

中華民國對東歐國家貿易政策制定之分析

鄭端耀

(國際關係研究中心副研究員)

東西貿易不僅是國際關係重要的一環，也是各國對外政策頗具政治爭議的問題。它牽涉到國家安全、外交政策、經濟利益、意識形態等多項因素，並關係國內外政府機構、社會商業團體的利益。近年來，東西方關係逐漸緩和，雙方往來貿易開始增加，而東西貿易政策 (East-West Trade Policy) 亦普遍受到國際與國內政治注意。

東西貿易成爲國際關係一項特別課題，始於第二次世界大戰後美蘇冷戰的衝突。美國爲了防止戰略物資與科技產品流入共黨國家，一九四九年由美國國會制定「出口管制法」，管制對共黨國家貿易輸出，同時聯同西歐盟邦成立「多邊輸出管制協調委員會」，簡稱COCOM，邀約北大西洋公約組織國家（冰島除外），和日本，加入爲會員，共同進行國際出口管制，貿易從此成爲對共黨國家鬭爭的外交工具。^①

到一九六〇年代末、一九七〇年代初期，美蘇緊張對峙較前緩和，東西開始和解談判。此一政治關係的改善，助長東西貿易的要求，西方商業團體於是紛紛要求政府開放對共黨國家貿易，放鬆出口管制。處此壓力下，包括美國在內的西方諸國，從一九七〇年代始，逐步放寬東西貿易管制，然而因顧及國家安全與外交政策利益，政府仍然維持相當程度貿易控制，而且隨著東西政治關係波動，時常改變政策，對東西貿易進行干涉，結果造成業者重大損失，昇高政府與商業團體的利益衝突，並引發對共黨國家貿易政策制定的紛爭。^②到底國家安全、外交政策、經濟利益孰重？取捨標準何在？政策利益如何評估？管制尺度如何界定？這些問題一直到目前爲止，仍然爭論不休，困擾東西貿易政策之制定。

註① 欲詳知COCOM的起源及運作，請參閱 Gunnar Adler-Karlsson, *Western Economic Warfare 1947-1967*, Stockholm, Sweden: Almqvist & Wiksell, 1968.

註② Gary K. Bertsch & John R. McIntyre, ed., *National Security and Technology Transfer: The Strategic Dimensions of East-West Trade*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1983.

我國近幾十年來飽受共黨禍害，政府在一九四九年自中國大陸遷臺，即堅守「反共復國」的基本國策，絕對不和中共及其他共黨國家妥協談判，同時禁止與之接觸往來，包括通商貿易，^③一直是世界上最反共的國家之一。一九七九年十一月三十日，政府基於國際局勢的變化發展，中美斷交衝擊，以及分散市場需求，宣佈開放對東歐五國直接貿易，^④政策上作了重大的轉變。最近二年，政府為因應國際及國內各種主客觀環境的變化與需求，加速開放東歐國家貿易。一九八八年三月二十五日，把東歐直接貿易國家增加為七國。^⑤今年（一九九〇）二月二十八日，政府進一步同意開放對蘇聯與阿爾巴尼亞直接貿易，開拓東歐市場。^⑥

本文目的乃是以東西貿易發展為前提，探討我國對東歐國家貿易政策發展的經過，並分析政策制定的過程。研究的重點特別放在政府與商業團體於決策過程中的角色，兩者之間互動關係、政策利益的考慮、以及政策制定的結果。筆者希望藉由此項問題的分析探討，增加吾人對東西貿易政策制定之認識。

一、兩種不同理論觀點

一般而言，分析東西貿易政策制定有兩種不同理論觀點。第一種觀點認為政府，尤其是中央決策機構對貿易決策具有主導權；第二種觀點則認為政府並不具決策主導能力，相對地，社會商業團體具有決策影響力。以美國為例，威廉·朗（William Long）在分析美國貿易出口政策時，發現中央行政部門（The Executive）的決策機構，掌握絕大部份政策制定權。這些機構擁有高度自主能力，對外立場一致，視貿易管制為國家安全與外交政策一部份，直接納入中央管轄範圍。他們同時極力維護行政部門的貿易管制特權，抗拒國會與商業團體侵犯，並保持貿易管制作業的彈性，以便隨時可為政策所用。雖然國會有權修訂法律，限制行政部門管制權，但實際的結果並不理想，中央決策機構仍居政策制定主導地位。^⑦艾利奧特（Stephen Elliott）和威廉·朗持相同看法，在他研究的美蘇能源貿易問題中指出，縱然美國中央政府決策機構在強大的民意、商業團體、外國政府壓力下，偶爾也會稍作讓步，調整對蘇能源貿易政策，但是他們絕少會就政策的目標而作妥協，

註③ 此項禁令雖未明白見諸法律文字，但政府一再重申禁止的政策聲明，則是顯明事實。

註④ 經濟日報，民國六十八年十二月一日，第一版。

註⑤ 經濟部貿易局，對東歐國家貿易實施要點，民國七十七年三月二十五日。

註⑥ 中央日報，民國七十九年三月二日，第三版。

註⑦ William J. Long, *U. S. Export Control Policy*, New York: Columbia University Press, 1989.

