

民進黨政府(2016-2022)開放萊豬政策 之分析

林詩凱

(臺南藝術大學通識教育中心兼任助理教授)

摘 要

本文從新古典現實主義研究民進黨萊豬開放政策。研究發現：
1. 民進黨政府萊豬開放受到權力差距影響；2. 民進黨政府萊豬議題認知轉變受到權力差距影響；3. 民進黨萊豬開放受到民進黨政府萊豬議題認知轉變影響；4. 民進黨政府萊豬議題認知轉變是中介變數；5. 萊豬議題爭議程度是調節變數，而議題爭議程度冷清則有利民進黨政府開放萊豬。本文根據結果建立一個完整模型，以期望幫助對萊豬議題感興趣者，能夠全面性了解權力差距、議題認知、議題爭議程度與政策執行，對民進黨政府開放萊豬政策之關係。

關鍵詞：新古典現實主義、萊豬議題、權力差距、議題爭議程度、政策執行

壹、前言

2021年元旦開始，台灣開放含有「萊克多巴胺」之美國豬肉及30個月齡以上的美國牛肉。¹萊豬叩關從宣布到上路，只有短短四個月。²

1.〈政院：美豬市占率不到1%與美牛進口標準一致〉，《中央通訊社》，2021年11月5日，〈<https://www.cna.com.tw/news/aip/202111050336.aspx>〉。
2.陳怡璇，〈放寬萊豬牛進口 柯文哲：若能簽FTA當然贊成〉，《中央通訊社》，2020年9月1日，〈<https://www.cna.com.tw/news/>

而台灣要重返國際貿易，勢必踏出這重要的一步。即便政府祭出比國際食品法典委員會（Codex Alimentarius Commission, CAC，又稱 CODEX）更嚴格的「科學數據」標準，同時提供台灣與進口豬隻「認證標章」之雙重保證，並且是否要購買與食用仍須靠消費者自行決定，但是依然引起不少消費者對政府「把關」執行力之疑慮。事實上，萊豬進口議題提升國內政壇對峙張力，國民黨發起反萊豬公投，要求政府全面禁止含有「萊克多巴胺」豬隻之肉品、內臟及其相關產製品。³含有「萊克多巴胺」豬隻是否如國民黨所言是「毒豬」？⁴民進黨政府為何執意在短短四個月期間，同意含有「萊克多巴胺」豬隻進口，⁵且政策宣布後全黨從官員至民意代表無不強力推動萊豬進口政策？當然，民進黨政府提出較 CODEX 更嚴峻的安全標準數據回應國民黨，⁶仍遭受多位國民黨籍立法委員諷刺民進黨換了位置便換了腦袋的說詞，⁷並發起反萊豬公投企圖要讓民進黨政府撤回萊豬進口政策。民進黨政府官員以及黨籍立委，則以台灣不能與國際脫節作為說詞，透過網路媒體宣導民眾以「不同意」選項迎戰國民黨的反萊豬公投之

aipl/202009010109.aspx>。

3. 黃奎博，〈60萬份反萊豬公投連署書的意義〉，2021年2月24日，《財團法人國家政策研究基金會》，<<https://www.npf.org.tw/1/23701>>。
4. 楊丞彧，〈孫曉雅：美豬很安全 我小孩也吃〉，《自由時報》，2021年10月30日，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1481642>>。
5. 陳鄭為，〈維繫台美關係 需要「豬隊友」？〉，《中時新聞網》，2021年1月4日，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210104001430-260408?chdtv>>。
6. 張茗喧、陳至中，〈美豬腎臟萊劑規範比國際嚴 Codex 未定容許量的其他內臟 0.01ppm〉，《中央通訊社》，2020年9月5日，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009050059.aspx>>。
7. 林宸頡、黃偉財，〈立院訂便當要「標明產地」藍酸綠：怕吃到萊豬？〉，《台視新聞網》，2020年12月27日，<<https://news.ttv.com.tw/news/10912270009100I>>。

「同意」選項。

萊豬議題政策自 2020 年 8 月宣布至 2021 年 12 月公投期間，在國內政壇爭迭不休。可見萊豬議題是研究台灣內部政經發展，與對外關係之主要亮點議題之一。但是學術文獻論及此部分者依然缺乏，若要了解民進黨政府開放萊豬決策過程，僅能從報章雜誌與新聞網路追尋，呈現本文之重要性。

過去文獻在分析古典現實主義與政策產出間之關係，易陷入自變數 (Independent Variable) 太多而不夠簡約的情形：相對地，結構現實主義則主張以國際體系結構分析政策產出，是具備嚴謹的邏輯關係和有效解釋能力，且大幅增加了國際層次分析的優勢地位。但新古典現實主義者則認為，結構現實主義的主張雖「簡約」(parsimony)，卻忽略國際體系發出清晰的信號 (signal)，但這些信號必須通過領導人認知，和國內政治的不完美傳輸帶 (transmission belt) 之後才能產生國家的政策反應。

雖然新古典現實主義 (Neoclassical Realism) 不是一種自成一脈的理論，而是古典現實主義與結構現實主義理論延伸，且被廣泛認為是對古典現實主義與結構性現實主義缺點之批評與回應；即便如此，新古典現實主義卻涉及國際體系及權力對國內因素之影響而產生政策，是本文分析萊豬議題在國內因素之理論工具，讓本文從新古典現實主義研究途徑，深度探討民進黨政府開放萊豬政策之因果鏈，彰顯新古典現實主義作為研究途徑之適切性。

在資料蒐集層面上，由於政治或國際關係領域在研究萊豬議題之學術文獻不多，讓本文在資料取得上幾乎以報章雜誌及網路資料為主要來源，是本文在追尋萊豬議題資料來源之限制。針對此，本文便參考新古典現實主義之研究框架，輔以搜尋到萊豬議題之實證資料，試圖分析民進黨政府明明知道含有萊劑之肉品進口政策，將損害民進黨形象，即便遭受多數民眾及國民黨的反對，仍然要繼續推動含有萊劑之美國肉品進口政策，以及建構民進黨推行萊豬進口政策之完整模型，作為本文之問題意識與研究目的。

貳、民進黨對含萊克多巴胺肉品進口思維之轉變

含萊克多巴胺（萊劑）肉品進口議題在馬政府時期便鬧得沸沸揚揚，即便馬英九辦公室強調當年「牛豬分離」等原則是國、民兩黨共識，⁸當時在野的民進黨以食安理由，傾全黨之力以阻止馬政府的美牛案在立法院表決過關。卻在2020年8月28日，蔡英文總統以基於國家經濟利益，及符合未來總體戰略目標決定之說詞，宣布將在2021年元旦開放「萊豬」，及放寬30個月齡以上的「美牛」進口，⁹頓時讓台灣全體國民感到錯愕。

但在馬英九執政時期，政府宣稱開放含瘦肉精（原意是萊克多巴胺）美牛，是爲了恢復《美台貿易暨投資架構協定》（*Trade and Investment Framework Agreement, TIFA*）談判，以及加入《跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定》（*Trans-Pacific Partnership, TPP*），¹⁰卻遭受到當時民進黨立委在立法院質詢時提出：「美牛議題使得美台貿易暨投資架構協定停擺，到底會對台灣造成什麼衝擊？」¹¹況且當時兩岸因馬政府的中國戰略核心概念在於承認有「九二共識」的基礎上，模糊化兩岸主權爭議、重啓兩岸的協商，藉此與中國展開經濟開放的談

8. 陳凱俊，〈綠營指馬英九開放美牛卻反萊豬 馬辦反批：棄守食安防線〉，《鏡週刊》，2021年11月17日，〈<https://tw.news.yahoo.com/news/綠營指馬英九開放美牛卻反萊豬-馬辦反批-棄守食安防線-065226985.html>〉。

9. 中華民國總統府，〈總統針對國際經貿情勢發表談話及接受媒體相關時事提問〉，2020年8月28日，《中華民國總統府》，〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/25537>〉。

10. 林瑞珠，〈歐盟爲何拒絕瘦肉精肉品？〉，2012年4月7日，《環境資訊中心》，〈<https://e-info.org.tw/node/75873>〉。

11. 張永泰，〈美牛爭議 可能影響台美貿易關係〉，《VOA》，2012年3月12日，〈<https://www.voacantonese.com/a/article-20120312us-taiwan-economic-ties-142316185/1147416.html>〉。

判；¹² 因之，對民進黨來說，馬政府開放含萊劑美牛／豬進口完全是單純經濟行爲，再加上當時美國尚未脫離狂牛症風暴，進而引發民意強烈反彈。即便馬政府時期的衛生署改口強調不會進口萊劑殘留量高的內臟，且會落實「三管」（包括：管源頭、管邊境、管市場）、「五卡」（包括：核對各項證明文件、明確標示產品資訊、開箱進行嚴密檢查、切實檢驗食品安全，以及資訊連線即時查明）進行邊境管控，¹³ 民進黨依然持反對態度，直到 CODEX 對萊劑用量訂出標準後，民進黨才放手開放萊克多巴胺 0.01ppm 以下且 30 個月以下小牛進口，但仍未放手開放含有萊劑之豬隻肉品。

當時反對含有「萊劑」豬進口之民進黨，卻支持含萊克多巴胺之美國豬肉及 30 個月齡以上的美國牛肉進口。造成民進黨政府對含有「萊劑」肉品進口思維之轉變因素爲何？此議題的答案可從蔡英文在 2020 年 8 月 28 日接受媒體相關時事提問得知。蔡政府在對話中多次提出「科學證據」、「提升美台關係」、「強化進口肉品的檢疫」、「認證標章」，及「不會犧牲本國豬農的權益」之保證。無論如何，含有「萊劑」肉品進口議題掀起台灣政壇波瀾與食安疑慮，民進黨政府官員替自己通過之政策極力辯護，試圖降低國人對該議題爭議程度，卻也引起國民黨提出反萊豬進口公投，要求執政黨停止萊豬進口。

乘乎此，爲了深度了解民進黨政府爲何改變先前反「萊劑」肉品進口思維，且極力推動「萊劑」肉品進口政策之政治動作，本文將從

12. 邱垂正、童振源，〈陳水扁政府與馬英九政府的中國戰略之比較與檢討〉，《戰略：台灣國家安全政策評論》，第 1 期，2008 年 9 月，頁 9-12，《政大學術集成》，<<http://www3.nccu.edu.tw/~ctung/Documents/W-A-b-10.pdf>>。

13. 許天來，〈三管五卡把關緊 國民健康最優先〉，《農政與農情》，第 209 期，2009 年 11 月，頁 30，《行政院農業委員會》，<<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=20473>>。

新古典現實主義研究途徑及其基本分析架構，對該議題進行全面性探討。

參、新古典現實主義及其基本分析架構

新古典現實主義並非獨樹一幟，而是現實主義傳統邏輯的延伸，同時回應了結構現實主義的缺點。具體而言，在一個無政府的、自助的體系中，安全和生存始終都處於危在旦夕情境中，各國因此不得不遵守體系的指令。誠如沃爾茲 (Kenneth Waltz) 指出，對於結構現實主義而言，各國不得不選擇最適於回應體系環境的外交政策，考慮到在無政府領域不按照體系指令行事會帶來巨大的危險。¹⁴ 但各國為了確保長期生存，不得不預先考慮未來的權力轉移，並透過預防性戰爭等政策與破壞體系的指令。¹⁵ 實際上，如果各國通常不遵循體系指令，那麼結構現實主義所發現的宏觀層次模式就無法存在。可見，結構現實主義的國際政治理論實際上要求，隸屬於這些理論上建立的隱含的外交政策應該是正確的。¹⁶ 雖然新古典現實主義贊成結構現實主義，認為國家在制定外交政策時主要關注國際體系提供的威脅和際遇，塑造成每個國家的政策之選擇範圍，卻認為各國在無政府的國際體系中如果不能適當地保護自己，即便是最微小的失誤也將可能讓自己在戰爭中被打敗，將會讓生存本身危在旦夕，因而有極強的動機關注外部刺激並且制定外交政策以合理對應。¹⁷

14. Kenneth N. Waltz, "Realist Thought and Neorealist Theory," *Journal of International Affairs*, Vol. 44, Spring/Summer 1990, pp. 21-37.

