

從談判結構對美經貿談判的政策規畫

黎 建 彬

壹、前 言

戰後新經濟秩序，主要是以布列騰林體系（Bretton Woods System）所建構的國際貿易與金融制度為規範。重建後的國際貿易制度，為擺脫一九三〇年代保護主義與經濟大恐慌的陰影，乃以“自由貿易”為號召。在這個理想下，代表多邊協商的“關稅及貿易總協定”（GATT）中所訂立的“不歧視”與“不保護”原則，遂成規範戰後貿易秩序的指導方針。

自一九七〇年代以後，因國際情勢丕變，致使GATT 當初所揭示的理想，漸成具文。一方面戰後的新興國家，為達成其工業化的目標，以“保護幼稚工業”為名，紛紛設立關稅或其他非關稅之貿易障礙，關閉國內市場；另一方面，已開發國家之選民，在指控新興國家利用“廉價勞工”進行不公平競爭之餘，亦向行政部門施加壓力，要求保護或扶助國內產業。與此同時，自由貿易的守護神——美國，也遭遇一連串的變化，包括經濟力量的衰退，貿易逆差

的擴大、及對西歐與日本諸國保護政策的不滿，而促使其重新檢討當初自己的領導建立的貿易規範。（見 Spero, 1981）

自一九八〇年後，美國開始體認到自身與其他國家，對政府在經濟事務中所應扮演的角色，歧見甚大，無法獲致共識，因之乃對傳統之多邊協商方式，漸感失望。爲了改善日形嚴重的貿易赤字，也爲了遏止保護主義的浪潮，美國乃試圖以自身的力量，透過一系列的雙邊經貿談判，在變動的經濟關係中，重建國際貿易的秩序。（見 Jackson, 1987）

在此一背景下，美國自一九八二年起，針對個別的產業、貿易政策與關稅問題，與歐市、日本、及東亞之新興工業國，展開一系列的談判，以期緩和美國內部經濟失調與對外貿易失衡的雙重壓力。換言之，美國已逐漸揚棄以往無條件的自由貿易原則，而代之以對等、互惠式的公平貿易（Fair Trade）。在可見的將來，尤其在剛剛生效的“綜合貿易法”的充份授權下，此一趨勢必將更爲明顯。

在過去數年內，中華民國在美國行政部門的要求下，已經數度全面性地裁減關稅，並且在如稻米、紡織品、鋼鐵、工具機、菸酒等問題上，與美國達成協議。然則美國的談判壓力，有增無已。目前正在進行的智慧財產權的談判與即將進行的農產品和匯率談判，不過像冰山上之一角，預示出未來中美雙方因總體經濟失衡所導致的貿易糾紛，仍將持續不斷地出現在雙方的政策議程上，而有賴彼此進一步的磋商解決。

鑒於談判仍爲未來中美雙方解決這些問題的合理方式與主要途

經，且其結果將對彼此的貿易關係，甚至外交關係，帶來深遠的影響，因此本文將以中美雙方的談判過程為分析之對象。詳言之，本文將嘗試結合 Putnam (1988) 與 McGrath (1966) 之談判理論，發展出一套模型，指出影響談判的諸般因素，並據此分析中美雙方的總體談判形勢，從而對我國的經貿談判，提出策略性的建議。

貳、談判的理論架構

分析談判之理論架構甚多，本文將僅介紹 Putnam 及 McGrath 兩人的分析方法，並綜合兩者的長處，提出一個新的理論，以為進一步分析之依據。

一、Putnam 的“兩個層次的賽局” (two-level game) 論

Putnam 在分析國際七強的經濟高峰會議時，發現外交談判可以用“兩個層次的賽局”加以解釋。第一個層次，為常人習知之外交談判，發生於國家的談判代表之間。談判代表在第一層次達成暫時性協議後，尚須就是否批准該項協議分別與國內的團體或選民進行協商，此即為第二層次之談判。這兩個層次的折衝，乃構成外交談判之主體。由於談判的結果，必須獲得選民（或國會）的贊同與支持，因此一項無法通過第二層次談判考驗的協議，也會使雙方在第一層次的談判中觸礁。自然，在進行的程序上，第二層次的協商有時也可能先於第一層次的談判。

