

台灣地區動植物產品進出口管制政策之分析¹

曾士瑋²

中文摘要

今日世界已經歷了相當程度的全球化發展，隨著國際貿易的自由開放，各國之競爭將日益激烈，貨物交流也會更加頻繁。在時局的變遷下，各國勢必得做出相對之調整才能因應接踵而至的挑戰，並避免落入不利之結構處境。

我國動植物產品之進出口管制一向屬經濟部商品檢驗局之管轄，這樣的設計反映著經濟優先的發展思維，而將動植物產品的進出口管制侷限於避免貿易損失之經濟目的上。

工業發展所帶來的污染與災害導致環保意識之抬頭，由於動植物產品為疫病蟲害之傳播媒介，在國際貿易頻繁的今日，外國動植物產品所導致之疫病蟲害，不但會直接衝擊農業生產安全與自然生態環境，更將進一步影響國民食用上的衛生安全，最終成為產品的外銷阻礙。因此，動植物產品之進出口管制被賦予一新意涵－「防範外來疫病蟲害，保護本土生態環境」。

最後，在政經層面上，動植物產品進出口管制所牽動之利益將帶來許多新的問題。例如貿易開放所導致農業部門之反彈，與「非疫區」地位對國家從事國際談判之影響，這些都將是國家所必須正視之課題。

關鍵詞：進出口、防疫、檢疫、非疫區、防檢局

¹ 承蒙臺灣大學政治系教授蕭全政博士與農委會防檢局副局長葉瑩博士提供寶貴資料與專業意見，特別在此感謝其指導。

² 作者現就讀於國立暨南國際大學公共行政暨政策學系碩士班。

Analysis of the Import and Export Regulations on Plants and Animals in

Taiwan

By Syh-wei Tzeng

Abstract

The world we live today has been relatively globalized. As international trading becomes more free and open, not only will it intensify the competitiveness among nations, but also the exchange of product.

Import and export regulation on plants and animals in Taiwan had long been administrated by the Bureau of Commodity Inspection and Quarantine, which was under the Ministry of Economic Affairs. This institutional design reflects the dominance of economical ideology in the national development strategy. Thus, the regulation on import and export of plants and animals was executed merely to avoid trade losses.

As pollution become more serious, so does environmental consciousness. By this concept, protection of our living environment from out-coming diseases has become a major concern. Since the increasing trend of the amount of imported goods is expected to last, the risk of diseases being imported or exported will also raise. As a result, we resort to the regulation of import and exporting on plants and animals as a means of protecting our local environment.

Finally, on the political-economical aspect, interests involved in the import and export regulations of plants and animals will certainly create new problems such as objection against opening of importation by the agricultural industry, and the effects of pest-free area status on diplomatic negotiations. These are main issues which a modern nation must face.

Keywords: import and export; protection; quarantine; pest-free area; Bureau of

壹、前言

動植物產品³之於一國，最基本的功用乃扮演食糧之角色，以供應全體國民之生活所需；若視其為一種商品，則象徵該國農畜產業的市場競爭力；再就生態的角度而言，動植物產品象徵著人類汲取自然資源之成果，其所涉及的是生存環境的平衡與安全。凡此種種，無一不與國家生存之基礎與國計民生基本秩序的穩定密切相關。

過去，為追求經濟發展以躋身開發國家（Developed Countries）之林，我國政府對國家農工部門的結構進行了大幅度的調整。在經濟掛帥的思維下，國家必定致力於有利經濟發展條件之營造，而台灣政府自光復以來所採田賦徵實、肥料換穀、隨賦徵購等政策，即是為了將農業部門的生產資源大量移轉至非農業部門以收資本累積之效（李登輝，1976：69-79；蕭全政，2002：121）。不僅如此，農業的生產也開始迎合國際市場以賺取外匯。然而，農業部門的資源轉移與國際市場之生產取向勢必導致民生必需品的減產，而工業發展也依賴穩定的食糧供給為前提，因而必須由進口的管道方可穩定供給，然而，這也同時提高我國對進口產品的依賴度。

過度偏重經濟面的發展策略不但貶抑了生態保育的重要性，且經常伴隨產業發展所加諸於環境的殘害，從陸續接踵而至的疫病災害中，吾人可明顯感受到環境反撲的危機。二十一世紀的今日，人類賴以維生的主要農畜產品，甚至於我們生活的環境，皆無時不刻面臨著外來疫病與蟲害的威脅，例如來自東南亞的高病原性家禽流行性感冒（簡稱禽流感）、英國狂牛症以及美洲的紅火蟻。加上國際貿易的頻繁以及大眾運輸工具的日新月異，國與國之間的距離從此急遽地縮短，當疫病災情自別國傳出時，相關物資可能早已流通於本國境內，因此，世界各國開始正視伴隨動植物產品進出口而致之疫病與蟲害問題，不但對進出口的動植物產品進行嚴格檢測，更建立起健全而有效率的通報系統，以即時掌握疫病之狀態，進而保障本國的農業生產、國民食用衛生、環境生態與外貿通暢。

在全球貿易往來頻繁的今日，為了在全球市場的競爭下爭取有利地位，我國的農畜產業也經歷了轉型期而朝向精緻化發展，這也使進出口管制中的檢疫業務與國內的防疫工作顯得格外重要，在疫病災情備受世界各國重視的今日，疫病的

³ 本文之動植物產品，係指動植物及其產品，因行文方便之考量而省略「及其」兩字。

發生不但會導致鉅額貿易損失，更將使該國面臨其他國家對該產品採取無限期的進口禁令。近十幾年來我國因此類事件所遭遇的損失，最嚴重者當屬一九九七年三月十九日所爆發的豬隻口蹄疫事件。原本每年平均帶來 10 億美金（折合新台幣約 330 億元）出口總值之豬肉，在口蹄疫情爆發後由於各國的抵制，數額已不及原來的 1%（見表 1），對外出口可謂全面中斷，再加上事後的病豬撲殺、疫苗接種與重建國際信心的宣傳所耗費的資源，粗估損失就高達上千億新台幣，衝擊之大無法言喻。

