

立法院第 7 屆第 4 會期
社會福利及衛生環境委員會第 11 次全體委員會議

「美國牛肉進口專案報告」

報告人：行政院衛生署署長 楊志良
報告日期：中華民國 98 年 10 月 26 日

目 錄

壹、 韓國模式	4
貳、 美國牛肉安全嗎？	6
第一個安全原則：美國牛肉到底安不安全？	6
第二個安全原則：我國的管控	8
第三個安全原則：增強消費者意識	9
參、 總結	10

主席、各位委員女士、先生：

今天 大院第 7 屆第 4 會期社會福利及衛生環境委員會第 11 次全體委員會議，志良承邀列席報告，深感責任重大。

維護全民的健康，提供全國人民衛生安全的食品，創造安心的飲食環境，為全國民眾的健康安全把關，一直是衛生署的職責。對於這兩天有新聞媒體用「喪權辱國」、「草菅人命」、「一夕棄守」，甚至有學者用「亞洲的罪人」等詞，來形容政府進一步開放美國牛肉進口的決定，我的報告中將會逐一提出說明。敬請各位 委員不吝指教。

首先，我認為有必要向各位委員說明一下整個談判背景，讓各位委員對這個開放牛肉的決定有足夠的事實做出判斷。

我國要立足國際社會，自然要受國際規範的制約。在牛肉這件事上的國際規範就是「世界動物衛生組織（OIE）」，我國是該組織的會員。美國因此要求依該組織的精神，和我國磋商美國牛肉進口的議題。美國對我國的重要性當然也是大家都瞭解的。美國要求台灣開放牛肉市場這個議題，自 2003 年起就從未停止，尤其 2007 年 5 月 OIE 認定美國牛肉是安全的，美國依據 OIE 規範要求我國遵守國際規範，全面開放牛肉進口，我國即開始密集與美國討論。去年馬政府上台，牛肉議題就一直是台美關係上最重要的議題。美國原來的立場是要求台灣比照世界動物衛生組織的規範，讓美國牛肉全面進口，我們則希望只開放 30 月齡以

下之帶骨牛肉。一直到今年六月間，雙方才同意以「韓國模式」作為談判基礎。

「韓國模式」到底是什麼？讓我稍後說明。韓國就是因為一開始用全牛交換，所以引起政潮，後來經過與美方辛苦及慘烈的談判，才換到只開放 30 月齡以下牛肉及牛肉產品。衛生署的責任是在當前情況下，為國民健康做最好的把關，因此我們不希望和美國做任何的條件交換。我實在很難過最後的談判結果，未能做到只開放 30 月齡以下之帶骨牛肉。可是，看看我們國家的處境，美國和韓國有邦交、有駐軍、韓國也對日本的安全防衛有重要的地理價值，而台灣幾乎不存在這些談判籌碼。

但是，我們守住了一道關卡：我們談判的結果並不比韓國差。在此我要肯定我們的談判隊伍。也有許多人關心這次開放美國牛肉進口的談判模式。在談判過程中，政府已經建立一套跨部會的協調機制。我必須說，我們跨部會協調機制非常有效，要不然早就被美國人的跨部會談判隊伍各個擊破，最後連「韓國模式」都不可得。

我衷心希望我們國人有健康、我們國家也能夠有效回應美國的談判要求。讓我重申我過去兩天的承諾：我一定會為這個決定負起完全的責任。我為我們國家在艱苦的談判環境中努力，如果我不在政府的崗位上，我也一定為這個國家繼續奉獻。

接下來說明韓國開放美國牛肉進口的方式，特別是有關牛內臟的開放。

壹、韓國模式

剛開始韓國全面開放美國牛肉進口，不分月齡，也不分部位。後來在韓國國內反對聲浪下，才改為有條件開放。其開放程度最受國人關注者，為開放 30 月齡以下牛肉及其產品進口。而這次台美談判，我國與美國協商之初，即主張只開放 30 月齡以下之帶骨牛肉，美方則主張全面開放。然後美方讓步到「韓國模式」。新聞媒體所說，我國一開始就「全面棄守」，並非事實。而且，我國還爭取到未來對於進口牛肉的查驗數量，較美韓議定書中的規定嚴格。所以，整體而言，這次我們爭取到的開放條件，比韓國爭取到的條件還要好。（細節請參看下列表格）

