2009 年美國農業部「原產地標示規則」[1]之剖析

陳嘉麟

一、前言

美國農業部於今(2009)年1月15日公告「原產地標示規則(Rule on Mandatory Country of Origin Labeling, COOL)」最終版本規則(Final Rule)，並已於3月16日起實施[2]。依該規則之規定，舉凡依法管理之零售業者，對下列產品：牛肉、豬肉、羊肉(含山羊肉)、雞肉(以上，皆含絞肉)、魚介貝類、易腐性農產品(生鮮蔬菜及水果)、花生、大胡桃(pecan)、人參及夏威夷豆，必須明確提供消費者有關產品原產國(或地區)之資訊，違反者將處以1,000美元以下的罰鍰。

推動 COOL 以照顧美國家庭農場推展在地農產品，係歐巴馬總統的重要政見之一。歐巴馬強調，美國生產者有能力生產比外國更高品質之產品，而美國消費者有權力知道其所採購產品之原產國。雖然歐巴馬總統上任後，立即要求農業部針對 COOL 規則，進行全面審視與檢討，但該規則在經美國農業部檢視後，仍照原訂時程生效[3]。延宕多年的原產地規則，終於付之實施。

美國農業部表示，此舉是提供美國消費者完整的原產地資訊的重要步驟，又為擴大立法成效，要求美國產業界，針對該規則原屬比較寬鬆管理之部分以「自願性」的方式辦理[4]。農業部將把自願性辦理的部分併入評估，經檢討執行成效後，視需要向美國國會提案建議修訂。

然而，該法規以原產地標示區別國產與國外產品的作法，立即引起了同屬於「北美洲自由貿易協定」成員國的加拿大及墨西哥之關切。2008年12月1日加拿大貿易部長 Stockwell Day 發表聲明，認為 COOL 係不合理的貿易障礙，已造成加國業者的損失，甚至將引起其他貿易夥伴國家製造更多歧視國外進口產品的標示法規。墨西哥則以美國肉品受病原菌污染之嫌，一度中止洽購美國30處肉品加工廠之產品，外界咸認為，係墨西哥不滿美國訂定 COOL 法規，歧視進口墨國農產品[5]所致。兩國並先後於12月1日及18日，向 WTO 要

---

[1] 國內另有譯為「農業原產地規則」,「農產品原產地法」,「農產品新原產地標示規定」。

[2] "Mandatory Country of Origin Labeling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Wild and Farm-Raised Fish and Shellfish, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts"; Final Rule, 7 CFR Parts 60 and 65 Thursday, January 15, 2009

[3] 美國農業部長 Vilsack 公告執行原產地標示規則；美國農業部 2009 年 2 月 20 日新聞稿。

[4] 美國農業部 Tom Vilsack 部長 2 月 20 日致產業界信函。

[5] "Mexico bans meat from 30 U.S. plants", Washington Post, Sat, Dec. 27, 2008.

求依爭端解決仲裁程序，與美國進行協商[6]。

有關 COOL 的立法過程，美國國會於 2001 年倡議，經多年的試行、延宕、暫緩、公告、討論、修訂後，先後歷 8 年。法案主要架構經布希政府期間研議後，並接續於歐巴馬執政後完成發布並實施，係美國農業聯邦重要法案之一。爰將美國現行聯邦法規對標示的規定及 COOL 立法之重點內容、未來發展方向、立法時的評議與該法對我國之啟示，簡述如下。

二、美國聯邦法令過去對標示之規範

（一）進口貨品「J名單」免除原產地標示

美國關稅法第304章[7]規定，任何進口貨品必須以明顯的，不能被塗改的英文字體標記，向「最終的採購者(ultimate purchaser)」，表示該進口貨品的產地來源。如進口貨品係零售小包裝的食品，零售市場下的消費者成為「最終的採購者」，故每一個零售外包裝上，依法均必須標示原產地。舉例而言，進口之丹麥豬肉罐頭或乳酪，必需在包裝上標示丹麥產品。針對本類貨品，沒有另訂COOL規則之必要。

