

國際科技管制體制的運作與變遷

鄭端耀

(國際關係研究中心副研究員兼合交組副組長)

高科技出口管制是冷戰時代下的產物。第二次世界大戰結束，冷戰發生，美國為了防止戰略物資及高科技產品流入共黨國家，危害西方自由世界的安全，迅即要求西方盟國在各自國家設立出口管制制度，控制對外輸出。同時在一九四九年，聯合西方盟國成立「多邊出口管制協調委員會」(Coordinating Committee for Multilateral Export Controls)，簡稱COCOM，共同管制對共黨國家貿易輸出，自此科技管制成為西方國家對共黨國家政治鬭爭之工具。

COCOM成立至今已四十餘年，其間隨着冷戰情勢發展，亦歷經相當調整變化。然而，如今國際環境已發生重大轉變，美蘇關係和解，東西冷戰結束，軍事安全問題的重要性降低，經貿活動需求日益升高，國際關係邁向「後冷戰」時期的階段，處此環境下，是否仍有必要維持科技出口管制？COCOM應何去何從？應進行重大改革或全部廢除？這些均成為衆所關切，並甚具爭議性的問題。

本文的研究目的即是針對國際政經環境發展，東西關係演變，來探討COCOM體制的運作與變遷，以掌握西方高科技出口管制發展、各國政策利益取向。為了便於研究，本文借重近年來國際關係學界所發展出的國際體制(international regime)概念與理論架構，作為引導分析的依據，並希望藉此一方面檢視科技管制的運作現況，一方面增進對國際體制理論架構的認識。

(一) 國際體制的概念與特色

國際體制仍是一個發展中的概念，至目前為止，只有十多年歷史。一九七〇年代中期開始，一些自由派學者，不滿當時國際關係兩極化的分析方法，即一方面現實主義學者主張國際社會屬無政府狀態，國際關係運作取決於國際權力的結構；另

一方面，理想主義學者強調國際社會存在相當法律規範，其中國際組織扮演維繫國際秩序的重要角色。雖然兩派看法各有理論依據，但自由派學者認為此種兩極化的分類，無法適當反映國際關係現實。事實上，國際活動日益頻繁，相互依存持續增加，在國際權力結構與國際組織之間，存在許多正式或非正式的制度化規範與規則 (institutionalized norms and rules)，此即所謂國際體制，作為管理協調或甚至約束國際成員的行動。它們種類繁多，內容豐富，運作力強，影響廣泛，國際關係學者不能不予重視。^①

關於國際體制的概念，目前仍有歧見，一般而言，有三種常見的涵義。首先，持廣義觀點者，傾向將任何具備國際型態規範 (patterned norms) 的行為活動視為國際體制。例如國際關係學者普恰拉和哈普金斯 (Donald Puchala and Raymond Hopkins) 即認為，每個國際關係問題領域均有體制存於其中，只要行為模式具規律性，必然存在某些原則、規範、規則足以解釋之。^②此一定義的缺點是，意義不清楚，對象不明確，體制與行為模式 (patterned behavior) 相互混淆，失去體制本身所應具備的特殊性與獨立性。其次，持狹義觀點者，傾向僅將各國在某問題領域達成的協議，作為規範彼此行為、協調共同目標者，稱為國際體制。例如楊格教授 (Oran R. Young) 認為，國際體制須賦予成員明確的權利和義務，並具備解決與執行公共財 (public goods) 分配的能力。^③基本上，此一定義容易流入形式主義和組織規章的限制，錯把國際體制視如國際協議，失去體制本身所具有的自主性和豐富內涵。

第三種觀點持中間立場，着重國際行為規範與國際協議間的交互影響型態，以及特定問題領域運作所持有的經常特色。此一立場目前為較大多數學者接受，其中以克瑞司勒 (Stephen D. Krasner) 的定義最具代表性，他視國際體制是「明示或暗示的原則、規範、規則和決策程序，其中匯集成員的期望，在國際關係特定領域中。」^④ (Regime is as implicit

註① 關於國際體制此一概念的起源發展，請參閱：John Gerard Ruggie, "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organization*, Vol. 29 (Summer 1975); Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown and Company, 1977); Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1983); Robert O. Keohane, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984); Friedrich Kratochwil & John Gerard Ruggie, "International Organization: a state of art on an art of the state," *International Organization*, Vol. 40 (Autumn 1986).

註② Donald J. Puchala and Raymond F. Hopkins, "International Regimes: Lessons From Inductive Analysis," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regime, op. cit.*, p.63.

註③ Oran R. Young, "International Regimes: Problems of Concept Formation," *World Politics*, Vol. 32 (April 1980), pp. 332-40.

註④ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences," in Krasner, ed., *op. cit.*, p.2.

or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations.)。他同時解釋「原則是事實，因果，和正直的信念，規範是依照權利與義務予以界定的行為標準，規則是對行動特別的規定或禁令，決策程序是現行制定和執行集體抉擇的作法。」^⑤ (Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.)。克氏並強調原則和規範乃體制基本架構，規則和程序為運作方法，如果原則和規範發生變化，則整個體制亦發生變化，如果只是規則和程序發生變化，但原則、規範不變，這只是體制內的改變。

關於國際體制特色，根據學者觀察研究，一般具下列數項特徵。第一、體制不是暫時性組合，不會因利益變更而隨時發生波動；相對地，體制秉持一定程度的持續性和自主性，此亦即體制與協議的區別。協議是特定時空下某一事物的利益約定，體制則除此之外，尚包括一般性、長程的利益與義務安排，體制並且用來便利協議達成。第二、體制帶有目的性。不論任何種類形式的體制，都包含或多或少的目標。有些體制目標較為一般，有些則較特定，有些目標屬單一性，有些屬多元性。無論如何，如果體制目標較明確，成員共識程度高，則體制運作亦較有效率。第三、體制並不須具備有形的組織機構，如固定會址、人員、預算等作為存在的必要條件，像古典時期的自由經濟體制、權力平衡制度，均在缺乏組織條件下，仍能有效運作；同樣地，具有組織機構的體制並不保證能發揮功效。然而，組織對體制的重要性卻不可忽視，舉凡消息傳遞、議程安排、利益分配、爭端解決、決策執行等各項活動，組織均可發揮重大功能。^⑥

(一) 體制的形成與轉變

現行有關體制形成的論述有許多，^⑦大致上可分成三種不同的理論觀點。(一)權力結構論 (Structuralism) ——體制的

註^⑤ *Ibid.*

註^⑥ Oran R. Young, *op. cit.*, pp.342-7.

註^⑦ Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes, op. cit.*, pp. 10-20; Stephen Haggard and Beth A. Simmons, "Theories of International Regimes," *International Organization*, Vol. 41 (Summer 1987), pp. 498-513; Oran R. Young, "The Politics of International Regime Formation," *International Organization*, Vol. 43 (Summer 1989), pp. 349-375; James F. Keeley, "Toward a Foucauldian Analysis of International Regimes," *International Organization*, Vol. 44 (Winter 1990), pp. 83-105.

