97 年度國際經貿事務研究及培訓中心計畫
子計畫一：專題研究(4)

WTO 農業爭端案例對農業政策之啟示

執行成果報告書

委託單位：外交部／經濟部國際貿易局
研究單位：中華經濟研究院(台灣 WTO 中心)

民國 97 年 12 月

97 年度國際經貿事務研究及培訓中心計畫
子計畫一：專題研究(4)

WTO 農業爭端案例對農業政策之啟示

計畫主持人：徐遵慈
研 究 人 員：陳逸潔、方立維、賴琬妮、
姜博瑄
研 究 助 理：李萱、任孝祥、王美惠

委託單位：外交部／經濟部國際貿易局
研究單位：中華經濟研究院(台灣 WTO 中心)
民國 97 年 12 月

摘　要

本研究篩選重要農業相關爭端案例進行研析，從中瞭解 WTO 架構下與農業相關法律及具體重要條文及所涉議題之內涵與法律解釋，以及涉案之重要國家如美國、歐體、日本等國實施之農業政策與具體措施之策略、內涵及與 WTO 法律之符合性，做爲我國未來制定或調整農業政策之參考。

在歐體禽肉案中，被指控國歐體對於進口禽肉產品係採用「價格啓動」爲其標準，當禽肉進口價格低於基準價格時，歐體即可課徵額外關稅，依據農業協定第 5.1 條（b）款規定，此處之基準價格應採禽肉產品在 1986-88 年以歐體國內貨幣計算之平均 c.i.f 進口價格，當進口價格低於基準價格時，就可課徵額外關稅，而第 5.5 條則規定依「價格啓動」方式課徵額外關稅之計算方法，亦以 c.i.f.進口價格爲基準，並不包括關稅在內。

在韓國牛肉案中，主要爭點爲韓國對於國產牛肉(「韓牛」)及進口牛肉採取雙重零售制度之合法性問題，爭端小組判定該措施違反 GATT1994 第三條第四項，且不能以第二十條(d)款予以合法化。此外，小組發現韓國計算當期 AMS 之方式與農業協定之規定不一致，故小組重新進行計算，其結果顯示韓國境內支持額度實已超過其承諾水準。

在歐體-糖補貼案中，小組表示，依據農業協定第 9.1 條(a)款，指控國提出被指控國對其產品進行違反協定之出口補貼「表面證據」已足，被指控國如欲抗辯，應由其提出足夠之證據，以證明系爭出口補貼措施並未違反第 9.1 條(a)款之規定。至於何謂構成出口補貼之給付(payment)，本案上訴機構清楚指出三項要件：「因政府之提供資金行爲而致對某一農產品之出口實施給付…」；「提供資金」係指一種提供財務資源的機制或程序，並不須由政府本身提供，而可委由私人爲之；在「政府行爲」與「財務給付支援」之間，必須有一關連性（nexus）或可證明的連結（demonstrable link）。

在加拿大小麥局案中，爭端小組指出，有關 GATT1994 第十七條有關國營事業之「商業考慮」原則，係指國營事業在爲銷售或購買行爲時必須受有經濟利益，但是「商業考量」並非如美國主張所稱國營事業必須考量企業最大利益、不得享有政府特權及受到市場力量約束等。

在歐體-基因改造作物案中，主要爭點爲歐盟在《SPS 協定》下是否因「風險評估」而可採取「延遲核准」之防衛措施。爭端小組認爲，美國等控訴歐體從未對成員國的禁令作出任何決定，導致原本的暫時性保障措施得以長期實施，此一「事實上」之暫停性措施與其對基因改造申請有關法規便間接形成「事實上」對基因改造生物體之市場進入禁止，因此裁判歐盟敗訴。

本研究最後分別就我國農業改革及參與 WTO 農業爭端程序兩方面，提出政策建議，針對農業政策改革之政策建議，包括：(1)補貼制度改革應加速進行；(2)規劃扶植單一或綜合性農產品出口企業之可行方案；(3)制定以風險評估爲基礎之食品安全政策，且應包含上中下游的全面考量；(4)建立農業之產業損害與貿易預警機制。

針對參與農業貿易爭端之政策建議，則包括：(1)針對 WTO 重要農業爭端之發展，我國農業、經貿主管機關宜持續進行重要個案裁決報告之蒐集、分析，以供制定農業、貿易相關政策之參考；(2)充分掌握主要貿易對手國之貿易情資；(3)培育農業專業之爭端解決團隊；(4)加強對我國中央、地方農政單位、農業國營、民營企業等進行有關 WTO 與農業法規之教育宣導工作，使其瞭解 WTO 之運作及政府政策之背景；(5)彙整、比較主要國家經常使用之農業非關稅措施，包括檢驗檢疫規定、原產地標示等作法與效益，以提供我國調整農業政策與具體措施之參考；(6)對於區域貿易協定或自由貿易協定之重要農業爭端進行研究，例如 NAFTA、歐盟等，以瞭解其會員國之農業貿易情形及探尋我國農業出口之可能商機。

名詞對照表

AB	Appellate Body 上訴機構
ACP	African, Caribbean, and Pacific Group of States 非洲、加勒比海及太平洋集團國家
ASCM	Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 補貼與平衡稅協定
AMS	Aggregate Measure of Support 農業境內總支持
AVEs	Ad Valorem Equivalents 從量稅相關轉換機制
CAP	Common Agricultural Policy 共同農業政策
CFRB	Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology 《生物技術監管合作架構》
CGA	Canada Grain Ac 加拿大穀物法
CGR	Canada Grain Regulations 加拿大穀物規則
CWB	Canadian Wheat Board 加拿大小麥局
DSM	Dispute Settlement Mechanism 解決爭端機制
DSU	Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes 爭端解決規則與程序瞭解書
EPA	Economic Partnership Agreement 經濟伙伴協定
FAO	Food and Agriculture Organization 聯合國糧農組織
FMD	Foot and Mouth Disease 口蹄疫
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade 關稅暨貿易總協定
GMO	Genetically Modified Organism 基因改造生物體
HRS	Hard red spring wheat 硬紅春麥
LPMO	Livestock Products Marketing Organization 牲畜產品推銷組織

NTMs	Non-Tariff Measures 非關稅措施
SDT	Special & Differential Treatment 特殊與差別待遇
SPS	Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures 動植物衛生檢驗檢疫協定
SSG	Special Safeguard 特別防衛措施
TBT	Agreement on Technical Barriers to Trade 技術性貿易障礙協定
TRQ	Tariff Rate Quotas 關稅配額
URAA	Uraguay Round Agreement on Agriculture 烏拉圭回合農業協定（農業協定）
WTO	World Trade Organization 世界貿易組織
WHO	World Health Organization 世界衛生組織

目　次

摘　要 I

名詞對照表 III

目　次 V

表　次 VIII

圖　次 IX

第一章　緒論 1

　第一節　緣起及目的 1

　第二節　研究內容與方法 4

第二章　全球農業貿易與農業貿易爭端 11

　第一節　多邊貿易體系下之農業貿易規範 11

　第二節　WTO 農業爭端之發展與趨勢分析 18

第三章　歐體-禽肉產品案 25

　第一節　案例事實簡述 25

　第二節　法律分析 28

　第三節　後續發展與影響分析 39

第四章　南韓-牛肉措施案 45

　第一節　案例事實簡述 45

　第二節　法律分析 53

第三節　後續發展與影響分析 70
第五章　歐體-糖出口補貼案 77
第一節　案例事實簡述 77
第二節　法律分析 85
第三節　後續發展與影響分析 94
第六章　加拿大-小麥局案 99
第一節　案例事實簡述 99
第二節　法律分析 107
第三節　後續發展與影響分析 115
第七章　歐體-基因改造作物案 121
第一節　案例事實簡述 121
第二節　法律分析 134
第三節　後續發展與影響分析 155
第八章　農業爭端案例對我國農業政策之啓示 165
第一節　農業爭端案例所涉之農業規範綜合分析 165
第二節　農業爭端個案對我國農業政策之啓示 169
第九章　結論與政策建議 185
第一節　結論 185
第二節　政策建議 188
參考文獻 197

附錄一　期初會議審查意見與回覆 199

附錄二　期中會議審查意見與回覆 201

附錄三　期末會議審查意見與回覆 205

表　次

表 1　我國爲第三國之爭端案件（至 2007 年 8 月 16 日）..... 3

表 2　本研究爭端案件內容彙整表 7

表 3　WTO 主要會員承諾之出口補貼約束金額..... 15

表 4　WTO 成立後農業有關爭端案件一覽表（1995~2007）..... 21

表 5　WTO 農業爭端牽涉 WTO 協定之統計表..... 23

表 6　歐體-禽肉產品進口措施案大事紀 28

表 7　歐體對於禽肉進口之規範體系 40

表 8　第 267/2008 號規則中發布之修訂第 1484/95 號規則「附錄一」..... 42

表 9　歐盟禽肉進口貿易狀況與貿易夥伴..... 43

表 10　南韓-牛肉措施案大事紀 49

表 11　韓國牛肉措施案爭點整理表 50

表 12　歐體糖境內支持與出口補貼機制..... 82

表 13　歐體糖機制改革與爭端解決程序大事紀 84

表 14　加拿大小麥局案大事記..... 105

表 15　加拿大小麥局案爭點整理表 106

表 16　美國歷年來對加拿大小麥提起之貿易爭端訴訟 116

表 17　歐體－基因改造作物案相關進程表..... 123

表 18　歐盟委員會對部份基因改造農產品政策轉變表 163

圖　次

圖 1　WTO 爭端涉案產品按 HS 產品類別分類統計表 20

圖 2　韓國減讓表 LX－農產品境內支持削減承諾表..... 63

第一章　緒論

第一節　緣起及目的

世界貿易組織（World Trade Organizaiton, WTO）成立後，根據烏拉圭回合所制訂而且正式實施之「爭端解決規則與程序瞭解書」（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU），爲 WTO 建構一套爭端解決機制(Dispute Settlement Mechanism, DSM)與程序，現已漸成爲多邊貿易體系下之重要支柱，其提供 WTO 會員間發生爭端時尋求解決之法律規定及程序依據，改善關稅暨貿易總協定（General Agreement on Traiffs and Trade, GATT）時代爲人詬病以外交談判解決國際貿易糾紛的模式，使得 WTO 運作更具公平性及可預期性。

自 1995 年 1 月 1 日起至 2007 年 12 月 30 日止，WTO 受理會員提請解決爭端之案件總數達到 369 件，遠超過 GATT 成立近 50 年期間僅受理約 300 件爭端案件之總數。經由爭端解決小組與上訴機構（Appellate Body, AB）對於眾多重要實際爭端個案之法律解釋與裁決，多年來 WTO 已逐漸累積豐富之 WTO 法律釋義，也對所有 WTO 會員提供其據以執行及判斷 WTO 多邊協定下權利義務。

在 WTO 受理之爭端案件中，與農業規範或農產品有關之爭端案件占所有案件比重高達一半左右，所涉 WTO 協定則涵蓋 GATT、農業協定（Agriculture Agreement）、農產品與動植物衛生檢驗檢疫協定（Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS）、反傾銷協定（Anti-dumping Agreement）、補貼與平衡稅協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, ASCM）、技術性貿易障礙協定(Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT)等，其所涉之 WTO 法律問題與農產品貿易與保護措施之態樣，

顯示農業貿易之複雜性。

台灣因地形限制，僅有 23%的土地可用於農業生產，再加上農場規模屬於小農體制的生產結構，因此欲使台灣農業永續發展更需仰賴符合台灣特殊需要之農業政策。鑑於農業議題對我國之重要意義，我國未來是否能善用 WTO 爭端解決機制，對我國維護身爲會員之權益至爲重要，尤其藉由瞭解 WTO 相關協定與重要原則經由農業爭端案例累積及確立之法律見解，對我國擬訂農業相關政策，以及未來涉入貿易糾紛時在爭端解決程序中進行個案之攻防，實具有關鍵之影響。

對此，我國於 2002 年 1 月 1 日成爲 WTO 會員後，即積極參與爭端解決程序，期能累積實戰經驗，以加強我國對於爭端解決機制之運用與訴訟技巧，並藉由重要爭端案件之分析，瞭解其他 WTO 會員貿易政策與措施。根據經濟部國際貿易局公布之資料，截至 2007 年 8 月 16 日，我國以第三國身份共計已參加 23 件爭端案件，其中涉及農產品或農業之案件計有 6 件，包括日本影響蘋果進口措施案（DS245, Japan - Measures Affecting the Importation of Apples，又稱日本蘋果火傷病案）、美國高地棉補貼措施案（DS267, United States - Subsidies on Upland Cotton）、加拿大有關小麥出口與進口穀物待遇措施案（DS276, Canada - Measures relating to exports of wheat and treatment of imported grain，小麥局案）、歐體農產品與食品商標與地理標示保護案（DS174,290, European Communities - Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs）[1]、歐體影響生物科技產品之核准與行銷措施案（DS291,292,293, European Communities - Measures affecting the approval and marketing of biotech products， GMO 案）、美國持續暫停減讓案（DS320, United States -

[1] 鑒於 WTO 爭端解決文件中歐盟之正式名稱仍爲「歐體」(EEC)，並未改爲「歐盟」，爲忠於原文件用語及區別，本研究內容中如指 WTO 文件上之稱謂，將依其原文使用「歐體」；如泛指現歐盟國家，則將依其現使用之正式名稱，稱爲「歐盟」。

Continued Suspension of Obligations in the EC - Hormones Dispute，荷爾蒙爭端案）等。（詳見表 1）。

爰此，本研究篩選重要農業相關爭端案例進行研析，從中瞭解 WTO 架構下與農業相關法律及具體重要條文及所涉議題之內涵與法律解釋，以及涉案之重要國家如美國、歐體、日本等國實施之農業政策與具體措施之策略、內涵及與 WTO 法律之符合性，做爲我國未來制定或調整農業政策之參考。

表 1　我國為第三國之爭端案件（至 2007 年 8 月 16 日）

項次	文件編號	案名
1	WT/DS245	日本影響蘋果進口措施案（Japan - Measures Affecting the Importation of Apples，又稱日本蘋果火傷病案）
2	WT/DS248 WT/DS249 WT/DS251 WT/DS252 WT/DS253 WT/DS254 WT/DS258 WT/DS259	美國對部分鋼鐵產品實施確定防衛措施案（United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products，又稱美國鋼鐵 201 案）
3	WT/DS267	美國高地棉補貼措施案（United States - Subsidies on Upland Cotton）
4	WT/DS268	美國油管反傾銷落日複查案（United States -Sunset Reviews of Anti-Dumping Measures on Oil Country Tubular Goods）
5	WT/DS273	韓國影響商船貿易案（Korea - Measures affecting trade in commercial vessels）
6	WT/DS276	加拿大有關小麥出口與進口穀物待遇措施案（Canada - Measures relating to exports of wheat and treatment of imported grain），小麥局案
7	WT/DS280	美國對來自墨西哥之碳鋼板實施平衡措施案（United States - Countervailing duties on steel plate from Mexico）
8	WT/DS281	美國對來自墨西哥之水泥實施反傾銷措施案（United States - Anti-dumping measures on cement from Mexico）
9	WT/DS282	美國對來自墨西哥之油管實施反傾銷措施案（United States - Anti-dumping measures on oil country tubular goods（OCTG） from Mexico）
10	WT/DS285	美國影響跨境賭博服務供給措施案（United States - Measures affecting the cross-border supply of gambling and betting services）
11	WT/DS290 WT/DS174	歐體農產品與食品商標與地理標示保護案（European Communities - Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs
12	WT/DS291 WT/DS292 WT/DS293	歐體影響生物科技產品之核准與行銷措施案（European Communities - Measures affecting the approval and marketing of biotech products，GMO 案）
13	WT/DS294	美國反傾銷稅規歸零計算方式案(United States-Anti-dumping “Zeroing”)

14	WT/DS296	美國對來自韓國之 DRAMS 實施平衡稅調查案[United States - Countervailing duty investigation on dynamic random access memory semiconductors （DRAMS） from Korea]
15	WT/DS299	歐體對來自韓國之 DRAMS 課徵平衡稅案 （European Communities - Countervailing measures on dynamic random access memory chips from Korea）
16	WT/DS304	印度對來自歐體某些產品實施反傾銷措施案（India - Anti-dumping measures on imports of certain products from the European Communities and/or Member States）
17	WT/DS312	韓國進口特定紙類反傾銷稅措施案 （Korea - Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia）
18	WT/DS315	歐體特定關稅事項案（European Communities — Selected customs matters）
19	WT/DS320 WT/DS321	美國持續暫停減讓案(荷爾蒙爭端)(United States - Continued Suspension of Obligations in the EC - Hormones Dispute） 加拿大持續暫停減讓案（荷爾蒙爭端）（Canada - Continued Suspension of Obligations in the EC - Hormones Dispute）
20	WT/DS332	巴西影響翻修輪胎進口之措施案 （Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres）
21	WT/DS339 WT/DS340 WT/DS342	中國影響汽車零件進口之措施案 （China - Measures Affecting Imports of Automobile Parts）
22	WT/DS348	哥倫比亞影響進口措施案 （Colombia — Customs Measures on Importation of Certain Goods from Panama）
23	WT/DS350	美國持續採用歸零法則案 （United States - Continued Existence and Application of Zeroing Methodology）

資料來源：國貿局。

第二節　研究內容與方法

本研究之主旨在經由農業爭端之個案研究，深入瞭解 GATT/WTO 協定重要原則之解釋與實踐，因此除個案研究外，亦將整理、研析該重要個案對於涉案會員及 WTO 整體農業貿易之影響，以及蒐集、研析涉案會員於敗訴後爲執行案件裁決結果或建議而採取之後續貿易、農業等相關因應政策或調整措施，期能提供我國未來如涉入類似爭端案件之參考。

在 WTO 已經受理 369 件爭端案件中，因農業相關爭端案件所占比例甚高，本研究將篩選重要且具代表性案件予以研析。對於研究個案之遴選，本研究主要考量及篩選案例原則包括：（一）、爭端發生年代較近，且在近年

引起國際高度關注及討論之重大案例；（二）、不同爭端涉案之系爭農業相關措施涵蓋不同態樣，例如關稅、補貼、防衛措施等，且在解釋重要 GATT 重要原則及傾銷、補貼、國營事業等之相關 WTO 協定之條文上，具重要意義及建立先例之指標性案例；（三）、與主要農業國家如美國、歐體、日本等重要農業政策或措施有關之案例，且在爭端裁決後被指控國後續之履行裁決措施（compliance measures）具重要觀察意義者[2]；以及（四）、對我國關切之農業議題可提供重要參考之案例。

此外，本於效益考量，如屬政府相關主管機關如國際貿易局、貿易調查委員會與農委會等，歷年已做過完整研究之案件原則將不重複研究，對於年代久遠之案例，或因小組未進入實體審查階段而較無重要性與可研究性之案例，本研究亦予以排除。

依據上述原則，本研究將進行案例研究之爭端案件及其所涉農業議題如下(各案件內容與所涉協定之相關整理彙總資料，參表 2)：[3]

1. 特別防衛條款（農業協定第 5 條）：歐體-禽肉產品案（EC-Poultry, DS69）
2. 境內支持措施（農業協定第 6、7 條）：南韓-牛肉措施案（Korea-Various Measures on Beef, DS161, 169）
3. 出口補貼（農業協定第 9 條）：歐體-糖出口補貼案（EC-Export Subsidies on Sugar, DS265, 266, 283）
4. 國營事業（GATT 第十七條）：加拿大-小麥局案（Canada - Wheat

[2] 此主要係指系爭會員是否就後續履行措施，依據 DSU 協定第 21.5 條，提起履行之訴。第 21.5 條規定，「對為遵守該建議或裁決而採行之措施是否存在或符合內括協定有爭論時，則此爭端應藉爭端解決程序尋求救濟，並應儘可能由原先之小組審理。小組應於受理案件之日後九十日內傳送其報告。當小組認為無法於此期間內提供報告時，應以書面告知 DSB 遲延之理由連同可能提交報告之估計期間。」

[3] 本中心於 2008 年 3 月 25 日召開研究會議，確認研究重點與內容，業經國貿局多邊組、農委會、經濟部貿易談判辦公室、農委會防疫局等同意。

Exports and Grain Imports, DS276）

5. 檢驗檢疫措施（SPS 協定）：歐體-基因改造產品案（EC - Approval and Marketing of Biotech Products, DS291, 292, 293）

表 2　本研究爭端案件內容彙整表

爭端名稱	指控國	第三國	爭端案件重要進展	所涉 WTO 條文
歐體-禽肉產品案（DS69）	巴西	泰國、美國	要求諮商：1997 年 6 月 12 日 小組成立：1997 年 7 月 30 日 小組報告公布：1998 年 3 月 12 日 上訴報告公布：1998 年 7 月 13 日 小組/上訴報告採認：1998 年 7 月 23 日	GATT 第十條、第十三條、農業協定第 5.1(b)條
南韓-牛肉措施案（DS161, 169）	澳洲、美國	加拿大、紐西蘭	美國要求諮商：1999 年 4 月 15 日 澳洲要求諮商：1999 年 7 月 12 日 DS161 小組成立：1999 年 5 月 26 日 DS169 小組成立：1999 年 7 月 26 日 小組報告公布：2000 年 7 月 31 日 上訴報告公布：2000 年 12 月 11 日 小組/上訴報告採認：2001 年 1 月 10 日	農業協定第 2、3、4、6、7 條 GATT 第二條、第三條第 4 項、第十一條、第十二條、第十三條、第十四條、第十六條、第十七條、第十八條、第二十條、第二十條（d）款
歐體-糖出口補貼案（DS265, 266,283）	澳洲、巴西、泰國	貝里斯、加拿大、中國、哥倫比亞、象牙海岸、古巴、斐濟、蓋亞那、印度、牙買加、肯亞、馬達加斯加、馬拉威、模里西斯、紐西蘭、巴拉圭、史瓦濟蘭、坦尚尼亞、美國	要求諮商：2003 年 7 月 9 日 小組成立：2003 年 8 月 29 日 小組報告公布：2004 年 10 月 15 日 上訴報告公布：2005 年 4 月 28 日 小組/上訴報告採認：2005 年 5 月 19 日	農業協定第 3.3、8、9.1（c）條、SCM 協定第 3.1（a）、3.2、10.1 條、DSU 第 3.10、6.2、11、16.4、17.5 條
加拿大-小麥局案（DS276）	美國	歐體、澳洲、墨西哥、中國、台灣	要求諮商：2002 年 12 月 17 日 小組成立：2003 年 3 月 31 日 小組報告公布：2004 年 4 月 06 日 上訴報告公布：2004 年 8 月 30 日 小組/上訴報告採認：2004 年 9 月 27 日	GATT 第十七條第一項（a）款、（b）款；DSU 第 6.2、11 條
歐體-基因改造產品案（DS291,292, 293）	美國、加拿大、阿根廷	澳洲、巴西、印度、墨西哥、紐西蘭、智利、中國、哥倫比亞、薩爾瓦多、宏都拉斯、挪威、巴拉圭、祕魯、泰國、烏拉圭、台灣	要求諮商：2003 年 8 月 7 日 小組成立：2003 年 8 月 29 日 期中報告公布：2006 年 2 月 7 日 小組報告公布：2006 年 9 月 26 日 小組報告採認：2006 年 11 月 21 日	SPS 協定附件 A（1）、第 2.2、5.1、5.7、7 條；TBT 協定第 1.5、2 條；DSU 協定第 6.2、9.2、13 條

資料來源：本研究整理

本計畫之研究方法以質性分析法爲主，著重於系爭農業政策、措施及爭端個案之文獻、資料蒐集、分析，以及與 WTO 有關法律條文、解釋及法律適用之法律分析兩大部分。在資料來源方面，本研究主要使用 WTO 官方公布之 GATT/WTO 爭端案例之相關文件、爭端小組及上訴機構裁決報告、相關協定條文及爭端解決機構已累積之司法實務見解、WTO Analytical Index、會員提案、會議記錄等原始資料來源（primary sources）；以及法學專書、專書論文以及 Proquest 與 Lexis-Nexis、WTO World Trade Law Net 等資料庫之期刊論文、評論等間接資料來源（secondary sources）。

本研究章節架構如下：

第一章　緒論

　第一節　研究緣起與目的

　第二節　研究方法與內容

第二章　全球農業貿易與農業貿易爭端

　第一節　多邊貿易體系下之農業貿易規範

　第二節　WTO 農業爭端之發展與趨勢分析

第三章　歐體-禽肉產品案（DS69）

　第一節　案例事實簡述

　第二節　法律分析

　第三節　小結

第四章　南韓-牛肉措施案（DS161, 169）

第五章　歐體-糖出口補貼案（DS265, 266, 283）

第六章　加拿大-小麥局案（DS276）

第七章　歐體-基因改造產品案（DS291, 292, 293）

第八章　農業爭端個案對我國農業政策之啓示

第一節　農業爭端個案所涉之農業規範綜合分析

第二節　農業爭端個案對我國農業政策之啓示

第九章　結論與政策建議

第一節　結論

第二節　政策建議

本研究預期達成以下效益：

1. 研析重要農業相關爭端解決案例，提供委託機關及相關主管機關瞭解案例中有關 WTO 重要農業規範之解釋與適用。
2. 研析重要農業相關爭端解決案例中涉案會員之攻防對策與主張，提供我國學習參與 WTO 爭端解決機制之策略性思考及實案演練。
3. 研析重要農業相關爭端解決案例對涉案會員及其他 WTO 會員之影響與其因應之道，提供我國未來處理農業相關議題時之參考及政策研擬依據。

第二章　全球農業貿易與農業貿易爭端

第一節　多邊貿易體系下之農業貿易規範

農業貿易在多邊貿易體系下一直具有特殊性及敏感性，主要原因在於自 GATT 時代以來，許多國家對於農產品即採取特殊的保護政策，農業部門之自由化因而未能有效落實。此外，由於一國對於其農業及農產品貿易實施之管理、保護政策之目的、手段與態樣不一而足，因此自 GATT 時代開始，農業相關爭端即因牽涉複雜的貿易效果、產品特性與法律問題，成爲多邊貿易體系下最敏感且困難的貿易議題之一。

在 WTO 架構下，對於 WTO 會員產生法律拘束力之文件包括 WTO 多邊協定、個別會員入會議定書、工作小組報告、關稅減讓表及服務業特定承諾表，以及其參與之複邊協定[4]。WTO 多邊協定中與農業有關協定，除 GATT 1994 外，主要以烏拉圭回合達成協議之烏拉圭回合農業協定（Uraguay Round Agreement on Agriculture, URAA，以下農業協定）爲主，其餘尚包括 SPS 協定、反傾銷協定、補貼與平衡稅協定、技術性貿易障礙協定等，其中尤其以農業協定與 SPS 協定與農業貿易最具直接關係。

一、農業協定

農業協定爲 WTO 有關農業貿易之核心規範，其內容係依據烏拉圭回合談判所達成的非法律性文件－談判模式的內容再經釋義而得，全文可分爲十三個部分，共二十一條條文，加上五個附錄、一個附件。農業協定因其包含之某些條文已經失去或正在失去法律效力，或屬計畫性之未來規劃，使其法律解釋與效果更形複雜，前者如協定第 9 條第 2 項第（b）款與第 13 條，後

[4] 現仍有效之複邊協定包括民用航空器貿易協定、政府採購協定、及資訊科技協定。

者如協定第 10.2 條；部分農業協定尚需進行修正之條文，爲目前杜哈回合談判正在努力的方向。

農業協定所稱之農產品與以往通稱之農產品並不完全相符。傳統所稱之農產品，係指調和貨品分類制度（Harmonized Commodity Description and Coding System, HS）中第一章至第二十四章所列舉之農漁產品；而農業協定所稱之農產品，依照農業協定第 2 條及該協定附件 1 所示，包括 HS）第一章至第二十四章所列之產品，但不包括此等章節中之魚類及漁製品；以及甘露醇、山梨醇、精油、白蛋白酸鹽、改質澱粉、膠類、工業用之整理劑、甘露醇、皮、毛、絲、棉、亞麻、大麻等原料產品[5]。不過此一農產品之界定，僅適用於農業協定，而不適用於 SPS 協定，亦即 SPS 協定適用範圍尚及於漁產品等任何與衛生檢疫有關之產品。

農業協定的長期目標在於實質削減農業支持與農業保護措施，以修正並防止限制或扭曲農業市場的各種不公現象，其內容主要可分爲三大議題，即市場進入（market access）、境內支持（domestic support），以及出口競爭（export competition）。以下就各議題規範簡述如下：

---

[5] Paregraph 1 of Annex 1 “Product Coverage” to the Agreement on Agriculture:
“This Agreement shall cover the following product:
(i) HS Chapter 1 to 24 less fish and fish products, plus
(ii) HSCode 2905.43 （mannitol）
HSCode 2905.44 （sorbitol）
HSHeading33.01 （essential oils）
HSHeading 35.01 to 35.05 （albuminoidal substances, modified starches, glues）
HSCode 3809.10 （finishing agents）
HSCode 3823.60 （sorbitol n.e.p.）
HSHeading 41.01 to 41.03 （hides and skins）
HSHeading 43.01 （raw furskins）
HSHeading 50.01 to 50.03 （raw silk and silk waste）
HSHeading 51.01 to 51.03 （wool and animal hair）
HSHeading 52.01 to 52.03 （raw cotton, waste and cotton cardedor combed）
HSHeading 53.01 （raw flax）
HSHeading 53.02 （raw hemp）”

（一）市場進入

農業協定第 4 條與附件 5 明確指出，透過約束關稅水準與關稅削減，以及透過關稅配額（TRQ）制度與擴大配額量來達到市場開放之目的。

（1）關稅化

因爲關稅是較爲透明的措施，所有因非關稅措施（Non-Tariff Measures，NTMs）而造成的貿易障礙，包括進口數量限制、變動進口稅、自動出口設限等，應全部轉化爲特定關稅。各國的措施必須符合透明度與可預測性，以方便各會員國相互監督。

（2）關稅減讓

農業協定要求關稅必須設定固定的約束水準，烏拉圭回合的談判模式決定所有會員以 1986-88 年關稅爲基礎，已開發國家必須在六年內平均削減 36%的關稅稅率，且每一稅號產品最低皆需削減 15%。

（3）關稅配額

關稅配額爲將過去農產品禁止進口等貿易障礙關稅化的過渡性措施，用以鼓勵從未開放進口的產品，用 TRQ 方式，逐年增加開放數量，配額內適用低關稅，配額外則適用高關稅。

（4）特別防衛措施

特別防衛措施（Special Safeguard，SSG）爲烏拉圭回合所達成之農業協定中，基於避免採關稅化開放市場之農產品受進口衝擊過鉅而允許採行的進口防衛措施。目前 WTO 有 39 個會員共 6,156 項農產品保留實施特別防衛機制之權利，因此當這些產品之進口量或進口價格符合農業協定第 5 條之規定有危害該國經濟時，自動啓動 SSG，且會員必須向 WTO 農業委員會與所有會員通告欲實施 SSG 產品之相關規定。

（二）境內支持

境內支持是指各國在其境內所給予某一特定或非特定農產品或農民的金錢補貼。不同於非農產品，農業協定並未全面禁止各國實施補貼，惟實施補貼的國家必須於減讓表上承諾每年實施補貼的最高約束水準，目前 WTO 會員每年農業境內總支持（AMS）約束水準高達 1387.06 億美元[6]，且 80% 以上來自已開發國家的補貼，造成貿易不公與市場扭曲現象，並嚴重影響開發中國家與低度開發國家權益。

依 WTO 的分類，所有的境內補貼依其危害貿易公平與影響市場價格的程度，區分爲琥珀色措施（amber box）、藍色措施（blue box）、綠色措施（green box）。

（三）出口競爭

出口競爭亦是指對出口補貼與出口限制的規範。URAA 雖允許會員使用出口補貼，但必須做出削減承諾。

（1）削減出口補貼

出口補貼泛指一國爲了幫助產品出口而給予的直接價格補貼，因其將嚴重影響貿易的公平性，並且扭曲市場價格，因此在推動貿易自由化時首重全面取消各國的出口補貼措施。出口補貼削減採兩種方式進行，（1）數量部分：以 1986-90 年平均數量爲準，先進國家在六年間削減 21%，開發中國家在十年間削減 14%；（2）金額部分：以 1986-90 年平均金額爲準，先進國家在六年間削減 36%，開發中國家在十年間削減 24%（三分之二規則）。

---

[6] 此值乃本研究自行以 WTO 農業委員通知文件中最終約束金額計算，計算方式爲：1.2000 年匯率資料，除中華台北外使用 IMF 2004 年 7 月之 International Financial Statistics 資料庫中的匯率，我國匯率使用行政院主計處 93 年 8 月之國民經濟動向統計季報資料。2.我國、克羅埃西亞、馬其頓、立陶宛以及摩爾達維亞爲 2000 年後入會，故採用 2004 年之 AMS 約束水準，而匯率仍使用 2000 年資料。

目前在各 WTO 會員中，只有 25 個國家承諾削減的產品上被允許實施出口補貼[7]，共計有 428 個產品項目，約束金額高達 137.18 億美元（參表 3）。此外，除部分開發中國家在執行期間實施的運銷、降低成本與運輸補貼可暫時免於削減外[8]，其他會員皆禁止實施出口補貼。

表 3　WTO 主要會員承諾之出口補貼約束金額

單位：百萬美元；%

國家	1986-90 基準金額	2000 或 2004 約束承諾（A）	
		金額	比率
歐體	16,146	10,333	75.3
美國	929	594	4.3
加拿大	567	363	2.6
瑞士	487	312	2.3
其他	1,780	1,068	7.8
已開發國家	19,909	12,670	92.4
墨西哥	748	533	4.0
哥倫比亞	371	287	2.1
其他	302	208	1.5
開發中國家	1,421	1,048	7.6
所有 WTO 會員	21,330	13,718	100.00

資料來源：本研究整理，WTO 官方網站各國關稅減讓表。

（2）出口禁止與限制

會員採取出口禁止與限制時需考量此類措施對會員糧食安全的影響；此類措施應儘可能通知農業委員會。

（四）其他

農業協定中，對於開發中國家的特殊與差別待遇（Special and Differential Treatment）亦格外重視，在市場進入、境內支持及出口補貼等議題，開發中

7 參閱 WTO 文件第 TN/AG/S/8 號，25 國包括澳洲(5)、巴西(16)、保加利亞(44)、加拿大(11)、哥倫比亞(18)、塞普勒斯(9)、捷克(16)、歐盟(20)、匈牙利(16)、冰島(2)、印尼(1)、以色列(6)、墨西哥(5)、紐西蘭(1)、挪威(11)、巴拿馬(1)、波蘭(17)、羅馬尼亞(13)、斯洛伐克(17)、南非(62)、瑞士(5)、土耳其(44)、美國(13)、烏拉圭(3)、委內瑞拉(72)，括號表示其可實施出口補貼產品數目。

8 依據 URAA 第 9.4 條。

國家均享有優惠，包括市場開放與削減幅度較先進國家小、執行期間則較長等，以減少自由化對開發中國家的衝擊。

此外，農業協定第 13 條有關「適當約束（Due Restraint）」之條文，一般又稱爲「和平條款（peace clause）」，其讓符合農業協定境內支持及出口補貼措施削減規範之會員，雖其補貼措施恐有違反補貼及平衡稅措施協定等之嫌時，仍可豁免相關控訴。

受到和平條款保護之補貼措施涵蓋：（1）綠色措施、（2）藍色措施、（3）符合農業協議規定的出口補貼、（4）開發中國家免於削減的三項措施，即普遍性的投資補貼、低收入或資源貧乏地區的農業投入補貼和停種非法麻醉作物補貼等，惟若有證據證明藍色措施或出口補貼措施等會對另一會員有損害或損害之虞時，進口國仍可就進口產品依補貼暨平衡措施等提出控訴。惟和平條款之執行期限應爲九年，即至 2003 年 12 月 31 日終止，也因此 2004 年後陸續開始有會員對其他會員補貼措施之不滿訴諸 WTO 爭端解決來處理。

二、SPS 協定

動植物衛生檢疫問題本是農業談判之重要議題。《動植物衛生檢疫措施協定》（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，SPS 協定）起初僅被當作農業協定之一部分進行談判，然許多國家擔心一旦非關稅貿易障礙轉換關稅後，有些國家可能會濫用 SPS 措施以保障其相關產業，SPS 協定即在此種背景下被制定。而且，在烏拉圭回合農業談判時，因考慮到適用之產品對象問題，決定將動植物衛生檢疫問題獨立規定於 SPS 協定中。農業協定所規定之農產品係將關稅分類第一章至第二十四章之產品以及棉麻皮毛等產品包括在內，但將漁產品排除在外；然而，SPS 協定則無此項限制。

依據 SPS 協定第一條規定,該協定適用所有可能直接或間接影響國際貿易的檢驗與防檢疫措施（SPS 措施）；而根據該協定附件 A 對 SPS 措施之定義爲：任何適用於下列事項之措施：（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；或（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。是故，只要可能涉及病蟲害之產品，不論係動物或植物本身、動植物產品、甚或其他食品，不論係屬於關稅分類之何一章節，均應有 SPS 協定之適用。

關於 SPS 措施所涵蓋之範圍，根據 SPS 協定附件 Ass 第一項後段規定所示，其包括：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關係的包裝與標示規定。是故，該協定適用之對象與技術性貿易障礙協定有所不同之外，二者在事項上範圍大致相當。

SPS 協定除規定動植物衛生檢疫措施委員會之設置外，其規範重點大致如下：其一爲承認各國有權採取動植物衛生檢疫措施；其二爲鼓勵會員國採用國際標準；其三爲在有科學根據或基於適當之風險評估下，得採用高於國際標準之措施；其四爲鼓勵各國在一定條件下接受其他國家之措施與自己之措施具有同等性；其五爲要求各國就其動植物衛生檢疫措施適應不同區域之條件；其六爲要求各國遵守透明性原則。[9]

---

[9] 羅昌發，國際貿易法，元照出版社，2000 年 09 月版，頁 367-373。

SPS 協定與農業協定因其制定背景之故，其關係十分密切。農業協定第 14 條明文規定：會員同意實施食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定。此外，近年發生之農業爭端，凡與農產品檢驗檢疫有關者，多同時涉及 GATT 1994、農業協定及 SPS 協定等，例如 2006 年的歐體基因改造產品案（EC - Approval and Marketing of Biotech Products, DS291, 292, 293），系爭案件起因於歐體採行多項影響生物科技產品審查和銷售的措施，美國、加拿大及阿根廷認爲歐體違反 SPS 協定、GATT 1994 以及 TBT 協定的相關條款，向歐體提出諮商請求。該案主要涉及之規範包括：GATT 第一條、第三條、第十條及十一條；農業協定第 4 條；SPS 協定第 5.1 條、第 5.5 條、附件 B 及附件 C；TBT 協定第 2 條、第 5 條等。

近年來，由於科技發展及越來越多 WTO 會員使用 SPS 措施作爲貿易保護之手段，關於 SPS 協定之實施，除既存之問題外，協定面臨更多問題之挑戰：生物技術問題、漁業和水產品養殖問題、消費者利益問題、動物福利問題、環境問題、有機食品問題、貿易道德問題、WTO 規則遵守問題、賠償問題等等。這些有關 SPS 協定之新興議題，皆有待 WTO 會員透過新一回合談判解決之。[10]

第二節　WTO農業爭端之發展與趨勢分析

農業貿易因國際間長期以來受到關稅及各種非關稅措施的保護與限制，因此在全球出口貿易中的成長情形落後於工業製造品及其他產品。烏拉圭回合將農業貿易納入多邊貿易協定的規範後，全球農業貿易雖擺脫過去高度貿易保護的陰影，但其貿易受到價格波動、供應過剩、及非關稅障礙如衛生檢驗檢疫規定等影響，成長幅度仍不若工業產品明顯。

---

[10] 張玉卿，WTO 新回合法律問題研究，中國商務出版社，2004 年 08 月版，頁 83-108。

依據 2006 年 WTO 貿易統計資料顯示，自 1950 年至 2005 年間，全球農產品出口貿易的平均成長率爲 3.6%，遠低於製造品平均成長率 7.5%，亦低於能源、礦產品平均成長率 4.2%。

此外，農業貿易所伴隨而生之農業爭端亦層出不窮。在 WTO 於 1995 年成立至 2007 年 12 月 30 日止，所受理爭端案件總數 369 件中，案件中涉及 WTO 定義下之農產品爭端案件不僅比重高達一半，產品類別亦涵蓋農畜產品（牛肉、牛乳）、魚類（鮭魚、沙丁魚）與水產品（蝦）、穀物與農業大宗物資（稻米、玉米、小麥、棉花）、菸草、酒類與飲料、生技產品等，可謂種類繁多。（參前表 4、圖 1）

如進一步以 HS 產品類別予以分類，HS 第一類至第四類除漁產品等以外之全部產品，及第八類部分產品所涉之農業爭端案件，屬 WTO 定義下之農產品，約占所有類別產品比重約二分之一左右，其中，HS 第一類之動物產品、第四類之調製食品及第二類之植物產品，其爭端案件更高居所有類別之第一、第二、第四位，案件數分別爲 49 件、45 件及 35 件。[11]由此觀之，農業爭端對 WTO 及會員國之重要性實不言而喻。（參圖 1）

另外，如以在 WTO 架構下已完成審查程序，且已採認小組報告或上訴報告的各種爭端案件觀察，則與農業或農產品有關之爭端案件占所有案件比重亦高達一半以上，而所涉 WTO 協定則涵蓋 GATT 1994、農業協定、食品衛生檢驗與動植物檢疫措施協定（SPS）、反傾銷協定（Anti-Dumping Agreement）、補貼與平衡稅協定（ASCM）、技術性貿易障礙協定（TBT）等，顯示農業相關爭端不僅對於 WTO 會員之貿易與農業政策具有高度敏感性及重要意義，農業相關爭端牽涉複雜 WTO 法律問題與保護措施之態樣，值得深入探究。（參表 4）

[11] 排名第三位爲金屬及金屬製品，案件數爲 43 件。參圖 1。

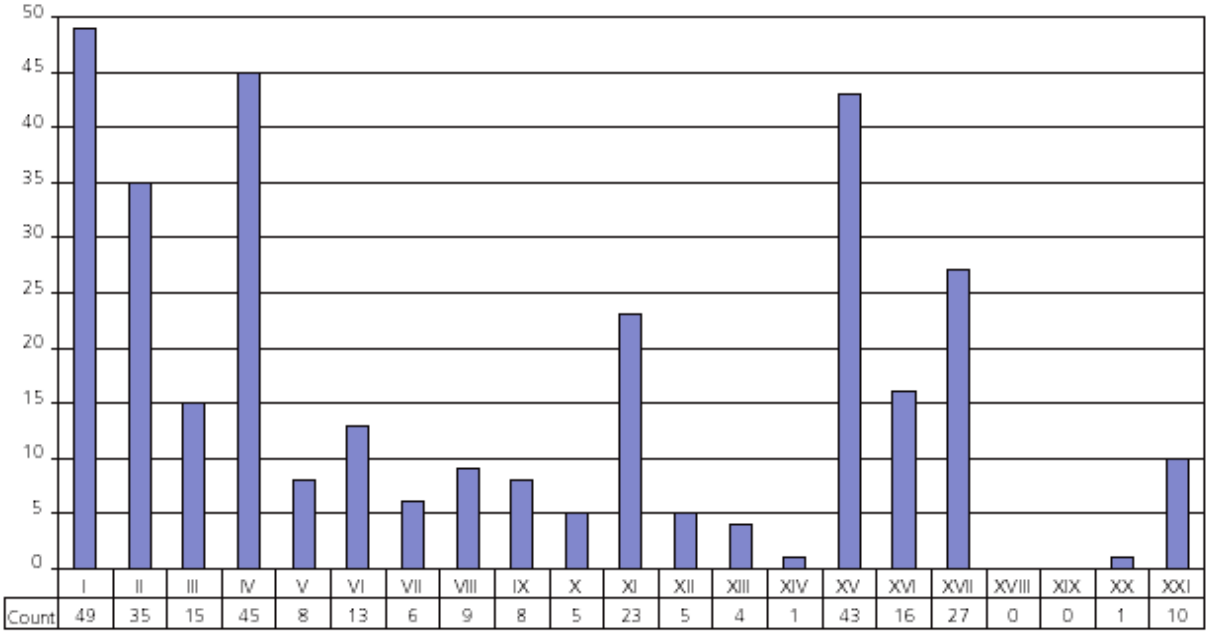

圖 1　WTO 爭端涉案產品按 HS 產品類別分類統計表

註：依據 HS 產品類別整理，各類別涵蓋產品爲：I – 活動物；動物產品，II – 植物產品，III –動植物油脂及其分解物，IV –調製食品，V –礦產品，VI –化學或有關工業產，VII –塑膠及其製品；橡膠及其製品，VIII-生皮、皮革、毛皮及其製品，IX –木及木製品，X –木漿或其他纖維素材料之紙漿，XI –紡織品及紡織製品，XII –鞋、帽等，XIII –石料、膠泥、水泥、石棉、雲母或類似材料之製品；陶瓷產品；玻璃及玻璃器 articles of stone, plaster, cement, asbestos, XIV –天然珍珠或養珠、寶石或次寶石、貴金屬、被覆貴金屬之金屬及其製品；仿首飾；鑄幣，XV –金屬及金屬製品，XVI –機器及機械用具；電機設備；及其零件；錄音機及聲音重放機，電視影像、聲音記錄機及重放機，上述各物之零件及附件，XVII –車輛、航空器、船舶及有關運輸設備，XVIII –光學、照相、電影、計量、檢查、精密、內科或外科儀器及器具；鐘錶；樂器；上述物品之零件及附件，XIX –武器與彈藥；及其零件與附件，XX –雜項製品，XXI –藝術品、珍藏品及古董。

統計時間與資料來源：1995 年至 2006 年 2 月，Horn and Mavroidis （2006b）

表 4　WTO 成立後農業有關爭端案件一覽表（1995~2007）

案件	案件名稱	指控國	被指控國	DSB 案件編號	小組報告/上訴報告採認日期	涉及 WTO 協定名稱、條文
1	Argentina—Bovine Hides	歐體	阿根廷	DS155	2001.02.16	GATT
2	Argentina—Peach Safeguards	智利	阿根廷	DS238	2003.04.15	GATT、Safeguards
3	Argentina—Poultry AD Duties	巴西	阿根廷	DS241	2003.04.22	AD
4	Argentina—Salmon	加拿大	阿根廷	DS18	1998.11.06	DSU、SPS
5	Brazil－Coconut	菲律賓	巴西	DS22	1997.03.20	（AB）DSU、GATT、SCM、WTO
						（Panel）Agriculture、GATT、SCM
6	Canada － Milk/Dairy	美國	加拿大	DS103	1999.10.27	Agriculture、GATT
		紐西蘭	加拿大	DS113		
7	Canada－Wheat	美國	加拿大	DS276	2004.09.27	（AB）DSU、GATT
						（Panel）GATT、TRIMs
8	Chile － Agriculture Products（Price Band）	阿根廷	智利	DS207	2002.10.23	（AB）Agriculture、DSU、GATT
						（Panel）Agriculture、GATT、Safeguards
9	Chile－Alcohol	歐體	智利	DS87、110	2000.01.12	（AB）DSU、GATT
						（Panel）GATT
10	Dominican Republic－Cigarettes	宏都拉斯	多明尼加	DS302	2005.03.19	（AB）DSU、GATT
						（Panel）GATT
11	EC－Bananas	厄瓜多	歐體	DS27	2000.03.18	GATS、GATT、TRIPS
		美國			1999.04.19	GATS、GATT
12	EC － Biotech Products（“GMOs”）	美國	歐體	DS291	2006.11.21	GATT、SPS、TBT
		加拿大		DS292		
		阿根廷		DS293		
13	EC－Butter	紐西蘭	歐體	DS72	---	GATT、Licensing、TBT（No findings: MASnotified）
14	EC － Chicken Classification	巴西	歐體	DS269	2005.09.27	GATT
		泰國		DS286	2005.09.27	GATT
15	EC－Hormones	加拿大	歐體	DS48	1998.02.13	SPS
		美國		DS26		SPS
16	EC－Poultry	巴西	歐體	DS69	1998.07.23	（AB）Agriculture、DSU、GATT、Licensing
						（Panel）Agriculture、GATT、Licensing
17	EC － Salmon AD Measure	挪威	歐體	DS337	2008.01.23	AD、GATT
18	EC－Sardines	祕魯	歐體	DS231	2002.10.23	（AB）DSU、TBT
						（Panel）TBT
19	EC－Scallops	智利	歐體	DS12	---	GATT、TBT（No findings: MAS notified）
		祕魯		DS14		
		加拿大		DS7		

20	EC － Suger Subsidies	泰國	歐體	DS283	2005.03.19	Agriculture
		澳洲		DS265		
		巴西		DS266		
21	India－QRs	美國	印度	DS90	1999.09.22	（AB）DSU、GATT
						（Panel）Agriculture、GATT、BOP、Understanding
22	Japan － Agriculture products	美國	日本	DS76	1999.02.22	（AB）DSU、SPS
						（Panel）SPS
23	Japan－Alcohol	歐體	日本	DS8	1996.11.01	GATT
		加拿大		DS10		
		美國		DS11		
24	Japan－Apple	美國	日本	DS245	2003.12.10	（AB）DSU、SPS
						（Panel）SPS
25	Japan － Laver Quotas	韓國	日本	DS323	---	Agriculture、GATT（No findings: MAS notified）
26	Korea－Alcohol	歐體	韓國	DS75	1999.02.17	（AB）DSU、GATT
		美國		DS84		（Panel）GATT
27	Korea－Beef	澳洲	韓國	DS161	2001.01.10	（AB）Agriculture、DSU、GATT
		美國		DS169		（Panel）Agriculture、GATT、Licensing
28	Korea － Dairy Safeguards	歐體	韓國	DS98	2000.01.12	（AB）DSU、GATT、Safeguards
						（Panel）GATT、Safeguards
29	Mexico － Rice AD Measures	美國	墨西哥	DS295	2005.12.20	（AB）AD、DSU、SCM
						（Panel）AD、SCM
30	Mexico － Taxes on Soft Drinks	美國	墨西哥	DS308	2006.03.24	（AB）DSU、GATT
						（Panel）GATT
31	U.S. － Cotton Subsidies	巴西	美國	DS267	2005.03.21	（AB）Agriculture、DSU、GATT、SCM
						（Panel）Agriculture、GATT、SCM
32	U.S.－Cotton Yarn	巴基斯坦	美國	DS192	2001.11.05	ATC
33	U.S.－FSC	歐體	美國	DS108	2000.03.20	Agriculture、SCM
34	U.S. － Lamb Safeguards	紐西蘭	美國	DS177	2001.05.16	GATT、Safeguards
		澳洲		DS178		
35	U.S.－Shrimp	印度、馬來西亞、巴基斯坦、泰國	美國	DS58	1998.11.06	（AB）DSU、GATT
						（Panel）GATT
36	U.S. － Shrimp AD Measure（Ecuador）	厄瓜多	美國	DS335	2007.02.20	AD、DSU
37	U.S.－Wheat Gluten Safeguards	歐體	美國	DS166	2001.01.19	（AB）DSU、Safeguards
						（Panel）GATT、Safeguards

註：本表係指已完成審查程序，且採認小組/上訴報告之爭端案件，依系爭措施/事件（matters）計算之統計。所列農產品採廣義之農產品範圍，涵蓋農畜產品、魚類與水產品、農業大宗物資、菸草、酒類與飲料等。

資料來源：本研究自行整理

如依據個別案件中所涉之系爭措施被指控違反 WTO 之協定觀察，則所涉 GATT 之案件數量最多，共計 281 件，其次為補貼與平衡措施協定（79 件）與反傾銷協定（72 件），農業協定排名第四位，計有 59 件，至於與農產品貿易關係甚密的 SPS 協定則計有 31 件。

表 5　WTO 農業爭端牽涉 WTO 協定之統計表

數量 案件	總數	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
爭端解決案件	369	13	20	12	19	26	37	23	34	30	41	50	39	25
關稅暨貿易總協定（GATT）	281	9	20	12	16	23	34	19	23	19	24	33	25	24
補貼暨平衡措施協定（SCM）	77	5	9	2	6	6	7	4	7	3	11	10	7	---
反傾銷協定（AD）	72	1	8	4	8	6	7	6	11	8	6	3	3	1
農業協定	59	2	1	1	2	6	7	2	5	6	5	13	5	4
防衛協定	35	---	2	2	---	1	11	7	3	5	2	2	---	---
技術性貿易障礙協定（TBT）	34	1	---	---	---	4	2	3	2	---	5	4	5	8
動植物食品衛生檢驗與檢疫措施協定（SPS）	31	1	---	---	---	6	5	1	2	---	5	3	3	5

資料來源：World Trade Law 網站（http://www.worldtradelaw.net/dsc/database/agreementcount.asp）

不過，需注意者，一項農業措施所涉除農業協定外，尚可能包括其他多邊協定，如補貼暨平衡措施協定、防衛協定、TBT 協定等，亦可能與農業爭端有涉。此外，在 WTO 爭端解決程序下，一件爭端案件亦經常涉及違反超過一項 WTO 協定，例如違反農業協定或 SPS 協定者，亦經常可 ssss 能違反 GATT，或如違反補貼暨平衡措施協定，亦常可能違反農業協定等。

另外，如以被指控國家分類，則歐盟、美國、加拿大、阿根廷、智利、墨西哥、日本、南韓等均為經常遭受 WTO 會員指控其農業措施違反 WTO

協定之國家，其中尤其以歐盟、美國分居被指控國家排名的第一、第二位，被指控農業爭端案件分別爲 10 件與 7 件。至於提出指控之國家則分布較廣，除前述國家外，尚包括澳洲、印度、東南亞國家、中南美洲國家等。

值得特別關注者，由於對於已開發國家而言，其特別注重本國農業保護之主因在於其國內農業與工業發展的不平衡問題，爲降低產業調整可能引發社會衝突，美歐等國政府均傾向於施行農業保護政策，使得農業補貼成爲高度政治化議題。此外，在面對因全球暖化所帶來的國際農糧短缺及新興市場對能源和物資等大量需求下，美國、歐盟、日本、中國大陸等糧食生產大國紛紛藉補貼協定中不可訴補貼模式，採取以國內立法方式調整其農業補貼政策，藉以規避農業補貼所帶來之爭議。由此，更加突顯 WTO 釐清農業議題與爭端之急迫性與重要性。

第三章　歐體-禽肉產品案

第一節　案例事實簡述

歐體-禽肉產品進口措施案（European Communities - Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products，DS69）爲巴西控告歐體有關禽肉產品進口措施違反 WTO 規範之案件，主要涉及歐體對於冷凍禽肉產品的關稅配額（tariff rate quota, TRQ）管理措施。

由於 1990 年 1 月 25 日歐體-油菜籽案（EEC-Oilseeds）[12]被 GATT 小組認定違反 GATT 後，締約國大會於 1992 年 6 月 19 日授權歐體應依 GATT 第二十八條與具重大利益關係之締約國，即包含巴西在內計 10 個締約國，[13]進行補償談判，以重新修正減讓表。基此，歐體與巴西於 1993 年 7 月完成談判，並於 1994 年 1 月 31 日簽訂一份正式會議紀錄（Agreed Minutes），當時歐體同意於其減讓承諾表（Schedule LXXX）中設立 15,500 公噸的冷凍禽肉的免關稅全球關稅配額（duty-free, global TRQ），適用於 HS 稅號下 HS 0207 1410，HS 0207 1450，及 HS 0207 1470 三類之冷凍禽肉產品[14]，超過配額之基本關稅稅率（out-quota base duty rate）依序爲每公噸 1,600 歐元（ECU）、每公噸 940 歐元、及每公噸 1,575 歐元。而後隨烏拉圭回合談判結束，此 TRQ 即被合併在歐體的減讓表承諾中。

---

[12] European Economic Community-Payments and Subsidies Paid to Processors and Producers of Oilseeds and Related Animal-feed Proteins, Panel Report adopted on 25 Janurary 1990, BISD 37S/86 DS28/R, dated 31 March 1992. 該案係美國指控歐體針對農民生產油菜籽及相關動物飼料所給予之補貼，違反 GATT 第十三條第二項等條文，小組後裁定歐體違反 GATT 第三條第四項。

[13] 除巴西外，尚包括阿根廷、加拿大、匈牙利、印第、波蘭、瑞典、美國及烏拉圭。

[14] HS 0207 1410: Meat and edible offal, of the poultry of heading No 0105, fresh, chilled or frozen: Cuts, Boneless; HS 0207 1450: Meat and edible offal, of the poultry of heading No 0105, fresh, chilled or frozen: Cuts, Breasts and cuts thereof；HS 0207 1470: Meat and edible offal, of the poultry of heading No 0105, fresh, chilled or frozen: Cuts, Other.

