

經濟外交的理論與實際 (下)

林碧 焯

(國立政治大學教授兼外交研究所所長)

叁、對外投資的政經含意

對外投資是私人取得經濟利益的正常手段之一，也是國家對外經濟活動的方式以及致富之道。從經濟或私人利益的觀點，對外投資是一種決策過程和結果，表示決策者從生產成本、勞工素質、政治環境和市場條件進行評估之後得到有利的結論，然後採取適當的經濟行爲。就國家而言，投資的目的不限於經濟層面，通常投資國以本國的利益爲主要考慮，針對投資地主國的條件，達成不同的政策目標。西方國家曾經利用對外投資控制海外市場、殖民地經濟或金融，協助友好國家穩定經濟或取得國防工業需要的工業原料。歷史也顯示，貿易、工業生產和對外投資的優勢通常會集中在少數國家，例如十九世紀的英國和二十世紀的美國和日本。與國際政治密切相關的是投資國的政治考慮，即各國如何使用對外投資增加國家的權力，民間公司和政府在投資的政治層面上維持什麼關係，以達到維護國家利益的目的。

第一節已經提到，對於投資國的經濟行爲，我們使用三種基本模式去解釋。一爲自由主義、二爲重商主義、三爲馬克思主義。第一種模式以利益的和諧說明國家或個人對外投資出於理性考慮，經濟利益得到滿足，世界秩序自然趨於穩定。第二種模式強因而出現一種鬭爭、抗衡與競賽的關係。如前述及，任何一種模式無法解釋所有國家的對外投資行爲。爲方便說明起見。論者習慣以帝國主義泛稱海外投資引起的政治結果，通常指投資國對地主國的控制。

有關帝國主義的解釋非常分歧，至今沒有定論。以對外投資的政治面來看，現有的理論可以分成爲三大類。第一類是以霍布遜和馬克思的見解爲基礎，②批評美國的對外政策完全以照顧資本家的利益爲主，即設法保護投資者在海外產業或製造各種機會，以便利海外投資。爲支持這種論點，這些被稱之爲左派的學者還以外交菁英人士、政府高級官員以及工商界領袖之間的認知

註② 主要的著作是 Gabriel Kolko, *The Roots of American Foreign Policy* (Boston: Beacon Press, 1969); Harry Magdoff, *The Age of Imperialism: The Economics of U.S. Foreign Policy* (New York: Monthly Review, 1970).

、意見和家庭，說明公司利益和外交利益根本是密不可分。第二類以依賴理論為根據，對於帝國主義的經濟層面提出新的解釋。基本的看法是，一個強勢的社會、政治團體或經濟組織向另外一個社會或其他相對團體進行剝削和控制，取得不公平的利益，便構成帝國主義的型態。^②第三類以國家的權力為主要的考慮，把對外投資看成是取得權力或擴張權力的工具。與此相關的是把對外投資當成解決兩國之間的經貿糾紛，或促成雙邊關係的方法之一。^③

不論從什麼角度來觀察對外投資的政治含意，幾項共同的條件值得思考：

一、投資者不限於國家，依實際的需要、國際環境和國內社會條件的變化而有不同，例如公司、銀行和個人。但投資者的經濟行為要發生政治效果必然得到國家支持，或者為國家的外交政策服務。純粹為投資而投資的公司和銀行僅為了爭取經濟利益，毫無控制其他組織的意圖，則無帝國主義的政治結果。究竟公司是否為國家的外交目標服務，或者國家為私人公司製造有利的環境，是頗具爭議性的實證和政策性問題，也是討論對外投資與國際政治的重點。

二、傳統的帝國主義依附幾項基本條件存在：政府、領土、強大軍事能力和使用武力的決心。再仔細觀察可以發現，負責政務的菁英人士的世界觀相當重要，假若他們認為國家除了對外擴張之外，別無其他選擇，該國執行帝國主義政策是不能避免的結果。十九世紀歐洲國家菁英人士普遍存在這種觀念，以後自由貿易盛行，對外投資以賺取利潤，被認為是正當的做法。對外擴張既然是需要的，投資也是正當的手段，建立殖民地以延續經濟控制也成為歐洲國家的共同價值觀念。二十世紀中期以後，殖民地相繼獨立，帝國主義式的經濟依然存在，成為沒有領土的控制型態，一般稱之為新殖民主義。這種型態的控制並不一定需要軍事力量，只要投資國和地主國之間存在著不平等的資源分配關係，而受到剝削的一方又無法改變現狀，不同社會或國家之間的帝國主義關係即告成立。

三、不同社會或國家之間存在著不平等或不平均的權力關係，而且力量的懸殊相當大。十九世紀的非洲和歐洲在軍事和經濟力量對比上，差距很明顯。歐洲的勢力到達非洲時幾乎沒有遭到抵抗，即使二十世紀的非洲同樣缺乏有效抵制歐美經濟干預的力量。這種力量對比的懸殊使得投資者能利用經濟達到政治的目的，例如支持某一特定政權、建立海外據點、維持現有的外交關係

註② 參看 Benjamin J. Cohen, *The Question of Imperialism: The Political Economy of Dominance and Dependence* (New York: Basic Books, 1973); James O'Connor, "The Meaning of Economic Imperialism," in Robert I. Rhodes, ed., *Imperialism and Underdevelopment: A Reader* (New York: Monthly Review, 1970).

註③ 例如 Dennis M. Ray, "Corporations and American Foreign Relations," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 403 (September 1972), pp. 80-92; Leo Model, "The Politics of Private Foreign Investment," *Foreign Affairs*, Vol. 45, No. 4, (July 1967), pp. 639-651.

或控制地主國的外交政策。當兩個社會的力量對此趨於平衡時，對外投資通常只能達成經濟目標，例如歐美工業國家之間的投資依照經濟原則運作，英法之間的投資或美日之間的經濟往來並沒有帝國主義的關係。

四、為對於對外投資和國際政治的相互關係有更完整的了解，有必要從投資國和地主國的角度去評估投資的本意、效果和影響。有些投資行為是投資國純經濟的考慮，但在地主國的認知裏，已經成為政治的控制。在兩個當事國之間，投資國的意圖會隨著國內情勢的變化而改變，地主國對於外資的接納也不可能永遠不變。前者需要不斷地對投資地區進行政治風險的評估，後者則要考慮外來資金可能帶來的政治後果和經濟效益。西方工業國家的對外投資者，不論是政府或公司，需要兼顧政治和經濟的利益，而接受投資的政府同樣進行兩方面的核算。以便得到最高的經濟效益，付出最低的政治成本。

根據以上原則，觀察英、美兩國的對外投資，得到幾項初步的結論。首先，兩國在投資的項目、地區、動機、性質等方面，有明顯的不同，茲列表說明如下：^②

投資者	英國	美國
投資性質	銀行、個人	公司
投資項目	帳面投資	直接投資
動機	工業原料、農業、基本建設	製造業、石油
投資地點	當地短期利益	整體公司策略
使用人力	澳洲、美國、歐洲、加拿大	拉丁美洲、中東
	外來勞工	公司人員

其次，英國在十九世紀的對外投資與整體對外關係密不可分，東印度公司或其他著名公司集合民間業者、海外探險家、銀行家以及政府的力量，為帝國致命。舉例來說，皇家婆羅洲公司活動的地區——婆羅洲，在一八八八年成為英國保護地，皇家尼日公司活動的地區——奈及利亞，也在一九〇〇年遭到相同的命運。比較起來，美國公司的政治面較為有限，有時候甚至和政府保持距離，只顧營利，不過問政治。美國在一八九八年取得菲律賓，此舉與民間公司的活動無關。與中美洲的關係確實受到公司或相關利益團體的影響，例如聯合水果公司（United Fruit Company），但基本而言，公司的利益並沒有完全左右美國的外交政策。

