

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 衛生安全與國際食品貿易：以「人類安全」檢視世貿組織相關立法缺失

Sanitary Security and International Food Trade: Awareness of the Legislative Problems within the WTO in Approach to Human Security

doi:10.30390/ISC.201203\_51(1).0003

問題與研究, 51(1), 2012

Issues & Studies, 51(1), 2012

作者/Author：李河清(Ho-Ching Lee);譚偉恩(Wei-En Tan)

頁數/Page：69-110

出版日期/Publication Date：2012/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201203\\_51\(1\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201203_51(1).0003)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 衛生安全與國際食品貿易： 以「人類安全」檢視世貿組織相關 立法缺失\*

李 河 清

(中央大學通識教育中心教授)

譚 偉 恩

(政治大學外交學系兼任講師)

## 摘 要

食品貿易全球化帶來了大量的經濟利益，但開放食品進口提供國內消費者更多選擇之餘，他們健康上面臨的風險也越來越高。易言之，食品貿易在締造財富的同時，也在威脅我們每一個人的飲食衛生安全。在出口國透過食品貿易賺取經濟利潤之際，進口國公共衛生安全法規的自主性也受到挑戰。全球食品貿易擴展的越快，主權國家面臨公共衛生與貿易自由化兩種利益權衡與選擇的困境就越強；一方面國家有義務保障本國人民的健康，但一方面其也必須遵守世界貿易組織（WTO）架構下的食品安全規範。

有別於傳統的安全研究，本文主張將人類安全的概念置於衛生安全的核心思考中，並透過以「人」為本的安全觀來檢視目前的食品安全與貿易建制。經由個案研究，本文指出食品法典委員會（CAC）或世界動物衛生組織（OIE）所提供的國際食品安全標準非常值得商榷，不必然能保障人類的衛生安全。而回應此缺失的可行方法是以人類安全代替傳統上以國家為中心的安全思考，讓衛生安全的真正主體一個人，得到應有的重視。

**關鍵詞：**衛生安全、食品安全、人類安全、食品法典委員會、食品安全檢驗暨動植物防疫檢疫措施協定

\* \* \*

---

\* 本文部分內容係屬國科會研究計畫（NSC 98-2410-H-008-017-MY2）之研究成果。

## 壹、前言

「貿易自由化」已在 21 世紀的今天轉化為主權國家最切實篤行的規範，但各國在食品貿易的進口干預上卻還是非常強烈，甚至遠較許多其它類型的商品貿易更為明顯，這實在是有趣至極的現象。

國內外有關食品貿易的文獻不少，但多半側重於農業政策分析、農業經濟的學理論證或是農業貿易的法規探討，<sup>①</sup>較少有從國際關係的方向來思考國際食品貿易與公共衛生和人類安全的互動。然而，在高度全球化的今日，公共衛生不再只是一項關於多少人生病、治癒率多高和政府有沒有提供醫療照護的問題，而是已經成為攸關國家發展、國際安全和全球正義的重要事項。<sup>②</sup>軍事與經濟安全的重要性固然毋需否定，但是對於與日常生活更為相關的食品衛生議題當要有更為正確的認知。毋寧，和武裝衝突相比，黑心食品或不潔飲食所造成的生命和經濟損失絕不亞於任何傳統安全議題。

國際關係中的安全研究 (security studies) 長久聚焦於主權國家的軍事與經濟面向。但隨著時空轉變，當代安全研究已逐漸呈現出議題多樣性與內涵複雜性，並且在不同議題之間還碰撞出跨學門 (cross-discipline) 與領域交織 (inter-discipline) 的現象。事實上，如果從「誰的安全」(安全研究的主體) 與「什麼安全」(安全研究的範疇) 兩個角度來思考，安全事務的研究、討論，乃至於消滅風險之對策，恐怕更適合從「個人」，而不是「國家」來切入。<sup>③</sup>

本文倡議安全研究在主體上的轉向係有感於 2007 年以來源自「中國製造」的一系列跨國食品安全事件，<sup>④</sup>以及 2009 年肇始於墨西哥，後擴散至多國的新型 H1N1。<sup>⑤</sup>這些事件均有一個明顯共同點，即涉及個人的衛生與健康。詳言之跨國貿易下的食品或

註① 例如：Kym Anderson, "The Peculiar Rationality of Beef Import Quotas in Japan," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 65, No. 1 (1983), pp. 108-112; Dale E. Hathaway, *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1987); Robert Wolfe, *Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the International Trade Regime* (London: Macmillan, 1998); Richard H. Steinberg and Timothy E. Josling, "When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge," *Journal of International Economic Law*, Vol. 6, No. 2 (2003), pp. 369-417.

註② Peter Singer, *One World: The Ethics of Globalization* (New Haven: Yale University Press, 2002), pp. 3-14.

註③ 請參考本文 (圖 1) 或見：蔡育岱、譚偉恩，「從『國家』到『個人』：人類安全概念之分析」，*問題與研究* (臺北)，第 47 卷第 1 期 (2008 年 3 月)，頁 151-153。但環境安全的討論是一個相當特殊的情況，以綠色理論 (green theory) 為分析基礎的研究，會更傾向將以「人為中心」的思考，轉化為以「生態為中心」。詳見：蔡育岱、譚偉恩，「再思人類安全研究」，*淡江人文社會學刊* (臺北)，第 32 期 (2007 年 12 月)，頁 61-62。

註④ 譚偉恩，「國際貿易中的食品安全：『中國製造』的威脅或全球化的宿命？」，*崇右學報* (臺北)，第 14 卷第 2 期 (2008 年 11 月)，頁 178-179。

註⑤ Denise Grady, "WHO Raises Swine Flu Alert Level," *New York Times*, April 29, 2009, available at: <http://www.nytimes.com/2009/04/30/health/30flu.html> (last visited: 2011/03/09)

依附於自然人流動而散布的疾病，揭發了安全主體的轉向及安全研究範疇的擴大。此一現象衍生出兩個值得吾人深思的問題，即：(1) 什麼議題在當代應被國際關係的安全研究者所關注？(2) 在判斷關注與否時有無具體的判準？這兩個問題實際上正是支持人類安全 (human security) 是項新興安全研究概念的核心基礎。本文在研究立場和前提假設上肯認人類安全優於以國家為中心思考的傳統安全觀，方法上藉由全球化下跨國食品貿易所可能產生的安全問題為例進行觀察，針對「什麼安全」說明何以食品衛生 (food sanitation) 值得成為當代安全研究者的關注；<sup>6</sup>以及國際社會如何透過一套有關食品貿易的合作建制 (regimes of cooperation) 將關於食品衛生的議題「安全化」(securitization)。最後，針對「誰的安全」從人類安全之觀點切入，對公共衛生「安全化」的成效進行檢視。

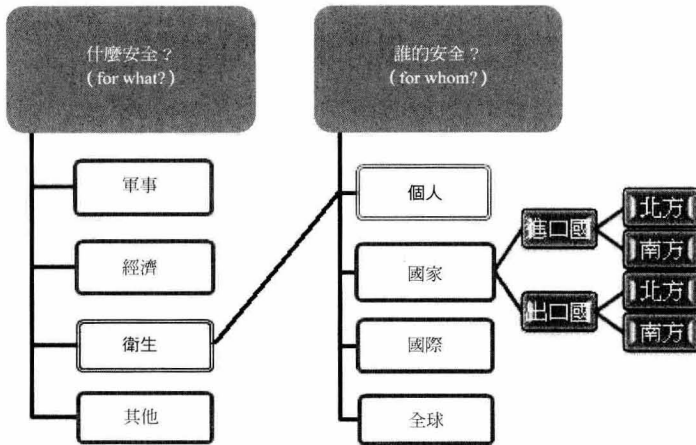


圖 1 安全研究示意圖<sup>7</sup>

論述安排上，首先將涉及個人衛生與健康的事件做一觀念釐清：將「健康」(health) 與「衛生」(sanitation) 在詞語使用上的涵意明確化。其次，說明衛生與安全的關聯性，以及衛生如何在主權國家間得到「安全化」的對待，並援引既有的國際

註 6 依據聯合國發展計畫署 (UNDP) 在 1994 年《人類發展報告》中所提出之「人類安全」概念，本文討論的「食品衛生安全」係屬於報告中的「健康安全」。詳見 UNDP, *Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press, 1994), pp. 2-23.

註 7 國家只是抽象的政治實體，必須仰賴人民、土地、政府、涉外交往能力等四個具體客觀要素而存在。而四個要素中只有人民才會受到病菌的侵害，出現衛生不安全的情況。其次，「國家安全」多半只是模糊的語言，隱藏了真正享有安全的主體。例如出口食品的北方工業國家往往享有比進口食品的南方發展中國家更多的安全。

建制來佐證。⑧接著，以 WTO 中的食品安全規範及其相關的糾紛事件作為研究個案，探討 WTO 架構下具有「衛生」內涵的安全規範是如何被設立的？其性質與主要內容為何？能否在國家的具體實踐中落實對於個人健康權益之保護？文中透過人類安全此一新的安全概念作為分析工具，指出公共衛生的「安全化」不能只是單純的一種議題範圍擴張，而是必須在「誰的安全」這個層次上進行批判思考。結論指出，既有的國際食品衛生安全建制過於偏向維護貿易自由化，原因在於 WTO 中的《食品安全檢驗暨動植物防疫檢疫措施協定》(The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 以下簡稱《SPS 協定》) 具有立法上的缺失，導致國家中心的色彩過濃。此一情形使得公共衛生與貿易自由兩種法益價值的衝突無法避免或調和，而個人飲食衛生上的安全保障將在逐漸擴大的貿易自由化浪潮中被侵蝕與犧牲。

## 貳、「衛生」：一個需要辯明的詞語

本文討論的核心議題為「食品衛生安全」，分析的案例是 WTO 架構下涉及《SPS 協定》的食品貿易紛爭。惟「衛生」一詞在中英文辭義與用法上存有差異。例如世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 的「衛生」和食品衛生的「衛生」在中文用字上雖然相同，但英文卻有 health 和 sanitation 的區別；同樣地，英文 health 一字既可翻成中文的「衛生」，亦可譯成「健康」，並且兩者經常被交替使用。為求行文與指涉清晰，本文認為有必要將「健康」與「衛生」的中文字義予以釐清，但盡可能不衝撞中文語法在社會建構過程中既已約定俗成的用字習慣，於此合先敘明。

在朗文當代英文字典中，health 的解釋有四種：⑨

1. 指涉一種情況 (condition)，即人類身體的一般狀況以及表現出的健康狀態 (healthy condition)；
2. 表明一種任務，即提供醫療服務以維持個人健康的工作 (the work of providing medical services to keep people healthy)；
3. 描述一種現象，即個人沒有患病或被感染疾病；
4. 形容事物良好的表現，例如健康的企業、組織、或國家經濟體質等。

上述四種定義中，最後一種解釋是比較衍生性的抽象詞語使用，而非一般在討論健康或衛生議題時所指涉的範圍。⑩至於其他三種解釋，雖然彼此不甚一致，但內容均觸及了一個共同點，即「人的健康」，特別是人類生理上的健康。鑑此，health 在一般情形下，本文將以中文的「健康」作為對應的詞語來表達。但應予注意的是，在英文中當 health 與 safety 併用時，其原意將有所調整；係指：一個受到政府和法令所關切

註⑧ 此項佐證之目的僅在於確認「安全化」於衛生領域的實踐，並不代表本文立場上支持此種由主權國家為安全主體的「安全化」過程。

註⑨ Longman Dictionary of Contemporary English, 5<sup>th</sup> Ed. (Essex: Longman, 2010): DVD-ROM.

註⑩ 讀者不妨思考一下，為何在中文的表達上不太會有人說「衛生」的企業、組織或經濟體質。顯然，相較於「衛生」，「健康」確實是一個比較抽象和廣泛的概念。

之民眾健康與安全範疇 (an area of government and law concerned with people's health and safety)。而這樣的範疇便是吾人所熟悉的公共衛生 (public health)。<sup>11</sup>

關於「公共衛生」的定義，朗文當代英文字典提供如下的解釋：由政府所提供之健康照護，包含醫療照顧和公共清潔的服務 (health care provided by the government, including medical care and public cleaning services)，並同時指涉在一個區域內所有人的健康 (the health of all the people in an area.)。另外，牛津英文字典對公共衛生的解釋更為清楚：係指：受到國家監督、規範、促進或提升的全體人口之健康 (the health of the population as a whole, esp. as monitored, regulated, and promoted by the state)。也就是說，政府機關透過提供衛生設備 (sanitation)、疫苗接種 (vaccination) 等方式來實現其國民的健康以及流行病的預防。<sup>12</sup>簡言之，公共衛生是一種有關公部門對平民大眾施行的健康政策。<sup>13</sup>本文所討論的食品衛生安全政策就屬於此類。

接下來，透過簡要的歷史追蹤以及 WHO 本身設立之初衷目的來進一步釐清 health 這個字所表達的實際意義，還有它在中文翻譯上與 sanitary 或 sanitation 的區別。

預防及控制疾病的國際合作最早可溯源至 1851 年在巴黎召開的國際衛生會議 (International Sanitary Conference, ISC)。1892 年第七屆 ISC 簽署了國際社會第一份衛生性質的法律文件：《國際衛生公約》(International Sanitary Convention)。1902 年美國政府成立了美洲國際衛生局 (International Sanitary Bureau of the Americas)，稍後於 1923 年更名為泛美衛生局 (Pan American Sanitary Bureau)，作為當時美洲地區最重要的政府間衛生組織，也就是後來泛美衛生組織 (Pan American Health Organization, PAHO) 的前身。

從這些歷史文件和各組織的名稱可知，早期的國際性衛生組織是以 sanitary 這個英文字來形容自身的宗旨或功能。而到了 1948 年 4 月 7 日 WHO 正式成立之後，該組織本身和其附屬的六個地區 (其中一個便是上述的 PAHO) 及各區域辦公室便開始改用 health 這個英文字。惟 sanitary (或它的名詞：sanitation) 是否和 health 是完全等同意涵的詞語呢？依據朗文當代英文字典對 Sanitation 所下的定義，係指藉由移除廢棄物、處理污水或治療疾病來維護公共衛生。而牛津英文字典的註解是，策畫與應用特定的方法以改善衛生條件。顯然地，sanitary 或 sanitation 側重的是達到健康的「方法」，而 health 所包含的範圍則較廣，除了指涉人類生理上的健康外，也涵蓋了提供與維持這種健康狀態的相關實踐。

為確認本文的詞義分析係屬正確，有必要再進一步從 WHO 對自我功能定位的相

註 11 這裡使用「公共衛生」的中文譯法是因為 public health 在國內學術社群中已有廣泛被認可的翻譯，故本文遵循這樣的用法。

註 12 *Oxford English Dictionary* (online, available at: [http://dictionary.oed.com/cgi/entry/50103662?query\\_type=word&queryword=health&first=1&max\\_to\\_show=10&sort\\_type=alpha&result\\_place=2&search\\_id=yj1l-OuLRuW-248&hlite=50103662](http://dictionary.oed.com/cgi/entry/50103662?query_type=word&queryword=health&first=1&max_to_show=10&sort_type=alpha&result_place=2&search_id=yj1l-OuLRuW-248&hlite=50103662))

註 13 例如我國憲法第 157 條中有關衛生保健與公醫制度之規定，參考：雷文政，「全民健保合憲性之探討——從美國社會安全法制之合憲性基礎看我國大法官釋字四七二號解釋」，*政大法學評論* (臺北)，第 63 期 (2000 年 8 月)，頁 105~127。

關論述中，特別是設立 WHO 的重要文件，去搜尋佐證。翻閱《WHO 憲章》(The Constitution of the WHO) 第 1 條，「WHO 的目標應是達到全人類最高可能之健康水準」(The objective of the WHO shall be the attainment by all peoples of the highest possible level of health.)。另參考《WHO 憲章》的序言，明白界定 health 為，「健康是一種健全的生理、心理和社會的良好狀態，而非僅僅是免於疾病或體弱」(Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.)。由此可知，health 一字在 WHO 的認知上顯然不只局限在提供人類健康的各種客觀「方法」，更廣義地包括了客觀上的健康狀態以及維繫健康之各種努力，同時還有主觀上對健康現象的理解。因此，將 WHO 譯成世界「衛生」組織可能不是最適當的呈現方式，並有可能造成一般人理解上的誤會或在一定程度上與該組織對自我角色界定的扞格。舉例來說，中文在介紹 WHO 時，便易將「衛生」與「健康」作為交互使用的語詞，未將兩者加以嚴格區分。<sup>14</sup>事實上，從《WHO 憲章》原文的原意來看，health 被直翻成「衛生」並非最妥切的表達方式。例如：《WHO 憲章》第 21 條有關衛生大會 (Health Assembly) 權限之規定，其中 (a) 款指出，「衛生大會應有權採取與下列事項有關之規範：(a) 預防疾病國際散播之衛生與檢疫必要條件和其他程序：」(sanitary and quarantine requirements and other procedures designed to prevent the international spread of disease;)。可見在 WHO 的認知中，health 與 sanitary 或 sanitation 是有所區別的：前者，health，是全面性地指涉一切有關人類健康的事物，當中包括了衛生。而後者，sanitation，僅僅指涉那些可以用來實現健康目標的具體措施或醫療實踐。然而因為中文翻譯上的原故，導致 health 同時代表了「衛生」與「健康」，但何時該使用哪一種意涵卻缺乏清楚地分野。目前唯一較沒有爭議的是 public health 的中文用法，被國內近乎一致地譯作「公共衛生」。<sup>15</sup>

經由以上的分析，並同時顧及國內在中文詞語使用上的既定情形，「衛生」在文中係特指那些實現、促成、確保或維持人體健康的議題討論及政策作為。而「健康」則是「衛生」的上位概念，正如同 WHO 的定義，是一種健全的生理、心理和社會的良好狀態，而非僅僅是免於疾病或體弱。<sup>16</sup>至於中文所慣用之「公共衛生」與「世界衛生組織」，本文則繼續延用。

註 14 邱亞文，世界衛生組織：體制、功能與發展（臺北：台灣新世紀文教基金會，2008 年），頁 17 中寫道，「世界衛生組織之宗旨在求全人類企達衛生之最高可能水準」。但在同頁倒數第 6 行，作者則同時使用了「健康或衛生」來表達，隨後緊接著在說明序言的文句中將原本於第 1 條中被翻成「衛生」的 health，改以「健康」來呈現。

註 15 例外未使用此用法的如：倪貴榮，「WTO 智慧財產權保護與公共健康議題之發展趨勢」，經社法制論叢（臺北），第 31 期（2003 年 4 月），頁 129-158；倪貴榮，貿易、環境與公共健康：全球治理與在地需要之調和（臺北：元照，2006 年）。

註 16 2009 年，國家衛生研究院的一組研究團隊發表了一篇有關「國際健康安全」(international health security) 的論文，內容中健康安全包括了新興疾病、傳染病、生物或化學物質的外洩、自然天災、環境變遷等，顯然認知上是和本文同樣認為，「健康」為廣義的上位概念，包含了「衛生」此一特定領域的下位概念。詳見：Ya-Wen Chiu, et al., "The Nature of International Health Security," *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*, Vol. 18, No. 4 (2009), pp. 679-683.

