

食品標示作為日本進口 食品安全補充性措施之簡析 — 從貿易法的觀點審視

Reflection on Labeling as Supplementary
Measure for the Controls over Foods from Japan

薛景文 Ching-Wen Hsueh*



摘要

於2016年12月25日召開的「日本核災後食品風險危害評估及管理及茨城、櫛木、千葉、群馬食品開放與否公聽會」中，與會者決議要求日本食品之標示，必須更加詳細明確，產地標示必須具體到「都、道、府縣」，而不能僅標示日本國。從行政院整體的規劃方向觀察，從嚴標示似乎是作為開放群馬四縣部分產品進口的輔助性措施。希望透過標示之方式，將最終的決定權交由個別消費者，由消費者自行決定其所欲承受的風險。雖然目前開放範圍仍維持原狀，但詳細標示的要求卻已開始執行。從結果來看，對日本食品的進口之管制不但沒有放寬，反而變得更加嚴格。本文

*政治大學國際經營與貿易學系助理教授 (Assistant Professor,
Department of International Business, Chengchi University)

關鍵詞：SPS 協定 (SPS Agreement)、TBT 協定 (TBT Agreement)、
日本核災後食品 (radiation-contaminated food from Japan)、民
眾健康 (public health)、食品標示 (food labeling)

DOI：10.3966/241553062017060008003

立基於不影響民眾健康保護的大前提之下，分析日本進口食品標示規範是否與臺灣於世界貿易組織下所負之義務有所扞格。

In the public hearing on “Risk Evaluation of Foods Imported from Japan and Lifting Ban on Foods from Ibaraki, Tochigi, Chiba, Gunma,” the participant concluded that the exact place of food production in Japan must be disclosed to the public through labeling, tag, or signs etc. According to the proposal of the Expectative Yuan, The labeling requirements serve as a supplementary measure, or replacement to the import bans on foods from Ibaraki, Tochigi, Chiba, and Gunma. By virtue of labeling, the consumer could make the final call on the risk level that they are willing to undertake. In turn, the competent authority would lower the level of protection for public health, which is also acceptable to the competent authority. However, the connection between the imports bans and new labeling requirements were broken. The import bans were not lifted, while the new labeling requirements have been imposed. As a result, the measures concerning foods from Japan became even more trade restrictive. Under the premises of “no harm to public health,” this essay provides a brief analysis on the consistency of the new labeling requirements with the World Trade Organization laws.

壹、前言

自2011年日本（Japan）311大地震引發之福島核電廠外洩事故以來，臺灣立即採取相應的措施用以管制日本食品之進口，即禁止福島、茨城、櫛木、群馬、千葉等五縣全部食品進口，而其他地區九大類產品，則要求逐批查驗輻射殘留值。於

2015年更進一步要求所有日本食品須附產地證明，特定區域之產品更須檢附輻射檢驗證明。核災發生至今已逾6年，包括美國、歐盟（European Union）、加拿大（Canada）、紐西蘭（New Zealand）、澳洲（Australia）等食品安全法制較為完善的國家，也紛紛對日本食品逐步放鬆管制，因而行政院於2016年擬研議開放群馬、櫛木、茨城、千葉等縣之部分產品進口。然而相關議題引發社會軒然大波¹，而行政院宣告將原訂於2017年1月召開的兩場公聽會延期²，最終實質上暫緩開放日本受核災影響地區之食品進口。從行政院整體的規劃方向觀察，從嚴標示至「都、道、府、縣」似乎是作為開放群馬四縣部分產品進口的輔助性措施。希望透過標示之方式，將最終的決定權交由個別消費者，由消費者自行決定其所欲承受的風險³。惟目前的開放範圍仍維持原狀，而詳細標示的要求卻已開始執行，從結果來看，對日本食品的進口之管制不但沒有放寬，反而變得更加嚴格。

日本對於臺灣現行的管制措施是否過當而形成不必要的貿易障礙，早有所質疑⁴，強化管制的結果，自然也可能招致挑戰。但必須強調的是「自由貿易」的價值，從來就不會凌駕於「民眾健康」之上，而來自貿易夥伴之挑戰也不代表

1 參見中央通訊社，日本食品輸台公聽會 台北場爆衝突流會，2016年11月13日報導，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201611130140-1.aspx>（瀏覽日期：2017年4月20日）。

