



## 美國食品原產國標示與 WTO 肉類標示之貿易爭端

李皇照<sup>1</sup>

### 摘要

2002年《農場安全和農村投資》法案、2002年《補充撥款》法案，和2008年《食品、保護和能源》法案，修訂1946年農業行銷法案，要求零售商告知消費者涵蓋商品的原產國訊息，涵蓋商品包括牛肉(包括小牛肉)、羊肉、雞肉、山羊和豬肉的分切肉；牛肉、羊肉、雞肉、山羊和豬肉之碎肉；野生和養殖的魚類和貝類；易腐爛的農產品；夏威夷豆、山核桃、人參、和花生。農業行銷服務處(AMS)於2009年1月15日發布，適用於所有涵蓋商品的最終原產國標示法(Country of Origin Labeling, COOL)(74 FR 2658)，並於2009年3月16日生效。2013年5月23日，AMS發布修改之COOL法規(78 FR 31367)，削減涵蓋商品，修改分切肉的原產國標示規定。2016年《綜合撥款法案》(Pub. L. 114-113)，對COOL法案進行修訂，取消對牛、豬分切肉，以及牛、豬碎肉的強制性COOL要求。美國其他的法律，如關稅法、肉類和家禽產品檢驗法，已要求此類標示，但僅限於已經為消費者預先包裝好之進口食品。

加拿大和墨西哥在世界貿易組織(WTO)，對美國2009年實施COOL提出質疑，認為通過的COO產生貿易扭曲的影響，減少他們牛和豬銷往美國市場的價值和數量，違反WTO的貿易承諾。2011年11月，WTO爭端解決(DS)小組認為COOL對進口牲畜的待遇，不如美國國內牲畜，不符合其提供消費者有關肉類產品原產國完整訊息的目標。其後爭端雙方依WTO爭端處理機制和解決程序，進行調查報告，上訴、裁決，COOL法規修改，和報復提出等多次來回爭端處理。

美國畜牧相關業者對COOL議題的反應也不一改，正反意見持續激烈辯論，反映出COOL法規影響的複雜。為因應WTO對COOL之挑戰，歷經多年的折衝，眾議院通過2015年原產國標籤修正案法案(H.R. 2393)，廢除COOL法規中的牛肉、豬肉和雞肉。參議員Hoeven亦提出2015年自願和貿易促進法案(S. 1844)，廢除牛肉、豬肉、雞肉的強制

<sup>1</sup> 國立中興大學行銷學系退休教授



性原產國標籤，並修訂農業行銷法案 (7 U.S.C. § 1621 et seq) 要求美國農業部建立一個標籤名稱，使肉類加工商能夠自願使用美國標籤來標示，僅限美國出生、飼養和屠宰的牛肉、豬肉和雞肉。

## 美國原產國標示(Country of Origin Labeling, COOL)概述

美國 COOL 的強制性立法實施，一直存在正、反對立之不同看法，爭議持續不斷。1930 年代以來，美國關稅法要求(幾乎)所有進口商品，必須貼有「原產國」標籤，以便“最終購買者”(通常是零售消費者)可以確定產品之原產國家。然而，排除如肉類、水果和蔬菜等“天然農產品”的來源國標示。幾十年來，不同種類產品農場主和消費者團體，都敦促國會終止其中一項或多項來源國標示的例外，他們認為美國消費者有權知道所有的食物來自哪裡；並且如果消費者可以選擇購買國產品，就可以強化對美國農民和牧場主的產品需求和價格。

農產品 COOL 強制標示之爭論，正、反雙方皆有各自的觀點。反對者認為幾乎沒有，或沒有真正的證據，顯示消費者購買農產品時，想要知道來源國的相關資訊，而且農產業要符合規範的相關成本，將遠遠超過其對生產者或消費者的任何潛在利益。這些反對者(包括一些農場和食品行銷團體)認為肉類、農產品，或其他農產品的強制性 COOL 是一種保護主義形式，會破壞美國在全球經濟中，減少國際貿易壁壘的努力。然而，COOL 支持者反駁說，要求將農產品從美國進口商的標籤中豁免是不公平的，因為幾乎所有其他產品都必須滿足，並且美國主要貿易夥伴，也對進口肉類、農產品和其他食品，提出了他們的 COOL 要求。

## 授權立法

隨著 2002 年農業法案的通過，從 2004 年 9 月 30 日起，新鮮水果和蔬菜、牛肉、豬肉、羊肉、水產品和花生，在零售商階段 COOL 將成為強制性要求 (P.L. 107)171, §10816)。由於對食品和農產業的新要求，持續存在爭議，導致國會延遲全面實施。2004 財務年綜合撥款法案(P.L. 108 199)，將水產品以外的 COOL，推遲到 2006 年 9 月 30 日；2006 財務年農業撥款法案(P.L. 109 97) 進一步將其延遲到 2008 年 9 月 30 日。

在審議 2008 年農業法案期間，為緩解受 COOL 影響最大的利益團體，他們認為 2002 年 COOL 法規中，一些較為繁重條款的各種變化之疑慮，而能達成共識，考慮對美國和非美國原產品的紀錄保存要求，與違規行為處罰，進行



修改。這些修正案被納入 P.L. 110 246，第 11002 節。2008 年頒布的農業法案要求 COO 於 2008 年 9 月 30 日生效，並增加山羊肉、雞肉、夏威夷果、山核桃和人參，作為 COOL 強制性涵蓋的商品。

## 美國農業部實施 COOL 的法規與聲明

### COOL 的主要條款

#### 強制性原產國標籤(7 U.S.C. §1638 et seq.)：

1. 適用於牛肉(包括小牛肉)、羊肉和豬肉、魚和貝類、花生、《易腐農產品法》定義的“易腐農產品”(即新鮮和冷凍水果和蔬菜)、山羊肉類、雞肉、山核桃、夏威夷果，和人參(這些品類被稱為“涵蓋商品”)；
2. 要求在最終銷售給消費者時，註明魚和貝類的生產方法訊息，農場養殖或野生捕撈；
3. 如果產品是加工食品的成分，則豁免這些產品；
4. 僅涵蓋那些每年購買至少 230,000 美元易腐農產品的零售商，並要求他們“通過標籤、印章、標記、標牌或其他，清晰可見的標誌，在所涵蓋的商品或在最終銷售點包含商品的包裝、展示、保存單元或箱子上”；以及
5. “食品服務機構”例如：餐廳、自助餐廳、酒吧，和為公眾準備和銷售食品的類似設施，免除這些標籤要求。

#### 定義和標記肉類的原產國

在指定原產國時，當產品特別是肉類，在多個國家生產時會出現困難。例如，牛肉可能來自在加拿大出生和飼養，而在美國屠宰和加工。同樣，可能來自幾個不同國家，通常不只一個國家的混合產品，例如碎牛肉。COOL 對於涵蓋紅肉和雞肉之法規：

1. 允許美國原產國標籤，僅適用於在美國出生、飼養和屠宰的動物肉類，但 2008 年 7 月 15 日之前已在美國的動物除外；
2. 允許將具有多個原產國的肉類或雞肉，標記為來自動物可能出生、飼養或屠宰的所有國家；
3. 要求進口用於立即在美國屠宰的動物肉或雞肉，必須標明該動物來自的原產國和美國；



