

雨声如鼓催花发，何时莲开千百枝？ ——《SPS 协定》下“等效承认”规则缺陷 与因应之策

栾信杰¹ 屠新泉²

(1. 中国计量学院经济与管理学院, 浙江 杭州 310018;
2. 对外经济贸易大学中国WTO研究院, 北京 100029)

摘要: 世界贸易组织下的《SPS协定》、《等效决议》以及CAC、OIE、IPPC制定的对等承认准则共同构成了SPS措施等效承认机制。但这个机制缺少法律约束, 也存在相关方之间权利失衡、等效承认时限不清等问题, 这导致国际SPS措施的等效承认的实施陷入困境。国际SPS措施的等效承认是消除贸易技术壁垒的重要途径。世界贸易组织应重视完善SPS措施对等承认机制, 以更好地推动世界贸易的发展。

关键词: 世界贸易组织; 卫生与植物检疫措施; 等效承认

中图分类号: F744

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2014) 03-0005-11

何谓卫生与植物检疫措施 (the Sanitary or Phytosanitary Measures, 以下简称“SPS措施”) 的“等效” (equivalence) 或“等效承认” (recognition of equivalence)? 世界贸易组织 (WTO) 的《卫生检验检疫措施适用协定》 (Agreement on the Application of the Sanitary and Phytosanitary Measures, 以下简称《SPS协定》) 文本没有对此专门下一个定义。在SPS委员会于2002年7月25日发布的《卫生与植物检疫措施等效认定的通报》 (Notification of Determination of the Equivalence of the Sanitary or Phytosanitary Measures) 文件中“等效”被定义为一种情形, “在此种情形下, 出口国实施的SPS措施尽管不同于进口国实施的措施, 但经由出口国证明并由进口国认可足以达到进口国适用的SPS措施的适当的卫生或植物检疫保护水平。一个等效承认的决定可以针对一种或一系列产品的一个具体的措施或一系列措施, 或者以一个体系为基础”。^①事实上, 在WTO《SPS协定》

收稿日期: 2013-12-05。

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目——“我国‘入世’以来利用WTO争端解决机制解决中美贸易争端的实践与经验研究” (项目编号: 12JJD790022)。

作者简介: 栾信杰, 男, 硕士, 中国计量学院经济与管理学院及法学院硕士生导师、教授, 德国HTW访问学者, 对外经济贸易大学中国WTO研究院高级研究员, 研究方向: WTO规则、贸易争端、知识产权; 屠新泉, 男, 博士, 对外经济贸易大学中国WTO研究院副院长、教授, 研究方向: WTO规则、国际贸易政策、国际经济一体化。

① WTO SPS Committee. Notification of Determination of the Equivalence of the Sanitary or Phytosanitary Measures, Decision by the Committee, Addendum. G/SPS/7/Rev.2/Add.1. 25 July 2002, http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/decisions06_e.htm.

下的等效承认适用范围很广,所有的SPS措施,即与卫生或植物检疫相关的法律、法令、法规、要求、程序、工序、生产方法、检验、检查、认证和认可程序、有关统计方法、抽样程序和风险评估方法的规定及与食品安全直接有关的包装和标签要求等均在等效承认的范畴之内。早在2001年11月在多哈举行的WTO第四届部长会议上,SPS措施的等效承认即成为一个优先关注和重点实施的问题。专司监管各WTO成员的SPS措施的实施、通报、评议之职的SPS措施委员会于2002年7月25日专门规定了SPS措施等效承认的标准格式和程序。但从总体情况看,WTO机制下的SPS措施的国际等效承认进展并不顺利,特别是近几年来SPS措施国际对等承认基本处于“休眠”状态。而SPS措施的对等承认是消除国际贸易技术壁垒的有力手段,也是我国及其他诸多发展中国家成员扩大出口(特别是农产品出口)的重要途径,推动有关SPS措施的等效承认对国际经济贸易的发展具有重要的现实意义。

