

## 從私營標準之發展論SPS協定 在全球食品安全治理之功能與限制

楊培侃\*

### 摘 要

近年來，國內外發生一連串攸關食品安全之事件，並在國際貿易推波助瀾下，影響範圍更為深遠，引發各界對全球食品安全議題之關注。隨著消費者意識抬頭，消費者對產品安全的重視與日俱增，順勢興起各式各樣私營標準之蓬勃發展。雖然此等私營標準係由非政府部門之企業或團體所採行，不具備法律強制拘束之效力，但因日益普遍之結果導致市場排擠效應，使得部分中小型生產業者為能進入特定採行私營標準之市場，不得不積極使其產品取得各種私營標準的認證，進而產生影響國際間貿易障礙之疑慮。此議題對開發中國家之影響甚於已開發國家，SPS 委員會自 2005 年起便針對私營標準對國際貿易之影響開始討論。我國農產品及食品貿易頻繁，對於私營標準之相關法律議題，有研究之必要與實益。本文旨在探討私營標準之興起與 SPS 協定之適用關係，除探討私營標準對國際自由貿易體系所帶來的影響外，嘗

---

DOI : 10.3966/181130952014061101002

\* 國立政治大學國際經營與貿易學系副教授；美國杜克大學法學博士（J.D.）。

投稿日：2013 年 8 月 26 日；採用日：2014 年 2 月 22 日

試分析 SPS 協定在全球食品安全治理之角色與功能限制，並探討 SPS 委員會對私營標準議題可能之處理方式。

關鍵詞：私營標準、食品安全、SPS 協定、國際貿易、風險評估、  
風險管理、全球治理、WTO

Cite as: 11 TECH. L. REV., June 2014, at 29.

# **SPS Agreement in the Era of Private Standards Proliferation: Its Functions and Limitations in Global Food Safety Governance**

Pei-Kan Yang \*

## Abstract

There have been a series of domestic or international events negatively involved with food safety and public health concerns in recent years. With the liberalization of international trade, the impact has gained its serious magnitude to invoke public attention on global food safety governance. As the consumer welfare and benefits becoming the major consideration in shaping business policy, various kinds of private standards have been formulated and followed by many food retailers to satisfy consumers' demand for a safer and healthier supply of food or agricultural products. Despite being voluntary (not legally mandatory) in nature, these private standards will in fact determine certain products' access to the market.

With the dominance of these private standards, small or medium size suppliers or producers had a hard time getting their products certified by institutions recog-

---

\* Associate Professor, Department of International Business, College of Commerce, National Chengchi University, Taipei, Taiwan (R.O.C.); J.D., Duke University School of Law, U.S.A.

nized by private standard setting bodies. Many WTO Members, especially developing country Members, have expressed their concern of private standards over possible trade-restrictive effect since 2005 in the SPS Committees, and continued to discuss this issue in several occasions. Given the agricultural and food trade constituted a major part of international trade, we should also look into this issue for our own benefits. This article aims at examining the impact of private standards on international trade system and the role of SPS Agreement in the era of private standard proliferation, including the applicability of SPS Agreement to regulate private standards. Moreover, the article tries to explore the function and limitation of SPS Agreement in dealing with the global food safety issues along with the possible reactions or options WTO Members or the SPS Committee may take to ease the trade concern over private standards.

**Keywords:** Private Standard, Food Safety, SPS Agreement, International Trade, Risk Assessment, Risk Management, Global Governance, WTO

## 1. 前言

近年來全球各地陸續發生重大食品安全事件，諸如：英國的狂牛病、美國的大腸桿菌、比利時的雞肉戴奧辛污染、中國的三聚氰胺奶粉及我國的塑化劑食品等事件，在在引發各界對食品安全問題的重視，促使各國紛紛改革食品安全風險治理的法令與制度。尤其在經濟全球化與貿易自由化的推波助瀾下，有害消費者健康與安全之食品或食品所衍生的疾病，得以輕易透過國際貿易跨越國界進入他國市場，進而影響人民的生命與健康，使得食品安全治理的問題已非單一國家或政府所能充分控制與管理，實有賴建立全球食品安全治理之機制，方能因應新時代所產生的食品安全問題。

然而，於探討全球食品安全治理時，除「世界衛生組織」（World Health Organization, WHO）等國際組織外，實不可忽略「世界貿易組織」（World Trade Organization, WTO）所扮演的角色與地位。WTO 所屬國際貿易協定中不乏訂有處理有關食品安全的規定，例如：「技術性貿易障礙協定」（Agreement on Technical Barriers to Trade，以下簡稱「TBT 協定」）或「動植物衛生檢疫協定」（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，以下簡稱「SPS 協定」）等，對產品規格、技術標準及動植物衛生防疫與檢疫等措施有所規範。在採取食品安全管理措施時，如何同時符合國際貿易規範的要求，避免 WTO 會員藉維護食品安全與公共健康之名，行貿易保護措施之實，亦屬全球食品安全治理架構下的重要考量因素，以適度調和自由貿易與國民健康之利益<sup>1</sup>。

此外，食品安全治理因「私營標準」（private standards）的興起與發展而更加複雜化。為呼應消費者對食品安全與品質衛生的重視，部分私營企

---

<sup>1</sup> 例如，有關具有狂牛病風險及含有萊克多巴胺牛肉進口之貿易問題，參見倪貴榮、吳慈珮，「由 WTO 貿易規範檢視美國牛肉（具 BSE 風險）的進口管制」，月旦法學雜誌，第 176 期，頁 147-159（2010）。倪貴榮，「食品安全與風險治理——評析含『萊克多巴胺』美畜產品之管制」，月旦法學雜誌，第 217 期，頁 108-123（2013）。

業、非政府機構或社會團體紛紛訂定私營標準，要求生產者或供應商能提供符合私營機構所訂之商業性標準，以確保食品安全與品質及產品生產流程之最適要求，並藉以區隔產品市場，強化所銷售產品之市場競爭力。此等私營標準之發展因而對全球食品安全治理產生架構上的變化，從原有公部門治理，轉而將私部門納入食品安全治理的一環<sup>2</sup>。

然而，由於私營標準較政府所訂之標準更為嚴格與廣泛多元，對部分小型生產者或供應商而言，需要負擔不小的成本才能符合較高水準的私營標準。再者，私營標準固不具有強制性，但因進口商或大型零售商挾其市場通路之優勢，對生產者或供應商無法符合所訂私營標準者，實際上造成市場進入的障礙。從而，在國際經貿關係密切的情勢下，私營標準之要求，每每構成開發中國家農產品或食品出口的貿易障礙，進而在 WTO 引發開發中國家會員對私營標準所生貿易障礙的關切<sup>3</sup>。惟私營標準之制訂者，多為企業或非

<sup>2</sup> See Jan Wouters et al., *Private Standards, Global Governance and International Trade: The Case of Global Food Safety Governance*, in PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE 255, 255-57 (Axel Marx et al. eds., 2012) [hereinafter PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE]. See generally Organization for Economic Co-operation and Development [OECD] Working Party on Agricultural Policies and Markets, *Final Report on Private Standards and the Shaping of the Agro-food System*, AGR/CA/APM(2006)9/FINAL (July 31, 2006), available at [http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=AGR/CA/APM\(2006\)9/FINAL&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=AGR/CA/APM(2006)9/FINAL&docLanguage=En).

<sup>3</sup> See generally Samir R. Gandhi, *Regulating the Use of Voluntary Environmental Standards Within the World Trade Organization Legal Regime: Making a Case for Developing Countries*, 39 J. OF WORLD TRADE 855, 855-80 (2005). OECD Working Party on Agricultural Policies and Markets, *Private Standard Schemes and Developing Country Access to Global Value Chains: Challenges and Opportunities Emerging from Four Case Studies*, AGR/CA/APM(2006)20/FINAL (Aug. 3, 2007), available at [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=agr/ca/apm\(2006\)20/final&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=agr/ca/apm(2006)20/final&doclanguage=en). United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], July 3-4, 2006, *Report of the Workshop on Environmental Requirements and Market Access for Developing Countries: How to Turn Challenges into Opportunities*, UNCTAD/DITC/TED/MISC/2006/1 (Feb. 23, 2007), available at [http://unctad.org/en/Docs/ditctedmisc20061\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/ditctedmisc20061_en.pdf). UNC-

政府機構等私部門組織，而 WTO 協定主要規範會員之政府行爲，使得私營標準與 WTO 協定間之適用關係，尤其是攸關食品安全的 SPS 協定之適用性爭議，備受關注<sup>4</sup>。

因此，隨著私營標準之興起與發展而成爲全球食品安全治理之重要環節的同時，本文關切的重點在於 SPS 協定對於全球食品安全治理之角色功能，是否足以因應或處理私營標準所衍生之貿易與食品安全的問題。亦即，在私營標準的發展趨勢下，SPS 協定對全球食品安全問題所扮演的角色爲何？對於私營標準所衍生的貿易與發展問題，SPS 協定與貿易規範，在全球食品安全治理工作上有無可供借鏡之處？以及 SPS 協定在全球食品安全治理上有無功能上的限制？本文擬由私營標準之角度，探討 SPS 協定在全球食品安全治理上的功能與限制，藉以剖析食品安全、自由貿易與全球治理等不同價值間複雜且密切的關連性，及私營標準對國際貿易體系所帶來正面與負面的影響。

基此，本文第二部分擬先扼要說明私營標準的意義、性質、類型及其與

---

TAD, Dec. 11-13, 2006, *Report of the Expert Meeting on Enabling Small Commodity Producers and Processors in Developing Countries to Reach Global Markets*, TD/B/COM.1/EM.32/3 (Jan. 19, 2007), available at [http://unctad.org/en/docs/c1em32d3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/c1em32d3_en.pdf). World Bank, Poverty Reduction & Economic Management Trade Unit and Agriculture and Rural Development Department, *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*, REPORT NO. 31207 (Jan. 10, 2005), available at [http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Standards/standards\\_challenges\\_synthesisreport.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Standards/standards_challenges_synthesisreport.pdf).

<sup>4</sup> See generally Gretchen H. Stanton, *Food Safety-related Private Standards: The WTO Perspective*, in PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE 235, 235-54 (Axel Marx et al. eds., 2012). 董銀果、顏京，「食品國際貿易的官方標準與私營標準——兼論與 SPS 協議的關係」，國際經貿探索，第 5 期，頁 78-82（2011）。廖鴻仁，SPS 論述私營企業標準與農產品國際貿易之關係，行政院農業委員會網站：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2445933>（最後點閱時間：2014 年 3 月 10 日）。田靜、邵懿、樊永祥，「食品安全私營標準對法典標準的影響」，中國食品衛生雜誌，第 23 卷第 3 期，頁 273-277（2011）。

政府標準之差異，並探討全球食品安全治理的原則、架構與要素，以明瞭私營標準在全球食品安全治理架構中所扮演的角色及產生的問題。其次，第三部分則說明 SPS 協定規範的意旨及其在全球食品安全治理架構下的角色功能，並探討私營標準之發展與 WTO 國際貿易規範之關係。申言之，針對私營標準所衍生的問題，本文欲探討 WTO 貿易規範與原則對前開問題之解決有無可供借鏡之處，藉以探討 SPS 協定在全球食品安全治理上所可發揮的功能。第四部分則探討 SPS 協定對私營標準之發展在食品安全治理之規範與適用上的可能限制。亦即，SPS 協定之規範在確保食品安全之功能上有何不足之處？尤其在私營標準之發展趨勢下，如欲透過 SPS 協定規範私營標準所衍生的問題，有何規範或功能上的限制？以及在此限制下，SPS 委員會應採取何種措施做為因應？最後則為本文之結論。

## 2. 私營標準之發展與全球食品安全治理

### 2.1 私營標準之意義、性質與類型

「私營標準」，或稱為「私營商業標準」（private commercial standards）或「私營自願性標準」（private voluntary standards），係泛指私部門企業、機構或團體所採行做為商業交易條件之自願性標準，有別於政府部門所制訂之標準<sup>5</sup>。不同產業部門或議題有不同的私營標準<sup>6</sup>；本文僅針對

<sup>5</sup> WTO/SPS 委員會經綜合各會員提案意見後，對於 SPS 有關之私營標準為如下的定義：所謂「SPS 相關私營標準，係指由非政府機構（non-governmental entities）所〔制訂、適用、認證並控制〕或〔制訂或採用及執行〕為達成 SPS 協定附件 A 所訂四項目的，且可能〔直接或間接〕影響國際貿易的〔自願性〕要求」。中括號內之文字表示各會員尚未有共識之處。Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures [SPS Committee], *Note by the Secretariat: Proposed Working Definition on SPS-Related Private Standards*, G/SPS/W/265 (June 26, 2012).

