

權力與相互依存

董瑞麒

——論相互依存關係之二

前文討論一九四七年所建立的國際政治經濟體系正趨於瓦解，並分析當代國際社會所呈現的新特質。以下則提出若干觀念與分析方法，俾於瞭解正在劇變中的國際社會有所助益。

一、權力之定義

長久以來，政治家與國際政治學者對於「權力」(power)一詞聚訟紛紜，並未建立一個清晰的觀念。最近，由於國際情勢劇變，權力的觀念更令人捉摸不定。傳統派主張軍事力量凌駕其他力量，因此軍事超級強國能主宰世界事務。然而，當今之世，構成權力的因素，日益繁複，霍夫曼(Stanley Hoffmann)便曾指出：「二次大戰之後，權力的構成要素、運用及其獲得，都產生了劇烈的變化^①。」甚至於國際政治傳統派的泰斗摩根索(Hans Morgenthau)在經過一九七三年石油危機的浩劫後竟異乎尋常的毅然宣佈：「軍事弱國集體壟斷或半壟斷先進經濟體系所必需的原料，開創了軍事政治與經濟分離的時代^②」。

現代派認為「權力」係國際關係的行為者(actor)所具有的一種敦促力，俾在其本身能接受的代價下促使對方做其本無意去做之事；或把權力解釋為一種影響結果的控制力。但衡量敦促力或控制力均非易事^③。敦促力可以指發自權力資源的潛在力，而控制力可以指行為者實際左右結果的影響力。當他們說非對稱相互依存關係是一種權力資源時，他們是指傾向獨立而依存性較低的行為者擁有政治資本，因為它可以比對方付出較低的代價，發動改變或威脅要改變相互關係。然而非對稱相互依存關係的此種優勢，並不能保證佔上風的一方得以掌握事態的演變並進而控制其結果。實際上，情勢的演變往往不能真正反映出各方所擁有

註① Stanley Hoffmann, "Notes on the Elusiveness of Modern Power," *International Journal*, No. 30 (Spring, 1975), p.183

註② Hans J. Morgenthau, "The New Diplomacy of Movement," *Encounter*, Vol.3 No.2 (August 1974), p56.

註③ Jeffrey Hart, "Dominance in International Politics," *International Organization*, No. 30 (Spring 1976).

的權力資源。換句話說，擁有多少權力資源並不等於擁有與其相當的控制力，得以影響事態的發展與結果，其關鍵在於政治談判，潛在權力資源經由政治談判才能轉化為左右結果的權力，而在這一轉化過程中往往流失大量的潛在權力資源。

二、敏感度與損害度

在進一步研究權力在相互依存關係的功能之前，吾人必須嚴格分清兩個不同的層次：敏感度（sensitivity）與損害度（vulnerability）。敏感度係用來衡量對於某一政策的反應程度。詳言之，一國政策的更張可能引起他國政策的變化，而他國必須為這一變化付出相當的代價，敏感度則用來表示引起變化的速度與所付代價的大小。然而敏感度究應如何衡量？這要看國與國之間的交流量及所引起的有代價的變化對於社會或政府的影響而定。由於敏感性的相互依存關係由一系列有關政策的互動所產生，理論上我們不得不假定這一系列政策是持續不變，事實上，也只有穩定不變才足以反映短期間制定新政策的困難，同時也反映對於特定國內外規範的承諾^④。

美國、西歐、日本在一九七一年、七三年、七四年及七五年，接二連三的遭受石油漲價的衝擊，最足以說明敏感性的依存關係。這些工業國家因未能提出一套新能源政策，而且新政策縱能制定，也須俟幾年或幾十年之後方能有效付諸實施。在此種情況之下，其敏感度係以油價和進口石油量為函數。美國對於油價的敏感不像日本那樣強烈，主要是因為美國進口石油僅佔全國消耗量的一小部份。

敏感性相互依存不僅發生在經濟方面，而且表現在社會或政治方面。譬如一九七四年美國的裸奔在社會上盛極一時，不久即風靡於歐陸，這是社會感染作用使然。在政治方面，一九六〇年代後期，各國急進學生運動互通聲息，再加大眾傳播工具大肆渲染，因而增強此種敏感度。通過電視、南亞的餓殍活生生地呈現在歐美人士的眼前，使他們逐漸關心這一問題，這一敏感性直接反映在各種示威及政治活動上。

除開敏感性外，相互依存關係另外重要的一面是損害性。倘政策能隨着變化中的情勢而變，則將面臨何種情勢？倘可供抉擇方案甚多，同時情況又容許新政策的推行，則為適應外界的變化須付出何種代價？這些是吾人研究損害度時所特別關心的問題。以石油為例，我們注意不止是進口量的大小，同時也關心開發進口能源代替品的可能性及其代價。若二國均進口百分之三十五的石油，他們對於石油漲價的敏感度理應一樣。事實上，一國若能以較低成本發展本國的能源資源以供其所需，而另一國却束手無策，則後者更易受外界變化的損害。依此而論，可知行為者另謀他圖的相對機會及為此所付的代價決定其損害度。

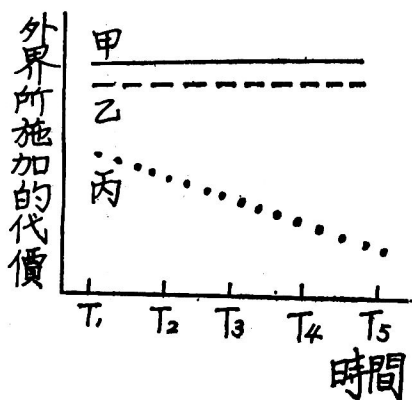
註④ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, pp. 11-12.