15. Jack S. Levy, "Declining Power and the Preventive Motivation for War," *World politics*, Vol. 40, Issue 3, October 1998, pp. 82-107.

16. Colin Elman, "Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy?" *Security Studies*, Vol. 6, No. 1, Autumn 1996, pp. 7-53.

17. Jennifer Sterling-Folker, "Realist Environment, Liberal Process, and

本文在建構新古典現實主義為基礎的分析框架之前，須先確定古典現實主義與結構現實主義在政策選擇之邏輯。首先，對於摩根索 (Hans Morgenthau) 和其他古典現實主義學者而言，權力分配及權力平衡是外交決策的重要衡量準則，¹⁸ 且權力關係發生轉變時，將影響及改變國際權力結構體系的穩定。¹⁹ 呈現出古典現實主義在分析對外交政策產出之解釋變數（自變數）太多情形，讓新現實主義者（如沃爾茲）認為不夠「簡約」，並提出在分析複雜的國際政治時最好能以最少的自變數來解釋依變數 (Dependent Variable)：亦即結構現實主義所謂的分析變數的「簡約」問題，係指以國際體系之結構（自變數）來分析或預測國際社會之單元（依變數）之研究途徑，乃結構現實主義獲得研究方法上最具「科學性」(scientific) 及最具「優雅」(elegant) 之聲譽。²⁰

顯然，結構現實主義在解釋外交政策產出，具備嚴謹的邏輯關係和有效解釋能力，大幅增加了國際層次分析的優勢地位，但在建立國際體系層次作為分析國際關係現象的優勢地位，並視外交政策分析者為「縮減者」(reductionist)，則可能出現貶低決策者和國家層次所具備分析國際關係現象能力之思維；²¹ 而對研究方法中「簡約」之堅持，在研究方法層面最受人批判之處，即為國際體系結構之研

Domestic-Level Variables,” *International Studies Quarterly*, Vol. 41, Issue 1, March 1997, pp. 1-25.

18. Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace* (New York: McGraw-Hill, 1985), p. 296.

19. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp. 29-41.

20. Robert O. Keohane, *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 158-203；宋學文，〈國際關係的理論與應用：入門、進階與研究設計〉（臺北：五南圖書，2009年），頁19。

21. 鄭端耀，〈國際關係新古典現實主義理論〉，《問題與研究》，第44卷第1期，2005年2月，頁120。

究途徑往往忽略了許多因「單元」不同之特質，以及一些干預變數 (intervening variable) 或偶發事件 (contingency) 可能對結構在單元之約制 (constrain) 產生的抵銷或稀釋作用。²² 縱使新古典現實主義贊成結構現實主義，認為國家在制定外交政策時，主要關注國際體系提供的威脅與機遇塑造國家自身的外交政策，卻也提出國家不必然會像結構現實主義均勢理論所主張的那樣，對國際環境變化做出迅速和機械式的反應，尤其是國家領導者是否能正確感知體系刺激的能力、國際環境缺乏明確性，以及理性問題與動員國內資源的難題等結構現實主義的侷限問題，讓新古典現實主義透過現實主義分析中「把國家找回來」(bring the state back in) 來改進新現實主義的外部決定論核心思維。²³

雖然新古典現實主義理論的起點是國際體系，但對於新古典現實主義而言，國際體系是模糊不清，且國際體系的無政府狀態對國家之外交決策產生的影響是不斷變化的，換言之，身處無政府國際體系中的國家很難判斷安全是充足的還是短缺的，只能根據自己的主觀經驗去分析判斷充滿著不確定性的國際政治現實，即系統壓力必須通過單位層次的干預變數加以轉化；而國家之間是否形成衝突或者合作，要根據特定時期國家之間的相互關係和外交政策行為等因素來權衡，這便是新古典現實主義將國際政治視為在一個資源有限、各方意圖和實力都無法明確的世界中，各國為權利和影響力而展開無休止鬥爭，且常使用國內生產總值、人口或武裝力量規模、軍事研發等測量指標，來衡量一個國家的物質實力，同時民族道義力量等其他無形資源也可以用來衡量一個國家的實力，如同羅斯 (Gideon Rose) 在 1998 年《世

22. 宋學文，〈從層次分析探討霸權穩定論：一個國際關係理論演化的研究方法〉，《問題與研究》，第 43 卷第 2 期，2004 年 4 月，頁 171-196。

23. Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, & Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2016), pp. 18-26.

界政治》(*World politics*) 發表的評論文章中寫到，新古典現實主義者認為國家對外政策的範圍，主要取決於國家在國際體系中的位置，尤其是取決於國家的相對物質實力。²⁴ 這說明了新古典現實主義在理論核心承繼新現實主義對於體系與結構的假設與推論，但在拓寬解釋變數範圍的部分上，則重新檢視古典現實主義對於國內政治與理念因素的使用。

進一步來說，新古典現實主義乃起始於新現實主義者的基本假設，即國際體系構成並制約著各國的政策選擇，並且繼承了新現實主義對國際體系約束的核心洞見。而國際體系是新古典現實主義理論的起點，國際體系給國家呈現出的訊號和訊息即是國際體系的清晰度，也是新古典現實主義理論的一個核心變數。事實上，新古典現實主義的一開始假設是每一個國家的外部行為，是由國家在國際體系中的實力和地位所塑造的，尤其是國家在體系中的相對物質實力。²⁵ 然而，新古典現實主義並非誕生於解決異例 (*anomaly*) 問題，而是將非體系與理念因素納入體系理論邏輯，也就是將國內層次因素解讀為決策者對壓力的反應類型，亦即決策者會評估並判斷應採取何種類型之外交政策。²⁶ 事實上，新古典現實主義將國內政治視為中介變數 (*Interval Variable*) (請見圖 1)，以協助理解決策者對國際體系的觀點認知 (*perception*) 及對國內壓力的評估 (*calculation*)。²⁷ 當然，新古典現實主

24. Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World politics*, Vol. 51, No. 1, October 1998, pp. 146-152.

25. Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, & Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, p. 50.

26. 廖舜右、蔡松伯，〈新古典現實主義與外交政策分析的再連結〉，《問題與研究》，第 52 卷第 3 期，2013 年 9 月，頁 43-61。

27. Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," pp. 150-154; Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, & Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, pp. 58-59.

義的研究者必須針對上述之研究成果與理論邏輯，從中理解現實主義如何在保有體系因素的情況下，納入其他非體系（如國內政治因素）與非物質（如決策者的理念等）變數。

正如斯奈德 (Richard Snyder) 認為現實主義者研究國內政治因素並非不對，但必須要加入國際體系對國家行為的影響，否則就會形成簡約主義 (reductionism)，誤以特定國家的內政問題來判斷國際結果，因此未來的現實主義研究應從結構出發，並藉由國內政治強化解釋力。²⁸ 米爾納 (Helen Milner) 指出，在國家層次上，國內利益團體通過迫使政府採納合意政策以尋求自己的利益，而政治人物通常則通過在這些利益團體之間建立聯盟以尋求權利，在國際層次上，國家政府則尋求最大化提高其滿足國內需求的能力，而最小化外部變化的不利後果；²⁹ 並透過實證研究，運用跨層級統計分析方法，驗證出國家與國際之間相互依賴關係。³⁰ 穆拉維斯基 (Andrew Moravcsik) 提及現實主義學者們開始使用非體系的因素進行研究，已逐漸遠離新現實主義的典範，當學者們開始使用國內政治 (domestic politics) 與理念因素 (ideas) 進行研究時，其實已自覺或不自覺地進入自由主義、制度主義或知識論理論 (epistemic theory) 的研究範疇。³¹ 基欽 (Nicholas

28. Richard C. Snyder, H. W. Bruck, & Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)* (Berlin: Springer, 2002), pp. 21-152.

29. Helen Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1997), p. 2.

30. Stephen Chaudoin, Helen V. Milner, & Xun Pang, "International Systems and Domestic Politics: Linking Complex Interactions with Empirical Models in International Relations," *International Organization*, Vol. 69, Issue 2, November 2014, pp. 275-309.

31. Andrew Moravcsik, "Is Something Rotten in the State of Denmark? Constructivism and European Integration," *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 4, February 1999, pp. 669-681.

Kitchen) 發現古典現實主義中，國家對於國際環境的態度，不只受權力分布所促使，也受理念的影響，其中包括決策者對國家利益的主觀評估。³² 簡言之，新古典現實主義將古典現實主義與新現實主義結合在一起，不僅可以解決古典現實主義變數太多的問題，也可以解決新古典現實主義只強調體系結構而忽略國家角色的缺憾。



圖 1 新古典現實主義外交決策架構圖

資料來源：Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, & Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, p. 26。

然而，新古典現實主義除了強調外交政策和國家利益重要性之外，也將國際體系和單元層次變數結合，以及認為外交政策是兩個層次間複雜互動的結果。這呈現出新古典現實主義是一個以國際、國家及個人層級等跨層次來分析國家之政策產出與推行。³³ 雖然國際關係的權力分配和國家在國際體系中的地位決定國家行為者的選擇，但外交政策確也受到觀念、價值觀和其他國內因素的影響。誠如馬斯坦度諾 (Michael Mastanduno)、雷克 (David Lake)，以及艾肯貝里 (Gilford Ikenberry) 認為外交政策的制定和執行是由國家領導者或少數政治菁英決定。³⁴ 由此可見，新古典現實主義者覺得這些決策者對於相對權

³²Nicholas Kitchen, “Systemic Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation,” *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 1, January 2010, pp. 117-143.

³³以跨層次分析研究外交政策之文獻可參考，宋學文，《國際關係的理論與應用：入門、進階與研究設計》，頁 179-208。

³⁴Michael Mastanduno, David A. Lake, & G. John Ikenberry, “Toward a Realist Theory of State Action,” *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4, December 1989, pp. 457-474.

力的認知，及對國家採取何種外交政策具有極大的影響力，而決策者作為外交政策的核心，其對於權力及國際體系的認知將深入地影響外交政策，又決策者自身又受到國內政治制度、權力關係或政治文化等因素的制約。由此可見，國際體系、決策者和國內因素三項因素之間的互動，將影響國家最後產出外交政策。

但是國家並非是理性且單一的行為者，國家的行為是由國際影響引起的，但實際上卻是由國內原因造成的，³⁵ 因為國際政治的權力分配和國家的外交政策之間並非有完美傳輸帶連結，將讓外交政策以國家依據主觀認知來解讀國際體系的權力分配、政府動員資源的能力強弱、對國際結構的認知反應、菁英階層是否對於相對權力有所共識之要素產生變化，³⁶ 亦即國際體系可以鼓勵或限制國家在外交政策制定的選擇，但決策者仍然是國家內部決策的核心，國際體系中的權力分配仍然必須通過決策者轉化為外交政策。

進一步來說，國際體系的權力分配仍然是影響外交政策的重要關鍵，而決策者因為其對於國際體系及權力的認知，加上國內體系對其制約，進而產出外交政策，而這些步驟讓羅斯將「新古典現實主義」定義，處在「純結構理論者」(Pure Structural Theorist) 與「建構主義者」(Constructivist) 間的「中間路線」(middle ground)，其具體內涵是國際體系層次與國家層次等因素，會造成國家領導人在制定外交政策時產生影響，而且國家對「相對物質權力」的認知，雖然會決定其對外行為的模式或外交政策的主軸，但一國的外交決策並非完全符合

³⁵Helen Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, p. 3.

