

學術論文

國家安全與跨國食品貿易—— 由食品安全風險分析機制與民意在 WTO的SPS協定的缺席論之

National Security and Food Trade - In the Perspective of the Mechanism of Food Safety Risk Analysis and the Absence of Public Opinions in the WTO SPS Agreement

牛惠之 *Huei-Chih Niu*

中國醫藥大學科技法律碩士學位學程專案副教授

*Project Associate Professor of Master of Laws for Science and Technology Program
China Medical University*

摘要 / Abstract

食品安全為當今的國際重要議題之一，根據「風險=危害+憤怒」的公式，政府在管理有風險爭議的食品時，應兼顧科學證據與民眾感受。本文試圖主張 WTO 授權會員就有害健康與生命的進口食品制定檢驗與管制措施的 SPS 協定下的透明化與調和原則，與 WHO、FAO 與 Codex 等國際組織建議各國政府管理國內食品與食品貿易的風險分析機制中的風險溝通並不相同。進而主張 SPS 協定要求會員必須依據科學證據或國際標準制定

airiti

食品安全管制措施的規定，因為限制會員經由風險溝通將民意反映在風險決策，使得民意無法成決策依據之一，將可能引發民眾的不滿與憤怒，甚至演變成影響國內政局的國安事件。

Food Safety is one of major issues of global concerns. According to the formula of "Risk = Hazard + Outrage" both scientific evidences and public opinions shall be taken into consideration while managing the risk of domestic and imported foods. It is the intention of this paper to argue with that the principles of transparency and harmonization in the SPS Agreement should not be regarded as the process of risk communication which is an integral part of risk analysis for food safety which is proposed by the WHO, FAO and Codex for governments to apply. In addition, the paper suggests the rules of the SPS Agreement, which requires Members should ensure that food safety measures are based on scientific principles and are not maintained without sufficient scientific evidence, in fact leaves no sufficient room for risk communication or allow policy makers to incorporate public opinions into decisions making process. The absence of public opinions in risk control process may be a reason to trigger serious dissatisfaction and anger of the public and, in extreme cases, result in severe national security problems.

關鍵字：食品安全、風險溝通、風險分析、SPS 協定

Keywords: Food Safety、Risk Communication、Risk Analysis、SPS Agreement

壹、前言

在自由貿易主義興起之後，跨國貿易活動一直被宣揚為具有提升生活水準，確保充分就業，並擴大生產與經濟發展等功能。這樣一種提升人民福祉的商業活動，近年來在部分國家就是否該開放某些具有安全疑慮的食品進口，因為政府決策未能符合人民期待而引發大規模示威抗議活動，甚至造成國安動搖。¹貿易與食安爭議造成撼動政權的結果，甚至引發國家安全問題的原因，可分別從內政和外交關係觀察。在當代的民主社會中，民意可以藉由多種媒介匯集成一股龐大的力量，甚至具有左右政策發展的威力。如果一國政府的施政與民意的主流意向不一致時，可能演變成撼動政權的內政問題。²當一項有安全疑慮的食品進口時，因為執政者的傲慢或缺風險意識，或是因該項產品進口而承受競爭威脅的國內產業的不滿、媒體或在野政黨為特定利益的藉機操弄等，都可能使得人民在從眾行為(Herd behavior)的心理因素影響下，對政府喪失信任感，而演變成政治與國安問題。另一方面，政府則可能因為外交關係與國際義務，而不得不妥協，甚至做出與主流民意不一致的進口決策，以致引發民怨。這包括政府在特定政經依賴關係下承受來自出口國的壓力，或因遵守國際規則的義務而必須開放進口。

就食品安全的風險管理與進口管制而言，主要的國際規則可分為兩大類，第一類是以食品安全與消費者健康為主要關切的規範，這些主要是原則性的規定，供會員國參考運用，如世界衛生組織(World Health Organization, WHO)與聯合國農糧組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)於2006年共同提出「食品安全風險分析 - 國家食品衛生主管機關的指導方針」(Food Safety Risk Analysis - A Guide for

¹ 國內學者亦有提出類似見解者，請參周桂田、徐健銘，《從土地到餐桌上的恐慌》(台北市：商周出版，2015年)，頁44。

² 如2014年台灣由海峽兩岸服務貿易協議引發的太陽花學運等抗爭所衍生的政治爭議。

National Food Safety Authorities) (以下簡稱「食品安全風險分析」)，³以及負責制定統一協調之國際食品標準、準則及行為守則，以保護消費者健康並實踐食品公平貿易的食品法典委員會(Codex Alimentarius Commission, CAC)在 2007 年制定的「食品安全風險分析工作原則」(Working Principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments)等。⁴另一類則是維護自由貿易與公平競爭而要求會員遵守的規定，如世界貿易組織(World Trade Organization, 簡稱 WTO)的「食品安全檢驗暨動物植物防疫檢疫措施協定」(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 簡稱 SPS 協定)的相關規定。

本文的重點在於探討在民意高漲的當代社會中，一個國家面對具風險爭議性的進口食品時，為遵守 SPS 協定的規定而引發民意爭議的現象與原因。本文擬從 WHO、FAO 與 Codex 的建議的風險分析機制切入，說明一個政府在國內處理涉及健康或衛生風險的食品安全問題時的管理程序與決策機制。進而分析 SPS 協定關於食品風險管理的規定與上述風險分析機制間的差異，與在當代的民主社會中，可能對進口會員的國內政治安定造成的影響。⁵

³ 〈食品安全風險分析〉(Food Safety Risk Analysis - A Guide for National Food Safety Authorities), FAO Food and Nutrition Paper 87, <http://www.fao.org/docrep/012/a0822e/a0822e00.htm>。

⁴ 〈食品安全風險分析工作原則〉(Working Principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments), CAC/GL 62-2007, ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/Booklets/Risk/Risk_EN_FR_ES.pdf。

⁵ 限於篇幅，本文僅就 SPS 協定的規定是否可能會因限制會員不能將民意納入食品安全的風險決策而引起國安問題進行分析，至於 WTO 的其他規定，如 GATT1994 第 20 或第 21 條的一般例外或國家安全例外，是否能提供會員化解此種困境的機會，則非本論文所關切，合此敘明。

貳、風險與風險分析機制

一、風險的概念

風險(Risk)是什麼？⁶當一件事或一項活動可能會（也可能不會）伴隨或引發不好或人們所不樂見的結果，就是一種風險。⁷風險也可以被理解為：當人身安全或財產利益受到威脅或陷於不確定的危難狀況。⁸由此觀之，風險有兩個特質，第一是可能會造成人們所不樂見的結果或危害到某種利益，包括得不到預期的利益，或是喪失原本擁有的利益；第二是，這種不好的結果雖然可能會發生，但也可能不會發生。事實上，幾乎任何一件事、一項活動或一個決策都會伴隨風險，只是在客觀上這項負面效應的嚴重性、可能發生的機率，與面對風險者的感受等主、客觀因素的差異，使得不同的風險在不同的時空下受到的關切也不同。⁹因此，風險的重要性不在於是否客觀存在或被認知，而在於是否已經被認為嚴重到能驅動管理決策。¹⁰

如果風險一旦成真，就是所謂的損害(damage)或危害(Harm)了；¹¹換言之，相對於風險是指有可能發生負面結果的現象，危害或損害則是指一項負面結果已經發生的情形。就管理與規範而言，對風險與對損害（或危害）的管理方式與手段並不相同。由於損害與危害已經發生，如果其肇因為可

⁶ 風險可以從很多不同的角度加以觀察，包括從科技的角度、經濟的角度、心理的角度、社會與文化等角度加以分類。就本文而言，則著重在對食品的安全性風險的管理政策可能涉及的科技、經濟、心理與社會等層面的風險論述。關於風險的分類請參，Ortwin Renn, "Concept of Risk: A Classification", in Sheldon Krimsky and Dominic Golding eds. *Social Theories of Risk* (Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 1992), pp. 53-79。

⁷ Jenny Steele, *Risks and Legal Theory*, (North American: Hart Publishing, 2004), p.7.

⁸ Carlo C Jaeger, Ortwin Renn, Eugene A Rosa, and Thomas Webler, *Risk, Uncertainty, and Rational Action* (UK & USA: Earthscan Publications Lfd, 2001), pp.17-19.