表 1：臺灣地區豬隻口蹄疫事件（1997）前後豬肉年出口總值 單位：千美金

口蹄疫事件前		1997	口蹄疫事件後	
年份	出口總值		年份	出口總值
1989	512,524	口 蹄 疫 爆 發	1998	2,078
1990	665,895		1999	948
1991	911,053		2000	2,977
1992	1,023,710		2001	7,315
1993	1,067,568		2002	9,725
1994	1,207,529		2003	7,114
1995	1,583,484		2004	8,402
1996	1,568,906			
總計	8,540,669		總計	38,559
平均	1,067,583		平均	5,508

資料來源：筆者依行政院農委會農產貿易統計查詢系統⁴之資料整理而成

爲了在國際的場域求取生存發展的空間，我國一直努力在國際事務上爭取參與機會。二〇〇二年一月一日，我國正式加入世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）成爲第一百四十四個會員國，入會後不但享有會員權益，亦須履行會員義務。除了要面對更爲急遽的產品進口開放壓力，在動植物進出口的管制事務上，更要遵循「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定」（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，以下簡稱 SPS 協定）此國際規範（李金龍，2001：序文）。因 WTO 架構的新局面引發各會員國之間新一波的進出口攻防戰，各國一方面運用 WTO 的規範進行貿易攻防，一方面也利用這些規範的影響作爲其他事務的談判協商籌碼。

⁴ 網頁資料，網址爲：<http://agrapp.coa.gov.tw:7001/TS2/TS2Jsp/Index.jsp>

有鑑於此，動植物產品進出口管制將會是我國政府在二十一世紀所必須面對的重大課題，其所涉及層面之廣與過去作為貿易檢驗的工具角色不可同日而語。舉凡國家生態環境之永續發展、民生安全的維護、甚至政經局勢之脈動，都與動植物產品進出口管制政策息息相關。我國於一九九八年八月一日正式成立「行政院農業委員會動植物防疫檢疫局（以下簡稱防檢局）」暨所屬基隆、新竹、台中及高雄等四個分局，並將原屬經濟部商品檢驗局（簡稱商檢局）管轄之檢疫業務和農委會所掌理之防疫業務整併為一，不僅具政府組織業務整併意涵，更反映出我國對動植物進出口管制業務之重視，以及在政策取向上的重大轉變。

本文之論述重點如下：首先，將個別探討動植物產品進出口管制政策在三種不同層面上所具之意涵，並對照我國當前的具體施政情況。其次，本文將對我國近年來因應國內外局勢變遷所採行的動植物產品進出口管制措施予以分析，並就現行動植物進出口管制政策提出反省與建言。

貳、動植物產品進出口管制政策的意涵

在經濟市場朝向自由化、國際化發展的今日，伴隨而至的是各國為順應全球市場專業分工而各自發展具比較利益之產業，以及在自由開放與專業化發展趨勢下各國之間愈漸頻繁的商品流通與相互依賴。台灣本屬海島地形，且受限於市場與資源的侷限性，以致經濟上無法獨立而必須服膺全球局勢潮流。

在這樣的客觀條件下，現今動植物產品進出口管制政策對我國的重要性，主要反映於民生經貿、生態保衛以及國家政經三個層面上，茲分述如下：

一、民生經貿層面

動植物產品最根本的作用就是提供一國食糧所需，糧食持續且穩定地供給維繫著一國民生之安定。目前我國農業生產技術水準雖然十分進步，卻依舊受到各種自然與人為的不確定因素所影響，如總量管制、人力成本、天候因素、市場價格與生產成本等。當動植物產品之供給有失衡的情況，政府可透過產品之進出口途徑以舒緩因產量波動對民生與產業所帶來的衝擊，如當風災導致葉菜類供應不足、價格高漲時，政府會由鄰近國家引進類似或替代性產品以穩定民生必需品供

給，並藉此避免業者不當哄抬價格；而當物產過剩且滯銷時，政府亦可能於特定情況協助產品外銷以減低生產者的損失⁵，最近中部地區爆發的蒜頭生產過剩問題便是一例⁶。

近年來，隨著我國平均國民所得的提高，多數人民不但衣食無虞且對生活品質的要求也更為重視。以馬斯洛（A. H. Maslow）之需求層次觀之，當個人在基本需求（basic need）層次已十分充裕，將轉向更高層次的需求，如安全、愛與隸屬、尊重以及自我實現等（張春興，1997：303-306）。因此，隨著國民所得的逐年提升，國人也開始對動植物產品有超越飲食層次的多面性需求，如休閒性與炫耀性需求等。此外，在國際市場的分工原則之下，透過媒體的宣傳與資訊的流通，各國所生產的精緻動植物產品將可尋求更大的外銷市場，這些都提高了一國動植物產品的進出口量與名目之多樣化，也使得管制業務面臨更複雜處境的挑戰。

自二次大戰結束、國民政府播遷來台後，政府便透過各種農業政策實現「以農業支持工業」的發展目標，農業部門的資源不但透過土地改革措施被釋出，農業生產也因應資本累積此目標而有所轉變。以農業生產之產品取向為例，傳統上供應民生所需的維生農業（subsistence agriculture）（李登輝，1976：69-79）開始轉向生產國際市場所需之產品，並朝精緻化發展以增進產品在國際市場上的競爭力。然而，由於動植物產品具有生產時間長與保存期限短的特性，其預期收益又受到許多不確定因素之影響，而使生產者承擔生計上的重大壓力，加上各國對動植物產品之檢驗標準有所不同，因此，唯有透過政府主管機關之協助，依據不同輸入國各自的檢驗規定對出口動植物產品予以事先把關，才能保障外銷產品通關順利與生產者之收益穩定。除了檢疫面的把關之外，政府更須在國內推行防疫措施，才能以安全的生態環境確保本國動植物產品之高品質與收益。

