

## 由 TBT 協定相關規定回顧我國食品安全衛生管理法修法歷程 涉及規定食品及食品添加物標示中應揭露製造商之爭議

邱彥禎

為因應近年來食品安全衛生問題頻傳，我國衛生福利部（原衛生署）自 2011 年以來，便多次研擬有關食品安全衛生管理法（原食品衛生管理法）之修正草案，該法最近一次之修正草案於去（2013）年 11 月 21 日經行政院會通過<sup>1</sup>，今年 1 月 28 日經立法院三讀通過<sup>2</sup>，2 月 5 日經總統公布，除部分條文尚未施行外，其餘條文均自公布日施行<sup>3</sup>。有關本次修法內容，詳參本中心第 158 期經貿法訊<sup>4</sup>。

此次修法歷程中除有「複方食品添加物須經查驗登記」之爭議外，尚有要求修法納入「食品添加物之外包裝標示除應揭露國內負責廠商外，亦應標明製造商」之規定，引發疑義；前者已於本中心第 158 期經貿法訊中為分析<sup>5</sup>，後者則基於，雖本次修法三讀通過的版本<sup>6</sup>，並未將「食品及食品添加物之外包裝標示，除應揭露國內負責廠商外，亦應載明製造商」之規定納入修法，而僅將「製造商」與「國內負責廠商」二者，以「或」之方式並列於條文中，意即僅須於食品或食品添加物之外包裝標籤上載明二者之一即可；然而在本次修法拍板定案前，立法院黨團、衛生福利部、業者及民眾等國內各界對此爭議之看法不一，或有指出，對於「食品添加物外之包裝標示，亦應修法納入標明製造商」之規定，恐「使我國

<sup>1</sup> 行政院會通過「食品衛生管理法」部分條文修正草案，行政院，2013 年 11 月 21 日，網址：[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=95CE31C565236AF1](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=95CE31C565236AF1)（最後瀏覽日：2014 年 4 月 10 日）。

<sup>2</sup> 立法院第 8 屆第 4 會期第 1 次臨時會第 1 次會議紀錄，立法院議事暨公報管理系統，第 103 卷第 12 期（4121），2014 年 2 月 10 日，頁 3-310，網址：[http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/lcivComm.action#pageName\\_searchResult=1&pageName\\_searchResult2=1](http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/lcivComm.action#pageName_searchResult=1&pageName_searchResult2=1)（最後瀏覽日：2014 年 4 月 10 日）。

<sup>3</sup> 中華民國 103 年 2 月 5 日總統華總一義字第 10300017801 號令，總統府公報第 7125 號，103 年 2 月 5 日，頁 3-19，網址：<http://glin.ly.gov.tw/file/legal/tw0502201402.pdf>（最後瀏覽日：2014 年 4 月 10 日）。

<sup>4</sup> 邱彥禎，由 SPS 協定相關規定回顧我國食品安全衛生管理法修法歷程涉及規定複方食品添加物查驗登記之爭議，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，第 158 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no158/4.pdf>（最後瀏覽日：2014 年 4 月 10 日）。

<sup>5</sup> 同上註。

<sup>6</sup> 通過食品衛生管理法部分條文修正案，強化食品產業秩序、保障食品安全，衛生福利部食品藥物管理署，2014 年 1 月 28 日，網址：<http://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?id=10760&chk=109a15e2-e337-43cf-9dd0-d683cc42c9dc#.U0SZ4fmSza8>（最後瀏覽日：2014 年 4 月 10 日）。

在 WTO 受到挑戰<sup>7</sup>」。此項修法要求究竟有無違反我國身為 WTO (World Trade Organization) 會員所應遵守之義務，尤為技術性貿易障礙協定 (Agreement on Technical Barriers to Trade，以下簡稱 TBT 協定) 之義務，乃為本文關注之重點。

本文以下分為三大部分，第一部分簡介我國在此次修法前對食品與食品添加物外包裝標示之廠商揭露規定為何，以及此次修法爭議之緣由；第二部分為法律分析，首先分析系爭規定係屬 TBT 協定定義下之技術性法規而應受 TBT 協定之規範，並探討該措施是否符合 TBT 協定之規定；最後，作一結論。