中央政府機構一向視對蘇能源貿易為國家安全與外交政策的一環，能源貿易政策是以整體國家利益作為界定的依歸。^⑧

然而持相反觀點者則認為，美國對共黨國家貿易政策之制定，是經由許多政治利益團體協商妥協下的產物，沒有任何一個政府部門或機構具有足夠能力，控制決策過程。根據伯契（Gary Bertsch）研究一九七〇與一九八〇年代美國對蘇貿易管制政策指出，政治多元主義（Political Pluralism）所劃割的各種利益團體競爭，與多重政治勢力運作，最能顯現美國對蘇貿易管制政策制定。^⑨他認為在冷戰時期，意識形態抗爭影響下，一般以國家安全與外交利益為重，形成所謂政策共識（Policy Consensus）。但是這些決策環境因素，自從一九七〇年代美蘇和解，經濟利益要求昇高，即不再存在。代之而起的乃是，衆多利益團體，不同政策目標，多管道政治參與，結果形成政治權力分散，決策過程複雜，政策變化不定。這也就是伯契所說為什麼過去若干年來，美國對蘇貿易政策一直搖擺不定的主因，時而從寬，時而從嚴。他認為，以當前情形觀之，美國未來貿易管制政策趨向和諧一致的可能性很小，不同利益衝突將持續不斷，多種政治力量競爭仍不會減弱，政治多元主義將是貿易管制決策的主要特徵。^⑩

以我國言之，類似的歧見，亦可從探討我國經濟決策過程中發現。^⑪許多研究我國經濟發展的學者均指出，執政的國民黨不僅在過去數十年主導我國經濟發展之方向，同時掌握了絕大部份決策過程，民間商業團體少具政策影響力。^⑫根據此項觀點，我國經濟決策由少數中央政府機構掌管，位居機構頂端的決策菁英，憑其專業知識與政府政策需要，研析國內外經濟

註⑧ Steven Elliott, "The Distribution of Power and the U. S. Politics of East-West Energy Trade Controls," in *Controlling East-West Trade and Technology Transfer*, ed. by Gary K. Bertsch, Durham: Duke University Press, 1988.

註⑨ Gary K. Bertsch, "American Politics and Trade with the USSR," in *Trade, Technology and Soviet-American Relations*, ed. by Bruce Parrott, Bloomington: Indiana University Press, 1985.

註⑩ Bertsch, *Ibid.*, p. 278.

註⑪ 我國方面因尚缺乏對東西貿易政策研究實例，故只列舉一般經濟決策過程例子作為參考。

註⑫ Thomas B. Gold, *State and Society in the Taiwan Miracle*, N. Y.: M. E. Sharpe, Inc., 1986; Chalmers Johnson, "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," and Stephan Haggard & Tun-jen Cheng, "State and Foreign Capital in the East Asian NICs," in *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, ed. by Frederic C. Devo, Ithaca: Cornell University Press, 1987; Alice H. Amsden, "The State and Taiwan's Economic Development," in *Bringing the State Back In*, ed. by Peter B. Evans, London: Cambridge University Press, 1985; B. Cummings, "Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy," *International Organization*, Vol. 38, No. 1, pp. 1-40; 朱雲漢，「東亞新興工業國家之政府與商界關係」，政治學報，第十四期，民國七十五年十二月，頁一九五-二二七。

情勢，提出政策建議，然後會同黨政最高權威核心決定政策。在整個決策過程當中，民間企業及商業團體大半被排除在外，而且政府似乎有意和商界保持距離；不鼓勵決策官員和企業人士保持密切關係，以防止經濟利益干涉政府決策。^⑬甚少的企業界人士被政府吸收，納入到最高決策階層。

他們同時認為，決策當局利用國民黨組織體系，把各種不同的商業團體包容其中，用來消除政策爭議，化解反對力量。決策當局並握有許多政策工具，其中如稅制、匯率、融資條件、證照手續規定等，可以充份約制商業團體行爲。^⑭因此整個經濟決策過程所呈現的基本型態是，政府決定政策，然後要求業者配合實施。

近年來，愈來愈多學者對上述看法持不同意見，他們對政府在經濟決策中居主導地位的說法表示懷疑。就拿臺灣汽車工業政策制定為例，論者以爲不論就國家機構的自主性、一致性、統籌能力、以及制定政策或推行政策的有效性都成問題。^⑮從籌劃大汽車製造廠，華同案例顯示，參與決策過程的角色，除了負責制定經濟政策的國家官僚機構外，尚包括國內外汽車製造商、零件製造商、學者專家、輿論等。這些非國家機構的社會商業團體，不論是支持或者反對政府的汽車發展政策，均在相當程度內，經由政府的或私人管道，行使政策影響力，保護自身利益。此外，在國家機構中，參與的角色至爲複雜，有代表軍方、科技官僚、行政官僚等不同體系的機構組合，而且彼此政策目標不一、政治利益掛勾有別、相互看法分歧。^⑯結果時常引起部會衝突與政策矛盾，再加上決策機構缺乏有效分析高科技政策的能力，無法正確評估政策的成本效益，導致說服力不足，政策搖擺不定，此正好給予相關利益團體行使壓力，擴大爭議，和發揮影響力之良機。^⑰

還有近來許多人士以爲，由於臺灣政治日趨民主化，社會發展愈加多元化，傳統上由國民黨主控各種社會團體的型模逐漸式微，代之而起的乃是多管道決策參與和多種利益的角色。^⑱如果此種發展持續下去，在對外經濟貿易政策問題上，經濟

註⑬ Thomas Gold, *Ibid.*, pp. 126-128.

註⑭ Alice Amsden, *Ibid.*, p. 98.

註⑮ Walter Arnold, "Bureaucratic Politics, State Capacity, and Taiwan's Automobile Industrial Policy," *Modern China*, April 1989, pp. 178-214; Gregory W. Noble, "Contending Forces in Taiwan's Economic Policymaking," *Asian Survey*, June 1987, pp. 683-704.

註⑯ Noble, *Ibid.*, pp. 684-686; Arnold, *Ibid.*, pp. 196-204.

註⑰ Arnold, *Ibid.*, pp. 204-206.

