

參加 2002 年亞太經濟合作會議(APEC)

「落實 WTO 協定中有關食品安全檢驗與植物防疫檢疫措施研討會」報告

壹、前言

亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, 簡稱 APEC)成立於 1989 年，旨在於促進亞太地區經貿政策的調合，以推動本區域貿易與投資之自由化及區域經濟合作，因此加強開放性的多邊貿易體系為其重要工作目標之一。

APEC 於 1993 年第一次舉行的非正式經濟領袖會議宣言中，即誓言以「維持世界經濟發展，以及開放的多邊貿易體系」為 APEC 的願景之一；1994 年茂物宣言並申言：「為了加強開放的多邊貿易體系，我們決定加速履行(WTO)烏拉圭回合的承諾，並深化、擴展烏拉圭回合的結果」，及「以促進亞太地區自由、開放的貿易與投資作為長期目標 我們將以與 GATT 一致的原則來達成該目標」。此一貫的立場與目標在往後歷屆的領袖宣言及部長會議共同聲明中，均曾一再提及。

但 APEC 會員體並不因以上陳的目標、願景及立場而具備了履行世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)烏拉圭回合協議的能力，而包括 APEC 開發中及低度開發會員體在內的 WTO 會員於近年來亦一再籲請已開發國家應提供更多執行 WTO 協定之技術協助，因此 APEC 如何以實際的行動，協助解決其會員體提昇執行 WTO 協定之能力，便成

為近幾年來 APEC 的重要課題。尤其在西雅圖部長會議未能成功啟動新回合談判後，此項工作更形重要。

2000 年第一次資深官員會議時，日本提出「APEC 對 WTO 的貢獻」倡議，其中包括「協助 APEC 開發中會員體建立執行 WTO 協定能力」提案(Capacity Building in APEC Related to the Implementation of the WTO Agreements)，規劃以「量身裁製」(tailor-made)的方式，針對 APEC 開發中會員體的需要，結合 APEC 本身及相關國家與國際組織的資源和經費，透過技術協助方式幫助 APEC 的開發中會員體建立執行 WTO 協定及參與新回合談判的能力。嗣後，經日本針對開發中會員體(包括我國)進行問卷調查及派遣專家進行實地訪察(Field Survey)，在 2000 年 11 月部長會議前撰擬完成本倡議的「APEC 策略性計畫」(Strategic APEC Plan on WTO-related Capacity Building)，該策略性計畫經 2000 年 11 月的部長會議及領袖會議認可通過，部長及領袖們同意將其作為協調相關行動的基礎，並同意儘早實施；另同意在合於既定審核程序的條件下，優先分配 APEC 貿易及投資自由化與便捷化基金(TILF Fund)予相關計畫，以順利推動本項倡議。

2001 年 2 月的第一次資深官員會議通過日本提議，恢復成立原名「APEC WTO 義務履行及原產地規定非正式小組」(Informal Group on Implementation of WTO Obligations and the Rules of Origin, WTO Informal Group)，在八月份該小組第二次會議中已改名為 WTO 能力建構小組(WTO Capacity Building Group)，負責協調 監督未來由 APEC 各次級論壇、工作小組及會員體所提出的各項具體執行計畫，避免資源及人力的重複投入。

在上揭 APEC 技術協助架構建立後，相關會員體即針對 WTO 各項協定的能力建構提出不同的規劃。其中在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, 簡稱 SPS 協定)領域上，相關合作計畫係由日本、紐西蘭、中國大陸與墨西哥等會員體主導。本次由貿易暨投資委員會 (Committee on Trade and Investment, CTI) 下之標準暨符合性次級委員會 (Sub-committee on Standards and Conformance, SCSC) 於 2002 年第二次資深官員會議前所召開之「落實 WTO 協定中有關食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施研討會」，即為由墨西哥與中國大陸所主辦，我國則指派行政院衛生署食品衛生處副處長陳陸宏與行政院農業委員會動植物防疫檢疫局企劃組技正呂斯文前往墨西哥梅里達 (Merida) 市，參加於本(91)年 5 月 16-17 日舉辦之 SPS 研討會。(SOM II 議程如附件一)

