

荷蘭、瑞典、日本牛肉開放輸入說明

行政院食品安全辦公室

衛生福利部

行政院農業委員會

經濟部

106年7月

目次

綱要	2
背景說明	4
一、科學與安全	5
二、食安管理	12
三、國內肉牛產業與消費型態	14
四、貿易自由	16
五、結語	18
附件一：我國邊境查驗與國內市場標示之管理	19
附件二：相關報告及會議紀錄	22

綱要

國人對於牛肉消費需求逐年增加，國產牛肉生產量占整體消費量的 6%，因此我國每年均需從畜牧大國輸入牛肉。但自從發生狂牛病後，國人對於輸入牛肉的安全性開始關注，因此政府除了要確保輸入牛肉的安全管理外，更需積極與國人進行完善的風險溝通。

荷蘭、瑞典及日本三國曾經發生過狂牛病，但經過風險管制努力後，這三國的狂牛病狀態已經逐步獲得世界動物衛生組織評價為風險可忽略的國家。荷蘭、瑞典及日本多年前就依據國際經貿規範，向我國提出開放牛肉輸入的申請，政府也針對這三國的牛肉進行科學性的安全評估，確認對國人的健康危害風險極小，其在國際上之風險等級相同於已開放輸入的美國，因此將依據行政程序預告荷蘭、瑞典及日本牛肉開放輸入規定措施，在此同時向國人進行說明。

臺灣對於所有輸入牛肉的安全管理分為三個層次，包含嚴謹的境外源頭查核（輸入前審查、定期例行性實地查核）、邊境查核（每批食品檢附我方認可之檢疫及衛生證明文件、抽樣檢驗程序），及國內市場管理（牛肉原料原產地標示、追蹤追溯管理）。另外，政府也將持續輔導提升國產牛肉的價值，確保國內產業利益不受影響。

政府希望本預告措施能在確保國人承受最低食安風險與落實食安管理的前提下提供消費者更多元的牛肉選擇，也可有利於我國符合貿易自由的國際規範。具體預告開放輸入範圍如下表：

表一：荷蘭、瑞典、日本開放輸入牛肉預告草案內容

預告開放	荷蘭	瑞典	日本
可輸入	12 月齡以下 帶骨及不帶骨牛肉	30 月齡以下 帶骨及不帶骨牛肉	30 月齡以下 帶骨及不帶骨牛肉
可輸入	食用牛雜碎貨品		
不得輸入	頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟		

附註：各國輸入牛肉均應符合我國檢疫及食安法規相關規定。

此份說明文件的架構

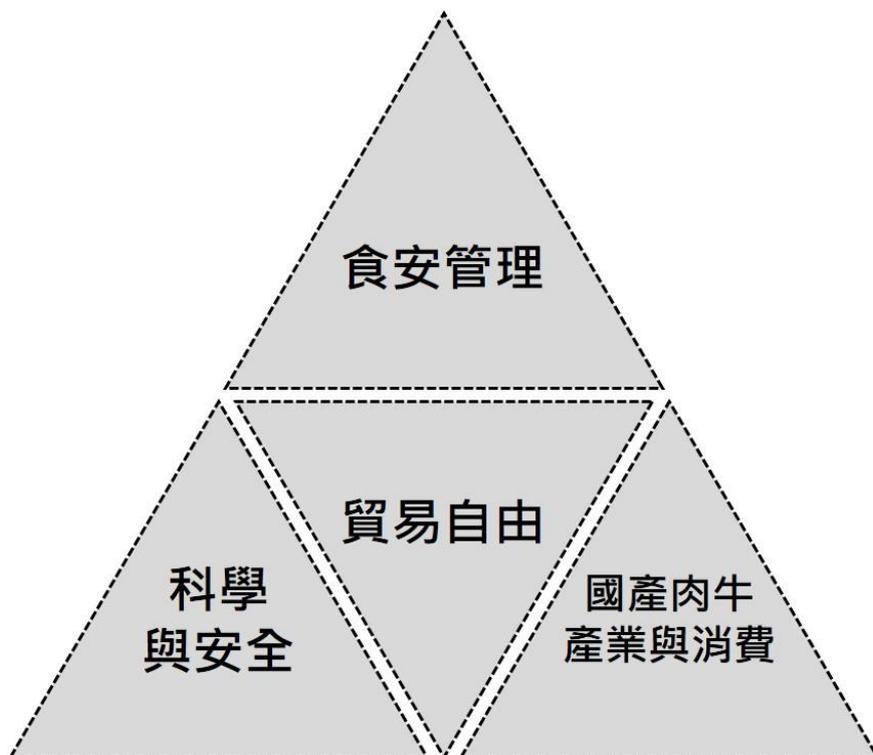
荷蘭、瑞典、日本牛肉開放輸入涉及四個層面：科學與安全、食安管理、國產肉牛產業與消費，以及貿易自由。

就「科學與安全」層面而言，政府必須站在國際規範與科學根據之基準上，進一步評估對國人的健康是否構成風險，並據以訂定相關規定。

就「食安管理」層面而言，政府應考慮開放輸入後所引起社會大眾的擔憂，因此針對此部分將說明政府如何強化現行的食安管理措施，以增強民眾的信心。

牛肉開放輸入由來已久，開放荷蘭、瑞典、日本牛肉將造成輸入國間之競爭替代，尚不致影響「國內肉牛產業與消費型態」，惟在此仍再補充說明我國產業概況、消費型態以及國產與輸入通路之差異。

