

論 ECFA 架構下兩岸食品安全之立法議題

林俊宏*、蔡依凌**

綱 要

- | | |
|---|--------------------------|
| 壹、前 言 | 一、《海峽兩岸食品安全協議》之優缺點 |
| 貳、WTO 架構下食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定與海峽兩岸食品安全協議之簽定 | 二、臺灣《食品衛生管理法》之優缺點 |
| 參、兩岸對食品安全之相關規定及其比較 | 三、中國大陸《中華人民共和國食品安全法》之優缺點 |
| 一、臺灣對食品安全之相關規定 | 四、兩岸食品安全相關法規所衍生及待解決之問題 |
| 二、中國大陸食品安全法規 | 陸、結論與建議 |
| 三、臺灣與中國大陸對食品安全相關規定之比較 | 一、兩岸食品安全訊息通報時間 |
| 肆、ECFA 簽署後臺灣與中國大陸對食品安全之相關規定 | 二、兩岸雙方之業務交流 |
| 一、臺灣對食品安全之相關規定 | 三、受害人權益之確保 |
| 二、中國大陸對食品安全之相關規定 | 四、爭端解決機制之建立 |
| 三、比較臺灣與中國大陸對食品安全之相關規定 | 五、成立「海峽兩岸食品安全監督管理委員會」 |
| | 六、架構兩岸食品安全標章及認證機制 |

* 美國舊金山金門大學法學專士、逢甲大學財經研究所專任教授兼所長。

** 逢甲大學財經法律研究所研究助理。

伍、對於食品安全之發現與所衍生
及待解決之問題

七、支持鼓勵食品業者之自主
管理及第三方檢驗機構

八、「吹哨者保護制度」的強化

壹、前 言

我國加入WTO後，對於國內經濟及產業帶來深遠的影響，而近年來國際間區域經濟整合、貿易自由化逐漸形成，為了因應全球經貿環境的快速變遷及順應以出口為導向的海島型經濟體，我國政府積極推動與中國大陸展開經濟合作協議，內容包括貨品貿易、服務貿易、投資保障、爭端解決與保護智慧財產權等重大議題，目的在促使臺灣經濟與世界市場接軌。兩岸於 2010 年 6 月在大陸重慶舉行的第五次「江陳會談」，簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》(Economic Cooperation Framework Agreement, 以下簡稱ECFA)，並於同年 9 月 12 日正式生效，後續協商自此展開，透過ECFA的簽訂，加速了台灣與亞洲區域的經濟整合。臺灣亦得以降低關稅或免關稅的方式進入中國大陸的廣大的市場，大幅提升本土食品產業與其他國家在中國大陸的競爭力；台商也有機會以臺灣接單中國大陸出口模式，拓展世界市場的平台，有助臺灣成為全球創新中心、亞太經濟樞紐、臺商全球總部、外商區域總部等（註一）。

在兩岸頻繁的業務當中，也漸漸發現兩岸的食品安全相關法規、協議之訂定等，還有許多地方需要改善。由於各類中國大陸製的食品原物料紛紛開放進口，而兩岸因飲食文化接近、地理位置上之相鄰以及低廉價格之吸引，致使台灣食品業者經常向中國大陸進口便宜的食品原物料與加工食品。然而，這些來自於中國大陸的進口食品，在進口之前並未加以嚴格把關，也沒

註一：周朝國，中國十二五規劃與兩岸產業策略發展方向，綜美出版，頁 180-181，2011 年 9 月。

有明確的安全檢驗機制，再加上近年來中國大陸國內爆發多起重大食品衛生案例，引發臺灣消費者之恐慌。消費者不禁思考台灣與中國大陸於 2008 年第二次「江陳會談」所簽署之《海峽兩岸食品安全協議》以及兩岸所制定之食品相關法規，是否存在著嚴重的法律漏洞與問題，以致於食品安全之問題始終層出不窮、不斷爆發。因此，在兩岸實施 ECFA 之後，對於食品安全所帶來之影響與所衍生之問題該如何處理、食品相關法規應該如何改善等即是頗為重要的議題。

貳、WTO 架構下食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定與海峽兩岸食品安全協議之簽定

世界貿易組織 (World Trade Organization , WTO) 為現今世上最重要的國際經貿組織之一，其架構下之《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 , SPS) 更是國際上與食品安全、動植物防疫檢疫相關之重要協定。有鑑於各國對於進口食品所採取的衛生與檢驗標準不一，造成貿易自由化之阻礙，因此在 1986-1994 年烏拉圭回合談判中各國積極提案將食品安全問題納入討論。《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) 原先係規定於農業協定 (Agreement on Agriculture) 之中，但在烏拉圭回合談判過程中各會員國擔心，當農產品的非關稅措施逐漸被禁止後，某些進口國可能會轉而以施行 SPS 為由，規避應予開放本國農產品市場之義務，再加上《GATT 1994》第 20 條 b 款已經無法充分解決類似問題。因此，各會員國決議讓 SPS 正式成為 WTO

多邊貿易體系中之一項獨立協定(註二)。另外，各會員國也意識到保護食品安全與動植物衛生檢疫的相關措施也可能會觸及到食品生產的技術性問題，故於談判中通過《技術性貿易障礙協定》(Agreement on Technical Barriers to Trade，以下簡稱TBT)(註三)，與SPS共同為全體會員所遵行。

SPS之立法目的在於保護人類、動物或植物的生命或健康，避免或減少因農產品貿易流通而導致外來動植物疫病蟲害之入侵、立足或蔓延之機會，以及防範食品、飲料或飼料中之添加物、汙染物等潛在風險。為了保護會員國境內動物或植物生命或健康之需要，以及避免會員以維護國民或境內動植物健康為由，採行過份嚴格之措施，導致妨礙會員間之正常貿易流通。因此，WTO肯認各會員國得制定或採行合理之檢驗或防疫措施，包括：相關法律、政令、規定、要件和程序，特別是包括最終產品的標準；加工與生產方法；測試、檢驗、發證與核可程序；檢疫處理，同時亦包括有關動物或植物運輸或運輸中維持動植物生存所需材料的規定；相關統計方法、取樣程序與風險評估方法的規定；以及與食品安全有直接關係的包裝與標示規定(註四)。SPS中並承認各會員國有權為了保護人類、動物或植物的生命或健康，可以採取食品衛生檢驗與動植物檢疫之必要措施(前提為該措施必須符合SPS之規定)；並鼓勵各會員國採用現有的國際標準、準則或建議，作為檢驗及檢疫措施之基礎；亦鼓勵各會員在一定之條件下，接受其他會員之措施與本國措施具有同等效力(Equivalence)(註五)。

註二：李何清、譚偉恩，衛生安全與國際食品貿易：以「人類安全」檢視世貿組織相關立法缺失，國科會研究計畫－問題與研究，第 51 卷第 1 期，頁 85-89，2012 年 3 月。

註三：「技術性貿易障礙」係指一國基於安全、健康或其他合法目的所採取之技術規章或標準。TBT 除了對 WTO 全體會員國一體適用之外，也承認各國有權選定其認為適當之標準，包括測試及發證之程序，不至於構成不必要的貿易障礙。TBT 用以處理一切農業以及工業產品，但不包括動植物衛生檢疫部分，此乃規定於 TBT 第 1 條第 5 項：「不適用於食品安全檢驗與動植物檢疫措施協定附件 A 所界定之檢驗與檢疫措施。」(資料來源：林俊宏，國際貿易法講義，頁 249-257，自版，2011 年 9 月初版 6 刷。)

註四：SPS 附件 A 第 1 條之規定。

註五：林俊宏，國際貿易法講義，頁 258-261，自版，2011 年 9 月初版 6 刷。

全球貿易自由化的快速發展，雖然為各國在實質關稅上帶來許多優惠，並屏除貿易上之障礙，也添增了更多的機會。然而，在此同時卻也帶來新的威脅與挑戰，如外來農業產品、食品的流通比以往更加頻繁，增加了動植物疫病病蟲害入侵、蔓延的風險。WTO 架構下之 SPS 即是在此背景，為保護人類、動物或植物的生命或健康，所建立之措施。近年來，SPS 越來越受到國際上的重視，各國莫不嘗試建立一套完整的進口風險評估機制，以減少外來產品輸入時所帶來的損害。因此，我國也更應積極關注並掌握 WTO 協議在 SPS 議題之相關資料以及其在國際上之後續發展，以避免外來產品對於我國所造成的影響。未來，更可作為政府修法或是參與國際多邊、雙邊或是複邊協議之參考。臺灣自加入 WTO 之後與中國大陸逐漸展開經貿交流，各類中國大陸食品紛紛進口至臺灣，但來自於中國大陸的食品卻對消費者的安全造成重大影響，甚至進而演變成跨國際食品安全事件。因此，兩岸雙方於 2008 年第二次「江陳會談」簽署《海峽兩岸食品安全協議》以保障臺灣消費者之權益。其後於 2010 年第五次「江陳會談」簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》(以下簡稱 ECFA)，臺灣食品業者即可以 ECFA 減免關稅的優惠條件順利進入並開拓中國大陸內需市場。

由於國際間的經濟區域整合、貿易自由化逐漸成為趨勢，WTO 為了鼓勵會員國透過經濟整合創造更加自由化的貿易環境，允許會員國引述《GATT 1994》第 24 條領域適用、邊境貿易、關稅同盟及自由貿易區、《GATT 1994》第 5 條過境運輸之自由以及授權條款(Enabling Clause)，以上三個法源依據，透過簽署區域貿易協定(Regional Trade Agreement，以下簡稱 RTA)或自由化貿易協定(Free Trade Agreement，以下簡稱 FTA)，給予彼此更優惠之待遇。尤其在 2009 年 8 月中國與東協正式簽署《中國-東協自由貿易區投資協議》之後(註六)，對於我國在國際間的貿易影響甚大，甚至影響了我國出口產

註六：中國-東盟自由貿易區簡介，MBALib，

<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E4%B8%AD%E5%9B%BD-%E4%B8%9C%E7%9B%9F%E8%87%AA%E7%94%B1%E8%B4%B8%E6%98%93%E5%8C%BA>，最後瀏覽日期：2013

品在國際市場間之競爭力。為了因應全球經貿環境的快速變遷、避免被邊緣化以及促進國際化，ECFA簽署後，期望能夠幫助臺灣融入國際經貿體系，提升我國競爭力，並參考「東協 - 中國全面經濟合作架構協定」(Framework Agreement, FA)(註七)及國際間重要之架構協定，並就我國國情進行調整。也藉由ECFA所建立起來的機制，台灣與中國大陸在《海峽兩岸食品安全協議》方面確立了兩岸食品安全訊息通報制度，對於不符合規定之食品，依據輸入食品查驗辦法相關規定辦理，予以加強查驗或暫停輸入，或要求中國大陸提出相關改善計畫；雙方同意建立重大食品安全事件協處機制以及定期進行業務交流。而兩岸自簽署《海峽兩岸食品安全協議》與ECFA之後，各類中國大陸食品原物料紛紛藉此進口至臺灣，這些來自於中國大陸之食品，若未嚴加把關審查，將會對我國影響甚大。

因為來自於中國大陸的進口食品，在進口之前並未加以嚴格把關，也沒有明確的安全檢驗機制，再加上近年來中國大陸國內爆發多起重大食品衛生案例，如：2003 年阜陽奶粉事件 (註八)、2004 年頭髮醬油事件 (註九)、

年 9 月 2 日。

註七：ECFA 乃參考東協與中國大陸於 2002 年簽署之「全面經濟合作架構協定」(Framework Agreement, FA)之模式，先簽訂架構協定，接著納入早期收穫清單機制，其中包括貨品及服務業項目等，最後分階段制定貨品及服務貿易自由化之協定。由此可見，我國與中國大陸簽訂 ECFA 之後，即須與中國大陸形成自由貿易區，其過程就如同東協—中國自由貿易區之發展過程一般。

註八：2003 年中國大陸安徽阜陽地區爆發新生嬰幼兒因為食用以澱粉、蔗糖等廉價食品原料，以及利用奶香精等添加物進行調味，所製成的劣質奶粉，導致嬰幼兒缺乏蛋白質、維生素、礦物質等營養，而出現營養不良、造血功能障礙、內臟功能衰竭、免疫力下降等情形。安徽阜陽為劣質奶粉產生嚴重後果的爆發區，該事件通稱為「阜陽奶粉事件」。而這些新生嬰幼兒長期食用劣質奶粉，最明顯的特徵是出現「頭大、嘴小、浮腫」，因此又稱為「大頭娃娃」。據 2004 年國務院統計資料結果，阜陽地區自 2003 年 5 月 1 日以後出生的新生兒中因食用劣質奶粉而出現輕、中度營養不良症狀者共有 189 例、重度營養不良者共有 28 例、死亡者共有 12 例。參照安徽阜陽劣質奶粉事件，國務院應急管理辦公室，http://www.gov.cn/yjgl/2005-08/09/content_21396.htm，最後瀏覽日期：2013 年 8 月 28 日。

註九：2004 年中國湖北省荊州市被爆發一家化工廠收集理髮店的頭髮，用鹽酸泡成胺基酸液（頭髮的主要成分是蛋白質，蛋白質能分解胺基酸），再用氫氧化鈉中和，加上紅糖和

2005 年假雞蛋事件 (註十)、2006 年蘇丹紅事件 (註十一)、2008 年三聚氰胺事件 (註十二) 等，引起臺灣消費者的恐慌與不滿。中國大陸「黑心食品」

色素等原料，製成味道類似的化學醬油，大大降低了製作成本。這些收集回來的頭髮含有大量的染髮料、髮膠等化學物質，還夾雜著大量垃圾灰塵，相當噁心。而提煉出來的溶液含有鉛、氯丙醇等有害物質，可誘發癲癇，食用這種醬油更有致癌的可能頭髮醬油。參照維基百科

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%A0%AD%E9%AB%AE%E9%86%AC%E6%B2%B9>，最後瀏覽日期：2013 年 8 月 28 日。

註十：2005 年中國湖北、北京、廣東等地區發現使用化學原料製成假雞蛋，即是將碳酸鈣、石蠟、石膏放入蛋殼模具中製作蛋殼；蛋清則是將海藻酸鈉加水後，不斷攪拌而製成的；而蛋黃的主要成分也是海藻酸鈉液，再加入檸檬黃色素後放入模具中，然後在放入氯化鈣溶液中凝固而成的。假雞蛋不但沒有任何營養價值，長期食用更會導致記憶力衰退、痴呆等嚴重後果。參照地下工廠人造但流入廣州長期食用人會變癡呆，新華網，2005 年 3 月 2 日。http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-03/02/content_2638489.htm，最後瀏覽日期：2013 年 8 月 28 日。

註十一：2005 年英國發現自印度進口的辣椒粉中，含有蘇丹紅一號這類禁止作為食品添加物的工業原料，並要求業者將產品全面下架召回，英國食品標準局 (Food Standards Agency, FSA) 稱這是英國史上最大規模的食品召回事件。在此同時，中國國家質量監督檢驗檢疫總局 (General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine of the People's Republic of China) 於 2005 年 2 月 23 日發布緊急通知，要求各地檢驗部門加強對含有蘇丹紅一號食品的檢驗監管。結果發現，位於中國 18 個省、市、區的調查中，共有 30 家企業、88 種食物產品以及添加物含有蘇丹紅成分，這些含有蘇丹紅的食品生產企業，主要集中在廣東、上海、江蘇等地區的辣味製品和番茄製品，其中甚至包括肯德基等知名廠商，另外也有部分蛋商為了生產高價紅心蛋，違法將蘇丹紅添加於雞蛋或鴨蛋中。參照國家質量監督檢驗檢疫總局關於加強對含有蘇丹紅 (一號) 食品檢驗監管的緊急通知，中國食品藥品化妝品法規網，http://law.pharmnet.com.cn/laws/detail_1277.html，最後瀏覽日期：2013 年 8 月 28 日。

