

## 論 WTO 《SPS 協定》與 Codex 瘦肉精安全標準之適當性

譚偉恩\*、許耀明\*\*

### 摘 要

「貿易障礙」自 GATT 到 WTO 時期均一直被視為是對貿易自由化此一價值的減損或否定，故應予設法消除或管制。然而，任何「自由化」的追求均不宜是毫無限制的。基於此一思考，本文檢視目前 WTO 中涉及維護人體健康及相關食品安全標準的法律文件——《SPS 協定》及其附件 A，並以該協定所肯認之一項國際組織的安全標準——瘦肉精（Ractopamine）的殘留值為例，討論維護消費者食品安全法益的貿易障礙是否在追求自由化的國際貿易法律規範中受到過度與不當之限制。經由追溯《SPS 協定》設立的歷史背景以及 Codex 在制定瘦肉精安全標準上之實踐，本文不但發現《SPS 協定》在規範層面上存有缺失，並對新自由制度主義（Neoliberal Institutionalism）的基本理論假設提出質疑與修正。

---

DOI：10.3966/181130952015061201001

\* 國立中興大學國際政治研究所助理教授；國立政治大學外交學博士。

\*\* 國立政治大學法律學系副教授；法國馬賽三大國際法與歐體法中心公法博士。

投稿日：2014 年 8 月 1 日；採用日：2014 年 11 月 12 日

關鍵詞：食品安全法典委員會、國際食品安全標準、非關稅貿易障礙、  
瘦肉精、SPS 協定

Cite as: 12 TECH. L. REV., June 2015, at 1.

## **On the Food Safety Standard and Its Adequacy in WTO/SPS Agreement and Codex/Ractopamine**

Wei-En Tan<sup>\*</sup>, Yao-Ming Hsu<sup>\*\*</sup>

### Abstract

Trade barriers should be eliminated or managed because they contradict or weaken the value of trade liberalization. However, any promotions of liberalization without limitations or restraints are doubtful. Considering a matter in this aspect, this essay reviews the SPS Agreement and its Annex A which are both legal documents regarding human health protection and food safety standards under the WTO system. Meanwhile, this essay also inspects maximum residue limits (MRLs) for the amount of the drug—Ractopamine—allowed in the tissues of animal, an international standard made by the Codex, delegated by the SPS Agreement. By reviewing the two documents above, this essay examines whether or not the WTO is excessive or unjust to block trade barriers regarding human health protection and food safety standards. Based on the historical background about the formation pro-

---

<sup>\*</sup> Assistant Professor, Graduate Institute of International Politics, National Chung Hsing University; Ph.D. in International Relations, Department of Diplomacy, National ChengChi University.

<sup>\*\*</sup> Associate Professor, Department of Law, National Chengchi University; Ph.D of International Law and European Community Law, CERIC, Université d'Aix-Marseille III, France.

cess of SPS Agreement and the practice of the Codex's safety standards mentioned in the SPS Agreement's Annex A, this essay does not only point out the flaws in the SPS Agreement, but also rebuts some hypotheses being a part of foundations of international organizations from the Neoliberal Institutionalism perspective.

**Keywords:** Codex Alimentarius Commission (Codex), International Food Safety Standard, Non-Tariff Barriers, Ratopamine, SPS Agreement

## 1. 前言

世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的前身是《關稅暨貿易總協定》（General Agreement on Tariff and Trade, GATT），作為二戰後國際貿易組織（International Trade Organization, ITO）無法順利成立之暫行替代機制<sup>1</sup>。雖然 GATT 並非嚴謹意義的國際組織，但自其成立到 1995 年 1 月 1 日為止，這項貿易協定在相當程度上確實有效地促進了國際貿易自由化和維繫貨品交易間之秩序<sup>2</sup>。GATT 的主要目標是降低各締約方（contracting parties）對境外輸入之產品課予過高的關稅，也就是設法消除或至少是降低關稅上的貿易障礙（tariff barriers）。然而，從東京回合（Tokyo Round）以降（1973 年至 1979 年），非關稅貿易障礙（non-tariff barriers, NTB）也被列入談判範疇，並在落實貿易自由化的重要性上，漸漸超越原本關稅性的貿易障礙。

依據 Goode 所編纂的《貿易政策詞彙字典》，非關稅貿易障礙係進口國政府採取有別於關稅，但結果上能限制貿易流量的措施<sup>3</sup>。亦即除關稅措施以外之一切妨害或限制進口的官方政策，諸如法規、政令、檢驗程序等。就某方面來說，非關稅貿易障礙是 GATT 展現其成效及國際合作建構貿易秩序獲得成功後的意外副產品（byproduct）；由於自 1960 年代開始，全球絕大多數關稅措施已在 GATT 的治理下被逐步削減，各締約方政府藉由關稅政策來干預貿易市場的情形已明顯淡化<sup>4</sup>。惟與此同時，採取非關稅貿易障礙作為貿

<sup>1</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION, UNDERSTANDING THE WTO 15 (4th ed. 2008).

<sup>2</sup> Douglas A. Irwin, *The GATT in Historical Perspective*, 85(2) AM. ECON. REV. 323, 323-28 (1995).

<sup>3</sup> 自東京回合以後，凡是不屬於關稅型態的貿易障礙或措施，一律改稱為非關稅貿易障礙措施（請注意，並非所有非關稅貿易障礙措施都「必然」構成貿易上的障礙）。非關稅貿易障礙在本質上具有兩項涵義：1. 須非屬關稅性質；2. 具有影響貿易之效果。參見 WALTER GOODE, *DICTIONARY OF TRADE POLICY TERMS* 253 (4th ed. 2003).

<sup>4</sup> 經由一連串之 GATT 貿易回合談判，國際間的貨品關稅平均值從 1947 年的 40% 削減

易保護政策的方式卻方興未艾。有鑑於此，東京回合、烏拉圭回合（Uruguay Round）以及 WTO 成立之後的多哈回合（Doha Round），開始轉而要求會員國減少和循序漸進地消除非關稅貿易障礙以及將各種非關稅貿易障礙措施予以關稅化。然而，有效管制非關稅貿易障礙的難度極高，蓋此類貿易障礙名目繁雜且態樣多元，非 WTO 本身或其所附屬之任何單一協定所能盡其功。學者 Jackson 便曾表示，政府可以設想出各式各樣的方法來禁止有競爭性的產品進入其本國市場，並且這種行為難以有效遏止，此乃必須認清之現實<sup>5</sup>。

在 WTO 正式成立運作以前，GATT 秘書處（Secretariat）曾將非關稅貿易障礙劃分為五大類型，分別是：政府參與貿易活動、海關或進口程序之控管、貿易數量或額度的限制、相關之貨品檢驗標準、涉及進口貿易的各項規費<sup>6</sup>。從此分類中不難發現，幾乎任何妨害貿易自由化（尤其是限制進口貿易）的措施均被判定為「障礙」。雖然 GATT 第 XX 條設有若干一般例外條款，但法律上其效果是從「必要性」有無的基礎上，判斷應否給予會員國限制進口的貿易措施一個免責的待遇<sup>7</sup>，非關稅措施本身的「障礙」屬性，或言

---

到 1998 年 4%。參見 J. Leslie & M. Upton, *The Economic Implications of Greater Global Trade in Livestock and Livestock Products*, 18(2) SCI. & TECH. REV. OFF. INT'L EPIZ. 440, 440-54 (1999).

<sup>5</sup> JOHN H. JACKSON, *THE WORLD TRADING SYSTEM: LAW AND POLICY OF INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS* 153-55 (2d ed. 1997). 自 1990 年代後期開始，國際肉品和乳製品貿易也開始面臨類似的問題，當關稅障礙被 GATT 有效限制與削減後，許多發展中國家發現它們的肉品或乳製品受到北方國家的非關稅貿易障礙限制，出口貿易利益受到影響。可參考 Prema-Chandra Athukorala & Sisira Jayasuriya, *Food Safety Issues, Trade and WTO Rules: A Developing Country Perspective*, 26(9) WORLD ECON. 1395, 1413 (2003).

<sup>6</sup> TERENCE P. STEWART ED., *THE GATT URUGUAY ROUND: A NEGOTIATING HISTORY* (1986-1992), VOL. I: COMMENTARY 706 (1993).

<sup>7</sup> 儘管 GATT 第 XX 條中並非每個款項都明文標示「必要的」（necessary），但當特定貿易糾紛涉及此條文的適用時，必要性（necessity）是一項非常重要的判準。參見

其妨礙貿易自由化的該當性依舊成立。然而，不免令人好奇的是，在 WTO 架構下「障礙」的構成要件究竟有無一個明確判準？抑或和同類產品（like products）一樣，吾人僅能從個案中的國家實踐和爭端解決的實務意見中得到一個模糊輪廓<sup>8</sup>？

上述問題在現行 WTO 規範機制中無法找到明確答案，但能確定的一點是，任何關於「自由化」的追求均不宜是絕對放任或毫無限制的，國際社會對於貿易自由化的追求亦復如此<sup>9</sup>。基於這樣的思考，本文以目前 WTO 中涉及維護人體健康及相關食品安全標準的法律文件——《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》）及其附件 A 中提及的特定國際組織為研究個案<sup>10</sup>，並分析該協定與附件所肯認之一項國際標準——食品安全

---

Appellate Body Report, *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/AB/R (Dec. 3, 2007)；學理方面的討論參見 Filippo Fontanelli, *Necessity Killed the GATT-Art XX GATT and the Misleading Rhetoric About ‘Weighing and Balancing’*, 5(2) EUR. J. LEGAL STUD. 35, 38-39 (2012).

<sup>8</sup> NATHALIE BERNASCONI-OSTERWALDER ET AL., ENVIRONMENT AND TRADE: A GUIDE TO WTO JURISPRUDENCE 7-15 (2006).

<sup>9</sup> 在《設立 WTO 組織協定》的序言中有提及，“... and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world’s resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and ...”。顯然貿易自由化的追求應兼顧與平衡若干非關貿易自由化的法益維護，例如：環境保育。換句話說，若 WTO 僅將貿易自由化的追求視為組織功能的唯一價值，是背離了自己設立時的初衷。請參考 WTO 官網對於自身功能的介紹與說明，參見 Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154, available at [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/agrmtseries1\\_wto\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries1_wto_e.pdf).

<sup>10</sup> WTO 將影響貿易自由化的障礙分成兩大類：關稅與非關稅；後者又可再細分成諸多態樣，例如：對智慧財產權的保護、與貿易有關的投資性限制法規、裝船前檢驗要求、自動出口設限、動植物的檢疫或檢驗措施、友善環境的產品技術標準，以及服務貿易的市場進入條件等等。鑑於非關稅貿易障礙的類別繁複，且彼此間又各自具有獨立特徵，以致無法盡數於文中討論。故本文將研究聚焦在限制「食品貿易」

法典委員會 (Codex Alimentarius Commission, 以下簡稱「Codex」) 的瘦肉精 (Ractopamine, 亦有直譯為「萊克托巴安」) 最大殘留值標準, 討論進口國旨在維護人體健康與食品安全法益的「貿易障礙」在現行《SPS 協定》的規範下, 是否被不當評價與受到過度限制, 從而導致人體健康或食品安全與貿易自由化彼此間存在無可避免或難以調和之法益衝突。

爲了分析維護健康與食品安全的「貿易障礙」有無受到過度限制, 本文將對《SPS 協定》的主要規範內容, 還有其賦權 (empower) 的國際標準進行檢視, 確認此等規範和標準是否具有法益保護立場上的偏頗或受到非科學因素之干擾, 使其妥適性和科學中立性下降, 從而在適用時偏向對特定法益提供較多保護 (或是對特定法益加以非必要之限制)。已有研究文獻指出, 當科學知識涉入標準制定時, 標準就多半成爲一項透明度偏低的資訊。除具備專業背景的人士外, 常人鮮少有能力對之進行審核或評斷<sup>11</sup>。循此, 一旦科學專業爲政治權力所左右, 標準制定過程中的不公正 (injustice) 就很容易被看似合理的科學知識所隱藏, 並同時被「國際標準」 (international standards) 的修辭給美化<sup>12</sup>。惟事實上, 此種技術政治 (technopolitics) 下的標準非常可能淪爲服膺特定國家或非國家行爲者 (non-state actors) 經濟利益的工具<sup>13</sup>, 其不但有失公允, 對於全球食品安全的治理更是一項負面拉力。

本文依循如下架構對研究問題進行論證與分析。第 2 部分援引國際關係領域的新自由制度主義 (Neoliberal Institutionalism) 來界說國際組織與國際標準, 並透過兩個主要的研究途徑來說明無論國際組織還是國際標準都很難

---

(food trade) 之「障礙」; 有關食品貿易的障礙依目前 WTO 的規範架構和歷年貿易爭端案件來看, 主要分成衛生類與技術類。在篇幅和能力有限的情况下, 本文先專注於衛生類, 即《SPS 協定》之分析與檢視。

<sup>11</sup> Sheila Jasanoff, *The Idiom of Co-production, in STATES OF KNOWLEDGE: THE CO-PRODUCTION OF SCIENCE AND SOCIAL ORDER 1, 1-12* (Sheila Jasanoff ed., 2004).

<sup>12</sup> 請參見《SPS 協定》附件 A 第三項的內容。

<sup>13</sup> Douglas Kellner, *Intellectuals, the New Public Spheres, and Techno-politics*, 41-42 *NEW POL. SCI.* 169, 185-88 (1997).



不受到「權力」這個變數的影響。第 3 部分分別從《SPS 協定》的談判歷史背景和 1995 年之後的協定內容進行分析，指出這項協定在本質上的偏頗和對食品進口國加諸的不當限制。第 4 部分屬於個案研究；聚焦在瘦肉精國際標準的制定過程，研究揭示肉品出口大國強力介入 Codex 關於瘦肉精殘留值標準的決議過程。結論部分，本文建議，面對國際標準被經濟利益與政治權力不當干預的現象，我們有必要思考如何在目前失衡的法益現象中重新找回平衡。

## 2. 國際組織（及其標準）之潛在問題與分析途徑說明

### 2.1 學理上的分類和解釋之侷限

研究國際組織的政治學者與國際法學的研究者將國際制度（international institutions）在概念上分為三種態樣<sup>14</sup>：1. 正式政府間組織：由主權國家精心設計，係為一定目的而存在之合作形式，因此往往擁有一套明確的內部規則，能夠影響國家的行為或對其行為做出反應；2. 國家間基於合意所訂定之協約：此等協約經由參與制定的國家表達其意思與同意，最終構成適用於特定議題領域（issue area）之明確規範；3. 國際慣例：指具有隱含性約束效果的制度，儘管相較前面兩種類型，慣例欠缺明確形式，但能形塑國家的認知或預期，增加彼此理解或降低對於行為的誤判。

根據上述分類，WTO 和 Codex 這樣的國際組織是屬於第一種類型的制度；而《設立 WTO 組織協定》（the Agreement Establishing the WTO）中附件一的《SPS 協定》與此協定附件 A 中的內容是屬於第二種類型的制度。

「制度」在國際關係中代表無政府狀態（anarchy）下主權國家（sovereign

<sup>14</sup> J. G. STARKE, AN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW 639 (8th ed. 1977); ROBERT O. KEOHANE, INTERNATIONAL INSTITUTIONS AND STATE POWER: ESSAYS IN INTERNATIONAL RELATIONS THEORY 3-4 (1989). Also see ANTHONY AREND, LEGAL RULES AND INTERNATIONAL SOCIETY 14-28 (1999); Jasanoff, *supra* note 11, at 1-12.

states) 間的合作<sup>15</sup>，對於此種現象的形成，新自由制度主義提供了一套具有因果解釋力的說明；此套論述特別關注主權國家如何克服被欺詐的問題 (the cheating problem)，讓彼此的關係能從不合作轉向為合作，甚至在沒有共同政府或上位高權的互動過程中能夠建立起具有拘束性的常規機制<sup>16</sup>。根據新自由制度主義的觀點，國家願意合作乃係為了解決一己之力所無法克服之問題<sup>17</sup>。此外，為了追求經濟效益、解決集體行動的困境、降低交易成本、緩和資訊不對稱等現象，國家在一個反覆出現的議題領域 (the issue area) 中基於理性選擇，也會傾向形成合作關係<sup>18</sup>。

茲歸納新自由制度主義的重要主張如下：1. 接受國際社會無政府狀態的觀點，但強調其中的秩序面<sup>19</sup>；2. 主權國家作為國際舞台上的主角，是一個理性的功利至上者 (a rational utility-maximizer)，以追求國家利益為目標；3. 國際合作是否發生與道德觀或文化等抽象因素無涉，不宜將價值規範加諸其上。國家之間是基於利益互惠 (reciprocity) 與絕對獲益 (absolute gains) 的思考在決定合作與否；4. 賽局理論 (Game Theory) 中的「囚犯困境」現象

---

<sup>15</sup> Kenneth A. Oye, *Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies*, 38(1) WORLD POL. 1, 1-3 (1985).