綜上所述，動植物產品進出口管制在民生經貿層面的主要作用，為穩定食糧供給、調控生產失衡、豐富產品流通以及輔助產品外銷，並與全體國民日常生活所接觸的事物息息相關。

二、生態保護層面

⁵ 由於動植物產品具有保存時間之限制，若有生產過剩之情形，政府通常優先考慮從內需的層面來解決。除非正好有國外市場的需求或者物品可以加工以延長其保存能力，不然就動植物產品而言，「以出口舒緩生產過剩」之措施確實要比「以進口舒緩生產不足」之情形要少得多。

⁶ 蒜頭事件的生產過剩之後被證實為政府單位對產量之錯估，因而無後續之處理方案。

我國過去為追求快速經濟發展，不論在工業政策、環境的開發利用抑或農業產品的轉型上，都帶著濃厚的資本主義色彩。這種「經濟發展至上」的一元政策思維，不但在橫向面忽略了相關措施對國家其他層面的影響，更未在縱向的時間面上進行長遠的考量與規劃。

在快速工業化發展下，由於廢料的不當排放、環境之過渡開發以及對生態保育的漠視，經由長期的累積，吾人可由近日頻傳之天然災害以及不時爆發的疫病蟲害事件中嗅出大自然反撲之跡象。這些災害不但前所未見且造成多面向之損害，除造成經濟損失與民生失序，更引發難以回復的生態浩劫而使災後重建工作份外困難。

除此之外，舉凡國民生活品質提升後開始對外國產品擴增需求，以及經濟自由化與貿易國際化的推動，又因加入 WTO 後所面臨的貿易開放等因素，都將促進農產品之跨國流通，也連帶提升了境外疫病蟲害傳入的機率與風險（李金龍，2002：78-79）。

過去，由於國內環保意識過於薄弱以及疫病知識的欠缺，國人常於出國旅遊探親時攜帶動植物產品入境，又因對產品的不當處理而造成本土生態環境莫大的損害。隨著我國經濟發展，富裕的生活使得民眾在主食之外額外對休閒食品產生需求，一九七九年，原產於阿根廷的福壽螺（*Ampullarium insularum*）卵經旅外商人攜帶入境，希望藉著螺肉加工（製造成燒酒螺類的產品）分食零食市場以大發利市，在當時更興起了一股養殖風潮。事後卻又因福壽螺肉風味欠佳，而大量遭隨意棄置，由於福壽螺適應力強、繁殖速度快又缺乏天敵，台灣的農田與溝渠在短期內已到處遍布其粉紅色卵串。農作物因福壽螺的肆虐與啃食而歷經一場生態浩劫，又因其撲殺困難而引起違禁農藥的濫用，造成環境生態的二次污染，更間接危害了國民健康。即使政府其後耗資數千萬撲殺福壽螺，然成效十分有限，其危害可見一般⁷。

為防範疫病與蟲害隨動植物產品之貿易過程而傳播，並有效管制與防治國內主要動植物受到疫病蟲害的威脅，防疫檢疫工作將更形重要。防疫旨在防制與管制國內重要動植物疫病之發生、傳染與蔓延，以整合性的防制管理技術保護動植物免受病原、害蟲以及其他有害生物之危害，或將其導致的危害儘可能地減低。檢疫工作則是為了防止境外疫病及害蟲的入侵，而在國境之國際交通港站所採取

⁷ 網路資料：動植物防疫檢疫局官方網頁 <http://www.baphiq.gov.tw>

的積極性措施（李金龍，1999：1-3）。我國動植物防疫向來由行政院農業委員會（以下簡稱農委會）所掌理，檢疫事務卻隸屬於經濟部商品檢驗局⁸。有鑑於防疫與檢疫業務性質相似且不可分割，需統籌整合方可收相輔相成之效，故我國於一九九八年成立動植物防疫檢疫局，並將原本分屬經濟部商品檢驗局之檢疫業務與農委會之防疫業務整併於一，使防檢局成為防疫檢疫事務之專責機關，也有助於相關業務之推動（李金龍，2002：78），。

三、國家政經層面

動植物產品進出口管制除具貿易面與生態面之重要性，更因其所涉及之利益而具特定政經意涵，以下將分別就國內與國際層次探討之：

（一）國內層次

動植物產品進出口管制政策對我國而言，其具體呈現的組織與制度反映著不同階段下國家發展之偏差取向，我國於一九六七年將檢疫業務改隸經濟部商品檢驗局下而與行政院農委會主管之防疫業務分離，導致防檢業務的事權不一，相關業務亦窒礙難行，這說明著當時國家極力追求經濟發展所導致政策的資本主義化思維。一九九七年豬隻口蹄疫事件爆發並造成經濟上的鉅額損失，為國家之生存發展造成莫大的威脅，而各國對我國豬肉產品的進口禁令至今仍未解除。此事不但揭示出長久以來崇尚資本主義而壓抑非經濟性價值所導致的代價，更說明在現今時空條件下，國家不應僅以經濟思維引導發展政策，而須顧及其他非經濟面向之平衡並做更長遠的規劃才是長久之道。

除此之外，動植物產品進出口管制也維繫著國內農業生產之穩定與收益。動植物產品之養殖、種植者經常是資本主義社會下經濟地位較低的一群，人力資本的薄弱的他們較中產階級更不具轉業彈性。過去，政府可以在貨物進口上透過各種限制性措施作為保護本國產業之工具，如課徵高額關稅。但隨著國際市場的自由化與世界貿易組織之成立下，除非國家能夠自立發展而不受國際市場所影響，否則必將逐步走向開放之路。然而，因

