政治科學論叢／第四十二期／民國 98 年 12 月／頁 1～42

食品政治：
「誰」左右了國際食品安全的標準？*

譚偉恩**、蔡育岱***

摘　要

因黑心食品或問題食品而引發的糾紛已漸成爲近年來國家間最具爭議的貿易問題，並同時涉及環境安全與公共衛生等領域。由於當今多數國家接受了資本主義與市場經濟，因此食品安全（food safety）與反映全球化最爲深刻的國際貿易產生了密切關聯，WTO 也從而成爲調和此兩者緊張關係的重要國際機構。

食品安全與貿易間的關係除了消費者的健康和國家經貿利益之外，更有其「政治性」的一面。儘管 CAC 或 OIE 等國際組織是目前負責商訂全球食品安全標準的權威性機構，並且其制訂的標準爲 WTO 解決食品貿易紛爭的重要依據，但過程中的「政治性」卻鮮少爲人所關注。本文透過分析 EC/EU 在食品添加物規範上的相關作爲和美國對於牛肉出口問題的立場，對國際性的食品安全標準能夠制約主權國家行爲之觀點提出質疑，並進一步探究「誰」是真正左右國際食品安全標準的行爲者。

本文將從四個面向來考慮所擬研究之議題：(1) 國際制度與國家行

* 本文內容涉及若干公衛與食品科學領域，此部分受惠於兩位匿名審查委員提供之寶貴建議和參考文獻甚多，在此表達誠摯之感謝。另本文部分內容係屬國科會研究計畫（NSC 98-2410-H-008-017-MY2）的研究成果，在此一併感謝國科會與中央大學李河清教授的鼎力協助。惟一切文責當由作者自負。

** 政治大學外交學研究所博士班候選人，E-mail: jakobs@mail2000.com.tw

*** 中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授，E-mail: isiatsai@ccu.edu.tw

收稿日期：98 年 6 月 25 日；通過日期：98 年 12 月 8 日

臺灣大學學術期刊資料庫

爲的關係；(2) 國家能力（capacity）與接受 CAC 標準與否的關聯；(3) 物質性的貿易利益對於國際標準的影響；(4) 公共衛生與國民健康的重要性。另外，文中嘗試揭露技術政治（technopolitics）對於食品安全標準的影響。結論部分則悲觀地指出，攸關每個人日常生活的食品安全恐將逐漸成爲一種「類奢侈財」（semi-luxury goods），國力相對較弱的進口國與經濟弱者不但在物質生活層面無法受利於全球化，其公共衛生與飲食健康的安全利益也恐遭到犧牲。

關鍵詞：國際標準、食品安全、食品法典委員會、世界動物衛生組織、新自由制度主義

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

過去三年中因食品貿易所引發的公共衛生問題已成爲各國政府和人民不應也不能忽略的新安全威脅（WHO, 2002a；Khan et al., 2001: 3-14；Leavitt, 2007），但早在一九八五年於歐洲爆發的狂牛症（Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE）事件，便已揭示日益加深的全球化以及經貿自由化讓食品安全（food safety）成爲當代國際關係無法迴避的新興安全議題。[1]

美歐國家在施打荷爾蒙（hormones）生長激素的牛肉與基因改造作物與食品（Genetically Modified Corp and Foods）的貿易爭端早已是公開的「戰爭」，且糾紛迄目前爲止還未完全獲得解決。實際上，食品安全的糾紛不限於歐美地區，也同時相繼在其它國家間發生，並與非關稅貿易障礙（non-tariff barriers）還有消費者的安全維護等議題密不可分。由於事涉國際貿易且目前絕大多數的國家或是獨立關稅領域（Separate Customs Territory）已加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），因此在研究食品安全時，WTO 無可諱言是一個極具關鍵性的政府間組織，而由世界衛生組織（World Health Organization, WHO）和糧食暨農業組織（Food and Agriculture Organization, FAO）所合作設立的食品法典委員會（Codex Alimentarius Commission, CAC），以及經 WTO 賦權承認其權威性的世界動物衛生組織（World Organization for Animal Health, OIE）則是國家進行磋商與制訂全球食品安全標準的論壇與權威性機構。

原則上，WTO 援引 CAC 或 OIE 所制訂的食品安全標準作爲食品貿易爭端發生時裁決之依據，並同時鼓勵會員國採取 CAC 等國際組織所訂定之標準（此爲國際級標準）。因此，就理論而言，像 WTO 這樣的國際組織應該是一個重要的推進器（booster），敦促國家遵守和採用專業國際組織所制定的食品安全標準。惟實踐上的情形似乎與理論所設想的有所不一致，主權國家在有關食品安全標準的相關政策上，其行爲與國際性的標準

[1] 關於「食品安全」的定義及其與「糧食安全」（food security）的區別請參考 Pinstrup-Andersen (2009: 5-7)。

臺灣大學學術期刊資料庫

具有相當程度的「差異性」而不是「一致性」。對此，本文認爲，新自由制度主義（Neoliberal institutionalism）關於國際制度（international institutions）與國家行爲的解釋不足以說明此一現象，[2] 反而是強調權力政治（power politics）與物質因素的新現實主義（Neorealism）能提供較具說服力的論證。不過，單從體系層次（system-level）來分析國家行爲尚無法窮究本文研究議題的原委，因此文中將試圖對國家層次（state-level）的因素進行探索，以求較爲完整地釐清「誰」左右了食品安全的標準這項問題。

本文的核心關切是，食品安全標準究爲科學性的還是政治性的，或者是技術政治（technopolitics）的？在此前提下，有若干疑惑希望能夠澄清；首先，國家爲什麼會接受或採用國際組織（例如：CAC 或 OIE）提供的安全標準？如果不會則原因爲何？是什麼因素主導了國家接受與否的判斷？其次，第一個問題所造成的影響是什麼？例如當國家採用（或拒絕）國際標準之後，該標準是不是就會進一步得到強化（或被弱化），或是變得具有合法性（或喪失其公信力）？最後，身爲國際制度的 CAC 或 OIE 在食品安全這個領域，是如新自由制度主義所言能夠制約國家的行爲，還是如新現實主義向來所強調的，制度只是大國（great power）遂行其利益的一項工具？

---

[2] 「制度」（institutions）此一概念在國際關係領域至少包括以下三種態樣：(1) 正式的政府間組織。由國家精心設計，具有明確的規則，基於一定之目的或需要而存在，能夠監督行爲者的行爲並對其做出反應。例如，聯合國架構下的許多政府間組織；(2) 政府間的明確規則。這些規則經由政府同意，構成了適用於國際關係特定領域的制度，像是《海洋法公約》、《國際刑事法院羅馬規約》等；(3) 國際慣例。指具有隱含性規則的非正式制度，儘管非明確存在，但能夠塑造行爲者的預期，使行爲者能夠彼此理解並自願協調它們的互動模式。另外，國際制度在實際運作中有三個特徵：(1) 權威性，國際制度雖然運作於無政府狀態度下，是權力分散狀態下的規則，但卻是國際社會成員共同認可的共識性約定，因而具有相當的權威性。此種權威性保證了制度在大多數情況下對大多數參與其中的行爲者有拘束力；(2) 制約性，國際制度對國家行爲進行制約或限制，目的是使國家行爲符合國際制度中的規範期待。雖然制度的建立取決於國家、尤其是大國的自願行爲，但一經建立，它就具有規範所有參與者行爲之功能；(3) 關聯性，隨著國際社會互賴性的提高，各種國際行爲者之間交往活動的日益頻繁，制度已形成覆蓋整個世界的網絡，使各個議題領域的制度難以斷然分割與區隔。相關資料請參考：Keohane (1989)；Martin & Simmons (2001)。基於上述的說明，本文認爲 CAC 或 OIE 所制訂的食品安全標準也是一種國際制度。

臺灣大學學術期刊資料庫

食品安全的標準（standards）是本文研究的客體，而「標準」通常被認爲是一項性質中立的制度和以科學爲基礎的技術性規範。但事實上，關於國際食品安全標準在形成或制訂過程中其實是有政治力量介入的，而這種情形對於食品安全標準的本身、國際貿易的利益分配，以及個人健康和公共衛生的影響性十分重大。易言之，國際食品安全標準的制定並非一項單純的科學性技術問題，而是映射了權力強弱與利益競逐的現實主義鏡像。透過研究「誰」是真正形塑與影響國際食品安全標準的行爲者，南北國家間不對等的權力互動關係將更爲清楚地呈現，而國際食品安全問題的政治性本質也將得以揭露。

貳、分析方法與文獻回顧

爲了探究國際食品安全標準中的「政治性」問題，本文選定由 CAC 所制訂的標準（特別是關於添加物的標準）作爲分析對象，[3] 然後調查國家（以 EC/EU 國家爲主）對此標準的態度是接受或抗拒。對於拒絕接受 CAC 食品標準的國家，本文將進一步就其國內層次的因素進行分析，補充體系層次中理論所無法有效解釋的疏漏。另鑑於二〇〇九年十月下旬我國政府開放美國牛肉進口所引發的食品安全風波，文中以個案方式進行分析並討論 OIE 安全標準中的政治性。

在有關國家是否接受或採用 CAC 或 OIE 所制定的國際食品安全標準的相關研究中，新自由制度主義是一個相當具有代表性的研究觀點。傳統上，此理論聚焦於「爲什麼」國家會選擇合作，而論者認爲，國家所以會願意合作是爲了要解決它們單憑一己之力所無法解決的難題（Axelrod & Keohane, 1985: 226-254；Grieco, 1988: 485-507；Jervis, 1999: 42-63）。至於國家爲何傾向遵守透過合作所形成的制度，新自由制度主義的解釋是，因爲國家擔心如果不遵守，它們的名聲或利益將會受到損害，例如他國的報復行動（Axelrod and Keohane, 1985: 226-254；Grieco, 1988: 485-507）。

[3] 選擇以添加物爲討論重點的實益在於，其是世界衛生大會（WHA）所建議規範之食品安全問題，同時也是《SPS 協定》所規範的一項重點，並且在貿易爭端解決的審理中具有重要性（例如 EC-Hormones）。此外，添加物的產業利益（多爲北方國家）較大。

臺灣大學學術期刊資料庫

當然，國際制度的透明性，尤其是告訴國家誰誠信遵約與誰恣意違反，也是一個很重要的因素（Axelrod and Keohane, 1985: 226-254）。有別於新自由制度主義，新現實主義認爲主權國家間沒有共同權威存在，彼此之間的互動與行爲方式受到特定時間點上國際體系結構的制約甚深（Hsiung, 1997: 6-11）。因此，是客觀的物質權力結構與國家間權力的分配決定了國家的行爲，而不是國際制度（Waltz, 1979: 96-97; 107）。有論者還進一步舉出國際法律規範經常被主權國家所違反的事例，證明新自由制度主義對國家行爲的解釋欠缺說服力（Mearsheimer, 1994: 5-49）。

