

# 貿易爭執現象之研究： 以臺灣的牛肉、豬肉和鳳梨貿易事件為例\*

譚偉恩

(中興大學國際政治研究所副教授)

## 摘 要

當 WTO 的會員是交易關係中的進口方時，在某些情況下會選擇不履行對貿易自由化的承諾，此時進口方與出口方便會產生在概念上與經驗上有別於貿易爭端的「貿易爭執」(trade quarrel)。本文旨在釐清什麼（或哪些）因素導致這樣的爭執發生。透過對兼具進/出口方身分的臺灣，以及與之相關的肉品和果品貿易個案進行研究，發現出口方的「經濟利益受損」是引發爭執的關鍵，不受商品種類、事件類型、國際標準是否中立等因素之影響。然而，小國為出口方時，難以仿效大國維護自身利益的方式，因此較容易在爭執過程中居於劣勢。

關鍵詞：貿易爭執、經濟利益、衛生安全、法益衝突、技術政治

## 壹、前言

以動物作為食用標的來源之貿易活動經常在國家間引發爭端 (disputes)，儘管出口方與進口方都是世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 的會員，此類貿易糾紛仍持續成為「貨品自由流

---

\* 作者誠摯感激兩位匿名審查人暨編輯委員會的寶貴指正，裨益本文優化其嚴謹性。

通」與「消費者健康安全」兩項法益衝突不止的根源。<sup>1</sup>對於倚重貿易之臺灣而言，遵行 WTO 貿易自由化 (trade liberalization) 的相關規範在通常情況下是符合自身經濟利益之理性選擇。然而，特定之境外動物性疾病與某些外國業者施用於動物體內之藥劑，是否在食品衛生安全的考量下應予禁止或限制，成為近十多年來臺灣貿易政策與國內政治的焦點事件，不僅影響臺灣與其重要貿易夥伴國——美國——之友好程度，也關乎臺灣牛豬飼養產業的發展和消費者的健康。

除肉類之外，蔬果類農產品的植物用藥安全殘留量或蟲害防治是另一項引起國際貿易紛爭的原因。過去臺灣曾因芒果的農藥殘留量不符日本的標準，而遭暫停出口之制裁；2021年又因銷往中國的鳳梨被檢驗出介殼蟲 (scale insects)，面臨被暫停進口的待遇。從比較研究的立場觀之，臺灣同時擁有進口方與出口方兩種身分，並且既有限制外國特定食品輸入我國市場的實踐，亦有被外國政府禁止特定食品銷往其國內市場之遭遇，頗具分析價值。據此，本文藉由牛隻腦部海綿化病變 (Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE) 此一特定的動物疾病、萊克多巴胺 (Ractopamine) 此一特定之動物用藥，<sup>2</sup>以及歐滅松 (Omethoate) 與介殼蟲等特定的鳳梨貿易事件為例，探討境外肉品輸入臺灣市場，還有臺灣境內果品輸出至外國市場所衍生出的貿易爭執。

本文的研究問題是，在什麼條件下，同為 WTO 會員的進口方與出口方會發生食品貿易爭執？此處的「爭執」並非那些被提交到 WTO 爭端解決機制 (Dispute Settlement Mechanism, DSM) 進行處理之貿易爭端案件 (trade dispute cases)，<sup>3</sup>而是交易關係中有一方未遵守

---

1. Sharon Friel, Libby Hattersley, & Ruth Townsend, "Trade Policy and Public Health," *Annual Review of Public Health*, Vol. 36, March 2015, p. 327.

2. 本文以下均簡稱為「萊劑」。

3. 「爭端」在 WTO 現行制度規範下有其明確之定義，本文所討論的五個案例（六種情況）並不符合，故以「爭執」稱之，以利區隔。請見《爭端解

已存在的國際標準，導致進 / 出口雙方陷入立場對峙。方法上，採用小樣本個案研究 (small-N cases study) 的質性比較分析法，<sup>4</sup> 說明具有 BSE 風險之美國牛肉及施打萊劑的美國豬肉和牛肉，為何即便在符合國際標準的情況下，出口至臺灣時還是面臨不少阻力。所挑選之個案（請見表 1）除了控制出口方（美國）與進口方（臺灣）均固定不變外，在系爭交易標的（牛肉 vs. 豬肉）和引發爭端之事件（疾病風險 vs. 藥物風險）上均有明顯差異；因此，如果案例的比較最終呈現出相似結果時，便可合理推斷臺灣在政策決定上開放（或不開放）此兩種肉品進口之關鍵必要因素為何。另一方面，本文也同時比較臺灣水果被進口方查驗出具有危害衛生安全之事由時，所面臨之處境差異，還有臺灣本身在因應方式上的區別與妥適性。所挑選的兩個案例為不同時期由臺灣出口至中國市場的鳳梨：一個是 2015 年被查驗出「氧化樂果」（臺灣稱為「歐滅松」）的殘留量超標事件；<sup>5</sup> 另一個是 2021 年被相同進口方查驗出介殼蟲的事件。兩起涉及鳳梨貿易的爭執事件中，出口方與進口方完全相同且系爭標的是同一類果品，因

---

決規則與程序瞭解書》(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU) 的第 1 條第 1 項。有關 WTO/DSM 的說明及會員使用之具體情況請見 World Trade Organization, “Resolving Trade Disputes between WTO Members,” April 22, 2022, Accessed, WTO, <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/20y\\_e/dispute\\_brochure20y\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/dispute_brochure20y_e.pdf)>。

4. Benoît Rihoux & Axel Marx, “Qualitative Comparative Analysis at 25: State of Play and Agenda,” *Political Research Quarterly*, Vol. 66, No. 1, March 2013, p. 168.

5. 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，〈質檢動警【2015】〉，第 023 號，2015 年 5 月 4 日，〈對外貿易植物檢疫查詢系統〉，<[https://export.baphiq.gov.tw/coa/plantsearch2\\_idx.php?act=search\\_view&cid=32&skid=&skid=&spro=10&io=E&io\\_1=%A5X%A4f&country=%A4%A4%B0%EA%A4j%B3%B0\(China\)>](https://export.baphiq.gov.tw/coa/plantsearch2_idx.php?act=search_view&cid=32&skid=&skid=&spro=10&io=E&io_1=%A5X%A4f&country=%A4%A4%B0%EA%A4j%B3%B0(China)>)>。

此，僅剩引發爭執之事件（藥物風險 vs. 蟲害風險）存在明顯差異。職是之故，「果品」的案例是在相似度較高的個案間進行比較，其用意在於釐清當進口方面對相同品項，但引發衛生安全疑慮之原因不同時，其與相同出口方間的貿易爭執是否會出現差異。更重要的是，「果品」的案例組又可以跟上述「肉品」的案例組進行比較，因為美牛輸臺的貿易爭執可細分為病牛及藥牛兩個子類，屬性上和臺灣鳳梨輸往中國可以區隔為蟲梨與藥梨十分類似，差別僅在於臺灣的身分從進口方轉變為出口方。整體而言，本文擇取的個案在比較研究上具有特別之意義及功能，<sup>6</sup>有助讀者了解臺灣食品貿易背後的政治與經濟因素，還有消費者健康的考量，以及科學標準在這些爭執中發揮之影響。

綜上所述，本文將分別從進 / 出口方的立場進行肉品與果品貿易之跨層次分析，援引國家經濟利益上的變化、保護國內消費者衛生安全的考量、進 / 出口方的實力落差等變數，進行探討。研究結果顯示，出口方的「經濟利益受損」與進口方的「不遵守國際標準」具有密切關聯，同時也是導致雙方產生貿易爭執的必要條件，在所有個案中幾乎毫無例外。值得注意的是，個案中的臺灣在貿易關係中皆屬於國家實力相對較弱之一方，使其沒有不遵守既存國際標準的本錢，特別是在作為出口方時，忽略既有的國際標準，將不利於臺灣對自身經濟利益之維護。

全文架構如下：第貳部分進行文獻回顧；第參部分依據文獻回顧提出研究假設和相應之研究設計；第肆部分是深入的個案質性探討和比較分析；最後結論說明具體的研究貢獻，包括釐清哪些國內層次因素對於貿易爭執的發生具有關鍵影響、補充貿易和平論現有觀點之不足，以及對臺灣貿易政策提出建言。

---

6. 請見本文第參部分「研究設計」的相關說明。

表 1 研究個案暨其特徵說明

	交易雙方		貿易品項	引發爭執事件	因應方式	
	出口	進口			出口方	進口方
1	美國	臺灣	牛肉	狂牛症	積極推動國際標準的修正、施壓進口方	禁止進口 → 在壓力下簽定協議並有限度開放進口 → 放寬進口條件
2	美國	臺灣	牛肉	施用萊劑	推動使用萊劑的國際標準設立、施壓進口方	禁止進口 → 依國際標準開放
3	美國	臺灣	豬肉	施用萊劑	推動使用萊劑的國際標準設立、施壓進口方	禁止進口 → 依國際標準開放，但時間上比牛肉晚且附有一些限制條件
4	臺灣	中國	鳳梨	歐滅松超標	協助農民在農藥使用上符合進口方標準及本國法令	通知出口方發現違規果品、嚴化進口檢驗與檢疫程序
5	臺灣	中國	鳳梨	介殼蟲	透過協議平臺要求取消禁令、要求進行技術協商、 <sup>7</sup> 籲請臺灣消費者支持	通知出口方發現蟲害、暫停開放進口

資料來源：作者自行製作。

7. 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，〈針對中國大陸 3 月 1 日起暫停臺灣鳳梨輸入相關因應措施〉，行政院農委會農業新聞（文號 8701），2021 年 2 月 26 日，〈行政院農業委員會〉，<[https://www.coa.gov.tw/theme\\_data.php?theme=news&sub\\_theme=agri&id=8339](https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=8339)>。

## 貳、文獻回顧

### 一、公共衛生的「跨境」與「安全化」

當國境之內的公共衛生議題不再只是純然一國之內政時，外交與政治就會和公衛產生交織。<sup>8</sup>在貿易全球化的當代，因飲食消費而生成之衛生安全事件已成為跨越地理疆域的普遍現象，同時與工業化、經濟發展、跨國公司的生產及行銷活動存在緊密關聯。<sup>9</sup>正因為如此，安全研究 (security studies) 在跨國公衛議題上逐漸形成共識，並和國際公法的研究者產生共鳴。<sup>10</sup>約莫同一時間，全球衛生治理 (global health governance) 的概念引起關注，<sup>11</sup>主權國家不僅投入時間、人力與金錢召開會議凝聚共識，還制定不少規範性文件，作為因應跨國公衛事件之治理機制。<sup>12</sup>這些發展足以證明公衛議題的「跨境」與在國

---

8. John Wyn Owen & Olivia Roberts, "Globalisation, Health and Foreign Policy: Emerging Linkages and Interests," *Globalization and Health*, Vol. 1, No. 12, July 2005, *Globalization and Health*, <<https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1744-8603-1-12>>.

9. Marion Nestle, *Food Politics: How the Food Industry Influences Nutrition and Health* (Berkeley: University of California Press, 2013), pp. 95-100.

10. 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, August 1999, p. 561.

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

12. Alexander Kelle, "Securitization of International Public Health: Implications for Global Health Governance and the Biological Weapons Prohibition Regime," *Global Governance*, Vol. 13, No. 2, April 2007, pp. 217-236 ; 但有持反對意見者，例如：Joseph Eckhardt, "Balancing Interests in Free

際層次上獲得「安全化」(securitization)，<sup>13</sup> 同時衛生事務的國際整合與日俱增，相關制度不斷被修訂或更新，一個代表性的例子是 2005 年的《國際衛生條例》(*International Health Regulations, IHR*)。<sup>14</sup> 而 2020 年新型冠狀病毒肺炎 (COVID-19) 爆發後的「疫苗全球取得機制」(COVAX)，是跨國公衛治理的另一項體現和「安全化」例證。<sup>15</sup>

## 二、「安全化」後的治理實踐與演變

雖然客觀上已有不少關於跨國或全球性的公衛合作及治理實踐，但成效參差不齊，並且頗常面臨挫折。原因之一是政治力的涉入，而政治必然離不開利益或義務之分配。公衛議題的「安全化」意謂著許多原本純粹的流行病學或疫情防治無法不與政治事務有所糾葛；舉例來說，2004 年 12 月聯合國秘書長轄下的高階小組 (high-level

---

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, Winter 2002, pp. 197-230。

13. 所謂的「安全化」是一種過程，初始階段由一種 X 類型的行為者嘗試將特定的事件或現象定性為導致某種不安全之威脅來源。然後，將這套論述向目標群體 (Y 類型的行為者) 傳送，建構 Y 在認知上相信特定的事件或現象確實是一種威脅，以致有必要接受 X 提出的方案才可能減少威脅 (或增加安全)。請見 Barry Buzan, Ole Waever, & Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner, 1998), p. 30。

14. David Fidler, "From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations," *Chinese Journal of International Law*, Vol. 4, No. 2, November 2005, p. 354.