³⁶Steven E. Lobell, "Threat Assessment, the State, and Foreign Policy: A Neoclassical Realist Model," in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, & Jeffrey W. Taliaferro, eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 42-74.

客觀之實力分配原則，需考量國內社會及政府結構相關因素，³⁷ 也讓施韋勒 (Randall Schweller) 認為國家在執行權力平衡政策時常出現制衡不足 (under balancing) 的現象，關鍵在於國內政治因素影響國家對於體系的認知，導致外交政策創造出不同於權力平衡的結果，而體系理論並非無法解釋外交政策，是需要評估國內政治的因素。³⁸

因之，羅斯與施韋勒的研究皆認為，國家行為受到源自國際政治的外部影響和國家因素內部控制之外，同時重視「系統誘因」(Systemic Incentives) 中的「獨立變數」與「內在因素」(Internal Factors) 中的「中介變數」所扮演的角色。換言之，新古典現實主義雖然認為世界的無政府狀態是混沌不明而且難以理解的，其仍然以「權力」作為主要分析基礎，但是更強調透過決策者和國內政治的因素「移轉權力」，³⁹ 且其除了國際權力的分配、國家相對能力的改變之外，決策者的認知、單一事件的衝擊影響、國內政黨及政府的能力與國家領袖動員人力與物質資源的能力等，皆是新古典現實主義所關注的焦點。

顯然，新古典現實主義雖然有助於解釋國家的大戰略選擇，卻先是由國家的實力和潛在的實力，以及預期的國際實力分布決定；不過，一個國家在特定實力分布之下的具體目標，以及為了實現這些目標所採取的策略通常是決定於單元層次的因素，如同塔利亞費羅 (Jeffrey Taliaferro) 所言，當國家面臨外部威脅時會模仿成功國家的

³⁷Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," pp. 150-154.

³⁸Randall Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol. 19, No. 1, Summer 1994, pp. 72-107.

³⁹Randall Schweller, "The Progressiveness of Neoclassical Realism," in Colin Elman & Miriam Fendius Elman, eds., *Progress in International Relations Theory* (Cambridge: MIT Press, 2003), pp. 317-318, 321-322.

經驗，因此需要動員國內資源以追求安全，而決策者藉由操作個人與國家認同之間的關係，能夠有效地凝聚社會以達到外交目的。⁴⁰

如同上述所言，新古典現實主義吸收結構現實主義國際結構觀點，又承接古典現實主義重視單元層次、個人層次以及對外政策分析的傳統，讓新古典現實主義者（例如羅斯與沃爾茲）認為，新古典現實主義研究國家的外交行為或政策執行具備較佳之解釋能力。這說明了新古典現實主義的研究途徑除了強調外交政策和國家利益的重要性之外，也承繼新現實主義對於體系與結構的假設與推論，以及接受新現實主義運用簡約化 (Parsimonious) 的研究途徑，與重視國際體系結構對國家行為的影響，⁴¹ 其最終目的在於分析國家在不同時間，或不同國家面對相同的國際變動時之外交政策上變化，並重新檢視古典現實主義對於國內政治與理念因素的重視，並將決策者與國內政治的層次納入，藉由分析國內與國外層次相互影響的方式，以彌補新現實主義這部分解釋能力的不足。⁴²

雖然新古典現實主義主張國家對外行為的目標是國家利益，而國家利益的追求和國家權力對於外交政策有相當的影響力，又外交政策的制定和執行是由國家領導者或少數政治菁英決定，這些決策者因為其對於國際體系權力分配和國家利益的認知，再加上國內體系對其之制約來影響外交政策走向，一系列的過程都說明了新古典現實主義認為國際體系、國內因素與決策者之間具有層次關係，唯有透過跨層次的分析，才能完整地解析外交政策行為。這一系列的政策產出過程卻

40. Jeffrey W. Taliaferro, "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State," *Security Studies*, Vol. 15, No. 3, September 2006, pp. 464-495; 鄭中堂, 〈2017年川普政府時期美國對中國政策之改變：新古典現實主義的觀點〉, 《復興崗學報》, 第112期, 2018年6月, 頁80。

41. Kenneth N. Waltz, "Realist Thought and Neorealist Theory," pp. 21-37.

42. 鄭端耀, 〈國際關係新古典現實主義〉, 頁124。

也讓新古典現實主義在分析架構上，依循羅斯將新古典現實主義是處在純結構理論者與建構主義者間的中間路線，主張外交決策是由國家少數的政治菁英主導，且對於相對權力的認知將影響決策者採取何種對外模式，因而將決策者認知與國內政治結構一同視為中介變數。

但本文觀察民進黨政府開放萊豬政策過程歸納出，國際體系雖然會鼓勵或限制國家在外交決策上的選擇，但是決策者仍然是國家內部的決策核心，國際體系的權力分配仍須透過決策者進行轉化為外交決策，況且決策者又受到國內政治制度、權力關係或政治文化等因素的制約，導致國家的外交決策不僅受到決策者對於國際體系的認知，也受到國內諸多因素的影響。具體來說，本文觀察到民進黨對於開放萊豬政策變化的認知，受到萊豬議題在國內政治爭議程度高低之影響，亦即當議題爭議性高時，隨即讓民進黨當局展開一連串的說明會，向全國人民述說將採取比 CODEX 更嚴格的「科學數據」標準，與提供台灣與進口豬隻「認證標章」之雙重保證，以及開放萊豬將可加入以美國主導之國際組織以縮短權力差距之說詞，試圖降低開放萊豬議題爭議性，以獲取反萊豬公投之勝利道路；當然，萊豬議題爭議性持續升高的話，一旦反萊豬公投勝利女神偏向反萊豬那方，或許就不會開放萊豬進口。因而讓本文推論國內政治因素應當是決策者認知與政策產出之間的調節變數 (Moderate Variable)，進而試圖建構出本文之研究架構（請見圖 2），並分別述說本文之個別研究變數與研究假定，如下：

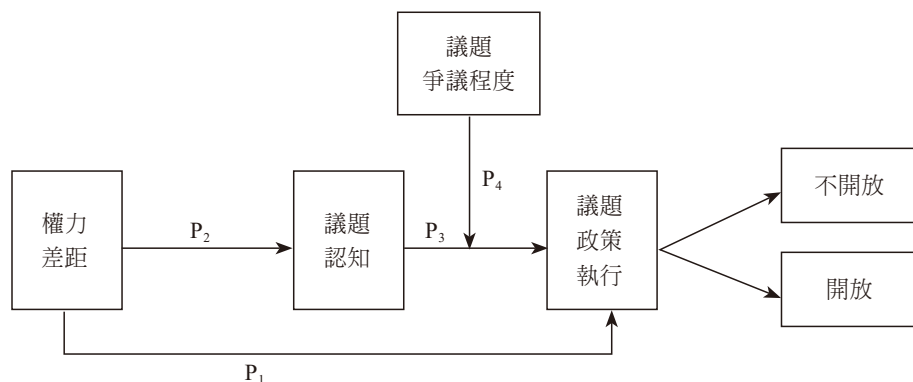


圖 2 研究架構圖

資料來源：作者自行繪製。

說明：本文之 P 係指研究假定。

一、研究變數

(一) 自變數

自變數在統計學上稱為獨立變數，是研究者研究架構中的推測原因。從新古典現實主義研究架構來看，其理論起點是國際體系，起始假設是每一個國家的外部行為主要是由國家在國際體系中的實力和地位所塑造的，尤其是國家在體系中的相對物質實力。⁴³ 但是，國際關係理論文獻充斥許多關於國際體系這一個概念的定義，⁴⁴ 體系概念在很大程度上以國家為中心，特別是大國（例如美國、中國或俄羅斯）仍然是最有政治影響力的行為體。以目前國際體系發展過程而言，由

⁴³Norin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, & Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, pp. 50, 89-91.

⁴⁴對於國際體系概念的定義，請見 Inis L. Claude, *Power and International Relations* (New York: Random House, 1962), p. 42; Richard N. Rosecrance, *Action and Reaction in World Politics* (Boston: Little, Brown and Company, 1962), pp. 224-230; Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Macmillan Publishers Ltd., 1977), pp. 8-16。

於中國崛起的因素再加上中國擴張主義行爲，造成國際體系之間權力結構變動。顯然，中國崛起與擴張主義縮短與體系大國如美、俄之權力差距，相對地卻擴大與其他國家之間權力差距，進一步造成外交政策變動（如美國的印太戰略）。秉乎此，本文將權力差距視爲研究之自變數。而權力差距概念係由荷蘭的心理學家霍夫斯泰德 (Geert Hofstede) 於 2001 年之 *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations* 一書中，提出來作爲衡量社會不平等的程度。⁴⁵ 被國際政治學者借用在論述挑戰者與霸權國家之間的權力「均衡」(parity) 關係，致使挑戰者採取一些「追趕」(catch-up) 政策來縮短與霸權國家之距離，以有效拉近與霸權國家的權力差距。⁴⁶ 況且台灣議題總是「美中」關係或國際結構的一環，一旦美中之權力差距縮短，將拉大兩岸之間權力差距，顯然，無論美中關係變好或變差，皆存在兩岸之間的權力差距。因此，本文以「兩岸之權力差距」作爲自變數之操作性定義。

(二) 依變數

從統計觀點來看，依變數又稱回應變數 (Response Variable)，是研究者研究架構的推測結果。對新古典現實主義而言，其研究架構中的依變數係指外交政策之變化。⁴⁷ 通常，國家設法在無政府狀態下塑造有利於該國利益實現的環境，國家將採取各種不同的對外交政策以達成此目的。⁴⁸ 因此，本文以「萊豬議題政策」作爲依變數之操作性

45. Geert Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations* (New York: Sage Publications, 2001), pp.1-596.

46. 蔡東杰，〈中國崛起之近代歷史個案簡要比較〉，《歐亞研究》，第 7 期，2019 年 4 月，頁 30。

47. Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," p. 154.

48. William C. Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 301-302; Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World*

定義，其變化項為政策開放或不開放。

(三) 中介變數

就統計學中變數與變數之間的關係而言，中介變數係用來闡述自變數與依變數之間的關係，是影響依變數的隱性因素。本文之中介變數研究步驟乃根據巴倫 (Reuben Baron) 與肯尼 (David Kenny) 在 1986 年之研究文獻。⁴⁹ 換言之，巴倫與肯尼認為，中介變數必須依循：1. 自變數 (X) 要和中介變數 (M) 相關 ($X \rightarrow M$)，而 M 要在 X 之後發生；2. 中介變數和依變數 (Y) 相關 ($M \rightarrow Y$)；3. 三個變數同時檢測時，原來的 $X \rightarrow Y$ 相關性會變小或變成不顯著。如此，變數 (M) 方可稱為是中介變數。

由於新古典現實主義之研究路徑以結構為起點，並考慮結構如何與國際體系之中主要的單元戰略選擇，以及與國內政治約束相互作用，作為一種解釋國際政治動態路徑，對國家外交行為較具解釋力。⁵⁰ 如同里普斯曼 (Norrin Ripsman) 等人指出，新古典現實主義在本質上是一種外交政策理論，因為他解釋了國家如何針對國際環境建構政策之反應。⁵¹ 不過，一個國家在特定權力分配下的具體目標，以及為了實現這些目標所採取的策略，通常取決於單元層次因素。此論述於克肖 (Ian Kershaw) 的研究可資參考。克肖的研究觀察到 1940 年 5 月和 1941 年 12 月德國、英國、蘇聯、美國和義大利等國領導者做出的決策，將在不同大陸進行的兩場戰爭，轉變為一場真正的全球

Role (Princeton: Princeton University Press, 1998), p. 820.