本文对《SPS协定》下等效承认的规则体系及其特点、存在的不足之处进行阐述与分析,并在此基础上提出推动国际等效承认发展的对策。

一、SPS措施等效承认的规则及其特点

SPS措施的等效承认规则体系主要由《SPS协定》第4条、第5.4条以及有WTO“三姊妹”之称的负责食品安全标准制定的联合国粮农组织和世界卫生组织下的食品法典委员会(the Codex Alimentarius Commission, CAC)、负责植物卫生标准制定的世界粮农组织下的国际植物保护公约(the FAO International Plant Protection Convention, IPPC)和负责动物卫生标准制定的世界动物卫生组织(Office internationale des épizooties, OIE)分别制定的对等承认导则构成(具体见表1)。

表1 SPS措施的等效承认规则体系

序号	制定者	规则名称	主要内容	开始实施的时间
1	GATT/WTO	《SPS协定》	第4条确立了等效承认的条件和要求;第5.4条确定适当的卫生或植物检疫保护水平(ALOP)应考虑的因素	1995年1月1日
2	WTO	《关于实施<卫生与植物检疫措施适用协定>第4条的决议》(简称《等效决议》)	确立了SPS措施等效承认应遵守的程序	2001年10月26日
3	CAC	《与食品检验和认证制度有关的卫生措施等效认定准则》	与食品检验和认证制度有关的卫生措施等效认定的原则、程序等	2003年
4	OIE	《卫生措施等效的认定准则》	卫生措施等效的原则和要求及国际贸易中等效判定的程序	2003年
5	IPPC	《植物检疫措施等效判定和承认的准则》	植物检疫措施等效判定和承认的原则、要求以及国际贸易中等效判定的程序	2005年

资料来源:笔者根据资料整理而得。

《SPS协定》所确立的等效承认规则是国际等效承认机制进一步发展和完善的基本依据。《SPS协定》第4条规定:“如出口成员客观地向进口成员证明其卫生与植物检疫措施达到进口成员的适当的卫生与植物检疫保护水平,则各成员应将其他成员的措施作为等效措施予以接受,即使这些措施不同于进口成员自己采用的措施或其他成员在相同产品贸易中适用的措施。”

从此项规定中可以发现两个问题:第一,在《SPS协定》下,通过对等承认推动国际贸易的发展是WTO等效承认机制的基本精神。也就是说,WTO成员在SPS措施的等效承认判定中,不对国际贸易造成不必要的限制和扭曲,不构成随意和不公正的歧视,应通过对等承认其他成员的SPS措施推动双边或多边贸易的发展。第二,在《SPS协定》下,SPS措施的等效承认是以进、出口成员各自适用的SPS措施能达到相同的“适度的保护水平”(appropriate level of protection, ALOP)为前提的。“保护水平”(level of protection)这个指标也是作为WTO的“三姊妹”之一的OIE实施等效承认的依据。OIE制定的等效承认准则要求其成员确定基于不同的动物卫生和产品制度而适用的措施会提供“相同水平的动物和人类健康保护”(the same level of animal and human health protection)。^①当然,《SPS协定》第4条所说的“适度的保护水平”适用范围更加广泛,它是指用以保护国内人类、动物、植物生命或健康的所有SPS措施所应达到的“适当的保护水平”。^②

WTO《SPS协定》下的等效承认与《技术性贸易壁垒协定》(Agreement on Technical Barriers to Trade,以下简称“《TBT协定》”)下有关合格评定程序的互认协议相比,有很大的相似性,也有所区别。其相似性在于SPS措施的等效承认也需要进口成员产品质量与安全监管部门依据国内、国际法规或标准要求对出口成员的有关措施进行技术性判定。在等效承认和互认协议机制下,出口国检测机构的检测水准和能力均得到了进口国的认可。但从形式上看,SPS措施等效承认的形式可以是进出口成员双方达成的协议,也可以是进口成员单方面就适用于单一产品的措施发布的等效承认声明或通报。互认协议则是由进出口成员主要针对合格评定程序达到的双边协议,由进口成员通过特定的认证来指定并授权出口成员检测、检疫机构代为行使产品质量安全检测与评估职能,进口成员通过互认协议承认其检测、检疫结果。从实践看,互认协议通常是区内成员或出口国依据一项区域性协定、非政府组织(如国际实验室认证合作组织、亚太实验室认证合作组织、国际认可论坛、太平洋认可合作组织等)的互认安排或进口国的法规,为满足此项区域性协定要求、非政府组织提出的互认标准或进口国的法规要求而进行的有关合格评定程序的认可

^① WTO doc. Equivalence—Article 4. G/SPS/GEN/767, 1 March 2007.