建立主要取決於國際權力分配狀態，尤其是強權或霸權國家（hegemon）的意向。霸權國家憑其權力優勢，以個別利益為出發點，擴張權勢為目的，建立國際體制，並使用各種正面及負面制裁的手段，^⑧要求相關國家加入。基本上，體制反映霸權國家利益抉擇，弱勢國家無從選擇而被迫接受。雖然一些體制於設立之後，實有助於國際關係運作，和整體成員的國家利益，但這不是體制設立的初衷，僅是附帶作用而已。（二）功能主義論（Functionalism）——體制的設立建築在功能效益發揮的考量上。國際成員以理性為出發點，利益考慮為依歸，衡量國際環境因素，體認在某特定問題領域中，捨棄部份各自的主權，尋求共同合作，建立體制，此將最有益於功能達成，且可降低成本，提高共同利益。此觀點以為公共財利益可及於全體成員（雖然不保證平均利益分配），因此成員願意合作，而且在相互依存增加的環境下，體制較容易建立。（三）認識論（Cognition）——體制的形成與運作和成員的價值認知觀念有密切關係。成員間的意識形態、政治文化、價值觀念，對相關問題的看法，對實現目標的方法及知識科技能力運用的認知，均會直接影響體制的建立。此外，體制將很難適存於分裂的意識形態或分歧的價值取向之成員間。

其次，就體制的變化而言，持權力結構論者以為，霸權國的國力發展和體制持續之間有直接關係。當國際權力結構發生變化，霸權國趨於衰退之際，連帶的體制亦會發生變化，趨向鬆弛渙散或甚至瓦解局面。在這裏，國際關係學者柯爾翰和奈伊（Robert O. Keohane and Joseph S. Nye）試圖區分國際整體權力結構和各問題領域權力結構。^⑨他們認為國際社會日益相互依存，權力並不具必然的轉換性，國際整體權力結構型態並無法拘限問題領域的權力分佈。換言之，國際強權並不保證在每個問題領域亦屬強權，各問題領域強權端視各國在該問題中的能力強弱而定，軍事強權並不見得是貿易強權。以此觀之，體制是否發生變化，實決定於所屬問題領域的權力結構而定。

持功能主義論者以為，體制的持續與變遷和功能效益的發揮程度密切相關。如果體制未達到預期目標，如保障國家安全、提高經濟利益、降低交易成本、促進資訊交流、減低國際環境不確定性、維持利益公平分配原則等，成員遵循體制規範的意願將會降低，體制因而受到損害轉趨衰弱。^⑩同時，國際環境因素的變化，例如科技能力的翻新、交流往來大量增加、軍事安全問題降低、經濟問題突出等，均會影響體制運作的功能與需求。另外，持認識論者指出，意識形態與認知觀念的改變

註⑧ 正面制裁指以報償獎勵方式誘使目標國妥協，負面制裁指以處罰懲戒方式迫使目標國讓步。David A. Baldwin, "The Power of Positive Sanctions," *World Politics*, Vol. 24, No. 1 (Oct. 1971), pp. 19-38; David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985).

註⑨ Keohane & Nye, *Power and Interdependence*, *op. cit.*, pp. 42-54.

註⑩ Robert O. Keohane, *After Hegemony*, *op. cit.*, pp. 65-109.

，會影響成員間的合作關係，進而影響體制的和諧與存續能力，尤其成員之間未能對基本原則與規範維持相當程度的共識，體制容易走向紛亂分離狀態。

除了以上三項理論觀點外，有些學者尚強調領導能力和國內政治因素的重要。體制就好比任何形態的組織，需要適當的領導，但是領導並不形同權力結構論的霸權國家，強加意志於別國身上，也不是功能主義論所謂的理性抉擇，而是一種企業管理精神，即知所運用、善於協調、認清形勢、提供方向。^①因此，領導能力的品質、風格，攸關體制運作效率，其中領導能力衰退又關係體制的適存能力。至於國內政治因素，論者強調外交乃內政延長，不論任何形式的對外合作關係，均脫離不了國內政治運作和利益團體活動，因此，與其視國際體制乃各國對外關係活動的結果，不如視其為國內政治與國際關係交互影響下的產物。^②

以下有關COCOM體制的探討，便將引用上述所陳述的概念涵義與理論觀點，作為引導分析的工具，同時藉着COCOM案例研究，檢視該些觀點的適用性。

II) COCOM 體制的建立與架構

(一) COCOM 的成立

COCOM 體制的成立主要是在美國領導下形成的。第二次世界大戰結束，美國憑其強大的軍事、經濟、科技能力，以及扼阻共黨國家擴張的決心，乃聯合西方國家建立高科技出口管制體制，以此作為圍堵蘇聯、削弱共黨國家和確保西方安全的一項工具。

一九四九年，美國見國際局勢緊張，東西衝突迅速昇高，決定延長大戰期間所採行戰略物資管制措施，由國會立法制定「出口管制法」(The Export Control Act of 1949)，管制科技及物資出口，此乃美國第一次在平時設立出口管制制度

註① Oran R. Young, "The Politics of International Regime Formation," *op. cit.*, p.355; Norman Frohlich, Joe A. Oppenheimer, and Oran R. Young, *Political Leadership and Collective Goods* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971).

註② Stephen Haggard, *Ibid.*, pp. 513-517; Peter F. Cowhey, "The International Telecommunications Regime: the Political Roots of Regimes for High Technology," *International Organization*, Vol. 44, No. 2(Spring 1990), pp. 169-199.

。③此外，瞭解高科技管制非一國之力可以達成，須聯合其它國家共同執行方能有效，美國於是在同年邀集盟邦英國、法國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡成立一個非正式組織機構，稱作諮詢團體（Consultative Group），來制定國際管制表，協調管制事宜等。之後，諮詢團體成員繼續擴張，包括挪威、丹麥、加拿大、西德、葡萄牙、希臘、土耳其、日本。到一九五〇年代中期，共有十五個會員國，北大西洋公約組織國家，除冰島外，均為會員國。④

一九五〇年，諮詢團體之下設立一個處理例行業務工作小組，稱「多邊出口管制協調委員會」，即COCOM，專門負責對蘇聯、東歐國家出口管制。一九五二年，針對中共支持北韓侵犯南韓的行動，特別設立中共委員會（China Committee），簡稱CHINCOM，嚴加管制對中共輸出。一九五七年，基於韓戰結束，沒有必要對中共繼續施行特別管制，並在西歐等國壓力下，撤除CHINCOM，將管制中共的業務併入到COCOM。⑤另外，自一九五八年以後，諮詢團體即不再集會，停止一切作業功能，所有事務都由COCOM處理，而COCOM也成為多邊出口管制唯一的組織機構。

由於COCOM屬於非正式協議的組織，缺乏法律約束效力，美國於是在一九五一年，由眾議員貝特（Laurie Battle）提案，國會制定通過協防援外法（Mutual Defense Assistance Act），該法又稱作貝特法（Battle Act），其中規定凡是接受美援的國家，必須限制對共黨國家貿易輸出。同時在該法之下制定軍火、核能、戰略高科技產品管制表，表上臚列項目與COCOM三項出口管制表相當，要求受援國家須遵從管制規定，如有違背，可能遭受停止援助的懲罰。⑥當時幾乎西方世界國家均接受美國援助，而西歐更在美國馬歇爾援助計畫下，因此，貝特法的制定無疑確立了西方國家對共黨國家的科技管制，並加強COCOM的執行力量，至此COCOM體制大致形成。

⑤COCOM 體制的架構

依據前述國際體制概念意義，檢視COCOM體制架構，其中顯現COCOM體制俱備一些基本原則、規範、規則，與決策程序，由此刻劃出COCOM體制的基本架構與運作模式。

註③ Harold J. Berman & John R. Garson, "United States Export Controls-Past, Present, and Future," *Columbia Law Review*, Vol. 67, No. 5(May 1967), pp. 794-804.

