

試析中國固體廢棄物禁令與 GATT 規範之合致性

林政君

摘要

中國於今 (2018) 年 1 月 1 日起至 2019 年 12 月 31 日，將以三階段逐步實施固體廢棄物之進口禁令，其於 2017 年 7 月 18 日將此一進口禁令通知世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之技術性貿易障礙委員會 (Committee on Technical Barriers to Trade) 後，即引發美國、歐盟、澳洲、加拿大和韓國等五大貿易體關切。目前第一階段進口禁令實施後亦已對各國造成影響，受影響之 WTO 會員國未來是否可能藉由 WTO 爭端解決機制以解決該爭議，值得持續觀察。據此，本文將針對第一階段固體廢棄物之進口禁令，是否符合關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade) 之規範，進行初步之分析。

中國政府為完善固體廢棄物進口管理制度，加強中國國內固體廢棄物回收使用管理，並保護國家生態環境安全與人民身體健康，預計自今 (2018) 年 1 月 1 日起至 2019 年 12 月 31 日，分三階段逐步達成全面禁止固體廢棄物之進口¹。中國為廢棄物進口大國，依據 2017 年數據，中國為塑膠類廢棄物第一大進口國，歐盟以及愛爾蘭則於 2016 年分別出口境內 42.5% 以及 95% 的塑膠廢棄物至中國，美國於同年度亦運送約 1600 萬噸廢棄商品至中國，其總價約為 52 億美元²。依預估數據顯示，全球出口至中國的塑膠廢棄物總量，可能將從 7400 萬公噸驟降至 150 萬公噸³。另據美國廢棄金屬回收工業協會 (Institute of Scrap Recycling Industries, ISRI) 之統計指出，2016 年中國從美國共進口價值 56 億美元的廢棄舊金屬製品、19 億美元的廢紙 (約 1320 萬噸) 和 4.95 億美元的廢塑膠 (約 142 萬噸)，龐大的出口金額衍生出龐大產業鏈，美國有 15.5 萬個工作職位依賴對中國的廢棄物出口，因此 ISRI 表示中國的固體廢棄物進口禁令，將會直接衝擊美國垃圾回收產業⁴。

綜觀以上數據，可預期中國此次實施固體廢棄物進口禁令措施，將嚴重影響世界各國之廢棄物貿易。其於去 (2017) 年 7 月 18 日將該進口禁令措施通知世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之技術性貿易障礙委員會 (Committee on Technical Barriers to Trade, 以下簡稱 TBT 委員會) 後⁵，立即引發美國、歐盟、澳洲、加拿大和韓國等五大貿易體關切⁶，美國官員更表示，若

¹ 中國國務院辦公廳，國務院辦公廳關於印發禁止洋垃圾入境推進固體廢物進口管理制度改革實施方案的通知，中華人民共和國中央人民政府 (2017 年 7 月 18 日)，網址：
http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/27/content_5213738.htm。

² *China's waste import ban upends global recycling industry*, The Straits Times (Jan. 21, 2018),
<https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/chinas-waste-import-ban-upends-global-recycling-industry>.

³ *Id.*

⁴ 吳瑞達，「貿易戰番外篇 美籲中取消廢棄品進口禁令」，工商時報，2018 年 4 月 5 日，網址：
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180405000281-260203>。

⁵ Committee on Technical Barriers to Trade, *Notification on Catalogue of Solid Wastes Forbidden to Import into China by the End of 2017*, WTO Doc. G/TBT/N/CHN/1211 (July 18, 2017).

⁶ WTO News, *China's Import Ban on Solid Waste Queried at Import Licensing Meeting*, Oct. 3, 2017,

中國國內廢棄物產品與國外廢棄物產品有不同之待遇、且中國施行一全面限制貿易之措施，恐違反其身為 WTO 會員之義務⁷。事實上，有關各類廢棄物之跨境運輸，國際間已有許多討論，包括與 WTO 法規合致性之議題。為瞭解此次固體廢棄物進口禁令可能引發之爭議，第壹部分先簡介中國此次固體廢棄物進口禁令及各界關切重點，第貳部分則整理並回顧相關文獻，了解過往如何討論廢棄物之國際貿易行為所可能引發之爭議，主要將聚焦於分析此類貿易行為於關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 下之合致性⁸，第參部分將就中國目前於第一階段所實施之廢棄物進口禁令，進行 GATT 合致性之初步分析，最後作一結論。

壹、簡介中國固體廢棄物進口禁令

中國於去 (2017) 年以推行固體廢棄物進口管理制度改革、促進中國國內固體廢棄物無害化及資源化利用、保護生態環境安全和人民群眾健康為由，發布《禁止洋垃圾入境推進固體廢棄物進口管理制度改革實施方案》，全面禁止外國固體廢棄物進口⁹。依《中華人民共和國固體廢物污染環境防治法》、《控制有害廢棄物越境移轉及其處置的巴塞爾公約 (The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 以下簡稱巴塞爾公約)》、《固體廢物進口管理辦法》和相關法規，中國環境保護部、商務部、國家發展改革委員會、國家海關總署、國家質檢總局共同調整及修訂現行的《禁止進口固體廢物目錄》、《限制進口類可用作原料的固體廢物目錄》和《非限制進口類可用作原料的固體廢物目錄》¹⁰。中國針對固體廢棄物進口管理制度之改革分為三階段，分別於 2017、2018 及 2019 年年底有不同階段目標。中國於去 (2017) 年 7 月 18 日通知 TBT 委員會其第一階段改革內容後，立即引發各會員國對此禁令之關切¹¹。以下將詳述三階段之固體廢棄物進口禁令，並簡介各國在不同 WTO 會議上對此禁令之關切內容。

一、三階段之固體廢棄物進口禁令

中國於去 (2017) 年 7 月 18 日通知 TBT 委員會的文件中提到，將於 2017 年年底針對 24 項固體廢棄物實施進口禁令，其旨在保護「人類之健康與安全」

https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/impl_03oct17_e.htm.

⁷ *U.S. Asks China Not to Implement Ban on Foreign Garbage*, REUTERS, Mar. 24, 2018,

<https://www.reuters.com/article/us-china-environment-usa/u-s-asks-china-not-to-implement-ban-on-foreign-garbage-idUSKBN1GZ2WI>.

⁸ 廢棄物貿易管制措施於 WTO 規範下之合致性分析，除關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 之外，亦可能涉及例如技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT 協定) 等其他相關規範，惟作者觀察有關廢棄物跨境貿易之文獻，於國際公約與 WTO 規範關係之分析上，多以討論 GATT 為主，較少談及 TBT 協定與其他協定，故本篇將限縮談論系爭措施與 GATT 規範之合致性問題。

⁹ 新華社，國務院辦公廳印發《禁止洋垃圾入境推進固體廢棄物進口管理制度改革實施方案》，新華社，2017 年 7 月 27 日，網址：http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/27/c_129665584.htm。

¹⁰ 中華人民共和國環境保護部，關於發布《進口廢物管理目錄》(2017 年)的公告，中華人民共和國生態環境部 (2018 年 8 月 10 日)，網址：

http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgg/201708/t20170817_419811.htm。

¹¹ WTO News, *supra* note 6.

