

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 經濟外交的理論與實際（上）

doi:10.30390/ISC.198810_28(1).0007

問題與研究, 28(1), 1988

Wenti Yu Yanjiu, 28(1), 1988

作者/Author：林碧炤

頁數/Page：71-82

出版日期/Publication Date：1988/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.198810_28\(1\).0007](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.198810_28(1).0007)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



經濟外交的理論與實際（上）

林碧 昭

（國立政治大學教授兼外交研究所所長）

前 言

經濟因素影響國際關係是有目共睹的事實。我們可以輕易地舉出最近幾年的國際事件說明這種趨勢，例如能源危機、貿易保護主義、經濟制裁、債務問題和國際金融波動等。到目前為止，這些問題並沒有得到解決，在可見的將來，它們仍然是世界各國面對的難題。從我國的立場來看，貿易保護主義是很重要的問題，因為它直接影響到我國的經濟。即使在整體的對外關係之中，貿易幾乎成爲最迫切的問題。在一連串的中美經貿談判、重返或加入國際經濟組織的建議、海外合作發展基金的設立以及對外投資逐漸增加的趨勢下，國際政治與經濟關係的演變的確不僅是國際關係的關鍵因素，也是我國外交的重點。有了這個基本的了解之後，如何去思考、觀察和分析國際政經問題成爲一項刻不容緩的研究工作。一般認爲，國際政經關係牽涉的層面較廣，不能單憑政治理論或只從經濟角度去考慮問題。本文嘗試從國際政治的理論架構，以國家爲基本單位，分析相關問題，希望能爲日益複雜的國際政經關係理出頭緒。

壹、基本概念的討論

觀察國際政治經濟要把握一個基本原則：從國家的角度去考慮問題。當我們說中美經貿關係、美日的貿易紛爭、國際科技轉移、債務危機是國際政治經濟的一部分，接下來要思考的問題是，如何去觀察紛爭的起因？用什麼方法解決？那些方法最合乎成本效益的原則？回答這些問題要考慮很多的因素，但基本的原則是從國家之間的交往、衝突或競爭的角度去了解已經發生的政經情勢變化，尋找可能的因應之道。對於這些問題，有人以國際政治經濟稱呼，有人則認爲是國際經濟關係的政治問題或國際關係的政治經濟。①這些不同的用語表示，大家在承認國際政經問題的重要性之餘，在分析和研究方面還是在起步的階段。在探索的

註① Joan Edelman Spero *The Politics of International Economic Relations* (London: George, Allen & Unwin, 1980); Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1987)

過程之中，大部分的理論借自傳統的政治經濟學、西洋經濟史、政治思想以及國際政治理論。由於觀察的角度不同，借用的理論就有差異。這些理論的差異不僅代表研究者本人的看法，也說明了不同國家或制度採行的政策。例如共產國家和民主國家對於經濟援助的看法並不一致，她們執行政策所根據的理由也就不同。不論這些看法和政策的歧異性如何，以國家為中心的思考方向和政策原則是共同的特點。我們還可以分出其他相關的要點，作為了解國際政治經濟的基礎：

(一) 決定國際關係的因素不限於政治和軍事，而且還包括經濟及其他非政治性的活動；

(二) 國家是主要的成員，但她以管理者和控制者的身份和其他國家交往，同時管轄私人的經濟行為。

(三) 國家的管理和控制範圍以生產工具、生產方式及經濟利益的分配為限，主要目的在於增加國家財富，進而壯大國家的權力。在國內，這些活動以徵稅為主，國家控制面大小則以私人企業的範圍作為衡量的標準。在國際，貿易是主要的活動，國家的控制面以關稅和非關稅的約束範圍作為衡量的依據。

(四) 國際政治的運作以權力為主軸，國際體系或國際社會是運作的場所。國際政治經濟的運作以財富為主軸，世界市場或西方經濟體系為運作的場所。

綜合以上的要點，權力、財富、國際體系以及世界市場是國際政治經濟的基本要項。透過上述要項，國際政治和國際經濟結合為一，權力與財富成為國家追求的目標，也是國際關係運作的動力。根據這種說法，經濟和政治似乎是國家施政的一體兩面，也是國際間並存的現象。國家追求權力與財富是不爭的事實，但決策者對於這兩次基本的目標在判斷、認知、政策等方面有明顯的區分和分工。即使在學術的領域中，有關權力與財富的討論由合而分，成為不同的學科。^② 決策者如何在政治和經濟之間掌握國際情勢的變化，維護國家利益，是目前挑戰和未年的外交政策主題。研究者如何掌握政治和經濟的異同，縮短國際政治學和國際經濟學的差距，同樣需要集體的 effort 來克服。在七〇年代中期之後，學術界對於國際關係的經濟因素愈趨重視，但國際政治和國際經濟的「彼此不顧」^③ 仍然是事實。這種現象使得許多國際問題無法被充分了解，更遑論周延與完整的理論架構。