爲了管理冷凍禽肉之 TRQ，歐體理事會於 1994 年 6 月 22 日頒布《第 1431/94 號規則》（Council Regulation 1431/94），規定欲申請此 TRQ 輸入許可證者必須爲自然人或法人，且在申請前兩個會計年度內，應有進口相關產品不少於 100 公噸的進口實績等規定。

隨後，歐體理事會又於 1995 年 6 月 28 日續頒布《第 1484/95 號規則》（Council Regulation 1484/95），在該規則中歐體揭陳其保留依據農業協定（Agreement on Agriculture）第 5 條規定，發動對於前述進口之冷凍禽肉產品課徵額外稅率，亦即實施特別防衛措施(Special Safeguard, SSG)之權利，《第 1484/95 號規則》附件二（Annex II）中並詳述計算 SSG 稅率之方式，即「除非進口禽肉不致擾亂歐體國內市場，否則當進口禽肉低於特定基準價格（specific trigger price）時，將自動課徵 SSG 稅率」。三類冷凍禽肉產品之基準價格依序爲：333.5 歐元(HS 0207 1410)、235.7 歐元(HS 0207 1450)，以及 316.6 歐元（HS 0207 1470）。

對於啓動 SSG 的進口價格，該規則則規定可採用彈性方式，即可參考價格（representative proce）或到岸價格（C.I.F 價格），二者取其高者計。參考價格考慮的標準爲：（1）第三國市場價格；（2）邊界供應價格（free-at-frontier offer prices）；及（3）在歐體國內市場不同銷售階段之價格。[15]

依據歐體對於冷凍禽肉 TRQ 之規定，巴西分配到之年度免關稅配額 7,100 公噸，對此巴西遂於 1997 年提出抗議，質疑歐體冷凍禽肉 TRQ 之核配方式有違 1994 年雙邊談判所簽訂的備忘錄內容。巴西主張，當初歐體與巴西之雙邊協議，屬於歐體依據 GATT 第二十三條[16]給予巴西的補償，因而

---

[15] 參考價格原見於該規則之附件一(Annex I)，但列爲機密資料。

[16] GATT Article XXVIII:1:"On the first day of each three-year period, the first period beginning on 1 January 1958 (or on the first day of any other period* that may be specified by the CONTRACTING PARTIES by two-thirds of the votes cast) a contracting party (hereafter in this Article referred to as the "applicant contracting party") may, by negotiation and agreement with any contracting party with which such concession was initially negotiated and with any other contracting party determined by

該補償之內容應超越 GATT 第一條最惠國待遇（MFN）與第十三條普遍性數量限制之消除等規則之適用，巴西應有權獨享 15,500 公噸的免關稅進口配額。

巴西主張，歐體依其《第 1484/95 號規則》等規定，以 MFN 爲基礎進行系爭產品之全球配額核配方式，應不能被允許，故要求應依 GATT 第十三條第二項（d）款再次進行談判，[17]以給予巴西冷凍禽肉 TRQ 的配額內進口專權。另外，巴西亦認爲歐體的冷凍禽肉 TRQ 管理規則不符合 GATT 第十條貿易法令的透明度[18]、輸入許可證協定（Agreement on Import Licensing Procedures）第 1 條與第 3 條，以及農業協定第 4 條與第 5 條。

巴西於 1997 年 2 月 14 日請求與歐體就本爭端案進行諮商，雙方於 4 月 11 日、5 月 21 日兩度召開諮商會議，但皆未獲致結論，巴西旋於 1997 年 6 月 12 日向 DSB 要求成立爭端小組，DSB 遂於 7 月 30 日成立爭端解決小組，泰國與美國參加爲第三國。

本案業經小組與上訴機構審理，最終於 1998 年 7 月 23 日經 DSB 採納上訴報告後定讞，上訴機構維持小組判決，認爲歐體的冷凍禽肉 TRQ 以 MFN

---

the CONTRACTING PARTIES to have a principal supplying interest* (which two preceding categories of contracting parties, together with the applicant contracting party, are in this Article hereinafter referred to as the "contracting parties primarily concerned"), and subject to consultation with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a substantial interest* in such concession, modify or withdraw a concession* included in the appropriate schedule annexed to this Agreement."

[17] Article XIII:2(d):"In cases in which a quota is allocated among supplying countries the contracting party applying the restrictions may seek agreement with respect to the allocation of shares in the quota with all other contracting parties having a substantial interest in supplying the product concerned. In cases in which this method is not reasonably practicable, the contracting party concerned shall allot to contracting parties having a substantial interest in supplying the product shares based upon the proportions, supplied by such contracting parties during a previous representative period, of the total quantity or value of imports of the product, due account being taken of any special factors which may have affected or may be affecting the trade in the product. No conditions or formalities shall be imposed which would prevent any contracting party from utilizing fully the share of any such total quantity or value which has been allotted to it, subject to importation being made within any prescribed period to which the quota may relate.*"

[18] 此處主要係指 GATT 第十條第三項(a)款，其條文爲"Each contracting party shall administer in a uniform, impartial and reasonable manner all its laws, regulations, decisions and rulings of the kind described in paragraph 1 of this Article."

爲基礎的核配方式並未違反 WTO 規定，以及其貿易法令之頒布亦不違反 GATT 第十條，但對於歐體冷凍禽肉實施之特別防衛措施部分，爭端小組原裁決歐體措施符合農業協定規定，但上訴機構推翻小組報告中該部分裁決，認爲歐體措施與農業協定第 5.5 條不一致，因而違反農業協定。

本案最重要之處爲其涉及各國保護敏感產品時慣用的 TRQ 與 SSG 措施，因我國亦有許多敏感農產品採用 TRQ 與 SSG 措施，故 WTO 對 TRQ 核配方式與 SSG 使用之解釋，值得我方進行研析。

表 6　歐體-禽肉產品進口措施案大事紀

時間	內容	備註
1997 年 6 月 12 日	巴西根據 DSU 向歐體提出諮商請求	巴西指控歐盟違反 GATT 第十三條第二項（d）款、第十條；輸入許可證協定第 1 條、第 3 條，以及農業協定第 4 條與第 5 條。
1997 年 7 月 30 日	爭端解決小組成立	
1998 年 1 月 23 日	爭端解決小組提交期中報告	
1998 年 3 月 12 日	小組報告公布	DSB 裁定歐盟未違反 GATT 弟十三條最惠國待遇原則；但違反農業協定第 5.1 條（b）款。
1998 年 4 月 29 日	指控國、被指控國提上訴	
1998 年 7 月 13 日	上訴機構報告公布	上訴機構維持小組報告有關歐盟未違反 GATT 弟十三條最惠國待遇原則之裁定；但推翻其認爲歐盟違反農業協定第 5.1 條（b）款之裁定。
1998 年 7 月 23 日	DSB 採認小組報告及上訴機構報告	

資料來源：本研究整理

第二節　法律分析

在 GATT 烏拉圭回合談判以前，全球農產品貿易一直受到高關稅及各式非關稅障礙之高度保護，對此，烏拉圭回合談判的一項重要成就，即在促成各會員同意將其農產品大幅降低關稅及改採「關稅化」的量化方式予以保護，根據 WTO 的統計，原本實施非關稅措施而改爲關稅化之產品項目數量約佔所有農產品項目之五分之一。

烏拉圭回合將各國對於「關稅化」之談判承諾納入其整體談判結果文件中，成爲馬爾喀什議定書的附件之一，對各會員具有法律上之拘束力。有關「關稅化」的配套措施共有三部份：各會員農產品降稅減讓表、關稅配額、以及依據農業協定第 5 條實施特別防衛措施（SSG）之條件與內容。歐體-禽肉產品進口措施案（以下本案），主要即涉及農業協定第 5 條下實施特別防衛措施之相關規定。

農業協定第 5 條農產品特別防衛條款（special safeguard clause，SSG），爲農業協定最重要條款之一，其立法背景在於提供會員對於高度敏感或欠缺競爭力的農產品實施關稅化後，於發生關稅配額外的進口量大量增加，因而影響國內產業時，可得使用之救濟工具。另外，GATT 第十九條原本即訂有一般性防衛條款之規定，然因其適用條件十分嚴格，因此農業協定另對農產品訂定特別之防衛條款。[19]本條與 GATT 第十九條之主要差異在於，依據本條啓動之特別防衛措施不須證明國內產業受到傷害，且採取防衛措施時，亦不須對貿易夥伴給予補償，因此可謂極具彈性，其目的在消弭會員國實施農業自由化後可能產生進口損害之疑慮。

有關農業協定第 5.1 條（b）款對於特別防衛措施之規定，與關稅暨貿易總協定（GATT）及紡品與成衣協定（Agreement on Textiles and Clothing）下之防衛措施規定有別，以下分別說明。

---

[19] GATT Article XIX:1: “(a)If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.

(b) If any product, which is the subject of a concession with respect to a preference, is being imported into the territory of a contracting party in the circumstances set forth in subparagraph (a) of this paragraph, so as to cause or threaten serious injury to domestic producers of like or directly competitive products in the territory of a contracting party which receives or received such preference, the importing contracting party shall be free, if that other contracting party so requests, to suspend the relevant obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession in respect of the product, to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury.”

GATT 第十九條爲有關特定產品輸入之緊急措施規定，其第一項（a）款規定，如因不可預見之發展（unforeseen developments）或由於締約國基於本協定所負義務之效果，包括關稅減讓，導致某一產品大量輸入該締約國，以致「損及國內同類產品或直接競爭產品之製造商或有損害之虞」（as to cause or threaten serious injury to domestic producers），則該締約國對此項產品爲防止或彌補損害，於必要時期及必要範圍內，得暫停履行本協定全部或一部之義務，取消或修正對該產品之關稅減讓。此一規定即 GATT 對於一般產品之防衛措施條款，在烏拉圭回合談判制訂農業協定以前，原適用所有產品，在農業協定制定及生效實施後，則因農產品應優先適用農業協定中特別防衛措施之規定，因此第十九條在實務上應僅能適用於非農產品。

依據 GATT 第十九條第一項條文，WTO 會員須在其未能預期之結果下或由於負擔協定義務之結果，而有進口增加之事實，同時必須在對國內生產同類產品或直接競爭展品之產業遭受嚴重損害，或有損害之虞之條件下，始能實施防衛措施。第十九條另規定，進口國應對受影響之國家進行補償。

由依據於 GATT 第十九條援引防衛措施之條件十分嚴格，因此在整個 GATT 時期間，締約國得以依據十九條實施防衛措施的個案極少，反而紛紛爲走避該項規定，採取利用其他所謂灰色領域（grey area）中之限制性措施，例如「自動出口限設」（Voluntary Export Restraints, VER）措施等。有鑑於此，烏拉圭回合談判遂將 GATT 第十九條列爲談判議題之一，最終通過防衛協定（Agreement on Safeguards），放寬援引第十九條以實施防衛措施之條件。

由於 GATT 第十九條規定之條件嚴格，且在其必須進行調查之程序性規定下，所需花費時間亦較久，因此在烏拉圭回合期間進行農業協定之談判時備受質疑，部分國家認爲其同意實施關稅化後，將使國內農業可能遭受進口農產品衝擊的風險升高，如屆時仍需依據 GATT 第十九條的嚴苛條件才能啓動防衛措施，恐將緩不濟急，不足以適時保護其農業。部分國家主張另行制

定農業專有之防衛措施條款，以放寬 GATT 第十九條之規定，此即農業協定第 5 條規定之談判背景。[20]

在前述談判背景下，GATT 第十九條第一項之規定與農業協定第 5 條規定兩相比較下，呈現以下差異，在實質規定之差異計有：（1）損害要件（injury requirement）之差異；（2）提供補償之差異；及（3）實施保護措施態樣之差異。在程序規定上之差異則爲調查程序之差異。此外，基於農業協定爲烏拉圭回合農業談判之結果，得以實施特別防衛措施之農產品限於已經「關稅化」之產品，亦即在一會員於烏拉圭回合談判結束後在其承諾表中就該項產品附註有「SSG」之代號者。如非於承諾表中附註有「SSG」之代號者，則不得實施特別防衛措施。

據農業協定第 5 條第一項之規定，引用本條特別防衛條款的條件爲：（1）當會員在減讓期間的任何一年，進入其關稅領域的產品，其進口量超過某一基準數量時，可適用本條文。此基準數量係按下列第四項的現行市場進口機會訂定；或（2）當關稅領域會員之進口產品價格（market entry price）低於某一基準價格（trigger price）時則適用本條文，前項基準價格係根據 c.i.f. 進口價格[21]並以國內幣值表示者，而基準價格等於該產品自 1986 年至 1988 年參考價格之平均值，必要時可參考產品品質及加工層次加以調整。

上述兩種情形，即所謂之「數量啓動」（volume-based ）標準與「價格啓動」（price-based）標準，但會員僅得在該兩項啓動標準中擇一適用，不得同時採用。

在本案中，被指控國歐體對於進口禽肉產品係採用「價格啓動」爲其標準，當禽肉進口價格低於基準價格時，歐體即可課徵額外關稅，此處之基準價格倒應採禽肉產品在 1986-88 年以歐體國內貨幣計算之平均 c.i.f 進口價

---

[20] 參羅昌發，國際貿易法，第 348-352 頁。

[21] 在一般國際貿易實務上，c.i.f.進口價格係指成本(cost)、保險(insurance)、運費(freight)，亦即出口國之產品價格加上運往進口國之前述三項費用之總和。

格，抑或另有其他計算基準，以下提出法律分析。

一、農業協定第 5.1 條

（一）「進口產品價格」與「c.i.f. 進口價格」

指控國巴西主張，農業協定第 5.1 條（b）款所稱之「進口產品價格」（market entry price）係指「c.i.f. 進口價格加上約束關稅」（c.i.f price plus the bound duty）之總和， 因此歐體依據 c.i.f. 進口價格爲基準，在進口價格低於 c.i.f. 價格時啓動特別防衛措施，實違反農業協定第 5.1 條（b）款之規定。歐體則反駁巴西主張，認爲第 5.1 條（b）款所稱之「以 c.i.f. 進口價格爲基礎」，所指涉者爲 c.i.f.價格。

爭端小組認爲，依第 5.1 條（b）款之文義解釋可得知，其提及之相關進口價格有二種，一爲「進口產品進入進口國關稅領域的價格」；一爲「c.i.f. 進口價格」。如依字面之慣常解釋，前者應包括關稅在內，蓋因進口產品在「進入」前應先徵繳關稅，然後才得進入該國市場；至於「c.i.f. 進口價格」則應解釋爲「進口產品價格」據以決定之基礎。此外，如果當初協定起草者的本意是想直接以「c.i.f. 進口價格」作爲啓動基準價格的標準，大可直接在條文中以「c.i.f. 進口價格」表示之，而不須提及「進口產品價格」。基此，小組支持巴西的主張，認爲第 5.1 條（b）款之「進口產品價格」，理應包括應繳付之關稅在內。

另外，小組尚以第 5.1 條（b）款之內文、立法意旨及目的，提出其解釋。小組認爲，第 5.1 條（b）款爲第 4.2 條之除外規定，因此應該從嚴解釋。小組認爲，第 4.2 條規定「除第五條及附件 5 另有規定外，會員不應維持、採取或回復任何已被要求轉化爲一般關稅之原有非關稅措施。」換言之，在第 4.2 條落實「關稅化」的情形下，特賦予第 5.1 條（b）款針對進口價格明顯下降可採取之額外保護手段，因此特別防衛措施是否啓動的標準，應將「c.i.f. 進口價格」加上約束關稅一併考慮進去，才能確實反應「關稅化」

後的進口情形，否則無異枉顧「關稅化」之效果。基於此一解釋， 小組遂判定歐體未依據第 5.1 條（b）款的規定啓動特別防衛條款。[22]

上訴機構爲釐清第 5.1 條（b）款之「進口產品價格」究竟僅指「c.i.f. 進口價格」，抑或指「c.i.f. 進口價格加上約束關稅」，特別提出以下之假設情境：

「c.i.f. 進口價格加上約束關稅」	=1,200
基準價格(trigger price）	=1,000
「c.i.f. 進口價格」	= 800

在上訴假設情境中，如果以「c.i.f. 進口價格加上約束關稅」作爲參考價格，則因該價格（1,200）超過基準價格（1,000），因此進口國不得另行課徵額外關稅。如果以「c.i.f. 進口價格」作爲參考價格，則因該價格（800）低於基準價格（800），進口國可以另行課徵額外關稅。基此，第 5.1 條（b）款之參考價格實具重要影響。

上訴機構認爲，小組報告中雖然多次使用「進口產品價格」（market entry price）的概念，但是事實上在第 5.1 條（b）款的條文，並無「進口產品價格」的用語，而是以「依據 c.i.f. 進口價格爲基準下之進口產品進入進口國關稅領域的價格」（“the price at which imports of that product may enter the customs territory of the Member granting the concewssion, as determinied on th ebasis of the c.i.f. import price of the shipment concerned.”）來描述「相關進口價格」。上訴機構認爲，農業協定的起草者選擇使用「進入進口國關稅領域」（the customs territory），而非選擇使用「進入進口國國內市場」（the domestic market），應有其考量。此一用語顯示起草者所思考之時間點係在進口產品進入進口國「關稅領域」以前，因此自然應指在該產品進入其「國

[22] WT/DS69/R, paras. 277-282.

內市場」之前。因此，依據第 5.1 條（b）款條文的一般解釋，所謂的「相關進口價格」本應不包括關稅及其他內地稅費（internal charges）， 該因一般產品係在「進入一國關稅領域之時」（upon entry of a product into the customs territory），以及「進入一國國內市場之前」（before the product enters the domestic market），才負有繳納關稅及其他內地稅費的義務。

再者，上訴機構認爲，小組主張第 5.1 條（b）款用語爲「依據 c.i.f. 進口價格爲基準」，所決定之進口產品進入進口國關稅領域的價格，其涵義爲「使用 c.i.f.進口價格作爲參考指標之一」，上訴機構並不認同， 而認爲其僅係指涉 c.i.f. 進口價格，不包括關稅及其他內地稅費。 由於農業協定及其他 WTO 內括協定中均查無對於「c.i.f. 進口價格」之定義，而按照國際貿易的習慣用語來解釋，「c.i.f. 進口價格」並不包括產品進入該國關稅領域前課徵的任何關稅、稅費或規費， 因此第 5.1 條（b）款之「c.i.f. 進口價格」，亦應認爲不包括產品進入該國關稅領域前課徵的任何關稅、稅費或規費在內。

爲釐清第 5.1 條（b）款之規定，上訴機構亦根據維也納條約法公約（Vienna Convention Laws Treaty, VCLT）第 31 條之規定，即依條文上下文（context）之涵義加以探究第 5.1 條（b）款之解釋。上訴機構認爲，維也納條約法公約第 31 條爲條約之一般解釋規則，揭櫫條約應以條文的上下文或脈絡（context）的一般意義（ordinary meaning）以及條文的目的（object and purpose）而作解釋。[23]因此於本案中，「c.i.f. 進口價格」亦應以其「上下文或脈絡」而作一般性之解釋。

上訴機構首先檢視第 5.1 條的條文結構，認爲進口國如欲引用第 5.1 條（b）款，發動特別防衛機制，必須將基準價格與進口相關價格做一比較，

---

[23] VCLT Article 31 General rule of interpretation, 1:" A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose."

第 5.1 條（b）款對於基準價格之規定，係指「相當於 1986 年至 1988 年之參考值之平均價格」，其註腳 2 規定，「據以引用本段規定之參考價格係指系爭產品 c.i.f.平均單位價格，或是產品品質或其加工程度之適當價格」。[24] 上訴機構認爲，如果參考價格爲 c.i.f.價格而其並不包括關稅在內，協定起草者的本意應不致在使用 c.i.f.價格一詞時，同時包括含關稅及不含關稅兩種不同意義。再者，第 5.5 條規定課徵額外關稅之計算方式時，亦以 c.i.f.進口價格爲基準，並不包括關稅在內，因此此處與第 5.1 條（b）款所指之 c.i.f.進口價格，自應相同，均不包括關稅在內。

基於上述，針對爭端小組報告中認爲 c.i.f.進口價格應包括關稅之解釋，上訴機構予以推翻。

（二）損害要件（injury requirement）

在指控國巴西指控歐體違反 WTO 下多項協定義務中，指控歐體於聲稱依據第 5.1 條（b）款對進口禽肉採用特別防衛措施時，並未檢查該進口是否對歐體市場造成損害（injury or damage），因此違反第 5.1 條（b）款之規定。歐體對於巴西之該項指控則予以駁斥，小組報告中亦未支持巴西之主張。

有關損害要件（injury requirement）之規定，依據 GATT 第十九條之規定，啓動防衛措施之條件之一，須產品之進口「嚴重損害國內同類產品或直接競爭產品之製造商」，或「有損害之虞」，亦即進口國須綜合判斷產業遭受損害的情形與程度，須達「嚴重損害」或有「嚴重損害之虞」（cause or threaten serious injury）的情形，始能使用防衛措施。農業協定則規定，進口國在進口量超過一定數量，或進口價格低於一定標準時，即得實施防衛措施，，而不需具備產業是否受害的要件。至於農業協定對於特別防衛措施之

[24] Footnote 2 of Article 5.1(b):" The reference price used to invoke the provisions of this subparagraph shall, in general, be the average c.i.f. unit price of the product concerned, or otherwise shall be an appropriate price in terms of the quality of the product and its stage of processing. It shall, following its initital use, be publicly specified and available to the extent necessary to allow other Members to assess the additional duty that may be levied."

規定，則並不以「受有損害」或「有損害之虞」爲要件。

在小組報告中，爭端小組明確指出，巴西指控歐體未「檢查歐體市場所受損害」而違反第 5.1 條（b）款之規定，並不符合該條條文，因爲損害要件僅於 GATT 第十九條及紡織品協定（Agreement on Textiles and Clothing）下有所規定，農業協定並不以此爲實施特別防衛措施之要件。歐體未檢查其國內市場所受損害，並未違反第 5.1 條（b）款之規定。

二、農業協定第 5.5 條

本案小組報告公布後，歐體提起上訴，巴西旋即亦提出上訴，雖然巴西在上訴聲明中並未提及農業協定第 5.5 條，但針對歐體對於第 5.1 條（b）款之上訴，要求如上訴機構推翻小組對於第 5.1 條（b）款之見解，則請上訴機構就第 5.5 條與第 4.2 條進行審酌。上訴機構遂對第 5.5 條進行分析。

農業協定第 5.5 條與第 5.1 條（b）款可謂息息相關，依據第 5.1 條（b）款規定，當進口價格低於基準價格時，就可課徵額外關稅，而第 5.5 條則規定依「價格啓動」方式課徵額外關稅之計算方法，其內容爲：

（a） 若以國內幣值計算之 c.i.f.進口價格（以下即稱爲進口價格）與在此款下所定義的基準價格之間的差額小於或等於基準價格的 10%，則不得課徵額外關稅；

（b） 若進口價格和基準價格之間的差額（以下即稱爲差額）大於基準價格的 10%，但小於或等於基準價格的 40%，則得就超過基準價格 10%的部分課徵 30%的額外關稅：

（c） 若差額超過 40%，但小於或等於基準價格的 60%，則得就超過 40%的部分課徵 50%的額外關稅，再加上第四條（b）款的額外關稅。

（d） 若差額超過 60%，但小於或等於基準價格的 75%，則得就超過 60%的部分課徵 70%的額外關稅，再加上第（b）與（c）款的額外關稅。

（e） 若差額超過基準價格的 75%，則得就超過 75%的部分課徵 90%的額外關稅，再加上（b）、（c）與（d）的額外關稅。

在本案中，有關第 5.5 條的法律爭點，主要在於依該條所定之額外關稅計算方法，是否屬於強制性規定，亦即 WTO 會員是否必須使用該條款所示之計算方法，抑或可以被允許自行選擇其他的計算方法，系爭措施爲歐體第 1484/95 規則（Regulation 1484/95）中所使用之「代表價格」（representative price）。

歐體第 2777/75 規則（Regulation 2777/75）第 5.3 條爲一般性特別防衛措施課徵額外關稅下之原則性規定，規定是否課徵額外關稅的決定基礎，應根據系爭貨物之 c.i.f.進口價格而定。有關進口冷凍禽肉產品之額外關稅課徵方式，則在第 1484/95 規則中，詳細規定二種計算方法。

第一種計算方式規定於第 1484/95 規則第 3.1 條，當 c.i.f.進口價格高於「代表價格」時，則利害關係者應檢附相關證明文件：包括採購契約或相關文件、保險契約、發票、原產地證明（如需要）、運輸契約及提單等。進口商必須提交一批相當於依「代表價格」計算所應支付額外關稅金額之保證金，貨物才能立即放行至歐體國內市場。

第二種計算方式規定於第 1484/95 規則第 3.3 條，如進口商未要求依 c.i.f.進口價格計算，則依據第 1484/95 規則第 2.1 條所規定之「代表價格」爲計算基礎。第 2.1 條規定歐體得依據第三國市場（the prices on third country markets）、在歐體邊境所得價格（free-at-Community frontier offer prices）、以及在歐體境內不同行銷階段之價格（prices at the various stages of marketing in the Community）等資訊，定期發布進口冷凍禽肉產品之「代表價格」。

上訴機構首先審酌農業協定第 5.5 條的前言（chapeau）：「依本條第 1 項（b）款課徵之額外關稅，應依下列方式課徵之」（The additional duty imposed under subparagraph 1(b) shall be set according to the following

schedule），其條文用語爲「應」（shall）而非「得」（may），已清楚表示其計算方法爲一強制性規定（mandatory），條文中亦無允許其他任何計算方式之用語。

此外，第 5.5 條唯一提及可做爲與基準價格比較之計算基礎便是「該批貨物之 c.i.f.進口價格」（c.i.f. import price of the shipment），且明確規定額外關稅「應」根據「該批貨物之 c.i.f.進口價格」之比較計算之（shall be set on the basisi of the comparison of the c.i.f. import price of the shipment）。據此，本條「該批貨物之 c.i.f.進口價格」之一般性解釋應很清楚，係指「該批貨物」（of the shipment）之實際 c.i.f.進口價格，而非一段特定期間內之平均價格（an average price during a certain period of time）。從第 5.5 條文觀之，農業協定並無授權進口會員可以使用其他的替代計算方法。

再者，如果比較與第 5.5 條關係密切之第 5.1 條（b）款，則第 5.1 條（b）款所指亦爲「該批貨物之 c.i.f.進口價格」， 因此依邏輯判斷，其所指之「該批貨物之 c.i.f.進口價格」與第 5.5 條所指涉者亦應相同一致才合理。

在上述分析下，上訴機構檢視歐體第 1484/95 規則之規定，該規則第 3.1 條規定，進口商可要求依系爭該批貨物之 c.i.f.進口價格，作爲計算額外關稅之基礎，其規定與農業協定第 5.5 條之規定一致；不過，因該條規定僅適用於進口商主動提出要求時，且須其計算之價格「高於」「代表價格」，否則即必須改以第 1484/95 規則第 2.1 條所規定之「代表價格」爲計算基礎。在此情形下，並非所有個案均可適用 c.i.f.進口價格之計算方法，因此違反農業協定第 5.5 條之規定。

第 1484/95 規則第 3.3 條所規定之「代表價格」，爲一段特定時間內三項因素（第三國市場、歐體邊境價格、歐體境內不同行銷階段之價格）之平均值。雖然歐體在本案答辯時解釋，依據第 3.3 條所計算之「代表價格」可

能對進口商更爲有利，而且是「進口商減少行政程序與文書作業、又具透明性之好方法」、「進口商有完全之選擇自由」等，[25]上訴機構認爲歐體之解釋無涉其與農業協定第 5.5 條之符合性。簡言之，只要第 1484/95 規則第 3.3 條之規定並非以「逐批」（shipment by shipment）之 c.i.f.進口價格作爲課徵額外關稅之計算方法，即不符合第 5.5 條「該批貨物之 c.i.f.進口價格」之規定；此外，其規定僅在計算之價格「高於」「代表價格」時才有「c.i.f.進口價格」之適用，顯然並非所有情形均適用到「c.i.f.進口價格」。基此，第 1484/95 規則違反農業協定第 5.5 條的強制性規定。

第三節　後續發展與影響分析

1998 年 7 月 23 日，DSB 會議採認小組報告及上訴報告，隨後於同年 10 月 21 日，歐盟與巴西在 DSB 會議上宣佈雙方已達成共識，將本案之合理履行期間(Reasonable Period of Time)訂於即日起至 1999 年 3 月 31 日。雙方後未對本案履行產生任何爭執。

歐體對於禽肉進口源自 1967 年起即制訂一套規範體系，管理禽肉及蛋類之生產與銷售，包括進出口。日前歐盟最主要之管理法規係於 1975 年頒布之歐體第 2771/75 號規則及第 2777/75 號規則爲主軸，其規範體系主要包括進口關稅、啓動特別防衛措施時課徵之額外關稅、以及出口退稅三項規定，另外亦自 1990、1991 年頒布禽肉與蛋類銷售之市場標準，例如衛生標準等。

有關禽肉進口政策與規定，係由執委會每月召開之「蛋類與禽肉管理委員會」(Eggs and Poultry Management Committee)會議所決定，最近一次之較大幅度修法係爲配合 GATT 談判結果而頒布之第 3290/94 號規則，於 1995 年 7 月 1 日實施生效。（參表 7）

---

[25] EC-post –hearing reply memorandum, parars. 11, 15.

表 7　歐體對於禽肉進口之規範體系

	歐體法規	法規目的或內容
1	歐體第 2777/75 號規則	規範禽肉市場的組織
2	歐體第 1906/90 號規則	設定禽肉的市場標準
3	歐體第 1538/91 號規則	規範第 1906/90 的施行細則
4	歐體第 1431/94 號規則	規範第 774/94 規則中有關禽肉進口管理的施行細則
5	歐體第 1372/95 號規則	規範禽肉出口簽審制度的施行細則
6	歐體第 1251/96 號規則	規範禽肉關稅配額管理措施
7	歐體第 1484/95 號規則	規範禽肉額外關稅和訂定代表價格的法規的執行細則

資料來源：本研究整理

歐體爲配合本案之小組及上訴報告之裁決，於 1999 年 3 月 5 日修改及通過歐體第 1484/95 號規則中有關代表價格的規定，同時廢除更早期頒布之歐體規則第 163/67 號規則(No. 163/67/EEC)，將原規則中有關「依據進口商請求，得以 c.i.f.進口價格做爲制定基礎」的規定，明確修改第 2 條爲「依本規則之目的，c.i.f.進口價格係指：(a)在進口國之 f.o.b.價格；(b)在進入歐體關稅領域境內前之運輸及保險費用」；修改第 3 條爲「額外稅應以(shall be)該批貨物之 c.i.f.進口價格爲計算基礎」，「當每 100 公斤之 c.i.f.進口價格高於代表價格時，進口商應提向進口國交下列文件……」。[26]

至於在代表價格方面，不同進口國之代表價格係以「附錄一」的方式隨附於第 1484/95 號規則發布。在市場監督機制下，歐盟亦視市場變化情形，不定期由「蛋類與禽肉管理委員會」討論核可後，以修改「附錄一」的方式頒布新的代表價格。

例如，最近一次歐盟修改代表價格係於 2008 年 3 月 19 日所頒布的第 267/2008 號規則中發布，修改冷凍雞胸肉、冷凍雞腿等多項禽肉產品代表價格。（請參表 8）

[26] Article 3.1: The additional duty shall be established on the basis of the cif import price of the consignment in quesiotn in accordance with the provisions of Article 4.

巴西一向爲歐盟最重要的牛肉及禽肉進口來源，繼本案後，巴西於 2002 年 10 月 11 日，續對歐盟對於進口冷凍雞塊之關稅分類方式，提起爭端解決(歐體-進口雞肉案)。[27]巴西於該案中指控歐體於 2002 年 7 月 8 日頒布之第 1223/2002 號規則(Regulation No. 1223/2002)，藉由修改進口冷凍無骨雞塊之關稅分類，將進口冷凍無骨雞塊適用於較高之進口關稅稅率。該案同時另有泰國提起爭端解決，[28]並有中國、泰國、美國以第三國身分參與程序。2005 年 5 月、9 月小組及上訴機構分別裁判歐盟措施違反 WTO 規定。自此兩件爭端解決案件歐盟均告敗訴後，歐盟對於禽肉進口機制做出相關修改，更加擴大出口國家對其之進口。

[27] DS269, European Communities — Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts.
[28] DS286, European Communities — Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts.

表 8　第 267/2008 號規則中發布之修訂第 1484/95 號規則「附錄一」

CN code	Description	Representative price (EUR/100 kg)	Security referred to in Art. 3(3) (EUR/100 kg)	Origin (1)
0207 12 10	Chicken carcases 70 % presented, frozen	108,3	0	02
0207 12 90	Chickens, plucked and drawn, without heads and feet and without necks, hearts, livers and	120,1	0	01
	gizzards, known as “65 % chickens”, or otherwise presented, frozen	111,1	2	02
0207 14 10	Boneless cuts of fowl of the species Gallus domesticus, frozen	230,1	21	01
		261,8	12	02
		297,4	1	03
0207 14 50	Breasts of chicken, frozen	322,0	0	01
		283,9	0	02
0207 14 60	Legs and cuts of chicken, frozen	116,1	8	01
0207 25 10	Turkey carcases, known as 80 % turkeys, frozen	181,1	0	01
0207 27 10	Boneless cuts of turkey, frozen	370,2	0	01
		400,6	0	03
0408 11 80	Dried egg yolks	457,1	0	02
0408 91 80	Dried eggs, not in shell	439,1	0	02
1602 32 11	Preparations of uncooked fowl of the species Gallus domesticus	223,8	19	01
3502 11 90	Dried eggs, albumin	560,1	0	02

註：(1)Origin of imports:
01 Brazil;
02 Argentina;
03 Chile.

從貿易統計數據觀之，1995 年巴西出口至歐盟的禽肉總值約爲 9,000 萬歐元，占歐盟進口禽肉比例約 16%；至 2005 年時，巴西出口至歐盟禽肉總值大幅增加至 7 億 3,100 萬歐元，占歐盟進口禽肉比例亦成長至 60%，平均每年成長幅度達 23.3%。在巴西之後，則以泰國、保加利亞、智利、阿根廷爲歐盟主要進口禽肉來源，但即使以排名位居第二位的泰國而言，1995 年其對歐出口禽肉約占進口總值約 8%的比例，至 2005 年時雖成長至 25%，但與巴西禽肉在歐盟市場的佔有率顯已大幅落後。（參表 9）

表 9　歐盟禽肉進口貿易狀況與貿易夥伴

主要貿易夥伴	歐盟進口				年平均成長率
	百萬歐元		百分比%		
	1995	2005	1995	2005	
歐盟	557	1.220	100%	100%	8.2%
巴西	90	731	16%	60%	23.3%
泰國	46	305	8%	25%	20.9%
保加利亞	22	60	4%	5%	10.5%
智利	5	45	1%	4%	24.2%
阿根廷	2	28	0%	2%	28.3%
其他進口國	392	51	70%	4%	-18.4%

資料來源：Eurostat COMEXT 20 September 2006 (S.R. 4)

第四章　南韓-牛肉措施案

第一節　案例事實簡述

南韓自從 1967 年加入 GATT 以來，對不同產品維持國際收支平衡措施，在此期間其逐步放鬆對特定產品之限制，包括牛肉。從 20 世紀 70 年代末至 80 年代初，韓國採取一系列促進肉牛發展政策，導致進口牛肉數量急遽增長，最後導致韓國國內牛肉市場價格下跌，韓國養牛戶要求政府提供保護，使其免受牛肉進口的不利影響。

關於韓國牛肉進口體制，1967 年至 1987 年間，主要是由《貿易交易法》調整；1987 年後，則係受到《對外貿易法》之規範。根據《貿易交易法》，韓國牛肉進口主要係透過兩種獨立機制進行：一是由全國牲畜合作聯合會（National Livestock Cooperative Federation, NLCF）實施，涉及一般消費的牛肉進口，佔牛肉總進口量的 90%；二是由韓國旅遊賓館供應中心（Korea Tourist Hotel Supply Center, KTHSC）實施，涉及賓館用的高質量牛肉進口。然而，由於韓國養牛戶之訴求，韓國政府於 1984 年 10 月停止對一般市場牛肉商業進口招標，並於 1985 年 5 月停止對賓館市場的高質量牛肉的進口令，從而導致韓國牛肉商業進口基本停止。

1987 年 7 月 1 日，新生效的《對外貿易法》取代 1967 年的《貿易交易法》，韓國政府根據該法設立新的組織－牲畜產品推銷組織（Livestock Products Marketing Organization，LPMO），旨在實施政府規定的配額限制，並在政府規定的數量限制內享有牛肉進口專營權。LPMO 根據當時之配額安排，開放部分牛肉市場，但對牛肉進口仍維持數量限制和其他措施。

對於韓國上述各項牛肉進口限制措施，美國、澳洲及紐西蘭於 1989 年向 GATT 提出控訴，爭端解決小組於 1989 年 11 月對此發布三份爭端解決報告。[29]小組於報告中裁定，韓國採行之牛肉進口措施違反 GATT 第十一條數量限制之規定，且不符合第十八條第二項（b）款例外。因此，小組建議韓國採取下列措施：一是取消 1984/85 年採行並於 1988 年修改的牛肉進口措施，或使之與總協定的規定相一致；二是在小組報告通過後三個月內，與美國、澳洲及紐西蘭進行磋商，制定出取消牛肉進口限制時間表，並報告磋商結果。

爲實施上述小組報告之建議，韓國分別於 1990 年和 1993 年與美國、澳洲及紐西蘭簽署雙邊的「諒解備忘錄」（Records of Understanding，ROUs）。1990 年的諒解備忘錄，確立基準配額水平、建立即時買賣制度（Simultaneous Buy and Sell System，SBS），允許 LPMO 以外之實體享有 7%的配額。1993 年諒解備忘錄，規定 1993 年至 1995 年通關後的具體配額，擴大即時買賣制度的相關規定（包括其制度及漲價數額等），確認消除剩餘限制或與 GATT 規定相一致。

此外，在烏拉圭回合談判中，韓國於其 LX 減讓表中承諾：鮮、冷凍牛肉的市場准入機會，從 1995 年的 12,3000 噸到 2000 年的 225,000 噸；約束關稅從 44.5%倒 2004 年的 40%；自 2001 咋 1 月 1 日始，取消對某些具體產品（包括鮮、冷凍牛肉）的所有剩餘限制，或與 GATT 的規定相一致。

1999 年 2 月 1 日，美國就韓國對進口牛肉採行之措施請求進行磋商。1999 年 4 月 13 日，澳洲復就同一事項請求與韓國進行磋商。澳洲、加拿大與紐西蘭加入美韓磋商；美國、加拿大與紐西蘭加入澳韓磋商。然因磋商未果，美國及澳洲分別於 1999 年 4 月 15 日及 7 月 12 日提出成立爭端解決小組之申請。1999 年 5 月 25 日，DSB 據美國之申請成立爭端解決小組；7 月

[29] L/6503 (BISD 36S/268)；L/6504 (BISD 36S/202)；L/6505 (BISD 36S/234)。

26 日，DSB 據澳洲之申請成立爭端解決小組，並同意據美國申請成立之小組同時審查澳洲提出之控訴。加拿大及紐西蘭保留第三方的權利，美國及澳洲分別保留在另一程序的第三方權利。

在本件爭端中，美國與澳洲對韓國下列措施提出控訴：（1）、牛肉雙重零售制度（dual retail system），LPMO 對外國牛肉之經銷實施限制並給予較差待遇，違反 GATT 第三條第四項；（2）、即時買賣制度對進口牛肉之限制並給予較差待遇，違反 GATT 第三條第四項及第十一條；（3）、LPMO 的最低拍賣價格和其他放行及投標作法，並拒絕 LPMO 的進口，違反 GATT 第三條第四項及第十七條；（4）、控訴韓國對牛肉產業的境內支持，違反農業協定第 6 條及第 7.2 條。澳洲方面尚提出，LPMO 在進口牛肉中區別「食草類」牛肉及「食穀類」牛肉，違反 GATT 第二條及第十一條；美國方面亦提出，韓國進口許可制度與 WTO 協定之規範不符。

2000 年 7 月 31 日，爭端解決小組發布小組報告，裁決：韓國的牛肉雙重零售制度、即時買賣制度及相關措施違反 GATT 第三條第四項，且不能依據第二十條（d）款款獲得正當性； 1997 年 11 月至 1998 年 5 月，LPMO 沒有招標、延遲招標及其放行作法，構成對外國牛肉的進口限制，違反 GATT 第十一條；LPMO 在進口牛肉中區別「食草類」牛肉及「食穀類」牛肉，並給予食草類牛肉比韓國減讓表中承諾之待遇爲低的待遇，違反 GATT 第二條第一項及第十一條；1997 年和 1998 年對牛肉的境內支持超出韓國在減讓表中的承諾水平，違反農業協定第 6 條及第 7.2 條。

爭端解決小組報告發布後，韓國於 2000 年 9 月 11 日就「韓國 LX 減讓表」、「雙重零售制度」及「境內支持」三個部分提起上訴。最終，上訴機構於 2000 年 12 月 11 日公布上訴機構報告，其裁決：關於「小組有權根據控訴方之請求審查韓國 LX 減讓表中之承諾水平及農業協定附件 3」及「雙重零售制度」部分，維持小組結論；但在「境內支持」部分，上訴機構同意小組關於「韓國未根據農業協定第 1 條（a）（ii）款正確計算其 1997 年和

1998 年的境內支持數額」的裁定，但推翻小組關於「境內支持數額計算方法」部份的裁定。基此，由於欠缺小組與計算「境內支持數額」相關的事實性裁定，無法對下列事項做出裁定：韓國對牛肉之境內支持是否超出最低水平違反農業協定第 6 條；在韓國現行綜合支持總量中未包括現行綜合支持量是否違反農業協定第 7.2 條（a）；韓國 1997 年和 1998 年的國內總支持是否超出韓國承諾水平違反農業協定第 3.2 條。

表 10　南韓-牛肉措施案大事紀

時間	內容	備註
1967 年	1967 年生效之《貿易交易法》對韓國牛肉進口機制進行調整： 1.全國牲畜合作聯合會（1984 年中止） －一般消費的牛肉進口 2.韓國旅遊賓館供應中心(1985 年中止） －賓館用的高質量牛肉進口 對於進口牛肉採取一系列限制措施	韓國加入 GATT 韓國加入 GATT 後於曾通知收支平衡委員會有關其對進口牛肉之限制，並受其審查
1984 年 11 月 －1985 年 05 月	停止對一般市場的牛肉商業進口招標、停止對賓館市場高質量牛肉的進口令	1985 年－1988 年，韓國沒有商業性的牛肉進口 未通知 GATT 收支平衡委員會，亦未受到其審查
1987 年 07 月	韓國《對外貿易法》生效 －設立牲畜產品推銷組織（LPMO）	LPMO 主要職責是實施政府規定的配額限制，並在政府規定之數量限制框架內享有牛肉進口的專營權
1988 年 08 月	開放部分牛肉市場 但對牛肉進口維持數量限制和其他措施	未通知 GATT 收支平衡委員會，亦未受到其審查
1989 年 11 月	美國、澳洲、紐西蘭針對韓國於 1984/85 年及 1988 年採行之措施向 GATT 提出申訴； 爭端解決小組針對此件爭端發布報告。	L/6503　（BISD 36S/268） L/6504　（BISD 36S/202） L/6505　（BISD 36S/234）
1986 年－1993 年	烏拉圭回合談判中的韓國 LX 減讓表	規定鮮、冷凍牛肉的市場准入機會；自 2001 年 01 月 01 日起，取消對特定產品（包括鮮、冷凍牛肉）的所有剩餘限制，或與 GATT 規定相一致。
1990 年－1993 年	爲實施 1989 年小組報告，韓國與美國、澳洲及紐西蘭簽訂一些雙邊的《諒解備忘錄》	1990 年備忘錄： 確立基準備額水平、即時買賣制度、LPMO 配額等。 1993 年備忘錄： 規定 1993 年至 1995 年具體配額、擴大即時買賣制度、確認消除剩餘限制或與 GATT 規定一致等。
1999 年 02 月 01 日	美國請求就進口牛肉措施與韓國進行磋商	WT/DS161/1
1999 年 04 月 13 日	澳洲請求就進口牛肉措施與韓國進行磋商	WT/DS169/1
1999 年 04 月 15 日	美國請求成立爭端解決小組	WT/DS161/5
1999 年 05 月 25 日	DSB 據美國請求成立小組	WT/DSB/M/62、WT/DS161/6
1999 年 07 月 12 日	澳洲請求成立爭端解決小組	WT/DS169/5
1999 年 07 月 26 日	DSB 據澳洲請求成立小組	WT/DSB/M/65、WT/DS169/6
2000 年 05 月 10 日	爭端解決小組提交期中報告	
2000 年 07 月 31 日	小組報告公布	WT/DS161/R、WT/DS169/R
2000 年 09 月 11 日	韓國提起上訴	WT/DS161/8、WT/DS169/8
2000 年 12 月 11 日	上訴機構報告公布	WT/DS161/AB/R、 WT/DS169/AB/R
2001 年 01 月 10 日	DSB 通過小組報告及上訴機構報告	WT/DSB/M/96

資料來源：本研究整理

表 11　韓國牛肉措施案爭點整理表

	相關法規	控訴國	韓國	爭端小組	上訴機構
1.韓國減讓表中所稱之「剩餘限制」一詞	韓國減讓表 LX 的注釋 6（e）	美澳對韓國下列措施控訴： a) 雙重牛肉零售制度； b) LPMO 對外國牛肉進口之經銷實施限制並給予較差待遇； c) 即時買賣運作實施限制並給予較差待遇； d) LPMO 的最低拍賣價格和其他放行及投標作法； e) 拒絕 LPMO 的進口； f) 韓國對其牛肉產業超額境內支持。 澳洲還提出： g) LPMO 在進口牛肉中實施食草和食穀之區別與 WTO 協定規範不一致。 美國亦提出： h) 韓國進口許可制度構成與 WTO 協定不一致之限制。	本案受到控訴的所有措施皆屬南韓減讓表 LX 注釋 6（e）所稱之「剩餘限制」，因而享有過渡期。所有與 GATT 不一致之限制僅須於 2001 年 1 月 1 日前取消或與 GATT 相一致即可。	小組裁定下列措施不屬注釋 6（e）所稱之「剩餘措施」： a) 對進口牛肉零售限制； b) 對進入批發（LPMO 進口）市場購買和銷售的限制； c) 限制對即時買賣進口制度的參與； d) 限制通過批發制度放行進口； e) 來自 LPMO 招標作法的限制。 因此，上述措施將可於本爭端程序中受到指控。	未提起上訴
2.雙重零售制度及相關措施	GATT Art.3.4、Art.20（d）	韓國的雙重零售制度及其相關措施導致進口牛肉享有之待遇低於國內牛肉之待遇違反 GATT 1994 Art.3.4。	GATT Art.20（d）	韓國的雙重零售制度及其相關措施違反 GATT Art.3.4，且無法因 GATT Art.20（d）規定獲得正當性。	維持小組裁定
3.經銷制度	GATT Art.3.4、Art.20（d）	【澳洲】 LPMO 對於進口牛肉之銷售提出特別要求：牛肉僅能限於批發市場，除非其經過加工、包裝；批發市場中供應的牛肉僅限於專賣店；現金支付；紀錄保持要求。澳洲主張系爭措施違反 GATT Art. 3.4。	GATT Art.20（d）	由於批發市場中僅得向專賣店供應牛肉的限制，使得透過 LPMO 進口之牛肉比不受該限制之國內牛肉受到較差之待遇，違反 GATT Art. 3.4，且不能據 Art. 20（d）獲得正當性。	未提起上訴

