

中國大陸（含香港）成爲我國最重要之市場，美國對我貿易之重要性遂不復當年。2008 年全球金融海嘯爆發以來，我對美國貿易更呈嚴重衰退，欲振乏力，已引起經貿部門的擔憂。

根據統計，2008 年我對美商品出口金額共計 363.27 億美元，較 2007 約減少 5%，我自美進口金額共計 252.79 億美元，較 2007 年減少 4%。2009 年前 9 個月，我對美出口衰退 28.2%，美國現占我出口比重之 10.4%，爲我國出口第 4 大市場；我自美國進口 17.0 億美元，較上年同期衰退 20.6%，占我進口比重 10.3%。

值得重視的是，相較於中國、日本、韓國及東南亞國家，我對美國出口衰退之幅度最大，達到 -31.85%，以致在美國市場中，我出口表現明顯落後各國。

從 1998 年起，我出口至美國占我出口比重逐年下降，從當時之 26.6%，至 2008 年時僅及 12%，2009 年前 9 個月更降至 10.4%，較諸亞洲鄰國對美出口比重已偏低，亦顯示我產品在美國市場的競爭力不足，值得經貿單位正視。相較我對美貿易比重漸低，我對中國大陸市場的依賴程度卻與日俱增，占我總出口比重已超過 40%，此種嚴重失衡現象已對我經濟安全及永續發展造成極大威脅。

展望未來，ECFA 簽署生效後，我對

中國大陸經濟倚賴程度勢必持續攀升，因此與美國及其他貿易夥伴發展穩定、健康的經貿關係更具戰略性意義，惟美國牛肉問題處理不當對於台美關係已造成傷害，更已影響我國國際形象，恐是政府當初力推美國牛肉進口始料未及之發展。

針對美國牛肉事件引發之風波，本文提出政策建議如下：

- (一) 回歸 WTO 貿易規則與科學性風險評估機制，以符合國際規範之作法重新認定美國進口牛肉是否符合安全性，以及涉及進口所需採取之安全標準與檢驗檢疫措施；
- (二) 持續推動台美 TIFA 重啓諮商作業，除美國牛肉外，應檢視其他有礙 TIFA 進展之關鍵因素，以爭取台美經貿關係更進一步發展；
- (三) 針對兩岸關係改善及 ECFA 進展，行政部門應對關切之貿易夥伴國家，如歐盟、日本、東協國家等，主動提出說明，加強資訊流通及透明化，以預防其他國家因擔心其經濟利益受到傷害而對我杯葛或施予政治壓力；
- (四) 兩岸洽簽 ECFA 應符合 WTO 原則，未來亦應依據 WTO 規定提出通知，以避免其他國家在 WTO 架構下對我提出質疑。

美國牛肉進口事件對我國衝擊與因應之道

曹雄源（國防大學戰略研究所少將所長）

美國牛肉進口一事，歷經台美官員一年多的溝通才簽署議定書。期間我方官

員亦經過審慎的程序，綜合多項科學數據之嚴謹評估後，才與美國達成協議，

其過程比韓國模式還嚴格，但在多重因素參雜下，導致民眾無法理性看待此一單純美國牛肉進口協議。而立法院「食品衛生管理法」修法協商共識違反「台美牛肉議定書」，美國做出強烈抗議，對未來軍售、高層訪問、參與國際相關組織、台美貿易暨投資架構協定（TIFA），以及國人赴美免簽等議題都將產生衝擊。本文聚焦於美牛肉進口遭拒可能影響美國對我國關係，提出四點說明及兩項表達，做為政策建議，據以因應可能變局。

一、說明決策過程迷思

我國由於國際地位使然，在思考國家重大決策時，為避免節外生枝，大都採取隱而不顯之做法，亦即由少數核心官僚與幕僚做為運作模式。但此種決策模式亦有無法廣納雅言的盲點，欠缺橫向的聯繫與溝通，並爭取大多數人的支持。美國牛肉進口一事，再度曝露政府權責單位隱身幕後，欠缺溝通所產生之後遺症。

二、部門橫向溝通不足

「國安會」由於其單位的特殊性，只能多做少說以免橫生枝節，然而此次美牛肉進口一事，大力衝擊「鍋內決策」的疏失。「國安會」、「衛生署」及「外交部」在整個作業過程中，並未適時將整個細節及美國牛肉進口對民眾健康並無安全疑慮，向立法院說明原委，以致事態擴大在民意壓力下，立法院不得不大動作意圖推翻「台美牛肉議定書」，惟此動作

