

試析我國在口蹄疫影響下以 SPS 協定第 6 條「區域性條件之適應」解決我國豬肉產品出口之問題

陳俐伶

摘要

我國在 1997 年口蹄疫爆發以前為豬肉出超國，口蹄疫爆發後轉為豬肉入超國，影響豬肉出口甚鉅。我國自 1997 年以來至今仍被世界動物衛生組織(OIE)列為口蹄疫感染國，原預計於今年 7 月向 OIE 申請改列為施打疫苗的口蹄疫非疫國，但今年 5 月金門的牛隻確認感染口蹄疫後，則計畫將領土「區域化」，復而改申請為「施打疫苗的口蹄疫非疫『區』」。在口蹄疫影響下，欲解決我國豬肉產品出口之問題，除向 OIE 改列疫區狀態外，主張 SPS 協定第 6 條「區域性條件之適應」或許為另一種可行之方式。本文欲以印度農產品案 (DS430) 及美國動物案 (DS447) 作為討論 SPS 協定第 6 條解釋與適用之依據，並據此分析我國主張該條之可行性，以期能有更多 WTO 會員自我國進口豬肉產品。

我國在 1997 年口蹄疫爆發以前為豬肉出超國，口蹄疫爆發後轉為豬肉入超國¹，疫情影響豬肉出口甚鉅，之後雖曾被列為「施打疫苗的口蹄疫非疫國」²，但因不時傳出的疫情，至今仍被世界動物衛生組織 (World Organization for Animal Health, 以下簡稱 OIE) 列為口蹄疫疫區。2013 年 5 月金門和台中發生豬隻感染口蹄疫的案例，依據 OIE 陸生動物衛生法典 (Terrestrial Animal Health Code) 之規定³，只要滿兩年未再爆發口蹄疫，則可向 OIE 申請為「施打疫苗的口蹄疫非疫國」；但是在今年 5 月金門的牛隻確認感染口蹄疫後⁴，我國計畫將領土「區域化」，復而改向 OIE 申請為「施打疫苗的口蹄疫非疫『區』」⁵。

領土區域化的概念，除了 OIE 之外，世界貿易組織 (World Trade Organization,

¹ 余祈暉、劉依蓁，「養豬王國的轉化與再興—我國畜產加工品發展策略建議」，台灣經濟研究月刊，37 卷 3 期，頁 49，51 (2014 年)。

² 吳明敏，「口蹄疫防治 台灣不如菲律賓」，新新聞，2012 年 11 月 6 日，網址：<http://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?i=TEXT20121031143122EYV> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 22 日)。

³ Terrestrial Animal Health Code, art. 8.8.3.

⁴ 吳正庭、吳欣恬，「防堵口蹄疫…金門破功 台灣除疫再延 2 年」，自由時報，2015 年 5 月 8 日，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/878280> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 22 日)。

⁵ 行政院農委會動植物防疫檢疫局，「我國分階段向 OIE 申請口蹄疫非疫區與多國作法相同，並將金門納入第二階段申請」，2015 年 10 月 6 日，網址：<http://www.baphiq.gov.tw/newsview.php?menu=1054&typeid=1056&NewsMainSeq=8702> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 22 日)。

WTO) 下之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) 第 6 條「區域性條件之適應」之條文, 亦有類似之機制。該條規定 WTO 會員應確保其 SPS 措施「適應」產品所來自或運往之不同「區域」之動植物衛生檢疫特性⁶。據此, 我國除了可就台灣本島、澎湖縣及連江縣向 OIE 申請「施打疫苗的口蹄疫非疫『區』」外, 似乎也可以 SPS 協定第 6 條之規定, 作為我國豬肉出口所面臨問題之另一解決途徑。故, 本文將以目前 WTO 爭端解決機制下僅有的兩個涉及此條文爭議之案例為依據, 探討我國主張 SPS 協定第 6 條之可行性。

以下將分為四大部分: 第壹部分介紹我國口蹄疫疫情背景及 OIE 之相關規定; 第貳部分討論 SPS 協定第 6 條之解釋與適用; 第參部分分析我國主張 SPS 協定第 6 條之可行性; 第肆部分做一結論。

