

第六章 歐中、美中紡織品配額貿易談判的比較分析

在經過前面幾章的分析之後，本章將比較美中、歐中這兩起針對紡織品貿易配額談判的異同，並找出令兩場談判結果有所差異的原因。在第三節中，我將使用雙層賽局的分析方法，解釋造成兩起談判結果有所差異的原因。最後，我會在第四節針對本章的比較分析作一個整理，並指出它對於國際政治經濟學的意義，同時對本論文的提出幾點檢討，作為後續研究能夠予以補強的參考。

第一節 兩場談判的異同

從第四章和第五章中，我們可以知道中國和美國、歐盟的紡織品貿易談判，有許多相似處。首先，在發生時間和談判對象上，對這兩起談判都是肇因於 2005 年紡織品貿易自由化之後，中國紡織品大量進入歐盟及美國的市場，最後引發當地紡織業者的反抗，希望政府出面針對中國紡織品進行配額限制。所以從國際貿易的角度來說，這是典型「Stolper-Samuelson 模型」所要處理的問題：國際貿易出現之後，國內相對稀少的生產要素的利益受損，進而尋求保護主義。

其次，由於中國加入 WTO 時所簽訂的《中國紡織品特別承諾》，讓 WTO 其他會員國可以單邊針對中國紡織品進行配額限制，因此當歐盟和美國決定採取行動時，它們其實較佔上風，可以單邊決定一個對它們有利的狀況。用賽局理論的術語來說，就是美國和歐盟「原則上」都具有優勢策略（dominant strategy），¹⁶¹它們其實不需要額外多花成本和中國進行交涉，即可達到它們最想達到的狀況。

然而，有趣的是，雖然美國和歐盟握有單邊導正市場秩序的權力，但它們卻未放棄和中國尋求協商：歐盟和中國進行了二回的談判，確立 2005-2007 年的紡

¹⁶¹ 在賽局理論中，「優勢策略」是指當行為者有一項策略所獲得的報酬，皆比行使其他策略所獲得的報酬還要高時，則該策略即為優勢策略，見 Peter C. Ordeshook, *Game Theory and Political Theory*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), pp. 115-117.

織品貿易秩序，美國則前後和中國舉行了七回的談判，最後的協議內容則持續到2008年底。美國和歐盟這種捨棄優勢策略不用，而選擇和中國進行談判的情形，成了兩起談判的第三個相似點。

值得注意的是，當歐盟和美國雙雙採取和中國談判的策略時，最後談判出來的配額年增長率，皆比原本《中國紡織品特別承諾》所規定的配額上限7.5%還要高，亦即它們都還願意接受中國紡織品進入本國市場，差異只是在於彼此能夠接受的程度不同。

兩起談判案例的第五個相似點是美國和歐盟在國內層次上，都面臨了不同利益之間有所衝突的情況。當歐盟和美國雙雙接受紡織業者的要求，必須出面解決中國紡織品對紡織業者所造成的威脅時，它們也面臨了另一個難題：一旦它們對於中國紡織品的進口設限太過嚴格，則可能損害進口商和消費者的利益。因此，對於出面和中國談判的代表來說，在和中國談判、交涉之餘，也必須注意到日後的談判協議，必須能夠回應國內不同利益團體的期待，以免談判協議在最後國內的層次中破局——這即是雙層賽局的核心概念。

最後，從國際關係的角度來看，這兩起談判可以看成民主國家與非民主國家國家之間的貿易談判。在國際談判中，談判國家的政體類型之所以重要，即是涉及到談判代表所面臨到的國內壓力。在民主國家中，行政機關的談判協議必須透過國內其他政府機關（通常是國會）的認可，才算有效。但是在非民主國家中，行政權獨大（或者是權力分立的政府不存在），因此談判代表受到的國內限制就比民主國家來得少。如果再用賽局理論的術語來說，亦即民主國家內部的「否決者」（*veto player*），¹⁶²比非民主國家還要來得多，使得民主國家的談判代表受到

¹⁶² 「否決者分析」是合作賽局（*cooperative game*）下的一種類型。和非合作賽局（*non-cooperative game*）不同的是，合作賽局側重的是行為者如何合作，以達成一個對彼此具有約束力的協議，再於這個協議下行動，但是非合作賽局則是注重行為者個人如何針對其他人的策略，決定對自己最好的策略，因此行為者不一定有合作的空間，請參見Peter C. Ordeshook, *Game Theory and Political Theory*, pp. 302-304。此外，在合作賽局中，當改變現狀必須獲得某些人的同意時，這些人即為否決者（*veto player*），而否決者進行決策時，這個時刻即稱為「否決點」（*veto point*）。關於如何將否決者分析運用到政治現象，請參見George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002)。