註十二：中國河北石家莊三鹿集團生產的三鹿牌嬰幼兒配方奶粉，被檢驗出含有三聚氰胺，導致甘肅、江蘇等省分嬰幼兒因食用含有三聚氰胺之配方奶粉而罹患腎結石的病症，引起國際社會關注十二。其後經中國大陸政府針對乳品企業進行全面檢測後，發現嬰幼兒奶粉中含有三聚氰胺的廠商並不只限於三鹿集團，其他如廣東亞士力、上海貓熊乳品、青島聖元、蒙牛集團、內蒙古伊利、江西光明英雄乳業等 22 家企業，旗下嬰幼兒奶粉皆含有三聚氰胺。自事件爆發後截至 2008 年 9 月底，共發現 5 萬 4 千名嬰幼兒罹患腎臟疾病，超過 1 萬 2 千名嬰幼兒住院，其中 4 名嬰兒死亡十二。參照新華網：現有 1.2 萬餘名嬰幼兒因食用奶粉住院治療，2008 年 9 月 21 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-09/21/content_10088082.htm，最後瀏覽日期：2013 年 8 月 28 日。

(註十三)的議題如雨後春筍般一一浮起，令人不得不正視此一議題。上述之各重大食品衛生安全事件重重打擊中國大陸製商品的信譽，尤其是在 2008 年爆發之三聚氰胺毒奶粉事件後，中國大陸官方公開證實三鹿奶粉有以「維多利亞全脂奶粉」名義銷往台灣作為食品加工。我國亦緊急於 2008 年 9 月 18 日宣布中國大陸奶製品全數停止販售，2008 年 9 月 21 日宣布金車公司生產的「伯朗咖啡」曼特寧鋒為三合一、藍山風味三合一等即沖飲料，三億食品原料公司、佳泰食品企業有限公司所進口的都慶公司奶精，以及六和化工股份有限公司的奶精與麥芽精，皆含有三聚氰胺的成分，需在 24 小時內全部下架(註十四)。此消息嚴重威脅我國人民健康，並造成消費者的恐慌以及食品業者的巨大損失，更引爆了我國民眾對中國大陸製食品長久以來的疑慮，不少人再也不敢吃來自於中國大陸的食品。

此次爆發的「三聚氰胺」事件，更凸顯了強化食品安全管理的重要性與急迫性。正因如此，我國於 2008 年 9 月 27 日組成「食品衛生專家團」前往大陸，就奶製品受三聚氰胺汙染問題進行溝通，也就兩岸如何建立食品衛生安全機制交換意見。其後於 2008 年 10 月 6 日兩岸初步建立食品安全直接聯繫管道與通報機制，並確定了食品衛生緊急事件直接通報聯絡窗口。我國指定原衛生署食品衛生處以及經濟部標準檢驗局實際業務主管，擔任兩岸食品

註十三：「黑心食品」這個名詞在法律上並不存在，是近來由新聞媒體報導所創造出來的東西。一般來說，「黑心食品」係指 1. 不該給人吃的，拿來給人吃，換言之即是黑心商人存心欺騙消費者所生產、販賣的食品，如：病死豬肉、飼料奶粉（進口通關時申報為飼料奶粉，但廠商在通關後更改其包裝、標示，變造為人用奶粉，將原本給動物吃得拿來給人吃）。2. 對消費者的健康、權益有重大危害的食品，如：食物中有不該添加的防腐劑、蔬菜水果中使用不該用的殺蟲劑、養雞鴨業使用不該用的抗生素；或者使用合法的抗生素，但卻沒有適當的停藥時間。參照陳樹功，您吃得安心嗎？什麼是黑心食品？

http://www.nhi.gov.tw/webdata/webdata.aspx?menu=&menu_id=&wd_id=&webdata_id=1297，最後瀏覽日期：2013 年 7 月 25 日。

註十四：毒奶粉／影響層面擴大需下架產品售價逾 10 億，NOWnews 今日新聞網，<http://www.nownews.com/2008/09/24/327-2339724.htm>，最後瀏覽日期：2013 年 8 月 28 日。

衛生主管部門緊急事件直接通報聯繫窗口；而中國大陸方面指定衛生部衛生監督局和質量監督檢驗檢疫總局進出口食品安全局相同層級人員為聯繫窗口。日後兩岸食品衛生安全重大事件的通報，除了透過此一聯繫窗口之外，我國財團法人海峽交流基金會與中國大陸海峽兩岸關係協會原有的通報機制，仍然繼續維持。之後，於 2008 年 11 月 4 日在台灣舉行的第二次「江陳會談」，雙方簽署《海峽兩岸食品安全協議》，期望未來兩岸能夠攜手共同防範黑心食品、嚴格把關、以保障兩岸人民的安全與健康（註十五）。

《海峽兩岸食品安全協議》之立法目的在於增進兩岸食品安全預警制度及重大食品安全事件處理機制，落實「反黑心、嚴把關、有保障」的食品安全管理目標，以維護兩岸人民的健康。《海峽兩岸食品安全協議》共有 9 條條文，包括訊息通報、協處機制、業務交流、文書格式、聯繫主體、協議履行及變更、爭議解決、未盡事宜、簽署生效等，皆為架構海峽兩岸食品安全協議之主要內容。首先，有鑑於食品安全資訊交流之重要性，兩岸雙方同意互相設立通報窗口，兩岸政府相互間，需就涉及雙方貿易的食品安全訊息以及影響民眾健康的重大食品安全資訊與突發事件，進行即時通報，並提供完整訊息（註十六）。屆時若再發生類似「三聚氰胺毒奶粉事件」的黑心食品時，中國大陸即可第一時間提供完整訊息給予台灣政府，除了可達到預警的效果之外，也有助於進行源頭管理，降低黑心食品流入台灣的風險。其次，兩岸雙方於《海峽兩岸食品安全協議》中，同意建立之重大食品安全事件協處機制，包括：「緊急磋商、交換相關訊息」（註十七）、「暫停生產、輸出相關產品」（註十八）、「即時下架、召回相關產品」（註十九），其目的在於透過即時通報機制，在食品安全事件發生的第一時間，採取必要措施，進行危

註十五：徐銀磯，兩岸關係大事記，交流出版，第 102 卷，頁 79，2008 年 12 月。

註十六：《海峽兩岸食品安全協議》第 1 條之規定。

註十七：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 1 款之規定。

註十八：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 2 款之規定。

註十九：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 3 款之規定。

機處理，以防止不安全的食品流入台灣。「核實發布訊息，並互相通報」(註二十)、「提供事件原因分析及改善計畫」(註二十一)、「雙方即時通報有關責任查處情形」(註二十二)，其用意即符合訊息交流之意涵外，更進一步由個案實地瞭解、釐清問題，並針對食品安全事件提供原因分析及改善計畫，以避免類似事件再一次發生。關於求償之部分，規定「督促責任人妥善處理糾紛，並就確保受害人權益給予積極協助」(註二十三)，使受害人及業者雙方之權益皆能夠獲得保障。最後，兩岸也協議透過邀集專家會商，進行業務交流，並建立兩岸業務主管部門專家定期會商及互訪制度，就雙方食品安全制度規範、檢驗技術及監管措施進行業務交流及訊息交換(註二十四)。因此了解《海峽兩岸食品安全協議》與ECFA之成立背景及主要內容，並分析此兩協議之優點與有何可以改進之處，可作為我國日後與中國大陸談判、交涉之參考建議。

參、兩岸對食品安全之相關規定及其比較

一、臺灣對食品安全之相關規定

我國《食品衛生管理法》於 1975 年制定實施，立法之目的在於管理食品衛生安全及品質並維護國民之健康。其後在與中國大陸所簽署之ECFA正式生效之前，分別歷經六次修法。兩岸於 2010 年 6 月 29 日簽署ECFA之前，臺灣之《食品衛生管理法》還未對於食品進出口制定相關條文，故在食品進出口之法規方面適用依據《食品衛生管理法》(民國 99 年)第 27 條第 1 項

註二十：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 5 款之規定。

註二十一：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 6 款之規定。

註二十二：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 8 款之規定。

註二十三：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 7 款之規定。

註二十四：《海峽兩岸食品安全協議》第 3 條之規定。

規定訂定之《輸入食品查驗辦法》(民國 96 年),以及依據《食品衛生管理法》(民國 99 年)第 24 條第 2 項規定訂定之《輸入食品查驗作業要點》(民國 98 年),作為執行輸入食品查驗之依據。進口食品即為輸入食品,凡由國外輸入之食品皆稱為輸入食品,輸入食品在進入我國時會依據《食品衛生管理法》委託相關查驗機關進行查驗(註二十五),查驗範圍包括食品、食品添加物、食品器具、食品容器、食品包裝、食品用洗潔劑等產品輸入時之衛生安全及品質之查驗(註二十六)。我國食品進口採取邊境查驗的通關方式,須執行文件審查(係指查驗人員對於申請書及各項文件審核作業)、現場查核(係指查驗人員於產品堆置地點執行品目核對、包裝外觀及標示項目等檢查措施)、取樣檢驗(係指查驗人員抽取適量樣品送交實驗室進行感官、化學、生物或物理性之檢驗工作)等三大步驟(註二十七)。國內進口商向國外訂購後,經運送人運送往我國,於進口通關時向主管機關申請報關報檢,並依《關稅法》(民國 99 年)之規定,填送貨物進口報單,並檢附提貨單、發票、裝箱單及其他進口必須具備之文件(註二十八)。

查驗機關可視業者以往檢驗紀錄、產品特性及國內外資訊等狀況,就重點檢驗項目檢驗外,其標示上所列或有衛生安全之虞者,依相關規定實施檢驗。查驗方式分為:逐批查驗、抽批查驗、逐批查核、驗證登錄等四大類不同的查驗方式(註二十九)。「逐批查驗」係指經查驗機關於完成產品文件審核、現場查核取樣後,將產品樣品送至中央衛生主管機關指定認可的實驗室執行檢驗(註三十),查驗執行機關再查核實驗室簽發之檢驗報告,並據以評定產品符合規定後,始可核發輸入食品許可通知;若經評定不符合規定

註二十五: 進口食品,我的E政府, http://focus.www.gov.tw/subject/class.php?content_id=74, 最後瀏覽日期: 2013 年 11 月 13 日。

註二十六: 《輸入食品查驗辦法》(民國 96 年)第 2 條第 1 項之規定。

註二十七: 《輸入食品查驗辦法》(民國 96 年)第 5 條之規定。

註二十八: 《關稅法》(民國 99 年)第 17 條之規定

註二十九: 《輸入食品查驗辦法》(民國 96 年)第 6 條之規定。

註三十: 《輸入食品查驗作業要點》(民國 98 年)第 4 條之規定。

者，應製發輸入食品不符合通知書（註三十一）。「抽批查驗」係指經查驗執行機關文件審查後，查驗執行機關進行抽批。抽批查驗分為一般抽批查驗以及加強抽批查驗，一般抽批查驗之抽中批機率为 2% 至 5%，加強抽批查驗之抽中批機率为 20% 至 50%。抽中批之產品，經現場查核及取樣檢驗，其結果符合規定者，查驗執行機關核發輸入許可通知；未抽中批之產品，除逐批查核者外，查驗執行機關得核發輸入許可通知，惟有衛生安全之虞時，查驗執行機關應現場查核或取樣檢驗，檢驗結果符合規定者，查驗執行機關核發輸入許可通知。「逐批查核」係指經查驗執行機關抽批查驗未抽中批之產品，由查驗執行機關現場查核，其結果符合規定者，查驗執行機關核發輸入許可通知。惟有衛生安全之虞時，查驗執行機關應取樣檢驗，符合規定後，查驗執行機關核發輸入許可通知。「驗證登錄」係指申請查驗產品經中央主管機關登錄在案，屬相互簽約認證在衛生安全系統下所產製者，經文件審核符合規定後，查驗執行機關得核發輸入許可通知。惟有衛生安全之虞時，查驗執行機關應現場查核或取樣檢驗符合規定後，查驗執行機關核發輸入許可通知（註三十二）。最後，海關憑輸入食品許可證始准予通關放行（註三十三），再由進口商交由經銷商、零售商販售（註三十四）。

二、中國大陸食品安全法規

中國大陸對於食品安全的問題較為有系統的管理與調整，應始於 1965 年 8 月 17 日國務院批准並轉發衛生部、商業部、第一輕工業部、中央工商行政管理局、全國供銷合作總社制定的《食品衛生管理試行條例》，相較之下，該法遠比臺灣所公布實施的《食品衛生管理法》早了 10 年。其後於 1979

註三十一：《輸入食品查驗作業要點》（民國 98 年）第 5 條之規定。

註三十二：《輸入食品查驗辦法》（民國 96 年）第 6 條之規定。

註三十三：《輸入食品查驗辦法》（民國 96 年）第 4 條之規定。

註三十四：王健福，食品海運通關監理制度改進之研究—以進口奶粉為例，國立臺灣海洋大學商船學系碩士論文，2009 年 12 月。

年 8 月 27 日國務院公布實施《食品衛生管理條例》，該管理條例明確說明食品衛生管理的範圍，不僅僅包括食品、亦包括食品原料、食品添加劑和食品包裝材料等（註三十五），同時也增加對危害人體健康的有毒物質（包括「工業三廢」：放射性物質、農藥和其他有毒物質）作禁止性規定（註三十六）。這意味著食品安全問題的不再侷限於衛生的範圍，而擴大對於食品安全方面也有更完整的了解。直至 1983 年 7 月 1 日起試行《食品衛生法（試行）》，食品監督制度才由「法規條例」上升至「國家法律」層級，建立更為完整的食品衛生管理制度。其後於 1995 年 10 月 30 日正式通過《食品衛生法》，初步形成食品安全法律體系之核心。之後歷經 14 年的調查研究和經驗累積，於 2009 年 2 月 28 日通過《食品安全法》，自 2009 年 6 月 1 日起開始實施，並同時廢止《食品衛生法》。

《食品安全法》調整了有關職能部門的分工，對各級政府的責任、各職能部門的分工等做出了明確的規定，也對所管轄之範圍作更詳盡的規定，如食用農產品的質量安全管理，應遵守《農產品質量安全法》之規定，但制定有關食用農產品的質量安全標準、公布食用農產品安全有關信息，應當遵守本法之相關規定（註三十七）。食品安全風險監測與評估目的在於建立食品安全風險監測制度，對食源性疾病、食品汙染以及食品中的有害因素進行監測（註三十八），並對食品、食品添加劑中生物性、化學性和物理性危害進行風險評估（註三十九）。中國大陸衛生行政部門會同有關部門，根據食品安全風險評估結果、食品安全監督管理信息，對食品安全狀況進行綜合分析，若經綜合分析表明可能具有較高程度安全風險的食品，應當及時提出食品安全風險警示，並予以公布（註四十）。食品安全標準方面規定除了食品