最後，英美兩國對外投資的環境顯然不同。十九世紀的競爭者有限，海外市場幾乎沒有抵擋英國的力量。吉爾平認為英人貪圖海外投資的厚利，忘了更新工業設備的大事，最後在海外市場輸給後起的美國、日本與德國。美國在海外投資的發展和英國的

註② 根據 Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation*, p. 11, 列出的圖表。

情況並不相同。從歷史的角度來看，美國的工業並沒有一切爲出口的基本目標，貿易固然是對外經濟關係的重要項目，主要還是以國內市場爲考慮。對外投資的興起受到下列因素的影響：美國的工業成長、公司之間的競爭、稅制以及美元的優勢地位。簡略地說，美國工業成長到了第一次世界大戰後，很自然要求業者向海外投資，一則要取得工業原料，二則要擴大市場。公司的投資還有其他的原因，一是各公司在國內長期競爭之後，要到海外尋找據點，二是美國的稅制和經貿政策亦鼓勵海外投資。在美元價位高居優勢的時期，海外投資是很自然的結果。總之，公司的對外投資是以利潤爲考慮，英美兩國的投資者面對的國內和國際環境却有很大的差異。

英美兩國的經驗有她們的特殊重要性，因爲這二國曾經是世界的經濟霸權。至於美國是否已經失去了霸權的地位是爭議性的問題，至今沒有定論。②不論如何，霸權是秩序的維護者，沒有英美兩國帶頭領導，國際間的政治或經濟互動無法進行。第二次世界大戰之後，英國式微，海外投資對國際政治的影響力明顯衰退，大家的注意力集中於美國和日本的公司。由於日本在國際政治的地位還是有限，美國的對外投資究竟對國際政治造成什麼衝擊是最主要的問題。

上述問題應從二方面討論。一是國際秩序的問題，即對外投資是否促成國際交流，有助於國際貿易的自由化？對外投資有助於國家以及人民之間的交往，以及世界市場的維持。由於交往更爲頻繁，投資者不願受到政治或國界的約束，應予願視全球爲一體，選擇最有利的地方投資。自由投資者的價值判斷、行爲規範，甚至於國際體制，可能會隨著時間逐漸強化。至於世界市場，本來就有公開、競爭與自由的特性。對外投資要在這種環境之下才能出現。基於同樣的理由，投資愈多或愈頻繁，世界市場的根基就愈紮實。

然而，投資的自由化或國際化並不表示國際秩序更公平或更穩定。本來已經由少數跨國公司壟斷的市場，投資的活動再自由，仍然無法改變這種寡佔的現象，最後只會造成財富集中和資源分配的不平均。從投資的地區來看，我們同樣見到集中的現象，即少數地區或少數國家因爲具有比較優良的政治或經濟條件，吸收較多的外來投資。結果是政治風險低、經濟條件好的地區或國家成爲投資者爭取的對象，最後形成投資集中，分配不勻。根據這種事實，海外投資的進行對於國際秩序自由化只有程序的意義。

投資者及投資地區集中，經濟依賴或控制的情形隨著出現。新馬克思主義者對於美國公司在海外投資的批評前已述及，爲便於了解，再說明如下：他們的基本看法是，美國的投資具有帝國主義 (imperialist) 的特質，即列寧所說的資本和生產技術的

註② 例如 Susan Strange 持不同的見解，認爲美國的經濟優勢地位仍然存在，見 "The Persistent Myth of Lost Hegemony," *International Organization*, Vol. 41, No. 4, (Autumn 1987), pp. 551-574.

集中造成了資本獨佔階段，他們獨佔財政和經濟；最後因為彼此競爭，國內的利潤減少，不得不向海外發展。從國家的經濟發展到鼓勵業者赴海外投資，國家必然在國內和國際的經濟事務方面，扮演主導的地位。沒有國家的參與或領導，對外投資很難達到經濟目的，更別談政治的目的。國家既然扮演重要和積極的角色，不同的政治或經濟交往必然支撐投資國和地主國之間的不平等關係，例如政治干預、經濟援助、優惠關稅和金融聯繫等。

吉爾平對於上述批評提出不同的看法。②首先，他承認投資者得到政治的保護或外交政策的協助。所謂貿易者或投資者跟隨國旗，國家的勢力抵達何處，他們必然抵達該地。這種現象以歐洲地區為主，其他地區則沒有這種必然的關係。假若這種考慮是美國政策的主要決定因素，日本和美國經貿關係顯然無法自圓其說。因為美國投資者很難在美國核子傘保護的地區（日本）投資，賺取利潤或從事新馬克思主義者所說的經濟控制。非但如此，日本在美國的安全保護之下復興之後，反而成為美國的強勁競爭者，和美國政治保護投資者的說法顯然不符。

其次，投資者並非在完全的政治真空狀態下從事經濟活動。六〇年代以後的歐洲有自我的期許，希望在科技方面領先美國和日本，新興國家也有政治的覺醒和民族的意識，這些情況和二十世紀初期大不相同。不但投資地區有改變，美國和其他西方國家對於海外投資的法律規定比以前更為詳盡，一方面固然在提供不同的救濟方法，另一方面未嘗不是投資者的有形約束。

最後，美國對外投資和外交政策的配合並不是事先設計的策略，而是經由一段發展的過程之後，決策者了解到公司在海外的擴張對國家利益有幫助。具體的說，這些幫助表現在三方面，一是海外投資活動與美國和其他西方國家追求的自由貿易秩序有相輔相成的功效。即使對外投資集中於某些地區，投資本身就是一種國際自由交往的型式，這是不能否認的事實。二是經由海外投資獲得的利潤協助美國政府維持收支的平衡，以歐洲地區來說，美國的龐大的軍費支出正好從對外投資的收入得到補償。七〇年代之後，跨國公司的對外投資被認為是美國維持國家經濟優勢的主要力量來源之一。三是對外投資保障美國工業需要的重要原料來源，石油、橡膠、鋁和銅均為例子。美國公司掌握石油的來源等於穩定西方工業世界的油源，在五〇年代發揮了「互相幫助、互相依賴」的功效。在必要的時候，美國利用這種經濟控制壓迫西方工業國家在特定問題上讓步，一九五六年的蘇伊士運河危機發生時，英法兩國在美國停止供應石油的壓力下讓步。

關於美國公司在海外投資和外交政策的批評，史拉特（Jerome Slater）的辯護有若干獨特的見解。③史氏特別將不同的意

註② 杜威亞倫著，魏英武譯，*U. S. Power and the Multinational Corporation*，*世界雜誌*“The Multinational Corporation and American Foreign Policy,” in Richard Rosecrance, ed., *America as An Ordinary Country* (Ithaca, New York: Cornell University Press,) pp. 174-199.

註③ Jerome Slater, “Is United States Foreign Policy ‘Imperialist’ or ‘Imperial’?”, *Political Science Quarterly*, Vol. 91, No. 1 (Spring 1976), pp. 63-87.