最後，基於「貿易自由」為世界各國互動上之重要原則與價值，我國應以國際組織及其相關規範作為參考，並考量我國輸入食品安全管理之現況，進行管理措施上之調整，以符合國際趨勢。



背景說明

事件爆發當時情形及目前管理方式

狂牛病（正式名稱是牛海綿狀腦病，英文簡稱 BSE）是一種發生於牛隻的致死性、傳染性神經退化疾病，受感染牛隻的臨床症狀包括情緒不安、敏感、有攻擊性、磨牙、動作失調、後肢無力、躺臥死亡等症狀，死亡後經病理解剖，發現其腦部組織出現空洞，呈現海綿狀病變。英國於 1986 年診斷出全球第一例狂牛病，且於 1996 年診斷出人類第一例新型庫賈氏症（new variant CJD, vCJD，為感染性海綿狀腦病的一種），並證實新型庫賈氏症和食用受狂牛病病原污染的牛肉有關，旋即造成歐洲、亞洲、非洲眾多國家的恐慌，並開始全面停止英國牛肉及相關產品的引進。後續，歐洲各國及日本、美國、加拿大等國，亦陸續傳出狂牛病的病例。

政府為了降低國人罹患新型庫賈氏症的風險，隨即禁止自發生狂牛病的國家輸入牛肉及相關產品，除此之外，食品安全衛生管理法亦規範這些國家牛隻的風險物質不得輸入；另一方面，亦針對所有國外輸入之牛肉，定下嚴格的管制方式，有境外源頭管理、輸入邊境檢疫與查驗，以及國內市場稽查三個關卡，內容包含輸入前審查及開放輸入後之例行性實地查核、輸入檢疫檢查及食品安全查驗、市售產品監測稽查機制、核對各項證明文件、明確標示產品資訊、開箱進行嚴密檢查、切實檢驗食品安全、資訊連線即時查明等措施，來確保輸入牛肉的安全。

曾經發生狂牛病的國家，經過長時間的控制管理後，必須符合各項國際規範，並同時取得輸入國的同意，才能恢復牛肉的輸出。例如美國與加拿大都曾經是發生狂牛病的國家，在實施飼料禁令、監測計畫及禁止病牛進入屠宰場與避免污染之屠宰作業規定下，經有效控制狂牛病之後，分別向我國提出重新輸出牛肉的申請，經我國進行各項查證、評估以及審議之後，從 94 年起陸續分階段恢復美國與加拿大的牛肉輸入。

一、科學與安全

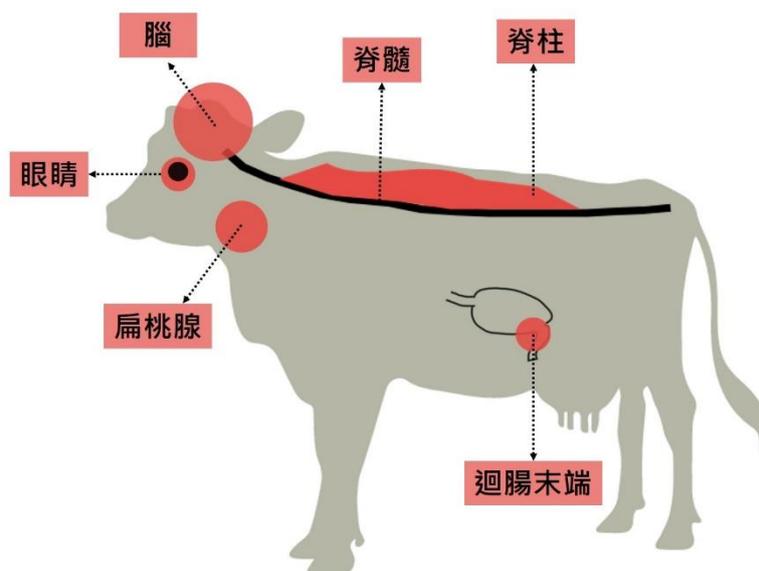
狂牛病的成因與不安全的牛肉部位

所有哺乳動物體內均有正常形態的普立昂蛋白，只有自然突變或接觸變性普立昂蛋白後，正常形態的普立昂蛋白才會受到感染，產生變性普立昂蛋白。狂牛病的病原是變性普立昂（prion）蛋白，這種「變性普立昂蛋白」會在中樞神經組織（例如腦部）聚積，造成組織壞死，使得患病的牛隻，腦部組織呈現海綿孔洞狀，最後造成死亡，因此稱為牛海綿狀腦病，簡稱狂牛病。經研究發現狂牛病可能發生在許多動物上，若是發生在人類身上，則稱為「庫賈氏症」，而「新型庫賈氏症」則證實與人類吃到來自感染「狂牛病」病牛的變性普立昂蛋白所污染的牛肉產品有關。