15. 但是否為成功的例子還有待觀察。請見 Anita Mureithi, "COVAX Failures Highlight the West's Neo-Colonial Hypocrisy," August 1, 2021, *The Organization for World Peace*, <<https://theowp.org/covax-failures-highlight-the-wests-neo-colonial-hypocrisy/>>。



panel) 在一份有關如何強化世界安全的報告中指出，WHO 不僅有必要與安理會 (Security Council) 合作，以建立有效的衛生安全措施，更應隨時提供安理會必要資訊。此外，許多公衛問題其實肇因於跨越國境疆界的經貿活動，當經貿全球化持續增強其力度，國際性的公衛事件也會變得較為頻繁，且更難預防或因應。<sup>16</sup>

回顧歷史，因貿易導致的公衛事件在 19 世紀後半漸漸受到關注。<sup>17</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 年共談判出九個涉及衛生與貿易活動的條約。<sup>18</sup> 二次大戰結束後，《關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariff and Trade, GATT) 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 XX 條 (b) 款)。隨著二次大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 XX 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烏拉圭回合 (Uruguay Round) 促成《食品安全檢驗與動物植物防疫檢疫措施

---

16. Samlee Plianbangchang, "Trade and Health: Perspectives and Issues," in World Health Organization ed., *Trade and Health: Compilation of Presentations made at the Inter-regional Workshop* (New Delhi: WHO/South-East Asia Region, 2004), pp. 5-8.

17. Michael Greenberg, *British Trade and the Opening of China 1800-1842* (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, June 2006, pp. 197-223.

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



協定》（*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*，以下簡稱《SPS 協定》）和《技術性貿易障礙協定》（*Agreement on Technical Barriers to Trade*，以下簡稱《TBT 協定》）兩項非關稅型的貿易文件，作為 1995 年 WTO 正式運作後處理貨品貿易與公衛議題的重要參考文件。《SPS 協定》與《TBT 協定》的首要顧念在於調和 WTO 會員間檢驗、檢疫措施或關於產品的技術標準，避免這些措施或標準成為非關稅貿易障礙（non-tariff barriers, NTBs），妨礙貿易自由化。<sup>19</sup>毋寧，1995 年之後國際社會有關公衛「安全化」的實踐，特別是在食品貿易這個部分，WTO 有意將各會員的規範加以調和化（harmonization），並以委託立法的方式讓專業的國際組織來制定相關標準。<sup>20</sup>

### 三、貿易自由化下的食安規範

全球目前至少 80% 的糧食貿易係由阿徹丹尼爾斯米德蘭（Archer-Daniels-Midland Company, ADM）、邦吉（Bunge）、嘉吉（Cargill）與

---

19. 若干明顯的證據可從《馬拉喀什設立世界貿易組織協定》的前言與內文中窺見，例如在序言部分提到「directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international trade relations .....」 「Resolved, therefore, to develop an integrated, more viable and durable multilateral trading system encompassing the General Agreement on Tariffs and Trade, the results of past trade liberalization efforts.」此外，協定第 2 條第 2 項載明，「The agreements and associated legal instruments included in Annexes 1, 2 and 3 are integral parts of this Agreement, binding on all Members.」其中附件一（Annexes 1）就包括了《SPS 協定》和《TBT 協定》。請見 World Trade Organization, “Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization,” April 22, 2022, Accessed, *WTO*, <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm)>。

20. 請見《SPS 協定》第 3 條第 4 項及附件 A。

路易達孚 (Louis Dreyfus) 等四家跨國企業主導；<sup>21</sup> 而供銷鏈的末端則幾乎由沃爾瑪 (Walmart) 與家樂福 (Carrefour) 兩大跨國量販店業者把持，這些跨國食品貿易業者壟斷近 70% 消費者所能獲取的食品種類和項目。此外，有文獻指出，WTO 的《SPS 協定》傾向維護貿易自由化勝於公共衛生。<sup>22</sup>

回顧烏拉圭回合的多邊貿易談判，《SPS 協定》一開始被當作《農業協定》(*Agreement on Agriculture*) 之一部分，但談判過程中不少國家擔心當農產品的關稅措施逐漸被禁止後，某些進口國可能會轉以施行 SPS 措施來規避應予開放本國農產品市場之義務，<sup>23</sup> 加上當時 GATT 第 XX 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 措施應如何被有效規範遂成爲烏拉圭回合談判中的一項重點。<sup>24</sup> 經過多年諮商，最終決定讓《SPS 協定》成爲一項獨立的法律文書。另一方面，由於當時參與談判的國家普遍意識到

---

21. 這四家公司又被稱爲「農業 ABCD」，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。請見 John Wilkinson, "The Globalization of Agribusiness and Developing World Food Systems," *Monthly Review*, September 1, 2009, <<http://www.monthlyreview.org/090907wilkinson.php>>。

22. Jeffery Dunoff, "Lotus Eaters: Reflections on the Varietals Dispute, the SPS Agreement and WTO Dispute Resolution," in George A. Bermann & Petros C. Mavroidis, eds., *Trade and Human Health and Safety* (New York: Cambridge University Press, 2006), p. 153.

23. 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, Summer 2000, pp. 865-874.

24. David Wilson & 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.

各國採取之 SPS 措施有可能觸及食品生產的「技術性」問題，遂於談判中另行通過《TBT 協定》，<sup>25</sup> 兩項協定於 1995 年 1 月 1 日 WTO 正式成立運作時共同為會員全體所遵行 (compliance)。<sup>26</sup>

《SPS 協定》的內容包括與食品貿易有關之實體法與程序法規範，例如採樣標準和風險評估方法，以及與食品安全直接相關的包裝及標示要求，其目的在於保護消費者的健康，避免食品中的添加劑、污染物，或致病微生物帶來的風險。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，其中第 1 條 (a)~(d) 四款的規定與本文肉品和果品的貿易個案有關。值得注意的是，若全盤考量《SPS 協定》各條文的前後關係及對科學證據之強調，不難發現它對於貿易自由化的關注勝於食品衛生安全價值的維護。<sup>27</sup> 舉例來說，《SPS 協定》清楚於序言中指出：「……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，以期將貿易的負

---

25. 關於「產品特性」或其相關「製程及生產方法」的強制性規定稱為技術性法規。原則上，《TBT 協定》處理之技術性法規包括工業與農業產品，但在其第 1.5 條中載明，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，SPS 措施包含所有涉及食品安全、動 / 植物衛生的法律、政令、程序、產品標準、加工與生產方法、風險評估，以及包裝和標示要求。

26. 在烏拉圭回合談判的最後方案中建立了一項共識，即各國日後應以相關國際組織所形成之標準為基礎，在公衛與貿易措施的執行上盡量彼此一致。請見黃宗煌、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》，第 36 期，1996 年 7 月，頁 65。

27. 相同觀點請見 Tracey Epps, *International Trade and Health Protection: A Critical Assessment of the WTO's SPS Agreement* (London: Elgar International Economic Law, 2008), pp. 7-12；牛惠之，〈世界貿易組織之 SPS 協定關於風險評估與風險管理之規範體系與爭端案例研究〉，《台灣國際法季刊》，第 1 卷第 2 期，2004 年 4 月，頁 157-159。

面影響減至最小」。<sup>28</sup>

簡言之，《SPS 協定》係以維繫貿易自由化為首要宗旨，側重對貿易出口方的利益維護，其次才是進口方消費者在飲食上的衛生安全法益。此外，整個《SPS 協定》規範的重點明顯暗示 WTO 會員應依據「國際標準」，並以此作為國內法上 SPS 措施的正當性基礎。<sup>29</sup>

#### 四、《SPS 協定》中的國際標準及其中立性

《SPS 協定》的制度設計雖然對於國際食品貿易秩序的維繫與穩固有所裨益，卻相對輕忽進口方消費者受到外來食品帶來之安全風險。易言之，若進口方為回應境內消費者對於食品衛生的關切，對動植物等與食品有關的進口貨物採取較為嚴格之 SPS 措施時，便可能與 WTO 的要求有所牴觸。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，引發其與美國和加拿大的貿易爭端，被控訴違反《SPS 協定》。<sup>30</sup> 此種公共衛生與貿易自由化間的法益衝突體現了當代國際政治、國際經貿、科學標準間的複雜互動。<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup>請見《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.」

<sup>29</sup>Tracey Epps, *International Trade and Health Protection: A Critical Assessment of the WTO's SPS Agreement*, pp. 5-6.

<sup>30</sup>World Trade Organization Panel Report, *European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R/Add.1; WT/DS292/R/Add.1; WT/DS293/R/Add.1 (circulated: September 29, 2006), <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds291\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm)>.

<sup>31</sup>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

自 WTO 成立以來，會員間已累積食品貿易爭端達 51 件（即涉及《SPS 協定》之爭端案件）。<sup>32</sup> 從這些案件中可以發現，進口方如欲採用與「國際標準」相左或比「國際標準」更為嚴格之食品安全措施來保障其境內的公共衛生時，幾乎皆被判定缺乏科學證據或不具必要性，從而被爭端解決小組或上訴機構 (appellate body) 認定違反《SPS 協定》。換言之，食品進口方獲得勝訴之個案少之又少，<sup>33</sup> 其中最引人注目的應屬日韓有關輻射物質的食品進口限制、測試與認證案 (Korea—Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides)，但即便此案最終是由進口方（南韓）獲得勝訴，在一審階段卻是由出口方（日本）被裁定為勝訴。

上述涉及《SPS 協定》的貿易爭端均有一個共同背景，即進口方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採行某種非關稅的限制措施。當然，進口方實際上未必「只是」純粹為了境內消費者健康或是動植物安全，保護本國特定食品產業的政經考量在某些個案中也是存在的。然而，WTO/DSM 在實際審理案件時的立場

---

體系。請見倪貴榮、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》，第 176 期，2010 年 1 月，頁 148。

<sup>32</sup> 但有些案件目前尚未結案或是當事方後來自行協商解決，請見 World Trade Organization, “Disputes by Agreement: Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS),” April 22, 2022, Accessed, *WTO*, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_agreements\\_index\\_e.htm?id=A19](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A19)>。

<sup>33</sup> 根據官網目前最新的資料，截至 2019 年 12 月，正式提交到 WTO/DSM 的案件數為 593 件，其中 49 件是出口方直接表明進口方違反《SPS 協定》，另有兩件是與《SPS 協定》相關。請見 World Trade Organization Committee on Sanitary and Phytosanitary, “Review of the Operation and Implementation of the SPS Agreement,” *WTO*, August 3, 2020, pp. 5-6, <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/64A1.pdf&Open=True>>。

是以嚴格的風險評估和充分之科學證據是否具備作為基礎，判斷被告（進口方）能否主張和適用較國際標準嚴苛之本國 SPS 措施。應予留心的是，涉及《SPS 協定》的爭端案件往往會面臨科學上的不確定性或是風險評估之困難（美國訴 EC 的荷爾蒙牛肉案就是一例），但從加拿大與澳洲的鮭魚案、日本影響農產品措施案或是 2010 年的澳洲限制紐西蘭蘋果進口案，乃至 2017 年上訴機構做出之歐盟訴俄羅斯的豬肉限制案，WTO/DSM 的裁定結果均十分一致地顯示，若進口方採行較國際標準更為嚴格的 SPS 措施時，最終均「敗訴」。

從法安定性的角度來看，WTO/DSM 確實在審理食品貿易的爭端中建立起《SPS 協定》的一致性，此對規範透明度的提升、交易成本之降低，還有會員彼此間行為的預期準確性，均有裨益。但從既有的裁定結果觀之，本文也發現易為人所忽略之事實。以美國訴 EC 的荷爾蒙牛肉案為例，美國自食品法典委員會 (Codex Alimentarius Commission, CAC) 成立以來，便派駐政府官員、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；其中食品暨藥物管理局 (Food and Drug Administration, FDA) 還參與 CAC 的委員會，藉由提供科學資料與立法經驗去間接影響 CAC 的標準設立。<sup>34</sup> 其次，CAC 在投票上是以多數決來判定一項標準的通過與否，但國家支持或反對一項標準的考量並非全然建立在科學基礎上，而是帶有本國貿易或其他利益的盤算。舉例而言，法國因為自己生產與出口非巴氏殺菌法製程的起士 (non-pasteurized milk cheeses)，故曾強力反對 CAC 通過巴氏殺菌標準，並且還遊說其他國家一起抵制這項食安標準的通過。<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup>Sam F. Halabi, "The Codex Alimentarius Commission, Corporate Influence, and International Trade: A Perspective on FDA's Global Role," *American Journal of Law & Medicine*, Vol. 41, No. 2-3, May 2015, pp. 406-421.

<sup>35</sup>Martha Ingram, "Raw Deal: Trade Implications of the U.S. Food and Drug



不難發現，負責制定食品安全標準的國際組織有可能受到強調貿易出口利益之 WTO 會員干擾，以致最終未必訂出符合科學中立之標準。曾有文獻指出，這是一種「技術政治」，即科學或專業技術與政治間競合交纏之現象，反映某些擁有權力優勢的行為者透過政治來干擾科技，藉此遂行其利益之過程。<sup>36</sup>

## 五、趨同的標準與分歧之立場

國際社會在主觀認知上雖然已經接受食品衛生作為一項安全議題，甚至透過程度不一的國際合作體現食品衛生的「安全化」，但在具體落實公衛安全的努力程度不及於對貿易自由化之維護。除非「有相當數量的受害人浮現」或是「媒體持續報導」，不然國家或國際社會很少主動去落實公衛安全；<sup>37</sup> 相反地，公部門多半只會在造成災難的焦點事件發生後，或是民意強力反彈的壓力下，才會開始做出有實益之回應。<sup>38</sup>

學者馬爾霍特拉 (Kamal Malhotra) 曾指出，全球化使經濟與科技得以快速發展，一方面營造各國更為密切的交流，但另一方面也

---

Administration's Pending Review of Unpasteurized Cheeses," *Minnesota Journal of International Law*, Vol. 12, No. 2, 2003, p. 468.