4.即時買賣制度	GATT Art.3.4、Art.11	即時買賣制度具有限制性，違反 GATT Art. 3.4、Art. 11 及其注釋。	進口牛肉管理手冊僅是禁止進口牛肉專賣店將進口牛肉再轉售至國產牛肉之店家，但專賣店間之交易是允許的。 額外標籤要求是爲保護公共健康，且國產牛肉亦有類似要求。	即時買賣制度屬於受益於過渡期的「剩餘限制」，但最終用戶間的相互貿易與額外標籤要求非屬剩餘限制，小組將對此二措施進行審查。小組經調查發現，此二措施不對國內牛肉實施，與 GATT Art.3.4 規定相違。	未提起上訴
5.LPMO 的最低批發價格、拒絕招標或遲延招標及放行的作法	GATT Art.3.4、Art.11、Art.17.1 農業協定 Art.4.2	LPMO 的最低批發價格、拒絕招標或遲延招標及放行的作法違反 GATT Art.3.4、Art.11、Art.17.1 以及農業協定 Art.4.2。	主張韓國違反 GATT Art. 11，須證明 LPMO 採行特定限制措施與其牛肉配額未用盡有因果關係，但美澳未證明。	關於最低批發價格，小組已裁定其屬「剩餘措施」之範圍，故此處不再討論。 至於 LPMO 拒絕或延遲招標以及放行的作法違反 GATT Art. 11、Art.17.1 以及農業協定 Art. 4.2。	未提起上訴
6.區別「食草類」牛肉及「食穀類」牛肉	GATT Art.2、Art.3.4、Art.11、Art.17	【澳洲】 韓國在食草類和食穀類牛肉之間分配配額、1999 年將食草類牛肉排除在外、以及 LPMO 限制進口食草類牛肉的供應等做法，違反 GATT Art.2。此外，此分類方法，不對國內牛肉適用，違反 GATT Art.3.4、Art.11 及註腳、Art.17。	系爭措施並未違反國民待遇原則或最惠國待遇原則，因其係對所有供應國開放，未對特定國家設限。	LPMO 對食草類和食穀類牛肉進行區別之招標要求，構成對食草類牛肉進口事實上之限制，因而等同於進口限制，構成 GATT Art.11 有關進口限制規定之違反。且根據 Art.2 規定，增加到進口減讓表中的其他用語、條件或限制，須規定在韓國減讓表中，但減讓表上沒有。基此，此一區別條件構成與 Art.11 不符之進口限制。 得出上述結論後，沒有必要進一步處理澳洲就 Art.3.4 及 Art.17 之主張。	未提起上訴

7.境內支持	農業協定 Art.3、Art.6、Art.7、附件三	【澳洲】 韓國於 1997 年當期境內支持總量超出其於當年之削減承諾，違反農業協定第 3 條、第 6 條及第 7 條。 【美國】 韓國在計算 1997 年及 1998 年的當期境內支持總量錯誤地未將其對國內牛產業之支持計算在內，違反農業協定第 7.2 條（a）款規定。	韓國主張小組沒有權限審查控訴方基於農業協定第 3 條、第 6 條、第 7 條及附件三之規定提出主張。 此外，韓國於烏拉圭回合承諾之減讓表第四部份，而非純粹以農業協定附件三規定之方法進行計算。基此，韓國對其國內牛肉之境內支持並未超過微量水準，境內支持總量亦未超出其於減讓表中之削減承諾。	小組裁定其有權審查控訴方基於農業協定第 3 條、第 6 條及附件三提出之控訴的主張。 就超額境內支持部分，小組裁定：韓國於 1997 年及 1998 年對牛肉的境內支持數額未被正確計算並超出微量水準，違反農業協定第 6 條規定；韓國對牛肉之境內支持未包括在韓國當期境內支持總量中，違反農業協定第 7.2 條（a）款規定；最後，韓國 1997 年及 1998 年的當期境內支持總量超出韓國具體規定於減讓表中第四部份第一節的具體承諾水平，違反農業協定第 3.2 條規定。	關於小組權限部分，上訴機構裁定，小組裁定何組數據構成韓國承諾水平及根據附件三規定計算牛肉境內支持量皆屬小組權限，小組裁定並無錯誤。 關於超額境內支持部分，上訴機構認同小組見解，本案不存在可以參考的「構成數據和方法」，僅得依據附件三進行計算。 此外，小組錯誤選擇計算基準數據，使上訴機構無法裁定韓國牛肉境內支持是否違反農業協定相關規定。

資料來源：本研究整理

第二節　法律分析

本件爭端主要涉及爭端有二：一是關於牛肉雙重零售制度之問題；二是關於韓國政府對其國內牛產業超額境內支持之問題。

一、牛肉雙重零售制度

（一）控訴國主張

控訴方指出國民待遇原則之違反必須先證明下述四項要件成立：一是系爭措施必須是法律、規則或命令；二是該法律、規則或命令必須影響進口產品在其國內銷售、購買、運輸、配銷或使用；三是必須是同類產品；四是系爭措施必須對使進口產品受到較國內產品不優惠之待遇。

首先，關於「同類產品」之要件，控訴方主張，從內容、特性、最終用途、消費者口味與習慣以及關稅分類觀之，南韓國產牛肉與進口牛肉屬於同類產品。

次者，控訴方分別主張進口牛肉雙重零售制度構成 GATT 第三條第四項之違反。

澳洲方面表示，GATT 第三條第四項之目的在於避免會員方因對國內產品或進口產品採行特定措施而產生保護國內產品之效果。韓國採行之牛肉雙重零售制度將進口牛肉排除在韓國多數牛肉銷售的零售市場之外，並將此套銷售制度增加的成本轉嫁至進口牛肉上，嚴重限制進口牛肉之競爭力。此外，系爭措施更進一步強化韓國民眾對於進口牛肉及韓國牛肉品質差異之概念。

美國方面表示，從小組一貫見解觀之，GATT 第三條第四項之立法目的在於一旦貨物入關後即應提供其公平的競爭條件。韓國法規爲採行系爭制度而排除公平之競爭條件。韓國要求銷售進口牛肉之商店不得銷售國產牛肉，

從而限制進口牛肉在韓國大多數販肉商店銷售之機會。據統計，進口牛肉大約僅在韓國境內 5,000 家商店銷售，韓國國產牛肉則可在其境內約 45,000 家商店販售，此種競爭機會之差距無法忽略或微化。韓國對進口牛肉加諸許多銷售、配銷及使用的限制，卻未將此類限制加諸於國產牛肉。此種配銷及銷售機會的區別使得進口牛肉受到較國產牛肉不優惠之待遇，違反韓國於 GATT 第三條第四項規定下之義務。

此外，控訴方亦表示韓國要求擺放「進口牛肉專賣店」標誌，對於進口牛肉加諸額外之負擔，違反 GATT 第三條第四項規定。

綜上所述，控訴方主張韓國牛肉雙重零售制度及擺放「進口牛肉專賣店」之標示違反 GATT 第三條第四項國民待遇原則之義務。

（二）南韓主張

首先，就同類產品要件而言，韓國國產牛肉與進口牛肉雖相似但仍爲不同產品。次者，關於韓國牛肉雙重零售制度部分，韓國強調同樣的限制規則亦適用至其國產牛肉，因此韓國採行之分離銷售體系係將進口牛肉與國產牛肉置於平等基礎上。此外，與國產牛肉相較，韓國亦未對進口牛肉加諸額外的費用或要求。國產牛肉專賣店及進口牛肉專賣店皆可通知主管機關變更其標誌。因此，韓國強調，控訴方之主張僅是事實上差別待遇（de facto discrimination）的問題。

韓國進一步表示，要判斷控訴方所稱之差別待遇係法律上抑或事實上，須先證明涉及差別待遇之法規與被控訴之差別待遇間有明確之因果關係存在。韓國表示，法規本身並未要求商家做出特定選擇，但因現在配額存在之故，私人商家多傾向銷售國產牛肉。因此，韓國認爲系爭法規與私人商家選擇經營何種形式之牛肉專賣店不具因果關係。韓國亦提出，雖然進口牛肉不得於國產牛肉專賣店中販賣，但國產牛肉同樣不得於進口牛肉專賣店販賣，因此無所謂較國內同類產品低待遇之問題。綜上所述，韓國主張雙重零售制

度不違反 GATT 第三條第四項國民待遇原則。

最後，韓國表示，專賣店之作法主要係爲保護其國內消費者，避免價格較低的進口牛肉混裝爲價格較高的國產牛肉欺瞞消費者，且建立分離銷售體系是解決詐欺銷售手法唯一有效的辦法。因此，韓國主張，倘若小組認定系爭措施構成 GATT 第三條第四款規定之違反，其應可依據 GATT 第二十條（d）款規定使其行爲獲得正當性。

（三）爭端解決小組

1. GATT 第三條第四項

小組表示，控訴方主張韓國牛肉雙重零售制度違反 GATT 第三條第四項規定，必須證明系爭措施構成以下三要件：一是必須是同類產品；二是系爭措施必須是影響進口產品在其國內銷售、購買、運輸、配銷或使用的法律、規則或命令；三是系爭措施必須對使進口產品受到較國內產品不優惠之待遇。

前二項要件在本案較無爭議，雙方爭執點主要集中於第三項要件，即系爭措施是否使進口產品受到較國內產品不優惠之待遇。小組引用 GATT 爭端解決小組在「美國第 337 條款案」以及上訴機構在「日本酒精案」之論述表示，第三條規定課予會員國提供進口商品公平競爭條件之義務。小組亦表示，此條規定並未要求須證明系爭措施實質貿易效果。

小組根據上述考量檢視韓國牛肉雙重零售制度，對進口牛肉及國產牛肉有差別待遇存在即可構成 GATT 第三條第四項之違反。韓國自 1990 年對進口牛肉採行之措施，使其無法於與國產牛肉相同之零售市場及通路銷售，此種差別待遇不可避免地導致對進口牛肉之待遇低於國產牛肉，故違反 GATT 第三條第四項。

小組接著檢視所謂「隔離但平等」的雙重零售制度，其發現系爭制度降低消費者比較商家之能力、增加外國出口牛肉商說服商家選擇出售進口牛肉

之難度、並有利於維持國產牛肉與進口牛肉間之差價。此外，小組亦指出，由於系爭措施造成之貿易效果並非 GATT 第三條第四項關注之重點，因此牛肉進口配額事實上是否已用盡在所不論。

基此，小組裁決韓國雙重零售制度因進口產品受到較國內產品不優惠之待遇而構成 GATT 第三條第四項之違反。

另一方面，關於控訴方主張韓國要求擺放「進口牛肉專賣店」標誌違反 GATT 第三條第四項規定部分，小組同意控訴方之主張。小組表示，由於標示要求屬於雙重零售制度之一部分，而雙重零售制度已被認定爲違反 GATT 第三條第四項規定；且 1956 年原產地證書、產地標示及領事程序工作小組報告指出，超出標明產地義務以外之要求，如不適用於相同產品之國內生產商，即違反 GATT 第三條第四項之義務。

2. GATT 第二十條(d)款

小組表示，韓國如主張 GATT 第二十條（d）款例外以正當化其牛肉雙重零售制度，須證明三項要件成立：一是爲保證遵循與 GATT 一致之法律規章；二是防止有關牛肉產地誤述所必要的；三是不得構成專斷或不合理歧視。

關於第一項要件，韓國提出之規章是韓國《反不正當競爭法》，該法目的在於制止詐欺性做法。從形式上觀之，該法係與 GATT 一致之規章。韓國所稱之詐欺性做法係指牛肉產地之誤述，即將進口牛肉充做國產牛肉銷售，以賺取其間可觀之差價。小組承認，WTO 成員要求在零售水平提供有關產品之產地訊息，可能有其充分理由；就本案中而言，無論該詐欺性做法的原因是什麼，將進口牛肉作爲國產牛肉銷售，構成對牛肉產地之誤述，確與反不正當競爭法第 2 條規定相違背。反不正當競爭法之正常適用，如果對國內產品及進口產品實施之程度相同，就沒有 GATT 第三條第四項規定之適用問題。

關於第二項要件，即該措施是否係爲防止將進口牛肉誤述爲國產牛肉所「必要」。小組表示，要證明雙重零售制度有其必要性，韓國必須說服小組－現行沒有合理存在可與 WTO 協定相一致的替代措施。小組發現：韓國並未於其他經濟部門建立雙重零售制度，防止其他經濟部門發生有關產地誤述之相同情形；且韓國亦未證明除雙重零售制度以外之與 WTO 協定一致的措施不足以解決進口牛肉產地誤述的問題。

基此，小組裁定，雙重零售制度是保證遵循韓國針對詐欺性做法的法律不必要且不對稱的措施，因而不能據 GATT 第二十條（d）款規定獲得正當性。因此，小組亦無必要繼續根據 GATT 第二十條前言進行審查。

3. 小結

綜上所述，小組裁定，韓國牛肉雙重零售制度與 GATT 第三條第四項規定不符，且不得依據 GATT 第二十條（d）款規定獲得正當性。

（四）上訴機構

韓國主張，雙重零售制度並未給予進口牛肉低於國內相同牛肉之待遇，小組裁定系爭措施違反 GATT 第三條第四項規定並未依據對韓國牛肉市場適當經驗分析；此外，小組錯誤地將 GATT 第二十條（d）款規定中之「必要性」一詞解釋爲要求在有關的產品領域採取一致性之措施，並忽視韓國對防止進口牛肉之詐欺性做法尋求的執行基準。因此，韓國針對小組此部分裁定提出上訴。

1. GATT 第三條第四項

上訴機構表示，GATT 第三條第四款只要求一措施給予進口產品不低於國內產品之待遇。對進口產品提供不同於國內相同產品之待遇，不必然與 GATT 第三條第四款規定不符，只要該待遇是「不低於待遇」，亦即給予進口產品之競爭條件不低於給予國內相同產品之競爭條件。此一解釋，主要集

中於進口產品和國內相同產品之間的競爭條件，意味著對進口產品形式上授予不同待遇之措施本身，不必然構成 GATT 第三條第四項規定之違反。基此，上訴機構裁決，小組有關「完全係基於產品之國籍或產地而有差別待遇之規範違反 GATT 第三條第四項規定」的推論是錯誤的。

上訴機構雖同意小組就韓國牛肉雙重零售制度違反 GATT 第三條第四款規定之結論，但認爲小組得出此一結論的推論過程有瑕疵。上訴機構主要集中於分析雙重零售制度本身的要害及效果。從形式上觀之，系爭措施依進口牛肉及國產牛肉分爲二套不同之零售制度；惟須注意者，此種形式上區別，不必然得出進口牛肉待遇低於國內牛肉待遇之結論。因此，欲確定進口牛肉之待遇是否低於國產牛肉之待遇，必須探究韓國牛肉的雙重零售制度是否改變二者間之競爭條件而有利於國內牛肉之銷售。

韓國於 1988 年首次開放牛肉進口時，進口產品直接進入處理國內牛肉的零售制度。當時的牛肉零售制度是統一的，影響牛肉銷售的競爭條件對國內牛肉和進口牛肉是相同的。1990 年，韓國頒布牛肉雙重零售制度，使得現有之小零售商必須作出選擇：繼續銷售國內牛肉放棄銷售進口牛肉，抑或獲准銷售進口牛肉而停止銷售國內牛肉。大多數小零售商選擇第一種型態，其結果造成進口牛肉實質上被從零售通路排除掉。從其實質意義而言，雙重零售制度的法律效果在於突然切斷進口牛肉原來的正常通路，而國內牛肉尚可繼續利用此一通路繼續向全國銷售牛肉。

上訴機構表示，雖然是小零售商自由選擇銷售進口牛肉或國內牛肉的決定導致進口牛肉銷售通路數量急遽減少，但做出選擇之法律必要性不是措施本身實施的，應注意該選擇的限制性。換言之，進入正常零售通路的機會減少，應是法律預期該措施的效果。在此種情形下，私人選擇因素的干預並不解除韓國在 GATT 第三條第四項規定下之責任。

上訴機構注意到，因限制接觸消費者之機會而降低其競爭機會，係由於牛肉雙重零售制度之實施，並非實際進口至韓國之外國牛肉的數量限制所

致。基此，上訴機構裁決，由韓國法規確立之雙重零售制度給予進口牛肉之待遇低於國內相同牛肉之待遇，與 GATT 第三條第四款規定不符。

此外，關於韓國要求進口牛肉應在標有「進口牛肉專賣店」之商店銷售的爭點，上訴機構表示，如果沒有進口牛肉專賣店制度，標誌要求即無意義，因此沒有必要單獨就標誌要求是否與 GATT 第三條第四項規定一致做出裁定。

2. GATT 第二十條(d)款

上訴機構在此主要係審查雙重零售制度是否爲遵循反不正當競爭法所必要。上訴機構首先依據維也納條約法公約第 31 條第 1 款規定，從 GATT 第二十條的上下文、目標與宗旨審查「必要性」之通常涵義。因而，上訴機構相信，GATT 第二十條（d）款中使用之「必要」一詞，其範圍不限於「不可或缺、絕對必要或不可避免」。在評估措施之「必要性」時，必須注意到 GATT 第二十條上下文。上訴機構表示，在評估聲稱爲遵循與 WTO 協定一致之法律或規章所必要的措施時，在適當之情形下，可以考慮應執行之法律或規章只在保護之共同利益或價值的相對重要性。

在評估措施之「必要性」時，尚應考慮執行措施之其他方面，包括：一是該措施促進追求之目標實現的程度，即保障遵循有關的法律或規章；二是遵循該措施對國際貿易產生之限制性效果的程度，即對進口貨物之限制效果越小越容易被認爲有其「必要性」。

上訴機構承認，在確立雙重零售制度時，與餐館銷售的牛肉相比，對有關零售商銷售牛肉，韓國可能旨在尋求更高的執行標準，禁止產地誤導公眾之情形。然而，上訴機構認爲，韓國不可能旨在確立能夠全部消除對零售商銷售牛肉產地欺詐的保護水平。全面消除欺詐可能要求全面禁止進口，因而上訴機構假定韓國實質上是大幅度地降低對零售商銷售之牛肉的產地欺詐數量。上訴機構接受韓國之主張，雙重零售制度促進控制，允許對欺詐作法

事前予以反擊。

然須注意者，雙重零售制度僅是達到大幅降低違反反不正當競爭法的工具。因而，是否可以合理期望與 WTO 協定一致之其他傳統工具可用於達到相同結果的問題仍未解決。關此，上訴機構同意小組見解，韓國並未說服上訴機構，使用傳統與 WTO 協定一致之執行措施對零售商銷售之牛肉的產地欺詐作法不能取得預期之執行標準。

此外，採行傳統與 WTO 一致的措施保障反不正當競爭法對零售牛肉銷售之更高執行標準，可能會對國家財政產生更高的執行費用。透過雙重零售制度，韓國實質上是將全部或大部分執行所需的潛在費用移轉至進口貨物及進口貨物的零售商，而非在國內商品和進口商品間分配。透過比較可以發現，傳統與 WTO 一致的措施通常不涉及執行費用承擔轉移的問題。

基此，上訴機構維持小組見解，韓國未履行根據 GATT 第二十條（d）款證明爲發現和制止牛肉零售部門的詐欺性做法，與 WTO 一致之替代措施不能合理取得的責任。因此，雙重零售制度不能據 GATT 第二十條（d）款獲得正當性。

3. 小結

綜上所述，上訴機構裁定維持小組見解，即韓國牛肉雙重零售制度與 GATT 第三條第四項規定不符，且不得依據 GATT 第二十條（d）款規定獲得正當性。

二、境內支持

補貼，傳統上分爲出口補貼及國內補貼（農業協定稱爲「境內支持」），前者係政府由於生產者或出口商將產品出口或基於其以往之出口表現而給予經濟上利益，後者政府對生產者所實施之一切補貼。在 GATT 原來之條文規定下，對農產品之國內補貼原則上爲合法；但在 WTO 之補貼及平衡措施協定則將補貼分爲三類：一爲禁止性補貼（出口補貼即歸此類）；二爲可控

訴之補貼（即造成其他國家損害之補貼）；三爲不受控訴之補貼。在此分類下，國內補貼原則上是合法的，但是否會被其他國家控訴，則視其補貼效果是否對其他國家造成影響而定。

農業協定對補貼法則有相當大之修正：在農業協定之下，出口補貼與國內補貼均爲合法，但均須受到削減之拘束。農業之補貼問題在烏拉圭回合談判時，屬於極具爭議性之範圍，特別是補貼之削減幅度問題。經過各會員協商妥協，最後關於補貼削減幅度的結果，一部分規定於農藥協定中，一部分則反應於各國減讓表中。[30]

農業協定對境內支持所規定之會員基本義務爲「補貼削減程度」。此種削減，係以平均之幅度爲要求之標準；故各國在平均削減幅度達於所要求程度之前提下，可自行調整其所欲減少之補貼產品項目。農業協定中多款規定涉及境內支持：第 1 條，名詞定義，其中大部分專有名詞皆與境內支持相關；第 3 條，減讓與承諾之納入；第 6 條，境內支持承諾；第 7 條，境內支持一般規範；附件二，境內支持之「免於削減承諾之基礎」；附件三，境內支持之「AMS 之計算」；附件四，境內支持之「支持等量之計算」。

境內支持之程度係以「總和之支持程度」（Aggregate Measure of Support，AMS）爲計算單位。所謂的 AMS 係指以金錢表示，「就某一農產品提供給基本農產品之生產者之年度支持水準」，或「非就特定產品提供給一般農業生產者之年度支持水準」，但須將該協定附件二下符合豁免削減義務之計畫所提供的支持排除在外（農業協定第 1 條（a）款）。

依照農業談判之結果，各個已開發國家同意將其境內支持，由 WTO 成立時起算六年之內，逐年以相等之額度，削減以 1986 年~1988 年爲基期所計算之 AMS 的百分之二十（詳見各國承諾表）；而此承諾係包括各會員國

[30] 羅昌發，國際貿易法，元照出版社，2000 年 09 月版，頁 353-356。張玉卿，WTO 新回合法律問題研究，中國商務出版社，2004 年 08 月版，頁 24-29。

之中央政府與地方政府所實施之補貼。由於此項承諾並非針對各項產品所做成，故各國可以決定就某些產品實施較大的削減幅度，使其得以就另一些產品實施較小之削減幅度，而仍維持在六年之內平均削減百分之二十的總幅度。開發中國家承諾幅度則爲十年之內削減百分之十三點三三；低度開發國家並無削減之義務。

依照農業協定之規定，境內支持之削減有三種例外之情形：其一是開發中國家之例外（農業協定第 6.2 條）；其二是微量補貼之例外（農業協定第 6.4 條）；其三爲綠色措施（農業協定附件二）。

本案中，控訴方主張南韓超額境內支持。關於其控訴，大致可分爲二大部分：一是韓國減讓表上之削減承諾；二是境內支持之計算。本案涉及農業協定多項規定，包括第 1 條（a）款[31]、第 3.2 條[32]、第 6.3 條[33]、第 6.4 條[34]、第 7.2 條（a）款[35]及附件三第一項[36]。從控訴內容觀之，首先是關於農業協定與減讓表間之關連性，小組及上訴機構從農業協定第 3.2 條及第 6.3 條規

---

[31] 農業協定第 1(a)條：本協定除另有規定外，依下列方式處理：(a)「農業境內支持」及「AMS」係指以貨幣表示的每年支持水準，該種支持係指針對某一農產品的支持，且有利於基本農產品生產者，或對非特定農產品支持而有利於一般農業生產者；惟符合本協定附件 2 規定，不需削減的支持者不在此限，包括：(i)會員減讓表第四部分之減讓表附表中所述基期期間的支持；(ii)依照本協定附件 3 規定，並應用會員減讓表第四部分之減讓表附表使用的資料及方法，所計算的執行期間各年及其後的支持水準。

[32] 農業協定第 3.2 條：依本協定第六條規定，會員不應對境內生產者提供超過該會員減讓表第四部分第一節所承諾的水準。

[33] 農業協定第 6.3 條：會員有利於農業生產者的境內支持（以當期總 AMS 表示），若不超過會員減讓表第四部分所標示的每年或最後約束承諾，視爲遵守境內支持每年應削減之承諾。

[34] 農業協定第 6.4 條：(a)會員不應被要求將下列各項包括在當期總 AMS 之計算內，並被要求加以削減：(i)若特定產品之境內支持未超過該會員在相關期間基本產品生產總值之 5%，則毋須列在該會員當期 AMS 計算範圍；及(ii)若非特定產品之境內支持未超過該會員在相關期間農業生產總值的 5%，則毋須列在該會員當期 AMS 計算範圍。(b)就開發中國家會員而言，本項之微量百分比應爲 10%。

[35] 農業協定第 7.2(a)條：任何有利於農業生產者的境內支持措施，包括此類措施的任何修正，及任何以後所採取的無法證明符合本協定附件 2 準則的措施，或無法依據本協定任何其他條款不豁免削減的措施均應涵括在當期總 AMS 內。

[36] 農業協定《附件三》第一項：依據本協定第六條規定，AMS 應就每項基本產品（定義爲在可獲得資料之情況下，最接近第一次實際銷售之產品）所獲得的市場價格支持、必需削減的直接給付、或任何其他不能免於削減承諾的補貼（其他非豁免政策）加以計算。而非產品別之支持應納入非產品別 AMS 中計算。

定指涉至會員國減讓表，認定小組有權檢視審查會員國之減讓表，並引用第 1 條（a）款規定，表示小組亦有權根據附件三之規定計算會員國境內支持之數額；再者是關於超額境內支持之問題，小組及上訴機構亦援引農業協定第 1 條（a）款、第 6.4 條及第 7.2 條（a）款規定說明境內支持計算方法；最後，回歸到農業協定第 3.2 條規定，判定被控訴國是否超額境內支持。惟須注意者，本案上訴機構最後雖裁定韓國計算有誤，但因數據不足，故無法判定南韓是否超額境內支持。

Schedule LX - REPUBLIC OF KOREA

PART IV - AGRICULTURAL PRODUCTS: COMMITMENTS LIMITING SUBSIDIZATION
(Article 3 of the Agreement on Agriculture)
SECTION I - Domestic Support: Total AMS Commitments

BASE TOTAL AMS (bil. ₩)	Years of implementation 1995 - 2004	Annual and final bound commitment levels (bil. ₩)	Relevant Supporting Tables and document reference
1		2	3
1718.6	1995	1,695.74 (2,182.55) * Note 1	Cf. AGST/NOR Supporting Tables: 4, 5, 6, 7, 8 and 10
	1996	1,672.90 (2,105.60)	
	1997	1,650.03 (2,028.65)	
	1998	1,627.17 (1,951.70)	
	1999	1,604.32 (1,874.75)	
	2000	1,581.46 (1,797.80)	
	2001	1,558.60 (1,720.85)	
	2002	1,535.74 (1,643.90)	
	2003	1,512.89 (1,566.95)	
	2004	1,490.00 (1,490.00)	

圖 2　韓國減讓表 LX－農產品境內支持削減承諾表

（一）控訴國主張

澳洲主張韓國在 1997 年對其國內牛肉產業提供之境內支持已超出微量水準，因此在計算南韓當期 AMS（Aggregate Measure of Support，AMS）時，

應將其對國內牛肉產業之境內支持包括在內。韓國於 1997 年之當期 AMS 超出其於當年之削減承諾，違反農業協定第 3 條、第 6 條及第 7 條規定。

美國主張韓國在計算其於 1997 年及 1998 年對國內牛產業之支持是否屬微量並非依據農業協定第 6.4 條（a）（i）款規定，韓國在計算 1997 年及 1998 年的當期 AMS 錯誤地未將其對國內牛產業之支持計算在內，違反農業協定第 7.2 條（a）款之規定.

（二）南韓主張

首先，韓國表示控訴方就超額境內支持之主張缺乏具體性，因此主張小組沒有權限審查控訴方基於農業協定第 3 條、第 6 條及第 7 條規定提出之主張；此外，由於控訴方之控訴僅限於違反農業協定第 3 條、第 6 條及第 7 條，因而不應允許控訴方根據附件三之規定提出主張或要求。再者，韓國主張其對國內牛肉產業之境內支持並未超出微量水準，且關於其減讓承諾應參考韓國於烏拉圭回合承諾之減讓表第四部份，而非純粹以農業協定附件三規定之方法進行計算。基此，韓國主張其對國內牛肉之境內支持並未超過微量水準，AMS 亦未超出其於減讓表中之削減承諾。

（三）爭端解決小組

1. 韓國請求就小組之權限及控訴方之控訴缺乏具體性做出初步裁定

小組表示，有關設立小組之申請及小組權限皆須包括二項基本要素：一是對具體措施之描述；二是指明其控訴之法律依據。二項要素皆須清楚表明。

小組首先指出，農業協定第 3.2 條規定明確提及「成員減讓表第四部份」，該減讓表明確包括成員的年度支持數據及計算方法。因此，在本件爭端中，控訴方雖指明系爭措施是韓國對其國內牛肉業的境內支持水平，導致當期 AMS 超過韓國減讓表的減讓承諾，但這並非意味控訴方在其主張中不能提及韓國減讓表 LX 第四部份（含有年度承諾水平）。

小組經審查後表示，農業協定第 3 條、第 6 條及第 7 條規定構成韓國境內支持之義務，故本案必須基於第 3 條、第 6 條及第 7 條之義務判定韓國行爲。且由於農業協定附件三規定境內支持之計算方法，故在評估韓國境內支持與第 3 條、第 6 條及第 7 條規定之一致性時，應比較使用附件三的計算方法以確定韓國提供之支持，小組方能確定控訴方提供之證據是否證明韓國當期 AMS 是否超出韓國減讓表之減讓水平，構成農業協定第 3 條之違反。基此，小組裁定，美國及澳洲有權根據附件三支持其提出之主張：韓國對牛肉生產商之境內支持沒有適當計算，並超出 10%的微量水準。

小組駁回韓國提出「小組不能審查控訴方基於農業協定第 3 條、第 6 條及附件三提出之控訴」的主張；且小組表示，如果經過適當計算，韓國當期 AMS 超出韓國減讓表中之水平。

2. 韓國對國內牛肉之境內支持超出 10％之微量水準，導致 1997 年和 1998 的農業境內總支持超出韓國減讓表中規定的年度承諾水平

小組注意到，韓國減讓表的第四部份規定實施期限（1995 年－2004 年）中每年的 AMS，但與其他成員不同的是，韓國對每一年的當期 AMS 規定兩組不同的數字。這些數字規定在二個不同的欄目中，第二組數字加註括號。減讓表中韓國未指明那一組數據構成韓國拘束性義務。

首先須確定何組數據構成韓國對 1997 年和 1998 年的 AMS 年度承諾水平。小組觀察到：韓國減讓表中未加括號之數據與其他國家減讓表相同都是來自「基準 AMS」，且第二欄中 1997 年和 1998 年之數據皆高於「基準 AMS」的數字。因此，小組認爲韓國減讓表中之年度承諾水平應爲未加括號的第一組數字。

此外，小組發現韓國計算當其 AMS 之方式與農業協定之規定不一致，故小組認爲韓國錯誤地計算牛肉的市場價格支持，且錯誤地計算非豁免之支持措施的刪除。對此，小組重新進行計算。

綜上所述，小組裁定：首先，韓國於 1997 年及 1998 年對牛肉的境內支持數額未被正確計算並超出微量水準，違反農業協定第 6 條規定；次者，韓國對牛肉之境內支持未包括在韓國當期 AMS 中，違反農業協定第 7.2 條（a）款規定；最後，韓國 1997 年及 1998 年的當期 AMS 超出韓國具體規定於減讓表中第四部份第一節的具體承諾水平，違反農業協定第 3.2 條規定。

（四）上訴機構

韓國主張小組錯誤就其權限以外之二項請求進行裁定：一是小組對減讓表中何組數字構成韓國承諾水平的裁定，二是小組認定韓國採行之計算方法與農業協定附件三不一致的裁定。此外，韓國亦主張小組對於超額境內支持的認定是錯誤的，主要有二部份：一是韓國承諾水平其實是加註括號的那組數據，小組認定韓國承諾水平乃係未加括號之數據是錯誤的，二是小組錯誤地認定韓國當期 AMS 必須包括韓國對牛肉之當期支持數額。基此，韓國對此部份之小組裁決提起上訴。

1. 小組權限

關於韓國主張小組錯誤裁定部分：首先是韓國提出之「小組在其權限外對韓國減讓表進行審查」的主張，上訴機構指出，農業協定第 3.2 條及第 6.3 條之規定皆明確指向成員減讓表第四部分具體規定的「承諾水平」；再者是韓國提出之「小組審查農業協定附件三超出其權限範圍」的主張，上訴機構引用農業協定第 6.4 條及第 7.2 條（a）款之規定，表示此二條規定均明確指向當期境內支持量及當期 AMS。

農業協定第 1 條名詞解釋分別於第 1 條（a）款及第 1 條（h）款規定「境內支持」及「AMS」之定義；其中，第 1 條（h）（ii）款使用「依據本協定」之用語，第 1 條（a）（ii）款更具體指出「依照本協定附件三規定」。基此，透過協定第 1 條規定之定義，附件三因此成爲第 6 條及第 7 條規定之一部。換言之，爲對控訴方之請求做出裁定，小組必須確定韓國減讓表中的適當「承

諾水平」，即須根據附件三之規定計算牛肉的當期境內支持量，以確定牛肉的當期境內支持量是否包括在當期 AMS 之內。上訴機構認爲，韓國減讓表中的承諾水平和附件三規定，實質上已在控訴方提出之小組申請中被提及，故仍屬小組之權限範圍。

基此，上訴機構裁定，小組裁定何組數據構成韓國承諾水平及根據附件三規定計算牛肉境內支持量皆屬小組權限，小組裁定並無錯誤。

2. 農業協定下之境內支持

上訴機構於此面臨的問題有二部份：一是小組是否錯誤裁定韓國未在當期 AMS 中包括對牛肉的當期境內支持量，與農業協定第 7.2 條（a）款規定相違背；其次，韓國 AMS 是否超過 1997 年及 1998 年韓國減讓表第四部分的承諾水平。

首先關於韓國減讓表之承諾水平部份，上訴機構根據維也納條約法公約第 31 條規定，從其上下文、條約目標與宗旨以及減讓表條文之通常含義開始對減讓表進行審查。就條約條文之通常涵義進行審查，必須考慮所有條文，故上訴機構對韓國減讓表進行之審查亦包括支持表格 6 之注釋 1。關此，上訴機構表示，小組對於韓國減讓表通常含義之審查，未根據維也納條約法公約規定之國際法一般解釋原則進行。

支持表格 6 名爲「支持總量：國內價格支持」，其規定韓國減讓表第四部份第一節規定之承諾水平的支持數字，即用以計算承諾水平的數字。支持表格 6 注釋 1 則規定：稻米的境內支持量係基於 1993 年之市場價格支持而非 1989 年~1991 年的平均計算。然而，2004 年的最終拘束承諾水平是 1989 年~1991 年平均基本綜合境內支持量降低 13.3%的水平。

上訴機構表示，從韓國減讓表 LX 使用之用語及支持表格 6 注釋 1 綜合理解，可以發現韓國 1995 年~2004 年的綜合境內支持量承諾水平應如韓國主張，係由括號內之數字代表，而非小組裁定之括號外的數字。從韓國於

1996 年 11 月在農業委員會會議上的發言及其向農業委員會提交之有關 1995 年~1998 年境內支持承諾的正式年度通知中可見一斑。

基此，上訴機構裁定，韓國 LX 減讓表第四部份第一節之承諾水平，是名爲「1995 年~2004 年年度和最終約束承諾水平」一欄中括號內的數字。因而，韓國 1997 年的承諾水平是 20,286.5 億韓元，1998 年的承諾水平是 19,517.0 億韓元。

再者，關於 1997 年和 1998 年韓國當期 AMS 之爭議，上訴機構指出，審查此一問題時首須先確定 1997 年和 1998 年牛肉當期境內支持量是否必須包括在這些年的當期 AMS 中。上訴機構引用農業協定第 6.4 條規定指出，該條款對開發中國家規定的微量百分比爲 10%。因而，只有韓國牛肉當期境內支持量超過 10%的最低要求，方須包括在當期 AMS 中。

爲計算韓國牛當期境內支持量是否超過牛肉生產總值的 10%，上訴機構指出農業協定第 1 條（a）（ii）款規定二種當期境內支持量的計算方法：一是根據附件三進行計算；二是考慮成員減讓表中的「構成數據和方法」。對此，上訴機構同意小組見解，即特定產品之基準其計算中沒有支持量時，不存在可以參考的「構成數據和方法」，以至本案計算境內支持之唯一方法爲附件三之規定。

基此，上訴機構同意小組見解，根據附件三之規定，「市場價格支持」係以固定之外部參考價格和行政管理價格間之差額乘上有資格獲得此項行政管理價格的生產數量計算，其中固定之外部參考價格應以 1986 年~1988 年爲其依據。

此外，小組發現韓國在計算 1997 年和 1998 年牛肉當期境內支持量時，錯誤使用「實際購買數量」進行計算。農業協定附件三第 8 款規定所稱之「有資格獲得此項行政管理價格的產品」與「實際購買的產品」二詞，在通常使用中有不同含義。基此，上訴機構同意小組見解表示，由於牛肉並未加入韓國最初的基準綜合境內支持總量計算，故牛肉減讓表中並不存在所謂的「構

成數據和方法」；因此，韓國計算 1997 年和 1998 年之市場價格支持時，使用「實際購買產品數量」而非「有資格獲得此項行政管理價格的產品數量」是錯誤的。

然而，小組試圖正確評估韓國牛肉的當期境內支持量時，爲求簡便而直接依據紐西蘭提供之韓國牛肉當期境內支持量的市場價格支持進行計算，而得出韓國牛肉境內支持量超出微量水準之結論。然而，上訴機構注意到，紐西蘭計算韓國牛肉當期境內支持量時，和韓國一樣錯誤使用 1989 年~1991 年之固定的外部參考價格爲其計算依據，小組雖意識到這一問題，但似乎假定紐西蘭參考 1989 年~1991 年的數據使韓國受益而非受損而繼續採之。

由於小組報告中並未提及 1986 年~1988 年的外部參考價格水平，且小組報告及記錄中皆無允許上訴機構確定該外部參考價格水平的因素；因此，上訴機構必須推翻小組下述二項裁定：一是韓國超過 1997 年和 1998 年之牛肉境內支持之微量水準，牛肉當期境內支持量未包括在這幾年的當期境內支持總量中，違反農業協定第 6 條和第 7.2 條（a）款規定；二是於 1997 年和 1998 年，韓國當期境內支持總量超出其承諾水平，違反農業協定第 3.2 條之規定。

最後，上訴機構表示，由於小組紀錄中沒有足夠證據允許其就牛肉當期境內支持量是否超出 1997 年和 1998 年的承諾水平做出認定，因而上訴機構無法就牛肉當期境內支持是否應包括在當期 AMS 中及韓國是否違反農業協定第 6 條和第 7.2 條（a）款規定做出裁定。此外，由於無法計算 1997 年和 1998 年當期 AMS，上訴機構亦無法裁定韓國是否超額境內支持，從而違反農業協定第 3.2 條規定。

第三節　後續發展與影響分析

2001 年 1 月 10 日，DSB 採認本案小組報告及上訴報告，2 月 2 日韓國於 DSB 會議中宣布其已履行上訴報告中之部分建議，惟其餘建議之履行尚需一段合理期間。2001 年 4 月 9 日，韓國與指控國雙方通知 DSB，雙方同意給予韓國 8 個月的合理履行期間，即至 2001 年 9 月 10 日爲止。

9 月 25 日，韓國宣布已在 9 月 10 日合理期間限期內，履行 DSB 之建議，隨後美國亦表示將持續與韓國合作，以確保韓國修正措施給予美國牛肉完全市場進入待遇，本案至此遂正式宣告落幕。

農產品貿易一直是美韓兩國貿易的重要議題，韓國因人口密集，欠缺足夠可耕作農地，因此約有高達 70%的農產品係向外國進口。韓國每年向美國進口農產品總值超過 40 億美元，其中約 30%爲農業原物料，25%爲中間加工產品，剩下 35%則爲高附加價值產品。

美國的牛肉、禽肉、柑橘、動物副產品等在韓國市場極具競爭力。韓國於 2001 年首度開放美國稻米進口後，儘管韓國的食品標準、檢疫程序、及標示規定十分嚴格，但美國農業部農產品貿易辦公室(Agricultural Trade Office)仍認爲美國農產品在韓國極富潛力，另外，美國咖啡、冷凍蔬菜、水果、酒類、肉品及蜜餞等便利食品亦深受韓國消費者喜愛。

在牛肉貿易方面，韓國民眾雖對其國產牛肉「韓牛」(Hanwoo)極度鍾愛，但由於韓國國產牛肉價格不斐，零售價格可達進口牛肉之二倍，因此近年對於進口牛肉的需求量快速成長，自 1995 年至 2000 年間，韓國全國牛肉消費量增加 34%，2000 年全球爆發口蹄疫(foot and mouth disease, FMD)曾經一度導致韓國牛肉消費量下跌。2001 年日本發生狂牛症(BSE)事件，部份韓國消費者遂轉而購買當時強調來自非狂牛症疫區的美國牛肉。

2003 年美國境內發現狂牛症病例後[37]，南韓、日本、台灣等國旋即宣布對其牛肉採取禁止進口措施。但於 2005 年世界動物衛生組織(OIE)修改分類標準後，美國一方面將其牛肉送交 OIE 認定其歸屬分類，另一方面則對美國牛肉主要進口國施加壓力，要求這些國家修改進口限制及檢驗方法。[38]

南韓從 2001 年開放肉類產品市場後，政府管理肉類產品進出口的主要檢驗檢疫和安全衛生標準，係依據其《家畜傳染病預防法》、《南北交流合作相關法律》、《畜產品加工處理法》等法律及動物藥品使用規則、口蹄疫及狂牛病疫區產品緊急進口限制制度、家禽肉檢疫制度、原產地標識制度等。

依據韓國《家畜傳染病預防法》，牛肉、豬肉、家禽肉均為南韓政府指定檢疫產品。因此，一國政府欲想取得對韓肉類產品出口資格，必須先過檢疫關，即按照南韓農林部規定的程序提出出口申請，並遵守其規定的進口衛生條件。南韓政府批准可對韓出口牛肉、豬肉、家禽肉的國家均依照上述程序辦理，並受相應衛生條件的約束。

美國爆發狂牛症疫情後，韓國採取限制美國牛肉進口之措施。農林部規定的肉類產品進口許可程序分為以下不同階段：[39]

1. 出口國應向韓國農林部提出具體出口產品申請資料；
2. 由韓國農林部對申請資料進行審查；
3. 農林部得向出口國提出質疑；
4. 農林部對出口國的質疑回函，應進行審查與風險評估，如認為出口國家畜衛生狀況良好，可接受其申請；如認為出口國家畜衛生狀況

---

[37] 除美國於 2003 年 12 月發現病例外，加拿大亦於同年 5 月爆發疫情。

[38] 詳參第二章，研析 WTO 規範與其他國際協定之關聯性及相關之衝擊因應分析，台灣 WTO 中心，2007 年經濟部國際貿易局委託計畫。

[39] 參見：南韓家畜家禽肉類進口規定，載於：http://60.216.100.66:3310/gate/big5/www.shandongbusiness.gov.cn/chinese/4G_web/Korea/php/show.php?id=22682（最後瀏覽日期：2007 年 11 月 17 日）。

可疑，則可要求先進行實地調查；

5. 農林部最後將根據審查結果，決定同意或禁止出口；

6. 農林部應制定針對該出口國申請產品的進口衛生條件。

由於南韓向爲美國牛肉出口大宗，南韓開放美國牛肉的問題成爲兩國簽署 FTA 之談判焦點之一。2007 年 4 月美韓 FTA 談判宣告結束後，美國國會議員、企業組織認爲，韓國如不依據 OIE 新分類標準立即重新開放美國牛肉進口，將杯葛國會審核美-韓 FTA。美國行政部門一方面強力促請韓國遵循 OIE 準則，同時要求其放寬及簡化相關檢疫、稽核作業。根據統計，2007 年 1 月至 6 月間，南韓自美國進口超過 500 公噸牛肉，呈現逐漸成長的趨勢，顯示南韓在美國壓力及簽署 FTA 的考慮下，已逐漸放寬美國牛肉進口禁令。

不過事實上，近年來韓國畜牧業者因擔心政府大量開放外國農產品進口，以致已自行大幅縮減牲畜產量。據韓國政府估計，韓國國產牛肉產量持續減少，預計至 2010 年時，將僅能供應其國內 35%的牛肉需求量。

在另一方面時，韓國受到 WTO 談判以及與其他國家推動貿易談判的影響，開始逐漸撤除或調整非關稅障礙，例如，韓國頒布新措施，允許新鮮牛肉在生鮮保存期限將至時，改爲冷凍處理，以延長其銷售時間。此外，在與美國爭端案件敗訴後，韓國決定採取措施修改進口牛肉與國產牛肉雙軌零售制度，允許國產牛肉零售業者可以同時販售進口牛肉，這一連串措施使得美國牛肉得以在韓國市場的銷售業績大幅成長。

澳洲亦估計，韓國如取消牛肉進口限制措施，預期將可使澳洲牛肉對韓國出口每年增加約 20,000 公噸，相當於 2 億元澳幣。在 2001 年以前澳洲每年對韓國約出口 70,000 公噸牛肉。[40]

根據統計，雖然 2001 年美國牛肉出口至韓國出現衰退，不過自 2002 年起即呈現穩定成長。2002 年美國牛肉占韓國進口牛肉比例從 1999 年的 51%增加至 63%，而雖然澳洲、紐西蘭、中國牛肉亦積極爭取韓國市場。例如，韓國爲澳洲牛肉第大出口市場。不過，這三國牛肉產品主要屬於較低價位商品，與美國牛肉爲較高價位商品有所區隔。近年以來，美國牛肉大致穩坐韓國進口牛肉市場龍頭，韓國居美國第三大牛肉出口市場。在 2003 年 12 月韓國宣佈禁止美國牛肉進口以前，韓國自美國進口牛肉金額穩定成長，2003 年全年進口值達到 8 億 1500 萬美元。

在 2007 年 4 月已簽署的美-韓 FTA 中，開放美國牛肉進口亦是其中一項重要議題。根據美國貿易代表署(USTR)資料，美-韓 FTA 未來如能執行，韓國將逐漸降低美國進口牛肉約 40%的關稅，至最終爲零關稅，美國估計屆時美國僅牛肉貿易一項每年將可節省 3 億 2500 萬美元的關稅，將較其他國家出口牛肉更具競爭力。[41]美國國際貿易委員會(International Trade Commission)評估，未來美國牛肉對韓國出口每年可望增加 6 億至 18 億美元出口值，相當於 58%至 165%的成長率。

不過，美-韓 FTA 自談判今一直爭議不斷。今年 4 月，韓國政府在全國民眾抗議中仍與美國簽署一項牛肉進口議定書，其中針對牛肉檢驗檢疫問題等，同意多項美國主張，引起韓國反對人士激烈抨擊。6 月 10 日，韓國集結近百萬抗議民眾、農民、學生、家庭主婦走上街頭，要求韓國政府取消開放美國牛肉進口承諾。牛肉問題已成爲韓國政府最棘手的政治議題之一。在

---

[40] 參澳洲農業部網站資料，
http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/disputes/wto_disputes-korea_beefapr01.html

[41] FACT SHEET ON SOUTH KOREA BEEF PROTOCOL, Office of USTR, June 2008.

美國總統歐巴馬競選成功上任後，美-韓 FTA 是否將重啓部分敏感議題的談判，美國國會是否將同意批准美-韓 FTA，將是未來數個月各界將密切觀察的關鍵議題。

2001 年韓國政府開始進行牛肉進口制度之結構調整計畫，包括自 1 月起取消關稅配額制度，改採 41.6%之進口稅率。在預期進口牛肉機制將持續自由化的心理下，韓國國內小型畜牧業者認爲其價格將不敵進口牛肉，因此紛紛減產，此一情形促使進口牛肉持續增加，韓國因而逐漸成爲進口導向市場。

在此同時，韓國政府取消國產牛肉與進口牛肉雙軌零售制度，使得進口牛肉將可以在全國超過 5o,ooo 家肉店販售，對此，韓國政府爲避免取消雙軌零售制度後進口牛肉混充國產牛肉販售，因此頒布行政命令，採取強制性的進口牛肉國家原產地(country of origin, COO)標示制度，要求所有進口牛肉一律必須標示其國家原產地，以供消費者清楚辨識。由於韓國消費者對於進口牛肉的品質、安全(如狂牛症)等印象不佳，認爲進口牛肉不如韓國國產牛肉，因此包括美國等牛肉出口國與相關業者在行銷、宣傳工作上，努力改善韓國民眾對於進口牛肉之既定印象。[42]

事實上，韓國根據其食品衛生法(Food Sanitation Act)、農產品品質管理法(Agricultural Products Quality Management Act)等法律授權，逐漸擴大要求標示國家原產地的農產品或食品，除進口牛肉外，其他尚擴及於豬肉、禽肉、稻米、以及韓國泡菜(Kimchi)等，其主要原因與其對於此類進口農產品數量逐漸增加，而韓國消費者一般多對進口農產品品質、安全有所質疑，因此爲使購買民眾能夠清楚辨識農產品的來源地，避免業者將進口產品與國產品混淆出售，因此要求有混淆消費者疑慮之虞的產品，一律適用於國家原產品標示規定的範圍。

---

[42] Importance of Informational Labeling in Exporting Beef to South Korea: Preferences of Retailers, Wholesalers and Importers Renee Kim

除產品適用範圍外，對於適用相關規定之場域等，亦日漸嚴格。例如，自 2008 年 7 月起，韓國食品暨農林漁產品部(Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries)頒布行政命令，擴大適用前述標示規定之餐廳。根據新頒布規定，過去僅營業面積超過 100 平方公尺的餐廳，必須將該餐廳使用肉類、稻米等農產品清楚註明其產品國家原產地供消費者辨識，將改為不論營業面積大小，所有餐廳、小吃店家等將一律適用產品國家原產地標示規定，其中，有關牛肉、稻米部份之標示規定，已自 7 月 8 日實施生效，有關豬肉、禽肉及韓國泡菜的標示規定，則將自 12 月 22 日起實施。[43]

[43] Republic of Korea Public gazette Issue 16786, July 7th 2008 (available in Korean, 4~6 pages), Issue 16787, July 8th 2008 (available in Korean, 30~37 pages), Available in the internet homepage of Official Gazette (http://www.gwanbo.korea.go.kr/ Available in Korean).

第五章　歐體-糖出口補貼案

第一節　案例事實簡述[44]

歐體自 1967 年推動共同農業政策（CAP），在該政策下實施糖貿易機制，主要內涵包括對糖農提供價格支持購買原料，及對加工業者提供價格支持購買提煉糖。歷經數十年的運作，歐體的產糖成本不僅遠高於全球市場平均糖價甚多，歐體的糖農及加工業者雖長期坐收高額補助，卻未因而提升其生產效率，故有論者認為，歐體政策使得糖成為全球受到貿易扭曲最嚴重的一項農作物[45]。

2003 年 7 月 9 日，澳洲、巴西、泰國分別提出歐體-糖出口補貼案（EC-Export Subsidies on Sugar，DS265、266、268）之控訴，主張歐體對糖的出口補貼超過其在 1995 年所作承諾的幅度，違反農業協定第 3 條、第 8 條及補貼及平衡措施協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, ASCM）第 10 條等。本案於 2004 年 9 月 8 日經爭端解決小組作成裁決，裁定歐體敗訴，並於同年 10 月 15 日公布小組報告。歐體於 2005 年 1 月 13 日提出上訴，指控國澳洲、巴西、泰國亦隨後於 1 月 25 日提出上訴，上訴報告於 5 月 19 日採認通過。

澳洲、巴西與泰國主張，歐體自 1995 年起對糖的出口補貼超過減讓承諾之幅度，違反農業協定第 3 條與第 8 條規定。其中，歐體 C 糖機制屬於農業協定第 9.1 條（c）款下的出口補貼，此出口補貼超過歐體減讓承諾之幅

---

[44] 本章較詳細之案例事實與分析可另參徐遵慈，中華經濟研究院（台灣 WTO 中心），《爭端解決案例之研究》，經濟部/外交部委託研究計畫，2005 年。

[45] 如 NGO 中之 Oxfam 及泰國、澳洲官員等，可參考”The Great EU Sugar Scam,” Oxfam Briefing Paper, 27, August 2002.

度，因此違反農業協定第 3.3 條[46]與第 8 條[47]規定。

本案同時涉及歐體在 GATT 關稅減讓表之承諾，歐體在 GATT 關稅減讓表第四部份第二節中對糖出口補貼之減讓承諾爲 499,001,000 歐元與 1,273,500 公噸，此表之註腳 1 另註明：「不包括來自非洲、加勒比海及太平洋集團國家（ACP）與印度的糖的出口，歐體對此未做任何減讓承諾。1986 年到 1990 年平均出口總數爲 160 萬公噸。」根據歐體在 2001/2002 年度對 WTO 農業委員會提交之通知，歐體糖總出口量共計 4,097,000 公噸（產品重量）。（小組報告第 3.13 段）

歐體對糖業的境內支持與補貼機制可溯及至 1968 年成立之「糖共同組織」（Common Organization for sugar，CMO），其後歷經數次修訂，本案發生時其適用之主要法規係歐體理事會在 2001 年 6 月 19 日公布之 1260/2001 號規則，有效期間至 2006 年 6 月 30 日。此規則乃歐體對糖業補貼之基本原則，以下就主要重點說明之。[48]

（一）產品適用範圍與配額

本規則適用產品包括蔗糖、甜菜糖、製糖用甜菜、製糖用甘蔗以及糖代用品（isoglucose）等。製糖用甜菜與製糖用甘蔗經加工後製成粗糖或白糖。（小組報告第 3.3 段）

本規則將歐體境內生產與銷售的糖分成 A 糖與 B 糖兩種。所謂 A 糖係指供應歐體境內消費所需之糖，B 糖則指具潛在出口能力的糖。根據

---

[46] Article 3.3:”Subject to the provisions of paragraphs 2(b) and 4 of Article 9, a Member shall not provide export subsidies listed in paragraph 1 of Article 9 in respect of the agricultural products or groups of products specified in Section II of Part IV of its Schedule in excess of the budgetary outlay and quantity commitment levels specified therein and shall not provide such subsidies in respect of any agricultural product not specified in that Section of its Schedule.”

