

# 國際政治經濟體系的演變與特質

董瑞麒

## —論相互依存關係之一

最近三十年來，科技發展一日千里。隨着通訊與交通事業的發達，地球益發變得小了，宛如「天涯若比鄰」，國與國之間開始感到齒唇「相互依存」(interdependence)關係。科技的進步改善人類生活環境，延長人類壽命，人們開始感到人滿為患，擔心三十六年後，目前全世界四十多億人口將增加一倍<sup>①</sup>。同時，科技的突飛猛進也使人類大量利用天然資源來改善生活品質，這些自然資源有許多是非更生的(nonrenewable)，石油便是其中最顯着的一種。現在人類開始感到地球實質上變得越來越小，不僅生活空間與彼此距離變小了，資源也有匱乏之虞。

本文擬概略分析上述二種「世界縮小觀」如何影響二次大戰後所建立的國際政治經濟體系，並為當代國際社會帶來何種特徵。針對這些特徵，提出複合相互依存(complex interdependence)理論以補其他理論之不足。

本文之分析方法，不拘泥於傳統研究法，諸如歷史研究法；系統研究法之權力均衡，兩極政治或國際主義；政策科學研究法之行爲科學分析。這並不是說一國的決策過程或外交政策無足輕重，毋寧說國內政策與外交是密不可分，國際政治與國際經濟亦然。因此，本文試圖治政治與經濟於一爐，提出一套理論說明現今國際關係權力如何變化與如何衡量，俾能有助於瞭解多變的國際情勢。

## 一、第二次大戰之後國際政治與經濟體系之基礎

一九四三年底主要同盟國決定趁大戰方酣各國團結對外合作無間，及盟國因大敵當前尚未公開決裂之前，建立一個維持戰後和平與安全的國際組織，以免重蹈國聯之覆轍。一九四五年四月二十五日五十個或多或少參與對抗軸心的國家代表齊集美國舊金山

註① Paul Ehrlich and Anne Ehrlich, *Population, Resources, Environment* (San Francisco: W. H. Freeman, 1972), pp. 6-7; Paul Ehrlich and Anne Ehrlich and John Holdren, *Ecoscience* (San Francisco: W. H. Freeman, 1977). Chap. 4.

山，在大國的領導下，制定聯合國憲章及國際法院規約<sup>②</sup>。憲章將維持國際安全的責任交給安全理事會，而將其他責任委之大會。憲章明白承認區域安排係協助維持國際和平與安全的輔助機構<sup>③</sup>，並為日後成立區域安全組織開一個方便之門<sup>④</sup>。

在國際經濟秩序方面，一九四四年七月一日，聯合國四十四國代表齊集美國布雷頓森林(Bretton Woods)舉行聯合國貨幣金融會議，決議成立國際貨幣基金與國際復興開發銀行。新國際經濟體制大致以美國懷特方案為藍本，主張會員國的國際收支發生短期不平衡時，國際基金提供短期資金，以確保其匯率的穩定。即經由一國市場功能來解決貨幣問題，而非創立國際準備資產。會員國承擔根據本國貨幣之平價兌換其他國家之貨幣及實行自由貿易<sup>⑤</sup>。

美蘇兩國思想意識與立國精神截然不同，但仍在戰時結為同盟。二次大戰方告結束，雙方對立即顯露端倪，利益衝突日趨激烈，彼此針鋒相對也遍及全球，因此邱吉爾一九四六在富爾敦提出「冷戰」一詞來形容戰後的國際情勢。由於冷戰的出現，聯合國未若國際主義者所期望的負起維持戰後國際和平與安全的責任。建立在大國協調或團結的假定上之安理會，其團結基礎隨戰爭的結束而告崩潰。在聯合國居於劣勢的共產集團，採取不合作的對抗行動。於是蘇聯在安理會濫用否決權，陷安理會於癱瘓狀態。

由於戰爭的破壞，西歐滿目瘡痍。在一九四六年，其國際收支赤字達五十八億美元<sup>⑥</sup>。一九四七年惡化到七十六億美元<sup>⑦</sup>。耗盡西歐國際儲備資金，到了一九四八年只剩下六十七億美元來支付其赤字。另一方面，美國在一九四六年有六十七億美元貿易盈餘，一九四七年增加至一〇一億美元，其國際儲備資產在一九四八年達二五八億美元<sup>⑧</sup>。戰後建立的布萊頓森林經濟體系實無力應付這一鉅大差額；況且國際貨幣基金會旨在解決會員國國際收支短期不平衡，而非提供經濟復興與開發資金。美國捐認與世界銀行的五億七千萬美元也是杯水車薪，不敷所需。為了防止西歐經濟進一步惡化，免為共黨所乘，西方世界亟待一釜底抽薪之計。

註② 參閱朱建民：〔國際組織新論〕（臺北：正中書局，民國六十五年五月），第四章，頁九七至一五四。

註③ 參閱憲章五十一條、五十二條及五十三條、五十四條。

註④ 見憲章第一〇七條：憲章內任何規定不取消或禁止負行動責任的政府，對第二次大戰中敵國因該次戰爭結果所採取或授權採取的行動。這一漏洞使蘇聯得以合法組織華沙公約集團。

註⑤ Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and Prospects of Our International Economic Order* (New York: McGraw-Hill, 1969), Chaps. 3-5.

