

美國的糧食武器

葉章美

壹 美國農業政策概說

世界糧食經濟的發展不可避免地要受美國農業政策的影響。糧食經濟的穩定，需要龐大的經費，且須與政治的努力相配合，在一九五〇和六〇年代，美國即肩負此一重任。

對內，美國在一九二九年通過「農產品交易法案」，對農產品採取穩定價格的政策，設置聯邦農產局，撥五億美元作為收購農產品之用，結果激勵農民大量生產。由一九二九年六月到一九三二年六月，三年之間為收購農產品，支出達六七百萬美元，而農產品價格仍然大跌。一九三三年，當羅斯福總統實施新政時期，提經國會通過了「農業調整法案」，按估計需要量決定生產量，採取訂約方式，鼓勵農民休耕一部份土地，給予補貼，農產品仍然積存過多。

對外，美國輸出糧食是依優厚的貸款條件作為她援外計劃的一部份，以其儲備金維持糧價之穩定和出口。在杜魯門政府時開始執行馬歇爾計劃(Marshall Plan)，此計劃旨在避免世界任何地區的饑饉發生，為了支持這項協定，在過去二十年來美國已提供了價值二五〇億美元的糧食援助，而十年來世界糧食救濟的八〇%也來自美國①。此外在通過的「四八〇公法糧食援助計劃」下②，美國每年大約要運出價值十億美元的糧食。世界依靠著美國為糧倉，從未意識到缺糧的問題。

直到一九六九年美國才打破一九三三年以來維持了三六年的農業制度，尼克森及福特政府政策的改變是使糧食自由交易、糧價不受干預。孰知一九七一到一九七二年之間，東半球北起蘇俄南到印尼，都遭遇旱災，另有部份

美國的糧食武器

地區遭遇水災。於是，從一九七二年第三季開始，歉收地區紛紛湧向美國、加拿大、阿根廷、巴西和澳洲各國購買糧食。尤其是蘇俄大肆搜購了二百萬公噸，世界糧食價格值此搶購時機，頓時上漲一倍到三倍。美國並且曾在一九七三年夏季，宣布限制大豆出口，引起日本和許多國家的恐慌。而一九七三和七四年中最貧窮國家由美國援外計劃項下得到的糧食僅及一九六〇年代中期的五分之一。此外，從一九七二到七五年美國輸往開發中國家的糧食屬於商業性的輸出值從十七億增加到七十億美元，而援助輸出每年都在十億美元左右，並且大部份糧食是輸往較為繁榮的開發中國家③。

綜合以上情形看，在一九七二年以前，世界糧食經濟是以美國為中心，以美國政府所制訂的農業政策為基礎。這種舊的農業秩序，自一九七二、七三年發生糧食供需失調、分配不均之後，世界各國纔覺察美國的糧食政策與世界糧食問題休戚相關，其重要性不亞於石油問題。

華盛頓研究糧食問題的農業專家李斯特·布朗 (Leaster R. Brown) 指出：「糧食是今天世界一項極其重要的資源，已不能單視其為農業問題。」④

美國在過去二十年來何以能擔負世界糧食穩定的重任？除了美國政府的農業政策外，最重要的因素是美國具有優異的糧食生產條件。

貳 美國糧食的生產和貿易

美國中部大平原土壤肥沃、氣候適宜，同時美國每平方公里的人口密度僅二十二人，加以農業技術的進步，乃成為世界最大的產糧國。

美國在一九三〇年時，穀物總產量為一一五百萬公噸，到了一九七五年

增至二四一萬噸，而一度為極重要的糧食出口國的阿根廷，其糧食產量却由一九三〇年的一九百萬噸降至一九七四——七五年的一五·六百萬噸⑤。小麥、稻米、黃豆、玉米及其他飼料穀物的所有出口國中，美國佔第一位。美國目前實際提供了世界穀物出口量的半數以上，此數相當於被阿拉伯國家和石油輸出國組織所控制之石油世界貿易量的比例。用一九七二和七三兩年的平均數計算，全世界所輸出的小麥，美國佔四三·九%；飼糧佔五七·一%；油籽（包括黃豆和棉籽）佔五八·一%，此外米的輸出美國也佔二六·七%⑥。除美國之外，目前穀物出口較多的國家，依次為加拿大、阿根廷、澳洲、紐西蘭，加拿大出口量也僅佔世界穀物總出口量的一五%到二〇%之間。換句話說，糧食不能自給的國家所需輸入的糧食，有半數以上要向美國購買。

