量化方式，可以質化或量化之方式表示。¹⁰⁵同時肯認上訴機構在歐體荷爾蒙牛肉案之見解：¹⁰⁶「風險評估並不要求提出一個風險程度確切的強度或是閾值水準。」

至於會員國能否將保護水準設定為「零風險」(zero risk)? 澳洲鮭魚案中上訴機構推翻小組「會員不得設定為零風險」¹⁰⁷之見解，表示：「在歐體荷爾蒙牛肉案中，上訴機構認為風險評估中所評估之風險必須為可得確定之風險(an ascertainable risk)，理論上的不確定性並非第 5.1 條所評估之風險。然而這並不表示，會員不得將其適當保護水準設定為『零風險』。」¹⁰⁸

貳、適當保護水準

SPS 協定第 5 條授權會員國得自行制定「適當保護水準」(Appropriate Level of Protection, ALOP)，所謂適當保護水準係指為保障其境內的人類、動物或植物生命或健康而制定某一檢驗或防檢疫措施的會員所認為適當的保護水準，許多會員另以「可接受的風險水準」(Acceptable Level of Risk)指稱此觀念。¹⁰⁹在 SPS 協定第 5 條之規範下，會員進行風險評估時應依據現有之科學證據、考量相關經濟因素、減少貿易負面影響、遵守不歧視原則、保證措施之必要性及最小侵害性。

第 5.6 條規定：會員於制定或維持達成適當保護水準的 SPS 措施時，應在考量技術與經濟可行性下，保證該等措施對貿易的限制以不超過達成適當保護水準為限。另外，在考量技術與經濟可行性下，除非有另一合理可得之措施可達成適

¹⁰⁴ Appellate Body Report, *Australia—Salmon*, *supra* note 101, ¶ 123.

¹⁰⁵ “We agree, however, with the Panel’s statements in paragraph 8.80 that the *SPS Agreement* does not require that the evaluation of the likelihood needs to be done quantitatively. The likelihood may be expressed either quantitatively or qualitatively.” See: *Ibid*, ¶ 124.

¹⁰⁶ Appellate Body Report, *EC—Hormones*, *supra* note 99, ¶ 186.

¹⁰⁷ Panel Report, *Australia—Salmon*, *supra* note 97, ¶ 8.81.

¹⁰⁸ Appellate Body Report, *Australia—Salmon*, *supra* note 101, ¶ 125.

¹⁰⁹ SPS Agreement, *supra* note 14, Annex A(5).

當保護水準且明顯對貿易限制較少，否則原措施即被認為未超過所需之貿易限制。

¹¹⁰會員所採取之措施是否符合第 5.6 條之規定對貿易限制最小，上訴機構在澳洲鮭魚案中認為有三項檢驗步驟，另一替代措施必須：¹¹¹一、在考量技術與經濟可行性下合理可行。二、達成防檢疫之適當保護水準。三、對貿易之限制明顯比系爭措施小。

會員國制定適當保護水準必須與 SPS 措施進行區分，適當保護水準與 SPS 措施的關係為：

- 一、「目標—手段」關係：適當保護水準是一目標（objective），而 SPS 措施則是達成此目標之手段（instrument）。¹¹²
- 二、SPS 措施為適當保護水準之反映：在澳洲鮭魚案中，上訴機構認為 SPS 協定默示地賦予會員國制定其適當保護水準的義務。¹¹³若一會員並未制定其適當保護水準，則小組及必須依據系爭 SPS 措施之保護水準進行推敲。否則由於會員未履行制定適當保護水準之隱性義務，將使其逃漏 SPS 協定第 5.5 條及第 5.6 條之義務。¹¹⁴
- 三、適當保護水準決定 SPS 措施：適當保護水準是 SPS 措施決策中優先且分開的要素，適當保護水準決定 SPS 措施之採行，而非 SPS 措施決定適當保護水準之程度。很顯然地，並非從現行 SPS 措施保護水準之適用即可視為達成會員之適當保護水準。¹¹⁵因此，會員所採行之 SPS 措施，其保護水準可能低於其適當保護水準。

由上可知，適當保護水準是制定 SPS 措施時重要的要素，會員具有制定適當保護水準之隱性義務。若未制定適當保護水準，則從其 SPS 措施之保護水準加以認定。至於 SPS 協定第 5.4 條規定：「會員在決定其適當的檢驗或防檢疫保

¹¹⁰ *Ibid*, art. 5.6.

¹¹¹ Appellate Body Report, *Australia—Salmon*, *supra* note 101, ¶ 180.

¹¹² *Ibid*, ¶ 200.

¹¹³ *Ibid*, ¶¶ 205-206.

¹¹⁴ *Ibid*, ¶ 207.

¹¹⁵ *Ibid*, ¶ 203.

護水準之際，宜兼顧減小貿易負面影響之目標。」會員決定其適當保護水準時，是否有減小貿易負面影響之義務？小組在歐體荷爾蒙牛肉案中認為，由於其條款用語為「宜兼顧」(should)而非「應兼顧」(shall)，所以第 5.4 條並不賦予會員義務。然而在解釋 SPS 協定其他規定時，「縮小貿易負面影響」仍被加以考量。

116

參、預防原則

「預防原則」起源於環境法的概念。在 1972 年聯合國人類環境宣言第 21 原則中，僅展現出「防止原則」(preventive principle)。¹¹⁷然地球環境問題有損害不可回復性、累積性、對次世代之影響等特性，因此逐漸發展出「預防原則」。1992 年里約宣言中首次揭櫫「預防原則」在環境法上之運用：為了保護環境，各國得以使用預防之途徑 (precautionary approach)。¹¹⁸1990 年代後半開始，歐洲共同體開始將預防原則運用至農產品、食品安全防護等領域上，例如荷爾蒙牛肉、基因轉殖食品等，預防原則開始成為歐美貿易爭端之焦點。¹¹⁹預防原則表現在 WTO 法律架構中，為 SPS 協定第 5.7 條「暫時性措施」。

WTO 實踐上關於預防原則適用之案例，最重要者為 1998 年之歐體荷爾蒙牛肉案 (*EC—Hormones*)。本案原告為美國與加拿大，被告為歐洲共同體，其事實如下：在 1981 年至 1988 年間，歐洲經濟共同體理事會 (EEC Council) 通過了包括 81/602/EEC 等一系列指令¹²⁰，禁止含有生長激素之肉品進口。1996 年，歐

¹¹⁶ Panel Report, *EC—Hormones (US)*, *supra* note 21, ¶ 8.166.

¹¹⁷ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, principle 21 available at <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503> (last visited Mar. 25, 2012)

¹¹⁸ Rio Declaration on Environment and Development, principle 15 available at <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163> (last visited Mar. 25, 2012)

¹¹⁹ 山下一仁，同註 37，頁 276-278。

¹²⁰ These measures includes: Directive 81/602/EEC, 88/146/EEC, 88/299/EEC. 2Other measures relevant to the dispute are contained in Directives 72/462/EEC, 81/602/EEC, 81/851/EEC,

洲共同體通過新指令 96/22/EC，修正 81/602/EEC、88/146/EEC 及 88/299/EEC 等三項指令，並於 1997 年 7 月 1 日生效。新指令 96/22/EC 禁止在牲畜的飼養中使用具有荷爾蒙或有促甲狀腺素作用的物質，包括：oestradiol-17 β 、黃體素（progesterone）、睪固酮（testosterone）等六項激素。¹²¹根據該政令，歐洲共同體對來自美國和加拿大的肉類及肉製品採取了限制或禁止措施。¹²²據此，美國與加拿大認為歐洲共同體之措施違反 SPS 協定第 2 條、第 3 條、第 5 條；TBT 協定第 2 條；GATT 1994 第 3 條或第 6 條；以及農業協定第 4 條之規定。¹²³另外，加拿大尚認為系爭措施違反 TBT 協定第 5 條之規定。¹²⁴

預防原則在貿易議題之運用處理上，首先要面對的問題是：預防原則是否已成為習慣國際法的原則之一？¹²⁵抑或其僅為一決策途徑，而非習慣國際法之原則？¹²⁶上訴機構在歐體荷爾蒙牛肉案中表示¹²⁷：「SPS 協定與預防原則之關係非常重要。首先，預防原則並未被寫入 SPS 協定中，作為正當化系爭 SPS 措施之基礎。二、吾人同意預防原則確實反映在 SPS 協定第 5.7 條上，但該條並未窮盡預防原則之關聯性。前言第六段與第 3.3 條均反映預防原則，承認會員國得設定比國際標準更嚴格之適當保護水準。三、一個負責、代表制之政府，面對危害人類健康等不可回復之風險時，是否以慎重且預防之觀點加以行動，同時應留心其所維持之 SPS 措施中是否存在『充分科學證據』。小組對於此類問題具有決定之任務。四、然而預防原則本身缺乏清楚的文義指示，賦予小組在條約解釋中可將其視為正常解釋原則（如習慣國際法）而可加以適用之權限。因此預防原則並未凌駕於

81/852/EEC, 85/358/EEC, referenced in Directive 88/146/EEC; the decisions, control programme and derogations referred to in Article 6(2), Article 6(7) and Article 7, respectively, of Directive 88/146/EEC; and any amendments or modifications, including Directives 96/22/EC and 96/23/EC. See: Panel Report, *EC—Hormones (US)*, *supra* note 21, ¶ 2.2& fn. 2.

¹²¹ These hormones relevant to the dispute are three natural hormones (oestradiol-17 β , progesterone, and testosterone) and three synthetic hormones (trenbolone, zeranol and melengestrol acetate (MGA)). See: *Ibid.*, ¶¶ 2.8-9.

¹²² *Ibid.*, ¶¶ 2.1-35.

¹²³ *Ibid.*, ¶ 1.4.

¹²⁴ Panel Report, *European Communities—Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, ¶ 1.3, WT/DS48/R (Aug. 18, 1997).[hereinafter *EC—Hormones(Canada)*]

¹²⁵ Appellate Body Report, *EC—Hormones*, *supra* note 99, ¶121.

¹²⁶ *Ibid.*, ¶ 122.

¹²⁷ *Ibid.*, ¶¶ 124-125.

第 5.1 條及第 5.2 條之上。」

關於涉及 SPS 協定第 5.7 條之最新爭端，小組在歐體生技產品案（*EC—Biotech Products*）中，同樣引述上訴機構在歐體荷爾蒙牛肉案中之看法，認為：預防原則是否已成為一般法律原則或是習慣國際法，這項概念尚在發展中。目前仍無權威性之國際法院或法庭將其視為一般法律原則或習慣國際法。雖然已有多數國際條約及宣言採用預防原則，但這些文件僅限於環境條約及宣言。同樣地，即使在國內層次上，也限於環境法。另一方面，預防原則確切之內容與定義仍不無疑問。因此小組將不針對預防原則問題進行處理。¹²⁸

在歐體生技產品案中，小組雖不處理預防原則之問題，但由於歐盟提出其安全措施均是立基於預防性途徑（*precautionary approach*）上，小組認為：即使使用預防性途徑，其 SPS 措施仍須基於（*based on*，亦即「充分證明」或「合理支持」）風險評估之結果。而這樣的途徑仍必須遵守第 5.1 條之規範。¹²⁹

由此可知，預防原則因其尚在發展中，無確切之定義與內容，在 WTO 之實踐上仍未將其視為一般法律原則或習慣國際法。因此，尚無法主張系爭措施是依預防原則加以制定。若系爭措施是採取預防之途徑加以實行，仍必須受到 SPS 協定第 5.1 條之規範，保證其 SPS 措施係在適當狀況下（*appropriate to the circumstances*）依據對人類、動物或植物生命或健康之風險評估而制定，並將相關國際組織所研訂之風險評估技術納入考量。

第五節 小結

由本章之分析可知，為促進貿易自由化，WTO 設定了幾項重要的基本原則，包括：不歧視原則與普遍數量限制禁止原則。然而為了保護人類、動植物生命健康之安全，GATT 1994 在第 20 條 b 款又設置了例外規定。在保護人類或動植物

¹²⁸ Panel Report, *EC—Biotech Products*, *supra* note 32, ¶¶ 7.87-89.

¹²⁹ *Ibid.*, ¶ 7.3065.

之生命健康之必要情形下，貿易限制措施是可被允許而不違反 WTO 義務的。落實 GATT 1994 在第 20 條 b 款之規定，主要體現在 SPS 協定上。當系爭措施被控以違反 GATT 第 20 條及 SPS 協定義務時，為訴訟經濟故，爭端解決小組將優先審查系爭措施是否有違反 SPS 協定之情形。

SPS 協定作為 GATT 1994 之特別規定，其法律架構審查上具有兩條路徑：

一、第一條路徑：首先審查系爭措施是否符合第 2.2 條「科學證據原則」之要求。若存在國際標準，則依據第 3.1 條之規定，會員必須依據現有之國際標準訂定其 SPS 措施。在臺美牛肉議定書爭議中，關於具狂牛病風險之牛肉及其製品之國際標準則必須依據國際畜疫會陸生動物衛生法典加以設定。依據 SPS 協定第 3.2 條之規定，符合國際標準之 SPS 措施即視為維護人類、動植物生命健康所必要，符合 SPS 協定及 GATT 1994 之相關規定。

二、第二條路徑：在第 2.2 條「科學證據原則」之下，若不採納國際標準或在無國際標準的情況下，當具有科學上之正當理由時，會員得設定更嚴苛之防檢疫標準。設定防檢疫標準時，必須經由允當之風險評估原則才得設立。因此，會員國依據第 5.1 條至第 5.8 條之風險評估規範，得設立「適當保護水準」。此時，又可細分成兩個子途徑：

(一) 若依據第 5.1 條至第 5.8 條進行風險評估，而科學證據充分時，即視為符合 SPS 協定及 GATT 1994 之規定。

(二) 若依據第 5.1 條至第 5.8 條進行風險評估，然依據現有可得之資訊，科學證據仍不充分時，則會員得依據第 5.7 條之規定實施「暫時性措施」。施行暫時性措施必須在科學證據不充分之情況下，依據現有資訊實施，同時會員必須持續進行科學研究，並在合理期間內對暫時性措施進行檢討。

我國與美國均為 WTO 之會員，因此在牛肉貿易規範上必須在 WTO 之法律架構下進行。由於我國與美國同為國際畜疫會列為「風險已控制區」，因此在具

狂牛病風險之牛肉及其製品的國際標準中，依據陸生動物衛生法典第 11.5 章之規定：一、屠宰時已超過 30 月齡的牛隻，其特定風險部位不得貿易，包括：腦、眼、脊神經、頭骨、脊柱或是受該部位感染之產品均不得貿易。同時，使用該部位做成之蛋白質產品、食物、飼料、肥料、化妝品、藥品或醫療器材等，亦不得貿易。此外，反芻動物肉骨粉及油渣亦不得貿易。二、不具暴露風險、不使用反芻動物肉骨粉及油渣之牛隻；屠宰前後通過檢查，且屠宰過程中亦未受到特定風險物質感染、未使用空氣槍擊昏或脊髓穿刺方式屠宰之牛肉及牛肉製品，可得貿易。

在 SPS 協定規範之義務下，我國若遵守國際畜疫會之標準，即符合 SPS 協定及 GATT 1994 之規定。若我國欲制定較國際畜疫會更嚴苛之標準，亦必須在遵守 SPS 協定第 5.1 條至第 5.8 條之風險評估下，取得充分之科學證據，方符合 SPS 協定及 GATT 1994 之規定。



第三章 臺美牛肉議定書與 我國之檢疫制度

前一章已討論過目前 WTO 規範體制下，關於食品安全及動植物防疫檢疫等相關規定。在臺美牛肉議定書爭議中，具狂牛病風險牛肉及牛肉產品之貿易問題主要由 GATT 1994 第 20 條 b 款、SPS 協定及國際畜疫會陸生動物衛生法典所規範。探討過具狂牛病風險之牛肉及其製品貿易之國際規範後，本章將對我國當前之防檢疫體系及相關規定進行介紹，同時亦介紹臺美牛肉議定書內容，裨益讀者能完整了解我國關於美國牛肉進口之防檢疫規範及與美國政府之協議內容。

以下，首先介紹我國的防檢疫體系，其次介紹臺美牛肉議定書之相關規範內容，最後探討我國關於牛肉進口之 SPS 措施。

第一節 我國關於狂牛病及新庫賈氏病之 防疫與檢疫體系

我國進口肉品防疫檢疫之專責機關為行政院衛生署、行政院農業委員會及各海關，以下將分別介紹我國之防檢疫機關。

壹、行政院衛生署

我國最高衛生行政機關為行政院衛生署，負責全國衛生行政事務¹，並對於各級地方衛生機關執行衛生行政事務有指示、監督之責。²我國衛生行政組織原

¹ 行政院衛生署組織法，第一條，98 年 6 月 3 日修正公布，99 年 1 月 1 日施行。

² 同前註，第二條。

分為「中央、省、縣(市)」等三級，配合民國 88 年「地方制度法」公布施行，及政府完成「精簡臺灣省政府組織」作業後，衛生行政組織業已簡化為「中央、直轄市及縣(市)」二級。我國中央衛生主管機關之組織型態自民國 17 年 4 月政府成立內政部衛生司後，歷經九次改組，民國 60 年 3 月 17 日改為行政院衛生署。

行政院衛生署，共設有五個處室：³醫事處⁴、護理及健康照護處⁵、企劃處⁶、國際合作處⁷及秘書室⁸。民國 88 年配合精省作業，為使衛生署組織保持活化，便以「精簡組織，增加行政效率，建立活力政府」、「落實政策訂定及執行之分工」及「重整現有資源，落實事權統一」等各項原則，逐步進行組織調整。主要之調整工作有：⁹

- (一) 成立疾病管制局：民國 88 年 7 月 1 日，整合防疫處、檢疫總所及預防醫學研究所等三個防疫單位成立「疾病管制局」。
- (二) 配合精省：配合政府精簡臺灣省政府組織，收編「臺灣省政府衛生處」，改制為衛生署中部辦公室。同時，原 36 家省立醫院、家庭計畫研究所、公共衛生研究所與婦幼衛生研究所亦改隸為衛生署之附屬機關。
- (三) 成立國民健康局：民國 90 年 7 月 12 日成立「國民健康局」，簡併四個國民保健體系，包含：保健處、家庭計畫研究所、公共衛生研究所及婦幼衛生研究所。
- (四) 成立胸腔病院：為重建結核病防治體系，將公共衛生業務回歸防疫體系，自民國 90 年 7 月起，原「慢性病防治局」改制為「胸腔病院」，負責病患醫療照護。

³ 同前註，第四條。

⁴ 同前註，第五條。

⁵ 同前註，第六條。

⁶ 同前註，第十一條。

⁷ 同前註，第十一之一條。

⁸ 同前註，第十二條。

⁹ 參見：行政院衛生署：

http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_p01.aspx?class_no=188&now_fod_list_no=&level_no=&doc_no=50399，最後瀏覽日期：2012 年 5 月 25 日。

(五)組織再造：嚴重急性呼吸道症候群(SARS)疫情爆發後，為配合 SARS 災後重建，再度進行衛生署組織再造工程。自民國 93 年 7 月 1 日起：1. 將「醫政處」改名「醫事處」。2. 成立「護理及健康照護處」，專責推動山地離島醫療及長期照護服務業務。3. 「國際合作處」，專責國際衛生事務拓展業務。4. 成立「醫院管理委員會」，專責署立醫院及療養院之監督與管理。

而衛生署附屬機關中，掌握庫賈氏病疫病防治以及具狂牛病風險之食品安全衛生之機關分別為疾病管制局及食品藥物管理局，茲介紹如下：

一、疾病管制局

依據行政院衛生署組織法第十七條之規定，衛生署得成立疾病管制局。¹⁰疾病管制局成立於民國 88 年 7 月 1 日，合併原行政院衛生署防疫處、預防醫學研究所及檢疫總所三單位，以因應傳染病型態變遷整合防疫資源、建構防疫體系。

疾病管制局主要之業務執掌有以下十八項：¹¹

- (一) 防疫制度之規劃及法規之研擬事項。
- (二) 各種疫病之預防、控制、調查及研究事項。
- (三) 疫病爆發之應變處理事項。
- (四) 國內疫病之通報及疫情監視事項。
- (五) 國際疫情之蒐集、交換及報告事項。
- (六) 防疫藥物之採購及管理事項。
- (七) 預防接種之規劃、推動及受害救濟事項。
- (八) 疫苗及生物製劑之製造、供應、研發及技術轉移事項。
- (九) 各種疫病之檢驗事項。

¹⁰ 行政院衛生署組織法，同註 1，第十七條。

¹¹ 行政院衛生署疾病管制局組織條例，第二條，93 年 6 月 23 日修正公布，93 年 7 月 1 日施行。

- (十) 疫病檢驗標準之訂定及檢驗認證事項。
- (十一) 國際港埠之檢疫及衛生管理事項。
- (十二) 營業衛生之規劃、推動及督導事項。
- (十三) 外籍勞工之衛生管理事項。
- (十四) 結核病之防治、社區巡迴檢查及個案追蹤管理事項。
- (十五) 地方衛生機關執行本局主管事務之指揮及督導事項。
- (十六) 疫病管制事務之國際合作及交流事項。
- (十七) 疫病管制專業人員之培訓事項。
- (十八) 其他有關防疫、預防醫學之研究與發展、檢疫及經行政院衛生署指定之疾病管制事項。

在庫賈氏病與其他傳染性海綿狀腦病之防疫方面，疾病管制局已建立庫賈氏病及其他傳染性海綿狀腦病人病例通報系統，其建立最主要之目的在於：¹²監視追蹤研究國內之庫賈氏病病例、發生原因並調查其情形；追蹤防治、建立及更新病人資料庫；避免病人血液或器官捐贈，以及避免患者未發病前捐血所製之血液製劑之流通；推動國際合作；對國內庫賈氏病之成因、診斷、治療進行研究及交流。

臨床上，若發現進展急速且原因不明之失智症（**dementia**）並具有下列情形之一者，即應為通報：¹³

- (一) 具有下列運動系統障礙之一，且少於 3 年者，包括：不隨意運動（**involuntary movement**）、肌躍症（**myoclonus**）、錐體路徵候（**Pyramidal signs**）、小腦徵候（**cerebellar signs**）、錐體外徵候（**extrapyramidal signs**）。
- (二) 家屬中有庫賈氏病之病例者。
- (三) 腦電圖有周期性棘波者。

¹² 行政院衛生署疾病管制局、臺灣神經學學會庫賈氏病工作小組，庫賈氏病及其他人類傳播性海綿樣腦症感染控制與病例通報指引手冊，頁 92，2 版，2008 年 5 月。參見：<http://www.cdc.gov.tw/uploads/files/201204/a45398bc-d71c-4992-8b5d-23b8436b8439.pdf>，最後瀏覽日期：2012 年 5 月 25 日。

¹³ 同前註，頁 92-93。

醫師發現符合通報標準之疑似病患時，依法定傳染病通報流程通報所轄衛生機關及疾病管制局，並填寫通報表寄至臺灣神經學學會庫賈氏病工作小組。臺灣神經學學會庫賈氏病工作小組將召開審查會議進行病例確認與分類，同時確認該病例是否為新型庫賈氏病，並加以研判是否需要尋求國際專家協助研判。若需要尋求國際專家協助研判是否為新型庫賈氏病病例，則臺灣神經學學會庫賈氏病工作小組將聯繫英國國家庫賈氏病監測通報單位（The National Creutzfeldt-Jakob Disease Research & Surveillance Unit, NCJDSU），請求協助提供審查意見或派專家來臺參與審查事務。接著，工作小組再召開會議進行病例確認與分類並通報疾病管制局。最後，再由疾病管制局針對該病例是否為本土新型庫賈氏病病例，加以因應處理。¹⁴詳細通報流程如下圖：



¹⁴ 同前註，頁 93。

庫賈氏病病例通報及處理流程

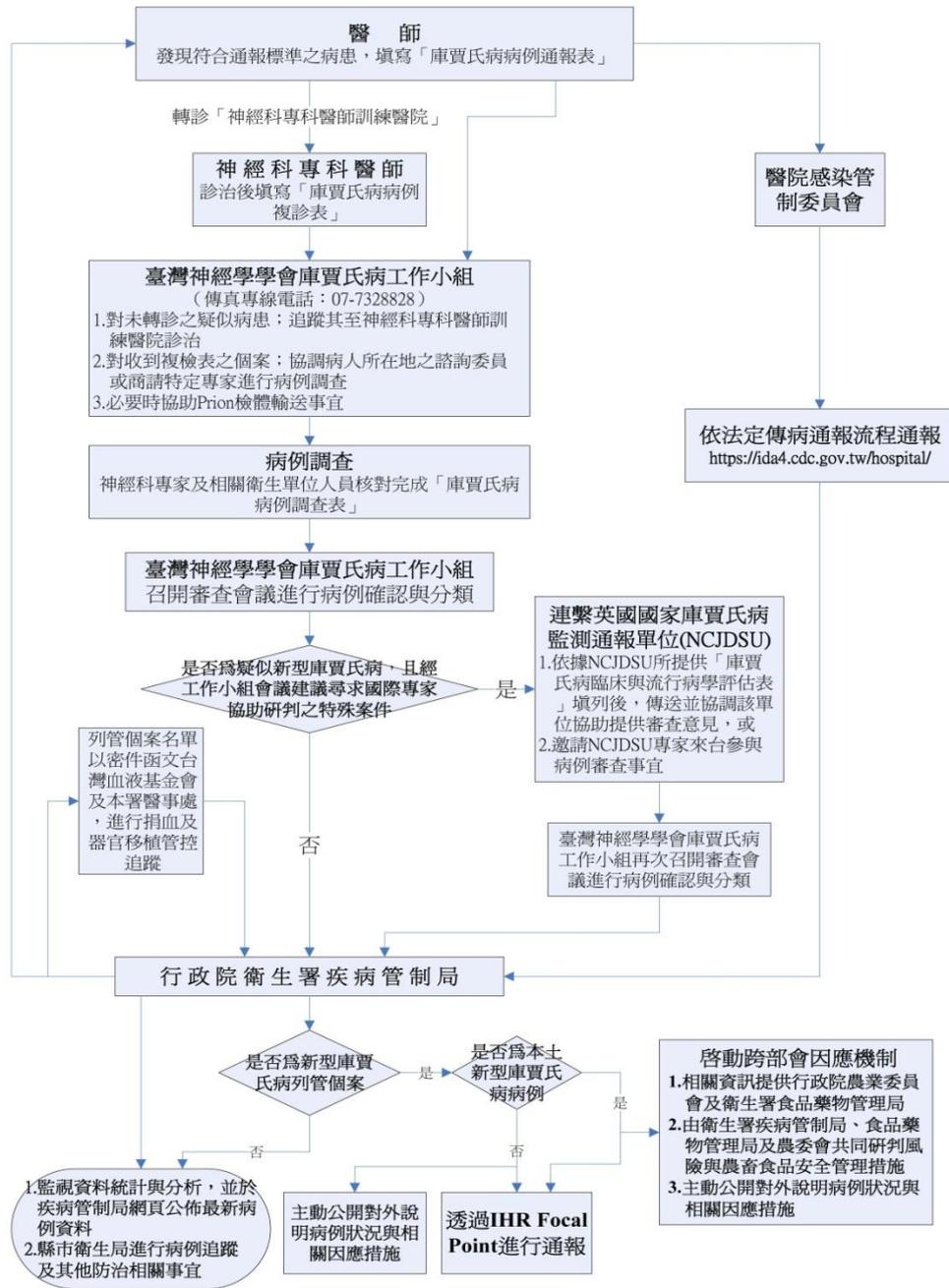


圖 3-1：庫賈氏病病例通報及處理流程圖

資料來源：庫賈氏病及其他人類傳播性海綿樣腦症感染控制與病例通報指引手冊，同註 12，

附錄二。

由上圖可知，臺灣神經學學會庫賈氏病工作小組將定期分析報告病例之臨床及流行病學資料，並將統計分析之結果通知疾病管制局列管。所有對外媒體發表有關庫賈氏病的任何病情發展，均須由疾病管制局統一發布。醫院內部針對須複檢之病例所召開的工作小組會議，每次的會議討論結果須送交臺灣神經學學會，由學會發文予疾病管制局，再由疾病管制局聯絡各有關機構並對外公布。¹⁵

二、食品藥物管理局

依據行政院衛生署組織法第十七條之規定，衛生署得成立食品藥物管理局。¹⁶民國 98 年 6 月 3 日行政院衛生署食品藥物管理局組織法修正公布，整併原行政院衛生署「食品衛生處」、「藥政處」、「藥物食品檢驗局」、「管制藥品管理局」等四個單位，於民國 99 年 1 月 1 日成立食品藥物管理局。如下圖所示，食品藥物管理局設有七個業務組：¹⁷風險管理組¹⁸、企劃及科技管理組¹⁹、食品組²⁰、藥品及新興生技藥品組²¹、醫療器材及化粧品組²²、管制藥品組²³及研究檢驗組²⁴；五個處室：秘書室、會計室、人事室、政風室及資訊室；以及北、中、南三個區域管理中心。²⁵另外，科技中心、消費者保護中心、管制藥品製造工廠及國會辦公室等四個單位以任務編組方式運作。

¹⁵ 同前註。

¹⁶ 行政院衛生署組織法，同註 1，第十七條。

¹⁷ 行政院衛生署食品藥物管理局處務規程，第四條，98 年 12 月 29 日發布，99 年 1 月 1 日施行。

¹⁸ 同前註，第五條。

¹⁹ 同前註，第六條。

²⁰ 同前註，第七條。

²¹ 同前註，第八條。

²² 同前註，第九條。

²³ 同前註，第十條。

²⁴ 同前註，第十一條。

²⁵ 同前註，第十七條。



圖 3-2：行政院衛生署食品藥物管理局組織圖

資料來源：http://www.fda.gov.tw/content.aspx?site_content_sn=1916，最後瀏覽日期：2012 年 5 月 26 日。

食品藥物管理局掌理下列事項：²⁶

- (一) 食品、西藥、管制藥品、醫療器材、化粧品（以下簡稱食品藥物化粧品）管理、計畫及法規之研擬。
- (二) 食品藥物化粧品之查驗登記、審核、給證及備查。
- (三) 應實施人體試驗之藥物，其人體試驗之審查與監督。
- (四) 食品藥物化粧品業者之生產流程管理、進口檢(查)驗、流通、稽查、查核及輔導。
- (五) 食品藥物化粧品之檢驗、研究、實驗室認證、風險評估及風險管理。
- (六) 食品藥物化粧品之安全監視、危害事件調查及處理。
- (七) 管制藥品之稽核、通報、預警、濫用防制及第一級、第二級管制藥品之製造、輸出入及銷售。
- (八) 國民營養之標準擬定、監測、膳食調查、營養增進。

²⁶ 行政院衛生署食品藥物管理局組織法，第二條，98 年 6 月 3 日公布，99 年 1 月 1 日施行。

- (九) 食品藥物化粧品消費者保護措施之推動。
- (十) 食品藥物化粧品事務之國際合作與交流。
- (十一) 食品藥物化粧品事務之境外管理作業。
- (十二) 藥師業務之管理事項。
- (十三) 其他西藥藥事業務及食品藥物化粧品有關之管理事項。

在美國牛肉及牛肉產品輸入方面，食品藥物管理局之負責機關為食品組。食品組第二科為食品輸入管理科，負責業務包括：(一)輸入食品管理法規之研擬、增修訂。(二)輸入食品邊境風險評估與管控措施之規劃與推動。(三)輸入食品邊境查驗計畫之規劃與研擬。(四)輸入食品產地源頭管理機制之研擬與規劃。(五)輸入食品境外管制作業之規劃與推動。另外，研究檢驗組則負責食品化學及食品生物之檢驗。而北、中、南區三個管理中心，則分別在各港口、機場負責進口查驗管理。

目前我國對美國牛肉的管制措施包括下列幾項：²⁷(一)98年11月2日起，自美國輸入牛肉及其產品，須檢附美國農業部簽發之證明文件 FSIS Form 9060-5 及 9285-1 影本與 FSIS Form 2630-9 正本。²⁸(二)99年4月1日起，自美國進口輸入規定「113」之牛雜碎產品，應向經濟部國際貿易局申請輸入許可證。²⁹(三)99年12月14日起，牛舌、牛睪丸及牛橫隔膜等3項產品採「逐箱查驗」。³⁰(四)101年3月19日起，輸出產地曾檢出乙型受體素之牛肉、牛雜碎及其調製牛肉

²⁷ 行政院衛生署食品藥物管理局，美國牛肉管制措施，參見：

http://www.fda.gov.tw/content.aspx?site_content_sn=2552，最後瀏覽日期：2012年5月26日。

²⁸ 行政院衛生署署授食字第0991300410號令，美國牛肉及其產品之進口規定，99年2月9日發布，溯自99年1月29日生效。

²⁹ 經濟部經貿字第09904601960號公告，99年4月1日。包括下列13項商品：1. 牛肉骨，生鮮或冷藏。2. 食用牛舌，生鮮或冷藏。3. 食用牛鞭、睪丸及尾，生鮮或冷藏。4. 食用牛橫隔膜，生鮮或冷藏。5. 其他食用牛雜碎，生鮮或冷藏。6. 冷凍牛舌。7. 冷凍牛肉骨。8. 冷凍食用牛鞭、睪丸及尾。9. 冷凍食用牛橫隔膜。10. 其他冷凍食用牛雜碎。11. 其他已調製或保藏之牛雜碎，冷凍者。12. 其他已調製或保藏牛雜碎，罐頭。13. 其他已調製或保藏牛雜碎。參見：http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT524&report_id=189909，最後瀏覽日期：2012年5月26日。

³⁰ 99年12月13日立法院第7屆第6會期社會福利及衛生環境委員會第21次全體委員會議臨時提案決議，立法院公報，頁327-437，99卷87期，99年12月31日。參見：http://lci.ly.gov.tw/lcew/communique/final/pdf/99/87/LCIDC01_998701.pdf，最後瀏覽日期：2012年7月3日。

