

# WTO技術性貿易障礙(TBT)協定 就安全貿易之適用與限制 ——環保標示、GMO標示之評析

牛 惠 之\*

## 要 目

壹、前 言	(五)必要性原則
貳、TBT協定的基本架構	(六)等同性原則
一、TBT協定的背景與宗旨	四、小 結
二、TBT協定規範的措施類型	參、TBT協定技術性法規之認定與爭議
三、TBT協定之原則	一、TBT協定處理的產品類型
(一)不歧視原則	二、TBT協定技術性法規的認定與 實務爭議
(二)調和性原則	(一)產品特性
(三)透明化原則	(二)相關生產或製造方法
(四)科學原則	

\* 英國倫敦大學瑪莉皇后學院法學博士、國立清華大學科技法律研究所副教授。  
本文初稿係發表於第六屆國際經貿法發展學術研討會，國立政治大學國際經貿  
組之國際法律研究中心主辦（2006年3月），筆者茲此感謝與會者以及兩位匿名  
審查委員提供的寶貴意見，惟本文任何不足，係筆者一人之責。

投稿日期：九十五年四月二十七日；接受刊登日期：九十五年十月三十日

責任校對：王純逸

三、小 結	二、GMO標示
肆、TBT協定與貿易的安全性——環	(一)GMO標示制度的主要發展
保標示、GMO標示之評析	(二)GMO標示制度與TBT協定的關
一、環保標示	聯與爭議
(一)環保標示的主要類型	三、小 結
(二)環保標示與TBT協定的關聯與	伍、結 論
爭議	

## 摘 要

本文試圖探討的重點議題為WTO體系下日漸重要的安全貿易議題，並以TBT協定的相關規定為研究對象。全文共分為三部分：第一節的重點為關於TBT協定主要原則與規範對象的介紹與分析；第二節則透過探討TBT協定規範的措施類型與要件，與涉及TBT協定的爭端案例與相關爭議，以呈現出WTO會員依據TBT協定以確保安全貿易的空間與限制；第三部分，則以環保標示、GMO標示等涉及貿易的安全性，且與TBT協定關係密切，但仍有爭議的規範類型為對象，進一步分析TBT協定處理這些安全規範與議題時的功能與限制。就此，本文試圖透過全球貿易自由化之理念，指出WTO在提供會員產品安全之管理空間時，都會伴隨不得損及貿易公平性之相關規定。因此，會員如何能制訂具有貿易限制效果的技術性法規，以達保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等目的，便為本文關切的核心議題。

**關鍵詞：**技術性貿易障礙協定、安全貿易、環保標示、GMO標示

## 壹、前言

從關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）到世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），這個管理全球經貿法律事務的國際組織，一直以消弭關稅與非關稅貿易障礙（Non-tariff barriers, NTB），以期達到全球的貿易自由化為主要使命與任務。然而，隨著各類涉及貿易議題的事務多元化，許多本來不在GATT架構下的議題，如人權、環保、勞工、文化、健康與安全等，逐漸受到國際社會的重視；並因為這些議題與貿易活動的關聯性，而使得原本專注於貿易自由化的GATT開始正視這些問題，並在一九八六年展開的烏拉圭回合談判中將部分議題納入WTO的多邊貿易協定中。

安全貿易（safe trade）正式成為WTO中的一項爭議議題，主要是因為綠色和平（Greenpeace）組織在一九九九年提出一份「安全貿易在二十一世紀」（Safe Trade in the 21st Century）報告<sup>1</sup>。這份報告中剴切指出，當前由WTO主導的國際貿易是不安全的，其使得我們的經濟與環境面臨不必要的風險，因此WTO應該要立即負起責任，放棄一切不安全的運作，以及早開始實踐安全貿易<sup>2</sup>。綠色和平組織雖在這份報告中的最後，針對WTO與安全貿易提出不少建議<sup>3</sup>，但通篇之中，卻不曾對於安全貿易一詞做出具體定義。如果由字裡行間與本份報告所涵蓋的議題觀之，似乎可以認為

---

<sup>1</sup> Safe Trade in the 21st Century, A Greenpeace Briefing Kit, prepared by the Center for Interantional Environemntal Law and Greenpeace International, September 1999 (hereafterin, Safe Trade in the 21st Century). <http://www.verdi.it/document/wto/CIEL.PDF#search=%22safe%20trade%20wto%22>.

<sup>2</sup> Safe Trade in the 21st Century, *ibid.* at 2.

<sup>3</sup> Safe Trade in the 21st Century, *ibid.* at 36-38.

綠色和平組織所用的安全貿易一詞，可以有兩層不同的內涵，第一，貿易的安全性應該優先於貿易自由化的安全貿易，也就是WTO應該要避免貿易的安全性成為自由貿易的犧牲品；另一層內涵，則是從安全貿易的議題內容，包括廣及全球的環境、整體社會、國家的安全，乃至於個人的健康等議題，這些議題不但彼此關聯，且與貿易活動直接或間接相關；因此，所有的貿易活動都應該要對全球、社會與個人的環境、安全與健康負起責任。為達到這些目的，這份報告建議WTO會員在審慎評估WTO相關貿易規範對於達到永續發展所可能構成的威脅，並加以改善現況之前，應先限制全球市場的自由化與WTO的權限。綠色和平組織同時也期待WTO在達到安全貿易之前，停止關於進一步貿易自由化的相關協商<sup>4</sup>。

綠色和平組織的建議，雖然受到歐盟<sup>5</sup>與國際植物保護公約(International Plant Protection Convention, IPPC)<sup>6</sup>等國際組織的聲援，但對杜哈回合談判產生的影響卻相當有限。在此之後，國際間關於安全貿易的討論也漸失熱絡。儘管如此，以下的理由卻可以說明這種現象並不能被解讀為WTO並不是一個適合討論安全貿易的場域，或是安全貿易在WTO下並不具有重要性。首先，就如過去三十年在GATT一直紛擾不休的貿易與環境議題一般，雖然GATT

---

<sup>4</sup> Safe Trade in the 21st Century, *id.* at 3-4; 本文採用的安全貿易一詞，在概念上較側重於第二項內涵，即貿易的安全性在客觀環境下所涵蓋的議題範圍。

<sup>5</sup> 例如，歐盟提出的“Greening Doha: the EU’s Trade and Environment Agenda”, Greenpeace, ‘Safe Trade’ Seminar, Rainbow Warrior, Doha, 11 November 2001, available at [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc\\_119516.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_119516.pdf) (last visit 2006/11/4).

<sup>6</sup> “Toward Safe Trade”, Agricultural 21, spotlight 2002, Agriculture, Biosecurity, Nutrition and Consumer Protection Department (AG), Food and Agriculture Organization of the United Nations, available at <http://www.fao.org/ag/magazine/0203sp2.htm> (last visit 2006/11/4).

與WTO一再宣稱他們不是環保組織<sup>7</sup>，但國際社會對於WTO應該要將環境議題納入自由貿易思維的聲音卻不曾稍減。各類貿易措施運用於保護環境的功能與限制、多邊環境公約（Multinational Environmental Agreements, MEAs）與WTO的關聯性等兼具環保與貿易重要性的議題，也一直在WTO場域中被討論著。如果強調自由貿易的WTO是一個可以談論環保議題的場合，同樣將環境議題涵蓋在內的安全貿易，自然應當是WTO會員要共同關注的議題之一。

其次，WTO雖然沒有明確的將安全貿易設立為主要目標，但在WTO相關條文與近期的實務運作中，卻可看見安全的理念一直存在於WTO之中，且隨著各類議題的複雜係與相關規範的逐漸細緻分工，而持續在自由貿易體系中發展。具體例證除了在WTO協定序文中建議會員透過多邊貿易談判與運用最惠國待遇、國民待遇等原則，逐步調降各國的關稅，並要求所有會員排除貿易歧視措施，以期創造一個自由、公平之國際貿易環境外；更進一步將永續發展的理念納入，以使資源依照永續發展之原則作最佳之使用，以提升生活水準，確保充分就業，進而擴大生產與貿易開放、平等、互惠與互利<sup>8</sup>。此外，隨著貿易活動之日趨活絡，產品的安全性也逐漸成為各國在管理貨物進口時之一項重要關切。自外國輸入產品，可能因為具有設計、材質、成分、或挾帶病菌等安全問題，而在輸入或使用之後，危及進口國之人民健康或環境生態，並成為會員制訂貿易限制措施的理由。因此，在WTO的自由貿易規範中，也發展出一些針對產品安全性進行管理之規定，以維護會員境內之

---

<sup>7</sup> 2004 Trade and Environment at the WTO: Background Document, 23 April 2004, p6 “The WTO is not an Environmental Protection Agency”, available at [http://www.wto.org/English/tratop\\_e/envir\\_e/envir\\_backgrnd\\_e/trade\\_env\\_e.pdf](http://www.wto.org/English/tratop_e/envir_e/envir_backgrnd_e/trade_env_e.pdf)(last visit 2006/11/4).

<sup>8</sup> WTO協定序文。

安全。例如，在管理食品與農產品安全性的「食品安全檢驗與動物植物防疫檢疫措施協定」(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 簡稱「SPS協定」)與管理會員設置的技術性法規的「技術性貿易障礙協定」(Agreement on Technical Barriers to Trade, 簡稱「TBT協定」)中，皆肯定會員有為了保護人類健康、生命、安全與動植物生命等理由，採取必要的貿易限制措施的權利，會員因而得以制訂適當的安全措施<sup>9</sup>。

第三，除了相關貿易協定與機制的發展之外，WTO爭端解決上訴機構於二〇〇一年做出「歐體石綿案」爭端解決報告中，肯定歐體以石綿與含石綿纖維產品的致癌性而禁止相關產品的進口，是一項符合WTO規範與精神的措施<sup>10</sup>。「歐體石綿案」不但成為以健康與安全理由，成功限制貿易活動的案例，更成為WTO用以昭告世人，WTO相關規範與保護環境、安全、健康與永續發展並無牴觸的重要例證。

最後，WTO本身也做了不少努力與研究，以拉近貿易與安全議題之間的距離，例如，為了確保WTO相關規範與公共衛生議題的關聯性，WTO在二〇〇二年與世界衛生組織(World Health Organization, WHO)共同做出的WTO Agreements & Public Health – A Joint Study by the WHO and the WTO Secretariat, World Trade Organization/World Health Organization (簡稱「WTO協定與公共衛生」)<sup>11</sup>中，開宗明義地強調，隨著國際社會持續地整合，不同的

<sup>9</sup> 例如，WTO網站的文獻搜尋的簡易搜尋(simple research)中，如在“Document Title”欄中尋找關於safety的文件，有285件，關於Health的，有422件。<http://www.wto.org>，2006/1/30搜尋。

<sup>10</sup> Report of the Appellate Body, *European Communities—Measures Affecting the Prohibition of Asbestos and Asbestos Products* WT/DS135/AB/R.

<sup>11</sup> Available on [http://www.who.int/media/homepage/en/who\\_wto\\_e.pdf](http://www.who.int/media/homepage/en/who_wto_e.pdf) (last visit

政策領域要獨立作業的可能性已不復存在；鑑於健康與貿易有許多共通性，WHO與WTO的合作，不但重要，且可確保彼此在政策上的一致性<sup>12</sup>。在這份報告書中，有相當的篇幅針對一些特定的健康議題與WTO協定的關聯性進行分析，其中包括傳染病控制、食品安全、煙草控制、環境議題、藥品與疫苗、健康服務、食物安全（food security）與營養，以及新興議題如生物科技產品等。此外，WTO並在二〇〇四年做出一份關於WTO與環境議題的報告（2004 Trade and Environment at the WTO: background document）<sup>13</sup>，這份報告中也一再強調陳述WTO雖不是一個以保護環境為目的的組織，但相關貿易規範不但不會阻礙，反而有助於環保的目的。

基於以上原因，本文乃以安全貿易與WTO的關聯性作為核心關切。由於與WTO相關的安全貿易議題十分複雜與多元，無法以有限之篇幅逐一深入處理，因此，本文試圖以TBT協定的相關規範為研究對象，透過第一節與第二節中對於TBT協定主要原則與規範對象的介紹與分析，本文將呈現出會員依據TBT協定以確保安全貿易的空間與限制。本文的第三部分，則以環保標示、GMO標示等涉及安全貿易，且與TBT協定有密切但模糊關聯性的規範類型為對象，進一步分析TBT協定處理這些安全規範與議題時的功能與爭議。對這些議題的觀察與探討主軸為，基於全球貿易自由化之理念，WTO在提供會員產品安全之管理空間時，都會伴隨不得損及貿易公平性之相關規定；因此，會員如何制訂具有貿易限制效果的技術性法規，以達保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等目的，便為本文關切的核心議題。

---

2006/11/4).

<sup>12</sup> 同前註，Forword by Gro Harlem Brundland and Mike Moore, 1.

