

## 我國基因改造食品標示規定修正草案與 TBT 協定之合致性

陳俐伶

近年我國食安問題頻傳，於是在 2014 年進行食品安全衛生管理法（以下簡稱食管法）之修法，衛生福利部（以下簡稱衛福部）一度以「可能造成貿易障礙」提出再修正版本，移除基因改造食品標示之規定，卻引起軒然大波<sup>1</sup>，最終朝野達成共識於食管法第 22 條及第 24 條中，規範基因改造食品須詳細標示，惟如何標示卻要「由中央主管機關公告」<sup>2</sup>。

在各界殷殷期盼之下，衛福部於日前公布「包裝食品、食品添加物及散裝食品含基因改造食品原料標示應遵行事項」等 3 項修正草案<sup>3</sup>，與現行規範之最大差異在於，強制標示之範圍由以基改黃豆及玉米為原料之食品，擴張至所有包裝食品、食品添加物及散裝食品，且不論含基因改造食品原料之多寡，皆應標示「基因改造」或「含基因改造」字樣；此外「非基因改造食品原料」之非故意摻雜率由 5% 下修為 3%，以 100 公克的非基改黃豆為例，可允許因採收、儲運或其他因素等非有意摻入 3 公克以下的基改黃豆而不會被視為基因改造食品原料，故以此為原料所製造之豆腐或豆漿免標示基因改造。由此可知，此次之修正草案影響層面甚廣。

基因改造食品標示之議題爭論已久，美國曾因歐體相關規定向世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）提起爭端解決程序，即歐體生技產品案（EC—Biotech Products）<sup>4</sup>，此外亦於 2014 年技術貿易障礙報告中對我國提出關切<sup>5</sup>，因此，目前之修正草案是否使我國違反 WTO 之義務，值得關注。有關基因改造食品標示之問題，有可能涉及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）或技術性貿易障礙協定（Agreement on Technical Barriers to Trade，以

<sup>1</sup> 廖靜蕙，食管法修法 複方查驗、基改標示一條都不能少，環境資訊中心，2014 年 1 月 27 日，網址：<http://e-info.org.tw/node/97114>（最後瀏覽日：2015 年 4 月 3 日）。

<sup>2</sup> 林慧貞，基改標示有貿易障礙？歐盟連飼料都要標，上下游，2014 年 1 月 28 日，網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/46052>（最後瀏覽日：2015 年 4 月 3 日）。

<sup>3</sup> 衛生福利部，預告修正「包裝食品含基因改造食品原料標示應遵行事項」、「食品添加物含基因改造食品原料標示應遵行事項」及「散裝食品含基因改造食品原料標示應遵行事項」三草案，2015 年 2 月 26 日，網址：

<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=12172&chk=63d0192d-b43a-4b0a-bc51-e5edaaa8bf45&param=pn%3d4%26cid%3d3%26cchk%3d46552e96-810a-42c3-83e1-bd5e42344633#.VQro5Y6Uc1Z>（最後瀏覽日：2015 年 4 月 3 日）。

<sup>4</sup> Panel Report, *European Communities—Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/291/R, WT/292/R, WT/293/R (Sept. 26, 2006).

<sup>5</sup> 2014 Report On Technical Barriers To Trade, USTR, Apr. 2014, available at <https://ustr.gov/sites/default/files/2014%20TBT%20Report.pdf> (last visited Apr. 3, 2015).

下簡稱 TBT 協定)。基因改造食品標示規定如與食品安全直接相關者，雖亦難謂為 SPS 措施而適用 SPS 協定；然而，根據衛福部說法，其立法理由係為強化基因改造食品標示資訊之揭露，以提供消費者知的權利<sup>6</sup>，既系爭措施之目的著重在消費者知的權利，而非強調措施在確保食品安全之目的，性質上屬於 TBT 措施，而應符合 TBT 協定之規範，因此本文欲聚焦於 TBT 協定分析該草案之合致性。

以下將分為三大部分：第一部分介紹我國此次有關基因改造食品標示規定之修正草案，並與現行規範比較；第二部分簡述此次修正草案可能涉及之爭議為何，並分析是否受 TBT 協定所規範；第三部分為法律分析，探討此次修正草案與 TBT 協定之合致性；最後，作一結論。

