美國議員致函台灣關切肉品進口問題

謝易衡、鄭燕黛

美國參議院財政委員會主席Max Baucus和該委員會共和黨籍首席議員Charles Grassley在 2008 年 11 月 19 日致函給台灣，信中表示：「身為台灣支持者，我們關切，越來越多的貿易壁壘將可能破壞美台經濟關係.....台灣若要與美國維繫長久穩定的經濟合作關係，必須公平對待美國產品。」他們對台灣持續阻礙美國農產品之進口表示了「高度關切」，並表明台灣阻撓美國牛、豬肉進口之行為，可能會違反世界貿易組織規則，並破壞美台經濟關係[1]。

美國肉品進口現況

狂牛症，也稱作牛海綿狀腦病（Bovine spongiform encephalopathy, BSE），是由朊病毒所引起的一種可傳遞性海綿狀腦病，將會導致成牛之死亡。

台灣於 2003 年時，曾因美國西雅圖檢疫出狂牛症病例而禁止美國牛肉之進口長達十五個月。在 2005 年 4 月，曾短暫允許年齡在 30 個月以下牛隻的去骨牛肉進口，但同年六月因美國又檢疫出病例而再次禁止其牛肉進口。於 2006 年 1 月，在立法院未有異議下，衛生署移除此一禁令，開放美國牛肉有條件地進口[2]。台灣雖然已經恢復進口年齡在 30 個月以下牛隻的去骨牛肉，但迄今仍未接受所有美國牛肉。目前，美國供應台灣相當 30%以上的牛肉消費量[3]。

關於監控狂牛症疫情的國際規範，主要是由世界動物衛生組織（World Organization for Animal Health, OIE）制定。按照世界動物衛生組織的基準，風險程度可以分為：不確定風險（undetermined risk）、風險已控制（controlled risk）、可忽略風險（negligible risk）[4]。另外，年齡 30 個月以下的去骨牛肉，在去除特定有風險的物質後，無論出口國的狂牛症狀況如何，都可以安全食用。由於美國被認定為狂牛症危險性小的「風險已控制」之國家，所以年齡超過 30 個月的牛肉除了特定危險部位、年齡不滿 30 個月的牛肉不必排除脊椎等特定危險部位，都是必須同意進口的牛肉種類[5]。兩位國會議員在信中指出，美國在五年前就已

---

[1] *Baucus, Grassley Press Taiwan on Lifting Barriers to U.S. Beef, Pork*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 26, No. 46 (Nov. 21, 2008) (hereinafter *Lifting Barriers to U.S. Beef, Pork*).

[2] Rachel Chan, *Envoy Urges Taiwan to Fully Open up to US Beef, other Agricultural Products*, TAIWANESE CENTRAL NEWS AGENCY , Nov. 12, 2008, http://www.cna.com.tw.

[3] *Id*.

[4] 陳正忻，「OIE 宣佈美國及加拿大爲狂牛病風險控制國家」，財團法人台灣經濟研究院生物科技產業研究中心，2007 年 6 月 1 日。

[5] 山下一仁，「牛肉的安全性與國際標準」，日本產業經濟研究院，2006 年 2 月 28 日，http://www.rieti.go.jp/cn。

採取狂牛病的全面控制措施，世界動物衛生組織也已確定美國牛隻各部位的肉品皆屬安全範圍[6]。但是台灣仍傾向不開放，衛生署在日前也表示，不會因為美國的請求而重新審查該進口禁令[7]。

除了牛肉之外，台灣也因為萊克多巴胺（ractopamine，俗稱培林），而限制美國豬肉進口。培林係美國、加拿大等二十餘國准許使用之飼料添加物，添加之目的係為促進動物生長並增加瘦肉量，又稱瘦肉精。美國、日本等先進國家均訂有該藥物之最大殘留限量（maximum residue level, MRL），只是殘留標準各有不同，例如，美國豬肉殘留標準為 50 ppb，日本進口豬肉殘留標準為 10 ppb[8]。聯合國糧農組織（FAO）及世界衛生組織（WHO）之聯合專家委員會（JECFA）所訂培林之每日安全攝取量（ADI）為每公斤體重 1 μg，其在豬肉中之最大殘留限量則訂為 10 ppb[9]。目前台灣衛生署規定動物用藥殘留標準為不得檢出，意即零殘留量。