## 一、原食品衛生管理法對食品與食品添加物外包裝標示之廠商揭露規定

按原食品衛生管理法第 22 條第 1 項第 5 款規定：「食品之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：……五、製造廠商與國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。」同法第 24 條第 4 款規定：「……食品添加物之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：四、國內負責廠商名稱、電話號碼及地址<sup>8</sup>。」由前揭二規定可知，關於我國原食品衛生管理法對食品外包裝之標示要求為應載明「製造廠商」與「國內負責廠商」；而對食品添加物外包裝之標示要求則僅要求應載明「國內負責廠商」。

有論者認為，近來食品安全問題頻傳，尤其食品添加物廣泛被使用，是造成食品安全問題之一大原因，應對其嚴格控管。原食品衛生管理法第 24 條第 4 款對於食品添加物之外包裝標示規定僅要求應載明「國內負責廠商」，並無要求應載明「製造廠商」，是以有主張對食品添加物之包裝標示，應採取與對食品之包裝標示相同之規定，換言之，對食品添加物之包裝標示規定亦修正為「除揭露國內負責廠商外，亦應載明製造廠商」，俾便於對製造廠商行使相關權利或追究責任<sup>9</sup>。此即遭認為該項修法所要求之相關廠商揭露程度顯較國際標準之要求為高，而恐有違反 TBT 協定疑慮<sup>10</sup>。

## 二、法律分析<sup>11</sup>

<sup>7</sup> 食管法不應揭露製造商，亦不應妨礙營業秘密，立法院全球資訊網，委員最新消息，2014 年 1 月 27 日，網址：

<http://www.ly.gov.tw/pda/information/legnewsView.action?id=51501&lgno=00056&stage=8&source=dispatch&isRelated=N> (最後瀏覽日：2014 年 4 月 10 日)。

<sup>8</sup> 前揭註 6。

<sup>9</sup> 實現公民基本權，嚴執食管法，中央日報網路報，2014 年 3 月 2 日，網址：

[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=102662478&page=1](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=110&docid=102662478&page=1) (最後瀏覽日：2014 年 4 月 10 日)。

<sup>10</sup> 前揭註 7。

<sup>11</sup> 有關要求修法納入「食品添加物之外包裝標示應揭露製造商」之規定，可能同屬 TBT 協定及 SPS 協定所欲規範之措施。就 TBT 協定而言，TBT 協定之規範對象係為特定「產品特性」或其

一國為了保護其國民之安全與健康、環境、防止詐欺行為等合法目的，常就該國進口與出口「產品之特性」，或就「與產品有關之製程與製造方法」，或就「適用於產品、製程或製造方法之特殊用語、符號、包裝、標示或標章」，訂定「技術性法規」、「標準」或「符合性評定程序」之措施；然而，「技術性法規」、「標準」或「符合性評定程序」之存在，必然對於產品自由貿易造成一定程度之限制，是 TBT 協定對於前述技術性貿易障礙措施設有若干規定，以確保產品貿易之自由不被不當限制。以下本文首先判斷系爭修法要求是否為 TBT 協定所定義之「技術性法規」，此乃適用 TBT 協定之前提。

### (一) 系爭修法要求是否屬 TBT 協定下之技術性法規？

根據 TBT 協定附件第 1.1 條規定：「……應適用下列定義：1. 技術性法規：規定產品特性或其相關製程及產製方法，包括適用具強制性之管理規定之文件。該文件亦得包括或僅規定適用於產品、製程或產製方法之專門術語、符號、包裝、標記或標示之規定<sup>12</sup>。」而關於上述技術性法規定義的解釋，WTO 爭端解決機制多沿用歐體石棉案 (EC—Asbestos) 所建立的三項檢驗標準。上訴機構在歐體石棉案指出，若一個措施屬「技術性法規」，其一，該措施須以強制、具拘束力 (mandatory) 的方式規範產品；其二，該措施須適用於一項或一群「可得特定 (identifiable) 之產品」；其三，該措施須規範一項或數項的「產品特性 (characteristics)」<sup>13</sup>。以下將就系爭修法要求是否符合前揭要件分別討論之。