<sup>13</sup> 同註7。



## 貳、TBT 協定的基本架構

TBT協定為WTO下處理會員制訂的技術性法規或標準等措施的協定，一方面，TBT協定承認會員為因應國家安全需求、預防欺騙行為、保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等合法目的，有採取具貿易限制效果的技術性法規(technical regulations)、標準或符合性評估程序的權利；另一方面，身為一個貿易協定，TBT協定秉持了自由貿易理念，在授權會員的同時，也再三強調相關措施或技術性法規的制訂與執行不得具有貿易障礙的目的或效果，並援引GATT時代的重要貿易原則，如國民待遇，以及引進一些新的原則，如透明化與等同性等，以確保WTO表彰的自由貿易精神，不會因為會員制訂的技術性法規或標準等措施而受到損害。

本文以下關於TBT協定基本架構的探討，雖為制度性的介紹，由於保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境為TBT協定授權會員制訂技術性法規以維護的合法目的之一，且為本文關切之核心議題，因此，本節之論述將在適當議題中，探討這些規定對於保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等產品安全議題中的功能與限制，以強化TBT協定與安全貿易的關聯性。

### 一、TBT協定的背景與宗旨

GATT締約國經過六次的貿易回合談判而逐步達到關稅減讓之目的後，GATT成立之前的高關稅壁壘已逐漸降低，但各締約國為保護國內產業的生機與利益，遂轉而致力於發展各類型的非關稅貿易障礙，透過一些技術性規定，技巧性地限制其他締約國貨品的輸入，達到保護國內產業發展的目的。當此種情形日趨嚴重，相關爭

端便愈發的增加，並對於貿易自由化的目標造成相當之負面影響。因此，在一九七〇年代之後，GATT致力於處理之重點議題便逐漸由關稅減讓而轉為非關稅貿易障礙；非關稅貿易障礙因而取代關稅減讓而成為一九七三至一九七九年東京回合談判中之主要議題<sup>14</sup>。東京回合談判中制訂「東京回合技術性貿易障礙協定」（The Tokyo Round Agreement on Technical Barriers to Trade，簡稱「Standards Code」），於一九八〇年生效<sup>15</sup>。然而，東京回合談判之結果，對於消弭非關稅障礙之成效並不彰顯；單就美國食品產業遭受的非關稅貿易障礙而言，在一九六六年為百分之五十七，但到了一九八六年烏拉圭回合談判之前，由美國出口的產品在國際之間受到的非關稅貿易障礙已高達百分之九十<sup>16</sup>。在這些貿易大國的鼓吹之下，締約國間逐漸接受需要設置更細緻的規範，甚至獨立的協定，以管理不同類型的貿易措施，與防止這些措施被運用為非關稅貿易障礙。TBT協定便是在經過了九年的諮商與談判之後，與另外十四個協定，如SPS協定等共同發展成為WTO多邊貿易體系，並成為WTO貿易體系中拘束所有會員的多邊協定之一<sup>17</sup>。

TBT協定之主要宗旨為確保會員採取其認為必要之技術性法規、標準或符合性評估程序，以因應國家安全需求、預防欺騙行

---

<sup>14</sup> JOHN H. JACKSON, *THE WORLD TRADE SYSTEM* 142 (2d ed. 1997).

<sup>15</sup> 羅昌發，*國際貿易法*，頁209，2003年；WTO協定與公共衛生，同註11，頁32。

<sup>16</sup> David G. Victor, *The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: An Assessment After Five Years*, 32 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 865, 874 (2000).

<sup>17</sup> Doaa Abdel Motaal, *The Agreement on Technical Barriers to Trade, the Committee on Trade and Environment, and Eco-labeling*, in *TRADE, ENVIRONMENT, AND THE MILLENNIUM* 223, 224 (Gary P. Sampson & W. Bradnee Chambers eds., 1999).

為、保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等合法目的<sup>18</sup>。然而，為確保WTO的自由精神不會因為會員制訂的技術性法規而受到影響，TBT協定的設計，與其他的WTO授權規定相仿<sup>19</sup>，一方面肯認會員有發展技術性法規、標準或符合性評估程序的權利，以因應國內之需求；另一方面要求會員應確保其技術性法規等之擬訂、採行或適用，不得以對國際貿易造成不必要之障礙為目的，或因而產生這類的負面貿易效果<sup>20</sup>。換言之，TBT協定關於技術性法規的設置，至少課予會員三個實質的義務<sup>21</sup>，第一，會員必須確保相關法規的研擬、制訂或實施不但不具有設置貿易障礙的目的，且不能具有貿易障礙的效果。第二，這些法規雖然可以基於國家安全或保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等合法目的而設置，但因而產生的貿易限制效果仍不能超過必要的程度。第三，由於這些為合法目的所設立的技術性法規可能對貿易具有限制性效果，為確保這些措施的有效性與降低對於貿易的可能傷害，當需要採行技術性法規的特殊情境因素或合法目的有所改變、不再存續，或這些情境因素或合法目的能以較不具貿易限制效果的方式處理時，便應該停止施行這項技術性法規<sup>22</sup>。

## 二、TBT協定規範的措施類型

TBT協定涵蓋的對象雖然包括涉及貿易事務的技術性法規、標準或符合性評估程序，但對這些關於產品要求的規定卻有強制性與

---

<sup>18</sup> TBT協定，序文第六段。

<sup>19</sup> 例如GATT 1994第20條例外規定，SPS協定等。

<sup>20</sup> 同前註。

<sup>21</sup> MITSUO MATSUSHISA, THOMAS J. SCHOENBAUM & PETROS C. MAVROIDIS, THE WORLD TRADE ORGANIZATION LAW, PRACTICE, AND POLICY 511 (2003).

<sup>22</sup> TBT協定，第2.3條。

自願性的差異。技術性法規屬於強制性規定，是指由會員制訂的關於產品特性或其相關製程及產製方法的強制性規定，這些規定可以是行政管理上規定，也可以是關於產品、製程或產製方法之專門術語、符號、包裝、標記或標示，或規範適用於產品、製程或產製方法之專門術語、符號、包裝、標記或標示的規定<sup>23</sup>。

相對而言，標準在TBT協定下屬於自願性規定。根據TBT協定附件一的定義，標準指經由公認機構認可，並供共同且重複使用，但不具強制性的產品或相關製程及生產方法之規則、指南或特性之文件。這些標準可以是關於產品、製程或產製方法之專門術語、符號、包裝、標記或標示要求，或處理這些專門術語、符號、包裝、標記或標示的規定<sup>24</sup>。雖然TBT協定對標準的規定相當有限<sup>25</sup>，且標準的設置並不具強制性，但根據TBT協定附件三「擬訂、採行及適用標準之良好作業典範」（以下簡稱「作業典範」）的規定，會員在制訂標準或引用標準制訂相關貿易措施時，仍須遵守TBT協定中關於降低貿易障礙的原則。由於制訂標準的機構不限於任何會員之中央政府機構，也可能包括地方政府機構，甚至非政府機構或國際組織，因此TBT協定乃試圖藉由邀請所有的標準制訂機構參考「作業典範」制訂相關標準，並藉由這種作法，使得由非政府機構所制訂的標準，能因為符合國際貿易的主要規範，而被國際社會廣為接納與援用<sup>26</sup>。

符合性評估程序指直接或間接用以判定是否符合技術性法規或標準相關之任何程序。這些法規包括取樣、試驗及檢查；符合與

---

<sup>23</sup> TBT協定附件一，第一段。

<sup>24</sup> TBT協定附件一，第二段。

<sup>25</sup> 僅TBT協定第4條（標準之擬訂、採行及適用）是關於標準的規定。

<sup>26</sup> Motaal, *supra* note 17, at 237 n.3.

否的評估、查證與確保；登記、認證及認可，以及這些措施的組合等<sup>27</sup>。

由於技術性法規具有強制性，且引發的爭議性最多，故本文以下僅針對技術性法規的相關議題進行探討。

### 三、TBT協定之原則

TBT協定雖授權會員基於國家安全、人類健康等合法目的制訂技術性措施，但由於TBT協定涵蓋的議題範圍相當廣泛，故無法如SPS協定一般，針對檢驗或防檢疫措施的制訂，設定具體且明確的程序性規定<sup>28</sup>；而只能設定一些一般性的實體義務與原則性規定，以確保這些法規的實施能達到預期的目標，或是試圖降低這些法規可能造成的負面貿易效果，或引發的貿易紛爭<sup>29</sup>。而TBT協定第2條所扮演的角色，在於明確的指出了當會員研擬、制訂或實施技術性法規時，需要恪遵的原則<sup>30</sup>。關於TBT協定的目的、措施類型與

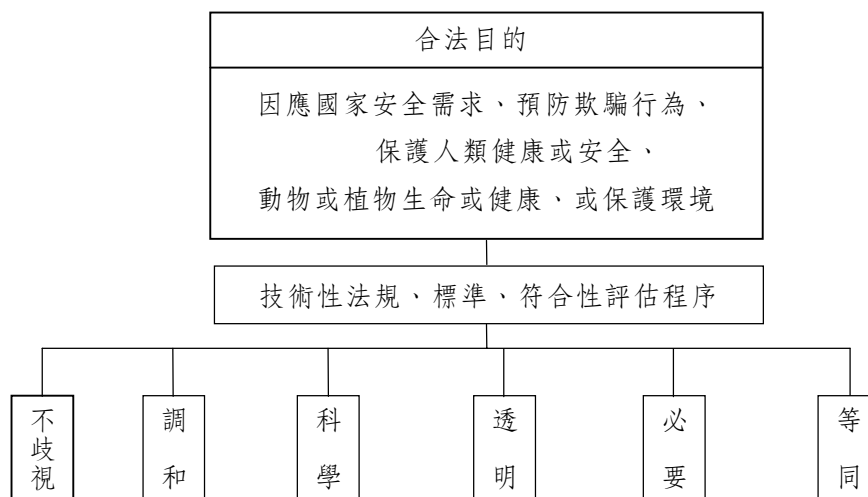
<sup>27</sup> TBT協定附件一，第三段。

<sup>28</sup> 關於設定相關檢驗或防檢疫措施的規定，主要為SPS協定第2-5條，關於這些規範的詳細論述，請參見牛惠之，世界貿易組織之SPS協定關於風險評估與風險管理之規範體系與爭端案例研究，台灣國際法季刊，1卷2期，頁151，2004年4月；Marion Wooldridge, *Risk Assessment and Risk Management in Policymaking*, in *GLOBALIZATION AND THE ENVIRONMENT: RISK ASSESSMENT AND THE WTO* 81, 93 (David Robertson & Aynsley Kellow eds., 2001).

<sup>29</sup> Craig Thron & Marinn Carlson, *The Agreement on the Application Sanitary and Phytosanitary Measures and the Agreement on Technical Barriers to Trade*, 31 *LAW & POL'Y INT'L BUS.* 841, 842 (2000).

<sup>30</sup> 關於這些原則的討論，請參見Arthur E. Appleton, *Environmental Labeling Schemes: WTO Law and Developing Country*, in *TRADE, ENVIRONMENT, AND THE MILLENNIUM* 195, 214-216 (Gary P. Sampson & W. Bradnee Chambers eds., 1999); Motaal, *supra* note 17, at 225-231; Vivien Liu, *Eco-labeling and the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade*, in *ECO-LABELING AND INTERNATIONAL TRADE*

相關原則等基本架構，請參見圖一的說明。



圖一：TBT協定的基本架構

資料來源：作者自繪

### (一)不歧視原則

首先，會員需要遵守國民待遇與最惠國待遇<sup>31</sup>，並應確保技術性法規之擬訂、採行或適用，不得以對國際貿易造成不必要之障礙為目的或產生該等效果<sup>32</sup>。這樣的規定顯示，會員依據TBT協定制訂之技術性法規，不能對於同類產品（like products）構成差別待遇，故WTO下的不歧視（non-discrimination）與避免不必要貿易障礙（avoidance of unnecessary obstacles to trade）原則為會員依據TBT協定制訂技術性法規時，所不可違反的基本原則。事實上，TBT協定的特色，便在於以GATT第III條國民待遇作為規範的基礎；雖然TBT協定第2.1條的文字並未如GATT第III條第4項一般，要求對同類產品的差別性待遇不可被用於保護本國產品，但並不表示TBT協定第2.1條關於避免隱藏性貿易保護措施的要求較為寬鬆。鑑於國民待遇原則是WTO協定中的重要基礎原則之一，學者因而指出，關於TBT協定第2.1條的解讀與運用，應與GATT第III條第4項具有一致性<sup>33</sup>。

### (二)調和性原則

其次，TBT協定將會員技術性法規的制訂與國際標準加以連結；如果一項技術性法規涉及一項國際標準，且該國際標準已經存在，或該相關國際標準即將完成時，各會員應以該等國際標準或其相關部分作為其技術性法規之依據<sup>34</sup>。這顯示TBT協定試圖透過調

---

<sup>31</sup> TBT協定，第2.1條。

<sup>32</sup> TBT協定，第2.2條。

<sup>33</sup> 於TBT協定第2.1條與GATT第III條國民待遇原則的關聯性，請參見ARTHUR, E. APPLETON, ENVIRONMENTAL LABELING PROGRAMMES: INTERNATIONAL TRADE LAW IMPLICATIONS 95-110 (1997).

<sup>34</sup> TBT協定，第2.4條。

和 (harmonization) 原則之建構，要求會員以相關之國際標準之全部或一部分，作為制訂技術性法規之依據，以減低關於相關措施在制訂時之爭議。例如，關於食品安全之技術性法規，應參照國際糧農組織 (Food and Agriculture Organization, FAO) 與食品標準委員會 (Codex Alimentarius Commission, 簡稱「Codex」) 所頒布相關安全作業程序或安全標準。為確保國際組織制訂的國際標準能透明 (transparency)、公開 (openness)、公正 (impartiality)、且基於共識 (consensus)、有效 (effectiveness)、相關 (reference) 與具有一致性 (coherence)，TBT委員會 (TBT Committee) 於二〇〇〇年做成「發展國際標準原則」 (Principle for the Development of International Standards)<sup>35</sup>，除建議國際組織或機構參酌之外，並將遵循這些要求制訂的國際標準，視為符合TBT協定的「國際」標準<sup>36</sup>。

然而，TBT協定之中，有兩種不需要依據國際標準之例外規定，一種情形為雖然有國際標準存在，但因為基本氣候、地理因素或基本技術等問題，造成該等國際標準並無法成為有效或適當的達成合法目的之方法<sup>37</sup>；另一種情況則為無相關國際標準存在的情形<sup>38</sup>。為了避免會員在後者的情況下所制訂的技術性法規損及其他會員的權益，TBT協定透過資訊公開與透明的規定，加以輔助。

---

<sup>35</sup> Annex 4 of G/TBT/9, 13 November 2000, “Second Triennial Review of the Operation and Implementation of the Agreement on Technical Barriers to Trade”.