國際政治經濟問題並非始於七〇年代，也不是限於經貿層面。一六四八年的威士發利亞和約是近代國際體系之始，何時是世

註② Spero 對於政治經濟學史的發展有簡要的說明，見 *The Politics of International Economic Relations*, pp. 1-4. 另參見 C. Fred Bergsten, Robert

O. Keohane and Joseph S. Nye, "International Economics and International Politics: A Framework for Analysis," *International Organization*, Vol. 29, No. 1 (Winter 1975), pp. 3-11. 以及蕭全政，「政治經濟學的發展，論爭與整合」，中山社會科學季刊，第一卷三期（民國七十五年六月），第一六二至一七七頁。

註③ 「彼此不顧」是 Susan Strange 的用語，見她的專文——"International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect," *International Affairs*, Vol. 46, No. 2 (April 1970), pp. 304-315.

界市場成立之日，則無定論。不過，我們可以確定的是，世界市場由局部而至全球，由歐洲而至全世界，其發展過程和國際政治體系是相同的。此外，所謂世界市場並非表示全球開放給各國，毫無限制。在不同時期和不同國家，限制是常有的現象。在國際政治體系裏，成員之間的交往也經常遭到隔絕和限制。最後要強調的是，世界市場的開放與否和國家外交政策有不可分的關係，通常少數經濟和政治強國扮演秩序維護者的角色，最早是帝國，以後是霸權，例如羅馬帝國和十九世紀的英國。目前則是多元經濟強國維持世界市場的暢通，這些國家分別是美、日、德、英、法、義大利以及加拿大。在政治的領域中，強權居領導地位；在經濟的領域中，強權同樣享有優勢，她們享有特別的權利，也負擔特別的義務。

在討論國際體系時，希臘城邦被認為是早期的雛型。世界市場也有清晰的歷史脈絡，從雅典的海上貿易，經過羅馬帝國一直到北德的漢撒同盟(The Hansa League)以及義大利的威尼斯，以香料、木材、羊毛以及酒類為主要交易商品的貿易市場，有固定的成員、行規以及交易方式。這些交易共計三種：一是地方性的交易，以物易物是主要型式。二為歐洲地區的貿易，帝國之間的商業往來或商人的對外貿易活動，威尼斯、阿姆斯特丹以及倫敦的商人在此時期相當活躍。三為長途的跨國商業活動，例如絲路。以及歐洲與中國的貿易。^④由於商業活動必須仰賴民間業者，商人成為重要的成員，維護貿易的秩序。在政府的力量不可及的地區，商人往往組成專業團體，保護自己的利益與安全。商人在交易的過程中，有關於款、借貸、取貨和銷售依約定行事或從俗辦理，以後成為定例。

世界市場的形成是漸進的，到一六四八年威士發利亞和約簽訂之時，市場已經存在。工業革命、國際幣制、海商法則、公司制度使得世界市場更趨於制度化。國家經由管理和控制的各種管道，在世界市場賺取利潤之後，或累積成為財富，或整軍經武強大國防力量，或投資生產進而拓展外貿，財富與權力的結合更加速國際體系的發展。這種發展表現在下列各方面：國家經由世界市場取得的財富強化了軍事的力量，再利用軍事的優勢為經濟活動提供必要的保障，形成一種互補的關係。其次，世界市場具有競爭、公開和超國界的特性。它的存在仰賴各國的積極參與，這種參與的慾望一則基於實際需要，由雙邊的互惠與交換關係形成為多邊的交易往來；二則基於利益考慮，希望從交易的過程中，賺取更多的財富。最後，國家依照自利、理性的原則，參與世界市場是正常的現象，但有些國家採取自力更生的政策，與其他國家斷絕經濟往來。小國採取這種作法對於世界市場的運作沒有妨害。主要經濟強國的購買力和生產力強，一旦走上自給自足的道路或採取保護措施，世界市場立即受限。其他國家若羣起模仿，互起壁壘，貿易戰爭對世界市場之傷害不亞於一般戰爭對國際體系的破壞。

國際體系由古至今有不同的轉變，世界市場亦復如此。為便於說明起見，二種分類方法廣被採用。一是以主要經濟強國維護

註④ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981), pp. 116-134.

