

學術論文

國際合作理論的再檢視：以美中治理貿易中的食品安全為例

A Re-examination of International Cooperation Theories: Lessons from the Governance of Food Safety Issue in U.S.-China Trade

譚偉恩 *Wei-En Tan*

國立中興大學國際政治研究所副教授

Associate Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

摘要 / Abstract

常理上，一國頻繁發生之食安醜聞應該會讓該國生產的食品成為許多國家禁止輸入或嚴格管制的對象。然而，本文發現，特定期間的食安醜聞反而成為強化美中兩國共同進行食安治理的助力，讓雙方自 2007 年開始漸漸形成制度化的政府間合作。為什麼食安醜聞沒有成為妨礙美中兩國食品貿易往來的阻力，反而還促成雙方共同治理食安之合作呢？

奠基於利益偏好(*preference*)和國內政治(*domestic politics*)之學理，本文主張，代表國家實際進行食安管制的政府、從事食品製造與銷售之業者，還有一般民間市場上的消費者之間的國內三方互動和由此互動過程中建構出之利益偏好，能夠有效地解釋美中為何攜手共同治理貿易中的食品安

全(food safety)。研究結果指出，與貿易議題有關的國際合作能否形成，國內政治中的「偏好」扮演關鍵角色。而相較於食品出口國，進口國的國內政治通常又發揮更為顯著之影響。

Why did food scandals not hinder the food trade between the U.S. and China, but instead promote the cooperation between the two sides to govern food safety issue together? Based on the theories of preferences and domestic politics, this paper argues that the domestic tripartite interaction between the government (that actually conducts food safety management), businesses (engaged in food manufacturing and sales), and consumers (in the general private market) and the preferences constructed in the process of their interactions can well explain why the U.S. and China can work together to tackle food safety issue in trade. The research finding shows that whether international cooperation that related to trade could be formed, preferences that one country has at the domestic level play a key role. Further, the domestic politics of importing countries often plays a more significant role than what it does in food exporting countries.

關鍵詞：利益偏好、國內政治、國際合作、三方賽局、新自由制度主義

Keywords: Interest Preference, Domestic Politics, International Cooperation, Tripartite Game, Neoliberal Institutionalism

壹、前言

2007 年 12 月，第三次美中戰略對話（the United States-China Strategic Economic Dialogue）期間，美國衛生與公眾服務部（the Department of Health and Human Services, HHS）和中國國家品質監督檢驗暨檢疫總局（the General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine, AQSIQ）共同簽署一份雙邊的《食品暨飼料安全備協定》（Agreement on the Safety of Food and Feed，以下簡稱《食安協定》）。¹ 此份具有國際法條約性質的文書協助美中兩國建立起常規性的資訊交流機制和以科學為據來確保食品及飼料安全之各項行政管理措施。依據《食安協定》第 1 條，本協定之目的為建立美中關於食品暨飼料安全的雙邊「合作機制」（cooperative mechanism），² 具體項目包括註冊與認證等行政程序，以協助締約方對進口到本國的產品進行判斷，確認是否符合衛生安全之規範。

表面上，《食安協定》的內容是平等要求締約兩國應符合對方有關食品暨飼料的進口規範（詳見：第 3~6 條），但在實際上及若干條文較為細部的用語裡，不難發現 MOA 更加要求自中國出口到美國的產品應在註冊、認證和其它確保品質與安全的行政程序上遵守美方標準。³ 2008 年 3 月，美中更進一步針對非野生或人工飼養的水產食品（特別是各種魚類）進行安全品質的強化。根據當時的統計，美國消費的水產（或海鮮）食品

¹ 此份文件的正式全稱為：Agreement between the Department of Health and Human Services of the United States of America and the General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine of the People's Republic of China on the Safety of Food and Feed, available at: <http://www.fda.gov/InternationalPrograms/Agreements/MemorandaofUnderstanding/ucm107557.htm> (last visited: 2021/12/18).

² *Ibid.*

³ 例如：協定第 8 條有關具體措施的規定。另可參考：Marisa Pagnattaro and Ellen Pierce, "From China to Your Plate: An Analysis of New Regulatory Efforts and Stakeholder Responsibility to Ensure Food Safety," *George Washington Law Review*, Vol. 42, No. 1 (2010), pp. 23-27.

中有高達 82% 左右是進口，而中國約是排名在第二或第三的主要來源國。⁴ 事實上，中國輸往美國的食品貿易額成長速度很快（其中水產食品的增幅最大）；自 2001 年開始，數額便以倍數增加。⁵ 在 2007 年簽署《食安協定》以前，美國自中國進口水產食品的金額已達 1 億 9300 多萬美元。由於美國本土自產的水產食品很少，幾乎都是仰賴進口，出口國為了保持產品鮮度，必要的真空包裝與加工手續不可少，因此隸屬於 HHS 的食品暨藥品管理局（Food and Drug Administration, FDA）會對此類進口到美國的水產食品進行審檢。根據 FDA 的資料，全美約有 80% 的水產食品受其檢查；這也與上述統計數字相呼應，即美國境內有差不多約八成的水產食品是進口的。⁶

除了對水產食品的安全檢驗外，HHS 與 AQSIQ 也先後在如下事項上展開合作：(1) 建立重大食品暨飼料安全事件的合作機制，像是聯繫點的設置、緊急聯絡方式、通報門檻、資訊交流的強化，以及如何對彼此食安規範體系有更好的瞭解等；(2) 規劃具體步驟以利 AQSIQ 與 FDA 聯繫，並證明由中國輸往美國的特定食品符合美方的安全與製造標準；(3) 聚焦強化食品和飼料安全之檢驗、監督和相關實驗檢測。美方同意協助訓練中國官方瞭解與掌握美國的食安規範與各式標準；(4) 在有關公共衛生和消費者詐欺的食安事件上進行合作並設立通知彼此的機制，以利情報即時分享和調查

⁴ Geoffrey Becker, *Food and Agricultural Imports from China* (CRS Report of Congress, Order Code RL34080), September 26, 2008, available at:

<https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34080.pdf> (last visited: 2021/12/18). 相關統計資料可參考：National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), *Imports and Fishery Products Annual Summary* (2006, 2007, and 2008), available at: <http://www.st.nmfs.noaa.gov/commercial-fisheries/foreign-trade/> (last visited: 2021/12/18).

⁵ Fred Gale and Jean Buzby, *Imports from China and Food Safety Issues* (USDA, Economic Research Service, July 2009), available at:

http://www.ers.usda.gov/media/156008/eib52_1_.pdf (last visited: 2021/12/18).

⁶ “FDA, USDA, NOAA Statements on Food Safety,” available at:

<http://www.fda.gov/NewsEvents/PublicHealthFocus/ucm248257.htm> (last visited: 2021/12/18).

的進行；⁷ (5)FDA 在 2008 年 3 月 13 日宣佈，將在中國增設 8 名全職常駐人員，並先後於北京、上海和廣州等城市成立 FDA 海外辦公室。⁸

從以上這些合作事項可以推知，美國消費者對於自中國進口的食品衛生安全十分關注，而此利益偏好最終也成為美國政府的具體政策。但是，這不代表衛生安全就一定也同樣是中國的利益偏好。⁹ 事實上，中國在與美國的食安治理合作中承擔了許多義務，如果沒有特定利益在背後作為誘因，我們很難相信中國會願意與美國合作。詳言之，新自由制度主義（Neoliberalism）認為國家彼此間有共同利益存在時，合作將是可能的說法並不夠嚴謹。¹⁰ 該理論的代表學者 Keohane 曾指出，無論是經濟或軍事議題，只要行為者間有共同的利益就能合作；同時合作也不限於北北國家或南南國家，而是可以在南北國家間形成。¹¹ 由於美中合作治理食安的具體內容反映的是進口國對於衛生安全的在乎，而中國作為一個出口食品的國家其利益偏好必然是經貿上的獲利，¹² 兩者似乎欠缺共同利益，依據新

⁷ “United States and China Outline Progress on Agreement on Food and Feed Safety,” available at: <http://www.hhs.gov/news/press/2008pres/06/20080618a.html> (last visited: 2021/12/18).

⁸ Wayne Morrison, *Health and Safety Concerns over U.S. Imports of Chinese Products: An Overview* (Congressional Research Service, January 13, 2009), available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22713.pdf> (last visited: 2021/12/12).