## 參、衛生與安全研究：越來越緊密的交集

### 一、衛生與國際安全的關聯性

早在 80 年代歐洲國家（英國、波蘭等）發現因狂牛症病毒（SPrP）所引起的人類疾病開始，<sup>17</sup>威脅人類健康的傳染性疾病（例如：2003 年的 SARS、2005 年的禽流感、2009 年的新型 H1N1）便已成為國際社會關注的一項新興安全問題。國境之內的公共衛生從此不再只是一國的內政，更逐漸被賦予外交與政治內涵。<sup>18</sup>流行病、新型疾病以及生物恐怖主義（bioterrorism）均有可能對國家或國際安全構成嚴重損害。<sup>19</sup>在某些區域，國家甚至由於後天免疫缺乏症候群（HIV/AIDS）一類的疾病擴散，喪失社會凝聚力並陷於政經運作的停滯。<sup>20</sup>

除了疾病問題以外，我們還可以從不同的媒體報導中得知撒哈拉以南地區至少有超過 1200 萬人處於飢荒。聯合國糧食暨農業組織（Food and Agriculture Organization, FAO）曾在 2008 年表示，由於糧食價格不斷上漲，致使全球增加 4000 萬飢民。<sup>21</sup>而根據 2009 年 3 月聯合國世界糧食計畫署（World Food Programme, WFP）的調查報告，印度有兩成人口（約 2 億 3000 萬）生活在營養欠缺的狀態，占全球飢餓人口的 27%，

註 17 事實上人類並不會罹患狂牛症，而是有可能被狂牛症的變性蛋白質感染而罹患一種名叫新型庫賈氏病（new variant CJD）的腦部病變。此病變的病原目前認為是一種名叫普利昂（Prion）的蛋白質（PrP）發生變異所致。普利昂變異蛋白質（SPrP）可在多種動物引起腦部的海綿化空洞病變，但由於物種屏障，只有狂牛症的變性蛋白會引起人類的新型庫賈氏病。

註 18 John Owen and Olivia Roberts, "Globalisation, Health and Foreign Policy: Emerging Linkages and Interests," *Global Health* Vol. 1, No. 12 (2005), available at: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=1188066>. (last visited: 2011/03/09)

註 19 「生物恐怖主義」係指利用生物性物質作為武器，使具感受性族群患某種疾病（含中毒）。惟若恐怖分子將攻擊目標設定為農業上的糧食與畜牧的動物時，亦有學者稱之為「農業恐怖主義」（agrorrorism）。參考：R. Goodrich, K. Schneider, C. Webb, and D.L. Archer, "Agrorrorism in the U.S.: An Overview," this document is FSHN05-21, one of the *Food Safety and Biosecurity White Paper Series*, Food Science and Human Nutrition Department, Florida Cooperative Extension Service, Institute of Food and Agricultural Sciences, University of Florida (2009). Available at: <http://edis.ifas.ufl.edu>. (last visited: 2011/01/27)

註 20 例如波茲瓦納，參考：廖祐德，「愛滋病對國家安全之挑戰：以波茲瓦那為例」，*國際關係學報*（臺北），第 27 期（2009 年 1 月），頁 162-163。或像是在南亞的尼泊爾，詳見：Kamala Sarup, "HIV/AIDS Threatens National Security," 16 February, 2005, available at: [http://www.womenepal.org/hiv\\_aids\\_national\\_security.html](http://www.womenepal.org/hiv_aids_national_security.html). (last visited: 2011/03/09)

註 21 另根據 2010 年 FAO 在 11 月發布的一份報告，幾乎所有糧食的價格都上漲，尤其是糖和大豆。而 2009 年 10 月的世界糧食價格指數也較前年同期上漲 25%。FAO 因此估計，若短期內全球平均穀物產量無明顯與穩定增長，不出兩年，全球糧食價格會再度飆升，屆時國際社會將再次面臨糧食危機。果不其然，2011 年 2 月糧食危機的陰影又再度浮現。相關論述可參考：FAO, *Food Outlook: Global Market Analysis*, available at: <http://www.fao.org/docrep/013/a1969e/a1969e00.pdf> (last visited: 2011/03/09)



高居世界之冠。<sup>22</sup>而全球到 2010 年為止，有至少逾 10 億的人口因沒有足夠的糧食而營養不良，從而導致健康上的各種問題。<sup>23</sup>此外，許多飢荒國家的人民經常會設法逃到鄰國，這些跨境遷移的難民數量一旦過多，便會對區域安全情勢構成影響。<sup>24</sup>

如果糧食欠缺會構成營養不良，那麼過量飲食便會導致病變發生。美國在二次戰後罹患冠狀動脈心臟病的人口明顯增加，該國心臟醫學會（American Heart Association）自 50 年代中期便展開膳食脂肪與動脈硬化關係之研究，隨後陸續公布報告，建議民眾適當飲食和敦促政府實施改變飲食的公共政策，以降低國人罹患心臟病的風險。<sup>25</sup>可見飲食過度也同樣是重大的健康問題，與肥胖、糖尿病，甚至是癌症都有關聯。<sup>26</sup>然而，這些過量飲食所引發的個人疾病又是如何成為國家安全或是國際安全的議題呢？依據 WHO 的估計，全球目前約有超過 2000 萬名癌症患者，而每年約有 1000 萬人被診斷罹患癌症。癌症病人的照護工作對國家而言是項沉重的財政負擔，<sup>27</sup>除了龐大的經濟支出與醫療資源消耗外，更有難以估計的生產力損失等社會成本。目前全球死亡總人口中有 12% 肇因於癌症，其中又以肺癌和胃癌（因飲食而直接或間接引起）最為普遍。前者與空氣或水污染以及菸草的使用密切相關，後者則與飲食過量難以切割。這些因為飲食而生成的健康問題在貿易全球化的今天已成為跨疆域的普遍現象，同時與工業化、經濟發展、跨國公司（Transnational Corporations, TNCs），還有菸草與食品工業的強勢行銷，存著在超乎我們想像的關係。<sup>28</sup>

註 22 Somini Sengupta, "As Indian Growth Soars, Child Hunger Persists," *New York Times*, March 12, 2009, available at: <http://www.nytimes.com/2009/03/13/world/asia/13malnutrition.html> (last visited: 2011/02/02).

註 23 營養欠缺或不良是糧食安全（food security）中的一環，並且與食品安全（food safety）有著密切關聯性。礙於本文討論的主題和篇幅，於此不進一步說明，有興趣的讀者煩請參考：譚偉恩、蔡育岱，「氣候變遷對全球糧食安全之影響：以基改作物為抗暖因應策略之妥當性研究」，論文發表於中華民國國際關係學會第三屆年會（臺北：政治大學，2010 年 6 月 12 日）。

註 24 Philip White, "War and Food Security in Eritrea and Ethiopia: 1998-2000," *Disasters*, Vol. 29 (2005), pp. 92-113; Mulki Al-Sharmani, "Living Transnationally: Somali Diasporic Women in Cairo," *International Migration*, Vol. 44, No. 1 (2006), pp. 55-77.

註 25 Lina Elveback and J. T. Lie, "Continued High Incidence of Coronary Artery Disease at Autopsy in Olmsted County, Minnesota, 1950 to 1979," *Circulation*, Vol. 70, No. 3 (1984), pp. 345-349.

註 26 劉文俊，「生活習慣、飲食與癌症的預防」，*基層醫學*（臺北），第 15 卷第 5 期（2002 年 5 月），頁 97-100。事實上，早在 1979 年美國國家癌症研究院（National Cancer Institute）就已指出了飲食在癌症風險上所扮演的角色。到了 1980 年代，絕大多數的醫學家已經達成共識，即飲食的改變有助於預防冠狀動脈心臟病和癌症。此外，歐美國家女性乳癌患者的死亡率明顯高於亞洲國家，根據醫學研究的結果，此與西方婦女飲食中含高脂肪食物較多有關。

註 27 以美國為例，其於 1990 年一年之相關直接費用即高達 275 億美元；而同一時期的台灣每年也耗費約 230 億新台幣。行政院衛生署，*國家癌症防治五年計畫*（臺北：行政院衛生署，2005 年 7 月），頁 1。

註 28 因外資開發所導致的環境與健康國際糾紛，在早期有特萊爾煉製廠伸裁案；近期則有厄瓜多多訴美國德士古石油公司案。均是相當著名的個案，也證明了公共衛生與安全兩者間的關聯性。請參考：The Trail Smelter Arbitration: United States v. Canada, American-Canadian Joint Commission, Arbitral Tribunal, 1938 and 1941, *United Nations Reports of International Arbitral Awards*, Vol. 3 (1947), p. 1905-1982; David P. Fidler, "The Globalization of Public Health: The First 100 Years of International Health Diplomacy," *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 79, No. 9 (2001), pp. 842-849; *Aguinda v. Texaco, Inc.*, Dkt. No. 93 Civ. 7527 (S.D.N.Y. filed Nov. 3, 1993); Brooke A. Masters, "Case in Ecuador Viewed As Key Pollution Fight," *Washington Post*, May 6, 2003, p. E01.

## 二、衛生的「安全化」<sup>29</sup>

正因為個人的衛生狀況有可能為國家安全帶來相當程度的衝擊，安全研究在最近十年於跨國公共衛生議題上逐漸形成共識，特別是在傳染性疾病方面已確認衛生對於國際安全的影響至鉅。<sup>30</sup>大約在同一時間，涉及衛生議題的國際合作也經歷了重大轉變，特別是「全球衛生治理」(global health governance) 的概念開始形成。<sup>31</sup>另一方面，學術與實務界有愈來愈多的討論和政策性的文件將國際衛生安全與「人類安全」聯繫在一起，並將後者視為一種新的分析途徑 (approach) 去探索與前者相關的議題。<sup>32</sup>從近十年國際合作在公衛領域的成長與發展可知，主權國家對於衛生安全的關注是持續地在增加，一方面投入時間、人力與金錢召開系列性的國際會議，一方面以會中所形成的共識為基礎簽定法律性質的文件，作為因應跨國衛生風險之具體對策。<sup>33</sup>以下將衛生在國際間得到「安全化」的過程做一說明。

衛生與安全的聯繫其實並非全球化時代才有的新現象，數個世紀以來疾病對經濟和軍事安全的影響早已為人知悉。然而，隨著新興傳染性疾病的擴散以及生物恐怖攻擊的可能性增加，衛生事務中的安全屬性被充分地彰顯。<sup>34</sup>目前有越來越多文獻討論疾

註 29 學者 Ole Wæver 指出，當將某種發展變化稱為安全問題時，國家就可要求一種特殊的權利，以國家安全之名義享有社會資源的分配或主導地位，甚至可以剝奪公民的自由或財產。詳見：Ole Wæver, "Securitization and Desecuritization," in Ronnie Lipschutz, ed., *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), pp. 46-86.

註 30 Barbara von Tigerstrom, *Human Security and International Law* (Oxford: Hart Publishing, 2007), p. 165; Dennis Altman, "Globalization, political economy, and HIV/AIDS," *Theory and Society*, Vol. 28 (1999), pp. 559-584.

註 31 Kelley Lee, Suzanne Fustukian, and Kent Buse, "An Introduction to Global Health Policy," in Kelley Lee, Suzanne Fustukian, and Kent Buse, eds., *Health Policy in a Globalising World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 12.

註 32 例如：醫療物資在南方國家嚴重欠缺的問題；社會底層在衛生照護上的被歧視；食物中持續有機污染物質對人體的危害等問題。詳見：Commission on Human Security, *Human Security Now: Protecting and Empowering People* (New York: Commission on Human Security, 2003), available at: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/chapter8.pdf>. (last visited: 2011/01/25)

註 33 例如：1996 年第 49 屆世界衛生大會 (WHA) 決議要開始正式草擬《菸草控制框架公約》(Framework Convention on Tobacco Control)。1998 年新任 WHO 幹事長將菸草防制列為重點工作項目，並發起無菸倡議 (Tobacco Free Initiative) 以結合各國資源共同對抗菸草。2000 年 10 月，150 多個國家於日內瓦召開菸草防制會議，之後四年陸續召開 6 次協商會議，最後於 2003 年 5 月的第 56 屆 WHA 會議上通過《菸草控制框架公約》，並開放各國簽署。這段過程可以說是證明公共衛生議題在國際社會得到「安全化」待遇的有力證據。參考：Alexander Kelle, "Securitization of International Public Health: Implications for Global Health Governance and the Biological Weapons Prohibition Regime," *Global Governance*, Vol. 13, No. 2 (2007), pp. 217-236; 但也有持反對意見者，例如：Joseph N. Eckhardt, "Balancing Interests in Free Trade and Health: How the WHO's Framework Convention on Tobacco Control Can Withstand WTO Scrutiny," *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 12, No. 1 (2007), pp. 197-228.

註 34 例如 National Intelligence Council, *The Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the US* (National intelligence Estimate NIE 99-17D, January 2000).

