

4-1-1987

U.S.-Taiwan Cigarettes, Beer and Wine-Trade Negotiation: A Study of Collective Action, Public Goods and Game Theory

Vincent Wei-Cheng Wang
Ithaca College

Samuel Chang-yung Ku

Follow this and additional works at: https://digitalcommons.ithaca.edu/politics_faculty_pubs



Part of the [International Economics Commons](#), and the [International Relations Commons](#)

Recommended Citation

Wang, Vincent Wei-Cheng and Ku, Samuel Chang-yung, "U.S.-Taiwan Cigarettes, Beer and Wine-Trade Negotiation: A Study of Collective Action, Public Goods and Game Theory" (1987). *Politics Faculty Publications and Presentations*. 38.
https://digitalcommons.ithaca.edu/politics_faculty_pubs/38

This Article is brought to you for free and open access by the Politics Department at Digital Commons @ IC. It has been accepted for inclusion in Politics Faculty Publications and Presentations by an authorized administrator of Digital Commons @ IC.

中美煙酒談判 與集體行動、 公共財及博奕理論

／王維正（美國芝加哥大學政治學研究所博士班）

提要

（一）中美煙酒談判結束了，美方固然勝之不武——以報復作為推銷有碍健康貨品之手段，但其成功亦有諸多理論足堪支持，深值參考。

（二）此次談判主要決定因素為談判地位不均衡，以致有大欺小之嫌，此與一般「小佔大便宜」之傳統原則相

抵觸。

中美關於美國煙酒進口台灣市場之談判雖已告一段落，但本案在理論上及政策上均值得決策者、學者及有識之士加以重新審視。就政策角度而言，鑒於我國與美國經貿之高度依存關係，所謂「見微知著」，本案可供駐外人員、經貿決策官員及外銷業者，作調整適應之參

(四) 外交人員安全計畫案

兩年前，國務卿任命已退休的英曼將軍 (General Bobby Inman) 組成一小組，針對美國駐外使館及其人員之安全，作一客觀檢討評量。去年，該小組提出一項報告，建議大規模整修補充物資。該報告說：若按照最起碼的安全標準，六十座以上的大使館及三百多座建築物必須完全翻修。幾個月前，美國國會同意一項四十四億美元計畫，分五年改善國內外使領館及人員之安全，其採用之安全標準遠超過英曼將軍之提議。但是，在實際支用此筆款項時，國會則層層設限。

削減駐外單位安全之款項頗無道理，特別是過去幾年來，接二連三的事件已顯示出：美國駐外單位及設施很容易遭受恐怖份子攻擊傷害。美國民衆大概已忘記貝魯特和科威特美國大使館炸彈爆炸案；許多人或許已忘記伊朗首都德黑蘭美國大使館被佔領，及的黎波里 (Tripoli)、伊斯坦堡 (Islamabad) 大使館遭破壞的往事。許多美國大使館至今仍座落於城市鬧區；另有一些駐外單位則設於一些大樓建築物之內，很難得知鄰居到底是那些人。

在莫斯科發現的一種專門偵測打字機聲音的竊聽器更加讓我們要強調：在面對着日益複雜的高科技安全威脅，美國駐外單位實在是脆弱。我們不能只期待這些安全弱點自行消失。

結 論

不幸的是，以上所談的都需要錢。而我們正缺錢。

如果我們希望有一個安全和平的世界，美國不出面是不行的。在一些聯邦事務上，也許我們可以削減預算一兩年，再予恢復，而不虞傷害到國家利益。但是，在外交事務上，這種作法行不通。

很顯然的，美國民衆希望美國政府能以目前這種支出提供更多的服務。倘若想在一九九一年把美國政府赤字減為零點，則國會及民衆確實很難在預算問題上選定先後順序。但是，在選定先後順序編列預算時，不能輕率地作決定，而須完全考慮到所有可能的後果。美國執行外交工作，派遣人員在國際戰場上日夜工作，因此相對的，美國外交工作所付出的成本很低；而以此低成本作出來的成績亦頗為可觀。是故，我們每一位關切美國外交事務的人士，都有責任使所有民衆瞭解此一事實。