惟多數貨品或因本身特性(例如，初級農產品)，無法逕行標示，或因標示之經濟、技術成本的不可行，故美國關稅法授權財政部部長，按時檢討後公告享有可以免除貨品標示之例外名單。由於豁免標示的進口貨品，或有以散裝型態於零售市場販賣；或有因實質轉型，或有因混合同類國產品等，致進口貨品最後仍有可能以國產品的標示，在市場上販售，影響美國在地農業的推展，以及美國家庭農場的權益。爰有制定強制性的COOL規則之必要性。

在豁免標示的進口貨品名單中，以「J名單」[8]下之初級農產品及食品類，最受關注。該名單中，列有「天然食品」乙項，包括蔬菜、水果、堅果、莓果、動物、魚類，以及鳥類等，因前述產品以自然形態(或為配合運輸安全需要而轉型者)，仍可列入本例外名單下。惟如該等貨品分裝包裝上，則仍須依法加註原產地國別資料。以進口智利葡萄為例，如以散裝的形態，於零售店的容器內販售，免除加註進口原產地；反之，如以玻璃紙，或其他紙袋包裝者，則無法享有例外的規定。

---

[6] “Government of Canada to Begin Formal WTO Consultations on U.S. Country-of-Origin Labelling” Canada Government News Release, December 1, 2008 No. 232。

[7] § 304 of the Tariff Act of 1930 as amended （19 U.S.C. 1304）

[8] § 1304 （a） （3） （J） of Tariff Act of 1930 as amended （19 U.S.C. 1304）

（二）美國農業部規範禽畜肉品標示

在進口禽畜肉品標示方面，除了關稅法外，另需依據美國聯邦肉品檢驗法(the Federal Meat Inspection Act)，以及聯邦禽肉檢驗法(the Poultry Products Inspection Act)辦理，該前法指定美國農業部「食品安全及檢驗署(FSIS)」為主管機關，負責規範禽畜肉品之安全及標示，其中，要求全部進口的禽畜肉品均需在分裝包裝上標示原產地；同時，只有獲美國農業部核證，符合美國檢驗標準之國外肉品工廠之產品，方准銷入美國。

所有進口的個別包裝肉品，都必須標示進口原產地；若進口肉品係為散裝之全屠體，部份屠體，或是全貨櫃禽畜肉品逕往美國加工廠加工者，則必須記載原產地標示。

但進口之非零售肉品，於送往由農業部核證檢驗完成的肉品加工廠時[9]，即使加工程度只是簡單的分切，或是絞碎成漢堡原料，美國農業部並未要求在工廠出貨的產品或運送的貨櫃上必須標示。惟工廠申請肉品原產地標示，包括美國原產地，需由農業部許可；農業部有權核准標示之原產國。是以，進口肉品並非仍繼續沿用原進口國之標示，留下改以美國原產地標示販售的空間。

因此，考量國外農產品進口量近年來大幅成長，美國國會立法訂定COOL，期能提供消費者完整的原產標示，區別國內與國外的產品，達到保護美國家庭農場之權益，促進在地農業發展之目標。

三、本法規立法沿革與重點內涵

2002 年「美國農業法案」修訂「1946 年農產品運銷法」，增訂強制性的 COOL 規則，要求零售商針對指定之產品，必須以標示告知消費者產品之原產地。前揭法案同時授與美國農業部先行制定自願性的 COOL 指導綱要，該綱要已於同年 9 月 30 日實施。原訂之強制性 COOL 規則，則延期至 2004 年 9 月 30 日起推行。

2004 間年美國國會復立法規定，除養殖及野生之魚貝介類仍依原訂日程辦理外，其餘產品延至 2006 年 9 月 30 日辦理；於 2006 年又再立法將規定延至 2008 年 9 月 30 日辦理。2008 年美國國會循例每隔六年，修訂農業法案，再度修訂 COOL 規則。

美國農業部為配合前揭立法過程之需要，相繼於 2004 年 10 月 5 日公告魚貝介類 COOL 暫行規則（interim rule）；2008 年 8 月 1 日公告牛肉等指定產品 COOL 暫行規則，經徵詢輿論後，公告最終版本，