<sup>36</sup> WTO協定與公共衛生，同註11，頁32。

<sup>37</sup> TBT協定，第2.4條但書。

<sup>38</sup> TBT協定，第2.9條。



### （三）透明化原則

TBT協定第10.1-10.3條要求會員應設置查詢單位（enquiry points），以回答其他會員及其利害關係人之一切合理查詢，這些查詢的內容，包括會員境內已制訂或將制訂的技術性法規、標準、符合性評估程序等；當一會員境內設有多數查詢單位時，亦需將這些查詢單位的相關職掌、通訊方式等資訊，完整且詳實地提供給其他會員。另一方面，當沒有相關之國際標準，或擬定之技術性法規所含技術內容不符合相關國際標準之技術內容，且該技術性法規可能對其他會員貿易有重大影響者，如涉及安全、健康、環境保護之緊急問題時，TBT協定第2.9條課予會員及早公告，使利害關係會員得以知悉的義務；並應立即將該技術性法規及其適用之產品，連同其目標及理由之要點，包括該緊急問題之性質，經由秘書處通知其他會員，以便後續之溝通與修正<sup>39</sup>。這些規定，顯示TBT協定與SPS協定一般，強調關於資訊透明化（transparency）原則的要求<sup>40</sup>。在TBT協定中的這些關於透明化與資訊交換的程序性規定，可以被視為是TBT協定對於國際貿易體系最主要的貢獻之一<sup>41</sup>。

值得一提的，TBT協定雖然強調資訊透明化的重要性，但同時就安全、健康、環境保護等合法目的設置了例外規定，根據第2.10條的規定，會員若發生或可能發生安全、健康、環境保護或國家安全上緊急問題時，得視需要省略第2.9條列舉之措施；但仍應立即將該技術性法規及其適用之產品，連同其目標及理由之要點，包括該緊急問題之性質，經由秘書處通知其他會員；並於他會員請求

<sup>39</sup> TBT協定，第2.9.1-2.9.4條。

<sup>40</sup> TIM JOSLING, DONNA ROBERTS & DAVID ORDEN, FOOD REGULATION AND TRADE TOWARDS A SAFE AND OPEN GLOBAL SYSTEM 53 (2004).

<sup>41</sup> Thron & Carlson, *supra* note 29, at 842.

時，提供該技術性法規之複本，依不歧視之原則，容許其他會員提出書面意見等<sup>42</sup>。

#### (四)科學原則

為了確認這些為特定合法目的設置的技術性法規，不會在目標無法達成時產生額外的風險，因此會員為了國家安全、人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境之保護等合法目的研擬或制訂技術性法規時，應評估現有之科學及技術資訊（scientific and technical information），相關之技術或對產品所預定之最終用途等相關事項，以作為關於該風險的評估依據<sup>43</sup>。雖然TBT協定並未定義「科學資訊」一詞，也未如SPS協定一般對於「科學上具正當理由」<sup>44</sup>或風險評估方式訂出明確的原則與程序性規定<sup>45</sup>，故無法明確得知WTO會員如欲援引TBT協定制訂技術性法規時，是否需要提出明確之科學證據以證明法規與風險間之合理關聯性。這雖然顯示TBT協定關於科學依據的要求不如SPS協定的完整<sup>46</sup>，但基於TBT協定仍如SPS協定一般，試圖採用科學原則以降低貿易紛爭的事實顯示<sup>47</sup>，WTO會員是否可依據TBT協定，對於涉及人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境之保護等合法目的，但欠缺

---

<sup>42</sup> TBT協定，第2.10.1-2.10.3條。

<sup>43</sup> TBT協定，第2.2條。

<sup>44</sup> SPS協定，註2對於第3.3條之定義。

<sup>45</sup> SPS協定，第3、5條。

<sup>46</sup> Simonetta Zerrilli, *International Trade in Genetically Modified Organisms and Multilateral Negotiations: A New Dilemma for Developing Countries*, in ENVIRONMENT, HUMAN RIGHTS & INTERNATIONAL TRADE 39, 68 (Francesco Francioni ed., 2001).

<sup>47</sup> 關於科學證據等中性機制與降低貿易紛爭之論述，請參見牛惠之，同註28，頁197，Wooldridge, *supra* note 28, at 93.

充分科學證據證明風險性的產品，設置預防性的技術性法規，則為單由TBT協定第2.2條關於「科學資訊」的規定所無法探知的，且極可能在日後引發生爭議的議題<sup>48</sup>。

#### (五)必要性原則

如前所述，基於特定合法目的研擬、制訂或實施的技術性法規不免對貿易具有限制性效果，為確保這些措施的有效性與降低對於貿易的可能傷害，TBT協定一方面雖然授權會員可以基於國家安全或人民健康等合法目的而設置技術性法規，但執行這些法規所產生的貿易限制效果不能超過必要的程度；另一方面，TBT協定更進一步要求，當需要採行技術性法規之特殊情境因素或合法目的有所改變、不再存續，或這些情境因素或合法目的能以較不具貿易限制效果的方式處理時，便應該停止施行這項技術性法規<sup>49</sup>。這種規定反映出了必要性（necessity）原則的精神，也就是當一項因為具有特殊目的而設置的貿易措施，不論是在實質的功能無法達到預期的目標上，或是有其他較不具貿易限制效果的方式可以處理時<sup>50</sup>，這項

---

<sup>48</sup> 學者指出，關於執行合法目的的風險性，可能會發生在關於GMO的技術性法規上，且有比例測試（proportionality test）的適用，即考量一項措施的執行成本與這項措施所保護的人權或環境利益間的平衡關係；但也有學者主張TBT協定中並無比例測試，Zerrilli, *supra* note 46, at 68。關於比例測試，請參見 Francesco Francioni, *Environment, Human Rights and the Limits of Free Trade, in ENVIRONMENT, HUMAN RIGHTS & INTERNATIONAL TRADE* 1, 24 (Francesco Francioni ed., 2001)。

<sup>49</sup> TBT協定，第2.3條。

<sup>50</sup> 這種觀點，從早期的「泰國對進口香煙進口內地稅之貿易限制案」（簡稱「泰國香煙案」，*Thailand-Restrictions on Importation of Internal Taxes on Cigarettes*, GATT BISD, 37th Supp. 200 (1991)) 到「鮪魚海豚案」（*United States Restrictions on Imports of Tuna*, GATT Doc. DS29/R (May 20 1994); 33 I.L.M. 842 (1994))，一直是爭端解決小組判定一項依據GATT 1994第XX條制訂的措施是

措施或法規就不具有必要性<sup>51</sup>。

#### (六) 等同性原則

TBT協定下另一個重要的原則是等同性（equivalence），TBT協定要求會員對於與本國技術性法規不同之其他會員之技術性法規，如認為其足以適當達成依本國技術性法規之目標者，應積極考慮將其視為與本國同等之技術性法規而予以接受<sup>52</sup>。這樣的規定可以當各會員間的相關技術性法規欠缺國際標準調和的情況下，透過等同性原則與相互承認（mutual recognition）的精神<sup>53</sup>，使產品在進入市場時不必再重複接受評估，以縮短通關時間、降低進口業者成本，並減少貿易障礙與紛爭<sup>54</sup>。

#### 四、小 結

TBT協定雖然在序文第六段與第2.2條一再強調，會員可基於保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等合法目的，設定必要的技術性法規，但由於TBT協定在本質上仍屬於

---

否符合具有必要性的依據。

51 TBT協定第2.3條雖未明文指出必要性原則，但就其文義內涵，筆者認為這樣的規範設計，與WTO下的必要性原則的精神相仿。關於必要性原則在WTO的演進，請參見Massimiliano Montini, *The Necessity Principle as an Instrument to Balance Trade and the Protection of the Environment*, in ENVIRONMENT, HUMAN RIGHTS & INTERNATIONAL TRADE 135-156 (Francesco Francioni ed., 2001).

52 TBT協定，第2.7條。

53 TBT協定第6.1條有類似的規定，要求各會員「應盡可能確保其他會員接受符合性評估程序所得之結果，縱使該等程序異於會員本身之程序者亦同。但以該會員認他會員之程序與其固有之程序均足確保符合適用之技術性法規或標準者為限。」該條並強調「各會員承認，為達成滿意之共識，事先諮商確有必要……」。

54 Motaal, *supra* note 17, at 226; JOSLING, ROBERTS & ORDEN, *supra* note 40, at 194.

WTO自由貿易體系中的一個多邊協定，因此，在授權會員的同時，對於相關技術性法規的制訂，仍有不少具有貿易限制色彩。這些限制，皆反映在相關的原則之中；例如，對於不歧視原則與必要性原則的運用。但如果指稱TBT協定中所有的原則都是確保技術性法規的實施不會傷害到貿易的公平性與自由化，也不盡公平。事實上，TBT協定中的部分原則，也有確保會員能透過技術性法規以達到保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等合法目的的效果，如調和原則與科學原則。

就貿易安全性的角度觀察，自由貿易的原則對於保護人類健康或安全等合法目的，具有較大的限制效果，且容易遭到質疑，例如，依據不歧視原則，會員不能對同類產品實施具有差別性的技術性法規。事實上，在早期GATT爭端案例之實務運作中，對於一項進口產品與本國產品是否為GATT第III條所規定之同類產品，主要根據個案中具爭議性產品的特性而定，並無一套制式之標準存在；例如「日本對進口酒類之消費稅與標示案」（簡稱「日本醇酒案」）<sup>55</sup>，即以產品間是否具有直接競爭性或替代性等議題，以及內地稅則等為依據，探討類似(similar)產品是否為同類產品。儘管如此，早期之爭端解決報告對於同類產品之認定仍然發展出幾項重要的參考依據；其一是揭發於「邊境稅案」與「日本醇酒案」小組與上訴機構報告中的四項檢測標準，即：根據產品之特性、本質與品質，最終使用目的，消費者因地而異之品味與習性，以及稅務體系下之分類方式，以對該產品進行認定<sup>56</sup>。當這些原則運用於處

---

<sup>55</sup> GATT Panel Report on Japan: Customs Duties, Taxes and Labeling Practices on Imported Wines and Alcoholic Beverages, GATT Document L/6216, BISD 34S/83, para5.5.

<sup>56</sup> *Report of the Working Party on Border Tax Adjustments*, GATT BISD 18th Supp. 97 102; GATT BISD 34th Supp. 83 115; 35 I.L.M. 274, paras 6.8 and 6.9; *Reports*

理產品安全時，最可能引發的爭議為：當兩類產品的性質、生產方式、最終用途等相同時，如二者間安全性並不相同，則該兩項產品是否為同類產品，並適用於不同的技術性法規<sup>57</sup>？倘若答案為肯定的，也就是安全性不相同的兩項產品在TBT協定下是同類產品時，會員便不能合法的依據TBT協定的規定，透過同一項技術性法規，對這些產品課予不同的要求，以達成保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等合法目的。

必要性原則已經是WTO多邊貿易協定下的主要原則之一，這個原則的內涵在早期涉及GATT第XX條的爭端中也多有討論與發展，然而當貿易的安全性議題日趨重要與複雜時，一項措施涉及產品安全爭議時，必要性原則將可能使得貿易效果的重要性超越安全議題的緊急性。在WTO成立之後，透過對於科學證據與國際標準在SPS協定與TBT協定之運用，已經能對一項貿易限制措施是否具有必要性，做出比較有效的評估。學者因而主張原先對於必要性原則的闡釋不但不能反映出GATT原則的一九九四第××條的文字內涵，且應該被修正，以因應貿易安全與保護人類健康的目的<sup>58</sup>。

TBT協定的相關原則中，雖然要求會員應評估現有之科學及技術資訊（scientific and technical information），相關之技術或對產品所預定之最終用途等相關事項，以作為關於該風險的評估依據。

---

*of the Panel and the Appellate Body in Japan–Taxes on Alcoholic Beverages*, adopted on 1 November 1996, WT/DS8/AB/R; WT/DS10/AB/R; WT/DS11/AB/R), 22-25.

<sup>57</sup> 關於此點，在「歐體石綿案」中曾經引起上訴機構成員間的討論，其中一位成員認為石綿產品的致癌性，可以使之在不經過其他經濟與競爭因素的判斷下，與其他替代性纖維產品視為非同類產品。然而這種以安全因素區分同類產品的主張，並未受到另外兩名成員的採納。「歐體石綿案」，同註10，Paras. 149-154。

<sup>58</sup> 請參見Francioni, *supra* note 48, at 24.

但如本文所述，TBT協定並未進一步定義「科學資訊」的內涵；而就一般文意解釋而言，TBT協定條文中的「科學資訊」與SPS協定中要求的「科學證據」理應有所不同。如前所述，TBT協定第2.10條規定，會員若發生或可能發生安全、健康、環境保護或國家安全上緊急問題時<sup>59</sup>，可以省略第2.9條的公開義務。然而，關於這個安全、健康、環境保護等緊急問題「可能發生」的認定依據，需要有何種程度的科學資訊或是否需要科學證據存在，在TBT協定中也不曾清楚交代。因此，倘若會員針對可能發生，但欠缺科學證據的安全、健康、環境保護或國家安全等緊急問題制訂或執行技術性法規，或直接省略第2.9條的公開義務，恐難不在利害相關會員間引發爭議。

### 參、TBT 協定技術性法規之認定與爭議

一般而言，當會員間就TBT協定的技術性法規發生爭議時，涉及的議題通常為一項TBT協定下技術性法規在研擬、制訂與執行時，是否符合TBT協定的相關規定，由於這涉及不同個案中的法規設計與執行的特性，與TBT協定的特定條文或原則間的關聯性，故需要依據個案加以認定<sup>60</sup>。以「歐體——沙丁魚之貿易說明案」（簡稱「沙丁魚案」）<sup>61</sup>為例，歐體在關於罐頭沙丁魚名稱之技術性法規，被認定為違反TBT協定的原因在於：當有國際標準存在時——WHO食品安全委員會之罐裝沙丁魚及沙丁魚種類產品之標

---

<sup>59</sup> 重點為筆者所加。

<sup>60</sup> Raj Bhala & David A. Gantz, *WTO Case Review 2002*, 20 ARIZ. J. INT'L & COMP. L. 143 (2003).

<sup>61</sup> Appellate Body Report on European Communities—Trade Description of Sardines, WT/DS231/AB/R.

