

美國進一步對中國屠宰家禽開放進口

李如蘋 編譯

摘要

中國家禽屠宰系統原先未達美國之食品安全標準，因此美國僅允許中國「加工」之家禽進入美國，並指定該等家禽應於美國、加拿大和智利進行屠宰。今（2016）年 3 月美國食品安全檢驗局公布稽查報告，認定中國家禽屠宰檢驗系統與美國系統具同等性，使得完全於中國生產之家禽進口至美國市場的可能性增加。對此，反對聲浪質疑美國此舉是為了交換中國市場對美國牛肉的開放，本文將介紹美中對此議題之發展及同等性所帶來的貿易效果。

（取材自：*U.S. Takes Step toward Opening Market to Chicken Slaughtered in China*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 12, Mar. 25, 2016.）

美國農業部（United States Department of Agriculture, USDA）食品安全檢驗局（Food Safety and Inspection Service, FSIS）於今（2016）年 3 月 4 日公布一份稽查報告，認定中國的家禽屠宰檢驗系統符合美國食品安全標準，使得完全於中國生產之家禽出口至美國市場的可能性更形增加。此份報告係基於 2015 年 5 月對中國屠宰設施之稽查做成，為 USDA 認定中國家禽屠宰之食品安全系統與美國系統具有同等性提供了基礎。USDA 認定同等性的規則草案將會有 60 天的公共評論期間。雖然尚未確定最後規則出爐的時間，惟無論如何，若中國欲出口其屠宰之家禽至美國市場前，都必須先對其家禽屠宰設施進行認證。

另外值得一提的是由於美國動植物健康檢驗局（Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS）曾將中國列為高病原性禽流感（Highly Pathogenic Avian Influenza）H5N1 和外源性新城雞瘟（Exotic Newcastle Disease）之疫區，而美國法規規定此等疫區不得出口生禽至美國，因此即便美國開放市場，中國亦僅得出口內部溫度已加熱至少達到華氏 165.2 度（相當於攝氏 74 度）之家禽產品至美國，以防止前述動物疾病的擴散¹。

反對者和業者之立場

針對 FSIS 公布的稽查報告，食品安全團體和國會部分議員強烈不滿，表示：

¹ United States Department of Agriculture, Food Safety and Inspection Service, Newsroom, *Frequently Asked Questions - Equivalence of China's Poultry Processing and Slaughter Inspection Systems*, <http://www.fsis.usda.gov/wps/portal/fsis/newsroom/news-releases-statements-transcripts/news-release-archives-by-year/archive/2016/faq-china-030416> (last visited May 16, 2016).

第一，FSIS 認定中國食品安全系統具美國同等性的結論並不正確；第二，同等性的認定是為了討好中國以便使其對美國牛肉重新開放市場。

關於第一點質疑，非政府組織 (NGO) Food & Water Watch 之遊說者 Tony Corbo 在 3 月 14 日受訪時指出，美國食品安全規定政府檢查員在家禽屠宰時應全程在場，但據一位參與此次中國稽查之官員表示，其在家禽屠宰過程中，有 20 分鐘未看到任何檢查員在現場。關於第二點，中國因害怕牛海綿狀腦病 (俗稱狂牛症) 的傳播，自 2003 年便禁止美國牛肉進口，批評者因此擔心美國是為了讓美牛得以輸出至中國，而開放中國家禽進口，尤其中國官員曾經明白地將此兩項議題連結在一起。

根據該 NGO 提供給 Inside U.S. Trade 的一份官方會議紀錄顯示，2011 年 10 月中國一位副部長於北京與美國農業部「農場及外國農業服務局 (Farm and Foreign Agriculture Service, FFAS)」的官員開會時，便將美牛和家禽市場之開放連結在一起。該會議為美中商務貿易聯合委員會 (Joint Commission on Commerce and Trade, JCCT) 年度會議的一部分，會議紀錄指出「中國農業部副部長牛盾批評美國在家禽議題之進展上毫無突破，而威脅只要家禽議題沒有進展，牛肉議題也不會有所進展」。