年元旦至一九八八年底，台灣輸美紡織品，年成長率以百分之五為限；(二)中美工具機自動設限 (voluntary restraint agreement, VRA) 協定 (一九八六年十二月九日)；(三)中美鋼品諮商；(四)美國不將第四大穀物買主的我國，列入其穀物出口擴張計畫 (export enhancement plan, EEP) 之補貼對象；(五)中美匯率諮商：自一九八五年底至本年三月中旬，新台幣對美元匯率已升值百分之一三 (由三九·八〇升值至三四·五九)，使得中央銀行與不少中小外銷廠商同遭損失；(六)本文所要探討的中美煙酒協定。

上述諸項貿易出擊，應視為美國決心遏制其與東亞、歐洲共同市場及其他國家日益膨脹之貿易赤字的一環。東亞諸國去年締造了美國百分之六十的貿易赤字。

中美煙酒談判的演進

一九八五年十月我國應許一年之內開放美國煙酒進口，而暫時逃避了美國行政當局三〇一條款的報復措施。後來我國又將該項期限展延至去年十一月一日。雙方爭執不下的主因是煙酒專賣壟斷制度與自由貿易精神是否相容。多年來台灣省煙酒公賣局一直都是國內煙酒市

場 (無論是國產品或舶來品) 的唯一供應者 (專賣, Monopoly)。高達百分之二二五的公賣利益稅，幾乎保證了公賣局在市場上的獨霸局面。同時，它又是菸農和製酒用葡萄農的唯一收購者 (專買, Monopsony)。公賣局之所以能長存的主要原因之一，在於公賣收益是政府的重要財政來源。台灣省政府主席邱創煥曾指出，一九八五年省政府財政收入最大項目是煙酒公賣利益，佔百分之四三·四，其次才是稅收 (佔百分之三二·七)。台灣省各項建設均仰賴公賣利益為第一財源。

在這一年當中，雙方曾進行多次談判，但均未能達成任何協定。主要癥結在於：(一)計價方面：美方認為我方所提議的百分之一八五公賣稅將使美國煙酒喪失與本地產品競爭的能力；(二)廣告方面：美方聲稱台灣消費者對美國煙酒不熟悉，故要求我方放寬煙酒廣告的限制；而我方則憂慮煙酒危害國民健康及提高青少年吸煙率，故不願讓步；(三)商品標示方面：美國認為我國對進口商品標示之規定，有違國際慣例，及「關稅暨貿易總協定」(GATT) 有關禁止對商品作不合理標示要求的規定。十月二十八日美國貿易特使 (U.S. Trade Representative, USTR) 尤特 (Clayton Yeutter) 宣布：由於中華

考，進而洞燭機先，以制定最符合我國利益之政策及實際運作方法。就理論角度而言，本案涉及集體行動（collective action）理論、公共財（public goods）理論及博奕理論（game theory）之若干基本問題之驗證。因此，本文之目的有二：（一）以上述理論來分析本案；（二）以本案之特殊理論價值來補充現有理論。本文首先簡單介紹談判之背景並追溯談判之過程。其次將以上述理論重新審視本案，並評估這些理論的解釋能力及限制。最後本文將以政策評估作為結論。

中美貿易不均衡的背景

近年來，美國貿易赤字逐年高昇。儘管自一九八五年九月以來，美元已對美國主要貿易伙伴之貨幣（日元、馬克等）大幅貶值，但一九八六年美國貿易赤字仍達到空前紀錄——一、六九八億美元。我國一九八〇年代對美貿易順差逐年擴大：一九八〇年二一億美元，一九八一年三四億，八二年四二億，八三年六七億，八四年九八億，八五年九九億，去年更達一三五億之鉅；貿易順差僅次於日本和加拿大，高踞美國所有貿易伙伴的第三位。

