

調 查 報 告

壹、案由：經濟部國貿局日前核准美國牛舌進口，遭外界抨擊後立即建議業者不進口；行政主管機關對美國牛舌進口之立場反覆不一，是否涉有行政疏失，認有深入瞭解乙案。

貳、調查意見：

緣民國（下同）92年12月24日美國發生第一起牛隻罹患牛海綿狀腦病案例，行政院衛生署於同年12月31日公告暫停美國牛肉及其產品進口。94年3月24日公告自4月16日起，有條件開放美國不帶骨牛肉進口。同年6月25日美國確認第2起BSE案例，該署隨即於6月25日起，停止美國牛肉進口，95年1月25日重新公告開放美國不帶骨牛肉進口。95年3月13日美國發生第三起BSE病例，該署並未停止進口。96年5月OIE（World organisation for animal health，世界動物衛生組織）認定美國為BSE風險已受控制國家。美方隨即提出全面開放牛肉進口之申請，我國於96年12月起就美國牛肉食用安全進行評估調查，並自98年6月8日起與美方進行5回合之視訊會議談判，於98年10月22日簽定「台美牛肉議定書」，宣布開放美國帶骨牛肉、牛絞肉、牛內臟等項目之進口，惟引起民眾恐慌，俟立法院修正食品衛生管理法後，有業者於99年4月15日申請進口美國牛舌，由於牛舌是否屬於禁止進口之「牛內臟」引起質疑，案經調閱相關卷證並約詢行政院衛生署楊志良署長、經濟部國際貿易局黃志鵬局長及相關主管人員，全案業已調查竣事，茲臚述調查意見如下：

- 一、美國牛舌進口雖未違反食品衛生管理法及「台美牛肉議定書」之規定，惟行政院衛生署未記取前次開放美國牛肉引起民眾恐慌之教訓，於接獲經濟部國際貿易

局通報業者申請美國牛舌進口後，未能於第一時間通報署長對內研析討論，對外回應說明，致錯失危機處理黃金時間，再次引發民眾疑慮，顯有未當：

- (一)我國於 98 年 10 月 22 日與美國簽定「台美牛肉議定書」，宣布開放美國帶骨牛肉、牛絞肉、牛內臟等項目之進口，惟引起民眾恐慌，案經本院調查提出糾正在案。該署本應記取教訓，嗣後對於美國牛各部位肉品之進口案，本應更加慎重，避免再引發民眾質疑，方為恰當。
- (二)惟查，有廠商於 99 年 4 月 15 日向經濟部國際貿易局申請進口牛舌，該局依據行政院衛生署 98 年 5 月 15 日「進口牛肉及製品之定義與範圍」專家會議對雜碎及內臟之界定，認為牛舌非屬禁止輸入之美國牛內臟，據以核發輸入許可證，並於發證後，以電子郵件通知行政院衛生署，綜觀申請輸入美國牛舌過程，雖未違反食品衛生管理法及「台美牛肉議定書」之規定，惟該署接獲此電子郵件後，遲至 4 月 19 日方陳報署長瞭解，顯然延遲通報。
- (三)是項缺失，本院詢問行政院衛生署楊志良署長：「業者 4 月 15 日申請進口牛舌，國貿局有電子信通知，署長知道嗎？」，楊署長稱：「沒有，記者問我才知道。」詢據行政院衛生署食品藥物管理局康熙洲局長稱：「申請不代表進口，所以指示同仁先打電話去問美國在台協會，確切進口之時間。由於我們很重視牛肉進口問題，每星期一會彙整陳報給副署長及署長，所以預定等確定消息後，再通知副署長及署長。」
- (四)按無爭議性之一般案件固然可於事件明朗之後再行通報機關首長，然國內甫經開放美國牛肉進口風暴，民眾對狂牛症之恐懼未消，而業者所申請進口

之「牛舌」十分接近具有狂牛症高風險之「扁桃腺」部位，本易再次引起民眾恐慌，是時之際，該署即應將所掌握之最新現況通報署長，並隨案情之發展隨時補充通報，使署長時時掌握最新資訊，於內部研析討論，並依：外交關係、民情可能反應、國會可能態度…等，而適時採取必要之配套措施，並對外回應說明，方能及早預防危機並安定民心，然該署竟缺乏警覺，延遲通報，錯失危機處理黃金時間，使得民眾疑慮持續發酵前後達 5 天，足見未記取前車之鑑，顯有未當。