註三十五：《中華人民共和國食品衛生管理條例》第 2 條之規定。

註三十六：《中華人民共和國食品衛生管理條例》第 6 條第 1 項之規定。

註三十七：《中華人民共和國食品安全法》第 2 條第 2 項之規定。

註三十八：《中華人民共和國食品安全法》第 11 條第 1 項之規定。

註三十九：《中華人民共和國食品安全法》第 13 條第 1 項之規定。

註四十：《中華人民共和國食品安全法》第 17 條之規定。

安全標準之外，不得制定其他的食品強制性標準（註四十一），且食品安全標準應當包括食品、食品相關產品中的致病性微生物、農藥殘留、獸藥殘留、重金屬、汙染物質以及其他危害人體健康物質的限量規定；食品添加劑的品種、使用範圍、用量；專攻嬰幼兒和其他特定人群的主輔食品之營養成分要求等（註四十二）。食品生產經營方面包括食品生產經營應當符合的安全標準（註四十三）、禁止生產經營之食品（註四十四）、預包裝食品的包裝上應當有的標籤（註四十五）等規定。食品檢驗則按照國家有關認證認可的規定取得資質認定後，方可從事檢驗活動（註四十六）。至於食品進出口則對進口的食品、食品添加劑以及食品相關產品應當符合中國之食品安全國家標準，並經出入境檢驗檢疫機構檢驗合格後，憑出入境檢驗檢疫機構簽發的通關證放行加以規定（註四十七）。且進口的預包裝食品應當有中文標籤、中文說明書，該中文標籤、中文說明書亦須符合本法以及中國大陸其他有關法律、行政法規以及食品安全國家標準的要求（註四十八）。食品安全事故處置規定，關於發生重大食品安全事故時，各級主管機關應為之處置方式以及有關部門，應對於與食品安全事故有關之因素積極展開調查。

《食品安全法》之監督管理由縣級以上地方人民政府組織本級衛生行政、農業行政、質量監督、工商行政管理、食品藥品監督管理部門制定本行政區域的食品安全年度監督管理計畫，並按照年度計畫組織開展工作（註四十九）。該法中的法律責任則在規範關於生產不符合食品安全標準的食品或者銷售明知是不符合食品安全標準的食品，消費者除可要求損害賠償之

註四十一：《中華人民共和國食品安全法》第 19 條之規定。

註四十二：《中華人民共和國食品安全法》第 20 條之規定。

註四十三：《中華人民共和國食品安全法》第 27 條之規定。

註四十四：《中華人民共和國食品安全法》第 28 條之規定。

註四十五：《中華人民共和國食品安全法》第 42 條之規定。

註四十六：《中華人民共和國食品安全法》第 57 條之規定。

註四十七：《中華人民共和國食品安全法》第 62 條之規定。

註四十八：《中華人民共和國食品安全法》第 66 條之規定。

註四十九：《中華人民共和國食品安全法》第 76 條之規定。

外，還可以向生產者或者銷售者要求支付價款十倍的賠償金（註五十），此新增列之規定，明文將「懲罰性賠償金」（註五十一）入法。並增列對於食品安全、預包裝食品、保質期、食源性疾病、食物中毒、食品安全事故之定義（註五十二）。並規定除了法律、行政法規另有規定之外，乳品、轉基因食品、生豬屠宰、酒類和食鹽的食品安全管理皆適用於本法之規定（註五十三）。《食品安全法》將進口食品之管理，歸類為獨立之章節，由此可知，本法對於進口食品管理的重視程度。食品進出口之規定，規定於本法第六章，而《中華人民共和國食品安全實施條例》中關於食品進口之相關規定集中於第六章，主要規定進口食品之主管機關為國家質量監督檢驗檢疫總局，負責擬定進出口食品安全、質量監督和檢驗檢疫的工作制度；承擔進出口食品的檢驗檢疫、監督管理、風險分析和緊急預防措施工作以及按權限承擔重大進出口食品質量安全事故查處工作（註五十四）。《食品安全法》規定中國大陸所有的進口食品、食品添加劑以及食品相關產品應當符合食品安全國家標準（註五十五），且食品安全監督管理部門對進口之食品均不得實施「免檢」（註五十六）。進口的食品若有食品安全國家標準，應由出入境檢驗檢疫機構檢驗合格後，海關憑出入境檢驗檢疫機構簽發的檢驗合格通關證明予以

註五十：《中華人民共和國食品安全法》第 96 條第 2 項之規定。

註五十一：所謂「懲罰性賠償金」（punitive damages）為一種以懲罰加害人主觀上惡性為出發點的賠償制度，而非以被害人實際所受損害來定賠償數額。被害人實際所受損害，充其量只是作為計算懲罰性賠償金時的基準或參考而已，與一般損害賠償制度係以補償損害的情形不同。（資料來源：行政院消費者保護會，http://www.cpc.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=3DC6B622A529FCB1&sms=269B2A0B3B272499&s=17FFC4FE3835A33E，最後瀏覽日期：2013 年 10 月 12 日。）

註五十二：《中華人民共和國食品安全法》第 99 條之規定。

註五十三：《中華人民共和國食品安全法》第 101 條之規定。

註五十四：進出口安全局主要職能，國家質量監督檢驗檢疫總局進出口食品安全局，http://jckspaqj.aqsiq.gov.cn/sjjs/200610/t20061030_20951.htm，最後瀏覽日期：2013 年 11 月 22 日。

註五十五：《中華人民共和國食品安全法》第 62 條第 1 項之規定。

註五十六：《中華人民共和國食品安全法》第 60 條之規定。

放行 (註五十七)。針對進口目前中國大陸尚無食品安全國家標準的食品與食品添加劑，或者首次進口食品相關產品新品種、食品添加劑新品種，進口商應向衛生部門提出申請並提交相關的安全評估材料。中國大陸衛生行政部門自收到申請之日起六十日內，進行安全性評估審查，作出是否准予許可的決定，並及時制定相應的食品安全國家標準 (註五十八)。

進口食品 (含食品包裝) 應有中文標籤與中文說明書，並同時載明食品的原產地以及境內代理商的名稱、地址、聯繫方式 (註五十九)。進口商亦需建立食品進口與銷售紀錄制度，如實紀錄食品名稱、規格、數量、生產日期、生產或者進口批號、保質期、出口商和購貨者名稱及聯繫方式、交貨日期等內容，並將該資訊保存至少兩年 (註六十)。《食品安全法》也要求國家出入境檢驗檢疫機構應建立資訊收集網路，建立食品進口商、出口商和出口食品生產企業的信用紀錄檔案，加強食品安全即時監控，並予以公布，且對於有不良紀錄的進、出口商和出口食品生產企業，加強進出口食品的檢驗檢疫 (註六十一)。進口食品若不符合食品安全標準；或進口尚無食品安全國家標準的食品，亦或是首次進口食品相關產品新品種、食品添加劑新品種，且未經過安全性評估者，由有關主管部門沒收違法所得、違法生產經營的食品和用於違法生產經營的工具、設備、原料等物品；違法生產經營的食品貨值金額不足一萬元的，並處兩千元以上五萬元以下罰款；貨值金額一萬元以上的，並處貨值金額五倍以上十倍以下罰款；情節嚴重的吊銷許可證 (註六十二)。進口商未建立並遵守食品進口和銷售紀錄制度者，由有關主管部門責令改正，給予警告；拒不改正的，處兩千元以上兩萬元以下罰款；情節

註五十七：《中華人民共和國食品安全法》第 62 條第 2 項之規定。

註五十八：《中華人民共和國食品安全法》第 63 條之規定。

註五十九：《中華人民共和國食品安全法》第 66 條之規定。

註六十：《中華人民共和國食品安全法》第 67 條之規定。

註六十一：《中華人民共和國食品安全法》第 69 條之規定。

註六十二：《中華人民共和國食品安全法》第 89 條第 1 項之規定。

嚴重的，責令停產停業，直至吊銷許可證（註六十三）。

三、臺灣與中國大陸對食品安全相關規定之比較

(一) 食品定義之解釋

我國《食品衛生管理法》(民國 99 年)關於「食品」之定義，係指供人飲食或咀嚼之物品及其原料(註六十四)，且食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告(註六十五)。違反此規定者，沒入銷毀之(註六十六)。應予沒入之物品，應先命製造、販賣或輸入者立即公告停止使用或食用，並與回收、銷毀。必要時，當地主管機關得代為回收、銷毀，並收取必要之費用(註六十七)。對於不實標示或廣告之處罰，違者處 20 萬元(新台幣)以上 100 萬元(新台幣)以下罰鍰；一年內再次違反者，並得廢止其營業或工廠登記證照；對其違規廣告，並應按次連續處罰至其停止刊播為止(註六十八)。由前述可知，我國對於食品以及藥品係採取二分法，兩者不容混淆之。然我國部分的食品即是藥品、藥品即是食品，若將部分食品包裝上標示藥效，而作為食品販售時，便會有觸法之虞，但若取締之，則有違民間傳統風俗。雖然，我國於 1999 年所制定，並於 2006 年(民國 95 年)5 月 17 日所修正公布之《健康食品管理法》對於上述困難有部分的解套，但本質問題仍然存在(註六十九)。反觀，中國大陸《食品安全法》對於食品之定義，係指各種供人食用或者飲用的成品和原料以及按照傳統既是食品又是藥品的物品，但

註六十三：《中華人民共和國食品安全法》第 89 條第 2 項之規定。

註六十四：《食品衛生管理法》(民國 99 年)第 2 條之規定。

註六十五：《食品衛生管理法》(民國 99 年)第 19 條第 2 項之規定。

註六十六：《食品衛生管理法》(民國 99 年)第 29 條第 1 項第 3 款之規定。

註六十七：《食品衛生管理法》(民國 99 年)第 29 條第 2 項之規定。

註六十八：《食品衛生管理法》(民國 99 年)第 32 條第 1 項之規定。

註六十九：《健康食品管理法》(民國 95 年)第 2 條，所稱健康食品，係指具有保健功能，並標示或廣告其具該功效之食品。所稱保健功效，係指增進民眾健康、減少疾病危害風險，且具有實質科學證據之功效，非屬治療、矯正人類疾病之醫療效能，並經中央主管機關公告者。

是不包括以治療為目的的物品（註七十）。明確將既是食品又是藥品的物品歸入為食品之定義之中。

（二）主管機關之管轄

我國《食品衛生管理法》（民國 99 年）所稱之主管機關，在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府（註七十一）。明確指出行政院衛生署、直轄市、縣（市）政府為主管機關。相對的，中國大陸《食品安全法》規定，衛生行政部門承擔食品安全綜合協調職責，負責食品安全風險評估、食品安全標準制定、食品安全信息公布、食品檢驗機構的資質認定條件和檢驗規範的制定，組織查處食品安全重大事故。國務院質量監督、工商行政管理和國家食品藥品監督管理部門依照本法和國務院規定的職責，分別對食品生產、食品流通、餐飲服務活動實施監督管理（註七十二）。在《食品安全法實施條例》中也補充說明，縣級以上地方人民政府應當履行食品安全法規的職責；加強食品安全監督管理能力建設，為食品安全監督管理工作提供保障；建立健全食品安全監督管理部門的協調配合機制，整合、完善食品安全信息網絡，實現食品安全信息共享和食品檢驗等技術資源的共享（註七十三）。由此可知，中國大陸在「主管機關」這方面所規定的條文較為周全，將國務院衛生行政部門所負責之管轄範圍，以及其他有關部門的職責範圍，皆規定於條文之中。以我國而言，除了行政院衛生署、直轄市、縣（市）政府之外，尚有其他部會如：行政院農業委員會（註七十四）

註七十：《中華人民共和國食品安全法》第 99 條之規定。

註七十一：《食品衛生管理法》（民國 99 年）第 9 條之規定。

註七十二：《中華人民共和國食品安全法》第 4 條第 2 項、第 3 項之規定。

註七十三：《食品安全法實施條例》第 2 條之規定。

註七十四：行政院農業委員會，依據《行政院農業委員會組織條例》，主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務。對於省（市）政府執行本會主管事務，有指示、監督之責。就主管事務，對於省（市）政府之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得報請行政院停止或撤銷之。（資料來源：《行政院農業委員會組織條例》，第 1、2、3 條之規定。）

經濟部標準檢驗局(註七十五)等機關。因此，未來有賴各機關部門整合並互相支援以提升效率，共同維護食品衛生安全。

(三) 食品保存期限與製造日期之標示

我國《食品衛生管理法》(民國 99 年)對於有容器或包裝之食品、食品添加物，規定應以中文及通用符號，顯著標示「有效日期」於容器或包裝之上(註七十六)；相對的，中國大陸《食品安全法》規定，預包裝食品的包裝上應當有標籤，標籤應當標明「保質期」(註七十七)。比較我國與中國大陸對於食品保存期間之用詞，「有效日期」以及「保質期」這兩詞雖然看似相近，但卻有不同的含意。「有效日期」係指在特定儲存條件下，市售包裝食品可保持產品價值的最終期限。該期限由食品製造業者依據食品所使用的原料、製作過程、運輸、儲存及販售環境等因素的影響，自行評估或委由相關食品專家執行有效日期訂定評估計畫，確保食品在有效日期內，無變質、腐敗或其他違反《食品衛生管理法》之情事發生(註七十八)；而「保質期」係指在標示指明的儲存條件之下，保持品質的期限，在此期限內，產品完全適於銷售，並保持標籤中不必說明或已經說明的特有品質；亦即指最佳食用期(註七十九)。因此，消費者除了可由食品製造業者於食品上自行標示之日期外，亦可由食品的色、香、味、組織結構等判斷，該食品還可否食用。

註七十五：標準檢驗局，係依據《經濟部組織法》成立之國家最高商品檢驗機關隸屬經濟部，主要任務為國家標準編修以配合經建計畫、工業政策執行商品檢驗，以提高產品之國際競爭力及保障消費者權益；推行國際標準品質保證制度及環境管理系統，以提升我國品質保證及環境管理水準；辦理全國度量衡標準之劃一及實施及其他檢(試)驗服務。凡經經濟部公告為應施檢驗之品目，須經本局檢驗合格，始得輸出、輸入或在國內市場陳列銷售。(資料來源：經濟部標準檢驗局，<http://www.bsmi.gov.tw/wSite/ct?xItem=20&ctNode=2656>，最後瀏覽日期：2013 年 10 月 12 日。)

註七十六：《食品衛生管理法》(民國 99 年)第 17 條第 1 項第 5 款之規定。

註七十七：《中華人民共和國食品安全法》第 42 條第 4 款之規定。

註七十八：《市售包裝食品有效日期評估指引》第 5 條第 3 款之規定，2013 年 4 月 24 日。

註七十九：《食品安全國家標準預包裝食品標籤通則》第 2 條第 5 項之規定。

以保護消費者的立場而言，「保質期」之定義較「有效日期」為廣泛，對於消費者保護較有實質的意義。

市面上絕大部分之食品皆是會腐敗、發霉而至無法食用的，因此，若以保護消費者的觀點而言，食品標示除了「有效日期」或「保質期」之外，亦需標示「製造日期」，兩者缺一不可。消費者始可自行辨認，而在製造日期至有效日期間購買及食用便可有保障，此即是消費者「安全的權利」。此外，消費者也可依自由意志，選擇較新的產品，故製造日期不可缺少，此即「選擇的權利」(註八十)。我國《食品衛生管理法》(民國 64 年)立法以來至兩岸簽屬 ECFA 前，關於食品之容器或外包裝應明顯標示「製造日期」/「有效日期」之規定，歷經三次修法。立法之初係規定以容器包裝之食品、食品添加物，應顯著標示「製造日期或保存期限」(註八十一)。2000 年 2 月 9 日(民國 89 年)修正公布之第 17 條第 5 款係規定應標示「有效日期。經中央主管機關公告指定須標示保存期限或保存條件者，應一併標示之」。我國立法理由表示，修正有關食品之容器或外包裝應明顯標示「有效日期」之規定，係參酌國際規範有關食品標示之規定(註八十二)，以減少外國因輸入至我國食品未標示「製造日期」，導致無法通關而產生的爭議。反觀，中國大陸亦同時加入 WTO，而中國大陸所訂定之《食品安全法》規定預包裝食品的包裝上應當標明「生產日期」以及「保質期」(註八十三)且中國大陸早在 1995 年 10 月 30 日公布實施的《食品衛生法》已將「生產日期」以及「保質期」並列標示於定型包裝食品和食品添加劑之外包裝，由此可知，中國大陸早已有如此進步的措施，而無損其進入 WTO。因此，我國未來修法得參考中國大陸將「製造日期」與「有效日期」並列標示於食品之容器或外包裝，以保障

註八十：邱清華，海峽兩岸食品衛生法之比較—以消費者保護觀點評論，醫事法學，第 10 卷，頁 6-9，2002 年 3 月。

註八十一：《食品衛生管理法》(民國 64 年)第 15 條第 5 款之規定。

註八十二：《General Standard for The Labelling of Prepackaged Foodss》(CODEX STAN 1-1985) Article 4, 4.7 Date marking and storage instructions.

