

美國農產品原產地標示的相關規定與爭議點

陳雅琴

摘要：美國在 2002 年農業法案(FSRIA)中，有相當重要的一部分是推動原產地標示(COOL)政策。在此項規定之下，牛肉、羊肉、豬肉、魚類、易腐化的農產品、以及花生等，均必須標示其原產地。COOL 的形式內容為：「在商品銷售至消費者的最終銷售點上，於所涵蓋的商品，或在商品的包裝、支持物、或容器上加註標籤、圖章標誌、吊牌、海報公告、或是其他清楚可見的招牌，以說明其原產地。」目前 COOL 政策屬於自願性質，但自 2004 年 9 月 30 日起，將強制要求所有的零售商執行 COOL 政策。在 COOL 正式執行之前，許多有關 COOL 政策的正反面意見與爭議衝突也日益升高。1. 在促進美國農產品需求方面：支持者認為，原產地標示規定可以使得美國生產的農產品較外國產品具競爭優勢，並增加消費者的選擇。但是，美國消費者對食品原產地的關心也可能是雙面刃，因此一般人可能會高估原產地標示對增加美國農產品需求的可能性。另一方面，在實施原產地標示之後，零售商可能只集中販售美國產品，如此也違反了原產地標示希望增加消費者選擇的目的。2. 在食品安全方面：支持者認為 COOL 政策可提高食品安全與品質的控制。但反對者卻認為，所有的進口食品均已符合美國食品安全標準後才准予進口，且近年來爆發的幾個嚴重的食品致病事件，受污染的農產品均產自美國。3. 在貿易方面：支持者認為，其他所有進口品均須符合 COOL 規定，不能獨漏水果、蔬菜、與肉類等農產品。但反對者卻認為，利用 COOL 政策牽制進口品的競爭力，可能會違反 WTO 貿易原則中所規定的進口品與國產品應當享有相同的待遇原則。4. 在執行成本方面：支持者認為，執行 COOL 的成本相當低，估計約為 20 億美元，僅佔美國食品總消費額的 0.2%。但反對者卻認為，零售商與供應商要隨時更新其販售商品的標牌，無可避免地會導致消費者購買食品的價格上漲，而政府的管理監督成本也可能需要增加數百萬美元。此外，原產地標示最大的衝突爭議乃是來自美國的牛肉產業。其中美國東南部生產乳牛與小牛的業者，很少從國外進口小牛，執行 COOL 只須額外負擔一小部分的成本，因此大多支持美國的 COOL 政策。但是肉類包裝業者與牛隻飼養業者，因為從墨西哥進口小牛，在執行 COOL 時需要額外提出牛隻的相關紀錄資料，相當耗費成本，因此明顯不支持 COOL 政策。綜合而言，COOL 的爭議在短期間內不會停止，而最終對美國生產與加工業者的影響乃須視美國消費者對美國食品與農產品展現的偏好程度而定。

關鍵詞：原產地標示(country of origin labeling, COOL)、美國原產地(United States Country of Origin)、零售商(retailers)、食品安全 (food safety)、牛肉產業(beef industry)。

一、前言

美國於 2002 年通過的農業安全與農村投資法案(Farm Security and Rural Investment Act, FSRIA)中，有相當重要的一部分在於推動原產地標示(country of origin labeling, COOL)政策。在此項政策規定下，牛肉、羊肉、豬肉、魚類、易腐化的農產品、以及花生等，均必須標示其原產地，其中肉類的原產地指的是動物出生的國家。根據法案所規定標示的形式內容為：「在商品銷售至消費者的最終銷售點上，於所涵蓋的商品，或在商品的包裝、支持物、或容器上加註標籤、圖章標誌、吊牌、海報公告、或是其他清楚可見的招牌，以說明其原產地。」目前，在美國農業部農業運銷服務局(AMS)的指導原則下，COOL 政策屬於自願性質。但到了 2004 年 9 月 30 日以後，將強制要求所有的零售商執行 COOL 政策。當食品產業開始為這項政策作準備時，許多有關 COOL 政策的爭議與衝突意見也日益升高。