貳、行程及工作紀要

5月14日(星期二)

22:40 搭乘中華航空 CI008 班機前往美國洛杉磯，並於洛杉磯轉墨西哥航空 MX 137 與 MX 603 班機經墨西哥市抵梅里達市。

5月15日(星期三)

08:40 抵達梅里達市

09:30 抵達 APEC/SOM II 會場 Hotel Fiesta Americana，並辦理報到手續。

5月16日(星期四)

09:00 開幕式(研討會由墨西哥經濟部標準局副處長 Rodolfo Consuegra Gamon 擔任主席，並代表主辦國致歡迎詞)

(研討會議程如附件二)

09:15 SPS 協定之執行現況

(講座：WTO 參事 Mr. João Magalhães)

11:00 SPS 協定之主要議題(I) 流行病學與風險評估

(講座：墨西哥農業部國家植物檢疫標準中心主任 Dr. Juan Pablo Martínez Soriano)

11:45 SPS 協定之主要議題(II) 動物與植物檢疫

(講座：中國大陸國家質量監督檢驗檢疫總局 WTO 辦公室張寶峰副處長)

- 12:30 SPS 協定之主要議題(III) 食品安全
(講座：紐西蘭農業部參事 Mr. Neil McLeod)
- 14:00 澳洲執行 SPS 協定之經驗
(講座：澳洲外交部 APEC 小組執行官 Mr. Bruce Bennett；澳洲農業部貿易政策主任 Dr. Paul Vitlovich)
- 15:40 墨西哥執行 SPS 協定之經驗 - 小麥真菌性病害
Tilletia indica 案例分析
(講座：墨西哥國家種子檢查與認證中心副主任 Ms. Enriqueta Molina)
- 16:20 墨西哥國家植物檢疫諮議委員會之目標與功能
(講座：墨西哥國家植物檢疫諮議會召集人 Ms. Martha Aguilera Peña)

5月17日 (星期五)

- 09:00 SPS 協定之執行問題(I) 流行病學與風險評估
(講座：墨西哥農業部國家食品衛生局主任 Dr. Mara González)
- 10:00 SPS 協定之執行問題(II) 動物與植物檢疫
(講座：中國大陸國家質量監督檢驗檢疫總局 WTO 辦公室張寶峰副處長)
- 11:00 SPS 協定之執行問題(III) 食品安全
(講座：紐西蘭農業部參事 Mr. Neil McLeod)
- 14:00 墨西哥執行 SPS 協定之經驗 - 植物檢疫諮議委員

會在推動 SPS 措施上之功能

(講座：墨西哥國家植物檢疫諮議會召集人 Ms. Martha Aguilera Peña)

14:45 墨西哥在參與 SPS 議題上之談判經驗

(講座：墨西哥經濟部 SPS 議題談判主任 Mr. Juan José Zavala Elías)

15:30 澳洲執行 SPS 協定之經驗 - 食品安全與貿易拓展；電子檢疫傳輸之優點

(講座：澳洲外交部 APEC 小組執行官 Mr. Bruce Bennett；澳洲農業部貿易政策主任 Dr. Paul Vitlovich)

16:15 SPS 協定之通知與查詢作業

(講座：中國大陸 WTO/TBT-WTO/SPS 國家諮詢中心黃冠勝主任)

17:45 閉幕儀式

5月18日 (星期六)

07:00 搭乘墨航國際 AM494 班機前往洛杉磯，並轉華航 CI005 班機返回台北。

5月19日 (星期日)