壹、我國口蹄疫疫情背景及 OIE 之相關規定

我國自 1997 年 3 月 19 日發生豬隻口蹄疫確診後, 疫情迅速蔓延至全台 20 縣市, 經採全面預防注射及撲殺病豬雙管齊下方式, 於 4 個月內撲殺 300 多萬頭豬隻後疫情始獲得控制⁷。在口蹄疫爆發前, 從 1989 年行政院農委會建置貿易統計資料起, 豬肉一直為我國農產品出口最大宗, 最高占農產品出口值近三成; 然而從 1997 年口蹄疫爆發後豬肉無法出口, 使得豬隻屠宰頭數由過去 1400 多萬頭劇減至 800 多萬頭, 我國豬肉貿易也在 1998 年由出超變為入超。此外, 根據 1997 年農委會資料計算, 我國養豬業直接損失超過新台幣 400 億元, 間接損失超過 1000 億元⁸, 可知口蹄疫為影響國內養豬業發展之重要因素。

自 1997 年後, 我國雖一度被 OIE 列為「施打疫苗的口蹄疫非疫國」⁹, 但因零星的疫情, 使得我國至今仍為口蹄疫感染國; 再加諸今年 5 月金門牛隻感染口蹄疫的案例, 根據 OIE 陸生動物衛生法典「須於過去兩年未有口蹄疫案例」之規定¹⁰, 我國欲申請為「施打疫苗的口蹄疫非疫國」可能得再等兩年。然而豬肉出口對我國貿易的重要性不言可喻, 若能提早列為非疫國/區將有助於我國豬肉之出口。OIE 之所以將疫區細分為國家或是地區 (zone), 其用意在於國家幅員遼闊, 維持全國的免疫狀態並不容易, 在疾病控制以及國際貿易的考量下, 允許會員根據其規定以地理區域作為區分, 將一國之領土區域化 (zoning)¹¹。因此, 我國農委會動植物防疫檢疫局於今年 10 月 6 日表示, 台灣本島、澎湖縣及連江

⁶ Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.1.

⁷ 王敏勝、葛卓崙, 「口蹄疫撲滅措施執行現況」, 農政與農情, 125 期 (2002 年)。

⁸ 余祈暉、劉依蓁, 前揭註 1。

⁹ 吳明敏, 前揭註 2; OIE 於陸生動物衛生法典中, 將是否為口蹄疫疫區之標準分為三類: 無須施打疫苗的口蹄疫非疫國/區、施打疫苗的口蹄疫非疫國/區以及口蹄疫感染國/區; Terrestrial Animal Health Code, Chapter 8.8.

¹⁰ Terrestrial Animal Health Code, art. 8.8.3.

¹¹ Terrestrial Animal Health Code, art. 4.3.1.

縣已經超過 2 年沒有疫情，欲先以排除金門的情況著手向 OIE 進行「施打疫苗的口蹄疫非疫區」之申請，如申請成功，將有助於我國加工肉品出口商機¹²。

觀諸過去之例子，巴西及阿根廷亦曾以分區的方式向 OIE 申請並且成功，巴西之聖卡塔琳娜州 (Santa Catalina) 在 2007 年被 OIE 列為未施打疫苗之口蹄疫非疫區，並且成功說服日本政府，認可地區性非口蹄疫區豬肉的進口¹³。若我國循巴西的模式，得以成功申請變更為「施打疫苗的口蹄疫非疫區」，對我國養豬農或是整體加工肉品產業將有所助益。但是，若欲為我國肉品出口尋求機會，除了向 OIE 申請疫區變更以外，尚有其他管道可供我國參考。

WTO 下 SPS 協定第 6 條「區域性條件之適應」主要是規定 SPS 措施應適應產品來源之區域條件，以避免 SPS 措施造成過度限制貿易之效果。目前在爭端解決體系下僅有兩例涉及此條文之爭議，分別是印度農產品案¹⁴以及美國動物案¹⁵。兩案之小組報告或上訴機構報告皆於不久前公布，且案件中針對 SPS 協定第 6 條有相當詳細的解釋與適用，或可作為我國主張此條之參考依據，第貳部分即先介紹兩案中小組及上訴機構對本條之闡釋。