準（簡稱「CODEX standard 94」）<sup>62</sup>，歐體卻未依據TBT協定第2.4條的規定，運用該國際標準制訂系爭技術性法規，且無法證明如果依照該項國際標準，將無法有效或適當的達成合法目的<sup>63</sup>。在目前仍由WTO爭端解決小組審理的「歐體生技產品市場進入案」（簡稱「歐體生技產品案」）中，主要爭點之一是歐體對於生物科技產品的普遍暫止措施，在實施時並未符合透明化等原則，是否違反TBT相關規定<sup>64</sup>。

然而，在探討一項技術性法規的研擬、制訂與執行，是否違反TBT協定的相關規定之前，還有兩個前提要件要先釐清。首先，需要確認這項法規或措施處理的議題類型是否屬於TBT協定規範的範圍；如果這項技術性法規規範的對象根本不是TBT協定處理的產品類性，就沒有進一步探討是否違反TBT協定的規定。這是因為在TBT協定中，以直接排除某些技術性法規的方式，限縮或釐清了TBT協定適用的對象。在第一個涉及TBT協定的爭端案例——「歐體肉類與肉類產品措施案」<sup>65</sup>中，美國雖然曾主張歐體對超過歐體標準荷爾蒙含量牛肉的禁令是屬於TBT協定下的措施，爭端解決小

---

<sup>62</sup> The codex alimentarius commission standard for canned sardines and sardine-type products (codex stan 94 –1981 rev.1 – 1995).

<sup>63</sup> 同前註，WT/DS231/AB/R, paras. 138-195.

<sup>64</sup> European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291 (United States), WT/DS292 (Canada), WT/DS293 (Argentina). Joanne Scott, *European Regulation of GMOs and the WTO*, 9 COLUM. J. EUR. L. 213 (2003); 關於該案的背景與相關爭議，詳見牛惠之、劉亮亨、楊一晴，WTO「歐體生技產品案」關於SPS協定之爭議與初步評析，貿易政策論叢，2期，頁121-170，2004年12月。

<sup>65</sup> 簡稱「荷爾蒙案」（WTO Report on the Panel and Appellate Body）in EC Measures Concerning Meat and Products, (WT/DS26/R; WT/DS26/AB/R (USA); WT/DS48/R; WT/DS48/AB/R (Canada)) (16 January 1998).



組並未採納，因為其認為系爭措施是SPS協定下的措施類型，故依據TBT協定第1.5條的規定，TBT協定對該案並不適用<sup>66</sup>。同樣的，在爭端解決小組於二〇〇六年二月七日就「歐體生技產品案」做成的期中報告中，爭端解決小組也以TBT協定第1.5條為依據，主張系爭措施所規範的對象歸SPS協定所管轄，故並無進一步探討該措施與TBT協定關聯性的必要<sup>67</sup>。

當確認一項措施規範的對象落在TBT協定的範圍之內，才有必要進一步檢視這項措施是不是TBT協定下的技術性法規；關於這個部分，目前實務上的作法分別以相關規範是否涉及「產品特性」、「相關生產或製造方法」，以及是否為「強制性」等要件加以判斷。只有在確認一項具有貿易效果的措施是屬於TBT協定下的技術性法規，才能進而探討這項技術性法規是否在設計或執行上違反了TBT協定的相關規定，包括是否依據國際標準設置、是否具有貿易歧視或限制效果等。因此，本節將分別加以探討，以呈現出TBT協定在處理產品安全議題時，在制度面需要注意的議題與可能遭遇的限制。

### 一、TBT協定處理的產品類型

根據TBT協定第1條，TBT協定處理的對象包括工業及農業產品在內之一切產品<sup>68</sup>，但為因應政府機構之生產或消費需求，政府機構所制訂之採購規格，不適用本協定之規定。關於政府機構採購的技術規格，原則上受到WTO下的「政府採購協定」（Agreement on Government Procurement）第6條的規範，該條要求會員的政府

---

<sup>66</sup> 同前註，para. 64.

<sup>67</sup> WT/DS/291-293/INTERIM, paras. 7.2509-7.2519.

<sup>68</sup> TBT協定，第1.3條。

機構制訂採購的技術規格原則上須以國際標準為基礎，不應造成不必要的貿易障礙，且不得指定特定商標、廠牌等。因此，由「政府採購協定」專司相關的技術性法規，應較TBT協定適當。儘管如此，「政府採購協定」為WTO下的複邊協定，並非所有的會員都有遵守相關規定的義務，然而根據TBT協定第1.4條，不論是否為「政府採購協定」所涵蓋之範圍，都被排除TBT協定適用之外<sup>69</sup>，如此規定是否適當，不無可議。

TBT協定處理的技術性法規雖然包括工業與農業產品，但在第1.5條中，卻明白指出不適用於食品安全檢驗與動植物檢疫措施協定附件A所界定之檢驗與檢疫措施。另一方面，SPS協定附件A說明，前揭檢驗或防檢疫措施包括所有相關法律、政令、規定、要件和程序，特別是包括最終產品的標準；加工與生產方法；測試、檢驗、發證與核可程序；檢疫處理，包括有關動物或植物運輸或運輸中維持動植物生存所需材料的規定；相關統計方法、取樣程序與風險評估方法的規定；以及與食品安全有直接相關的包裝與標示要求<sup>70</sup>。這說明了當一項技術性法規，如符號、包裝、標記或標示等，設置的目的在於防範害蟲、疫病、帶病體或病原體入侵、立足或傳播、或食品、飲料或飼料中的添加物、污染物、毒素、或病原體而導致會員境內人類或動物生命或健康的風險時<sup>71</sup>，這些法規便非TBT協定管轄的範圍。換言之，依據此項規定，當一項關於技術性法規，所處理的合法目的雖為保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境，但必須要非針對害蟲、疫病、帶病體等或食品中的添加物等時，這些規定才屬於TBT協定所管轄。

---

<sup>69</sup> 羅昌發，同註15，頁211。

<sup>70</sup> SPS協定，附件A第二段。

<sup>71</sup> SPS協定，附件A第一段。

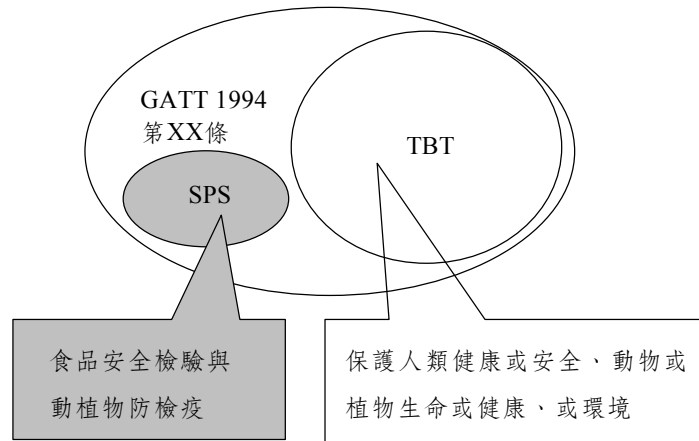
由此可知，在判斷一項措施是否違反TBT協定之前，首先需要確認這項措施處理的對象是否為農業或工業產品，以及是否不屬於政府機構所制訂之採購規格或SPS協定的範圍。在確認這項措施為TBT協定處理的範圍之後，才需要探討這項措施是否為TBT協定下的技術性法規。值得一提者，雖然在TBT協定與SPS協定有明確的範圍分割，但由於二者的發展都與GATT 1994第XX條第(b)項有相當的關聯性<sup>72</sup>，故在設計上有不少相近處，如同樣尊重會員在特定安全議題的自主權<sup>73</sup>、依賴科學證據或科學資訊、採取等同與透明性原則等<sup>74</sup>。透過圖二的說明，可以瞭解GATT 1994第XX條第(b)項、TBT協定與SPS協定規範的安全議題範圍的區別。由於SPS協定處理的人類或動物生命或健康的風險議題，限於附件A第一段所羅列的由動植物與食品等所引發之風險，因此SPS協定能處理的安全議題範圍最小；GATT 1994第XX條第(b)項與TBT協定雖然同樣都具有一般性的保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境的功能，但因為TBT協定不處理關於政府採購等事項，GATT 1994第XX條第(b)項能處理的議題範圍較TBT協定為廣。

---

<sup>72</sup> Victor, *supra* note 16, at 874.

<sup>73</sup> 關於TBT協定與SPS協定與會員制訂健康政策自主權之討論，請參見Martin J. Wagner, *Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT) and Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS): The WTO's Interpretation of the SPS Agreement has Undermined the Right of Governments to Establish Appropriate Levels of Protection Against Risk*, 31 LAW & POL'Y INT'L BUS. 885 (2000).

<sup>74</sup> 關於SPS協定的重要原則與制度設計，請參見Steve Charnovitz, *The Supervision of Health and Biosafety Regulation by World Trade Rules*, 13 TULANE ENVIRONMENTAL L.J. 271, 278-290 (2000); 牛惠之，同註28，頁161。



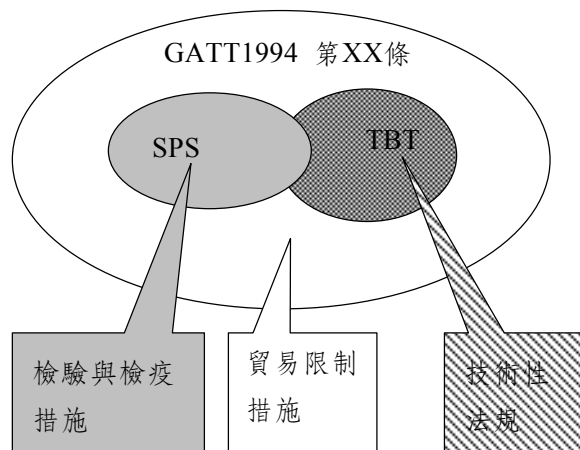
圖二：TBT協定、SPS協定與GATT 1994規範的安全貿易議題

資料來源：作者自繪

## 二、TBT協定技術性法規的認定與實務爭議

在確認了一項措施管理的對象為工業或農業產品，但不屬於政府機構所制訂之採購規格或SPS協定附件A所處理的風險議題的措施後，這項法規還不必然受到TBT協定管轄，除非這項措施屬於TBT協定下的技術性法規。TBT協定附件一對於技術性法規之定義為：「規定產品特性或其他相關生產或製造方法，包括適用具有強制性管理規定之文件。該文件亦得包括或僅規定適用於產品、生產或製造方法之專門術語、符號、包裝、標記或標示之規定。」這段文字中至少有兩個重點需要釐清，第一，當WTO會員欲引用TBT協定以管理產品安全時，並不能直接設置禁止危險物品進口之限制性措施，而只能針對產品特性或其他相關生產或製造方法，如要求標示出包括品質、特徵如成分、顏色、大小、形狀、材質、彈性、硬度等產品特性，或是涉及外觀或具指標作用之專門術語、符號、

包裝、標記或標示等<sup>75</sup>，以達到保護國家安全與人民健康等合法目的。換言之，並非所有針對SPS協定以外的工業與農業產品，為維護國家安全、防止欺騙行為、保護人民健康、安全或環境等合法目的而設立的貿易措施，都落在TBT協定的範圍；事實上，只有技術性法規與標準才屬於TBT協定管理，至於其他貿易限制或禁止措施，則需視GATT 1994第XX條例外規定，是否有能適用的條款作為法律基礎（關於TBT協定、SPS協定與GATT 1994第XX條規範的措施類型，請參見圖三）。



圖三：TBT協定、SPS協定與GATT 1994規範的措施類型

資料來源：作者自繪

<sup>75</sup> 「歐體石綿案」中，上訴機構曾對於技術性法規列出七點要點，同註10，Paras. 66-70.

然而，縱使會員對工業或農業產品制訂了SPS協定範圍以外的技術性法規，也還未必是TBT協定規範的法規。由於TBT協定附件一對於技術性法規之定義為：「規定產品特性或其他相關生產或製造方法，包括適用具有強制性管理規定之文件。」因此，關於認定一項法規是否為TBT協定下的技術性法規的另一個重要議題為：這項技術性法規是否針對產品特性或其他相關生產或製造方法所設定；或是，所謂「產品特性」與「相關生產或製造方法」的範圍認定為何。

一般而言，規定一項產品，如汽車的廢氣排氣量在某一標準之下，屬於前者的關於「產品特性」的技術性法規，而就汽車在製程及產製方法之廢氣或污水排放量必須符合一定標準，則屬於後者的「相關生產或製造方法」的技術性法規<sup>76</sup>。

#### (一)產品特性

TBT協定附件一關於技術性法規的定義，雖然看似簡單，但在實務上卻曾引發會員間對於一項貿易措施是否屬於TBT協定下之技術性法規而引發爭議。首先，在「歐體石棉案」中，加拿大試圖主張法國關於石棉產品的第96-1133號法案（Decree）為一項TBT協定下的技術性法規，該項法案禁止任何類別之石棉纖維或含有該種纖維之產品的製造、加工、銷售、進出口、上市或轉移等行為，以保障生產勞工與消費者之安全。爭端解決小組並未予採納加拿大的主張，上訴機構亦予維持。

爭端解決小組認為，技術性法規係指會員針對一項或以上之產品，規定這類產品上市前應遵行的強制性產品技術性法規；而技術性法規之定義與產品的特性或生產或製造方法相關，故如要符合

---

<sup>76</sup> 羅昌發，同註15，頁213。

TBT協定附件一第一段有關技術性法規之定義，應先就「產品」的意義加以探討。在分析之後，爭端解決小組認為立法者之所以在技術性法規中強調產品特性（characteristics）之主要目的，在於區分具有特定性的產品與一般性之產品；解讀TBT協定序言，當可瞭解立法者所欲防止之保護主義，是針對具特定技術特性產品的發展與運用所設立之技術性障礙<sup>77</sup>。至於產品特性，爭端解決小組認為所謂的特性一定要與產品本身明確的一般性質有所區隔，故要符合技術性法規，必須要對於符合產品特性的要件具體或技術面的特徵加以標示，而非只是單純的將產品明確的一般性質加以描述<sup>78</sup>。

上訴機構進而主張技術性法規之要件，包括<sup>79</sup>：

1. 該文件必須標出產品特性；

2. 所謂特性可以是品質、特徵如成分、顏色、大小、形狀、材質、彈性、硬度等不一而足，其亦可以是涉及外觀或具指標作用之專門術語、符號、包裝、標記或標示等；

3. 由定義中「或僅規定」之字義推知對於某項產品之特性不需完全羅列，換言之，只要能舉出該產品之一至數項特性即可；

4. 產品特性可以正面表列之方式，如具有某特性之產品；或負面方式，如不具某特性之產品；

5. 必須透過管理規定加以執行；

6. 該措施之執行需具有強制性或拘束力；

相關措施需針對特定產品而設定，但不同於爭端解決小組報告中之認定，此種特定產品之名稱與特性可以不必出現於文件中，但卻可以透過對於特性的認定而歸類出指標產品。

---

<sup>77</sup> WT/DS135/R, paras. 8.36-8.40, 8.46-8.53 .