Putnam 所提出的“兩個層次的賽局”論，雖非獨見，但有其一定的貢獻。（註一）他的貢獻在於能清楚地指出在不同的層次中

，那些因素可能影響協議的達成。根據Putnam的理論，第二層次中的政治制度，選民偏好，權力與政策聯盟的分佈狀況，以及第一個層次中談判代表的技巧、策略，都有可能影響談判者的立場。依Putnam之見，如果我們能詳細分析這兩個層次中的變數，如何彼此影響，則不僅可以了解談判如何運作，更可對國內政治與國際政治間的互動過程，有更深刻的了解。

儘管Putnam的看法頗有新意，然而其整個的理論架構仍有缺陷。這項缺陷在我們檢視另一位社會心理學家McGrath所提出來的理論後，即不難發現。

二、McGrath 的三元模型 (tripolar model)

McGrath 和他的同僚早在一九六〇年代即從社會心理學的觀點來分析談判的情境。基本上，他們認為任何一位談判者都面臨來自三方面的壓力：來自對手的壓力（可稱為對手壓力，A - forces）；來自自己團體內部的壓力（團體壓力，R - forces），以及來自談判雙方所共同參與的組織或社會體系的壓力（社區壓力，C - forces）。這三種作用力，彼此牽引，互相影響。

詳細地說，McGrath 認為團體壓力源於談判者擔任此一代表角色所衍生的義務與他對該團體在態度上或想法上的認同感。對手壓力則受其與談判對手的關係而影響，包括雙方契合的程度，對對

註一：Walton 和 McKersie (1965) 曾有相似的觀察。而

Winhurm (1979) 更詳細地將談判分為內部談判 (internal negotiation) 和外部談判 (external negotiation)，與Putnam 之看法，實無二致。

方的觀感印象等。而社區壓力，則是來自於為整個社區立下一般性的或普遍性的參考標準的要求。這三種勢力的相互影響，乃構成談判者的迴旋空間，而其相對的平衡，也決定了達成協議的可能立場與範圍。

顯然地，Putnam 的理論和 Mc Grath 的理論，頗有相通之處。直言之，Mc Grath 所謂的來自對手的壓力，即與 Putnam 所說的第一層次的談判相若；而所謂的團體壓力，無異第二層次的談判的寫照。唯一不同的，是社區壓力，乃為 Putnam 之理論所未言與未見者。證諸歷史上的談判案例，有因談判之一方或雙方懼於第三國抗議或恐他國援例辦理，而致談判破裂或改訂密約者，此一事實，即與 Mc Grath 所謂之社區壓力，若合符節。是故 Mc Grath 的理論，在涵蓋面上，似較 Putnam 為優。

儘管 Mc Grath 的理論與觀察頗具價值，然或因其源自社會心理學的背景，致未得到政治學界的重視，也沒有被進一步地發展和運用到國際間的談判分析上。為彌補此一缺憾，本文將嘗試以 Mc Grath 之三元模型為經，而將 Putnam 之理論，加以整合、融入，以擴充其理論意含，使之成為一個兼具涵蓋性與解釋性的談判理論來解釋國際談判之現象。

三、整合後的談判理論

若綜合 Mc Grath 及 Putnam 之理論，我們可以了解外交談判是在一個三度空間的情境下進行。Mc Grath 所提到的三種力量，可視為三個主軸，而談判者即是在這三個主軸所組合而成的空間中磋商；最後的協議，即是這三股力量的交集所成的集合。為簡化前

述重複羅列的名詞，本文將此三條主軸，訂名為二內部談判、外部談判，與社區談判。（註二）以內外部談判分別表示Putnam所謂的第二與第一層次的談判，並以社區談判代表McGrath所說的社區壓力。下文即對此三條主軸分別加以探討，以期指出有關的因素如何影響談判的進行。

(一)內部談判

根據McGrath的觀察，源自內部談判的團體壓力在三種壓力中，最為重要。談判者承受的團體壓力愈強，則其立場愈缺乏彈性，因而可能使談判破裂或引發更大的衝突。因此，團體壓力的差異，會形成不同的談判行為模式，而導致不同的結果。同樣地，Putnam對內部談判的討論，也著墨最多，認為內部談判的程序與特性，對外部談判的成敗有一定程度的影響。