貳、SPS 協定第 6 條之解釋與適用

一、條文及案例背景介紹

SPS 協定第 6 條「區域性條件之適應」將條文分成三項，除規範會員應確保其 SPS 措施係配合產品所來自或運往之不同區域之動植物衛生檢疫特性¹⁶外，尚要求會員應承認「無蟲害或疾病之地區」(pest- or disease-free areas) 以及「僅有低度蟲害或疾病流行之地區」(areas of low pest or disease prevalence) 之觀念¹⁷，並規定出口會員應提供必要證據客觀證明其國內領域為害蟲或疫病非疫區或低流行疫區¹⁸等。除條文以外，SPS 委員會尚通過「進一步實際執行 SPS 協定第 6 條之指導原則」¹⁹，說明各國在執行 SPS 協定第 6 條之相關行政程序，以期 WTO 成員在操作該條條文時有參考可循。

¹² 行政院農委會動植物防疫檢疫局，前揭註 5。

¹³ 郭永興，「解套台灣 TPP 困境：以巴西豬許台灣豬一個未來」，想想，2015 年 4 月 21 日，網址：<http://www.thinkingtaiwan.com/content/3965> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 19 日)。

¹⁴ Panel Report, *India—Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, WT/DS430/R (Oct. 14, 2014).

¹⁵ Panel Report, *United States —Measures Affecting the Importation of Animals, Meat and Other Animal Products from Argentina*, WT/DS447/R (July 24, 2015).

¹⁶ Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.1.

¹⁷ Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.2.

¹⁸ Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.3.

¹⁹ WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Guidelines to further the Practical Implementation of article 6 or the agreement on the application of SPS measures*, G/SPS/48 (May 16, 2008).

SPS 協定自 1995 年生效以來，直到去 (2014) 年方有爭端解決案例涉及本條之適用與解釋，而於這兩年間，共有兩個案例涉及本條，其一為印度農產品案，其二為美國動物案；本文之第參部分欲探討我國將如何主張 SPS 協定第 6 條，因此有必要針對兩者做進一步之研究，故以下以此二案例作為討論 SPS 協定第 6 條解釋與適用之依據。

印度農產品案係印度因禽流感 (Avian Influenza, AI) 之考量，對於國內有爆發禽流感之國家，實施禁止進口農產品之措施²⁰。美國認為印度違反 SPS 協定相關規定²¹，特別是其境內爆發的為低病原性禽流感 (Low Pathogenic Notifiable Avian Influenza, LPNAI)，並非國際標準下具高度傳染性之禽流感 (High Pathogenic Notifiable Avian Influenza, HPNAI)；但印度系爭措施不論係為高病原性禽流感或低病原性禽流感，一律皆禁止進口，並未考量美國之動植物衛生檢疫特性，故美國主張印度的措施違反 SPS 協定第 6.1 條及第 6.2 條²²。本案的小組報告於 2014 年 10 月 14 日公布，上訴機構報告則於今年 6 月 4 日公布，並於同年 6 月 19 日經爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 通過。

美國動物案係美國於 2001 年阿根廷爆發口蹄疫後，便禁止北阿根廷之新鮮、冷藏或冷凍牛肉進口以及巴塔哥尼亞 (Patagonia) 地區之動物、肉品以及其他動物產品之進口²³，小組認定美國違反若干 SPS 協定之條文，其中，美國未將阿根廷內之巴塔哥尼亞地區認定為口蹄疫非疫區係違反 SPS 協定第 6.1 條，認為美國並沒有考量該產品所來自區域之動植物衛生檢疫特性²⁴。本案的小組報告於今年 7 月 24 日公布，並於同年 8 月 31 日經 DSB 通過²⁵。

二、小組及上訴機構之闡釋

(一) SPS 協定第 6.1 條

第 6.1 條第一句規定，會員應保證其檢驗或防檢疫措施可適應產品來源地區與產品輸往地區的檢驗或防檢疫特性，不論該地區為一國的全部、一國的一部分或數國之全部或部分²⁶。印度農產品案之小組以牛津字典解釋「保證 (ensure)」及「適應 (adapted)」之通常意義²⁷，美國動物案之小組援引之²⁸，並進一步闡

²⁰ Panel Report, *India–Agricultural Products*, ¶¶ 2.1, 2.22.

