

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 歐盟與美國之農業貿易紛爭

Agricultural Trade Conflict Between the European Union and the United States

doi:10.30390/ISC.199807_37(7).0002

問題與研究, 37(7), 1998

Issues & Studies, 37(7), 1998

作者/Author：蘇芳誼(Fang-Yi Su)

頁數/Page：15-30

出版日期/Publication Date：1998/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199807_37\(7\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199807_37(7).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



歐盟與美國之農業貿易紛爭

蘇 芳 誼

(南華管理學院歐洲研究所研究生)

摘 要

冷戰結束之後，低政治 (Low Politics) 發展的潮流，彰顯出歐美雙方經貿關係互動的重要性，特別是面對農業貿易問題，各國往往有其不同的需求與利益。換言之，如何獲取一個雙贏、互惠的平衡點，則是當前歐美關係發展的重要課題；因此本文乃透過對歐盟農業政策的檢視，分析歐美之間農業貿易紛爭之源起，探討存在於雙方之間既合作又競爭的貿易互動關係，以及在世界貿易組織之下未來國際經貿發展的走向。

關鍵詞：邊際報酬遞減法則、霸權穩定理論、公共財、囚徒困境、關稅暨貿易總協定、世界貿易組織

* * *

壹、前 言

重農學派 (the Physiocrats) 之經濟學者認為：一切的財富均來自農業，唯有此種天賦的資源才能產生超過投資的報酬，而貿易與製造業就無法有如此這般的收穫。前述之兩種行業，對一國的經濟發展固然必要，但究其本身卻受到原料取得之客觀條件限制。農業生產的盈餘在於能養活所有從事其他行業的人口，由此可言，農業就是基本工業「自身」之歸納。^①整體而言，農業發展的重要性，不外乎下列幾點：一、供應民生之基本需求。二、幫助工業與經濟之發展。三、國家安全之考量。依此先前之見，各國無不將農業視為其經濟生活之根本，歸結於國家經濟發展賴以生存的根源。然而農業發展亦有其難以避免之現實環境限制，如下所示：

第一、報酬遞減性：農業所需之領地，因受制於國家固定的疆域，以致於在面積

註① John Kenneth Galbraith, *The Age of Uncertainty*, 杜念中譯，不確定的年代 (台北：時報文化，一九九五年五月)，頁九。



大小上無法任意擴張。同時在一定的土地範疇上，根據馬爾薩斯（Thomas Robert Malthus, 1766~1834）所提出之「邊際報酬遞減法則」，^②產量不一定會隨著生產要素不斷投入，而為同比例之成長，當生產要素投入至某一定量後，邊際產量反而會產生不增反減之現象。

第二、農產品種類受到匡限：農業生產與工業生產最大不同之所在，是出於農產品種類受到限制。但相反來說，工業產品不單可隨著科技之發展與人類的慾望，無窮盡的擴大，對整體工業而言，它幾乎也同時可作無限之投資，並擴大其規模，所以不易產生邊際報酬遞減之現象。

第三、自然因素之影響：農業乃為一種結合人力與自然力之生產事業。不過自然力有其不確定性，往往是毫無預警且異動非常的。例如：在有利的自然條件下，順勢即會造成農產品的豐收；反之，則否。再者，農產品的需求大多缺乏彈性，所以過多的供給容易造成農產價格大幅滑落；而當我們檢視工業產品之時，不難發現其動向確實較不受自然因素所影響，至此可知，農業生產經營者所擔負之風險也就相對的偏高。

第四、農業報酬之低落：農產品多以糧食為主，由生產直至消費，鮮少需繁瑣之加工或包裝過程，其附加價值不若工業產品一般高自然不在話下。此外，農產品也無法根據市場之實際需要而隨時調整產量。在市場需求上升時，農產品價格也隨之上漲，但同時無法立即增加供應量以獲取更多的收益。反觀若需求降低影響價格時，也將造成收益之減損。

由於農業貿易與發展不但有其侷限性，其影響力更不容忽視，歐洲聯盟（European Union；以下簡稱歐盟）在此雙重考量之下，對於農業的發展也就較為重視。本文擬以此為出發點，先就歐盟的農業發展與歐美農貿紛爭之主因進行探討，其次再以霸權穩定理論（Hegemonic Stability Theory）來探討美國面對國力日漸衰微與國際環境丕變，未來因應之政策走向，尤其在關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariff and Trade，以下簡稱 GATT）或世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）等國際經濟組織架構下，凸顯出歐美各國存在一種既合作又競爭的互動經貿關係。由於經貿問題為數眾多不勝枚舉，且基於篇幅有限，在此僅就農業貿易提出研討剖析，期盼能啟發另一層的觀察與省思。

貳、歐盟與美國農業問題之緣起

一、歐洲聯盟共同農業政策

農業是較弱勢之產業，生產有其限制性，加上許多人工替代品可以取代農產品作為工業生產的原料，所以人類對於農產品之需求常常是缺乏彈性的。不過，在表一中

註② 關於「邊際報酬遞減法則」，請參閱張清溪、許嘉棟、劉鶯鈞、吳聰敏合著，經濟學理論與實際，第三版（台北：翰蘆，民國八十四年八月），頁一六四～一六五。



可以發現農業發展對於各國卻異常重要，因為它牽涉到許多層面，如：就業人口、原料供應、經濟結構之調整及發展；另一方面，對外農產品之貿易更牽涉到各國之貿易條件、消費者福利、國際間專業生產以及國際收支等問題，致使各國對此均不敢忽視。綜合以上所述，全球各國莫不將農業視為民生的基本工業，不論經濟發展程度如何，對農業與農產品貿易皆採行一定程度之保護措施，以維護國家安全及社會安定。

表一 1950~1990 年農業生產總值與農業生產者佔歐洲聯盟十二國之 GDP 及總就業人口之百分比

項目 \ 年代	1950	1960	1970	1980	1990
GDP	12	8	6	4	3
就業	30	21	13	10	7

資料來源：GDP 部分：Eurostat, *National Accounts*, various years; Molle et al. (1980); 就業部分：1950-70, Molle et al. (1980); 1970-90, OECD, *Labour Force Statistics*, various years. 均轉引自 Willem Molle, "The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy, 2nd ed. (U.S.A: Dartmouth Publishing Com, 1994), p. 247.