較多的國內限制。也就是說，相較於歐盟和美國的談判代表必須分別回應來自於國會與歐盟理事會的情況，中國代表的國內壓力來源，僅是行政部門（商務部）而已，其目標則是將配額訂得越高越好（甚至是沒有配額），以利中國紡織品的持續出口。

雖然兩起談判有上述相似之處，但彼此也有許多相異點。首先，中國面臨到的談判對手，有不同的國內決策機制。美國是典型的三權分立國家，行政部門所完成的談判協議，最後須受到國會的認可；而歐盟是一個「超國家組織」（supernational organization），歐盟執委會所完成的談判協定，除了要獲得歐盟理事會的認可之外，還不能引起歐洲議會的反對。加上歐盟理事會是由歐盟會員國所組成，反映了會員國的個別利益，因此在決策機制上，執委會遇到的否決者人數，會比美國代表還要來得多，這一方面使得較難出現一個大家都滿意的方案，一方面注定最後出線的方案，多半會是折衷妥協過後的結果。

除了國內層次的決策機制不同之外，另一個與此相關的差異即是紡織業在美國與歐盟之間的分佈情況和影響力也不同。在 25 個歐盟會員國之中（不計入 2007 新加入的羅馬尼亞與保加利亞），有些國家的紡織業相當發達（如法國、義大利、西班牙，以及 2004 年甫加入歐盟的許多中東歐國家），有些國家則幾乎沒有紡織業（如北歐國家），因此它們對於進口中國紡織品的態度也會有所差異，並進一步反映在歐盟理事會的投票之中，進而約束歐盟執委會和中國的談判行爲。另一方面，雖然美國的紡織業則集中在南方（例如第五章提到的 North Carolina），對政府的影響力相當大，但是美國在和中國的談判時，是由跨部門的行政機構紡織品協議執行委員會主導，受到國會的牽制比較小，這也使得紡織品協議執行委員會比較有空間去實現它的理想方案。

兩場談判的第三個不同之處，即是於紡織品貿易議題和其他議題之間的掛勾程度（issue linkage）。¹⁶³就中國和歐盟的談判而言，雙方比較集中在紡織品配額議題上，但是中國和美國之間的談判，更涉及到美國對中國鉅額貿易逆差的問

¹⁶³ McGinnis, *Issue Linkage and the Evolution of International Cooperation*, pp. 147-170.

題，亦即美國希望透過對中國紡織品的嚴格規範，降低對中國貿易逆差，或是藉此逼使中國讓人民幣升值。雖然，歐盟對中國也有鉅額貿易逆差的問題，同時中國人民幣匯率的嚴重低估，也會影響包含紡織品在內的貿易，但是貿易逆差所造成的影響，在歐盟是較為分散的。以紡織品為例，即是荷蘭、德國、北歐國家等貿易相當發達的國家因此受惠，但是紡織業發達的國家便因此而受害。所以歐盟若是要透過紡織品配額談判，進一步降低對中國的貿易逆差，勢必將會在歐盟內部引起更大的對立。

最後，兩起談判無論在過程與結果上，均相當不同。就過程來說，中國和歐盟的談判過程較為順利，僅歷時二個月，但是中國和美國的談判，卻前後拖了半年之久；就談判結果來說，《中歐備忘錄》中，歐盟方面對於中國紡織品的規範比較寬鬆，僅規範了 10 類紡織品，而且規範期限僅到 2007 年止，《中美備忘錄》卻規範了 34 類的中國紡織品，規範期限也比《中歐備忘錄》還要多一年。這兩起談判結果的差異，我會在下節中進一步探討。

第二節 造成談判結果差異的原因

在本節中，我將採用「最具相似性系統設計」(most similar systems design)的比較方法，¹⁶⁴論證上一節列出中歐、中美貿易談判之間的相異點，即是造成最後談判結果有差異的主因。