健康沒有染病的牛隻，其牛肉是安全的。根據世界動物衛生組織（OIE）指出：「除非人類攝取染病動物的特定風險物質（specified risk materials, SRMs），否則不會感染」。一般而言，「變性普立昂蛋白」只存在於染病牛隻的特定部位，即上述所稱的特定風險物質，如下圖一所標示，這些部位包括：所有年齡牛隻的扁桃腺和迴腸末端；30 月齡以上牛隻的腦、眼睛、脊髓、頭顱以及脊柱等部位。而在乳汁及肌肉組織並偵測不到「變性普立昂蛋白」，因此，世界衛生組織（WHO）以及歐盟健康與食品安全總署（DG Health and Food Safety）認為牛肉及乳汁是安全的，只要屠宰健康牛隻時，妥善去除這些特定風險物質，牛肉即更安全無虞。

1

¹ 目前在我們食用之牛肉中並沒有找到狂牛病的感染媒介，這些媒介一般存在於內文所述的特定風險物質當中，在牛隻屠宰時便已經去除。在實驗性的研究中，科學家曾將大量的狂牛病病原體注入牛隻的腦部，但還是沒有在食用中的牛肉發現病原體的存在。



圖一：牛隻的特定風險物質（SRMs）

如何控制及杜絕狂牛病

典型狂牛病的感染途徑已被國際上確認，主因是牛隻吃到含有「變性普立昂蛋白」的肉骨粉飼料。因此，世界各國都已經嚴格執行「飼料禁令」，禁止以「動物來源的肉骨粉或油渣」餵養反芻動物，²臺灣與美國均於 1997 年即禁止自狂牛病發生國家，輸入牛、羊等對狂牛病有感受性的反芻動物，及對其肉骨粉、肉粉、骨粉等動物飼料，實施飼料禁令，歐盟及日本皆自 2001 年實施。如此一來，便可以防止健康的牛隻因交叉污染意外接觸到「變性普立昂蛋白」，並阻止其重新進入反芻動物的食物鏈中，以避免發生狂牛病。在飼料禁令嚴格執行後，全球狂牛病病例已逐年減少，近年來已減少到每年全世界只有零星的病例發生。

為了有效防範狂牛病病原「變性普立昂蛋白」進入人類食物供應鏈，世界動物衛生組織訂定相關防治措施，這些措施包括由獸醫師嚴格進行牛隻屠前與屠後檢查，所有病牛、倒牛或問題牛隻（不能自行行走與有神經症狀牛隻）一律不得進入屠宰線，在屠宰過程中，妥善去除可能存在「變性普立昂蛋白」之特定風險物質，嚴格要求屠宰廠改善牛隻的屠宰與屠體處理方式，並且進行牛齡鑑定以及牛隻屠體區隔（30 月齡以上與以下牛隻屠體區隔）等管理措施。因此，根據

² 反芻的概念指的是，動物將胃內的食物倒流回口腔內，進行再次咀嚼的行為，常見的反芻動物例如牛、羊、鹿等。

世界動物衛生組織訂定的國際規範，只要做好源頭管理，嚴格執行上述飼養、屠宰相關措施，便能有效的防範牛隻感染狂牛病並避免病牛進入人類食物供應鏈，確保牛肉食用安全。

荷蘭、瑞典、日本牛肉的科學風險

民眾若想要進一步瞭解狂牛病可能造成之風險危害，可參考世界動物衛生組織針對世界各國的狂牛病風險等級分類與我國政府針對荷蘭、瑞典與日本牛肉所做的消費者健康風險評估。

首先，在世界動物衛生組織的狂牛病風險等級分類中，依照狂牛病風險狀態將各國區分為三個等級：第一級「風險可忽略 (negligible BSE risk)」、第二級「風險已控制 (controlled BSE risk)」及第三級「風險未定 (undetermined BSE risk)」三種。荷蘭、瑞典及日本三個國家已被世界動物衛生組織認定為風險可忽略國家，來自「風險可忽略」國家的所有年齡之牛隻與其所有部位，皆可認定為安全的，可於國際間自由貿易。

以我國現行輸入的牛肉管制而言（參考表二、表三），目前已開放牛肉輸入的美國、澳洲、紐西蘭、巴拉圭等國，均為第一級「風險可忽略」國家，本次預告開放的荷蘭、瑞典、日本三國，同樣也是第一級「風險可忽略」國家，而我國已開放牛肉輸入的加拿大則是屬於第二級「風險已控制」國家（我國亦列屬第二級「風險已控制」國家）。

但，並非只要符合 OIE 認定之「風險可忽略國家」分類，即可輸入牛肉至我國。在開放他國牛肉輸入我國前，政府會針對申請國之情況進行層層把關。依據《食品安全衛生管理法》之規定，針對狂牛病發生國家之牛肉與其產品，衛福部會以嚴謹的審查程序，針對申請國之防範狂牛病的管制措施進行審查，其中包括狂牛病監測計畫、飼料禁令及牛隻履歷管理等。此外，亦會透過風險評估確認申請國的牛肉與其產品之食品安全風險屬於可接受的範圍，並經實地查核確認申請國之管理體系與其執行符合我國要求，上述這些皆審核通過後，才同意開放輸入。

表二：申請牛肉產品輸臺世界動物衛生組織風險分級比較表

	風險可忽略	風險已控制
已開放	美國、澳洲、紐西蘭、巴拉圭、巴拿馬、哥斯大黎加	加拿大、尼加拉瓜
預告開放	荷蘭、瑞典、日本	無
審查中	義大利、丹麥、墨西哥	法國

