

西方國家對中共的經濟制裁

丁永康
(國際關係研究中心助理研究員)

一、前言

「六四天安門事件」^① (以下簡稱「六四」事件) 之後，西方國家^② 紛紛對中共採取了不同程度與範圍的經濟制裁，世界銀行、亞洲開發銀行凍結了對中共的貸款。然而，當事件正在發生的過程中及事件後中共大肆搜捕民運人士之際，西方國家內部各界 (政治、學術、財經、私人企業、民意代表) 以及國家之間 (美國、日本、西德……等) 關於應否及如何對中共實施經濟制裁的問題，引發正反兩方面不同的爭議，對於制裁方式的輕重也有不同的看法。

以當前人類生活在一個相互依存的地球村 (global village)^③ 中，這次中國大陸爭民主與反民主鎮壓運動的過程，經由現代化的大眾傳播媒介，展現在世人眼前，其所引起國際社會的關注與反應也就顯得格外有敏感性 (sensitivity) 以及學運最後被坦克、子彈鎮壓的脆弱性 (vulnerability)。^④ 對中共不以和平理性的方式處理民運，罔顧國際體制 (International Regimes)^⑤ 與各國的呼籲，西方國家提出強烈的譴責與制裁。本文擬從國際政治經濟學的觀點來探討經濟制裁的

註① 這次事件起自一九八九年四月十七日，因悼念中共前總書記胡耀邦之死而在北平引發的學生遊行，止於六月四日，因中共軍隊血洗天安門廣場而告一段落，歷時四十九天。

註② 指西方七國高峯會議國家，即西方七個工業先進國家：美國、西德、英國、法國、義大利、日本、加拿大。

註③ 參看 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown and Company, 1977), p. 3.

註④ *Ibid.*, pp. 12-13.

註⑤ 所謂「國際體制」即國際關係運作中，一組可以被國際社會成員彼此一致接受的準則、規範與程序。中共的領導人聲稱，他們如何統治其人民，與別人不相干，但大部份西方人相信，有一套國際的標準，指引著各地領袖的行爲。

理論與實務之間的互動關係。以下是本文分析的架構。第一經濟制裁的概念分析；⑥第二經濟制裁的目的及效果；第三西方國家對經濟制裁中共的爭辯；第四西方採取實質的制裁措施；第五評估與結論。

二、經濟制裁之概念分析

西方國家以經濟制裁作為推展外交經濟政策的工具，由來已久，早在文藝復興時代的義大利半島上，各國之間使用經濟制裁來達到政治目的，也是很普遍的現象。希臘城邦時期的波羅奔尼薩戰爭（Peloponnesian War）就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。

當今國際社會固然處在相互依存的時代，但同時也是處於一種無政府狀態，不像國內社會有一個最高強制的執法機構。因此在國際社會，任何成員犯錯或是違背國際社會人權標準、道德規範、習慣和法律，均無一個最高的世界政府來實施強制的制裁或處分。祇有依賴國際社會的成員⑦（個別的，或集體的），施以政治、軍事、經濟、通訊、文化及運動的制裁。⑧本文在此所強調的是以經濟制裁為主。而關於經濟制裁又因制裁的強度差異有許多不同的名稱，諸如：（一）經濟效力（Economic Leverage），即指甲國對於乙國有某種相對的驅策力量，乙國無法抗拒。（二）經濟強制（Economic Coercion），

註⑥

關於國際制裁文獻彙編著·Kim Richard Nossal, "International Sanctions as International Punishment," *International Organization*, vol. 43, No. 2, (Spring 1989), pp. 301-322; David A. Baldwin, "The Power of Positive Sanctions," *World Politics*, vol. 24, No. 1, (October 1971), pp. 19-38; Klaus Knorr, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations* (New York: Basic Books, 1975), Chaps. 1 and 6; David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1985). 關於經濟制裁文獻彙編著·M. S. Daoudi and M. S. Dajani, *Economic Sanctions: Ideals and Experience* (London: Routledge & Kegan Paul, 1983); James M. Lindsay, "Trade Sanctions as Policy Instruments: A Reexamination," *International Studies Quarterly*, 30 (June 1986); Stefanie Ann Lenway, "Between War and Commerce: Economic Sanctions as a Tool of Statecraft," *International Organization* 42 (Spring 1988); John Galung, "On the Effects of International Economic Sanctions with Examples from the Case of Rhodesia," *World Politics* 19 (April 1967); Peter Wallensteen, "Characteristic of Economic Sanctions," *Journal of Peace Research*, III (1968), pp. 248-67.