49. Reuben M. Baron & David A. Kenny, "The Moderator Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations," *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 51, No. 6, December 1986, pp. 1173-1182.

50. William C. Wohlforth, "Realism and the End of the Cold War," *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994-1995, p. 109.

51. Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, & Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, p. 81.

衝突。⁵²的確，國家領導者對政策的潛在影響很大，⁵³不過，單元層級的國家領導者以及決策者對政策的認知將隨著時間增加而改變，原因是會有更多的行為者將有機會參與問題界定和政策方案設計，將對外交政策、危機決策及政策執行產生重要的影響。⁵⁴因此，領導者在制定、實施或推行政策時，不太可能採取違背國內價值觀的政策選項來損害國家利益。的確，政策制定或實施的過程必然受到領導者對國際社會之觀點感知，不太可能採取違背國家利益標準的政策選項。⁵⁵這便涉及到領導者對國際體系的認知。⁵⁶然而，兩岸關係在蔡英文執政期間，由於：1. 中國透過軍事演練或侵擾（如展示航母與軍機繞台）恫嚇台灣；2. 透過外交力量打壓台灣讓台灣邦交國越來越少；3. 阻止台灣加入國際組織（如 RCEP、WHA）；以及 4. 透過媒體不斷對台宣稱不放棄武力犯台等宣傳威嚇台灣之具體作為，加大兩岸間之權力差距，讓蔡英文意識到目前兩岸關係處於敵對狀態，讓原本屬於單純經濟議題認知之開放萊豬進口，轉變為萊豬開放是國家安全思維認知。但民進黨並非是一言堂政黨，經民進黨黨團針對「蔡總統之萊豬開放是國家安全思維認知」開會討論後，形塑出「萊豬開放是國家安全思維認知」是民進黨之共識決。因此，本文之中介變數操作性定義

⁵²Ian Kershaw, *Fateful Choices: Ten Decisions That Changed the World, 1940-1941* (New York: Penguin, 2007), p. 5.

⁵³Daniel L. Byman & Kenneth M. Pollack, "Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In," *International Security*, Vol. 25, No. 4, Spring 2001, p. 115.

⁵⁴Norin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, & Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, p. 89.

⁵⁵Norin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, & Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, p. 88.

⁵⁶Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," pp. 157-161.

是「民進黨對開放萊豬是國家安全議題認知」（以下以民進黨對萊豬議題之認知稱之）。

(四) 調節變數

調節變數是一個外來的變數，而這個外來變數會改變自變數與依變數之間關係的強弱。該變數除了獨自影響依變數之外，且與自變數之交互作用同時影響依變數，則此變數具有調節效果。而本文之「議題爭議程度」到底是中介變數或是調節變數？爲了回答此問題，本文係參考巴倫與肯尼在 1986 年對中介變數與依變數之間存在的變數之研究結果而來。⁵⁷ 本文從巴倫與肯尼之研究文獻發現，如果自變數與依變數之間的關係很強，則需採用中介變數解釋自變數是如何影響依變數；相對地，如果自變數與依變數之間的關係沒那麼強（屬於量化研究）或是不一致時，則以調節變數來觀察自變數對依變數的影響是不是受到該變數之干擾。而本文從萊豬政策開放事件發展發現自變數對依變數的影響並不一致（請見表 1），可推斷自變數對依變數存在調節變數。因此，本文將「議題爭議程度」視爲調節變數之操作性定義討論之。

二、研究假定

根據上述之研究變數，本文提出研究假定，如下：

(一) 假定一 (P₁)

施特林—福克 (Jennifer Sterling-Folker) 認爲，當無政府環境無法提供指導，告誡單元如何在短期之內避免滅亡，或者在長期之內沒有辦法提供指南，終將會導致滅亡。⁵⁸ 唐欣偉的研究指出，國家之間

⁵⁷Reuben M. Baron & David A. Kenny, "The Moderator Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations," pp. 1173-1182.

⁵⁸Jennifer Sterling-Folker, *Theories of International Cooperation and the*

的權力差距越小，越容易維持和平，諸如中國與美國之間權力差距的縮小，兩國爆發衝突的機率將逐漸降低，當中國國力超越美國，並逐漸拉開差距後，戰爭發生的機率將轉趨升高，中國若在趕超美國後，仍保持高於美國的增長率，那麼雙方的權力差距轉而變大，由中國發起戰爭的可能性便會上升。⁵⁹ 蔡東杰的研究發現，國家將採取一些「追趕」政策（如以經濟成長提升其軍備競賽與政治影響力），以有效拉近權力差距。⁶⁰ 因此，本文根據上述文獻因而提出兩岸權力差距會影響萊豬議題政策開放之研究假定一 (P₁)。

(二) 假定二 (P₂) 與假定三 (P₃)

蔡東杰從權力轉移理論研究挑戰國與霸權國關係之研究結果發現，挑戰國感知到與霸權國之權力差距，因而採取「追趕」政策來拉近與霸權國之間的權力差距關係。雖然蔡東杰的研究結論在以權力轉移理論陳述挑戰國對霸權國之挑戰，但該文獻之潛在意義述說著挑戰國與霸權國之間存在一定之權力差距，這讓挑戰國認為權力差距過大將提高爆發國際衝突之機率，亦即當原先維持現狀政策者不再滿意於既存權力規則時，無論霸權國家或挑戰國都可能透過發動「先制攻擊」，以便取得對於未來秩序的優先發言權。顯然，蔡東杰的研究結論清楚說明國家領導者感知到權力差距大將加大國家面臨受到挑戰的機率，此論述也可從唐欣偉之研究結果參考。唐欣偉質疑權力平衡論者認為挑戰者的權力逐漸趕上原本的主導強權，則該挑戰者便可能發

Primacy of Anarchy: Explaining U.S. International Monetary Policy-Making After Bretton Woods (Albany: State University of New York Press, 2009), p. 73.

59. 唐欣偉，〈權力分配、政體異同、發展差距與頂尖強權間的軍事衝突〉，《2010 中華民國國際關係學會年會會議論文》，2010年6月12日，《政大機構典藏》，<<http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/80131/1/6.pdf>>。

60. 蔡東杰，〈中國崛起之近代歷史個案簡要比較〉，頁30。

動戰爭以求重塑國際秩序的主張，因而提出疑點並以迴歸模型說明，兩強權之間的權力比值越大（即權力差距越小），則衝突傾向越低。因此，本文根據蔡東杰與唐欣偉之研究結果推論出，權力差距將影響國家領導者或外交執行者對國家安全之認知，隨之採取一些「追趕」政策以降低其權力差距。

然而，新古典現實主義視外交政策執行者包括總統、首相、關鍵內閣成員、部長，以及負責施行外交政策與國防政策的顧問等，為個人層級的決策者，而且這些所謂的外交政策執行者通常掌握私人訊息，壟斷外國的訊息情報。⁶¹ 當尋求解釋外交政策和大戰略的調整時，外交政策執行者是最重要且最值得關注的行為體。此論述於基恩斯 (Doris Kearns) 解釋詹森 (Lyndon Johnson) 的越南政策研究文獻可資參考。⁶² 然而，多數新古典現實主義學者使用了「感知」(perception) 的用詞加諸在個人決策層級上，它影響著領導人對實力對比和預期權力趨勢的評估，誠如沃爾福斯 (William Wohlforth) 考察菁英對實力的感知作用及其對冷戰時期美蘇競賽的影響，因而發現到蘇聯領導人強調的是軍事實力，而美國領導人則在眾多因素中比較強調經濟與組織資源；⁶³ 萊弗勒 (Melvyn Leffler) 研究杜魯門政府中所謂的「智者」(The Wise)，以及他們在冷戰初期對美國國家安全的定義中，發現對蘇聯提出圍堵政策 (containment) 的長期戰略，是美國決策者對蘇聯實力的感知真正起作用的因素，而不是真實或實際的實力的分布；⁶⁴ 布蘭德斯 (Hal Brands) 指出，美國高層感知到蘇聯的弱點

61. Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, & Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, p. 60.

62. Doris Kearns, "Lyndon Johnson's Political Personality," *Political Science Quarterly*, Vol. 91, No. 3, Autumn 1976, pp. 385-409.

63. William C. Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions During the Cold War*, pp. 32-58.

64. Melvyn P. Leffler, "The American Conception of National Security and the

和脆弱性，因而在美蘇冷戰形成的過程中，在相互矛盾的事項之間進行權衡，而矛盾的訊息經常被忽視。⁶⁵

因此，本文根據上述文獻提出：權力差距會影響民進黨對萊豬議題之認知之研究假定二 (P₂)，以及民進黨對萊豬議題之認知會影響萊豬議題政策開放之研究假定三 (P₃)。

(三) 假定四 (P₄)

史翠菊 (Susan Strange) 強調，隨著國際經濟、文化、環保、人權等議題相互依賴之增加，這些議題互動而衍生出來之問題亦日趨複雜，政府爲了維持國內之秩序或解決問題而干預 (intervention) 民眾日常生活事物之情形也越來越有其必要性。⁶⁶ 米爾納的著作藉助多個個案研究，陳述國內政治和國際關係是緊密聯繫的，從而認爲國內政治行爲體的偏好結構，決定了國際合作的可能性和內容。⁶⁷ 宋學文從國際關係觀點論述保釣議題與保釣政策關係。⁶⁸ 根據宋學文研究結論得知，日本於 1996 年 7 月 14 日在釣魚臺設置燈塔一事，兩岸都主張釣魚臺是中國領土的一部分，但是保釣議題在台灣民眾個人對國家認同的不一致，與意識形態之差別而有非常分歧的立場，在這個議題上，可以看到當時新黨的立場偏向堅持釣魚臺是中國主權的一部分，

Beginnings of the Cold War, 1945-1948,” *The American Historical Review*, Vol. 89, No. 2, April 1984, pp. 346-381.

⁶⁵ Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush* (New York: Cornell University Press, 2014), pp. 17-58.

⁶⁶ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 4-12.

⁶⁷ Helen Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, pp. 1-5.