與「環境」¹²。通知文件中更指出，中國發現大量的骯髒廢棄物或有害廢棄物混入可作為原料之固體廢棄物，嚴重污染中國環境¹³。中國採取該禁令的手段係以調整進口固體廢棄物清單之方式，將共 24 種固體廢棄物（如表一所示），從中國「限制進口類可用作原料的固體廢棄物目錄」移除後，列入「禁止進口固體廢棄物目錄」，以達禁止廢棄物進口之目的。

中國生態環境部新聞發言人劉友賓在今（2018）年 4 月 19 日所舉行的新聞發布會上¹⁴，介紹由生態環境部、商務部、國家發展改革委員會以及海關總署聯合發布《關於調整〈進口廢物管理目錄〉的公告》¹⁵。此公告中揭示，為進一步規範固體廢棄物之進口管理與防制進口廢棄物造成環境污染，根據《中華人民共和國固體廢物污染環境防治法》、《固體廢物進口管理辦法》及相關法規，上開機關針對現行的《限制進口類可用作原料的固體廢棄物目錄》、《非限制進口類可用作原料的固體廢棄物目錄》和《禁止進口固體廢棄物目錄》進行以下調整¹⁶：

（一）將廢五金類、廢船、廢汽車壓件、冶煉渣、工業來源廢塑膠等 16 項固體廢棄物，從《限制進口類可用作原料的固體廢棄物目錄》移入《禁止進口固體廢棄物目錄》，自 2018 年 12 月 31 日起執行；

（二）將不鏽鋼廢碎料、鈦廢碎料、木廢碎料等 16 項固體廢棄物，從《限制進口類可用作原料的固體廢棄物目錄》與《非限制進口類可用作原料的固體廢棄物目錄》移入《禁止進口固體廢棄物目錄》，自 2019 年 12 月 31 日起執行。

表一¹⁷：2017 年底開始禁止進口的固體廢棄物

序號	類別	廢棄物名稱
1	生活來源廢塑料	乙烯聚合物的廢碎料及下腳料
2		鋁塑複合膜
3		苯乙烯聚合物的廢碎料及下腳料
4		氯乙烯聚合物的廢碎料及下腳料
5		PET 的廢碎料及下腳料，不包括廢 PET 飲料瓶（磚）
6		廢 PET 飲料瓶（磚）
7		其他塑膠的廢碎料及下腳料，不包括廢光碟破碎料

¹² 中華人民共和國中央人民政府，前揭註 1。

¹³ COMMITTEE ON TECHNICAL BARRIERS TO TRADE, *supra* note 5.

¹⁴ 新華網，又有 32 種固體廢物將被禁止進口，2018 年 4 月 19 日，網址：

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/2018-04/19/c_1122710095.htm。

¹⁵ 中華人民共和國海關總署，生態環境部 商務部 國家發展和改革委員會 海關總署聯合公告 2018 年第 6 號（關於調整《進口廢物管理目錄》的公告），

<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/1770899/index.html>（最後瀏覽日：2018 年 5 月 2 日）。

¹⁶ *Id.*

¹⁷ 中華人民共和國中央人民政府，前揭註 1。

8		廢光碟破碎料
9	釩渣	冶煉鋼鐵所產生的含釩浮渣、熔渣，五氧化二釩含量>20%（冶煉鋼鐵所產生的粒狀熔渣除外）
10		其他冶煉鋼鐵所產生的含釩浮渣、熔渣（冶煉鋼鐵所產生的粒狀熔渣除外）
11		含其他金屬及其化合物的礦渣、礦灰及殘渣，五氧化二釩>20%（冶煉鋼鐵所產生的除外）
12		含其他金屬及其化合物的礦渣、礦灰及殘渣，10%<五氧化二釩≤20%的（冶煉鋼鐵所產生的除外）
13	未經分揀的廢紙	其他回收紙或紙板（包括未分選的廢碎品）
14	廢紡織原料	其他動物細毛的落毛
15		其他動物細毛廢料（包括廢紗線，不包括回收纖維）
16		其他動物粗毛廢料（包括廢紗線，不包括回收纖維）
17		其他動物細毛或粗毛的回收纖維
18		廢棉紗線（包括廢棉線）
19		棉的回收纖維
20		其他廢棉
21		合成纖維廢料（包括落綿、廢紗及回收纖維）
22		人造纖維廢料（包括落綿、廢紗及回收纖維）
23		新的或未使用過的紡織材料制經分揀的碎織物等（新的或未使用過的，包括廢線、繩、索、纜及其製品）
24		新的或未使用過的紡織材料制其他碎織物等（新的或未使用過的，包括廢線、繩、索、纜及其製品）

二、各界關切重點

中國自首次於 2017 年 7 月將其固體廢棄物之進口禁令通知 TBT 委員會後，各國也陸續於 WTO 之其他相關會議中討論此一進口禁令。以下分別介紹各國於各相關會議當中，所提出的關切重點。

於 2017 年 10 月 3 日所舉行之 WTO 輸入許可證委員會（WTO Committee on Import Licensing）會議中，美國、歐盟、澳洲、加拿大和南韓等國對該進口禁令提出關切¹⁸。該等會員盼能得知何種類型的材料將因本措施之實施而受影響，其中部分會員亦指出系爭進口禁令牽涉其產業之重大利益¹⁹。美國表示其高度關切中國對於現行廢塑料及廢紙進口禁令的調整，並質疑中國是否計劃將

¹⁸ WTO News, *supra* note 6.

¹⁹ *Id.*

該禁令之適用擴及鐵金屬 (ferrous scrap) 及非鐵金屬 (non-ferrous scrap)，並詢問將於何時以及何種程序下執行該禁令，又因其牽涉美國高達數十億美金之市場，故美國要求中國在實施鐵金屬及非鐵金屬之禁令時，務必遵守通知義務；加拿大亦表達相同關切，盼能知悉最新被列入「禁止進口固體廢物目錄」之具體產品；澳洲則表示其同樣已於日內瓦及北京表達疑慮；歐盟表示其要求中國就該政策提供詳細資訊；韓國表示其將密切監控該禁令，並於必要時與中國進一步合作²⁰。

於 2017 年 11 月 8 至 9 日所舉行之 TBT 委員會中，歐洲、日本、美國、澳洲及加拿大表示中國進口禁令所涉及之廢棄物範圍過於廣泛，並質疑該禁令是否同時適用於中國國內相關業者²¹。同時，這些國家亦要求中國給予最少五年之過渡期²²。

於今 (2018) 年 3 月 20 至 22 日所舉行之 TBT 委員會中，歐盟、美國、澳洲、加拿大及日本強調，第一階段廢棄物進口禁令從公布至實施僅有 14 週之過渡期間，使相關行業難以針對該禁令採取應變措施，且亦提醒若未找到回收替代方案，廢棄物最終進入垃圾掩埋場或被焚燒，仍會對環境造成影響²³。其亦詢問中國，該等標準是否同時適用於中國國內相關業者，並強烈要求中國尋求其他貿易限制較小，且能實現相同環保目的之替代措施²⁴。

於今 (2018) 年 3 月 25 日所舉行之貨品貿易理事會 (Council for Trade in Goods) 會議上，美國官員表示，若中國對待國內廢棄物產品與國外廢棄物產品有所歧異且施行過度限制貿易之措施，將可能違反其身為 WTO 會員之義務²⁵，其要求中國立即停止施行此進口禁令，並依廢棄物原料貿易之國際標準修改措施，以使可回收商品能在較為透明且環保之狀態下進行貿易；歐盟代表在會議上表示，中國政策可能使廢料被迫輸往回收設備不健全之第三世界國家，或者使廢料最終進入垃圾掩埋場或焚化爐，仍將造成環境危害²⁶，歐盟亦就中國禁令之科學因素提出質疑；許多國家雖推崇中國之目標，但對其該如何實際施行仍然有所疑問²⁷。

於今 (2018) 年 4 月 20 日之 WTO 輸入許可證委員會會議中，有 6 個會員呼籲中國提供更多有關廢棄物產品進口限制之訊息²⁸。歐盟要求中國提供完整的進口許可產品清單、詳細說明廢棄物產品的進口程序、並敘明中國是否有意進一步修改現行措施；韓國認為因中國對國際回收鏈有巨大影響，應確保其以透明且謹慎的方式施行措施；美國則表示其對中國缺乏通知感到失望，要求

²⁰ *Id.*

²¹ WTO News, *WTO Members Start Review of Technical Barriers to Trade Agreement*, Nov. 8, 9, 2017, https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/tbt_15nov17_e.htm.

²² *Id.*

²³ WTO News, *WTO Members Continue Review of Technical Barriers to Trade Agreement, Discuss New Concerns*, Mar. 20, 22, 2018, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/tbt_20mar18_e.htm.

²⁴ *Id.*

²⁵ REUTERS, *supra* note 7.

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.*

²⁸ WTO News, *Members Reiterate Concerns over Waste Products, Feed Wheat, Pulses and Other Goods*, Apr. 20, 2018, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/impl_24apr18_e.htm.