此種貿易不均衡更受到以下二因素之影響而加劇。第一，外貿幾佔我國國民生產毛額（GNP）的一半，其中百分之四八·五輸往美國，可以說是高度依賴美國市場。第二，我國是普遍優惠制度（generalized system of preferences, GSP）的最大受益國。該制度被視為「美援」之替代品，含有鼓勵性質；對開發中國家輸美商品給予免課關稅之優待，以協助它們發展工業、擺脫貧困。一九八五年我國受惠金額為三二億美元，佔總豁免額之百分之廿四。自本年度起，由於多項商品已達「有足夠競爭性」之標準，美國將我國GSP受惠額削減為二十億美元，但仍佔第一位。

日益擴大的對美貿易順差，已成為華府與台北間的主要摩擦。面對國內風起雲湧的保護主義浪潮，崇尚自由貿易的美國總統雷根，雖已否決了多項國會貿易保護主義立法，如名噪一時的任金斯法案（Jenkins Bill），但也不得不面對貿易赤字已成為美國國內政治主要議題及去年期中選舉後，國會參眾兩院均由民主黨掌握多數的現實，而展開他的「貿易出擊」。近二年來，中美雙邊貿易談判達成多項重要協議與會商，包括：（一）中美紡織品協定（一九八六年七月十三日），規定自一九八六

同的目標。換言之，個體的理性導致集體的非理性。針對此矛盾，歐森提出三項解釋：(一)團體規模愈大，個體不貢獻的誘因就愈大；(二)大型組織很不易成爲一特典組織 (privileged group) (後文詳)；(三)成員數目愈大，組織整合成本就愈高。芝加哥大學公共政策學院院長哈定 (Russell Hardin) 因此結論：集體行動問題與博奕理論中的囚犯兩難 (prisoner's dilemma) 在本質上是一樣的。

		乙	
		不承認	承認
甲	不承認	五年，處決	五年，釋放
	承認	釋放，處決	無期，無期徒刑

(圖一)

囚犯兩難理論述明如下：二名涉及殺人案的嫌疑犯被收押於分開的牢房中，面對法官給予同樣的條件：如果甲嫌犯承認犯案，而乙嫌犯不承認，則甲獲釋放，乙被處決；如甲乙皆承認犯案，則二人均處無期徒刑；如二人都不承認，則法官僅能就非法攜帶槍械部份各判五年徒刑；但如甲不承認而乙承認，則甲被處決，而乙被釋放。吾人可將上述情形轉化為圖一：

吾人更可將圖一轉化為囚犯兩難的基本模式 (圖二)：

其中橫行奕者 (甲) 和直列奕者 (乙) 各有二策略：合作 (不承認) 或背叛 (承認)。四個方格內代表在各種情形下二人所各獲的酬值 (payoffs)。例如左下角方格代表甲背叛而乙合作的結果，對甲而言是最佳 (釋放)，對乙則最差 (處決)。如二人合作則可各得次佳酬值。由於此二奕者在事先無法與對方溝通，他們都怕自己合作而對方背叛，而得到最差的酬值，所以大多採取優勢策略 (dominant strategy) —— 背叛，最後的結果是對二人均不有利的第三酬值 (各處無期徒刑)。此模型的兩難處在於：就個體角度而言，背叛是理性且正確的策略，卻導致集體的非理性。

民國未能履行開放煙酒進口的承諾，他已指示僚屬爰引一九七四年所制定之貿易法（The Trade Act）的三〇一條款，草擬並建議雷根總統對台灣商品採取報復措施。該條款規定，美國總統得同時採取以下兩種方法或其中的一項，對被認為限制美國商品進口的國家採取報復措施：（一）中止與該國之貿易協定（與我國是GSP）；（二）對該國進口商品課徵高關稅或進行限額，以「要回」美國煙酒業者的損失金額。此即所謂的三〇一條款，是美國貿易談判的「殺手鐮」。自一九七四年立法以來，三〇一條款曾在六十多個案例中被引用，對手國懼於其強大威力、牽涉廣泛和一旦實施後有可能成為永久限制，大多採取退讓措施。目前僅有十個案例最後真正動用三〇一條款，多半是對付日本及西歐國家。我國的若干「敏感企業」，尤其不堪負荷三〇一條款報復的「池魚之殃」。例如：百分之六十以上的紡織品出口輸往美國；一九八五年美國購買五一億美元或近百分之五七的我國電子外銷品；台灣鞋類產品佔美國進口市場的三分之一。

