

我國輸入食品系統性 查核規範之 WTO適法性初探

Regulations for Systematic Inspection
of Imported Food and WTO SPS Consistency :
A Preliminary Assessment

林勤富 Ching-Fu Lin*

蘇昱心 Yu-Hsin Su**



摘要

食品安全風險全球化之背景下，我國高度仰賴食品進口而須對輸入食品進行適當之衛生安全管理。制度設計方面，主管機關得透過不同管制模式以應對輸入食品安全議題，如事前系統性查核、邊境管制及後市場監測等。而針對高風險食品之進口管制，事前系統性查核為決定其得否輸入之關鍵。我國「輸入食品系統性查核實施辦法」係依據食品安全衛生管理法第35條第1項所制定，授予中央主管機關針對輸出國或地區之食品安全體系進行整體性監督措施。本辦法規範系統性查核之範圍及程序，並初步以肉類產品為管制標的，由主管機關進行書面審查及實地查核，以確認輸出國或地區之管理體系與我國食品安全管制水準具等

*國立清華大學科技法律研究所助理教授（Assistant Professor, Institute of Law for Science and Technology, National Tsing Hua University）

**國立清華大學科技法律研究所碩士生（Master Student, Institute of Law for Science and Technology, National Tsing Hua University）

關鍵詞：SPS 協定（SPS Agreement）、系統性查核（systematic audit）、食品安全（food safety）

DOI：10.3966/241553062017040006005

效性。本文介紹「輸入食品系統性查核實施辦法」主要規範內涵及實務運作情形，並以此為基礎，進一步分析其與世界貿易組織體系下《食品安全檢驗與動植物防疫措施協定》基本原則與規範，如不歧視原則與風險評估等要求之合致性。

Against the backdrop of global food safety governance, the government has to take appropriate regulatory actions to address import safety issues due to the substantial dependence on imported food and feed products. Competent authorities, as a matter of institutional design, may approach food safety regulation via a myriad of methodologies, including *ex ante* systematic audit, border control, and post-market surveillance. Among such methodologies, the *ex ante* systematic audit stands crucial in determining whether a high-risk food product should be granted market access and imported. The Regulations for Systematic Inspection of Imported Food is promulgated as per Article 35.1 of the Act Governing Food Safety and Sanitation to serve this very purpose. The Regulations stipulate the scope, rules, and processes of systematic audits, and apply only to meat and meat products at the moment. The Regulations authorizes competent authorities to conduct document reviews as well as on-site foreign inspections so as to determine whether the food safety management system of a given exporting country may be recognized as equivalent. This Article introduces the Regulations for Systematic Inspection of Imported Food, examining the normative contents and implementation issues therein. Premised upon such a review, this Article moves to offer a preliminary analysis on the Regulations' (in)consistency with relevant rules under the World Trade Organization Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, including inter alia non-discrimination, risk analysis, and other procedural requirements.

壹、前言

隨著經濟全球化與食品製造供應鏈的大規模擴張，近年來食品安全議題已不再受國境邊界拘束，對各國公共衛生均造成衝擊，成為棘手的全球治理議題。各國受益於日趨頻繁且益發便捷之國際貿易的同時，亦使其人民曝露於更多、更高、更複雜的食品安全風險中。此外，伴隨食品科學進步、交通運輸科技發展以及跨國食品工業串聯，再加上「世界貿易組織」（World Trade Organization, WTO）成立後貿易自由化之影響，食品供應鏈之製造、運輸與消費等各個環節皆發生根本上的質變；而食品安全事件的規模、頻率及衝擊，皆非以往所能比擬¹。過去20年間，各種不同的食源性（foodborne）危害及風險快速增加，並藉由國際間的貿易已然蔓延至世界各地，不論是爆發於英國的狂牛症、比利時雞隻遭戴奧辛污染並波及牛豬肉等畜產品、中國乳製品含三聚氰胺，或是歐洲產的小黃瓜被大腸桿菌污染等，均屬適例。我國食品輸入貿易量大且依賴性高²，而進口食品從原產地經農牧養殖、加工、運輸、批發與零售等階段，直至消費者之餐桌，其過程中諸多環節可能伴隨著不同食源性危害與風險，而有採行安全衛生監管措施之必要。然而，我國作為WTO會員，於制定與執行食品安全衛生措施時，除了維護我國消費者安全健康外，亦應考量貿易自由化與公共健康目標追求間之平衡，透過適法的措施確保監管效能，以避免因違反多邊貿易體系規範而致生不必要的貿易紛爭。

1 See Ching-Fu Lin, *Global Food Safety: Exploring Key Elements for an International Regulatory Strategy*, 51(3) VIRGINIA JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 637 (2011).