中國終止施行進口禁令並尋求貿易限制性更小之方法；日本則認為此進口限制措施已造成重大影響，未來將與中國及其他 WTO 會員持續討論此議題；澳洲及加拿大也要求中國就此議題進一步澄清²⁹。

由上述各 WTO 會員所提出的關切觀之，中國實施此一固體廢棄物之進口禁止措施，引發相當多的爭議，亦有會員表示此一措施可能違反 WTO 之規定，以下將先簡要回顧相關文獻中，討論廢棄物之國際貿易活動所引發的爭議，特別是其於 WTO 下之合致性討論。

貳、廢棄物的國際貿易及其爭議

在國際間及各國規範中，多根據不同種類廢棄物而有不同程度的處置與管理規範，其中涉及廢棄物貿易之管制措施引發違反 WTO 自由貿易精神之爭議。以下將從了解固體廢棄物之定義與分類為始，再簡介管制廢棄物貿易的各類國際公約，包括多邊、雙邊以及區域性協定下的相關規定，並觀察該等廢棄物管制措施與 WTO 重要規範之 GATT 的合致性。

一、廢棄物之定義與分類

國際上未有統一的廢棄物定義及分類標準³⁰，因此本文將介紹中國、我國及美國國內與廢棄物相關之國家立法，以及國際規範下對廢棄物之定義與/或分類。首先，中國《固體廢物污染環境防治法》第 88 條第 1 款中，將固體廢棄物定義為，在生產、生活和其他活動中產生的喪失原有利用價值、或者雖未喪失利用價值但被拋棄或者放棄的固態、半固態和置於容器中的氣態物品、物質，以及法律、行政法規規定納入固體廢物管理的物品、物質³¹，且依其規範架構將其分成「生活垃圾」、「工業固體廢物」與「危險廢物」三大種類³²。我國之《廢棄物清理法》則將廢棄物定義為，下列五種能以搬動方式移動的固態或液態物質或物品：(1) 被拋棄者、(2) 減失原效用、被放棄原效用、不具效用或效用不明者、(3) 於營建、製造、加工、修理、販賣、使用過程所產生目的以外之產物、(4) 製程產出物不具可行之利用技術或不具市場經濟價值者、(5) 其他經中央主管機關公告者等³³，本法則將廢棄物分成「一般廢棄物」、與「事業廢棄物」，後者又進一步區分為「一般事業廢棄物」與「有害事業廢棄物」³⁴。美國於 1976 年制定《資源保護與回收法 (The Resource Conservation and Recovery Act, RCRA)》，RCRA 建立了管控固體廢棄物的國家體系架構，此法所稱固體廢棄物包含固體、液體及氣體，且必須為受拋棄者才被視為一廢棄物³⁵。至於若欲辨別該廢棄物是否為 RCRA 中所定義之有害廢棄物，則首先須分析物質或物

²⁹ *Id.*

³⁰ Gyula BÁNDI, *The Definition of Waste from a Legal Point of View*, 13(2) PERIODICA POLYTECHNICA SER. SOC. MAN. SCI. 169, 169(2005).

³¹ 中華人民共和國固體廢物污染環境防治法，第 88 條第 1 款。

³² 中華人民共和國固體廢物污染環境防治法，第三章第一至三節。

³³ 我國廢棄物清理法，第 2 條。

³⁴ 我國廢棄物清理法，第 2 條。

³⁵ United States Environmental Protection Agency, *How Does RCRA Work?*, UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, <https://www.epa.gov/rcra/resource-conservation-and-recovery-act-rcra-overview> (last visited May, 14, 2018).

品是否屬固體廢棄物；再者，判斷該廢棄物是否被法規特別排除於固體或有害廢棄物之定義外，一旦生產者認為其所有之廢棄物符合固體廢棄物之定義，將會調查該廢棄物是否為有害廢棄物清單上所列或具有有害廢棄物特性者³⁶。

在國際公約層次，《巴塞爾公約》公約第 2 條第 1 項規定³⁷，廢棄物係指「處置、打算予以處置或按照國家法律規定必須加以處置的物質或物品」。惟嗣後因條文定義模糊不清，巴塞爾工作小組增訂附件八 A 清單及附件九 B 清單，以具體化該公約管制之有害廢棄物範圍，屬於 A 清單者，則為有害廢棄物，列入公約管制範圍，B 清單所列之廢棄物，則不列入公約管制範圍³⁸。

各國法規範及國際協定下之廢棄物與定義略有不同，亦可能影響認定廢棄物可否自由進行貿易之界線，因而引發貿易與環境保護之衝突。各多邊或區域貿易協定中核心價值之差異，亦是衝突的表徵，以下將介紹國際上涉及廢棄物之貿易行為所可能適用的相關國際協定。

二、廢棄物國際貿易之相關規範

各國於其內國之廢棄物相關法規中，多半有針對各類廢棄物之進出口的規定，本小節將僅聚焦於涉及廢棄物貿易行為的國際規範。適用於廢棄物貿易行為的國際規範包括、但不限於多邊性質的 WTO 相關規範以及巴塞爾公約、以及區域性或雙邊性之貿易或相關協定。以下將就此簡要介紹。

(一) WTO 規範

GATT 規範貨品之國際貿易，然而 WTO 規範中並未定義何謂「貨品」，關於廢棄物此一特定商品是否適用 GATT 規範，可以從世界海關組織 (World Customs Organization) 建立之國際商品統一分類制度 (Harmonized Commodity Description and Coding System, HS) 推知，HS 涵蓋 5000 個商品群 (commodity groups)，每個商品群以 6 位數字來標示，涵蓋國際貿易中的 98% 的商品³⁹。雖然「廢棄物原料 (waste material)」或「生命週期終止之產品 (end-of-life goods)」並不構成任一特定 HS 下的商品群，但廢棄物原料包含在特定次類別之產品概念之下，例如：已回收之廢棄物以及碎紙或是紙板 (recovered waste and scrap paper or paper board) 可歸類為 HS 編號 4707，塑膠之廢棄物、碎料及廢料 (waste, parings and scrap, of plastics) 可歸類為 HS 編號 3915⁴⁰。以此等分類來

³⁶ United States Environmental Protection Agency, *What is a Hazardous Waste?*, UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, <https://www.epa.gov/hw/learn-basics-hazardous-waste> (last visited June 11, 2018).

³⁷ Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal art. 2.1, Mar. 22, 1989, 1673 U.N.T.S. 57, (providing that: ““Wastes” are substances or objects which are disposed of or are intended to be disposed of or are required to be disposed of by the provisions of national law;”) [hereinafter Basel Convention].

³⁸ 巴塞爾公約宣導網站，公約簡介：管制對象，行政院環境保護署，網址：<https://basel.epa.gov.tw> (最後瀏覽日：2018 年 5 月 28 日)。

³⁹ Mirina Grosz, *Transboundary Movements of Wastes And End-of-life Goods under WTO Law*, in WASTE MANAGEMENT AND THE GREEN ECONOMY 100 (Katharina Kummer Peiry, Andreas R. Ziegler & Jorun Baumgartner eds., 2016).

⁴⁰ *Id.* at 100.

看，似乎並沒有所謂「廢棄物」和「生命週期終止之廢棄物」之貿易行為，但就「廢紙」、「舊輪胎」、「金屬零件」等貨品之貿易行為，則可適用 GATT 規範；換言之，就是否適用 GATT 規範而言，生命週期並不具決定性價值，該推論係可從巴西輪胎案 (Brazil-Tyres) 及中國稀土案 (China - Raw Materials) 中得到證實，因前案之爭端解決小組及上訴機構與後案之小組，皆未針對系爭產品——翻修胎或廢輪胎、以及數項稀土元素碎料 (例如 magnesium scrap、zinc scrap 等) 進行 WTO 規範適用範圍之分析⁴¹，而係直接討論系爭措施是否違反 WTO 相關規範，故一般來說廢棄物貿易多有落入 WTO 規範範圍中。另外，廢棄物之國際貿易除涉及廢棄物產品本身，廢棄物處理及回收服務亦可能涉及服務貿易，惟本文僅止討論廢棄物產品之貿易⁴²。

(二) 巴塞爾公約

巴塞爾公約是處理有害廢棄物及其他廢棄物跨國運送及環境無害管理的唯一一個全球性法律文件⁴³。巴塞爾公約於 1989 年 3 月 22 日完成談判開放簽署，於 1992 年 5 月 5 日生效，截至 2017 年底為止，共有 186 個成員國⁴⁴，其係為回應當時非洲及其他開發中國家處理進口有害廢棄物時所引發之爭議⁴⁵。巴塞爾公約三大主要目標為⁴⁶：一、減少有害廢棄物之產生，並促進各地以環境友善管理方式處理有害廢棄物；二、限制有害廢棄物的跨國運送，但被視為符合環境友善管理原則者除外；三、建立一套適用於准許跨國運送之情況的規範系統。除管制有害廢棄物外，亦有其他廢棄物 (如：家用廢棄物及焚化灰等) 在公約管制範圍內。

巴塞爾公約第 1 條係公約之管轄範圍⁴⁷，第 1 條第 1 項及第 2 項規定「有害廢棄物」和「其他廢棄物」為其管轄及適用範圍，具有放射性物質之廢棄物、以及船舶正常作業產生的廢棄物則不屬於公約之管轄範圍。第 4 條第 1 項第 a、b 款規定，締約國決定禁止有害廢棄物及其他廢棄物的進口時，應依公約第 13 條之規定將其決定通知其他締約國，接獲通知之締約國則不得將有害廢棄物及其他廢棄物出口至已進行上述通知之締約國⁴⁸。第 4 條第 5 項則規定，締約國應禁止將有害廢棄物或其他廢棄物出口到非締約國或自非締約國進口⁴⁹，除非與非締約國間，已依據公約第 11 條第 1 項，簽有等同巴塞爾協定之環境保護標準

⁴¹ *Id.* at 100-101.

