

SPS Xieding yu Woguo Jianyan Jianyi
Falü Tixi de Wanshan

刘 芳◎著

SPS协定 与我国检验检疫 法律体系的完善



中国政法大学出版社

SPS Xieding yu Woguo Jianyan Jianyi

Falü Tixi de Wanshan

刘 芳◎著

SPS协定 与我国检验检疫 法律体系的完善



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

SPS协定与我国检验检疫法律体系的完善/刘芳著. — 北京:中国政法大学出版社, 2014. 7

ISBN 978-7-5620-5524-2

I. ①S… II. ①刘… III. ①国境检疫—卫生检疫—法律体系—研究—中国 IV. ①D922.9164

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第165703号



- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
- 编辑邮箱 zhengfadch@126.com
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm×1230mm 1/32
- 印 张 6.25
- 字 数 110 千字
- 版 次 2014 年 7 月第 1 版
- 印 次 2014 年 7 月第 1 次印刷
- 定 价 26.00 元

前 言
Preface

《实施卫生与植物卫生措施协定》（以下简称 SPS 协定）是乌拉圭回合中达成的一项新协定，隶属于 WTO（世界贸易组织）多边货物贸易协定项下。自成立伊始，WTO 多边贸易体制不断的面临各种复杂的新难题，也正是这些新问题的出现推动着国际贸易规则日益“侵入”国家的主权领域，从而引起部分国家对经济全球化趋势的抵制。尤其是在健康和环境风险规制方面，各国法律政策的差异性及其对国际贸易造成的重大影响使得 SPS 争端在国内和国际层面上都经常出现。一方面，从国际法角度来看，SPS 协定的规则及其法律适用能否在不加重各国现有法律义务的前提下消除不必要的 SPS 措施对贸易的阻碍，从而推动 WTO 协定目标的实现是值得研究的理论问题。另一方面，加强对 SPS 协定的规范性研究对我国参与 WTO 争端解决程序时遇到的法律适用和法律解释问题起到一定的理论支撑作用。

从现实角度来看，随着 WTO 农业谈判的推进，关税等传统贸易壁垒逐步削减，但非关税措施成为影响国际农

产品贸易的主要障碍。尤其是以保护人类和动植物健康为由的 SPS 措施,对国际农产品贸易产生了日益重要的影响。就中国而言,农产品出口受到国外 SPS 措施的严峻挑战。根据中国 WTO/SPS 通报咨询中心近几年发布的《中国出口受阻分析报告》显示,食品添加剂、农兽残不合格、微生物污染、不符合动物检疫规定、生物毒素超标、化学物质污染、含违规转基因成分等因素是除产品品质不合格外,我国农食产品出口受阻的主要原因。据商务部估计,2006 年技术性贸易壁垒对中国近 90% 的农产品及食品出口企业产生影响,年遭受损失高达 90 亿美元。《中国农业信息》杂志 2011 年第 2 期曾发布信息,国家软科学研究计划项目《我国农产品贸易中的卫生与植物检疫措施及其应对策略研究》最新研究报告指出,卫生与植物检疫已经成为我国农产品出口国际市场尤其是发达国家市场面临的最主要障碍。作为我国农食产品的主要出口地区,欧盟、美国、日本、韩国和加拿大与中国同为 WTO 成员方,包括 SPS 协定在内的相关协议是评判 SPS 措施合规性的基本准则。尽管我们不能将我国农食产品出口所遭遇的 SPS 措施一概视为实施贸易保护主义的工具,但了解规则,熟悉规则是维护我国国家利益的必要途径。在国内重视 SPS 的理论研究,可以推动政府实务部门和出口企业正确的看待农食产品出口受阻的现状,采取适当的策略保护自己的正当利益,共同参与贸易纠纷的解决。

目 录
Contents

前 言	(1)
第一章 SPS 协定概述	(1)
第一节 SPS 协定的缔结历史及其特点	(1)
第二节 SPS 协定与 GATT1994 的关系	(6)
第三节 SPS 协定的适用对象	(13)
第四节 实施 SPS 措施的基本要求	(20)
第二章 SPS 协定与健康风险规制	(26)
第一节 风险的概念及其理论	(26)
第二节 SPS 协议下的风险评估规则	(34)
第三章 SPS 协定下的国际标准化组织	(49)
第一节 国际食品法典委员会及其标准化活动 ...	(50)
第二节 世界动物卫生组织及其标准化活动	(59)
第三节 国际植物保护公约及其标准化活动	(64)