上述兩種觀點是國際關係中一項很重要的辯論議題。簡單來說，兩個理論關於國家合作與遵守規範的論述都有值得肯定的地方，也都有要再反省或進一步質疑的必要。舉例而言，歐洲國家從煤鋼共同體（European Coal and Steel Community, ECSC）邁向目前歐洲聯盟（EU）的整合進程中，經濟領域（即第一個支柱）的成就是支持新自由制度主義觀點的最佳例證，成員國在國家主權的讓渡與履行共同體相關條約義務這兩方面，表現得可圈可點（O'Neill, 1996: 81-121）。但是在共同外交與安全政策（Common and Foreign Security Policy, CFSP），以及域內犯罪的政策與司法合作（Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters, PJCCM）等相關事務上，還是傾向以自我爲中心，反映的是新現實主義的觀點（O'Neill, 1996: 81-121）。不過，由於從冷戰結束後迄今，國際關係在法規化（legalization）的發展上是呈現出逐漸強化國際制度的一種趨勢。因此，國際法律規範（international legal norms）在當代國際政治中所扮演的角色是越來越重要和爲主權國家所接受（Brütsch and Lehmkuhl, 2007: 2-5）。新自由制度主義學者 Abbott 等人便從三個面向來證立「法規化」得到強化的事實，即義務、明確性、代表性。其中，義務指的是國家接受國際法律規範拘束的程度；明確性指的是某項國際法律規範所具有的特定性；而代表性則係指規範在多大程度上爲國家所接受或依循。他們在研究中以和本文議題密切相關的 WTO 爲例，指出三個面向都可以得到十分正面的肯認與確定（2000：401-419）。

依循新自由制度主義的觀點，則 CAC 或 OIE 所訂定的國際食品安全標準在 WTO 架構下的《食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定》

臺灣大學學術期刊資料庫

（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，以下簡稱《SPS 協定》）中的相關規定，應該就是相當具有指標性意義的國際食品貿易行爲規範，能夠作爲爭端解決機構（Dispute Settlement Body, DSB）處理會員國因食品貿易所生糾紛時的具體判準。進一步說，倘若有會員國選擇不遵守 CAC 或 OIE 制訂的標準，將非常有可能在與對手國的貿易爭端中被專家小組（Panel）或上訴機構（Appellate Body）判定爲牴觸《SPS 協定》，進而得到敗訴的結果。[4] 因此有文獻指出，WTO 是個強而有力的執法者，能夠具體提升國家遵行國際食品標準的可能性（Downs et al., 1996: 379-406）。[5]

本文認爲，國家實踐的情形與上述新自由制度主義的說法並不全然一致。至少在本文所擇取的食品安全標準示例中，國家遵守與不遵守的情形同時存在，甚至有可能爲了經濟上的利益而將其國內食品規範的影響力或是產業的期望貫徹到 CAC 或 OIE 的標準中。顯然，制度的約束力、資訊對稱、降低交易成本等新自由制度主義者常提出的說法，並不足以有效解釋本文擬欲研究之議題。由於新自由制度主義對於國家是否遵守國際法律規範的問題是從體系層次的角度來思考，故而對於國內政治（domestic politics）這個層次中所可能影響國家行爲的因素並沒有予以太多考量。然而，在國際食品安全問題的研究上，國內因素是一個無法忽略的面向。Vogel 與 Kessler 的研究便曾指出，政府的行政管理能力是一個國家遵守國際法律規範與否的關鍵，而通常行政管理能力越強的國家，踐行法律規範的能力也越強。[6] 類似的觀點也爲 Chayes 等人的研究所肯定，認爲如果國家選擇違反規範，其原因通常是因爲客觀能力的欠缺，而並非主觀意願之缺乏。[7] 這些既有的研究成果在一定程度上可以說是與本文上述對新自

---

4 具體案例如：美國與加拿大控歐體的荷爾蒙牛肉案、加拿大控澳大利亞的鮭魚案、美國控日本的蘋果分類案。關於此三個案件的要點說明與分析，可參考 Rudloff (2005)；牛惠之（2004）；倪貴榮（2002）。

5 或認爲 WTO 是一個影響「全球治理」有效性的關鍵，見洪德欽（2005：433）。

6 這項能力特別是指一國在規範食品系統的成熟度。一個成熟的規範體系包括了專業化的機構，像是農業、健康等部門。通常在 OECD 國家，這項能力與成熟度往往是較高的。詳見 Vogel & Kessler (2000: 19-38)。

7 關於「能力」，時間因素可能也是一個會影響國家採取標準與否的原因。通常在時間

臺灣大學學術期刊資料庫

由制度主義提出的質疑相符。惟在食品安全領域，一般人很難相信美國與歐洲國家是執政或管理能力不足的行爲者，但這些國家卻對國際食品安全標準傾向採取抗拒或違反的實踐。顯然，在行政能力之外似乎還有其它的變數影響著一國是否接受國際食品安全標準。

貿易利益的考量就是這樣的變數，它雖然與體系層次的結構因素或是國內層次的能力因素不同，但對於解釋國家爲何採取或是拒絕一項國際食品安全標準，具有關鍵性的作用。進一步說，出口食品的國家因爲重視的是貿易利益，所以會傾向採取由國際組織所制訂的標準（上限），但同時希望能有更爲寬鬆的食品標準或是不要有任何相關的標準。而進口食品的國家除了關注貿易利益外，還要保護國民飲食健康的安全（但有時候只是藉此作爲施行非關稅貿易措施的藉口），因此國際組織的標準對其而言只是最低程度的保障（下限），實際上有能力的國家會以較國際食品標準更爲嚴苛的安全標準來作爲執行進口政策的依據(WTO, 1997；1998a；1998b；1999；Vogel & Kesder, 2000；Bernauer, 2001：本文表 1 與表 2）。

表 1

	食品出口國	食品進口國
國內層次	強調食品安全 ◄——►	強調食品安全
	▲ ▼	▲ ▼
國際層次	著重經貿利益 ◄·····►	強調食品安全

■/---：衝突　■/…：一致

資料來源：作者自行繪製

點上國家如果先於 CAC 對某項食品進行了規範，則事後採用 CAC 標準的可能性或被其影響的可能性就相對小。反之，CAC 若早於國家制訂食品安全規範，則此種規範將易於爲國家所接受與遵行。但是國家還是擁有接受與否的最終決定權力。惟無論如何，規範制訂的時間是判定國際與國內標準是否能夠相互趨同（convergence）或走向分歧（divergence）的一個變數。請參考 Chayes (1995)。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2

	食品進口國	食品出口國
北方	1. 食品安全的核心：公衛與消費者健康 2. 政府的責任：把關、檢驗與監督 3. 立場與行爲：採本國標準（往往比國際標準嚴苛）	1. 食品安全的核心：國家與產業的經貿利益 2. 政府的責任：爲國內產業打開國際市場 3. 立場與行爲：採國際標準（上限）
南方	1. 食品安全的核心：公衛、外交、經貿 2. 政府的責任：把關、檢驗與談判議價 3. 立場與行爲：關閉市場或採國際標準	1. 食品安全的核心：國家與產業的貿易利益 2. 政府的責任：爲國內產業打開國際市場 3. 立場與行爲：採國際標準（上限）

資料來源：作者自行繪製

從上表 1 可知，當國家作爲「食品出口國」時，國內層次與國際層次的觀點和側重的利益是不同的，或者可以說在食品安全標準的這個部分，同一個國家的立場與行爲會出現矛盾。但當國家作爲「食品進口國」時，國內層次與國際層次的利益一致性比較高，儘管不必然全然一致，但是都會關注食品衛生的安全。而當觀察的基礎轉以「層次」爲主時，在國內層次部分，無論是「出口國」還是「進口國」，都十分著重食品安全。而在國際層次部分，「出口國」與「進口國」的側重就明顯不同，是貿易自由（經濟利益）與公共衛生兩種價值的衝突。

倘若改以工業和經濟的「發展程度」來區分國家的屬性（如上表 2），但將國內與國際兩個層次綜合觀察，則本文發現：(1)北方與南方國家在作爲「進口國」的時候，共同處是對於本國人健康的關心；但南方國家還多了外交和經貿利益上的考量。因此，政府的責任是多重的，彼此間會有矛盾的可能（韓國、台灣對於是否開發美國牛肉進口的事例，洽足以說明此一情形）。至於立場與行爲方面，南方國家礙於科技水平的問題，最多只能採取國際標準，不太可能施行較此更爲嚴苛的標準；(2)北方與南方

臺灣大學學術期刊資料庫

國家在作爲「出口國」的時候，相似度接近 100%（因此以色塊標示）；(3)北方國家在食品的「進口」與「出口」上，顯然是採取接近「極端」的兩個立場，即高度關注本國人的飲食衛生，但對他國人民的食品安全並不在意；[8] (4)南方國家在食品的「進口」與「出口」上，立場比較難有清楚的區隔，呈現一定程度的混同與交互性。經貿利益與食品安全這兩部分，對其影響如何，需要再進行更深入的研究。

參、CAC 的標準與國家的行為

食品安全標準究竟由「誰」制訂的問題與合法性（legitimacy）此一概念有關。原則上，標準若是由政府或是政府間組織所制訂時，並不會特別去討論關於合法性有無的問題。但食品安全是個高度專業與科學性的領域，故而有別於一般的法律規範或行政指令，政府通常沒有足夠的能力去制訂食品安全標準的規範。在這樣的情況下，導致研究食品安全時會出現一個有趣的現象，即具有合法性的行爲者在實際上欠缺能夠制訂保障人民健康權益之安全標準的能力，而有此專業能力與科學知識的行爲者卻往往不具有制訂規範的合法性。在這樣的情況下，「技術政治」的現象就成爲食品安全研究中一個值得思考的問題。[9] 學者 Mattli 與 Büthe 的研究似乎證實了這樣的觀點，指出當歐洲國家清楚認知到市場上對於各種標準的需求已經遠遠超過官署能力的負荷範圍時，讓標準制定的工作從公家移轉民間才是政治上的明智之舉（2003：1-42）。不過，Mattli 與 Büthe 的研究沒有對標準制訂過程中的「權力」關係做進一步討論，也沒有分析「科學」這項左右技術性標準的關鍵因素。但在實際上，「權力」與「科學」兩者都會影響一項食品安全標準的合法性；毋寧，在研究食品安全時，標準制

[8] 美國自 Obama 正式就職以來，展開一系列強化國內食品安全的政策與立法工作，但在出口牛肉的立場上，顯然與前任的 G. W. Bush 沒有任何的不同，貿易利益依舊至上。

[9] 係指科技與政治間既競爭又合作的交錯互動，在行爲者有意的策略安排下透過科技的使用來達到一定的政治目的。詳見：Hecht (2001: 15)。事實上科技與政治相互影響對方已有一段不算短的時間，至少在美蘇核子對抗的冷戰時期就已經存在。Jasanoff 便指出，技術政治是科技與政治相互構成（mutual constitution）、共同演進（co-evolution）、併行製造（co-production）的一種政治現象與物質形式（2004：1-11）。

臺灣大學學術期刊資料庫

訂的問題受到權力影響甚深，而科學（特別是科學「話語」的使用）這個因素則發揮一種特殊的功能，能夠掩蓋某項標準是受到不同身分的行爲者間之利益或者是權力因素滲入之事實。誠如 Abraham 與 Reed 所言，有關國際藥物測試的標準事實上是政治與利益的考量大過了科學知識的專業（2002：337-369）。

因此，在正式進入「誰」左右了國際食品安全標準的討論前，本部分（以及之後有關 OIE 案例）的說明希望提醒讀者意識到，合法性這項因素與一項標準的制訂有著密切關聯（譚偉恩，2009），但在食品安全的問題中擁有合法性地位的行爲者欠缺相關的專業知識，於是透過政治力來影響科學性的國際組織，爲其完成制定標準的任務，以達成預期之目標或反映出本國特定團體的需求。簡言之，政治性因素在食品安全標準的制訂過程中不應將之忽略。