註④ Berman & Garson *op. cit.*, pp. 834-5.

註⑤ John R. Garson, "The American Trade Embargo Against China," in Alexander Eckstein, ed., *China Trade Prospects and U.S. Policy* (N.Y.: Praeger Publishers, 1971), chap. 5.

註⑥ Berman & Garson, *op. cit.*, pp. 836-40

COCOM 體制建立在國家安全考量和權力資源壟斷原則上。高科技一向被視作現代國家重要權力資源，關係國家安全和國際影響力，為各國所重視，而且從科技能力發展觀之，西方先進國家較世界其它地區國家（包括共產國家在內）發達，如採適當保護措施，例如防止高科技產品外流，縱然西方國家無法阻止他國發展科技，至少可維持領先的優勢地位。

因此，為了保障國家安全，鞏固科技、權力資源，於 COCOM 體制中，衍生出三組相關的規範。第一、集體行動、共同合作——高科技管制必須採集體行動方能奏效，如有任何西方先進國家拒絕合作，則無法掌控此獨佔性的權力資源。目前在 COCOM 十七個正式成員國當中，^⑩幾乎所有西方先進國家均被網羅在內，雖然仍有少數中立國家如奧地利、瑞士、瑞典不屬 COCOM 成員，但美國和這些國家訂有雙邊協定，要求協同合作。^⑪

第二、科技管制項目標準化——為配合集體行動，必須設立一套為各國接受且願意共同遵行的管制項目。在 COCOM 體制下，訂立三項出口管制表：(1)國際原子能管制表，(2)國際軍火管制表，(3)國際商業用工業產品管制表，或稱國際管制表。前二項管制表列出國防、戰略科技項目，類別清楚，較少爭議；後一項的國際管制表，包括許多可作商業和軍事雙重用途之產品（dual-used products），性質較複雜，時有爭議。這些管制表上的項目，每經過一段時間（通常二至三年），即由成員國共同審核修訂，一面將新而進步之科技產品列入管制，一面把非重要的科技產品解禁。不論如何，凡列在三項管制表上的科技產品，全部為國際管制對象，全體成員必須共同遵守。^⑫

第三、兼顧尊重各國主權與維護國際義務——這是 COCOM 體制中較為特殊與困難的規範所在。COCOM 的設立是以君子協定為基礎，亦即僅是成員國間的非正式協議，沒有任何正式的條約或行政協定為依據，嚴格來說，不具法律約束力，只是國際間善意合作而已。因此，如果一國對某項措施或決定表示反對，而拒絕合作，COCOM 實無法勉強之。在此情形下，如何尊重各國意願而又能確保國際合作，乃成為規範的重點考慮。COCOM 針對此發展了一套所謂「雙軌管制制度」，一方面成員在各自國內建立自行出口管制制度，除了國際管制項目至少應列入管制外，其餘依其需要自行決定之；另外一方

註⑩ 現行 COCOM 十七個正式成員包括：澳洲、比利時、加拿大、丹麥、法國、德國、希臘、義大利、日本、盧森堡、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、土耳其、英國、美國。

註⑪ National Academy of Sciences, *Balancing the National Interest-U.S. National Security Export Controls and Global Economic Competition* (Washington, D.C.: National Academy Press, 1987), pp. 99-101.

註⑫ John R. McIntyre and Richard T. Cupitt, "Multilateral Strategic Trade Controls Within the Western Alliance," in Gary K. Bertsch & John R. McIntyre, ed., *National Security and Technology Transfer* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1983), pp. 145-6.

面，在 COCOM 共同管制範圍內，所有關於管制項目審核修訂事宜，均採一致決原則，以示尊重各國主權，及配合實際可行的作法。

前面體制概念中曾經說明，原則與規範決定體制的的基本架構，但是規則與決策程序則左右體制的運作。基本而言，COCOM 有三項主要經常性的工作。^②(一)修訂國際管制表——COCOM 每年依序審查修訂一部份國際管制表，每三年作為一個循環完成全部項目修訂工作。每一成員國均有權參與，並且以全體同意為原則。(二)審核例外請求(exception request)——通常列在國際管制表上的項目均不允出口，但有些特殊案件可援引例外請求規則，作特別的考慮。例如，某國出口商申請出口項目屬國際管制範圍，但該出口純屬商業目的，保證不轉移軍事用途，處此情形下，該國政府可向 COCOM 申請例外請求，要求特允輸出。COCOM 每星期舉行一次例外請求案件的審查，以個案為原則，必須獲得全體會員國同意。(三)磋商管制執行措施——此採不定期舉行方式，由成員國彼此協商解管制執行的狀況，如遇重大事件或違規行為，可召開特別會議以討論解決方案。COCOM 成員在各自國內出口管制法規中，大都訂有違法輸出之處罰規定，但除此之外，COCOM 成員尚可針對重大違規的公司或個人，採個別制裁行動。例如在日本東芝公司違法輸出事件中，美國即以三年為期，禁止該公司產品輸入美國。^③

至於決策作業方式，國際管制表修訂屬於經年性的工作。通常在每年六月，會員國可針對該年審核部份的項目，提出增加或刪除的動議案(initial proposals)，八月會員國又可針對各種動議案，提出相對建議案(counter proposals)。然後從十月份開始，會員國依照上述動議和相對建議案，進行長達數月之久的討論、磋商、修正、同意等工作，這其間包括各種政治、經濟、軍事、外交、科技層面考慮，以及會員國力量間的交互影響作用，過程至為複雜，通常整個作業程序於隔年八月完成，然後公佈新修訂的管制表(只對內公佈，不對外公開)。^④

例外請求的審核作業亦相當複雜。首先，出口商必須經過本國出口管制審核作業；其次，該國政府同意為此出口商向 COCOM 提出例外請求，接着 COCOM 將此例外請求分送成員國代表，再由各代表轉致所屬國政府的負責機構，進行評估

註② *Ibid.*, p. 141. 林岩哲，「西方國家對共產集團的輸出管制」，問題與研究，二十一卷，一期，民國七十年十月，頁十三—二十三。

註③ Gordon B. Smith, "Controlling East-West Trade in Japan," in Gary K. Bertschied, *Controlling East-West Trade and Technology Transfer* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1988) pp. 151-155.

