

## 試析俄羅斯肉品之萊克多巴胺零殘留措施

### 與 SPS 規範之合致性

顏志昇

俄羅斯歷經 18 年的努力，終於自去(2012)年 8 月加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)，成為 WTO 第 156 個會員國，不過其部份政策仍受到主要貿易對手國之質疑，認為俄羅斯至今依然維持著與 WTO 規範不一致的貿易障礙<sup>1</sup>，值得一提的是，其中俄國頒布進口肉品之萊克多巴胺(Ractopamine)零殘留之政策<sup>2</sup>，與我國對豬肉之進口要求相同<sup>3</sup>，我方未來亦可能受到他國之挑戰，故關注此次事件之後續發展，亦為臺灣之重要課題。

俄羅斯於今(2013)年 1 月底宣佈將暫時禁止所有美國的牛肉、豬肉和火雞肉之進口，因該國政府持續發現自美國進口之上述肉品有萊克多巴胺之殘留，根據俄羅斯動植物防檢疫局(Russia's Veterinary and Phytosanitary Surveillance Service，以下簡稱 VPSS)之聲明，此項限制美國肉品進口之措施將於今年 2 月 11 日正式生效<sup>4</sup>。此舉引發美國貿易代表官署(United States Trade Representative, USTR)和美國農業部(United States Department of Agriculture, USDA)之不滿，認為俄國並未依照國際標準，亦未基於科學證據做成適當之風險評估，違反 WTO 下之義務<sup>5</sup>，故本文欲探討美國之質疑是否為真以及俄羅斯可能之因應作法。

本文以下將分為二大部份。第一部份將略述事實部份，簡介何謂萊克多巴胺、俄國肉品之萊克多巴胺零殘留措施，以及美國官法和非官方團體關於此項措施的回應，以做為後續分析之基礎。第二部份為法律分析，探究該項措施與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, SPS 協定)之合致性，因美國質疑俄國並未依照國際標準，故本文將著重於第三條會員措施與國際標準之調和、第五條風險評估與適當保護水準之決定以及俄國可能之因應方向；最後，作一結論。

<sup>1</sup> 李欣蓁，俄羅斯致力解決與貿易夥伴之摩擦，台灣 WTO 中心，2013 年 3 月 7 日，網址：[http://www.wto-center.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document\\_id=128683](http://www.wto-center.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=128683)。

<sup>2</sup> 俄羅斯動植物防檢疫局，網址：[http://www.fsvps.ru/fsvps/news/5713.html?\\_language=en](http://www.fsvps.ru/fsvps/news/5713.html?_language=en)。

<sup>3</sup> 行政院農委會公告，民國 95 年 10 月 11 日農防字第 0951473111 號，行政院公報，12 卷 193 期，28618 頁，2006 年 10 月 11 日。

<sup>4</sup> *Russia Bans All U.S. Beef, Pork Due To Continued Ractopamine Presence*, INSIDE U.S. TRADE, Feb. 8, 2013.

<sup>5</sup> *Id.*

## 萊克多巴胺簡介

萊克多巴胺為乙型受體素 ( $\beta$ -receptor) 中的一種，本為研發用於治療人類氣喘，但由於療效不顯著，臨床上並無醫療應用價值。後來發現添加於動物飼料中可以增加畜禽瘦肉比例、提高飼料利用率及減少動物排泄物的作用，具有提高經濟效益、降低生產成本及減輕環境污染的好處，故而成為動物飼料添加物<sup>6</sup>。

依據世界衛生組織所屬聯合食品添加物組織 (Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, JECFA)、美國、日本、澳洲等評估，成人每公斤體重之萊克多巴胺每日安全攝食量 (Acceptable Daily Intake, ADI) 為 1 微克，因此正常飲食下，應不致於超出所建議之安全攝取量；但部分專家學者則質疑動物長期餵食含萊克多巴胺之飼料，仍會在其肌肉及內臟殘留，人類若長期食用含有萊克多巴胺的肉品，可能導致心悸，對人體健康不無疑慮<sup>7</sup>。