⁸ 經濟部商品檢驗局已於防檢局成立後與中央標準局整併，現為經濟部標準檢驗局。

農產品進口的開放將直接衝擊相關產業之生計而造成激烈抗爭，如我國的「白米炸彈客」事件，因此，如何抒解來自內部之政治壓力，已是當前執政者必須審慎因應之課題。

工業的轉型與經濟的發展必須以充足資本為後盾，而動植物產品外銷所換取的外匯將有助於資本的累積。隨著疫病問題重要性之提升，各國政府紛紛對產品進口建立各種檢查制度，並強調維持「非疫區」地位之重要性。因此，為使產品能順利銷往他國，政府不但要協助出口的動植物產品符合出口國之檢驗規範，更得有效防止境內疫病蟲害之發生以維護本國「非疫區」(pest-free area)的地位，才能使動植物產品暢通於各國，此乃當今行政院動植物防檢局的重要施政目標之一。

(二) 國際層次

過去，吾人常說「外交是內政的延伸」，然今日的時局卻經常呈現出「內政是外交的延伸」之風貌。一國政策必然是國家依其所處之結構性地位，加上自利性之考量為出發點所做成，當國家政策取向出現「由內而外」轉向「由外而內」之趨勢，所反應的是外在的客觀結構對國家影響力之增加，而導致國家自利思維的改變。由此可知，一國政策受國際因素影響之程度，將取決於其國際政經地位的處遇與國際上主要行為者所偏好之取向。

台灣由於不具自力發展 (Self-Reliant Development) 之資源與條件，故在國家發展策略上深受國際潮流影響。在競爭激烈之全球局勢中，我國更需藉國際事務的參與機會增進與他國之互動並強化其結構地位，以避免走向「邊緣化」困境。就動植物進出口管制事務而言，「非疫區」的維持不僅是本國私益的實現，更是世界各國所共同享有且須協力達成的集體利益。台灣身為地球村成員之一此客觀條件，使其無可避免地對共同利益之維護責無旁貸，這份義務的履行將賦予我國參與國際事務之正當性，並增進與各國之間的互動機會。

我國成為 WTO 會員後，關於動植物產品進出口管制的規定必須依據雙邊或多邊談判之承諾調降關稅、調整非關稅措施與削減農業保護，並遵守 SPS 協定等相關規範 (宋華聰，2002：1)。上述措施的主要目的，一方面對即將開放流通的動植物產品提供各會員國共同遵循的檢驗標準以避免疫

病蟲害之擴散；另一方面則透過共同規範的建立，以期能促進各國進出口管制措施之透明化，並避免過去藉貿易管制措施對經貿自由所為的惡意限制。

最後，非疫區之維持不僅影響該國農業生產安全與收成品質，更可能左右該國在國際上所處的結構性地位，在一些外交事務的談判上，較佳的非疫區處境往往可使一國享有更為有利的談判條件，是以，非疫區的維護也可視為一種「權力」的來源。我國目前為世界上僅有的七個狂犬病非疫區之一，也是狂牛病與蘋果蠹蛾的非疫區，此外，在豬隻口蹄疫方面，我國自二〇〇一年二月後已逾二年未傳出口蹄疫疫情，故於二〇〇三年五月二十二日獲得世界動物衛生組織（Office international des épizooties，簡稱 OIE）認可為「使用疫苗之口蹄疫非疫國」，並分區逐步解除疫苗施打。期待我國能繼續維持上述佳績，並得早日恢復「口蹄疫非疫區」之狀態，以重振我國動植物產品之市場版圖。

參、現行動植物產品進出口管制政策之評析

依據動物傳染病防治條例第三十九條⁹、植物防疫檢疫法第十七條¹⁰，以及旅客及車、船、航空器人員攜帶或經由地動植物檢疫物檢疫作業辦法第二條¹¹之規定，可將動植物產品進出口途徑分成商業行為之「貿易途徑」、郵寄與旅客（包括航運人員）攜帶之「非貿易途徑」兩大類。除此之外，尚有特殊因素所形成的

⁹ 參照 動物傳染病防治條例第 39 條：

輸出入、過境或轉口動物檢疫物之申報、發證、檢疫信號、密閉式貨櫃運送、郵遞寄送、檢疫消毒等作業及其他應遵行事項之規定，由輸出入動物檢疫機關定之。

執行檢疫得徵收檢疫費、作業費及工本費；其費率、規費或於隔離期滿未依規定提領以致隔離時間延長所需費用等之實施辦法，由輸出入動物檢疫機關定之。

第三十四條第一項、第三項、第四項及第五項所作必要處置之費用，由管理人、輸入人或其代理人負擔。

¹⁰ 參照 植物防疫檢疫法第 17 條：

輸入植物或植物產品，應於到達港、站前，由輸入人或其代理人向植物檢疫機關申請檢疫；未經檢疫前，輸入人或其代理人不得拆開包裝或擅自移動。

旅客或車、船、航空器人員攜帶植物或植物產品，應於入境時申請檢疫。植物或植物產品，經郵寄輸入者，其包裝上應附明顯標示，指明為植物或植物產品，並由郵政機關通知植物檢疫機關辦理檢疫。

¹¹ 參照 旅客及車、船、航空器人員攜帶或經由地動植物檢疫物檢疫作業辦法第 2 條：

本辦法適用於旅客及車、船、航空器人員（以下簡稱出、入境人員）隨身攜帶出入口境或經郵遞輸出入，並以犬貓三隻、禽鳥五隻、動物產品五公斤以下、種球三公斤、種子一公斤、其他植物或植物產品十公斤以下為限之檢疫作業。