⁹ 一個國家對外行為的「偏好」是國內政治競逐後的結果；本文並不否認在中國國內有許多消費者相當在乎食品衛生安全，依據 Pew Research Center 的調查，從 2008 年毒奶粉事件爆發以來到 2016 年，中國消費者對食安關注的比例由 12% 上升至 40%。同時，食安品質低落也可能傷及中國食品業者的營收，因此業者也可能在乎食品衛生安全。事實上，根據中國社會科學院的報告，2015 年因食安事件導致死亡的消費者人數逾萬人，整體經濟損失估計約有 50 億。參考：Pew Research Center, available at: <http://www.pewglobal.org/2016/10/05/chinese-public-sees-more-powerful-role-in-world-name-s-u-s-as-top-threat/10-4-2016-9-38-34-am-2/> (last visited: 2021/12/12)；潘家華等編，《中國城市發展報告 No.9：邁向健康城市之路》（北京：社會科學文獻出版社，2016 年）。

¹⁰ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in The World Political Economy* (New Jersey: Princeton University Press, 1984), p. 22; Robert Axelrod and Robert Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions,” *World Politics*, Vol. 38, No. 1(1985), pp. 244-250.

¹¹ Keohane, *op. cit.*, p. 7.

¹² 本文強調「經貿獲利」是必然的偏好，但並非認為其係絕對且唯一之偏好。

自由制度主義的觀點，本不該產生合作的結果。因此，一個饒富趣味的研究問題由此浮現，何以國際貿易中進口國與出口國在利益偏好趨異（*divergence*）的情況下，仍能產生合作？倘若進/出口國有趨同之利益，那是什麼利益，又是如何形成的？

要回答上述問題必須對美中食品貿易情況有基礎的了解。美國對於進口食品的需求很大，平均每個在美國的消費者一年要食用約 260 磅的進口食品，也就是一般美國人全年飲食比重的 13%。¹³ 在美中簽署《食安協定》的前一年（2006），進口食品貿易額已達 18 億 6000 多萬美元，較 2005 年高出 4 億 3600 萬美元。¹⁴ 如果把觀察期間稍微拉長（以中國加入 WTO 到 2006 年為範圍），則美國自中國進口的食品貿易量從進口總量的 0.53% 攀升到 0.61%。¹⁵ 此一事實反映出美國民間市場對於中國食品的需求是持續且穩定成長的，官方因此不太可能因為食安議題而斷然完全禁止中國食品的進口。¹⁶ 事實上，自 2007 年開始中國便成為美國進口食品的前五大供應者，其中水產食品佔了很大比重（見表 1）。像這樣的一個國家，如果在食品衛生安全上層出不窮地發生醜聞，怎麼可能讓進口國的消費者不擔心，¹⁷ 尤其是許多被揭露的食安事件是中國業者有意地超標使用農藥或添加各類不法化學物質的非食源性污染（*non-foodborne contamination*）。

¹³ Andrew Bridges, "Imported Food Rarely Inspected," *Washington Post*, April 16, 2007.

¹⁴ "World Integrated Trade Solution," *Country Profile*, available at: <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/> (last visited: 2021/12/11).

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ "Buying Only U.S. Food Is A Tall Order," *USA Today*, July 11, 2007.

¹⁷ Caroline S. DeWaal, "Imports from China Exploit Chaos in the U.S. Food Safety System," *Center for Science in the Public Interest*, July 18, 2007, available at: https://www.cspinet.org/foodsafety/Senatetest_Chinainports_071807.pdf (last visited: 2021/12/12).

表 1：美國自中國進口的產品（2007 年）

產品項目	進口貿易額 (百萬美元)	排名	佔所有進口之 比重	與 2006 年的% 差距
玩具	19,460.5	1	89.4	+33.4
水產食品	2054.3	1	14.9	+4.8
飼料	163.0	2	24	+19.3
所有進口品	321,507.8	***	***	+11.7

資料來源：United States International Trade Commission (網址：<https://dataweb.usitc.gov/>)。

然而，令人好奇的是，竟然中國的食安品質如此不佳，身為進口方的美國為什麼不停止（或至少是限制）與中國的貿易？即便是因為美國市場對於中國製造或生產的食品有很大的需求，以致於政府無法輕易下令完全禁止中國食品進口，也無法解釋美中何以形成制度化的雙邊食安治理合作。不要忘了，中國自 2002 年起已是世界貿易組織（the World Trade Organization, WTO）的會員，故而在食安問題所引起的貿易糾紛上可以和同是 WTO 會員的美國依循《食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定》（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS）進行交涉。這也就是說，美國作為食品進口方，雖然原則上不得片面直接採取禁止或限制中國食品進口之相關措施，但若有符合 SPS 的相關規定時，仍能以維護人體健康為由，限制中國品質不佳的食品進口。簡言之，在美中兩國已經有彼此共同接受的國際貿易規範下，何以還要另外簽署雙邊性的特別規範來進行食安治理的合作？這個現象似乎無法從新自由制度主義（Neoliberal Institutionalism）的論述中找到一個令人滿意的答案。

鑑此，本文認為美中產生合作現象的深層原因必須要進一步往國內層次探究，也就是對合作雙方是否具有「共同利益」以及此種利益形成的原因進行深度考掘（什麼樣的利益？此種利益歸屬於誰？），才能更為周延

地解釋主權國家在食品衛生安全議題上的合作或不合作。¹⁸ 藉由結合不同的分析層次（國際與國內），本文以「三方賽局」的方式對政府、業者、消費者關於食品衛生安全的理性選擇進行分析。此外，本文提出一個假設（hypothesis）—當兩國「國內」的利益偏好（preference）呈現趨同性大於趨異性時，「國際層次」上雙方制度性合作出現的可能性將大於不合作—用以檢測個案中食品不安全事件與美中兩國合作與否的問題。假設中「偏好」的具體內容固然要考量本國消費者的食品衛生安全，但生產和銷售食品的業者往往也是左右國內偏好實質內容的關鍵變數。毋寧，食品貿易背後的國際合作或不合作是一場存在於貿易雙方（進出口國間）政府、業者、消費者三方的跨層次賽局。詳言之，國際層次上，主權國家能否形成制度性的合作確實如新自由制度主義說言，係取決於彼此共同利益之有無，但此種利益的共同性究竟存不存在，以及存在的是哪一種國內團體之利益，需要輔以國內層次的分析才會獲得周延、精確與全面之解釋。¹⁹ 同時，這樣的分析有助於我們掌握一個國際性的合作制度究竟是在為「誰」的利益服務。

除以上前言，本文共由四個部分組成：第貳部分簡要呈現美中在特定時間範圍內的貿易數據，顯示美中兩國彼此互賴；第參部分藉由自由主義的國關理論（Liberal International Relations Theory）及國內政治的分析來說

¹⁸ 參考：Robert Keohane, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984), Ch. 1. 討論「國際合作」最具代表性的文獻之一是 Keohane 在 1984 年的專著，但該書提出的理論在適用上有兩個（至少）潛在的困難。第一，共同利益的存在成為一個先驗的前提（assumption）；第二，合作關係侷限在已開發國家之間。鑑此，本文的研究是對 Keohane 關於國家合作與否的理論進行反省與批判，特別是檢視美中間究竟有無共同的利益或趨同的利益存在，以及已開發國家如何與發展中國家在食安治理領域進行合作。此外，上述提及「合作侷限」的現象，在學者 Milner 的研究也出現過類似情況，即四個案例的研究均聚焦在民主國家間。詳見：Helen Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1997), Ch. 1.

¹⁹ Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization*, Vol. 51, No. 4 (1997), pp. 513-553.

明美中食品貿易的互動如何引導出雙方共同治理食安問題之結果，而非因中國層出不窮的食安事件受到阻礙。此外，借助三方賽局模型的推導，對食品進/出口國的利益偏好進行「國內層次」的分析。第肆部分屬於本文的個案研析，將分別探究美國與中國在食品貿易與食品安全上的國內偏好，以及兩國如何在國際上達成偏好的趨同。最後結論指出，儘管美中的食安治理有助於彼此貿易關係的穩固和提升中國食品的安全，但此合作的本質是側重在兩國食品業者的利益維護，消費者飲食健康法益的保障充其量僅是次要目標。

貳、美中兩國在食品貿易上的互動

一、貿易額漸增的中國食品出口：2002~2006

自 2001 年 12 月 11 日中國加入 WTO 之後，它與美國在食品貿易上的往來成為兩國關係中日趨重要的一部分。美國農業部 (the United States Department of Agriculture, USDA) 的報告和本文蒐集到的統計數據 (見表 2) 皆顯示，由中國出口到美國的食品貿易額在 2002 年到 2006 年這段期間是持續成長的，同時中國在美國食品進口國的排名上也從原本的第 9 名晉升到第 6 名。²⁰ WTO 的會員資格不僅降低中國食品進入美國市場的關稅暨非關稅障礙，還同時讓中國的食品產業吸引更多國內與國際的資金。由於工資成本較低，加上農/水產原物料豐沛，中國食品能夠以約 1/5 到 1/10 的售價進軍美國市場，並很快在水果、蔬菜、水產一類的項目上成為美國進口食品的大宗。²¹

²⁰ 另根據中國商務部對外貿易司較新的統計，從 2011 年到 2015 年，中國對美國的農產品出口也是一直增加的 (特別是水產品)，但 2015 年較前一年的出口額少了 1% (水產品少了逾 2 億美元)。詳見：中華人民共和國商務部對外貿易司，〈中國農產品進出口月度統計報告〉，網址：
<http://wms.mofcom.gov.cn/article/ztxx/ncpmy/ncpydtj/200603/20060301783733.shtml> (最後瀏覽日期：2021/12/19)。

²¹ Fred Gale and Francis Tuan, *China Currency Appreciation Could Boost U.S. Agricultural Exports* (WRS-0703, Department of Agriculture, Economic Research Service, August 2007).