表三：世界動物衛生組織風險分級與肉品管制

安全分級	風險可忽略	風險已控制	風險未定
國家舉例	荷蘭、瑞典、日本、美國等 47 國	加拿大、法國等 6 國	非屬前述兩分類者
肉品管制	肉品安全無虞	去除該風險等級之 SRMs，符合食品安全且來自健康牛隻的肉品安全無虞	去除該風險等級之 SRMs，符合食品安全且來自健康牛隻的肉品安全無虞

其次，衛福部已針對荷蘭、瑞典、日本之牛肉風險，委託學者專家分別進行消費者健康風險評估（參考表四及附件二）。在風險評估報告中，以保護消費者的保守估計方法，分別假設消費者吃的牛肉來自荷蘭、瑞典或日本的前提下評估，結果顯示攝食荷蘭、瑞典或日本牛肉之健康風險趨近於零（其罹患新型庫賈氏症之機率均在億分之一以下）。然而實際飲食中，消費者並不會每天都吃或只吃荷蘭、瑞典、日本這三個國家的牛肉，因此所面對的健康風險會比評估的結果更低。

表四：各國帶骨牛肉風險評估結果

國家	狀態	帶骨牛肉風險評估結果 ³
美國	已開放	1.04×10^{-9}
加拿大	已開放	1.77×10^{-8}
荷蘭	預告開放	8.82×10^{-9}
瑞典	預告開放	7.82×10^{-10}
日本	預告開放	1.13×10^{-8}

風險評估是當前國際間維護食品的科學性方法，其目的為推算消費者如果吃了問題食物之後，可能引發某疾病的機率多寡，透過量化的方式，說明該風險所可能引發的問題嚴重性。風險評估通常以終生（以 70 年計算）每天都吃該問題食物的 100 萬人之中，有幾個人會罹患某疾病來表示風險的大小。國際上，100 萬人之中，因吃某食品以致罹患某疾病的人數在一個人以下之風險，被認為是趨於理論背景值之「可以被接受的低風險」，亦即其風險在現實生活中不具意義。

表四中，就荷蘭、瑞典、日本三個國家牛肉之風險評估顯示，即使在高估攝食量的情況下，罹患狂牛病之風險皆遠小於百萬分之一（ 10^{-6} ），因此從風險評估觀點來說，食用或不食用荷蘭、瑞典、日本這三個國家牛肉，得到新型庫賈氏症之機會都是微乎其微，也就是說這三個國家的牛肉都是安全的。

另外，依專家學者之風險評估結果，再經行政院農業委員會之動物疾病非疫區與動物健康管理體系審查，和衛福部針對輸出國之食品安全衛生管理體系執行系統性查核，並由牛海綿狀腦病專家諮詢會審查、參酌國際間輸入荷蘭、瑞典及日本牛肉之現況結果顯示，攝食荷蘭、瑞典及日本牛肉對於健康風險為可接受範圍，此結論也經衛福部牛海綿狀腦病專家諮詢會審查通過。

³ 終身攝食該國牛肉而感染 nVCJD 之機率。

從實際面來看，荷蘭、瑞典及日本牛肉產品除了可在本地流通供應荷蘭、瑞典及日本消費者以及到這些國家旅遊的遊客飲食外，目前還可以出口到全球多個國家，由此可見，荷蘭、瑞典及日本牛肉已為其本國國內及國際間消費者所接受。

小結

健康沒有染病的牛隻，其牛肉是安全的。在「科學與安全」方面，荷蘭、瑞典及日本三國在 OIE 均列為狂牛病「風險可忽略」等級之國家。學者專家及政府評估其帶骨牛肉對國人的健康風險，與已開放輸入的美國及加拿大牛肉相同，也就是說，食用荷蘭、瑞典及日本牛肉的健康危害風險極小，趨近於零，為可以被接受的低風險。

政府針對開放輸入之牛肉產品，要求必須是來自健康無疾病之牛隻。政府已完成荷蘭、瑞典及日本的境外實地查核，確認三國的牛隻飼料皆禁止使用動物肉骨粉，且具備完整的牛隻追溯體系及監控計畫，並同時有完善的屠前及屠後檢查，以確保三國輸入之牛肉符合所限制之牛齡、去除特定風險物質及達到衛生安全系統的管理品質，因此預告開放輸入，國人可以放心食用。

表五：我國針對荷蘭、瑞典、日本執行審查流程表

申請國家 審查流程	荷蘭	瑞典	日本
最後一例 BSE 案例 發生年	100 年	95 年	98 年
向我國提出申請	95.04.12	101.04.26	96.04.17
衛福部委託專家執行 風險評估計畫	101 年、106 年	102 年、106 年	102 年、106 年

申請國家 審查流程	荷蘭	瑞典	日本
進行飼料、BSE 監測、 動物健康、屠宰衛生 境外實地查核	102.10.15 至 102.10.25	103.11.04 至 103.11.15	103.09.02 至 103.09.11
衛福部牛海綿狀腦病 專家諮詢會議審查 (通過)	103.12.18	104.09.08	103.12.18