^② Appropriate level of sanitary or phytosanitary protection means the level of protection deemed appropriate by the Member establishing a sanitary or phytosanitary measure to protect human, animal or plant life or health within its territory. See Annex A (Definitions), SPS Agreement.

活动。等效承认则是进口成员通过风险评估和基于国际或国内标准、准则的检验、检疫和认证技术达到了进口国的SPS措施所能提供的适当的保护水平。

二、WTO现行SPS措施等效承认机制存在的问题

WTO的现行SPS等效承认机制存在明显的不足之处，尤其是其中具有“正面我赢，反面你输”性质的规则，将欲提出或已提出等效承认要求的出口成员置于非常被动的境地。这些不足之处表现在进口成员与出口成员享有的权利不对等、SPS措施等效承认的时限不明确以及等效承认规则缺少法律拘束力等3个方面。

（一）进口成员与出口成员享有的权利不对等

如前所述，《SPS协定》第4条规定出口成员在提出等效承认要求时，要客观地向进口成员证明其卫生与植物检疫措施达到进口成员的适当的卫生与植物检疫保护水平。《等效决议》可以视作《SPS协定》第4条的实施细则。《等效决议》第2段对进口成员提出的要求包括：一是进口成员应解释其制定和实施卫生或植物检疫措施的目标和理由，明确认定相关措施拟解决的风险。二是进口成员应表明它的卫生或植物检疫措施拟达到的适当保护水平。三是进口成员也应提供任何附加信息，以有利于出口成员提供关于本国实施的措施等效的客观性证明。显然，其中所谓的“适度的保护水平”一般是由进口成员（特别是发达国家）凭借其技术优势单方确定的，技术水平相对落后的发展中国家成员对此没有与发达国家“讨价还价”的余地。

《SPS协定》第5.4条规定，“WTO成员在决定适度的卫生或植物检疫保护水平时应当考虑减少对贸易的不利影响的目标”。《SPS协定》是WTO成员不能“看单点菜”（a la carte）的具有法律约束力的国际多边协定。但在英文原文中这里表示“应当”之意的单词竟然用的是建议性的“should”而不是那个意味着要承担法律义务的“shall”。这说明进口成员在等效判定中是否考虑“减少对贸易的不利影响”是由进口成员自主选择的。

CAC制定的《与食品检验和认证制度有关的卫生措施等效认定准则》规定了17项与食品检验和认证制度有关的卫生措施等效认定的原则，其中12项非义务性的“应当”（should）性原则为进口国进行等效承认提出了建议和要求。而其第8项和第10项原则却是这样写的：

“(8)出口国建议等效的卫生措施必须（注意这里英文原文用的是“must”而不是“should”）能够达到进口国的适当卫生保护水平。”

“(10)客观地证明其卫生措施可以达到进口国的适当卫生保护水平是(注意这里英文原文用的“is”而不是“should be”)出口国的责任。”

这两项原则是专门针对出口成员提出的强制性要求，为出口成员要求进口成员

等效承认其卫生措施规定的严格的硬约束。这似乎超出了CAC这一国际标准制定机构的职权范围, 也有违反WTO非歧视性原则之嫌。可见, 出口成员的SPS措施能否被进口成员所等效承认主要取决于进口成员的主观意愿而非法定约束。出口成员在SPS措施的等效承认方面处于“受制于人”的被动地位。