病或傳染病發生率對於國家安全的實質影響，<sup>36</sup>國際實踐也同樣反映出衛生與安全間密切的關聯，例如2000年1月，聯合國安全理事會（Security Council）召開會議討論傳染性疾病對於非洲和平與安全的影響，強調 HIV/AIDS 不只是一個衛生議題、發展議題，更是一個影響全世界和平與安全的議題。此後，「衛生」在國際關係領域得到明顯「安全化」的待遇，各國政府的關注以及具體回應不斷增加。安理會更進一步以第1308號決議重申，確認 HIV/AIDS 的散布對一國和其社會所有階層具有之破壞性影響力，倡議國際社會透過協調以形成共識，齊心對抗 HIV/AIDS，以避免國際動盪。此外，本決議中還確認 HIV/AIDS 會因暴力衝突和社會不穩定而加劇傳播，造成人口大規模跨境遷移，從而增加傳染和受感染之風險。若不對之加以控管，不但會對各國的發展構成威脅，也會對國際維和人員的健康構成侵害。<sup>37</sup>此決議之後，安理會進一步以第1318號決議將 HIV/AIDS 的預防與維和行動加以整合，強調維和人員在所有行動任務中應特別注意預防和控制 HIV/AIDS。<sup>38</sup>

有關衛生得到安全化的事證還可以從2003年春天 SARS 爆發所引起的全球關注及史無前例的跨國合作中找到。由於此疾病是由一種全新病毒所引起的肺炎，較過去因病毒或細菌導致的非典型肺炎更為嚴重，且在疫情爆發當時國際社會還沒有一套有效的治療方式。因此，SARS 光是在亞洲地區造成的經濟損失便高達106億美元，區域國家半數以上市場蕭條、旅遊業與貿易幾近停擺。<sup>39</sup>而全球感染病例逾千人，波及範圍高達26個國家（包括在有先進醫療設施與技術的國家，像是新加坡），有些國家甚至考慮發布緊急命令以爲因應。<sup>40</sup>正因 SARS 疫情的衝擊如此之大，各國的公共衛生主管當局在最短時間內於日內瓦召開會議研擬對策，並於不到四個月的時間對 SARS 的新型

註<sup>36</sup> Alex de Waal, "HIV/AIDS: The Security Issue of a Lifetime," in Lincoln Chen, Jennifer Leaning, and Vasant Narasimhan, eds., *Global Health Challenges for Human Security* (Cambridge: Harvard University Press, 2003), p. 130. 在嚴重受到 HIV/AIDS 侵擾的國家，無論是生產力或是提供勞務（例如教育）的能力都呈現明顯的低落。同時爲了因應 HIV/AIDS 所付出的成本也對這些國家的經濟造成沉重的負擔。就這點來看，公共衛生對一國的經濟安全也有所影響。

註<sup>37</sup> UNSC Res.1308, *On the Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security: HIV/AIDS and International Peace-keeping Operations*. Available at: [http://data.org/pub/BaseDocument/2000/20000717\\_un\\_seresolution\\_1308\\_en.pdf](http://data.org/pub/BaseDocument/2000/20000717_un_seresolution_1308_en.pdf). (last visited: 2011/03/09)

註<sup>38</sup> UNSC Res.1318, *On ensuring an effective role for the Security Council in the maintenance of international peace and security, particularly in Africa*. Available at: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/RES/1318%20\(2000\)&Lang=E&Area=UNDOC](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/RES/1318%20(2000)&Lang=E&Area=UNDOC) (last visited: 2011/03/10)

註<sup>39</sup> Trish Saywell, Geoffrey Fowler, And Shawn Grispin, "The Cost of SARS: \$11 Billion And Rising," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 166, No. 16 (2003), pp. 12-17.

註<sup>40</sup> 例如我國對 SARS 疫情的處理，府、院便曾就總統是否應發布緊急命令有過討論。詳言之，SARS 之防疫措施牽涉到一連串的人權限制規制，如居家隔離、入境管制等等。從憲法基本人權及法律保留原則觀之，這些都必須要有法律依據。但是像 SARS 一類的嚴重傳染病情往往爆發迅速，若循一般立法程序將冗長耗時而緩不濟急。此時，行政機關有必要以行政命令在無法源依據之情況下限制人權（此即一種將健康高度「安全化」的過程），但這可能會造成違憲的狀況。詳見：李建良，「論人身自由之憲法保障—兼談 SARS 防疫措施的合憲性」，思與言，第41卷第4期（2003年12月），頁111-144。

病毒加以定義、公布病例且共同合作防堵其進一步擴散。<sup>40</sup>抑制 SARS 的成功經驗不但引起安全研究學者的重視，也證明了國際合作、資源整合、專業動員以及醫療資訊共享之必要。更重要的是，這項經驗的本身映射出全球動員對抗新興健康威脅的安全化過程。<sup>41</sup>

以上說明雖足以證明個人的衛生議題已在國際層次上得到安全化，但並不代表將衛生議題「安全化」是沒有爭議的。有論者便認為衛生與安全的關聯性只有在影響到國防或是社會穩定時才值得被關注；易言之，對於個人衛生安全的威脅只有在影響到國家重要利益的時候，才有意義。<sup>42</sup>另有學者在不質疑衛生與安全的關聯性下，指出將衛生議題安全化可能造成的風險。舉例來說，將某種議題安全化之後，可能會增加人民對該議題的關注，甚至吸引許多資源的投入，但也可能同時在一個欠缺民主與可責性的過程中讓一個特別措施或法令被正當化，進而造成其它負面結果。<sup>43</sup>其次，有學者認為安理會並不是一個適合處理衛生議題的國際機關，因為在制度設計上，它是聯合國用來處理傳統國際安全事務的機構，<sup>44</sup>運作基礎是五大國間權力的妥協與折衝，而非純正理想主義下的集體安全，<sup>45</sup>倘若把國際公共衛生事務納入其工作範圍，恐引起是否干預成員國內部事務的激辯或因為某幾個常任理事國意見相左，而癱瘓了衛生危機的處理。<sup>46</sup>

針對上述若干質疑，本文認為宜先從疾病或飲食對「安全」所造成的影響和吾人能從這樣的影響中得到何種啟發來思考，進而對質疑做出回應。從結果面來看，或許疾病與飲食不如傳統安全中的槍炮和彈藥能取人性命於頃刻間，但它們並非沒有這樣的能力。但反過來說，當代已很少有人是每天處於武裝衝突的狀態，可是卻還有非常多的人（包括北方國家）是每天處於易受疾病感染的公共空間之中或難以避免食用可能危害健康的食物。<sup>47</sup>基於這樣的客觀事實，疾病與飲食所帶來的安全威脅幾乎是無時無刻的，在全球化時代裡更是不分國界的，且它的災難性結果並不亞於傳統軍事安全

註 40 David P. Fidler, *SARS, Governance and the Globalization of Disease* (New York: Palgrave, 2004), Preface.

註 41 Andrew F. Cooper and John J. Kirton, "Innovation in Global Health Governance," in Andrew F. Cooper and John J. Kirton, eds., *Innovation in Global Health Governance* (Aldershot: Ashgate, 2009), pp. 305-327.

註 42 Tony Barnett and Gwyn Prins, "HIV/AIDS and Security: Fact, Fiction and Evidence: A Report to UNAIDS," *International Affairs*, Vol. 82, No. 2 (2006), pp. 359-368.

註 43 Elizabeth M. Prescott, "The Politics of Disease: Governance and Emerging Infections," *Global Health Governance*, Vol. 1, No. 1 (2007), pp. 1-8.

註 44 例如：《聯合國憲章》第 7 章（第 39 條到第 51 條）的相關規定。

註 45 朱建民，*國際組織*（臺北：正中書局，第二版，1978 年），頁 91-95。

註 46 Michael Stevenson and Andrew Cooper, "Overcoming Constraints of State Sovereignty: Global Health Governance in Asia," *Third World Quarterly*, Vol. 30, No. 7 (2009), p. 1380.

註 47 Michael Moss, "The Burger That Shattered Her Life," *New York Times*, October 3, 2009, available at: <http://www.nytimes.com/2009/10/04/health/04meat.html> (last visited: 2011/02/10); Michael Pollan, *In Defense of Food: An Eater's Manifesto* (New York: Penguin Press, 2008), pp. 22-24; 61-63; 安部司著，陳玉華譯，*恐怖的食品添加物*（臺北：世潮，2007 年），頁 2-5、22-30。（作者按：在 Pollan 與安部司的書中均不約而同的提到「壞科學」所造成的營養價值偏差和健康風險。）

所造成的人命與經濟損失。

有鑑於此，我們沒有理由將如此影響人類日常生活至鉅的風險排除在安全研究和國際合作的領域之外。同時不難想像，當地球有著數億人口是貧窮的、飢餓的與患病的時候，整個國際社會將是多麼不安全與脆弱。傳統區分國內事務與國際事務的二分法則（dualistic principles）已然過時，今日我們生活的世界，每天有超過 200 萬人在國與國的邊境上移動，一週至少有超過 100 萬的人口從發展中國家到已開發國家旅行、洽公和接受教育。在此趨勢下，如果仍以主權國家為核心來思考安全問題，顯然不合時宜，更重要的是無助於現實個人或國際衛生問題之解決。

### 三、國際「衛生」建制之形成

衛生事務的國際合作需求已是與日俱增，相關的共識性規則逐漸增加且不斷更新，一個極具代表性的例子是 2005 年的《國際衛生條例》（International Health Regulations, IHR）。此外，WHO 在促成全球合作與訂定衛生規範方面扮演著關鍵角色，其它隸屬聯合國的附屬機構；例如 FAO、世界銀行（World Bank）或歐盟（European Union, EU）、經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD），以及全球基金（Global Fund）等國際性的合作機制也在強化全球衛生治理事務上作出貢獻。總體而言，形形色色的國際衛生合作建制（regimes of international health cooperation）已在主權國家間形成。<sup>48</sup>

本文築基於學界既有的研究成果，將國際建制的討論進一步聚焦在國家與國家間追求減少或降低違害衛生風險的相關合作實踐。此種合作模式在本文中被歸類三個類型：早期的合作建制、組織式的合作建制以及貿易式的合作建制。其中早期的建制係指 1851 年至 1951 年的一系列國際衛生會議與衛生公約；組織式的建制包括早年的國際衛生組織（例如：美洲國際衛生局）以及目前的 WHO；而貿易式的建制則係指 WTO 架構下的《SPS 協定》。以下就此三種與衛生安全有關的國際合作建制加以說明。

註 48 國際建制（international regimes）此一概念的提出與探討始於 Hass 與 Ruggie 兩位學者的研究，但在使用上卻充滿不同觀點的多元討論。代表性的研究文獻請讀者自行參考：Ernst Haas, “Is there a hole in the whole? Knowledge, Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes,” *International Organization*, Vol. 20, No. 3 (1975), p. 828; John Ruggie, “International Responses to Technology: Concepts and Trends,” *International Organization*, Vol. 29, No. 3 (1975), p. 570; Stephen Krasner, ed., *International Regimes* (NY: Cornell University Press, 1983); Stephen Haggard and Beth A. Simmons, “Theories of International Regimes,” *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (1987), pp. 491–517; Mark W. Zacher, “Toward a Theory of International Regimes,” *Journal of International Affairs*, Vol. 44 (1990), pp. 139–157; Oran R. Young, “International Regimes: Toward a New Theory of Institutions,” *World Politics*, Vol. 39, No. 2 (1986), pp. 104–122; Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, Vol. 32 (1988), pp. 382–383; Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder, Co: Westview Press, 1989).

## （一）早期的合作建制

當代衛生事務於國際關係的發展可溯源至 1851 年，當時歐洲國家在巴黎召開首屆國際衛生會議，討論如何共同對抗霍亂、瘟疫以及黃熱病。<sup>49</sup>與會國家最後決定採取檢疫政策（quarantine policies）作為因應疾病跨界傳播的措施。隨著鐵路還有海上船隻等交通技術的進步，各國出入境人口的數目增加極快，對各國檢疫工作造成極大壓力，使得疾病的控制成為 19 世紀前半期歐洲國家在外交會議討論中一項主要議題。<sup>50</sup>不過，當時國家防疫政策的效果並不顯著，非但未能防止疾病擴散，還導致商業發展受到影響。許多產業經營者對於檢疫措施逐漸感到不滿，紛紛要求政府進行改善。之後的近一百年，國際社會展開一連串有關傳染性疾病的合作與協商工作，透過國際會議的召開、條約訂定，甚至是國際公共衛生署（L'Office International d'Hygiène Publique）以及美洲國際衛生局（International Sanitary Bureau of Americas，1923 年更名為 Pan-American Sanitary Bureau）等組織的設立，來強化合作與傳染性疾病的控管。<sup>51</sup>

## （二）組織化的合作建制：以 WHO 為主軸

在上述各條約與組織的基礎上，國際衛生合作建制於 1948 年取得了顯著的成就，建立了一個全球性和高度組織化的衛生機構——世界衛生組織，以及之後在 1951 年擬定的控管傳染性疾病之系統性法律規範——《國際衛生條例》（International Sanitary

註 49 Norman Howard-Jones, *The Scientific Background of the Sanitary Conferences, 1851-1938* (Geneva: World Health Organization, 1975), p. 3.

註 50 歐洲各國在近半個世紀的時間內共舉行了六次會議，並於 1892 年在義大利威尼斯締結了人類歷史上第一個具有拘束力的《國際衛生公約》（International Sanitary Convention），並在以後的國際衛生會議上多次加以修改與補充。根據該條約及其衍生的修改條文，不難看出簽約國願意放棄部分主權進行合作的關鍵，並不在於「疫病無國界」之普世科學真理，而在於如何維持國家財富的累積，即國際貿易的順暢流通；透過交互認定，避免各國檢疫病檢查之名，行貿易障礙之實。據此，衛生與防疫事務的跨國合作，須以不侵犯國家主權及有利於國際貿易流通為前提方得進行。見 David Fidler, "SARS: Political Pathology of the First Post-Westphalian Pathogen," *Journal of Law Med Ethics*, Vol. 31, No. 4 (2003), pp. 485-505; Lawrence O. Gostin, "International Infectious Disease Law: Revision of the World Health Organization's International Health Regulations," *Journal of the American Medical Association*, Vol. 291, No. 21 (2004), p. 2624.

註 51 例如 1903 年修正的《國際衛生公約》和 1905 年的《美洲國家間衛生公約》（Inter-American Sanitary Convention）。而在這段期間，國際社會傳染病防治逐漸朝向以「預防」為基礎的公共衛生政策發展，具有代表性者如一次戰後國際聯盟（League of Nations）轄下的衛生組織（Health Organization）。見：Allyn L. Taylor, Douglas W. Bettcher, Sev S. Fluss, Katherine De Land and Derek Yack, "International Health Instruments: An Overview," in Roger Detels, James McEwen, and Robert Beaglehole, eds., *Oxford Textbook of Public Health*, 4<sup>th</sup> ed. (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 359-366.

Regulations, ISR)。<sup>註 52</sup>觀之設立 WHO 的組織章程，其宗旨與目的在於序言 (preamble) 中所載明之諸原則，特別是「所有人民的健康是達到和平與安全之基礎前提，此有賴於個人與國家的充分合作」。此外，在章程第 1 條 (關於組織目的之規定) 揭示，WHO 以全人類 (all peoples) 最高可能水準的衛生為其組織欲達成之目標。

從國際分工的角度，WHO 依其自身章程第 69 條之規定，作為《聯合國憲章》第 57 條中的專門機構 (specialized agency)；另透過世界衛生大會在 1948 年通過的《聯合國與世界衛生組織協定》(Agreement between the United Nations and the World Health Organization)，<sup>註 53</sup>與聯合國建立起法律上的聯繫。此《組織協定》處理雙方互派代表、文件與情報交換、與聯合國合作之事項以及其它如人事安排等問題。然而，全球衛生工作的落實尚須仰賴許多其它專業性高的非官方組織。因此在《WHO 章程》第 70 條規定，應與政府間組織 (如：國際勞工組織、教科文組織、工業發展組織等) 建立有效之關係及密切合作。此外，許多國際性或區域性的非政府間組織亦盡可能地與 WHO 建立合作關係。對此，WHO 是按《世界衛生組織與非政府組織的關係準則》(Principles Governing Relations between the WHO and Nongovernmental Organizations)，循「非正式聯繫」、「工作關係」、「正式關係」等模式來進行。<sup>註 54</sup>

應附帶說明的是，作為聯合國架構下的專門衛生機構，WHO 是一個功能性 (而非政治性) 十分顯著的單位。為了保持工作上的專業以及政治上的中立，WHO 原則上盡可能地避免涉入政治性事務，<sup>註 55</sup>並以疾病和醫療為導向來執行自己的職務或會員國賦予之權限。惟近十年來，隨著跨國傳染病問題以及生物恐怖主義威脅的浮現，全球健康與跨國公共衛生危機已逐漸成為國際安全的研究範疇，即本文先前提及的安全化現象。健康與衛生議題的安全化意味著這些原本純粹功能性的醫療問題無法不與國際政治事務產生糾結。舉例來說，2004 年 12 月聯合國秘書長轄下的高階小組 (high-level panel) 在一分有關如何強化世界安全的報告中特別指出，WHO 不僅有必要與安理會合作，以建立有效的檢疫或防疫措施，更應扮演顧問角色，隨時提供安理會必要的諮商建議，以期能夠因應未來傳染性疾病的跨界散布。<sup>註 56</sup>可以預見，WHO 今後對於國際

註 52 此處的 ISR 與前提及的 IHR 在本文翻譯上均譯為《國際衛生條例》，原因有二：首先，兩份文件彼此有先後關係，ISR 在 1951 年便已通過，後於 1969 年才更名為 IHR，兩者的本質與主旨並無顯著變異。其次，一般中文將 ISR 譯成《國際公共衛生條例》，而 IHR 譯為《國際衛生條例》。顯然，是認為 sanitary 指的是公共衛生事務，而 health 則屬範圍較廣的衛生事務 (嚴格來說其實是「健康事務」)。此一中文翻譯上的問題或現象恰好說明本文第二部分的主張有其必要性，即 sanitation 與 health 在詞語使用上應予區分，特別是中文，以凸顯其與實體醫療或衛生品質的密接性。

註 53 1948 年 7 月 10 日第 1 屆世界衛生大會通過，隨後載明於 WHO 的組織正式記錄中。

註 54 邱亞文，*世界衛生組織：體制、功能與發展* (臺北：新世紀文教基金會，2008 年)，頁 283。

註 55 Douglas Williams, *The Specialized Agencies and the United Nations* (London: C. Hurst & Company, 1987), p. 63.