### 我國基因改造食品標示之相關規定

我國食安法第 22 條<sup>7</sup>、24 條<sup>8</sup>及 25 條<sup>9</sup>規定，包裝食品、食品添加物及散裝食品含基因改造食品原料者須標示，惟關於標示之應遵行事項，根據現行「以基因改造黃豆及基因改造玉米為原料之食品標示事宜」，須標示基因改造字樣之標的僅限於以基因改造黃豆或玉米為原料，且該等原料佔最終產品總重量 5% 之食品；再者，非基因改造之黃豆或玉米，若因採收、儲運或其他因素摻雜有基因改造之黃豆或玉米未超過 5%，且此等摻雜非屬有意摻入者，得視為非基因改造黃豆或玉米；此外，使用基因改造之黃豆或玉米所製造之醬油、黃豆油（沙拉油）、玉米油、玉米糖漿、玉米澱粉等製造過程中使用基因改造食品原料，但於最終產品已不含轉殖基因片段或轉殖蛋白質者，得免標示「基因改造」或「含基因改造」字樣。

然而，根據目前衛福部公布之應遵行事項修正草案<sup>10</sup>，與現行規範之最大差異在於：一、所有包裝食品、食品添加物及散裝食品含基因改造食品原料者，不論含量多寡，皆應標示「基因改造」或「含基因改造」字樣；二、「非基因改造食品原料」之非故意摻雜率下修為 3%，亦即因採收、儲運或其他因素摻雜有基因改造原料未超過 3% 者，始得視為非基因改造食品原料，而含此原料之包裝

<sup>6</sup> 衛生福利部，衛生福利部預告修正基因改造食品原料標示相關規定，2015 年 2 月 26 日，網址：<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=12171&chk=ac929e09-f5a5-4e3f-beb0-69c2e665c428&param=pn%3d1%26cid%3d4%26cchk%3df11420b2-cf8e-4d3a-beb5-66521b800453#.VSBRePmUc1a>（最後瀏覽日：2015 年 4 月 3 日）。

<sup>7</sup> 食品安全衛生管理法，第 22 條第 1 項：「食品之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：……九、含基因改造食品原料。……」

<sup>8</sup> 食品安全衛生管理法，第 24 條第 1 項：「食品添加物之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：……八、含基因改造食品添加物之原料。……」

<sup>9</sup> 食品安全衛生管理法，第 25 條第 1 項第 2 句：「中央主管機關得對……特定散裝食品販賣者……要求以中文標示品名、原產地（國）、含基因改造食品原料、製造日期或有效日期等事項。」

<sup>10</sup> 衛生福利部，前揭註 3。

食品、食品添加物及散裝食品免標示；三、於製造過程中使用基因改造食品原料，但於最終產品已不含轉殖基因片段或轉殖蛋白質者（一般稱為高層次加工品，如沙拉油、醬油等），應標示「本產品為基因改造○○加工製成，但本產品已不再含基因改造成分」或「本產品加工原料中有基因改造○○，但本產品中已不再含有基因改造成分」。

此次修正草案之內容與現行規範迥然不同，除須強制標示之範圍擴大以外，非基因改造原料之非故意摻雜率下修亦代表規定較之前嚴格，修改幅度甚大，而我國每年從國外進口黃豆 240 萬噸中，九成以上都是基改黃豆，每年進口玉米約 480 萬公噸中約 40% 為基因改造<sup>11</sup>，因此修正草案生效實施後可能產生之影響則有探討之必要，以下將討論此修正草案可能涉及之相關爭議。

### 「應遵行事項」修正草案可能涉及之爭議

科技日新月異，與基因改造生物（Genetically Modified Organisms, GMO）有關之產品大量問世，許多農作物因而擁有較佳之抗病蟲害能力，惟此類產品對人類健康及環境是否有影響，在科學界、消費者及環保團體間卻引起相當大的討論與關注。為回應消費者對 GMO 產品之關切，漸有許多國家對 GMO 產品設有核准上市及標示之規定<sup>12</sup>。歐體生技產品案即為此種背景下，由美國、加拿大與阿根廷針對歐盟有關 GMO 產品之規定所提起之案件。該案系爭規定之一歐盟 258/97 號規則（Regulation No. 258/97）<sup>13</sup>之立法目的，除涉及食品安全外，亦強調不得誤導消費者以確保消費者知的權利，因此有關標示之規定，小組認為就目的與保護人類健康無涉之部分應被視為非 SPS 措施<sup>14</sup>；然而小組並未就該部分深入分析其是否違反 TBT 協定，因此小組對於基因改造食品標示規定在 TBT 協定下之立場不得而知。