表一 糧食生產量

地區	一九七三—七四	一九七四—七五	一九七五—七六
美國	1133.0	199.1	241.0
蘇俄	206.3	180.7	162.0
其他國家	537.3	541.1	548.4
世界	976.6	920.9	951.4

單位：百萬公噸

表二 糧食出口量

地區	一九七三—七四	一九七四—七五	一九七五—七六
美國	74.7	62.6	77.0
蘇俄	5.9	5.0	2.0
其他國家	65.6	69.3	72.7
世界	146.2	136.9	151.7

單位：百萬公噸

資料來源：「World Grain Situation Expected to Remain Tight', Foreign Agriculture, November 3, 1975, p.8 (U. S. Department of Agriculture Printed)」

在舉世缺糧的情況下，美國具有這樣龐大的供給力量，誠然掌握了许多國家、許多人的生命線。

叁 糧食武器的作用

自從一九七三年多以來，石油武器已經發揮顯赫的威力，重要的工業原料供給國也對於需要者施加壓力，自然而然的，美國人領悟到糧食這需要彈性極小的物資，亦可作為討價還價的本錢，尤其以美國目前所處之「糧食優勢」，不但可以用來對抗石油和一般原料的卡特爾組織，而且尚可作為政治和外交的工具。過去糧食市場是自由市場，如今除了照付價款以外，還要接受經濟的、外交的、政治的等等條件。

美國農業部長布茲 (Earl L. Butz) 在一次專訪中形容美國糧食生產的優勢為「農業力量」(Agriculture Power)，他說：「美國乃當前最大的糧食供應國，十五年或二十年後，在這地球上我們所面臨的首要問題便是——用目前既有的土地和資源供養七五%到八〇%以上的人。既沒有新的西半球發現，更沒有原始草原可以耕犁。許多國家均須依賴我們繼續供應基本的食糧。這就是我所謂的『美國的農業力量』。」羅馬尼亞的農業部長 Miculescu 亦曾向布茲表示：「你們美國已握有一個比原子彈更有力量的武器，你們有黃豆。」⑦

福特總統在一九七五年夏季設置了一個糧食特別小組，參加人員包括國務卿、財政部長、勞工部長、農業部長以及經濟顧問委員會和國家安全委員會的代表。這表示美國政府已經認為糧食不僅是人民生活之所賴，而且和外交、政治、經濟以及國家安全有著密切的關係。

一、外交上的運用

美國運用「農業力量」，在外交上已經收到不少效果。據布茲說：「我們正利用糧食去贏得友邦。」例如，一九七四年十一月，當他訪問埃及時，

對埃及總統沙達特說：「我口袋裏有些小麥，數量是二十萬噸，價值三千七百萬美元。」沙達特表示，如果他能改善埃及的基本建設，他就可以增加政治的穩定性，並且把人民的心理由對以色列的戰爭轉移開來。他們立即簽訂了一個協定，讓沙達特可以出賣小麥，把所得的資金用作建築道路之用。布茲得意的說：「這就是農業力量，其工具就是糧食。」。

此外，在要求越南停火的事件糧食也曾成功地作為交易的籌碼。這項談判發生在一九七二年和七三年蘇俄農作物嚴重歉收而向美國以極低廉的價格購買大量穀物之時，美國政府這項低價補貼出口，有助於說服蘇俄對北越施加壓力以接受停火條件⑧。

