

議題研析

一、題目：進口牛肉邊境檢疫及查驗之法制問題研析

二、議題所涉法規

食品安全衛生管理法、動物傳染病防治條例、進口牛肉檢疫及查驗管理辦法、輸入應施檢疫物檢疫準則

三、背景說明

美國今（2024）年3月起陸續於9個州之46間乳牛場爆發高病原性禽流感（High Pathogenic Avian Influenza；HPAI）H5N1疫情。美國農業部表示，H5N1是一種導致鳥類大量死亡的病毒，如今首次在乳牛身上出現。另外，後續也傳出人類感染病例¹。墨西哥甚至傳出首例人類感染H5N2禽流感病毒而死亡的案例²。雖然病牛未經消毒的生乳中檢出大量病毒，我國衛生福利部（下稱衛福部）疾病管制署引述美國官方說法表示，美國肉品屠宰場有官方獸醫師，牛隻有染病疑慮就不會進入食物鏈，目前確認美國部分市售乳製品中雖檢出病毒殘粒，但均無致病活性，抽驗市售牛絞肉結果亦均為陰性³。但由於一般民眾烹調牛肉有時並不會採高溫全熟的方式，鑑於禽流感已成人畜共通傳染病，目前雖為乳牛感染H5N1病毒，報導專家指出，不排除未來可能肉牛也會被感染⁴，進口牛肉仍具潛在疫情擴散風險。爰借鏡外國對於牛肉進口邊

¹ 吳儀文，全球首見！美國乳牛爆禽流感疫情還傳人 呼籲民眾勿飲未殺菌生乳，健康醫療網，2024年5月22日，網址：<https://www.healthnews.com.tw/article/61825>，最後瀏覽日期：2024年6月11日。

² 李青縈，全球首例 人類染 H5N2 禽流感身亡，聯合報，2024年6月7日，網址：<https://udn.com/news/story/6812/8015541>，最後瀏覽日期：2024年6月11日。

³ 賴昀岫、李青縈，美國爆乳牛染禽流感 牛肉、牛奶還能吃嗎？專家解答，聯合報，2024年5月16日，網址：<https://udn.com/news/story/7266/7967978>，最後瀏覽日期：2024年6月12日。

⁴ 全球首見乳牛染禽流感已傳人！喝牛奶、吃美牛有風險嗎？關鍵 8 問解析，元氣網，2024年5月16日，網址：<https://health.udn.com/health/story/6010/7968359>，最後瀏覽日期：2024年6月12日。

境檢疫及查驗處理與風險預防機制，健全我國輸入食品安全之風險管理體系。

四、探討研析

(一) 我國牛肉進口管理及邊境查驗機制

1. 食品輸入管理之相關法規與查驗

我國食品輸入邊境管理，係依據風險管控原則以及產銷鏈中各類食品之風險特性進行查核抽驗，食品安全衛生管理法(下稱食安法)第六章為「食品輸入管理」專章(第 30 至第 36 條)，該章整合食品輸入管理各個範疇，主要內容為規範外國產品輸入時之食品安全衛生查驗(第 30 至 34 條)；另第 35 條為授權中央主管機關對於管控安全風險程度較高之食品，得於其輸入前實施系統性查核，以及輸入後之例行性查核⁵。

依據食安法第 30 條規定，業者須向主管機關申請查驗，經查驗符合規定，始得輸入。查驗調控之原則依據產品風險程度而定，經由邊境查驗自動化管理資訊系統，考慮風險因子，包括不合格紀錄、產地來源、國際風險訊息、國內外重大衛生安全事件、高關注或高風險食品等予以分級，核判風險等級決定查驗方式及比率⁶。衛福部食品藥物管理署(下稱食藥署)依據食品及相關產品輸入查驗辦法第 8 條規定執行⁷，包括逐批查驗、抽批查驗、逐批查核、驗證查驗以及監視查驗。

2. 牛肉輸入管理與邊境查驗

我國對進口牛肉產品之安全管理機制，採輸入前源頭管理、輸入時邊境查驗及輸入後的後市場稽查共三道柵欄式控管。衛福部於 2009 年 11 月 2 日訂定「進口牛肉檢疫及查驗管理辦法」，在出口國飼育及屠