<sup>6</sup> 例如：漁產、森林木材或勞工條件等私營標準，see generally Frans van Waarden, *Governing Global Commons: The Public-Private Protection of Fish and Forests*, in PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE 15, 15-59 (Axel Marx et al. eds., 2012). Axel



食品安全或農產品有關部門所訂的私營標準予以探討<sup>7</sup>。即令如此，有關食品安全或農產品私營標準之種類與型態仍屬繁雜、多元。依據「聯合國貿易暨發展會議」(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)估計全球有關此等私營標準之系統數目約在 400 個左右，且持續增加中<sup>8</sup>。至於私營標準之來源，大部分係由歐美等已開發國家中大型食品零售業者所制訂發展；某部分係由關切不同社會議題的非政府組織團體從環保、社會或倫理面向發展而來。其間的差別在於市場訴求的不同，多數私營標準乃回應消費者對食品安全、健康或以永續環境方式生產等訴求；部分則著重消費者在有機食品、勞工人權或公平貿易方面的訴求<sup>9</sup>。

私營標準日益普遍與迅速增加的主要原因不外乎消費者意識抬頭。在接二連三的食品安全事件下，消費者更加重視食品之安全與品質。然而，消費者對於政府管理當局確保食品安全的能力，卻日漸缺乏信心，因此，順勢信賴私營部門所制訂的標準。再者，法律上要求食品販賣業者對於預防食品安全之風險應盡相當之注意義務，此等法律義務之課予，加深企業對食品安全與品質問題的重視。當然，除避免法律風險外，企業的信譽風險 (reputa-

---

Marx et al., *Private Standards in Forestry: Assessing the Legitimacy and Effectiveness of the Forest Stewardship Council*, in PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE 60, 60-97 (Axel Marx et al. eds., 2012). Ludo Cuyvers et al., *Market-Driven Promotion of International Labour Standards in Southeast Asia: The Corporatization of Social Justice*, in PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE 114, 114-49 (Axel Marx et al. eds., 2012).

<sup>7</sup> 例如：GLOBALG.A.P.、International Food Standard、Global Food Safety Initiative、ISO 22000: Food safety management systems、Safe Quality Food (SQF) 1000 and 2000、ISO 22005: Traceability in the feed and food chain 等。See generally Spencer Henson et al., *Private Standards in Global Agri-Food Chains*, in PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE 98, 98-113 (Axel Marx et al. eds., 2012).

<sup>8</sup> SPS Committee, *Note by the Secretariat: Private Standards and the SPS Agreement*, ¶ 3, G/SPS/GEN/746 (Jan. 24, 2007).

<sup>9</sup> See Alison Burrell, "Good Agricultural Practices" in the Agri-food Supply Chain, 13 ENVTL. L. REV. 251, 252 (2011).

tional risks) 乃另一項業者關注的議題。尤其現代消費者日益關切公司是否履行企業社會責任 (corporate social responsibility)，此等消費意識亦驅使企業採取私營標準，以降低商譽之風險，增加消費者對企業的認同。此外，食品產業結構的改變也是造成私營標準興起的原因之一。例如：產品供應鏈之全球化與供應商與零售商透過契約產生垂直整合的趨勢、不論在國內或國際間，食品零售企業迅速擴張，增加食品零售廠商的市場購買力，以及全球食品服務公司的擴張等因素<sup>10</sup>。

私營標準之種類固然繁多，但為有利於本文的探討，仍可依循一定之區別標準予以分類。首先，依據制訂主體之不同，私營標準約可分為下列不同之系統 (schemes)：「個別企業系統」 (individual firm schemes)、 「共同國內系統」 (collective national schemes) 與「共同國際系統」 (collective international schemes)<sup>11</sup>。前者，乃單一企業所採行的私營標準系統，例如：特易購自然嚴選 (Tesco Nature's Choice) 或家樂福品質路線 (Carrefour Filière Qualité)。後兩者乃多數企業所共同採行之私營標準系統，依其適用範圍為適用於一國境內或國際間之共通標準而有所不同。屬國內者，如英國零售商協會全球食品標準 (British Retail Consortium Global Standard-Food)；屬國際者，如「全球良好農業規範」 (GLOBALG.A.P.)<sup>12</sup>、「國際食品標準」 (International Food Standard) 與「全球食品安全倡議」 (Global Food

<sup>10</sup> See SPS Committee, *supra* note 5, at 1-2.

<sup>11</sup> See *id.* at 2.

<sup>12</sup> GLOBALG.A.P.係於 1996 年，由歐洲食品零售商所發起 (原名為 EUREGAP，於 2007 年更改為 GLOBALG.A.P.)；當年歐洲零售商團體及農產品生產者為了要對農產品進行驗證，制訂出 GLOBALG.A.P. 標準。這套標準主要在分析農產品生產風險出現的原因，降低風險以確保食品安全供給，並可追蹤產品來源，以及強調員工的健康和福利、動物福祉、生物多樣性和環境保護機制。See GLOBALG.A.P., [http://www.globalgap.org/uk\\_en/](http://www.globalgap.org/uk_en/) (last visited Mar. 10, 2014). 關於 GLOBALG.A.P.的制度介紹，參見張仁憶，私營標準於 WTO 下之法律問題研究——以全球良好農業慣例標準 (GlobalGAP Standard) 為例，國立政治大學國際經營與貿易學系碩士論文，頁 5-16 (2009)。

Safety Initiative) 等。

其次，依據制訂目標之不同，私營標準所欲達成之目標，除「食品安全與品質」外，可能涵蓋「環境保護」、「動物福祉」、「勞工條件」或「經濟發展」等其他多元的目的。確保食品安全與品質固然為採用私營標準最主要之目的；然而，企業為強化消費者對企業社會責任的認同，多揭舉企業所採私營標準在環保、動物福祉、勞動人權等層面所做的堅持與努力，藉以區隔產品市場，增加企業產品在消費者心中的認同感。然而，此等多元的目標，除食品安全為 SPS 協定的規範重點外，其餘目標或屬 TBT 協定之規範範圍，或屬於 WTO 以外其他國際協定所規範，從而使私營標準與 SPS 協定適用性的問題，更加複雜化。

再者，依據規範或適用對象之不同，私營標準就不同階段的「生產流程」(production process) 訂有不同的標準，例如：農場內的標準 (pre-farm gate standards)，如 GLOBALG.A.P. 與農場外之標準 (post-farm gate standards)，包含：分級、加工、包裝、運送、配銷、零售等各階段的標準，如 BRC Global Standard 主要規範食品包裝階段的標準，而安全品質食品 (Safe Quality Food, SQF) 3000 則為食品零售階段的標準<sup>13</sup>；以及「業者與業者間標準」(business-to-business standards) 與業者透過特定產品標示向消費者訴求之標準 (business-to-consumer standards) 等。雖然私營標準對於「產品」(product) 本身亦訂有標準，但與 WTO 著重產品特性之規範不同，私營標準著重於規範產品的生產流程或方法。再者，業者與業者間標準，不易與業者間交易相互約定之商業條件相區別。況且，消費者於選購產品時也會基於一定之標準，從而，此等交易條件與私營標準間之模糊界限，增加規範私營標準之困難與爭議<sup>14</sup>。

<sup>13</sup> See Grace Chia-Hui Lee, *Private Food Standards and Their Impacts on Developing Countries*, EUROPEAN COMMISSION DG TRADE UNIT G2 (2006), [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/november/tradoc\\_127969.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/november/tradoc_127969.pdf).

<sup>14</sup> See Tomasz Wlostowski, *Selected Observations on Regulation of Private Standards by the WTO*, 30 POLISH Y.B. INT'L L. 205, 208-09 (2010).

至於私營標準與政府或公部門標準之主要差異，除私營標準性質上屬自願性規範，不具法律強制力，而政府標準多屬強制性規範外，私營標準之內容多著重生產「程序」(process)的規範，亦即，對於產品的整體生產或供應流程建立標準，並著重於生產方法或檢測程序的指引。而政府標準則重視生產「結果」(outcome)的規範，亦即，對於製成品特性或所具風險結果的規範，例如產品的最高農藥殘留等，以界定生產者或進口商責任為規範重點<sup>15</sup>。私營標準對生產程序的要求嚴格，生產者得決定生產方法或流程的彈性空間較少，亦即，私營標準對生產者所為指示性、細節性之要求通常不允許採用具有同等效果之其他可替代方法或其他可達成同樣食品安全結果的方法。反之，政府標準強調風險結果的同等性，對於如何達成此結果的流程，較無細節性的規範<sup>16</sup>。

再者，私營標準違反的結果並不會有罰鍰等法律上的處罰，但生產者可能因未遵循私營標準致無法販售其產品至特定市場通路，或無法取得長期供應合約，由於此等市場進入的障礙，論者有謂私營標準具有「事實上強制力」(*de facto mandatory*)；至於違反政府標準的效果，則由政府課以罰鍰或回收等其他行政處置等處罰<sup>17</sup>。此外，生產者遵循私營標準的成本較遵守政府標準為高。生產者必須支付加入私營標準系統會員所需的費用，或進行認證所需的費用。私營標準制訂機構的組成，其代表性或正當性較具有爭議，不若政府標準之制訂，私營標準之制訂常被認為不具正當性<sup>18</sup>。最後，政府標準著重食品安全之確保，涵蓋的範圍不若私營標準廣泛，私營標準亦將動物福祉、有機農作、基改農作、可溯性(*traceability*)與環境衝擊和勞動標準等均納入規範。

<sup>15</sup> See Lee, *supra* note 13, at 10.

<sup>16</sup> See Henson et al., *supra* note 7, at 106.

<sup>17</sup> See Wlostowski, *supra* note 14, at 261-62.

<sup>18</sup> See *id.*

## 2.2 全球食品安全治理之原則、架構與要素

近年來，全球各地陸續發生重大食品安全事件，如英國的狂牛病（BSE）、美國大腸桿菌（*E. coli*）食物中毒、比利時雞肉戴奧辛污染事件、中國三聚氰胺（melamine）奶粉等，引發消費者對食品安全議題的高度關切，除顯示傳統食品安全治理之機制已無法因應經濟全球化所衍生的食品安全與公共健康問題外，更促使歐美各國進行食品安全政策與法制的改革，建立能夠因應新時代要求的食品安全治理機制。

傳統食品安全治理之架構從 20 世紀中期單純採取「技術專家模式」（technocratic model），到 20 世紀末期採取「決策模式」（decisionist model），皆無法因應全球化下的食品安全問題<sup>19</sup>。前者，高度仰賴客觀科學證據做為政策決定的依據，甚至僅以科學證據為政策決定的根據，而不考量科學以外的其他因素。至於後者，雖係援引美國國家科學院（National Academy of Science）出版「紅皮書」（The Red Book）——「聯邦政府的風險評估——過程管理」（Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process）所建立的決策模式，將風險分析區分為技術層面的「風險評估」（risk assessment）與政治層面的「風險管理」（risk management）兩個階段，並允許將科學證據以外之其他正當因素，如經濟、政治或社會等因素，納入整體風險分析的決策過程之中。但實際決策流程中科學與社會經濟因素難以硬性區分於兩階段考量；且忽略程序參與與透明化的功能及風險溝通的重要。從而，現今食品安全治理改採「透明化模式」（transparent model），將社會經濟因素從風險評估的前階段，即風險範疇界定階段即予以考量，並著重「風險溝通」（risk communication）與程序透明與利害關係人之參與決策<sup>20</sup>。此等透明化模式雖亦保留傳統決策模式所採風險評估與風險管理等階

<sup>19</sup> See A. Ely et al., *Overview of the General Framework, in FOOD SAFETY GOVERNANCE: INTEGRATING SCIENCE, PRECAUTION AND PUBLIC INVOLVEMENT* 29, 29-32 (Marion Dreyer & Ortwin Renn eds., 2009).

<sup>20</sup> See *id.* at 31.

段，但有別於靜態單向決策的方式，改以動態循環的治理理念處理食品健康的風險問題。

全球食品安全治理乃基於現代科學與管理理念做為食品安全體系的基本要素。其目標在於建立「從農場到叉子」(from farm to fork)以風險科學為基礎的食品安全控制系統。而此系統乃基於近代政府在環境與職業災害和消費者安全政策中的風險管理經驗<sup>21</sup>。而食品安全治理之基礎在於以科學為根據的公共決策，及以風險為基礎的生產管理原則。以科學根據做為決策的基礎旨在確保決策的客觀性，嘗試在不確定下建立一套面對客觀可行的決策程序。除依循前開風險評估、風險管理與風險溝通的程序外，食品安全治理更將美國太空總署在 1950 年代末期為提供太空人所需食物而發展出來的「危害分析與重要管制點」(Hazard Analysis and Critical Control Point, HACCP)系統納入食品安全之風險管理。而 HACCP 便是一種依循科學原則所發展出來的制度，提供一個系統化的方式，確定食品有關的危害，評估此等危害的嚴重性，並控制此等危害最容易進入食品生產系統流程中的關鍵點。此分析系統先從描述詳細的食品特性開始(含物理和生物學等特性、預定用途和最終消費者)，並將生產與銷售食物的流程和原料等要素發展成經驗證的流程圖<sup>22</sup>。於 1993 年，「國際食品安全法典委員會」(Codex Alimentarius Commission, 以下簡稱「Codex」)亦頒布 HACCP 指導方針<sup>23</sup>，並將 HACCP 納入 1997 年的推薦國際守則<sup>24</sup>。

<sup>21</sup> See Sandra Hoffmann & William Harder, *Food Safety and Risk Governance in Globalized Markets*, 20 HEALTH MATRIX 5, 16-19 (2010).