亦即，我認為紡織品貿易自由化所帶來的變化，雖然雙雙令美國和歐盟的紡織業者受到威脅，並遊說政府能夠予以保護。但是，由於美國和歐盟的政治制度，分別有不同的決策程序去反映、協調內部的政治對立，使得保護主義者的影響力會因為制度設計而有差異，談判代表所受到的國內制約也將不同，進而出現不同的談判結果。

在歐盟的部分，歐盟執委會的談判結果，必須受到歐盟理事會的批准，方能成案。歐盟理事會關於對外經貿談判的決策方式，是採「條件多數決」，一方面保障少數會員國的利益可以不因相對多數決而犧牲，一方面也顧及大國的利益，以免大國退出歐盟運作，降低歐洲整合的程度。¹⁶⁵因此，就歐盟的決策程序而言，是一種比較顧及會員國彼此立場的方式，不太可能出現完全犧牲某些會員國以成就其他會員國利益的決策。

由於上述保障多元的決策程序，一方面使得決策決果不可能過於極端，一方面也令談判代表在和中國談判時，不可能提出對中國太嚴格的方案，否則將

¹⁶⁴ 所謂「最具相似性系統設計」，是比較政治學中重要的研究方法，它是指在一組特徵相似的對象中，找出其中重要的相異點，而這些相異點能解釋觀察到的結果。和「最具相似性系統設計」相反的則是「最具差異性系統設計」(most different systems design)，是指比較一組具有共同觀察結果、但是其各自特徵卻相當不同的對象，藉此再從這些不同的對象中，找出相似的因素，作為導致共同結果的變因。見Todd Landman著，周志杰譯，*比較政治的議題與途徑*（台北：韋伯文化，2003年），頁39-44。

¹⁶⁵ 歐盟整合過程中雖然未發生會員國退出的事件，不過也歷經許多嚴重阻礙整合進程的危機，其中最關鍵的便是1965年所發生的「空椅危機」。當時法國總統戴高樂（Charles de Gaulle）認為歐洲經濟共同體的多數決運作模式，危害法國主權和利益甚鉅，便以不滿改革後的「共同農業政策」（common agricultural policy）為藉口，連續六個月停止出席歐體的重大會議，從此癱瘓歐體的運作。1967年初，法國與歐體會員國達成「盧森堡妥協」（Luxembourg Compromise），規定日後歐體的某項決策若「涉及到一國或多國的重要利益」，必須找出全體成員可以接受的方案。此舉等於給了個別會員國針對歐體政策的否決權，因此延後了歐洲整合進程，參見Desmond Dinan, *Europe Recast: A History of European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004), pp. 104-108.

無法獲得傾向自由貿易的會員國的支持，加上歐盟執委會本身就比較傾向自由貿易，因此最後的談判結果，並未對中國紡織品進行嚴格的規範。

反觀美國的部分，由於是採紡織品協議執行委員會多數決來決定是否對中國紡織品進行設限，因此沒有歐盟那種保障多元的決策程序。另一方面，紡織品協議執行委員會的成立目的之一，就是讓本土紡織業者能夠藉此成功地尋求配額的保護，加上紡織品協議執行委員會的五位成員分別來自國務院、商務部、勞工部、財政部、美國貿易談判代表署，這些來自行政部門的成員在當時的偏好相當一致，亦即希望能夠在全球紡織品貿易全面取消配額之後，還能夠進一步規範中國的紡織品，一方面保護國內業者，一方面也藉此降低美國對中國的貿易逆差，甚至是逼使中國提高人民幣匯率。

於是，我們也可以說，兩起談判結果的差異，其實是因為在中國紡織品進口議題上，國內政治聯盟穩定度有所不同所致。歐盟的政治制度設計讓支持保自由貿易的陣營能夠和支持保護主義的陣營有互相對抗的機會。但是在美國方面，紡織品協議執行委員會在先天上就是一個讓保護主義者可以施力的「否決點」，而且該委員會的成員對於中國紡織品議題的立場也比較一致，即是希望加以規範。因此，這兩種不同的國內約束，促成歐盟和美國談判代表最後和中國達成了不同的配額協定。