產品，採逐批查驗。³¹而輸入肉品查驗之作業流程如下圖，主要包括三部分：書面審查、臨場查核及抽樣檢驗。

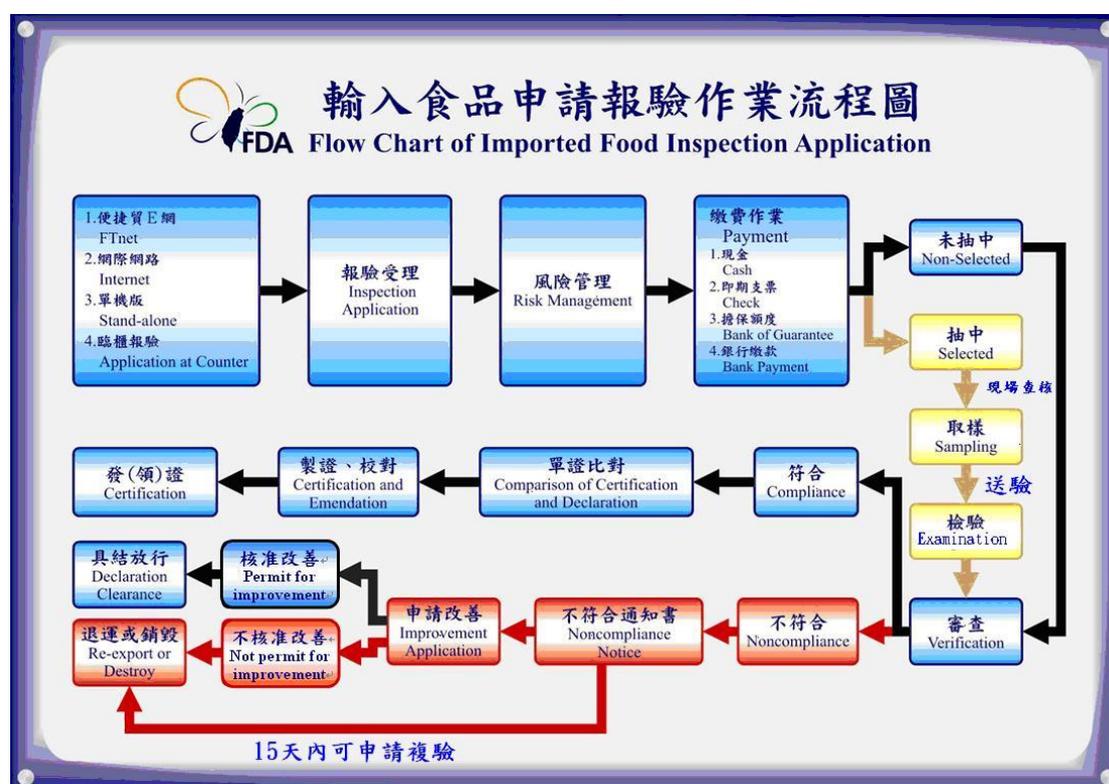


圖 3-3：輸入食品申請報驗作業流程圖

資料來源：行政院衛生署食品藥物管理局，
http://www.fda.gov.tw/files/site_content/%E8%BC%B8%E5%85%A5%E9%A3%9F%E5%93%81%E7%94%B3%E8%AB%8B%E5%A0%B1%E9%A9%97%E4%BD%9C%E6%A5%AD%E6%B5%81%E7%A8%8B%E5%9C%961010502.JPG，最後瀏覽日期：2012年5月27日。

三、行政院農業委員會動植物防疫檢疫局

過去，我國之動植物檢疫及防疫工作分別由不同機關執掌，防疫工作由行政院農業委員會（以下簡稱農委會）掌理；而檢疫工作之政策主管機關為農業委員會，業務執行機關則為前經濟部商品檢驗局。為使防疫檢疫業務事權統一，農委會於民國 75 年即已徵得經濟部同意，於適當時機將該部商品檢驗局執行之動植

³¹ 行政院衛生署食品藥物管理局 FDA 食字第 1011300874 號函，101 年 3 月 19 日。參見：
<http://www.fda.gov.tw/news.aspx?newssn=8495&classifysn=4>，最後瀏覽日期：2012年5月26日。

物檢疫業務移由農委會主管。³²民國 86 年豬隻口蹄疫疫情嚴重，造成養豬業及相關產業損失達數百億元，使各界重新審視動植物防疫檢疫之重要性。民國 87 年 6 月 24 日行政院農業委員會動植物防疫檢疫局組織條例公布施行後，農委會動植物防疫檢疫局正式於 87 年 8 月 1 日成立。

動植物防疫檢疫局分為六組四室，³³包括：動物防疫組、動物檢疫組、肉品檢查組、植物防疫組、植物檢疫組、企劃組及秘書室、人事室、會計室、政風室，同時並有基隆、新竹、台中、高雄等四分局。基隆分局轄有蘇澳、汐止、台北、花蓮、馬祖、台北松山機場等六個檢疫站；新竹分局轄有桃園、新竹兩個檢疫站；台中分局轄有台中港、嘉義與澎湖檢疫站；高雄分局則轄有台南、高雄港口、高雄機場、金門檢疫站。動植物防疫檢疫局掌理下列事項：³⁴

- (一) 動植物防疫、檢疫政策、法規、方案、計畫之擬訂、執行及督導。
- (二) 動物用藥品與動物衛生資材政策、法規、方案、計畫之擬訂、執行及督導。
- (三) 獸醫公共衛生政策、法規、方案、計畫之擬訂、執行及督導。
- (四) 植物防疫、檢疫人員與獸醫師管理政策、法規、方案、計畫之擬訂、執行及督導。
- (五) 畜禽屠宰衛生檢查政策、法規、方案、計畫之擬訂、執行及督導。
- (六) 屠宰場登記管理政策、法規、方案、計畫之擬訂、執行及督導。
- (七) 動植物防疫、檢疫與畜禽屠宰管理科技之研究、發展及技術服務。
- (八) 動植物防疫、檢疫與畜禽屠宰管理技術、程序、方法之研議、執行及督導。
- (九) 國內、外動植物防疫、檢疫與畜禽屠宰管理之疫情報告、資訊蒐集、風險分析、諮商、糾紛處理及諮詢服務。

³² 參見：行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，http://www.baphiq.gov.tw/content_edit.php?menu=20&typeid=732，最後瀏覽日期：2012 年 5 月 26 日。

³³ 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局辦事細則，第四條，98 年 6 月 16 日修正發布。

³⁴ 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局組織條例，第二條，90 年 1 月 17 日修正公布。

- (十) 輸出入動物與畜、禽、水產品疫病之精密檢查及處理。
- (十一) 輸出入植物與植物產品之有害生物之精密檢查及處理。
- (十二) 動物用藥品與動物衛生資材檢驗之策劃、執行及督導。
- (十三) 輸出入動植物與其產品檢疫證明書及畜禽屠宰衛生檢查證明文件之簽發、查核、管理及督導。
- (十四) 動植物防疫、檢疫及畜禽屠宰管理人員之訓練。
- (十五) 其他有關動植物防疫、檢疫及畜禽屠宰管理事項。

而具有狂牛病風險之牛肉及牛肉製品之管理主要由動植物防疫檢疫局動物檢疫組負責。動物檢疫組分三科：動物檢疫行政科、動物檢疫技術科及動物產品檢疫科。其中，動物產品檢疫科負責輸出入肉品檢疫、輸出入動物產品檢疫、輸出入肉品衛生檢查等業務。³⁵

動物防疫檢疫規範之法律依據有三：動物傳染病防治條例、動物傳染病防治條例施行細則、動物及動物產品輸入檢疫條件。依據動物傳染病防治條例之規範，動物傳染病依傳染病危害之嚴重性分為甲、乙、丙三類³⁶，而牛海綿狀腦病則屬於乙類動物傳染病。³⁷依照農委會公告，目前被我國劃定為牛海綿狀腦病之疫區在亞洲有日本、以色列等 2 國；在歐洲有荷蘭、法國、丹麥、芬蘭、瑞典、奧地利、西班牙、波蘭、英國、比利時、捷克、義大利、愛爾蘭、德國、瑞士、葡萄牙、盧森堡、列支敦斯登、希臘、斯洛伐克、斯洛維尼亞等 21 國；在美洲則有美國與加拿大等 2 國。而上述牛海綿狀腦病疫區國家之牛隻、肉骨粉、肉粉、骨粉、禽肉粉、血粉、飼料用動物油脂、飼料用動物油渣或其他可傳播牛海綿狀腦病之動物性產品及牛羊之血清禁止輸入。³⁸

³⁵ 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局辦事細則，同註 33，第五條。

³⁶ 動物傳染病防治條例，第六條，98 年 1 月 23 日修正公布。

³⁷ 行政院農業委員會農防字第 1011472236 號公告，修正動物傳染病分類表，101 年 2 月 10 日。參見：

http://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg018026/ch07/type1/gov62/num8/Eg.htm，最後瀏覽日期：2012 年 5 月 26 日。

³⁸ 行政院農業委員會農防字第 1001479608 號公告，100 年 9 月 16 日。參見：

http://www.baphiq.gov.tw/admin/upload/twgov_file_201109271436345.pdf，最後瀏覽日期：2012

四、邊境查驗

海關邊境查驗為食品輸入之最前線，我國輸入食品邊境查驗工作自 70 年起即由衛生署委託經濟部標準檢驗局辦理。99 年 1 月 1 日行政院衛生署成立食品藥物管理局後，將輸入食品邊境查驗業務收回由該局辦理。自 100 年 1 月 1 日起，食品藥物管理局已於基隆、臺北、桃園、臺中及高雄各機場及港口設立 12 個辦事處，接辦輸入食品邊境查驗業務。

而進口肉品查驗所依據之相關法規標準則有：食品衛生管理法、食品衛生管理法施行細則、輸入食品及相關產品查驗辦法、食品衛生標準、食品添加物使用範圍及限量暨規格標準、輸入食品查驗作業要點、輸入食品及相關產品查驗規費收費標準等。



圖 3-4：行政院衛生署食品藥物管理局港埠辦事處

資料來源：行政院衛生署食品藥物管理局，
http://www.fda.gov.tw/files/site_content/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E8%A1%9B%E7%94%9F%E7%BD%B2%E9%A3%9F%E5%93%81%E8%97%A5%E7%89%A9%E7%AE%A1%E7%90%86%E5%B1%80%E6%B8%AF%E5%9F%A0%E8%BE%A6%E4%BA%8B%E8%99%951001125.jpg，最後瀏覽日期：2012 年 5 月 27 日。

第二節 臺美牛肉議定書之規範

2009年10月22日駐美國臺北經濟文化代表處(TECRO)代表袁健生大使與美國在臺協會(AIT)執行理事施藍旗(Barbara J. Shrange)於美國華府簽署《對自美國在臺協會所代表之領域進口供人類消費之牛肉及其製品所為之牛海綿狀腦病相關措施議定書》(Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan(AIT)，以下簡稱「臺美牛肉議定書」)³⁹，開放美國帶骨牛肉、牛絞肉等牛隻所有可食用部位與其衍生產品進口。臺美牛肉議定書凡二十條，共八部分，依次為：定義、一般要求、肉品工廠、牛肉及牛肉產品、出口證明、進口查核及規定、諮商、附則等。茲分別整理、介紹如下：

壹、一般要求——BSE 之監控與通報

臺美牛肉議定書在其前言即明白揭櫫議定書之規範目的在於：⁴⁰雙方體認到 WTO 會員在 SPS 協定規範下之義務；以及體認到臺灣⁴¹之動物檢疫及相關衛生要求，美國⁴²輸入至臺灣之牛肉及牛肉產品應受到議定書之規範。因此，臺美牛肉議定書在前言中即明白表示遵守 WTO 相關規範，尤其受到 SPS 協定規範之拘

³⁹ 《對自美國在臺協會所代表之領域進口供人類消費之牛肉及其製品所為之牛海綿狀腦症相關措施議定書》(Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan(AIT))，中文名稱為作者暫譯，以下簡稱「臺美牛肉議定書」。議定書內容請參考：http://www.fda.gov.tw/files/site_content/D058_1.PDF，最後瀏覽日：2012年6月18日。[hereinafter Beef Protocol]

⁴⁰ *Ibid.*, preamble.

⁴¹ 原文為「駐美國臺北經濟文化代表處所代表之當局」(The authority represented by the Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States (TECRO))，為行文方便，以下簡稱「臺灣」。

⁴² 原文為「美國在臺協會所代表之當局」(The authority represented by the American Institute in Taiwan (AIT))，為行文方便，以下簡稱「美國」。

束。

關於 BSE 之監控與通報，臺美牛肉議定書主要規定在第 2 條及第 3 條。第 2 條規定⁴³：美國將透過農業部（USDA）持續採取措施，符合國際畜疫會關於風險已控制區之相關準則⁴⁴，以防止 BSE 之輸入或擴散。而美國農業部依其對 WTO 之承諾，若有修正或廢除 BSE 相關措施之情形，應通報 WTO 及告知臺灣。

若美國境內發現新增的 BSE 案例時，依據議定書第 3 條⁴⁵，首先美國農業部必須立即進行流行病學調查，並透過中華民國行政院衛生署（DOH）及行政院農業委員會，通知代表處（TECRO）調查之結果。接著，美國農業部須與我國衛生署及農業委員會諮商調查結果。若該新增病例使國際畜疫會改變美國的 BSE 風險等級，則行政院衛生署將暫停牛肉及牛肉製品進口。

因此，從議定書第 2 條、第 3 條規定來看，臺灣與美國方面在一般要求的權利義務關係如下：

一、美國

- （一）監控義務：必須持續採取國際畜疫會之準則，在風險已控制區內必須採行 A 型監督。
- （二）通報義務：
 1. 措施改變時：當美國修正或廢除 BSE 相關措施時，必須通知 WTO 與我國。
 2. 新增病例時：美國農業部在完成流行病學調查之後，必須透過我國衛生署及農業委員會，通知我代表處調

⁴³ Beef Protocol, *supra* note 39, art. 2.

⁴⁴ 依據國際畜疫會陸生動物衛生法典之規定，風險已控制區之國家必須進行 A 型監督（Type A surveillance）。A 型監督的適用，將使一國、地區或劃定區之牛群中，在 95% 的信賴水準下，盛行率每 10 萬頭分之一時即可察覺 BSE 病例。關於 A 型監督之詳細內容，請參閱前章第三節。

⁴⁵ Beef Protocol, *supra* note 39, art. 3.

查之結果。

(三) 調查義務：當美國境內發現新增的 BSE 病例時，美國農業部必須立即進行流行病學調查。

(四) 諮商義務：美國農業部完成調查後，必須與我國衛生署及農業委員混會進行諮商。

二、中華民國

(一) 接受通知權利：美國若改變其 BSE 相關措施，或是發現新病例時，我國均有被告知的權利。

(二) 諮商權利：發現新病例、美國農業部完成調查後，我國衛生署與農業委員會享有與美國農業部就調查結果進行諮商的權利。

(三) 實施暫時措施之權利：當新增病例使美國在國際畜疫會之建議下改變其風險等級，則我國衛生署將暫停牛肉及牛肉製品之進口。

貳、肉品工廠之要求(Requirements for Meat Establishment)

依據議定書第 4 條之規定，在美國農業部檢查下，所有設立於美國境內的肉品工廠，將有資格為臺灣生產牛肉及牛肉製品，而美國應先提供我國衛生署合格的工廠名單。⁴⁶針對出口牛肉及其製品至臺灣之肉品工廠，美國農業部將維持一個定期的監控和審核計畫，以確保這些肉品工廠符合美國衛生要求的相關規範。當發生重大違規時，美國農業部人員將發佈違規記錄 (FSIS Form 5400-4) 並立即控制該違規產品。若導致違規之製程仍在進行中，則美國農業部將立即中止該製程，直到採取適當的改正與預防措施為止。惟有美國農業部認為改正措施適當，

⁴⁶ *Ibid*, art. 4.

該項生產才得重新開始。美國農業部將通知我國衛生署一肉品工廠是否被要求暫停生產，以及何時採取改正措施。⁴⁷

對我國而言，議定書規定衛生署及農業委員會可對出口至臺灣之肉品工廠中具代表性的樣本進行實地查核。在實地查核中，若發現嚴重違反衛生規定之情形，衛生署或農業委員會將告知美國農業部該查核結果。而美國農業部應採取適當措施並通知衛生署或農業委員會已採取之措施。⁴⁸

美國農業部在解除暫停措施時，應證明該肉品工廠已採取並執行適當之改正與預防措施。美國農業部應通知衛生署該工廠是否已採取改正措施，以及解除該工廠暫時停產之日期。⁴⁹

議定書對於肉品工廠之檢疫及查核流程，如下圖所示：



⁴⁷ *Ibid.*, art. 5.

⁴⁸ *Ibid.*, art. 6.

⁴⁹ *Ibid.*, art. 7.

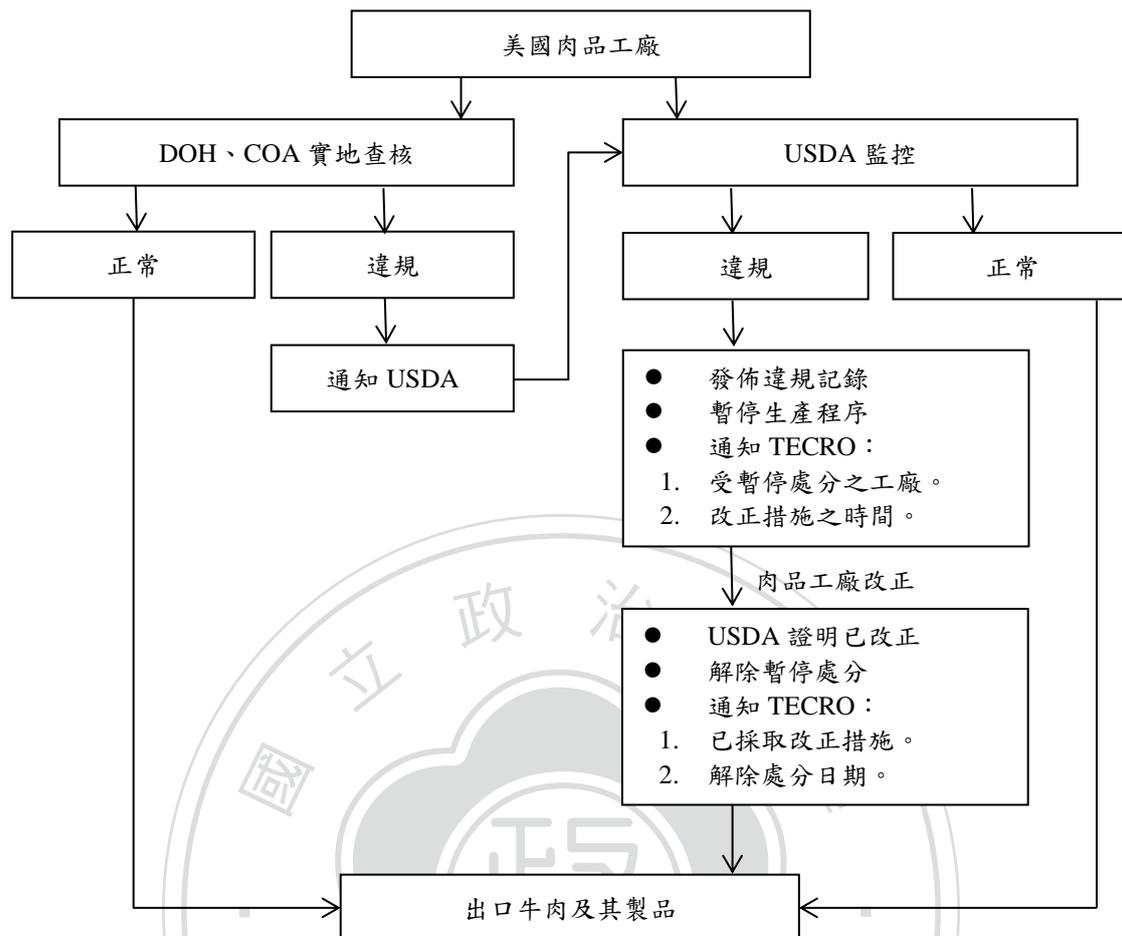


圖 3-5：美國肉品工廠查核流程圖

資料來源：作者自繪。

由上可知，在肉品工廠規定方面，臺美雙方在肉品工廠規範方面，各自之權利義務關係如下：

一、美國

- (一) 通知義務：美國應先提供我國衛生署合格的工廠名單。若有違規紀錄情形，農業部將通知我國衛生署一肉品工廠是否被要求暫停生產，以及何時採取改正措施。在解除暫停措施時，美國農業部應通知衛生署該工廠是否已採取改正措施，以及解除該工廠暫

時停產之日期。

(二) 監控義務：美國農業部將維持一個定期的監控和審核計畫，以確保這些肉品工廠符合美國衛生要求的相關規範。當發生重大違規時，美國將發布違規記錄並立即控制該違規產品。若導致違規之製程仍在進行中，則美國農業部將立即中止該製程，直到採取適當的改正與預防措施為止。

(三) 證明義務：解除暫停措施時，美國農業部應證明該肉品工廠已採取並執行適當之改正與預防措施。

二、中華民國

(一) 開放進口義務：所有設立於美國境內的肉品工廠，只要通過美國農業部檢查，將有資格為臺灣生產牛肉及牛肉製品。

(二) 實地查核權利：衛生署及農業委員會可以對出口至臺灣的肉品工廠中具代表性之樣本進行實地查核。

(三) 通知義務：在實地查核中，若衛生署及農業委員會發現嚴重違反衛生規定之情形，將告知美國農業部該查核結果。

參、牛肉及牛肉產品

關於輸入標的，議定書第 8 條賦予美國產牛肉定義為：⁵⁰一、本土牛隻：在美國境內飼育之牛隻。二、過境牛隻：自中華民國認可之可出口牛隻的國家合法輸入至美國境內之牛隻。三、傳來牛隻：不一定在美國飼育，但屠宰前已在美國飼養超過一百日以上之牛隻。

⁵⁰ *Ibid*, art. 8.

在 BSE 風險標準上，依據國際畜疫會陸生動物衛生法典之規定，美國出口之牛隻必須未被證實或懷疑為 BSE 病例；且非 BSE 病牛之後代；或未被證實為 BSE 病例之世代。⁵¹

而關於檢疫規定方面，肉品工廠必須維持一套符合衛生標準的程序，去除特定風險物質（SRMs）。⁵²為確保特定風險物質移除之目的，屠宰前必須有年齡證明文件，包含月齡和齒齡鑑定。⁵³至於牛肉及牛肉製品必須源自於美國農業部認證之工廠方得出口至臺灣，同時必須在美國農業部指定的獸醫之監管下，通過屠前及屠後之檢查。⁵⁴屠宰前不得使用將壓縮氣體注入顱腔之擊昏程序或是脊髓穿刺程序。⁵⁵且該產品必須符合美國農業部之規定，避免受到特定風險物質污染，或是受到 30 月齡以上牛隻之頭骨與脊柱污染。⁵⁶

肆、出口證明

依據議定書第 15 條，進口牛肉及牛肉製品必須經美國農業部之獸醫機構認證，出示證明文件。該文件必須包含以下資訊：⁵⁷

- 一、前述第 8 條及第 12 條至第 14 條之內容。⁵⁸
- 二、品名（包含細項 species）、最終加工廠處應列包裝數量及重量（淨重）。
- 三、屠宰場、肉品加工廠或儲存場所之名稱、地址及工廠編號。
- 四、屠宰期間及（或）加工期間（日/月/年一日/月/年）。
- 五、發貨人及收貨人之姓名及地址。

⁵¹ *Ibid*, art. 9.

⁵² *Ibid*, art. 10.

⁵³ *Ibid*, art. 11.

⁵⁴ *Ibid*, art. 12.

⁵⁵ *Ibid*, art. 13.

⁵⁶ *Ibid*, art. 14.

⁵⁷ *Ibid*, art. 15.

⁵⁸ 亦即：一、證明為美國產牛肉。（詳見前段之說明）二、證明受 USDA 之監管，通過屠前及屠後檢查。三、證明屠宰過程中非經過空氣擊昏程序或脊髓穿刺程序。四、證明加工過程中非受到特定風險物質污染或 30 月齡以上牛隻之頭骨及脊柱污染。

六、出口證明文件之核發單位名稱、日期及地區，以及獸醫人員之姓名及簽名。

七、裝箱號（container number）及貨櫃封號（seal number）。

伍、進口查核及規定

議定書第 16 條至第 19 條為進口查核規定。在進口查驗方面，若衛生署在執行海關查驗時發現某一批（lot）牛肉具有食品安全風險（food-safety hazard），則可拒絕該批牛肉進口。衛生署應通知美國農業部並就適當改正措施與之諮商。若發現特殊風險物質，則美國農業部須進行調查以確定該問題之原因。在此情形下，該相關肉品工廠所生產之產品仍得繼續進口，惟衛生署將提高該工廠產品之抽檢比率。待衛生署對該肉品工廠之相同產品抽檢五批、且數量超過 3 倍以上之產品而未發現食品安全風險時，衛生署應恢復正常之檢驗程序及抽檢比率。⁵⁹

若衛生署發現同一肉品工廠所生產不同批之產品中，至少有 2 起以上具食品安全風險之情形，則衛生署得要求美國農業部⁶⁰暫停該相關工廠之生產。在接獲上述要求後，農業部應暫停該工廠之出口。而該工廠在暫停處分之日前已獲准出口之牛肉及牛肉製品仍得繼續接受進口檢驗。除改正措施已執行完成，且美國農業部業已通知衛生署，否則該肉品加工廠之生產仍應予暫停。美國農業部應通知衛生署該工廠之改正措施為何，以及解除暫停處分之日期。衛生署得在次回於美國境內進行系統性查核時，將該廠列入實地查核名單中。⁶¹

30 月齡以下牛隻之大腦、眼睛、頭骨或脊髓非屬特定風險物質或食品安全風險物質。惟若臺灣之進口商未訂購，衛生署於海關查驗時發現前述產品，則衛生署得原箱退回該產品。⁶²

⁵⁹ Beef Protocol, *supra* note 39, art. 16.

⁶⁰ 主要為美國食品安全檢查署（Food Safety and Inspection Service, FSIS）負責該項業務。

⁶¹ Beef Protocol, *supra* note 39, art. 17.

⁶² *Ibid.*, art. 18.

當所發現之問題不涉及食品安全風險問題，衛生署得請進口商進行澄清，當適當之解釋或更正文件獲准時，將接受該產品進口。⁶³

由此章規定吾人可知，臺美雙方在進口查核方面之權利義務關係如下：

一、美國

- (一) 調查義務：若發現特殊風險物質，則美國農業部須進行調查以確定該問題之原因。
- (二) 暫停之義務：當接獲中華民國衛生署要求暫停問題工廠生產之通知時，農業部應暫停該工廠之出口。
- (三) 通知義務：美國農業部應通知衛生署該工廠之改正措施為何，以及解除暫停處分之日期。

二、中華民國

- (一) 拒絕之權利：若衛生署在執行海關查驗時發現某一批牛肉具有食品安全風險，則可拒絕該批牛肉進口。
- (二) 諮商之權利及義務：衛生署在拒絕問題牛肉進口後，應通知美國農業部並就適當改正措施與之諮商。
- (三) 要求暫停生產之權利：若衛生署發現同一肉品工廠所生產不同批之產品中，至少有二起以上具食品安全風險之情形，則衛生署得要求美國農業部暫停該相關工廠之生產。
- (四) 實地查核之權利：衛生署得在次回於美國境內進行系統性查核時，將該問題工廠列入實地查核名單中。

⁶³ *Ibid*, art. 19.

(五) 退貨之權利：30 月齡以下牛隻之大腦、眼睛、頭骨或脊髓非屬特定風險物質或食品安全風險物質。但若臺灣進口商未下訂單，而衛生署於海關查驗時發現，得將其原箱退回。

(六) 要求澄清之權利：當所發現之問題不涉及食品安全風險問題，衛生署得請進口商進行澄清。

陸、諮商

最後，議定書的最後一條為諮商規定。議定書第 20 條規定，中華民國衛生署與美國農業部就本進口衛生規定（即臺美牛肉議定書）之解釋與適用，得請求諮商。除非另經雙方同意，諮商應於請求後 7 個工作日內舉行。且除另經雙方同意，由美國在臺協會提出之請求，應在中華民國境內進行諮商；由駐美國臺北經濟文化代表處提出之請求，應於美國境內進行諮商。此外，於本協議生效 180 日內，衛生署與美國農業部應就本協定之執行狀況進行諮商。

由此，吾人可知：

- 一、諮商發起原因：諮商發起之原因為臺美雙方對臺美牛肉議定書之解釋與適用發生疑義。
- 二、諮商之日期：除另經雙方同意，諮商舉行之日期為諮商請求起 7 個工作日內。
- 三、舉行諮商之地點：以「駐在地現地協商」為原則。因此，若由美國在臺協會請求諮商，則於中華民國境內舉行；若為駐美國臺北經濟文化代表處發起，則於美國境內舉行。
- 四、執行審查諮商：另一諮商情形為，於本協議生效後 180 日內，臺美雙方必須就議定書之執行狀況進行審查諮商。

第三節 我國關於牛肉進口之 SPS 措施

我國進口肉品查驗之相關法規標準，計有：食品衛生管理法、食品衛生管理法施行細則、輸入食品及相關產品查驗辦法、輸入食品查驗作業要點、食品衛生標準、食品添加物使用範圍及限量暨規格標準、輸入食品及相關產品查驗規費收費標準等。

以下，即按照臺美牛肉議定書簽定前後之差別，介紹我國對於美國牛肉進口之相關防檢疫措施規定。

壹、臺美牛肉議定書簽定前

2003 年 12 月 23 日美國爆發狂牛病疫情，行政院衛生署即公告自 2003 年 12 月 24 日起，禁止輸入牛海綿狀腦病發生國家生產之供食用牛隻、羊隻之屠肉、組織、器官或其衍生物或含前揭物品之食品。⁶⁴當時除美國外，英國、愛爾蘭、法國、瑞士、葡萄牙、荷蘭、比利時、盧森堡、列支敦斯登、丹麥、西班牙、德國、義大利、捷克、希臘、日本、斯洛伐克、斯洛維尼亞、芬蘭、奧地利、波蘭、以色列、加拿大等 24 國均受農業委員會公告列為牛海綿狀腦病疫區。

2004 年美國發現問題樣本，然在美國不斷包圍談判下，2005 年 3 月 24 日衛生署公告自 2005 年 4 月 16 日起有條件開放 16 項美國牛肉產品⁶⁵，其開放之條

⁶⁴ 行政院衛生署衛署食字第 0920402872 號令，92 年 12 月 31 日。

⁶⁵ 行政院衛生署衛署食字第 0940402609 號令，94 年 3 月 24 日。附表附表「有條件開放自 94 年 4 月 16 日後美國進口牛肉之貨品號列」中明列有條件開放以下 16 種貨品：1. 特殊品級去骨切割牛肉排（胸側肉、背脊肉、腰脊肉、上腿肉）。2. 特殊品級去骨四分之一屠體牛肉。3. 特選級或精選級肉牛切割之去骨牛腩、牛腱。4. 準特殊品級去骨牛肉排（胸側肉、背脊肉、腰內肉、腰脊肉、上腿肉）。5. 其他去骨牛肉排（胸側肉、背脊肉、腰內肉、腰脊肉、上腿肉）。6. 其他去骨牛腩、牛腱。7. 準特殊品級去骨四分之一屠體牛肉。8. 其他去骨牛肉。9. 特殊品級冷凍去骨四分之一屠體牛肉及切割肉排（胸側肉、背脊肉、腰脊肉、上腿肉）。10. 特殊品級冷凍去骨四分之一屠體牛肉。11. 特選級或精選級肉牛切割之冷凍去骨牛腩、牛腱。12. 準特殊品級冷凍去骨牛肉排（胸側肉、背脊肉、腰內肉、腰脊肉、上腿肉）。13. 其他冷凍去骨牛肉排（胸側肉、背脊肉、腰內肉、腰脊肉、上腿肉）。14. 其他冷凍去骨牛腩、牛腱。15. 準特殊品級冷凍

件為：⁶⁶

- 一、來自美國出生、飼養及屠宰之牛肉應限 30 月齡以下之肉用品種牛隻；
- 二、牛肉應去骨且應去除特殊危險物質，包括腦、脊髓、三叉神經節及背根神經節等部位；
- 三、牛肉應來自經美國農業部檢查核准並向衛生署核備之屠宰場及分切包裝場。
- 四、牛肉輸入時應附有美國農業部之衛生證明文件。

2005 年 6 月 24 日，美國農業部正式公布 2004 年 11 月監測計畫之問題樣品送英國檢驗已確認為陽性。由於美國確認發現第二起病例，衛生署於 2005 年 6 月 25 日起再度全面禁止美國牛肉進口。⁶⁷

2006 年 1 月 25 日，衛生署認為美國牛肉已排除食品衛生管理法第 11 條第 3 款之情事，故有條件開放美國進口「貨品號列 C.C.C Code 0201.30.10.00-9」等十項貨品。⁶⁸其開放條件如下：⁶⁹

- 一、來自美國飼養、屠宰（2005 年 4 月 16 日以後屠宰）之牛肉應限 30 月齡以下之牛隻；
- 二、牛肉應去骨且應去除特殊風險物質；
- 三、牛肉應來自經美國農業部檢查核准並向本署核備之屠宰場及分切包裝場；
- 四、牛肉輸入時應附有美國農業部之衛生證明文件。

去骨四分之一屠體牛肉。16. 其他冷凍去骨牛肉。

⁶⁶ 同前註。

⁶⁷ 行政院衛生署衛署食字第 0940405065 號令，94 年 6 月 25 日。

⁶⁸ 行政院衛生署衛署食字第 0950400279 號令，95 年 1 月 25 日。附表「有條件開放自 95 年 1 月 25 日後美國進口牛肉之貨品號列」中明列有條件開放以下 10 種貨品：1. 特殊品級去骨四分之一屠體牛肉及切割牛肉排（胸側肉、背脊肉、腰脊肉、上腿肉）。2. 特選級或精選級肉牛切割之去骨牛腩、牛腱。3. 其他去骨牛肉排（胸側肉、背脊肉、腰內肉、腰脊肉、上腿肉）。4. 其他去骨牛腩、牛腱。5. 其他去骨牛肉。6. 特殊品級冷凍去骨四分之一屠體牛肉及切割肉排（胸側肉、背脊肉、腰脊肉、上腿肉）。7. 特選級或精選級肉牛切割之冷凍去骨牛腩、牛腱。8. 其他冷凍去骨牛肉排（胸側肉、背脊肉、腰內肉、腰脊肉、上腿肉）。9. 其他冷凍去骨牛腩、牛腱。10. 其他冷凍去骨牛肉。

⁶⁹ 同前註。

如發現有不符輸入條件規定時，衛生署將立即暫停該工廠產品之輸入，並請美國政府提出說明。如違規之情節重大時，將考慮全面禁止美國牛肉進口。

2006年3月14日美國發現第三例狂牛病病例，惟翌日3月15日我國衛生署仍維持有條件開放美國牛肉進口之政策。

表 3-1：美國牛肉進口爭議重要事件表

時間	重要大事
2003/12/23	美國華盛頓州傳出乳牛感染牛海綿狀腦病。
2003/12/31	衛生署公告禁止自12月24日凌晨起裝船之美國牛肉進口。
2005/03/24	衛生署公告有條件開放美國牛肉進口。
2005/04/16	美國牛肉有條件進口。
2005/06/24	美國出現第二例牛海綿狀腦病個案，衛生署宣布暫停自25日凌晨起裝船之美國牛肉進口。
2006/01/25	衛生署再度宣布有條件開放不帶骨美國牛肉進口，而牛絞肉、內臟等高風險部位仍禁止輸入。
2006/03/13	美國出現第三例牛海綿狀腦病個案。
2006/03/14	衛生署宣布持續開放美國牛肉進口。
2009/10/22	《臺美牛肉議定書》簽定。
2009/10/23	衛生署開放美國帶骨牛肉、牛絞肉等，但眼、腦等部位仍禁止輸入。
2010/01/19	我國《食品衛生管理法》修法，將美國牛絞肉、內臟比照眼、腦等高風險部位，禁止進口。
2012/04/25	美國加州傳出一頭乳牛罹患牛海綿狀腦病，為美國第四例，衛生署宣布暫不禁止美國牛肉進口。

資料來源：作者自行整理。

貳、臺美牛肉議定書簽定後

2007 年 6 月，國際畜疫會將美國狂牛病風險等級列為「風險已控制區」(controlled BSE risk)，美國開始提出牛肉進口全面解禁之洽談。2009 年 10 月 22 日臺美牛肉議定書簽定後，為因應議定書內容，相關之牛肉防檢疫措施也相應進行修改。2009 年 11 月 2 日，行政院衛生署發布「修正美國牛肉及其產品之進口規定」⁷⁰及「進口牛肉檢疫及檢驗管理辦法」，對美國牛肉之進口查驗實施「三管五卡」措施。