<sup>22</sup> See *id.* at 20.

<sup>23</sup> See Codex Alimentarius Commission [Codex], *Report of the Twenty-fifth Session of the Codex Committee on Food Hygiene Washington D.C., 28 October-1 November 1991*, Alinorm 93/13, app. VI (1993), available at [http://www.codexalimentarius.org/input/download/report/54/al93\\_13e.pdf](http://www.codexalimentarius.org/input/download/report/54/al93_13e.pdf) (last visited Mar. 18, 2014).

<sup>24</sup> See Codex, *Report of the Twenty-Second Session of the Codex Alimentarius Commission, Geneva, 23-28 June 1997*, Alinorm 97/37, app. III, at 92 (Aug. 1997), available at [http://www.codexalimentarius.org/input/download/report/517/Al97\\_37e.pdf](http://www.codexalimentarius.org/input/download/report/517/Al97_37e.pdf) (last visited May 15,

此外，食品安全治理重視國際合作與私部門參與等要素。食品安全之國際合作包含技術與財務協助、資訊交換與分享機制與政府與利害關係人溝通與對話的透明機制等<sup>25</sup>。更重要者，私部門之參與對全球食品安全治理越發重要，且已扮演重要的角色。尤其跨國食品企業在食品生產技術及市場行銷上的優勢，使得政府對於食品安全議題的管理必須納入私部門之意見。另外，為能強化食品安全治理機制，彌補政府治理的不足，國際間採取公私部門夥伴（public-private partnerships）的治理模式，將民間利害關係人如跨國食品企業、消費者保護團體或其他非政府機構或團體均納入食品安全治理的架構下，透過全方位的治理確保食品安全與品質<sup>26</sup>。而私營標準的興起與發展正是此等公私部門夥伴治理模式的體現。

### 2.3 貿易全球化與食品私營標準所衍生的問題

私營標準之發展雖已為全球食品安全治理下重要的一環，然而，在全球貿易關係密切的情勢下，私營標準之要求常成為開發中國家農產品出口的貿易障礙。因此，在 WTO 架構下，會員國聖文森和格林納丁群島（Saint Vincent and the Grenadines）首次於 2005 年 6 月 SPS 委員會中提出對私營標準議題的關切。其於會中表示對 EUREPGAP 採取之香蕉認證制度，嚴重影響其與英國的香蕉貿易<sup>27</sup>。隨後在 2006 年 10 月及 2007 年 6 月，WTO 與 EUREPGAP 及 UNCTAD 開會討論私營標準之議題，會中聖文森和格林納丁

---

2014). See also Codex, *Report of the Twenty-ninth Session of the Codex Committee on Food Hygiene Washington, D.C., 21-25 October 1996*, Alinorm 97/13A, 16-19 & app. II (Dec. 2, 1996), available at <ftp://ftp.fao.org/codex/Reports/Alinorm97/AL9713ae.doc> (last visited May 15, 2014).

<sup>25</sup> See Ching-Fu Lin, *Global Food Safety: Exploring Key Elements for an International Regulatory Strategy*, 51 VA. J. INT'L L. 637, 687-91 (2011).

<sup>26</sup> See *id.*

<sup>27</sup> See SPS Committee, *Summary of the Meeting Held on 29-30 June 2005*, G/SPS/R/37Rev.1, ¶ 16-20 (Aug. 18, 2005).

群島再次提出其對 EUREPGAP 之疑慮；而該會議決定將私營標準與商業標準之議題納入 2007 年 2 月舉行之 SPS 委員會議程中<sup>28</sup>。雖然私營標準之興起對食品安全與品質之確保有顯著的貢獻；然因私營標準之遵循與否具有實質排他的效果，從全球貿易自由化的角度觀之，私營標準仍有下列四個層面的問題有待解決，分別為：市場進入（market access）、發展（development）、法律（legal）與正當性（legitimacy）等<sup>29</sup>。

首先，市場進入障礙的問題：由於位於已開發國家之全球大型食品零售業者以私營標準做為進入已開發國家市場通路的條件，甚至以私營標準取代政府標準，而成為事實上具有強制業者遵循效果的標準。因大型零售業者挾其市場優勢，位於開發中國家的生產者如無法遵循私營標準，其產品則無法進入歐美市場，而構成市場進入的貿易障礙<sup>30</sup>。其次，產生市場進入障礙的原因，在於市場上存在複雜多樣的私營標準，除國際共通之標準外，如欲進入特定市場尚須遵循部分地方性的私營標準，如此等眾多私營標準間存有差異，甚或衝突、欠缺和諧性時，無異增加生產者需同時遵循不同私營標準的成本，除構成貿易障礙外，或有歧視特定產品之疑慮<sup>31</sup>。最後，私營標準之要求程度與範圍常高於國際標準，如零殘留或對農作生產方式、勞工條件或環保等要求，亦導致市場進入障礙。

其次，經濟發展的問題：受私營標準影響最大的生產者，多為開發中國

<sup>28</sup> See SPS Committee, *Summary of the Meeting Held on 11-16 October 2006*, G/SPS/R/43, ¶ 40-42 (Jan. 3, 2007).

<sup>29</sup> See Jan Wouters et al., *Private Standards, Global Governance and Transatlantic Cooperation: The Case of Global Food Safety Governance*, LEUVEN CENTRE FOR GLOBAL GOVERNANCE STUDIES 15-18 (2009), available at [http://www.transatlantic.be/publications/wouters-marx-hachez\\_final.pdf](http://www.transatlantic.be/publications/wouters-marx-hachez_final.pdf) (last visited Mar. 10, 2014). 另有論者指出前三項問題為 WTO/SPS 委員會所關注的焦點。See Gretchen H. Stanton & Christinae Wolff, *Private Voluntary Standards and the World Trade Organization (WTO): Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures*, AGRIFOODSTANDARDS.NET (2008), available at <http://www.agrifoodstandards.net/en/filemanager/active?fid=134> (last visited Mar. 10, 2014).

<sup>30</sup> See OECD Working Party on Agricultural Policies and Markets, *supra* note 3, at 16, 20.

<sup>31</sup> See Wouters et al., *supra* note 29, at 15-16.



家的中小型生產者或農場，此等中小型生產商及所屬開發中國家以食品或農產品出口為主要經濟收入來源，藉由出口貿易改善國家的經濟與生活水準。然而，因遵循私營標準的成本甚高，進而引發開發中國家在經濟發展問題上的關切。而遵循私營標準的成本，約可分為初次遵循私營標準所需之費用，如設備購置、人員聘僱、文件紀錄保存、加入會員費用等；及後續維持私營標準要求所需的費用，如查核或認證費用等<sup>32</sup>。再者，生產者如未能符合私營標準，所售產品之價格常無法取得「溢價」(price premium)，因此，私營標準之規範對於開發中國家的經濟發展，著實產生不小的衝擊。

第三，法律適用的問題：私營標準之興起與普及也引發更多法律與程序的問題。例如：私營標準之制訂、修改與公布並未有透明化的程序規範供利害關係人或其他國家知悉。再者，私營標準之解釋或適用如有爭議，或不同私營標準間有適用上之衝突情況，並未提供由公正第三人出面解決此等爭端的機制，全憑私營標準制訂機構自行認定與解釋<sup>33</sup>。此等法律問題在 WTO 架構下因有 SPS 協定與爭端解決機制做為規範的依據，WTO 會員有所依循。從而，為處理私營標準之法律問題，關鍵在於私營標準是否適用 SPS 協定之法律爭議上，而為 SPS 委員會中開發中國家與已開發國家論爭的焦點。

最後，決策正當性的問題：私營標準為人所詬病的問題之一，在於標準制訂程序欠缺正當性<sup>34</sup>。雖然私部門在公共治理扮演重要的角色；但如何強

<sup>32</sup> 根據世界銀行的一份研究報告顯示，美國生產者擬進入歐洲市場者，欲符合 EUREPGAP 的初始遵循費用約為 40,000 美元，至於其後每年的認證費用約為 5,000 美元。See World Bank, *The Challenge of Compliance with SPS and Other Standards Associated with the Export of Shrimp and Selected Fresh Produce Items to the United States Market*, at 45, Agriculture and Rural Development Discussion Paper (2005), available at <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Standards/USBuyerSurveyFinal.pdf> (last visited Mar. 10, 2014).

<sup>33</sup> See SPS Committee, *Report by the Commonwealth of the Bahamas to the WTO-SPS Committee on Private Standards and the SPS Agreement: The Bahamas Experience*, ¶ 6, G/SPS/GEN/764 (Feb. 28, 2007).

<sup>34</sup> See Nicolas Hachez & Jan Wouters, *A Glimpse at the Democratic Legitimacy of Private*

化私部門在治理過程中之正當性，方能確保公共利益，而非僅為少數私部門利益，則為治理的重要問題<sup>35</sup>。其中，包括程序參與代表性與責任的問題，及實質標準是否符合科學原則的問題。由於私營標準之制訂多數由私營標準制訂機構自行決定，少有如政府標準遵循公開參與、利害關係人評論等程序，故有欠缺程序正當性之批評。

再者，雖然私營標準的制訂仍依循科學證據以做為標準合理性的根據。但不可否認的，部分私營標準並未有足夠的科學根據，甚至並無任何科學根據做為佐證。例如：符合猶太教或伊斯蘭教律法所訂的食物標準或原產地標示並非基於科學證據，但仍要求當地業者必須遵守。或是，要求一定工時或禁止童工的標準乃基於社會觀感而非全然根據科學證據。再者，如限制或禁止加工食品內殘留昆蟲肢體的規範，乃基於消費者對不潔食品的嫌惡而非基於對健康風險所為的科學驗證<sup>36</sup>。因此，私營標準常被批評乃基於商業利益之考量所制訂，為符合零售商或消費者的需求，採取「非科學、零風險」的市場取向，而非基於風險評估或管理等科學程序與原則所為<sup>37</sup>。如何依循科學原則而非純然以市場需求取向制訂私營標準，亦屬決策層面的重要問題。

---

*Standards: Assessing the Public Accountability of GlobalGAP*, 14 J. INT'L. ECON. L. 677, 709-10 (2011).

<sup>35</sup> See J. Freeman, *The Private Role in Public Governance*, 75 N.Y.U. L. REV. 543, 556 (2000).

<sup>36</sup> See United States Agency for International Development [USAID], *The Relationship of Third-Party Certification (TPC) to Sanitary/Phytosanitary (SPS) Measures and the International Agrifood Trade: Case Study: EurepGAP*, at 3 (2005), available at [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnade852.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnade852.pdf) (last visited Mar. 10, 2014).

<sup>37</sup> See SPS Committee, Submission by the World Organization for Animal Health (OIE), *Considerations Relevant to Private Standards in the Field of Animal Health, Food Safety and Animal Welfare*, G/SPS/GEN/822 (Feb. 25, 2008).