註④ Shirley M. Dvorin, "The Export Administration Act of 1979," *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vol. 2, 1980, pp. 193-4. 王發發、陳振銘等，中美簽訂高科技產品與技術出口管制變遷協定對我國之影響分析，臺灣經濟研究所，民國七十八年，頁五七—五九。

審核，之後各成員國提出意見，建議「通過」、「部份通過」、或「反對」，最後 COCOM 開會審查，綜合所有意見，將結果通知申請國政府。COCOM 每星期舉行一次審查會議，一般而言，五個最重要的會員國——美、日、德、英、法，均會列席，其餘的則不定期參加會議。因例外請求必須以全體同意為原則，會員國須花甚長時間在磋商妥協上。平均而言，從例外請求提出到最終的決議，須花費六十至九十天，如果碰到較複雜的案子，時間會拖延更久。^②

(3) COCOM 體制的特色

以上將 COCOM 體制的的基本架構與運作方式作一扼要說明，從這當中尚可發現，COCOM 體制包含三項特色。(一) COCOM 功能屬於協調性質——COCOM 是一個介於政府與政府間的運作團體，和出口商不發生關係，本身沒有任何管制與執行力量，所有措施規劃、政策決議完全仰賴會員國支持。它是否能成功運作，繫於適當的領導協調與成員國間的協議和合作。

(二) COCOM 運作乃機密性質，不論是內部作業、審核過程均採機密性，不對外發佈資料或消息，甚至國際管制表亦不對外公佈，這使得 COCOM 多年來沾上一層神秘的色彩，不為外人所知。至於為何採機密作業，原因有二：其一是國防安全考慮，擔心公佈國際管制表，將有助蘇聯瞭解西方尖端科技能力，並方便工業間諜搜索目標。其二是國內政治考慮，顧慮公開作業程序，會擴大支持與反對貿易管制間的爭議，並引進利益團體行動，增加會員國協商的困難。^③

(三) COCOM 組織簡單，工作人員稀少——COCOM 有一固定組織機構，設在巴黎，但規模甚小，人員簡單。它的總部僅是一棟兩層樓房子，毫不引人注意，在一九八〇年代中期前，內部只設立一個秘書處，配有十五位工作人員而已。雷根任職總統期間，一直有意強化 COCOM 組織能力，但大多數成員國不支持，最後只增添一些工作人員和辦公設備。各會員國派在 COCOM 的代表，係以各該國駐在巴黎的大使館或領事館為辦公室，代表的成員組合相當複雜，如美國、日本之代表隸屬於外交部，西德代表屬於經濟部，英國、法國尚派有軍方代表，而且這些成員國家，還須針對 COCOM 審查作業需要，以任務分組，隨時派遣專業人員從中協助。^④

註② Dvorin, *op. cit.*, p. 190; McIntyre & Cupitt, *op. cit.*, p. 148; Madelyn C. Ross, "Export Controls: Where China Fits In," *The China Business Review*, May-June 1984, p. 61.

註③ Dvorin *op. cit.*, p. 197.

註④ Angela E. Stent, "East-West Economic Relations and the Western Alliance," in Bruce Parrott, ed., *Trade, Technology, And Soviet-American Relations* (Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1985) pp. 312-314.

(四) COCOM 體制的發展

(1) 成立初期

COCOM 成立初期，運作大抵順利，爭議不多，西歐盟邦、日本均接受美國領導，遵從管制規定。當時東西貿易急劇下降，有些地區甚至停頓，整個國際環境籠罩在冷戰氣氛下，注意力集中在杜魯門主義、北大西洋公約組織、馬歇爾計畫、韓戰、及其它一系列高度政治衝突事件中，無暇旁顧貿易問題。^②然而，到一九五〇年代下半期，一九六〇年代初期，國際局勢發生轉變。韓戰的結束、史達林死亡、赫魯雪夫上台，東西關係呈現轉機。同時，西歐、日本經濟逐漸復興，政治趨向穩定，於是要求改善東西關係，恢復傳統東西貿易的呼聲提高。在此環境下，堅持維持對共黨國家嚴格管制的美國立場，便和主張放鬆管制的西歐和日本等國家開始發生摩擦。

COCOM 此時爭議主要集中在三個問題上。(一)中共委員會——韓戰結束後，西歐、日本和中共發展貿易關係，他們要求取銷對中共嚴格管制措施，置於和東歐、蘇聯等相同管制尺度上，美國表示不贊同。一九五七年三月，英國不顧美國反對率先行動，自行降低對中共管制，以管制蘇聯的標準適用之，其它國家隨即跟進，結果中共委員會被迫在一九五七年取銷，但是美國不改變政策，仍單方面維持對中共經濟禁運，直到一九六八年尼克森上臺後才停止。^③(二)古巴禁運——一九五九年卡斯楚在古巴革命成功，實行社會主義化路線，美國要求將 COCOM 的管制適用到古巴，但西歐國家表示反對，他們不認為古巴屬於共黨國家，而且美國與古巴之間衝突乃雙邊關係問題，與 COCOM 管制無關。^④(三)國際管制表——西歐、日本認為國際管制表涵蓋範圍過於廣泛，只有直接與軍事用途相關的產品才應列入管制，其餘皆應開放，美國卻認為管制的項目尚應包括可作為商業與軍事雙重用途的產品。^⑤此項爭議一直持續至今，未能有效解決。

註② Thomas A. Wolf, *U.S. East-West Trade Policy* (Lexington, Massachusetts: D.C. Heath and Company, 1973), Chap. 5-6; Philip Hanson, *Western Economic Statecraft In East-West Relations* (N.Y.: Routledge & Kegan Paul, 1988) chap. 4; Stephen Woolcock, *Western Policies on East-West Trade* (N.Y.: Routledge & Kegan Paul, 1982), chap. 2 and 3.

註③ John R. Garson, in Alexander Eckstein ed., *op. cit.*, chap. 5.

註④ Berman & Garson, *op. cit.*, pp. 840-2.

註⑤ Berman & Garson, *op. cit.*

無論如何，從一九五〇年代中期開始，基於戰爭威脅降低，國際局勢轉趨緩和，COCOM管制尺度較為放寬。一九五二年國際管制表列有近二百九十種管制項目，一九五四年減至一百七十項，一九六四年更減低至一百五十項。^②此外，美國對東西方貿易態度變得較為溫和，不反對非戰略性物品的交易往來，一九六〇年代時期逐漸開展對蘇聯、東歐貿易，一九六四年美國政府並批准出售小麥給蘇聯，但對科技管制仍未放鬆。

整體而言，COCOM成立初期，包括一九五〇和一九六〇年代，其運作情形大致平順，成員間雖有摩擦，但沒有重大爭執，國際管制修訂定期舉行，成員接納COCOM規範，願意配合執行管制作業。