2010 年 1 月 27 日，立法院三讀通過「食品衛生管理法」修正案，修正第十一條之內容。為因應食品衛生管理法第十一條之修正，2010 年 1 月 29 日行政院衛生署亦修正「美國牛肉及其產品之進口規定」。⁷¹2011 年 1 月，再傳美國牛肉被驗出含有瘦肉精成分，因此衛生署於 2011 年 2 月 9 日再度修正「美國牛肉及其產品之進口規定」。⁷²2011 年 6 月 22 日，因應塑化劑事件影響，食品衛生管理法修正第三十一條及第三十四條內容。

以下，即分別介紹各相關美國牛肉進口檢疫規定：

一、食品衛生管理法

我國食品衛生管理法之制定，始於民國六 0 年代。為管理食品衛生、維護國民健康，1975 年 1 月 28 日制定公布食品衛生管理法，共 32 條。然 1979 年 4 月，臺灣發生多氯聯苯食用油中毒事件⁷³，暴露了我國食品安全衛生管理上的缺失。

⁷⁰ 行政院衛生署衛署食字第 0980462389 號令，修正美國牛肉及其產品之進口規定，自 98 年 11 月 2 日發布。

⁷¹ 行政院衛生署署授食字第 0991300276 號令，美國牛肉及其產品之進口規定，99 年 1 月 29 日發布。

⁷² 行政院衛生署署授食字第 0991300410 號令，同註 28。

⁷³ 多氯聯苯 (PCB) 中毒事件又稱為米糠油事件。1979 年 4 月初，臺中縣大雅鄉惠明盲校有多名師生出現皮膚變黑，長出像癩蛤蟆般的疙瘩 (氣痤瘡) 像是青春痘症狀。但這些惡瘡會排

1981年7月經行政院院會通過，始於衛生署成立食品衛生處，掌管有關食品衛生管理及國民營養規劃等事項。1983年11月11日，食品衛生管理法進行第一次全文修正，共38條，規範範圍包括：各種食品及其原料、添加物、器具、容器、包裝、洗潔劑以及食品之製造、調配、加工、貯存、販賣等衛生管理。2000年2月9日，進行第二次全文修正，共40條。此次修法除修改法律結構外，更加入食品安全、品質管理、源頭管理及消費者保護等概念，並提高罰則、強化業者衛生自主管理及產品品質之管理。

2000年修正之食品衛生管理法共七章，分別為：總則、食品衛生管理、食品標示及廣告管理、食品業衛生管理、查驗及取締、罰則及附則。其內容可分六大類：⁷⁴

- (一) 衛生單位派員稽查市售肉品衛生及蔬果農藥殘留抽驗。
- (二) 加強業者執行衛生自主管理。
- (三) 加強食品衛生安全之維護。
- (四) 強化食品、營養標示及廣告管理，提高行政罰鍰金額。
- (五) 訂定食品衛生標準供業者遵循。
- (六) 加強食品衛生宣導工作。

而違反食品衛生管理法之處罰內容，可分成三等級：(一)通知限期改善。(二)罰鍰。(三)須負刑事責任。⁷⁵

食品衛生管理法之規範客體有：食品⁷⁶、特殊營養食品⁷⁷、食品添加物⁷⁸、食品器具⁷⁹、食品容器⁸⁰、食品包裝⁸¹、食品用洗潔劑⁸²、食品業者⁸³及食品標示⁸⁴等。

出油性分泌物，不但具有惡臭且又痛又癢。起初醫師認為師生的病症應該只是一般的皮膚病，後來才發現致病原因為食用廉價米糠油所造成的食物中毒。參見：張淑卿，逐漸被遺忘的悲劇——多氯聯苯中毒事件，科學發展，430期，頁82-84，2008年10月。

<http://web1.nsc.gov.tw/ct.aspx?xItem=10165&ctNode=40&mp=1>，最後瀏覽日：2012年5月9日。

⁷⁴ 張正明、蔡中和，食品安全衛生與法規實務，頁2-7，2005年12月。

⁷⁵ 同前註，頁7-9。

⁷⁶ 食品衛生管理法，第二條第一項，100年6月22日修正公布。

⁷⁷ 同前註，第二條第二項。

⁷⁸ 同前註，第三條。

⁷⁹ 同前註，第四條。

關於具狂牛病風險之牛肉進口管制，我國的規範法源依據為食品衛生管理法第十一條。食品衛生管理法第十一條第一項第三款規定：「食品或食品添加物有下列之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：……三、有毒或有害人體健康之物質或異物。」所謂「有毒」，係指食品或食品添加物含有天然毒素或化學物品，而其成分或含量對人體健康有害或有害之虞者⁸⁵；而所謂「異物」，則為在一般正常生產過程或成品中摻有不相關之物質。⁸⁶牛海綿狀腦病之病原為變異性的普利昂蛋白，為食品中之化學物品，其成分將對人體健康有害，故適用食品衛生管理法第十一條第一項第三款之規定。

臺美牛肉議定書簽定後，國內輿論一片譁然，為消除民眾對具狂牛病風險牛肉及牛肉產品進口之疑慮，立法院於 2010 年 1 月 27 日修正食品衛生管理法第十一條，增訂第三項規定：⁸⁷「第一項有害人體健康之物質，包括雖非疫區而近十年內有發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏病病例之國家或地區牛隻之頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及其他相關產製品。」之所以為此項修正，其主要之修正理由為：⁸⁸

⁸⁰ 同前註，第五條。

⁸¹ 同前註。

⁸² 同前註，第六條。

⁸³ 同前註，第七條。

⁸⁴ 同前註，第八條。

⁸⁵ 食品衛生管理法施行細則，第二條，98 年 4 月 1 日修正施行，但第十一條第一項第二至四款條文自 100 年 1 月 1 日施行。

⁸⁶ 原依據 2009 年 4 月 1 日修正前食品衛生管理法施行細則第二條第二項之規定，食品衛生管理法第十一條第一項第三款所稱有毒或有害人體健康之物質或異物，須經由中央主管機關認定之。原衛生署認定之有毒或有害人體健康之物質有：吊白塊（Rongalit）、甲醛（Formalin）、硼砂（Borax）、鹽基性介黃（Auramine）、鹽基性桃紅精（Rhodamine）、奶油黃（Butter yellow）、Metanil yellow、Malachite Green、Orange II、Orange R、螢光增白劑、對位乙氧苯（Dulcin）及其他如汞、鎘、砷重金屬等物質。參見：張正明、蔡中和，同註 74，頁 59。不過 2009 年食品衛生管理法施行細則修正時，考量到上述第二項有關之認定，實務上衛生署多係事前以函釋方式先行為之，惟此項規定文字易引發違反法明確性原則之疑慮，考量刪除亦不妨礙實務運作，爰予刪除。參見：食品衛生管理法施行細則，98 年 4 月 1 日修正，立法理由。<http://dohlaw.doh.gov.tw/Chi/FLAW/FLAWDOC01.asp?lsid=FL013892&lno=2>，最後瀏覽日期：2012 年 5 月 11 日。

⁸⁷ 食品衛生管理法，同註 76，第十一條第三項。

⁸⁸ 食品衛生管理法，99 年 1 月 27 日修正，立法理由。參見：

<http://lis.ly.gov.tw/lghhtml/lawstat/reason2/0251399010500.htm>，最後瀏覽日：2012 年 5 月 15 日。

(一) 罰則適用：2010 年 1 月 27 日之修正，增訂第十一條第三項，對第十一條第一項第三款「有害人體健康之物質」之內涵作部分定義。由於食品衛生管理法對違反第十一條第一項第三款者，於第三十一條⁸⁹及第三十四條⁹⁰已有罰則規定，即可適用該罰則。

(二) 維護國人健康：為維護國人健康，規定雖非疫區而近十年內有發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏病病例之國家或地區（風險可控制之國家或地區），限制其牛隻高風險部位之進口

(三) 達成境外阻絕效果：就各界爭議焦點之牛絞肉及內臟部位，規定未經逐箱開箱、解凍、組織查驗確認無害之絞肉及內臟，禁止進口。將來在實際執行面，美國牛隻之絞肉及內臟部位，須經逐箱開箱、解凍、組織全面查驗確認無害後，方得進口。則

⁸⁹ 食品衛生管理法，99 年 1 月 27 日修正（非現行法），第三十一條規定：「有下列行為之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰；一年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照：一、違反第十一條第一項第一款至第七款或第十五條規定。二、違反依第二十條第一項規定，經令其限期改正，屆期不改正。三、違反前條之禁止命令。」

惟 2011 年 6 月 22 日立法院修正公布第三十一條罰則，提高罰鍰上限，並改以情節輕重情形，作為是否命其歇業或廢止相關登記之判準。且依本條處以罰鍰者，得連續為之。現行條文第三十一條修正罰則為：「有下列行為之一者，處新臺幣六萬元以上六百萬元以下罰鍰；情節重大者，並得命其歇業一定期間、停業或廢止其公司、商業或工廠登記：……。」參見：<http://lis.ly.gov.tw/lghhtml/lawstat/reason2/02513100061000.htm>，最後瀏覽日：2012 年 5 月 15 日。

⁹⁰ 食品衛生管理法，99 年 1 月 27 日修正（非現行法），第三十四條規定：

「有第三十一條至前條行為，致危害人體健康者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十八萬元以上九十萬元以下罰金。

法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人科以前項之罰金。

因過失犯第一項之罪者，處六個月以下有期徒刑、拘役或科新臺幣十萬元以下罰金。」

惟 2011 年 6 月 22 日立法院修正公布第三十四條罰則，為遏阻故意於食品中添加有毒或有害人體健康物質之行為行為，以達遏阻不肖廠商之效果，修正第一項對於犯罪行為人提高刑度及罰金。同時，對於第三項過失犯行者，因其行為對民眾食品衛生安全及消費者權益影響甚鉅，亦提高刑度及罰金，以為規範。現行條文第三十四條修正罰則為：

「有第三十一條至前條行為，致危害人體健康者，處七年以上有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一千萬元以下罰金。

法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人科以前項之罰金。

因過失犯第一項之罪者，處一年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣六百萬元以下罰金。」參見：<http://lis.ly.gov.tw/lghhtml/lawstat/reason2/02513100061000.htm>，最後瀏覽日：2012 年 5 月 15 日。

進口業者須承受牛絞肉及內臟因解凍及組織查驗而品質損壞、程序及時間拖延、倉儲成本增加，致無利可圖之風險，預期其申請輸入該部位之意願將大為降低，則實質上亦達到阻絕於境外之效果。

二、修正美國牛肉及其產品之進口規定

2009年11月2日，行政院衛生署發布「修正美國牛肉及其產品之進口規定」，以因應臺美牛肉議定書之洽簽，並於同日生效。「修正美國牛肉及其產品之進口規定」共三點，第一點為排除適用條款、第二點為美國牛肉及其產品之輸入條件、第三點為違規之處理。

依據2009年11月2日衛生署發布之「修正美國牛肉及其產品之進口規定」第一點規定：⁹¹「美國牛肉及其產品經依據世界動物衛生組織（OIE）規範審查並進行風險評估結果，凡符合 OIE 規範，及第二點所列規定者，即排除其具有食品衛生管理法第十一條第一項第三款之情事。」因此，美國牛肉及牛肉產品必須依據國際畜疫會之規範進行審查，並進行風險評估。若符合國際畜疫會之規範以及本規定第二點之規範，則排除其具有有毒或有害人體健康之物質或異物之情事。

而「修正美國牛肉及其產品之進口規定」第二點列出美國牛肉及其產品輸入我國之限制條件有：⁹²

- （一）產地限制：牛肉及其產品需來自於飼養在美國之牛隻，或來自我國允許進口牛肉及其產品國家之牛隻，或其來自其他國家但在美國飼養至少 100 天以上之牛隻，且屠宰日期需於本公告日之後；牛隻如係來自加拿大且未於美國飼養至少 100 天，僅可

⁹¹ 行政院衛生署衛署食字第 0980462389 號令，同註 70，第一點。

⁹² 同前註，第二點。

出口我國同意加拿大相同條件之牛肉及牛肉產品。⁹³

(二) 屠宰方式限制：牛肉或其產品需來自於美國農業部所認證之肉品工廠所屠宰，且需由該部之獸醫監管，經過屠前及屠後檢查；牛隻在屠宰過程中不可經受灌注高壓氣體或瓦斯至顛骨之擊昏方法 (Stunning Process)，或腦髓穿刺之癱瘓方法 (Pithing Process)。⁹⁴

(三) 未受污染之限制：牛肉及其產品須依照美國食品安全檢查署 (FSIS) 規定，於屠宰過程中避免特定風險物質 (SRMs)、機械回復肉 (MRM) 或機械分離肉 (MSM)，以及由屠宰時已達 30 月齡與以上由牛隻頭骨與脊柱所取得之進階肉回復肉製品 (AMR) 之污染。⁹⁵

(四) 須檢附證明文件：輸入時應檢附美國農業部簽發之證明文件。於品質系統評估 (QSA) 計畫執行期間，證明文件應加註「The beef or beef products were produced at a verified establishment under the USDA Less than 30 Month Age-Verification USDA Quality System Assessment (QSA) Program for Taiwan.」(本牛肉或牛肉產品為美國農業部針對臺灣所執行 30 個月以下牛齡認證品質系統評估計畫下之工廠所生產)。

最後，若美國牛肉及其產品不符合國際畜疫會之規範，或第二點關於產地限制、屠宰方式限制、須為不受污染之牛肉、檢附證明文件加註等規定，除不得輸入我國外，若經查獲構成食品安全之危害者，應依第三點之規定辦理：⁹⁶

(一) 提高抽驗比率：提高各該出口肉品工廠次批及後續產品之抽驗比率。

(二) 暫停輸入：同一肉品工廠產品如經發現二次不符輸入條件，得要求美

⁹³ 此產地限制規定符合臺美牛肉議定書第 8 條之規定。

⁹⁴ 此屠宰方式限制規定符合臺美牛肉議定書第 12 條及第 13 條之規定。

⁹⁵ 此規定符合臺美牛肉議定書第 1 條第 1 款及第 14 條之規定。

⁹⁶ 行政院衛生署衛署食字第 0980462389 號令，同註 70，第三點。

方應暫停該工廠將產品輸入我國。⁹⁷

由上可知，在 2009 年 11 月 2 日衛生署發布生效之「修正美國牛肉及其產品之進口規定」之規範下，美國牛肉及牛肉產品必須符合國際畜疫會之規範審查、進行風險評估，同時要符合產地限制、屠宰方式限制、須為不受污染之牛肉、檢附證明文件加註等條件，始得輸入我國。若發現不符規定之牛肉，衛生署應提高抽驗比率；若同一肉品工廠經發現二次不符輸入條件，得要求美方暫停該工廠之產品進口。

惟 2010 年 1 月 29 日，為配合立法院於 2010 年 1 月 27 日修正公布之食品衛生管理法第十一條第三項之規定，衛生署發布署授食字第 0991300276 號令修正「美國牛肉及其產品之進口規定」。2010 年 1 月 29 日修正之規定刪除 2009 年 11 月 2 日「修正美國牛肉及其產品之進口規定」第一點，並將輸入限制條件之第二點進行條號變更移至第一點；保留原第三點違規處理；新增第二點規定：⁹⁸「雖符合前點規定，頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟不得輸入，包括『0201.30.10.10-7 特殊品級去骨四分之一屠體牛肉及切割肉排（胸側肉、背脊肉、腰脊肉、上腿肉）之絞肉，生鮮或冷藏特殊品』等 28 個號列⁹⁹（如附表）項下產品。」

2010 年 2 月 9 日，衛生署再度發布署授食字第 0991300410 號令修改「美國牛肉及其產品之進口規定」第二點，將原第二點表列之 28 個號列項下產品增訂

⁹⁷ 此規定符合臺美牛肉議定書第 17 條之規定。

⁹⁸ 行政院衛生署署授食字第 0991300276 號令，同註 71，第二點。

⁹⁹ 同前註，附表所列之 28 項產品為：1. 特殊品級去骨四分之一屠體牛肉及切割肉排（胸側肉、背脊肉、腰脊肉、上腿向）之絞肉，生鮮或冷藏。2. 特選級或精選級肉牛切割之去骨牛腩、牛腱之絞肉，生鮮或冷藏。3. 其他去骨牛肉之絞肉，生鮮或冷藏。4. 特殊品級冷凍去骨四分之一屠體牛肉及切割肉排（胸側肉、背脊肉、腰脊肉、上腿肉）之絞肉。5. 特選級或精選絞肉牛切割之冷凍去骨牛腩、牛腱之絞肉。6. 其他冷凍去骨牛肉之絞肉。7. 食用牛肝，生鮮或冷藏。8. 食用牛眼，生鮮或冷藏。9. 食用牛腦、脊髓及頭顱，生鮮或冷藏。10. 食用牛心及肺，生鮮或冷藏。11. 食用牛腎及脾臟，生鮮或冷藏。12. 冷凍牛肝。13. 冷凍食用牛眼。14. 冷凍食用牛腦、脊髓及頭顱。15. 冷凍食用牛心及肺。16. 冷凍食用牛腎及脾臟。17. 牛腸（包括大腸、小腸及直腸），整個或切開者均在內，生鮮或冷藏。18. 牛腸（包括大腸、小腸及直腸），整個或切開者均在內，冷凍。19. 牛腸（包括大腸、小腸及直腸），整個或切開者均在內，鹹、浸鹹、乾或燻製。20. 牛胃（肚），整個或切開者均在內，生鮮或冷藏。21. 牛胃（肚），整個或切開者均在內，冷凍。22. 牛胃（肚），整個或切開者均在內，鹹、浸鹹、乾或燻製。23. 牛膀胱，整個或切開者均在內，生鮮或冷藏。24. 牛膀胱，整個或切開者均在內，冷凍。25. 牛膀胱，整個或切開者均在內，鹹、浸鹹、乾或燻製。26. 已調製或保藏之牛肝及豬肝，冷凍者。27. 已調製或保藏之牛肝及豬肝，罐頭。28. 其他已調製或保藏之牛肝及豬肝。

為 36 項產品。¹⁰⁰

由上可知，在「美國牛肉及其產品之進口規定」之規範下，美國牛肉議定書甫洽簽完成時，2009 年 11 月 2 日之修正規定採取較為寬鬆之規範，認為只要符合國際畜疫會之規範審查、進行風險評估，同時符合產地限制、屠宰方式限制、須為不受污染之牛肉、檢附證明文件加註等條件，即不認為其具有食品衛生管理法第十一條第一項第三款之情事，亦即認為該產品不具有毒或危害人體健康之物質或異物而得輸入我國。而食品衛生管理法在 2010 年 1 月 27 日修正公布後，美國牛肉及其產品之進口規定改採嚴格規範，負面列舉不得輸入之商品，且有日益嚴格之趨勢，目前不得輸入之產品總共有 36 項。

三、進口牛肉檢疫及查驗管理辦法

2009 年 11 月 2 日，為了因應臺美牛肉議定書簽定所帶來的輿論衝擊，衛生署會同農業委員會、經濟部與財政部共同研定「進口牛肉檢疫及查驗管理辦法」，明定牛肉進口時之檢疫、查驗措施，建立「三管五卡」把關機制，希望能有效管理進口牛肉。進口牛肉檢疫及查驗管理辦法主要為針對國際畜疫會認定之 BSE 風險已控制國家進口之牛肉及其製品所訂定，主要在出口國飼育、出口國屠宰、我國進口時檢驗檢疫及國內市場流通等四階段，分別加強相關產品之查驗與管理。而依 2009 年 11 月 2 日發布實施之「修正美國牛肉及其產品之進口規定」進口之美國牛肉及其製品，必須適用本項檢疫及查驗管理辦法。¹⁰¹

¹⁰⁰ 行政院衛生署授食字第 0991300410 號令，同註 28，第二點。附表所規範禁止輸入之 36 項產品，除原行政院衛生署授食字第 0991300276 號令附表所列 28 項產品（詳見註 71 及前註）外，尚有以下 8 項：1. 食用牛胰臟及子宮，生鮮或冷藏。2. 冷凍食用牛胰臟及子宮。3. 已調製或保藏之牛內臟（包括心臟、肺臟、肝臟、大腸、小腸、脾臟、胃、腎臟、胰臟、膀胱、子宮），冷凍者。4. 已調製或保藏之牛眼、腦、脊髓及頭顱，冷凍者。5. 已調製或保藏牛內臟（包括心臟、肺臟、肝臟、大腸、小腸、脾臟、胃、腎臟、胰臟、膀胱、子宮），罐頭。6. 已調製或保藏牛眼、腦、脊髓及頭顱，罐頭。7. 其他已調製或保藏牛內臟（包括心臟、肺臟、肝臟、大腸、小腸、脾臟、胃、腎臟、胰臟、膀胱、子宮）。8. 其他已調製或保藏牛眼、腦、脊髓、及頭顱。

¹⁰¹ 行政院衛生署衛署食字第 0980462415 號公告，進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，98 年 11 月 2

進口牛肉檢疫及查驗管理辦法共一點，分三部分及一附加原則，分別為：美國飼育屠宰階段、進口及國內檢疫檢驗、國內流通階段，以及餐廳標示牛肉原產地管理原則。進口牛肉檢疫及查驗管理辦法建立了美國牛肉進口「三管五卡」之檢疫防疫制度，所謂「三管」即：管源頭、管邊境、管市場；「五卡」則為：核對證明文件、明確標示產品資訊、嚴密開箱檢查、食品安全檢驗、資訊及時查明。

以下，即分別依照三管五卡之分類，介紹進口牛肉檢疫及查驗管理辦法：

（一）管源頭

源頭控管部分，首先要確定美國已執行飼料禁令，同時未再有牛海綿狀腦病之病例出現。美國自 1997 年 8 月起，已禁止將含有反芻動物蛋白質之飼料餵食牛、羊等反芻動物，¹⁰²在其實施日期後出生之牛隻即未再發生牛海綿狀腦病之案例。¹⁰³2008 年 4 月 27 日，美國宣布禁止使用肉骨粉作為所有動物飼料，該飼料禁令並於 2009 年 4 月 27 日起實施。¹⁰⁴

除了飼料禁令外，其次，應確認牛隻屠宰時美國農業部所屬獸醫師已檢查屠宰牛隻，一律禁止屠宰健康狀況不佳、無法站立之牛隻。¹⁰⁵同時，美國農業部獸醫師根據牛齡證明文件（如產地履歷資料等）或運用牙齒鑑定法區分牛齡，並依其年齡切除以下「特定風險物質」：¹⁰⁶1. 對於未滿 30 個月之牛隻，切除其扁桃腺及迴腸末端。2. 對於 30 個月以上之牛隻，切除其扁桃腺、迴腸末端、頭顱、腦、眼、脊髓及脊椎¹⁰⁷。

源頭控管最重要的是現場實地查核，進口牛肉檢疫及查驗管理辦法中規定我

日發布生效，前言。參見：<http://dohlaw.doh.gov.tw/Chi/FLAW/FLAWDAT0202.asp>，最後瀏覽日：2012 年 5 月 18 日。

¹⁰² 同前註，第一點，壹、一。

¹⁰³ 同前註，第一點，壹、二。

¹⁰⁴ 同前註，第一點，壹、三。

¹⁰⁵ 同前註，第一點，壹、四。

¹⁰⁶ 同前註，第一點，壹、五。

¹⁰⁷ 我國目前並未進口 30 個月以上之牛隻。

國將派遣獸醫人員常駐出口國，並執行輸銷我國牛肉工廠檢查業務。我國派駐美國之獸醫師監督的重點在於：1. 肉品工廠執行牛隻分齡及去除「特定風險物質」作業情形。2. 美國禁止餵食動物性飼料措施等執行情形。¹⁰⁸我國於 2009 年 11 月 2 日公告修訂開放美國牛肉種類之前，已二度派員赴美就美國牛肉之安全管理進行系統性查核，查核重點包括確認牛海綿狀腦病監視計畫、牛隻年齡鑑定、去除特定風險物質，以及污染管控等措施。¹⁰⁹

實地查核的專家小組由衛生署、農業委員會動植物防疫檢疫局及相關單位籌組，分為兩類：

1. 不定期查核：¹¹⁰專家小組不定期赴美實地查核出口牛肉及牛肉產品之肉品工廠。美國肉品工廠必須事前通過美國農業部「品質系統評估制度」（Quality System Assessment Program, QSA）之認證，並向我國報備登錄後，始准出口牛肉及其產品至我國。¹¹¹而因美國農業部對牛絞肉未核發 QSA，辦法中規定我貿易主管機關不會對美國牛絞肉簽發輸入許可證。¹¹²
2. 問題查核：¹¹³對於新增或有疑慮之工廠，我國得派員前往實地查核，查核重點在於了解其牛隻年齡鑑定、特定風險物質之去除，以及污染管控措施等作業是否符合規定。

2010 年與 2011 年，行政院衛生署均與農業委員會共同派員赴美進行實地查核，針對對臺出口量大之肉品工廠優先進行查核，2010 年查核 5 家，2011 年查核 3 家，確保該肉品工廠之食品安全措施符合我國之要求。¹¹⁴

¹⁰⁸ 進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，同註 101，第一點，壹、六。

¹⁰⁹ 同前註，第一點，壹、七。

¹¹⁰ 同前註，第一點，壹、八。

¹¹¹ 同前註，第一點，壹、九。

¹¹² 同前註，第一點，壹、十。

¹¹³ 同前註，第一點，壹、十一。

¹¹⁴ 行政院衛生署「三管五卡政策及進口肉品檢驗機制之執行現況及檢討」報告，立法院第 8 屆第 1 會期社會福利及衛生環境委員會第 2 次全體委員會議，頁 4-5，101 年 3 月 7 日。參見：http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_p01.aspx?class_no=217&now_fod_list_no=5939&level_no=1&doc_no=83862，最後瀏覽日期：2012 年 5 月 21 日。

(二) 管邊境

1. 建立專屬貨品號列、詳核進口證明文件

邊境管理首應建立專屬貨品號列以利管理，進口牛肉檢疫及查驗管理辦法要求經濟部國貿局就應加強管理之貨品，如絞肉及內臟等必須立即建立專屬號列。同時，自臺美牛肉議定書生效日起，美國輸入牛肉及牛肉產品時，申請輸入許可證須檢附美國農業部簽發之三項證明文件，包括：檢疫證明書(FSIS Form 9060-5)、衛生證明書(FSIS Form 2630-9)及輸臺證明書(FSIS Form 9285-1)。¹¹⁵

2. 加強進口牛肉查驗

政府對於進口牛肉及其製品，為有效防止進口貨品中摻雜危險物質，依不同風險程度，實施 5% 至 100% 等不同程度之查驗比率¹¹⁶。對於我國新增准許進口之美國牛肉工廠，進口牛肉檢疫及查驗管理辦法規定初期應施以嚴格之查驗措施：對於內臟及牛舌等產品，應依批別實施解凍及組織檢查，以防止摻雜特定風險物質。¹¹⁷

¹¹⁵ 進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，同註 101，第一點，貳、一。

¹¹⁶ 相關查驗比率之規定，參見：行政院衛生署署授食字第 0991304411 號令修正，輸入食品及相關產品查驗辦法，99 年 12 月 30 日發布，100 年 1 月 1 日生效。該辦法第五條規定：

「查驗機關為產品之查驗，除審核第三條之文件及於產品置放現場檢查、核對（以下稱查核）其品目、包裝、外觀及標示等事項外，並得以下列方式為之：

一、逐批查驗：對各批次之產品均予查驗。

二、抽批查驗：

(一) 一般抽批查驗：以百分之二至百分之五之抽查率為之。

(二) 加強抽批查驗：以百分之二十至百分之五十之抽查率為之。

三、逐批查核：對經抽批查驗未抽中批之產品為現場查核。

四、登錄驗證：對經中央主管機關登錄在案之衛生安全管制相互簽約認證

合格廠商之產品，以文件驗證所為之查驗。前項之查驗、查核、驗證，必要時，查驗機關得抽取適量樣品，於實驗室進行感官、化學、生物或物理性之檢驗。

通過前二項所定程序之產品，由查驗機關發給輸入許可通知書。」

¹¹⁷ 進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，同註 101，第一點，貳、二。

3. 檢疫、檢驗之方式

進口牛肉之檢疫、檢驗方式，可分為四種方式：海關臨場檢查、動物檢疫查核、官能檢查及實驗室檢驗。邊境控管主要由衛生署食品藥物管理局、農業委員會動植物防疫檢疫局及海關共同把關，對於進口貨品除查核其進口證明文件外，檢驗人員尚必須赴港埠開櫃開箱檢查外觀品質，並抽樣檢驗動物用藥殘留等食品衛生安全項目。以下，即分別介紹四種檢疫檢驗方式：

(1) 機場、港口臨場檢查：¹¹⁸檢查內容包括：貨櫃封條編號、查核貨櫃溫度、冷凍肉品有無解凍痕跡、包裝是否完整等。相關單位確認實到貨物與證明文件相符，始准通關進口。同時由於美國農業部未簽發牛絞肉 QSA 之相關證明，應確認貨櫃內不含牛絞肉。當發現貨櫃編號與進口檢疫證明書 (FSIS Form 9060-5) 所載不符時，對該貨櫃貨品應即退運或銷毀。而發現貨櫃溫度不符正常溫度 (冷藏-2~7°C，冷凍-18°C 以下) 時，若整批牛肉溫度異常，須全數退運或銷毀；若整批牛肉報關僅部分貨櫃異常，則將不合格貨櫃退運或銷毀。最後，當發現冷凍肉品有解凍痕跡或包裝材質破損時，若整批貨品異常，則應全數退運或銷毀；若整批牛肉報關僅部分有解凍痕跡，仍應視為整批異常；而若只有部分包裝破損時，僅將該等包裝有破損之部分退運或銷毀即可。

(2) 動物檢疫查核：¹¹⁹查核內容主要為：確認進口牛肉及其製品是否符合動物產品檢疫條件、是否來自禁止進口地區，以及貨櫃封印是否完整。若發現所附檢疫證明書有誤，如該錯誤僅係單純記載錯誤，應通知進口人補正。倘查獲進口牛肉來自未獲認定之工廠，或有其他重大違規情形，則該批牛肉應全數退運或銷毀。而貨櫃在抵台前曾在未經准許

¹¹⁸ 同前註，第一點，貳、三、(一)。

¹¹⁹ 同前註，第一點，貳、三、(二)。

進口之地區開封時，其牛肉及牛肉製品即應全數退運或銷毀。

- (3) 官能檢查：¹²⁰官能檢查分為三個項目：a. 開箱檢查：針對可能含有特定風險物質之內臟及牛舌進行重點檢查，同時確認進口牛肉所附之證明文件確實記載牛齡為未滿 30 個月。開箱檢查之比例則依輸入食品查驗作業要點辦理。¹²¹b. 切割檢查：切割檢查之重點在檢查肉品內外溫度之差異，以確認冷凍情形及肉品是否變質等。依進口申報項目別，進口牛肉檢疫及查驗管理辦法規定應隨機抽查 3 個不同部位之牛肉，或隨機抽查置於貨櫃 3 個不同位置之牛肉。c. 解凍檢查：當開箱或切割檢查發現異常時，該箱牛肉須解凍檢查。而 BSE 高風險部位如內臟及牛舌，則必須加以解凍並透過顯微鏡進行組織檢查。一旦發生下列情形時，應加以退運或銷毀：a. 實到貨物與進口檢疫證明書所載不符。b. 檢疫證明書未記載「The beef or beef products were produced at a verified establishment under the USDA Less than 30 Month Age-Verification USDA Quality System Assessment (QSA) Program for Taiwan」。c. 檢測後發現危害食品安全之金屬等物理性異物時，整批退運或銷毀。d. 檢測出特定風險物質。當發現進口貨品含特定風險物質時，應要求美國調查摻雜「特定風險物質」之原因，同時對於出口該批牛肉之工廠未來出口之產品應施予連續 5 次之嚴格檢驗。若同一工廠之牛肉經發現 2 次以上含食品安全危害物質時，得停止該肉品工廠之牛肉進口；當無法證明牛齡時，該批牛肉及其製品不得進口。
- (4) 實驗室檢驗：¹²²實驗室檢驗之項目主要為檢驗動物用藥（包含抗生素、磺胺劑、抗菌劑及荷爾蒙）、農藥殘留、內臟加驗有無重金屬殘留、

¹²⁰ 同前註，第一點，貳、三、(三)。

¹²¹ 行政院衛生署衛署食字第 0980460583 號令修正，輸入食品查驗作業要點，98 年 6 月 22 日發布。輸入食品查驗作業要點第十二條第二項第一款規定：「以貨櫃裝運之產品，十櫃以下開驗一櫃，十一至五十櫃開驗二櫃，每增加五十櫃加開驗一櫃，未滿五十櫃以五十櫃計。每批開驗箱數五十箱以下開驗二箱、五十一箱至五百箱開驗五箱，逾五百箱開驗十五箱。」

¹²² 進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，同註 101，第一點，貳、三、(四)。

絞肉加驗大腸桿菌 O157:H7，同時加強查驗新增准許進口工廠之牛肉及其製品。若查驗之產品不符衛生標準時，該批牛肉應退運或銷毀，並在未來加強查驗。對曾違規品工廠之牛肉及其製品加強查驗後，須連續輸入 5 次合格且累積進口數量達前次不合格數量之 3 倍量，始得恢復原查驗方式。¹²³對曾有不符規定之肉品工廠產品依輸入食品查驗辦法加強查驗¹²⁴，如再次查出含有食品安全危害物質時，中止該肉品工廠之出口資格。

(三) 管市場

進口牛肉把關的第三階段為國內流通階段，在國內流通階段市場管理著重「原產地標示」管理。進口牛肉檢疫及查驗管理辦法規定一般肉品販賣商店須依食品衛生管理法第十七條¹²⁵標示肉品原產地，政府並應加強取締。¹²⁶而餐飲店、餐廳、休閒飲食店及員工餐廳則鼓勵其自律標示肉品原產地，政府並應加強取締

¹²³ 經查驗若發現不合格之情形，應加強查驗，而加強查驗後必須連續輸入 5 批合格產品，且該合格產品數量需超過前一批不合格產品數量 3 倍以上，方得回復原查驗方式。此部分除本進口牛肉檢疫及查驗管理辦法規定外，在輸入食品及相關產品查驗辦法第七條加強抽批查驗、第八條一般抽批查驗、第九條逐批查核中均有同樣規定。

¹²⁴ 依據輸入食品及相關產品查驗辦法之規定，查驗方式依照查驗嚴格程度可分為：逐批查驗、加強抽批查驗、一般抽批查驗、逐批查核、登陸驗證等。依輸入食品及相關產品查驗辦法之規定第六條、第七條之規定，原本適用較低程度查驗方式的產品，若同一報驗義務人前一批同產地、同輸入貨品分類號列產品之檢驗結果不符合規定，則將使其進口查驗加強為更高程度的查驗方式。

¹²⁵ 食品衛生管理法，同註 76，第十七條規定：

「有容器或包裝之食品、食品添加物，應以中文及通用符號顯著標示下列事項於容器或包裝之上：

- 一、品名。
- 二、內容物名稱及重量、容量或數量；其為二種以上混合物時，應分別標明。
- 三、食品添加物名稱。
- 四、廠商名稱、電話號碼及地址。輸入者，應註明國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。
- 五、有效日期。經中央主管機關公告指定須標示製造日期、保存期限或保存條件者，應一併標示之。
- 六、其他經中央主管機關公告指定之標示事項。