<sup>36</sup>Sheila Jasanoff, *States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order* (London: Routledge, 2004), pp. 3-11; Gabrielle Hecht & Michael Allen, *Technologies of Power* (Cambridge: MIT Press, 2001), p. 15.

<sup>37</sup>Thomas A. Birkland, *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 1997), pp. 3-5, 118.

<sup>38</sup>中國毒奶粉事件的求償便是一例，請見〈兩岸食品協議3年，毒奶求償成績掛零〉，《自立晚報》，2011年11月4日，<[http://www.idn.com.tw/news/news\\_content.php?catid=1&catsid=2&catdid=0&artid=20111104abcd021](http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?catid=1&catsid=2&catdid=0&artid=20111104abcd021)>。



增加人民的脆弱性(vulnerability)和不安全(insecurity)。<sup>39</sup>事實上，國際社會有關食品安全的治理呈現出一種矛盾現象。一方面，專業的科學組織在《SPS 協定》的架構下成爲權威性機構，負責建立趨同性的國際標準；但另一方面，國家在進行食品貿易時容易發生法益衝突的情形，導致進／出口雙方在履行《SPS 協定》相關義務時出現立場分歧，貿易爭執（或爭端）不斷。國際政治經濟學或經貿政策類的文獻對此有一些研究，試圖釐清進／出口方的互動關係及過程中的特定行爲。舉例來說，有論者認爲，進／出口方在皆爲大國或強權的情況下也不一定會發生衝突，美中兩強之所以在兩極體系中走向貿易衝突的關鍵，在於無法克制彼此國內的尋租利益(rent-seeking interests)現象。<sup>40</sup>又如，有論者指出，美國在自己有能力且可發揮的時候，多半傾向使用強制性權力(compulsory power)，而非制度性權力(institutional power)，因爲後者的不確定性較高。<sup>41</sup>

## 參、研究設計與假設提出

本文以小樣本個案研究搭配質性比較分析法，針對「牛肉」、「豬肉」、「鳳梨」等三種食品及其引發之貿易爭執進行觀察。研究設計說明如下：

一、肉品貿易部分：控制出口方（美國）與進口方（臺灣）均固定不

---

<sup>39</sup>UNDP & Kamal Malhotra, *Making Global Trade Work for the People* (London: Earthscan, 2003), pp. 1-19.

<sup>40</sup>David A. Lake, "Economic Openness and Great Power Competition: Lessons for China and the United States," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 11, No. 3, Autumn 2018, p. 237.

<sup>41</sup>Gregory Shaffer, "Power, Governance, and the WTO: A Comparative Institutional Approach," in Michael Barnett & Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 130-133.

變，但在系爭交易標的（牛肉 vs. 豬肉）和引發爭端之事件（疾病風險 vs. 藥物風險）上則讓個案間存有明顯差異。倘若案例經比較後呈現出相似的結果時，便可合理推斷臺灣決定開放（或不開放）兩種不同肉品進口之關鍵必要因素為何。

- 二、果品貿易部分：控制出口方（臺灣）與進口方（中國）均固定不變，而在系爭交易標的（鳳梨）上也控制不變，因為 2015 年發生的果品貿易事件並沒有涉及鳳梨以外的其他水果，不像美臺肉品貿易在觀察的研究期間同時涉及兩種不同肉品。所以，分析果品貿易時，唯一在個案間存在的差異是引發爭端之事件（藥物風險 vs. 蟲害風險）有別，因此是在相似度較高的個案間進行比較，其用意在於釐清當進口方面對相同品項但引發衛生安全疑慮之原因不同時，其與相同出口方間的貿易爭執是否會出現差異。
- 三、交叉比較分析：肉品貿易中的牛肉部分，雖然進 / 出口方維持不變，但爭執事件的類型有兩種，這與果品貿易的個案有著相似之特徵，因此藉由將牛肉貿易與鳳梨貿易進行交叉比較，可以釐清：（一）臺灣在作為進口方時，立場是否一致，特別是有無因為爭執事件的不同，而採取不同的回應，以及若回應出現差異的可能原因為何；（二）臺灣在作為出口方時，立場是否一致，特別是有無因為爭執事件的不同，而採取不同回應，以及若回應出現差異的可能原因為何。

此外，根據第貳部分的文獻回顧，提出如下假設，以利後續個案研究時進行經驗性實證：

H1：若涉及貿易之食品在爭執發生前已具有「安全化」的國際規範（S-IR），則進 / 出口雙方不會在該項食品貿易上有所爭執（q）。

不是每個涉及國際貿易的食品或是關於此類食品的每一個面向都會有所謂的國際規範存在，是否對一個食品或關於這個食品某一面

向的跨國交易進行規範，存在許多可能因素。本文並不探究這些因素為何，而是基於條約必須遵守 (*pacta sunt servanda*) 及會員應履行自己在國際組織中義務的前提，假設涉及貿易的食品若有一項關於它的「安全化」國際規範存在時，此種食品貿易的當事方在同為 WTO 會員的前提下應遵守貿易自由化之義務，因此不會產生爭執。反之，國際規範的欠缺讓交易雙方沒有共同規範可茲遵循，導致爭執容易產生。此處所謂的「安全化」，依據文獻係指與被交易食品有關的國際標準，即像前述的 CAC 或是世界動物衛生組織 (Office International des Epizooties, OIE) 及《國際植物保護公約》(*International Plant Protect Convention, IPPC*) 秘書處所公布之食品或動植物衛生安全的相關規範。

H2a：若涉及貿易之食品在爭執發生前已具有「安全化」的國際規範 (S-IR)，且該規範沒有技術政治的現象時 (tech-p)，爭執不會發生 (q)。

如果 H1 在實際個案中被否證，代表即便有國際規範存在也未必足以預防 WTO 會員進行貿易時不會發生爭執，因此有必要探究什麼原因導致明明交易雙方同為國際貿易制度的參與者，卻至少有一方（通常是進口方）不願依據國際規範行事，從而導致爭執發生。在文獻回顧的基礎上，本文將技術政治的現象列入考量，假設只有在國際規範先於爭執前就存在且沒有因為任何國家的介入而導致科學中立性受損時，爭執才不會發生。本項假設排除進口方因為衛生的需求而與出口方產生爭執之情況；也就是只聚焦在是否爭執發生前，既已存在之國際規範具有欠缺中立性的事實。

H2b：若涉及貿易之食品在爭執發生前已具有「安全化」的國際規範 (S-IR)，但該規範有技術政治的現象 (Tech-P)，而進口方有保護衛生的需求時 (HS)，爭執會發生 (Q)。

本項假設與 H2a 相互排斥；詳言之，如果既已存在的國際標準因為受到特定國家的介入而喪失中立性時（有技術政治的現象），爭執並不一定就會發生，還必須判斷是否交易關係中的進口方存在保護境內消費者衛生安全的需求。如果此需求存在，進口方會對國際標準的客觀公平有所質疑，基於保護本國民眾的健康，而選擇不遵約，從而引起與出口方的貿易爭執。本假設強調的是，就算「安全化」的國際規範有技術政治現象存在，爭執也未必發生，因為如果進口方沒有保護衛生安全法益的需求時，接受不中立的國際規範可能對己較有利。

H3：若涉及貿易之食品同時對進 / 出口雙方的經濟利益影響不大時 (eco-i)，爭執便不會發生 (q)。

有別於前兩類假設，客觀上是否存在一項關於食品貿易的國際標準不再是重點。H3 側重的是食品貿易究竟會對進 / 出口雙方的經濟利益帶來什麼影響？原則上，出口方最主要的目標是爲了在貿易中賺取利潤，因此如果目標市場由政府以某種理由限制出口方的貨品進入其市場，將造成出口方預期之經濟利益減損，以致爭執的發生難以避免。然而，從進口方的角度來看，食品貿易除了可能需要顧及本國消費者的衛生安全外，也可能需要照顧與進口食品屬性近似之本國同類產品 (like products) 的生產業者。倘若開放進口會造成國內同類產業受到嚴重衝擊，基於維護經濟利益的考量，進口方有可能訴諸保護主義的政策。鑑此，本假設認爲，只有在涉及貿易的食品「同時」對進 / 出口雙方的經濟利益影響皆不大時，爭執才不會發生。毋寧，只要有一方的經濟利益因食品貿易而受到衝擊（或是有受重大衝擊之虞時），爭執就很難避免。

H4：當進 / 出口雙方國力差距懸殊 (Pow-G)，且出口方爲權力相對較小之一方時 (Ex-Weak)，爭執不會發生 (q)。

本假設聚焦在食品貿易當事方間的國力差距是否明顯，倘若出口方與進口方的國力約略等同，一旦出口方判定自身經濟利益在貿易關係中受損時，會向進口方表達不滿，並要求其應履行貿易自由化的承諾。<sup>42</sup> 值得注意的是，此種情況下貿易爭執的發生有可能進一步升級為貿易爭端，因為出口方沒有把握透過政治協商或施加壓力的方式就讓進口方打開國內市場。基於理性選擇，有可能援引對自己較為有利的國貿規範，透過 WTO/DSM 這樣的機制來保障自己的利益。易言之，H4 關切進口方與出口方何者的相對國力較強，希冀透過真實個案來驗證是否當進口方的國力明顯優於出口方時，食品貿易的爭執會較不容易發生，也就是出口方雖然利益受損，也不敢輕易向國力相對較強的進口方抱怨或抗議。同時，為了保障自身的經濟利益或消費者衛生安全，進口方會仗勢自己較出口方為優之國力，不遵守關於食品貿易的國際規範，<sup>43</sup> 因其不需擔心國力相對較弱的出口方會提出抗議，讓貿易爭執出現。

基於上述五項假設，本文需要對存在於各項假設中的變數 (variables) 進行判定。<sup>44</sup> 首先，如何觀測某項「安全化」的國際食品規

---

42. 此時出口方考量到自己的權力與進口方不相伯仲，基於理性選擇，採用「制度性權力」。請見 Gregory Shaffer, "Power, Governance, and the WTO: A Comparative Institutional Approach," pp. 130-160。

43. John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3, January 1995, pp. 12-13; Jack L. Goldsmith & Eric A. Posner, *The Limits of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2007), p. 3.

44. 這些變數在本文中或表格中將以英文縮寫表示，但大 / 小寫的意義不同，說明如下：1. 爭執發生前已有「安全化」的國際規範時，以 S-IR 表示；反之則以 s-ir 表示；2. 若貿易爭執已發生，用 Q 表示；反之用 q 表示；3. 有技術政治的現象時，以 Tech-P 表示；反之以 tech-p 表示；4. 進口方

範是否於貿易爭執發生前便已經存在？依據文獻，當一項食品原本在國際間交易時沒有任何相關規範，才會符合「安全化」的前提。由於沒有規範會造成進／出口雙方進行貿易時的成本增加，故而規範會在反覆發生的交易活動中漸漸形成，並成為多數國家接受的行為依據。然而，規範也有可能是被某些行為者刻意促成的。H1 不探究國際規範為何形成，僅聚焦在客觀上是否已有這樣的規範存在，並且其存在的時間點有無早於一項食品爭執的發生。

其次，如何判斷規範中存在技術政治的現象，以至於一項國際標準對貿易自由化的保護勝過對衛生安全的維護？由於《SPS 協定》授權給專門性的國際組織訂定有關食品衛生安全的標準，因此這些以科學和專業為導向的國際組織在決定一項標準時，理應充分反映事實及證據。倘若最終標準的產生喪失了這樣的特性，例如支持標準的與反對標準的專家人數非常接近，欠缺共識，但卻以少數服從多數的投票方式通過標準，則科學中立性令人存疑；或是一項標準的訂定或修正明顯係由一個（或一些）國家所力促，而這樣的國家恰好又是國際市場上銷售特定食品之出口大國時，便可判定此類國際規範係以貿易自由化的維護為重，欠缺客觀的科學中立性。

第三，如何判斷進口方有保護衛生安全的需求？國際貿易上有所謂的非關稅貿易障礙，此種限制貿易的措施因為不像關稅那樣透明，故有隱匿性。職是之故，在判斷進口方有無保障衛生安全法益的需求時，將依據所蒐集到的事實資料進行分析。舉例來說，進口方的國民飲食習慣是否確實與多數國家有別，以致有必要採取不同的保護手

---

有保護境內消費者衛生安全的需求時，以 HS 表示；反之以 hs 表示；5. 至少對進／出口雙方其中一方的經濟利益影響大時，以 Eco-I 表示；但同時對雙方皆影響不大時，以 eco-i 表示；6. 進／出口雙方國力差距懸殊時，以 Pow-G 表示；反之以 pow-g 表示；7. 出口方國家實力相對較小時，以 Ex-Weak 表示；進口方實力相對較小，以 Im-Weak 表示。



段；或是，出口方所銷售的食品是否確實存在進口方所質疑之現象。

第四，如何判斷「經濟利益」因為食品貿易而受影響，以及受影響的程度大小？方法上本文先確認作為貿易之標的有無和進／出口方的國內產業利益有關，一旦確認有關後，進一步蒐集貿易上的統計數據，確認貿易標的是否為出口方之國內產業帶來明顯的利益，或是否對進口方的國內同類產業造成明顯的損失。

最後，有關進／出口雙方國力差距懸殊的判斷，本文聚焦在貿易關係中何者是依賴度與脆弱度較高之一方。通常依賴度高又同時無法找到替代既有貿易夥伴的那一方，<sup>45</sup> 脆弱度也會較高，因此屬於國力相對較弱之一方。