確實引發台美關係的緊張。

三、低估民意反應力度

2007年5月世界動物衛生組織（OIE）對美國牛海綿狀腦病（俗稱狂牛症，BSE）疫情做出判決後，美國即要求我國擴大美國牛肉及牛肉產品的進口，經過長時間的談判與溝通遂於2009年10月22日簽署議定書。而此次牛肉開放進口便是依據雙方的議定書，但由於政府政策說明不足，宣傳力度也不夠，無法讓民眾了解事件的過程與真相，俟經媒體披露，民意如滾雪球般對立法及行政部門施壓。

四、公共政策說明不足

美國出口牛肉其實是「國際議題」；吃多少量、吃多少年、會得到多少風險，有其全球依循的科學精算公式¹。雖然美國牛肉進口事涉與美國在其它議題的鏈結，若這項議題沒有獲得解決，則後續一系列議題都將因美國牛肉進口一事受阻。然在決策過程中如能多加溝通，適時政策說明及體察民意走向，則「台美牛肉議定書」之執行便不會狀況連連。

五、嚴正表達經貿不與其它議題掛勾立場

我國應利用機會向美國嚴正表達，經貿議題不應該影響對我國軍售的立場，亦如美國與盟國、友邦及友好國家，在農產品貿易發生摩擦時，並不會擴大危及其它議題的合作關係。因此，政府在事件的處理過程中，除積極平息內部反

¹ 江慧真，中國時報 10版，2009年12月25日。

對聲浪，展現處理事件的誠意外，與美國就其它議題的溝通上，仍應保有不卑不亢的態度，以避免陷入惡性循環，遭受兩面受迫的窘境。

六、表達持續做好內部溝通平息事件爭議

此次美國牛肉進口一事造成政府外交的危機，主要源於決策不透明、未與

立法院充份溝通、政策說明不明確、低估民眾對美牛肉安全疑慮的力度，在多重因素匯集及媒體大幅報導下，斷喪政府的威信，同時導致台美關係的緊張。政府單位未來應記取從事件中獲取教訓的經驗，就事件決策的來龍去脈愷切檢討，持續做好內部的溝通，儘快平息事件爭議，恢復台美友好關係。

國內政治結構發展對公共政策的挑戰

丁樹範（政治大學國際關係研究中心研究員）

馬總統因為美國牛肉進口遭致同黨立法委員及民進黨的集體反對使其施政遭遇重大挫折。社會上對馬總統的挫敗有許多分析，包括缺乏與國會的溝通，輕忽民意，及剛愎自用等，致使他做出錯誤判斷，終而肇致挫敗。

前述的分析有其道理。然而，一個政策的推動涉及許多因素、過程和環節。本文擬從台灣政治結構發展角度評析其對未來公共政策的挑戰。這是關心台灣發展者不可不注意的。

首先是政治領導人培養過程。李登輝總統應該是台灣最後一位經歷不同層級歷練的總統，也是最後一位魅力型領導人，他的魅力使他可以完全掌控國民黨，乃至於取得跨黨派人士的支持。然而，他以後的總統無法享有他的權力和魅力。以後的中華民國總統大概都是從地方諸侯（例如，未來的五大都市）透過選舉而產生。他們的共同問題是缺乏中

央政府的歷練，但是，要在就任後的最短期內鞏固權力，推動政策。這幾乎是不可能的任務。

政黨內部派系林立是一大挑戰，在不同議題上對總統形成挑戰。在陳水扁總統執政時期，中央政府是派系共治與派系平衡，其結果是他的八年任內換了七位行政院長。其後果是每位閣魁有不同施政重點，公共政策缺乏持續性而趨於短期行為，產生類似「尋租」現象。派系近乎擁有否決權。

馬總統也面臨類似情況。他雖身為總統，並兼任國民黨主席，但是，他似乎難以指揮得動國民黨、立法院黨團，及整個藍營的不同系統。藍營特有的大老及尊老敬賢文化使他難以動彈，影響政策的推動。

其次是黨組織的牽扯。國民黨是剛性組織，而不只是選舉機器。民進黨創黨時模仿國民黨的組織型態。這使兩個政