<sup>16</sup> ROBERT O. KEOHANE, AFTER HEGEMONY: COOPERATION AND DISCORD IN THE WORLD POLITICAL ECONOMY 1-10 (1984); ARTHUR STEIN, WHY NATIONS COOPERATE: CIRCUMSTANCE AND CHOICE IN INTERNATIONAL RELATIONS 27-29 (1993).

<sup>17</sup> Robert Axelrod & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38(1) WORLD POL. 226, 232-40 (1985); Joseph Grieco, *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*, 42(3) INT'L ORG. 485, 486-90 (1988); Robert Jervis, *Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate*, 24(1) INT'L SEC. 42, 45-50 (1999).

<sup>18</sup> Lisa L. Martin & Beth A. Simmons, *Theories and Empirical Studies of International Institutions*, 52(3) INT'L ORG. 729, 737-38 (1998).

<sup>19</sup> 國際無政府狀態係指在各主權國家之上沒有更高的共同權威 (the common authority) 存在，但是否即因此而導致混亂 (chaos) 或失序 (disorder)，在不同學者或學派間存有爭議。請參考：Robert O. Keohane & Lisa L. Martin, *The Promise of Institutional Theory*, 20(1) INT'L SEC. 39, 45-46 (1995).

反映出資訊不足所導致的合作困難。國際社會亦復如此，因此需要制度作為克服資訊不完全與欺詐問題的解決之道；5. 國際制度建立之後，不必然會繼續依附於成員國或一定要仰賴霸權國家（the dominant state）。相反地，制度本身具有獨立發展與續存之能力，即自主性（the autonomy）<sup>20</sup>。

作為研究國際組織的代表性理論<sup>21</sup>，新自由制度主義確實有效地解釋了無政府狀態中國家何以能夠避免武力衝突，甚至形成穩定的互助關係。不過，新自由制度主義對於合作關係形成後的成效（effects）問題沒有提供充分說明<sup>22</sup>。就理論而言，強調理性選擇（rational choice）、效益最大化（efficiency maximum）和功能論（functionalism）的新自由制度主義應該會預期主權國家在設立國際制度後會去遵守其架構下的相關規定。循此，同一個國際制度的會員國最後應該會出現行為彼此趨同（convergence）的結果<sup>23</sup>。然何以國家會傾向遵守自己所簽署的條約規範或履行自願加入的國際組織義務？新自由制度主義的回答是，若國家不如此為之，其名聲與信譽將受損，長期會遭受許多風險和不利益，譬如他國的報復或在結盟過程中受到

<sup>20</sup> Bob Reinalda & Bertjan Verbeek, *Autonomous Policy Making by International Organizations: Purpose, Outline and Results*, in *AUTONOMOUS POLICY MAKING BY INTERNATIONAL ORGANIZATIONS* 1, 3 (Bob Reinalda & Bertjan Verbeek eds., 1998).

<sup>21</sup> Arthur Stein, *Neoliberal Institutionalism*, in *OXFORD HANDBOOK ON INTERNATIONAL RELATIONS* 201, 202-04 (Christian Reus-Smit & Duncan Snidal eds., 2008).

<sup>22</sup> 未提供充分說明的原因或許肇因於國家合作的成效需要從個案中去探尋，主權國家在不同議題領域的合作，會影響制度最終所能發揮之成效。不過，1990 年代後的新自由制度主義者，還有若干其他理論陣營的學者，開始研究國際條約成立後的遵約（compliance）問題，提出若干與國際合作成效有關的分析。相關文獻可參考：Beth A. Simmons, *Treaty Compliance and Violation*, 13 *ANNUAL REV. POL. SCI.* 273, 273-96 (2010); George Downs et al., *Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?*, 50(3) *INT'L ORG.* 379, 379-406 (1996).

<sup>23</sup> 就和國內法對於人民的要求一樣，最終期待所有人民不為法所禁止之行為，履行法律所要求之義務。參見：Judith Goldstein & Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework*, in *IDEAS AND FOREIGN POLICY: BELIEFS, INSTITUTIONS, AND POLITICAL CHANGE* 3, 7-15 (Judith Goldstein & Robert O. Keohane eds., 1993).

排擠。這樣的解釋雖然有一定的可信度，但很明顯是從「外部壓力」的面向切入，而沒有慮及一國「內部變數」的影響<sup>24</sup>。

本文因此對於上述新自由制度主義的解釋持保留立場，蓋其過度樂觀相信國際制度對於個別國家行為所具有的拘束力，忽略導致國家行為趨異（divergence）的國內變數。舉例來說，Codex 在 2012 年 7 月通過動物用藥瘦肉精之最大殘留值（maximum residue level, MRL）標準<sup>25</sup>。根據過往的實踐以及《SPS 協定》附件 A 的相關規定，此一標準是所謂的國際標準，在全球貿易領域中其角色係作為食品貿易爭端解決時的重要參考依據。因此，理論上，當有 WTO 會員國未遵循此項標準時<sup>26</sup>，可能會遭遇另一會員國指控或質疑的結果。倘若當事國間的貿易糾紛進入爭端解決程序（Dispute Settlement Procedures, DSP），依《SPS 協定》的規定將會對不遵守國際標準的會員國進行是否完成風險評估和提具科學證據之審查。在這樣一套制度規範設計下，WTO 的會員國除非有特殊原因，否則不太可能選擇抵觸國際標準。易言之，在食品貿易的互動中各國行為應該會逐漸走向趨同。惟實踐上，我國、俄羅斯、歐盟（European Union, EU）、伊朗、埃及，甚至中國等國家對於瘦肉精 MRL 的立場便與加拿大、墨西哥、美國、巴西的立場「趨異」。此外，值得注意且十分有趣的現象是，我國立法院在進口牛肉之瘦肉精 MRL 上接受國際標準〔即 MRL 為 10 微克（microgram）／公斤〕，但對進口的豬肉卻採取較國際標準更為嚴格的安全標準（即「零檢出」）<sup>27</sup>。何以我國

<sup>24</sup> See Simmons, *supra* note 22, at 274-76; 對於此問題的檢討可另行參考兩位國際法學者具有見地的分析：JACK GOLDSMITH & ERIC POSNER, THE LIMITS OF INTERNATIONAL LAW 3-22 (2005).

<sup>25</sup> Codex, *Maximum Residue Limits for Veterinary Drugs in Foods Updated as at the 35th Session of the Codex Alimentarius Commission* (July 2012), available at [http://www.codexalimentarius.net/vetdrugs/data/MRL2\\_e\\_2012.pdf](http://www.codexalimentarius.net/vetdrugs/data/MRL2_e_2012.pdf).

<sup>26</sup> 依《SPS 協定》序言的第一句和第 3 條第三項的前段，會員國可以不採用國際標準。

<sup>27</sup> 立法院在 2012 年 7 月 25 日召開臨時會表決《食品衛生管理法》部分條文修正草案，最後以 109 人出席、63 人贊成、46 人反對，決議未來符合安全容許標準的瘦肉

實踐的情形是「同時」既有趨同化亦有趨異化呢？前述新自由制度主義用以解釋國家間合作的論點似乎只能部分適用於我國，但對於我國採取「牛豬分離」的政策，卻無法提供令人滿意之答案。

## 2.2 兩種關鍵的分析途徑

面對國際組織和由其直接或間接制定的國際標準，我們究竟應如何正確理解呢？是解讀為主權國家間真摯的合作？組織或標準本身超然於個別會員國的功能或主體性展現？一種有效調和各國國內 SPS 措施的有效制度？還是僅是一種工具；難以避免現實世界中隱而未現的權力政治（power politics）影響？

新自由制度主義有兩個重要的分析途徑為吾人思考上述這些問題提供方向：第一個觀點是制度途徑（institutional approach）；側重於國際組織本身「內部」的實際運作情形<sup>28</sup>，而不是組織對於其他行為者產生了什麼影響；另一種觀點，建制途徑（regime approach），關注國際組織的行為效果（behavioral effects），特別是組織對於其他行為者的影響程度<sup>29</sup>。由於這兩

---

精牛肉可以進口，但不得包括豬肉。而行政院新聞局的公開說明文件中表示，政府不會開放含瘦肉精的豬肉進口，以行動保障國人健康及畜牧業者。此外，文件中也提到，雖然目前還沒有科學證據證明施用瘦肉精的肉品對人體健康有害，「但政府仍會兼顧國人膳食習慣及本國產業的發展，不會開放含瘦肉精的外國豬肉進口臺灣」。詳見：萊克多巴胺議題說帖，行政院新聞局：<http://oldweb.epa.gov.tw/Ractopamine/index.htm>（最後點閱時間：2014年10月20日）。

<sup>28</sup> 制度途徑認為政治制度宛如黑盒子，一般人往往只能看到它的形成以及展現的功能，但對於組織內部的運作卻不得其門而入。ROGER HILSMAN ET AL., *THE POLITICS OF POLICY MAKING IN DEFENSE AND FOREIGN AFFAIRS: CONCEPTUAL MODELS AND BUREAUCRATIC POLITICS* 63 (1993).

<sup>29</sup> See J. SAMUEL BARKIN, *INTERNATIONAL ORGANIZATION: THEORIES AND INSTITUTIONS* 27-28 (2006); 至於「建制」的定義，在國際關係領域已被普遍接受為是：「一組原則、規範、規則，和決策程序，經由它們，行為者在一個既定議題領域的期待會逐漸趨同。」（“regimes are defined as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area.”）援引自：

種途徑對於本文的研究均屬必要<sup>30</sup>，在分析國際組織或國際標準以及它們對於主權國家的影響時，缺一不可。以下先簡要介紹這兩種重要的分析途徑。

### 2.2.1 制度途徑

關注組織內部的結構和各部門或單位間的上下層級關係（*hierarchy*），因此研究上會先分析一個國際組織的章程（*the charter or constitution*）。章程在形式上是國際公法中的條約（*treaty*），由創始國家經由談判後簽署而成，然後開放給非談判國以加入的方式成為會員<sup>31</sup>。章程內容通常會載明國際組織成立之時間、背景、宗旨、會員資格、組織行政架構的設計，以及決策制定的方式等事項。

制度途徑將國際組織的結構分成兩大類：行政（*administrative element*）與政治（*political element*）。行政類部門替國際組織本身工作，部門的員工向組織效忠，屬於國際公務員，在工作期間不對其國籍本國負責。政治類部門的人員雖然也同在組織中辦公，但他們是為自己的國籍本國服務和盡責。舉例來說，國際貨幣基金（*International Monetary Fund, IMF*）中的經濟專員（*specialist on the economy*）負責對特定國家進行經濟情勢分析，其受僱、支領薪俸、責任歸屬均是和 *IMF* 直接發生聯繫，而非其母國。但董事會（*the Board of Governors*）中的成員則不然，其係由會員國所指派，代表個別會員國在 *IMF* 的立場與國家利益，對 *IMF* 幾乎不負任何行政上責任<sup>32</sup>。

在一般情形下，國際組織的政策或決議多半都是由上述的政治類部門所

---

Stephen Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, 36(2) INT'L ORG. 185, 185-205 (1982).

<sup>30</sup> 儘管本文對自 1980 年代以來新自由制度主義的理論觀點提出質疑，但新銳學者 Barkin 所提出的這兩種分析途徑有相當的可取之處。故援引其要義，作為本文分析和批判的基礎。

<sup>31</sup> 蔡育岱、宇智波、熊武、熊美，國際法之延續與變遷（一）：傳統公法，頁 116-118（2009）。

<sup>32</sup> 同前註，頁 12-15。

議定，而行政類部門負責執行這些政策。兩種部門間的地位與權力關係儘管在組織章程中可能是平等的（至少法律上），但實際上行政部門通常是居於下風。此種情形在不少國際組織中均存在，因此實踐上國際組織是否有所謂的自主性令人存疑<sup>33</sup>。有鑑於此，一些以科學研究或設定技術標準為主要宗旨或功能的國際組織，會籌組一個與組織本身保持距離的單位。舉例來說，很多以環境保育為宗旨的組織會設立一個獨立的科學機構（scientific body），一來是透過機構的研究成果確立組織的工作範圍與方向〔例如聯合國的政府間氣候變遷專家小組（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）〕；二來是確保組織運作之中立性與公平（例如：漁業性質的國際組織）<sup>34</sup>。而在設定標準方面，像是國際民用航空組織（International Civil Aviation Organization, ICAO）會聘請全球各地在導航技術與航空運輸領域的專家組成委員會，委託他們提出適當的國際標準<sup>35</sup>。

然而，上述具有獨立性質的科學機構所提出之意見，往往最後還是需要得到組織中多數會員國的支持或背書，才能正式成為國際組織的政策或是決議。換句話說，不管一個國際組織有沒有為了保持行政中立而另行設立一個與組織本身保持距離的專門機構，其最終的表現（是否落實當初成立之宗旨）還有本身的自主性都是依變項（dependent variables），必須取決於組織中由成員國所組成的權力機構（通常是一個組織的大會）。更具體地說，如果權力機構中多數國家支持組織在某項事務採取的立場，這個國際組織的表現會很專業與稱職；反之，則可能會背離該組織的設立宗旨或目的。聯合國安理會（Security Council）便是一個極佳例子。不過，無論組織最終表現的

<sup>33</sup> Darren G. Hawking et al., *Delegation Under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory*, in *DELEGATION AND AGENCY IN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS* 3, 21 (Darren G. Hawking et al. eds., 2006); Ervin Hexner, *The Executive Board of the International Monetary Fund: A Decision-Making Instrument*, 18(1) INT'L ORG. 74, 79-84 (1964); 同前註，頁 12-15。

<sup>34</sup> ELIZABETH DESOMBRE, *THE GLOBAL ENVIRONMENT AND WORLD POLITICS* 62-76 (2002).

<sup>35</sup> ICAO, *Making an ICAO Standard*, <http://www.icao.int/safety/airnavigation/Pages/standard.aspx> (last visited June 8, 2015).