秩序的能力作為標準，將世界市場的性質分成五種類型，前英國霸權時期（十七至十八世紀）、英國霸權時期（十九世紀）、美國霸權時期（一九四五至一九八〇年）以及後美國霸權時期（一九八〇年之後）。二是以體系為根據，將國際政經關係分成三種類型：西方互賴體系、南北依賴體系和東西獨立體系。^⑥前者強調歷史和強國的經濟優勢，後者著重國際政經關係的衝突、合作與管理層面，各有長處，不能偏廢。但以目前西方國家政經情勢變化多端、工業國家和原料生產國時有爭執、共產地區的經貿逐漸開放，體系的途徑顯然比較實用，而且合乎事實。

無論從市場、體系或秩序的角度觀察國際政經關係，國家的地位始終是最重要的。她提供經濟活動的空間、限制非經濟性因素對世界市場的負面影響、制定和執行有關的規則以便利經濟交往的進行。既然如此，現存的國際政治概念和理論應該是供採用，何必再討論政經關係？從互動與交易的角度觀察國家的政治和經濟活動是基本原則，不過政治和經濟的性質有異，國家的對外行為亦會隨之改變。肯德柏格（Charles Kindleberger）認為政治和經濟不過是分配資源的兩種不同方法，前者透過預算，後者透過市場。^⑦在預算分配的過程中，考慮的是公平和平等，權利與義務是否相稱等問題。在市場運作的過程中，考慮的問題是如何付出最少的代價或負擔最少的成本，得到最大的利益。根據上面的分析，預算的分配涉及遊說、溝通與妥協，有時依法行事，有時則有權宜變通。相反的，市場的運作必須簡單，依照固定的計算方式，對成本和利益進行評估之效，再決定採取的對策。簡言之，政治是複雜的，經濟是單純的。肯氏認為兩者還有不同：（一）政治強調調整體性均衡，經濟重視部分均衡；（二）政治變化有斷層，經濟變化較有延續性；（三）政治仰賴武力，經濟則依靠金錢。對於這三項差異，肯氏的說明很簡單，有些甚至和國際政治毫無關係，或者與歷史的發展不符。以第一項而言，政治的考慮面較廣，所以國際政治依整體性的權力平衡而變化。這裏所謂整體與部分均衡的分類相當牽強，因為經濟還是重視整體均衡。至於政治變化的斷層現象需要更多的證據，才能證明這種說法。肯氏以為經濟變化由漁牧、農業、工業而至資訊期，前後連貫，持續性清晰可辨。在政治的領域中，又何嘗不是如此？中國歷代政治有「合久必分，分久必合」的變化，英國政治的延續性明顯，被譽為自然演進之典範。當然，政治權力轉移若無法和平進行，社會要付出慘痛的代價。肯氏強調政治的破壞性，認為政治的錯誤往往造成不能計算的損失。以戰爭、黨禍、內亂來說，這種說法並無錯誤。政治的運作失誤有引發戰爭之虞，決策的考慮需要更周延是一般性的常識。肯氏認為武力對於生存有立即威脅，具有相當的壓制力，而金錢僅具有財富的吸引力，強度不同。這些說明也是顯而易見的事實，缺乏新意。

嚴格來說，肯氏對於政治和經濟的區分只是一種起步，主要目的在要求國際經濟學者和有關的決策人士了解政經的相關性。

註⑥ Spero, *op. cit.*, pp. 12-17.

註⑦ Charles P. Kindleberger, *Power and Money: The Economics of International Politics and the Politics of International Economics* (New York: Basic Books, 1970).

事實上，以當前政治和經濟問題的複雜性和專業知識的迫切性來看，兩種知識的分工早已界線分明，我們如何把經濟成長、效率、就業、所得分配、價格穩定、生活品質以及經濟安定等經濟指標和平、權力均衡、衝突、戰爭與同盟等政治指標相提並論？政治和經濟學科專屬性愈明顯之後，需要更多的科技整合才能將兩種不同的學術領域作有系統的連接。這項工作需要長期的研究，目前最重要的是先將已知的理論重新評估或建立新的典範，了解國際新情勢和尋找解決問題的方法。

吉爾平 (Robert Gilpin) 接受肯德柏格對政治和經濟的區分，以傳統的政治經濟學和莫根索的現實主義觀點為基礎，發展出新現實主義的典範。在同一時期，諾爾 (Klaus Knorr) 分析財富與權力的不同，克來瑟 (Stephen D. Krasner) 肯定國家利益作為分析國際政經關係的基本概念，亦被認為是新現實主義者。華滋 (Kenneth Waltz) 亦有創新之見，被推為新現實主義的代表之一，但其論點偏重政治層面，在此暫且不談。