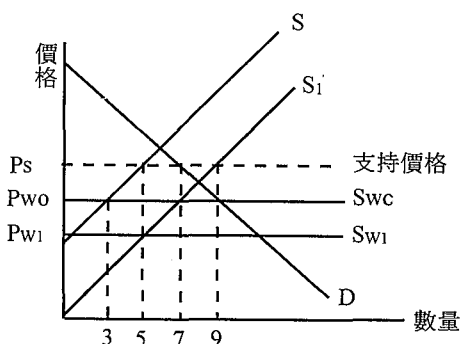
根據一九五七年所簽訂的「羅馬條約」(Treaty of Rome)，歐洲共同體(European Community；現已改為歐洲聯盟)明訂共同農業政策的目標如下：增加生產量、保護農民適當之生活水準、穩定市場並保證以合理價格供應消費者食品。換言之，基於保護歐盟成員國之農民，各成員國皆採取支持價格之政策，讓農產品價格獲得最起碼之保障。我們可以利用下列有關差額稅^③與出口補貼之例子加以說明：假設歐盟為僅有一項農產品之完全競爭市場，而且無法影響國際市場上之農產品價格，那麼對農產品課徵進口差額稅，就會產生如圖一所表示的經濟效應。

圖一中 S 與 D 分別代表歐盟對某一農產品之供給與需求曲線，而在自由貿易競爭下，國際農產品價格每單位為 P_{wo} 元， S_{wo} 則代表國際農產品的供給曲線。若歐盟為保護境內高生產成本之農產品，一律對此農產品實施每單位 P_s 元的保證價格，而這個支持價格 P_s 又高於國際農產品價格 P_{wo} ；換言之，假設歐盟為使這個支持價格制度能有效運行，絕對不能讓此類農產品按照國際價格自由進口，因此歐盟將對每一單位進口之農產品課徵 $(P_s - P_{wo})$ 之差額稅，以增加進口農產品之成本，以維持進口農產品價格與歐盟的支持價格 P_s 一致。

註③ 所謂差額稅是指某種農產品於一國境內與境外都有生產，當此類產品境內價格高於境外價格時，按兩者價格之差額，對此類產品課徵進口稅，差額稅之目的是要削弱進口產品之競爭力，排擠國外農產品大量進入國內市場。另外，本國為促進境內剩餘之農產品能出口至國外，亦採取出口補貼的方法，以解決農產品過剩之問題。不過上述兩種方法之缺點，是限制了國外成本較低之農產品進入本國市場，因此便鼓勵了國內較缺乏效率之農民繼續從事無效率之農業生產。



圖一 歐盟之差額稅與出口補貼



基本上，進行自由貿易時，乃排除支持價格與進口差額稅之適用性，也就是維持價格在 P_{wo} 之水準下，歐盟之需求量為 9 單位，供給量為 3 單位，歐盟內部需求大於供給，因此必須自國外進口 $6 (9 - 3 = 6)$ 單位，以滿足所需。若是採用支持價格並課徵差額稅時，造成國際價格與歐盟內部之支持價格相同，使得價格為 P_s 下，需求量僅有 7 單位，而供給量則變為 5 單位，此刻僅需進口 $2 (7 - 5 = 2)$ 單位，便可滿足所需。

此刻，若又假設國際農產品價格，受到技術進步之影響，每單位價格由 P_{wo} 降為 P_{w1} ，且全球農產品供給曲線由 S_{wo} 下移至 S_{w1} ，造成支持價格與國際價格之差距變大，同時差額稅亦同等增加。在支持價格不變下，進口量仍為 $2 (7 - 5 = 2)$ 單位。

由上述說明中整理出如表二所示，採行支持價格制度課徵進口差額稅後，既使外部之環境有所變動，歐盟內部之農民依然不受影響。反之，若歐盟內部生產供給減少，則農產品之差額稅將隨之降低，歐盟內部之消費者也不會受到供給減少承擔價格上漲之苦。

表二

		價格	國內需求量	國內供給量	進口量	差 額 稅
自由貿易下		P_{wo}	9	3	6	0
採行 支持 價格	P_{wo}	P_s	7	5	2	$(P_s - P_{wo})$
	P_{w1}	P_s	7	5	2	$(P_s - P_{w1})$ ；且增加 進口差額稅 $P_{wo} - P_{w1}$

其次，因為共同農業政策採行支持價格，使得歐盟內部之農民有極大之生產誘因，造成農產品生產過剩，不過國際市場上農產品價格若仍低於歐盟之價格；歐盟想要提



升農產品的國際競爭力，影響所及便對農產品採取出口補貼制度，以較低之價格出口至外國，同時歐盟就支持價格與國際農產品價格兩者間的差額給予農民補貼。換言之，假設全球農產品之價格仍為 P_{wo} ，而此時歐盟境內農產品之供給變為 S_1 ，在每單位支持價格 P_s 之下，歐盟之農產品需求量僅為 7 單位，但供給量卻有 9 單位，造成 $2 (9 - 7 = 2)$ 單位之超額供給，為了處理境內過剩之農產品，故對農產品的出口實施每單位 $(P_s - P_{wo})$ 的出口補貼，如此一來，農民得以每單位 P_{wo} 的價格外銷，還可獲得出口補貼 $(P_s - P_{wo})$ ，最後農民每單位依舊獲得每單位 P_s 元之收入。若此時全球農產品價格降為每單位 P_{w1} ，出口補貼將隨之同幅度增加，以立即反應支持價格與全球價格之差距。總而言之，歐盟之出口價格補貼乃是隨著歐盟境內支持價格與國際市場價格之差距而調整的，其目的也就是在保證多餘的產品能具競爭力外銷至國外，並保障歐盟農民之利益。

事實上，歐盟為了保障境內農業所實施之支持價格制度，付出了很高的代價。例如：對牛奶、乳酪等產品之高支持價格，使得歐盟內部農產品供過於求，造成農產品市場嚴重扭曲，無法真正反映市場之實際面，但在現實上的考量卻不得不繼續維持對農產品之既定政策；此外，實施出口補貼制度，也容易引起其他國家的抵制與報復。由表三便可以發現歐盟每一年編列的總預算當中，共同農業政策都佔有相當高的比率，也就是說將這些預算用來滿足農業發展所需，相對地便必須放棄各成員國在教育、文化與社會等其他方面的建設，在此清楚地可以發現採行共同農業政策所必須支付的機會成本有多麼驚人。

表三 歐盟共同農業政策與其年度總預算之比較

(單位：億歐元，%)

	1994	1995	1996	1997
共同農業政策	364.5	369.94	372.45	379.22
預算總額	734.86	765.13	786.92	810.47
共同農業政策佔總預算之百分比	49.6	48.34	47.33	46.79

資料來源：1. 陳勁，「由預算政策與制度分析歐盟的穩定及發展」，問題與研究，第三十六卷第十一期（民國八十六年十一月），頁六三。

2. *Jahrbuch der Europaischen Integration 1994/95* (Bonn: Institut fuer Europaische Politik, 1995).