(二) SPS措施等效承认的时限不明确

在《等效决议》中, SPS委员会认识到制定等效判定导则的“紧迫性”(urgency), 并正式提出应鼓励CAC“尽快”(as expeditiously as possible)完成等效承认导则的制定工作(第10段)。^①对于以往出口成员向进口成员出口的产品, 《等效决议》要求进口成员应加快等效判定程序(第5段)。2001年11月20日多哈部长会议发布的《与实施有关的问题和关注》决议(Implementation-related issue and concerns)第3.3段特别提到:“部长会议已注意到SPS委员会关于等效承认的决议(G/SPS/19), 要求SPS委员会尽快开展有关项目以推动《SPS协定》第4条的实施。”^②

真可谓“雨声如鼓”。但实际上, 只有IPPC针对完成等效承认的时限要求做出了规定。IPPC在其《判定和承认植物检疫措施等效的导则》(Guidelines for the Determination and Recognition of Equivalence of Phytosanitary Measures)第2.7条(其标题为“等效判定的时限”)中要求, “欲达成等效协议的当事方应当努力地认定植物检疫措施的等效, 并没有不适当的耽误解决任何不同点”。当然这项时限规定也并不具体, 没有规定进口成员应在出口成员的等效要求提出后多长时间(如多少天、多少个月或多少年?)内完成等效评估。WTO针对SPS措施等效承认的时限规定得不明确, 必然影响到等效承认的效率和可预测性, 从而也直接影响到出口成员(特别是其中的发展中国家)参与等效承认的积极性。

(三) 等效承认规则缺少法律拘束力

如上所述, 《SPS协定》是一个具有法律拘束力的国际多边协定。除此协定之外, 在WTO现行SPS措施等效承认规则体系中, 其他决议和准则均无法律上的强制性。

SPS委员会的《等效决议》针对等效承认应遵守的程序提出了多项要求和建议, 如: (1) 避免等效承认程序成为贸易保护主义工具。进口成员在对出口成员的SPS措施进行等效判定的过程中, 不应将等效判定程序本身作为理由, 限制或中止正在进行的进口贸易(第6段)。(2) 鼓励WTO成员通报其等效承认情况。《等效承认决议》要求WTO成员向SPS委员会定期通报其开展等效承认的经验, 特别鼓励WTO

^① WTO doc. SPS Committee's Decision on Equivalence. para. 10. http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/equivalence2001_e.htm.

^② WTO doc. Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declarations and Decisions, Implementation-related Issues and Concerns". WT/MIN(01)/17. 20 November 2001, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_implementation_e.htm.

成员向SPS委员会通报其彼此达到的双边等效承认协议或安排（第12段）。由于《等效承认决议》并非是《SPS协定》的附件，不具有法律拘束力，所以这些要求和建议仅仅具有原则性的导向意义，不是强制性的法律义务。

OIE制定的《卫生措施等效的认定准则》规定了卫生措施等效认定的15项原则，其中12项使用了“应当”（should）这种建议性的表述方法，特别是对进口国使用了“应当能”（should be able to）、可能（may be capable of）等“和风细雨”般的很“委婉”、很“温和”的措辞。如其第二项原则要求进口国“应当能”（should be able to）描述制定和实施每项动物卫生措施的理由，即针对一项风险适用该项措施所要达到的保护水平；第三项原则规定进口国应当承认不同于本国适用的措施“可能”（may be capable of）提供相同的适当的保护水平（ALOP）。可见OIE制定的等效承认规则只是一种建议性的国际标准，对进口国不具有法律上的强制性或拘束力。

在CAC《与食品检验和认证制度有关的卫生措施等效认定准则》规定的17项食品卫生措施等效认定的原则中，有12项“应当”（should）性原则主要适用于进口国，也即是CAC向进口国提出的不具有强制性和拘束力的建议。这些“应当”（should）性原则不仅不会给在等效承认程序中占据主动地位的进口成员（特别是其中的发达国家成员）施加压力，而且在效果上可能是对发达国家成员不等效承认发展中国家成员的卫生措施的“怂恿”，最终也势必会影响到发达国家甚至发展中国家推动国际等效承认发展的积极性。