見歸納爲兩種，一爲帝國主義的政策 (Imperialistic policy)；二爲帝國政策 (Imperial policy)。第一種說法從馬列主義的觀點說明美國的對外投資與外交關係。簡單地說，美國就是二十世紀的殖民主義者，但使用的方法遠比十九世紀的歐洲殖民者更爲有效。舊殖民主義者的活動止於殖民地，新殖民主義者沒有國界的觀念，到處擴張。第二種看法比較溫和，不一定從馬克思主義的角度分析問題。主要的見解可以綜合成下列四項：(一)美國的對外行爲，不論是官方或民間，並沒有控制他國或他人的意圖，因爲傳統的政策取向是孤立主義。美國之所以對外投資或使用政治力量完全是國家成長的必然結果。由各種力量匯集而成的是一種超強的角色，並沒有不斷擴張的政策。(二)國際體系之中缺乏維持秩序的機構促成美國必須依靠本身的力量保護自己，盟邦或體系的存在。(三)以經濟剝削的看法說明美國的對外行爲失之偏頗。戰後美國歷任政府對於投資和貿易的政治面經常用國家安全的標準去評估。在冷戰時期，美國公民在海外的投資與貿易不能違背圍堵蘇聯與中國大陸的政策。六〇年代中期之後，這種嚴格的管制措施開始改變，到了和解時期，民間經濟活動受到政治的限制已經大幅減少。在這種轉變的過程中，經濟不是唯一的考慮。(四)帝國政策和帝國主義的政策代表不同的內涵，也表達不同的價值判斷。前者泛指國家的強勢，也說明強國的特別責任。後者則指強國的負面作用，例如剝削和壓榨，偏向權力的濫用層面。以這種分類作爲標準，美國在海外的投資兼具兩種特質，外交政策則偏向第一種情況，美國與西歐的關係是最好說明。美國在西歐地區的投資，以及協助北大西洋公約組織國家防衛外來的侵略並沒有政治控制的企圖，只是善盡強國的責任。

史拉特認爲帝國政策或帝國主義政策和實際美國外交政策相差太遠。他的分析和質疑顯然是在爲美國辯護，目的在強調投資和貿易是國家正常對外關係的一部分，經濟和政治結合不是事先設計出來的結果，而是國家利益要求的結果。一般認爲美國的經濟仰賴開放的世界市場，即開發中國家扮演原料提供者和美國產品的購買者。但根據統計，美國的主要投資地區在本國或西歐，並不在開發中國家。即使以外貿的導向來看，美國的主要貿易夥伴不是開發中國家，而是工業國家。美國的工業依賴外來的工業原料，但這些原料要不是在工業國家加工，就是由跨國公司經營。誠然，一九七三年能源危機之後，美國警覺到依賴國外工業原料的嚴重性，這種強烈的危機感並沒有迫使美國建立工業的帝國。史氏對於美國外交趨向帝國作風的說法尤其反對。果真如此，帝國在何處？

魯賓斯坦 (Alvin Z. Rubinstein) 和史密斯 (Donald B. Smith) 認爲美國對外經濟關係必然產生政治的影響力^②，就開發中國家而言，這種政治影響力和實際的干預行爲就是強國的力量表現，目的在於保護本國的利益，降低對手國的力量。在美蘇

註② Alvin Z. Rubinstein and Donald B. Smith, "Anti-Americanism in the Third World," *Orbits*, Vol. 28, No. 3 (Fall 1984), pp. 593-614. 反

美主義是比帝國主義更特定的說法，有時泛指反美情緒。上述兩位作者認爲反美主義表現在意識形態、問題導向、政策工具和革命目標四方面。

對峙的國際體系之中，美國關心蘇聯的擴張，自然盡力維護西半球的安全。在這個大前提之下，外交政策、對外投資及貿易政策的制定和執行均以維護既存的秩序為目的，不論私人利益和外交政策利益如何區分，兩者之間的紐帶關係無法切斷。假若美國的投資者完全以專業的利益為考慮，美國只是以一個普通國家的平常心來制定和執行外交政策，^①為什麼有那些多的指責與批評？

綜合來說，對外投資被當成外交政策工具的機會較少，理由是投資者通常遵循經濟原則行事，守法是絕對必要，但配合政府的外交政策則要看情況而定。國家的對外經援是政治的考慮，但投資則不一定。經援可以在政治考慮下單獨發展，投資則做不到。用簡單的話說，賠錢的經援可以辦得到，沒有利潤的投資沒人做。

肆、經濟制裁

經濟制裁涉及的國際政經問題僅限於國家權力的分析，即探討國家如何利用經濟體系與政治體系的互動關係，達到保護國家利益的目標。換言之，某一國家基於政治考慮，認為有必要對另一國家提供經濟的報償或施加經濟壓力，迫使被制裁國讓步。這是一種典型的權力相對關係，以經濟工具作為媒介，針對特定的政治目標，由制裁國策動與控制的行為過程。經濟制裁的討論與自由主義、重商主義或馬列主義並無關連。即使工業國家對於開發中國家的經濟制裁被批評為帝國主義的作法，它只不過是一種情緒性的發洩，沒有涉及理論的解釋問題。不過，政治和經濟互動關係的建立以及財富和權力互補性的肯定，讓我們了解經濟制裁的工具性。經濟資源既為權力構成要素之一，而經濟體系和政治體系又互為影響，國家使用經濟制裁達成政治目的的理由可以想見。

經濟制裁的目的是否在於懲罰某一特定國家？大部分的經濟制裁為的是製造壓力，讓被制裁國無法忍受，最後接受制裁國的要求。但實際的運用不是如此簡單，更非單向。所謂的制裁在一般用語上就是指處罰，而且是一種救濟或司法的行為，目的在端正不法。在國際政治的含意，這種處罰的作用或效力稱之為負面制裁 (Negative Sanctions)。另一方面，獎勵或酬庸同樣可以製造強烈的誘因，讓接受國讓步，這些作法通稱為正面制裁 (Positive Sanctions)。^②

不論是負面或正面的制裁，經濟制裁必然以某種政治目標為導向，例如美國對南非實施選擇性經濟制裁即針對該國的種族隔離政策，蘇聯在一九六〇年終止對中國大陸的經濟援助旨在報復北平對莫斯科的不友善態度。同理，英國在一九六五年對羅德西

註① 這是Jerome Slater的基本看法，另外參見Richard Rosecrance, ed. *America as an Ordinary Country*, (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1976).

註② David A. Baldwin, "The Power of Positive Sanctions," *World Politics*, Vol. 24, No. 1 (October 1971), pp. 19-38.

亞採取經濟制裁，以迫使當地白人放棄片面獨立。這些實例顯示一種固定的行為與反應的互動類型。實際的運作情況並非如此簡單，除了當事國之間的雙邊互動關係，國際環境以及當事國本身的判斷、認知以及行為，也是決定經濟制裁的重要因素。爲了說明這些活動或政策，決策者或研究者曾經使用不同的名詞，有進一步區分的必要。

經濟外交 (Economic Diplomacy) 泛指國家使用經濟的手段達到敦睦邦交的目的，或以經濟作爲國家交往的媒介。這種說法只是爲國家之間的經濟交往提供政治性的解釋。更特定的說法是經濟效力 (Economic Leverage)，即說明某國對於乙國有某種相對的驅策的力量，乙國無法抗拒。經濟強制 (Economic Coercion) 指的是更廣泛的相對關係，就是某甲限制了某乙的可能選擇，最後某乙不得不屈服。以處罰的強度來說，經濟戰 (Economic Warfare) 是最激烈的手段，也是國家在經濟制裁中可能採取的最強硬作法。例如在冷戰期間，美國對於中國大陸和蘇聯採取嚴格的禁運政策，資金流通的管制以及限制共產國家的產品進入美國市場。

以上的各種說法均有重疊之處。包得溫 (David A. Baldwin)、霍斯提 (K. J. Holsti) 及羅斯克蘭斯 (Richard Rosecrance) 使用經濟方策 (Economic Statecraft) 說明經濟制裁的方法、效果以及在外交政策的含意²³。這種途徑有二種不同的意義，一是釐清經濟制裁特有的工具性，二是將經濟制裁擺在政治經濟學討論的重商主義、自由主義以及馬列主義三種架構之上，分別找出思想史的根源。對於這些意義的說明，包得溫作得最徹底。他的基本見解是，經濟制裁長久以來和國際政治的權力概念結合在一起，讓國家在必要時使用。這些在討論現實主義時，已經是很普遍的看法。包氏認爲傳統的看法讓大家養成慣性，應該有新的想法才能了解經濟制裁的工具性。爲達到此目的，他提出經濟工具的所有概念，代替傳統的權力相對概念。簡言之，關稅或投資是國家擁有的資產，在不同的場合被當成工具，影響其他國家。對於工具的分析愈深入、分類愈詳盡，決策者的選擇愈多，政府執行外交政策的結果可能會比較理想。舉例來說，傳統的見解認爲政府處理對外事務的工具只有外交與戰爭，如此的分類顯然過於簡略，不合乎當前國際社會的需要。以一個普通的國家來說，她至少需要溝通、經濟、政治、軍事、文化和科技的政策工具，才能維持正常的對外關係。經濟的工具因國家力量大小而有不同，英國和盧森堡同處歐洲，但可能使用的經濟工具有很大的差異。我們很難求得共同的標準，只能以主要強國的經驗爲基準，列出經常出現於國際間的經濟工具：

正面制裁

負面制裁

降低關稅

禁運

提供經濟援助

杯葛

²³ 羅斯克蘭斯可能是第一次提出經濟方策的學者，見他的著作 *International Relations: Peace for War* (New York: McGraw-Hill, 1973), pp. 253-269.