好與壞，它的自主性都不是固有的（inherent），而是受到成立這個組織的會員國所左右<sup>36</sup>。惟若一個組織能得到其權力機構中多數國家的支持，它的表現就一定很稱職嗎？國際組織中的國家在法律上或許是平等的，但在實際能力上卻可以分出強弱<sup>37</sup>。如果多數支持組織的國家是能力較差的小國，那麼大國是否還會一樣遵守組織中的制度？反之，如果支持組織的國家是少數，但卻是強國時，多數的小國有可能或有辦法抵抗嗎？

總體來說，制度途徑體現了國際組織最初設立的核心功能，將組織的內規列入分析範疇。但制度途徑也同時提醒研究者，政治類部門也是國際組織的一項構成單元，而且往往是更具有權力與實質上影響國際組織運作的部門。

### 2.2.2 建制途徑

與前述制度途徑明顯的不同在於，本途徑關心的不是國際制度本身，而是制度對於其他行為者（尤其是主權國家）的影響。易言之，制度本身只是一個中介變項（the intervening variable），國家行為受其影響的程度才是值得關心的重點<sup>38</sup>。

建制途徑分析國際組織的方法是觀察會員國（或非會員國）對於組織的回饋或反應，特別是組織中具有法律規範效果的決定（例如 Codex 關於瘦肉精 MRL 的標準）對於國家行為的影響。此種分析有助於吾人瞭解國際組織與主權國家間的互動，以及國際組織在整個國際關係中運作成效之良窳，但對於組織本身，特別是其內部事項的掌握則較難提供周延分析。建制途徑的支持者認為，不能因為國家客觀行為上偶有合作之事實出現，就排除它們彼此間的安全競爭邏輯（the logic of security competition）。事實上，後者（競

<sup>36</sup> HAROLD JACOBSON, NETWORKS OF INTERDEPENDENCE 44-49 (1979).

<sup>37</sup> See KATJA WEBER, HIERARCHY AMIDST ANARCHY: TRANSACTION COSTS AND INSTITUTIONAL CHOICE 1 (2000).

<sup>38</sup> Krasner, *supra* note 29, at 192-95.



爭現象)會影響前者功能的發揮<sup>39</sup>。而影響的因素主要有兩個：一是對相對獲益 (relative gains) 的關注；一是對於欺詐的擔憂。在一個無政府狀態的國際舞台上，主權國家總是擔心今日合作的盟友會成為明天競爭之對手；忐忑當下在共同利益關係中得到優勢的夥伴，會成為日後威脅自身安危的潛在敵人。這種情況導致的結果是，國家必須密切關注合作過程中自己與他國的獲益情況<sup>40</sup>。此外，合作過程中的責任分擔也是一個問題，即便國家不在乎相對獲益，但合作過程中由誰負責主導組織功能的運作、承擔運作的各項成本、對違規者進行制裁，以及彼此責任與工作的分配又該如何適當劃分？這些問題若不能妥適解決，合作效度必然受到減損，甚至反而種下日後國際衝突的惡果<sup>41</sup>。

簡言之，建制途徑比制度途徑更關注「結果」，應用此途徑的研究者會將特定期間國際關係中主權國家彼此的權力與利益分配情形反映出來，解釋不同國家對於同一種國際制度的回應情況。誠如學者 Snidal 所言，權力與利益是用以解釋國家間合作或衝突的主要變數，而國際組織僅僅是過程中的一個中介變項<sup>42</sup>。

至此，我們可以摘要出一項初步的研究發現，即無論制度途徑還是建制途徑，都透露出新自由制度主義無法切斷與「權力」這項變數的關係。儘管其理論本身強調國家間的合作（而不像新現實主義強調衝突的必然性），還有維繫合作的各種可能性，甚至主張制度形成後所具有的自主性，但任何制度都無法獨立於它的成員國而存在，而成員國不可能在所有客觀條件上一致。權力較大或實力較強的成員必然會直接與間接影響或主導一個國際制度的運作或發展，甚至讓國際制度更多時候是為其利益而服務與存在。

<sup>39</sup> John J. Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, 19(3) INT'L SEC. 5, 7 (1994/1995).

<sup>40</sup> Grieco, *supra* note 17, at 496-99.

<sup>41</sup> *Id.* at 499-501.

<sup>42</sup> See Duncan Snidal, *Relative Gains and the Pattern of International Cooperation*, 85(3) AM. POL. SCI. REV. 701, 702-03 (1991).

### 3. 制約非關稅貿易障礙的《SPS 協定》及其規範內涵解析

#### 3.1 背景說明

在 WTO 成立前的貿易秩序主要是仰賴 GATT 來維持，由於是以貨物關稅削減為核心宗旨，故而像維護人體健康一類的非關稅障礙，原則上並不在當時 GATT 的涵攝範圍內<sup>43</sup>。然而，透過各種貿易上不應出現歧視待遇之要求（例如：GATT 第 I、III、XI 等條之規定），GATT 還是可以對具有非關稅性質的貿易措施進行一些處理。不過與此同時，GATT 也承認在某些情形下國家具有合法之理由，得以正當化自己對於源自特定地方的產品實施差別待遇，例如：基於保障人類生命或是健康的考量。惟此種例外條款獲得適用之前提是，進口國在實行此種措施時沒有構成恣意或不當，或是造成隱匿性的貿易限制，以致使相同條件下的兩個國家受到非等同之對待<sup>44</sup>。

當關稅的問題在 GATT 架構下得到有效管理之後，締約各方開始注意到非關稅措施對於貿易自由化的影響，於是自 1967 年開始，GATT 將重心轉向非關稅貿易障礙<sup>45</sup>。1960 年代晚期，藉由多邊主義（multilateralism）或 GATT 架構來處理非關稅貿易障礙的訴求得到國際社會多數成員的支持，此與當時環境議題開始受到重視有關，大量的環境或健康安全規範在西方國家如雨後春筍般地被制定，而這些規範在效果上對國際貿易構成直接或是間接的妨礙。有鑑於此，經濟暨合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）在 1972 年頒布《關於環境政策的國際經濟面向之指導性原則》（Guiding Principles Concerning the International Eco-

<sup>43</sup> 原則上 WTO 成立前的 GATT 係以關稅障礙的削減和管制為主，故對於非關稅性質的貿易措施沒有加以規範，除了第 XX 條各款所載明之「一般例外」情形以外。

<sup>44</sup> 請參見 GATT 第 XX 條的序言（preamble）。

<sup>45</sup> P. J. Lloyd, *Reducing Non-Tariff Barriers: The Strategy of Negotiation*, 63(251) COMMONWEALTH J. INT'L AFFAIR 319, 320-24 (1973).

conomic Aspects of Environmental Policies) <sup>46</sup>，此份文件透露出北方工業化國家在貿易政策上的立場，即透過國際立法來制衡 (balancing) 確保環境或健康安全所造成之貿易上負面影響<sup>47</sup>。

1973 年到 1979 年的東京回合談判是 GATT 締約方正式以一系列嘗試去處理有關非關稅貿易障礙的關鍵期間。談判中一個逐漸為各國確認的事實是，進口產品的隱匿性歧視通常存在於所謂的技术性法規之中。此外，與會的締約方預期未來有關產品的標準水平 (the level of the standards) 將會大幅提高，因為國家除了對外需要爭取貿易利益，對內也要保護其國民健康、公共衛生、環境生態等非貿易利益<sup>48</sup>。1979 年，《技術性貿易障礙協定》〔Agreement on Technical Barriers to Trade，當時稱為《標準法典》(Standards Code)〕被認可與採用。這項協定在當時適用於「所有的產品」，包含工業與農業產品，並且引進了若干新原則以確保不同國家的技術規範不會對於貿易造成過多限制。《標準法典》鼓勵當時的締約國在貿易活動實踐上依循並接受「國際標準」，並設法使它們有義務接受這樣的標準，除非基於特殊原因（例如對於人體健康的保護），否則不應予違反<sup>49</sup>。

《標準法典》的第 2 條第一項載明，締約方應確保沒有技術性規範、標準，或此等規範或標準之執行會造成非必要性的貿易限制效果。惟當時法典本身未提供任何判準來幫助 GATT 的專家小組或是締約方檢視「必要」與「非必要」的界線。此項立法疏漏大大弱化了《標準法典》的功能，也讓控

<sup>46</sup> OECD, <http://webnet.oecd.org/oecdacts/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&Lang=en&Book=False> (last visited June 8, 2015).

<sup>47</sup> 《關於環境政策的國際經濟面向之指導性原則》中載明，各種安全標準存在的合法原因為何，像是：不同的社會追求目標、工業化程度等。此外，也提到各國標準之間應如何進行調和的問題。參考：MICHAEL TREBILCOCK & ROBERT HOWSE, *THE REGULATION OF INTERNATIONAL TRADE* 204 (3d ed. 2005).

<sup>48</sup> TERENCE P. STEWART ED., *THE GATT URUGUAY ROUND: A NEGOTIATING HISTORY (1986-1992)*, VOL. III: DOCUMENTS 1067 (1993).

<sup>49</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD), *Dispute Settlement*, at 5, available at [http://www.unctad.org/en/docs/edmmisc232add22\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/edmmisc232add22_en.pdf).

訴方必須承擔起舉證責任，證明被告國的非關稅措施並非必要<sup>50</sup>。除此之外，《標準法典》的另一項缺點是只有 39 個國家參與簽署，遠不及於當時 GATT 所已經累積的締約方數目，若再考慮 GATT 本身爭端解決模式採取的是一致性共識決（positive consensus），則當時沒有任何相關的國際貿易爭端在《標準法典》這個規範下得到解決或處理的結果就不會令人感到意外。

東京回合之後，頻繁從事國際貿易的國家更深刻感受到 GATT 與上述《標準法典》不足以有效解決非關稅貿易障礙的增加及其對貿易自由化所造成之限制，且非關稅貿易障礙問題的嚴重性在農產品貿易部分越演越烈<sup>51</sup>。回顧當時的背景環境，整個 1980 年代幾乎是美國與歐體（European Communities, EC）針對荷爾蒙牛肉進出口問題的激烈交鋒時期。由於這項爭端當時並沒有在 GATT 的法律架構下得到妥善處理，使得美國決心日後要設法促成國際間衛生與安全相關標準的調和化工作，以確保其肉品的出口貿易利益<sup>52</sup>。1986 年，GATT 締約方部長會議通過東岬宣言（Punta del Este Declaration），展開最後一輪的多邊貿易談判（烏拉圭回合），此時非關稅貿易障

<sup>50</sup> TREBILCOCK & HOWSE, *supra* note 47, at 141.

<sup>51</sup> 事實上，東京回合消弭非關稅貿易障礙的成果不佳，以美國為例，其食品出口的貿易利益在東京回合之後反而受到較東京回合之前更多的限制，而其中有極高的比例是以人體健康為由的非關稅障礙措施所致。詳見：David Victor, *The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: An Assessment After Five Years*, 32(4) N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 865, 865-74 (2000)；牛惠之，「世界貿易組織之 SPS 協定關於風險評估與風險管理之規範體系與爭端案例研究」，台灣國際法季刊，第 1 卷第 2 期，頁 156（2004）。

<sup>52</sup> D. Roberts, *Preliminary Assessment of the Effects of the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Trade Regulations*, 1(3) J. INT'L. ECON. L. 377, 377-80 (1998). 這為後來 WTO 架構下《SPS 協定》之設立奠定了遠因，也可以適度的說明，經貿利益驅使美國決定在國際政治層面應有所為。這是經濟力量引導政治決策的一項明證，是經濟結構主義（Economic Structuralism）的體現。參考：Theotonio dos Santos, *The Structure of Dependence*, 60(2) AM. ECON. REV. 231, 233-36 (1970)；Robert Cox, *Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory*, in NEOREALISM AND ITS CRITICS 204, 207 (Robert O. Keohane ed., 1986).

礙的相關議題再度成爲談判桌上的攻防焦點<sup>53</sup>。不過，本次談判中的另一項核心議題更值得關注，那就是農業貿易，此正是導致日後《SPS 協定》成立的一項主因<sup>54</sup>。因爲許多參與談判的締約方（多數爲南方發展中國家）擔心，若讓一項有關農業議題的貿易自由化協定〔即《農業貿易協定》（The Agreement on Agriculture）〕在談判過程中順利通過，則其將面對國內農業團體的巨大抗議與反彈。基於此項憂慮，倘若能另外制定一個有平衡效果的協定（具有限制農產品貿易自由化效果的《SPS 協定》）來緩和這樣的情況，締約方無論是在彼此共識的形成或是對國內受衝擊產業之安撫，都會比較好交代。正因爲這樣的時空背景因素，使得有關動植物檢驗和檢疫措施的相關規範成爲整個烏拉圭回合中的一項關鍵性議題。1990 年 11 月，動植物檢驗和檢疫措施規範工作小組（Working Group on SPS Regulations）公布《SPS 協定》的草案文本，當中包含以下重要內容：

1. 任何 SPS 措施不應針對某一國家有所歧視，並且不能構成隱匿性的貿易障礙；
2. 各國措施應被調和化（harmonization）以符合一般所接受的科學原則；
3. 發展中國家以及它們在履行國際標準上的困難應加以顧及；
4. 在制定國際標準方面，締約方應發展出一套透明性的程序與機制。

另外，儘管當時締約方之間意見有所分歧，兩項重要的 SPS 措施議題被納入草案文本中。首先，在什麼條件下會員國可以採取比已經建立起來的國際標準更爲嚴格的檢驗標準？美國和 EC 等工業先進國家希望可以採取更爲嚴格標準的權利，但以農業出口爲大宗的凱恩斯集團國家（Cairns Group States）卻對此提出反駁，認爲這會破壞調和化原則。其次，在檢視一項會員國所執行的 SPS 措施時，是否經濟上考量或消費者權益的保護等因素也應被

---

<sup>53</sup> STEWART ED., *supra* note 48, at 35.

<sup>54</sup> 羅昌發，國際貿易法，頁 367（1999）。

列入，成爲一項合理的風險評估基礎<sup>55</sup>？日本當時指出，地理因素、飲食習慣等應在檢視一項 SPS 措施有無抵觸貿易規則時加以考量<sup>56</sup>。相較之下，凱恩斯集團與若干發展中國家認爲，消費者偏好、動物福利、飲食文化等因素皆與 SPS 措施無關，無庸也不宜列入考量<sup>57</sup>。

上述第一項議題在談判過程中漸漸取得多數國家的共識，草案同意讓個別國家能夠在特定條件符合的前提下採取較國際標準更爲嚴格的安全標準。但有關經濟考量或消費者權益的保護問題，卻未能形成明確共識。草案最終的文本內容中因此沒有提及哪些因素是與 SPS 措施無關或應不被加以考量<sup>58</sup>。總體來說，有關治理 SPS 措施的貿易談判自始便陷入食品出口國與進口國之間的政治角力（特別是美國與 EC），同時也觸及食品貿易自由化後許多國家境內農牧團體可能受創的經濟利益。在如此的時空背景下，國際與國內兩個層次的多方利益考量驅使著不同國家在食品貿易自由化與公共衛生兩種法益間擺盪與抉擇。

## 3.2 《SPS 協定》核心規範解析

### 3.2.1 序言與附件 A

《SPS 協定》總共由 14 個條文和 3 個附件所組成，將有關動植物防疫或檢疫之規範和誠命加以明文化，作爲 WTO 各個會員國發展、採用與執行有關 SPS 措施的指引，並企求避免各國的 SPS 措施對國際食品貿易構成不必要之限制<sup>59</sup>。《SPS 協定》的目標清楚地載於其序言中，即：

<sup>55</sup> STEWART ED., *supra* note 48, at 201.

<sup>56</sup> *Id.* at 188.

<sup>57</sup> Negotiating Group on Agriculture-Working Group of Sanitary and Phytosanitary Issues-Supplementary Communication of the Cairns Group, GATT Doc., No. MTN.GNG/NG5/W/164.

<sup>58</sup> See Ian Sandford, *Hormonal Imbalance? Balancing Free Trade and SPS Measures After the Decision in Hormones*, 29(2) VICT. U. WELLINGTON L. REV. 389, 389-96 (1999).