⁹ 一般人對於風險的認知可能是相當主觀的，影響這種判斷的心理與社會因素的論述，請參見 Cass R. Sunstein, *Laws of Fear* (UK: Cambridge University Press, 2005), p.35。

¹⁰ Jenny Steele, *ibid.*, p.18.

¹¹ 例如核電廠有發生核災的風險，但如果核災一旦發生，便構成損害。

用人為控管的因素，則可直接禁止或限制該項原因，以切斷因果關係來避免危害情形發生或繼續擴大。以 2017 年 8 月從歐盟延燒至我國的毒雞蛋食安議題為例，因為蛋雞場在管理上的疏失等因素，使得殺蟲劑芬普尼 (fipronil) 在施用之後殘留並累積在蛋雞體內，並因此出現含芬普尼的毒雞蛋。雖然芬普尼不會在人體內累積，但大量食用會造成人體肝、腎和甲狀腺功能損傷，但依據「動物產品中農藥殘留容許量標準」規定，雞蛋中不得檢出芬普尼。¹²因此，就管理而言，便可以直接以釜底抽薪以切斷成因的方式，限制不合格蛋雞場，雞隻及雞蛋的移動管制與回收禁用含芬普尼農藥，銷毀經檢測不合格的雞蛋，以避免毒雞蛋繼續流入市面。如果是進口商品的食安問題，如 2008 年爆發的三聚氰胺 (Cyanuric acid) 事件，中國大陸不肖業者將工業用的三聚氰胺加入乳製品以降低成本，致損害幼齡使用者的生殖、泌尿系統，造成膀胱、腎部結石等疾病。由於經證實這些乳製品或原料也有進口至台灣做食品加工，當時的行政院衛生署宣布全數中國奶製品停止販售，直到廠商個別提出檢驗證明；繼而全面禁止大陸製奶粉、乳製品與植物性蛋白產品進口，並向大陸廠商求償，以保障國人健康安全與維護國內廠商權益。¹³在這些事件中，只要政府能快速公布相關資訊，採取適當的管制措施，人民對政府施政能力的質疑或對安全的疑慮與恐慌便能快速消彌。雖然國內業者或進口商會因為這些措施而蒙受經濟上的損失，但這些有害消費者健康的商品構成食安問題的證據確鑿，故相關限制或禁止措施通常較不會引發是否符合比例原則或正當性的爭議。

但對於風險的因應措施則全然不同，因為風險和實際的損害與危害之間最大的不同是，縱使有風險也不代表必然會產生危害結果，且每個人對風險的感受也不盡相同。這種發生不確定性與結果的潛在危險性，使得風

¹² 衛生福利部，〈食藥署公布市售雞蛋未檢出芬普尼〉，
<https://www.mohw.gov.tw/cp-16-37316-1.html>。

¹³ 衛生福利部，〈因應大陸有毒乳製品消費者自保之道！〉，
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=18531&print=Y>。

險可能成為管理決策的驅動力之一。在面臨一項重大風險時，個人、企業、機構或是國家都必須對於該採取何種行動來管理這項風險做出因應決定。¹⁴就管制的角度思考，如果僅因有風險疑慮就限制或禁止該事件或活動，將因損及業者的權益，而可能引發不滿與反彈，與比例問題的爭議，例如在禽流疫情期間，為防堵禽流感的散佈，當疑似或確定 H5 或 H7 亞型禽流感案例一經通報或檢出，均依動物傳染病防治條例由所在地政府立即採取移動管制措施，禁止該場動物移出及移入，疫情嚴重之禽場並應採取撲殺清場措施。不論是禁宰、禁運或大規模撲殺禽鳥，都是為了預防禽鳥間的禽流感可能會突變成人傳人的禽流感的風險所採取的手段，為防堵這項風險的發生卻造成飼養者的損失，故不免使得業者不滿或引發民怨。¹⁵相對而言，當人民對某項食品的安全有疑慮，不論實質的風險是大是小，如政府不能妥善回應人民的疑慮並加以管理，則可能引發消費者的恐慌與不滿，如 2016 年底為是否進口日本福島地區的食品所引發的爭議。¹⁶因為風險是否會造成危害的結果，未必有明確的證據支持，在決定是否該採取預防性的管理措施時，都需要以更為嚴謹與複雜方式進行。分析一項風險的本質與各個面向的爭議性，將有助於決策者取得風險的相關資訊，進行適當選擇與決策的基礎。¹⁷

¹⁴ Jenny Steele, *ibid.*, p.18.

¹⁵ 行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，〈我國禽流感案例採立即管制及防疫處置 對撲殺部份依法補償，與美日措施一致〉，<https://www.baphiq.gov.tw/view.php?catid=6759>；陳林幸虹，〈美禽流感疫情擴大 台禁 15 州家禽進口〉，《中央廣播電台》，<http://n.yam.com/Article/20150515035079>；〈防堵禽流感禁宰運 7 天 雞農怒：官員頭殼壞去〉，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1977260>。

¹⁶ 〈洗義哲／開放日本輻射食品輸台？蔡總統，人民已經在拍桌子了！〉，《獨立評論天下》，<https://opinion.udn.com/opinion/story/6785/2112243>；〈禁日核災食品！十縣市發動修自治條例 綠營地方打臉中央〉，《三立新聞網》，<http://www.setm.com/News.aspx?NewsID=198491>。

¹⁷ Jenny Steele, *ibid.*, p.20.

二、WHO、FAO 與 Codex 的食品安全風險分析機制

WHO 與 FAO 於 2006 年提出的「食品安全風險分析」，與 Codex 在 2007 年提出的「食品安全風險分析工作原則」中，就食品中對健康具有潛在不良影響的生物、化學或物理因子或狀況，提出一套風險分析制度，作為各國政府主管機關因應風險食品的管理與決策依據。這套風險分析的機制包括三個主要的部分，分別是風險評估(Risk Assessment)、風險管理(Risk Management)與風險溝通(Risk Communication)。

(一) 風險評估

風險評估是以科學為基礎，並由危害鑑定 (Hazard Identification)、危害特徵描述(Hazard Characterization)、暴露評估(Exposure Assessment)和風險特徵描述(Risk Characterization)四步驟組成的程序。風險評估主要的功能是以科學的方式了解與評估一項風險物質或產品對於消費者所可能產生的危害，再將這些評估的資訊作成結論。同時，以透明化的方式明確考慮對風險評估構成影響的限制因子、並記載不確定性、假設與少數見解等，再以易理解與可運用的形式呈現給執行風險管理者參考，作為決策的依據，並使其他執行風險評估者與利益相關者能取得並據以檢討。¹⁸

就功能而言，風險評估主要是針對風險的危害可能性做出分析數據，但無須對這些數據加入任何主觀詮釋。因此風險評估在風險分析的架構下，是最為客觀與中性的部分。雖然風險評估也存在實驗設計上的盲點，或可能被特定利益操弄而產生偏差的結果。¹⁹但整體而言，是屬於整個風險分析機制中，可經人為因素介入最低的部分。因此，風險評估基於科學證據或科學原理，對特定風險的內涵做出的客觀評估資訊，能使風險決策與政策研擬兼具說服力與合理性。

¹⁸ 〈食品安全風險分析工作原則〉，第 20-29 段。

¹⁹ 如 2017 年 11 月曝光的孟山都文件，便可說明產業為自身利益而企圖操弄科學研究結果的現象。請參考鄭傑憶〈孟山都文件曝光!台灣也是拉攏對象〉，<https://www.newsmarket.com.tw/blog/102513/>。

(二) 風險管理

風險管理是確認、評價、選擇及實施行動以降低對人類健康風險的過程。這個程序需要參考與斟酌許多資訊，包括風險評估的結果、不同風險管理模式間所可能消耗之成本、利益、所有與風險有因果關聯性的資訊，以及透過風險溝通等程序掌握的民眾對承受不同風險與不同管理政策的反應，與對於社會價值與社會目標的意義等，以選擇適當的政策選項與管理風險的模式。²⁰風險管理者需要平衡的效益，包括從多種管理風險的措施選項中選擇成本最低或最符合經濟效益的一種管理模式，以及特定風險決策對於經濟、社會或政治利益所可能造成的正負面效益；例如，直接限制一項具有健康風險疑慮的食品進口時，管制成本可能最低，效果可能最直接，但卻可能損及國內對於該進口產品有依賴關係的產業發展或利潤，進而引發總體經濟上的損失，或引起其他非關健康或經濟因素的社會成本，如國際政治關係的緊張等。²¹因此，風險管理必須在風險的可承受度，與為消弭該風險所衍生的各類經濟、社會、文化與政治因素之間進行管理上的選擇、妥協或調和。

由此可知，不同於風險評估，風險管理需要權衡政策選項，並涉及許多價值判斷。風險管理的目的不必然是單純的規避風險，最終的決策必須權衡所採取的風險管理措施對於政治與經濟的可能影響與衝擊，以及該措施具體的可行性，與考慮不採取任何措施的可能性等，就國家整體效益的權衡考量下，透過適當的管理模式，在風險承受與其他相關社會福祉之間，取得最大效益平衡關係，以做出最適切的風險管理決策與制定因應風

²⁰ Vern R. Walker, "Keeping the WTO from Becoming the World Trans-science Organization: Scientific Uncertainty, Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute", *Cornell International Law Journal*, Vol. 31(1998), p.267.