註⑥ United Nations Economic Commission for Europe, *A Survey of the Economic Situation and Prospects of Europe* (Geneva: United Nations, 1948), p. 54.

註⑦ United Nations Economic Commission for Europe, *Economic Survey of Europe in 1948* (Geneva: United Nations, 1949), p. 112.

註⑧ IMF, *International Financial Statistics, Supplement 1972* (Washington D. C.: IMF, 1972), p. 4v.

西歐的左派與共黨趁凋疲經濟而崛起。他們參加比利時、荷蘭、丹麥、意大利的聯合政府；勞工黨在挪威執政；共黨一躍爲法國第一大政黨。在西歐政局風雨飄搖之際，蘇聯却全力支持希臘共黨叛亂，向土耳其要求割地以便控制兩海峽。被認爲西歐在戰後的唯一強國——英國，內由工黨執政，大規模實行社會安全制度與國有化，外則殖民地紛紛獨立，靠美國將近四十億美元之借款與援助維繫奄奄一息的英鎊與日薄西山的大英帝國，實無力防衛土、希與中東若干國家的安全。爲了阻止蘇聯共產集團在歐亞進一步擴張，需要西方國家在聯合國內外採行一套有效的安全措施。

到了一九四七年，戰後所新創立的國際政治與經濟體系均未發揮其預期的功能，復加上蘇聯擴張的威脅，自由世界岌岌可危。唯有世界軍事與經濟巨人美國對於其領導方式能改絃更張，針對新情勢，在既有的國際政治與經濟體系下採取有效的對策，始能挽狂瀾於既倒。

美國國會終於在一九四七年三月十二日通過撥款四億美元援助希、土兩國；接着六月提出馬歇爾歐洲復興計劃，西歐國家遂放棄騎牆政策，倒向美國一邊，而東歐國家則拒絕參加馬歇爾計劃，東西兩大壁壘益加分明。美國一方面積極組織區域安全組織，當做聯合國集體安全組織之外的輔助機構，如一九四八年的布魯塞爾公約，一九四九年的北大西洋公約，一九五一年美澳紐三國安全條約，一九五五年巴格達公約，及東南亞公約，並與歐亞邊緣的許多國家簽訂雙邊共同防禦條約，共同圍堵共黨進一步擴張；另一方面在聯合國另闢蹊徑，繞過安理會的否決權，由大會逕自建議執行維持和平與安全的行動。自從一九五〇年「聯合一致共策和平」決議案通過之後，大會事實上取代了安理會；成爲維持國際和平與安全的重心。

在國際經濟方面，美國大量援助西歐從事經濟復興工作，自一九四八年至一九五二年，援助西歐十六國家高達一一七億美元，同時承擔盟國軍事費用，鼓勵西歐與日本採取保護貿易與對美元歧視待遇，俾讓美元大量流出美國，解決國際流動性不足，以利國際貿易與投資的需要。此外，美國爲補救其一手導演而又另一手加以撕毀的哈瓦拿憲章與國際貿易組織（International Trade Organization），建議舉行關稅減讓會議，依照商品種類，採用供需兩國互談方式，成立一百二十三種互惠協定。據此草擬「關稅與貿易一般協定」暫作國際貿易公約之用，成爲減少貿易壁壘的基礎。

戰後國際政治經濟體系在一九四七年以前不能有效運作，而在一九四七年之後却能有效地控制體系內主要國家的衝突，達到圍堵共黨擴張並促使西歐及日本迅速復興與高度生長，究其原因主要是建立在下列三個政治基礎上：權力的集中、共同的利益、有力的領導。

### 1. 權力的集中

戰後的國際制度主要是由北美及西歐的工業國家所壟斷。由於會籍僵局，聯合國自成立至一九五五年，只有九個國家加入爲新會員。撇開孤立於世界政治與經濟體系之外的共產集團，權力集中於少數先進國家。新近戰敗的日本尚未從戰爭的廢墟中完全