令人驚豔的食品出口表現自然少不了中國官方的加持；從中央到地方政府無不在稅賦減免、資金借貸、基礎設備等面向提供食品業者優惠和支援，甚至還協助食品出口商取得必要的各種認證。

表 2：美國自中國進口的食品貿易統計(2002~2006)

年度	金額 (千美元)	佔所有進口%	排名
2002	706,617.85	0.53	9
2003	933,762.27	0.57	9
2004	1,150,560.66	0.55	8
2005	1,423,577.96	0.55	8
2006	1,860,084.13	0.61	6

資料來源：World Integrated Trade Solution(網址：<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/USA>)

二、起起伏伏的美國食品出口：2002~2006

中國是美國食品非常主要的出口市場，大約佔美國食品出口總額的 20%。2001 年年底當中國成為 WTO 會員後，美國食品銷往中國的數量明顯大幅增加，主要品項是動物飼料、肉類、乳製品等。由於中國人口數龐大，但可耕作面積相對少於美國，因此對於土地使用密集的農作物（例如：穀物）仰賴進口，但在勞力密集的農作物（例如：蔬果）則具有出口競爭優勢。²² 不過隨著 WTO 會員資格的取得和家戶所得增加，製造業與服務業吸收了極大量的農村勞動人口，這使得中國食品生產的人力漸漸吃緊，且同一時間中國消費者的飲食結構慢慢起了變化，特別是在肉類與加工食品的攝取上有所增加。此外，中國對於蔬菜油和畜產類食品的需求也越來越大，而美國正好在這方面能滿足中國消費者的需求。

值得一提的是，水產食品（多數為冷凍海鮮和加工調理食品）是中國銷往美國諸多食品項目中成長最快和數量最多的產品，約佔 2002 年到 2006 年食品出口額的 30%。

²² Colin Carter and Xianghong Li, "Implications of World Trade Organization Accession for China's Agricultural Trade Patterns," *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 46, No. 2(June 2002), pp. 193-207.

不過，對照表 2，我們發現在 2002 年到 2006 年這段期間，美中的食品貿易互動是中國出超而美國入超。儘管美國出口到中國的食品總額呈現增長，但相較於中國出口到美國的貿易額，明顯遜色了許多。同時，美國出口到中國的食品貿易額起起伏伏（見表 3），不若中國出口到美國的食品貿易額係屬於穩健的持續成長。

表 3：中國自美國進口的食品貿易統計(2002~2006)

年度	金額(千美元)	佔所有進口%	排名
2002	276,935.30	1.02	2
2003	401,913.69	1.18	1
2004	472,631.18	1.06	2
2005	305,615.26	0.63	2
2006	434,590.70	0.73	3

資料來源：World Integrated Trade Solution(網址：<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/USA>)

三、雙邊食安治理合作的形成：2007~2014

綜觀美中於 2002 年到 2006 年的食品貿易互動，可知雙方是朝向越來越頻繁的互動方向在發展，只不過中國享有相對較多的貿易利益。詳言之，具有消費潛力的美國市場對中國的食品出口業者來說是一塊肥沃的獲利區。同樣地，中國市場對於進口食品的需求也在上述期間漸漸增加，而美國是前三大食品供應國之一。正因為如此，2007 年 12 月美國財政部長 Henry Paulson 公開表示，食品安全是美中經濟互動的首要顧念。²³ 事實上，從 2007 年《食安協定》簽署以來，美中兩國在食安治理的合作已常態化，2012 年 12 月 11 日雙方同意將原本的《食安協定》效期再延長 5 年，可茲證明。²⁴ 除以《食安協定》為基礎的合作外，2008 年

²³ 詳見：<http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/hp727.aspx> (last visited: 2021/12/18).

²⁴ “U.S., China Agree to Continue Cooperation on Food Safety,” available at:

6 月的中美戰略經濟對話上，兩國代表共同制訂了若干工作計畫，例如 AQSIQ 將建立一個雙邊電子資料庫，讓每個由中國出口到美國的食品貨櫃都打上專有的認證編號，以方便透過電子系統進行追蹤。而美方 FDA 一旦發現沒有合法認證號碼的貨櫃抵達美國時，將第一時間通知 AQSIQ。此外，2008 年 11 月後，FDA 在中國設立的三個海外辦公室積極地和當地食品安全有關當局（中央及地方）建立聯繫，以強化對出口到美國的中國食品進行裝運前檢驗，和對中國當地食安狀況的資訊更全面地蒐集。這是將食品安全的行政工作從美國境內延伸到境外，協助中國政府強化品管能力，同時提升美方對中國食品生產情況的掌握與瞭解。最後，因為中國食品的安全性良莠不齊，加以 2007 年寵物食品含毒事件爆發後多起食安醜聞接續發生，使得美國在持續大量進口中國食品之餘，無法不為自身消費者的飲食安全感到憂慮。鑑此，小布希（G. W. Bush）總統特別頒佈行政命令 13439 號（Executive Order 13439），設立一個關於進口食品安全的跨部會工作小組（Interagency Working Group on Import Safety），負責擬定多項行動計畫以強化進口食品的安全。²⁵

2014 年 7 月 23 日，美中在既有的合作基礎上另行簽定一份備忘錄協定（Memorandum of Agreement），假雙方的學術機構（西北農林科技大學與加州大學戴維斯分校）設立一個聯合食品安全研究中心（the Joint Research Center for Food Safety），將共同治理食安的合作領域延伸到產業鏈的多項管理政策與風險評估的學術研究。此項合作具有部分官方性質，USDA 和中國科技部的官員不但共同出席了簽約儀式，還表示基於食品產業已成為中國最大的產業別，食品安全的問題必然是美中共同合作與相互學習的關鍵領域。中國科技部副部長張來武明白指出，食安衛生安全不只是科學與技術的問題，也是政策和管理的問題。²⁶ 2015 年，

<http://www.fda.gov/Food/NewsEvents/ConstituentUpdates/ucm331518.htm> (last visited: 2021/12/18).

²⁵ 詳見：<http://archive.hhs.gov/importsafety/> (last visited: 2021/12/18).

²⁶ “UC Davis, Chinese University to Establish Joint Food Safety Center in China,” *Food Safety News*, July 25, 2014, available at: <http://www.foodsafetynews.com/2014/07/uc-davis-chinese-university-establish-joint-food-safe>

美中把彼此在食安治理的雙邊合作推向多邊模式，邀請隸屬歐盟執委會的衛生暨食品安全總署（the Directorate-General Health and Food Safety of the European Commission）一同出席 11 月 2 日在北京召開的會議，以期強化美歐中三方在食安議題的資訊、科學與技術交流，法規合作，強化相關部門因應食安問題的能力與責任。²⁷

隨著美中攜手治理食安的策略成熟化與多樣化，我們可以從兩國食品貿易互動中發現一個值得關注的現象（見表 4 與表 5），那就是自 2007 年《食安協定》簽署後到 2014 年聯合研究中心成立的這 8 年間，中國出口到美國的食品貿易額成長有限（甚至某些年度還出現縮減）。²⁸ 相較之下，同一期間美國出口到中國的食品貿易額幾乎是不斷持續在增長（兩個例外是 2011 年與 2016 年）。²⁹ 這個現象傳遞一個極重要的訊息，就是藉由與中國共同治理貿易中的食安問題，可以幫助美國舒緩在食品貿易上對中國的逆差，甚至是扭轉 2007 年以前的顯著差距。

表 4：美國自中國進口的食品貿易統計(2007~2016)

年度	金額 (千美元)	佔所有進口%	排名
2007	2,234,457.45	0.66	5
2008	2,662,689.86	0.75	4
2009	2,197,544.43	0.71	5
2010	2,316,669.33	0.63	4
2011	2,757,553.46	0.69	4
2012	3,126,478.35	0.73	4

ty-center-in-china/#.VydbC_I97IV (last visited: 2021/12/18).

²⁷ 詳見：

http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/docs/20151102_trilateral-food-safety_eu-china-usa.pdf (last visited: 2021/12/18).