註⑱ Hung-Mao Tien, "Transformation of an Authoritarian Party-State: Taiwan's Developmental Experience," 發表於一九八九年二月政大國際關係研究中心舉辦的「中華民國民主化」研討會上。

利益團體的自主性及活動力勢必昇高，而經貿決策過程也比較前複雜多變。

二、國家主義與多元主義

根據上述的討論，大致可把有關經貿決策爭論，以二個理論模式概括之，即國家主義(Statism)與多元主義(Pluralism)。

所謂國家主義乃指國家係獨立自主的單一政治體，能夠獨自的認定國家目標，追求整體國家利益(此不同於社會利益團體以追求個別的自身利益為目的)。政治權力資源以國家機構所在地為依據，最高行政機構首長最具政治影響力，他們主導政府決策，獨立設定政策議程，確立政策目標，規劃政策實施。如果當國家利益和社會團體利益發生衝突時，國家具有足夠能力壓制社會反對力量，或運用策略將各個團體分別擊潰，或拉攏個別團體將其利益納入國家利益當中。換言之，國家及國家機構的角色，為一凝聚的政治個體，掌握絕大多數政治資源，並主宰政府決策過程。^⑩

多元主義則主張國家之內包含許多政治社會團體，如政府機構、利益團體等，彼此競相角逐追求各自利益。政治資源分散在眾多團體中，沒有一個團體能夠壟斷大多數資源，也沒有一個團體能在某一政策問題上居主宰地位，每一個政策問題均有若干利益團體活躍其間。國家權威亦呈分散型態，國家並非單一的凝聚體，而是由許多政府機構組成，相互目標與利益並非一致，政府在政策制定上僅扮演利益協調的角色，或者是其中之一的參與者。處此情形下，決策過程乃相當複雜的政治運作，不受任何單一團體或政府機構所控制，而政策的產生是經過許多團體，長時期權力鬭爭、談判、協商、妥協下的產物。

本論文擬以國家主義與多元主義二個理論模式，作為引導分析我國對東歐貿易政策之制定，觀察政府與商業團體互動關係，探討各時期決策過程特色，並比較不同時期決策型態差異。研究的時間範圍從一九七九年十一月開放東歐五國直接貿易至一九九〇年三月開放蘇聯直接貿易止，將分為四個階段，逐一加以說明。東歐國家的範圍以包括蘇聯在內的東歐國家為限

⑩ Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest*, New Haven: Princeton University Press, 1978; Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities*, N. Y.: Cambridge University Press, 1982.

⑪ Robert A. Dahl, *Who Governs*, New Haven: Yale University Press, 1961; Robert A. Dahl, *Pluralist Democracy in the U. S.*, Chicago: Rand Nally, 1967.

，研究的資料以國內可見的政府文件、報章雜誌報導為主，作者個人訪問為輔。

三、對東歐國家貿易政策之制定

(一) 開放東歐五國直接貿易

我國政府自中國大陸遷臺以後，「反共抗俄」、「反共復國」，一直是我國的基本國策。^②在反共的大前提下，不僅不與中共往來，亦不允許與其它共黨國家接觸，所有出國旅遊的護照上，都加蓋「不許前往共黨國家」的規定，以示貫徹反共的決心。結果與我並無敵對（阿爾巴尼亞除外），亦無直接利害關係的東歐國家，長期以來，即被我排除在外，當然更沒有經貿關係的存在。

一九七一年起，我國迅速擴展對外出口，一些產品已經由東南亞及西歐國家轉售至東歐，開始進行所謂三角貿易，但由於政府政策的限制，加上東歐距我遙遠、市場無足輕重，工商業者並無開發此一地區的明顯意願，因此貿易數量相當有限。一九七〇年代後期，情形則開始有所轉變，在政治上，中美斷交此一事件給予我國很大衝擊，政府深感有必要打破以往限制，和各國開展實質外交，爭取國際外交空間。在經濟上，產油國家連續調高石油價格，造成世界經濟不景氣，各國紛紛採取保護主義措施，影響我產品外銷，而且我貿易又過度倚賴美、日兩國，因此爲了減少經濟不利因素，繼續維持出口成長，乃思分散貿易地區，擴大外銷市場。於是在此環境背景下，一九七九年十一月十三日，經建會主任委員俞國華在第二次國建會上首先表示，政府已放寬工商界人士到東歐國家旅行限制，並且日後在護照上將不再蓋上「不許前往共黨國家」的字樣，^③二個星期之後，十一月三十日，外交部發言人金樹基宣佈，政府在政治與貿易分離的原則下，同意開放與東歐五國，包括波蘭、東德、南斯拉夫、匈牙利、捷克進行直接貿易，並與蘇聯、阿爾巴尼亞、保加利亞、羅馬尼亞四國進行三角貿易。^④

註② 民國六十一年九月二十九日，行政院長蔣經國在立法院嚴肅宣告我政府四個堅持不變原則：第一、中華民國憲法所制定的國體決不改變。第二、中華民國反共復國的總目標決不改變。第三、中華民國永遠站在民主陣營的一邊，爲伸張正義公理，維護世界和平的職志決不改變。第四、中華民國對於共匪叛亂集團絕不妥協的堅定立場決不改變。中央日報，民國六十一年九月二十九日。

註③ 經濟日報，民國六十八年十一月十四日，第二版。

註④ 經濟日報，民國六十八年十二月一日，第一版。政府首先開放與波蘭、東德、南斯拉夫、捷克、匈牙利東歐國家直接貿易，主要基於此五國與我無直接政治利害關係，且經濟社會制度較其它國家進步開放。至於其它四國，羅馬尼亞與保加利亞的政經制度仍然非常保守封閉，蘇聯則爲我國近代史頭號敵國，而阿爾巴尼亞素與中共親近，一九七二年以前，在聯合國極力主張「排我納（中）共」。

毫無疑問，此項政策宣告甚具時代開創意義。這是政府遷臺以來第一次准許和共黨國家進行直接貿易往來，也是第一次突破反共束縛，以政、經分離原則，彈性外交作法，和共黨國家合法接觸。在當時的政治情勢下，能作此開明決定誠屬不易，稱得上政策的一大突破。