²¹ *Id.* ¶ 3.1.

²² *Id.* ¶¶ 7.618–7.620.

²³ Panel Report, *United States –Animals*, ¶ 2.5.

²⁴ *Id.* ¶ 7.674.

²⁵ 印度農產品案的上訴機構報告公布時間，雖然早於美國動物案的小組報告，但時間差距不多，所以美國動物案的小組在審查時，因印度農產品案的上訴機構報告尚未出爐，故只援引印度農產品案的小組報告作為參考的對象。是故，本文以下的處理方式將以印度農產品案及美國動物案的小組報告為基礎，再就上訴機構不認同之處加以說明。

²⁶ Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.1.

²⁷ Panel Report, *India–Agricultural Products*, ¶ 7.668.

述其見解，認為措施之適應係指系爭措施必須是為相關地區之動植物衛生檢疫特性所量身打造的；舉例來說，若一產品來源區域之風險程度低於出口國之其他領土，則進口國將被要求對該區域之產品訂定較不嚴厲之進口條件，反之亦然²⁹。小組亦指出 SPS 協定第 6.1 條第一句提及產品來源地區與產品輸往地，係指會員被要求其措施不但須適應產品來源地，亦需適應產品輸往地³⁰。

SPS 協定第 6.1 條第二句規定，會員在評估一地區之動植物衛生檢疫特性時，應特別考量特定疫病蟲害的流行程度，有無撲滅或防治計畫，及可由相關國際組織研訂之適當基準或準則³¹。印度農產品案之小組認為，SPS 協定第 6.1 條第二句係以會員進行一地區之動植物衛生檢疫特性之評估為前提，並列出評估時應納入考量之因素³²。依其規定，所明列出應納入考量之因素為例示規定³³。美國動物案之小組同意該見解，並認為考量第 6.1 條第二句所列因素之義務，本質上與 SPS 協定第 5 條下有關風險評估之義務具關聯性；特別是第 5.2 條要求會員根據第 5.1 條進行風險評估時，應特別考量特定疫病蟲害的流行以及害蟲或疫病非疫區的存在³⁴。因此，若有考量第 6.1 條第二句所列之因素，對一地區之動植物衛生檢疫特性進行的評估，得作為會員風險評估之一部分。故小組認為，若會員未遵守第 6.1 條第二句，可能與認定會員是否遵守第 5.1 條以及是否有考量第 5.2 條所列因素有關³⁵。此外，第 6.1 條第二句所用之名詞為「區域 (region)」，第 6.1 條第一句所用之名詞為「地區 (area)」，在此所指之意義並無不同，兩者可換用；OIE 在使用「region」、「zone」以及「area」時，亦指相同觀念³⁶。

綜上，美國動物案之小組認為會員在採行及適用第 6.1 條時，必須遵循一個原則：會員須根據第 6.1 條第二句評估一區域之動植物衛生檢疫特性，一旦該區域之動植物衛生檢疫特性進行了評估，則會員必須使其 SPS 措施「適應 (adapt)」該動植物衛生檢疫特性³⁷。

(二) SPS 協定第 6.2 條

第 6.2 條第一句規定，會員尤應認知害蟲或疫病之非疫區與低流行疫區的觀念³⁸。害蟲或疫病之非疫區與低流行疫區之定義，分別規定在 SPS 協定附件 A(6)³⁹

²⁸ Panel Report, *United States – Animals*, ¶7.641.

²⁹ *Id.* ¶7.642.

³⁰ *Id.*

³¹ Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.1.

³² Panel Report, *India – Agricultural Products*, ¶7.657.

³³ *Id.*

³⁴ Panel Report, *United States – Animals*, ¶7.644.