經過研判利弊後，我國在美國即將採取具體報復措施的前夕——十二月八日，終於就美國煙酒進口問題，與美國達成協議。在計價方面對美方作了重大讓步，以

換取美方在廣告方面的節制。該協定的主要內容包括：（一）生效日期：自一九八七年元月一日起；（二）進口項目：香煙、啤酒、葡萄酒及淡酒；（三）公賣稅：每千支美煙二十三美元，每公升啤酒〇・八三美元，每公升淡酒一・二五美元，及每公升葡萄酒三・三美元；（四）廣告與行銷：除零售據點及特別促銷活動外，酒類廣告限於雜誌及報紙，每一煙商每年可在雜誌上刊登廣告一二〇則；（五）商品標示：依國際慣例及我國有關法令辦理。美國業者估計第一年將可在台灣一年十五億美元的煙酒市場中，獲得百分之十的佔有率。白宮因而宣布撤銷對中華民國的不公平貿易報復措施。本案至此暫告一段落。

理論分析

哈佛大學經濟學教授歐森（Mancur Olson, Jr.）在其名著「集體行動之邏輯：公共財及團體理論」（*The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*）一書中將一個典型大型組織的個別成員比喻作完全競爭市場中的個別廠商，認為一己參與與否，無損於團體之成敗，因而他斷言，大型組織很難由理性的、自利的成員中獲得支持，而實現成員共

(一) 選擇性誘因 (selective incentives) 理論：在上述公式中，一典型的大型組織，其所有成員的 A_i 均小於 0，因此是惰性的，除非能提供選擇性的誘因而誘導成員貢獻，否則博奕時通常會失敗。美國煙酒商品獲得進口台灣市場的權利，可被視為是一項「公共財」(public goods)，因為它符合芝加哥大學政治學教授史乃道 (Duncan Snidal) 所揭櫫的二項標準：(一) 供求之共有性 (joint in supply)：一人之消耗不致降低別人所可享受之數量；(二) 享用之非排他性：如果公共財可供一人享用，它自動即可供所有其他人享用。但是進口市場的佔有率，卻可被視為是一項「俱樂部財」，具備私有財性質，用以刺激成員之貢獻，大煙酒廠商因而為爭取建立「灘頭堡」而不遺餘力。很自然的，倘若市場過於飽和，則此項俱樂部財 (選擇性誘因) 之質量及數量均將降低，此即本屆諾貝爾經濟獎得主喬治梅森大學布坎南 (James M. Buchanan) 教授所稱的擠壓效果 (crowding effect)。

(二) 附帶產品 (by-product) 理論：既存的、為特定目標而努力之團體，有時稍經刺激、協調及組織工作，就會為爭取近似目標而更努力。前述煙酒團體在先前對

日本、韓國等的周旋中，已凝聚共同綱領、經驗，及掌握充沛資源及人力，因此在對我國施加壓力時較能收到效果。

(三) 政治實業家 (political entrepreneurship) 理論：哈定界定「政治實業家」為「出於對自身事業前途之考量，發覺致力為相關團體爭取提供集體財是符合其自身利益的個人」。就此而言：美國貿易特使尤特可視為一政治實業家，因為他將自身事業理想與改善美國貿易赤字相結合，因此，他的「貿易談判十字軍征伐」，增加了美國業者在本案中達成目標的動力。

(四) 超理性考慮 (extra-rational consideration)：鉅大的貿易赤字，引發美國國內許多社會問題，甚囂塵上的保護主義浪潮，常常訴諸情緒及煽火性的口號，多少亦提供了原本惰性的團體一些非比尋常的團結機會。

作者認為中美煙酒談判最重要的決定因素是一方不均衡的談判地位，以致「大欺小」的結局，與一般霸權穩定理論 (the theory of hegemonic stability) 所得到「小佔大的便宜」之發現相互抵觸。依循史乃道及哈佛大學政治學教授寇漢 (Robert O. Keohane) 的概念，

乙
合作
背叛

次佳，次佳，最差，最佳
最佳，最差，二不利，二不利

合作 背叛

甲

(圖二)