<sup>78</sup> WT/DS135/R, paras. 8.41-8.43.

<sup>79</sup> WT/DS135/AB/R, paras. 66-70.

加拿大主張受禁產品是具有產業特性的石綿纖維，故法國的系爭法案構成技術性法規；爭端解決小組則依據前揭原則認定法國禁止的是所有石綿纖維，而不是具有某種產業特徵的石綿纖維；由於系爭法案為針對所有石綿纖維與含石綿纖維產品所設的一般性禁止規定<sup>80</sup>，故此項禁令並非技術性法規<sup>81</sup>。雖然，依據加拿大的主張，系爭法案雖然也包含禁令以外的容許性規定，但因這些規定對產品特性並不具特定性，且如果系爭法案並不包含禁止進口規定，這項法案便不具有獨特的法律重要性（*autonomous legal significance*）。由此可知，關於一項措施是否為TBT協定下的技術性法規，不能只就法規的片段加以認定，而需就法規的整體特性加以判斷<sup>82</sup>。

在「沙丁魚案」中，爭點之一也是關於技術性法規的認定。系爭歐體有關罐裝沙丁魚銷售的法規，只允許用北大西洋東部的沙丁魚品種*Sardinia pilchardus Walbaum*製作的罐裝沙丁魚，以「沙丁魚」（sardines）的名稱在歐體會員國上市。為處理此一議題，上訴機構將TBT協定附件一關於技術性法規的定義中整理出三個判斷要件<sup>83</sup>：當一項技術性法規：第一，適用於一項或一群可被辨識（*identifiable*）的產品，第二，特定一項或數項產品特性（*characteristics*），且第三，具強制性（*mandatory*）。當具有這三

---

<sup>80</sup> WT/DS135/R, para. 8.44.

<sup>81</sup> WT/DS135/R, Para. 8.72(a).

<sup>82</sup> WT/DS135/AB/R, Paras. 64.

<sup>83</sup> EUROPEAN COMMUNITIES—TRADE DESCRIPTION OF SARDINES, WT/DS231/AB/R, paras. 171-195 (First, the document must apply to an identifiable product or group of products. Second, the document must lay down one or more characteristics of the product. Third, compliance with the product characteristics must be mandatory).



項要件時，這項技術性法規，便是TBT協定所規範的技術性法規。上訴機構強調，所謂的可被辨識性，並不以一項產品被明示地援引為要件<sup>84</sup>；換言之，雖然系爭法規並未點名禁止秘魯捕捉的南美擬沙丁魚（*Sardinops sagax*）標示為「沙丁魚」，並販賣於歐盟會員國間，但因歐體的法規係針對一項可被辨識（*identifiable*）的產品——北大西洋東部的沙丁魚品種*Sardinia pilchardus Walbaum*，且歐體法規規定了罐裝沙丁魚必須具備由北大西洋沙丁魚製作的產品特性，並具有強制性，系爭法規屬於TBT協定下的技術性法規。

## （二）相關生產或製造方法

根據TBT協定附件一可知，除了規定產品特性的強制性規定之外，規定其他相關生產或製造方法的強制性規定也屬於TBT協定下的技術性法規。目前雖無爭端案例的重點為一項技術性法規是否滿足規範「相關生產或製造方法」要件，但不少學者指出，TBT協定附件一的文字說明，「相關生產或製造方法」係指與產品特性「相關」的生產或製造方法，這顯示WTO會員在擬定TBT協定時，僅同意將對於最終產品具有影響性的製程及產製方法的規範，納入TBT協定管理，而對最終產品並不具影響性的製程及產製方法的管理法規，則非TBT協定的管轄範圍<sup>85</sup>。因此，當某種產品的製程及產製方法雖不相同，但產品最終結果不變時，對這種的製程及產製方法差異，屬於與產品不相關的生產或製造方法；例如，在種植稻米時，對於噴灑農藥劑量與時程的強制技術性規定，雖然是稻米製程及產製方法的一環，但這些步驟對於稻米成為一項產品的特性並無影響；又如，在「鮪魚海豚案」中，捕捉鮪魚的方法不論是否誤

<sup>84</sup> WT/DS231/AB/R, paras. 138.

<sup>85</sup> Mootal, *supra* note 17, at 228; JOSLING, ROBERTS & ORDEN, *supra* note 40, at 55.

捕海豚，皆不影響鮪魚的產品特性，因此，對於噴灑農藥或捕捉鮪魚方法的規範，都不是「相關生產或製造方法」的技術性法規，而不屬於在TBT協定之技術性法規。

### 三、小 結

由前揭分析可知，要探討一項措施是否違反TBT協定之前，需要先確認這項措施是否屬於TBT協定規範的議題，再進一步探討這項措施是否滿足TBT協定關於技術性法規的要求，最後才能針對系爭措施是否符合TBT協定的規定進行討論。目前在WTO之下處理完成的三個涉及TBT協定的爭端案例中，只有「沙丁魚案」的措施屬於TBT協定下的技術性法規，「荷爾蒙案」與「歐體石綿案」則分別因為不同理由被排除於TBT協定的適用範圍之外；連剛完成期中報告的「歐體生技產品案」中，爭端解決小組也以與「荷爾蒙案」相同的理由，決定不處理系爭措施在TBT協定下的適法性（請參見表一的整理）。由此可知，TBT協定雖然已經運作相當時日，但會員間關於TBT協定的許多要件，仍在逐步摸索之中。

表一：涉及TBT協定爭端案例之分析

	是否為TBT協定可規範的範圍	是否為TBT協定的技術性法規	是否為違反TBT協定相關規定
荷爾蒙案	屬於SPS協定	X	X
歐體石綿案	是	否，並非針對產品特性加以規範	X
沙丁魚案	是	是，非針對產品特性加以規範，且具強制性	違反，因為未依據國際標準制訂，且未證明國際標準不適用
歐體生技產品案	屬於SPS協定	X	X

資料來源：作者整理

關於認定一項措施或技術性法規是否屬於TBT協定管理，就安全而言，有兩個問題需要進一步探討。第一，TBT協定排除了SPS協定附件A所界定之檢驗與檢疫措施，且SPS協定下檢驗與檢疫措施包括與食品安全直接相關的包裝或標示要求；在這種文字關係下，一項針對食品安全的措施，如包裝或標示要求，但鎖定的風險議題並不是SPS協定附件A第一段所列的情況，如食品、飲料或飼料中的添加物、污染物、毒素、或病原體以外的原因所導致的風險，是否仍被排除於TBT協定之外，似有待釐清。這個問題，在對於基因改造生物（genetically modified organisms, GMO）或基因改造食品（genetically modified foods, GMF）的標示成為國際的趨勢之後，顯得格外重要。

第二，如前所述，TBT協定附件一的文字似乎顯示，WTO會員在擬定TBT協定時，僅同意將對於最終產品具有影響性的製程及產製方法的規範，納入TBT協定管理，而對最終產品並不具影響性的製程及產製方法的管理法規，則非TBT協定的管轄範圍。事實上，部分關於產品安全的管理規範，管理的範圍除了和產品特性或製程及產製方法之外，也包含對最終產品不具影響性，但可能危及生產者健康或周遭環境的議題，以及產品在被消費之後所可能對於引發的安全問題。TBT協定對於技術性法規的這種認定方法，直接排除了會員以保護人類、動物、植物之生命或健康或環境等理由制訂各類安全管理措施的權利，例如對於食品上市後的安全監控與追蹤（traceability, or products tracing）<sup>86</sup>。TBT協定的功能性因而曾

---

<sup>86</sup> Commission of the European Communities, *White Paper on Food Safety*, 8, 10-14, Brussels, 12 January 2000 COM(1999) 719 final; C. Morrison, *The Role of Traceability in Food Labeling*, in *FOOD LABELING* 267, 268 (DJ. Ralph Blanchfield ed., 2000); C. Hilson & D.A. French, *Regulating GM Products in the EU: Risk, Precaution and International Trade*, in *AGRICULTURE AND INTERNATIONAL TRADE—LAW*,

遭致批評。在這種情況下，會員也只能尋求TBT協定以外的規範，如GATT 1994第XX條第(b)、(g)項等，以制訂必要的安全措施。關於上述兩點爭議，將於下一節中透過環保標示與對GMO的標示法規進一步討論。

### 肆、TBT協定與貿易的安全性——環保標示、 GMO標示之評析

在過去的實踐之中，會員援引TBT協定相關規定所設置的用於保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康之技術性法規，佔了相當高的比例。例如二〇〇〇年通報之技術性法規，就有三分之一以上是基於健康與安全目的所設置<sup>87</sup>；而在二〇〇六年一月TBT收到會員根據第2.9條與第2.10條所做的技術性法規的通知中，就有六十八項與健康、安全或環境等的保護相關<sup>88</sup>。雖然在WTO下處理安全議題的貿易措施或法規有增加的趨勢，但仍有部分措施與TBT協定的關聯性，以及所產生的規範效果有待釐清。因此，本節將分別透過環保標示與GMO標示等涉及安全貿易性的議題，且與TBT協定有密切但模糊關聯性的規範類型，進一步分析TBT協定處理這些安全規範與議題時的功能與爭議。

---

POLICY AND THE WTO 215, 224-227 (Michael N. Cardwell et al. eds., 2003).

87 通報的725項措施中，有254項為健康或安全目的。請參見「WTO協定與公共衛生」，同註11，頁33。

88 G/TBT/GEN/N/60, 23 January 2006.

## 一、環保標示

環保標示是一種以標示的方法，透過文字或圖形，將關於一項產品在生產、製造、使用與棄置等過程或方法中，涉及環境生態的資訊，提供給消費者的設計<sup>89</sup>。這種設計，有別於一般強調產品功能性的作法，而以產品有益於環境的訴求，達到刺激消費的目的<sup>90</sup>。環保標示的主要目的雖然是為了保護環境與強調生產、製造、使用與棄置的安全性，但由於這種措施對於貿易效果與競爭關係具有一定的影響性，故屬於相關於貿易的環境措施（trade related environmental measures, TREMs）之一<sup>91</sup>，並一直是GATT與WTO的「貿易與環境委員會」（The Committee on Trade and Environment, CTE）主要關切的議題之一<sup>92</sup>，這個議題在WTO協定成立之後，更成為TBT協定下的一項重要議題<sup>93</sup>。

### (一)環保標示的主要類型

環保標示的分類方式有許多種，一種是根據標示的功能區分，如強制性標示（mandatory label）與自願性標示（voluntary label）、正面標示（positive label）、負面標示（negative

<sup>89</sup> APPLETON, *supra* note 33, at 1; Anil Markandya, *Eco-Labeling: An Introduction and Review*, in *ECO-LABELING AND INTERNATIONAL TRADE* 1-21 (Simonetta Zarrilli, Veena Jha & Rene Vossenaar eds., 1997).

<sup>90</sup> OECD, *ENVIRONMENTAL LABELING IN OECD COUNTRIES* 12 (1991).

<sup>91</sup> APPLETON, *supra* note 33, at Introduction, xxi.

<sup>92</sup> K. Woody, *The World Trade Organization's Committee on Trade and Environment*, 8 *GEO. INT'L. ENVTL. L. REV.* 459, 459-480 (1996). CTE的十項主要任務之一包括處理與確認多邊貿易體系之規範與具有環境目的之規費、稅捐以及對產品之要求，包括環境標準、技術規範、包裝、標示與再生等之關係。

<sup>93</sup> 2004 Trade and Environment at the WTO: Background Document, *supra* note 7, at 16-20.

label)、中性標示(neutral label)、單一議題標示(single issue label)與生命週期標示(life-cycle label)<sup>94</sup>。

強制性標示為經政府機關透過法規所要求的義務性規定。這種標示的目的，通常具有一定的公益性質或社會目的。標示的內容，通常為較為負面的資訊，如要求業者標示出可能傷害環境的產品成分，或使用過程，如氣體溢出，對環境的可能影響等，以達警示的效用。關於一項產品在製程及產製方法對環境的影響，如鮪魚產品在捕捉時是否傷害海豚，也是這類標示經常要求的內容<sup>95</sup>。自願性標示通常是業者經過評估後的行為，如標示紙張是用再生紙製造。這種標示的目的，通常不直接是為環保或安全目的，而是另具有廣告的效果、提升消費者購買意願或企業形象等商業目的<sup>96</sup>。

正面標示的功能是提供正面的資訊，從主管機關的角度而言，這些資訊沒有讓消費者知道的必要性，正面標示因而通常以業者自願標示的方式呈現。中性標示則只是提供一般性的資訊，標示的內容對消費者而言，並不具評價或警示作用<sup>97</sup>。相對而言，負面標示主要的功能為傳遞產品可能具有的危險性或風險特質；為了保護消費者的健康或環境安全，負面標示通常是強制性標示<sup>98</sup>。

---

<sup>94</sup> 相關介紹，請參見APPLETON, *supra* note 33, at 5-10; EPA, *Environmental Labeling Issues, Policies, and Practices Worldwide*, EPA contract No. 68-W6-0021 (1998), 9-14. available at <http://www.epa.gov/epp/pubs/envlab/wwlabel3.pdf>. (last visit 2006/11/3).

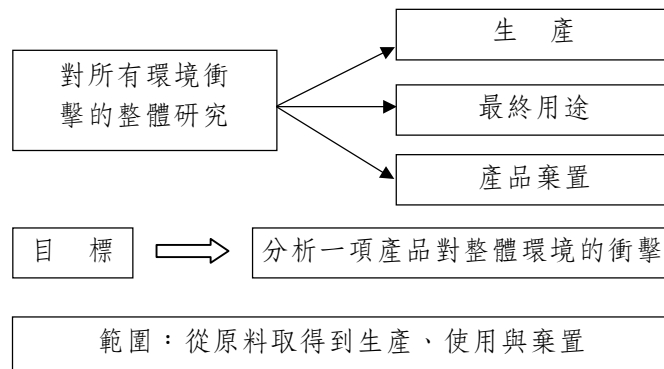
<sup>95</sup> APPLETON, *supra* note 33, at 10-11.