[9] 以原產地的標示作業而言，該工廠已被視為法定的「最終的採購者」。

於 2009 年 3 月 16 日生效。爰將本規則之重點內容，簡述如下。

（一）零售商之定義

受本規則管理之零售商，係依據美國「1939 年易腐性農產品條例」下，舉凡銷售新鮮、冷凍水果及蔬菜之零售商，在一年內，進貨成本超過 23 萬美元，均應請領管理執照者，為本規則約束之對象。

其他食品零售店，例如肉品專賣店，雖肉品為本規則管理品目之一，惟因未販售新鮮蔬果，故不受限制；其他如餐館、飯店、自助餐、食品攤販，酒吧等，提供食品零售活動行為之業者，均不在約束對象下。再如沙拉店、三明治食品店，提供多種熟食，供消費者選購後，帶回住所享用；或其他零售據點下，提供食品餐飲之處所，均不受本規則限制。

（二）受法定約束之產品範圍

2002 年本法草案倡議，牛肉(含小牛肉，絞肉)、羊肉、豬肉(含絞肉)；養殖及野生魚貝介類；新鮮蔬菜及水果；花生。2008 年增列雞肉(含絞肉)、山羊肉(含絞肉)、人參，大胡桃(Pecans)、夏威夷豆。又如前項產品係成為零售食品之加工原料者，則不受限制。

所謂加工食品係指前揭指定之產品，經過「特定製程」，導致產品特徵之改變；或至少與上項一種產品以上之混合；或與其他食品之成份，如巧克力、麵包屑、蕃茄醬等結合者。惟加入水、鹽、砂糖等方便消費者食用者，則非屬加工品項範圍。至於有關「特定製程」，係指煎、煮、烤、炸、炒、醃、漬、燻、組合等方法，改變產品之特徵。

此外，美國消費食品市場常見之調味炸豬塊、調味雞排、烤肉條、烤花生、水果與蔬菜沙拉、混合蔬菜等均屬加工品目，不受本規則限制。

（三）美國原產地標示之要件

2002 年立法即訂定以嚴格之「完全取得」作業標準，定義為美國原產地標示之要件。茲分類如下：

1. 有關新鮮蔬菜及水果、花生、人參、大胡桃、夏威夷豆，均必須在美國境內生產，或收穫者；
2. 養殖魚貝介類，必須在美國境內孵化、養殖、收穫及加工者；
3. 野生魚貝介類，必須在美國海域捕撈；或是由懸掛美國國旗之漁船進行捕撈者；同時在美國境內進行加工者；
4. 牛肉、羊肉、豬肉、雞肉產品方面，則必須以在美國境內出生、

肥育、屠宰為限。或於阿拉斯加、夏威夷出生、肥育後，透過加拿大轉運，未超過 60 天，且於美國境內進行屠宰者。

2008 年農業法案增訂，於 2008 年 7 月 15 日(含)以前來自美國境內動物的肉品，或是於該日後仍留在美國境內之動物，可享有美國原產地標示，該法案同時通過，原屬以「州別」、「區域與及在地」之標示之運用：前者，由於州政府行銷計畫，與本規則以在美國生長或收穫之原產地標示定義相同，故接受以「紐澤西州鮮品」、「來自加州」等之原產地標示；後者，如美國加州之帝王谷或橘郡等，可以視該地所生產之新鮮蔬果、人參等產品，符合本原產地規則，進行「區域與及在地」的標示。其他模糊不清，無法明確指出所指稱之地域地點，則不足以認定合於本規則，如落磯山脈、大湖區等。

（四）進口品之原產地證明

舉凡在國外出生、肥育或成長、收穫、屠宰等之重要製程，不在美國境內生產之產品，在進入美國領土之前，均需依規定向海關總署申報原產地證明；屬指定產品者其小包裝上，均必須依法標示國外之原產地。本規則指定之產品範圍中，以肉品之原產品地標示，在立法期間備受各界矚目。

於 2002 年立法期間，已設立在美國境內出生、肥育及屠宰，方能滿足美國原產地標示之具體規範；惟對於不符合美國原產地要件的相關規定則闕如，主要爭議點在於自國外進口之動物，在美國境內肥育、屠宰及有可能來自多個國家的肉品，如絞牛肉，應如何規範其原產地標示引起產學業界不同立場的辯論。