在一九六〇年代の後期，格於布雷敦森林(Bretton Woods)國際金融體系的規定，英美兩國對於國外投機份子或其他國家中央銀行拋售美元或英鎊的決定非常敏感。英國由於生產力低落、物價飛漲、商品的國際競爭地位惡化，貿易收支呈巨額逆差，自二次大戰之後對外債務累積甚多，利息支出大增，又加一九六七年六月中國東戰爭爆發，蘇彝士運河關閉，影響英國對中東與亞洲地區的輸出，同年九月倫敦與利物浦兩地碼頭工人大罷工，使英國輸出幾陷於停頓，又加上短期資金外流，英政府遂在一九六七年十一月十八日宣佈英鎊貶值百分之十四點三。然而黃金投機風潮對於美國的損害遠較英國為小，因為美國能在自己忍受範圍內另起爐灶，這便是舉世為之震動的新經濟政策。一九七一年八月十五日尼克森總統毅然宣佈暫停美元兌換黃金或其他準備資產，正式廢除美元與黃金之掛鉤及黃金兩價制度，並逕自改變國際金融體系的規則。這種應變能力自能減少外界對於美國所構成的損害，因而在政治上表現的敏感性也不像英國那樣強烈。

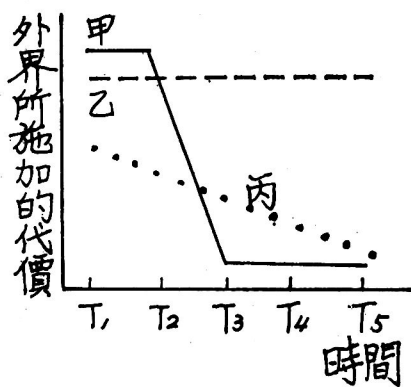
就依賴的代價而言，在政策上改弦更張以扭轉情勢之前，對於外界所施加的有代價影響之感應，吾人稱之為「敏感度」；惟在政策改弦更張之後，外來事件仍對於行為者造成損害之大小，吾人稱之為「損害度」。一般而言，政策的改變非一朝一夕能竟其功，因此比較容易立即測定行為者對於某事件的敏感度，即觀察外界變化對它所造成的立即影響。但損害度的衡量，必須長期審度它為適應變遷中的環境所付出的代價。

為了便於說明此一區別起見，我們假設三個石油消耗國家面臨國外油價飛漲的困境。圖一表示他們對於這一外界變化顯示出不同程度的敏感度。對於外界變異的反應，甲國比乙國稍為敏感，但遠比丙國敏感得多。經過一段時間之後，政策雖未更迭，丙

圖一：三國的敏感度（假定政策不變）



圖二：三國的損害度（假設政策已變）



國的敏感度却漸次下降，這可能因為丙國的油價上漲，已逐漸減少其石油消耗量，因此石油進口量也跟着下降。

又假定各國極力設法改變政策俾能減少外界變化所帶來的損失。其法不外乎提高國內石油配額價格或不計高成本加緊國內石油生產。衡量損害度、除開注意實施新政策應付出的代價之外，還得顧及一國忍受新政策所造成的損害之政治意願。譬如像日本這樣資源匱乏的國家，自然資源匱乏幾乎決定日本會因油價上升而遭受極大的損害，非調整國內油價以應付此一劇變不可。但反觀美國這樣資源豐富的國家，資源本身並非決定損害度的最重要因素，社會政治因素往往阻礙新政策的形成與推行。譬如在一九七三年之後，美國致力於提出一套新能源方案，終因國內聚訟紛紜，遂告流產。

圖二顯示甲國的損害度小於敏感度。甲國在第二階段的初期改變政策，因此其損害度在第三階段幾乎下降到零。這表示甲國已採行有效的新能源政策，在能源供應方面可能或實際上無匱乏之虞，譬如甲國政府得以開發其他種類的能源。至於乙國和丙國則束手無策，一直未能採行有效的新政策以改變不利的情勢，使他們免於外來的損害。

由上分析，可知這三國在事件最初所反映的敏感度，並不同於第二階段所反映的損害度。外界所造成的立即的影響，並不能據以測度一國所感受的長期敏感度，丙國便是一例，它的敏感度與時遞減；更不能用來衡量長期的損害度，因為決定長期的損害度的主要因素是政治意願、政府能力及資源。從上面二圖可知甲國的敏感度大於乙國，但其損害度在第二階段之後却比乙國小得多^⑤。

損害度對於瞭解相互依存關係的政治結構非常重要。就某種意義而言，損害度可以反映出誰能翻手覆雲推翻既存規則，制定新的國際行為規範^⑥。分析一九七三年之後原料政治所引起的國際權力變化，損害度的運用遠比敏感度更為妥切。吾人經常把某種原料的高進口比率當做一國損害度的指數，其實，這只是表示其敏感度可能相當高。決定損害度的關鍵厥在新政策是否能提供足夠的原料或代替原料及其所付的代價。譬如美國進口大約百分之八十的鐵礬土，但這並不足以說明輸出國家的行動為害美國的程度，除非我們確知為了取得替代原料美國須付出多少時間與金錢的代價。

損害度既可用來分析政經關係，也可以用來分析社會政治關係。一九六〇年代後期，國際激進運動投諸於西方社會的損害度主要取決於各國的適應力，是否有能力改變國家政策以適應這一變局，俾能減少應付混亂的代價。譬如當瑞典批評美國越南政策，首先要考慮美國中斷雙方文化交流關係之後，是否能從其他國家吸引同樣多的交換教授與觀光客，這是瑞典批評美國越南政策可能遭受的損害度。

註⑤ Ibid. pp. 13-14.

註⑥ Richard N. Cooper, "Prolegomena to the Choice of an International Monetary System," *International Organization*, Vol. 29, No. 1 (Winter, 1975), pp. 63-98.