另一方面，美國於其 2014 年 TBT 報告中，針對台灣有關基因改造食品標示之規定表示關切<sup>15</sup>。我國自 2005 年 1 月起要求所有含生技黃豆或玉米成分之食品須標示「基因轉殖」或「含基因轉殖」，須標示之含量門檻為 5%，美國認為此規定不符合科學基礎，亦將影響貿易；同時亦對我國立法院進一步於 2014 年 1 月修正食品安全衛生管理法，要求食品藥物管理署依照歐盟的指導原則對更多的生技產品進行標示的做法，表示關切，因為歐盟標示規定之門檻較低，未

<sup>11</sup> 李武忠，別輕易開放基改作物生產，東森新聞雲，2015 年 2 月 11 日，網址：<http://www.ettoday.net/news/20150211/466192.htm>（最後瀏覽日：2015 年 4 月 20 日）。

<sup>12</sup> 林彩瑜，論 WTO 架構下基因改良食品標示之貿易法問題，載：第一屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 121，2002 年。

<sup>13</sup> Regulation (EC) No 258/97, of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 concerning novel foods and novel food ingredients, 1997 O.J. (L 43) 3, 5.

<sup>14</sup> Panel Report, *European Communities – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶¶ 7.411-7.412.

<sup>15</sup> USTR, *supra* note 5, at 98.

反映國際標準，美國認為我國若仿效之將有增加貿易破壞的可能<sup>16</sup>。

衛福部基於食管法之授權而提出之「應遵行事項」修正草案，依衛福部說法，係為消費者知的權利，參酌歐體生技產品案，則相關措施可能會被視為非 SPS 措施，然而標示亦涉及 TBT 協定，因此修正草案是否落入 TBT 協定之範圍並受其規範，以及是否如美國所言會破壞貿易，甚或是使我國違反身為 WTO 會員之義務，則有探討之必要。是故，將先分析此修正草案是否為 TBT 協定所規範之技術性法規，若屬之，再進行 TBT 協定實體規定之討論。

根據 TBT 協定附件第 1.1 條之規定，技術性法規之定義為<sup>17</sup>：「規定產品特性或其相關製程及產製方法，包括適用具強制性之管理規定之文件。該文件亦得包括或僅規定適用於產品、製程或產製方法之專門術語、符號、包裝、標記或標示之規定。」關於上述定義，歐體石棉案 (EC—Asbestos) 之上訴機構指出，判斷有關產品之措施是否為技術性法規，應考量三項要件<sup>18</sup>：一、該措施須規範一項或數項的「產品特性」(characteristics)；二、該措施須以強制、具拘束力 (mandatory) 的方式規範產品；三、該措施須適用於一項或一群「可得特定 (identifiable) 之產品」。以下將就系爭規定是否符合前揭要件分別討論。

### 1. 措施須規範一項或數項產品特性

上訴機構在歐體石棉案中指出，「產品特性」係指可被定義的 (definable) 產品特徵、質量或其他明顯可辨的特色，如大小、形狀、顏色、質地、強度等<sup>19</sup>。此外，上訴機構亦指出根據 TBT 協定附件第 1.1 條，除了產品的「物理性質」可供作為認定產品特性的參考外，亦包括「與產品相關之特性」(related characteristic)，如包裝、標示、標籤等<sup>20</sup>。基於上訴機構在歐體石棉案認為標示即是一種產品特性之見解，修正草案要求含有基因改造食品原料之包裝食品、食品添加物及散裝食品，以及於製造過程中使用基因改造食品原料，但於最終產品已不含轉殖基因片段或轉殖蛋白質者 (以下簡稱高層次加工品) 皆須標示，符合本項要件。

### 2. 以強制、具拘束力之方式規範產品

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, Annex 1.1: "... For the purpose of this Agreement, however, the following definitions shall apply: 1. Technical regulation: Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method."