2008 年美國農業法案，有關肉品原產地之爭議，經妥協後修訂分類如下：

A 類：美國肉品原產地標示(如前節)。

B 類：肉品係來自包括美國在內的多重國別原產地。動物在國外出生，肥育與(或)進入美國境內屠宰；以及未立即進入屠宰場者，由該動物生產的肉品，可以標示為「美國、X 國及 Y 國之產品」，其中，X，Y 代表真正的或可能的外國原產地。

C 類：來自國外進口的動物，立即屠宰後生產的肉品，其原產地標示為「X 國及美國的產品」。

D 類：完全自國外進口的肉品之標示(如前節)。

至於，由一個以上不同國外原產地之肉品，經絞碎成為絞肉時，其原產地證明必須包括所有國外的國別來源；惟該進口肉品，在美國

境內加工廠庫存，如未超過 60 天時，該外國產地得以免列入本法規定之原產國標示。

（五）混合產品的標示

混合產品係指本規則指定的同一種的單一產品，採用不同原產地來源產品，經簡單的混合後，於零售階段以小包裝的冷凍食品方式販售者。混合的產品中，不可以包括該產品以外的其他產品，例如肉品等，否則列入加工品下，不受本規則規範。

以本法指定之新鮮蔬果、魚貝介類、花生、人參等為例，如屬進口產品，與美國原產地產品，未經實質轉型的混合下，其混合後的成品，均必須逐一列出，所有的進口原產地的來源別，如來自加拿大、墨西哥的甜豆，與美國產的甜豆，經混合後，以冷凍甜豆出售者，均必列出本產品係來自加拿大、墨西哥與美國產品的標示。

（六）標示規定

為方便零售業者彈性處理之需要，週知消費者原產地標示之地點，只要其圖樣大小具可讀性，放置於明顯地點，方便消費者閱讀，瞭解產品原產地資訊即可。零售業者可以使用標籤、章戳、掛牌、標記(註)、卡片等易讀方式，標示於指定產品外表上，或在包裝上。

（七）記錄保持及責任

由於本法賦予農業部長就指定產品範圍內，在產品處理、儲存、分配之行銷過程中，有權查證零售商及供應人是否符合 COOL 規定。零售商及供應人必須提供可靠的原產地證明的相關記錄。

（八）供應人的責任

在產品生產及行銷作業過程中，包括生產者、運輸者、販運商、包裝業者、加工業者，都必須要提供該產品下一個行銷階段的購買人，有關原產地的資訊。該資訊可以標記在產品上，或運送貨櫃車或相關證明文件，證明該產品的原產地。

從產品交易起一年內，任何商業行為人，直接或間接提供產品到零售業之流程，都必須建立記錄，用以證明貨品及接續行銷流程之持有人資料。另外，舉凡有提供產地證明文件義務之供應業者，必須提出原產地證明之記錄。以牛肉、豬肉、家禽肉及山羊肉之屠宰商為例，屠宰商必須持有生產者的證明文件，據以證明原產地，該生產者的證明文件必須是第一手的原產地資訊，並應足以證明應該文件記載之動物，與交易的對象無誤。

（九）零售業者之責任

零售業者負有保持記錄資料之責任。貨品流程進入零售階段，零售商賴以佐證原產地標示之記錄與資料，只要該貨品在販賣下，應必須繼續保存。當農業部執法人員要求時，零售商必須於 5 天內提供。

以已貼標示的貨品(如個別水果外表上，貼有小標籤，係由第一次交易的批發商，或農場生產者之標示者)為例，因該標示已足以提供零售商，說明產品的原產地資訊使用。除了原產地資訊外，尚必須提供貨品供應人的資料，供農業部追蹤貨品之來源。有關零售產品之證明，供應人資料及原產地資訊(未能於事前標示原產地者)之記錄，在零售商週知消費者原產地日起，必須保持乙年的時間，以備查核。

（十）執法取締作業

1. 與州政府合作執法

本法鼓勵美國農業部與各州政府，達成協助本法有效執行的合作關係。目前農業部已洽妥各州政府，將運用州政府現有執法系統，查核零售業有否按本法推行。美國農業部將訂定協調執法的作業要領，據以定期在零售業者之辦公室與產品零售店，以及產品供應人之作業處所，進行例行性的查核作業。依本法規定，美國農業部係唯一合法的執行法令及查核違法作業之機構；另該部如接獲檢舉人檢舉案件後，會視必要，進行實地查核。