²¹ 雖然香菸具有致癌性且會引發公共衛生問題，但多數國家多採取限制而非禁止香菸販售的政策，主要原因就是因為評估到香菸的商業利益與對國家經濟與歲收的重要性之後的妥協結果。

險的措施。²²

(三) 風險溝通

風險溝通的主要功能為確認所有能提升風險管理效益的資訊與民眾意見能被納入決策程序。²³WHO 與 FAO 在 1998 年提出的「風險溝通在食品標準與安全事項」(The Application of Risk Communication to Food Standards and Safety Matters)中，除強調風險溝通對食品安全的重要性外，也說明風險溝通是風險分析不可分割的一部分。²⁴根據 WHO 與 FAO 的定義，風險溝通是在整個風險分析程序中，就風險、風險相關因子與風險認知在風險評估者、風險管理者、消費者、產業、學界與其他利益相關團體之間所進行的互動式資訊與意見交換，包括說明風險評估的發現與風險管理決策的基礎等。²⁵因此，風險溝通的目的與操作方式並非單向的資訊傳遞，或由上而下的教育。風險溝通至少有兩個主要內涵，一個是將與風險相關的資訊，包括可能的決策，以及制定決策的方式與過程等都能清楚、公開與透明的讓所有利害相關人（如相關食品業者）或民眾了解；另一則是透過資訊的交換，促進利害關係人等的有效參與，並蒐集利害關係人、民眾對該項風險的承受意願，或相應的管制措施的意見；並將這些意見由下而上地傳遞，納入風險管理的決策中，以期提升民眾對於食品安全決策的信任與信心。²⁶由此可知，風險溝通是一種針對特定風險提供一個持續的溝通機制與環境，經由公開、雙向、透明化的資訊公開與意見交流，使社會大眾清楚了解風險的本質，並信任政府施政；也使政府機關能在瞭解大眾核心關切的前提下，做出符合社會需求的最佳風險決策。²⁷然

²² 〈食品安全風險分析工作原則〉，第 30-39 段。

²³ 〈食品安全風險分析工作原則〉，第 41 段。

²⁴ 〈風險溝通在食品標準與安全事項〉(The Application of Risk Communication to Food Standards and Safety Matters), Chap. 3 " Risk communication as an integral part of risk analysis ", <http://www.fao.org/docrep/005/x1271e/x1271e00.htm#TOC>。

²⁵ 〈食品安全風險分析〉，p.42。

²⁶ 〈食品安全風險分析工作原則〉，第 40，42 段。

²⁷ 〈行政院衛生署食品藥物管理局食品安全風險分析工作原則〉中，對於風險溝通的定義

而，因為文化、生活型態或代表的利益的歧異，不同的群體對於同一風險議題的處理方式，難免會有歧異的立場。²⁸經由風險溝通來兼納社會中的各種聲音與立場，不但有異中求同以促進社會共識的效果，也有同中存異，透過相互與多元尊重，使得各種社會關切與文化價值適度地反映在風險管理與決策的過程中，並經由這個雙向互動的資訊與意見交流的機制，共同規劃出最適宜的風險管理模式。²⁹儘管如此，一個成功的風險溝通，或一個適宜的風險溝通環境，往往需要經由不斷的雙向教育與資訊公開、民眾諮商，以及透明化且周延的規範體系配套；否則反而可能因為風險資訊的流通，讓社會大眾先入為主地對於該風險產生似是而非的論述與恐懼感而適得其反。³⁰

三、小結

就食品安全而言，如果參照 WHO、FAO 或 Codex 的食品安全風險分析機制來管理有風險疑慮的食品，經過風險評估瞭解該風險的本質與對消費者健康的可能影響，與風險溝通瞭解民眾意向，並將這些意見納入風險管理的最終決策，理應能在保障食品安全與其他社經因素之間取得合宜的利益平衡效果。因此，在 Codex2007 年的「食品安全風險分析工作原則」中，特別強調風險分析需由風險評估、風險管理與風險溝通三個截然不同卻又緊密相關的部分組成，這三者都是是整個風險分析不可切割的一

為：經由風險分析程序針對風險、風險相關因子、與風險感知在執行風險評估者、執行風險管理者、消費者、產業界、學術界，與其他利害關係人間流通與交換資訊與意見，並解釋風險評估結果與風險管理決策基礎的程序。

²⁸ Christine R. Deane, "Public Perceptions, Risk Communication and Biotechnology", in D. Robertson and A. Kellow(ed.) *Globalization and the Environment: Risk Assessment and the WTO*(Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar Publing, 2001), pp. 111-114.

²⁹ Trust Secretariat 2000. The TRUSTNET Framework: A New Perspective on Risk Governance, <http://www.trustnetgovernance.com>.

³⁰ Cass R. Sunstein, *ibid.*, p.36.

部份。³¹Codex 並建議每個國家都應該在可能的範圍內，將風險分析機制納入國內的食品安全系統之中，以不偏廢風險評估、風險管理與風險溝通三個制度的任何一個的情況下，本於一致地且不歧視的方式，運用於國內食品控管與食品貿易。³²由於 WHO 與 FAO 提出的風險分析機制與 Codex 建議風險分析的架構與原則皆相同，故除控管國內食品外，理應可被用於食品貿易。此外，由 WHO 與 FAO 在 1998 年提出的「風險溝通在食品標準與安全事項」中特別探討與 SPS 協定的關聯性，³³以及 SPS 協定也求會員需參考相關國際組織所制定的風險評估技術，³⁴顯示 WHO 與 FAO 提出的風險分析機制有可能成為 WTO 會員參考的依據之一。故本文將在下一章探討 SPS 協定就食品貿易與安全所設計的制度，與 WHO、FAO 與 Codex 等就食品安全管理所提出的風險分析機制之間的異同與可能影響。

參、SPS 協定與風險分析機制

WTO 的會員以安全為理由禁止或限制食品進口時，必須遵守 SPS 協定的相關規定，故本章將針對 SPS 協定以科學為依據的規定，與 WHO、FAO 與 Codex 的風險分析機制關聯性進行比對，以瞭解 WTO 授權會員就進口食品的制定措施以管理風險時，所得依據的制度與 WHO 等國際組織等建議的機制有何差異。

一、SPS 協定的主要目標與制度理念

SPS 協定在 WTO 下的主要功能是為尊重會員制定食品安全措施與水準的自主權，並提供會員欲管制進口食品與農牧產品，以保護國內人民與

³¹ 〈食品安全風險分析工作原則〉，General Aspects, para. 7。

³² 〈食品安全風險分析工作原則〉，General Aspects, paras. 3 & 4。

³³ 〈風險溝通在食品標準與安全事項的運用〉，第 7 頁。

³⁴ SPS 協定，第五條第一項。

動、植物生命健康時的依據。在 GATT 時代，締約方主要是根據第二十條一般例外條款(b)項規定進行進口限制，但由於這項條文並沒有提供具體可行的制度，因此引發了不少關於農產進口限制的爭議。³⁵SPS 協定則提供具體的執行依據，授權會員採取或執行必要的措施，保護會員境內之人類、動植物生命或健康，並貫徹 WTO 維持自由貿易與避免不公平貿易競爭的宗旨。³⁶