2 參見行政院新聞傳播處，政院：政府順應民意 2場日本進口食品開放與否公聽會延期，2016年12月29日報導，http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&sms=99606AC2FCD53A3A&s=C42AD3830950F421（瀏覽日期：2017年4月20日）。

3 參見行政院新聞傳播處，105年12月25日「日本核災後食品風險危害評估及管理及茨城、櫛木、千葉、群馬食品開放與否公聽會」座談會達成四點結論，2016年12月25日報導，http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&sms=99606AC2FCD53A3A&s=C93388608E478A08（瀏覽日期：2017年4月20日）。

4 See WTO, *Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, Meeting of 26-27*, ¶ 3, WTO/AIR/SPS/2 (Mar. 13, 2015).

臺灣必須調整措施。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，以下簡稱SPS協定）第2.1條即明文規定：「會員國在必要範圍內，有權採取保護其國內人民、動植物之生命、健康的措施。」由此可見，在貿易法的架構下，保障民眾健康的需求同樣也是世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）會員國之權利，自由貿易與民眾健康從來不是互斥的關係，而是相互協調支援、彼此均衡，同樣的精神也散見於SPS協定之各個條文之中。但是吾人也須注意到，在日本食品進口管制的議題中，除了民眾健康保護的單一面相，還須考量國際貿易法規遵循的問題。所謂的日本「核災」、「輻射」食品之用語，誘發人們對於風險、災害性等不利後果之聯想，很容易被預設成對於民眾健康是有害的，進而壓縮理性討論之空間，因此本文乃採日本「核災後」食品，替代「核災食品」、「核食品」、「輻射食品」等用語。實則日本福島核災對環境及食品的影響程度，以及對於人體健康之風險，均能以科學之方式加以量化，足以作為提供討論的基礎。或許關於核災後食品管制而言，最重要的問題不見得是「如何確保輻射零檢出」⁵或是「確保民眾健康百分之百零風險」，畢竟風險值很難為零，千億分之一的風險還是有風險，無限上綱的結果勢必要犧牲其他同樣需要保障之價值與利益，如貿易利益、甚至消費者對於日本食品的偏好等。或許更重要的問題是「如何設定以及執行合理的保護水準」，而關於合理保護水準之設定與執行方式，正好也是國際貿易法所關切的主題，本文以下即從這個角度來分析臺灣現行對日本進口食品之標示要求的妥適性。於本文第貳部分概述食品標示規範以及臺灣對於日本核災

5 如立法院通過決議要求強化對於日本食品的管制，降低得進口之日本食品（也就是福島五縣以外食品）的輻射容許值為零，參見立法院公報，103卷76期，84頁。

後食品進口所採取的管制措施，以明日本進口食品標示規範於整個管制體系之地位與功能；於第參部分試析現行日本進口食品標示規範，是否與臺灣於WTO下所負義務有所扞格；再於文末提供簡短的建議。

貳、日本核災後食品管制及標示措施概述

臺灣就日本核災後食品進口管理，大致可區分成源頭之安全標準設定、邊境查驗，以及市場端的銷售管理三大部分，由此三部分形成一完整的管制體系。

一、進口安全標準設定

臺灣將日本食品依製造或產出區域以及食品的種類，劃分成三種不同的管制措施：第一類產品為受核災直接影響之區域內所生產製造之食品，針對該類產品臺灣全面禁止進口，包括福島以及周邊的茨城、櫛木、群馬、千葉等縣；第二類是對於輻射污染較為敏感之食品，即便不是產於福島及周邊縣市，於進口時亦須逐批查驗，第二類產品包括生鮮冷藏蔬果、冷凍蔬果、活生鮮冷藏水產品、冷凍水產品、乳製品、嬰幼兒食品、礦泉水或飲水、海草類及茶類製品等九大類產品⁶；第三類為其餘日本其他之產品，管制密度最低，雖無須逐批查驗，但與他國進口食品相較，會加強查驗的密度⁷。就食品輻射容許值而言，過去臺灣較日本為高，對乳品及嬰兒食品每公斤碘131的容許值為55貝克、其他食品是每公斤300貝克；鈾

6 署授食字第1001300991號公告「日本受輻射污染地區生產製造之食品，暫停受理輸入報驗」，詳細內容參見立法院議案關係文書：院總第887號政府提案第14717號之1517，2014年9月，301頁，http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/06/03/LCEWA01_080603_00164.pdf（瀏覽日期：2017年4月20日）。

7 同前註。