二、行政院衛生署對於韓國是否有進口美國牛舌事先並未掌握，然俟知悉韓國進出口商有默契不交易牛舌訊息後，尚未宣示朝韓國採行之模式辦理，以利及早規劃管制作為，完備適法性，並免爭議，該署行事欠缺積極，實有未當：

(一)我國於 96 年 12 月起就美國牛肉食用安全進行評估調查，並自 98 年 6 月 8 日起與美方進行 5 回合之視訊會議談判。談判過程，我方堅持以韓國模式爭取我國消費者之權益，案經 98 年 10 月 22 日與美方簽定「台美牛肉議定書」，宣布開放美國帶骨牛肉、牛絞肉、牛內臟等項目之進口。爰此，日後有關美國牛各部位牛肉之進口（如：牛舌），自應參考韓國現行作法，以保障我國消費者權益，合先敘明。

(二)然據經濟部國際貿易局於 99 年 5 月 19 日以貿服字第 09901511250 號函提供我國駐韓國代表處經濟組洽韓國國立獸醫科學檢疫院關於韓國對美國牛舌進口之管理情形表示：「自 2008 年 6 月韓國重新開放進口美國牛肉，雖無明文禁止美國牛舌進口，但韓美廠商間已有默契不交易牛舌，截至目前並無

交易紀錄」、「…於 2008 年 5 月 29 日訂定之『畜產物衛生安全管理及畜產業發展對策』，將牛舌列為重點管理項目，逐批逐箱開封、解凍並送實驗室進行組織檢查其安全性」。如是可知，韓國迄今尚未進口美國牛舌，且將牛舌列為重點管理項目。

(三)相較於我國，不僅未將牛舌列為重點管理項目，且已有業者於 99 年 4 月 15 日申請輸入美國牛舌，顯然未符合「美牛進口談判」當時所堅持之「韓國模式」。行政院衛生署○○○於本院約詢時指出：「美國牛舌可以出口到韓國，但是有沒有實質進口到韓國，還沒掌握資料」，復經該署於 99 年 5 月 24 日接受本院第 2 次約詢時所提供之資料方表示：「韓國並未禁止美國牛舌進口，但進出口商有默契不交易牛舌…」。

(四)如是可知，行政院衛生署對於韓國是否有進口美國牛舌事先並未掌握，而該署既然已得知「韓國並未禁止美國牛舌進口，但進出口商有默契不交易牛舌…」訊息後，尚未宣示朝韓國採行之「不交易牛舌」、「牛舌列為重點管理項目」、「逐批逐箱開封、解凍並送實驗室進行組織檢查」模式辦理，以利及早規劃管制作為，完備適法性，並免爭議，該署行事欠缺積極，實有未當。

三、行政院衛生署對於業者申請新增進口之美國牛肉各部位，未能預先主動聯繫行政院農業委員會、經濟部等相關機關，研商逐批逐箱進口把關機制，並建立周延配套措施，仍將美國牛舌視為一般產品，按一般性程序通關處理，衍生民眾不安，顯然欠缺危機意識，是屬不當：

(一)美國牛肉雖經科學評估認定導致狂牛症之風險甚低，惟民眾對風險評估所使用之科學方法與可靠性

未必認識，致對美國牛肉產品之進口甚為敏感，尤其廠商申請新增之牛舌進口項目，因靠近牛隻之扁桃腺，更廣泛引起民眾和媒體關注。

(二)我國自 98 年 10 月 22 日與美方簽定「台美牛肉議定書」後，行政院衛生署本應知悉後續將有廠商申請新增進口之美國牛肉各部位，而須未雨綢繆，及早聯繫行政院農業委員會、經濟部等相關機關，研商逐批逐箱進口把關機制，並建立周延配套措施，使進口商知悉政府管控機制，政府機關於審查時亦有所準據。

(三)然查，行政院衛生署未究及此，仍將美國牛舌視為一般產品，按一般性程序通關處理，衍生民眾不安，顯然欠缺危機意識，是屬不當。

四、行政院衛生署將牛舌風險與牛內臟風險合併評估，俟民眾質疑二者屬於同等級風險，不應進口後，該署未能於第一時間即早釐清美國牛舌和美國牛內臟之個別風險，衍生民眾猜疑與不安，顯見危機處理欠妥，顯有改善必要：