二、美國農產品原產地標示的相關規定

由 1964 年農業運銷法案(Agricultural Marketing ACT)進一步修正而來的 2002 年農業法案(FSRIA)，要求美國農業部農產品運銷服務局(Agricultural Marketing Service, AMS)發布自願性的原產地標示(COOL)指導原則，以供零售商用以告知消費者其所販售之牛肉、羊肉、豬肉、魚類、易腐農作物、與花生的原產地。美國農業部所提出的指導原則，從 2002 年 10 月 11 日算起為期兩年，在兩年的過渡期間必須進一步廣為宣導，並在 2004 年 9 月 30 日後，成為強制的規定。

此一自願性原產地標示指導原則特別是針對所有「零售商」而訂定，所謂零售商指的是任何買賣易腐農產品(例如新鮮或冷凍水果與蔬菜)以全部作為販售商品的零售業者，且其在一年內累計的發票價值超過\$230,000。此一定義排除了一年累計銷售發票低於此一門檻水準，或是完全未購買水果蔬菜的屠宰店、魚市場、與小雜貨店。而提供食品服務與銷售的公共地點，包括餐廳、咖啡廳、簡餐店、美食中心、酒吧、小酒館、飯店等，則可免除原產地標示的相關規定。

原產地標示(COOL)規定所涵蓋的詳細農產品項目包括新鮮或冷凍牛肉(包括小牛肉)、羊肉、豬肉、碎牛肉、碎羊肉、碎豬肉、養殖魚類與貝類、野生魚類與貝類、易腐農產品(新鮮與冷凍蔬菜水果)、以及花生等；這些農產品除了須標示原產地之外，野生與養殖魚類還須另外加註標示，以區分其為野生或養殖魚類。

而這些農產品項目中，如果屬於加工食品的成分，其所製成的加工食品在本質上已與原本的農產品項目不同時，則不須標示原產地。這些不包括在原產地標示所涵蓋之範圍的加工食品成分項目包括：

- i. 肉類：火腿、罐頭用生牛肉、重組的牛排、立即可煮的威靈頓牛肉。
- ii. 碎肉類：含蔬菜蛋白質的碎牛肉、煮熟碎牛肉、臘腸、新鮮豬肉香腸、羊肉香腸、以及包含碎牛肉與其他成份的套餐。
- iii. 蔬果類：柳橙與其他水果果汁、含冷凍切片蘋果的冷凍水果派。
- iv. 花生類：奶油花生與獨立包裝的花生糖。
- v. 魚類：罐頭鮪魚、罐頭沙丁魚、魚肉醬、重組的魚排、鮭魚生魚片。

對於包含在原產地標示項目內的各項農產品，零售商要將其販售產品標示其為「美國原產地」(United States Country of Origin)時，必須符合下列的規定：

1. 牛肉類：必須完全是在美國生產、飼養、屠宰的肉類(包括在阿拉斯加及夏威夷生產與飼養，且經由加拿大運送至美國 60 天隻內在美國屠宰)。
2. 羊肉與豬肉類：必須完全在美國生產、飼養、並屠宰。
3. 養殖魚貝類：必須完全在美國孵化、捕撈、並加工。
4. 野生魚貝類：必須在美國水域內捕撈、或由美國籍漁船捕撈且在美國加工或登入美國籍漁船。
5. 蔬果類與花生：必須完全在美國栽種、採收、包裝、與加工(如有需要)。

在法案的指導原則中明確規定的原產地標示(COOL)，在實際執行時會面臨到一些特殊的相關規定。首先，針對屬於混合原產地的農產品，如果是同時在國外與美國生產的狀況時，必須分別標示哪一階段生產過程屬於國外，哪一階段生產過程屬於美國。對於各種混合原料的產品，必須依據個別原料來源的重量大小為順序，分別標示其原產地。其次，為了證明其所標示的原產地為正確資訊，零售商必須保存從生產到零售各階段的紀錄資料。第三，零售商所採用的標示方式為，在產品銷售至最終消費者的銷售點上，於商品的包裝、展示、貯存容器上以標籤、圖章標記、吊牌、或其他清楚可見的招牌加以標示。在自願性原產地標示計畫的兩年過渡期間內，主管機關不會強制要求執行，但是如果零售商或其供應商要採取自願性標示，則必須完全遵守原產地標示指導原則上的相關規定。

三、原產地標示的相關問題與爭議

根據 2002 年農業法案所規定，當前此一自願性的原產地標示(COOL)政策在將在 2004 年 9 月 30 日開始強制執行，在推動正式執行之前，有關原產地標示許多複雜的正反兩面意見，也引起各界廣泛的爭議與討論。