²⁸ 不過 2015 年與 2016 年的統計數字是增加的。

²⁹ 雖然 2016 年貿易額出現顯著幅度的下降，但在宏觀比較的基礎上，美國仍然位居第一位。

2013	2,918,485.75	0.66	4
2014	2,785,067.20	0.60	5
2015	2,902,759.40	0.58	5
2016	2,924,107.67	0.61	5

資料來源：World Integrated Trade Solution(網址：<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/USA>)

表 5：中國自美國進口的食品貿易統計(2007~2014)

年度	金額(千美元)	佔所有進口%	排名
2007	507,240.21	0.73	3
2008	644,443.40	0.79	3
2009	772,937.88	0.99	1
2010	1,557,502.44	1.52	1
2011	1,537,636.22	1.25	3
2012	2,023,241.95	1.52	2
2013	2,784,256.91	1.82	1
2014	3,167,338.02	1.98	1
2015	3,646,978.22	2.45	1
2016	2,630,263.88	1.95	1

資料來源：World Integrated Trade Solution (網址：
<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHN>)

參、關於合作的理論探討

綜觀進口與出口的貿易往來，表 2 到表 5 的資料顯示美中兩國的食品貿易具有互賴 (interdependence) 現象。³⁰ 依據新自由制度主義有關國際

³⁰ 可另參考：Dong Wang, “China’s Trade Relations with the United States in Perspective,” *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 39, No. 3(2010), p. 167; 174; 179; 188 and 195.

合作的解釋，美中兩國在食品貿易這個議題領域具有共同利益，因此藉由制度化的合作來維持此種利益。然而，此處的「共同利益」究竟是什麼（貿易利潤或食品衛生）？又利益的趨同（convergence）是如何在兩國間形成？新自由制度主義對這些問題無法提供令人滿意的答案。詳言之，2007 年以後的美中食品貿易互動有別於這個時點以前的貿易往來，因為 2002 年到 2006 年的美中食品貿易是在純粹 WTO 的架構下展開，而 2007 年《食安協定》簽署後的食品貿易是同時在 WTO 的多邊架構上輔以美中雙邊的食安治理機制在進行。但這項關於食安治理的雙邊合作真的如同新自由制度主義所言，是因為美中具有共同利益嗎？

從國際貿易的角度觀之，出口食品的國家重視的必然是貿易利益，因此往往採取或堅持以國際標準（上限）作為食品貿易的依循，但同時希望能有更為寬鬆的食品標準或是最好不要有任何相關標準，如此其食品的出口就不會遭逢太多阻礙。但對於進口食品的國家來說，除了關注貿易利益（這裡係指「比較利益法則」中能夠滿足進口國國內消費需求之利益）外，還必須維護國民飲食健康的安全，因此國際標準對進口國而言只是最低程度的保障（下限），實際上有能力的國家會以較國際標準更為嚴苛的各種方式來執行進口食品的相關政策。顯然，在食品貿易的互動中，進口國與出口國有著不同的利益關切。本文第貳部分已經說明，食品衛生安全的法益保護對於美國消費者來說是重要的，華盛頓當局不可能毫無所動。正因為如此，美國才積極地與中國磋商，展開治理食安問題的雙邊合作，甚至在中國設立 FDA 的海外辦公室。事實上，就在美中簽署《食安協定》的同一年(2007)，美國便因為歐洲國家口蹄疫的爆發，而禁止進口該區域國家的肉品出口至美國。³¹ 可見，食品進口國確實關注衛生安全這項利益。

³¹ “U.S. Bans Some UK Animal Products after Foot and Mouth,” *Reuters*, Aug. 4th, 2007, available at: <http://www.reuters.com/article/2007/08/04/us-britain-cattle-usa-idUSN0435880420070804> (last visited: 2021/12/20).

但令人不解的是，為何接二連三的中國食安醜聞沒有讓美國禁止中國食品出口到美國，還反而促成兩國更為緊密的合作關係？而這樣的合作究竟肇因為何？本部分將對此問題做一釐清及說明。

一、新自由制度主義

儘管不如結構現實主義（**Structural Realism**）那般強調國際體系中的權力分配，新自由制度主義仍然是一種偏好體系層次分析的理論，³² 關注的是合作現象如何在主權國家之間形成，而非國內層次中的各種原因是否可能對國際合作的成敗構成影響。³³ 新自由制度主義有四個特色讓其有別於其它的國際關係理論：(1)對國際制度（**international institutions**）的關注勝於主權國家；³⁴ (2)軍事以外的其它權力要素經常成為研究的主題；(3)在接受無政府狀態這個前提的同時，也提醒我們關注互賴（特別是經貿上的）現象對國際政治的影響；³⁵ (4)強調國際合作，並認為國際制度是穩定與延續此種關係的有效方法。

學者 Keohane 提出一套有關國家為何要創設或加入國際制度的學說。

³² Keohane, *op. cit.*: 26.

³³ 事實上，強調國際合作的新自由制度主義與重視國際衝突的結構現實主義有許多相似之處。例如：認為國際體系對於個別國家的行為有影響力，會限制它們的外交政策和形塑對利益的需求。因此，要瞭解國際關係就必須在國際層次上花工夫，捨此不為或是反向去執著國內層次的變數，只會導致研究失焦。可參考：Helen Milner, “Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics: Research Frontiers,” in Helen Milner and Andrew Moravcsik, eds. *Power, Interdependence and Non-State Actors in World Politics* (Princeton: Princeton University Press, 2009), pp. 4-5.

³⁴ 新自由制度主義對於國際制度的在乎遠大於跨國公司(TNCs)等其它非國家行為者，而國際制度在涵攝範圍上又比具有國際法人格的政府間國際組織(IGOs)寬廣。可參考：Milner, *ibid.* and John Duffield, “What Are International Institutions?” *International Studies Review*, Vol. 9, No. 1 (2007), pp. 1-22.

³⁵ 「互賴」概念自提出後，便在跨國經貿活動不斷廣化與深化的影響下逐漸凌駕了無政府狀態在國際關係中的地位。可參考：Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence, 4th Revised Ed.* (New York: Pearson, 2011), Ch. 1 and Part II. 但這並非代表：(1)無政府狀態因互賴現象的出現或增強而消失；或(2)互賴現象可以保證國家間不再發生衝突，尤其軍事性的衝突。

他認為國家作為一個理性行為者，只有在制度能夠提供利益給它的時候，才會產生對制度的需求。毋寧，國際制度是國家用來獲取利益的手段，而不是所要追求的最終目標。循此邏輯，不能帶來利益的國際制度將是乏「國」問津的，甚至是隨時會崩解的。Keohane 認為，一般情況下制度帶來的合作誘因不外乎是減少交易成本、增加資訊流通、降低不確定性。³⁶ 透過這些誘因，國際制度導引國家的互動走向利益的調和化，³⁷ 並且建立在一個彼此絕對獲益（absolute gains）均較合作之前有所提升的基礎上。另一學者 Ikenberry 則指出，如果大國也願意支持或參與某項國際制度，則該項制度往往能夠為合作的當事國創造更多獲益空間。³⁸ Keohane 後來與 Nye 又進一步把互賴（interdependence）的概念融入國際制度中，強調敏感性（sensitivity）與脆弱性（vulnerability）對於合作關係的影響；前者指涉在既定政策架構下，合作一方對於行為模式的調整會造成另一方付出多少成本來回應（成本越高者便越敏感）。後者指涉國家吸收這些調適成本的能力（吸收力越差者越脆弱）。³⁹ 進一步說，兩位學者把敏感性與脆弱性作為檢驗國家在合作關係中孰為優勢及孰為劣勢之判準。此外，一旦多種議題相互交錯，國家間就難以分出絕對地位上的高低，畢竟沒有國家是十項全能的行為者。此時，反而必須透過相互妥協與議價，才能使本身欲求之利益得到實踐。

儘管新自由制度主義為國際合作這個現象提供了系統性的解釋，並且

³⁶ Robert Keohane, "International Institutions: Can Interdependence Work?," *Foreign Policy*, No. 110(Spring, 1998), pp. 82-96.

³⁷ 不同國家進行合作的根源往往是因為彼此利益有衝突，在無法自行解決衝突又無法不仰賴對方某程配合的前提下，透過合作將是對彼此最有利的選項。學說上甚至強調，如果利益一開始就是和諧（harmony）的，根本就不需要合作。詳見：Axelrod and Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *op. cit.*, p. 226.

³⁸ G. John Ikenberry, "A World of Our Making," *Democracy*, Issue 21(Summer 2011), available at: <http://www.democracyjournal.org/21/a-world-of-our-making-1.php?page=all> (last visited: 2021/12/11)

³⁹ Robert Keohane and Joseph Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition, third edition* (Boston: Little-Brown, 1989), Ch. 1.