恢復，其經濟力量與工業生產均無法同歐美抗衡。開發中國家不僅未對新制度挑戰，而且逐漸被納入此一經濟體系，他們的貿易絕大部份與工業國家進行，大型企業由歐美公司所控制，他們微不足道的政治與經濟力量在整個國際政治與經濟體系中幾乎不能起任何作用。權力的集中於少數強國有利於協調歧見、制定規範、設立有關的機構與程序，俾能有效地維持並推動此一制度的進行。

## 2. 共同的利益

在美國號召之下所成立的區域安全組織，旨在以急難互助的方式共同對付共黨的侵略，以維護資本主義與自由主義。雖然實行資本主義的形式容或有異，工業國家鑒於三十年代外匯管制與貿易障礙盛行的不幸經驗，無不相信一個開放制度不僅會帶來經濟繁榮與最大效益，而且會促進國際和平。但是也認為自由經濟制度仍需容忍某種程度的政府干預以創造充份就業並實行社會福利制度。除開對於現行國際體系的性質與目的獲得一致意見外，也幾乎同意掃除貿易壁壘與資金流通的障礙。建立一個穩定的貨幣制度，係建立國際自由經體系的主要手段，而其方式則非經國際合作莫由。冷戰的爆發，更加强此一信念：健全經濟才能保障政治安全；脆弱經濟易為共黨所乘。在遭受共同威脅下，安全問題凌駕經濟問題之上，美國更利用安全的威脅來建立、鞏固由其所控制的國際經濟體系，保衛其海外市場。

## 3. 有力的領導

第一次大戰之後，美國規避責任，重新退回孤立主義。論者認為這是國際和平破裂與國際經濟崩潰的主因。為了避免重蹈覆轍，美國毅然負起二次戰後重建國際政治與經濟體系的重任。何況美國是當時唯一的強國，未遭受戰爭的直接破壞，擁有巨大的市場、最高的生產力、龐大的財力<sup>①</sup>以及其他國家無法抗衡的軍事力量與原子武器。在此情形之下，領導自由世界之責，捨「美」莫屬。再加上戰後東西冷戰的對峙，更迫切需要美國負起領導的責任。而西歐及日本不僅不反對美國的領導，反而積極尋求美國的領導，希望美國能協助他們復興經濟，平衡赤字。

## 二、國際政治與經濟體系基礎之崩潰

到了七十年代，上述三個政治基礎殆已瓦解。美國及其他工業國家雖然仍然是最強的一股政治與經濟力量，但他們遭遇到體系外其他國家的挑戰，最明顯的是發展中國家與共黨國家。

註① 美國依靠手中掌握資本主義世界四分之三的黃金儲備，迫使西方各國接受「美元等同黃金」的概念。

戰後民族主義澎湃發展，亞非殖民地紛紛獨立。從一九五五年聯合國會籍僵局打開後，聯合國會員國迅速增加，由一九四五年的五十一國增至一九六二年的一一一國，一九七一年的一三三國。結果，聯合國逐漸亞非化，美國及西方國家逐漸失去大會控制力，在第三世界國家的要求與推動下，大會取代安理會的職權更趨顯著。在五〇年代大會是美國的冷戰工具，在六〇年代之後却逐漸轉變為第三世界國家對工業國家進行冷戰的工具。在亞、非、拉國家的要求與影響下，聯合國逐漸成爲清理殖民主義殘餘、扶持弱小民族獨立、動員先進國家資源協助落後地區發展的工具。

六十年代西歐與日本的經濟飛躍地成長。從一九五五年到一九七六年，西歐共同市場九國成員之國民生產總值在世界國民生產總額的比重從百分之十七點六上升爲百分之廿一點七，然而同時期美國從百分之卅六點三下降爲百分之廿四點九，日本也一躍爲世界第三大經濟強國。在共產集團，中共在蘇俄及東歐共黨國家的援助之下，其經濟與軍事力量開始發展，逐漸威脅蘇聯霸權的地位。一九五九年赫魯雪夫在大衛營與艾森豪總統搞緩和，帶給美國一件佳禮，撕毀蘇俄與中共分享核子秘密協定。從此中共開始獨立發展核子武器，兩個「兄弟之邦」裂痕愈陷愈深，一九六九年三月竟在珍寶島兵戎相見。南斯拉夫、阿爾巴尼亞、羅尼亞也力求擺脫蘇聯的羈絆，正如中共所宣稱的社會主義陣營已不復存在。國際政治經濟體系由兩極化的對峙而趨於多元化的緩和。權力不復集中於美英等少數西方工業國家。