吉爾平最早分析多國籍公司和美國外交政策的互動關係，確立政治和經濟的互助性。有關政經關係的基本概念問題，吉氏曾經以自由主義、馬克思主義和重商主義說明如下表：

項 目	自由主義	馬列主義	重商主義
經濟關係的本質	和諧	衝突	衝突
成員的本質	家族與公司	經濟階級	國家
經濟活動的目標	取得最大的全球福利	取得最大的階級利益	取得最大的國家利益
政治與經濟的關係	經濟意識決定政治	經濟決定政治	政治決定經濟
解釋變化的理論	機動性的均衡	失衡的趨勢	權力分配的轉變

吉氏本人和大多數學者均以上表為概念架構分析國際政經關係。自由主義似乎承襲理想主義的傳統，而重商主義與現實主義又有明顯的重疊。我們可以概略地說自由主義和理想主義結合成為新自由主義或全球主義，重商主義和現實主義融合成為新現實主義或新重商主義。①馬克思主義則演變成為依賴理論。茲以簡表說明如次：

新自由主義

主要的國際成員 國家、公司、個人及國際組織
 政治與經濟活動的目標 全球利益
 政治與經濟關係 經濟應該引導政治
 國家之間的關係 合作與互惠

依賴理論

國家、西方經濟階級
 階級利益
 經濟決定政治
 衝突

新現實主義

國家
 國家利益
 政治決定經濟
 衝突

註① Joseph. N. Nye, "Neorealism and Neoliberalism," *World Politics*, Vol. 40, No. 2 (January 1988) pp. 235-251.

權力的性質 酬庸

剝削

壓制

武力的地位 次要

次要

重要

體系的轉變 持續穩定

激烈變化

權力平衡

以上三種基本的典範，究竟何者為優，沒有定見。值得特別強調的是，新自由主義的某些意見和新現實主義有重疊之處。例如新自由主義對於財富的強調，最後所指的就是國家權力的提昇，這一點和新現實主義並無不同。其次，新自由主義認為國家之間的交往以合作和互惠為主，而互惠則是根據習慣、條約或共同的行為規則。新現實主義強調國家交往的衝突性，但並未因此忽略法律的重要性。最值得注意的是新自由主義並未否定國家或國家利益，新現實主義同樣注意到權力之外的因素，它們只是對於各種因素的先後秩序有不同的看法。例如，新現實主義認為國家的安全最重要，新自由主義則以人民福利的提昇為首要目標。以上的說明只是基本概念的介绍而已，更詳細的主張還需要考慮政治經濟學和國際關係理論。

貳、貿易與國際政治

貿易和國家的對外行為有相當密切的關係，它不但是國家致富的手段之一，也是國家交往的一種型式。在必要之時，外貿可以作為一種外交的手段，獎勵或酬謝友好國家，甚至於和素不往來的國家建立單向的貿易依賴關係，然後在關鍵的時刻，將經濟關係轉變成為政治的力量，要求對手國在某一特定問題讓步或在外交政策方面合作。即使在毫無政治目的情況下，國家仍然有必要和其他國家貿易，因為互通有無是每一國家生存的方法。除非基於國家利益的考慮或者是地理上的限制，國家不可能自我封閉，不允許本國國民或政府單位和其他國家的人民或工商機構，進行貿易行為。小國重視貿易，大國更視此為重要的施政目標。根據歷史的經驗，歐洲列強往往是貿易大國，即使漢唐時期的中國同樣是貿易興盛、經濟繁榮。舉凡交通要道、貿易重鎮、商業秩序和經濟穩定均受到政府的重視。長安、廣州為通商大邑，商人不但專心營商，更積極參與政治。⑧在當時的中國，也有類似歐洲的行會，規範商人之間的交往、經營的方式，同時保護會員的利益。⑨宋朝不是軍事強盛的時期，但商業活動相當活躍，而且更有制度。明朝的商業活動沿襲舊制，清朝的對外貿易為歐洲列強控制，是帝國主義剝削外國經濟的典型。貿易、關稅、租界以及借款成為歐洲列強圖利的手段，也是控制在中國的利益範圍的方法。