³⁵ *Id.*; 但小組於註腳中說明，仍未排除進口國得在缺乏風險評估的情況下，使其 SPS 措施適應區域性條件之可能性。

³⁶ *Id.* ¶7.645.

³⁷ *Id.* ¶7.646.

³⁸ Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.2.

及附件 A(7)⁴⁰；關於「認知 (recognize)」之通常意義，印度農產品案之小組援引美國鮪魚案 II⁴¹之上訴機構對 TBT 協定附件 1.2 所做之解釋，認為係指藉由正式的認可，承認某種存在、合法性或是有效性；或是給予注意、注意到；或是視為值得考慮⁴²。至於「觀念 (concept)」一詞，上訴機構以牛津字典做文義解釋後定義其為一種模糊的概念 (abstract idea)⁴³。美國動物案之小組接受印度農產品案小組之解釋，並認為會員被要求接受害蟲或疫病之非疫區與低流行疫區之一般觀念的權威性與有效性，並且在採行及適用 SPS 措施時應考量這些觀念⁴⁴。此外，其亦認同印度農產品案之小組，認定第 6.2 條第一句係要求會員認知某種特定的模糊概念，因此小組認為此種認知觀念之義務，相較於第 6.1 條要求會員保證其措施適應一區域之動植物衛生檢疫特性，較不這麼緊急 (exigent)⁴⁵。

第 6.2 條第二句規定，該等地區的認定應依據如地理、生態系、流行病學的監測及檢驗或防檢疫控制之有效性等因素而定⁴⁶。根據該規定之文字，其所列之因素為例示規定⁴⁷。美國動物案之小組進一步說明，在認定該地區是否為害蟲或疫病之非疫區與低流行疫區時，對第 6.2 條第二句所列因素之分析，必須充分保證或合理支持其認定⁴⁸。

綜上，儘管小組以牛津字典解釋「認知」及「觀念」之定義，仍不清楚實際到底應如何執行始得滿足此條之義務，條文亦未說明是否應以行政或立法的方式明文規定，故小組認為認知之形式應個案認定⁴⁹。

(三) SPS 協定第 6.3 條

第 6.3 條是課予出口國義務，與第 6.1 條及第 6.2 條是針對所有會員之義務並不相同。第 6.3 條規定，宣稱其國境為害蟲或疫病非疫區或低流行疫區之出口國，必須向進口國舉證證明其國內之狀況⁵⁰。美國動物案之小組指出，第 6.3 條

³⁹ 食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定，附件 A(6)：「害蟲或疫病之非疫區，係指被主管機關認定為未發生某一特定害蟲或疫病之地區，不論其為整個國家、一個國家的一部分、或數個國家的全部或部分。」

⁴⁰ 食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定，附件 A(7)：「害蟲或疫病低流行疫區，係指被主管機關認定某一特定害蟲或疫病屬低度發生，並經進行有效監控、防治或撲滅措施的地區。該低流行疫區可為整個國家、一個國家的一部分、或數個國家的全部或部分地區。」

⁴¹ Appellate Body Report, *United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, ¶ 361, WT/DS381/AB/R (May 16, 2012).

⁴² Panel Report, *India – Agricultural Products*, ¶ 7.668.

⁴³ *Id.* ¶ 7.670.

⁴⁴ Panel Report, *United States – Animals*, ¶ 7.647.

⁴⁵ Panel Report, *India – Agricultural Products*, ¶ 7.670; Panel Report, *United States – Animals*, ¶ 7.647.

⁴⁶ Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.2.

⁴⁷ Panel Report, *India – Agricultural Products*, ¶ 7.663; Panel Report, *United States – Animals*, ¶ 7.648.

⁴⁸ Panel Report, *United States – Animals*, ¶ 7.648.

⁴⁹ Panel Report, *India – Agricultural Products*, ¶ 7.698.

⁵⁰ Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.3.

