

遠景論壇



自從 2021 年 3 月 1 日台灣鳳梨開始被中共以蟲害為由暫停進口以來，若干果品、水產品，乃至最近的糕餅類食品，先後因不同原故受到中共的貿易管制或限制。(圖片來源：<https://www.ocac.gov.tw/OCAC/Pages/Detail.aspx?nodeid=3214&pid=41018522>)

兩岸食品政治： 過多不必要之貿易限制，太少與實相符的網民評論

譚偉恩

中興大學國際政治研究所副教授

自從 2021 年 3 月 1 日台灣鳳梨開始被中共以蟲害為由暫停進口以來，若干果品、水產品，乃至最近的糕餅類食品，先後因不同原故受到中共的貿易管制或限制，導致雙邊政治關係不睦之餘，經濟往來



也動盪不穩。根據 WTO 的官方統計（1995/1/1 至 2021/12/31），在總數 607 件貿易爭端(trade disputes)中涉及食品衛生安全的爭端有 47 件，若將與食品製程有關的技術性障礙爭端也納入，則數量超過 50 件以上（請參考 [WTO 官方統計](#)）。顯然，因食品貿易而引發的出口方「經濟利益」與進口方「衛生安全」之法益衝突，一直以來都是 WTO 會員間至為關切的議題。

進口方花錢購買食品，對於食安需求抱有較高期待可謂情之所常。然而，貿易是必然需要兩方互惠的一種合作，如果「情」的成分太多，甚至泛政治化或失之理性，就不會是讓雙方感到愉悅的經貿往來，同時也無助於問題解決。本文聚焦「食品衛生安全」的面向，說明：(1)中國大陸地區（以下簡稱「大陸」）的消費市場在過去兩年內漸漸形成對「配料表」之關注，以及；(2)依據中華人民共和國海關總署令第 248 號公佈之《中華人民共和國進口食品境外生產企業註冊管理規定》（以下簡稱《規定》）在 WTO 專業性質的委員會引起之貿易關切。

藉由上述兩個關於食安面向的說明，可以發現中共官方目前實施之《規定》有其國內市場需求之考量，並非純然基於政治考量的操作，但網路上一些來自陸民或港民的分析或評論與事實有所出入，並刻意不談上述《規定》的不當性，值得我們留意。

大陸消費者對配料表的關注

大陸的消費市場對於食品標示的要求，在過去兩年中漸漸形成一個趨勢，即民眾認為配料表必須清晰。在此趨勢下，「配料表很詳實」變成「好品質」的同義詞。越來越多大陸的消費者會看配料表來決定自己購買食品的選擇，所以即便台灣某些食品目前未因中共新實施的《規定》而在出口上受阻，日後配料表的標示若不詳實，在大陸市場上的銷量恐怕難以樂觀。

大陸食品市場上開始重視配料表的趨勢主要來自兩個關鍵；一個是酸奶產品的標示不詳實，多數只記載牛奶和乳酸菌等內容物，讓消費者誤以為產品中沒有添加物、增稠劑、香精、糖等物質。另一個是網紅雪糕「鐘薛高」被發現在攝氏逾 30 度以上高溫一小時，竟沒有



完全融化，引起消費者對其配料表誠信度的質疑。職是之故，目前幾乎所有市售食品的配料表都被中共官方嚴格要求資訊揭露。以目前大陸地區的標示情況來看，寫在配料表越前面的成分就是比例越高的材料，而配料表顯示的情況越複雜，多半是過度加工的食品。根據中共官方的《食品標示管理規定》，配料表中的各種配料應按生產或加工食品時加入量的「遞減順序」進行標示。至於複合式配料的標示，只要該配料符合政府擬定之標準、產業標準或地方標準，且其實際加入量小於該食品總量的 25%，可允許不需標示複合配料之原始資訊。

《規定》在國際間引發之貿易關切

於情，雖然能夠理解進口方制定與施行嚴格的食安進口規範係為了確保其境內之衛生安全；然而於「理」，此類規範是否構成「不合理的貿易障礙」，以致進口方抵觸自己在 WTO 承諾之義務，有必要加以探究。所謂的「不合理」包括：(1)造成差別待遇，以致只有特定出口方的食品才會受到中共法規的限制；(2)規範雖無針對性，但性質上屬於非關稅或非配額型的隱匿措施，使得出口方面臨不必要之貿易限制；(3)沒有依據既有的國際標準，或欠缺適當之科學證據。