為避免會員用空泛、主觀的理由限制其他會員的食品或農產品進口，成為貿易保護主義下的非關稅貿易障礙，SPS 協定特別倚重科學證據與科學原理，並要求會員在制定相關措施時，應保證任一檢驗或防檢疫措施之實施，係以保護人類、動物或植物的生命或健康之需要程度為限，且應基於科學原理，若無充分的科學證據即不應維持該措施。³⁷除此之外，SPS 協定關於科學依據的規定還包括要求會員採取較國際標準更高的保護水準時需要具有科學上的正當理由、進行風險評估時應考量現有科學證據、科學證據不充分時的特別規定。³⁸這些規定顯示 SPS 協定的制度設計是透過較為客觀、中立且不易被操弄的科學證據與國際標準等要求，維持會員制定公共衛生政策的自主權，並避免相關措施會構成恣意或無理的歧視，或對國際貿易形成隱藏性的限制。

二、SPS 協定與風險評估

SPS 協定要求會員於引用或維持比相關國際標準、準則或建議較高的

³⁵ 如美國在 1980 年代有將近 90% 出口產品受到各類非關稅貿易障礙刁難，其中最常見的就是為人類健康或動植物防疫檢疫為名義的貿易限制。David G. Victor, "The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization: An Assessment After Five Years", *N. Y. U. J. Int'l L & Pol.* Vol. 32(2000), p. 874.

³⁶ SPS 協定，序文第一段：「再度肯定各會員為保護人類、動物或植物的生命或健康，可採取或執行必要措施，惟此等措施之實施，不得對處於相同條件下之會員間構成恣意或無理的歧視，或對國際貿易形成隱藏性的限制」。

³⁷ SPS 協定，第二條第二項前段。

³⁸ SPS 協定，第三條第三項、第五條第二項、第五條第七項。

保護水準時，需要確認防疫、檢疫等措施，係依據適當的關於人類或動物、植物生命或健康的風險評估的結果；且該項評估，需參考相關國際組織所制定的風險評估技術。³⁹附件 A 第四段中對風險評估的定義為，某一進口會員依據可能使用的食品安全檢驗與動植物防疫檢疫方法，對某一害蟲或疾病的入侵，並在其境內滋生或傳播的可能性，以及對其所伴隨的潛在生物與經濟後果所實施的評估；或指對因食品、飼料與飲料中存在的添加物、污染物、毒物，或病原體可能導致對人類或動物健康的潛在不良影響的評估。⁴⁰就執行而言，會員應考量現有的科學證據、相關的製程與製造方法、相關的檢驗、採樣或測試方法、特定疾病或蟲害的流行、無害蟲或疾病地區的存在、相關的生態與環境條件，以及檢疫或其他的處理等。⁴¹

相對於 WHO、FAO 與 Codex 的食品安全風險分析機制中的風險評估提供了危害鑑定、危害特徵描述、暴露評估和風險特徵描述等四個執行步驟，SPS 協定並沒有對風險評估提供類似的規定。但由會員應考量現有的科學證據與相關國際組織所制定的風險評估技術等規由可知，會員應能參照 WHO、FAO 與 Codex 的風險分析機制中的風險評估做為制定相關措施的依據。就此而言，SPS 協定的風險評估雖然沒有具體執行細節，但就重視與依賴科學證據的本質，與上述國際組織的食品安全風險分析機制中的風險評估應屬一致。

三、SPS 協定與風險管理

雖然「風險管理」一詞並沒有出現在 SPS 協定之中，但第五條的標題「風險評估及適當的檢驗或防檢疫保護水準之決定」卻涵蓋了風險管理的理念。會員對一項進口食品或農產品製定適當的保護水準，也就是為了特定因素而願意承受的風險程度，即為一種風險管理的決策。SPS 協定將適

³⁹ SPS 協定，第三條第三項、第五條第一項。

⁴⁰ SPS 協定，附件 A 第四段。

⁴¹ SPS 協定，第五條第二項。

當的保護水準定義為，會員在其領域的範圍內，為了保護人類或動植物之生命或健康所認為(deemed)適當的保護水準。⁴²由「認為」二字可知，會員對一項食品風險進行管理時，被授予選擇適合其利益的保護水準的權限。依據 WHO、FAO 與 Codex 的風險分析機制，風險管理決策除參考風險評估的結果外，還需綜合經濟、成本、政治、文化等社會因素，作整體評價、妥協或調和，以期符合最大效利。而在 SPS 協定，會員決定適當保護水準時，需要參考的依據除風險評估的結果外，僅限於「相關經濟因素」、「負面貿易效果」、「一致性」等三類。

首先，第五條第三項要求會員在進行風險評估並決定適當保護水準時，應將相關的經濟因素考慮在內；而這些經濟因素包括：害蟲或疾病之入侵、滋生或傳播而導致生產或銷售的損失所可能造成的損害、在進口會員境內控制或撲滅的成本，以及抑制風險的替代方法的相對成本效益。⁴³由這段規定可知，經濟因素應指狹義且直接由該項產品進口或不進口所產生的經濟上的利益或不利益，尚不包括間接的由社會、政治因素所造成的經濟影響，或更廣義的文化因素與經濟的關聯性等。雖然有學者主張第五條之其他規定並未禁止會員同時考慮文化、社會等因素，以進行適當保護水準之選擇；但沒有禁止並不同於准許，故關於此點，仍有待釐清。⁴⁴

其次，在審酌了相關經濟因素之後，SPS 協定鼓勵每一個會員決定適當保護水準時，考慮將該保護水準所可能造成之負面貿易效果減到最低。⁴⁵這是因為如果將保護水準定得過高時，可能會因而產生較大的貿易限制效果，使得部分外國產品無法進入該會員國內市場，並對貿易構成負面影

⁴² SPS 協定，附件 A 第五項。

⁴³ SPS 協定，第五條第三項。

⁴⁴ Thomas Cottier, "Risk Management Experience in WTO Dispute Settlement", in D. Robertson and A. Kellow(ed.) *Globalization and the Environment: Risk Assessment and the WTO*(Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar Publing, 2001), p. 56; Ian Holland and Aynsley Kellow, "Trade and Risk Management: Exploring the Issues", in D. Robertson and A. Kellow(ed.) *Globalization and the Environment: Risk Assessment and the WTO*(Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar Publing, 2001), pp. 234-242.

⁴⁵ SPS 協定，第五條第四項。

響。雖然這個要求不具強制性，⁴⁶但會員仍應在考量技術與經濟可行性下，保證該等措施對貿易的限制以不超過達成適當的檢驗或防檢疫保護水準為限。⁴⁷

這項要求，和第三項要求 - 一致性相關。SPS 協定要求會員在選擇保護水準上具有國內的一致性，也就在不同情況下對於數種同類風險間所設置的管理目標與保護水準，應根據一致的標準。此種要求的目的之一是為避免會員為保護國內產業，刻意對於具有相同風險的不同產品間設置差異性的保護水準，而造成貿易歧視或對國際貿易具有隱藏性限制，或恣意或無正當理由的區別。⁴⁸由此可知，為了貿易自由化的目的，WTO 會員在 SPS 協定下雖有風險管理的決策權限，但在本質上與 WHO 等國際組織建議各國管理食品安全時採取的風險管理制度仍不盡相同。

四、SPS 協定與風險溝通

SPS 協定的內文中，並沒有「風險溝通」一詞，因此似乎可以直接論斷 SPS 協定並未要求會員在對於進口食品有安全疑慮時，需要進行風險溝通，並把風險溝通的結果納入最後的風險決策之中。事實上，WHO 在 1995 年就食品標準提出「風險分析在食品標準議題」(Application of Risk Analysis to Food Standards Issues)時，⁴⁹關於食品風險分析的概念僅有風險評估一項；這或許說明了在烏拉圭回合談判制定 SPS 協定時，國際間對於風險溝通和食品安全的關聯性的共識尚未建立。如前所述，WHO 與 FAO 到了 1998 年提出的「風險溝通在食品標準與安全事項」中，強調風險溝通是風險分析不可分割的一部分，並在風險溝通與國際機構的章節中就 WTO 的 SPS 協定的部分，指出 SPS 協定有兩部分和風險溝通相關。第

⁴⁶ SPS 協定，第五條第四項。

⁴⁷ SPS 協定，第五條第五項。

⁴⁸ SPS 協定，第五條第五項。

⁴⁹ WHO, "Application of risk analysis to food standards issues,"

http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/58913/1/WHO_FNU_FOS_95.3.pdf?ua=1。