<sup>59</sup> 請參見《SPS 協定》序言第 4 段：“..., adoption and enforcement of sanitary and phyto-

「……肯定各會員為保護人類、動物或植物的生命或健康，可採取或執行必要措施，惟此等措施之實施，不得對相同條件下之不同會員國構成恣意或無理的歧視，或對國際貿易形成隱匿性的限制；……」；

「……建立一多邊架構的規則與紀律，以指導檢驗與防檢疫措施之研訂、採用及執行，『以其將貿易的負面影響減至最小』；……」<sup>60</sup>。

此外，《SPS 協定》將關於「檢驗或防檢疫措施」的定義規定在附件 A，係指適用於下列項目之任何措施：

(a)保護會員境內動物或植物生命或健康，以防範因害蟲、疫病、帶病體或病原體的入侵、立足或散播而導致之風險；

(b)保護會員境內之人類或動物的生命與健康，以防範因食品、飲料或飼料中的添加物、污染物、毒素或病原體而導致的風險；

(c)保護會員境內之人類生命或健康，以防範因動物、植物或動植物產品所攜帶的疾病或因疫病害蟲入侵、立足或散播所致生的風險；或

(d)防範或限制在會員境內因害蟲入侵、立足或散播而造成的其他損害。

檢驗或防檢疫措施包括所有相關法律、命令、規定、要件和程序，特別是包括最終產品的標準；加工與生產方法；測試、檢驗、發證與核可程序；檢疫處理包括有關動物或植物運輸或運輸中維持動植物生存所需材料之規定；相關統計方法、取樣程序與風險評估的方式；以及與食品安全有直接關係的包裝和標示要求。

有關「調和」的意義規定在附件 A 的第 2 點，「係指不同會員制定、承認與施行共同的檢驗與防檢疫措施。」

而涉及國際標準的問題，則詳載於同一附件之第 3 點，以下僅列出其中和本文研究最相關的(b)與(d)兩款規定：「就動物健康與人畜共同傳染之疾病而言，係指在 OIE 主導下所研訂之標準、準則與建議」「就上述組織所未涵

---

sanitary measures in order to minimize their negative effects on trade”.

<sup>60</sup> 由此序言的內容可知，《SPS 協定》係以貿易自由化的確保為重，而非人體健康為先。參見：牛惠之，前揭註 51，頁 157-159。

蓋之事務而言，係指由對所有會員國開放入會申請的其他相關國際組織所頒布而為 SPS 委員會承認之適當的標準、準則與建議」。

### 3.2.2 第 2 條：基本權利與義務

本條共有 4 項，內容各有偏重；第一項明白肯認會員國可以為了保護人體健康或生命之需要，實施「各種」的 SPS 措施，只要措施不與本協定之規範相違。第二項與第三項確定會員國的基本義務，強調 SPS 措施須以科學原則（scientific principles）為基礎，且不能構成歧視或隱匿性的貿易限制。詳言之，當某種產品的來源是較其他國家或地區更具有風險性的時候，《SPS 協定》承認會員國對之進行差別對待可能具有實際上的必要性。也就是說，具有歧視效果的 SPS 措施本身並未被全然禁止，除非它是恣意或不合理的，以致在相同或近似條件下讓不同的國家間或是本國與外國之間出現待遇有別之結果<sup>61</sup>。

最後，第四項是屬於推定性（be presumed to）的規定，闡明《SPS 協定》與 GATT 兩者間的關係，特別是與 GATT 第 XX 條第(b)款中所規定之義務的關連性<sup>62</sup>。

### 3.2.3 第 3 條：調和化

調和化（harmonization）在本條中係指以「國際標準」為基礎，協調各會員國的 SPS 措施。與第 2 條有別，本條是對於會員國權利義務之具體規

<sup>61</sup> 參見《SPS 協定》第 5 條第五項。

<sup>62</sup> 《SPS 協定》是與 GATT 同時存在於《設立 WTO 組織協定》附件一下的貨品貿易規範，而在 GATT 第 XX 條（涉及貿易原則之一般性例外規定）的第(b)款亦有對為了保護人類、動植物生命或健康之必要措施可以免責之規定。因此，事實上有可能一國的 SPS 措施同時觸及《SPS 協定》和 GATT 的相關條文，像是第 I 條的最惠國待遇、第 III 條的國民待遇，以及第 XI 條的數量限制的消除等。慮及此點，WTO 的爭端解決小組或上訴機構在處理有關 SPS 措施所引發的貿易糾紛時，是先以較具特定性的《SPS 協定》為優先，其次，才考量一般性的 GATT 規定。TREBILCOCK & HOWSE, *supra* note 47, at 206-07.



定。但相較稍後論及的第 5 條，本條適用可能受到若干因素的限制，實際上能否落實需待具體案件進行驗證。至於內容方面，本條既有實體性質的權利義務，亦有程序面的規範（例如第四項與第五項）要求。

本條第一項要求 WTO 的會員應根據（shall base）既有的國際標準、指針或建議來進行彼此標準的調和化<sup>63</sup>。當會員國的 SPS 措施是依據相關國際標準訂定而成時，第二項就把會員國的措施視為（be deemed to）與《SPS 協定》的要求相符且無違 GATT 中的相關條規<sup>64</sup>。此外，第三項清楚指出，會員若具有科學上的正當理由，或確定其依據第 5 條第一項至第八項而實施之檢驗和檢疫保護水準係屬允當，則其可在檢驗或檢疫措施上引用或維持比既有相關國際標準「更為嚴格的」SPS 措施<sup>65</sup>。

上述三項條文的適用須以客觀上確實存有某項國際標準為前提；毋寧，如根本沒有所謂的國際標準存在，此三項規定毫無機會適用。而事實上，目前國際標準的制定數量相較於會員國在境內施行 SPS 措施的數量明顯為少，使得第 3 條在食品貿易糾紛中能發揮的功能受到侷限。其次，食品進出國基於不同的立場和利益考量，對於這三項條文的解釋有相當大的意見分歧，例如在「荷爾蒙牛肉案」〔*EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*〕中，根據（based on）與符合（conform to）是否意義相同，就引發爭辯<sup>66</sup>。

<sup>63</sup> 除了調和化的要求外，《SPS 協定》也鼓勵會員國以等同（equivalency）的概念來回應彼此的 SPS 措施。參見《SPS 協定》第 4 條。

<sup>64</sup> BERNASCONI-OSTERWALDER ET AL., *supra* note 8, at 158.

<sup>65</sup> 參見《SPS 協定》第 3 條第三項；就本規定之目的而言，會員若依據現有的科學資訊進行符合本協定相關規範的查核與評估後，認為相關的國際標準、準則或建議並不足以達到適當的檢驗或防檢疫保護水準時，即判定為在科學上具正當理由。有關「科學上的正當理由」，本協定有相當詳盡的規定，包括第 5 條第一、二、三、七項。

<sup>66</sup> 小組認為會員國採取 SPS 措施時，必須「根據」（based on）既有的國際標準。而「根據」的意義就是，措施要與國際標準中對於衛生檢疫保護的程度相符；在本案中與措施相關的國際標準便是由 Codex 制定的，因此 EC 必須將自己的標準與 Codex

### 3.2.4 第 5 條：風險評估及適當之保護水準

本條處理了兩個重要的問題：如何進行風險評估（第一項到第三項）及如何判定適當的 SPS 措施保護水準（第四項到第六項）。至於第七項是針對當科學證據不充分時，會員應如何採取暫時性的 SPS 措施，以在維護人體健康和確保貿易自由化之間達到平衡。第八項則是給予食品出口的一項權利，使其能針對進口國不符國際標準的 SPS 措施提出質疑與獲得必要資訊。

本條第一項雖然要求會員國確認自己的 SPS 措施係依照適當之人體健康的風險評估而制定，且該項評估須參考國際組織所制定之評估方法。但應予注意的是，此處所指的 SPS 措施並非係所有會員國的所有 SPS 措施。詳言之，若會員國的 SPS 措施符合前述《SPS 協定》第 3 條第一項與第二項的規定時，第 5 條第一項就不適用。因此，唯有會員國的 SPS 措施是基於第 3 條第三項來制定時，才需要進行所謂的風險評估。

本條第二項與第三項是關於進行風險評估時應予考慮的因素：前者是通則性的規定；後者針對動植物的生命或健康所面臨的風險該如何評估進行規範。其條文內容如下：

「會員在進行風險評估時應考量現有之科學證據；相關的加工與生產方法；相關的檢驗、取樣與測試方法；特定蟲害疾病的流行；無害蟲或疾病區域之存在；相關的生態與環境條件；以及檢疫或其他處理措施。」

---

的標準進行調和。然而，本案的上訴機構不同意小組對於「根據」的解釋，因為與某一標準一致的措施當然「根據」該標準，但不能代表「根據」某一標準的措施就一定要與該標準一致。針對《SPS 協定》第 3 條第一項，上訴機構認為各會員國應「根據」國際規範為基礎以制定其衛生檢疫措施，但此項規定未強制要求會員國所制定之食品衛生標準應依照 Codex 的規範，因為 Codex 的規範應僅具有建議或推薦之效力，而非強制性；若依照小組的觀點，將會使得 Codex 等國際組織之規範無形中具有強制拘束力。不過，上訴機構在本案中的裁定基本上是與小組一致的，均認為 EC 欠缺《SPS 協定》第 5 條第一項要求之風險評估，故其採用之措施與該協定第 3 條第三項不一致。Appellate Body Report, *EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, ¶166, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (Jan. 16, 1998).

「會員在評估動物或植物生命或健康所面臨的風險，及決定採行可達適當的檢驗或防檢疫保護水準之措施以防範該風險時，應考量相關經濟因素，例如：因害蟲或疫病入侵、立足或散播所造成之生產或銷售之潛在損失；進口國境內控制或消除的費用；以及抑制風險之替代方法的相對成本效益。」

就風險控制之目的來看，第二項有關科學證據的相關要求是為了確保會員國的 SPS 措施是以客觀的科學資料為基礎而設立。也就是提供一些風險評估的必要指引，然而，藉由對風險的科學性予以要求，《SPS 協定》事實上是干預了會員國訂定 SPS 措施的政策決定權。換句話說，會員國維護人體健康的權利受到科學證據這個要件的限制；國家只有在事前提出風險確實存在之證明後，才有機會設定有別於國際標準的健康法規或是衛生安全標準<sup>67</sup>。不過這種立法上的失當，可以在本條第七項稍微得到一些「補償」；考量風險存在與否的確定和因果關係有無的證明並非總是能夠找到充分的科學證據，第七項讓會員國得暫時依據「現有的」相關資料設定與實施 SPS 措施。但此時進口國必須設法取得更進一步的資料，為後續的風險評估做準備，以期在合理期間內對暫行的 SPS 措施進行檢討<sup>68</sup>。

相較於第二項，第三項提供會員考慮科學證據以外之其他因素的可能，其中經濟因素的考量被列於其內。但此規範方式卻為學者所詬病，指出是將風險管理與風險評估混同<sup>69</sup>。惟有論者從《SPS 協定》的貿易本質切入，認

<sup>67</sup> 相關規定參見《SPS 協定》第 2 條第三項、第 5 條第四項以及第六項。

<sup>68</sup> 有關科學證據不充分的問題涉及許多細部的法律爭議，尤其是預防原則（precautionary principle）。本文礙於研究旨趣和篇幅，對此不予深入說明。相關資料可參見許耀明，「風險管理與風險治理：以 GMO/GMF 為例」，歐盟法、WTO 法與科技法，頁 331-363（2009）；牛惠之，「預防原則之研究——國際環境法處理欠缺科學證據之環境風險議題之努力與爭議」，臺大法學論叢，第 34 卷第 3 期，頁 1-71（2005）。

<sup>69</sup> Vern R. Walker, *Keeping the WTO from Becoming the World Trans-Science Organization: Scientific Uncertainty, Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute*, 31 CORNELL INT'L L.J. 251, 251-58 (1998).

為第三項授權會員國考慮經濟因素來制定適當的 SPS 措施並無不妥<sup>70</sup>。

第四項到第六項是有關保護水準的規定，其中第四項的規定比較空泛，在實務上不會被爭端解決機構所援引。而適當保護水準的定義需參考附件 A 的第 5 點，「係指為保障其境內的人類、動物或植物生命或健康而制定某一檢驗或防檢疫措施的會員所認為適當之保護水準。註：許多會員另以『可接受的風險水準』（acceptable level of risk）指稱此觀念。」

第五項的重點在於對會員國提出「一致性」（consistency）的義務要求，所謂一致性是指在不同情況下對於數種同類風險間的保護水準之設定，應於適用上維持一致。基於此項要求，會員國在不同情況下認為適當的保護水準，應避免恣意或不具正當性的差別對待，以維持貿易的公平和避免隱匿性的限制。然而，儘管法條立意良好，但執行面卻有困難，特別是在面對不同性質的產品時，保護水準一致性的要求難以達成<sup>71</sup>。

第六項在適用上則要與第 3 條第二項不發生衝突為前提，也就是說本項條文的理解應和 GATT 第 XX 條第(b)款以及相關的《SPS 協定》條文，例如：第 2 條第二項、第三項；第 5 條第四項等一併考量。因為在涉及 SPS 措施對於貿易的「限制」程度與 SPS 措施能夠提供的健康保護水準兩個問題上，這些條文具有整體性。特別應予留意的是，本項規定要求會員國保證其 SPS 措施不會對貿易產生逾越其達成適當之檢驗或防檢疫的保護水準。申言之，判斷一項 SPS 措施有沒有超過必要的保護限度，應依循以下的審查步驟：首先，是否客觀上存在技術面或經濟上可行的其他措施；其次，這個其他措施在效果上可以達到與現在進口國採取之 SPS 措施近似的保護水準；最後，如果採取這個其他措施則對貿易的限制或妨礙將小於目前已採行的 SPS

<sup>70</sup> Thomas Cottier, *Risk Management Experience in WTO Dispute Settlement*, in GLOBALIZATION AND THE ENVIRONMENT: RISK ASSESSMENT AND THE WTO 41, 56 (David Robertson & Aynsley Kellow eds., 2001).

<sup>71</sup> 針對這樣的問題，條文對 SPS 委員會提出要求，依照《SPS 協定》第 12 條第一項到第三項，委員會應與會員國展開合作，制定必要之規範以推動第 5 條第五項的落實。

措施。一言以蔽之，這裡是在進行一種比例原則的審查，其目的是為了不要對貿易造成任何多餘的限制<sup>72</sup>。

第七項算是一條例外規定<sup>73</sup>，於此情況下，會員國應設法取得更多必要資訊以進行客觀的風險評估，並於合理期限內檢討依本項規定所採行之暫時性 SPS 措施。本項例外規定同時構成前述第 2 條第二項的一部分，也就是說一旦不符合本項時，也同時違反了第 2 條第二項。在「日本影響農產品措施案」(*Japan Measures Affecting Agricultural Products*) 中，上訴機構明確的表示，第 2 條第二項指涉的是「整個」第 5 條第七項，也就是第七項中的科學證據不充分、可獲得之現有資訊、尋求進一步風險評估的必要資訊、合理期限等四個要件缺一不可。上訴機構特別指出，如此嚴格地解釋是爲了體現第 5 條第七項作爲第 2 條第二項之例外的規範性質，若審查過鬆，將喪失意義<sup>74</sup>。至於合理期限究竟多長，目前並無明確的規範或標準，而是依據個案情況進行判定<sup>75</sup>。

### 3.2.5 小結

總的來說，1995 年開始適用於所有 WTO 會員國的《SPS 協定》係以維繫貿易自由化爲首要宗旨，其次，才是人體健康或生命的維護。整個《SPS 協定》規範的重點在於要求會員國使用「國際標準」作爲採取非關稅措施的

<sup>72</sup> Appellate Body Report, *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, ¶194, WT/DS18/AB/R (Nov. 6, 1998); BERNASCONI-OSTERWALDER ET AL., *supra* note 8, at 149-51.

<sup>73</sup> 本項所觸及的預防原則問題，不在本文討論範圍內。讀者可另行參見：牛惠之，「世界貿易組織之 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，第 79 期，頁 257-311 (2004)。

<sup>74</sup> Appellate Body Report, *supra* note 72, ¶180.