註⑦

James Barber and Michael Spicer, "Sanctions Against South Africa—Options for the West," *Journal of International Affairs*, vol. 55, No. 3 (July 1979), p. 385. 成員包括：聯合國、個別國家（如：美國、法國、英國、蘇聯）、區域性的或專業性的國際組織（如世界銀行、歐洲共同體、七國高峯會議組織 G-7、亞洲開發銀行）、貿易團體（如：多國籍公司）、壓力團體（美國國會）、以及個別的公民。

註⑧

Ibid., 另參見 M. S. Daoudi and M. S. Dajani, *Economic Sanctions: Ideals and Experience* (London: Routledge & Kegan Paul, 1983).

即指更廣泛的相對關係，就是甲國限制了乙國的可能選擇，最後乙國不得不屈服。②(三)貿易制裁 (Trade Sanctions) 或經濟制裁 (Economic Sanctions)，指一個國家公開地停止與他國主要的貿易關係，而不動用軍事手段，俾便達到政治目的。③(四)經濟戰 (Economic Warfare)，以處罰的強度來說是最激烈的手段，指一個國家同時動用軍事及經濟手段，使被制裁國的經濟蒙受最大的損害，包括：各種不同的軍事行動、有限的海軍封鎖到全面轟炸，以及在經濟上的各種物資的禁運、資金、科技的管制，限制被制裁國的產品進入制裁國的市場等。④

本文所用的經濟制裁概念是涉及國際政治經濟學領域的「不對稱的相互依賴」(asymmetrical interdependence) 與「依賴」(dependence)。諾爾 (Klaus Knorr) 認為「不對稱相互依賴」是權力的來源。⑤在經濟制裁文獻中，制裁國 (The Sender) 與被制裁國 (The Receiver) 兩造之間在政治與經濟互動關係中，呈現不均衡的分配，被制裁國可從這不均衡的相互依賴關係中，得到某些利益。以國際資金的流動、經濟援助、出口的信用貸款、科技轉移等為例，中共有求於西方國家之處，多於西方國家有求於中共。因此，我們可稱之為「不對稱相互依賴」。

所謂「依賴」，根據杜斯桑多斯 (Theotônio Dos Santos) 與卡多索 (Fernando Henrique Cardoso) 的界定，認為依賴是一種兩個國家或兩個體系之間不平等關係之情況。⑥在此情況中，某些國家 (被制裁國) 的經濟發展受制於其他國家 (制裁國) 經濟方略 (Economic Statecraft) 之影響。基本上，依賴是比較強調對外的依賴 (external reliance)，因此也比較著重易受損性之依賴。⑦就上述兩個概念分析，可知有些重疊之處，不過一般信仰自由主義者比較喜歡用前者

註② 林碧昭，「經濟外交的理論與實際(下)」，問題與研究，第二八卷，第二期，民國七十七年十一月，頁一九。如關稅戰 (Tariff War)：改變關稅及其他進出口限制以便影響他國。又如特別經濟行動 (special economic actions)：藉操縱經濟援助，武器禁運，國有化等行動，以便影響他國。

參見 Peter Wallensteen, "Characteristics of Economic Sanctions," *Journal of Peace Research* 5, (1968), pp. 248-67.

註③ James M. Lindsay, "Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination," *International Studies Quarterly* (1986) 30, p. 154; Wallensteen, *op. cit.*

註④ Wallensteen, *op. cit.* 林碧昭，前引文。

註⑤ Klaus Knorr, "International Economic Leverage and Its Uses," in Klaus Knorr and Frank Trager, eds., *Economic Issues and National Security* (Lawrence, Kans.: University Press of Kansas, 1977), p. 102; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *op. cit.*

註⑥ 林碧昭，論國際政治的持續與轉變，(臺北：桂冠圖書公司，民國七十六年)，第一四四頁。

註⑦ David, A. Baldwin, "Interdependence and power: a conceptual analysis," *International Organization*, 34, vol. 4, Autumn 1980, p. 492.