#### 1. 須以強制、具拘束力之方式規範產品

在歐體石棉案中，上訴機構認為「技術性法規」須以強制而具有拘束力的方式規範產品。本案中，系爭修法要求係規定食品添加物之容器或外包裝，除應標示國內負責廠商外，亦「應」標示製造廠商，若修法通過該規定，則該規定即成

---

「製程與製造方法」所制定之技術規章 (TBT 協定附件 1 第 1 項規定)、標準 (TBT 協定附件 1 第 2 項規定) 或符合性評估程序 (TBT 協定附件 1 第 3 項規定)，而其主要目的在於護人類之生命身體健康、環境、或為防止詐欺行為，或藉以確保產品之品質；再觀察 SPS 協定之規範對象，主要為對產品實施「檢疫」，或要求其應有一定「衛生水準」，或限制其「成分或含量」之措施 (SPS 協定附件 A(1) 第二段規定)，以確保國內消費者之身體健康安全。而本案中，系爭修法要求之主要目的在於使大眾得以清楚知悉製造商為誰，有助於護人民食用食品之安全，並可防止詐欺行為，甚或在將來發生食品安全危害時，俾便於對製造商行使相關權利或追究責任，較屬 TBT 協定之規範目的，因此本文主要分析系爭修法要求與 TBT 協定之合致性。

<sup>12</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, Annex 1.1: "... For the purpose of this Agreement, however, the following definitions shall apply: 1. Technical regulation: Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method."

<sup>13</sup> Appellate Body Report, *European Communities—Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, ¶ 75, WT/DS135/AB/R (Mar. 12, 2001).

為各食品添加物業者應遵守之強制規定，故本文認為系爭修法要求符合本項要件。

## 2. 須適用於一項或一群可得特定之產品

本項要件之目的在於，唯有在技術性法規的適用產品範圍可得特定時，會員國在 TBT 協定下的義務才有被履行的可能，而使我們得以預見此項技術性法規所欲涵蓋的產品範圍<sup>14</sup>。在歐體石棉案中，上訴機構認為所謂「可被辨識的產品」並不一定要有個確切的名稱，只要這項產品可以在概念上可以被辨識出來，即足當之<sup>15</sup>。本案中，系爭修法要求之適用對象可被特定在名為「食品添加物」的產品上，足認其適用的產品範圍相當特定而可被辨識、確認出來，故本文認為系爭修法要求係適用於一項或一群可被辨識的產品。

## 3. 須規範一項或數項的產品特性

所謂「產品特性 (Characteristic)」，上訴機構在歐體石棉案中指出其係指可被定義的 (definable) 產品特徵、質量或其他明顯可辨的特色，如大小、形狀、顏色、質地、強度等<sup>16</sup>。此外，上訴機構在歐體石綿案中亦指出 TBT 協定附件有與「產品特性」相關的規定，根據 TBT 協定附件第 1.1 條規定可知<sup>17</sup>，除了產品的「物理性質」可供作為認定產品特性的參考外，亦透過其他手段、方式以區辨 (means of identification)：如包裝、標示、標籤等<sup>18</sup>，是以基於上訴機構在歐體石綿案認為標示即是一種產品特性之見解，對照本案，系爭修法要求係食品添加物之「標示」規定，因此符合本項要件。準此，系爭修法要求符合前述三項要件，係屬 TBT 協定所定義之技術性法規，而有 TBT 協定之適用。

### (二) 系爭修法要求是否符合 TBT 協定之規定？

TBT 協定之主要實體規範為：第 2.1 條為不歧視原則，此條旨在規定會員應確保其所訂定之技術規章，不得對進口產品較會員國生產之同類產品產生較差之待遇<sup>19</sup>；第 2.2 條為必要性原則，此條規定則在使會員應確保期訂定之技術規章

<sup>14</sup> Appellate Body Report, *EC – Asbestos*, ¶ 70.

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Id.* ¶ 67.

<sup>17</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, Annex 1.1: “... For the purpose of this Agreement, however, the following definitions shall apply: 1. Technical regulation: Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.”

<sup>18</sup> Appellate Body Report, *EC – Asbestos*, ¶ 67.