## 肆、個案分析

### 一、臺美牛肉貿易：狂牛症問題

2003年12月美國境內發現有牛隻感染BSE，我國依據當時的《食品衛生管理法》禁止美牛輸臺。2005年4月，政府決定恢復美牛進口，但國內反彈力道強勁，同年6月又再度禁止。2006年，政府開放30個月齡以下的美牛，但禁止帶骨牛肉進口。2009年10月，臺灣與美國針對BSE的問題簽署《美牛議定書》(*Protocol of US Beef*)，承諾當由美國境內所出口的牛肉符合OIE有關檢測與防止BSE的規定時，臺灣就開放進口。<sup>46</sup>美牛開放後一直到2012年美國再

---

45. 「替代」並不一定局限於經濟需求上的，也同時包含雖然貿易上能找到替代的合作對象，但新對象無法取代舊有貿易對象的政治性功能。請見 Robert Keohane & Joseph Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little-Brown, 1989), pp. 11-15。

46. 此份文件的完整中文全稱是《自美國在臺協會所代表之領域進口供人食用之牛肉及其產品關於牛腦海綿狀病變相關措施之議定書》，依照其中第1條第1項關於牛肉及其產品之定義，臺灣進口美牛的實際範圍為是：在特



度出現狂牛症病例，當時部分立委提案要求暫停進口，但表決協商後並未通過。

美國雖是科技強權，但也同時是畜牧大國，不但牛肉的經濟產值占該國畜牧業的 25% 左右，更是全球牛肉生產與輸出大國，年均產量約占全球的 20%。<sup>47</sup> 此外，美國牛食用的飼料成分有很高比例是玉米，而美國是玉米生產大國，所以飼養成本低，在國際市場上相當有競爭力。<sup>48</sup> 根據 2014 年的全美普查，牛肉產業對美國的經濟貢獻約為 1,650 億美元。美牛出口貿易的數量與金額幾乎是逐年成長，疫情爆發之前，已連續於 2017 年和 2018 年創下新高。<sup>49</sup> 臺灣是美國第六大的牛肉出口市場，近十年來交易數量與金額皆穩定成長，<sup>50</sup> 故美方極

---

定條件下未逾 30 個月的帶骨、不帶骨牛肉、混絞肉及排除特定風險物質之內臟。此外，牛腦、脊髓、眼、頭骨等四種「非特定風險物質」也不得進口。請見 American Institute in Taiwan, “Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan (AIT),” October 22, 2009, *Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)*, <<https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0090112>>。此份文件我國官方目前沒有提供中文版本。

<sup>47</sup>Rob Cook, “Ranking of Countries That Produce the Most Beef (USDA),” *Beef 2 Live*, September 4, 2021, <<https://beef2live.com/story-world-beef-production-ranking-countries-0-106885>>.

<sup>48</sup>Michael Pollan, *The Omnivore’s Dilemma: A Natural History of Four Meals* (New York: Penguin, 2006), pp. 18-20.

<sup>49</sup>“The Beef Industry’s Major Contribution to the U.S. Economy,” *AGAMERICA*, May 31, 2019, Accessed, <<https://agamerica.com/blog/beef-cattle-industry-highlights-infographic/>>.

<sup>50</sup>U.S. Meat Export Federation, “Total U.S. Beef Exports 2010-2019,” April 22, 2022, Accessed, *U.S. Meat Export Federation*, <<https://www.usmef.org/downloads/Beef-2010-to-2019.pdf>>.

為重視臺灣市場的變化。<sup>51</sup>自從2003年美國出現BSE病例而遭臺灣及其他國家禁止輸入美牛後，美國就一直設法改變有關BSE的國際規範，倡議將是否開放外國牛肉進口與否的判準轉移到以風險評估為據。<sup>52</sup>2005年，美國成功促成OIE通過一項決議，將原本對BSE所制定之五項風險分類調整成三項，並修改為全新類型，即可忽略的風險(negligible risk)、被控制的風險(controlled risk)、未能確定的風險(undetermined risk)；此決議在2006年正式被採用後，美國便於2007年被OIE列入「被控制的風險國家清單」中。美國旋即依據此份清單要求各國重新開放美國牛肉進口。<sup>53</sup>

---

51. Office of the United States Trade Representative, “Joint Statement from USTR, USDA on Taiwan’s Actions to Unjustifiably Restrict U.S. Beef Imports in Violation of Our Bilateral Agreement,” January 5, 2010, *Office of the United States Trade Representative*, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2010/january/joint-statement-ustr-usda-taiwan%E2%80%99s-actions-unjusti>>.

52. Charles Hanrahan & Geoffrey Becker, “Mad Cow Disease and U.S. Beef Trade,” *CRS Report for Congress* (Order Code RS21709, updated June 4, 2008), pp. 1-2.

53. 不過，還是有國家在當時維持對美國牛肉的進口限制，例如韓國。文獻指出，韓國於2007年4月開放，但同年10月因發現進口美牛含有脊椎骨，又再度禁止輸入。兩國於2008年簽署專門性的牛肉貿易協議後，韓國才同意開放去除特定風險物質之美牛進口。應予注意的是，兩國實際上是以前民間約定之方式，透過一種非強制性之品質系統評估(Quality System Assessment)，開放30個月齡以下的牛肉到韓國。也就是說，韓國並沒有完全依據當時OIE制定的國際標準，而美國在一定程度上也與韓國妥協。請見Hyun Jin, “The 2008 US Beef Scare Episode in South Korea: Analysis of An Unusual Public Reaction,” *Journal of Public Health Policy*, Vol. 35, No. 4, November 2014, p. 522。

## 二、臺美牛肉貿易：萊劑問題

2006年10月，我國農委會動植物防疫檢疫局公告四種受體素（其中包含萊劑）為動物用禁藥。2007年8月，政府有意修正萊劑於牛、豬的肌肉及其脂肪、肝、腎中之殘留容許量，遂邀請專家組成諮議委員會進行討論，但最終並未制定。2012年4月，馬英九競選連任獲勝後，有意開放含萊劑之美牛進口，旋即引起民間反彈。同年6月，在野黨立委基於堅持萊劑「零檢出」的立場，於立法院阻止開放美牛進口的提案。然而，同年7月6日，CAC通過關於萊劑的最高容許殘留量(maximum residue level)標準，其中牛肉的殘留量為10ppb。此一國際標準公布後，在野黨不再堅持「零檢出」，但強調臺灣人的攝食習慣不同，萊劑殘留標準值有必要較國際標準嚴格。2013年，農委會表示已參考CAC的標準及臺灣人攝食習慣，設定牛肉中萊劑的最高容許殘留量，但強調政府僅開放萊劑作為供牛隻使用之動物用藥，至於豬隻及其他畜禽動物仍禁止使用，並於檢疫上不得驗出，以落實「牛豬分離」。<sup>54</sup>

前已提及，牛肉產業對美國經濟的貢獻很大；相較之下，臺灣的牛肉生產只占自身牛肉消費市場的5%至6%左右。根據農委會的資料，2019年我國進口美牛超過64,000公噸，是2012年萊劑國際標準剛通過時的三倍左右；換言之，臺灣消費者漸漸不在意市場上美牛所可能存在之衛生安全風險。<sup>55</sup>另依據農委會的統計，2018年臺灣

---

54. 由於臺灣民衆對豬內臟的消費量較高，若開放含有萊劑的豬肉和相關產品進口，對國人衛生的風險一定會比開放萊牛來得高。此外，農委會的經濟評估指出，開放美豬將使臺灣養豬業每年產值損失約143億元。請見張家瑀，〈立法院通過提案 要求牛豬分離、嚴禁美豬進口〉，《風傳媒》，2016年5月2日，〈<http://www.storm.mg/article/112210>〉。

55. 行政院農業委員會，〈美豬美牛進口議題專區〉，2010年8月31日，〈<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2511295>〉。

本地牛肉產量為 6,887 公噸，進口牛肉總量則高達 147,603 公噸，代表臺灣牛肉消費市場中有約 95% 來自進口，其中又以美、澳、紐、日等四國為大宗。<sup>56</sup> 從近幾年我國牛肉市場的占有率變化觀之，國產牛肉的市占並未因美牛的開放進口而下滑，反而是其他國家（特別是紐、澳）銷往臺灣的牛肉在市占率上受到美牛的衝擊。<sup>57</sup> 由於萊劑的問題同時也在臺美豬肉貿易中存在，故關於 2012 年 CAC 通過國際標準的原委，與下一個案例合併說明。

### 三、臺美豬肉貿易：萊劑問題

在 CAC 尚未制定出殘留量的國際標準以前，萊劑已是一種被美國官方核准添加於飼料裡的乙型受體素，在動物用藥市場上慣稱為「培林」(Paylean)，可以提升豬隻瘦肉生長效率 10% 至 25%、減少脂肪 10% 至 15%，並優化飼料效率約 10%。<sup>58</sup> 曾有文獻以美國豬隻養殖場為對象進行研究，分析在一定條件下使用萊劑能實際提升飼主多少的經濟收益，結果發現可提高養殖業者淨收益達 20% 以上，規模較大的農場甚至可以達到 25% 左右。<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup>行政院農業委員會，《糧食供需年報（109 年）》，2021 年 9 月 30 日，〈行政院農業委員會〉，<<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>>。

<sup>57</sup>高仁山、謝文喆、高柏鈞，《國內外牛肉市場調查研究》（高雄：臺灣經濟研究院南臺灣專案辦公室，2019 年），頁 12-15。

<sup>58</sup>Harry Mersmann, "Overview of The Effects of Beta-adrenergic Receptor Agonists on Animal Growth including Mechanisms of Action," *Journal of Animal Science*, Vol. 76, No. 1, January 1998, p. 163.

<sup>59</sup>Ning Li, Allan Schinckel, Paul Preckel, Kenneth Foster, & Bian Richert, "Profitable Use of Ractopamine in Hog Production—Economic Evaluation Using a Pig Growth Model," *Purdue University 2002 Swine Search Report*, pp. 77-82, 2002, *Purdue University*, <<https://www.ansc.purdue.edu/swine/swineday/sday02/12.pdf>>.

CAC 在 2012 年以前遲遲未能就萊劑的使用標準達成決議，因為國際肉品市場上的主要進口方與出口方在此問題的立場始終分歧。身為肉品出口大國的美國指責若干國家多年來一再延宕或杯葛 CAC 對萊劑的安全標準進行處理，甚至曾在 2010 年針對反對訂定標準的國家（例如：中國）要求進行立場文件的複審。<sup>60</sup> 由於贊成反對雙方立場分殊，2010 年與 2011 年 CAC 都沒有達成設立萊劑安全標準的共識，直到 2012 年 7 月 6 日僵局才在美國的努力下被打破，CAC 於羅馬召開的會議中通過萊劑得施用於動物之殘留值劑量。

從制度面來看，CAC 經歷多年會員國間的爭執而能通過一項藥物使用的安全標準，理應是經過嚴謹的科學評估過程，確定在一定劑量下不會對消費者的健康造成負面影響。此外，整個評估過程要依據 CAC 的組織規範，由食品添加物專家委員會 (the Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives, JECFA) 負責執行，而 JECFA 是一個科學專業的知識社群。然而，2012 年的殘留值標準是在 69 國投票贊成，67 國投票反對，然後 7 國棄權未投票的情況下通過的，這顯然並非 CAC 歷年制定安全標準的常態。事實上，萊劑的殘留值標準是肉品出口大國（例如：加拿大、美國、巴西等）積極推動的結果。對此，歐盟基於維護自身會員國消費者衛生安全的考量，明確表示質疑；同時，歐洲食品安全局 (European Food Safety Authority, EFSA) 建議歐盟國家慎重考慮肉品中萊劑含量的科學妥適性。<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup>United States Department of Agriculture, *Report of The United States Delegate 33rd Session of the Codex Alimentarius Commission*, April 22, 2022, Accessed, USDA, <<https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/delegate-report-07052010.pdf>>.

<sup>61</sup>隸屬 EFSA 的飼料添加劑或用於動物飼料中物質的專家小組 (Panel on Additives and Products or Substances used in Animal Feed) 認為，有關人體可接受之每日攝取量 (Acceptable Daily Intake, ADI) 的研究結果並不足以完全排除肉品中殘留之萊劑對於消費者健康的潛在威脅。請見

從經濟面向觀之，美國養豬產業每年可生產 1 億 1,150 萬頭左右的豬隻。豬肉產品每年約為美國創造 200 億美元的收入，並提供近 55 萬個工作機會（從飼養、加工、運輸到零售）。此外，美國國家豬肉生產者協會 (National Pork Producers Council) 在官網上還設有對臺貿易的專欄，記載臺灣自 2007 年就一直禁止使用萊劑的美豬進口，並採行「不科學」的零檢出政策。<sup>62</sup> 美國官方一再強調，FDA 已證實適度劑量的萊劑是安全的，同時全球有 26 個國家也採取同樣立場，另外有 75 個國家允許使用萊劑的豬肉進口，儘管他們自己國內並未用萊劑飼養豬隻。鑑於 CAC 已針對萊劑的使用制定出殘留量的安全標準，美方認為臺灣沒有誠信履行自己在 WTO 的承諾。<sup>63</sup>

以疫情爆發前（2019 年）的貿易流量來看，美國豬肉出口總量為 267 萬公噸，其中只有 1 萬 1,000 公噸是銷往臺灣，也就是在開放萊劑美豬之前，臺灣只占美國豬肉外銷的 1.2%。這意謂著雖然 2020 年以前不含萊劑的美豬可以出口到臺灣，但對美國的經濟利益貢獻極小。本文發現，美豬若不使用萊劑，生產成本每公斤約 35 至 45 元新臺幣，但國產豬不用萊劑的生產成本每公斤為 60 至 62 元新臺幣，因

---

Alberto Alemanno & Giuseppe Capodiecici, "Testing the Limits of Global Food Governance: The Case of Ractopamine," *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 3, No. 3, September 2012, pp. 400-407.