<sup>96</sup> APPLETON, *supra* note 33, at 8-11；自願性環保標示，在TBT協定之下應屬於「標準」的類型，因為這類型的標示並不具有強制性，故對於貿易競爭的公平性，以及安全貿易的目標，都較不具影響性，因此本文不擬進一步探討。

<sup>97</sup> EPA, *supra* note 94, at 13.

<sup>98</sup> Appleton, *supra* note 30, at 197.

單一標示只表達某一特定議題，如再生、節能等；相對於單一標示，生命週期標示所涵蓋的範圍最廣；這類標示又稱生態評估標準暨環保標示（eco-label），通常要先經過一個公正團體針對一類產品在生產過程、使用或棄置等階段對環境的影響性，設置出一定的要件。當業者的產品符合這些要件之後，可以申請這種標示。由此可知，生命週期標示涵蓋的範圍包括一項產品從原料取得、生產、使用與棄置過程（如圖四所示），只有當這些過程都是以環保的方式進行，才能獲得生命週期標示。這種類型環保標示的運用，一方面需要對一項產品在生命週期中對環境的影響性設置審查基準，才能從各類產品中界定最符合環保效能的；另一方面，這種標示的成功，需要仰賴消費者的支持，才能鼓勵業者為了生命週期標示的市場誘因，而以較環保的方式設計產品，或從事生產、製造<sup>99</sup>。



圖四：生命週期標示的生命週期分析<sup>100</sup>

<sup>99</sup> APPLETON, *supra* note 33, at 5-8; EPA, *supra* note 94, at 11.

<sup>100</sup> 翻譯整理自2004 Trade and Environment at the WTO: Background Document, *supra* note 7, at 16.

環保標示的另一種分類方式則是根據認證環保標示的單位區分，如由業者自行標示與第三者認證兩類。前者通常為業者的自利行為，如自行標示與產品的環保效果相關議題，如省油裝置、再生產品，以吸引消費者；或標示生產者曾參與環保公益事務，以提升企業形象。由第三者認證的環保標示，通常具有一定的社會公信力，故需要一個公正的團體介入，如業務主管機構或中立的環保團體；這些認證單位的功能包括核給特定標示，監督強制標示的執行與自願標示的適當性等<sup>101</sup>。

環保標示在貿易議題中最可能發生的爭議是，這些具有環保功能的措施，不論是強制性或是自願性，可能被運用作為綠色保護主義，而成為非關稅貿易障礙<sup>102</sup>。例如，當某些國家的技術能力較強，設定出高環保標準的標示制度，使得少數由這些國家生產的產品才能滿足具有正面功能的標示要求，或使得大部分技術相對落後國家的產品，落入強制負面環保標示的規定範圍中。獲得正面環保標示資格者，將因而得到市場利益；被強制負面標示者，不是在進入該國市場之後，受不到消費者青睞，就是直接以未達環保標準的理由，而被拒絕入境，而這也是開發中國家最主要的關切之一<sup>103</sup>。因此，授權會員為保護環境與安全而制訂技術法規，又要求會員應確保其技術性法規等之擬訂、採行或適用，不得以對國際貿易造成不必要之障礙為目的，或因而產生這類的負面貿易效果的

---

<sup>101</sup> EPA, *supra* note 94, at 9.

<sup>102</sup> Rene Vossenaar, *Eco-Labeling and International Trade: The Main Issues*, in *ECO-LABELING AND INTERNATIONAL TRADE* 21, 24-25 (Simonetta Zarrilli, Veena Jha & Rene Vossenaar eds., 1997).

<sup>103</sup> Veena Jha & Simonetta Zarrilli, *Eco-Labeling Initiatives as Potential Barriers to Trade: A Viewpoint from Developing Countries*, in *ECO-LABELING AND INTERNATIONAL TRADE* 277, 288 (Simonetta Zarrilli, Veena Jha & Rene Vossenaar eds., 1997).



TBT協定，對環保標示的發展與運用，就有相當的重要性<sup>104</sup>。

## （二）環保標示與TBT協定的關聯與爭議

由於環保標示的主要目的在於透過標示制度，或標示衍生的市場效益，使得生產者以比較環保的方式從事生產，或生產環保的綠色商品；同時，透過消費者對綠色商品的購買，以達到保護環境的目的。因此，環保標示的設置目的屬於TBT協定的合法目的之一，而強制性的環保標示可能是TBT協定的技術性法規，自願性標示則可能屬於TBT協定下的標準。確立環保標示與TBT協定的關聯性，主要的原因是為了透過TBT協定的規範要求，以確保環保標示不會被濫用為非關稅貿易障礙。特別是開發中國家因為技術能力的相對不足，以及發展經濟的迫切需求，對於維護環境的目標，經常是心有餘而力不足的。有學者指出，要避免環保標示被工業化國家濫用為貿易保護手段，以限制開發中國家具價格優勢但較不環保的商品的市場競爭力，一項強制性的環保措施在制訂時，一定要確保透明性，以使國家間對不同的環保訴求有協商的機會，特別是與開發中國家之間。因此，環保標示制度的制訂，應以國際標準為依據，且基於共同承認的原則，與提供適當之技術援助，始符合開發中國家的需求<sup>105</sup>。由於TBT協定中要求會員以透明、調和、等同等原則制訂技術性法規，TBT協定似乎就成了保護開發中國家權益，不被濫用的環保標示損害的最佳屏障。

儘管如此，從環保與安全的角度思考，由於TBT協定附件一限定技術性法規，需針對「相關生產或製造方法」方法設置，這項規定限制了TBT協定管轄範圍，使得一項針對與產品特性不相關製程

---

<sup>104</sup> Liu, *supra* note 30, at 267.

<sup>105</sup> Jha & Zarrilli, *supra* note 103, at 288-292.

及產製方法設置（unincorporated PPMs or non-product related PPMs）的環保標示<sup>106</sup>被排除在TBT協定之外。

事實上，在一項產品的生產、製造，產品的使用過程，與功能結束後的回收程度與方式，都有可能是構成環境衝擊的原因，只有當這些過程都無危害環境之虞時，才能獲得生命週期環保標示，並取得進入市場的機會或權利。然而，當這些可能污染或破壞環境的原料或生產、棄置過程，與產品的特性並無直接的關聯性，這樣一個表彰環保價值的生命週期標示，卻可能會違反TBT協定關於技術性法規關於「相關生產或製造方法」的限制。

從環保人士的角度觀之，對污染或破壞環境因素的控制，越接近產生污染的源頭，越能產生效果<sup>107</sup>；但在TBT協定下，進口會員反而不能對於一項原料取得、生產或棄置方式危害環境，但這些過程與產品特性又不具直接關聯性的產品，透過環保標示等方式，加以管理<sup>108</sup>。因此，TBT協定雖然授權會員為保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等合法目的，有採取具貿易限制效果的技術性法規、標準或符合性評估程序的權利，但如果不能將整個產品的製程及產製方法完全納入規範的範圍，對於保護環境的目的而言，TBT協定的功能仍然有本質上的缺陷<sup>109</sup>。

---

<sup>106</sup> 2004 Trade and Environment at the WTO: Background Document, *supra* note 7, at 17.

<sup>107</sup> 羅昌發，同註15，頁213。

<sup>108</sup> Motaal, *supra* note 17, at 228.

<sup>109</sup> TBT委員會於2001年增針對環保標示進行討論，討論的對象包括強制標示、自願標示與unincorporated PPMs標示，2004 Trade and Environment at the WTO: Background Document, *supra* note 7, at 19; 關於TBT委員會針對環保標示討論的摘要，請參見WTO官方網站：[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/event\\_oct03\\_e/labelling\\_oct03\\_summary\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/event_oct03_e/labelling_oct03_summary_e.htm) (last visit 2006/11/03)。但筆者以為，如揆諸TBT協定附件一關於技術性法規的定義，為確保WTO體系對於同類產品以及PPMs一貫的態度，unincorporated PPMs 標示仍不應屬於TBT協定所規範。

另一方面，從貿易競爭的角度觀之，環保標示如果能受到TBT協定規範，可確保在設置或執行時，符合TBT協定的相關原則，並可以避免這些措施被濫用；同時，透過TBT協定的透明化、科學性、以及調合等原則的貫徹，對於生產方法或環保能力較弱的國家，特別是開發中國家的貨品，提供一定程度的貿易的利益。因此，如果過度擴大具有強制性的負面標示效果的環保標示範圍，或是將與產品特性不相關的生命週期環保標示歸類為TBT協定下的技術性法規，則較不具環保能力的開發中國家的貨品，將可能因為無法滿足工業化國家會員的環保標示的要求，將可能在這些國家的國內市場中處於競爭劣勢，而對開發中國家的貨品構成新的貿易障礙<sup>110</sup>。開發中國家因而主張這一類與產品特性無關的環保標示，應被視為違反WTO的規範<sup>111</sup>。事實上，根據WTO的研究顯示，生命週期環保標示在國際間有逐漸增加的趨勢，而這些環保標示已經威脅到TBT協定的功效。TBT協定因而要求會員本於等同性原則與相互承認精神，尊重會員制訂的不相同但能達到相同目的的規範與評估程序，特別要顧及開發中國家會員的特殊性，以減少環保標示所造成的貿易障礙與紛爭<sup>112</sup>。

## 二、GMO標示

GMO與GMF是隨著現代生物科技的發展，而新出現於國際市場的爭議性商品之一。一般而言，GMO涵蓋的產品包括經過基因科技改變基因組成或功能的生物體，這些產品包括動物、植物與微生物；GMF則指以GMO所製造或添加有GMO成分的食品，包括以

---

<sup>110</sup> Appleton, *supra* note 30, at 195.

<sup>111</sup> 2004 Trade and Environment at the WTO: Background Document, *supra* note 7, at 17.

<sup>112</sup> *Id.* at 18.

GMO作為食品加工過程的觸媒或食品成分者，如含有基因改良黃豆之豆腐，以及直接以GMO為食物來源之食品，如黃金米等<sup>113</sup>。GMO這個名詞，有時也被用以作為所有類型基因改造產品的統稱。

GMO具有抗蟲、抗病、抗除草劑或抗寒等能力，且利於加工、營養價值較高等性，所以有相當的市場潛力。但因為GMO對人類健康與生態系的安全性，在科學上仍無定論<sup>114</sup>。因此，國際間對這類商品仍多有疑慮，不少國家也透過法規與貿易措施的制訂，以試圖管理GMO的培植、進口與販售<sup>115</sup>。這些管理措施中，除了前述的歐盟對於生技產品的進口審查措施<sup>116</sup>、進口或上市後的產品追蹤等措施之外<sup>117</sup>，以GMO的標示制度最具爭議性。

#### (一)GMO標示制度的主要發展

GMO標示制度的提出，主要源自歐盟國家。事實上，歐盟質疑與反對GMO的聲浪自一九九〇年代起便不曾斷過，「反基因食品運動」甚至和反核議題並列為生態運動的新指標。一九九六年當美國GMO首度叩關歐盟時，曾有近三分之二的歐洲公民持反對意見，為因應此一爭議，歐盟遂於一九九七年發展出關於GMO的強

---

<sup>113</sup> 關於GMO與GMF的基本概念，請參見牛惠之、郭華仁、滕沛倫、彭英泰、陳詩欣，*基因改造產品——發展、爭議管理與規範*，頁1-38，2005年，特別是第一篇，*基因改造生物之發展*；Julie Teel, *Regulating Genetically Modified Products and Processes: An Overview of Approaches*, 8 N.Y.U. ENVTL. L.J. 649, 652 (2000).

<sup>114</sup> D. BRUCE & A. BRUCE, *ENGINEERING GENESIS* 12 (1998).

<sup>115</sup> 牛惠之等人，同註113，第二篇*基因改造生物之安全、社會與國際議題*，頁39-102。

<sup>116</sup> 事實上，「生技產品」(biotechnology products)一詞，涵蓋的就是GMO相關產品。

<sup>117</sup> Council Directive 2001/18/EC.

制標示制度<sup>118</sup>。

從歐洲的反基因科技運動，慢慢地散播至世界其他各地，如亞洲之日本、紐西蘭、澳洲等國家。歐盟執委會於二〇〇〇年一月十日公告兩項法規，根據此兩項法規，在食品及加工食品添加物之各種成分內，只要單項成分之GMO含量超過百分之一以上者，該項產品即須標示為GMF<sup>119</sup>。紐、澳食品標準委員會於二〇〇〇年七月二十八日也決定要求GMF標示「含基因改造成分」，以利消費者選擇，並提供一年調適期給業者。日本訂有「利用重組DNA技術生產的食品及食品添加物之安全性評估指導方針」，並於一九九九年七月起建立GMF產品的標示規則<sup>120</sup>。為因應國際趨勢，我國也有類似之標示規定，在衛生署於二〇〇一年二月公告「基因改造食品查驗登記辦法」<sup>121</sup>，與「基因改造食品標示辦法」之中<sup>122</sup>，規定自二〇〇三年起強制要求總重量含有基改黃豆或玉米百分之五以上之食品應標示「基因改造」或「含基因改造」字樣<sup>123</sup>。事實上，這一波標示潮流也衝擊到GMF出口大國之美國及加拿大，其

---

<sup>118</sup> Council Directive 90/220/EEC; Council Directive 97/35, Annex III(c).

<sup>119</sup> Commission Regulation (EC) No.49/2000 of January 2000及Commission Regulation (EC) No.50/2000 of January 2000.