二、食安管理

在輸入牛肉的食安管理上，政府除了在邊境輸入時會在檢疫、食品安全方面進行檢查之外，當國外牛肉要輸入至臺灣時，政府亦會對出口國進行要求。

輸入之前的把關

首先，在國外牛肉要輸入之前，我國政府首先會核對各項證明文件有無符合我國政府之相關規定，這些證明文件分為兩個要件，包括

第一要件為：

- (1) 必須出自我國認可之肉品工廠；
- (2) 接受並通過出口國肉品安全主管機關之監督管理；
- (3) 須檢具前述機關開立並經過獸醫師簽署之相關「檢疫及衛生證明」；

第二要件為，必須屬於 30 月齡以下健康牛隻之牛肉及其產品。

若不符合這些規定，就不能輸入至臺灣。

另外，產品輸入時，必須明確申報產品資訊，包括品名、原產地、製造廠、有效日期等相關訊息。倘若於邊境查驗時，發現前述資訊未如實申報，也無法輸入。

輸入之後的管理：邊境查驗與國內市場標示

其次，除了上述輸入之前的把關外，牛肉及其產品一旦輸入到我國，政府則會進行相關的管理措施。在邊境查驗的管理上，政府會針對輸入牛肉進行「檢疫檢查」及「食品安全查驗」。

所謂的檢疫檢查，包括核對前述的相關證明文件、出口商是否明確進行標示與申報產品資訊等；此外，在食品安全查驗的部分，政府會針對輸入產品，逐批針對外觀、品質、標示等開箱進行嚴密檢查，並抽樣送至檢驗室進行安全衛生項目（含硝基呋喃代謝物、氯黴素、乙型受體素類、Quinolone 類與中樞神經組織等）之檢驗，倘若當中查獲禁止輸入或違反規定之產品，將依法退運或銷毀。

而近年來政府亦推行資訊串聯機制，強化並提供在食品安全事件發生時，可即時查辦，快速且有效查明相關訊息。透過各部會之資訊系統，彼此串聯勾稽，針對有疑慮之產品進一步追蹤其流向，必要時採取管制措施或進行查處。

最後，在國內市場的標示管理上，依據食品標示原產地相關規定，如果產品以牛肉及牛可食部位為原料，應標示其原產地（國）。各衛生局持續稽查輔導各牛肉產品販賣場所及餐廳，確保供應之牛肉產品皆清楚標示產地國別或註明使用牛肉來源。不同產地（國）的牛肉因不同的飼養方式而有不同的風味，消費者可以根據自己的喜好作選擇。

此外，依據《食品安全衛生管理法》及相關規定，牛肉及相關產品的輸入業者和加工工廠應建立追蹤追溯制度，且必須詳細記錄牛肉原料的供應商資訊、原產國、重量、數量、批號、收貨日期與有效日期等資料，以及產品的產製資訊與詳細流向資訊，包含運送業者資料、買受人資料、產品名稱、重量、數量、批號、有效日期、交貨日期等資料。同時衛福部亦規定，業者應定期上傳這些資料至追溯追蹤系統（又稱為非追不可），串聯至政府食品雲資訊管理系統，以便勾稽管理，在發現有問題的產品時，政府可立即掌握產品流向進行查處。

【如您欲進一步瞭解牛肉食安管理的相關措施，請參考附件一：我國邊境查驗與國內市場標示之管理】

小結

在「管理」方面，政府針對國外輸入牛肉層層把關，由跨部會採取有效嚴謹的源頭、邊境及市場之管制措施，包含嚴謹的境外源頭查核，輸入前審查；邊境查核，定期例行性實地查核、每批輸臺產品均須檢附我方認可之檢疫及衛生證明文件、抽樣檢驗程序；以及國內市場管理，食安法規範包裝及散裝食品均需標示牛肉原產地、牛肉輸入及加工業者應建立追蹤追溯系統、電子申報追蹤追溯資料，並納入稽核項目。政府一直盡最大努力做好食品安全把關工作，將健康風險降到趨近於零的可接受範圍，讓國人可以安心食用輸入牛肉。

三、國內肉牛產業與消費型態

國產牛肉與輸入牛肉的消費差異

臺灣地狹人稠，國內養牛產業所用之飼料（大宗穀物與牧草），均無法自給自足，需仰賴輸入，又國內養牛產業以「乳牛為主、肉牛為輔」，因此國產牛肉市占率約 6 %，輸入牛肉則為 94 %。

國產牛肉大多以清燙或涮燙「現宰生鮮」的「溫體牛肉」為主，且幾乎不以帶骨牛小排或丁骨牛排方式供應市場。於北部消費區域，國產牛肉以牛排、牛肉麵為主要消費產品，南部區域則以肩胛肉、腹脅肉、前胸肉及里肌肉等部位肉，採切薄片之清燙牛肉及清炒牛肉絲為主要消費產品，惟南、北部均有剩餘後腿肉滯銷問題，目前則提供作為牛肉乾。有關國產牛雜之消費通路與市場，主要是由屠宰商直接銷售至各地的牛肉麵餐館與中式餐廳，而傳統市場專賣國產牛肉之攤位，通常僅販售生鮮牛肉，除非客戶預訂牛雜部位，才會客製化向屠宰商訂購取貨。

