

美國國會通過經濟制裁南非案經緯

彭慧鸞

壹、前言

經濟制裁行動一直是近代外交政策的重要工具之一。自第一次大戰以來，國際間所實施的一〇三個案例中，美國就佔了六十八件^①。然而，隨著國際社會相互依存關係的日臻密切，且在東西對峙的權力架構下，受制裁國在遭到禁運或撤資等經濟制裁措施之後，仍不難覓得替代的供應國、市場或財力支援，使得經濟制裁經常無法達到預期的效果。只因經濟制裁比外交談判具更大的影響力，同時又能避免正面軍事衝突，故仍不失為一種差強人意的外交工具，且至今仍被廣泛使用。實際上，該政策最誘人之處，還是在於它的象徵意義 (symbolic meaning)。

第二次戰後初期，美國與南非白人政府之間，維持相當平穩的外交關係。雙方在五〇年代甚至還進行軍事科技合作。直到近廿年來，南非政府實施的「種族隔離政策」(apartheid)才逐漸引起國際輿論的譴責，也導致美國與南非關係的日趨緊張。事實上，「種族隔離政策」是一種少數統治多數的政治型態，這在全球一百五十幾個國家中亦為數不少。南非之所以被國際傳播媒體大肆渲染，除了因為政策中的嚴重差別待遇之外，最重要還是在於它也是一個少數「白人」統治多數「黑人」的例子。在國際間，很容易勾起一般人對殖民時代白人奴役黑人的記憶；在美國國內更觸及六〇年代黑人權運動的舊創。儘管南非少數白人政府有各種說辭，甚至不惜採用威脅或利誘的方式，也難以抵擋國際間如排山倒海般的輿論指責。

註① Gary Clyde Hufbauer & Jeffrey J. Schott, "Economic Sanctions and U.S. Foreign Policy," *PS, Vol. XVIII, No. 4, Fall 1985*, p. 27.

不容諱言地，在先進的白人和落後的黑人之間，南非的政治與經濟發展有其一定的配合模式。姑且不論其是非曲直，此一模式確實會帶動南部非洲的開發。然而，這種模式在黑人民族意識覺醒之後，立即成為南非政治不安與暴動的導因。而外在勢力的伺機介入，更牽動了南部非洲的權力平衡，使該地區終年陷入貧窮與戰火之中。「種族隔離政策」雖非唯一的禍源，但也難辭其咎。

對於這個深受非議的政策，雷根總統主張以「建設性介入」(constructive engagement)方式加以處理；國會則堅持嚴厲的經濟制裁。結果，國會於今年(一九八六)十月二日以超過三分之二之多數，推翻雷根的否決並完成立法。國會該項反否決紀錄，是本世紀美國外交史上的第三次，也是一九七三年戰爭權力法以來的第一次^②。面對雷根總統個人前所未有的衆望(popularity)顛峯，和他再三表明絕不妥協的立場，國會還能以壓倒性三分之二以上多數^③，推翻雷根的否決，可見此一戲劇性發展的背後，必然有其重要因素在。是爲了傳遞訊息？或是國會立法運作中法案交易的結果？還是基於個人政治利益的考慮？這些都是本文所要探討的主題。

以下將分別就：(一)戰後美國與南非關係之發展，(二)經濟制裁政策的一般目的與效果，(三)國會立法運作及府會默契問題，及(四)結論等四部份，作進一步分析。

貳、戰後美國與南非關係的發展

早期美國與南非的關係，是分別建築在兩次世界大戰時期的盟邦睦誼，以及對大英國協的傳統關係之上。直到一九五七年，迦納宣佈獨立，並引起非洲各殖民地起而效尤之際，美國才開始擺脫過去以歐洲國家眼光看非洲事務的態度，逐漸重視到南部非洲少數白人統治多數黑人的問題。然而，南非關係正式被列入美國外交政策議程中討論，則是從七〇年代中期開始。因爲當時的莫三比克和安哥拉已陸續爲馬克斯政權所接管，而南非黑人民族意識也正日益高漲。