，而一些信仰馬克思主義者比較傾向強調後者。

三、經濟制裁的目的與效果

首先就經濟制裁的目的而言，綜合許多學者的意見，可以分爲五類：^⑤

(一)順從 (compliance)：制裁國強制被制裁國改變它的行爲以順從制裁國的喜好。其目的在於使被制裁國的領導人相信，若不採取合作的態度，將導致經濟上的損失超過其利益。例如：英國在一九三五年對義大利實施經濟制裁，強迫莫索里尼 (Mussolini) 從阿比希尼亞 (Abyssinia) 撤退；一九八二年美國經濟制裁利比亞之格達費，迫其停止支持恐怖主義；一九八〇年美國制裁伊朗，要求釋放美國人質；一九八九年西方國家經濟制裁中共，要求停止迫害被逮捕之民運人士。

(二)顛覆 (subversion)：制裁國企圖推翻被制裁國的領導人及其政權。例如：蘇聯於一九四八至一九五五年間，史達林制裁南斯拉夫，企圖更換狄托，培養一個親蘇的領導人；又如美國於一九六〇年就一直制裁古巴，企圖推翻卡斯楚政權，培養一個非共政權。以經濟制裁來達成顛覆不友善之政權，其假設爲：經濟制裁與政治解體有積極的關連性，愈大的經濟傷害，會造成政治上愈不安定，政治上愈不安定，統治集團就愈容易被迫下臺。

(三)嚇阻 (deterrence)：制裁國勸阻被制裁國不要做一些引起雙方爭議的行爲。制裁國一方面展示其制裁的行動與能力，使被制裁國承受經濟上的某種程度的痛苦，另一方面重申若下次再有類似的行爲，一樣會遭到經濟制裁。例如：一九八〇年美國卡特總統宣稱，對蘇聯實施穀物禁運，以嚇阻蘇聯入侵阿富汗；又如：一九四〇至四一年美國對日本侵略中國施以經濟制裁，一方面勸阻日本撤軍，另一方面嚇阻日本不得繼續擴大侵略範圍。

(四)國際象徵意義 (international symbolism)：制裁國的目標在傳達制裁的訊息給國際社會的其他成員，不要有類似的行爲，以表達制裁國不贊同被制裁國的行爲。雷根政府對利比亞石油禁運，以譴責格達費支持國際恐怖主義；西方國家對中共鎮壓民主運動，屠殺民運人士，以及對南非的種族歧視政策，均深具有國際象徵意義。

(五)國內象徵意義 (domestic symbolism)：制裁國決策者遵循民意的要求，或者企圖增加國內民意的支持或瓦解國內民意對外交政策的批評，而對被制裁國的行爲所施加的經濟制裁行爲。例如：一九八〇年美國卡特總統對伊朗扣留美國人質，而施加的經濟制裁；又如一九八九年六月中共屠殺民運人士，西方國家決策者順應民意，對中共所施加的經濟制裁。

註⑤ James M. Lindsay, "Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examinations," *International Studies Quarterly*, (1986) 30, pp. 155-156.