<sup>75</sup> 在美國、加拿大與阿根廷共同控告 EC 之「生技產品核准與銷售措施案」(*European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*) 中，美國與 EC 便對合理期間 (reasonable period of time) 究竟應有多長進行過激烈的辯論。See David Winickoff et al., *Adjudicating the GM Food Wars: Science, Risk, and Democracy in World Trade Law*, 30 YALE J. INT'L L. 81, 114 (2005).

正當性基礎，然後透過制度上的安排與授權，委託特定的國際組織承擔起安全標準制定之任務，並與職掌行政和管理事務的 SPS 委員會維持密切的合作（請參見表 1）。

表 1 《SPS 協定》主要規範

權利與義務	§2-1：會員有權為保護人類、動物或植物的生命或健康需要，採行各種檢驗與防檢疫措施，只要該等措施不與本協定之規定不一致。	
	§2-2：會員應保證任一檢驗或防檢疫措施之實施，係以保護人、動植物生命或健康之必要程度為限，且應基於科學原理，若無充分的科學證據即不應維持該措施， <u>惟依第 5 條第 7 項之規定者不在此限。</u>	
	§5-7：如相關的科學證據不充分時，會員可依既存有關資訊，包括相關國際組織及其他會員的檢驗或防檢疫措施資訊，暫時採行某些檢驗或防檢疫措施。 <u>惟在此情況下，會員應設法取得更多必要之資訊以進行客觀的風險評估，並應在合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措施。</u>	
調和化之要求與效果	§3-1：「……，會員應根據現有的國際標準、準則與建議，訂定其檢驗或防檢疫措施，……。」 ☞ 遵守此規定的會員國，將有下面§3-2 的利益。	
	利益	
	§3-2：凡符合國際標準、準則或建議之檢驗或防檢疫措施應視為是保護人類、動物或植物的生命或健康之所需，且應被視為符合本協定及無違 GATT 1994 之相關規定。	
	§3-3：「若具有科學上的正當理由，……」；「……，或會員確定其依據第 5 條第 1 項至第 8 項而實施之檢驗和防檢疫保護水準係屬允當，……」 ☞ 遵守此規定（兩條件擇一）的會員國，將有下面的 <u>利益</u> ，但另有相應的 <u>成本</u> 。	
	利益	成本
	§3-3：「……，則該會員可在檢驗或防檢疫措施上，引用或維持比相關國際標準、準則或建議較高的保護水準。……」	§3-3：「……， <u>惟無論上述規定為何</u> ，凡檢驗或防檢疫措施之保護水準與依據國際標準、準則或建議所制定有所不同時，該措施仍不應與本協定中之其他條款規定不一致。」

資料來源：作者彙整。

## 4. 個案研究：Codex 的瘦肉精標準

### 4.1 Codex 的宗旨與功能

Codex 係一個由聯合國農組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO）和世界衛生組織（World Health Organization, WHO）所共同組成的專門性組織，職掌國際食品安全的標準制定，以促進和確保消費者能享用更為安全和營養的食物，並強化國際食品貿易中的公平性。回溯 Codex 的成立，始於 1955 年，當時 FAO 與 WHO 召開第一屆會議，以討論各國食品添加物的安全問題為主旨，期間成立由 FAO 與 WHO 共組的食品添加物專家委員會（the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, JECFA）。1961 年 2 月，FAO 的秘書長積極與 WHO、聯合國歐洲經濟委員會（the UN Economic Commission for Europe）、經濟暨合作發展組織等進行討論，冀求建立一個適用於全球的食品安全制度。1963 年，上述與會各單位達成共識，以決議方式組成 Codex。考量到這樣的組織成立背景，Codex 應不是一個政治性功能的國際組織，而是以科學技術專業為本質的國際食品安全機構。舉例來說，它制定與公告的 MRL 對於何種物質得使用於食物的生產和製造，以及可添加劑量的多寡，在食品科學領域具有極高的代表性與權威<sup>76</sup>。然而，如果技術專業的本質受到非科學性的因素干涉或者是被政治化，則 Codex 對於食品衛生的科學判斷和由此產生的食品安全標準就容易喪失正當性，對消費者健康法益的維護功能將大打折扣。

### 4.2 Codex 的組織規範及其安全標準之制定

隨著國家間食品貿易的互動趨於熱絡與頻繁，Codex 所制定的安全標準越來越顯得重要。一方面 Codex 的標準是食品衛生的基礎保障；另一方面這樣的標準具有調和各國原本在食品安全標準上的差異，使得參與國際食品貿

---

<sup>76</sup> 更詳細的介紹可參考 Codex 的官方網站：<http://www.codexalimentarius.org/about-codex/en/>（最後點閱時間：2015 年 6 月 8 日）。

易的國家在行爲上漸漸趨同化<sup>77</sup>。然而，本文對於這樣的說法有所質疑。

依據 Codex 組織規約第 1 條<sup>78</sup>，這個國際組織的核心宗旨有三：1. 保護消費者的健康；2. 促進國際食品貿易的公平實踐（fair practices in the food trade）；3. 提升國際政府間和非政府間組織所採用之食品安全標準的趨同。然而，伴隨貿易自由化的加速，全球食品貿易市場的龐大潛在利益將 Codex 在國際舞台上的地位顯著提升，也同時讓這個組織所制定的安全標準變得越來越具有政治性。舉例來說，具有生物科技屬性的基因轉殖技術、荷爾蒙生長激素的殘留值、各種添加物和污染物的界定判準，都成爲各國長期在食品貿易自由化與食品安全衛生之間的爭執所在。換句話說，食品出口國在貿易利益的考量下對於 Codex 制定的安全標準越來越關注，並傾向將此種標準寬鬆化，甚至不惜在一定程度上犧牲消費者的飲食安全。在這樣的變化之下，可以預見食品進口國與出口國之間的利益衝突會逐漸增加<sup>79</sup>。鑑此，國際社會於 1995 年 WTO 成立之後，將治理食品貿易事務（尤其是標準調和化）的重責大任透過《SPS 協定》委交幾個特定的國際組織來執行<sup>80</sup>。進一步說，像 Codex 這樣的組織及其所制定的安全標準被 WTO 賦予一定的權威，具有

<sup>77</sup> 新自由制度主義者或是部分國際貿易法的研究者採取這樣的觀點，參考：S. J. Henson, *Sanitary and Phytosanitary Measures in a Global Context: Trade Liberalization Versus Domestic Protection*, in NEGOTIATING THE FUTURE OF AGRICULTURAL POLICES: AGRICULTURAL TRADE AND THE MILLENNIUM WTO ROUND 157, 157-82 (S. Bilal & P. Pezaros eds., 2000); MARSHA ECHOLS, *FOOD SAFETY AND THE WTO: THE INTERPLAY OF CULTURE, SCIENCE AND TECHNOLOGY* 97-100 (2001). 值得注意的是，國關學者傾向以行爲的「趨同」（convergence）與否來描述各國對於 SPS 措施的接受度，而貿易法學者多以「調和」（harmonization）的概念來進行闡釋。

<sup>78</sup> Codex, *Statutes of the Codex Alimentarius Commission*, available at <http://www.fao.org/docrep/005/y2200e/y2200e02.htm>.

<sup>79</sup> 譚偉恩、蔡育岱，「食品政治：『誰』左右了國際食品安全的標準？」，*政治科學論叢*，第 42 期，頁 8-9（2009）。

<sup>80</sup> 它們分別是本文討論的 Codex、世界動物衛生組織（the International Office of Epizootics）、國際植物保護公約的秘書處（the Secretariat of the International Plant Protection Convention）。參見：《SPS 協定》附件 A 的第 3 段(a)、(b)、(c)三款之規定。



評斷國家（嚴格來說是食品的進口國）在衛生安全檢驗或檢疫措施上是否具有正當性與合理性的功能。或許我們可以這麼理解，隨著 1995 年 WTO 的成立，Codex 在國際貿易事務中的重要性不僅大幅提升且擁有貿易法上的正當性，而這樣的地位轉換讓 Codex 原本的科學中立性與專業性受到干擾。以下透過具體的個案檢視，說明政治因素如何妨礙 Codex 制定之食品安全標準的科學中立。

### 4.3 個案檢視：以瘦肉精的國際安全標準為例

在 2012 年以前，Codex 一直未能就瘦肉精的使用標準達成決議，因為國際肉品市場上的主要進口國與出口國在此問題的立場始終分歧<sup>81</sup>。舉例來說，2009 年 Codex 對瘦肉精的使用進行評估，以確定是否將此項動物用藥列入 JECFA 優先進行再評估的清單中。討論期間，負責動物用藥在食物中殘留值多寡的委員會（the Committee on Residues of Veterinary Drugs in Foods）主席通知 Codex，表示沒有任何顯著的新資料能夠支持將瘦肉精列入前述提及的優先評估清單。另一方面，由於中國代表提出的資料與 EU 國家關於殘留值的研究結果雷同，均顯示在肌肉、肝、腎、肺等部位的瘦肉精劑量過高，風險過大，對於頻繁消費豬肉和動物內臟的國家來說，是一種食品安全上的危害。在這樣的氛圍下，2009 年關於瘦肉精的安全標準便無法產出<sup>82</sup>。身為肉品出口大國的美國對於此結果表達強烈不滿，指責若干會員國歷年來一再延宕或杯葛 Codex 對瘦肉精的安全標準進行處理。美國因此要求針對中國提出的資料進行複審，並且希望在 2010 年 7 月以前完成。不過由於各國立場殊異，2010 年與 2011 年的 Codex 會議依舊沒有促成與會國家代表的共識，瘦

<sup>81</sup> Alberto Alemanno & Giuseppe Capodice, *Testing the Limits of Global Food Governance: The Case of Ractopamine*, 3 EUR. J. RISK REG. 400, 403-04 (2012).

<sup>82</sup> 實務上，能夠列入 JECFA 評估清單的動物用藥就有機會讓 Codex 的會員國對於使用此種藥物的安全標準進行表決。反之，未被列入清單的藥物是沒有相應的國際標準可供參考，意謂著進口國可以援引自己的本國標準或 SPS 措施來阻擋境外食品的進口。

肉精的國際標準也就因此持續難以產出<sup>83</sup>。

僵局延燒到 2012 年 7 月 6 日終於有了轉變，Codex 在羅馬召開的會議中達成協議，通過瘦肉精此種動物性用藥的殘留值劑量。這項食品安全標準在理論上應是經過嚴謹的科學評估過程，確定採用的殘留值標準不會對消費者的身體健康造成負面影響。此外，整個評估過程也要依據 Codex 的組織規範，由 JECFA 執行與主導，而這個委員會在屬性上是一個獨立的食品科學專家群。然而，實務上一項 Codex 食品安全標準的制定係由會員國透過投票方式來產出，也就是說要經過代表會員國的政府官員進行表決。因此，當理論上的科學專業評估與實踐上的政治投票結合時，食品安全標準的制定就演變為一項技術政治<sup>84</sup>。以瘦肉精在 2012 年得到 Codex 認可的殘留值標準來看，投票結果是 69 票贊成，但 67 票認為此一標準可能有害於人體，7 個與會成員國代表棄權未投票。最終，瘦肉精的安全標準便在贊成與反對之間以極微小的差距獲得通過，Codex 決定每公斤豬肉或牛肉中可以含有 10 微克，而肝臟中可以容許每公斤中有 40 微克，腎臟則是允許殘留值到 90 微克。

我們必須注意到上述 2012 年瘦肉精 MLR 標準的制定是來自一個正反雙方票數極度接近的表決結果，這在 Codex 歷年制定標準的實踐中並非常態，同時意謂著會員國間對於此項標準是充滿爭議，而不是集結共識<sup>85</sup>。事實上，有論者認為，瘦肉精 MLR 標準的產出是肉品出口貿易大國（例如：加拿大、美國、巴西等）的勝利，因為往後這些國家便可藉由《SPS 協定》的規範，要求進口國移除比 Codex 瘦肉精使用標準更為嚴苛的食安衛生措

<sup>83</sup> Codex & JECFA Secretariats, *Discussion on Ractopamine in Codex and in the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA)* (Apr. 26, 2012), available at [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/agns/pdf/Ractopamine\\_info\\_sheet\\_Codex-JECFA\\_rev\\_26April2012\\_\\_2\\_.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/agns/pdf/Ractopamine_info_sheet_Codex-JECFA_rev_26April2012__2_.pdf).

<sup>84</sup> 本文先前提及的「制度途徑」有助於我們瞭解這樣的現象。

<sup>85</sup> Helena Bottemiller, *Codex Adopts Ractopamine Limits for Beef and Pork*, FOOD SAFETY NEWS (July 6, 2012), available at [http://www.foodsafetynews.com/2012/07/codex-votes-69-67-to-advance-ractopamine-limits-for-beef-and-pork/#.VEUWvwmSw\\_Y](http://www.foodsafetynews.com/2012/07/codex-votes-69-67-to-advance-ractopamine-limits-for-beef-and-pork/#.VEUWvwmSw_Y).

施<sup>86</sup>。此外，市售瘦肉精無論品牌名稱為何，均係由單一廠商 Elanco 生產，這是一間美國籍的跨國藥品公司，全美約有至少 45% 的食用豬肉和 30% 非牧草飼養的食用牛肉施打 Elanco 研發的瘦肉精。顯然地，美國政府（尤其是職掌對外貿易的有關當局）必須積極地促成關於瘦肉精國際安全標準的制定，方能維護本國藥商與肉商的市場利益<sup>87</sup>。

由此可見，瘦肉精使用標準的產出過程無異於國際食品貿易「戰爭」的縮影；交鋒的雙方分別是以美國為首的肉品輸出國家（例如：NAFTA 的成員、古巴、智利、巴西、日本、澳大利亞等），它們在歷年 Codex 會議過程中不斷宣稱施用瘦肉精飼養的牛或豬並不會對消費者健康構成安全威脅。而另一方則是以 EU 為代表的其他國家（例如：我國、中國、挪威、肯亞、辛巴威等），堅信有必要繼續禁止含有此種物質的肉品銷售於市場。雙方爭辯的主角——瘦肉精——其實原本是美國藥品公司研發出來的一種氣喘用藥，但因治療效果不佳被轉用於畜牧業，作為一種動物飼料中的添加劑。此種藥物在盛行工業化農牧模式的國家（特別是美國）被普遍使用，透過消耗牛或豬隻的脂肪以及強化肌肉組織，達到增加肉牛或肉豬的瘦肉質量。

Codex 之所以能在 2012 年的夏季會議中形成共識，通過瘦肉精的使用標準，其實過程中存有一定的瑕疵。表面上贊成票數是 69，而反對票數為 67。依據簡單多數決，委員會是要以多數意見為準，但若回顧近五年各國對瘦肉精的談判折衝，便可知反對使用瘦肉精的國家以及棄權表決的國家占了絕多數會員國的比例。換句話說，2012 年通過的標準是一個形式上勉強過關的政治結果，而不是實質上以科學為基礎的安全標準。此項瘦肉精殘留值標準的制定映射出特定幾個肉品出口國家的貿易需求與市場利益，而不是全球肉品貿易活動多數參與者的真正共識與國際食品衛生安全的真正需要。從貿易自

<sup>86</sup> Alemanno & Capodiecici, *supra* note 81, at 401.

<sup>87</sup> GRAIN, THE GREAT FOOD ROBBERY: HOW CORPORATIONS CONTROL FOOD, GRAB LAND AND DESTROY THE CLIMATE 53 (2012); *Controversial Animal Drug at Heart of International Trade Dispute*, MOTHER EARTH NEWS (Feb. 2, 2012), <http://www.motherearthnews.com/homesteading-and-livestock/animal-feed-additive-zwfz1202zhun.aspx#axzz3GhB4XbRX>.