[47] Article 8:”Each Member undertakes not to provide export subsidies otherwise than in conformity with this Agreement and with the commitments as specified in that Member's Schedule.”

[48] 本案較詳細說明，請另參「爭端解決案例之研究」，台灣 WTO 中心，2005 年外交部委託研究計畫。

1260/2001 號規則，A 糖與 B 糖之年產量之基本配額分別爲 11,894,223.30 公噸（白糖）與 2,578,919.20 公噸（白糖），在此配額內兩者皆可獲得境內價格支持（最低保證價格收購）與直接出口補貼（歐體法律稱之爲退稅，refunds）。歐體將 A 糖與 B 糖的生產配額分配給聯盟各會員國，再由各會員國以特定參考期間的實際生產量爲基礎，輪流分配部分配額予其加工業者。此配額在一定範圍內可以由歐體會員國在不同加工業者間移轉，加工業者在一年度產出數量若超過其所獲得之 A、B 糖配額，超過部分（A 糖在其配額的 20%範圍內，B 糖可選擇全部或部分）可以納入次年度之配額中計算。

此規則並未限制糖的生產或外銷數量，但超出此 A 糖與 B 糖產量範圍的糖，則稱爲 C 糖，C 糖無法獲得境內價格支持與出口補貼，並且規定必須外銷，若不在期限內外銷，尚須課以費用。（小組報告第 3.4-3.6 段）

（二）介入價格

歐體爲了達成共同農業政策（CAP）之目標與穩定歐體的糖市場，成立採購中介機構，以確保甜菜糖與蔗糖製造商之公平收入，其規定之介入價格爲白糖每 100 公斤 63.19 歐元（標準品質）、粗糖每 100 公斤 52.37 歐元（標準品質）。白糖平均收取之實際價格爲超過介入價格的 10%到 20%之間，此介入價格同時也是歐體廠商購買自 ACP 國家與印度進口糖之保證最低價格。[49]（小組報告第 3.7 段）

（三）基本價格與最低價格

本規則亦規定配額內甜菜之「基本價格」，即製糖廠商買入製糖用甜菜所需支付給甜菜生產者的最低價格，爲每公噸 47.67 歐元。[50]購買生產 A 糖

---

[49] 根據歐體自己之敘述，介入價格乃做爲一種保證最低糖價的安全網，從 1993 年起，介入價格即固定在上述價格，迄今未曾改變，而在過去 25 年間，中介機構只有在 1986 年曾經使用過此機制，收購 15,000 公噸的糖。European Commission, A Description of the Common Organisation of the Market in Sugar, AGRI/63362/2004, para. 2.1.1 （September 2004）.

[50] 根據歐盟說法，生產 1 公噸的糖需要使用 7.7 公噸的甜菜，而 1 公噸的糖市場價格爲 366 歐元，

之甜菜之最低價格爲每公噸 46.72 歐元、生產 B 糖之甜菜爲每公噸 32.42 歐元，其計算乃由「基本價格」分別減少 2%（A 甜菜）與 32%（B 甜菜）得出。至於製造商生產 C 糖所支付之價格，則低於生產 A、B 糖所必須支付的價格，對此歐體宣稱其目的在於確保農民的公平收入，以及追求糖業農民與製糖廠商所得分配的適當平衡。

（四）基本生產稅與 B 糖稅

根據本規則第 15 條第 1 項與第 2 項規定，當 A 糖與 B 糖之生產預測與調整將導致可預見的「整體損失」（overall loss）[51]時，製造商將被課徵「基本生產稅」（basic production levy），其稅率以不超過白糖介入價格的 2%爲限（同時對 A、B 糖課徵），但當「整體損失」仍無法彌補時，則可另對 B 糖課徵 B 糖稅（B levy），但以不超過介入價格的 37.5%爲限。（小組報告第 3.9 段）

（五）進出口許可證

從事歐體境內的甘蔗糖、甜菜糖以及糖代用品之進出口時，必須提出由會員國發給之進出口許可證，此許可證於全歐體境內均有效。（小組報告第 3.10 段）

（六）出口退稅

對於外銷出口的糖（不包括 C 糖），於國際市場價格與歐體價格的差價範圍內，將可享受出口退稅，但退稅額度根據目的地不同而有所差異，且粗糖的出口退稅不得高於白糖。（小組報告第 3.11 段）

可退稅的產品範圍包括歐體自產的甜菜糖或蔗糖，以及根據優惠協定，

因此甜菜合理的價格應爲每公噸 47.67 歐元，此價格即被稱爲所謂甜菜的「基本價格」。

[51] 根據歐盟之規定，所謂「整體損失」的價值等於「平均出口退稅額」乘以「超過配額生產之數量」。

來自 ACP 國家與印度的糖。出口退稅係在每年 210 萬公噸到 250 萬公噸的範圍內，以定期投標方式，由出口商每週或每兩週提報一次。退稅之幅度需視國際市場價格、可預見的發展、以及當年度可能出口的最大數量等指標綜合評斷。根據歐體之資料，本案當時歐體白糖的平均出口價格為每公噸 223 歐元，出口退稅額度則在 2001/02 年度時為每公噸 443 歐元，2002/03 年度時為每公噸 485 歐元，2003/04 年度時為 512 歐元。

（七）優惠進口協議

歐體另根據其與 ACP 國家簽署的經濟伙伴協定（Economic Partnership Agreement, EPA）附件四第三議定書，給予 ACP 之 16 個國家生產之蔗糖每年 1,294,700 公噸的白糖進口配額，稱之為「優惠糖」（preferential sugar），[52]同時另外給予印度每年 10,000 公噸的優惠糖進口配額。優惠糖享有零關稅，並可以保證價格被歐體收購。（小組報告第 3.14 段）

控訴國主張，歐體自 1995 年起，其糖的出口數量一直超過承諾減讓的幅度，以 2001/2002 年度為例，歐體在該年度的糖出口數量為 4,097,000 公噸，超過關稅減讓表所承諾之 1,273,500 公噸。歐體則辯稱，其關稅減讓表所承諾的不只有 1,273,500 公噸，註腳 1 是一個補貼的上限或限制，也是一個提供出口補貼的授權，其使得歐體出口補貼的數量得以額外增加相當於 160 萬公噸來自 ACP/印度的糖。控訴國對此則指稱，根據 GATT/WTO 之法理，WTO 會員在減讓表中只能放棄權利，而不能減少義務。（小組報告第 7.109-114 段）

---

[52] 屬於 ACP 之 16 個國家主要為產糖國，包括剛果、象牙海岸、斐濟等，其中以模里西斯所獲得之配額數量最多。

表 12　歐體糖境內支持與出口補貼機制

適用期間	2001 年 6 月 19 日至 2006 年 6 月 30 日。		
產品適用範圍	蔗糖、甜菜糖、製糖用甜菜、製糖用甘蔗及糖代用品等。		
管理機構	糖管理委員會		
	A 糖 （供歐體境內消費所需）	B 糖 （具潛在出口能力之糖）	C 糖 （超過年產量配額之 A、B 糖）
年產量配額	11,894,223.30 公噸	2,578,919.20 公噸	無 強制出口
容許結轉次年之超額額度	年產量配額之 20%內	全部	無
基本價格	配額內甜菜每公噸 47.67 歐元		無
最低價格（製糖商向甜菜生產者支付之最低價格）	生產 A 糖之甜菜每公噸 46.72 歐元	生產 B 糖之甜菜每公噸 32.42 歐元	無 契約自訂
介入價格	白糖每 100 公斤 63.19 歐元（標準品質）。 粗糖每 100 公斤 52.37 歐元（標準品質）。		無
基本生產稅	同時對 A、B 糖收取，稅率不得超過白糖介入價格的 2%。		無
B 糖稅	若整體損失無法自基本生產稅中彌補，可單獨再對 B 糖課徵不超過介入價格 37.5%的 B 糖稅。		無
出口退稅	意義：A、B 糖在世界市場價格與歐體價格的差價範圍內，將可享受出口退稅。 額度；每年 210 萬公噸到 250 萬公噸 目前歐體白糖平均出口價格：每公噸 223 歐元 2003/04 年度出口退稅值：每公噸 512 歐元		不能享受
GATT 關稅減讓表之承諾 （2000 年以後）	預算支出：499,100,000 歐元 數量承諾：1,273,500 公噸 註腳 1:不包括來自 ACP 與印度的糖之出口，1986-1990 年之平均出口總數爲 160 萬公噸。		
優惠糖	ACP 國家：每年 1,294,700 公噸（白糖）。 印度：每年 10,000 公噸（白糖）。 優惠糖的關稅爲零，保證價格收購。		

資料來源：本研究自行整理

小組最後裁決，減讓表「註腳 1」與農業協定第 3、8、9 條下之義務不一致且產生衝突，無法調和視之，因此小組判定「註腳 1」不具有法律效力，不能擴大或修改歐體所做每年出口 1,273,500 噸之數量承諾，及每年 499.1 百萬歐元預算支出之承諾幅度。（小組報告第 7.220-221 段）

小組於 2004 年 10 月 15 日公布小組報告後，歐體在 2005 年 1 月 13 日提出上訴通知，澳洲、巴西與泰國則於同年 1 月 25 日提出其他上訴（other appeal），本案正式進入上訴階段，上訴機構嗣後在同年 4 月 28 日公布上訴報告。上訴機構之結論爲：

1. 支持小組「以低價銷售 C 甜菜於 C 糖生產者方式所爲之給付，屬於小組授權調查範圍」之裁決。
2. 支持小組「歐體減讓表第四章第二節註腳 1 沒有擴大或修改歐體減讓表上削減承諾」之裁決。
3. 支持小組「C 甜菜低價銷售於 C 糖生產者屬於農業協定第 9.1 條（c）款之政府提供資金行爲」之裁決。
4. 支持小組「歐體以『交叉補貼』機制進行財務資源移轉，而使 C 糖的生產者接受政府提供資金行爲之出口給付，屬於農業協定第 9.1 條（c）款之給付」之裁決。
5. 根據第 3、4 點，支持小組「已有表面證據證明歐體自 1995 年對 C 糖提供農業協定第 9.1 條（c）款的出口補貼」之裁決。
6. 根據 2、3、4、5 點，支持小組「歐體基於糖機制之作爲，違反農業協定第 3.3 條與第 8 條之規定」之裁決。
7. 支持小組「歐體違反農業協定，對指控國基於該協定所應得之利益造成剝奪或損害」之裁決。
8. 支持小組「控訴國並未違反 DSU 第 3.10 條與誠信原則而提出控訴，

以及在禁反言原則可適用之假設下，控訴國的沈默並未違反禁反言原則」之裁決。

9. 裁決「小組之裁決乃錯誤地行使訴訟經濟，未根據 DSU 第 11 條對控訴國 SCM 協定第 3 條的主張進行客觀評估，但上訴機構沒有立場自行評估，因此拒絕審理控訴國對 SCM 協定第 3 條的主張」。

10. 上訴機構建議，DSB 應要求歐體使其 1260/2001 號規則以及其他措施，遵守本上訴報告與修正後的小組報告之裁決，以符合農業協定下之義務。

表 13　歐體糖機制改革與爭端解決程序大事紀

項次	時間	內容	備註
1	2001 年 6 月 19 日	1260/2001 號規則公布	有效期間至 2006 年 6 月 30 日
2	2003 年月 9 日	澳洲、巴西、泰國要求成立小組	
3	2003 年 8 月 29 日	小組成立	
4	2003 年 12 月 23 日	小組組成	
5	2004 年 7 月 14 日	執委會提出全面糖改革機制	COM(2004)499 final
6	2004 年 8 月 4 日	小組期中報告傳送於當事國	
7	2004 年 9 月 8 日	小組期末報告傳送當事國	
8	2004 年 10 月 15 日	小組報告公布	
9	2005 年 1 月 13 日	歐體上訴	
10	2005 年 1 月 17 日	歐體提出「受糖機制改革影響之糖議定書國家之伴隨措施行動計畫」	SEC（2005）61
11	2005 年 1 月 25 日	澳洲、巴西、泰國提出其他上訴（other appeal）	
12	2005 年 4 月 28 日	公布上訴報告	
13	2005 年 6 月 22 日	歐體執委會提出改革計畫之最終草案	COM（2005） 263 final
14	2005 年 10 月 28 日	WTO 仲裁報告公布，歐體合理執行期間爲 12 個月又三天，亦即至 2006 年 5 月 22 日	

資料來源：本研究自行整理

第二節　法律分析

本案系爭措施爲歐體爲實施對糖業的境內支持與補貼機制所頒布施行之 1260/2001 號規則，最重要之法律爭點則在於 WTO 會員基於農業協定第 3.3 條、第 8 條、第 9 條所負義務之範圍爲何，及其相關法律解釋與適用問題。

農業協定第 3 條爲減讓與承諾之納入，其第 3 項規定，「依本協定第 9 條第 2 項（b）款和第 4 項之規定，會員對減讓表第四部分第二節之農產品或同類產品，提供第 9 條第 1 項所述農產品的出口補貼，不得超過減讓表預算支出及數量之承諾水準，且不應對減讓表中未指明之任何農產品實施出口補貼。

農業協定第 8 條爲出口競爭承諾，規定「會員承諾不採取本協定所規定以及會員減讓表中承諾以外的出口補貼。」第 9 條第 1 項則條列出六類應予削減之出口補貼，[53]依其第（c）款規定，「因政府干預而致對某一農產品之出口實施給付，不論該給付是否由公共帳戶所負擔，而對該出口農產品或其原料農產品課稅所需融資之給付亦包括在內」,會員國負有予以削減之義務。

本案系爭產品係 C 糖，控訴國澳洲、巴西與泰國的主張控訴綜合如下：

1. 歐體自 1995 年起對糖的出口補貼超過減讓承諾之幅度，違反農業協定第 3 條、第 8 條規定。其中，歐體 C 糖機制屬於農業協定第 9.1 條（c）款下的出口補貼，此出口補貼超過歐體減讓承諾之幅度，違

[53] 其餘五類應削減之出口補貼爲：(1)政府或其他機構，對廠商、產業、農產品的生產者、合作社或其他相關生產者協會、或運銷理事會，根據其出口實績所給予的直接補貼，而實物補貼亦包括在內；(2)政府或其他機構在銷售或處理其非商業性庫存農產品出口 時，其價格低於同類產品在國內市場銷售之價格；(3)爲降低出口農產品運銷成本（出口拓銷與顧問服務除外）而給予之補貼，包括處理、提昇品級和其他加工成本，以及國際運輸成本等；(4)政府對出口產品實施較內銷產品爲優惠之境內運輸費率；及(5)對出口產品中所含農產品原料的補貼。

反前述第 3.3 條與第 8 條。

2. 倘小組認爲歐體 C 糖機制不屬於農業協定第 9.1 條（c）款下的出口補貼，則 C 糖機制亦屬於補貼與平衡措施協定（SCM 協定）的補貼，並且違反 SCM 協定第 3.1 條（a）款、第 3.2 條以及第 10.1 條之規定。

3. 歐體給予相當於 ACP/印度（ACP/India equivalent）糖之直接出口補貼，屬於農業協定第 9.1 條（c）款下的出口補貼。此出口補貼並未遵守在農業協定下的減讓承諾，違反第 9.1 條（c）款。

4. 歐體減讓承諾表的註腳並未允許歐體破壞其基於農業協定第 9.1 條、第 3.3 條與第 8 條之減讓承諾義務。

5. 歐體給予相當於 ACP/印度糖之直接出口補貼，超過其在減讓表上承諾的數量與預算，違反農業協定第 3.3 條規定，同時亦因此違反第 8 條規定。

被指控國歐體之抗辯綜合整理如下：

1. C 糖出口不屬於農業協定第 9.1 條（c）款的出口補貼，C 糖未因此而獲得利益。

2. 控訴國關於 SCM 協定第 10.1 條之控訴不在小組授權調查範圍內。

3. C 糖出口並沒有從任何 SCM 協定第 10.1 條之「其他出口補貼」中獲得利益。

4. C 糖的出口並未超過歐體之減讓承諾。

5. 控訴國提出此項主張，違反了 DSU 第 3.10 條與一般誠信原則。

6. 受指控的措施並未剝奪或減損控訴國應得之利益。

7. SCM 協定並不適用於農產品，即令有所適用，C 糖的出口亦未從 SCM

協定第 3.1 條（a）款之出口補貼中獲得利益。

8. 歐體關稅減讓表之註腳 1 符合農業協定。在屬於小組授權調查範圍之程度內，註腳 1 並沒有禁止歐體給予等同 ACP/印度進口數量之出口退稅之規定。

小組於公布小組報告後，歐體提出上訴通知，澳洲、巴西與泰國亦提出其他上訴（other appeal），本案正式進入上訴階段。

歐體之上訴主張如下[54]：

1. 小組所為「C 甜菜銷售形式之給付屬於小組之職權調查範圍」之結論與法律裁決與解釋錯誤。

2. 小組所為「歐體減讓表第四部份第二節註腳 1 並無法律上效力，因此歐體 2000/2001 年度對糖出口的數量承諾幅度為 1,273,500 公噸，預算支出承諾為 499,100,000 歐元」之結論與法律裁決與解釋錯誤。

3. 小組所為「C 糖出口乃藉由屬於農業協定第 9.1 條（c）款所規定的出口補貼而獲益」之結論與法律裁決與解釋錯誤。

4. 小組所為「歐體出口糖超過 2000/2001 年度承諾幅度，因此不符合農業協定第 3.3 條與第 8 條」之整體結論與法律裁決與解釋錯誤。

5. 小組所為「因為主張歐體 C 糖的出口超過承諾幅度，控訴國因此並沒有違反 DSU 第 3.10 條與誠信原則」之結論與法律裁決與解釋錯誤。

6. 小組所為「因 C 糖出口違法，控訴國在農業協定下所應得之利益遭到剝奪或損害」之結論與法律裁決與解釋錯誤。

澳洲則主張，小組以訴訟經濟為由，拒絕審理澳洲所提 SCM 協定第 3.1 條（a）款與第 3.2 條之主張，同時，小組未能根據 SCM 協定第 4.7 條做出

---

[54] WTO Doc. WT/DS265/25, WT/DS266/25, WT/DS283/6, 13 January 2005.

建議，其法律適用與解釋乃屬錯誤。[55]巴西、泰國亦爲類似之主張。[56]

本案所涉法律爭點包括程序問題有關之第三國權利的加強、調查範圍（Terms of Reference, TORs）與系爭措施之確定等，禁反言（estoppel）原則、農業協定第 10.3 條的舉證責任等；在實體問題有關之主要法律問題爲農業協定所涉法律爭點，其要點分析如下：

一、歐體對糖出口補貼之承諾幅度

根據歐體關稅減讓表上之記載，糖的減讓承諾基本數量（1986-1990 年糖之出口補貼平均數量）爲 1,612,000 公噸，之後逐年降低，2000 年以後的最終數量爲 1,273,500 公噸；而預算支出則從基本支出程度（1986-1990 年糖之出口補貼平均支出金額）爲 779,900,000 歐元，隨後亦逐年降低，2000 以後的最終預算支出金額爲 499,100,000 歐元。

歐體同時在本表的註腳 1 註明：「不包括來自 ACP 與印度的糖的出口，歐體對此未做任何減讓承諾。1986 年到 1990 年平均出口總數爲 1,600,000 公噸。」

小組在其報告中裁決，註腳 1 並不是將糖的出口補貼限制在 1,600,000 公噸，歐體辯稱其並未對此做出減讓承諾一事，乃歐體單方面的陳述；再者，即令歐體註腳 1 是對補貼的限制，然註腳 1 的規定與與農業協定第 3 條、第 8 條、第 9.1 條與第 9.2 條（b）（iv）款衝突，因而不具法律效力。歐體在上訴時則辯稱，小組對農業協定的解釋錯誤，因爲沒有任何條文規定農業協定的效力可以凌駕於減讓表之上。（上訴報告第 165 段）

上訴機構從註腳 1 的意義、註腳 1 與農業協定義務之一致性、農業協定與減讓表之關係等三者考慮本上訴主張。

---

[55] WTO Doc. WT/DS265/27, at 1, 25 January 2005.
[56] WTO Doc. WT/DS266/27, at 1, 25 January 2005; WT/DS283/8, at 1, 25 January 2005.

（1）註腳 1 的意義

在解釋方法上，上訴機構認爲減讓表是 GATT 的一部份，維也納條約法公約（VCLT）之解釋方法可以適用於本案。

歐體認爲，雖然歐體在數量以及預算金額上的承諾構成減讓表的第一部份，但是註腳 1 則是獨立地構成糖出口補貼的第二部分。根據歐體的解讀，註腳 1 之前半段係指歐體對相當於 ACP/印度年度進口量的糖出口，並未做出任何的出口補貼削減承諾，註腳 1 的後半段則係指此糖出口量被限制在自 ACP/印度實際進口量或 1,600,000 公噸之程度，以較低者爲準。因此，根據歐體的說法，註腳 1 乃額外提供最高不超過 1,600,000 公噸的出口補貼數量。再者，歐體認爲註腳 1 前段所謂的「源自 ACP/印度的糖的出口」，並非「源自 ACP/印度的糖的『再出口』」，而是「歐體在相當於源自 ACP/印度的糖進口量的額度內出口糖」。（上訴報告第 169 段）

巴西、澳洲與泰國則抗辯，註腳 1 的後半段只是單純地揭露 1986-1990 年的平均出口量爲 1,600,000 公噸，而沒有任何對未來出口的預測或成爲上限的意思。（上訴報告第 172 段）

上訴機構認爲，從平常意義上觀之，註腳 1 並未含有「源自 ACP/印度的糖的出口補貼之限制」之意思。註腳 1 的前段只說明了兩件事：一爲歐體減讓表不包括對來自 ACP/印度的糖的出口，二爲對於來自 ACP/印度的糖的出口，不論是在數量或預算金額上，歐體未做任何承諾。至於後段，上訴機構亦認爲其僅單純地陳述 1986-1990 年來自 ACP/印度的糖的平均出口量爲 1,600,000 公噸而已。（上訴報告第 174 段）

再者，上訴機構認爲，從其他 WTO 會員對於歐體關於 ACP/印度糖出口補貼實務認知上觀之，歐體對註腳 1 的說法，不管是在前段或後段上，均不足以採信。（上訴報告第 175-188 段）

（2）註腳 1 與農業協定義務之一致性

上訴機構在此考慮了農業協定第 3.3 條與第 9.1 條。在第 3.3 條方面，歐體認爲第 3.3 條並沒有要求會員的減讓表中必須同時包括有關第 9.1 條所列出口補貼之「預算支出」與「數量」之承諾兩者，會員得自由填寫。上訴機構駁回歐體之論點，認爲立法者的原意是第 3.3 條所列的兩種承諾，會員都必須填寫，此由從第 9.2 條(a)款與第 9.2 條(b)(iv)款之文字中，亦可得到佐證。而因爲註腳 1 並沒有包含預算支出之承諾，因此註腳 1 不符合第 3.3 條之規定。（上訴報告第 190-200 段）

在第 9.1 條方面，歐體指稱第 9.1 條僅定義減讓表中的何種補貼被允許，而非實施削減。上訴機構駁回此項論點，認爲從第 9.1 條的前言「在本協定下，下列出口補貼應予削減」即可得知，歐體對 ACP/印度糖所提供的補貼都應予以削減，第 9.2 條(b)(iv)款的文義解釋亦提供類似的結論。因此，上訴機構認爲，註腳 1 明白地表示歐體沒有在 ACP/印度糖上做出任何減讓承諾，歐體也沒有在出口補貼之預算支出與數量承諾兩方面，達到減讓表所記載之減讓程度，註腳 1 不符合第 9.1 條規定。（上訴報告第 203-210 段）

（3）農業協定與減讓表之關係

有關減讓表註腳 1 的對 ACP/印度糖的出口補貼限制規定，是否得優先於農業協定適用？上訴機構認爲，從農業協定第 8 條「會員承諾不採取本協定所規定以及會員減讓表中承諾以外之出口補貼」之規定可以得知，會員有義務同時遵守「本協定之規定」以及「減讓表中所填寫之承諾」兩者。因此，會員在減讓表中所填寫之承諾必須要符合農業協定的規定，因爲唯有如此，會員的出口補貼才能符合第 8 條的規定。（上訴報告第 216 段）

再者，上訴機構指出，根據農業協定第 3.1 條規定，減讓表構成 GATT 之重要部分，而依照農業協定第 21 條「GATT 1994 及 WTO 協定附件 1A 中之其他多邊貿易協定之相關規定，在受本協定限制之前提下應予適用。」之規定可以得出，農業協定應優先適用。（上訴報告第 222 段）

據此，上訴機構認爲，歐體減讓表註腳 1 並非一個承諾，即令此爲限制 ACP/印度糖出口補貼之承諾，該承諾沒有包含預算支出與數量之承諾兩者，不符合農業協定第 3.3 條規定；且歐體亦沒有在 ACP/印度糖的出口補貼做出任何減讓承諾，不符合農業協定第 9.1 條規定，因此亦不符合農業協定第 8 條之規定。上訴機構駁回小組之見解，認爲註腳 1 並非「毫無法律效力」，而應是「沒有擴大或修改歐體減讓表上削減承諾之法律效力」。上訴機構因此支持小組之主張。（上訴報告第 224-226 段）

二、農業協定第 9.1 條(a)款－相當於 ACP/印度糖的出口

指控國聲稱，歐體過去 5 年來出口糖之總數量超過其承諾幅度，尤其在 2001 至 2002 年間，歐體僅出口相當於 ACP/印度糖即達 1,725,100 噸，超過其承諾之補貼出口數量之 1,273,500 噸。由於歐體給予出口 ACP 及印度糖之出口退稅單價與其對 A 糖及 B 糖的出口退稅單價相同，因此其做法符合農業協定第 9.1 條（a）款所定之「直接補貼」及「出口表現」，應爲農業協定所禁止。歐體未對上述主張提出反駁，而仍堅稱該類出口未包含於其承諾幅度內，小組遂認定歐體未能證明其未對 ACP 及印度糖實施補貼，因此違反農業協定第 3 條、第 8 條之義務。（小組報告第 7.235-238 段）

三、農業協定第 9.1 條(c)款之「給付」－C 糖的出口

在小組報告中，小組裁決 C 糖的生產者以低於 C 糖總生產成本購入 C 甜菜之方式，接受歐體對糖的出口所爲之給付，同時歐體將財務資源藉由交叉補貼之方式移轉給 C 糖生產者，C 糖生產者藉此政府干預行爲獲得給付。小組因此認爲歐體 C 糖機制屬於農業協定第 9.1 條（c）款之出口補貼，而歐體並未根據農業協定第 10.3 條之規定，證明其超過削減承諾之出口數量，並未受有補貼之情事。歐體對此提出上訴。（上訴報告第 227-229 段）

上訴機構指出，小組以四個理由做成上述之結論：1）C 甜菜的銷售含有「給付」（payment）成分，因爲 C 甜菜是以低於平均總生產成本而銷售；2）此「給付」乃針對「出口」而設；3）此「給付」乃基於「政府行爲」（governmental action）所致的提供資金；4）此提供資金與政府行爲之間具有「可證明的連結」（demonstrable link）或「明確的關連」（clear nexus）。（上訴報告第 230-231 段）上訴機構亦從以上四個理由分析歐體之上訴主張。

上訴機構首先根據加拿大-乳酪案（Canada-Diary）、加拿大-乳酪案第 21.5 條履行審查案以及加拿大-乳酪案第 21.5 條履行審查案 II 之裁決，解釋農業協定第 9.1 條（c）款：「因政府之提供資金行爲而致對某一農產品之出口實施給付...」（payments on the export of an agricultural product that are financed by virtue of governmental action...）之法律文字指出，農業協定第 9.1 條（c）款並沒有對「政府行爲」之形式設定任何標準，而且「政府行爲」不需要包含政府的「授權」（mandate）或其他「指示」（direction）。

至於所謂「提供資金」（financed），係指一種提供財務資源的機制（mechanism）或程序（process），且不須由政府本身（government itself）提供，而可以委由私人爲之；最後，上訴機關指出，所謂的「以致於（by virtue of）」意指「政府行爲」與「財務給付支援」之間必須有一關連（nexus）或可證明的連結（demonstrable link）。（上訴報告第 233-237 段）

上訴機構將以上之法律解釋，涵攝於系爭措施之實際作爲，所得結論爲：

（1）C 甜菜的低於成本銷售係源自政府行爲之資金提供

上訴機構指出，歐體的糖機制管制 A、B 甜菜的價格，並且在甜菜生產者與糖加工業者之間建立契約關係之架構，俾確保甜菜生產者得有穩定與適當之收入，C 甜菜乃伴隨著 A、B 甜菜之單一生產線而一併生產，在很大比例上，甜菜生產者將會因爲銷售 A、B 甜菜之高所得，而得以提供資金予 C 甜菜以低於總生產成本之價格銷售；歐體實際上控制其境內甜菜與糖各方面的供給與管理，包括對流入歐體境內之 C 甜菜的財務上處罰；歐體的糖管理

委員會藉由供給管理而檢討、監督與保護歐體境內的糖，C 甜菜的種植並非「偶然」（incidental），而已經變成政府管制糖市場的一部份。C 糖生產者具有誘因去生產 C 糖以維持 A、B 糖配額之比例，以收取銷售 A、B 糖所得之高價，以及獲得 C 糖的分配數量。上訴機構因此裁決 C 甜菜之低於成本銷售屬於農業協定第 9.1 條（c）款所稱之政府提供資金行爲。（上訴報告第 238-239、250 段）

（2）交叉補貼屬於農業協定第 9.1 條（c）款之給付

小組裁決，歐體乃是以將財務資源移轉之方式，亦即藉由以銷售 A、B 糖所得之高收入，而對 C 糖出口生產給予給付，此種「交叉補貼」構成農業協定第 9.1 條（c）款所謂之「給付」。歐體對此提出上訴，辯稱交叉補貼不構成「給付」，因爲它沒有將資源移轉給 C 糖生產者。

上訴機構引用小組之事實調查，認爲從 1992/1993 年度到 2002/2003 年度，C 糖即一直以低於平均總生產成本之世界價格銷售，C 糖價格並未涵蓋生產成本；甚至 A、B、C 糖的固定生產成本大部分是由銷售 A、B 糖所得之利益來支付，亦即歐體的糖機制提供誘因允許其糖生產者以低於成本之價格生產與出口 C 糖。上訴機構駁回歐體之論點，指出所謂的「給付」並不需要在「兩個不同的實體間」進行，且農業協定第 9.1 條（c）款亦不要求調查利益之存在。（上訴報告第 268-269 段）

據此，上訴機構支持小組裁決，在本爭端之特別情況下，歐體以「交叉補貼」方式進行財務資源移轉，而使 C 糖的生產者接受政府提供資金行爲之出口給付，屬於農業協定第 9.1 條（c）款之給付。（上訴報告第 270 段）

（3）此「給付」乃針對「出口」而設

上訴機構根據小組之事實調查指出，基於法律的要求，C 糖除非結轉於下期計算，否則就必須出口，正因爲 C 糖必須出口，因此此種交叉補貼之「給付」即屬於爲「出口而設」的給付。上訴機構因此支持小組之裁決。（上訴

報告第 274-275、278 段）

（4）小結

基於以上分析，上訴機構支持小組見解，認爲歐體提供的出口補貼超過其減讓表承諾幅度，違反農業協定第 3.3 條與第 8 條之規定。（上訴報告第 290 段）

第三節　後續發展與影響分析

本案小組報告於 2004 年 10 月 15 日公布，經歐盟提出上訴，於 2005 年 4 月 28 日公佈上訴報告，5 月 19 日 DSB 採認小組報告及上訴報告。

2005 年 6 月 13 日，歐盟通知 DSB 將履行小組及上訴報告建議，要求給予其一段合理履行期間。由於歐盟與指控國未能就合理期間取得共識，雙方遂依據 DSU 第 21.3 條(c)款之規定，向 DSB 提起交付仲裁之請求。同年 10 月 28 日，仲裁報告完成，決定給予歐盟 12 個月又 3 天的合理履行期間，即至 2006 年 5 月 22 日止。

2006 年 6 月 8 日，澳洲、巴西、泰國分別通知 DSB，其已依據 DSU 第 21、22 條規定，就本案履行事項與歐盟取得共識，其餘參與第三國之 ACP 國家，雖對歐盟後續措施提出諸多批評，但自此以後並未在 DSB 下提出具體指控，本爭端案件至此遂宣告結束。

事實上，在小組報告未公布前，歐體執委會已於 2004 年 7 月 14 日公布一份糖改革草案，旨在追求農業永續發展之最終目標[57]，當時預計將於 2005 年 7 月開始實施新制度。歐盟認爲其先前實施之制度因資源的錯誤配置、阻礙競爭、對開發中國家、消費者、納稅人、以及對環境等因素，遭致多方批

[57] Accomplishing a sustainable agricultural model for European through the reformed CAP—sugar sector reform, Brussels, COM(2004) 499 final, 14 July 2004.

評。對此，改革的重點在強調市場導向、競爭、永續發展以及減少貿易扭曲，具體內容則係以削減糖出口與出口退稅、廢止價格干預、減產、降低境內糖價、減少對甜菜生產者之給付爲主要內容，改革預計將費時四年，而於 2008 年再予以檢討。

2005 年 6 月 22 日，執委會正式提出對糖市場組織之改革計畫，此次改革提案之內容如下：

1. 預計自 2006/2007 年度開始，兩年內削減 39%之價格支持，以確保永續市場平衡。
2. 補償農民因削減價格支持所受損失之 60%，包括在單一農地給付（Single Farm Payment）的協助，以及環境與土地管理標準相關的給付。
3. 新機制之有效期限將持續至 2014/2015 年，且無期中檢討之條文。
4. 將 A、B 糖生產配額合併爲單一生產配額。
5. 廢止價格干預制度並以參考價格取代干預價格。
6. 引進私人倉儲制度（private storage system）做爲市場價格低於參考價格時之安全網。
7. 對於歐盟製糖工廠、糖代用品與菊澱粉糖漿之生產者提供四年期志願性的重建計畫，包括高額遞減給付以鼓勵工廠歇業與放棄配額，並處理在重建過程中所面臨之環境與社會衝擊。此給付在第一年爲每公噸 730 歐元、第二年爲每公噸 625 歐元、第三年爲每公噸 520 歐元，最後一年爲每公噸 420 歐元。
8. 對於因受工廠歇業所影響之甜菜生產者，在第一年給予最高的（top-up）給付，並有轉讓之權利。
9. 上述給付所需預算將向擁有配額者遞減持續課徵三年。

10. 倘甜菜係非爲食用目的而種植，且享有每公頃 45 歐元的能源作物補助者，不具接受上述給付之資格。

11. 維持現行 C 糖生產國的特定產量，而選擇在重建計畫的第一年接受一次給付者，歐體將另外提供總數最高一百萬公噸的生產配額。

12. 化學製藥工業以及生產生物酒精所需的糖，排除在生產配額之外。

13. 增加糖代用品生產公司 300 公噸的生產配額，以每年 100 公噸的方式在三年內逐步完成。[58]

在本案上訴報告採認後，雖然歐體執委會農業與農村發展委員對於上訴機構不利於歐體之裁決表示遺憾，但表示仍將依照上訴機構之裁決而提出糖機制改革計畫，並且會持續考慮 ACP 國家與印度之利益，其目標爲削減境內價格支持與生產配額、降低出口與出口退稅、廢除價格干預、並對因價格削減而受影響的 ACP 國家給予協助。[59]

對於歐盟長期對糖實施補貼，並將多餘糖以低價出口至國際市場，早已引起國際抨擊，本案造成的後續影響亦波及 WTO 杜哈回合談判。杜哈回合農業談判下所進行之農產品境內支持議題談判中，針對糖貿易議題進行極多討論。2004 年 WTO 總理事會通過「七月套案」後，2005 年 4 月 30 日，以美國、歐盟、巴西、印度及澳洲組成之核心 5 國集團（Five Interested Parties, FIPs）召開其農業部長會議，會中針對農業談判農產品進行從量稅及其相關轉換機制（ad valorem equivalents, AVEs）達成共識。然而，稍後在歐體、美國堅稱糖屬於「敏感性產品」（sensitive products）的要求下，將糖排除於從量稅轉換機制外。歐美的該項要求係根據「七月套案」中同意 WTO 會員國得選擇部份「敏感性產品」，以給予彈性之安排而不須適用農業談判其

---

[58] Brussels, “Sugar Reform will offer EU Producers long-term competitive future”, Press release, IP/05/776, 22 June 2005.

[59] Brussels, “Commission regrets attack on EU sugar regime, but will abide by WTO Appellate Body ruling”, news release, 28 April 2005.

他產品項目之關稅降幅。

部分小型產糖國家，包括安地瓜與巴布達、多明尼加、模里西斯、菲律賓等，對於糖未被列入從量稅轉換機制，表達不滿，並表示將影響其對杜哈談判之支持態度[60]。在此同時，澳洲、泰國對歐盟提起糖補貼案指控的國家，則認爲歐盟提出的方案並未實質減少歐盟的農業補貼，因此恐將無助於改善國際間糖貿易長久遭到扭曲的問題。

本案後續發展的另一重要問題，則是歐盟對於 ACP 國家的優惠政策調整問題。歐盟自 1976 年起與 60 多個 ACP 國家簽署洛梅公約，片面給予貿易優惠，其後洛梅公約歷經多次增補，於 2001 年屆滿，改由歐盟與 ACP 簽署之經濟伙伴協定(ACP-EU Partnership Agreement)取代之，並在 2001 年 WTO 杜哈部長會議中取得最惠國待遇之豁免。

由於本案及另一歐體給予開發中國家貿易優惠待遇之爭端案件（European Communities– Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, DS246）[61]中，歐體給予 ACP 國家之優惠措施被認爲違反 WTO 規定，而均遭到敗訴，因此歐體必須調整其與 ACP 國家之貿易關係及相關政策。2002 年 9 月歐體與 ACP 集團正式展開簽署經濟伙伴協定（Economic Partnership Agreement, EPA）的諮商，並自隔年（2003__起分成六大區域，即西非、中非、東南非、南部非洲發展共同體（Southern African Development Community, SADA）、加勒比海區域、及太平洋區域，分別進行 EPA 之談判。

---

[60] WTO Reporter, May 11, June 24, 2005.

[61] 印度於 2002 年 3 月 5 日對歐體提起諮商請求，指控歐體實施的「毒品安排」違反 GATT 最惠國待遇及「授權條款」（1979 Decision on Differential and More Favorable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of the Developing Countries, 即 Enabling Clause）的規定。2003 年 10 月小組報告裁決歐體敗訴，歐體提出上訴，2004 年 4 月 7 日上訴報告維持小組裁決。本案分析另參「爭端解決案例之研究」，台灣 WTO 中心，2005 年外交部委託研究計畫。

相較於過去之洛梅公約，EPA 係強調發展與貿易並重的經濟整合協定，最終目標在協助 ACP 國家發展經濟，並逐漸融入全球貿易體系。2008 年 10 月 15 日，歐盟與 CARIFORUM 集團的 13 個國家簽署 EPA 協定，該協定談判自 2004 年展開，協定之內容涵蓋貨品、農業、漁業、服務業、投資、便捷化、智慧財產權等。[62]

事實上，如整理歐體給予 ACP 國家之 GSP、以及其對於 ACP 國家之白糖之進口零關稅並且保證價格收購之優惠待遇，及香蕉配額內零關稅優惠待遇等，可認爲歐盟對於 ACP 國家基於長久以來外交及政治關係之考慮，提供其極大之優惠待遇。在歐盟經濟整合及對外關係結構上，屬於前殖民地國家之 ACP 國家，一直享有片面優惠待遇，其優惠內容遠較歐盟給予其他國家之 GSP 待遇更爲優惠。也因爲如此，歐盟在本案敗訴後欲調整糖出口機制，一直遭遇 ACP 國家抗拒，在推動與 ACP 國家簽署 EPA 協定之談判工作上，進展亦十分遲緩。

基此，本案彰顯之另一問題爲 WTO 協定下給予會員過多排除最惠國待遇之例外。由於歐體利用各種例外規定，包括 GATT 第二十四條之關稅同盟與自由貿易區、1979 年之授權條款、對特定事項之豁免等制度，使其給予之最惠國待遇原則反成少數，在其大量售予其他國家優惠待遇之情形下，目前全球僅 9 個國家未享受歐體 GSP 制度，包括我國、澳洲、加拿大、香港、韓國、新加坡、美國、日本、紐西蘭[63]。

---

[62] CARIFORUM 國家包括：Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, the Dominican Republic, Grenada, Jamaica, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Saint Christopher and Nevis, Suriname, and Trinidad and Tobago。該協定內容參歐盟網頁，http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr220208_en.htm

[63] WTO, THE FUTURE OF THE WTO 21, n 11(Geneva, 2004).

第六章　加拿大-小麥局案

第一節　案例事實簡述

加拿大小麥局（Canadian Wheat Board，CWB）成立於 1919 年，其前身爲加拿大於第一次世界大戰期間成立的糧食監督局（Board of Grain Supervisors，BGS）。第一次世界大戰之前，加拿大農民有感其受限於鐵路交通、糧倉公司及溫尼伯糧食交易所（Winnipeg Grain Exchange），期待能有更強力的糧食交易體系以保障他們權益。因此，1905 年加拿大省政府在其壓力下成立一家省立糧倉公司，並於 1912 年復要求加拿大政府依據甫通過的《加拿大穀物法》（Canada Grain Act），成立加拿大穀物委員會（Canadian Grain Commission）。[64]

一次大戰時，加拿大政府囿於戰時條件因素，成立糧食監督局（Board of

---

[64] 加拿大糧食配銷體系：加拿大農業（糧食）行政管理體制的主要構架是聯邦農業部向聯邦議會負責制。聯邦農業部下轄三個主要的行政機構—農業和農產食品部、穀物委員會、食品檢驗局。這三個機構是政府在糧食生產、品質控制、檢驗檢疫等方面的管理主體，而糧食銷售及流通管道是由加拿大小麥局（CWB）統一組織實施，加強宏觀調控。小麥局是一個以農民爲主、政府參與經營的實體（公司），其董事會成員由農民直選產生，董事會成員的 2／3 是農民代表，1／3 是政府委派的代表。加拿大糧食儲運體系主要分成三級，即農場、初級穀物轉運站和終點穀物轉運站。初級轉運站直接收購農場主的穀物，再轉運到終點站或加工廠，運輸使用散糧火車，每節車皮可容納 92 噸散糧。初級轉運站收到穀物後立即用自動抽樣器抽樣、稱重，進行測水等品質核對總和分級。從初級轉運站用散糧火車運到終點穀物轉運站後的糧食，要再次進行稱重、品質核對總和分級，對穀物進行必要的清理，嚴格保證穀物品質，以達到出口的標準。穀物檢測後，由加拿大穀物委員會印製簽發相應的證書，銷往國際市場。在加拿大，那些在產區擁有初級穀物轉運站的儲運公司往往在這些港口中擁有終點穀物轉運站。加拿大國內糧食集散主要依託 85 萬公里的公路和 7 萬多公里的鐵路，出口主要採取海運方式。糧食先由農場倉庫經公路運至初級站中，經鐵路運至港口庫內，再經海運出口到世界上 70 多個國家和地區。糧食調運的一般流程是：農場主接到加拿大小麥局的調糧通知後，將糧食用卡車運到交通沿線的中轉站，再由火車運往東西海岸的出口港。西部平原的糧食通過鐵路運往 1000 公里以外的溫哥華港或魯伯特太子港。運往東部港口的糧食有兩條運輸線，一條是先通過鐵路運往安大略省的雷灣，在雷灣由貨船經過 2000 多公里的運輸抵達聖勞倫斯港出口；另一條是由鐵路火車接運至聖勞倫斯港出口。北部哈德孫灣上的邱吉爾港，一般是在夏季接收火車運來的糧食，然後再裝船出口。出口至美國的糧食一般是由火車或卡車直達運輸。加拿大糧食運輸工具主要爲散糧火車、汽車和船舶，包括集裝箱等輔助運輸工具。參考：加、英兩國的糧食物流與啓示（上），載於：中國消費安全網，http://xyscyxs.mofcom.gov.cn/news.do?cmd=show&id=14447（最後瀏覽日期：2008 年 06 月 13 日）。

Grain Supervisors，BGS），負責加拿大戰時的穀物市場（1917-1918 收成年、1918-1919 收成年）。然 1917 年溫尼伯市場的小麥期貨交易完全被中止，BGS 對於出口小麥的銷售、收購及定價採取完全控制的手段。戰後，加拿大政府成立第一家加拿大小麥局（Canadian Wheat Board，CWB）取代原來的 BGS，負責 1919 年的小麥銷售。此時 CWB 的任務即爲在國內及出口市場以國際價格銷售小麥，但因其無法代表生產者決定最終價格，因此生產者只能在收成年度結束後收取其報酬。

此時成立的 CWB 僅是一過渡型態，在運作一個收成年度後即被宣告解散。但此時 CWB 的構想受到西加拿大地區農民廣泛的支持，他們推動政府再次成立此一機構，但被拒絕。

西加拿大三個草原省（即曼尼托巴省，薩斯喀徹爾省，阿爾伯塔和不列顛哥倫比亞省的皮斯里弗谷地帶）於 1923 年聯合成立「小麥聯盟」(Wheat Pools)的組織，其中採行的小麥集中銷售代理體系及支付系統皆與 CWB 十分相似。直至 1929 年，加拿大小面臨糧價崩潰的衝擊，「小麥聯盟」亦因此一衝擊遭受財務危機且有倒閉之虞。在 1930 年之前，加拿大政府僅爲「小麥聯盟」提供財務保證，包括其銀行融資款項及其應向農民支付的期初付款額部分。但在當時情況下，加拿大政府決定以其派出之代表取代當時負責集中銷售體系的負責人。

在 1930 年初期，加拿大政府本希望暫時性的介入小麥市場運作，期待能及時退出小麥市場的操作，讓「小麥聯盟」回歸民營狀態。直至 1935 年，加拿大政府發現其介入時間已遠超出其預期，決定將其介入之情況明文化，遂制定《加拿大小麥局法》（Canadian Wheat Board Act），正式將「小麥聯盟」更名爲加拿大小麥局（Canadian Wheat Board，CWB）。

1935 年成立的 CWB 與 1919 年成立的 CWB 相同之處在於：因 CWB 操作造成的損失全數由加拿大政府吸收，但所有銷售利潤則歸於向 CWB 提供小麥的生產者。多年來，CWB 經手操作的穀類十分多樣，初期其僅操作小

麥貿易，但於二戰後被授權銷售加拿大所有的穀物貿易。在收益分配方面，CWB 是在合作模式基礎上，按農民們交售穀物之品質等級的年度平均價格進行分配。CWB 的財政是由部分銷售所得而來，扣除銷售費用，餘額全部返還給農民。CWB 的管理層及工作人員是由加拿大西部農民負擔其費用，同時也需向農民負責。

CWB 不參與穀物生產，其功能主要有三：一是專責銷售（Single-desk selling），即 1985 年制定的《加拿大小麥局法案》授予 CWB 獨家銷售小麥和大麥的權利，主要係爲避免農民們因各自尋找販售的管道而造成彼此之間的惡性競爭，並獲取較高的販售價格；二是價格合併（Price pooling），係指在整個收成年（8 月 1 日至 7 月 31 日期間）當中，加拿大小麥局將每次穀物銷售所得金額分別放到硬紅春麥(Hard red spring wheat, HRS)、杜蘭麥(durum)、飼料大麥及特選大麥四個帳戶其中的一個，以此保證農民們所運交同等級的小麥或大麥，在收成年販售結束後都可得到同樣的平均販售價格；三是政府保證（Government guarantee），當農民們將穀物繳交給加拿大小麥局時，會收到最初或部份的貨款（約等於加拿大小麥局最佳預估當年平均售價的 75%），這是加拿大政府保證支付的部份。

CWB 每年穀物營收大約在 40 至 60 億美元左右，使得加拿大小麥局成爲加拿大最大的出口商之一，同時也是全球規模最大的穀物行銷代理組織之一，每年都將超過 2000 萬公噸的小麥及大麥販售給七十多個國家及地區。美國亦爲加拿大小麥的主要出口國之一，僅次於伊朗及日本。自至 2001 年以來，美國與加拿大間有關農產品之爭端不斷，特別是小麥部份。2002 年時，美國就加拿大小麥提出多項指控，包括：CWB 出口機制、補貼、傾銷、國民待遇等，其中數項爭端被提交至 WTO 爭端解決小組，亦有部分被提交至北美自由貿易協定（NAFTA）爭端解決機制。[65]

---

[65] 參考：加拿大小麥局 http://www.cwb.ca/public/en/（最後瀏覽日期：2008 年 6 月 27 日）。

本件爭端乃係美國控告加拿大有關小麥出口措施及進口穀物待遇違反 WTO 規範之案件[66]。本案主要爭議有二：一是有關加拿大小麥局出口機制（Canadian Wheat Board Export Regime，CWB Export Regime）是否違反 GATT 第十七條第一項國營事業之規定；二是關於加拿大穀物進口規範是否違反 GATT 第三條第四項之國民待遇原則。

根據美國指控內容，CWB 出口機制包括：CWB 法律架構、CWB 專屬權與特權之規定以及加拿大政府與 CWB 對於小麥出口貿易採行之措施。CWB 法律架構主要係由 CWB 的管理法規組成，通稱爲「加拿大小麥局法案」（Canadian Wheat Board Act，CWB Act）。加拿大政府賦予 CWB 多項專屬權與特權，包括：（1）有購買及銷售西加拿大小麥以供出口或國內民生消費之專屬權；（2）有權決定用於出口或國內民生消費之西加拿大小麥的期初價格，但須經政府同意；（3）加拿大政府對 CWB 財務運作的保證，包括 CWB 之借款、對國外買受人之信用銷售以及 CWB 支付西加拿大小麥生產者之期初付款額等。美國主張 CWB 出口機制違反 GATT 第十七條第一項國營事業之規定。

此外，關於美國控訴之加拿大穀物進口待遇規範部份，主要有三：一是穀物進口處理體系，規定於「加拿大穀物法」（Canada Grain Act，CGA）第 57 節及「加拿大穀物規則」（Canada Grain Regulations，CGR）第 56 節；二是設定加拿大鐵路運輸收益上限（Canada’s rail revenue cap），規定於「加拿大運輸法」（Canada Transportation Act，CTA）第 150 節；三是加拿大生產者軌道車調配計畫（Canada’s producer railway car allocation programme），規定於 CGA 第 87 節。美國主張加拿大上述三項影響穀物進口待遇之措施違反 GATT 第三條第四項國民待遇原則之規定。

---

[66] 加拿大-小麥出口措施及進口穀物待遇案（Canada - Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain），WT/DS/276/R、WT/DS/276/ABR。

美國於 2003 年 3 月 6 日就上述二項爭議向 WTO 提出控訴，主張加拿大 CWB 出口機制違反 GATT 第十七條第一項關於國營事業之規定，以及加拿大穀物進口規範對進口穀物造成歧視性待遇違反 GATT 第三條第四項國民待遇原則以及與貿易有關投資措施協定（TRIMS）第 2 條規定。

本案經爭端解決小組審理，裁定加拿大穀物進口規範違反 GATT 第三條第四項國民待遇原則，但加拿大 CWB 出口機制部分則因美國未提出足夠證據而無法證明加拿大之措施違反 GATT 第十七條國營事業之規定。

首先，關於國民待遇原則部份，小組指出控訴方要證明被控訴方違反國民待遇原則必須先證明下述三項要件成立：一是必須是同類產品；二是系爭措施必須是影響進口產品在其國內銷售、購買、運輸、配銷或使用的法律、規則或命令；三是系爭措施必須使進口產品受到較國內產品不優惠之待遇。小組逐一檢視加拿大受控訴的各項措施是否符合前述三項要件後，其裁定加拿大「穀物進口處理體系」及「鐵路運輸收益上限」二項措施確實對進口至加拿大的同類產品造成歧視性待遇，違反 GATT 第三條第四項國民待遇原則；惟關於「生產者軌道車調配計畫」部分，小組認定美國未證明該項措施違反 GATT 第三條第四項。

再者，關於國營事業規定部分，爭端雙方對於 GATT 第十七條第一項規定之解釋有諸多歧異，包括（a）款規定所稱之非歧視待遇原則之適用範圍、（b）款規定所稱之「其他會員國企業」與「商業考慮」(commercial considerations)之意義、（a）款與（b）款規定間之關連性等。小組經審理後，認定美國就上述爭點之主張及解釋與立法者意思相去甚遠，最後採行加拿大觀點，裁定加拿大 CWB 出口機制未違反 GATT 第十七條規定。

美國就小組裁定加拿大 CWB 出口機制未違反 GATT 第十七條規定部分提出上訴，上訴機構最後裁定維持小組報告。本案最終於 2004 年 9 月 27 日 DSB 採納上訴報告後定讞。嗣後，美國和加拿大根據 DSU 第 21.3 條規定進行諮商，就加拿大執行 DSB 裁決所須合理時間達成一致共識，合理期間爲

十個月零五天，時間自 2004 年 9 月 27 日至 2005 年 8 月 1 日止。

根據美國及加拿大協商之結果，加拿大須於 2005 年 8 月前調整其「穀物進口處理體系」及「鐵路運輸收益上限」二項措施：「穀物進口處理體系」部分，加拿大政府已於 2005 年修訂「加拿大穀物法」第 57 節[67]及「加拿大穀物規則」第 56 節[68]，廢止該條款中造成歧視性待遇之相關規定；至於「鐵路運輸收益上限」部分，加拿大政府亦已於 2005 年修訂「加拿大運輸法」第 147 節有關適用客體之規定，使該法第 150 節之規定可同時適用於西加拿大小麥及進口小麥。[69]

另一方面，爭端小組及上訴機構在本案中雖未認定加拿大小麥局出口機制違反 GATT 第十七條第一項之規定，但關於國營事業享有獨占權或壟斷權事宜，引起歐美國家相當之關注。因此，在 2004 年七月進行七月套案之談判時，亦將國營事業壟斷權問題納入討論，並列入七月套案附件一中。[70]此外，就加拿大小麥局本身而言，加拿大國內對於是否繼續維持加拿大小麥局之壟斷權，意見十分分歧。保守政府雖已承諾結束 CWB 的出口壟斷經營權，但事實上仍未有定論；從其每年年底發布的年度工作計畫觀之，加拿大小麥局迄今仍持續保留其出口壟斷權。

---

[67] CGA Art.57: Except as may be authorized by regulation or by order of the Commission, no licensee operating an elevator shall receive into the elevator (R.S. 1998, c. 22. s. 12)

(a) any grain, grain product or screenings unless the grain, grain product or screenings is weighed at the elevator immediately before or during receipt;

(b) any material or substance for storage other than grain, grain products or screenings;

(c) [Repealed, 2005]

(d) any grain that the operator has reason to believe is infested or contaminated. [1970-71-72, c. 7, s. 45.]