<sup>18</sup> Appellate Body Report, *European Communities — Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, ¶¶ 67-70, WT/DS135/AB/R (Mar. 12, 2001).

<sup>19</sup> *Id.* ¶ 67.

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

在歐體石棉案中，上訴機構認為「技術性法規」必須以強制而具有拘束力的方式規範產品<sup>21</sup>。衛福部「應遵行事項」修正草案係規定包裝食品、食品添加物及散裝食品含基因改造食品原料者，應標示「基因改造」或「含基因改造」字樣，以及使用基因改造食品原料製造之高層次加工品應標示「本產品為基因改造○○加工製成，但本產品已不再含基因改造成分」或「本產品加工原料中有基因改造○○，但本產品中已不再含有基因改造成分」，若「應遵行事項」修正生效，則上述規定即成為相關業者應遵守之強制規定，故修正草案規定之內容符合本項要件。

### 3. 必須適用於可得特定之產品

上訴機構表示，TBT 協定附件規定文件必須適用於一項或一組「可得特定之產品」，故技術性法規必須適用於「可得特定之產品」或可得特定種類之產品，若非如此則技術性法規在實務上將難以執行<sup>22</sup>。不過 TBT 協定認為該技術性法規並非一定要明文提及產品名稱，只要這項產品可被辨識出來即為已足<sup>23</sup>。「應遵行事項」修正草案之適用對象可被特定在「包裝食品、食品添加物及散裝食品含基因改造食品原料者」以及「使用基因改造食品原料製造之高層次加工品」上，足認其適用的產品範圍相當特定而可被辨識，故修正草案之規定係適用於可得特定之產品。

綜上所述，「應遵行事項」修正草案規定符合前述三項要件，係屬 TBT 協定所定義之技術性法規，而落入 TBT 協定所規範之範圍。根據 TBT 協定之前言，其目的旨在確保技術性法規與標準（包括包裝、標記與標示之要求，以及產品是否符合技術性法規及標準之「符合性評估程序」）不構成國際貿易之不必要障礙<sup>24</sup>，因此本文接下來分析「應遵行事項」修正草案之規定是否違反 TBT 協定第 2.1 條不歧視原則以及 TBT 協定第 2.2 條必要性原則。

### TBT 協定第 2.1 條不歧視原則

TBT 協定第 2.1 條規定：「各會員應確保在技術性法規方面，對於從任何會員境內所輸入之產品，給與不低於對待本國同類產品及來自任何其他國家同類產品之待遇<sup>25</sup>。」本條係規定技術性法規不得違反最惠國待遇及國民待遇原則，而此次我國之「應遵行事項」修正草案若正式實行，並不區分產品係由何國進口皆

<sup>21</sup> *Id.* ¶ 68.

<sup>22</sup> *Id.* ¶ 70.

<sup>23</sup> *Id.*

<sup>24</sup> 林彩瑜，WTO 制度與實務，頁 162，2013 年。

<sup>25</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, art. 2.1: “Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country.”

一律適用，因此以下僅分析是否違反國民待遇原則。

在美國肉品原產地標示案 (US—COOL) 中，小組援引過往案例指出本條之要件為：一、系爭措施為技術性法規；二、進口產品與國內產品為同類產品；三、給予進口產品之待遇不得低於本國生產之同類產品之待遇<sup>26</sup>。由於已分析系爭規定是否為技術性法規，因此將就後兩項要件逐一檢驗之。

## 1. 同類產品

「應遵行事項」修正草案適用之產品為包裝食品、食品添加物及散裝食品含基因改造食品原料者，以及使用基因改造食品原料製造之高層次加工品。由於我國並無基改作物，基因改造食品原料皆為進口，換言之進口的基改食品原料與我國非基改食品原料，是否為同類產品，即為關鍵。基因改造食品與非基因改造食品究竟是否為同類產品之爭論已行之有年，從生技產品案即牽涉到此議題，然而 WTO 爭端解決小組在當時並未做出認定，因此這爭議目前仍無定論。

然而自 GATT 時代起，在國民待遇案件中對同類產品之認定以產品之物理特性、產品之最終用途、消費者之喜好與習慣，以及產品關稅分類項目作為認定要素，由於無論基改或非基改之食品原料最終是用做食品，而基改與非基改產品目前關稅分類亦相同，故以下將討論比較有爭議之物理特性與消費者喜好與習慣。

