

西方國家對共產集團的輸出管制

——評介「克共門」(CoCom)的組織型態與作業程序

林岩哲

一、從一項傳言說起

最近「中國時報」有一項新聞報導，頗為引人注意。「中國時報」在今（一九八一）年七月四日轉述日本一家「經濟日報」的消息報導稱①：「由日本、美國和西歐主要國家所組織，總部設在巴黎的協調委員會，原則上已同意解除對中共約一百四十種項目的輸出限制。」雖然這項新聞報導極為簡短，但若日本這家「經濟日報」的消息確實可靠，則意味著日本和歐美國家在其武器和科技機器的輸出上，將為中共而大開方便之門。這種情勢的可能發展，也正是我們所關切的。

事實上，類似的傳說不是最近纔有的報導。從一九七六年中共提出四個現代化計劃並大舉派遣人員到國外從事科技機器設備的採購活動以來，我們就常在報刊上讀到類似的報導。例如說：「協調委員會已同意某國出售某種精密機器設備給中共」；或稱：「某國將出售某種精密機器設備給中共，惟這項交易還在等待協調委員會批准之中」。所以這些年來，像這樣有關西方國家將對中共放寬輸出限制的種種傳聞，真是不一而足。

直到一九七九年底，蘇俄舉兵入侵阿富汗之後，類似的傳言似乎越來越言之鑿鑿。其所以如此，主要是由於美國在一九八〇年一月宣佈，將出售「雙重用途的科技機器設備給中共。」當時曾盛傳有「對中共差別待遇」(China differential)之說②

註①

②「中國時報」，民國七十年七月四日第四版。所謂「對中共差別待遇」係指對中共與蘇俄實施戰略貨物禁運，施予各不相同的禁運內容與條件。在一九五〇年代，這一名詞係指對中共的禁運比對蘇俄更嚴；但近年來則具有相反的意義。

。傳說中認為，美國爲了對抗蘇俄的侵略行動，正尋求日本和西歐國家的支持，以便擲出「中共牌」，放寬對中共科技機器設備的輸出限制^③。到今年六月中旬，美國國務卿海格訪問大陸時又宣佈，美國將考慮出售武器給中共。所以隨後不到一個月，即進一步傳出前述「中國時報」轉述的報導消息。其實這些傳言一直都沒有任何官方的言論予以證實過，都是一些新聞猜測報導。其確實性實仍有待於進一步的查證。

無可諱言的，近幾年來，隨著美國與中共關係的一再接近，這些傳言也因此一再的升級。但是一般所以會輕信這些傳言，主要是由於對協調委員會這個機構或組織不夠瞭解所致。人們對協調委員會無知的程度，可以從下列一件事實見之：即不但在各種百科全書中找不到有關協調委員會這一詞的起碼解釋，甚至在一般討論國際關係與國際組織的書本裏亦未提到這個機構或組織。所以協調委員會雖已有三十一年之歷史，而其名稱至最近纔偶而見諸報刊。

無庸置疑的，協調委員會之所以一直鮮爲人知，與其本身的組織與作業性質有關。當初成立協調委員會時，有關各國從未正式締結過任何條約或協定，作爲其成立的依據。它的成立與持續，可以說，完全建立在所謂「君子協定」的基礎上^④，此其一。正因爲這個組織從沒有任何條約基礎，所以它是一個非正式的機構或組織，其內部組織與活動也就沒有一定的方式，此其二。協調委員會到一九五三年爲止，一直被有關各國視爲一項國際機密組織。甚至迄今，有關協調委員會的各種資料，各國仍列爲機密項目。其活動都在秘密中進行，外人無法得知其詳，此其三。

然而，協調委員會究竟是什麼樣的機構或組織？它的作用爲何？有什麼重要性？它的國際地位如何？它又與中共的科技武器輸入有什麼關係？顯然的，在鑑定前述報導傳說的確實性之前，這些問題都有先予解答的必要。所以本文的主要目的即在對這個組織或機構試作略述評估，希望從而能爲我們的學術研究在這方面的一片空白，作一點填補的工作。

二、協調委員會的成立經過

協調委員會的英文名稱爲The Coordinating Committee，其原來的全稱爲「諮詢組暨協調委員會」(The Consultative Group and the Coordinating Committee)，簡稱爲「西齊——克共門」(CG-CoCom)，惟今更簡稱爲「克共門」(

註③ *International Herald Tribune*, January 16, 1980, p. 1.

註④ Office of Technology Assessment, Congress of the United States, *Technology and East-West Trade* (Washington, D. C.: GPO, 1979), p. 153; Gunnar Adler-Karlsson, *Western Economic Warfare 1947-1967: A Case Study in Foreign Economic Policy* (Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1968), pp. 6, 51.