⁴² Axel Bree, *Free Trade in Waste?*, 10 *TOURO INT'L L. REV.* 241, 249, 254 (2000).

⁴³ UNITED NATIONS AUDIOVISUAL LIBRARY OF INTERNATIONAL LAW, *BASEL CONVENTION ON THE CONTROL OF TRANSBOUNDARY MOVEMENTS OF HAZARDOUS WASTES AND THEIR DISPOSAL*, http://legal.un.org/avl/pdf/ha/bcctmhd/bcctmhd_e.pdf (last visited May 21, 2018).

⁴⁴ *Basel Convention, Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*, SECRETARIAT OF THE BASEL CONVENTION, <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/4499/Default.aspx#enot1> (last visited May 21, 2018).

⁴⁵ *Basel Convention, Overview*, SECRETARIAT OF THE BASEL CONVENTION, <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/tabid/1271/Default.aspx> (last visited May 21, 2018).

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Basel Convention*, art. 1.

⁴⁸ *Basel Convention* art. 4.1(a), (b).

⁴⁹ *Basel Convention* art. 4.5.

的雙邊協定⁵⁰，此貿易限制措施稱作非締約國禁令 (Non-Party Ban)⁵¹。巴塞爾公約第 4 條第 9 項第 a 款和第 b 款則分別規定兩種允許有害廢棄物或其他廢棄物跨境運送的情況，包含：出口國本身沒有足夠的技術能力及必要的設施、設備能力或適當的處置場所，而無法以環境友善又有效的方式來處理廢棄物；或是進口國需要該廢棄物作為再循環或回收工業的原材料。符合此兩種情況之一，則可以從事有害廢棄物或其他廢棄物跨境運送⁵²。以上規範皆為實踐巴塞爾公約之主要目的，即減少有害廢棄物之產生，並促進各國家皆能以環境友善管理方式處理有害廢棄物。

(三) 其他廢棄物相關區域性協定相關規範

與廢棄物貿易相關之雙邊及多邊協定眾多，本文篇幅有限難以一一詳列，以下將舉二個區域性協定為例。日本在處理廢棄物方面存在嚴重問題，依 2008 年數據顯示，其 1.27 億人民每天生產約 1 公斤廢棄物，每年約生產 5500 萬噸的都市廢棄物 (municipal waste)，其無庸置疑係世界生產廢棄物大國⁵³，而美國雖非巴塞爾公約締約國，但與他國簽署管制廢棄物貿易之雙邊協定，仍有關注廢棄物所生之環境問題。綜上原因，以下舉日本與東南亞國家間之經濟夥伴協議 (Economic Partnership Agreement, EPA)、及美國與他國間有關廢棄物之雙邊協定為例。

1. 日本—東南亞國家 EPA

日本近幾年來致力於與東南亞國家討論 EPA 相關事宜，其中之一的《東協—日本總括性經濟夥伴協定 (ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement)》於 2008 年 12 月 1 日正式生效⁵⁴。日本與東南亞各國之 EPA 將有害廢棄物納入貨品貿易之規範，例如其原產地規則 (Rules of Origin) 中，將任一方之廢棄物或相關貨品視為原產地貨品 (Originating Goods)⁵⁵，協定中則規定應消除原產地貨品之關稅貿易障礙⁵⁶，亦應取消有違 WTO 規範之進出口措施⁵⁷，據以上因素可推知日本有意將廢棄物貿易納入協定規範中，甚至其範圍涵括有害廢棄物⁵⁸。儘管巴塞爾公約以及國內相關之環保法規與政策，同樣適用於在 EPA 下受有降稅義務的廢棄物貿易管制，但該等 EPA 卻未提及巴塞爾公

⁵⁰ Basel Convention art. 11.

⁵¹ AXEL BREE, *supra* note 42, at 282.

⁵² Basel Convention art. 4.9.

⁵³ Tanya Karina A. Lat, *Testing the Limits of GATT Art. XX(b): Toxic Waste Trade, Japan's Economic Partnership Agreements, and the WTO*, 21 GEO. INT'L ENVTL. L. REV. 376 (2009).

⁵⁴ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Entry into Force of the Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership Agreement*, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, https://www.mofa.go.jp/announce/announce/2008/12/1185315_1080.html (last visited June 12, 2018).

⁵⁵ 關於原產地規則 (Rules of Origin) 之廢棄物相關規定，可參考文章中提及之 EPA 條文：TANYA KARINA A. LAT, *supra* note 53, at 377。

⁵⁶ 各東南亞國家與日本間之 EPA，有規定締約國應消除原產地貨品之關稅貿易障礙，詳細規定可參照以下文獻及其註腳 58 所列之 EPA 條文：TANYA KARINA A. LAT, *supra* note 53, at 377.

⁵⁷ 各東南亞國家與日本間之 EPA，有規定締約國取消與 WTO 規範不一致之進出口措施，詳細規定可參照以下文獻及其註腳 70 所列之 EPA 條文：TANYA KARINA A. LAT, *supra* note 53, at 378.

⁵⁸ TANYA KARINA A. LAT, *supra* note 53, at 379.

約。

2. 美國與他國間之雙邊協定

美國與加拿大、墨西哥、哥斯大黎加、馬來西亞及菲律賓，個別簽訂關於有害廢棄物進出口之雙邊協定⁵⁹。《加拿大與美國有害廢棄物跨國運送協定》於 1986 年簽訂，其涉及兩國間有害廢棄物及其他廢棄物之以回收及處置為由的跨境運輸⁶⁰，此雙邊協議之目的亦在為國內廢棄物處理能力或技術不足之國家，提供安全且低成本的廢棄物管理服務⁶¹。《墨西哥與美國有害廢棄物與有害物質跨境運送協定》於 1986 年簽訂，其允許以回收及處理為由，自墨西哥運輸有害廢棄物至美國，至於從美國運輸有害廢棄物至墨西哥時，僅允許以回收為目的者⁶²。關於美國和哥斯大黎加、馬來西亞及菲律賓之雙邊協定，其個別規定美國不可出口廢棄物至此三個國家，但美國可以回收或處置為由，進口來自該三國之廢棄物⁶³。

綜上觀之，以貿易自由化為主要目標之國際協定，例如 WTO 與日本 EPA，傾向將廢棄物視為一般貨品，據此將其納入貿易自由化的規範體系內。至於以管制廢棄物貿易為主要目標的國際協定，例如巴塞爾公約及美國雙邊廢棄物相關協定，則主要針對有害廢棄物貿易進行嚴格的管控，如採行全面禁止措施、或要求進口國必須具有相當的處理能力。故許多文獻多著重討論廢棄物的貿易管制於 WTO 下之合致性問題，下一節將整理該等文獻中學者之看法。

三、廢棄物的貿易管制措施於 WTO 下之合致性：以 GATT 為中心

廢棄物貿易管制措施對於環境利益之考量，可能與 WTO 規範之自由貿易精神有所衝突，以下將舉文獻中討論最多的巴塞爾公約非締約國禁令為例，討論與分析其在 GATT 規範下可能引發之爭議。

如前所述，巴塞爾公約第 4 條第 5 項禁止締約國將有害廢棄物或其他廢棄物出口到非締約國或自非締約國進口⁶⁴，若有國家針對非締約國禁令措施訴諸 WTO 爭端解決機制，其可能主張此一禁令違反以下之 GATT 規定。在進出口限制措施方面，無論貿易限制動機為何，進出口限制措施通常違反 GATT 第 11 條第 1 項關於數量限制之規定⁶⁵，該條款規定任一會員國對他會員國之任一產品的輸入或輸出，除課徵關稅、內地稅或其他規費外，不得利用配額、輸出入許可證或其他措施以新設或維持數量上之限制⁶⁶。此外，若進口限制措施對源自不

⁵⁹ United States Environmental Protection Agency, *Bilateral Agreements Between the United States and Other Countries*, UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, <https://www.epa.gov/hwgenerators/international-agreements-transboundary-shipments-hazardous-waste#bilateral> (last visited June 1, 2018).