<sup>19</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, art.2.1: “Members shall ensure that in respect of

不得造成不必要之貿易障礙，即技術規章所造成之貿易限制效果，不得逾越該技術規章所追求合法目的之必要程度<sup>20</sup>；以及第 2.4 條之調和性原則，本條之目的在於，若各國技術規章之訂定得依據國際標準為基礎，則將大幅提升各國技術規章之一致性，有利於國際貿易障礙之降低，因此，會員制定技術規章時，如有相關國際標準，則應採用相關之國際標準，或以該國際標準為基礎以訂定技術規章<sup>21</sup>。本案中，系爭修法要求係就「食品或食品添加物外包裝之標示內容」為規定，而規定食品及食品添加物外包裝標示之相關國際標準為食品標準委員會（Codex Alimentarius Commission）所發展之 Codex Stan 107-1981 第 4.4 條<sup>22</sup>與第 5.4 條<sup>23</sup>（針對食品添加物之外包裝標示），及 Codex Stan 1-1985 第 4.4 條<sup>24</sup>（針對食品之外包裝標示）。基此，本文以下將以前揭國際標準為基礎，試行分析系爭修法要求是否符合 TBT 協定第 2.4 條調和性原則之規定。

### 1. TBT 協定第 2.4 條（調和性原則）

按 TBT 協定第 2.4 條規定：「若須制定技術性法規，且已有相關之國際標準或該等國際標準即將完成時，各會員應以該等國際標準或其相關部分作為其技術性法規之依據。但該等國際標準或相關部分非屬達成合法目的有效或為適當方法時，不在此限。例如由於基本氣候、地理因素或基本技術問題<sup>25</sup>。」又 TBT 協定

---

technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country.”

<sup>20</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, art.2.2: “Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.”

<sup>21</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, art.2.4: “Where technical regulations are required and relevant international standards exist or their completion is imminent, Members shall use them, or the relevant parts of them, as a basis for their technical regulations except when such international standards or relevant parts would be an ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems.”

<sup>22</sup> Codex Stan 107-1981 , art 4.4: “The labels of all food additives sold by retail shall bear the information required by ..., as applicable to the food additive being labelled. ... The name and address of the manufacturer, packer, distributor, importer, exporter or vendor of the food additive shall be declared. ”

<sup>23</sup> Codex Stan 107-1981 , art 5.4: “The labels of all food additives sold other than by retail shall bear the information required by ..., as applicable to the food additive being labelled; ... The name and address of the manufacturer, packer, distributor, importer, exporter or vendor of the food additive shall be declared. ”

<sup>24</sup> Codex Stan 1-1985, art 4.4: “The following information shall appear on the label of prepackaged foods as applicable to the food being labelled, ... The name and address of the manufacturer, packer, distributor, importer, exporter or vendor of the food shall be declared. ”

<sup>25</sup> *Supra* note 21.

附件 1 第 4 項規定：「國際機構或體系係指至少開放本協定所有會員之相關機構入會之機構或體系<sup>26</sup>。」是以，「國際標準」係指由國際標準機構所制定之標準<sup>27</sup>。至於應如何判定一項技術性法規之訂定是否以相關國際標準為基礎，則參 WTO 爭端解決小組在歐體沙丁魚案 ( EC-Sardines ) 檢視之步驟可知，本案首須先認定 Codex Stan 107-1981 第 4.4、5.4 條，及 Codex Stan 1-1985 第 4.4 條規定是否屬本案之國際標準<sup>28</sup>；其次，檢視系爭修法要求是否以前揭國際標準作為基礎<sup>29</sup>。

### (1) Codex Stan 107-1981 第 4.4、5.4 條，及 Codex Stan 1-1985 第 4.4 條規定是否屬本案之國際標準？

在認定 Codex Stan 107-1981 第 4.4、5.4 條，及 Codex Stan 1-1985 第 4.4 條規定是否屬本案之國際標準時，小組在歐體沙丁魚案指出，應分析前揭國際標準是否「涉及、相關或關於」系爭修法要求之規定。若前揭國際標準與系爭修法要求涵蓋之產品相同，且均對該產品設相似要件類型，如標示、外觀及包裝方法，則前揭國際標準屬本案之國際標準<sup>30</sup>。本案中，前揭國際標準與系爭修法要求均同對食品與食品添加物外包裝之標示內容為規定，且均規定應載明何種廠商，故 Codex Stan 107-1981 第 4.4、5.4 條，及 Codex Stan 1-1985 第 4.4 條規定均應屬本案之國際標準。

