

紀實與觀察 「非洲豬瘟主題會議」 參加世界貿易組織

張景涵¹

阮甫寬¹

廖鴻仁¹



一、前言

有鑑於非洲豬瘟 (African Swine Fever, ASF) 在歐、亞、非3洲疫情嚴峻，對於國際間活豬、豬肉及其製品貿易影響甚鉅，世界貿易組織 (簡稱WTO) 於2021年3月23日以視訊方式召開「非洲豬瘟主題會議」，期能增進WTO會員國瞭解國際規範與學習各國

經驗，重建對於相關動物產品貿易信心。WTO秘書處與部分會員國尤其強調「區域化 (Regionalization)」原則在認定ASF非疫區之重要性，呼籲各國以風險為基礎認定ASF發生國家內之非疫地區 (Free Zone) 或清淨場域 (Compartment)，²以利安全產品持續貿易，避免造成國際豬價波動及影響糧食安全。³

註1：行政院農業委員會動植物防疫檢疫局。

註2：清淨場域亦稱為獨立生物安全體系。

註3：研討會簡報下載網址：https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_thematic_session_230321_e.htm

二、SPS 協定相關條款與國際標準

(一) SPS 協定相關條款

WTO 秘書處首先說明食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定 (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 簡稱 SPS 協定) 與 ASF 相關之條款, 包括第 2 條「基本權利與義務」、第 3 條「與國際標準調和」、第 5 條「風險評估及適當的檢驗或防檢疫保護水準之決定」、第 6 條「區域性條件之適應: 包括害蟲或疫病之非疫區及低流行疫區」等, 其中以第 6 條最為相關。

SPS 協定第 6 條規範 WTO 會員認定其他會員為動植物疫病蟲害疫區時, 不應直接以限制全國動植物及其產品貿易

禁令作為風險管理措施, 而應考量「實際發生疫病蟲害區域」的檢驗與防檢疫特性, 具備非疫區 (Pest- or Disease-free Areas) 與低流行疫區 (Areas of Low Pest or Disease Prevalence) 之觀念, 並依據該等地區之地理、生態系統、流行病學監測以及 SPS 措施的效果等因素劃定疫區。意即當動植物疫病蟲害之發生僅局限於出口國境內部分地區時, 其他經認可為「非疫區」的動植物及其產品仍應視為達到進口國之適當保護水準, 可維持正常貿易。

據統計, 2000~2020 年期間會員共計提出 182 件通知文件與 6 件特定貿易關切案 (其中 5 件由歐盟提出) 涉及 ASF (圖 1); 此外, 歐盟亦於 WTO/SPS 委員會例會「採行國際標準監督」議程項下 7 次提案呼籲會員依據國際標準執行 ASF 疫區認定。

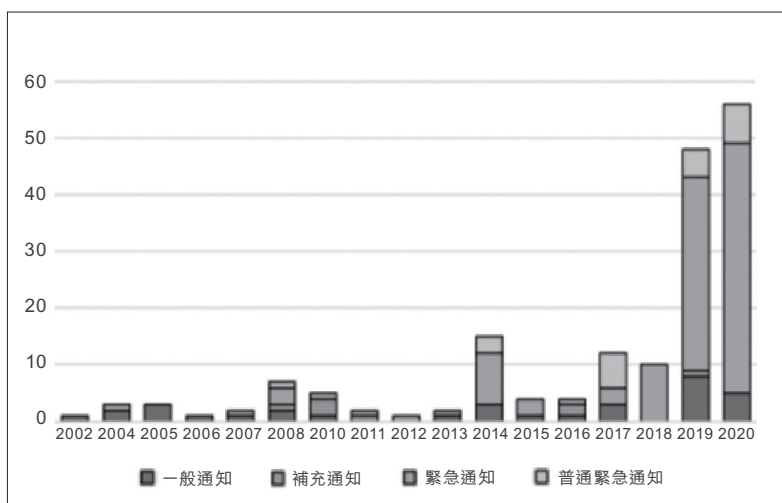


圖 1. WTO 會員與非洲豬瘟有關之法規通知文件數量統計圖。
圖片來源: WTO 簡報。

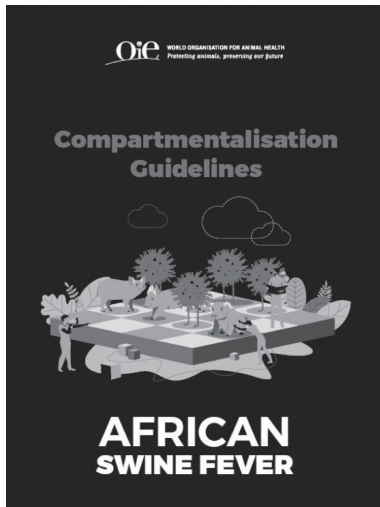


圖2. OIE「ASF場域化指引手冊」。

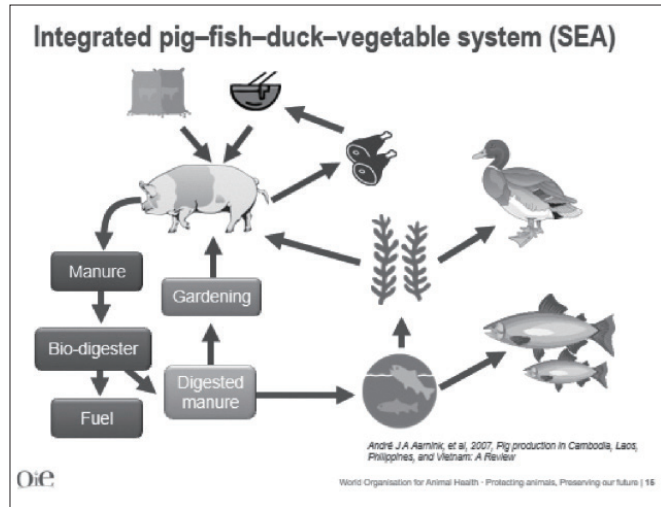


圖3. 東南亞豬魚鴨菜共養系統。
圖片來源：OIE簡報。

(二) 國際標準

世界動物衛生組織（簡稱OIE）陸生動物衛生法典第15.1章「非洲豬瘟」，以風險管理概念規範何謂「與ASF有關之安全產品」，包括以區域化或場域化（Compartmentalization）認定非疫狀態之建議。非疫區是以地理界線或行政區域來劃分不同健康狀態的動物族群（Subpopulation），而清淨場域則係透過一套良好的生物安全體系來管理飼養場、屠宰場及加工廠，使該等設施場域的動物族群或動物產品成為特定動物疫病之非疫狀態，OIE並於2021年3月發布「ASF場域化指引手冊」（圖2）。⁴

三、國際疫情現況與經濟衝擊

(一) 國際疫情現況與管控

OIE報告2005年時全球ASF疫情主要局限於非洲南部，自從2007年傳播至東歐喬治亞後，疫情逐漸擴散至歐洲各國及亞洲地區。2021年2月5~18日期間共有26個會員國通報新增或持續發生ASF疫情，包括歐洲9國、亞洲12國及非洲5國，累計全球自2005年以來共有66國發生ASF疫情。OIE表示各國豬隻飼養方式迥異，供應鏈多元且複雜，舉例說明越南北江省與中國大陸遼寧省養豬、屠宰與運銷供應鏈情形，以及寮國、柬埔寨

註4：OIE「ASF場域化指引手冊」下載網址：https://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Animal_Health_in_the_World/docs/pdf/ASF/ASF-CompartmentalisationGuidelines_EN.pdf

寨、菲律賓與越南採行「豬魚鴨菜共養系統」（圖3），顯示各國豬隻飼養與產銷模式多元化。OIE建議各國執行ASF風險評估時需考量人口、飼養模式、供應鏈、生物安全防護、法規遵循情形、社會與經濟等因素，並依疫情現況研訂風險管理策略。

（二）經濟影響與衝擊

聯合國糧農組織（FAO）及Gira市場策略諮詢與研究公司報告ASF對於全球肉品與飼料市場影響，根據研究ASF是近代動物疫病中影響豬肉生產最嚴重的疾病，尤其中國為全球最大養豬國與豬肉消費國，在2018年發生疫情後豬肉產量極速下降，造成中國活豬價格飆漲，連帶影響國際豬價上升。為補足豬肉進口缺口，中國尋求新增豬肉來源包括阿根廷、俄羅斯與哥斯大黎加等國家。此外，中國在豬隻生產下滑時，減少進口飼料用黃豆與玉米，亦造成國際飼料穀物供需失衡導致價格下跌，惟目前情況已經反轉，國際飼料穀物價格上漲而豬價下跌，豬農面臨生產成本增加與利潤減少。估

判未來中國對於豬肉的進口需求可能要到2025年



豬隻產量恢復後才會減退，而其他亞洲國家的供應鏈也需要時間重建。

四、國家經驗分享

- （一）中國：自2018年8月發生ASF以來，疫情已逐步獲得控制，期間農業農村部發布「ASF防控強化措施指引」與國務院發布「關於加強ASF防控工作的意見」等規範供各級單位與產業遵循，在推動相關措施後，目前中國豬隻在養頭數已回復疫情前2017年的92%水準，前述兩項規範重點包括執行採檢監測、建立疫情通報系統、建立獎懲制度、強化運輸管理與記錄等。
- （二）歐盟：自2014年起依照ASF疫病流行情形分為4區進行管控，包括第I區「無疫情但毗鄰疫區而有風險」；第II區「僅有野豬疫情」；第III區「有野豬與家豬疫情」；第IV區「已成為地方性疾病（僅有義大利薩丁尼亞島）」。⁵ 歐盟表示採行措施係基

註5：歐盟於2021年4月7日發布 Commission Implementing Regulation (EU) 2021/605，將原有分區方式依會員採行特定管制方式改為3區（參考網址：https://ec.europa.eu/food/animals/animal-diseases/control-measures/asf_en）。

於科學原則與 OIE 國際標準，以捷克與比利時分別於 2019 年 2 月與 2020 年 11 月清除 ASF 恢復非疫區為例，證明相關措施可有效防治、管理並延緩疾病傳播。歐盟強調相較於申請全國成為非疫區，實施區域化與場域化耗費較少時間、人力及金錢成本，呼籲會員放寬與 ASF 有關產品貿易管制措施。

- (三) 比利時：分享撲滅 ASF 經驗，於 2018 年 9 月 13 日在東南方邊境野豬檢測到 ASF 病毒，隨即採取因應措施，包括劃定感染區與緩衝區、調查區域內所有野豬、檢測所有野豬屍體、減少感染區外圍野豬數量、設置超過 300 公里圍籬防止野豬進出感染區等。自 2019 年 9 月後未再偵測到病毒，比利時遂於 2020 年 12 月認為已符合 OIE 非疫區規範後，向 OIE 通報宣稱成為 ASF 非疫區。
- (四) 德國：於 2020 年 9 月在毗鄰波蘭邊境發生野豬感染 ASF 病例，經分析病毒與波蘭 ASF 病毒序列相近。為防止疫情擴散，德國實施區域化策略、加強生物安全、建立通報與監測

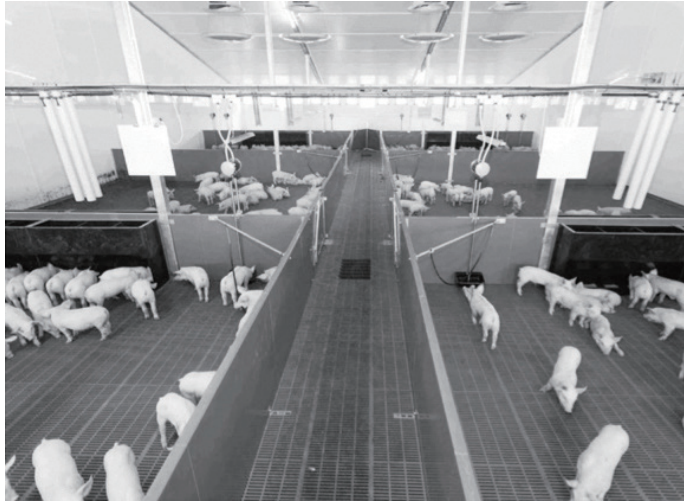


圖 4. 南非符合清淨場域認證豬場。
圖片來源：南非簡報。

機制、制定管制與緊急應變法規等，並在德波邊境建置 900 公里圍籬（部分為電子柵欄）。德國強調該國並無家豬疫情，採行措施已證明可有效控制 ASF 疫情，承諾將持續保持疫情透明化以取得貿易夥伴國信任，並呼籲會員依 OIE 國際標準接受其安全產品。

- (五) 南非：持續在境內發生家豬與野豬 ASF 病例，由於南非野生動物資源豐富，因此野豬族群監控困難，對於清除 ASF 極具挑戰性。因此南非主要策略是建立清淨場域，強化生物安全措施包括設置雙重圍籬、周圍建立緩衝區及實施軟殼蜚蝨監測與防控等，相關方式均符合 OIE 國際標準。南非表示清淨場域由官方獸醫體系檢查認證，其生產活豬與加工豬肉

產品應被視為可貿易之安全產品（圖4）。

- (六) 墨西哥：為 ASF 非疫國，認為港埠周邊遭受疫病入侵風險高，因此在 Manzanillo 港周邊實施主動監測，經調查發現港口從業人員大多生活在距離港口半徑 10 公里之周邊區域，墨國居民習慣在後院飼養雞、豬、牛等牲畜，豬舍型式為簡單棚架且以廚餘餵飼豬隻。墨國爰制定計畫訪視港口周邊後院飼養戶與飼料及動物用藥販賣業者，訪視內容包括調查生產者、定期採檢與技術協助等；另外每月對港口從業人員舉辦教育訓練，強化其動物傳染病入侵風險意識。墨國預定持續執行港口周邊監測計畫，並將擴大計畫範圍至其他主要港口。
- (七) 加拿大：養豬產業對於加國極為重要，年產值 240 億加幣並創造 10 萬個工作機會，其中 70% 外銷出口，前 3 大出口市場為美國、日本與中國，倘遭受 ASF 入侵將嚴重衝擊豬肉出口產業。有鑑於此，加國積極舉辦 ASF 研討會及參與相關區域組織運作，並與美國及歐盟分別簽署高度傳染性動物疾病區域化認可協議，俾於爆發高度傳染性動物疾病如 ASF 時，