<sup>120</sup> 此外，亞洲地區如泰國、香港、中國大陸皆於近半年內制訂有類似之規範，“THAILAND BANS THE RELEASE OF GENETICALLY ENGINEERED CROPS INTO THE ENVIRONMENT”，<http://www.greenpeace.org/~geneng/>, last visited on 2001/04/06。

<sup>121</sup> 衛生署字第0900011745號。

<sup>122</sup> 衛生署字第0900011746號。

<sup>123</sup> 此一規定雖已朝向以歐盟為主的規範趨勢邁進，就其實施時間的延宕，認定含基改產品比例之寬鬆，仍引起國內學者之質疑，請參見周桂田，基因科技的風險與不確定性——以基因改造食品之本土化風險溝通為例，發表於「回應21世紀生物科技之衝擊與挑戰——第八屆張昭鼎紀念研討會」，頁57，2001年4月21日。

國內也漸漸地出現提倡自願性標示以保護消費者之權益的聲音，甚至要求國內的GMF需要標示之後才可以上市<sup>124</sup>。

如同環保標示一般，目前存在於國際間的GMO標示制度可大略分為：強制性標示與自願性標示、正面標示與負面標示。強制性標示係由法律規定要求廠商必須在基因改造食品上加貼如「GMO」，或「此食品是基因改造產品」等字樣的標籤，始准許該食品輸入或上市販售。自願性標示，係由廠商依市場競爭規則或消費者之喜好等態度而決定自願性在產品包裝上貼標籤，以表示其食品是非基因改造食品或有機食品等字樣，以與GMF區別，並取得市場優勢。負面標示，即由廠商在商品包裝上標示其產品為「非基因改造食品（non-GMO）」或「無基因改造成分食品（GMO-free）」。正面標示係由廠商在食品包裝上標示著「基因改造產品（Product of GMO）」或「可能含基因改造成分（may contain GMO）」<sup>125</sup>。

不同型態的GMO標示規定，背後的政策目的或立法理由都有所不同。整體而言，GMO標示的目的可歸納為四種，第一是提供消費者關於食品營養成分以及健康安全之資訊；第二種標示是為了對於消費者知的權利與選擇權的尊重；第三種則是為了食品安全管理的目的；最後一種，則為商業用途。這些用途之間，都還有某些微妙的互補或互斥關係。

#### (二)GMO標示制度與TBT協定的關聯與爭議

GMO標示制度對於國際貿易活動而言，有相當複雜的意義。一方面，對於不願意接受GMO相關產品的消費者，強制標示制度

---

<sup>124</sup> Scott, *supra* note 64, at 232.

<sup>125</sup> 牛惠之等人，同註113，頁144-169。

可以幫助他們避免誤食GMF，這樣的結果，自然會造成對於GMF在市場銷售成績的影響。因此，以生產和輸出GMO為大宗的國家，如美國等就一再強調GMO標示制度不但會增加業者成本，且會構成非關稅貿易障礙，而牴觸TBT協定或GATT 1994的不歧視原則等相關規定<sup>126</sup>。美國因而在一九九八年TBT委員會中提出歐盟「1139/38規定」中關於強制GMO標示的規定，是否符合TBT協定的關切<sup>127</sup>；其中包括對於系爭措施是否符合TBT協定的合法目的，將GMO與傳統的類似農產品視為非同類產品的適當性等<sup>128</sup>。

目前關於GMO強制標示於TBT協定關聯性的主要論點為：如標示要求係基於食品安全，需要依據SPS協定附件A第一項第二段之規定處理之；如相關標示規定非為直接關於食品安全，則需遵循TBT協定之相關規定設置<sup>129</sup>。這種觀點的法律理由主要是：TBT協定第1.5條明文將SPS協定附件A所界定之檢驗與檢疫措施排除在

---

<sup>126</sup> 如要求GMO採取進口或上市標示，但與GMO相似或具直接競爭關係之未經基因改造之產品(non-GMO products)卻不需標示，則可能會衍生出對於同類產品構成差別性待遇之爭議。關於TBT協定與GMO產業關聯性之介紹，請參見楊婉苓，WTO之TBT委員會與GMO產業間之相關實務現況簡介，科技法律透析，15卷2期，頁4-11，2003年2月。

<sup>127</sup> European Council Regulation No. 1139/98 Compulsory Indication of the Labeling of Certain Foodstuffs Produced from Genetically Modified Organisms, G/TBT/W/94, 16 October 1998.

<sup>128</sup> 同前註，para. 5-9.

<sup>129</sup> 關於GMO標示與TBT協定、SPS協定之關聯性的討論，請參見林彩瑜，論WTO架構下基因改造食品標示之貿易法問題，載：台灣在WTO規範下之經貿新頁，頁144-155，2001年8月；Arthur E. Appleton, *Genetically Modified Organisms: Colloquium Article the Labeling of GMOs Products Pursuant to International Trade Rules*, 8 NEW YORK UNIVERSITY SCHOOL OF LAW 566, 566 (2000); D. Thue-Vasquez, *Genetic Engineering and Food Labeling: A Continuing Controversy*, 10 SAN JOAQUIN AGRIC. L. REV. 77, 117 (2000).

TBT協定之外，SPS協定附件A第二段末段又說明：檢驗與檢疫措施包括與食品安全直接相關的包裝或標示要求。因此，在這種文字關係下，一項針對GMF安全的標示制度，理當歸SPS協定管轄，而當WTO會員欲引用TBT協定標示GMO時，僅能以提供消費者資訊等目的，針對產品之特性如品質、特徵如成分、顏色、大小、形狀、材質、彈性、硬度等<sup>130</sup>。

關於此點，本文抱持不同觀點。首先，就文義解釋而言，TBT協定第1.5條與SPS協定附件A第一段所表達的，應該不是所有與食品安全直接相關的包裝或標示，都被排除於TBT協定的範圍。事實上，SPS協定附件A第一段與第二段的目的在於定義受SPS協定規範的檢驗或防檢疫措施，第一段用列舉的方式先說明這些措施適用的對象為：

(a)保護會員境內動物或植物生命或健康，以防範因害蟲、疫病、帶病體或病原體的入侵、立足或傳播而導致的風險；

(b)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、或病原體而導致的風險；

(c)保護會員境內人類生命或健康，以防範因動物、植物或動植物產品所攜帶的疾病或因疫病害蟲入侵、立足或傳播所導致的風險；

(d)防範或限制在會員境內因疫病害蟲入侵、立足或傳播而造成的其它損害。

在說明了範圍之後，第二段繼續說明檢驗或防檢疫措施的類型——「檢驗或防檢疫措施包括所有相關法律、政令、規定、要件

---

<sup>130</sup> Drik Heumuller & Tim Josing, *Trade Restrictions on Genetically Engineered Foods: The Application of the TBT Agreement*, in *THE REGULATION OF AGRICULTURAL BIOTECHNOLOGY* 79, 83 (R.E. Evenson & V. Santaniello eds., 2004).



和程序，特別是包括最終產品的標準；加工與生產方法；測試、檢驗、發證與核可程序；檢疫處理，包括有關動物或植物運輸或運輸中維持動植物生存所需材料的規定；相關統計方法、取樣程序與風險評估方法的規定；以及與食品安全有直接關係的包裝與標示規定。」從法理言之，這些措施的適用對象，應限於第一段列舉的四種風險類型。第二段末句「與食品安全有直接關係的包裝與標示規定」，所包含的風險類型，應該不能超過第一段的範圍；也就是這些包裝與標示規定的對象，應限於因為食品、飲料中的添加物、污染物、毒素、或病原體而直接相關的安全議題。否則，在第一段確立了檢驗或防檢疫措施處理的風險類型，第二段卻以一句話直接否定第一段的範圍，顯非適當的立法。此一論點，亦可證諸不少會員將處理食品安全的包裝與標示措施通知TBT委員會的事實<sup>131</sup>。

第二，GMO安全爭議的源頭在於基因改造的結果；生物科技雖能在技術面發展出跨越物種之藩籬以進行基因改造的成效，但在學理上對於此種跨物種作用之安全性仍無法掌握。故由GMO所造成之健康或環境風險，並非因為該食品或物種帶有致病源或污染源，而是因為該經過改造的基因可能透過人體之生理機制或生態系之自然運作而引發出所謂之風險性。這種風險特質之一項影響為其可能會透過遺傳物質與生理機制之交互作用，而使相關風險危害具有生理上之不可逆性，故與SPS協定附件A第一段所列的情況，如食品、飲料或飼料中的添加物、污染物、毒素、或病原體等並不相同<sup>132</sup>。因此，如果一項以保護人類安全，特別是環境風險而要求

<sup>131</sup> 如巴西於2003年所擬之關於芒果、柑橘、檸檬等之標誌、標示及包裝等之技術性法規，以保障消費者之安全；G/TBT/N/BRA/83-86 (21 January 2003)。

<sup>132</sup> 牛惠之，WTO之SPS協定vs.生物安全議定書——就預防原則與風險型態論爭議之不必然性，載：台灣在WTO新紀元——貿易之開放與防衛，頁245-309，2002年；這也是歐盟在「歐體生技產品案」中的主要論點，牛惠之、劉亮

標示GMO的措施，因鎖定的風險對象不是SPS協定附件A第一段所列的風險，且標示的內容與產品特性或製程及產製方法相關，則應受到TBT協定所規範。

儘管如此，這種推理上的當然性，在實務運作上仍可能有其他爭議，例如GMO經由生物科技而改變生物特性的方法，是否屬於與產品相關生產製造的過程，或是對產品特性有特定的意義，仍非不無爭議。特別是大多數經過基因改造的種子，從栽種、採收、加工的過程均與傳統農作物無異，如果認為GMO與傳統作物為同類產品，也就是不論是否經過基因改造，並不因GMO與傳統產品的等同性受到影響，經由生物科技而改變生物特性的方法，便不能被視為是與產品相關的製程及產製方法<sup>133</sup>。因此，縱使一項不是為了確保食品安全所制訂的強制GMO標示制度，如以保護環境為目的，因為GMO的基因改造特質不是產品特性或其他相關生產或製造方法，也就不符合TBT協定附件一中對於技術性法規的定義。

如果TBT協定可以處理SPS協定附件A第一段所列風險以外的直接攸關食品安全的議題，則仍有兩個問題需要進一步說明，第一，雖然強制標示GMO的目的中包括食品安全，但這個安全目的通常未必會被彰顯出來；取而代之的是，保護消費者知的權益等其他理由<sup>134</sup>。這種以尊重消費者知的權益做為訴求的立法模式，一方面是為了避免來自美國等GMO主要生產國的壓力，另一方面則

---

亨、楊一晴，同註64，頁150-154。

<sup>133</sup> Zerrilli, *supra* note 46, at 71.

<sup>134</sup> 我國關於基因改造食品之標示規範，如「衛署食字第0900011745號公告」主要係依據食品衛生管理法第17條第6款規定，故在性質上應該屬於保護食品衛生與安全的範圍，但相關主管單位卻又一再宣稱我國標示的目的，是為尊重消費者知的權益與消費選擇權；而事實上，多半的消費者在日常的消費環境如餐廳等，並無法經由標示制度而行使選擇權。

是GMO之安全風險是否必定存在，或是否一定會發生，以目前之科學發展而言，並無法經由科學試驗與科學證據加以證明；因此，不強調保護安全的GMO標示措施，可以避免關於科學證據的爭議。由此可知，縱使會員可運用TBT協定制訂具保護人類健康、安全的合法目的的強制GMO標示，會員也未必會以此為名而加以運用。

第二，關於科學證據與安全性的議題，TBT協定要求會員採取相關措施時，需要進行之評估事項，包括現有之科學性與技術性資訊，以及相關之加工資訊或對產品所預定之最終用途等。如前所述，在採取TBT協定下的技術性法規時，需要評估的科學性資訊與SPS協定要求的明確之科學證據應不相同。據此觀察TBT協定第2.10條：「一會員若發生或可能發生安全、健康、環境保護或國家安全上緊急問題時，可以省略第2.9條的公開義務……」的文字，這種程序上的裁量空間，加上第2.2條僅提到與產品的產製以及最終用途相關的科學與技術資訊，而未提及關於科學證據的具體要求，似乎顯示在TBT協定之下，會員有較大的權限，可以不經由科學證據的確認，針對可能發生的安全、健康、環境保護等緊急問題，制訂必要的技術性法規。如果這個推論正確，則WTO會員便可以援引TBT協定，在沒有明確科學證據的情況下，對於由GMO之基因改造之本質所造成、且尚欠缺充分科學證據的某項風險，採取強制性標示規定或其他限制性技術性法規，以達保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等合法目的。而這種結論，將改寫WTO下關於科學不確定性議題的處理模式。

### 三、小 結

在本節討論中，不難發現TBT協定雖然可以讓會員為保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等合法目的制訂必要

的措施，但在實務的運作中，這種重視安全議題的貿易規定，不論在環保標示或是GMO標示中，都還有相當的爭議問題需要釐清。在環保標示遇到的最大難題，在於如何兼顧貿易的公平性與開發中國家的需求，以及環保標示對於保護環境的功能性。這個問題所反映出的難題，不僅在於一般性的貿易與環境爭議與調和可能性，更在於環保標示運用，在本質上對技術相對先進國家就是比較有利的。而這個因素的介入，加上TBT協定關於同類產品認定仍針對相關於產品的製程與產製方法，使得TBT協定在維繫貿易自由與保護安全的爭議，更為複雜。

GMO標示議題，一方面反映出TBT協定與SPS協定的關聯性需要進一步釐清，另一方面則突顯TBT協定對於科學證據要求的彈性，似乎提供會員在WTO規避運用科學證據的空間。而TBT協定雖然可能讓會員以安全目的設置GMO強制標示，以達安全貿易的目標，但會員卻避免以安全為理由制訂相關措施的事實，說明了TBT協定外的政治、經濟因素，將可能影響會員運用TBT協定保障安全的意願或機會。

## 伍、結 論

安全貿易是綠色和平組織在杜哈回合談判前提出的建議，這項建議雖然未被WTO正式回應，但在WTO相關規範的發展中，卻與安全貿易的關聯性愈趨密切。在WTO的多邊貿易協定中，TBT協定為一個處理具有高度技術性措施的規範；由於會員可能設計或運用的技術性法規具有相當的多樣性與複雜性，TBT協定乃透過原則性的規定，以防止這些措施變成保護主義下的非關稅貿易障礙。經由觀察少數幾個涉及TBT協定的爭端，本文發現目前關於TBT協定的主要爭議，通常不是會員的措施是否違反TBT協定的相關規定，

而是停留在定義上探討一項措施是否屬於TBT協定下的技術性法規。這似乎顯示TBT協定對大多數會員而言，還是一個在摸索中的協定。

就本文關切的核心議題——TBT協定與安全貿易的關聯性，TBT協定雖然可以讓會員為了保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等合法目的，制訂具有貿易限制效果的技術性法規，但在遇到WTO自由貿易體系中最根本的不歧視原則時，仍無法有所突破，以制訂更符合保護安全或健康等目的的技術性法規。因此，就安全貿易的目標觀之，TBT協定雖表彰保護生命、健康等合法目的，但會員在運用TBT協定時以追求安全貿易時，仍會受到自由貿易體系下的限制。