囚犯兩難發生在日常生活中的許多實例上，激發了學者巨大的興趣。軍備競賽、貿易保護主義及集體行動等均為最著名的例子。

現在回到中美煙酒談判的個案，如果把美國業者看作是一大型組織，則這組織顯然是「成功」了——克服了囚犯兩難的問題，而達成了成員共同目標——將產品

輸往台灣市場。這結果與前述歐森所作悲觀預測相抵觸，為甚麼？本案恰可用以審視歐森與哈定所提克服「團體惰性」(group latency)的解決之道是否正確。

(一)「特典團體」(the privileged group)理論：歐森將「特典團體」定義為：「團體中某一或某幾成員，有強烈誘因願見集體財能獲得提供，儘管他可能要獨力負擔提供此集體財的全部」。以數學公式表示： C 是此公共財之費用， V_i 是個別成員享用此財所獲之毛利益(gross benefit)， A_i 則是個別成員貢獻並享用公共財所獲之淨利益。 $A_i = V_i - C$ 。如果有某些成員的 A_i 大於0，則此團體為一「特典團體」，多半會成功。就此而言，「美國香煙出口商協會」(U.S. Cigarette Exporter Association)可視為一「特典團體」，因為最主要成員如 R.J. Reynolds Tobacco Co. 及 Philip Morris Inc. 等，很明顯地希望見到公共財被供應，而且事實上負擔了公共財的費用——它們積極捐款，支持該協會向中華民國及其他國家遊說，開放市場、進口美煙。它們對自身利益的積極追求加強了美國貿易代表署與我方談判時的高姿態。酒業者另外進行自己的遊說，獲得選區在加州產酒區域的國會議員們的堅定支持。

金山紀事報」駐華記者柯瑞敦 (Tom Crichton) 遺憾地指出此舉實使美國扮演「第三次鴉片戰爭」的主角，刺痛中國人因中英鴉片戰爭失敗後「羞辱的世紀」所印銘的心理創傷。

結論：政策評估

如前所言，國際間貿易保護主義是「階升的囚犯兩難」 (prisoner's dilemma with gradations)，現以下例說明：

兩貿易實力相當的國家，欲決定課徵對方貨品關稅之稅率，為分析之便，假設各國可採○關稅（自由貿易）、百分之十、百分之二十及百分之三十等稅率，而其效益 (utilities) (酬值) 之計算方式如左：

(一) 一國之稅率若高過其對手百分之十，則獲二單位效益；反之，即失去二單位。因為高關稅可使對手貨品變得昂貴而失去競爭力，可改善國內就業及外匯存底。

(二) 一國之稅率若每高於○稅率百分之十，則喪失一單位。這是由於消費者須購買較為昂貴的進口品，社會整體蒙受無可挽救的「實重損失」 (dead weight loss)，該國國際形象受損等。

由(一)、(二)計算得到圖三——一個「階升的囚犯兩難」：

此例具有以下特色：(一)圖三內左上、左下、右下、右上極端空格構成一標準的「囚犯兩難」(圖四)；(二)圖三是一個「全面性」的「囚犯兩難」賽局，由極端的策略所構成；(三)圖三亦是一「局部性」的「囚犯兩難」，因為任何二鄰接行和二鄰接列的 2×2 賽局(如圖五)都可以構成一「囚犯兩難」；(四)原先的 4×4 賽局具備

	0	10%	20%	30%
0	0,0	-2,1	-4,2	-6,3
10%	1,-2	-1,-1	-3,0	-5,1
20%	2,-4	0,-3	-2,-2	-4,-1
30%	3,-6	1,-5	-1,-4	-3,-3

(圖三)