就萊克多巴胺之國際標準方面，聯合國食品法典委員會 (Codex Alimentarius Commission, 以下簡稱 CAC) 去年七月以簡單多數決通過牛肉和豬肉之萊克多巴胺最大殘留限制 (maximum-residue level, 以下簡稱 MRL)，允許最大殘留量為 10ppb<sup>8</sup>。然目前各國對萊克多巴胺之使用核准與殘留標準之寬鬆程度各不相同，有 26 國核准使用萊克多巴胺，惟各國因文化、飲食習慣不同，訂定之萊克多巴胺殘留容許量不盡相同；日本國內尚未核准使用但訂有殘留標準；俄羅斯、歐盟、中國及我國禁用萊克多巴胺；新加坡則未將萊克多巴胺列入檢驗項目<sup>9</sup>。

## 俄國肉品之萊克多巴胺零殘留措施與美方回應

俄羅斯肉品之萊克多巴胺禁令於 2011 年 10 月 6 日由 VPSS 發佈，禁止任何含有萊克多巴胺之肉類產品輸往其境內，並隨及以高等法律通知 (advanced legal notices) 之形式發出聲明至美國、加拿大、巴西和墨西哥官方之動植物防檢疫機關<sup>10</sup>。後因陸續有個別供應商被俄國檢疫機關驗出其肉類產品含有萊克多巴胺之殘留，雖屢經官方警告，但效果不彰，俄國為降低其檢疫成本，於 2012 年 12 月 7 日起要求允許合法且廣泛使用萊克多巴胺之肉品進口國 (美國、加拿大、巴西、墨西哥) 須檢附肉品之萊克多巴胺零殘留書面證明<sup>11</sup>。美國肉類出口協會 (U.S. Meat Export Federation, USMEF) 透過電子郵件告訴會員，因為美國農業部沒有檢驗萊克多巴胺與核發證明的單位，俄國這項要求可能使美國對俄國牛肉與豬肉

<sup>6</sup> 行政院農委會萊克多巴胺資訊專區，網址：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2445117>。

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

<sup>8</sup> *Supra* note 4.

<sup>9</sup> *Supra* note 6.

<sup>10</sup> 吳子涵，美國對俄羅斯肉品進口限制措施提出警告，台灣 WTO 中心，2012 年 12 月 13 日，網址：[http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document\\_id=127211](http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=127211)。

<sup>11</sup> *Supra* note 2.

出口在近日即面臨中斷<sup>12</sup>。

前已述及，CAC 已對肉品之萊克多巴胺殘留訂定 MRL，因此美國批評俄國並未依照國際標準而訂定萊克多巴胺殘留量措施。但俄國 VPSS 回應其不考慮 Codex 之標準，指出此次 CAC 之決議並非根據科學資料 (Scientific Data) 而達成共識 (consensus)，而僅以些微差距之簡單多數決 (69-67) 決定萊克多巴胺之 MRL，實則難以使人信服<sup>13</sup>。

另，USMEF 副總裁泰德·利佛萊 (Thad Lively) 亦表示，希望儘快恢復美國肉品對俄國市場的穩定供應，並指出美國有公司願意建立一項保障供應不含萊克多巴胺肉品之特別計劃，這些公司已經與美國政府展開了對話，目的是讓美國農業部提供俄羅斯所要求的肉類不含有萊克多巴胺成分之證明<sup>14</sup>。但目前並無更進一步之消息指出，官方與民間團體已達成相關共識。

## 法律分析

### 「肉品之萊克多巴胺零殘留措施」是否為 SPS 協定下之 SPS 措施？

依 SPS 附件 A 第 1. (c) 條，若一措施係為保護會員境內人類或動物生命或健康，以防範因食品、飲料或飼料中的添加物、污染物、毒素、或病原體而導致之風險，則為協定所規範之 SPS 措施。前文已提及，萊克多巴胺為一動物飼料添加物，且該措施係為防止俄國境內人民食入萊克多巴胺殘留之肉品，危害國民之健康，故該措施應屬 SPS 協定所規範。確定該措施屬 SPS 協定之範疇後，因美國質疑俄國並未依據國際標準制定該措施，故接下來討論 SPS 協定實體方面之規定，著重於第三條與第五條。

