非政府組織在國際經濟新秩序中的角色: 以美國與中國大陸食品安全外貿紛爭爲例

一、前言

1970年代聯合國回應開發中國家對建立民主、平等爲基礎的新國際秩序要求(New International Economic Order, NIEO),通過「建立新的國際經濟秩序宣言」,強調國家間以平等互利、相互依賴、共同利益和合作的精神,建立世界經濟體系。儘管「新國際經濟秩序」涵蓋內容廣泛,包括貿易、商品、財經以及外債等問題,但究其實質仍屬國際關係的一環。國際關係領域中,傳統上視國家爲最主要的行爲者,國家以外的非政府組織等行爲者一向未受重視。隨著國際局勢、全球化的發展,國家間相互依賴關係日益加深,非政府組織在國際關係中的角色逐漸受到重視。1990年代以來,全球治理(global governance)概念興起,強調治理主體多元化,其中非政府組織的角色益發突出。究竟非政府組織在新國際經濟秩序的建立上,能發揮何種功能?爲了探討此問題,本文從外貿的角度切入,針對外貿紛爭的焦點議題--食品安全進行觀察。

近年開發中國家高附加值食品出口呈現上升趨勢,爲開發中國家的外貿發展帶來一線生機。然而弔詭的是,開發中國家面臨了有別於傳統外貿的挑戰,受到食品安全國際標準—晚近興起的新技術貿易壁壘的嚴峻衝擊。食品安全國際標準建立的初衷,在於確食品安全,保障民眾健康以及消除壁壘,促進公平貿易。然而此種易淪爲假食品安全之名,行保護貿易之實,形成界線模糊的隱蔽性貿易壁壘,對於科技水準、管理能力低落、專業人力和財力不足的開發中國家尤爲不利。

中國大陸自1990年代後半葉以來,食品安全問題凸顯,不僅國內食品安全問題形勢嚴峻,出口的蔬菜、肉品、水產品、食品等多項產品,亦先後在國外爆發出食品安全與品質問題,其中,與美國間亦引發了食品安全問題的貿易紛爭。本研究擬分別從已開發國家和開發中國家的立場,針對此兩國間蝦類水產品的食品安全外貿紛爭進行探討,試圖檢視非政府組織的角色,同時對照觀察國家的角色,進而闡釋對建立新國際經濟秩序的意涵,以及不同理論觀點在詮釋上的妥適性。本研究內文安排計分以下六部分:一、前言、二、新國際經濟秩序的概念與國際關係理論對非政府組織角色的詮釋、三、食品安全國際標準之發展與規範、四、非政府組織與食品安全國際標準之建立和運行、五、中國食品安全問題以及非政府組織在中美食品安全貿易紛爭中的角色、六、研究發現與總結。

二、新國際經濟秩序的概念與國際關係理論對非政府組織角色的詮釋(一)國際經濟秩序概念與演變

國際經濟秩序是國際關係在經濟領域的呈現,也如同國際關係般具時代性。 所謂「新國際經濟秩序」(New International Economic Order, NIEO)係開發中國家 相對於舊國際經濟秩序所提出的一項訴求。第二次世界大戰結束後,出現了大批 獨立的開發中國家。然而這些新興國家受到當時西方先進國家所主導形成的以布雷頓森林(Bretton Wood)體系和三大國際經濟組織爲中心的國際經濟的制度的影響,與西方國家間在國際分工、國際貿易交換以及國際金融體系方面,形成不合理的格局,導致開發中國家在國際貿易、金融、貨幣、技術等經濟領域,無法擺脫西方國家的控制,且自1960年代以來,開發中國家發展受挫,國際經濟關係嚴重失衡、南北差距日益擴大。開發中國家有鑑於自身所處不利的國際貿易條件以及持續惡化的經濟發展問題,爲維護自身權益,開始要求建立以民主、平等爲基礎的國際新秩序¹。

開發中國家於 1973 年不結盟運動峰會中正式提案,復經聯合國於 1974 年 5 月通過「建立新的國際經濟秩序宣言」,確立了「新國際經濟秩序」概念與內涵。 依據「關於建立新的國際經濟秩序的宣言」,明確強調國家間以平等互利、相互 依賴、共同利益和合作的精神,建立世界經濟體系。基本上,「新國際經濟秩序」 包括的內容極爲廣泛,舉凡貿易、商品、財經以及外債等的問題均涵蓋在內。其 核心內涵強調國際經濟交往中應消滅剝削和控制,建立真正體現平等互利、互助 合作原則。要求變革現有國際體系,讓開發中國家以平等的地位參加國際分工; 確保開發中國家的權利;使開發中國家能夠充分、平等地參與國際經濟事務的決 策。

儘管「關於建立新的國際經濟秩序的宣言」的確立,有助於南北國家間的對話,促成了1975年聯合國所達成的3362號決議文,已開發國家同意了開發中國家所提出有關建立新國際經濟秩序的局部內容;然而由於新國際經濟秩序勢將對西方已開發國家既有利益形成挑戰,因此迄今國際經濟秩序並未發生根本性的變革。但不容否認的是,在爭取新國際經濟秩序的進程中,開發中國家仍取得了一定的成果。例如,確定了開發中國家的發展權是國際經濟領域的基本人權;世貿組織中有利於開發中國家的普惠制、國民待遇例外條款、最惠國待遇的例外等制度;公平、合理已納入聯合國憲章體系,成爲發展國際和國別經濟的基本原則²。冷戰結束後,國際經濟矛盾深化加大,無法藉由現今國際經濟秩序的框架得到合理解決,建立新的國際經濟秩序仍是當前重要的議題之一。

(二)國際關係理論對非政府組織的詮釋

在國際關係理論中,現實主義一向是重要的一種研究典範(paradigm)。傳統現實主義者認爲:國家是國際社會中最主要的行爲者,國際社會是一種無政府(anarchy)狀態,國際政治是國家間弱內強食的關係,權力是國際政治的基石。現實主義者假設國家是理性的行爲者,國家仔細計算利益與成本,尋求以最少的代價獲致最大的利益。國家無法藉由多邊合作的機制以維護其安全,唯有不斷追求權力才能保障和增進自身的利益。現實主義者強調軍事、安全等高階政治(high politics)議題的重要性,較不重視經濟、社會、文化等低階政治(low politics)議題。由於現實主義此種國家中心論的分析模式,強調政府與官方的角色,國家以外的

¹趙景峰,「國際經濟新秩序的構建與發展中國家」,**當代亞太**,2003年第9期,第46頁 ²楊松,「**和諧世界與國際經濟新秩序**」,http://theory.people.com.cn/BIG5/49150/49152/5301546.html 國際組織、跨國公司、非政府組織等行爲者一向受到輕忽3,現實主義者認爲國家以外的所有行爲體,都必須在國家設定的框架下才能運作。