根據Putnam的看法，批准條約的程序與制度，和國內選民的政策偏好與相關團體的力量分佈，是影響外交談判的最主要的國內因素。以美國為例，批准條約需要三分之二多數的參議員的同意，因此，任何協議或條約，必須能在參院獲致廣泛的支持，才能順利地被接受。在Putnam看來，此一三權分立的政治制度，給予美國很好的藉口，在實質上增強了美國談判代表與外國代表談判時討價還價的力量。換言之，當“國家”（state）的自主性與獨立性較弱

註二：外部談判，可有廣狹兩義。自廣義之觀點言，社區談判當為“外部”談判之一例，唯本文採狹義說，將外部談判界定為實際進行之外交談判。

時，來自“社會”(society)的壓力，在其他條件相同下，反而使行政部門可以以國內壓力為藉口，而不完全屈從於國際壓力。不過，反過來說，強硬的談判立場，也意謂著迴旋空間的縮小，是故達成協議的可能性，也相對減低。

其次，國內選民或相關團體的政策偏好與勢力分佈，也是影響外部談判的主要因素。Putnam認為，在所謂的“同質性的議題”(homogeneous issues)上，亦即當國內選民的意見和利益差別不大時，談判代表的任務很簡單：只要極大化其所得，或極小化其所失，即可順利地獲得國內的認可。然而，在“異質性的議題”(heterogeneous issues)上，當協議會對不同的國內團體造成不同程度的影響，致國內選民的利益互相衝突，意見彼此對立時，談判代表的任務即十分艱鉅複雜了。他必須小心地在對立的團體之間，求取適當的平衡，以避免兩面不討好的悲劇。

當爭議隨著異質性的議題出現時，國內的某些團體，可能會與具有相同利益或態度的外國政府合作，而形成跨國聯盟(transnational Coalition)，透過國內與國際壓力的運用，雙管齊下，阻止或促使本國政府推動某項政策。舉例而言，當美國政府尋求對日本所輸入的汽車立法限制時，美國國內的國際碼頭工人協會(International Longshoremen's Association)和美國汽車進口商協會(Automobile Importers of America)，即曾與日本政府合作，試圖打消此項法案。(見Murray 1983)因此，當跨國聯盟因異質性的議題而出現時，將會大大地將談判的決策過程複雜化。此時，國內對立團體的相對勢力，其對議題的關心程度，及議題立場

被政治化的程度，在在都會影響談判代表在談判桌上的表現。

綜上所述，內部談判的性質，過程與政治制度，在相當程度上，會影響外部談判的結果。國內若有跨國聯盟的出現，或只具有簡單的認可程度，儘管會削弱談判者的談判實力，但對達成合作性的協議，卻有正面的影響。自然，這些因素，仍必須與其他兩個主軸的因素相配合，互相影響，以決定最後的談判結果。

(二)外部談判

談判代表在進行外部談判時的主要目標，是在儘量滿足國內的要求的同時，減少國際間的爭端或不利的情勢。因之，國際情勢與雙方關係，自然地成為談判代表作決策時所必須考量的重要指標。在Putnam的理論中，並未有系統地述及影響外部談判的國際因素，本文嚐試自國際關係的相關文獻中，找尋適合之理論概念，以之建構模型。

儘管國際關係中現實主義 (the Realism) 對“權力”的解析，已被批評為不夠精確與失之含混 (見Hass, 1953)，而權力的大小與談判的結果，也未必絕對呈一對一的對應關係 (見Keohane and Nye, 1977)，然則國與國間相對的軍事、經濟力量，仍可能左右國際間的談判局勢。根據Smith (1977) 的研究，在南北對抗的關係中，開發中國家之所以始終無法突破現有的國際秩序，在多邊協商中獲致滿意的談判結果，主要是因為其在經濟力量上受制於工業國家所致。由此可見，在分析外部談判時，軍經力量是否對稱，對談判的立場與結果，有一定程度的解釋能力。在其他條件相同的情況下，軍經力量強大的國家，在外部談判時，將比他的對