二、歐盟與美國經貿關係的糾葛

美國農產品於一九八〇年代以前，外銷至全球各地無往不利，而且歐盟過去更是美國農產品最大外銷市場之一，但在八〇年代之後，一方面受到美元升值不利農產品出口之影響，另一方面歐盟實施農業保護政策：「對外以提高進口關稅把關，對內採行生產補貼」。這種農業保護政策影響所及，不單減少對外農產品的採購，同時由於生產過剩，還可以對外大量傾銷農產品。在此雙重因素影響之下，造成美國在國際農產品市場上佔有率不斷下跌，更影響了美國農民的所得和農村經濟發展，無形之中替



美國與歐盟之間就農產品貿易問題紛爭埋下伏筆。

以「雞戰」(Chicken War)為例,這是歐美雙方農業紛爭的濫觴,一九六二年起歐盟正式採行共同農業政策,首先針對進口的雞肉課徵進口稅而使美國的雞肉進口稅率驟然由 15% 提高為 45%。美國聲稱受到四千六百萬美元的重大損失,而向 GATT 提出控訴案。美國同意 GATT 仲裁小組之建議將賠償金額調降為二千六百萬美元,並撤回報復措施,然而歐盟的共同農業政策經歷此次測試卻得以繼續維持,對於往後的歐美雙邊貿易關係與 GATT 農業貿易自由化努力皆有深遠影響。^④

其次再以油籽貿易爭端(Oilseeds Dispute)為例,一九七三年全球發生普遍性之「糧食危機」(Food Crisis),當時美國大豆也因國內乾旱而減產,為優先供應其國內所需,遂對大豆採取禁運或出口數量上之限制,歐盟各國因極度依賴美國之大豆供應,對此突如其來之狀況深感恐慌,各國紛紛警覺大豆是一種戰鬥物資,認為必須要能夠掌控相當數量不至受到他國之限制,所以歐盟便從一九七四年起對大豆生產者實施補貼,即建立一項指導價格(guide Price),以補貼指導價格與國際價格之差,自此美國大豆銷往歐盟之數量開始下降,「美國大豆協會」(The American Soybean Association)不得不向美國貿易代表署提出控訴,聲稱歐盟的大豆補貼政策傷害了美國大豆業者之利益,而且此一不公平貿易行為已違反一九六二年的「關稅減讓協定」。^⑤

美國與歐盟雙方為了公平貿易問題爭論不休,從一九八六年開始透過 GATT 舉行以農產品問題為主的烏拉圭回合(Uruguay Round)談判,以期緩和雙方之緊張關係。由於雙方在農業問題上之歧見,更期望 WTO 成立後能夠適當地發揮促進貿易自由化的功用,但是,待 WTO 成立之後,歐美雙方的經貿糾紛並沒有緩和的跡象;以歐盟禁止注射賀爾蒙試劑的美國牛肉進口為例,^⑥雙方就此一議題紛爭不斷,美國指責歐盟採取拖延戰術,對於美國牛肉禁止輸入的禁令,遲遲不願撤銷並拒絕接受 WTO 的裁決。^⑦

根據以上所述,表面上看來問題似乎是導因於雙方貿易政策的分歧與對立,可是實際上卻與許多錯綜複雜之政治因素脫離不了關係,這種現象表明了後冷戰時期國際

註④ 洪德欽,「歐聯、美國與世貿組織農產品貿易政策之綜合研究」,歐美研究,第二十六卷第二期(民國八十五年六月),頁八三。

註⑤ 所謂「關稅減讓協定」是指 GATT 第五回合狄倫回合談判(Dillon Round),美國與當時之歐體於一九六二年簽署一項協定,即歐體承諾美國油籽作物銷往歐體之關稅適用零稅率。李舟生,「美國與歐體間油籽貿易爭端始末及啟示」,美國月刊,第八卷第三期(民國八十二年三月),頁六五~六六。

註⑥ 歐盟執行此項禁令共達九年之久,此舉影響美國的養牛產業甚大,於是一九九六年五月二十日,美國向 WTO 的排解紛爭單位(Dispute Settlement Body; 以下簡稱 DSB) 提出要求設立一個專門小組,就歐盟是否違反 WTO 的規定進行調查,事後經查證,歐盟此項禁令並沒有合理的科學證據與風險評估報告,證明食用注射賀爾蒙試劑的牛肉有害人類的健康。

註⑦ USIS, "Clickman statement on EU failure to comply with WTO decision", *Washington File*, March 16, 1998, URL: <http://www.usia.gov/current/news/latest/...t.html?/products/washfile/newsitem.shtml>, "EU, U. S. Both Claim Victory in WTO Ruling," *Washington post*, January 16, 1998, p. A16.



間強調建立的相互依賴關係，往往因為若干政治心結或經濟集團內部的意見不易整合，影響全球貿易新規範建構的時機。^⑧

叁、歐洲聯盟與美國全球經貿策略

一、美國對歐盟貿易政策之走向

二次大戰結束後，國際共黨勢力急速擴張，引起了民主國家的警覺反抗，戰時的盟邦分道揚鑣，敵對的事態日趨明顯。到了一九四七年前後，「冷戰」（Cold War）揭開了國際社會兩強對抗的緊張狀態，當時美國不僅將其經濟力量用於支付軍費，又經常以非經濟理由決定外援對象，以達到政治性目的，這些作為基本上未超脫圍堵（Containment）之模式。這也就是說，美國追求其海外經濟利益，關切其人民或國內公司之工作機會或出口，及相對要求其他國家與美國一樣開放國內市場等經濟課題，則被視為次要甚至被忽視，當時國際間也普遍認為像美國這樣之強國不宜刻意過度追求其經濟利益。