CoCom)。協調委員會的主要作用係爲各會員國戰略物資與技術的輸出限制，作統一協調，以免流入共黨國家。如前所述，協調委員會一直是一個沒有任何條約基礎的非正式國際組織，所以要進一層瞭解這個組織，還得從它的成立經過說起。

緣在第二次世界大戰期間，美國爲了維持軍事補給，以免有中斷之虞，曾於一九四〇年七月二日，由國會制訂一項立法，授權給總統，對戰略貨物實施輸出管制。戰後這項授權立法並未因戰爭的結束而廢止。戰後美國爲了充裕戰略貨補給，配合歐洲重建工作，更延長了這項授權的期效，繼續實施輸出管制措施。但是在另一方面，戰後的蘇俄却不斷地在東歐擴張其勢力，使美國朝野日益感到共產主義的威脅。而且蘇俄對重建歐洲的工作，並不與美國携手合作，拒絕接受馬歇爾計劃。所以美國這項暫時性的輸出管制措施後來轉變成對付蘇俄及東歐共黨國家的一種長久性立法制度，而成爲「圍堵政策」的一部分^⑥。一九四八年三月，美國國會通過援外法案，增列一項特別條款，規定任何國家在對蘇俄及東歐共黨國家輸出貨物時，必須符合美國的輸出限制規定，美國纔能給予援助。這是美國正式對蘇俄及共黨國家輸出管制的開始。

當然，美國的這項輸出管制政策要行之有效，還得靠西歐國家給予支持和合作。所以早在一九四七年年底，美國即與西歐各國進行磋商，以尋求支持與合作。但是西歐國家對美國的提議表示疑惑而不願支持，尤其是西德和法國認爲，東西貿易向來是西歐對外的一大宗貿易，而東西貿易只是美國對外貿易的極小部分。它們不願爲了美國而作自我犧牲。何況歐洲各國正需要大量資金從事戰後的重建工作。而東西貿易是籌集大量資金的主要來源之一，不宜輕言放棄。它們又認爲，維持西方國家的軍經優勢，對蘇俄及東歐實施輸出管制，並不是一項最有效的方法，而且可能產生反效果，即促使共黨國家進一步加強它們彼此之間的經濟團結^⑦。所以美國對蘇俄及共黨國家的輸出管制，開始並未順利地獲得西歐各國的支持與合作。

但是在一九四八年和一九四九年，國際上發生了四宗重大事件，間接地影響了西歐各國的態度，而終於使它們與美國携手合作，共同對蘇俄及東歐共黨國家實施輸出管制^⑧：

首先是一九四八年中在蘇俄的大力支持下，舉兵叛亂，到一九四九年秋，整個中國大陸爲中共所竊據。因此，美國朝野認清了中共和蘇俄的真面目，也加強了美國反共的決心。所以美國決定將中共亦列爲實施輸出管制的對象之一。

其次是從一九四八年五月到一九四九年五月間，發生了所謂柏林危機事件。美、英、法三國爲了保住西柏林地區，聯合以空運貨物來補給西柏林。此事的發生促成了美、英、法三國進一步的團結與合作。

註⑥ Thomas A. Wolf, *U. S. East-West Trade Policy* (Lexington, Mass.: Heath, 1973), pp. 47-48.

註⑦ Adler-Karlsson, *op. cit.*, pp. 5-6.

註⑧ *Ibid.*, pp. 49-50.

第三宗重大國際事件，即南斯拉夫和蘇俄分裂，接著南斯拉夫與所有共黨國家斷絕經濟關係。此事演變的結果，固然使蘇俄及東歐共黨國家對外來的經濟戰有了警惕與準備，但也促使西歐各國有了一種想法，即認為對抗蘇俄及共黨勢力的擴張，實行經濟禁運，不失為一項可行的辦法。

第四件國際重大事件，即蘇俄在一九四九年第一次試爆原子彈成功。在時間上，這次試爆比西歐各國原先所預期的為早，因而震驚了西歐各國。西歐國家認為，爲了保持西方軍事科技的超前優勢，對蘇俄進一步實施科技輸出管制，實有必要。

從一九四八年夏，美、英、法三國即開始正式就輸出管制問題進行秘密磋商。當時採取主動的美國代表爲商務部長哈利曼（A. Harriman）和歐洲復興計劃署署長霍夫曼（Paul Hoffman）。到一九四八年末，美、英、法三國代表原則上達成一致，確認協調各國的輸出管制有所必要。所以在同年年底召開的歐洲經濟合作組織的會議中，美國即正式向該組織提出幾項建議案，並由英法兩國予以附議。當時美國提出的建議案並未明確指出實施輸出管制的目的，所以一時未爲與會各國代表所立即接納。迨各國代表瞭解美國建議案的真正目標之後，却又紛紛表示異議。有的認爲，歐洲經濟合作組織的會議主要目的爲討論歐洲重建問題，而不宜討論對蘇俄禁運問題；也有中立國代表認爲，美國的建議案不符合其中立國的基本國策，而表示難予接受^③。所以關於設立國際機構，以協調各國輸出管制的建議，在歐洲經濟合作組織會議中，最後竟告流產。