一、CAC 及其制定的食品標準

一九五三年，世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）鑒於化學物質被廣泛且大量地應用於食品並已成爲一項國際性的公共衛生問題，遂建議將食品添加物（additives）的使用列爲工作重點。一九五五年，FAO 和 WHO 依照 WHA 的建議於日內瓦召開首次國際食品添加物會議（Joint FAO/WHO Conference on Food Additives），會中決定成立食品添加物聯合專家委員會（Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, JECFA），此爲 FAO 和 WHO 第一次針對食品安全問題展開的努力。隨後在一九六一年第 11 屆的 FAO 大會以及一九六三年第十六屆 WHO 大會上分別通過成立 CAC 的決議（Randell et al., 1997）。至此，國際社會第一個政府間協調國際食品標準法規的機構正式成立，其主要功能是保護消費者之飲食健康、負責全球食品標準制定之相關協調工作，以及協助國家食品安全制度的建立。[10]

[10] 簡單而言，保護消費者健康（消費者的關切）與促進食物貿易的自由公正（生產者的關切）就是 CAC 的核心價值。但這兩個功能某一程度上具有潛在的衝突性，也同時是困擾參與食品安全標準制定過程中不同行爲者的一項難題，並且隨著 WTO 所促進的貿易自由化有越演越烈之勢。

臺灣大學學術期刊資料庫

性質上，CAC 是一個高度技術性質的政府間組織，自一九六三年以來便職司食品安全標準的制訂工作近 40 餘年。[11] 在一九九五年以前，這個組織鮮爲國際社會所知悉，但當 WTO 於一九九五年正式成立運作後，CAC 所制定的標準成爲許多國家參考的依據。依據《設立 WTO 協定》（Marrakesh Agreement Establishing the WTO）附件一中的《SPS 協定》，有關會員國間因食品安全問題引發的貿易爭端，CAC 制訂的規範是一項指標性質的判準（benchmark）。[12] 這樣的立法方式使得 CAC 在國際社會的重要性大幅提升，同時參與該組織的主權國家也明顯增加，導致複雜的國際政治因素融入了食品標準的科學議題以及食因性疾病（foodborne disease）的風險評估之中。簡言之，CAC 的「政治性」比起一九九五年以前增加了許多。[13]

參與 CAC 的成員國家原則上可歸爲三類：(1) 大國，像美國或 EC/EU 國家。[14] 他們是主導 CAC 標準設定流程的主要國家；(2) 中等經濟收入國家，特別是以出口農產品爲主要收入來源的國家（例如：中國、阿根廷）。他們參與 CAC 國際食品標準的制訂，但未如第一類國家具有主導性的力量；(3) 接受國，像台灣、[15] 多明尼加等，他們在食品安全標準的制定上幾乎沒有影響力或表達意見的機會，但卻必須遵守 CAC 的標準。

至於 CAC 實際的工作便由隸屬於其下的小組委員會（subcommittees）

---

[11] 自 1963 年起，CAC 已經對超過 195 項殺蟲劑、50 種獸醫用藥進行了分析、公佈逾 200 項標準、33 項指針與 43 項建議性的行爲準則，以及採用 3,000 項 MRL。近幾年 CAC 更進一步在若干重要的領域研擬的國際標準，例如基改食品、健康食品的測試等。但是 CAC 也常被批評爲效率不影。舉例來說，有關基改食品標示的指針已經 10 多年卻沒明顯的進展，且成員國間的歧異依舊很大。

[12] 請參考《SPS 協定》的序言，本文的第 3 條、第 5 條第 3 項、第 5 條第 8 項、第 12 條第 4 項，以及附件 A 的第 3 條。

[13] 此點和 1992 年里約地球高峰會議（Rio Earth Summit）後環境議題在國際社會的發展情況極度類似，詳見：Vogel & Kessler (2000)。

[14] 其他有影響力的國家爲：日本、澳大利亞、紐西蘭、加拿大、比利時。

[15] 由於 CAC 是隸屬於聯合國的一個組織，除非能成爲聯合國的會員國，否則無法以 CAC 會員國（member country）的身分出席。即便我國以獨立關稅領域的身分成爲 WTO 的正式會員，但還是無法以國家的名義參加 CAC 相關會議。鑑於 CAC 會議中制定的標準是 WTO 爭端解決機制實際處理關於食品貿易糾紛的重要參考標準，參與其相關會議非常重要，我國自 1996 年起即以 NGO 的名義出席會議（例如農藥殘留會議）至今。（本註解感謝行政院農委會農業藥物毒物試驗所翁愫愼研究員提供之口頭資料）

臺灣大學學術期刊資料庫

執行，處理像水果、蔬菜等特定食用商品，或是與食用商品有關之議題，譬如：動物用藥（veterinary drugs）、食品添加物、污染物、殺蟲劑的殘留許可值等等。而區域委員會負責與特定地理區域有關的食品議題，並提供給會員表達立場的論壇功能。標準制定部分便透過會員國、政府間組織、非政府間組織（多半是工業與貿易團體）諮商後得到採用。原則上內容包括各種食品的安全指針（guide）、行爲準則（codes of practice）等規範之訂定，以及與這些標準相關的一些標示（labelling）、消費者權益事項，還有食品業者間如何公平競爭的原則性指導。[16]

以上述及的這些標準在制訂後會公告與通知會員國政府，以待其表示意見和聲明接受。但這裡有兩個問題值得留心；一是在制度設計上，CAC 並沒有要求會員國「必須」接受其所制定的標準。也就是 CAC 的標準是沒有法律上拘束力的，即便會員國聲明接受後有所違反，也不會受到制裁。第二個問題是，接受 CAC 標準的會員國數目與 CAC 實際上制定的標準數目在比例上有明顯失衡的現象；毋寧，在 CAC 訂定的眾多食品標準中能夠具體爲國家所採用遵行的並不普遍。

二、研究關切與影響國家行為的變數

理論上（從新自由制度主義的觀點），國際制度對於一國行爲的影響應該是讓某項國際性的法律規範獲得遵行，或是當國家違反時能夠對之採取相應的制裁措施。以 WTO 的《SPS 協定》爲例，其制度設計就是希望會員國在食品標準的採用上盡可能達到趨同化與調和（《SPS 協定》第三條），去接受和採用 CAC 所制定的國際標準。因此，不少人會認爲，國際食品安全標準是由 CAC 所制定的權威標準，並且得到 WTO 的肯認；同時在《SPS 協定》和《爭端解決暨程序瞭解議定書》（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU）中具有一定的法律地位。此外，亦有人認爲，因爲事涉會員國的貿易利益，故而國家配合

[16] 簡言之，食品標準涵蓋的議題有：食品衛生（food hygiene）、安全分析的方法以及採樣（sampling）等。至於殺蟲劑和動物用藥的標準通常會以一個最大殘留量（maximum residue limit, MRL)來作爲檢測時的基準（張春梵、林文華，2008：47-56；Botsoglou & Fletouris, 2001: 569-635）。

臺灣大學學術期刊資料庫

CAC 標準的意願是很高的。

本文以下將試圖論證此種認知可能是一種「誤解」，其原因有二：首先，儘管貿易利益這項物質因素是如此的重要，但在食品安全這個問題上未必總是主導著國家行爲的結果。在某些國家，公共衛生此項利益的維護也對國家是否接受 CAC 標準發揮了影響力。其次，一國食品規範體系的成熟度與執行能力，比起國際層次的結構性因素恐怕更加關鍵。例如：在中國大陸，食品安全規範體系發展還不成熟且執行能力低落，因此對於由 CAC 所制訂的食品標準接受度較高。但在 EC/EU 國家，食品規範體系不但十分成熟，同時落實規範的能力也很強，故而對 CAC 標準的接受與否便取決於其在貿易關係中扮演的身分（出口國或進口國），還有對於公共衛生與消費者健康的重視程度。

三、CAC 的國際標準與國家「域內」的食品規範

在探討 CAC 的食品安全標準如何影響國家內部的食品規範之前，有必要對屬於國家內部的食品規範體系進行概要的認識。特別是關於此等規範的形成、規範的對象，以及域內規範如何與國際標準互動。以下以 EC/EU 和其成員國爲例進行討論。[17]

EU 在二〇〇四年五月東擴之前，其成員國的國內生產總值（GDP）依據其轄下統計局（Eurostat）的資料顯示，已有 8.6 兆美元之多，而平均每人的 GDP 約有 21,000 美元，同時該區域的農業對於全球食品貿易相當具有影響力。目前 EU 成員國增加到 27 國，其農作相關產品的出口佔了全球進出口總值 25%，而成員國總體農作相關產品有接近 30%對外輸出。不過，總體評估起來，EU 卻是個食品淨進口國。舉例而言，自二〇〇一年開始，EU 食品貿易的平均進口總額爲 65 億美元，超過他的食品貿易出

[17] 在 CAC 成立的 1963 年，歐洲國家的整合工作尚處於起步階段，到了 1967 年《合併條約》生效之後，共同關稅型態的歐洲共同體（European Communities, EC）才形成。1987 年《單一歐洲法案》生效，EC 進一步朝向共同市場（Common Market）之路邁進，成員國間不只對外關稅一致，在經貿政策也必須進行整合。因此從 1967 年到 1993 年這段時間，EC 國家便從小參開始建立單一市場，逐步完成其共同農業、漁業、商業、消費者保護等政策的建構。待 1993 年 EU 成立後，這些政策便至於第一支柱（first pillar）下，由 EC 統籌與對內／對外執行（陳麗娟，2006：37-42；255-260）。

臺灣大學學術期刊資料庫

口總額（European Commission, 2007）。

爲了實現共同市場（Common Market）的目標，歐洲國家自 1980 年代晚期即展開許多有關成員國域內食品規範的立法工作，第一個以所有成員國爲範圍的食品貿易規範係在一九八九年制訂（89/397/EEC），提供以 EC 爲範圍的食品貿易活動一套可供依循的行爲準則。稍後在一九九三年制訂的食品指令（directive）（93/99/EEC）則載明了更爲詳細的食品檢驗與執行方式（Turner, 1995: 25-26）。除此之外，涉及食品的標示（79/11/EEC）、添加物（89/107/EEC）以及衛生要求（93/43/EEC）也在立法管制的工作項目中。而一個由成員國代表所組成的食物鏈及動物健康常務委員會（Standing Committee on the Food Chain and Animal Health）和歐盟食品科學委員會（Scientific Committee on Food of the European Union）也陸續相繼成立（Food Chemical News, 1992）。

上述歐洲國家的食品規範到了一九九〇年代中期經歷了一些衝擊與調整，其原因與一連串讓歐洲人民對於既存食品安全規範缺乏信心的事件有關。諸如：BSE、基改食品、受 Dioxin 污染的雞肉等，讓食品安全的問題得到消費者越來越多的關注，從而形成政府施政上的莫大壓力（Food Safety Agency, 2005；BBC News, 2008）。起初，各國是將問題與責任推給主事消費者事務的部門，後來才展開一系列的立法變革，特別是於一九九七年發布《歐盟食品法規一般原則綠皮書》（Green Paper on General Principles of Food Law in the EU）；二〇〇〇年一月公布《食品安全白皮書》（White Paper on Food Safety）。其中《白皮書》確立 EU 食品安全立法與政策之基本原則，並提出爲落實消費者食品安全的立法建議，確立食品安全的規範必須要涵蓋從農場到餐桌（from farm to fork）的所有面向。例如：食品與飼料及其成分之追蹤監控、風險分析與評估方式、回應風險的預防原則（precautionary principal）、動物福利保障等。此外，EU 在二〇〇二年成立一個獨立性質的歐洲食品安全局（European Food Safety Authority, EFSA），負責向歐洲執委會（European Commission）提供有關食品安全方面之科學建議或資料，並以其客觀中立的身分即時通報任何威脅人民健康的食品危機（EFSA, 2009）。目前，EFSA 和隸屬於歐洲執委會的健康與消費者保護總理事會（Directorate General for Health and