另外，南亞饑荒如何影響美國？美國國內抗議政府缺乏一套糧食援外計劃對於行政當局構成多大的損害度，主要取決於政府當局是否能輕而易舉運輸更多的糧食到印度，而不需要付出其他更高的政治與經濟代價。

區別敏感度與損害度究竟對我們瞭解相互依存與權力的關係有多大的幫助？損害性相互依存關係比敏感性相互依存關係提供行爲者更大的權力資源。因爲假若行爲者爲了減低損害能逕自改變國內外政策，則「敏感度」作爲分析權力資源的工具便不管用了。

我們試以一九七二年至一九七五年間美蘇農產品貿易爲例。蘇聯大宗購買農產品最初引起美國經濟非常激烈的敏感、國內農產品價格立刻飛揚，蘇聯也對於購得美國剩餘農產品感到敏感，因爲蘇俄領導階級對於未能輸入美國農產品產生的政治、經濟影響不能等閒視之。美國在這種不對稱的損害性相互依存關係中佔比較優勢，因爲美國穀類銷售蘇聯遠比蘇聯購買美國穀類更有迴旋餘地。美國政府擁有龐大的穀倉、低廉的國內市價，並可提供更多的糧食外援。蘇聯不買美國農產品，只有被迫殺牲畜、減低國內肉類消費量。所以，只要美國政府能繼續控制農產品輸出政策，不讓有關利益團體來插足、農產品貿易便可做爲對蘇政治談判的工具。

上述策略性運用損害性相互依存關係，絕非敏感性相互依存所能企及。但這並不是說，在政治運用上敏感性相互依存完全不重要。當敏感度迅速升高，尤其在多元政治制度裏，經常會產生一股逆流，批評現行政策不當，要求採行新政策以扭轉不利情勢。譬如美國鋼鐵公司於今年三月二十日向美國商務部及國際貿易委員會提出控告，指責西歐鋼鐵廠商向美國傾銷，法德產品在美國市場的售價僅及成本的一半左右，要求採取反傾銷措施^⑦。美國汽車工會亦要求日本汽車工業在美設廠製造，否則將促請政府實行輸入限額^⑧。所以在政策制定之前必須先分析損害性相互依存的模式，考慮下列問題：一方能做什麼？要付出多少代價？對方能够採取何種相應措施？又須付出何種代價？雖然敏感性相互依存模式可以解釋困境之癥結，但要制定一個完整統合的政策，首先要分析實際與潛在損害度，做爲政策的依據。否則運用敏感性相互依存而不考慮其損害性的關係必導致政策的全盤錯失。一九七九年十一月四日伊朗柯梅尼回教政府錯估美國的損害度貿然拘禁德黑蘭美國大使館五十名人質，使伊朗處於騎虎難下。伊朗原以爲使用提取伊朗在美國存款和財政證券與石油禁運這二記殺手鐮，美國會過份「敏感」也招架不住，終會交出前國王巴勒維。倘伊朗一下把一百二十億美元全數提光，美元因巨額外流將在世界貨幣市場一瀉千里，而財政證券向市場出籠，將猛力衝擊各國股市。但這一消息走漏，美國財政部長米勒在十四日凌晨五時獲悉。五時四十五分與卡特連絡，卡特在八時按照「國際緊急事

註⑦ U. S. News and World Report, February 11, 1980.

註⑧ 鄭竹園：「卡特新財經措施與美國經濟前景」，〔聯合報〕（臺北），一九八〇年四月十八日，第二版。

態經濟權限法」簽署命令，凍結伊朗官方在美國的資產^⑨。同時伊朗錯估停止供應石油對於美國及其盟國所造成的損害度，認為美國及其盟國必像一九七三年石油危機一樣屈服於石油武器之下。然而下列因素使美國及其盟國能把停止供油的損害減低至能忍受的程度：第一、一九七三年係阿拉伯石油生產國家一致行動（除伊拉克之外），對於自由世界的衝擊絕非此番伊朗單獨行動可與比擬；第二、據大通銀行經濟預測所估計，一九八〇年全世界石油消費量也會下降百分之五，每日節省約二百萬桶至三百萬桶。美國財政部估計美國進口石油量將由一九七九年每日八百一十萬桶下降至一九八〇年的每日七百九十萬桶^⑩。因為經濟成長放慢，油價上升及節約石油使一九七九年美國進口石油量下降百分之五點四，全國石油消費量下降百分之九點七，美國汽車聯合會報告汽車使用率同一九七八年比較在一九七九年下降百分之十七點三^⑪。第三、在一九七三年石油現貨市場只見雛形。甚至在伊朗革命之前，現貨市場的石油交易額僅佔世界石油交易的百分之五而已。到了一九七九年工業國家在現貨市場的交易佔其購買量的百分之十至百分之三十^⑫。目前，由於石油供過於求，石油消費國所短缺石油大致可在現貨市場補充。第四、由於伊朗動亂，各國紛紛減少依賴伊朗石油，日本由一九七八年的百分之十七點九降至百分之十；西德則由百分之十八點一下降至百分之九^⑬。整個西歐下降至百分之三^⑭。第五，工業國家極力把石油儲存至一百廿天或一百八十天的使用量。

運用經濟或社會政治損害策略是否冒相當的危險？我們應牢記這一鐵則：軍事力量必凌駕經濟力量。玩弄損害策略往往迫使對方採取反擊策略，最近伊朗事件是一明證。甚至在非軍事領域，有效利用非對稱的相互依存也可能引起軍事對抗的危險。在一九四〇年至一九四一年間，美國經濟封鎖給日本造成巨大的損害，竟迫使日本攻擊珍珠港和菲律賓以資對抗。

圖表三列出三類非對稱相互依存。「控制級別」顯示軍事相互依存的權力資源凌駕非軍事損害度的權力資源，後者又凌駕非對稱敏感度的權力資源。然而在實際運用上，級別越高而行之越有效的模式，其要求的代價越高。犧牲大而代價高的軍事手段有時並不能保證遠比經濟手段更易達到特定目的。當涉及重大利益時，行為者便傾向於採用較高級別而代價大的權力資源。

當行為者的權力資源在不同類別分配不均勻時，居劣勢者往往昇高爭端的控制級次以改善權力地位。譬如說，根據合同，多國石油公司可逕自決定石油產量與價格，因而影響地主國的稅入，使它對於此一決定產生敏感。但地主國雖在敏感度方面居劣勢

註⑨ *New York Times*, November 15, 1979.