提醒我們不宜將個別國家的行為視為可獨立被觀察之對象。⁴⁰ 但有學者質疑，忽略國內層次的重要性或是將若干可能影響國家最終行為決定的國內變數排除在研究議程之外，未必是一種理論的簡明（parsimony）。⁴¹ 事實上，有不少研究認為國內政治的重要性不宜忽略，尤其是當需要對一國的涉外經貿決策進行分析時。⁴² 學者 Gourevitch 的研究便指出，國內因素經常左右政策制定的過程，或是讓某些利益團體在政策辯論上有較多的參與機會。⁴³ 而 Risse-Kappen 主張，跨國行為者必須仰賴國內結構中的國家與社會關係(state-societal relations)來改變政府既有的行為慣性。⁴⁴ 此外，Checkel 的研究證實，即便是抽象的規範性因素也會受到國內政治結構與社會文化的影響，進而對不同國家產生不同的拘束效果。⁴⁵

上述這些研究文獻清楚顯示，主權國家間的合作（或不合作）在實踐層面不太可能與它們的國內政治完全脫鉤；相反地，檯面上的跨國合作關係往往需要當事方國內政治的支持，或因為欠缺這樣的支持而面臨執行受阻之窘境。一言以蔽之，從國內層次來分析「國際合作」確有其必要性，但新自由制度主義卻選擇對國內層次加以忽略。

二、自由主義與國內政治

⁴⁰ Keohane, *After Hegemony*, op. cit., p. 56.

⁴¹ Milner, *op. cit.*, Ch. 1

⁴² Helen Milner, *Sailing the Water's Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016), p. 36.

⁴³ Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, Vol. 32, No. 4(1978), pp. 881-887.

⁴⁴ Thomas Risse-Kappen, "Bringing Transnational Relations Back In: Introduction," in Thomas Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1995), pp. 3-34.

⁴⁵ Jeffrey Checkel, "Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe," *International Studies Quarterly*, Vol. 43(1999), pp. 83-114.

（一）自由主義的內涵

此處所指的自由主義不但有別於前述的新自由制度主義，也不是宣揚普世人權與民主等價值或利他思考（*altruism*）的意識型態。依據提出者 *Moravcsik* 的主張，自由主義係指，強調不同社會利益與國家偏好對於國際政治產生影響的理論。此種理論將「全球化」視為觀察國際關係的基本前提，國家則是被鑲嵌（*embedded*）在國內層次與國際層次中的行為者。

46

自由主義者認為，一國的政策可能是鼓勵（或抑制）跨國性的互動，倘若某些國內團體將因為這樣的政策而獲有利益（或遭受損害），便會設法向政府施壓以期達到所預計之效果（施行或禁止）。這些來自國內的社會壓力便是國家最終特定政策「偏好」的根源；它們最後會在國內政治的運作過程中形成一個具體目標，並以外交政策的形式表現出來。⁴⁷ 這就是吾人在國際層次所看到的國家利益（*national interests*）展現，是政府在國際舞台上要設法達成之目標。自由主義者認為，「偏好」是解釋國家涉外行為的關鍵變數，而這個變數的具體內容要透過國內層次的分析加以理解。⁴⁸ 然而，國內的利益團體往往不只一個，究竟哪些團體最能影響政府決策？又是如何向政府進行施壓？此等問題在 *Moravcsik* 的文章中並未被交代清楚；⁴⁹ 鑑此，本文嘗試援引學者 *Milner* 對於國內政治與國際貿易的研究來補充 *Moravcsik* 論述之不足，並在第肆部分以美中在食品貿易上的國內偏好為個案進行檢驗。

⁴⁶ *Moravcsik, op. cit.* 本文認為，*Moravcsik* 文中指涉的「全球化」可以視為是一種「互賴現象」的升級版。

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ 即便是立場偏向現實主義的研究者，也同意國家政策的偏好是變動的而不是既定的，因此先驗性的假定國家具有什麼樣的利益偏好，而忽略對國內政治的觀察，是背離實際的。可參考：Jeffrey Legro, "Which Norms Matter? Revisiting the Failure of Internationalism," *International Organization*, Vol. 51, No. 1(1997), pp. 31-63.

⁴⁹ 他提出了三個可能存在的前提(*assumptions*)作為國家偏好最終形成的類型化分類，但文中沒有清楚說明哪一種前提或是在什麼情況下何種前提會成為影響國家偏好的關鍵。

（二）貿易背後的利益與權力⁵⁰

經由談判，國家彼此在一定共識程度的基礎上簽署特定議題領域的貿易文件，是一種反映國際合作事實的「結果」。然而，究竟是什麼因素讓國家（或代表它的決策者）有意願去簽署貿易文件與另一個主權國家形成合作關係呢？Milner 認為，通常是決策者相信跨國經貿事務的合作可以為本國帶來獲益（gains；但是相對或絕對獲益不予此處討論）。⁵¹ 然而，經濟上的獲益在實務上並不是唯一考量，決策者往往還必須思考政治獲益（political gains）。⁵² 詳言之，無論什麼政體，掌握決策大權的領導人都必須在不同的國內利益團體中取得一個平衡；也就是說，不但要讓自己和所屬的政黨贏得選舉或持續掌握政權；滿足特定利益團體（商業的或非商業的）關注的權益或至少使之不受太大衝擊；然後，還要設法讓國內的經濟與社會秩序不致起伏過大。⁵³ 毋寧，決策者在最終做出決策前往往往沒有一個內容具體的方案，這就構成政策制定的「窗口」，讓有能力發揮影響或擁有管道輸送利益（政治獻金、國會遊說、非法賄賂等）給決策者的特定團體去左右拍板定案前的政策實質內容。⁵⁴

⁵⁰ 代表性文獻可參考：Edward Mansfield, Helen Milner, and B. P. Rosendorff, “Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements,” *International Organization*, Vol. 56, No. 3(Summer 2002), pp. 477-514; Brett A. Leeds, “Domestic Political Institutions, Credible Commitments and International Cooperation,” *American Journal of Political Science*, Vol. 43(1999), pp. 979-1002; Daniel Verdier, “Democratic Convergence and Free Trade?” *International Studies Quarterly*, Vol. 42(1998), pp. 1-24.

⁵¹ Helen Milner, “International Theories of Cooperation: Strengths and Weaknesses,” *World Politics*, Vol. 44(1992), pp. 466-496.

⁵² 這是屬於政治經濟學的關注，與純粹經濟學的思考有所區別。Bernard Hoekman and Michel Kosteki, *The Political Economy of the World Trading System* (NY: Oxford University Press, 1995).

⁵³ Gene Grossman and Elhanan Helpman, “Protection for Sale,” *American Economic Review*, (September 1994), pp. 833-850.

⁵⁴ Helen Milner and B. P. Rosendorff, “Trade Negotiations, Information and Domestic Politics: The Role of Domestic Groups,” *Economics and Politics*, Vol. 8(1996), pp. 145-189.

Strange 在 *The Retreat of the State* 的著作中將政府與不同利益團體的互動關係做了更進一步的說明。她把研究意識聚焦在「誰」真正掌握了權力，以及如何用其掌握的權力去影響國際間的經貿遊戲規則。⁵⁵ 她提出一個核心問題，即在經貿事務逐漸跨國化，甚至是全球化的今天，主權國家的權力或影響事物的能力還剩下多少？她在書中指出，市場的運作法則是沒有邊界的，但政治的運作法則卻還受制於領土。所以當國家力量與市場力量互動時，會漸漸從早期的國家享有優勢，演變成兩者勢均力敵或是可能由市場力量取得上風。⁵⁶ 此種權力轉移的現象（從國家到市場）可以在若干領域中窺見，像是服務業、資訊科技，還有諸多貿易活動等。此外，即便國家仍然持有一些權力（譬如課稅），但不少跨國公司已有能力可以歸避。總體來看，國家與「其自己相比」，所持有的權力是越來越少了。舊時代的國家在其領域內能主導與決定很多事，但經貿全球化時代的國家已無法如此。所以，或許與其它行為者相比，國家整體上還是擁有「較多」權力的行為者，但與自己相比時，國家的權力無疑在全球化時代是漸漸消退的。⁵⁷

從不同行為者的本質與專長來看，國家擅長的是行政與立法事務，但在經貿全球化時代許多商業活動的專業性與進入門檻超越了政府官僚的理解能力，⁵⁸ 使得非國家行為者在經貿全球化的過程中有機會與主權國家競逐權力，甚至是擊退主權國家長期以來在國內政治或國際關係中的權力