註 56 此小組職司討論傳染性疾病對經濟、社會的威脅，以及對於國際安全 (包含人類安全) 的衝擊。呼籲強化 WHO 的全球疫情預警和應變網絡 (Global Outbreak Alert & Response Network)，並建議安理會與 WHO 合作，採取控管措施以因應新興傳染疾病所可能造成之威脅。聯合國已明確表示，將依據《聯合國憲章》(The Charter of United Nations) 第 99 條所賦與之職權，促請安理會注意有關傳染性疾病爆發對於國際和平與安全的負作用。詳見：Secretary-General's High-level Panel, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, available at: <http://www.un.org/secureworld/> (para. 70 and 144, last visited: 2011/03/10).

安全的影響力會逐漸增加，其原本在醫療衛生上的專業將被應用於國際安全領域，從而使其政治立場上的中立性因為衛生安全工作的承擔，而或多或少受到影響。<sup>註57</sup>

### (三) 貿易中心的合作建制

許多公共衛生上的問題其實是由於跨越國境疆界的經濟活動所導致，而目前國際貿易的蓬勃發展在全球經濟活動中已占據相當大一部分。易言之，當經貿全球化不斷深化與廣化時，國際性的公共衛生風險事故也會越來越多，且更加難以預防或因應。<sup>註58</sup> 回顧歷史，因貿易所導致的衛生安全衝擊早在 19 世紀後半期便受到了國際社會的關注。<sup>註59</sup> 另外像是為了因應麻醉性藥物 (narcotic drugs) 對於個人健康所帶來的威脅，國際社會在 1912 年至 1953 年間共談判出九個涉及公衛 (或健康) 與貿易活動的條約，例如有關酒精性飲料的條約以控管非法的區域或是雙邊酒品交易。<sup>註60</sup>

二次大戰結束後，各國為避免重蹈以鄰為壑貿易政策 (beggar-thy-neighbor policies) 的覆轍，在布雷頓森林 (Bretton Woods) 舉行集會尋求建立戰後管理國際貿易與匯率的共識性安排。雖然最後《國際貿易組織憲章》(Havana Charter for an International Trade Organization) 因美國國會沒有批准而妨礙了國際貿易組織的成立，<sup>註61</sup> 轉由《關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariff and Trade, GATT) 暫代。值

註57 Cairiona McLeish and Paul Nightingale, "Biosecurity, Bioterrorism and the Governance of Science: The Increasing Convergence of Science and Security Policy," *Research Policy*, Vol. 36 (2007), pp. 1635-1654.

註58 Samlee Plianbangchang, "Trade and Health: Perspectives and Issues," available at: [http://www.searo.who.int/LinkFiles/Publications\\_PerspectivesNissues.pdf](http://www.searo.who.int/LinkFiles/Publications_PerspectivesNissues.pdf). (last visited: 2011/02/08); 蔡育岱、譚偉恩，「食品安全 亡羊補牢」，*中國時報* (臺北)，2008年9月26日，版A18。

註59 約莫從 1840 年代開始，英、美等西方國家便開始向中國的清朝進行鴉片貿易，並進而引發國家間的軍事衝突。1909 年 2 月，中、美、英等數十國在上海召開禁止鴉片會議；此會議由美國倡議，是國際社會禁止精神調理物質貿易的開端。會中探討了禁毒規範與相關機制，並組成第一個國際反毒品組織——國際鴉片委員會 (International Opium Commission, 或稱萬國禁煙會)。此一解救清朝免於鴉片侵害的會議所以能夠召開，主要有兩個因素：一是主因，即美國的倡議。雖然美國也向中國銷售大量鴉片，但在貿易中獲得的利益遠少於英國。鑑於當時美國的經濟實力已超越英國，國會和一些企業主擔心如不禁止鴉片交易，則英國鴉片會嚴重導致中國的購買力下降，從而危害美國的貿易利益。另一個原因是，鴉片當時在菲律賓 (因西班牙戰敗割讓給美國) 也同樣氾濫，使得美國深受其害，特別是許多勞工被送到美國本土之後，將吸食的惡習傳入美國，危害了美國境內的公衛利益。詳見：Michael Greenberg, *British Trade and the Opening of China 1800-42* (Cambridge: Cambridge University Press, 1969), p. 221; Michael C. Lazich, "American Missionaries and the Opium Trade in Nineteenth-Century China," *Journal of World History*, Vol. 17, No. 2 (2006), pp. 197-223. (按：Lazich 同時指出，進入 20 世紀後，英國在中國賺取的鴉片利潤開始大減；而同一時間殖民地印度與本國卻漸漸出現吸食鴉片的後遺症。因此宗教團體與國會議員開始要求政府改變政策，放棄鴉片貿易。)

註60 David P. Fidler, "The Globalization of Public Health: The First 100 Years of International Health Diplomacy," *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 79, No. 9 (2001), pp. 842-849.

註61 憲章的全名是 Final Act of the United Nations Conference on Trade and Employment: Havana Charter for An International Trade Organization, 其中第 4 章 (商業政策) 的 F 部分 (關於特別條款) 的第 41 條 (諮商)、第 45 條 (一般例外) 第 1 項 (a) 款 (iii) 目即已有保護人類健康的規定。憲章完整內容可參考網址：<http://www.worldtradelaw.net/misc/havana.pdf>。



得注意的是，在這分暫行的貿易協定文件中（特別是第 20 條）列舉了若干屬於自由貿易原則之「一般例外」事項，允許締約方在非專斷、非恣意或不構成隱匿性歧視的前提下，得採取保護本國重大或根本利益的貿易限制措施，其中包括「為保護人類、動物或植物的生命健康所必需之措施」（第 20 條（b）款）。就此觀之，本文認為 GATT 與本文先前提及之《國際衛生公約》均在某程度上接受主權國家對可能威脅本國內之公共衛生安全之事項進行管制。

隨著二次戰後國際貿易持續且穩定的成長，GATT 的締約方開始體認到僅僅依靠第 20 條（b）款的規定無法完全應付或調和國際衛生與全球貿易間的法益衝突，於是在多邊貿易談判的第八（烏拉圭）回合中，《SPS 協定》和《技術性貿易障礙協定》（Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT, 以下簡稱《TBT 協定》）兩項非關稅性的貿易規範文件應運而生，作為 1995 年 WTO 正式運作後處理商品貿易與健康議題的重要參考文件。與 GATT 時期的體制相較，《SPS 協定》與《TBT 協定》的首要顧念在於調和 WTO 會員間的檢驗、檢疫措施或關於產品的技術標準，以避免各會員國的檢驗、檢疫措施或技術標準成爲一種非關稅貿易障礙，妨礙貿易自由化之目標。詳言之，1995 年之後國際社會有關衛生安全治理的實踐，特別是在跨國食品貿易這個部分，有意將標準設立朝向國際趨同（convergence）與調和（harmony），並且以授權立法的方式委託特定之技術性國際組織，<sup>註 62</sup>使之成爲衛生安全的權威性言說者。

然而，在國際貿易領域，公共衛生往往不是最優先的考量。許多 WTO 的會員國在當初商議食品安全標準的談判過程中，將自己本國的出口貿易利益放在第一順位。也就是說，有部分會員國爲了貿易上的出口利益，尋求國際層次上的合作，透過國際立法的方式假手國際組織制訂關於公共衛生措施的「國際標準」。<sup>註 63</sup>

## 肆、WTO 架構下的衛生安全規範：以食品安全為例

今天人類所吃的食物和過往已有極大差別，歷史上從來沒有一個時代像我們現在吃得這麼多、這麼油、這麼遙遠、這麼人工、這麼的不健康。多數人並不了解國際食品貿易背後的真相，在資本主義宰制的食品市場裡，消費者基本上只吃得到貨架上被篩選過的有限選擇。這些貨架上的食品必定有著以下特質：有利可圖、存放期長以及容易讓食用者上癮。

註 62 這些組織例如：食品標準委員會（Codex Alimentarius Commission，以下簡稱 CAC）、世界動物衛生組織（World Organization for Animal Health or Office International des Epizooties，以下簡稱 OIE），及在《國際植物保護公約》（International Plant Protection Convention, IPPC）架構內運作的國際性或區域性組織。詳見《SPS 協定》第 3 條第 4 項。

註 63 譚偉恩，「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」，發表於 2009 年中國政治學會年會暨學術研討會，11 月 7 日，臺北大學（三峽校區）。

全球目前 80% 的糧食貿易係由 ADM、Bunge、Cargill 與 Louis Dreyfus 等四家跨國企業所主導；<sup>註 64</sup>而末端的消費階段則由 Walmart 與 Carrefour 兩大跨國量販店業者把持，他們共同壟斷近 70% 消費者所能獲取的食品種類和項目。在這樣一個結構失衡且扭曲的食品貿易環境下，消費者飲食上的衛生安全便與食品生產鍊中的參與者息息相關，而作為全球貿易中的衛生合作建制：WTO 的《SPS 協定》，能否扮演起守門人的角色，保護會員國境內之人民免於食品本身或其內含之添加物、毒物、或致病生物所產生之安全風險與疾病害害？

## 一、《SPS 協定》的安全化過程

鑑於食品安全與國際貿易密不可分，1986 年至 1994 年間的烏拉圭回合多邊貿易談判開始將食品安全問題納入討論。起先《SPS 協定》被當作《農業協定》（Agreement on Agriculture）之一部分，但談判過程中越來越多國家擔心，當農產品的非關稅措施逐漸被禁止後，某些進口國可能會轉以施行 SPS 措施為由，規避應予開放本國農產品市場之義務，<sup>註 65</sup>加上當時 GATT 第 20 條（b）款已無法充分解決類此問題，攸關歐美等農業出口貿易大國利益的 SPS 措施應如何進一步有效規範，成為此次談判中的一項重要議題。<sup>註 66</sup>各締約方經過多年諮商，最後決定讓《SPS 協定》正式成為 WTO 多邊貿易體系中一項獨立於《農業協定》的子協定。值得注意的是，當時參與諮商的國家已普遍意識到各國採取之保護人類健康以及動植物衛生檢疫的相關措施有可能觸及食品生產的技術性問題，故於談判中另外通過一項《TBT 協定》，<sup>註 67</sup>於 1995 年 1

註 64 這四家公司被戲稱為「農業 ABCD」：個別全稱是：ADM（Archer Daniels Midland）、邦吉（Bunge）、嘉吉（Cargill）和路易斯達弗（Louis Dreyfus）。主導全球農產品和原物料的流向，對國際政治與經濟的影響力不容小覷。參考：Rosario B. Guzman, *The Global Food Crisis: Hype and Reality*, A Publication of Pesticide Action Network Asia and the Pacific (PAN AP) and People's Coalition on Food Sovereignty (PCFS), July 2008, pp. 8-9; John Wilkinson, "The Globalization of Agribusiness and Developing World Food Systems," *Monthly Review*, September 2009, available at: <http://www.monthlyreview.org/090907/wilkinson.php> (2011/03/10)

註 65 David Victor, "The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: An Assessment after Five Years," *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 32, No. 4 (2000), pp. 865-874.

註 66 David Wilson and Digby Gascoine, "National Risk Management and the SPS Agreement," in Francesco Francioni, ed., *Environment, Human Right and International Trade* (Oxford: Hart Publishing, 2001), pp. 155-156.

註 67 國家所制訂之關於「產品特性」或其相關「製程及產製方法」的強制性規定，一般稱為「技術性法規」。為了避免此種規範構成不必要或恣意的貿易限制，WTO 中的《TBT 協定》用以處理包括工業及農產品在內之一切產品。而「產品特性」指的是：品質、特徵（如成分、顏色、大小、形狀、材質、硬度等），也可以是涉及外觀或具指標作用之專門術語、符號、包裝或標示等。實踐上，對於某項產品之特性不需完全羅列，只要能舉出該產品之一或數項特性即可，重點在於可辨識性。原則上《TBT 協定》處理的技術性法規包括了工業與農產品，但在該協定第 1.5 條中，指出不適用於《SPS 協定—附件 A》所定義之檢驗與檢疫措施。而依《SPS 協定—附件 A》第 1 條之內容係針對檢驗或防疫措施包含所有涉及食品安全、動物衛生和植物衛生等三個領域的法律、政令、規章和程序，特別是包括最終產品的標準、加工與生產方法、檢疫處理、取樣程序、風險評估，以及「與食品安全有直接相關的包裝與標示要求」。

月 1 日 WTO 正式成立運作時與《SPS 協定》共同為會員國全體所遵行。<sup>68</sup>

《SPS 協定》的內容包括了與食品有關之法律以及程序性規定，特別是食品加工與生產方法、檢驗、監督和認證程序（例如採樣標準和風險評估方法之規定，以及與食品安全直接相關的包裝和標示要求），其目的之一在於保護消費者生命和健康，防止因食品中的添加劑、污染物、或致病微生物所帶來的衛生風險。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它損害。

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。

## 二、協定的本質暨內容

就英文字面意義來論《SPS 協定》，似應譯為「適用（或實施）衛生與植物衛生措施協定」。我國經濟部國貿局則將之譯為「食品安全檢驗暨動植物防疫檢疫措施協定」；此譯法十分符合且反映《SPS 協定》本身的序言、條文內容和附件之有關規定，<sup>69</sup>但若全盤考量本協定的個別部分，尤其是序言中對於貿易條件不得歧視和禁止隱匿性貿易障礙等用語，以及第 2 條和第 5 條之各項規定，則不難發現協定在本質上對於貿易自由化的關注明顯勝於衛生安全價值的維護。<sup>70</sup>

註 68 此兩項多邊貿易協議的簽署也包含了 WHO 與 FAO 合作之 CAC 的參與。而在烏拉圭回合的最後方案中，當時會員國間已建立了一項共識，即 WTO 會員國應以由相關國際組織（包括 CAC）所形成之標準、原則或建議為基礎，在衛生與貿易措施的使用上盡量一致。但各會員國為保護人體健康與安全或動植物之生命與健康而訂定的適當標準，則不強求另其改變。參考：黃宗煌、蔡攀龍、李顯峰、蕭代基，「國際環保公約、貿易組織與協定之概述」，農業金融論叢（臺北），第 36 期（1996 年 7 月），頁 65。

註 69 例如：序言中的「再度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，…」；條文中第 2 條第 1 項的「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，…」；附件 A 第 1 條 (b) 款的「保護會員境內人類或動物生命或健康，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」。

註 70 相同觀點可參考：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（臺北），第 1 卷第 2 期（2004 年 6 月），頁 157-159。

事實上，此種以確保貿易自由化為優先考量的立法情形在 GATT 時期便可見其端倪。舉例來說，GATT 第 20 條「一般例外」的規定內容中詳列 (a) 到 (j) 共十款與公共道德或社會秩序有關的貿易限制措施。但該條前言 (chapeau) 有關恣意或無理歧視，或對國際貿易的隱匿性限制等構成要件要素才是主權國家或獨立關稅領域實體最終能否適用這些例外條款的核心關鍵。<sup>71</sup>毋寧，一國若欲保護其境內人民健康和食品衛生安全，須無損於貿易之公平競爭和其它會員國之經濟利益，才有適用（或實施）SPS 措施之可能，或是得採行較國際標準更為嚴格的檢驗或檢疫方式。<sup>72</sup>

《SPS 協定》的內容總共由 14 個條文和 3 個附件組成，將有關動植物防疫或檢疫之規範和誠命明文化，作為 WTO 各會員國發展、採用與執行有關 SPS 措施的指引，並企求達到對國際貿易的「最小」負面影響。<sup>73</sup>協定將其目標清楚地載於序言中：

「…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>74</sup>

簡言之，《SPS 協定》係以維繫貿易自由化為首要宗旨，其真正要保護的法益價值是出口國或食品供應者的商業利益，而非消費者在飲食上的衛生安全。此外，整個《SPS 協定》規範的重點在於強烈暗示會員國使用「國際標準」，並以此作為 SPS 措施的正當性基礎。

### 三、踐行和操作的準則

經由前部分之說明，可知《SPS 協定》的目的在於規範 WTO 會員國制訂與採行「必要的」(necessary) SPS 措施，避免國家以維護本國國民健康為由實施與國際標準不符或是過於嚴苛之食品衛生標準，進而導致國際間的貿易流通受到阻礙。此種安全建制的設計雖然對於主權國家間貿易秩序的維繫與穩固有所裨益，卻也非常容易輕忽國境之內人民受到進口食品所帶來的安全威脅。換個角度觀之，若國家為回應境內

註 71 最具代表性的案如：*U.S.— Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS/AB/R, Oct. 12, 1998 (Appellate Body), pp. 118–122.

註 72 *Ibid.*, pp. 159.