經中央主管機關公告指定之食品，應以中文及通用符號顯著標示營養成分及含量；其標示方式及內容之標準，由中央主管機關定之。」

¹²⁶ 進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，同註 101，第一點，參、一。

不實標示。¹²⁷利用商品檢驗自動化系統，加強取締原產地標示違規案件。¹²⁸

同時，進口牛肉檢疫及查驗管理辦法建議立法院儘速修正食品衛生管理法，俟確立法源後，依法執行強制標示。進口牛肉檢疫及查驗管理辦法附件「餐廳標示牛肉原產地管理原則」其原產地標示原則為：¹²⁹

1. 餐廳標示：公部門餐廳必須執行牛肉製品原產地標示；私部門餐廳則鼓勵其自律性標示牛肉製品原產地（國別）。
2. 修法建議：儘速建議立法院修正「食品衛生管理法」，待法源確立後，依法執行強制標示。
3. 食品業者：具有公司登記或商業登記之食品業者，應於陳列販售牛肉製品之場所標示其原產地（國別），以懸掛、立（插）牌、黏貼卡片、標記（標籤）或標示牌（板），或其他足以辨明之方式，擇一為之。以牛肉製品為食材之餐飲業者，必須保留牛肉食材之購買來源證明。
4. 加強共同取締機制：由衛生單位、農政單位、消保官及衛生消保志工等共同取締，加強教育訓練，提高取締效果。並利用商品檢驗自動化系統，加強取締原產地不實之標示。
5. 定期檢查及衛教宣導：衛生及消保單位應對集體供餐場所定期檢查並施以衛教宣導。
6. 培訓志工：建立「餐廳標示原產地衛生消保志工監視團」，培訓衛生消保志工之鑑識能力，組成原產地標示監視志工團。
7. 獎勵檢舉：建立檢舉獎勵制度，設置檢舉專用網站及專線，對於檢舉原產地標示不實者給予獎勵，以建立原產地標示國民監視機制。

¹²⁷ 同前註，第一點，參、二。

¹²⁸ 同前註，第一點，參、三。

¹²⁹ 同前註，附件「餐廳標示牛肉原產地管理原則」。

(四) 五卡措施

「五卡措施」為五道邊境關卡，包括：核對各項證明文件（核）、明確標示產品資訊（標）、開箱進行嚴密檢查（開）、切實檢驗食品安全（驗）、資訊連線即時查明（查）。依「進口牛肉檢疫及查驗管理辦法」，三管五卡措施由經濟部、財政部、行政院農業委員會及行政院衛生署共同執行。

五卡措施散見於源頭、邊境、市場等各階段之管制措施中，為使讀者更清晰了解，茲整理如下：

1. 核對各項證明文件（核）：美國牛肉進口申請輸入許可證時，須檢附美國農業部簽發之證明文件，包括檢疫證明書、衛生證明書及輸臺證明書（FSIS Form 9060-5、2630-9、9285-1）¹³⁰，確認該產品來源為向我國核備之 52 家肉品工廠，且牛肉來自於 30 個月齡以下之牛隻。¹³¹在機場、港口臨場檢查時，相關單位必須確認實到貨物與證明文件相符，始准通關進口。¹³²貨櫃編號與進口檢疫證明書(FSIS Form 9060-5)所載不符時，該櫃貨品即應退運或銷毀。¹³³
2. 明確標示產品資訊（標）：在產品標示方面，要求一般肉品販賣商店須標示肉品原產地，同時鼓勵所有餐飲店、餐廳、休閒飲食店及員工餐廳自律標示肉品原產地，並利用商品檢驗自動化系統，加強取締原產地標示違規案件。¹³⁴肉品市場之管理由行政院衛生署食品藥物管理局及各地衛生局，各依權責、共同把關。經各地衛生局進行市售牛肉產品原產地標示查核後統計，自 2009 年至 2012 年 3 月 1 日於賣場、攤販、餐廳稽查計 9,763 件，合格率達 94.4%，標示不合格之產品亦悉數進行現場輔導

¹³⁰ 同前註，第一點，貳、一。

¹³¹ 行政院衛生署「三管五卡政策及進口肉品檢驗機制之執行現況及檢討」報告，同註 114，頁 5。

¹³² 進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，同註 101，第一點，貳、三、(一)、1、(3)。

¹³³ 同前註，第一點，貳、三、(一)、1、(3)。

¹³⁴ 同前註，第一點，參。

並已確認改善。¹³⁵

3. 開箱進行嚴密檢查（開）：審核輸入許可證明文件後，衛生署更須赴港埠開櫃開箱檢查外觀品質，並抽樣檢驗動物用藥殘留等衛生安全項目。開箱檢查之比例分為一般抽批檢驗（抽驗率 5%~20%）、加強抽批檢驗（20%~50%）或逐批抽驗（100%），對可能含有「特定風險物質」之內臟及牛舌等應重點檢查，並確認進口牛肉所附證明文件確實記載牛齡為未滿 30 個月。¹³⁶美國進口牛肉部分，2011 年度至 2012 年 2 月 28 日，總計查驗美國進口牛肉 3,308 批，檢驗 205 批，其中 52 批檢出含萊克多巴胺（ractopamine）¹³⁷，51 批檢出量介於 0.51ppb 至 8.29 ppb 間，1 批為 10.59 ppb，不合格產品均已依規定全數銷毀、退運。¹³⁸
4. 切實檢驗食品安全（驗）：食品安全檢查除解凍檢查、切割檢查外，尚須進行實驗室檢驗。檢驗項目包括：檢驗動物用藥（包含抗生素、磺胺劑、抗菌劑及荷爾蒙）、農藥殘留；內臟加驗是否有重金屬殘留；絞肉加驗大腸桿菌 O157：H7；同時必須加強查驗新增准許進口工廠之牛肉及其製品。¹³⁹ 2011 年計有 9 件美國牛肉及 1 件加拿大牛肉檢出萊克多巴胺（0.5~5.6 ppb）。2012 年 1 月 1 日至 3 月 5 日各縣市稽查抽驗市售牛肉之檢驗情形為：美國牛肉總計 140 件，完成檢驗 67 件，檢出 15 件，不合格率 22.4%；其他地區牛肉 55 件，完成檢驗 25 件，均未驗出乙型受體素。¹⁴⁰
5. 資訊連線即時查明（查）：對於美國牛肉進口不合格之案件均須即時查

¹³⁵ 行政院衛生署「三管五卡政策及進口肉品檢驗機制之執行現況及檢討」報告，同註 114，頁 6。

¹³⁶ 進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，同註 101，第一點，貳、三、(三)、1、(1)。

¹³⁷ 檢出率 25.4%。

¹³⁸ 自 2011 年 1 月 1 日至 2012 年 2 月 28 日止，我國輸入禽畜肉品之乙型受體素查驗情形在牛肉方面共計輸入 106,898.55 公噸、報驗 10,401 批、檢驗 561 批、不合格 53 批；牛雜碎方面共計輸入 5026.72 公噸、報驗 1,424 批、檢驗 84 批、不合格 4 批；調製牛肉方面共計輸入 147.76 公噸、報驗 284 批、檢驗 10 批、不合格 0 批。參見：行政院衛生署「三管五卡政策及進口肉品檢驗機制之執行現況及檢討」報告，同註 114，頁 5&10。

¹³⁹ 進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，同註 101，第一點，貳、三、(四)、1。

¹⁴⁰ 行政院衛生署「三管五卡政策及進口肉品檢驗機制之執行現況及檢討」報告，同註 114，頁 6-7&12。

明來源、加強管控，並將相關資訊公布於網站，例如：當肉品檢出「特定風險物質」（SRMs）時，除整批退運或銷毀外，並應要求美國調查摻雜「特定風險物質」之原因。對於出口該批牛肉之工廠未來出口之產品應施予連續 5 次之嚴格檢驗。¹⁴¹

第四節 小結

我國之疾病管理、食品輸出入與動植物檢疫防疫體系，主要由行政院衛生署轄下之疾病管制局與食品藥物管理局、行政院農業委員會動植物防疫檢疫局與食品藥物管理局在基隆、臺北、桃園、臺中及高雄各機場及港口設立的 12 個辦事處等單位負責。食品藥物管理局所設之 12 個港埠辦事處負責食品輸入之邊境查驗工作；動植物防疫檢疫局則負責動植物檢疫、防疫、動植物產品輸出入檢疫、獸醫公共衛生等業務；食品藥物管理局負責食品藥物化妝品之管理、進口查驗、檢驗、風險評估管理、食品添加物標準設定、消費者保護等業務；疾病管制局則負責各種疾病之預防、檢疫防疫、衛生管理等工作。在庫賈氏病之通報系統上，各醫院須通報可疑病例，交由臺灣神經學學會研判，並通報疾病管制局。

我國進口肉品查驗所依據之相關法規標準則有：食品衛生管理法、食品衛生管理法施行細則、輸入食品及相關產品查驗辦法、輸入食品查驗作業要點、食品衛生標準、食品添加物使用範圍及限量暨規格標準、輸入食品查驗作業要點、輸入食品及相關產品查驗規費收費標準等。在臺美牛肉議定書簽定前，美國已發現三起牛海綿狀腦病病例，惟 2006 年 3 月 14 日第三例確認之時，我國仍有條件開放美國牛肉進口。

2007 年 6 月，國際畜疫會將美國狂牛病風險等級列為「風險已控制區」（controlled BSE risk），美國開始提出牛肉進口全面解禁之洽談。2009 年 10 月

¹⁴¹ 進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，同註 101，第一點，貳、三、(三)、2、(4)。

22 日駐美國臺北經濟文化代表處與美國在臺協會簽定臺美牛肉議定書。議定書規定之牛肉進口條件為：

- 一、只要去除特定風險物質、非機械回復肉、非機械分離肉及非 30 月齡以上由牛隻頭骨與脊柱所取得之進階回復肉製品，無論是美國生產；或為臺灣認可之國家生產，而由美國輸出；或是屠宰前在美國飼養超過 100 日之 30 月齡以下牛肉及牛肉製品均可輸入臺灣，甚至去除特定風險物質與中樞神經組織之進階回復肉製品、絞肉、加工製品、牛萃取物等亦均可輸入臺灣。
- 二、牛隻屠宰時需有月齡證明文件、通過屠前屠後檢查、不得以擊昏程序或脊髓穿刺程序屠宰，以避免受到特定風險物質污染。
- 三、輸臺肉品工廠須由美國農業部檢查認可、發予證書，美國農業部必須提供合格工廠名單。我國衛生署亦得派員赴美實地查核。
- 四、若衛生署於海關檢驗或是實地查核時發現違規之情事，得拒絕該批貨品、請求協商、要求美國農業部暫停該工廠之生產、提高抽驗比率等；美國亦必須進行調查，並通知我國該工廠之改正措施及解除暫停處分之日期。
- 五、臺美雙方得就議定書之解釋與適用請求諮商，諮商則以「駐在地現地協商」為原則。

自臺美牛肉議定書以觀，議定書內容符合 WTO 相關規範與國際畜疫會關於 BSE 風險已控制區之牛肉產品輸出規定。

為因應議定書內容，相關之牛肉防檢疫措施亦相應進行修改。2009 年 11 月 2 日，行政院衛生署發布「修正美國牛肉及其產品之進口規定」及「進口牛肉檢疫及檢驗管理辦法」對美國牛肉進口查驗，實施「三管五卡」措施。所謂三管五卡措施為管源頭、管邊境、管市場（三管）；核對證明文件、明確標示產品資訊、嚴密開箱檢查、食品安全檢驗、資訊及時查明等措施（五卡），以期在出口國飼育、出口國屠宰、我國進口時檢驗檢疫及國內市場流通等四階段，分別加強

相關產品之查驗與管理。

2010年1月27日，食品衛生管理法第十一條進行修正，規定有害人體健康之物質包括雖非疫區而近十年內有發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏病病例之國家或地區牛隻之頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及其他相關產製品。因應此次修法，美國牛肉及其產品之進口規定亦在2010年1月29日及2010年2月9日進行兩次修正，使得美國牛肉及其產品之進口規定改採嚴格規範，負面列舉不得輸入之商品，且有日益嚴格之趨勢，如今不得輸入之產品共有36項。

目前我國對美國牛肉的管制措施包括下列幾項：

- 一、2009年11月2日起，自美國輸入牛肉及其產品，須檢附美國農業部簽發之證明文件 FSIS Form 9060-5 及 9285-1 影本與 FSIS Form 2630-9 正本。
- 二、2010年4月1日起，自美國進口輸入規定「113」之牛雜碎產品，應向經濟部國際貿易局申請輸入許可證。
- 三、2010年12月14日起，牛舌、牛睪丸及牛橫膈膜等3項產品採「逐箱查驗」。
- 四、2012年3月19日起，輸出產地曾檢出乙型受體素之牛肉、牛雜碎及其調製牛肉產品，採逐批查驗。

因此，由本章之分析可知，臺美牛肉議定書簽定後，我國對美國牛肉進口之相應檢疫防疫措施較議定書內容更為嚴格。

上一章介紹了目前WTO架構下關於具狂牛病風險牛肉貿易之規範與相關國際標準；本章則介紹我國食品輸入之防檢疫體系、臺美牛肉議定書內容及我國關於牛肉進口之相關SPS措施。目前我國對於美國牛肉進口之SPS措施較臺美牛肉議定書之規範更為嚴格，在國際法上將衍生出以下問題：就議定書義務而言，我國之措施是否違反我國應負之條約義務？就WTO架構而言，臺美牛肉議定書與我國之SPS措施在WTO之法律架構下應如何評價？我國是否違反WTO之義務？在國內法中，臺美牛肉議定書在我國國內法之法律地位為何？性質為何？議

定書產生何種爭議？就臺美貿易關係而言，臺美牛肉議定書簽署之原因為何？議定書爭議又將對臺美貿易關係產生何種影響？這些問題將在下一章進行分析與探討。





第四章 臺美牛肉議定書之爭議與影響

前兩章討論到現今國際規範下，WTO 架構中關於食品安全暨動植物防疫檢疫措施之規定，同時亦介紹我國目前關於牛肉進口的防檢疫體系、規定與臺美牛肉議定書之規範內容。而究竟臺美牛肉議定書產生何種爭議？其與 WTO 相關規範之關係為何？臺美牛肉貿易爭議又對雙方之貿易關係產生何種影響？以下，本章將就該等問題進行探討。

本章共分三部分，第一節探討臺美牛肉議定書在我國國內法之地位；第二節探討臺美牛肉爭議對我國與美國之貿易關係將造成何種影響；第三節探討在世界貿易組織架構下，臺美牛肉議定書是否符合相關規範，而我國相應之防檢疫措施在 WTO 規範體系下又應如何評價。

第一節 臺美牛肉議定書在我國國內法之地位

臺美牛肉議定書簽定時，規定只要為美國生產、去除特定風險物質、非機械回復肉、非機械分離肉、非 30 月齡以上由牛隻頭骨與脊柱所取得之進階回復肉製品，其餘去除特定風險物質與中樞神經組織之進階回復肉製品、絞肉、加工製品、牛萃取物等均可輸入臺灣。由於擔心輸入臺灣之美國牛肉具有狂牛病風險，因此各界紛紛探討臺美牛肉議定書是否應送立法院審議，接受民意檢視。此問題牽涉到臺美牛肉議定書之法律性質為何，以及議定書在我國國內法之法律地位如何。

以下，即從國際法上條約之定義與我國憲法中關於條約之意義，探討臺美牛肉議定書在我國的國內法地位，以及我國應如何看待議定書內容在我國國內引起之爭議。

壹、國際法上的條約

臺美牛肉議定書之法律性質為何，是否為一「條約」，此問題可以分成二個層次加以探討：國際法層次與國內法層次。首先，先由國際法層次論述臺美牛肉議定書之法律性質。

條約之分類，依締約者之不同可分為三類：一、國家間條約。二、國家和國際組織間之條約。三、國際組織間之條約。國際法上，關於國家間條約制度之規範，應以「維也納條約法公約」為準；而後二類條約則規範在「關於國家和國際組織間或國際組織相互間條約法的維也納公約」中。1969年，各國鑑於條約在國際關係歷史上之基本地位，承認條約為國際法淵源之一，且為各國間不分憲法及社會制度發展和平合作之工具，其重要性日益增加，故通過了「維也納條約法公約」(Vienna Convention on the Law of Treaties)。¹而鑑於第二次世界大戰後，國際組織在國際關係上的角色日益重要，1986年聯合國再度在維也納通過「關於國家和國際組織間或國際組織相互間條約法的維也納公約」(Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations)。

有關國家間條約之定義，規定在維也納條約法公約第2條第1項第1款：²稱『條約』者，謂國家間所締結而以國際法為準之國際書面協定，不論其載於一項單獨文書或兩項以上相互有關之文書內，亦不論其特定名稱為何。」而在關於國家和國際組織間或國際組織相互間條約法的維也納公約中，第2條第1項第1款亦規定：³「為本公約的目的：『條約』指：(1)一個或更多國家和一個或更多國際組織間，或(2)國際組織相互間，以書面締結並受國際法支配的國際協議，

¹ Vienna Convention on the Law of Treaties preamble, May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331 (entered into force Jan. 27, 1980). [hereinafter VCLT] 中文譯本請參閱：丘宏達編輯、陳純一助編，現代國際法參考文件，頁63，2006年。

² *Ibid*, art. 2(1)(a).

³ Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations art. 2(1)(a), *opened for signature* Mar. 21, 1986. [hereinafter VCLTIO]

不論其載於一項單獨的文書或兩項或更多有關的文書內，也不論其特定的名稱為何。」由上述兩公約之規定來看，條約法上所謂之條約僅止於要式規定：

- 一、締約者為國際法主體：條約之締約者必須限為以下三種情形：國家與國家間、國家與國際組織間、國際組織與國際組織間。
- 二、締結方式為書面：條約為國際書面協定。
- 三、受國際法拘束：條約必須以國際法為準，受國際法支配。

條約法公約所稱之條約，為國際法主體間簽定受國際法支配之國際書面協定。然而，條約法公約第 3 條又規定：⁴「本公約不適用於國家與其他國際法主體間所締結之國際協定或此種其他國際法主體間之國際協定或非書面國際協定，此一事實並不影響：(甲) 此類協定之法律效力；(乙) 本公約所載任何規則之依照國際法而毋須基於本公約原應適用於此類協定者，對於此類協定之適用；(丙) 本公約之適用於國家間以亦有其他國際法主體為其當事者之國際協定為根據之彼此關係。」同樣地，關於國家和國際組織間或國際組織相互間條約法的維也納公約第 3 條中亦有類似規定。⁵因此，國際法上並未規定條約必須限定為書面，亦未規定其形式及名稱，但實踐上條約多以書面形式存在，不做成書面亦不影響其效力。⁶

故此，吾人可知國際法上之條約，有廣義與狹義之分：狹義之條約，謂二條約法公約所規範的國家間、國家與國際組織間以及國際組織間三種主體依國際法所締結之國際書面協定。廣義之條約，則為不限為國家或國際組織之國際法主體間所締結之書面或非書面國際協定。

⁴ VCLT, *supra* note 1, art. 3.

⁵ VCLTIO, *supra* note 3, art. 3.

⁶ 丘宏達，現代國際法，頁 160-161，2 版，2008 年 5 月。

貳、國內法上的條約

從國內法層次論臺美牛肉議定書之法律性質，必須討論我國國內法上關於條約簽定的相關制度。因此，首先介紹我國憲法規定條約之締結程序，接著介紹我國的條約制度，究竟一國際書面協定是否為我國憲法意義上之條約須符合何種要件？

一、我國的條約締結制度

國際法上條約之締結程序與生效，一般而言大致有以下之步驟：派遣談判人員、談判、簽署、批准、生效與公布、登記等。⁷在我國的憲政制度中，總統為國家元首。依據憲法第三十八條之規定，我國條約之締約權由總統行使，亦即總統依法對於條約案進行批准與公布，以行使條約締結權。⁸而批准前條約之談判、簽署等程序，在我國現行制度下則由外交部主辦。若條約或協定之內容具專門性、技術性，以主管機關簽訂為宜者，得經行政院同意，由其主辦。⁹

由外交部主辦之條約或協定，其內容涉及其他機關之業務者，外交部應隨時與該機關聯繫或請其派員參與。若談判非外交部主辦，則主辦機關在研擬草案或對案及談判過程中，應與外交部密切聯繫，必要時並得請外交部派員協助。於正式簽署時，外交部得派員在場並注意約本文字、格式及簽名是否正確合宜。¹⁰在條約草案內容獲致協議前，主辦機關得先就談判之總方針及原則與立法院相關委員會協商。¹¹當條約或協定草案內容獲致協議而須簽署時，除事先獲行政院授權

⁷ 同前註，頁 174。

⁸ 中華民國憲法，第三十八條，36 年 1 月 1 日公布，36 年 12 月 25 日施行。

⁹ 條約及協定處理準則，第五條，101 年 5 月 31 日修正公布。

¹⁰ 同前註，第六條。

¹¹ 同前註，第七條。

或時機緊迫者外，主辦機關應先報請行政院核可，始得簽訂。¹²

條約案一經簽署，主辦機關應於 30 日內報請行政院核轉立法院審議。¹³依據憲法第五十八條第二項規定，行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之條約案在行政院會議中提出，並加以議決。¹⁴在行政院會議議決後之條約案，依據憲法第六十三條規定，再交由立法院進行議決。¹⁵經立法院議決過之條約案，若行政院認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院 10 日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達 15 日內作成決議。如為休會期間，立法院應於 7 日內自行集會，並於開議 15 日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。¹⁶

經立法院審議通過之條約案最後一關為咨請總統批准。訂有批准條款之條約案咨請總統批准時，主辦機關應將條約案即送外交部，由外交部報請行政院轉呈總統頒發批准書，以完成批准手續。條約完成批准手續並互換或存放批准書生效後，由總統公布施行。但情形特殊者，得由總統完成批准手續後公布。¹⁷

由此可知，我國條約締結程序中由主辦單位派員進行談判，談判後簽署之條約案送回國內後必須於行政院院會中決議，再送至立法院進行審議。條約案經立法院審議通過，附批准條款之條約案應送至外交部，由外交部報請行政院轉呈總統，咨請批准。最後，條約經批准且互換批准書而生效後，由總統公布施行。

二、憲法意義之條約

了解我國條約之締結程序後，此處產生一個問題：何種國際書面協定須經如

¹² 同前註，第八條。

¹³ 同前註，第九條。

¹⁴ 中華民國憲法，同註 8，第五十八條第二項。

¹⁵ 同前註，第六十三條。

¹⁶ 中華民國憲法增修條文，第三條第二項第二款，94 年 6 月 10 日修正公布。

¹⁷ 條約及協定處理準則，同註 9，第十一條。

此程序？亦即關於條約之名稱，是否僅有條約、公約、專約等名稱之國際協定才需送立法院審議，必須完成上述之條約締結程序？抑或所有國際協定均屬憲法中之條約，而必須送立法院審議？由於憲法第三十八條、第五十八條第二項、第六十三條、第一百四十一條均見「條約」一詞，而憲法上所稱條約之內容與範圍為何，涉及立法院與行政院職權之分際，必須加以釐清。

關於憲法上「條約」一詞之意義與範圍，司法院大法官會議曾在釋字第三二九號解釋中說明：¹⁸「憲法所稱之條約係指中華民國與其他國家或國際組織所締約之國際書面協定，包括用條約或公約之名稱，或用協定等名稱而其內容直接涉及國家重要事項或人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同者外，亦應送立法院審議。」在司法院大法官會議釋字第三二九號解釋之解釋理由書中，大法官會議表示：¹⁹「憲法所稱之條約，係指我國（包括主管機關授權之機構或團體）與其他國家（包括其授權之機關或團體）或國際組織所締結之國際書面協定，名稱用條約或公約者，或用協定等其他名稱而其內容直接涉及國防、外交、財政、經濟等之國家重要事項或直接涉及人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同（例如協定內容係重複法律之規定，或已將協定內容訂定於法律）者外，亦應送立法院審議。其無須送立法院審議之國際書面協定，以及其他由主管機關或其授權之機構或團體簽訂而不屬於條約案之協定，應視其性質，由主管機關依訂定法規之程序，或一般行政程序處理。」由此可見，我國憲法上所稱之條約必須符合以下要件：

¹⁸ 司法院大法官會議釋字第三二九號解釋，民國 82 年 12 月 24 日。

¹⁹ 同前註，解釋理由書。

(一) 形式要件：

1. 締約方為國際法主體：憲法所稱之條約必須為我國與其他國家或國際組織所締約者。其中礙於我國目前之國際處境，與許多國家未有邦交，因此在解釋理由書中認為，「我國」尚包括主管機關授權之機構或團體；「其他國家」亦包括該國授權之機關或團體。
2. 締結方式為書面：憲法所稱之條約為國際書面協定。
3. 名稱不限：該國際書面協定名稱用條約或公約者，或用協定等其他名稱均可。

(二) 實質要件：

1. 直接涉及國家重要事項：所謂國家重要事項在解釋理由書中認為，包括直接涉及國防、外交、財政、經濟等事項。
2. 直接涉及人民之權利義務。
3. 具有法律上效力。

(三) 程序要件：必須踐行我國條約締結程序要求，亦即：經行政院院會決議後，再送至立法院進行審議。凡國際書面協定附有批准條款者，依權力分立之民主政治精神，當然應由國會加以批准，故須送立法院審議。而無須送立法院審議之國際書面協定則有：

1. 無批准條款，且經法律授權簽訂之協定。
2. 無批准條款，且事先經立法院同意簽訂之協定。
3. 無批准條款，且其內容與國內法律相同之協定。

由此可知，憲法上所稱之條約必須為國際法主體間所簽訂之國際書面協定，其內容必須關於國家重要事項或人民權利義務而具有法律上效力，這樣的條約必須經由立法院審議完成才得批准；若無批准條款，除非經過立法程序或法律授權，或其內容同於國內法律者外，亦必須經過立法院審議。

司法院大法官會議釋字第三二九號解釋作成後，條約及協定處理準則也相應

修正。目前現行條約及協定處理準則中，即明白對條約及協定進行定義：²⁰

「本準則所稱條約，係指左列國際書面協定：

- 一、具有條約或公約之名稱者。
- 二、定有批准條款者。
- 三、內容直接涉及國家重要事項且具有法律上之效力者。
- 四、內容直接涉及人民權利義務且具有法律上之效力者。

本準則所稱協定，係指前項條約以外之國際書面協定，不論其名稱及方式為何。」

因此，我國國內法中關於國際書面協定有兩大分類：一、憲法上之條約。二、非憲法上之條約——協定。憲法上之條約必須送立法院審議；非屬條約案之國際書面協定則無須送立法院審議，而應視其性質，由主管機關依訂定法規之程序，或一般行政程序處理。²¹條約及協定處理準則第十條規定，非屬條約案之協定應於簽署後 30 日內報請行政院核備；除內容涉及國家機密或有外交顧慮者外，並應於生效後，送立法院查照。²²

參、臺美牛肉議定書之法律性質

前兩部分已經分別就國際法與國內憲法兩層次，介紹條約之意義。以下即分別從國際法與國內法之角度探討臺美牛肉議定書之法律性質。首先，以條約法公約第 2 條之要件檢視臺美牛肉議定書之法律性質，可以發現：

- 一、當事方均為國際法主體：雖然我國與美國未有正式邦交，因此議定書上避免出現國家主權字眼，而以「駐美國臺北經濟文化代表處所代表之當局」及「美國在臺協會所代表之當局」作為締約當事方，但此仍為政府

²⁰ 條約及協定處理準則，同註 9，第三條。

²¹ 司法院大法官會議釋字第三二九號解釋，同註 18，解釋理由書。

²² 條約及協定處理準則，同註 9，第十條。

部門間形式 (inter-departmental) 之締約方式，當事方均為國際法主體。

二、締結方式為書面。

三、受國際法之拘束：議定書前言即揭櫫遵守 WTO 相關規範之意旨，因此議定書為受國際法拘束之書面協定。

由以上三點，臺美牛肉議定書因係國際法主體間依國際法所締結之國際書面協定，故為國際法上之條約。而就其性質而言，其為我政府與美國政府中以解決牛肉進口行政技術上問題為目的之行政協定。

其次，以國內憲法角度加以觀察：

一、形式要件：臺美牛肉議定書為駐美國臺北經濟文化代表處與美國在臺協會共同簽署之文件，屬於國家機關所簽訂之國際書面協定。

二、程序要件：臺美牛肉議定書未定有批准條款。無批准條款之國際書面協定，除非經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同外，均應送立法院審議，方為憲法上之條約。然臺美牛肉議定書之簽訂未經過法律授權，同時亦未事先經立法院同意簽訂²³，其內容更未與國內法律相同，因此並未送立法院審議。未送立法院審議之協定，因其未踐行憲法所要求之條約案批准程序，故不應視為憲法上之條約。

三、實質要件：臺美牛肉議定書內容為臺美雙方就牛肉貿易問題所做之協定，其內容為臺美就牛肉進口開放項目之修正，為臺美經濟貿易事項，當然為國家重要事項；復議定書涉及具狂牛病風險牛肉及其製品之進口，對

²³ 監察院 99 年 3 月 16 日 (99) 院台財字第 0992200196 號糾正案中表示：「查立法院於審查 95 年度中央政府總預算案時做成主決議，要求行政機關未來開放美國牛肉進口前，須先向該院衛生環境及社會福利、經濟及能源、預算及決算委員會聯席會報告並經同意。此有立法院第 6 屆第 2 會期第 19 次會議議事錄在卷足稽。對此，行政院提出行政院秘書長 93 年 6 月 8 日院台規字第 0930085992 號函釋及 98 年 12 月 29 日院台衛字第 0980110372 號函釋，表示立法院就預算案所為之「主決議」僅具當年度效力，不能延續至其他年度，並稱我國歷次開放美國牛肉進口前，並未事前徵得國會同意。詢據衛生署楊志良署長表示事前不知悉有該項主決議，楊署長及前國安會蘇起秘書長另表示其認為該主決議是針對當年開放不帶骨牛肉進口，已執行完畢，效力不及於此次美國牛肉進口等語。」顯見此次臺美牛肉議定書簽訂前，行政機關未事先獲得立法院同意。參見：監察院公報，2699 期，頁 9，99 年 4 月 14 日。
http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/%E5%85%AC%E5%A0%B1/99/099000015269_2.pdf，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 4 日。

國人食品安全之權利影響甚鉅，其內容亦涉及人民之權利義務。然而，議定書是否具法律上拘束力仍值得商榷。蓋議定書未送立法院審議，規避立法保留之途徑，在權力分立制衡之憲政原理中，即不應與法律案等同視之。故臺美牛肉議定書亦不符合憲法上條約之實質要求。

總統依憲法之規定，行使締結條約之權；行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之條約案提出於行政院會議議決之；立法院有議決條約案之權，憲法第三十八條、第五十八條第二項、第六十三條分別定有明文。依上述規定所締結之條約，其位階同於法律。而臺美牛肉議定書未踐行上述締結程序，在法律性質方面，僅為技術性之行政協定，屬於條約及協定處理準則第三條第二項所謂之「協定」。國內通說與經濟部、外交部等單位亦認定臺美牛肉議定書屬於「行政協定」之性質。²⁴

行政協定，在國內法之法律位階不同於條約，僅為「行政命令」之性質，依據條約及協定處理準則第十條之規定，應於簽署後 30 日內報請行政院核備，同時生效後必須送交立法院查照。

肆、行政協定在我國國內法之地位

依前論述，臺美牛肉議定書之法律性質屬行政協定，在國內法中屬「行政命令」性質。行政命令可分為法規命令與行政規則，而臺美牛肉議定書又屬於何種行政命令，其地位如何？茲分析如下：

²⁴ 國內學界認為臺美牛肉議定書屬行政協定之相關論述，參見：陳純一，有路可走 何苦公然毀約？，聯合報 A15 版，2009 年 11 月 9 日。姜皇池，立院應將美牛議定書列審，中國時報 A4 版，2009 年 11 月 18 日。黃錦堂，國內法與國際法孰優？——兼論臺美牛肉議定書之審議與修法，國政研究報告，國家政策研究基金會，2009 年 12 月 18 日。黃昭元，憲法，台大法學論叢，第 39 卷第 2 期，頁 5-29，2010 年 6 月。詹勇銘，臺灣禁止特定美牛產品進口於 WTO 法規架構中之合法性——從條約法觀點評析，法學新論，第 29 期，頁 59-98，2011 年 4 月。許耀明，美國牛肉吃不吃？——國際習慣法與習尚之區分，月旦法學教室，第 91 期，頁 28-29，2010 年 5 月。而經濟部、外交部關於臺美牛肉議定書屬於「行政協定」之函覆，參見：監察院（99）院台財字第 0992200196 號糾正案，同前註，頁 11-12，99 年 3 月 16 日。

依據法治國原則，國家必須依法而治，因此客觀且具民主正當性之法規乃為行政機關行使其統治權之基礎。法治國原則之內涵包括：權力分立、依法行政、法律保留、基本權之保障、獨立有效之司法救濟途徑、比例原則、平等原則等。依據權力分立與法律保留原則，法治國家由民主議會制定法律作為行政活動之指導規範，再由行政機關加以執行為憲政運作之常態。然而實踐上亦不乏由行政機關所訂定之規範（行政規範），此即「行政立法」或「行政命令」，亦稱為「行政基準」。²⁵而現代法治國家之國內法秩序中，依據法律效力之優先順序，有一套層級化之規範體系，亦即「憲法、法律、命令」之順序，此即為「法位階理論」。依據法位階理論，法源效力之順序為：憲法最高、法律次之、命令再次之。其中，行政規範又可細分為法規命令與行政規則，法規命令須由法律授權訂定且須送立法機關審查，行政規則則無。由於法規命令較行政規則更具民主正當性，故上述法位階理論中法源效力順序可再細分為：憲法最高，法律次之，法規命令再次之，行政規則最低。

法規命令與行政規則之區別，在行政程序法第四章「法規命令及行政規則」中有清楚之規範。行政程序法第一百五十條規定：²⁶「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」因此，法規命令之要件有：法律授權、不特定對象、內容抽象、對外法效性等四項要件。復次，行政程序法第一百五十九條規定：²⁷「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。」因此，行政規則之要件則為：職權訂定、特定對象（或可得特定之對象）、內容抽象、對內拘束、對外無直接法效性等五項要件。行政規則依其功能可分為關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定，與為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定

²⁵ 蔡茂寅、李建良、林明鏞、周志宏，行政程序法實用，頁 361，3 版，2006 年。

²⁶ 行政程序法，第一百五十條第一項，94 年 12 月 28 日修正公布。

²⁷ 同前註，第一百五十九條第一項。

及裁量基準。²⁸故依功能而分，行政規則可分為四類：組織性行政規則、作業性行政規則、解釋性行政規則與裁量基準，組織性行政規則與作業性行政規則僅具內部效力；解釋性行政規則與裁量基準則具有間接對外效力。²⁹

綜上所述，法規命令與行政規則之異同如下：

一、相同點為：法規命令與行政規則同為就一般事項所為之抽象規定。

二、相異點為：

(一) 法律授權之有無：法規命令須有法律授權；行政規則則係依行政機關之權限或職權訂定。此處法律授權係指「作用法」之授權。

因嚴格而言，法規命令與行政規則均有法律授權，惟法規命令兼有作用法與組織法上之授權；行政規則則僅有組織法上之授權而已。³⁰

(二) 規範對象之特定與否：法規命令之規範對象為不特定之多數人；行政規則之對象則以下級行政機關或屬官為其拘束對象。

(三) 對外法效性之有無：法規命令具對外法效性；行政規則則具內部效力。惟解釋性行政規則與裁量基準雖為指導下級機關或屬官行使權限或執行職務之用，然仍因行政機關之適用間接發生拘束人民之效果，故仍具間接對外法效性。據此，法規命令具直接對外法效性；行政規則僅具對內效力，特定情況則有間接對外法效力。