回顧過去，美國與南非在五〇年代的關係相當密切，軍事與科技合作即爲明證。一九五二年，當聯合國大會就要求南非政府廢除「種族隔離政策」付諸表決時，美國毅然決定棄權。從杜魯門、艾森豪到甘迺迪時代，美國政府對南非白人政府，一直是勸導多於責備。詹森政府時代，雖有心要以更強硬的態度，要求南非白人政府進行改革，無奈當時正在進行中的越戰使其心有餘而

註② Time, October 13, 1986, p. 30.

註③ 衆議院以三三三對八一票，參議院以七八對廿一票推翻總統否決；詳見Congressional Quarterly Weekly Report (CQWR), October 4, 1986, p. 2338

力不足。此後的尼克森與福特政府時期是保守派當政，因此更加偏袒白人政府。此時，黑人民族意識的覺醒，以及世界經濟不景氣的影響，促使美國對南非政策作了新的調整。一九七〇年元月通過的國家安全會議卅九號備忘錄，首次提到南非黑人倘循暴力途徑尋求改革將徒勞無功，應鼓勵白人政府進行建設性改革。隨後，美國政府積極鼓勵商人前往南非投資，企圖藉大規模經濟勢力介入的方式，在潛移默化中改變南非的「種族隔離政策」。美商拍立得公司 (Polaroid Corporation) 首先響應，對一五五名黑人員工進行再教育，成為有名的「拍立得實驗」 (polaroid experiment)，從此有不少其他美商公司跟進。然而，一九七六年金價的急遽下跌、南非的經濟衰退和通貨膨脹所造成的黑人失業及流血暴動，一度導致國外投資者裹足不前。卡特上臺之後，雖也曾積極勸導南非政府着手進行和平改革，但對於雙邊投資貿易關係，仍採既不阻止亦不鼓勵的中間立場。

南非問題最後獲得美國輿論的正視，應歸因於前美國駐聯合國大使楊格 (Andrew Young) 的大聲疾呼。從此以後，南非問題也成為關係候選人選票的政治敏感問題。一九七七年五月十九至廿日，美國副總統孟岱爾 (Walter Mondale) 和南非總理伏斯特 (John Vorster) 會談，美國首次建議南非政府與黑人領袖進行溝通，並表明南非政府應對其「種族隔離政策」的後果自行負責，美國絕不插手南非內政問題。一九七七年十一月四日，聯合國安理會決定對南非進行武器及各相關物資的禁運，美國終於首次加入制裁行動，但仍堅決反對使用經濟制裁手段施加壓力。因為美國政府堅信持續的經濟關係，將對南非產生正面的影響。也就在同年三月，美國通運公司董事會中的一位黑人牧師蘇利文 (Rev. Leon Sullivan) 對「拍立得實驗」予以新的詮釋，提出了著名的「蘇利文原則」 (Sullivan principle)，呼籲南非美商公司實施絕不歧視和公平待遇的聘僱原則，並立即獲得十二個公司的響應。到一九七八年七月五日，當蘇利文宣佈應鼓勵黑人員工自行組織工會之後，簽署加入此一行列者增加到一〇三家公司^④。

一九八一年雷根上臺後，在他現實主義外交的作風之下，積極主張「建設性介入」的南非政策。當時美國學者克勞克 (Chesler A. Crocker) 曾擬「建設性介入」提出具體方案，並發表在一九八〇～八一冬季號《外交》 (Foreign Affairs) 季刊上^⑤。不久他便成為非洲事務助理國務卿，並一直在位至今。根據該項方案，美國將公開聯合南非國民黨與溫和派黑人交涉，並對任何革命行動一概不予支持。然而，自一九八五年起，雷根的南非政策面臨國會參眾兩院的強力挑戰，迫使雷根發佈行政命令

註④ Thomas Karis, "United States Policy Toward Southern Africa," in Gwendolen M. Carter and Patrick O'Meara, eds., *Southern Africa: The Continuing Crisis*, (2nd Edition) (Bloomington: Indiana University Press, 1982), pp. 348-349.