註⑩ *U. S. News and World Report*, December 31, 1979/January 7, 1980, p. 63.

註⑪ *Ibid.*, p. 64.

註⑫ *Time*, January 7, 1980, p. 17.

註⑬ *Time*, April 21, 1980, p. 10.

註⑭ *Time*, April 28, 1980, p. 5.

圖表三 非對稱相互依存之運用

類 別	項 目	級制	代價	目 前 運 行 情 形
軍事 (使用軍事力量之 代價)	1	1	1	在極端情形下使用或在代價 小的情況下用來對付敵人
非軍事損害度 (另謀他 圖之代價)	2	2	2	當規範力量減弱或國際規則 被認為失去約束力(包括敵 對非軍事關係與盟友之間的 激烈衝突)
非軍事敏感度(現行政 策下改變之代價)	3	3	3	短期間係一種權力資源或規 範力量強，國際規則具有拘 束力。當被迫付出昂貴代價 ，不利一方採取新政策，則 其作用有限

，惟一旦單方面決定修改合同，便估盡便宜。因它吃虧於敏感度，却在損害度佔上風。此種敏感度與損害度分配不平衡本質上是極端脆弱的。故利用敏感度的優勢而不考慮其損害度之弱勢，將招致大禍。多國石油公司在一九七〇年代初期節節敗退，便是明證。由此可知運用非對稱敏感度的優勢之局限性如下：只有在現行規範仍被視為有效或不滿現狀的一方因為改變政策代價過高而躊躇不前的情況下，非對稱敏感度始能發揮潛在政治影響力。

以上分析，可知我們不能從非對稱相互依存本身預知談判的結果。擁有權力資源或潛在權力資源並不等於擁有與其相等的「左右結果的權力」。二者的消長端視政治談判的轉換過程而定。弱國或依賴度高的國家一般比其敵對強國更願做犧牲。富甲天下的美國不能迫使北越就範或伊朗交出人質便是一大例證。此種情況也可能發生在友好盟國之間。加拿大武力遠遜美國，但與美國談判却充份運用石油與天然氣的優勢而不擔心遭遇美國軍事報復^⑮。因此我們也不能根據潛在政治資源來預測一國影響結果的成敗。潛在政治資源只可供初步估計雙方可資運用的談判籌碼，倘估計與結果有出入，應進一步研究談判程序，檢視權力資源如何轉化為影響左右結果的權力^⑯。

註⑮ 關於美國與加拿大最近關係請參閱 Gerald M. Craig, *The United States and Canada* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968)

及一九七四年「國際組織」(*International Organization*)，一九七四年，第廿八期，秋季專刊。

註⑯ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, pp. 14-18.

三、轉換過程

(1) 掛鉤 (Linkage Strategies)

實在學派認為追求軍事安全係國家之首要目的，其餘均是枝節問題。在五十年代軍事經濟強國挾其強大實力，硬將本國對於若干問題的政策掛鉤在他國對於其他問題的政策上，藉以全面壟斷國際組織與國際問題，因而保證它在比較弱的環節上仍然獲得有利結果。所以，不論任何問題，強國幾乎循同樣政治談判程序取得絕對優勢。

現代派主張在相互依存的國際社會裏，軍事安全雖仍重要，但每一「類問題」(issue area)均有不同目標，不同的權力分配，甚至不同的談判過程。當今武力之無能為力，在較弱的環節上軍事強國再不能挾其壟斷地位控制談判結果，同軍事問題掛鉤不再是最有效的方式。權力資源的分配在貿易、航運或石油等類問題上均不同，故談判過程與所獲得的結果也因之而異。經濟的政治化帶給經濟政策複雜的政治意義。譬如沙烏地阿拉伯利用掛鉤策略，換取我國譴責以色列並支持巴勒斯坦人民^⑥。其次，每組不同類問題均牽涉不同的行為者(如國內、跨國、政府間的行為者)，在不同國際組織進行政治談判，參與談判的行為者往往堅持本位主義，因此大國再不能指望以貨幣問題讓步解決在海洋法會議上的爭端。另一方面，小國涉及的利益面雖狹隘，却百般運用掛鉤策略壓迫大國讓步，如在談判中以支持事不利己的問題，迫使強國在他類問題上讓步。掛鉤已經成為國際政治中的一種重要策略，它所涉及的範圍包括提出的方式，即應該以個別提出抑整批交易？與何類問題掛鉤？以何類問題讓步為宜？掛至何種程度才不至引起反效果？未來國家將繼續利用國際機構與跨國行為者在其損害度較小的問題上，獲取非對稱相互依存的權力資源。

(2) 提上議程 (Agenda Setting)

傳統派重視政治與軍事，認為實際或想像權力均衡的變化及安全的威脅決定國際議程的內容，其餘問題只有影響到安全與軍事才會顯示其重要性。所以全面權力均衡的考慮壟斷了國際議程，因而忽視提上議程的策略。

註⑦

立法委員吳春晴在質詢中說：「行政院孫院長訪問沙國，在與沙方共同發表的中沙聯合公報中，有譴責以色列，支持巴勒斯坦人民的字句，這樣的立場是否為美國和猶太人諒解」。外交部長蔣彥士表示：「目前世界能源危機日亟，各國為確保石油供應，對擁有龐大石油資源之沙國紛加爭取。因之，對以阿糾紛及巴勒斯坦問題，均傾向親阿拉伯方面之立場。近來韓國、日本及歐洲國家對以阿糾紛及巴解組織態度均已轉變為支持沙國之立場。中、沙關係密切友好，沙國對我石油供應亦於此次院長訪沙時同意我方要求增至每日五萬桶。我為向沙國表示兩國睦誼，休戚與共，自須支持沙國之立場。」見「聯合報」，一九七九年九月二十六日，第二版。