31

依據上述法規命令與行政規則之要件，檢視臺美牛肉議定書之法律性質，可知：

(一) 議定書具對外法效性：臺美牛肉議定書雖為臺美雙方之政府間協定，然其法效力亦及於人民，例如：對生產牛肉之肉品工廠之規範、不合

²⁸ 同前註，第二項。

²⁹ 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏，同註 25，頁 388-389。

³⁰ 同前註，頁 367。

³¹ 同前註，頁 367-368。

格產品之退運或銷毀、進口證明文件規定、進口商澄清義務之要求等。足見其性質上仍具行政機關與人民發生法律關係之作用法效力，具對外法效性。

(二) 對象不特定：議定書規範對象除臺美雙方行政機關外，尚有肉品工廠及進口商等。雖規範對象可得特定，然究其本質並非由上級機關對下級機關或長官對屬官所為之規定，難謂其該當行政程序法第一百五十九條第一項之要件。

(三) 內容抽象：議定書雖有檢疫查核、調查、提高查驗比率等規範，但其具體方式仍未具體規定，故為內容抽象之法規範。

由上述幾點以觀，議定書暨為具行政命令性質之行政協定，因其具對外法效性，且內容抽象、規範對象異於行政規則，故臺美牛肉議定書在我國國內法之地位應屬行政命令中之「法規命令」。協定案既不同於具法律地位之條約案，依條約及協定處理準則第十條之規定，於生效後必須送交立法院查照，與法規命令必須送置立法院審查相同，足見行政協定於我國國內法之地位為法規命令。

國內法源位階順序為「憲法、法律、法規命令、行政規則」，若再融入條約、協定等國際法法源加以調整，由於我國憲法第一百四十一條及司法實務均採「國際法優位說」³²，因此法位階順序應調整為「憲法、條約、法律、行政協定、法規命令、行政規則」。

³² 中華民國憲法，同註 8，第一百四十一條：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。」，另參考：司法院民國 20 年 7 月 27 日訓字第 459 號函、最高法院 23 年上字第 1074 號判例、最高法院 73 年度台非字第 69 號刑事判決、79 年 7 月 30 日法務部 (79) 法律字第 10900 號函解釋等。

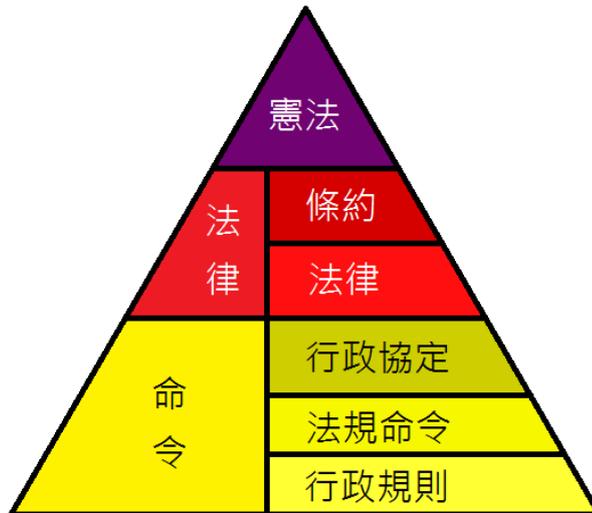


圖 4-1：法源位階圖

資料來源：作者自繪

確認臺美牛肉議定書之法律性質屬於行政協定後，會衍生以下問題：一、議定書未經法律授權簽訂，能否主張重新談判？二、食品衛生管理法修正後，對於牛肉進口限制較臺美牛肉議定書嚴格，則是否有違反國際義務之虞，我政府又應如何解決？三、行政協定在我國國內法之地位問題。此問題留待下章進行探討。

第二節 臺美牛肉爭議與對美貿易

壹、臺美牛肉貿易——美國牛肉輸臺原因

美國擁有世界上最大的酪農產業，同時也是世界最大的牛肉生產國。美國為農業大國，而牛肉產業又是美國農業中最重要的增值產業。由於牛肉產業是飼料穀物最重要的消費者，因此美國的牛肉產業同樣亦會受到穀物供給與價格之影響。

³³2000年時，牛隻（cattle and calves）總產值為407.6億美元，佔美國農業總收益的21%，使得牛肉產業成為美國農業最重要的一項產業。此預估的407.6億美

³³ See: <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Cattle/> (last visited Jun 7, 2012)

元總收益又將支持額外的 1,474 億美元之經濟收益，使得美國牛肉產業直接與間接的經濟產值達到 1,884 億美元。³⁴

美國在 2003 年以前，牛肉出口佔總產量之比率將近百分之十。2003 年，美國牛肉在中國大陸、日本、南韓、香港、臺灣、墨西哥以及越南等七大市場中創造了 33 億美元的產值。³⁵然而 2003 年 12 月 23 日美國境內發現狂牛病病例後，世界各國開始對美國牛肉進口進行限制。2004 年美國牛肉出口總量從 2003 年的 1,274.10 萬噸下降至 321.97 萬噸，下降 75%；出口產值由 2003 年的 38.56 億美元下降至 8.09 億美元，下降 79%，其中出口量之降幅又以中東地區（-95%）以及東亞地區的中國大陸（-87%）、臺灣（-98%）、香港（-99%）、日本（-100%）與韓國（-100%）最高。³⁶由於這些國家對美國牛肉進行嚴格管制，使得美國牛肉出口量銳減，尤其當時日本為美國牛肉最大輸入國，2003 年時日本之美國牛肉進口量為 26.8 萬噸，占全美輸出量之 30%，同時日本國內流通的美國牛肉比例也占最大（約 27%）。³⁷ 2004 年至 2009 年間，美國牛肉光是在日本及南韓的市場就以每年 15% 左右之速度萎縮中。³⁸

為了恢復美國牛肉的貿易量，維護國內牛肉產業的龐大利益，美國政府的貿易政策開始邁向積極拓展美國牛肉市場邁進。美國除積極與日本談判外，也積極向南韓施壓，將開放美國牛肉進口作為美韓自由貿易協定談判的前提要件。2007 年 7 月美國發生次級房貸風暴，將世界帶入另一場金融危機，影響了美元做為國際貨幣的價值，亦影響了美國的經濟地位。除了國內的紓困措施外³⁹，美國也積

³⁴ Dan Otto and John D. Lawrence, *Economic Impact of the United States Beef Industry*, 2001. Available at www.beef.org/uDocs/Econ%20Impact%20Beef%20v2.doc (last visited Jun 7, 2012)

³⁵ 吳子涵，美國參議院通過促進美國牛肉國際出口市場全面開放之決議，中華經濟研究院，2010 年 6 月 10 日。參見：http://www.wtcenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=107857，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 8 日。

³⁶ See: <http://www.usmef.org/downloads/statistics/2004-12-beef-plus.pdf> (last visited Jun 7, 2012)

³⁷ 日本国外務省，牛肉輸入統計：<http://www.toukei.maff.go.jp/world/index.files/wagakuni.files/jisseki06.htm>，最後瀏覽日：2012 年 6 月 8 日。

³⁸ 吳子涵，同前註 35。

³⁹ 2007 年 8 月 31 日布希政府提出的紓困措施包括：一、聯邦住宅管理局（FHA）改革法案，提高擔保房貸金額上限，擴大貸款保險計畫實施對象。二、暫緩執行房貸債務免除稅法。三、指

極拓展國際貿易市場，提振國家經濟。2007年5月22日美國在國際畜疫會第75屆大會決議中被列為狂牛症風險已控制區，⁴⁰更使美國積極拓展牛肉外銷市場。由表4-1可知，2007年之後美國積極對亞洲各國進行牛肉貿易談判，使得牛肉出口量佔總產量之百分比日漸上升，但直至2009年與我國簽署臺美牛肉議定書時止，其百分比仍未達到2003年未爆發狂牛病病例前之水準。2009年美國牛肉工業零售值(retail equivalent value)為730億美元、總美國牛肉消費量為268億磅、牛肉產值為320億美元、牛肉產量為260.7億磅；而牛肉出口部分，出口產值為29.09億美元、出口產量為19.36億磅、牛肉出口量佔總產量之百分比為7.4%。



示財政部研究方案，協助還款有困難的房貸戶獲得必要的服務和商品。四、嚴格執行借貸法，加強稽核放款作業。參見：陳美菊，次級房貸風暴對全球經濟之影響，經濟研究，頁263-264，8期，2008年5月。<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0010172&ex=2&ic=0000153>，最後瀏覽日期：2012年6月8日。

⁴⁰ Resolution No. XXIV, Final Report of the 75th General Session, pp. 141-145, 75 GS/FR-PARIS, May 2007 available at http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/About_us/docs/pdf/A_RF_2007_webpub.pdf (last visited Jun 5, 2012) 其實美國在2003年發現狂牛病病例，導致牛肉出口量銳減後，為提升牛肉出口量，除積極與各國進行貿易談判外，更介入國際組織之國際標準制定過程。國際畜疫會陸生動物衛生法典關於牛海綿狀腦病疫區分類標準之修改即有美國政治力介入之痕跡。2005年美國成功促成國際畜疫會通過決議，將原牛海綿狀腦病風險分類標準由五項變更成三項。此決議於2006年正式被採用，因此2007年5月美國才重新被劃入狂牛病風險已控制區中。參見：許耀明、譚偉恩，人體健康、食品安全與貿易自由化：論WTO《SPS協定》與OIE《陸生動物衛生法典》中的安全標準與其適當性問題，第十四屆全國科際法律研討會論文集，頁297，新竹：國立交通大學科際法律研究所，99年11月26日。

表 4-1：美國牛隻及牛肉產業產量及產值統計表

年度	牛肉工業零售值 (十億)	牛肉消費量 (十億磅)	牛肉產值 (十億)	牛肉產量 (十億磅)	牛肉出口產值 (十億)	牛肉出口產量 (十億磅)	出口量百分比 (%)
2002	60	27.9	27.1	27.09	2.629	2.447	9.0
2003	63	27.0	32.1	26.24	3.186	2.518	9.6
2004	70	27.8	34.8	24.55	0.631	0.460	1.9
2005	71	27.8	36.6	24.68	1.031	0.697	2.8
2006	71	28.1	35.6	26.15	1.617	1.132	4.4
2007	74	28.1	36.0	26.42	2.187	1.434	5.4
2008	76	27.3	35.6	26.56	3.014	1.996	7.1
2009	73	26.8	32.0	26.07	2.909	1.936	7.4
2010	74	26.4	37.0	26.41	3.839	2.300	8.7
2011	79	25.6	45.2	26.29	5.042	2.788	10.6

資料來源：<http://www.ers.usda.gov/News/BSECoverage.htm>，最後瀏覽日期：2012年6月7日。

討論到美國在國際政治經濟上的地位時，最常被談及的理論為金德柏格 (Charles P. Kindleberger) 的「霸權穩定論」。金氏認為穩定世界經濟必須靠霸權領導並提供基本的公共財，包括維持國際秩序、提供穩定之國際貨幣關係等。霸權國領導穩定的自由貿易國際體系，而小國亦從中獲利。吉爾平 (Robert Gilpin) 認為歷史上出現過的霸權有二：十九世紀的英國 (Pax Britannica, 1815-1873) 與二十世紀的美國 (Pax Americana, 1945-1967)。⁴¹ 霸權穩定論後來受到基歐漢 (Robert Keohane)、克萊斯納 (Stephen D. Krasner) 與吉爾平等人之補充，基本上均認為美國是當今世界上的經濟霸權，當美國維持其霸權地位時，會傾向採取

⁴¹ 倪世雄，當代國際關係理論，頁 390，2006。

開放的貿易政策；而當美國霸權衰落時，則會傾向貿易保護主義。⁴²至於國際政治如何影響美國之貿易政策，從實踐上看，美國進行貿易談判最常用的策略就是「相互對待」，亦即他國在貿易上如何對待美國，美國即如何對待該國。因為美國的經濟及政治實力，使得對手國因擔心美國之貿易報復，通常會採取合作的態度。⁴³

因應兩岸關係局勢，臺灣將美國視為最重要的盟友，希望美國的幫助能成為牽制中共的力量。美國對臺軍售更是達成國軍「有效嚇阻，防衛固守」之國防目標的重要工具。同時在國際局勢上，從中國大陸與東南亞國協自 2000 年開始醞釀至 2010 成立的東協加一自由貿易區，到現正談判中的東協加三（中國大陸、日本、韓國）等自由貿易區談判。臺灣為免在東亞經濟整合上受到邊緣化的影響，更是積極希望加入美國跨太平洋戰略經濟夥伴協定（**Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP**）。因此，臺灣在與美國的貿易談判上，為免遭受美國政治與經濟之報復，加上需要與美國進行自由貿易區談判之故，亦常處於合作的態度。

由以上的分析可知，臺美牛肉議定書之簽訂有以下原因：

- 一、美國龐大的牛肉貿易利益：美國擁有世界上最大的酪農產業，其牛肉產業是國內最重要的增值產業，更是美國農業最重要的一環。2003 年美國爆發狂牛病，使得美國牛肉貿易量大減，重創美國的牛肉肉品外銷市場。
- 二、金融風暴的催化：2007 年美國發生次級房貸風暴，除在國內實施紓困措施外，亦必須積極拓展外貿市場以提振經濟。加上 2007 年美國已被國際畜疫會評定為 **BSE** 風險已控制國家，使其更有理由將外貿市場之拓展聚焦在貿易量最大的牛肉及牛肉產品上。
- 三、美國的霸權地位與相互對待的談判模式：美國目前雖為一衰落中的霸權，

⁴² 何思因，美國貿易政治，頁 44-45，1994 年。

⁴³ 同前註，頁 54-55。

但在新興霸權尚未崛起前，仍有一定的政治經濟影響力。在經貿談判上美國採取「相互對待」的談判模式，而牛肉貿易上又將開放牛肉市場作為其與東亞各國自由貿易區談判的前提，使得東亞各國除畏懼美國貿易報復外，亦在經濟戰略考量下傾向採取合作的態度。

四、不對等的臺美關係：2009年9月之前，美國是臺灣第三大貿易國。⁴⁴臺灣在國際政治與兩岸關係上，長期需要美國支持，尤其美國對臺軍售更是臺灣安全的重要力量。此外，為避免在東亞經濟整合上受到排擠，臺灣更需要積極與美國進行自由貿易區談判。在政治軍事利益、戰略利益與貿易利益之前提下，不對等的臺美關係促使臺灣在牛肉貿易談判上必須採取合作態勢。

由表 4-1、圖 4-2 與表 4-2 之資料可知，在美國積極恢復牛肉貿易市場之努力下，2011 年相關數據達到：牛肉工業零售值為 790 億美元、總美國牛肉消費量為 256 億磅、牛肉產值為 452 億美元、牛肉產量為 262.9 億磅；而牛肉出口部分，出口產值為 50.42 億美元、出口產量為 27.88 億磅、牛肉出口量佔總產量之百分比為 10.6%、貿易量達到 81 萬噸，已然超過 2003 年爆發狂牛病疫情前之水準。

⁴⁴ 經濟部國際貿易局，中華民國進出口貿易統計，<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>，最後瀏覽日期：2012年6月8日。

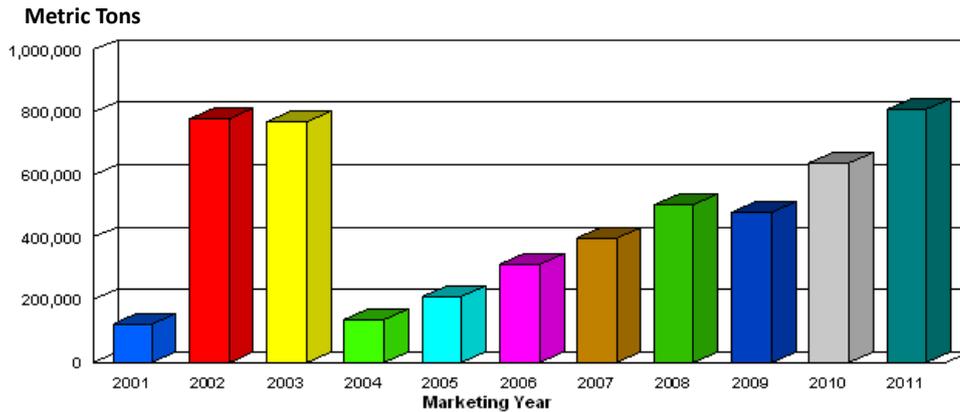


圖 4-2：美國新鮮、冷凍牛肉出口量柱狀圖（2001-2011）

資料來源：<http://www.fas.usda.gov/esrquery/esrqg.aspx>，最後瀏覽日期：2012年6月7日。

表 4-2：美國新鮮、冷凍牛肉出口量統計表（2001-2011）

Fresh, Chilled, or Frozen Muscle Cuts of Beef

年度 (Marketing Year)	貿易量 (公噸 Metric Tons)
2001	122,132
2002	780,312
2003	772,321
2004	138,879
2005	211,271
2006	315,173
2007	397,361
2008	506,865
2009	480,814
2010	637,862
2011	810,741

06/07/2012 Source: USDA/FAS/Export Sales Reporting

資料來源：<http://www.fas.usda.gov/esrquery/esrqg.aspx>，最後瀏覽日期：2012年6月7日。

貳、美國牛肉議題對臺美貿易之影響

一、影響貿易暨投資架構協定談判進程

美國牛肉爭議發生後，為平息民怨與消除民眾疑慮，行政院衛生署於 98 年 11 月 2 日決定採取三管五卡措施加強對美國牛肉之檢驗，同時立法院亦準備對食品衛生管理法進行修正。面對臺灣對於美國牛肉進口一連串的動作，美國參議院財政委員會主席包克斯（Max Baucus）表示：「近來的這些動作（三管五卡措施及修法等），顯然是臺灣阻撓美國農業產品進口的趨勢的延伸，這些行動也讓人質疑臺灣身為一個負責任的貿易夥伴的誠信問題。」⁴⁵

99 年 1 月 27 日食品衛生管理法修正通過後，規定雖非疫區，但近十年內曾出現病例國家的牛頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及相關產品等特定風險物質不得進口，美國在臺協會亦發表聲明表示遺憾：「臺灣當局決定讓政治凌駕科學事實，引起了強烈的關注。此一動作也將破壞臺灣身為一個負責任的貿易夥伴的誠信，也讓我們未來與臺灣達成協議擴展並強化雙邊經貿關係時更具挑戰。」

⁴⁶原訂於 2010 年 2 月召開的臺美「貿易暨投資架構協定」（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）副部長級會議亦因而順延。

就在臺美牛肉議定書爭議稍告歇息後，2010 年 4 月 16 日美國農業部又宣布：「美國帶骨牛肉、橫隔膜、牛舌、陰莖、睪丸、牛尾、牛腱等近日將對臺輸出。」經濟部國貿局也於同年 4 月核准美國帶骨牛肉、橫隔膜、牛舌、陰莖、睪丸、牛尾等牛雜部位進口，再次引發輿論抨擊。2011 年 1 月，衛生署檢驗出美國牛肉

⁴⁵ 美國參議院財政委員會主席包克斯有關美國牛肉輸台議定書的一封信，2009 年 12 月 31 日，參見：美國在臺協會，<http://www.ait.org.tw/zh/pressrelease-pr1001.html>，最後瀏覽日：2012 年 6 月 8 日，括號內文字為作者自行添加。

⁴⁶ 美國貿易代表署與美國農業部針對臺灣違反雙邊協議不合理限制美國牛肉進口發表聯合聲明，2010 年 1 月 5 日，參見：美國在臺協會，<http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot1001.html>，最後瀏覽日：2012 年 6 月 8 日。

含有瘦肉精，更再度引發美牛爭議。2011 年 4 月 11 日，美國在臺協會經濟組長盧治凱(Rick Ruzicka)表示，臺灣若希望恢復臺美「貿易暨投資架構協定(TIFA)」諮商，需先訂定牛肉瘦肉精殘留容許量標準(Maximum Residue Limits, MRL)證明臺灣能信守國際承諾，依據科學證據決策。⁴⁷美國方面再度將 TIFA 復談條件與牛肉進口議題掛勾。當時臺灣方面的立場是，須等到國際食品標準委員會(Codex Alimentarius)開會訂定瘦肉精最低殘留標準後，才考慮是否修法更改不得殘留瘦肉精之規定。⁴⁸

2012 年 1 月總統大選過後，美國又再度將牛肉進口問題檯面化。在美國在臺協會主席薄瑞光(Raymond F. Burghardt)2012 年 1 月 29 日至 2 月 2 日的訪臺行程中，其與馬英九總統與立法院王金平院長會晤時均表示，無論與臺灣官員談及重啟 TIFA(臺美貿易暨投資架構協定)談判或臺灣加入 TPP(跨太平洋戰略經濟夥伴協定)，都卡在美牛問題。若美國牛肉進口問題無法解決，談判就難以運行。⁴⁹目前我國立法院將於 2012 年 7 月 25 日針對食品衛生管理法修正案進行討論，經濟部長施顏祥表示，如果美牛案沒有解決，幾乎可以確定臺美貿易暨投資架構協定就不會重開。⁵⁰

因此，吾人可知美國牛肉進口議題，從 2009 年臺美牛肉議定書簽定以來，從國人對具狂牛病風險牛肉及其產品之進口疑慮、2010 年 1 月修法禁止內臟、絞肉輸臺、2010 年 4 月美國宣布將對臺輸出帶骨牛肉、橫隔膜、牛睪丸、陰莖、牛舌等部位再掀爭議，再到 2011 年 1 月衛生署查獲美國牛肉含有瘦肉精等事件，

⁴⁷ 美：想談 TIFA 先訂瘦肉精標準，聯合報 A11 版，2011 年 4 月 13 日，可參考：

<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/6270109.shtml>，最後瀏覽日：2012 年 6 月 18 日。

⁴⁸ 司徒文：老闆要我解決美牛問題，自由時報 A9 版，2011 年 3 月 10 日，參見：<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/mar/10/today-p14.htm>，最後瀏覽日：2012 年 6 月 8 日。當時國際食品標準委員會原訂於 2011 年 7 月討論瘦肉精(萊克多巴胺，Ractopamine)之最大容許殘留量標準，惟嗣後發展延宕至 2012 年 7 月才通過瘦肉精之最大容許殘留量標準為：豬與牛之肌肉、脂肪均為 10ppb、肝臟為 40ppb、腎臟為 90ppb。

⁴⁹ 會薄瑞光 美牛進口 馬立場鬆動，自由時報 A1 版，2012 年 2 月 2 日，參見：

<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/feb/2/today-t1.htm>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 8 日。

⁵⁰ 施顏祥：美牛不解決 TIFA 幾乎確定無解，中央廣播電臺，2012 年 6 月 7 日，參見：

http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=359239&id=2&id2=1，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 8 日。

使得臺美 TIFA 談判數度延宕。美國牛肉爭議中對臺美關係最重大的影響即是阻礙了 TIFA 談判與 TPP 談判之進程。

至於國人曾有疑慮的美國免簽證待遇、對臺軍售等問題，2011 年 3 月 28 日美國前副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）曾明確表示，美國牛肉問題不會影響臺灣申請美國的免簽證待遇；同時，他也相信美國會根據臺灣關係法繼續售予臺灣防禦性武器。⁵¹我國駐美代表袁健生亦曾表示，美國牛肉議題不會影響司法引渡協定或免簽證措施等問題。⁵²

二、臺美貿易關係

自二次世界大戰以來，臺美雙方一直有著緊密的貿易夥伴關係。2002 年以前，美國是臺灣第一大貿易夥伴，2004 年後位居第三，⁵³自 2001 年 1 月至 2012 年 3 月止，臺美貿易總額高達 5,810.76 億美元。⁵⁴而臺灣則是美國第十大出口國、第五大農產品消費國。⁵⁵

1994 年 9 月臺美簽署「貿易暨投資架構協定」(TIFA)。該項協議主要為臺美雙方推動貿易、投資與商業合作關係最重要之平臺，並提供雙方解決經貿事項最重要之諮商管道。前次臺美 TIFA 會議是在 2007 年 7 月於華府舉行，討論的議題包含：臺美 FTA、美韓 FTA、雙邊投資協定(BIA)、避免雙重課稅協定(DTA)、政府採購、紡織違規轉運、農產品檢疫、藥品議題、智慧財產權保護及出口管制等議題。同時，自 2007 年以來美國方面也強調，強化 TIFA 是走向臺美簽署 FTA

⁵¹ 美前副國務卿：美牛與免簽無關，中央廣播電臺，2011 年 3 月 28 日，參見：

http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=288495，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 8 日。

⁵² 駐美代表袁健生：美牛不影響其他關係，中央廣播電臺，2011 年 3 月 19 日，參見：

http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=286947，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 8 日。

⁵³ 前二名為中國大陸與日本，參見：經濟部國際貿易局，同註 44。

⁵⁴ 同前註。

⁵⁵ Meng-chia Tsai (蔡孟佳), *The Exploration of the US-Taiwan Free Trade Agreement*, 111 *Taiwanese Journal of WTO Studies* 6 (2006), p. 115.

的基礎。⁵⁶而我國為何如此需要簽訂自由貿易協定（FTA），其主要理由有如下幾點：⁵⁷

- （一）避免遭受貿易歧視：WTO 架構下允許區域貿易協定（RTA）之簽訂，為免臺灣被排除於區域貿易協定外，在國際貿易市場之競爭中遭受歧視，應積極簽訂自由貿易協定。
- （二）戰略需求：目前世界上有超過 40 個雙邊或複邊自由貿易協定，而亞太地區有超過 30 個自由貿易協定正在談判中。⁵⁸如前所述，2010 年中國大陸與東協國家之東協加一協定生效，加上目前東協加三、東協加六的倡議，在戰略及經貿需求上，臺灣應避免被孤立於東亞區域整合中。
- （三）吸引外資：在簽署 RTA 之後，會員國間投資障礙減少，市場規模擴大、投資機會增加。同時對於外資而言，更將使投資當地國之貿易政策具有穩定性與透明度，更具有吸引力。
- （四）緩和杜哈回合談判的衝擊：杜哈回合談判為多邊貿易談判，因各國貿易利益不同，進展緩慢；而另一方面，卻也使得區域貿易談判加速擴張。若臺灣被排除在區域貿易談判外而只能等待多邊談判結果，將蒙受重大損失。
- （五）增進國際參與：為免中共阻撓我國的國際參與，我國應該更積極參與自由貿易談判，以增進國際參與，讓臺灣能藉由經貿建制與國際社會有更緊密的結合。

我國已於 2010 年 6 月 29 日與中國大陸簽定兩岸經濟合作架構協議（ECFA），兩岸關係已經有更進一步和緩之趨勢。在可預見的未來，與美國、日本、新加坡、

⁵⁶ 林巍，臺美應儘速恢復 TIFA 協商，國家政策研究基金會，2011 年 1 月 20 日。參見：<http://www.npf.org.tw/post/1/8670>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 8 日。

⁵⁷ 相關討論參見：Meng-chia Tsai, *supra* note 55, pp. 116-119. 杜巧霞，臺灣對於 RTA 與 FTA 興起之因應對策，國家政策研究基金會，2001 年 10 月 8 日。參見：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/090/TE-R-090-028.htm>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 8 日。

⁵⁸ Meng-chia Tsai, *supra* note 55, p. 116.

歐洲等國簽訂自由貿易協定之可能性將大大提升。目前，政府首要即為將對外重心重新拉回華府上，從貿易大國著手進行自由貿易協定談判，慢慢建立我國的自由貿易網，才能讓臺灣在日益緊密的東亞經濟整合上有立足之空間。因此，對於因牛肉進口議題造成的 TIFA 談判遲延，吾人實需要更審慎加以處理。⁵⁹

第三節 臺美牛肉議定書與 WTO

在本文第二章中，吾人曾討論到在現行 WTO 體制下，不歧視原則與普遍數量限制禁止原則構成了促進自由貿易之支柱。然而，為維護人類、動物或植物生命或健康之因素，這些原則仍有例外規定加以限制，亦即 GATT 1994 第 20 條 b 款之一般例外規定與 SPS 協定。而在 SPS 協定中規定會員國必須參考國際標準制定保護水準，方符合 SPS 協定與 GATT 1994 第 20 條之規範。其中，關於牛海綿狀腦病規範之國際標準則應參考國際畜疫會陸生動物衛生法典。

由第二章之介紹，吾人可知 SPS 協定作為 GATT 1994 之例外規定，其法律架構審查上具有兩條途徑：

- 一、第一條路徑：首先審查系爭措施是否符合第 2.2 條「科學證據原則」之要求，若存在國際標準，則依據第 3.1 條之規定，會員必須依據現有之國際標準訂定其 SPS 措施。在臺美牛肉議定書爭議中，關於具狂牛病風險之牛肉及其製品之國際標準則必須依據國際畜疫會陸生動物衛生法典加以設定。依據 SPS 協定第 3.2 條之規定，符合國際標準之 SPS

⁵⁹ 相關支持論點，參見：Meng-chia Tsai, *supra* note 55, p. 139. 吳惠萍，TIFA 談判與美國牛肉進口政策，國家政策研究基金會，2009 年 11 月 10 日。參見：<http://www.npf.org.tw/post/3/6677>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 8 日。林巍，同註 56。蔡宏明，釐清美國利益 推動 TIFA 談判，國家政策研究基金會，2011 年 2 月 1 日。參見：<http://www.npf.org.tw/post/1/8722>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 8 日。林彤，高度政治化的美牛議題，國家政策研究基金會，2012 年 2 月 3 日。參見：<http://www.npf.org.tw/post/1/10301>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 8 日。黃介正，穩華府則台海可保 失華府則不戰而危，國家政策研究基金會，2012 年 3 月 9 日。參見：<http://www.npf.org.tw/post/1/10463>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 8 日。譚瑾瑜，臺灣因應「中」日韓 FTA 之建言，國家政策研究基金會，2012 年 5 月 25 日。參見：<http://www.npf.org.tw/post/3/10811>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 8 日。

措施即視為維護人類、動植物生命健康所必要，符合 SPS 協定及 GATT 1994 之相關規定。

二、第二條路徑：在第 2.2 條「科學證據原則」之下，若不採納國際標準或在無國際標準的情況下，當具有科學上之正當理由時，會員得設定更嚴苛之防檢疫標準。設定防檢疫標準時，必須經由允當之風險評估原則才得設立。因此，會員國依據第 5.1 條至第 5.8 條之風險評估規範，得設立「適當保護水準」。此時，又可細分成兩個子途徑：

- (一) 若依據第 5.1 條至第 5.8 條進行風險評估，而科學證據充分時，即視為符合 SPS 協定及 GATT 1994 之規定。
- (二) 若依據第 5.1 條至第 5.8 條進行風險評估，然依據現有可得之資訊，科學證據仍不充分，則會員得依據第 5.7 條之規定實施「暫時性措施」。施行暫時性措施必須在科學證據不充分之情況下，依據現有資訊實施，同時會員必須持續進行科學研究，並在合理期間內對暫時性措施進行檢討。

由此，以下將以上述兩審查途徑檢視臺美牛肉議定書與我國之 SPS 措施是否符合 WTO 之相關規範。

壹、臺美牛肉議定書與 WTO

SPS 協定中關於具狂牛病風險之牛肉及牛肉產品貿易，其相關檢疫防疫國際標準主要參考國際畜疫會陸生動物衛生法典。符合國際畜疫會標準之 SPS 措施即視為維護人類、動植物生命健康所必要，符合 SPS 協定及 GATT 1994 之相關規定。因此，本部分將探討臺美牛肉議定書與國際畜疫會陸生動物法典之關係，以討論議定書是否符合 SPS 協定關於國際標準之要求。

美國自 2007 年 5 月 22 日，於國際畜疫會世界代表大會（World Assembly of

Delegates of the OIE) 第 75 屆大會決議中被列為 BSE 風險已控制區 (Controlled BSE risk)。⁶⁰國際畜疫會陸生動物法典中，關於 BSE 風險已控制區之牛肉及牛肉產品貿易規範如下：

- 一、安全產品：⁶¹牛乳及乳製品、精液與有機胚胎、牛皮、除牛皮外的明膠及膠原、牛油產品、磷酸二鈣 (不含蛋白質或脂肪來源)、去骨牛肉 (除機械分離肉外)、血液及血液製品。
- 二、不得貿易產品：全月齡牛隻之扁桃腺、迴腸末端；30 月齡以上牛隻之腦、眼、脊神經、頭骨、脊柱。以上高風險部位或是受該部位感染之產品均不得貿易。同時，使用該部位做成之蛋白質產品、食物、飼料、肥料、化妝品、藥品或醫療器材等，亦不得貿易。⁶²此外，反芻動物肉骨粉及油渣亦不得貿易。⁶³
- 三、屠宰規定：⁶⁴新鮮牛肉及其製品之貿易，必須證明該產品通過屠體屠宰前後之檢查；該產品來源之牛隻，屠宰前不得使用將壓縮氣體注入顱腔之擊昏程序或是脊髓穿刺程序；同時，該產品必須依照一定程序處理，確保其不受到以下物質感染：(一) 含有特定風險物質之組織。(二) 從 30 月齡以上牛隻之頭骨或脊柱取出的機械分離肉。
- 四、牛隻：風險已控制區之牛隻在特定條件下可得貿易：(一) 長期追蹤，並證明其非具暴露風險之牛隻。⁶⁵ (二) 該牛隻出生於反芻動物肉骨粉及油渣的飼料禁令有效執行之後。

而臺美牛肉議定書中之規範，首先在前言中即明白表示議定書之簽訂係「承認 WTO 會員在 SPS 協定下之所有義務」⁶⁶。其餘，關於牛肉及牛肉產品之規範

⁶⁰ Resolution No. XXIV, *supra* note 40.

⁶¹ World Organization for Animal Health [OIE], Terrestrial Animal Health Code art. 11.5.1, Resolution No. XXVI, 79 GS/FR –PARIS (20th ed. 2011). [hereinafter Terrestrial Code]

⁶² *Ibid*, art. 11.5.14.

⁶³ *Ibid*, art. 11.5.13.2.

⁶⁴ *Ibid*, art. 11.5.11

⁶⁵ 風險已控制區內之牛隻，在其出生第一年内與該病牛同時飼養，而且調查顯示在該期間內曾被餵食相同可能受污染飼料；或是調查結果不確定，而在同一牧場 12 個月內出生的牛隻。

⁶⁶ Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE)-Related Measures for the Importation of

如下：

- 一、可貿易產品：⁶⁷除不得貿易產品外之所有牛隻可食用之部分及其衍生產品、去除特定風險物質與中樞神經組織之進階回復肉製品、去除特定風險物質及所有機械回復肉、機械分離肉之絞肉、加工製品及牛萃取物(可以含有進階回復肉製品)。
- 二、不得貿易產品：⁶⁸特定風險物質、機械回復肉 (mechanically recovered meat)、機械分離肉 (mechanically separated meat)、由 30 月齡以上牛隻之頭骨與脊柱所取得之進階回復肉製品 (advanced meat recovery product)。
- 三、特定風險物質之移除：特殊風險物質包含全月齡牛之小腸末端迴腸、扁桃腺；30 月齡以上牛隻之腦、頭骨、眼、三叉神經節、脊髓、脊柱 (不包含尾椎骨、橫向隆起之胸椎與腰椎、薦骨翼) 與背根神經節。⁶⁹所有肉品工廠之產品均必須去除特定風險物質。⁷⁰加工過程亦必須避免受到特定風險物質及由 30 月齡以上牛隻之頭骨與脊柱所取得之機械分離肉污染。⁷¹
- 四、屠宰規定：牛隻須有月齡證明⁷²，通過屠前及屠後檢查。⁷³屠宰過程不可使用將壓縮氣體注入顱腔之擊昏程序或是脊髓穿刺程序。⁷⁴
- 五、產品來源牛隻：須為美國生產之牛隻⁷⁵，且依據國際畜疫會陸生動物法典之規定，美國出口之牛隻必須未被證實或懷疑為 BSE 病例；且非 BSE

Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan(AIT), preamble.[hereinafter Beef Protocol]

⁶⁷ *Ibid*, art. 1(1).