### (2) 系爭修法要求是否以 Codex Stan 107-1981 第 4.4、5.4 條，及 Codex Stan 1-1985 第 4.4 條規定為基礎？

至於系爭修法要求是否以前揭國際標準作為基礎，小組在歐體沙丁魚案指出，「以……作基礎」(based on) 不等於「符合」(conform to)，但會員有使用國際標準為制定技術規章之義務<sup>31</sup>。另外，上訴機構在歐體沙丁魚案表示，若技術規章與國際標準互相矛盾，則不得稱該技術規章係以該國際標準為基礎<sup>32</sup>。

本文中，系爭修法要求納入「食品添加物之外包裝標示，除應揭露國內負責廠商外，亦應標明製造商」之規定，究竟有無以前揭國際標準為基礎，或是否與

<sup>26</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, Annex 1.4: “Body or system whose membership is open to the relevant bodies of at least all Members.”

<sup>27</sup> 林彩瑜，WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究，頁 173，2011 年 10 月。

<sup>28</sup> Panel Report, *European Communities – Trade Description Of Sardines*, ¶¶ 7.61-7.99, WT/DS231/R (May 29, 2002).

<sup>29</sup> *Id.* ¶¶ 7.100-7.112.

<sup>30</sup> *Id.* ¶¶ 7.68-69.

<sup>31</sup> *Id.* ¶¶ 7.110.

<sup>32</sup> Appellate Body Report, *European Communities – Trade Description Of Sardines*, ¶ 248, WT/DS231/AB/R (Sep. 26, 2002).

前揭國際標準互相矛盾？以修正前之原食品衛生管理法而言，第 22 條第 1 項第 5 款係對**食品**包裝標示為規定，該條規定所要求之相關廠商揭露程度**高於對食品添加物**包裝標示所要求之相關廠商揭露程度，而此次修法爭議係希冀對於食品添加物之包裝標示要求同於對食品包裝標示之要求，已如前述。是本文以下將檢視原食品衛生管理法第 22 條第 1 項第 5 款如此高要求之規定，有無以 Codex Stan 1-1985 第 4.4 條（針對食品之外包裝標示）規定為基礎。首先，比較二項規定如下表：

原食品衛生管理法 第 22 條第 1 項第 5 款	Codex Stan 1-1985 第 4.4 條
食品之容器或外包裝，應……標示下列事項：…… <b>製造廠商與國內負責廠商</b> 名稱、電話號碼及地址。	The following information shall appear on the label of prepackaged foods ... The name and address of the <b>manufacturer, packer, distributor, importer, exporter or vendor</b> of the food shall be declared.

由上表可知，此二法規均規定食品包裝標示「應 (shall)」揭露相關廠商；另外，Codex Stan 1-1985 第 4.4 條列出多種廠商類型：製造商、包裝商、分銷商、進口商、出口商或供應商，而這些廠商係以「或」之方式並列於本條，表示可選擇「一種」廠商為載明，或載明「一種以上」之廠商，甚或載明上列「全部種類」之廠商，此規定應可解為使會員有裁量要載明哪些廠商之空間。準此，我國原食品衛生管理法第 22 條第 1 項第 5 款規定應載明「製造廠商」與「國內負責廠商」，似已以 Codex Stan 1-1985 第 4.4 條為基礎，且未與 Codex Stan 1-1985 第 4.4 條相矛盾，亦未較之要求更嚴。故要求將「食品及食品添加物之外包裝標示，除應揭露國內負責廠商外，亦應載明製造商」之規定納入修法，似未違反 TBT 協定第 2.4 條之規定。