第四章 SPS 协定与私营劳工标准问题	(69)
第一节 私营标准争议及其规制	(69)
第二节 劳工标准问题概述	(78)
第三节 劳工标准与国际贸易	(103)
第五章 与劳工标准有关的贸易措施分析	(113)
第一节 贸易制裁措施与 WTO 规制	(113)
第二节 贸易制裁措施的局限性	(123)
第六章 主要贸易伙伴国的 SPS 管理机制	(127)
第一节 美国的 SPS 管理机制	(127)
第二节 加拿大的 SPS 管理机制	(139)
第三节 欧盟的 SPS 管理机制	(144)
第四节 日本的 SPS 管理机制	(157)
第七章 我国的 SPS 管理机制及其完善	(164)
第一节 食品安全监管机制	(164)
第二节 食品安全监管的现状和问题	(170)
第三节 动植物卫生监管机制及其问题	(174)
第四节 我国 SPS 管理机制的完善	(180)
参考文献	(186)

第一章 SPS协定概述

第一节 SPS 协定的缔结历史及其特点

一、GATT1947 与乌拉圭回合谈判

在 WTO 建立之前，GATT1947（1947 年关税与贸易总协定）机制及其推动下的多边贸易谈判在削减关税水平方面无疑取得了很大的成功，通过约束关税或消除关税，各国逐渐实现了以较低的成本将本国产品输入他国市场。但在涉及健康风险规制的一些领域，贸易自由化的进程受到了各国对外贸易管制措施的抵制。尽管这些措施是出于保护国内人民和动植物生命、健康和环境安全的需要，但其对国际贸易产生了阻碍，同时，各国也意识到这些措施将有可能取代关税成为实施贸易保护主义的工具。基于这种考虑，GATT 缔约方在东京回合谈判时通过了《技术性贸易壁垒协定》（简称《标准守则》）以规范各国的技术法规，包括与食品安全、动植物生命和健康有关的措施。由

于未能达成一致意见,《标准守则》是以诸边贸易协定的方式通过的,仅对 32 个接受该协定的缔约方有效。这一结果,与其规定的“协商一致”的争端解决规则共同减弱了《标准守则》的实际约束力。^[1]因此在 1986 年乌拉圭回合谈判之前,在 GATT 框架下适用于各国 SPS 措施的一般性规则只有 GATT1947 第 3 条(国民待遇义务)、第 11 条(一般取消数量限制义务)以及第 20 条(b)项例外规则。从根本上说,这些规则是以“非歧视性”为基准筛选具有贸易保护主义嫌疑的 SPS 措施的。

推动农产品贸易自由化是发起乌拉圭回合多边贸易谈判的主要驱动力之一,但在谈判过程中,各方普遍担忧谈判成果将会被各国实施的 SPS 措施抵消。《埃斯特角城宣言》(The Punta del Este Declaration)明确宣告:“应将所有影响农产品进口准入的措施置于更有效的规则约束之下,方式之一就是 SPS 措施对农业贸易的不利影响最小化。”^[2]

因此,有关 SPS 措施的规则谈判最初是在农产品贸易自由化议题下开展的。为 SPS 措施制订专门的规则与实现农产品贸易自由化的努力具有内在的联系,并起到关键作

[1] 在 GATT 机制下没有一起 SPS 措施被成功质疑的案例。20 世纪 80 年代发生在美国和欧盟之间的荷尔蒙牛肉纠纷在《标准守则》下未能成功解决。在磋商未成功的情况下,1987 年美国要求将纠纷提交技术专家小组,但遭到欧盟的反对未能达成“协商一致”。

[2] Ministerial Declaration on the Uruguay Round: Declaration of September 20, 1986, GATT BISD 33S/19 (1987) p. 20.

用。尽管,起初的谈判设想只是在 SPS 措施方面改进和加强《1980 年标准守则》的约束力,但随着谈判进程的深入,谈判方意识到 SPS 措施问题值得特别关注。于是 1989 年在农产品谈判组之下设立了“SPS 法规和壁垒工作组”(又称 SPS 措施工作组),因此乌拉圭回合产生了两个单独的协定,即《技术性贸易壁垒协定》(TBT 协定)和《实施卫生与植物卫生措施协定》(SPS 协定)。1990 年 10 月“SPS 法规和壁垒工作组”完成《SPS 措施草案》(1990 Draft Text on Sanitary and Phytosanitary Measures),11 月 20 日由工作组主席散发。^[1]但由于农产品贸易自由化谈判的意见分歧,乌拉圭回合谈判陷入了僵局。1991 年 12 月 GATT 总干事邓克尔在《1990 年 SPS 措施草案》的基础上又提交了一份立场折中的“邓克尔草案”(Dunkel text),在内容上“邓克尔草案”非常接近于 SPS 协定的最终文本。^[2]

[1] Uruguay Round document MTN. GNG/NG5/WGSP/7.

[2] “邓克尔草案”与 SPS 协定的最终文本存在以下主要区别:(1) 最终文本在第 3.3 条中增加了一个脚注,说明在依据 SPS 协定的风险评估规则对现有可获得科学信息进行审查评估后,某成员方认为国际标准、建议或指南不足以达到其认为的适当保护水平,则该成员方所实施的比国际标准更严格的 SPS 措施可以被认定为具有科学依据。(2) 第 5.6 条的表述从最初的“各成员方应保证此类措施对贸易限制程度最低”被修改为“各成员方应保证此类措施对贸易的限制不超过为达到适当的卫生与植物卫生保护水平所要求的限度”。(3) 最终文本第 5.3 条明示在评估动植物健康风险时应考虑经济因素,并进行成本效益分析。这意味着上述要求不适用于人类健康风险评估。(4) 将最不发达国家执行 SPS 协定的过渡期从 2 年延长至 5 年。

二、主要参与方及其立场

在 SPS 协定的起草修改过程中, 占据农产品贸易份额较大的国家和地区起到了引领的作用, 如欧盟、美国和凯恩斯集团。^[1] 1988 年 12 月乌拉圭回合谈判中期审议阶段, 上述主要参与方就以下五个问题的优先性达成一致意见^[2]: (1) 以国际标准为基准统一各国 SPS 措施; (2) 为 SPS 措施的实施制定有效的通知程序规则; (3) 提升多边争端解决机制的效力; (4) 引入科学评价因素和技术专家组; (5) 为双边解决贸易争端规定有效机制。1989 年“SPS 法规和壁垒工作组”建立后, 谈判即在这个基础上进行。

各方也普遍同意在 SPS 协定中引入非歧视性原则和不得构成变相贸易限制的要求, 以及通过通知程序确保透明度。欧盟和凯恩斯集团提及了对发展中国家的技术援助、特殊和有差别的待遇问题。由于发展中国家希望将其有限的资源集中于贸易利益相关性更高的领域, 如农产品和纺织品谈判, 因此很少有除凯恩斯集团外的其他发展中国家参与到 SPS 协定规则的磋商过程中。另外, SPS 协定的技术性特点也阻碍了发展中国家在这一领域的参与。尽管一

[1] 乌拉圭回合谈判时, 凯恩斯集团由以下国家组成: 阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、匈牙利、印度尼西亚、马来西亚、新西兰、菲律宾、泰国和乌拉圭。

[2] Simonetta Zarrilli and Irene Musselli, the SPS Agreement and the Developing Countries, *World Bank* (2002).

些发展中国家如阿根廷和智利在“SPS 法规和壁垒工作组”会议上表现积极，但只有巴西和哥伦比亚以及摩洛哥在农业议题之下提交了 SPS 方面的书面提案。其中巴西和哥伦比亚建议若进口国在缺乏科学证据的情况下对来自发展中国家的产品实施了较其他国家产品更为严格的 SPS 措施，导致其市场份额下降或者产品被排除出进口国市场的，受损害的发展中国家有权利在争端解决过程中要求同等的补偿。

三、SPS 协定的基本特点

首先，虽然 SPS 协定的缔结历史表明该协定的产生是为了防止 SPS 措施异化为贸易保护工具，从而抵消农业谈判成果。但它并未忽视 SPS 措施对各国治理所具有的社会、经济以及生态环境方面积极作用，在 SPS 协定的基本条款中将“实施必要的 SPS 措施”作为各国的基本权利确定下来，并在附件 A 中通过对“适当的保护水平”的界定明确各国可以自主决定“可接受的风险程度”。

其次，SPS 协定是关于 SPS 措施方面的一个专门协定，尽管其在序言部分指出该协定的产生是“期望对适用 GATT1994 关于 SPS 措施的规定，尤其是第 20 条（b）项的规定详述具体规则”，但 SPS 协定的内容远远超出了“详述 GATT1994 具体规则”的目标。应该说，SPS 协定不仅引入了 GATT1994 中的“非歧视性”、“措施的必要性”

等基本要求，而且还建立了“以科学为依据”的新规则，并为 SPS 措施的制定和实施规定了诸如“以国际标准为基础”、“风险评估”、“等效认定”等具体的规范性要求。通过对 SPS 措施施加“提前通知”等程序性要求力图将 SPS 措施对国际贸易的不利影响最小化。

再次，鉴于 SPS 争端可能会涉及技术性事项，SPS 协定的争端解决条款专门规定了技术专家或技术专家组的参与问题。

最后，SPS 协定第 9 条和第 10 条分别规定了发展中国家的技术援助和特殊差别待遇问题。

第二节 SPS 协定与 GATT1994 的关系

在乌拉圭回合之前，与 SPS 措施相关的规则只有 GATT1947 的三个条款以及 1980 年《标准守则》。就 SPS 措施的适用而言，以 GATT1947 规则为主体的 GATT1994，仍然存在两个方面的局限性，即：第一，GATT1994 只能适用于歧视性的 SPS 措施，对于具有贸易限制作用的非歧视性 SPS 措施不适用；第二，GATT1994 是货物贸易领域的基本通用性规则，对 SPS 措施其未能提供详细具体的规则。

SPS 协定的序言第 1 条重申“不应阻止各成员为保护人类、动物或植物的生命或健康而采用或实施必需的措

施,但这些措施的实施方式不得构成在情形相同的成员之间进行任意或不合理歧视的手段,或构成对国际贸易的变相限制”,很明显这是对 GATT1994 第 20 条引言(俗称“帽子”)以及(b)项内容的重述。在“澳大利亚鲑鱼案”中,上诉机构注意到 SPS 协定序言第 1 条与 GATT1994 第 20 条引言部分的措辞具有关联性。^[1]此外 SPS 协定在其正文第 2 条关于各方的基本权利和义务规定中重复了“必要性”、“不构成任意性或不合理歧视”、“变相贸易限制方式”等要求。这在一定程度上意味着就 SPS 争端案例而言,以往 GATT1994 下与上述概念相关案例的推理和方法具有重要的借鉴价值。

此外,如上文所述,SPS 协定序言第 8 条指明 SPS 协定起草者的意图在于详述 GATT1994 的相关规则,尤其是其第 20 条(b)项,在 WTO 成立后受理的第一个 SPS 协定下的案例,即“欧共体荷尔蒙牛肉案”中,欧共体曾主张,除 GATT1994 第 20 条(b)项所含规则外,SPS 协定并没有为各缔约方施加其他实体性义务。专家组驳回了欧共体的这一主张,并进而认定诉诸 SPS 协定并不以证明被诉方违反 GATT1994 相关义务为前提。^[2]专家组认为 SPS 协定包含了与 GATT1994 不同的义务规则。这些不同的义

[1] Appellate Body Report, Australia – Salmon, para. 251.

[2] Panel Report, EC – Hormones (US), para. 8.41.

务规则体现出 SPS 协定与 GATT1994 的一个重要区别在于,不仅“歧视性”贸易措施将被认定为不符合 SPS 协定的要求,而且那些“非歧视性但不科学”的贸易措施也构成对 SPS 协定的违反。即 SPS 协定是以科学性和非歧视性的双重标准来甄别 SPS 措施的。

尽管如此,SPS 协定本身并没有规定其与 GATT1994 在适用上的排斥性,相反由于后者是 WTO 多边贸易规则中适用于货物贸易的根本性法律文件,而且是多个货物贸易协定得以衍生的母体性文件,因此几乎所有货物贸易纠纷都可以从 GATT1994 中找到法律依据。上诉机构在“韩国奶制品案”中认为:“如果(WTO 框架下)两个协定所规定的义务不存在相互排斥的情形,则通常这些义务应累积适用,各成员方必须同时遵守这些义务。”^[1]在具体案件中,起诉方可以自主选择起诉的法律依据。但就 SPS 措施而言,由于 SPS 协定较之 GATT1994 对被诉方提出了更严格的要求,因此若起诉方同时依据两个协定质疑被诉方的措施,那么从司法经济性的角度来看,专家组和上诉机构通常会首先审查该措施在 SPS 协定下的合法性。^[2]

在起诉方同时依据 SPS 协定和 GATT1994 质疑被诉方的 SPS 措施时,如果先审查该措施在 GATT1994 下的合法

[1] Appellate Body Report, Korea - Dairy, para. 74.