註⑤ Chester Crocker, "South Africa: Strategy for Change," *Foreign Affairs*, Vol. 59, No. 2, Winter 1980-81, pp. 323-351.

，對南非實施「有限度制裁」，並以一年為改進期限。就在期滿前的六月十二日，波塔 (Pieter W. Botha) 政府頒佈「緊急法令」，並在九月卅日對批評政府人士實施無限期緊急拘留^⑥，終於刺激美國國會在十月二日，以反否決方式完成經濟制裁南非的立法。

綜觀美國戰後的南非政策，是以長程政治利益為考量基礎。它對南非白人政府的態度，始終抱持相當程度的諒解，因為後者的反共立場，已經成為美國在非洲大陸對抗左傾勢力的重要力量。然而，美國和南非白人政府的關係，却無形中損傷到美國在黑人非洲，乃至於第三世界中的形象，同時也引起國內黑人人權運動人士的不滿。雷根於一九八五年以行政命令宣佈對南非實施「有限度制裁」，事實上是為了安撫輿論所做的象徵性政策調整，雖然暫時緩和了國會和國際間的輿情壓力，但是執行一年以來，鮮有實質效果，才使國會毅然決定以更嚴厲的經濟制裁對波塔政府施加壓力。面對國會的強烈反應，雷根的立場仍然堅定不移，並於九月廿六日斷然否決國會所通過的制裁法案。由於雷根的過分自信以及國會立法運作的配合，終於導致國會得以反否決方式，完成經濟制裁南非的立法。

叁、經濟制裁的一般目的與效果

經濟制裁一般包含五個重要目的：(1)使受制裁國（以下簡稱受制國）政府屈從 (compliance)；(2)顛覆受制國政府 (subversion)；(3)嚇阻 (deterrence)；(4)國際象徵主義 (international symbolism)；和(5)國內象徵主義 (domestic symbolism)^⑦。儘管如此，通常前三者的實質效果遠不及後兩者的象徵效果。尤其是重覆使用的實質效果更不理想。因為受制國政府往往會為了求生存已預做調適，在短時間內不致於因制裁而癱瘓。

就南非政府而言，近年來先後遭遇過來自各方不同形式的制裁，其中包括聯合國、個別國家、國際組織及國內工會、壓力團體和個人的制裁或抵制行動，它們分別從軍事、經濟、通訊、文化或體育等方面施加壓力。對南非政府言，誠可謂身經百戰、歷

註⑥ *Washington Post*, October 1, 1986, p. A21.

註⑦ James M. Lindsay, "Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination," *International Studies Quarterly*, Vol. 30, No. 2, June 1986, p. 153. 林瑟 (Lindsay) 所分析的貿易制裁，事實上是經濟制裁中最重要的一環，因此，就制裁目標而言，後者可以涵蓋前者。且兩者在本質上並無太大差別，因此在本文中特別援引作為輔助分析之用。

一定的代價，對此，該國領袖的價值認定，也是影響制裁效果的重要因素。如果這位領袖對政府乃至於個人，在國際間或國內形象的重視，遠勝過制裁對該國經濟的傷害，則制裁的實質效果必然大為減低^⑩。

對於美國國會的制裁行動，南非外長包沙 (Roelof F. Botha) 即揚言，它「或許會造成一些傷害，但不足以致我們於死地」^⑪。他甚至表示，限制降落權 (Landing right) 可以減低美國商人與國會議員對南非內政的干涉；南非政府自有辦法向其他國家買進電腦^⑫。此外，由於西德與葡萄牙的反對，歐洲共同市場並未對南非實施煤的禁運^⑬，使得該項制裁的效果大受影響。儘管美國國會的制裁行動比任何其他國家的措施都嚴厲，但是，美國並非南非第一大貿易夥伴國，相形之下，對南非制裁的實質效果亦將極為有限。由此看來，國會的經濟制裁措施，仍有相當程度是著眼於象徵效果。