二次世界大戰以來,隨著國際局勢、全球化與非政府組織的發展,激盪出國際關係理論中有別於傳統現實主義的修正現實主義,又稱爲新自由制度主義

(neoliberal institutionalism)。修正現實主義並不否定國家在國際政治的角色,但 更關切非國家的行爲者的角色。修正現實主義者認爲國際關係是一種包含國際組 織、跨國組織、非政府組織、多國組織及其他非國家成員間的一種複合相互依賴 (complex interdependence)關係。活躍在國際舞台上的非政府組織、政府間組織 (IGOs)與各種族群團體,有助於國際合作,建立國際組織及文化交流,可減少 戰爭機會,增加全球財富。國際政治的無政府狀態不必然導致衝突,國家可以藉 由建制(regime)和規範(norm)來達到合作的目的。透過國際建制,可以協助國家促 進互惠來解決集體行動的問題、促進合作,以及連結數種議題領域⁴。

複合相互依賴理論的代表者 Keohane 和 Nye 指出相互依賴三個特徵: 1、國際社會間的多重管道聯繫(multiple channels); 2、國際政治議題位階的消失:以往位階較低的經濟、社會、文化議題已成爲國家安全之重要議題; 3、軍事武力的重要性下降:許多國際衝突將透過正視與非正視之談判、妥協及交換取代以軍事力量決勝負,非政府組織將居中扮演重要角色。

經濟相互依賴所伴隨而來的全球化效應以及全球化的快速發展,改變了國際關係之面貌,1990年代以來,興起了全球治理(global governance)的概念。全球治理突出了治理主體多元化,政府並非唯一的權力中心;治理是國家與非國家行爲者間所形成的互動網絡,全球治理格外強調非國家行爲者的角色。然而論者對於國家在全球治理中的能力與角色,迄今未有定論,大抵出現了以下三種不同的觀點:其一,認爲國家的主權與權力已逐漸消退,跨國企業與非國家行爲者角色興起份量與日邊增;觀點二,認爲國家權力消退但仍是重要角色,國際權威仍須依靠國家才能有效運作;觀點三,認爲主權與權力從國家進入「民族國家家族」,國家主體並未消失,但在權力行使上,對其他國際組織與國際建制做出了部分讓渡。。

三、食品安全國際標準之發展與規範

(一)國際食品安全標準之發展

食品國際貿易由於涉及食物原料和產品來源遍及世界各地,但不同國家與地區間對食品安全的認識、安全控制措施的不同,尤其是隨著已開發國家消費者對

³ 宋學文,「全球化與非政府組織對國際關係之影響」,吳英明、林德昌主編,**非政府組織**(台北:商鼎文化,2001),頁70。

⁴ Robert O.Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown and Company 1977)

⁵ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ.: Princeton University Press, 1984); Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, NY.: Cornell University Press, 1983).

⁶ David Held, Anthony McGrew, Governing Globalization, (Cambridge: Polity Press, 2002)

食品安全、化學殘留及污染意識的增強,各國公私部門皆相繼推陳出新的制訂出各類標準。然而標準間的歧異,無可避免的導致了國際貿易受阻,食品安全問題已成為涉及各國利益的全球議題。

一些代表貿易商利益的協會等民間組織,爲保障自身利益,積極推動設立各內標準並促成聯合國世界糧農組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)與世界衛生組織(World Health Organization, WHO)於 1961 年共同建立國際食品標準委員會(Codex Alimentarius Commission,CAC),簡稱 Codex 委員會的國際性政府組織(以下稱 CAC) 7。CAC 成立的宗旨是藉由建立國際貿易通用、協調一致的食品標準體系,維護與促進全球消費者的健康和經濟利益,鼓勵公平的國際食品貿易8。

CAC 成員國超過 170 個,設秘書處、執行委員會(Codex Executive Committee (CCEXEC)、6 個地區協調委員會 Regional Coordinating Committees、政府間臨時任務小組(ad hoc Intergovernmental Task Forces),以及 26 個專業委員會,包括 11 個綜合委員會(General Subject Committees) 和 15 個商品委員會(Commodity Committees)。每個委員會由 CAC 會議選定一個成員國主持。迄至 2008 年,委員會主持國多爲已開發國家,其中美國擔任 4 個委員會的主持國。主持國當中,開發中國家僅包括中國、馬來西亞、墨西哥和匈牙利 9。中國自 1984 年正式加入 CAC 以來,目前分別擔任國際農藥殘留標準委員會 Pesticide Residues 和國際食品添加劑標準委員會 Food Additives 主持國 10。

CAC 的主要工作是通過其下轄的專業委員會和其他分支機構所完成,標準的制定由綜合委員會(general committee)¹¹和商品委員會(commodity committee)¹²兩大組織分別制定。經由兩類委員會對食品橫向(針對所有食品)和縱向(針對不同食品)規定,復經 CAC 委員會對於制訂出之標準半數同意的基礎上,建立了一套完整的食品國際標準體系,並向所有成員國發佈。¹³

在WTO 成立以前,國際上有關食品安全的標準,主要以 CAC 所訂定的標準為依據,但基本上各國政府可以自願採納 CAC 的標準、準則和建議。迄至烏拉圭回合多邊貿易談判後,達成了與食品密切相關的兩個正式協定,「衛生與動植物檢疫措施協定」(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 簡稱 SPS 協定)和「貿易技術壁壘協定」(Agreement on Technical Barriers to Trade,

http://www.wtocenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=16962 ⁸ 同前註。

http://www.xmtbt-sps.gov.cn/detail.asp?id=649

⁷國際食品標準委員會(Codex Alimentarius Commission),

⁹ Codex Structure & Organization: Committees and Task Forces, USDA Food Safety and inspection Service 網站, http://www.fsis.usda.gov/regulations_&_policies/structure_&_organization/index.asp
¹⁰ "Codex Committees and Task Forces", http://www.codexalimentarius.net/web/committees.jsp

¹¹ 一般委員會包括食品添加劑、污染物、食品標籤、食品衛生、農藥獸藥殘留、進出口核對總和出證體系、以及分析和採樣方法等 9 個分組委員會。

¹² 商品委員會包括魚、肉、奶、油脂、水果、蔬菜等 16 個商品委員會。

¹³李朝偉,陳青川,「世貿組織有關協定對食品法典委員會工作的影響及我們的對策,中國品質 監督檢驗檢疫局」, 2006 年 4 月 19 日廈門技術性貿易措施資訊網,

簡稱 TBT 協定),並於 1995 年 1 月 1 日世界貿易組織(WTO)正式成立起開始執行。

所謂 SPS 協定其內容主要涉及食品和動、植物及其產品的進出口檢驗檢疫規則,SPS 所規定之措施包括生產標準、檢疫、製程要求、認證、檢驗、測試以及和健康有關之標示。SPS 是一具雙重目標的協定,它一方面承認會員國採取和執行與衛生相關之措施,另方面旨在確保外貿上不得出現不公和獨斷的限制。TBT協定在於確保成員間技術規則或標準,以及其評估程式不致造成貿易障礙,該協議適用於國際貿易中所有的工業產品和農產品, TBT 所規定之措施包括與食品安全無直接聯繫的標籤要求、營養聲明、以及品質和包裝規定等,因此 TBT 與SPS 此二協定間具有相互補充的性質。