很明顯地，該項政策制定是以政府為主導，不論是政策的提出、研議與決定，幾乎都掌握在決策當局手中，社會及商業團體並未扮演實質角色。事實上，中美斷交之後，決策當局即已注意到，臺灣與東歐國家三角貿易，有日益成長的趨勢，當時即有意尋求政策突破，但基於斷交後的政治敏感，未立即採取行動。一九七九年十月底，財政部長張繼正與中央銀行總裁俞國華赴東歐參加國際貨幣基金會的會議時，發現我國許多商品在東歐市場上銷售，回國後即表示，要對此情形加以研究，使這一事實成爲「正規化」。②接着行政院力行小組在召集人俞國華推動下，多次邀集外交、財經首長研商，籌擬加強對東歐國家貿易的辦法。③十一月中旬第二次國建會召開之際，決策當局對開放東歐貿易政策已有了腹案，會中俞國華對學者及業者代表所作開放東歐貿易的建議持肯定態度，並在會場宣佈放寬東歐旅行限制。國建會之後，決策當局進一步加速研商開放的作業問題，很快地在十一月三十日，完成東歐五國直接貿易的決定。所以就整個決策過程觀之，政府最高決策當局實居主控地位，雖然業者及學者亦曾多次提出放寬貿易管制的建議，但是他們無法直接介入政策制定，亦缺乏明顯的政策行動，再說他們的建議是否被採納，完全由政府決定，是故並不具備實質的政策影響力。至於代表社會意見的立法院，亦未扮演政策制定角色。我國對外貿易規定，一向以行政命令作爲管理依據，並未經過立法程序。實際上，一直到現在一九九〇年爲止，我國尙未有管理貿易之法律，擬議中的「貿易法草案」，尙未送交立法院審查，也因此立法院除了在此階段未扮演對外貿易決策的角色外，在整個對東歐貿易政策制定過程中，均未發揮政策影響力。

就政策決定因素而言，政治外交利益是主要的考慮，政府雖一再對外強調，開放貿易限制乃基於政治與經濟分離的原則，純粹從國家經濟利益爲出發點，然而只要稍微用心者，便可觀察出，該項政策其實就是彈性外交運用，是政府在國際外交謀略上，化被動消極爲主動積極的表現。④姑不論東歐國家是否在短期之內有所回應，至少這是一項重要對外政策訊息的傳送。其次，經濟因素亦是重要考慮，東歐市場頗具開發潛力，工業原料豐富，售價低廉，有利我國採購，同時民生消費品缺乏，適合我產品拓銷。但是因東歐國家普遍外匯短絀，缺乏購買力，而且東歐經濟爲中央計畫體制，受政府節制，一般並不

註② 民族晚報，民國六十八年十一月二十九日，社論，「論放寬對東歐國家的貿易限制」。

註③ 鮑永建，「我開放與東歐國家雙邊貿易工商界反應熱烈」，經濟日報，民國六十八年十一月二十八日；鮑永建，「政經分離展現了更大的運作空間」，

經濟日報，民國七十七年二月二十七日。

註④ 高希均，「論當前情勢我國與東歐的貿易」，今日財經，第三四期，民國六十九年七月一日，頁一五—二〇。

期望短期內會有明顯收穫。②至於國家安全因素，因我國與東歐國家無直接利害關係，貿易數額有限，往來貨品為一般性質，並不構成困擾。

(二) 開放東歐七國直接貿易

無論如何，自政府宣佈開放東歐五國直接貿易後，各界均給予相當高評價，認為此項政策決定極為正確，有助我與東歐經濟關係開展。工商界人士更是反應熱烈，一時許多廠商躍躍欲試，希望因此打進東歐市場。一九八〇年一月二十二日，經濟部貿易局擬定與東歐國家進出口貿易案件之處理原則，^①其中規定凡涉及東歐國家的直接進出口貿易，均由國貿局核准；東歐進口以工業原料、機械及半成品為原則，出口至東歐國家之產品不限類別等。國貿局並擬定推動國內廠商參加東歐地區商展，以利國產品外銷。

然而，我國與東歐國家之貿易額並不如預期的大。一九八〇年我國與東歐雙邊貿易額為七千餘萬美元，接下來的幾年數額雖略有增減，但均不及七千萬美元，一九八五年甚至降到不及四千萬美元，一九八六年略有起色上昇到一億二千萬美元，而且在此雙邊貿易中，我方幾乎均為入超，一九八六年我國出口至東歐值三千三百餘萬美元，我國從東歐進口值達八千八百餘萬美元。^②

無疑的有許多因素可以解釋我國對東歐貿易進展緩慢的原因，諸如雙方均未建立實質關係基礎，缺乏適當溝通管道；資訊交流不便，無法掌握市場動態；東歐國家採中央計畫經濟，對外貿易由國營機構負責，我國一般民間企業不易與之交易；東歐缺乏外匯，常採易貨貿易，我方業者則不習慣此種方式；貨物運輸費用偏高，通匯簽證時有困難等。

但是業者以為政府步伐緩慢，作法消極亦是一項主因。政府雖在一九七九年訂下立意甚佳的開放東歐貿易政策，可是却因意識形態拘束，無法放開，採取了所謂「低姿態、不鼓勵」作法，也就是說既不禁止，也不給予便利，而且還多方自我設限，增加雙方貿易往來困擾。^③政策執行上，政府各部門未能有效配合，經常發生相互掣肘，本位主義作祟，安全單位發言

註① 「如何對東歐貿易座談會」，經濟日報，民國六十八年十二月三日，第二版。

註② 經濟日報，民國六十九年一月二十三日，第一版。

註③ 「我對東歐貿易的現況與發展」，貿易週刊，第二二四九期，民國七十六年十二月二日，頁一八。一九七九年前我國與東歐國家間接貿易，均不登錄，列入歐洲其它國家之中，故缺乏確切統計資料。

註④ 胡春雷，「開拓東歐貿易市場之淺見」，中央日報，民國七十六年十一月二十三日。我國自我設限之處甚多，例如：①自東歐進口品目限於原料、機械半成品，且適用第一欄較高稅率。②東歐所開之信用狀須經保兌程序才得押匯，致廠商手續繁瑣、融資負擔加重。③東歐人士來華接洽貿易須經本地商人出面具保，行李檢查特別嚴格，但東歐對我並未如此。④我貿商欲前往東歐洽商，我方簽證手續特別繁複。⑤未開放直接通訊，際此資訊日新月異之時代，實無法與香港、新加坡競爭。」