但最近顯示「問題重要性不分軒輊」的端倪，中小國家極力將經濟平等問題提上國際政治的議程，並設法控制整個議程。另一方面，國內不滿份子團體每每把問題國際化，將過去公認為國內管轄事項提上國與國之議程。譬如美國自由派人士藉着卡特政府的人權政策，硬把盟國的處理國內反對力量，拉上美國與盟國談判議程。美國往往以停止或減少援助壓迫盟國對本國不滿份子讓步。此外，某類問題的權力資源發生變化，國際政治的議程也隨之變動。最顯著的例子莫過於一九七〇年代初期石油生產國由利比亞為先鋒，利用有利時機提高供應西方石油公司(Occidental Petroleum)每桶三角美金的標價^⑧。從此石油生產國與多國石油公司和石油消費國家討價還價的力量大增。他們首先控制油價，進而攫取石油投資的所有權，因此戲劇性改變政策議程。又某類問題與他類問題掛鉤，當後者的權力資源發生變化，則會牽動前者的議程。譬如在一九七三至七四年石油禁運期間，油價飛漲之後，南北貿易的大議程也隨之改變，南方窮國組成的七十七國集團要求減少工業國家的非互惠關稅障礙，改進優惠關稅條例，設立六十億美元公共基金以穩定十類產品的價格^⑨。甚至國家權力不變，但議程也隨多國公司的重要性而變化。二十多年來多國公司的膨脹，在第三世界搞得聲名狼藉，引起國內外的非議，管治多國公司的主張在聯合國及國內議程甚囂塵上^⑩。造成問題的政治化而提上議程的原因有三：增加權力資源的國家將某類問題與他類問題掛鉤；某類問題的秩序業已瓦解，對於解決重要問題束手無策，不滿國家施加壓力要求改變現有秩序；由下往上推動議程的改變，國內利益或壓力團體干預高階層談判，如一九七四年美國國務卿默默地企圖將和解與美蘇貿易協定扯在一起，但猶太團體却成功地將最惠國條款與蘇聯移民政策掛鉤，對於和解的進行打擊不小。

(3) 利用國際組織

實在學派認為國家爭奪權力追求和平完全出自一片私心。由於國家無時無刻不遭受戰爭的威脅，故安全問題最為重要。在這樣一個世界，國際機構在國際政治上無足輕重，各國利益也難於協調一致。惟當今世界，許多問題關係密切，因此許多國家對於若干問題組成聯合陣線(coalitions)一致對外，國際組織在政治談判的地位日益重要，它們往往決定國際議程，促進聯合陣線

註⑧ Joan Edelman Speto, *The Politics of International Economic Relations* (New York: St. Martin's Press, 1977), pp. 221-2; Organization for Economic Cooperation and Development, *Oil Committee, Oil Statistics: Supply and Disposal 1970* (Paris: OECD), p. 27.

註⑨ C. Fred Bergsten, "The Threat From the Third World," *Foreign Policy*, No. 11 (Summer 1973), pp. 102-124 and "The New Era In World Commodity Markets," *Challenge* No. 17, (September-October 1974), pp. 34-42; Donella H. Meadows et al., *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind* (New York: Universe Books, 1972).

註⑩ Raymond Vernon, "Long-Run Trends in Concession Contracts," *Proceedings of the American Society for International Law, Sixty-first Annual Meeting* (Washington D. C., 1967), pp. 81-90; Theodore H. Moran, *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile* (Princeton N. J.: Princeton Univ. Press, 1974), pp. 157-162.

的形成，並提供適當場所讓弱小國家提出新政治主張並使之與其他問題掛鉤，譬如聯合國專門機構之一聯合國貿易暨發展會議（UNCTAD）為七十七國集團所把持，做他們提出新國際經濟秩序的傳聲筒；非聯合國專門機構如石油生產國家組織（OPEC）及工業國家的經濟合作與發展組織（OECD）也有舉足輕重的地位。

各國官員參加國際機構聚集一堂，容易結成利害一致的聯合陣線。更重要的是國際機構將開發中國家代表滙合在一起，他們還有許多國家尚未在對方首都互設大使館，由於參加國際會議，彼此可直接接觸，沉澱一氣，結成聯合陣線，推動他們所謂「主權平等與社會經濟公平」運動。況且國際機構除開金融組織外，均採用一國一票投票制，更有利於弱小國家在各個機構的推波助瀾，雖然這些機構的決議並無強制效力，但却可用來促進其他要求或主張的合法化，並利用掛鉤戰略達到他們的目的^②。

在相互依存的國際社會，國家或其他行為者運用掛鉤策略、國際議程、國際組織等手段，經由談判將其權力資源轉化為左右談判結果的權力。

四、結 論

我們的世界正面臨一個轉變期，科技的進步，交通電訊的發達使國際社會更趨複雜，各國關係益趨密切。另一方面，絕大多數殖民地多已取得獨立，他們不僅要求政治上的獨立與平等，而且高唱經濟上的獨立與平等。世界人口的增長與高度的工業化、高度的消耗資源，使若干資源呈現不能負荷的現象，而使資源的合理分配成為人類共同面臨一大難題。除了傳統的軍事安全外，人類正遭遇許多新問題，因此產生各種學說來解釋新現象。各個學說都有其正確的一面，也有其偏失的一面。在最近二十年來，西方工業國家之間確如現代派所宣稱具有顯著的相互依存的特徵。這些特徵也曾不同程度地表現在西方工業國家與石油生產國家的關係上，或主要工業國家與若干開發中國家，尤其是宗主國與過去殖民地之間，或美國日本與中華民國、韓國、新加坡關係上。但我們相信像阿富汗這樣一個偏遠的國家，倘非內亂或如一九七九年底蘇俄之入侵，其國內所發生的事件當不致引起軒然大波，影響其他地區的國家。可見相互依存關係並非如現代派所主張的係全球性的現象^③，東西方儘管大搞緩和，但自由世界與共產集團對抗的態勢基本上仍未改變。

相互依存關係在國際政治上係暫時或永久的特徵呢？爲了證明相互依存是歷史發展的必然趨勢，政治學者孜孜於相互依存程

註② Robert O. Keohane and Joseph. S. Nye, *Power and Interdependence*, pp.