[68] CGR Art.56: [Repealed, SOR/2005-217]

[69] CTA Art.147: …"grain" means

(a) any grain or crop included in Schedule II that is grown in the Western Division, or any product of it included in Schedule II that is processed in the Western Division, or

(b) any grain or crop included in Schedule II that is grown outside Canada and imported into Canada, or any product of any grain or crop included in Schedule II that is itself included in Schedule II and is processed outside Canada and imported into Canada…[2005, c. 24, s. 3.]

[70] Para. **25: "**STEs in developing country Members which enjoy special privileges to preserve domestic consumer price stability and to ensure food security will receive special consideration for maintaining monopoly status."

表 14　加拿大小麥局案大事記

時間	內容	備註
2002 年 12 月 17 日	美國根據 DSB 向加拿大提出諮商請求	WT/DS276/1
2003 年 03 月 06 日	美國向 DSB 提出成立爭端解決小組之請求	WT/DS276/6
2003 年 03 月 31 日	第一次爭端解決小組成立	WT/DSB/M/146
2003 年 06 月 30 日	美國第二次向 DSB 提出成立爭端解決小組之請求	WT/DS276/9
2003 年 07 月 11 日	第二次爭端解決小組成立	WT/DSB/M/152
2003 年 12 月 22 日	爭端解決小組提交期中報告	
2004 年 04 月 06 日	小組報告公布	WT/DS276/R 小組裁定加拿大違反 GATT 第三條，但因美國未提出足夠證據以證明加拿大之措施違反 GATT 第十七條。
2004 年 06 月 01 日	美國提起上訴	WT/DS276/15
2004 年 08 月 30 日	上訴機構報告公布	WT/DS276/AB/R AB 裁定維持小組報告。
2004 年 09 日 27 日	DSB 通過小組報告及上訴機構報告	WT/DSB/M/176

資料來源：本研究自行整理

表 15　加拿大小麥局案爭點整理表

		美國	加拿大	小組	上訴機構
加拿大小麥局出口機制	GATT Art. 17.1（a）：非歧視待遇原則	非歧視待遇原則應包括最惠國待遇原則、國民待遇原則	非歧視待遇原則僅包括最惠國待遇原則	採納加拿大之見解	未提起上訴
	GATT Art. 17.1（b）：其他會員國之企業	此處所稱之企業包括CWB之交易相對人及競爭者	此處所稱之企業僅指CWB之交易相對人	採納加拿大之見解	維持小組裁定
	GATT Art. 17.1（b）：商業考慮	此要件係要求STEs必須以商業主體的角度決定其運作	此要件係要求STEs的考量必須與民營企業在相同情況下採行之通常商業實踐一致	採納加拿大之見解	維持小組裁定
	GATT Art. 17.1(a)、(b)之關連性	（a）、（b）是二項各自獨立的義務規定	（b）是（a）的補充解釋規定	小組直接檢視CWB出口機制是否違反（b）款規定	（a）、（b）是兩項緊密關聯的規定，小組並非將二款規定視爲各自獨立規定，而是基於美國主張便宜行事
加拿大穀物進口規範	穀物進口處理體系：CGA §57 CGR §56	違反GATT Art. 3.4	GATT Art. 20（d）	採納美國之見解	未提起上訴
	設定加拿大鐵路收益上限：CTA §150	違反GATT Art. 3.4	GATT Art. 20（d）	採納美國之見解	未提起上訴
	生產者軌道車調配計畫：CGA §87	違反GATT Art. 3.4、TRIMs Art.2	GATT Art. 20（d）	採納加拿大之見解	未提起上訴

資料來源：本研究自行整理

第二節　法律分析

本件爭端主要涉及加拿大 CWB 出口機制是否違反 GATT 第十七條關於國營事業規定之問題。

一、GATT 第十七條

GATT 第十七條之規定，主要係在處理關於國營事業之法律問題。[71]過去之 WTO 協定中有關「國營事業」（State trading）之規定，首見於哈瓦那憲章第 29~32 條（美國版草案第 26~28 條，倫敦－紐約版草案第 31~33 條，日內瓦草案第 30~31 條）。1947 年 10 月 30 日通過之 GATT（以下 GATT1947）第十七條規定內容，主要是以日內瓦草案第 29 條規定加上其解釋要點

---

[71] GATT 第十七條：

1.

（a）每一締約方承諾，如其建立或維持一國營事業，無論位於何處或在形式上或事實上給予任何企業專有權或特權，則該企業在其涉及進口或出口的購買和銷售方面，應以符合本協定對影響私營貿易商進出口的政府措施所規定的非歧視待遇的一般原則行事。

（b）本款（a）項的規定應理解爲要求此類企業在適當注意本協定其他規定的前提下，應僅依照商業因素*進行任何此類購買或銷售，包括價格、質量、可獲性、適銷性、運輸和其他購銷條件，並應依照商業慣例給予其他締約方的企業參與此類購買或銷售的充分競爭機會。

（c）締約方不得阻止其管轄範圍內的企業（無論是否屬本款（a）項所述企業）依照本款（a）項和（b）項的原則行事。

2. 本條第 1 款的規定不得適用於直接或最終供政府消費使用、而不是爲轉售或用於生產供銷售的貨物*而進口的產品。對於此類進口產品，每一締約方應對其他締約方的貿易給予公平和公正的待遇。

3. 各締約方確認，本條第 1 款（a）項所述企業在經營中可能對貿易造成嚴重障礙；因此，在互惠互利基礎上進行談判以限制或減少此類障礙對國際貿易的擴大具有重要意義。*

4.

（a）各締約方應將由本條第 1 款（a）項所述類型企業進口至各自領土或自各自領土出口的產品通知締約方全體。

（b）對一不屬第 2 條下減讓物件的產品設立、維持或授權實行進口壟斷的一締約方，應在有關產品貿易中占實質性份額的另一締約方的請求，應將最近代表期內該產品的進口加價*通知締約方全體，如無法進行此類通知，則應通知該產品的轉售價格。

（c）如一締約方有理由認爲其在本協定項下的利益受到第 1 款（a）項所述企業經營活動的不利影響，在其請求下，締約方全體可請建立、維持或授權建立該企業的締約方提供關於其運用本協定條款情況的資訊。

（d）本款的規定不得要求任何締約方披露會阻礙執法或違背公共利益或損害特定企業合法商業利益的機密資訊。

（interpretive notes），並配合必要之修訂，構成 GATT1947 第十七條第一款及第二款規定，日內瓦草案中其他關於國營事業的規定則未併入 GATT1947 中。

1948 年，於巴西哈瓦那舉行之會議中，就哈瓦那憲章之草擬進行討論。日內瓦草案第 30.2 條（即 GATT1947 第十七條第二項）配合草案第 18.8（a）條規定之文字進行部分修訂並擴大公平公正待遇原則（fair and equitable treatment rule）之適用。解釋要點第一項前二段關於銷售組織（Marketing organizations）之規定併入草案第 30 條內文，第三段文字修改爲交易時考慮供需以外之要素。解釋要點第一項 a 款有作部分修定，第一項 b 款及第二項予以刪除。最後，這些草案修正條款並未完全併入 GATT 之規定中。

1954-1955 年之審查會議期間,「其他貿易障礙工作小組」(Working Party on Other Barriers to Trade）考慮到國營事業之規定會爲國家壟斷機制提供一層保護，故建議增訂第十七條第三項之規定；並建議增訂第十七條第四項之規定，即令各締約方應將其實施國家壟斷之情況通知締約方全體等。有關第十七條修訂部份，透過議定書修改 GATT1947 序言、第二部份及第三部份，於 1957 年 10 月 7 日正式生效。

國營事業在國際貿易中一直是項備受爭議的議題，GATT1947 雖准許其在遵守一定準則之條件下從事國際貿易，但未就國營貿易企業（state trading enterprises）下一個全面的定義。烏拉圭回合談判時爲解決國營事業長期以來定義不清與透明化等問題，特就 GATT 第十七條訂定一項釋義瞭解書（Understanding on the Interpretation of Article XVII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994），就國營事業的定義、通知要件加以規範，並成立工作小組，以檢討各國的通知和修正 1960 年的問卷調查表。

該釋義書將國營事業定義爲「爲法定及憲法規定授與的專營權或特殊權利或特權的政府或非政府企業，包括供銷售組織在內。這些企業透過購買與銷售來影響進出口的水準與方向」（Governmental and non-governmental

enterprises, including marketing boards, which have been granted exclusive or special rights or privileges, including statutory or constitutional powers, in the exercise of which they influence through their purchases or sales the level or direction of imports or exports）。

從此定義觀之，這類國營事業可透過其購銷活動影響進出口，造成貿易扭曲效果；其缺乏價格透明性，可能被利用作爲出口補貼及進口限制的工具；或因其享有特權，使一般商業公司無法與其公平競爭等。許多國家認爲國營貿易事業可行使其壟斷權來保護市場和提供補貼是不公平的，特別在歷經南韓－牛肉措施案及加拿大－小麥局案後，更是決定將國營事業議題納入七月套案之談判架構中。

二、本案法律分析

（一）美國主張

美國主張加拿大 CWB 出口機制違反 GATT 第十七條關於國營事業之規定。根據加拿大先前向 WTO 的通知，CWB 屬於國營事業，主要經營西加拿大小麥的銷售。根據 CWB 的管理法規，CWB 必須根據基於改善加拿大產穀物之價格的目的決定其銷售價格，但並未要求其必須基於「商業考量」進行定價。此外，加拿大政府亦賦予 CWB 多項專屬權及特權，卻未對其進行相當程度的監管。

美國認爲，從 GATT 第十七條第一項規定觀之，加拿大政府有義務確保 CWB 爲銷售或購買行爲時必須符合第十七條第一項（a）款規定之標準，亦即其行爲必須符合非歧視待遇原則（general principles of non-discriminatory treatment）；此處所稱之非歧視待遇原則，不僅包括最惠國待遇原則，尚包括不同國家市場間的歧視，以及國內外市場間之歧視。另一方面，CWB 並未依據「商業考量」進行定價，亦未依照商業慣例給予其他會員國的企業相當的競爭機會。基此，美國主張加拿大 CWB 出口機制違反 GATT 第十七條之規定。

（二）加拿大主張

加拿大回應美國有關 GATT 第十七條之控訴，CWB 就出口小麥之購買及銷售完全係根據非歧視待遇原則處理，倘有未依據該原則之情況，則係因商業考量所致，因此 CWB 出口機制並未違反 GATT 第十七條之規定。

加拿大認爲，根據 GATT 第十七條之規定，WTO 會員有權建立或繼續經營國營事業，並授予這些企業專屬權或特權。GATT 第十七條第一項（a）款主要規定國營事業之實質義務，即其在購買及銷售方面應符合非歧視待遇原則；同條（b）款進一步解釋所謂非歧視待遇原則，即（b）款規定並非創設一獨立於（a）款外之義務，反而是（a）款義務之解釋及緩和。換言之，倘若一國營事業依照「商業考慮」行事，使其銷售或購買行爲在買方或賣方間產生差別待遇，不構成非歧視待遇原則之違反。「商業考慮」一詞，係指私人企業在同樣情況下之一般商業實踐。而且，從法理學、談判歷史及學者論述觀之，GATT 第十七條所稱之非歧視待遇原則僅指「最惠國待遇原則」，不包括「國民待遇原則」。

此外，加拿大認爲 GATT 第十七條並未規定任何「步驟或程序」，亦未要求會員國必須「確保」其國營事業以特定方式行事。該條第一項（a）款規定的是種「結果的義務」（obligation of results），而非「方式的義務」（obligation of means）。因此，美國指責加拿大政府未採行任何步驟或程序以確保 CWB 符合 GATT 第十七條規定，完全係錯誤解釋第十七條之規定。

最後，關於 GATT 第十七條第一項（b）款後段規定，加拿大認爲該條規定係要求 CWB 給予其他會員的企業充分競爭機會參與其銷售行爲中，亦即競爭成爲 CWB 的買方，而非如美國主張要求 CWB 允許其競爭者參與其交易。

基此，加拿大主張 CWB 出口機制並未違反 GATT 第十七條之規定。

（三）爭端解決小組

1. GATT 第十七條第一項（a）款

爭端小組分析加拿大 CWB 小麥出口機制時，首先指出：其贊同 GATT 第十七條第一項（a）款規定爲 WTO 會員建立或繼續經營國營事業加諸義務的觀點，因此會員國應擔保、保證或承諾國營事業將會依規定行事。

惟若會員國維持某一必然導致國營事業之作爲違反 GATT 第十七條第一項（a）款規定的措施，是否仍可謂其已遵守 GATT 第十七條第一項（a）款之承諾？關此，小組表示，從該條規定文字以觀，假如會員國境內之國營事業未依 GATT 第十七條第一項（a）款或（b）款原則行事，或從相關事實與情況推知其將不依此原則行事，該會員國即違反 GATT 第十七條第一項（a）款之承諾。

此外，關於（a）款規定中所稱之非歧視待遇原則的適用範圍，小組表示系爭原則包括最惠國待遇較無疑義，但問題在於其是否涵括美國主張之不同國家市場間及國內外市場間之歧視。小組基於訴訟經濟之考量拒絕對此問題做出裁定，因爲系爭原則適用範圍問題無礙美國主張之立場。

2. GATT 第十七條第一項（b）款

關於 GATT 第十七條第一項(b)款規定之解釋爭議大致有三：一是 GATT 第十七條第一項規定中（a）款及（b）款間之法律關係；二是（b）款規定後段所稱之「其他會員國之企業」一詞之意義；三是（b）款規定前段所稱之「商業考慮」一詞之意義。

關於第一項解釋爭議，小組基於訴訟經濟之考量，表示其將依循「只要證明國營事業之行事違反（b）款規定之原則即構成 GATT 第十七條第一項規定之違反」的思維繼續進行審理。

關於第二項解釋爭議，小組認爲倘若將（b）款規定中所稱之「其他會

員國之企業」解釋爲包括出口國營事業之競爭者，而非僅指其交易相對人，可能會與其立法意思相悖。

關於第三項解釋爭議，小組首先就其字面解釋進行說明，即「商業考慮」應理解爲有關商業或貿易的考慮。套用至（b）款規定以觀，其係指國營事業在爲銷售或購買行爲時必須受有經濟利益，這是因爲國營事業通常不會僅據其商業考量行事，尙有國籍、政策或國家利益等因素須一併考量。因此，小組認爲，所謂的「商業考量」並非如美國主張般要求國營事業必須像個商業人士考量企業最大利益、不得享有政府賦予的各項特權並須受到市場力量約束，此一要件只是避免國營事業受到過度政治化的操作。美國的主張忽略國營事業本身即非用於商業目的而係用以實現政府政策或計劃的事實。基此，小組指出（b）款規定並非要求國營事業必須僅依其商業考量決定是否爲銷售行爲。

3. CWB 出口機制是否符合 GATT 第十七條第一項（a）、（b）款規定

美國主張加拿大 CWB 出口機制必然導致其出口銷售違反 GATT 第十七條第一項規定，並對此提出四項說明：一是 CWB 在收購價格方面享有較大的彈性，使其得以低於市場價格收購西加拿大小麥的特權；二是所謂的價格彈性使得 CWB 得以提供非商業性的銷售條件，進而阻礙其他會員國之商業性企業享有充分之競爭機會；三是 CWB 的法律規範及其結構使其享有特權，因而有能力對於不同國家市場間以及國內外市場間造成差別待遇效果；四是加拿大政府並未採取任何行動以確保 CWB 出口銷售符合 GATT 第十七條第一項（a）、（b）款規定。小組表示，美國必須證明上述四項說明皆成立方能主張 CWB 出口機制必然導致其出口銷售違反 GATT 第十七條第一項規定。

小組首先假定前二項說明皆已成立，直接就第三項說明進行分析。關此，小組指出，從 CWB 法案、CWB 所爲之陳述或是美國方面提出之相關證

據觀之，不論係 CWB 的法律結構、規範或被授予之特權皆未要求 CWB 基於非商業性考量進行交易，因此 CWB 亦無理由對不同國家市場間以及國內外市場間造成差別待遇效果。基此，小組裁決美國提出之第三項說明不成立，進而關於加拿大 CWB 出口機制必然導致其出口銷售違反 GATT 第十七條第一項規定的主張亦不成立。

此外，關於美國提出之第四項說明，小組表示 GATT 第十七條第一項（b）款後段規定所稱之「其他會員國之企業」，係指 CWB 之客戶，而非其競爭者，從而第四項說明亦不成立。

綜上所述，由於美國無法證明加拿大 CWB 出口機制必然導致其出口銷售違反 GATT 第十七條第一項規定，因此小組裁決加拿大並未違反 GATT 第十七條第一項規定。

（四）上訴機構

美國上訴主張中指出，小組對於 GATT 第十七條第一項（b）款的解釋有誤，即該款規定中所稱之「其他會員國之企業」（enterprises of the other members）一詞應包括國營事業的交易相對人及其競爭者，而非如小組認定的僅包括其交易相對人；此外，小組對於該款規定中之「商業考慮」（commercial concsiderations）一詞的解釋過於狹隘，不應僅包括政治考慮。

加拿大出於防衛之目的，亦對小組部分裁決提起上訴。加拿大的上訴主張集中於 GATT 第十七條第一項（a）款與（b）款間之關係上，其認為 GATT 第十七條第一項的實質義務體現在（a）款規定中，即非歧視待遇原則；而（b）款規定則係對（a）款規定進行解釋，即國營事業若有違反（a）款規定之歧視行為，只要這種歧視行為係基於（b）款規定所稱之「商業考慮」，則這種行為就是許可的。

上訴機構就 GATT 第十七條之爭議主要分爲二部份進行分析：一是關於 GATT 第十七條第一項（a）款與（b）款間之關係；二是關於 GATT 第十七條第一項（b）款規定之解釋。

首先，關於（a）、（b）二款規定間之關係，上訴機構表示（a）款規定的非歧視待遇原則是主要義務，（b）款規定則係進一步界定釐清（a）款規定之要求，而非係獨立於（a）款之外，因此小組不贊同美國主張（b）款規定乃係建立一有別於（a）款規定之義務的說法。上訴機構指出，（a）款與（b）款規定間彼此緊密關聯，小組在判斷一項影響進出口貿易的政府措施是否符合（b）款規定的二項條件時，同時必須了解系爭措施是否違反（a）款的非歧視待遇原則。

有關加拿大控訴小組將（a）、（b）二款規定認定爲二項獨立義務的主張，上訴機構認爲小組並非忽略二款規定間之關連性而將其分別以觀，主要是因美國控訴加拿大差別待遇的主要因素在於 CWB 的「非商業性行爲」。因此，小組判斷 CWB 出口機制是否違反 GATT 第十七條第一項之規定時，主要著重於分析構成差別待遇的歧視行爲，而非刻意忽略（a）款規定。基此，上訴機構駁回加拿大關於二款規定關連性的上訴主張。

另一方面，美國係就小組對於 GATT 第十七條第一項（b）款規定中所稱之「商業考慮」及「其他會員國之企業」二詞的解釋提起上訴。

關於前者，美國主要控訴小組對此的一段論述：「國營事業並非固有意義上的商業主體，商業考慮之要件並非要求國營事業必須如同商業主體般行事，故此一要件僅係在避免國營事業如同政治主體般行事。」美國主張，所謂商業考量就是必須以商業主體思維模式行事，其投身於商業貿易中、以獲利爲目的並受到市場種種限制，而非單純立基於「非政治考量」。上訴機構指出，美國完全「曲解」小組的見解，小組的意思並非表示只要國營事業的行爲係非出於政治考量即可任意爲之。基此，上訴機構駁回美國此部分的上訴。

關於後者，美國控訴小組解釋「其他會員國之企業」的意義有誤，此處所稱之「企業」應包括國營事業之相對人及競爭者，而非如小組所稱僅包括其相對人。上訴機構表示，「企業」一詞原來的意思的確包括買方及賣方二者，但從其規定上下文及配合（a）款規定觀之，此處所稱之「企業」一詞僅指國營事業之相對人（即買方），而不及於其競爭者。基此，上訴機構駁回美國此部分的上訴。

第三節　後續發展與影響分析

2004 年 8 月日，上訴機構公佈上訴報告，DSB 於 9 月 27 日會議中採認小組及上訴報告。加拿大於 10 月 18 日 DSB 會議中宣佈將依照上訴建議履行後續措施，並將與美國尋求其對於合理履行期間之共識。11 月 15 日， 美、加雙方宣佈已達成合理期間之共識，爲 10 個月又 5 天， 亦即自 2004 年 9 月 27 日起，至 2005 年 8 月 1 日止。

2005 年 8 月 31 日，加拿大宣布已經修改其運輸法及穀物法，並已自 2005 年 8 月 1 日起生效實施，由於美國對加拿大之履行措施並無異議， 因此本案遂正式宣告終結。

整體來說，雖然加拿大在本案中被爭端小組認爲其穀物法第 57(c)節、穀物規則第 56(1)節違反 GATT 第三條第四項， 且不能以第二十條(d)款予以合法化；運輸法第 150(1)、(2)節違反 GATT 第三條第四項，不過，由於本案最重要部份，即美國指控加拿大違反 GATT 第十七條國營事業部分，因美國舉證不足而未獲小組及上訴機構支持，因此此一訴訟結果可謂確認小麥局未來可持續運作之法律基礎。對此，加拿大小麥局經評估後認爲本案對於其日後運作之衝擊不大，最重要者，其認爲 GATT 第十七條有關國營事業之規定，應已足夠規範各國國營事業之運作符合 WTO 貿易體系，該條文未來

應無談判修法的必要。[72]

加拿大與美國針對小麥貿易的爭議已持續多年。根據加方估計，自 1990 年代開始，亦即在美、加簽署自由貿易協定(FTA)以後，爲阻擋加拿大小麥進入美國市場，美國多次在北美自由貿易協定(NAFTA)爭端解決機制下，提起加拿大小麥貿易的調查、訴訟請求，已使加國支付高達 1,700 萬加幣的訴訟及相關費用。

表 16　美國歷年來對加拿大小麥提起之貿易爭端訴訟

調查或指控案件名稱	調查或訴訟機構	完成日期	調查或訴訟結果
1. Section 332: Conditions of competition between the U.S. and Canadian durum industries.	U.S. International Trade Commission (ITC) under Section 332 of Tariff Act of 1930	June 1990	調查顯示，加拿大銷往美國之小麥價格高於或等於美國市價。沒有證據支持美國的指控。
2. Review of CWB/AWB	U.S. General Accounting Office (GAO) requested by Senator Boren of Oklahoma	June 1992	沒有證據支持加拿大不公平貿易的說法。
3. Canada-U.S Trade Agreement	Bi-national Panel	Feb. 1993	裁決對加拿大有利
4. Wheat/products: harm to U.S. farm programs?	U.S. ITC, under Section 22 of Agricultural Adjustment Act of 1930	July 1994	WTO 在本案宣示美國農業調整法第 22 節並不符合國際貿易規範。
5. Canada-U.S. grain market and policy environment	Joint Commission on Grains	Oct. 1995	裁決建議雙向改善貿易
6. Ability of STEs to distort trade	U.S. GAO	June 1996	美國農業部(U.S.D.A.)官員認爲沒有證據顯示 CWB 違反貿易協定。
7. U.S. agricultural trade: Canadian wheat issues	U.S. GAO	Nov. 1998	沒有堅強的結論，
8.Countervailing duty (CVD): live cattle from Canada	U.S. Department of Commerce (DOC)	Oct. 1999	最後裁決認定，CWB 並未提供補助給牛隻畜養者。
9. Section 332: Conditions of competition between the U.S. and Canadian wheat and durum industries.	U.S. ITC under section 332 of the Tariff Act of 1930.	Nov. 2001	ITC 報告結論認爲，加拿大杜蘭小麥在長達 60 個月的期間中，除 1 個月外，均以高於或等於美國杜蘭小麥的價格出售。
10. Section 301: Conditions of competition.	USTR under Section 301 of the Trade Act of 1974.	Feb. 2002	沒有發現正當理由，對加拿大之小麥加諸進入障礙，阻止其進入美國。

[72] Press Release, April 6, 2004.

11. Countervailing duty (CVD): investigations of durum and hard red spring (HRS) from Canada	U.S. DOC U.S. ITC on injury NAFTA panel on appeal	Aug. 2003 Oct. 2003 Nov. 2003 June 2005	最終平衡稅裁定：對加拿大杜蘭小麥和硬紅春麥之進口課徵 5.29%平衡稅，其中 0.35%乃因政府提供免費的穀斗車，4.94%乃因 CWB 提供財務擔保。 CWB 對 DOC 的平衡稅裁定有關財務擔保部分，上訴至 NAFTA 爭端小組，小組採納 CWB 的抗辯，並在 2005 年 3 月 10 日裁定要求 DOC 對本案重爲裁決。2005 年 8 月 8 日 DOC 調降平衡稅至 2.54%。 CWB 對 ITC 作成之硬紅春麥損害裁定，上訴至 NAFTA 爭端小組，小組於 2005 年 6 月 7 日發佈裁決，表示沒有足夠證據支持 ITC 的裁定，ITC 於是撤銷其裁定，於 2006 年 2 月 24 日取消該項課稅。
12. Anti-dumping (AD) investigations of durum	U.S. DOC U.S. ITC on injury U.S Court of International Trade (CIT) on appeal	Aug. 2003 Oct. 2003 July 2004	最終反傾銷裁定：對杜蘭麥課徵 8.26%反傾銷稅，使其總稅率達 13.55%。 2003 年 10 月，ITC 委員認爲，沒有發現加拿大杜蘭小麥進口對美國杜蘭小麥生產者造成損害。 2004 年 7 月，美國國際貿易法庭(CIT)駁回美國對 ITC 損害裁定之上訴。
13. Anti-dumping (AD) investigations of hard red spring wheat	U.S. DOC U.S. ITC on injury U.S. CIT re. tariff disbursement NAFTA panel on appeal	Aug. 2003 Nov. 2003 June 2005	最終反傾銷裁定：課徵加拿大硬紅小麥 8.87%稅率，使總稅率達 14.16%。 2005 年 4 月，CWB 對 CIT 採取法律行動，指控其對勃德修正案(Byrd Amendment)分配關稅收益給反傾銷案原告的做法。該案後暫緩。 CWB 對 ITC 之硬紅春麥裁定，上訴至 NAFTA 爭端小組， 小組於 2005 年 6 月 7 日公佈裁決，表示沒有足夠的證據支持 ITC 之裁定。ITC 撤銷其損害裁定，關稅於 2006 年 2 月 24 日撤消。
14. Canada Measures relating to exports of wheat and treatment of imported grain (DS276)	WTO dispute settlement panel WTO Appellate Body on appeal	April 2004 Aug. 2004	

資料來源：CSW 網站，http://www.cwb.ca/public/en/hot/trade/relations/

同時，美國亦透過政治運作向加拿大施壓。例如，2002 年美國 USTR 向加國政府提出四項四項行動，其中除向 WTO 提出本案之爭端解決外，另外之行動則包括對加國小麥課徵平衡稅及反傾銷稅、爭取在 WTO 刻正進行的農業談判下，針對獨佔性質的國營事業相關規定進行修法。

2002 年 9 月 13 日，美國北達科達州小麥委員會(North Dakota Wheat Commission)與全美杜蘭麥農夫聯合會(U.S. Durum Growers Association)，攜手要求美國政府對加拿大進口之杜蘭麥及硬紅春麥(HRS)於對加國小麥課徵平衡稅及反傾銷稅。該案分別經美國商務部(Department of Commerce, DOC) 及國際貿易委員會(International Trade Commission, ITC)進行調查後，於 2003 年 3 月完成初判，課徵加國二類小麥 3.94%的平衡稅，於 5 月初判決定課徵加國杜蘭麥 8.15%的反傾銷稅，硬紅春麥 6.12%的反傾銷稅。

2003 年 8 月，商務部與國際貿易委員會分別完成終判，課徵杜蘭麥及硬紅春麥 5.29%平衡稅，至於反傾銷稅部分，則決定課徵硬紅春麥 14.2%的反傾銷稅，杜蘭麥部分則因爲對美國造成損害，因此取消暫時性之反傾銷稅。

該案後因加國政府向 NAFTA 提出爭端解決請求，2005 年 12 月 NAFTA 完成爭端小組報告，裁決美國平衡稅之決定違反相關規定，要求美國國際貿易委員會重行認定，國際貿易委員會遂取消 2003 年決定，於 2006 年 2 月 24 日美國撤消對加國小麥之平衡稅。[73]

美、加兩長年以來對於農產品的貿易爭端、包括小麥、軟木等，實已造成兩國政府及農民團體勞民傷財。不過，對於加國小麥農民而言，貿易爲其最重要之經濟命脈，因此對於與美國的貿易關係、WTO 及其他 FTA 進行之自由化談判等關切至深，更倚賴小麥局持續運作，以協助其行銷、推廣小麥之出口。

---

[73] 參 Backgrounder: Canada-U.S. wheat relations, CWB 網站，http://www.cwb.ca/public/en/hot/trade/chronology/

依據 CWB 公佈 2006-2007 年收穫之統計，加國西部麥農透過 CWB 銷售的小麥中，高達 85%的比例係外銷至其他國家，因此外貿環境對於 CWB 的銷售工作影響甚大。不過，儘管加拿大在 NAFTA、WTO 下已成功解決美國對其提起的多次訴訟，不過美國是否會在多邊回合談判中繼續提出對其不利的倡議，包括嘗試主導農業談判，修改 WTO 關於國營事業及獨占行爲之規定，以及美國身爲加國農產品主要競爭對手，近年來積極與其他國家進行 FTA 的談判等，對於加國小麥等農產品的未來出口發展，恐將持續產生衝擊。

第七章　歐體-基因改造作物案

第一節　案例事實簡述

一、案件背景概述

鑑於基因科技之快速發展，但其雖對人類在糧食及醫療科技等領域賦予諸多貢獻，但同時亦引發諸多社會議題與道德疑義，其中又以運用於農業之基因改造（Genetic Modify, GM）技術，使基因改造生物體（Genetically Modified Organism，GMO）對消費者之人體健康安全性及生態環境間之影響與基因改造科技之快速發展可造就之龐大商機間的衝突更爲受到注目。隨著基因改造技術之發展，基因改造技術賦予人類多樣性 GMO 作物之同時，卻也對動植物健康和食品衛生帶來新挑戰　。

所謂「生物科技產品」（Biotech Products）係指透過 DNA 重組技術創造之植物變種（Plant Cultivars），即爲 GMO。所謂基因改造生物體係是指除人類以外，遺傳物質已被非自然交配或/和自然重組方式改變之生物體。基因改造技術在增加農業產量、降低蟲害、抵抗疾病、儲藏便利、食品營業成份增加、保護環境（降低殺蟲劑使用量）方面具不可替代性之優勢。基因改造技術已經聯合國糧農組織（FAO）、世界衛生組織（WHO）、經濟合作暨發展組織（OECD）等國際組織及美國、非洲、歐洲之科學家研究所認可。

1980 年代初期，美國即進行基因改造食品研究。1996 年世界首批基因改造農產品—基因改造番茄、大豆、玉米、油菜和馬鈴薯進入市場。自此，生物科技產品自誕生之日起，便成爲極富爭議之議題，但其優劣之爭至今仍未平息。基因改造技術之弊端具體表現在基因改造作物對生態環境影響、對病蟲害防治之影響、對食品安全之影響等方面。歐體及其成員國之立場向來對生物科技產品所帶來之負面影響表示擔憂，並對來自其他國家生物科技產

品之進口予以嚴格規定。

在國際貿易領域，不同國家和政府對基因改造作物採取了截然不同的態度，一些國家，如美國和其他一些發展中國家在推動基因改造技術在其國內廣泛運用之際，則主張基因改造作物貿易自由化；另部份國家，以歐盟及其會員國爲代表，則以基因改造作物對動植物健康和食品安全所形成之潛在威脅性爲出發，主張應謹慎甚至限制基因改造作物之進出口貿易。

例如，丹麥、希臘、法國、義大利和盧森堡的代表團在 1999 年 6 月 24－25 日環境理事會會議後發布聲明指出，在沒有通過基因改造生物體及其產品標籤、追蹤的全套規則之前，根據預先防範原則（Precautionary Principle），他們將採取步驟「暫停批准（基因改造及其產品）生長和市場准入」（以下稱「五國聲明」）。WTO 於 2003 年 8 月 8 日成立爭端解決小組所處理「歐體-基因改造作物案」（European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products），本案因此成爲爲國際對於基因改造作物貿易活動管制所引發貿易爭議之重要案件。以本案對各國在運用 WTO 相關規範處理與 GMO 相關之安全議題上更爲受到重視。尤其在目前國際糧食及能源危機日益嚴重之際，GMO 作物之規範其背後隱含之國際貿易戰爭，本案所帶來之影響亦因而具相當指標意義。

本案涉及 WTO 議題範圍相當廣泛，包括《GATT1994》、農業協定（Agreement on Agriculture, AOA）、《食品衛生檢驗及動植物檢疫協定》（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，簡稱 SPS 協定）與《技術性貿易障礙協定》（Agreement on Technical Barriers to Trade, 簡稱 TBT 協定）之相關規定等。限於篇幅，本文僅就該案涉及《SPS 協定》議題之與其相關爭議予以分析介紹。

表 17　歐體－基因改造作物案相關進程表

時間	項目	簡要說明
1998 年 10 月	歐體停止 GMO 作物市場准入之申請	歐體在未有確定科學依據之情況下，停止對 GMO 作物市場准入之申請，進而阻止部份已進行中之市場准入申請。
1999 年 6 月 24 日－25 日	五國聲明提出	丹麥、希臘、法國、義大利和盧森堡代表團在環境理事會會議後發布正式聲明指出，在未通過 GMO 作物標準、產品標籤、產品追蹤之規則前，依「預先防範原則」（Precautionary Principle），該國將採取步驟暫停批准 GMO 作物及其衍生性產品之生產和市場准入。
2003 年 5 月 20 日	提出諮商請求	美國、加拿大和阿根廷正式向歐體提出諮商請求。
2003 年 8 月 29 日	小組成立	應美國、加拿大和阿根廷的要求，DSB 就本案成立小組。
2004 年 11 月 9 日	爭端解決小組設立小組。審理美國、加拿大、阿根廷訴歐體基因改造作物案	美國、加拿大、阿根廷訴歐體基因改造作物案專家組成立（WT/DS291, WT/DS292, WT/DS293），中國、智利、哥倫比亞、澳大利亞、宏都拉斯、泰國、秘魯、紐西蘭、挪威、烏拉圭、台灣、薩爾瓦多聲明作爲第三方參加。
2005 年 11 月	歐體給予動物飼料用途玉米作物（bt1507）准予其市場准入	此舉動爲歐體自 2004 年來，首次取消對基因改造作物市場准入中止的決定後第四次准許基因改造作物在歐體銷售。歐體在對生物基因改良食品採用新的標示和跟蹤制度後正式取消了原來的准入中止措施。
2006 年 1 月 18 日	爭端小組要求延長裁定時間	WTO 爭端解決小組再次要求延長對美國、阿根廷和加拿大對歐體就本案於相關拖延開放基因改造食品市場之指控之臨時裁定要求爭端解決小組延長裁定時間[74]。
2006 年 9 月 29 日	爭端小組報告發布	經歷 3 年時間審理，爭端小組發布本案之小組報告
2006 年 11 月 21 日	DSB 採認本案小組報告	爭端解決小組採認美國、加拿大和阿根廷分別控訴歐體基因改造作物案之小組報告，本案爲 WTO 成立後，費時最長時間審理之案件。
2008 年 1 月 24 日	美國揚言對歐體基因改造作物案相關爭端實施貿易報復	美國計畫以關稅和非關稅措施兩種形式對歐體拒絕執行 WTO 基因改造案裁決進行報復。美方在提交 WTO 的通知中表示，其制裁將以暫停關稅減讓和暫停相關義務之形式進行。非關稅措施之制裁包括暫停在 SPS 協定和農業協定項下之減讓和相關義務。關於 SPS 協定項下之制裁，美方可能選擇對歐體部份農產品實施更嚴格之 SPS 措施，以補償其基因改造作物，因歐體限制而遭受之損失。據美國農業部網站（http://www.usda.gov/）公布資料，美歐間定有 SPS 合作協定，包括對特定產品 SPS 措施等效性互認之架構協議等。協定涵蓋之產品，包括動物、皮革、寵物飼料等。[75]

資料來源：本研究自行整理

---

[74] 「…瑞士籍專家小組組長 Christian Haberli 在 2005 年 1 月 3 日致信美國、加拿大、阿根廷三國代表說，原定於 1 月份第一周公布之專家小組臨時報告，將延至 2 月 1 日發出。臨時報告將以保密方式向各方發布。…」, Ibid note.3.

[75] 參見 WTO Reporter2008 年 1 月 23 日報導。

於本案中美國、加拿大、阿根廷三國（以下控訴國）指出，從 1998 年 10 月起，歐體即在沒有任何科學依據之情況下停止了對含有 GMO 之產品市場准入，並排除部份正進行研究中產品之市場准入申請。另控訴國亦指控奧地利、法國、希臘和義大利禁止基因改造作物之進口和銷售，但相關產品卻已經獲准在歐體境內銷售。本案小組成立於 2003 年 8 月，但由於控訴國等候觀察歐體成員國將如何處理正處於 GMO 作物准入批准程序中之幾項准入申請，藉以觀察歐體後續態度，因此小組直至 2004 年 3 月才順利組成。

小組一再延後公布小組報告之原因，主要在於歐體堅持要求 WTO 必須以其所指定之科學家來協助小組處理有關基因改造安全爭議之相關技術問題。對此，小組在歐體堅持之情況下最終予以同意，靜待其指定專家之調查意見。

2005 年 11 月，歐體開放動物飼料用途之玉米基因改造作物（bt1507）市場准入。此爲歐體自 2004 年後，正式取消對基因改造作物市場進入「中止」之決定後，第四次開放基因改造作物於歐體境內銷售。另，歐體對生物基因改良食品亦採用新式標示及追蹤制度後，正式取消原有之准入中止措施[76]。

由於美國爲基因改造生物主要研發和生產國，其產量超過 40%之玉米、超過 50%之棉花和超過 80%之大豆皆採取基因改造方式生產，因此，美國極需將其 GMO 作物推入國際市場，並反對任何對基因改造生物之貿易限制[77]。而歐體向來對 GMO 安全實施嚴格之審查管理。雖然歐體有關基因改造生物安全的法律並沒有完全禁止基因改造生物的進口，包括並未明文禁止 GMO

---

[76] See European Communities- Measures affecting the Approval and Marketing of Biotech Products- Reports of the Panel, WT/DS291/R, WT/DS292/R, and WT/DS/293/R.

[77] See Bryan Endres, GMO: Genetically Modified Organism or Gigantic Monetary Obligation? The Liability Schemes for GMO Damage in the United States and the European Union, Loyola of Los Angeles

作物進入歐體市場，但自 1998 年 10 月至 2004 年 6 月期間，歐體事實上並未批准美國、加拿大兩國向歐體境內國家出口 GMO 農產品或食品之相關申請案件。美、加二國對此亦強烈表達其不滿，認爲歐體之措施，實質上等於事實上禁止進口。

此外，對於歐體執委會其已決定可進入市場之 GMO 作物，歐體部份成員國，如德國、義大利、盧森堡和奧地利等，亦自行根據歐體指令所規範之保障措施條款，自行禁止申請國將該 GMO 作物進入其國內市場。

2003 年 5 月 13 日，美國與加拿大於 WTO 向歐體要求就歐體及其成員國對影響美國和加拿大 GMO 作物和食品進口限制措施進行諮商。阿根廷亦於 2003 年 5 月 14 日就此議題要求與歐體諮商。

上述國家均認爲，歐體在審查其所提出之 GMO 作物和食品市場進入之申請，歐體存在故意之延遲，其構成事實上之禁止進口情事，並認爲上述部份歐體成員國對於歐體已同意進入市場之 GMO 作物採取之限制措施係違反 WTO 規則。

在美國提出諮商要求後[78]，秘魯、哥倫比亞、墨西哥、澳洲、紐西蘭、阿根廷、巴西、加拿大、印度和智利分別要求加入美國與歐體諮商；在與歐體諮商不成後，美國、加拿大和阿根廷於 2003 年 8 月 8 日要求成立爭端小組。2003 年 8 月 29 日，爭端小組成立，歷經三年審理，於 2006 年 9 月 29 日發布小組報告。

小組報告指出，歐體對指控國關於將 GMO 農產品和食品市場進入申請所採取之措施，違反《SPS 協定》附件 C（控制、檢查和批准程序）第 1 條（a）款之規定，該款規定：「對於檢查和保證實施衛生和檢疫措施之任何程序，各成員應保證：（a）此類程序之實施和完成不受不當之延遲，且

[78] See European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products -Request for Consultations by the United States，WT/DS291/1

對進口產品實施方式不應嚴於國內同類產品。」小組亦認定歐體部份成員國，如奧地利、德國、義大利、盧森堡等對 GMO 作物和食品所採取之防衛措施並未建立在風險評估之上，因此違反《SPS 協定》之相關規定。2006 年 11 月 29 日，小組報告被採認通過[79]。

（一）關於基因改造生物安全性的爭議

WHO 於 2005 年公布「現代食品生物技術、人類健康和發展：一份以證據爲基礎的研究」（Modern Food Biotechnology）[80]報告稱，現代生物技術具有增加農業生產力、提高農產品營養價值、減少農藥使用、增加農業收入，特別是具確保開發中國家之食品供應鏈完整保障之優點。該報告亦指出，GMO 和基因改造食品亦對人的健康可能具下列風險，包括：直接健康影響（毒性）、過敏性、有毒成份、所轉入基因之穩定性、食品營養方面之影響及由基因改造所引發之任何意外之影響等[81]。其中特別受到歐盟會員國所關注的爲基因轉移部分，即基因改造食品之基因可能轉移至胃腸道之細菌中或身體之細胞中對人類健康形成不利影響[82]。WHO 之上述報告還將 GMO 對環境影響總結爲「對非目標生物、生態系統和生物多樣性造成之意外影響」。一般科學家在對 GMO 所進行之環境影響評估，總結 GMO 可能透過以下形式影響生態環境，包括：有害生物（pest）入侵、是否具非故意污染（infect or pollute be unintentional）、減少生物多樣性及對其他產品中之基

---

[79] See European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products -Reports of the Panel，WT/DS291/R，parag.5.29-5.52

[80] See WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), MODERN FOOD BIOTECHNOLOGY, HUMAN HEALTH AND DEVELOPMENT: AN EVIDENCE-BASED STUDY, at iii (June 24, 2005) , available at http://www.who.int/foodsafety/publications/biotech/biotech_en.pdf。

[81] See European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products -Reports of the Panel，WT/DS291/R，parag.5.29-5.52

[82] See World Health Organization (WHO), Food Safety, 20 Questions on Genetically Modified (GM) Foods, http://www.who.int/foodsafety/publications/biotech/20questions/en/index.html (last visited May 11, 2006)。

因改造物質產生影響等[83]。

基因改造生物既對人類經濟發展有利之優點，但同時又具備潛在風險，而該潛在風險之評估又相當困難，特別是對其遠期影響之研究，目前科學界尚缺乏充分之證據。因此，對此一複雜之物件，各國之管理模式、方法並非相同，而不同之模式對食品、環境安全及貿易又各自形成不同影響。

（二）美國對基因改造生物安全管理

美國是全球從事基因改造作物生產及研發的主要國家之一，美國超過40%的玉米、超過 50%的棉花和將近 80%的大豆皆爲基因改造作物。[84]美國當局對生物技術產品進行嚴格的管制。隨著生物技術產品商業化的發展，美國政府在 1986 年頒布《生物技術監管合作架構》（Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology, CFRB），以指導相關聯邦機構如何監管生物技術產品的研發和商業化。[85]

在 CFRB 中，美國農業部（the United States Department of Agriculture, USDA）轄下動植物檢疫局（Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS）及食物安全檢驗局（Food Safety and Inspection Service, FSIS）、環保局（US Environmental Protection Agency, EPA）及聯邦食品暨藥物管理局（Food and Drug Administration, FDA）是負責農業技術產品的最主要的監管機構。在此一架構下，部份生物技術產品可能由上述機構共同管理或由一個或兩個機構進行管理。CFRB 的基本架構就是利用美國現有的關於衛生和安全的法案來對生物技術產品進行監管，相較之下比專門通過針對生物技術的法案更快捷、更具可行性。

---

[83] See Anthony J. Conner et al., “The Release of Genetically Modified Crops Into the Environment”, in Plant Journal,vol.33, 2003, p.19.

[84] See Debra M. Strauss, The International Regulation of Genetically modified Organisms: Importing Caution into the U.S. food Supply, in food and Drug Law journal, p.168.

[85] See Neil A. Belson, US Regulation Of Agricultural Biotechnology: An Overview, AgBioForum 2000, via http://www.agbioforum.org, last view on Aug.12, 2007.

目前美國並未簽署卡塔赫納生物安全議定書（Cartagena Protocol on Biosafety），且並無專門法規針對基因改造食品飼料的相關管理予以規定，也未對其訂立特殊的標準或要求。不過，USDA 與 FDA 在 1996 年將其主管之相關法規整合爲《食品品質保護法》（Food Quality Protection Act, FQPA），係由 EPA 農藥專案計畫室（Office of Pesticide Programs, OPP）負責。FQCA 立法重點爲：（1）、新定義農藥化學品（pesticide chemical）、農藥化學品殘留及所謂的加工食品；（2）、找農藥殘留量再評估安全限值（limits of tolerance），該標準特別顧及嬰兒及小孩。[86]1983 年 EPA 依美國聯邦毒性物質管理法（The Toxic Substances Control Act, TSCA）公布的生產前申報制度（PMN）適用於微生物殺蟲劑以外之其他基因工程微生物含核糖體 DNA（rDNA）之產品。[87]EPA 審核時有權要求生產者提出生產量、暴露性及危險性等資料。目前 EPA 負責生物技術主管單位爲污染防治及毒物室（Office of Pollution Prevention and Toxics），該室提出生物技術專案（TSCA Biotechnology Program）來統籌相關工作，並在 1994 年提出《生物技術微生物產品法規草案》（Microbial Products of Biotechnology: Final Rule （62 FR 17910））。EPA 規定含外來基因及致病生物施放試驗之前應取得 PMN，EPA 最近並建議美國國會對自美國境外移入之基因及致病生物有明確新用途（Significant new uses）作爲申報（notification）要求之新規定[88]。

---

[86] See Measuring the Impact of the Food Quality Protection Act: Challenges and Opportunities, Report No. 2006-P-00028, August 1, 2006, via http://www.epa.gov/oig/reports/2006/20060801-2006-P-00028.pdf, last view on Aug. 12, 2007.

[87] "The increasingly frequent use of the term recombinant DNA in the scientific literature has led to the appearance of the abbreviation rDNA to denote both the technology itself and the DNA molecules that result from it. However, the same abbreviation was preempted some time ago to refer to ribosomal DNA, the genes coding for ribosomal RNA. Because rRNA is already a widely used biochemical abbreviation, it is a natural extension to designate rDNA for ribosomal DNA. Thus we would discourage the use of rDNA to refer to recombinant DNA. While alternative abbreviations for recombinant DNA have been suggested, it hardly seems necessary to have any standard abbreviation for such a broad class of techniques and molecules.", see King, R. C. (1986), Nature (Lond.) 322, 780.and IUPAC-IUB Joint Commission on Biochemical Nomenclature (JCBN), and Nomenclature Commission of IUB (NC-IUB), Newsletter 1988, Arch. Biochem. Biophys., 1988, 260, 851-854; Biochem. Internat., 1988, 16, following p 192; Bioch. J., 1988, 249, I-III; Biol. Chem. Hoppe-Seyler, 1988, 369, 1-4; Eur. J. Biochem., 1987, 170, 7-9.

[88] See Which laws cover releases of GMOs?, UK Biotechnology Regulatory Atlas, via

美國是當今世界上現代生物技術最強的國家，也是第一個將現代生物技術應用於農業的國家[89]。美國早在 1994 年就批准了一種基因改造番茄上市銷售，隨後，美國開發出基因改造玉米、棉花、馬鈴薯、稻米、番茄、大豆、菊苣、甜菜、木瓜、南瓜、甜瓜等幾十種基因改造品種[90]。2004 年，在全世界大約有 2 億英畝耕地種植著基因改造農作物，其中三分之二的種植是在美國。發展至今，據保守的估計，美國超市中出售的食品中 70%以上含有基因改造成份[91]。作爲農產品出口大國，美國需要一個寬鬆的基因改造農產品管理環境，以便能夠將其產品推向國際市場。

（三）歐體對基因改造生物安全管理

早在 1990 年，歐洲經濟共同體就頒布《關於故意向環境中釋放基因改造生物的指令》（COUNCIL DIRECTIVE of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment ofgenetically modified organisms（90/220/EEC））。該指令的目的是協調歐體各國有關向環境中釋放和向市場投放基因改造生物的法律[92]。該指令將「故意向環境中釋放」定義爲任何在缺少化學的或生物的防護措施的情況下，故意將基因改造生物引入環境，使之能夠與普通大眾和環境接觸的行爲[93]。指令根據向環境中釋放基因改造生物的目的的不同，分別規定了不同的監管辦法。

---

http://www.plus.i-bio.gov.uk/ibioatlas/texte2.html, last view on Aug.12, 2007.

[89] See Anthony J. Conner et al., " The Release of Genetically Modified Crops Into the Environment", in Plant Journal,vol.33, 2003, p.183

[90] See Michele M. Compton, Applying World Trade Organization Rules to the Labeling of Genetically Modified Foods, 15 PACE INT'L L. REV. 365 (2003).