蘇俄每年需要糧食大約二〇〇百萬公噸，但是一九七五年的收成只有一三七百萬噸，仍不得不向美國購買。布茲說：「當季辛吉在中東從事穿梭談判時，蘇俄是可能從中阻撓協定的簽訂的。」其所以未曾阻撓，乃係蘇俄需要美國一千多萬噸的糧食。當記者向國務院高級官員問及是否中東和平協定和對蘇俄的穀物交易有聯帶關係時，國務院官員答覆：「毫無疑問」。

在美國政府也已覺察到美國的糧食力量對東歐的影響，因為蘇俄已無法充分供應東歐所需的牲畜飼料及穀物，因此，東歐國家只得轉向美國洽購。波蘭已經和美國簽訂草約，每年向美國購糧二·五百萬公噸，五年為期。波蘭對於蘇俄的依賴從此大為減低。⑨

二、經濟上的利益

美國同樣也運用「農業力量」以換取經濟的利益。

一九七四到七五年度，美國的農產品輸出達二一六億美元，一九七五到七六年度可望增加至二二一億美元⑩。美國一九七五年的貿易出超能夠高達一百十億美元以上，實在是靠着大量穀物輸出，穀物輸出可以平衡其他進口物資的支付，美國的石油輸入靠穀物輸出的盈餘抵消了半數。

美國和蘇俄於一九七五年十月二十日簽署了一項售糧協定，依此協定蘇俄承諾於今後五年，每年向美國購糧六百萬公噸，如果需要增加，可以再多買二百萬噸。超出此數，但必須得到美國政府的同意。關於此一協定對於美國的經濟利益，就當時福特總統所發表的報告即曾一一指出：⑪

——獲致一處長期而穩定的市場。

美國的糧食武器

——確保一項外來較穩定的收入。

——激勵農民全面生產。

——消弭近年糧食市場混亂的最大因素。

——為美國運輸工人和碼頭工人提供就業的機會。

另外美國和蘇俄簽署售糧協定的同時，向蘇聯要求將石油賣予美國，原則已經決定。美國向蘇俄買油，其意義不在油的供給（因為數量不多），重要在表示，美國可以在石油輸出國以外買到石油。

美國甚且運用了「農業力量」來換取貿易對手國對美國的讓步。

例如世界參加關稅與貿易一般協定的國家在日內瓦舉行減低關稅與非關稅談判之時，美國參加會議的官員私下承認，他們將運用「農業力量」來爭取利益。凡需要大量向美國購糧的國家，都不能不對美國讓步。日本已經搶先和美國簽訂購糧協定，由美國每年售予一千四百萬公噸。日本也接受美國要求，讓美國能夠多向日本輸出貨品。

儘管實際上美國政府已經運用「農業力量」在外交上，在經濟上獲得優勢，評論者也還是有不同的意見。

肆 糧食武器運用的限度

美國利用其「糧食優勢」作為武器的想法，目前正在美國境內掀起激烈的辯論。

福特總統、國務卿季辛吉顯然是很信任糧食力量的。布茲是政府官員中最支持糧食力量者，他說：「不久之後糧食力量將比石油力量更重要，它是我們與世界三分之二人民交涉中最重要東西。」此外尚有一些有望入主白宮的人士，有時也大聲疾呼動用「糧食武器」。但是全美各地有許多人極力在反對，他們的反對是基於經濟、道德以及政治的理由。

首先反對以糧食作為政治武器的是農民。他們認為：在不受限制數量下及按供求率 and 市價出售穀物，是他們不可剝奪的特權。關於此點，布茲表示：「我們不能僅僅要求我們的農民變為外交政策上的質物，農民若拒絕投資生產，美國便失去農業力量真正的基礎。」⑫

在華盛頓對於石油力量的一些道德性的爭論，也同樣用在糧食力量上了

。農業部主要經濟學家 Don Parberg 不同意其上司布茲的看法，他說：「我不信任用糧食作為壓制國際事務的力量。」他懷疑，如果美國正視到其他國家漸增的生產率時，美國還會有如此大的利益嗎？¹³