數項原因可以解釋COCOM為何能在此時期運作順利。(一)美國強有力的領導——美國強大力量構成COCOM體制穩定的基礎，同時華盛頓藉着正面制裁(軍、經援助)，及負面制裁(貝特法案)等多項權力工具，一面強化COCOM運作，一面驅使成員接受美國強勢領導。(二)近似的認知價值——雖然美國和西歐等國在對蘇聯、東歐的外交利益不盡相同，(西歐較關切歐洲區域政治、東西方貿易等問題)，但雙方在國家安全需求、反共意識觀念、科技戰略價值的認知上，至為相似。(三)美國掌握情報來源——西歐等國依賴美國情報，以評估蘇聯及其它共黨國家的軍事科技能力，此使得美國可輕而易舉主導國際管制的審訂。(四)國內政治意見一致——冷戰期間，國家安全列為優先目標，成員國內的大多數團體支持政府對共黨國家的貿易管制措施，反對管制的意見尚居少數。

根據前述體制形成的理論觀點分析，COCOM形成的過程中，權力結構論無疑最具說服力，COCOM建立絕大部份反映美國意志和國家利益選擇；其次，認識論亦具有相當解釋能力，COCOM是結合西方國家安全考慮，及反共意識形態下的產物；至於功能主義論的解釋顯得較弱，COCOM不是經由成員在成本效益考慮下共同建立的。不過，成員國期望COCOM發揮保障國家安全的功能則是一致。

(2) 一九七〇年代的發展與變化

一九七〇年代COCOM體制發生變化，體制運作不再如前順利，成員國間，尤其是美國與西歐、日本等國，經常發生意見不一、政策摩擦、利益衝突現象。COCOM不再是成員合作焦點，反而成爲爭議的問題所在。

至少有四種現象顯示，COCOM體制轉趨鬆散、運作困難。(一)例外請求案件遽增——一九六〇年代例外請求每年大約一

註② McIntyre & Cupitt, *op. cit.*, p. 145.

兩百件，但一九七〇年代，則高達一千餘件，一九七八年甚至近一千七百餘件。^①例外請求通常是作為特殊情形考慮，具有紓緩潤滑管制的功能，讓管制作業保持一定彈性，易為一般接受，但如果例外請求數量過多，則失去「例外」的意義，而導致「濫用」，成為「例行請求」。^(一)對國際管制表有不同解釋——國際管制表在一九七〇年代大約維持在一百五十種項目，但成員對管制項目的範圍界線卻有不同解釋，常自行裁量，而導致糾紛爭端。例如一九七七年法國政府未經 COCOM 同意准許法國貝斯 (Cyril Bath) 公司，出售九具金屬延展機予蘇聯，^②日本亦在同時出售一座大型流動船塢予蘇聯，^③兩國皆認為此未列入 COCOM 管制項目，但美國卻認為此皆屬管制產品，表示強烈不滿。^(二)管制執行措施鬆弛——包括美國在內的成員國，均未將「執行」列為管制優先目標，而且執行人員普遍不足，作法消極。以美國為例，百分之八十八的管制稽

註① COCOM 例外請求

年份	全部請求	美國請求	美國請求佔全部請求比例
1962	124	2	1.6%
1966	228	29	12.7
1970	544	133	25.6
1971	635	186	29.3
1972	1,085	415	38.2
1973	1,268	519	41.0
1974	1,369	567	41.4
1975	1,798	798	44.4
1976	1,039	593	57.1
1977	1,044	539	51.6
1978	1,680	1,050	62.5

資料來源：Michael Mastanduno, "The Management of Alliance Export Control Policy," in Gary K. Bertsch, ed. *Controlling East-West Trade And Technology Transfer*, *op. cit.*, p. 260.

註② 關於貝斯船塢案中爭議詳細內容，請參閱：U.S. Congress, House of Representatives, Subcommittee on International Economic Policy

and Trade, *Export Licensing: Foreign Availability of Stretch Forming Presses*, 95th Congress, 1st Session (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1977).

註③ Michael Mastanduno, *op. cit.*, p. 264.

查人員集中在紐約市，其它港口則人員稀少。此外，稽查工作大都只在平日工作時間進行，晚上和週末時間很少執勤。如此作法相當便利科技偷運，據美國中央情報局調查報告顯示，蘇聯於這段時期，從美國及西歐諸國竊取大量高科技產品，尤其是半導體製造設備。^④（四）成員相互猜疑——成員國除了在基本政策立場上存在分歧（見下文），並相互猜疑彼此政策動機。西歐國家懷疑美國利用出口管制暗中獲取經濟利益。在 COCOM 例外請求中，美國占絕大多數，^⑤美國的請求，成員國幾乎都予同意，但成員國請求，美國卻常藉戰略考慮拒絕之，實際上，美國是擔心成員國廠商攻佔海外市場，影響美國經濟利益。美國則認為，美國國內管制較其它國家嚴格，故例外請求較多乃理所當然；相對地，西歐等國管制太過鬆弛，只考慮各自經濟利益，忽略西方整體安全利益。

關於 COCOM 體制於此時期發生變化之原因，前文所提體制轉變的論點，似乎都能提供一些相關的解釋。首先，就權力結構論觀之，歐洲經濟復興、日本快速發展，美國已不再居高科技壟斷地位；而美援停止，美國亦喪失箝制盟國經濟的工具。在此權力結構變化下，要求西歐、日本追隨美國領導，採取一致的貿易管制政策，變得較為困難，而且成員國對外政策的自主性、獨立性皆相對提高。

其次，從功能主義論觀之，自一九七〇年代東西和解、雙方關係逐漸緩和以來，COCOM 目標變得較不明顯，角色功能發生混淆。以美國為例，美國在一九六九年修訂出口管理法，將出口管制目標設定在：一方面保障國家安全，增進外交利益；一方面降低貿易限制，增進經濟利益。^⑥但是保障國家安全顯然和增進經濟利益的目標相互衝突，要維持兩者之間平衡並不容易。同時，美國和西歐、日本對 COCOM 角色功能有不同認定。美國認為 COCOM 管制應包括政治與經濟考慮，應對蘇聯等共黨國家的外交行動作適當反應；西歐等國卻主張政經分離，反對以科技管制作為國際政爭的工具。^⑦

第三、就認識論觀之，在這段期間，美國和西歐、日本的認知觀點有明顯差距。美國傳統上與東歐、蘇聯地區貿易數量一向有限，經濟重要性不高，故常將此區貿易和外交利益連在一起考慮，並以全球戰略觀點看待 COCOM 管制。然而，西歐國家基於歷史、地緣因素，和東歐地區一向維持較密切貿易關係，經濟重要性高，因此除了敏感軍事科技產品外，反對其它任何形式的管制，並且是以歐洲區域觀點或雙邊利益評估 COCOM 管制。另外，美國視東西方貿易僅對蘇聯有利，貿易

註④ *Ibid.*

註⑤ 請見註③圖表。

註⑥ Gary K. Bertsch, "U.S. Export Controls," *Journal of World Trade Law*, Vol. 15, No. 1 (1981), p.68.

註⑦ Gary K. Bertsch & John R. McIntyre, ed., *National Security and Technology Transfer*, chap. 5&6.