现行SPS措施等效承认机制中存在的这些缺陷严重阻碍了WTO成员之间SPS措施等效承认机制的适用。自1995年1月1日WTO正式开始运作至2013年9月15日，WTO成员共向SPS委员会提交了10,643个常规性通报、1,489个紧急通报和3,670个补充和修正通报。^①但自1995年1月1日至笔者完成本文的2013年11月5日，所有WTO成员向SPS委员会提交的SPS措施等效承认通报只有区区两起。耐人寻味的是，这两起通报是两个小的发展中国家，即巴拿马和多米尼加等效承认一个发达国家（美国）适用的SPS措施，即美国农业部食品安全检查局（the Food Safety Inspection Service, FSIS）针对牛肉、猪肉、禽肉及其制品适用的卫生与植物检疫制度。^②这种逻辑颠倒显然是SPS措施等效承认制度的设计者所未曾预料到的结果。

三、推动WTO等效承认发展的对策

通过以上对WTO等效承认规则的梳理和分析，可以看出，尽管WTO与CAC、

① WTO. 2013 News Items, Record Number of Concerns Raised on Food Safety, Animal-plant Health. SPS Formal Meeting. 16 and 17 October 2013. http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/sps_16oct13_e.htm.

② The SPS Committee. Notification (Recognition of equivalence). G/SPS/N/EQV/DOM/1, 19/06/2008. <http://spsims.wto.org/web/pages/search/notification/agreement/Search.aspx>.

OIE、IPPC共同构筑的SPS等效承认制度框架早已建立起来, 但SPS措施的等效承认规则本身对进口成员的约束力严重不足。要改变目前国际SPS措施等效承认举步维艰的困境, 还需要WTO成员协同努力, 解决下述一系列问题。

(一) 对WTO及其等效机制的信心问题

众所周知, GATT主持下的第八轮多边贸易谈判——乌拉圭回合经历了7年多的时间(1986年9月至1993年12月)。而多哈回合(Doha Round), 即多哈发展日程(Doha Development Agenda, DDA)自2001年11月在WTO第四届部长会议发起之后至今已有12年, 目前仍无结束的迹象。也就是说, 与WTO协定实施有关的诸多问题(包括《SPS协定》下等效承认规则的实施)仍然悬而未决。必须指出的是, 多哈回合的基本目标是改善发展中国家的“贸易前景”(trading prospects), 其目的是通过降低贸易壁垒和修订贸易规则改革国际贸易体系。多哈回合没有结束, 也即意味着WTO发展中国家成员通过要求强化《TBT协定》、《SPS协定》等的实施以改善其贸易前景的愿望还没有实现。

不可否认, 以美国为代表的发达国家(地区)仍是维护WTO权威的重要力量。以美国、欧盟、加拿大利用WTO争端解决机制为例, 从2005年1月至2013年10月, 这3个发达国家(地区)作为被诉方的案件有211起, 占全部争端(467起)的47%, 作为原告向WTO争端解决机构提交的申诉案件有228起, 占全部争端的61%。而美国、欧盟、加拿大分别作为第三方参与WTO争端解决的案件则达334起。可以说, 这些发达国家(地区)是WTO争端解决机制的主要使用者, 当然也是主要受益者。更重要的是, 它们对WTO始终抱有信心。2012年11月在WTO贸易政策审查机构第11次对美国贸易政策进行的审查中, 美国政府提交了一份报告。^①美国对WTO的信心以及对WTO多边规则的依赖从此报告的第一段和第二段表述中可以明显地看出:

“作为世界贸易组织(WTO)创始成员, 美国对以规则为基础的多边贸易体系保持着不变的承诺。WTO代表了美国贸易政策的多边坚实基础(bedrock), 为美国工人、农民、牧民、制造商和服务供应商寻求新的经济机会, 促进广泛分享的全球增长和发展发挥着重要的作用。”(第一段)

“在美国政府经历第十一次贸易政策审议之际, 美国继续致力于维护和加强作为多边贸易自由化的主要论坛和抑制贸易保护主义的关键支柱的世界贸易组织的不可替代的作用。认识到贸易对全球经济的发展做出了重大的贡献, 美国将寻求采取推动市场开放的为生产商和消费者提供重要机会的措施, 强化WTO作为一个谈判组织的可信性。”(第二段)

由此可以认为, 从本质上看, WTO有关SPS措施等效承认的多边规则仍具有重

^① WTO doc. Trade Policy Review, Report by the United States. WT/TPR/G/275. 13 November 2012, http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp375_e.htm.