註③ Kal J. Holsti, "A New International Politics? Diplomacy in Complex Interdependence," *International Organization* Vol. 34, (Spring 1978), p. 514.

度的研究，而疏於提出一套相互依存理論。絕大多數主張工業國家之間的相互依存不斷急劇地增加^②。而另一批學者提出相反的統計資料，證明西歐共同市場的國家，國外交往與國內交往的比率逐漸下降^③。甚至有人提出相互依存係一種循環現象^④。因此我們很難斷定相互依存是否係未來國際社會發展的必然趨勢。況且相互依存勢必削弱國家自主權，可能促使國家採取限制相互依存的措施。此外，我們必須辨別純然連繫(interconnectedness)與相互依存之不同。一國大量進口珠寶、香水和高級奢侈品，另一國則進口所需的絕大部份石油，他們所產生的交互影響，實不可同日而語。前者只是單純連繫；後者產生有代價的影響或互利的情勢，這便是吾人所謂相互依存關係。但互利或互損之判斷，除了取決於相互關係的性質外，還須視行為者的價值判斷而定，譬如美蘇戰略相互依存建立在核子毀滅的相互威脅上。對工業國家與開發中國家的關係便有見仁見智的看法。有人認為係彼此互利的關係；另外一些人則一口咬定是一種剝削關係，僅對富國有利，對窮國有害而無一利。此外，我們可以斷定不論交通與電訊的技術如何突飛猛進，社經與生態方面的相互依存程度仍將超越軍事安全的程度。這也間接說明相互依存理論更能充份說明今日世界各國所面臨的經濟與社會問題。

我們是否能據此認定相互依存理論遠比傳統的實在學派理論更實際更有價值呢？嚴格來講，實在學派最關心仍是與安全有關的和戰問題或權力均衡，其餘技節問題他們認為應歸之於國際法律學家，國際組織學者，或國際經濟學家加以解決。我們不應批評實在學派的理論不能解釋它本無意加以解決的問題。現代派提出相互依存理論並非用來代替傳統派理論，而是鑒於國際問題，除了和戰與安全問題外，其他問題愈來愈多；而其重要性有時不在安全問題之下，如能源問題，國際貿易與貨幣問題，生態保護問題，資源與共同利益分配問題。因此需要新理論來補充傳統理論的不足。各個理論並非完全對立或衝突，而是相輔相成，各在

註② Richard N. Copper, *The Economics of Interdependence* (New York: McGraw-Hill, 1968); Edward L. Morse, "Transnational Economic Processes," *International Organization*, Vol. 25 (Summer 1971), pp. 373-97; Richard Rosecrance and Arthur Stein, "Interdependence: Myth or Reality?" *World Politics*, Vol. 26 (October 1973), pp. 1-27.

註③ Karl W. Deutsch and Alexander Eckstein, "National Industrialization and the Declining Share of International Economic Sector," 1890-1959, *World Politics*, Vol. 13 (January, 1961), pp. 267-99; Karl W. Deutsch, Lewis Edinger, Rog C. Macridis, and Richard L. Merritt, *France, Germany and the Western Alliance: A Study of Elite Attitudes on European Integration and World Politics* (New York: Charles Scribner's Sons, 1967), Chapter 13; Kenneth N. Waltz, "The Myth of National Interdependence," in Charles P. Kindberger, ed., *The International Corporations: A Symposium* (Cambridge Mass., M.I.T. Press, 1970), pp. 205-26.

註④ Richard Rosecrance, A. Alexandroff, W. Koehler, T. Kroll; S. Laquer, and T. Stocker, "Whither Interdependence?" *International Organization*, Vol. 31 (Summer 1977), pp. 425-72.

自己本身的領域中發揮其所長。

圖表四顯示各個學派分析具體問題之異同^②。

鑒於南北關係（工業國家與開發中國家之關係）並非如西方學者所鼓吹的係一種對稱相互依存關係——即彼此互利的關係，

圖表四：各個學派分析具體問題之異同

項 別	類		目	學依 說附	學損 說害	學交 說往	學實 說在	複合 互依 說存
	範 圖	運用 或不 獨立 變數	基本 行為 者之 類型					
	南北問題	獨立	非國家	制度	以武力或滲透進行 經濟威逼	經濟往來關係	剝削與制度化的隸 屬關係	孤立或自給自足
	大部份係 南北問題	獨立	國家	行爲者對	經濟威逼	一對行爲者之比較 損害度	可能產生隸屬關係	分散市場上原料之 供給來源
	西方工業 國家	獨立 (非國家 社會)	不明	未分析	未分析	未分析	未分析	政策上協同一致以 獲取最大共同利益
	全球	兩者	國家	制度、行 爲者、及 成對行爲者	軍事、經濟 威逼及外交	軍事或經濟力量	權力均衡或不均衡	各式各樣
	主要是西 方工業國 家	兩者	國家或非 國家	制度、行 爲者、及 成對行爲者	外交、組織越國或 超政府聯盟、運用 某類問題的損害度	某類問題的損害度 行爲	比非相互依存狀態 的分配更公平、隸 屬關係越模糊	在適當形式的領導 之下採取協同一致 政策

註② Kal J. Holsti, "A New International Politics? Diplomacy in Complex Interdependence" *International Organization* (Apring 1978), pp. 528-29.