會強化共黨政權，提高軍事能力，基本上對西方不利，並傾向利用貿易作為制裁共黨國家的工具；西歐、日本則視東西方貿易對雙方有利，貿易增進彼此溝通往來，傳遞自由民主思想，而且以為蘇聯經濟發達將減少其對外軍事冒險活動，有助世界和平發展，因此傾向利用貿易作為激勵共黨國家和西方合作的工具。^②

第四、國內政治的因素，此在西歐和日本並不是問題，因為政府和民間均贊成和共黨國家開展貿易，但在美國卻成為相當困擾的問題，深深的影響美國管制政策的制定。在一九七〇年代，美國國內對共黨國家貿易政策看法形成分裂，不論是政府內部或是民間均缺乏共識。在政府部門中，白宮、國防部主張維持國家安全、外交政策管制；國務院和商務部則持放寬管制立場。在國會，參議員孟岱爾（Senator Walter Mondale）、穆斯基（Edmund Muskie）、傅爾布萊特（William Fulbright）等自由派人士，提倡對蘇貿易，然而參議員傑克森（Senator Henry Jackson）、范尼克（Charles Vanik），卻以蘇聯阻止猶太人移民出國為由，提出傑克森、范尼克條款，限制對蘇貿易。在民間，有支持開放貿易的商業團體，也有反對開放的保守組織。再加上尼克森、季辛吉玩弄連鎖外交（linkage diplomacy）——即以貿易作為外交手段，約束共黨國家對外行為，如果蘇聯採取與西方合作的對外行動，美國就放寬出口管制，否則便相反之。^③換言之，在國內各種力量相互激盪，不同利益競相角逐之下，美國管制政策左右搖擺、變化不定，損害美國對外政策說服力，降低 COCCOM 成員遵從美國領導的意願。

最後，美國領導能力衰退亦是一項主因，不過該項因素和美國力量下跌沒有直接關係，主要指美國政策作風的缺失，損及其在 COCCOM 的領導力。上述所提美國政策受國內政治影響而搖擺不定即是一例，其它的尚包括：(1) COCCOM 例外請求的數量，美國占大多數（見前文）；(2) COCCOM 審核作業，美國費時最長，經常拖延不決，而且美國是 COCCOM 成員國中唯一實行再出口管制（reexport control）的國家，即美國除了管制由美國出口的科技產品外，同時管制再出口的美國產品，以及包含美國零件製成的外國產品，此種雙重管制措施既花時間，又觸及到治外法權問題，成員國普遍表示不滿。(3) 美國經常行使雙重標準。美國藉安全、政治考慮，限制成員國對共黨國家科技出口，但尼克森政府為了和蘇聯、中共改善外交關係，提倡雙邊貿易。卡特政府強調人權，因不滿蘇聯國內人權待遇，要求 COCCOM 對蘇聯嚴厲管制科技出口，但卡特卻罔顧中共人權迫害，主張對中共放寬管制。^④簡言之，美國在 COCCOM 管制體制中，未能以身作則，樹立榜樣，反而要求成員國貫徹

註② Angela Stent *op. cit.*, pp. 283-290.

註③ Gary K. Bertsch, "American Politics and Trade with the USSR," in Bruce Parrott, ed., *Trade, Technology And Soviet-American Relations*, pp. 245-57.

註④ Angela Stent, *op. cit.*, Charles Mathias, Jr., "A New U.S. Export Control Policy," in Bertsch & McIntyre, ed., *op. cit.*, pp. 159-169; Giovanni Agnelli, "East-West Trade: A European View," in Bertsch & McIntyre, ed., *op. cit.*, pp. 187-190.

美國政策，自然無法為大家接受，結果形成各行其是、步調不一等混亂現象。

③ 一九八〇年代的發展與變化

一九八〇年代COCOM體制的發展呈現混合型態，一方面美國欲強化COCOM運作功能，提高管制效率；另一方面美國與西歐、日本的爭議仍然持續，彼此在認識觀點和政策利益上存在分歧。

一九七〇年代後期，東西關係轉趨惡化，一九七九年十二月蘇聯揮軍入侵阿富汗，美蘇關係跌入谷底，卡特政府迅即對蘇採取小麥禁運、高科技管制、抵制莫斯科奧運等制裁措施。一九八一年雷根入主白宮，雷根素以反共聞名，對蘇一向採強硬態度，上任之後便特別加強對蘇貿易限制，嚴加管制高科技出口，而且為了有效防止西方高科技產品流入蘇聯手中，決定重新強化COCOM管制作業。

COCOM管制作業的強化，主要顯現在三方面：(一)停止對蘇例外請求 (no-exception policy) ——一九七〇年代和解除時期，對蘇輸出的例外請求案件大增，形同例行作業，遭致多方批評。阿富汗事件後，美國決議停止對蘇例外請求，此獲COCOM成員國的同意。成員國瞭解，若不接受美國提議，美國仍然可以藉「一致決」的規則，否決對蘇例外請求，如此反而會增加更多紛擾。(二)加強管制的執行工作 ——一九七〇年代科技走私，非法輸出甚為普遍，美國於是為有效防堵此類活動，特將管制執行工作列為COCOM優先改進的目標，要求各成員國增加執勤人員，擴大海關稽查範圍，改進審查作業程序。雖然成員國間執行的寬鬆程度仍有差別，但大體上有改善的跡象。(三)修訂國際管制表 ——有效的管制作業繫於合理的管制表，雷根政府初期，國際管制表大致和前期相同，維持在一四〇至一五〇種項目，但為了配合科技更新的腳步，及建立成員國的共識，原則上把國外可獲性 (foreign availability) 產品從管制表撤除，但將新發展的商業性高科技產品如大型電腦、數位交換機通訊設備、自動化器材、石油天然氣探勘設備、大型浮動船塢等列入管制。

雖然COCOM運作於美國領導下有重新強化跡象，但美國和西歐等成員國間依然存續許多爭議，置COCOM於經常波動當中。(一)COCOM組織問題 ——強化COCOM組織一直是美國目標，雷根政府時期有意提昇COCOM成為條約性質的機構，擴大編制預算，增進政治角色功能，並提議在COCOM之下設立一個永久性的軍事小組委員會，用來統籌協調軍事物品管制

註② William A. Root, "COCOM: An Appraisal of Objectives and Needed Reforms," in Gary Bertsch, ed., *Controlling East-West Trade and Technology Transfer*, p. 423.

註③ Michael Mastanduno, *op. cit.*, pp. 269-271.