雖然，經濟制裁的懲罰對象是南非白人政府，但事實上，首當其衝的却是寄存於南非經濟體制下的非白人，尤其是占絕大多數的黑人，其中包括來自史瓦濟蘭 (Swaziland) 的 111,000 名、波札那 (Botswana) 的一九,000 名、莫三比克 (Mozambique) 的 511,000 名、賴索托 (Lesotho) 的 110,000 名等的黑人礦工^⑭。南非政府揚言要將這些工人遣送回國，作為一項反制裁行動。此舉無疑將導致這些國家嚴重的外匯短收。同時，南部非洲前線國家 (front-line states) 百分之六十八的進出口貿易必須仰賴南非的運輸網^⑮。如今，其中部份國家因加入制裁行動^⑯，而將面臨對外交通被南非政府切斷的命運。為了解決這項問題，西方國家必須提供約卅億美元，作為這些國家修復通往莫三比克出口港貝伊拉 (Beira) 與馬樸多 (Maputo) 的鐵道 (見附圖)，以及完全修復前對外公運所需的費用^⑰。然而，當前美國聯邦預算極其拮据，實無能力提供這些黑人國家足夠的援助款項。換言之，或許在經濟制裁南非的實質效果尚未達成之前，南非政府的反制行動已先行奏效。可見經濟制裁南非的實質效果極其有限。

除了實質效果之外，象徵性效果也是經濟制裁所追求的重要目標之一。所謂象徵性效果包括形象、聲譽和立場的表明。它的

註⑩ 同註⑦，p. 159.

註⑪ *Washington Post*, September 24, 1986, p. A18.

註⑫ 同註⑩，況且，除美國和日本之外，其他國家均未對南非實施電腦禁運。

註⑬ *Washington Post*, September 17, 1986, p. A1.

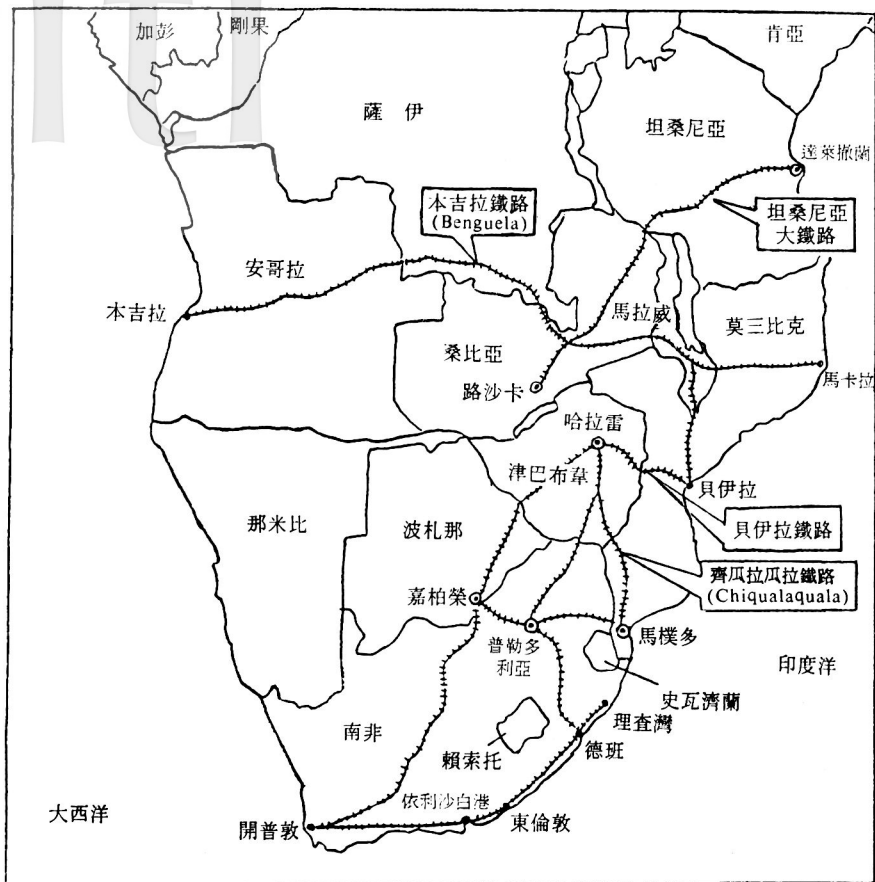
註⑭ *CQWR*, July 26, 1986, p. 1698.