力強，致使行政手續繁瑣，政策窒礙難行，限制越加越多，條文與說明不加區分，廠商常迷惑不知所措，平白喪失開拓東歐市場先機。^⑳

經貿單位對業者批評不表同意。一些經貿官員承認，外交及安全部門因基於法規規定及對外政策考量，採較謹慎作法，可是把貿易進展緩慢問題怪罪政府，顯然有失公平。實際上，廠商努力不夠，對東歐市場認識不足亦是主要原因。^㉑每年由國貿局及外貿協會協辦，支持國內廠商參加東歐地區商展，參加者並不是十分踴躍，經貿官員以為，國內廠商太過依賴政府，不夠自動自發。

不論如何，從一九八六至八七年起，業者已積極透過輿論、經貿管道，主動向政府表示對貿易限制措施的不滿，要求將東歐地區視為一般市場來看待，而非「非友好」共黨國家。同時業者邀集同業廠商，籌組考察團，進行東歐市場開發。而外貿協會此時也有較積極行動，除了在維也納設立商務辦事處，就近搜集東歐市場資料，並聯合國內從事北歐、東歐地區進口商，成立「東北歐貿易廠商聯誼會」，定期集會交換商情與心得，期以整體力量拓展東歐貿易。^㉒

一九八七年下半年，政府秉持經濟自由化的政策，開始加快放寬東歐貿易的腳步。七月經建會擬定放寬「對東歐國家貿易實施要點」，規定除蘇聯與阿爾巴尼亞兩國不得進行直接貿易外，其餘東歐國家均准許直接貿易，這使得我國與東歐國家直接貿易數目增加為七國。^㉓十月初，行政院核准東歐七國直接貿易，並放寬商務考察簽證規定。^㉔十月中，外貿協會秘書長江丙坤、國貿官員、及東北歐貿易廠商聯誼會，組團前往東歐考察，臺灣省進出口公會及針織毛衣公會隨後跟進。十一月，外貿協會、國貿局，及前往訪問的公會，紛紛提出考察心得報告，建議開放通匯、通訊、簡化簽證、及解除東歐進口產品種類的限制。^㉕十二月行政院力行小組原則決定放寬對東歐貿易管制。^㉖一九八八年一月下旬，匈牙利國家商業銀行總裁敦江(Sandor Demjan)，率領該國十多位國營機構首長來臺訪問，廣泛拜會我國經貿首長及業者廠商，有助我國政府決策人士突破對東歐貿易的「政治意識」障礙。^㉗二月二十三日行政院長俞國華在立法院作施政報告時宣佈，政府將本着政經分

註⑳ 「揭開東歐的神秘面紗」，臺灣經濟研究月刊，第十一卷，十一期，民國七十七年十一月，頁一一一—一二三。

註㉑ 「對東歐出口停滯原因，業者官方各有不同說詞」，經濟日報，民國七十五年一月二十七日，以及作者本人訪談經貿單位人士所得。

註㉒ 胡春雷，前引文。

註㉓ 經濟日報，民國七十六年七月二十八日，第一版。

註㉔ 中國時報，民國七十六年十月六日，第一版。

註㉕ 「調整對東歐經貿政策」，中國時報，民國七十六年十一月二十二日；樓志章，「東歐市場考察團紀行」，經濟日報，民國七十六年十一月十六日。

註㉖ 中國時報，民國七十六年十二月十二日，第一版。

註㉗ 中國時報，民國七十七年一月二十八日，第三版。

離的原則，解除對東歐貿易不必要限制，將東歐國家輸出入貨品比照一般自由地區進出口規定辦理。接着三月八日行政院核定「對東歐貿易實施要點」的放寬修正案。^④三月二十五日，國貿局公佈實施要點，並於當日起施行。^④

綜觀開放東歐七國直接貿易修正案經過顯示，參與決策過程的角色有明顯增加趨勢。廠商、同業公會、輿論、外貿協會、經貿單位、政府決策當局都發揮或多或少政策影響力，其中以進出口業者活動力的昇高，尤引人注目。政府未開放東歐貿易前，與東歐貿易的業者數目有限，而且缺少重大商業利益，尚未集結成團體的力量。但自政策開放後，貿易廠商日漸增加，逐漸形成利益集結（Interest Aggregation）現象，再經由同業組織運作，已發展出壓力團體型態，然後透過所屬政府經貿單位，或其它管道，行使政策影響力，要求廢除不利業者貿易的法規。雖然在這個時期商業團體力量仍然有限，並不足以挑戰經貿政策，但是他們在決策過程的角色，已由以往的被動變為主動，對放寬貿易管制的決策，構成相當可觀的催化力量。

相對地，政府主控東歐貿易政策能力有下降跡象：(1)政策主動權不再操之在政府，而且步伐逐漸落在業者後面；(2)決策當局不再是單一實體，內部意見常有分歧。一般而言，經貿單位比較開放，主張放寬管制；外交安全單位則較謹慎小心；(3)決策作業時間增長，從政策擬議、修正、會商至決定費時頗長，此除了顯現問題的爭議性，亦反映決策過程趨向複雜化與多元化發展。雖然如此，政府仍然維持政策決定權，力行小組依舊是決策核心單位，而且是唯一的權力中心，並未將權力分散給其他單位。政府內部仍然維持相當程度政策共識，不論部會間對放寬貿易的尺度與種類有不同看法，但基本上均贊同放寬東歐貿易的政策走向。

就政策決定因素而言，經濟利益的考慮是放寬東歐貿易主要原因，這其中除了業者的商業利益之外，更顧及分散市場及尋求廉價原料供應的需求。一九八一年起，由於我對美貿易持續享有鉅額順差，美國乃對我頻施壓力，要求臺幣升值、降低關稅、開放市場。面臨此情勢，尋找其它海外出路成爲不可避免之發展。意識形態作梗是一九八〇年代上半期對東歐開放政策無法有效推行原因，而意識形態降低却是一九八〇年代下半期促使開放政策向前的一個因素。一九八六年至八八年間是國內民主自由化發展最迅速時期，政府宣佈解嚴，解除黨禁、報禁等諸多限制。這些發展不只擴充國內政治空間，而且減少對外意識形態拘限。此外國際政治局勢演變亦改變國內決策者對東歐的看法，一九八五年蘇聯總書記戈巴契夫上臺後，積極推行新政，進行改革，受此影響，東歐國家積極跟進，揚棄共產教條束縛，突破計畫經濟體制約束，推出開放改革政策，追求