一，SPS 協定鼓勵（會員）發展與執行食品安全措施時要力求調和，並重視風險溝通運用的原則中的透明化與一致性等原則；⁵⁰第二，調和包括在會員之間所制定、認同與實施共同的防疫檢疫措施，這需要依賴有效的風險溝通。⁵¹學者如 Alan Matthews 也主張 SPS 協定的透明化的規定中，要求會員將相關管制通知其他會員，甚至在國際場域公開交換與溝通研究成果的規定，都涵蓋了風險溝通的內涵。^{52,53}對此，筆者有所保留，並將於下一章中論述。

五、小結

SPS 協定授權會員為食品安全而管理與限制食品進口的規定，主要著重於風險評估，除要求會員必須依據科學證據外，並需參考相關國際組織所制定的風險評估技術，因此可被視為與 WHO、FAO 與 Codex 等建議的風險評估原則相仿。風險管理與風險溝通這兩個名詞則未出現在 SPS 協定之中。對於管理風險的決策，會員可選擇適當可行的風險保護水準，但需依據最小負面貿易效果等要件，以避免風險決策構成不公平貿易競爭效果。故相對於 WHO 等國際組織在風險分析中的風險管理原則，SPS 協定

⁵⁰ 〈風險溝通在食品標準與安全事項的運用〉，第 7 頁。"The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement) encourages harmonization and places a strong emphasis on the risk communication principles of transparency and consistency in the development and application of food safety measures."

⁵¹ 同上註，"Harmonization includes the establishment, recognition, and application of common sanitary measures by different member countries, and this is clearly dependent on effective risk communication"。

⁵² SPS 協定的第七條：「會員應依附件 B 之規定就其檢驗或防檢疫措施的相關變更提出通知，並應提供有關檢驗或防檢疫措施之資訊。」

⁵³ Alan Matthews: "Risk communication. This is covered in the SPS Agreement by the transparency requirements (other countries must be notified about controls) and the more general need for Member countries to openly exchange research and communicate in international fora." Cited from: "Food standards and international trade," <https://www.tcd.ie/Economics/staff/amtthews/FoodPolicy/LectureTopics/FoodSafety/Lecture37.htm>.

的限制較多。至於風險溝通，雖然有學者主張可在 SPS 協定的調和原則或透明化原則中觀察到，但就實質內涵而言，仍與 WHO、FAO 與 Codex 的食品安全風險分析機制中的風險溝通制度多所不同。因此，WTO 的會員在 SPS 協定採取貿易措施保護人民與動、植物健康與食品安全的基礎，主要還是風險評估的結果，而無法參照 Codex 建議的以不偏廢風險評估、風險管理與風險溝通三個制度的方式控管國內食品與食品貿易。這種現象說明了 SPS 協定主要目的是確保貿易自由化與公平競爭，⁵⁴與 WHO、FAO 與 Codex 的食品安全風險分析機制中的風險管理的主要訴求是食品安全與消費健康仍有所不同。本文將在下一章中探討 SPS 協定的制度，在會員面對民眾對一項進口食品的安全性有高度疑慮時，所可能受到的限制與衍生的問題。

肆、由南韓美牛進口事件論 SPS 協定可能引發的國安爭議

在資訊快速流通與公民意識抬頭的今日，風險決策者如果只關注和風險相關的科學資訊，並根據風險評估的結果或是其他國際組織的標準就做成風險管理的決策，卻漠視民眾對該項進口食品的擔憂或恐懼，或對開放進口政策的不滿或憤怒，則將可能導致非常嚴重的社會與政治問題。下文介紹的 2008 年發生在南韓的美牛事件便是對於進口有食安爭議的決策中，沒有經由風險溝通反映出民眾需求而引發重大國安爭議的例證。本章將進一步探討 SPS 協定以科學為基礎制度設計上，是否可能為了避免貿易保護政策，使得會員因為必須遵守 SPS 協定，以致無法安撫民眾的擔憂或憤怒，並影響國內政治與社會安定。

⁵⁴ Steve Charnovitz, "The Supervision of Health and Biosafety Regulation by World Trade Rules", 13 *Tulane Environmental Law Journal*, Vol. 13(2000), p. 276.

一、2008 南韓美牛進口事件

2003 年美國首度爆發牛隻感染狂牛症案例之前，牛肉年出口量牛肉達 130 萬公噸，約值 39 億美元，是全球第三大牛肉輸出國。然而在 2003 年在美國境內發生首例牛隻感染狂牛症後，美國牛肉外銷便頻頻受阻。直到 2004 年加拿大、墨西哥才陸續重新開放美國牛肉進口，日本與南韓則到 2006 年才接受美國牛肉進口。世界動物衛生組織(The World Animal Health Organization, OIE)在 2007 年做成決議，建議美國的狂牛症風險已受控制 (controlled risk)，這使得美國牛肉能逐漸收回失去的國際市場。南韓雖然在 2006 年 1 月重新開放美牛進口，但也限於 30 月齡以下的去骨牛肉，年進口量大約也只有 2.5 萬公噸。嗣後因南韓於 2007 年 10 月在進口美牛中發現牛骨碎片，使得美牛進口南韓的機會再度被劃上休止符。⁵⁵

2008 年 4 月，南韓總理李明博希望推動與美國之間的自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA)，以試圖為南韓產業在美國市場爭取更佳的競爭條件與遠程利益。這個契機使得美國有機會根據世界動物衛生組織的指南，將要求南韓全面開放美國牛肉當作簽約的條件之一。美國牛肉因此得以不受牛隻年齡或部位限制，全面輸入南韓。當政府將全面開放美國牛肉進口的政策決定公開後，南韓民眾頓時陷入食安恐慌，並引發民眾大規模示威抗議活動。百萬人走上街頭抗議，連日在首爾市中心舉行燭光示威。儘管人民激烈抗爭，從反美牛演變成要求李明博下台，但南韓政府仍一度執意推動進口美牛政策。背景原因是因為美國的施壓，表明如果不開放美國牛肉就不支持美韓 FTA。開放美牛進口政策最終讓李明博聲望大跌，支持率從 4 月 18 日牛肉協議簽訂時的 60% 跌至 28%，迫使內閣總辭與李明博向國人道歉，使南韓陷入執政危機，與蒙受超過 970 億美元的企業、交通等損失。⁵⁶最終迫使李明博要求與美國重新協商，包括要求再次限制進口

⁵⁵ Charles E. Hanrahan and Geoffrey S. Becker, "Mad Cow Disease and U.S. Beef Trade, CRS Reports for Congress", Order Code RS21709, (June 4, 2008), <http://www.nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/crs/RS21709.pdf>.

⁵⁶ 〈反美牛「抗戰」南韓打過終究不敵現實〉，《ETtoday 新聞雲》，

牛肉的牛隻年齡等違反雙方四月份協議與 OIE 指南的內容，並使雙方的 FTA 破局。⁵⁷

由李明博當時向南韓人民道歉的內容：「即使是再要緊的國家問題，也應充分考慮國民的意見，我本人和政府正在進行深刻的反省。」⁵⁸可知，開放美牛進口的決策並沒有納入或是反映韓國人民的意見與感受，這可能是沒有執行風險溝通，也可能是風險溝通做的不夠理想或徒具形式；或是雖曾透過風險溝通掌握了社會關切與風險承受意願，在風險管理的決策中，仍決定漠視民眾意見或犧牲部份的民眾福祉，以換取更大的經濟利益，以致未能適度將民眾的想法反應在最終的決策中，引發人民的反彈與憤怒。加上當局者的傲慢或應變與危機處理能力皆不足，終究導致更大的爭議與國家安全問題。

二、風險溝通就食品安全管理的重要性

事實上，英國在 1990 年代經歷的狂牛症事件的過程中，體認到專家（科學家）所認知的風險，和民眾對同一件事感受到的風險程度並不一致。當有風險出現時，民眾較少關注以事實和科學為基礎的危害本身，而專家則會忽略民眾以價值觀和情感為基礎的氣憤，以致於雙方出現了對於風險認知的分歧。⁵⁹對此，英國知名風險溝通專家 Peter M. Sandman 教授提出了一個「風險=危害+憤怒」(Risk = Hazard + Outrage)的公式，⁶⁰來說

<https://www.ettoday.net/news/20120307/30048.htm?t=%E5%8F%8D%E7%BE%8E%E7%89%9B%E3%80%8C%E6%8A%97%E6%88%B0%E3%80%8D%E3%80%80%E5%8D%97%E9%9F%93%E6%89%93%E9%81%8E%E7%B5%82%E7%A9%B6%E4%B8%8D%E6%95%B5%E7%8F%BE%E5%AF%A6>。

⁵⁷ Charles E. Hanrahan and Geoffrey S. Becker, *ibid.*.