註⑮ *Washington Post*, September 28, 1986, p. A17.

註⑯ 波札那和桑比亞 (Zambia) 加入大英國協制裁行動。

註⑰ 同註⑭。

南部非洲的鐵路運輸網



簡言之，此次對南非的經濟制裁也是一種基於國內政治目的的外交立法行動；而在此立法過程中，國會一直扮演著相當重要的角色。

自雷根上臺以來，國會一直試圖在外交政策領域中爭取更大的主動權。尤其是九十九屆國會本身已具備相當充足的條件，但

美國國會通過經濟制裁南非案經緯

對象可以是國內性的，也可以是國際性的。以美國對南非的經濟制裁而言，除了針對美國國內民權運動人士之外，也在向國際輿論作道德或立場表態，更在向非洲黑人政府表明立場。否則，美國極可能因過於偏袒少數白人政府，而激化整個非洲地區的反美情緒，尤其是在東西對峙的情況之下，高漲的反美情緒往往留給蘇聯擴張影響力的大好時機。為了不使這塊「黑色寶藏」輕易拱手讓人，美國不得不借「制裁行動」表明立場。這是屬於國際性象徵主義的制裁目的，它的效果可以從國會醞釀對南非經濟制裁期間，許多盟國的響應以及南非民權運動領袖屠圖(Desmond Tutu)的從旁鼓吹中獲得肯定。至於對緩和反美情緒究竟有多大作用？尚難逆料，但至少在其他因素介入之前，它還不致於進一步惡化。

另一種象徵性效果，是以國內壓力團體為對象，其中又以鼓吹民權運動的人士為主。他們的聲音隨著期中選舉的迫近而加大。因為，那些即將面臨改選的議員，亟須爭取選民支持，而佔美國八分之一人口的黑人，更是每一位議員所不敢忽視或開罪的一羣。就這一點來看，美國的南非政策無形中已經和國內黑人民權運動緊密相連。

在雷根政治魅力的影響之下，始終未能有所發揮^①。如今，雷根個人的衆望依舊，何以對經濟制裁南非一案，同一國會能如此順利地以壓倒性三分之二以上多數，推翻總統的否決？並造成雷根任內最大的一次外交政策挫敗？這是值得進一步深思的問題。

肆、國會的立法運作及府會間的默契問題

正如許多其他過去由國會立法的外交政策，美國國會對南非的經濟制裁，主要還是以傳達訊息 (sending signal) 為目的^②；對於能否達到預期的實質效果，並無太大的把握。事實上，經濟制裁是一種近乎孤注一擲的外交行動，它冒著可能從此喪失在非洲地區重要盟邦的風險。從美國現實利益的角度去考慮，正反意見對經濟制裁的看法大概可分為兩方面：贊成者主張制裁的目的是劃清與白人少數政府的界線，有利於進一步拉攏多數黑人國家；反對者則認為，制裁南非白人政府的結果，等於削弱反共力量，使左傾勢力因而伺機坐大。然而，兩者的立論都略顯牽強，因為制裁未必就能達到拉攏黑人的目的，而不制裁的結果也可能激怒黑人，反而助長左派勢力。在此情況之下，其他因素的介入，才導致美國國會能以超過三分之二多數，順利推翻總統的否決。其中國會的立法運作及府會默契問題是重要關鍵。