4. 要求並非來自在美國出生、飼養或屠宰的動物的產品，貼上正確的原產國標籤；以及
5. 對於碎肉和雞肉產品，要求標籤列出所有原產國，或所有“合理可能”的原產國。

### 從臨時法規到最終法規的更改

肉類標籤要求是法規制定中，最複雜和最有爭議的領域之一，這很大程度上是因為要求美國業者在飼養和包裝廠之作業必須採取措施，將外國來源的牲畜與美國牲畜分開隔離、保存和屠宰。農業行銷服務單位(Agricultural Marketing Service, AMS)於2008年8月發布臨時法規，據報導許多零售商和肉類加工商計劃在盡可能多的肉類上，使用“包羅萬象”的多個原產國標籤，即使是符合美國唯一標籤條件的產品。COOL支持者反對該標籤被過度使用，因為會破壞區分美國和非美國肉類之COOL旨意。為平衡雙方的擔憂，美國農業部發表聲明，試圖澄清2008年8月暫行規定，表示源自美國和非美國動物的肉類，可以帶有混合來源聲明(例如，“美國、加拿大和墨西哥的產品”)，但如果在生產日僅生產在美國原產肉類，則不能使用混合原產國標籤。

2009年1月最終法規試圖進一步澄清“多個原產國”用語，例如，僅來自美國分切肉產品，與來自外國出生動物分切肉產品，如果在同一日生產混合屠宰，可以繼續使用美國和非美國標示。AMS在法規隨附的資料中說明“AMS從來沒有打算，讓大多數符合美國原產國聲明的產品，都帶有多個原產國。為了清楚起見，本機構將進行額外修改，以符合美國和非美國混合標籤資格。”

然而這些變化之澄清，並未能安撫一些反對者。全國農民聯盟(NFU)繼續將這部分法規視為“允許肉類包裝商使用多個國家，或NAFTA[北美自由貿易協定]標籤的漏洞，而不是將美國產品標記為美國產品”，並表示“這會誤導消費者。”七位參議員也強調類似擔憂，指稱這將允許“肉類加工商在產品貼上多個原產國標籤”，他們認為“最終法規違背了COOL向美國消費者提供“清晰、準確和真實訊息”的主要目的，希望修改法規，以填補這些漏洞。”

### 農業部長 Vilsack 的說明

為解決多個原產國肉類產品標示疑慮，農業部長 Vilsack 在2009年2月20日一封信中，敦促產業代表自願採用標籤更改的三項建議，這可能暗示提供比最終法規本身，對消費者更有用的訊息，並且能更好地滿足國會的意圖。這些涉及對具有多個原產國的肉類產品進行標籤，減少對庫存中碎肉進行標籤的時間限制，以及加工產品法規的豁免。

關於多個原產國的標籤，他說：



”當標籤上出現多個國家時，加工商應自願提供有關每個國家發生的生產步驟之訊息。例如，在 X 國出生和飼養，並在 Y 國屠宰的動物，可能會被標記為“在 X 國出生和飼養，並在 Y 國屠宰。”；”在 X 國出生，但在 Y 國飼養和屠宰的動物，能被標記為“在 X 國出生，並在 Y 國飼養和屠宰”。

Vilsack 部長信中指出，最終法規允許碎肉標籤可帶有一個國家/地區的名稱，即使該稱國家/地區的肉類，在前 60 天期間，並沒有出現在加工商的庫存中。注意這允許該產品貼上標籤“以一種沒有明確標明[其]原產國的方式”；部長要求加工商將限制這一時間減少到 10 天，並表示這“將提高標籤的可信度”。部長還表示，美國農業部將密切監控產業的合規性，以確定“是否有必要製定額外的法規，來為消費者提供足夠的訊息”。大多數人認為他的信是為了解決 COOL 擁護者的擔憂，而不是重新制定法規，但這也再次引發肉類產業和美國貿易夥伴提出批評。

### 定義其他涵蓋商品的原產國

對於易腐爛農產品、人參、花生、山核桃和夏威夷果，只有在產品完全在美國生產的情況下，零售商才可以聲明其原產於美國。但是，美國的州別、地區或地方名稱，是可充分標示美國標識符號，例如愛達荷馬鈴薯。對於農場養殖的魚和貝類，帶有 U. 標籤的產品，必須完全來自在美國孵化、飼養、收穫，和加工的魚或貝類；野生魚和貝類必須完全來自那些收穫的，或者在美國水域或懸掛美國國旗的船隻上，並在美国或美國船隻上加工。此外，標籤必須區分野生和農場養殖的魚類和貝類。

### 涵蓋範圍

由於 COOL 的法定和監管豁免，消費者可能在他們購買的更多食品上，找不到原產國標籤。首先，如前所述，所有餐館和其他食品服務提供商，以及所有每年購買少於 230,000 美元新鮮水果和蔬菜的零售商，都可以豁免。其次，來自涵蓋商品的“加工食品”也是豁免的。美國農業部在其最終法規中，對這一術語進行廣泛的定義(在 7 C.F.R. §65.220)。基本上，涵蓋食物在任何時候發生改變其基本特徵的變化，就被認為是經過加工的，顯然任何類型的烹飪、調製，或混合，幾乎都可算作加工。根據美國農業部的定義，添加鹽、水或糖不會改變基本特徵，例如，烤花生或山核桃，將豌豆與胡蘿蔔混合，或在一塊肉或雞肉裹上麵包屑，整粒花生幾乎總是以烤製形式銷售，可不必貼上標籤。依定義估算市場供應之商品，只有大約 30%美國牛肉，11%豬肉，39%雞肉，和 40%的水果和蔬菜，可能在零售層面符合 COOL 要求。一些批評者認為，AMS 將此類最低限度加工的商品排除，超越了其權責和國會意圖。AMS 反駁說，事實上，根據 1930 年關稅法的規定，許多進口商品仍然必須貼附原產國標籤。例如，”根據 COOL 最終法規，一袋冷凍豌豆和胡蘿蔔被視為加工食品，



如果豌豆和胡蘿蔔是外國原產國，關稅法要求在其袋子上標明原產國”。AMS 指出，烤堅果和各種海產品的監管情況類似。然而，Vilsack 部長也認為，最終法規中的“加工食品”定義，”可能過於寬泛，即使產品需要經過醃製、燻製、烤製、燒烤，或蒸煮，自願貼上標籤也是合適的”。

### 記錄保存、驗證和處罰

COOL 法禁止美國農業部使用強制性動物識別(ID)系統，但 2002 年的原始版本指出，農業部“可能要求任何為零售準備、存儲、處理或配銷涵蓋商品的人，保持可驗證的記錄，保持審計跟蹤，使農業部能夠驗證合規性。“驗證立即成為最有爭議的問題之一”，尤其對畜牧生產者而言，部分原因是受影響產業要跟蹤動物及其產品，從出生到零售銷售，其潛在的複雜性和成本。植物性商品的生產商，以及食品零售商和其他人，也對具有高度可替代性，且通常來源廣泛的商品，維護記錄的成本和難度，表示擔憂。2008 年的法律，在某種程度上放寬這些要求，規定美國農業部為驗證合規性，”可以對任何準備、儲存、處理或配銷涵蓋商品的人，進行審計“。這些人必須提供驗證，但 USDA 不得要求在正常業務過程中，”維護記錄之外的任何其他記錄”。

AMS 指出在最終法規內容，受保人通常必須保留一年的記錄，以識別受保商品的直接先前來源，和直接後續接收者，也為預貼標籤產品，提供某些例外情況。此外，屠宰場可以接受生產者切結書，作為動物來源聲明的充分證據。對零售商和其他人之故意違規行為的潛在罰款，規定不超過 10,000 美元，並且 2002 年的法律，規定每次違規不超過 1,000 美元，且僅針對零售商；2008 年的農業法案已降低罰款金額。

### 行政執法和審計

美國農業部 AMS 通過零售和供應商監督計劃，監督 COOL 執行。AMS 與所有 50 個州簽訂合作協議，對 COOL 涵蓋的零售商和供應商進行審計。2014 財務年 AMS 之 COOL 計劃，獲得約 500 萬美元資金投入。該年進行 2,982 次零售監督審查，和 570 次後續審查，確保符合 COOL 要求；大約 37,000 家個體零售店需要遵守 COOL 法規，AMS 發現 2014 年零售商 COOL 合規率 91%，而 2012 年和 2013 年皆是 96%。2014 年對 113 種涵蓋產品進行審計，不含分切肉品。