給予最惠國待遇

增加關稅

採購

取消最惠國待遇

出口和進口補貼

取消特許

獎勵對外投資

管制配額

金融保證

凍結資產

贈予

取消經濟援助

管制進出口

沒收財產

封鎖

先購

傾銷

國家使用上述各種工具增加討價還價的力量，或者影響某一目標國的對外行爲。從權力的相對關係來看，制裁國的力量一旦增加，工具的適用性隨即顯現。更具體的說，制裁國使用禁運或杯葛影響了目標國的對外政策，經濟方策的效力大小一目瞭然。舉例而言，美國在一九八〇年試圖使用經濟杯葛逼迫利比亞格達費下臺，却没有達成效果。不過在同一時期，對尼加拉瓜的經濟杯葛達到擾亂該國經濟的目的。這種現象並不是發生在二十世紀，也不是美國外交政策特有的矛盾性。在十九世紀初，拿破崙施行大陸政策，企圖排斥英貨於歐洲市場之外，逼迫英國讓步，後來沒有成功。在文藝復興時期的義大利，君王之間使用經濟制裁達到政治目的，也是很普遍的現象。希臘城邦時期的培羅普尼西亞戰爭甚至可能是因為雅典對斯巴達的盟邦——麥卡拉 (Megara) 實施經濟制裁而引起的^②。

從國際關係的政治和經濟面來觀察，經濟關係的變化對於政治關係產生什麼效果是關鍵問題，即被制裁國在遭受處罰或可能被處罰的威脅之下，是否依照制裁國的意旨行事。就此而論，經濟制裁產生的互動關係僅限於兩個國家，但實例顯示，與制裁有關的國家不限於此數。制裁的種類可以概分爲三：(一)全球制裁 (Universal Sanctions)，一九三五至三六年國際聯盟對義大利經濟制裁，一九六六至七九年聯合國經濟制裁羅德西亞皆是。(二)多國制裁 (Multilateral Sanctions)，一九五一至五三年西方國家抵制伊朗石油，一九四八年以後阿拉伯國家聯合制裁以色列，一九七三至七四年阿拉伯國家石油禁運，一九八〇至八一年西

註② David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, pp. 150-152.

方國家制裁伊朗等均爲例子。(三)單國制裁 (Unilateral Sanctions)，蘇聯於一九四八年制裁南斯拉夫、美國對古巴經濟制裁、一九八〇至八一年對蘇聯的穀物禁運等個案被列爲此類。(四)制裁國使用的制裁方法以杯葛和禁運爲主，效果不一，學界之所以對經濟制裁產生質疑，道理在此。

值得強調的是，國聯成立之初，國際間對經濟制裁寄予厚望，普遍認爲是維持和平的有效途徑，多少反映出國際政治理想主義者的想法。國際聯盟盟約第十六條以及聯合國憲章第四十一條均有相關規定，這也說明了經濟制裁的工具性至少得到各國的肯定。不過，對於經濟制裁的質疑，並沒有因爲憲章的規定而淡化。即使在國聯時代，反對的意見仍然可見，聯合國成立之後，這些意見更趨於理論化和系統化。蓋爾頓 (Johan Galtung) 首先批評經濟戰和政治解體的相關論是天真的想法。(五)一般認爲，經濟制裁實施之後，被制裁的國家在經濟的壓力之下，必然面臨政治解體的威脅，最後不得不屈服於制裁國的要求。這種說法有心理實驗和決策理論的根據，例如每位決策者均有承受壓力的上限，一旦他面對的壓力超過這個標準，接受施壓者的要求被認爲是正常的現象。從社會體系的角度來觀察，它的成員在遭受價值剝奪之後，在失望與挫折之餘，對領導者產生不信任與疏離感，最後否定政府的合法性。

蓋氏認爲經濟制裁的實際演變過程並不是如此簡單。第一，作爲被制裁者，國家與個人有不同的意義，不能混爲一談。國家由不同的社會成員組成，一旦遭受外來制裁，集體意志的凝結是不能忽視的集體反應。同樣地，個人在面對外來的壓力時可能會轉爲強硬，但個人畢竟只是單一的成員，沒有集體的「同仇敵愾」力量作爲後盾。個人忍受不了壓力而屈服的現象不一定發生在國家。第二、經濟制裁與政治解體相關論忽略了被制裁國的可能反應或選擇，甚至於認定被制裁國除了屈服以外，別無選擇。在面對全球或多國的制裁時，被制裁國採取防守性的因應措施，減少可能的經濟損失，但在單國的制裁情形下，被制裁國可以採取攻擊性的報復性措施，最後可能是制裁國遭到嚴重的損失。第三、被制裁的國家面對國際和國內環境的變化，通常會有適度的反應和自我調整，然後形成慣性的行爲類型，屆時內部的政治意見可能更趨和諧，達到一致對外的目的。經濟制裁實施之後，被制裁國人民對於敵我有了清楚的認同目標，政治的整合程度隨之增加。當然，任何政治或社會體系不可能在長期的壓力之下，保持政治整合或共識。換言之，在經濟制裁的初期，被制裁國內部可能會出現共識，強調共渡難關的重要性，經過一段持續的時間後，社會共識開始分歧，最後形成政治的壓力。

施瑞珀 (Anna P. Schreiber) 以美國對古巴經濟制裁的例子證明蓋爾頓的說法。(六) 諾爾 (Klaus Knorr) 選擇了二十四

註⑤ 穆嗎M. S. Daoudi and M. S. Dajani, *Economic Sanctions: Ideals and Experience* (London: Routledge & Kegan Paul, 1983).

註⑥ Johan Galtung, "On the Effects of International Economic Sanctions with Examples from the Case of Rhodesia," *World Politics*, Vol. 19, No. 3 (April 1967), pp. 378-416.

種個案，依照制裁國的政治目標，評估經濟制裁的效力，同樣發現這種外交手段有各種限制，絕非無往不利。在二十四種個案中，四案成功、十三案失敗、二案的結果無法斷定、三案以妥協結束，可見經濟制裁成功的比率不高。諾爾的說明仍然以蓋爾頓的理論為架構，另外以實證作為補充。蓋氏曾經提出成功的經濟制裁必須具備下列條件：

(一) 制裁國（以下簡稱甲國）和被制裁國（以下簡稱乙國）不但有密切的貿易關係，而且是一種不平衡的關係，就是乙國依賴甲國；

(二) 乙國從甲國進口的貨物沒有國內或國外的替代品；而這些進口貨又是乙國進口大宗；

(三) 甲國對乙國的出口僅為其總出口量的小部分，而乙國又不是唯一的市場；

(四) 乙國向甲國出口，但甲國是唯一的買主，乙國無法改變這種「被套牢」的關係；

(五) 甲國從乙國進口的貨物可以輕易從其他國家獲得，更可以隨心所欲地改變貿易夥伴；

(六) 乙國是島國或內陸國，容易受到甲國的地理控制。

以上的條件說明二種現象，一是集中，而是脆弱性。所謂的集中就是經貿關係、市場、產品的單一化，沒有選擇，也沒有變通的辦法。在這種情形下，制裁國一旦改變與被制裁國的經貿關係，經濟壓力馬上出現，制裁能發生效力，道理在此。