⁶⁸ 宋學文，〈議題連結與兩岸關係之研究〉，《問題與研究》，第 37 卷第 2 期，1998 年 2 月，頁 21-35。

主張應與中國合作共同保釣；但民進黨與建國黨則在此議題上主張「謹慎」形式，而且不贊同與中國合作對外的立場，並主張台灣應該以主權國立場和日本交涉。顯然可見，因國家認同問題而造成保釣議題爭議性問題，影響應不應該與中國共同合作維護釣魚臺主權。蕭怡靖的研究發現，當民眾認為政府在重要議題立場上，採取的政策作為與自己立場相同時，通常會給予相對正向的施政評價；相反地，若政府採取的政策方向與自己立場背道而馳，選民即相對傾向不滿意政府的施政表現。⁶⁹ 雖然蕭怡靖的研究重點在於以量化方式，驗證議題重要性對施政評價的影響，卻也間接證明出議題爭議程度大小將影響政府政策之決定。

因此，本文根據上述文獻提出：議題爭議程度將調節民進黨政府對萊豬議題之認知與萊豬議題政策執行之研究假定四 (P₄)；亦即在民進黨對萊豬議題是單純經濟思維認知下，若萊豬議題爭議性高時，民進黨會拒絕開放以迴避國內衝突；相對地，若萊豬議題爭議性低時，民進黨同意在符合國際標準規範而開放進口。在民進黨對萊豬議題是國家安全思維認知下，若萊豬議題爭議性高時，民進黨雖然會傾向開放萊豬進口，卻採行擱置進口實際作為，並全力面對爭議以降低議題爭議程度；相對地，若該議題爭議性低時，民進黨將在符合國際標準規範下開放萊豬進口。可見，即使民進黨對萊豬議題認知由經濟思維轉變為國安思維，仍舊因為該議題爭議性高而不敢貿然進口含有萊劑之美豬，唯有降低議題爭議性方能執行萊豬進口政策。否則，無論民進黨對開放萊豬進口認知之思維為何，爭議程度高就無法通過。

⁶⁹ 蕭怡靖，〈議題重要性的認知與對施政評價的影響〉，《選舉研究》，第27卷第1期，2020年5月，頁1-38。

肆、研究分析

台灣對於使用萊克多巴胺的美豬禁令，是「美國貿易代表署」(USTR) 多年來的關切名單 (list of concerns) 之首。又台灣加入 WTO 時，設定了 21 項關稅保護農產品，豬腹脅肉（豬五花肉）和豬雜碎就占兩項；但面對美國多次要求，以開放進口含萊克多巴胺美豬，作為「雙邊自由貿易協定」(BTA/FTA) 的談判入場券，台灣仍無法抵擋，⁷⁰ 因而讓蔡總統宣稱要替台灣做出一個關鍵的決定、解決一個懸宕已久的問題。顯然，萊豬議題政策是台灣內部具爭議性的敏感政治問題，造成台灣內部對該政策產出感知不同的國民爭論不休。同樣是含有萊劑肉品議題，在馬政府時期卻遭受民進黨因食安理由反對而不開放豬隻進口；時過境遷，蔡英文卻明確表示將於 2021 年元旦開放萊豬進口。雖然民進黨政府祭出比 CODEX 更嚴格的「科學數據」標準，並提供台灣與進口豬隻「認證標章」之雙重保證，負責替消費者把關進口，但國內因政治結構對萊豬政策各自表述，甚至採用公投方式決定萊豬政策之去留。為更深度分析民進黨取得執政權後卻開放萊豬政策之因果關係之解釋，本文從新古典現實途徑對各研究假定進行深度及廣度分析，如下：

一、檢定 P_1

中國在近幾年，已在亞太區域中逐漸取得一強權的地位，中國周邊的國家已呈現圍繞中國發展的現象，其經濟實力使周邊國家越趨依賴中國，亞太區域的發展亦須仰賴中國的主導與影響力，中國儼然已成為亞太區域的核心大國，更在其發展過程中，逐步融入世界體系，

⁷⁰ 林慧貞、孔德廉、張子午，〈開放萊克多巴胺美豬只是開端，台美貿易角力下，我們有哪些談判空間？〉，《報導者》，2020 年 9 月 15 日，<<https://www.twreporter.org/a/american-ractopamine-pork-beef-import-dispute-bta>>。

由邊緣向中心邁進，並以發展中大國的身分屹立於世界體系中。再加上習近平執政下採取擴張主義之舉措，因而引起美國戒心。對美國來說，中國崛起之現象及擴張主義之舉措，若從現實主義 (Realism) 的角度來看，美國將視其為一個危險的對手，並擔心中國會演變成亞太區域的霸權，取代美國在亞太區域的地位，威脅到美國而與美國利益互不相容，並進而發生衝突，現實主義者視中國崛起為對既有國際秩序的一大挑戰，並對中國抱持不信任的態度與焦慮感，必須竭盡所能遏止其野心的擴張。⁷¹ 對台灣而言，中國之崛起讓兩岸呈現權力差距之事實，若再加上習近平執政後亟欲鞏固中國的霸權地位，積極推動攻擊性外交政策，並頻繁在衝突地區採取大膽激進行動，以強硬的手段「維護主權」之擴張主義舉措，加大兩岸之間權力差距。

當前國際社會出現以美國為首之「抗中」潮流，讓台灣順勢搭上這班列車。且在美國及日本力倡之下，越來越多國家支持台灣以觀察員身分加入 WHA 及其他國際組織的參與。⁷² 事實上，美台關係目前是史上最好的階段，正如美國在台協會 (AIT) 處長孫曉雅 (Sandra Oudkirk) 在 2021 年 10 月 29 日的對外說明，美台關係現正處於極佳狀態，且美國會繼續以多種不同的方式強化與台灣的關係及互動，包括拓展美台經濟夥伴關係。⁷³ 更何況美台 TIFA 在拜登 (Joe Biden) 政府上台後不久便復談，並將 TIFA 升級成為雙邊貿易協定的預備談判

71. Hseik-wen Soong, "An Analysis of U.S.-China 'New Cold War' and COVID-19 on China's International Image," *Taiwan Strategists*, No. 7, September 2020, pp. 1-18.

72. 宋學文，〈武漢肺炎 (COVID-19) 大浩劫對美一中一台三角關係之影響〉，2020 年 5 月 5 日，〈財團法人國策研究院文教基金會〉，〈<http://inpr.org.tw/m/405-1728-5213,c113.php?Lang=zh-tw>〉。

73. 鍾佑貞，〈孫曉雅：美台關係 4 大要素 對台承諾堅若磐石〉，〈中央通訊社〉，2021 年 10 月 29 日，〈<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110290222.aspx>〉。

平台；⁷⁴ 而美國過半參議員也呼籲貿易代表戴琪 (Katherine Tai)，在建立早期優先事項時，將美台 TIFA 復談納入重點之一，藉由 TIFA 會談開始為美台洽簽 FTA 或其他初步協議的工作做準備，並對外宣稱台灣總統蔡英文在 2020 年宣布廢除特定美豬、美牛產品的進口限制，這些限制是美台簽署 FTA 的主要阻礙，當然，台灣是否開放含有萊克多巴胺的美豬進口之爭議已持續十幾年，且美國對於台灣對美豬、美牛的進口限制，施壓仍然不曾間斷，現在正是適合與美國洽談之最佳時機點。⁷⁵

華府智庫全球台灣研究中心 (Global Taiwan Institute, GTI) 於 2021 年 9 月 15 日在華盛頓舉行年會，討論美台關係未來有關經貿議題方面，認為美國應考慮與台灣合作重返 CPTPP；⁷⁶ 這讓美台商業委員會 (The US-Taiwan Business Council, USTBC) 會長韓儒伯 (Rupert Hammond-Chambers) 也發聲明，鼓勵拜登政府公開支持台灣申請加入 CPTPP，不要讓中國的恐嚇阻礙台灣的崛起，而台灣若能達到 CPTPP 會員國所期待的高經濟標準，台灣完全有權利被納入 CPTPP。⁷⁷ 美國雖不是 CPTPP 成員國，但與成員國是夥伴關係，對台

⁷⁴ 邱俊榮，〈邱俊榮觀點：台美重啓 TIFA、為 BTA 奠基〉，《風傳媒》，2021 年 8 月 14 日，<<https://www.storm.mg/article/3878449?page=1>>。

⁷⁵ Marco Rubio & Mark Warner, “Rubio, Warner Lead Bipartisan Letter to Ambassador Tai Highlighting Importance of Reconvening Trade Talks with Taiwan,” June 30, 2021, *Marco Rubio U.S. Senator for Florida*, <<https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?id=55D5ABF2-BB2B-4B54-B9B9-B8923534C587>>.

⁷⁶ Caribbean News Global, “US-Taiwan Relations: Forging a 21st Century,” September 15, 2021, *Global Taiwan Institute*, <<https://www.caribbeannewsglobal.com/us-taiwan-relations-forging-a-21st-century/>>.

⁷⁷ Liam Gibson, “CPTPP should not let Chinese intimidation stop Taiwan’s entry: US-Taiwan Business Council,” *Taiwan News*, September 23, 2021, <<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4294737>>.

灣加入 CPTPP 應有幫助。可惜的是，台灣在申請加入 CPTPP 過程中，中國卻早一步遞出申請，見證中國突襲、算計與壓迫台灣的手段從未停止。台灣如何突圍中國在國際社會上的打壓，不能只依賴全球目前友台的氛圍，也考驗政府的作為。⁷⁸ 事實上，蔡英文執政期間由於兩岸權力差距加大情形下，加上國際社會出現「抗中」潮流，以及美台關係目前是史上最好階段氛圍下，讓蔡英文在對國際經貿情勢發表對話邏輯隱含著開放美豬進口，將提升加入以美國為首的國際組織機率，進而縮短兩岸之間的權力差距。

總體來說，儘管體系結構界定了一系列可能的戰略反應與討價還價的結果，也可能向單元結構（如個人層級）施加約束之影響，但是體系之無政府原則給單元帶來了普遍的不確定性。若以施特林—福克、唐欣偉與蔡東杰的研究結果檢視蔡政府的萊豬開放政策，不難發現蔡政府為了避免台灣在無政府狀態下受到中國藉由兩岸之間的權力差距，以收復台灣是中國之核心利益為理由，導致台灣喪失國家主權甚至滅亡，讓蔡政府積極尋找加入強權國家建構之國際組織與協定之機會。然而，這些國際組織必然有其規章準則，特別在經濟組織或協定方面之公平貿易原則，⁷⁹ 讓蔡政府為了加入國際組織之公平原則而開放萊豬進口。因此，本文之研究假定一 (P₁) 成立。

⁷⁸ 郭瓊俐，〈中國突襲加入 CPTPP！北京算準各國「友台」不一定會「利台」〉，《財訊》，2021年10月5日，<<https://www.wealth.com.tw/articles/b53bad7e-5b29-4af4-96db-1349eb519e03>>。

⁷⁹ Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Organization*, Vol. 40, No. 1, Winter, 1986, p. 13; Patrick Clark & Ian Hussey, "Fair Trade Certification as Oversight: An Analysis of Fair Trade International and the Small Producers' Symbol," *New Political Economy*, Vol. 21, Issue 2, September 2015, pp. 220-237.

二、檢定 P_2 與 P_3

本文觀察民進黨的萊豬進口政策推行過程，發現民進黨的萊豬進口政策執行者，意識到開放萊豬進口將可能影響美台雙邊關係及台灣加入國際組織，如經濟部長王美花於 2021 年 12 月 20 日在立法院表示：「反萊豬公投若過關會讓我們不必要障礙增加，沒通過對台灣加入國際組織當然有幫助。」⁸⁰ 顯然，政策執行者感知到台灣在國際體系的敏感性 (sensitivity) 與脆弱性 (vulnerability)，且不能忽視兩岸之權力差距，因而開放萊豬不能以單純之經濟思維來思考，台灣必須加入以美國為主之國際組織以降低與中國之權力差距，以及維護台灣安全與國家利益，必須以國家安全思維來檢視萊豬議題。誠如蔡英文對國際經貿情勢發表談話表示：「開放美豬、美牛的決定，不僅是符合國家整體利益及未來戰略發展目標的決定，也是能促進台美關係的決定。」⁸¹ 因此，本文之假定二 (P_2) 成立。

與結構現實主義和一些古典現實主義者一樣，新古典現實主義也使用了很多衡量國家物質實力的指標或標準，通常使用的測量指標包括一國國內的生產總值 (Gross Domestic Product, GDP)、每年的國防支出占 GDP 或政府支出比重、人口規模和人口變化趨勢、自然資源稟賦與領土大小等；⁸² 如同施密特 (Brian Schmidt) 與朱諾 (Thomas Juneau) 所言，研究者可以將國家所掌握的最重要的物質加總起來，測量國家的綜合國力。⁸³ 當然，這些綜合國力的衡量指標不是不會遭

⁸⁰ 盧素梅，〈反萊豬未過 經長：有助加入國際組織〉，《Yahoo! 股市》，2021 年 12 月 20 日，<<https://tw.stock.yahoo.com/news/反萊豬未過-經長-有助加入國際組織-023506904.html>>。

⁸¹ 中華民國總統府，〈總統針對國際經貿情勢發表談話及接受媒體相關時事提問〉。

⁸² Randall Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998), pp. 26-31.