要的实用价值,而非已被“弃之不顾”。相反,脱离WTO多边等效机制约束的等效活动会有更多的不确定性。利用WTO的贸易政策审查机制、SPS措施的评议机制甚至利用WTO的争端解决机制来强化WTO等效承认规则的法律拘束力,有利于消除那种双边等效承认中的不确定性、进口成员与出口成员权利与义务的不平衡性,避免等效承认复杂化,提高等效承认的可预测性。而在《SPS协定》下的有关等效承认的通报制度则不仅可确保等效承认的透明度,而且可保证双边或多边等效承认协议或等效承认安排对利益相关方的法律约束。总之,利用WTO多边机制推动WTO成员之间开展等效承认是最可信赖的途径。

(二) 对等效承认重要性的认识问题

WTO成员、特别是其中的发展中国家成员重视SPS措施等效承认问题是非常必要的。归结起来,等效承认的有利之处在于以下3个方面:(1)等效承认可以使出口成员的TBT措施和SPS措施与进口国的具体要求相一致,从而减少对相对高成本的商品检验、检疫程序的依赖,减少出口成本;(2)在给定资源投入水平的情况下,等效承认可以使出口成员减轻提供科学证据的负担而同时又可确保出口产品获得最好的卫生和植物检疫效果;(3)通过适用产生最少的贸易扭曲的TBT措施和SPS措施达到进口和出口成员所要求的动植物卫生保护水平,以此促进双边贸易的发展。

事实上,就等效承认的效力来看,上述有利之处自不待言。但细究起来只有出口国才能获得这些利益,而且发展中出口国从等效承认中获得的利益显而易见。这样看来,一个无论在贸易规模方面还是在产品竞争力方面同发达国家成员相比均无优势的WTO发展中国家成员如果等效承认发达国家成员的SPS措施,这无疑将导致本国的贸易和经济“雪上加霜”。这也是笔者对前述多米尼加等效承认美国的SPS措施感到困惑的原因。等效承认的效力产生机理说明发达国家成员在等效承认方面占据主导地位,它们从等效承认中获得的收益不会与提出等效承认要求的发展中国家成员获得的收益“镜像”般地一致。对发达国家成员在等效承认中获得的收益除了从福利经济学的角度考查消费者剩余变化之外,还要从伦理经济学、道德经济学等方面考虑发达国家成员在WTO协定下承担的给予发展中国家成员“特殊和差别待遇”(special and differential treatment)的义务。

(三) “信任”是影响等效承认的重要因素

CAC在其《食品进口和出口检查及认证系统(第5版)》附件^①中提出了以下影响卫生检疫措施的等效判定的因素:(1)进口国对出口国的食品控制系统的经验、知识和信心;(2)进口国与出口国之间的先前的食品贸易情况;(3)出口国的食品与进口国的相关要求一致的程度;(4)进口国和出口国的食品安全部门之间的合

^① CAC. Food Import and Export Inspection and Certification Systems (5th Edition), Appendix (adopted 2008), para.3.

作水平; (5) 进口国和出口国的食品控制体系的相似度, 例如其食品法规、专业人员和实验室的检测检疫能力及检查和监管项目的相似度; (6) 对等效认定进行充分准备, 包括进口国和出口国可以获得必要的科学和技术等各种资源; (7) 考虑与进口国以前所做的所有等效判定的相关性。所有这些因素实质上是为了建立进口成员对出口成员的卫生与植物检疫、检查及认证机制的信任。“信任”是决定进口成员是否给予出口成员的SPS措施等效承认的无形“壁垒”。笔者以美国——家禽产品争端为例来对此加以说明。