一九四七年後國際政治經濟體系係建立在協力遏阻共產勢力的擴充以保障民主自由生活方式與資本主義的共同利益上，即安全問題重於其他問題。但冷戰是建立在壁壘分明的基礎上。一九六五年上臺的蘇聯領導階層，認爲赫魯雪夫垮臺的原因是一九六二年古巴飛彈危機遭到奇恥大辱、農業歉收、工業生產力下降，蘇俄與中共關係的惡化，及東歐國家蠢蠢欲動。所以他們一方面趁美國陷入越戰泥沼而不能自拔之時，大力擴充軍備、力圖迎頭趕上，以雪古巴危機之恥；另一方面拋出「緩和」的煙幕，尋求西方資金與高級技術，以挽救經濟危機，並擴大與西方的貿易，同時在外交上大力介入越戰企圖擴大美國與中共的衝突，防止他們的接近，並拉攏越共成爲日後包圍中共的走卒。而這些目標只有在「緩和」政策的掩護下，才能順利達成<sup>②</sup>。

西方集團內部有些國家也對於西方共同利益發生不同的看法。武器的發展與美國的政策使西歐改變安全的觀念。五〇年代美國擁有絕對的核子優勢，蘇俄的反擊並不會對於西方造成同等的損害，所以美國奉行「大舉報復」(massive retaliation)理論，以核武器對抗使用傳統武器入侵歐陸的俄軍。但在五〇年代後期蘇俄發展長程核子武器系統，美國因而重估報復理論，竟拋出麥克瑪拉的「次第反應論」(doctrine of graduated response)。它共分三階段：最初使用傳統武器，其次戰術核武器，最後才使用戰略核武器。在此理論下，美國是否能自動保證西歐安全，頗令人懷疑；而美國未就此事與盟國磋商更使西歐大爲不快。站在前線的西德別無選擇，英國因有英倫海峽的保障並無異議，戴高樂起而反抗，鼓吹金本位，將美金大量兌換黃金。法

註② 參閱 Richard J. Barnett, *The Giants: Russia and America*, (New York: Simon and Schuster, 1977), pp. 18-37.

國欲參與核子武器的管制被拒後，便在一九六七年宣佈退出北大西洋公約的軍事組織但不退出聯盟本身；北約總部被迫遷離巴黎而移至布魯塞爾。法國的舉動反映西歐國家擬在兩個超級強國的夾縫中扮演「魯仲連」的角色，以便活躍於多元的國際政治舞臺上。此後西德社會民主黨的東進（*Ostpolitik*）政策同蘇聯的緩和政策一拍即合。在美國以季辛吉為首的一批多元政治理論者更認為從六十年代之後，中俄共爭奪共產世界與第三世界的領導權已經演變為國際上最主要的衝突，共產主義陣營已經不再是一個統一的單元集團。圍堵共產世界的冷戰老套已經不合時宜，代之而起的應是合縱連橫的手段，同共黨國家打交道，以加深共黨內部的分裂，求取越戰早日結束。在此體認下，乃有尼克森總統的中國大陸之行以及美俄限制核子武器條約的簽訂。結果大大影響美國盟友對於它的信心，他們懷疑在避免兩個核子超級強國發生大戰的前提之下，美國會挺身而出保衛他們的安全嗎？所以紛紛另謀出路，於是區域安全組織如中央公約，東南亞公約終告壽終正寢。

在國際經濟體系方面，有限的國際自由經濟理論在六十年代後期再也站不住陣腳了。發展中國家在國際經濟的比重愈來愈小，他們把他們的貧窮歸咎於整個國際經濟體系的壓榨與剝削。開放自由的貨幣、貿易和金融制度，不僅不會輸入有用的資金與技術，反而造成永遠「未開發」（*Underdevelopment*）或永久隸屬依附工業國家。因此他們大聲疾呼，要求建立新的國際經濟體系，修改目前的運作規則、機構與程序，俾能適應開發中國家的經濟發展與獨立。他們更進一步主張，為達到上述目的，新的國際經濟體系應拋棄自由經濟，實施積極干預政策。

另一方面，工業國家對於自由主義的氾濫也嘖有煩言。當國際貿易與資金的流通障礙減少，則工業國家之間的經濟互動劇增，諸如資金迅速大量流通於各國之間，貿易額激增，生產國際化。結果，工業國家的經濟越發變得相互依存，對於外部的變故與政策越發感到敏感，一國的經濟遭到外界影響的壓力也愈來愈大。因此，自由主義在相互依存下面臨二個挑戰：自由制度不再帶來最大的經濟效益反而戕害國家主權與自主能力；自由制度是否能跳出有限主權的巢臼，建立一個能控制相互依存的新經濟體系，俾能接管原屬國家的責任與特權。