註 73 請參考《SPS 協定》序言第 4 段：“…… adoption and enforcement of sanitary and phytosanitary measures in order to minimize their negative effects on trade.”.

註 74 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。參考：牛惠之，同註 73，頁 157–159。

表 1 《SPS 協定》之重要規範內容

對應條文	會員國之權利與義務	行為調和化 (國際標準)
§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，係以保護人類、動植物的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，惟依第 5 條第 7 項之規定者不在此限。	
§5-7	如相關的科學證據不充分時，…。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。	
§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，…。
§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		<p>「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」。</p> <p>遵守此規定（兩條件擇一）的會員國，將有下面的權利，但另有相應的義務負擔。</p> <p>權利：「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」</p> <p>義務：「凡檢驗或防檢疫措施之保護水準與依據國際標準、準則或建議所制定者有所不同時，該措施仍不應與本協定中之其他條款規定不一致。」</p>

資料來源：作者自行彙整。

消費者對於食品衛生的關切，對於動植物等與食品有關的進口貨品採取較為嚴格的 SPS 措施時（即各國的國內法），即可能與 WTO 的要求抵觸。實際情況如歐洲共同體（European Communities, EC）關於基因改造有機體（Genetically Modified Organism, GMO）的食品標示規定，引發其與美加等國的貿易糾紛，被訴違反《SPS 協定》，並於 2006 年 9 月被 WTO 的爭端解決小組（Panel）判定其 GMO 相關法令不符合 WTO 的

註 5 以我國為例，在《憲法》基本國策一章的第四節（社會安全）中規定，「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」；實際上則委由行政院衛生署掌理全國衛生行政事務。另依 2009 年 11 月公布之《衛生署食品藥物管理局組織法》，食品藥物管理局於 2010 年 1 月 1 日成立，其主要業務內容為食品的行政管理、查驗、檢驗、稽查等，並以科學實證支援業務管理，強化國家整體的食品衛生安全。

期待與要求。<sup>註六</sup>此種公共衛生與貿易自由間的法益衝突現象，揭發了當代國際關係中民主與科學之間以及國家主權和全球衛生理（global health governance）之間的兩難困境。<sup>註七</sup>

自 WTO 成立以來若干會員國間已發生逾 30 件涉及食品安全之案例。受限於篇幅，並考量牛肉案與鮭魚案的共通處在於當事國爭執點集中在《SPS 協定》的第 2、3、5 條，將之列入討論在案例研究上具有一貫性，較能確定 WTO 爭端解決機制對於食品安全的立場。以下就歐體荷爾蒙牛肉案（European Communities-Measures Concerning Meat and Meat Products Hormones）<sup>註八</sup>和澳洲進口鮭魚案（Australia-Measures Affecting Importation of Salmon）<sup>註九</sup>做一簡要分析。藉此兩案可發現，食品進口國家如欲採用與「國際標準」相左或標準較嚴之食品安全措施來保障其國民健康時，皆被判定缺乏科學證據或不具必要性，遭受爭端解決小組（panel）或是上訴機構（appellate body）裁定違法，並要求取消或廢止原有的食品衛生安全措施。

### （一）歐體荷爾蒙牛肉案

本案是 WTO 成立後第一樁涉及食品安全的貿易糾紛，自審理以來便觸及許多關鍵議題，諸如：國際標準、會員採行 SPS 措施的自主程度、舉證責任的分配、敗訴方的義務履行等，可說是極為重要的個案。以下分析聚焦在與此案相關的食品添加物安全標準，凸顯國際標準中的技術政治（technopolitics）現象。

若干歐洲國家（例如：法國）曾因使用荷爾蒙飼養牛隻而造成消費者的生理狀況失調，引發消保團體的抗議。歐洲議會（European Parliament）針對此問題從 1980 年代開始制定一系列指令，禁止其會員國使用荷爾蒙飼養牛隻。其主要規範如下：歐體理事會（The Council of the European Communities）於 1981 年 7 月 31 日通過指令（Directive）81/602/EEC，明定除非基於醫療或科學研究之需要，或是經 EC 授權，一律禁止使用成長激素或相關物質飼養之牲畜或含此種激素之肉品在會員國市場上販

註六 *European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, Report of the Panel, WTO Doc. WT/DS291/4, WT/DS292/R, WT/DS239/R (adopted Sep. 29, 2006).

註七 盧倩儀，「從歐盟制憲經驗看歐盟之民主赤字問題」，洪德欽主編，*歐盟憲法*（臺北：中央研究院歐美研究所，2007 年），頁 81-119；David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Cambridge: Polity Press, 1995), pp. 101-112；有學者認為《SPS 協定》是依據科學原則而建立起來的全球食品安全治理體系，詳見：倪貴榮、吳慈珮，「由 WTO 貿易規範檢視美國牛肉（具 BSE 風險）的進口管制」，*月旦法學雜誌*（臺北），第 176 期（2010 年 1 月），頁 148。

註八 詳見網址：[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/1/pagesum\\_e/ds48sum\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1/pagesum_e/ds48sum_e.pdf)。本案自 1996 年 WTO 正式受理以來迄今已逾十年，目前最新發展是美國與歐體（European Communities, EC）於 2009 年 5 月達成暫時的共識（至少三年），以簽訂臨時性協議的方式解決牛肉貿易的爭端，特別是在進口配額與免稅的部分。由於此新進展對本文研究的影響不大，故不擬列入討論。

註九 詳見網址：[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/1/pagesum\\_e/ds18sum\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1/pagesum_e/ds18sum_e.pdf)。

售。<sup>80</sup> 1988年3月，EC另通過指令88/146/EEC，禁止使用具刺激生長或增肥效用之合成或天然生長激素，並禁止自第三國進口經使用類此生長激素飼養之動物肉品；同年5月，又通過指令88/299/EEC，訂定允許進口之例外情況；1996年7月，歐盟執委會（European Commission）通過指令96/22/EEC，統整前述三項規範，<sup>81</sup>並載明除醫療或科學用途外，將繼續禁止使用生長激素於牲畜之飼養或相關產品之銷售。<sup>82</sup>

美國與加拿大對於牛隻飼養的觀點與EC差異甚大，習慣使用生長激素以促進肉牛成長。這些激素中有些是屬於非天然的合成荷爾蒙物質，但以國際標準而言，符合當時CAC所訂定之安全標準。<sup>83</sup>惟依EC的規範，美加兩國所出口之牛肉可能帶有上述指令所禁止之生長激素殘留，對其成員國內的消費者構建成康上風險，故禁止美加兩國的牛肉進口。對此，美加兩國認為，EC對於因生長目的而施打荷爾蒙的食用肉品禁令以及相關的檢驗或檢疫措施違反了《SPS協定》第2條、第3條以及第5條，遂將本案提請爭端解決。<sup>84</sup>

小組在審理本案時認為，會員國採取SPS措施時，必須「根據」（base 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水準相符；在本案中與SPS措施相關的國際標準便是由CAC所制定的荷爾蒙安全標準，<sup>85</sup>因此EC必須將自己的標準與CAC的標準進行調和（《SPS協定》第3條）。然而，EC相關指令中對於荷爾蒙的標準是「無殘留」，與CAC所訂「容許最高殘留值」的標準並不一致。在此情況下，EC採用的便是較國際標準更為嚴苛的標準，依照《SPS協定》第3條第3項，必須滿足「科學正當性」與第5條第1項至第8項（即SPS措施的保護水準是恰當的）這兩項前提要件，方得為之。由於EC並未提出有力證據證明自己履行了風險評估的義務，小組因此認為，EC採取的SPS措施不符合《SPS協定》第5條第1項的程序性要求，也同時欠缺第3條中有關採行較為嚴格標準之必要條件。<sup>86</sup>

EC對於小組的裁定不服，對本案提出上訴。上訴機構審查後表示，由於EC頒布

註<sup>80</sup> 1970年代，歐體國家為促進食用肉牛的成長，將荷爾蒙激素注射到牛隻身上，但對於激素可能含量較高的部分則禁止供人食用。不過後來因為傳出嬰兒食用的牛肉含有高劑量的荷爾蒙，因此歐體理事會頒布此指令，禁止在歐體國家的市場上銷售或進口具有荷爾蒙的牛肉。

註<sup>81</sup> 實質內容與前三項指令無太大差別，但允許在某些條件下可以銷售或進口以治療或技術性為目的之荷爾蒙肉品。

註<sup>82</sup> *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) - Complaint by the United States-Report of the Panel, WT/DS26/R/USA (18/08/1997)*.

註<sup>83</sup> CAC職掌食品中添加物和污染物的安全評估，並對近2500項食品中的殺蟲劑或動物用藥制定最大殘留值（maximum residue limits）的相關劑量。

註<sup>84</sup> 1996年1月雙方諮商，同年4月成立爭端解決小組（加拿大與EC的小組則成立於同年9月），但兩案均由同一批小組成員審理，並於1997年6月30日做出裁定報告。由於當事方提出上訴，故全案最後裁定由上訴機構於1998年13日完成。

註<sup>85</sup> 關於標準的詳細內容可參考：倪貴榮、曾文智、魏翠亭，「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，第41卷第6期（2002年12月），頁65。

註<sup>86</sup> 同前註，頁66-67。

的指令均較 CAC 所制訂的既有安全標準更為嚴格，故必須符合《SPS 協定》第 3 條第 3 項。而在條文解釋上，只有兩種情況能夠符合這個條文的規定：（1）具有科學上的正當理由，<sup>87</sup>或（2）會員確定自己依據第 5 條第 1 項到第 8 項所實施的 SPS 措施和安全水準係屬允當。上訴機構表示，第一種情況與第 5 條無關，但第二種情況便不同。詳言之，即便會員可以採行更嚴格的食物安全標準，仍不應與《SPS 協定》中的其它規定不一致。在此規定下，會員有權讓自己本國的食物衛生措施維持在較國際標準為高的水準之上，但前提是須滿足第 5 條第 1 項「風險評估」的規定。而上訴機構於本案例中特別指出，第 5 條第 1 項於適用時必須和第 2 條第 2 項一併予以考量，使進口國的風險評估依據科學原則與科學證據。<sup>88</sup>由於爭端發生時的科學證據顯示荷爾蒙不太可能（not likely）危害人體健康，故上訴機構維持與小組同樣的裁定，認為 EC 不應設定「無殘留」的標準。同時責難 EC 違背第 5 條第 1 項與第 2 項的義務，即未以風險評估為基礎，自行訂定限制外國牛肉進口之衛生法令。<sup>89</sup>

本案特別值得注意的一項爭點是，帶有荷爾蒙的牛肉是否可能對人體健康有害？EC 認為，在風險無法確定時，消費者的安全利益應置於貿易利益之上，如果食用肉品的衛生有疑慮時，當以消費者的健康為優先。EC 進一步援引 20 世紀中葉沙利竇邁（Thalidomide）案例和狂牛症（Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE）事件來強化其 SPS 措施實施之必要性，<sup>90</sup>可惜最終仍無法免於敗訴的結果。

## （二）澳洲進口鮭魚案

澳洲檢疫防疫局（Australian Quarantine and Inspection Service; AQIS）在 1975 年

註 87 係指會員依照現有的科學資訊進行符合《SPS 協定》所要求的查核與評估後，認為既存的國際標準不足以達到適當的保護水準時，其自行採用的食物衛生標準才算具正當性。

註 88 *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) — Report of the Appellate Body*, WT/DS26/AB/R (January 16, 1998) at <<http://www.wto.org>> para. 189.

註 89 *Ibid.* para. 208.

註 90 沙利竇邁發明後被認為是最安全的鎮定劑，具有不成癮、無毒性、易吸收的優點，同時也對抑制懷孕造成的嘔吐症狀非常有效，故曾在歐洲被廣為使用。然而之後的科學研究發現，在懷孕早期使用沙利竇邁的孕婦會產下畸形嬰兒。這使得沙利竇邁在 1961 年開始被全面回收與禁止銷售，但造成的損害已難以回復。據統計，在德國約有 1000 名、日本約有 1000 名的畸形嬰兒出生。詳見：Max Sherman and Steven Strauss, “Thalidomide: A Twenty-Five Year Perspective,” *Food Drug Cosmetic Law Journal*, Vol. 41 (1986), pp. 458–466。狂牛症的正式名稱是「牛的海綿樣腦病變」，是一種會引起受感染牛隻的腦和脊椎神經海綿化的病變，目前醫學界普遍認為這是由於感染了普恩蛋白（prions）的畸形蛋白質所致。1985 年 2 月狂牛症於英國發現首例，1987 年英國政府頒布《1988 牛腦海綿體病變命令》（The Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988, SI 1988/1039），禁止使用特定牛產品。2003 年美國也出現相同的病例，使得狂牛症再度被引起熱烈的討論。由於導致狂牛症的病理成因潛伏期達 20 年之久，因此自 1985 年以降究竟有多少人受害並無法估計，英國官方公布的死亡人數只是冰山一角，而狂牛症的問題恐怕已經不是 1985 年當時英國的國內問題，而是國際社會全體體的公共衛生危機。詳見：Christopher Ansell and David Vogel, “The Contested Governance of European Food Safety Regulation,” in Christopher Ansell and David Vogel, eds., *What’s the Beef? The Contested Governance of European Food Safety Regulation* (Cambridge, MA: MIT Press, 2006), pp. 3–4.



公布一份檢疫措施聲明書 (Quarantine Proclamation 86A; QP86A)，其內容禁止未經烹煮處理之鮭魚或其它任何部位進口。據澳洲政府表示，此項檢疫措施之目的在於防止傳染病或其他疾病及害蟲以生鮮的鮭魚為媒介進入澳洲境內，從而傳染散布，影響其境內國民、動物或植物之健康。

1995年，加拿大對澳洲針對冷藏及冷凍的生鮮鮭魚進口禁令提出質疑，認為此種作法影響到加拿大出口鮭魚的貿易利益，要求與澳洲進行磋商，惟雙方歧見難以透過協商解決，加拿大遂於1997年3月依據《爭端解決程序及其規則瞭解議定書》(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)之規定，要求WTO爭端解決機構(Dispute Settlement Body, DSB)成立小組審理本案。小組於1998年6月12日對本案作出裁定，認為澳洲禁止鮭魚進口的食品安全措施違反《SPS協定》第2條第2項、第2條第3項、第5條第1項、第5條第5項、第5條第6項及其註腳。<sup>註9</sup>現歸納小組之裁定要點如下：<sup>註10</sup>

1. 澳洲的相關 SPS 措施已構成武斷和不當的差別對待，從而導致歧視性的貿易結果和隱匿性的貿易限制效果。此與《SPS 協定》第 5 條第 5 項之規定不符，亦與第 2 條第 3 項的內容有違；
2. 澳洲客觀上採用了比達到適當衛生保護水準更為嚴苛的 SPS 措施，構成「不必要的」貿易限制，抵觸《SPS 協定》第 3 條第 2 項和第 5 條第 6 項；<sup>註11</sup>
3. 澳洲未遵守相關條約義務，其 SPS 措施違反了《SPS 協定》並造成加拿大的貿易利益受有損害，故澳洲應將該等措施立即修正，使其與《SPS 協定》和 GATT 的規定

註9 本案也同時涉及國際標準的問題，《SPS 協定》對此規定在第 3 條。但由於被訴國澳洲並沒有主張其措施符合國際標準，反而認為有關本案鮭魚的爭議不存在這樣的標準。在此情況下，本案的分析的關鍵便不是單純第 3 條有無違反的問題，而是必須檢視第 2 條與第 5 條。現將相關規定摘要如下：(1) 第 2 條第 2 項，「會員應保證任一檢驗或防檢疫措施之實施，係以保護人類、動物或植物的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，惟依第 5 條第 7 項之規定者不在此限。」；(2) 第 2 條第 3 項，「會員應保證其檢驗與防檢疫措施不會在有相同或類似情況之會員間，包括其境內及其他會員境內之間，造成恣意或無理的歧視。檢驗與防檢疫措施之實施不應構成對國際貿易的隱匿性限制。」；(3) 第 5 條第 1 項，「會員應保證其檢驗或防檢疫措施，係在適當之狀況下依據對人類、動物或植物生命或健康的風險所做評估而制定，並將相關國際組織所研訂的風險評估技術納入考量。」；(4) 第 5 條第 5 項，「為達到應用適當的檢驗或防檢疫保護水準觀念的一致性，以防範人類、動物與植物生命或健康風險，會員在不同情況下所採行之適當保護水準，應避免恣意或無理的區別，而導致歧視或對國際貿易造成隱匿性的限制。會員應依據第 12 條第 1 項、第 2 項和第 3 項之規定，在委員會內合作研訂出落實執行本項規定之準則，而該委員會在研訂準則時應考量所有相關因素，包括人們自願地置身於健康風險的特性。」；(5) 第 5 條第 6 項及其註腳，「在不影響第 3 條第 2 項規定之前提下，會員於制定或維持達成適當保護水準的檢驗或防檢疫措施時，應在考量技術與經濟可行性下，保證該等措施對貿易的限制以不超過達成適當的檢驗或防檢疫保護水準為限。」；「就第 5 條第 6 項的目的而言，在考量技術與經濟可行性之前提下，除非有另一合理的措施可達成適當的檢驗和防檢疫保護水準，且明顯對貿易較少限制，否則原措施即被認為未超過所需的貿易限制」。

註10 *Australia-Measures Affecting Importation of Salmon-Report of the Panel, WT/DS18/R (12/06/1998)*.

