



WTO談判技巧的經驗

●蔡英文／英國倫敦大學政經學院法學博士

●陳雪琴／記錄整理

壹、談判的重要性

台灣社會長期以來，對於WTO、台灣對外的談判，甚至對中國經濟往來等議題的討論，都被視為菁英的工作，但問題是這些菁英討論的結果或最後的決策，卻深深影響整個台灣與台灣人民。從台灣國家發展的過程來看，我們發現到涉及國家重要的決策，特別是對外談判的事務，以台灣的地理環境或是國家屬性而言，如何透過談判的方式維護台灣的國家利益非常重要。

在台灣民主化的過程，全民有意願與期待參與國家重要決策愈來愈強烈，在此情況下，政府再也不能用簡單的語言告訴民眾，該往哪一個方向走！因為台灣已經進入民主化的時代。或許在公元2000年前，台灣仍處於威權的時代，政府說什麼，人民就跟著走；公元2000年以後，台灣走向民主化，民眾不再盲目隨政府起舞，政府提出任何政策，必須說服人民，讓人民瞭解政府的施政是對大家有利。最重要的是，每一個社會事務或國家政策，不像一般人所想像的單純，只要是對的事大家就該堅持、就會同意，其實社會的組成相當複雜多元，不管是從事農業、勞工、大財團的股東、經營者或是高級主管，其背後所代表的都是不同的利益考量。因此，台灣對外的談判，尤其是經濟性的談判，牽動每一個人的利益。就談判員而言，如何在這麼多不同的利益傾向中，找出最大的共同利益點最為重要；如果找不出最大共同利益點，至少也要找出眾人利益的平衡點，這是優質的談判最重要，也是最困難的部分。

貳、何謂談判？

很多人會問，什麼是談判？我想大多數人會聯想到第一個情境，就是關起門來開會，雙方代表在會議室內唇槍舌劍一番，稱之為「談判」。事實上，這不算是談判，僅是談判過程中最後的一個章節而已。嚴格來說，真正的談判從談判員走入會議室之前，必須準備的前置作業以及後置作業相當的繁複，如果沒有準備好前置與後置的作業，光是坐在會議室內談判，其結果不會成功，即使談成了，也無法執行。

以最近引起國人關注的美國牛肉進口為例，上談判桌談判的人事前沒有完成前置作業，也沒有做好後置作業，只有與對方在會議室內談出一組協議。雖然雙方達成協議，但台灣社會無法接受協議的內容，造成國人對政府談判能力的信心崩盤，立法院通過拒絕談判協商結果的法案，這是台灣歷史上第一次出現的問題。這類問題不僅出現在台灣，其它的國家也曾出現過，凸顯行政部門在談判的過程中，並沒有將前置作業和後置作業都作好的結果；換言之，沒有取得社會利益的共同點或平衡點的情況下，儘管雙邊達成協議也完成簽署的動作，並不能算是一個真正的協議，因為該協議的內容無法被執行。

參、談判的技巧

很多人期望自己有朝一日成為一個優秀的談判員，可以在重要的國際場合發言、與談判對手爭辯或協商，談判的基本功涉及的範圍很廣，包括：具備外語溝通的能力、足夠的常識、要能深思熟慮、反應要靈敏，更重要的是要有觀察別人的能力。談判非常重視雙向的效果，也就是彼此之間要能達成溝通，如果談判員不懂得觀察別人，就像牧師傳教一般，只講給對方聽進行單向溝通，通常談判不會成功。

談判不是辯論，辯論是要擊倒對方，而談判是與對方找出共同解決問題的方法，所以要懂得觀察對方在想什麼，哪一點對方可以接受，有時還要站在對方的角度想問題，才能找出共同解決的方案。除非談判只是為了談判而不求結果，有的談判是為了談判而談判，唯一的目的就是談而不破，只要談判不要破裂就好，這是另一種類型的談判。無論是哪一種談判，必須先將自己的目的先訂好。談判最重要的功夫，就是要具備觀察對方的能力，研判對方心理在想甚麼？有效瞭解其背後代表的利益為何，談判才有可能成功。

肆、談判代表應有的能力

一、文字表達的能力

在談判中語言或文字的表達能力非常重要，在很多重要國際場合，進入最後一個階段必須將談判的結論訴諸於文字時，是不是能找出一句話，代表大家共同的想法非常重要，這是談判能否完成的關鍵。我們學習法律最重要的部分，是懂得法律的基本原則與概念，但是有一個部分往往會被忽略掉，那就是在英美法的訓練過程中，相當重視 Drafting 的能力，無論是撰寫有關的法律文件、訴訟狀或協議書等，都必須精確掌握談判所達成的共識。因此，談判員對於文字掌握的能力一定要好，這方面需要依靠經驗的累積，因為沒有一個談判員是天生的，也沒有所謂的天才談判員，所有談判的技巧都是由經驗累積而來，特別是文章書寫的能力更是如此。