⁸³ Brian C. Schmidt & Thomas Juneau, "Neoclassical Realism and Power," in

遇經驗上的限制，或者能夠免遭批評。⁸⁴ 即便如此，這些衡量標準依舊能給予政策執行者參考。畢竟，綜合分析所有可獲得的資料是最理想的，且每位政策執行者也沒有必要再耗費巨資，蒐集他國的檔案資料並結合本國之資料，替政策產出過程進行全面性判斷，這便能解釋民進黨政府將開放萊豬進口議題之代價，與美台 TIFA 議題及加入 CPTPP 等國際組織所得之利益結合在一起，判斷出開放萊豬進口政策是極大化台灣國家利益。

由於國家不是單一理性的實體，國際權力分配不會自動轉化為政策行為，必須經過決策者和國內政治扮演「傳送帶」的角色，⁸⁵ 因此在政策產出過程中，一個國家內部的社會行為者可能表達很多觀點，但是這些觀點可能並不能代表關鍵決策者的態度，或者他們做出政策選擇的理由，這便涉及到誰是確切的政策執行者？誰替政策產出過程進行全面性判斷？從新古典現實主義視角來看，政府內外的很多人都對外交政策感興趣，並且對政策做了闡述，不過並非所有的行為者都能對決策產生有意義的影響，他們也並不必然意識到所選政策背後的真正理由。⁸⁶ 儘管外交、國防、情報機構之專家可能出席政策執行者的會議，但是他們並不參與最後的決策，只是為執行者提供政治、經濟、軍事或情報方面的專業知識，及提供政策建議，縱使政策執行者

Asle Toje & Barbara Kunz, eds., *Neoclassical Realism in European Politics: Bringing Power Back In* (Manchester: Manchester University Press, 2012), p. 62.

⁸⁴Stefano Guzzini, "The Concept of Power: a Constructivist Analysis," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 33, Issue 3, June 2005, p. 508.

⁸⁵Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," pp. 146-147.

⁸⁶Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, & Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, p. 118.

的確採取了政策專家所建議的政策，卻也可能與政策建議者所提出的原因截然不同，但對政策執行者而言是至關重要。⁸⁷

因此，本文根據上述新古典現實主義對誰是關鍵政策執行者之論述，觀察到民進黨多數立委及機關首長（如農委會主委陳吉仲）對萊豬議題提出諸多建議，可確定的是，開放萊豬進口政策確切的決策者是蔡英文總統，而政策執行者是蔡英文總統帶領之行政團隊。當然，在議題討論過程中，同黨不免會出現反對雜音，如立法委員劉建國、林淑芬，以及江永昌在表決中放棄投票權。⁸⁸ 雖然劉建國等人清楚知道當前兩岸權力差距加大的信號，卻毅然放棄投票權的理由在於他們是養豬大縣的區域立委，一旦政府開放萊豬進口訊息傳回養豬大縣，且他們又投贊成票的話，終將影響劉建國等人之選舉結果。即便同黨對此議題有不同聲音，但在萊豬議題是國家安全範疇下仍然通過開放萊豬表決。因此，本文之假定三 (P_3) 成立。

基於上述之研究假定推論，本文在推論的過程當中發現 P_2 加上 P_3 大於 P_1 。由於本文非量化研究，沒有迴歸係數可以比較，因此在推論「 P_2 加上 P_3 大於 P_1 」之過程稍顯薄弱。為了解決此問題，本文運用「反事實」推論法 (counterfactual reasoning) 推論本文之「 P_2 加上 P_3 大於 P_1 」過程，如下：「就目前兩岸權力差距下，台灣『理應』開放美豬，以平衡目前兩岸既有之權力差距（此即為 P_1 ），但此劇本在馬政府時期以及蔡英文執政初期並未發生，顯示仍有其他因素（中介變數）發生影響（即 P_2 與 P_3 ），這也反證了 P_1 解釋力小於 P_2

⁸⁷Paul A. Papayoanou, "Interdependence, Institutions, and the Balance of Power: Britain, Germany, and World War I," *International Security*, Vol. 20, No. 4, Spring 1996, pp. 42-76.

⁸⁸民進黨立委劉建國、林淑芬與江永昌在萊豬政策表決時棄權不投票。請見莊雅婷，〈民進黨敢開除 3 萊豬跑票立委？議員斷言結局〉，《中時新聞網》，2020 年 12 月 26 日，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201226000958-260407?chdtv>>。

加上 P_3 。」因此「民進黨政府萊豬開放認知」是中介變數。乘乎此，本文在此部分之檢定，完全呈現新古典現實主義研究架構中，個人決策層級是中介變數之論述。

三、檢定 P_4

由於新古典現實主義與所有現實主義一樣，皆是一種以國家為中心的研究途徑，較少談及私人企業、利益團體、國內外非政府組織等非國家行為體之行爲。雖然新古典現實主義較少提及非國家行為體之行爲，但爲了解釋這類行爲體在哪些條件下可能影響國家的政策行爲，新古典現實主義者提出，當國家安全沒有受到迫在眉睫的威脅時，非國家行為體將可能參與政策辯論，甚至影響政策之選擇。⁸⁹ 這可解釋蔡英文總統於 2020 年 8 月 28 日在總統府宣布開放萊豬進口政策後，讓民進黨之萊豬政策受到質疑，⁹⁰ 以及支持政策者與反對政策者相互叫囂之情形。事實上，蔡英文總統在宣布開放萊豬進口時就曾表示，如能在萊豬、美牛議題上跨出關鍵一步，將是台美經濟全方位合作的重要起點，而且政府已經做過整體評估，認爲現階段進一步開放萊豬、美牛的決定，不僅是符合國家整體利益及未來戰略發展目標的決定，也是能促進台美關係的決定。⁹¹

觀察國內政治結構對民進黨開放萊豬進口政策之互動情形，不難發現支持並推行萊豬進口政策之方說詞，諸如行政院對外發布：「進

⁸⁹Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," pp. 157-161.

⁹⁰根據媒體民調有 56.0% 同意「反萊豬進口」。請見盧素梅，〈最新民調 / 四大公投倒數 反萊豬公投最穩、這一案則有變數〉，《三立新聞網》，2021 年 12 月 8 日，<<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=1038855>>。

⁹¹中華民國總統府，〈總統針對國際經貿情勢發表談話及接受媒體相關時事提問〉。

一步開放美豬、美牛進口是為接軌國際。」⁹² 行政院經貿談判辦公室指出：「在蔡總統宣布開放萊豬等美國肉品進口後，美國有很多正面回饋，包括多位美方官員公開讚揚、聯邦參議員聯名致函美國貿易代表署，支持台美啓動貿易談判。」⁹³ 民進黨籍立委如鄭運鵬表示：「政府爲了台美關係應該深化而擴大開放美國肉品」、⁹⁴ 莊瑞雄正面表態支持萊豬進口行政命令且認爲：「他特別擔心美豬，目前我國已經開放，但萬一公投有閃失，本來可以進口，卻又再禁止，『等於制裁美國』，這個衝擊很大。」⁹⁵ 就連養豬大宗地區的彰化、雲林與屏東之養豬戶認爲最重大的敵人並非萊豬，可從公投反萊豬進口一案，不同意票比例分別爲 56.4%、59.7%，以及 51.2% 得知。⁹⁶ 相對地，反對推行萊豬進口政策論述方，國民黨立委如國民黨團總召林爲洲、首席副書記長鄭麗文在臉書發起「全民接棒，反萊豬我 +1」活動；⁹⁷

92. 行政院，〈進一步開放美豬、美牛進口—接軌國際拓展經貿關係〉，2021 年 3 月 16 日，《行政院》，<<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/ef503c8b-e286-43c7-b0f0-a31c953c959a>>。

93. 李欣芳，〈葛萊儀示警反萊豬公投 行政院：相當反映美國產官學看法〉，《自由時報》，2021 年 11 月 24 日，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3747317>>。

94. 林縉明，〈藍委號召民眾向綠委施壓反萊豬 鄭運鵬：壓力沒各方評估那麼大〉，《中時新聞網》，2020 年 12 月 22 日，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201222002543-260407?chdtv>>。

95. 高逸帆，〈最擔心反萊豬公投！莊瑞雄憂再禁美豬等於「制裁美國」！行政院：攸關台灣存亡！〉，《放言》，2021 年 11 月 10 日，<<https://today.line.me/tw/v2/article/WBqqj5Q>>。

96. 蔡立勳，〈養豬重鎮不反萊豬進口，爲何豬農認爲萊豬不是最可怕的敵人？〉，《天下雜誌》，2021 年 12 月 19 日，<<https://www.cw.com.tw/article/5119414>>。

97. 王鼎鈞，〈民進黨立委面臨記名表決壓力面對萊豬.. 綠營立委坦言：說沒壓力是騙人的〉，《信傳媒》，2020 年 12 月 21 日，<<https://www>.

國民黨智庫副董事長連勝文表示：「民進黨這樣『護萊豬』，簡直像是外國利益團體的『台灣買辦』，這算哪門子的『愛台灣，顧主權』呢？」⁹⁸而消基會則邀請國內食品公司、通路商、連鎖餐廳、相關公協會等業者響應連署「只進無萊豬」運動，鼓勵業者自我宣示：「營業場所或所生產之畜產品絕不使用萊克多巴胺。」並將相關內容傳送給消基會公布，一起讓萊克多巴胺在台灣消失。⁹⁹顯然可見，開放萊豬進口政策已在蔡總統公布之後，隨即在台灣內部形成一股強大的推一拉動力。

至於國內政治結構層級這部分，新古典現實主義視其為中介變數，但本文將國內政治結構層級視為是調節變數，乃根據巴倫與肯尼在1986年之研究文獻談及中介變數與調節變數之間的差異，觀察同樣面臨兩岸權力差距下之馬英九時期、民進黨執政初期，以及民進黨將萊豬議題從單純經濟思維轉變成國安思維期間，對開放萊豬政策不一致，讓本文想從調節變數來觀看自變數（此處將原先中介變數議題認知視為自變數）對依變數的影響是不是受到調節變數（議題爭議程度）的影響，這便是本文將國內政治結構層次視為調節變數之理由。然而，檢定調節變數的步驟除了檢定自變數對依變數影響及調節變數對依變數影響之外，也亦需檢定自變數與調節變數之交互作用對依變數之影響。而自變數對依變數影響已從假定三(P₃)成立得知。

至於調節變數對依變數影響可從實務政治觀察得知。譬如，馬政府開放美牛／豬議題之爭議性大，讓在野黨痛批政府的行為已經失去

cmmedia.com.tw/home/articles/24953>。

⁹⁸陳弘志，〈連勝文：民進黨護萊豬 像外國利益團體的「台灣買辦」〉，《今日新聞》，2020年12月20日，<<https://www.nownews.com/news/5143050>>。

⁹⁹財團法人中華民國消費者文教基金會，〈近20萬人連署嚴拒萊豬 呼籲政策應懸崖勒馬〉，2020年12月22日，《財團法人中華民國消費者文教基金會》，<<https://www.consumers.org.tw/product-detail-2814690.html>>。

誠信，寧犧牲國民健康也要換取經濟利益，直到 CODEX 通過牛肉部分的萊克多巴胺容許量為 0.01ppm，民進黨才表示退讓並同意採用國際標準，才正式開放含萊克多巴胺的美牛進口；¹⁰⁰ 同樣邏輯，蔡政府開放萊豬政策一開始鬧得沸沸揚揚，即便民進黨提出較 CODEX 更嚴峻的安全標準數據才開放，反對萊豬開放進口支持度大於支持萊豬開放進口，¹⁰¹ 讓民進黨透過媒體及說明會降低該議題之爭議性，說服台灣百姓能對反萊豬公投投下反對票。¹⁰² 可見萊豬議題爭議性程度對萊豬政策變化是有影響。