美國農業部監察長辦公室(OIG)在 2010 年審計 COOL 計劃運作之報告，指出“AMS 在實施最終規則方面取得重大進展”，但發現需要改進其控制和流程，以確保零售商和供應商充分遵守 COOL 規定。OIG 確定 AMS 需要加強其選擇要審查的零售商的流程和審查流程本身，並更快地評估零售商保存的文件，並發出不合規信。審計人員還指出，AMS 需要更加積極地執行 COOL



要求，更好地監督進行零售商審查的州機構，並改進其與零售商的溝通方式，以及向零售商提供項目指導的方式。AMS 同意 OIG 的所有建議，並在 2012 年底時，已將其中 11 項建議納入計劃運營。

## 成本和收益

COOL 支持者認為，研究指出消費者希望貼上原產國標籤，並且願意為此支付額外費用。依據美國農業部臨時和最終法規的分析，得出的結論是雖然收益難以量化，但似乎收益很小，而消費者是主要受益者。有學者研究指出，消費者可能願意為美國國產的“COOL 肉品”支付溢價，但前提是消費者認為美國肉類比外國肉類更安全、品質更好。USDA 曾估計過購買(即需求)涵蓋商品的收益，必須增加 1%到 5%才能獲得 COO 成本的收益。幾項相關的經濟研究模擬 COOL 影響的估計數據，似乎也都在這個範圍。

批評強制性 COOL 的人認為，大量的合規成本將抵消任何消費者的利益。美國農業部對其最終法規的分析估計，受影響的第一年實施成本約為 26 億美元。在總成本中，估計每個商品生產商將平均承擔 370 美元，中間公司(如批發商或加工商)每家 48,219 美元，零售商每家 254,685 美元。美國農業部的分析包括，由於實施這項法規所衍生的紀錄成本和食品部門經濟損失。

## 加拿大和墨西哥於 WTO 挑戰美國實施 COOL(2009 年版)

COOL 要求之肉類標籤是最有爭議的議題，加拿大和墨西哥使用世界貿易組織(WTO)的爭端解決程序來挑戰美國 COOL 之規範。加拿大和墨西哥是供應美國設施飼養活牛和毛豬的主要供應者，在美國肉類包裝廠加工成牛肉和豬肉產品。隨著美國肉類加工部門，在 2008 年中期準備實施 COOL 要求，加拿大和墨西哥業者表示擔心 COOL 會對他們的畜牧業產生不利影響。事實上，美國從加拿大和墨西哥進口毛豬數量，在 2008 和 2009 年均低於前一年同期水準。一些分析支持 COOL 阻礙牲畜進口的說法；但有些分析則指出，匯率和庫存水平等因素，也影響毛豬進口數量，進口下降不能完全歸因於 COOL。

加拿大和墨西哥於 2008 年 12 月和 2009 年 6 月，要求與美國就其關切進行磋商。由於他們對與美國官員的磋商結果不滿意，兩國遂於 2009 年 10 月上旬要求成立 WTO 爭端解決(DS)小組來考慮他們的情況。美國貿易代表(USTR)和農業部長回應說，“對正式磋商未能解決他們的擔憂，感到遺憾”，“並表示他們相信美國實施 COOL，是為消費者提供一致的訊息”；“也指出世界各國早在 WTO 成立之前，就已經同意原產國標籤原則是合法政策，其他國家也要求商品貼上原產國標籤”。

加拿大和墨西哥政府在請求專家組時，都聲稱 COOL 不符合美國在某些 WTO 協定--- 1994 年關稅和貿易總協定、技術性貿易壁壘協定，和原產國法規



協定下的義務。包括對待進口商品的待遇，不低於國內原產國的同類產品；確保與產品相關的要求，對貿易的限制不超過為實現合法的公共政策目標所必需的；確保遵守原產國標誌法律，不會對進口造成損害，降低其價值，或不合理地增加其成本；並確保有關原產國的法律、法規和程序，不會“本身造成限制、扭曲，或破壞”國際貿易和其它。

### 爭端解決小組成立

2009年11月19日，WTO 爭端解決機構(DSB)成立一個小組，用來審議兩國的投訴。WTO 處理這個案件時，加拿大官員表示 COOL “如此繁重”要求，以至於實施時，加拿大的牛和豬出口商在美國市場上受到歧視。以加拿大養牛人協會(CCA)和加拿大豬肉委員會為首的加拿大牛肉和豬肉產業，積極推動其政府向世貿組織發起挑戰。2008年8月 COOL 臨時法規公佈後的兩個月內，生產商就損失了9,200萬加元，每年可能損失5億加元。CCA 估計，屠宰公牛和小母牛每頭損失90加元，因為美國肉類企業不希望因為遵守新標籤要求，將加拿大牛與美國牛分開飼養和屠宰，而承擔增加的成本。其原因是美國需求減少，導致加拿大牛的價格下降，以及願意購買數量較少的美國工廠，其衍生之遠距離運送成本。加拿大豬肉生產商亦表達類似擔憂

美國貿易代表辦公室就這一未決的 WTO 案件，徵求公眾意見，引起回應，這反映畜牧業主要參與者，早些時候對強制性 COOL 的激烈辯論。代表美國肉類加工商和包裝商的美國肉類協會(AMI)表示，美國 COOL 法除了違反世貿組織的承諾，也違反北美自由貿易協定的承諾。AMI 指稱 COOL 歧視進口，有利於國產肉類。全國養牛者牛肉協會(NCBA)表示擔心，加拿大決定對美國 COOL 法規提起訴訟，可能會導致對美國牛肉採取報復行動；並指出“COOL 已經損害了至關重要的貿易關係，[即進口加拿大和墨西哥的牲畜，通過美國飼養場，再加工成肉類時的附加值，以及將成品肉產品出口回墨西哥和加拿大消費者]，並且不會將額外的錢投入養牛者口袋。”

相反，美國養牛者協會(USCA)和全國農民聯盟(NFU)認為 COOL 與關稅和貿易總協定，以及技術性貿易壁壘協定是“完全一致”(世貿組織的關鍵承諾)。COOL “不區分國產牛肉和進口牛肉.....[並且]在市場上保持中立”，並指出 COOL 沒有強加任何國內含量要求(即沒有規定價值或數量的份額決定國家原產國)。牧場主-美國聯合畜牧業協會(R-CALF)的牧民行動法律基金也提出類似的意見。

### 爭端解決小組裁決

2011年11月18日，WTO 爭端解決專家組裁定，美國 COOL 某些要求違反 WTO 技術性貿易壁壘協議(TBT)的兩個條款，以及1994關稅貿易總協定(GATT 1994)中，規定的公平管理法規之要求。專家組首先得出結論，COOL



“措施”--法規和最終規則構成 TBT 協議下的“技術法規”，因此受 TBT 義務的約束。然後發現 COOL 措施 (1)對待進口牲畜的待遇不如“國內牲畜”一樣，特別是在分切肉(牛肉和豬肉)的標籤上，違反了 TBT 第 2.1 條中的國民待遇義務；和 (2)未能達到合法目標向消費者提供肉製品原產國訊息，違反了 TBT 第 2.2 條，專家組還認為 Vilsack 信中的“自願標籤行動建議”超逾 COOL 的義務，雖然不是“技術法規”，但構成對 COOL 本身的不合理管理，因此違反了 GATT 1994.27 第 X 條：3 (a)。專家組的結論認為，美國“取消或損害”加拿大和墨西哥有權獲得的利益，建議 WTO DSB 要求美國遵守其在 TBT 協定和 GATT 1994.28 下的義務。

## 對 WTO DS 專家組調查結果的反應

### 美國

隨著 WTO 發布 DS 專家組報告，USTR 歡迎其確認“美國有權要求肉類產品的原產國標籤”，承認專家組不同意美國 COOL 要求的設計細節。也表達美國承諾“向消費者提供在零售階段購買肉類產品原產國的準確和相關訊息”。美國貿易代表辦公室並表示，將考慮未來的所有選擇，包括上訴。

NCBA 建議不要對這一裁決提出上訴。相反的，它敦促美國貿易代表辦公室“向國會施加壓力，要求美國全面遵守 WTO 規範”，並在加拿大和墨西哥這兩個重要貿易夥伴，對美國農產品出口徵收“不必要和不幸的關稅”前，迅速採取行動，制定立法解決方案，使 [COOL] 符合 WTO 規定，“避免”承受出口風險，以及與加拿大和墨西哥的貿易戰。“AMI 評論說，裁決”並不令人驚訝，“表示它“多年來一直認為.....[COOL] 不僅成本高昂且麻煩，而且違反美國在 WTO 的義務”。

其他反對 COOL 團體中，食品行銷協會(FMI)同意專家組結論，即 COOL “未能以有意義的方式提供訊息”，並強調“對零售商而言，COOL 的執法比以往任何時候都更加繁重.....”，其發言人表示，COOL “將需要被廢除或重寫，以使美國履行其[貿易義務]”，並且 FMI 將與國會和美國農業部合作“開發一種替代系統”，為消費者提供有用的訊息。

支持 COOL 的畜牧團體包括 R-CALF 和 USCA。R-CALF 回應說“世貿組織正試圖篡奪我們國家的主權”，並質疑“向美國公民提供訊息的合法目標，我們什麼時候允許國際法庭向我們的美國國會發號施令？”USCA 強烈反對專家組的調查結果，但很高興該報告“肯定美國為消費者標記肉類的權利。”其主席表示支持 USTR 為捍衛美國的權利，承諾協助“上訴程序”，並且“與我們在政府和國會的盟友合作，以確保 COOL 繼續下去。”

支持 COOL 的其他群體中，NFU 回應說，它將與 USTR 和 USDA 合



作，“以確保 COOL 在法律和世貿組織的最大範圍內得到實施”。聲明總結說，“如果這些結果不令人滿意，那麼 NFU 將推動對決定提出上訴，並繼續鬥爭……以確保允許 COOL 在完成這項工作所需的時間內繼續存在。向公眾表明，世貿組織正在“通過第二次猜測”美國國會、法院和公眾，將貿易流動最大化的目標提升到消費者和環境保護之上，從而在消費者保護方面引領一場逐底競爭”。食品和水觀察團體(Food and Water Watch)敦促美國政府對該裁決提出上訴，並指出“WTO 不應決定美國消費者對他們食品的了解程度，也不應破壞美國民選官員制定的法規”。

國會議員對 COOL 的未來也持有不同的看法。一些人並不認為 WTO 專家組對 COOL 的決定是有利的，並認為更多“無法獲勝”的 WTO 案件，不符合美國農業生產者的“最佳利益”。在區域畜牧業會議上，時任參議院農業委員會參議員帕特·羅伯茨(Pat Roberts)表示，他不知道有任何市場研究表明“美國消費者會在商店購買更多帶有標籤的美國產品”，並希望“我們可以改變人們的想法”。相比之下，19 位參議員要求美國政府，對專家組的裁決提出上訴，並“努力確保我們的 COOL 計劃，既符合我們的國際貿易義務，同時繼續向消費者提供此類訊息。”他們信中表達對該裁決“對我們繼續向消費者提供[COOL]信息能力的影響”之擔憂，並指出 2008 年法規變更背後的國會意圖，是“通過要求此類標籤，在對待進口產品時，國內和進口產品的標籤，保持非歧視性”；信中進一步指出，最終的 COOL 規則“適當地建立一個標籤系統，為消費者提供重要和有用的信息，同時不會給產業帶來過度負擔”，並且“繼續為進口牲畜在國內競爭提供同樣的機會”，市場就像美國農業部實施 COOL 之前的情況一樣。”

## 加拿大

加拿大政府對專家組的裁決表示歡迎，認為這是“加拿大畜牧業的明顯勝利。”農業部長表示，世貿組織的決定“承認北美供應鏈在這至關重要的產業中的整合性質”，並且“取消繁重的標籤措施和不公平、不必要的成本將提高競爭力，促進增長，並有助於加強加拿大和美國生產商的繁榮。“他表示希望這項裁決“將為通過談判解決爭端打開大門”，並強調加拿大承諾與美國合作，“為兩國創造更強大、更有利可圖的畜牧業。”

加拿大豬肉委員會(CPC)表示，專家組的報告“證明豬肉產業對 COOL 立法的反對意見”，認為它限制了活豬運往美國之市場准入，形成技術障礙。CPC 計劃“與美國志同道合的團體合作，以找到有意義的解決方案，無需進一步訴訟”(亦即美國可能提出上訴和隨後的程序)。加拿大牧民協會(CCA)也表示該裁決證實了加拿大的立場，COOL 歧視活牛運往美國，損害加拿大牛生產商的利益；特別是自 COOL 生效以來，增加了美國公司進口加拿大活牛的成本，降低加拿大牛在美國市場的競爭力。CCA 計劃繼續與美國產業合作，不是為了徹



底廢除 COOL，而僅是尋求消除 COOL 對進口到美國的牲畜，相對於美國牲畜的相對劣勢，所施加的歧視，進行必要的監管和法律變更。

### 美國對 WTO 專家組裁決的上訴

根據 WTO 法規，美國有多種選擇來回應爭議小組對美國 COOL 某些方面的不利裁決。一種是接受該決定並更改 COOL 法規和/或規定，以符合 WTO 的調查結果。另一個是就法律問題對專家組報告提出上訴。

2012 年 3 月 23 日，美國就爭議小組報告的兩項調查結果，向 WTO 上訴機構(AB)提出上訴。美國貿易代表辦公室一位發言人重申立場，該報告確認美國有權通過法規，告知該國消費者在他們購買決定中原產國資訊；但對專家組“不同意美國設計其對牛肉和豬肉的 COOL 要求的方式”表示失望。美國貿易代表辦公室首席法律顧問表示，美國的上訴是“我們承諾的信號”，以確保向消費者“提供有關牛肉和豬肉原產地的準確和相關信息”，並“在世貿組織為美國消費者的利益而戰”。

曾敦促美國政府對 WTO 報告提出上訴的利益集團(R CALF、USCA、NFU、食品和水觀察、公眾公民)支持這項決定。然而主張解決這一爭端的利益集團(NCBA、NPPC、AMI)表示失望，並且指出上訴將危及與加拿大和墨西哥的牢固貿易關係，並導致未來這兩個國家對美國肉類出口進行報復。

加拿大農業部長對美國的上訴表示失望，表示他相信世貿組織的調查結果“將得到維護，使貿易能夠更加自由地流動，使邊境兩邊的生產商和加工商受益。”墨西哥經濟部宣布將捍衛墨西哥在上訴程序中的利益，以及計劃提交自己的上訴通知，以尋求對專家組報告中的一些問題進行審查，該報告稱這些問題反映出法律分析不足。

### 上訴機構報告裁決

2012 年 6 月 29 日，WTO 的 AB 支持 DS 小組的裁決，即美國 COOL 措施對進口的加拿大牛和豬，以及進口的墨西哥牛，其待遇不如美國的國內牲畜，因為相關記錄之保存和驗證要求。AB 發現 DS 專家組對 TBT 第 2.2 條的解釋過於狹隘，美國 COOL 措施部分雖滿足提供原產國訊息的合法目標，然而，AB 並未確定 COOL 是否對貿易進行了不必要的限制。

### 世貿組織通過爭端解決報告

2012 年 7 月 23 日，爭端解決機構(DSB)根據反向共識法規(the reverse consensus rule)，通過 AB 的報告和經 AB 修改的 DS 專家組報告。根據該法規，除非所有出席會議之 WTO 成員國投票不同意這樣做，否則這項法規幾乎



是自動通過，美國、加拿大和墨西哥將被要求無條件接受 AB 的決定。按照慣例，DSB 沒有具體說明美國必須遵守這些報告的調查結果。

### 將 COOL 引入合規性

WTO 的爭端解決諒解(Dispute Settlement Understanding, DSU)規定，一個國家應遵守已通過的 WTO 調查結果之多步驟流程。一旦 DSB 通過 WTO 調查結果，就須確定遵守期限。如果爭端一方或多方認為合規措施未能履行 WTO 義務，該過程可能會進入合規小組階段。如果還不能解決各方之間的分歧，爭端可能會進入報復階段，那麼 WTO 案件的解決可能會延遲數個月，因為各方要開展通過合規和/或報復流程工作。

爭端解決報告通過後，美國最多有 30 天時間，向 DSB 通知其實施 WTO 調查結果的計劃。如果一個國家無法立即遵守，DSU 允許“合理的時間”，為了實現這一點，世貿組織成員通常從專家組報告通過之日起，大約有一年時間來遵守，但如果爭端國家未能就遵守期限達成一致，仲裁員可以確定期限。

美國、加拿大和墨西哥無法就時間表達成一致，世貿組織總幹事乃任命一名仲裁員。在仲裁聽證會上，美國辯稱採取必要的步驟，並採取監管，需要 18 個月時間，回應加拿大認為 6 個月就足夠，以及墨西哥主張 8 個月的合規期，但歡迎 6 個月。2012 年 12 月 4 日，仲裁員確定報告通過(2012 年 7 月 23 日)後 10 個月是合理的時間。美國因此被要求在 2013 年 5 月 23 日之前，將 COOL 納入 WTO 合規範圍。

面對 2013 年 5 月 23 日的最後期限，美國開始決定如何就 WTO 專家組調查結果中，所針對 COOL 之措施內容，進行修改使其符合要求。USTR 持續於 2012 年底和 2013 年初，與國會和利益集團的接觸，討論要如何進行。

2013 年 3 月 12 日，美國農業部發布一項修改 COOL 法規的擬議版本。美國農業部稱該擬議法規，將改善 COOL 計劃的運作，並使其符合 WTO 貿易義務。經過 30 天的公眾意見徵詢期，該部門於 2013 年 5 月 23 日發布修訂後的最終法規，並於 2013 年 5 月 24 日在聯邦公報上公佈。修訂後的最終法規與 3 月發布的擬議法規，並沒有顯著差異。2013 年 5 月 24 日，美國通知 WTO 爭端解決機構(DSB)，宣稱已遵守 WTO 關於 COOL 的調查結果。

### 美國農業部修訂的 COOL 法規

美國農業部修訂涵蓋肉類產品的 COOL 法規，旨在解決 WTO 的調查結果，即 COOL 法規沒有以公平方式執行。WTO 發現 COOL 要求導致上游收集的訊息，比標籤上傳遞給消費者的訊息多得多，並且標籤上訊息可能令人困惑和不完整。



根據修訂後的 COOL 法規，涵蓋肉類商品的零售標籤，必須包括每個生產步驟的原產國，也就是說肉類標籤必須包括動物的出生地、飼養地和屠宰地。該法規還禁止混合單一生產日生產的牲畜肉做法，以及使用多國標籤的牲畜肉。根據修訂後的 COOL 法規，僅在美國出生、飼養和屠宰的動物肉，必須標明“在美國出生、飼養和屠宰”，可標記為“美國產品”。表 1-1 是分切肉在零售階段的原來與修訂法規之標示比較。

表 1-1 法規修訂前後之零售階段分切肉標示比較

分切肉之動物來源	COOL	
	原始法規(2009.01)	修正法規(2013.05)
僅在美國出生、飼養和屠宰的動物肉分切肉；以及在阿拉斯加或夏威夷出生和飼養的動物，以及經過加拿大到美國，並在美國屠宰的時間不超過 60 天的動物	美國產品	美國出生、飼養和屠宰
(1) 在 X 國和(如適用)Y 國出生，並在美國飼養和屠宰的動物的分切肉，不包括進口用於立即屠宰的動物。 (2) 在美國出生、飼養和屠宰的動物的肉切片，在生產日與在美國以外出生、在美國飼養和屠宰的動物的肉切片混合在一起，而不是進口用於立即屠宰。 (3) 在美國飼養和屠宰的 X 國和(如適用)Y 國出生的動物的分切肉，在生產日與進口到美國供立即屠宰的動物之分切肉混合	(1) 美國，X 國，和 Y 國 (如適用)產品  (2) 美國，X 國，和 Y 國 (如適用)產品  (3) 美國，X 國，和 Y 國 (如適用)產品	(1) X 國出生，在美國飼養和屠宰  (2) 不適用，混合已不允許  (3)不適用，混合已不允許
來自進口到美國供作立即屠宰的動物身上之分切肉，	X 國，美國產品	X 國出生、飼養，在美國屠宰
在美國沒有生產步驟的進口分切肉	X 國產品	沒改變

Source: Data compiled in Table 1; USDA, AMS, final rule published in Federal Register, May 24, 2013 (see footnote 43), and codified in a revision to 7 C.F.R. 65.300(d)-(f).



修訂後的法規取消以前使用混合原產國標籤，例如“美國產品、X 國和/或 Y 國”和“X 國和/或 Y 國和美國產品”。根據法規標籤上必須包含每個生產階段，例如，最初作為飼養牛進口到美國的牛隻，其牛肉需要在標籤上註明“出生於 X 國，在美國飼養和屠宰”；對於進口用於立即屠宰的牛，標籤上必須寫明“X 國出生和飼養，美國屠宰”，而以前標籤應該寫“X 國和美國產品”。

此外，修訂後的 COOL 法規不再允許同一個生產日內，從不同來源動物加工的肉類混合，併貼上混合標籤，例如“美國產品、X 國和/或 Y 國家/地區產品”。如上所述，現在肉類標籤必須包括加工動物的每個生產步驟(出生、飼養和屠宰)；進口分切肉標籤要求則維持不變；但是如果有牠們的支持文件，標籤可能包括生產步驟。

最後，該條款明確受 COOL 法規約束的對象。修訂後的法規修改零售商的定義，將其擴展到符合 1930 年《易腐農產品法》(PACA；7 U.S.C. § 499a et seq.)中，零售商定義的任何人，無論零售商是否擁有 PACA 許可證。

### COOL 修訂後法規的實施

修訂後的 COOL 法規於 2013 年 5 月 23 日生效，不適用於在該日期之前生產或包裝的分切肉。美國農業部認識到肉類加工商將無法立即符合實施新的標籤要求。因此規劃進行產業教育和外部宣導活動；也提供緩衝時間，為在該日期後的前六個月內，根據舊法規六個月標記期限之現有庫存分切肉的清理。美國農業部還允許肉類加工商，使用其現有的舊標籤庫存，但在此允許下，零售商必須提供店內標誌，或根據修訂後的法規告知原產國標示。

### 修訂法規的成本和收益

在提議的法規中，美國農業部估計實施新標籤的成本為 3280 萬美元(區間範圍為 1700 萬美元至 4730 萬美元)，並估計 7,181 家公司擁有的 33,350 家機構需要重新製作標籤。然而，提議的法規並沒有計算禁止混合靈活性的成本，最終法規失去混合靈活性的成本估計為 9050 萬美元(區間範圍為 3610 萬美元至 1.448 億美元)。如果將標籤成本添加到失去混合靈活性的成本中，總實施成本範圍為 53.1 百萬美元至 1.921 億美元。美國農業部指出，無法具體說明包裝商使用混合靈活性的頻率，故難以估計；但認為失去混合靈活性的成本，將下降到該範圍的下限，因此可能的總成本為 5,310 萬美元至 1.378 億美元。

預期大多數標籤成本將由包裝和加工廠商承擔，因為他們會為標籤增加新的生產步驟。美國農業部指出根據新法規，不需要額外的記錄保存，至於這一變化的經濟效益，USDA 表示生產步驟增加標籤，所帶來的收益，無法量化；但也指出若與 2009 年 COOL 最終法規中討論的收益相比，可能“相對較小”。USDA 在之前對 COOL 的分析中，發現經濟效益是正向的，但難以量化。



## 畜牧業利益相關者的不同看法

長期以來一直支持 COOL 的美國農場和牧場團體，對 USDA 的修訂法規做出正向回應，表示讚揚政府決定進一步採取積極主動的方式，通過提供更多我們食品訊息來源，而不是簡單淡化這個過程，來使 COOL 合於規範。

USCA 還稱許美國農業部最終確定 COOL 法規，表示“這不僅會加強整個計劃，而且還會使美國遵守國際貿易義務。消費者將獲得更多關於標籤的訊息，他們可以根據這些訊息，做出明智購買決定。”當提議的法規發佈時，USCA 和 NFU 指出，該法規與 USCA 委託的法律分析中提出的建議和 NFU.50 相似。R-CALF 指出“沒有 COOL，是肉類加工商而不是消費者，來決定從哪個國家採購牛，以滿足消費者對牛肉的需求。只有使用 COOL，消費者才能觸發對來自美國農民和牧場主牛的需求信號，他們可以通過始終選擇購買美國產品做到這一點。”

反對強制性 COOL 要求的美國畜牧業團體，也對修訂後的法規發表看法。NCBA 稱該法規目光短淺，將影響美國肉類公司和牲畜生產商，將增加對進口產品的歧視，並增加記錄保存的負擔。也指出“對美國牛肉的任何報復，將對我們生產商造成毀滅性打擊”。2013 年 7 月，肉類產業在美國地方法院對 USDA 和 COOL 法規提出質疑。2013 年 10 月，泰森食品公司宣布停止從加拿大直接購買屠宰牛，據該公司稱，由於需要額外的產品代碼和產品隔離，COOL 法規提高了成本，泰森食品將繼續採購在加拿大出生，美國飼養場飼養的牛。

## 加拿大和墨西哥的回應

加拿大養牛業和豬業代表指出，他們兩個團體都認為修訂後的 COOL 法規，不會使美國遵守，而會增加歧視。加拿大牧民協會(CCA)表示，新法規將增加 COOL 的影響；加拿大豬肉委員會(CPC)也發了類似聲明：“新法規無助於減少對加拿大飼養豬和屠宰生豬.....新法規將剝奪加工廠混合加拿大和美國活豬的任何靈活性，這將使過去四年的非常糟糕的情況變得更糟。”CCA 和 CPC 都是肉類產業訴訟中止實施 COOL 法規的原告。

加拿大養牛業和養豬業的代表皆表示，他們認為修訂後的 COOL 規則不會促使美國遵守平等對待，而會增加歧視。加拿大養牛者協會(CCA)表示，新法規將增加 COOL 對加拿大牛的影響，因為它“將需要通過進行額外隔離，來消除混合不同來源牛的能力。”加拿大豬肉委員會(CPC)也發布一項類似的聲明：“新規則無助於減少對加拿大飼養豬和屠宰豬的歧視.....新規則將剝奪加工廠混合加拿大和美國活豬的任何靈活性。這將使過去四年非常糟糕的情況變得更糟。”CCA 和 CP 都是肉類產業要求停止實施 COOL 法規訴訟的原告。



加拿大和墨西哥政府都拒絕將 USDA 修訂法規作為解決 WTO 爭端的辦法。加拿大國際貿易部長和農業部長表示：“加拿大對美國目前提出的有關 COOL 之修改，這些變化不會促使美國遵守 WTO 義務，這些變化將增加對加拿大牛和豬的歧視，並增加對邊境兩側產業的損害。加拿大將考慮所有可用的選擇，包括在必要時使用報復措施。”墨西哥還表示，美國農業部的“新法規不符合 WTO 的要求，將進一步損害墨西哥牛出口；美國 COOL 計劃造成嚴重貿易扭曲，因為它不必要地增加養牛產業的成本。”

### 加拿大初步報復清單

2013 年 6 月 7 日，加拿大國際貿易部長和農業部長發布新聞稿稱，修訂後的 COOL 法規不符合 WTO 要求。與此同時，加拿大發布一份從美國進口的產品清單，可能成為報復的目標。該清單包括 38 個統一關稅代碼，涵蓋一系列食品和農業商品和產品，以及一些製成品。該清單已在加拿大聯邦公報正式公佈，並徵求公眾意見，新聞稿稱加拿大希望在未來 18 至 24 個月內，與利益相關者協商解決 COOL 爭議，加拿大政府將遵守世貿組織的義務，在世貿組織提供授權之前，不採取報復措施。墨西哥尚未公佈可能受到報復的產品清單，但指出其在 2009 年至 2011 年，美國與墨西哥卡車運輸糾紛期間針對的產品清單，作為可能成為 COOL 目標產品類型的示例。

### 損害估計

根據 2012 年和 2013 年進行的研究，損失索賠初步估計可能在 10 億至 20 億美元之間。根據 CPC 的一項研究，COOL 每年對加拿大養豬業造成 5 億美元的損失；對於加拿大養牛產業，COOL 每年造成的損失估計為 6.39 億美元。墨西哥對其養牛產業的損害索賠，也可能是巨大的。據報導在過去三年，美國從墨西哥進口的牛隻超過 100 萬頭，但由於實施 COOL，進口墨西哥牛的每頭折扣高達 60 美元。此外墨西哥養牛產業界可能會爭辯說，除了運往美國牛隻的折扣價格外，COOL 還導致整個墨西哥牛部門的經濟損失。如果 COOL 爭端進入報復階段，世貿組織將不得不批准報復程度，然而美國亦將能夠提出異議。

### 合規小組

加拿大和墨西哥有權根據 WTO 法規，確認是否接受美國採取的遵守實質內容。墨西哥可以要求合規小組調查美國是否實際上採取了合規措施，或者它採取的任何措施，是否符合世貿組織的決定。

加拿大和墨西哥都認為，美國農業部 2013 年 5 月 23 日修訂的 COOL 法規，並未能使美國遵守其 WTO 義務。2013 年 6 月 10 日，美國、加拿大和墨



西哥通知 DSB，他們已同意 WTO 法規下設立合規小組，以及解決補償或暫停減讓問題的程序。雙方同意加拿大和墨西哥可以隨時要求成立合規小組，在提出要求之前，無需與美國協商。

2013 年 8 月 19 日，加拿大和墨西哥通知 DSB，他們將要求成立合規小組。美國在 2013 年 8 月 30 日的 DSB 會議上，反對加拿大和墨西哥的第一次請求。在 2013 年 9 月 25 日，DSB 會議上，加拿大和墨西哥再次要求成立合規小組，DSB 接受請求，並將爭議提交給原 COOL 爭議解決小組。合規小組於 2014 年 2 月 18 和 19 日聽取 COOL 爭議。合規小組於 2014 年 10 月 20 日發布報告，儘管小組認為 COOL 是有一個合法的目標，但它認為實施 COOL 的方式，對進口牲畜不利。小組無法確定 COOL 法規是否更具貿易限制性。

### 合規報告的上訴

根據爭端各方間的協議，一旦合規報告發布，WTO DSB 有 20 到 60 天的時間通過它。DSB 批准加拿大和墨西哥在 2014 年 11 月 28 日召開特別會議的請求，通過合規小組報告。美國當時提出上訴，美國要求上訴機構審查 COOL 歧視進口牲畜的調查結果。此外加拿大和墨西哥要求上訴機構審查關於 COOL 法規，是否對貿易限制超過其必要的調查結果。

按照約定的程序，上訴機構報告應在上訴後 90 日內發布，但由於工作量大，上訴機構於 2015 年 2 月 16 日至 17 日審理上訴，並宣布將發布其報告，不遲於 2015 年 5 月 18 日。上訴機構於 5 月 18 日發布報告，並維持合規小組的結論，即 COOL 法規違反美國 WTO 之義務。上訴報告發布後，任何一方均可要求 DSB 在報告發布後的 30 天內，在 DSB 會議上通過合規報告和任何上訴機構的修改。採用的投票方式是進行“反向共識”(reverse consensus)票決，要求所有成員對報告投反對票，否則採用失敗。

應加拿大和墨西哥的要求，DSB 於 2015 年 5 月 29 日舉行會議，並通過報告，DSB 通過報告後，加拿大和墨西哥可能會請求 WTO 授權暫停對美國的讓步，即進行報復。

### 對合規小組報告的反應

COOL 的支持者和反對者對合規小組調查結果的反應，與對爭議小組和上訴機構調查結果的反應相似。支持者認為合規小組調查結果是一場勝利，因為世貿組織再次確認這是政府的合法目標，COOL 的支持者如 NFU 和 USCA，呼籲美國對合規小組的裁決提出上訴，並強烈反對廢除 COOL 法規。支持者認為世貿組織程序應該繼續進行，世貿組織在 COOL 規則中發現的缺陷，可以通過修訂法規得到糾正。2015 年 1 月 22 日，全國農民聯盟發布一項新研



究，反駁 COOL 導致對美國的牛出口下降說法。

COOL 反對者仍然認為，修訂後的法規不會成功地讓美國遵守 WTO 的調查結果，必須廢除 COOL 法規。一個由 100 多個商業和農業綜合企業組織組成的 COOL 改革聯盟團體，擔心潛在的加拿大和墨西哥報復影響，已敦促國會指示美國農業部立即撤銷違反 WTO 義務的部分 COOL 規定，這將作為臨時步驟，為國會提供時間廢除 COOL 法規。

然而，國會對 COOL 的看法參差不調，2014 年 7 月，112 名眾議院議員聯名致函美國農業部，建議部長在 WTO 裁定不利於美國的情況下，撤銷修訂後 COO 法規。但在 2014 年 10 月 6 日，32 名參議員發出致參議院撥款委員會的一封信，要求在 WTO 進行程序完成前，不對 COOL 採取任何撥款行動。

加拿大和墨西哥發表聯合聲明，呼籲通過廢除 COOL 法令，重新整合北美牛和豬之市場，他們重申兩國將尋求授權對美國進行報復。

### 暫停特許權(報復)

2015 年 6 月 4 日，加拿大請求 DSB 授權暫停 30.68 億加元(24.0 億美元)的特許權，墨西哥請求授權 6.535 億美元，墨西哥隨後將其請求修改為 7.13 億美元。2015 年 6 月 17 日 DSB 會議，美國反對該請求，加拿大和墨西哥的請求被提交給仲裁小組。

2015 年 7 月 30 日，美國貿易代表辦公室公佈其向仲裁小組提交的 WTO 意見書公開版本，駁斥加拿大和墨西哥索賠的損失價值，美國貿易代表辦公室估計因 COOL 的損失總額約為 9,100 萬美元，加拿大為 4,320 萬美元，墨西哥為 4,760 萬美元。仲裁小組於 2015 年 9 月 15 日至 16 日審理暫停特許權的案件。

報復的形式是提高加拿大和墨西哥對美國產品的進口關稅。報復不得超過加拿大和墨西哥因 COOL 遭受的減少值，或損失之價值，農業和非農業皆可能成為關稅增加的目標。仲裁員(或仲裁小組)的職責是確定報復請求相當於加拿大和墨西哥的損失。

一旦提出仲裁請求，WTO 仲裁員有 60 天的時間作出決定，儘管之前提交仲裁的案件，在作出決定之前大約需要 6 個月時間。一旦作出決定，即為最終決定，加拿大和墨西哥可能會實施。但一旦美國使 COOL 法規遵守規定，或當事雙方達成解決案件的協議，報復將終止。

WTO DSU 規定，除非得到 WTO DSB 的授權，否則一國不得在爭端中，暫停 WTO 的讓步或其他義務作為報復措施。如果發生未經授權的報復，美國



可以在單獨的 WTO 爭端解決程序中，對此類報復提出質疑。

### 仲裁小組關於報復的決定

2015 年 12 月 7 日，仲裁小組發布報告，評估加拿大因 COOL 導致的年度貿易損失為 10.55 億加元(7.81 億美元)，墨西哥的損失為 2.28 億美元。批准的報復總額略高 1 億美元，約為加拿大和墨西哥要求金額的三分之一。仲裁小組根據 COOL 對加拿大和墨西哥造成直接出口損失的報復程度。專家組沒有考慮間接損失，這些損失包括在報復請求中，由於 COOL 對出口的負面影響，導致加拿大和墨西哥國內畜牧部門的銷售價格下降。

據報導，2015 年 12 月 18 日，加拿大和墨西哥將正式請求授權，對從美國進口的產品進行報復。加拿大和墨西哥表示將根據 WTO 規則，迅速採取行動，行使其全部報復權利。

### 美國國會對 COOL 的行動

隨著 WTO COOL 案接近尾聲，越來越多人呼籲國會對 COOL 採取行動。一些立法者同意對 COOL 的批評，並可能提出立法限制其範圍和影響，或徹底廢除。其他人仍然強烈支持已頒布的 COOL，並反對任何回退。修改 COOL 的努力也是 2014 年農業法案辯論的一部分，但最終並未包含在已頒布的法律中。

2014 年 11 月，農業部長 Vilsack 表示，美國農業部的分析指出，沒有任何監管措施，可以讓 COO 規定與 COOL 法規保持一致，並滿足 WTO 的裁決。Vilsack 表示加拿大和墨西哥需要具體說明哪些措施是可以接受的，否則國會必須在法律中，向美國農業部提供“不同的方向”，以便遵守 WTO 義務。

2015 年 5 月 1 日，美國農業部按照 2014 年農業法案第 12104 節的要求，向國會提交 COOL 的經濟研究，研究結果與早期關於 COOL 和美國農業部監管影響，在法規制定過程中進行的研究分析相似。美國農業部發現 COOL 訊息可能對需要訊息的消費者有一些好處；但沒有足夠證據得出結論，認為牛肉和豬肉的需求會因受益而增加。在牛肉和豬肉的需求中，實施 COOL 的成本會導致供應鏈上的生產者(牲畜生產者、包裝商、加工商和零售商)遭受損失。

2015 財務年撥款法案(PL 113 235)指示美國農業部提交一份報告，其中包含解決 COOL 問題的建議。按照指示，美國農業部部長於 2015 年 5 月 1 日致函眾議院和參議院農業委員會，以及眾議院和參議院的農業撥款小組委員會領導階層，建議廢除 COOL 法規，或建立可能滿足美國 WTO 義務的通用標示。



## 眾議院廢除 COOL 中牛肉、豬肉和雞肉的内容

2015年5月18日，眾議院農業委員會主席 Conaway 介紹 2015年原產國標示修正案法案(H.R. 2393)，該法案將廢除 COOL 法規中的牛肉、豬肉和雞肉，其他涵蓋商品的 COOL 將繼續存在。2015年5月20日，眾議院農業委員會對 H.R. 2393 進行最後審訂，並以 38 票對 6 票贊成，將其報告交給眾議院。2015年6月10日，眾議院以 300 票對 131 票通過 H.R. 2393。

在關於 H.R. 2393 的眾議院法規委員會聽證會上，代表 Massie (KY) 提交一項修正案，該修正案建立一項自願的原產國標示法，取代已廢除的牛肉、豬肉和雞肉強制性法律。該修正案將允許，如果加工肉類的牲畜完全在美國出生、飼養和屠宰，則肉類將被標記為“美國產品”，但法規委員會未考慮該修正案。

## 參議院廢除和引入自願 COOL

參議院對廢除 COOL 的支持不太確定，參議院農業委員會主席參議員 Roberts 指出，農業委員會成員對 COOL 的看法各不相同，他們正在考慮使美國能夠滿足其 WTO 要求的義務之替代方案。2015年7月23日，Hoeven 參議員介紹 2015年自願原產國標示和貿易促進法案(S. 1844)，該法案還廢除牛肉、豬肉、雞肉及其碎肉產品的強制性原產國標示。此外 S. 1844 修訂《農行銷法》(7 U.S.C. §1621 et seq.)，要求 USDA 建立標籤名稱，使肉類加工商能自願使用美國標籤，標示出生、飼養和屠宰，完全來自美國牲畜之牛肉、豬肉和雞肉。

S. 1844 的支持者認為，一項自願計劃將通過完全廢除強制性 COOL，來成功解決 WTO 案件，也為美國肉類標示提供完整性，並使消費者了解他們購買的一些肉類來源。支持者還指出加拿大已經制定類似的肉類計劃。加拿大和墨西哥表示，解決 WTO 案件的唯一方法是廢除 COOL。針對參議員 Hoeven 提出的自願計劃，加拿大農業部長表示，這樣的計劃將“保證加拿大進行報復”，因為它將繼續通過隔離，歧視進口牲畜。

如果實施自願 COOL 計劃，而加拿大或墨西哥反對，美國可以要求 WTO 合規小組，確定新計劃是否符合 WTO 要求。然而，一旦仲裁小組確定適用於正在進行的案件的金額，加拿大和墨西哥即使強制 COOL 被廢除，並被自願計劃取代，也可能實施報復。在合規小組審查新的自願計劃期間，美國產品將面臨更高的關稅。

## 農場法案

第 113 屆國會，參眾兩院與會者完成農業法案工作，但沒有對 COOL 法



定語言進行任何重大修改。早些時候在 2013 年 5 月，參議院農業委員會對參議院農業法案(S. 954)進行最後審訂期間，參議員 Mike Johanns 提出，隨後又撤回一項廢除 COOL 有關牛肉、羊肉和豬肉的修正案。參議員 Johanns 指出，他相信美國農業部提議解決世貿組織調查結果的法規，將是一場監管噩夢，不會滿足美國的世貿組織義務。但他沒有要求對修正案進行唱名表決，而是撤回該修正案，承認委員會對 COOL 意見存在分歧。參議院通過的農業法案 S. 954 中沒有關於 COOL 的規定。

眾議院通過的農業法案(H.R. 2642, 2013 年 7 月 11 日通過)包含一項規定(第 11105 節)，要求美國農業部，對 2013 年 3 月提出的 COOL 法規 (78 Federal Register 15645) 進行經濟分析。該份 COOL 分析報告應在農業法案頒布後的 180 天內提交給國會。2013 年 10 月 30 日的第一次農業法案會議上，來自眾議院和參議院的幾位與會者，對 COOL 法規提出擔憂，法案會議工作領導人報告，推測與會者將廢除 COOL 法或修改它。COOL 反對者鼓勵與會者找到符合 WTO COOL 爭端的解決方案。據報導一項被認為要求“北美”肉的提案標示，遭 COOL 支持者強烈反對。美國農業部長 Vilsack 對 COOL 進行權衡，認為國會應該讓 WTO 程序解決這個問題。

2014 年 1 月 27 日發布的 H.R. 2642 農業法案會議報告，沒有包含任何廢除或修改 COOL 法規的語言或條款。唯一與 COOL 相關的條款(第 12104 節)包括眾議院通過的農業法案經濟分析條款。會議報告澄清經濟分析，是 2013 年 5 月的最終法規(78 Federal Register 31367)，而不是 2013 年 3 月提出的法規。此外 COOL 條款將鹿肉添加入涵蓋商品。在致會議領導層的一封信中，COOL 的反對者對沒有改變 COO 使其能夠解決 WTO COO 爭端的方式，表達他們對與會者的失望。

## 撥款法案

COOL 在 2015 年綜合和進一步持續撥款法案(PL 113 235, Division A, 2014 年 12 月 16 日)隨附的解釋性聲明中得到解決。在聲明中，國會指示美國農業部與美國貿易代表協商，提交眾議院和參議院撥款委員會一份報告，其中就如何修改 COOL 法規，確保其“不與美國 WTO 義務衝突，或存在任何方式的不一致”提出建議。該報告應在最終定稿後 15 天內，提交給委員會決議(假設是指 WTO 對 COOL 合規報告發布上訴裁決時)，或 2015 年 5 月 1 日，以先到者為準。Vilsack 部長重申他從 11 月開始的評論，就稱 COOL 沒有“監管修復”，並堅持認為國會必須“修復”法律。

對於 2014 財務年度，在 2014 年綜合撥款法案(PL 113 76)的解釋性聲明中，眾議院撥款委員會表示，不贊成美國農業部 2013 年 5 月的 COOL 法規，指出其對畜牧業的高成本，以及 WTO 報復的可能性，委員會建議 USDA 推



遲實施 COOL 法規，直到 WTO 案件完成。2014 年 1 月 23 日，眾議院撥款委員會成員代表 DeLauro 致函 Vilsack 部長，敦促 USDA 繼續實施和執行 COOL 法規。

## 2016 COOL 修正之最終法規

2016 年最終修訂的原產國標籤(COOL)法規，將牛、豬的分切肉以及其碎肉，從強制性 COOL 中刪除，以符合 2016 年綜合撥款法案中，包含的法案修正案，使美國遵守其國際貿易義務。

最終 COOL 法規從涵蓋商品清單中，刪除牛、豬的分切肉，以及其碎肉之法規約束。因此，對相關的聯辦法規(CFR)部分須進行更改，包括定義、原產國通知，和記錄保存。取消零售商(由法律和法規定義)及其供應商的某些強制性 COOL 要求，不再要求零售商提供銷售牛肉和豬肉的原產國訊息，向這些零售商供應牛肉和豬肉的公司，也不再必須向他們提供這些信息。此外，牛肉和豬肉供應鏈中的公司，包括從上游到零售店，出售牛、豬的分切肉，和牛、豬之碎肉，也免除強制性 COOL 相關的要求。

最終法規相關的預計經濟利益(之前評估則為成本)，先前涵蓋牛肉和豬肉產品的生產商、加工商、批發商和零售商的估計收益，很難評估，因為本質上這與 2009/2013 法規所帶來的成本，是相反的可避免成本。但是，增量成本節約的收益，可能小於這些法規的累積影響 18 億美元上限，因為自 2009 年 COOL 措施初始實施，和 2013 年修訂措施以來，受影響的公司已調整其營運管理，更有效地滿足 COOL 要求。

這項法規改變的成本是消費者利益可能之損失，他們希望獲得分切牛肉和豬肉，以及零售銷售的碎牛肉和豬肉產品的原產國信息。然而正如之前法規制定時所討論的，這些成本很難量化確定。最初的法規制定，並沒有估計這些偏好的數量值，但注意到它們的存在。美國農業部發現，缺乏自願的原產國標籤計劃，包括牛肉和豬肉產品的標籤，有證據表明消費者沒有足夠強烈的偏好，願意支付價格溢價，支持讓供應鏈中的公司足以回收其標籤成本。

## 主要參考文獻

1. Joel L. Greene, 2015, Country-of-Origin Labeling for Foods and the WTO Trade Dispute on Meat Labeling, Congressional Research Service
2. The National Agricultural Law Center “Country of Origin Labeling (COOL): An Overview”, <https://nationalaglawcenter.org/overview/cool/>
3. USDA, AMS, “Country of Origin Labeling (COOL) Frequently Asked Questions” <https://www.ams.usda.gov/sites/default/files/media/COOL%20FAQs%20Final.pdf>