不過美國並未因此而放棄尋求設立國際機構，以協調各國輸出管制的努力。在歐洲經濟合作組織會議之外，美國仍然與各國代表接觸，作非正式交涉與磋商。一九四九年一月，美國在英法兩國協助下，邀請了歐洲經濟合作組織的幾個會員國代表，在法國外交部舉行了一次非正式的會議。當時英法兩國代表積極地爲美國向各國代表遊說，希望能夠共同與美國合作，對蘇俄及共黨國家實施輸出管制^④。在會議前半段，各國代表獲致一種共同看法，認爲對蘇俄及東歐共黨國家實施輸出管制，勢在必行；但在會議後半段討論到細節時，却有一些問題發生。例如，丹麥、挪威和法國代表認爲，美國所建議的措施恐難在其本國憲法體制下，予以立法執行；瑞士和瑞典兩個永久中立國也認爲，其中立政策無法容許參與單獨對付蘇俄及共黨國家的聯合行動。

此後在一九四九年整年，美國即與各國進行秘密而非正式的討論，並且改由高階層的人員來進行磋商。到同年十一月二十二日，各國對禁運項目已達成一致，隨即着手設立協調機構，定名爲「諮詢組暨協調委員會」，會址設在巴黎，並決定從一九五〇年一月一日正式成立，開始進行作業。當初參加這個組織的原始會員國爲美、英、法、義、荷、比、盧等七國。在一九五〇年成立組織後，會員國增加挪、丹、加、西德四國。一九五二年葡萄牙加入組織。日本是在簽和平條約之後，於同年九月加入。最後

註③ Ibid., p. 51.

註④ Ibid.

土耳其和希臘是在一九五三年加入組織的。所以目前參加這個組織的會員國，包括冰島以外的所有北大西洋公約組織的國家以及葡萄牙和日本等十五國。

三、協調委員會的組織及其職權

「諮詢組暨協調委員會」這個組織，如其名稱所示，係由兩個組織單位所構成：諮詢組和協調委員會。諮詢組為決策單位，而協調委員會為執行單位。諮詢組的主要職權為決定該組織的一般政策，以及解決一些原則性的問題。諮詢組由各會員國之有關部長或部長之代表所組成，從成立以來，只開過幾次會，最後一次是在一九五七年舉行的。所以有人認為，自一九五八年以後，諮詢組實際已不存在^①，真正執行任務的只有協調委員會一個機構。

協調委員會自諮詢組未再有過集會後，雖已實際成為該組織的整個部分，但是在人員編制上，仍然以各會員國派駐的中級外交官和技術專家所組成。通常美國派出的代表，以外交官為主，而其他會員國則多派商務官員為代表。有時因涉及一些技術性的問題，各國亦派技術專家與會。因為協調委員會是一個沒有條約基礎的非正式國際組織，所以在組織上並沒有一定的形式。有時，協調委員會會設立某種特別小組委員會，以處理某一特殊問題。

除了諮詢組和協調委員會之外，該組織曾於一九五二年九月設立一個特別中共委員會（China Committee），以專門管轄有關對中共 and 北韓的輸出管制事項。中共委員會一般簡稱為「秦共門」（Chincom）。在地位上，中共委員會與協調委員會平行，其成員大致與協調委員會代表相同，只差在管轄事項不同而已。一般而言，中共委員會所管轄的輸出管制項目較協調委員會所管轄的更嚴格。不過中共委員會係因韓戰而產生。在韓戰結束後，中共委員會已無獨立存在之必要，所以在一九五八年即被撤消。嗣後有關對中共的輸出管制事務，一併歸由協調委員會負責。

如前所述，協調委員會的主要作用，係協調西方各國的輸出管制，以防止西方的戰略貨物輸入共黨國家。所以協調委員會的主要職責有三：（一）擬訂受出口管制之戰略貨物細目單；（二）諮商有關各國執行出口管制所發生的問題；（三）審核各國所提出要求例外出口的一些特別案件。後二項職權是第一項職權的延伸，所以有關協調委員會的出口管制細目單需要進一步的說明。

協調委員會的出口管制細目單，一般稱為「克共門目錄」（CoCom Lists）。「克共門目錄」依性質和用途，可分為三大類：

① John R. McNulty and Richard T. