

我國修法禁止台美牛肉議定書中特定部位牛肉進口

林良怡、董玉潔

今(2010)年1月初,我國立法院通過食品衛生管理法第11條修正案,該修正案禁止美國內臟與絞肉等牛肉與牛肉製品進口我國,此舉引發美國強烈不滿,並表示將透過台美牛肉議定書進行諮商,未來亦不排除訴諸世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)解決爭端¹。本文擬介紹美國牛肉進口、台美牛肉議定書內容、食品衛生管理法第11條修正案,以及美國回應。

美國牛肉之進口

美國分別於2003年、2005年與2006年傳出牛海綿狀腦病²(Bovine spongiform encephalopathy)病例³,我國行政院衛生署在此期間曾多次以暫停與有條件開放美國牛肉進口之方式因應美國疫情。2006年1月25日,衛生署依世界動物衛生組織(World Organisation for Animal Health, OIE)之國際認定標準,再次有條件開放美國去骨牛肉進口,進口我國之美國牛肉需為30月齡以下的牛隻,牛肉應去骨且除去特定風險物質(Specified risk materials, SRMs)⁴。2007年,美國被OIE列為牛海綿狀腦病風險已控制之國家,依OIE之標準,只要除去特定風險物質,即可確保牛肉與牛肉製品之安全與可食用性。美國遂以此與我國展開擴大我國牛肉進口市場之談判,並於2009年10月22日簽署台美牛肉議定書(Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy(BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan(AIT)),我國並在同年11月2日宣布該議定書生效⁵。

¹ *USTR Pushes Taiwan to Reverse Beef Trade Curbs, Explores WTO Action*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 28, No. 3 (Jan. 22, 2010).

² 俗稱狂牛病,其病變之病原為不具核酸之Prion蛋白質,此蛋白質病變造成牛隻腦部海綿空洞化。此病特徵是無症狀的長潛伏期,一旦症狀出現,可以持續幾天到幾月。受感染的動物發病時,初期症狀是不安、觸覺與聽覺異常敏銳、具攻擊性與表現出恐懼感,接著出現目光呆滯、狂怒、失去方向感、痙攣等現象。除牛隻外,人類亦可能被傳染。參考網址:

<http://www.angrin.tlri.gov.tw/cow/dhi61/dhi61P31.htm> (最後瀏覽日期:2010.02.27)。

³ 參考網址:http://www.oie.int/eng/info/en_esbmonde.htm (最後瀏覽日期:2010.02.27)。此外,各國牛隻之牛海綿狀腦病病例通報資料可參考OIE網站,網址:

http://www.oie.int/eng/info/en_esb.htm?e1d5 (最後瀏覽日期:2010.02.27)。

⁴ 衛生署新聞稿,參考網址:<http://food.doh.gov.tw/foodnew/focus/bull.aspx> (最後瀏覽日期:2010.02.27)。

⁵ USTR, *Joint Statement from USTR, USDA on Taiwan's Actions to Unjustifiably Restrict U.S. Beef*

台美牛肉議定書內容簡介

台美牛肉議定書規範美國提供之牛肉須符合一定要件，內容包括：美國農業部 (United States Department of Agriculture, USDA) 與我國衛生署之通知與稽查、美國肉類工廠⁶ (Meat establishment) 應遵守的規範與程序、牛肉與牛肉製品出現特定風險物質或食品安全風險時之處理方式、出口證明書等事項，以下分別簡述。

1. 台美牛肉議定書下美國可對台灣進口之牛肉與牛肉製品

依台美牛肉議定書，美國將以符合或超越 OIE 準則之標準控制風險，以有效地發現並防止牛海綿狀腦病⁷，此外，雙方皆遵守 WTO 食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定下之義務⁸。通過 USDA 審核與稽查之美國肉類工廠可對台灣出口所有可供食用之牛肉與牛肉製品⁹，然其中不包含特定風險物質¹⁰、機械回復肉 (mechanically recovered meat, MRM)、機械分割肉 (mechanically separated meat, MSM)，以及由屠宰時 30 月齡以上牛隻之頭骨與脊柱取得的進階回復肉製品 (advanced meat recovery product, ARM)¹¹。牛肉與牛肉製品所用之牛隻，須為 (1) 在美國出生與養育，或 (2) 由台灣認可，得對台灣進口牛肉與牛肉製品的國家所合法進口到美國的牛隻，或 (3) 屠宰前已在美國養育至少 100 天之牛隻¹²，並且不得為 OIE 認定其已感染牛海綿狀腦病、或疑似感染牛海綿狀腦病¹³。為求杜絕特定風險物質，屠宰時牛齡須附上牛齡或齒列相關文件¹⁴，並且由受 USDA 檢驗之工廠進行屠宰與加工¹⁵。

此外，牛肉與牛肉產品進口時，須一併附上獸醫管理局 (veterinary authority) 核發之出口證明書，並於上註明產品資訊 (名稱、數量、重量)、肉類工廠資訊 (名

Imports in Violation of Our Bilateral Agreement, Jan. 5, 2010, at

<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2010/january/joint-statement-ustr-usda-taiwan's-actions-unjusti>.

⁶ 包含牛肉之屠宰場、牛肉與牛肉製品之加工廠與倉儲。 *Id.* art. 1(6).

⁷ Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Taiwan (AIT)[hereinafter Protocol of BSE-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products], art. 2.

⁸ *Id.*

⁹ *Id.* art. 4.

¹⁰ 依台美牛肉議定書第 1 條第 9 項定義，所謂「特定風險物質」，係指所有牛隻之小腸迴腸末端 (distal ileum of the small intestine) 和扁條腺，以及屠宰時 30 月齡以上牛隻的腦、頭骨、眼睛、三叉神經節 (trigeminal ganglia)、脊髓、脊柱、背根神經節 (dorsal root ganglia)。

¹¹ *Id.* art. 1(1).

¹² *Id.* art. 8.

¹³ *Id.* art. 9.

¹⁴ *Id.* art. 11.

¹⁵ *Id.* art. 12, 14. 此外，依議定書第 10 條，肉類工廠須維持特定程序，衛生地除去特定風險物質。

稱、地址、屠宰場等之數量)、屠宰日期和加工日期等資料¹⁶。

2. USDA 對肉類工廠之檢驗與稽查

USDA 將遵守相關健康必要條件與規範，定期檢驗與稽查肉類工廠，若肉類工廠違規¹⁷ (non-compliance)，USDA 會發出違規記錄 (Noncompliance Record)，並收回違規的產品¹⁸；若違規情形未消失，USDA 將立即暫停該肉類工廠運作，且決定該採取何種適當的矯正與預防措施。僅有在 USDA 認定肉類工廠的行為已經修正，該肉類工廠才可繼續提供牛肉與牛肉產品¹⁹。USDA 須通知衛生署之情況，尚包含肉類工廠之設立、暫停違規肉類工廠之運作、違規工廠所採行的矯正措施、以及解除肉類工廠的暫停狀態等事項²⁰。

3. 我國衛生署對牛肉與牛肉製品之稽查

除 USDA 外，我國衛生署有權對樣本為實地稽查，若發現有嚴重違規²¹ (serious non-compliance)，衛生署將通知 USDA，USDA 則須採取適當措施，並通知衛生署其所採之措施²²；衛生署發現進口牛肉與牛肉產品具食品安全危害²³ (food-safety hazard) 時，可拒絕該批產品進口²⁴；發現特定風險物質時，衛生署通知 USDA 進行調查，並且對該肉類工廠之其他牛肉與牛肉產品提高稽查率²⁵；同一肉類工廠在不同批牛肉與牛肉產品中發現特定風險物質時，衛生署則可要求 USDA 暫停該肉類工廠運作²⁶；非食品安全危害相關的問題，衛生署可要求進口商澄清，當進口商提供適當解釋與 (／或) 文件後，即可進口該批產品²⁷。

當美國境內出現牛海綿狀腦病病例時，USDA 應立刻展開調查，並就該調查結果通知台灣、與台灣諮商²⁸，而 OIE 若認定美國境內牛海綿狀腦病疫情轉惡，我國衛生署可暫停美國牛肉進口²⁹。

¹⁶ *Id.* art. 15.

¹⁷ 係指在未構成食品安全危害的情況下，肉類工廠抵觸台美牛肉議定書內容。*Id.* art. 1(7).

¹⁸ *Id.* art. 5.