或有認為從字面上而言，系爭修法要求並未以 Codex Stan 1-1985 第 4.4 條為基礎，而違反 TBT 協定第 2.4 條之規定，蓋因原食品衛生管理法第 22 條第 1 項第 5 款規定之用字係採製造廠商「與 (英譯作 and)」國內負責廠商，而 Codex Stan 1-1985 第 4.4 條係採「or (或)」，是以系爭規定在字面上與 Codex Stan 1-1985 第 4.4 條規定互相矛盾。然而，此項說法似乎過於拘泥於文字用語，恐不足採。然而如仍認為違反 TBT 協定第 2.4 條規定者，則此時不妨再檢視系爭修法要求是否違反 TBT 協定第 2.2 條之規定。

## 2. TBT 協定第 2.2 條 (必要性原則)

按 TBT 協定第 2.2 條規定：「各會員應確保其技術性法規之擬訂、採行或適

用，不得以對國際貿易造成不必要之障礙為目的或產生該等效果。為此，技術性法規對貿易之限制，不應較諸達成合法目的所必須者嚴格，同時並顧及未達成該合法目的所可能產生之風險。該合法目的其中包括國家安全需要；欺騙行為之預防；人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境之保護等。評估該等風險時所考量之相關事項，其中包括現有之科學性及技術性資料，相關之加工技術或對產品所預定之最終用途<sup>33</sup>。」有關本條之適用，WTO 爭端解決小組在美國肉品原產地標示案 (US-COOL) 指出，一項措施是否違反本條規定，須經個案判斷<sup>34</sup>；而本案中，小組以系爭措施須建立下列要素為判斷基準：首先，該措施造成貿易限制；其次，該措施所追求之目的不合法；最後，倘合法，則該措施造成之貿易限制逾越必要程度<sup>35</sup>。

### (1) 系爭修法要求是否造成貿易限制？

在美國肉品原產地標示案中，小組依體系解釋，過往 WTO 與 GATT 的小組在決定「限制」這個概念時，著重於探討進口產品相較於本國同類產品間之競爭機會，是否遭減損<sup>36</sup>。然而，本文以為，本案中無論系爭修法要求是否減損進口食品添加物對本國食品添加物之競爭機會，單就系爭修法要求規定「食品添加物之外包裝標示，除應揭露國內負責廠商外，亦應標明製造商」以觀，食品添加物外包裝之標籤上須增列製造商之相關資訊，雖僅須在標籤上多增加幾行字、多使用些許印刷噴墨，然而此實屬生產上之一項成本，況遵守法規亦屬一種成本與限制，而應認系爭修法要求造成貿易限制。

### (2) 系爭修法要求所追求之目的是否合法？

按 TBT 協定第 2.2 條舉出之合法目的，包括國家安全需要；欺騙行為之預防；人類健康或安全、動物或植物生命或健康、或環境之保護等。在美國肉品原產地標示案中，小組認為此非窮盡之例示規定<sup>37</sup>，並指出，在食品標示中提供消費者重要之資訊（如產地）可幫助其辨別食品，供其做選擇<sup>38</sup>，此亦屬合法目的；又 WTO 會員向 WTO 通知之技術規章中提到之合法目的包含：採行新國內法、消費者資訊與標示、品質要件、調和、降低或消除貿易障礙及貿易便捷化等<sup>39</sup>。

<sup>33</sup> *Supra* note 20.

<sup>34</sup> Panel Report, *United States – Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*, ¶¶ 7.550-7.553, WT/DS384/R, WT/DS386/R (Nov. 8, 2011).

<sup>35</sup> *Id.* ¶ 7.558.

<sup>36</sup> *Id.* ¶ 7.571.

<sup>37</sup> *Id.* ¶ 7.632.

<sup>38</sup> *Id.* ¶ 7.645.

<sup>39</sup> WTO, Committee on Technical Barriers to Trade, *Nineteenth Annual Review of the Implementation and Operation of the TBT Agreement, Note by the Secretariat*, ¶ 2.1, G/TBT/34 (Mar. 3, 2014).