臺灣大學學術期刊資料庫

Consumer Protection）共同承擔食品安全的相關工作；EFSA 負責風險評估的進行，而總理事會職掌風險管理的有關決定。至於其它的食品規範事項，歐洲執委會必須與歐洲議會（European Parliament）和歐盟高峰會（European Council）協調後共同決定（EFSA, 2010）。

上述 EC/EU 歷年回應食品安全問題所做出的相關政策或給予其成員國的建議（recommendations）在實際上會影響到 CAC 的標準。所以如此是因爲，起初 EC 只是一個經濟整合的實體，而不是 CAC 的正式會員，因此若是 EC 希望促成某項食品管制目標，必須要透過個別的 EC 成員國家在參與 CAC 制訂標準的會議中反應出來。前曾提及的《白皮書》就是一個例證，當中強烈地建議歐盟高峰會應敦促其成員國在CAC進行相關的食品規範談判，以保護各會員國人民的健康。不過自二〇〇三年開始，EC 已正式成爲 CAC 的成員，可以獨立的法人格參與 CAC 的相關會議和直接表達有關食品標準之意見。

一九九五年 WTO 正式成立運作之後，《SPS 協定》將 CAC 訂定的食品標準視爲國際標準，儘管在其條文規範中沒有賦予 CAC 標準必然的拘束力，但若 WTO 會員國採用了比 CAC 標準更爲嚴苛的食品安全措施時，極容易在貿易糾紛發生時被 DSB 判定爲是隱匿、變相的貿易限制或歧視性措施。在一個十分重要的肉品貿易爭端中，WTO 的專家小組與上訴機構的裁決報告反映了此一觀點，並且讓 CAC 的標準在荷爾蒙牛肉案（*EC-Hormones*）之後，能在以 EU 國家爲範圍的食品標準相關規範中發揮更大的影響力。由於 DSB 裁定 EC「禁止」牛肉生產過程中使用荷爾蒙的規定並不符合 CAC 的標準（CAC 允許「有限的使用」含有荷爾蒙的生長激素），也並非建立在風險評估的基礎上，因此違反《SPS 協定》的相關規定，要求 EC 限期改善。但 EC 在執行義務的合理期間屆至前並未履行 DSB 的裁定內容，經美加兩國依 DSU 第二十二條的規定，由 DSB 授權美方可以採取貿易報復，金額高達 1.1 億多美金（不含加拿大之報復金額）。[18] 此一爭端裁定之結果對於 EC 來說相當具有衝擊性，尤其是 EC 之後應如何把 WTO 的裁定結果（也就是 CAC 制定的國際食品安全標準）與其本身既有

[18] 相關案例資料請參考：WTO (1997; 1998a; 1998b) 或黃立（1998：277-288）。

臺灣大學學術期刊資料庫

的食品相關法令進行相融與調和。

從荷爾蒙牛肉案之後的相關發展來看，目前 CAC 的標準是 EU 國家從事食品規範相關工作時的一個核心考量。[19] 這點可以從 EU 的食品法規中得到印證，即明白肯認與承諾 EU 將持續促進 CAC 與其它國際標準和其自己的相關食品立法達到協調。實踐方面，CAC 食品安全標準的採用已經在歐洲國家的司法層面顯露出其效果，一個歐洲法院（ECJ）二〇〇〇年的判決便指出，法國的食品法規禁止銷售非以乾酪皮（rind）製造的艾蒙薩起士（Emmenthal cheese）不符合 CAC 訂定的既有標準，應予修改（Case C-448/98；European Court Reports 2000: I-10663）。因此，CAC 的標準就某方面而言，確實對 EU 國家具有拘束力。惟此一研究發現並不足以證明國際制度能夠有效拘束國家的行爲，因爲歐洲國家在「對外」的食品貿易政策上未必也同樣肯定或遵行 CAC 所訂定之標準。

四、CAC 的國際標準與國家「域外」的食品政策

在 CAC 有關《食品添加物的一般標準》（General Standard for Food Additives, GSFA）中有兩個涉及「糖」的添加物安全標準：蔗糖素（sucralose）與菜膠（carrageenan）。但它們對於 EU 國家的拘束力甚小。這讓吾人不禁想問，爲什麼同樣都是 CAC 所制訂的食品標準，前述牛肉或起士所呈現的圖像是 EU 及其會員國的接受與配合，而以下將要討論的添加物標準卻是呈現迥然相反的情形。

食品添加物的標準經常是很有爭議的（CAC, 2009），[20] 一國視爲安全的添加物可能被另一國判定爲是對消費者健康的威脅。例如對環己基代

---

[19] 根據EFSA官員的說法，以下兩起事件是EU國家在2002年決定成立EFSA的主要原因：(1) BSE及後來陸續接連發生的食品安全問題；(2) 在荷爾蒙牛肉案中敗訴的教訓。（此註釋資料爲中研院歐美所洪德欽教授 2009 年 4 月訪談 EFSA 官員所得，感謝洪教授的分享）

[20] GSFA 對食品添物的定義是：「本身通常不作爲食品的消費，不用作食品中常見的配料物質，也無論其是否具有營養性。在食品中添加此等物質的原因是出於生產、加工、製作準備、處理、包裝、運輸或儲藏等技術需求（包括感官上），或者期望它或其副產品（直接或間接地）成爲食品的一個成份，或影響食品的特性。內容上不包括污染物，或爲了保持或提高食物本身的營養品質而添加之物質。」

臺灣大學學術期刊資料庫

磺醯胺酸（cyclamate）與糖精（saccharin）這兩種人工的甜味劑，在過去曾引起消費者與政府有關導致癌症可能性的關切，特別是在一九七〇年代後相關的科學研究證實了此種風險確實存在（Pascal, 1999: 247-249）。然而，不同國家對於此種具風險性的添加物管制政策卻有相當程度的實踐差異性，美國法令禁止 cyclamates，但允許 saccharin。歐盟高峰會則是以決議推翻成員國瑞典有關 cyclamate 的禁用令，認爲可以使用（European Commission, 1998: 13-22）。

食品添加物在國際標準的訂定和對國家行爲所發揮的影響力上有其獨特性，其原因有二：(1) 添加物的規範早已在許多國家行之有年，因此無論是一項新標準的制定，還是舊標準的修訂或重新評估都會衝擊到現狀和一些既得利益者（特別是食品產業）；(2) 國際性的添加物食品安全標準大部分是由工業先進國家所主導制定的，而發展中國家欠缺挑戰的能力。因爲如果不遵守這樣的標準，則其食用商品要打進國際市場就會有相當的困難。或許更明白地說，國際食品安全標準的「安全」並不是以保護消費者的健康安全爲主要目的，而是以維護國家或食品產業的貿易利益爲主旨，這樣的情況在 WTO 成立之後十分明顯，並且成爲主導國家接受或拒絕 CAC 標準與否的原因。從添加物這個面向來觀察，便能更進一步證實這種說法的可信度。

雖然有些添加物的使用是爲了增進食用者的健康或強化其生理機能，但絕大多數添加物的使用是爲了使食品有更好的賣相與口感，同時延長食品的生命週期和提高銷售價額。舉例來說，由於烘烤麵包的主原料中有油與水，此兩者因表面張力很強，彼此不易融合而會在生產過中導致麵包質地不細膩、組織粗糙、口感欠佳等影響銷售與價格的因素。爲了克服這樣的問題，業者經常在加工手續中滲入乳化劑（emulsifiers）以提升油與水的相融度。[21] 另外，有很多用於食品加工的化學添加物在法令規範中處於灰色地帶，像是前面提及的人工甜味劑、亞硝酸鹽（nitrites）等防腐劑及保色劑，均被廣泛的使用在煙燻肉品或其他食品中（周綺淳等，2009：275）。

[21] 市用乳化劑多非天然性質，因此容易損害胃或腸道粘膜，若與生物膜中的磷脂結合則會導致細胞溶解，與蛋白質結合則會催化蛋白質變異，使抗體喪失免疫活性。參考 Joint FAO/WHO (1974: 321-322)。

臺灣大學學術期刊資料庫

起初，基於對健康的關切和少許國家間貿易的考量，CAC 在其成立不久後即著手進行有關食品添加物的標準制定工作，並花了相當一段時間在研判用於特定食品中的添加物劑量。到了一九八〇年代中期，CAC 開始討論對添加物進行更爲全面規範的可行性。一九八〇年代晚期到一九九〇年代初期這段期間，兩個關鍵性的因素促使 CAC 在食品安全規範工作上有了重大轉變；首先，產品導向的食品規範途徑已經相當過時，而逐漸受到重視的食品安全標準又是一個極度複雜之領域，需要有一個專門的規範體系處理因應。鑑此，美國開始在其國內大力發展各種食品的安全標準，歐洲國家也在同一時間內跟進，並且與美國政府在一九八六年於 CAC 中共同倡議制定 GSFA，以因應食品科技的變化和保障消費者的健康安全。簡言之，在添加物這個問題上，美歐國家扮演了標準制定先驅者的角色，不但在其領域內對於食品添加物有所規範，更進一步將影響力伸展到 CAC，以期在國際層次上對於全球食品添加物的規範發揮影響（Post, 2003）。其次，隨著強化國際貿易體系與修正《關稅暨貿易總協定》（General Agreement of Tariff and Trade, GATT）的烏拉圭回合（Uruguay Round）談判展開，CAC 開始調整其功能屬性，從原本處理食品品質與安全問題的機構轉爲純粹制訂食品「安全標準」。此一轉變與兩起事件有關；一是 CAC 的標準在 WTO 成立之後被列入 DSB 處理食品貿易糾紛時的重要參考依據。一是 CAC 在一九九一年召開一場名爲「食品標準、食品中的化學物質與食品貿易」的研討會（McNally, 2009），會中研擬如何讓 CAC 未來能夠更符合其成員國（而不是成員國的人民）的實際需要。會中建議 CAC 以調和途徑（horizontal approach）作爲日後制定食品安全標準的基本原則，而此建議也在前述提及的 GSFA 中逐步得到落實。事實上，目前的 GSFA 是一個極度傾向調和途徑的食品安全標準，而其主要功能便是對食品添加物進行管制。簡言之，國際經貿結構的變遷以及國家對於貿易利益的追求，驅使 CAC 在功能上有所修正，從以消費者健康爲宗旨的政府間組織蛻變成以輔助 WTO 和其相關貿易規範得到落實的標準制定機構。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、OIE 的標準與國家的行為：以美國牛肉進口台灣市場為例

前一部分的探討雖係以食品添加物爲主軸，但二〇〇九年十月我國政府宣布與美國達成協議，將擴大開放進口美國牛肉一事及其後來衍生之風波，對於全體國人的飲食安全和未來台灣參與貿易自由化的相關談判具有特別重大的意義，因此擬於文中一併進行分析。

儘管牛肉此項食品的性質與添加物在本質上有若干差異，但本文的研究發現，有關牛肉的食品安全問題和添加物的標準之爭均反映了出口國在食品安全領域的固有立場，以及政治力介入相關國際組織，進而影響其標準訂定之事實。

一、相關背景知識概述

駐美國台北經濟文化代表處（Taipei Economic and Cultural Representative Office, TECRO）與華盛頓的美國在台協會總部（American Institute in Taiwan, AIT/Washington）於二〇〇九年十月二十二日共同簽署了《美國牛肉進口議定書》（*Protocol of US Beef*），[22] 此份法律文件以 WTO 下的《SPS 協定》爲設立締約雙方權利義務之骨幹，要求有關狂牛症（Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE）的重要衛生條件應由經 AIT 授權的領域加以履行至出口到經 TECRO 授權的領域內之牛肉和牛肉產品上（行政院衛生署食品安全資訊網，2009）。簡言之，我國政府承諾當由美國境內所