註八十三：《中華人民共和國食品安全法》第 42 條第 1 項第 1 款、第 4 款之規定。

消費者「安全的權利」及「選擇的權利」。

(四) 食品安全之法律責任

近年來，黑心食品的問題一一浮現，為保障消費者生命、身體之健康，應避免類似事件頻頻發生，而相關的食品業者也應受到政府的嚴密監督。因此，除了食品衛生安全的行政法規之外，也需要刑罰制裁的介入。若是僅依賴行政罰則作為管制食品業者的手段，恐怕無法有效的嚇阻黑心食品的推陳出新（註八十四）。我國《食品衛生管理法》（民國 99 年）對於危害人體健康之處罰，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十八萬元以上九十萬元以下罰金（註八十五）。在刑事處罰方面，我國《刑法》係規定製造、販賣或意圖販賣而陳列妨害衛生之飲食物品或其他物品者，處六個月以下有期徒刑、拘役或科或併科一千元以下罰金（註八十六）。也規定對他人公開陳列、販賣之飲食物品或其他物品滲入、添加或塗抹毒物或其他有害人體健康之物質者，處七年以下有期徒刑。將已滲入、添加或塗抹毒物或其他有害人體健康之飲食物品或其他物品混雜於公開陳列、販賣之飲食物品或其他物品者，亦同。因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑；未遂犯罰之（註八十七）。反觀，中國大陸《食品安全法》對於危害人體健康之處罰規定，僅簡短規定：「違反本法規定，構成犯罪者，依法追究刑事責任。」（註八十八）。參酌中國大陸《刑法》，與食品安全相關之規定有，生產銷售偽劣產品罪（註八十九）、生產銷售不

註八十四：張麗卿，海峽兩岸有關毒奶事件的法律關照，東海大學法學研究第 31 期，頁 105-149，2009 年 12 月。

註八十五：《食品衛生管理法》（民國 99 年）第 34 條第 1 項之規定。

註八十六：《中華民國刑法》第 191 條之規定。

註八十七：《中華民國刑法》第 191 條之 1 之規定。

註八十八：《中華人民共和國食品安全法》第 98 條之規定。

註八十九：《中華人民共和國刑法》第 140 條之規定。

符合食品安全標準的食品罪（註九十）、生產銷售摻有有毒食品罪（註九十一）。由前述可知，臺灣與中國大陸在食品安全方面皆訂有相關之規定，比較兩岸之規定，臺灣對於食品安全的刑事立法相對寬鬆，若發生嚴重黑心食品事件時，可能無法有效保障我國消費者生命身體健康；而中國大陸對於食品安全之立法較為嚴謹，且處罰較為嚴厲。在黑心食品問題一一浮現的今日，臺灣應全面檢討我國食品安全的刑事立法。在未來修法時，加重違反食品安全之法律責任，以保障我國消費者生命身體之健康。

食品安全是兩岸關注食品交流的重點，中國大陸於 2009 年正式實施之《食品安全法》中，確立多項食品安全相關管理制度，包括建立食品安全風險監測制度、制定食品安全標準、鼓勵食品生產企業實施危害分析與關鍵控制點體系、建立食品召回制度、出口商或代理商應進行備案、境外食品業者應進行註冊等規制度。由於兩岸在食品品質及衛生安全方面等法規與標準，有許多相異之處，使得臺灣食品在進入中國大陸消費市場，會出現不符合中國大陸規定，而慘遭退回或銷毀之情形，嚴重造成臺灣食品業者的損失。因此，藉由了解彼此對於食品安全相關法規之進展，以及了解兩岸對於食品定義、主管機關、食品保存期限、食品製造日期之標示、法律責任之規定，除了可以幫助臺灣食品業者未來將食品銷售至中國大陸時之參考、也可作為兩岸在 ECFA 後續協商及修定食品安全法規時之參考。

肆、ECFA 簽署後臺灣與中國大陸 對食品安全之相關規定

一、臺灣對食品安全之相關規定

註九十：《中華人民共和國刑法》第 143 條之規定。

註九十一：《中華人民共和國刑法》第 144 條之規定。

臺灣於 2010 年 6 月 29 日在中國大陸重慶舉行的第五次「江陳會談」，與中國大陸簽署 ECFA，並於同年 9 月 12 日正式生效。兩岸 ECFA 正式生效之後，直至現今 2013 年，我國《食品衛生管理法》歷經三次修法，分別於 2011 年 6 月 22 日（民國 100 年）、2012 年 8 月 8 日（民國 101 年）、2013 年 6 月 19 日（民國 102 年）修正與增訂新條文。我國《食品衛生管理法》關於主管機關之規定，修正在中央為衛生福利主管機關（註九十二）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府（註九十三）。另外，對於本法用詞之定義，新增營養標示（註九十四）以及查驗（註九十五）之定義，以利適用。關於食品安全風險管理，新增食品安全管理措施之採行，建立滿足國民享有之健康安全食品、知的權利、科學證據原則、事先預防原則、資訊透明原則符合以及建構相關風險評估體系，並且對重大或突發性食品安全事件造成之風險能有效管理，依風險評估結果採取適當之管理措施（註九十六）。為加強食品安全控管，各級主管機關依據國內外食品安全有關訊息及可運用之檢驗資源，對於具有安全風險之食品、食品汙染、食品中有害成分等，建立食品安全調查與監控體系，並採行相關預警及管控措施（註九十七）。

在食品業者衛生管理方面，修法新增要求一定類別與規模之食品業者，建立產品原材料、半成品與成品供應來源及流向之追溯或追蹤系統，預防若發生食品衛生案件時，衛生主管機關以及業者，得立即知悉問題產品之流向與原料來源，掌握時效加以追查處置，以保護消費者之健康（註九十八）。

註九十二：《行政院組織法》於 2010 年 2 月 3 日修正公布全文 15 條，並於 2012 年 1 月 1 日開始施行，其中第 3 條規定行政院設立衛生福利部，茲配合行政院衛生署改制為衛生福利部，故作文字上之修正。

註九十三：《食品衛生管理法》第 2 條之規定。

註九十四：《食品衛生管理法》第 3 條第 9 款之規定。

註九十五：《食品衛生管理法》第 3 條第 10 款之規定。

註九十六：《食品衛生管理法》第 4 條之規定。

註九十七：《食品衛生管理法》第 5 條之規定。

註九十八：《食品衛生管理法》第 9 條之規定。

食品衛生管理上，關於屠宰場之衛生查核與衛生管理，原條文規定農業主管機關負責屠宰場內之衛生查核，衛生主管機關負責食品業者之製造、加工等衛生管理。然而，屠體運出屠宰場至加工廠及販賣者之間之運送過程無人管理，容易形成衛生管理之漏洞，故增列屠體運送過程之衛生安全管理由農業主管機關負責，但若食品業者自行備置運輸工具前往受領屠體、內臟及其分切物，其風險已移轉於食品業者，故衛生之管理亦宜由衛生主管機關負責(註九十九)。食品標示及廣告管理上，關於食品標示項目增加標示原產地(國)及營養標示之規定(註一百)，也新增對於實務上因容器或外包裝面積、材質或其他特殊因素無法完整標示之產品，訂有部分豁免標示之規定(註一百零一)。食品輸入管理新增輸入產品應事先申請檢查(註一百零二)；查驗機關得委任、委託相關機關(構)、法人或團體辦理(註一百零三)；主管機關於必要時得要求食品業者或其代理人提供輸入產品相關紀錄資料(註一百零四)；中央主管機關對於安全風險程度較高之食品，得於輸入前實施系統性查核(註一百零五)等規定。

食品檢驗則新增關於檢驗資訊發布之規定，發布食品衛生檢驗資訊時，應同時公布檢驗方法、檢驗單位及結果判讀依據，確保檢驗結果具公正性及可信度，以避免因錯誤之檢驗訊息而損害公眾或他人(註一百零六)。食品查核及管制則對主管機關得執行之措施，新增主管機關接獲通報疑似食品中毒案件時，得命該食品業者限期改善或派送相關食品從業人員接受至少四小時之食品中毒防治衛生講習，以避免食品業者因缺乏食品良好作業知識，而導致食品中毒事件之發生；調查期間為避免食物中毒擴大，授權主管機關得

註九十九：《食品衛生管理法》第 20 條之規定。

註一百：《食品衛生管理法》第 22 條之規定。

註一百零一：《食品衛生管理法》第 23 條之規定。

註一百零二：《食品衛生管理法》第 30 條之規定。

註一百零三：《食品衛生管理法》第 31 條之規定。

註一百零四：《食品衛生管理法》第 32 條之規定。

註一百零五：《食品衛生管理法》第 35 條之規定。

註一百零六：《食品衛生管理法》第 40 條之規定。

命其暫停作業、停止販賣及進行消毒，並封存該產品等強制處分（註一百零七）。增列對於違反修正第 44 條之規定，其所得利益超過法定罰鍰最高額（新台幣一千五百萬元）且經中央主管機關認定情節重大者，得於所得利益範圍內裁處之規定。修正之第 47 條規定，增列食品業者登錄或建立追溯、追蹤資料不實者；食品業者未辦理輸入產品資訊申報，或申報資訊不實者；業者未將受處分產品之處理過程、結果及改善情形等資料報當地主管機關備查等規定之罰則。另外，參考國外對於吹哨者（Whistleblower）（註一百零八）及汙點證人（State witness）（註一百零九）保護之立法例，本法也新增禁止雇主因勞工向主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為而予解雇、調職或其他不利處分（註一百一十），以補充《勞基法》及《刑事訴訟法》之不足。關於消費者非財產上之損害，增列得請求相當之金額，並得準用《消費者保護法》第 47 條至第 55 條提出消費訴訟之規定（註一百一十一）。

我國現行《食品衛生管理法》於 2013 年 6 月 19 日第九次修法時，始將進口食品之管理，歸類為一獨立之章節，相較於中國大陸之《食品安全法》，中國大陸早已於 2009 年 6 月 1 日將進口食品之管理，歸類為一獨立之章節。關於食品進口之管理規定於第六章「食品輸入管理」，另依據《食品衛生管理法》第 27 條第 1 項規定訂定之《輸入食品及相關產品查驗辦法》（民國 102 年）作為執行輸入食品查驗之依據。查驗範圍包括食品、食品添加劑、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，但輸入產品非供販賣，且其金額、數量符合中央主管機關公告或經中央主管機關專案核准者，得免申請查驗

註一百零七： 《食品衛生管理法》第 41 條第 1 項第 5 款之規定。

註一百零八： 同註 181。

註一百零九： 依我國《證人保護法》第 14 條之規定，「汙點證人」（State witness）係指刑事案件之被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他正犯或共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者。

註一百一十： 《食品衛生管理法》第 50 條之規定。

註一百一十一： 《食品衛生管理法》第 56 條之規定。

(註一百一十二)。若輸入產品因性質或其查驗時間等條件特殊者，食品業者得項查驗機關申請具結先行放行，並於特定地點存放。查驗機關審查後認定應繳納保證金者，得命其繳納保證金後，准予具結先行放行。其具結先行放行之產品，得由食品業者或其代理人指定存放地點，但該產品在未取得輸入許可之前，不得移動、啟用或販賣(註一百一十三)。中央主管機關遇有重大食品衛生安全事件發生，或輸入產品經查驗不合格之情形嚴重時，得就相關業者、產地或產品，停止其查驗申請(註一百一十四)，並且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(註一百一十五)，對於中央主管機關公告有危害民眾身體或健康之虞的境外食品、食品添加劑、食品器具、食品容器或包裝及食用洗潔劑，旅客攜帶入境時，應檢附出產國衛生主管機關開具之衛生證明文件申報之；對民眾之身體或健康有嚴重危害者，得公告禁止旅客攜帶入境(註一百一十六)。

臺灣與中國大陸於 2010 年 6 月 29 日簽屬 ECFA 之後，臺灣方面新增定 3 條與 ECFA 相關之法規，分別為：《貨品貿易早期收穫產品之產品特定原產地規則》、《適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之行政程序》、《海峽兩岸經濟合作架構協議進口貨物通關作業要點》。《適用於貨品貿易早期收穫產品之產品特定原產地規則》係依據《進口貨物原產地認定標準》第 12 條第 2 項之規定，由財政部會同經濟部公告之。財政部於 2010 年 12 月 27 日公告，並於 2011 年 1 月 1 日起正式實施 ECFA 貨品貿易早期收穫產品之關稅減讓措施。ECFA 貨品貿易早期收穫產品如使用非原產材料所生產者，其加工或製造程序必須達到實質轉型之程度，始能認定為原產於兩岸之貨物。產品特定原產地規則係針對個別早期收穫產品依據其不同特定，逐項訂定實

註一百一十二：《食品衛生管理法》第 30 條之規定。

註一百一十三：《食品衛生管理法》第 33 條之規定。

註一百一十四：《食品衛生管理法》第 34 條之規定。

註一百一十五：《食品衛生管理法》第 35 條之規定。

註一百一十六：《食品衛生管理法》第 36 條之規定。

質轉型標準，包括稅則號別變更標準、區域產質含量標準、加工工序標準等（註一百一十七）。

《適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之行政程序》係依據《進口貨物原產地認定標準》第 12 條第 2 項之規定，由財政部會同經濟部公告之。財政部於 2010 年 12 月 27 日公告，並於 2011 年 1 月 1 日起正式實施 ECFA 貨品貿易早期收穫產品之關稅減讓措施。申請適用 ECFA 貨品貿易早期收穫優惠關稅稅率之業者，需於出口報關前申請 ECFA 原產地證明書，原產地證明書係指依據「適用於貨物貿易早期收穫產品的臨時原產地規則」規定簽發，證明該證明書中所列貨物原產於一方之制式書面文件（註一百一十八），我國原產地證明書係由經濟部國際貿易局委託相關簽證機構所簽發（註一百一十九）。本行政程序共有 9 條條文，包括：ECFA 原產地證明書之樣式、簽發及申請規定、效期、申請補發之情況（註一百二十）；以及與原產地有關之證明文件自簽發之日起應至少保存三年（註一百二十一）；與進口有關之義務（註一百二十二）；保證金之收取與退還（註一百二十三）；原產地查證規定（註一百二十四）；拒絕給予優惠關稅待遇之情形（註一百二十五）；保密條款（註一百二十六）；雙方建立聯繫溝通機制，以確保本行政程序順利實施（註一百二十七）等規定。

註一百一十七：財政部公布 ECFA 產品特定原產地規則及與原產地相關之行政程序，財政部，<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=61039&ctNode=2511&mp=1>，最後瀏覽日期：2013 年 11 月 30 日。