註⑧ 白壽彝，中國交通史（臺北：商務，民國七十四年版），第一三六—一四四頁。方豪，中西交通史（臺北：文化大學，民國七十二年），第二五五—二六六頁。

註⑨ 黃清運，「中國中世時期的商業與商人」，歷史月刊，創刊號（民國七十七年二月），第一二二—一三〇頁。

傅衣凌，明清時代商人及商業資本（臺北：谷風，民國七十六年）。梁庚堯，「宋代的商業組織與商業資本」，歷史月刊，創刊號（民國七十七年二月），第一三一—一三六頁。

中西歷史上的商業活動有不同的思想意義^⑩和政治經濟的重要性。例如商人與君主的關係以及商人的社會地位等問題的討論均以國內社會為範圍、權力分配為重點。一般認為，貿易與政治結合基於利害，目的在保護經濟或私人的利益。即使商人之間有相當嚴肅的規則或習慣約束彼此的交易行為，與外國的接觸相當頻繁，他們並沒有國家的權力意識或利益觀念。工業革命之前的歐洲，對外貿易很少與國家外交政策配合；在「十九世紀中葉以前的中國，殊少有人認為可藉對外貿易來促進國家的財富」。⑪這種情形解釋了中國人的世界觀，也說明了清季處理涉外事務在觀念上的限制。

工業革命之後的歐洲，貿易與外交政策結合是很普遍的現象。在中國，貿易是帝國主義者控制市場和取得原料的方法之一。東印度公司、南非公司、皇家尼日公司(Royal Niger Company)、皇家婆羅洲公司(Royal Borneo Company)在英國海外殖民的過程中扮演舉足輕重的地位。不論帝國主義者對外擴張的基本動機為何，^⑫經濟利益的維護是一股相當大的力量，驅使商人赴海外建立貿易據點、開採礦產或種植經濟作物。私人利益與國家利益結合、政治與經濟互補，是政府與人民認同的目標，也是各國在國際社會的共同行為典範。特別是在歐洲各國工業生產力提昇之後，社會內部產生自發性的力量，要求政府修改法律，放寬限制，以利貿易進行，同時和其他國家商談有關關稅的稅率、課稅項目和減免問題。以英國為例，一七五〇至一八一五年之間，曾與歐洲國家談判市場的開放問題。在歷次的談判之中，英國以開放本國市場為條件，勸說其他國家減少關稅障礙，對於不同的國家採取不同的優惠作法，以期建立歐洲的開放貿易體系。^⑬一八二三年關稅互惠法(Reciprocity of Duties Act)制定之後，英國採行最惠國待遇的原則續與歐洲國家談判，一八六〇年和法國簽訂商約，又稱之為柯登、薛瓦雷條約(The Cobden-Chevalier Treaty)，這項條約被認為是自由貿易走向制度化的起點，以後的發展則有起伏，有時開放，有時保護主義的氣氛相當濃厚。

國家在貿易方面究竟採取開放或保護的作法，完全基於本國利益的考慮。開放與保護並存，兩者沒有絕對的標準，我們根據現有的資料，只能說某一時期的貿易比較公開或自由。嚴格地說，英國在維也納會議之後，還是相當保護本國的貿易。英貨必須英輪載運，進口英國的貨物也要英輪運送才可以。這項規定到了一八四九年才取消。英國在一八二三年以後開始以最惠國原則和

註⑩ 余英時，中國近世宗教倫理與商人精神（臺北：聯經，民國七十六年）。

註⑪ 明清時代的中國商人有所謂「賈道」的觀念，甚至於公開討論當前社會所說的商業帝國、道德自律或管理制度。見余英時，前引書，第一三七—一六六頁。值得特別強調的是，有關商人倫理的看法相當分歧，需要更有文獻和討論，澄清疑點和支持論點。

註⑫ 王曾才，中英外交史論集（臺北：聯經，民國七十二年二版），第四頁。

註⑬ 參見Timothy J. McKeown, "Hegemonic Stability Theory and 19th Century Tariffs Levels in Europe," *International Organization*, Vol. 37, No. 1 (Winter 1983), pp. 73-91. 當時普魯士除使用軍事和外交手段外，也利用關稅同盟(the Zollverein)排斥奧地利在日爾曼地區的影響力，最後達成統一的目標。

其他國家談判關稅協定，離亞當·斯密出版國富論已經半世紀，足見自由貿易觀念的調整不是容易的事。柯登、薛瓦雷條約的簽訂也是經過一段時間的商談，最後英法雙方認為商約非簽不可，終於定案。從英國的角度來看，商約為關稅協定，對建立開放的貿易體系有直接的助益。但改善英法關係，減少法國的不安全感，對英國有政治的利益。當時的英國甚至於希望借用法國的力量協助義大利完成統一，以平衡奧地利。