### 3. SPS 協定在全球食品安全治理之積極功能

針對私營標準之發展所帶來的問題或負面影響，本文擬探討 SPS 協定之貿易規範與原則對於前開問題之解決有無可供借鏡之處？換言之，SPS 協定在全球食品安全治理任務上可能扮演積極的角色功能，進而與私營標準之目標相輔相成；甚至能對私營標準之負面影響提供改善之參考？藉以調和自由貿易與食品安全政策目標的潛在衝突。本文認為 SPS 協定在貿易創造、經濟發展、治理主權、科學原則與程序透明及正當性等面向能發揮食品安全治理的積極功能，可供處理私營標準諸多衍生問題之參考。

#### 3.1 貿易創造與經濟發展

WTO 考量會員為保護其國民安全與健康，常必須對其境內產品有所規範以確保人民福祉；但由於產品規格、生產流程繁雜且科學發展日新月異，此等規格或標準往往成為各國限制貿易的理由。為避免會員國以技術性規章或標準或動植物防疫檢疫為理由，採取不必要的措施限制貿易，遂制訂 TBT 與 SPS 協定供會員國遵循。此等協定所欲達成之目標雖不盡相同，但同樣都在於處理會員國可能刻意或不經意造成之非關稅貿易障礙。從全球食品安全治理之角度觀之，SPS 協定鼓勵會員國採取國際標準，具有調和不同 SPS 措施或標準之功能，適度調和貿易自由化與國民健康與衛生之利益。

雖然私營標準存有上述排他性與貿易限制的負面效果，而將私營標準視為妨礙競爭的絆腳石。但不可否認的，遵循私營標準亦具有「貿易創造」(trade creation) 之正面影響，而將私營標準視為促進競爭的推手與貿易自由化的目標相符，且亦符合開發中國家中小型生產者或出口商的經濟利益，促進開發中國家之經濟發展。例如：生產者取得私營標準之認證得迅速拓展產品的全球銷售通路，尤其是進入已開發國家市場的通路，且增加與大型零售業者簽定長期供應合約的機會。

再者，遵循私營標準可以增進生產與營運的效率，透過人員與制度的建立有效管理生產要素或農藥的使用，確保產品或勞工免受農藥的健康危害。

最終滿足消費者對食品安全之需求，提高產品之品質標準，並得以較佳的價格販售產品，取得產品價格上的溢價優勢。由於符合私營標準並取得認證的農產品，較能取得市場價格的溢價優勢，藉以改善開發中國家中小型出口商或生產商之生計，故亦與開發中國家謀求經濟發展之目標相符。

至於開發中國家生產者為能符合私營標準所需的成本，乃此等中小型生產者所需克服的首要問題。此等問題並非私營標準所獨有，開發中國家會員在遵守 SPS 協定義務時，礙於技術、人力與專業等經驗之不足，仍有困難。為此，SPS 協定第 9 條訂有技術協助之規定。依據第 9.2 條規定，當開發中國家之出口會員需滿足已開發國家之進口會員之 SPS 要求而需要投入大量的投資時，已開發國家會員應考慮提供技術協助，讓開發中國家會員得以維持或擴張出口產品之市場進入機會。至於技術協助的項目，包括加工技術、產品研發、基礎建設、提供訓練、設備、協助建立國家級管制機構等，目的在於協助開發中國家之出口會員得以符合出口市場所要求的 SPS 規定<sup>38</sup>。在食品安全治理上，SPS 協定有關技術協助的規範與機制，對於協助開發中國家生產者符合私營標準之要求，值得做為參考<sup>39</sup>。

### 3.2 治理主權與科學原則

SPS 協定乃是基於尊重會員食品安全治理主權與科學原則所制訂，允許

<sup>38</sup> Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures art. 9.1, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 493 [hereinafter SPS Agreement].

<sup>39</sup> 由聯合國農糧組織（Food and Agriculture Organization, FAO）、世界銀行（World Bank）、世界衛生組織（WHO）、世界動物衛生組織（International Office of Epizootics, OIE）與世界貿易組織（WTO）共同合作成立的「標準及貿易發展基金」（Standard and Trade Development Facility, STDF），乃一全球性的夥伴關係所成立之信託基金。由相關國家贊助成立，並由 WTO 擔任該基金秘書處角色，管理信託基金。此基金旨在支持發展中國家建構實施 SPS 措施的能力，並提供技術、諮詢與建議，以提高開發中國家採行保護人類、動物和植物的健康有關標準之能力，以獲得並維持市場進入之機會。See STDF Secretariat, *Standards and Trade Development Facility (STDF)*, available at [http://www.standardsfacility.org/Files/KeyDocs/STDFFactSheet\\_EN.pdf](http://www.standardsfacility.org/Files/KeyDocs/STDFFactSheet_EN.pdf) (last visited Mar. 10, 2014).

會員採取確保食品安全之 SPS 措施時，亦必須符合 SPS 協定之規範，以減少 SPS 措施對貿易產生之限制或障礙。因此，SPS 協定之目的在於提供兼顧食品貿易與食品安全之治理機制，在尊重治理主權及依循科學原則上，足供改善私營標準欠缺執行彈性與逸脫科學原則等缺點之參考。

SPS 協定對會員治理主權的肯認，可從下列幾點觀之：首先，依據 SPS 協定序言及第 2.1 條規定，SPS 協定明文承認 WTO 會員有權利採取 SPS 措施，藉由對食品之管制確保消費者食的安全。雖然 SPS 措施仍必須符合協定之規範，但至少肯認會員有權利採取 SPS 措施。其次，SPS 協定並未硬性要求會員制訂相同的「適當的 SPS 保護程度」（appropriate level of SPS protection）。雖然 SPS 協定第 3.1 條鼓勵會員採取國際標準以調和不同會員間 SPS 措施為目標。但並未強制要求會員所採 SPS 措施必須根據國際標準（SPS 協定第 3.2 條），甚至第 3.3 條更允許會員採取比國際標準更為嚴格的 SPS 保護程度。換言之，如會員認為國際標準無法達成該國所訂 SPS 保護程度，會員得自行決定之。

最後，SPS 協定並未限定會員採取 SPS 措施的形式與內容，只要所採 SPS 措施不會造成不必要的貿易限制，而為達成所訂 SPS 保護程度所必要者，便符合 SPS 協定之規範要求<sup>40</sup>。至於具體措施之形式與內容，容許會員一定程度的自主空間決定之。凡此，顯示 SPS 協定肯認會員對食品安全之治理主權所為的安排。

然而，私營標準之要求常未提供生產者足夠的彈性決定執行私營標準之方法，不容許生產者以具有相同效果的替代措施執行私營標準，生產者必須嚴格依照私營標準之要求與規定執行。此等欠缺執行彈性的缺點，或可參酌 SPS 協定肯認治理主權的規範做為改善的參考，容許生產者在執行私營標準時保有一定因地制宜的彈性。唯考量私營標準之所以欠缺執行彈性之理由，在於私營標準之規範著重於生產程序或方法的規範，此等鉅細靡遺的細節性規範較難給予生產者執行的彈性空間。反觀 SPS 協定之政府標準著重於產品

<sup>40</sup> SPS Agreement, *supra* note 38, art. 2.1, 2.2, 5.6.

特性或生產結果的規範，因此，容許會員得決定能夠達成特定結果或保護程度的程序與方法，尊重會員之治理主權。

SPS 協定第 2.2 條除要求 SPS 措施必須以保護人類、動物或植物健康或生命為目的，且不得造成貿易的不必要限制外，更要求會員所採 SPS 措施必須根據科學證據，並且如果沒有科學證據則不得維持 SPS 措施。可知，SPS 協定乃以依循科學證據原則做為衡量 SPS 措施是否事實上遂行貿易保護主義的評斷依據。此外，為避免會員間採取不同 SPS 措施所造成的貿易障礙，SPS 協定鼓勵會員根據國際標準採取 SPS 措施；如欲採取高於國際標準之措施，此等異於國際標準之 SPS 措施也必須有科學根據，遵循風險評估與風險管理的風險分析程序<sup>41</sup>。如果因科學之不確定性，欠缺足夠的科學證據，SPS 協定第 5.7 條亦容許會員得採取暫時性 SPS 措施，符合風險治理之預防原則。唯會員仍須積極取得相關科學證據以進一步修改此暫時性措施。

SPS 協定採取依循科學證據原則，且鼓勵採取國際標準調和各會員 SPS 措施的規範，足供改善私營標準之借鏡，以解決部分私營標準欠缺科學根據，或不同私營標準間重複且具有潛在衝突等問題。雖然 SPS 協定依循科學證據原則與食品安全治理重視風險分析之科學管理原則相符。然而，SPS 協定採取科學證據原則旨在藉以認定 SPS 措施是否隱藏限制貿易的目的或效果，輔以三姊妹組織制訂的國際標準做為認定的依據。至於食品安全治理原則所著重的科學證據，乃為能有效控制食品安全之潛在風險所為系統性的分析，做為有效管制食品安全的憑據。兩者依循科學原則之原意或許不同，但殊途同歸。對於私營標準而言，雖然大部分私營標準仍依循政府標準，基於科學證據所制訂，但為能標榜產品特色、滿足消費者要求，不可否認的，部分私營標準比政府標準更為嚴格或廣泛，而無相應的科學證據可供佐證。例如：農藥最大殘餘的標準採取零殘餘等。對於此等私營標準，應可參酌 SPS

<sup>41</sup> 所稱「國際標準」，係指由 Codex、世界動物衛生組織（OIE）及國際植物保護公約組織（International Plant Protection Convention, IPPC）所制訂有關食品安全、動物與植物安全之標準、準則或建議。以上合稱三姊妹組織（Three Sisters Organizations）。*Id.* Annex A(3).

協定依循科學證據之原則，做為進一步改善的參考。

至於私營標準間之重複與衝突的問題，SPS 協定第 4 條有關「同等性」(equivalence) 的規範，或可為參酌之依據。然而，私營標準制訂機構繁多且型態多元，又無統合的機構或共同的約定做為制訂同等性規範的基礎，實際上難以落實同等性之機制。但不排除特定私營標準制訂機構採取「基準化」(benchmarking) 的方法。亦即，提供比較不同私營標準系統要求之方法，逐步調和不同私營標準間的規範。而此等基準化的作法已有部分私營標準制訂機構所採納。例如：GLOBALG.A.P.訂有供其他私營標準系統以其為基準化對象的程序；而食品安全倡議(Global Food Safety Initiative, GSFI)之成立旨在將不同國內系統予以基準化，以做為 GSFI 之國際的私營標準，如 BRC 全球標準及國際食品標準(IFS)皆已納入 GSFI 做為基準化的對象<sup>42</sup>。

此等「基準化」的作法乃減少私營標準所生負面貿易障礙的重要步驟，但「基準化」仍不等同於「同等性」。雖然同等性得以大幅減少出口國業者遵循私營標準的成本；但如所有私營標準具有同等性的結果，反而會減少私營標準制訂機構彼此間的競爭誘因，藉以訴求更高的食品安全標準或凸顯各自標準的特色<sup>43</sup>。因此，即使基準化的作法可逐步調和不同私營標準間之歧異，但不同私營標準之間，仍存有重複與潛在衝突的問題有待解決。

### 3.3 程序透明化與正當性

針對私營標準制訂程序欠缺透明性與正當性之問題，SPS 協定的透明化規範與共識決原則等機制，可供私營標準制訂機構改善此等問題之參考。依據 SPS 協定第 7 條及附件 B 等規定，會員必須就所採 SPS 措施履行透明化的義務。例如：即時公布 SPS 措施使利害關係會員知悉、於規定正式生效前提供合理期間給出口國業者調整產品與生產方法以符合進口會員所訂 SPS 措施、設置詢問點、擬採行異於國際標準之 SPS 措施應履行通知與評論等程

<sup>42</sup> See SPS Committee, *supra* note 8, at 3.

<sup>43</sup> See Wouters et al., *supra* note 29, at 27.

序。此外，鑑於私營標準欠缺解決適用爭議的程序機制，出口國業者如對私營標準之解釋或適用有爭議、或對認證機構的認定有異見，或因不同私營標準有適用上之衝突等情況，全憑私營標準制訂機構自行認定與解釋，欠缺由公正第三人出面解決此等爭端的機制，此等問題業已為開發中國家業者所詬病。因此，如能參考 WTO 爭端解決機制，透過仲裁的方式，由公正第三人解決私營標準之適用與執行上的爭議，或可緩和開發中國家及業者對私營標準之疑慮。

私營標準欠缺程序正當性，乃另一項廣受討論的問題。開發中國家認為私營標準機構於事前的制訂程序未能廣納利害關係人、非政府組織或消費者團體等參與，對於標準之適切性未能充分考量利害關係人等之意見，且制訂程序並未提供充分的公告與評論期間等，率由私營標準制訂機構以其設定的程序進行，欠缺程序的正當性<sup>44</sup>。而私營標準之事後控制程序以監督標準制訂者之責任等機制，均有賴具有會員身分與資格之企業或機構予以執行。對於開發中國家之業者而言，不論在事前或事後的程序參與及監督，均無法體現正當性之要求。可見，私營標準制訂機構僅以西方市場之消費者與自身企業商譽為依歸，未能考量公共利益與開發中國家發展等因素，為欠缺程序正當性的主要原因。對此，WTO 之共識決原則，確保會員之程序參與，積極尋求不同利害關係會員間之共識，或可提供私營標準機構之參考。

#### 4. SPS 協定在全球食品安全治理之限制與因應

SPS 協定有關食品安全之規範，大致與全球食品安全治理之原則相符。對於私營標準所衍生的問題，SPS 協定在貿易創造、經濟發展、科學根據、程序透明化與正當性等層面所具有治理上的積極功能，應可做為改善私營標準缺點之參考。然而，不可諱言，是否能依循前開治理原則改善私營標準現有的問題，有賴在市場機制下，透過私營標準制訂企業、機構或團體之自律與自治。如欲在 WTO 機制下，透過 SPS 協定要求會員政府採取積極做為管

<sup>44</sup> See Hachez & Wouters, *supra* note 34, at 682-95.