未具體指明出口國必須向進口國提供何種必要證據，然而第 6.2 條第二句有列出可供會員認定是否為害蟲或疫病之非疫區與低流行疫區之因素；因此，若出口國欲滿足其須客觀證明之義務，或可參考第 6.2 條第二句所列出之因素，如出口國之地理、生態系統、流行病學監測及檢驗或防檢疫控制之有效性等⁵¹。此外，「進一步實際執行 SPS 協定第 6 條之指導原則」亦有指出出口國應提供之證據為何以及進口國在這樣的情況下應該考量何種因素等⁵²。

(四) 條文間之關係與適用順序

小組及上訴機構除了針對條文本本身進行說明以外，尚闡釋條文彼此間之關係以及適用順序，茲說明如下。

1. 條文之適用範圍

美國動物案之小組認為，第 6.1 條係課予所有會員保證其 SPS 措施適應於特定區域的動植物衛生檢疫特性之義務，所謂「動植物衛生檢疫特性」，包含但不限於特定疫病蟲害的流行程度。但是，第 6.2 條及第 6.3 條皆著重在害蟲或疫病之非疫區與低流行疫區，因此第 6.1 條之適用範圍大於第 6.2 條及第 6.3 條⁵³。印度農產品案小組曾指出，第 6.2 條之文字使用「尤其是 (in particular)」⁵⁴，與第 6 條之標題「區域性條件之適應：包括害蟲或疫病之非疫區與低流行疫區」一起解釋，表示害蟲或疫病之非疫區與低流行疫區僅是第 6 條下「動植物衛生檢疫特性」之其中一類別⁵⁵，美國動物案之小組也支持此一見解。

2. 第 6.1 條與第 6.2 條之關係

第 6 條並未指示各項條文間彼此之互動關係⁵⁶，但根據印度農產品案小組之觀察，一會員之 SPS 措施對於某特定區域之動植物衛生檢疫特性的「適應」，係以該會員先「認知」該特定區域之觀念為前提⁵⁷。換言之，若會員未先認知第 6.2 條所指之害蟲或疫病之非疫區與低流行疫區的觀念，小組殊難想像會員該如何保證其 SPS 措施能夠適應產品來源地區與產品輸往地區的動植物衛生檢疫特性⁵⁸。

但是，印度農產品案之上訴機構不同意小組之見解，因為害蟲或疫病之非疫

⁵¹ Panel Report, *United States –Animals*, ¶ 7.660.

⁵² *Id.*; WTO, *supra* note 19, ¶¶ 8-10.

⁵³ Panel Report, *United States –Animals*, ¶ 7.654.

⁵⁴ Agreement on Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, art. 6.2: “Members shall, “in particular,” recognize the concepts of pest- or disease-free areas and areas of low pest or disease prevalence....”

⁵⁵ Panel Report, *India–Agricultural Products*, ¶ 7.671.

⁵⁶ *Id.* ¶ 7.665; Panel Report, *United States –Animals*, ¶ 7.653.

⁵⁷ Panel Report, *India–Agricultural Products*, ¶ 7.672.

⁵⁸ *Id.*

區與低流行疫區僅是第 6 條下「動植物衛生檢疫特性」之其中一種類別，動植物衛生檢疫特性並不限於非疫區及低流行疫區，因此，在某些情況下，動植物衛生檢疫特性與蟲害或疫病的流行程度無關，則當小組評估會員是否遵守其第 6.1 條之義務時，就不需探究會員先前是否已認知第 6.2 條所規定之觀念⁵⁹。

3. 第 6.3 條與第 6.1 及 6.2 條之關係

在印度農產品案中，印度主張因美國未盡第 6.3 條之義務，所以印度便不用滿足其在第 6.1 條及第 6.2 條下之義務⁶⁰。小組指出，第 6.3 條與前兩項條文沒有直接連結，且觀察條文文字，第 6.1 條及第 6.2 條是規範一獨立 (free-standing) 的義務，與第 6.3 條之義務無關，也並非以第 6.3 條為前提條件⁶¹。