2. 30 天內限期改善

經美國農業部查核有違法情事者，該部將通知業者，採取必要之措施，進行改善。30 天之後，如業者仍未表示願限期改善或有故意繼續違法之意圖，經農業部告知，並依法參加聽證會後，處以 1,000 美元以下之罰鍰。

四、COOL 規則之評議及討論

COOL 係運用原產地的判定方法，以標示的方式，要求零售商及相關的供貨人，保存及提供原產地的資訊，在指定的零售店周知消費者國產品與進口品的資訊，供消費者決定購買貨品的行為。是以，本節針對立法意旨、進口品增加的成本、原產地判定的原則，是否有違反相關國際法的規定、COOL 整體性的衝擊評估。討論如下：

（一）關於 COOL 立法的意旨，有違反 GATT 第 3 條第 1 項及 WTO 原產地規則協定第 2 條第（b）款規定之嫌

COOL 規則立法意旨，係針對指定貨品，以標示之方式，區別美國境內與境外生產者之產品；期望境內消費者，在保護本國產品利益

之前題下，或是消費者以美國貨優於國外貨之主觀意識，達到確保美國家庭農場經濟利益之目標。準此，似有違：

1. GATT 第 3 條「有關國民待遇之內地租稅與法規」之第 1 項略以「各締約國咸認……影響進口貨品之內地銷售……使用之各種法令…不得為保護本國生產而適用於輸入或國內之產品」；

2. 以及違反 WTO 原產地規則協定第 2 條第（b）款「原產地規則不得利用直接或間接追求貿易目標之工具」之嫌。

歐巴馬在 2008 年競選期間，就以本項列入政見，獲得美國家庭農場業者的支持。惟從保護消費者權益立場，美方強調消費者有權力要求政府提供完整的貨品資訊，包括清楚的區別國外與國內產品的標示，方便消費者自行決定購買國外進口品或國產品的行為；COOL 僅提供資訊，與是否保護本國原產品之利益無關。

（二）關於 COOL 立法後增加進口產品的成本，與 GATT 第九條第 4 項之爭議

查 GATT 第九條第 4 項：「各締約國於實施有關輸入產品標示之法令時，應避免對產品造成……等不合理增加其成本」。

依據美國農業部公告之影響分析，COOL 推行將增加業者負擔，估計全美在指定的產品下，受影響之公司計 1.2 百萬家，零售店計 1.26 百萬處所；業者第一年增加成本 2.5 億美元；市場因成本之增加，導致單位價格，按不同類別產品分別增加 0.2-0.99%，至於是否達到 GATT 第九條第 4 項所稱之「不合理增加的成本」，尚待進一步審認；惟美國農業部聲稱，因國產品為配合該法的要求，增加的成本，已相對的大於進口貨品，並未造成對進口產品不合理的待遇。

（三）關於 COOL 立法恐未遵行 WTO 原產地規則第 2 條之判定原則

本 COOL 對於來自在國外出生的動物，雖經肥育後，再送往美國境內的屠宰場，經加工成肉品後，由美國消費者食用之肉品，不得享有美國原產的標示乙節之規定，恐違反 WTO 原產地規則協定第 2 條第（b）款因前揭肉品原產地的判斷：