[22] 全名爲《狂牛症議定書－關於自經美國在台協會代表授權之領域進口的供人類消費之牛肉與牛肉產品之相關措施》（Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan），本文以下簡稱 *Protocol of US Beef*。此份法律文件係由我國辦事處的代表袁建生先生與 AIT 的執行理事施藍旗（Barbara J. Schrage）女士共同簽署。此文件簽署當時並沒有中文版本，僅有英文版。然依我國《條約及協定處理準則》第十二條，「條約或協定之約本，應同時以中文及締約他方之官方文字作成，兩種文本同等作準。」

臺灣大學學術期刊資料庫

出口的牛肉符合 OIE 有關檢測與防止導致 BSE 或使其擴散的風險控制規定時，[23] 台灣必須開放美國牛肉及其產品的進口（*Protocol of US Beef*：序言與第二條）。

此項擴大美國牛肉進口台灣的政策決定最令民眾擔心的就是，我國和美國政府的牛肉進出口檢測制度是否完善？未來在台灣市場上販售的美國牛肉及其相關產品有沒有可能構成對國人的健康危害？因爲依照 *Protocol of US Beef* 第一條第一項對於牛肉及其產品的定義，則我國進口美牛的範圍爲：在特定條件下未逾三十個月的帶骨、[24] 不帶骨牛肉、混絞肉及排除特定風險物質（Specified Risk Materials, SRM）之內臟，[25] 例如：腦、眼、脊椎、頭骨等部位。由於美國本土在二〇〇三年與二〇〇五年分別被確認出現牛隻感染 BSE，加上罹患 BSE 的牛組織部位多集中於腦、頭骨、內臟等處（WHO, 2002b）。故而當政府一公布開放美牛進口的訊息後，無論官方或民間均有相當的反彈聲浪出現（聯合報，2009），甚至有公民團體發動公投連署，強烈表達民意希望重啓談判的立場（自由時報，2009）。

針對各界關心美國進口牛肉的食品安全，尤其是內臟之部份，我國防檢局於十月二十七日曾表示，政府不會進口腦、眼、脊椎及頭骨。並特別向國人說明，OIE 制定的相關食品安全標準係與 WHO 和 FAO 磋商或合作而來，彙集了全球頂尖學者專家依據最新之科學證據所訂定，值得信賴（行

[23] 有關 OIE 的成立、組織架構和功能說明可參考宋華聰（2001：82-87）。

[24] 科學資料顯示 99.5%的 BSE 病例是發生在年紀 36 個月以上的牛隻，所以政府認爲限制 30 個月以下的牛隻足以有效抑制 BSE 的病例發生。其次，依 OIE 於 2005 年 6 月 2 日公布的規定，不論國家在 BSE 疫區等級的分類爲何，在 30 個月以下且排除特定風險物質的去骨牛肉，都可以自由貿易。詳言之，媒體上曾宣導「狂牛症疫區之牛肉及相關製品 7 年內不得出口」的論述並不正確（台灣新生報，2007）。因爲以 OIE 的標準來看，即便是疫區的牛肉也是可以貿易的。7 年的規定是指倘若某個國家被宣佈爲 BSE 疫區後，必須在 7 年內沒有再發生任何一起病例，OIE 才會重新將該國調整爲非疫區，使其「活體動物」可以在國際上自由交易。至於經宰殺的動物或其相關產品，並沒有所謂被 OIE 判定爲「疫區」後而不得貿易的規範或任何年限上的限制。詳見 Elizabeth Parker (2009).

[25] 係專指扁桃腺與牛隻的小腸末端，此外 Protocol of US Beef 條文中也排除了機械回復肉（MRM）、機械分離肉（MSM）、從牛隻頭骨與脊柱所取得的進階回復肉（AMR）。

臺灣大學學術期刊資料庫

政院農委會防檢局，2009）。然而事實真的如此嗎？

二、OIE 關於牛肉與牛肉產品的安全標準

根據國際法中「條約對於非締約國無利也無損」（*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*）之原則，台灣原則上是毋需依據 OIE 所訂定的標準來處理有關牛肉或其相關產品的進口貿易問題。即便假設台灣是 OIE 的正式會員國，也不必然一定得遵守 OIE 所頒布的標準，因爲該組織有關動物的食品安全標準乃係由成員國透過多數（而非共識決）表決所確立之非拘束性規範。不過，一九九五年之後情況有了很大的轉變。因爲根據烏拉圭回合的談判結果，《SPS 協定》在其內容中載明 WTO 會員國在制定本國食品安全標準時應盡可能採用國際標準，而所謂的國際標準依據《SPS 協定》附件 A 第三條之規定，除了前已提及的 CAC 之外，還包括 OIE 及《國際植物保護公約》（International Plant Protection Convention, IPPC）所制定之標準。倘若有會員國採行之 SPS 措施被判定並非奠基在此等國際組織所訂定的標準基礎上，且造成貿易層面的限制效果時，將非常有可能會在 WTO 的爭端解決程序中面臨他國的指控。爲此，近十年來 OIE 對畜禽肉方面所定訂的標準變得越來越重要。

WTO 提供其會員設定國內 SPS 措施時兩個選擇，一是在《SPS 協定》中強烈地建議會員國遵行 OIE 等國際組織所訂定的標準。以本次在台灣發生的進口牛肉風波爲例，OIE 有關牛肉及其肉品的安全標準係載明於《陸生動物衛生法典》（Terrestrial Animal Health Code, TAHC）中，[26] 供國家參考和採用。然而，當國家對 TAHC 有所質疑或不願遵行時，《SPS 協定》提供另一種選擇，即國家在符合科學原則與風險評估的前提要件下，得採取自行設定之較 OIE 標準更爲嚴格的 SPS 措施來因應進口至本國市場的外國肉類食品（《SPS 協定》第三、五條）。

除了 TAHC 之外，OIE 還另外公布一套《動物暨動物產品進口風險分析手冊》（Handbook on Import Risk Analysis for Animals and Animal

[26] 目前最新的版本是於 2009 年 5 月由 OIE 第 77 屆綜合會議（General Session）所同意的第 18 版。其主要的修訂內容及範圍可參考前言中的說明。詳見 OIE (2009)。

臺灣大學學術期刊資料庫

Products）；《手冊》內容在 TAHC 的基礎上提供了風險分析流程的具體架構，以確保動物性商品的疾病風險在進口時能夠被有效檢測及管理。《手冊》的第一卷介紹了重要的風險分析觀念和討論了質性的風險分析方法；而第二卷則是處理了量化的風險分析問題。[27] 表 3 列出 TAHC 有關 BSE 與牛肉食品的相關條文規定或建議。其詳細的相關內容或說明同時規定在 TAHC 中關於特定疾病的章節，適用上要同時與一系列有關動物性商品的建議措施並行，並符合國際性的獸醫認證（TAHC: Chapter 5.10）。簡言之，目前 OIE 對於畜禽肉品安全的規範或建議是綜合了《手冊》中的風險分析方法以及 TAHC 中的相關條文。

對於表 3 提及的 OIE 標準，有必要進一步探究其制訂或修改過程中的「中立性」，方能得知其是否值得吾人信賴。從組織層面的制度架構觀之，OIE 在制定或修正畜禽肉品的安全標準時會先聘請全球的權威學者專家成立陸生動物衛生標準委員會（Terrestrial Animal Health Standard Commission, TAHSC），並依會員國的需求或建議定期集會進行草擬或修正與衛生有關的各種防檢疫規範，再由 OIE 將該規範的內容函請全體會員國表示意見，這些意見經 OIE 的行政部門彙整之後呈交給上述委員會進行審議。最後再由委員會將審議的結果和修正後的標準交給 OIE 於每年五月所召開的年會中進行最終討論，一旦通過便可生效實施。倘若有會員國對之提出異議，則再由委員會進行第二次的審議並提出新版的草案（TAHSC, 2009）。值得注意的是，OIE 的總理事長（Director General）於二〇〇二年設立了一個常設性的動物性產品食品安全工作小組（Working Group on Animal Production Food Safety, APFSWG），該小組的成員包括來自 FAO、WHO、CAC 等國際組織的專家，以協助 OIE 執行食品安全的相關任務爲目的。根據最近一次的 OIE 策略計劃（The 4th OIE Strategic Plan, 2006-2010），APFSWG 應與 CAC 密切合作以期減少來自動物性的食因性風險（foodborne risks）對人類健康構成威脅。毋寧，陸生動物衛生標準委員會和 APFSWG

[27] 量化的風險分析是最近食品科學領域十分重視的一項技術，美國職掌食品安全事務的食品暨藥物管理局（FDA）近年來也積極在建立量化的風險分析模型，即從危害認定、危害釋出、危害暴露、風險評估、後果評估等一連串的步驟（Newsome et al., 2009: 39-45）。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3

疾病名稱	風險狀況描述	相關條文
BSE	毋需顧及的狀況	11.6.1：當授權進口、運送下列商品及任何這些商品所製成之產品，以及不含有其他牛隻組織的商品時，獸醫管理相關單位不應要求任何與 BSE 有關之條件，且此等出口國或區域之牛隻的 BSE 風險狀況應予忽略：牛奶及其製品、依國際胚胎移植學會（IETS）之建議所取得之牛胚胎、獸皮、從動物皮膚中所提煉出的膠原或膠質、不溶性雜質未逾 0.15%的油脂、來自宰殺前未受有昏暈處理、以儀器注射高壓氣體至頭蓋骨部位或實行腦髓穿刺法之通過臨死前與宰殺後檢驗，並在一定程度上避免受到本法典 11.6.14 所列出之牛組織污染的去骨骨胳肌肉（排除機械分離取得）與牛血及其附產品。
	可忽略的風險	11.6.10：獸醫管理相關單位應要求提具國際性的獸醫認證以證明： 1.該國或該區域之牛肉及其肉類產品符合法典 11.6.3 的規定；2.鮮肉及其肉類產品通過臨死前與死後的檢驗；3.風險可忽略之國家若曾發生本土性案例，則其牛隻係出生在禁止使用肉骨粉與油脂之反芻飼料餵養的規定之後。
	被控制的風險	11.6.11：獸醫管理相關單位應要求提具國際性的獸醫認證以證明： 1.該國或該區域之牛肉及其肉類產品符合法典 11.6.4 的規定；2.鮮肉及其肉類產品通過臨死前與死後的檢驗；3.以出口爲目的之鮮肉及其肉類產品非來自於宰殺前受到昏暈處理、以儀器注射高壓氣體至頭蓋骨部位或實行腦髓穿刺法；4.鮮肉及其肉類產品的製造或處理確定不包括和受到以下物質之污染：a.法典 14.6.14 第 1 與第 2 點所列之牛隻組織；b.以機械分離方式從逾齡 30 個月牛隻的頭骨與脊椎取得之牛肉。
	未能確定的風險	11.6.12：獸醫管理相關單位應要求提具國際性的獸醫認證以證明： 1.鮮肉及其肉類產品來自：a.非使用肉骨粉與油脂之反芻飼料餵養；b.通過臨死前與死後的檢驗；c.未使用宰殺前昏暈處理、以儀器注射高壓氣體至頭蓋骨部位或實行腦髓穿刺法。 2.鮮肉及其肉類產品來自：a.法典 14.6.14 第 1 與第 3 點所列之牛隻組織；b.於去骨過程中外曝之神經或淋巴組織；c.以機械分離方式從逾齡 12 個月牛隻的頭骨與脊椎取得之牛肉。