美国——家禽产品争端的发生源于美国《2009年综合拨款法案》(Omnibus Appropriations Act, 2009)第727条。此条规定美国国会不允许美国农业部制定从中国进口禽肉产品的规则。这也导致美国负责等效审查的机构——农业部食品安全与检验局(Food Safety and Inspection Service, FSIS)在对中国家禽检验机制对承判定方面最终无所作为。

在美国——家禽产品争端专家组程序阶段, 美国对其为何拒绝给予中国禽肉检验体系等效承认进行了辩解, 美方阐明的理由涉及3个方面: 一是等效承认程序问题; 二是等效承认技术问题; 三是对我国食品安全监管体系的总体评价。^①美国对我国食品安全监管体系的总体评价很“不好”。事实上, 第三个理由也是导致美国对我国食品安全体系不信任的重要原因。这种不信任在该争端专家组报告第4部分的第208段及第214段均有具体的说明。在此不妨将此两段内容一一译出。

“4.208 若没有充分考虑中国食品安全体系存在的系统性问题及其与中国家禽检查系统的相关性, FSIS不会实施或制定有关中国等效承认的规则。第727条正是由此直接推动对人类和动物生命和健康的保护。”

“4.214 中国认为其大范围的食品安全危机与第727条的必要性没有关系。美国不同意这种说法。事实上, 中国的三聚氰胺危机和许多其他非家禽产品的危机是与等效判定相关的, 因为它们提出了一个国家实施其食品安全法的能力问题。在等效体系中, 法律实施问题是一个非常麻烦的问题, 其理由是在FSIS已对特定国家做出初步的等效承认的决定之后, 它依靠国家执法来确保达到美国的卫生保护水平; 如果出口国未能执行其法律, 它将对那些在潜在危险条件下消费家禽产品的人产生直接的生命和健康风险。”

上述两段的主题可以被分别概括为“系统性食品安全问题”和“执法不力”。美国基于我国食品监管中存在的这些重大“缺陷”, 对我国的食品安全控制体系持怀疑态度。这种“不信任”阻碍了美方对中国家禽产品检验体系的等效判定。

为了推动美欧等发达国家对我国SPS措施等效承认的发展, 加强国际市场对我国产品卫生、安全体系的信心, 我国应积极参与国际多边的或双边的有关卫生措施

^① WTO. United States—Certain Measures Affecting Imports of Poultry from China. DS392, Panel Report. dated 29 September 2010, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds392_e.htm.

和动植物检验、检疫措施的技术交流,争取得到对方(包括像美国这样发达的进口成员)的技术援助乃至资金支持,推动中美SPS措施一体化的发展。另外,我国要更加积极地参与SPS委员会主持SPS措施评议工作和国际标准制订组织(包括ISO、OIE、IPPC、CAC等)的工作,提高我国SPS措施的制定和实施与国际相关标准、规范的制定和实施的同步率,由此为我国的技术法规、卫生与健康保护措施、检验和检测程序规范的国际等效承认打下一个“值得信赖”的基础。

(四) 完善WTO等效承认规则

如前所述,主要由《SPS协定》第4条、第5.4条、SPS委员会制定的《对等决议》和有WTO“三姊妹”之称的CAC、IPPC、OIE各自专门制定的等效承认导则共同构成了WTO等效承认规则体系。这个规则体系的最大缺憾有两个方面:一是规则没有约束力;二是没有规定等效承认时限要求。对此在WTO《TBT协定》和《SPS协定》下应设立“集体谈判权”制度,即规定WTO成员(如数个发展中国家成员)有权利以集体的名义向一个或数个发达国家成员提出等效承认谈判要求,有计划、有步骤地开展等效承认。可以说这种“集体谈判权”制度的设立是对发展中国家所“关注的问题”(concerns)的特别考虑,同WTO《等效决议》所提出的对发展中国家成员在等效承认中的困难和问题予以专门考虑的要求是相一致的。