就物理特性而言，產品具有明顯的外在物理特徵，容易以肉眼先識別出產品之一致性，因此爭端解決小組與上訴機構於爭端案件中通常會先判斷產品之物理特性<sup>27</sup>。日本酒稅案 (Japan—Alcoholic Beverages)<sup>28</sup> 以及歐體石棉案等均藉由觀察產品之物理特性、本質與品質，作為認定是否符合同類產品之要素之一。而石棉案具有不同以往案件之見解，因上訴機構認定同類產品之論述過程中加入「傷害人體健康的產品風險」認定要素，指出爭端解決小組未檢視產品所有的物理特性，特別是可能影響產品市場上競爭關係的物理特性。當檢視石棉與其替代纖維是否為同類產品時，不可忽略一類產品含有致癌成份，另一類產品則無致癌風險的事實，因此產品之健康風險是該案重要物理特性之一，上訴機構認為應調查相關事實證據予以判斷<sup>29</sup>。因此，一般係從產品本身之屬性、本質與品質判斷產品之同類性，縱使基因改造食品之基因片段可能與非基因改造食品不同，但其他特性幾乎相同，然而是否能基於 GMO 具有對環境和人體健康所可能帶來的潛在

<sup>26</sup> Panel Report, *United States—Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*, ¶¶ 7.219-7.220, WT/DS384/R, WT/DS386/R (Nov. 8, 2011).

<sup>27</sup> 林伊君，GATS 同類服務與服務供給者問題之研究(下)，台灣國際法季刊，3 卷 6 期，頁 193-238，2009 年。

<sup>28</sup> Appellate Body Report, *Japan—Taxes on Alcoholic Beverages*, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R (Oct. 4, 1996).

<sup>29</sup> Appellate Body Report, *EC—Asbestos (Canada)*, ¶¶ 142, 154.

風險來主張兩者非同類產品，因科學界對於 GMO 尚未有一致的定論，目前並沒有像石棉案中有那麼明確的實質證據可主張<sup>30</sup>，因此仍無法由此做出兩者是否為同類產品之結論。

此外，「應遵行事項」修正草案尚規定於最終產品已不含轉殖基因片段或轉殖蛋白質之高層次加工品亦須標示，然而該類產品之基因片段與非使用基因改造食品原料製造之高層次加工品並無不同，更難從物理性質判斷是否為同類產品。

就消費者喜好與習慣而言，石棉案之上訴機構認為消費者喜好與習慣之意義係指讓消費者選擇特定產品而非其他具同類最終用途產品之因素，換言之，係觀察消費者於特定市場，是否將兩產品視為可互相替代產品，亦即須依消費者喜好判斷基因改造食品與非基因改造食品是否確實存在競爭關係。因為是由消費者在市場上的行為認定兩者的競爭性與可替代性，因此消費者喜好是認定兩者非同類產品之最有力主張<sup>31</sup>。

台灣經濟研究院生物科技產業研究中心曾於 2012 年 5 月至 7 月之間調查我國消費者，其中「不太可能」與「絕對不會購買」基因改造食品之消費者多於「會」及「可能會購買」之消費者<sup>32</sup>，由此可知我國民眾若知產品為基因改造食品會傾向不購買，因此將兩者視為可互相替代產品的情形並不普遍。但消費者偏好僅是四個判斷要件的其中之一，很難僅以此要件即認定基改食品與非基改食品非同類產品。

依照上述分析，本文認為尚難斷言兩者是否為同類產品，因此將先假設兩者為同類產品，而接著判斷進口產品所受待遇是否低於本國同類產品。

## 2. 進口產品所受待遇是否低於本國同類產品

進口產品所受待遇是否低於本國同類產品，根據「應遵行事項」修正草案，所有包裝食品、食品添加物、散裝食品含基因改造食品原料者，以及使用基因改造食品原料製造之高層次加工品皆須標示，而對不含基因改造食品原料之產品則無此要求，由法規文字觀之，標示義務的有無即為兩者所受待遇之差異。然而參考美國丁香菸案 (US—Clove Cigarettes) 中美國之論點，不能僅因一項產品被禁止，而另一項產品未被禁止即認有較低待遇之情形，尚須視措施目的以及進口產