⁶⁸ *Ibid*.

⁶⁹ *Ibid*, art. 1(9).

⁷⁰ *Ibid*, art. 10.

⁷¹ *Ibid*, art. 14.

⁷² *Ibid*, art. 11.

⁷³ *Ibid*, art. 12.

⁷⁴ *Ibid*, art. 13.

⁷⁵ 美國產牛肉定義為：一、本土牛隻：在美國境內飼育之牛隻。二、過境牛隻：自中華民國認可之可出口牛隻的國家合法輸入至美國境內之牛隻。三、傳來牛隻：不一定在美國飼育，但屠宰前已在美國飼養超過 100 日以上之牛隻。*Ibid*, art. 8.

病牛之後代；或未被證實為 BSE 病例之世代。⁷⁶

由此可知，臺美牛肉議定書不僅在前言中明白表示遵守 SPS 協定義務之意旨，在內容中亦規定依據國際畜疫會陸生動物衛生法典，美國出口之牛隻不得具 BSE 風險。同時，議定書關於可貿易產品、不得貿易產品、特定風險物質之去除、屠宰規定等，均符合國際畜疫會陸生動物衛生法典之衛生規範。

由前述 SPS 協定法律審查第一條路徑，依據 SPS 協定第 3.1 條之規定，會員必須依據現有之國際標準訂定其 SPS 措施。臺美牛肉議定書之相關措施係依據國際畜疫會陸生動物衛生法典加以設定。依據 SPS 協定第 3.2 條之規定，符合國際標準之 SPS 措施即視為維護人類、動植物生命健康所必要，符合 SPS 協定及 GATT 1994 之相關規定。因此，臺美牛肉議定書符合 SPS 協定所規定之國際標準，亦符合 WTO 架構下關於動植物檢疫防疫措施之義務。

貳、我國之 SPS 措施與 WTO

臺美牛肉議定書簽定後，我國相應之牛肉進口防檢疫措施亦隨之進行調整。原本 2009 年 11 月 2 日衛生署公布生效之「修正美國牛肉及其產品之進口規定」與臺美牛肉議定書中之規定相符。⁷⁷

然而 2010 年 1 月 27 日食品衛生管理法修正後，「美國牛肉及其產品之進口規定」亦相應進行修正。目前我國關於美國牛肉進口之相關規定，主要有食品衛生管理法、美國牛肉及其產品之進口規定⁷⁸與進口牛肉檢疫及查驗管理辦法⁷⁹。我國現行食品衛生管理法第十一條第三項規定：「第一項有害人體健康之物質，包括雖非疫區而近十年內有發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏病病例之國家或地

⁷⁶ *Ibid.*, art. 9.

⁷⁷ 行政院衛生署衛署食字第 0980462389 號令，修正美國牛肉及其產品之進口規定，98 年 11 月 2 日。詳細內容參見第三章第三節之分析。

⁷⁸ 行政院衛生署衛署授食字第 0991300410 號令，美國牛肉及其產品之進口規定，99 年 2 月 9 日。

⁷⁹ 行政院衛生署衛署食字第 0980462415 號令，進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，98 年 11 月 2 日。

區牛隻之頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及其他相關產製品。」而現行美國牛肉及其產品之進口規定中，規定頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟不得輸入，包括特殊品級去骨四分之一屠體牛肉及切割牛排之絞肉等 36 項產品不得進口。具體之防疫檢疫措施則規定在進口牛肉檢疫及查驗管理辦法中，亦即：管源頭、管邊境、管市場之「三管」措施與核對證明文件、明確標示產品資訊、嚴密開箱檢查、食品安全檢驗、資訊及時查明等「五卡」措施。

茲將我國牛肉進口之 SPS 措施與國際畜疫會陸生動物衛生法典之規範內容比較如下：

表 4-3 我國牛肉進口措施與國際畜疫會標準比較表

規範標的	我國措施	OIE 國際標準	評價
扁桃腺、迴腸末端	禁止輸入 ⁸⁰	全月齡牛隻禁止貿易 ⁸¹	與 OIE 標準相同
腦、眼、脊神經、頭骨、脊柱	禁止輸入 ⁸²	30 月齡以上牛隻禁止貿易 ⁸³	較 OIE 標準嚴格
絞肉	禁止輸入 ⁸⁴	可	較 OIE 標準嚴格
非特定風險物質之內臟（心臟、肺臟、肝臟、大腸、小腸、脾臟、胃、腎臟、胰臟、膀胱、子宮）	禁止輸入 ⁸⁵ （美國牛肉及其產品之進口規定限定 36 項產品不得進口）	可	較 OIE 標準嚴格
內臟、牛舌	須進行解凍及組織檢查 ⁸⁶	非特定風險物質	較 OIE 標準嚴格
非疫區之年限	雖非疫區而近 10 年內有發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏病病例之國家或地區 ⁸⁷	雖有本土病例且完全銷毀，在實施宣導計畫、通報、建立監督系統等相應措施 7 年以上，飼料禁令實施 8 年以上即可成為風險已控制區 ⁸⁸	較 OIE 標準嚴格

資料來源：作者自行整理。

⁸⁰ 食品衛生管理法，第十一條第三項，100 年 6 月 22 日修正公布。

⁸¹ Terrestrial Code, *supra* note 61, art. 11.5.14.1.

⁸² 食品衛生管理法，同註 80。

⁸³ Terrestrial Code, *supra* note 61, art. 11.5.14.2.

⁸⁴ 食品衛生管理法，同註 80。

⁸⁵ 同前註。另美國牛肉及其產品之進口規定中亦規定 36 項禁止輸入之內臟產品，具體內容請參見第三章註 99-100。

⁸⁶ 進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，同註 79，第一點，貳、二、(一)及貳、三、(三)、(3)、(ii)。

⁸⁷ 食品衛生管理法，同註 80。

⁸⁸ Terrestrial Code, *supra* note 61, art. 11.5.4.

由上表可知，我國目前針對美國牛肉進口之防檢疫措施，有多項較國際畜疫會陸生動物衛生法典所訂定之國際標準更為嚴格。國際畜疫會陸生動物衛生法典僅規定，風險已控制區內全月齡牛隻之扁桃腺及迴腸末端、30 月齡以上牛隻之腦、眼、脊神經、頭骨、脊柱屬於特定風險物質，不得貿易。而我國食品衛生管理法第十一條第三項卻規定絞肉及內臟仍屬有害人體健康之物質，不得輸入。風險已控制區牛隻之內臟及牛舌於陸生動物衛生法典中屬於安全產品，然而我國進口牛肉檢疫及查驗管理辦法卻要求必須對其進行解凍及顯微檢查，此措施較陸生動物衛生法典規定嚴格。另外，陸生動物衛生法典中規定風險已控制區之要件之一為「如未發生 BSE 病例或曾發生境外輸入病例且已完全銷毀，則必須證明已經符合第 11.5.2 條第 2 點至第 4 點的相關標準（宣導計畫、通報監督系統等）⁸⁹至少 7 年，同時必須證明對於交叉傳染有適當的統計及控制水準，且至少 8 年未曾使用反芻動物肉骨粉或油渣作為飼料。」然而我國食品衛生管理法第十一條第三項卻規定「雖非疫區而近 10 年內有發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏病病例之國家或地區牛隻之頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及其他相關產製品均不得輸入」，其標準亦較陸生動物衛生法典嚴格。

參、我國牛肉進口之 SPS 措施在 WTO 架構下之評價

經由前二部分之分析，可知臺美牛肉議定書之規範內容基本上符合 SPS 協定之規定，惟目前我國關於美國牛肉進口之防檢疫措施規定較國際畜疫會陸生動物衛生法典之規定嚴格。由此將產生一個問題：我國牛肉進口之 SPS 措施在 WTO 架構下應如何評價？我國之措施是否有違反 WTO 義務之處？

針對此問題，首先，吾人應從前述 SPS 協定法律審查第二條路徑加以著手。在 SPS 協定第 2.2 條「科學證據原則」之下，目前我國牛肉進口防檢疫措施並未

⁸⁹ 相關標準詳見第二章，註 74。

採納國際標準。接著，依據 SPS 協定第 3.3 條之規範，若具有科學上之正當理由，會員得設定更高之防檢疫標準。設定防檢疫標準時，必須經由允當之風險評估原則才得設立。因此，會員國依據第 5.1 條至第 5.8 條之風險評估規範，得設立「適當保護水準」。此時，又可細分成兩個子途徑：

- 一、若依據第 5.1 條至第 5.8 條進行風險評估，而科學證據充分時，即視為符合 SPS 協定及 GATT 1994 之規定。
- 二、若依據第 5.1 條至第 5.8 條進行風險評估，然依據現有可得之資訊，科學證據仍不充分，則會員得依據第 5.7 條之規定實施「暫時性措施」。施行暫時性措施必須在科學證據不充分之情況下，依據現有資訊實施，同時會員必須持續進行科學研究，並在合理期間內對暫時性措施進行檢討。

我國採取較國際標準高之防檢疫水準，然目前我國關於牛絞肉、內臟等部位之進口限制仍未有充分之科學上正當理由。依據 SPS 協定第 3.3 條之規定，採行該限制措施必須有適當之風險評估，同時亦必須將相關國際組織所研訂的風險評估技術納入考量，包括：依據現有的科學證據、考量相關經濟因素、兼顧減少貿易負面影響之目標，同時遵守不歧視原則、保證措施之必要性及最小侵害性，以不超過適當保護水準為限。依據第 5.1 條至第 5.8 條進行風險評估，而科學證據充分時，即視為符合 SPS 協定及 GATT 1994 之規定。然對於牛絞肉與內臟等之進口限制及防檢疫措施，我國目前尚未提出有力之科學證據，亦未證明風險評估之允當，因此系爭措施難謂符合 SPS 協定及 GATT 1994 之要求。

另一方面，我國得主張已經過 SPS 協定第 5.1 條至第 5.8 條之風險評估方法，然依據現有之科學資訊，科學證據仍不充分，故系爭措施為暫時性措施，符合 SPS 協定第 5.7 條之規定。惟在 SPS 協定第 5.7 條之規範下，會員主張施行暫時性措施之同時，亦必須持續進行科學研究，並在合理期間內對暫時性措施進行檢討。因此，即便目前之措施為暫時性措施，仍然必須在合理期間內進行檢討，我國食品衛生管理法與臺美牛肉議定書規定衝突之局面仍無法有效獲得解決。其解

決之道應如何，將在下章進行建議與探討。

第四節 小結

本章從三方面探討臺美牛肉議定書：臺美牛肉議定書與國內法之關係、臺美牛肉議定書與對美貿易、臺美牛肉議定書與 WTO 之關係。從前三節的討論，吾人可知：

- 一、議定書與國內法之關係：就國際法而言，議定書屬於廣義之條約，為國家與國家間依據國際法所簽訂之國際書面協定。然而從我國憲法角度而言，其因未踐行憲法上要求之條約批准程序，不得與法律案、條約案同論而具有法律效力。因此臺美牛肉議定書僅為條約及協定處理準則第三條第二項之「協定」，其效力屬命令性質，屬於行政規範中之「法規命令」。行政協定，依據條約及協定處理準則第十條之規定，應於簽署後 30 日內報請行政院核備，同時生效後必須送交立法院查照。
- 二、議定書與對美貿易：臺美牛肉議定書之簽訂有幾項因素：美國龐大的牛肉貿易利益、金融風暴的催化、美國的霸權地位與相互對待的談判模式及不對等的臺美關係。而臺美牛肉進口爭議從 2009 年臺美牛肉議定書簽訂時的具狂牛病風險牛肉及牛肉製品，轉變為 2011 年至今含瘦肉精等動物用藥之牛肉問題。其最大之影響為使臺美貿易暨投資架構協定談判延宕。面臨東亞經濟整合與美國的戰略布局，為免臺灣遭受孤立與邊緣化之命運，吾人實應謹慎處理美國牛肉進口爭議，加速 TIFA 談判進程。
- 三、議定書與 WTO：由前述 SPS 協定法律審查第一條路徑，依據 SPS 協定第 3.1 條之規定，會員必須依據現有之國際標準訂定其 SPS 措施。臺美牛肉議定書之相關措施係依據國際畜疫會陸生動物衛生法典加以設定，

符合國際標準之要求，為維護人類、動植物生命健康所必要之措施。因此，臺美牛肉議定書符合 SPS 協定所規定之國際標準，亦符合 WTO 架構下關於動植物檢疫防疫措施之義務。然而我國之 SPS 措施，從前述 SPS 協定法律審查第二條路徑加以著手，設定更高之防檢疫標準時必須有科學上正當理由，並經由允當之風險評估原則才得設立。惟我國目前對於牛絞肉與內臟等之進口限制及防檢疫措施，國內尚未提出有力之科學證據，亦未證明風險評估之允當，因此系爭措施難謂符合 SPS 協定及 GATT 1994 之要求。

由以上研究，吾人可發現幾個問題：一、議定書未經法律授權簽訂，能否主張重新談判？二、食品衛生管理法修正後，對於牛肉進口限制較臺美牛肉議定書嚴格，則是否有違反國際義務之虞，我政府又應如何解決？三、政府應如何調整對美貿易關係？四、面對 WTO 義務之違反，是否有解決之道？此問題留待下一章「結論與建議」中進行探討。

第五章 結論與建議

臺美牛肉議定書帶來了許多爭議。從前面幾章討論，吾人已知臺美牛肉議定書在國際法上屬於廣義的條約，但在國內法上應屬於條約及協定處理準則第三條第二項所規範之「協定」，其非屬憲法意義之條約而僅為「行政協定」。因此，依據法律優位原則，臺美牛肉議定書之法效力屬行政命令，其位階應在食品衛生管理法之下。目前我國針對美國牛肉進口之防檢疫措施，包含：美國牛肉及其產品之進口規定、進口牛肉檢疫及查驗管理辦法等規定，均較臺美牛肉議定書規定的開放範圍嚴格。在此衍生出兩個問題：一、議定書未經法律授權簽訂，能否主張重新談判？二、食品衛生管理法修正後，對於牛肉進口限制較臺美牛肉議定書嚴格，則是否有違反國際義務之虞，我政府又應如何解決？

另一方面，從 WTO 之法律架構而言，臺美牛肉議定書所規定之相關檢疫方法及檢疫標準符合國際畜疫會陸生動物衛生法典所規範之標準，因此得視為維護人類健康所必要，議定書內容符合 SPS 協定、符合 WTO 之義務。而對於我國較嚴格之防檢疫措施，目前尚未提出有力之科學證據，亦未證明風險評估之允當，因此系爭措施難謂符合 SPS 協定及 GATT 1994 之要求。面對 WTO 義務之違反，我國應如何解套？

最後，就對美貿易關係而言，臺美牛肉議定書之爭議造成臺美貿易暨投資架構協議（TIFA）談判延遲，政府又應如何調整對美貿易關係？

以下，即分別針對上述問題進行探討和建議，並討論將本臺美牛肉議定書爭議提交至 WTO 爭端解決機制解決之可能性。

第一節 政策建議

壹、重啟談判

臺美牛肉議定書簽訂時，面對具狂牛病風險之牛肉及牛肉產品開放進口，國內輿論一片譁然。當時國內學界意見有認為可重啟談判者，¹亦有認為無法重啟談判者。²究竟臺美牛肉議定書是否得以重新談判，首先必須確認重啟談判必須有什麼要件，議定書是否符合該要件而得以重新談判。接著，除法理分析外，尚須從政治利益面著手。若重啟談判，我國應負擔何種責任？是否有實質利益可重新談判？美國方面是否願意配合談判？

首先，在重啟談判方面應討論議定書是否有條約無效而得終止之事由。條約在經過談判、簽署、批准、公布、登記等程序，形式上即告成立，但條約之生效尚須包括以下實質要件：

- 一、締約權限：條約之締結必須符合國內法之授權範圍。若一國代表因其國內法未授權而欠缺締約權限，則除非違反情事顯明且涉及該國具基本重要性之國內法規則，否則該國不得以違反締約權限為由撤銷同意之意思表示。³
- 二、意思自由：另一條約實質生效要件為該條約必須在意思自由下締結，亦即意思之作成無錯誤⁴、詐欺⁵之情事；該國代表亦未受他國賄賂⁶或脅迫⁷。同時，締約國亦未受他國違反聯合國憲章所含的國際法原則加以威

¹ 姜皇池，當然可以毀約 重啟談判，蘋果日報 A15 版，2009 年 11 月 2 日。

² 陳純一，有路可走 何苦公然毀約？，聯合報 A15 版，2009 年 11 月 9 日。陳純一，最少代價 解決最牛問題，聯合報 A15 版，2009 年 11 月 17 日。

³ Vienna Convention on the Law of Treaties art. 46, May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331 (entered into force Jan. 27, 1980). [hereinafter VCLT] 中文譯本請參閱：丘宏達編輯、陳純一助編，現代國際法參考文件，頁 75，2006 年。

⁴ *Ibid*, art. 48.

⁵ *Ibid*, art. 49.

⁶ *Ibid*, art. 50.

⁷ *Ibid*, art. 51.

脅或使用武力脅迫之情事。⁸

三、未牴觸強制規律 (*jus cogen*)：條約在締結時與一般國際法強制規律牴觸者無效。就適用本公約而言，一般國際法強制規律指國家之國際社會全體接受並公認為不許損抑且僅有以後具有同等性質之一般國際法規規律始得更改之規律。⁹

條約無效即無法律效力，為自始無效。¹⁰無效可分為「絕對無效」(absolute invalidity) 與「相對無效」(relative invalidity)。絕對無效為不待意思表示國撤銷同意，條約即自始無效；相對無效則需意思表示國撤銷同意，其效力方歸於無效，若意思表示國未撤銷同意，該條約仍有效，不受意思表示瑕疵之影響。¹¹因此，上述實質要件，屬於絕對無效事由為：無權代理且未經事後追認¹²、脅迫、牴觸強制規律等；屬於相對無效事由為：明顯逾越締約權限且涉及基本重要性之國內法規則、錯誤、詐欺、賄賂締約代表等。

臺美牛肉議定書之簽訂，為駐美國臺北經濟文化代表處作為締約代表，依條約及協定處理準則第五條第二項，代表處有權代表談判。¹³議定書締約過程中亦無錯誤、詐欺、賄賂或脅迫之情事，議定書內容亦無違反強制規律。¹⁴至於我國得否主張條約法公約第四十六條逾越締約權之情事？公約該條規定原則上一國不得援引國內法締約權限規定為由，撤銷同意，除非該情事為明顯違反且涉及基本重要性之國內法規則。蓋此規定為避免當事國無法依賴締約者表面權限，而必須承受無該締約代表權代理之後果，將使國交安全受損之情形。¹⁵條約法公約第四十六條之主張，必須要「明顯違反」且「涉及基本重要性之國內法規則」。所

⁸ *Ibid*, art. 52.

⁹ *Ibid*, art. 53.

¹⁰ *Ibid*, art. 69.1.

¹¹ 詹勇銘，臺灣禁止特定美牛產品進口於 WTO 法規架構中之合法性——從條約法觀點評析，法學新論，第 29 期，頁 70-71，2011 年 4 月。

¹² VCLT, *supra* note 3, art. 8.

¹³ 條約及協定處理準則，第五條第二項：「條約或協定之內容具專門性、技術性，以主管機關簽訂為宜者，得經行政院同意，由其主辦。」

¹⁴ 詹勇銘，同註 11，頁 71-73。

¹⁵ 丘宏達，現代國際法，頁 201，2 版，2008 年 5 月。

謂「顯明違反」係指任何國家客觀對違反之情事，依通常慣例並秉善意處理而顯然可見者，為顯明違反。¹⁶就臺美牛肉議定書而言，行政協定之簽訂不經國會審議之情形，亦為條約締結之通常慣例，未明顯違反條約締結權限且未涉及基本重要性之國內法規則。因此，難謂臺美牛肉議定書有條約無效事由得撤銷同意，主張條約無效。

臺美牛肉議定書之簽訂既無條約無效事由可得主張，我國可否主張「情勢變遷原則」(*rebus sic stantibus*)，認為目前狀況與締約時之情事已有不同，而得不履行議定書義務？蓋情勢變遷原則，依據國際法院 1973 年 2 月 2 日英冰漁業管轄區案 (Fisheries Jurisdiction Case) 之判決：「所謂情勢變遷必須為導致義務根本性轉變之變遷。情勢之變遷須導致義務負擔增加，使得執行時已與原狀況有實質性的不同。」¹⁷維也納條約法公約第六十二條亦規定：「條約締結時存在之情況發生基本改變而非當事國所預料者，不得援引為終止或退出條約之理由，除非：(甲) 此等情況之存在構成當事國同意承受條約拘束之必要根據；及 (乙) 該項改變之影響將根本變動依條約尚待履行之義務之範圍。」目前有可能造成議定書根本性義務改變之情勢應為美國再度發生狂牛病病例，然臺美牛肉議定書第三條規定，美國若發生 BSE 新病例應立即進行流行病學調查，若該新增病例使國際畜疫會改變美國的 BSE 風險等級，則行政院衛生署將暫停牛肉及牛肉製品進口。¹⁸同時議定書第二十條亦訂有諮商條款，故即使發生 BSE 新病例，由於議定書中已包含可能的情勢改變，我國亦無法主張情勢變遷原則而不履行義務。

事實上，今年 (2012 年) 4 月 24 日美國加州發現第四例牛海綿狀腦病病例。然而我國卻因為臺美牛肉議定書第三條規定，必須等到國際畜疫會將美國 BSE 風險等級降級後，才能暫停美國牛肉及牛肉產品進口。質言之，若無臺美牛肉議定書第三條規定，我國得依情勢變遷原則主張議定書之權利義務關係發生根本性

¹⁶ VCLT, *supra* note 3, art. 46.2.

¹⁷ Fisheries Jurisdiction (U.K. v. Ice.), 1973 I.C.J. 3, ¶36 (Feb. 2)

¹⁸ Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan (AIT), art. 3. [hereinafter Beef Protocol]

改變，而得重啟談判。如今既無法主張重啟談判，更無法針對新病例做出相應之暫停進口措施。臺美牛肉議定書第三條之簽訂，使我國在牛肉進口權利義務關係上處於不利之地位，對我國家利益實為不利。筆者認為，臺美牛肉議定書第三條之簽訂，實為貿易談判上之不當退讓。

從條約制度來看，法理上無重啟談判之可能性。至於政治上是否有重啟談判之可能，必須探討對臺美雙方而言是否存在重啟談判的實益。經由第四章第二節的分析，牛肉貿易對美國而言是其開啟自由貿易區談判的前提要件。既然美國已成功開啟臺灣牛肉進口市場，且臺美牛肉議定書對美有利，美國已無重啟談判的實益和動機。而對我國而言，如表 5-1 所述，目前臺美牛肉議定書中的防檢疫查驗已經較美韓牛肉議定書嚴格。既然目前我國的查驗條件較韓國嚴格，即使重新談判，美國亦不可能在開放查驗條件上繼續退讓。更甚之，若重新談判，或許我國會在美方壓力下進行退讓，簽署與韓國相同的防檢疫條件，將較目前臺美牛肉議定書更為不利。因此，若重新談判，我國亦無重啟談判之實益。

表 5-1 美國牛肉進口臺灣與韓國開放條件之比較

議定書內容	臺美牛肉議定書	美韓牛肉議定書	備註
開放品項	開放 30 月齡以下牛肉及其產品進口(迴腸末端及扁桃腺必須去除,頭顱、腦、眼睛、脊髓原則上不予進口,但內臟及絞肉可以進口)。	開放 30 月齡以下牛肉及其產品進口(迴腸末端及扁桃腺必須去除,頭顱、腦、眼睛、脊髓原則上不予進口,但內臟及絞肉可以進口)。	相同
QSA 計畫	實施 QSA 計畫	實施 QSA 計畫	相同
USDA 出口證明	備註欄註明進口產品為 30 月齡以下牛隻	備註欄註明進口產品為 30 月齡以下牛隻	相同
合格工廠名單	美方事先提供	美方事先提供	相同
實地稽查權利	有權不定時進行稽查	有權不定時進行稽查	相同
不合格產品處理方式	該批產品退運,並提高該工廠之查驗機率。俟輸入 5 批合格且 3 倍量以上貨品後,恢復一般查驗機率(我國現行法規)。	該批產品退運,並提高該工廠之查驗機率。俟輸入 5 批合格且等量以上貨品後,恢復一般查驗機率。	我國查驗數量較美韓議定書嚴格

資料來源：楊志良，美國牛肉進口專案報告，立法院第 7 屆第 4 會期社會福利及衛生環境委員會第 11 次全體委員會議，頁 5，98 年 10 月 26 日。參見：
http://www.fda.gov.tw/files/site_content/D042.pdf，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 13 日。

綜上所述，我國在法律面、政治面均無重啟談判之法理基礎與利益，若毅然不履行臺美牛肉議定書義務，將必須就美國經濟上可評估之損害進行損害填補。故筆者認為「重啟談判」並非解決臺美牛肉議定書爭議應考慮之方式。

貳、我國 SPS 措施與國際義務之調和

在第四章時，吾人曾討論過臺美牛肉議定書在我國國內法之地位。由於議定書未踐行中華民國憲法與條約及協定處理準則中「條約案」之批准程序，未經過

立法院審議，同時議定書締結前未獲法律授權、未經立法院同意簽訂、更非與國內法律相同，不應與法律案之效力等同視之。在程序要件上，議定書未送立法院審議、未踐行憲法所要求之條約案批准程序；在實質要件上，依司法院大法官會議釋字第三二九號解釋之意旨，其雖涉及國家重大事項與人民之權利義務，但並不具法律效力，故不應視為憲法意義之條約。臺美牛肉議定書之法律性質應屬於政府間就特定事項所為的技術性安排，為「行政協定」。在國內法之法律地位應屬命令性質，其法律位階在食品衛生管理法之下。

另外，在美國國內，依據臺灣關係法與凱斯法（Case Act），議定書須於總統簽訂 60 日內送交國會查照。¹⁹因此，就臺灣與美國國內法而言，議定書於兩國國內之法律性質均屬於「行政協定」。

行政協定在我國屬於行政命令性質，因此依據法位階理論，其國內法效力仍不應高於具法律性質之食品衛生管理法。在民主憲政秩序下，依據分權制衡之憲政原理，行政機關洽簽之國際協定，須由立法機關加以監督。同時，在法律保留原則下，有關人民之權利義務或是國家重要事項等亦必須由法律定之，不得逕行以行政命令為之。²⁰然而實踐上，行政機關為求談判方便、程序便利，往往規避立法機關之監督，而以行政協定之方式簽訂。由於此類行政或技術性方面的協議少有保留條款之規定，立法院往往在國際法與國際政治壓力考量下，被動地接受協議內容，甚而修法配合，而無法在行政協議簽署時或簽署前積極進行審議監督。此次臺美牛肉議定書爭議，立法院修正食品衛生管理法，禁止美國牛肉絞肉、內臟等特定部位之輸入，即是立法院勇於發揮立法權，對行政部門之作為進行制衡

¹⁹ 參見：丘宏達，同註 15，頁 143。陳純一，有路可走 何苦公然毀約？，聯合報 A15 版，2009 年 11 月 9 日。詹勇銘，同註 11，頁 65-69。

²⁰ 中央法規標準法，第五條，93 年 5 月 19 日修正公布：

「左列事項應以法律定之：

- 一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。
- 二、關於人民之權利、義務者。
- 三、關於國家各機關之組織者。
- 四、其他重要事項之應以法律定之者。」

之罕例。²¹

然而立法院事後修法之作為卻阻礙了國際義務之履行。在國際法上，由於條約是基於國家同意所簽訂之書面協定，因此對於國家同意之條約，除非其意思有瑕疵，否則締約國對於條約必須善意遵守，受條約之拘束，此即「條約必須遵守原則」(*pacta sunt servanda*)。²²國際法對所有國家均具有拘束力。一般而言，國家應接受其所簽訂條約之拘束、履行其國際義務，不得以國內法為由違反國際義務。²³維也納條約法公約第 27 條亦規定：²⁴「一當事國不得援引其國內法規定為理由而不履行條約。」因此，臺美牛肉議定書雖非我國憲法意義之條約，僅為行政協定，然而就國際法角度而言，議定書卻為廣義之條約，仍符合維也納條約法公約所規範的「國家間依國際法所簽訂之國際書面協定」。故我國嗣後修改食品衛生管理法、限縮美國牛肉進口品項，使現行檢疫防疫措施較議定書嚴格、議定書履約不能，而有違反條約義務之虞。雖然依「後法優於前法」原則(*lex posterior derogat priori*)與法位階理論，在國內法秩序中食品衛生管理法與臺美牛肉議定書之規範產生競合時，食品衛生管理法應優先適用，但在國際法層面，我國仍不得援引國內法規定為由而不履行臺美牛肉議定書義務。

由於條約必須遵守原則是源自於「條約神聖」與「國家同意」之主權行為而來，依據盧梭(Jean-Jacques Rousseau)在《社會契約論》(*Du Contrat Social*)中所提出的「主權在民」觀點，主權是公共意志的運用，而公共意志又必須靠代議的立法者加以指導和展現。質言之，政府間就行政或技術性方面議題之合意所簽訂之行政協定，其既未受民意之監督，與一般條約即不同而應有所區別。國際法上廣義之條約仍必須遵守，但不得以國內法為由拒絕履行，此一原則應加以限縮。就國家主權之權力基礎而言，經由立法機關同意批准之條約為國家同意之展現自不待言。未經過立法機關授權或審查之行政協定，於單純的行政或技術規定得予

²¹ 黃昭元，憲法，台大法學論叢，第 39 卷第 2 期，頁 27，2010 年 6 月。

²² VCLT, *supra* note 3, art. 26.

²³ 丘宏達，同註 15，頁 109。MALCOLM N. SHAW, INTERNATIONAL LAW 133-137 (6th ed. 2008)

²⁴ VCLT, *supra* note 3, art. 27.

以便宜程序，肯認國家仍應受協定義務之拘束。但在涉及國家重大事項或人民權利義務時，若仍以行政協定此便宜程序簽訂而未經立法機關審查，難謂其國家同意之權力基礎無有疑慮。

因此，就我國 SPS 措施與臺美牛肉議定書義務之調和方面，筆者認為應注意以下幾點：

- 一、國際義務方面：雖然我國 SPS 措施使得臺美牛肉議定書履約不能而違反國際義務，但可主張議定書未經由法律授權簽訂，更未送立法院查照，並不具有民意基礎，其國家同意有所疑問。國際法上條約必須遵守原則在面臨國家同意之法理基礎有疑慮時，應加以限縮。
- 二、修正條約及協定處理準則關於「協定案」之相關規定，使條約案或協定案均須受立法院民意審議，避免再度出現國際義務與國內法律無法協調之窘境。
- 三、要求行政部門依法行政，雖賦予其簽訂政府間行政協定之便宜空間，但對於國家重大事項及人民之權利義務應避免從嚴解釋，尤其涉及食品安全與人類健康等權利，更應如此。以減少行政機關濫用行政協定等便宜行為，規避立法監督。

參、行政協定在我國國內法之地位問題

經由第四章之討論，可知臺美牛肉議定書在我國國內法之地位為行政規範中之「法規命令」。法規命令應有法律授權²⁵，同時其內容應明列其法律授權之依據²⁶，該授權即為該法規命令之界限。²⁷法規命令發布後具送置義務，必須即送立法院審查。²⁸法規命令送達立法院後，應提報立法院會議。²⁹各委員會審查行

²⁵ 行政程序法，第一百五條第一項，94 年 12 月 28 日修正公布。

²⁶ 同前註，第一百五條第二項。

²⁷ 蔡茂寅、李建良、林明鏞、周志宏，行政程序法實用，頁 380-381，3 版，2006 年。

²⁸ 中央法規標準法，同註 20，第七條。

政命令，應於院會交付審查後 3 個月內完成之；逾期未完成者，視為已經審查。但有特殊情形者，得經院會同意後展延；展延以一次為限。³⁰至於法規命令有以下情事時，無效：一、牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。二、無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。三、其訂定依法應經其他機關核准，而未經核准者。³¹法規命令無效，為一部無效，惟若無效之條款對該命令具重大意義，一旦除去即顯失其規範目的，則為全部無效。³²

臺美牛肉議定書之簽定，事前未經法律授權亦未獲立法院授權同意簽定，於 2010 年 3 月 16 日監察院糾正案中已糾正在案。由於議定書涉及人民之權利而無法律之授權，依行政程序法第一百五十八條第一項，無法律授權之法規命令應歸於無效。然議定書為國際書面協定，若一味依我國國內法之規定而否定其效力，似有不妥，且亦違反條約必須遵守原則。依國際法原理，我國亦不得以議定書違反國內法為由，拒絕履行條約義務。臺美牛肉議定書既為法規命令，事前未經法律授權，事後又未送置立法院進行查照，顯違法治國原則之權力分立原則，為行政權濫用之結果。

由於我國國際地位特殊，與大部分國家未有邦交，因此外交實踐上與外國政府所簽定之條約多採取政府間之「行政協定」方式進行。此類協定若屬憲法意義之條約，即屬法源位階中之「法律」，應送立法院審議，由立法院行使批准權；若該協定非屬憲法意義之條約，僅為政府間就一般技術性、事務性議題之合意所為之「政府間協定」，其法源位階即屬「法規命令」，除事前應獲法律授權外，更應送置立法院審查，乃符合權力分立之原則。臺美牛肉議定書之簽定未經法律授權，亦未送立法院查照，規避立法監督，顯為失當。

行政協定為我國外交實踐上常運用之模式，日後為避免行政機關濫權，在未經法律授權之情形下與外國政府簽定行政協定。筆者建議，我國應儘速修法，明

²⁹ 立法院職權行使法，第六十條第一項，99 年 6 月 15 日修正公布。

³⁰ 同前註，第六十一條第一項。

³¹ 行政程序法，同註 25，第一百五十八條第一項。

³² 同前註，第一百五十八條第二項。

訂行政機關在何種狀況下得對外洽簽行政協定，明白確立法律授權之界限，使行政機關得據以對外進行談判、洽簽協定，避免因授權不清、行政機關權限不明造成行政機關規避立法監督之濫權現象。然而，鑑於立法機關有專業性、效率與柔軟性、政治性、具體性之界限³³，尤其外交談判通常具有秘密性、政治性、時效性等特點，實務上若要求立法機關鉅細靡遺地就各種情事進行授權規定，恐窒礙難行。因此，除一方面要求立法機關明訂授權界限外，對於行政協定應有法律授權之要求亦應給予一定程度的彈性。晚近行政法學界對於行政命令有「替代法律之法規命令」（Getzesvertretende Rechtsverordnung）、「替代法律之行政規則」（Getzesvertretende Verwaltungsvorschriften）、「規範具體化之行政規則」（Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften）之新分類。³⁴筆者認為，可參考行政法之法理，對於行政協定應有法律授權之要求須有以下要件，才得予以行政機關彈性，使其得逕為談判：一、立法怠惰：因國會怠惰使得行政機關面臨急需處理之事項時，無適當之法律授權以資使用。二、緊急情況：若待國會制定法律授權，國家或人民將遭受可預見之損害。三、過渡性協定：針對特定純就行政或技術上議題所為之行政協定，若其為達成階段性目的而設，當目的達成或有效力更高之條約簽定後，該協定即失效，此過渡協定應予以談判彈性。

第二節 以 WTO 解決爭端之可能性

WTO 作為多邊貿易談判事務的一個平臺，最重要的職能之一即是解決貿易爭端。在馬拉喀什設立世界貿易組織協定第 3 條規定，WTO 之職能其中一項即為掌理爭端解決機制事宜。³⁵WTO 的爭端解決機制主要分成四個階段：一、諮商、調解及仲裁。二、專家小組審理。三、上訴機構審理。四、監督與執行。若

³³ 蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏，同註 27，頁 362-363。

³⁴ 陳敏，行政法總論，頁 63-64 & 545-546，6 版，2009 年。

³⁵ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization art. 3, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154 [hereinafter Marrakesh Agreement].