<sup>62</sup>National Pork Producers Council, "Taiwan," April 22, 2022, Accessed, *National Pork Producers Council*, <<https://nppc.org/issues/issue/taiwan/>>.

<sup>63</sup>貿易談判代表辦公室認為，我國雖然於 2021 年 1 月 1 日起開放含萊劑的美豬進口，但又同時實施豬肉原產地標示，「不正確地暗示含有萊劑的美豬存在食安疑慮」。請見 United States Trade Representative, *2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report* (Washington, D.C.: United States Trade Representative, 2021), p. 30; U.S. Meat Export Federation, "Taiwan," April 22, 2022, Accessed, *U.S. Meat Export Federation*, <<https://www.usmef.org/downloads/Chart-IP-Taiwan-pork-1.jpg>>.



此一個合理推論是，即便不含萊劑的美豬加上運輸成本與進口關稅，也比臺灣本地豬肉具有價格優勢。然而，未使用萊劑的美豬目前卻沒有在臺灣市場上獲得青睞。<sup>64</sup> 有一種觀點認為，臺灣消費者偏好本土豬肉的風味與鮮度，對於冷凍進口的美豬沒興趣，但 2021 年 1 月 1 日開放含有萊劑的美豬進口後，面對市場上價格低廉的美國豬肉，臺灣消費者能否依舊不為所動呢？<sup>65</sup>

#### 四、臺中鳳梨貿易：農藥問題

鳳梨是臺灣產量最多和產值最高的果品。以 2011 年為例，產量為 401,367 公噸，其中外銷占 2,955 公噸。<sup>66</sup> 2012 年起，鳳梨外銷的數量大幅成長，到 2015 年時數量已比 2011 年多出五倍以上。<sup>67</sup> 2015 年之後（到 2019 年止），臺灣出口到中國市場的生鮮鳳梨數量逐年增加，於 2019 年達到 51,112 公噸，金額為 64,498,000 美元。<sup>68</sup> 由以

---

64 相較於牛肉，進口豬肉在臺灣市場上僅占約 9%。值得注意的是，美豬於 2005 年即已開放進口我國，只是不得含有萊劑。而開放後至今，美豬市占率不到 1%。

65 目前一個有趣的現象是，2021 年 1 月 1 日～12 月 31 日進口豬肉共 61,340.93 公噸，豬內臟共 21,178.91 公噸；其中美豬占 1,820.75 公噸，美豬內臟占 2,282.35 公噸，兩類產品的排名皆輸加拿大與荷蘭。但是，美國的豬肉與內臟都沒有被驗出萊劑。請見衛生福利部食品藥物管理署，〈豬肉儀表板歷史資料區〉，2021 年 12 月 31 日（檢索），〈衛生福利部食品藥物管理署〉，<<https://www.fda.gov.tw/TC/siteList.aspx?sid=11949&pn=2>>。

66 李堂察、唐佳惠、黃慶文，〈鳳梨〉，劉碧鵑編，《主要外銷果樹採後處理專刊（再版）》（臺中：行政院農業委員會農業試驗所，2014 年），頁 71-82。

67 〈看數據種鳳梨，臺灣 10 年鳳梨產情分析概要〉，《科技農報》，2018 年 4 月 23 日，<<https://www.agritech.org.tw/2018/04/10.html>>。

68 焦鈞，〈臺灣鳳梨出口超過九成依賴中國，銷量三倍躍升是福是



上數據可知，鳳梨對臺灣的經濟利益具有實質貢獻，並且透過出口貿易賺取不少利潤。值得注意的是，2015年5月，中國官方發現來自臺灣的鳳梨有不當使用農藥且超標之情形，導致當年不少預計外銷到中國的鳳梨最終流回臺灣自己的國內市場。

臺灣的鳳梨自從2005年8月1日，北京當局給予零關稅的市場進入待遇後，外銷中國的數量巨幅成長，有文獻指出全臺高達97%的鳳梨被出口至中國。<sup>69</sup>然而，臺灣鳳梨銷往中國的關鍵分水嶺年份是2012年。在這年以前，中國主要是向菲律賓進口，數量約占全中國市場的九成；但2012年之後，中菲關係因南海的水域糾紛陷入緊張，北京當局開始對來自菲國的果品實施100%的逐批檢驗，其中包括鳳梨。此事件使得臺灣鳳梨在銷往中國市場上取得優勢，從2012年的三千多公噸到2019年的五萬多公噸。2020年因為COVID-19疫情爆發，中國境內多處局部或全面封城，間接影響臺灣鳳梨的出口，數量比2019年短少了17.6%。<sup>70</sup>

鳳梨重量不輕，外銷時的運費成本是一大考量。距離越遠，銷售於當地的價格就要越高，否則出口沒有利潤；然而，價高的鳳梨在市場上競爭力就弱。因此，雖然美澳等國是進口鳳梨的大國，但臺灣要

---

禍？》，《上下游新聞》，2019年2月18日，<<https://www.newsmarket.com.tw/blog/117043/>>。

<sup>69</sup>陳嘉麟，〈臺灣水果在大陸市場競爭力分析〉，《農政與農情》，第157期，2015年7月，頁59-65，《行政院農業委員會全球資訊網》，<<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=9395&print=Y>>。

<sup>70</sup>臺灣鳳梨出口至中國市場的比重連年增加，意謂著銷往日本的比重逐年下降。就資料來看，2015年鳳梨出口至日本的金額占臺灣鳳梨出口總金額的6.03%；2016年縮減至3.98%；2019年僅剩2.12%。相較之下，出口至中國的金額占比自2015年後開始超過90%，從2016年的92.99%增至2019年的96.14%。請見行政院農業委員會，〈農業貿易：農產品別(COA)資料查詢〉，2022年4月22日(檢索)，《行政院農業委員會》，<<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/trade/TradeCoa.aspx>>。

拓展市場到這些國家並不容易，<sup>71</sup> 這代表臺灣目前還找不到可以替代中國的出口市場，在鳳梨這個品項的貿易上對中國依賴度大，脆弱性高。相較之下，中國的鳳梨產量從 2016 年逐步上升，<sup>72</sup> 同時 2018 年到 2019 年的資料顯示，<sup>73</sup> 鳳梨並非中國用以出口賺取貿易利潤的主要果品。<sup>74</sup> 此外，若以消費量來看，中國並非一直是進口鳳梨的大國，而是從 2015 年開始漸漸增加進口量，<sup>75</sup> 目前與日本是亞洲地區的兩大鳳梨進口國，共占區域市場的 55%。<sup>76</sup> 中國的主要進口來源依序是菲

---

71.〈臺灣鳳梨拚外銷 李堂察傳承採後處理關鍵〉，2021 年 6 月 7 日，〈農產品冷鏈知識整合平台〉，<[https://accp.atri.org.tw/expert\\_news/%E8%87%BA%E7%81%A3%E9%B3%B3%E6%A2%A8%E6%8B%9A%E5%A4%96%E9%8A%B7-%E6%9D%8E%E5%A0%82%E5%AF%9F%E5%82%B3%E6%89%BF%E6%8E%A1%E5%BE%8C%E8%99%95%E7%-90%86%E9%97%9C%E9%8D%B5/](https://accp.atri.org.tw/expert_news/%E8%87%BA%E7%81%A3%E9%B3%B3%E6%A2%A8%E6%8B%9A%E5%A4%96%E9%8A%B7-%E6%9D%8E%E5%A0%82%E5%AF%9F%E5%82%B3%E6%89%BF%E6%8E%A1%E5%BE%8C%E8%99%95%E7%-90%86%E9%97%9C%E9%8D%B5/)>。

72.〈2019 年中國鳳梨產量、進出口情況及發展趨勢分析〉，《產業信息網》，2020 年 7 月 8 日，<<https://www.chyxx.com/industry/202007/880258.html>>。

73.〈2015-2019 年中國鮮或乾的鳳梨進出口數量、進出口金額統計〉，《產業信息網》，2020 年 4 月 27 日，<<https://www.chyxx.com/shuju/202004/856840.html>>。

74. United Nations Conference on Trade and Development, *Pineapple: An INFOCOMM Commodity Profile* (Geneva: UNCTAD, 2016), p. 13；中國主要的出口對象是俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯。

75. 不過，從 2015 年到 2019 年，中國進口的成長幅度高達 141.3%。請見 Daniel Workman, "Pineapples Imports by Country," April 22, 2022, Accessed, *World's Top Exports*, <<https://www.worldstopexports.com/pineapples-imports-by-country/>>。

76. "Asia's Pineapple Market – Japan and China Account for 55% of Total Imports in the Region," April 2, 2020, *Global Trade*, <<https://www.globaltrademag.com/asias-pineapple-market-japan-and-china-account-for-55-of-total-imports-in-the-region/>>.

律賓、臺灣、泰國；其中菲國占了進口比例的七成，而臺灣僅占二成。換言之，從臺灣進口的鳳梨占中國市場比重不高且並非不可替代。

2015年5月，中國國家質量監督檢驗檢疫總局發布「關於加強對進口臺灣菠蘿檢驗檢疫監管的警示通報」，指出臺灣鳳梨被廈門檢驗檢疫局發現有歐滅松含量0.14ppm，超過中國的安全標準七倍。當時中國官方的處理方式是要求各地檢驗機關提高對來自臺灣鳳梨的抽驗比例由5%至10%，若仍發現有農藥殘留超標，將對之下架及退回。從規範面來看，被中國官方驗出之歐滅松當時並沒有國際規範存在，同時也並非進口方禁止使用之藥物（中國規定的容許殘留量為0.02ppm）。關鍵在於，歐滅松被臺灣規範為禁藥，不得使用。因此，從臺灣銷往中國的鳳梨本不該被驗出有此藥物。倘若中國方面的資訊屬實，必然是臺灣的果農違規使用禁藥歐滅松，或是因為使用大滅松(Dimethoate)來防範介殼蟲，導致受檢時被測出歐滅松的代謝物。事實上，根據農委會於2014年4月一份田間與集貨場蔬果農藥殘留的檢驗結果，臺南地區的鳳梨確實被驗出有歐滅松殘留。<sup>77</sup>

由於負責制定國際食品安全標準的CAC在2015年以前一直沒有訂定歐滅松用於鳳梨之殘留容許量標準，而臺灣是自2008年起便以國內法的方式禁用歐滅松。因此，即便證據清楚顯示是臺灣農民違反規定，也僅是不符臺灣及中國的國內規範，而非國際規範。在此情況下，依照《SPS協定》，中國不受到「國際標準」的約束，可以採用自己的標準。此一情況也顯示出，當欠缺國際標準時，進口方自行設立的農藥標準就算妨礙貿易自由化，也不會受到國際規範的制約。不過，2015年的歐滅松事件是臺灣果農違反自己的國內法，同時在

---

77.郭秀貞，〈臺灣出口中國鳳梨遭檢農藥超標7倍 陸方「加嚴檢測」台方仍未釐清來源 外銷恐受阻〉，《上下游新聞》，2015年5月18日，<<https://www.newsmarket.com.tw/blog/69963/>>。

出口貿易上又屬於依賴度和脆弱度較高之一方。在此情況下，為使鳳梨能繼續順利出口至中國，臺灣的因應策略是將鳳梨納入三級管理制度，同時由農委會輔導農民。此外，農委會農業藥物毒物試驗所提供「輸大陸鳳梨病蟲害防治用農藥參考基準」給果農們參考，以避免果品出口時因殘留量問題再度遭進口方查扣、退運或銷毀。

## 五、臺中鳳梨貿易：蟲害問題

中華人民共和國海關總署於 2021 年 2 月 25 日以「截獲檢疫性有害生物」為由，依據《海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議》通知臺灣，自同年 3 月 1 日起暫停開放鳳梨進口。<sup>78</sup> 根據中方說法，海關部門多次從臺灣輸入的鳳梨中發現太平洋臀紋粉介殼蟲 (*Planococcus minor*)、新菠蘿灰粉介殼蟲 (*Dysmicoccus neobrevipes*)、菝葜黑圓盾介殼蟲 (*Melanaspis smilacis*) 等有害生物，故決定暫停受理臺灣鳳梨的進口報關。<sup>79</sup> 此外，國臺辦發言人朱鳳蓮指出，早在去年中國就向臺灣書面通報了 28 批鳳梨不合格的情況，其中有 14 批檢出菝葜黑圓盾介殼蟲、8 批檢出太平洋臀紋粉介殼蟲、6 批檢出新菠蘿灰粉介殼

---

<sup>78</sup> 此份協議於 2009 年 12 月 22 日完成簽署，於 2010 年 3 月 21 日正式生效，是兩岸農產品貿易檢疫檢驗的資訊交流機制，但自 2016 年 5 月起，交流活動停擺。目前的實際狀況是，兩岸農產品貿易持續進行，但雙方檢疫事務的資訊交流只剩下有關違規案件的通報和知會。截至 2021 年 8 月，雙方通報案件總數達 2,219 件，其中陸方通報我國鳳梨被發現有害生物介殼蟲的案件有 7 起，請見行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，〈2021 海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議執行成效\_8〉，2021 年 11 月 17 日（檢索），《行政院農業委員會動植物防疫檢疫局》，〈<https://www.baphiq.gov.tw/ws.php?id=4798>〉。