本文中，因考量現今食品安全問題層出不窮，尤其食品添加物廣泛被使用，是造成食品安全問題之一大原因，應對其嚴格控管，而原食品衛生管理法對食品添加物之包裝標示除規定應載明國內負責廠商外，並無規定亦應載明製造商；是以修法要求應載明製造商，俾便於對製造商行使相關權利或追究責任，亦可使消費者藉此辨識、選擇食品添加物，故該措施所追求之目的應屬合法。

### (3)系爭修法要求造成之貿易限制是否逾越必要程度？

上訴機構在美國肉品原產地標示案指出應檢視系爭措施是否可以實現合法目的，此非指須完全達成合法目的，僅須有貢獻即可；並應權衡下列三者：該措施對達成合法目的之貢獻程度、該措施之貿易限制程度，以及若該措施無法達成目的時所可能產生之風險；此外並應考量可能的替代措施<sup>40</sup>。

本文中，系爭修法要求規定「食品添加物之外包裝標示，除應揭露國內負責廠商外，亦應載明製造商」，可使裁罰主管機關與消費者明確知悉製造廠商為誰，應可認對於「便於對製造商行使相關權利或追究責任」之目的有極大之貢獻；又系爭修法要求雖造成生產上須增列製造商之相關資訊於標籤上之法規遵循等成本，然而僅須在標籤上多增加幾行字、多使用些許印刷噴墨，似僅些微提高生產成本，故此項貿易限制之程度應屬輕微；另外，假使系爭修法要求無法使主管機關或消費者明確知悉製造商，而不利於迅速查出製造商並對之追究責任時，此時因食品添加物之包裝標示上仍載有國內負責廠商，裁罰主管機關及消費者仍可對國內負責廠商為裁處或行使相關權利，而各廠商間再依彼此於生產供應鏈上之契約關係，揪出最終應負責任之製造廠商，因此，雖無法明確知悉製造商為誰，但仍可透過上述方式對製造廠商追究責任或行使相關權利，是以無法達成目的時所可能產生之風險應屬輕微。

然而，不論上述三者之權衡結果為何，達成本項合法目的之方式，除系爭修法要求所規定「食品添加物之外包裝標示，除應揭露國內負責廠商外，亦應標明製造商」之方式外，似乎無其他同樣能達成「足使裁罰主管機關與消費者明確知悉製造廠商為誰」此項目的之替代措施。例如，由於食品添加物之種類與相關製造商之數目繁多，一一公告哪家製造商製造了哪些食品添加物之方式，實有現實上之困難，且該公告內容可能須時常更新，造成不必要之行政資源浪費；即便為公告，消費者亦不可能在購買前一一上網仔細瀏覽各項公告。因此，直接要求在食品添加物之外包裝標示標明製造商，似乎係為達成本項目的之最佳方案，而無其他更優之替代措施。準此，修法要求納入「食品添加物之外包裝標示，除應揭

<sup>40</sup> Appellate Body Report, *United States – Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*, ¶¶ 373-374, WT/DS384/AB/R, WT/DS386/AB/R (June 29, 2012).

露國內負責廠商外，亦應載明製造商」之規定，似亦未違反 TBT 協定第 2.2 條之規定。

### 三、結論

雖立法院於今年 1 月 28 日三讀通過之食品安全衛生管理法，並未修法納入「**食品添加物**之包裝標示應載明製造商與國內負責廠商」之規定，而係於修正第 24 條第 1 項第 4 款規定：「**食品添加物**之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：……四、製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。」並將第 22 條第 1 項第 5 款規定為同樣修正，略以：「**食品**之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：……製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址<sup>41</sup>。」然而，綜上分析，修法要求納入「食品添加物之外包裝標示，除應揭露國內負責廠商外，亦應載明製造商」之規定，一則因符合相關國際標準，而未違反 TBT 協定第 2.4 條之規定；二則亦因其造成之貿易限制並未逾越必要程度，而符合 TBT 協定第 2.2 條之要求，是本文以為，縱使修法納入「食品添加物之包裝標示應載明製造商與國內負責廠商」之規定，似未違反我國身為 WTO 會員所應遵守之義務。因此，此次修法歷程中或有主張「修法要求納入『食品添加物之包裝標示應載明製造商與國內負責廠商』之規定，係有違反 TBT 協定疑慮<sup>42</sup>」，恐係一誤解。

---

<sup>41</sup> 前揭註 6。

<sup>42</sup> 前揭註 7。