由化的角度來看，國際組織若能訂定一個標準，對於各國進行貿易通關與檢驗程序是有正向裨益的，特別是當標準的基礎建立在科學中立的專業考量上，可以杜絕進口國隱匿性或武斷的非關稅貿易障礙。然而，食品一類的國際貿易同時攸關廣大進口國消費者的衛生安全法益，有必要在 Codex 相關會議中得到充分討論。事實上，絕多數人均認知到一旦食安意外或公衛風險發生，釀成的災難性結果就會像美國本土近幾年頻頻出現的大腸桿菌致死風波或消費者昏迷事件<sup>88</sup>，或是像我國 2014 年 9 月以降陸續爆發的食用油造假事件<sup>89</sup>。EU 便是基於維護公衛法益的考量，在 Codex 公布瘦肉精標準之後旋即表示此標準的正當性可議。而歐洲食品安全局（European Food Safety Authority, EFSA）則是建議歐洲各國政府慎重考慮肉品中 10 微克標準的科學妥適性以及對於消費者健康的潛藏風險。歐洲食品安全局飼料添加劑或用於動物飼料中物質的專家小組（EFSA Panel on Additives and Products or Substances used in Animal Feed, FEEDAP）也發現，有關人體可接受之每日攝取量（acceptable daily intake）之研究，並不足以完全排除肉品中瘦肉精對於消費者食品安全的潛在威脅<sup>90</sup>。

回顧美國昔日與 EC 因牛肉施打荷爾蒙生長激素或關於生物科技應用於食品而引發的貿易糾紛<sup>91</sup>，可以清楚發現歐洲國家對於消費者健康權益的重

<sup>88</sup> James Kanter & Alan Cowell, *E. Coli Outbreak May Be Topping Out But Treatment Remains Difficult*, N.Y. TIMES (June 3, 2011), <http://www.nytimes.com/2011/06/04/world/europe/04iht-ecoli04.html?ref=business>.

<sup>89</sup> 逾 40 家食品外銷日、陸卡關，2014 年 10 月 15 日，中國時報電子報網站：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141015000432-260102>（最後點閱時間：2015 年 6 月 8 日）。

<sup>90</sup> 根據 FEEDAP 的研究，JECFA 基於人體試驗平均值所做的評估，欠缺統計學上的參考性。因此在報告中強調，任何人體試驗的評估必須考量到個體的藥物反應效果（pharmacodynamic effects）；準此，5mg 的劑量不應被確認為是對人體健康無影響之劑量。See EFSA Panel on Additives and Products or Substances Used in Animal Feed, *SCIENTIFIC OPINION: Safety Evaluation of Ractopamine*, 1041 EFSA J. 16, 16-17 (2009).

<sup>91</sup> WTO, *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WTO/DS26 (Jan. 16, 1998); WTO, *European Communities – Measures Affecting*

視與堅持程度與美國強調食品貿易自由化的立場迥不相同。如今美國欲藉由國際組織為工具來強行通過和制定瘦肉精標準，打開其肉品輸往歐洲國家的市場大門，自然會再次引發雙方衝突。在可預見之未來，與此安全標準有關之爭議極有可能再度被提到 WTO 的 DSP 進行處理，或者是兩大貿易強權再一次進行漫長的政治妥協與市場角力。不過，其他國家，尤其是貿易實力遠遜於 EU 的國家，可能就要做好心理調適與政策準備，以備在不得不進口含有瘦肉精的風險肉品時，至少還有能力減少人民食品安全受創的風險機率。

## 5. 理論的分析與修正

### 5.1 新自由制度主義在解釋上的侷限

新自由制度主義對於國家是否遵守國際制度的問題是宏觀地從體系層次的角度來思考<sup>92</sup>，故而對於微觀的國內政治（domestic politics）這個層次中所可能影響國家行為的變數沒有予以太多考量<sup>93</sup>。然而，在涉及肉品貿易自由化與食品衛生安全的問題上，國內因素是無法忽略的面向。我國消費者和國內政治對於含瘦肉精肉品的反應便是一例<sup>94</sup>；毋寧，宏觀的體系性因素與

---

*the Approval and Marketing of Biotech Products*, WTO/DS291 (May 13, 2003).

<sup>92</sup> 新自由制度主義的代表學者 Keohane 把國際制度定義為國際體系的一項基本特徵，他在著作中表示，新自由制度主義像新現實主義（Neorealism）一樣，透過探討國際體系的性質來解釋國家的行為。詳見：KEOHANE, *supra* note 14, at 7, 121-23.

<sup>93</sup> J. David Singer, *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*, 14(1) WORLD POL. 79, 79-84, 92 (1961); Barry Buzan, *The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered*, in INTERNATIONAL RELATIONS THEORY TODAY 198, 198-201 (Ken Booth & Steve Smith eds., 1995).

<sup>94</sup> EC 曾經不接受 Codex 的安全標準，禁止施打荷爾蒙的牛肉進口；日本自美國本土發現狂牛症後，於 2003 年開始停止任何美國進口的牛肉，待美國就新的安全標準與日本政府達成協議後，才於 2006 年重新恢復美牛進口。但 2009 年 10 月，日本農業部發現從美國進口的牛肉中含有雙方協議中所禁止進口之部分（但卻符合 OIE 標準），旋即暫停從美國進口牛肉。韓國則是從 1995 年開始到 2001 年，與美國為了

微觀的個體內政因素同時影響著一個國家是否會遵守國際標準。以食品安全的問題來看，出口動物或其產品的國家因為重視的是貿易利益，所以會傾向推廣、支持、採取由國際組織所制定的標準。而進口動物或其相關產品的國家除了關注貿易利益外，必然還要顧慮國民飲食健康的法益（但這裡不排除某些進口國有時候只是藉此作為施行非關稅貿易障礙的藉口），因此國際組織的標準對其而言只是最小程度的保障，實際上不少進口國在一定的國內政治壓力下會以較國際標準更為嚴苛的食品安全標準作為執行進口政策之依據。進一步說，當國家作為「食品出口國」時，國內層次與國際層次的觀點和側重的利益並不相同，或者可以說在食品安全標準的這個部分，同一個出口國家的立場與行為會出現「雙重標準」。但當國家作為「食品進口國」時，國內層次與國際層次的利益一致性比較高，儘管未必全然合致，但是都必然會關注食品的衛生安全。

倘若改以工業和經濟的「發展程度」來區分國家，但不再劃分國內與國際兩個層次，則國際食品貿易存在一個普遍的趨勢：1.發展程度較佳的北方國家與較差的南方國家在作為「進口國」時，都會關注「本國人民」飲食消費的健康問題；但南方國家多了外交和經貿利益上的考量，而不同法益保護的考量彼此間可能會發生矛盾（我國對於是否開放使用瘦肉精的美國豬肉與牛肉進口一例，恰足以說明此情形）。至於立場與行為方面，南方國家礙於科技水平，頂多只能採取最小程度保障的國際標準，不太可能施行較此更為嚴苛之國內標準；2.北方與南方國家在作為「出口國」的時候，行為相似度幾近一致，即均強調貿易自由化的價值；3.北方國家在食品的「進口」與

---

牛肉進口一事共發生三次貿易爭端，2009 年則是被加拿大控訴違反《SPS 協定》，不當禁止牛肉進口。本案在 2012 年 6 月 19 日，加拿大與韓國雙方通知爭端解決機構，表示彼此願依據 DSU 第 3.6 條解決爭議。同年 7 月 3 日，爭端解決小組發布裁定報告，依據 DSU 第 12.7 條，確認本案在當事國間順利解決。請參考：WTO, *Korea – Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products from Canada*, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds391\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds391_e.htm) (last visited June 22, 2015).

「出口」上，顯然是採取近乎「極端」的兩個立場，即高度關注「本國人民」的飲食衛生，但對「他國人民」的食品安全並不在意<sup>95</sup>；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，無法僅從本文的單一個案研究中獲得明確的分析結果。

綜上所述，可以發現食品貿易的「進口國」往往處於一個進退維谷的窘境，即究竟是要盡可能地移除非關稅貿易障礙，以確保貿易自由化，服膺 WTO 的規範？還是該以人民的健康和飲食衛生為重，不惜牴觸《SPS 協定》和挑戰 Codex 等國際組織制定的國際標準？依據 WTO 的官方資料以及一般介紹 WTO 的專書<sup>96</sup>，像 WTO 這樣的國際制度是一個推進器（booster），能提升國際規範的遵守和促使國家與國際標準達到調和（或趨同）<sup>97</sup>。然而，本文所研究的個案顯示事實並非如此。進口國與出口國對於是否採用國際標準的立場分歧大於交集；也就是說，新自由制度主義對於「國際標準」的解釋在跨國食品貿易及其標準制定的問題上出現疏漏。對於此一導致理論解釋力弱化的現象，本文提出一個非國家中心的現實主義（a non-state centric realism），用以分析「誰」是真正食品貿易場域中的權力擁有者，進而解釋《SPS 協定》與 Codex 瘦肉精安全標準之適當性是否不足，並對維護人體健康或食品安全的進口國規範形成過度的限制。

<sup>95</sup> 美國自歐巴馬正式就職總統以來，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與前任的布希總統沒有任何顯著的不同，貿易利益依舊至上。

<sup>96</sup> 例如 The Key Provisions of the Agreement, WTO 網站：[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/sps\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm) (last visited June 8, 2015)；洪德欽，WTO 法律與政策專題研究，頁 433（2005）。

<sup>97</sup> Alex B. Thiermann, *The Role of Animal Health and Zoonoses Standards on Disease Control and Trade* (Feb., 2003), [http://web.oie.int/eng/edito/en\\_thiermann.htm](http://web.oie.int/eng/edito/en_thiermann.htm) (last visited June 8, 2015)；Richard J. Dawson, *The Role of the Codex Alimentarius Commission in Setting Food Standards and the SPS Agreement Implementation*, 6(5) FOOD CONTROL 261, 262 (1995).

## 5.2 非國家中心的現實主義

理論上（從新自由制度主義的觀點），國際制度對於一國行為的影響應該是讓某項國際性的法律規範或制度獲得遵守，或是當國家違反時能夠對之採取有效的制裁措施<sup>98</sup>。以 WTO 的《SPS 協定》為例，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或調和化（《SPS 協定》第 3 條），去接受和採用 Codex 等國際組織所制定的安全標準。此外，因為事涉會員國（特別是出口國）的貿易利益，故而凡加入 WTO 的主權國家配合類此標準的意願應該是很高的。本文認為此種新自由制度主義的觀點可能是一種「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發揮主導國家行為的效果。在某些情況下，公共衛生此項利益的維護也對國家是否接受國際食品安全標準發揮影響。舉例來說，美國是我國進出口商品的主要貿易夥伴，以 2013 年 1 月到 2014 年 4 月的統計資料為例，我國對美國的出口金額高達新臺幣 43,355,304,797 元（僅次於中國和日本）；進口金額亦有新臺幣 34,517,150,756 元（僅次於中國和日本）<sup>99</sup>。但在瘦肉精豬肉是否開放進口的問題上，人民健康安全與養豬業者的利益考量，顯然左右了我國政府的政策決定<sup>100</sup>。其次，一國在全球貿易舞台上所扮演的角色也會影響該國如何看待國際標準。以 EU 的情形來看，多數成員國的食品規範體系不但十分成熟，同時技術層面落實的能力也很強，故而對國

<sup>98</sup> Abram Chayes & Antonia Chayes, *On Compliance*, 47(2) INT'L ORG. 175, 175-77 (1993).

<sup>99</sup> 中華民國進出口貿易統計，國際貿易局：<http://cus93.trade.gov.tw/fsci/>（最後點閱時間：2015 年 6 月 8 日）。

<sup>100</sup> 從「進口國」的產業利益來看，臺灣的肉品消費市場在 2010 年左右就已經對美國開放，美國輸出到我國的牛肉比澳、紐兩國都多。相較之下，臺灣自產的豬肉比牛肉多出數倍；根據農委會的統計，2010 年我國進口豬肉量約 43,000 公噸，自給率達 90% 以上，與牛肉的進口率占 90% 以上恰巧相反。由此可知，我國所以採取「牛豬分離」政策不完全是基於食品衛生法益的考量，也同時具有維護本國產業利益的顧慮。詳見：農業統計資料查詢，行政院農業委員會：<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>（最後點閱時間：2015 年 6 月 8 日）。



際標準的接受與否，便取決於其在貿易關係中扮演出口國或進口國的身分。倘若是前者，支持國際標準的機會就較高；反之，若為後者，則 EU 的實踐往往是強調公共衛生與消費者健康。然而，更值得注意的是，表面上支持與遵行國際標準的食品出口國其實也是「選擇性的」在配合國際標準。進一步說，出口國只願意遵行有利於自己食品出口貿易利益的國際標準，倘若今天安全標準的設立會妨害出口國的貿易利益，該國不但不會遵行，甚至有可能對之進行修改，以期使某項安全標準最後能夠為其所用，滿足它的經濟需求<sup>101</sup>。

此外，在新自由制度主義的理論下，國際組織被認為具有自主性，甚至可以對國家行為發揮獨立的影響力。此一論點忽略國際組織有時本身就是一個縮小版的權力競技場，只要其中具有較大權力的會員國對於利益的分配感到無法接受，組織的運作就可能受阻<sup>102</sup>。有別於新自由制度主義，新現實主義（Neorealism）能夠對此面向提出具說服力之解釋。論者指出，國家所以加入或支持國際組織並非為了調和自己與其他國家的行為，更不是為了合作。行為的趨同化或是國際合作只是偶爾間形成的現象<sup>103</sup>。文獻上的研究已經證實，國家授權組織制定標準或是支持組織的決策是因為這麼做能幫助自己得到更多利益<sup>104</sup>。然而，在國際食品貿易的情況裡究竟是什麼利益推動主權國家傾向以相互合作的模式來進行互動呢？文獻上認為是以下兩種：

首先，授權 Codex 制定標準等於提供國家一個機會可以持續地從 Codex 的相關會議中獲得或交流最新的專業化技術資訊<sup>105</sup>。以《SPS 協定》來說，

<sup>101</sup> 譚偉恩、蔡育岱，前揭註 79，頁 25-26。

<sup>102</sup> Thomas G. Weiss, *The Illusion of UN Security Council Reform*, 26(4) WASH. Q. 147, 147-50 (2003). 美國雖然經常會因為特定的議題需要而參與國際組織，但如果組織的運作不能如其預期的進行，該國多半是選擇拋開國際組織，單邊的依照國家利益行事。可參考：Mearsheimer, *supra* note 39, at 26-37; 還有本文先前有關制度途徑的介紹與分析。

<sup>103</sup> See Mearsheimer, *supra* note 39, at 26-37; Hawking et al., *supra* note 33, at 3, 5-10, 23-24.

<sup>104</sup> See GOLDSMITH & POSNER, *supra* note 24, at 3.