實際的情況是否如此？恐不盡然。要知道當經濟制裁發生時，第三國總有趁機圖利的想法。這種想法表現在二方面：一是想從被制裁國得到減價出售的出口貨，二是向被制裁國高價提供因制裁無法得到的進口貨。例如，羅德西亞（現在的津巴不巴布we）在遭受英國經濟制裁時，只有削價出售煙草，國際公司和支持羅德西亞的國家發了小財。在同一時期，羅國無法得到石油，國際公司和南非趁機協助，羅國渡過了難關，第三者得到了額外的利潤。這種現象和國際間發生戰爭時，第三國的反應不同。一旦國際間有戰爭，第三國的基本原則是不介入，以免遭池魚之殃。另外要考慮的是，一旦介入必然引起交戰國報復。但在經濟制裁進行中，總會有第三國趁機介入，這是利之所趨，雖有趁火打劫之嫌，却是不爭之事實。第三國的行為可能遭到制裁國的報復。不過報復的手段不會過於強硬。本來使用經濟制裁就是一種比較溫和的外交手段，表示制裁國不願輕啓戰火。既有這種考慮在先，第三國在經濟制裁過程中圖利不致於挑起另一場爭端。更何況在多數的情況下，第三國的經濟活動以秘密方式進行，制裁國無法察覺。很諷刺的事實是，在許多經濟制裁的個案中，被制裁國和第三國的走私，竟然是化解制裁的有效方法之一。

即使沒有走私，第三國公開和被制裁國接觸也是司空見慣之事。在二元的國際體系之下，尤其是在美蘇對峙的冷戰時期，美國對某一國家實施經濟制裁，蘇俄即與被制裁國接觸，甚至提供援助，古巴就是最好的例子。反之，蘇聯制裁某國，美國同樣介

註⑤ Anna P. Schreiber, "Economic Coercion as an Instrument of Foreign Policy: U. S. Economic Measures Against Cuba and the Dominican Republic," *World Politics*, Vol. 25, No. 3 (April 1973), pp. 387-413.

入，南斯拉夫就是在這種超強競賽的情形下，渡過了蘇聯經濟制裁的難關。隨著美蘇關係的改變，二個超強不再任意介入對方的經濟制裁事件。不但如此，美、蘇兩國對於其他國家的約束力也相對減少，西方國家或共產國家有了更多的自由，決定是否介入某一特定的經濟制裁事件。對於經濟制裁的當事國，這表示旁觀者增加、替代的來源增多、可以考慮的選擇成爲多重化。由於被制裁國的活動空間加大，經濟制裁是否能發揮效力受到更多的質疑。巴柏（James Barber）就說：「大部分作者強調的重點是，單憑經濟制裁達成想要的基本政治目標，顯然是一種錯誤。制裁應該是廣泛策略的一部分，否則它將成爲過度期望的犧牲品。」

⑤ 經濟制裁是否真的一無是處？這項問題應從幾方面考慮：第一、任何外交工具不可能永遠有效，選擇適當的工具以便達成政策目標是決策者面臨的考驗，只要對於事件的判斷正確、配合適當的外交工具，通常問題應當可以得到解決。換言之，工具本身各有其優缺點，如何選擇是外交成敗的關鍵。第二、經濟制裁面臨的國際環境或國內環境不易掌握，這是制裁國普遍遭遇的困難。美國對古巴實際制裁之時，很難切斷古巴替代的經濟來源，英國在處理羅德西亞經濟制裁時，也無法完全隔絕羅國對外經貿關係。以當前的各國情況來看，除非是很小的島國，或者是交通不便的內陸國，制裁國要想對某一特定的國家實施完整的封鎖被認爲是不可能，一則是實際上的困難，二則是軍事和經濟費用過於龐大。既然完全隔絕被制裁國是不可能達到的目標，制裁國只能遷就事實。至於國內環境比國際環境容易掌握，因爲法令約束民間和業者與被制裁國的經貿往來。通常守法公民遵照政府的規定，但違法牟利不能避免。更有甚者，業者聯合一致，要求政府改變經濟制裁政策，以免私人利益受損，美國對蘇聯的穀物禁運即遭到農民團體和穀物商人團體的反對。綜而言之，國際與國內環境難以掌握是制裁國承認的事實。了解這種情勢的不穩定因素後，制裁國還是決定實施制裁，道理何在？簡單地說，這表示制裁國對於某一外交事件的處理有強烈的意願，但又不願意讓事件擴大，變成不能控制的局面。經濟制裁成爲制裁國的意志表示，讓被制裁國了解到事態的嚴重。至於經濟制裁是否能在短期內達成政治目的成爲次要考慮的問題。

第三、經濟制裁是否有效純屬見仁見智，沒有一定的標準。包得溫認爲「所謂的教訓可能是錯誤的和誤導的。對於那些決心從單一歷史事件擠出一些教訓的人，應該注意的是，在經濟制裁無用論之外，還有其它更好的說法。」^⑥每一次的經濟制裁需要不同的條件配合，才能達成制裁國期望的目標。即使以目標來考慮，制裁國的期望也有高低之別。以美國的經濟制裁爲例，她在

註⑤ James Barber, "Economic Sanctions As a Policy Instrument," *Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 3 (July 1979), p. 374.

比較詳盡的分析參見 M. S. Daoudi and M. S. Dajani, *Economic Sanctions: Ideals and Experience* (London: Routledge & Kegan Paul, 1983), pp. 43-50. 兩位作者仔細挑選一九六六至八〇年之間三十一位學者的看法，認定當代的典範傾向於否定經濟制裁的效力。

註⑥ David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 174.

一九六〇至八八年之間曾經對多明尼加、古巴、印尼、埃及、印度、智利、安哥拉、伊朗、波蘭、利比亞、尼加拉瓜、南非和蘇聯採取不同的制裁，目標也各有不同。在上述的個案中，美國對古巴的制裁引起最多的爭議，多數意見認為這項制裁是失敗的，但相反的意見認為美國在制裁古巴過程中並非一無所獲。對於其他的經濟制裁個案，不同的意見一再出現，難怪包得溫再度強調：「每一歷史個案都是獨特的；假設有人堅持完全的比較性，通則化不可能達成。」^⑤

第四、六〇和七〇年代普遍對於經濟制裁的效力表示懷疑。美國未曾有效地遏止古巴的親蘇政策，蘇聯同樣無法使用經濟手段制裁中共和南斯拉夫。可是在不同的個案中，還是有成功的例子，蘇聯在一九五九年對芬蘭、美國在一九六〇至六二年對多明尼加以及英國在一九八二年對阿根廷的三個個案被認為是成功的。七〇年代末期之後，傳統的否定態度開始改變。^⑥一方面是國家繼續使用經濟制裁作為外交工具，另一方面是國際體系走向多元、國家互賴程度增加、超國界的技術分工普遍化之後，經濟關係的變化造成的壓力將更具威脅性。一般民衆生活遭到困難不談，國家的安全可能遭受嚴重的威脅。舉凡重要的農業技術、通訊設備、實驗器材、藥品以及工業器材都可能成爲經濟制裁的工具。誠如達吾第 (M. S. Daoudi) 和達嘉尼 (M. S. Dajani) 所言：

「在正確的條件之下，經濟的壓力還是一種相當令人畏懼的武器，它不但可以嚴重地破壞目標國的繁榮，而且足以造成民衆的不便。雖然以往的經濟制裁似乎未能達成設定的政治目標，它們對於目標國還是有相當大的衝擊。由於資料有限，而且不見得完全可信，我們難以準確衡量這些衝擊的程度。」^⑦

伍、經濟援助

經濟援助和經濟制裁在觀念和作法上有類似之處，有時不容易區分。兩者都是國家使用的經濟目標，同樣具有威脅和利益，前者以壓制性的力量迫使被制裁國改變政策，後者則以酬庸性的效果引誘目標國調整政策，符合制裁國的意願。不過，兩者同中

註⑤ *Ibid.*, p. 205.