明顯不同於國產牛肉，輸入牛肉以「冷藏與冷凍」為主，且多供應西餐廳烹飪牛排，或為火鍋店肉片使用，另量販店則以輸入冷凍或冷藏之牛腩、牛腱與牛排方式提供都會區家庭採購消費。而輸入牛雜則以冷凍為主，大部分進入餐飲通路與量販店。國產牛肉具新鮮、優質、健康、安全等特點，「地產地消」的在地特色與輸入牛肉形成明顯市場區隔。

我國肉牛產業可能的影響

由於國產牛肉以溫體食用為主，與輸入牛肉已有明顯的市場區隔，因此，荷蘭、瑞典及日本牛肉的輸入，評估短期將造成輸入牛肉產品間替代，取代自美國、澳洲或紐西蘭等國家輸入的數量，對國內肉牛產業尚不致有太大的影響。

政府亦會隨時關注國產牛肉的價格變化，若有異常波動之時，將給予我國肉牛產業適當的輔助。

輔導肉牛產業、推廣國產牛肉

政府將持續積極協助國內牛肉產業的發展，以強化國產牛肉品牌價值。現階段國產牛肉的發展與推動策略，聚焦在國產牛肉具新鮮、優質、健康、安全等特點，朝向如何積極強化「地產地消」與在地特色產品結合，以期能與輸入牛肉市場形成明顯市場區隔，穩固國產牛肉既有的消費基本盤。

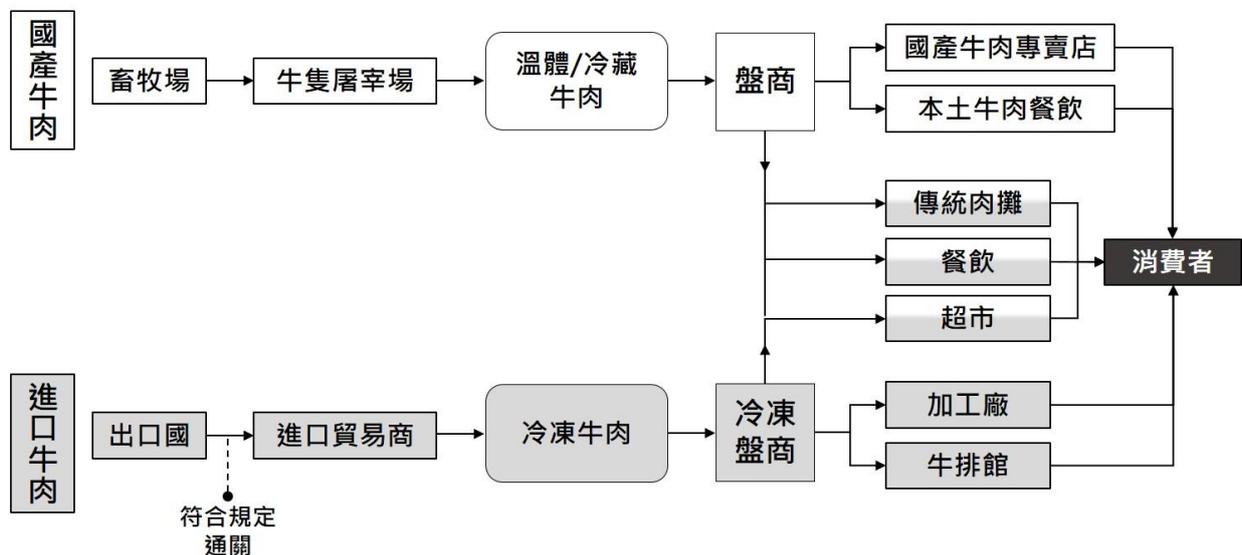
此外，政府亦持續加強輔導國內肉牛業者改善生產環境及飼育技術，加速提升肉牛之質與量，並且鼓勵飼牛業者取得產銷履歷驗證，提供優質又安全的國產牛肉供國人消費。

近年來政府持續辦理國產牛肉生產追溯資訊管理系統之維運，以及輔導牛肉攤商確實標示牛肉來源資訊，強化市場區隔與確保國內肉牛產業發展。

圖二：國產牛肉與輸入牛肉通路

圖例：

- 國產牛肉通路
- 進口牛肉通路



四、貿易自由

世界各國因科技、交通的發展，打破傳統既有的藩籬，提升了國與國間的貿易自由度。輸入食品在國人日常飲食中隨處可見，以牛肉為例，輸入牛肉即占國內市場的 94%，但輸入食品原產地既不在臺灣，生產相關規範亦為出口國所訂定，那麼身處輸入食品充斥的世代，政府將如何執行輸入食品之安全管理？

我國政府在輸入食品安全之管理上，以「維護國民健康」為第一優先原則，如果某食品曾在國際間發生危害人類健康之案例，政府會在第一時間採取必要管制程序，並隨時空更迭，和考量實際情況之變化、國際間的作法以及國際規範，並以最新的科學證據所做的風險評估基礎下進行調整。

但，國人可能會有這樣的疑問：「我們一定要開放嗎？不能一直維持禁止嗎？」臺灣為世界貿易組織（WTO）中的一員，依據 WTO 下食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定（SPS 協定），核心目的在於防止食品安全措施之濫用，即任何措施皆須遵守「科學」、「必要性」、「不歧視」與「透明化」四項原則，其中，以科學原則而言，若某國要提出管制措施，就必須建立在健康、安全風險的基礎上，否則可能造成不必要的貿易限制。此外，各國簽訂的區域自由貿易協定或雙邊自由貿易協定，多強調成員國於食品安全檢驗及相關標準的制定，應秉持以科學證據為基礎的原則。