依據 WTO 的規定,其成員國應將本國的 SPS 及 TBT 措施建立在已有的國際標準、準則或建議的基礎上。換言之,在食品安全方面,要以 CAC 制定的有關食品添加劑、獸藥和農藥殘留、污染物、分析和採樣方法,以及衛生操作規範和準則等爲基礎。自 WTO 明確規定 CAC 食品標準在食品貿易中具有準繩作用,CAC 食品標準已成爲消費者、食品生產、加工製造者、各國食品管理機構和國際食品貿易的基本參照準則一,同時也成爲 WTO 成員國保護自身貿易利益的合法武器,以及促進國際貿易和解決貿易爭端的依據。

大多數國家食在品安全標準的制訂上,都採用 CAC 的標準。已開發國家其國內所制訂的食品標準,國際標準的採用率大抵達到 80%以上¹⁵。此外,一些區域性的貿易組織如加拿大、墨西哥和美國三國間簽署的「北美自由貿易協定」

(NAFTA),巴西、巴拉圭和烏拉圭簽署建立的南方共同市場(MERCOSUR),「亞太經濟合作組織」(APEC),以及其他一些雙邊和多邊貿易協定,如 1995 年墨西哥-玻利維亞協定,1996 年波羅的海地區自由貿易協定等,援引採用一系列 CAC的標準¹⁶。

(二)國際食品安全標準之規範與對開發中國家之優惠

SPS 的食品安全框架主要體現於以下三條款中:1)依據現有的國際標準 (reliance on existing international standards):會員依據 CAC 制訂出的標準,亦即採用 CAC 即可確保會員國的食品安全標準符合 SPS 規範; 2)風險評估需求(the requirement for risk assessment):對於 CAC 不存在的標準,或採用高於 CAC 的標準者,會員需依據第 51 條款,進行風險評估,但不得歧視,亦不得超出必要的嚴格貿易限制。3)對進出口成員採相同標準¹⁷。具體而言,SPS 強調協調性,允許其成員可採用或維持比國際標準保護水準更高的衛生與植物衛生措施,但 SPS

 $^{^{14}}$ 蔣士強等,「我國加入國際食品法典委員會 (CAC) 後引發的思考和啟迪」,**現代科學儀器**,2006年 1 期,頁 9-13

¹⁵百雪,「引入國際標準,確保食品質量安全」,**農業與技術**,25 卷 4 期,2005 年 8 月,頁 32。
16 The Codex System: The Codex Alimentarius Commission and How It Works,Codex Alimentarius 網站,http://www.fao.org/docrep/008/y7867e/y7867e05.htm#TopOfPage

¹⁷ J.J. Kastner, R.K.Pawsey, "Harmonishing Sanitary Measures and Resolving Trade disputes through the WTO-SPS framework. Part I: a case study of the US-EU Hormone-treated Beef Dispute", *Food Control*, 13(2002)49-55.

協定第7條和附錄 B 同時規定:各成員 SPS 措施的制定和實施必須透明化,各成員應在法規的公佈和生效之間留出合理時間間隔使出口成員尤其使開發中國家有一定的適應期¹⁸。

值得注意的是,源自 1965 年 GATT 確認開發中國家在國際貿易上的特殊 困難與利益,予以開發中國家非互惠原則、已開發國家儘量承擔義務等之優惠待 遇原則,亦融入了 WTO 的宗旨, WTO 允許開展中國家有一定的過渡期。因此 WTO 中的 SPS 協定也考慮到開發中國家成員在實施衛生與植物衛生措施方面的 困難,提供了特殊和差別待遇。依據 SPS 協定規定,已開發國家必須考慮開發中 國家尤其是最不發達國家成員的特殊需求,已開發國家實施新的 SPS 措施時,應 給予開發中國家成員較長的適應期,最不發達國家及開發中國家分別可延遲 5 年及 2 年執行,以維持其出口機會。此外,應對開發中國家給予技術支持和援助, 以幫助其執行 SPS 措施¹⁹。

四、非政府組織與食品安全國際標準之建立和運行

20世紀後半葉以來,非政府組織的活動場域從傳統以地方社區爲主,逐漸 跨入國際舞台。無論在全球性政府間組織、區域性組織以及各類建制中,非政府 組織皆參與其中,扮演了一定的角色。就食品安全領域而言,非政府組織在國際 標準的建立以及標準的運行上,亦發揮了其影響力。以下本節就非政府組織在此 領域的參與,分別從建制、各國國內,以及全球公民社會的角度進行探討:

(一) 非政府組織在國際間政府組織中的角色:

聯合國身爲國際上首要的政府間機構,與具全球性議題的食品安全標準必然有著不可分割的關係。在聯合國框架下,非政府組織與其中的「貿易和發展會議」(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD 以下稱UNCTAD)組織互動頻繁。UNCTAD 的設立旨在促進開發中國家外貿發展,以加速其經濟發展。經該機構的努力,建立了有利於開發中國家的普遍優惠制原則,規定普惠制應遵循普遍性、非互惠和非歧視的原則。值得注意的是,此一原則影響及關貿協定(GATT)採取了相應的措施,並延續至WTO的規定中,因此WTO中的 SPS 協定,亦注入了對開發中國家過渡條款的優惠措施。

在 UNCTAD 的決策中,非政府組織亦佔有一席之地。依據 UNCTAD 的相關條款,明確界定了與非政府組織的關係。非政府組織經由註冊登記與 UNCTAD 維持正式關係,這些註冊登記的非政府組織大抵分爲一般(general)、特殊(special) 及國家級(nation)非政府組織三大範疇,其中一些非政府組織具諮詢地位。此外,UNCTAD 設有專責單位 (The Civil Society Outreach, CSO Unit) 負責該組織與公民社會的聯繫。UNCTAD 除了對非政府組織經常性提供相關資料外,並藉由與非政府組織建立伙伴關係,或非政府組織以參與聯合會議、論壇討論方式提出書

6

 $^{^{18}}$ 「SPS 與 SPS 措施通報評議」, http://www.hbxgagri.gov.cn/News/ShowArticle.asp?ArticleID=732 19 同前計 \circ

面意見、會場發言等方式進行倡議20。

非政府組織在 UNCTAD 中極爲活躍,除了籌組 UNCTAD 的平行會議、發行簡訊(Newsletter)、發佈宣言等,並在非政府組織的推動下,自 1988 年以來,在 UNCTAD 每四年一次的大會外,達成與 UNCTAD 舉辦諮商年議(UNCTAD/NGO Consultation),倡導促成了許多國際貿易上的重要議題,如烏拉圭回合²¹。由於 UNCTAD 的成立旨在保障開發中國家貿易利益,因此以促進公平貿易的食品安全國際標準的建立與運行,必然也受到該機構以及與機構相關非政府組織的關注。由於該機構具國際間政府組織的地位,非政府組織居中所能發揮的作用自不可小覷。以食品安全標準爲例,在 1997 年 UNCTAD 與 WTO 在日內瓦舉辦的非政府組織討論會(High-Level Meeting on Integrated Initiatives for Least-Developed Countries' Trade Development 中,受邀參與的非政府組織,即針對現行具強制性質的國際食品安全標準規範與自願採用食品安全原則間的矛盾及其抑制作用,對開發中國家所導致的不利影響,提出嚴正呼籲並要求正視²²。(二)非政府組織在建制中的角色:

如前一小節所述,CAC 係由聯合國糧農組織與世界衛生組織所共同建立,但就其單一性主題的性質以及組織運行具一定的規則、規範與程序等,因此亦可視爲國際間政府所建立的建制。非政府組織與 CAC 間一向關係密切,CAC 在成立之初,即受到了非政府組織的推動。早期食品貿易者如果汁、冷凍蔬菜水果以及乳品等,爲避免貿易障礙,組成各種貿易團體,協調制訂各類食品標準,其工作成爲日後 CAC 相關食品委員會的基礎,例如成立于 1903 年、從事國際乳類製品標準化工作的國際乳品聯合會(International Dairy Federation, IDF),除創立了最早的國際乳品標準外,積極倡導催生了國際食品標準委員會,並直接演變爲 CAC 的專業委員會之一²³。

CAC 大會每兩年舉辦,與會之會議代表以國家爲單位,基本上由工業、消費者組織和學術機構代表所組成。在相關標準制訂的實際運作方面,爲確保國家、區域及全球部門間利益的和諧,CAC 藉由授予非政府組織觀察員之正式身份,參與標準制訂,雙方間維持著合作的互動關係。舉凡與 CAC 委員會領域相關之國際性非政府組織經申請獲准、或與 WHO 有正式關係以及與 FAO 維持諮詢地位、特別諮詢地位以及聯絡地位之國際非政府組織,皆可以觀察員身份參與相關的會議、送交書面意見、以及與會發言²⁴。非政府組織除了最後決議階段外

WT/LDC/HL/16, http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/joint_e.htm

http://r

²⁰ http://www.unctad.org/Templates/Startpage.asp?intItemID=3455&lang=1&mode=more

²¹ UNCTAD and NGO Relations, UN-NGLS Publications: NGLS Handbook, http://www.un-ngls.ofr/documents/pucliations.edn/ngls.handbook/a14uncta.htm

[&]quot;Non Governmental Organizations (NGOS): WTO/UNCTAD NGO Symposium",

²³ Origins of the Codex Alimentarius, http://www.fao.org/docrep/w9114e/W9114e03.htm#TopOfPage; Reba A. Carruth, "Socio-economic foundations of Food Safety Regulation and the Governance of Global Agri-food Industries," in *Global Governance of Food and Agriculture Industries: Transatlantic Regulatory Harmonization and Multilateral Policy Cooperation for Food Safety*, edited by Reba A. Carruth, (Northampton, Mass.: Edward Elgar, 2006), p. 28.

²⁴ "NGO Participation: Principles Concerning the Participation of International Non-governmental Organizations in the Work of the Codex Alimentarius Commission",

(最後決議階段僅成員國政府可參與),在每一階段均可充分表達其觀點²⁵。

CAC 目前有 26 個專業委員會,各委員會由不同的主持國負責,並由各具專長的非政府組織參與其中。例如,由國家性協會、法人商業成員及飼料相關組織所組成的國際飼料工業聯盟(International Feed Industry Federation, IFIF)在 CAC中具觀察員地位。又以食品標示委員會(Committee for Food Labeling)為例,有機農業運動國際聯盟(International Federation of Organic Agriculture Movement,

IFOAM)是該委員會中具正式身份的非政府組織。IFOAM 藉由積極參與有機食品的生產、處理、標示和行銷方面標準的制訂,例如參與食品標示委員會(Committee for Food Labeling)和有機工作小組(Organic Working Group)的年會,以及對甫制訂或修訂的有機綱領提出書面意見的方式,力促有機綱領(Codex Organic Guideline)與該非政府組織的倡議標準一致²⁶。

此外,食品標準委員會與消費者組織間亦保持密切合作關係。自 1965 年以來,消費者組織派有代表出席委員會的會議,參與的工作包括:與食品標準有關的決策和糧農組織/世界衛生組織組織聯合食品標準計畫。CAC的 20 屆大會並將「消費者組織對食品標準制訂的參與和決策」列入大會議程,強調對消費者組織角色的重視以及要求各國政府賦予消費者組織在國內食品標準決策上更多的參與。爲充分協調食品安全標準的一致性,CAC 秘書處向國際消費者組織、各成員國所設立的 CAC 聯絡點,提供 CAC 相關的資訊及發展現況,同時要求回饋意見與建議"。

(三)非政府組織在各別國家食品安全標準之角色:

誠如非政府組織存在的理論,非政府組織在食品安全領域扮演了彌補政府和市場不足的角色。一些消費者團體,無論是各國國內的團體,或國際性聯盟團體,在食品標準制訂上亦經常以遊說、監督等形式提升、推動食品安全標準與體系的建立。其中全球消費者組織的首例「美國消費者聯盟」於1936年的出現,即在維護自身的權益與市場抗衡以及監督政府。此外,非政府組織在政策制訂和確保食品安全上,亦扮演重要角色。以法國爲例,法國政府對基因改造食品安全的態度從初時的接納繼而出現大幅逆轉的反對,主要亦受到其境內反對基因改造食品非政府組織如法國綠色和平組織、Confederation paysanne(CP)、 Ecologica Europa(Ecoropa)的影響²⁸。

又以美國爲例,美國消費者團體「公眾市民」(Public Citizen)不僅積極捍衛美國民眾食品的安全,更進一步居中把關抗衡私部門的市場,對政府施加壓力、督

http://www.ifoam.org/partners/advocacy/codex.html

http://www.codexalimentarius.net/web/ngo participation.jsp

²⁵ Understanding the Codex Alimentarius Codex and Consumers, The Codex System,Codex Alimentarius 網站,http://www.fao.org/docrep/008/y7867e/y7867e05.htm#TopOfPage

²⁶ "IFOAM and the Codex Alimentarius Commission",

²⁷ The Codex System: The Codex Alimentarius Commission and How It Works,Codex Alimentarius 網站,http://www.fao.org/docrep/008/y7867e/y7867e05.htm#TopOfPage

²⁸ Christopher Ansell, Rahsaan Maxwell, and Daniela Sicurelli, "Protesting Food: NGOs and Political Mobilization in Europe, "in *What's the Beef*? Edited by Christopher Ansell and David Vogel (Boston: MIT, 2006), p. 107.