表 1 民進黨美牛 / 豬議題認知與爭議程度交互作用表

	議題爭議程度高	議題爭議程度低
單純經濟思維	拒絕馬政府開放美豬 執政初期迴避美豬議題	開放 牛豬分離 需符合國際標準
國家安全思維	宣布開放 引起反美豬公投 全力面對爭議	開放 需符合國際標準

資料來源：作者自行製作。

其次，在檢定議題認知與議題爭議程度交互作用對議題政策執行影響上，其議題發展相關路徑如下：(一)一開始含有萊劑肉品開放政策議題處於「單純經濟思維 * 議題爭議程度低」之位置，民進黨同

¹⁰⁰陳凱俊，〈綠營指馬英九開放美牛卻反萊豬 馬辦反批：棄守食安防線〉。

¹⁰¹郭凡傑、汪彥成，〈話說從頭 / 回首「萊時路」：萊豬開放的漫長旅程，經歷了什麼？〉，《公視新聞網》，2021年12月8日，<<https://news.pts.org.tw/article/557613>>。

¹⁰²黃寅，〈多花一點時間講萊豬 蔡英文：公投最難的一題〉，《聯合新聞網》，2021年12月11日，<<https://udn.com/news/story/12539/5955050>>。

意馬英九政府所提之牛豬分離政策及符合 CODEX 標準下，開放含有萊劑之肉品，可從馬政府時期開放美牛案例得知；(二) 隨後議題發展進入「單純經濟思維 * 議題爭議程度高」位置，民進黨則拒絕開放含有萊劑之肉品，可從馬政府時期在美牛進口後，試圖再開放萊豬進口案例遭受民進黨極力阻擋之報導，¹⁰³ 以及民進黨執政初期迴避美豬議題為例證；(三) 美豬議題後來發展為「國家安全思維 * 議題爭議程度高」的情境下，致使蔡總統在 2020 年 8 月 28 日以國家戰略角度宣布開放萊豬進口，隨後引發反美豬公投事件，造成國內政黨對決，爾後以全力宣傳、正面對決方式，降低議題爭議程度；(四) 美豬議題最後進入「國家安全思維 * 議題爭議程度低」階段，雖然民進黨述說將本著更嚴格的「科學數據」標準下才會開放萊豬進口之說詞，讓台灣民眾能夠降低美豬進口會危害健康疑慮，但多數台灣民眾依舊相信萊豬等於毒豬概念，讓民進黨政府召開多次公聽會陳述進口豬隻是在於可訂定殘留容許值範圍；(五) 民進黨政府不斷舉辦說明會，以降低台灣民眾對美豬之疑慮，最終多數台灣民眾接受民進黨說詞，讓反萊豬之不同意票占 51.21%，因而在反萊豬公投結果獲勝。總體而言，本文在檢定調節變數之推論過程得知，議題認知對議題政策執行有影響、議題爭議程度對議題政策執行有影響，以及議題認知與議題爭議程度交互作用對議題政策執行有影響之結果（請見表 1），呈現本文假定四 (P₄) 成立。

伍、結論

新古典現實主義主張國際體系、國內政治與決策者認知，均影響國家的外交政策；其外交決策架構係將國內政治與決策者認知視為

103. 黃淑莉、林國賢，〈開放美豬 民進黨：總統下台〉，《自由時報》，2013年3月6日，<<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/659228>>。

中介變數；從而讓本文觀察民進黨政府在萊豬議題政策開放與否上，發現國內政治與決策者認知對萊豬議題而言，並非全然是中介變數。因之，本文經由文獻與萊豬議題案例，輔以新古典現實主義之研究途徑，提供了民進黨政府萊豬政策推行過程之動機、程序、成功要素等的整合架構及相關理論基礎；本文除了印證新古典現實之研究模型之決策者認知是中介變數外，發現國內政治議題爭議程度係屬於調節變數，此研究發現與新古典現實主義之外交決策模型有差異，從而讓本文結論發現：一、國際政治層級中的權力差距對國內政治層級中之決策者認知有影響，呼應羅斯、施韋勒與米爾納的研究；二、國際政治層級中的權力差距對國內政治層級中之外交政策產出有影響，與唐欣偉、蔡東杰的研究結論一致；三、國內政治層級中的決策者認知對國內政治層級中之外交政策產出有影響，符合羅斯所言，決策者在制定外交政策時產生影響，而且國家對「相對物質權力」的認知，會決定其對外行為的模式或外交政策的主軸；四、國內政治層級中之議題爭議程度，將調節國內政治層級中的決策者認知對外交政策產出，從而讓本文建構出表 1，以文字敘述說明本文之中介—調節效果。具體來說，本文之研究結論印證新古典現實主義所建構之模型，透過實際政治活動再加上早期對研究變數有研究之文獻，進而對該主義所建構之研究模型稍做修正，此乃本文之理論貢獻。

就實務貢獻而言，本文發現議題認知轉變及降低議題爭議程度，是推動具爭議性議題之良方。本文長期觀察民進黨之萊豬政策推動過程的前因後果，若以蔡英文總統宣布通過萊豬政策為研究之分水嶺，不難發現蔡英文總統對推行萊豬政策之感知來源，包括中國長期打壓台灣之國際地位，甚至要併吞台灣完成其統一大業，亦即是兩岸之間的權力差距，進而造成蔡總統執政下為了台灣的生存，感知到開放萊豬是加入以美國為主之國際組織，與增進美台關係之關鍵鑰匙。雖然蔡英文總統的開放萊豬政策遭受到國內不同政治團體以及台灣民眾與利益團體之反彈，甚至發動反萊豬公投試圖下架萊豬政策，但蔡

英文總統本著其對維護台灣生存的意念，持續推行並藉由傳播媒體宣稱萊豬政策是在 CODEX 標準底下才推動，而非多數反對者所言不重視食安問題。

總體來說，民進黨開放萊豬原因，除了受到兩岸權力差距加大之影響外，民進黨對於開放萊豬之認知，從單純經濟思維轉變成國家安全思維，堅定其開放決心。縱使開放萊豬進口議題爭議性高，甚至讓反對者不惜發動反萊豬公投，迫使民進黨撤回開放萊豬進口之行政命令，但民進黨在以「萊豬開放為國家安全議題」命題前提下，全力面對爭議並透過媒體以及說明會，降低此議題之爭議性。慶幸的是，萊豬議題因公投結束而劃下休止符。

表 2 美牛 / 豬議題政策不同時期對照表

權力差距	馬政府時期		蔡政府時期		
	小		大		
開放美牛 / 豬認知	經濟 思維	經濟 思維	經濟 思維	國安 思維	國安 思維
議題爭議程度	低	高	高	高	低
美牛 / 豬政策變化	開放	拒絕 開放	迴避 議題	開放卻引發 公投	開放

資料來源：作者自行製作。

因此，在實務的建議上，本文認為政策產出，將受制於決策者對議題認知差異，以及議題爭議程度高低影響。從民進黨政府之萊豬政策來看，萊豬政策之所以會成功在於：一、民進黨政府對萊豬政策議題之認知，從單純經濟思維認知轉化為國安思維認知；以及二、降低萊豬政策議題爭議程度。在理論的建議上，因為本文只採單一個案，係無法代表所有政府重大議題之政策產出之結構關係，係屬於中介—調節或多重中介關係，建議未來可以採多個案研究，並選取過程有差

異的個案進行比較；另外，本文係屬於質性研究，雖藉由量化邏輯撰寫，但在解釋力上較純粹以量化方式檢驗薄弱，建議未來可以用量化模型，輔以新古典現實主義理論，驗證模型之間之結構關係；上述建議將有助於理論的建構與提供實務的參考。

收件：2021 年 12 月 29 日

修正：2022 年 6 月 28 日

採用：2022 年 7 月 12 日

參考文獻

中文部分

專書

宋學文，2009。《國際關係的理論與應用：入門、進階與研究設計》。臺北：五南圖書。

期刊論文

宋學文，1998/2。〈議題連結與兩岸關係之研究〉，《問題與研究》，第37卷第2期，頁21-35。

宋學文，2004/4。〈從層次分析探討霸權穩定論：一個國際關係理論演化的研究方法〉，《問題與研究》，第43卷第2期，頁171-196。

廖舜右、蔡松柏，2013/9。〈新古典現實主義與外交政策分析的再連結〉，《問題與研究》，第52卷第3期，頁43-61。

鄭中堂，2018/6。〈2017年川普政府時期美國對中國政策之改變：新古典現實主義的觀點〉，《復興崗學報》，第112期，頁75-96。

鄭端耀，2005/2。〈國際關係新古典現實主義〉，《問題與研究》，第44卷第1期，頁115-140。

蔡東杰，2019/4。〈中國崛起之近代歷史個案簡要比較〉，《歐亞研究》，第7期，頁29-40。

蕭怡靖，2020/5。〈議題重要性的認知與對施政評價的影響〉，《選舉研究》，第27卷第1期，頁1-38。

網際網路

2021/11/5。〈政院：美豬市占率不到1% 與美牛進口標準一致〉，

- 《中央通訊社》，〈<https://www.cna.com.tw/news/aip/202111050336.aspx>〉。
- 中華民國總統府，2020/8/28。〈總統針對國際經貿情勢發表談話及接受媒體相關時事提問〉，《中華民國總統府》，〈<https://www.president.gov.tw/NEWS/25537>〉。
- 王鼎鈞，2020/12/21。〈民進黨立委面臨記名表決壓力面對萊豬..綠營立委坦言：說沒壓力是騙人的〉，《信傳媒》，〈<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/24953>〉。
- 行政院，2021/3/16。〈進一步開放美豬、美牛進口—接軌國際拓展經貿關係〉，《行政院》，〈<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/ef503c8b-e286-43c7-b0f0-a31c953c959a>〉。
- 李欣芳，2021/11/24。〈葛萊儀示警反萊豬公投 行政院：相當反映美國產官學看法〉，《自由時報》，〈<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3747317>〉。
- 宋學文，2020/5/5。〈武漢肺炎（COVID-19）大浩劫對美一中一台三角關係之影響〉，《財團法人國策研究院文教基金會》，〈<http://inpr.org.tw/m/405-1728-5213,c113.php?Lang=zh-tw>〉。
- 邱垂正、童振源，2008/9。〈陳水扁政府與馬英九政府的中國戰略之比較與檢討〉，《戰略：台灣國家安全政策評論》，第1期，頁1-22。《政大學術集成》，〈<http://www3.nccu.edu.tw/~ctung/Documents/W-A-b-10.pdf>〉。
- 邱俊榮，2021/8/14。〈邱俊榮觀點：台美重啓 TIFA、為 BTA 奠基〉，《風傳媒》，〈<https://www.storm.mg/article/3878449?page=1>〉。
- 林宸韻、黃偉財，2020/12/27。〈立院訂便當要「標明產地」藍酸綠：怕吃到萊豬？〉，《台視新聞網》，〈<https://news.ttv.com.tw/news/10912270009100I>〉。
- 林瑞珠，2012/4/7。〈歐盟為何拒絕瘦肉精肉品？〉，《環境資訊中心》，〈<https://e-info.org.tw/node/75873>〉。