也就是說，根據世界動物衛生組織之國際標準及我國科學評估結果，來自荷蘭、瑞典與日本的牛肉，對於國人健康的危害風險極小，趨近於零。倘若我國不考量這些科學證據，則極有可能違反身為 WTO 會員國之義務，也與全球化時代下倡導的「貿易自由」價值相違背。

換個角度來說，荷蘭、瑞典、日本三國的狂牛病風險，早已被 OIE 列為風險最低的「風險可忽略（negligible BSE risk）」國家。這三個國家的牛隻畜養頭數分別是 400 萬、150 萬及 280 萬頭，其牛肉產品除了持續供應荷蘭、瑞典及日本的國內消費外，也出口到許多國家，而亦屬同樣等級國家的美國牛肉，我國已經於 2012 年開放輸入，另外，列為風險已控制等級的加拿大，亦經我國嚴謹評

估後於 2014 年開放 30 月齡以下牛肉輸入，後續雖因加國發生 BSE 新病例而暫停受理查驗，但我國亦持續審查加國對於新病例之調查報告且派員實地查核，並於 2016 年恢復加拿大牛肉輸入查驗，此顯示我國在保障國人食品安全方面，依 SPS 協定秉持以科學證據為基礎，評估與探討各國牛肉輸入的申請案。此外，根據 WTO 會員國之間非歧視精神，我國若沒有實質證據證明荷蘭、瑞典、日本三國的狂牛病管控有明顯缺失，就難以拒絕這三國對我國提出的開放牛肉輸入要求。

因此，政府在維護國民健康、確保食品安全的前提下，召開多次專家會議審查與實地查核，研擬出荷蘭牛肉、瑞典牛肉及日本牛肉輸入規定。在確認荷蘭、瑞典及日本牛肉安全無虞後，政府將相關資訊完整且清楚的公布，希冀能消除國人對輸入牛肉安全的疑慮。讓社會大眾瞭解政府採取與國際社會步調一致的作法，將影響未來的國際經貿合作關係，有助臺灣在國際社會上有更多平等互待的友邦，以爭取國家更大的利益。此外，亦能提供國人更多元化的選擇，並展現我國的經貿措施符合國際規範。

表六：世界各國對發生 BSE 國家之牛肉輸入管理

輸入國	已開放輸入「30 月齡以下牛肉」之國家
臺灣	美國、加拿大
日本	美國、加拿大、荷蘭、瑞典、法國、愛爾蘭、波蘭、義大利、瑞士、列支敦斯登、挪威、丹麥
香港	美國、加拿大、日本、英國、歐盟各國
菲律賓	美國、加拿大、日本、荷蘭、瑞典、英國、西班牙、葡萄牙、德國
新加坡	美國、加拿大、日本、荷蘭、瑞典、巴西、比利時、丹麥、芬蘭、法國、愛爾蘭、英國
紐西蘭	美國、加拿大、日本、歐盟各國

五、結語

在全球化的時代下，交通運輸的快速發展使人們活動不再受到地域限制。對消費者來說，在市場買到智利櫻桃和買到梨山水蜜桃一樣容易。但，另一方面，新興疾病於世界各國間的傳播也令人擔憂。身處二十一世紀的世代，雖然狂牛病疫情已獲得控制，民眾卻同樣擔心有疑慮的牛肉輸入至臺灣，是否會使國人健康遭受威脅的風險增加。

政府以「維護國民健康、確保食品安全」為前提，針對國外輸入的牛肉一律進行審慎的風險評估與審查，並參考 OIE 所訂定的國際規範，進一步擬定管制措施。這些評估並非一蹴可幾，政府不但進行科學性的風險評估，更至荷蘭、瑞典與日本實地查核，確認這些國家的食品安全管理系統符合國際規範與我國標準，最後才據以訂定《荷蘭、瑞典、日本開放輸入牛肉預告草案內容》，草案中明訂可輸入、不得輸入之範圍，針對牛隻中的特定部位（即前述的「特定風險物質」）加以限制，確保國人食用之牛肉與其產品安全無虞，同時亦強化市場區隔並確保不與國產牛肉產業發展相抗衡，才能夠讓消費者安全、放心地選擇更多元的牛肉。

最後，如何降低國人健康遭受威脅的風險，並積極邁向國際舞台，是政府持續努力的目標。希冀透過此份政策論述溝通資料能讓關心此議題的社會大眾，完整了解政策形成的背景及評估過程；同時，政府誠摯的歡迎各位，進一步提供您寶貴的意見，促使輸入牛肉政策更臻完善。

附件一：我國邊境查驗與國內市場標示之管理

一、邊境查驗

依據食品安全衛生管理法第 30 條第 1 項規定，輸入經衛生福利部公告之食品、基因改造食品原料、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑時，應依海關專屬貨品分類號列，向衛福部食藥署申請查驗並申報其產品有關資訊。紐澳地區、美加地區牛肉及其他地區輸入規定如下：