註11 第 3 條第 2 項，「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，且應被認為符合本協定及 GATT 1994 之相關規定。」

相符。

澳洲對小組的裁定不服，於 1998 年 7 月 22 日向爭端解決機構提出上訴。1998 年 10 月 20 日，上訴機構以小組的裁決內容為基礎，再次判定澳洲採行的 SPS 措施違反《SPS 協定》中的相關規範，未就鮭魚進口後相關疾病擴散之可能性及這些疾病可能引發之潛在後果進行合理的風險評估，導致其限制鮭魚進口的措施流於武斷、恣意並對貿易造成不必要的限制。<sup>94</sup>

本案值得注意的要點在於小組及上訴機構於判決中皆指出，澳洲所提出之「風險評估」報告與《SPS 協定》第 5 條第 1 項所要求者並不符合，同時也與《SPS 協定》的附件 A 中關於風險評估的定義不一致。<sup>95</sup>因此澳洲對加拿大冷藏及冷凍鮭魚之進口限制措施欠缺適當的風險評估和充分之科學證據。

### （三）分析

前述涉及《SPS 協定》的兩起貿易爭端案件均有共同的背景，即進口國基於保護人體健康和食品衛生為由，對來自特定國家的食品（鮭魚或牛肉）採行某種非關稅的限制措施（non-tariff barriers, NTBs）。其中 EC 係對來自美、加地區施打荷爾蒙之牛肉完全禁止進口；澳洲係對疑有疫病之鮭魚設定需經一定處理過程後始得開放進口。<sup>96</sup>兩案中，提出控訴的國家均以被告國違反《SPS 協定》第 2 條、第 3 條、第 5 條等規定為訴訟主張，認為進口國在訂定食品安全標準與相關檢驗或檢疫程序上有瑕疵，未誠信履行有關風險評估之義務，從而造成隱匿或不必要的貿易限制。相較於控訴國，被告國則以《SPS 協定》中允許會員國可採用較高或較嚴苛的安全保護水準作為抗辯依據，並宣稱自己已履行了風險評估程序，其所採取之 SPS 措施確有必要，不應判定違反 WTO 規範。

在這兩起個案中，WTO 爭端解決機構的立場是以嚴格的風險評估和充分的科學證據是否具備作為裁量基礎，判斷被告國能否主張和適用較國際標準嚴苛的 SPS 措施。事實上，DSB 在歷來食品貿易糾紛的案例中都是採取類似的立場。然而，涉及《SPS 協定》的爭端案件往往會面臨科學上的不確定性或風險評估之困難（荷爾蒙的案子就是一例），且科學證據的有無與國家所採行之 SPS 措施是否有效兩者間未必正相

註 94 *Australia-Measures Affecting Importation of Salmon-AB-1998-5-Report of the Appellate Body*, WT/DS18/AB/R (20/10/1998).

註 95 附件 A 中將風險評估定義為，「…依據可能使用的檢驗或檢疫措施，對某一害蟲或疫病之入侵和在其境內成立或傳播的可能性，以及對其所伴隨的潛在生物與經濟後果實施的評估；或指對因食品、飼料與飲料中存在之添加物、污染物、毒素、或病原體可能導致對人類或動物健康的潛在不良影響的評估。」

註 96 EC 禁止荷爾蒙牛肉進口的法令係屬於「完全禁止」，除非美、加地區的農場主改變其飼養牛隻的方式，不再對牛隻注射荷爾蒙生長激素，否則根本無法再銷售至 EC 會員國的國內市場，即便這種牛肉符合國際標準。澳洲則是禁止生鮮、冷凍的野生鮭魚進口，對於加工後的製成品則允許進口，因此並非全面性的市場禁止。詳見：Bloche M. Gregg, "WTO Deference to National Health Policy: Toward an Interpretive Principle," *Journal of International Economic Law*, Vol. 5, No.1 (2002), pp. 825-848.

關，當中同樣存在許多不確定因素。但從本文的牛肉案與鮭魚案，以及後來的日本影響農產品措施案（Japan-Measures Affecting Agricultural Products）或妨害蘋果進口案（Japan-Measures Affecting the Importation of Apples）、以及轟動一時的 EC 生技產品案（European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products）或是近期公布最終裁定報告的澳洲限制蘋果進口案（Australia-Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand），均十分一致的顯示，採行較國際標準更為嚴格的 SPS 措施國家，在食口貿易爭端案件中必定得到敗訴的結果。

從法定性的角度來看，DSB 確實在審理食品貿易的紛爭中建立起《SPS 協定》的制度化解釋和適用法則。這對於建制透明度的提升、交易成本的降低、還有會員對彼此行為的預期準確性，均有裨益。但從牛肉案與鮭魚案中，本文也發現易為人忽略的事實。以牛肉案來說：首先，美國自 CAC 成立以來，便派駐聯邦政府官員、食品產業代表，以及民間消保團體參與 CAC 標準制定的相關活動；其中美國的食品暨藥物管理局（Food and Drug Administration）還參與 CAC 的委員會，藉由提供科學資料與立法經驗間接影響 CAC 標準設立的作業。<sup>97</sup>其次，CAC 確立一項食品安全標準的決議過程是有瑕疵的。其投票制度非常不利於通過一項保障公共衛生的國際標準。詳言之，CAC 是以會員國的多數決來判定是否通過一項標準，但國家支持或反對的考量並不是建立在嚴謹科學基礎上，而是個別的國家利益。<sup>98</sup>舉例來說，法國等歐洲國家生產與出口非巴氏殺菌法製程的起士（non-pasteurized milk cheeses），故除了反對 CAC 通過巴氏殺菌標準外，還遊說其它國家一起反對或棄權支持這項標準的通過。<sup>99</sup>第三，在貿易自由化與市場經濟原則成爲國際主流價值的全球化時代，倘若一國在立法態度上傾向支持或採取較爲嚴格的食物安全法規，則該國在出口貿易上（無論是否爲食品）便容易受到報復。以鮭魚案而言，澳洲保障其國民飲食衛生安全還有境內物種的生物安全規範，便受到加拿大的挑戰。而敗訴之後的澳洲，便不再採行嚴格的鮭魚進口檢疫措施來確保其國內的公共衛生水準。<sup>100</sup>

註 97 類似的情形也在世界動物衛生組織（OIE）發生，詳見：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（2009 年 12 月），頁 22-25；譚偉恩、許耀明，「人體健康、食品安全與貿易自由化：論 WTO《SPS 協定》與 OIE《陸生動物衛生法典》中的安全標準與其適當性問題」，發表於 2010 年第 14 屆全國科技法律研討會（11 月 26 日），交通大學科技法律研究所。

註 98 1999 年之後，CAC 如要制定一項新的食品安全標準或是要修正舊標準，則須以共識決的方式完成。使得在會期中通過一項以公共衛生爲首要顧念的標準，更加困難。參考：Neal H. Hooker, "Food Safety Regulation and Trade in Food Products," *Food Policy*, Vol. 24, No. 6 (1999), pp. 653-655.

註 99 Lucinda Sikes, "FDA's Consideration of Codex Alimentarius Standards in Light of International Trade Agreements," *Food and Drug Law Journal*, Vol. 53, No. 2 (1998), pp. 327-335.

註 100 預防原則本是借鑑環境法的一項風險防治措施，以因應不可逆（irreversibility）或科學上難以界定的安全風險（unknown risks）。此原則適用於今日全球複雜的食品行銷體系，當有其價值。但在 WTO、CAC、OIE 爲骨幹的食品安全建制下，似乎已越來越受到限縮。參考：B. Goldstein and R. S. Carruth, "The Precautionary Principle and/or Risk Assessment in World Trade Organization Decisions: A Possible Role for Risk Perception," *Risk Analysis*, Vol. 24, No. 2 (2004), pp. 491-499.

從《SPS 協定》既存之規範架構觀之，小組和上訴機構的裁定似無偏頗或不公。澳洲政府施行的 SPS 措施的確違反《SPS 協定》明文中要求之義務，同時損害加拿大的出口貿易利益。但鮮少有人質疑何以加拿大政府如此堅決地要出口野生未經烹飪過的鮭魚到澳洲？本文在研究過程中發現兩項重要的事實，或許能夠回答此疑惑。首先，加拿大的漁民在 1990 年代前後於太平洋海域過度捕撈，導致鮭魚漁獲數量暴增，國內市場根本無法消化。該國政府除了積極尋找出口市場外，還必須同時在國內推行鮭魚船隊數量減半和協助漁民轉業，方能緩解其國內的經濟與民生問題。<sup>①</sup>其次，本案發生之際，澳洲在水產養殖上已對加拿大的同類產業構成威脅。<sup>②</sup>澳洲從 1995 年開始透過發展水產養殖提升了本國的漁貨出口貿易量，但也因此對加拿大的貿易利益形成衝擊，不但在澳洲本國市場與來自加拿大的鮭魚競爭，在國際市場上也分散了加拿大原本接近 70% 的銷售額。考量到貿易上的競爭關係，加拿大便以質疑澳洲 SPS 措施具有不當的歧視為由，控訴其僅針對來自太平洋的鮭魚或相關產品進行高標準的衛生檢疫程序，而對自己本國人工養殖的生鮮鮭魚實施較寬鬆的衛生安全標準。

透過上述的分析，《SPS 協定》賦予國際標準過於崇高的地位，使其成為判斷被告國 SPS 措施是否合乎正當或必要性的關鍵判準。但實際上，負責制訂安全標準的國際組織在運作過程中可能受到貿易出口國家的左右，或是在決定一項標準的過程中受阻於特定會員國的自利心態，而無法提供一個符合科學中立與堅實維護公共衛生的標準。

## 伍、衛生安全的本體：個人而非國家

從過去 150 多年國際衛生合作建制的發展來看，公共衛生議題確實是逐漸得到國際社會「安全化」的對待，在質與量上均有明顯的進步。然而，從本文論及之三種類型來看衛生建制的發展，則其目的性或工具性明顯偏向「貿易」秩序與利益之維繫而非公共衛生的保障。1995 年 WTO 開始正式運作後，雖然有了專門性的食品安全貿易協定—《SPS 協定》，作為處理食品貿易所導致的衛生安全問題之因應，但其主要功能依舊是維護貿易自由化，而不是保障人類健康。此一現象印證了國際衛生合作建制在相當程度上是以傳統國家安全或是主權國家中心 (state-centric approach) 的認知來思考，而不是以衛生安全真正的本體—個人，作為中心。<sup>③</sup>

進一步說，國際社會在主觀的認知上雖然已經接受衛生安全作為一項安全研究議

註 ① Carlyle L. Mitchell and Roger A. Stacey, *Canada's Ocean Industries: Contribution to the Economy 1988-2000* (Ocean Policy Division, Department of Fisheries and Oceans, 2003), p. 5.

註 ② Dennis Trewin, *Year Book Australia* (Canberra, Australian Bureau of Statistics, 2003), p. 468.

註 ③ UNDP 在 1994 年的《人類發展報告》中將「健康」列入七大安全議題中。而報告主要的關切點是將安全聚焦於人的本身及其生活範疇，而不再以國家作為探析安全的指涉主體對象。報告中從所有人應免於受到長期的饑餓、疾病和壓迫等三個面向來界定「人」與健康的關聯性，並進一步倡議以「人為中心」(people-centric) 的途徑來看待全球公共衛生問題。

題，甚至透過程度不一的國際合作（會議、規範性文件、組織等）體現衛生「安全化」的過程。但在具體落實公共衛生此種安全利益的努力或實踐還十分欠缺。若再深入觀察「衛生」得到安全化待遇的發展和演變，則可以清楚發現，除非發生某項涉及衛生的重大災難或是焦點事件（focusing events），要催生國家或是國際社會展開衛生安全化的具體行動相當不容易。<sup>104</sup>也就是說，除非今天「有相當數量的受害人」或是「媒體持續報導」，不然政府很少會主動去安全化一項民生議題。其實稍稍回想一下，政府多半只會在造成災難的焦點事件發生後，對人民做出安撫性和冠冕堂皇的政治承諾，而非提供我們真正需要的立即回應。<sup>105</sup>以全球化為時空背景的国际發展存在著一項明顯特徵，就是國家與人民在互賴關係中的不對等（asymmetry）。此種現象可以從食品安全議題中得到印證。學者 Malhotra 指出，全球化使經濟與科技得以快速發展，一方面營造各國及其人民更為密切的交流，但另一方面也同時增加我們的脆弱性（vulnerability）和不安全（insecurity）。<sup>106</sup>

二次大戰以後的全球貿易規範，無論是 GATT 還是後來的 WTO，均明顯地在制度設計上偏重貨品自由流通的法益價值，此從 GATT 第 20 條和《SPS 協定》兩者的前言中即可得到確認。更具體地說，WTO 目前有關食品安全的建制呈現出一種趨同又分裂的矛盾現象：一方面，CAC 或 OIE 一類的國際組織在《SPS 協定》及其附件的制度安排下，成為負責制定食品安全國際標準的權威機構，負責建立起全球一致性的食品衛生安全標準。但實際上它們所能發揮的效果並不如預期。另一方面，由於經濟發展與貿易實力上的結構性失衡，導致食品出口國與進口國在履行《SPS 協定》義務時出現了立場歧異。南方國家如是進口國，往往沒有能力達到技術水準較高的國際標準，而在全球食品市場中被邊緣化。而北方國家如為進口國，也必須要在科學技術上有相當的實力，才可能滿足《SPS 協定》要求的條件，施行安全水準較高的 SPS 措施。至於出口國，無論是南方或北方國家，均會以貿易利益為首要顧念，堅定地要求進口國遵行 CAC 等國組織制定的安全標準。

註 104 一項政策的制定在其產生的過程中往往包含許多因素，像是議程設定、利益團體的競爭與妥協、菁英認知等。但如果從能立即吸引媒體和社會大眾關注的焦點事件來看（例如：颶風、地震、船隻漏油、核能外洩、毒奶粉或瑕疵產品流入市場等天災或人禍），則顯然對於安全政策的制定有更為直接的影響。請參考：Thomas Birkland, *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events* (Washington: Georgetown University Press, 1997), pp. 3~5; 118.

註 105 例如政府在中國大陸毒奶粉事件中做出要建立兩岸協商與幫人民求償一類的承諾，但迄今為止，除了《海峽兩岸食品安全協議》的簽定之外，更為具體的公共衛生保障措施並未在政府的施政行為中看見。事實上，《海峽兩岸食品安全協議》只是初步架構性的文件，內容中對毒奶粉事件如何具體求償，沒有任何討論。因此，從去年 11 月初簽署後，受害廠商雖有意求償，但一直停在「研商」階段，未能展開行動。目前最新的發展是，求償資料已由行政院衛生署轉給陸委會，再由陸委會授權海基會發函向中國大陸的海協會提出，可惜並沒有下文。請參考：蔡育岱、譚偉恩，「毒奶洩台，兩岸怎麼談」，聯合報（臺北），2008 年 9 月 23 日，版 A11；熊武，「食品安全協議能否幫助國民求償？」，今日新聞網，網址：<http://www.nownews.com/2008/11/12/142-2364126.htm>。（最後瀏覽日期：2011/03/10）

註 106 UNDP and Kamal Malhotra, *Making Global Trade Work for the People* (London: Earthscan, 2003), pp. 1~19.

綜上所述，WTO 架構下具有公共衛生內涵的食品衛生規範是在維護食品貿易利益的大前提下，由主權國家彼此以讓價談判的方式所設立，其性質明顯偏向貿易自由化的維護。正因為如此，目前的衛生建制在國家的具體實踐中無法有效落實對於個人健康及衛生權益之保障。<sup>①</sup>有別於國家中心和國家經貿利益優先的思考，人類安全看待公共衛生議題有著明顯的不同，相較於傳統的安全研究途徑，以人為中心的安全觀更貼切與符合實際地將一項安全議題的歸屬關係呈現出來。首先，傳統以國家為中心的安全研究容易將個人受到疾病影響的真實情況忽略或低估；<sup>②</sup>其次，以人為中心的安全觀能對任何武裝衝突事件中個人健康受到影響的情形進行分析，而不只是重視國家安全，或是僅在健康與軍事議題或是生物恐怖主義發生聯繫時，才給予關注。從人類安全的角度來看，健康不足或衛生欠缺之威脅所影響的是「每一個個人的安全」，這種安全不分國界也不分區域。<sup>③</sup>有礙人體健康或受有污染的食物不論是誰食用，均有可能致病或甚至死亡。故而所有個人享有健康與食品衛生的權利應該要受到同等地重視。但從國家本位的安全角度來思考時：對外，他國人民的健康不在本國政府的責任範圍。對內，一個人、兩個人或是少數國民的食品衛生問題由於不太可能成為焦點事件，因此並不足以構成值得「安全化」的議題。就算是多數國民發生類似的問題，若不能與軍事或是經貿有所連結，也頂多被視為一項「國內」問題，而不是國際問題。最後，即便食品衛生能夠得到國家或國際社會「安全化」的禮遇，但多半也只是形式上的安全化，而不是在具體落實層面的實質安全化。

以牛肉案為例，依照國際標準只要被檢出的荷爾蒙含量沒有高於 CAC 訂定的標準值，會員國便沒有理由禁止其進口。但是在本案中，國際標準似乎只就荷爾蒙的毒性作用進行評估，而忽略了消費者罹患癌症之風險。此外，CAC 當初制定這項標準時，其實並沒有共識，而是正反意見勢均力敵，最後是透過簡單多數決的投票方式，以些微差距做出不利於 EC 的裁決。<sup>④</sup>就此觀之，EC 為了其成員國人民的健康，採用較國際標準嚴格的保護措施不能算是恣意或是欠缺科學合理性。況且，EC 並非完全沒有進行風險評估，而是礙於致病性的評估要考慮太多變數，科學證據的明確性無法完整取得。持平而論，就算以今日的科技水準重新進行荷爾蒙致病性的風險評估，欲取得確

註① George Bermann and Petros Mavroidis, "Introductory Remarks," in George Bermann and Petros Mavroidis, eds., *Trade and Human Health and Safety* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 1.

註② Lincoln Chen and Vasant Narasimhan, "A Human Security Agenda for Global Health," in Lincoln Chen et al., *Global Health Challenges for Human Security* (Mass.: Harvard University Press, 2003), p. 11.

註③ Lincoln C. Chen and Vasant Narasimhan, "Health and Human Security: Pointing a Way Forward," May 30, 2002, available at: [http://www.fas.harvard.edu/~acegi/Publications/Chen/LCC\\_Health\\_and\\_HS\\_way\\_forward.pdf](http://www.fas.harvard.edu/~acegi/Publications/Chen/LCC_Health_and_HS_way_forward.pdf) (last visited: 2011/03/10)

註④ CAC 在本案中以「秘密」投票的方式進行，最後結果是 33 票贊成對 29 票反對，7 票棄權。此情況就 CAC 過去的實踐來看，是非常少見的。因為關於標準的決議幾乎都是一致決通過。參考：Vern Walker, "The Myth of Science as A Neutral Arbiter for Triggering Precautions," *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 26, No. 2 (2003), pp. 197-203; Regine Neugebauer, "Fine-Tuning WTO Jurisprudence and SPS Agreement: Lessons From the Beef Hormone Case," *Law and Policy in International Business*, Vol. 31 (2000), p. 1256.

切的科學資料恐怕亦屬客觀不能。

基於以上的分析以及人類安全的反思，因應公共衛生此種非傳統安全威脅的較佳策略應該是將資源與重心投注在最需要的「個人」身上，而不是「國家」。健康不足與衛生欠缺將會妨礙國家的發展，進而衝擊社會的穩定。沒有良好的公共衛生作為前提，國家發展幾乎難以實現。非洲國家會因為瘧疾傳染，造成近 1000 億美元的 GDP 損失。顯然，在利弊輕重的權衡之間，「誰」才是衛生的真正本體，答案已清晰可見。因此，唯有對於每一個個人的衛生安全進行投資和強化，國際社會整體才可能在公共衛生這個領域得到真正的安全或是降低目前的風險。當世上有某些人無奈的飽受疾病之苦，另外那些享受富裕與健康待遇者的幸福就只不過是短暫的美好。不公平或失衡的衛生發展最終將導致全球性的衛生條件惡化。<sup>⑩</sup>

## 陸、結 論

本文探討的「食品衛生安全」及其相關的「國際標準」，是一項因跨境貿易活動蓬勃發展而面臨挑戰的安全目標和法律規範。透過檢視目前的國際食品貿易建制：WTO 建構下專職處理食品衛生的《SPS 協定》和兩起具有代表性的食品貿易爭端案件，我們發現貿易自由與公共衛生兩種法益衝突之必然性與食品進出口國間的立場對立。

鑑於跨國食品交易對於衛生安全所造成的威脅已成為國家間難以分割之共同事務，國際層次上有必要以協調一致的合作方式作為回應。然而，目前的合作模式與成效具有相當的瑕疵。因為主權國家並非感於疫病無國界或是對於人民衛生的維護具有使命，而係側重在維持經濟上的財富累積與食品貿易的自由化。而經貿利益最後的歸屬對象通常不是一國境內所有的人民，只是少數跨國食品產業的經營者和股東。個案研究的結果顯示，出口國對於進口國維護人類健康所採取的 SPS 措施毫不留情地加以打擊，甚至透過 WTO 此種貿易式的衛生合作建制進行法律上的壓制。這完全是依循傳統國家安全或是主權國家中心的觀點在操作攸關個人安全的公共衛生議題，而不是以衛生的真正所有者一個人，作為彼此合作的中心思考。相較之下，本文倡議的人類安全觀較能真切與周延地探討疾病威脅的成因及其影響，在以「人」為本的基礎上，無歧視地關注每個人的衛生權益。此種安全主體概念上的轉換對於當前高度相互依賴的國際整體發展來說，應是較為妥適的一項研究途徑。

WHO 與世界銀行在其官方報告中均不約而同地指出，食品安全在工業先進國家和發展中國家都是普遍和漸趨嚴重的衛生問題。<sup>⑪</sup>而此種源自食物的安全威脅直接對於

註⑩ 一個具體的示例是，2007 年剛果爆發伊波拉 (Ebola) 病毒，鄰國安哥拉旋即決定關閉兩國邊界以為因應，希望避免病毒入侵。但實際上到 2008 年為止，至少有百名以上被感染的病例。參考：“Ebola-Like Virus Death Toll up in Angola,” available at: [http://www.redorbit.com/news/health/138559/ebolalike\\_virus\\_death\\_toll\\_up\\_in\\_angola](http://www.redorbit.com/news/health/138559/ebolalike_virus_death_toll_up_in_angola). (last visited: 2011/03/10)

註⑪ Mark Gold, *The Global Benefits of Eating Less Meat* (Hampshire: Compassion in World Farming Trust, 2004), p. 74; World Bank, *Livestock Development: Implications for Rural Poverty, the Environment, and Global Food Security*. Report No. 23241, November 2001.

我們每一個人的健康和生命形成挑戰，特別是在國際食品貿易如此興盛的今天特別嚴峻。據此，採取人類安全此一概念作為國家中心論的替代，不僅能夠正確辨明衛生安全利益的真實歸屬對象，也能對其「安全化」後的具體落實情形加以檢驗，有助於改善目前國際食品安全規範—《SPS 協定》的缺失，並強化對個人衛生安全之公益維護。

公共衛生在國際貿易談判中一直屬於相對不重要的議題，但公共衛生對於當代人類健康的威脅卻因為跨國食品貿易而大幅升高。既然 WTO 已認知到貿易爭端可能涉及公共衛生與健康，<sup>113</sup>便有義務考量這項貿易自由化以外的公益保護。倘若衛生安全在歷來食品貿易糾紛中均未受到爭端解決機構的重視，則 WTO 本身的運作，還有其架構下的貿易協定便是有所瑕疵。以牛肉案中荷爾蒙的國際容許殘留值來看，該項標準的設立完全沒有考量到致癌風險的問題。事實上，CAC 在決定一項標準時，礙於投票制度的設計還有會員國本身的貿易利益，偏好支持較寬鬆的安全標準。更確切地說，CAC 公布的食物安全標準往往不是最嚴謹的科學標準。類似的情形在鮭魚案也存在，此案涉及的是國際漁貨貿易，OIE 對此設有相關標準，包括三種須經申報手續的魚病和五種具重大傳染風險的魚病。為避免這些魚病隨著冷凍或冷藏的漁貨在進口國境內散布，OIE 建議以去除內藏的方式進行交易。此外，在 1997 年 OIE 制定的《國際水生動物衛生法典》(International Aquatic Animal Health Code, IAAHC) 中，提供進口漁貨的國家一套技術準則進行風險評估，希望進口國能在客觀合理的前提下對漁類產品進行檢疫措施。但這項技術準則在《SPS 協定》第 5 條 1 項的規定下，成為具有實質拘束力的規範，使得澳洲無法不遵守。但本文發現，當初制訂 IAAHC 的負責機構是 OIE 下設的一個知識社群：漁類疾病委員會 (Fish Diseases Commission, FDC)。<sup>114</sup>這個委員會當時的成員都是北美太平洋或是歐洲大西洋海域的國家，<sup>115</sup>不難想像他們當時在擬定漁類相關疾病、防疫、檢測和監控標準時會傾向訂定較有利於自己的標準，但此對身處印度洋海域的被訴國澳洲來說並不公平。

自 1995 年以來，許多國家在 WTO 這個貿易架構下已喪失制定與執行保護國民衛生安全的能力。但從狂牛症一類的事件來看，《SPS 協定》中的國際標準顯然也不怎麼能有效守護會員國人民的衛生安全。所謂檢疫標準的調和化 (harmonization) 在《SPS 協定》之下往往只是犧牲進口國消費者的食品安全利益。更令人擔心的是，具有執法強制力的爭端解決機制，逐漸使得 WTO 中科技水準較差或是仰賴食品進口的會員國將其 SPS 措施寬鬆化。這樣的情形在雙邊貿易自由化過程中也不例外，與食品出口國 (例如：美國) 簽署自由貿易協定的國家，也經常面臨降低本國境內衛生安全保護水

註 113 WTO 架構下附件一中的 GATT1994 第 10 條 (public interests)、第 17 條第 4 項 (b) 款 (public interests)、第 20 條 (b) 款 (health)、《SPS 協定》的序言、本文、附件 A 與 B (human, animal, plant health)、《TBT 協定》的序言、本文、附件三 (health)、《TRIPS 協定》第 27 條 (health)。

註 114 2003 年後更名為水生動物衛生標準委員會 (Aquatic Animal Health Standards Commission)。

註 115 *International Aquatic Animal Health Code, 2<sup>nd</sup> edition* (1997), available at: [http://www.oie.int/norms/FCode/A\\_summry.htm](http://www.oie.int/norms/FCode/A_summry.htm) (last visited: 2011/03/10)。



準的政治與商業壓力。<sup>16</sup>就此觀之，當國際社會貿易自由化的程度越高，衛生安全受到壓迫的情形就越嚴重。

根據本文的觀察，公共衛生與貿易自由此兩價值的衝突在既存的國際貿易建制下已是無法避免，而公共衛生的法益保護在此衝突過程中會漸進式地被犧牲。緩解此現象的辦法是推廣「人類安全」的概念，使其最終能替代傳統安全觀中的國家中心本位，將衛生安全的所有者一個人的重要性予以凸顯。至於《SPS 協定》目前在立法上的缺失或異常現象則彙整如下，待未來更進一步的研究使之有所改善：（1）此協定所維持的衛生安全僅僅只是一個最低標準，但這個標準卻被「推定」符合人體健康的要求。實際上標準的科學性相當值得懷疑；（2）自 WTO 成立以來，凡是成為貿易爭端並涉及《SPS 協定》的案件，沒有任何一起是判定強調衛生安全的當事方勝訴；（3）食品安全在全球化時代是政府與跨國食品產業介入極深的領域，不是簡單的民生議題。從權力與利益的角度思考，平民百姓沒有國際衛生安全事務的參與權，也不是國際食品貿易的獲利者。這種被邊緣化的現象，恰好提供國家與食品產業更多上下其手的機會，假科學中立或貿易自由化的美名，貶抑衛生安全。

\* \* \*

（收件：99年10月21日，接受：100年5月13日）

---

註<sup>16</sup> 例如在美韓、美澳、美台自由貿易協定的簽署過程中，擁有食品出口利益的美國必定會施壓締約方修改有關公共衛生的進口法令。近期臺灣與美國在瘦肉精上的爭議恰正以印證本文的這項觀點。參考：  
“COA Stands Firm on Ractopamine Ban, Despite US Assurances,” *China Post*, January 27, 2011, available at: <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2011/01/27/289263/COA-stands.htm> (last visited: 2011/03/10); Hsiu-Chuan Shih, “US BEEF CONTROVERSY: US senator promotes pork imports,” *Taipei Times*, Mar 8, 2012, available at: <http://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2012/03/08/2003527273> (last visited: 2012/03/08)

# Sanitary Security and International Food Trade: Awareness of the Legislative Problems within the WTO in Approach to Human Security

*Ho-Ching Lee*

Professor  
Center for General Education  
National Central University

*Wei-En Tan*

Affiliated Lecturer  
Department of Diplomacy  
National Chengchi University

## Abstract

The globalization of trade in food has brought great economic benefits. Food imports have expanded consumer choices but have also resulted in higher health risk. In other words, food trade has generated money and threatened the health of individual at the same time. While conferring tangible economic benefits on the states, the expansion of global commerce also has posed considerable challenges for their food safety regulatory structure. In light of the expansion of food trade, the sovereign state's regulatory system has been faced with the dilemma of protecting public health by maintaining high national food safety standards, while simultaneously meeting their obligations under the WTO regime and its SPS Agreement.

Contrary to conventional security studies, this paper views "human security" as the core value of sanitary security and integrates "human security" into the relationship between food safety and trade regimes. Taking

the human security approach as a new conceptual framework, the authors adopted the case study regarding the SPS Agreement under the WTO system. In analyzing the likely impact of the SPS Agreement on food safety, this study suggested that international food safety standards such as fish diseases listed by OIE or hormone residue in beef regulated by CAC's standard-setting process, are critically doubtful. In addressing this, the attempts to strengthen sanitary security on a global level could possibly be seen in the efforts by the concept of human security to establish true security. It manifests the necessity of the securitization of sanitation from focusing on "state" to the "individual".

**Keywords:** Sanitary Security, Food Safety, Human Security, Codex Alimentarius Commission, SPS Agreement

## 參考文獻

- 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*（臺北），第 1 卷第 2 期（2004 年 6 月），頁 157~236。
- 朱建民，*國際組織*（臺北：正中書局，第二版，1978 年）。
- 安部司著，陳玉華譯，*恐怖的食品添加物*（臺北：世潮，2007 年）。
- 行政院衛生署，*國家癌症防治五年計畫*（臺北：行政院衛生署，2005 年 7 月）。
- 李建良，「論人身自由之憲法保障—兼談 SARS 防疫措施的合憲性」，*思與言*（臺北），第 41 卷第 4 期（2003 年 12 月），頁 111~144。
- 邱亞文，*世界衛生組織：體制、功能與發展*（臺北：臺灣新世紀文教基金會，2008 年）。
- 倪貴榮，*貿易、環境與公共健康：全球治理與在地需要之調和*（臺北：元照，2006 年）。
- 倪貴榮、曾文智、魏翠亭，「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*（臺北），第 41 卷第 6 期（2002 年 12 月），頁 61~80。
- 倪貴榮，「WTO 智慧財產權保護與公共健康議題之發展趨勢」，*經社法制論叢*（臺北），第 31 期（2003 年 4 月），頁 129~158。
- 倪貴榮、吳慈珮，「由 WTO 貿易規範檢視美國牛肉（具 BSE 風險）的進口管制」，*月旦法學雜誌*（臺北），第 176 期（2010 年 1 月），頁 147~159。
- 黃宗煌、蔡攀龍、李顯峰、蕭代基，「國際環保公約、貿易組織與協定之概述」，*農業金融論叢*（臺北），第 36 期（1996 年 7 月），頁 43~92。
- 楊光華主編，*台灣 WTO 新紀元貿易之開放與防衛*（臺北：元照，2003 年）。
- 雷文攻，「全民健保合憲性之探討—從美國社會安全法制之合憲性基礎看我國大法官釋字四七二號解釋」，*政大法學評論*（臺北），第 63 期（2000 年 8 月），頁 105~127。
- 熊武，「食品安全協議能否幫助國民求償？」，*今日新聞*（2008 年 11 月 12 日），網址：<http://www.nownews.com/2008/11/12/142-2364126.htm>。
- 廖祐德，「愛滋病對國家安全之挑戰：以波茲瓦那為例」，*國際關係學報*（臺北），第 27 期（2009 年 1 月），頁 162~187。
- 蔡育岱、譚偉恩，「再思人類安全研究」，*淡江人文社會學刊*（臺北），第 32 期（2007 年 12 月），頁 55~75。
- \_\_\_\_\_，「從『國家』到『個人』：人類安全概念之分析」，*問題與研究*，第 47 卷第 1 期（2008 年 3 月），頁 151~188。
- \_\_\_\_\_，「毒奶淹台，兩岸怎麼談」，*聯合報*（臺北），2008 年 9 月 23 日，版 A11。
- \_\_\_\_\_，「食品安全，亡羊補牢」，*中國時報*（臺北），2008 年 9 月 26 日，版 A18。
- 劉文俊，「生活習慣、飲食與癌症的預防」，*基層醫學*（臺北），第 15 卷第 5 期（2002 年 5 月），頁 97~100。
- 盧倩儀，「從歐盟制憲經驗看歐盟之民主赤字問題」，*洪德欽主編，歐盟憲法*（臺北：