進出口現象，例如走私途徑。筆者將以各類型動植物產品輸出入途徑之管制問題，搭配參照現行管制措施進行完整的分析探討：

一、商品管制之組織變遷

政府機關的各部門組織主要是為其所執掌之業務而成立，然而組織之整體架構與職權分佈卻往往是為了更高的目標而量身打造，因而反映出國家發展政策的偏差（bias）取向。任何組織與制度都隱含著特定的偏差，偏差係指相關行為者之間有關資源利用與分配的特定模式，此模式也隱含不同行為者在相關資源利用與分配過程中的不同利害關係，而為特定行為者帶來特定的限制與機會，並且在動態過程中被相關行為者進行合理化之調整（蕭全政，2002：53；1997：5-7）。

過去我國對動植物產品之進出口檢驗主要是針對一般貿易途徑輸出入的動植物產品，一九六七年經濟部商品檢驗局成立，並依據商品檢驗局組織條例¹²第二條第四款賦予其掌理「輸出、輸入或過境動植物及其產品之疫病、蟲害檢驗事項」此項業務，至此造成動植物檢疫政策主管為農委會，業務執行卻由經濟部商品檢驗局出掌之分散架構。由於經濟部與農委會的施政重點有別，遂造成檢疫政策難以貫徹執行，且防疫檢疫事務業務的整合也相形困難。顯然地，這樣的組織安排具有崇尚經濟價值之預設偏差，使得檢疫事務的主要目標偏重於保障動植物產品在貿易上之利益，而使管制的範疇侷限在一般貿易途徑上。

以經濟成長做為國家發展主要策略之思維，可追溯至一九五〇年代末期盛行於西方世界主要國家的「資本化」發展理論。這類理論以已開發國家的發展經驗為基礎，以經濟成長作為判定國家發展之唯一標準，而將開發中國家的發展問題著眼於國家「內部」的結構，認為只要國家結構能有利於資本累積，即可達成高經濟成長之發展目標。在這樣的理論基礎下，聯合國於一九六〇年推動了為期十年的「第一發展時期」，透過已開發國家對開發中國家的資本挹注，許多開發中國家也因此達成了高經濟成長目標（Crowell，1976：6-8）。

然而，追求經濟成長的發展策略不但加重了貧富不均與失業等分配問題，也壓抑了非經濟因素在一國發展策略應有的重要性，人們在經歷了經濟發展所導致的社會問題後，終於開始意識到社會目標與均衡發展的重要性，故於一九七〇年代的「第二發展時期」，國家發展策略也導向於對社會目標的重視（Crowell，

¹² 已於一九九九年十二月十五日廢止

1976：8-10)。在國際潮流的影響下，我國也開始正視環境保護與生活品質，因而有各種環境立法與環境政策之規劃，並在工業發展策略中納入環境保護的特殊考量，例如環評措施。一九九二年修憲通過的中華民國憲法增修條文第十八條中提到：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，正象徵著國家對永續發展之重視（劉阿榮，2001：99-107,141-142）。

為使防疫檢疫業務事權統一以利相關政策之執行，我國農委會於一九八六年即徵得經濟部同意，於適當時機將原屬該部商檢局執行之動植物檢疫業務移交農委會主管。然而，直到一九九七年豬隻口蹄疫爆發並造成重大損害後，防檢業務才於翌年隨農委會防檢局的成立而合併於一。業務的合併與專責機關的成立在乍看之下象徵著國家對相關業務之重視，然合併的時機卻顯得十分諷刺，不但使我國先前在環保方面的努力顯得徒具形式，而當中十一年的拖延也使國家在民生、經貿與生態面蒙受了數百億的有形損失，更遑論國家衛生與產品形象上的無形損失。

防檢局的設立雖對當前所面對的問題提供相關的因應措施，我們仍須從歷史中學取教訓，以免再次自陷於「亡羊補牢」的處境。蓋動植物防疫檢疫事務統合的延宕，已暴露出我國政府施政規劃上的缺失：就國際層次而言，在當今貿易頻繁、走私猖獗及疫病興盛之局勢下，政府現行政策顯然不合時宜而有通盤檢討的必要性與急迫性；就發展取向上，則顯示出政府至今依舊側重經濟價值之政策思維，而無視於社會可能為此不均衡發展所付出的慘痛代價。為求國家之長治久安，政府實須從「造成組織調整延宕」之歷史經驗中作更深一層的反省，才能化被動為主動，避免類似的悲劇再度發生。

二、非貿易途徑之管制措施

過去的商檢局時期，動植物產品進出口檢驗措施主要侷限於貿易進出口途徑上，然而，當國家面臨更開放的貿易環境與外來疫病蟲害之威脅時，僅僅涵蓋一般貿易途徑輸出入之動植物產品管制體制便顯得漏洞百出，而使非貿易輸出入途徑的管制開始受到重視。因此，本段將對個人攜帶與郵寄輸出入之「非貿易途徑」及其管制重要性予以分析探討。

郵寄輸出入方面，由於近來運輸業的發達與通訊科技的普及化，導致世界各國間的物品流通日漸密切，不論是出自飲食、種植、藥用或實驗研究的需要，都

會帶來動植物產品郵寄量之增加。然而，基於防疫檢疫的考量，由於郵包之寄送來源遍及世界各國，其中不乏屬海外惡性動物傳染病及危險性植物疫病蟲害流行之疫區，且寄達地亦遍及台灣本島各處，因而呈現出來源多、散佈廣且不易追蹤之整體面貌，即使只有少量高風險疫病蟲害之侵入，亦有可能蔓延而造成嚴重之疫病災害。因此，郵遞輸入品在數量上雖不及貿易輸入之大宗動植物產品，其潛在的危險性卻遠勝於貿易商品（李俊秀等，2002：83-86）。