而大部份情況係一種非對稱相互依存關係，故第三世界國家許多經濟學家及少數西方學者^②仍提出依附學說（dependency theory）。他們純就經濟觀點來分析國際政治，而特別重視經濟往來所產生的結果。依附學說主張西方工業國家與發展中國家的關係不僅不能帶來彼此互利，而且造成後者永久依附前者，因為幾世紀以來，西方國家從第三世界掠奪剩餘資本來發展西方資本主義。在國際自由貿易制度下，第三世界以初級產品同工業國家交換製造產品，本質上是不平等的，因為生產初級產品幾乎無法再進一步提高技術與勞工品質。而這一依附關係，外因國際貿易不平等的交易，內因開發中國家買辦階級同工業國家的資本家勾結，而益形鞏固。

針對這種情勢，西方學者與政治家根據相互依存理論，諄諄告誡第三世界國家應推誠合作，實行負責任的外交政策，共同解決全球難題；若一味對抗，組織卡特爾，或實行閉關自守的自力更生政策，必導致他們本身問題及全盤國際問題更加惡化。但第三世界有部份人士懷疑散佈此種論調者居心不良，其目的無非要以「覆巢之下無完卵」之謬論來保持工業國家的壟斷剝削地位。事實上，同工業國家建立合作密切的經濟關係，雖然冒着隨時遭受損害的危險，却不一定是一種非對稱的相互依存關係，而僅對工業國家有利，有時也是一種互利的對稱關係。中華民國、韓國、新加坡建立一種以貿易為導向的經濟體系，其成功的事實可以證明工業國家與開發中國家的相互依存關係不一定會淪入所謂「依附關係」，其關鍵在於開發中國家的政治經濟政策。惟工業國家是現行制度的既得利益者，而開發中國家是現行制度的犧牲者。而現行制度之維持端賴前者是否能犧牲一點眼前短暫的利益以維護整個制度的整體的長遠利益。工業國家尤其是美國是否具有這種魄力與胸襟，將是決定日後南北雙方走向對抗抑或合作的關鍵所在。

伊朗扣留美國人質及俄軍入侵阿富汗充份顯示出目前國際社會的三大主流相互激盪的錯綜複雜的關係：東西冷戰情勢復熾，工業國家之間或工業國家與石油生產國家之間的相互依存關係，南北對抗之暗流。任何學派或任何國家都可以根據本身利害與觀念，抓住國際社會的一點表象，給予目前國際關係下一個界說。美國政府當局，中共及各國的鷹派認為阿富汗事件絕不是一個孤

註② Theotonio Dos Santos, "The Structure of Dependence," in K. T. Fann and Donald C. Hodges, eds., *Reading in U.S. Imperialism*

(Boston: Porter Sargent, 1971), pp. 225-39; John Galung, "A Structural Theory of Imperialism," *Journal of Peace Research* No. 2 (1971), pp. 81-117; Arghiri Emmanuel, *Unequal Exchange: A Study of the Imperialism of Trade* (New York: Monthly Review Press, 1972); Samir Amin, *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment* (New York and London: Monthly Press, 1974); Mahbubul Haq, *The Poverty Curtain* (New York: Columbia University Press, 1976); Fernando H. Cardoso, "Associated-Dependent Development: Theoretical and Political Implications," in A. Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil* (New Haven: Yale University Press, 1973); Tale'e, Pierre, *The Pillage of the Third World*, Mary Klopfer trans. (New York: Monthly Review, 1968); Frank Andre Gunder, *Latin America: Underdevelopment or Revolution* (New York, Monthly Review, 1969).

立事件和局部行動，而是蘇聯爭霸世界的全球戰略中的重大部署，是蘇聯對外擴張的一次嚴重升級。它所侵佔的對象，由過去的所謂「社會主義大家庭」成員發展到第三世界的一個不結盟國家；它所採取的手段，由過去的使用僱傭軍發展到自己直接出兵；它所要達到的目的，由過去的在別國扶植一個親蘇政權發展到對一個主權國家實行軍事佔領，並把它作為跳板，準備進一步擴張^②，倘在此種情形之下，同蘇俄搞緩和是不切實際的，全世界其他國家應聯合起來以實力阻止蘇聯進一步的擴張。因此，實在學派可以說國際情勢已經恢復到冷戰時代或主張安全問題是我們所面臨的最大挑戰。