最後，我們分析美國是否願意繼續領導或是否有能力再領導？美國的外交政策自認奠定在利他的基礎上，羅斯克國務卿曾誇說：「我們和共黨沒有任何紛爭，所有我們和共黨的紛爭都是為了他人」。長期的越戰打垮了美國人的信心，破壞了對外交政策的一致意見。美國人開始懷疑圍堵共黨的冷戰方式之正確性，甚至斥越戰為不義之戰。長期的越戰消耗美國一千億美元，再加上大量外援，枯竭了美國經濟。國際收支出現大量逆差<sup>⑥</sup>，黃金儲備從戰後的二四〇多億美元降至一九六〇年底的一七八億美元，再降至一九六八年的一二四億美元<sup>⑦</sup>，美國開始瞭解它並沒有無限的資源與經濟力量可以在全球各地打冷戰或熱戰。於是，推出

註⑥ 美國國庫最後一次盈餘追溯到一九六九年，其後歷年均為赤字預算，十年來「先動用未來的錢」逾三七〇億美元。

註⑦ 以一盎斯黃金值三十五美元計算。James C. Ingram, *International Economic Problems* (New York: John Wiley and Sons, 1978), p. 79.

尼克森主義，呼籲各地區自掃門前雪，組織區域防衛部隊以保障本身的安全，要求盟國擔負一部份的防衛責任。美國認為西歐與日本在美國核子保護傘之下，享受經濟繁榮，理應分擔一部份西方世界的共同防禦責任。但盟國却抱怨美國把維護美蘇霸權避免核子大戰置於盟國安全之上，而且愈來愈不滿美國以領導者自居，在國際經濟體系上享受特權，更不滿其運用特權的方式，即以美元為國際主要通貨而造成美國國際收支年年赤字，將通貨膨脹輸給盟國並使他們實質上分擔美國經濟惡化的責任。然而美國却反唇相譏，抱怨他們不肯讓美元貶價。到了六十年代末期，美國內外交困，經濟難題層層，於是開始感到在國際政治經濟上的領導權對本身造成利少弊多。

此外，東西搞緩和，減少了安全的顧忌。蘇聯的威脅在布雷頓森林時期促使西歐團結在美國旗幟之下從事經濟合作；如今一旦安全自認無慮，西歐及日本便不願再為了安全理由而接受美國的領導。美國也不願為安全而肩負經濟領導的重任而付出相當的代價。終於在一九七一年八月宣佈實施新經濟政策，停止美元兌換黃金，並放棄維持美元固定平價之努力，任由美元匯率自由浮動，使第二次世界大戰後以布雷頓森林協定為基礎的國際經濟制度發生根本上的動搖。

### 三、當代國際關係的特質

一九七五年迷信傳統權力均衡理論的季辛吉，在經歷國際經濟動盪不安、糧食短缺、石油危機的震撼之後，終於宣佈「國際事務的傳統議程（agenda）——列強的權力均衡、國家安全——再不能解釋我們的危險或可能的遭遇……現在我們正邁入一個新紀元。國際關係的舊模式正在解體；過去的口號失去指導作用，解決問題的老辦法也不靈了。全球在經濟、傳播及人類共同的熱望方面已經成爲一個相互依存的世界」<sup>⑭</sup>。

國際關係的變化到底有多大？名學者而又從事實際國際政治之流如季辛吉也不得不感慨系之。現代派認為科技的突飛猛進，各國經由電信、傳播與噴射機旅行，已經結成一個休戚相關的世界村。方興未艾的經濟社會密切連繫已經創造了一個「沒有國界的世界」<sup>⑮</sup>。另外，有些學者認為自封建制度崩潰之後，以「領土」國家為主體的國際社會，歷經四世紀之後，逐漸被「非領

註⑭ 見季辛吉一九七五年一月廿四日在洛杉磯的演講，題為“A New National Partnership,” *News Release*, Department of State, Bureau of Public Affairs, office of Media Service p. 1.

註⑮ Lester R. Brown, *World Without Borders: The Interdependence of Nations* (New York: Foreign Policy Association, Headline Service, 1972).