### SPS 協定第三條

WTO 認許會員國有權為保障人類、動植物身體生命安全或健康，採行必要之 SPS 措施，且該措施應根據國際標準而制定，另，凡符合國際標準之措施應被視為為保護生物生命、健康之所需，且應被推定符合 SPS 協定，然會員國若有充分的科學證據，亦可維持比國際標準更高之檢疫措施<sup>15</sup>。依歐體荷爾蒙案之上訴機構見解，根據 (based on) 國際標準不等於完全符合 (conform to) 該規定，二者相比，前者較為寬鬆，若解釋為會員之措施須完全符合國際標準，有失 SPS

<sup>12</sup> 陳文和，政治報復？俄拒買美瘦肉精牛豬，Yahoo 奇摩新聞，2012 年 12 月 9 日，網址：  
<http://tw.news.yahoo.com/%E6%94%BF%E6%B2%BB%E5%A0%B1%E5%BE%A9-%E4%BF%84%E6%8B%92%E8%B2%B7%E7%BE%8E%E7%98%A6%E8%82%89%E7%B2%BE%E7%89%9B%E8%B1%AC-213000269.html>。

<sup>13</sup> *Supra* note 4.

<sup>14</sup> 俄動植物衛生監督局：美方願向俄供應不含瘦肉精肉類，俄新網，2013 年 2 月 15 日，網址：  
[http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi\\_caijing/20130215/43692513.html](http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_caijing/20130215/43692513.html)。

<sup>15</sup> SPS 協定第 3 條第 1 項至第 3 項。

協定第三條之意旨，且 SPS 協定第 3.3 條為一賦予會員國之權利，並非 3.1 條之例外<sup>16</sup>。根據 CAC 之決議，現今萊克多巴胺之 MRL 於牛肉、豬肉皆為 10ppb，而俄羅斯卻對肉品之萊克多巴胺殘留要求零驗出，可知該措施之實行顯然並非依據國際標準。

然俄國雖主張此次 CAC 之決議有別於以往之共識決，係以簡單多數決作成萊克多巴胺之 MRL，但 SPS 協定並未規定 CAC 須以何種決策機制建立之準則方可做為該附件 A 第 3 條所稱之國際標準，故俄國之主張可能不被其他 WTO 會員國所接受；但若俄羅斯主張其係採行高於國際標準之檢疫措施，依據第三條第三項之規定，則必須有科學上之正當性或依 SPS 協定第五條相關規定所作成風險評估之結果，故接下來續就協定第五條作討論。

### SPS 協定 5.1~5.4 條

會員國如果主張其乃採高於國際標準之防疫措施，依 SPS 協定，於採行措施前，必須有合理之科學證據或基於現有之科學證據作適度之風險評估、考慮相關經濟因素；且保護水準之決定宜盡可能減少對會員國間之貿易產生負面之影響<sup>17</sup>。若俄羅斯主張該措施為高於國際標準者，必須證明其係依 SPS 協定 5.1 至 5.3 條所作成風險評估之結果，然目前無論俄國官方或非官方機構尚無揭露任何相關消息，故其措施是否合於協定 5.1 至 5.3 條，仍存疑慮。

### SPS 協定第 5.5 條

WTO 不希望會員在沒有科學證據、欠缺風險評估之情況下，訂出武斷或無正當理由的保護水準而影響貿易，甚至造成貿易上的歧視及隱藏性的貿易障礙<sup>18</sup>。在歐體荷爾蒙案上訴機構報告中，指出違反 SPS 協定第 5.5 條必須符合三項累積之要件：第一、會員已就「不同情況」，設有不同之保護水準；第二、保護水準顯示出對不同情況之處理，是專斷或無正當理由的；第三、專斷或無正當理由之差異，造成對國際貿易的歧視或隱藏性的限制<sup>19</sup>。