現以耶魯大學林德賽 (James M. Lindsay) 教授研究從一九三二年以來的十九個貿易制裁個案為例，提出表一供讀者參考：①

表一 自一九三二年以來貿易制裁個案

年 代	制裁國 / 被制裁國	順 從	顛 覆	嚇 阻	國際的意義	國內的意義
一九三三	英國對蘇聯	釋放英國公民	無	無	無	無
一九三五~三六	英國對義大利	從阿比西尼亞撤退	無	德國侵略	有	有
一九四〇~四一	美國對日本	從中國撤退	無	日本侵略	無	無
一九四五	阿拉伯對以色列	防止猶太人建國	無	無	無	無
一九五一~五三	英國對伊朗	反對徵收	無	無	無	無
一九四八~五五	蘇聯對南斯拉夫	無	推翻狄托	脫離蘇聯集團	無	無
一九六〇	非洲團結組織對南非	取消種族隔離	無	無	無	無
一九六〇	美國對古巴	無	推翻卡斯楚政權	徵收	有	有
一九六一~六二	美國對多明尼加共和國	無	推翻土集羅政權	無	無	無
一九六一~八二	蘇聯對阿爾巴尼亞	無	推翻霍克斯華政府	脫離蘇聯集團	無	無
一九六三~七五	非洲團結組織對葡萄牙	解除殖民地	無	無	有	有
一九六五~七九	英國對羅德西亞	無	推翻史密斯政權	無	有	有
一九七三~七四	沙烏地阿拉伯對美國	結束對以色列的支持	無	無	有	有
一九七八~八三	阿拉伯聯盟對埃及	廢止與以色列的條約	無	無	無	無
一九七八~七九	美國對烏干達	無	推翻阿敏	無	有	有
一九七九~八一	美國對伊朗	釋放美國公民	無	無	有	有
一九八〇~八一	美國對蘇聯	無	無	蘇聯侵略	有	有
一九八一~八二	美國對波蘭及蘇聯	結束戒嚴法	無	蘇聯入侵	有	有
一九八二	美國對利比亞	結束支持恐怖主義	無	無	有	有
一九八九	西方國家對中共	結束戒嚴法	有	勿逮捕濫殺民運人士	有	有

※筆者根據林德賽教授的研究架構，加入「天安門」事件的事實。

註① Lindsay, *op. cit.*, p. 157. 關於西方國家對中共之經濟制裁，乃筆者根據註②所下的結論。

西方國家對中共的經濟制裁

其次，經濟制裁的效果高低及成功與否必須考量下列條件：^①

- (一) 制裁國（或國家集團，以下簡稱甲國）和被制裁國（以下簡稱乙國）之間經貿關係密切與否，亦即乙國依賴甲國甚深，而且雙方是一種極不均衡的互賴；
 - (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，容易受到甲國的地緣控制。
 - (七) 在國際政經體系中，沒有第三國趁機圖利，解救乙國。
 - (八) 經濟制裁對甲國、乙國均造成某種程度的傷害，因此經濟制裁成功與否，有時需視甲乙兩方的持久性及可忍受程度。
- 由於考量經濟制裁成功與否的變數太多，因此對經濟制裁的效果判定亦屬見仁見智，沒有一定的絕對標準，不過就經濟制裁的目標強度及被制裁國的應變能力而言，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多重或最低目標，否則根本制裁無效。

許多討論經濟制裁的文獻結論認為經濟制裁效果不彰，諸如：蓋爾頓（John Galtung）認為「關於經濟制裁可能的效果，一般來說是否定的。」^②杜西（Margaret Doxey）認為「總結聯合國對南非經濟制裁的分析，吾人必須承認制裁的嚇阻及壓力在各方面都是微弱的。」^③瓦勒斯坦（Peter Wallensteen）認為「以經濟制裁作為國際體系中影響的手段；一般的情況不是很成功的。」^④美國前總統雷根、前國務卿舒茲、英國首相柴契爾夫人等人對美英兩國經濟制裁南非，美國經濟制裁蘇聯、巴拿馬、尼加拉瓜、敘利亞均認為效果不如想像中有效。^⑤但又有一些學者對於制裁的效力持某種程度的肯定看法，並提出新的研究方法。例如：包德溫（David A. Baldwin）所著的經濟方略（*Economic Statecraft*）一書及林德賽

註① 同註①，頁二二。

註② Galtung, *op. cit.*, p. 409.

註③ Margaret Doxey, "International Sanctions: A Framework for Analysis with Special Reference to the UN and Southern Africa," *International Organization*, XXVI (Summer 1972), p. 547.

註④ Wallensteen, *op. cit.*, p. 262.

註⑤ 參見 *Ibid.*, p. 301, 及林碧韶，「經濟外交的理論與實際（下）」，頁二〇至二二。

(James M. Lindsay) 的「以貿易制裁作為政策工具：一項再檢討」(Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination) 為題的文中均對傳統的看法，提出質疑。^②