[91] See J. S. Fredland, "Unlabel Their Frankenstein Food!: Evaluating a U.S. Challenge to the European Commisiion's Labeling Requirements for Food Products Containing Genetically-Modified Organisms", in Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol.33, 2000,p.186

[92] See FDA, List of Completed Consultations on Bioengineered Foods (Nov. 2005),http://www.cfsan.fda.gov//~lrd/biocon.html。

[93] See Anthony J. Conner et al., " The Release of Genetically Modified Crops Into the Environment", in Plant Journal,vol.33, 2003, p.19.

在 90/220/EEC 指令實施 10 年後，歐洲議會和歐洲理事會於 2001 年 3 月制定《關於準備向環境中釋放基因改造生物和廢止理事會《90/220/EEC 指令》的《2001/18/EC 指令》（Directive2001/18/EC of the European Parliament and of the Council on the Deliberate Release into theEnvironment of Genetically Modified Organisms and Repealing Council Directive 90/220EEC）。

該指令於 2001 年 4 月 17 日生效，取代《90/220/EEC 指令》，針對基因改造生物向環境的釋放依據釋放目的，予以不同的管理規則及加強規範對基因改造標示可溯性的要求。相對於其他國家而言，歐體對於在基因改造生物安全上的管理可謂相當嚴格，90/220/EEC 指令與 2001/18/EC 指令間的差異在於：（1）新的指令肯定了預先防範原則（Precautionary Principle）在管理基因改造作物安全方面的重要地位；（2）加強要求對基因改造標示的可溯性；（3）加強對基因改造作物的監控，及（4）將公眾對於基因改造生物之相關意見納入政府行政協商機制中。

根據《2001/18/EC 指令》，歐體於 2003 年 9 月制訂《食品和飼料條例》（REGULATION （EC） No.1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed.），該條例規定所有的食品及飼料在生產及使用過程中，任何以產品型態出現的都應予以基因改造生物標示及揭露相關訊息。[94]另外，根據《2001/18/EC 指令》對可溯性的要求，歐體亦於 2003 年 9 月制訂《基因改造生物和飼料的可溯性和標示條例》[95]，該條例進一步細化對用基因改造作物生產的食品及飼料進行標示及追蹤的規則，並對《2001/18/EC 指令》予以修正。[96]

---

[94] See Ilona M. Demenina, Genetically Modified Food in the International Arena; trade Conflicts, Labeling Controversy, and the Importance of Informed Consumer choice, in Brigham Young university *Interanational Law & management Review*, Spring, 2006, p.339.

[95] REGULATION (EC) No.1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 concerning the traceability of food and feed products produced from genetically modified orgamisms and amending directice 2001/18/EC.

[96] Via http://www.rod.eionet.europa.eu/show.jsv?id=559&mode=S, last view on Aug., 10, 2007.

再者，有鑑於基因改造食品對公眾的影響，歐體於 1997 年頒布《新食品及新食品成本條例》（Regulation (EC) No.285/97 of the Euopean Parliament and the Council of 27 January 1997 concerning novel Food and novel Food Ingredients），以規範關於基因改造食品之相關管理，對於食品加工中涉及基因改造之製程及檢驗予以規範[97]。2000 年 2 月《歐體環境民事責任白皮書》[98]提出，與基因改造生物有關的活動本身不具有危險性，但是它們在特定情況下有引起對人類健康的傷害，或者巨大的環境損害的可能性。所以，《歐體環境民事責任白皮書》建議，對基因改造生物的危險活動、責任問題等的界定和處理可以採取分別處理辦法，而不是將所有包含基因改造生物的活動、產品進行一籃子處理。

1. 歐體對相關法規的實施

歐體在過去幾年根據上述指令及相關條例之相關規定，許可部份基因改造作物進入市場，包含用於加工及飼料之抗蟲性玉米進口（2006/47/EC）[99]、耐草甘磷（一種除草劑）的基因改造油菜（2005/465/EC）[100]及作爲食品或食品原料之 BT11 基因改造玉米（2004/657/EC）等[101]，共計約 21 種。[102]受到「歐體-基因改造作物案」（WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS/293/R）影響，目前歐體仍有多項基因改造作物正在審理中，主要涉及基因改造玉米、基因改造油菜籽、棉花、康乃馨及花生等農業產品爲主。[103]歐體對於基

---

[97] See Kim JoDene Donat, Engining Alerlof Lemons: Inforamtion Asymmety, externalities, and Market Intervention in the Genetically Modified food Market, Minnesota journal of Gobal Trade, vol. 12, 2003, p.429.

[98] White Paper on environmental liability, COM(2000) 66 final 9 February 2000, Presented by the Commission.

[99] Via http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_026/l_02620060131 en 00170019.pdf, last view on Aug. 12, 2007.

[100] Via htt://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_164/l_16420050624 en00570060.pdf, last view on Aug. 12, 2007.

[101] Via http://www.eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2004/l_300/l_30020040925en00480051.pdf, last view on Aug. 12, 2007.

[102] Via http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_164/l_ 16420050624 en00570060.pdf, last view on Aug. 12, 2007.

[103] "…在 90/220/EEC 號指令生效期間基因改造玉米 Bt176、T25 和 NON810 被歐盟委員會許可大

因改造作物的保障措施主要以《90/220/EC 指令》爲主，規定歐體各會員國在有正當理由下，認爲被歐體執委會所許可輸入之基因改造作物對人體健康有所影響時，該會員國可以臨時措施方式禁止其輸入及銷售（《90/220/EEC》第 16-1 條及《2001/18/EC》第 23 條）。[104]

針對歐體在基因改造作物的相關法令部份，美國、加拿大、阿根廷等主要基因改造作物生產國對歐體相關法令皆提出相關質疑，主要因素在於受到上述國家引用《90/220/EEC 指令》及《2001/18/EC 指令》所提出的保障措施，導致自 1998 年至 2004 年間美國等主要生產國家進入歐體市場形成障礙。在 2003 年歐體與多數國家間諮商失敗後[105]，2003 年 8 月上述國家要求 WTO 成立爭端小組予以調查（WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R）[106]，2006 年 9 月 WTO 專家組報告認爲歐體相關指令違反 SPS 協議附件 C 第 1 條（a）款之規定[107]，對於基因改造作物的檢查及相關程序給予不合理的延滯及造成貿易障礙。[108]

範圍使用，Ms1×Rf1 和 Topass19/2 油菜籽許可其加工及進口，部份歐盟會員國，主要以法國、英國、德國、盧森堡、奧地利等均引用該指令行使保障措施。…”See European Commission, EU Policy on Biotechnology, European Communities 2006, Belgium, p.16 and 18.

[104] See 90/220/EEC, Article 16-1, “Where a Member State has justifiable reasons to consider that a product which has been properly notified and has received written consent under this Directive constitutes a risk to human health or the environment, it may provisionally restrict or prohibit the use and/or sale of that product on its territory. It shall immediately inform the Commission and the other Member States of such action and give reasons for its decision”

[105] See WT/DS/291/1, WT/DS/291/2, WT/DS/291/3, WT/DS/291/4, WT/DS/291/5, WT/DS/291/6, WT/DS/291/7, WT/DS/291/8, WT/DS/291/9, WT/DS/291/10, WT/DS/291/11, WT/DS/292/1, WT/DS/292/2, WT/DS/292/4, WT/DS/293/1 and WT/DS/293/5.

[106] See European Communities- Measures affecting the Approval and Marketing of Biotech Products-Communication from the Chairman of the Panel, WT/DS291/25, WT/DS292/19 and WT/DS293/19.

[107] See European Communities- Measures affecting the Approval and Marketing of Biotech Products-Reports of the Panel, WT/DS291/R, WT/DS292/R, and WT/DS/293/R.

[108] “該報告認爲奧地利對 MON810 和 T25 基因改良玉米採取貿易保障措施，德國隊 Bt-176 基因改良玉米採取保障措施，義大利對 Bt11、MON810 和 T25 基因改良玉米採取貿易保障措施及盧森堡對 Bt-176 基因改良玉米採取禁止他國輸入之貿易保障措施。”, *Ibid, 57.*

《2001/18/EC 指令》和《258/97 號規定》規範一系列關於 GMO 市場准入之批准程序。歐體之法定行政程序包括 7 個步驟，包括：（1）進口方向歐體提交申請通知；（2）歐體成員國對進口商品進行評估；（3）歐體將評估結果發布至其他歐體成員國要求其提供相關意見；（4）歐體執委會對是否允許進口進行決定；（5）歐體理事會決定進口商應遵循之相關規範；（6）同意 GMO 作物進入市場；（7）要求 GMO 作物標誌之相關規定。

自 1998 年 10 月起，相關國家對基因改造生物體進入歐體市場之申請在上述不同階段中遭拒。首先，歐體監督委員會和歐體理事會相繼停止批准新型基因改造生物體之通知，因部分成員（主要是丹麥、義大利、法國、希臘、奧地利和盧森堡）主張應停止相關批准程序。根據歐體執委會之相關規定，如有「詳細根據」可證明已被批准之基因改造生物體對「人類健康或者環境」有害，可採取臨時性保障措施。根據規定，該保障措施須通知歐體執委會，且僅爲臨時實施措施。於收到保障措施通知後，歐體執委會應對該保障措施予以決定與否。但，至美國等將歐體訴諸 WTO 前，歐體執委會未對成員國的禁令作出任何決定，導致保障措施得以長期實施[109]，此一「事實上暫停性」（de facto moratorium）措施與其對基因改造申請有關法規便間接形成「事實上」（de facto）對基因改造生物體之市場進入禁止[110]。

針對歐體上述做法，美國、加拿大和阿根廷於 2003 年 5 月 20 日，正式向歐體提出諮商請求，認爲歐體違反《SPS 協定》、《GATT 1994》以及《TBT 協定》之相關條款，所涉措施包括：（1）歐體「暫停」考慮生物科技產品之批准及申請作法；（2）對於某些特定生物科技產品批准申請，歐體並未受理或批准，且明顯刻意停滯相關批准程序之情況；（3）歐體成員國禁止

---

[109] See Ilona M Demenina, “Genetically Modified Foods in the International Agena: Trade Conflicts, Labeling Controversy, and the Importance of Informed Consumer Choice”, in Brigham Young University International Law& Management Review, Spring, 2006, p.316.

[110] See Anthony J. Conner et al., “ The Release of Genetically Modified Crops Into the Environment”, in Plant Journal,vol.33, 2003, p.183

生物技術產品進口或銷售之保障措施[111]。2003 年 8 月 29 日，WTO 爭端解決機構就本案成立爭端小組。

第二節　法律分析

一、《SPS 協定》

本案就《SPS 協定》部份之爭點包括《SPS 協定》附件 A（1）中第（a）款中對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[112]；同條（b）款所規定之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[113]。同條（d）款中，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[114]。此爲《SPS 協定》中，對適用保護動植物生命或健康免於若干風險之主要規範措施。

從《SPS 協定》附件 A（1）第（a）款、第（c）款及第（d）款有關「動植物之生命或健康」、「人類生命或健康」及「其它損害」等規定可知，《SPS 協定》不僅適用於保護動植物及人類之「生命」風險措施外，另亦適用於保護動植物及人類之「健康」風險及其他損害之措施。

本案中，爭端小組報告亦對《SPS 協定》中所謂「風險措施」之定義及範圍予以詳加解釋。另，《SPS 協定》附件 A（1）第（b）款所規範對人類生命或健康之保護，即應保護會員境內人類或動物生命或健康，以防範因食

---

[111] Via http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_164/l_ 16420050624en 00570060.pdf, last view on Aug. 12, 2007.

[112] 原文爲：「(a) to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms」

[113] 原文爲：「(b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives,contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods,beverages or feedstuffs」

[114] 原文爲：「(d)to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.」

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。小組報告中針對所謂「食品、飲料或飼料」、「添加物」、「污染物」等範圍與歐體相關指令間衝突予以說明。

另外，由於在本案發生前，過去對《SPS 協定》附件 A（1）第（d）款中之「其它損害」之範圍與 GMO 所產生之潛在效果是否納入「其它損害」之範圍，受到 WTO 會員國之爭議，本案小組報告亦對此予以就「生物多樣性」之損害與是否隱含對生物體之損害予以說明。

另就《SPS 協定》第 5.1 條中所謂「基於」（base on）風險評估之要求，該所謂「基於」之範圍亦爲歐體與其它三國間就本案之法律爭點，其是否受到《SPS 協定》第 5.1 條之規範之特定措施而先須認定爲 SPS 措施，進而受到附件 A（1）對「要件」及「程序」之相關規定。另，《SPS 協定》第 5.1 條所要求 SPS 措施的「風險評估」是否屬附件 C（1）第（a）款規定「該等程序如期執行與完成，並以不偏惠本國相同產品方式對待進口產品」之範疇，如其論證爲否，是否構成對《SPS 協定》第 2 條及第 5 條之不適用疑義，亦爲本案小組所欲釐清之點。

就 GMO 作物所涉及之生物科技發展與《SPS 協定》立法目的間就科學演進與審慎方法間之衝突，也就是《SPS 協定》附件 C（1）第（a）款「以不偏惠本國相同產品方式對待進口產品」，即代表《SPS 協定》並未明文禁止會員採取審慎方法爲之，但科學證據則直接關係到審慎方法的範圍，則必然與《SPS 協定》第 5.6 條規定「在不影響第 3.2 條規定之前提下，會員於制定或維持達成適當保護水準的檢驗或防檢疫措施時，應在考量技術與經濟可行性下，保證該等措施對貿易的限制以不超過達成適當的檢驗或防檢疫保護水準爲限」[115]，與第 5.7 條之「直接肯定或間接否定的答案」（to give a

[115] 原文爲:「6. Without prejudice to paragraph 2 of Article 3, when establishing or maintaining sanitary or phytosanitary measures to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, Members shall ensure that such measures are not more trade-restrictive than required to achieve their appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, taking into account technical and economic

straight yes or no answer to applicants）之規定有所衝突，小組駁回歐體以科學證據之尚未確定性對審慎方法之運用，藉由本案釐清《SPS 協定》第 5.6 條與第 5.7 條與附件 C (1)(a)款之關聯性。

另外，就《SPS 協定》第 5.1 條所規定之風險評估義務要求會員應保證其檢驗或防檢疫措施，係在適合狀況下依據對人類、動物或植物生命或健康的風險所做評估而制定，並將相關國際組織所研訂的風險評估技術納入考量。與附件 A（4）對風險評估之定義爲「某一進口會員依據可能採行的檢驗或防檢疫措施，對某一害蟲或疫病之入侵並在其境內立足或傳播的可能性，以及對其所伴隨的潛在生物與經濟之影響所進行的評估；或指對來自食品、飼料與飲料中存在之添加物、污染物、毒素或病原體而可能導致對人類或動物健康之潛在不良影響的評估。」其間就證據之證明力與證據能力之關係，亦爲小組所欲釐清爭點之一。

另小組認爲，就第 5.7 條規定而言，其爲《SPS 協定》就 SPS 預防措施創造出所謂新的預防措施空間，惟小組報告中並未明確解釋其理由，僅就第 5.7 條與第 2.2 條及第 5.1 條間之關連就「預防措施需以科學證據不充分爲適用」及「進口國在實施第 5.7 條上應受相當之限制」及「第 5.7 條之特殊風險類型與附件 A（4）之風險定義之差異」予以說明。

雖本案就法律分析面而言，擴大《SPS 協定》之適用範圍，但也由於對科學證據認定審慎行爲採取嚴格立場，實質上也縮限會員國對風險評估之權利範圍[116]。而就《SPS 協定》多所爭議之問題，如其未就健康安全措施與環境措施間之區隔、不當延遲對 GMO 產品上市之確定規範範籌、科學證據之證明力之範圍爲何，方足以達小組所採之審慎風險評估及預防性措施與風險評估之要求，小組報告中皆未提及。

---

feasibility.」

[116] 林彩瑜，從歐盟生技產品爭端之裁決論 SPS 協定對 GMO 規範之影響，台大法學論壇，第 36 卷第 4 期，第 264-312 頁。

本案另一爭點之核心，係歐體兩項規範 GMO 之立法，包括《90/220/EEC 指令》[117]及《2001/18/EC 指令》，《2001/18/EC 指令》爲《90/220/EEC 指令》之修正版本。其主要係規範「GMO 特意釋出至環境」（the deliberate release into the environment of genetically modified organisms）之情形[118]，主要目的在於防止避免由 GMO 所組成或含有 GMO 之產品釋出至環境，造成對人類健康及環境的不利影響，其要求歐體依據個案評估生技產品之潛在危險，並以此決定是否批准進口之標準之法理[119]。

GMO 產品之生產或製造商於首次進口進入歐體境內時，需向首次進口國之主管機關遞交申請（notification and dossier），於 90 日內決定是否允許進口。若其它歐體會員國對該進口批准表示反對，會員國與歐體執委會得就本案批准期限延長 45 日，就相關爭點（outstanding issuess）進行討論。此即爲歐體一再向 WTO 聲明其法規並未禁止 GMO 產品進入歐體市場立場。但依《90/220/EEC 指令》第 16 條規定，會員國在有正當理由考量該已通知且或書面同意之 GMO 產品構成對人類健康和環境風險時，得暫停禁止或限制該 GMO 產品在其領域之貿易或使用[120]。另在《2001/18/EC 指令》第 23 條規定，若會員國從同意之日起取得新證據足以說明該 GMO 產品影響環境風險評估，或一新的科學證據足以說明可重新評估過去之既存相關資訊結果，只要會員國得以說明該 GMO 產品所含 GMO 作物本身足以說明其對人

---

[117] COUNCIL DIRECTIVE of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms (90/220/EEC), Official Journal of the European Communities - 8.5.90 - Page No L 117/15.

[118] Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC, Official Journal of the European Communities - 17.4.2001 - Page No L 106/1

[119] 林彩瑜，從歐盟生技產品爭端之裁決論 SPS 協定對 GMO 規範之影響，台大法學論壇，第 36 卷第 4 期，第 261-262 頁。

[120] Article 16:"1. Where a Member State has justifiable reasons to consider that a product which has been properly notified and has received written consent under this Directive constitutes a risk to human health or the environment, it may provisionally restrict or prohibit the use and/or sale of that product on its territory. It shall immediately inform the Commission and the other Member States of such action and give reasons for its decision. 2. A decision shall be taken on the matter within three months in accordance with the procedure laid down in article 21. "

類健康及環境造成影響，則允許該會員國可採取相關防禦措施[121]。

另外，《258/97 號規則》規範「新穎食品及新穎食品成分」（novel foods and novel food ingredients）[122]，《258/97 號規則》主要規範適用於「迄今在歐體境內被人類消費之相當程度」（which have not hitherto been used for human consumption to a significant degree within the Community）之新穎 GMO 食品，其所關切者係新穎食品或新穎食品之成分上市。如該等食品含有《90/220/EEC 指令》 及《2001/18/EC 指令》規範之 GMO 或由 GMO 所組成之食品及其成分，或由 GMO 所衍生，但未含有 GMO 或 GMO 所組成之食品或成分。《258/97 號規則》對於新穎性賦予嚴格之規範，包括：（1）未對消費者形成危險；（2）不致消費者產生誤導；（3）在食品營養範圍內，不得以相異或其欲替代性含 GMO 成分取代，而對消費者權益產生影響[123]。依據《258/97 號規則》第 12 條規定，若因新資訊或對既有資訊重新評估之結果（as a result of new information or a reassessment of existing information），會員已詳盡載明其認爲使用符合規定之食品或食品成分危及

---

[121] Article 23: ”Safeguard clause:1. Where a Member State, as a result of new or additional information made available since the date of the consent and affecting the environmental risk assessment or reassessment of existing information on the basis of new or additional scientific knowledge, has detailed grounds for considering that a GMO as or in a product which has been properly notified and has received written consent under this Directive constitutes a risk to human health or the environment, that Member State may provisionally restrict or prohibit the use and/or sale of that GMO as or in a product on its territory. The Member State shall ensure that in the event of a severe risk, emergency measures, such as suspension or termination of the placing on the market, shall be applied, including information to the public. The Member State shall immediately inform the Commission and the other Member States of actions taken under this Article and give reasons for its decision, supplying its review of the environmental risk assessment, indicating whether and how the conditions of the consent should be amended or the consent should be terminated, and, where appropriate, the new or additional information on which its decision is based.2. A decision shall be taken on the matter within 60 days in accordance with the procedure laid down in Article 30(2). For the purpose of calculating the 60-day period, any period of time during which the Commission is awaiting further information which it may have requested from the notifier or is seeking the opinion of the Scientific Committee(s) which has/have been consulted shall not be taken into account. The period of time during which the Commission is awaiting the opinion of the Scientific Committee(s) consulted shall not exceed 60 days. Likewise, the period of time the Council takes to act in accordance with the procedure laid down in Article 30(2) shall not be taken into account..”

[122] REGULATION (EC) No 258/97 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 January 1997 concerning novel foods and novel food ingredients, Official Journal of the European Communities - 14.02.1997 - No L 043, P. 0001-0007.

[123]牛惠之等（2004），WTO 歐體生技產品案關於 SPS 協定之爭議與初步分析，貿易政策論叢，2 期，第 121-170 頁。

人類健康或環境之理由，會員可依《258/97 號規則》規定對相關生技產品採取防禦措施[124]。

歐體相關指令對 GM 產品之市場進入標準與 SPS 協定間發生若干法義上之爭點，相關爭點包括：（1）歐體《90/220/EEC 指令》 及《2001/18/EC 指令》對 GMO 上市規範是否屬於 SPS 協定之範疇，該目的是否符合 SPS 協定附件 A（1）所規範之目標，係在「保護人類健康及安全，並防範 GMO 特意釋放出對環境之風險與不利後果」（to protect human health and the environment from adverse effects which might result from the deliberate release of GMOs into the enviroment）之目的。（2）歐體《90/220/EEC 指令》 及《2001/18/EC 指令》中所賦予其會員國防衛措施及延遲許可上市措施在「形式」（form）及「性質」（nature）是否符合 SPS 協定附件 A（1）所規範 SPS 措施要件。（3）歐體《90/220/EEC 指令》、《2001/18/EC 指令》及《258/97 號規則》中對屬於 SPS 措施之範圍內所規定之程序，是否符合《SPS 協定》附件 C（1）第（a）款之查核及確保履行 SPS 措施之程序，對關於查核並確保履行檢驗或防檢疫措施的任何程序，該等程序如期執行與完成，並以不偏惠本國相同產品方式對待進口產品，即歐體之相關指令是否應受到《SPS 協定》附件 C（1）「不當延遲進行與完成程序」之規範[125]。（4）歐體相關指令對風險評估之規範是否符合《SPS 協定》第 5.1 條[126]及附件 A（4）定義下

---

[124] Article 12:"1. Where a Member State, as a result of new information or a reassessment of existing information, has detailed grounds for considering that the use of a food or a food ingredient complying with this Regulation endangers human health or the environment, that Member State may either temporarily restrict or suspend the trade in and use of the food or food ingredient in question in its territory. It shall immediately inform the other Member States and the Commission thereof, giving the grounds for its decision.2. The Commission shall examine the grounds referred to in paragraph 1 as soon as possible within the Standing Committee for Foodstuffs; it shall take the appropriate measures in accordance with the procedure laid down in Article 13. The Member State which took the decision referred to in paragraph 1 may maintain it until the measures have entered into force."

[125] ANNEX C,CONTROL, INSPECTION AND APPROVAL PROCEDURES, 1. Members shall ensure, with respect to any procedure to check and ensure the fulfilment of sanitary or phytosanitary measures, that:(a) such procedures are undertaken and completed without undue delay and in no less favourable manner for imported products than for like domestic products.

[126] 《SPS 協定》第 5.1 條：「會員應保證其檢驗或防檢疫措施，係在適合狀況下依據對人類、動物或植物生命或健康的風險所做評估而制定，並將相關國際組織所研訂的風險評估技術納入考量。」

之風險評估。（5）《SPS 協定》第 5.7 條之防禦原則是否可適用於歐體《2001/18/EC 指令》中所謂「科學證據不充分」及《258/97 號規則》新穎性之適用門檻[127]。（6）《SPS 協定》第 2.2 條[128]、第 5.7 條之「預防措施」規定與附件 A（4）之「風險評估」間究爲會員之權利或例外規定[129]。

二、小組報告主要內容

在 WTO 於 2006 年 9 月 29 日發布之小組報告中，小組就本案之主要爭點予以以下調查結果，包括：（1）歐體自 1999 年 6 月至 2003 年 8 月所爲之「暫停」（moratorium）考慮生物科技產品之批准及相關申請，於「事實上」（*de facto*）致使「不當遲延」（undue delay）之產生，除不符《SPS 協定》附件 C(1)(a)之要求，各成員應保證批准程序之實施和完全不受不適當之遲延規定者外，並因此違反該協定第 8 條關於「控制、檢查和批准程序」（Control, Inspection and Approval Procedures）之規定；（2）歐體對控訴國所舉出之某部份特定產品之批准措施，由於造成「不適當的遲延」，因而同樣違反《SPS 協定》附件 C(1)(a)和第 8 條之規定；（3）對成員國採取之保障措施，小組調查認爲歐體成員國並無施行《SPS 協定》附件 C（4）項和第 5.1 項規定之風險評估（risk assessment），推定違反《SPS 協定》第 5.1 項及第 5.7 項之規定；（4）歐體「暫停」（moratorium）批准之措施並非《SPS 協定》項下之「衛生與植物衛生措施」（SPS 措施），因此，爭端解決小組駁回控訴國關於歐體「暫停」（*de facto* moratorium）批准措施違反《SPS

---

[127] 《SPS 協定》第 5.7 條：「如相關的科學證據不充分時，會員可依現有有關資訊，包括相關國際組織及其他會員的檢驗或防檢疫措施資訊，暫時採行某些檢驗或防檢疫措施。惟在此情況下，會員應設法取得更多必要之資訊以進行客觀的風險評估，並應在合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措施。」

[128] 《SPS 協定》第 2.2 條：「會員應保證任一檢驗或防檢疫措施之實施，係以保護人類、動物或植物的生命或健康之需要程度爲限，且應基於科學原理，若無充分的科學證據即不應維持該措施，惟依第五條第七項之規定者不在此限。」

[129] 林彩瑜，從歐盟生技產品爭端之裁決論 SPS 協定對 GMO 規範之影響，台大法學論壇，第 36 卷第 4 期，第 264-312 頁。

協定》其他相關條款之訴請[130]。

（一）阿根廷之主張

阿根廷主張部份歐體之措施違反《SPS 協定》附件 C(1)(a)以及 GATT 第三條第四項之規定，造成對進口產品之歧視，本案小組做出之裁決及理由如下。

系爭不歧視原則之規範如下[131]：（1）《SPS 協定》附件 C(1)(a):「該等程序如期執行與完成，並以不偏惠本國相同產品方式對待進口產品」[132]；（2）GATT 第三條第四項規定：「任一締約國輸往其他締約國之產品，所獲之待遇，不得低於進口國影響內地銷售、要約、購買、運輸、配銷與使用之所有法律、規則或其他要件所給予本國同類產品之待遇。本項之規定不應禁止在國內實施差別性運輸費率，只要該費率純係基於運輸工具之經濟營運，而與產品之國別無涉。[133]」

首先，關於《SPS 協定》附件 C(1)(a)後段之規定，阿根廷作出以下兩點主張：（1）生技產品較非生技產品被低於優惠地對待；（2）歐體對於在 1998 年以前進口之同類生技產品採取之批准程序較 1998 年以後進口之同類產品優惠，亦因此導致了普遍性的核可程序事實上遲延之結果。基於類似之理由，阿根廷主張歐體暫時停止考慮或根本未考慮核准系爭產品上市，關於此特定產品申請上市之利益，對於阿根廷而言，已不符合 GATT 第三條第四項之規定。因爲該等措施給予生技產品較非生技產品低於優惠地對待。

---

[130] See WT/DS/291/1, WT/DS/291/2, WT/DS/291/3, WT/DS/291/4, WT/DS/291/5, WT/DS/291/6, WT/DS/291/7, WT/DS/291/8, WT/DS/291/9, WT/DS/291/10, WT/DS/291/11, WT/DS/292/1, WT/DS/292/2, WT/DS/292/4, WT/DS/293/1 and WT/DS/293/5.

[131] See Non-Discrimination – SPS Agreement Annex C(1)(a), second clause and GATT Article Ⅲ:4

[132] 原文爲:「such procedures are undertaken and completed without undue delay and in no less favourable manner for imported products than for like domestic products;」

[133] See European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products -Request for Consultations by Argentina，WT/DS293/1

首先檢視《SPS 協定》附件 C(1)(a)後段之規定，小組認爲欲確認歐體違反此段規定，阿根廷必須證明：（1）關於核准程序之執行與完成，以偏惠本國相同產品方式對待進口產品；（2）疑似受到低於優惠之待遇的進口產品必須與疑似受到優惠待遇之本國產品是同類產品。小組首先考慮「低於優惠之待遇」此一要件。小組尋求 GATT 第三條第一項以及第三條第四項之法理作爲指導原則。

關於《SPS 協定》附件 C(1)(a)後段，根據 GATT 第三條第四項之法理解釋，小組認爲：一會員在同類產品間執行與完成之不同核准程序，其並不代表相關核准程序之執行與完成對進口同類產品相較本國同類產品差異之對待。更甚之，一會員國僅對特定之進口產品以差別待遇執行或完成特定之核准程序，其亦非足以成立對進口產品之歧視，若決定適用該等核准程序者，然亦因係出於他項要件或情況而定，其非由產品之產地是否係源於歐體境外。

小組認爲，阿根廷並未提供關於新穎非生技產品（然阿根廷主張其與係爭生技產品屬同類產品）所應適用程序之事實資訊。且小組認即使適用於相關進口生技產品之程序，綜確存有不合理之遲延，然在而適用於同類本國非生技產品之程序未有不合理遲延之情形下，小組認爲該情況並不足以構成下列假設，即歐體《258/97 號規則》中規定之程序，係以差別待遇之方式適用於同類進口產品及同類之本國產品間。因此，阿根廷主張歐體《258/97 號規則》規定係依產品產地而被賦予不同申請程序之主張受小組駁回[134]。

關於阿根廷之第二點主張，因小組認爲阿根廷並未證明 1998 年後進口之相關生技產品適用之核准程序所採之差別待遇方法係與產品源自歐體境外有其關連性，既其非與其他要件相關，小組認爲阿根廷並未充分指出進口產品較本國產品之執行與完成核准程序受不平等歧視對待。因此，小組駁回

[134] Supra note.73

阿根廷根據《SPS 協定》附件 C C(1)(a)後段提出之關於特定產品之主張，並同時駁回後續其依據《SPS 協定》第 8 條所提之主張[135]。

至於關於 GATT 第三條第四項之主張，小組同樣地集中注意「不低於優惠之待遇」之要件。小組表示阿根廷並未說明歐體之生技產品未受到低於進口生技產品之歧視待遇，或本國同類非生技產品受到較進口同類非生技產品優惠之待遇。易言之，阿根廷既無法主張對系爭產品之差別待遇係決定於該等產品係來自外國產地，則阿根廷並無法證明進口產品受到低於本國產品之待遇，因此小組表示，沒有必要繼續判斷系爭措施是否符合 GATT 第三條第四項規定之要件；以及兩者是否爲同類產品的問題。顯然地，阿根廷並未主張該等措施於整體進口同類產品與整體本國同類產品間造成歧視之效果。相反地，阿根廷係主張於過去一段期間內，部分進口生技產品較其他不論是本國非生技產品或生技產品被低於優惠之對待[136]。

因此，小組拒絕阿根廷之主張，確實反映出近來於 DSB 上訴機構關於 GATT 第三條第四項下國民待遇原則爲頗完整解釋。DSB 上訴機構似乎強烈地暗示其並不會適用「diagonal comparison」之標準。取而代之的，上訴機構主要是在考慮進口產品與「同類」本國產品之待遇問題[137]。小組於本案中雖嘗試與其他案例中 DSB 上訴機構之裁決採取立場相一致。但小組亦隱含地表示，一會員國僅對特定的進口產品以差別的待遇執行或完成特定之核准程序，並不足以成立對進口產品的歧視，若決定適用該等核准程係出於其他要件或情況而決定，並非由於產品來自外國產地[138]。

---

[135] Supra note.73

[136] Supra note.73

[137] See Anthony J. Conner et al., " The Release of Genetically Modified Crops Into the Environment", in Plant Journal,vol.33, 2003, p.19.

[138] See Neil A. Belson, *US Regulation Of Agricultural Biotechnology: An Overview*, AgBioForum 2000, via http://www.agbioforum.org, last view on Aug.12, 2007.

（二）GMO 規範目的與 SPS 風險類型

《SPS 協定》適用之範圍限定於《SPS 協定》第 1.1 條：「本協定適用所有可能直接或間接影響國際貿易的檢驗與防檢疫措施。該等措施皆應依據本協定之規定來研訂與實施。」此外，《SPS 協定》附件 A[139]規定究竟何者爲檢驗或防檢疫措施。因此，判斷歐體 GMO 上市規範是否屬於《SPS 協定》之範疇上，必須考慮之要素爲該措施或規範之目的、法律形式及其性質。

首先，關於其目的，小組表示必須滿足《SPS 協定》附件 A（1）（a）款至（d）款之規定（Scope of SPS Measures Covered in SPS Agreement Annex A）。而形式要素，則必須考慮《SPS 協定》附件 A（1）第 2 段規定，即 SPS 措施包括所有「法律、政令及規定」（laws, decrees, regulations）。性質方面，《SPS 協定》附件 A（1）第 2 段規定亦指出各種本質上不同之「要件與程序」（requirement and procedures），附件 A（1）所規定之「程序」係指測試、檢驗、發證與核可程序[140]。

關於歐體系爭核准規範或措施是否符合 SPS 措施之形式與性質，依小組之見解，「法律、政令及規定」不宜被認爲係指一特定之法律形式；SPS 措施原則上可採取許多不同之法律形式。《90/220/EEC 指令》、《2001/18/EC 指令》與《259/97 號規則》皆爲歐體理事會及歐洲議會採行之立法作爲（legislative acts），故屬於可歸因於歐體之政府措施，且具有法律拘束力。就《SPS 協定》附件 A（1）之目的論，該等規範相當於以「法律」形式採行之措施，符合 SPS 措施定義之「形式」要素。

---

[139] 《SPS 協定》附件 A 規定：「檢驗或防檢疫措施－係指適用於下列項目之任何措施：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；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；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；或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。」

[140] For the purpose of these definitions, “animal” includes fish and wild fauna;“plant” includes forests and wild flora; “pests” include weeds; and “contaminants”include pesticide and veterinary drug residues and extraneous matter.

關於性質方面，小組認爲在《90/220/EEC 指令》予《2001/18/EC 指令》所規定之程序下，GMO 若非取得主管機關之同意，不得釋出於環境。相同地，在《258/97 號規則》之情形，含有 GMO 之食品若非取得授權亦不得上市。該等規範分別加諸了上市前之核可要件。《90/220/EEC 指令》與《2001/18/EC 指令》之上市核可，係以証明 GMO 釋出至環境不致引起人類健康或環境風險爲條件，因此該等指令所建立之條件，係屬於《SPS 協定》附件 A（1）目的下之實體要件。而在《258/97 號規則》下之上市核可，係以證明新穎食品不致形成對消費者之危險爲條件，故該規定所建立之條件，亦屬於《SPS 協定》附件 A（1）目的下之要件。

換言之，歐體三項規範皆含括了 SPS 實體要件，滿足該等要件乃產品核可上市之前提。另一方面，小組亦肯認三項歐體規範所含括之程序，符合查核且確保相關實體 SPS 要件被實踐之目的，故該等程序亦爲適用於查核且確保一項或多項實體 SPS 要件被實踐之程序，符合該程序爲產品核可上市之前提。鑑此，小組之結論爲，《90/220/EEC 指令》、《2001/18/EC 指令》與《258/97 號規則》（在防止新穎產品造成消費者危險之範圍）構成了《SPS 協定》附件 A（1）之「核可程序」，故其亦符合 SPS 措施之性質[141]。

惟在 SPS 措施之形式與性質之認定上，小組將《SPS 協定》附件 A 第二段之文字：「檢驗或防檢疫措施包括所有相關法律、政令、規定、要件與程序」，區分爲兩類要素；「法律、政令、規定」被歸類爲措施之「形式」；而「要件與程序」，則被歸類爲「性質」。然從附件 A 第二段本身文字觀察，其似乎列舉了五類之 SPS「措施」，該等措施之概念可涵蓋大範圍之政府措施，例如立法作爲、法院判決或行政規則等。小組採此區分方法之原因並未有清楚的說明，且區分「形式」與「性質」之意義何在亦不明確。同樣地，小組於認定暫停核可 GMO 上市之措施是否違反 WTO 之規範時，小組認爲

---

[141] See *Which laws cover releases of GMOs?*, UK Biotechnology Regulatory Atlas, via http://www.plus.i-bio.gov.uk/ibioatlas/texte2.html, last view on Aug.12, 2007.

必須先檢視一般性之暫停核可是否構成 SPS 措施。

具體言之，爲認定是否符合《SPS 協定》附件 A（1）之規定，小組之考量爲：「暫停」是否爲 SPS 之「要件」、「程序」或不同性質的措施。小組認爲，依據相關資料顯示，五國聲明及執委會避免對申請案做出最終核可，並採行一般暫停之決定，基本上係針對個別申請案做出最終肯定核可之遲延，直至該申請案符合若干條件爲止。一般暫停之決定並非駁回所有申請案之實體決定。針對等待核可的生技產品或未來之申請案能否在歐體上市的問題，歐體並未給予否定的實體回應。在歐體做出肯定的實體回應前，該等申請案必須符合若干條件。基此，小組認爲採行暫停措施之決定爲「程序上之決定」。歐體一般性地暫停核可程序之決定可以被歸類爲「遲延」最終核可認定之決定[142]。

小組並表示，該等遲延核可程序之決定並不會對懸而未決的生技產品或未來申請案構成實質之「要件」。依其見解，該程序決定並未核可或否決申請案；且遲延最終之實體核可決定並不應視爲提供一項「程序」：蓋有關程序之適用或執行之決定，並不會使該決定轉換爲《SPS 協定》附件 A（1）之程序。綜上，小組認爲，該措施並未提供在《SPS 協定》附件 A（1）意義下之要件或程序。 再一次地，小組關於該等措施之「形式」和「性質」區分方法係有疑問的。與其檢視該暫停核可措施是否爲一要件或程序，小組應該檢視的是更一般的問題：即該措施是否該當任一措施：法律、政令、規定、要件或程序之特性[143]。

---

[142] See Ilona M. Demenina, Genetically Modified Food in the International Arena: Trade Conflicts, Labeling Controversy, and the Importance of Informed Consumer Choice, in Brigham Young University International Law & Management Review, Spring, 2006, p.339.

[143] See Ilona M. Demenina, Genetically Modified Food in the International Arena; trade Conflicts, Labeling Controversy, and the Importance of Informed Consumer choice, in Brigham Young university *Interanational Law & management Review*, Spring, 2006, p.339.

1. 是否存在「事實上暫停」（de facto moratorium）

控訴國主張，歐體之措施在事實上，擱置所有生物科技產品之批准程序，推定其違反《SPS 協定》之相關規定。歐體則認爲其根本不存在任何所謂「事實上暫停」措施，請求小組駁回控訴國此項訴請。小組亦就相關證據予以調查，包括對「五國聲明」之審查及歐體是否存在自 1998 年來無任一項申請獲得批准之事實。最後，小組認爲歐體之措施構成對生物科技產品存有「事實上暫停」之措施。就「五國聲明」部份，小組認爲，由於「五國聲明」之存在，具相當理由推定歐體執委會在批准生物科技產品時，並無法取得足夠成員之支持，此亦影響歐體執委會充分運用相關程序已達到其事實上行政批准手續之可行性。

小組報告並指出，就其本案事實上之分析，揭示歐體於批准程序過程中存在一「清晰並且反復出現的不作爲或延誤行爲」。依《SPS 協定》附件 C（1）（a）規定，對基於檢疫及保證其推動爲衛生措施與動植物檢疫措施之程序，各成員應確保此類程序之實施和完成不受不當之遲延。《SPS 協定》附件 C（1）（a）和第 8 條關於不得造成「不適當遲延」的規定並不是以某項措施爲 SPS 措施爲前提條件。根據《SPS 協定》附件 C（1）（a）和第 8 條的規定「會員應遵守附件 C 之規定以執行管制、檢驗及核可等程序，包括核可添加物的使用，或研訂食品、飲料或飼料中污染物容許量的國家制度；否則應保證其程序與本協定之規定並無不一致。」即不得造成不適當的遲延的要求適用於「對於檢查和保證實施衛生與植物衛生措施的任何程序」（any procedure to check and ensure the fulfillment of sanitary or phytosanitary measures）。

據此，小組認爲歐體之上述「事實上暫停」措施與《SPS 協定》附件 C（1）（a）之規定不一致，推定其違反《SPS 協定》第 8 條之規定[144]。

2. 審慎非構成延滯之正當理由

歐體於本案中就「不適當遲延」(undertaken and completed without undue delay)予以陳述，主張其採用謹慎和預防性之方法雖可能導致對生物科技產品批准過程之遲延，但非認其違反《SPS 協定》規範。然小組在報告中並不採歐體答辯，並指出在無構成不合理遲延之情況下，完成批准程序與採用謹慎和預防性方法批准生物技術產品間無「內在衝突」（inherent tension）衡平之問題。

反之，小組指出謹慎和預防性方法之採用並非無所限制，預防性方法並不具覆蓋《SPS 協定》所欲規定之規範。如允許一 WTO 成員於市場准入之評估申請程序，以審慎和預防性之方法爲由，擱置相關批准程序，則《SPS 協定》所規定之規範條件將使其失去原有立法含義。

綜上理由，小組認爲歐體自 1999 年 6 月至 2003 年 8 月期間以「暫停」爲由，考慮生物科技產品之批准申請之措施，以對相關特定產品之批准措施，於事實上已導致「不當遲延」，其與《SPS 協定》附件 C（1）（a）和第 8 條之規定有所不符。歐體在其「事實上暫停性」措施繼續維持之情況未除去前，小組要求歐體在其所謂「事實上暫停」之措施與《SPS 協定》規定須相互一致[145]。

3. 本案關鍵指標－「風險評估」

《SPS 協定》第 5.1 條規定：「各成員應保證其衛生與植物衛生措施之

---

[144] See European Communities- Measures affecting the Approval and Marketing of Biotech Products-Communication from the Chairman of the Panel, WT/DS291/25, WT/DS292/19 and WT/DS293/19.

[145] Supra note.72, p.288-289.

制定係以對人類、動物或植物之生命或健康爲由所制定與推動、並以合適之有關情況之風險評估爲其基礎，同時並應考量有關國際組織於制定相關風險評估之技術。」控訴國認爲，部份歐體成員國（如德國、法國、義大利、奧地利、希臘和盧森堡）所採之保障措施並不符此規定。小組引用爭端解決小組於歐體－荷爾蒙案（US-Continued suspension of obligations in the EC—hormones dispute, DS320; Canada-Continued suspension of obligations in the EC—hormones dispute, DS321）中之裁決指出，該小組認爲，符合《SPS 協定》第 5.1 項之「風險評估」須具「足夠充分之根據」（enough to fill of the foundations）或「相當合理之支持」（Quite rational support）爲其構成要件。

就規範客體之爭論而言，如果要符合《SPS 協定》附件 A 第 1 條的定義，則改造活生物體必須是「有害生物、疫病、帶病體或病原體」，或者是「食品、飲料或飼料中的添加物、污染物、毒素、或病原體」。小組對於歐體 GMO 規範是否爲 SPS 措施一事，認爲可從此等措施之目的、形式與性質予以觀察，[146]而其中小組認爲從目的上觀察，基改植物在某些情況下可被視爲《SPS 協定》附件 A 第 1 條（a）款所稱的有害生物、（b）款所稱的污染物、添加物、毒素或病原體。[147]因此，若以 WTO 爭端解決小組之實務見解爲據，則改造活生物體屬於《SPS 協定》規範客體之範圍。

自上述的分析得知，小組已認定最初接受產品上市申請之會員及科學委員會所進行之風險評估，屬於《SPS 協定》第 5.1 條[148]及附件 A 第 4 條[149]意義下之風險評估。

---

[146] 歐盟 GMO 案小組報告，第 7.148~149 段。

[147] 歐盟 GMO 案小組報告，第 7.407~408 段。

[148]《SPS 協定》第 5.1 條：「會員應保證其檢驗或防檢疫措施，係在適合狀況下依據對人類、動物或植物生命或健康的風險所做評估而制定，並將相關國際組織所研訂的風險評估技術納入考量。」

[149]《SPS 協定》附件 A(4)風險評估－係指某一進口會員依據可能採行的檢驗或防檢疫措施，對某一害蟲或疫病之入侵並在其境內立足或傳播的可能性，以及對其所伴隨的潛在生物與經濟之影響所進行的評估；或指對來自食品、飼料與飲料中存在之添加物、污染物、毒素或病原體而可能導致對人類或動物健康之潛在不良影響的評估。

對於系爭防衛措施是否「基於」（based on）該等風險評估所爲，歐體提出兩項論點，分別如下：（1）負責且具代表性之政府作爲，得以主流科學意見或不同之科學觀點爲基礎。（2）在「歐體層級上市核可」前所進行之風險評估，可作爲（或至少暫時性地）歐體層級之上市核可與暫時性防衛措施之基礎。換言之，歐體抗辯，相同之風險評估可「充分確保」（sufficiently warrant）或「合理支持」（reasonably support）超過一種類型之 SPS 措施

關於第一個論點，小組駁回歐體論點，認爲系爭案件由接受產品上市申請之會員或科學委員會之風險評估中，並未見任何不同觀點被表達。另外，若在風險評估中載明不同觀點，且該觀點來自於符合要件之來源，在不同觀點已在風險評估中被表達出來的範圍內，即可合理認爲，一項反映了不同觀點之 SPS 措施係「基於」該風險評估而爲。相對地，當風險評估僅載明單一的觀點，而相關 SPS 措施卻反映出未在風險評估中表達之不同觀點，在此情形，則無法合理認爲，一項 SPS 措施係「基於」該風險評估。

關於歐體的第二個論點，小組雖同意歐體所主張「特定風險評估可被理解爲做爲不同類型 SPS 措施之基礎」。然於系爭案件中，最初接受產品上市申請之會員或科學委員會所爲之風險評估皆爲肯定，且其結論指出並無證據顯示系爭產品比傳統非生技產品對人類健康或環境形成任何更大之風險。然而，該等防衛措施則係完全禁止該產品之貿易。依小組之觀點，一項有利之風險評估認定，無法導出較嚴格之 SPS 措施（即全面禁止措施）得確保保護人類健康與環境之結論。

此外，小組亦針對會員主張防衛措施係基於預防原則之適用的論點，做出回應。小組認爲儘管會員採取預防方法，其 SPS 措施仍必須「基於」風險評估（亦即，受到風險評估之充分確保或合理支持）。因此小組斷定系爭全面禁止之措施，與該等產品未被發現較傳統非生技產品對人類健康或環境形成任何更大風險之風險評估間，兩者並無任何合理關係。

小組對上述歐體六個成員國之保障措施予以實際審查後，認爲該類措施並未建立於風險評估之基礎。如，奧地利所採取之保障措施，小組便指出，其所爲之風險評估結論並未表明涉案產品較之其他非 GMO 作物對人類健康和環境具更大之風險；奧地利所採取之進口禁令係屬「最爲嚴格」（the strictest）之 SPS 措施，除其於風險評估之結論表明採取該措施並未以充分依據所爲外。小組更指出，如允許奧地利採取進口限制措施而未顧風險評估之結果，將致使該風險評估失去實質意義而流於形式。小組於報告中一再強調風險評估要求，係對 SPS 措施之實體條件，非僅爲一形式要求。

基於相同之推理及理由，小組亦認爲其他歐體成員國（德國、法國、義大利、希臘和盧森堡）所採之保障措施亦同樣違反《SPS 協定》第 5.1 項之規定，因此裁決該等措施並未基於第 5.1 條規定之風險評估規範。小組指出，歐體之「暫停」措施應解爲僅具一種「程序上之決定」，非屬拒絕所有申请之「實體決定」。小組指出，如其係一所欲延至批准之程序，該決定並非意指爲一種特定之 SPS 保護措施標準，故歐體之「暫停」批准措施並非屬 SPS 措施之一。由於本案，控訴國提出其他一些關於訴請本案就「暫停」批准措施屬 SPS 措施爲前提條件之論述，據此，小組駁回該項訴請[150]。另，小組亦裁定歐體成員國採取之保障措施同時違反了《SPS 協定》第 2.2 項之規定[151]。

4. 適用條文之確定性要求

《SPS 協定》第 2.2 條規定，各成員應保證任何衛生與植物衛生措施僅在爲保護人類、動物或植物的生命或健康所必需的限度內實施，並根據科學原理，如無充分的科學證據則不再維持，但第 5 條第 7 款規定的情況除外。《SPS 協定》第 2.2 條明確將第 5.7 條規定的「臨時措施」排除在其規定的

---

[150] Seehttp://www.europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_106/l_10620010417en00010038.pdf, last view on Aug,10,2007.