資料來源：作者參考 T A HC 2009 整理而成。

臺灣大學學術期刊資料庫

是目前 OIE 制定國際肉類食品安全標準的主要機構。如果他們在訂定標準的過程中受到相當程度的政治力干涉，則 OIE 標準的中立性與科學專業就值得令人懷疑。

三、OIE 標準中的政治性

陸生動物衛生標準委員會由來自六個不同國家的國民所組成，一年至少集會兩次以上討論 TAHC 的新法規草案或是修訂既有的舊標準，以維持 TAHC 的內容符合最新的獸醫醫學水平。此外，委員會與水生動物衛生標準委員會（Aquatic Animal Health Standards Commission）、生物標準委員會（Biological Standards Commission），以及動物疾病科學委員會（Scientific Commission for Animal Diseases）保持極密切的合作關係，以確保委員會本身的運作和任務執行係以最先進的科學資訊爲基礎。

儘管目前委員會中六個成員均不具有美國籍，但美國在牛肉產品的相關國際標準界定上依舊發揮了很強大的影響力，特別是在設法恢復其牛肉外銷的出口市場這個部分。美國一方面在其國內建立起一套針對 BSE 的檢驗體系，並盡可能地說服他國相信或接受這套體系能夠提供安全無虞的牛肉。然而，美國政府知道僅憑自己建立的安全標準並無法使他國信服，因此另外透過 OIE 的標準來幫助其達到拓展或恢復市場的目標（Adams, 2004）。

實踐上，美國從二〇〇三年起就一直設法改變有關 BSE 的相關規範，特別是主張將國家決定開放進口牛肉與否的判準轉移到以科學性的風險評估（scientific risk assessment）爲據。二〇〇五年，美國成功地促成 OIE 通過一項決議，將原本 TAHC 對 BSE 所制定的 5 項風險分類調整成 3 項，並且修改爲全新的類型，即：可忽略的 BSE 風險（negligible BSE risk）、被控制的 BSE 風險（controlled BSE risk）、未能確定的 BSE 風險（undetermined BSE risk）；此決議已在二〇〇六年正式被採用。有論者認爲，此項 OIE 的新決議有助於曾發生 BSE 病例的國家恢復牛肉的出口貿易，或至少降低了遭受他國拒絕進口的可能性（Jurenas, 2008；USDA, 2005）。二〇〇七年五月，在 OIE 的綜合會議（General Session）上，公布了一份有關「被控制的 BSE 風險國家清單」，美國自然不意外地列名其

臺灣大學學術期刊資料庫

中。美國政府旋即以此份 OIE 公布的結果要求各國重新開放美國牛肉的進口。當時該國的農業部長（The Secretary of Agriculture）對外聲稱，「我們將以此份國際上有效的認證去要求我們的貿易夥伴重新打開美國牛肉和相關肉類產品的市場」；「同時我們也將透過一切方法去確保各國能儘快的使他們有關牛肉進口的標準與國際標準一致。」（USDA, 2008）

美國的牛肉產業（cattle industry）是全球最大的牛肉生產者，在二〇〇三年 BSE 爆發前，他們驚人的生產量讓美國成爲國際牛肉市場最大的出口國。事實上，牛肉出口的貿易營收是美國經濟中很重要的一部分；據統計，二〇〇六年牛肉佔了該國農產價值的 20%（USDA, 2008）。此外，牛肉產業也爲美國人提供廣大的就業機會，單單牛肉產品的相關包裝業務在二〇〇五年就提供全美近 15 萬人的工作機會（Artz et al., 2007: 562）。然而，二〇〇三年在美國發現的 BSE 病例讓許多國家開始限制或禁止美國牛肉進口，導致該國嚴重的出口貿易損失和牛肉產業衰退。[28] 爲了改善這個問題，業者透過遊說向美國政府施壓，希望以自由貿易協定的簽署來作爲籌碼，要求那些禁止美國牛肉進口的國家重新開放市場。[29] 另一方面，美國牛肉產業也藉由間接的方式來影響 OIE 對於 BSE 的標準（La Hamaide, 2007）；所謂「間接」係指，透過財政上的資助和遊說來影響美國官方，使其在相關場合上爲其爭取最大的利益。舉例來說，刻意強化 BSE 疫情及其相關國際規範對於產業所造成的經濟上損失（Acord & Feldman, 2004: 13-14）、說服政府和產業站在同一陣線以增加開拓國際牛肉市場的機會（Sparling & Caswell, 2006: 215）、與他國的牛肉產業形成策略聯盟強化對本國政府的施壓（Gracey, 2002；NYT, 2004）。如果這些例證尚不足以深刻證明牛肉產業對於「標準」所構成的政治影響力，或許可以再從一些「數據」中來試著想像與感受。據資料指出，二〇〇六年以美國國家牛肉畜產業者公會（National Cattlemen's Beef Association, NCBA）爲首，肉品業者共提供 286,544 美金給民主黨和共和黨的候選人參與競選活動（Open

[28] 2004 年到 2007 年，產業因爲 BSE 而導致牛肉出口的損失高達 15～27 億。

[29] 例如美國國會爲了說服韓國重新開發牛肉進口，曾在 2007 年以「快軌」方式處理雙方的自由貿易協定，但該協定後來因爲國會考量韓國沒有移除對美國牛肉的進口限制，而未批准。詳見 Mekay (2007)。

臺灣大學學術期刊資料庫

Secrets, 2008）；而從二〇〇三年開始至二〇〇八年，NCBA 平均每年投入 392,437.8 美金進行遊說，當中包括聘請專業遊說公司與國會議員「溝通」的支出。[30]

經由以上的說明，本文認爲，美國的牛肉產業是支持與促進 OIE 修正 BSE 安全標準的關鍵因素。他們不但肯認 OIE 在二〇〇五年對 BSE風險類型所做的「改變」，並且也不斷的對外宣傳有關 BSE 風險的新分類比較能反映出流行病學的科學知識（ENS, 2006）。

伍、「誰」主導了國際食品安全標準的制訂？

經由對 CAC 與 OIE 在標準制定方面的討論，我們發現國際食品安全標準並非一個性質中立與純粹科學化的制度。但過去不少研究文獻卻將「制度」視爲是一種減少或消除不同行爲者之間交易成本的有效策略。[31] 事實上，此種觀點欠缺對於標準設定的技術層面和其政治意涵兩者間的關聯性進行討論（Millstone, 2009）。

一、「誰」參與了標準的制訂？

有關「誰」主導了食品安全標準的制訂可以從兩個面向來看。以下先就第一個面向進行討論，即「誰」參與了標準的制訂？

先前的研究內容已提到，有關食品添加物的安全標準係受到美國與

---

[30] 各年度的詳細遊說金額以及參與遊說的產業團體自 Clerk of the House of Representatives Legislative Recource Center 或 Secretary of the Senate Office 的網站查詢；特別值得提出的是，NCBA 在 2008 年與 2009 年連續兩年對美韓、美歐，以及美國和其他國家的牛肉貿易問題進行了遊說、2009 年特別對該國目前尚在國會審議階段的《食品安全強化法》以及《飲食指南》的內容進行了遊說。

[31] 支持這種觀點的學術文獻不少，即使是實務界亦復如此。一個很好的例子是，2008 年中國出席 WTO 技術性貿易障礙（TBT）會議時的發言，“International standards can contribute to international trade facilitation by providing common norms and reducing costs for compliance at different markets.” 詳見 Huang (2009)。然而中國代表也同時在會中表示，“However, one challenge might be how to ensure that the international standards are suitable and affordable to all trading partners, especially developing Members. 由此不難看出，國家傾向將「標準」工具化，作爲實現其政治目標的技術性媒介。

臺灣大學學術期刊資料庫

EC/EU 國家的影響，而 BSE 風險類型的修正則是主要受到了美國的影響。此等例證顯示，「國家」這個因素在發展一項國際性食品安全標準的過程中具有相當的主導性。因此，國際食品安全的落實如果需要以跨國性的規範網絡作爲基礎時，真正發揮影響力的恐怕不是 CAC 或 OIE，而是這些組織中具有強大經貿實力的主權國家（Raustiala, 2002: 1-26）。事實上，在發展一項國際性的食品標準時，發展中國家與食品產業（food industry）經常是缺席的行爲者。然而，兩者缺席的原因並不相同；前者是因爲能力欠缺而無法參與，或即使參與也不能對 CAC 或 OIE 的標準制定產生影響。後者則是由於法律上主體性的欠缺而無法參與，但卻有能力或方法透過主權國家來影響標準，只是過程中會謹慎小心地不留下明顯的證據。[32]

從這樣的結果來看，身爲國際制度的 CAC 僅僅只是在國際法上享有一個主體的獨立法律人格，但事實上它無法與分權給它的主權國家全然脫離。因此，如果將 CAC 理解爲是國家用來形塑國際食品標準的工具或代理人應不爲過。換句話說，與其討論 CAC 所制定的標準對於國家的食品政策行爲有無拘束力或影響，不如去分析主導 CAC 標準設立的那些國家對於國際食品安全的影響，更能夠發現食品安全問題的癥結。誠如本文所指出的，在某些案例中 CAC 的標準被 EU 所採用，甚至還會進一步影響其成員國的域內標準，但在添加物的案例，情況卻是相反。是 EU 國家的添加物標準影響了 CAC，而不是 CAC 的標準對國家發揮了制約力。相似的情形在 OIE 有關 BSE 的風險判定也同樣存在，是美國的分類標準影響了 OIE，而不是 OIE 的標準制約了美國。[33]

二、「誰」控制了制訂標準的參與者？

緊接著，我們要就第二個面向進行討論，即「誰」控制了制訂標準的參與者？或者該說，是「誰」影響了在 CAC 或 OIE 中的國家？

文獻指出，許多國家的食品產業對於其本國政府在國際會議上的立場

---

[32] 這其中有許多複雜的原因，礙於研究能量的欠缺，目前無法蒐集到充足的資料。但可以確定的是，食品產業的確有門路參與一些國際標準的制定會議，例如澳大利亞的橄欖油業者（CSIRO, 2009）。

[33] 國際組織淪爲歐美強權國家謀取利益之工具的觀點，亦可見江啓臣（2005）。

臺灣大學學術期刊資料庫

或行爲具有相當高的影響力（Connor et al., 1985: 1136-1142）。因此，國家對於 CAC 或 OIE 標準的態度可以說在一定程度上是反映了其國內食品產業的意見和利益（而非國民的健康需求）。要了解食品產業如何有能耐向國家施加影響，必須從遊說（lobby）以及食品產業在國家政治活動中不可或缺的地位開始討論。

遊說不同於個人性質的關說，係指團體爲影響政府的政策或行爲所採取的各種合乎法律的嘗試，它有以下三個要素（Browne, 1988: 14-36）：(1) 向政府提出攸關自身團體利益的觀點；(2) 以改變那些可能對團體利益有所影響的法令、規範或政策決定爲目標；(3) 與政府官員或決策人士進行交流。簡言之，遊說就是特定團體要求國家進行有利於其的立法或是決策，而不在乎是否因此影響到團體以外其它行爲者的利益。由於遊說是爲少數人的利益在努力，而且是以一種不甚透明的方式在進行，因此其結果通常都是以高昂的社會成本作爲代價（Contiero, 2006: 8-12；20）。舉例來說，美國的基因改造食品業者—孟桑多（Monsonto Co.）近年來不停地與 EC/EU 官員和其成員國的食品部門進行交涉，同時雇用科學專家提出論據以反駁那些指控基改玉米可能污染環境與有害人體的說辭，只爲了使其玉米種子能夠在歐洲上市。由於目前孟桑多所研發的 MON810 基改玉米已經獲得 EU 的種植許可證，因此如果有 EU 國家不取消對 MON810 的禁令，美國政府將代表該公司在 WTO 對這些國家提出控訴。[34]