柯登、薛瓦雷條約最具影響力的規定就是最惠國條款，即英國從其他第三國得到的關稅優惠自動地讓法國享有，反之亦然。英國隨後和歐洲四國簽訂商約，法國則和十一國訂約，柯登、薛瓦雷條約由原來的雙邊條約變成了歐洲整體性的關稅協定。一八七〇年柏林會議之後，保護的呼聲又出現在歐陸，理由是當時歐洲的經濟成長減慢，各國不能不保護自己。其次，關稅的減讓本來就是討價還價的結果。要達到其他國家讓步的方法不外乎是自行減讓，讓其他國家跟進。或者，本國先提高關稅，再和其他國家商談減讓。一八七〇年之後，歐洲各國採取了第二種策略，關稅逐漸上昇。最後，各國內部的保護意見趨於主動和積極，特別是法、德兩國的國會對此主張更為有力。雖然如此，柯登、薛瓦雷條約並未遭到廢約的命運，真正破壞自由貿易秩序的是第一世界大戰。

第一次世界大戰之後，美國取代了英國，成為自由貿易秩序的推動者，參與面逐漸擴大，在第二次世界大戰之後成為自由貿易體系的維護者。比較起來，美國的態度比英國積極，政治的考慮更為深遠。此外，美國的對外貿易、援外政策、國家安全考慮等因素密切結合，特別是在一九五〇年代冷戰最明顯的時期。總的來說，美國在一九三〇年代的作法以持重為原則，到了一九四〇年代末期才轉為積極。一九三四年美國國會通過的互惠貿易協定法案 (Reciprocal Trade Agreements Act) 是美國和其他國家談判關稅減讓的基礎，目的在擴大美國產品的出口。一九四七年在聯合國經社理事會主持下由二十三國家簽訂的關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, 簡稱 GATT, 以下稱總協定)。^③

美國對於總協定的支持基於一項基本的考慮：自由和開放的貿易秩序不但對於世界和平有幫助，而且合乎美國的利益。工業能力愈強的國家愈希望有開放的貿易制度，以使出口能增加。在簽總協定之前，美國和其他工業國家在哈瓦那開會，決議成立國際貿易組織 (International Trade Organization, 簡稱 ITO)，規範第二次世界大戰之後的國際貿易，即成立貿易領域中的聯合國。這項努力並沒有成為事實，原因是工業國家內部仍然對於政治干預經濟活動有相當大的排斥，即使總協定在美國也是以行政協定的方式簽訂，以免除國會的可能阻力。

總協定的主要目的在於減少關稅和其他貿易障礙，擴大貨品的生產與交易，以促進經濟發展。更進一步說，總協定明白揭示

：(一)貿易無歧視原則；(二)締約國對於國內工業的保護應以關稅為限；(三)國際貿易的規範應趨於法典化；(四)提供解決經貿糾紛的架構，其中最主要的是有關經貿問題的多邊談判。綜合來看，總協定有促進自由貿易和解決貿易紛爭的功能，但功能是否奏效要看締約國的態度而定，其中最主要的還是工業國家。締約國曾經舉行七次談判：(一)一九四七年在日內瓦；(二)一九四九年在法國昂奈西 (Ancey)；(三)一九五一年在英國托奎 (Torquay)；(四)一九五六年在日內瓦；(五)一九六〇至六一年在日內瓦，又稱之為狄隆回合談判 (Dillon Round)；(六)一九六二至六七年在日內瓦，又稱之為甘迺迪回合談判 (Kennedy Round)；(七)一九七三至七九年在東京，即東京回合談判 (Tokyo Round)。^⑤第八回合談判於一九八六年九月在烏拉圭開始，預計需要十年才能得到具體的結論。

在上述的多邊談判中，後三回合的談判達成的效果頗為具體。狄隆回合談判主要針對歐洲共同市場成立之後的農業保護以及其他單項產業的關稅障礙。甘迺迪回合談判全面性關稅減除，同時討論對新興國家的糧食援助。對於非關稅障礙、新興國家的發展策略以及農業的保護並沒有具體的方案。不論如何，甘迺迪回合談判在降低關稅方面達成具體的結果，在六萬種產品中協議減稅百分之三十五，論者稱此為一九六〇年代的柯登、薛瓦雷條約，道理在此。

但是國際經濟體系以及各國的政策均使得貿易自由化遭遇阻礙。^⑥互賴的現象在國際體系中愈趨明顯之後，國家的自主範圍縮小，經濟部門尤其容易受到外來的壓力。工業國家的部分產業特別要求政府保護。在各國的政策方面，非關稅障礙是很難克服的障礙，因為它涉及了國家主權的決策行為或者是某國人民共同遵守的習慣、風俗或價值標準，很難在短時間內改變。此外，歐洲共同市場成立之後，本身就是一個關稅同盟，又有共同的農業政策，實際上就是農業保護政策。日本的經濟制度同樣有許多保護，防止外國商品進入國內市場。六〇年代以後，歐洲共同市場國家和日本享受了經濟成長的成果，但對於貿易自由化而言，仍然是兩大阻礙。

為處理彼此之間的貿易失衡，工業國家採取了某些片面措施，例如進口設限或自動限制出口等。這些措施只能解決短期的貿易失衡，缺乏長期的制度化運作基礎。加上一九七一年八月，美國宣佈美元停止兌換黃金，國際金融秩序混亂，需要重新調整。^⑦

^⑤ Gilbert R. Winham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1986), pp. 58-91.