向來為食品安全倡議者之美國眾議員 Rosa DeLauro 於 3 月 4 日批評上述稽查報告時，同樣暗示此種關聯性，她表示這份稽查報告之作成顯見農業部對於貿易之關切尤勝於對美國消費者之保護。然而，面對中國家禽進口的可能，全美養雞協會 (National Chicken Council) 於 3 月 4 日之新聞稿中表示並不擔心 FSIS 之宣告將使中國雞隻大量湧入，因為「在美國境內被食用的雞隻有超過 99% 於本地孵化、飼養和加工，任何國家將難以於美國國內市場與美國之規模經濟相抗衡」。

審查中國家禽處理系統之過往歷程

因應中國欲出口家禽至美國之要求，FSIS 歷來以兩個部分對中國家禽之食品安全系統進行同等性評估，分別為家禽加工系統與家禽屠宰系統²。

一、2004 年到 2009 年：開啟稽查到被迫停止

中國為了出口家禽至美國，於 2004 年首次要求美國對其家禽設施進行現場稽查。FSIS 於是檢查了中國家禽的加工和屠宰系統，並於 2006 年公布一項規則指明中國有出口「加工」家禽至美國的資格，但不得出口在中國屠宰的家禽。然而，這樣的結果引起美國國內反彈，眾議院和參議院之撥款委員會便禁止 FSIS 使用

² *Id.*

相關經費，停止其進一步展開旨在允許中國加工家禽進口的稽查或其他行動。直到 2009 年中國針對此限制在 WTO 爭端解決獲得勝訴後，此項經費限制才因此解除，且以 FSIS 對中國加工和屠宰設施進行年度稽查為條件³。

二、2009 年之後：重新啟動稽查

2010 年和 2013 年之稽查結果顯示，中國屠宰檢驗系統之問題包括各省的管理執行欠缺統一制度，且其檢查員之指派亦未根據客觀之評估予以配置（例如生產線的速度、檢查的工作量或產線的配置）。此外，中國以屠宰場給薪之檢查員進行官方檢查與屠後檢查，不但不符政府監督之要件，亦未識別出應予以消除之病理狀況⁴。是以 FSIS 於 2013 年並未給予中國屠宰設施同等性之地位，僅宣布其得出口於指定國家屠宰而後於中國「加工」之雞肉至美國。

三、2015 年：最新稽查結果

FSIS 最近一次（即 2015 年 5 月 8 日至 28 日）稽查是為了確認中國針對 2013 年之稽查結果是否有任何改善措施。此次的稽查對象為一家位於山東省的鴨屠宰場和一家位於安徽省的雞屠宰場。稽查結果認定中國主管機關已執行適當的導正行為而改善了 2010 年和 2013 年稽查不合格的部分，且符合 FSIS 衡量其屠宰檢驗系統所採用之 6 項同等性要件：政府監督、法定主管機關和食品安全規範、衛生、危害分析重要管制點（hazard analysis and critical control point, HACCP）、化學殘留計畫，和微生物檢測計畫。

即使中國自 2013 年起已可將在美國、加拿大和智利屠宰的家禽加工輸出至美國，但根據 USDA 統計中國至今尚未輸出任何加工家禽至美國。對此，Food & Water Watch 於 1 月 28 日致美國農業部部長 Tom Vilsack 的信中分析：中國一向不願在其家禽屠宰檢驗系統之同等性判定尚未達成前出口家禽加工品至美國；不過另一個更重要的原因是，北美洲或智利沒有任何一家廠商願意運送屠宰後之生禽至中國進行加工。

結論

綜上所述，即便 FSIS 已經開始研擬同等性認定之規則草案以給予中國家禽屠宰檢驗系統同等性之地位，但面對國內質疑聲浪、且歐巴馬總統卸任在即，美

³ Panel Report, *United States–Certain Measures Affecting Imports of Poultry from China*, WT/DS392/R (Sept. 29, 2010).

⁴ Food Safety and Inspection Service, United States Department of Agriculture, Final Report of an Audit Conducted in the People's Republic of China (March 4-19, 2013), *the Food Safety System Governing the Production of Slaughtered Poultry Intended for Export to the United States of America*, Nov. 15, 2013, at 2, 18, available at http://www.fsis.usda.gov/wps/wcm/connect/ed782de3-82e1-4298-aac9-14da84d1ebd2/2013_China_Poultry_Slaughter_FAR.pdf?MOD=AJPERES.

國市場是否會順利開放中國家禽加工品進口？恐怕將成為美國新政府須處理的難題。此爭議之後續發展值得吾人持續關注。