在下一節中，我將設計一個簡單的賽局模型，進一步說明這種國內政治聯盟穩定度不同所造成的差異，如何造成不同的談判結果。

第三節 兩場談判的雙層賽局分析

圖 6.1 為我替這兩起談判所建立的雙層賽局模型，說明如下。首先，我用一條直線代表紡織品配額談判時的議題立場，立場越靠近右邊則越支持紡織品貿易自由化，反之越靠近左邊則是越傾向採取保護主義的立場。理論上，我們可以假設在美國和其他歐盟國家中，存在著兩個立場相差最遠的國家 F 與 P，分別代表最支持紡織品自由貿易與支持保護主義的國家。其次，我們可以假設 2005 年起取消配額前的現狀為 A，取消之後現狀則向右移至 SQ。此時因為紡織品貿易仍然到關稅限制，所以對中國而言，它會希望他國的關稅可以降得更低，據此我們可以將中國的位置放在 A 點的右方 C 處。

再來我們必須找出歐盟和美國各自的立場。從歐盟和美國都打算針對中國紡織品進行配額限制的事實來看，我們可以知道它們的立場一定是在 SQ 的左方，但以 A 為底線，即對紡織品的規範程度不可能比《紡織品與成衣協定》的第三階段（2005 年之前）還要嚴格，否則即是違反了當初簽訂時的承諾。另一方面，對歐盟來說，因為 25 個會員國彼此對於中國紡織品的態度不一致，而且它們採用條件多數決進行決策，因此歐盟的立場會介於 A 與 SQ 之間，我用 E 代表之。

至於美國，我們知道它國內的紡織業者製和歐盟的紡織業者一樣，反對中國紡織品的大量進入，但是美國的進口商反對意見也不亞於歐盟，這使得我們很難判斷美國的立場應該在哪裡。然而，從美國和歐盟各自的決策機制中，我們可以知道歐盟內部因為否決者的數目較多，使得它的立場不至於太極端，而美國因為是由國會授權行政部門紡織品協議執行委員會負責對外貿易談判，加上無論是行政部門或是國會都相當關切中美貿易逆差的問題，因此美國會採取更為保護主義的立場和中國進行談判。我用介於 A 與 E 之間的 U 來表示美國的立場。

當我們確立了每個行為者的議題立場之後，便可以用來預測談判的結果。這裡有一個非常有趣的問題，就是在談判時，每個行為者都希望盡量讓談判結束後

的新現狀靠近自己的立場，因此新現狀原則上會落在兩者之間。但是根據《中國紡織品特別承諾》所賦予的單邊設限權，其實歐盟和美國便可以單邊將自己的立場設成新現狀，無須和中國談判，為何它們還是選擇和中國談判，特別是對美國而言，為何願意讓談判持續半年之久？

針對上述問題，我有以下幾點解釋。第一，歐盟和美國之所以捨棄單邊設限的權力，而尋求和中國談判，除了不希望太強硬的態度損及它們跟中國的經貿關係之外，其實也是希望透過和中國談判，解決國內利益衝突的困境。亦即，儘管美國和歐盟皆可以進行單邊設限，但是因為它們內部亦有反對設限的聲浪，因此透過和中國談判，它們一方面回應了那些反對設限的要求，另一方面，等到談判結果確定之後，國內的保護主義者也不能藉此進一步要求更多的保護措施。

第二，美國之所以和中國進行持久的談判，除了是因為國內政治聯盟穩定度較高而容許它這樣做之外（更何況美國最終還是擁有單邊設限的權利），它也希望透過這個議題，影響中美經貿關係的其他面向，包括迫使中國重估人民幣匯率、降低美國對中國鉅額的貿易逆差等。理論上，如果美國企圖將紡織品談判和人民幣議題掛勾，那麼中國就可以獲得在紡織品談判上的籌碼，獲得和《中歐備忘錄》相同的寬厚待遇。不過，由於中國在人民幣自由化議題上的立場一向很強硬，因此美國無法透過紡織品談判影響中國在人民幣的立場，最後也只好採取比較強硬的立場處理紡織品貿易談判，以減緩日益加劇的美中貿易逆差，這也是為何就談判結果而言，中美協議（SQU）會比中歐協議（SQE）還要具有保護主義色彩。

（圖 6.1 置於此）

圖 6.1 中美、中歐紡織品貿易談判賽局模型



A: 2005 年之前紡織品自由貿易化的程度（《紡織品與成衣協定》第三階段）

C: 中國的立場

E: 歐盟的立場

F: 歐盟內部最支持紡織品自由貿易的國家

P: 歐盟內部最支持紡織品貿易保護主義的國家

U: 美國的立場

SQ: 2005 年年初紡織品自由貿易化的程度

SQU: 中美紡織品配額協議

SQE: 中歐紡織品配額協議