^⑥ Charles Lipson, "The Transformation of Trade: the Sources and Effects of Regime Change," *International Organization*, Vol. 36, no. 2 (Spring 1982), pp. 417-455. Susan Strange, "Protectionism and World Politics," *International Organization*, Vol. 39, no. 2 (Spring 1985), pp. 233-259.

^⑦ 瓦迪卡 (Ward) 和艾德爾曼 (Edelman) 著 Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations* (London: George, Allen and Unwin, 1980), pp. 72-82; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1987), pp. 191-193.

一九七三年九月的東京回合談判就是在這種背景下召開，主要的問題包括如何處理各國違反無歧視原則引起的貿易困難、世界經濟趨於地區化、農產品的保護、初級產品的價格穩定、各國政府採購的標準化等。東京回合談判的主要成就就是：(一)關稅減讓得到各會員國的進一步支持，但面臨進口競爭的壓力的產品仍然可以受到保護。(二)達成六項協議，規範政府採購、海關估價、規格標準化、反傾銷、進口許可和補貼。有關農業的保護、服務業和外國投資等問題仍待談判，至於工業國家已經採行多年的進口設限或有秩序的行銷協定，(Orderly Marketing Agreements)，東京回合談判同樣沒有具體結論。^⑧

總協定對於工業國家有利，新興國家一般認為無法依照自由貿易的原則與其他國家進行交往。為了保護初期工業，讓進口替代政策能發揮預期效果，通常新興國家必須實施若干保護政策。在另一方面，新興國家也要求工業國家進一步開放市場，以便輸出能增加，帶動本國的發展。這些要求或意見在一九五〇年代分別在不同的國際場合提出來，效果不彰，一九六四年在聯合國贊助之下，召開聯合國貿易暨發展會議(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)。^⑨會議決定成立永久性國際組織，平時由貿易及發展理事會(Trade and Development Board)管理日常事務，下設四個委員會，分別負責初級產品、製造事業、船運和貿易相關事宜。會議不定期召開大會，日期及地點分別是：(一)一九六八年新德里；(二)一九七二年聖地牙哥；(三)一九七六年肯亞奈羅比；(四)一九七九年馬尼拉；(五)一九八三年南斯拉夫貝爾格勒。聯合國貿易暨發展會議的最大成就在於促使工業國家實行普遍優惠關稅制度(Generalised System of Preferences, GSP)，協助新興國家發展經濟，其餘則乏善可陳。^⑩

關稅暨貿易總協定和聯合國貿易暨發展組織只是塑造戰後國際經濟秩序的兩大力量，但真正使得秩序能夠維持下去的力量還是國家。傳統的想法認為總協定之所以發揮功效完全受助於經濟的霸權，也就是在美國的領導和鼓吹之下，總協定所追求的自由貿易目標能透過多邊談判的方式逐步實現。這種霸權理論愈來愈受到質疑，原因是七〇年代以後，美國的經濟優勢逐漸萎縮，但貿易的秩序並沒有瓦解。總協定提供的架構雖然有缺點，仍然合乎主要貿易國家的需要，聯合國貿易暨發展會議已經變成了新興

註^⑧ 見 Winham, *op. cit.*, pp. 402-405; Gilpin, *op. cit.*, pp. 197-198.

註^⑨ Richard N. Gardner 曾經描述聯合國貿易與發展會議為貧窮國家對抗富有國家的士會，見 "The United Nations Conference on Trade and Development," *International Organization*, Vol. 22, No. 1 (Winter 1968), p. 115.