<sup>105</sup> Walter Mattli & Tim Büthe, *Global Private Governance: Lessons from a National Model of*

透過第 12 條（特別是第一項與第三項）的制度設計，SPS 委員會成爲會員國持續交流與談判食品安全相關資訊的平台，過程中會員國在共識決的基礎上進行妥協與溝通，最終決定如何讓 Codex 所訂定的標準成爲治理全球食品安全的國際標準以符合《SPS 協定》的要求和促進貿易自由化目標之達成。此種制度設計確保了符合協定本身目標的那些「國際標準」持續且效率地更新，但又不會在完全沒有經過會員國談判取得共識的情況下，就直接發生拘束它們行爲的效果。

其次，委託 Codex 一類的國際組織進行標準設定可以對個別國家之 SPS 政策產生相當程度的制約力。因爲一旦標準得到多數會員的認可，就具有相當高的合法性（legitimacy），要對之進行抗拒會變得非常困難<sup>106</sup>。在《SPS 協定》下，會員國實際採用的 SPS 措施如果與附件 A 中所列國際組織的標準不一致時，就會很容易被推定爲變相或隱匿的貿易障礙。此種具有高度穩定性與可預期性的國際標準，對於食品「出口國」的貿易利益幫助甚大，並且在某程度上讓進口國的政府可以之爲藉口來卸除部分的國內政治責任，將國家立法自主權受到限制的情形歸究給其他國家或是像 WTO 這樣的國際組織<sup>107</sup>。

上述基於理性選擇和工具論思考的新現實主義觀點，如果可以進一步適用於主權國家以外的行爲者（或稱非國家行爲者）時，將能更周延解釋國家爲何遵循國際組織制定的標準，以及在什麼情況下會選擇違反這些規範。根據國政經（International Political Economy）學者 Strange 的研究，經貿全球化

---

*Setting Standards in Accounting*, 68(3&4) *LAW & CONTEMP. PROBS.* 225, 236-41, 258 (2005).

<sup>106</sup> 由於「國際標準」是會員國在國際層次上透過共識所達成之結果，因此就算某個會員國國內有利益團體對於「國際標準」加諸於己感到不滿，也很難再使其政府改變立場或政策。JOHN H. JACKSON, *SOVEREIGNTY, THE WTO AND CHANGING FUNDAMENTALS OF INTERNATIONAL LAW* 125-27 (2006).

<sup>107</sup> DAVID N. BALAM & MICHAEL VESETH, *INTRODUCTION TO INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY* 221 (4th ed. 2008).

的加速與擴展導致私人與營利性的跨國企業在全球商品市場上，經常擁有較主權國家更大的規範主導權<sup>108</sup>。其次，多數國家在國際經貿領域提供公共財或進行治理的能力遜於擁有專業知識與先進技術水準的跨國企業或商業團體<sup>109</sup>。第三，在國際經貿領域，法規私有化的情形已不再是少數個案，而是一個發展趨勢；易言之，全球經貿事務的治理已不是主權國家所能掌握大局之領域<sup>110</sup>。儘管非國家行為者的研究在國關領域已是相當豐富，但對於這些行為者在經貿合作過程中取得相較主權國家為多的權力現象，還有此種現象背後的成因，則鮮少有研究提出系統性說明<sup>111</sup>。本文主張的「非國家中心的現實主義」提供了一個適時的補充，強調透過「不以主權國家為中心的國際關係論述」來分析經貿全球化及其衍生之諸問題。

事實上，在全球化時代的經貿議題領域，跨國公司（transnational corporations, TNCs）或其他非國家行為者有很大的機會在某一特定議題領域成為最具權力的行為者，從而主導該領域中國際合作遊戲規則的設立與運作結

---

<sup>108</sup> Susan Strange, *States, Firms and Diplomacy*, 68(1) INT'L AFFAIRS 1, 1-15 (1992).

<sup>109</sup> A. Claire Cutler, *The Privatization of Global Governance and the Modern Law Merchant*, in COMMON GOODS: REINVENTING EUROPEAN AND INTERNATIONAL GOVERNANCE 127, 128-30 (Adrienne Héritier ed., 2002).

<sup>110</sup> A. Claire Cutler et al., *Private Authority and International Affairs*, in PRIVATE AUTHORITY IN INTERNATIONAL AFFAIRS 3, 4 (A. Claire Cutler et al. eds., 1999); VIRGINIA HAUFLE, A PUBLIC ROLE FOR THE PRIVATE SECTOR: INDUSTRY SELF-REGULATION IN A GLOBAL ECONOMY 7-11 (2001). 除了從國際層次來論證跨國企業日益增加的權力優越現象外，晚近也有學者從比較各國「國內層次」的觀點來論證私人企業較政府更具有影響力的現象，請見：PEPPER D. CULPEPPER, QUIET POLITICS AND BUSINESS POWER: CORPORATE CONTROL IN EUROPE AND JAPAN 3-4 (2010).

<sup>111</sup> 研究非國家行為者如何影響國家行為的代表著作是：MARGARET KECK & KATHRYN SIKKINK, *ACTIVISTS BEYOND BORDERS: ADVOCACY NETWORKS IN INTERNATIONAL POLITICS* (1998). 此書說明非國家行為者如何在人權與環境領域透過跨國倡議網絡的串聯來影響國家，但並沒有提到這些行為者（特別是跨國企業）如何在經貿領域左右國家的決策。

果<sup>112</sup>。即便過程中它需要與主權國家周旋或妥協，但彼此間屬於非零和性質的賽局（non-zero sum game）關係，更不是有你無我的殊死之爭<sup>113</sup>。因此，只要某項經貿議題的科學或技術屬性偏高，政府在第一時間就沒有太多能力進行介入或是根本主觀上缺乏對此種事務治理的意願，導致 TNCs 或其他非國家行為者取得相對的權力優越。至於什麼因素左右一項議題的科學或技術屬性，則取決於該議題本身的專業知識與進入門檻<sup>114</sup>。詳言之，在經貿議題領域 TNCs 相較於多數的主權國家是更為關鍵的貿易權力持有者，它們除了生產和行銷活動外，也同時執行與產品有關的科學研究並掌握相關的技術資訊。此外，即便在國際公法層面，這些行為者沒有正式管道參與國際組織（例如：WTO 的爭端審理程序），但透過與政府部門的聯繫，其依舊能確保自己享有實質影響或干預國際制度之機會<sup>115</sup>。一個具體的例證是，美國食品暨藥物管理局（Food and Drug Administration, FDA）在審檢生物科技產品時採用許多 Monsanto 所提供的數據資料。根據 FDA 的工作人員表示，在初次審理基因工程的動物性用藥時，政府根本欠缺此種專業知識，只能仰賴 Monsanto 一類的企業提供支援，然後在形式上進行安全檢測<sup>116</sup>。

## 6. 結論

本文旨在討論進口國維護人體健康與食品安全法益的「非關稅貿易障

<sup>112</sup> 譚偉恩、蔡育岱，「誰擁有 WTO？論非政府組織與跨國公司在 WTO 中的『參與』」，第十二屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 403-471（2012）。

<sup>113</sup> MARION NESTLE, FOOD POLITICS: HOW THE FOOD INDUSTRY INFLUENCES NUTRITION AND HEALTH 100 (2013).

<sup>114</sup> Peter F. Cowhey, *The International Telecommunications Regime: The Political Roots of Regimes for High Technology*, 44(2) INT'L ORG. 169, 169-99 (1990).

<sup>115</sup> 譚偉恩、蔡育岱，前揭註 112，頁 467-470。

<sup>116</sup> Craig Canine, *Hear No Evil*, EATING WELL 41, 41-47 (1991). 更多與較新的政府與產業互動，特別是「旋轉門」現象可能存在的弊病，可以參考美國 Opensecrets 公布的資訊，網址：<http://www.opensecrets.org/revolving/>（最後點閱時間：2015 月 6 日 8 日）。

礙」於現行《SPS 協定》的規範下，是否被不當評價與受到過度限制，從而導致人體健康或食品安全與貿易自由化彼此間存在無可避免或難以調和之法益衝突。借助制度途徑與建制途徑提供的分析視角，發現無論國際組織還是國際標準都很難不受到「權力」這個變數的影響。換句話說，國際組織的自主性與國際標準的科學中立性經常是受到干擾的，甚至往往是不存在的。為了進一步確認此觀點，本文分別從《SPS 協定》的談判歷史背景和 1995 年 WTO 成立之後的《SPS 協定》內容進行分析，指出協定的規範內容在本質上偏向對食品進口國加諸過多限制。此外，關於瘦肉精 MRL 標準的個案研究進一步揭示肉品出口大國強力介入 Codex 標準產出的決議過程。

由於新自由制度主義是以國際體系為觀察基礎而提出的理論，所以欠缺對國內政治的諸多變數進行考慮。但隨著時空背景的變遷，國際舞台並非僅專屬於主權國家一種行為者，非國家行為者（例如：跨國公司）藉由越來越頻繁的貿易活動，將自己在商業場域的權力施展於國際舞台上，並漸漸取得行動空間與實質影響力<sup>117</sup>。鑑此，對於國家行為「趨同」或「趨異」的現象，本文結合國內層次 vs. 國際層次，再將國家區分成進口國 vs. 出口國，藉由此多維面向來進行分析，不但能補強新自由制度主義的疏漏，也同時為非國家中心的現實主義論述奠定基礎。而這樣一套新的解釋模式也同時說明何以我國在 Codex 公布瘦肉精標準後，採取了「牛豬分離」的政策，即與國際制度部分趨同，但也部分趨異。

學理上，制度途徑有助於我們瞭解和解構 Codex 這個組織本身的宗旨、功能和制定產出瘦肉精標準的程序。而建制途徑幫助我們瞭解 Codex 的角色如何從科學主導型轉變成技術政治型，以及主權國家（尤其是 WTO 的會員國）在行為上如何因應 Codex 角色的變化。實踐上，本文的個案顯示，追求經貿利益的動機驅使美國在像 Codex 這樣的國際組織中積極的促成瘦肉精標準的設立。不過，真正讓美國能夠如願以償的關鍵還是「權力」這個新現實主義所強調的變數。應予注意的是，在經貿議題領域中權力的持有者不是只

<sup>117</sup> 此觀點在 Simmons 的研究中也得到證實，請參考：Simmons, *supra* note 22, at 292.

有主權國家，並且往往是非國家行為者的權力（或轉換出來的影響力）優於主權國家。因此，從 Codex 瘦肉精標準的制定個案來看，生產瘦肉精的藥品公司、飼養牛豬的農牧企業，還有在肉品出口享有龐大貿易利益的國家共同施展其權力，導致 Codex 此一理論上應具有食品衛生專業的國際組織漸漸在貿易自由化的過程中，喪失了科學中立性和制定標準的妥適性。毋寧，2012 年通過的瘦肉精標準是一個形式上勉強過關的政治結果，而不是實質上以科學為基礎的食安標準<sup>118</sup>。

本文認為，1995 年後 WTO 架構下的國際食品貿易，特別是在動物及動物相關產品這個部分，逐漸走向一個法益失衡的情況，《SPS 協定》在規範設計上的偏頗，造成貿易自由化與消費者食品安全兩種法益的難以調和。形式上那些存在與被制定的國際食品安全標準並沒有真正調和多數會員國的立場或讓它們的行為趨同，反而是導致有關食品安全的科學標準與負責類此事務的國際組織淪為特定國家與 TNCs 獲利之工具。然而，貿易自由化並不是 WTO 這個組織所企求的絕對與唯一價值，我們也沒有理由將貿易自由化置於如此高度的優位。面對法律性質的國際標準被經濟利益與政治權力過度與不當干預的現象，人們有必要思考如何在失衡的法益之間重新建立平衡，並針對既有國際制度中非國家行為者於幕後左右食品安全標準的現象展開治理。

---

<sup>118</sup> Anne-Célia Disdier et al., *The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from the SPS and TBT Agreements*, 90(2) AM. J. AGRIC. E. 341, 341-43 (2008). 目前對於食品安全標準關注最甚的國家莫過於世界主要的食品出口國，依序為：美國、歐體、阿根廷、澳洲及加拿大。而 SPS 措施經常被質疑的國家多半也是這些國家，幾個典型的《SPS 協定》糾紛案件如：日本蘋果案、澳洲鮭魚案、歐體荷爾蒙牛肉案等可為證明。至於發展中國家 SPS 措施被質疑的機率相對較少，主要集中在巴西、中國、印度等國。而低度發展國家的 SPS 措施則從來沒有受到任何國家或是獨立關稅領域實體的質疑。

## 參考文獻

### 中文書籍

- 洪德欽，《WTO 法律與政策專題研究》，新學林，臺北（2005）。（Hung, De-Qin, WTO Law and Policy Research, Sharing Culture Enterprise, Taipei (2005).）
- 蔡育岱、宇智波、熊武、熊美，《國際法之延續與變遷（一）：傳統公法》，鼎茂，臺中（2009）。（Tsai, Yu-Dai, Zhi-Bo Yu, Wu Xiong & Mei Xiong, The Extension and Transformation of International Law (I): Traditional Public Law, TINGMAO, Taichung (2009).）
- 羅昌發，《國際貿易法》，元照出版，臺北（1999）。（Lo, Chang-Fa, International Trade Law, Angle Publishing, Taipei (1999).）

### 中文期刊

- 牛惠之，〈世界貿易組織之 SPS 協定關於風險評估與風險管理之規範體系與爭端案例研究〉，《台灣國際法季刊》，第 1 卷第 2 期，頁 151-236，2004 年 4 月。（Niu, Hui-Zhi, Risk Assessment and Risk Management of the WTO/SPS Agreement—Nature, Framework, and Disputes, Taiwan International Law Quarterly, vol. 1, no. 2, at 151-236, Apr. 2004.）
- 牛惠之，〈世界貿易組織之 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》，第 79 期，頁 257-312，2004 年 6 月。（Niu, Hui-Zhi, Research on the Article 5.7 of WTO-SPS Agreement—Provisional Measures and Precautionary Principle, Chengchi Law Review, no. 79, at 257-312, June 2004.）
- 牛惠之，〈預防原則之研究——國際環境法處理欠缺科學證據之環境風險議題之努力與爭議〉，《臺大法學論叢》，第 34 卷第 3 期，頁 1-71，2005 年 10 月。（Niu, Hui-Zhi, Precautionary Principle-Efforts and Controversies in Establishing and Implementing Rules for Environmental Risks with Scientific Uncertainty in International Environmental Rule, National Taiwan University Law Journal, vol. 34, no. 3, at 1-71, Oct. 2005.）

譚偉恩、蔡育岱，〈食品政治：「誰」左右了國際食品安全的標準？〉，《政治科學論叢》，第 42 期，頁 1-42，2009 年 12 月。（Tan, Wei-En & Yu-Dai Tsai, Foods Politics: Who Decides the Standard of International Food Safety?, Taiwanese Journal of Political Science, no. 42, at 1-42, Dec. 2009.）

## 中文論文集

許耀明，〈風險管理與風險治理：以 GMO/GMF 為例〉，《歐盟法、WTO 法與科技法》，頁 331-363，元照出版，臺北（2009）。（Hsu, Yao-Ming, Risk Management and Risk Governance: Take GMO/GMF as Example, EU Law, WTO Law and Technology Law, at 331-363, Angle Publishing, Taipei (2009).）

譚偉恩、蔡育岱，〈誰擁有 WTO？論非政府組織與跨國公司在 WTO 中的『參與』〉，《第十二屆國際經貿法學發展學術研討會論文集》，頁 403-471，政治大學出版，臺北（2012）。（Tan, Wei-En & Yu-Dai Tsai, Who Owns the WTO? On Participation of NGOs and Transnational Corporation in WTO, 12th Annual International Trade Law Seminar, at 403-471, National Chengchi University, Taipei (2012).）

## 其他中文參考文獻

中華民國進出口貿易統計，國際貿易局：<http://cus93.trade.gov.tw/fsci/>（最後點閱時間：2015 年 6 月 8 日）。（The Statistics of the Import and Export Trade, Bureau of Trade, <http://cus93.trade.gov.tw/fsci/> (last visited June 8, 2015).）

萊克多巴胺議題說帖，行政院新聞局：<http://oldweb.epa.gov.tw/Ractopamine/index.htm>（最後點閱時間：2014 年 10 月 20 日）。（Statement on Ractopamine Issues, Government Information Office, Executive Yuan, <http://oldweb.epa.gov.tw/Ractopamine/index.htm> (last visited Oct. 20, 2014).）

農業統計資料查詢，行政院農業委員會：<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>（最後點閱時間：2015 年 6 月 8 日）。（The Search of Agriculture Statistic Data, Council of Agriculture, Executive Yuan, <http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx> (last visited June 8, 2015).）