[151]《SPS 協定》第 2.2 條：「會員應保證任一檢驗或防檢疫措施之實施，係以保護人類、動物或植物的生命或健康之需要程度爲限，且應基於科學原理，若無充分的科學證據即不應維持該措施，惟依第五條第七項之規定者不在此限。」

紀律之外。《SPS 協定》第 5.7 項規定：「在有關科學證據未充分之情況下，一成員可根據其可獲得之有關資訊，包括來自有關國際組織及其他成員實施之衛生與植物衛生措施之資訊，臨時採取衛生與植物衛生措施。[152]」此外，控訴國主張《SPS 協定》第 5.1 條的違反可以推定同時有《SPS 協定》第 2.2 條[153]之違反。關於此點，小組認爲首先應檢視《SPS 協定》第 2.2 條之內容。SPS 協定第 2.2 條包含三個清楚的要件：（1）會員應保證任一檢驗或防檢疫措施之實施，係以保護人類、動物或植物的生命或健康之需要程度爲限；（2）且該等措施應基於科學原理；（3）若無充分的科學證據即不應維持該措施。

關於這個問題，小組認爲應分就第一個要件、第二和第三個要件加以分析。其中加拿大與阿根廷有主張第一個要件，但小組以訴訟經濟爲由駁回其主張；而三個控訴國俱主張有第二及第三個要件之違反。關於此等要件，小組首先重述該等防衛措施已被認定不符合第 5.1 條之要求基於風險評估而爲。是故，根據上訴機構於澳洲鮭魚案（Australia-Salmon, WT/DS18/RW）之裁決，小組認爲歐體繼續採行系爭措施違反《SPS 協定》第 5.1 條規範，將因此亦不符合《SPS 協定》第 2.2 條之第二及第三個要件。因此，歐體主張其成員國所採取之保障措施係依據《SPS 協定》第 5.7 項所採之「臨時措施」，其並未違反《SPS 協定》第 5.1 項及第 2.2 項之規定[154]。

在系爭措施是否符合《SPS 協定》第 5.7 條[155]之規定上，小組援引上訴機構在日本限制蘋果等農產品進口案（Japan-Agricultural Products,

---

[152] SPS Agreement Articles 2.2/5.7

[153] SPS 協定第 2.2 條：「會員應保證任一檢驗或防檢疫措施之實施，係以保護人類、動物或植物的生命或健康之需要程度爲限，且應基於科學原理，若無充分的科學證據即不應維持該措施，惟依第五條第七項之規定者不在此限。」

[154] Supra note.72, p.293

[155] SPS 協定第 5.7 條：「如相關的科學證據不充分時，會員可依現有有關資訊，包括相關國際組織及其他會員的檢驗或防檢疫措施資訊，暫時採行某些檢驗或防檢疫措施。惟在此情況下，會員應設法取得更多必要之資訊以進行客觀的風險評估，並應在合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措施。」

WT/DS76/AB/R）之裁決。依其見解，會員採行或維持第 5.7 條暫時性之 SPS 措施必須符合四項要件，包括：（1）該措施係在相關科學證據不充分之情形而加諸；（2）該措施係以可得知相關資訊爲基礎而採行；（3）採行措施之會員尋求取得額外之必要資訊以進行更客觀之風險評估；（4）採行措施之會員因而在合理期限內檢討該措施。上述機構強調，上述四項要件在本質上明確地爲累積適用（clearly cumulative in nature），且在決定是否符合 5.7 條之目的上具有同等之重要性[156]。

接著，小組轉而討論特定之系爭案件，以奧地利之 T25 基改玉米（maize）案開始。小組首先檢視第 5.7 條首段之要件是否被滿足，即相關科學證據是否不充足[157]。在此方面，小組考量了兩個一般性的爭點：（1）科學證據充分性之評估是否須參考 SPS 保護之適當水準；（2）科學證據之充分性應否在採行防衛措施的時點，抑或是在小組審查之時點 加以判斷。

關於 SPS 保護適當水準之關聯性，小組注意到，上訴機構在日本限制蘋果等農產品進口案曾表示，若可得之科學證據並不容許，在量或質方面，執行《SPS 協定》第 5.1 條所要求及《SPS 協定》附件 A 所定義之充分風險評估，則「相關科學證據」即爲《SPS 協定》第 5.7 條意義下之「不充分」。小組另表示，其無法同意歐體謂在《SPS 協定》第 5.7 條架構下，相關科學證據之不充分必須參照進口國適當保護水準加以評估之主張。

關於時點的問題，小組則認爲對相關證據是否充分之認定，必須參照相關暫時性 SPS 措施之時點。 然後小組開始依序考慮每一措施是否滿足《SPS 協定》第 5.7 條前段之第一項要件。小組認爲，風險評估之存在證明瞭採行防衛措施之時，可得之科學證據「容許」執行《SPS 協定》第 5.1 條所要求及附件 A 第 4 條所定義之風險評估。因此，小組認爲控訴國已經建立了每一防衛措施並非在「科學證據不充份」的情形下採行之推定。由於《SPS 協定》

---

[156] Supra note.72, p.292-294

[157] Consistency with SPS Agreement Article 5.7 and Final Conclusion under Article 5.1

第 5.7 條第一項要件並未被滿足，小組因此認爲防衛措施不符合《SPS 協定》第 5.7 條之規定。

小組之最終結論認爲，歐體繼續採行系爭措施係違反《SPS 協定》第 5.1 條之規定，並認爲第 5.7 項所規定之例外須具其前提條件，即在採取該臨時措施時，須具有關科學證據並非充分之客觀要件，如於相關科學證據充分之情事下，任一成員不能援引第 5.7 項之規定予以排除之。

小組在經過對本案相關事實之充分評估及審查後，認爲歐體成員國於採取保障措施時，對有關生物技術產品之科學證據並非達足以充分之程度，因此，歐體成員國之保障措施並不符第 5.7 項之要求。基於此由，小組駁回歐體之上述答辯。

5. SPS 協定第 5.7 條係屬例外或有條件之權利；舉證責任的問題

當被控訴國被指控違反某一 WTO 規範下之義務時，該被控訴國援引另一條文規範作爲抗辯時，該條文究竟應被定性爲一「例外」或者是會員國的「有條件的」或「自治」權利？並且此一定性亦影響到舉證責任分配的問題。上訴機構曾就此類被引作爲抗辯之特定條文作出若干判決。惟自該等判決之結論觀之，判決理由並非皆具有充分的說服力，特別是在部分案例中，上訴機構顯然認爲條文中某些特定的用語爲一例外規定或一積極抗辯之基礎；但在其他案例上訴機構又將類似的用語作不同之解讀[158]。

6.「暫停批准」係屬 SPS 措施之規範

雖《SPS 協定》附件 A 第 1 條對 SPS 措施予以明確定義。《SPS 協定》附件 A. 第 1 條第 2 段規定，衛生與植物衛生措施包括所有相關法律、法令、法規、要求和程序，特別包括：最終產品標準；工序和生產方法；檢驗、檢查、認證和批准程序；檢疫處理，包括與動物或植物運輸有關的或與在運輸

[158] Ibid. note 3.

過程中爲維持動植物生存所需物質有關的要求；有關統計方法、抽樣程序和風險評估方法的規定；以及與糧食安全直接有關的包裝和標籤要求。但就《SPS 協定》附件 A 之相關規定言之，其定義向來通說認其具廣泛性。但就本案小組之見解，似傾向於限定 SPS 措施就此之法理解釋之內含性與延伸性。本案中，小組認爲歐體之「暫停」批准措施並非《SPS 協定》所欲規範之相關 SPS 措施[159]。

7. 小組建議

關於歐體及其會員國系爭違反 WTO 規範之措施[160]，小組提出之建議如下：（1）針對「核可程序之遲延」：針對美國與加拿大之主張，小組建議爭端解決機構要求歐體應使其造成事實上遲延之核可程序與《SPS 協定》之規範相符，至少包括該等尚未停止採用之措施。（2）針對「特定產品之措施」：小組建議爭端解決機構要求歐體促使其相關措施符合《SPS 協定》之規範，但此等建議不適用於小組成立後已經撤銷或通過之相關特定產品的措施。（3）針對會員國之防衛措施：小組建議爭端解決機構要求歐體促使其相關措施符合《SPS 協定》之規範。

第三節　後續發展與影響分析

2006 年 11 月 21 日，DSB 會議採認小組報告，歐盟宣佈將履行小組報告之建議，並依據 DSU 第 21.3 條(b)款，與阿根廷、加拿大及美國協商合理履行期間的期限。2007 年 6 月 21 日，各該國家通知 DSB，其已與歐盟達成合理履行期間的協議，將給予歐盟 12 個月的履行時間，亦即將在 2007 年 11 月 21 日截止。在 11 月 21 日當日，各國通知 DSB，期限將延至 2008 年 1

---

[159] Supra note.73

[160] DSU 第 19.1 條：「若小組或上訴機構認定某一措施不符合某一內括協定之規定時，應建議該相關會員使其措施符合協定之規定。除上述建議外，小組或上訴機構並得向相關會員提出執行此建議之方法。」

月 11 日。

2008 年 1 月 11 日當日，歐盟與加拿大通知 DSB，將 DS292 案(加國爲指控國)合理期間延後至 2 月 11 日，後又延後至 6 月 30 日、12 月 31 日。歐盟與阿根廷則就 DS293 案(阿根廷爲指控國)之合理期間延後 6 月 11 日， 其後又分別延後至 8 月 12 日及 12 月 1 日。

1 月 14 日，歐盟與美國就 DS291 案(美國爲指控國)通知 DSB 雙方已依 DSU 第 21、22 條之規定達成協議， 不過在 1 月 17 日時， 美國通知 DSB，要求 DSB 授權美國對歐盟進行暫停關稅減讓及其他 WTO 義務，歐盟於 2 月 6 日日拒絕美國的要求，決定依據 DSU 第 22.6 條，請求 DSB 進行仲裁，DSB 於 2 月 8 日同意將該案交付仲裁。不過，在 2 月 15 日，歐盟與美國雙方共同表示， 要求仲裁小組暫停其仲裁工作。

在這段期間，歐盟分別於 2008 年 3 月、6 月、9 月在 DSB 會議中提出其後續履行情形之報告(Status Report)，根據其於 10 月 10 日提出之最新報告，歐盟與美國已訂於 10 月 22、23 日，舉行有關本案第七次技術性諮商會議。[161]

本案爭端解決程序自 2003 年至今，由於本案爲 WTO 目前唯一一件有關 GMO 產品之爭端案件，因此引起各界高度關注。不過，由於爭端小組報告中並未就歐盟實際審核 GMO 產品之實質要件進行審查，因此本案尚無法窺得 DSB 對於 GMO 產品或議題之實質法律見解，不過，就歐盟於本案敗訴後將如何履行小組報告之建議，尤其在如何與美國取得共識的問題上，則本案極具後續觀察之意義。

此外，本案就「風險評估」部份之相關見解相當值得注意，就《SPS 協定》第 5.1 項「風險評估與適當衛生與保護標準之確定」規定：「各成員應

[161] 參 WT/DS291/37/Add.9, WT/DS292/31/Add.9, WT/DS293/31/Add.9

保證其衛生與植物衛生措施之制定以對人類、動物或植物之生命或健康所爲以適合有關情況之風險評估爲基礎，且同時應考慮有關國際組織制定之風險評估技術」。《SPS 協定》第 5 條的其他條款以及其附件 C 對風險評估亦採更爲具體之規定。

依《SPS 協定》採取措施限制進口，須進行風險評估，且須採用國際組織之評估標準與技術。從目前 WTO 相關案例言之，部份成員國由於未重視此一規定，而影響於爭端解決之最終裁定。農業病蟲害防治及其他有害農產品進口檢疫措施之安全網，涉及到保護台灣之生態環境、食品安全，乃至農業安全。

本案小組報告所提出之基本原則如下：

1. 進口國對基因改造作物進行預先的安全評估的權利

本案裁決並未涉及：（1）生物技術產品是否安全；（2）本案中所涉及的生物技術產品與以傳統方法生產的產品是否爲「相似」產品。雖然原告國家主張這兩種產品是相似產品，但小組認爲不必回答該問題；（3）歐體是否有權在基因改造作物被投放市場之前進行審查。實際上原告沒有挑戰歐體此這一權利；（4）歐體《90/220/EEC 指令》、《2001/18/EC 指令》和《258/97 號規則》所規定對產品進行個案審查，對潛在的風險進行科學評估之批准程序是否符合歐體根據 WTO 協定所負有的義務，原告對此沒有提出質疑；（5）原告沒有對歐體科學家委員會的結論提出異議，只是反對歐體提出的某些問題和反駁意見之科學依據。所以本案中小組在與當事方協商後，向很多科學家諮詢過專家意見。由於小組回避這些問題，就給有關的國家自主安排基因改造生物安全管理留下空間。本案中，美國僅抱怨歐體的批准程序不適當地拖延，但並沒有主張歐體根本不應該對基因改造生物進口進行審查。

2. 基因改造作物與非基因改造作物是否相同產品

自 1991 年在 GATT 時期裁決美國－限制金槍魚進口案（United States-

Restrictions on Imports of Tuna, DS21/R）以來，有關產品生產和加工之方法可否作爲區別不同產品標準之一，存在激烈爭議。1998 年 WTO 上訴機構裁決美國－限制蝦及蝦產品進口案（United States- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R），在某種程度上肯定美國基於產品的生產和加工方法不同而採取的貿易措施，似乎暗示產品的生產和加工方法可以作爲區別產品的標準之一。

本案中，美國認爲，基因改造作物與以傳統方法生產之產品是相同產品，如基因改造大豆與非基因改造大豆是相同產品。既爲相同產品，就應該受到相同的貿易待遇。那些針對基因改造作物的特殊要求和限制措施，皆不符 GATT 第三條第四項關於國民待遇的規定。歐盟認爲，基因改造作物和以傳統方法生產的產品並不是相同產品，至少二者的生產方法不一樣。多數參與第三國向小組提交書面意見和口頭發言，多數亦認爲基因改造作物和以傳統方法生產的產品並非相同產品。惟小組報告中認爲無必要回答這一問題，從而未予說明。

WTO 在其裁決中並未明確認定歐體現行有關基因改造作物的法規是否「非法」，也沒有直接說明轉基因產品是否安全。因此，目前歐體各會員國對於該項裁決多採保留態度，主要原因在於歐體多數會員國皆認爲在未有更進一步科學研究證明基因改良產品對人體無害時，僅能以個案審查方式開放相關產品的輸入。[162]因此，2007 年 7 月歐盟食品安全局（the European Food Safety Authority, EFSA）認定 MON863 基因改造玉米對人體無害，並允許美國孟山都（Monsanto）公司進口該類玉米即爲一個案開放之案例。

---

[162] 歐盟食品安全局 2007 年 7 月宣稱，動物吃了基因改造飼料，所生產的雞蛋和肉類中並無基因殘留。2007 年 2 月時歐盟執委會收到綠色和平組織的訴求，由一百萬名歐盟公民簽署，要求對動物用基因改造飼料所生產出的鮮乳及其它產品須特別標示。食品安全局的報告研判 19 個獨立研究案例，指出“家畜實驗大規模的研究顯示，迄今仍無法在雞、牛、豬或鵪鶉的組織、流體或食用產品中偵測出來自基因改造植物的重組 DNA 片段或蛋白質”。歐盟在 2004 生效的指令中，規定食品及動物飼料需要標示轉基因的基因改造成份，但是該規範不及於基因改造飼料所生產的肉類和乳製品。大部分歐盟進口的飼料以大豆和玉米爲主。歐盟進口的基因改造穀物和油菜有 90%左右用來當作動物飼料。

該指令對基因改造生物的安全管理之規定如下：

（1）肯定預先防範原則在管理基因改造作物安全方面的重要地位。歐體 2001 年的環境釋放指令明確採納「預先防範原則」（Precautionary principle），在前言第 8 段指出，在起草該指令時考慮了預先防範原則，在實施該指令時也必須考慮該原則。

（2）加強基因改造標示和可追溯性方面的要求。歐體《2001/18/EC 環境釋放指令》的第 21 條要求各成員國均應採取措施，保證投放市場的基因改造生物在各階段均能夠被追溯。爲了保證這種可追溯性，指令的第 21 條和 26 條要求「GMO 作物必須按照許可其環境釋放文件中所核准之方式標明本產品含有基因改造生物」，該種基因改造標示需附加於產品之上，或載入伴隨產品文件中。第 21 條還要求確定一個食品中含基因改造成份之最低標示標準，即，產品中基因改造成份低於某種標準，則可以不再標示其含基因改造成份。根據該指令之要求，歐體現在確定產品中基因改造成份低於 0.9% 的可以不標示[163]。

根據該指令，歐體於 2003 年起草《食品和飼料條例》。依據該條例，所有基因改造作物，不論最終產品中是否含有基因改造成份，只要在生產過程中使用基因改造原料，不論是否作爲供給人類食用之產品或飼料，一律應進行基因改造標示。如食品或飼料中含有之基因改造作物與傳統方法生產產品在成份、營養價值、營養效果、使用目的或對特定人群之健康方面有所影響，或該基因改造作物可能引起倫理或宗教之關注，有關資訊皆都須於食品或飼料上標示。該指令並要求標示內容已不限於健康，而宗教、文化和倫理方面之內容，足以使人懷疑是透過市場途徑銷售食品之資訊等[164]。

---

[163] See Measuring the Impact of the Food Quality Protection Act: Challenges and Opportunities, Report No. 2006-P-00028, August 1, 2006, via http://www.epa.gov/oig/reports/2006/20060801-2006-P-00028.pdf, last view on Aug. 12, 2007.

[164] See J. S. Fredland, “Unlabel Their Frankenstein Food!: Evaluating a U.S. Challenge to the European Commisiion’s Labeling Requirements for Food Products Containing Genetically-Modified

根據 2001/18/EC 指令關於保證基因改造作物的可追溯性的要求，歐體於 2003 年起草《基因改造食品和飼料的可追溯性和標示條例》（REGULATION （EC） No 1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 concerning the traceability and labeling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC）。該條例進一步規範用基因改造作物生產之食品和飼料進行標示和追蹤之規則，並對《2001/18/EC 指令》相關規定予以修改和完善。

根據該條例，可追溯性係指在基因改造生物和基因改造生物之生產加工品透過生產和銷售通路於市場准入之各階段追蹤產品之能力。基因改造作物之經營者皆須向下一個在生產和銷售通路端之經營者提供該產品含有基因改造生物之相關資訊，該基因改造作物之接受者亦須將有關資料自交易發生之日起存檔 5 年，除接受者是最終消費者除外。歐體關於基因改造作物必須具有可追溯性的要求在實務中可能帶給產品之提供者較大之負擔，特別是基因改造作物之生產加工者[165]。

（3）強化對基因改造作物風險的監控

《2001/18/EC 指令》強化對市場准入之基因改造作物風險之監督。指令前言指出，爲追蹤及發現基因改造生物對環境以及人類健康所生之直接、間接、或近期、遠期之影響，應納入強制監督義務。在申請人申請將基因改造生物進入市場時，另應提供「監督計畫」，申請受理機關於審查申請時，亦會一併審查「監督計畫」之合理及科學性。凡向環境中釋放基因改造生物之人須按照被核准之監督計畫對釋放至環境中之基因改造生物對環境和人類健康之影響進行監督，並應向歐體執委會和成員國之主管機構提交監督報

Organisms", in Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol.33, 2000,p.186

[165] See Associated Press, Americans Clueless About Gene-Altered Foods (March 24, 2005) , available at http://pewagbiotech.org/newsroom/summaries/display.php3?NewsID=857 (statement of Stephanie Childs, GroceryManufacturers of America).

告。成員國之主管機構在第一個監督期間結束後，可根據申請人提交之監督報告及同意其將基因改造作物准入市場之許可規定，變更申請人之監督計畫[166]。

（4）對公眾意見的重視

《2001/18/EC 指令》要求成員國在向環境中釋放基因改造生物必須與社會大眾或團體進行協商，無論是爲實驗之目的，抑或是爲市場准入而向環境釋放。另，被許可進行田野實驗之基因改造生物之各種詳細情況，包括實驗具體地點，皆須讓社會大眾瞭解。爲方便社會大眾提出其意見，成員國政府須爲此進行適當之安排，包括給予合理時間期限等[167]。

根據國際玉米及小麥改善中心（CIMMYT）主任 Thomas Lumpkinm 於 2008 年 9 月針對國際媒體訪問時認爲，國際間目前急需基因改造技術來提高小麥產量，幫助貧困國家在食品短缺及價格上漲的社會問題。由於許多國家的消費者和環境團體強烈反對基因改造農作物，因而過去全球小麥市場並沒有商業化基因改造小麥。在孟山度公司和先正達公司等一些生物技術作物研究機構在研發不同轉基因小麥方面進行了大量的研究工作。但是由於全球反對強烈，孟山度公司已經擱置了抗除草劑小麥研究項目，先正達公司也放慢了抗病蟲害小麥研究工作。在本案後，歐盟雖批准少量的基因改造農作物，但歐盟各成員國間，卻常因此一問題產生衝突。

歐盟自 2007 年來，農業政策已因全球糧食危機的惡化而有所改變，主要原因在於面對國際間，因地球暖化，不斷擴大所導致的糧食短缺問題。國際間，因油價不斷上揚，導致對再生能源的需求不斷的提高，使得歐盟不得不面對歐盟在未來是否會因爲積極鼓勵農民休耕，而降低糧食生產產生疑

---

[166] See COUNCIL DIRECTIVE of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms (90/220/EEC)

[167] See Ilona M. Demenina, Genetically Modified Food in the International Arena: Trade Conflicts,Labeling Controversy, and the Importance of Informed Consumer Choice, in Brigham Young University International Law & Management Review, Spring, 2006, p.339

慮。歐盟目前已打算修正過去農業政策，朝開放耕地與鼓勵基因改造農產品耕種等方式，以解決目前日益嚴重的國際糧食危機。根據歐盟生物技術產業協會 2007 年 10 月 31 日最新公佈的數位顯示，歐盟基因改造作物種植面積不斷增加，歐盟基因改造作物的種植面積增長了 77%。歐盟今年已收割了超過 10 萬公頃的基因改造玉米，法國基因改造作物的種植面積增加了 4 倍，德國增加了兩倍多，最大的基因改造作物種植國西班牙的種植面積增加了 40%以上，其他國家，如斯洛伐克、羅馬尼亞和波蘭基因改造作物的收割數量也有顯著增加。[168]

歐盟委員會及歐洲食品安全局（EFSA）於本案後對部份基因改造農產品在政策上的轉變，如下表：

[168] "NEW FIGURES SHOW INCREASE IN EUROPEAN GM CROP CULTIVATION", Latest figures released by the European biotech industry association, EuropaBio, show that the area planted to genetically modified crops in Europe has grown by 77 percent since last year. The increase was noted despite the fact that BT maize, which was approved in 1998, is the only genetically modified crop grown in the continent. This year over 100 thousand hectares of GM maize has been harvested. The acreage of biotech crops has increased four times in France and more than doubled in Germany, Portugal and the Czech Republic. In Spain, the largest cultivator of GM crops, there has been more than 40 percent increase in the area of cultivation and this after 10 years of planting GM maize. Other countries like Slovakia, Romania and Poland also showed significant increase in the amount of GM crops harvested.

表 18　歐盟委員會對部份基因改造農產品政策轉變表

時間	標題	說明
2008-11-6	歐盟食品安全局批准兩種基因改造玉米	歐洲食品安全局（EFSA）重新批准了兩種基因改造玉米品種，分別是先正達公司研發的 BT-11 型玉米以及陶氏益農公司與杜邦子公司先鋒國際種子公司共同研發的 DAS1507 型玉米。
2008 年 10 月 29 日	歐盟批准進口拜耳公司的抗除草劑基因改造棉花	歐盟委員會已批准未來 10 年進口基因改造棉花用於歐盟 27 國的市場銷售。　此種棉花——抗除草劑棉花（LLCotton25）由德國拜耳作物科學公司（Bayer　CropScience）推出，將被進口至歐盟市場用於食品和動物飼料行業，但將在歐盟外部播種。歐盟已經批准進口 LLCotton25 棉花的種子及其產品，包括食用的棉籽油和動物飼料用的棉籽粕和棉籽殼等。
2008 年 9 月 10 日	歐盟批准進口拜耳公司研發的基因改造大豆	歐盟委員會批准進口一種由拜耳公司研發的基因改造大豆，。歐盟委員會通常認可歐洲食品安全局的決定，而去年歐洲食品安全局表示，拜耳公司研發的基因改造大豆可以安全進口。
2008 年 6 月 26 日	歐盟將放寬對未經批准的基因改造農作物的管理	歐盟衛生委員長 Androulla Vassiliou 將會建議將零容忍的基因改造污染標準上調到 0.1%，這足以囊括近來大部分的污染事件。

資料來源：本研究自行整理

從上面的介紹可以看出，美國和歐盟對待基因改造生物的態度差異非常大，管理方式和規則也很不相同，這些是貿易摩擦產生的原因。就多數國家現今發展來看，基因改造作物和以傳統方法生產之產品事實上是以不同產品進行管理。關於基因改造生物之貿易，美國首先關心是其基因改造作物是否能夠進入有關國家的市場，其次是進口後，在銷售、運輸等環節是否受到歧視。其中，在可能影響銷售、運輸等就國內措施方面，美國最為關注則為是對基因改造作物之標示要求。上述要點，值得藉以觀察美國後續相關政策之發展。

第八章　農業爭端案例對我國農業政策之啟示

第一節　農業爭端案例所涉之農業規範綜合分析

本研究第三章至第七章進行之爭端案例研究，所涉 WTO 法律與農業議題涵蓋特別防衛條款（農業協定第 5 條）、境內支持措施（農業協定第 6、7 條）、出口補貼（農業協定第 9 條）、國營事業（GATT 第十七條）、以及農產品檢驗檢疫措施（SPS 協定）等。

農業協定的長期目標在於實質削減農業支持與農業保護措施，以修正並防止限制或扭曲農業市場的各種不公現象，其主要支柱便是市場進入、境內支持，以及出口競爭。以下就進行之案例分析，整理重要 WTO 司法見解如下：

一、特別防衛措施

在市場進入規範下，特別防衛措施爲烏拉圭回合所達成之農業協定中，基於避免採關稅化開放市場之農產品受進口衝擊過鉅，而允許採行的進口防衛措施，農業協定第 5 條規定於其進口危害該國經濟時，即可啓動防衛措施，而會員須向 WTO 農業委員會通知其欲實施 SSG 產品之相關規定。

截至目前，WTO 爭端解決案件中涉及農業協定第 5 條者，僅歐體-禽肉一案，因此本案上訴報告之見解對於未來類似案件應具一定指示性意義。在本案中，上訴機構認爲，農業協定第 5.1 條（b）款之「進入進口國關稅領域」（the customs territory），係指「依據 c.i.f. 進口價格爲基準下之進口產品進入進口國關稅領域的價格」。因此，依其條文解釋，「相關進口價格」應不包括關稅及其他內地稅費（internal charges），第 5.1 條（b）款之「c.i.f.

進口價格」，亦應認爲不包括產品進入該國關稅領域前課徵的任何關稅、稅費或規費在內。(參上訴報告第 131-153，276-292 段)

另外，本案上訴機構亦就農業協定第 5.5 條做出詳細解釋，針對第 5.5 條所定之額外關稅計算方法，是否屬於強制性規定，抑或可以允許 WTO 會員自行選擇其他的計算方法，依據上訴機構見解，第 5.5 條前言：「依本條第 1 項（b）款課徵之額外關稅，應依下列方式課徵之」，其條文用語已清楚表示其計算方法爲一強制性規定（mandatory），其他計算方式應不符合該條文之規定。(參上訴報告第 154-171 段)

二、境內支持

境內支持是指各國在其境內所給予某一特定或非特定農產品或農民的金錢補貼。不同於非農產品，農業協定並未全面禁止各國實施補貼，惟實施補貼的國家必須於減讓表中承諾每年實施補貼的最高約束水準，目前 WTO 會員每年農業境內總支持（AMS）約束水準高達 1,387.06 億美元[169]，且 80% 以上來自已開發國家的補貼，造成貿易不公與市場扭曲現象，並嚴重影響開發中國家與低度開發國家權益。

截至目前，WTO 爭端解決案件中涉及農業協定第 6、7 條者，亦僅本案，惟本案中因爭端小組考慮訴訟經濟理由，並未實際針對被指控國之措施是否違反第 6、7 條進行審酌，因此上訴機構遂未能就此部分進行認定。因此， 本案對於第 6、7 條條文之解釋，所提供之參考性價值仍屬有限。

三、出口補貼

農業協定第 9 條爲有關出口補貼最主要之規範，由於出口補貼爲許多

[169] 此值乃本研究自行以 WTO 農業委員通知文件中最終約束金額計算，計算方式爲：(1)2000 年匯率資料，除中華台北外使用 IMF 2004 年 7 月之 International Financial Statistics 資料庫中的匯率，我國匯率使用行政院主計處 93 年 8 月之國民經濟動向統計季報資料。(2)我國、克羅埃西亞、馬其頓、立陶宛以及摩爾達維亞爲 2000 年後入會，故採用 2004 年之 AMS 約束水準，而匯率仍使用 2000 年資料。

WTO 會員採取以提升其農產品出口競爭力之作法，因此迄今在 WTO 爭端解決程序中已有數件知名爭端案件與出口補貼規定有關，除歐體-糖補貼案以外，另外尚有美國-高地棉案（United State s- Subsidies on Upland Cotton, DS267）、加拿大-牛奶案（Canada - Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products, DS103,113）、美國-海外銷售公司案（United States - Tax Treatment For Foreign Sales Corporations, DS108)等。

在歐體-糖補貼案中，小組明確表示，依據農業協定第 9.1 條（a）款，指控國提出被指控國對其產品進行違反協定之出口補貼「表面證據」已足，被指控國如欲抗辯應由其提出足夠之證據，以證明系爭出口補貼措施並未違反第 9.1 條（a）款之規定。(參小組報告第 7.232-7.238 段)

至於在何謂構成出口補貼之給付(payment)方面，亦即農業協定第 9.1 條(c)款，本案上訴機構清楚指出以下三項要件（參上訴報告第 2. 233-2. 237 段）：

1. 第 9.1 條（c）款「因政府之提供資金行爲而致對某一農產品之出口實施給付...」之法律文字中，並沒有對「政府行爲」之形式設定任何標準，而且「政府行爲」亦不需要包含政府的「授權」（mandate）或其他「指示」（direction）；

2. 「提供資金」(financed)係指一種提供財務資源的機制(mechanism)或程序（process），且不須由政府本身（government itself）提供，而可委由私人爲之；

3. 在「政府行爲」與「財務給付支援」之間，必須有一關連性（nexus）或可證明的連結（demonstrable link）。

本案上訴機構之報告中，對於出口補貼之構成要件，提出明確、清楚的法律解釋，並已爲其後爭端案件援引，提供 WTO 會員極爲重要之參考。

四、國營事業

GATT 第十七條爲國營事業(State Trading Enterprises, STEs)之規定，爲與農產品貿易有關之重要條文，主要原因在於一國如欲對農產品貿易進行干預，其有效方法之一便是透過成立專門性質之國營公司進行之。GATT 第十七條對於國營事業之規定主要有三：不歧視原則、商業考量原則、以及通知義務。不過，儘管許多農業出口國家對於農業進口國家之國營事業運作寄予高度關切，不過迄至目前，在 WTO 爭端解決實務中，僅加拿大-小麥局與第十七條有關，另外，韓國-牛肉案對於本條亦稍有觸及。

加拿大-小麥局案之最重要意義，在於其小組及上訴報告對於「商業考量原則」提出清楚解釋。GATT 第十七條第一項（b）款規定，國營事業應依照商業因素，或商業考量原則，進行有關購買或銷售，包括價格、質量、可獲性、適銷性、運輸和其他購銷條件等。

在本案中，小組指出，「商業考慮」係指國營事業在爲銷售或購買行爲時必須受有經濟利益，但是「商業考量」並非如美國主張所稱國營事業必須考量企業最大利益、不得享有政府特權及受到市場力量約束等，亦即，第十七條第一項（b）款並未要求國營事業必須僅依商業考量，決定其銷售行爲等。(參小組報告第 135-161 段)

本案小組之見解受到上訴機構支持，對於國營事業之運作應如何符合「商業考量」，可謂提出清楚解釋。不過，由於部分國家仍認爲國營事業利用其獨占權以保護市場，有違公平貿易精神，尤其美國基於保護其農產品市場免受出口國家國營事業之競爭壓力，因此在南韓－牛肉措施案及加拿大－小麥局案後，在 2004 年要求將國營事業議題納入七月套案之農業談判議題中。因此，未來 GATT 或農業協定下對於國營事業或獨占之規範是否可能出現修正，雖然目前杜哈談判進展遲緩，但仍值得觀察。

第二節　農業爭端個案對我國農業政策之啟示

我國自 1990 年向 GATT 提出入會申請以來，已進行諸多農業政策改革，包括推動休耕制度、實施所得給付等，以調整我國的補貼措施與農業生產結構，使我國的農業政策能與農業協定一致。在 2002 年我國正式加入 WTO 後，亦遵循入會承諾，逐年調降關稅與約束農業境內總支持水準，並按時向 WTO 通報我國的措施調整與承諾執行成果之通知文件，可說在各方面皆以符合 WTO 規範爲依歸。

然而，隨著我國農產品市場的對外開放，已導致越來越多來自各國的農產品湧入，在貿易利益的糾結下，我國未來可能面臨的農產品貿易摩擦機會恐有增無減，甚至形成貿易爭端。事實上，我國入會至今，已不時有會員對我國的農業政策提出質疑與詢問，包括對農產品關稅稅率、季節性關稅、關稅配額、特別防衛措施、補貼削減方式，以及防疫檢疫制度等，縱使我國認爲所有政策與作法皆符合 WTO 規範，但仍須以 WTO 角度再行檢視，因此仍有研讀、比較相關農業爭端系爭措施與我國作法是否異同，以及是否與爭端小組判決結果之方向一致之必要性。本節首先將綜述我國現行農業政策，而後將逐一比較我國相關政策之作法與本研究系爭措施之異同，並就判決結果檢視對我國之影響，最後將綜合歸納，提出對我國農業政策之啓示。

一、我國現行農業政策綜述

我國農業屬小農制，生產成本與產品價格相較於進口產品不具競爭力，因此過去在農業政策上，除採取必要的邊境保護措施外，亦針對重要農產品給予生產上的支持，前者包括禁止進口與數量限制等非關稅措施，後者則爲保價收購、生產投入因素補貼等。但爲了加入 WTO，我國已進行大刀闊斧的改革，於 2000 年提出「邁進二十一世紀農業新方案」，做爲 2001 至 2004 年農業施政藍圖，並於 2001 年頒布「加入 WTO 農業因應對策」，以作爲重要農產業政策的調整與應變方針，包括在穩定農產品價格方面，建立農產

品產銷預測及進口預警通報系統；爲積極改善農業產業體質及提升競爭力，運用農產品受進口損害救助基金，持續辦理「水旱田利用調整後續計畫」，以減少稻米生產過剩及降低價格支持水準；並且爲加強農產品國際行銷等措施，於 2004 年推動爲期三年的「加強農產品國際行銷方案」，採取主動積極之策略，以協助我國相關農民團體、公會、業者，將我優質農產品（本文僅著重在水果、花卉種苗與蔬菜等農產品上）拓展至國外市場；在農產品進口管理方面，於 2002 年建立關稅配額與 SSG 制度，有效降低市場開放對我國敏感農產品之影響。

目前，在新政府上任後，於今（2008）年提出以「健康、效率、永續經營之全民農業」爲目標之 2009-2012 年施政計畫，除了要保障農民福利，更要在安全農業與責任農業的理念上，實施符合國際規範的綠色補貼，重視環境與景觀的永續經營。重點施政方向則包括確保糧食安全、發展科技優勢農業、推動農地改革及農村再生、加強農產品全球布局，以及加強國土保安等。

爲配合本研究爭端案例之系爭措施，除我國並未實施出口補貼措施外，將進一步逐一說明我國現行特別防衛措施、境內支持措施、國營貿易事業、檢驗檢疫措施等之實施現況。

（一）特別防衛措施

農業協定第 5 條規定，當某產品之累積進口量超過基準數量，或進口產品之進口價格低於基準價格時，可以啓動 SSG，以課徵額外關稅，來防止對該國產業與市場之衝擊，惟可採用 SSG 之產品需標註於該國關稅減讓表中。依據我國入會關稅減讓表之承諾，目前有 15 項農產品（含括 108 項 HS 八位碼稅號）可行使 SSG，包括花生、東方梨、糖、大蒜、檳榔、雞肉（包括雞腿、雞翅與其他雞肉塊）、液態乳（包括鮮乳與其他液態乳）、動物雜碎（包括豬雜與禽雜）、紅豆、乾香菇、柚子、柿子、乾金針、豬腹脅肉以及食米。該等產品依 HS 96 年版之我國稅則號列數共計 83 項，財政部並制定「農產品採取特別防衛措施額外關稅之課徵規定及相關作業注意事項」，管

理 SSG 相關執行事宜。

在 SSG 之啓動上，根據「農產品採取特別防衛措施額外關稅之課徵規定及相關作業注意事項」之規定，我國採用價格機制與數量機制兩者併行（除動物雜碎僅適用基準數量），以該兩者計算後所課徵額外關稅爲高者，作爲最終課徵方法，並且每年初需更新該年度新的啓動基準。所謂價格機制，是以 1990 至 1992 年平均 c.i.f.（cost, insurance, freight，即到岸價格）單位價格作爲基準，若該期間無進口實績之產品，則採用我鄰近國家的 c.i.f.價格，因此每年基準價格皆爲相同。

而課徵方法，是以海關核定進口貨物完稅價格與基準價格之差額來評定，當差額超過基準價格的 10%以上時，則可啓動 SSG，並依農業協定第 5.5 條之規定加徵額外關稅，惟檢附關稅配額證明書者不予徵收。而所謂數量機制，是依最近三年進口產品在國內之市場佔有率（即進口量佔國內消費量之比率），依農業協定第 5.4 條之規定，換算基準率（trigger level），乘於近三年平均進口量，再加上最近年度之消費變動量，即可得本年度的基準數量，又或，當不考慮國內消費量時，則可直接以近三年平均進口量的 1.25 倍作爲基準數量，且無論是否考慮國內消費量，基準數量皆不得小於近三年平均進口量的 1.05 倍。一旦本年度累積進口量超過基準數量時即可啓動 SSG 機制，加徵原產品關稅稅額之 33.3%的額外關稅。

我國入會談判時爭取到 14 種產品適用 SSG，後又因稻米關稅化而將稻米納入爲 15 種產品；於 2002 年加入 WTO，該年納入價格啓動特別防衛措施有 21 項 HS 八位碼產品，即東方梨、柿子、紅豆、雞腿翅、雞肉塊、花生、糖、大蒜、液態乳與乾香菇；納入數量啓動防衛措施有柚子、檳榔等。

我國在入會後實際啓動特別防衛措施之情形十分積極。在 2003 年納入價格啓動特別防衛措施者計有 5 項 HS 八位碼產品，即東方梨、大蒜、其他雞肉塊、紅豆等。納入數量啓動特別防衛措施有 36 項 HS 八位碼產品，即花生、糖、檳榔、雞腿翅、鮮乳、液態乳、乾香菇、柚子、柿子、米。

2004 年納入價格啓動特別防衛措施者計有 24 項 HS 八位碼產品，即東方梨、糖、其他雞肉塊、液態乳、紅豆、乾香菇、米等。納入數量啓動特別防衛措施有 34 項 HS 八位碼產品，即花生、東方梨、糖、蒜球、雞腿翅、鮮乳、液態乳、乾香菇與米。

2005 年納入價格啓動特別防衛措施計有 23 項 HS 八位碼產品，即花生、雞腿翅、其他雞肉塊、液態乳、紅豆、腹肉與乾香菇。納入數量啓動特別防衛措施有 32 項 HS 八位碼產品，即花生、東方梨、雞腿翅、其他雞肉塊、液態乳、雞雜碎、紅豆等。

2006 年納入數量啓動特別防衛措施者計有 40 項 HS 八位碼產品，即花生、紅豆、雞肉塊、液態乳、東方梨與鮮乳等。[170]

觀察上述統計，我國應屬所有可使用 SSG 之 WTO 會員中，使用頻率名列前矛者，惟此一結果固然顯示我國加入 WTO 後確已善用使用 SSG 之權利，但在另一方面，由於入會至今我國敏感性農產品所受進口衝擊仍然存在，因此使用 SSG 之成效仍有待檢驗，同時其頻繁使用情形亦已引起貿易對手國關切。

以禽肉產品爲例，由於我國畜產品飼養成本遠高於美、加、泰等國，依農委會評估，我國每進口雞腿肉 1 萬公噸，影響我國肉雞產業產值受損約 12 億元。[171] 針對我國入會後，已多次啓動雞肉產品之 SSG 機制，並加徵額外關稅，歐洲商會於其「歐洲商會 2006-2007 年建議書」中，要求我國將含雞肉之加工食品排除於「採取防衛措施農產品」累計進口量的品項。

值得注意者爲，雖我國使用雞肉加工食品 SSG 屬我合法權利，農政當局現並修改或調整計畫，[172]然而我國實施 SSG 之結果並未降低進口雞肉數

---

[170] 舟生，論 WTO 農產品特別防衛措施，農政與農情，96 年 2 月(176 期)。
[171] 農委會，加入 WTO 總體因應對策，90/08/01，http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=55
[172] 參「歐洲商會 2006-2007 年建議書」摘要與主政機關回復表。

量。由於受到國外產品價格低廉與國內需求影響，進口雞肉數量仍逐年增加，且成長率較其他啓動 SSG 農產品爲高，顯示單獨使用 SSG 措施之效果仍應予以整體及配套之考量。

（二）境內支持措施

我國實施農產品之補貼，包括對稻米及雜糧之保證價格收購制度、蔗糖契作保價制度、稻田轉作補貼、菸葉、小麥之契約保證價格收購制度、夏季蔬菜價差補貼及其他各項農業投入補貼、獎勵金等。這些補貼項目之基期（1990-1992 年之平均）AMS 約爲新台幣 177.06 億元，我國已承諾依 WTO 烏拉圭回合農業協定於 2000 年削減 20%，減少補貼金額約 35 億元。因此目前國內設有保證價格收購之產品，勢須逐年實施減產計畫，以降低 AMS 之總額。至於削減補貼之方式，則依 WTO 相關規範，將補貼策略調整爲可豁免削減之措施。

以下分述價格支持、生產因素補貼，以及老農的所得支持計畫等內容：

1.價格支持措施

在價格支持措施方面，主要包括保價收購、短期價格穩定措施、產銷平衡措施以及稻田轉作補貼。

（1）保價收購：實施產品包括稻米、高粱、飼料玉米、甘薯、部分豆類產品、部分蔬菜、菸草、甘蔗與糖等，當該產品市場價格低於保證價格時，則以保證價格收購。在 2001-2003 年間總共補貼新台幣 13.6 億元，其中 33.6%是對稻米的保價收購，25.7%是對其他作物，19.3%是對菸草，14.5%是高粱與飼料玉米，6.6%與 0.4%分別爲糖與蔬菜。此外，在稻米的保價收購上，於 2007 年的 12 月宣布將稻穀的收購價格從每公斤 21 元調高爲 23 元，並自 2008 年的第一期作開始實施，2008 年將稻米的保證價格由每公斤 21 元提高至 23 元。

（2）短期價格穩定措施：實施產品包括柑橘類水果、雞肉、鴨與鵝，

以及大蒜，當產品價格低於某依設定標準時，則政府將可協助該產品進行促銷、加工、冷凍等處理，或者是提供低利貸款。

（3）產銷平衡措施：實施產品涵蓋 30 種農漁產品，包括荔枝、芒果、虱目魚、豬肉、洋蔥、主要蔬菜與青梅，透過對生產與銷售的監控，即時協助產銷失衡產品辦理促銷、產期調節與諮詢服務。

（4）稻田轉作補貼：爲了解決稻米供過於求的市場現況，減少稻米產量，特別針對稻農推廣轉作計畫，以發放轉作補貼新台幣 22,000 元/公頃方式，來獎勵稻農的參與，轉作產品則以甘薯、紅豆、綠豆等爲主。

2.貸款與所得支持

在貸款方面，主要依據 2003 年 7 月 23 日公佈實施的農業金融法來執行，主管機關爲 2004 年 1 月成立的農業金融局。農業金融法的主要目的在於強化農漁民貸款的便捷性，並透過農業金融局來規劃與監督農業金融體系，所有貸款是由 2005 年 5 月 26 日成立的農業金庫來辦理，資金來源主要是由 1984 年成立的農業信用貸款基金所供應。另外，在農發條例下，我國亦成立農產品受進口損害救助基金，用以協助因市場開放而受損的產業部門進行產業調節等因應措施，實施產品包括稻米、水果、茶、花生、乳製品、豬肉、家禽肉等。此基金於 2003 與 2004 年分別提撥新台幣 7.494 億元與 1.9 億元來救助受損農產品。

在所得補貼方面，主要是給予老年農民所得補貼，於 2007 年 7 月起每月給予每位老農 6000 元的所得補貼。

（三）國營貿易事業

依據《GATT 第十七條訂定一項釋義瞭解書》，國營貿易事業是指經由法定或憲法規定授與，具有專屬經營權或特殊權利或特權的政府或非政府事業（包括供銷組織），並且能透過購買與銷售貨品來影響進、出口的水準或方向。

在此定義下，我國加入 WTO 時有國營貿易事業之農產品應包括糖、菸酒、香蕉、米等四項，其相關主管單位分別爲台糖公司、台灣菸酒公司、台灣青果合作社，以及農糧署。隨著我國近年推動的自由化、國際化、民營化之經濟政策主軸，前述產業已漸次開放，過去台糖公司所負責之糖類產品統一進口業務，已於 2005 年我國取消糖產品關稅配額後正式終止；台灣菸酒公司亦於 2007 年民營化後，已不屬於國營貿易事業；另外，台灣青果合作社原本具有出口統銷權，亦於 2005 年正式取消。目前依 WTO 定義仍屬國營貿易事業的農產品，只有由農糧署所進口的政府米。

我國的稻米關稅配額制度係於 2003 年元月開始實施，配額內稻米之關稅爲 0，米製品爲 10％~25％，適用配額內關稅之進口數量爲 144,720 公噸，其中 65％（94,068 公噸）由政府進口，35％（50,652 公噸）由民間進口，配額外則不限進口數量，惟課以稻米每公斤 45 元，米食製品每公斤 49 元之關稅。

在政府進口米部分，經 2007 年 3 月與具歷史貿易實績之關切會員協商後，我國同意採行國家配額方式進口，其中自美國進口 64,634 公噸、澳洲 18,634 公噸、泰國 8,300 公噸、埃及 2,500 公噸等量糙米。目前實際的作業流程係依 2007 年 9 月頒佈的「政府進口米國家配額管理作業要點」進行，主管單位爲農糧署，依政府採購法分批辦理採購，並得委由專業機關（構）辦理，採購方式分爲一般採購及採購銷售同時招標 2 種，前者係以每公噸稅訖交貨至農糧署指定倉庫之條件爲比價基準，並由符合招標文件規定及低於底價之最低投標價者決標；後者係以每公噸等量糙米運抵國內指定交（提）貨倉庫之進口價格與承購價格之差價爲比價基準，並由符合招標文件規定及高於底價之最高投標價者決標。各批採購之方式、產地、數量及時間，由農糧署公告之。

另外，政府進口米國家配額採購案，經依公開方式辦理招標而連續 3 次無法決標者，未完成決標之數量，得依原招標文件所訂採購規格，改採全球

配額重行招標。

（四）食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施

我國的食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施（簡稱 SPS 措施）涉及內容廣泛，主要可分爲食品安全與動植物防疫檢疫二大類別。在食品安全方面，由行政院衛生署食品安全處主管，負責處理包括食品安全、食品查驗等相關政策、法規、方案、計畫之擬定、執行及督導，以及輸出入食品檢驗標準之擬定，現行主要法規爲 2008 年 6 月 11 日公布之《食品衛生管理法》。在動植物防疫檢疫方面，由行政院農委會動植物防疫檢疫局（簡稱防檢局）主管，負責掌理全國之動植物防疫及檢疫相關政策、法規、方案、計畫之擬定、執行及督導，科技之研究、發展及技術服務，輸出入檢疫業務之執行與督導等。有關動物防疫檢疫之主要法規爲 2006 年 5 月 24 日公布之《動物傳染病防治條例》，而植物防疫檢疫之主要法規爲 2008 年 5 月 7 日公布之《植物防疫檢疫法》。

整體來看，我國的食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施，不論在組織架構及相關規範都已日趨完備，各項措施也都參照國際規範（包括 IPPC、OIE、CODEX 等）進行，除大幅提升進口檢驗與檢疫成效外，亦有助於拓展我國農產品之外銷市場。在與 WTO 相關承諾方面，我國在入會後，已依照入會承諾及 SPS 協定之透明化義務，特別是通知義務，自入會起至 2008 年 10 月底止，已向 WTO 提出超過 144 件 SPS 措施有關之通知文件。

二、爭端案例系爭措施與我國相關措施之比較

（一）歐體-禽肉產品案

涉及/援引規範	系爭措施或政策	我國之相關措施或政策	WTO 判決結果	對我國之評估
農業協定第 5.1 條 (b) 款 價 格 SSG 之啓動方法	歐體以 1986 年至 1988 年平均 c.i.f. 進口價格作爲基準價格，而當某批進口貨物之 c.i.f. 價格超過基準價格的 10%時得啓動價格 SSG	我國以 1990 年至 1992 年平均 c.i.f. 進口價格爲基準價格，而當某批進口貨物之海關核定進口貨物完稅價格超過基準價格的 10%時得啓動價格 SSG	歐盟未違反農業協定規定	我國以 1990 年至 1992 年平均 c.i.f. 進口價格爲基準價格，爲入會承諾談判結果，並未違反農業協定。而海關核定進口貨物完稅價格，雖字面上略有差異，但本質上應未違反
農業協定第 5.5 條價格 SSG 所課徵額外關稅之計算方式	歐盟採 2 種方式擇 1 計算，即原則上以歐盟自訂之「代表價格」與基準價格之差距爲計算基礎，但當進口商要求，且 c.i.f. 進時口價格高於「代表價格」，則可以 c.i.f.進口價格與基準價格之差距爲計算基礎	我國以 c.i.f.進口價格與基準價格之差距爲計算基礎，	歐盟違反農業協定規定，應以 c.i.f. 進口價格爲計算基礎，	我國作法符合農業協定規範

在歐體-禽肉產品案中，主要的系爭措施爲農業協定下的特別防衛措施，涉及條文主要爲第 5.1 條(b)款價格 SSG 之啓動方法，以及第 5.5 條價格 SSG 所課徵額外關稅之計算方式。歐盟對禽肉產品的作法主要是以 1986 年至 1988 年平均 c.i.f.進口價格作爲基準價格，且當某批進口貨物之 c.i.f.價格超過基準價格的 10%時，得啓動價格 SSG，並且啓動價格 SSG 所應課徵的額外關稅，原則上的計算方式，係以歐盟自訂之「代表價格」與基準價格之差距爲計算基礎，惟當進口商要求，且 c.i.f.進口時價格高於「代表價格」時，則可以 c.i.f.進口價格與基準價格之差距爲計算基礎。

就此系爭措施觀察我國相關措施之作法，依據我國現行「農產品採取特別防衛措施額外關稅之課徵規定及相關作業注意事項」之規定，我國是以 1990 年至 1992 年平均 c.i.f.進口價格作爲基準價格，而當某批進口貨物之海

關核定進口貨物完稅價格超過基準價格的 10%時，得啓動價格 SSG，在啓動價格 SSG 後，我國是以 c.i.f.進口價格與基準價格之差距，作爲計算額外課徵關稅之基礎。是故，我國與歐盟之作法有三點不同，包括：（1）基準價格之計算方式；（2）以海關核定進口貨物完稅價格爲衡量項目；（3）以 c.i.f.進口價格與基準價格之差距爲額外課徵關稅之基礎。

根據上訴機構對本案之判決，首先在價格 SSG 之啓動方法，巴西控告歐盟違反農業協定第 5.1 條(b)款，因巴西認爲價格 SSG 之啓動方法，應爲某批進口貨物之「c.i.f.進口價格加上所應課徵稅率後之進入市場價格」超過基準價格的 10%時得啓動價格 SSG，惟上訴機構認爲歐盟並未違反農業協定，即應以「c.i.f.進口價格」超過基準價格的 10%時來判定是否啓動。而在價格 SSG 所課徵額外關稅之計算方式上，巴西控告歐盟違反農業協定第 5.5 條，因巴西認爲課徵額外關稅之計算方式應以「c.i.f.進口價格與基準價格之差距」爲之，此經上訴機構判定歐盟違反農業協定。

由上可知，我國的作法似乎與上訴機構判定結果略有差異，即我國係以「1990 年至 1992 年」平均 c.i.f.進口價格爲基準價格，而上述機構判定爲「1986 年至 1988 年」平均 c.i.f.進口價格，惟我國的作法乃依據入會談判結果，並未違反農業協定。另外，上訴機構判定應以「c.i.f.進口價格」是否超過基準價格的 10%來判斷是否啓動價格 SSG，而非我國之「海關核定進口貨物完稅價格」，惟我國所指「完稅價格」係爲未課關稅前之貨物實際成交價格，此爲海關依據「關貿總協定海關估價守則」所核准的價格，亦即若進口納稅義務人向海關申報的 c.i.f.進口價格有不真實或不準確之情事時，海關有權依照相關稅法規定，重新調整正確的 c.i.f.進口價格。因此，本質上我國的作法同樣未違反上訴機構之見解。

（二）南韓-牛肉措施案

涉及/援引規範	系爭措施或政策	我國之相關措施或政策	WTO 判決結果	對我國之評估
《維也納條約法公約》第 31 條-決定韓國 1997 與 1998 年 AMS 承諾水準	韓國以減讓表第四部份括號內數字作爲每年約束上限，即 1997 年的承諾水準是 20,286.5 億韓元，1998 年是 19,517.0 億韓元，惟計算方式與農業協定附件 3 略微不同	我國以減讓表第四部份數字爲每年約束上限，除以 1990 至 1992 年爲基期年外，其他計算方法與農業協定附件 3 相同	採用韓國的說法	我國以 1990 年至 1992 年爲基期年乃入會承諾談判結果，故仍符合農業協定
農業協定第 1(a)條、第 6.4 條及第 7.2(a)條、第 3.2 條 - 韓國 1997、1998 年實際 AMS 金額	韓國主張 1997 年的實際 AMS 金額是 1,936.95 億韓元，1998 年是 1,562.77 億韓元，而牛肉的市場價格支持並未超過微量比例	我國以 1990 至 1992 年平均 c.i.f. 進口價格爲固定的外在參考價格，以有資格獲得此項行政管理價格的生產數量爲收購數量	韓國在計算牛肉 1997、1998 年實際市場價格支持水準時，使用錯誤的計算方式，爲因缺乏進一步資料，上訴機構亦無法判定，韓國 1997、1998 年實際 AMS 金額是否違反其承諾水準	我國作法係依入會承諾計算，惟對於未來補貼未計入 AMS 基期年水準之產品時，則可能仍須依農業協定附件 3 之基期年計算之

在南韓-牛肉措施案中，系爭措施很多，以下僅就與境內支持相關部分作分析。本案在境內支持之爭點在於韓國的 1997、1998 年實際 AMS 金額是否有超過韓國該年度之約束承諾，美國、澳洲認爲韓國在該等年度採用錯誤的方式計算牛肉的價格支持水準，而使牛肉的市場價格支持未超過微量比例，而可豁免計入當年實際 AMS 金額中，其表示若以正確方式計算，則韓國 1997、1998 年實際 AMS 金額將超過該年度之約束承諾，韓國於是違反其 AMS 承諾。惟韓國認爲其計算方式並未有誤，依其減讓表第四部份括號內數字之每年約束上限可知，1997 年的承諾水準是 20,286.5 億韓元，1998 年是 19,517.0 億韓元，而因牛肉的市場價格支持並未超過微量比例，故 1997 年的實際 AMS 金額是 1,936.95 億韓元，1998 年是 1,562.77 億韓元。