20:10 返抵中正國際機場

參、結果

在本次 SPS 研討會之二日議程中，共計有十四場專題演講。依邀請講座與講題內容加以分析，可分類如下：

- WTO 參事演講一場，講題為 WTO/SPS 協定之執行現況。
- 墨西哥演講六場，講題內容包括墨西哥國家植物檢疫風險評估、動物檢疫風險評估、檢疫諮議委員會運作、個案分析與檢疫諮商談判等，講題偏重有關 SPS 協定之風險評估運作。
- 中國大陸演講三場，內容包括中國大陸依 SPS 協定執行動植物檢疫現況、執行 SPS 協定遭遇問題與中國大陸 SPS 國家查詢點之運作等，分工內容偏重中國大陸遵循 SPS 協定之動植物檢疫施政經驗。
- 紐西蘭演講二場，演講內容為 SPS 協定之食品安全議題，講座係以食品安全之同等效力(equivalence)原則為出發點，探討推動食品國際貿易所面臨的問題與解決之道。
- 澳洲演講二場，重點為介紹澳洲之生物安全評估制度與推銷電子檢疫證傳輸系統。

以下謹依上列順序，摘述研討會演講內容。

一、WTO 參事講座內容 (請參閱附件三之 1)

WTO 秘書處負責 SPS 協定技術協助之參事 Mr. João Magalhães 應邀就 WTO 會員體執行 WTO/SPS 協定之現況進行報告。M 參事之演講分為四部分，包括(一)SPS 協定之權利義務，(二)貿易關切事項，(三)SPS 協定之執行問題，

與(四)SPS 協定之現況檢討。

M 參事之報告指出，目前全球每年約有超過 5,800 億美元的農產品貿易，食品貿易值則約為 4,000 億美元。而在食品貿易中，已開發國家之進出口所佔比例為 75%，而半數以上之水果、蔬菜、糖、非酒精飲料、魚類與漁產品貿易，係由開發中國家所出口者。雖然 WTO 農業協定尋求降低出口補貼、減少境內支持與降低農產品關稅等目標，並積極促進農產品貿易，惟各國因檢疫與檢驗水準、疫情條件、經濟重要性、健康考量、風險評估等種種因素不一，各國在 WTO/SPS 委員會之架構下，已提出超過一百餘項的貿易關切議題，並尋求在 WTO 多邊架構下進行協商解決。

在 SPS 協定執行上，目前開發中會員遭遇之問題包括：

- 缺乏適合基礎設施；
- 過時的法規命令；
- 科技水準不足；
- 財務限制與技術人員缺乏；
- 特定國際標準尚待制定；
- 不易參與國際組織之標準制定；
- 已開發國家採行高於國際標準，卻缺乏合理性之 SPS 措施；

而以 SPS 協定條文來看，會員間爭議重點則在於：

- 第十條「特殊與差別待遇」，所述及之「宜給予開發中會員較長的遵循緩衝時程」之定義不夠明確；
- 第四條「同等效力」原則，在實際運用上看法不一；

- 第六條「疫區條件之適應」，執行問題在於非疫區認定作業耗時，國際認定標準制定未盡完善；
- 第五條「風險評估」，許多開發中會員並不瞭解風險評估之重要性；或雖已深刻體認，但因缺乏人力、技術、專業、財務與基礎設施等支援，並無法進行適當之風險評估作業。

針對上述障礙，WTO 在 2001 年多哈(Doha)部長會議中作出多項解釋與決定，包括：

- 第十條「特殊與差別待遇」中指之較長的遵循緩衝時程，原則上應不少於六個月；
- 附件 B 第二段所指之法規公告與實施間之合理緩衝時間，通常應不少於六個月；
- 部長會議洽悉 SPS 委員會所作有關同等效力之決議，並請委員會儘速完成執行細節之制定；
- 指示委員會至少應每四年檢討 SPS 協定之運作與執行乙次；
- 部長會議洽悉秘書長在推動開發中會員參與國際標準組織活動，及協調國際組織與財務機構以推動技術協助之努力，並要求秘書長應將辦理對低度開發國家提供技術與財務援助之工作，列為第一要務。