逾 40 家食品外銷日、陸卡關，2014 年 10 月 15 日，中國時報電子報網站：  
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141015000432-260102>（最後點閱時間：  
2015 年 6 月 8 日）。（The Barrier of Exporting over 40 Foods to Japan and China,  
Oct. 15, 2014, China Times, <http://www.chinatimes.com/newspapers/20141015000432-260102> (last visited June 8, 2015).）

## 英文書籍

- AREND, ANTHONY, *LEGAL RULES AND INTERNATIONAL SOCIETY* (1999).
- BALAAM, DAVID N. & MICHAEL VESETH, *INTRODUCTION TO INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY* (4th ed. 2008).
- BARKIN, J. SAMUEL, *INTERNATIONAL ORGANIZATION: THEORIES AND INSTITUTIONS* (2006).
- BERNASCONI-OSTERWALDER, NATHALIE ET AL., *ENVIRONMENT AND TRADE: A GUIDE TO WTO JURISPRUDENCE* (2006).
- CULPEPPER, PEPPER D., *QUIET POLITICS AND BUSINESS POWER: CORPORATE CONTROL IN EUROPE AND JAPAN* (2010).
- DESOMBRE, ELIZABETH, *THE GLOBAL ENVIRONMENT AND WORLD POLITICS* (2002).
- ECHOLS, MARSHA, *FOOD SAFETY AND THE WTO: THE INTERPLAY OF CULTURE, SCIENCE AND TECHNOLOGY* (2001).
- GOLDSMITH, JACK & ERIC POSNER, *THE LIMITS OF INTERNATIONAL LAW* (2005).
- GOODE, WALTER, *DICTIONARY OF TRADE POLICY TERMS* (4th ed. 2003).
- GRAIN, *THE GREAT FOOD ROBBERY: HOW CORPORATIONS CONTROL FOOD, GRAB LAND AND DESTROY THE CLIMATE* (2012).
- HAUFLER, VIRGINIA, *A PUBLIC ROLE FOR THE PRIVATE SECTOR: INDUSTRY SELF-REGULATION IN A GLOBAL ECONOMY* (2001).
- HILSMAN, ROGER ET AL., *THE POLITICS OF POLICY MAKING IN DEFENSE AND FOREIGN AFFAIRS: CONCEPTUAL MODELS AND BUREAUCRATIC POLITICS* (1993).
- JACOBSON, HAROLD, *NETWORKS OF INTERDEPENDENCE* (1979).
- JACKSON, JOHN H., *THE WORLD TRADING SYSTEM: LAW AND POLICY OF INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS* (2d ed. 1997).
- JACKSON, JOHN H., *SOVEREIGNTY, THE WTO AND CHANGING FUNDAMENTALS OF INTERNATIONAL LAW* (2006).

- KEOHANE, ROBERT O., *AFTER HEGEMONY: COOPERATION AND DISCORD IN THE WORLD POLITICAL ECONOMY* (1984).
- KEOHANE, ROBERT O., *INTERNATIONAL INSTITUTIONS AND STATE POWER: ESSAYS IN INTERNATIONAL RELATIONS THEORY* (1989).
- KECK, MARGARET & KATHRYN SIKKINK, *ACTIVISTS BEYOND BORDERS: ADVOCACY NETWORKS IN INTERNATIONAL POLITICS* (1998).
- NESTLE, MARION, *FOOD POLITICS: HOW THE FOOD INDUSTRY INFLUENCES NUTRITION AND HEALTH* (2013).
- STARKE, J. G., *AN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW* (8th ed. 1977).
- STEIN, ARTHUR, *WHY NATIONS COOPERATE: CIRCUMSTANCE AND CHOICE IN INTERNATIONAL RELATIONS* (1993).
- STEWART, TERENCE P. ED., *THE GATT URUGUAY ROUND: A NEGOTIATING HISTORY* (1986-1992), VOL. I: COMMENTARY (1993).
- STEWART, TERENCE P. ED., *THE GATT URUGUAY ROUND: A NEGOTIATING HISTORY* (1986-1992), VOL. III: DOCUMENTS (1993).
- TREBILCOCK, MICHAEL & ROBERT HOWSE, *THE REGULATION OF INTERNATIONAL TRADE* (3d ed. 2005).
- WEBER, KATJA, *HIERARCHY AMIDST ANARCHY: TRANSACTION COSTS AND INSTITUTIONAL CHOICE* (2000).
- WORLD TRADE ORGANIZATION, *UNDERSTANDING THE WTO* (4th ed. 2008).

## 英文期刊

- Alemanno, Alberto & Giuseppe Capodiecì, *Testing the Limits of Global Food Governance: The Case of Ractopamine*, 3 EUR. J. RISK REG. 400 (2012).
- Athukorala, Prema-Chandra & Sisira Jayasuriya, *Food Safety Issues, Trade and WTO Rules: A Developing Country Perspective*, 26(9) WORLD ECON. 1395 (2003).
- Axelrod, Robert & Robert O. Keohane, *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions*, 38(1) WORLD POL. 226 (1985).
- Canine, Craig, *Hear No Evil*, EATING WELL 41 (1991).
- Chayes, Abram & Antonia Chayes, *On Compliance*, 47(2) INT'L ORG. 175 (1993).

- Cowhey, Peter F., *The International Telecommunications Regime: The Political Roots of Regimes for High Technology*, 44(2) INT'L ORG. 169 (1990).
- Dawson, Richard J., *The Role of the Codex Alimentarius Commission in Setting Food Standards and the SPS Agreement Implementation*, 6(5) FOOD CONTROL 261 (1995).
- Disdier, Anne-Célia et al., *The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from the SPS and TBT Agreements*, 90(2) AM. J. AGRIC. E. 341 (2008).
- Downs, George et al., *Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?*, 50(3) INT'L ORG. 379 (1996).
- EFSA Panel on Additives and Products or Substances Used in Animal Feed, *SCIENTIFIC OPINION: Safety Evaluation of Ractopamine*, 1041 EFSA J. 16 (2009).
- Fontanelli, Filippo, *Necessity Killed the GATT—Art XX GATT and the Misleading Rhetoric About 'Weighing and Balancing'*, 5(2) EUR. J. LEGAL STUD. 35 (2012).
- Grieco, Joseph, *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*, 42(3) INT'L ORG. 485 (1988).
- Hexner, Ervin, *The Executive Board of the International Monetary Fund: A Decision-Making Instrument*, 18(1) INT'L ORG. 74 (1964).
- Irwin, Douglas A., *The GATT in Historical Perspective*, 85(2) AM. ECON. REV. 323 (1995).
- Jervis, Robert, *Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate*, 24(1) INT'L SEC. 42 (1999).
- Kellner, Douglas, *Intellectuals, the New Public Spheres, and Techno-politics*, 41-42 NEW POLI. SCI. 169 (1997).
- Keohane, Robert O. & Lisa L. Martin, *The Promise of Institutional Theory*, 20(1) INT'L SEC. 39 (1995).
- Krasner, Stephen, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, 36(2) INT'L ORG. 185 (1982).
- Leslie, J. & M. Upton, *The Economic Implications of Greater Global Trade in Livestock and Livestock Products*, 18(2) SCI. & TECH. REV. OFF. INT'L EPIZ. 440 (1999).
- Lloyd, P. J., *Reducing Non-Tariff Barriers: The Strategy of Negotiation*, 63(251) COMMONWEALTH J. INT'L AFFAIR 319 (1973).
- Martin, Lisa L. & Beth A. Simmons, *Theories and Empirical Studies of International Institutions*, 52(3) INT'L ORG. 729 (1998).

- Mattli, Walter & Tim Büthe, *Global Private Governance: Lessons from a National Model of Setting Standards in Accounting*, 68(3&4) *LAW & CONTEMP. PROBS.* 225 (2005).
- Mearsheimer, John J., *The False Promise of International Institutions*, 19(3) *INT'L SEC.* 5 (1994/1995).
- Oye, Kenneth A., *Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies*, 38(1) *WORLD POL.* 1 (1985).
- Roberts, D., *Preliminary Assessment of the Effects of the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Trade Regulations*, 1(3) *J. INT'L ECON. L.* 377 (1998).
- Sandford, Ian, *Hormonal Imbalance? Balancing Free Trade and SPS Measures After the Decision in Hormones*, 29(2) *VICT. U. WELLINGTON L. REV.* 389 (1999).
- Santos, Theotônio dos, *The Structure of Dependence*, 60(2) *AM. ECON. REV.* 231 (1970).
- Simmons, Beth A., *Treaty Compliance and Violation*, 13 *ANNUAL REV. POL. SCI.* 273 (2010).
- Singer, J. David, *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*, 14(1) *WORLD POL.* 79 (1961).
- Snidal, Duncan, *Relative Gains and the Pattern of International Cooperation*, 85(3) *AM. POL. SCI. REV.* 701 (1991).
- Strange, Susan, *States, Firms and Diplomacy*, 68(1) *INT'L AFFAIRS* 1 (1992).
- Victor, David, *The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: An Assessment After Five Years*, 32(4) *N.Y.U. J. INT'L L. & POL.* 865 (2000).
- Walker, Vern R., *Keeping the WTO from Becoming the World Trans-Science Organization: Scientific Uncertainty, Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute*, 31 *CORNELL INT'L L.J.* 251 (1998).
- Weiss, Thomas G., *The Illusion of UN Security Council Reform*, 26(4) *WASH. Q.* 147 (2003).
- Winickoff, David et al., *Adjudicating the GM Food Wars: Science, Risk, and Democracy in World Trade Law*, 30 *YALE J. INT'L L.* 81 (2005).

## 英文論文集

- Buzan, Barry, *The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered*, in *INTERNATIONAL RELATIONS THEORY TODAY* 198 (Ken Booth & Steve Smith eds., 1995).

- Cottier, Thomas, *Risk Management Experience in WTO Dispute Settlement*, in GLOBALIZATION AND THE ENVIRONMENT: RISK ASSESSMENT AND THE WTO 41 (David Robertson & Aynsley Kellow eds., 2001).
- Cox, Robert, *Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory*, in NEOREALISM AND ITS CRITICS 204 (Robert O. Keohane ed., 1986).
- Cutler, A. Claire, *The Privatization of Global Governance and the Modern Law Merchant*, in COMMON GOODS: REINVENTING EUROPEAN AND INTERNATIONAL GOVERNANCE 127 (Adrienne Héritier ed., 2002).
- Cutler, A. Claire et al., *Private Authority and International Affairs*, in PRIVATE AUTHORITY IN INTERNATIONAL AFFAIRS 3 (A. Claire Cutler et al. eds., 1999).
- Goldstein, Judith & Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework*, in IDEAS AND FOREIGN POLICY: BELIEFS, INSTITUTIONS, AND POLITICAL CHANGE 3 (Judith Goldstein & Robert O. Keohane eds., 1993).
- Hawking, Darren G. et al., *Delegation Under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory*, in DELEGATION AND AGENCY IN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS 3 (Darren G. Hawking et al. eds., 2006).
- Henson, S. J., *Sanitary and Phytosanitary Measures in a Global Context: Trade Liberalization Versus Domestic Protection*, in NEGOTIATING THE FUTURE OF AGRICULTURAL POLICIES: AGRICULTURAL TRADE AND THE MILLENNIUM WTO ROUND 157 (S. Bilal & P. Pezaros eds., 2000).
- Jasanoff, Sheila, *The Idiom of Co-production*, in STATES OF KNOWLEDGE: THE CO-PRODUCTION OF SCIENCE AND SOCIAL ORDER 1 (Sheila Jasanoff ed., 2004).
- Reinalda, Bob & Bertjan Verbeek, *Autonomous Policy Making by International Organizations: Purpose, Outline and Results*, in AUTONOMOUS POLICY MAKING BY INTERNATIONAL ORGANIZATION 1 (Bob Reinalda & Bertjan Verbeek eds., 1998).
- Stein, Arthur, *Neoliberal Institutionalism*, in OXFORD HANDBOOK ON INTERNATIONAL RELATIONS 201 (Christian Reus-Smit & Duncan Snidal eds., 2008).

### 其他英文參考文獻

- Appellate Body Report, *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/AB/R (Nov. 6, 1998).

- Appellate Body Report, *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/AB/R (Dec. 3, 2007).
- Appellate Body Report, *EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (Jan. 16, 1998).
- Bottemiller, Helena, *Codex Adopts Ractopamine Limits for Beef and Pork*, FOOD SAFETY NEWS (July 6, 2012), available at [http://www.foodsafetynews.com/2012/07/codex-votes-69-67-to-advance-ractopamine-limits-for-beef-and-pork/#.VEUWvwmSw\\_Y](http://www.foodsafetynews.com/2012/07/codex-votes-69-67-to-advance-ractopamine-limits-for-beef-and-pork/#.VEUWvwmSw_Y).
- Codex & JEFCA Secretariats, *Discussion on Ractopamine in Codex and in the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA)* (Apr. 26, 2012), available at [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/agms/pdf/Ractopamine\\_info\\_sheet\\_Codex-JECFA\\_rev\\_26April2012\\_\\_2\\_.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/agms/pdf/Ractopamine_info_sheet_Codex-JECFA_rev_26April2012__2_.pdf).
- Codex, <http://www.codexalimentarius.org/about-codex/en/> (last visited June 8, 2015).
- Codex, *Maximum Residue Limits for Veterinary Drugs in Foods Updated as at the 35th Session of the Codex Alimentarius Commission* (July 2012), available at [http://www.codexalimentarius.net/vetdrugs/data/MRL2\\_e\\_2012.pdf](http://www.codexalimentarius.net/vetdrugs/data/MRL2_e_2012.pdf).
- Codex, *Statutes of the Codex Alimentarius Commission*, available at <http://www.fao.org/docrep/005/y2200e/y2200e02.htm>.
- Controversial Animal Drug at Heart of International Trade Dispute*, MOTHER EARTH NEWS (Feb. 2, 2012), <http://www.motherearthnews.com/homesteading-and-livestock/animal-feed-additive-zwfz1202zhun.aspx#axzz3GhB4XbRX>.
- ICAO, *Making an ICAO Standard*, <http://www.icao.int/safety/airnavigation/Pages/standard.aspx> (last visited June 8, 2015).
- Kanter, James & Alan Cowell, *E. Coli Outbreak May Be Topping Out But Treatment Remains Difficult*, N.Y. TIMES (June 3, 2011), <http://www.nytimes.com/2011/06/04/world/europe/04iht-ecoli04.html?ref=business>.
- Negotiating Group on Agriculture-Working Group of Sanitary and Phytosanitary Issues-Supplementary Communication of the Cairns Group, GATT Doc., No. MTN.GNG/NG5/W/164.
- Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154, available at [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/agrmtseries1\\_wto\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmtseries1_wto_e.pdf).

OECD, <http://webnet.oecd.org/oecdacts/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&Lang=en&Book=False> (last visited June 8, 2015).

Opensecrets, <http://www.opensecrets.org/revolving/> (last visited June 8, 2015).

Thiermann, Alex B., *The Role of Animal Health and Zoonoses Standards on Disease Control and Trade* (Feb., 2003), [http://web.oie.int/eng/edito/en\\_thiermann.htm](http://web.oie.int/eng/edito/en_thiermann.htm) (last visited June 8, 2015).

WTO, *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WTO/DS26 (Jan. 16, 1998).

WTO, *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WTO/DS291 (May 13, 2003).

WTO, *Korea – Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products from Canada*, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds391\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds391_e.htm) (last visited June 22, 2015).

WTO, *The Key Provisions of the Agreement*, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/sps\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm) (last visited June 8, 2015).

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD), *Dispute Settlement*, at 5, available at [http://www.unctad.org/en/docs/edmmisc232add22\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/edmmisc232add22_en.pdf).