動植物產品郵遞輸出入之數量限制，規定於「旅客及車、船、航空器人員攜帶或經郵遞動植物檢疫物檢疫作業辦法」第二條¹³，而依據植物防疫檢疫法第十七條第三項¹⁴、植物防疫檢疫法施行細則第二十五條¹⁵以及動物傳染病防治條例施行細則第十八條¹⁶第三、四款之規定，輸入之動植物產品須由海關及郵政機關通知防檢局辦理檢疫，而郵遞輸出之動植物產品的檢疫，亦由防檢局依輸出國相關規定辦理並發給證明。上述規範看似完備，然而，現今的郵遞寄送途徑已趨多元，許多著名國際貨運公司如 FedEx¹⁷更有完整的運輸系統而獨立運作，這也使得郵遞商品之控管相形困難，又因現行管制規定對於非傳統郵政體系的寄送途徑仍有疏漏，甚至得仰賴收件人的主動申報，此部分法規是亟待補強的。因此，在動植物防疫檢疫局此專責機關成立後，當務之急乃必須修正相關法規措施，才能有效因應郵遞型態之改變。

有關旅客及或車、船、航空器人員的攜帶途徑，亦受前述旅客及車、船、航

¹³ 同註 8

¹⁴ 參照 植物防疫檢疫法第十七條第三項：

植物或植物產品，經郵寄輸入者，其包裝上應附明顯標示，指明為植物或植物產品，並由郵政機關通知植物檢疫機關辦理檢疫。

¹⁵ 參照 植物防疫檢疫法施行細則第二十五條：

輸出之植物或植物產品依本法第二十條規定取得檢疫合格證明者，得應輸入國要求，由植物檢疫機關發給檢疫標識；其係郵遞或旅客所攜帶者，在規定數量以內，亦得由植物檢疫機關發給檢疫卡。

¹⁶ 參照 動物傳染病防治條例施行細則第十八條：

依本條例第三十四條或第三十六條規定申請輸出入檢疫時，應依下列程序辦理：

一、以車、船或航空器載運動物檢疫物輸入者，應於到達時檢送提貨單，等候臨檢；整批多數動物輸入者，應由輸入人或其代理人於到達二十四小時前，填具動物檢疫申請書申報檢疫。

二、以車、船或航空器載運動物檢疫物輸出者，應於規定輸出隔離日數或所需檢驗消毒處理時間以前，運達指定港、站或其他指定場所，由輸出人或代理人申報檢疫。

三、經郵寄輸入之動物檢疫物，其用包裹寄遞者，由海關會同郵政機關通知輸出入動物檢疫機關辦理檢疫；其用包裹以外之郵件寄遞者，收件人應於收到時，隨時申報檢疫。

四、經郵寄輸出之動物檢疫物，應於交寄前申請檢疫

五、旅客或車、船、航空器人員攜帶動物或其他檢疫物，應於出入境前申請檢疫。

¹⁷ 聯邦快遞，全名為 Federal Express，為通行全球之快遞公司。

空器人員攜帶或經郵遞動植物檢疫物檢疫作業辦法第二條之數量規定所限制。又依據動物傳染病防治條例施行細則第十五¹⁸、十八條¹⁹，植物防疫檢疫法第十七條²⁰以及植物防疫檢疫法施行細則第二十五條²¹等規定，相關人員須於入出境時為所攜帶的動植物產品申辦檢疫。

目前有關當局在考量我國水果進口限制已大幅放寬，加上國產的水果種類多、品質好，入境旅客實無自行攜帶水果的必要²²。為避免旅客原先可攜帶兩公斤水果此規定成為管制上的漏洞，農委會遂協同財政部關稅總局核定實施入境旅客攜帶行李物品之新規定，自一九九八年十月一日起禁止旅客攜帶新鮮水果入境²³。經過相關政府部門與航運公司的配合，以及農委會之大力宣導，過去每日平均 2000 件以上的水果入境件數已大幅縮減至十餘件，可謂成效卓著（行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，2001：99）。筆者以為，既然防禦外來疫病蟲害的重要性已具相當程度之社會共識，僅禁止水果的攜帶，顯不足以竟其事功。是以，有鑑於動植物防檢局總管一切之防檢事務，實有必要從動植物可能媒介疫病此特質為出發點，應協商相關單位儘速修正相關規範，以徹底杜絕私人攜帶動植物產品可能造成的管制漏洞。

三、特殊國情與管制措施

（一）走私問題

¹⁸ 參照 動物傳染病防治條例施行細則第十五條

本條例第三十二條及第三十四條規定之輸入檢疫物，依規定應施行各項檢驗及消毒措施者，得指定專用倉庫先行起卸貯存，循報驗次序處理。但旅客或車、船、航空器人員攜帶動物以外檢疫物經查驗證明文件相符，認為無病原體嫌疑，且無需消毒處理者，應於臨檢時當場製作紀錄後放行。

¹⁹ 同註 12。

²⁰ 參照 植物防疫檢疫法第十七條

輸入植物或植物產品，應於到達港、站前，由輸入人或其代理人向植物檢疫機關申請檢疫；未經檢疫前，輸入人或其代理人不得拆開包裝或擅自移動。

旅客或車、船、航空器人員攜帶植物或植物產品，應於入境時申請檢疫。植物或植物產品，經郵寄輸入者，其包裝上應附明顯標示，指明為植物或植物產品，並由郵政機關通知植物檢疫機關辦理檢疫。

²¹ 參照 植物防疫檢疫法施行細則第二十五條

輸出之植物或植物產品依本法第二十條規定取得檢疫合格證明者，得應輸入國要求，由植物檢疫機關發給檢疫標識；其係郵遞或旅客所攜帶者，在規定數量以內，亦得由植物檢疫機關發給檢疫卡。