理私營標準之問題，本文認為會面臨三項限制或挑戰，分別為：規範意旨、規範對象與規範客體上的限制。由於此等限制使得 SPS 協定在全球食品安全治理上有其侷限性，有賴其他國際組織或國內機制之協助，才能充分因應私營標準所帶來食品安全治理上的問題。茲謹先說明 SPS 協定所面臨的限制，再探討面對此等限制所能採取的因應措施。

#### 4.1 規範意旨（目標）之限制

SPS 協定乃有關食品安全之國際協定，於全球食品安全治理中扮演一定重要的角色。然而，SPS 協定畢竟為一貿易協定，SPS 協定在全球食品安全治理上仍有其目標設定上的限制。SPS 協定中之貿易規範固適用於食品貿易，允許會員為確保食品安全採取防疫檢疫措施，並透過鼓勵遵循國際標準來調和各會員間不同的食品安全規範，唯此等規定旨在降低食品貿易的「非關稅障礙」（non-tariff barrier），以達成食品貿易自由化為目的。因此，SPS 協定規範之初旨，並非以促進食品安全為主要目的，亦未處理如何實質地確保食品安全的問題。SPS 協定要求以科學證據為基礎，並鼓勵採取國際標準做為調和 SPS 措施之規範，其真正目的在於減少貿易障礙，並非以食品安全之確保為主要規範意旨<sup>45</sup>。

詳言之，SPS 協定在規範意旨上的限制，可從下列幾點略窺端倪：首先，SPS 協定係指定 Codex 做為食品安全有關標準制訂之國際機構，WTO 本身並不介入制訂食品安全標準的工作。因此，SPS 協定更規定凡是符合 Codex 所制訂之標準者，則視為已符合 SPS 協定之要求。此等規範設計，固係考量機構專業之差異，避免重複規範可能衍生的潛在衝突外，更凸顯出 SPS 協定旨在關切貿易障礙的問題，對於食品安全的問題並非該協定之規範初旨，是以，對於標準制訂之工作率委由其他專業國際組織為之。

其次，SPS 協定雖不禁止會員採取比國際標準更為嚴格的 SPS 措施以達

<sup>45</sup> See Bruce A. Silverglade, *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: Weakening Food Safety Regulations to Facilitate Trade?*, 55 FOOD & DRUG L.J. 517, 520-22 (2000).

成更高的保護水準，僅要求必須有科學證據做為根據。但會員如採取比國際標準更為寬鬆的食品安全規範，不論此等規範是否能有效確保食品安全，並不違反 SPS 協定。此等規範的設計，旨在考量食品安全規定對國際貿易的影響，對於會員採取較寬鬆的食品安全標準，即使有食品安全之疑慮，因對貿易影響之效果有限，SPS 協定並無額外科學證據的要求，而逕認為不違反 SPS 協定。凡此，從制度設計或規範目標觀之，SPS 協定關切貿易自由化遠甚於食品安全之維護<sup>46</sup>。因此，礙於 SPS 協定規範意旨之限制，使其在全球食品安全治理功能上有所限制，無法充分發揮確保食品安全的積極功能，有賴其他國際協定或組織的共同合作與協助。

## 4.2 規範對象（主體）之限制

由於私營標準所衍生市場進入障礙與程序透明化等問題，如能適用 SPS 協定有關科學原則與透明化義務等規範，應可適度緩和私營標準所生的負面影響。從而，在 SPS 委員會中，開發中國家亟力主張 SPS 協定之適用性，藉以要求會員採取積極做為規範私營標準，降低貿易障礙。然而，此等主張面臨兩大挑戰，分別為 SPS 協定規範主體與規範客體之限制，正因為如此，使得 SPS 協定在處理私營標準所衍生之全球食品安全問題所能發揮的功能有所限制。

就規範對象或主體而言，雖然 SPS 之規定本會影響私部門之行爲，但 SPS 協定之規定對私部門公司或機構之行爲不具有法律上的拘束力。蓋 SPS 協定乃多邊國際協定，旨在規範 WTO 會員所爲的政府行爲（SPS 措施）。因此，欲探究 WTO 會員對於由私部門機構或團體所制訂之私營標準有無介入規範之義務，勢必從 SPS 協定本文找尋課予會員義務之規定，而 SPS 協定第 13 條則為課予會員規制私營標準義務的可能規定<sup>47</sup>。

<sup>46</sup> See Wouters et al., *supra* note 29, at 14-15.

<sup>47</sup> 對部分非屬於食品安全之私營標準，如環保、勞工等標準，可能落入 TBT 協定的規範範圍。此時，則涉及 TBT 協定第 4 條之適用問題。第 4 條要求會員之中央政府標準機構應採取並遵守附件 3 所訂之「良好作業規範」（Code of Good Practice）。此

依據 SPS 協定第 13 條規定，WTO 會員有義務採取合理措施，確保「非政府機構」（non-governmental entities）遵循 SPS 協定相關條款<sup>48</sup>。因此，各會員國是否有義務採取合理措施要求私營標準符合 SPS 協定之規範，取決於該條所稱「非政府機構」之意義。亦即，所稱「非政府機構」是否包含私營標準之制訂機構、團體或企業？由於此用語欠缺有權機關之解釋，不論 SPS 協定或 WTO 爭端解決小組或上訴機構均未曾定義或解釋此用語，從而產生寬嚴不同的解釋爭議。

較嚴格的狹義解釋，非政府機構必須受政府委託行使公權力，或基於法律的授權取得行使公權力的地位，始符合本條所稱非政府機構的意義。然而，較寬鬆的廣義解釋，則包括政府機構以外的其他私人機構、團體或企業，不一定要受政府委託行使公權力，即使是以營利為目的之公司或企業亦屬之<sup>49</sup>。況且，SPS 協定第 13 條強調在會員「境內」（within their territo-

---

外，亦應採取可行之合理措施，確保境內之地方政府及位於會員境內非政府標準機構與地區性標準機構，均採取並遵守該「良好作業規範」。有別於 SPS 協定者，TBT 協定對於「非政府機構」於附件 1 有明確的定義。再者，TBT 協定對於會員應如何要求非政府機構遵循規範，有明確的規定，即以「良好作業規範」為依歸。最後，TBT 協定第 8 條直接將「非政府機構」納入規範，要求此等機構所為之符合性評定程序應符合法定之要求。然值得一提者，TBT 協定非政府機構之用語為「non-governmental body」；SPS 協定則以「non-governmental entity」稱之。前者，乃指標準制訂機構，且依其定義須經政府授權執行技術規章之機構。至於後者則無定義。TBT 與 SPS 協定就其施行採類似用語，如 TBT 中的非政府機構、SPS 中的非政府法人。

<sup>48</sup> SPS 協定第 13 條（執行）條文：「會員有遵守本協定所有義務之責任。各會員應制訂並執行明確的措施及機制以輔導中央政府以外機構遵守本協定各項規定。會員應採取合理可行的措施，以確保其境內之非政府單位及區域性機構中具有會員身分之有關成員，均遵從本協定的相關條款。此外，各會員不得採取相關措施，以致有直接或間接要求或鼓勵該等區域性機構、非政府單位或地方政府機關，以與本協定的條款不一致的方式行事。會員應確保唯有非政府單位在遵從本協定條款之情形下，方依賴該等單位提供執行檢驗或防檢疫措施的服務。」

<sup>49</sup> See Tracey Epps, *Demanding Perfection: Private Food Standards and the SPS Agreement*,

ries) 之非政府機構，似乎強調該非政府機構只要是在該會員境內設立或營運者即屬之，不以受政府委託行使公權力為必要<sup>50</sup>。

詳言之，單就文義解釋，「非政府機構」一詞的確可能指涉私人企業、機構或團體，然為何 SPS 協定第 13 條使用「非政府」(non-governmental) 一詞，而不是直接使用「私人」(private) 或「商業」(commercial) 等用語界定政府以外的組織？則令人費解。因此，單從文義探究 SPS 協定所稱「非政府機構」之意義，似難以獲得令人信服的解釋。唯從 WTO 其他涵蓋協定、爭端解決案例及 SPS 磋商過程之體系與歷史解釋觀之，採取狹義的看法解釋「非政府機構」的意義，較能符合 SPS 協定之規範原意。

WTO 其他涵蓋協定亦有使用類似的用語，稱為「非政府組織」(non-governmental body)。例如：GATS 第 1 條第三項定義「會員措施」，包括「非政府組織基於行使中央、區域或地方政府或機關之授權所採取之措施」，此條即以基於政府授權行使公權力做為界定受規範非政府組織的範圍<sup>51</sup>。此外，裝船前檢驗協定 (Agreement of Preshipment Inspection) 第 2.4 條附註於定義「國際標準」時，亦使用非政府組織之用語，該規定指出所謂

---

*in* INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND NATIONAL AUTONOMY 73, 87 (Meredith Kolsky Lewis ed., 2010).

<sup>50</sup> See SPS Committee, *Submission by the United Kingdom: Private Voluntary Standards Within the WTO Multilateral Framework*, at 53, G/SPS/GEN/802 (Oct. 9, 2007), available at [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?MetaCollection=WTO&SymbolList=&Serial=&IssuingDateFrom=&IssuingDateTo=&CATTITLE=Private+Voluntary+Standards+within+the+WTO+Multilateral+Framework&ConcernedCountryList=&OtherCountryList=&SubjectList=&TypeList=&AutoSummary=&FullText=&FullTextForm=&ProductList=&BodyList=&OrganizationList=&ArticleList=&Contents=&CollectionList=&RestrictionTypeName=&PostingDateFrom=&PostingDateTo=&DerestrictionDateFrom=&DerestrictionDateTo=&ReferenceList=&Language=ENGLISH&SearchPage=FE\\_S\\_S001&ActiveTabIndex=0&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?MetaCollection=WTO&SymbolList=&Serial=&IssuingDateFrom=&IssuingDateTo=&CATTITLE=Private+Voluntary+Standards+within+the+WTO+Multilateral+Framework&ConcernedCountryList=&OtherCountryList=&SubjectList=&TypeList=&AutoSummary=&FullText=&FullTextForm=&ProductList=&BodyList=&OrganizationList=&ArticleList=&Contents=&CollectionList=&RestrictionTypeName=&PostingDateFrom=&PostingDateTo=&DerestrictionDateFrom=&DerestrictionDateTo=&ReferenceList=&Language=ENGLISH&SearchPage=FE_S_S001&ActiveTabIndex=0&languageUIChanged=true#).

<sup>51</sup> GATS 電信服務附件第 7(b) 條亦使用「非政府機構」之用語，藉以指稱「政府間機構」或其他經認可從事標準制訂之國際組織，而不及於單純私部門之機構或團體。

國際標準，係指政府或開放給所有 WTO 會員參與之非政府機構所採行之標準，可知在 WTO 架構下之「非政府機構」，並非指涉單純的私人企業或團體。即使與 SPS 協定性質相近的 TBT 協定，於附件 1 定義「非政府組織」時，亦係指「非中央或地方政府之機構，包括具有法律授權（legal power）執行技術規章的非政府機構」，亦即，若不具有法律授權執行技術規章之機構，即非屬於 TBT 協定所稱之非政府組織。

至於 WTO 爭端解決案例中，澳洲——鮭魚案<sup>52</sup>乃直接處理 SPS 第 13 條規定之爭議案件。本案加拿大控訴澳洲政府應對所屬塔斯馬尼亞州（Tasmanian）所採鮭魚禁令之措施負責。爭端解決小組認為塔州所採措施乃 SPS 協定第 13 條所指非中央政府機構所採之措施。雖然本案小組認為塔州之鮭魚禁令違反 SPS 協定第 5.1 條及第 2.2 條規定，但小組並未對澳洲是否履行 SPS 協定第 13 條之義務加以認定，無從得知何種措施乃會員所得採取要求非政府機構應遵循本協定之合理措施。再者，本案雖處理 SPS 協定第 13 條之適用問題，但並未針對非政府機構之定義與範圍做出具體的解釋，因此，該條所稱「非政府機構」是否包括私部門之企業或團體，仍有賴其他案例的見解。

而日本——軟片案<sup>53</sup>中，小組對私人行為是否被認定為政府行為而受 WTO 協定規範之拘束，則以是否有「足夠的政府介入」（sufficient governmental involvement）<sup>54</sup>做為個案認定之標準。申言之，該案小組重申 WTO 協定乃一國際協定，原則上僅課予會員國政府遵循之義務。因此，小組得審理者僅限於會員國政府所採取之政策或行為，不及於私人行為。然而，對於表面上係私人之行為，但此私人行為之採行，不論是與政府有關或經政府贊同，從而可歸因於政府者，不排除經個案認定此等私人行為本質上屬於政府

<sup>52</sup> Panel Report, *Australia—Measures Affecting Importation of Salmon—Recourse to Article 21.5 by Canada*, WT/DS18/RW (Feb. 18, 2000).

<sup>53</sup> Panel Report, *Japan—Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, WT/DS44/R (Mar. 31, 1998).