註一百一十八：《適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之行政程序》第 1 條之規定。

註一百一十九：原產地證明及加工證明書線上作業，經濟部國際貿易局，<https://cocp.trade.gov.tw/tbmc/>，最後瀏覽日期：2013 年 11 月 30 日。

註一百二十：《適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之行政程序》第 2 條之規定。

註一百二十一：《適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之行政程序》第 3 條之規定。

註一百二十二：《適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之行政程序》第 4 條之規定。

註一百二十三：《適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之行政程序》第 5 條之規定。

註一百二十四：《適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之行政程序》第 6 條之規定。

註一百二十五：《適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之行政程序》第 7 條之規定。

註一百二十六：《適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之行政程序》第 8 條之規定。

註一百二十七：《適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之行政程序》第 9 條之規定。

兩岸自簽署ECFA後，雙方協議以優惠關稅待遇進口貨物之通關，因此，我國財政部關稅總局於 2010 年 12 月 29 日訂定，並於 2011 年 3 月 23 日修正《海峽兩岸經濟合作架構協議進口貨物通關作業要點》，以協助進口貨物之通關。自中國大陸進口ECFA附件一所列之臺灣方面早期收穫產品，符合ECFA附件二列明之適用貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之原產貨物，申請適用優惠關稅待遇者，於進口報關時，應於進口報單「輸出入貨品分類號列附碼」欄申報「PT」字樣（即優惠關稅待遇 Preferential Tariff Treatment, PT），經申報PT者，視為進口人已依臨時原產地規則第 17 條授權訂定之原產地相關行政程序規定主動申報，聲明該貨物符合原產資格並適用優惠關稅稅率（註一百二十八）。且進口人需檢附中國大陸簽證機構簽發之有效原產地證明書正本，並於進口報單「主管機關指定代號」欄填報該證明書號碼（註一百二十九），以及檢附其他進口地海關要求之與臨時原產地規則有關之其他產地證明文件（註一百三十）。本進口貨物通關作業要點，僅適用於中國大陸與臺灣之間ECFA項下進出口貨物的管理，因此規定申請適用優惠關稅待遇之進出口貨物，必須符合直接運輸規定，包括：1.應在中國大陸與臺灣之間直接運輸；2.貨物運經中國大陸與臺灣以外之第三方，不論是否在該第三方轉換運輸工具或臨時儲存，如符合（1）基於地理原因貨運輸需要；（2）貨物在該第三方未發生貿易、商業貨消費之情況；（3）除裝卸、重新包裝貨使貨物保持良好狀態所需之處理外，貨物在該第三方未經任何其他處理，仍應視為直接運輸。但貨物在第三方臨時儲存之停留時間，自運抵該方之日起不得超過六十天，且貨物在停留期間必須處於該第三方海關監管之下。該批貨物於申報進口時，應檢附該第三方海關出具之證明文件及進口地海關認可之其他證明文件（註一百三十一）。若貨物進口報關時，符

註一百二十八：《海峽兩岸經濟合作架構協議進口貨物通關作業要點》第 2 條第 1 項之規定。

註一百二十九：《海峽兩岸經濟合作架構協議進口貨物通關作業要點》第 2 條第 2 項之規定。

註一百三十：《海峽兩岸經濟合作架構協議進口貨物通關作業要點》第 2 條第 3 項之規定。

註一百三十一：《海峽兩岸經濟合作架構協議進口貨物通關作業要點》第 3 條之規定。

合原產資格並適用優惠關稅待遇，但進口人無法依規定提交有效之原產地證明書或與進口貨物相關之其他證明文件，進口人得依規定申請繳納保證金後，貨物先予以驗放。對於經擔保放行之貨物，進口人應在貨物放行後四個月內，提交有效之原產地證明書及其他原產地相關證明文件，憑此以辦理繳稅或退還保證金。但若進口人未主動申報該貨物符合原產資格並適用優惠關稅待遇，事後再提交任何原產地證明書者，進口地海關均不予受理（註一百三十二）。

二、中國大陸對食品安全之相關規定

兩岸於 2010 年 6 月 29 日簽署 ECFA 之後，中國大陸食品衛生安全之母法《食品安全法》自 2009 年 6 月 1 日公布實施後至今日（2013 年）並未再針對該部法律修法，也未新增另一部食品衛生安全之法律。但在食品進出口之法規方面新增訂三條與 ECFA 相關之法規，分別為：《海關〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉項下進出口貨物原產地管理辦法》、《關於〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉貨物貿易早期收穫項下進口貨物享受協定稅率及通關事宜》、《ECFA 貨物貿易早期收穫產品特定原產地規則》（2012 年版）。因此，臺灣食品業者必須正確掌握與 ECFA 相關的中國大陸進口法規，才能以最快速、最低成本並且合法的方式將臺灣食品出口至中國大陸，以開拓中國大陸的內需市場。ECFA 早期收穫清單要能如期實施，必須制訂相應的法規，中國大陸已於 2010 年 12 月 22 日經海關總署署務會議審議通過《海關〈海峽兩岸經濟合作框架協定〉項下進出口貨物原產地管理辦法》，並自 2011 年 1 月 1 日起正式施行（註一百三十三）。臺灣食品若是屬於 ECFA 早期收穫清單中的

註一百三十二：《海峽兩岸經濟合作架構協議進口貨物通關作業要點》第 5 條之規定。

註一百三十三：海關總署令第 200 號《中華人民共和國海關〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉項下進出口貨物原產地管理辦法》，中華人民共和國海關總署，<http://www.customs.gov.cn/tabid/2433/infoId/281289/frtid/49659/default.aspx>，最後瀏覽日期：2013 年 11 月 3 日。

減稅方案，在出口前需辦理臺灣原產地證明書；相對的，若是中國大陸業者要將中國大陸食品出口至臺灣，則需辦理中國大陸原產地證明書。中國大陸原產地證書自簽發之日起 12 個月內有效（註一百三十四）。中國國際貿易促進委員會及國家質量監督檢驗檢疫總局各直屬檢驗檢疫局自 2011 年 1 月 1 日起開始簽發中國大陸方面的 ECFA 原產地證書（註一百三十五）；而臺灣方面則由經濟部國貿局及授權委託核准簽發 ECFA 產證之簽發單位辦理簽發（註一百三十六）。本管理辦法之立法目的為為了正確確定 ECFA 項下進出口貨物原產地，促進兩岸的經濟往來，故依據《海關法》、《進出口貨物原產地條例》、以及 ECFA 之規定，特制定本管理辦法（註一百三十七）。本管理辦法之管理範圍，僅適用於中國大陸與臺灣之間 ECFA 項下進出口貨物的原產地管理（註一百三十八）。並規定從臺灣直接運輸進口中國大陸的貨物，只要符合下列條件之一者，其原產地為臺灣，即可適用《進出口貨物原產地條例》中的 ECFA 協定稅率（註一百三十九）：1. 在臺灣完全獲得的；2. 在臺灣

註一百三十四：《中華人民共和國海關〈海峽兩岸經濟合作框架協定〉項下進出口貨物原產地管理辦法》第 20 條之規定。

註一百三十五：關於簽發《海峽兩岸經濟合作框架協議》早期收穫計畫項下原產地證書有關事項的通知，
http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk_13386/tzdt/zztz/201012/t20101231_241122.htm，最後瀏覽日期：2013 年 11 月 23 日。

註一百三十六：ECFA 原產地證明書，
<http://www.ecfa.org.tw/EcfaCertiDoc.aspx?pid=10&cid=40>，最後瀏覽日期：2013 年 11 月 23 日。

註一百三十七：《中華人民共和國海關〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉項下進出口貨物原產地管理辦法》第 1 條之規定。

註一百三十八：《中華人民共和國海關〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉項下進出口貨物原產地管理辦法》第 2 條之規定。

註一百三十九：協定稅率（Conventional Tariff）係指一國根據其與別國簽訂的貿易條約或協定而制定的關稅稅率。進口稅則分為普通稅率、最優惠國稅率、協定稅率、特惠稅率等，普通稅率適用於沒有外交關係的國家和產地不明的進口貨物，其稅率最高，且適用於普通稅率者即不適用於其他優惠稅率；最惠國稅率則適用於 WTO 成員以及有外交關係簽有相互給予最惠國待遇的國家，稅率較普通稅率低許多；協定稅率適用於與我國簽有關稅優惠條款的區域性貿易協定的國家，稅率較最惠國稅率低；特惠稅率適用於原產於與我國簽有特殊關稅優惠條款的

僅由中國大陸或者臺灣原產材料生產的；3.在臺灣非完全獲得，但符合ECFA項下產品特定原產地規則的（註一百四十）。

關於貨物申報進口所需提供的文件，進口貨物收貨人或者是其代理人應按照海關的申報規定填寫《海關進口貨物報關單》，申明適用ECFA協定稅率，並同時提交：1.由臺灣簽證機構簽發的有效原產地證書正本；以及 2.貨物的商業發票正本、裝箱單與相關運輸單證。貨物經過中國大陸、臺灣以外的第三方運輸至中國大陸者，應當提交在臺灣簽發的聯運提單、第三方海關出具的證明檔案以及海關認可的其他證明文件。且貨物申報進口時，進口貨物收貨人或者其代理人若未提交有效原產地證書正本，也未就該進口貨物是否具備台灣原產資格向海關進行補充申報，則海關應當依法按照該貨物適用的最惠國稅率、普通稅率或者其他稅率計徵關稅及進口環節海關代徵稅，並按照規定辦理進口手續、進行海關統計。收貨人或者其代理人在貨物徵稅放行後向海關提交原產地證書的，海關不予受理，已徵稅款也不予調整（註一百四十一）。但若該進口貨物具備臺灣原產地資格，收貨人或者其代理人在申報進口時未提交原產地證書者，應在辦理海關手續前就該進口貨物向海關補充申報，海關可以根據進口貨物收貨人或者其代理人的申請，收取相當於應繳稅款的等值保證金後放行貨物，並按照規定辦理進口手續，進行海關統計。依照法律、行政法規規定不得辦理擔保的情形除外（註一百四十二）。然而，進口貨物收貨人或其代理人得以自繳納保證金之日起一年內，向海關

區域性貿易協定的國家，稅率較協定稅率低。（資料來源：協定稅率，MBAlib，<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E5%8D%8F%E5%AE%9A%E7%A8%8E%E7%8E%87>，最後瀏覽日期：2013年11月23日）

註一百四十：《中華人民共和國海關〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉項下進出口貨物原產地管理辦法》第3條之規定。

註一百四十一：《中華人民共和國海關〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉項下進出口貨物原產地管理辦法》第17條之規定。

註一百四十二：《中華人民共和國海關〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉項下進出口貨物原產地管理辦法》第18條之規定。

申請退還之條件有：1.進口時已就進口貨物具備臺灣原產資格向海關進行補充申報，申明適用ECFA協定稅率；2.提交有效的原產地證書以及海關所要求提供與貨物進口相關的其他文件。但若進口貨物收貨人或者其代理人未在繳納保證金之日起一年內提出退還保證金之申請者，海關即可立即辦理保證金轉為進口稅款手續，且海關統計數據同時作相應之修改（註一百四十三）。

《關於〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉貨物貿易早期收穫項下進口貨物享受協定稅率及通關事宜》規定自 2011 年 1 月 1 日起，ECFA項下貨物貿易早期收穫計畫開始實施，對原產於臺灣的 557 個稅則號列項下的進口商品（海關總署公告 2010 年第 85 號公佈）適用協定稅率。適用協定稅率貨物的原產地證書必須是 2011 年 1 月 1 日及以後簽發，且貨物於 2011 年 1 月 1 日及以後起運（註一百四十四）。也規定進口貨物的收貨人或其代理人申報進口原產於臺灣並享受協定稅率的貨物時，應當按照海關的申報規定填制〈海關進口貨物報關單〉，其「優惠貿易協定原始碼」應當填寫「14」（註一百四十五）。另外，貨物經過中國大陸、臺灣以外的第三方運輸至中國大陸時，進口人除應按《海關〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉項下進出口貨物原產地管理辦法》（海關總署令第 200 號）提交符合規定的單證之外，還應提交該第三方海關出具的證明文件。未能提交上述證明文件或者上述證明文件不足以證明相關貨物符合海關總署令第 200 號規定的直接運輸規則者，相關貨物即不能享受 ECFA 優惠稅率。貨物經過香港、澳門者，進口貨物的收貨人、代理人或承運人應當提前告知香港海關或澳門海關，請香港海關或澳門海關出具相關證明文件（註一百四十六）。最後，對於 ECFA 項下的出口貨物，出口貨物的發

註一百四十三：《中華人民共和國海關〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉項下進出口貨物原產地管理辦法》第 19 條之規定。

註一百四十四：《關於〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉貨物貿易早期收穫項下進口貨物享受協定稅率及通關事宜》第 1 條之規定。

註一百四十五：《關於〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉貨物貿易早期收穫項下進口貨物享受協定稅率及通關事宜》第 2 條之規定。

註一百四十六：《關於〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉貨物貿易早期收穫項下進口貨物享受協

貨人或其代理人應當按照海關的申報規定填製〈海關出口貨物報關單〉，並在隨附單證編號欄“ <> ”內填寫優惠貿易協定代碼X+“ : ”+需證商品序號，同時向海關提交原產地證書複印件或電子數據(註一百四十七)。《ECFA貨物貿易早期收穫產品特定原產地規則》則是依據ECFA，並按照兩岸雙方2012年稅則調整的《ECFA貨物貿易早期收穫產品特定原產地規則》予以公布，並自2012年起正式實施，而此前公布的2009年版之《ECFA貨物貿易早期收穫產品特定原產地規則》(海關總署公告第2009年第86號)同時停止執行。進口貨物收貨人及其代理人持有按照2011年稅則簽發的原產地證明書者，則可在證明書有效期限內繼續使用。而中國大陸出口企業可依法向發證機構申領出口臺灣的貨物優惠原產地證書(註一百四十八)。

三、比較臺灣與中國大陸對食品安全之相關規定

(一) 原產地證明書之簽發單位

臺灣有關ECFA原產地證明書係由經濟部國際貿易局及授權委託核准簽發ECFA原產地證書之簽發單位辦理；而中國大陸有關ECFA原產地證明書係由中國大陸國際貿易促進委員會及國家質量監督檢驗檢疫總局各直屬檢驗檢疫局所簽發(註一百四十九)。臺灣關於ECFA原產地證明書之簽發單位，

定稅率及通關事宜》第3條之規定。

註一百四十七：《關於〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉貨物貿易早期收穫項下進口貨物享受協定稅率及通關事宜》第4條之規定。

註一百四十八：海關總署公告2011年第83號(關於公佈2012年版ECFA貨物貿易早期收穫產品特定原產地規則)，中華人民共和國海關總署，<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab399/info353844.htm>，最後瀏覽日期：2013年11月3日。

註一百四十九：關於簽發《海峽兩岸經濟合作框架協議》早期收穫計畫項下原產地證書有關事項的通知，

http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk_13386/tzdt/zdtz/201012/t20101231_241122.htm，最後瀏覽日期：2013年11月23日。

除了由經濟部國際貿易局辦理之外，亦授權委託相關單位辦理，但此「相關單位」似乎範圍過廣，包括各行各業之同業公會、經濟部標準檢驗局之各分局、行政院國科會各分部科學工業園區管理局、經濟部加工出口區管理處各分處等（註一百五十）。不若中國大陸有關ECFA原產地證明書僅由中國大陸國際貿易促進委員會及國家質量監督檢驗檢疫總局各直屬檢驗檢疫局所簽發，如此一來，不僅能夠方便管理所簽發之ECFA原產地證明書，且往後建立原產地查證機制以及聯繫窗口也較為方便。