另外，西歐、日本及美國主張緩和的人士則呼籲對蘇聯入侵阿富汗的嚴重性不要估計過分，反應過頭，不要回到冷戰。他們把蘇聯侵略阿富汗說成是莫斯科出於安全考慮而採取的防禦行為，並無南下之意，並進一步為蘇俄開脫罪狀，其理由如下：蘇聯或其代理人用兵之對象並非親西方政權而是馬克斯主義的信徒，如阿富汗的阿敏，柬埔寨的波特，索馬利亞、安哥拉；蘇聯不像美國一樣可利用國際經濟的相互依存關係或外交手段來達到其政治目的，故在美蘇角逐的第三世界用赤裸裸的暴力^③。他們拒絕追隨卡特政府重返冷戰和集團抗衡的道路，因為支持美國政策不僅不是達到目的的最佳方法，而且會損害和解的利益。一九七九年西歐共同市場對俄出口額高達一百卅億美元，比美國對俄出口總額三十四億美元多四倍；同時俄與西德雙邊貿易額從一九七〇年的七億六千五百萬美元躍升為一九七九年七十六億美元，西德天然氣百分之十五和濃縮鈾百分之三十八仰賴蘇聯供應，倘對蘇聯實行禁運，將影響二十萬人的就業；法俄貿易在一九七九年也達三十七億美元，從蘇聯進口天然氣九〇億立方公尺，石油六百萬噸，借債一百億法郎給蘇聯^④。此外，到一九七七年東歐集團向西方舉債總數亦達五百廿億美元^⑤。所以西德總理坦白告訴美國人：「我們是一個與俄勒岡一樣大小的國家，但擁有六千萬人民。我們進口百分之九十七的石油與天然氣，有一部份從蘇聯進口，因此我們很難告訴他們不再需要這些東西^⑥」。在政治上，西德擔心蘇聯重新在西柏林問題和東西德關係上施加壓力，使其經營多年的東進政策付諸東流。法國則想保持它同蘇聯的特殊關係，作為東西方溝通的橋樑。此外盟國懷疑卡特的強硬政策是否能否持久，怕緊跟美國會上當。在國內方面，西歐聯合政府的外交應變能力遠遜於兩黨政治的美國。況且，西歐盟國是區域強國，他們希望能在現狀中保持其利益，而不像世界強國的美國基於全球戰略，企圖並有能力改變現狀以符合其利益。阿富汗事件使盟國處於極端微妙的矛盾中：既想保持和解的好處又想維持與美國的密切軍事聯繫，既要抗衡蘇聯，又怕刺激北極熊。所以他們絞盡

註② 新華社記者彭迪撰「冷戰陰風與熱戰火光」（大公報），一九七八年二月十三日，第二版

註③ Laurence Freedman, "Requiem for Detente?" *The World Today*, February 1980, pp. 41-42; Leslie H. Gelb and Richard H. Ullman, "Keeping Cool at the Khyber Pass," *Foreign Policy*, No. 38 (Spring 1980), pp. 4-5.

註④ *Time*, April 28, 1980, p. 7.

註⑤ 鄭竹園「新冷戰局勢下的世界經濟」，【聯合報】，一九八〇年，二月七日，第二版

註⑥ *The Wall Street Journal*, March 10, 1980, p. 22.

腦汁希望提出一個兩全其美的辦法，在今年二月十九日共同市場外長會議上英國外交大臣卡靈頓終於提出在國際保證下使阿富汗永久中立化的建議，這是一種奧地利式的中立，不參加任何軍事、經濟集團或與外國結成政治聯盟。他們希望阿富汗中立計劃能保持歐洲局部的和解，打消美國企圖把北大西洋公約的集體安全責任擴大至西歐以外的地區。

如上所述，西方盟國的歧見早在一九六七年法國退出北大西洋公約的軍事組織便已公開化，而現在又具體反映在蘇聯入侵阿富汗之後盟國制裁步調不一上。這主要在於盟國對於阿富汗事件影響國際關係的程度有不同的主觀看法：退回冷戰乎？繼續和解乎？正如上面所分析，今日國際情勢大都介於傳統派與現代派兩個極端理論之間，即既冷戰又和解的錯綜複雜關係。現代派在六〇年代後期逐漸抬頭，到了一九七三年能源危機之後更有壓倒傳統派的趨勢。假若阿富汗事件對於國際政治經濟產生重大的影響，這便是西方世界重新開始認識軍事安全重要性的時候。如何在軍事安全與經濟發展之間維持一合理的均衡，實是目前西方世界所面臨的最重要課題。假若盟國決定經濟制裁蘇俄並非基於同盟的義務或安全的需要，而是出於安撫敷衍美國，則同盟的基礎本身已發生根本性的動搖。伊朗扣留人質的美伊危機和阿富汗事件暴露美國的虛弱及缺乏領導西方世界的的能力。日本故首相大平正芳說美國目前已成爲「一個大國，而非超級強國」，所以日本應加強與美國的關係，而非依賴美國的嚇阻力量^③。這是大平正芳針對美國國力衰退有感而發，希望同美國加強平等的「伙伴」關係。但平等的伙伴關係必須擔負應盡的義務，日本是否能把國防預算提高至佔其國民生產毛額的百分之一而分擔一點亞洲防務呢？日本國內正在爲這一問題掀起一場大辯論。美國的盟國再不能光享受同盟的權利而規避同盟的義務了。過去美國是盟主，大家期待它帶頭讓步或犧牲。譬如在東京會議上美國聲明將越南難民移居美國人數從每月七千增高至一萬四千，俾讓他國跟進。另一方面美國亦應放棄過去霸權式的領導(Hegemonic leadership)，擺脫獨斷獨行不與盟國事先磋商之習慣。基於此種認識，西德總理施密特呼籲西方應團結一致，他所謂的團結一致實際上是經由協商採取共同的決定，再分工合作加以執行^④。但歷史上證明集體領導往往便是無人領導。美國以其幅員之廣，資源之富，生產力之高，自是西方世界集體領導的核心，但它必須認識核心份子並不享受它在五十年代及六十年代那種特權，而須在必要時率先而行樹立楷模，忍受短暫的犧牲以保障永久的集體利益。

一九四七年所建立的國際政治經濟體系在七〇年代已呈現崩潰之跡象。在資源有限的八十年代，國際社會迫切需要建立新的制度與行為規範來應付當前的兩大難題：使用武力入侵他國應付出相當的代價；工業國家與開發中國家對抗的危機。這需要美國以新的領導方式，加強與盟國合作的關係及非世界認識工業國家與開發中國家存有廣闊的合作天地，需要我們去摸索與探求，對抗將兩敗俱傷，合作則兩蒙其利。伊朗扣留人質危機倘能循此方向發展，則是自由世界不幸中之大幸，否則將伊朗推向蘇聯懷抱，則其後果將不堪設想。國際社會是否有能力過渡到另一新紀元，阿富汗事件與伊朗危機是兩塊試金石。

註③ 入路透社／東京二十七日電，見〔聯合報〕，一九八〇年四月二十八日。
註④ 同註③。