¹⁹ *Id.* art. 6.

²⁰ *Id.* art. 4, 5, 7.

²¹ 係指在裝運產品中或定期稽核中發現的食品安全危害。*Id.* art. 1(8).

²² *Id.* art. 6.

²³ 係指可能造成人類食用上不安全的生物性質、化學性質或物理性質。*Id.* art. 6.

²⁴ *Id.* art. 16.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.* art. 17.

²⁷ *Id.* art. 19.

²⁸ *Id.* art. 3.

²⁹ *Id.*

我國食品衛生管理法第 11 條修正與美國之反應

2010 年 1 月 5 日，我國立法院通過食品衛生管理法第 11 條修正案。依修正案內容，非疫區而近十年內發生牛海綿狀腦病或新型庫賈氏症病例之國家或地區，其牛隻之頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及其他相關產品，不得輸入³⁰。因美國最近一次牛海綿狀腦病病例出現於 2006 年，依修法內容，則美國在 2016 年前，不得輸入牛隻之頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟及其他相關產品，此係已與台美牛肉議定書內容有所牴觸，蓋依議定書之規定，只要符合其第 1 條「牛肉或牛肉製品 (beef or beef products)」，且由受 USDA 檢驗之屠宰場、加工廠與倉儲提供、又非 OIE 認定感染或疑似感染牛海綿狀腦病之牛隻，其包含帶骨牛肉、牛隻頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟等牛肉與牛肉製品，皆可進口我國。換言之，我國修法杜絕美國部分牛肉、牛隻內臟與牛肉產品，造成美國在台美牛肉議定書下之進口範圍受到限縮。

針對我國修法一事，美國表示將提出台美牛肉議定書之諮商程序請求，美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 亦表示已展開相關法律分析，研究台灣修法是否牴觸其於 WTO 下義務³¹。美國貿易代表 Demetrios Marantis 和農場與外國農業服務部 (Farm and Foreign Agricultural Services) 副部長 Jim Miller 在其聯合聲明中表示，食品衛生管理法之修法內容欠缺科學依據，且有構成單方廢除雙邊協定之虞，此舉將使台灣喪失其在貿易上之信譽³²。聲明中亦重申美國牛肉係符合經 WTO 認可之 OIE 國際標準，具備安全性³³。

面對美國強烈反對，我國表示修正案影響之美國牛肉不超過百分之二，對台美貿易影響極為有限³⁴，然美國不接受此一意見，並提出三點主張，包含修法內容中禁止之牛肉與牛肉製品，係台美牛肉議定書中得進口之產品，且可反映原本難以預測的商業條件與市場動向；2002 年至 2003 年台灣完全開放美國牛肉進口時，絞肉與內臟等比例占整體的百分之六到百分之七，具一定之商業意義；此外，台灣禁止美國牛肉進口之舉，將對美國致力打開其他牛肉市場造成不利影響³⁵。

³⁰ 食品衛生管理法第 11 條第 3 項。

³¹ *USTR Pushes Taiwan to Reverse Beef Trade Curbs, Explores WTO Action, supra note 1.*

³² USTR, *Joint Statement from USTR, USDA on the Proposed Passage of an Amendment to Taiwan's Food Sanitation Act* (Dec. 29, 2009), at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2009/december/joint-statement-ustr-usda-proposed-passage-amendm>.

³³ *Id.*

³⁴ 經濟部經貿談判代表辦公室新聞稿，參考網址：

<http://w2kdmz1.moea.gov.tw/user/news/detail-1.asp?kind=&id=18888> (最後瀏覽日期：2010.03.01)。

³⁵ *USTR Pushes Taiwan to Reverse Beef Trade Curbs, Explores WTO Action, supra note 1.*

依台美牛肉議定書第 20 條，雙方可對牛肉進口安全性要求之解釋與適用提出諮商請求³⁶。美國表示將先以諮商解決我國此次修法爭議與其他技術性問題，譬如進口證明書所需文件、冷凍食品溫度之檢驗與檢驗頻率、問題發生時如何及時解決³⁷。



³⁶ Protocol of BSE-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products, art. 20.

³⁷ *USTR Pushes Taiwan to Reverse Beef Trade Curbs, Explores WTO Action*, *supra* note 1.