- 中央研究院歐美研究所，2007年），頁81~119。
- 譚偉恩，「國際貿易中的食品安全：『中國製造』的威脅或全球化的宿命？」，*崇右學報*（臺北），第14卷第2期（2008年11月），頁178~198。
- \_\_\_\_\_，「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，11月7日，台北大學（三峽校區）。
- 譚偉恩、蔡育岱，「氣候變遷對全球糧食安全之影響：以基改作物為抗暖因應策略之妥當性研究」，發表於中華民國國際關係學會第三屆年會（臺北：政治大學，2010年6月12日）。
- 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*（臺北），第42期（2009年12月），頁1~42。
- 譚偉恩、許耀明，「人體健康、食品安全與貿易自由化：論WTO《SPS協定》與OIE《陸生動物衛生法典》中的安全標準與其適當性問題」，發表於2010年第14屆全國科技法律研討會（11月26日），交通大學科技法律研究所。
- Al-Sharmani, Mulki, "Living Transnationally: Somali Diasporic Women in Cairo," *International Migration*, Vol. 44, No. 1 (2006), pp. 55~77.
- Anderson, Kym, "The Peculiar Rationality of Beef Import Quotas in Japan," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 65, No. 1 (1983), pp. 108~112.
- Ansell, Christopher and David Vogel, "The Contested Governance of European Food Safety Regulation," in Christopher Ansell and David Vogel, eds., *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety Regulation* (Cambridge, MA: MIT Press, 2006), pp. 3~32.
- Australia-Measures Affecting Importation of Salmon*-Report of the Panel, WT/DS18/R (12/06/1998).
- Australia-Measures Affecting Importation of Salmon-AB-1998-5*-Report of the Appellate Body, WT/DS18/AB/R (20/10/1998).
- Barnett, Tony and Gwyn Prins, "HIV/AIDS and Security: Fact, Fiction and Evidence: A Report to UNAIDS," *International Affairs*, Vol. 82, Vol. 2 (2006), pp. 359~368.
- Bermann, George and Petros Mavroidis, "Introductory Remarks," in George Bermann and Petros Mavroidis, eds., *Trade and Human Health and Safety* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), pp. 1~8.
- Birkland, Thomas, *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events* (Washington: Georgetown University Press, 1997).
- Chen, Lincoln and Vasant Narasimhan, "A Human Security Agenda for Global Health," in Lincoln Chen et. al., *Global Health Challenges for Human Security* (Mass.: Harvard University Press, 2003), p. 11.
- Chen, Lincoln and Vasant Narasimhan, "Health and Human Security: Pointing a Way

Forward,” May 30, 2002, via at: [http://www.fas.harvard.edu/~acgei/Publications/Chen/LCC\\_Health\\_and\\_HS\\_way\\_forward.pdf](http://www.fas.harvard.edu/~acgei/Publications/Chen/LCC_Health_and_HS_way_forward.pdf).

Chiu, Ya-Wen et al., “The Nature of International Health Security,” *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition*, Vol. 18, No. 4 (2009), pp. 679–683.

“COA Stands Firm on Ractopamine Ban, Despite US Assurances,” *China Post*, January 27, 2011, available at: <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2011/01/27/289263/COA-stands.htm>

Commission on Human Security, *Human Security Now: Protecting and Empowering People* (New York: Commission on Human Security, 2003). Available at: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/chapter8.pdf>.

Cooper, Andrew F. and John J. Kirton, “Innovation in Global Health Governance,” in Andrew F. Cooper and John J. Kirton, eds., *Innovation in Global Health Governance* (Aldershot: Ashgate, 2009), pp. 305–327.

“Ebola-Like Virus Death Toll up in Angola,” available at: [http://www.redorbit.com/news/health/138559/ebolalike\\_virus\\_death\\_toll\\_up\\_in\\_angola](http://www.redorbit.com/news/health/138559/ebolalike_virus_death_toll_up_in_angola). (last visited: 2011/03/10)

*EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)-Complaint by the United States-Report of the Panel*, WT/DS26/R/USA (18/08/1997).

*EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*—Report of the Appellate Body, WT/DS26/AB/R (January 16, 1998) at <<http://www.wto.org>> para. 189.

Eckhardt, Joseph, “Balancing Interests in Free Trade and Health: How the WHO’s Framework Convention on Tobacco Control Can Withstand WTO Scrutiny,” *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 12, No. 1 (2002), pp. 197–228.

Elveback, Lina and J. T. Lie, “Continued High Incidence of Coronary Artery Disease at Autopsy in Olmsted County, Minnesota, 1950 to 1979,” *Circulation*, Vol. 70, No. 3 (1984), pp. 345–349.

*European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, Report of the Panel, WTO Doc. WT/DS291/4, WT/DS292/R, WT/DS239/R (adopted Sep. 29, 2006).

FAO, *Food Outlook: Global Market Analysis*, available at: <http://www.fao.org/docrep/013/a1969e/a1969e00.pdf>

Fidler, David, *SARS, Governance and the Globalization of Disease* (New York: Palgrave, 2004).

\_\_\_\_\_, “SARS: Political Pathology of the First Post-Westphalian Pathogen,” *Journal of Law, Medicine and Ethics*, Vol. 31, No. 4 (2003), pp. 485–505.

\_\_\_\_\_, “The Globalization of Public Health: The First 100 Years of International Health Diplomacy,” *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 79, No. 9 (2001), pp. 842–849.

- Gold, Mark, *The Global Benefits of Eating Less Meat* (Hampshire: Compassion in World Farming Trust, 2004).
- Goldstein, B. and R. S. Carruth, "The Precautionary Principle and/or Risk Assessment in World Trade Organization Decisions: A Possible Role for Risk Perception," *Risk Analysis*, Vol. 24, No. 2 (2004), pp. 491~499.
- Goodrich, R. K., Schneider, C. Webb, and D.L. Archer, "Agroterrorism in the U.S.: An Overview," *Food Safety and Biosecurity White Paper Series*. Institute of Food and Agricultural Sciences, University of Florida (2009). Available at: <http://edis.ifas.ufl.edu>.
- Gostin, Lawrence, "International Infectious Disease Law: Revision of the World Health Organization's International Health Regulations," *Journal of the American Medical Association*, Vol. 291, No. 21 (2004), pp. 2623~2627.
- Grady, Denise, "WHO Raises Swine Flu Alert Level," *New York Times*, April 29, 2009. Available at: <http://www.nytimes.com/2009/04/30/health/30flu.html>
- Gregg, Bloche, "WTO Deference to National Health Policy: Toward An Interpretive Principle," *Journal of International Economic Law*, Vol. 5, No. 1 (2002), pp. 825~848.
- Greenberg, Michael, *British Trade and the Opening of China 1800-42* (Cambridge: Cambridge University Press, 1969).
- Guzman, Rosario B., *The Global Food Crisis: Hype and Reality*, A Publication of Pesticide Action Network Asia and the Pacific (PAN AP) and People's Coalition on Food Sovereignty (PCFS), July 2008.
- Haas, Ernst, "Is there a hole in the whole? Knowledge, Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes," *International Organization*, Vol. 29, No. 3 (1975), pp. 827~876.
- Haggard, Stephen and Beth Simmons, "Theories of International Regimes," *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (1987), pp. 491~517.
- Hathaway, Dale E., *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1987).
- Held, David, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Cambridge: Polity Press, 1995).
- Hooker, Neal H., "Food Safety Regulation and Trade in Food Products," *Food Policy*, Vol. 24, No. 6 (1999), pp. 653~668.
- Howard-Jones, Norman, *The Scientific Background of the Sanitary Conferences, 1851-1938* (Geneva: World Health Organization, 1975).
- International Sanitary Regulations*, World Health Organization Regulations No. 2 (Geneva, World Health Organization, 1951).
- International Aquatic Animal Health Code, 2nd edition* (1997), available at: <http://www.oie>.

int/norms/FCode/A\_summry.htm

- Kelle, Alexander, "Securitization of International Public Health: Implications for Global Health Governance and the Biological Weapons Prohibition Regime," *Global Governance*, Vol. 13, No. 2 (2007), pp. 217~236.
- Keohane, Robert, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984).
- \_\_\_\_\_, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, Vol. 32 (1988), pp. 382~383.
- \_\_\_\_\_, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder, Co: Westview Press, 1989).
- Lazich, Michael, "American Missionaries and the Opium Trade in Nineteenth Century China," *Journal of World History*, Vol. 17, No. 2 (2006), pp. 197~223.
- Lee, Kelley, "An Introduction to Global Health Policy," in Kelley Lee, Suzanne Fustukian, and Kent Buse, eds., *Health Policy in a Globalising World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 2~16.
- Longman Dictionary of Contemporary English, 5<sup>th</sup> Ed.* (Essex: Longman, 2010).
- Masters, Brooke A., "Case in Ecuador Viewed As Key Pollution Fight," *Washington Post*, May 6, 2003, page E01.
- McLeish, Cairt'iona and Paul Nightingale, "Biosecurity, Bioterrorism and the Governance of Science: The Increasing Convergence of Science and Security Policy," *Research Policy*, Vol. 36 (2007), pp. 1635~1654.
- Mitchell, Carlyle L. and Roger A. Stacey, *Canada's Ocean Industries: Contribution to the Economy 1988-2000* (Ottawa: Department of Fisheries and Oceans, 2003).
- Moss, Michael, "The Burger That Shattered Her Life," *New York Times*, October 3, 2009. Available at: <http://www.nytimes.com/2009/10/04/health/04meat.html>
- National Intelligence Council, *The Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the US* (National intelligence Estimate NIE 99-17D, 2000). Available at: <http://www.guardian.co.uk/uk/2006/nov/03/topstories3.politics>.
- Nestle, Marion, *Food Politics: How The Food Industry Influences Nutrition and Health* (London: University of California Press, 2002).
- Neugebauer, Regine, "Fine-Tuning WTO Jurisprudence and SPS Agreement: Lessons From the Beef Hormone Case," *Law and Policy in International Business*, Vol. 31 (2000), pp. 1255~1267.
- Owen, John W. and Olivia Roberts, "Globalization, Health and Foreign Policy: Emerging Linkages and Interests," *Global Health*, Vol. 1, No. 12 (2005), available at: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=1188066>.
- Oxford English Dictionary* (online edition), available at: [http://dictionary.oed.com/cgi/entry/50103662?quer\\_type=word&queryword=health&first=1&max\\_to\\_show=10&sort](http://dictionary.oed.com/cgi/entry/50103662?quer_type=word&queryword=health&first=1&max_to_show=10&sort)



- \_type=alpha&result\_place=2&search\_id=yiJI-OuLRuW-248&hilite=50103662
- Plianbangchang, Samlee, "Trade and Health: Perspectives and Issues," 2004, available at: [http://www.searo.who.int/LinkFiles/Publications\\_PerspectivesNissues.pdf](http://www.searo.who.int/LinkFiles/Publications_PerspectivesNissues.pdf).
- Prescott, Elizabeth M., "The Politics of Disease: Governance and Emerging Infections," *Global Health Governance*, Vol. 1, No. 1 (2007), pp. 1-8.
- Ruggie, John, "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organization*, Vol. 29, No. 3 (1975), pp. 557-583.
- Sarup, Kamala, "HIV/AIDS Threatens National Security," 2005, available at: [http://www.womenepal.org/hiv aids\\_national\\_security.html](http://www.womenepal.org/hiv aids_national_security.html).
- Saywell, Trish, Geoffrey Fowler, and Shawn Grispin, "The Cost of SARS: \$11 Billion and Rising," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 166, No. 16 (2003), pp. 12-16.
- Secretary-General's High-level Panel, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 2004, available at: <http://www.un.org/secureworld/>
- Sengupta, Somini, "As Indian Growth Soars, Child Hunger Persists," *New York Times*, March 13, 2009. Available at: <http://www.nytimes.com/2009/03/13/world/asia/13malnutrition.html>.
- Sherman, Max and Steven Strauss, "Thalidomide: A Twenty-Five Year Perspective," *Food Drug Cosmetic Law Journal*, Vol. 41 (1986), pp. 458-466.
- Shih, Hsiu-Chuan "US BEEF CONTROVERSY: US senator promotes pork imports," *Taipei Times*, Mar. 8, 2012, available at: <http://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2012/03/08/2003527273> (last visited: 2012/03/08)
- Sikes, Lucinda, "FDA's Consideration of Codex Alimentarius Standards in Light of International Trade Agreements," *Food and Drug Law Journal*, Vol. 53, No. 2 (1998), pp. 327-335.
- Singer, Peter, *One World: The Ethics of Globalization* (New Haven: Yale University Press, 2002).
- Steinberg, Richard H. and Timothy E. Josling, "When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge," *Journal of International Economic Law*, Vol. 6, No. 2 (2003), pp. 369-417.
- Stevenson, Michael and Andrew Cooper, "Overcoming Constraints of State Sovereignty: Global Health Governance in Asia," *Third World Quarterly*, Vol. 30, No. 7 (2009), pp. 1379-1394.
- Taylor, Allyn, et. al, "International Health Instruments: An Overview," in Roger Detels, James McEwen, and Robert Beaglehole, eds., *Oxford Textbook of Public Health*, 4<sup>th</sup> (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 1-21.
- The Trail Smelter Arbitration: United States v. Canada, American-Canadian Joint Commission, Arbitral Tribunal, 1938 and 1941. *United Nations Reports of International Arbitral Awards*, Vol. 3 (1947), pp. 1905-1982.

- Tigerstrom, Barbara, *Human Security and International Law* (Oxford: Hart Publishing, 2007).
- Trewin, Dennis, *Year Book Australia* (Canberra, Australian Bureau of Statistics, 2003).
- UNDP, *Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press, 1994).
- UNDP and Kamal Malhotra, *Making Global Trade Work for the People* (London: Earthscan, 2003).
- UNSC Res.1308, *On the Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security: HIV/AIDS and International Peace-keeping Operations*, 2000, available at: [http://data.unaids.org/pub/BaseDocument/2000/20000717\\_un\\_seresolution\\_1308\\_en.pdf](http://data.unaids.org/pub/BaseDocument/2000/20000717_un_seresolution_1308_en.pdf).
- UNSC Res.1318, *On Ensuring an Effective Role for the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security, Particularly in Africa*, 2000, available at: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/RES/1318%20\(2000\)&Lang=E&Area=UNDOC](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/RES/1318%20(2000)&Lang=E&Area=UNDOC).
- U.S. – *Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, 1998, WT/DS/AB/R (Appellate Body).
- Victor, David, “The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: An Assessment after Five Years,” *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 32, No. 4 (2000), pp. 865~937.
- Waal, Alex de, “HIV/AIDS: The Security Issue of a Lifetime,” in Lincoln Chen, Jennifer Leaning, and Vasant Narasimhan, eds., *Global Health Challenges for Human Security* (Cambridge: Harvard University Press, 2003), pp. 31~52.
- Walker, Vern, “The Myth of Science as A Neutral Arbiter for Triggering Precautions,” *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 26, No. 2 (2003), pp. 197~228.
- Wæver, Ole, “Securitization and Desecuritization,” in Ronnie Lipschutz, ed., *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), pp. 46~86.
- White, Philip, “War and Food Security in Eritrea and Ethiopia: 1998-2000,” *Disasters*, Vol. 29 (2005), pp. 92~113.
- Wilkinson, John, “The Globalization of Agribusiness and Developing World Food Systems,” *Monthly Review* (2009), available at: <http://www.monthlyreview.org/090907wilkinson.php>
- Williams, Douglas, *The Specialized Agencies and the United Nations* (London: C. Hurst & Company, 1987).
- Wilson, David and Digby Gascoine, “National Risk Management and the SPS Agreement,” in Francesco Francioni, ed., *Environment, Human Right and International Trade* (Oxford: Hart Publish, 2001).
- Wolfe, Robert, *Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the International*

*Trade Regime* (London: Macmillan, 1998).

Young, Oran, "International Regimes: Toward a New Theory of Institutions," *World Politics*, Vol. 39, No. 1 (1986), pp. 104~122.

Zacher, Mark, "Toward a Theory of International Regimes," *Journal of International Affairs*, Vol. 44 (1990), pp. 139~157.