然而美國自一九七〇年代末期開始，對外貿易連年出現高額之貿易逆差，（參見表四）加上歐洲國家與日本相繼活躍於國際經濟舞台，對美國在戰後所建立經濟霸權之消長，影響十分顯著，這種「衰弱中的巨人」心理症狀（Disminishing giant syndrome），普遍存在於美國社會。可是待冷戰結束後，國際社會由兩極體系而進入多元體系，美國在此時期自然而然成為唯一的超級強權，不過相對地也削弱了軍事保護西歐之理由，造成美國在歐洲的影響力明顯下降，^⑨這種態勢將原本保護國與被保護國的關係，轉變為在政治或經濟上形成伙伴與競爭者的關係，這種相互依賴的政經發展，改變了國際政治的整體面貌；而一些冷戰時期不受重視的議題，陸續成為國際間矚目之焦點，其中最明顯而影響極廣的莫過於區域性經濟集團間的摩擦增加。^⑩

事實上，後冷戰時期安全問題雖依然十分重要，但經濟問題卻一躍成為各國優先考量之議題。今日全球充滿著經濟機會，充滿著經濟挑戰，市場日益全球化後，互相依賴之關係也日益增加，美國固然為世界上唯一的政治與軍事強權，但談到經濟與企業競爭力上，美國則不再獨步全球。在國力大不如前的情勢下，美國不得不對於戰後四十年來所標榜的自由貿易政策，作一定程度上之修正；一方面它強調維持開放與自由貿易體系，另一方面也以積極性的貿易政策回應，試圖幫助美國產業在國內與國際市場上提升競爭力，這些主張有如美國國徽中的美洲之鷹，左腳持著自由貿易主義的道德大纛，右腳則挾著無堅不摧的攻擊性貿易政策，企圖一個一個摧毀美國所聲稱的

註⑧ 吳東野，「美、日、歐共同建立全球貿易新規範的困境」，美國月刊，第八卷第七期（民國八十二年七月），頁六六。

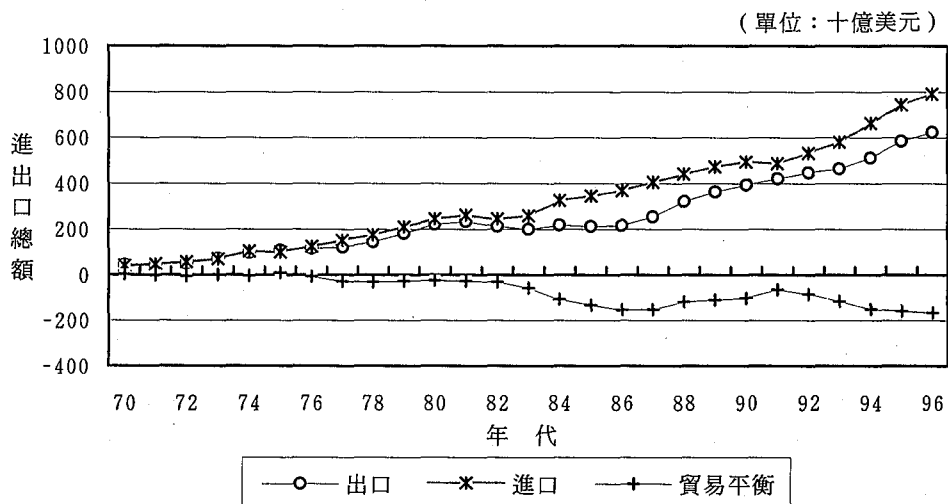
註⑨ 冷戰時期，美國透過北大西洋公約組織（NATO），在歐洲有其一定之影響力，可是待冷戰結束後，軍事安全不再為最重要之考量，各國將注意力移轉至如何提升經濟競爭力，加上美國並非歐盟之成員國，所以歐盟影響力逐漸擴大之際，相對地造成美國在歐洲勢力的滑落。

註⑩ 吳東野，前引文，頁六二。



外國不公平競爭 (unfair competition) 和不合理待遇 (unjustifiable treatments) 的貿易堡壘。^①總而言之，美國與各盟邦之間今後既合作又競爭的趨勢將日漸明顯。未來國際經濟新秩序的建構，以及國際政治的發展，兩者相當程度上都有賴於歐美兩大經濟集團間之良性互動，以創造雙贏的局面。

表四 1970~1996年美國進出口總額一覽表



資料來源：1. U.S. Bureau of the Census, 1970~88. Highlights of U. S. Export and Import Trade, FT990, monthly; beginning 1989, U. S. Merchandise Trade: Export, General Imports, and Imports for Consumption, series FT925, monthly. 轉引自 Statistical Abstract of the United States, *The National Data Book*, 116th Edition, 1996, p. 796.

2. 經濟部統計處，主要國家經濟統計指標，民國八十六年五月，頁三五~三六。

二、國際政治變遷對美國貿易政策之影響

貿易和國家的對外行為有相當密切的關係，它不但是國家致富的手段之一，也是國家交往的一種形式。在必要時，對外貿易可以作為一種外交手段，獎勵或酬謝友好國家，甚至於和素不往來的國家建立單向的貿易依賴關係，然後在關鍵的時刻，將經濟關係轉變為政治力量，要求對手國在某一特定問題上讓步或在外交政策方面合作，^②以達成所謂之溢出效果 (spillover effect)。以美國為例，二次大戰結束後，為了扶持西歐的力量以圍堵共產集團之擴張，一方面開放自己的市場，同時也忍受西歐不公平的貿易行為，這就是國際政治環境變遷影響一國貿易政策之實例。另外，後冷戰時期各國莫不將注意力集中於經濟面之發展，而美國國力相對衰弱之重要指標，無異於貿易不平衡所致，^③所以美國不得不在此時重新思考其全球經貿策略，利用所謂三〇一條款 (Section 301) 或超級三〇一條款 (Super Section 301)，遂行其公平貿易之精神與打開國外市場之目的，力圖挽救日漸失去活力之國內經濟，由此可見國際政治環境