⁵ 衛生福利部食品藥物管理署，111 年度食品輸入管理暨輸入查驗統計年報，2023 年 11 月，網址：<https://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?id=f638349720092756546>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 19 日。

⁶ 鄭維智，我國輸入食品管理之機制及其進展—基於風險管理之思維，認證報導第 34 期，2019 年 1 月 7 日，網址：<https://www.taftw.org.tw/report/2019/34/food/>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 15 日。

⁷ 衛生福利部，食品及相關產品輸入查驗辦法，2019 年 6 月 10 日衛生福利部衛授食字第 1082002 676 號令修正發布，網址：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0040017>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 12 日。

宰、我國進口時檢驗檢疫，以及國內市場流通等不同階段，分別加強相關產品之查驗與管理⁸：

1. 源頭管理：由專家、獸醫師、衛福部及農業部等相關部會官員，共同前往當地實地查核輸臺牛肉工廠，確認其防範食品衛生安全措施符合我國要求。

2. 邊境查驗：由衛福部食藥署、農業部動植物防疫檢疫署（下稱防檢署）及財政部關務署，各依權責共同把關。

3. 後市場稽查：由各地方政府衛生局依權責把關。產品經邊境查驗合格輸入後，由市場監測機制進行市售產品稽查，包括產品標示查核（包裝食品、散裝食品及直接供應飲食場所皆必須標示牛肉原產地）及檢驗，發現不合格即依食安法相關規定處辦。

衛福部於 2020 年 9 月 17 日修正「進口牛肉檢疫及查驗作業程序」，並自 2021 年 1 月 1 日起生效，針對曾發生牛海綿狀腦病（Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE）國家（地區）進口牛肉及其產品實施監管措施。此外，亦滾動式修正「美國及加拿大牛肉及其產品之進口規定」，對於頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟不得輸入（包括攪雜前述項目之產品及附表三十六個號列項下產品）⁹。

另我國對於活體輸入供屠宰之牛隻，包括肉牛、乳牛，由防檢署依據動物傳染病防治條例第四章輸出入與檢疫相關規定辦理¹⁰。依據該條例第 33 條第 3 項授權訂定之輸入應施檢疫物檢疫準則，規範牛輸入檢

⁸ 行政院衛生署（現已改制衛生福利部），「三管五卡政策及進口肉品檢驗機制之執行現況及檢討」報告，立法院第 8 屆第 1 會期社會福利及環境衛生委員會第 2 次全體委員會議，2012 年 3 月 7 日，網址：<https://npl.ly.gov.tw/do/www/FileViewer?id=313>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 13 日。衛生福利部食品藥物管理署，進口牛肉檢疫及查驗作業程序修正規定，2020 年 9 月 17 日，網址：<https://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?id=f637359312187329432>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 12 日。桃園市政府衛生局，新聞報的「三管五卡」是在講什麼？政府如何執行？，2024 年 3 月 15 日，網址：https://dph.tycg.gov.tw/News_Content.aspx?n=4413&s=1262248，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 12 日。

⁹ 政府公報資訊網，衛生福利部令：修正「美國及加拿大牛肉及其產品之進口規定」自 112 年 6 月 15 日生效，2023 年 6 月 15 日，網址：<https://gaz.ncl.edu.tw/detail.jsp?sysid=E2317129>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 12 日。

¹⁰ 動物傳染病防治條例第 33 條第 1 項規定：中央主管機關為維護動物及人體健康之需要，應公告外國動物傳染病之疫情狀態，並就應施檢疫物採取下列檢疫措施：1. 禁止輸入、過境或轉口。2. 指定應施檢疫物輸入前，輸入人或其代理人應申請核發輸入檢疫同意文件，並於輸入時執行檢疫。3. 依檢疫條件繳驗動物檢疫證明書或其他文件，並執行檢疫。4. 隔離檢疫。