- (一) 紐澳地區牛肉及其產品：系統性承認，該國核准出口設施所生產之牛肉及牛肉產品均可輸入。
- (二) 美加地區牛肉及其產品：輸入牛肉及其產品須符合「美國及加拿大牛肉及其產品之輸入規定」，來自出口國獸醫主管機關核可的工廠並檢附出口國簽發之證明文件，始得報驗。另雖符合前點規定，頭骨、腦、眼睛、脊髓、絞肉、內臟不得輸入，包括摻雜前述項目之產品。
- (三) 其他地區牛肉及其產品：實施系統性查核前已有輸入紀錄者，得繼續輸入；未有紀錄者，須通過系統性查核，始得輸入。

二、有關 5 年內我國邊境牛肉輸入查驗統計如下表：

年度	報驗數	總淨重(Kg)	檢驗數	檢驗比率%	未抽中批	未抽中批 比率%	全案總評 不合格	全案總評 不合格率%
101 年	8467	82672481.23	1506	17.79	6950	82.08	20	0.24
102 年	10568	91622431.71	2420	22.9	8108	76.72	16	0.15
103 年	12362	99035189.24	1786	14.45	10527	85.16	10	0.08
104 年	12931	96449810.55	399	3.09	12479	96.50	7	0.05
105 年	15023	113597609.90	660	4.39	14282	95.07	17	0.11
總和	59351	483377522.6	6771	11.41	52346	88.2	70	0.12

三、邊境管理

配合食品輸入管理政策面之規劃，設定管制措施。

四、國內市場標示管理

衛福部食藥署每年針對後市場標示，皆列入例行性的稽查抽查項目之一，並依據新公告施行之標示規定或民眾關心議題，規劃稽查專案計畫，如查有不符規定之情事，則責令轄管衛生局依食品安全衛生管理法處辦，以維護民眾消費權益。另地方政府衛生局依據其地方特性及年度規劃，亦訂有市售產品標示稽查專案計畫，並透過食藥署產品通路管理資訊系統（PMDS）上傳相關辦理結果，衛福部食藥署亦持續督導地方政府衛生局針對市售產品標示持續查核。有關 105 年牛肉產品抽驗及原產地標示查核結果如下：

105 年度	件數	不符規定件數	不符規定情形
抽驗	263	1	1 件美國輸入牛肉檢出萊克多巴胺超量。
標示查核	9,170	2	1 件包裝產品及 1 件供應飲食場所含牛肉產品之原產地標示不符規定。

五、我國牛肉標示規定

(一) 101 年公告「含牛肉及牛可食部位原料之有容器或包裝之食品原產地標示規定」、「散裝食品標示相關規定」及「直接供應飲食場所供應含牛肉及牛可食部位原料食品標示原產地相關規定」，並於 101 年 9 月實施，強制規定牛肉及牛可食部位原料（不含牛乳及牛脂）之原產地（國）標示，以其屠宰國為原產地（國）。

(二) 標示方式：

1. 包裝食品：其字體長度及寬度不得小於零點二公分。
2. 散裝食品：應於販售之場所以卡片、標記（標籤）或標示牌（板）等型式，採懸掛、立（插）牌、黏貼或其他足以明顯辨明之方式為之。以標記（標籤）標示者，其字體長度及寬度各不得小於零點二公分；以其他標示型式者，各不得小於二公分。
3. 直接供應飲食場所：應於販售之場所以卡片、菜單註記、標記（標籤）或標示牌（板）等型式，採張貼、懸掛、立（插）牌、黏貼或其他足

以明顯辨明之方式為之。以菜單註記者，其字體長度及寬度各不得小於零點四公分；以其他標示型式者，各不得小於二公分。

- (三) 未依規定完整標示或有標示不實之情形，將依食品安全衛生管理法規定處以新臺幣 3 萬元至 300 萬元或 4 萬元至 400 萬元罰鍰，產品並限期回收改正。

食品類別	現行規範		標示方式
	食品	牛肉原料	
有容器或包裝食品	強制	強制	外包裝標示
散裝牛肉及其加工食品（販售場所具公司或商業登記）	強制	強制	卡片、菜單註記、標記（標籤）或標示牌（板）等型式，採張貼、懸掛、立（插）牌、黏貼或其他足以辨明之形式。
散裝牛肉及其加工食品（販售場所不具公司或商業登記）		強制	
直接供飲食場所		強制	

註：已於 101 年 9 月實施

附件二：相關報告及會議紀錄

一、牛肉與其相關產品健康風險評估報告

各國資訊	http://www.fda.gov.tw/TC/siteList.aspx?sid=225
瑞典	http://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?mID=133&id=51378
荷蘭	http://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?mID=133&id=40329
日本	http://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?mID=133&id=40330

二、衛福部牛海綿狀腦病專家諮詢會會議紀錄

歷次會議紀錄	http://www.fda.gov.tw/TC/siteList.aspx?sid=225
103.12.18 荷蘭及日本審查通過	http://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?mid=133&id=10512&t=s
104.09.08 瑞典審查通過	http://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?mid=133&id=14136&t=s

三、境外實地查核報告

各國實地查核報告	http://www.fda.gov.tw/TC/siteList.aspx?sid=224
瑞典	http://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?mID=133&id=51377
荷蘭	http://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?mid=133&id=13956&t=s
日本	http://www.fda.gov.tw/tc/includes/GetFile.ashx?mID=133&id=40331