WTO 會員間產生貿易爭端，則當事方首先可申請諮商。³⁶諮商不成，在提出諮商申請 60 日內可要求成立專家小組。³⁷專家小組成立後，6 個月內必須完成小組報告提交爭端解決機構（DSB）表決³⁸，而 DSB 必須在 60 日內通過該報告。³⁹若敗訴方要求上訴，則 DSB 在上訴機構報告做成後再行表決。上訴機構在 60 日內必須提出報告，最長不可超過 90 日。⁴⁰由此可見，WTO 爭端解決機制具有時效性，自諮商起最多不超過一年半即可解決貿易爭端。因此，WTO 爭端解決機制是目前國際社會中各專門爭端解決機構中最常被利用的機構，截至 2012 年 5 月止，WTO 爭端解決機制已成立 438 個爭端案件。⁴¹

前一節提到，目前臺美牛肉議定書爭議國內政治輿論仍傾向限制貿易，而我國現行食品衛生管理法之規定又較為嚴格，形成以國內立法修正違反臺美牛肉議定書條約義務之窘境。由於國際法上規定，一國不得援引國內法為由，不履行條約義務。就臺美貿易關係而言，我國亦應採取開放態度，以促進 TIFA 談判。無論就法理或政治而言，履行臺美牛肉議定書義務均為較佳措施。然而，國內政治輿論壓力與國際信譽、條約義務間應如何取得平衡？其間之差距應如何解決？筆者認為，可將臺美牛肉議定書爭議提交 WTO 爭端解決機制解決。其理由如下：

- 一、法律與政治之調和：臺美牛肉議定書簽訂後，因應輿論壓力，我國修正食品衛生管理法，限制美國牛肉進口。即使政府有意履行議定書義務，礙於國內法規定與國內政治僵局，仍無法履行。在美國壓力與國內政治僵局之壓力下，唯一解套之方法即是透過國際爭端解決機構裁決，將貿易爭端提交 WTO 爭端解決機制。待小組報告做成後，無論結果如何我國均有義務執行報告建議，國內輿論只能接受報告結果。此為利用國際

³⁶ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 4, Apr. 15, 1994, 1869 U.N.T.S. 401. [hereinafter DSU]

³⁷ *Ibid.*, art. 4.7.

³⁸ *Ibid.*, art. 12.8 & Annex III point 12.

³⁹ *Ibid.*, art. 16.4.

⁴⁰ *Ibid.*, art. 17.5.

⁴¹ 參見：世界貿易組織：http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 15 日。

法律途徑解決國內政治問題。

二、訴訟利益考量：目前我國 SPS 措施較臺美牛肉議定書規範嚴格。若將此爭議提交 WTO 爭端解決小組，一旦我國勝訴，將能繼續維持現行措施而不違反 WTO 義務，為國人食品安全把關；若我國敗訴，除了補償美國因措施實行期間所影響之損失外，關於防檢疫措施標準至多回歸臺美牛肉議定書之標準，同樣仍符合 WTO 相關規定。無論勝訴或敗訴，我國義務至多與臺美牛肉議定書規範同一標準，較重啟談判之不確定性有更安定之結果。

三、增加國際訴訟經驗：利用 WTO 爭端解決機構處理貿易爭端，將能增加我國之國際訴訟經驗，有助於我國在 WTO 中之實際參與。

由此可知，將臺美牛肉議定書爭議提交至 WTO 爭端解決機制解決，對我國而言是具有訴訟利益的。至於對美國而言，將爭議提交至 WTO 解決是否同樣有利？筆者認為：

一、訴訟利益考量：是否需要負擔訴訟成本，應先針對訴訟利益進行評估。臺灣進口美國牛肉，在 2011 年底為止，進口量為 35,603 公噸，占美國出口市場第 12 位；進口總值為 199,763 千美元，佔美國出口市場第 12 位。⁴²2012 年 4 月底止，進口量為 5,893 公噸，占美國出口市場第 15 位；進口總值為 36,967 千美元，佔美國出口市場第 15 位。⁴³同時期臺美全部貨品進口貿易總值統計，依據經濟部國際貿易局之統計，在進口加復進口貿易值之統計中，2011 年為 25,758,555 千美元，2012 年 4 月底止為 7,786,022 千美元。⁴⁴就牛肉貿易量占臺美貿易總額之比例來看，2011 年為 0.78%；2012 年 4 月底之數值為 0.47%，牛肉貿易占臺美貿易總值之

⁴² See: USMEF: <http://www.usmef.org/downloads/statistics/2011-12-beef-plus.pdf> (last visited Jun 15, 2012)

⁴³ See: USMEF: <http://www.usmef.org/downloads/statistics/2012-04-beef-plus.pdf> (last visited Jun 15, 2012)

⁴⁴ 參見：經濟部國際貿易局，中華民國進出口貿易統計：<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>，最後瀏覽日期：2012 年 6 月 15 日。

比例相當低。臺灣並非其牛肉出口最大市場，在亞洲甚至日本、韓國、東協國家之進口量均較臺灣多。是否應為此次要市場負擔訴訟成本，至 WTO 進行控訴，實令人懷疑。

二、預期結果考量：前面論述過，臺美牛肉議定書爭議無論美方勝訴或敗訴，其結果均與臺美牛肉議定書同一條件。若非必要，無需動用法律途徑、負擔訴訟成本。

三、其他解決途徑：臺美貿易關係密切，同時政治上我國長期依賴美國作為兩岸關係之平衡者。美國對我政治關係較有影響力，因此目前得採取政治方式對我國施壓，尚無須動用法律途徑解決爭議。

雖然就目前情勢而論，美國只需運用政治壓力對臺灣施壓，尚無須將爭議提交 WTO 爭端解決機制解決。目前美國運用 TIFA 談判是否開啟作為政治籌碼，即為顯例。然據美國肉類出口協會（U.S. Meat Export Federation）統計，2012 年 4 月美國牛肉輸出至臺灣之出口量較 2011 年同期減少 43%，出口總值較 2011 年同期減少 35%，貿易量下降幅度均為第二位。⁴⁵因此，除美國可能對臺加強施壓外，吾人仍須評估一旦美國將爭議提交 WTO 爭端解決機制，我國應如何進行法律主張。

GATT 1994 第 1.1 條最惠國待遇原則規定締約國給予一國任何產品之利益、優惠、特權或豁免，應無條件給予其他締約國之同類產品（like product）相同優惠；第 3.2 條、第 3.4 條國民待遇原則規定任一締約國之產品輸入其他締約國時，其所有法令之待遇不得低於該締約國同類產品之待遇；同時，第 6 條反傾銷稅及平衡稅、第 11 條普遍數量限制禁止原則、第 19 條特定產品輸入之緊急措施等條款均有關於同類產品之規定。⁴⁶因此，在判斷系爭措施是否違反 WTO 相關義務，

⁴⁵ USMEF, *supra* note 43.

⁴⁶ GATT, art. 1.1: "... any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the *like product* originating in or destined for the territories of all other contracting parties." GATT, art. 3.2: "The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to *like domestic*

最重要即應判斷其是否對他會員國之同類產品造成限制或歧視。

在臺美牛肉議定書爭議中，邏輯上訴訟思考策略應為：一、臺灣牛肉與美國牛肉是否為「同類產品」。二、若為同類產品，則臺灣之 SPS 措施是否為貿易限制、造成貿易限制效果。三、該貿易限制是否為專斷或無理之限制。四、有無阻卻違法事由，即 GATT 1994 第 20 條 b 款「維護人類身體健康之必要」。五、我國是否能實施暫時性措施。以下即依序分別析論之：

一、同類產品：

首先應思考，我國是否可主張美國牛肉具 BSE 風險，而與臺灣牛肉或其他地區之牛肉非屬同類產品，因此未該當 GATT 1994 第 1 條與第 3 條之要件？

在 GATT 時代西班牙未烘焙咖啡案 (*Spain—Coffee*) 中小組認為咖啡之最終用途 (end-use) 係供飲用之單一產品，同時無任何其他締約方之關稅制度將未烘焙咖啡與已烘焙咖啡分為不同類，故未烘焙咖啡與已烘焙咖啡為同類產品。⁴⁷而 WTO 爭端解決小組之案例在日

products...” GATT, art. 3.4: “The products ... shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to *like products* of national origin ...” GATT, art. 6.1: “The contracting parties recognize that dumping... is to be condemned ... For the purposes of this Article, a product is to be considered as being introduced into the commerce of an importing country at less than its normal value, if the price of the product exported from one country to another (a) is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the *like product*... (b) in the absence of such domestic price, is less than either (i) the highest comparable price for the *like product* for export ...” GATT, art. 11.2.c.: “ The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following:...(c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, necessary to the enforcement of governmental measures which operate:...(i) to restrict the quantities of the *like domestic product* permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the *like product*, ... (ii) to remove a temporary surplus of the *like domestic product*, or, if there is no substantial domestic production of the *like product*, ...” GATT, art. 19.1.a: “If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred..., including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of *like or directly competitive products*, the contracting party shall be free... to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.” (italic and underline added by the author)

⁴⁷ Panel Report, *Spain — Tariff Treatment of Unroasted Coffee*, ¶¶ 4.6-9, BISD 28S/102 (Jun. 11, 1981)

本酒精飲料稅案（*Japan—Alcoholic Beverages*）中，上訴機構認為統一關稅分類（a uniform tariff classification of products）與「同類產品」之確認有關。不可否認的是許多關稅拘束在產品分類之描述上非常細緻，因此在同類產品之判定上能提供重要之指導。⁴⁸在加拿大期刊案（*Canada—Periodicals*）中，上訴機構更明確指出同類產品之判斷應依以下條件進行從嚴解釋：（一）特定市場中產品之最終用途。（二）消費者之品味或習慣。（三）產品之特性、屬性和品質。⁴⁹

由此可知，在 WTO 案例實踐中關於同類產品之判斷標準為：

- （一）產品之特性。
- （二）該產品供人類消費之最終目的。
- （三）消費者偏好。
- （四）在關稅分類表上是否為同一號列。

依 WTO 案例實踐，臺灣牛肉與美國牛肉在同類產品之判斷上，臺灣與美國均屬於國際畜疫會認定之 BSE 風險已控制區，其產品特性相同；牛肉及牛肉產品之消費最終目的均為供人食用；在關稅分類表上亦屬同一號列，故臺灣牛肉與美國牛肉在牛肉及牛肉產品上是否得主張臺、美牛肉非屬同類產品，實有待商榷。

至於其他地區之牛肉，我國目前進口牛肉來源除美國外，以澳洲、紐西蘭為大宗，澳洲、紐西蘭在國際畜疫會之認定上屬於 BSE 風險可忽略區，則是否可以因風險程度不同，主張美國牛肉與紐澳牛肉非同類產品？上訴機構在歐體石棉案（*EC—Asbestos*）中裁定小組在審查溫石棉纖維物理屬性時將健康風險排除在外是錯誤的。⁵⁰同時，上

⁴⁸ Appellate Body Report, *Japan — Taxes on Alcoholic Beverages*, pp. 21-22, WT/DS8&DS10&DS11/AB/R (Oct. 4, 1996)

⁴⁹ Appellate Body Report, *Canada — Certain Measures Concerning Periodicals*, p. 21, WT/DS31/AB/R (Jun. 30, 1997)

⁵⁰ Appellate Body Report, *European Communities — Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos*, ¶ 116, WT/DS135/AB/R (Mar. 12, 2001)

訴機構認為消費者偏好對於 GATT 第 3.4 條競爭關係之判斷上至為重要。⁵¹因此，對於其他地區牛肉與美國牛肉相較而言，我國似可在健康風險與消費者偏好上主張其相似性存疑。

二、貿易限制措施：

系爭措施是否為貿易限制措施，除應就該措施之目的論，更應以該措施是否造成貿易限制甚或扭曲效果而論。在韓國牛肉措施案（*Korea—Various Measures on Beef*）中，上訴機構認為進口產品與本地之同類產品形式上所為之不同待遇，對於證明是否違反 GATT 1994 第 3 條之規定既不充分亦無必要。確認進口產品待遇是否低於本國同類產品時，應審查是否存在影響相關市場競爭條件並對進口產品產生損害之措施。⁵²由此可知，系爭措施是否為貿易限制措施，應視其是否造成進口產品在市場上具有不利之競爭地位而定。系爭措施除形式上為差別待遇外，實質上應造成市場競爭條件之不良影響且對進口產品造成損害。

我國在食品衛生管理法第十一條修正理由中說明其修正目的為：「將來在實際執行面，美國牛隻之絞肉及內臟部位，須經逐箱開箱、解凍、組織全面查驗確認無害後，方得進口。則進口業者須承受牛絞肉及內臟因解凍及組織查驗而品質損壞、程序及時間拖延、倉儲成本增加，致無利可圖之風險，預期其申請輸入該部位之意願將大為降低，則實質上亦達到阻絕於境外之效果。」，可見「達成阻絕境外效果」為食品衛生管理法第十一條之規範目的。

就目的解釋而言，我國食品衛生管理法及相關措施顯為貿易限制

⁵¹ *Ibid*, ¶¶ 117-126.

⁵² Appellate Body Report, *Korea — Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, ¶ 137, WT/DS161&DS169/AB/R (Dec. 11, 2000)

措施。在形式、目的及功能上，食品衛生管理法、美國牛肉及其產品之進口規定、進口牛肉檢疫及檢驗管理辦法等系爭措施為貿易限制措施自不待言；實質上，此等措施是否造成美國牛肉在市場上之競爭條件具不良影響。一旦美國將臺美牛肉議定書爭議提交 WTO 爭端解決機制解決，我國可抗辯之方法即為主張該措施未使美國牛肉處於不利之市場競爭地位。然為此抗辯，我國應負舉證責任。因此政府應進行詳細市場調查，針對美國牛肉、國產牛肉及其他地區之牛肉於市場銷售量之變化、消費者比較之機會、進口成本、市場進入(market access)機會等市場競爭條件做出評估，以發現對我國之抗辯主張有力之證據。

三、專斷或無理之措施：

貿易限制措施是否為專斷或無理之措施，必須探究該措施是否具「必要性」，亦即需有正當限制理由，同時亦應符合「比例原則」之檢驗方符 GATT 1994 第 20 條 b 款之「必要性」要求。必要性之審查有四項要件：(一)目的重要性。(二)因果關聯性。(三)不可替代性。(四)最小侵害性。⁵³

我國 SPS 措施之規範目的為「維護人類身體或生命之健康」，具目的重要性；而藉由防檢疫措施之實施能降低具狂牛病牛肉及牛肉製品輸入之風險，可有效達成此維護人類身體或生命健康之目的，手段與目的間具因果關聯性。在 SPS 協定之要求下，審查系爭措施時通常採取第一途徑，會員國之 SPS 措施若採國際標準，則視為維護人類、動植物生命健康所必要，符合 SPS 協定及 GATT 1994 之相關規定。若會員國未採取國際標準而自訂適當保護水準，則依第二途徑，

⁵³ 詳見第二章第一節之論述。

要求會員國依據第 5.1 條至第 5.8 條之風險評估規範，若風險評估允當，符合科學證據原則之要求，則該適當保護水準亦視為維護人類、動植物生命健康所必要，符合 SPS 協定及 GATT 1994 之相關規定。

我國並未採取 SPS 協定之第一途徑，參考國際標準而使系爭措施被視為必要措施。因此，審查上我國必須舉證證明我國之保護水準，是經過 SPS 協定第 5.1 條至第 5.8 條之風險評估而定，且該風險評估為允當、符合科學證據原則之要求。同時，除持續進行風險評估外，更應將是否有其他替代措施、系爭措施是否具最小侵害性等納入評估報告中，以資證明我國之措施為必要，非造成專斷或無理歧視之貿易限制措施。

四、暫時性措施：

最後，若以上幾點證明我國均抗辯失敗，小組將認為我國之 SPS 措施除造成美國牛肉產品市場競爭機會受損，保護水準未經適當風險評估、有違科學證據原則之要求而非「維護人類、動植物生命健康所必要」時，我國是否可主張目前科學證據尚未充分之情況下，系爭措施為預防原則下之暫時性措施？

預防原則目前在歐盟法中已被採用，其適用要件包括：鑑定潛在負面效果、風險評估以及科學不確定性。⁵⁴然而在 WTO 實踐中，上訴機構在歐體荷爾蒙牛肉案中仍認為：預防原則本身缺乏清楚的文義指示，賦予小組在條約解釋中可將其視為正常解釋原則（如習慣國際法）而可加以適用之權限。因此預防原則並未凌駕於第 5.1 條及第 5.2 條之上。⁵⁵同時，小組在歐體生技產品案中，對於預防原則在 WTO

⁵⁴ 洪德欽，預防原則歐盟化之研究，東吳政治學報，第 29 卷第 2 期，頁 14，2011 年 6 月。

⁵⁵ Appellate Body Report, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products*

法之適用亦採取否定見解。⁵⁶可見預防原則在國際環境法領域之外，是否為國際法上之習慣法仍有待確認，因此預防原則在 WTO 之適用須待進一步觀察及確認。⁵⁷

故此，我國如要主張系爭措施為預防原則以為抗辯，實為困難。我國仍須回歸 SPS 協定第 5.7 條之四項要件，持續進行科學研究，並在合理期限內檢討並調整我國之 SPS 措施，以符合 SPS 協定之相關要求。

由以上分析，筆者認為在 WTO 爭端解決機制之利用上，若美國在 WTO 中對我國進行控訴，我國之訴訟策略及應為措施如下：

一、修改食品衛生管理法第十一條修正案之立法理由：我國 99 年 1 月 27 日食品衛生管理法修正案第十一條之立法理由明定：「就各界爭議焦點之牛絞肉及內臟部位，規定未經逐箱開箱、解凍、組織查驗確認無害之絞肉及內臟，禁止進口。將來在實際執行面，美國牛隻之絞肉及內臟部位，須經逐箱開箱、解凍、組織全面查驗確認無害後，方得進口。則進口業者須承受牛絞肉及內臟因解凍及組織查驗而品質損壞、程序及時間拖延、倉儲成本增加，致無利可圖之風險，預期其申請輸入該部位之意願將大為降低，則實質上亦達到阻絕於境外之效果。」顯為針對美國之貿易限制措施，明顯違反 WTO 不歧視原則。將來在訴訟上依據系爭措施之目的解釋，將使我國主張處於不利地位，必須加以修正。

二、評估各國進口牛肉之市場競爭機會：評估各國進口牛肉市場之競爭機會，主要目的在於舉證說明我國之 SPS 措施對美國牛肉並未造成實質歧視之效果，使其處於不良之市場競爭地位。因此，為舉證三管五卡措施

(Hormones), ¶ 124-125, WT/DS26&DS48/AB/R (Jan. 16, 1998)

⁵⁶ Panel Report, *European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.87-89, WT/DS293/R (Sep. 29, 2006).

⁵⁷ 洪德欽，預防原則在 WTO 的規定與實踐，中央研究院週報，第 1180 期，頁 3，2008 年 7 月。

不造成美國牛肉在市場公平競爭機會之歧視，我國相關統計部門必須對各國進口牛肉在我國消費市場上之競爭機會進行評估。評估之重點在針對美國牛肉、國產牛肉及其他地區進口之牛肉於市場銷售量之變化、消費者比較之機會、消費者偏好、進口成本、市場進入(market access)機會等市場競爭條件，以期證明我國之 SPS 措施不對各國進口牛肉產生歧視效果。

三、審慎使用預防原則：SPS 協定第 5.7 條暫時性措施之實施，必須在科學證據不充分之情況下，依據現有資訊，持續進行科學研究。同時，在合理期間內必須對該措施進行檢討。由於預防原則在 WTO 實踐上尚未被採用，因此無法主張預防原則作為系爭措施阻卻違法之理由。就訴訟策略而言，若我國欲主張預防原則應更加審慎，因目前實踐上要求主張預防原則之國家須負舉證責任。

四、風險評估及科學研究：就 WTO 義務而言，若欲正當化我國目前之措施，則應僅為 SPS 協定第 5.7 條規範之暫時性措施。我國仍應持續對具狂牛病風險之牛肉及牛肉製品做科學研究。同時因為我國不同於外國之飲食習慣、文化，更應針對進口牛肉對國人健康之影響進行適當風險評估，且在合理期間內進行檢討與調整，方符合 WTO 之義務。

第三節 觀察與展望

美國為世界最大之牛肉生產國，自 2003 年爆發狂牛病疫情後，牛肉出口量銳減。為維護國內牛肉產業之利益，美國除積極影響國際標準之制定外，在 2007 年獲列為牛海綿狀腦病風險已控制區後，更戮力於對外牛肉貿易談判。臺美牛肉議定書正是在美國龐大的牛肉貿易利益、金融風暴的催化、美國的霸權地位與相互對待的談判模式，以及不對等的臺美關係等因素下所簽定之貿易安排。

臺美牛肉議定書規範之內容符合 SPS 協定與國際畜疫會陸生動物衛生法典關於牛海綿狀腦病之相關規定，在法律上本無爭議。然而此次臺美牛肉貿易風波之形成，緣起於行政機關在無立法院授權之狀況下，與美國進行談判、簽署牛肉議定書。之後，行政機關又將議定書定性為行政協定，未送立法院審議或查照。在未經民意審查下，使得政府與民眾對於牛肉之食品安全風險認知有所落差，進而促使立法院修改食品衛生管理法。修法後，造成我國之相關防檢疫措施較國際畜疫會所訂之國際標準嚴格，而有違反 WTO 義務以及議定書條約義務之虞，引發臺美牛肉議定書之各項爭議，包括：就國際法與國內法關係而言，議定書爭議涉及臺美牛肉議定書在我國國內法之地位、臺美牛肉議定書是否得以重新談判等問題；就國際貿易法角度而言，議定書爭議涉及我國因應臺美牛肉議定書簽訂所為之食品衛生管理法修法及三管五卡措施在 WTO 法律架構下之評價、是否可將議定書爭議提交 WTO 爭端解決機制解決、我國又應如何回應等問題；同時，政治面向之議題涉及臺美牛肉議定書為何洽簽、爭議發生後我國與美國之貿易關係將如何變化等。

經由論文前述各章節之研究，吾人可提出以下之觀察與建議：

- 一、審議中之條約締結法草案應釐清「協定案」與「條約案」之定性問題：就爭議緣起之根本原因來看，「談判權限之有無」與「議定書法律性質之定性」為主要爭議。本文發現，在現行條約及協定處理準則中，條約案與協定案之定性全由行政機關負責。行政機關對外洽簽之國際書面協定究竟應依條約案之程序簽署後送立法院審議，或是依協定案之程序僅須於生效後送立法院查照，雖經司法院大法官會議解釋在案、列出判斷標準，其定性仍存乎行政機關一手。在行政協定方面容易造成如同此次臺美牛肉議定書爭議中，行政機關對外談判簽署協定，嗣後立法院不願加以承認或是修法使協定履約不能等行政外交權與立法權之對立情形。由於我國具特殊國際地位，與無邦交國家之交往均以「行政協定」方式締約，因此類似爭議將日益增多。在何種情況下，應將行政協定送交立

法院審議，實質認定其應踐行「條約案」之程序，方符合權力分立之憲政原則？此問題實值得吾人深思。本文認為在修正中之條約締結法草案中，應正視此問題，以調和外交權與立法權之界限。

二、新修正之食品衛生管理法等相關 SPS 措施，有違反 WTO 義務之虞：自國際貿易法角度以觀，在 WTO 法律體系下，臺美牛肉議定書因符合國際畜疫會之國際標準，合於 SPS 協定第 2.2 條關於科學證據之要求，進而符合 GATT 1994 第 20 條 b 款之例外規定。議定書內容符合 WTO 義務自不待言。嗣後我國食品衛生管理法修正等相關 SPS 措施，因較國際標準嚴格，恐違反 WTO 之義務。然而此爭議是否有透過 WTO 爭端解決機制解決之可能，本文認為在訴訟成本、預期結果等因素考量下，透過 WTO 機制解決爭端不一定對美國有利。更甚之，由於臺美有不對等之政治關係，美國可對臺施壓而有其他解決途徑，因此透過 WTO 進行法律解決之可能性不高。

三、如美國在 WTO 對我進行控訴，我國應有的相應之道：面對巨幅的貿易量下滑，美國除可能對臺加強施壓外，吾人仍須評估一旦美國將爭議提交 WTO 爭端解決機制，我國應如何進行法律主張。本文認為若美國在 WTO 中對我國進行控訴，我國相應之道為：

(一) 修改食品衛生管理法第十一條修正案之立法理由：該立法理由顯為針對美國之貿易限制措施，明顯違反 WTO 不歧視原則。將來在訴訟上依據系爭措施之目的解釋，將使我國主張處於不利地位，必須加以修正。

(二) 評估牛肉市場競爭機會：應評估各國進口牛肉之市場競爭機會，以期將來在訴訟上得舉證抗辯我國之 SPS 措施並未使美國牛肉在市場上處於較他國進口牛肉不利之競爭地位。

(三) 審慎使用預防原則：SPS 協定第 5.7 條暫時性措施之實施，必須在科學證據不充分之情況下，依據現有資訊，持續進行科學研究。

同時，在合理期間內必須對該措施進行檢討。因目前實踐上要求主張預防原則之國家須負舉證責任，而 WTO 實踐上目前仍未採用預防原則。我國似難主張系爭措施為暫時性措施，仍應修法使其符合 WTO 規範為上。

(四) 持續進行風險評估及科學研究：對於我國較國際標準高之保護水準，政府應持續對具狂牛病風險之牛肉及牛肉製品進行科學研究，並實施適當之風險評估，且在合理期間內進行措施檢討與調整，方符合 WTO 之義務。

四、政府應儘速修復臺美貿易關係，在未來貿易談判上，須做好國內風險溝通：牛肉貿易爭議破壞了臺美貿易關係，造成 TIFA 談判之延宕。面對東亞區域經濟整合臺灣可能遭受邊緣化的危機，在與各國進行自由貿易區談判時，我國實無能力因國內政治問題無法取得共識而虛耗。吾人應注意，開放牛肉進口與國人牛肉消費為不同議題，開放美國牛肉進口不代表國人有食用美國牛肉之義務，無須為牛肉開放議題延宕我國亟需之貿易談判。由於我國政治上過度依賴美國，因不對等的臺美關係，造成談判上我國必須屢屢讓步。因此，政府應調整對外政策、脫美入亞、降低對美政治依賴，以期在談判上避免過度依賴而處於不利地位。未來在貿易談判上，尤其是農業議題談判，政府應在談判前將可能的談判模式與國內民眾及專家學者充分討論、適度釋放訊息，亦可利用國內輿論壓力增加我方談判籌碼。

五、未來食品衛生管理法修法應以國際標準為依歸：臺美牛肉貿易爭議持續多年，臺美牛肉議定書簽訂後尚有含瘦肉精牛肉問題，使得近年來美國牛肉進口問題成為臺美關係之一大阻礙。在臺美牛肉議定書之後，2012年7月食品標準委員會通過萊克多巴胺（ractopamine）之最大容許殘留量為：豬與牛之肌肉、脂肪均為 10ppb、肝臟為 40ppb、腎臟為 90ppb。

⁵⁸ 同時，立法院將在 2012 年 7 月 25 日召開臨時會，討論與瘦肉精牛肉相關之食品衛生管理法修法議題。美國牛肉貿易問題，目前仍有待觀察。未來在食品衛生管理法修法上，無論是在具狂牛病風險牛肉抑或含瘦肉精牛肉問題上，本文認為朝野均應儘速達成共識，以遵守國際標準為依歸，使我國保護水準仍與國際標準進行調和、符合 WTO 法律架構中 SPS 協定之義務。雖有論者認為國際標準之正當性可議⁵⁹，然在尚未制定國內檢疫標準時，為了貿易利益，吾人仍應先採行國際標準，方能解決貿易爭議。

政府應加強國內檢驗標準科學化工作，使我國不但有能力制定符合國人食品安全要求之適當保護水準，同時該檢疫標準亦能有科學化基礎，而可正當化國內之防檢疫措施、符合 WTO 義務。在此之前，政府應加強風險管理與風險溝通，教育民眾關於具狂牛病風險牛肉之各項知識，同時加強進口牛肉之檢疫與防疫措施、嚴格執行原產地標示制度，使民眾得以針對肉品之添加物、及可能的各種風險有能力自行加以評估，且在風險資訊透明之情況下能加以選購。政府應積極作為，早日化解臺美牛肉貿易問題、促進自由貿易區談判之進行，同時亦應保證國人食用肉品之安全，以維護國人身體健康、增進國民福利。

⁵⁸ See:

<http://www.foodproductiondaily.com/Quality-Safety/Codex-ractopamine-MRLs-could-boost-global-meat-trade-FAO>,

<http://www.foodsafetynews.com/2012/07/codex-votes-69-67-to-advance-ractopamine-limits-for-beef-and-pork/> (last visited Jul. 12, 2012)

⁵⁹ 例如國際畜疫會關於 BSE 風險區劃分標準之改變，以及此次食品標準委員會就萊克多巴胺最大容許殘留量之標準制定過程中，最後通過之得票比率為 69：67 來看，足見該國際標準為政治角力之結果。



參考文獻

壹、中文部分

一、專書資料

丘宏達，現代國際法，2 版，2008。

丘宏達編輯、陳純一助編，現代國際法參考文件，2006。

行政院衛生署疾病管制局、臺灣神經學學會庫賈氏病工作小組，庫賈氏病及其他
人類傳播性海綿樣腦症感染控制與病例通報指引手冊，2 版，2008。

何思因，美國貿易政治，1994。

洪德欽，WTO 法律與政策專題研究，2005。

倪世雄，當代國際關係理論，2006。

張正明、蔡中和，食品安全衛生與法規實務，2005。

張亞中主編，國際關係總論，初版，2003 年。

陳敏，行政法總論，6 版，2009。

陳櫻琴、邱政宗，WTO 與貿易法，2003。

黃東黎，世界貿易組織法，2009。

楊光華主編，臺灣在 WTO 規範下之經貿新頁，2001。

經濟部國貿局，烏拉圭回合多邊貿易談判協定，2 版，2003。

蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏，行政程序法實用，3 版，2006 年。

羅昌發，國際貿易法，2010。

二、期刊資料

吳子涵，美國參議院通過促進美國牛肉國際出口市場全面開放之決議，中華經濟研究院，2010年6月10日，可參見：

http://www.wtocomer.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=10785

7，最後瀏覽日期：2012年6月8日。

吳焜裕，美國進口帶骨牛肉與其相關食品健康風險評估報告，國家衛生研究院，2007年，可參見：<http://www.fda.gov.tw/files/list/D027.pdf>，最後瀏覽日：2011年6月13日。

吳惠萍，TIFA 談判與美國牛肉進口政策，國家政策研究基金會，2009年11月10日。

吳慈珮，形塑民意為劍，鍊化科學為盾——由世界動物衛生組織規範檢驗美牛進口管制政策，臺灣經濟研究月刊，33卷3期，頁98-104，2010年3月。

李淑慧、張國慧、鍾明華、林士鈺，綜說：從分子生物學觀點探討傳染性海綿狀腦病致病機轉，行政院農業委員會家畜衛生試驗所研究報告，第37期，頁43-50，2001年。

李維誠、廖志榮、劉正義，國際動物檢疫諮商議題與我國對牛海綿狀腦病入侵之防範措施與相關案例研析，國際動植物防疫檢疫諮商案例分析專刊，頁6-18，2002年4月。

杜巧霞，臺灣對於 RTA 與 FTA 興起之因應對策，國家政策研究基金會，2001年10月8日。

林彤，高度政治化的美牛議題，國家政策研究基金會，2012年2月3日。

林昱梅，放牛吃草？狂牛症之風險預防與牛肉產銷履歷標示制度，臺灣法學，142期，頁89-101，2009年12月15日。

_____，三管五卡係真的？進口牛肉檢疫及查驗管理辦法之法律性質探討，月旦法學教室，89期，頁16-17，2010年3月。

——，當健康風險之預防遇上商品自由流通原則——評歐洲法院有關歐盟禁止

英國牛肉輸出之判決，月旦法學雜誌，178期，頁258-274，2010年3月。

林巍，臺美應儘速恢復 TIFA 協商，國家政策研究基金會，2011年1月20日。

洪思竹，WTO 體系與國際環境法之互動(1)：WTO 下 SPS 協定與生物安全議定書之關係——以預防原則之解釋適用為例，臺灣海洋法學報，7期1卷，頁83-109，2008年6月。

洪德欽，預防原則在 WTO 的規定與實踐，中央研究院週報，第1180期，頁3，2008年7月。

——，預防原則歐盟化之研究，東吳政治學報，第29卷第2期，頁14，2011年6月。

倪貴榮、吳慈珮，由 WTO 貿易規範檢視美國牛肉（具 BSE 風險）的進口管制，月旦法學雜誌，176期，頁147-159，2010年1月。

孫文昌，從美國牛肉進口審視畜牧產業政策，中國畜牧，41期12卷，頁60-62，2009年12月。

張國慧、李淑慧、翁敏召、蘇杰夫、林士鈺，牛海綿狀腦病實驗室診斷技術之建立與監測，行政院農業委員會家畜衛生試驗所研究報告，第37期，頁1-7，2001年。

張淑卿，逐漸被遺忘的悲劇——多氯聯苯中毒事件，科學發展，430期，頁82-84，2008年10月。

許耀明，美國牛肉吃不吃？——國際習慣法與習尚之區分，月旦法學教室，第91期，頁28-29，2010年5月。

許耀明、譚偉恩，人體健康、食品安全與貿易自由化：論 WTO《SPS 協定》與 OIE《陸生動物衛生法典》中的安全標準與其適當性問題，第十四屆全國國際法律研討會論文，頁277-311，新竹：國立交通大學國際法律研究所，99年11月26日。