手，佔有更大的優勢。

除了軍經力量外，談判雙方的外交關係，或互動模式，也會影響談判協議的達成。Singer (1969) 和 Holsti (1983) 都曾闡明此一觀點。他們認為友邦之間，透過長久以來所建立的聯絡管道，讓雙方官員互相訪問，進行溝通，有助於了解彼此的立場，並培養合作的氣氛。透過這種友善的互助關係，能使雙方適當地回應及傾聽彼此的利益與觀點。所以，在與國之間發揮影響力，遠較在宿仇之間來得容易。從此一觀點來看，我們可以合理地假定，外交關係良好的國家，較易在談判桌上表現出合作的態度，也較易達成協議。

與外交關係相較，軍經力量的影響方式，偏重於單向的，即由力量強的一方佔優勢；而外交關係良好的國家，藉著良好的溝通管道，在理論上彼此都有可能影響對方的政策，故具有雙向的作用。至於雙方實際上所享有的影響力，則較難預估，將視不同的情況，不同的議題 (issues) 而定。

(三) 社區談判

進行談判的雙方代表，面對隱藏式的，並未真正舉行的社區談判時，將可能表現出不同的態度。佔優勢的一方，希望能以此次談判的經驗或結果，作為日後向第三國作類似要求時的依據，而處於劣勢的一方，則希望能減少第三國援例辦理的意願。在前一種情況中，“創下先例”是談判者的主要目的，而在後一種情況下，避免“搭便車” (free ride) 的情況發生，則屬最主要的考慮。

社區談判所形成的壓力，益形凸顯，因而可能減少談判者的迴旋餘地。

綜合上述對談判情勢的討論，我們可以將各個相關的變數及其彼此間的關係以圖一表示出來。在圖一中，三個集合圖案，表示三種談判的情境。當各項因素皆有利於雙方達成協議時，圖形將向裡集中，而使三者之交集（斜線部份）增大。反之，各種勢力彼此衝突致圖形向外擴散至極致時，談判即告破裂。因之談判中雙方的立場及所達成之協議，端視各個因素在特定的案例中如何作用。

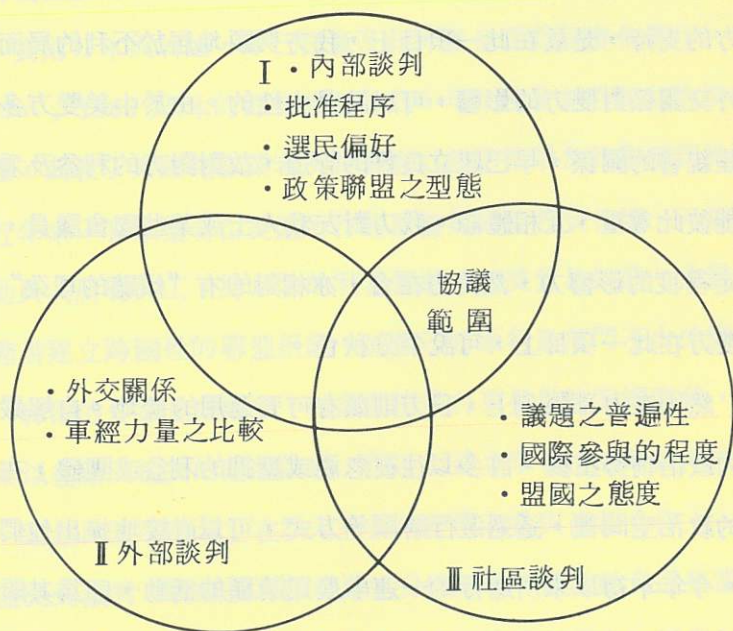
然而，在某些情況下，當談判的主題，主要涉及固定資源或經濟利益的分配時，雙方可能都有相似的意願，來壟斷分配權，以期極大化其所得。此時，雙方可能會互相合作，來避免“搭便車者”的不勞而獲。

社區談判所引發的壓力，似乎來自兩方面。其一為議題的性質，其二為談判雙方在國際社會的活躍程度。當所談判的議題具有普遍性與共通性時，談判者必須對此項談判可能對日後類似談判所造成的影響與衝擊，加以適當的考慮。此時，談判代表所擁有的折衝餘地與裁量範圍，相對地便減小了。尤其當與談判主題有關的國際秩序與規範，正日趨混亂或有待建立時，此一考慮因素，在決策的權衡中，必具有相當的份量。