<sup>54</sup> *Id.* ¶ 10.56.

授權之行爲，而應受 WTO 協定義務之拘束<sup>55</sup>。而在補貼協定有關案例中，對於私人機構之財務資助均要求需有政府的「委託」（*entrustment*）或「指示」（*direct*）始可構成第 1.1 條所稱之補貼<sup>56</sup>。而所稱「委託」或「指示」，係指須經政府之「授權」（*delegation*）或「命令」（*command*）<sup>57</sup>。從前開案例觀之，非政府機構係指政府委託行使公權力之私人或團體而言，單純由私部門機構或團體之自發性行爲並不屬之。

最後，審視 SPS 協定的諮商歷史文件中，都沒有對第 13 條所稱非政府機構之意義做進一步解釋的準備文件或會議紀錄。另據當初參與諮商代表所述，於 SPS 協定談判時，與會代表並未對此用語之意義多所討論，且未預期此條文會適用於私部門機構或團體所採取類似 SPS 要求的私營標準<sup>58</sup>。因此，如欲探求草擬者的真意，SPS 協定諮商代表並未預期本條適用於私營標準。況且，果真如此，已開發國家代表理當會表達反對之意，但於實際諮商過程中並未有此等反對意見。

總之，不論從 WTO 其他協定、爭端解決案例或 SPS 協定諮商歷史等層面觀之，SPS 協定第 13 條所稱「非政府機構」，應採狹義的解釋觀點，係指經政府或法律授權制訂或執行食品安全標準之私人機構或團體，單純由私人企業或團體所制訂並執行的私營標準，並非該條所稱非政府機構。從而，SPS 協定在規範對象上有其限制，無法擴及私營標準之制訂企業、機構或團

<sup>55</sup> *Id.* ¶ 10.52.

<sup>56</sup> Panel Report, *European Communities—Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea*, ¶ 7.180-7.146, WT/DS299/R (June 17, 2005). Panel Report, *United States—Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea*, ¶ 7.170-7.178, WT/DS296/R (Feb. 21, 2005).

<sup>57</sup> Panel Report, *Korea—Measures Affecting Trade in Commercial Vessels*, ¶ 7.385-7.407, WT/DS273/R (Mar. 7, 2005). Panel Report, *United States—Measures Treating Export Restraints as Subsidies*, ¶ 8.25-8.44, WT/DS194/R (June 29, 2001).

<sup>58</sup> 根據 SPS 委員會秘書長 Gretchen Stanton 與澳洲於烏拉圭回合談判 SPS 協定之代表團首席代表 Digby Gascoine 所述，SPS 協定諮商過程中並未論及此等議題。See SPS Committee, *supra* note 50, at 78.

體。除非經有權機關解釋，以目前第 13 條規定文字，難以直接據以要求會員國採取規制私營標準之措施，使得 SPS 協定若干積極功能未能發揮，藉以正當化或透明化私營標準之制訂程序。

### 4.3 規範客體（措施）之限制

規範客體或措施上的限制乃 SPS 協定在食品安全治理所面臨的另一項限制。雖然依據 SPS 協定第 13 條規定無法直接要求 WTO 會員採取合理措施規範私營標準所衍生的問題，但如果能將食品安全有關之私營標準認定為 SPS 措施，則可間接要求私營標準之制訂與執行，應符合 SPS 協定之規範<sup>59</sup>。然而，究竟私營標準是否屬於 SPS 協定所規範之 SPS 措施，則為另一項決定私營標準是否受 SPS 協定規範的關鍵問題。

依據 SPS 協定第 1.1 條規定：「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。」並依據第 1.2 條，SPS 協定附件 A(1)中另對 SPS 措施予以定義。依此規定，所稱 SPS 措施除應符合四項保護人類或動植物生命與健康等目的外，SPS 措施應「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<sup>60</sup>。」由於條文並未明確規定 SPS 措施是否包括由非政府機構制訂之私營標準，因此，私營標準是否為 SPS 措施，有待進一步透過解釋予以探究。

<sup>59</sup> 由於私營標準之種類繁多，本文著重於食品安全之私營標準，至於有關環保、勞工等議題之私營標準，本文略而不論。因此，以下僅先探討與食品安全有關之 SPS 協定之適用性問題；至於與環保或勞工等其他議題有關之 TBT 協定問題，暫且不論。

<sup>60</sup> 條文翻譯參照食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定叢書（一），農委會動植物防疫檢疫局網站：[http://www.baphiq.gov.tw/admin/upload/twgov\\_file\\_201106112343171.pdf](http://www.baphiq.gov.tw/admin/upload/twgov_file_201106112343171.pdf)（最後點閱時間：2014 年 3 月 10 日）。

有待解釋的關鍵問題為：私營標準是否屬於 SPS 協定附件 A(1)中所稱之「規定 (regulations)、要件 (requirements) 與程序 (procedures)」？由於所稱「法律」(laws) 與「政令」(decrees)，依其文義，明顯屬於政府措施，私營標準不可能為法律或政令。但所稱「規定、要件與程序」，從其文義似難逕以認定必為政府措施。雖然從傳統「命令與控制」(command and control) 的管制理論 (regulatory theory) 的觀點，「規定」係指規則之制訂、監督與執行程序，包括食品安全標準之制訂與執行，原屬於立法或行政機關的職能。然而，當今管制理論或全球治理亦認可私部門在規則制訂與執行所扮演重要的自律角色，況且，對於擁有龐大市場力的跨國企業，透過商業交易條件之要求常能建立市場規範，因此，「規定」一詞是否僅限於政府措施而不及於私部門企業或團體所為措施，似難單從文義解釋<sup>61</sup>。

所稱「規定、要件與程序」，雖從理論及文義解釋可涵蓋私營標準之制訂者，唯從 WTO 規範體系與爭端解決案例觀之，應係指政府機關之措施而言。例如：在加拿大——期刊案中，小組於解釋 GATT 第 3 條第四項所訂「所有法律、規定與要求」時，認為必須有政府行為，始足當之<sup>62</sup>。加拿大——汽車案中，小組認為如私人行為欲構成 GATT 第 3 條第四項所稱「要求」時，必須私人之行為與政府行為間具有關連性 (nexus)，才能要求政府為該私人行為負責<sup>63</sup>。而印度——汽車案中，小組指出兩種情況可以滿足「要求」之要件：一為依法企業應遵循之義務；二為該義務雖無強制力，但企業自發性遵循以獲取政府給予的利益<sup>64</sup>。不論何種情況，均要求某程度政府行為之介入（不論是立法強制或是給予行政上利益），單純私人行為不構

<sup>61</sup> See Epps, *supra* note 49, at 83.

<sup>62</sup> Panel Report, *Canada—Measures Concerning Periodicals*, ¶ 5.33-5.36, WT/DS31/R (Mar. 14, 1997).

<sup>63</sup> Panel Report, *Canada—Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, ¶ 10.107, WT/DS139/R, WT/DS142/R (Feb. 11, 2000).

<sup>64</sup> Panel Report, *India—Measures Affecting the Automotive Sector*, ¶ 7.184, WT/DS146/R, WT/DS175/R (Dec. 21, 2001).



成條文所稱「要求」。

雖然前開案件並非針對 SPS 協定所為之解釋，然即使在歐盟——生技產品案中，小組就 SPS 措施之認定，亦本於相同之見解。該案小組認為 SPS 措施包含三項要件：措施的目的（purpose of the measure）、法律形式（legal form）及性質（nature）。所謂「目的」要件，係指附件 A(1)(a)至(d)款所規定的四種情況；「形式」要件，係指第 2 段所稱「法律、政令、規定」等措施之形式；而「性質」要件，係指第 2 段所稱「要求與程序，包括最終產品標準、加工與生產方法、測試、檢驗、發證與核可程序等」<sup>65</sup>。由於小組將「法律、政令與規定」等形式與「要求與程序」等性質分開而論，似乎認為 SPS 措施必須具有「法律、政令或規定」等三種形式之一，而「要求與程序」乃另屬於措施性質之要件。小組此等見解乃基於 SPS 措施之法律形式需與政府措施有某程度的關連性為前提<sup>66</sup>。然而，SPS 委員會對於小組之解釋似乎有不同意見，據 SPS 委員會秘書處之文件指出：附件 A(1)有關 SPS 措施的定義及其列舉清單之內容，均未明確表示僅限於政府機構之措施<sup>67</sup>。可見，對此問題，會員間對是否採取爭端解決小組之見解仍有爭議。

最後，從 SPS 協定諮商歷史觀之，雖然私營標準存在已久，且於 SPS 協定諮商時便有私營標準，唯當時 SPS 協定諮商代表所關切者乃政府所採行的食品安全標準，而消費者對私營標準的重視乃在 SPS 協定談判後期所生的現象。因此，在 SPS 協定諮商過程中，與會代表並未就私營標準是否屬於 SPS 措施等問題予以探討<sup>68</sup>。再者，小組採取較狹義的解釋認定 SPS 措施必須與政府有某程度的關連性，亦較符合 DSU 第 19.2 條之意旨，要求小組或上訴

<sup>65</sup> Panel Report, *European Communities—Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶ 7.149, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (Sept. 29, 2006). 關於本案爭端內容，參見林彩瑜，「從歐體生技產品爭端之裁決論 SPS 協定對 GMO 規範之影響」，*臺大法學論叢*，第 36 卷第 4 期，頁 257-323（2007）。

<sup>66</sup> See Epps, *supra* note 49, at 84-85.

<sup>67</sup> SPS Committee, *supra* note 8, at 4.

<sup>68</sup> See SPS Committee, *supra* note 50, at 21-22.

機構不得增加或減損涵蓋協定所訂會員之權利與義務。況且，如將私營標準認定為 SPS 措施從而適用 SPS 協定之諸多規定，則 SPS 協定第 13 條另訂有要求「非政府機構」遵循協定義務之規定，將形同贅文，有違條約有效解釋之原則。蓋如私營標準既已認定為 SPS 措施而有協定義務之適用，何需另行以第 13 條之規定要求此等非政府機構遵循 SPS 協定？

總之，從 WTO 涵蓋協定之整體架構、爭端解決案例及諮商歷史觀之，SPS 協定所規範之 SPS 措施僅指涉政府措施或是與政府有關的措施；至於制訂或執行私營標準之企業、機構或團體，因屬於單純之私人行為，並非 SPS 措施，無法間接適用 SPS 協定。此等規範客體上的限制，使 SPS 協定在處理私營標準問題的治理功能上有其侷限性。

#### 4.4 SPS 協定限制下可能的因應措施

由於 SPS 協定存有前開法律適用上的限制，對於私營標準所衍生的問題應如何因應，大抵有消極不予管制與積極尋求其他機制或管道採取因應措施兩種不同的看法。前者乃基於市場法則與契約自由原則，認為私營標準乃私人企業或機構所訂之自發性商業條件，對於無法符合私營標準要求者，拒絕與之交易，以確保交易產品之安全與品質。雖然私營標準較政府標準更為嚴格且廣泛，且部分缺乏科學根據，但此僅為業者所訂的交易條件，藉以選擇交易對象，乃業者做為區隔產品市場，凸顯產品特色的合理市場策略。

然而，認為私營標準有必要管制的理由，在於此等私營標準制訂者多為大型食品零售商，擁有強大的市場力與購買力，如不妥為管理恐有藉其市場壟斷地位限制貿易與競爭之疑慮。況且，主張 WTO 會員應根據 SPS 協定規範私營標準者，主要論據在於生產者只需滿足 WTO 會員所訂食品安全之最低限度標準，亦即符合 SPS 或 TBT 協定時，即應令此等產品銷售於該會員境內之市場，不應有其他非法定之額外限制，始符合 WTO 貿易規範之精神<sup>69</sup>。

<sup>69</sup> See Wlostowski, *supra* note 14, at 209-10.

本文認為私營標準之發展業已成爲食品安全治理之新趨勢，尤其是私部門在全球治理架構下扮演重要的角色，且此等發展亦符合市場上消費者的需求，不易反其道而行。因此，本文認為關切的焦點應置於如何解決私營標準所衍生的特殊問題，並尋求可能的因應措施，而非一味地放任或全面性的管制。對此，可從國內與國際層面探討可由政府或 WTO 會員出面解決的方法。

針對私營標準可能產生限制競爭或市場進入障礙的問題，論者有謂可透過競爭法或反托拉斯法之執行，確保大型食品零售商不濫用市場地位從事限制競爭或不公平競爭之行爲<sup>70</sup>。此等國內法的機制，在國際間尚缺乏規範共識時，可做爲各國管制私營標準之因應措施。世界銀行 2005 年的一份研究報告指出，私營標準之採行固然出於許多合法正當的原因，諸如：增進效率、傳達消費者必要訊息、提高商譽等。透過市場機制便足以提供業者發展私營標準之誘因。然而，政府的角色在於確保此等標準不會構成或隱藏反競爭之行爲<sup>71</sup>。有此顧慮之原因在於：食品產業結構大型化與集中化，大型食品零售商的市場力與購買力增強<sup>72</sup>。食品零售業透過併購使得食品零售廠商家數變少，但卻有極大的市場占有率，使得食品或農產品生產者選擇不加入私營標準系統的銷售管道變少，導致私營標準具有事實上強制力的性質，而使其幾與政府標準的界限趨於模糊等<sup>73</sup>。此國內法機制有賴各國競爭法主管機關就採行私營標準之事業違反獨占或聯合行爲等不同態樣加以規制。

至於國際層面的因應作法，大抵環繞於 WTO 架構或與其他國際組織間

<sup>70</sup> See SPS Committee, *supra* note 50, at 91-92. 吳玉嶺，「民間標準化組織的反壟斷問題」，月旦財經法雜誌，第 11 期，頁 125-137 (2007)。

<sup>71</sup> See World Bank, Poverty Reduction & Economic Management Trade Unit and Agriculture and Rural Development Department, *supra* note 3, at 9.