1. 活畜稅則分類變更至肉品分類；

2. 在美國境內加工，屠宰後創造的附加價值，已達到一定的比率；

3. 按肉品之特性，最終加工製程已在美國境內發生等。

若依以上判定原產地的規則，美國 COOL 恐有歧視國外產品之嫌。加拿大及墨西哥兩國已先後於 2008 年 12 月 1 日及 18 日，向

WTO 要求依仲裁爭端解決程序，要求與美國進行協商[10]。

（四）關於 COOL 整體性的衝擊評估

COOL 對市場的影響因素複雜，立法整體成效仍有待觀察：

1. 在蔬果方面

COOL 草案立法期間，美國學界曾針對消費者的偏好進行研究，探討 COOL 的立法效益。大部分的研究結果，認為消費者願意對美國原產之蔬果，給付較高的價格，支持 COOL 的推行[11]。然而學界假設問卷的情境，消費者同時可以面對國產品與非國產品的選擇，在實務上往往不易發生。例如：(1)在國產淡季時進口的國外的新鮮蔬果，與國產品是互補的結果，消費者沒有機會面對進口品與國產品，進行比較選擇，與 COOL 的推行與否似無關聯；(2)大型零售業者經常面對超級市場高成本的上架費用及蔬菜的易腐性，為追求貨品的流通速度，業者安排來自不同國籍的同一品目的產品，恐製造店內的互競，影響經營的成效。

2. 在禽肉方面

美國國產禽肉競爭力強，國外進口品量少，美國消費者在零售市場上，沒有機會面對選擇美國原產地或國外產地的機會；納入 COOL 指定的產品下，徒增管理原產地資料成本之負擔。

如果考量禽肉與牛肉及豬肉之間的代替性，基於公平的增加標示成本，而納入立法管理，則恐造成整體資源的浪費，降低貨品流通與營運的效率。

3. 在牛肉方面

牛肉係美國人主要的消費肉品。全美消費的牛肉量估計有一半以上來自加工品，惟本法卻把加工品排除；同時採用蔬果零售店的定義，將專業肉品店及三明治販售店、旅館、餐飲業等全部排除；換言之，一隻完整牛隻經屠宰加工後，有可能流通至加工品或全部經由不在法定管理下零售餐飲店出售，與本法提供消費者完整的原產地資訊，保護國產牛肉的立法原意旨不符。

另外，美國牛隻業者因不同生產規模，也受 COOL 不同的影響。美國東部牛隻農場規模大，產業間整合力強；南部區域則小農場多且分散，為達到一定的屠宰及運送的經濟規模，從農場運出後，至屠宰

[10] "Government of Canada to Begin Formal WTO Consultations on U.S. Country-of-Origin Labelling" Canada Government News Release, December 1, 2008 No. 232

[11] Puduri, V., Govindasamy, R., and Onyango, B. （2006）. Country of Origin Labeling of Fresh Produce: A Consumer Preference Analysis. Rutgers University Dept. Agr., Food and Res. Econ. Policy Brief P02145–2–06

場之前，轉手次數頻繁，牛隻所有人要依法提供原產地資訊，恐將耗費不貲，將間接轉嫁給消費者負擔。美國牛隻南、北部地區的生產結構的差異，亦產生不同 COOL 的成本負擔。

4. 在豬肉方面

全美養豬業農場歷經多年發展的結果，已形成高效率、規模大的產業。豬隻從出生、肥育、屠宰、加工、配銷、至國際行銷等階段產業，其前後整合度非常高，競爭力強；與 COOL 提供國產品與國外產品標示與否，並無絕對的影響。然而，本法執行後，若引起國際貿易夥伴的報復，對手國制定相似的法令時，將影響該美國豬肉的外銷市場，則 COOL 間接產生的影響，對美國養豬業的發展並非有利的[12]。

五、美國 COOL 未來立法的方向

美國 COOL 未來立法的方向已隱約存在於美國農業部長 Tom Vilsack 2009 年 2 月 20 日函送美國產業界之內容，以及美國國會眾議院於 2008 年 4 月間起，召開一系列的食品及藥品安全法修訂草案聽證會之結論茲說明如下：

（一）擴大 COOL 指定的產品範圍

美國農業部部長於上揭信函，請美國產業界針對該規則原屬寬鬆管理之部分，要求以「自願性」的方式辦理，包括[13]：

1. 「加工品原料」，視同指定之產品，比照標示規則辦理；
2. 肉品「多重國家原產地標示」部分，必須逐一列出「出生地」，「飼養期間」，「屠宰場及包裝地」之不同國家原產地之標示；
3. 原「60 天存貨期享有免標示」的規定，縮減為 10 天。

Vilsack強調，農業部將把自願性辦理部分併入評估，經檢討執行成效後，視需要向美國國會提案建議修訂。換言之，農業部未來修訂COOL立法的方向，有可能越趨嚴格，保護本國產品的程度可望加深。