根據上述兩學者的分析，經濟制裁通常不完全能使被制裁國順從或被顛覆，至於嚇阻的目標也不易在短時間內達成。但在國際間與國內象徵上的意義則比較容易立即達成。^③ 這種制裁通常是強調其處罰的消極面。因為企圖用經濟制裁手段使他國順從、被顛覆或者嚇阻從事某種行為，比較容易造成情緒上的反彈，而使被制裁國領導人以外來威脅整合內部達成集體同仇敵愾的反應，凝聚一股對抗外來壓力不可忽視的力量。因此，有些學者建議選擇性地採用一些具有獎勵性或酬庸性的經濟工具，製造強烈誘因，迫使對方讓步。^④ 諸如給予其最惠國待遇，提供經濟援助，降低關稅，增加輸出產品配額，獎勵對其投資、贈與、採購、及金融擔保等。因為停止上述獎勵性措施；對被制裁國而言，首先得花一段時間尋找替代國，且還不一定能找到替代國提供援助。第二、停止外援表示當事國雙方關係有惡化趨勢，會導致私人在做長期投資的風險評估變得更複雜。第三、援助表示雙方當事國不平等的互惠關係，外援停止，對被制裁國的經濟會產生強烈的敏感度及易受損度。最後，外援的終止比較不公開，比較不易激起被制裁國政治上的強烈反彈。^⑤

四、西方國家對經濟制裁中共的爭辯

「六四事件」後，國際社會有關應否對中共經濟制裁的問題，引起正反及折衷的三種爭議，對於制裁手段的輕重，也有不同的看法。首先就贊成經濟制裁主張而論，其基本假設是，(一)嚴厲經濟制裁會給中共政權帶來巨大壓力。只要經濟失敗，中共政權和其他政權一樣，統治集團就會被迫換人，而經濟的崩潰也將導致政權的轉換。假如將經濟制裁的目標(順從、顛覆、嚇阻、國際象徵意義、國內象徵意義)分成高標準與低標準，則順從、顛覆與嚇阻可歸類為高標準，而國際與國內象徵意義則為低標準。此派的假設則是希望達到經濟制裁的高標準。在國際上有那些人士持此類看法呢？他們是美國的華人，堅強的反共人士及人權維護者，這些人士主張應對中共實施嚴厲的制裁手段，希望中共已經惡化的經濟，在制裁措施的推波助

註② Stefanie Ann Lenway, "Between War and Commerce: Economic Sanctions as a Tool of Statecraft," *International Organizations*,

42, 2, Spring 1988, pp. 397-426.

註③ Lindsay, *op. cit.*, pp. 169-170.

註④ *Ibid.*, p. 170.

註⑤ 參考註②-*Ibid.*, p. 170.

瀾下，人民固然會增加一時之痛苦，但爲使鄧、李、楊集團垮臺，付出這個代價是值得的，因爲「長痛不如短痛」。^②然而綜觀歷史與當前現實的發展，對中共採取高標準的經濟制裁是否能達到目標是值得爭議的問題。以中共歷史而言，一九五九至一九六二三年期間經濟崩潰鬧大饑荒，餓死了二千多萬人；文革期間經濟上經歷長期動盪不安，也沒有使統治集團垮臺，中共的經濟一向強調「自立更生」，外來經濟的制裁，易造成民族主義的仇外情緒。

其次，反對主張經濟制裁中共之基本假設爲，經濟發展必然帶來政治民主化，這是古典現代化理論的基本命題。此派所持的理由可歸納如下：(一)經濟制裁的直接結果並不會使中共統治集團受害，而受害者是最需要幫忙的中國大陸人民；(二)西方經濟制裁可能使中共從戰略上投向蘇聯，影響國際權力均勢；(三)民主運動的產生，正是過去十年經濟發展的結果，所以若要爲下一波的民運創造條件，爲民主再催生，不但不應經濟制裁，而且更應繼續幫助中共經濟發展；(四)經濟制裁有可能迫使中共走向閉關自守的老路，亦非大陸人民之福。^③持此主張的國際人士有尼克森、季辛吉、以及一些在大陸有投資的外國商社或多國籍公司。其中以季辛吉在洛杉磯時報撰寫專欄，獨排衆議，不必制裁中共的言論，令許多人大惑不解。^④

然而，此派主張，在鄧、李、楊集團屠殺人民之後，不但不贊成對中共經濟制裁，反而要求生意照做，這就彷彿是一種變相的「獎勵」罔顧國際人權、正義道德原則於不顧。以中共曾參加經濟制裁南非種族歧視的行列，而今中共對待人民的手段更甚於南非，如果國際社會不予以適當的制裁，是說不過去的。