1. 在促進美國農產品需求方面：

許多支持原產地標示規定的人認為，近年來美國農產品的價格持續低迷，原產地標示規定可以使得美國生產的農產品較外國產品具競爭優勢。因為，美國消

費者有權知道其所消費之產品的原產地，如果可以選擇的話，美國的消費者通常會支持選購美國本地原產的新鮮食品。

但是，從生產者的觀點來看，此種認定 COOL 可以有效牽制國外產品的競爭力，並增加美國農產品需求的假設，乃是建立在美國消費者非常關心食品原產地的先決條件。根據近期美國農業部經濟研究服務局(ERS)的研究顯示，美國消費者的確認可、甚至關心食品的原產地。但此一結果也可能是雙面刃，因為研究也顯示，都市與近市郊的消費者(佔美國食品消費市場的絕大部分)對某些產品的進口標示有特別好的觀感，尤其是具有異國特色的產品。例如，有些消費者偏好澳洲進口牛肉，因為他們認為這些純草食性的牛肉健康程度較佳，且一般大眾對於澳洲的國家正面觀感也有加分作用，因此一般人可能高估了原產地標示可增加美國農產品需求的可能性。

另一方面，從美國消費者的觀點來看，除了原產地標示可能增加食品本身的價格外，還包括一些隱性的成本。例如，有些零售商原本在貨架上販售來自不同國家的肉品，而在實施原產地標示之後，為了不想擺設太多貨架來陳列各國原產的肉品，零售商可能只集中販售其中佔最大部分的美國肉品，如此一來，或許會促成業者所樂見的美國肉品市場佔有率提高，但也違反了原產地標示的最初目的——增加消費者的市場選擇。

2. 在食品安全方面：

提倡 COOL 政策法案的人認為，近年來，進口食品逐漸增加，像北美自由貿易協定(NAFTA)與世界貿易組織(WTO)之類的貿易協定也日益引起注意，因此與進口食品、或是食品添加物成分有關的健康與安全問題，也逐漸引起消費者的重視。例如 1997 年爆發墨西哥栽種的草莓發現病毒的事件，以及在部分歐洲國家爆發的狂牛症(bovine spongiform encephalopathy, BSE)所帶來的食品安全問題等。在原產地標示政策下，透過食品供應鏈進行產地確認的過程，可提高食品安全與品質的控制。如果零售切塊的牛肉受到細菌污染，即可循供應鏈迅速追蹤到可能爆發疾病污染的來源。而在當前恐怖攻擊的潛在可能性升高時，原產地標示也可確保食品品質，這對市場消費者來說格外重要。

但是反對原產地標示的人卻認為，此一政策並不會因為告訴消費者那些食品較為安全而提高對大眾健康的保護。因為所有的進口食品均已在美國海關與相關單位官員的嚴格把關下，符合美國食品安全標準後才准予進口。事實上，近幾年來所爆發的幾個嚴重的食品致病事件，包括沙門氏桿菌的污染事件等，這些受污染的農產品均是在美國生產。因此要提高農產品與食品的安全應該著重於科學標準的訂定，而非在於國家地理位置的區分。

3. 在貿易方面

支持農產品原產地標示的人認為，當其他所有進口的消費產品均必須符合原產地標示的規定時，如果獨漏水果、蔬菜、與肉類等農產品的話，相當不公平。

而且，根據美國農業部在 1998 年的調查顯示，許多國家已經在許多農產品種類方面，要求在零售與進口階段加諸原產地標示的規定。

但是，反對者卻認為，正當美國致力於破除貿易障礙，擴展美國產品的海外市場之際，如果利用原產地標示的方式，將進口品與國產品加以篩選，以便牽制進口品在國內市場的競爭力，可能會違反 WTO 貿易原則中所規定的進口品與國產品應當享有相同的待遇原則，同時其他國家也可能會採取相同的方法加以報復。

4.在執行成本方面：

支持推動與執行 COOL 政策的人認為，強制要求零售產業符合此一規定的成本其實相當低，業者只需要將商品的成分註明在容器、商店價牌、或是展示在購物紙盒上即可。根據 AMS 保守估計，第一年執行 COOL 的成本約為 20 億美元，一旦標示系統與物流結構建立起來以後，成本即可再下降。這 20 億美元聽起來雖是一筆龐大的金額，但它只佔美國食品總消費額的 0.2%。