除了美國本國以外，在外國也有許多人基於道德的理由，指摘利用糧食以達政治目的。亞、歐、非三洲叫得最響，他們一致認為，美國若限制糧食出口，將是殘酷、有罪的。荷蘭表示：「世界評論糧食輸出政策，較評論石油輸出政策為多。」一位共同市場的官員說：「決不能容許讓人類最基本的需求——食物，作為政治的工具。」¹⁴世界上最缺乏糧食的國家就是最窮的國家，對這些窮國不但不應施加壓力，而且還要基於人道給予幫助。

誠然，「農業力量」並不是一成不變的，它和「石油力量」或「原料力量」是一樣的，當其供給有限、價格上漲之時，必然會鼓勵節省使用，開發新來源和發展代用品等努力，這些努力必然會收到適當的效果。

一些富有的進口國從一九七二年起已開始改變政策，預期十年內便能減少對進口糧食的依賴，尤其是對於美國的穀物。例如：蘇俄投資於自給自足的計劃，在農業發展及糧食儲存方式上改進；日本則開始向泰國以長期協定方式購買玉米，增加投資於本國的糧食生產，並投資於澳洲及非洲養牛事業；歐洲共同市場的小麥生產已將達到自給的程度，現正預備增加飼料的生產；英國也渴望生產更多糧食以謀自給。這些改變證明若干富有國家已對未來糧食供給的不穩定預作準備。¹⁵

而糧食輸出國也同樣改變了她們的政策。加拿大和澳洲在爭取石油輸出國的市場；歐洲共同市場和埃及訂定一項長期糧食貿易合約；法國正東向銷與開發中國家，如法國所說，美國正以糧食輸出作為平衡石油帳單的工具，法國也將成為永久而非偶然的輸出國。美國的競爭對手所作的這些開拓市場的努力，將使最近十年內世界糧食經濟有所改變。

至於開發中國家也如英國及蘇俄一樣知道未來國際糧食經濟的多變，尤其經歷過一九七二年的打擊後均已開始計劃增加生產。但是因為受到資源、人才、給水和資金的限制，在世界經濟不景氣中開始改革頗為困難。

阿拉伯國家是糧食輸入區，伊朗為美國小麥的第三大主顧（次於日本及印度），目前也因為美國可能實施糧食出口限制而轉向澳洲購買。就長期而言，石油輸出國是會增加農業生產和發掘新的來源。委內瑞拉已開始農業發

展；阿爾及爾已建立綠色屏障，以阻止撒哈拉的侵入。阿拉伯人已經選定擁有九十六萬七千平方英里領土的蘇丹，作為未來的「麵包籃」。因為蘇丹有二億英畝的可耕地，已開發的僅僅一千一百萬英畝，沙烏地阿拉伯、科威特和阿不達比已經提供數億美元在興修水力和興建道路上，並預定將位於紅海的蘇丹港作為向阿拉伯國家輸出糧食的主要港口。

伍 結論

通常在一定時間內，當供給與需要的關係沒有重大改變之前，「力量」乃事實上是存在的。伊朗國王曾經說，石油可以作為「武器」，為期不過幾年，應當在這幾年以內盡量牟求利益。這個原則運用在糧食上也是一樣的。何況，照前面所說，許多國家在原有耕地上增加投資，必然會遭遇報酬遞減率的限制；開發新耕地需要大量投資，並且使用低等則耕地，成本會提高。世界糧食增產並非難能，但是糧食價格難免上漲使貧窮國家不易負擔。

李斯特·布朗強調：「目前的問題不在於糧食代表力量，而在於這力量如何用法。」這是中肯之論。

註① 'Food: Potent U. S. Weapon', (Interview With Earl L. Butz, Secretary of Agriculture), *U. S. News & World Report*, Feb. 16, 1976, p. 27

註② 「四八〇公法」(Public Law 480 Food Aid Program) 又稱「糧食和平援助計劃」。

註③ Emma Rothschild, 'Food Politics', *Foreign Affairs*, January 1976, p. 286

註④ 'U. S. Agricultural Policy Changes Role of Butz', *South China Morning Post*, Dec. 30, 1975

註⑤ 'The Seeds of Shortage', *Financial Times*, January 16, 1976.