疫條件及偶蹄目動物肉類輸入檢疫條件修正規定，加強邊境檢疫措施，以確保輸入我國的牛隻都符合安全健康可供人食用之標準¹¹。

(二) 歐盟對進口牛肉之邊境查驗管理機制

1990 年歐洲爆發狂牛症等一連串重大食安事件，激發歐盟對食品安全新政策之需求，2002 年通過歐洲議會和理事會第 178/2002 規章 (Regulation (EC) No 178/2002，下稱一般食品安全法) 落實食安管理原則並賦予法律效力，涵蓋從食品到飼料、從農場到餐桌整體食品鏈所有階段，規範歐盟、會員國及廠商之權責及義務，以維護歐盟內部市場的有效運作。該法施行以來，已樹立歐盟對食品安全的一般原則和要求，從而奠定歐盟共同食品安全基礎措施¹²。該法將食品依據來源定有不同的管理規範，大致分三類：**動物源性食品**(Food of Animal Origin)、**非動物源性食品**(Food of Non-Animal Origin) 以及**組成食品**(Composite Products)。

歐盟要求食品輸銷業者應符合須符合歐盟基本的衛生要求，如一般食品安全法第 11 條最低衛生標準及第 19 條進口商責任，以及歐洲議會和理事會第 852/2004 號規章 (Regulation (EC) No 852/2004) 第 3 條到第 6 條第三國廠商須遵守之衛生規定、第 5 條之 HACCP 原則¹³。而出口至歐盟的牛肉及其產品必須符合歐洲議會和理事會第 853/2004 號 (Regulation (EC) No 853/2004) 動物源性食品衛生規章的特定管理要求¹⁴，包括對動物源性食品之生產、銷售制定特定之衛生及動物福利規定。規範生產及銷售該等食品之工廠及場所須經主政機關登記、核准，屠宰廠作業環境符合規範，且該等產品自第三國進口亦須為核准進口之國家名單，相關標示規範須遵守一般食品安全法之規定，在國家識別碼

¹¹ 農業部，輸入應施檢疫物檢疫準則，2024 年 2 月 27 日修正。

¹² 謝碧蓮，歐盟食品鏈透明法規之簡介，食品藥物研究年報，第 13 期，2023 年 1 月 5 日。網址：<https://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?id=f638085284473757897>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 12 日。

¹³ 危害分析重要管制點 (Hazard Analysis and Critical Control Point, **HACCP**) 系統制度亦稱為「食品安全管制系統」，為一分析、評估和控制食品生產過程中安全危害之系統。此種重視源頭管理與製程的風險分析及控管，強調事前預防勝於事後檢驗，屬系統性預防管制，已為世界各國公認為最佳的食品安全管理系統。參衛生福利部食品藥物管理署，食品製造業者實施食品安全管制系統指引，2020 年 5 月 16 日修正。

¹⁴ 衛生福利部食品藥物管理署公告，輸銷歐盟食品管理作業規範，2020 年 6 月 2 日。

方面則須依據國際標準組織 ISO 規定。而有關動物防疫檢疫的管理，除歐盟各國間，也針對進口動物源性食品以第 2016/429 號規章 (Regulation(EU)No 2016/429) 規範供人類食用之動物源性食品之生產、加工及銷售之衛生要求，並就傳染性動物疾病 (包括非洲豬瘟、禽流感……等) 訂定預防控制管理規則¹⁵。

歐盟 2017 年官方管制規範(Regulation (EU) 2017/625) 要求各會員國應以風險為基礎，以適當頻率定期對所有部門食品鏈的所有經營者、活動、動物和貨物進行官方控制。第 2017/625 號規章第 54 條第 3 項授權歐盟執委會(European Commission)制定邊境查驗相關之規範¹⁶ --2019/2129 號執委會施行規範 (Commission Implementing Regulation (EU) 2019/2129)：就動物和動物源性產品實施貨證相符查驗(Identity check)和實體檢查(Physical check)，檢查的內容包括動物疾病、健康事項及食品衛生安全事項，並訂定統一適用之**基礎查驗率**(Baseline frequency rate)。其中將活體動物列為第一級風險，需進行 100% 的貨證相符查驗和 100% 的實體查驗；而絞肉/經機器切割供人類食用之肉及其產品/禽肉/兔肉、野味肉品/雞蛋/冷凍雞蛋產品/牛奶/冷凍乳製品/未密封常溫下養殖魚類、雙殼貝等動物源性產品，則列為第二級風險，需進行 100% 的貨證相符查驗和 30% 的實體查驗。針對管制系統與能力嚴重不足之產品來源國家，並可將基礎查驗機率提升一個層級，或是針對含特定風險物質之類別，將查驗率由 30% 調至 50%¹⁷。

(三) 預防禽流感牛肉進口風險，加強邊境查驗與跨國疫情通報

據世界動物衛生組織 (World Organisation for Animal Health, WOAH) 關於進口產品風險控制的準則，進口國應該進行由風險評估、風

¹⁵ 鹿惠珍，歐盟食品衛生法規彙整之更新版 (歐盟動植物檢驗檢疫暨食品衛生法規簡介)，經貿透視雙週刊，2006 年 11 月 30 日，網址：<https://www.trademag.org.tw/page/newsid1/?id=451540&iz=6>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 18 日。經濟部標準檢驗局，歐洲議會和理事會(EU)2017/625 規章關於官方管制以及修訂及廢止若干法規 (Official Controls Regulation, OCR)，2020 年 8 月 17 日，網址：<https://www.bsmi.gov.tw/bsmiGIP/wSite/ct?xItem=90710&ctNode=8831&mp=1>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 19 日。Regulation (EU) 2016/429，網址：<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/429/2021-04-21>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 21 日。

¹⁶ 何佳樺、許巧揚、陳慶裕、吳宗熹、林旭陽、劉芳銘，各國邊境輸入食品查驗措施探討，食品藥物研究年報，第 12 期，2021 年 12 月 7 日。網址：<https://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?id=f637744876516162904>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 12 日。

¹⁷ Commission Implementing Regulation (EU) 2019/2129 of 25 November 2019, ANNEX I，網址：https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2019/2129/oj，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 12 日。

險管理、風險溝通共同構成的「風險分析」體系，欲發揮該體系的完整功能，整個分析流程需有透明和雙向的風險溝通，所有風險利害關係方都應享有同等的資訊獲得權，因此面對疫情時之跨國通報機制尤顯重要。歐盟等先進國家均已建立專職、專責、專業的生物風險評估與查驗機制，包含指定主責機關、建置實驗室檢驗能量、設立監督委員會等。而我國的食品安全管理系統仍存有各部門分工不明確之問題，其協同合作亦有待加強¹⁸。

在禽流感此一人畜共通疾病對人類健康產生威脅時，進口牛肉依靠傳統邊境檢查措施顯然不足以因應變化，建議透過修法建構完善預防通報及查驗處置法規，允宜檢討修正依據動物傳染病防治條例第 33 條第 3 項規定訂定之「輸入應施檢疫物檢疫準則」附件 4 之 1「牛輸入檢疫條件」，將高病原性家禽流行性感冒（HPAI）納入疫病之檢疫措施，由防檢署依規定審查，必要時得派員赴驗出禽流感病毒之牛肉輸出國實地查核。根據實地查核結果，政府可依進口牛肉檢疫及查驗管理辦法規定，對於進口牛肉及其製品，就其風險程度，加嚴邊境查驗比率，對於不符規定之牛肉產品予以退運或銷毀；另可依動物傳染病防治條例第 28 條第 1 項規定停止檢疫物之輸入¹⁹等應變措施。對進口牛肉之邊境檢疫查驗嚴格把關與控管，確保國人食用進口牛肉的衛生安全。

撰稿人：林華彬

¹⁸ 林麗芳，美國食品安全管理機制分析，農業與農情，第 212 期，2000 年 2 月，網址：<https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=21047>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 12 日。

¹⁹ 動物傳染病防治條例第 28 條第 1 項：「各級主管機關認為防疫上有必要時，得公告採取下列各款措施：一、指定區域、期間，禁止或限制輸送一定種類之動物，並停止搬運可能傳播動物傳染病病原體之動物屍體及物品。二、指定區域停止檢疫物之輸入。三、在交通要道設置檢疫站，檢查動物及其產品；未經檢查或經檢查不合格者，禁止其進出，並得為必要之處置。」。