爲審理上述爭議，上訴機構主要分二個步驟來分析，即先決定何爲韓國 1997 與 1998 年 AMS 承諾水準，而後再看韓國 1997 與 1998 年的實際 AMS 金額。首先上訴機構依據《維也納條約法公約》第 31 條，全面性地檢視韓

國減讓表之所有文字，而由韓國減讓表第四部分及其註釋 1 所提到在第 G/AG/AGST/KOR 號文件中的支持表格 6（the Supporting Table 6）可知，韓國係以 1993 年稻米市場價格支持金額，加上其他產品（大麥、大豆、玉米、油菜子）1989 至 1991 年平均市場價格支持金額作爲基期年 AMS 的起始水準，而以所有產品 1989 至 1991 年平均價格支持金額削減 13.3％後之金額作爲最終年約束 AMS 水準，也因此執行期間（1995-2004 年）每年的約束 AMS 水準，即爲前述基期年 AMS 的起始水準與最終年約束 AMS 水準之差額，分十年平均調降而得，故上訴機構採用韓國所主張 1997 年的承諾水準是 20,286.5 億韓元、1998 年是 19,517.0 億韓元之說法。

對於韓國 1997 與 1998 年的實際 AMS 金額，上訴機構發現，韓國在牛肉市場價格支持之計算是以「基期年 1989 至 1991 年平均 c.i.f.進口價格作爲固定的外在參考價格（External reference price）」，再與實際執行當年政府行政管理價格（administered price）相比，以其差額乘上當年度「實際購買的生產數量（production actually purchased）」，即爲當年度市場價格支持水準。惟因韓國對牛肉的市場價格支持並未被納入每年 AMS 約束承諾的計算中，故依據農業協定第 1 條(a)款，牛肉實際市場價格支持水準之計算應依農業協定附件 3 之規定爲之。由農業協定附件 3 第 8 段與第 9 段可知，市場價格支持應以固定的外在參考價格和行政管理價格間之差額，乘上「有資格獲得此項行政管理價格的生產數量（production eligible to receive the applied administered price）」來計算，其中所謂固定的外在參考價格，就淨進口國來說，應以「基期年 1986 年至 1988 年之平均 c.i.f.進口價格」爲之。

因此，由上可知，韓國在計算牛肉 1997、1998 年實際市場價格支持水準時，使用錯誤的計算方式，即應以「基期年 1986 年至 1988 年之平均 c.i.f.進口價格」作爲固定的外在參考價格，以及應以「有資格獲得此項行政管理價格的生產數量」來計算。

爲比較我國的實際作法，必須回顧我國 AMS 承諾水準、市場價格支持措施，以及相關計算方式。由於我國於 2002 年才加入 WTO，故我國之入會承諾與韓國等適用烏拉圭回合談判結果者並不相同，在 AMS 方面，我國係以基期年 1990 至 1992 年平均對稻米及雜糧之保證價格收購制度、蔗糖契作保價制度、稻田轉作補貼、菸葉、小麥之契約保證價格收購制度、夏季蔬菜價差補貼及其他各項農業投入補貼、獎勵金等價格支持總額，約新台幣 177 億餘元，爲起始水準，並承諾於 2000 年削減 20%，亦即我國在入會前已執行我國的 AMS 承諾，也因此我國入會後至今每年的 AMS 承諾水準皆約爲新台幣 141.65 億元。

而在個別產品價格支持之計算方式上，可依我國 2008 年提交 WTO 的通知文件來看（G/AG/N/TPKM/61）。在支持表格 5（Supporting Table DS: 5）中，2005 年菸葉的市場價格支持水準係依據我國菸葉契約保證價格收購制度來看，固定的外在參考價格是以基期年 1990 至 1992 年平均 c.i.f.進口價格爲之，而實際執行的行政管理價格與有資格獲得此項行政管理價格的生產數量，則依不同產品品質，由台灣菸酒公司分別收購之。

初步看來，我國市場價格支持之計算方式並未違反農業協定，惟因韓國系爭產品牛肉並未計入 AMS 基期年水準，而被上訴機構判定應優先以附件 3 規定的基期計算之，故雖我國目前執行市場價格支持產品與入會承諾之基期年 AMS 產品一致，故採用入會時基期年。但在未來若對未計入 AMS 基期年水準之產品採取價格支持措施時，則可能仍須依農業協定附件 3 之基期年計算之。

（三）加拿大-小麥局案

涉及/援引規範	系爭措施或政策	我國之相關措施或政策	WTO 判決結果	對我國之評估
GATT 第 17.1 條-小麥局的出口機制是否具歧視性、且是否以商業考量經營	加拿大認爲小麥局對小麥出口之購買及銷售完全係根據非歧視待遇原則處理，倘有未依據該原則之情況，則係因商業考量所致，因此其出口機制並未違反 GATT	農糧署政府米之進口採購制度，主要依政府採購法分批辦理，採購方式分爲一般採購及採購銷售同時招標 2 種，並未違反 GATT	採納加拿大之見解，未違反 GATT	我國政府進口米國家配額機制本質上與加拿大措施不同，惟我國該制度乃依農業協定、《輸入許可證協定》辦理

在加拿大-小麥局案中，主要的系爭措施爲 GATT 下的國營貿易事業，涉及條文主要爲 GATT 第十七條第一項國營貿易事業是否具歧視性，以及是否以商業爲考量。加拿大小麥局具有加拿大政府賦予之出口壟斷權，包括有購買及銷售西加拿大小麥，以供出口或國內民生消費之專屬權，以及有權決定用於出口或國內民生消費之西加拿大小麥的期初價格，但須經政府同意等。其在經營上係以「商業考量」進行，故其銷售或購買行爲在買方或賣方間所產生的不同待遇，應不構成非歧視待遇原則之違反，其乃遵循最惠國待遇原則。故加拿大主張其小麥局的出口機制並未違反 GATT 第十七條第一項之規定。

美國認爲加拿大政府立法賦予小麥局之出口壟斷權，使其在收購價格方面享有較大的彈性，可以低於市場價格收購西加拿大小麥，故爲非基於商業考量的銷售條件，有阻礙其他會員國之商業性企業與之競爭之嫌，而對不同國家市場間以及國內外市場間造成差別待遇效果，違反 GATT 第第十七條第一項（a）款之非歧視待遇原則及第第十七條第一項（b）款之「商業考量」規定。

本案經上訴機構審理後，判定加拿大小麥局並未違反 GATT 第第十七條第一項之規定，因上訴機構認爲加拿大在賦予小麥局特權之相關法令中，並未要求小麥局基於非商業性考量進行交易，因此小麥局亦無理由對不同國家

市場間，以及國內外市場間，造成差別待遇效果，且美國亦無實際證據證明小麥局有違「商業考量」，故仍採用加拿大之說法。

我國現有國營貿易事業係農糧署為政府米進口所採取的進口米政府採購制度，此與系爭措施在本質上差異甚大，故似不太適合與之比較。惟我國政府米進口乃依據 WTO 農業協定、輸入許可證協定辦理，且已先與具貿易利益之關切會員進行諮商後才執行，因此我國農糧署所具有之政府進口專權應符合 WTO 規範，再加上我國在進口採購上，是以一般採購及採購銷售同時招標 2 種方式進行，基於市場行情設定底價，並基於「商業考量」，由各會員國之商業性企業依其國家配額與招標數量自行投標，故在作法上同樣未違反 GATT 第十七條第一項之非歧視待遇原則與「商業考量」規定。

（四）歐體-基因改造作物案

涉及/援引規範	系爭措施或政策	我國之相關措施或政策	WTO 判決結果	對我國之評估
《SPS 協定》附件 C(1)(a)、第 8 條-是否存在「延遲核准」或「事實上暫停」措施	歐盟於 1999 年之「五國聲明」，使 GMO 作物未通過標準、產品標籤、產品追蹤審核前，依「預先防範原則」，可採取步驟暫停批准 GMO 作物及其衍生性產品之生產和市場進入	我國無暫停批准 GMO 產品進入之規範	認為歐盟違反《SPS》，因各國執行 SPS 程序時，應確保不會造成不當之遲延，惟歐盟事實上已有延遲核准之事實	雖我國並未有相關措施，但由判決結果可知，WTO 並非完全禁止會員採取該等暫停進口措施，只要會員是基於符合科學之風險評估結果，是可採行此相關措施，對境內食品安全提供保護
《SPS 協定》第 5.1 條、附件 A 第 1 條-是否符合「風險評估」	歐盟認為其係基於主流科學意見或不同之科學觀點為基礎，在「歐盟層級上市核可」前欲進行風險評估，故需至少暫時性地暫停批准 GMO 食品的市場進入		認為歐盟違反《SPS》，因 SPS 措施需基於風險評估結果而為，且該風險評估應廣納個方觀點，非僅載明單一的觀點，惟歐盟實際上並未有風險評	

在歐體-基因改造作物案中，主要的系爭措施為 SPS 協定下是否因「風險評估」而可採取「延遲核准」之防衛措施。歐盟自 1999 年起由丹麥、希臘、法國、義大利和盧森堡發表五國聲明，表明在未通過 GMO 作物標準、產品標籤、產品追蹤之規則前，各國可依「預先防範原則」（Precautionary

Principle），採取步驟暫停批准 GMO 作物及其衍生性產品之生產和市場准入。而後歐盟訂定相關規定，即如有「詳細根據」可證明已被批准之基因改造生物體對人類健康或者環境有害，可採取臨時性保障措施。根據規定，該保障措施須通知歐盟，且僅爲臨時實施措施。歐盟於收到保障措施通知後，應對該保障措施是否批准做出決定。然而，美國等控訴歐盟從未對成員國的禁令作出任何決定，導致原本的暫時性保障措施得以長期實施，此一「事實上暫停性」措施與其對基因改造申請有關法規，便間接形成「事實上」對基因改造生物體之市場進入禁止。

本案經小組審理後，認定歐盟採行「延遲核准」的六個成員國皆未基於適當的風險評估而定，也因此歐盟的「延遲核准」或「事實上暫停」措施已違反 SPS 協定，惟歐盟之暫停措施應解爲僅具一種「程序上之決定」，非屬拒絕所有申请之「實體決定」。

如將本案與我國相關措施比較，可發現我國對於一般 GMO 食品並無暫停性禁止進口措施，依據 2008 年《食品衛生管理法》第 11 條第 9 款規定「對從未供於飲食且未經證明爲無害人體健康之產品，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作爲贈品或公開陳列」可知，我國爲禁止 GMO 產品進入市場的前提在於「從未供於飲食且未經證明爲無害人體健康之產品」，故只要欲進口的 GMO 食品已於國外市場上販售消費，且在國外有相關風險評估證明其不會對人體造成傷害，皆可進入我國市場，惟我國近期已要求所有 GMO 食品必須使用政府要求之標示。

由上可知，我國無如歐盟般的嚴格措施，但由本案判決結果可知，WTO 並非完全禁止會員採取該等暫停進口措施，只要會員是基於符合科學之風險評估結果，是可採行此相關措施，以對境內食品安全提供保護。是故，基於保護人民的健康及其生態環境避免遭受 GMO 的威脅，我國仍可建立適當的風險評估管道，以證明部分危險的 GMO 食品可能有傷害人體等可能，而可暫時將其隔絕在我國市場之外。

第九章　結論與政策建議

第一節　結論

本研究旨在研析各章 WTO 重要農業爭端個案之系爭措施與裁決內容、涉案國家之攻防對策，以及裁決結果與建議之履行及政策因應等，以提供我國瞭解 WTO 會員實施農業相關措施之爭議所在，及其與 GATT 條文或農業協定等規範之適法性，同時瞭解 DSB 程序規範與運作實務，以作爲未來參與爭端解決程序之重要參考。

由於國際間長期以來對於農業貿易設立關稅及各種非關稅措施的保護與限制，以致農業貿易遭受扭曲的情形十分普遍，許多農業保護措施不僅實施之時間久遠，且其背後有十分複雜之歷史、政治、經濟、及社會等因素。本研究涵蓋之五個爭端案例中，如韓國對於牛肉進口實施各種限制措施時間長達 30 年，而歐盟給予 ACP 國家之糖補貼機制、以及加拿大小麥局之設置及運作等，都有悠久之歷史與複雜之政策背景。

基此，在被指控國之措施被 DSB 裁定爲違反 WTO 協定後，敗訴國如何透過修改其相關措施之內涵，得以延續其對於農業之保護，其後續發展十分值得關注。例如，韓國政府被迫取消進口牛肉與國產牛肉零售雙軌制度，轉而採取其他如標示國家原產地(Country of Origin)等新規定， 未來是否將形成進口牛肉的另一種非關稅障礙或歧視待遇，則仍需進一步觀察。

另外又如，歐體-糖出口補貼案最後裁定其作法違反 WTO 規定，歐體在該案及 GSP 案相繼被判決敗訴定讞後，決定調整長久以來給予 ACP 國家獨占性優惠待遇的作法，改以另行簽署「經濟夥伴協定」（EPA）的方式，繼續維繫其與 ACP 國家的經貿關係。因此，糖出口補貼案可以說爲歐體傳統以來給予前殖民地國家的特殊貿易優惠關係畫下終止符，至於未來其與 ACP

國家簽署的新世代經濟夥伴協定是否徹底取消其給予 ACP 國家的出口補貼待遇，則仍有待觀察。

本研究提出之另一個重要觀察角度，則是涉案國家對其農業之保護措施中可供我國參考之處，以下特別就韓國-牛肉案及加拿大-小麥局案提出說明。

韓國在取消對於進口牛肉之特殊零售體系規定後，改採其他措施以維持對於進口牛肉之市場進入限制，同時便於消費者辨識其採購牛肉是否屬於進口產品，於今年 10 月頒布最新規定，對於進口牛肉、禽肉、稻米等要求標示國家原產地，其適用地點除一般肉品及農產品之販售地點，例如肉店、超級市場等以外，尚擴大到所有餐廳、食堂、小吃舖等商家，要求這些商家亦應清楚標示其用以烹飪之肉類或農產品是否爲國產之「韓牛」(Hanwoo)，或自哪一國家進口之牛肉。該項規定原本僅適用於餐廳面積達 100 平方公尺之營業據點，但根據 10 月公佈之政府公報，最新規定已將餐廳營業面積之限制取消，亦即未來餐廳不論面積規模大小，將一律對其使用牛肉提供產地標示，以供消費者清楚辨識。

韓國此一規定，較我國農委會公布之進口牛肉市場管理辦法嚴格許多。依據農委會於 2007 年發布之「開放加拿大牛肉進口案政策說明」，我國辦法僅要求如加拿大牛肉於國內販售時，「必須設置專區放置，並提供必要資訊，使民眾在購買牛肉時能完全確認來源，並自由選擇」，不過對於適用該市場管理辦法之地點，並不像韓國一般詳細規定須包括餐廳、旅館、食堂等地區[173]。亦即，依照農委會規定，國內超級市場、食品賣場等須設置加拿大或美國牛肉專區，至於餐廳或肉類製成品賣場，則不需標示其使用牛肉之來源地。

---

[173] 農委會於 2003 年 12 月禁止狂牛症疫區國家牛肉進口，加拿大於 2004 年 3 月申請牛肉解禁，農委會經實地考察及專家諮詢等程序後，於 2007 年 5 月依據美國牛肉進口模式，重新開放加拿大牛肉進口。參農委會，開放加拿大進口牛肉政策說明，96 年 6 月 23 日，http://food.doh.gov.tw/chinese/bull/%E5%8A%A0%E6%8B%BF%E5%A4%A7%E9%96%8B%E6%94%BE%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%AA%AA%E6%98%8E960623.pdf

雖然，韓國最新規定之實施結果是否對於進口牛肉之消費量造成影響，進而構成對進口牛肉之實質貿易障礙尚待觀察，不過韓國之做法確實可提供我國極爲重要之參考。由於韓國消費者十分關切其食用牛肉是否來自於曾經爲狂牛症疫區的國家，其衛生單位亦經常至餐廳、食堂等地點進行查緝，以確定商家標示無欺騙之虞。韓國的標示規定可以確保消費者自由選擇之權利，值得我國參考。

另外，對於我國而言，本研究之爭端案例中，加拿大小麥局案之運作及其所涉 GATT 關於國營事業及獨占規定之解釋，對我國之國營企業營運或補貼政策，亦有極大之啓示作用。

我國在加入 WTO 時承諾將逐漸推動國營事業民營化，不過我國目前與農業或農產品貿易有關之國營企業仍有台糖公司、台鹽公司、台肥公司、台灣菸酒公司等，其中如台糖公司即積極發展生技產業、畜用產品、精緻農業、機能性食品、生物農藥及醱酵等領域，除此之外，尚有其他部分與食品生技有關之國營事業或政府投資事業。

在加拿大-小麥局案中，爭端小組確認國營事業應受 GATT 第十七條有關不歧視待遇之拘束，不過，小組雖確認該項不歧視待遇包括最惠國待遇，但並未審酌其是否包括國民待遇原則之適用。

再者，加拿大-小麥局案確認國營事業應以「商業考慮」爲其營運、銷售原則之依據，亦即，在 WTO 規範係以是否符合「商業考慮」原則檢驗國營事業之運作與市場競爭的前提下，未來我國如台糖公司等國營企業如涉及其他國家業者質疑其公平性時，亦須以其運作是否符合「商業考慮」原則爲其檢驗標準。

所謂「商業考慮」之意義，係指有關商業或貿易的考慮，即國營事業在爲銷售或購買行爲時，必須受有經濟利益，則即使該國營事業同時亦須考慮到國家政策或國家利益等其他因素，亦不損其遵循「商業考量」之原則。

最後，歐體生技產品案件爲近年 WTO 下備受國際關注的重要案件，本案小組報告揭示有關 SPS 協定之相關法規與解釋，亦值得我國未來研擬及執行我國法規政策時之參考。

自 WTO 爭端解決機構成立以來，在其成功的運作下，不僅有效解決許多貿易紛爭，更進一步對各協定含糊不清或定義不明的條文加以闡釋，讓所有 WTO 會員有所遵循的依據。從爭端案件的歷史軌跡來看，每個爭端案件的發生不僅影響新國際規範之趨勢，亦改變各國農業政策之方向，同時其司法意見亦可能引發後續效應，被當事國帶入多邊回合談判議題中。

基於出口補貼對於對貿易公平性的嚴重干預，目前會員已決定於 2013 年全面取消出口補貼，並確定將大幅削減境內支持水準，尤其是干預市場價格之 AMS 措施更需大幅削減；而對於已開發會員可行使之特別防衛措施，亦同意朝向杜哈回合談判執行期滿時完全取消之方向前進，至於如同加拿大小麥局等具壟斷特權之進出口機構，已確定將給予嚴格規範，防止對貿易造成實質干預。至於，與食品安全衛生與動植物健康有關之 SPS 措施，將是未來世人關注之焦點，如何建立完備且與國際規範調和一致，並不會成爲隱藏性貿易障礙之 SPS 措施，仍有待所有 WTO 會員繼續努力，尋求共識。

最後，由於一項農業措施所涉 WTO 法律問題除農業協定之相關條文外，尚可能涉及其他多邊協定，如補貼暨平衡措施協定、防衛協定、TBT 協定等，本研究基於篇幅限制 未能就所有有關協定條文進行法律分析，有待未來其他研究再行深入分析。再者，鑑於 DSB 所提出之司法見解未來亦有可能隨著不同案件及國貿情勢之變化，出現新的見解，因此亦須持續追蹤、瞭解 DSB 對於農業法律問題之最新發展，方能窺得農業貿易爭端在 WTO 下演進之全貌。

第二節　政策建議

以下分別就我國農業改革及參與 WTO 農業爭端程序兩方面，提出政策

建議：

一、針對農業政策改革之政策建議

(一)補貼制度改革應加速進行

隨著保護已開發會員扭曲貿易與嚴重損害開發中國家利益之補貼免除控訴的和平條款（Peace Clause）之到期，預期 WTO 會員間將針對其他補貼案件訴諸 WTO 爭端解決程序，歐體的糖出口補貼案以及美國的高地棉境內補貼案等實僅爲冰山之一角。此外，由於杜哈回合農業談判已決議終止出口補貼，及大幅削減境內補貼，也使得會員國補貼制度改革勢在必行。

我國農業政策爲求符合 WTO 規範，必須大幅削減扭曲市場的琥珀色措施（價格支持措施），改採藍色措施（限制生產的直接給付）或直接轉型至以所得補貼爲主的綠色措施。在這波補貼制度改革下，首當其衝者便是稻米市場價格支持制度。爲了支持稻米價格與稻農所得，政府每年花費高額補貼與支持費用，用於稻米保價收購制度和水旱田利用調整計畫等，一方面造成財政負擔，一方面則影響對其他部門的公平性。基於糧食安全、社會安定、生態維護等因素，我國應儘速訂定稻作面積的中長期目標，研擬稻農轉作或退休制度，以合理配置農地等資源。

我國稻米於 2002 加入 WTO 後第一年仍採數量限制方式進口，至隔年 2003 年時，改爲採取關稅配額方式開放進口，關稅配額數量爲 144,720 公噸糙米，進口數量維持相當於 2002 年之進口數量，約爲我國稻米基期消費量的 8%左右。

在所有配額數量中，65%（9 萬 4,068 公噸）由政府進口，35%（5 萬 652 公噸）由民間進口。以政府進口米採購來說，政府進口米配額 9 萬 4,068 公噸等量糙米採行國家配額措施進口，採取國營貿易，即由政府掌握大部分進口米，供作公糧撥售或視國內市場需求作調節。

國家配額係按產地別分別辦理採購，其中 2 萬公噸等量糙米以「採購銷售同時招標」（Simultaneous Buy and Sell, SBS）方式分二批辦理，由進口商與承購商共同投標，依價差金出價高低順序爲決標基準，由高於底價之最高標投標組合取得進口米配額，食米進口後，直接交給承購商於市場銷售，不進政府倉庫。另 7 萬 4,068 公噸等量糙米以「一般採購方式」辦理，由政府視國內市場需求指定規格，按產地別分別辦理採購，進口後交貨至農委會農糧署指定之倉庫納入公糧統籌處理。

在境內支持方面，台灣基期年(1999-2002 年)的 AMS 爲 177.06 億元，其中包括稻米的 AMS 爲 60.59 億。對於我國稻米究竟有無補貼情事，國內農業專家、學者曾提出質疑，惟我國官方過去宣稱對於稻米無出口補貼情事，其立論係基於我國當時並無「出口」稻米事實，因此亦無「出口補貼」情事。[174]然而，由於政府自我入會後開始積極輔導、協助農產品對外拓銷，因此我國稻米已在入會後開始外銷至日本等國。對此，我國在目前稻米已經「出口」的情形下，實難再以「無出口」理由主張並無「出口補貼」情形， 而恐需進行實質政策與措施之檢視。

對此，雖然我國稻米出口數量、金額均十分有限，尚不易引起進口國或其他出口國之注意，不過爲避免未來引起爭議，我國仍應著手針對我國稻米及其他農產品是否涉有出口補貼情事，進行詳細實質之檢視。

(二)規劃扶植單一或綜合性農產品出口企業之可行方案

我國在加入 WTO 後，在農產品貿易自由化的國際壓力下，台灣國內農產品市場持續開放，外國農產品進口量亦大量增加，拓展農產品外銷市場成爲解決國內農業資源及所得重分配問題的有效方法之一。拓展國產農產品外銷除了可防止農民所得降低之外，也可舒緩農業部門因貿易自由化而產生的

[174] 我國過去食米出口主要用於對於邦交國之無償援贈，且依據國際糧食公約相關規定進行，因此並非所謂商業行爲之「出口」。

農業生產資源無法充分利用的壓力。

因此，自我國成爲 WTO 會員國以降，主管機關即思考如何加強農產品出口，惟長期以來，我農產品出口仍遭遇出口運費過高、出口保險不足，以及衛生安全檢驗與種苗專利權等諸多問題。台灣屬小農生產體系，個別農戶或產銷團體難以達到大規模運銷，而且對於國外通路資源、語言溝通等相關資源的取得，往往力有未逮。此外，外銷農產品之品種研發、農民生產、技術管理、分級包裝、保鮮與儲運技術及穩定價格等，均有待加強改進，例如，在農產品品質及包裝方面，國內農產品外銷廠商以中小型爲主，由於外銷產品加工層次不高，加以不重視品質及包裝，因此不易建立自有外銷品牌，影響農產外銷的競爭力。

本研究建議，爲發揮農民及農業組織之整體力量，包括農漁會、產銷策略聯盟、產銷班或合作社等，及鼓勵大型企業投入，我相關主管機關宜思考以策略聯盟方式，整合農會、民間資源與企業界銷售專業能力，並投入政府資源，以輔助成立專事農產品行銷出口企業。該等出口公司得由政府獨資經營、亦可依我國事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營，或依我國公司法規定，由政府與民間合資經營，且政府資本超過 50%[175]，並遵循 WTO 相關農產品國營事業之規範，亦不授予獨賣或專賣權或出口補貼等優勢地位，以促進農產品外銷化，建立整體外銷窗口及拓展國外市場。

由加拿大小麥局案可知，加拿大政府賦予其專責銷售權已成功幫助農民取得較具優勢的議價地位，提高出口競爭力。基於該案確認其運作並未違反 WTO 規範，且依目前杜哈回合農業談判方向來看，對於農產品國營貿易事

---

[175] 國營事業管理法第 3 條：「本法所稱國營事業如下：
一、政府獨資經營者。
二、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。
三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。
其與外人合資經營，訂有契約者，依其規定。
政府資本未超過百分之五十，但由政府指派公股代表擔任董事長或總經理者，立法院得要求該公司董事長或總經理至立法院報告股東大會通過之預算及營運狀況，並備詢。」

業之規範，主要在於禁止政府給予國營事業出口補貼、禁止政府無息或低息融資，以及財政損失由政府承保等，因此未來只要在不違反上述規定下，我國仍應思考培育專業農產品出口公司之可行方案。

(三)制定以風險評估為基礎之食品安全政策，且應包含上中下游產業的全面考量

農產品貿易的主要挑戰在於必須面對較高的風險及其衍生之可能貿易障礙。由歐體基因食品案之案例可知，基於食品安全之爭端案件正逐漸增加，在其審理過程中，首重該等 SPS 措施是否基於風險評估之正當程序。事實上，農產品本身存在許多危害人體健康等風險，如蔬果產品上之農藥殘留與微生物污染等，以及肉品與魚類產品上之微生物污染、藥品殘留與寄生蟲疾病等。由於不論何種風險均可能在農場生產到消費者口中的過程中對人體產生危害，並使產品在出口時面臨進口國非關稅障礙，因此在貿易往來日趨頻繁的今日，更應重視食品安全的風險評估。

以近期國內發生的三聚氫胺事件可知，在食品製造的過程中，只要有一個環節受到污染，其影響將延及整個產業，因此政府在制訂食品安全政策時須有全面性的考量，且應先在各主管部門內進行協調，包括農業單位、衛生單位、環保單位等，而後再與業者及消費者進行溝通。一方面要分析食品認證制度的成本與效益，了解業者在實施上的困難，加強農民田間作業的管理觀念，以便從源頭改善農產品安全；另一方面則需加強教育推廣，喚起消費者對食品安全的重視，進而要求業者進行改善與消費團體的監督。如此雙管齊下，推動食品認證與標示的政策才能真正獲得業者與消費者的支持，進而發揮功效。

二、針對參與農業貿易爭端之政策建議

(一)針對 WTO 重要農業爭端之發展，我國農業、經貿主管機關宜持續進行重要個案裁決報告之蒐集、分析，以供制定農業、貿易相關政策之參考

WTO 爭端解決機制迄今已累積眾多農業及其他議題之爭端個案，其中不乏具重大法律、政治意義與高度敏感性之指標性案件，如本研究之韓國牛肉案、歐體糖補貼案等。蒐集及分析重要案件不僅有助我國瞭解 WTO 會員間發生之各種爭端型態與當事國之主張與政策考慮，同時基於近年上訴機構強調法律適用安定性與可預測性的情形下，上訴報告對於重要 GATT 與 WTO 協定條文已逐漸發展出一套見解實務，對於日後爭端小組或上訴機構針對相似案件之裁決，具有實質上之拘束力。對此，我國農業、經貿單位應持續進行重要個案之整理與研析，從法律、經濟、政治、訴訟策略等不同角度進行整理與分類，以提供我國制定農業、貿易等有關政策之參考。

(二)充分掌握主要貿易對手國之貿易情資

由本研究可知，爭端案件牽涉內容複雜，WTO 會員違反規範之系爭措施可能隱藏於其實務作法中，因此必須充分掌握對手國之貿易情資，蒐集充分證據，始有可能在爭端解決程序中勝出。例如，在歐體-糖出口補貼案中，澳洲、巴西等指控國勝訴之原因之一，在其掌握歐體糖出口補貼與境內支持的詳盡資訊。因此，在規劃貿易規則的同時，如何確保會員資料的透明度與可得性，亦應爲談判實質議題外，同樣需關注的焦點，以確保未來發生貿易爭端時，會員皆能取得適當與有用的資料，進而能夠針對系爭措施進行法律規範的辯論。

(三)培育農業專業之爭端解決團隊

爭端解決程序本身涉及高度法律專業性，是否擁有足夠之法律人才實爲

參與爭端程序之勝敗關鍵之一，而由於爭端案件通常所涉之農業政策或措施並不單一，且其實務運作問題相當複雜，因此處理爭端案件者亦須對農業政策措施具有一定程度之瞭解。對此，我國應及早籌備，培訓未來參與農業爭端案件的專業團隊，加強人才培訓，以便未來能夠在 WTO 下對其他違反 WTO 規定之農業措施主動提出攻擊，或被動進行防禦，以維護我國權益。

(四)加強對我國中央、地方農政單位、農業國營、民營企業等進行有關 WTO 與農業法規之教育宣導工作，使其瞭解 WTO 之運作及政府政策之背景

在 WTO 法律體系下之農業規範，涵蓋 GATT、農業協定、SPS 協定、TBT 協定，以及其他如 GATS、TRIPS 協定等，架構成一完整之國際農業及農產品貿易規範。善用 WTO 規範不僅能夠有效協助我國對抗其他國家貿易保護主義，同時能夠用以抵禦其他國家對我國開放農業市場超越 WTO 規範之要求。對此，我國中央至地方層級設有不同之農政單位，以及從事農業有關之國營及民營企業、農漁民團體等，實有必要清楚瞭解 WTO 規範及實務運作，主管機關亦宜針對不同農政單位及企業之需求，以及農業發展現況，規劃、提供適當的宣導課程。

(五)彙整、比較主要國家經常使用之農業非關稅措施，包括檢驗檢疫規定、原產地標示等作法與效益，以提供我國調整農業政策與具體措施之參考

本研究所進行之研究對象國家，包括加拿大、韓國、歐盟等，其爲保護國內農業或協助其農產品出口，多半設有一套完整之政策規範，其下往往訂有多樣性之非關稅措施，包括境內支持、檢驗檢疫程序、產品標準、產地標示等，以達其政策目的。爲瞭解其他國家經常使用之非關稅措施態樣，同時爲提高我國農業政策及具體做法之多樣性，並求符合國際趨勢，主管機關宜著手彙整、比較主要國家使用之非關稅措施內容，並對其進行成本效益評

估，以提供我國施政之參考。

(六)對於區域貿易協定或自由貿易協定之重要農業爭端進行研究，例如 NAFTA、歐盟等，以瞭解其會員國之農業貿易情形及探尋我國農業出口之可能商機

近年國際間區域整合快速進行，除少數國家如新加坡等無農業貿易問題之顧慮外，多數國家均將農業議題視爲其 FTA 或 RTA 下之重要敏感部門，因此在自由貿易區內發生之農業爭端亦層出不窮，時有所聞，例如本研究所進行之加拿大小麥局案，即爲其與美國在 NAFTA 下已進行多年之農業貿易爭端或訴訟。對於國際間主要之 RTA 或 FTA 區域內之農業爭端發展及重要個案，本研究建議我國應選擇重要 FTA 如 NAFTA、歐盟以及東南亞國協(ASEAN)等進行研究，以便能夠瞭解該區域內之農業貿易情形，同時探詢我國農業在區域內是否有出口或發展之潛在商機。

參考文獻

（一）中文部分

1. 中華經濟研究院（台灣 WTO 中心），《爭端解決案例之研究》，經濟部/外交部委託研究計畫，2005 年。
2. 中華經濟研究院（台灣 WTO 中心），《研擬我國對 WTO 杜哈回合談判各項議題之因應對策與後續工作〈執行成果報告書〉上冊》，2005 年。
3. 中華經濟研究院，《WTO 杜哈回合農業談判歷程之整理與研析》研究報告，2006 年。
4. 李舟生，「WTO 杜哈回合農業談判最新進展」，《農政與農情》，第 181 期，2007 年 7 月。
5. 李舟生，「論 WTO 農產品特別防衛措施」，《農政與農情》，第 176 期，2007 年 2 月。
6. 李舟生，「農業與 WTO — 兼述主要國家農業政策」，中華經濟研究院台灣 WTO 中心 WTO 基礎訓練班農業議題上課講義，2005 年 4 月 12 日。
7. 羅昌發，《國際貿易法》，台北：元照，1999 年 7 月。
8. 林彩瑜，《從歐體生技產品爭端之裁決論 SPS 協定對 GMO 規範之影響》，第七屆國際經貿法學發展學術研討會，2007 年 3 月 24 日。
9. 牛惠之，〈世界貿易組織 SPS 協定第五條第七項之研究—爭端案例中關於暫時性措施要件與預防原則之評析〉，《政大法學評論》，第 79 期，2004 年 6 月，頁 257~311。

10. 牛惠之等，《WTO 歐體生技產品案關於 SPS 協定之爭議與初步評析》，2004 年農委會委託研究計畫。

（二）英文部分

1. Hocking; Brian, Trade Politics:International Domestic and Regional Perspectives (Routledge, 1999）

2. Ilona M. Demenina, Genetically Modified Food in the International Arena; trade Conflicts, Labeling Controversy, and the Importance of Informed Consumer choice, in Brigham Young university Interanational Law & management Review, Spring, 2006

3. Schott, Jeffrey J., The WTO After Seattle (Institute for International Economics, 2000）

4. Kim JoDene Donat, Engining Alerlof Lemons: Inforamtion Asymmety, externalities, and Market Intervention in the Genetically Modified food Market, Minnesota journal of Gobal Trade, vol. 12, 2003

5. Pauwelyn, Joost, Conflicts of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law (Cambridge Uni. Press, 2003）.

6. Petersmann, E. U., the GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations, (The Netherlands: Kluwer Law, 1997）

附錄一　期初會議審查意見與回覆

審查委員意見	回覆或修正情形
（一）審查委員意見	
一、李代表舟生：	
1、預期效益方面：建議加一項「作爲我國修正農業政策之參考」。	將納入。
2、期初報告以極長之篇幅介紹農業協定，但 SPS 之介紹似乎太少，可否考量再增加？最好能以淺顯的語句說明。	已補充。
3、第 14 頁第 1 段提到目前 WTO 會員每年農業境內支持 AMS 約束水準高達 140.4 億美元，這句話是否有誤？	謝謝指正，該文數據確實有誤，已更正，惟因會員 AMS 約束金額皆以各國貨幣表示，若使用匯率不同則將使計算結果不同，更正數據係以以 2000 年匯率自行推算。
4、第 16 頁提到和平條款，建議針對此條款終止後對農業生產補貼之可能影響做一詳細之分析，因爲目前對該條款之終止對農業生產補貼之影響有不同的見解。	將納入。
5、第 27 頁提到歐體與美國油菜子案，建議對此案來龍去脈做一簡單說明。	已簡要補充。
6、第 37 頁加拿大對進口穀物給予歧視違反 GATT 第二條國民待遇原則，應是第三條國民待遇原則。建議就加國之小麥供銷管理委員會作一背景說明，對案例應有助益。	已修正。 已增加加國小麥局背景說明。
二、蕭簡任技正柊瓊：	
1、研究過程中請密切與經貿談判代表辦公室、農委會討論，俾確實掌握委託單位的需求。	
2、 對於後續相關案件（類似案件）之影響，包括是否形成判例效果，會員是否因此採取智慧型的規避措施。	將納入，如針對歐體基因改造產品案 WTO 爭家小組之相關法律見解之確定性影響，將於本報告總結時予以詳述。
三、陸教授雲：	
1、 請說明爲何選擇此五案例。	
2、 除案例法律分析之外，能否就案件爭議背後之國際政治、外交的互動作一簡要分析。	將加入，目前已對於歐體基因產品案中相關國際政治及外交背景之貿易衝突點，予以詳述。
3、 各案例對台灣政策的啓示，應考量台灣農業的特殊性。	將納入分析。
四、林顧問永樂：	

1、本項專題研究所擬研究方法及選定之個案符合研究需求。	
2、依目前所擬研究報告目次顯示，每一個案分析將以案例事實檢視、法律分析及小節等 3 部分呈現。鑒於本項研究之重點，除爭端裁決之規範法律分析外，尚包括此等個案對於涉案會員及 WTO 整體農業發展之影響，以及涉案會員敗訴後爲執行裁決結果或建議而採取之後續貿易及農業調整因應政策或措施等兩個面向之探討（詳期初報告 p.5 第一段，則目前所擬訂之行文架構似難以窺得將來鋪陳之安排。若第二節之「法律分析」在於討論爭端所涉 WTO 規範之爭辯與解釋，則前述兩個面向之探討勢必隱藏在第三節「小節」，或於第八章及第九章中出現。以「小節」內含方式處理，雖與個案貼近，但層次過低，難有醒目之效；而目前第八章及第九章之名稱，又似乎無法容納，執行單位宜再加斟酌。	1、各章案例之章節架構調整爲： 第一節：案例事實簡述；第二節：法律分析；第三節：後續發展與影響評估。擬於各章第三節中將涉案國家之後續處理、政經影響、個案裁決結果對 DSB 及 WTO 影響（如納入杜哈談判)等，進行分析。 2、第八、九章則爲綜合各案件之綜合分析及對我國之政策意涵與建議因應對策。
五、張組長熙蕙：	
1、研究主題爲對農業政策之啓示，所以爭端解決判決後對雙方國家相關農產品的進出口影響及雙方農業政策，尤其被控國其後續因應調整措施及其影響之探討極爲重要，請列入考慮。	將納入。
六、林簡任秘書明誠：	
1、題目名稱「WTO 農業爭端案例對農業政策之啓示」似有漏字，應加入「…『我』農業政策…」。	經審查會議決議將不予修改。
七、經濟部國際貿易局	
1、貿易局已於 97 年 3 月 20 日函請中經院之研究團隊於提出期初報告前先就各項專題內容及研究方向與各需求單位進行討論與溝通，請確認是否曾與需求單位進行討論，並說明溝通情形。	遵照辦理。
2、另提供第 3 頁表一「我國爲第三國之爭端案件之資料」補正（遺漏 DS312&348)及更新資料，請配合修改。	已更新資料。

附錄二　期中會議審查意見與回覆

審查委員意見	回覆或修正情形
審查會議結論	
(1) 請研究團隊參酌委員及相關單位意見修正報告及未來研究方向。 (2) 建議應在各個案例的前言補充說明選擇案例之原則及預期獲得之啓示，以增加報告之實用性。 (3) 建議於影響評估部分闡明我國如遇同樣的貿易爭端時，可否採取類似的貿易手段。 (4) 有關報告使用歐體或歐盟之問題，若引用爭端解決報告時，依原文使用歐體，倘陳述現實狀況時使用歐盟，並請於報告中說明此一混用原則。	
（一）審查委員意見	
一、蕭簡任技正柊瓊：	
1、名詞對照表請再檢視，例如：ASCM 補貼「及」平衡稅協定、AVEs 從「價」稅等值轉換、DSM 爭端解決機制。	已修改。
2、第 13 頁特別防衛機制：啓動時並無「有危害該國經濟時」之條件。	已修改。
3、第 14 頁境內支持：依其危害貿易公平與影響市場價格的程度區分爲 amber box、blue box、green box 三種。	已修改。
4、第 14 頁出口競爭：出口補貼金額，開發中國家在十年內削減 24%。	已修改。
5、美、歐、日、中等糧食生產大國藉補貼協定中不可控訴的補貼，規避農業補貼所帶來之爭議，請說明其邏輯性。農業協定對於補貼之規範較補貼及平衡稅協定的規範寬鬆，所以可能沒有所謂規避的問題。	已修改文字敘述。
6、有關歐體-禽肉案提出之農業協定第 5.5 條爭點，應係規範應逐批比較（而不能用某一段時間之平均進口價格），與設定基準價格之方式無涉。	已修改文字敘述。
7、未來在撰寫政策建議時，請試從國內法規、措施之現況與發展分析之，並提供具前瞻性的意見。	已在第七、八章中提出分析。
二、林簡任秘書明誠：	
1、所有「歐體」似宜統一改爲「歐盟」。	爲資區別，如指 WTO 文件上之稱謂，將使用「歐體」，如泛指目前之歐盟，將使用「歐盟」。
2、若干文字錯誤，如(I) Canada Grain Act。	已修正。

3、「新」西蘭應爲「紐」西蘭；「洪」都拉斯爲「宏」都拉斯。	已修正。
三、張組長熙蕙：	
1、截至目前進度還在案例探討，關於啓示完全沒有探討到。如果對於各國農業規範及政策之影響先做說明，可能較符合進度。	對我國農業政策之啓示，將於第七章中提出分析。
2、如何選出此 5 個案，是屬於篩選原則的哪一項，請先說明。	已在報告第一章中說明。
四、林顧問永樂：	
1、本研究主題重點在於農業爭端案例對農業政策之啓示，依研究單位之規劃及進度，可能在第三章至第七章各章第三節「後續發展與影響評估」，以及第八章「農業爭端個案對我國農業政策之啓示」全部完成後方得窺其堂奧。目前所提期中書面報告對於主題之析論雖未具體呈現，惟在背景資料彙整及爭端個案解讀過程中，研究單位當已獲有初步心得，或可先行提出口頭說明。	
2、關於歐體－禽肉產品案，第 32 頁第二段末句「...GATT 對於一般產品之防衛措施條款，在烏拉圭回合談判制定農業協定以前，原適用所有產品，在農業協定制定及生效實施後，則因農產品應優先適用農業協定中特別防衛措施之規定，因此第十九條實務上僅適用非農產品。」其立論基礎爲何？似與國內農業主管機關及貿易救濟主管機關看法有所出入？亦與同報告第 33 頁第三段後半「...基於農業協定爲烏拉圭回合農業談判之結果，得已實施特別防衛措施農產品限於已經『關稅化』之產品，亦即...在其承諾表中...註有『SSG』之代號者。如非於承諾表中註有『SSG』之代號者，則不得實施特別防衛措施。」之論述似有矛盾。一般認知，GATT 十九條及防衛協定亦同時適用於所有農產品，只不過承諾表中註有『SSG』之產品，既有要件較鬆且方便啓動之特別防衛機制，實務上不會捨易求難去訴諸要件較爲嚴格且程序繁冗之 GATT 十九條之防衛措施；然理論上仍無法排除承諾表中註有『SSG』之產品，訴諸 GATT 十九條之防衛措施尋求更大幅度之救濟；至於非註有『SSG』之農產品，當然可適用 GATT 十九條之防衛措施。以上供參。	已提出補充說明。

3、第 46 頁第二段第二行 1994 年 4 月 13 日，應係 1999 年之誤。	已修改。
4、關於歐體－糖出口補貼案，第 87 頁提及 2005 年 6 月 22 日執委會正式提出對糖市場組織之改革計畫，並條列改革之內容。鑒於該計畫迄今已逾三年，其實際執行情形為何？是否已真實回應爭端個案之裁決？或已另闢蹊徑加以迴避？	已就可取得資料，提出補充說明。
5、關於加拿大－小麥局案，案例事實簡述中出現之「加拿大政府」(如第 92 頁第三行)、「加拿大省政府」(如第 91 頁倒數第二行)及「加拿大聯邦政府」(如第 92 頁第 7 行)，其間有何區別？	已在報告該文字出現處做補充說明。
五、經濟部國際貿易局	
1、此專題研究方向及農業貿易措施之案例業經期初審查會議討論，並朝確認之方向及架構修正。	
2、所選定之 5 個案例中，目前於期中報告僅第五章歐體－糖出口補貼案完成第三節之後續發展與影響評估，然該影響評估部分占本案例共 21 頁之研究中僅有 2 小段文字（第 88 頁末 5 行及第 89 頁半頁）敘述，稍嫌不足。期能進一步研析此案對涉案會員，尤其是被指控國之系爭產品貿易變化、政府後續因應或調整系爭措施及此案可能對未來 WTO 整體農業發展或其他 WTO 會員之影響等層面。	已完成各爭端案件之第三節後續發展與影響評估之說明與評析。
3、為契合本專題研究目標－WTO 農業爭端案例對農業政策之啓示，目前第八、九章尚未完成（僅有章節標題），希望能著重於爭議部分之未來趨勢面研析，以提供我國制訂農業政策之建議。	已在第七、八章中提出分析。
4、錯漏字： (1)第 16 頁倒數第 3 行：「魚」產品，應改為「漁」。 (2)第 87 頁第 2 段第 1 行：雖然「體」執委會，應改為「歐體」。 (3)第 99 頁一、GATT 第十七條 1.之後僅有＊，而無文字。	已修正。

附錄三　期末會議審查意見與回覆

審查委員意見	回覆或修正情形
審查會議結論	
(1) 本項研究期末報告之驗收與否仍以需求單位（本部經貿談判代表辦公室）之意見爲準，請該辦公室提出書面意見明確告知是否符合需求，俾供研究單位進行調整。 (2) 請研究團隊參酌委員及相關單位意見修正報告。 (3) 有關報告使用歐體或歐盟之原則，請於報告中加註說明。	
審查委員意見	
(一) 張組長熙蕙：	
1、第 37 頁最後第一行，每月召開(支)「蛋類…」，「之」。	已修改。
2、第 38 頁第三行，歐共體規則…。「歐體共同規則」。	已修改。
3、第 163 頁第八章「一、特別防衛措施」請檢視文字，對於句子太長，如：「一、特別防衛措施」，第二行「基於避免…防衛措施」請使文字簡明。	已修改文字敘述。
4、文字語意不夠簡明，P.165 第三段「至於在何謂…三項要件」，文字請做潤飾，使易懂。	已修改文字敘述。
5、第 171 頁「1.價格支持措施」(1)最後段 2008 年…由「每提高至元」請補完整。	已補充數據。
6、第 170 頁最後段文字，似乎我國雞肉未採用 SSG，與前段文字「我國多次啓動 SSG」似有矛盾，請補充說明。	已補充說明。
7、第 175 頁表列對於 SSG 之我國評估研究單位「我國作法符合《農業協定》規範」；對應於 P.170 歐洲商會之要求，是否可歸結我國可繼續採 SSG，不必擔心毆洲商會之要求？以與 p.170 之我國面臨諮商之現況解決。	已補充說明。
(二) 蕭副處長柊瓊（唐技正淑華代）：	
1、第 7 頁中第一章研究架構中原訂有「預期效益」一節，但最後報告之大綱並未有此節內容。	已刪除。

2、本專題研究因係針對 WTO 農業爭端案例加以分析，內容乃多自法規面進行研究，若能多補充一些經濟意義層面的分析，或於用語表達上能更具象化（例如：具體指出違反 WTO 協定之某項條文），則可讓本專題研究更容易閱讀、了解。	已修改部分文字敘述。
3、專題報告內容中，「歐盟」與「歐體」用語不盡相同，研究單位可否考慮統一；倘若因其意涵或時間背景不同而無法採取一致性用語，可考慮於報告中首次提及「歐盟」與「歐體」時，即開宗明義地予以說明。	爲茲區別，如指 WTO 文件上之稱謂，將使用「歐體」，如泛指目前之歐盟，將使用「歐盟」。已於本報告中首次提及「歐體」時，加註說明。
4、有關南韓牛肉案：(1)境內支持應爲「金額」，而不是「量」，例如第 65、67 頁；(2)「大米」改爲「稻米」；(3)第 66 頁第 1 行「農產品委員會會議」改爲「農業委員會」；(4)微量「水平」改爲「水準」或「基準」；(5)第 69 頁韓國農林部進口程序八階段，請作文字修改。	已修改。
5、加國小麥局案例延伸到建議成立農產品出口公司，除涉及國營事業外，有關專賣權與否亦涉市場進入或其他規範，宜謹慎處理。	已依審查意見，補充我國成立農產品國營事業之政策建議與支持論點。
(三) 林顧問永樂：	
1、期末報告已就期中審查意見加以處理，並如期完成各爭端案例後續發展與影響評估，以及各爭端案例對我國農業政策之啓示。報告全文結構完整內容充實，且行文流暢可讀性甚高。	

2、執行單位所提政策建議分爲「農業政策改革」及「參與農業貿易爭端」兩個層次，條理分明，訴求具體明確，相關主管機關參採方便。其中農業政策改革部分，建議應著手針對稻米及其他農產品涉有出口補貼情事進行實質檢視，其意究指農業主管機關過去從來未就出口補貼加以檢討，或必須重新進行審視？又建議在不違 WTO 農產品國營貿易事業規範原則下，規劃扶植單一或綜合性農產品出口企業之可行方案，除來自加拿大小麥局案例之規範性啓示外，有無其他國家值得效法之經營典範？再者建議制定風險評估爲基礎之食品安全政策，確爲近年來努力之方向，尤以如何加強農民間作業管理觀念，解決業者實施認證制度之困難，思慮周全。最後關於建議建立產業損害與貿易預警機制，較無新意，其所舉目前相關單位運作之所謂「貿易救濟防火牆」機制，據信包裝形式意義大於實質功能，似無建議之價值。	已依審查意見，補充我國成立農產品國營事業之政策建議與法律分析，並刪除建立產業損害與貿易預警機制之建議。
(四) 林簡任秘書明誠：	
針對報告中有關「歐盟」與「歐體」用語之一致性問題提出建議，認爲如無法統一，則應於報告首次提及該等名詞時，予以說明爲佳。	爲茲區別，如指 WTO 文件上之稱謂，將使用「歐體」，如泛指目前之歐盟，將使用「歐盟」。已於本報告中首次提及「歐體」時，加註說明。
(五) 貿易局多邊組：	
1、有關南韓-牛肉措施案例中，第一節案例事實簡述第 44 頁所敘述：「小組於報告中裁定，韓國採行之牛肉進口措施違反 GATT 第十一條數量限制之規定，且不符合第十八條（b）款例外。」其中，第十八條（b）款是否應爲第十八條第二項（b）款？內容爲：「就經濟發展計畫所可能產生大量且持續性之進口需求，爲收支平衡目的而採行數量限制措施。」	已修改爲 GATT 第十八條第二項(b)款。
2、請注意本專題研究之條文格式有四種寫法（其他寫法如：第 45 頁之第 1（a）（ii）條、 P83 之第 9 條第 2 項（b）款及第 86 頁之第 9.2 條（b）（iv）），似應全文保持一致性。	已調整法條條文格式一致性。
(六) 李談判代表舟生（會後於 12/4 提供之書面意見）：	
作者收集資料甚爲豐富，是近年來難得一見之佳作，可供關切農業爭端案之參考，符合本研究之宗旨，本人並無任何意見。	

(七) 貿易局建議修改及說明意見：	
1、此專題研究方向及農業貿易措施之案例業經期中審查會議討論，並朝確認之方向及架構修正。	
2、有關南韓-牛肉措施案例中，第一節案例事實簡述 P44 所敘述：「小組於報告中裁定，韓國採行之牛肉進口措施違反 GATT 第十一條數量限制之規定，且不符合第十八條（b）款例外。」其中，第十八條（b）款是否應爲第十八條第二項（b）款？內容爲：「就經濟發展計畫所可能產生大量且持續性之進口需求，爲收支平衡目的而採行數量限制措施。」另外，請注意本專題研究之條文格式有四種寫法（其他寫法如：P45 之第 1（a）（ii）條、 P83 之第 9 條第 2 項（b）款及 P86 頁之第 9.2 條（b）（iv）），似應全文保持一致性。	已修改爲 GATT 第十八條第二項(b)款。法條條文格式已統一。
3、錯漏字有 P140 第 8 行：關於＜SPS 協定＞附件 C C(1)(a)應與上一段之＜SPS 協定＞附件 C(1)(a)一致。	已修改。
4、排版調整部分，P6：歐體-糖出口補貼案（DS265，266，283），P72 第 1 行：美-韓 FTA 應前挪一格，P96：第 9 行屬於前殖民應前挪一格。	已修改。