註⑥ Richard Stuart Olson, "Economic Coercion in World Politics," *World Politics*, Vol. 31, No. 4 (July 1970) pp. 471-494. [Olson 基本上接受蓋爾頓對經濟制裁與政治解體互動關係的分析，同意七〇年代的流行看法，即大部分的經濟制裁是失敗的。不過，歐氏提出三種層次的分析，一是經濟制裁，二是依賴關係，三是政治不穩定，說明工業國家和發展中國家的不均衡經濟關係使得制裁國可以利用既有的優勢達到政治的目的。]

註⑦ M. S. Daoudi and M. S. Dajani, *Economic Sanctions*, p. 163. 相關的分析見 Stefanie Ann Lenway, "Between War and Commerce: Economic Sanctions as a Tool of Statecraft," *International Organization*, Vol. 42, No. 2 (Spring 1988), pp. 397-426.

有異，只要細察還是可以分辨出來。經濟制裁以改變當事國之間的貿易關係為考慮，經濟援助則偏重物質或資源的轉移。其次，因為經濟制裁以貿易關係的中斷或提昇為重點，制裁國的行爲必須透過市場，但經濟援助僅涉及資源的贈予或轉換，不必透過市場。接著，經濟制裁的工具種類較多，而經濟援助僅限於贈款、貸款、物資贈予和技術援助。^②在實際的運作中，贈款和貸款是最主要的部分，技術援助往往是根據貸款執行。物資贈予，例如美國根據第四八〇號法案贈送開發中國家糧食和農產品，配合整體性的對外經援，偏重人道和實際的需要。最後，經濟制裁強調國家的權力使用和經濟工具的選擇，但經濟援助除了經濟工具的考慮之外，還涉及國家的發展策略以及全球的資源分配問題。也就是國際社會的成員應該用什麼方法使得全球的資源分配能夠趨於公平。這不但是規範性的爭論，也是很具體的政策選擇問題。

雖然經濟制裁和經濟援助的異同已經大略清楚，有關經濟援助的定義問題還是有說明的必要。經濟援助指的是：「從一個政府到另一個政府的讓與性資源移轉」。^③根據這種定義，民間公司的投資或私人企業的貸款不屬於經濟援助。一國政府有時提供貸款給予他國政府，作為發展基金，或購買特定物資。假設貸款的目的為了營利，即無援助之意。依照慣例，貸款需要償還，本金和利息一併計算。從接受國償還本息的方式和條件可以了解提供貸款國家是否有援助之意。長期無息或低利貸款是經濟援助的方式，有時貸款成為贈與，目的在減輕接受國的負擔，援助之意相當清楚。簡單地說，接受國得到的比償還的多，就有接受援助之實。

以此申論，經濟援助表示：一、提供國先考慮過她必須付出的代價，以具體的物資條件換取某些利益。二、接受援助的國家必然核算她可能獲得的利潤，作為回應提供國的衡量標準。三、當事國之間的互動關係類似一般的社會行爲，即成員之間互贈禮品，期望對方回報。在平常的交往過程中，社會成員習慣以言詞掩飾真正的意圖，假裝無所求，強調遵循禮俗，以情意為主。但禮尚往來，即含有交換和互惠之意，贈與使得接受者有回報之義務，不論是象徵性或具體的表示。^④

上述定義廣為學者接受，^⑤至於理論方面。至少有四種類型。一是沿用莫根索的現實主義，認為經濟援助是一種國家追求權

註②

有些人把軍事援助列為經濟援助，假設如此，經濟援助的工具種類就超過經濟制裁。純粹就軍事援助而言，武器贈與、折價出售、軍事訓練以及武器的保養、軍事科技轉移等均包含在軍事援助項目之內。比較完整的分類法應該將軍事援助和經濟援助劃分清楚，分別考慮兩種經濟工具的特性以及效力。Joan M. Nelson 討論經濟援助時，並不包括軍事援助，參見 *Aid, Influence and Foreign Policy* (New York: Macmillan, 1968), pp. 7-10.

註③

Klaus Knorr, *The Power of Nations*, p. 168.

註④

這裏的說明主要根據 David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, pp. 293-294.

註⑤

例如 John White 所持這種看法，見 *The Politics of Foreign Aid* (New York: St. Martin's Press, 1974), pp. 104-105. Samuel P. Huntington 同樣認為經援就是資源的讓與性轉移，其中包括資金、初級產品和技術。見 "Foreign Aid for What and for Whom," *Foreign Policy*, No. 1, (Winter 1970-71), p. 163.

力和使用權力的方法，也是國際間普遍的現象。霍斯提曾經說，國際政治始於各國企圖影響其他國家改變或繼續某種行為。要達到這個目的，國家使用威脅或利誘，經濟援助是利誘的方式之一。^④道德之士批評此為買通他國，現實論者頗不以爲然。國家爲了保護本身利益，使用各種應當使用的手段，經濟成爲一種選擇並無不妥。這種見解和經濟制裁談到的「方策」觀念相同。二、是從社會科學的分析角度，把經濟援助看成是一種模式，列出變數、假設和基本理由。^⑤如上所言，國家之援外莫不是基於政治、經濟、人道或安全之考慮。以政治模式來說，涉及經濟援助的變數是當事國的國力要件、對外依賴程度和國際體系的結構。在討論經濟制裁時，我們特別注意到集中和脆弱二條件。某國在產品、市場和進口各方面均有集中現象，她的脆弱性相當明顯。同理，在分析經濟援助的運作原理時，當事國之間的依賴 (dependency) 和承諾 (commitment) 是最基本的要件。根據此二要件，我們了解到援助國利用國際體系提供的環境、目標國的對外經濟關係，使用本國的國力，達到政治目的。分析者可以使用一種或多種的假設連接不同的變數，配合不同的理由，根據上述要件觀察經濟援助。

三是從政治和經濟的角度，提出不出的理論解釋經濟援助的動機和功能。政治理論又可以分爲二種，經濟援助的工具論偏重外交政策和國際政治的權力關係，另外經濟援助的依賴論，從接受國的角度，說明經濟接受國的內政影響、描述政治現象、同時提供某些預測。^⑥經濟的理論可以分成肯定和否定兩種，前者支持經濟援助的作法，認爲是經濟發展過程中，取得或累積資本的正當途徑。後者則偏重經濟援助對接受國的負面作用，例如過份依賴海外資源阻礙了內部的發展。^⑦四是以修正主義者的態度，批判現實主義的見解，認爲經濟援助不應該以國家安全和政治利益爲主要考慮，應該以建立和維護國際正義爲最後目標。^⑧

綜合來說，大多數研究者和決策者以經濟方策的觀點作爲評估、制定和執行經濟援助的主要根據。其他的理論或模式僅提供補充的解釋和描述。經濟方策論之所以成爲主流意見有幾項原因。國家相交，以利害結合是常態，也有很長的歷史，是很容易了解的道理，近似國際通則。其次，一國對其他國家提供援助是一種對外行爲，政治考慮通常超過經濟考慮。政治的理論，特別是有關國家權力和對外政策等部分，特別有用。最後，經濟援助既然是基於政治考慮，它的效力問題就變得格外重要。政治家在從

註④ K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (Englewood-Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall 1983), pp. 155-157.

註⑤ R. D. McRinlay and R. Little, "A Foreign Policy Model of U. S. Bilateral Aid Allocation," *World Politics*, Vol. 30, No. 1 (October 1977), pp. 58-86.

註⑥ 這種分類見John White, *op. cit.*, p. 105. 比較詳細的分析見 Teresa Hayter, *Aid as Imperialism* (Harmondsworth, Middlesex: Penguin, 1970).

註⑦ Raymond F. Mikesell, *The Economics of Foreign Aid* (Chicago: Aldine, 1968), pp. 70-104.

註⑧ Robert C. Johansen, *The National Interest and the Human Interest* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1980).