促美國政府訂出高於 WTO 的食品安全標準,以保障民眾健康³⁹。美國民間組織「食品安全中心」(Center for Food Safety)除針對美國基因改造食品安全性進行倡議、爲民眾安全把關外,對於美國政府部門受到生技行業利益嚴重影響,對基因改造食品監管政策的疏失,曾結合五十餘個消費者與環保團體向食品藥物署 FDA 提出正式請願,要求對基因改造食品採更嚴格的管理措施,並正式向法院提起對 FDA 的訴訟³⁰。又如美國大眾健康協會(American Public Health Association)致力於遊說國會立法以根除對健康養殖動物定期餵食抗生素³¹;食品安全教育夥伴(the Partnership for Food Safety Education)結合私部門和立法者致力於對公 聚食品安全的教育³²。

此外,涵蓋食品、飲料和消費品在內,全球最大的行業協會--美國食品製造商協會(the Grocery Manufacturers Association, GMA) 他們不僅代表食品加工業者與立法者對話,同時也對食品加工業者提供培訓,以確保業者有能力遵循規範和優良生產操作³³。值得注意的是,一些行業協會爲了行業利益,在食品安全標準制訂與實踐上,與其他非政府組織在食品安全的理念上也出現了相互衝突的情況。例如美國大豆協會積極培育包括基因改造的大豆新品種,即與上述非政府組織理念大相逕庭。大豆協會爲開展貿易亦積極拓展海外市場,例如早在 1980 年代初即進入中國,並引入基因改造的大豆³⁴。此種基於爭取產業利益的舉措,與中國綠色和平組織反對基因改造食品的立場,呈現明顯的矛盾。

(四)公民社會對食品安全國際標準的影響

非政府組織對食品安全國際標準的影響,亦可見諸於非政府組織主導所形成的跨國社會運動。其中歐洲反基因改造食品安全運動最具代表性。1996年歐洲因爆發一連串與食品安全相關的問題,諸如人類因食用牛肉感染狂牛症、美國經基因改造之穀物如玉米、大豆等以及美國和加拿大含生長激素荷爾蒙牛肉對歐盟出口,掀起了一場由非政府組織所發動、以反基因改造食品安全爲訴求的跨國社會運動。此一社會運動涵蓋環境、消費者、發展和農業等多元領域的非政府組織,運用了對零售商施壓、對各級政府遊說、對公私部門引證提供的科學資料挑戰、以及針對基因改造作物要求採用預防性原則等策略,發動遍及國際性、泛歐洲、國家、地方多層次的倡議遊行。這些非政府組織包括了國際非政府組織如綠色和平組織(Greenpeace)、地球之友(Friends of the Earth)、國際消費者組織(Consumers

²⁹ "The WTO Comes to Dinner: U.S. Implementation of Trade Rules Bypasses Food Safety Requirements", http://www.citizen.org/documents/PCfoodsafety.pdf

³⁰ Joseph Mendelson, "Lawsuit Challenges Unscientific FDA Policy on Gene-Altered Foods: Politics, Not Science, Informed Policy that Leaves Engineered Foods Untested and Unlabeled, June 7, 2006, http://www.centerforfoodsafety.org/Ge_Foods_FDA_Complaint6_7_2006.cfm.

³¹ Center for Food Safety, http://www.apha.org/

³² Drew Thompson, "China's Food Safety Crisis: A Challenge to Global Health Governance," *China Brief*, Volume 7,no 11, May 30, 2007

³³ 美國食品生產協會(Food Products Association)自 2007 年開始併入 GMA, 2008 年統一採用 GMA 為名稱, GMA 的會員包括大型跨國企業如百事可樂、雀巢等。參見 The Grocery Manufacturers Association,網站 http://www.gmabrands.com/

³⁴ 「呼喚 NGO 新規:中國大豆行業協會難產」,**21 世紀經濟報導**,2003 年 12 月 27 日, http://business.sohu.com/2003/12/27/35/article217513500.shtml

International);歐洲地區的非政府組織如歐洲種子(A SEED Europe)、歐洲消費者協會(Association of European Consumers)、歐洲農民聯盟(European Farmers' Coordination);以及一些國家層次和地方性的非政府組織如英國土壤協會(UK Soil Association),經由他們的倡議網絡連結所組成的反基因改造運動,歐盟採取了高於貿易伙伴國的食品安全標準³⁵。然而必須指出的是,歐盟與美國因食品安全標準不同所引發的貿易爭端,經由 WTO 貿易爭端解決機制,迄未獲得具體的解決。

五、中國食品安全問題以及非政府組織在中美食品安全貿易紛爭中的 角色

(一)中國食品外貿紛爭

自 1980 年代中國參與國際貿易以來,對外貿易顯著擴張,同時藉由產品價格的優勢,中國製品迅速攻佔全球市場,迄今中國已側身全球貿易大國之列。其中食品工業總產值自 1990 年代末期至 2005 年間快速成長已逾兩倍,產值突破20000 億元,中國大陸在食品產業已進入高速發展時期。然而自 1990 年代後半葉以來,中國食品安全問題凸顯。就國內而言,就食品原材料方面,無論農作物、水產品、內類食品等,有關高毒或高殘留農藥、超量、濫用非法添加劑問題凸顯。此外在食品加工環節上,病源微生物的殘留污染導致中毒事件頻傳,已嚴重威脅危害民眾健康,國內食品安全問題形勢嚴峻。此外,一連串中國出口的蔬菜、內品、水產品、食品等多項產品,亦先後在國外爆發出食品安全與品質問題,引起國外媒體和輿論的廣泛撻伐,成爲國際社會的焦點議題。

事實上,中國自 2001 年成爲世貿組織(以下稱 WTO)成員以來,爲與國際接軌,即已開始注重食品安全監管。基本上,相較於國內食品,出口食品在品管上政府監管的力度較大,然而近年出口食品卻因質量安全標準問題導致在國際經貿中嚴重受挫。例如,近年中國出口的水產品和畜產品,因氯霉素殘留限量不符合美國、歐盟等進口國零殘留(Zero tolerance)的食品標準,歐盟從 1997 年起禁止從中國進口海貝類食品,美國除扣留和退貨外,亦對中國動物源性產品實施嚴格檢查,中國出口嚴重受阻³⁶。除水產品和畜產品外,中國農產品亦面臨農藥和獸藥殘留量超出標準的問題。

依據中國官方估算,近年中國出口商品遭受技術性、標準等貿易壁壘的比重 與日俱增,2006年因,中國15%的出口商都曾因技術性貿易壁壘的因素,造成 約758億美元的損失,占當年中國出口總額7%。因此食產品技術與安全標準已 成爲當今中共對外貿易的一項新壁壘。針對中國出口商品質量問題,相關的國家 除採行限制中國產品進口措施外,並嚴厲要求中國改善產品安全。中共官方對於

36蔣士強等,「我國加入國際食品法典委員會(CAC)後引發的思考和啟迪」,**現代科學儀器**,2006年1期,百9-13。

³⁵ Christopher Ansell, Rahsaan Maxwell, and Daniela Sicurelli, "Protesting Food:NGOs and Political Mobilization in Europe, "in *What's the Beef?* Edited by Christopher Ansell and David Vogel(Boston: MIT, 2006), pp.97-123.