表一、台灣與韓國開放條件比較

議定書內容		台美牛肉議定書	美韓牛肉議定書	備註
1	開放品項	開放 30 月齡以下牛肉及其產品進口(迴腸末端及扁桃腺必須去除，頭顱、腦、眼睛、脊髓原則上不予進口，但內臟及絞肉可以進口)	開放 30 月齡以下牛肉及其產品進口(迴腸末端及扁桃腺必須去除，頭顱、腦、眼睛、脊髓原則上不予進口，但內臟及絞肉可以進口)	相同
2	QSA 計畫	實施 QSA 計畫	實施 QSA 計畫	相同
3	USDA 出口證明	備註欄註明進口產品為 30 月齡以下牛隻	備註欄註明進口產品為 30 月齡以下牛隻	相同
4	合格工廠名單	美方事先提供	美方事先提供	相同
5	實地稽查權利	有權不定時進行稽查	有權不定時進行稽查	相同
6	不合格產品處理方式	該批產品退運，並提高該工廠之查驗機率。俟輸入 5 批合格且 3 倍量以上貨品後，恢復一般查驗機率(我國現行法規)	該批產品退運，並提高該工廠之查驗機率。俟輸入 5 批合格且等量以上貨品後，恢復一般查驗機率	我國查驗數量較美韓議定書嚴格

自 2007 年美國向我國申請全面開放牛肉進口後，衛生署就多次派員前往美國實地瞭解生產過程，也委託專家學者針對各項公共衛生數據進行深入研究，在台美雙方經過多次的談判之後，最後在判斷可以確保民眾食用無虞的前提之下，我們做出以下開放。

這次開放的範圍包括：

- 一、30 月齡以下，且去除特定風險物質(SRMs)的牛肉及牛肉產品，包括帶骨及不帶骨牛肉、內臟及絞肉。
- 二、30 月齡以下頭骨、眼、腦、脊髓雖不屬於特定風險物質，原則上不予進口，除非我國進口商特別要求，否則一經查獲即予以退運。如有進口商要求進口，衛生署將嚴格審查。
- 三、進口的美國牛肉產品都必須經過美國「品質系統評估制度」(QSA Program)的認證，所有的進口產品係為來自 30 月齡以下牛隻，且附有美國農業部駐廠獸醫師簽發證明文件，經我國在邊境查驗無誤後，才可辦理報驗。

貳、美國牛肉安全嗎？

再來說明有關國人最關心的健康議題。

政府在開放美國牛肉進口的這個議題上，自始至終，最重視的就是「安全、安全、安全」。保障國人的健康，一向是衛生署在談判過程中最堅持的原則。

第一個安全原則：美國牛肉到底安不安全？

首先，目前全世界已經能夠有效控制狂牛病之發生，美國在 2003、2005 及 2006 年曾經各發生一病例，而且所有病例都是老牛，都在 1997 年實施飼料管理措施之前出生，表示美國在控制狂牛病的飼料管理措施執行得很徹底，顯示美國的牛肉跟牛肉產品也是安全的。

依據各國管理狂牛病的風險情形，世界動物衛生組織(OIE)對各國分為三個等級，我國與美國均列屬同一等級的「風險已控制國家」(Controlled BSE Risk)，也就是屬於安全的國家。

衛生署自 2007 年起，持續經過近 3 年的審慎評估與審查，並邀集專家學者進行討論，同時赴美國實地查核該國 BSE 防範措施之落實，確認美國已有效控管 BSE。

一、專家審查：

專家小組審查重點主要針對(1)美國 BSE 案例的流行病學調查報告；(2)飼料管理措施；(3)屠宰方式改變、去除特定風險物質及防止污染措施；及(4)加強防範 BSE 監測計畫等重點項目進行審查；這些重點也是 OIE 公告的 BSE 可能感染途徑的國際評估準則。

二、實地查核

為確認美國防範 BSE 措施之落實，分於 2007 年及 2008 年二度派員，赴美國進行實地查核，確認 BSE 監視計畫、牛隻年齡鑑定、SRMs 去除以及污染管控措施等，並至肉品工廠查核去除 SRMs 等衛生作業。

三、風險評估

衛生署委託國家衛生研究院，就消費者食用美國牛肉及其產品進行健康風險評估。「零風險」是目標，但要達到「零風險」，國家和社會都要負擔極高的成本。政府責任是盡可能降低風險。抽煙有肺癌風險，機率是萬分之 7.7、吃檳榔有口腔癌風險，機率是萬分之 5.9。而根據統計，每天吃美國牛內臟 134 公克，從零歲吃到 80 歲，得到新型庫賈氏病的機率是百億分之 1.5。衛生署的各項措施將可再進一步降低風險。