⁵⁸ 〈韓國總統舉行特別記者會向國民致歉〉，《大紀元》，
<http://www.epochtimes.com/b5/8/6/19/n2161169.htm>。

⁵⁹ 方月華、鄧志豪，〈淺談食品風險溝通〉，《澳門公共行政雜誌》，第 24 卷第 4 期（2011 年），頁 998。

⁶⁰ Peter M. Sandman, *Responding to Community Outrage: Strategies for Effective Communication*, p.1-13, (1993), <http://psandman.com/media/RespondingtoCommunityOutrage.pdf>.

明這種現象，並強調風險溝通的重要性。根據他的觀察，科學家透過科學研究與數據認知的風險，與民眾根據實際經驗或主觀心理現象等方式所感知的風險之間並不必然有等號關係。在某些情況下，科學家十分關注的風險，社會大眾卻可能不聞不問；相對而言，某些被科學家認為是可被忽略的風險，卻會引起民眾高度關切。儘管如此，民眾的憤怒或情緒化反應，通常都有一定的依據且不容被忽視。⁶¹要管理這項風險，就需要將這兩項因素都納考慮與管理，包括運用風險溝通喚起人民的對一項高風險議題的關切，或緩和民眾對一項低風險議題的耽憂。

雖然專家是基於客觀的科學研究與資訊來評估風險的內涵，而民眾對風險的認知則經常是由成見、情緒、擔心、恐懼或因不信任政府等心理因素所建構，而無法客觀、理性的理解一項風險的內涵。這種現象甚至可由媒體引導而強化，甚至因為這種恐慌或憤怒的訊息或情緒在特定場域或平台的交流，而有了加乘的反效果。⁶²因此，縱使科學分析顯示一項風險微不足道，但民眾卻對這項風險出現過度的恐慌或過激的情緒反應時，仍應試圖緩和與降低民眾的憤怒。⁶³只仰賴客觀化的科學證據，而忽略民眾主觀認知與感受，反而可能是風險擴散的源頭。⁶⁴

儘管如此，民眾對風險的主觀認知並非永遠是偏頗的；事實上，專家有時候也可能會錯估風險的嚴重性。⁶⁵民眾對於風險的認知與情緒雖然可能出自誤解，但也因為民眾所參考的資訊類型與範圍遠較專家所參酌資訊

⁶¹ Peter M. Sandman, *ibid.*, p. 7.

⁶² Vincent Covello and Peter M. Sandman, "Risk communication: Evolution and Revolution", in Anthony Wolbarst (ed.), *Solutions to an Environment in Peril*, (Baltimore: John Hopkins University Press, 2001), p.167.

⁶³ Peter M. Sandman, "Outrage Management (Low Hazard, High Outrage)", <http://www.psandman.com/index-OM.htm>.

⁶⁴ 李明穎，〈科技民主化的風險溝通：從毒奶粉事件看網路民眾對科技風險的理解〉，《傳播與社會學刊》，第15期(2011)，頁179。

⁶⁵ 如關於科學家關於 DDT 的錯誤見解，在環保團體的努力下才使得 DDT 被禁用。Peter M. Sandman, *ibid.*, (1993), p 3.

更為廣泛與周延，反而使得民眾所專注的正好就是專家在風險評估中的盲點或被忽略的因子。⁶⁶因此「風險=危害+憤怒」所包含與強調的，不僅僅是民眾的憤怒所可成增加管理風險的困難度的現象，更包括從民眾的反應重新審視科學面的風險資訊，以做出更完整的判斷。因此，只有依賴風險評估而沒有風險溝通的風險決策，不但可能引發民眾對政府的不滿並造成不信任，有時甚至因為不能真正認知到風險的內涵，而無法做出最理想的因應決策。

由此可知，風險決策者需要處理的風險絕對不是單純的科學層面的風險，更包括民眾可能因為恐懼、憤怒而產生的風險。然而，如果當一項進口食品經過風險評估後，顯示就科學層面風險發生的機率非常低，但民眾卻有相當激烈的情緒反應時，如果政府不願或因受到外在因素的限制而不能將風險溝通的結果反映在因應這項風險產品進口的風險決策時，所可能引發的風險與付出的社會成本，甚至可能超過這項食品本身所可能造就的危害。這也說明了 WHO、FAO 與 Codex 等國際組織建議各國要將風險評估、風險管理與風險溝通三個制度，同時運用於控管國內食品與食品貿易等議題的原因。

三、風險溝通並非 SPS 協定風險決策的依據

如前所述，在 WHO 與 FAO 在 1998 年提出的「風險溝通在食品標準與安全事項」中指出 SPS 協定有兩部分和風險溝通相關，並有學者因此主張風險溝通已包涵在 SPS 協定之中。但筆者對此有所保留，並認為 SPS 協定並沒有 WHO 等國際組織提出的風險分析機制下的風險溝通，且 WTO 會員並不能以風險溝通的結果運用在風險決策中，這種情形在科學證據顯示某項進口食品沒有具體的安全問題，或符合國際標準，但民眾卻有高度疑慮時尤其如此。

⁶⁶ Paul Slovic, "The Perception of Risk", in Paul Slovic (ed.) *The Perception of Risk* (London: Earthscan, 2001), p. 231.

(一) SPS 協定沒有風險溝通

首先，1998年的「風險溝通在食品標準與安全事項」指出 SPS 協定有兩部分和風險溝通相關，但從下文可知，這份文件指稱的和 SPS 協定相關的「風險溝通」，⁶⁷不但與該份文件中其它部分以產業、消費者、民眾等利害關係人為對象的風險溝通不一致，⁶⁸且不同於前揭 Codex 在 2007 年制定的「食品安全風險分析工作原則」與 WHO 與 FAO 於 2006 年共同提出的「食品安全風險分析」中，由政府與人民的利害關係者之間的雙向資訊與意見交換的風險溝通模式。這份文件中提到的關於 SPS 協定的「風險溝通」，僅僅是檢驗與動植物防疫檢疫措施委員會(SPS Committee)經由通知的程序，將執行 SPS 協定的風險管理決定與 WTO 的會員之間進行意見交流。⁶⁹因此，縱使可認為 SPS 協定與風險溝通有所關聯，最多也只是 SPS 協定中有某些規定與風險溝通中的某些原則相關。換言之，縱使認為 SPS 協定的調和與透明化要求與風險分析架構下的風險溝通的內涵或某些原則一致，但在 SPS 協定下根據這些要求所做的「風險溝通」只限於會員與會員間的資訊交流，或檢驗與動植物防疫檢疫措施委員會與會員間的決策意見溝通，對於風險溝通所強調的透過政府和人民之間雙向互動交換資訊與意見的內涵則全然闕如。

其次，根據 WHO 與 FAO 的定義，風險溝通是在整個風險分析程序中進行，才能有效使得風險評估者、風險管理者、消費者、產業、學界與其

⁶⁷ 本文並非建議有兩種類型的風險溝通，而是想藉由加「」的方式說明 1998 年的「風險溝通在食品標準與安全事項」將 SPS 協定的通知程序視為是與「風險溝通」相關的論述，不但與該分文件對風險溝通的定義自相矛盾，且與通說見解定義下的風險溝通差異甚大，以凸顯該論述縱非誤解風險溝通的內涵，亦不宜據此主張 SPS 協定有風險溝通。

⁶⁸ 〈風險溝通在食品標準與安全事項〉，如 pp. 4, 7, 8。

⁶⁹ 〈風險溝通在食品標準與安全事項〉，"The WTO SPS Committee manages the implementation of the SPS Agreement for WTO member countries and, through the notification procedure required by the SPS Agreement, it communicates risk management decisions among those member countries."