註④ 經濟日報，民國七十七年三月九日，第二版。

註⑤ 經濟部國貿局，「對東歐貿易實施要點」，民國七十七年三月二十五日。

資本主義社會式的財富，凡此給予世人耳目一新的印象。

(二) 省進出口公會訪蘇事件

政府開放東歐七國直接貿易的決定，一般表示歡迎，但是業者對政府堅持將蘇聯與阿爾巴尼亞兩國排除在直接貿易之外則感到失望。蘇聯是東歐最重要的國家，人口衆多、國民所得高、市場廣大、原料豐富，極富開發價值。政府以反共基本國策、政治考慮爲由，將其排除在外，業者覺得難以接受。^④

三月三十一日，臺灣省進出口公會通過決議，定於年底組成工商訪問團前往蘇聯考察市場。^⑤五月十六日，該公會正式向國貿局提出申請。根據該公會理事長林資清表示，他們公開提出訪問蘇聯的申請，其目的是希望政府表明態度，打破「可以做但却又不可以說的心態」，而且藉此機會讓政府瞭解業者的心聲，以及開放蘇聯直接貿易的好處。他認爲只要業者能積極爭取，與蘇聯直接貿易的政策終將落實。^⑥

經貿單位對此事立場不太明確。在態度上，經貿官員似乎傾向於「不反對」，經濟部此時正有計畫經由外貿協會組團，前往蘇聯作實地考察，評估開放蘇聯市場的可行性。^⑦但在政策考慮上，基於現行貿易規定，蘇聯非爲可直接貿易國家，廠商不可赴當地進行商務訪問，不便公然同意。國貿局於是將此項申請以「專案審核」方式，送交經濟部，再由經濟部轉呈行政院力行小組裁決。五月底，力行小組駁回該項申請，但表示如果省進出口公會補送蘇聯方面正式邀請函，及蘇聯同意給予入境簽證的保證，則可再議。^⑧

八月，省進出口公會透過日本、泰國商社協助，從蘇聯駐泰國大使館，取得蘇聯外交及經濟兩部門的簽證與邀請函，於八月三十一日，再次向國貿局提出申請，同時在這次的申請案中，附帶要求國貿局派員協助輔導，考察蘇聯市場，爲未來開放蘇聯貿易政策鋪路。九月中，在經過經濟部、外交部認可，行政院核定後，准予放行，並准許兩名公務員持普通護照隨團前往。十月二日，省進出口公會理事長林資清率領五十八人訪問團赴蘇，作爲期十九天考察活動，訪問團成員中包括外貿協會市場開發處處長牟盾，及二位國貿局官員。^⑨

註④ 自立晚報，民國七十七年三月二十六日，第三版。

註⑤ 經濟日報，民國七十七年四月一日，第二版。

註⑥ 「我爲何公開提出訪問蘇聯的問題」，自由時報，民國七十七年五月十七日，第三版。

註⑦ 聯合報，民國七十七年四月六日，第十一版。

註⑧ 中國時報，民國七十七年五月二十九日，第六版。

註⑨ 聯合報，民國七十七年十月二日，第二版；七十七年十月十四日，第二版；中央日報，七十七年十月二十日，第二版。

但十月十二日，在執政黨中常會中，中常委亦是總統府秘書長沈昌煥，針對業者組團赴蘇，有經貿官員隨行一事，提出質疑。^④沈昌煥的發言雖然有些突然，但並非突發事件，他代表一部份持保守穩重態度人士的看法。他們以為政府開放與共黨國家往來的脚步過於迅速，恐引發「蘇聯熱」，造成不當的政治外交衝擊，故主張採冷卻作法，放緩步調。但業者與社會大眾却持相反看法。他們首先駁斥與共產國家貿易即違反國家的基本反共國策，目前世界上許多反共的國家，如美國、南韓、沙烏地阿拉伯都和共黨國家貿易，但從沒聽說他們社會受到共黨思想赤化；其次，與東歐國家發展經貿關係，不可能將蘇聯排除在外，蘇聯是東歐經濟集團最重要國家，其市場幅員又大，沒有理由不與之往來；第三、與蘇聯發展經貿關係，並不等於「聯蘇」，或是打「蘇聯牌」，兩者之間並沒有關係。^⑤立法委員普遍支持經濟部和訪蘇團的作法，希望政府儘量少干預民間貿易。^⑥另外，根據聯合報民意調查，六成受訪民衆，贊成加強與蘇貿易。^⑦

無論如何，在沈昌煥事件沖擊下，執政黨於一個星期之後，在其中常會上重申，我反共基本立場絕無任何改變，對蘇貿易仍以間接方式進行，今後民間組團赴共產國家訪問，仍照既定政策，妥慎處理。^⑧沈氏本人則在十月十七日辭去總統府秘書長職位。

綜觀省進出口公會組團赴蘇訪問案例顯示，政府決策當局失去政策制定主控權，此可從三方面看出。(一)政策目標不明。政府一方面明文規定不准與蘇聯直接貿易，不准廠商赴蘇進行商務活動，一方面並不反對廠商私下至蘇聯從事實地考察，此種「欲禁又放」「明禁暗通」模稜兩可作法，除了顯現政府立場不堅、態度不明，而且正給有意突破政策限制的廠商可乘之機，迫使政府表態；(二)內部意見不一。經貿單位有意開拓蘇聯市場，但外交單位較為審慎，十分顧忌美國及中共的反應，避免打蘇聯牌印象。此種情形形成彼此相互牽絆，對外政策脚步不一，不僅影響內部政策共識，也損及政策對外的信服力；(三)缺乏貫徹政策的決心。不論就禁止廠商赴蘇商務活動的規定，或是就允許訪蘇團的決定，政府決策當局均缺乏維護政策的決心，一旦受到挑戰，即出現妥協退縮現象。此顯示出政策決定基礎的脆弱，以及決策者缺乏政治權力的自信。