土」主體所取代，諸如多國或跨國公司、跨國社會流動與國際機構<sup>⑤</sup>。少數學者更站在全球生態的立場，大聲疾呼人類面臨第三次革命<sup>⑥</sup>。科技進步同民族主義的澎湃是造成今日人口爆炸與消費爆炸的主因。科學的進步使世界人口從一八五〇年十億增至一九三〇年的廿億，再增至目前的四十二億，預計公元二千年可能躍升至六十億。龐大人口對於地球的生態與社會制度構成巨大的壓力，地球似乎已達到人口容量的飽和點（current carrying capacity）。何況二次大戰之後所增加的人口主要來自發展中的國家。它們大多數又係新近獨立的國家，他們不再以其資源支持工業國家的經濟發展，而且其人民日益高漲的消費要求更造成所謂消費爆炸（consumption explosion）。世界的能源、水源、糧食、空間、熱力、非更生的資源似有不堪負荷之勢。故國際政治衝突焦點逐漸由東西對抗轉向南北資源爭奪。昔日軍事盟國爲了經濟問題與保障獲得廉價的資源更是同床異夢，各自爲自己本身利益作打算。這種以生態、經濟、能源、環境、道德問題爲中心的國際關係被稱爲「國際生態政治學」（global ecopolitics）<sup>⑦</sup>。

傳統派則斥現代派學說爲無稽之論或杞人憂天。他們指出傳統國際政治至今仍歷久不衰，各國在軍事上仍相互依存，軍事力量在國際政治上仍佔有最突出的地位，譬如核子阻嚇、越戰、中東戰爭、印巴之戰，蘇聯在東歐維持壟斷地位，美國在加勒比海保持影響力，無不顯示軍事的無比重要性。最近蘇聯軍隊佔阿富汗更使他們振振有詞。另一方面，共產極權國家却肆無忌彈地壟斷電信傳播、阻斷社會交流；甚至連蕞爾小國都能成功地把多國公司收歸國有。況且各國仍瀰漫濃厚的民族主義。以此觀之，民族國家消滅說不攻自破。

與現代派比較而言，傳統實在學派（realist）的理論奠基於三個國際關係的特質上：（一）國家是統一的單元，也是國際政治最重要的主體；（二）武力是可使用的，它係執行政策的比較有效的工具；（三）上層結構之軍事安全問題凌駕下層結構的社經問題之上。現代派之佼佼者提出「複合相互依存」（complex interdependence）理論，對於上述假設一一加以反駁<sup>⑧</sup>。在他們看來，

註⑤ Charles Kindberger, *American Business Abroad* (New Haven: Yale University Press, 1969), p. 207.

註⑥ 第一次革命爲農業革命約發生於公元前八千年，人類開始定居耕種與飼養家畜，生產較多的食物與能源，當時世界人口約五百萬；第二次爲工業革命，利用煤爲動力，以機器代替手工。二次大戰後，以廉價石油大量代替煤，勞動生產力之提高更是快馬加鞭。惜石油面臨枯竭，最近將來大量生產新的能源代替品更遙不可期，世界經濟的生長已面臨由盛而衰的轉捩點。

註⑦ Dennis Pirages, *Global Ecopolitics* (Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1978); William Ophuls, *Ecology and Politics of Scarcity* (San Francisco: W. H. Freeman, 1977); and Herman Daly, ed., *Toward a Steady-State Economy* (San Francisco: W. H. Freeman, 1973).

註⑧ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Boston and Toronto: Little Brown and Company, 1977).



六十年代後期之後，國際關係具有下列明顯的特質：

### 1. 接觸渠道倍增 (multiple channels)

隨着科技的發展，國際社會接觸的管道也兩後春筍地產生。噴射機、電訊衛星、越洋電話、熱線，不僅破除各國社會的交往障礙，更促進接觸的頻繁。不僅政府官員在國際會議，經由電話、文件、熱線保持密切的連繫，非政府官員也因業務的需要經常集合在一起討論問題，如參加三邊委員會 (Trilateral Commission) 或私人基金會所主持的國際會議。此外多國公司與多國銀行的活動更促進開放社會彼此之間相互依存的關係，但他們的活動並非完全受制於公司所在地的國家，他們的政策也往往影響許多國家。譬如多國銀行在歐洲貨幣市場上擁有的歐洲美元毛額估計高達七千五百億，淨額也達四千五百億，遠比各國官方的外匯儲備總額三千二百億美元高出很多<sup>⑨</sup>。爲了追求利潤，這些美元可用來擠兌馬克、日圓、瑞士法郎等強勢貨幣，掀起外匯市場的風暴；如用來搶購黃金，便造成如一九八〇年初的黃金市場的狂潮，即使政府大力干預，也無法招架。

另一方面，由於國際經濟社會關係密切，國內團體的決策也往往波及許多國家。譬如美國紡織及鋼鐵工人抗議多國公司在國外投資及政府的低關稅政策爲變相輸出工作機會，壓迫政府採行配額制及高關稅政策，造成美國與盟國之間的摩擦。