<sup>72</sup> See European Commission, *Towards a Reform of the Common Market Organization for the Fresh and Processed Fruit and Vegetable Sectors*, Consultation Document for Impact Assessment, at 3 (May 18, 2006), available at [http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/fruitveg/consultationdoc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/fruitveg/consultationdoc_en.pdf) (last visited May 15, 2014).

<sup>73</sup> See SPS Committee, *supra* note 8, at 3.

合作的方向探討。就與其他國際組織合作方面，論者曾提出可參酌 GATS、電信服務附件與裝船前檢驗協定等規定，要求 WTO 與其他政府間或非政府組織建立合作與諮詢的機制<sup>74</sup>。例如：GATS 第 7 條第五項要求會員應與有關政府間與非政府機構合作，就相關服務貿易與專業領域建立或認可共通的國際標準。電信服務附件第七項則要求會員應與「國際電信聯盟」（International Telecommunication Union）進行諮詢有關附件執行之事宜。裝船前檢驗協定第 4 條規定應設立「獨立機構」（Independent Entity）負責審理出口商與檢驗機構間之爭端。為此，WTO 與「國際商會」（International Chamber of Commerce）及「國際檢驗機構聯盟」（International Federation of Inspection Agencies）合作共同設立「獨立機構」<sup>75</sup>。

至於在 WTO 架構下，論者曾提出下列幾項方案可供參酌處理私營標準之問題<sup>76</sup>，唯可行性有待個別商榷。首先，可依據 WTO 設立協定第 10 條規定正式修正 SPS 或 TBT 協定，將私營標準納入規範；其次，可由 SPS 委員會作成個別決議（*ad hoc decision*），針對「SPS 措施」與「非政府機構」等用語明確定義，以做為解釋 SPS 協定條文的準則；第三，或是設立「特別委員會」（*ad hoc committee*）專門處理私營標準之問題，而此特別委員會可納入非政府機構；第四，將私營標準相關問題透過複邊協定（*plurilateral agreement*）的形式，載明願意加入此複邊協定會員之權利與義務規定。最後，由 WTO 會員透過爭端解決機制就私營標準之問題提起控訴，迫使爭端解決小組或上訴機構針對 SPS 協定第 13 條有關爭議做出裁決。

然而，前開方案或因會員間歧見甚大，或因修改程序門檻甚高，短期難以獲得共識；或因擬控訴會員預期爭端解決難以突破既有裁決對非政府機構的狹義見解，因此，實際上的可行性不高。由於私營標準自 2005 年以來，會員在 SPS 委員會討論甚烈。為此，SPS 委員會在 2008 年 10 月決定成立「特

<sup>74</sup> See SPS Committee, *supra* note 50, at 93.

<sup>75</sup> See *id.*

<sup>76</sup> See *id.* at 92-96.

別工作小組」(ad hoc working group)<sup>77</sup>，進行三階段研究後，向委員會提出可採取行動的報告<sup>78</sup>。根據特別工作小組所提報告<sup>79</sup>，SPS 委員會於 2011 年 3 月決議通過採行 5 項行動方案，分別為：1. SPS 委員會發展與 SPS 有關私營標準之工作定義 (working definition)，並將討論的議題限制於該定義範圍內。2. SPS 委員會將其與 SPS 有關私營標準之發展定期知會 Codex、OIE 及 IPPC，並應邀請前開國際組織同樣地知會 SPS 委員會其有關私營標準之發展。3. 邀請 WTO 秘書處就與私營標準有關之其他論壇之發展知會 SPS 委員會。4. 鼓勵會員與其境內之私營標準機構溝通，俾其瞭解 SPS 委員會之關切議題以及 Codex、OIE 及 IPPC 所制訂國際標準之重要性。5. SPS 委員會應探詢與 Codex、OIE 及 IPPC 共同合作之可能性，支持並宣導關於 SPS 國際標準重要性之發展與資料<sup>80</sup>。

此外，對於工作小組所提的其他 7 項行動方案，則因會員間尚未形成共識，有待進一步討論。此等方案包括：1. 在不損及會員對 SPS 協定範圍不同觀點下，鼓勵會員交換與 SPS 有關私營標準相關資訊，以促進會員瞭解與認知私營標準與國際標準及政府標準間之差異比較與關連性。2. SPS 委員會應提供平臺討論與 SPS 有關私營標準之特殊貿易關切問題。3. SPS 委員會應研擬執行 SPS 協定第 13 條之準則。4. SPS 委員會應研擬與 SPS 有關私營標準

<sup>77</sup> 此特別工作小組之成員乃以 WTO 會員為主，包括阿根廷、澳洲、貝里斯、巴西、加拿大、智利、中國、哥倫比亞、哥斯大黎加、歐盟、厄瓜多、埃及、瓜地馬拉、日本、墨西哥、莫三比克、紐西蘭、尼加拉瓜、挪威、巴基斯坦、巴拉圭、秘魯、聖文森與格林納丁群島、南非、中華臺北、泰國、美國及委內瑞拉等。並未納入制訂私營標準之非政府機構。

<sup>78</sup> SPS Committee, *Note by the Secretariat: Private Standards-Identifying Practical Actions for the SPS Committee-Summary of Response*, ¶ 4-7, G/SPS/W/230 (Sept. 25, 2008); SPS Committee, *Note by the Secretariat: Summary of the Meeting of 8-9 October 2008*, ¶ 122-137, G/SPS/R/53 (Dec. 22, 2008).

<sup>79</sup> See SPS Committee, *Report of the Ad Hoc Working Group on SPS-Related Private Standards to the SPS Committee*, G/SPS/W/256 (Mar. 3, 2011).

<sup>80</sup> See SPS Committee, *Actions Regarding SPS-Related Private Standards*, G/SPS/55 (Apr. 6, 2011).

之透明化機制。5. SPS 委員會應研擬良好作業規範（Code of Good Practice），做為擬定、採行及適用與 SPS 有關私營標準之依據。6. SPS 委員會應研擬準則供 WTO 會員政府與 SPS 有關私營標準機構聯繫協調之用。7. SPS 委員會應尋求釐清 SPS 協定是否適用於與 SPS 有關私營標準之問題<sup>81</sup>。此等議題為 SPS 委員會例行會議期間非正式會議之重要討論議題。

綜觀 SPS 委員會決議通過的行動方案，SPS 委員會所得採取的因應措施仍受限於 SPS 協定在處理私營標準問題上的侷限性。對於未獲通過的其他行動方案，乃因工作小組所為建議超過 SPS 協定之既有規範，而有增加 WTO 會員額外義務之虞，或涉及非屬政府管制權限範圍之市場商業運作等私人行為。因此，目前 SPS 委員會所能採取的因應措施，主要在於內部處理私營標準問題共識的形成，及與 SPS 所屬三姊妹國際組織之合作與資訊分享，對於法律適用爭議、制訂準則或對外與私營標準機構關係之建立或協調等積極措施，攸關 WTO 會員不同立場之糾葛與權利義務之變更，有待進一步討論形成共識。

目前 SPS 委員會雖已陸續執行決議的方案，但對於第一項行動方案界定 SPS 有關私營標準之工作定義，仍存有不同的意見。SPS 委員會各會員立場不同，如屬農產品輸出為主的開發中國家會員，多認為政府有義務積極管理私營標準，減少私營標準所衍生貿易障礙；而已開發國家會員，如歐盟，則較為保守，主張會員政府僅對 SPS 協定所訂之 SPS 措施有管理義務，私營標準為市場機制運作下之商業行為，政府無權干涉。因此，對於是否透過 SPS 協定之機制進行私營標準之管制，兩大陣營之立場壁壘分明<sup>82</sup>。

## 5. 結語

隨著消費意識抬頭與民眾對食品安全問題的關切，順勢興起的私營標準及其發展，顯示私部門在食品安全治理上已扮演舉足輕重的角色。固然私營

<sup>81</sup> See SPS Committee, *supra* note 79, at 5-11.

<sup>82</sup> 參見廖鴻仁，前揭註 4。

標準存在諸多問題，但不容否認，私營標準之發展已成為既定的趨勢，而私部門參與已成為全球食品安全治理的重要元素。基此，重點應在於如何緩和或改善私營標準的問題或負面影響。鑑於全球食品與農產品貿易往來密切，使得各國境內之食品安全事件容易產生跨國界的影響，因此，當今食品安全治理除需仰賴科學證據進行風險分析外，更須兼顧國際貿易規範與國際組織所訂食品安全標準等規範。由於私營標準的問題涉及國際貿易、食品安全與國際政治與經濟等諸多因素，加上私營標準所生市場進入貿易障礙的疑慮，對開發中國家的影響遠甚於已開發國家，促使 WTO 開發中國家會員在 SPS 委員會上提出關切與討論。

本文旨在探討私營標準之興起與 SPS 協定之適用關係，除探討私營標準對國際自由貿易體系所帶來的影響外，嘗試分析 SPS 協定在全球食品安全治理之功能及其限制，並探討 SPS 委員會對私營標準議題可能之處理方式。本文認為 SPS 協定在處理私營標準所衍生的問題有其限制，由於私營標準之制訂者為私部門企業或機構，欲直接適用 SPS 協定會面臨規範目的、適用對象與適用客體上的限制，且此等限制短期內難以用修訂協定文本的方式改變之。除非有 WTO 會員有意針對此等議題提出爭端解決，否則，需視 SPS 委員會對此有無進一步的共識，作成個別決議，屬於較為可行的解決方案。此外，若由私營標準制訂機構或企業自行改善相關問題，本文認為 SPS 協定的若干規範與機制可做為強化私營標準在食品安全治理功能上的參考。諸如：貿易創造與經濟發展、治理主權與科學原則及程序透明化與正當性等面向，參酌 SPS 協定應可間接協助處理並緩和私營標準所衍生的問題。

## 參考文獻

### 中文期刊

- 田靜、邵懿、樊永祥，〈食品安全私營標準對法典標準的影響〉，《中國食品衛生雜誌》，第 23 卷第 3 期，頁 273-277，2011 年 5 月。(Tian, Jing, Yi Shao & Yong-Xiang Fan, Impact of Private Food Standard on Codex Standards, Chinese Journal of Food Hygiene, vol. 23, no. 3, at 273-277, May 2011.)
- 吳玉嶺，〈民間標準化組織的反壟斷問題〉，《月旦財經法雜誌》，第 11 期，頁 125-137，2007 年 12 月。(Wu, Yu-Lin, The Anti-Monopoly Problems in Private Standard-Setting Organizations, Financial and Economic Law Review, no. 11, at 125-137, Dec. 2007.)
- 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〉，《臺大法學論叢》，第 36 卷第 4 期，頁 257-323，2007 年 12 月。(Lin, Tsai-Yu, Considering the Applicability of the SPS Agreement to GMOs in Terms of the Panel Report in the EC-Biotech Dispute, National Taiwan University Law Journal, vol. 36, no. 4, at 257-323, Dec. 2007.)
- 倪貴榮，〈食品安全與風險治理——評析含「萊克多巴胺」美畜產品之管制〉，《月旦法學雜誌》，第 217 期，頁 108-123，2013 年 6 月。(Ni, Kuei-Jung, Food Safety and Risk Governance: Comment on the Regulation of Ractopamine Meat Products Imported from U.S., The Taiwan Law Review, no. 217, at 108-123, June 2013.)
- 倪貴榮、吳慈珮，〈由 WTO 貿易規範檢視美國牛肉（具 BSE 風險）的進口管制〉，《月旦法學雜誌》，第 176 期，頁 147-159，2010 年 1 月。(Ni, Kuei-Jung & Tsz-Pei Wu, Import Regulation of the U.S. Beef (with BSE Risks) under the WTO Trade Rules, The Taiwan Law Review, no. 176, at 147-159, Jan. 2010.)
- 董銀果、嚴京，〈食品國際貿易的官方標準與私營標準——兼論與 SPS 協議的關係〉，《國際經貿探索》，第 5 期，頁 78-82，2011 年 5 月。(Dong, Yin-Guo & Jin Yang, Governmental Standards and Private Standards of International Food Trade: Also on Its Relationship with SPS Agreement, International Economics and Trade Research, no. 5, at 78-82, May 2011.)