（二）進口報單之規定

臺灣《海峽兩岸經濟合作架構協議進口貨物通關作業要點》規定自中國大陸進口ECFA附件一所列之臺灣方面早期收穫產品，符合ECFA附件二列明之適用貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之原產貨物，申請適用優惠關稅待遇者，於進口報關時，應於進口報單「輸出入貨品分類號列附碼」欄申報「PT」字樣（即優惠關稅待遇Preferential Tariff Treatment，PT），經申報PT者，視為進口人已依臨時原產地規則第 17 條授權訂定之原產地相關行政程序規定主動申報，聲明該貨物符合原產資格並適用優惠關稅稅率（註一百五十一）。相對的，中國大陸《關於〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉貨物貿易早期收穫項下進口貨物享受協定稅率及通關事宜》規定進口貨物的收貨人或其代理人申報進口原產於臺灣並享受協定稅率的貨物時，應當按照海關的申報規定填制〈海關進口貨物報關單〉，其「優惠貿易協定原始碼」應當填寫「14」（註一百五十二）。由上可知，兩岸對於適用ECFA貨物貿易早期收穫產品項下之進口貨物，於進口報單上所填寫之優惠關稅代號不同，臺灣為申報「PT」字樣；中國大陸為填寫「14」。因此，未來兩岸可以協商統一

註一百五十： 同前註。

註一百五十一： 《海峽兩岸經濟合作架構協議進口貨物通關作業要點》第 2 條第 1 項之規定。

註一百五十二： 《關於〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉貨物貿易早期收穫項下進口貨物享受協定稅率及通關事宜》第 2 條之規定。

關於 ECFA 優惠關稅之代號，以方便兩岸企業主商品之進出口，也方便兩岸雙方海關之作業。

臺灣與中國大陸於 ECFA 正式生效之後，直至 2013 年，我國《食品衛生管理法》分別歷經三次修法；然中國大陸《食品安全法》自 2009 年 6 月 1 日公布實施至 2013 年並未再針對該部法律進行修法。在食品進出口新增訂與 ECFA 相關之法規方面，臺灣制定《適用於貨品貿易早期收穫產品之產品特定原產地規則》、《適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則之行政程序》、《海峽兩岸經濟合作架構協議進口貨物通關作業要點》；中國大陸制定《海關〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉項下進出口貨物原產地管理辦法》、《關於〈海峽兩岸經濟合作框架協議〉貨物貿易早期收穫項下進口貨物享受協定稅率及通關事宜》、《ECFA 貨物貿易早期收穫產品特定原產地規則》（2012 年版）。在後 ECFA 時代，臺灣食品業者必須要正確掌握中國大陸所制定與 ECFA 相關之法規，才能以快速又合法之方式進入中國大陸之廣大內需市場。

伍、對於食品安全之發現與所衍生及待解決之問題

一、《海峽兩岸食品安全協議》之優缺點

自臺灣加入 WTO 之後，兩岸間經貿交流逐漸熱絡，各類中國大陸製食品紛紛進口至臺灣。然而，這些來自於中國大陸的進口食品，在進口之前並未加以嚴格把關，也沒有明確的安全檢驗機制，對臺灣消費者的安全造成重大影響，甚至演變成國際食品安全事件。因此，兩岸於 2008 年第二次「江陳會談」簽署《海峽兩岸食品安全協議》，以增進兩岸食品安全預警制度及重大食品安全事件處理機制，落實「反黑心、嚴把關、有保障」的食品安全

管理目標，以維護兩岸人民的健康。

(一) 《海峽兩岸食品安全協議》之優點

兩岸食品安全訊息通報制度：兩岸雙方同意互相設立通報窗口，相互通報涉及兩岸貿易的食品安全訊息，以及影響兩岸民眾健康的重大食品安全資訊與突發事件，並提供完整訊息（註一百五十三）。並建立重大食品安全事件協處機制：制定「緊急磋商、交換相關訊息」（註一百五十四）、「暫停生產、輸出相關產品」（註一百五十五）、「即時下架、召回相關產品」（註一百五十六）等規定，即可在食品安全事件發生的第一時間，採取必要措施，進行危機處理，以防止不安全食品流入臺灣。也制定「核實發布訊息，並相互通報」（註一百五十七）、「提供事件原因分析及改善計畫」（註一百五十八）、「雙方即時通報有關責任查處情形」（註一百五十九）等規定，可進一步實地瞭解、釐清問題，並針對食品安全事件提供原因分析及改善計畫，以避免類似事件再一次的發生。制定「督促責任人妥善處理糾紛，並就確保受害人權益給予積極協助」（註一百六十），兩岸雙方應督促責任人處理爭端，並積極協助受害人所遭受之損害可獲得合理之賠償，使受害人及業者之權益能獲得保障。兩岸雙方定期進行業務交流：兩岸雙方同意建立兩岸業務主管部門專家定期會商及互訪制度，就雙方食品安全制度規範、檢驗技術及監管措施進行業務交流及訊息交換（註一百六十一）。

註一百五十三：《海峽兩岸食品安全協議》第 1 條之規定。

註一百五十四：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 1 款之規定。

註一百五十五：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 2 款之規定。

註一百五十六：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 3 款之規定。

註一百五十七：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 5 款之規定。

註一百五十八：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 6 款之規定。

註一百五十九：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 8 款之規定。

註一百六十：《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 7 款之規定。

註一百六十一：《海峽兩岸食品安全協議》第 3 條之規定。

(二) 《海峽兩岸食品安全協議》之缺點

兩岸食品安全訊息通報制度：《海峽兩岸食品安全協議》規定，雙方同意相互通報涉及兩岸貿易的食品安全訊息（信息），並就涉及影響兩岸民眾健康的重大食品安全訊息（信息）及突發事件，進行即時通報，提供完整訊息（信息）（註一百六十二）。雖然兩岸雙方已經建立即時通報系統，可以正確掌握食品之安全與品質，也可針對不安全之進口食品採取退貨或銷毀之必要措施。但協議中並未明確規定當發現食品不安全事件時之具體通報時間，是必須在發現該事件後之二十四小時內，亦或是其他更明確的時間，緊急通知對方，使對方能夠緊急迅速地作出必要措施，以達即時通報之效果。

兩岸雙方之業務交流：業務交流為兩岸雙方在食品安全方面建立之長期合作重要機制，但在《海峽兩岸食品安全協議》中僅潦草規定「雙方同意建立『兩岸業務主管部門專家』『定期』會商及互訪制度，就雙方食品安全制度規範、檢驗技術及監管措施進行業務交流及訊息（信息）交換」（註一百六十三）。條文中僅規定「兩岸業務主管部門專家」，並未明確規定其所涵蓋之單位與領域，似乎不太明確。且條文中規定「定期」會商及互訪制度，也未明確規定應相隔多久進行一次會商及互訪，是半年一次亦或是一年一次，建議應明確規定於條文中為好。

受害人權益之確保：《海峽兩岸食品安全協議》中規定「兩岸『雙方』『督促』責任人妥善處理糾紛，並就確保受害人權益給予積極協助」（註一百六十四）。條文中僅規定兩岸「雙方」督促責任人妥善處理糾紛，此「雙方」係指兩岸政府的強制力介入，或是財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會，亦或是兩岸雙方之食品安全業務主管部門，應明確規定。且規定兩岸雙方「督促」責任人妥善處理糾紛，條文中並未明確規定應如何督促，是否指兩岸雙方政府、財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會或兩岸

註一百六十二：《海峽兩岸食品安全協議》第1條之規定。

註一百六十三：《海峽兩岸食品安全協議》第3條之規定。

註一百六十四：《海峽兩岸食品安全協議》第2條第7款之規定。

雙方之食品安全業務主管部門，可以代位請求損害賠償，以確保受害人權益，皆應明確規定於條文中，方為完整。

爭端解決之內容：《海峽兩岸食品安全協議》僅規定「因適用本協議所生爭議，雙方應儘速『協商』解決」(註一百六十五)。條文中明確「協商」先行原則，要求雙方發生爭端時應及時通知對方，並與對方充分協商，而他方有接受諮商之義務。但此條規定並不完整，除了規定雙方應「協商」解決之外，並未規定「協商」後之下一個階段應如何處理，是應參酌國際爭端解決(註一百六十六)或提交WTO爭端解決(註一百六十七)亦或是依循ECFA爭端解決(註一百六十八)處理，皆應該明確規定於條文中，以防止當發生本協議所生爭議時，兩岸雙方對於應如何解決爭議有所爭執。

註一百六十五：《海峽兩岸食品安全協議》第 7 條之規定。

註一百六十六：國際爭端(International Dispute)係指國家間、國際組織間或國家與國際組織間對於法律或事實的歧見，或是指法律觀點或利益的衝突。國際爭端之解決方法，除了國際社會所認為之違反國際法的戰爭外，一般將其分為「和平之方法」與「強制之方法」。和平之方法有：談判與協商、斡旋與調停、調查、調解、仲裁、司法解決。強制之方法有：報復、斷絕邦交、平時報仇、平時封鎖、干涉以及聯合國憲章下之強制手段。(資料來源：吳嘉生，當代國際法(下)，五南圖書出版，頁 155-157，2009 年 1 月。)

註一百六十七：WTO 之爭端解決程序為：首先進行諮商，且爭端當事國得隨時提出請求進行斡旋、調停、調解程序，若爭端當事國間未能達成解決方式、或被控訴國對該請求置之不理或六十日後諮商仍未達成共識，控訴國可要求爭端解決機構(Dispute Settlement Body, 以下簡稱 DSB)成立爭端解決小組審查，此時即進入爭端解決小組之程序。再由爭端解決小組送交爭端解決會議進行報告之採認，若當事國不符者得於 60 日內提起上訴。上訴機構應自七位成員中指定三位審理上訴案件，上訴機構報告書經爭端解決機構採認後確認，且經採認後當事國不得表示不服。其後敗訴國須表明接受及裁決之意向，若敗訴國確有立即執行困難者，得要求訂定合理期間，以延緩執行，最後由 DSB 持續監督裁決執行之情形。(資料來源：洪毓欣，WTO 爭端解決機制中第三國參與之研究，輔仁大學財經法律研究所碩士論文，2006 年 1 月。)

註一百六十八：ECFA 第 10 條規定：「爭端解決協議生效前，任何關於本協議解釋、實施和適用的爭端，應由雙方透過協商解決，或由根據本協議第 11 條設立的『兩岸經濟合作委員會』以適當方式加以解決。」

二、臺灣《食品衛生管理法》之優缺點

(一) 臺灣《食品衛生管理法》之優點

食品安全風險管理：有鑑於主管機關對於新興污染物等，訂定暫行標準之權限不足，造成檢驗結果判定不一致及行政管理上的困難（註一百六十九）。因此，在《食品衛生管理法》中新增「食品安全風險管理」之章節，授權中央主管機關得依據風險評估或流行病學調查結果，對於重大或突發性食品衛生安全事件，公告採取必要的管理措施，如：限制或停止輸入查驗、製造及加工之方式或條件、下架、封存、限期回收、限期改制、沒收銷毀等，以保障消費者之安全（註一百七十）。另外，也賦予各級主管機關依科學實證，建立食品衛生安全監測體系，於監測發現有危害食品安全之虞之事件發生時，應發布預警或採行必要管制措施，如公布檢驗結果、另食品業者自主檢驗及揭露資訊等（註一百七十一）。

食品業者衛生管理：為使食品業者落實自主管理以及確保食品安全之責任，《食品衛生管理法》制定多項規定以強化食品業者衛生管理，包括：明定各階段食品業者對其產品負有落實自主管理及確保食品安全之責任（註一百七十二）；要求經中央主管機關公告類別及規模之食品業者申請登錄後，始可營業（註一百七十三）；經中央主管機關公告類別及規模之食品業者建立相關追溯、追蹤系統，並明確規範業者應依循相關辦法建立追溯或追蹤紀錄及資料正確性，以預防當發生食品衛生安全事件時，主管機關及食品業者能夠知悉問題產品的流向以及其原料來源，俾能杜絕該等產品繼續供

註一百六十九： 康照洲，食品衛生管理法修法全方位保障食品安全，藥物食品安全週報，第 383 期，頁 1-2，2013 年 1 月 18 日。

註一百七十： 《食品衛生管理法》第 4 條第 3 項之規定。

註一百七十一： 《食品衛生管理法》第 5 條之規定。

註一百七十二： 《食品衛生管理法》第 7 條之規定。

註一百七十三： 《食品衛生管理法》第 8 條第 3 項之規定。

應，影響消費者之健康（註一百七十四）；為提升食品衛生從業人員之專業素質，以強化食品衛生管理，授權中央主管機關公告特定類別及規模之食品業者應聘用一定比率，專門職業或領有特定種類技術證照之人員，辦理食品衛生安全管理事項（註一百七十五）。

食品輸入管理：《食品衛生管理法》新增食品輸入管理專章，明定主管機關更多責任，以保障消費者之生命身體健康，包括：基於風險管理原則，對於已建立良好品質管理及食品衛生安全管理系統且輸入紀錄良好之業者，得予採取輸入通關優惠措施，以鼓勵業者持續落實自主管理（註一百七十六）；為避免食品業者將具結保管食品擅自流入市面，新增輸入食品具結保管及保證金制度（註一百七十七）；為加強進口食品之管理，授權中央主管機關得就高風險產品於輸入前，採系統性查核，系統性查核包括針對輸出國食品管理體系之書面審查及至輸出國實地查核（註一百七十八）。

新增「吹哨者」（Whistleblower）保護之相關規定：參考國外對於「吹哨者」（Whistleblower）（註一百七十九）及「汙點證人」（註一百八十）保護之立法例，臺灣始於 2013 年《食品衛生管理法》之修法，增訂雇主不得因勞工向主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為而解雇、調職或其他不利處分（註一百八十一），以補充《勞基法》以及《刑事訴訟法》之不足。

（二）臺灣《食品衛生管理法》之缺點

註一百七十四：《食品衛生管理法》第 9 條之規定。

註一百七十五：《食品衛生管理法》第 12 條之規定。

註一百七十六：《食品衛生管理法》第 30 條之規定。

註一百七十七：《食品衛生管理法》第 33 條之規定。

註一百七十八：《食品衛生管理法》第 35 條之規定。

註一百七十九：同註 181。

註一百八十：同註 289。

註一百八十一：《食品衛生管理法》第 50 條之規定。

食品定義之解釋：臺灣《食品衛生管理法》關於「食品」之定義，係指供人飲食或咀嚼之產品及其原料（註一百八十二），且食品不得為醫療效能之標示、宣傳或廣告（註一百八十三）。由前述可知，我國對於食品以及藥品係採取二分法，兩者不容混淆之。然我國部分的食品即是藥品、藥品即是食品。因此，若將核桃包裝上標示有上述之藥效，而作為食品販售時，便會有觸法之虞，但若取締之，則有違民間傳統風俗。雖然我國《健康食品管理法》對於上述困難有部分的解套，但本質問題仍然存在（註一百八十四）。

主管機關之管轄：臺灣《食品衛生管理法》所稱之主管機關，在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府（註一百八十五）。此規定似乎有些簡略，應將衛生福利主管機關、直轄市政府、縣（市）政府所承擔及負責之範圍規定於條文之中為妥。且我國除了衛生福利主管機關、直轄市、縣（市）政府之外，尚有其他部會如：行政院農業委員會（註一百八十六）、經濟部標準檢驗局（註一百八十七）等機關。因此，