M 參事在後半段演講中，重點分析了 SPS 協定之執行現況：

1. SPS 協定規範已幾乎為所有國家認同；但開發中會員卻無法充分行使其權利與義務。

2. 執行多年，僅有三項爭端訴諸全程之爭端解決機制；但會員國間計有 21 項的 SPS 爭端曾訴請進行爭端解決。
3. 會員國對 SPS 協定條文內容，大多已有清楚之認知與解釋；但尚有數項領域仍待釐清，例如有關 GMO 議題之定位即為其一。
4. 在 SPS 協定運作上，目前委員會議之召開與透明化義務等運作模式已順利推動；但在國際標準監督與貿易關切事項之後續處理上，仍有待加強。
5. 大多數國家已就 SPS 措施進行檢討與修法；但修法後潛在許多問題。
6. WTO 與三大標準組織(包括 IPPC, OIE, CODEX)已建立良好之互動與合作關係；但由於部分開發中會員對國際標準之訂定尚有疑慮，未來有可能對國際標準進行抵制。
7. 依據 SPS 協定第五條，會員有權訂定其保護水準；惟會員卻不易界定其保護水準，對確保 SPS 措施具一致性亦極困難。
8. SPS 協定第四條規範會員間應相互接受具同等效力之檢疫檢驗措施；但在實際執行上卻十分不易，有待三大國際組織進一步訂定相關指導綱領。
9. SPS 第六條允許非疫區之認定；惟會員間在進行認定諮商時，仍存在許多問題。
10. SPS 第十條規範會員應予開發中國家特殊與差別待遇；但已開發國家在實際運作上，會因維持適當保護水

準與消費者意識等諸多因素，面臨執行困難。

11. SPS 協定第九條促請會員提供技術協助；惟目前各項協助缺乏統籌與規劃。
12. M 參事在結論中指出，綜論 SPS 協定之運作已如預期順利進行，並與目前農產品貿易息息相關；但就許多會員而言，執行 SPS 協定義務仍屬繁重，未來應續加強開發中國家之協調，並提供適當之技術協助，俾順利推動 SPS 協定。

我方代表在綜合討論時，曾經提問 WTO 如何有效進行技術協助與尋求財務支援。M 參事表示大多數開發中會員在執行上所面臨之困難主要為政府機關之管制架構 (regulatory framework)；惟倘該技術援助涉及硬體基礎設施時，則會員宜重點選定適當產品，以尋求有限之財務支援，有效進行檢驗檢疫設備建構。

二、墨西哥講座內容

地主國墨西哥在本次研討會中，計擔任六場講座，講題重點主要為墨西哥近年來進行動植物風險評估的經驗。該等講座在二天的研討會課程中，有系統地介紹了墨西哥的動植物檢疫法規、風險評估負責機構、諮議委員會目標與功能、風險評估之執程序、風險管理與風險溝通等運作現況。由於墨西哥所指派各場講座皆為該國進行風險評估之負責人，益加顯示墨西哥對辦理本次 SPS 研討會之重視。

墨西哥講座指出，墨西哥經濟原屬於封閉式經濟，施行嚴格之動植物檢疫措施；但在 1988 年墨西哥加入前關稅貿易總協定(GATT)後，墨國農產品即面臨國外農產品之競爭，

而配合市場開放，墨西哥亦須修訂過度保護而無科學依據之相關法規。因此，墨西哥爰逐步展開檢疫組織架構之調整，側重風險評估能力之建構，並依 IPPC 與 OIE 等組織訂定之風險評估規範，進行必要之動植物風險評估。歷經十餘年之努力，墨西哥已建立風險評估之運作制度，使其能於各多邊與雙邊之檢疫諮商談判場合中仗理直言，確保其國應有權益。

墨西哥進行植物風險評估係依據國際植物檢疫標準 ISPM 第二號"Guidelines for pest risk analysis"來進行(講義詳附件三之 2)，將 PRA 分為三階段，分別是啟動分析作業 (initiation)、風險評估 (risk assessment) 與風險管理 (risk management)。依據該國之風險評估作業，在下列四種時機時，須進行風險分析作業。