事政治競賽時必然選擇最有效的工具，國家在國際間進行權力鬭爭同樣重視她使用的外交工具。基於這些理由，大家不能不先了解經濟援助的政治面，然後再探討其他問題。

國際間的實際運作情形是否能為經濟方策論提供具體的佐證？十七世紀以來的歐洲，經援是各國常用的手段，為的是協助盟友、鞏固同盟或孤立敵人。歐洲國家在亞洲爭奪勢力範圍之時，也以贈款或貸款配合外交政策執行。當時各國並沒有詳細地區分經濟援助和經濟制裁，也沒有政治或經濟的理論說明她們的對外行為。在權術運作的原則下，英國補助反抗拿破崙的歐洲國家或法國貸款俄國以確保法俄同盟，均被認為是正常的作法。有系統的經援要等到第二次世界大戰結束之後，先是美國執行馬歇爾計畫，接著歐洲國家協助亞非國家發展以及蘇聯對外發動經援攻勢。

經援以美國為領導是國際環境和美國國力造成的結果。第二次世界大戰結束之後，唯一能擔當世界經濟領導者非美國莫屬。最初的想法以自由貿易、金融穩定、私人投資帶動歐洲復興，至於如何發展亞非地區被認為是長期的問題，應該依賴本身的力量，不能單靠外來的援助。這種自由派的想法在歐洲經濟困難、蘇聯勢力急速擴張的情形下顯得緩不濟急，代之而起的是歐洲復興計畫（European Recovery Program），提供立即援助款項，協助歐洲農工業生產和對外貿易的能力。除西班牙、東歐和蘇聯之外歐洲國家全部成為美援的對象，期間從一九四八年二月起，為期四年，實際撥款一百二十億美元，以目前的美元幣值計算，此項金額超過三百六十億美元。

馬歇爾計畫的成功讓美國了解到經援的政治和經濟效用，假設歐洲以外的非共產地區也能迅速發展，一則可以帶動世界經濟成長，二則可以抵制共產勢力的擴張，對於美國是有利的。決策幕僚和研究單位擬定了不同的援助新興國家計畫，強調美國國家安全與他國經濟發展的互動關係。不過，這些建議並沒有完全被採納，原因是新興國家的經濟困境不及歐洲的迫切，對美國也沒有立即的安全上的威脅。尚未獨立的殖民地同樣有經濟困難，但救濟的責任歸歐洲國家。當時接受美援的亞洲國家以中華民國、韓國和越南為主，反映出安全利益的考慮。五〇年代中期以後，亞非民族意識高漲、要求獨立意願強烈，蘇聯介入埃及、印度、印尼和阿富汗。美國感到新的急迫感，採取下列措施：一、增加對亞非世界經援，二、要求英、法、西德和日本提供經援，三、透過國際組織結合歐洲國家的力量，協助新興國家發展，例如在經濟合作與發展組織內成立發展援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）。^⑤這是冷戰時期國際二元體系之下的常態反應。蘇聯經由經援得到新的政治影響力等於美國的損失，為了防止這種情勢的發生，不能沒有相對的措施。零和競賽的觀念使得美、蘇兩國必須隨時注意對方的外交行為，經濟援助是被監督的項目之一。彼此在亞非世界競爭的結果，最大的獲利者可能是新獨立的國家。

註⑤ 更詳細的背景說明參考 Joan Spero, *The Politics of International Economic Relations* (London: George Allen & Unwin, 1980), pp. 131-143.

五〇年代的東西冷戰關係爲當時的經濟援助提供了合理化的理由。六〇年代之後，南北之間的發展不均衡成爲經濟援助的主要理由。隨著美蘇之間的和解、發展中國家要求國際新經濟秩序以及世界經濟更趨於地區化，以安全利益爲主導的經濟援助失去了說服力。特別是在民主國家，經援必須依靠國會撥款，缺乏強有力的理由，立法機關不可能同意行政機關的援外計畫。這種現象在美國和歐洲國家的議會中尤其明顯。面對國際情勢的和緩、多元化的趨勢，經援的目的在於拉近南半球和北半球國家的距離，塑造一個合理和穩定的世界秩序。經濟問題在國際關係的重要性得到愈多的認定，經濟援助的工具性連帶受到更多的重視。以往經援爲的是安全與權力關係，這是工具的運用；當前的經援爲的是發展與南北關係，目的相同。最初的經援國是超級強國，以後工業國家加入、共產國家例如東德也對外提供援助、不結盟的國家例如印度一方面接受援助，另一方面協助發展中國家。新興工業化國家和產油國在七〇年代之後成爲活躍的經援國，中華民國就是很好的例子。

經濟援助是否有效地達成經援國的政治目的？在討論這個問題之前，需要先了解經濟援助的政治目的。綜合來說，經援國爲的是協助接受國維持政治穩定、改變接受國的內政或外交政策、酬謝盟友、幫忙接受國達成特定的政策目標、建立外交據點。這些目的完全以權力關係爲主軸，主要是想控制和影響某一特定的當事國。這些目的是否均能順利達成是關鍵的問題，但學界的討論很有限。我們只能根據少數個案綜理出一些共同的現象，說明經援國遭遇的限制以及接受國可能有的活動空間。諾爾曾經挑選二十五個案，經援國包括美、蘇、西德及英國，接受國亦頗有代表性，分別來自西歐、東歐、亞、非及拉丁美洲。他的研究發現經援的效力是有限的，需要不同的條件和環境配合，才能達成政治目的。這種結論和他對經濟制裁所作的結論相同。

諾爾對於經援政治效力的質疑分成三方面。第一、經援國以切斷經援作爲威脅，強迫接受國改變政策，這種作法不易奏效。理由是：被威脅的國家往往可以找到替代的經援來源，渡過難關。經援被取消會造成困擾、不便或損失，但這些都不是致命的。即使找不到替代的來源，被威脅國仍然可以支撐下去。最後需要強調商援中斷可能激發民族自尊心和民族意識。這種現象和國家面臨經濟制裁時相同，但接受經援國家在遭受斷援的威脅時，民族自尊更容易受到刺激，造成的反彈更大，被威脅國往往可以借用這股力量克服困難。

第二、以經援建立一般性的影響力會有比較好的結果，但這種影響力很難準確的衡量，或確定因果關係，也就是說，甲、乙國有經濟合作關係，乙國的外交政策若和甲國的政策相符合，這究竟是巧合？還是經濟援助發揮了效力？一般來說，援助國和接受國如果有正式的同盟關係存在、相同的意識形態和明顯的依存關係，經援發揮效力是可以預期的。但在大多數的經援個案中，「使用經援建立影響力的成功機會很少，任何成功很容易成爲曇花一現，使用的方法愈來愈昂貴」。

第三、使用經援支持一個政府或國家的效果最爲顯著。依常理判斷，經援被當成支持某國的工具時，接受國通常有某種困難，才會求助於他國，援助的關係才能成立。在這種情形下，接受國要不心存感激，就是接受必要的經濟或政治的代價。美國在第二次世界大戰期間執行的租借法案和戰後執行的馬歇爾計畫屬於這種類型的援助。其次，經援的目標明確、被援助國通常具有某種特殊的地位或重要性，經援國才會採取行動。從這個角度來看，某種外交政策的迫切感驅使經援國向特定的目標國提供援助，例如美國在五〇年代援助中華民國和韓國、蘇聯援助東歐國家、法國支援法語系的非洲國家等。但是，這種類型的經援所產生的政治效力不能過份誇張。及時的經援會製造感激之情，但缺乏具體的雙邊關係，這種善意很難轉變成爲影響力。五〇和六〇年代的中美關係和南韓關係建立在反共的共識之上，有共同防禦條約及其他雙邊交往扣緊雙邊關係，經援自然容易達成政治目標。其次，當時的中韓兩國除了接受美援之外，並沒有其他的外援。來自美國的經濟援助加速經濟成長，軍事援助則鞏固兩國的國防力量，這種特殊的安全與外援互爲影響的關係是其他亞非國家少見的政治與經濟情勢。