註一百八十二：《食品衛生管理法》第3條第1款之規定。

註一百八十三：《食品衛生管理法》第28條第2項之規定。

註一百八十四：《健康食品管理法》第2條之規定，所稱健康食品，係指具有保健功能，並標示或廣告其具該功效之食品。所稱保健功效，係指增進民眾健康、減少疾病危害風險，且具有實質科學證據之功效，非屬治療、矯正人類疾病之醫療效能，並經中央主管機關公告者。

註一百八十五：《食品衛生管理法》第2條之規定。

註一百八十六：行政院農業委員會，依據《行政院農業委員會組織條例》，主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務。對於省（市）政府執行本會主管事務，有指示、監督之責。就主管事務，對於省（市）政府之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得報請行政院停止或撤銷之。（資料來源：《行政院農業委員會組織條例》，第1、2、3條之規定。）

註一百八十七：標準檢驗局，係依據《經濟部組織法》成立之國家最高商品檢驗機關隸屬經濟部，主要任務為國家標準編修以配合經建計畫、工業政策執行商品檢驗，以提高產品之國際競爭力及保障消費者權益；推行國際標準品質保證制度及環境管理系統，以提升我國品質保證及環境管理水準；辦理全國度量衡標準之劃一及實施及其他檢（試）驗服務。凡經經濟部公告為應施檢驗之品目，須經本局檢驗合格，始得輸出、輸入或在國內市場陳列銷售。（資料來源：經濟部標準檢驗局，<http://www.bsmi.gov.tw/wSite/ct?xItem=20&ctNode=2656>，最後瀏覽日期：2013年10月12日。）

未來有賴各機關部門整合並互相支援以提升效率，共同維護食品衛生安全。

食品保存期限之定義：臺灣《食品衛生管理法》對於食品之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示「有效日期」(註一百八十八)。「有效日期」係指在特定儲存條件下，市售包裝食品可保持產品價值的最終期限。以保護消費者的立場而言，消費者除了可由食品製造業者於食品上自行標示之日期外，應規定也可由食品的色、香、味、組織結構等判斷，該食品還可否食用為妥，對於消費者之保護也較有實質的意義。

食品製造日期之標示：臺灣《食品衛生管理法》僅規定對於食品之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示「有效日期」(註一百八十九)，但並未規定需標示「製造日期」。然以保護消費者的觀點而言，食品標示除了「有效日期」之外，亦需標示「製造日期」，兩者缺一不可。消費者始可自行辨認，在製造日期至有效日期間購買及食用的食品便可獲得保障，此即是消費者「安全的權利」；消費者也可依自由意志，選擇較新的產品，此即是消費者「選擇的權利」。綜上所述，食品之容器或外包裝上不可缺少標示「製造日期」，而我國《食品衛生管理法》漏未規定需標示「製造日期」實屬有缺失。

三、中國大陸《中華人民共和國食品安全法》之優缺點

中國大陸《中華人民共和國食品安全法》自 2009 年 6 月 1 日公布實施後自今日(2013 年)並未再針對該部法律修法，也未新增另一部食品衛生安全之法律。因此，以下就中國大陸現行《中華人民共和國食品安全法》之優缺點分析如下。

(一) 中國大陸《中華人民共和國食品安全法》之優點

註一百八十八：《食品衛生管理法》第 22 條第 1 項第 7 款之規定。

註一百八十九：《食品衛生管理法》第 22 條第 1 項第 7 款之規定。

食品安全風險監測與評估：為了對食源性疾病、食品汙染以及食品中的有害因素進行監測（註一百九十）。因此，在《中華人民共和國食品安全法》中，新增食品安全風險監測制度，並對食品、食品添加劑中生物性、化學性和物理性危害進行風險評估（註一百九十一）。國務院衛生行政部門會同有關部門，根據食品安全風險評估結果、食品安全監督管理信息，對食品安全狀況進行綜合分析，若經綜合分析表明可能具有較高程度安全風險的食品，應當及時提出食品安全風險警示，並予以公布（註一百九十二）。

食品安全標準：《中華人民共和國食品安全法》新增食品安全標準之章節，對於解決食品安全問題發揮了積極的作用。章節中規定食品安全標準是強制執行的標準，除了食品安全標準外，不得制定其他的食品強制性標準（註一百九十三）。食品安全標準包括：食品、食品相關產品中的致病性微生物、農藥殘留、獸藥殘留、重金屬汙染物質以及其他危害人體健康物質的限量規定；食品添加劑的品種、使用範圍、用量；專攻嬰幼兒和其他特定人群的主輔食品的營養成分要求等（註一百九十四）。

法律責任：《中華人民共和國食品安全法》對於食品檢驗機構、食品檢驗人員之規定相當嚴謹，若發現有虛假檢驗報告者，立即撤銷該檢驗機構的檢驗資格，並對該檢驗機構之負責人員給予撤職或開除的處分，且受到刑事處罰或者開除的食品檢驗機構人員，自刑罰執行完畢或者處分決定作出之日起十年內不得從事食品檢驗工作（註一百九十五）。由此可知，中國大陸對於第一線的食品檢驗機構、檢驗人員的把關工作相當重視。

(二) 中國大陸《中華人民共和國食品安全法》之缺點

註一百九十：《中華人民共和國食品安全法》第 11 條第 1 項之規定。

註一百九十一：《中華人民共和國食品安全法》第 13 條第 1 項之規定。

註一百九十二：《中華人民共和國食品安全法》第 17 條之規定。

註一百九十三：《中華人民共和國食品安全法》第 19 條之規定。

註一百九十四：《中華人民共和國食品安全法》第 20 條之規定。

註一百九十五：《中華人民共和國食品安全法》第 93 條之規定。

中國大陸《中華人民共和國食品安全法》制訂得相當完善，此部法律相當值得作為臺灣《食品衛生管理法》未來修法之參考。但是既然《中華人民共和國食品安全法》制定的如此完整，為何中國大陸的黑心食品問題還是相當嚴重？此問題就在於監管機關、監管人員並沒有確實執行監管工作，造成一些環節上的監管缺失，以導致《中華人民共和國食品安全法》之規定雖然嚴謹且完善，但卻無法發揮真正的功能。

四、兩岸食品安全相關法規所衍生及待解決之問題

(一) 中國大陸進口食品程序過於繁瑣

中國大陸進口食品之商機雖然龐大，但是進口食品程序過於繁瑣，是我國食品業者所需面對的重要問題。《食品安全法》正式實施之後，對於食品進口的檢驗監管以及程序的要求又更為嚴格。這對於有意將食品拓展銷售至中國大陸的臺灣食品業者而言，門檻及難度又更增加了許多（註一百九十六）。《食品安全法》中規定中國大陸所有的進口食品、食品添加劑以及食品相關產品應當符合食品安全國家標準（註一百九十七），且食品安全監督管理部門對進口之食品均不得實施「免檢」（註一百九十八）。進口的食品若有食品安全國家標準，應由出入境檢驗檢疫機構檢驗合格後，海關憑出入境檢驗檢疫機構簽發的檢驗合格通關證明予以放行（註一百九十九）。針對進口目前中國大陸尚無食品安全國家標準的食品與食品添加劑，或者首次進口食品相關產品新品種、食品添加劑新品種，進口商應向國務院衛生部門提出申請並提交相關的安全評估材料。國務院衛生行政部門自收到申請之日起六十日內，進行安全性評估審查，作出是否准予許可的

註一百九十六：陳麗婷、李河水，大陸食品安全法實施對進口食品管制的影響，食品工業，第 42 卷第 3 期，頁 41-46，2010 年 3 月。

註一百九十七：《中華人民共和國食品安全法》第 62 條第 1 項之規定。

註一百九十八：《中華人民共和國食品安全法》第 60 條之規定。

註一百九十九：《中華人民共和國食品安全法》第 62 條第 2 項之規定。

決定，並及時制定相應的食品安全國家標準（註二百）。

進口食品若不符合食品安全標準；或未經過安全性評估者，由有關主管部門沒收違法所得、違法生產經營的食品和用於違法生產經營的工具、設備、原料等物品；違法生產經營的食品貨值金額不足一萬元的，並處兩千元以上五萬元以下罰款；貨值金額一萬元以上的，並處貨值金額五倍以上十倍以下罰款；情節嚴重的吊銷許可證（註二百零一）。進口商未建立並遵守食品進口和銷售紀錄制度者，由有關主管部門責令改正，給予警告；拒不改正的，處兩千元以上兩萬元以下罰款；情節嚴重的，責令停產停業，直至吊銷許可證（註二百零二）。由前述《食品安全法》之規定可知，中國大陸對於食品進口的檢驗監管以及程序的要求非常為嚴格。因此，在未來，臺灣食品業者若想藉由ECFA將「MIT」（註二百零三）臺灣製食品拓展至中國大陸的廣大內需市場，還必須先深入了解中國大陸對於進口食品之規定，以防止臺灣食品還未登「陸」，即被中國大陸以不符合進口食品安全標準沒收銷毀。

（二）兩岸對於食品名稱及食品標示不一致

兩岸對於食品的名稱以及食品標示不一致，亦會造成食品拓展銷售之困擾，部分食品在拓展銷售至中國大陸後，卻出現食品認定差異或認為名稱與事實不符，也出現食品之容器或外包裝之標示不符合規定等問題。在食品名稱方面，如臺灣所稱之「馬鈴薯」，在中國大陸卻稱為「土豆」，但是「土豆」在臺灣卻是指「花生」，由此可知，兩岸雙方對於食品名稱的認定確實有所差異。在食品之容器或外包裝之標示方面，如臺灣《食品衛生管理法》規定食品之容器或外包裝應以中文及通用符號，明顯標示：品名；內容物名稱；

註二百： 《中華人民共和國食品安全法》第 63 條之規定。

註二百零一： 《中華人民共和國食品安全法》第 89 條第 1 項之規定。

註二百零二： 《中華人民共和國食品安全法》第 89 條第 2 項之規定。

註二百零三： 「MIT」為Made in Taiwan之縮寫，即所謂臺灣所製造、生產之產品。（資料來源：微笑MIT，<http://www.mittw.org.tw/aboutMIT/>，最後瀏覽日期：2013 年 9 月 10 日。）

淨重、容量或數量；食品添加物名稱；製造廠商與國內負責廠商名稱、電話號碼及地址；原產地（國）；有效日期；營養標示；其他經中央主管機關公告之事項等（註二百零四）。而中國大陸《食品安全法》規定預包裝食品的包裝上應當標明：名稱、規格、淨含量、生產日期；成分或者配料表；生產者名稱、地址、聯繫方式；保質期；產品標準代號；儲存條件；所使用的食品添加劑在國家標準中的通用名稱；生產許可編號；法律、法規或者食品安全標準規定必須標明的其他事項等（註二百零五）。由前述可知，相較於臺灣對於食品之外包裝標示，中國大陸規定亦須標明食品的生產日期、產品標準代號及儲存條件等。較臺灣《食品衛生管理法》規定的更為完善。因此，未來在食品的認定標準、食品外包裝之標示等的問題，需要我國政府與相關團體的協助，以幫助臺灣食品業者順利將臺灣食品推廣至中國大陸。

（三）兩岸間無共通之食品安全標章及認證機制

臺灣與中國大陸雙方對於國內食品皆有建立食品標章、食品認證等安全機制，食品標章為政府機關或相關團體針對不同類別的食品所推行之標章認證，每個標章皆有訂定使用規範，凡經過該標章檢驗查證具備使用規範所載之條件時，授權廠商即可標示該標章於產品上，消費者在選購產品時，即可以選擇具有食品標章認證的商品，以保障自身之權利（註二百零六）。臺灣方面，較常見的食品安全標章如：推行已久的食品GMP認證標章（註二百零七）、CAS臺灣優良農產品標章（註二百零八）等（註二百零九）；中

註二百零四：《食品衛生管理法》第 22 條之規定。

註二百零五：《中華人民共和國食品安全法》第 42 條之規定。

註二百零六：食品標章，我的E政府，http://focus.www.gov.tw/subject/class.php?content_id=72，最後瀏覽日期：2013 年 12 月 14 日。

註二百零七：GMP（Good Manufacturing Practice）源自於美國，係指良好作業規範或優良製造標準，堪稱目前食品最佳的品質管理制度。GMP 的基本精神在於使產品之製造過程，能達到將人為的錯誤降到最低限度、防止產品遭受污染及裂變、建立一套高度而嚴密的品質管理體系，以確保產品在生產製造的每一個環節都能有效的控制品質及安全衛生。經濟部工業局於民國 78 年開始推動「食品 GMP 認證制度」；

國大陸方面，較常見的食品標章如無公害農產品、綠色食品等。但是在兩岸彼此間，對於食品安全之要求，並無專屬於兩岸間共通的食物安全標章、認證等機制。臺灣食品業者若欲將臺灣食品進口至中國大陸，則須取得中國大陸之食物認證，而這些食物安全認證既嚴格且複雜，更增加了貿易自由化的

民國 89 年，為提高食品業者的參與度及自主責任，由政府主導推動轉變為政府與民間共同推動階段；民國 100 年，「食物 GMP 認證制度」獲得「臺灣製微笑產品認證制度」第一個採認為第二類產品，凡通過食物 GMP 認證，得同時取的 MIT 微笑標章資格。透過食物 GMP 認證及 MIT 微笑標章的雙重認證，讓消費者對於產品更安心滿意，也讓廠商更有利於拓展國內外市場，達到互利雙贏的效果。（資料來源：周能傳，承先啟後繼往開來，食物 GMP 推廣專刊（2012），頁 6-7，2012 年 11 月。）

註二百零八：CAS 臺灣優良農產品標章（Certified Agricultural Standards）為民國 78 年行政院農委會本著發展優質農業、安全農業、精緻農業的理念，所推動代表國產農產品及其加工品最高品質代表的標章。主要目的在於提昇國產農水畜林產品以及其加工品的品質水準和附加價值，保障生產者和消費者大眾共同權益，並和進口產品區隔；期望能透過推廣與宣傳，建立國產農產品在國人心中的良好形象，並且能夠愛好使用國產品，進而提昇國產農產品的競爭力。（資料來源：CAS 的涵義，財團法人臺灣優良農產品發展協會，http://www.cas.org.tw/content/popularize/c8.asp?C8b_sn=8，最後瀏覽日期：2013 年 12 月 26 日。）

註二百零九：儘管近年來食物認證已經蔚為潮流，但是也有反對聲音質疑食物認證是否代表著好品質？民進黨立委劉建國質疑，財團法人食物工業發展研究所（以下簡稱食物所）發給大統長基與富味鄉 17 張「食物 GMP 認證」，無疑是 17 張廢紙。食物所的問題在於一方面提供大統長基和富味鄉食物 GMP 的專業服務，兩年收取 253 萬元，另一方面又擔任追蹤與查驗的工作，角色顯得矛盾與衝突，等於「球員兼裁判」，沒有利益迴避，如何善盡監督查核之責？「食物 GMP 認證」號稱認證嚴謹，取得後還必須定期接受追蹤查驗，包含「普級」、「量級」、「優級」、以及「加嚴追蹤」四種等級，但食物所為何遲遲無法發現大統長基公司摻雜棉籽油成分？根據食物所提供的資料顯示，2013 年 7 月 11 日、9 月 18 日，皆針對「大統高不飽和健康葵花調理油」、「大統花生風味特香調和油」、「大統調和特級胡麻油」等三種產品，進行每個月一次以上的加嚴追蹤，卻仍未檢查出來，顯示追蹤查驗是有問題的。另一方面，劉建國也指出，食物大廠如佳格、美達、統一、南僑化工、泰山、大成、味全、光泉等商家，皆擔任食物所的董監事，但食物所又是進行食物 GMP 認證以及認證工廠追蹤查核的單位，也是有「球員兼裁判」的疑慮，沒有利益迴避。（資料來源：邱明玉，食物所球員兼裁判劉建國批大統 17 張 GMP 認證是「廢紙」，NOWnews 今日新聞，<http://www.nownews.com/n/2013/10/28/1003755>，最後瀏覽日期：2013 年 12 月 29 日。）