除了遊說之外，食品產業往往同時透過提供國家或政府官員資金，使得其在國內與國際政治活動中有了不可或缺的地位。更重要的是，如果考慮到食品產業與政治界的密切互動需要幾近天文數字的花費，那麼吾人將

[34] 由於歐洲是一個規模高達 70 億美元的市場，因此像孟桑多這樣的食品產業無論如何都會用盡一切辦法將其基改作物的市場打開。就目前的情況來看，孟桑多的遊說工作已取得進展。因爲在 2003 年時，EU 還對是否進口基改作物有所懷疑，同時在一起義大利與孟桑多的訴訟中，布魯塞爾的歐盟法院（European Court of Justice）也宣判基於食品安全與風險預防的理由，義大利政府有權暫時禁止有問題的食品（Case C-236/01, 2003）。有趣的是，對於本判決的結果，美國方面卻認爲是義大利敗訴，因爲法院強調的是「暫時」停止。換言之，當本案進行最終判決時，除非義國政府可以提出更確切的科學資料或證明健康風險的存在，禁令則不需要移除；反之，就要開放市場。詳見 Dabrowska (2004: 151-162)。

臺灣大學學術期刊資料庫

會發現原來成功食品產業的背後與非法經濟活動的界線是如此的模糊不清。以下再提出一個簡要的示例爲此現象提供佐證。

利用微生物作爲製造蛋白質的方法，也就是所謂的單細胞蛋白（single cell protein, SCP）食品科技，係指生產蛋白質的來源是透過發酵獲取的酵母、細菌、黴菌等單細胞個體，而不是從動物或植物等天然的素材取得。在人類飲食中，SCP 可作爲一種食品添加物，達到改善口味的效果並代替生產成本較爲昂貴的動物性蛋白質。英國帝國化學公司（Imperial Chemical Industries Ltd.）曾以利用甲醇生產出大量的 SCP 而聞名，而德國的嚇斯特公司（Hoechst AG）也用類似的方法生產 SCP 而賺取了相當的利潤。但事實上，以單細胞物質生產的蛋白對於人體與環境均會構成傷害和污染（或至少有這樣的風險）。這些公司當然知情，不過他們卻選擇以遊說和利益輸送的方式去影響本國政府的食品規範和CAC相關委員會對於SCP安全標準的制訂。[35]

陸、結　論

國家間的食品自由貿易和人民的飲食安全與健康存在著一定程度的衝突關係（李河清、譚偉恩，2009），這樣的現象在 CAC 所制訂的食品添加物標準中或台灣進口美國牛肉的爭議中可以清楚地觀察到。能否讓貿易利益與公共衛生兩個衝突的領域轉變成一個和諧、互補、或是至少不是對立的狀態，參與國際食品安全標準訂定的行爲者扮演著關鍵角色。

表面上，CAC 或 OIE 是以一個客觀中立的國際組織身分進行食品安全標準的制訂工作，因此應該是能夠代表國際制度的行爲者，並且於理論上要發揮制約或修正國家行爲（食品安全政策）的功能。但實際上，從一九九五年一月一日 WTO 開始援引 CAC 和 OIE 的標準作爲食品貿易爭端解決的主要依據後，參與和主導 CAC 及 OIE 標準制訂過程的行爲者絕多數是北方國家，且情況迄今依然沒有改變。所以，CAC 或 OIE 的標準最終反

[35] 其結果是對於「植物性蛋白」進行標準的制訂，但對於 SCP 卻不做任何的規範（FAO, 2009）。

臺灣大學學術期刊資料庫

映的是北方工業國家的標準；更清楚地說，是有益於北方國家進行「貿易」的標準。或者，應該再明白且嚴正的點出，是爲北方國家食品產業量身定做的「政治性」食品安全標準。

然而，以維護人類健康和防疫爲宗旨的 CAC 及 OIE 必須清楚認知到自己的職責，特別是其制訂的標準對於人類實際生活所造成的深遠影響，而不是讓自己變成一個輔助 WTO 推動貿易自由化的機構。本文認爲，CAC 與 OIE 有必要進行組織改革和功能調整，特別是在設立標準之外進一步幫助國家（特別是南方國家）改善食品規範體系。任由國家零星地執行或選擇性的採用國際標準，對於建構以全球爲範圍的食品安全規範網絡毫無裨益。表面上南方國家無力反抗由北方國家食品產業所左右的 CAC 或 OIE 標準（Salter, 1988: 12），因此無論是進口或出口食品，均必須遵行。但實際上，南方國家在其國內層次上往往欠缺實際執行這些標準的能力，同時也沒有辦法保證在國際層次提供能讓其他國家感到安全的食品。

由於食品交易的自由流通程度直接關係到食品產業的經濟利益，也間接影響到國家的經濟成長。因此，在食品安全標準的設立過程中，業者與政府存在共同的利益基礎，即確保食品標準的最小限制性和維護食品貿易的高度自由化。毋寧，目前的國際食品安全標準並不是一個平等和真正具有民主合法性的制度（Kratochwil, 2002: 39）。食品產業透過政治性的操作手法維護了他們的商業利益，並且透過影響國際性的食品安全標準讓這樣的利益合法化。至於攸關每個人日常生活的飲食健康恐將逐漸成爲一種「類奢侈財」（semi-luxury goods），[36] 經濟弱者（無論國家或是個人）

[36] 消費者對於財貨的需求在經濟學中可以用需求彈性的概念來表示，而需求彈性會受到「財貨性質」的影響。財貨性質一般可以粗略地區分爲「必需品」和「奢侈品」；必需品是一般人日常生活之必備消費（例如食物），其價格的變動並不會造成需求量太大的起伏，故其彈性較小。原則上，當所得增加，購買量也會增加。若以所得彈性係數來表示以上的說明，即：$1 \geq EI > 0$ 。相較之下，奢侈品則迥異，其所得彈性係數爲：$EI > 1$。所得彈性高低的主要決定因素在於財貨是否爲生活基本必需品；越基本的東西，所得彈性越低。奢侈品（例如 BV 包）的所得彈性則很高，因爲此種財貨不是生活所必要，故而當所得減少時，一般人不會去消費。本文擔心的一個現象是，國際貿易自由化的過度發展將導致飲食消費屬性的重大轉變，即只有富人才能消費「安全」的食品，窮人則否。因爲安全的食品從生產到銷售的過程中受到較嚴苛的標準限制與把關，成本會相應增加，售價也就自然提高。一般民眾在其可支配所得有限的情形下，就會

臺灣大學學術期刊資料庫

不但在貿易活動中失利與被不公平的對待，在公共衛生的安全利益上也同樣遭到忽視與犧牲。

參考書目

一、中文部分

牛惠之，2004，〈世界貿易組織 SPS 協定第五條第七項之研究—爭端案例中關於暫時性措施要件與預防原則之評析〉，《政大法學評論》，79: 257-311。

江啓臣，2005，〈坎昆會議下的 WTO 角色：主要國際關係理論的詮釋〉，《政治科學論叢》，23: 133-167。

行政院衛生署食品資訊網，2009，〈台美牛肉議定書〉，行政院衛生署食品資訊網網頁，http://food.doh.gov.tw/FOODNEW/focus/bull.aspx，2009/12/11。

行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，2009，〈加強查驗美國牛肉 確保安全無虞〉，行政院農業委員會動植物防疫檢疫局網頁，http://www.baphiq.gov.tw/ct.asp?xItem=17694&ctNode=1774&mp=1，2009/12/10。

自由時報，2009，〈美牛重啓談判 藍綠議員連署公投〉，11 月 4 日。

台灣新生報，2007，〈台灣淪爲狂牛症疫區政府要負全責〉，8 月 5 日。

宋華聰，2001，〈國際畜疫會與我國動物檢疫〉，《農政與農情》，113: 82-87。

李河清、譚偉恩，2009，〈健康/衛生、人類安全與國際建制：以 WTO 中的食品安全規範爲例〉，「國際關係學會第二屆年會暨『國際新情勢與兩岸新紀元：機會與挑戰』國際學術研討會」論文（5

減少消費昂貴但安全的食品。目前流行的有機食品已經呈現出這種類似奢侈財的經濟現象，但有機食品未必比一般食品營養，只不過是較爲衛生安全罷了。

臺灣大學學術期刊資料庫

月 1 日），嘉義：國立中正大學。

周綺純、莊培梃、黃大維、李亞潔、張家瑋、黃姵嘉、洪惠玲、魏中帆、王紀新合著，2009，《圖解食品安全全書》，臺北：城邦文化。

洪德欽，2005，《WTO 法律與政策專題研究》，臺北：新學林出版社。

倪貴榮，2002，〈從世界貿易組織荷爾蒙案論預防原則之適用與發展〉，《問題與研究》，41(6): 61-80。

陳麗娟，2006，《歐洲聯盟法精義》，臺北：新學林出版社。

張春梵、林文華，2008，〈動物用藥與飼料添加物成份檢驗與違禁檢測的技術開發〉，《農業生技產業季刊》，16: 47-56。

黃立，1998，〈評析世界貿易組織爭端解決機構對荷爾蒙案的判決〉，《政大法學評論》，59: 277-288。

聯合報，2009，〈美國的牛肉與台灣的民生〉（社論），10 月 26 日。

譚偉恩，2009，〈國際食品安全的治理與困境：論 SPS 協定中「國際標準」的制定及其不當性〉，「2009 年中國政治學會年會暨學術研討會」論文（11 月 7 日），三峽，國立台北大學。

二、英文部分

Abbott, Kenneth, Robert Keobane, Andrew Morarcsik, Anne-Marie Slanghter and Duncan Snidal. 2000. “The Concept of Legalization.” *International Organization* 54 (3): 401-419.

Abraham, John & Tim Reed. 2002. “Progress, Innovation and Regulatory Science in Drug Development: The Politics of International Standard-Setting.” *Social Studies of Science* 32: 337-369.

Acord, Darid and Bill. Feldman. 2004. “Meat Industry Says USDA ‘Grossly Underestimates’ Cost of New BSE Rules.” *Food Chem. News* (April): 13-14.

Adams, Mike. 2004. “Food Industry Giants Had Big Hand in Writing US Dietary Guidelines.” Natural News (November 02), in http://www.

臺灣大學學術期刊資料庫

naturalnews.com/002343_food_industry_food_nutrition.html. Latest update 11 December 2009.

Axelrod, Robert & Robert Keohane. 1985. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions." *World Politics* 38(1): 226-254.

BBC News. 2008. "EU Limits Imported Chinese Food." 25 September. in http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/73594.stm. Latest update 9 December 2009.

Bernauer, Thomas. 2008. *Genes, Trade, and Regulation: The Seeds of Conflict in Food Biotechnology.* Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Botsoglou, Nikos A. & D. Jletouris. Fletouris. 2001. *Drug Residues in Foods: Pharmacology, Food Safety and Analysis*. New York: Marcel Dekker, Inc.

Browne, William P.. 1988. *Private Interests, Public Policy, and American Agriculture.* Lawrence: University of Kansas Press.

Brütsch, Christian & Dirk Lehmkuhl. 2007. "Introduction." In *Law and Legalization in Transnational Relations*, eds. Christian Brütsch & Dirk Lehmkuhl. London: Routledge, 1-8.

CAC, 2009. "Codex General Standard for Food Additives: CODEX STAN 192-1995." in http://www.codexalimentarius.net/gsfaonline/CXS_192e.pdf. Latest update 12 January 2010.

Chayes, Abram & Antonia Chayes. 1995. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Connor, J. M., D. Heien, J. Kinsey & R. Wills. 1985. "Economic Forces Shaping the Food Processing Industry." *American Journal of Agricultural Economics* 67: 1136-1142.

Contiero, Marco. 2006. *Toxic Lobby: How the Chemical Industry Is Trying to Kill REACH*. Sweden: Greenpeace International.