得以降低對產業與貿易的影響。其他強化 ASF 防範措施包括管制自 ASF 發生國家進口飼料穀物、增加機場與海港檢疫犬組數量等。

五、國際與區域倡議

- (一) 聯合國糧農組織：報告於 2004 年與 OIE 共同成立「全球架構—跨境動物疾病防控計畫」（Global Framework for the Progressive Control of Transboundary Animal Diseases, GF-TADs），目的在於藉由區域合作以防範跨國界動物疫病。為防治 ASF 傳播，GF-TADs 自 2014 年起逐步建立歐洲、亞太與美洲區域常設 ASF 專家小組，並於 2020 年提出「全球控制 ASF 倡議」（圖 5），規劃推動 6 年策略計畫（2020~2025 年），及成立 GF-TADs 非洲豬瘟工作小組，以協調全球及區域 ASF 防控策略，3 項計畫目標包括依據 OIE 標準與最佳實踐提升各國 ASF 防疫能力、建立全球防控 ASF 溝通協調架構及促進商業持續性。GF-TADs 另與





圖5. GF-TADs全球控制非洲豬瘟倡議文件。
圖片來源：FAO網站。

相關國際組織及區域組織合作舉辦ASF研討會、技術訓練與線上課程，並建立技術指南供各國參考。

- (二) 美國：報告在全球各地之合作計畫，包括辦理北美ASF論壇，探討區域化概念並借鏡歐洲與亞洲疫情管制經驗，從中學習以擬定防疫策略。由於美國與加拿大畜牧產業高度整合且貿易關係密切，兩國已舉辦數場會議討論ASF聯合防疫及發生ASF時如何維持產業運作，

關切議題包括認可清淨場域、調查野豬族群生態、快速檢測ASF與疫病區域化管控等。此外，美國亦對越南、羅馬尼亞及其他ASF發生國家提供技術協助，幫助各國建立ASF檢測技術與防疫策略。

- (三) 全球非洲豬瘟研究聯盟 (Global African Swine Fever Research Alliance, GARA)：報告該組織願景在於成為全球控制與清除ASF研究聯盟，策略目標包括確認研究機會與促進合作、執行跨域研究增加對ASF病毒之瞭解、研究ASF對於社會經濟影響、建立創新工具以預防及控制ASF、確認ASF防控工具的影響、成為全球ASF研究社群討論與技術分享平臺等，GARA歡迎全球政府、組織及私營企業加入，共同為清除全球ASF努力。



六、會議觀察與結語

WTO「非洲豬瘟主題會議」係由歐盟倡議舉辦，積極展現肉品出口國為促進國際貿易，呼籲WTO會員遵

循科學原理與國際標準界定安全可貿易之動物產品，以在歐亞非ASF疫情下仍能順暢相關產品貿易。美加墨等美洲國家雖未發生ASF，然為避免未來因發生疫情導致肉品貿易中斷，亦倡導各國簽署雙邊區域化或場域化協議以利豬肉產品貿易。

對於國際間活動物與動物產品貿易而言，「區域化」確為SPS協定與OIE動物疫病防治之重要規範，惟觀察近年來ASF對中國養豬產業所帶來之衝擊，及疫情持續在歐亞非各國間蔓延，倘不加以阻絕，一旦ASF入侵我國勢必造成畜牧產業之重大浩劫。考量各國監管能力、產業配合度及民眾防疫意識仍有落差，在現階段ASF疫情嚴峻情況下，我國對於各國提出

之ASF區域化申請案，均採取嚴格且審慎的標準評估。

為防堵ASF入侵，我國已採取嚴謹的全面管控策略，參照國際疫情變化及入侵風險研擬計畫，執行邊境與國內防疫各項管控措施，以阻絕各種可能入侵風險，因此我國至今仍能維持為ASF非疫區。我國在盡全力防範疫情之同時，亦持續參與國際組織對於ASF相關產品貿易之規範制定與趨勢討論，以利兼顧防範動物疫病與遵循國際貿易規範，維護畜牧產業安全並善盡我國對於WTO相關協定之應盡義務。