²² 網路資料，參照 台南區農業改良場出版之台南區農情月刊第二十六期。

²³ 參照 財政部關稅總局民國八十七年七月二十九日台總局緝字第八七一〇五七八六號公告。

筆者已分別針對動植物產品進出口的商品貿易與非貿易途徑，及其相對應的管制措施分別做一探討，然而，上述途徑只涵蓋了合法管道的面向，除此之外，顯然一國產品必有循非法管道輸入者，一般而言，走私進口除了可為走私者帶來高額利潤之外，尚可供應具有市場需求的違禁品。我國在加入 WTO 後，理論上關稅的逐步降低雖然將縮減物品的跨國價差進而壓縮走私利潤，然而，走私貨品的不法利潤不僅來自稅賦的免除，更源於公共責任成本之規避。由此可知，關稅之降低充其量只能稍微減少涉稅走私的行為，對於違禁品方面的走私行為毫無影響（李茂，2002：30）。

動植物產品之走私輸入不但會破壞市場秩序、衝擊產業生計，其品管之欠缺更將陷全體國民於高度疫病威脅，因而成為當前動植物產品進出口管制中尤為不可忽略的關鍵。我國過去歸功於戒嚴時期嚴密的海防管而少有走私事件，然而，隨著解嚴的開放，台灣與大陸相近的地理位置與文化習俗卻助長了走私的猖獗。一九九七年的豬隻口蹄疫事件震撼了全國上下，而在日本與韓國相繼傳出「O 型口蹄疫病毒」疫情後，已可確定其原因來自中國大陸豬隻的走私進口（宋華聰，2000：113-114）。再者，除了中國大陸的疫病威脅外，走私品的查緝獎勵規範也要為口蹄疫造成的損害負起極大的責任。依據財政部財務罰緩給獎分配辦法相關規定，查獲走私農漁畜產品的獎金是以物品完稅價之六成淨額的固定比率為核發標準²⁴，筆者以為上述規定將直接導致查緝人員對價格較低的動植物產品欠缺查緝動機，往往只偏重於查緝獎金動輒高達數萬以上的槍械與毒品²⁵，故有修正之必要。

為彌補前述查緝獎勵制度造成的缺失，我國於八十八年五月訂定「獎勵民眾走私進口動植物及其產品案件實施要點」，並設置檢舉電話與信箱，以鼓勵民眾主動檢舉走私行為（行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，2001：30）。此外，去年二月由於亞洲地區禽流感疫情的擴大，當時的行政院長游錫堃於禽流感跨部會小組會議中指示，「海巡署及財政部關稅總局應將動物及其產品的走私查緝，視為與毒品、槍炮彈藥的查緝同等重要²⁶」。筆者以為，查緝獎勵制度關係著第一線查緝人員之績效甚鉅，獎金計算方

²⁴ 網頁資料，海岸巡防總局 <http://www.cga.gov.tw/> 之「巡防問題」

²⁵ 關於毒品以及槍砲彈藥刀械之查緝獎金規定，請分別參見「海岸巡防機關核發工作獎勵金細部支給」，以及「防制毒品危害獎懲辦法」，由於規範條文繁雜在此不加列舉。

²⁶ 網頁資料，參照「東森新聞網 <http://www.ettoday.com>」2004.02.02

式的厚此薄彼，導致查緝人員長期的選擇性辦案，更間接構成動植物產品進出口管制業務執行面上的阻礙，查緝獎勵制度終獲調整，實屬國人之福。

（二）外籍人士問題

在經歷相當的經濟發展後，我國由於勞力成本的逐年增高、都市化生活對看護服務的需求增加等原因（社會建設期刊資料室，1990：53-54），行政院勞工委員會自一九八九年十月起便陸續開放相關產業引進外籍人士，至今約有三十萬人在台工作²⁷。此外，由於我國的男女比例已嚴重失衡²⁸，近年來跨國通婚盛行，亦快速累積了為數約三十萬的外籍配偶²⁹。

外籍勞工多數來自動植物疫病高危險區的東南亞各國，這些人不僅要長年獨居外地且其行動也受到法規或雇主的制約，煩悶與孤寂的生活使其對母國之相關物產格外思念，也因此而產生大量動植物產品之郵遞需求。然而，外籍勞工因飲食習慣差異與語言隔閡之藩籬一直無法有效祛除，加上對我國防檢規定的不瞭解，凡此種種都將提高動植物產品防疫檢疫措施執行上的困難度。

再者，外籍配偶的主要來源為中國大陸，其在台停留時間相較於外及勞工通常較長，且可透過其伴侶熟悉本地民情，因而可減少語言隔閡與政策推行障礙之情形。然而，外籍配偶因其居留資格更能自由地入出境，此情況將會增添私人攜帶貨品的複雜性，而同樣有管制上的隱憂。

為因應兩岸之間逐步開放的趨勢與在台外籍人士對動植物產品進出口造成的負面影響，政府除了應趁早設立主管機構³⁰專責管轄移民相關事務之

²⁷ 根據行政院主計處之統計，截至二〇〇五年三月底，在台外籍勞工人數約有 30.5 萬人，且主要來自泰國、越南、菲律賓。

²⁸ 網頁資料，參照「聯合新聞網 <http://udn.com>」2005.03.25 台灣男女嬰比 全球第一
依聯合國「世界婦女狀況趨勢和統計數字」報告建議，男女比正常值應介於 105 至 106 間，但台灣出生嬰兒性比例不僅明顯高於此，且較長期實施一胎化政策的中國大陸及其他國家高出許多。以 2003 為例，台灣、南韓出生嬰兒性比例為 110，中國大陸為 109、新加坡 108、香港(新聞、網站、商品)107、德國 106，日本、英國、美國、加拿大、法國和澳洲都是 105。