相較之下，業者目標明確，看法一致，並以實際行動來表達他們利益要求，故首先在政策制定上取得了主動權。其次，業者利用政府不明確的態度，打開政策活動空間，再從中尋求支持業者立場的經貿單位協助，共同向決策當局行使壓力，突

註⑦ 中國時報，民國七十七年十月十三日，第一版。

註⑧ 「我們對於對蘇貿易問題的看法」，中國時報，民國七十七年十月十四日，第二版。

註⑨ 中國時報，民國七十七年十月十八日，第二版。

註⑩ 聯合報，民國七十七年十月十六日，第二版。

註⑪ 聯合報，民國七十七年十月二十日，第一版。

破不准赴蘇進行商務活動的規定。最後業者企圖以大張旗鼓方式赴蘇訪問，期能吸引新聞媒體注意，擴大公衆輿論支持，轉向政府施予壓力，早日開放對蘇直接貿易。雖然後面的一項目標並未立即達成，而且也沒有預料到會發生沈昌煥事件的風波，但毫無疑問的，省進出口公會在整個決策過程中，居於主動與主導地位，並對政策的決定，發揮巨大的觸媒影響效力。以一個社會弱勢團體，能對傳統上一向由政府主控的政策制定產生如此巨量衝擊，誠屬不易。此亦反映政府的經貿決策已無法阻擋社會力量進入，而推向多元化的發展。

至於就政策決定因素而言，分散市場、找尋廉價原料、爭取經濟利益，乃業者及經貿單位主要的考慮，此亦構成追求突破蘇聯直接貿易的主因。相對地，美國態度、中共反應、反共意識形態情結、外交利益衡量等構成阻撓對蘇貿易開放的主因。此兩項利益考慮的相互激盪，衍發上述的政治爭議與政策不決，但整體而言，經濟利益因素趨佔上風，反共意識情結逐漸淡化。

（四）全面開放對東歐國家直接貿易

雖然沈昌煥事件暫時延緩政府開放對蘇貿易的速度，但是並無法扼阻業者及傾向廠商利益的經貿單位，如半官方的貿協組織，追求與蘇直接貿易的行動。訪蘇團回國後表示將繼續推動對蘇貿易，隔年將再組織一支大型的訪問團，赴烏拉山以東的西伯利亞地區，考察原料資源，並另籌組「中蘇貿易促進會」，推展雙方各項貿易往來工作。^②貿協於訪蘇心得報告中，建議政府當局，開放對蘇聯直接貿易，並和蘇聯負責商展的民間組織蘇維埃貿易中心建立關係。^③與此同時，由國貿局委託臺灣經濟研究所完成的「拓展社會主義國家或地區貿易之研究」報告，建議除中共外，對其它社會主義國家，應本「政經分離」的原則，開放直接貿易、通匯、通航、入境簽證。^④

另外一方面，政府對其它東歐國家貿易關係，則採進一步放寬措施。一九八八年八月，經濟部開放國內廠商赴東歐成立海外辦事處或營運據點。一九八九年一月，除中共外，凡從社會主義國家或地區輸入的貨品不必塗銷產地標示。三月，財政部同意基於互惠原則，將東德、匈牙利、南斯拉夫列入適用第二欄互惠稅率國家，並宣告已和東歐七國建立直接銀行通匯關係。行政院並核准在匈牙利設置辦事處。八月，行政院通過「修正對社會主義國家貿易規定」，除蘇聯、阿爾巴尼亞、北韓爲間接貿易，古巴爲間接進口外，其它社會主義國家均得爲直接貿易。十一月，國貿局官員受匈牙利邀請參加在匈國召開的

註② 中國時報，民國七十七年十二月十四日，第一版。

註③ 聯合報，民國七十七年十一月八日。

註④ 王塗發、胡春田等人著，拓展社會主義國家或地區貿易之研究，臺灣經濟研究所，民國七十七年十月。

研討會，這是我經貿官員首度應邀赴東歐參加會議。十一月下旬，外交部宣佈開放東歐七國人士來臺簽證，准許其申辦居留簽證，同時開放國人赴東歐七國觀光。十二月，經濟部決定動用「國際經濟合作發展基金」，協助東歐國家經濟發展。今年一月，外交部派歐洲司副司長魏武煉赴匈牙利，商議設立辦事處事宜。簡言之，政府對東歐七國政策，一直維持持續開放與關係的加強。

就在政府加速放寬東歐貿易限制的這段期間，亦呈現各部會各行其是，政策無法配合，有時尚相互矛盾現象。一九八八年十一月，掌管經貿決策的行政院力行小組裁撤後，有關中共方面問題歸屬大陸工作會報處理，其它社會主義國家，則由經濟部統籌辦理。然而對東歐經貿關係，牽涉到各方面業務，與許多部會職掌有關，而且我國政府行政決策通常採合議制，雖然重大決策必須由行政院同意，但每個部會在其相關職掌範圍均有發言權，甚至可以對一項決策構成否決與拖延效果，也因此各部會間能否相互協調配合，對一政策的制定與執行成效，有很大影響。東歐貿易政策開放，在這段期間，正顯現步調紊亂，各行其是現象。舉例來說：(一)東歐七國貿易早就開放，但東歐商務團體的來訪，一直到一九八九年十一月底(外交部開放對東歐簽證限制)都受到簽證障礙。在此之前，東歐人士來臺探個案處理原則，手續麻煩，還須廠商作保。(二)經貿單位於一九八八年底前即擬定在東歐設立商務辦事處，因此事關係我國對外事務，必須獲得外交部支持與配合。然而，外交部持謹慎態度，仍本政經分離原則，退居後線，致使該項計畫一直延遲，到一九八九年底，外交部見時機成熟態度轉趨積極後，駐匈辦事處計畫才獲實施。(三)財政部於一九八八年已准許與東歐七國通匯，但臺灣本地銀行不瞭解東歐商務狀況，擔心風險，不願承接。廠商則認為政府政策執行不力，相互推諉，缺乏積極推動態度。^⑤