註① 左原，「美國新貿易政策」，*美歐月刊*，第十一卷第五期（民國八十五年五月），頁六~八。

註② 林碧炤，*國際政治與外交政策*，第二版（台北：五南書局，民國八十六年四月），頁二六三。

註③ 陳一新，「處於相對衰退期的美國」，*美國月刊*，第四卷第二期（民國七十八年六月），頁二二。

變遷確實足以影響一國貿易政策之發展。

根據經濟學家金德伯格 (Charles P. Kindleberger) 所提出的霸權穩定理論 (Hegemonic Stability Theory) 便足以充分說明美國扮演國際政治中霸權的角色，其國力的強弱直接影響到全球貿易政策之走向；簡言之，美國國力強的時候，就採行開放的貿易政策，而國力弱的時候便採取較具保護主義的貿易政策。^⑭金德伯格針對一九二九到一九三九年的世界經濟進行研究，發現導致當時世界性經濟蕭條惡化之原因，乃因為沒有一個霸權可以提供一個穩定的國際經濟環境，因為黃金和「可兌換通貨」的匱乏，再加上關稅障礙增多，產生一種惡性循環：逼迫每一個國家為了爭取各自的利益，盡量增加出口和減少進口，使得經濟蕭條範圍更加擴大且惡化。所以他認為唯有透過霸權的領導，而且霸權本身亦能提供一些有利之公共財 (public goods)，^⑮例如：維持世界的基本秩序、保持低關稅的壓力、實施非歧視性待遇 (non-discrimination) 以及提供一個穩定的國際貨幣關係等，這些要素都能夠穩定世界經濟。另一方面，由於一般國家出於理性與自私的考量，對這些公共財均只願享受不願意付出；所以唯有霸權國家，才有實力可以提供這些公共財，維持世界經濟持續之發展。^⑯

在此若將公共財之概念應用於國際貿易上，國際貿易的自由化就像是一項公共財，世界各國都想享受此項福利。當國際社會中存有一個霸權時，這個霸權單獨維持自由的國際貿易環境使各國皆受惠。就美國從二次大戰結束到一九六〇年代前中期為例，當時美國在國際政治上獨一無二的強權角色，使其願意保持一個開放的國際貿易環境；但是當美國國力不若以往時，如表四所示，幾個經濟大國就必須依靠協調才能繼續維持開放之貿易環境，不過這種模式不是很成功，造成美國漸趨於保守，採行保護主義的貿易政策。

另外蓋爾平 (Robert Gilpin) 對於霸權穩定理論提出修正，他認為美國之所以要維持一個開放的國際貿易環境是為了它自己的商業利益與國際政治權力。美國還可以它的政治力量，要求其他的國家跟它配合以共同維持開放的國際貿易環境，其原因不外乎開放的國際環境符合美國霸權的利益。^⑰在此透過下列資料可以做進一步之說明：一九七〇年到一九九〇年間，開發中國家在自由開放的經濟政策之下，全年經濟成長率平均為 4.5 %，若採封閉之經濟政策則僅有 1 %；而已開發國家在過去二十年間，採用開放之經濟政策，每年 GDP 有 2.3 % 之成長率，反之卻僅有 0.7 %。^⑱同時根據

註⑭ 所謂國力強弱與否，在此作一簡單定義，指一國在一定期間之內，就出口與進口總額之比較，若一國在長期對外貿易處於逆差之情況下，便可稱為國力衰弱，反之亦然。

註⑮ 所謂「公共財」是指不論付費與否，公眾都可以消費之財貨。公共財又具有兩種特性：非排他性與共同性，非排他性是指任何成員都不能排除其他人享受該項財貨，而共同性是指所有人可以同時消費同一單位之財貨，不會妨礙其他人之消費。

註⑯ 何思因，「國際政治對美國貿易政策的影響」，問題與研究，第三十二卷第十期（民國八十二年十月），頁三七。

註⑰ 何思因，前引文，頁三九。

註⑱ "Free-Trade Tax Cut," *Investor's Business Daily*, U.S.A., Perspective, Sep. 18, 1997. 轉引自 National Center For Policy Analysis, "Benefit of Free Trade," <http://www.ncpa.org/pd/trade/trade/htm>.



統計，美國出口總額每增加十億，便可創造超過兩萬個工作機會，美國迄今一千兩百萬個工作機會便來自於與出口直接相關的行業，^⑩而且出口總額在過去四年來已達到GDP成長的四分之一，甚至在一九九六年之全年GDP中，出口便佔了23%。^⑪

依據上述兩種說法，兩者都一致接受下列之看法：「當美國是世界首屈一指的強權時，美國自然想維持一個開放的國際貿易環境，當然它自己也會採取相當開放的貿易政策；但當美國的霸權開始衰退時，國際貿易環境與美國之貿易政策往往會相互抵觸，而逐漸走向各自為政的保護主義道路。」事實上冷戰結束後，面對各國經濟實力的提升，美國為了維持國際霸權之角色，也重新思索未來之政策走向與國家利益；柯林頓（Bill Clinton）總統之外交政策就把經濟因素納入，尤其在國際經濟政策方面，更進一步強調促進貿易與開放外國市場，其最終目的不外乎促使美國經濟復甦，健全美國本身的經濟體質，使美國成為全球市場上最具競爭力的國家，同時也是未來二十一世紀獨一無二的經濟領袖。基於此，美國政府往往在出口方面，以國家利益為名，名正言順地挺身而出作為美國商業利益的維護者和代言人，企圖藉著直接干預市場競爭，製造有利於本國商業利潤與就業條件；同時為了打進國外市場，特別強調公平互惠原則（reciprocity）：即美國保持美國市場對外國的開放，以換取其他貿易伙伴對美國產品、服務、與投資的公平開放。其次，就進口方面展開強勢的作為，針對國外廠商傾銷性競爭與政府補助，視為不公平競爭的掠奪性行為（predatory behavior），並根據三〇一條款有系統地對付各個其所認定進行不公平貿易的國家。^⑫不過美國的貿易理念由自由貿易（free trade）走向公平貿易（fair trade）之際，勢必搭配並採取多元架構，來逐步成就打進國外市場與公平競爭的目標。

三、歐洲聯盟之經貿策略

冷戰時期，美國與歐盟間維持著錯綜複雜的政治、戰略利益，使得彼此的經濟維持著非常微妙之關係；待冷戰結束後歐美雙方在經貿方面衝突（特別是農業問題）卻日益表面化，例如：美國指控歐盟在共同農業政策方面的補貼對美國經濟造成極大之傷害，差一點引發貿易大戰。另外，受到美國與法國在農業補貼上歧見之影響，導致GATT烏拉圭回合談判延遲一年才完成。透過法國學者莫奈（Jean Monnet）對美國之批評可以反映歐洲國家之看法，他認為：「美國乃是傳統的保護主義者，只有在符合其基本利益時，才會支持全球自由貿易，而烏拉圭回合之談判，主要就是要保護美國的農業出口及農民利益。尤其是所謂一九九三年十二月十五日必須完成合約，這是美國國會向行政部門訂定之期限，這個期限既非歐洲訂的，也非法國訂的，憑什麼歐洲要向美國霸權屈服？……」^⑬總結來說，歐洲國家想要摒棄以往屈就美國安全戰略意

註⑩ Bryan T. Johnson, "Questions and Answers on Expanding U.S. Trade," The Heritage Foundation, *Talking Point*, No. 23 (Oct. 16, 1997), <http://www.heritage.org/heritage/library/categories/trade/tp23.html>.