- 當某項植物產品係首度輸入墨西哥時；
- 當某項植物產品係由某新地區或國家輸入時；
- 當界定出某外來疫病蟲害之入侵途徑，或經港口監測發現時；
- 當修訂植物檢疫規定時。

1. 啟動分析作業

在啟動分析作業時，應廣泛搜集既有之國際標準與輸出國相關產品與疫情資訊，經召開初步專家會議後，首先界定出可能檢疫病蟲害清單。這些清單再進一步判斷地理散佈特性與防治狀況，同時分析對經濟影響重要性後，正式確定必須進行風險評估之疫病蟲害名單。

2. 風險評估

在本階段中，必須考慮的因素包括：

- 疫病蟲害立足之可能性(potencial de establecimiento)，此項與疫病蟲害特性、自然環境、寄主感受性與產品用途等特性相關。
- 疫病蟲害蔓延之可能性(potencial de dispersion)，此項必須考慮寄主植物感受性與其等於境內之分布。
- 可能之經濟危害(potencial de daño economico)，損害層面可能包括農作物損失、防治費用之增加、喪失外銷市場與造成環境危害等。
- 分析疫病蟲害入侵之可能性(potencial de entrada)，最後評估階段應對各入侵途徑及疫病蟲害發生頻率與數量進行分析，以界定入侵風險。

3. 風險管理

在評估各疫病蟲害之風險後，即可採行必要之管制措施，以對該等風險加以有效管理。管理手段則包括檢疫證管制、產地查證、非疫區認定、產地病蟲害防治、燻蒸與冷藏等檢疫處理等。

在完成上述程序後，最重要的步驟為完成風險評估報告，以為檢疫談判諮商上之立論依據。

另外墨西哥在動物風險評估上，係參照 OIE 國際動物衛生法典之輸入風險分析(IRA)規範來辦理，其進行方式稍有差異。

我方代表於綜合討論中，曾向墨西哥講座請教該國

PRA 風險溝通作業情形，各項風險評估報告是否可提供給其他國家或利益相關者(stakeholder)參考。墨國表示該國儘可能依照透明化原則來辦理，而澳洲與會人員在後來的發言中，亦建議墨方可將各項評估報告上載至全球網路上，以供各國參考。

三、中國大陸講座內容 (請參閱附件三之 3)

中國大陸於本次研討會中，共進行三場演講，主要係介紹中國大陸目前執行 SPS 協定之法令依據與運作架構，並以開發中國家之觀點，檢討目前執行 SPS 協定遭遇之主要問題，並提供改進建議。

茲將大陸講座對開發中國家執行 SPS 協定遭遇之五項問題與其建議，簡述如下：

問題一、 開發中國家因無法達到已開發國家之檢疫標準，因此無法維持農產品輸出。

建議： 1. 應加強對開發中國家提供技術協助。
2. 應加強對「同等效力」原則之研究與認定。

問題二、 由於各國檢疫規定未盡透明，導致國際農產品貿易減少。

建議： 應建立 WTO 會員體檢疫檢驗法規資料庫，以供各國查詢。

問題三、 由於各國採取風險分析方法不同，導致不同的風險分析結果。

建議： 1. 請國際標準組織制定各種特定風險分析規範，並協助開發中國家參與標準之制定。

2. 應積極鼓勵各國採行各項風險分析國際標準。

問題四、 由於缺乏快速之檢驗與鑑定技術，生鮮產品常於港口留置蒙受損失。

問題： 應加強會員間檢疫技術之研究合作與溝通。

問題五、 由於國際標準之缺乏，導致會員對檢疫處理措施之質疑。

問題： 國際標準組織應儘速訂定相關檢疫處理標準，俾為各國遵循辦理。

此外中國大陸在介紹其檢驗檢疫運作時，我方代表曾深入請教大陸中央主管機關與附屬地方機構之運作模式；而在 SPS 協定與 TBT 協定之查詢點運作上，中方代表向我方表示，目前中國大陸在國家質量監督檢驗檢疫總局下設有 WTO/TBT-WTO/SPS 國家諮詢中心，以負責 WTO 會員對 SPS 與 TBT 措施之查詢作業。其中負責 SPS 協定之查詢編組為九人，TBT 協定為八人，編制人員均為專業人才，顯見中國大陸對參與 WTO 之重視程度。