美國動物案之小組同意印度農產品案小組之見解，認為第 6.1 條及第 6.2 條之義務並非以出口國根據第 6.3 條下所作之行為為條件⁶²。尤其第 6.1 條規定，SPS 措施不但須適應產品來源地，亦需適應產品輸往地；以產品輸往地之動植物衛生檢疫特性而言，則不須由出口國提供資料向進口國舉證證明。同樣地，若會員適用 OIE 此類國際組織所公布之疫區狀態，即可使其 SPS 措施適應動植物衛生檢疫特性，則沒有必要主張第 6.3 條⁶³。

但是，兩案之小組皆同意在某些情況下，第 6.1 條和第 6.3 條仍有建立連結的可能性⁶⁴。若進口國被要求認定出口國境內之某區域為非疫區，則主張該區域為非疫區之出口國，根據第 6.3 條必須向進口國提供必要之證據⁶⁵。不過，印度農產品案的小組重申，第 6.1 條及第 6.2 條之義務，並不是在第 6.3 條後才啟動 (trigger)，換言之，並不是只有受到出口國要求須認定其境內某特定區域為非疫區或低流行疫區之進口國才須遵守第 6.1 條及第 6.2 條，而是所有 WTO 會員皆須遵守⁶⁶。

關於第 6.3 條與第 6.1 及 6.2 條之關係，印度農產品案之上訴機構不同意小組的見解，其認為第 6 條的 3 項條文彼此相關聯，皆係處理 SPS 措施適應區域性條件之問題，只不過是各自處理不同面向，並不如小組所說第 6.3 條與其他兩項條文無關⁶⁷。雖然如此，上訴機構還是同意第 6.1 條與第 6.3 條之間並無條件

⁵⁹ Appellate Body Report, *India—Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, ¶ 5.143, WT/DS430/AB/R (June 4, 2015).

⁶⁰ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.644.

⁶¹ *Id.* ¶¶ 7.674-675, 679.

⁶² Panel Report, *United States—Animals*, ¶ 7.663.

⁶³ *Id.*

⁶⁴ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.676; Panel Report, *United States—Animals*, ¶ 7.665.

⁶⁵ Panel Report, *India—Agricultural Products*, ¶ 7.676.

⁶⁶ *Id.* ¶ 7.678.

⁶⁷ Appellate Body Report, *India—Agricultural Products*, ¶¶ 5.144, 5.152.

關係，僅強調第 6.1 條應與第 6 條之其他條文一起理解⁶⁸。此外，上訴機構指出，第 6.1 條會員之適應義務是一個持續性 (continuing) 的義務，若相關之動植物衛生檢疫特性改變，則 SPS 措施亦須隨之修改⁶⁹。

綜上，雖然上訴機構認為小組的論述並非完全正確，但不至於到需要被推翻的程度，並且其認同小組的結論，即第 6.1 條及第 6.2 條之義務，並不是在第 6.3 條後才啟動，而是所有 WTO 會員皆須遵守；因此上訴機構認定小組解釋第 6.1 條、第 6.2 條與第 6.3 條之關係並無錯誤⁷⁰。

參、分析我國主張 SPS 協定第 6 條之可行性

我國係由台灣本島與周邊包括澎湖群島、金門群島、馬祖列島，以及龜山島、蘭嶼、小琉球等個別附屬島嶼所組成。自 2013 年 5 月最後一例 O 型口蹄疫發生後迄今，台灣本島、澎湖縣及連江縣已 2 年餘未有口蹄疫案例⁷¹，且台灣本島與周邊附屬島嶼由海水所隔開，其土地並無相聯，根據 OIE 對於區域之定義：「區域 (zone/region) 是具有明確劃分的領土範圍，其內飼養的動物族群針對特定疾病，健康狀態有別於其他地區或國家，並實施監測、疾病控制及生物安全措施⁷²。」我國可以考慮將領土區域化，除了據此向 OIE 申請疫區狀態改變之外，也可主張 SPS 協定第 6 條要求他國之 SPS 措施須適應我國之區域性動植物衛生檢疫條件。