出口產品在海外所引發的安全問題,除採取防衛性否認外,亦以攻擊方式回應。例如中共國家質檢總局局長曾針對中國產品的質量問題提出反擊,認為近年中國出口食品合格率保持在99%以上,高於美國出口至中國食品合格率。中共除了對美國、歐盟產品採取退貨手段外,並駁斥有關中國產品的問題是媒體的惡意詆毀、是新貿易保護主義的興起。

(二)中國食品安全概況與問題

對於中國國內沸沸揚揚備受詬病的食品安全問題,雖已存在經年,長期以來卻未獲得有效治理。中國國內食品安全問題究其原因,主要由於欠缺完整的食品安全體系,包括規章法令不夠完備、制度混亂、規範鬆散、缺乏嚴格控管等。中國在食品安全體制建設方面所呈現的問題,反映出如同大多數開發中國家一般,無論公私部門皆面臨了衛生監管法制不足、行政責任不清、檢測系統、實驗室能力、供應鏈控制薄弱,以及與國際標準規範銜接困難滯後的困境。依據世界銀行研究指出,貿易中有關食品安全的管理,涉及了極爲複雜的技術和行政功能,需要廣泛的技術、基礎、體制結構和程序以及財政資源³⁷,其中尤以財力支持至爲關鍵。

建立食品安全體系及符合標準規範所需投入高昂的財力和人力,往往成爲開發中國家遵循食品安全國際標準的一大阻力。此外,食品安全標準的複雜性,以及國家間所採行的標準缺乏協調一致性,形成了隱蔽性的外貿壁壘。此種外貿壁壘不僅出現在已開發國家與開發中國家的外貿紛爭中,即使工業先進國家間因對食品安全認定標準不同,例如歐盟與美國對堅果、穀類黃麴毒素的標準不同,對含荷爾蒙牛內安全性科學認知的不同,彼此間產生貿易摩擦與爭端³⁸。因此開發中國家往往面臨了是否應立即遵循較嚴苛之食品安全國際標準,以爭取國際市場,抑或先行拖延且戰且走的兩難困境。

(三) 非政府組織在中美食品安全貿易紛爭中的角色

有關中國大陸與美國間因食品安全問題而引發的貿易紛爭中,以蝦類的水產品最爲突出。自2000年以來,美國進口蝦數量大幅成長。美國蝦類主要進口國包括越南、中國、印度、巴西、厄瓜多爾,其中,中國出口至美國的蝦產品以經裹粉加工的蝦製品(dusted shrimp)爲主。中國出口至美國的此類形式蝦品,由於可規避高進口稅率,因此數量上出現了急遽成長,自2003年的7萬1千磅增加至2006年的2千6百萬磅,佔美國此類產品市場份額高達99.5%。隨著進口量

³⁷ Spencer Henson and Steven Jaffee," Food Safety Standards and Trade: Enhancing Competitiveness and Avoiding Exclusion of Developing Countries", *The European Journal of Development Research*, v.18, n.4, Dec 2006, pp.602-603.

Reba A. Carruth, "Socio-economic foundations of Food Safety Regulation and the Governance of Global Agri-food Industries," in *Global Governance of Food and Agriculture Industries: Transatlantic Regulatory Harmonization and Multilateral Policy Cooperation for Food Safety*, edited by Reba A. Carruth, (Northampton, Mass.: Edward Elgar, 2006; J.J. Kastner, R.K.Pawsey, "Harmonishing Sanitary Measures and Resolving Trade disputes through the WTO-SPS framework. Part I: A Case Study of the US-EU Hormone-treated Beef Dispute", *Food Control*, 13(2002)49-55.

³⁹ Southern Shrimp Alliance Efforts lead to Better Enforcement of United States Trade Laws, http://www.newswiretoday.com/news/19126

的激增,不僅造成美國國內市場蝦類價格下滑,同時嚴重衝擊美國本土蝦業的生存。2001年至2004年間美國南方8個臨海州蝦產業就業率下降,蝦業者淨收入出現赤字⁴⁰。業者不堪利益受損,蝦農、蝦生產和加工商乃籌組成立了南方蝦業聯盟(Southern Shrimp Alliance, SSA)開始力爭自身利益。

南方蝦業聯盟一方面對進口蝦品經常出現含違禁抗生素以及致癌化學物等藥物殘留,要求州政府對所有進口蝦加強檢驗頻率。另方面 2003 年底,南方蝦業聯盟結合百餘位參議員及數十位眾議員,對中國等 6 進口國提出蝦產品貿易傾銷申訴,中國被列爲首位,要求徵收 119%至 267%的最高幅度反傾銷稅率。

就食品安全檢測而言,美國食品藥物管理局 FDA 對進口海產品一向設有食品安全檢測措施,但基本上檢測範圍僅及 1%,食品安全仍存在極大風險⁴¹。自美國蝦業對中美水產品貿易所導致業者利益盡失的不利處境開始反彈以來,以食品安全爲由,要求政府加強對食品安全的把關,乃成爲南方蝦業聯盟的首要保護反擊舉措。南方蝦業聯盟經結合國會、關稅邊防署(U.S. Customs and Border Protection CBP)形成強大壓力,迫使美國食品藥物管理局除增加檢疫員加強進口抽驗,提高總檢疫數量外,並提高美國進口水產養殖品氯黴素藥物殘留標準,可接受最低量從先前 5ppb 調整爲 0.3ppb 更嚴格的標準⁴²。面對美國日趨嚴苛的水產品安全標準,中共官方自 2002 年底開始實施新「進出境水產品檢驗檢疫管理辦法」,對進出口水產品採取更爲嚴格的檢驗檢疫。翌年 8 月,中國農業部及國家質檢總局聯合啟動「水產品藥物殘留專項整治計畫」,9 月「水產養殖質量安全管理規定」正式頒布實施。

2004年7月美國商務部初步裁定中國和越南對美國的蝦出口存在傾銷行為,並由此對兩國出口的蝦採取反傾銷措施。其中決定對從中國進口的蝦徵收7.67%至112.81%的反傾銷稅43。2005年美國聯邦當局對中國開始徵收懲罰稅,以2006年爲例,對中國的此項稅額總計超出13億美元。迄至2007年,美國食品藥物管理局持續對自中國進口的蝦進行食品安全檢測,然而中國蝦藥物殘留問題仍嚴重。2007年該局指出,中國蝦藥物殘留是2006年的4倍44,同時對中國水產品宣佈禁運,除非產品符合美國的食品安全標準45。對此,中國官方一方面提出中國食品安全符合率高於美方的數據進行辯護與捍衛,另方面則中止自美國進口畜產品。

^{40 &}quot;Testimony of John Williams, Executive Director of the Southern Shrimp Alliance before the Subcommittee on Trade Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, August 2, 2007

 $http://www.shrimpalliance.com/Press\%\,20 Releases/John\%\,20 Williams\%\,20 W\&M\%\,20 Written\%\,20 Testimony.pdf$

^{41「}中國出口鯰魚食品安全問題現狀分析」,http://mag.epochtimes.com/025/3241.htm

⁴²**葉信平**,「水產及動物食品藥物殘留事件的起伏」,養魚世界月刊,2003年12月,頁59-74。

⁴³ 「美裁定中國蝦傾銷,要徵收最高達 112.81%反傾銷稅」,新華網 2004 年 7 月 8 日, http://www.fujian-foodsafe.gov.cn/article.asp?nameid=3&upperid=4&articleid=2585&page=201

[&]quot;Southern Shrimp Alliance Efforts lead to Better Enforcement of United States Trade Laws", http://www.newswiretoday.com/news/19126

⁴⁵ Diedtra Henderson, "Just Chinese Shrimp or a Trade Loophole?" *The Boston Globe*, July 18, 2007. http://www.boston.com/business/globe/articles/2007/07/18/just_chinese_shrimp_or_a_trade_loophole/