(一)行政院衛生署於 96 年委託財團法人國家衛生研究院進行「美國進口帶骨牛肉與其相關食品健康風險評估」，該風險評估報告係將風險評估項目區分為帶骨牛肉、不帶骨牛肉、牛內臟、絞肉等四項，其中因內臟以外之雜碎項目消費量極小（包含：牛舌）因此在計算風險時併入「內臟」項目一起評估。簡言之，該署係將牛舌之風險與牛內臟之風險合併評估，而未區分二者之風險。

(二)詢據行政院衛生署食品藥物管理局康照洲局長指出：「報告認為此 4 大類都屬於低風險產品」，然查本案立法院於 99 年 1 月 5 日三讀修正通過「食品衛生管理法」，依該法第 11 條所規範之事項，

美國牛絞肉、內臟、頭骨、腦、眼及脊髓不得進口。是以，美國牛舌既然和牛內臟合併評估風險，則在未完全區分二者個別之風險前，一般消費者將感受到美國牛舌和美國牛內臟屬於同等級之風險，二者均不該進口。

(三)然上開消費大眾普遍之疑慮，行政院衛生署未能於第一時間即早釐清美國牛舌和美國牛內臟之個別風險，亦未說明美國牛舌之風險究竟低於美國牛內臟之風險或與美國牛內臟之風險同等級，衍生民眾猜疑與不安，顯見該署對危機處理欠妥，顯有改善必要。

五、美國在台協會處長司徒文於媒體之投書，蘊含「牛舌」屬於「牛內臟」之意，行政院衛生署基於維護消費者健康之天職，本可對外回應，以爭取我國消費者之權益，然該署對此投書對內未通報署長，對外亦無捍衛消費者權益之作為，行事被動消極，顯非適當：

(一)我國於 98 年 10 月 22 日與美方簽定「台美牛肉議定書」，宣布開放美國帶骨牛肉、牛絞肉、牛內臟等項目之進口，惟引起民眾恐慌。美國在台協會處長司徒文乃於 98 年 12 月 18 日在蘋果日報撰文：「給台灣朋友的一封信」投書略以：「…美國生產的牛肉內臟中，美國人就吃掉 58%，相當於超過 50 萬公噸的牛肉產品，包括牛舌、牛尾、牛腮頰肉、牛肝、牛百葉…」、「美國人也吃絞肉內臟我個人就很喜歡牛舌三明治…」…等語。觀之上開內容，美國在台協會處長司徒文顯然將牛舌視為牛內臟之一，依據立法院於 99 年 1 月 5 日三讀修正通過「食品衛生管理法」第 11 條之規定，美國牛絞肉、內臟、頭骨、腦、眼及脊髓不得進口，牛舌既經美國在台協會處長司徒文於文意上認為屬

於牛內臟之一，自屬不得進口之肉品，合先敘明。

(二)本案行政院衛生署於 99 年 4 月 15 日晚間 8 時接獲經濟部國際貿易局電子郵件通報廠商申請進口美國牛舌之後，該署基於維護消費者健康之天職，本可對外回應，以爭取我國消費者權益，惟詢據行政院衛生署楊志良署長指出：「我沒注意到那文章…」，詢據行政院衛生署蕭美玲副署長指出：「我看到了，由於那時氣氛關注內臟、絞肉，因此不會針對所提內臟是否涵蓋牛舌乙節特別提出意見」、「沒有特別向署長報告」…等語。

(三)按媒體每日刊登讀者投書甚多，行政院衛生署楊志良署長固然不可能時時注意每篇文章之細節，惟外國外交官透過國內發行之報紙投書表達意見尚屬稀有事件，行政院衛生署對此本應有高度敏感性且記憶深刻，況該署蕭美玲副署長既然表示看過該篇文章，則當經濟部國際貿易局於 99 年 4 月 15 日晚間以電子郵件通報廠商申請進口美國牛舌之後，該署第一時間本可以此投書，為我國消費者爭取權益，然該署對該投書對內未通報署長，對外亦無捍衛消費者權益之回應，行事被動消極，顯非適當。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正行政院衛生署。
- 二、調查意見五，函請行政院衛生署檢討改進。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。