回顧下半年至今發生於兩岸的貿易爭執(trade quarrels)，與前述提及的《規定》密切相關。而此《規定》中的諸多內容已在 WTO 會員間引起討論，因此台灣並非唯一對《規定》可能導致之貿易限制和衝擊表示擔憂之會員（請參考 [WTO 官方紀錄](#)）。由於《規定》幾乎涵蓋所有食品生產企業（僅少數除外），故其適用範圍比之前的舊法更廣（舊法只要求目錄中所列之食品生產商進行註冊）。中共是自 2019 年 7 月開始草擬《規定》，然後在 2020 年 11 月 16 日向 WTO 的 TBT 委員會進行通報（檔案名稱 G/TBT/N/CHN/1522）。根據 WTO、聯合國，以及國際貿易中心共同聯名的官網資訊，《規定》中的諸多措施已讓若干 WTO 會員感到憂心。舉例來說，關切程度最高的國家之一是澳洲，它在 2021 年 7 月的 SPS 委員會上指出，《規定》可能會過度限制食品貿易，且其內容也與《SPS 協定》不符。此外，澳洲認為《規定》施行後會在本地食品與進口食品間產生歧視。因此，要求在《規定》施行前已經完成註冊之澳籍企業應免除必須重新註冊之行政程序。



事實上，相似的關切也被美國提出，認為《規定》中要求的文件或程序因為具有強制性，而可能導致原本的食品貿易活動受到中斷，而且適用範圍也比舊法（針對較高風險的食品）更加廣泛。職是之故，美國要求中共明確其試圖透過《規定》所欲達到之食安目的，並應延後《規定》的執行日期至少 18 個月，同時承諾在此期間不會妨礙美國食品的輸入。同在北美的加拿大也認為，《規則》中的義務負擔過重且超出防止食品安全風險之必要範圍。由於《規則》中的若干措施缺乏細節或透明度不足，可能導致食品出口國的主管機關和產業難以配合，以致形成實質性的貿易障礙。加拿大遂敦促中共明確化其《規則》中的措施，以及說明是否「所有出口到大陸市場的」外國食品皆有註冊之必要性。

最後，有必要了解一下日本的情況。網路上有一些輿論指出，日本的食品業者在政府協助下配合《規則》進行註冊，因此出口上未受到阻礙，甚至出口實績還較過去有所增長。然而，日本政府早於去年 11 月開始就數次於 SPS 委員會中提出關切，認為其業者在依《規定》進行註冊時面臨到資訊揭露之窘境。根據《SPS 協定》的內容，日本認為《規定》沒有為其所擬採行之措施提供適當或充分之科學證據，因此缺乏透明度。此外，《規定》的內容也流於繁瑣，易對貿易構成過度限制。爰此，日本已經要求中共在 2023 年 7 月 1 日之前允許其產品無論是否取得註冊碼，皆可出口至其市場；此外，希望中共確保食品的註冊程序沒有被無故拖延，並應設立利害關係人的諮詢窗口。

中共對於進口食品的行政管制有欠允妥

根據 WTO《SPS 協定》第 2 條，會員有權為保護消費者的健康，採行各種檢驗與防檢疫措施，惟該等措施不應背離科學原則或對貿易造成不必要之限制。盱衡目前美、加、澳、日、歐盟對中共《規定》內容提出之貿易關切，以及肯亞、挪威、瑞士、英國、南韓、塞內加爾等國對此類關切的肯認，吾人可以確定中共對於進口食品的行政管制確實有欠允妥，應盡速與各貿易夥伴展開協商，並更正欠缺透明度或不具必要性的貿易措施。

食品貿易攸關消費者的衛生安全，合理之進口規範理應獲得所有



WTO 會員的遵守，但過當侵害貿易自由化與妨礙出口方經濟利益的措施必須被指正。網路上若干與事實相左之觀點，無論是人民片面的理解，或是政府介入其中之操作，皆是情緒凌駕理性和漠視國際貿易規範的不當舉措。

編按：本文僅代表作者個人觀點，不代表遠景基金會之政策與立場。

財團法人兩岸交流遠景基金會

本基金會為研究國際政經情勢之民間學術智庫，旨在針對國際政經情勢及戰略與安全等領域，將學術研究成果具體轉化為政策研析，作為我政府參考，深化學術研究能量，並增進與國際重要智庫交流與互訪。

臺北市汀州路三段 60 巷 1 號

Tel: 886-2-23654366

Fax: 886-2-23679193

<http://www.pf.org.tw>