<sup>79</sup> 中華人民共和國海關總署動植物檢疫司，〈海關總署動植物檢疫司關於暫停臺灣鳳梨輸入大陸的通知：動植函〔2021〕18 號〉，2021 年 2 月 26 日，《中華人民共和國海關總署》，〈<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/zfxxgkml34/3688556zwgk/index.html>〉。

蟲。<sup>80</sup>

針對上述問題，我國農委會的資料顯示，去年至今年輸往中國的鳳梨共有 6,200 批，被通報發現前述三種特定介殼蟲的案件共計 13 起。然而，這些害蟲在中國本身也有，若以禁止進口的方式來因應顯然不能達到蟲害防治之目的，但若依燻蒸方式處理，蟲害風險便可被有效控制。<sup>81</sup> 簡言之，中國採取的貿易措施非必要也不適當，有違《SPS 協定》。農委會防檢局副局長鄒慧娟表示，以往臺灣農產品外銷中國若有必要被暫停，北京官方會先與我方討論，再做決定，但此次介殼蟲事件未經討論就直接暫停進口，並且未附有明確之期限。<sup>82</sup>

從以上資料綜合觀之，引起貿易爭執的特定害蟲是否有相關的國際規範存在應係一項重點。文獻上，爭執中提及的三種介殼蟲雖然對農作物健康有一定影響，但醫學上還未發現對人體有害。因此，CAC 並沒有任何關於介殼蟲的規範。不過，從植物安全與進口國防疫的角度來看，介殼蟲確實是一項應予防治的害蟲，故而在《國際植物保護公約》的機制下，訂有一些科學性的處理方法，例如輻射照射處理 (irradiation treatment)。其中，太平洋臀紋粉介殼蟲及新菠蘿灰粉介殼蟲的處理方式明確載於 IPPC 第 28 號《用於植物衛生措施的國際標準》(International Standards for Phytosanitary Measures) 之附件 19，<sup>83</sup> 但菝葜黑圓盾介殼蟲則沒有類似規範。不過，曾有研究指

---

<sup>80</sup>〈國台辦稱通報臺灣鳳梨不合格 28 件 陳吉仲批數據不實〉，《中央通訊社》，2021 年 3 月 31 日，〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103310168.aspx>〉。

<sup>81</sup>行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，〈針對中國大陸 3 月 1 日起暫停臺灣鳳梨輸入相關因應措施〉。

<sup>82</sup>〈中國回函仍暫緩進口鳳梨 農委會盼恢復：已提供更多資訊〉，《中央通訊社》，2021 年 2 月 27 日，〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102270179.aspx>〉。

<sup>83</sup>International Plant Protection Convention, “PT 19: Irradiation Treatment

出，菟螬黑圓盾介殼蟲在臺灣幾個主要栽培鮮食鳳梨的地區確實存在，是一種新的害蟲。<sup>84</sup> 此外，經查中國與其他國家的鳳梨貿易後，本文發現巴拿馬有過類似情況，因此中國在 2019 年公布之《進口巴拿馬鮮食鳳梨植物檢疫要求》中，明定菟螬黑圓盾介殼蟲為有害生物，而一旦發現便應採取有效之檢疫與除害方法；倘若客觀上不存在有效檢疫與除害方法時，具有此種有害生物的農產品就不得出口至中國市場。<sup>85</sup>

總體而言，臺灣出口鳳梨至中國市場的貿易爭執雖非完全可依國際規範來處理，但並不是毫無國際規範可被用來因應。更重要的是，在有可供處理介殼蟲的國際標準中，目前 IPPC 所提供的規範在制定程序上及內容上均不存在類似 BSE 風險分類與萊劑殘留容許量的「技術政治」現象，而是中立且符合植病與防疫科學的標準。鑑於臺灣本土的確有被中國官方指出之三種特定介殼蟲，而沒有國際規範可依循的介殼蟲在過往中國與其他國家交易的實踐中，也設有何種情況下才會被禁止進口之規定，臺灣可以參考這些既存之國際規範或國家實踐，作為與中國對口機關協商或談判的策略。<sup>86</sup>

---

for *Dysmicoccus Neobrevipes*, *Planococcus Lilacinus* and *Planococcus Minor*,” ISPM 28: Phytosanitary Treatments for Regulated Pests, 2016, IPPC, <[https://www.ippc.int/static/media/files/publication/en/2016/06/PT\\_19\\_2015\\_En\\_2016-05-27\\_PostCPM11\\_InkAm.pdf](https://www.ippc.int/static/media/files/publication/en/2016/06/PT_19_2015_En_2016-05-27_PostCPM11_InkAm.pdf)>.

<sup>84</sup> 黃守宏、林靜宜，〈鳳梨嫡粉介殼蟲之分布與防治及其他害蟲調查〉，《臺灣農業研究》，第 63 卷第 1 期，2014 年 3 月，頁 68-76。

<sup>85</sup> 中華人民共和國海關總署，〈進口巴拿馬鮮食鳳梨植物檢疫要求〉，海關總署公告 2019 年第 47 號，2019 年 9 月 20 日，《中華人民共和國海關總署》，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/zfxxgkml34/3685811zwgk/index.html>>（因此網頁中的附件有時無法開啓，檢疫要求的具體內容可另行參考：[https://m.cqn.com.cn/pp/content/2019-03/20/content\\_6917121.htm](https://m.cqn.com.cn/pp/content/2019-03/20/content_6917121.htm)）。

<sup>86</sup> 從這裡的鳳梨「蟲害」問題與前一案的鳳梨「農藥」問題來看，臺灣在



## 六、研究發現

茲將本文每一個案例與各項假設的檢測結果摘要如下表 2，同時將每個案例最終的變數交集 (SET) 一併呈現於表中。

表 2 研究假設檢測結果

	H1	H2a	H2b	H3	H4	Q	SET
	S-IR	tech-p	Tech-P + HS	eco-i	Pow-G + Ex-Weak		
Case 1	✓	×	✓	×出	×	✓	STHSEPIx
Case 2	✓	×	✓	×出	×	✓	STHSEPIx
Case 3	✓	×	×	×進	×	✓	STHSEPIx
Case 4	×	✓	×	×出	✓	×	stEPEx
Case 5	a	✓	✓	×	×	✓	StEPEx
	b	×	✓	×	×	✓	stEPEx

資料來源：作者自行製作。

說明：本文總共有五項研究假設，但第二項假設內含相互排斥的一組對立假設 H2a 與 H2b，因此實際上的假設組合 (SET) 是 H1~H4 四個自變量存在與否的邏輯排列組合。

由表 2 可知，H3（交易的食物同時對進 / 出口雙方的經濟利益

因農藥超標被禁的例子，是修正自己的果品生產方式，以求盡可能符合進口方之規範，讓貿易爭執落幕，鳳梨得以恢復出口。但在蟲害問題上，臺灣的做法明顯有所不同（但進口方明明是同一個），會責難進口方的政策無理或不必要，但具體因應上卻沒有比照出口鳳梨到其他國家（例如澳洲）被禁之後的做法，或是參考 IPPC 所公布的蟲害處理標準。這其中的原因可能與兩岸間的一些「政治因素」有關，特別是與「國內政治」的一些問題有關。毋寧，當政治因素的考量與貿易專業的考量不相伯仲，或甚至前者凌駕後者時，本可獲得妥善處理之貿易爭執反而變得棘手，也讓臺灣陷於劣勢。然而，這種情況未必會在其他小國作為出口方時發生。



影響不大時，爭執才不會發生）的檢測結果最爲一致，無論貿易的品項爲何、引起爭執的事件爲何，還有相對國力較強的是出口方或進口方，假設中「同時交易雙方經濟利益受影響不大 (eco-i)」的情況未曾出現過（故檢測結果均是 ×）。在這之中，又以出口方的經濟利益比較容易受到影響，且每當出口方的經濟利益受影響時，貿易爭執幾乎都會發生，並且就算出口方在相對國力上遜於進口方亦然。唯一的例外就是 Case 3，經濟利益受損嚴重的是進口方，而不是出口方。何以如此？本文認爲，在交易品項爲肉品之食品貿易中，美國萊豬的案例較爲特別，因爲儘管美國豬肉輸臺的經濟利益並不大（此點與美牛輸臺迥異），但美國自 2012 年 CAC 制定萊劑的國際標準後，就一直積極施壓臺灣開放美豬進口，因爲美國知道若不在萊豬問題上堅定立場，將會影響到萊牛的輸臺及其他國家對美國萊牛與萊豬的輸入。換言之，美國豬肉出口臺灣的經濟利益雖然不大，但作爲全球豬肉出口的大國和飼養牛豬會使用萊劑之國家，美國不能讓任何進口方對其已符合國際規範的萊劑使用行爲做出挑戰。本個案較爲特殊的另一點是，進口方臺灣有需要保護之經濟利益，此點和美臺進行牛肉貿易的情況不同。易言之，雖然臺灣在豬肉的飲食習慣上與牛肉有所區別，同時也和多數國家不同，因此對美國萊豬的進口限制確實有衛生安全的考量，但這點並不能夠用來否認臺灣對美豬的限制也有保護本國養豬產業的因素於其中。

除 Case 3 外，以下再依序補充每個案例的具體分析：

（一）Case 1：H1 被否證，因爲在美臺爭議發生前已有國際規範存在。然而，有必要說明的是，在 2003 年美國境內出現牛隻感染 BSE 的病例以前，美臺之間沒有牛肉貿易的爭執。OIE 在當時（2002 年至 2005 年）對 BSE 之分類是依據疫情擴散或流行的程度區分爲：非疫區 (free zone)、準非疫區 (provisional free zone)、低風險區 (minimal risk)、普通風險區 (moderate risk zone) 與高風險區 (high risk zone)。2005 年，OIE 在美國積極推動下通過決議，將上述標準修改爲依國

家採取管理和控制 BSE 後的「風險高低」來分類；修正後的標準從五種分類變為三種，即可忽略、被控制、未能確定。依此新標準，美國的牛肉在 2007 年成為可供國際貿易之商品，美臺牛肉爭執開始漸漸升高。從 2003 年到 2009 年，美國境內至少確診 3 例 BSE 個案，因此臺灣在這段期間限制美牛進口確實有維護衛生安全的考量。

(二) Case 2：2006 年臺灣開始禁用萊劑，當時還沒有相關的國際標準。2007 年，政府有意放寬對萊劑的管制，但國內反彈大，出口方美國反而未有大動作的施壓。2012 年 CAC 通過萊劑的國際標準，美方開始對我國施壓，最終臺灣於 2013 年實行「牛豬分離」作為因應。

(三) Case 4：本案是唯一沒有發生爭執的個案，同時客觀上也沒有關於農藥歐滅松的國際標準存在於當時。因此，在欠缺國際標準的情況下，貿易雙方還是有可能不發生爭執的。此外，由於沒有國際規範，自然也就不會發生技術政治的科學不中立現象。然而，進口方中國在本案中有維護衛生安全法益的需求，因為系爭果品在進入中國海關時被查驗出農藥殘留值超過中國標準值的七倍。從相關貿易數據可知，臺灣鳳梨出口到中國市場有很大的經濟利益，加上歐滅松本身在臺灣被列為禁用之農藥，因此出口方在自己本國果農違法國內法，又同時欠缺國際標準可依循的情況下，為了維護出口貿易的利益，由政府協助果農改善違法行為，在出口之前達到進口方的標準。

(四) Case 5a：中國在未與臺灣政府協商又毫無預警的情況下片面暫停輸入臺灣鳳梨，引起貿易爭執。但本案爭執的強度顯然無法與美牛或美豬的貿易爭執相比。我國農委會雖然在與中國對口機關書信往來的過程中提及，希望中方履行《SPS 協定》第 5 條第 4 項的義務，即盡可能減少對貿易造成之負面影響，但在中方指出的三種介殼蟲中其實有兩種的蟲害處理方式有國際標準存在，臺灣其實可以依此國際規範改善原本出口到中國市場的鳳梨條件，<sup>87</sup> 然後要求中國官方重新開

---

87.此國際標準在技術面、執行上，以及防疫成效都比我國農委會目前提出

放市場。此外，如果臺灣認為中國有違反《SPS 協定》第 5 條第 4 項之嫌，可以將爭執提交到 WTO/DSM。惟迄目前為止，這兩種方法臺灣政府均還未開始採用。<sup>88</sup>

(五) Case 5b：本案與 Case 5a 最大的差異在於，欠缺有關菝萆黑圓盾介殼蟲的國際規範。而沒有國際規範時，進口方會比較占優勢，因為出口方無從援引《SPS 協定》來質疑進口方違反對貿易自由化的承諾。不過，本文要強調兩點：首先，有文獻指出，臺灣本土確實存在菝萆黑圓盾介殼蟲，因此中國的防疫措施可能並非完全無理。其次，觀之過去與中國有鳳梨交易之國家（例如：巴拿馬），其實也有發生過同一種介殼蟲的衛生安全事件，而中國的處理方式係與出口方簽署特殊協定，明定解決問題的處理辦法。臺灣應參考這樣的實踐，主動要求與中國討論彼此可接受之處理菝萆黑圓盾介殼蟲的方式，作為解決貿易爭執的策略。<sup>89</sup>