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Id.*

⁶² *Id.*

⁶³ *Id.*

⁶⁴ Basel Convention art. 4.5.

⁶⁵ MIRINA GROSZ, *supra note* 39, at 103, 106.

⁶⁶ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization art. 11.1, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187, 33 I.L.M. 1153 (1994) [hereinafter

同國家的廢棄物間、或外國與本國的廢棄物間有不同待遇，亦有違反 GATT 第 1 條最惠國待遇及第 3 條國民待遇之虞⁶⁷；在出口限制措施方面，若與廢棄物出口相關之關稅、費用、規則以及程序在不同國家間有不同待遇，且未就個案基礎考量個別國家的實際情況，則該措施可能違反 GATT 第 1 條第 1 項⁶⁸。

於分析廢棄物之貿易限制措施是否違反最惠國待遇原則或國民待遇原則時，「同類產品」的要件相當關鍵⁶⁹，符合該要件之產品始適用不歧視原則⁷⁰。此一要件涉及廢棄物之貿易行為時，會產生下列幾個問題：首先，在比較新產品、可重複使用的貨品及廢棄物的市場時，可重複使用的貨品是否應與新產品受相同待遇？又產品之物理特性是否會因生命週期而改變，影響其是否應在不同市場進行交易⁷¹？廢棄物及非廢棄物是否可視為同類產品？同類性測試 (likeness test) 是否應限於同一生命階段之物品和物質⁷²？以上僅為一些在 WTO 規範下，廢棄物原料之跨境運送可能引發的複雜問題，最終必須依個案狀況解決⁷³。

若確定系爭措施違反最惠國待遇原則或國民待遇原則時，則被告國有可能援引 GATT 第 20 條一般例外以正當化其措施，分析 GATT 第 20 條時，依 WTO 案例法所建立之二階段測試方法，應先於第一階段分析系爭措施是否符合第 20 條各款之要件，第二階段則分析系爭措施是否符合第 20 條前言⁷⁴。若非締約國禁令措施違反上述之 GATT 相關規定時，被告國有可能主張此一禁令可透過 GATT 1994 第 20 條第 b 或 g 款一般例外正當化⁷⁵。

(一) 第一階段分析：第 20 條各款

於第一階段分析 GATT 第 20 條第 b 或 g 款要件時，首先應先分析系爭措施違反 WTO 一般原則之理由，是否落入第 20 條各款範圍內，即會員國措施所欲追求之目標是否可視為一「合法政策目標」，其次，第 b 款應接續分析系爭措施是否為達成合理政策目標之「必要」措施⁷⁶，第 g 款則須分析系爭措施與合理政策目標間是否具關聯性⁷⁷、以及系爭措施是否同時有限制本國生產或消費。以下將依上述順序，分析非締約國禁令是否符合 b 款或 g 款之要件。

1. 合理政策目標

GATT 第 20 條 b 款規範「保護人類、動物或植物生命或健康所必要者」，於

GATT].

⁶⁷ *Id.* at 103-104.

⁶⁸ *Id.* at 106; GATT art. 1.1.

⁶⁹ GATT art. 1.1, 3.2, 3.4.

⁷⁰ MIRINA GROSZ, *supra note 39*, at 104.

⁷¹ *Id.* at 104-105.

⁷² *Id.* at 105.

⁷³ *Id.* at 105.

⁷⁴ MIRINA GROSZ, MIRINA GROSZ, *SUSTAINABLE WASTE TRADE UNDER WTO LAW 431* (Nijhoff International Trade Law Series, 4th ed. 2011).

⁷⁵ MIRINA GROSZ, *supra note 39*, at 107.

⁷⁶ GATT, art. 20(b).

⁷⁷ MIRINA GROSZ, *supra note 39*, at 108.

過往 WTO 相關案例中，判斷是否落入此政策目的採寬鬆認定⁷⁸。以巴西輪胎案為例，該案中巴西主張其針對外國廢棄輪胎的進口禁令降低了巴西境內廢棄輪胎之數量，同時降低了如登革熱、火災危害及環境污染等相關風險⁷⁹。除了主張對於「環境」的風險之外，巴西亦提出對於「人類、動植物生命」的風險。最終小組同意巴西之主張，認定蚊蟲孳生之疾病對動物造成健康風險⁸⁰，廢棄輪胎著火所釋出之熱解油含有毒性化學物質與重金屬，亦損害動物及植物之生命與健康⁸¹。鑑此，小組認定該政策目的落入第 20 條第 b 款之範圍⁸²。就非締約國禁令觀之，該禁令係考量廢棄物處置不當對環境所造成之負面影響。除此之外，亦考量若有害廢棄物未予以適當處理，留存在環境中的有害物質，達一定濃度或數量以上可能影響「人類、動物或植物之生命或健康」。參考上述巴西輪胎案，管制與無法適當處理有害廢棄物國家之間的廢棄物跨國運送，似可認為是保護人類、動物及植物生命和健康之措施。

除了第 b 款之外，非締約國禁令亦可能透過 GATT 第 20 條第 g 款正當化，該款係規範「關於可能枯竭之自然資源之保存措施，但以此項措施須同時限制本國生產或消費始生效者為限。」非締約國禁令效果之一係為避免可能因垃圾掩埋場外溢、或其他不當之廢棄物處置設施造成之土壤或空氣污染，但由於巴塞爾公約及其禁令所欲保護對象係為人類健康，而非避免因不當處置而造成資源枯竭⁸³。基於此原因，非締約國禁令應不在第 g 款之適用範圍內⁸⁴。綜上所述，非締約國禁令似有落入第 20 條第 b 款政策事由之可能，故以下接續分析該措施是否為保護人類身體健康所必要者。

2. 必要性分析

WTO 案例法採用「權衡 (weighing and balancing) 相關因素」之方法以分析措施達成特定政策目的之「必要性」，並區分三階段予以測試：首先，分析該系爭措施為實現政策目標的「貢獻 (contribution)」；再者，評估系爭措施所保護之利益及價值的「重要性」；最後則分析措施的「貿易限制性」⁸⁵。該架構建立於韓國牛肉案 (Korea—Beef)⁸⁶，並於後續幾項案例中反覆援引，以下將區分三層面個別分析之。

於「貢獻」的部分，巴西輪胎案上訴機構認為此分析並不要求量化進口禁令此一措施對政策目標之貢獻度，而係要求證明系爭措施與目標的真正關聯性，

⁷⁸ *Id.* at 108.

⁷⁹ Panel Report, *Brazil—Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, ¶ 4.11, WTO Doc. WT/DS332/R (adopted June 12, 2007) [hereinafter *Brazil—Tyres Panel Report*].

⁸⁰ *Id.* ¶ 4.27.

⁸¹ *Id.* ¶ 4.34.

⁸² *Id.* ¶ 7.45-7.46.

⁸³ AXEL BREE, *supra* note 42, at 267.

⁸⁴ *Id.* at 267.

⁸⁵ MIRINA GROSZ, *supra* note 39, at 110.

⁸⁶ Appellate Body Report, *Korea—Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, ¶ 164, WTO Doc. WT/DS169/AB/R, WT/DS161/AB/R (adopted Jan. 10, 2001) [hereinafter *Korea—Beef AB Report*].