以上分析，可知現代化擴大工業化社會的接觸面，同時也增加其接觸頻率，因此對於當代國際關係產生下列的影響：多國公司或跨國公司、區域統合組織如歐洲共同體、國際組織如石油國家生產組織 (OPEC) 逐漸成爲國際政治經濟上一股不可忽視的力量，他們的發展動搖了國家係國際關係最重要主體的信念。其次，國際社會日益密切的關係削弱了國家控制國內外問題的能力，同時也打破了內政與外交涇渭分明的觀念。國內政策與外交政策的界限愈來愈模糊，國內問題每每牽涉到外交問題。而生態環境難題的控制與科技從工業國轉移至開發中國家均需要全球合作，如此更助長此一趨勢的發展。

### 2. 軍事力量的比重下降

在西方工業國家，戰爭的恐懼陰影逐漸在消失，尤其不再擔心彼此將以兵戎相見，法德化敵爲友，美加之間是一條沒有設防的邊界，彼此之間相互影響日增，武力不再是政策運用的最重要工具，尤其在經濟、生態、福祉問題方面。

在兩大超級強國恐怖均衡核子對峙下，使用武力的機會遠比二次大戰之前爲少，除非核均衡爲一超級大國所突破或中小國家發展核武器利用「權力無能」(Impotence of power) 來威脅鄰國建立區域霸權<sup>⑩</sup>。核子強國雖然可以對於弱小國家使用核子威脅，但往往造成受威脅國家集團之間的關係更加鞏固。至於強國對於弱小國家使用傳統武器也有其局限性，美國在越戰失敗及非洲反殖民主義的蓬勃發展被認爲傳統戰爭幾乎不能戰勝全面動員的人民。打傳統戰不僅損耗一國國力，而且分裂其社會，必須

註⑨ 如按一般估計美元儲備約佔百分之七七，則各國官方的美元外匯儲備約二千四百億美元。美元佔世界外匯儲備目前徘徊在百分之七五至八十之間。

註⑩ Stanley Hoffman, *Gulliver's Troubles* (New York: McGraw-Hill, 1968) pp. 43-46.

付出相當高的代價。此外，以武力解決非安全問題，該問題雖獲致解決，但却破壞了雙方互利的其他關係。一九七九年十二月伊朗拘留四十多名美國大使館人質，美國竟束手無策，不僅無力也不敢向伊朗發動戰爭，便是最典型的例證。由此可見，武力不能用來解決兩個社會具有相互依存關係所產生的問題。

上述限制使用武力的因素，對於不同國家，在不同的時期，可能發生不同的效果。極權國家可以不顧國內人民的意願而訴諸武力，蘇聯侵略阿富汗至今俄人仍蒙在鼓裏，遑論會引起俄人的分裂！在恐怖均衡之下，弱小國家和非國家的恐怖集團反而有較大的自由來使用武力。

雖然若干國家不能暢所欲言地直接使用武力，却可以間接使用武力達到政治目的。超級強國以武力阻嚇對方攻擊本身及其盟國，運用核保護傘的阻嚇來和盟國討價還價，以尋求在其他非安全問題獲得讓步。此種阻嚇力的政治利用，美國運用得多，因為美國影響盟國的籌碼遠比蘇聯來得少，因此不得不儘量利用軍事保護西歐的安全問題同其他貿易和貨幣問題掛鉤。武力雖然不能直接用來對付盟國及具有高度相互依存的國家，但對付集團外的國家，南北對立問題，第三世界國家間的關係，東西方關係，仍佔有相當重要的地位。憑仗着武力蘇俄才能在政治上與經濟上控制東歐；美國也不斷地公開或間接暗示軍事干預才能阻止中南美洲革命情勢進一步惡化，諸如一九五四年瓜地馬拉與一九六五年多明尼加的動亂。一九七五年季辛吉國務卿警告石油生產國家組織當工業國家被真正勒斃時，美國會使用武力干預。最近卡特總統也重申美國決心以武力保護油源供應的安全。所以遇到生死攸關問題，諸如能源問題，使用武力的可能性便不能完全排除。

### 3. 問題的重要性不分軒輊 (absence of hierarchy among issues)

在核子恐怖均衡下，產生一個多元化的國際社會。美國與蘇俄、中共、西歐與蘇俄、東歐國家均大談「和解」。於是美國不能像冷戰時代，以「軍事安全」大帽子來壓迫盟國來共同維護一個美國所壟斷的國際政治經濟體系。再加上新興國家高唱建立一個公平的國際新經濟體系的壓迫下，經濟、社會、全球生態、原料供應的保障等問題逐漸抬頭，在國際政治舞臺上，其重要性實與軍事安全不分軒輊，成爲國際會議主要討論課題。