以上的分析似乎再度否定經濟援助的政治效用性，認定它是國家在外交工具方面的最壞選擇？爲求得比較客觀的說明，我們需要先指出一些國際間的事實、了解它們對決策者的限制，然後才能掌握經濟援助的政治含意。

國家平常依照本身的判斷制定外交政策，對於外來的壓力或威脅有一定的忍受程度。面對強烈的外來衝擊，例如戰爭的威脅，國家不能沒有適當的反應。經援斷絕造成的壓力是一種認知的結果，當事國雙方不一定有共同的標準和結論。接受援助的國家本來就是經濟遭遇困難或者貧窮，忍受斷援的耐力不能用援助國的標準衡量。西非的法屬殖民地——幾內亞在一九五八年不聽戴高樂勸告逕行獨立，法國立刻斷援，強迫幾內亞收回成命。由於幾內亞忍受斷援能力超過法國預期程度，加上共產國家從旁協助，戴高樂政策無法達成目的，最後接受既成事實。從法國的角度來看，在不願意使用武力的前提之下，利用斷援爲手段，壓迫幾內亞改變政策是一項合理的決定。但合理的決定不一定能達成預期的目標，尤其是當事國雙方在認知和價值標準有非常大的差距。行爲國認爲是相當大的破壞行動，目標國却淡然處之，強制性的外交行動變成了無力的一擊，壓力在認知的差距中消失。

幾內亞是相當獨特的例子，我們無法以此斷定所有其他接受外援的國家在遭遇可能的斷援情況時，均會表現如此的果決。此外，共產國家在法援終止之後的確發揮了相當大的補償作用。這種替代性的資源沖淡了法國斷援可能產生的壓力。不論如何，援助國通常是富有國家或已發展國家，當她們決定以斷絕經援作爲外交工具時，必然面臨國際輿論的壓力，特別是南半球與北半球國家發展失衡已經成爲一項意識形態的爭執，被制裁國往往會得到國際間的同情。假若被制裁國因爲違反了國際法或傷害到援助國的重大利益而招致報復，則是另外一種情況，不能一概而論。以七〇年代以後的個案來看，接受外援的國家屬於落後國家，發展已受到許多限制，求人又要付出政治代價，排斥外來干預的決心可以想像。

以上的說法並非表示援助國在經濟上隨心所欲，但在政治上決心不足。值得一再強調的是，援助國本身可能既富又強，却因

爲外交工具的選擇不當，使得力量發揮不出來。另一種情況是，工具的選擇無誤，但執行不力造成預料不到的負面結果。這兩種情況說明了經援國並不是在毫無阻礙的情形下，向接受國施加壓力。在經援開始之前，經援國內部爲此進行評估是正常的行政程序。鉅額的援助招致國會的反對和輿論批評是常見的現象。以美國爲例，接受美援最多的國家並不是最貧窮國家，而是在安全和戰略考慮上，值得爭取的國家，^⑤這種作法，頗受非議。雖然馬歇爾計畫是美國經濟外交成功的個案，這並未成爲美國與發展中國家經濟關係的模式。美國對於拉丁美洲的援助經常以小型馬歇爾計畫直稱，陳義甚高，實際的結果相差很遠。經援的結果無法促成拉丁美洲的經濟發展和政治穩定，政策的爭議自然不能避免。爲此，經援國必須承擔風險，也必須面對接受國不必面對的批評。

更進一步的觀察可以發現，經援國必須持續地付出可觀的經費，才能達到她預期的政治或經濟目的。接受國在得到援助之後，基於實際需要或權衡的運用，可能向經援國要求更多的援助。對經援國來說，這是一種決策的困境，承諾更多的援助無疑是加重本國的財政負擔，拒絕接受國的請求可能使多年的努力付諸東流。在多數的已發展國家持續對外援助時，唯獨本國停止或大幅度削減經援意味著國際地位的沒落和影響力的降低。更嚴重的情況是，敵對國或競爭國利用這個機會，取代了最初經援國在接受國享有的地位。

綜合而言，經濟援助是一種相對關係，當事國雙方均需要付出代價，才能得到回收。以簡單的成功或失敗二分法很難了解運用經濟工具的巧妙性以及國家之間物資轉移的政治含意。成功或失敗像是二個端頭，在它們之間有很大的活動空間讓國家決定要不要使用經濟援助作爲外交工具。即使國家決定採用之後，所謂的失敗或成功也需要一段轉化時期，長短沒有定論。從經援的接受到經濟效益的產生需要時間，同樣由經援的提供到政治效益的回收也不是一蹴可幾。

以斷絕或終止經援牽制接受國只是經濟工具運用的一種方式。事實上，工業國家在提供經援時，預期的目標並非單一的。現有的研究過份強調經援的政治面，忽略了人道的考慮、經濟誘因和南北關係的重整等因素。即使以經援的國家來看，國際間的注意力太重視主要工業國家，忽略了中小型國家在經援扮演的角色。^⑥這些國家在可見的將來必變得更積極，爲經濟援助的觀念與作法帶來轉變的力量。舉例來說，我國在六〇年代對非洲國家的經濟援助就是成功的例子，目前對於拉丁美洲的援助也有具體的政治效果。鄰近的韓國和北歐國家在經援方面也是相當積極，達到不同的政治、人道和經濟發展目的。這些都需要更完整的比較

註⑤ 在一九八七年，主要的美援接受國分別是：以色列、埃及、巴基斯坦、薩爾瓦多、菲律賓、孟加拉、印度、宏都拉斯、哥斯達黎加以及瓜地馬拉。資料引自

John W. Sewell and Christine E. Contee, "Foreign Aid and Gramam-Rudman," *Foreign Affairs*, Vol. 65, No. 5 (Summer 1987), p. 1029.

註⑥ J. Stephen Hoadley, "Small States as Aid Donors," *International Organization*, Vol. 34, No. 1 (Winter 1980), pp. 121-137. 這裏所謂的中小型國家根據下列標準：(一)經濟上已發展。(二)人口不超過一千五百萬。(三)經濟合作與發展組織所屬發展援助委員會的會員國。

分析，讓決策者有更充分的資訊，國際間對經援有更客觀的了解。

陸、結 論

本文僅就外交的經濟問題的理论與實際作綜合性的評介，許多理論性的爭議或實證方面的檢驗方法，並沒有說明。在嘗試分析有關的問題之後，筆者個人的體會是，經濟外交的迫切性將引導理論的改變或修正。例如，新自由主義對於政府的干預面已經有比較明顯的接納，以現在國際競爭的劇烈程度而言，國家不可能再任由工業自行發展，外交和經濟完全隔絕。共產國家實施各種不同的經濟改革之後，現有的馬列主義觀點也有修正的必要，否則現行的政策可能違背原有的意識形態，進而引起不必要的內部爭議或集團內的分歧。甚至於發展中國家經常談到的依賴理論也在轉變之中，鼓勵彼此的合作，以比較務實的態度接受外來投資，同時爭取海外市場。

假若我們把東西關係設定在安全的主軸上，而把南北關係定位於經濟的座標上，經濟的表現顯然比不上安全。東西之間固然有衝突，但有關危機的處理、武器的管制和戰爭的預防，都有具體的結果。南北之間不但經濟問題沒有處理好，衝突與危機不斷。東西關係雖然達成永久和平，已經做到維持和平，而南北關係所追求的體制化與自由化才剛起步。問題懸而未決才能看出理論和實際相互激盪的必要。貿易、投資、制裁和援助不過是複雜國際政經關係的一部分而已。從理論的陳述我們明白爲什麼國家追求貿易自由化，但在另一方面又要保護本國工業。實際經驗的分析提供決策者在選擇工具、評估能力、設定目標和研擬方案時有參考的依據。由貧國至富國，最後成爲強國；或者由孤處一方至區域合作，最後達到全球互賴，需要經濟外交在理論和實際兩方面有更新和更快的發展。

*

*

*