即可將系爭措施視為對政策目標具有貢獻⁸⁷。非締約國禁令係禁止巴塞爾公約締約國與非締約國進行廢棄物貿易，由於非締約國無須受到公約要求以環境友善管理方式處理有害廢棄物等條約義務的拘束，故應可推定非締約國可能較不具有妥善處理廢棄物的能力，因此非締約國禁令係為確保廢棄物可予以適當處置，避免廢棄物流往處理技術能力較弱之國家，而認措施與目標具有真正關聯性。

在受保護利益及價值之「重要性」方面，根據巴西輪胎案上訴機構所述，若系爭措施保護之利益或價值越重要，將越容易被視為實現目標所必要者⁸⁸，從法律解釋和過往 WTO 案例似乎顯示，如果貿易規範係為保護人類健康或環境，且特別以科學證據證明系爭物質之有害性，則會認可該政策目標的重要性⁸⁹。根據此一推理，比起有害廢棄物的貿易限制措施，關於非有害、可回收資源的貿易限制措施似乎較難以在 WTO 法律框架下予以正當化⁹⁰。非締約國禁令所管制之有害廢棄物與一般廢棄物，除係實現巴塞爾公約保護環境之精神，其中所禁止之廢棄種類為多國認同具有危害性質者，故於重要性方面應無疑慮。

最後於「貿易限制性」層面，法律解釋及實務則通常分析是否有「合理可得之替代措施」存在⁹¹。所謂「合理可得之替代措施」係指有另一措施得達成相同目的、且貿易限制性較小⁹²。於巴西輪胎案中，巴西所主張的政策目標影響了必要性測試之結果，該政策目標隱含環境友善之遠大理想，而使原告國難以找出具有相同保護水準之替代措施⁹³。以此觀之，非締約國禁令係為希望各國能夠達到以環境友善管理方式處理廢棄物。此目標所隱含之理想亦較為宏觀，故可能同巴西輪胎案，較難提出相同保護水準之替代措施。

除了上述由案例法中所得出之分析外，亦有學者就非締約國禁令與「必要性」此一要件之關係，提出其他的分析架構，該名學者主張，因非締約國禁令係由 100 多個國家所達成的共識，其中多數締約國亦為 WTO 會員國，因此似乎可以排除實施非締約國禁令係為了保護國內經濟或其他不公平之原因⁹⁴。雖然此並不代表由多邊環保協定所授權的措施，必定符合 GATT 第 20 條 b 款或 g 款

⁸⁷ Appellate Body Report, *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, ¶ 210, WTO Doc. WT/DS332/AB/R (adopted Dec. 17, 2007) [hereinafter *Brazil – Tyres AB Report*]; Panel Report, *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, ¶ 7.518, WTO Doc. WT/DS394/R, WT/DS395/R, WT/DS398/R (adopted Feb. 22, 2012) [hereinafter *China – Raw Materials Panel Report*].

⁸⁸ *Korea – Beef AB Report*, ¶ 162; Appellate Body Report, *EC – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, ¶ 172, WTO Doc. WT/DS135/AB/R (adopted Apr. 5, 2001) [hereinafter *EC – Asbestos AB Report*]; *Brazil – Tyres Panel Report*, ¶ 7.108-7.112, 7.210; *Brazil – Tyres AB Report*, ¶ 179, 210; *China – Raw Materials Panel Report*, ¶ 7.842-7.843.

⁸⁹ MIRINA GROSZ, *supra note 39*, at 113.

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ *Id.*

⁹² *EC – Asbestos AB Report*, ¶ 169; WTO, Appellate Body Report, *US – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, ¶ 308, WTO Doc. WT/DS285/AB/R (adopted Apr. 20, 2005).

⁹³ MIRINA GROSZ, *supra note 39*, at 114.

⁹⁴ AXEL BREE, *supra note 42*, at 261-262.

之要件，但此種措施可能可以影響第 20 條前言以及「必要性」的解釋⁹⁵。該學者進而提出，「多邊」環保協定所授權之措施在「必要性」的解釋上應與「單邊」措施有所區別⁹⁶：一、應考量該多邊環保協定的總體目標，並非只考量所涉及情況；二、爭端解決小組應放寬其審查標準⁹⁷。

首先，就考量多邊環保協定之總體目標而言，在分析非締約國禁令時，不應單就特定非締約國未加入巴塞爾公約，而斷定該禁令不符合必要性要件。從禁令整體效果及功能觀之，即使有非締約國存在，其中仍有與締約國相同處理廢棄物水準之國家，故禁令之整體效果仍為保護人類健康所必要，因此不應排除非締約國禁令之必要性⁹⁸。再者，在放寬審查標準之部分，該名學者建議應將由超過一百多個國家間所達成之協定的權威性納入考量。由於不同締約國間有不同之經濟與環境考量，以及不同的發展水準、技術專長、金融環境和地理條件，因此，於如此多樣化的國家間達成一國際協定相當困難，故應可合理假設此等協定中所達成的條款已經具有一共同的標準、且僅係反映出最不可或缺的關鍵措施，故，由多邊環保協定所授權的措施，應推定其具有必要性，也因此該名學者認為小組應放寬「必要性」之審查標準⁹⁹。但在 WTO 案例法的發展下，其是否有機會納入此類由國際環境公約所授權之貿易禁令，於必要性分析上應放寬審查標準的意見，尚待後續觀察。

(二) 第二階段分析：GATT 第 20 條前言

分析 GATT 第 20 條前言時，應該判斷「是否構成對相同條件 (conditions) 下不同國家，有專斷或不正當的歧視，或造成對國際貿易之隱藏性限制」，若有以上狀況存在，則無法透過 GATT 第 20 條正當化其措施¹⁰⁰。在巴西輪胎案中，上訴機構揭示，若措施在「相同條件國家間」存在專斷或不正當之歧視，且歧視之理由與第 20 條下各款所涉之政策目標未有合理關聯，甚至違反政策目標時，則該措施會違反第 20 條前言的規定¹⁰¹。又於歐盟海豹案中，上訴機構進一步解釋何謂「相同條件國家間存在專斷、不正當之歧視」，「條件」可能有許多意涵，只有在考量系爭措施的特徵及個別案件的情狀後，就建立專斷或不正當之歧視的目的相關的「條件」，才屬於前言之分析¹⁰²。該案中上訴機構認定，歐盟海豹制度之政策目的係為處理歐盟內與海豹福利有關之公共道德問題，歐盟既然將因努特人 (Inuit) 或少數民族 (indigenous communities, IC) 之捕獵與商業性捕獵加以區分，並給予不同的待遇，則應解釋此一區分與其政策目的有何關聯性¹⁰³，不論由誰捕獵都會造成海豹的痛苦，但歐盟無法給予合理之解釋為何給予努特人或少數民族特別待遇，此顯然與政策目的不符¹⁰⁴，故僅給予本國

⁹⁵ *Id.* at 262.

⁹⁶ *Id.* at 262.

⁹⁷ *Id.* at 262.

⁹⁸ *Id.* at 262.

⁹⁹ *Id.* at 262.

¹⁰⁰ GATT art. 20.

¹⁰¹ Brazil—Tyres AB Report, ¶ 227.

¹⁰² Appellate Body Report, *European Communities — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, ¶ 5.299, WTO Doc. WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R (adopted 18 June 2014).

¹⁰³ *Id.* ¶ 5.320.

¹⁰⁴ *Id.* ¶ 5.320.

特殊待遇且構成專斷不正當的歧視時，將違反 GATT 第 20 條前言。除此之外，美國蝦龜案之上訴機構認為，美國在實施蝦類產品之進口禁令前，事實上有機會在雙邊或多邊協定等場域中與受影響之出口國家進行跨國協商，透過國際合作之方式達保護海龜之目的¹⁰⁵，但美國並未與全部出口國（含原告國家）進行協商，故上訴機構認為於此情況下形成了不正當之歧視，美國進口禁令之單邊性質亦加強了措施之歧視性¹⁰⁶。

非締約國禁令所形成之歧視並未發生在相同條件國家間，且未有專斷或不正當之歧視存在，理由如下。首先，巴塞爾公約所形成之歧視可能有二種狀況：一、締約國及非締約國間存在不同待遇，二、巴塞爾公約第 11 條規定，簽有等同巴塞爾協定之環境保護標準的雙邊協定之國家，公約容許其進行雙邊協定下之廢棄物自由貿易，故簽有此類協定之非締約國與其他非締約國間，亦存在差別待遇。依據歐盟海豹案上訴機構之見解，應分析區分非締約國與締約國的理由是否與 b 款的政策目標有關、以及在非締約國之間進一步區分有無簽署第 11 條協定之非締約國的理由是否與 b 款的政策目標有關，二種差別待遇之區分標準皆在於廢棄物處理水準的不同，希望藉此促進各國皆能以環境友善管理方式處理有害廢棄物，故與非締約國禁令之政策目標有關，此種區分不同廢棄物處理水準國家之條件係在前言分析範圍內。至於巴塞爾公約締約國及與之相同廢棄物處理水準之非締約國，皆可進行有害廢棄物及其他廢棄物之自由貿易，未達一定廢棄物處理水準之國家則非相同條件下之國家，故可認為在相同條件之國家間未有歧視存在。再者，假設非締約國禁令在相同條件之國家間發生歧視，應接續判斷非締約國禁令所形成之歧視是否為專斷或不正當者，依據巴西輪胎案上訴機構所述，須判斷措施歧視之理由與第 b 款政策目標是否有合理關聯。在締約國及非締約國，甚至於非締約國之間進一步區分有無簽署第 11 條協定之非締約國，二種歧視之理由皆與非締約國禁令之政策目標相同，係在於促進各國皆能以環境友善管理方式處理有害廢棄物，若達一定廢棄物處理水準之上，則有更廣之廢棄物自由貿易空間，且美國蝦龜案上訴機構強調國際合作之重要性，非締約國禁令係由巴塞爾公約所授權，巴塞爾公約乃由 100 多個國家協商而生成之產物，並非單邊措施，故即使相同條件國家間存在歧視，但並未有專斷或不正當之歧視存在。綜上因素，非締約國禁令可能未違反 GATT 第 20 條前言，應有在 GATT 第 20 條下正當化之充分理由。