2006年中國在國際上爆發數起包括藥品、消費品以及食品等產品安全問題,經紐約時報等國際媒體爭相報導中國出口產品安全問題,迄至 2007 年 5 月美國「華盛頓郵報」以「自中國進口的商品經常含有害物質」爲題長篇報導,引起美國國會以及國際社會的關切以來,中共在態度上出現極大的轉圜,開始積極推動一系列對內和對外加強產品品質和食品安全的重大舉措,包括召開近十年首次全國品質工作會議;成立「產品品質和食品安全領導小組」,加大產品監管部門的監管力度;發佈「關於加強產品品質和食品安全工作的通知」、「中國食品品質安全狀況白皮書」等。中國啟動以食品企業和餐飲業 HACCP 體系的建立和實施爲焦點的「食品安全關鍵技術研究」⁴⁶,以及 2007 年底依循國際標準爲框架制訂出「中華人民共和國食品安全法(草案)」等,以強化食品衛生安全制度。

除了政府的回應行動外,一些與中國蝦業相關的組織如中國食品土畜進出口 商會、中國水產流通與加工協會、全國蝦產業聯盟、浙江舟山水產出口協會、先 後召開會議研商對策,開始加強行業自律互律、出口價格協調等,如舟山市達成 了行業自律公約。⁴⁷然而這類組織對於進一步捍衛爭取利益上,則顯然力有未逮。 基本上,當前中國的行業協會大多由政府所創設,組織本身存在著多重制約,不 易發揮應有的專業角色。至於一些與食品安全相關的其他組織如消費者組織,中 國於 1985 年所成立的中國消費者協會,雖名爲社會團體,但並非消費者自願發 起的組織,而是由中共政府部門所主導發起。極少數的民間性組織如捍衛消費者 權益的「王海熱線」,以及以關懷基因改造食品安全性爲主的「中國綠色和平組 織」(Greenpeace China)、倡導有機栽植的「全球環境機構」(The Global Environment Institute)等非政府組織48,雖各自有其理念使命的追求,但在當前中國非政府組織 仍受到中共官方雙重管理等多所限制、嚴格的規範下,整體而言,中國的民間社 會對於食品安全的概念仍極低落,民間組織發育慢、能力低,不足形成力量教育 民眾、監督政府與市場的缺陷。因此民間組織無論就對內的食品安全的制訂、資 訊的提供、提升業者能力以遵循食品安全標準,以及對外談判乃至形成跨國倡議 網絡爭取業者、國家權益方面,能力遠遠不足。

六、研究發現與總結

經本文前述的探討,歸納研究發現如下:

(一)對非政府組織在食品安全議題上角色的詮釋

1)南北非政府組織存在能力與發展的落差,南方非政府組織功能發揮受限,北方非政府組織成爲已開發國家霸權主義的工具。

⁴⁶危害分析與關鍵控制點(HACCP),是一種重要的預防性的方法,可應用於食品生產、加工和處理的各個階段,HACCP已成爲提高食品安全性的一個基本工具,參見「國際食品安全管理體系概述」,2007 年 6 月 10 日,http://hi.baidu.com/shaofei/blog/item/62537cf05acc40c27831aa7d.html ⁴⁷「歐盟解除禁令,中國蝦企絕處逢生迎來新契機」,中華人民共和國商務部,2004 年 9 月 15 日 ⁴⁸ 「中國消費者協會是法定組織」,http://www.cqyyx315.org/ShowAnnounce.aspx?ID=10; Natalie Baer, "Going Organic:Certification and Projects Promoting Safer Agriculture and Organics in China",http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1421&fuseaction=topics.item&news_id=350674

食品安全國際標準建立的初衷,在於確食品安全,保障民眾健康以及消除壁壘促進公平貿易。然而自以貿易自由化為宗旨的WTO成立以來,以往各國貿易上普遍運用的關稅及其他隱蔽性貿易壁壘,因WTO各項協議的制約,已無法靈活運用,食品安全標準由於具高技術性、隱蔽、多樣性且可彈性操作,乃取而代之成為一種新的技術性貿易壁壘。

值得注意的是,此種在保護消費者安全與貿易保護界線模糊的貿易壁壘,對於開發中國家尤為不利。開發中國家由於普遍科技水準低落、財力不足、以及欠缺專業人力和管理能力,不僅未具備參與標準制訂的能力,同時亦無能力遵循標準,其結果往往導致開發中國家外貿處於不利的地位。一項研究指出,2004年輸往歐盟出現產品檢測問題的商品,80%以上來自開發中國家,其中,中低收入國佔59.2%⁴⁹,低收入國如印度、迦納和越南等國,未符標準的程度更甚⁵⁰。換言之,開發中國家已面臨了產品無法順利通過檢驗滯留邊境的困境。此種現象,對於開發中國家外貿上初現生機,在高價值農產品及食品所逐漸建立起的市場地位,構成了嚴重打擊⁵¹。

端視本文前述的探討,發現食品安全國際標準在中國大陸與美國的蝦類水產品貿易紛爭中,亦爲雙方處理貿易紛爭的操作籌碼之一。其中,美國因多元化社會,利益團體可透過制度化的管道向政府施壓。同時在食品安全標準的制訂上,無論其國內政策或在 CAC 的標準及政策參與上,民間組織均有相當程度的涉入。美官方一方面受到南方蝦業聯盟此一行業組織爲維護其自身產業利益所形成龐大壓力之影響,另方面食品安全標準亦爲美方因應其對中國貿易嚴重逆差,平衡貿易利益的一種手段,因而採取了加強食品檢測並提高安全標準的措施。換言之,美方行業組織以食品安全爲由,影響政府政策,推波助瀾形成貿易保護。美方繼而提高水產品檢測標準,對中國原已落後的食品安全標,無疑雪上加霜,並形成更難逾越的貿易屏障。

相較於美方,中國國內非政府組織是近二十餘年來的新生事物,其孕育環境及生存條件受到多重限制,整體能力薄弱。對內,消費者等民間組織,不足以扮演提升食品安全意識、保障食品安全、監督政府與市場食品安全合理的運行;再者,行業協會組織功能有限,無法凝聚集體力量,爭取行業利益,同時對外在參與 CAC 的標準制訂上,亦不具優勢,因此更遑論能設定議程、召集形成跨國倡議網絡,對美方提高食品安全標準的必要性提出有力反擊,並爭取因食品安全標準在外貿上處於劣勢的開發中國家的權利。概括言之,上述的現象反映出南北非政府組織存在能力與發展的落差,南方非政府組織功能發揮受限,在 CAC 中亦相對弱勢,因此,北方非政府組織在一定程度上,已成爲工業先進國家霸權主義

⁴⁹這些產品來自中低收入國巴西、泰國、中國和摩洛哥的大型農產和食品出口商。

⁵⁰ Spencer Henson and Steven Jaffee," Food Safety Standards and Trade: Enhancing Competitiveness and Avoiding Exclusion of Developing Countries", The European Journal of Development Research, v.18, n.4, Dec 2006, p. 601.