陳美菊，次級房貸風暴對全球經濟之影響，經濟研究，頁249-271，8期，2008

年 5 月。

陳純一，WTO 法在國際法上之地位，中華國際法與超國界法評論，第 3 卷第 1 期，頁 31-49，2007 年 6 月。

黃介正，穩華府則台海可保 失華府則不戰而危，國家政策研究基金會，2012 年 3 月 9 日。

黃昭元，憲法，台大法學論叢，39 卷 2 期，頁 5-29，2010 年 6 月。

黃錦堂，國內法與國際法孰優？——兼論臺美牛肉議定書之審議與修法，國政研究報告，國家政策研究基金會，2009 年 12 月 18 日。

黃昱舫，從再度開放美國牛肉進口談食品安全的風險評估：嚴格監控管理，確保美國牛肉安全，衛生報導，125 期，頁 14-15，2006 年 3 月。

程明修，行政法上之風險評估與管理，臺灣法學，142 期，頁 102-116，2009 年 12 月 15 日。

詹勇銘，臺灣禁止特定美牛產品進口於 WTO 法規架構中之合法性——從條約法觀點評析，法學新論，29 期，頁 59-98，2011 年 4 月。

蔡宏明，釐清美國利益 推動 TIFA 談判，國家政策研究基金會，2011 年 2 月 1 日。

賴秀穗，反對美國牛肉聲浪的背後，科學月刊，36 卷，8 期，頁 584-585，2005 年 8 月。

譚瑾瑜，臺灣因應「中」日韓 FTA 之建言，國家政策研究基金會，2012 年 5 月 25 日。

三、法律與行政命令

(一) 法律

中華民國憲法，36 年 1 月 1 日公布。

中華民國憲法增修條文，94 年 6 月 10 日修正公布。

行政院農業委員會動植物防疫檢疫局組織條例，90年1月17日修正公布。

行政院衛生署疾病管制局組織條例，93年6月23日修正公布。

行政院衛生署組織法，98年6月3日修正公布。

行政院衛生署食品藥物管理局組織法，98年6月3日修正公布。

食品衛生管理法，100年6月22日修正公布。

動物傳染病防治條例，98年1月23日修正公布。

(二) 命令

行政院農業委員會動植物防疫檢疫局辦事細則，98年6月16日修正發布。

行政院衛生署食品藥物管理局處務規程，98年12月29日修正發布。

食品衛生管理法施行細則，98年4月1日修正發布。

條約及協定處理準則，101年5月31日修正發布。

行政院衛生署衛署食字第 0920402872 號令，92年12月31日。

行政院衛生署衛署食字第 0940402609 號令，94年3月24日。

行政院衛生署衛署食字第 0940405065 號令，94年6月25日。

行政院衛生署衛署食字第 0950400279 號令，95年1月25日。

行政院衛生署衛署食字第 0980460583 號令修正，輸入食品查驗作業要點，98年6月22日。

行政院衛生署衛署食字第 0980462389 號令，修正美國牛肉及其產品之進口規定，98年11月2日。

行政院衛生署衛署食字第 0980462415 號令，進口牛肉檢疫及查驗管理辦法，98年11月2日。

行政院衛生署署授食字第 0991300276 號令，美國牛肉及其產品之進口規定，99年1月29日。

行政院衛生署署授食字第 0991300410 號令，美國牛肉及其產品之進口規定，99年2月9日。

行政院衛生署授食字第 0991304411 號令修正，輸入食品及相關產品查驗辦法，
99 年 12 月 30 日。

行政院衛生署食品藥物管理局 FDA 食字第 1011300874 號函，101 年 3 月 19 日。

行政院農業委員會農防字第 1001479608 號公告，100 年 9 月 16 日。

行政院農業委員會農防字第 1011472236 號公告，修正動物傳染病分類表，101
年 2 月 10 日。

經濟部經貿字第 09904601960 號公告，99 年 4 月 1 日。

（三）判決與函釋

司法院大法官會議釋字第三二九號解釋，82 年 12 月 24 日。

司法院訓字第 459 號函，20 年 7 月 27 日。

法務部（79）法律字第 10900 號函，79 年 7 月 30 日。

食品衛生管理法，99 年 1 月 27 日修正，立法理由。

食品衛生管理法施行細則，98 年 4 月 1 日修正，立法理由。

最高法院 23 年上字第 1074 號判例。

最高法院 73 年台非字第 69 號刑事判決。

四、政府文書

立法院第七屆第六會期社福及衛環委員會第 21 次全體委員會議臨時提案決議，
99 年 12 月 13 日。

行政院衛生署「三管五卡政策及進口肉品檢驗機制之執行現況及檢討」報告，立
法院第八屆第一會期社會福利及衛生環境委員會第二次全體委員會議，101
年 3 月 7 日。

楊志良，美國牛肉進口專案報告，立法院第 7 屆第 4 會期社會福利及衛生環境委
員會第 11 次全體委員會議，98 年 10 月 26 日。

監察院 99 年 3 月 16 日(99)院台財字第 0992200196 號糾正案，監察院公報，2699 期，頁 8-15，99 年 4 月 14 日。

五、報紙資料

姜皇池，當然可以毀約 重啟談判，蘋果日報 A15 版，2009 年 11 月 2 日。
姜皇池，立院應將美牛議定書列審，中國時報 A4 版，2009 年 11 月 18 日。
陳純一，有路可走 何苦公然毀約？，聯合報 A15 版，2009 年 11 月 9 日。
陳純一，最少代價 解決最牛問題，聯合報 A15 版，2009 年 11 月 17 日。
司徒文：老闆要我解決美牛問題，自由時報 A9 版，2011 年 3 月 10 日
美前副國務卿：美牛與免簽無關，中央廣播電臺，2011 年 3 月 28 日
美：想談 TIFA 先訂瘦肉精標準，聯合報 A11 版，2011 年 4 月 13 日。
會薄瑞光 美牛進口 馬立場鬆動，自由時報 A1 版，2012 年 2 月 2 日
施顏祥：美牛不解決 TIFA 幾乎確定無解，中央廣播電臺，2012 年 6 月 7 日

六、網站資料

全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/Index.aspx>
行政院農業委員會動植物防疫檢疫局：<http://www.baphiq.gov.tw/index/index.html>
行政院衛生署：http://www.doh.gov.tw/cht2006/index_populace.aspx
行政院衛生署疾病管制局：<http://www.cdc.gov.tw/>
法源資訊網：
<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDOC01.asp?lsid=FL013890&lno=11>
經濟部國際貿易局：<http://www.trade.gov.tw/>
臺美牛肉議定書：http://www.fda.gov.tw/files/site_content/D058_1.PDF

貳、日文部分

一、専書資料

山下一仁，食の安全と貿易—WTO・SPS 協定の法と経済分析，2008。

中嶋康博，食品安全問題の経済分析，2004。

田村次朗，WTO ガイドブック，2001。

滝川敏明，WTO 法—実務・ケース・政策，2版，2010。

二、期刊資料

内記香子，WTO における健康保護を目的とする通商措置の取り扱い〔上〕，国際商事法務，28 巻 12 期，頁 1447-1452，2000 年 12 月。

_____，WTO における健康保護を目的とする通商措置の取り扱い〔中〕，国際商事法務，29 巻 1 期，頁 50-55，2001 年 1 月。

_____，WTO における健康保護を目的とする通商措置の取り扱い〔下〕，国際商事法務，29 巻 2 期，頁 191-197，2001 年 2 月。

三、網站資料

BSE と SPS (衛生植物検疫措置)：http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0237.html

BSE とアメリカ産牛肉輸入問題：http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0125.html

日本国外務省，牛肉輸入統計：

<http://www.toukei.maff.go.jp/world/index.files/wagakuni.files/jisseki06.htm>

牛肉の安全性と国際基準：

<http://www.rieti.go.jp/users/yamashita-kazuhito/serial/006.html>

米国産牛肉輸入問題の経緯と論点：

<http://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/yamashita/22.html>

食品の安全性と貿易について考える：

<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/04p006.pdf>

環境と貿易に関する WTO への提案：

<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/09j030.pdf>

参、英文部分

一、専書資料

DONNELLY, CHRISTL A. & NEIL M. FERGUSON, STATISTICAL ASPECTS OF BSE AND VCJD: MODELS FOR EPIDEMICS (Chapman & Hall/CRC, 2000)

EPPS, TRACEY, INTERNATIONAL TRADE AND HEALTH PROTECTION: A CRITICAL ASSESSMENT OF THE WTO'S SPS AGREEMENT (Edward Elgar Publishing Ltd. ed., 2008)

GRUSZCZYNSKI, LUKASZ, REGULATING HEALTH AND ENVIRONMENT RISKS UNDER WTO LAW: A CRITICAL ANALYSIS OF THE SPS AGREEMENT (Oxford University Press ed., 2010)

NIELSEN, LAURA, THE WTO, ANIMALS AND PPMS (Martinus Nijhoff Publishers ed., 2007)

PAUWELYN, JOOST, CONFLICT OF NORMS IN PUBLIC INTERNATIONAL LAW: HOW WTO LAW RELATES TO OTHER RULES OF INTERNATIONAL LAW (Cambridge University Press, 2003)

ROCHESTER, J. MARTIN, BETWEEN PERIL AND PROMISE: THE POLITICS OF INTERNATIONAL LAW (CQ Press ed., 2006)

SCOTT, JOANNE, THE WTO AGREEMENT ON SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES. A COMMENTARY (2007)

SHAW, MALCOLM N., INTERNATIONAL LAW (6th ed. 2008)

ENVIRONMENT AND TRADE: A GUIDE TO WTO JURISPRUDENCE (Nathalie Bernasconi-Osterwalder et al. eds., 2006)

THE LAW OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO): DOCUMENTS, CASES & ANALYSIS (Petros C. Mavroidis et al. eds., 2010)

THE OXFORD HANDBOOK OF INTERNATIONAL TRADE LAW (Daniel Bethlehem et al. eds., 2009)

WORLD TRADE LAW: TEXT, MATERIALS AND COMMENTARY (Simon Lester et al. eds., 2008)

二、期刊資料

Abramson, Michael B., *Mad Cow Disease: An Approach to Its Containment*, 7 *Journal of Health Care Law and Policy* 316 (2004).

Atik, Jeffery, *The Weakest Link: Demonstrating the Inconsistency of "Appropriate Levels of Protection" in Australia-Salmon*, 24(2) *Risk Analysis* 483 (2004).

Barcelo III, John J., *Product Standards to Protect the Local Environment- the GATT and the Uruguay Round Sanitary and Phytosanitary Agreement*, 27 *Cornell International Law Journal* 755 (1994).

Bohanes, Jan, *Risk Regulation in WTO Law: A Procedure-Based Approach to the Precautionary Principle*, 40 *Columbia Journal of Transnational Law* 323 (2002).

- Cameron, James and Juli Abouchar, *'The Status of the Precautionary Principle in International Law'* in FREESTONE AND HEY (eds) PRECAUTIONARY PRINCIPLE
- Chang, Howard F, *Risk Regulation, Endogenous Public Concerns, and the Hormones Dispute: Nothing to Fear but Fear Itself*, 77 Southern California Law Review 743 (2004).
- Crawford-Brown, Douglas, Joost Pauwelyn and Kelly Smith, *Environmental Risk, Precaution and Scientific Rationality in the Context of WTO/NAFTA Trade Rules*, 24(2) Risk Analysis 461 (2004).
- Guzman, Andrew T, *Dispute Resolution in SPS Cases* in DAN HOROWITZ, DANIEL MOULIS, AND DEBRA STEGER (eds), TEN YEARS OF WTO DISPUTE SETTLEMENT (2007).
- Hudec, Robert, *Science and Post-discriminatory WTO Law*, 26 Boston College International & Comparative Law Review 185 (2003).
- Hurst, David R, *Hormones: European Communities-Measures Affecting Meat and Meat Products*, 1(9) European Journal of International Law 14 (1998).
- Lin, Ching-Fu (林勤富), *Global Food Safety: Exploring Key Elements for an International Regulatory Strategy*, 51 Virginia Journal of International Law 637 (2011).
- Majone, Giandomenico, *What Price Safety? The Precautionary Principle and Its Political Implications*, 40(1) Journal of Common Market Studies 89 (2002).
- Marceau, Gabrielle and Joel P Trachtman, *The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement on Tariff and Trade*, 36 Journal of World Trade 811 (2002).
- McIntyre, Owen and Thomas Mosedale, *The Precautionary Principle As a Norm of Customary International Law*, 9 Journal Environmental Law 221 (1997).
- McNelis, Natalie, *The Role of the Judge in the EU and WTO: Lessons from the BSE*

- and Hormones Cases*, 4(1) *Journal of International Economic Law* 189 (2001).
- McNiel, Dale E, *The First Case Under the WTO's Sanitary and Phytosanitary Agreement: The European Union's Hormone Ban*, 39 *Virginia Journal of International Law* 89 (1998).
- Neugebauer, Regine, *Fine-Tuning WTO Jurisprudence and the SPS Agreement: Lessons from the Beef Hormone Case*, 31 *Law & Policy in International Business* 1255 (2000).
- Otto, Dan and John D. Lawrence, *Economic Impact of the United States Beef Industry*, 2001.
- Peel, Jacqueline, *Risk Regulation under the WTO SPS Agreement: Science as an International Normative Yardstick?*, Jean Monnet Working Paper No 2002/04.
- Pauwelyn, Joost, *The Role of Public International Law in the WTO*, 95 *American Journal of International Law* 535 (2001).
- _____, *Does the WTO Stand for "Deference to " or "interference with " National Health Authorities When Applying the Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)* in THOMAS COTTIER AND PETROS C MAVROIDIS (eds), *THE ROLE OF THE JUDGE IN INTERNATIONAL TRADE REGULATION: EXPERIENCE AND LESSONS FOR THE WTO* (2003).
- Prevost, Denise and Peter Van den Bossche, *The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* in PATRICK FJ MACRORY, ARTHUR E APPLETON, AND MICHAEL G PLUMMER (eds), *THE WORLD TRADE ORGANIZATION: LEGAL, ECONOMIC AND POLITICAL ANALYSIS* (2005).
- Segger, Marie-Claire Cordonier and Markus W Gehring, *The WTO and Precaution: Sustainable Development Implications of the WTO Asbestos Dispute*, 15(3) *Journal of Environmental Law* 289 (2003).
- Sykes, Alan O, *Domestic Regulation, Sovereignty and Scientific Evidence*

- Requirements: A Pessimistic View*, 3 Chicago Journal of International Law 353 (2002).
- Thomas, Ryan D, *Where's the Beef? Mad Cows and the Blight of the SPS Agreement*, 32 Vanderbilt Journal of Transnational Law 487 (1999).
- Tsai, Meng-chia (蔡孟佳), *The Exploration of the US-Taiwan Free Trade Agreement*, 111 Taiwanese Journal of WTO Studies 6 (2006).
- Vogel, David, *Ships Passing in the Night: The Changing Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*, EURSC Working Paper No 2001/16.
- Walker, R Vern, *Keeping the WTO from Becoming the "World Trans-Science Organization": Scientific Uncertainty, Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute*, 31 Cornell International Law Journal 251 (1998).
- _____, *The Myth of Science as Neutral Arbiter for Triggering Precaution*, 26 Boston College International & Comparative Law Review 197 (2003).
- Winickoff, David, Sheila Jasanoff, Lawrence Busch, Robin Grove-White and Brian Wynne, *Adjudicating the GM Food Wars: Science, Risk, and Democracy in World Trade Law*, 30 Yale Journal of International Law 81 (2005).
- Wirth, David A, *The Role of Science in the Uruguay Round and NAFTA Trade Disciplines*, 27 Cornell International Law Journal 817 (1994).

三、條約、法典與國際組織官方文件

Agreement on Agriculture, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 410.

Agreement on Technical Barriers to Trade, Apr. 15, 1994, 1868 U.N.T.S. 120.

Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 493.

Fisheries Jurisdiction (U.K. v. Ice.), 1973 I.C.J. 3 (Feb. 2).

General Agreement on Tariffs and Trade, Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 194.

Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154.

Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Apr. 15, 1994, 1869 U.N.T.S. 401.

Vienna Convention on the Law of Treaties, May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331 (entered into force Jan. 27, 1980).

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, *opened for signature* Mar. 21, 1986.

World Organization for Animal Health [OIE], Terrestrial Animal Health Code, Resolution No. XXVI, 79 GS/FR –PARIS, (20th ed. 2011).

World Organization for Animal Health [OIE], Resolution No. XXIV, Final Report of the 75th General Session, pp. 141-145, 75 GS/FR-PARIS, May 2007.

四、WTO 案例

Panel Report, *Spain — Tariff Treatment of Unroasted Coffee*, BISD 28S/102 (Jun. 11, 1981)

Panel Report, *United States — Section 337 of the Tariff Act of 1930*, BISD 36S/345 (Nov. 7, 1989)

Panel Report, *United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/R (Jan. 29, 1996).

Appellate Body Report, *Japan — Taxes on Alcoholic Beverages*,

WT/DS8&DS10&DS11/AB/R (Oct. 4, 1996)

Panel Report, *Australia — Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/R (Jun. 12, 1998)

Appellate Body Report, *Australia — Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/AB/R (Oct. 20, 1998)

Panel Report, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/R (Aug. 18, 1997)

Appellate Body Report, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26&DS48/AB/R (Jan. 16, 1998)

Appellate Body Report, *Canada — Certain Measures Concerning Periodicals*, WT/DS31/AB/R (Jun. 30, 1997)

Appellate Body Report, *Japan — Measures Affecting Agricultural Products*, WT/DS76/AB/R (Feb. 22, 1999).

Appellate Body Report, *European Communities — Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos*, WT/DS135/AB/R (Mar. 12, 2001)

Panel Report, *United States — Sections 301–310 of the Trade Act 1974*, WT/DS152/R (Dec. 22, 1999).

Appellate Body Report, *Korea — Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, WT/DS161&DS169/AB/R (Dec. 11, 2000)

Appellate Body Report, *United States — Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, WT/DS213/AB/R (Nov. 28, 2002).

Panel Report, *European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS293/R (Sep. 29, 2006).

Panel Report, *Brazil — Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/R (Jun. 12, 2007).

五、網站資料

American Institute in Taiwan : <http://www.ait.org.tw/en/home.html>

United Nations Environment Programme : <http://www.unep.org/>

U.S. Department of Agriculture : <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome>

U.S. Meat Export Federation : <http://www.usmef.org/>

World Health Organization: : <http://www.who.int/>

WorldTradeLaw.net : <http://www.worldtradelaw.net/>

World Trade Organization : <http://www.wto.org/>

World Organization for Animal Health : http://www.oie.int/eng/en_index.htm



一般索引

- 零劃**
- A 型監督 44-45, 47-48, 73
- B 型監督 43-45, 47-48
- GSS 症候群 4, 5
- 一劃**
- 乙型受體素 67, 101, 104
- 三劃**
- 三管五卡 3, 11, 15, 21, 85, 92, 93, 94, 100, 101, 103, 127, 160, 162, 163
- 四劃**
- 不歧視原則 25, 26, 34, 37, 51, 55, 131, 138, 160, 163
- 專斷及無理歧視 1, 26, 27, 29, 31, 34, 155, 158, 159
- 不得貿易產品 40-42, 133-135
- 中樞神經 2, 7, 103, 107, 134
- 中華民國憲法 12, 110, 111, 119, 146
- 中華民國憲法增修條文 111
- 內臟 3, 6-7, 9-11, 84, 87-89, 91, 92, 95, 97, 101, 104, 127-128, 136-138, 146-147, 157, 160
- 反芻動物 7, 10, 43-47, 57, 93, 133,
- 137
- 牛海綿狀腦病 2-10, 22, 70, 72, 82, 84, 87-88, 93-94, 102, 104, 131, 135-137, 144, 161-162
- BSE 2-6, 10, 13, 16-17, 20, 22, 39-44, 46-48, 72-74, 78, 85, 92, 97, 102-103, 123-124, 133-135, 137, 144, 155, 156, 165
- 狂牛病 2-3, 5-6, 7, 9-10, 15, 17, 23, 39, 48, 56-57, 59, 61, 70, 82, 84-85, 87, 102, 104, 107, 115, 121, 122, 124-125, 128, 131-132, 139, 142, 144, 158, 161, 164-165
- 牛肉及牛肉產品 2, 3, 40, 45-46, 56-57, 59, 67, 72, 74, 76-77, 85, 87, 89-92, 94-98, 101, 103-104, 115, 124, 128, 131-133, 135-136, 141-142, 144, 146, 155-156, 161
- 五劃**
- 世界貿易組織(WTO) 1, 12-23, 25-32, 34, 42, 48, 53, 55-56, 59, 72-73, 103-104, 107, 115-116, 121-122, 129-133, 135, 137, 139-141, 143,

151-156, 158-165

世界衛生組織 (WHO) 10, 17, 20

立法院 3, 11, 15-16, 67, 85, 87-88, 91, 94, 99, 107, 110-116, 119, 127-128, 139, 146-150, 162-163, 165

出口證明 72, 78-79, 146

比例原則 117, 158

目的正當性 26

不可替代性 27-28, 158

因果關聯性 27-28, 158

最小侵害性 28, 37, 51, 138, 158-159

外交部 110, 111, 116

可能 (likelihood) 50-51

司法院大法官會議釋字第三二九號解釋 112-114, 147

必要措施 1, 26-27, 159

永續發展 1, 25

行政協定 12, 115-116, 119-120, 139, 141, 144, 147-151, 162

行政命令 116-117, 119, 141, 147, 149-151

行政院 3-5, 9, 11, 59-62, 65-71, 73, 82-83, 85-86, 89-92, 94-95, 97, 100-103, 110-116, 127, 135, 139, 143-144

行政規則 15, 116-119, 151

次級房貸 121-122, 124

羊搔癢病 (Scrapie) 4, 5

肉骨粉 6, 7, 10, 43-47, 57, 70, 93, 133, 137

肉品工廠 72, 74-80, 90-91, 94, 97-98, 100, 103, 118-119, 134

自由貿易協定 13, 121, 130-131

六劃

同意 29, 49, 54, 68, 81, 90, 110, 112-113, 115, 142-144, 147-150

同等效力原則 29-30, 34-35

同類產品 25, 154-157

合理期限 37-38, 160

安全產品 40-41, 45, 133, 137

七劃

技術性貿易障礙協定 (TBT 協定) 31, 54

批准 3, 110-115, 139, 142, 146-148, 150

杜哈回合談判 130

防檢疫措施 (SPS 措施) 1, 13, 15, 18-19, 21-23, 28-29, 31, 33-39, 48-52, 54-56, 59, 82, 85, 103-104,

- 107, 131-132, 135-141, 146, 149,
153, 155, 158-163, 165
- 八劃**
- 兩岸經濟合作架構協議 (ECFA) 130
官能檢查 96-97
油渣 7, 10, 43-47, 57, 70, 133, 137
法位階理論 117, 147-148
法規命令 15, 116-119, 139, 149-151
爭端解決機制 21-22, 141, 151-154,
158, 160, 162-163
阿米塔吉 (Richard Armitage) 129
非關稅貿易障礙 31
- 九劃**
- 包克斯 (Max Baucus) 11, 127
致死型家族性失眠症 (FFI) 4, 5
施藍旗 (Barbara J. Shrange) 72
查核 36, 66, 68, 70, 72, 75-77, 79-80,
83, 93-96, 98, 100, 103, 119
不定期查核 94
問題查核 94
查照 114, 116, 119, 139, 147, 149-150,
162
科學證據 12, 17-19, 29-30, 33, 34,
36-38, 48, 50-51, 54, 56-57, 128,
131-132, 137-138, 140-141, 159,
161, 163
神經細胞 4, 7, 8
美國在臺協會 (AIT) 2, 11, 72, 81,
103, 114-115, 127-128
美國肉類出口協會 154
美國農業部 (USDA) 11, 67, 73-81,
83, 90, 93-96, 100, 103, 104, 127,
146
美國牛肉及其產品之進口規定 67,
85, 89, 91-92, 103-104, 135-136,
141, 158
美韓牛肉議定書 145, 146
食品安全 1-3, 13-16, 20-23, 25, 28-29,
31, 33, 35, 38, 53, 59, 61, 79-81,
85-86, 90, 93-94, 97-98, 100-101,
103, 107, 116, 122, 136, 149, 153,
162, 165
食品安全風險 33, 79-81, 162
食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施
協定 (SPS 協定) 13-14, 16-23, 25,
28-39, 48-57, 59, 72, 122, 131-133,
135, 137-141, 158-163, 165
食品添加物 13, 26, 28, 35, 71, 82, 86,
87, 98, 102
食品添加物使用範圍及限量暨規格標
準 71, 82, 102

- 食品標準委員會 20, 35, 128, 164-165
- 食品衛生管理法 3, 11-13, 15, 21, 71, 82-89, 91-92, 98-99, 102, 104, 120, 127-128, 135-138, 140-141, 147-148, 152, 157-158, 160, 162-165
- 食品衛生管理法施行細則 71, 82, 87, 102
- 食品衛生標準 71, 82, 86, 102
- 食品藥物管理局 61, 65-68, 71, 96, 100, 102
- 風險已控制區 40-41, 44-46, 56, 73, 85, 102-103, 122, 133, 136-137, 156, 161
- 風險可忽略區 40, 43-45, 47, 156
- 風險未定區 40-42, 44, 46-47
- 風險評估 10, 15, 17-21, 23, 33, 36-38, 40, 42-44, 47-51, 55-57, 66-67, 89, 91-92, 102, 132, 138, 140-141, 159, 161, 164
- 風險管理 15, 18, 20, 44, 65-66, 165
- 風險劃分 42, 45, 47
- 十劃**
- 修正美國牛肉及其產品之進口規定 85, 89, 91-92, 103, 135
- 原產地 93, 98-100, 165
- 袁健生 72, 129
- 庫賈氏病 (CJD) 4-5, 8-9, 61-65, 102
- 庫魯症 (Kuru) 4, 5
- 核酸 3, 7
- 特定風險物質 (SRMs) 3, 7, 10-11, 40, 42, 46-47, 57, 78-79, 81, 90, 93-95, 97, 101-103, 107, 127, 133-137
- 疾病管制局 9, 60-63, 65, 102
- 書面協定 108-115, 139, 148, 150, 162
- 脊髓穿刺程序 46, 57, 78, 103, 133, 134
- 十一劃**
- 條約 12, 14-16, 21, 54-55, 104, 107-116, 119, 139, 141-152, 159, 162-163
- 條約及協定處理準則 110-111, 113-114, 116, 119, 139, 141, 143, 146, 149, 162
- 條約必須遵守原則 148-149, 150
- 條約締結制度 110
- 動物及動物產品輸入檢疫條件 70
- 動物傳染病防治條例 70
- 動物傳染病防治條例施行細則 70
- 動植物檢疫 1, 21-22, 23, 25, 29, 31,

68-69, 102, 135, 140
動植物防疫檢疫局 68-70, 94, 96, 102
國民待遇原則 25-26, 154
國際畜疫會(OIE) 2-3, 6-7, 10, 14-17,
21-23, 25, 35, 38-39, 41-42, 44,
47-48, 56-57, 59, 73-74, 78, 85,
89-92, 102-103, 122, 124, 131-137,
139, 141, 144, 156, 162-163, 165
國際植物保護公約秘書處 35
國際標準 16, 20, 29, 34-39, 48, 54, 56,
57, 104, 122, 131-132, 135-140,
158, 159, 161-165
強制規律 143
情勢變遷原則 144
產地限制 89-92
組織檢查 7, 95, 97, 136
習慣法 16, 20, 116, 160
通報 9, 29, 43, 61-64, 66, 72-73, 102,
136-137
陸生動物衛生法典 14, 17, 21-23, 25,
38-42, 45, 47-48, 56-57, 59, 73, 78,
122, 131-132, 135-139, 141, 162

十二劃

凱斯法 (Case Act) 147
單一認諾 30

普利昂 (Prion) 2-4, 6-10, 41-42, 87
普遍數量限制禁止原則 25-26, 55,
131, 154
最惠國待遇原則 25-26, 35, 154
發生機會評估 42
訴訟經濟 30, 56
訴訟利益 153
貿易自由化 1, 14, 55, 122
貿易保護主義 12, 21, 124
貿易限制措施 26-28, 30, 56, 157-160,
163
貿易暨投資架構協定 (TIFA) 11-13,
127-131, 139, 141, 152, 154, 164
進口牛肉檢疫及查驗管理辦法 15,
92-95, 97-102, 135-137, 141
進口查核 72, 79-80
透明性原則 30
開放條件 83, 146

十三劃

傳染性海綿狀腦病(TSE) 3-5, 10, 62
傳染性貂腦病 (TME) 4-5
新庫賈氏病(vCJD) 2-4, 8-10, 22-23,
59, 63-64, 87-88, 104, 135-137
感染 2, 7-10, 41-44, 46-48, 57, 62, 64,
84, 133

食入感染 8 25, 56, 59, 72-73, 81-82, 84-85, 87,
 醫源性感染 8 89, 90-92, 95, 102-105, 107-108,
 感染性蛋白質 7 110, 114-116, 118-120, 122, 124,
 跨太平洋戰略經濟夥伴協定 (TPP) 127-128, 131-133, 135, 137-150,
 124, 128-129 152-155, 158, 161-164
 農業委員會 45, 59, 68-70, 73-75, 77, 臺灣神經學學會 9, 62-63, 65, 102
 82, 92, 94, 96, 100, 102 蓋然性 (probability) 50-51
 預防原則 15-16, 19-21, 23, 48, 53-55, 十五劃
 159-161, 163-164 審議 15-16, 107, 111-116, 144, 147,
 預防途徑 53, 55 149-150, 162-163
 飼料禁令 7, 10, 43, 45-47, 93, 133, 衛生署 2-3, 9, 11, 59-62, 65-68, 71,
 136 73-77, 79-87, 89-92, 94-97,
 十四劃 100-103, 115, 127-128, 135, 144
 實地查核 75-77, 79-80, 93-94, 103 暫停措施 75-77
 實驗室檢驗 96-97, 101 暫時性措施 37-38, 48, 53, 56, 132,
 慢性消耗病 (CWD) 4-5 138, 155, 159, 161, 163-164
 瘦肉精 11-13, 85, 128, 139, 164-165 暴露機會評估 42-43
 監控 43, 47, 72-74, 76-77 談判 3, 14, 16-17, 29, 49, 82, 110-111,
 監督機制 40, 47-48 120-122, 124-125, 127-131,
 管市場 93, 98, 103, 136 139-143, 145-147, 151-154,
 管制措施 26, 67, 100, 104 161-162, 164-165
 管源頭 93, 103, 136 調和 29-30, 34, 36, 39, 146, 149, 152,
 管邊境 93, 95, 103, 136 163, 165
 維也納條約法公約 14, 108, 144, 148 適當保護水準 (ALOP) 16, 17, 19, 21,
 臺美牛肉議定書 2-3, 11-16, 21-23, 23, 35-38, 48, 51-54, 56, 132, 138,

158-159, 165
駐美國臺北經濟文化代表處(TECRO)
2, 72, 81, 103, 114-115, 143

十六劃

盧治凱 (Rick Ruzicka) 11, 128
諮商 5, 7, 11, 69, 72-74, 79-81, 103,
128-129, 144, 151-152

貓科海綿狀腦病 (FSE) 4, 5
輸入食品及相關產品查驗辦法 71,
82, 95, 98, 102
輸入食品查驗作業要點 71, 82, 97,
102

輸入食品及相關產品查驗規費收費標
準 71, 82, 102

餐廳標示牛肉原產地管理原則 93,
99

十七劃

擊昏方法 10, 41, 46, 57, 78, 90, 103,
133-134

十八劃

關於國家和國際組織間或國際組織相
互間條約法的維也納公約
108-109

關稅暨貿易總協定(GATT) 1, 14, 17,
22-23, 25-31, 34-35, 49, 54-57, 59,

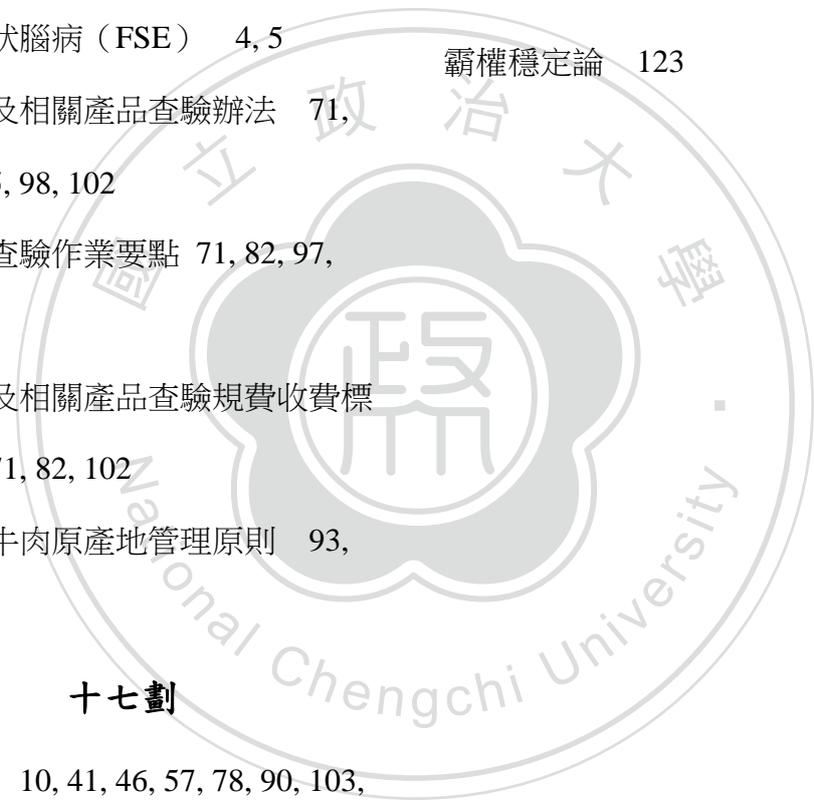
131-132, 135, 138, 140-141,
154-155, 157-159, 163

十九劃

證明文件 3, 67, 70, 78-79, 83, 90-93,
95-97, 100-101, 103-104, 119, 136
邊境查驗 67, 71, 102

二十一劃

霸權穩定論 123





案例索引

- 四劃**
- 美國 301 條款案 (United States — Sections 301–310 of the Trade Act 1974)
小組報告 32
- 日本酒精飲料稅案 (Japan — Taxes on Alcoholic Beverages)
上訴機構報告 155-156
- 美國汽油案 (United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline)
小組報告 27
- 日本農產品案 (Japan — Measures Affecting Agricultural Products)
上訴機構報告 2, 14, 34
- 巴西輪胎案 (Brazil — Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres)
小組報告 27
- 美國碳鋼案 (United States — Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany)
上訴機構報告 32
- 五劃**
- 加拿大期刊案 (Canada — Certain Measures Concerning Periodicals)
上訴機構報告 156
- 十四劃**
- 漁業管轄區案 (Fisheries Jurisdiction Case) 144
- 六劃**
- 西班牙未烘焙咖啡案 (Spain — Tariff Treatment of Unroasted Coffee)
小組報告 155
- 九劃**
- 美國 1930 年關稅法案 (United States — Section 337 of the Tariff Act of 1930)
小組報告 27
- 十五劃**
- 歐體石棉案 (European Communities — Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos)
上訴機構報告 14, 156
- 歐體生技產品案 (European Communities — Measures Affecting

the Approval and Marketing of
Biotech Products)

小組報告 2, 14, 32, 55, 159

歐體荷爾蒙牛肉案 (European

Communities — Measures

Concerning Meat and Meat Products

(Hormones))

小組報告 (加拿大) 54

小組報告(美國) 1, 14, 16-18, 20,
30, 53

上訴機構報告 17-18, 20, 49-51,
54-55, 159

十六劃

澳洲鮭魚案 (Australia — Measures

Affecting Importation of Salmon)

小組報告 1, 49, 51

上訴機構報告 50-52

十七劃

韓國牛肉措施案 (Korea — Measures

Affecting Imports of Fresh, Chilled
and Frozen Beef)

上訴機構報告 14, 157