---

之藥劑蒸燻或熱水蒸煮等方式來得更有效。請見林棟樑，〈農產品進出口檢疫處理技術研發現況〉，《台南區農業專訊》，第 59 期，2007 年 3 月，頁 1-3。

<sup>88</sup>我國已於 2021 年 11 月 4 日在 WTO/SPS 的委員會例行會議中（第 81 次）提出「貿易關切」，要求中國依據《SPS 協定》的相關規範恢復進口我國的鳳梨、釋迦和蓮霧。由於中國方面至今還持續限制，農委會表示將透過兩岸協議平臺尋求溝通機會，並不排除利用 WTO 相關機制維護我國貿易利益。請見行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，〈為解決中國暫停我國鮮果輸銷問題 我國於 WTO/SPS 委員會對中國提出特定貿易關切 要求中方儘速展開技術性對話〉，2021 年 11 月 4 日，《行政院農業委員會》，<[https://www.coa.gov.tw/theme\\_data.php?theme=news&sub\\_theme=agri&id=8546](https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=8546)>。

<sup>89</sup>但自爭執事件發生後，並未見到臺灣有這方面的深入討論，不知是因為鳳梨銷往中國的經濟利益對臺灣總體經濟的貢獻程度不夠大（或是目前占比小），以致政府至今未有積極作為，還是另有他因。以平均值來看，臺灣 GDP 的組成中，農業只占 2%、工業占 36%、服務業占 62%。

## 伍、結論

在所有貿易爭執發生(Q✓)的個案中，唯一的共同自變數就是進/出口方中至少有一方的經濟利益受到了損害，所以經濟利益受到影響是導致貿易爭執發生的必要條件。然而，並非充分條件，故不能保證只要國際貿易中有一方的利益受損，爭執就必然發生。Case 4說明了這樣的情況，但值得吾人留意的是，這起個案所以未生爭執，並不是因為出口方在國力上弱於進口方，<sup>90</sup>而是因為出口方的生產方式明確違反了自己本國的法律，也就是有所理虧。此外，這起個案中因為欠缺「安全化」的國際標準，故而沒有進口方是否應該遵約的爭議。

基於上述的研究發現，本文綜整 Case 4 與 Case 5，針對臺灣出口果品的貿易情況進行分析。在交易標的相同（鳳梨）、進口方相同（中國）、臺灣出口貿易利益皆受損，以及臺灣相對國力皆較弱的情況下，國際標準的欠缺對於身為出口方的臺灣明顯不利，特別是在臺灣的生產者又自己違反本國法的情況下。應予附帶一提的是，Case 5b 雖然也沒有國際標準存在，但因為臺灣生產者沒有任何違法行為，所以政府可以向中國官方及 WTO 的相關委員會主張權利，對貿易事件加以爭執，尋求合理對待。這說明了出口國本身生產活動的

---

<sup>90</sup>也就是說，本文經由研究推翻了第四個假設(H4)，因此貿易爭執的發生與否和進/出口雙方間的權力落差沒有必然關聯性。文獻上曾有知名的國際法與國際關係學者以實證方式對 WTO 會員使用 DSM 的差異情況進行研究，發現政治上的小國不會控訴政治上的大國此一說法「不成立」。另一方面，低收入的 WTO 會員雖然使用 DSM 的能力(capability)較差，但在某些情況下還是會控訴高收入的會員。請見 Andrew T. Guzman & Beth A. Simmons, "Power Plays and Capacity Constraints: The Selection of Defendants in World Trade Organization Disputes," *Journal of Legal Studies*, Vol. 34, No. 2, June 2005, pp. 557-598。本文因此可以和此類有關「貿易爭端」的文獻進行對話，並將「權力落差」不具有必然關係的研究發現，進一步適用於「貿易爭執」。

合法性有無會影響他在面對出口受限時的反應；國內層次的因素顯然是較為關鍵的。此項研究發現有助於本文未來跟研究國際貿易爭端的文獻進一步對話，特別是釐清那些將「爭執」進一步升級為 WTO 貿易「爭端」的控訴方 (complainants)，是否多數均是國內生產活動不違法的出口方。

肉品貿易方面，本文個案的實證結果一致性很高，說明國際規範即便存在，若是欠缺科學中立，進口方只要有維護本國消費者衛生安全的需求時，即便國力明顯弱於出口方，也還是會不惜與之發生爭執；只是爭執的時間與力度會因為本國同類產業受創的情況嚴重有別，而有相應之變化。這項研究發現具有一項重要的啓示，即國際食品貿易的爭執根源與進口方同類產業利益的受損程度密切相關。易言之，如果進口方評估這樣的受損程度是高的，不遵約（違反貿易自由化）的可能性就會比較高。職是之故，當交易品項不同時，進口方的回應確實可能出現差異，而解釋此差異的關鍵，同樣也是在國內層次。

除上述果品與肉品兩類貿易爭執個案的比較外，本文藉由跨越貿易品項的交叉分析，綜整了關於牛肉進口貿易的 Case 1（病牛）與 Case 2（藥牛），以及關於果品出口的 Case 4（藥梨）與 Case 5（蟲梨），發現果品貿易似乎比較不會出現國際標準中立性喪失之問題，究其原因可能有二：一是根本性地欠缺果品類的國際食安標準，自然也就不會出現技術政治的現象；一是這樣的標準幾乎都維持了中立性。針對第一項原因，未來可進一步研究的方向是，有關果品的農藥使用標準是否較不受到主權國家的關注，以致相關的國際規範較少被出口果品的貿易大國加以推動和制定。針對第二項原因，則可進一步探索是否某些貿易商品（例如肉品）的標準制定會比較容易出現技術政治的現象，並進而針對具有此種特性之商品思考更好的治理之道，以預防或減少貿易爭執的發生。

最後，從關懷臺灣貿易的立場進行一些反省。在美臺萊豬貿易的個案裡，儘管經濟利益受損的是進口方，而不像其他案件都是出口



方，但本文對此提出了解釋。詳言之，因為萊劑可同時使用在豬肉與牛肉，所以就算美國豬肉輸臺的經濟利益不大，但考量到若不維持堅定的一貫立場，美牛輸臺的經濟利益便可能受到牽連。就此觀之，經濟利益的考量依舊存在於出口方美國，只是並非直接利益，而是反射利益。值得注意的是，萊豬輸臺議題對臺灣本土養豬產業有可能會造成重大經濟衝擊，因此在 2021 年 1 月開放之前，美臺雙方花了很長一段時間與心力在處理這項貿易爭執。相較於美牛輸臺，清楚可見豬肉進口的貿易因為同時觸及臺灣（進口方）的經濟利益與衛生安全，導致爭執的強度高出許多。基於這樣的發現，可以知道貿易爭執與經濟利益受損間緊密的關聯性，而爭執往往是之後爭端或甚至是更高強度衝突的遠因。鑑此，所謂貿易能夠帶來和平或是抑制戰爭的論點有必要略做修正。當國際貿易未涉及交易其中一方的經濟利益受損時，爭執不易發生，貿易和平論通常是在這種情況下獲得肯認；然而，一旦有一方的經濟利益受損，即便國力相對為弱，本文的研究顯示，爭執仍可能出現，只不過在國力差距懸殊的限制下，爭執較難升級為爭端。貿易和平論在此種情況下依然適用，但解釋力會稍減。

文末尚有兩點發現值得讀者參考：一、在食品貿易領域，如果出口方是貿易大國時，經濟利益受損的結果幾乎是無法忍受的，故而會用各種方式確保他的利益，其中一種方式是透過專業性的國際組織訂立具有科學性的食安標準，但這種標準的科學中立性往往頗具爭議。然而，這不等於所有的國際食安標準皆是不中立的，而是以目前本文個案中那些引起貿易爭執的食安標準來看，皆顯示有不中立的情形；二、承上，若出口方是貿易小國時，不可能仿效貿易大國的做法來維護自己受損的經濟利益，因此應該細心掌握與自己輸出之食品有關的各類國際標準，還有相關的國家貿易實踐，以此作為維護自身經濟利益的有效方法。這點是臺灣目前在果品出口貿易上努力較為不足之處。

（收件：2021 年 9 月 13 日；修正：2022 年 3 月 21 日；

採用：2022 年 4 月 20 日。）



## 參考文獻

### 中文部分

#### 專書

高仁山、謝文喆、高柏鈞，2019。《國內外牛肉市場調查研究》，高雄：臺灣經濟研究院南臺灣專案辦公室。

#### 專書論文

李堂察、唐佳惠、黃慶文，2014。〈鳳梨〉，劉碧鵲編，《主要外銷果樹採後處理專刊（再版）》，臺中：行政院農業委員會農業試驗所，頁 71-82。

#### 期刊論文

牛惠之，2004/4。〈世界貿易組織之 SPS 協定關於風險評估與風險管理之規範體系與爭端案例研究〉，《台灣國際法季刊》，第 1 卷第 2 期，頁 151-236。

林棟樑，2007/3。〈農產品進出口檢疫處理技術研發現況〉，《台南區農業專訊》，第 59 期，頁 1-3。

倪貴榮、吳慈珮，2010/1。〈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》，第 176 期，頁 147-159。

黃守宏、林靜宜，2014/3。〈鳳梨嫡粉介殼蟲之分布與防治及其他害蟲調查〉，《台灣農業研究》，第 63 卷第 1 期，頁 68-76。

黃宗煌、蔡攀龍、李顯峰、蕭代基，1996/7。〈國際環保公約、貿易組織與協定之概述〉，《農業金融論叢》，第 36 期，頁 43-91。

## 網際網路

- 2011/11/4。〈兩岸食品協議3年，毒奶求償成績掛零〉，《自立晚報》，<[http://www.idn.com.tw/news/news\\_content.php?catid=1&catsid=2&catdid=0&artid=20111104abcd021](http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?catid=1&catsid=2&catdid=0&artid=20111104abcd021)>。
- 2018/4/23。〈看數據種鳳梨，臺灣10年鳳梨產情分析概要〉，《科技農報》，<<https://www.agritech.org.tw/2018/04/10.html>>。
- 2020/4/27。〈2015-2019年中國鮮或乾的鳳梨進出口數量、進出口金額統計〉，《產業信息網》，<<https://www.chyxx.com/shuju/202004/856840.html>>。
- 2020/7/8。〈2019年中國鳳梨產量、進出口情況及發展趨勢分析〉，《產業信息網》，<<https://www.chyxx.com/industry/202007/880258.html>>。
- 2021/2/27。〈中國回函仍暫緩進口鳳梨 農委會盼恢復：已提供更多資訊〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102270179.aspx>>。
- 2021/3/31。〈國台辦稱通報臺灣鳳梨不合格28件 陳吉仲批數據不實〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103310168.aspx>>。
- 2021/6/7。〈臺灣鳳梨拚外銷 李堂察傳承採後處理關鍵〉，《農產品冷鏈知識整合平台》，<[https://accp.atri.org.tw/expert\\_news/%E8%87%BA%E7%81%A3%E9%B3%B3%E6%A2%A8%E6%8B%9A%E5%A4%96%E9%8A%B7-%E6%9D%8E%E5%A0%82%E5%AF%9F%E5%82%B3%E6%89%BF%E6%8E%A1%E5%BE%8C%E8%99%95%E7%90%86%E9%97%9C%E9%8D%B5/](https://accp.atri.org.tw/expert_news/%E8%87%BA%E7%81%A3%E9%B3%B3%E6%A2%A8%E6%8B%9A%E5%A4%96%E9%8A%B7-%E6%9D%8E%E5%A0%82%E5%AF%9F%E5%82%B3%E6%89%BF%E6%8E%A1%E5%BE%8C%E8%99%95%E7%90%86%E9%97%9C%E9%8D%B5/)>。
- 中華人民共和國海關總署動植物檢疫司，2021/2/26。〈海關總署動植物檢疫司關於暫停臺灣鳳梨輸入大陸的通知：動植函〔2021〕18號〉，《中華人民共和國海關總署》，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/zfxxgkml34/3688556zwgk/index>>。

html>。

中華人民共和國海關總署，2019/9/20。〈進口巴拿馬鮮食鳳梨植物檢疫要求〉，海關總署公告 2019 年第 47 號，《中華人民共和國海關總署》，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/zfxxgkml34/3685811zwgk/index.html>>。

行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，2015/5/4。〈質檢動警【2015】〉，第 023 號，《對外貿易植物檢疫查詢系統》，<[https://export.baphiq.gov.tw/coa/plantsearch2\\_idx.php?act=search\\_view&cid=32&skey=&skid=&spro=10&io=E&io\\_1=%A5X%A4f&country=%A4%A4%B0%EA%A4j%B3%B0\(C hina\)](https://export.baphiq.gov.tw/coa/plantsearch2_idx.php?act=search_view&cid=32&skey=&skid=&spro=10&io=E&io_1=%A5X%A4f&country=%A4%A4%B0%EA%A4j%B3%B0(C hina))>。

行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，2021/2/26。〈針對中國大陸 3 月 1 日起暫停臺灣鳳梨輸入相關因應措施〉，行政院農委會農業新聞（文號 8701），《行政院農業委員會》，<[https://www.coa.gov.tw/theme\\_data.php?theme=news&sub\\_theme=agri&id=8339](https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=8339)>。

行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，2021/11/17（檢索）。〈2021 海峽兩岸農產品檢疫檢驗合作協議執行成效\_8〉，《行政院農業委員會動植物防疫檢疫局》，<<https://www.baphiq.gov.tw/ws.php?id=4798>>。