我可以告訴各位，台灣加入WTO的英文文件，有一半的內容是經由我完成的，談判不僅僅是坐在會議室內談而已，還要將談話的內容形諸於文字後，談判才算是結束。Drafting的訓練相當辛苦，我拿到博士學位之後，接受三年律師Drafting的訓練，我所寫的文章還是要一字一句地修改，有時候並不是單純文字本身的問題，而是文章內容是不是能代表一群人的共識。為何我說Drafting很重要？我們所完成的文件，主要是給自己或受過專業訓練的人看的，因為將來的人勢必遵循這些文字所展現協議達成時的精神與內容。所以，往往在談判的末期，都是文字上的唇槍舌劍，大家不要以為在網路的世界裡，隨時可以找到參考的文件，我們一定每天不停的寫、不停的講，才算是談判員最基本的訓練。

二、觀察對手的能力

談判員另一個重要的基本功，就是培養觀察人的能力。我記得有一次參與對美國的談判時，發現到對方一直在觀察我的一舉一動，因為我經常坐在主台旁邊，有時我會在談判進行中，給主談人傳遞紙條或提出暫停、再協商的資訊，對方會判斷我可能是掌控整個談判進程和步調的人，他們會特別觀察我臉上的表情。我們可以發現，談判一旦進入末期，很多談判員是沒有表情的，也不能有表情。談判員的行為模式如果套用在政治人物身上是很糟糕的一件事，因為政治人物要給人是活生生的感覺、有不同情緒的表現，很多人說我是一個很糟糕的政治人物，我想主要的理由在此。

在談判的攻防之間，發動攻擊的人要觀察對方的反應，而防守的人則不能被對手識破自己的回應。觀察人的能力非常重要，不只在政治界需要，在商業界更是如此，企業行銷或產品設計，最終的目的是要把產品賣出去，產品要賣得好，勢必要抓住消費者的感受才行。

伍、WTO架構下的談判

以美國進口牛肉談判為例，為何一個談判的結果會造成社會這麼大的不安，造成總統的民意支持度為此下降十幾個百分點？WTO的談判員常常處理技術性的問題，他們會去參考WTO有關打開牛肉市場談判的條文如何規定，WTO有一套「市場開放協商」（market excess negotiation）的機制，還有「農產品檢疫措施」（Sanitary and Phytosanitary，簡稱SPS）、以及「技術性標準」（Technical Standards）要求工業產品必須達到一定的標準才能進口。換句話說，一個國家要維持其工業產品使用的安全性或者農業產品進口的衛生安全，都有一定的標準其背後必須具有科學的證據（scientific evidence）來支撐。

在WTO架構下進行談判，其目的是開放市場，如果對方沒有符合我們的標準程序，工業產品違反Technical Standards或是農產品違反SPS時，可以將外國的產品阻絕在境



外，有時候各國設定這些標準（Standards）本身就是一種貿易障礙（Technical Barrier to Trade），例如：日本曾規定進口洋蔥的大小要符合規定，太小或太大都不行，我們不知道洋蔥的大小是否會影響人體健康或違反食品安全的要求？日本過去最常利用這種方式限制外國產品的進口。因此，WTO強調產品標準的制訂，必須要有科學的根據，我們可以發現美國貿易代表署（USTR）對於美國牛肉出口台灣的談話，還是回歸到科學的證據，符合WTO的相關規定。

其實WTO強調市場開放的原則，但是各國可以透過標準設定，將他國的產品阻絕在外。現在問題出在美國養殖的牛有狂牛症，以美國肉商的立場而言，美國人所吃的牛肉與出口到台灣的牛肉都一樣，為何你們要使用SPS程序將美國牛肉排除在外？美國人認為台灣對美國牛肉設定的標準是一種「貿易技術障礙」。有一次美國智庫的學者跟我說，美國的牛肉我們每天都在吃，為什麼你們不要吃？我給他的答案是話不要說得太早，因為狂牛症有無影響人類健康，必須要十年之後才會發現，那位學者也就閉嘴。