（二）加強「加工食品」及「非加工食品」的原產地的標示管理

美國國會眾議院為如何協助美國食品及藥品，在全球日益競爭環境下，進行佈局，特由該院「能源及商業委員會」下之「健康小組次委員會」，於2008年4月起，針對「食品及藥品的安全法草案」，召開

[12] 加拿大已制定公告自願性的 COOL 規則。
[13] 美國農業部 Tom Vilsack 部長 2009 年 2 月 20 日致全美產業界信函。

聽證會，將針對由美國食品及藥物管理局(FDA)主管的「食品、藥物，以及化妝品法」，進行修訂。其中，所討論的「加工食品」及「非加工食品」的原產地的管理方向，可能成為未來新版本的COOL規則。

經查原FFDCA法規，包裝的食品除非標示有製造商、或包裝商，或配銷商之名稱及其所在地資訊，將會被視為不完整標示，但並未規範食品業者必須提供原產地的標示。國會聽證會的FDAG草案，已擬針對「加工食品」及「非加工食品」標示不完整者，增訂規範原產地的條文[14]：

（一）不完整的加工食品(processed food)之標示

1.該食品的標示，無法確認最終階段的加工製程的所在國家。

2 食品製造商的網站，如果無法提供生產該食品的每一種成分的原產地。

（二）被視為不完整的「非加工的食品」標示

1.本食品的標示無法確認其原產地。

2.食品的原始包裝廠商的網站，未能確認該食品的原產地。

依據前項FFDCA對「食品」的定義為：提供人類或其他動物的食物或食料；或是任何為製造該食品的原料。「加工食品」的定義，則除了初級農產品[15]以外，並且包括任何的初級農產品，經過製罐、烹調、冷凍、脫水、磨製等之加工的過程者。該草案討論產品之範圍，涵蓋COOL規則下之指定產品，與排除的加工品外，並擴大至生產該產品的原料。

六、對台灣的啟示

台灣與美國農漁產品貿易向來密切，為因應美國 COOL 立法對進口貨品的標示規範之趨勢，可分別從長期及短期方面，建立國家整體形象及保護國內輸美業者的利益，建議下列措施：

（一）在長期的整體策略方面：

1.推廣台灣整體的外銷形象

加強台灣海外整體形象的建立，提高美國消費者對台灣產品的信心，要讓美國消費者面對 COOL 不同國家原產地的標示時，仍可以

[14] “Draft of The Food and Drug Administration Globalization Act of 2008” by the Committee on Energy and Commerce, the House of Representatives．

[15]初級農產品定義：任何食品，保持以初級的，或是天然的型態，或是經水洗，染色，或是在行銷之前，仍以未剝皮的自然型態者。

毫不猶豫地選擇「台灣產品」。台灣整體形象的建立，要強調台灣卓越的農業科技水準，農業外銷貨品及其原料的生產過程的管理，包括國際的安全衛生、綠色保育、無公害與節能減碳等的認證及透明化的追蹤制度，均已達到世界的水準。同時輔以台灣輸美的分類貨品(遠洋、養殖鮮果及食品)，以專題方式，宣導台灣在遵守國際保育公約，健康的保育養殖環境及安全的食品原料來源的具體成就。

2.爭取「高科技農業資材」的外銷市場

美國 COOL 規範指定產品，經收獲或出生以後之成品的原產地的管理作業；使得生產該等產品所需要的農業資材，有大幅的競爭空間。如美國加州高品質哈密瓜及佛州生產移民者偏好的非美國土產蔬菜的種子；美國畜牧農場業者在肥育過程中，所必備的農業機具、動物用藥及飼料添加劑等。已成為日本、歐盟等爭取的市場對象。台灣向以農業高科技自許，因此，可以鼓勵台灣發展有潛力的高科技農業資材，爭取外銷的商機。

（二）在短期因應措施方面：

1.鼓勵台灣業者建立外銷貨品的追蹤制度網站

由於美國立法規範未來 COOL 規則，有更加嚴謹的趨勢，台灣業者可考慮採用符合上揭美國國會聽證會討論 FDAG 草案的規範，在業者網站上，規劃建立外銷貨品的安全管理及原料管理制度，供海外消費者、貿易商及零售業者，據以查核、了解。