換言之，將我國領土之這些部分視為一「特定區域」，根據 SPS 協定第 6.1 條要求進口國評估此區域之動植物衛生檢疫特性，並將第 6.1 條第二句所列之因素納入評估動植物衛生檢疫特性時之考量，則在考量特定疫病蟲害的流行程度時，我國此一特定區域極有可能被評估為「非疫區」。若我國同時向 OIE 成功申請為「施打疫苗之非疫區」，再納入 OIE 國際標準之考量，評估我國此特定區域之動植物衛生檢疫特性時便非常有利。基此，若進口國評估我國此一特定區域為「非疫區」，為了滿足其第 6.1 條應保證其 SPS 措施「適應」之義務，該國必須對源自我國此一特定區域之產品放寬進口條件。

SPS 協定第 6.3 條是課予出口國義務，若我國欲主動向他國主張我國境內之特定區域為非疫區，並要求他國認定該特定區域為非疫區，則我國必須提出必要的證據，俾客觀地向進口國證明該等地區確為並可維持為非疫區。第 6.3 條雖未

⁶⁸ *Id.* ¶ 5.155.

⁶⁹ *Id.* ¶ 5.154.

⁷⁰ *Id.* ¶¶ 5.160, 5.186.

⁷¹ 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，「我國口蹄疫防疫有成，將向世界動物衛生組織 (OIE) 申請認定施打疫苗非疫區」，2015 年 10 月 5 日，網址：

<http://www.baphiq.gov.tw/newsview.php?menu=1054&typeid=1056&NewsMainSeq=8621> (最後瀏覽日：2015 年 10 月 22 日)。

⁷² Terrestrial Animal Health Code, Glossary, “Zone / Reigion”.

指明出口國必須向進口國提供何種必要證據，但參考美國動物案小組之意見⁷³，第 6.2 條第二句有列出可供會員認定是否為害蟲或疫病之非疫區與低流行疫區之因素；若我國欲滿足此客觀證明之義務，或可參考第 6.2 條第二句所列出之因素，向進口國提供我國之地理狀況以及我國為了防範口蹄疫所作之相關防檢疫控制措施等有效性資訊。此外，「進一步實際執行 SPS 協定第 6 條之指導原則」有說明一般情況下出口國要求進口國肯認之行政程序將如何進行⁷⁴，我國亦可參考之。

關於第 6.1 條及第 6.3 條之關係，小組及上訴機構皆再三重申第 6.3 條並非第 6.1 條之啟動條件，所有會員應遵守其第 6.1 條「適應」之義務，惟本文以為第 6.3 條與第 6.1 條事實上相輔相成，若我國欲以較積極之立場主張第 6 條，以期能夠迅速、確實並且萬無一失，若能先滿足第 6.3 條出口國之義務，再要求進口國遵守第 6.1 條之義務，則應有更多的機會來主張進口國應使其 SPS 措施適應我國特定區域之動植物衛生檢疫條件。

綜上，本文建議我國在向 OIE 申請台灣本島、澎湖縣及連江縣為「施打疫苗的口蹄疫非疫區」之餘，不妨參考印度農產品案及美國動物案，根據 SPS 協定第 6.3 條之規定準備充足之相關資料，向我國過去豬肉產品之主要進口國（如日本），證明「台灣本島、澎湖縣及連江縣」確為並可維持為口蹄疫之非疫區，要求進口國根據 SPS 協定第 6.1 條之規定將我國區域化，據以容許自我國之非疫區進口豬肉產品。

肆、結論

我國豬肉過去曾為農產品出口最大宗，但長期在口蹄疫疫情的陰霾下，直接或間接損失了龐大的出口利益，我國豬肉產業也因此受到損害。為了協助我國豬肉產業，除了從防疫的角度努力之外，亦應從其他角度替我國尋求解套之方法。因此，除了政府目前欲先以排除金門、著手向 OIE 進行「施打疫苗的口蹄疫非疫區」之申請外，本文建議我國或可參考 WTO 爭端解決機制下之印度農產品案及美國動物案，向 WTO 會員，特別是我國過往主要的豬肉出口國主張 SPS 協定第 6 條「區域性條件之適應」，以期能有更多 WTO 會員自我國進口豬肉產品。

⁷³ Panel Report, *United States – Animals*, ¶ 7.660.

⁷⁴ WTO, *supra* note 19, ¶¶ 19-31.