臺灣大學學術期刊資料庫

CSIRO, 2010. “A bulletin for the Australian Food Industry.” in http:// www.food
science.csiro.au/fshbull/fshbull43c.htm. Latest update 12 January 2010.

Dabrowska, Patrycja. 2004. “GM Foods, Risk, Precaution and the Internal Market: Did Both Sides Win the Day in the recent Judgment of the European Court of Justice?” *German Law Journal* 2: 151-162.

Downs, George, David Rocke & Peter Barsoom. 1996. “Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?” *International Organization* 50(3): 379-406.

de La Hamaide, Sybille. 2007. “OIE relaxes safety rating on U.S., Canadian beef.” in http://ca.today.reuters.com/news/newsArticle.aspx?type=domesticNews&storyID=2007-05-22T150252Z_01_L2299644_RTRIDST_0_CANADA-TRADE-USA-BEEF-COL.XML. Latest update 11 December 2009.

EFSA. 2009. The European Food Safety Authority at A Glance. in http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/General/EFSA_corp_broch_EN.pdf?ssbinary=true. Latest update 11 December 2009.

EFSA. 2010. “Who We Are.” in http://www.efsa.europa.eu/EFSA/AboutEfsa/efsa_locale-1178620753812_WhoWeAre.htm. Latest update 11 December 2009.

ENS. 2006. “World Animal Health Body Changes Mad Cow Risk Definitions.” in http://www.ens-newswire.com/ens/may2006/2006-05-31-02.asp. Latest update 11 December 2009.

European Commission. 1998. “Commission Decision of 21 December 1998 on the National Provisions notified by the Kingdom of Sweden Concerning the Use of Certain Colours and Sweeteners in Foodstuffs.” *Official Journal of the European Communities* 3: 13-22.

European Commission. 2007. “EU Trade in Agriculture.” in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_129093.pdf. Latest updated 12 January 2010.

臺灣大學學術期刊資料庫

European Court Reports. 2000. “Measures having equivalent effect to a quantitative restriction - Purely internal situation - Manufacture and marketing of Emmenthal cheese without rind.” Case C-448/98 in http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998J0448:EN:HTML. Latest update 12 January 2010.

FAO, 2009. in http://www.fao.org/docrep/meeting/005/AC317E/AC317E07.htm. Latest update 12 January 2010.

Food Chemical News. 1992. “EC’s Gray Describes Food Enforcement Program.” November 30.

Food Standards Agency. 2005. “EU Agrees Further Sudan Dye Checks.” in http://www.food.gov.uk/news/newsarchive/2005/apr/sudaneuturmericpalm. Latest update 9 December 2009.

Gracey, Canfax C. 2002. “The Cattle Cycle.” Unpublished, Canadian Cattlemen’s Association.

Grieco, Joseph. 1988. “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism.” *International Organization* 42 (3): 485-507.

Hecht, Gabrielle. 2001. “Technology, Politics, and National Identity in France.” In *Technologies of Power*, eds. Gabrielle Hecht & Michael Allen. Cambridge, Mass: MIT Press.

Hsiung, James. 1997. *Anarchy & Order: the Interplay of Politics and Law in International Relations*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.

Huang, Rengang. 2009. “Standards, Economic Development and Innovation.” TBT Committee Workshop on Role of International Standards in Economic Development (session 1, 16-17 March 2009).

Jasanoff, Sheila. 2004. “The Idiom of Co-production.” In *States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order,* ed. Sheila Jasanoff. London: Routledge.

Jervis, Robert. 1999. “Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate.” *International Security* 24(1): 42-63.

臺灣大學學術期刊資料庫

Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives. 1974. *Toxicological Evaluation of Some Food Additives Including Anticaking Agents, Antimicrobials, Antioxidants, Emulsifiers and Thickening Agents*. Geneva: World Health Organization.

Jurenas, Remy. 2008. "Agriculture in U.S. Free Trade Agreements: Trade with Current and Prospective Partners, Impact, and Issues." *CRS Report for Congress* (Order Code RL34134, January 30).

Keohane, Robert. 1989. *International Institutions and State Power*. Boulder, CO: Westview Press.

Khan, Ali, David Swerdlow & Dennis Juranek. 2001. "Precautions against Biological and Chemical Terrorism Directed at Food and Water Supplies." *Public Health Report* 116: 3-14.

Kratochwil, Friedrich. 2002. "Globalization: What It Is and What It Is Not." In *Transformative Change and Global Order: Reflections on Theory and Practice*, eds. Doris Fuchs & Friedrich Kratochwil. Munster: LIT Verlag.

Leavitt, Michael O.. 2007. "Developing a Comprehensive Response for Food Safety (testimony)." in http://www.hhs.gov/asl/testify/2007/12/t20071204a.html. Lates update 11 December 2009.

Mattli, Walter & Tim Büthe. 2003. "Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power?" *World Politics* 56(1): 1-42.

Martin, Lisa & Beth Simmons eds. 2001. *International Institutions: An International Organization Reader*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Mearsheimer, John. 1994. "The False Promise of International Institutions." *International Security* 19(3): 5-49.

Mekay, Emad. 2007. "US readies for Korean Business." *Asia Times* (April 4) in http://www.atimes.com/atimes/korea/ID04Dgol.html. Latest Update 12 January.

Millstone, Erik. 2009. "Science, Risk and Governance: Radical Rhetorics

臺灣大學學術期刊資料庫

and the Realities of Reform in Food Safety Governance." *Research Policy* 38: 624-635.

McNally, H.. 2009. "FAO/WHO Conference on Food Standards, Chemicals in Food and Food Trade." in http://www.fao.org/docrep/U5900t/u5900t09.htm. Latest update 10 December 2009.

Newsome, R. et. al.. 2009. "Development of Risk-Ranking Framework to Evaluate Potential High-Threat Microorganism, Toxins, and Chemicals in Fool." *Journal of Food Science* 74(2): 39-45.

O'Neill, Michael. 1996. *The Politics of European Integration: A Reader*. London: Routledge.

OIE, 2009, *Terrestrial Animal Health Code*. in http://www.oie.int/eng/normes/Mcode/En_preface.htm#sous-chapitre-0. Latest update 11 December 2009.

Open Secrets. 2008. *2006 PAC Summary Data*. in http://www.opensecrets.org/pacs/lookup2.php?strID=C00425868&cycle=2006. Latest update 10 December 2009.

Parker, Elizabeth. 2009. "OIE Risk Classification for BSE." in http://www.beefusa.org/goveOIERiskClassificationforBSE.aspx. Latest update 12 January 2010.

Pascal, Gerard. 1999. "Safety Assessment of Food Additives and Flavoring Substances." In *International Food Safety Handbook: Science, International Regulation, and Contro,* eds. Kees A. Van Der Heijden and Sanford Miller. New York: Marcel Dekker, 239-256.

Pinstrup-Andersen, Per. 2009. "Food Security: Definition and Measurement." *Food Security* 1(1): 5-7.

Post, Diahanna. 2003. "Diffusion of International Food Safety Standards: Food Additive Regulation and the Codex Alimentarius Commission." Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia Marriott Hotel, Philadelphia, PA (Aug 27, 2003).

臺灣大學學術期刊資料庫

Randell, Alan, Kazuaki Miyagishima & Jeronimas Maskeliunas. 1997. "Codex Alimentarius Commission: Protecting Food Today and in The Future." in http://www.fao.org/docrep/fao/W9474t/W9474t04. pdf. Lasted update 11 December 2009.

Raustiala, Kal. 2002. "The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law." *Virginia Environmental Law Journal* 43: 1-26.

Rudloff, Bettina. 2005. "Scope and Limitations for National Food Safety and Labeling Regimes in the WTO-Frame." In *Sustainability and Innovation New Frontiers in Environmental and Social Labeling,* eds. Ulrike Grote, Arnab K. Basu and Nancy H. Chau. NY: Physica-Verlag HD, 221-237.

Salter, Liora. 1988. *Mandated Science: Science and Scientists in the Making of Standards*. Amsterdam: Kluwer Academic Publishers.

Sparling, David H. & Julie A. Caswell. 2006. "Risking Market Integration without Regulatory Integration: The Case of NAFTA and BSE." *Review of Agricultural Economics* 28(2): 212-228.

Turner, Alan. 1995. "Prepacked Food Labelling: Past, Present and Future." *British Food Journal* 97(5): 23-31.

USDA. 2005. Comments on texts resulting from the Terrestrial Animal Health Code Commission Report – January 2005 Meeting Submitted by the United States of America, in http://www.aphis.usda.gov/ import.../oie/.../tahc-bse-pro-jan05_cmt.rtf. Lasted update 10 December 2009.

USDA. 2008. "U.S. Beef and Cattle Industry: Background Statistics and Information." in http://www.ers.usda.gov/News/BSECoverage.htm. Lasted update 10 December 2009.

Vogel, David & Timothy Kessler. 2000. "How Compliance Happens and Doesn't Happen Domestically." In *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*,

臺灣大學學術期刊資料庫

eds. E. Brown Weiss & Harold Jacobson. Cambridge, MA: MIT Press.

Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. MA: Addison-Wesley Publishing Company.

WHO. 2002a. “WHO Global Strategy for Food Safety: Safer Food for Better Health.” in http://www.who.int/foodsafety/publications/general/global_strategy/en/. Lasted update 11 December 2009.

WHO. 2002b. “Bovine Spongiform Encephalopathy.” Fact Sheet 113 (November 2002) in http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs113/en/. Latest updated 13 January 2010.

WTO. 1997. “EC-Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones).” WT/DS26/R/USA (18 August).

WTO. 1998a. “EC-Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones).” WT/DS26/AB/4 (16 January).

WTO. 1998b. “EC-Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones).” WT/DS48/AB/R (16 January).

WTO. 1998c. “Australia-Measures Affecting Importation of Salmon.” WT/DS18/R (12 June).

WTO. 1998d. “Australia-Measures Affecting Importation of Salmon.” WT/DS18/AB/R (20 October).

臺灣大學學術期刊資料庫

Food Politics:
Who Controls International Food Safety Standards?

*Wei-en Tan** & *Yu-tai Ts'ai***

Abstract

The issue of adulturated food has been one of the most important sources of international trade conflict over recent years. Debates surrounding food safety involve sensitive issues such as environmental security and public health. Reflecting the reality of globalization, the issue of food safety is inseparable from international trade issues. The WTO has become the key mechanism mitigating the tension between public health and trade liberalization.

Beyond the issues of health and trade, the relationship between food safety and the exchange of food products has other political features. Although global food safety standards established by CAC and OIE have been adopted as the basis for WTO dispute resolution, the political aspects of this process has been overlooked by in academia for a long time.

This paper examines food safety regulations in EC/EU states and the American position on its beef exports. It questions whether there are binding food safety standards that can control the behavior of sovereign states, and asks who influences these standards. The paper is focused on the following issue areas: (1) international institutions and state behavior; (2) the connection between state

* Ph. D Candidate, Department of Diplomacy, National Chengchi University. E-mail: jakobs@mail2000.com.tw.

** Assistant Professor, Institute of Strategic and International Affairs Studies, National Chung Cheng University. E-mail: isiatsai@ccu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

capacity and acceptance of ISFS standards; (3) the effect of trade interests on the ISFS; (4) public health issues.

The paper also looks at the impact of *technopolitics* on food safety and comes to the pessimistic conclusion that food safety may eventually become a kind of semi-luxury good, with obvious negative impact on both the material wealth and public health of poorer countries.

Keywords: International Standards, Food Safety, CAC, OIE, Neoliberal Institutionalism

臺灣大學學術期刊資料庫