2.配合 COOL 重新核算外銷成本

在 COOL 對我輸美農漁貨品的競爭力影響方面，短期內該規則暫時排除了指定產品下，成為加工食品原料的標示，對我輸美業者不會有直接的影響；惟對冷凍魚貨、新鮮果品及遠洋漁貨等，因配合美國零售、通路業者管理標示的需要，將增加我業者在提供原產地資料的管理成本，業者宜妥為計算及管理。

3.妥善運用「實質轉型」的認定

本質上，原產地的規則屬國際貿易上障礙之一。在實質轉型作業中，存有程度不等的模糊的空間。以美國農業部及海關總署分別執行所轄主管的法規，就產生不同的結果。台灣業者可以利用是項模糊的空間，爭取有利的原產地標示。另外，對台灣有潛力輸美的肉品原料，要妥善利用「60 天存貨期享有免標示」的規定，保護業者自身的權益。

七、結論

本文依次說明美國聯邦法令過去對標示之規範、本 COOL 法規之立法沿革，以及重點內容；復評議本規則立法的意旨，立法後增加進口產品之成本、以及其判定原產地原則，恐有違反 GATT 以及 WTO 原產地規則相關條文之嫌；又，影響 COOL 整體衝擊評估之因素十分複雜，包括零售業之管理、境內產品業市場結構差異，以及與進口品間的互補、互競的關係等。因此，該法執行後，整體立法的成效，仍有待繼續觀察。

對台灣而言，台灣與美國貿易向來密切，COOL 立法後，短期內對我外銷業者不致於產生重大影響。從長期因應措施，宜從加強國家整體形象之建立，提高美國消費者對台灣產品的信心，當美國消費者面對 COOL 不同國家原產地的標示時，仍毫不猶豫的選擇「台灣產品」。在短期因應措施方面，鼓勵台灣業者建立外銷貨品的追蹤制度網站；配合 COOL 重新核算外銷成本；妥善運用「實質轉型」的認定，以及「60 天存貨期享有免標示」的規定，保護業者自身的權益。

總之，多年來全球貿易自由化之推展下，貨品之生產過程，往往藉由比較利益原則，逐漸跨越不同的國境，分別從事不同生產階段的活動後，完成最終成品之生產，貿易活動占全球經濟體的比重逐漸增加。然而，全球化的過程也引起了保護主義的崛起。美國向以主張積極消除貿易障礙，開拓展外銷市場，確不免亦在國內保守的風潮下，經多年的討論，制定 COOL 法規，保護美國境內的生產活動。2008 年起，美國受到金融危機的影響，金融業、製造業，以及服務業等相繼受到重挫。預期美國國內保守的風潮將繼續擴大，未來 COOL 法規的發展方向，將更趨保守。

參考資料與文獻

1. AMS/USDA, “Talking Points and Frequently Asked Questions for Mandatory Country of Origin Labeling ” January, 2009. http://www.ams.usda.gov/COOL
2. Becker, Geoffrey S., “Country-of-Origin Labeling for Foods”, Congressional Research Service Report for Congress, May 13, 2008.
3. Federal Register, “Mandatory Country of Origin Labeling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Wild and Farm-Raised Fish and Shellfish, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts”; Final Rule, 7 CFR Parts 60 and 65 Thursday, January 15, 2009.
4. General Account Office, “County-of -Origin Labeling, Opportunities for USDA and Industry to Implement Challenging Aspects of the New Law” General Account Office 08, 2003.
5. Jones,Vivian C; Michael F. Martin “International Trade: Rules of Origin” , Congressional Research Service Report for Congress, August 22, 2008.
6. Krissoff, Barry; Fred Kuchler, Kenneth Nelson, Janet Perry, and Agapi Somwaru “Country-of-Origin Labeling: Theory and Observation”, Electronic Outlook Report ERS/USDA, January, 2004.
7. Preston, Warren P., and Soo Kim, “USDA Requirements for Implementing Mandatory Country of Origin Labeling” Choice, AAEA, 4th Quarter 2008.