困難度。因此，我國政府應盡速與中國大陸方面進行協調與溝通設置一套專屬於兩岸的食品安全標章、認證等機制，或是整合兩岸現行之食品安全標章、食品安全認證機制，使兩岸雙方能夠相互承認彼此之食品安全標章與認證，如此一來，必將造福兩岸雙方廣大之食品業者。

本文認為《海峽兩岸食品安全協議》中，雖有制定兩岸食品安全訊息通報之制度，但訊息通報時間之規定的並不明確。協議中也規定兩岸雙方須定期進行業務交流，但條文中僅規定「兩岸業務主管部門專家」進行業務交流，並未規定其所涵蓋之單位與領域；且條文中規定「定期」會商及互訪制度，也未規定應相隔多久進行一次會商及互訪。在關於受害人權益之確保方面，僅規定兩岸「雙方」督促責任人妥善處理糾紛，並未指出此「雙方」係指兩岸何單位；且規定兩岸雙方「督促」責任人妥善處理糾紛，也未規定應如何督促。在爭議解決之內容方面，僅規定「因適用本協議所生爭議，雙方應儘速『協商』解決」，條文中並未提到「協商」後之下一個階段應該如何處理。在研究兩岸食品安全相關法規也發現，中國大陸進口食品之商機雖然龐大，但是進口食品程序過於繁瑣，是我國食品業者所需面對的重要問題。且兩岸對於食品的名稱以及食品標示不一致，亦會造成食品拓展銷售之困擾。最重要的是，兩岸彼此間，並無專屬於兩岸間共通的食品安全標章、認證等機制。臺灣食品業者若欲將臺灣食品進口至中國大陸，則須取得中國大陸之食品認證，而這些食品安全認證既嚴格且複雜，更增加了貿易自由化的困難度。綜上所述《海峽兩岸食品安全協議》與兩岸食品安全相關法規還有許多不完善之處，在未來也建議兩岸雙方應針對以上所提出之問題，進行深入研究與討論，共同為護兩岸食品安全，以保障兩岸人民「食」的安心。

陸、結論與建議

兩岸簽署《海峽兩岸食品安全協議》目的在於增進兩岸食品安全預警制度及重大食品安全事件處理機制，並落實「反黑心、嚴把關、有保障」的食品安全管理目標，以維護兩岸人民的健康。但是《海峽兩岸食品安全協議》中仍有許多條文規定的不夠完善，無法有效保護兩岸消費者之健康安全。

一、兩岸食品安全訊息通報時間

藉由《海峽兩岸食品安全協議》第 1 條之規定：「雙方同意相互通報涉及兩岸貿易的食品安全訊息（信息），並就涉及影響兩岸民眾健康的重大食品安全訊息（信息）及突發事件，進行即時通報，提供完整訊息（信息）。」兩岸雙方可以正確掌握食品之安全與品質，也可針對不安全之進口食品採取退貨或銷毀之必要措施。但條文中雖然有提及，若發生重大食品安全訊息及突發狀況時，應當即時通報對方，卻並未明確規定當發現食品不安全事件時之具體通報時間，是必須在發現該事件後之二十四小時內，亦或是其他更明確的時間，緊急通知對方，使對方能夠緊急迅速地作出必要措施，以達即時通報之效果。本文建議《海峽兩岸食品安全協議》第 1 條關於訊息（信息）通報之條文可以修改為：「雙方同意相互通報涉及兩岸貿易的食品安全訊息（信息），並就涉及影響兩岸民眾健康的重大食品安全訊息（信息）及突發事件，『於發現該訊息（信息）及突發事件後之二十四小時內』，進行即時通報，提供完整訊息（信息）。」以茲明確。

二、兩岸雙方之業務交流

兩岸雙方之業務交流為建立食品安全之長期合作重要機制，但在《海峽兩岸食品安全協議》第 3 條僅潦草規定：「雙方同意建立『兩岸業務主管部門專家』『定期』會商及互訪制度，就雙方食品安全制度規範、檢驗技術及監管措施進行業務交流及訊息（信息）交換」。條文中並未明確規定「兩岸

業務主管部門專家」，其所涵蓋之單位與領域，且條文中也未明確規定「定期」會商及互訪制度，應相隔多久進行一次會商及互訪，是半年一次亦或是一年一次。本文建議《海峽兩岸食品安全協議》第 3 條關於業務交流之條文可以修改為：「雙方同意建立兩岸業務主管部門專家，『且每半年至少定期一次』會商及互訪制度，就雙方食品安全制度規範、檢驗技術及監管措施進行業務交流及訊息（信息）交換。『前項所稱兩岸業務主管部門專家，包括兩岸雙方之政府單位、食品學術界、食品業者以及其他相關團體。』」。

三、受害人權益之確保

《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 7 款規定：「『雙方』同意建立兩岸重大食品安全事件協處機制，採取下列措施妥善處理：（七）『督促』責任人妥善處理糾紛，並就確保受害人權益給予積極協助」。條文中規定兩岸「雙方」督促責任人妥善處理糾紛，此「雙方」係指兩岸政府的強制力介入，或是財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會，亦或是兩岸雙方之食品安全業務主管部門，應明確規定。且條文中規定兩岸雙方「督促」責任人妥善處理糾紛，並未明確規定應如何「督促」，是否指兩岸雙方政府、財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會或兩岸雙方之食品安全業務主管部門，可以代位請求損害賠償，以確保受害人權益，皆應明確規定於條文中，方為完整。本文建議《海峽兩岸食品安全協議》第 2 條第 7 款可以修改為：「『財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會』應督促責任人妥善處理糾紛，並就確保受害人權益給予積極協助。『前述所稱積極協助包括，財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會得代位請求損害賠償，以確保受害人之權益。』」。

四、爭端解決機制之建立

《海峽兩岸食品安全協議》第 7 條規定「因適用本協議所生爭議，雙方應儘速『協商』解決」。條文中明確「協商」先行原則，要求雙方發生爭端時應及時通知對方，並與對方充分協商，而他方有接受諮商之義務。但此條規定並不完整，除了規定雙方應「協商」解決之外，並未規定「協商」後之下一個階段應如何處理，是應參酌國際爭端解決、或提交 WTO 爭端解決、亦或是依循 ECFA 爭端解決處理，皆應該明確規定於條文中，以防止當發生本協議所生爭議時，兩岸雙方對於應如何解決爭議有所爭執。對於兩岸未來可能產生的爭端，究應採取何種爭端解決機制規範方式，始能符合兩岸間特殊之政治地位。臺灣與中國大陸皆為 WTO 之會員，於 WTO 項下事務之爭端，具有提起爭端解決機制之權利。就兩岸關係現狀而言，若決定提交 WTO 爭端解決機制處理，其影響範圍將會涉及敏感之政治關係及經濟問題，故應該審慎評估其提交 WTO 爭端解決機制之利弊。依循 ECFA 爭端解決方法之可行性，ECFA 第 10 條第 2 項規定：「爭端解決協議生效前，任何關於本協議解釋、實施和適用的爭端，應由雙方透過協商解決，或由根據本協議第 11 條設立的『兩岸經濟合作委員會』以適當方式加以解決。」但自兩岸簽署 ECFA 後至今日（2013 年），ECFA 爭端解決協議並未達成協議，故適用《海峽兩岸食品安全協議》所生爭議也還無法依循 ECFA 之爭端解決機制處理。故本文建議《海峽兩岸食品安全協議》應參酌國際社會上區域貿易協定爭端解決機制之規定，建立專屬於兩岸食品安全之爭端解決機制，以解決任何關於本協議解釋、實施和適用的爭端，而於爭端解決協議生效前，應由雙方透過協商解決。也建議參酌 ECFA 之規定，由兩岸雙方指定代表組成「海峽兩岸食品安全監督管理委員會」，以協助處理關於本協議所生之爭議。

五、成立「海峽兩岸食品安全監督管理委員會」

近年來，不安全食品的問題相當嚴重造成兩岸消費者人心惶惶，海峽交

流基金會與海峽兩岸關係協會應由雙方食品安全業務主管部門專家就食品安全議題進行協商，迅速建立兩岸直接聯繫通報管道以及食品安全機制，以確保兩岸民眾的健康權益。建議兩岸雙方攜手合作指定代表，共同組成「海峽兩岸食品安全監督管理委員會」，並指定為兩岸直接聯繫通報之管道，且在《海峽兩岸食品安全協議》中賦予明確的責任與權利。建立從食品源頭到出口，所有環節的食品安全檢驗機制，一方面能夠使兩岸消費者能夠享受到更安全的食品，也對購買的食品來源有更多資訊可以參考，另一方面也能提高兩岸雙方食品衛生管理之效率。成立「海峽兩岸食品安全監督管理委員會」不僅能夠於第一時間掌握重大食品安全訊息，也能夠迅速追查黑心食品的流向，最重要的是無需等待財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會之個別通知，能夠立即、有效地啟動跨部門的調查與做出最適當的應變措施，將傷害降至最低。也期望在成立「海峽兩岸食品安全監督管理委員會」後，兩岸雙方能夠重新打造出一個乾淨衛生又安全的食品衛生環境，共同提升兩岸食品產業在國際上之競爭力。

六、架構兩岸食品安全標章及認證機制

加強兩岸雙方彼此間食品安全之管理，應從制度面去解決，其中包括架構兩岸食品安全檢驗及認證制度。臺灣與中國大陸雙方對於國內食品皆有建立食品標章、食品認證等安全機制。食品標章為政府機關或相關團體針對不同類別的食品所推行之標章認證，每個標章皆有訂定使用規範，凡經過該標章檢驗查證具備使用規範所載之條件時，授權廠商即可標示該標章於產品上，消費者在選購產品時，即可以選擇具有食品標章認證的商品，以保障自身之權利。在臺灣食品界已經推行多年的食品安全標章如：食品 GMP 認證標章、CAS 臺灣優良農產品標章等；在中國大陸方面，較常見的食品標章如：無公害農產品、綠色食品等。但是在兩岸彼此間，對於食品安全之要求，並無專屬於兩岸間共通之食品安全標章、認證等機制。臺灣食品業者若欲將臺

灣食品進口至中國大陸，則須取得中國大陸之食品認證，而這些食品安全認證既嚴格且複雜，更增加了貿易自由化的困難度。

建議方法有二：一為兩岸政府或財團法人海峽交流基金會與海峽兩岸關係協會應儘速進行協調溝通，共同設置一套專屬於兩岸共通之食品安全標章、認證機制，以保障兩岸人民「食」得健康又安心。二為「推動兩岸食品雙認證」，整合兩岸現行之食品安全標章、食品安全認證機制，使兩岸雙方能夠相互承認彼此間之食品安全標章與認證，如此一來，必將造福兩岸雙方廣大之食品業者及消費者。後者雖然可行性較高，但是兩岸食品安全認證相關之標準並不一致，因此，未來兩岸若要採行後者之方法，則兩岸彼此間需要更加詳細溝通雙方對於食品安全之觀點、標準及法規等。

七、支持鼓勵食品業者之自主管理及第三方檢驗機構

在塑化劑事件過後，消費者對於食品衛生安全的要求又更加重視，同時也突顯出，長久以來政府與食品業者所共同建立的食品安全防護網仍有缺失，實有改進之必要。食品衛生安全之確保應由食品業者與政府共同維護、彼此相輔相成，才能使管理更加周延，發揮最佳效果。現行食品業者自主管理及通報義務，係規定於《食品衛生管理法》第 7 條：「食品業者應實施自主管理，確保食品衛生安全。食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，應即主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報直轄市、縣（市）主管機關。」本文建議食品業者自主管理之規定應分三個層次管理，第一層次為食品業者之自我檢測，從源頭保障食品安全，食品業者於發現產品有危害衛生安全之虞時，應主動停止製造、加工、販賣及辦理回收，並通報主管機關；第二層次為介於企業與政府以外之外部檢驗機構，即第三方檢驗機構，食品業者應定時將產品以及其原物料，自行或送交第三方檢驗機構進行檢驗；第三層次再由政府定期進行稽查與抽驗。落實食品業者自主管理之三階層管理，以確保產品之衛生安全。

有鑑於黑心食品事件不斷上演，消費者多期待食品衛生安全之檢驗能夠加入第三方檢驗機構，並將第三方檢驗單位賦予法源。由政府進行認證，就有能力的檢驗機構、法人或團體，如：財團法人食品工業發展研究所，擔任起檢驗之功能。並規定食品業者應定期將產品及其原物料送到第三方檢驗機構進行檢驗，建立品管檢驗紀錄，最後再由政府定期稽查與抽驗。如此不但能落實、強化食品業者之自主與源頭管理，讓食品業者共同負擔起食品安全責任，也能夠減輕政府負擔，使消費者能夠更安心選購食品。有鑒於此，建議政府應該積極支持與鼓勵，擴大培育第三方檢驗機構，包括：食品相關研究所、法人、團體或企業機構，促進這些機構的發展，並加強不同檢驗機構之間的協調，才能減緩政府壓力，並及時發現食品安全問題。政府在擴大培育第三方檢驗機構時，也必須擔任起監督管理與認證之責任，以確保各個第三方檢驗機構能保持其獨立性、透明性與公正性。

八、「吹哨者保護制度」的強化

「吹哨者保護制度」往往能夠防制政府、企業發生違法或不當之行為，係因其內部人員最為了解整體的運作與違法之所在，若能夠在其作出違法且會危害到社會公眾利益之事前，予以提出，即能產生預警之作用。但若是「吹哨者保護制度」過度的保護吹哨者，也會對政府、企業造成過度的干預，因而影響其正常之運作。因此，在制定「吹哨者保護制度」時，必須考量到其中之利害關係。臺灣現行之《食品衛生管理法》(2013年)，首次於食品安全保護中新增「吹哨者保護制度」，係規定於《食品衛生管理法》第50條：「雇主不得因勞工向主管機關或司法單位揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為而予解雇、調職或其他不利處分。雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解雇、降調或減薪者，無效。勞工曾參與依本法應負刑事責任之行為，而向主管機關或司法機關揭露，因而

破獲雇主違反本法之行為者，減輕或免除其刑。」。故本文建議我國《食品衛生管理法》關於「吹哨者保護制度」，應新增對於吹哨者向主管機關或司法單位揭露違反本法之行為時，應提出合理證據予以證明，以免造成吹哨者胡亂之檢舉，而影響到政府、企業之正常運作。且應積極禁止雇主對於吹哨者之合法爆料行為進行報復，除了規定解雇、降調或減薪無效之外，也應明訂被檢舉者不得對吹哨者提出民事及刑事訴訟，以保護吹哨者。也建議將檢舉獎金規定入法，以鼓勵內部員工檢舉不法。因此，建議《食品衛生管理法》第 50 條應修改為：「雇主不得因勞工『提出合理證據』向主管機關或司法單位揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為而予解雇、調職或其他不利處分，『也不得對該勞工提起民事及刑事訴訟』。雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解雇、降調或減薪者，無效，『且不得對該勞工提起民事及刑事訴訟』。勞工曾參與依本法應負刑事責任之行為，而向主管機關或司法機關揭露，因而破獲雇主違反本法之行為者，減輕或免除其刑。『勞工提出合理證據向主管機關或司法單位揭露，因而破獲雇主違反本法之行為者，檢舉獎金可達罰金之百分之五十，以鼓勵勞工檢舉不法。』」。