⁵⁵ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

⁵⁶ *Ibid.*, p. 4; 45.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 65; 82, Strange 更提醒我們，權力轉移的現象不是只有在經貿事務，即便在武力使用方面，由國家壟斷或獨佔的武力使用狀態也不存在了，跨國組織犯罪、恐怖份子都對國家的暴力使用權提出了挑戰。所以，權力從國家的身上轉移到其它行為者是當代國際關係的一個趨勢。

⁵⁸ 這是一種「知識經濟」的現象，此概念最早是由經濟合作發展組織（the Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）提出，強調「以知識資源的擁有、配置、產生和使用，為最重要生產因素的經濟型態。」亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）也認為知識經濟是未來的全球發展趨勢。

優位。然而，經貿全球化的本身並不當然保證非國家行為者（特別是業者）總是可以取得較國家更多的權力，真正的關鍵在於非國家行為者是否擁有某項足以和政府抗衡或是議價之優勢。⁵⁹

（三）國內政治中的三方賽局

新自由制度主義在欠缺關注國內政治的前提下，認為合作是國家彼此間存在共同利益的結果，⁶⁰ 基於對「未來陰影」（the shadow of the future）的顧忌，某種合作機制的形成可以將主權國家彼此的互動制度化，同時降低交易成本和不確定性，以確保共同利益的取得。依據這樣的說法，因為 2002 年到 2006 年間的美中食品貿易互動中，中國接連不斷的發生食安醜聞，導致進口國美國的消費者十分擔憂，故而理論上美國政府應該停止和中國的食品貿易，或至少要減少從中國進口的食品數量，但為什麼客觀上的美中食品貿易並不是如此發展？甚至兩國還自 2007 年開始進一步在 WTO 的多邊貿易建制外形成一個雙邊的合作關係？以下借助 Milner 的理論（但加以適度修正）和三方賽局加以說明。

美中兩國的國內政治都至少有三個行為者：政府、業者、消費者；政府有行政和立法的權力（制度優勢），而業者有技術與資訊優勢，消費者相較之下並不直接擁有制度、技術和資訊等優勢，但他們對於中國共產黨執政合法性的政治支持或對於美國政府或兩國食品業者的利益（偏好）能否順利維持具有一定的影響力。因此，賽局之初，三個行為者理論上在國內層次是處於鼎足而立的狀態。我們該如何對此種三方賽局進行觀察呢？Milner 在她的研究中將政府進一步細分為行政和立法兩個次單元，並特別指出其關注政府的分權性質。不過，本文的研究假定（assume）政府是一個整體（an unitary unit），雖然權力分立在一個民主國家是通常的實踐，

⁵⁹ Milner, *op. cit.*, Ch. 2.

⁶⁰ 但並非表示只要任兩國（或以上）存在共同利益，就會形成國際合作。共同利益只是國際合作的必要條件，但不是充分條件。

但除非業者和消費者的利益偏好一致，否則政府必然得面對不同民間團體彼此偏好發生衝突的情況，此時政府要站在哪一邊就會是問題（而站在哪一邊的抉擇就和立法或行政部門誰最後具有主導權的問題是相似的）。Milner 的想法是用行政權和立法權的對立與否來處理如何判定政府站哪一邊的問題，而本文是把這個問題透過業者與消費者的利益偏好是否一致來解決。進一步說，如果業者與消費者的偏好一致，政府就沒有必要選擇站哪一邊；但若業者與消費者的偏好不一致，就必須判斷業者還是消費者更有管道和方法去左右政府最終的決策，也就是所謂的國家偏好。⁶¹

Milner 與本文的觀點恰好相反，在其書中並沒有將社會利益團體進行區分，但實際上與政府機構相比，社會利益團體彼此間的偏好差異恐怕更為明顯且不易調和。不同產業別的偏好差距可以從貿易協定在國內引起支持開放或保護主義的對立看出來，而業者和消費者所關切的利益更是經常呈現本質上的區別。相反地，政府雖然是由不同部門組成，但基本上都是希望「維持權位」，特別是在選舉中獲得優勢（這點 Milner 是不反對的）。在這樣的前提下，政府被本文視為是一個整體，而它必然會關心支持自己的利益團體有沒有在利益上獲得滿足。⁶²基本上，只要有投票權的選民都是政府關注的利益團體，但如果選民間有不同的偏好時（例如業者和消費者），政府就要選邊站，而選邊的考量最直觀的就是看利益團體的人數（等於選票數），其次就是與經濟因素有關的考量。因為即便消費者在食安領域在乎的是衛生安全，但不代表經濟問題（例如：食品的價格）被消費者遺忘。⁶³ 如果全國多數消費者受到經濟因素的制約勝過健康考量，政

⁶¹ 相似見解可參考：Min-hyung Kim, "Theorizing National Preference Formation," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 29, No. 1(2016), pp. 290-308. 但這篇文獻的理論檢測限於歐盟國家間，因此不一定能解釋南北國家間的國際合作。

⁶² Gene Grossman and Elhanan Helpman, "Protection for Sale," *American Economic Review*, Vol. 84, No. 4 (September 1994), pp. 833-834.

⁶³ 另一點值得注意的是，由於消費者也是必須具有一定收入才能購買市場上的產品，因此沒有任何消費者可以完全只考量食品衛生安全，而不顧及自己經濟收入的情況。但經濟收入不是人人平等，這就導致高所得者可以有更多實質可支配的經濟能力去取得較為安

府自然就會在食安政策上做出偏向（直接或間接）有利經濟利益的決定。⁶⁴ 有一點值得注意，Milner 將政府「合作」與否的偏好與是否具有連任前景聯繫起來，認為國際合作如果可以改善經濟狀況，就等於保障現任政府繼續執政的利益，所以政府會傾向與外國合作。本文認為，這樣的假設或推論並不周延，因為改善經濟狀況是總體性的觀察（通常以統計上的 GDP 為據），但經濟狀況的改善不必然等於國內不同群體的貧富差距縮小。詳言之，如果貧富差距太大，或是超過多數人可以接受的程度，就算一國總體經濟狀況有所提升，也未必能確保現任政府持續執政。⁶⁵

所以，本文認為主權國家能否在國際上形成合作是取決於各自的國內偏好有無一致，也就是國際合作基本上是仰賴國內賽局的角力結果，和偶然間兩國的國內賽局結果是否呈現利益偏好的趨同。換句話說，當兩國「國內」的利益偏好（preference）呈現趨同性大於趨異性時，「國際層次」上雙方進行合作的可能性將大於不合作。國內偏好的趨同性因此和國際合作的形成與否具有因果關係，兩國在國內層次的偏好趨同性越高，國際層次上就越有可能形成合作。這樣的判斷方式比 Milner 的理論更為客觀，且更能證明國際合作的根源究竟是否高度受到國內政治的影響。毋寧，除非有個案顯示兩國國內賽局的偏好結果趨異，但依然產生國際合作，這樣的情形才值得我們去國際層次尋找解釋合作為何依舊發生的原因。

不過，還有一個棘手的問題需要解決，那就是國內的利益團體往往不只一個，但為何政府通常會較迎合商業性的利益團體呢？這是因為在資本

全的食品，而低收入者卻沒有（這樣的情況在美國也同樣存在）。正是因為如此，多數時候一個國家的消費者在購買時受到經濟條件的制約高於消費者主觀上對於產品安全或衛生的認知。此外，「安全」與否並不是純粹科學或醫學的判定，消費者對於食品安全的判斷會受到政府法令的影響，還有受到一些風俗、習慣、文化因素的左右。舉例來說，美國消費者會對有 FDA 認證的中國食品較安心，而中國消費者會認為美國的食品比自己國家製造的食品更安全。

⁶⁴ David Austen-Smith, "Rational Consumers and Irrational Voters: A Review Essay on Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory," *Economics and Politics*, Vol. 3(1991), p. 73.

⁶⁵ 台灣的國民黨在太陽花事件的失利，就是一個例子。

主義的國家，商業控制了多數的投資活動和就業機會，政府如果不希望總體經濟發展受挫，就必須提供商業團體穩定的市場環境和信心，才能避免資本或相關技術外流。⁶⁶ 或許有人會質疑這樣的情況在中國並不存在，因為中國並非資本主義國家。針對此點，有兩個面向需要（或值得）深究；一是關於中國是否實質上已是資本主義國家這個問題有非常多的辯論，⁶⁷ 一是無論中國是哪一種經濟體制，沒有人反對經濟成長對於北京政府維持政權合法性的重要性。由於本文並非研究中國的經濟政策，因此不擬對這兩個面向加以討論；但可以確定的是，北京政府為了維繫其政權，對商業性利益團體的支持不會輸給許多西方的資本主義國家。⁶⁸

綜上所述，本文將國家設定為食品進口國和食品出口國兩種身分，然後以國內三方賽局的模型（見表 6 和表 7）來推估各種可能的國內政治結果，進而再推估進口國與出口國是否能在國際層次上形成合作。

⁶⁶ 此外，消費者本身是一個複雜的群體；有些僅是位居中端，她/他們購物產品不是為了自己使用，而是要再加工，然後於市場上出售。這些的中端消費者和純粹購買產品用於自己消費的末端消費者具有明顯的差異。

⁶⁷ “The Rise of State Capitalism,” *Economist*, Jan 21st, 2012; “Are Concerns Over China’s State Capitalism Overblown?,” *Forbes*, Oct 16th, 2014.