2 我國2015年糧食自給率約為31%，行政院農業委員會，農業統計資料查詢：農業指標，<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/indicator/Indicator.aspx>（瀏覽日期：2017年1月27日）。

本文第貳部分簡述我國針對輸入食品之監管模式，包含「事前系統性查核」、「邊境管制」及「後市場（post-market）監測」等，作為進一步探討我國輸入食品系統性查核制定背景、主要規範及實際運作之基礎。為了確保我國輸入食品監管運作合於WTO貿易體系下之規範，無違我國之國際法義務，本文第參部分將解析WTO體系中《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³）以及「國際食品安全法典委員會」（Codex Alimentarius Commission, Codex⁴）之相關規範與國際標準。本文最後針對我國輸入食品系統性查核實施辦法目前之規範內涵與實務運作進行WTO規範之適法性分析，檢視其與SPS協定與國際標準之可能落差及對應之政策調整建議，以避免相關措施違反我國於WTO架構下應遵守之法律義務。

貳、我國輸入食品系統性查核之制度發展與規範設計

隨著國際貿易蓬勃發展，前端食品製造業者至末端消費者之間的食物供應鏈範圍，從可預見之在地、境內供應，擴大至難以預期且散落各處的「全球尋源採購模式」（global

-
- 3 Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Annex 1A, THE LEGAL TEXTS: THE RESULTS OF THE URUGUAY ROUND OF MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS 59 (2000), 1867 U.N.T.S. 493 (1994) [hereinafter SPS Agreement]. For a general introduction, see e.g., LUKASZ GRUSZCZYNSKI, REGULATING HEALTH AND ENVIRONMENTAL RISKS UNDER WTO LAW: A CRITICAL ANALYSIS OF THE SPS AGREEMENT (2010); JOANNE SCOTT, THE WTO AGREEMENT ON SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES: A COMMENTARY (2007).
- 4 For a general introduction, see UNITED NATIONS FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO) / WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), UNDERSTANDING THE CODEX ALIMENTARIUS 25 (3d ed. 2006).

sourcing)。研究食品追蹤與追溯之技術專家D. Miller曾寫道，一碗簡單的湯品約有40種不同的食品原料與添加物，這些產品更經歷超過全球500間不同的食品公司⁵。職此，某一食品可能是由來自各個不同地區的原料製造而成，進而透過運輸，銷往他地的消費者或再次加工，以進入全球的食物供應鏈⁶。因此，進口產品抵達各國港埠之前，從育種、農牧場、製造、加工、運輸、再加工、再運輸、批發、零售直至消費者的餐桌，此漫長而複雜的過程中可能有難以計數的食品供應鏈參與業者，而各國在進口食品的同時，如何保障食品安全也因此成為重要的課題⁷。

根據「世界衛生組織」(World Health Organization, WHO)的定義，「食品安全」係指食品中不得含有侵害人體健康、環境及對於公共衛生有重大影響的物質在內，故除了食品本身不得含有有害人體健康物質之外，為了達到食品安全的完整管制，亦須採取各種管理措施以確保消費者所購買之食品無危害之虞⁸。而根據WHO與「聯合國糧食與農業組織」(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)，「食品管制」(food control)係指國家或地方政府當局採取強制的管理措施，以確保所有食物在生產、處理、儲存、加工，一直到運輸的過程中，皆能安全、完整並適於人類食用，符合安全與品質要求，並依法誠實而正確地標示，以保

5 See David Miller, *Food Product Traceability: New Challenges, New Solutions*, 63(1) FOOD TECHNOLOGY MAGAZINE 32, 32-36 (2009).

6 See Praveen Gangahar, *Food Safety and Management System, in* FOOD SAFETY, QUALITY ASSURANCE AND GLOBAL TRADE: CONCERNS AND STRATEGIES 25, 25 (Funk Julie, S. C. Tripathi & Joshi Nanda S. P. Singh eds., 2009). See also Derek Yach & Douglas Bettcher, *The Globalization of Public Health I: Threats and Opportunities*, 88 AM. J. PUB. HEALTH 735 (1998) (discussing the effects of globalization on public health issues).

7 See Lin, *supra* note 1, at 665-684.

8 洪德欽，歐盟生物科技與食品安全政策，月旦法學雜誌，248期，2016年1月，2頁。