

## 中國針對美國綜合撥款法案第 727 條款於 WTO 提出諮商請求

張仁憶、陳姿妤

中國近幾年的三聚氰胺毒奶粉、冷凍毒水餃等事件，使其食品安全在國際間受到質疑，也促使美國國會正視中國食品安全問題，於 2009 年 3 月通過之 2009 美國綜合撥款法案 (The Omnibus Appropriations Act of 2009) 即間接阻斷中國禽肉產品銷往美國的市場通路，因此，中國對美國之限制措施提出抗議，並指其違反 WTO 規範，於 2009 年 4 月 21 日正式於 WTO 爭端解決體系下對美國提出諮商請求<sup>1</sup>。

### 中美間限制進口政策及美國綜合撥款法案引發之爭端

2004 年中美因禽流感的爆發而互相對雙方之禽肉產品採進口限制措施，其後中美商業貿易聯合委員會 (Sino-U.S. Joint Commission on Commerce and Trade) 於同年同意雙方同時解除禁令，中國承諾開放美國冷凍禽肉及其製品進口，美國則承諾開放中國經加工之熟製禽肉產品進口，中國隨後單方面解除禁令而開放對美國禽肉產品的市場，但美國卻未實行其承諾，對於中國之禁令仍未解除<sup>2</sup>。

在中國的強烈抗議下，美國雖於 2006 年開放中國經加工之禽肉熟製品進口，但於 2007 年底通過之 2008 美國綜合撥款法案 (The Consolidated Appropriations Act of 2008) 第 733 條款<sup>3</sup>卻禁止將款項用於制定使中國禽肉產品進口至美國之措施，當時中國各界對此法案表達不滿，美國則回應法案效力將於 2008 年底終止，未料美國又於 2009 年 3 月通過 2009 美國綜合撥款法案 (The Omnibus Appropriations Act of 2009)，其第 727 條款<sup>4</sup>規定「根據本法所提供的任何撥款，農業部不得用於制訂或執行任何允許美國進口中國禽肉產品的規範」，意即透過限制美國政府經費用途的方式以限制中國禽肉產品對美出口<sup>5</sup>，顯見美國仍未實現開放中國禽肉產品市場的承諾，因此中國決意於 4 月 21 日在 WTO 爭端解決體系下對美國提出諮商請求。

<sup>1</sup> *United States – Certain Measures Affecting Imports of Poultry from China, Request for Consultations by China*, WTO Doc. WT/DS392/1 (Apr. 21, 2009) (hereinafter *United States – Measures Affecting Imports of Poultry from China*).

<sup>2</sup> Deng Shasha, *China Protests Poultry-Import Provisions in U.S. budget Legislation*, Xinhuanet, [http://news.xinhuanet.com/english/2009-03/11/11/content\\_10994029.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2009-03/11/11/content_10994029.htm) (last visited May 15, 2009).

<sup>3</sup> The Consolidated Appropriations Act of 2008, Section 733 “Prohibits funds under this Act from being used to allow the U.S importation of poultry products from the People’s Republic of China (PRC).”

<sup>4</sup> The Omnibus Appropriations Act of 2009, Section 727 “None of the funds made available in this Act may be used to establish or implement a rule allowing poultry products to be imported into the United States from the People’s Republic of China.”