⁶⁸ Joe Li, “State Capitalism: Leviathan Economics of the Future,” *Yale Economic Review*, Feb 13th, 2015; “The New Age of Crony Capitalism,” *Economist*, Mar 13th, 2014.

表 6：食品進口國的利益偏好

甲國（進口食品）		業者			
		進口		不進口	
		消費者		消費者	
		進口	不進口	進口	不進口
政府	進口	無爭議 進口	A	C	E
	不進口	F	B	D	無爭議 不進口

表 6 設定政府、業者、消費者三方權力為均等（個自約擁有 33% 的國內政治權力）；也就是政府主控決策權，業者有技術與資訊優勢，消費者掌握投票權或政權的合法正當性，以及業者的獲利多寡。但三個行為者均無法片面單獨決定本身國家最終的利益偏好。在 A, B, C, D 四種情境中，影響政府最後政策選擇的變數除了不同利益團體與政府的關係外，還必須考慮甲乙兩國間的實力落差程度、有無特定的國際條約義務等變數。⁶⁹ 情境 E 與 F 殊難想像其存在，因為正常情況下一個理性的政府不會讓自己的政策同時違背國內業者與消費者的期待。

⁶⁹ 在這些變數中，兩國間實力的落差程度或是國際條約義務的有無是屬於國際層次，其餘均是國內層次。

表 7：食品出口國的利益偏好

乙國（出口食品）		業者			
		出口		不出口	
		消費者		消費者	
		出口	不出口	出口	不出口
政府	出口	無爭議 出口	H	J	L
	不出口	G	I	K	無爭議 不出口

在出口國的國內，因為賽局模型中不必考慮食品進口的衛生安全問題，故而消費者基本上沒有明顯的政策偏好（這是與食品進口國最大之差異）。在此情況下，出口國的消費者通常不會強烈支持與出口有關的貿易政策，但也不會對之強烈反對。所以，邏輯上雖然可以繪出表 7 中的八個情況，但所有業者「不出口」與消費者「不出口」的利益偏好選項(H, I, J, K, L, 無爭議不出口)都很難想像其在一個出口食品的國家存在。此外，業者想出口，而政府反對出口的例子(G)也殊難想像，或許一些涉及國家安全的特例是可能的，但並不會是常態。所以，出口國的國內行為者雖然有三個，但彼此的偏好非常趨同（無爭議出口），或至少沒有趨異，此時國內政治的分析會建議把食品出口國（乙）視為一個整體來思考。

透過上述兩個表格，我們發現進口國的國內政治因素比出口國的國內政治因素複雜。在這樣的情況下，如果我們進一步給予進口國甲特定的國家身分（例如：美國），那麼食品進口國與食品出口國（例如：中國）間的國力優劣或是實力落差就會發揮一定程度的影響。以美中的食品貿易為例，在美國作為「進口方」時，兩國貿易合作與否的關鍵就是由進口國的國內政治來主導。詳言之，如果美國的國內利益偏好是衛生安全，而中國

的國內利益偏好是貿易利潤，兩國原則上將不會形成合作，因為國力較強的進口國不需要妥協。不過，美國可考慮以其優勢的國力對中國施壓，促成合作的結果（偏向衛生安全的合作）。依循同樣的邏輯，如果進/出口國實力差距不大，在彼此國內利益偏好呈現「趨異」的情況下，將不會帶來國際合作，也很難看到任何一方施壓對方來促成合作。本文將在接下來的第肆部分以個案檢測上述的推論及其假設。

肆、個案分析

本文於第貳部分的說明及統計資料顯示，美中間的食品貿易是互為出口國與進口國。在中國為進口國時，並不需要特別對美國出口的食品衛生安全感到憂慮；相反地，隨著中國經濟狀況的改善，越來越多消費者願意購買較貴但安全的進口食品，而不是較便宜卻黑心的「中國製造」食品。同樣的情況在美國卻明顯不同，當美國為進口國時，廣大的美國消費者會憂慮「中國製造」食品的安全和衛生品質，並且將這樣的憂慮轉化為政治上的壓力去要求美國官方對進品食品進行一定的管理。毋寧，主導美中在食品進/出口管制上的合作或不合作關鍵是美國的國內政治偏好，而且理論上這樣的偏好似乎應該是傾向反對中國製造的食品進口。然而，客觀上美中卻在 2007 年形成了合作關係，這要如何解釋呢？兩國的國內政治偏好究竟是趨異還是趨同呢？本部分將進行實證之個案檢視。

一、中國的利益偏好

表 1 清楚顯示中國在 2002 年到 2006 年這段期間出口到美國的食品貿易額是逐年增長的；因此理論上，加入 WTO 的效果已經足以滿足中國取得出口貿易利潤的偏好。如果中國還想再進一步提升貿易額，應該努力爭取和美國洽簽雙邊的 FTA。然而，中國為什麼是選擇和美國合作，形成一個雙邊治理食安的機制呢？

接連不斷的食安醜聞引起國際社會對於「中國製造」食品的安全疑慮，這些食安事件不僅減損中國對外資的吸引力，⁷⁰ 也讓以出口導向為主的本土業者開始擔心在中國設廠生產食品會影響將來出口與銷售海外的業績。作為食品出口國，北京當局如果沒有辦法有效治理本國各地的食品詐欺犯罪，就得設法恢復國際社會對於「中國製造」的信心。此時設法與主要食品貿易夥伴（美國）商擬合作，以增加檢驗、認證、測試等措施來提升食品的安全品質，幫助本國業者在全球市場生存下去，不僅能得到本土業者的支持，也能強化共產黨執政的正當性。然而，作為進口國的美國為什麼會願意和中國合作呢？華盛頓大可援引 WTO/SPS 的相關規定，以維護本國消費者的健康為由，限制或禁止中國黑心食品的進口。本文發現，如果中國食品的安全品質無法獲得改善，美國消費者對「中國製造」的接受度會下降，其結果不僅衝擊到進口中國食品的美國業者，還同時會導致美國食品市場上出現價格波動（因為中國食品的貿易額很大且售價非常便宜）。也就是說，在與中國食品貿易的互動中，即便美國作為一個食品進口國，其國內政治考慮的利益偏好並非只有衛生安全而已。

在此情況下，中國的利益偏好是食品業者與北京當局積極地設法與進口國政府形成制度化的合作，讓中國食品出口檢驗與通關程序變得制式化和可以預期，然後透過一些走後門的方式，以物質誘因收買官員，盡可能在審檢時維持產品輸出的順暢。⁷¹ 另一方面，我們不能忘記中國也是一個進口食品的國家。接連不斷的食安醜聞當然同樣令中國市場上的消費者擔憂，甚至導致中國的消費者更傾向購買進口食品。此時國內政治的三方賽局就比上述中國作為出口國時來得複雜，但卻與一般進口國十分不同。詳言之，一般進口國是為了保護消費者而限制或禁止外國食品的輸入，但中國的個案卻恰恰相反。由於消費者對自己國家的食安品質產生懷疑或根本喪失信心，使得開放進口食品成為消費者的偏好。而北京政府在不能有效

⁷⁰ 即便中國在勞動力與工資上享有競爭優勢。

⁷¹ Yanzhong Huang, "China's Corrupt Food Chain," *New York Times*, August 17th, 2012.

治理本國食安問題的情況下，可以透過進口北方國家質量較佳的食物來滿足國內民眾的需求。⁷² 當然，大量進口的外國食品會對中國本土的食品業者形成一定程度之衝擊，原則上業者會向政府反彈或透過管道施壓，這也是多數進口國會發生的情況。但在中國這樣的可能性很低；一方面是因為市場上消費者信心的喪失是中國業者自行導致的惡果，一方面頻繁的食安醜聞已是重大焦點事件（**focusing events**），這讓北京當局必須更加重視消費者的偏好。⁷³

二、美國的利益偏好

前曾簡短提及，在與中國食品貿易的互動中，即便作為一個食品進口國，美國國內政治的利益偏好也並非只有衛生安全的考量。何以如此？這個問題必須從當代美國的食品產業結構開始談起。

許多關於美國農業發展史的文獻指出，這個國家長期以來都在食品產業的影響下實施廉價食物的政策（**cheap food policy**），⁷⁴ 其中對於玉米生產業的補貼成為美國農業政策的重中之重。事實上，美國市場上的食品供應高度建立在一個以玉米為核心的基礎上。⁷⁵ 以一份典型的美式速食套餐為例，汽水或可樂中的甜味是源自玉米提煉出來的高果糖糖漿（**high-fructose corn syrup, HFCS**），漢堡中的牛肉或是雞塊中的雞肉在宰殺前是餵食玉米養大的，而讓薯條金黃可口的是玉米油（佔了 50% 的卡路里）。甚至連我們唯一認為可以倖免於玉米染指的生菜沙拉，其調味的醬料也都含有玉米成份。學者 Pollan 曾無奈地說，美國人基本上就是會走路

⁷² Sharon Lafraniere, "In China, Fear of Fake Eggs and 'Recycled' Buns," *New York Times*, May 7th, 2011.