四、 紐西蘭講座內容 (請參閱附件三之 4)

紐西蘭農業部參事 Mr. Neil McLeod 以促進國際食品貿易為出發點，探討國際食品貿易現存之食品安全檢驗問題，並由「同等效力」原則為主軸，構思相關問題解決之道。

McLeod 參事認為順暢與安全的食品貿易，端賴於輸出國與進口國雙方之合作與互信。因為雖然 SPS 協定第四條「同等效力」條文已有相關決議，同時 CODEX 目前亦積極進行相關同等效力之標準制定，但真正有關同等效力的認定，仍

賴輸出國與進口國間彼此達成諮商協議。就進口國而言，必須檢視與評估判斷輸出國之食品衛生管制與相關法規之訂定與執行，是否已達到進口國設定之保護水準；就輸出國而言，當然希望食品能符合進口國之衛生標準而順利出口，但同時必須確保生產食品之安全，以免影響所建立之安全信譽。是以，雙方必須警覺到食品健康與安全性之重要，同時必須保持良好品質，防止偽造。

良好的食品安全體系有賴良好的流程管理，包括在農場、用水、生產與加工、運輸過程、避免微生物污染與有害殘留物之檢驗把關等階段之管制作業。惟由於各國在食品安全規範、基礎設施、管理機關、管制階段、檢驗設備、法規執行、檢驗程序、罰則訂定等之多項作業上之差異，彼此在食品安全議題之諮商上或許看法分歧；惟透過同等效力之雙邊認定方式，可縮短夥伴國間認知差距。McLeod 參事認為同等效力之認定，具有數項優點：

- 有助改善大眾健康
- 減少不必要之重複管制與檢驗
- 降低雙方成本
- 與國際標準接軌
- 鼓勵技術創新
- 建立不同的食品管理系統
- 減少繁複之港口檢驗與文件查核

為此，CODEX 已訂定同等效力認定流程，以供輸出國與進口國之諮商參考。

McLeod 參事在第二天的演講繼續指出目前各國在食品安全議題的合作上，仍存在下列問題：

1. 在實質面上，各國目前尚有許多缺乏科學依據之食品安全措施，或因檢驗人力不足，或對夥伴國衛生體系不瞭解，或是彼此間缺乏互信與信心，爰對合作卻步。
2. 在法規面上，部分國家之法律要求檢疫或檢驗官必須進行產地現場查核，或是許多繁複的進口食品法規規範了許多非食品安全事宜。
3. 在管理面上，夥伴國間可能因彼此資訊缺乏、法規不明與執法差異、語言困難、法令沿襲或施政落差等因素，形成合作障礙。
4. 在合作動機上，各國可能因保護國民健康、保障農民生計、強調國家主權、官僚系統惰性或僅為危機處理必要等不同目的，而將單純的食品安全議題複雜化。

而上述問題解決之道，可由下列方向著手：

1. 採行同等效力認定，避免要求輸出國須完成遵循進口國之衛生規定辦理。
2. 進行互惠性協商，簽署相互認定協議。
3. 考慮採認輸出國對食品安全之評估作業。

至於在協商過程中，各國宜抱持以下建設性態度：

1. 應以追求雙方共同利益為諮商基礎。
2. 廣泛邀集相關機關、產業界或消費者等，進行全面協商。
3. 可參考 CODEX、SPS 及各項多邊與雙邊協議等先例。

4. 資訊交換務求充分，過程必須保持客觀與明確。
5. 採認食品安全措施之認定標準應為合宜、實際與技術面可行、避免複雜之行政作業、成本低、措施必須有效等。

有關 McLeod 參事認為部分國家之法律要求檢疫或檢驗官必須進行產地現場查核係屬執行障礙乙節，我方代表曾向該講座表示不同意見，因為基於進口國保護國民與境內動植物健康安全之職責與義務，現階段進行產地查核作業仍屬允當。