行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，2021/11/4。〈為解決中國暫停我國鮮果輸銷問題 我國於 WTO/SPS 委員會對中國提出特定貿易關切 要求中方儘速展開技術性對話〉，《行政院農業委員會》，<[https://www.coa.gov.tw/theme\\_data.php?theme=news&sub\\_theme=agri&id=8546](https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=8546)>。

行政院農業委員會，2010/8/31。〈美豬美牛進口議題專區〉，《行政院農業委員會》，<<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2511295>>。

- 行政院農業委員會，2021/9/30。〈糧食供需年報（109年）〉，《行政院農業委員會》，<<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>>。
- 行政院農業委員會，2022/4/22（檢索）。〈農業貿易：農產品別（COA）資料查詢〉，《行政院農業委員會》，<<https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/trade/TradeCoa.aspx>>。
- 陳嘉麟，2015/7。〈臺灣水果在大陸市場競爭力分析〉，《農政與農情》，第157期，頁59-65，《行政院農業委員會全球資訊網》，<<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=9395&print=Y>>。
- 郭秀真，2015/5/18。〈臺灣出口中國鳳梨遭檢農藥超標7倍 陸方「加嚴檢測」台方仍未釐清來源 外銷恐受阻〉，《上下游新聞》，<<https://www.newsmarket.com.tw/blog/69963/>>。
- 張家瑀，2016/5/2。〈立院通過提案 要求牛豬分離、嚴禁美豬進口〉，《風傳媒》，<<http://www.storm.mg/article/112210>>。
- 焦鈞，2019/2/18。〈臺灣鳳梨出口超過九成依賴中國，銷量三倍躍升是福是禍？〉，《上下游新聞》，<<https://www.newsmarket.com.tw/blog/117043/>>。
- 衛生福利部食品藥物管理署，2021/12/31（檢索）。〈豬肉儀表板歷史資料區〉，《衛生福利部食品藥物管理署》，<<https://www.fda.gov.tw/TC/siteList.aspx?sid=11949&pn=2>>。

## 英文部分

### 專書

- Birkland, Thomas A., 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Buzan, Barry, Ole Waever, & Jaap de Wilde, 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Epps, Tracey, 2008. *International Trade and Health Protection: A Critical Assessment of the WTO's SPS Agreement*. London: Edward Elgar Publishing.
- Goldsmith, Jack L. & Eric A. Posner, 2007. *The Limits of International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Greenberg, Michael, 1969. *British Trade and the Opening of China 1800-1842*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hecht, Gabrielle & Michael Allen, 2001. *Technologies of Power*. Cambridge: MIT Press.
- Held, David, 1995. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Jasanoff, Sheila, 2004. *States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order*. London: Routledge.
- Keohane, Robert & Joseph Nye, Jr., 1989. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little-Brown.
- Nestle, Marion, 2013. *Food Politics: How the Food Industry Influences Nutrition and Health*. Berkeley: University of California Press.
- Pollan, Michael, 2006. *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*. New York: Penguin.
- UNDP & Kamal Malhotra, 2003. *Making Global Trade Work for the People*. London: Earthscan.
- United States Trade Representative, 2021. *2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report*. Washington, D.C.: United States Trade Representative.
- von Tigerstrom, Barbara, 2007. *Human Security and International Law*. Oxford: Hart Publishing.

### 專書論文

- Dunoff, Jeffery, 2006. "Lotus Eaters: Reflections on the Varietals Dispute, the SPS Agreement and WTO Dispute Resolution," in George A. Bermann & Petros C. Mavroidis, eds., *Trade and Human Health and Safety*. New York: Cambridge University Press, pp. 163-172.
- Lee, Kelley, Suzanne Fustukian, & Kent Buse, 2002. "An Introduction to Global Health Policy," in Kelley Lee, Suzanne Fustukian, & Kent Buse, eds., *Health Policy in a Globalising World*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-17.
- Plianbangchang, Samlee, 2004. "Trade and Health: Perspectives and Issues," in World Health Organization, ed., *Trade and Health: Compilation of Presentations made at the Inter-regional Workshop*. New Delhi: WHO/South-East Asia Region, pp. 5-8.
- Shaffer, Gregory, 2004. "Power, Governance, and the WTO: A Comparative Institutional Approach," in Michael Barnett & Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 130-160.
- Wilson, David & Digby Gascoine, 2001. "National Risk Management and the SPS Agreement," in Francesco Francioni, ed., *Environment, Human Right and International Trade*. Oxford: Hart Publishing, pp. 155-168.

### 期刊論文

- Alemanno, Alberto & Giuseppe Capodiecì, 2012/9. "Testing the Limits of Global Food Governance: The Case of Ractopamine," *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 3, No. 3, pp. 400-407.
- Altman, Dennis, 1999/8. "Globalization, Political Economy, and HIV/



- AIDS,” *Theory and Society*, Vol. 28, pp. 559-584.
- Eckhardt, Joseph, 2002/Winter. “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, pp. 197-230.
- Fidler, David, 2001/10. “The Globalization of Public Health: The First 100 Years of International Health Diplomacy,” *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 79, No. 9, pp. 842-849.
- Fidler, David, 2005/11. “From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations,” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 4, No. 2, pp. 325-392.
- Friel, Sharon, Libby Hattersley, & Ruth Townsend, 2015/3. “Trade Policy and Public Health,” *Annual Review of Public Health*, Vol. 36, pp. 325-344.
- Guzman, Andrew T. & Beth A. Simmons, 2005/6. “Power Plays and Capacity Constraints: The Selection of Defendants in World Trade Organization Disputes,” *Journal of Legal Studies*, Vol. 34, No. 2, pp. 557-598.
- Halabi, Sam F., 2015/5. “The Codex Alimentarius Commission, Corporate Influence, and International Trade: A Perspective on FDA’s Global Role,” *American Journal of Law & Medicine*, Vol. 41, No. 2-3, pp. 406-421.
- Ingram, Martha, 2003. “Raw Deal: Trade Implications of the U.S. Food and Drug Administration’s Pending Review of Unpasteurized Cheeses,” *Minnesota Journal of International Law*, Vol. 12, No. 2, pp. 461-490.
- Jin, Hyun, 2014/11. “The 2008 US Beef Scare Episode in South Korea:

- Analysis of An Unusual Public Reaction,” *Journal of Public Health Policy*, Vol. 35, No. 4, pp. 518-537.
- Kelle, Alexander, 2007/4. “Securitization of International Public Health: Implications for Global Health Governance and the Biological Weapons Prohibition Regime,” *Global Governance*, Vol. 13, No. 2, pp. 217-236.
- Lake, David A., 2018/Autumn. “Economic Openness and Great Power Competition: Lessons for China and the United States,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 11, No. 3, pp. 237-270.
- Lazich, Michael C., 2006/6. “American Missionaries and the Opium Trade in Nineteenth-Century China,” *Journal of World History*, Vol. 17, No. 2, pp. 197-223.
- Mearsheimer, John J., 1995/1. “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, Vol. 19, No. 3, pp. 5-49.
- Mersmann, Harry, 1998/1. “Overview of The Effects of Beta-adrenergic Receptor Agonists on Animal Growth including Mechanisms of Action,” *Journal of Animal Science*, Vol. 76, No. 1, pp. 160-172.
- Rihoux, Benoît & Axel Marx, 2013/3. “Qualitative Comparative Analysis at 25: State of Play and Agenda,” *Political Research Quarterly*, Vol. 66, No. 1, pp. 167-171.
- Victor, David, 2000/Summer. “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, pp. 865-874.

#### 官方文件

- Hanrahan, Charles & Geoffrey Becker, 2008/6/4. “Mad Cow Disease

and U.S. Beef Trade,” *CRS Report for Congress* (Order Code RS21709).

United Nations Conference on Trade and Development, 2016. *Pineapple: An INFOCOMM Commodity Profile*. Geneva: UNCTAD.

### 網際網路

2020/4/2. “Asia’s Pineapple Market – Japan and China Account for 55% of Total Imports in the Region,” *Global Trade*, <<https://www.globaltrademag.com/asias-pineapple-market-japan-and-china-account-for-55-of-total-imports-in-the-region/>>.

2019/5/31(accessed). “The Beef Industry’s Major Contribution to the U.S. Economy,” *AGAMERICA*, <<https://agamerica.com/blog/beef-cattle-industry-highlights-infographic/>>.

American Institute in Taiwan, 2009/10/22. Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan (AIT), *Law & Regulations Database of The Republic of China (Taiwan)*, <<https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0090112>>.

Cook, Rob, 2021/9/4. “Ranking of Countries That Produce the Most Beef (USDA),” *Beef 2 Live*, <<https://beef2live.com/story-world-beef-production-ranking-countries-0-106885>>.

International Plant Protection Convention, 2016. “PT 19: Irradiation Treatment for *Dysmicoccus Neobrevipes*, *Planococcus Lilacinus* and *Planococcus Minor*,” ISPM 28: Phytosanitary Treatments for Regulated Pests, *IPPC*, <<https://www.ippc.int/static/media/>

files/publication/en/2016/06/PT\_19\_2015\_En\_2016-05-27\_PostCPM11\_InkAm.pdf>.

Li, Ning, Allan Schinckel, Paul Preckel, Kenneth Foster, & Bian Richert, 2002. "Profitable Use of Ractopamine in Hog Production – Economic Evaluation Using a Pig Growth Model," *Purdue University 2002 Swine Search Report*, pp. 77-82, *Purdue University*, <<https://www.ansc.purdue.edu/swine/swineday/sday02/12.pdf>>.

Mureithi, Anita, 2021/8/1. "COVAX Failures Highlight the West's Neo-Colonial Hypocrisy," *The Organization for World Peace*, <<https://theowp.org/covax-failures-highlight-the-wests-neo-colonial-hypocrisy/>>.

National Pork Producers Council, 2022/4/22(accessed). "Taiwan," *National Pork Producers Council*, <<https://nppc.org/issues/issue/taiwan/>>.

Office of the United States Trade Representative, 2010/1/5. "Joint Statement from USTR, USDA on Taiwan's Actions to Unjustifiably Restrict U.S. Beef Imports in Violation of Our Bilateral Agreement," *Office of the United States Trade Representative*, <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2010/january/joint-statement-ustr-usda-taiwan%E2%80%99s-actions-unjusti>>.

Owen, John Wyn & Olivia Roberts, 2005/7. "Globalisation, Health and Foreign Policy: Emerging Linkages and Interests," *Globalization and Health*, Vol. 1, No. 12, *Globalization and Health*, <<https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1744-8603-1-12>>.

United States Department of Agriculture, 2022/4/22(accessed).

*Report of The United States Delegate 33rd Session of the Codex Alimentarius Commission, USDA*, <<https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/delegate-report-07052010.pdf>>.

U.S. Meat Export Federation, 2022/4/22(accessed). “Total U.S. Beef Exports 2010-2019,” *U.S. Meat Export Federation*, <<https://www.usmef.org/downloads/Beef-2010-to-2019.pdf>>.

U.S. Meat Export Federation, 2022/4/22(accessed). “Taiwan,” *U.S. Meat Export Federation*, <<https://www.usmef.org/downloads/Chart-IP-Taiwan-pork-1.jpg>>.

Wilkinson, John, 2009/9/1. “The Globalization of Agribusiness and Developing World Food Systems,” *Monthly Review*, <<http://www.monthlyreview.org/090907wilkinson.php>>.

Workman, Daniel, 2022/4/22(accessed). “Pineapples Imports by Country,” *World’s Top Exports*, <<https://www.worldstopexports.com/pineapples-imports-by-country/>>.

World Trade Organization, 2022/4/22(accessed). “Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization,” *WTO*, <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm)>.

World Trade Organization, 2022/4/22(accessed). “Resolving Trade Disputes between WTO Members,” *WTO*, <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/20y\\_e/dispute\\_brochure20y\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/dispute_brochure20y_e.pdf)>.

World Trade Organization, 2022/4/22(accessed). “Disputes by Agreement: Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS),” *WTO*, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_agreements\\_index\\_e.htm?id=A19](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A19)>.

World Trade Organization Committee on Sanitary and Phytosanitary, 2020/8/3. “Review of the Operation and Implementation of the

SPS Agreement,” *WTO*, <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/64A1.pdf&Open=True>>.

World Trade Organization Panel Report, 2006/9/29. *European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R/Add.1; WT/DS292/R/Add.1; WT/DS293/R/Add.1, *WTO*, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds291\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm)>.



# **A Study of Trade Quarrels: Taiwan's Cases on Beef, Pork, and Pineapples\***

**Wei-en Tan**

(Associate Professor, Graduate Institute of International Politics,  
National Chung Hsing University)

## **Abstract**

When a WTO member is the importer in a transaction, it can, under certain conditions, decide not to fulfill its commitment to trade liberalization. At that moment, the importer and the exporter will have a trade quarrel (conceptually and empirically distinct from a trade dispute). This paper explores what variable(s) cause such quarrels. Through the study of Taiwan, which is both an importer and exporter, and the related cases of Taiwan's meat and fruit trade quarrels, this paper demonstrates that the exporter's economic interests are the key to triggering such quarrels, regardless of the types of goods, the attribute of events, and whether international standards are neutral or not. However, when the exporter is a small country in terms of its state power, it is difficult to imitate the way that powerful states defend their interests; therefore, small countries are more often at a disadvantage in trade quarrels.

**Keywords:** Trade Quarrels, Economic Interests, Health Security, Conflict of Legal Rights, Technopolitics

---

\* The author sincerely appreciates all valuable and insightful comments offered by the reviewers and the editorial board, which helped this paper in improving the solidity.