<sup>30</sup> 黃馨葳、陳俐伶，試析歐盟基因改造作物種植禁令草案與 WTO 規範之合致性，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，166 期，頁 31，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no166/5.pdf>。(最後瀏覽日：2015 年 4 月 20 日)。

<sup>31</sup> 黃馨葳、陳俐伶，同上註。

<sup>32</sup> 台灣經濟研究院生物科技產業研究中心，消費者對於『食品安全』認知與態度調查問卷，2012 年 11 月 14 日，網址：[http://www.biotaiwan.org.tw/download/core3/3-4\\_產業調查/102/101\\_年度消費者對於『食品安全』認知與態度調查問卷%20\(201211\).pdf](http://www.biotaiwan.org.tw/download/core3/3-4_產業調查/102/101_年度消費者對於『食品安全』認知與態度調查問卷%20(201211).pdf) (最後瀏覽日：2015 年 4 月 20 日)。

品是否因其來源而受有不利效果判斷之<sup>33</sup>；是以，不能因為基改食品原料(進口)須標示，便認定獲得較我國產食品原料(非基改)較低待遇，而應參酌系爭規定之立法目的「消費者知的權利」，以及基改食品原料是否因其來源國而受有不利效果判斷之。儘管系爭規定要求包裝食品、食品添加物及散裝食品一旦含有基改原料皆須標示，然而是否因此使業者於加工時避免採用基改原料或避免販售含有基改原料之食品而使進口基改原料銷售至我國的數量大減，爰此涉及到業者對於消費者接受含有基改原料食品程度的評估，以及基改與非基改原料成本差異等因素之綜合考量，目前無法確知。

綜上所述，縱使認定基因改造食品與非基因改造食品為同類產品，我國「應遵行事項」之修正草案雖要求含有基因改造食品原料之產品需強制標示，似乎是對使用基改與非基改原料之產品有差別待遇，但進口基改原料之銷售是否就會因此而減少而違反 TBT 協定第 2.1 條之規定，目前難有定論。

### TBT 協定第 2.2 條必要性原則

TBT 協定之第 2.2 條為必要性原則，禁止技術性法規及標準之「草擬過程、通過及適用，其目的及效果係在造成國際貿易之不必要障礙」，且須係「執行合法目標」。合法目標包括國家安全要求、防止詐欺行為、保護人類健康與安全、動植物之生命或健康以及環境之保護等。據此，技術性法規所造成之貿易限制效果，應以達成必要目標為限，且不得逾越此範圍，且應將無法實現合法目的所可能產生之風險納入考慮。在評估此種風險時，應考慮當時所可獲得之科學與技術上之資訊、相關製程科技或產品之預計最終用途<sup>34</sup>。

有關本條之適用，WTO 爭端解決小組在美國肉品原產地標示案指出，一項措施是否違反本條規定，須經個案判斷<sup>35</sup>；而本案系爭規定若依小組之見解進行審查，須建立下列要素為判斷基準<sup>36</sup>：首先，該措施造成貿易限制；其次，該措施所追求之目的不合法；最後，倘合法，則該措施造成之貿易限制逾越必要程度<sup>37</sup>。

<sup>33</sup> Panel Report, *United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, WT/DS406/R, ¶ 7.67 (Sept 2, 2011).

<sup>34</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, art.2.2: “Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.”

<sup>35</sup> Panel Report, *United States—COOL*, ¶¶ 7.550-7.553.

<sup>36</sup> *Id.* ¶ 7.558.

<sup>37</sup> 邱彥禎，由 TBT 協定相關規定回顧我國食品安全衛生管理法修法歷程涉及規定食品及食品添

### 1. 系爭規定是否造成貿易限制？

在美國肉品原產地標示案中，小組依體系解釋，過往 WTO 與 GATT 的小組在決定「限制」這個概念時，著重於探討進口產品相較於本國同類產品間之競爭機會，是否遭減損<sup>38</sup>。於本案中，系爭規定一體適用進口產品與國內產品，即所有包裝食品、食品添加物、散裝食品含基因改造食品原料者，以及使用基因改造食品原料製造之高層次加工品皆須標示，由於我國並無基改作物，主要基改食品原料皆為進口，若因此標示要求導致進口基改食品原料競爭機會受損（然如之前 TBT 協定第 2.1 條之分析，此部分仍待觀察），則可認為造成貿易限制。