²⁹ 參照 2005.01.08 婚姻移民研討會，「婚姻移民的現況及其解析」之葉肅科與談回應，1 頁。
根據內政部警政署、入出境管理局及戶政司的統計資料顯示：自民國 76 年元月至 93 年 8 月底，台閩地區外籍與大陸(含港澳)配偶人數總計 324,668 人。其中，外國籍配偶有 116,774 人，占 35.97%，而大陸配偶 207,894 人，占 64.03%。估計兩年後，台灣外籍與大陸配偶人數將逼近，甚至超過台灣原住民人數（約 40 萬）。在不久的未來，這批新婚姻移民可能變成台灣第四大族群。

³⁰ 我國於一九九九年（民國八十八年）通過入出國及移民法，規定內政部要設立入出國及移民署，這應該就是外籍配偶實質上的主管單位。

外，更須訂定相關法規以因應伴隨而至的相關問題，以配合動植物產品之防檢業務推行。

肆、結論與檢討

誠如馬克斯（Karl Marx）所言：「變動是世上唯一恆久不變的³¹」。國家身爲一個行爲者，不但受其所處的時空條件所限制，也同時影響著時空環境的變動。在這樣一個互相影響的變動體系中，國家政策不僅要變，更有必要隨著主要時勢脈動而做整體性之調整。

綜觀當今動植物產品進出口管制之制度及有關措施，不僅無法周全地照應動植物產品輸出入之各方管道，且透露出「動物」、「植物」分科治理而無整合性架構之規劃。管制的疏漏尚可透過法規的補充而改善，然而，管制制度的分離規劃卻如「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，即使有助於當前問題之解決卻不具長遠可行性，倘若這些問題的根源繼續被忽略，必將引發更多問題而使國家窮於應付。故筆者在此對成立不久之動植物防檢局提出呼籲，期能依據動植物之共通特質趁早建構出具整合性的總體規範，以利行政單位的執行便利。

Karl Polanyi（1957：99-144）於其所著《The Great Transformation》一書中，從歷史的發展揭示出「唯經濟論」的謬誤，正可說明經濟市場並非如毛蟲蛻變般自發性地形成，而是國家投注大量資源並採行配套措施，使追求「進步」的過程中造成的社會衝擊受到控制，方能支撐市場的運作。由此可知，若要品嚐市場經濟的甜蜜果實，國家必須付出相當之對應代價，並應該規劃完善的配套措施。

過去以高經濟成長爲目標的發展策略，使得許多開發中國家孕育出繁華的成果，然而，卻不可避免地隨之滋生了許多新興問題。今日我們面對著過去累積而成的複雜局面，經濟成長依然是密切關係著國家與其國民的生存與發展，但由於時勢的因果變遷，使得維持市場運作之要件也相對地改變，是以，面對一個全球貿易頻繁、新興疫病猖獗的新世紀，動植物產品進出口管制政策不應再被視爲避免經濟損失之檢查步驟，而是追求經濟成長與國家發展之先決條件。除此之外，國家領導者在國家發展之規劃上，更須避免「唯經濟論」思維導致對客觀現象的認知錯誤，才能引領國家走向繁榮且具永續性之未來。

³¹ 原文爲” Change is the only constant”

參考文獻

一、專書論文：

Crowell, S. G.

- 1976 “Development Alternatives: Problems, Strategies, Values”. In Charles Wilber(ed.), *The Political Economy of Development and Underdevelopment* (pp.5-22). N.Y.: Random House.

二、期刊論文：

宋華聰

- 2000 〈從最近東南亞發生數起重大惡性傳染病事件論述我國當前之動物防疫檢疫對策 (上)〉，《中國畜牧》，第 32:8 期：頁 113-117

宋華聰

- 2001 〈我國動物防疫檢疫法規及其策略〉，《農政與農情》，第 104=341 期：頁 40-47

社會建設期刊資料室

- 1990 〈我國外籍勞工政策之研究〉，《社會建設》，第 74 期：頁 53-55

李金龍

- 1999 〈植物防疫檢疫的新紀元〉，《植物保護學會會刊》，第 41:1 期：頁 1-8

李金龍

- 2002 〈我國動植物防疫檢疫現況與未來〉，《科學農業》，第 50:1/2 期：頁 78-84

李俊秀、支誠朔、楊歌林

- 2002 〈郵寄輸入動植物產品之檢疫結果評析與因應對策〉，《農政與農情》，第 125=362 期：頁 83-87

李茂

- 2002 〈海關為因應加入 WTO 後所採取之防範走私措施〉，《今日海關》，第 23 期：頁 30-34

蕭全政

1994 〈兩種社會科學典範〉，《政治科學論叢》，第 5 期：頁 59-85。

蕭全政

1997 〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，第 1:1 期：頁 1-16+327。

三、專書：

行政院農業委員會動植物防疫檢疫局

2001 《行政院農業委員會動植物防疫檢疫局年報 八十七年至八十九年十二月》，台北：行政院農業委員會動植物防疫檢疫局。

李金龍

2001 《食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定》，台北：農委會動植物防疫檢疫局。

李登輝

1976 《臺灣農工部門間之資本流通》，台北：臺灣銀行經濟研究室。

張春興

1997 《教育心理學：三化取向的理論與實踐》，台北：東華。

蕭全政

2002 《政治與經濟的整合》，台北：桂冠圖書公司。

Polanyi, Karl

1957 *The great transformation*. Boston: Beacon Press.

四、研討會論文：

五、博碩士論文：

劉阿榮

2001 《英國政府治理模式變革之研究》臺北：國立台灣大學國家發展研究所博士學位論文。