他利益相關團體之間經由互動式資訊與意見交換瞭解風險內涵、風險管理決策的基礎與民眾對風險的認知與價值判斷等，Codex 也強調風險溝通的最重要的目的並不限於傳遞資訊，而是要確認有效率的風險管理所需要的資訊與意見都能被納入決策過程中。⁷⁰所以進行風險溝通的時機並不應該在已經做成風險決策之後，⁷¹而是在風險決策與制定因應措施之前。然而在 SPS 協定之下，關於調和與透明化要求的客體主要是已經做出的防疫檢疫措施或決策，在會員之間進行溝通與資訊交換，如「制定、認同與實施共同的防疫檢疫措施」、「檢驗或防檢疫措施的相關變更提出通知，並應提供有關檢驗或防檢疫措施之資訊」。⁷²由此可知，所謂的 SPS 協定下的「風險溝通」的時機，與 WHO、FAO 或 Codex 與關於風險溝通的主要學術論述中，要求的風險溝通需要在整個風險分析的過程，特別是在風險管理決策做成之前就要開始執行的基本理念是不一致的。

第三，關於學者主張 SPS 協定涵蓋風險溝通的主張，風險溝通在風險分析機制中的目的，包括了消弭社會大眾對於風險或風險決策過程與結果的疑慮，以增進人民對於科學的認識，與對相關資訊來源與能確保安全的法定程序的信任。這個過程雖然需要透明化的機制讓人民得以參與決策過程，來取代由上而下(top-down)的決策模式，以達程序正義，並取信於民。⁷³但 SPS 協定第七條的透明化，並不是為了取得人民的信任，或讓人民有機會公平、公開的瞭解或參與風險決策，而是讓利益相關的會員能透過資訊交換，知悉會員制定的防疫檢疫措施。⁷⁴至於知悉其他會員相關措施的目的

⁷⁰ Para. 39, *The Procedural Manual of the Codex Alimentarius Commission*, 24th Edition.

⁷¹ White Paper Transforming the Corps into a Risk Managing Organization, p. 6, (2007), http://www.corpsriskanalysisgateway.us/data/docs/White_Paper_Transforming_the_Corps_in_to_a_Risk_Managing_Organization_Moser_et_al_Nov2007.pdf.

⁷² SPS 協定，附件 A, B。

⁷³ Lynn J. Frewer, "Public Risk Perceptions and Risk Communication", in Peter Bennett and Kenneth Calman (eds.) *Risk Communication and Public Health* (New York: Oxford University Press, 1999), p. 26.

⁷⁴ SPS 協定，附件 B，第一段。

的，是為了避免實施此等措施，會對處於相同條件下之會員間構成恣意或無理的歧視，或對國際貿易形成隱藏性的限制。⁷⁵更何況，透明化在 Codex 「食品安全風險分析工作原則」中是被歸類為風險分析而非風險溝通的一項重要內涵。⁷⁶縱認透明化是風險溝通的一項原則，但如認為 SPS 協定有了透明化原則，所以就有關於風險溝通的規定，尚屬牽強。

同樣的，關於調和，SPS 協定第三條要求會員根據現有的國際標準、準則與建議，訂定其檢驗或防檢疫措施，以儘可能廣泛調和檢驗與防檢疫措施；只要檢驗或防檢疫措施是符合國際標準、準則或建議而制定，便被認定為符合 SPS 協定及 GATT 1994 的相關規定。故可知，SPS 協定的調和，係針對不同會員的貿易法規進行調和，目的是為了避免會員以保護人類、動物或植物的生命或健康之名制定檢驗與防檢疫措施，行貿易保護措施之實；此與風險溝通將多元社會意見調和到風險管理決策的思維並不相同。因此，縱使透明化與調和都是風險溝通的原則，也不能據此反論因為 SPS 協定有關於透明化與調和的規定，所以 SPS 協定就有風險溝通的制度，或是會員就能依據風險溝通的結果進行風險決策。

第四，另一項可以推論 SPS 協定欠缺完整的風險溝通內涵的依據是，WTO 的檢驗與動植物防疫檢疫措施委員會在 2015 年 7 月 15 日因應美國的建議，與眾多會員希望深入了解與分享其他會員關於風險溝通的技巧與經驗的需求，⁷⁷舉辦的風險溝通專題(SPS Thematic Session on Risk Communication)。⁷⁸雖然議程中關於風險溝通的探討與介紹還是著重在以科學為基礎的資訊溝通，且側重在風險分析者與風險管理者之間，但專題報

⁷⁵ SPS 協定，會員，第一段。

⁷⁶ 〈食品安全風險分析工作原則〉，General Aspects, para. 6。

⁷⁷ RISK ASSESSMENT: POSSIBLE NEXT STEPS FOR CONSIDERATION, G/SPS/GEN/1401, (March 19, 2015), [file:///C:/Users/user/Downloads/GEN1401%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/GEN1401%20(1).pdf).

⁷⁸ World Trade Organization, *SPS Thematic Session on Risk Communication Wednesday, 15 July 2015 WTO, Centre William Rappard, Geneva*, https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/wkshop_jul15_e/wkshop_jul15_e.htm.

告的中仍有透過風險溝通關於維持消費者信心的題目，⁷⁹檢驗與動植物防疫檢疫措施委員會也表達欲透過這個專題與 FAO、WHO、Codex 等就風險評估、風險管理與風險溝通等機制進行整合。⁸⁰這雖然未必能解讀成該委員會有修改 SPS 協定以納入風險溝通的意圖，但至少說明了 SPS 協定確實沒有完整的風險溝通，且會員之間已經開始有了這樣的期待或需求。故亦有學者宣稱風險分析制度中的風險溝通所需要透過風險評估者、風險管理者與利益相關者之間以互動方式交流資訊與意見的概念，並未明確出現在 SPS 協定的條文之中。⁸¹

(二) 會員不能將風險溝通的結果運用在風險決策中

SPS 協定做為 WTO 下的一個多邊貿易協定，主要目的之一是為了避免會員恣意以食品安全或人民健康為由來限制外國食品或農牧產品進口，而影響了貿易的公平競爭或貨品的自由流動。因此特別強調中性客觀的科學證據與國際標準的重要性，⁸²當會員要引用或維持比相關國際標準、準則或建議較高的保護水準時，必須要有科學上的正當理由，或根據第五條進行風險評估與選擇適當保護水準。⁸³「科學上的正當理由」是指會員依據現有的科學資訊進行符合 SPS 協定相關規定的查核與評估，認為相關的國際標準、準則或建議並不足以達到適當的檢驗或防檢疫保護水準的情況。⁸⁴會員執行風險評估時需要考量現有科學證據，當選擇適當保護

⁷⁹ 如 Dr. Frans Verstraete, 在第三個場次報告的 “Effective risk communication for maintaining/restoring consumer confidence: Experiences from recent contamination events in the EU,”

https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/wkshop_jul15_e/Frans_VERSTRAETE.pdf。

⁸⁰ 同上註，Para. 6, RISK ASSESSMENT: POSSIBLE NEXT STEPS FOR CONSIDERATION, G/SPS/GEN/1401(19 March 2015), file:///C:/Users/user/Downloads/GEN1401%20(1).pdf.

⁸¹ Humberto Zúñiga Schroder, *Harmonization, Equivalence and Mutual Recognition of Standards in WTO Law*, (The Netherlands: Kluwer Law International, 2011), p. 39.