但是批評者卻認為，食品供應鏈中的各階段廠商業者平均每年要處理超過 200 種以上的商品，而這些商品種類隨著農產品的易腐性與可得性而持續變動，零售商與供應商要隨時更新其販售商品的標牌，包括加入新的人手處理文件建檔與資料紀錄等成本，無可避免地會導致消費者購買食品的價格上漲。而政府相關單位所要管理監督的各地零售商數目高達數十萬，也可能需要增加數百萬美元的成本。

四、原產地標示在牛肉產業方面的爭議

在原產地標示的各種正反面意見中，最大的衝突爭議來自美國的牛肉產業。一般來說，生產乳牛與小牛的業者大多支持美國的 COOL 政策，尤其是位於東南部的業者。由於美國國內業者原本在乳牛/小牛生產的階段即有採取強制性的 ID 系統，而美國農業法案中明確禁止將強制性的 ID 系統，拿來作為執行原產地標示的方法。因此乳牛/小牛生產業者在執行 COOL 時，至少需要再額外承擔一小部分的成本支出。

至於肉類的包裝與牛隻飼養業者則明顯不支持原產地標示政策。因為 COOL 的執行需要由牛隻飼養與肉類包裝業者額外提出牛隻的相關紀錄資料，因此來自墨西哥或加拿大的牛隻，在飼養與肉品包裝時，必須與美國的牛隻加以區分。而其中的困難點即在於，許多牛隻在進入飼養場之前，有相當多的一段時間是處於牧草放牧階段(特別是在美國南部大平原的放牧地)。因此要紀錄追蹤哪些動物來自美國，哪些動物來自外國，必須要在牛隻從放牧地移往飼養場，再從飼養場移往肉類包裝處理工廠的每個階段過程之間進行產業協調與溝通，而且必須是在沒有標準強制 ID 系統的情況下完成。而此一技術系統必須要在兩年的過渡期間內完成。

除了技術的問題外，現有的牛肉生產系統採用墨西哥或加拿大進口的輕量級小牛，也引發另一個問題。因為一隻小牛在重約 300 磅的時候引進美國，在美國牧場放牧，在美國的飼養場飼養，並在 USDA 的檢驗下，進入美國的肉品包裝廠加工處理後，卻不能標示為美國產品。此一特殊的議題在 COOL 的爭議期間，已由業者提出討論。業者認為在動物在屠宰之前，已置留在美國一段很長的時間，應當可標示為美國產品。但此項提議卻遭到拒絕，因為按照標準規定，動物必須在美國出生(或孵化)，才能標示為美國產品。

因此，對於牛肉產業來說，原產地標示的規定不僅影響到不同的產業部門，也對美國各區域業者有不同的衝擊。例如大部分來自墨西哥的小牛均放牧於美國南部大平原的小麥牧場，COOL 政策要求這些動物須維持墨西哥牛隻的身分，因此，對購買這些小牛的生產與飼養業者來說，會造成額外的責任成本。相對來說，位於美國東南部的業者，因其本身即是生產乳牛/小牛的業者，很少再從國外進口小牛，因此 COOL 政策對東南部小牛生產業者的營運不會有太大的影響。

五、結論

有關原產地標示(COOL)政策的爭議在短期間內似乎不可能停止，每一個正反面的意見均有其理論根據，但也有很多意見並沒有經過深入的討論。其中最重要的一點在於實際的法令如何執行？尤其是在沒有 ID 系統的情況下。很明顯地，COOL 的執行將會增加食品消費的成本，至於增加的幅度多少目前無從得知。另一方面，COOL 對美國農業生產與加工業者有顯著的效益，但也有不可預知的衝擊，最終的結果可能須決定於美國消費者對美國原產的食品與農產品所展現的偏好程度。

資料來源：

1. Mississippi State University's Department of Agricultural Economics, Agricultural Economic & Policy Perspectives, [online] <http://www.agecon.msstate.edu/farmpolicy>.
2. National Library for the Environment, CRS Report for Congress—97-508: Country-of-Origin Labeling for Foods: Current Law and Proposed Changes, [online] <http://www.ncseonline.org/NLE/CRSreports>.
3. United State Department of Agricultural, Interim Voluntary Country of Origin Labeling: Questions and Answers, [online] <http://www.ams.usda.gov/cool/FAQ.htm>.