並非所有健康風險均得以相同之方式處理之。因此，第一個要件中之「不同情況」，必須係「可資比較」者 (comparable)。亦即，該等情況必須具有若干共通之要素<sup>20</sup>，雖美國可能主張其農業部並無檢驗萊克多巴胺與核發證明的單位，此應屬不同情況，但以整體觀之，俄羅斯關於肉品之萊克多巴胺零殘留措施係對所有肉品進口國所定，並無對會員國於不同情況下，採取不同的保護水準，故，

<sup>16</sup> Appellate Body Report, *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products*, ¶ 165, WT/DS26/AB/R (adopted Jan. 16, 1998).

<sup>17</sup> SPS 協定第 5 條第 1 項至第 4 項。

<sup>18</sup> SPS 協定第 5 條第 5 項。

<sup>19</sup> Appellate Body Report, *EC — Hormones(US)*, ¶ 214.

<sup>20</sup> *Id.* ¶ 217.

可能不符合第一個要件；然為了分析周延起見，續分析以下要件。關於第二、第三要件，仍有討論的空間，前文已述，美國農業部沒有檢驗萊克多巴胺與核發證明之單位，俄國此措施之處理是否屬於專斷或無正當理由，不無疑問，但確實造成事實上對美國之肉品出口限制，但因不滿足第一要件，故應較無違反 5.5 條之慮。

### 俄國可能之回應

俄國可能依 SPS 協定第 5.7 條主張其採取暫時性措施(provisional measures)。上訴機構於日本農產品案確立採行暫時性措施時之四要件，分別為：一、相關的科學證據不充分 (insufficient)；二、依現有有關資訊採行防疫措施；三、會員應設法取得更多必要之資訊以進行客觀的風險評估；四、會員應在合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措施，此四要件須同時滿足方可施行暫時性措施<sup>21</sup>。且該案中，上訴機構指出，此暫時性措施屬於有條件之例外 (qualified exemption)<sup>22</sup>，在法律解釋上，例外必須從嚴，主張此一措施之會員國必須接受此四要件之嚴格審查，故對俄國來說，若其欲為 SPS 協定第 5.7 條之主張，可能是一項艱鉅之挑戰。

### 結論

目前，因俄國全面暫停禁止美國牛肉、豬肉、火雞肉之進口，而使美國暫時失去此年產值 5 億美元之第六大肉品出口市場，美國可能同時朝著解決此爭端與開拓新市場或突破既有市場之方向前進。

美國與我國於本年 3 月 10 日起舉行第七屆「貿易暨投資架構協定」(Trade and Investment Framework Agreement, TIFA) 會議<sup>23</sup>，與會中，針對美國豬肉進口議題，美國提及，CAC 於去年已對牛肉、豬肉之萊克多巴胺殘留量制定標準，美國希望所有 WTO 會員國皆允許符合國際標準之產品進入該國市場，履行 WTO 下之義務；臺灣則重申「牛豬分離，排除內臟」之政策，因而對美豬相關議題，雙方未能達成共識<sup>24</sup>。本文建議，臺灣政府應留意此次事件之後續發展，思考因應之道，以便未來若有 WTO 會員國對我國關於豬肉之萊克多巴胺零殘留措施提出質疑時，能基於 WTO 規範之基礎，提出合理且適當之說明。

<sup>21</sup> Appellate Body Report, *Japan — Measures Affecting Agricultural Products*, ¶ 89, WT/DS76/AB/R (adopted Feb. 22, 1999).

<sup>22</sup> *Id.* ¶ 80.

<sup>23</sup> 台美 TIFA 會議美方代表團拜會本部梁次長：本次 TIFA 會議已為台美經貿關係展開新頁，經濟部經貿談判代表辦公室，2013 年 3 月 12 日，網址：

[http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu\\_id=40&news\\_id=301191](http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=301191)。

<sup>24</sup> 社論—TIFA 續談：美豬對台叩關難以迴避，中華日報，2013 年 3 月 12 日，網址：

[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=102235157](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=102235157)。