## 中文學位論文

張仁憶，〈私營標準於 WTO 下之法律問題研究——以全球良好農業慣例標準（GlobalGAP Standard）為例〉，國立政治大學國際經營與貿易學系碩士論文，2009 年 7 月。（Chang, Jen-Yi, *The Legal Analysis of Private Standards under the WTO Agreements—Taking GlobalGAP Standard for Example*, MBA thesis, National Chengchi University, July 2009.）

## 其他中文參考文獻

食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定叢書（一），農委會動植物防疫檢疫局網站：[http://www.baphiq.gov.tw/admin/upload/twgov\\_file\\_201106112343171.pdf](http://www.baphiq.gov.tw/admin/upload/twgov_file_201106112343171.pdf)（最後點閱時間：2014 年 3 月 10 日）。（Book Series (I): *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, Bureau of Animal and Plant Health Inspection and Quarantine, Council of Agriculture Website, [http://www.baphiq.gov.tw/admin/upload/twgov\\_file\\_201106112343171.pdf](http://www.baphiq.gov.tw/admin/upload/twgov_file_201106112343171.pdf) (last visited Mar. 10, 2014).）

廖鴻仁，SPS 論述私營企業標準與農產品國際貿易之關係，行政院農業委員會網站：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2445933>（最後點閱時間：2014 年 3 月 10 日）。（Liao, Hong-Jen, *On the Relationship Between Private Industrial Standards and International Trade in Agricultural Products under SPS Agreement*, Council of Agriculture, Executive Yuan R.O.C. Website, <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2445933> (last visited Mar. 10, 2014).）

## 英文期刊

Burrell, Alison, “*Good Agricultural Practices*” in the Agri-food Supply Chain, 13 ENVTL. L. REV. 251 (2011).

Freeman, J., *The Private Role in Public Governance*, 75 N.Y.U. L. REV. 543 (2000).

Gandhi, Samir R., *Regulating the Use of Voluntary Environmental Standards Within the World Trade Organization Legal Regime: Making a Case for Developing Countries*, 39 J. OF WORLD TRADE 855 (2005).

- Hachez, Nicolas & Jan Wouters, *A Glimpse at the Democratic Legitimacy of Private Standards: Assessing the Public Accountability of GlobalGAP*, 14 J. INT'L. ECON. L. 677 (2011).
- Hoffmann, Sandra & William Harder, *Food Safety and Risk Governance in Globalized Markets*, 20 HEALTH MATRIX 5 (2010).
- Lin, Ching-Fu, *Global Food Safety: Exploring Key Elements for an International Regulatory Strategy*, 51 VA. J. INT'L L. 637 (2011).
- Silverglade, Bruce A., *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: Weakening Food Safety Regulations to Facilitate Trade?*, 55 FOOD & DRUG L.J. 517 (2000).
- Wlostowski, Tomasz, *Selected Observations on Regulation of Private Standards by the WTO*, 30 POLISH Y.B. INT'L L. 205 (2010).

### 英 文 譯 文 集

- Cuyvers, Ludo et al., *Market-Driven Promotion of International Labour Standards in Southeast Asia: The Corporatization of Social Justice*, in PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE 114 (Axel Marx et al. eds., 2012).
- Ely, A. et al., *Overview of the General Framework*, in FOOD SAFETY GOVERNANCE: INTEGRATING SCIENCE, PRECAUTION AND PUBLIC INVOLVEMENT 29 (Marion Dreyer & Ortwin Renn eds., 2009).
- Epps, Tracey, *Demanding Perfection: Private Food Standards and the SPS Agreement*, in INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND NATIONAL AUTONOMY 73 (Meredith Kolsky Lewis ed., 2010).
- Henson, Spencer et al., *Private Standards in Global Agri-food Chains*, in PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE 98 (Axel Marx et al. eds., 2012).
- Marx, Axel et al., *Private Standards in Forestry: Assessing the Legitimacy and Effectiveness of the Forest Stewardship Council*, in PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE 60 (Axel Marx et al. eds., 2012).
- Stanton, Gretchen H., *Food Safety-related Private Standards: The WTO Perspective*, in PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE 235 (Axel Marx et al. eds., 2012).

Waarden, Frans van, *Governing Global Commons: The Public-Private Protection of Fish and Forests*, in PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE 15 (Axel Marx et al. eds., 2012).

Wouters, Jan et al., *Private Standards, Global Governance and International Trade: The Case of Global Food Safety Governance*, in PRIVATE STANDARDS AND GLOBAL GOVERNANCE 255 (Axel Marx et al. eds., 2012).

### 其他英文參考文獻

Codex, *Report of the Twenty-fifth Session of the Codex Committee on Food Hygiene Washington D.C., 28 October-1 November 1991*, Alinorm 93/13 (1993), available at [http://www.codexalimentarius.org/input/download/report/54/al93\\_13e.pdf](http://www.codexalimentarius.org/input/download/report/54/al93_13e.pdf) (last visited Mar. 18, 2014).

Codex, *Report of the Twenty-Second Session of the Codex Alimentarius Commission, Geneva, 23-28 June 1997*, Alinorm 97/37 (Aug. 1997), available at [http://www.codexalimentarius.org/input/download/report/517/Al97\\_37e.pdf](http://www.codexalimentarius.org/input/download/report/517/Al97_37e.pdf) (last visited May 15, 2014).

Codex, *Report of the Twenty-ninth Session of the Codex Committee on Food Hygiene Washington, D.C., 21-25 October 1996*, Alinorm 97/13A (Dec. 2, 1996), available at <ftp://ftp.fao.org/codex/Reports/Alinorm97/AL9713ae.doc> (last visited May 15, 2014).

European Commission, *Towards a Reform of the Common Market Organization for the Fresh and Processed Fruit and Vegetable Sectors*, Consultation Document for Impact Assessment (May 18, 2006), available at [http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/fruitveg/consultationdoc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/fruitveg/consultationdoc_en.pdf) (last visited May 15, 2014).

GLOBALG.A.P., [http://www.globalgap.org/uk\\_en/](http://www.globalgap.org/uk_en/) (last visited Mar. 10, 2014).

Lee, Grace Chia-Hui, *Private Food Standards and Their Impacts on Developing Countries*, EUROPEAN COMMISSION DG TRADE UNIT G2 (2006), [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/november/tradoc\\_127969.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/november/tradoc_127969.pdf).

OECD Working Party on Agricultural Policies and Markets, *Final Report on Private Standards and the Shaping of the Agro-food System*, AGR/CA/APM(2006)9/FINAL (July 31, 2006), available at [http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=AGR/CA/APM\(2006\)9/FINAL&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=AGR/CA/APM(2006)9/FINAL&docLanguage=En).

- OECD Working Party on Agricultural Policies and Markets, *Private Standard Schemes and Developing Country Access to Global Value Chains: Challenges and Opportunities Emerging from Four Case Studies*, AGR/CA/APM(2006)/20/FINAL (Aug. 3, 2007), available at [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=agr/ca/apm\(2006\)20/final&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=agr/ca/apm(2006)20/final&doclanguage=en).
- Panel Report, *Canada—Measures Concerning Periodicals*, WT/DS31/R (Mar. 14, 1997).
- Panel Report, *Japan—Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, WT/DS44/R (Mar. 31, 1998).
- Panel Report, *Canada—Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS139/R, WT/DS142/R (Feb. 11, 2000).
- Panel Report, *Australia—Measures Affecting Importation of Salmon—Recourse to Article 21.5 by Canada*, WT/DS18/RW (Feb. 18, 2000).
- Panel Report, *United States—Measures Treating Export Restraints as Subsidies*, WT/DS194/R (June 29, 2001).
- Panel Report, *India—Measures Affecting the Automotive Sector*, WT/DS146/R, WT/DS175/R (Dec. 21, 2001).
- Panel Report, *United States—Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea*, WT/DS296/R (Feb. 21, 2005).
- Panel Report, *Korea—Measures Affecting Trade in Commercial Vessels*, WT/DS273/R (Mar. 7, 2005).
- Panel Report, *European Communities—Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea*, WT/DS299/R (June 17, 2005).
- Panel Report, *European Communities—Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (Sept. 29, 2006).
- SPS Committee, *Summary of the Meeting Held on 29-30 June 2005*, G/SPS/R/37Rev.1 (Aug. 18, 2005).
- SPS Committee, *Summary of the Meeting Held on 11-16 October 2006*, G/SPS/R/43 (Jan. 3, 2007).
- SPS Committee, *Note by the Secretariat: Private Standards and the SPS Agreement*, G/SPS/GEN/746 (Jan. 24, 2007).

- SPS Committee, *Report by the Commonwealth of the Bahamas to the WTO-SPS Committee on Private Standards and the SPS Agreement: The Bahamas Experience*, G/SPS/GEN/764 (Feb. 28, 2007).
- SPS Committee, *Submission by the United Kingdom: Private Voluntary Standards Within the WTO Multilateral Framework*, G/SPS/GEN/802 (Oct. 9, 2007).
- SPS Committee, Submission by the World Organization for Animal Health (OIE), *Considerations Relevant to Private Standards in the Field of Animal Health, Food Safety and Animal Welfare*, G/SPS/GEN/822 (Feb. 25, 2008).
- SPS Committee, *Note by the Secretariat: Private Standards-Identifying Practical Actions for the SPS Committee-Summary of Response*, G/SPS/W/230 (Sept. 25, 2008).
- SPS Committee, *Note by the Secretariat: Summary of the Meeting of 8-9 October 2008*, G/SPS/R/53 (Dec. 22, 2008).
- SPS Committee, *Report of the Ad Hoc Working Group on SPS-Related Private Standards to the SPS Committee*, G/SPS/W/256 (Mar. 3, 2011).
- SPS Committee, *Actions Regarding SPS-Related Private Standards*, G/SPS/55 (Apr. 6, 2011).
- SPS Committee, *Note by the Secretariat: Proposed Working Definition on SPS-Related Private Standards*, G/SPS/W/265 (June 26, 2012).
- Stanton, Gretchen H. & Christinae Wolff, *Private Voluntary Standards and the World Trade Organization (WTO): Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures*, AGRI-FOODSTANDARDS.NET (2008), available at <http://www.agrifoodstandards.net/en/filemanager/active?fid=134> (last visited Mar. 10, 2014).
- STDF Secretariat, *Standards and Trade Development Facility (STDF)*, available at [http://www.standardsfacility.org/Files/KeyDocs/STDFFactSheet\\_EN.pdf](http://www.standardsfacility.org/Files/KeyDocs/STDFFactSheet_EN.pdf) (last visited Mar. 10, 2014).
- UNCTAD, Dec. 11-13, 2006, *Report of the Expert Meeting on Enabling Small Commodity Producers and Processors in Developing Countries to Reach Global Markets*, TD/B/COM.1/EM.32/3 (Jan. 19, 2007), available at [http://unctad.org/en/docs/clem32d3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/clem32d3_en.pdf).

UNCTAD, July 3-4, 2006, *Report of the Workshop on Environmental Requirements and Market Access for Developing Countries: How to Turn Challenges into Opportunities*, UNCTAD/DITC/TED/MISC/2006/1 (Feb. 23, 2007), available at [http://unctad.org/en/Docs/ditctedmisc20061\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/ditctedmisc20061_en.pdf).

USAID, *The Relationship of Third-Party Certification (TPC) to Sanitary/Phytosanitary (SPS) Measures and the International Agrifood Trade: Case Study: EurepGAP* (2005), available at [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnade852.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnade852.pdf) (last visited Mar. 10, 2014).

World Bank, Poverty Reduction & Economic Management Trade Unit and Agriculture and Rural Development Department, *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*, REPORT NO. 31207 (Jan. 10, 2005), available at [http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Standards/standards\\_challenges\\_synthesisreport.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Standards/standards_challenges_synthesisreport.pdf).

World Bank, *The Challenge of Compliance with SPS and Other Standards Associated with the Export of Shrimp and Selected Fresh Produce Items to the United States Market*, Agriculture and Rural Development Discussion Paper (2005), available at <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Standards/USBuyerSurveyFinal.pdf> (last visited Mar. 10, 2014).

Wouters, Jan et al., *Private Standards, Global Governance and Transatlantic Cooperation: The Case of Global Food Safety Governance*, LEUVEN CENTRE FOR GLOBAL GOVERNANCE STUDIES (2009), available at [http://www.transatlantic.be/publications/wouters-marx-hachez\\_final.pdf](http://www.transatlantic.be/publications/wouters-marx-hachez_final.pdf) (last visited Mar. 10, 2014).