<sup>5</sup> 姜博瑄，「中國對美國綜合撥款法中禁止進口中國禽類產品條款表達強烈不滿」，中華經濟研究院台灣WTO中心，2009年3月19日。

## 中國主張美國措施違反 WTO 規範並提出諮商請求

中國主張美國可運用 2009 美國綜合撥款法案第 727 條款限制政府經費用途，進而有效地禁止制訂或執行任何允許美國進口中國禽肉產品的規範。又，美國聯邦行政法規 (US Code of Federal Regulations) 第 9 章動物與動物製品的第 381.196 節中有外國禽肉產品的進口審核規定，藉由美國農業部 (the US Department of Agriculture, USDA) 到中國進行檢驗、認證以及許可的工作，美國可以決定中國之禽肉產品是否符合進口資格，但由於 727 條款直接禁止美國農業部制定或執行任何允許美國進口中國禽肉產品之規範，美國農業部無法編列預算以進行此類工作，亦無法依循此法規來檢驗並決定進口禽肉產品是否符合標準。中國主張，以上種種限制皆僅針對中國進口的禽肉製品，因而違反 GATT 第 1.1 條的最惠國待遇原則，且 727 條款使美國對於中國進口的禽肉產品新設或維持其數量限制管制，亦違反 GATT 第 11.1 條及農業協定第 4.2 條。此外，中國雖不認為美國此法案為 SPS 措施，但萬一此措施日後被認定為 SPS 措施，中國亦提出食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定 (Agreement on the Applications of Sanitary and Phytosanitary Measures, 以下簡稱 SPS 協定) 第 2、3、5、8 條作為本案爭點，主張 727 條款之制定未經過適當的風險評估以及科學證據之證明，亦未設法取得必要的風險資訊以做出客觀之風險評估，且中國與其他具有相同或類似情況的國家並沒有受到相同待遇而受到歧視，違反 SPS 協定第 2 條及第 5 條，又，美國之措施並沒有依據任何的國際標準、準則或建議而制定，亦未符合 SPS 協定附件 C 之管制、檢驗及核可程序，故違反 SPS 協定第 3 條及第 8 條<sup>6</sup>。

## 中美各界對綜合撥款法案之意見

美國眾議院撥款委員會 (The House Appropriations Subcommittee) 負責監督農業與食品藥物管理預算的議員 Rose Delauro 表示，中國食品安全問題依然存在，故對其須有更嚴格的審核標準，且美國為保護國內人民之安全及健康，必須確定中國之食品安全標準能夠達到與美國相同程度之標準，而避免被污染的產品進口至美國<sup>7</sup>。美國農業部長 Vilsack 也表示，農業部門將會提供立法者更多的資訊，使其足以判斷對中國或其他國家是否有實行食品安全禁令的必要性，若無必要，農業部也將與立法者盡快處理並解決與中國之禽肉產品貿易問題<sup>8</sup>。

美國國內卻有不同的反對聲浪，美國養雞協會 (National Chicken Council)、美國肉品協會 (American Meat Institute) 與其他相關產業於一封提交給美國總統的公開信中，對中國的主張表示同意，因為中國是美國禽肉產品的最大市場，美

<sup>6</sup> *United States – Measures Affecting Imports of Poultry from China*, *supra*, note 1.

<sup>7</sup> Roberta Rampton, Christopher Doering, *U.S. Lawmaker Blasts China Food Safety*, Reuters, <http://www.reuters.com/article/healthNews/idUSTRE52H4LF20090318> (last visited May 15, 2009).

<sup>8</sup> Russell Blinch, *Food Recall Powers Need Review : USDA Chief*, Reuters, <http://www.reuters.com/article/politicsNews/idUSTRE52Q6VK20090327> (last visited May 15, 2009).

國 727 條款可能招致中國的貿易報復行為，因此對美國海外之市場通路造成潛在性的威脅<sup>9</sup>。中國商務部新聞發言人姚堅則表示，中國的禽肉產品出口到日本、歐盟、瑞士等國，證明其品質安全已獲得國際社會的廣泛認可，美國通過具歧視性且不公平的法規，嚴重干擾中美禽肉產品貿易的正常發展，應於WTO爭端解決體系下妥善解決此問題<sup>10</sup>。



---

<sup>9</sup> AMI & 53 Other Groups, *A letter to President Obama*, <http://www.meatami.com/ht/a/GetDocumentAction/i/49375> ( Apr. 30, 2009).

<sup>10</sup>「商務部新聞發言人表示美國 2009 年綜合撥款法案 727 條款嚴重違反WTO規則」，中華人民共和國商務部，2009 年 3 月 11 日，網址：<http://www.mofcom.gov.cn/>。