註⑪ "Free Trade Tax cut," op. cit.

註⑫ 左原，前引文，頁九～一二。

註⑬ 鄧中堅，「美國建立自由貿易體制的策略」，美歐月刊，第十卷第二期（民國八十四年二月），頁六。



義之政策，把對美國經貿政策調整到既有競爭，也有合作之基點上。

不過，就實際面而言，美國面對與歐盟經貿上之歧見，不單利用烏拉圭回合談判等重大國際場合，甚至動用到三〇一條款、赫姆斯－伯頓（Helms-Burton Act）和達馬托法案（D'Amato Act）等具濃厚保護色彩之法案，逼迫歐盟屈服，嚴重地損害歐盟之利益與獨立自主之政策，致使歐盟向美國提出強烈之抗議。不過美國的三〇一條款以及貿易法案中的其他條款，雖有保護國內其他產業之作用，但是其法律適用之前提乃建立在貿易伙伴不公平的競爭行為上，當貿易伙伴減少本身的保護政策，美國也就無法提高本身之保護政策。^②

儘管歐美雙方在貿易利益上有如此大的衝突，但是彼此仍互為最大的貿易和投資市場，都需要維護各自在對方市場上的傳統利益和發展。^③根據數值顯示，歐盟是美國最大的經濟伙伴及最大的投資伙伴，更是第二大之貿易伙伴，雙方之貿易總額從一九九五年的兩千五百六十億美元，一九九六年更高達二千七百億美元。^④尤其美國的外來投資當中，絕大部分仍舊是來自於歐盟各成員國，一九九五年底，歐盟在美國境內之投資不單超過三千一百五十億美元，更提供了美國國內大約 12 % 工作機會；^⑤反觀美國在歐盟也超過三千兩百億美元。雙方在彼此市場上擁有如此巨大貿易和投資利益，爾後也勢必繼續保持下去，故不論在貿易上之歧見有多深，僅在這點基礎上，就不得不去考量經貿合作勝過任何無意義之貿易對抗，因此雙方一定會在這基礎上持續進行緊密之合作。例如：一九九五年十二月三日就在西班牙馬德里（Madrid）簽訂「聯合行動計畫」（Joint Action Plan），以促進雙方貿易與政治進一步的合作，試圖緩和過去雙方在經貿與政治上的衝突。另外雙方也就建立大西洋自由貿易（Transatlantic Free Trade）協定進行探討與協商，以謀求解決許多國際事務上，由於認知不同所導致許多外交行動不協調之狀況。一如德國外長金克爾（Klaus Kinkel）所說的：「歐洲沒有美國不方便，美國沒有歐洲也不方便。美國和歐洲面對二十一世紀必須確立起一個共同之看法。」^⑥

肆、歐洲聯盟與美國經貿紛爭之未來走向

一、GATT / WTO 之角色

國際經貿組織之主要功能與目標，不外乎受到國際環境的變遷，包括時空的改變

註② 郭承天，國際建制與國際組織（台北：時英出版，民國八十五年十月），頁八六～八七。

註③ 陳朝高，「歐盟對外經貿戰略的調整及其前景」，現代國際關係，一九九七年第七期（一九九七年七月），頁二〇～二一。

註④ The Bureau of European and Canadian Affairs, "U.S.-European Union Relations," http://www.state.gov/www/regions/eur/eu/us_eu_relations_9711.html.

註⑤ *Ibid.*

註⑥ 文匯報（香港），一九九五年七月二十四日，版 A 二。



與利益之消長而有所不同，然各國參與國際經貿合作組織乃基於利益交集，^②「利益」的性質在此是動態且主觀的，而非靜態、客觀中立的，因此在GATT/WTO等經貿組織中，可以找到各國利益交集與相互合作，另外也可以發現非交集面，利益的衝突與相互間談判的籌碼。根據以上所述，國際經貿組織主要課題，乃在於如何擴充利益交集至上限（maximize common interests）與削減利益衝突至下限（minimize conflicting interests）。^③所以一九四八年建立的GATT，就是這種理念的實現，其主要原則包括：（一）不歧視、多邊主義和對所有簽署國實行最惠國待遇；（二）通過減少貿易壁壘來擴大貿易；（三）所有簽署國之間實行無條件互惠；透過這三項原則發揮組織之作用，進行「更加自由和公平的貿易」。簡言之，成立GATT之主要目的，在於建立一項世界貿易制度或執行貿易政策的普遍準則。^④

不過從一開始，遵循這些原則時就有一些重要的例外，例如：一九五一年美國為顧及農業保護政策及國內的現實狀況，便對美國農業調整法之內容進行修正，同時並向GATT請求豁免其本身應盡之義務，以避免其國內法違反GATT之規定。當時其他會員國基於避免美國退出此一國際組織之現實考量，只好默默接受美國之請求，可是這一豁免卻在GATT開了一個錯誤示範先例，其他會員國紛紛效法，尋求豁免或自行採取保護措施，進而影響GATT有效規範貿易之功能，日後所發生的農產品進出口國彼此間的利益衝突、以及出口國家彼此間嚴重的貿易摩擦，甚至農產品成為國際貿易糾紛之主要來源，這些都是因為無法有效規範國際貿易所產生的後果。^⑤

GATT儘管有其缺點，不過其卻對美國貿易政策享有極大的影響力，主要原因除了美國將其國內貿易法之精神融入於GATT當中，甚至一九六〇年代以降，美國的國際貿易地位開始相對衰弱，但是美國並沒有因此而背棄了GATT，迄今仍受其規範。^⑥所以，當世界貿易組織（WTO）成立取代了GATT，成為負責國際多邊貿易談判和維持國際經貿規則的新機構時，美國對於WTO的態度一如對待GATT般給予大力支持，其原因還是不背離自由開放的貿易秩序，不單有助於世界和平，同時合乎美國利益的基本態度。^⑦