業務。然而，西歐、日本等國表示反對，他們不願意COCOM成爲政治性組織，只希望其扮演技術性的角色，反對簽訂正式條約規劃COCOM，以避免引起國際及國內政治困擾。他們主張維持現狀，堅決反對軍事小組委員會的提議。最後幾經商議，只同意略爲增加COCOM組織的工作人員，及改進辦公設備如增添電腦器材。^④

(二)中共例外請求問題——雷根政府繼續前尼克森、卡特政府的政策，放寬對中共出口管制，一九八一年提出「二倍政策」，即對中共管制尺度較蘇聯寬鬆二倍之多。一九八三年將中共置於友好國家羣的「V」類中，同時爲配合對中共管制放寬，特別替中共設立綠、黃、紅三區的審核作業方式，便利輸出許可的申請。^⑤然而，當美國放寬對中共管制時，COCOM並未放寬對中共管制，於是美國爲了向中共輸出產品，便大量的向COCOM申請例外請求，^⑥結果造成二項重大問題：(1)通常COCOM每個月最多僅能審查一百件左右的例外請求，但美國在一九八二——八五年期間，每年提送至COCOM的請求，高達二、三千件，其中大部份是中共案件，此情形幾乎造成COCOM作業癱瘓，陷入危機狀態；(2)美國大舉放寬對中共管制，卻要求成員國對蘇聯、東歐國家嚴格管制，此種僅考慮自身外交及經濟利益的作風，引起成員國強烈不滿，導致一些成員國以否決中共請求作爲威脅，迫使美國對東歐國家例外請求的讓步。最後爲解決上述困擾，一九八五年底，COCOM決定放寬對中共管制，放寬的尺度與美國綠區近似。^⑦

註④ "United States Seeks Pledges from COCOM," *Financial Times*, April 28, 1983, "COCOM Feuds Over Trade to East," *Wall Street Journal*, July 17, 1984.

註⑤ Madelyn C. Ross, *op. cit.*, pp. 58-62; 魏文，美國對中共之技術轉移，臺灣商務印書館，民國七十九年，第五章。

註⑥ 美國向 COCOM 申請中共例外請求數量

年份	美國向 COCOM 申請例外請求總數	美國向 COCOM 申請中共例外請求數額	中共例外請求所佔比例
一九八二	一一五〇	六二六	五四%
一九八三	一八八二	一五〇二	八〇%
一九八四	三三九九	二九三一	八六%
一九八五	三七九〇	三六二二	九五%

資料來源：Madelyn C. Ross, "China and the United States' Export Controls System," *The Columbia Journal of World Business*,

Vol. 21, No. 1 (Spring 1986), p. 30.

註⑦ Madelyn C. Ross, *op. cit.*, pp. 31-33.

(三)美國片面行動困擾——COCOM體制強調協同合作，但美國經常罔顧成員國立場片面採取行動。美國是COCOM中唯一採取再出口管制國家，美國也是COCOM中最常使用外交政策管制國家，美國國防部是各國管制機構中權力最大、最常干涉COCOM作業的機構。^{④⑦}一九八二年波蘭危機事件顯示，美國為向蘇聯施加外交壓力，除了對蘇進行經濟制裁，並利用再出口管制，片面禁止西歐盟邦廠商輸送變壓器設備，協助蘇聯建造跨歐陸地區的天然氣管道。西歐諸國聞訊反應激烈，羣起反對。雖然美國在一九八二年底被迫取消命令，但此舉給予COCOM甚大傷害。^{④⑧}

一九八〇年代中期後，東西關係逐漸緩和，雙方貿易漸進增加，就整體環境氣氛而言，出口管制紛爭較前減少，但對蘇聯、東歐國家的基本政策沒有改變。^{④⑨}此時COCOM管制作業尋求內部整合工作，包括縮短審查時限，調整政策偏差。國際管制表修正方面，略有放鬆，降至一百二十種項目左右，一般性用途的電腦已經解禁，但管制執行工作仍加強督導，一九八七年日本東芝事件發生，東芝公司除遭受日本政府處分外，美國並懲罰東芝公司，規定三年不得對美輸入產品。^{⑤①}

綜觀此時期COCOM體制的發展變化顯示，美國領導的因素兼具正面與負面的作用。美國一方面強化COCOM運作，提高執行績效，維持體制的存續能力；但是另一方面，美國的行動卻常是爭議的來源，美國忽視成員國的意見，不重視溝通協調，又經常片面採取行動，給COCOM帶來許多糾紛與困擾。其次，美國和西歐等國對COCOM角色功能的持續分歧看法——美國傾向政治化觀點，西歐傾向技術性認定——仍然是COCOM運作的負面因素。至於權力結構論觀點，在此時期似乎不具明顯解釋能力，美國權力的衰退或增強，與COCOM運作之強化或紊亂沒有直接關係。

(4) 後冷戰時期的發展

COCOM因冷戰而設立，其主要的目的是維護西方國家安全，防範高科技產品流入共黨國家，但隨着冷戰結束，蘇聯、東歐國家民主化改革，以及東西方關係逐漸正常化，COCOM的原有目的及重要性大為降低。因此，為了配合國際政治的發展，適應新環境的需求，COCOM勢必須尋求調整改變。從冷戰結束迄今為止，COCOM的發展顯示，正朝持續開放的方向前進，成員國爭議雖然猶存，但已大為降低，COCOM的角色功能也一掃前期混淆狀態，趨向單純化，體制運作的穩定性

註⑤ William A. Root, *op. cit.*, p. 424.

註⑥ Angela E. Stent, *op. cit.*, pp. 305-310.

註⑦ Richard F. Kaufman, "U.S.-Soviet Trade Policies In the 1980s," Paper Presented in the 12th International Workshop on East-West European Economic Interaction, April 1-5, 1989, Athens, Georgia, USA, pp. 1-6.

註⑧ Gordon B. Smith, *op. cit.*, pp. 150-156.

亦相對提高。

一九八九年布希擔任總統之際，美蘇關係處在戰後四十年來最和平穩定時期，布希總統承諾進一步推展雙方關係，並期望蘇聯的政經改革、重建開放政策，能夠順利實行。然而，美國之政策仍然相當謹慎小心，並未對蘇聯或東歐國家提供立即明顯的援助。在科技出口管制方面，亦沒有實質放鬆，還維持原先政策。基本上，三點原因可以解釋美國立場：(1)美國抱持靜觀待變心理，局勢演變尚未明朗，不宜貿然行動。(2)布希政府擔心採取太過明顯的開放政策，會立即引起政府內部保守人士的批評。(3)布希政府仍希望利用COCOM例外請求的作業方式(個案審查)，作為對付蘇聯的一項外交工具，如果一旦放寬國際管制表，則將喪失此可運用的利器。^①

西歐諸國對美國遲不放棄COCOM的管制行動，表示強烈不滿，嚴厲指責美國對輸往東歐地區產品的管制尺度，居然較中共嚴格，此實無法令人接受，他們警告美國如再堅持不變，西歐各國只有自行其是，到時COCOM將面臨瓦解的命運。此一時期，美國在COCOM居於孤立處境。^②

一九八九年下半年，東歐革命性的民主化運動，促使美國當局認知，COCOM勢必須尋求調整改變，很明顯的，除少數高敏感度的科技產品外，已經沒有必要，也無法有效管制其它產品，放寬COCOM管制成為必然且必要的走向。從此時開始，美國立場逐漸和西歐諸國接近。

於是，在一九九〇年一月布希政府決議，就COCOM和美國高科技管制政策作全盤性檢討，三月底部際審查完成「戰略檢討」(Strategic Review)報告，四月底完成「COCOM建議」。^③五月初布希政府提出建議案：(1)大幅放寬電腦、電訊設備、機械工具類的產品出口，這些種類的產品約占當時COCOM百分之八十五的申請案件。(2)將國際管制表上一百二十種項目，削減三十餘種，只剩下九十種項目。另外，十三種項目的管制範圍大幅縮小，而且放寬後的尺度較中共先前的綠區界線(China Green Line)為寬。(3)主張對東歐國家和蘇聯採取二級制度(a two-tier system)，東歐較寬，蘇聯較嚴，而且假若東歐國家承諾遵從高科技安全防範措施，將給予優惠待遇，從寬考慮。(4)籌擬以項目較少的「核心管制表」(core list)，代替原有的國際管制表，並計畫從一九九一年開始實施。^④

註① "Export Controls: Case Precedents Will Supersede Written Rules," *Soviet-American Trade*, Number 14, January 1990, p. 2

註② *International Herald Tribune*, December 18, 1989, p. 1; December 29, 1989, p. 6; February 16, 1990, p. 3.