五、澳洲講座內容 (請參閱附件三之 5)

(一) 生物安全評估

澳洲在本次研討會中，亦以風險評估作為報告主軸，說明 IRA 係為一依據科學原理安排之評估流程，共包括疫病蟲害界定、入侵立足可行性、可能造成危害、風險管理措施擬定、決定 SPS 措施等階段，而各階段均應儘可能作好與利益相關者之風險溝通。

澳洲進行 IRA 之主政單位為澳洲農業部轄下之生物安全局(Biosecurity Australia, BA)。該機構成立於 2000 年 10 月，組織執掌為負責輸出入農產品生物安全政策之擬定、檢討與協商，係屬政策制定單位；相對地，澳洲當局則將澳洲檢疫檢驗局(Australian Quarantine and Inspection Service, AQIS)改定位為政策執行單位。BA 下設三個工作小組，分別為動物生物安全組 (Animal Biosecurity)、植物生物安全組 (Plant Biosecurity)與生物安全政策制定與評估組 (Biosecurity Development and Evaluation)。

澳洲生物安全政策之目的為保護澳洲免受動植物疫病蟲害之入侵，而導致對社會、經濟與環境面之損失，同時確保該等政策對人員入境與農產品輸入造成最小的貿易限制。BA 宣稱其所採行方式為高度保守 (highly conservative)，但並非要求輸入零風險 (not zero-risk approach)。在實際作業上，澳洲農業部已頒布輸入風險分析指導綱領 (Guidelines for Import Risk Analysis) 為進行風險評估作業之依循，同時澳洲之風險評估作業亦注重公告、廣泛協商與同儕檢視等作業，過程力求客觀、公開與透明化。

我方代表在綜合討論中提問適當保護水準與科學合理性之關係，並指出倘各國有權不依科學證據即決定其適當保護水準，則過度嚴苛的保護水準是否會造成會員在執行 SPS 協定上之困難。有關適當保護水準與科學合理性之關連性，澳洲講座並未正面答復，僅強調會員國在執行 SPS 協定時，必須注意採行措施之一致性；另紐西蘭講座補充評論，指出會員亦應在維持適當保護水準之前提下，採行對貿易限制最少之檢疫檢驗措施。

(二) 電子檢疫證傳輸

電子檢疫證傳輸作業係屬 AQIS 之業務職掌。澳洲幅員遼闊，連繫不便，為利澳洲國內產業界之需要，AQIS 自 1992 年起開始使用 EDI 準備檢疫證，並與紐西蘭與美國共同利用 UN EDIFACT 訊息來設計傳輸語言，1994 年其所設計之 SANCRT (sanitary/phytosanitary certificate) 系統經 UN

EDIFACT 核准。

SANCRT 為一電子檢疫證傳輸系統，用傳送動物檢疫證與植物檢疫證，目前該系統已運用在澳洲輸銷日本可食用肉類產品之檢疫證傳輸，每年傳輸件數為 24,500 件，並可在產品尚未輸出前即通知日方出貨詳細資訊。澳方敘述電子檢疫證之優點為確保食品安全、資訊完整、適時傳輸、格式標準化、省錢省時、早期通知、通關順暢等。

由於澳洲近年來積極推動貿易無紙化環境，SANCRT 系統亦為其推銷重點。目前澳洲已與美國、加拿大與紐西蘭等國達成協議，將於 2003 年前完成肉品貿易之 SANCRT 連線。至與其他 APEC 會員之合作，澳洲目前已於馬來西亞、泰國以及印尼辦理訓練計畫，並積極尋求包括我國等國家加入 SANCRT 作業系統。