總結來說，固然GATT或WTO的創立都受到美國之影響，但是一旦開始運作以後，久而久之自然形成其獨立之影響力。GATT/WTO之所以存在，有以下幾個原

註② 詹滿容，「參與國際經貿合作組織利益交集模式之初步建構」，*台灣經濟研究月刊*，第十七卷第三期（民國八十三年三月），頁七三。「利益」在此定義為：在特定的時空、領域與有限的資訊環境中，決策者所界定之該國或經濟體的正積數（positive utilities）。

註③ 詹滿容，前引文，頁七四。

註④ Robert Gilpin 著，楊宇光等譯，*國際關係的政治經濟分析*（台北：桂冠，民國八十三年），頁一九一。

註⑤ 洪德欽，前引文，頁四六～四七。

註⑥ 何思因，前引文，頁四七。

註⑦ 林碧炤，前揭書，頁二六五；Edwin J. Feulner, "What Are America's Vital Interests?", *The Foundation Lectures and Educational Programs, USA: Heritage Lecture # 557, 1996*, <http://www.heritage.org/library/categories/forpol/lect557.html>; Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, Stanley Hoffmann, *After the Cold War - International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, (Cambridge/London: Harvard University Press, 1993), p. 105.



因：

第一、GATT / WTO 提供了一套遊戲規則以及場地，使參與國家能長期互動，每個國家會擔心如果這一回合不遵守遊戲規則，將在下一回合受到報復，因此較有動機與他國合作。比如：歐洲聯盟就美國總統簽署赫姆斯—伯頓法案（Helms-Burton Act）制裁古巴之事進行多次談判，由於此法是美國之國內法，美國以國內法律來處理國際事務顯然違背 WTO 的自由貿易精神，同時這條法案亦規定，凡在古巴投資或與古巴有貿易往來的國家和外國公司一律不准許進入美國市場，因而嚴重影響歐盟許多國家的國際貿易與國家利益。於是歐盟十五國一致決定將針對赫姆斯—伯頓法案與達馬托法案採取迅速有效的反擊行動，包括向 WTO 提出仲裁訴訟或支持歐盟企業不承認美國可能作出之司法判決和行政決定，並對此提出反訴，索求賠償等。^④這種劍拔弩張的態勢，直到最後一刻雙方才達成協議，美國同意爭取國會修法以換取歐盟暫緩向 WTO 提出申訴之交換條件。^⑤

第二、GATT / WTO 可以降低交易成本增加效率，各國如果要商討某一協定，利用 GATT / WTO 來進行協商來得方便省力。

第三、GATT / WTO 可以減少每個參與國家對外決策時的不確定感，因為每個國家多少可以期望他國按照國際建制既有之規矩行事，而且 GATT / WTO 也可以公平地提供對稱之資訊。

第四、GATT / WTO 可藉由共同的力量來促進協議之執行。

事實上，美國之所以主導成立多邊貿易組織，其主要目的在於運用這些國際組織繼續對歐盟補貼與主張貿易保護的產業政策進行協調。策略上美國可以把其重點放在受到歐盟大量補貼與貿易保護影響而具有競爭力的產業，例如：民用航空、電信及電腦軟體業，要求歐盟減少或取消補貼並有效開放市場。^⑥再者，未來全球經濟新保護主義（new protectionism）能否再起，其導因除了牽涉未來經濟發展、國際匯率之變化、美國的領導與各國針對實際經濟現況所採行的貿易對策之外，若透過這些國際貿易組織 GATT / WTO 居中協調，便可以加強國際經濟合作，排除貿易壁壘，導入一個穩定的世界貿易體系，加速全球經濟之成長。

二、經貿議題上既合作又競爭的互動關係

觀察現今之國際情勢，不論從美國國際霸權地位的維護，或者歐盟與美國相互間的互動，甚至許多重要國際組織如：聯合國（UN）、經濟合作暨發展組織（OECD）、亞太經濟合作會議（APEC）等，其成立的目的與運作方式都離不開國際經貿往來等相關議題；再者，各經貿組織的成員國皆須遵守相關的規定，才符合本身利益及義務要

註④ Tom Buerkle, "A Stay in EU-U.S. Trade Spat," *International Herald Tribune*, Feb. 13, 1997, p. 12.

註⑤ Joaquin Roy, "The Helms-Burton Law: Development, Consequences, and Legacy for Inter-American and European-US Relations," *Journal of Interamerican Studies & World Affairs* (USA), Vol. 39, No. 3 (Fall 1997), p. 96.

註⑥ 陳超雄，「美國與歐體的貿易關係」，美國月刊，第九卷第三期（民國八十三年三月），頁五八～六〇。



求，這種權利與義務的落實，並不是自發性的，因為目前仍屬無政府的狀態下的國際社會，開誠布公相互合作的環境並未真正建立，使得國與國之間的經貿糾紛，經常透過國際經貿組織的仲裁來解決，但對於違反規定的國家並無一個超國家組織給予嚴厲制裁；不過致使各國樂意遵守相關規定的根本原因，乃出自於各經濟體之間的互動關係，為了避免雙敗局面的發生，各國每一項策略或行為準則都必須根據對他國行為的預期，採取理性的行為因應，所以在權衡利弊得失之後，各國自然會作出適當的抉擇。

基於上述的理由，利用博奕理論（Game Theory）之「囚徒困境」（Prisoners' dilemma）基本模式，可適當地反應國際社會合作之困難，卻對國際制度有著無法擺脫之需求。按照囚徒困境模式，兩位囚徒受困於完全隔離之環境中（類似於國際環境），而每位囚徒皆是追求各自最大利益（類似於國家），一般情形下，每個囚徒皆會選擇背信，其結果就是雙方均受到傷害。面對每個國家均是追求各自利益，結果都是造成互相的傷害與共同利益之損失，欲解決此一困境，有下列數種方式：（一）重複進行囚徒困境的遊戲，拉長未來的時間效用（the shadow of the future），例如：在GATT/WTO中，每個國家會擔心如果這一回合不遵守遊戲規則，將在下一回合受到報復，因此較有動機與他國合作，促使每位參與者能從長遠利益來考量決策，避免因追求短視而造成傷害。（二）運用「問題牽連」（issue linkage），把一項問題成敗之結果，和其他問題之成敗形成牽連，以此迫使對方慎重考量決策，勿因短視之利益而傷害雙方整體之利益，例如：美國透過美加自由貿易協定，使得GATT各會員國重回談判桌，以求完成烏拉圭回合協議。^②