第二個安全原則：我國的控管

衛生署針對產品源頭、進口邊境加強管理措施：

一、源頭管理

- (一) 每一個美國牛肉出口工廠皆需執行美國農業部品質系統評估計畫(QSA Program)。
- (二) 美國農業部逐廠派駐有獸醫師進行 BSE 防範措施之檢查(包括進行嚴格的屠前檢查，及屠宰後牛隻立即去除特定風險物質確認等)，並簽發證明文件(證明文件中應註明：本牛肉或牛肉產品為美國農業部針對台灣所執行 30 個月以下牛齡認證品質系統評估計畫下之工廠所生產)。
- (三) 出口至我國之工廠需事先向我國報備。
- (四) 我國保有查廠之權利。

二、邊境查驗

衛生署連同農業委員會動植物防疫檢疫局、財政部關稅總局、及經濟部標準檢驗局針對進口美國牛肉產品進行查驗

工作。

當美國牛肉抵達台灣之時，我國的檢查程序如下：

(一) 海關：辦理商品進口程序，並審查報單與應檢附之文件，確認是否貨證相符。

(二) 農業委員會動植物防疫檢疫局及經濟部標準檢驗局：

1、檢查證明文件內容是否符合我國規定，包括是否經美國農業部品質系統評估制度(QSA program)認證；是否具備美國農業部開立並經駐廠獸醫師簽署之相關衛生證明；是否有疫病疑慮；是否符合台灣進口商採購之品項及條件。

2、是否來自經台灣核備之肉品工廠。

3、逐批檢查，確認產品內容。

4、依規定進行抽樣及檢驗。

5、不合格產品進行退運或銷燬：一旦發現缺少美國官方開立的衛生證明文件，或有違反我國輸入規定，產品將退運或銷毀，並加強產品查驗，若情節重大者，將暫停該工廠之產品輸入，直到美方通知我國該工廠已完成改善，始得重新開放。

第三個安全原則：增強消費者意識

(一) 衛生署自民國 95 年起即請各縣市衛生局加強輔導轄區各連鎖超市及賣場劃分專區，並清楚標示產地國別。

(二) 衛生署已全面展開餐飲業者輔導，於菜單或以張貼告牌、海報等方式說明產地來源，以利消費者辨識，供民眾自由選擇。

(三) 衛生署自民國 98 年 11 月 2 日起，強制實施食品業者投保產品責任保險，實施對象包括進口商。

參、總結

由以上的報告，各位委員可以瞭解，進口美國牛肉絕對不是政府在倉卒間作成的決策、更沒有預先退守談判立場，導致「喪權辱國」的談判結果。談判過程中，更沒有所謂「政治考量凌駕衛生專業，置國人健康於不顧」的情形。相反的，我們「決策穩健」、「談判務實」、「專業至上」。這次開放美國牛肉進口的決定，完全是根據國際規範，經過嚴謹的科學評估。最後的談判結果，我國也爭取到可能情況下最好的條件，由美國同意作好源頭管理，並且同意我國可隨時稽查，而且我國也設計了一套嚴密的邊境查驗機制，為全國民眾作好食品安全的把關工作。

在食品安全科學上，沒有零風險的可能，人只要吃東西就不可能完全避免風險。開放美國牛肉，不僅世界動物衛生組織認為安全，全美國 3 億人口天天食用，加拿大、歐盟 27 國、瑞士及馬來西亞、菲律賓、印尼等國都是開放美國牛肉全牛齡與全牛進口。中國大陸已同意開放美國 30 月齡以下牛肉進口，但美國並不滿意，因此雙方目前仍在談判中。澳洲政府刻正檢討美國牛肉進口政策，預定於明年 3 月會有結果。

各位委員，在國際規範認為美國牛肉除少數特定風險物質外，全牛齡且全牛都屬於安全無虞的情況下，我們面對美國的談判籌碼本來就不多。然而，衛生署堅持民眾的食用安全，我們的

安全標準高於國際標準，在辛苦的談判與對食品安全的堅持下，我們為全國民眾守住了限於 30 個月齡以下牛肉及牛肉產品的「韓國模式」，以及美國品質保證系統這個底線。我們不但就開放牛肉的審查、查驗等進行談判，並且還簽署了一份議定書，美國必須遵守協定的規定，執行源頭管理的工作。美國也會允許我國隨時赴美查廠，較過去僅單方面由我國自行宣布開放美國牛肉進口，可說是一大進步。

志良對各位委員對於民眾食品安全的關心深表敬佩，也請各位委員體諒衛生署同仁的苦心。志良過去說過，願意就開放美國牛肉進口負完全責任，未來一定會用最負責的態度，督促相關同仁，以最嚴格的標準來執行邊境的把關工作，來確保民眾的食品安全。請各位委員相信，我們進口美國牛肉的安全標準高於美國及世界上大部分國家。我們也請國人放心。

謝謝各位。