⁸² SPS 協定，第二條第二項、第三條第一項。

⁸³ SPS 協定，第三條第三項。

⁸⁴ SPS 協定，註解 2。

水準時，則需要考慮經濟因素、最小貿易限制與一致性等規定。⁸⁵在這一系列以科學原理與科學證據為基礎的規定之中，完全沒有授予會員得在民眾意見與科學證據或國際標準不一致的情況下，參考民眾意見選擇保護水準或制定相關防疫檢疫措施的規定。⁸⁶

如前所述，在「風險=危害+憤怒」的風險社會現象之下，民眾對與風險的認知經常不必然與科學上的風險內涵一致。雖然某些情況下，民眾確實可能無法客觀、理性的面對一項風險，但這並不能說明當一項有風險疑慮的進口產品只要符合國際標準或有科學證據為其安全性背書，就一定不會損及人民健康與農業安全。⁸⁷當有科學證據或國際標準顯示一項食品是安全無虞，但進口會員的人民對該產品的進口有高度疑慮，甚至將可能因不滿政府決策而引發國安全爭議時，SPS 協定的制度設計並未提供該會員將人民意願納入決策的解套空間，⁸⁸因為會員質疑或主張某項關於食品安全的國際標準不能保障人民健康而需使用更高的保護水準時，只能依據第三條第三項規定 - 科學上的正當理由或考量現有科學證據的風險評估。

雖然 SPS 協定的第五條第七項有針對相關的科學證據不充分時的特別規定，使會員得暫時採行某些檢驗或防檢疫措施，但民眾意見仍然無法被採納，因為會員於採取這類措施時仍應依據現有的相關國際組織及其他會員的檢驗或防檢疫措施等資訊來制定，且會員必須持續取得更多必要之資訊以進行客觀的風險評估，並應在合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措

⁸⁵ SPS 協定，第五條第二、三、四、五項。

⁸⁶ Marsha A. Echols 雖主張傳統、文化或國家差異性等都是會員於選擇適當保護水準時可以參酌的依據，但最終的結果仍然必須符合必要性，以及 SPS 協定的其他規定。因此筆者認為，此尚不足以佐證當民意與科學證據呈現的風險危害內涵不一致時，WTO 會員可以將民意當作風險決策的依據。請參見 Marsha A. Echols, *Food Safety and the WTO* (London: Kluwer Law International, 2001), p. 93。

⁸⁷ 李清河、譚偉恩，〈衛生安全與國際食品貿易：以「人類安全」檢視世界貿易組織相關立法缺失〉，《問題與研究》第 51 卷第 1 期（2012 年），頁 93，69-110。

⁸⁸ 在受限與法律制度之下，透過會員之間的協商等政治操作，可能是較可行的模式。只是在這種情況下的政治協商，可能會讓經貿實力相對的弱勢進口會員處於相對不立的地位。

施。在 WTO 爭端案例中，也直接與間接地確認了如果有科學證據或國際標準顯示一項產品是安全的，縱使民眾仍有疑慮，也非第五條第七項的科學證據不充分的情況。如「日本關於蘋果進口措施案」中，日本擔心蘋果會攜帶火傷病菌而禁止美國部分曾經發生火傷病地區之蘋果進口。但因有許多科學文獻主張蘋果不會攜帶火傷病菌，故日本的這種疑慮並非科學證據不充分。⁸⁹在「韓加牛肉爭議案」中，OIE 已將加拿大列為「狂牛症風險已控制國家」，南韓卻援引 SPS 第五條第七項禁止加國牛肉進口。雖然加國牛肉有 OIE 的國際標準背書，但南韓則主張沒有科學證據可以證明加國確實已非狂牛症疫區，故屬科學證據不充分的情形。該案雖然最後以和解收場，但由最終是由南韓同意開放加國牛肉進口，也可間接證明在有國際標準的情況下，第五條第七項的科學證據不充分的規定無法成為南韓的擋箭牌。⁹⁰另一方面，根據第五條第七項可知，在沒有國際標準的情況下，進口會員如能證明進口食品的風險應適用科學證據不充分的情形，民眾疑慮與風險溝通的結果依然不是制定暫時性措施的基礎。由此可知，WTO 為了避免會員制定的相關措施對處於相同條件下之會員間構成恣意或無理的歧視，或對國際貿易形成隱藏性的限制，將民眾的聲音與風險溝通對風險分析重要性，完全排除於 SPS 協定之外。

四、小結

2008 年南韓美牛事件中，雖然李明博開放牛肉決策完全符合 SPS 協定第 2.2 條與第 3.1 條等相關規定，但因為政府沒有將民意納入風險決策，使得一項美國農產品在國際政治與利益交換下的開放進口決策，嚴重動搖了南韓的國內政局與社會的安定。這凸顯了整套風險分析機制在管理有安全

⁸⁹ WTO Report of the Panel on Japan - Measures Affecting on Importation of Apples, WT/DS245/R, paras. 4.204, 4.208, (July 15, 2003).

⁹⁰ WTO Report of the Panel on Korea — Measures Affecting the Importation of Bovine Meat and Meat Products from Canada, WT/DS391/R, (July 3, 2012).

疑慮的進口食品時的重要性。這也印證了管理食安風險時，除了食品本身的安全性外，民眾的情緒與憤怒也是需要處理的風險類型之一，所以 WHO、FAO 與 Codex 才會強調風險溝通是風險分析不可分割的一部分。然而，為貫徹自由貿易與公平競爭的理念，SPS 協定要求會員於制定管制措施時必須依據客觀的科學證據或國際標準等，避免會員以食品安全為藉口達到貿易保護的目的。SPS 協定的部分規定與風險分析架構下的風險溝通之間雖然適用類似的原則，但二者之間不僅實施的目的不同、對象不同、時機不同，且達成的效果也不同，故實難指稱 SPS 協定中有關於風險溝通的規定可供會員運用，或與 WHO、FAO 或 Codex 風險分析架構下的風險溝通屬於相同的概念或制度。在這種制度設計下，會員境內的民眾意見與情緒並無法被納入風險決策之中。從自由貿易的觀點，雖可避免會員操弄主觀的民意與食安管制措施成為非關稅貿易障礙，但從風險社會的角度，這卻可能使得會員必須在面對國內政治與社會動亂的國安爭議中，不得不接受安全有爭議的食品進口。

伍、結論

「水能載舟亦能覆舟」這個諺語說明了民意對於國家政權安定性的重要意義。對於人民關切且攸關生息的議題，政府如果能順應民心、妥當處置，將能政通人和、國富民安。反之則可能民怨沸騰、政局動盪。隨著食品貿易活動的興盛與食品科技的進步，各類有害健康的問題食品爭議層出不窮，使得食品安全已為當代重大民生議題之一。近年來國際間也出現政府因為特殊考量，以漠視或悖於主流民意的方式，對民眾高度疑慮的食品做成同意進口的決策，造成人民因不滿而示威抗議，進而演變成社會動盪、政局不穩、經濟損失等嚴重國安問題。

為協助各國管理國內食品安全與食品貿易，WHO、FAO 與 Codex 等國際組織提出一套針對食品安全的風險分析機制與執行原則。這個架構包括風險評估、風險管理與風險溝通三部分；三者各有功能，且相互聯結、合為一體。三者之中，以風險溝通和民意有最直接的關聯性。透過公開、雙向、透明化的資訊公開與意見交流，風險溝通一方面使民眾與利害關係人能了解風險內涵以及決策的方式與過程；另一方面則使民眾的意見能納入風險管理的決策之中，提升民眾對於食品安全決策的信任與信心，並做出最符合社會需求的風險決策。這種風險分析機制也呼應了「風險=危害+憤怒」的內涵 - 在當代風險社會中，要有效降低風險，需要兼顧科學基礎與民意依歸。

儘管如此，WTO 之下主導全球食品貿易議題的 SPS 協定，為了避免會員利用食品安全、人民健康等名義保護本國產業，致對進口食品以恣意或無理的歧視，或對國際貿易形成隱藏性的限制方式影響自由貿易與公平競爭，因此要求會員制定相關措施時，需要依據客觀、中性且不易受人為因素操弄的科學證據、國際標準與風險評估等。雖然，SPS 協定的部分規定與風險溝通的某些原則類似，但經本文指出，二者之間不僅實施目的不同、對象不同、時機不同，且達成的效果也不同，故實難指稱 SPS 協定中有關於風險溝通的規定可供會員運用以反映民意，或與 WHO、FAO 或 Codex 風險分析架構下的風險溝通為相同的概念或制度。

在這種制度設計之下，能夠反映民意的風險溝通不能成為 WTO 會員進行風險決策的基礎，會員境內民眾的意見與情緒因此無法被納入風險決策之中。從自由貿易的觀點，固然具有避免會員操弄主觀的民意與食安管制措施成為非關稅貿易障礙的功能；但從風險社會的角度，卻可能使得會員因為國際義務而必須在民眾有高度疑慮甚至恐慌的情況下，接受有安全爭議的食品進入國內市場，並承受政治與社會動亂的國安困境。由此可知，SPS 協定雖然試圖尊重會員選擇適當保護水準與制定食品安全措施的自主權，但當民意需求與國家安全利益可能與自由貿易產生衝突時，SPS

的現行制度將可能使得會員的民意需求與國家安全成為自由貿易政策下的犧牲品。

責任編輯：郭佩儒