此外，就對蘇聯直接貿易政策的發展，一九八九年的下半年開始有了明顯的轉機，下列幾項情勢發展可作說明。(一)對蘇聯東歐國家貿易額快速增長——一九八六年我與東歐國家貿易總額達一億二千六百萬美元，一九八七年二億六千九百萬美元，一九八八年高達四億一仟三百萬美元，一九八九年更達五億三千八百萬美元。其中對蘇貿易，一九八八年為三千四百萬美元，一九八九年則高達一億四仟一百萬美元，成爲我國對東歐最大貿易國。^⑥(二)東歐自由民主化運動發展——在戈巴契夫「新思維」催化，政經改革領導下，東歐各國從一九八九年下半年，紛紛拋棄共產制度，廢除共黨專政，進行政治民主化、經濟自由化體制改革。值此重大情勢變化，我國再也沒有必要以反共意識形態對待東歐國家。(三)務實外交推展——李登輝總統就任後，我國外交政策理念有較嶄新務實的發展。一九八九年七月，於執政黨十三屆二中全會上，李總統明示我國應以務實的態度

註⑤ 參閱相關資料報導，及個人訪問所得。

註⑥ 經濟日報，民國七十九年二月十日，第三版。

，開拓國際空間。在與格瑞納達、賴比瑞亞、貝理斯等相繼建交後，東歐地區國家成爲外交部推動務實外交的重要目標。④ 廠商商務活動昇高——與蘇開展商務的廠商，不論就數量與種類，均有擴大成長趨勢，紡織、化纖、電子、電腦、機械、造紙等各業加速進軍蘇聯市場，許多且涉及投資設廠事宜。處此情形下，政府實在沒有必要限制對蘇貿易活動。

因此十二月經濟部向行政院建議將蘇聯貿易由間接改爲直接。今年一月，行政院邀集經濟部、外交部、財政部、交通部、國安局等單位與會，對開放蘇聯直接貿易達成共識。二月底，行政院核准對蘇聯、阿爾巴尼亞直接貿易。

綜觀這段期間我國對蘇聯東歐國家貿易決策過程顯示，政府與廠商間的政策利益，有逐漸會合趨向。政府修定過去顧慮多端的保守作法，不再刻意壓抑行動快捷的廠商，願意加速貿易自由化，配合業者商務需求，追認既成事實，使得雙方衝突降低，關係較前和諧，探究政府作法之所以轉變，上文所提東歐情勢變遷，我國外交理念改變，務實外交推展，以及雙邊貿易急劇成長，都是主要因素。然而必須一提的是，此並不意指政府已積極扮演策畫、主動解決問題的角色，而只是政策的顧慮相對地減少罷了。實際上，廠商脚步仍跑在政府之前，在未來的一段時間，可能仍不會改變。

另外一項可見的決策發展現象，即政策制定權力的分散 (Decentralization of Policy-Making Power)，此不僅顯現在政府與社會力量之間——廠商已成爲開創自由化貿易政策的前鋒——亦出現在政府中的部會間。沒有一個政府部會，甚至決策當局，具有斷然決定東歐貿易政策的權力，也沒有任何一個部會，或權力中心，可以獨斷獨行，而不受制其它力量約束。溝通協商、相互牽制或妥協變成相當普遍情形，也因此時常出現各部會間步調不一，政策紊亂現象。

就政策決定因素而言，不論是對蘇聯或東歐國家貿易開放，經濟利益考慮仍是主要因素，東歐市場潛力已深獲業者與政府重視，政府並將該區列爲一九九〇年我國加強經貿拓展五大區域之一。⑤ 外交利益考慮此時期也成爲開放政策的助力，東歐政治環境轉變，與欲和我國加強經貿關係的發展，有可能成爲我國務實外交拓展空間。而且由於上述經濟與外交利益重疊，政策制定過程較前階段平順。至於國家安全或意識形態此時已不構成對東歐採開放政策的阻力。

四、結 論

國家主義和多元主義二個理論模式對分析我國對東歐國家貿易決策有很大助益，它指引研究探索重點，標指觀察脈絡、

註⑦ 中央日報，民國七十八年十二月三十日，第二版。

註⑧ 七十九會計年度加強對五大新興發展地區經貿拓展計劃，經濟部國貿局，民國七十八年六月二十二日。

廓清政治運作現象、提供相互參照比較效用。大體而言，國家主義模式較適用在開放東歐五國、及七國直接貿易的前二個政策發展階段，其中又以第一個階段最爲顯著。多元主義模式則較適用在省進出口公會訪蘇事件，及全面開放對東歐貿易的後二個階段。若以整體決策過程發展的經過觀之，我國對東歐貿易政策制定之模式，逐漸由國家主義轉化到多元主義，此一發展現象，正好與我國近年來政治社會體制的轉變，由威權主義型態進入民主多元型態相吻合，實頗具參考啓發意義。

政策決定因素的分析，有助我們瞭解政策形成的集結力量與利益考慮。整體觀之，經濟利益因素一直是促使開放東歐貿易政策的主因，而且它的重要性與時漸進、持續增強，此也反映商業團體政策活動力提高，影響力加強。外交政策因素較具變化性，在不同時期，有不同考量，有時並對開放政策構成威脅阻礙，此種情形亦常發生在其它國家的貿易決策過程中。意識形態障礙一直是開放東歐政策的阻力，不過隨着國內社會多元化發展，國際政治局勢改變，其影響力日漸淡化。至於國家安全因素，因東歐國家與我國無直接利害安全關係，並未扮演重要角色。

我國與東歐國家貿易關係目前尙處在初始階段，數量有限，商務性質單純，但隨着未來貿易人員交往增加、業務範圍擴展、貨品種類交易增多，雙方關係勢必趨於頻繁，而經貿決策也將變得更加複雜。近日來，美國政府爲因應我國與東歐國家貿易交流發展，已要求我國政府簽署高科技產品管制協定，這將給未來雙邊貿易多添一個變數。

*

*

*