註③ Bruce Odeseey, "Administration Seeks Year Extension of Export Control Act," in AIT News Summary Files, EPF-312, March 7, 1990.

註④ "U.S. Proposes Relaxing Controls on High-Tech Exports," in AIT News Summary Files, EPF-518, Feb. 16, 1990; "Push COCOM Proposals, 'Most Drastic' In 40 Years, Would Pare Some Controls," *Soviet-American Trade*, Number 18, May 1990, p. 1.

西歐、日本對美國主張的二級制度表示反對，認為效果不彰，多此一舉。蘇聯可以輕易的間接從東歐國家獲取准允輸入的西方科技，而且二級制度增加管制作業困擾，並引起蘇聯不快，因此建議採用「單一制」，所有東歐國家和蘇聯適用相同的管制尺度。美國對單一制的建議表示反對，堅持原先提議，認為至今蘇聯仍是世界上唯一具有危害美國安全能力的國家，東歐和蘇聯在管制作業上，仍有必要加以區別。⁵⁵

接着，COCOM在六月六、七兩日舉行高階會議，研議改革事宜。會中西歐國家讓步，接受美國二級制度的管制，而且成員國意見大體一致，美國的提議幾乎完全被接受，作為COCOM調整改革的方案，並決議從七月一日起正式實施。⁵⁶同時，成員國開始進行籌擬「核心管制表」的工作，十月初，美國提出八種科技類別，包括電子設計、材料、電訊、電腦、聲納雷射、航空、海洋科技、太空。其中只有在每種類別的核心科技項目才列入「核心管制表」予以管制，其餘則將解禁。⁵⁷「核心管制表」審訂工作，預定於一九九一年一月初，在COCOM會議作成決議，然後通過實施。

簡而言之，後冷戰時期COCOM體制運作的發展，趨向穩定與單純化。成員國共識提高，認知逐漸會合，開放政策成為共同接受方案。同時由於COCOM之角色功能已趨向技術化與非政治化的層面，因此，利用COCOM管制當作東西方政治外交工具的可能性雖然存在，但其發生的頻率與範圍將大為降低。

(五) 結 語

COCOM成立之初，一般以為只是臨時應變措施，一旦國際局勢緩和，將很快的會取消之，因此以一非正式的協議方式，作暫時性安排。然而，日後發展顯示，COCOM不但持續長存，而且在經過一九七〇、八〇年代成員國間不斷的紛爭衝突，依然屹立不倒，讓許多瞭解COCOM的人士，感到訝異。⁵⁸

COCOM以如此脆弱組織、鬆散結構，能夠持續至今，並且在大部份時期維持正常運作，主要歸功於二個因素：(1)美國支持——雖然美國因素在COCOM運作當中，一直是爭議的焦點，兼具正負面作用，但美國長期性與持續性對COCOM的支持（當然其中包括各種動機考慮），則毫無疑問的是COCOM能歷經各項挑戰而仍能健在之主因。(2)成員國共識——西

註⁵⁵ "Relaxed Export Controls Considered For East Europe," in AIT News Summary Files, Feb. 21, 1990.

註⁵⁶ "U.S. Officials Announces COCOM Export Control Reforms," in AIT News Summary Files, EPF-511, June 8, 1990.

註⁵⁷ "U.S. Advances Partial Export Control List," in AIT News Summary Files, EPF-309, Oct. 3, 1990.

註⁵⁸ William Root, *op. cit.*, p.422.

歐、日本等成員國對 COCOM 一直存在着複雜心理。COCOM 是西歐諸國對外經貿障礙，美國干涉其的外交工具，但若沒有 COCOM 運作，安全可能遭受損害，尤其若沒有 COCOM 協調，共同一致規範，則將引發西方國家對社會主義國家間科技貿易的混亂，增加雙邊或多邊協調商議的成本與不便，可能造成更加劇烈的摩擦、惡性競爭與傷害。因此，雖對 COCOM 時感不滿，但仍願意見其存續。

關於體制形成及變化的解釋觀點，權力結構似乎是解釋 COCOM 體制形成的最重要因素，COCOM 是由美國領導設立，並反映戰後美國權力優勢與利益考慮。但是，權力結構觀點並無法有效說明 COCOM 的變化，從 COCOM 發展顯示，美國整體力量及科技能力的下降，並不減低美國在 COCOM 的影響力，實際上，美國一直是 COCOM 最重要、最具影響力之成員國。一九七〇年代，COCOM 體制趨弱和美國權力地位下跌沒有決定性的關係（雖然具有間接關係），就如同一九八〇年代，COCOM 體制轉趨強化，亦非美國權力因素所致。

然而，美國領導風格、政策取向卻是 COCOM 運作的關鍵要素，該項因素同具正面及負面影響。一九七〇年代，美國利用出口管制發展「連鎖外交」策略，以對付蘇聯及其它共黨國家的對外行爲，結果造成政經相互糾纏、政策多變、管制尺度不一，嚴重影響 COCOM 運作。一九八〇年代，美國修正政策，強化 COCOM 管制作業，增加執行能力，COCOM 裂痕略爲縮小，但美國經常的片面行動，仍是 COCOM 爭議衝突的問題所在。一九九〇年代，美國配合國際環境變化，同意自由化措施，使得 COCOM 運作趨於穩定。

美國與西歐、日本等國對 COCOM 的認知和角色功能持不同看法，是 COCOM 運作的負面因素。美國對 COCOM 管制一向採政經合一，西歐主張政經分離；美國在 COCOM 習於扮演統御角色，西歐等強調溝通協調，兩者之間的差異導致一九七〇、八〇年代時期經常性的摩擦，與體制波動不安。此種情形至一九八五年後較爲改善。

整體而言，國際體制的概念與形成變化的理論觀點，有助分析 COCOM 的運作與變遷。它幫助我們瞭解體制運作的因素、發展變化的原因，協助掌握分析的重點、釐清探索的脈絡，並提供一個比較參考的依據。另外一方面，COCOM 案例研究，亦有助於國際體制概念的認識，與分辨不同理論觀點的說服解釋能力。

最後，在後冷戰時期，COCOM 仍然會存續，但是它的政治重要性將會降低，而趨向技術層面角色，而且只要東西方關係持續緩和，科技管制自由化將是必然的發展趨勢。

*

*

*