台灣針對進口豬肉培林含量的檢測標準尚未訂出最大殘留限量，設立國際食品安全標準的國際食品安全委員會（Codex Alimentarious Commission）已有培林的動物用藥最高殘留草案標準。雖然衛生署曾有意採行該草案標準，但後來因為台灣農民抗議而改變決定[10]。兩位議員在信中表示，台灣拒絕針對培林訂立最大殘留限量之標準，形同事實上禁止美國豬肉的進口[11]。

台灣的進口管制有違反世界貿易組織規則之虞？

動植物衛生檢疫之問題是貿易談判之重要議題，烏拉圭回合談判時將相關規範獨立為動植物衛生檢疫措施協定（Agreement on the Aplication of Sanitary and Phytosanitary Measures，以下簡稱SPS協定），依據該協定第 1 條規定，該協定應適用於所有足以直接或間接影響國際貿易之動植物衛生檢疫措施[12]。

SPS 協定第 3.1 條規範指出「為力求儘可能廣泛調和檢驗與檢疫措施，會員應根據現存的國際標準、準則與建議，加以訂定其檢驗或檢疫措施」，協定第 3.3 條則指出「若科學上屬合理，或一會員確定其根據第五條（即風險評估）第 1 項至第 8 項而實施較高之檢驗和檢疫保護水準係屬允當，則該會員可在檢驗或檢疫上之保護，比依相關國際標準、準則或建議所定之措施，引用或維持較高的水準。

---

[6] *Lifting Barriers to U.S. Beef, Pork*, *supra* note 1.
[7] *Lifting Barriers to U.S. Beef, Pork*, *supra* note 1.
[8] 中華民國行政院衛生署，「檢出兩批含培林之美國進口豬肉並未流入國內」，2007 年 7 月 18 日，http://www.doh.gov.tw。
[9] 中華民國行政院衛生署，「國內市售豬肉中驗出之瘦肉精（培林）含量仍符合國際規範准予殘留之最大限量」， 2007 年 7 月 30 日，http://www.doh.gov.tw。
[10] 楊格非，「衛生署重申：肉品不得驗出瘦肉精」，中國時報，2008 年 11 月 25 日。
[11] *Lifting Barriers to U.S. Beef, Pork*, *supra* note 1.
[12] 羅昌發，國際貿易法，元照出版社，2002 年。

惟不論以上之規定如何，凡檢驗或檢疫之保護水準與依據國際標準、準則或建議所制定者有所不同時，不應與本協定中其他任一條款規定不一致」。

依據上述條文精神，會員國有權選擇採行或不採行國際標準，茲分為以下三種型態：

一、在採行國際標準情況下，其他會員即不得質疑該項措施；

二、若措施保護水準低於國際標準，該會員無須提出說明，亦無義務進行通知；

三、若該措施保護水準高於國際標準時，在其他會員質疑下，該會員必須提出合理之風險評估報告，否則該項措施即違反SPS協定[13]。

牛肉方面，台灣准許進口的標準明顯較世界動物衛生組織所採取者嚴格；而豬肉方面，台灣目前的殘留標準為不得檢出，明顯高於其他會員國以及國際食品安全委員會的培林動物用藥最高殘留草案標準。SPS協定要求各國在制定本國的標準時盡可能以國際標準為基礎，例如世界動物衛生組織針對狂牛症所制定的標準[14]；SPS也承認由國際食品安全委員會所建立的食品安全標準、指引與建議。因此台灣在限制美國肉品進口的同時，必須提出合理之風險評估報告，否則可能會引發其他WTO會員國對台灣之標準產生爭議。

肉品進口問題同時會對台美間經貿關係產生影響，外交部北美司副司長徐佩勇表示，美國政府把全面開放美國牛肉進口台灣列為最優先談判項目，台美其他經貿對話，包括定期舉行的貿易暨投資架構協定（TIFA，Trade and Investment Framework Agreements）的雙邊對話，在此問題尚未解決前亦將會受到影響[15]。原本預訂去（2008）年十一月在台北召開之定期TIFA雙邊對話，目前已確定延遲至今（2009）年一月舉行。

[13] 呂斯文，「世界貿易組織架構下之動植物檢疫爭端解決」，農政與農情，第 108 期，http://www.coa.gov.tw（2001 年 6 月）。

[14] 世界貿易組織（WTO）鑒於動物健康在貿易上的重要性，於 1998 年與 OIE 簽定協定，將動物及其產品在貿易上涉及有關動物健康與衛生的各項規範、建議及標準等，委由 OIE 訂定。

[15] 李佳霏，「美國牛肉全面開放？外交部：國安會審慎評估」，中央社，2008 年 11 月 11 日。