國內問題優先秩序也有顯著的變化。西方工業社會的生活方式經電視、廣播、電影、書報雜誌、旅行等方式遠播至世界各地，發揮一種啓示與模仿的作用。因此，各國人民對於生活水準的要求與慾望日益增高，政府不得不把注意力轉移至經濟發展與公平分配上，傳統的「外交比內政重要」的觀念逐漸動搖<sup>②</sup>。但如何推行經濟福利政策以達到均富目的？在西方社會人言人殊，經濟政策理論歷來分爲四大宗派：(1)古典重商主義偏重增進國力、鼓勵出口超過進口；(2)古典自由經濟學家重視消費者的利益，主張進口額應超過出口額；(3)二十世紀的政治重商主義經濟學家在經濟大蕭條時代致力於就業問題的解決，他們重視製造商的利益

註② Edward L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations* (The Free Press, 1976), p. 151.

，對於出口有偏好；(4)最近帶有民族主義色彩的生態學者則注意環境破壞，主張礦業及嚴重污染工業搬到國外，樂於見到若干商品大宗進口。而各個利益團體爲了追求本身的利益，分別擁護或主張有利於他們的經濟理論，彼此互爭雄長，無法對於政策的優先秩序及問題的重要性獲得一致的結論。國防經費或社會福利孰輕孰重，一直爭論不休。

況且，外交政策牽涉的問題愈來愈廣泛，性質也日趨複雜。若干問題的重要性不亞於軍事安全。在一九七五年季辛吉對於此種情況作深入地說明：「不遺餘力處理傳統問題仍不夠，超乎吾人預料之新問題業已產生。能源、資源、環境、人口、太空與海洋的使用問題，其重要性並不遜於傳統外交的軍事安全、思想與領土爭奪」<sup>②</sup>。季辛吉並未列出全部待決的新問題，其中有若干雖威脅國內團體的利益，並未明顯危害國家整體利益。在此種情況下，要制定或維持一個完整統一的外交政策殆不可能。

最後，經濟的政治化也促進了軍事安全與經社問題不分輕重的趨向。向來經濟問題是由市場功能自動加以調節或經由純經濟方法作技術上的解決，現在已經變成國際政治外交的主要課題。經濟問題的政治化趨向表現在下列三種現象：(1)經濟問題提上政府高階層會議議程。過去由低級經濟官員按經濟規律加以處理，如今却由各國首腦在國際會議上折衝。近年來這些會議逐漸制度化而成為西方工業國家之間的常設機構。(2)經濟問題已成爲國內高度敏感的政治問題。增加出口提高就業率；增加入口加深失業率，而選民的就業情況常可影響政治家的政治前途。(3)經濟問題牽涉到一國的外交政策。六十年代到七十年代初期，美國對西歐的貿易不斷入超，共同市場的農業政策妨害低廉美國農產品進入西歐，因而削弱美國國內支持北大西洋公約的承諾，尤其是美軍駐紮西德境內問題。一九七四能源危機之後，決定國際經濟的成長的主要因素，尤其是石油輸入國的經濟，非經濟學家所開出的藥方，而是經由政治談判決議的石油價格及石油充份供應的保障問題。可見，經濟政治化在資源匱乏的沖擊下愈來愈顯著。

上述當代國際關係的三個特質指出西方工業國家，石油輸出國家，遠東幾個貿易依存度相當高的國家彼此的經濟與生態相互依存關係，比傳統實在學派更能够正確反映自六十年代以來彼此間的全盤關係，惟未能忠實地反映國際政治的真實全貌，因爲我們世界正處於轉變期，既有持續的一面，也有改變的一面。冷戰的緊張對峙雖有緩和跡象，但民主國家對抗共產國家的基本態勢迄未變化。國際社會自六十年代之後雖然產生巨大的變化，但仍然保持若干冷戰的特質。同時國際社會也反映權力多元化的特徵，自六十年代後期也隱現南北窮富國家對抗的端倪。

現代派正確地指出了國際關係的根本變化，却輕率地根據科技的進步與社經活動的遽增，判斷國家及其掌握的武力將逐漸失去其重要性。反之，傳統派堅持國家至上或武力至上論，頗能道出現代派的偏失；然而却無法圓滿地解釋今日世界各國在經濟、社會、生態上多方面的相互依存關係。事實上，國際社會所出現的情勢大部份都是介於傳統派與現代派兩個極端理論之間。若光依靠這二個理論無法分析國際社會所發生的全部現象。所以，在分析具體情勢前，首先應決定何種理論比較切合這一特定情勢，然後選擇一個適當的理論模式做爲分析的工具。

註② Henry A. Kissinger, "A New National Partnership," *Department of State Bulletin*, February 17, 1975, p. 199.