- 林慧貞、孔德廉、張子午，2020/9/15。〈開放萊克多巴胺美豬只是開端，台美貿易角力下，我們有哪些談判空間？〉，《報導者》，<<https://www.twreporter.org/a/american-ractopamine-pork-beef-import-dispute-bta>>。
- 林縉明，2020/12/22。〈藍委號召民眾向綠委施壓反萊豬 鄭運鵬：壓力沒各方評估那麼大〉，《中時新聞網》，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201222002543-260407?chdtv>>。
- 唐欣偉，2010/6/12。〈權力分配、政體異同、發展差距與頂尖強權間的軍事衝突〉，《2010 中華民國國際關係學會年會會議論文》，《政大機構典藏》，<<http://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/80131/1/6.pdf>>。
- 高逸帆，2021/11/10。〈最擔心反萊豬公投！莊瑞雄憂再禁美豬等於「制裁美國」！行政院：攸關台灣存亡！〉，《放言》，<<https://www.fountmedia.io/article/134510>>。
- 財團法人中華民國消費者文教基金會，2020/12/20。〈近 20 萬人連署嚴拒萊豬 呼籲政策應懸崖勒馬〉，《財團法人中華民國消費者文教基金會》，<<https://www.consumers.org.tw/product-detail-2814690.html>>。
- 郭凡傑、汪彥成，2021/12/8。〈話說從頭 / 回首「萊時路」：萊豬開放的漫長旅程，經歷了什麼？〉，《公視新聞網》，<<https://news.pts.org.tw/article/557613>>。
- 郭瓊俐，2021/10/5。〈中國突襲加入 CPTPP！北京算準各國「友台」不一定會「利台」〉，《財訊》，<<https://www.wealth.com.tw/articles/b53bad7e-5b29-4af4-96db-1349eb519e03>>。
- 許天來，2009/11。〈三管五卡把關緊 國民健康最優先〉，《農政與農情》，第 209 期，頁 30，《行政院農業委員會》，<<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=20473>>。
- 陳弘志，2020/12/20。〈連勝文：民進黨護萊豬 像外國利益團體的

- 「台灣買辦」》，《今日新聞》，<<https://www.nownews.com/news/5143050>>。
- 陳怡璇，2020/9/1。〈放寬萊豬牛進口 柯文哲：若能簽 FTA 當然贊成〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/aip/202009010109.aspx>>。
- 陳凱俊，2021/11/17。〈綠營指馬英九開放美牛卻反萊豬 馬辦反批：棄守食安防線〉，《鏡週刊》，<<https://www.mirrormedia.mg/story/20211117edi032/>>。
- 陳鄭為，2021/1/4。〈維繫台美關係 需要「豬隊友」？〉，《中時新聞網》，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210104001430-260408?chdtv>>。
- 張永泰，2012/3/12。〈美牛爭議 可能影響台美貿易關係〉，《VOA》，<<https://www.voacantonese.com/a/article-20120312us-taiwan-economic-ties-142316185/1147416.html>>。
- 張茗暄、陳至中，2020/9/5。〈美豬腎臟萊劑規範比國際嚴 Codex 未定容許量的其他內臟 0.01ppm〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009050059.aspx>>。
- 莊雅婷，2020/12/26。〈民進黨敢開除 3 萊豬跑票立委？議員斷言結局〉，《中時新聞網》，<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201226000958-260407?chdtv>>。
- 黃奎博，2021/2/24。〈60 萬份反萊豬公投連署書的意義〉，《財團法人國家政策研究基金會》，<<https://www.npf.org.tw/1/23701>>。
- 黃寅，2021/12/11。〈多花一點時間講萊豬 蔡英文：公投最難的一題〉，《聯合新聞網》，<<https://udn.com/news/story/12539/5955050>>。
- 黃淑莉、林國賢，2013/3/6。〈開放美豬 民進黨：總統下台〉，《自由時報》，<<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/659228>>。

- 楊丞彧，2021/10/30。〈孫曉雅：美豬很安全 我小孩也吃〉，
《自由時報》，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1481642>>。
- 蔡立勳，2021/12/19。〈養豬重鎮不反萊豬進口，為何豬農認為萊豬不是最可怕的敵人？〉，《天下雜誌》，<<https://www.cw.com.tw/article/5119414>>。
- 盧素梅，2021/12/8。〈最新民調 / 四大公投倒數 反萊豬公投最穩、這一案則有變數〉，《三立新聞網》，<<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=1038855>>。
- 盧素梅，2021/12/20。〈反萊豬未過 經長：有助加入國際組織〉，《yahoo! 股市》，<<https://tw.stock.yahoo.com/news/反萊豬未過-經長-有助加入國際組織-023506904.html>>。
- 鍾佑貞，2021/10/29。〈孫曉雅：美台關係 4 大要素 對台承諾堅若磐石〉，《中央通訊社》，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110290222.aspx>>。

英文部分

專書

- Brands, Hal, 2014. *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. New York: Cornell University Press.
- Bull, Hedley, 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Macmillan Publishers Ltd.
- Claude, Inis L., 1962. *Power and International Relations*. New York: Random House.
- Gilpin, Robert, 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hofstede, Geert, 2001. *Culture's Consequences: Comparing Values,*

- Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*. New York: Sage Publications.
- Keohane, Robert O., 1986. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.
- Kershaw, Ian, 2007. *Fateful Choices: Ten Decisions That Changed the World, 1940-1941*. New York: Penguin.
- Milner, Helen, 1997. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Morgenthau, Hans J., 1985. *Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill.
- Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro, & Steven E. Lobell, 2016. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosecrance, Richard N., 1962. *Action and Reaction in World Politics*. Boston: Little, Brown and Company.
- Schweller, Randall, 1998. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press.
- Snyder, Richard C., H. W. Bruck, & Burton Sapin, 2002. *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. Beilin: Springer.
- Sterlin-Folker, Jennifer, 2009. *Theories of International Cooperation and the Primacy of Anarchy: Explaining U.S. International Monetary Policy-Making After Bretton Woods*. Albany: State University of New York Press.
- Strange, Susan, 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wohlforth, William C., 1993. *The Elusive Balance: Power and*

Perceptions during the Cold War. Ithaca: Cornell University Press.
Zakaria, Fareed, 1998. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press.

專書論文

- Lobell, Steven E., 2009. "Threat Assessment, the State, and Foreign Policy: A Neoclassical Realist Model," in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, & Jeffrey W. Taliaferro eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 42-74.
- Schmidt, Brian C. & Thomas Juneau, 2012. "Neoclassical Realism and Power," in Asle Toje & Barbara Kunz eds., *Neoclassical Realism in European Politics: Bringing Power Back In*. Manchester: Manchester University Press. pp. 61-78.
- Schweller, Randall, 2003. "The Progressiveness of Neoclassical Realism," in Colin Elman & Miriam Fendius Elman eds., *Progress in International Relations Theory*. Cambridge: MIT Press. pp. 311-347.

期刊論文

- Baron, Reuben M. & David A. Kenny, 1986/12. "The Moderator-Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations," *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 51, No. 6, pp. 1173-1182.
- Byman, Daniel L. & Kenneth M. Pollack, 2001/Spring. "Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In," *International Security*, Vol. 25, No. 4, pp. 107-146.
- Chaudoin, Stephen, Helen V. Milner, & Xun Pang, 2014/11.

- “International Systems and Domestic Politics: Linking Complex Interactions with Empirical Models in International Relations,” *International Organization*, Vol. 69, Issue 2, pp. 275-309.
- Clark, Patrick & Ian Hussey, 2015/9. “Fair Trade Certification as Oversight: An Analysis of Fair Trade International and the Small Producers’ Symbol,” *New Political Economy*, Vol. 21, Issue 2, pp. 220-237.
- Elman, Colin, 1996/Autumn. “Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy?” *Security Studies*, Vol. 6, No. 1, pp. 7-53.
- Guzzini, Stefano, 2005/6. “The Concept of Power: a Constructivist Analysis,” *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 33, Issue 3, pp. 495-522.
- Kearns, Doris, 1976/Autumn, “Lyndon Johnson’s Political Personality,” *Political Science Quarterly*, Vol. 91, No. 3, pp. 385-409.
- Keohane, Robert O., 1986/Winter. “Reciprocity in International Relations,” *International Organization*, Vol. 40, No. 1, pp. 1-27.
- Kitchen, Nicholas, 2010/1. “Systemic Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation,” *Review of International Studies*, Vol. 36, No. 1, pp. 117-143.
- Leffler, Melvyn P., 1984/4. “The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-1948,” *The American Historical Review*, Vol. 89, No. 2, pp. 346-381.
- Levy, Jack S., 1998/10. “Declining Power and the Preventive Motivation for War,” *World politics*, Vol. 40, Issue 3, pp. 82-107.
- Mastanduno, Michael, David A. Lake, & G. John Ikenberry, 1989/12. “Toward a Realist Theory of State Action,” *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4, pp. 457-474.

- Moravcsik, Andrew, 1999/2. "Is Something Rotten in the State of Denmark? Constructivism and European Integration," *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 4, pp. 669-681.
- Papayoanou, Paul A., 1996/Spring. "Interdependence, Institutions, and the Balance of Power: Britain, Germany, and World War I," *International Security*, Vol. 20, No. 4, pp. 42-76.
- Rose, Gideon, 1998/10. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol. 51, No. 1, pp. 144-172.
- Schweller, Randall, 1994/Summer. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol. 19, No. 1, pp. 72-107.
- Soong, Hseik-wen, 2020/9. "An Analysis of U.S.-China 'New Cold War' and COVID-19 on China's International Image," *Taiwan Strategists*, No. 7, pp. 1-18.
- Sterling-Folker, Jennifer, 1997/3. "Realist Environment, Liberal Process, and Domestic-Level Variables," *International Studies Quarterly*, Vol. 41, Issue 1, pp. 1-25.
- Taliaferro, Jeffrey W., 2006/9. "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State," *Security Studies*, Vol. 15, No. 3, pp. 464-495.
- Waltz, Kenneth N., 1990/Spring, Summer. "Realist Thought and Neorealist Theory," *Journal of International Affairs*, Vol. 44, pp. 21-37.
- Wohlforth, William C., 1994, 1995/Winter. "Realism and the End of the Cold War," *International Security*, Vol. 19, No. 3, pp. 91-129.

網際網路

Caribbean News Global, 2021/9/15. “US-Taiwan Relations: Forging a 21st Century,” *Global Taiwan Institute*, <<https://www.caribbeannewsglobal.com/us-taiwan-relations-forging-a-21st-century/>>.

Gibson, Liam, 2021/9/23. “CPTPP should not let Chinese intimidation stop Taiwan’s entry: US-Taiwan Business Council,” *Taiwan News*, <<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4294737>>.

Rubio, Marco & Mark Warner, 2021/6/30. “Rubio, Warner Lead Bipartisan Letter to Ambassador Tai Highlighting Importance of Reconvening Trade Talks with Taiwan,” *Marco Rubio U.S. Senator for Florida*, <<https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?id=55D5ABF2-BB2B-4B54-B9B9-B8923534C587>>.

An Analysis of the DPP Government's (2016-2022) Ractopamine Decision

Shih-kai Lin

(Adjunct Assistant Professor, General Education Center,
Tainan National University of the Arts)

Abstract

This study examines the DPP's U.S. pork open policy from neoclassical realism. The study finds that: (1) the DPP government's U.S. pork open policy is affected by the power distance; (2) the cognitive change of the DPP's U.S. pork issue is affected by the power distance; (3) the DPP's U.S. pork open policy is affected by the cognitive change of the DPP's U.S. pork issue; (4) the cognitive change of the DPP's U.S. pork issue is a mediator; (5) The degree of dispute over the U.S. pork issue is a moderator and the dispute level of the issue is cooler, the more favorable for the DPP to implement the U.S. pork open policy. Based on the results, a complete model was developed to help those who are interested in the U.S. pork issue to comprehensively understand the relationship among power distance, issue cognition, the degree of dispute over the issue and policy implementation on the DPP's U.S. pork open policy.

Keywords: Neoclassical Realism, Issue of Pork Containing Ractopamine, Power Distance, Controversy Level of Issue, Policy Implementation