上述兩種立論都缺乏完整的說服力。因此，國際社會一般傾向於採取第三種務實的做法，即從經濟制裁的低標準著手，對中共的行爲予以適當國際及國內象徵意義的制裁。首先就國際象徵意義而言，對所有違反國際人權體制的國家，得予以經濟制裁。在國際社會中，雖然美國國力日益相對式微，^⑤但是美國布希政府在西方自由世界中仍享有很大的影響力，各國是否對中共制裁；仍然以美國馬首是瞻。主張此政策的國家及國際組織，有美國、日本、西德、法國、瑞典……等及世界銀行、亞洲開發銀行等。西方民主國家及他們所領導的國際組織對中共的經濟制裁，對所有極權的共黨國家（尤其是蘇聯及東歐

註② 皇甫民，「經濟制裁是打擊中共的最佳辦法」，爭鳴（香港），一九八九年十月號，頁五六—五九。殷惠敏，「經濟制裁的效用」，九十年代月刊（香港），一九八九年九月，頁七八—八〇。

註③ 同註②。

註④ 轉引自 John J. Fialka, "Mr. Kissinger Has Opinions on China And Business Ties," *The Wall Street Journal*, Sep. 15, 1989, pp. 1, 47.

註⑤ 參見 Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Power: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, (London: Unwin Hyman, 1988.)

共黨國家），及第三世界威權體制的國家，在民主化運動過程中，一定具有某種程度的啓示作用。此外就國內象徵意義而言：新聞媒體透過衛星立即傳送，文字、圖片等報導，使民主國家的國會及國內形成一股氣勢磅礴的民意，同聲譴責。這股國會、民意與輿論的壓力，迫使各國政府必須採取制裁措施向這股巨大壓力妥協。

五、西方國家的經濟制裁措施

「六四」事件至今已一年多，西方國家及一些國際組織對中共的經濟制裁措施，有些措施已解禁，有些措施仍然有效。對目前中共當局而言，在國際社會的強大壓力之下，中共也不得不做出某些程度的讓步與妥協。首先就國際社會對中共所採取的措施而言。以美國為例，布希政府在「六四」事件之後立即採取了一些非經濟性的制裁方案。內容除對受害者及留學生予以一些人道援助外，另外有三項措施：（一）停止所有政府與政府間的軍售，以及對中共商業買賣性的武器輸出；（二）中止美國與中共間軍事領袖的互訪；（三）中共若再繼續此一迫害人權之行動，將考慮降低其他雙邊關係之措施。^①接著去年六月廿日，白宮宣布：（一）中止所有高層官員互訪；（二）美國提議世界銀行及國際開發銀行中止對中共任何新的貸款，其中第一項措施使七月間美國財政部長的中國大陸行被迫取消；第二項措施使中共準備向世銀及亞銀貸款十四億美元的希望落空。^②

根據去年六月底英國金融時報(Financial Times)有一篇報導「世界需要付出高代價來恢復正常」^③——該文章認為「需要過一段時間，才能知道中共的新強硬路線究竟是短時間的，抑或是長期的；同樣地，也需要一段時間，才能看到海外投資和貿易意向改變所產生的影響。」^④該報駐全球各地記者的綜合調查報告顯示，許多工商界人士對繼續同中國大陸做生意感到焦慮，或是正在觀望事態的發展，因此要得到促進這些企業所需的機構性支持，諸如政府支持、出口信用保證等，就可能更加困難。^⑤以去年七月在西班牙馬德里召開的十二個歐洲共同體國家高峯會議，一致同意呼籲暫停輸出信用保險(credit insurance)。^⑥

註① Congressional Quarterly Weekly Report, June 10, 1989, p. 1414.

註② Ibid., June 24, 1989, p. 1564.

註③ Robin Panley, "The World Demands a High Price for a return to normality," Financial Times, June 30, 1989, p. 6.

註④ Ibid.

註⑤ Ibid.

註⑥ Ibid.