「普遍優惠制度」可視為霸權——美國為確保國際體系之穩定所提供的公共財或所構築的國際制度（international régime）。寇漢在其所著「霸權之後：世界經濟中的合作與失調」（*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*）一書中將「國際制度」界定為「由於相互依賴之現實而產生有協調政策之必要，國際制度正是針對該必要所定的有關國際貿易及金融的，包括規則、典範、原則及決策程序等的措施」。有一點根本不同之處是：美國可在任何時候隨己所欲取消對中華民國GSP之供給，而無虞對手國能給予美國嚴重的反擊，因為這個公共財原本就是美國所獨力提供的，相形下我國較弱小，在中美關係「良好」時，「小佔大便宜」的現象確實發生過（前已論及，我國多年來向為GSP之最大受益國）。多少拜該制度之賜，我國已成為舉世欽羨最成功的新興工業國家（newly industrializing countries, NICs）之一，而中美貿易摩擦日劇之際，看來違背常情的「大欺小」結局乃不可避免。此外，三〇一條款之威力，確保了美國對實施不公平貿易措施的伙伴之有效遏阻。反之，我國在意識型態上與美國相近，在地緣政治上以美國為認同對象，經濟成長

依賴美國經濟成長；此即所謂之「火車頭效果」（loco-motive effects），對美貿易順差逐年加大，又是GSP的最大受益國，對美交涉實無太多王牌，即使採取報復措施，到頭來損失最大的還是自己，所以犯不著在煙酒進口問題上與美國展開滑鐵盧對決。

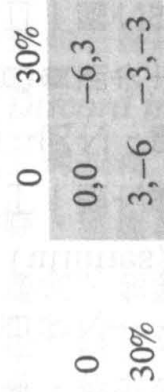
我方交涉成果復受以下三因素之限制：（一）在我國經貿逐漸自由化的大潮流下（不可否認，美方壓力是主因之一），公賣局過時的壟斷制度已證明是弊多於利，得不償失；（二）國內反煙酒私人團體，如消費者文教基金會及董氏基金會等的活動僅稍微增強了政府原本不利的談判地位；而其對手——美煙酒商對此案的貢獻及壓力，則充分轉化為美國貿易代表署的高姿態；（三）本案的某些「受害人」，如菸農只在乎政府是否收購其菸葉，而廣大的公務員，則更不可能為此而成立組織，以為政府之奧援。

上述各項原因共同決定了煙酒協議的命運，但兩國不平等的談判地位實為最主要的原因。

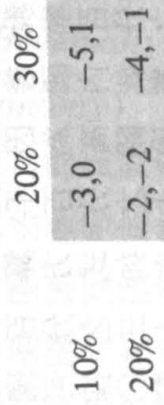
最後，美國煙酒進口至少對部份國人而言是「公共弊害」（public bad），哈定指出：有時反對弊害（損失）的組織行動比支持某公共財（受益）要容易。「舊

「囚犯兩難」之特徵：百分之三十稅率是一「優勢策略」，且導致不合效率的後果。此賽局的不佳後果可由任何關稅之提高所引發後果得到驗證：一國每提高關稅百分之十會(1)自己得二單位，且使得對方失二單位；(2)自己失去一單位。

此一模型用於中美——兩個不平等的貿易伙伴之間，自然需要重大修改，因為弱方不可能像強方那樣制裁



(圖四)



(圖五)

對方，所以酬值會十分不同。但此一模型之精神卻真正指出全球今日貿易問題之癥結所在：對自由貿易無信心，乃尋求「邊際優勢」，因此引起逐漸昇高的敵對行動，最後終於使得全世界整體蒙受重大損失。

美國以煙酒進口作為平衡貿易赤字的手段，已證明為一欠周詳考慮的政策，對象選擇錯誤，且引發鉅大反效果。第一，一億五千萬美元的煙酒銷售，對龐大的一三五億美元的對華逆差，根本無大幫助。其次，消費者才是決定美煙酒命運的主人，鑒於國人目前對英煙三五、登喜路、法國白蘭地、英國威士忌、日本清酒的偏好情形來看，煙酒開放進口的真正受惠者恐是歐日，而非美國；歐日搭了美國「貿易進擊」的便車。第三，本案由於媒體見光率大，已激起民衆反感，對美煙酒的筭路藍縷功業有礙。

解決美國貿易赤字之道不在保護主義，而在增加美國製造業界的競爭力、解決聯邦政府龐大的預算赤字，及合理調整過高的美元滙率。

至於本案給予我國的教訓則有：提高生產力、促進產業升級、致力分散市場及加速培養深諳談判理論與實際的經貿交涉人才。