我方代表於綜合討論時請教澳方，澳方之電子檢疫證發證作業中，是否顧及現場查核作業；另 SANCRT 已實施多年，但目前僅限於對日本之肉品輸出，是否 SANCRT 系統存有某些缺點，致日澳雙方未能擴大運用？有關現場查核部分，澳方答復在電子檢疫發證前，檢疫人員仍須進行現場查核；而對後項問題，澳洲並未對 SANCRT 是否有缺點作答，僅表示與日本進行 SANCRT 合作計畫僅三年，執行順利，現並進一步洽談其他產品之合作細節。至澳洲與其他會員之合作，亦均積極推動中。

肆、心得與建議

- 一、 APEC 自 1989 年成立以來，已就亞太地區國家在經貿合作上之多項議題進行討論。有鑒 1999 年 WTO 西雅圖部長會議的失敗經驗，日本於 2000 年第一次資深官員會員中提出「協助 APEC 開發中會員體建立執行 WTO 協定能力」提案，正式將會員執行 WTO 各項協定之問題納入 APEC 論壇領域中。有鑒於 SPS 協定對國際農產品貿易之重要性，同時會員執行 SPS 協定時常遭遇困難，本協定得於 APEC/CTI/SCSC 論壇下列為重點議題之一，目前包括紐西蘭、中國大陸與墨西哥等會員均積極扮演主導角色。
- 二、 本次 SPS 研討會，共計有來自 WTO 秘書處、墨西哥、中國大陸、澳洲、紐西蘭、日本、韓國、馬來西亞、越南、巴布亞新幾內亞與我國等三十餘人參加，討論熱烈。在各項議題之討論及與會人員交流中，可明顯感受到各會員不同之參與目的。例如澳洲參與係以貿易利益為首要考量，其於演講議程中除強調其保守式風險評估之合理性外，在會場內外，亦積極推薦電子檢疫傳輸系統之優點，並安排與會員進行非正式會談。紐西蘭因國土偏遠，與會目的除為倡言農產品之貿易自由化外，更引導會員應採用國際標準來規範國際貿易，亟欲樹立其於國際貿易正統形象。中國大陸則由開發中國家之觀點，分析目前會員在執行 SPS 協定上遭遇難題，並積極倡導相關對策，似擬定位為開發中國家之領導龍頭。至我國在本次會議中，則積極

參與討論，會中就 SPS 議題多次發言，以瞭解各會員在食品安全檢驗及動植物防疫檢疫方面之施政，拓展合作交流；此外，我方出席本次研討會，亦提昇了我國在 APEC 論壇中商品貿易議題之參與。

三、 依據本次 WTO 秘書處講座評論，及綜觀與會人員之看法，目前世界各國對 WTO/SPS 協定之執行尚稱滿意。部分開發中國家所遭遇的執行困難，例如開發中會員要求特殊與差別待遇、加強同等效力認定與參與國際標準制定等問題，已經在多哈部長會議相關決議中，獲得初步共識。在可預見的未來，WTO 會員仍將依現行 SPS 協定規範以及運作機制，就國際間食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施等議題進行協商，惟單就同等效力原則，認定細節仍待更多的努力與釐清。

四、 本次研討會講題廣泛，涵蓋所有執行 SPS 協定上的議題；惟其中最重要之討論議題，仍然是風險評估作業。風險評估是各國採行各項檢疫檢驗措施的合理依據，倘無風險評估報告的支持，各國即無法在 SPS 諮商談判上佔有優勢。我國目前進行動植物輸入風險評估與檢疫檢驗等法規制定，原則上已參照 SPS 委員會三大標準組織 IPPC、OIE 與 CODEX 制定之風險分析規範辦理，惟與美加紐澳等國之生物風險評估制度相比，我國未來仍有值得學習之處，值得相關同仁共同期許互勉。

伍、誌謝

本次奉派前往墨西哥參加 APEC 主辦「落實 WTO 協定中有關食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施研討會」，承蒙外交部國際組織司慨予經費支援與悉心安排，並蒙行政院農業委員會鼎力爭取與熱誠指導，本次與會任務方得順利完成，謹此致上最深謝忱。