### 2. 系爭規定所追求之目的是否合法？

TBT 協定第 2.2 條舉出之合法目的，包括國家安全需要、詐欺行為之防止、人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境之保護等。在美國肉品原產地標示案中，小組認為此非窮盡之例示規定<sup>39</sup>，並指出在食品標示中提供消費者重要之資訊可幫助其辨別食品，供其做選擇<sup>40</sup>，此亦屬合法目的；再者，依據會員向 WTO 通知之技術性法規中提到之合法目的，尚包括採行新國內法、消費者資訊與標示、品質要件、調和、降低或消除貿易障礙及貿易便捷化等<sup>41</sup>。

衛福部表示系爭規定之立法目的為「消費者知的權利」，乍看雖非條文所列舉出之合法目的，然從另一角度思考，所謂「消費者知的權利」即為提供消費者所欲得知之資訊，若業者未標示產品是否含有基因改造食品原料，可能使消費者陷於該產品未含基因改造食品原料之錯誤，或可認其合法目的係詐欺行為之防止；退萬步言，根據會員曾向 WTO 通知之技術性法規中提到之合法目的，「消費者知的權利」應屬「消費者資訊與標示」而合法。

### 3. 系爭規定造成之貿易限制是否逾越必要程度？

上訴機構在美國肉品原產地標示案指出應檢視系爭措施是否可以實現合法目的，此非指須完全達成合法目的，僅須有貢獻即可；並應權衡下列三者：該措施對達成合法目的之貢獻程度、該措施之貿易限制程度，以及若該措施無法達成目的時所可能產生之風險；此外並應考量可能的替代措施<sup>42</sup>。

---

加物標示中應揭露製造商之爭議，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，160 期，頁 31，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no160/2.pdf>。(最後瀏覽日：2015 年 4 月 20 日)。

<sup>38</sup> Panel Report, *United States – COOL*, ¶ 7.571.

<sup>39</sup> *Id.* ¶ 7.632.

<sup>40</sup> *Id.* ¶ 7.645.

<sup>41</sup> WTO, Committee on Technical Barriers to Trade, *Nineteenth Annual Review of the Implementation and Operation of the TBT Agreement, Note by the Secretariat*, ¶ 2.1, G/TBT/34 (Mar. 3, 2014).

<sup>42</sup> Appellate Body Report, *United States – Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*, ¶¶ 373-374, WT/DS384/AB/R, WT/DS386/AB/R (June 29, 2012).

「應遵行事項」要求所有「包裝食品、食品添加物及散裝食品含基因改造食品原料者，不論含量多寡皆應標示」，以及使用基因改造食品原料製造之高層次加工品須標示，可使消費者清楚得知所購買之產品是否含有基因改造食品原料，而依自身之偏好進行選購，由此可知系爭規定非但只是對達到合法目的有貢獻之程度，幾乎已能夠完全保障消費者知的權利。

強制標示措施的貿易限制程度如前述仍有待觀察，故此處先假設進口基改食品原料數量有所減少。然而若無法正確標示所可能產生的風險為何？因目前仍無科學證據實際指出基因改造食品對人體之危害，故可能之風險似非嚴重而屬輕微。

然而，是否有可能之替代措施呢？除系爭規定所要求之標示方式以外，似乎無其他同樣能達成保障「消費者知的權利」之目的替代措施，鑒此，似未違反 TBT 協定第 2.2 條之規定。

## 結論

雖然爭端解決小組目前沒有就基因改造食品標示與 TBT 協定之法律爭議做出分析，然而我國應提前設想到所有可能引起之爭端，以杜絕未來興訟之可能。根據本文上述之分析，我國此次「應遵行事項」之修正草案是否違反 TBT 協定第 2.1 條仍有待後續觀察；至於 TBT 協定第 2.2 條，本文認為應未違反，況歐盟亦有類似標示規定且行之有年，甚至於歐體生技產品案中都未曾被爭端解決小組宣告標示措施違法，由此可得知此類措施應無違反 TBT 協定之虞。