表一：「六四」事件後海外信貸收縮主要情況

政府或組織	信貸收縮措施	涉 及 的 項 目
日 本	無限期中止原定明年四月開始的55億美元長期低息貸款 推遲發行一五〇億日圓的定息武士債券 在東京證券交易所的八種日圓中國債券停牌	鐵路、公路、電話網、發電廠、化肥廠、機場和城市及地區基礎設施建設 廣東省國際信託投資公司籌資 中國銀行以及上海、廣東和福建國際投資信託公司籌資
美 國	中止一四億美元長期低息貸款	石油化工開發
日本和美國	凍結一·二億美元聯合貸款	上海市地下鐵道建設
西 德	押後一·二億馬克政府貸款	
法 國	凍結包括金融在內的政府間關係	
瑞 典	凍結對中國所有的政府援助	
歐洲共同體	取消新的貸款保證	發電廠和工業學院建設 江西省開發項目
世界 銀行	無限期押後二·三億美元貸款 凍結總值達二·九億美元的三項貸款 押後一·六〇二億美元貸款 推遲討論總值七·八億美元的延期考慮原定今年提供的四億美元貸款	城市開發 車站、公路、鐵路、農業、原材料、科研開發 鐵路、鋼鐵廠和石油化工開發
亞洲開發銀行	擱置〇·二五億美元的貸款計畫 延期提供九九〇萬美元貸款	中國人民銀行融資 一家中外合資企業擴建

經濟日報（香港），一九八九年七月七日，版三。

註⑤ 中國時報，民國七十九年一月廿三日，版九。

表二 所列為綜合西方國家及國際組織在「六四事件」之後對中共的經濟制裁措施。

「六四事件」後，中共當局曾盡一切努力向全世界保證，改革開放的政策不但會改變，而且要繼續深化，鄧小平還特別強調防止經濟滑坡。⑥中共外貿「部長」鄭拓彬接受英國金融時報十月底訪問時坦承「六四事件」爆發至今，西方國家對中共的經濟制裁，已開始嚴重傷害到中國的進出口貿易並造成經濟不景氣。⑦去（一九八九）年十二月下旬中國大陸的經濟不景氣造成大量的失業人口與發七折薪水的窘態。當時的失業人口在上海有廿萬，瀋陽則有六十萬。不景氣造成的連鎖反應，也開始在全國各地蔓延。中共為了因應各國的制裁措施，採取了一系列的緊縮政策，包括壓制消費成長、強制配售公債、七折減薪回家待工、宣佈人民幣貶值百分之二十一……等。⑧

「六四事件」之後，在去年九月十三日一份內參選篇周刊上有一篇文章分析認為，美國布希政府對中共的政策是「在協助民主運動以及維護中（共

註⑥ 經濟日報（香港），一九八九年七月七日，版三。

註⑦ 經濟導報（香港），總二二六期，頁五、六。中國時報（臺北），民國七十八年七月廿八日，版六。

註⑧ 轉引自中國時報，民國七十八年十月廿八日，版九。

「美關係兩件事上，尋求一條平衡路線。」^④但文章又說：「經過更深入的觀察顯示，布希政府並沒有真正在這兩件事上尋求平衡，而事實上是傾向於維護中（共）美關係。」^⑤該文指出，美國這種傾向並非對中共情有獨鍾，只是完全以美國利益設想。

根據紐約時報駐北平特派員克瑞斯多福的分析，美國對其與中共的關係，存有五點恐懼。第一、恐懼中共被迫孤立及敵對西方；第二、中共被逼投靠蘇聯，從而使美國損失了一個箝制蘇聯的重要政治和軍事力量；第三、中共可能撤消改革和開放政策，從而導致美國鼓勵中共和平演變為資本主義的努力付諸流水；第四、如果中共與美國發生爭執，日本、西德和南韓將會以前所未有的規模進入中國大陸廣大的市場，對美國企業造成巨大的損失；第五、一個分裂而軟弱的中共沒有能力箝制日本的經濟和軍事，因而妨礙了維護亞太地區的和平穩定的發展。^⑥

職是之故，布希政府在輿論的壓力之下，以及面對國會的威脅，仍接受前總統尼克森和前國務卿季辛吉的建議，秘密兩次派遣國家安全顧問史考克羅，和副國務卿伊戈柏格去大陸對話。^⑦商討要求中共停止出售飛彈給敘利亞或利比亞事宜及簡報美蘇高峯會議之結果，此外中共的內政，諸如宣布北平解除戒嚴、及釋放民運人士，也是交換意見的議題。^⑧布希此舉被美國參議院多數黨（民主黨）領袖米契爾指責為向北平政權「叩頭」，衆議院外交委員會東亞事務委員會亞太小組組長索拉效指責為「道德投降之舉」。^⑨當然亦有持贊同意見者，如密西根大學的奧森柏格、及加州大學柏克萊分校的史卡拉皮諾教授。^⑩