通常，影響美國國會外交立法的關鍵，是在參議院，其中又以國會領袖的態度最能發揮影響力。而在經濟制裁南非一案中，參議院共和黨領袖間也分裂成二派——以魯嘉 (Edward Lugar) 和凱西包姆 (Nancy Kassebaum) 為首的贊成派；和以杜爾 (Robert Dole) 及辛普森 (Alan Simpson) 為首的反對派，其中投票支持雷根立場而反對制裁案者僅有廿一票。至於這些議員又是基於那些客觀因素而投票支持雷根呢？

綜合《國會季刊週報》(Congressional Quarterly Weekly Report) 的分析發現，廿一位議員當中，九位已決定不參加期中選舉，二位即將退休，四位不必改選，二位對再度當選信心十足，三位握有相當勝算，僅一位在當選邊緣^③。換言之，投票支持雷根者多半沒有期中選舉的壓力，少數即將參加改選者亦有十足把握。反觀那些投票反對雷根而支持制裁案的卅一位議員中，有十四位都將立即面臨八六年期中選舉，他們多半是六年前以險勝姿態贏得選舉的南方各州議員，對於這次選舉不甚有把握。因此，不可諱言地，大多數共和黨議員追隨魯嘉和凱西包姆投票反對雷根，乃是基於個別政治利益考量下的權宜之策。

註① 請見拙著，〈雷根政府外交決策與國會制衡——一九八五年案例研究〉，〈問題與研究〉第廿五卷第六期，民國七十五年三月十日出版，頁廿八。

註② CQWR, August, 16, 1986, p. 1860.

註③ CQWR, October 4, 1986, p. 2377; October 11, 1986, pp. 2396 & 2502-13.

再就國會參議院內整體立法運作來看，民主共和兩黨議員間的立法交易 (Trade off) ②，對促使反否決案順利通過，更有其推波助瀾之功效。一九八六年在國會中頗受爭議的外交相關法案有三件，它們分別是：(1)對南非實施經濟制裁；(2)核子裁軍；(3)一億美金援助尼加拉瓜反抗軍 ③。基本上，前二項主要是民主黨議員支持的法案，而第三項則是共和黨議員希望獲得通過的法案。為了使法案都能儘快獲得通過，參議院兩黨領袖曾經商議透過立法交易方式相互支援，以減少「阻撓者」(filibuster) 對此等法案的干擾 ④。於是在一九八六年七月，共和黨方面建議將一億美元尼國反抗軍援助款，附加在一九八七年軍事建設撥款 (Military Construction Appropriation, MCA) 法案中，一併付諸表決，如獲通過，共和黨願意對經濟制裁南非案予以支持，並促使它順利過關 ⑤。結果在八月十三日的表決中，參議院以五九對四一票通過了一九八七年 MCA 法案，其中包括對尼國反抗軍一億美金的援款。兩天之後，參議院也以八四對十四的「防否決」(veto proof) 多數 ⑥，通過對南非經濟制裁案 ⑦。

這種立法交易的方式，雖然有背民主制度的代議精神，但就立法運作而言，却不失為解決爭議的一種策略運用，既然經濟制裁作為一項外交工具的實質效果有限，而議員對經濟制裁南非的利害評價又是見仁見智，那麼立法交易無疑是提供議員在抉擇時的重要參考。

除此之外，府會之間默契的流失，也是造成雷根這次外交政策挫敗的重要因素。以往國會也經常會在外交政策上與雷根持不同看法，甚至於投票反對，期能促使雷根做政策上的修正；但對雷根所堅持的政策，極少會以三分之二多數予以立法否決。主要是因為雷根在遭到立法否決的同時，常會以行政命令的方式，附帶提出政策調整後的新方案。此等新方案在內容上未必令國會全然滿意，唯國會監督總統的任務既已達成，也就不便再予為難。

然而，出人意料之外的，雷根在九月廿六日否決國會對南非經濟制裁的同時，並未附帶提出具體的替代方案；直到眾議院於九月廿九日再度就原法案進行投票表決時，才以信函知會參議院領袖，說明如果總統的否決能維持有效，將任命一位黑人大使進駐南非，並派遣舒茲前往南部非洲訪問。雷根這般刻意安排，似乎是有意與國會一爭外交主導權。因為，如果雷根在否決當時就先發佈行政命令，無疑是無條件向國會壓力屈服；是故，雷根決定利用表決前的緊要關頭，施展其超人的說服力，拉攏那些一度

註② *Ibid.*, July 26, 1986, pp. 1671-72.