⁵¹ Spencer Henson and Steven Jaffee," Food Safety Standards and Trade: Enhancing Competitiveness and Avoiding Exclusion of Developing Countries", The European Journal of Development Research, v.18, n.4, Dec 2006, pp. 593-661

的工具。

2) 非政府組織治理能力的侷限性

有別於美國南方蝦業聯盟爲行業利益施壓,要求政府當局提高對食品安全的標準,一些與食品安全相關的民間組織,尤其是經濟性的行業協會如美國大豆協會,同樣基於自身產業利益,然而在食品安全的立場上,卻出現與其他非政府組織觀點不一的情況。美國大豆協會積極在中國拓展基改大豆市場,與一些倡議提高安全標準、反基改食品之非政府組織,尤其是代表開發中國家權益的世界社會論壇(World Social Forum)的立場截然不同。在食品安全標準領域, 非政府組織存在著觀點不一、利益立場不同的此種現象,與傳統觀念上,認知非政府組織為追求社會公益與公正,彼此間有著共享的價值觀與理念,因而成爲有效治理的重要主體之觀點,顯然有所扞格。就此而言,非政府組織存在不同訴求,不同非政府組織如何作爲與互動,如何整合對立與衝突,已然挑起非政府組織治理能力侷限性的議題。

(二)國家和建制在食品安全議題上的角色詮釋

由前述的論述中,說明非政府組織在食品安全領域著墨不深,角色功能有限。相對於非政府組織的角色薄弱,國家在食品安全領域上則突顯了其舉足輕重的角色地位。從觀察國家在食品安全建制 CAC 中的角色,顯示標準的制訂,仍以國家爲主導,尤其多由工業國家所宰制。CAC 的 26 個專業委員會當中,僅有4 個開發中國家擔任主持國,已開發國家居壓倒性的多數,其中美國更擔任4 個委員會的主持國。因此對於開發中國家不同的經濟發展背景所面臨食品安全的問題和經驗,鮮少被充分認知與重視。依據聯合國糧農組織和世界衛生組織的一項調查顯示,開發中國家在食品安全標準制定的進程,以及風險評估上,參與不足,同時普遍欠缺建立國家食品控制系統有效運行之能力。儘管糧農組織和世衛組織自 2003 年創立一爲期 12 年的信託基金(FAO/WHO Trust Fund for participation in Codex),以協助開發中國家和轉型國家提升其參與 CAC 工作的機會,以及進行國家能力建設⁵²,然而,由於食品安全標準關乎國家切身利益,已開發國家間以及已開發國家和開發中國家間不僅形成涇渭分明的利益集團,開發中國家在標準制訂上仍處劣勢,已爲不爭的事實⁵³。

再就建制 WTO 來觀察,審視 WTO 對國家產生的約束作用,WTO 中的 SPS 協定,體現 SPS 食品安全框架的三條款,附錄中規定 SPS 措施必須透明化,以及對開開發中國家予以適應期的優惠等措施,在實際操作中,WTO 成員國往往未必遵循,此種現象亦見諸於中美蝦類水產品的貿易紛爭中。此外,WTO 雖設有貿易紛爭仲裁機構,然而世貿組織最終不具強制性,因此 WTO 的 SPS 爭端,

15

⁵² 該基金設於世界衛生組織內,爭取在 12 年期間獲得 4000 萬美元,實際運作內涵方式包括幫助世界各地區的管理人員和食品專家參加 CAC 框架內的國際標準制定工作;以及加強他們的能力,以協助在 CAC 框架內和在他們本國內部建立有效的食品安全和質量標準及公平的食品貿易方法。以 2004 年爲例,該信託基金即協助 90 個開發中國家的專家出席和參加 CAC 標準制定進程。

⁵³同註 12。

往往以雙邊協商方式解決,中美此項貿易爭端亦不例外。此種運作方式,實有損於 WTO 追求多邊協調的目標。綜言之,食品安全建制的成立,雖有助建立食品安全的標準與共識,促進成員間的合作,但建制的運作受到強勢國家的主導,同時成員國是否遵循規範,取決於國家對外抗衡的能力。

有鑑於 CAC 的格局仍以國家爲運作要角,中國爲降低食品安全貿易紛爭事後回應補救措施的高成本與劣勢,中共除呼籲食品安全標準對開發中國家的不利影響外,更開始積極參與 CAC 標準的制訂。迄至目前爲止,中國先後參與了「減少和預防樹果中黃麴黴毒素污染的生產規範」起草工作、「二惡英和丙烯酰胺等污染物」國際標準的制定、協調「食品添加劑通用法典標準(GSFA)」食品分類系統的修訂,分別擔任國際農藥殘留(Pesticide Residues)標準委員會和國際食品添加劑(Food Additives)標準委員會主持國 54。易言之,中國採取了呼籲(voice)和事前部署(proactivity)的策略,尋求對當前 CAC 規則產生影響或以協商控訴的方式回應新標準55。

(三)對國際經濟新秩序及理論的意涵

從維護開發中國家權益,建立國際經濟新秩序的角度觀之,非政府組織被寄予能在國家追求私利、無視國際經濟秩序的公平正義之外,發揮另類行爲體的角色,此種功能在食品安全領域實無太大揮灑空間。再審視食品安全議題上建制的功能顯示,建制的成立,雖有助建立食品安全的標準與共識,促進成員間的合作,但建制的運作受到強勢國家的主導,同時成員國是否遵循規範,取決於國家對外抗衡的能力。換言之,建制的建立與運行,強勢國家居主導地位,開發中國家雖可利用建制訂定有利於自身的食品安全標準與政策,然而弔詭的是,除了中國等少數國家具此能力外,此一建制平台對於追求國際經濟新秩序上的功能仍有相當大的侷限性。

最後從理論的觀點檢視本研究的發現,本文總結認為:傳統現實主義強調國家角色,就食品安全議題言之,國家角色顯然遠遠大於非政府組織,國家對食品安全的政策與措施,反映出國家利益和權力的考量,因此傳統現實主義仍有一定的解釋力。全球治理的觀點著重於詮釋非政府組織在非正式體制中的角色與功能,然而關照本研究的發現,非政府組織在食品安全議題上,此種非正式體制中,非政府組織本身間存在著立場與訴求的不同,非政府組織彼此間如何互動,如何整合對立與衝突,已然挑戰了非政府組織的治理能力。至於新自由制度主義者除肯定非政府組織的角色外,其所強調建制互惠互利的功能,在食品安全議題上,強勢國家仍運用了建制來遂行其國家利益以及霸權之政策,因此建制作爲互惠互利的合作平台,在實際運用上有其侷限性。

^{54 &}quot;Codex Committees and Task Forces", http://www.codexalimentarius.net/web/committees.jsp 55 Albert O. Hirschman 所提出的對策理論模型,分別包括四種不同的策略:忠誠(loyalty)、呼籲 (voice)事前部署(proactivity)以及退出 exit。參見 Albert O., Hirschman, Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States(Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970), Spencer Henson 將此理論模型運用在開發中國家對於食品安全標準貿易壁壘的因應對策 並認為其中呼籲和事前部署屬最佳的組合對策。