註^⑩ Robert Ramsay, "UNCTAD'S Failures," *International Organization*, Vol. 38, No. 2 (Spring 1984), pp. 387-397. 更深入的分析見 Robert L. Rothstein, *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979). 有關優惠關稅的制度，見歐陽勛、黃仁德，*國際貿易理論與政策*（臺北：三民，民國七十四年），第四八三～四八六頁。會連豐，「美國普遍化優惠關稅制度」，*美國月刊*，第二卷五期（民國七十六年九月），第八六至一〇四頁。

國家爭議的場所，批評西方經濟體系和當前國際經濟制度的缺失。即使缺乏具體可行的方案，不定期的集會仍然是新興國家和工業國家溝通意見的制度化管道。除了上述兩大國際經濟組織外，其餘的組織例如經濟合作與發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）、歐洲共同體（The European Community）、歐洲自由貿易協會（The European Free Trade Association, EFTA）和東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）亦發揮維護自由貿易秩序的功能。^②

未來有關貿易與國際政治關係的演變仍然以國家為中心，活動的層次可以分為兩方面，一為全球層次，二為國家層次。在全球層次，國家支持關稅暨貿易總協定和聯合國貿易暨發展會議，前者將繼續以多邊談判的方式，消除貿易的障礙，後者則維持溝通的管道，讓工業國家和原料生產國繼續商談，雖然不彰，有機會溝通至少可以降低對立。由關稅暨貿易總協定以及西方工業國家所塑造的自由貿易秩序，其中包括互惠、多邊磋商原則和無歧視原則將繼續提供各國經濟交往的機會。支撐這種貿易秩序的是自由主義的想法，可是當國家面對國內政治的壓力和國際競爭的威脅時，又會尋求保護的措施，然後利用重商主義或現實主義的主張加以合理化。不論如何，當前自由貿易的秩序的確不盡完善，但在制度化方面，主要貿易國家已經有了具體的成就。

在國家層次，各國的政策依經濟結構、社會需要和政治制度的不同，對於貿易政策採取不同的作法。本來國家的貿易政策屬於經濟事務，不在國際政治的範疇之內。不過，貿易在國家的工業政策指導之下，和外交政策和國防政策互為影響，幾乎到了不可分的境界。這個問題可以分成二部分來討論。一是國內的需求對於工業政策的影響，進而改變了國家的外交政策。以國家的力量指導工業的發展，德國、日本、俄國和法國早有先例，但第二次世界大戰之後的日本經驗最為國際稱道。當前的工業國家或新興工業化國家都有不同性質的工業政策，主要目的在於：（一）發展國際性競爭工業，以出口為導向；（二）提昇科技水準，維護國家的優勢地位。目前各國政策的共同特性是科技發展和政府干預相結合，原料的採購、成品的製造和銷售配合地區性經濟整合，歐洲的空中巴士飛機製造公司（Airbus Industrie）就是最好的例子。

二是策略性貿易政策的實施，其目的不但包含權力、安全和政治的考慮，而且兼帶提昇經濟競爭力、利潤和市場佔有率的多重目的。在基本觀念上，國家認為主動的貿易政策比自由貿易政策更有積極性，因為國際間的競爭只會增加，各國的工業和貿易必須保持優勢，否則必遭淘汰。要發展科技、爭取海外市場，國家不能沒有策略性的考慮和設計。此外，非價格或非經濟的因素，例如政治穩定、歷史因素、文化特質及生活習慣等均影響到國家的外貿市場遠景，不能不列入決策的考慮。綜合而言，國家有

註② Robert E. Baldwin, "International Trade and International Relations," *International Organizations*, Vol. 29, No. 1 (Winter 1975), pp. 99-132.

更多的誘因介入貿易和工業的領域，不論是提供貸款、制訂出口優待辦法或免稅進口原料，目的均在於保護本國的產業。

國家干預貿易的層次增加之後，國際間的交往已經出現了下列現象：在經濟交往的過程中強調互惠的原則，即使在不同的經貿談判中，國家仍然秉持這項原則。其次，關貿總協定的基本原則難免被破壞，其中以多邊和無歧視原則被破壞的情況最嚴重。雖然有這些情況發生，國際貿易的成長並沒有受到阻礙，主要的貿易國家認為彼此繼續在關貿總協定下協商的意願存在，問題應該可以解決。最後要指出的是，工業國家介入貿易、工業發展和國際經濟事務的程度愈深，既存的西方經濟體系對於全球經濟的控制將趨於緊密，新興國家更難和工業國家競爭，南北關係轉緩的機會隨之減少。

(待續)

中共的政治與戰略

本書係日本東京大學教授中嶋嶺雄所著；趙倩、張隆義、楊怡芬等譯，曾永賢審稿。

本書旨在找出，自從中共政權明確的脫離毛澤東模式以來，迄今所歷經的各種軌跡，並對中共未來的發展取向作一預測性展望。全書十七萬字，廿五開本，計二九〇頁。實售平裝新台幣二〇〇元；精裝新台幣二四〇元（國內郵購每冊另加郵掛費三十元）。

國立政治大學國際關係研究中心印行