註③ *Ibid.*

註④ *Ibid.*, July 26, 1986, p. 1672 & August 2, 1986, p. 1732.

註⑤ 同註②。

註⑥ 所謂「防否決」多數，是指參議院表決時比三分之一多廿票左右的多數。它可以保障法案被總統否決之後，將來仍有把握以三分之二以上多數予以反否決。

註⑦ *CQWR*, August 23, 1986, p. 1992.

「背叛」他的共和黨參議員，希望能及時挽回頹勢。然而，事實證明他的努力只換得七票，距離所需票數尚差八張。雖然雷根在最後一刻宣佈他的新方案，但是對國會而言，這些新方案仍「稍嫌不足，且為時已晚」(Too little, too late.)。

從以上分析可以發現，雷根與國會議員，尤其是參議員之間的默契，也關係著法案能否完成立法的命運。雷根這次因過於自信而近乎「不按牌理出牌」的作法，以及國會一反常態地和雷根唱反調，正反映了府會間尚存在著一些情緒化的互動關係。正如魯嘉參議員的一位助理所稱，魯嘉本人對制裁案已經投注太多的精力和聲望，實不可能再改變其立場；而雷根多次公開聲明反對嚴厲制裁南非的一貫態度，更不容許他做任何退讓。就在此相持不下的時刻，南非外長包沙又揚言，只要是比國會制裁法案稍顯溫和的任何行政方案付諸實施，都將顯示南非政府是贏家。包沙這一句意氣之言，更迫使美國國會別無選擇，只有投票推翻總統的否決一途。換言之，府會間欠缺默契上的配合，加上南非政府情緒性的攤牌，終於促使國會推翻了總統的否決，而復活了制裁案的立法。

伍、結 論

長久以來，美國與南非白人政府間的關係，一直是建築在長程政治利益的基礎之上。南非所蘊藏的各種稀有礦物，雖然也有著不可忽視的戰略價值，但是其重要性已隨著各種海床開發等技術的更新而日漸減低。換言之，對美國而言，南非白人政府存在的價值，主要在於它是美國在非洲大陸抵抗左派勢力的第一線。基於這一層考慮，行政部門始終不願對南非白人政府及其「種族隔離政策」施加太多的壓力。

事實上，以南非今日在軍事經濟等各方面的發展，其本身早已具備相當的獨立自主能力；而國際社會多元化的依存關係，和東西對立的權力架構，也提供南非許多生存空間和政治籌碼。美國國會對南非經濟制裁或許會在短期之內造成聲勢，達成一些象徵效果；然而，南非政府未來在種族政策上縱有一些改革，那也是基於內部的需要，而非決定於外在的經濟制裁。倒是就長程利益而言，美國的制裁政策已經為兩國關係蒙上了陰影。

對於大多數贊成制裁的共和黨議員而言，經濟制裁對南非內政的改革是否真有如此奇效，值得他們不惜「背叛」雷根而造成府會間外交政策對立的局面？行政部門的現實政治考量難道也無法引起他們的絲毫共鳴？事實上，當他們在猶豫之際，個人政治利益的考量和國會立法交易的安排，正好提供了他們作成權宜抉擇的參考；而府會間默契的流失和一些情緒化因素的介入，終使國會的經濟制裁法案，在遭到總統否決之後，仍能順利完成立法。

一九八六年十一月廿一日脫稿

(本文作者係本中心助理研究員)