另一方面，參與談判的國家，在國際社會中的活躍程度，也會決定社區談判是否重要。一般而言，在經濟面或政治面與其他國際社會成員往來頻繁的國家，都必然會更加地留意其他成員——尤其

是重要成員的反應。不論是基於禮貌的象徵性諮商或簡報，或是基於實質利害所作的溝通，都使社區談判成爲影響這些國家進行正式談判的一個潛在性因素。

當參與談判的國家不僅活躍於國際間，且與某些國家結成盟國時，此種社區談判更爲重要。談判代表不僅要注意本國的態度與觀點，也必須確保盟國的利益不受傷害，尤其當談判雙方來自敵對的陣營時，此種壓力，更爲強烈。以往美國在與蘇聯協商任何重要條約之前後，都會派遣特使與西歐盟邦交換意見，即爲此一考慮的明證。若事涉盟國，而盟國本身的意見又因分歧無法取得共識時，則



圖一、內部談判、外部談判與社區談判之相互作用圖

下文將依此一模型來評估我方在中美經貿談判中所面對的情勢，並嚐試針對此一形勢，提出建議，以爲我國決策單位在準備或進行談判時之參考。

叁、中美談判之客觀情勢及我方因應之道

由於本文旨在論列中美間之經貿談判，故外部談判之兩項變數：相對的軍經力量與外交關係，乃成爲常數。美國在軍經力量上對台灣所享有的絕對優勢，不言可喻。儘管這幾年來受到貿易赤字的影响，美國的經濟力量不如以往活躍，然則其強大的製造力與購買力，仍不可忽視。加以我國軍事技術之移轉與國際政治地位，幾全仰賴美方的支持，是故在此一項目上，我方明顯地居於不利的局面。至於外交關係對雙方的影響，可以說是中性的。由於中美雙方多年來和睦親善的關係，早已建立良好的管道，故對對方的利益及看法，頗能彼此尊重、互相體諒。我方對友我人士或某些國會議員，固有一定程度的影響力，然美方在台，亦相對的有“傾聽的耳朵”，是故雙方在此一項目上，可說平分秋色。

然則在內部談判上，我方則頗有可資運用的餘地。自解嚴後，國內政治情勢丕變。許多以往被忽視或壓抑的利益或團體，在紓解後的政治空間裡，透過遊行請願等方式，可以直接地提出他們的訴求。今年年初以來所進行的一連串農民請願的活動，即爲其顯例。這些利益訴求，固然使政府的決策過程，更爲複雜，但也相對地在農產品進口的談判上，增加我方討價還價的籌碼，當社會力量漸漸侵入行政部門原有的專屬領域後，行政部門的獨立性與自主性固然

減少，但若善加運用，反可成爲對外談判的有利因素。

除此之外，美國內部談判的情勢，尤有許多地方可供我方借勢使力者。儘管我國內部的利益分化，近年來有日形對立之勢，然與美國相較，同質性仍甚高。反觀美國，由於地廣人衆，私人團體之利益與官方的政策相左者，所在多有，是故前美國貿易特使 Robert S. Strauss 在東京回合 (Tokyo Round) 的談判中，不能不感慨他花在與美國人談判的時間，和與其他貿易伙伴談判的時間一樣多。在此一情況下，我們若能充分利用美國內部談判中，利益分歧的特性，在美國找尋與我有共同利益的團體，加以整合運用，將可爲我在談判桌上，增加不少的助力。

實則日本與韓國，早已注意及此，並且妥爲規畫佈署了。(見 Moon, 1988) 日本的錄影機製造商，早年即曾結合美國的消費者團體，封殺了美國電影業者所提對進口錄影機附加特別稅捐的法案。近年來，日本業者在美國所作的直接與間接投資日增，乃更積極地動員其所屬員工，爲日本的利益護航。日美貿易糾紛一向嚴重，然藉著建立跨國性的聯盟組織，減輕了日本行政部門不少的壓力。

韓國的作法也頗類似。韓國政府在朴東昇賄賂案爆發後，漸漸放棄以往結交權責的遊說策略，而改以建立草根性的跨國同盟爲要務。這些同盟平時建立在私人企業的經濟利益與商業合作上，一旦利益受到威脅，韓國政府即可迅速分辨敵我，組織動員這些盟友，參與美國內部的政策爭辯，從另一個角度發揮影響力。近幾年，韓裔美人在政治參與上，日漸活躍，也成爲韓國政府的另一助力。