透過環保標示的爭議，本文指出TBT協定對於技術性法規範圍的認定，即限於關於產品製程與產製方式的要求，使得許多涉及生命週期的強制性環保標示無法在TBT協定下取得合法基礎。從避免貿易障礙與貿易保護措施的目標而言，這樣的規劃固然有其理論基礎；但從安全貿易與保護環境的角度而言，這些以自由貿易為優先考慮的規範，卻可能限制了環保標示在對於一項產品從原料取得、生產、使用與棄置的整個生命週期中的功能性，而這也是綠色和平組織與一些國際環保團體一向對WTO自由貿易規範最為詬病之處。由於WTO始終堅持自己不是環保組織，且WTO的相關規定也已經提供會員保護國家安全、人民健康與環境永續的必要空間；因此，如希望WTO能針對安全貿易的目標大幅改變其一貫堅持的自由貿易精神，並不容易。

關於GMO標示與TBT協定的爭議，雖然通說見解認為與食品安全直接相關的GMO標示屬於SPS協定的範圍，但本文指出這種論點不但不符合SPS協定的立法設計，也不符合TBT協定的實務運作。儘管如此，在TBT協定下制訂之GMO強制性標示制度，是否

具有維護安全貿易的功能，或是僅具有傳達產品資訊以尊重消費者選擇權等商業與社會性目標，則會因為GMO的安全議題涉及的國際壓力與科學證據等因素，而受到影響。因此，縱使關於GMO的強制標示符合TBT協定的相關規定，這些標示也未必是為了安全貿易的目的地所設置。另一方面，TBT協定關於科學原則的彈性規定，似乎可能成為會員處理涉及科學不確定風險議題的依據，關於此點，還待後續觀察與研議。

最後，TBT協定的主要目的之一，是為了避免會員透過各種名目設置的貿易保護措施損及全球的貿易自由化。主張貿易的安全性應該優先於貿易自由化的安全貿易，就有可能成為會員實施貿易保護主義的藉口之一。在TBT協定之下，會員可以因為保護人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境等理由而制訂具有貿易限制效果的技術性法規，顯示TBT協定試圖調合安全貿易議題與自由貿易的企圖，以使這兩個相互關聯卻可能相互衝突的價值觀有互補的空間。TBT協定的努力，無疑地提供了會員在TBT協定體制之內達到安全貿易的目的地，也限制了會員以安全貿易理由，在TBT協定體制外實施貿易保護主義的空間。這種結果雖然未必能被安全貿易的支持者認同，但對自由貿易的維護者而言，卻具有重要意義。然而，符合TBT協定的技術性法規如環保標示，或其他以保護安全為理由的措施，卻可能經過會員的精心設計，而成為受到TBT協定背書的新型態非關稅貿易障礙——即部分工業化國家會員設計的措施，以安全貿易之名與技術性法規之實，符合了TBT協定的規定，但因涉及的技術難度，而「公平、客觀、細緻」地將具有價格優勢，但屬於技術相對落後的開發中國家產品排除於市場之外。這個問題，不但可能協助少數高科技、高安全標準國家在WTO下發展具有技術壟斷性的綠色產業，並使得開發中國家憂慮環保標示等安全貿易措施將促成綠色帝國的形；且這種存在於TBT協定體制

內、以安全貿易為由的新型態貿易保護措施，也可能是TBT協定在被制訂之初，所不曾預期的現象。這些問題，因為在本質上涉及不同會員之間在技術能力與經濟實力的落差，且在制度上需要符合TBT協定要求的公平與公開性，若單純依賴TBT協定下的調和性、等同性或相互承認等原則，未必能被有效處理。

當WTO透過自由貿易以提升全球福祉之際，安全貿易似乎應是WTO提升全球福祉的指標之一；然而，透過本文的論述卻顯示出安全貿易並未理所當然的被WTO所接受，甚至還成為環境保護組織與自由貿易支持者之間，以及工業化國家與開發中國家之間，在體制外與體制內相互對抗的依據。這種現象再度突顯安全貿易的理想，與許多WTO下的環保議題一般，雖然有一定的正當性與必要性，但卻因為涉及不同會員間的國家與產業利益，而可能被作為貿易保護主義的藉口與角力的工具。由於TBT協定的技術性法規可以涉及許多細緻與複雜的制度設計，這些設計配合上安全貿易的理想或名目，反而可能提供部分國家以細緻與複雜的手法，正大光明地制訂出符合TBT協定、滿足安全貿易名義，卻讓其他技術與經濟能力相對不足的國家玩不起的新型態貿易保護措施。部分開發中國家的產品，將因為無法滿足這些綠色帝國依據TBT協定制訂出的「公平、客觀、細緻」的技術性法規，而無法進入國際市場，或喪失市場競爭力。TBT協定雖然試圖在體制之內提供會員達到安全貿易並避免貿易保護主義的機制，但如何避免TBT協定認同的安全貿易措施，成為只有少數國家玩得起的遊戲，並成為TBT協定體制內的新型態貿易保護，同時，又在安全與貿易之間取得新的平衡關係，則是TBT協定與WTO需要正視，且持續努力處理的議題。

## 參考文獻

### 一、中文

#### (一)書 籍

- 1.牛惠之、郭華仁、滕沛倫、彭英泰、陳詩欣，基因改造產品——發展、爭議管理與規範，行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，2005。
- 2.羅昌發，國際貿易法，元照，2003。

#### (二)期刊與專書論文

- 1.牛惠之，世界貿易組織之SPS協定關於風險評估與風險管理之規範體系與爭端案例研究，台灣國際法季刊，1卷2期，2004。
- 2.牛惠之，WTO之SPS協定v.生物安全議定書——就預防原則與風險型態論爭議之不必然性，載：台灣在WTO新紀元——貿易之開放與防衛，頁245-309，2002。
- 3.牛惠之、劉亮亨、楊一晴，WTO「歐體生技產品案」關於SPS協定之爭議與初步評析，貿易政策論叢，2期，2004。
- 4.林彩瑜，論WTO架構下基因改造食品標示之貿易法問題，載：台灣在WTO規範下之經貿新頁，2001。
- 5.周桂田，基因科技的風險與不確定性——以基因改造食品之本土化風險溝通為例，發表於「回應21世紀生物科技之衝擊與挑戰——第八屆張昭鼎紀念研討會」，2001。
- 6.楊婉苓，WTO之TBT委員會與GMO產業間之相關實務現況簡介，科技法律透析，15卷2期，2003。

### 二、英文

#### (一)書 籍

1. APPLETON, ARTHUR E., ENVIRONMENTAL LABELING PROGRAMMES: INTERNATIONAL TRADE LAW IMPLICATIONS (1997).



2. BRUCE, D. & BRUCE, A., ENGINEERING GENESIS (1998).
3. EPA, *Environmental Labeling Issues, Policies, and Practices Worldwide*, EPA contract No. 68-W6-0021 (1998), available at <http://www.epa.gov/epp/pubs/envlab/wwlabel3.pdf>.
4. JACKSON, JOHN H., THE WORLD TRADE SYSTEM (2d ed. 1997).
5. JOSLING, TIM, ROBERTS, DONNA & ORDEN, DAVID, FOOD REGULATION AND TRADE TOWARDS A SAFE AND OPEN GLOBAL SYSTEM, (2004).
6. MATSUSHITA, MITSUO, SCHOENBAUM, THOMAS J. & MAVROIDIS, PETROS C., THE WORLD TRADE ORGANIZATION LAW, PRACTICE, AND POLICY (2003).

#### (二) 期刊與專書論文

1. Appleton, Arthur E., *The Labeling of GMO Products Pursuant to International Trade Rules*, 8 N.Y.U. ENVTL. L.J. 566 (2000).
2. Appleton, Arthur E., *Environmental Labeling Schemes: WTO Law and Developing Country*, in TRADE, ENVIRONMENT, AND THE MILLENNIUM 195 (Gary P. Sampson & W. Bradnee Chambers eds., 1999).
3. Bhala, Raj & Gantz, David A., *WTO Case Review 2002*, 20 ARIZ. J. INT'L & COMP. L. 143 (2003).
4. Charnovitz, Steve, *The Supervision of Health and Biosafety Regulation by World Trade Rules*, 13 TULANE ENVTL L.J. 271 (2000).
5. Francioni, Francesco, *Environment, Human Rights and the Limits of Free Trade*, in ENVIRONMENT, HUMAN RIGHTS & INTERNATIONAL TRADE 1 (Francesco Francioni ed., 2001).
6. Heumuller, Drik & Josling, Tim, *Trade Restrictions on Genetically Engineered Foods: The Application of the TBT Agreement*, in THE REGULATION OF AGRICULTURAL BIOTECHNOLOGY 79 (R. E. Evenson & V. Santaniello eds., 2004).
7. Hilson, C. & French, D.A., *Regulating GM Products in the EU: Risk, Precaution and International Trade*, in AGRICULTURE AND INTERNATIONAL TRADE – LAW, POLICY AND THE WTO 215 (Michael N. Cardwell et al. eds., 2003).

8. Jha, Veena & Zarrilli, Simonetta, *Eco-Labeling Initiatives as Potential Barriers to Trade: A Viewpoint from Developing Countries*, in *ECO-LABELING AND INTERNATIONAL TRADE* 277 (Simonetta Zarrilli, Veena Jha & Rene Vossenaar eds., 1997).
9. Liu, Vivien, *Eco-labelling and the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade*, in *ECO-LABELLING AND INTERNATIONAL TRADE* 266 (Simonetta Zarrilli, Veena Jha & Rene Vossenaar eds., 1997).
10. Markandya, Anil, *Eco-Labeling: An Introduction and Review*, in *ECO-LABELING AND INTERNATIONAL TRADE* 1 (Simonetta Zarrilli, Veena Jha & Rene Vossenaar eds., 1997).
11. Montini, Massimiliano, *The Necessity Principle as an Instrument to Balance Trade and the Protection of the Environment*, in *ENVIRONMENT, HUMAN RIGHTS & INTERNATIONAL TRADE* 135 (Francesco Francioni ed., 2001).
12. Morrison, C., *The Role of Traceability in Food Labeling*, in *FOOD LABELLING* 267 (DJ. Ralph Blanchfield ed., 2000).
13. Motaal, Doaa Abdel, *The Agreement on Technical Barriers to Trade, the Committee on Trade and Environment, and Eco-labeling*, in *TRADE, ENVIRONMENT, AND THE MILLENNIUM* 223 (Gary P. Sampson & W. Bradnee Chambers eds., 1999).
14. Scott, Joanne, *European Regulation of GMOs and the WTO*, 9 *COLUM. J. EUR. L.* 213 (2003).
15. Teel, Julie, *Regulating Genetically Modified Products and Processes: An Overview of Approaches*, 8 *N.Y.U. ENVTL. L.J.* 649 (2000).
16. Thron, Craig & Carlson, Marinn, *The Agreement on the Application Sanitary and Phytosanitary Measures and the Agreement on Technical Barriers to Trade*, 31 *LAW & POL'Y INT'L BUS.* 841 (2000).
17. Thue-Vasquez, D., *Genetic Engineering and Food Labeling: A Continuing Controversy*, 10 *SAN JOAQUIN AGRIC. L. REV.* 77 (2000).

18. Victor, David G., *The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: An Assessment After Five Years*, 32 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 865 (2000).
19. Vossenaar, Rene, *Eco-Labeling and International Trade: The Main Issues*, in ECO-LABELING AND INTERNATIONAL TRADE 21 (Simonetta Zarrilli, Veena Jha & Rene Vossenaar eds., 1997).
20. Wagner, J. Martin, *Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT) and Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS): The WTO's Interpretation of the SPS Agreement has Undermined the Right of Governments to Establish Appropriate Levels of Protection Against Risk*, 31 LAW & POL'Y INT'L BUS. 855 (2000).
21. Woody, K., *The World Trade Organization's Committee on Trade and Environment*, 8 GEO. INT'L ENVTL. L. REV. 459 (1996).
22. Wooldridge, Marion, *Risk Assessment and Risk Management in Policymaking*, in GLOBALIZATION AND THE ENVIRONMENT: RISK ASSESSMENT AND THE WTO 81 (David Robertson & Aynsley Kellow eds., 2001).
23. Zerrilli, Simonetta, *International Trade in Genetically Modified Organisms and Multilateral Negotiations: A New Dilemma for Developing Countries*, in ENVIRONMENT, HUMAN RIGHTS & INTERNATIONAL TRADE (Francesco Francioni ed., 2001).

# The TBT Agreement and Safe Trade: An Observation on Environmental Labeling and GMO Labeling

Huei-Chih Niu<sup>\*</sup>

## Abstract

Safe trade is the major consideration of this study, and the TBT Agreement is the platform for the author to explore the issues in this regard. This study is divided into three parts to achieve this aim. The focus of the first part is to introduce the principles and rules in the TBT Agreement that authorize Members to adopt necessary technical regulations for certain legitimate objectives on one hand, and ensure no unnecessary restriction to trade is established on the other. The second part tends to highlight the criteria as set in the TBT Agreement about a technical regulation, and the controversies that may thereby be generated when applying such criteria. Several WTO disputes will be identified in turn to reveal the nature of the conflicts involved. The third part addresses two kinds of safety measures, namely environmental labeling

---

<sup>\*</sup> Ph. D in Law, Queen Mary & Westfield College, University of London; Associate Professor, Institute of Law for Science and Technology, National Tsing Hua University.

Received: April 27, 2006; accepted: October 30, 2006

and GMO labeling, which are relevant to safe trade and the TBT Agreement to clarify the applicability of the provisions of the TBT Agreement to these measures. With respect to the WTO, the author believes that it is free trade that overrides other non-trade concerns such as safety. Accordingly, how in reality Members of the WTO can enact the necessary technical regulations to protect human life, health and the environment is the main theme of the present study.

**Keywords:** TBT Agreement, Safe Trade, Environmental Labeling, GMO Labeling