不同WTO成员之间SPS措施的等效承认是国际技术法规、卫生与动物或植物生命和健康标准规范一体化的重要组成部分;而SPS措施的国际一体化对WTO所有成员来说是一项战略性的长期的任务,WTO的SPS委员会应有计划、按步骤地推动WTO成员之间(特别是发达国家成员和发展中国家成员之间)的SPS措施的协调和统一,通过建立双边(bilateral)、诸边(plurilateral)或多边(multilateral)的涉及SPS措施的战略合作关系来逐步推动国际等效承认制度的发展。

WTO成员制定和实施符合国际标准规范的SPS措施是国际等效承认发展的基础和前提。这要求各成员在制定SPS措施时应重视引入国际公认的标准,但据SPS委员会的统计,WTO成员在1995年1月1日至2013年9月15日期间向SPS委员会提交的10,643个常规通报中有47%的通报所涉及的SPS措施不是依据国际标准(此指CAC、OIE、IPPC制定的标准)来制定的。可见,要更好地推动国际等效承认,特别是使发展中国家更快地享有等效承认所产生的利益(特别是扩大出口),提高国际标准“采标率”是各成员在制定和实施SPS措施时应首先着重解决的问题。对于发展中国家来说,以国际标准来制定和实施的SPS措施更为规范,更具有可信性。

四、结 语

现行《SPS协定》下的等效承认机制早已建立起来,“支持”、“鼓励”、“推动”国际SPS措施等效承认发展的原则性规定也包括在《SPS协定》第4条、SPS委员会

制定的《等效承认决议》以及CAC、OIE、ICCP各自制定并实施的等效承认判定导则中。但由于这一规则体系存在严重缺陷(如约束性不强、时限性不清、权利失衡等)导致国际SPS措施的等效承认陷入发展的困境。自1995年1月1日WTO正式运作以来,发达国家成员竟没有向SPS委员会提交一例等效承认通报。可以说,国际SPS措施的等效承认在很大程度上还是WTO的一个政策导向性的“理念”(notion),至今似乎还没有走出“概念引介”(concept introduction)阶段。

实质上,等效承认是以进口成员对出口成员的“信任”(confidence)为基础的。^①发展中国家成员(包括中国)必须加强SPS措施的技术和能力建设,建立以国际标准为基础的卫生与植物检疫体系,减少产品质量、安全事件的发生,以此夯实要求发达国家成员给予等效承认的“信任”基础。WTO的发达国家成员不仅要从事技术上“审慎”地、也要在道义上“慷慨”地等效承认发展中国家的SPS措施。最终WTO的进出口成员在《SPS协定》等效承认机制下建立彼此承认SPS措施的互惠机制。可以想象,届时WTO成员向SPS委员会提交的等效承认通报数量一定会有大幅度的增长。这无疑有利于消除技术贸易壁垒,提高国际贸易效率。

When will Lotus be in Blossom while the Rain Drops to Urge Flowers to Bloom?—The Defects of Recognition of Equivalence Rules under the SPS Agreement and the Countermeasures

LUAN Xin-jie TU Xin-quan

Abstract: The system of recognition of equivalence of SPS measures under the World Trade Organization consists of the SPS Agreement, Decision on Equivalence and the Various Guidelines for the Judgement of Equivalence established and implemented by CAC, OIE and IPPC. This system has such deficiencies as soft legal binding, unbalanced rights held by different interested parties, unclear deadline for judgement of equivalence, etc., which cause the international recognition of equivalence of SPS measures to be in a dilemma of development. The recognition of equivalence of international SPS measures is an important way to eliminate international technical barriers. The WTO should put emphasis on improvement of the equivalence system of the SPS measures and thereby promote the development of international trade.

Key words: the World Trade Organization; sanitary and phytosanitary measures; recognition of equivalent

(责任编辑: 张建华)

^① Shamarina, Maria V., Solovey, Eugenia S. Mutual Recognition of Test Results—the Way Forward for the Exchange of Goods, Change Management and the New Industrial Revolution [EB/OL], 2001. IEMC '01 Proceedings, NY, 7 Oct 2001–9 Oct. 2001, http://ieeexplore.ieee.org/xpls/abs_all.jsp?arnumber=960533&tag=1.