四、小結

國際間及各國之廢棄物相關規範，對於廢棄物之定義並無統一標準，且廢棄物在國際規範上，由於雙邊、多邊及區域性協定中各有其不同的條約目的，其是否納入廢棄物相關貿易及貿易範圍大小亦有所差異，自由貿易與保護環境之利益辯論也就此而生。從前述可得知，在第一階段分析中，非締約國禁令係為保護人類、動物或植物生命或健康之措施，又依 WTO 案例法採用之權衡方法分析必要性，非締約國禁令與政策目標間具有合理關聯性，且措施所禁止之廢棄物的有害性為多國所認同，故具有重要性。且此禁令係希望各國能以環境友

¹⁰⁵ Appellate Body Report, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, ¶ 166, WTO Doc. WT/DS58/AB (adopted Nov. 6, 1998).

¹⁰⁶ *Id.* ¶ 172.

善的方式處理廢棄物，此目標較為宏觀，難以提出合理可得之替代措施。反之，當廢棄物貿易限制措施沒有來自國際公約之授權，或者無法以科學證據證明廢棄物之有害性時，廢棄物貿易限制措施之必要性仍有諸多疑慮。在第二階段分析中，本文亦認為非締約國禁令並未在相同條件之國家間有專斷或不正當之歧視，可能未違反 GATT 第 20 條前言，故整體非締約國禁令可能成功於 WTO 規範下正當化。

參、系爭措施是否符合 WTO 規範

中國第二階段及第三階段廢棄物進口禁令，正式生效日期距今仍有一段時日，措施實際內容仍有可能變動，故本文第參部分僅討論現已實施的第一階段進口禁令¹⁰⁷。中國為固體廢棄物之進口大國，因該禁令而受到嚴重影響的國家可能訴諸 WTO 爭端解決機制。據上述文獻分析，依據 HS 分類及 WTO 案例法，可瞭解到廢棄物之國際貿易大多可以落入 GATT 的管轄範圍，特別是廢紙、廢塑膠這些具有特定 HS 分類的項目，故以下就第一階段禁令所涉廢棄物與 GATT 規範之合致性進行分析。

一、系爭措施是否違反 GATT 規範

GATT 第 11 條第 1 項對數量限制設有一般性之禁止規定。依其規定，任一會員國對他會員國之任一產品的輸入或輸出，除課徵關稅、內地稅或其他規費外，不得利用配額、輸出入許可證或其他措施以新設或維持數量上之限制。中國針對 24 種一般廢棄物實施進口禁令，其他締約國無法出口廢棄物至中國，而使中國廢棄物進口數量歸為零，並依據上開案例解釋，無論貿易限制動機為何，進口限制措施通常違反 GATT 第 11 條第 1 項條關於數量限制之規定，故認定系爭進口禁令有違反 GATT 第 11 條第 1 項規定。

另外，GATT 第 3 條第 4 項係關於國民待遇原則，任何會員國之產品輸入其他會員國領域者，就影響產品之內地銷售、推銷、購買、經銷或使用之法律、規章及要求，應被賦予不低於國內同類產品之待遇。以未經分揀之廢紙此類廢棄物為例，進口之廢紙原先列於可作為原料之廢棄物目錄中，惟在此禁令後被移入禁止進口目錄中。國內同類之紙類廢棄物可經分揀後再處理作成紙漿原料¹⁰⁸，而外國紙類廢棄物卻無法進入中國境內再回收作成紙漿原料，此情況下可能違反 GATT 第 3 條第 4 項之國民待遇原則。

¹⁰⁷ 第一階段進口禁令所涉之廢棄物未含有電子廢棄物，惟現今電子廢棄物的跨境貿易亦為國際上之熱門議題，礙於篇幅有限，故不對此深入探討。第一階段進口禁令未涉及電子廢棄物之資料參考：Colin Staub, *Electronics Not Named in China's Imports Ban*, RESOURCE RECYCLING, (July, 20, 2017), <https://resource-recycling.com/e-scrap/2017/07/20/electronics-not-named-chinas-imports-ban/>.

¹⁰⁸ 初期收集階段的廢棄物，通常是混雜的，但可依其本身之可使用價值，進行不同的流向分配。如：城市垃圾中分為有機物質及無機物質，其中玻璃、纖維物質（含廢紙）分別流向玻璃廠及回收廠；一部份有機物質可以作為肥料廠的原料；而有一部份則運去掩埋或焚燒。為了進行物流流向分類，而必須進行分檢分類。參考：王關義，現代企業管理，1 版，頁 355（2008 年）。

二、中國可否主張 GATT 1994 第 20 條一般例外

若有 WTO 會員國於爭端解決機制中主張中國違反 GATT 第 11 條第 1 項及第 3 條第 4 項，則中國可能嘗試援引第 20 條第 b 款予以正當化。至於第 g 款，如同第貳部分所分析，涉及廢棄物之貿易限制措施較不容易落入 g 款的政策目標，且中國此進口禁令措施之目的並未提及保護可枯竭的自然資源，故以下將不討論第 g 款。

若中國援引 GATT 第 20 條第 b 款時，以 WTO 實務已建立的「二階段方法」分析此爭議。先於第一階段分析 b 款要件，第二階段再分析第 20 條前言的部分，以下試析之。

(一) 第一階段分析：第 20 條各款

第一階段中，b 款有兩個要件：第一，系爭措施違反 WTO 一般原則之理由是否基於保護人類、動物或植物的生命或健康。第二，系爭措施是否為保護人類、動物或植物生命或健康所必要者。

1. 是否基於保護人類、動物或植物的生命或健康

中國發現大量進口廢棄物中常混雜有害廢棄物，故欲以進口禁令抑制有害廢棄物對廢棄物處理人員所造成之危害，且中國於公告中亦主張實施固體廢棄物進口禁令之目的在於保障人民健康。惟禁止一般廢棄物是否能達成保障人民健康之目的仍有疑義，因中國國內亦有與系爭廢棄物同類之產品，難以保證廢棄物處理人員不會在處置國內同類廢棄物之過程中，接觸有害物質而傷及健康。除此之外，生活來源廢塑膠、未經分揀之廢紙及廢紡織原料之有害性較低，即使有害性較高之鈮渣¹⁰⁹，亦無法確定其對於人體之危害，而使其有害性仍存有科學不確定性，故無法確認直接禁止該等廢棄物進口與保護人民健康間之關聯性。惟限制此等廢棄物進口，有助於降低此等廢棄物在中國境內的數量，因此，中國也可能主張廢棄物處理人員可以因為處理較少之廢棄物，暴露於較低的風險中，再者，中國在其文件中提及系爭措施係為防止混雜在一般廢棄物中的有害廢棄物進到中國境內，危害人民健康，就此已說明系爭措施對人類健康所造成之風險，依過往 WTO 案例觀之，此要件多採寬鬆認定，故該要件有可能成立。

2. 是否具必要性

系爭措施是否為實踐該政策目標「所必要」者，依據韓國牛肉案上訴機構

¹⁰⁹ 國際癌症研究中心 (The International Agency for Research on Cancer, IARC) 根據暴露大鼠與肺癌間的證據，將五氧化二鈮歸類作可能對人類具致癌性的物質，且美國職業安全及健康管理局 (The Occupational Safety and Health Administration, OSHA) 為保護勞工，規定在一天八小時，一週四十小時的工作環境之空氣中，五氧化二鈮粉塵不得超過 0.5 mg/m³，五氧化二鈮煙霧不得超過 0.1 mg/m³，綜上均顯示對五氧化二鈮的有害性質疑。參考：林思如，鈮 (Vanadium)，國家衛生研究院，2014 年 8 月 13 日，網址：