此外，韓國近年來積極組織聘用美國法律專才的作法，亦值得

仿倣，韓國政府與大武，現代等財團已經與許多美國的法律公司合作，廣泛的收集分析美國的立法趨勢，找尋法律的漏洞，並在法律爭端中，研擬適當的對策。由於這些人的研究工作，使他們所建立的“早期警報系統”能為行政部門預先提供必要的與適切的相關法律知識。必要時，這些法律專才更可以成為“教育”美國立法與行政部門的理想人選。

是故，從日、韓的作法中，我們可以了解軍經力量的相對差異，未必然使小國在談判時毫無反擊餘地。美國本身利益的分裂、對立，若運用得法，可使我國擁有相當大的機會來減輕來自美國行政當局的壓力。如何結合有利的因素，為我國的經貿談判造成助力，當有賴行政當局的妥切規畫與安排了。

最後，從社區談判的觀點來看，由於目前各國的經貿政策在自由貿易或保護主義間徘徊，頗為混亂而不一致，而美國的目的，即是藉著一系列的雙邊貿易談判，來建立新的“公平貿易”的秩序，是故美國為建立“先例”，可能在談判桌上採取強硬的立場，以為日後類似談判鋪路。是故，若獨自承受美方的雙邊安排，則不無被美方“分而治之”的可能。長遠看來，我方應努力建立小型的多邊談判方式，將工業化程度和貿易層級與我相近諸國，如韓、星、港等經濟體聯合起來，與美國一起就相關問題進行磋商，以期化解美國因社區壓力而導致的強硬立場。若因政治問題而使該項作法無法施行，亦應在適切之議題下，私下與上述諸國進行磋商，互通聲息，以形成隱匿式的聯合陣綫，冀獲得最大利益。

肆、結 論

本文旨在從整合性的談判理論中，尋求影響中美經貿談判的相關因素，並依這些變數在實際外交運作下之可能變化，提出政策分析。由前文可知，中美雙方或因軍事、經濟、政治力量之不同，大小有別，強弱不等，然從前文可知，此種力量上之差距為影響談判之一部份因素而已，在內部談判和社區談判上，我方並非如外界所預測的，絕無談判籌碼可用，我們的行政當局，在過去累積了相當多的實務談判經驗，但從更寬廣的角度來看，仍有可發揮的餘地。中美談判的前途，絕不只是片面地操之於人，端視我方如何造勢與用勢罷了！

參 考 資 料

- Haas, E. B. 1953. "The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propoganda?" *World Politics* 5: 422-77.
- Holsti, K. J. 1983. *International Politics: A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs: Prentic-Hall.
- Jackson, J. H. 1987. "Multilateral and Bilateral Negotiating Approaches for the Conduct of U.S. Trade Policies," in *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*, ed. by R. M. Stern, Cambridge: MIT Press.
- Keohane, R. O. and Joseph S. Nye, Jr. 1977 *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- McGrath, J. E. 1966. "A Social Psychological Approach to the Study of Negotiation," in *Studies on Behavior in Organizations: A Research Symposium*, ed. by R. Bowers, Athens, Georgia: Univ. of Georgia Press.
- Moon, Chung-In. 1988. "Complex Interdependence and Transnational Lobbying: South Korea in the United States," *International Studies Quarterly* 32: 67-89.
- Murray A. 1983. "Japanese Automakers Forging Political Coalitions at Capitol to Combat Protectionist Bills," *Congressional Quarterly* July 9: 1395-99.
- Putnam, R. D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42: 427-60.
- Singer, J. D. 1969. "Inter-Nation Influence: A Formal Model," in *International Politics and Foreign Policy*, ed. by J. Rosenau, N.Y.: Free Press.
- Smith, T. 1977. "Configurations of Power in North-South Relations since 1945," *International Organization* 31: 1-28.
- Spero, J. E. 1981. *The Politics of International Economic Relations*. 2nd ed. N.Y.: St. Martin.
- Walton, R. E. and R. B. Mckersie. 1965. *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System*. N.Y.: McGraw-Hill.
- Winhurm. G. R. 1979. "Practitioners' Views of International Negotiation," *World Politics* 31: 111-35.