中共決策者深深瞭解，美國對西方自由國家的影響力，各國是否解除對中共制裁，也深受布希政府決策的影響。在美國新國會今年一月二十三日開議前，中共於一月十一日宣布北平、西藏解除戒嚴，一月十八日又宣布釋放五百七十三名民運人士，這兩個措施，被認為是中共對西方的讓步與妥協，其政治目的是希望爭取西方國家解除經濟制裁措施，以挽救中共當前的經濟困境。

註④ Nicholas D. Kristof, "Strained U. S. Ties Reported in China," *The New York Times*, Oct. 5, 1989, p. 21.

註⑤ *Ibid.*

註⑥ *Ibid.*

註⑦ 中國時報，民國七十八年十二月十三日，版九。

註⑧ 同註⑦。

註⑨ 同註⑦。

註⑩ 中國時報，民國七十八年十一月七日，版九。

中國大陸「六四」事件至今已一年，當初各主要工業國家所採取的措施，如禁止重要官員的互訪與接觸、停止各種貸款，至今官員間互訪與接觸，大致已告恢復，各種貸款也局部恢復，如美國支持世界銀行於五月二十九日通過二筆貸款給中共，一筆為三億美元的林業計畫，一筆為一億五千萬美元的交通計畫。此外，布希政府也同意六月三日無條件延長一年。給中共最惠國待遇，同時，中共又再度被迫釋放二百餘名民運人士，此舉被視為在國際壓力下所作出的另一次積極回應。

六、結 論

一九八九年被視為共產主義面臨瓦解的關鍵年代，非僅蘇聯一地，從波羅的海以迄中國海，從柏林到北平的共產政權，都發生了致命的危機。^④在當今國際社會相互依存日益密切，「六四」事件後，中共既然強調改革開放乃是不歸路及避免經濟滑坡，為了加速實現社會主義現代化，必須與資本主義國家交往，然而政治與經濟是難以截然分開，且往往是相互滲透的。中共在國際上罔顧民主潮流及人權，對自己同胞以坦克車、機槍鎮壓，難免要受國際社會的經濟制裁。

從國際政治經濟學中的經濟制裁理論及西方對中共所採取的措施，可得到如下的結論：（一）經濟制裁的目標不能定得太高，否則不切實際。期望透過經濟制裁，企圖顛覆、嚇阻被制裁國，要求被制裁國順從制裁國某些顯性的目標，往往均失敗。基本上西方國家對中共所採取的是低目標——即國際與國內象徵意義的制裁手段，經由局部經濟制裁，採用「一張一弛」的現實政策，才能逐漸改變被制裁國的不理性措施。（二）經濟制裁是具有政治與經濟的效應，通常在無第三者可選擇彌補制裁時，經濟制裁效應是即刻而明顯的產生，而且愈依賴外國，效應愈大。反觀政治上的效應則比較緩慢，因為執政者可利用民族主義作為仇外的工具，進而化解民怨對執政者的不滿，因此制裁國與被制裁國須透過討價還價的交易，達到被制裁國在政治上的讓步。（三）經濟制裁仍然是國際外交經濟政策的一項流行的工具。一九八〇年代在國際上的經濟制裁案例就有七個之多（參考表一）。任何經濟制裁均必然以某種政治目標為導向，經濟制裁實際的運作情況，得考慮當事國之間的雙邊與多邊互動關係、國際環境，以及當事國決策者對壓力來源的認知與處理，因此國際間對經濟制裁均寄以厚望，普遍認為是維持和平有效而成本較低的一種途徑。西方國家對中共所實施的經濟制裁，無非期望中共當局結束戒嚴、勿濫逮捕、殘害民運人士，甚至壓迫中共當局釋放已逮捕的民運人士，只要中共繼續改革開放政策，依賴西方資金，則經濟制裁必能對中共產生一定程度的壓力。

註④ Z. "To the Stalin Mausoleum," *Daedalus*, Winter 1990, p. 333.