<http://nehrc.nhri.org.tw/toxic/toxfaqs/VANADIUM.pdf>。

所建立之一連串之權衡過程，其中包含考量：該系爭措施為實現政策目標的「貢獻」、系爭措施所保護之利益及價值的「重要性」，以及措施對國際貿易所造成的「貿易限制性」。

首先在貢獻度方面，巴西輪胎案小組認為，系爭措施及其所欲達成的目標間，若具有真正關聯性，即可將系爭措施視為對政策目標有足夠貢獻者。中國系爭措施係為防止有害廢棄物之有害物質造成國內環境及人民健康之危害，因而藉由完全禁止混雜有害物質的廢棄物進口以求達成目的，惟同類廢棄物仍存於中國國內，難認中國國內同類廢棄物不會危害環境及人民健康，故系爭措施與目標間是否具有真正關聯性，仍有疑義。

再者，判斷系爭措施所保護的利益及價值之重要性時，如本文第貳部分所述，法律解釋和 WTO 案例法似乎顯示，若有科學證據足以證明廢棄物的有害性質，則系爭措施之利益重要性將受到認可。反之，若為一般廢棄物則可能難以在 WTO 之法律框架下予以正當化，至於無法確定為有害或一般廢棄物時，更難以確認所適用之標準。本案第一階段所禁止之廢棄物，如生活來源廢塑膠、未經分揀之廢紙與廢紡織原料，目前尚未存在直接證據證明其有害性，而鈇渣中可能含有之五氧化二鈇，該物質在工人處理廢棄物過程中，可能會使工人暴露在高風險之下，但仍有其科學不確定性。因此，第一階段中所禁止進口的各類廢棄物，其有害性是否高到禁令所欲保護之利益及價值不會受到質疑，恐有爭論的空間。再者，中國主張進口廢棄物中大量混入有害廢棄物，造成處理相關廢棄物人員之身體健康之危害，但進口之廢棄物是否確實混入有害廢棄物、以及混入的數量多寡，中國均需要提出充分的證據，方得以證明此現象確實存在。故在此階段中國所需負的舉證責任相當高。

最後為評估措施對國際貿易所造成的限制性時，則應判斷是否具有合理可得之替代措施。在此因素之衡量上，原告國可能提出透過加強邊境之抽檢或罰鍰以排除有害廢棄物混入一般廢棄物當中，或者訂定更詳盡之廢棄物處理規範以避免造成工人危害，取代限制影響大的進口禁令，以達相同的保護人類身體健康目的。惟中國亦可能提出，其目前已實施廢棄物之邊境檢驗程序，但此檢驗程序未能達成如系爭進口限制措施之目標貢獻度，無法有效降低國內廢棄物之量，如巴西輪胎案中小組所述，若所提出替代措施已在國內實施且未達所定目標之效果，則廢棄物進口禁令於此狀況下係應具有必要性¹¹⁰，故使系爭措施更有其討論空間。

於本案例中，中國可能參考學者的論述，主張其措施係源於巴塞爾公約，故應放寬審查標準，由締約國自行決定是否進出口有害廢棄物及其他廢棄物。然目前第一階段所涉廢棄物既非巴塞爾公約 A 清單所列舉，亦非其《有害廢物目錄》所提及者，此外，中國禁止來自所有國家之此類廢棄物進口，而不是只有禁止來自非締約國之此類廢棄物進口，故難認中國系爭進口禁令得援引上述對巴塞爾公約之國際性認可，據該理由放寬審查標準。

綜上，中國第一階段所實施的廢棄物進口禁令，若欲通過第 20 條第 b 款的

¹¹⁰ Brazil—Tyres Panel Report, ¶¶ 7.177, 7.178.

必要性要件，需針對措施對於目標的貢獻度、重要性等要件提出充分的證據，也需視原告國是否可提出貿易限制性較小、具相同的貢獻程度之合理可得的替代措施為何，故尚無法確認第一階段之進口禁令是否符合必要性此一要件。本文為求分析之完整性，以下接續進行 GATT 第 20 條前言之分析。

(二) 第二階段分析：GATT 1994 第 20 條前言

判斷 GATT 第 20 條前言要件，即分析措施在「相同條件國家間」是否存在專斷、不正當之歧視，以及是否具有隱藏性貿易限制時，巴西輪胎案中上訴報告揭示，若歧視之理由與第 20 條下各款所涉之政策目標未有合理關聯，甚至違反政策目標時，則該措施會違反第 20 條前言之規定，根據歐盟海豹案上訴機構所言，於判斷各國之間的條件是否相同時，應以系爭措施所欲達成的政策目標來加以判斷，至於美國蝦龜案之上訴機構則認為，系爭措施若涉及需要國際合作之環境議題，則單邊性質的措施較容易被認定為具有歧視性。依據該些案例中針對第 20 條前言之解釋，首先，中國國內之廢棄物與國外進口之廢棄物間形成差別待遇，特別在未經分揀之廢紙部分，尚難解釋為何僅國內廢紙可回收作成紙漿，而進口廢紙卻無法加以回收，此差別待遇與人民健康之政策目標似無合理關聯性，可能被認定為造成專斷或不正當的歧視。其次，由於中國之進口禁令適用於所有的國家，所以不需判斷是否在不同國家間造成歧視。最後，系爭措施為單邊性質，而廢棄物之跨境運輸此一涉及跨國的環境問題，似乎應該先透過國際合作的方式進行，中國於實施廢棄物進口禁令時，似乎並未特別與其他國家進行討論或諮商，甚於如同第壹部分中提到，一些 WTO 會員曾經向中國表示過渡期過短、或抱怨中國沒有盡到通知的義務，此均可能顯示此一進口禁令的單邊性，提高了該措施被認定具歧視性的機會。綜上，本文認為中國可能難以成功主張其廢棄物進口禁令符合 GATT 第 20 條前言之規定。

三、小結

綜上所述，本案中國系爭措施可能違反 GATT 第 11 條第 1 項數量限制規範及第 3 條第 4 項國民待遇，亦可能無法通過 GATT 1994 第 20 條之二階段測試，予以正當化其措施。中國系爭措施雖考量人類健康及環境等因素，惟目前尚難說明系爭措施與目標間具有真正關聯性，亦難以科學證據證明第一階段廢棄物之有害性質，且也無法判斷是否可能有合理可得替代措施存在，故措施是否可以通過必要性之測試，需視中國是否得提出有力證據證明系爭廢棄物之有害性質，或未有其他合理可得之替代措施可達到防止系爭措施之目的。縱使系爭措施可以符合第 20 條第 b 款的要件，但國內外同類廢棄物產品之差別待遇可能構成 GATT 第 20 條前言所稱專斷、不正當之歧視，措施之單邊性質亦加強系爭措施的歧視性，故有可能被判斷無法符合第 20 條前言之要件，難藉由 GATT 第 20 條正當化其措施。

肆、結論

中國三階段固體廢棄物進口禁令措施，涉及產品範圍廣闊且利益龐大，同時影響國際貿易相當深遠，就目前已實施之第一階段禁令而言，進口禁令可能違反 GATT 第 11 條第 1 項數量限制規範及第 3 條第 4 項國民待遇原則，故利害

關係人可能據此訴諸 WTO 爭端解決機制。本文據過往文獻探討有關廢棄物之進出口禁令於 WTO 規範下合致性問題，了解到非締約國禁令可能得據 GATT 第 20 條正當化此措施，至於中國第一階段廢棄物進口禁令，其雖考量人類健康及環境等因素，惟目前尚難合理說明措施具必要性。再者，國內外同類廢棄物產品之差別待遇可能構成 GATT 第 20 條前言所稱專斷、不正當之歧視，故難藉由 GATT 第 20 條正當化其措施。另外，有利害關係人提出應該調整固體廢棄物禁止進口之認定範圍，或注意全面禁止進口之過渡期間是否過短，若就此進行諮商及調整，可能得避免該等爭議訴諸於 WTO 爭端解決機制。實際發展須觀察禁令實施後各國之反應及相應措施，且仍有第二、三階段更廣之產品種類將受衝擊，後續走向值得吾等持續關注。