烏拉圭回合談判順利的完成與各國合作採行貿易自由化政策，對美國或歐盟而言，均存有相當大的利益，尤其國際經濟事務，對雙方更有絕對之影響力。故只要雙方面瞭解權利與義務是相對的，要維持一個自由貿易之體系，必定有政治上短期之痛苦，但就長遠來看唯有雙方合作透過自由貿易，才能加快速度提升各自產業的競爭力，在良性競爭的架構下，未來全球經濟發展才得以受惠。

伍、結 論

冷戰時期，各國政府以國家安全為「短程目標」，經貿利益為「長程目標」，在進行決策考量時，短程目標總是優先獲得重視。^③但在後冷戰時期之際，安全問題的急迫性似乎暫時獲得紓解，導致經濟成果搖身一變成為衡量後冷戰時期是否晉昇至國際強權之非常要件；換言之，任何一個國家想展現其經貿實力時，就必然遭逢其他更強勁的對手。此時基於經貿問題浮上枱面，且民間部門之利益也逐漸邁向跨國多邊趨勢的結果，使得國家利益的政策優先順序必然再度重新調整，而各國之首要目標也莫

註② 鄭端耀，「國際關係新自由制度主義理論之評析」，問題與研究，第三十六卷第十二期（民國八十六年十二月），頁十一。

註③ 彭慧鸞，「從半導體貿易體制看美國國家角色的變遷」，美歐月刊，第九卷第十一期（民國八十三年十一月），頁四四。



過於在競爭激烈不已的國際局勢中，全力爭取最大之總體利益。

由美國與歐盟之農業貿易紛爭以及彼此關係互動，顯示下列意義：

一、GATT 烏拉圭回合談判農業協議的主要意義，促使歐盟共同農業政策之改革：首先在農產品出口補貼（export subsidy）部分，未來六年內削減歐盟針對農產品出口之補貼金額 36 % 與出口補貼數量削減 21 %。其次，在農產品生產補貼部分，未來六年內需削減 20 % 的補貼，且新實施的補貼措施不可再與農業生產有關。^③最後，在農產品市場開放（market access）方面，關稅須在未來六年內刪減 36 %，所有非關稅障礙一律轉化為關稅，並在未來六年內削減 36 %。上述決議不單有助於解決歐盟境內農產品生產過剩以及農業預算不斷上漲之壓力，有助於提升歐盟農業的競爭力。另一方面，消除非關稅貿易障礙，特別是補貼的削減最令人矚目——過去因為各國政府常採用補貼政策以達成對內的非經濟目標，相對地多少也阻礙了貿易的自由化，使關稅減讓效果被抵銷或破壞無遺。在烏拉圭回合談判中我們看到了補貼或關稅的削減，儘管無法完全消除貿易障礙，但對於促進貿易自由化的目標邁出了一大步。特別是 WTO 成立之後，基於烏拉圭回合之農業協議，對補貼的排除與關稅減讓等議題，各國均已達成相當之共識，各國莫不希望透過此一組織促進國際貿易的合作，排除貿易障礙濫用的窘境，並強化國際經濟相互依賴與調和共同利益的認知，才有辦法解決世界性農業問題，建立國際農業貿易新秩序。

二、歐盟之共同農業政策，在總預算當中佔有相當之比例。若中東歐各國一一獲准加入歐盟，歐盟農業人口勢必增加，同時農業耕作面積擴大幅度超過 40 %，該如何不增加財政負擔，且能採行共同農業政策呢？並且如西班牙與葡萄牙等農業國家又該如何看待東歐國家加入歐盟後所造成之影響？凡此都將影響歐盟內部之協調，也值得日後密切注意其後續發展。

三、歐盟經濟強權地位之興起，代表歐盟在世界舞台扮演的角色更形吃重。例如：一九九五至九八年間，歐盟編列預算針對外國之援助就高達三百六十億美元。另外，在國際事務上亦有其發展之空間。透過歐盟之對外援助，將可帶動中東、前南斯拉夫、阿爾巴尼亞與中非等國之穩定發展。^④

四、美國除了利用 GATT / WTO 的協商與仲裁管道來達成其貿易目標外，尚有另外一項最具效益之貿易利器——三〇一條款與超級三〇一條款，在上述兩條款之威脅下，美國的貿易伙伴幾乎毫無招架的能力。大部分的爭議，在美國宣布懲罰性措施前都能協商解決。但國際間貿易之問題，絕非單靠幾項條款就可迎刃而解，唯有不斷透過多邊協商的管道，並體認貿易建制中之兩項原則：自由貿易與國家主權兩者不但不相衝突，反而實為一體兩面。經由談判和執行的經驗，自由貿易的原則和規範愈見擴充，而國家主權則漸居幕後，成為備而不用的部分。^⑤

註^③ The European Union, "The New CAP: Policies of : Agricultural policy," <http://europa.eu.int/pol/agr/en/newcapen.htm>.

註^④ The Bureau of European and Canadian Affairs, "U.S.-European Union Relations," op. cit.

註^⑤ 郭承天，前揭書，頁八八～八九。



五、由歐盟與美國之農業貿易紛爭，可以發現西方國家彼此之間，是一種以經濟利益為先之國際關係架構。尤其在後冷戰時期，各國之軍事威脅愈見減輕，然後將全然致力於經濟建設，提高本國之社會福利水準，調整產業之結構以加強產業競爭力，最後再透過經貿合作關係以進行市場之開拓，迎接新世紀之到來。

* * *

(收件：87年3月10日，修正：87年5月12日，接受：87年6月10日)



Agricultural Trade Conflict Between the European Union and the United States

Fang-Yi Su

Abstract

After the Cold War, the trend towards “Low Politics” has brought to light the importance of the trade relationship between the European Union and the United States, especially in the realm of agriculture. Recent events have highlighted the need for both the European Union and the United States to build a balanced and mutually beneficial trade relationship. The aim of this article is to analyze the source of the agricultural trade conflict between the European Union and the United States, and to understand developing trends in international trade under the world trade organization.

Keywords : Law of Diminishing Marginal Returns, Hegemonic Stability Theory, Public Goods, Prisoners' dilemma, GATT, WTO