⁷³ Thomas Birkland, "Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting," *Journal of Public Policy*, Vol. 18, No. 1(April 1998), pp. 53-74.

⁷⁴ David Wallinga, "Agricultural Policy And Childhood Obesity: A Food Systems And Public Health Commentary," *Health Affairs*, Vol. 29, No. 3(March 2010), pp. 405-410.

⁷⁵ Michael Pollan, *The Omnivore's Dilemma* (NY: Penguin, 2006), p. 19; 51.

的玉米人。⁷⁶ 玉米產業的影響力還不止於此，不少文獻指出美國玉米是過度生產，這使得和玉米有關的相關產品在價格上相對低廉，從而間接導致許多美國人飲食消費超量，*super-size* 的食物廣告非常普遍，肥胖症漸漸成為美國一項嚴重的公衛危機。儘管如此，美國政府還是選擇與業者的偏好站在同一邊，大量的政府補貼被用以生產玉米或相關產品，例如：生質料、動物飼料，還有先前提及的 *HFCS*。

由於玉米的經濟價值非常高（相較於許多其它作物），業者可以透過生產與銷售玉米賺取利潤，而政府可以獲得稅收，並藉由補助這個產業來帶動許多經濟活動，像是畜牧業。⁷⁷ 此外，超量生產的玉米可以銷往海外，增加貿易收入。⁷⁸ 這也使得市場龐大的中國成為美國出口食品的目標國，在這樣的前提下，斷然因為食安問題而禁止或限制中國食品出口到美國就不會是美國國內政治的唯一偏好。因為，如果美國斷然禁止或限制中國的食品進口，會破壞與中國友好的貿易往來，甚至可能影響到自己的食品出口到中國，這明顯違背了美國業者的利益。此外，美國本身的糧食自給能力雖然很強，但多樣性卻相對不足，這與它建立在以玉米為糧食供應主力的廉價食物政策有關。正因為如此，美國消費者對於進口食品的需求很高，渴望多樣與有變化的飲食。不過由於美國長期追求低價食物，故而進口食品的售價若高出本國食品太多，一般消費者會缺乏意願購買。從這個面向來看，價廉、多樣性、但可能有食安風險的中國食品能順利攻佔美國市場，並不是偶然。

⁷⁶ Michael Pollan, "When a Crop Becomes King," *New York Times*, July 19th, 2002.

⁷⁷ Jonathan Foley, "It's Time to Rethink America's Corn System," *Scientific American*, March 5th, 2013.

⁷⁸ 為了賺取更多外匯或為過量生產的本國農作物尋找市場，不少北方工業化國家會向發展中國家進行農產品的出口貿易。而其策略或造成的影響包括：利用國際貿易建制攻佔進口國的國內市場、壓縮進口國的農業出口競爭力、導致進口國的糧食自主性下降等。詳見：Robert Paarlberg, *Food Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 73.

三、小結

美中於 2007 年簽署的《食安協定》以及之後幾年陸續展開的雙邊食安治理合作，是一個複雜經貿互賴後的結果。當中國是出口國而美國是進口國時，中國配合美國的食安規範，其實不但有利於中國食品進入美國市場，同時還可以間接改善「中國製造」的負面形象。美國則可以透過這些合作機制降低食安風險，並滿足美國消費者對於廉價多樣化食品的需求。至於美國業者受到中國食品的衝擊不太，因為該國食品不但品質上享有競爭優勢，同時性質上多為玉米或相關產品，而中國銷往美國的食品主要是水產食品和蔬果類。

換個角度，當中國是進口國而美國是出口國時，經濟能力上消費得起進口食品的中國民眾並不會排斥較高食安品質的外國食品，而中國業者因為自己的非法行為而導致消費者失去信心，因此沒有理由責怪政府開放外國食品進口，也無法非難品質競爭力較自己為佳的外國同業。美國方面，業者與政府的偏好高度趨同（即盡可能向中國輸出食品已賺取貿易利潤），而美國消費者沒有特別支持或反對出口食品到中國的政策偏好。

伍、結論

本文藉由美中在特定期間內食品貿易中所形成之雙邊食安治理為例，說明何以國關理論的新自由制度主義對於國際合作形成與否的解釋並不够嚴謹。新自由制度主義雖然可以解釋國際層次中國家互動的「結果」面——合作或不合作，但對於導致此結果的深層原因為何，無法提供令人滿意之答案。鑑此，本文認為在與貿易事務有關的合作議題上，國內政治的探索必定不可免，蓋一國內部往往存在二以上的利益團體，爾等利益偏好的趨同或趨異將左右國際合作的形成與否。

為釐清影響國家決策偏好的根源，本文借助強調國內政治分析的自由主義和三方賽局來進行分析，並驗證研究假設（當兩國「國內」的利益偏

好呈現趨同性大於趨異性時，「國際層次」上雙方進行合作的可能性將大於不合作）。結果發現，在貿易互動中，實力相對較強的國家有辦法將本國國內政治的利益偏好投射於國際層次。在此種情況下，國內政治對於國際合作形成與否的解釋力比較容易被觀察出來。相反地，實力相對較弱的國家，不容易將自己國內政治的利益偏好投射於外；既然無法投射，國內政治的賽局結果如何對於國際合作與否的解釋力也就相對微弱。然而，這不代表國際層次的變數對於合作形成與否的問題就較具解釋力。因為，實力相對較強的國家有可能選擇合作或是不合作，而究竟是哪一種利益偏好，取決於該國國內政治中三方賽局的最終結果。

美中關於治理食安問題的合作是屬於複雜互賴的情況，美中雙方同時既是對方的食品出口國，也是食品進口國。由於食安醜聞是中國業者自行招致的結果，因此在向外引進食品時，中國業者發出異議的可能性不高。此點大大使得中國在作為食品進口國時的國內政治賽局單純化，消費者的偏好可以得到政府更多的關注。不過當立場轉換時，中國出口食品的貿易利益便與美國消費者的衛生安全產生了衝突，此時表面上兩國趨異的利益偏好應該妨害後續合作形成的可能性。但本文側重國內政治偏好的研究對此提供了深入的解釋，本文發現配合美國食安規範的要求會更有助於中國食品業者及北京政府期待的出口利益獲得滿足。詳言之，研究假設獲得個案的支持，在美國為進口國而中國為出口國的情形，兩國「國內層次」的利益偏好呈現趨同（美方傾向不反對，中方傾向支持），故而「國際層次」上雙方能夠形成制度化的合作關係。

最後，還有幾項潛在的研究限制或額外發現值得一提，它們可以作為未來努力的研究方向。首先，本文提供的解釋和三方賽局的模型推導是否同樣適用於其它議題的貿易互動還有待驗證。舉例來說，若醫療儀器和藥品（包括疫苗）貿易亦可適用，將有助於建構一個解釋國家貿易互動關係的通則化理論。其次，美中兩國在本文研究期間內的食物貿易互動有可能

漸漸衍出一個被扭曲的食品消費與生產形態；一方面絕多數高品質的中國食品被供應到海外市場，而不安全或有瑕疵的食品則被留在中國的國內市場。另一方面，在美國經濟條件較佳或有健康意識的消費者有辦法不受該國廉價食品政策的影響，買得起也懂得買較為健康與衛生的食品。但多數社會大眾或是比較貧窮的消費者就只能繼續在普通大賣場或超市購買廉價的本國「玉米食品」或是品質良窳不確定的「中國製造」食品。此種受到扭曲的食品消費與生產形態會漸漸讓食品衛生安全從人人得享有的基本人權變成只有一定收入水準以上的人才能擁有之「類奢侈財」，並且會導美中兩國越來越多消費者罹患肥胖症、糖尿病、心血管病變和其它因食品帶來的健康損失，無形中加重雙方政府的醫療支出與社會成本。但諷刺的是，於此同時，相對少數的美中食品業者或特定食品產業將受惠於此種受到扭曲的食品貿易。

責任編輯：李欣樺