陸、風險教育與風險管理

今天我們一再面對風險的問題，有沒有風險？風險又是多大？這個風險是不是人民所能接受的。美國AIT台北辦事處長司徒文講了一些話就被罵得很慘，他說台灣每年有許多人因為騎機車意外喪生，他認為吃美國牛肉比騎機車安全許多。其實他沒有說錯，因為每天生活處處充滿風險，有些風險是我們可以接受的，有些則是無法接受的，對於風險的認知與可以接受的風險之間，往往在於個人的一念之間。

我們的官員與美國官員進行談判之前，必須要向社會大眾進行「風險教育」（risk education），明確告知人民進口美國牛肉是有風險的，同時也要評估這個風險人民是不是可以接受。如果政府已經告知美國牛肉的風險，而台灣人民也能夠接受這個風險的話，政府就可以上談判桌談判。如果人民不能接受，政府就必須進行「風險管理」，採取何種措施控制或降低風險的發生。

政府事前沒有做好「風險教育」及「風險管理」，輕率與美國簽署開放美國牛肉進口的協議，當然引起台灣全國人民的反彈，政府隨又趕緊提出所謂「三管五卡」的措施來補救，要求進口的美國牛肉需要逐箱解凍並檢驗，請問這些牛肉解凍後，還賣得出去嗎？美國人認為台灣政府的作法是找碴，批評台灣政府進行技術貿易障礙。

為何美國牛肉會引起這麼大的風波？而且在此之前，韓國已經發生過，韓國總統更因為美國牛肉的事件民意支持度降到谷底，而我們的政府居然沒有注意到這些警訊。台灣是一個媒體社會，目前總共有八家新聞台，全天二十四小時播放新聞，政府的政策出錯，每小時在電視上報導一次，向民眾擴大宣傳的效果是八乘以二十四。對站在第一線的談判員而言，在媒體充斥的社會，也要懂得與媒體溝通，避免惡性的效果被放大渲



染，相當不容易。

柒、結言

我有十二年處理台灣加入WTO的經驗，個人有了這些歷練之後，又擔任過陸委會主委，也經歷了行政院副院長，現在是民進黨的主席。我憑這一套——十二年的訓練所練就的功夫，讓我可以勝任很多工作。我不是說今天上課是各位走向擔任民進黨黨主席的第一步，我相信如果能夠經過這種訓練，不一定是個談判員，也可以是一個協商經理人，只要能成功地去談好一件事，或者完成行銷的目的，就是一個成功的談判員或協商經理人。我今天所講的內容是個人的經驗，身為談判員必須要注意的幾個基本特質，也是進入WTO領域工作的基本功夫。各位有朝一日，不一定是我走的這一條談判員之路，有可能是陳隆志教授投入終身教育下一代之路。

記得過去我在政大研究所開始教授WTO的課程時，很多學生聽不懂我在講什麼，WTO自成一種語言，既不是英文、中文、也不是日文。很多人聚集到日內瓦開會談判，雖然不同的國家代表講不同的語言，但都使用一種共同的語言，就是WTO language。各位務必要學這些WTO language，這些語言有時在字典裡是查不到的。例如：WTO有一個慣用的字tariffication，這是新創造出來的名詞，凸顯WTO在戰後經過五、六十年的談判過程，累積出很多新的語言、文字與文化，它是一個非常特殊的文化。在此特殊的文化中，各位從中可以學到一個更大的領域裡，得到一些特別的際遇。

我記得過去對外談判時，很不服氣地說很多國家要求我們做這個、做那個，取消貿易障礙拿掉，可是某些國家自己也有貿易障礙，為什麼他們可以做，而我們不能做？最後有位英國的大使點醒了我，他說：要回歸現實，WTO仍是強權領導的特權。對菁英而言，WTO有最好的成長發揮的空間，但也不要忘了，我們這種國際地位身分不明的國家，在國際談判過程中勢必要受盡屈辱。台灣國內市場規模很小，我們必須咬緊牙關忍住屈辱，作為一個貿易規模相對較小的國家，在WTO內說話聲音很小，在WTO內只有大貿易國說話的才有份量。各位不要以為日本是一個大的貿易國、出超很多，但在WTO內日本卻是相對弱勢，因為日本給外國貨的市場並不大，而真正聲音最大的是美國，原因是美國市場對外開放，雖然美國有巨額的外債。

大國的談判員因為國內的市場很大，談判過程中生龍活虎，反之，小國的談判員則是倍感艱辛，而且要忍住屈辱的感覺，就像台灣相對於中國的感覺。雖然我們面對艱難的環境，但我們千萬不能失志，對自己要有信心，如果失志、對自己沒有信心，台灣就沒有未來。◆