註⑥ 'U. S. Share of Selected World Agricultural Exports, Figure 13', *International Economic Report of the President*, Transmitted to the Congress March 1975, p. 17

註⑦同註① p.p. 26-27.

註⑧ "Food As A Weapon-Will U. S. Ever Use It?", *U. S. News & World Report*, June 2, 1975, p.50

註⑨ "U. S. Food Power-Ultimate Weapon in World Politics?", *Business Week*, December 15, 1975, p. 56

註⑩ *China News*, Feb. 22, 1976

註⑪ "Statement By President Ford" *The Department of State*

Bulletin, November 10, 1975, p. 662

註⑫ 同註①。

註⑬ 同註⑧·p. 58

註⑭ 同上。

註⑮ 同註③·p.p. 291—292

註⑯ 一九七六年一月二十八日，經濟日報。

西半球安全與美國的軍援政策

王建勳

壹 共黨動亂與西半球安全

從一八二三年「門羅主義」(Monroe Doctrine)以來，拉丁美洲的安全已成為美國對外關係的重要課題。自一八八九年創立「泛美聯盟」(Pan American Union)至第二次世界大戰期間，美國一直單獨承擔拉丁美洲安全的責任。二次世界大戰以後，來自東西方的冷戰，歐洲共產主義的威脅，美國要加強西半球團結，以一個政治、經濟與軍事聯盟的政策，把拉丁美洲的安全納入北美防衛體系①。一九四七年九月二日，美國與拉丁美洲國家在里約熱內盧簽定相互援助條約(Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance)，是為美洲國家軍事合作的理論基礎②。美國對西半球的防衛已使「門羅主義」擴大。

一九五九年一月，古巴的赤化，其可能助長拉丁美洲各國的革命運動，不僅西半球的安全使美國更感憂慮，美國在拉丁美洲的重要利益亦面臨威脅。因而「拉丁美洲的恐懼呼聲」③，使美國在一九六〇至一九七〇年，曾以十億美元用於對抗古巴共黨的顛覆。但事實上，「拉丁美洲的危機」並沒有完全消除。

西半球安全與美國的軍援政策

主要的原因乃是來自於拉丁美洲本身的複雜問題。因為進入一九六〇年代，拉丁美洲各國間的經濟壁壘、人口膨脹、農業及社會不能改革，仍不斷加深着拉丁美洲地區普遍存在的貧窮與落後問題。拉丁美洲對外輸出的減少，開發資金的不足，拉丁美洲國家的經濟都面臨危機。尤其是外資的擴張、貿易赤字增加與外債的重壓，很多拉丁美洲國家染上可怕的通貨膨脹。共黨藉口反對資本主義，其所製造日趨嚴重的政治、經濟與社會混亂，更助長了拉丁美洲各國的共黨動亂。從一九六一年拉丁美洲各地共黨山區武裝叛亂，到一九六九年拉丁美洲各國的學生暴亂，美國曾感到極大的困擾與壓力。一九六九年美國總統尼克森派特使洛克菲洛(Nelson A. Rockefeller)前往拉丁美洲二十個國家訪問之際，拉丁美洲的反美風潮已進入相當危險的情況。所以勒克菲洛向尼克森提出的一百卅七頁的報告書中指出：目前拉丁美洲風行的民族主義、馬克斯主義和反美風潮，可能會產生幾個卡斯楚(Fidel Castro)④。在他列舉拉丁美洲經濟、社會和政治情況日漸嚴重地惡化時，他說：美國與西半球其他國家的特殊關係劇烈惡化，拉丁美洲國家貧窮和政治不穩定而產生日益不滿情緒，導致愈多的拉丁美洲人民以美國為「代罪羔羊」。他認為在經濟與軍事方面受共黨集團支援的卡斯楚，對西半球安