[2] 上诉机构在 US - Shirts and Blouses 案中指出“专家组只需要处理解决争端所必须处理的主张”。

性,则可能出现以下情形:(1)若该措施违反 GATT1994 一般规则,则被诉方通常会援引 GATT1994 第 20 条 (b) 项例外,即使审查后认定该措施符合 (b) 项例外,但若 SPS 协定条款也属于专家组的职权范围,且 SPS 协定的援引不以违反 GATT1994 为前提,所以专家组仍需要启动 SPS 协定下的审查;(2)若被诉方措施不符合 GATT1994 第 20 条 (b) 项例外,则不排除专家组依司法经济原则停止 SPS 协定下审查的可能性;(3)若该措施符合 GATT1994 一般规则,同样因 SPS 协定的援引不以违反 GATT1994 为前提,而且 SPS 协定在 GATT1994 之外还规定了其他义务,所以专家组仍需要启动 SPS 协定下的审查。

相反,根据上述“欧共体荷尔蒙案”专家组的观点,在法律适用上,SPS 协定具有独立于 GATT1994 的特点,如果专家组首先审查该措施在 SPS 协定下的合法性,则:(1)若该措施符合 SPS 协定的一般规则,则根据 SPS 协定第 2.4 条的规定,该措施被推定为符合 GATT1994 中与 SPS 措施相关的规则,尤其是第 20 条 (b) 项。^[1]因此,

[1] 这种推定一般被认为是“初步推定”,即允许反证的推定。与 2.4 条相似,SPS 协定第 3.2 条后半句规定“符合国际标准的 SPS 措施被推定为 (be presumed to) 符合 GATT1994 相关规定”,上诉机构在欧共体荷尔蒙牛肉案中认为 3.2 条后半句的“推定”是一种“可辩驳的推定”。Appellate Body Report, EC - Hormones, para. 170. 但 SPS 协定是对 GATT1994 第 20 条 (b) 项例外的扩充,而后者是对背离 GATT1994 实体规则措施的豁免,因此符合 SPS 协定的措施很难被证明不符合 GATT1994 下的规则。但 G. 马尔索与 J. 特拉赫特曼认为 SPS 协定第 2.4 条的可辩驳性推定对起诉方有实质性的意义,符合 SPS 协定规则的措施不一

除非起诉方提出反证,则无需进一步启动 GATT1994 下的审查;(2)若该措施不符合 SPS 协定的具体规则,则根据司法经济原则,专家组也无须启动 GATT1994 下的审查。

因此,不难理解,在澳大利亚鲑鱼案中,虽然起诉方加拿大首先是依据 GATT1994 第 11 条提出主张,至于指责澳大利亚措施违反 SPS 协定则是其置于第二顺序的主张,但专家组审查却是以 SPS 协定的规则分析作为开端的。^[1]

由上文可知,就两个协定的关系而言,SPS 协定的文本和 WTO 争端解决实践并没有提供一个清晰的表达。一方面,SPS 协定是对 GATT1994,尤其是第 20 条(b)项的详细展开。但这很难得出结论认为 SPS 协定构成 GATT1994 的例外条款,并认定在两者的关系上,SPS 协定附属于 GATT1994。另一方面,SPS 协定在法律适用上是完全独立于 GATT1994 的,WTO 争端解决实践已经清楚显示了这一点。这也符合上诉机构一贯认为 WTO 多边协定可以并列适用的观点。

GATT1994 是货物贸易规则中的基本法律规范,其与

(接上页)定符合 GATT1994,例如 GATT1994 的争端解决实践关于“必要性”的解释规则发生了变化,引入了目标收益和手段成本的相称性分析,而 SPS 协定第 5.6 条的“no more trade restrictive than required to achieve their ALOP”没有类似要求。根据这种理解,SPS 协定与 GATT1994 在“必要性”的要求上不完全相同。G. Marceau & J. Trachtman, “A Map of the WTO Law of Domestic Regulation of Goods”, *Journal of World Trade*, Vol. 36, No. 5 (2002).

[1] Panel Report, Australia - Salmon, para. 8. 39.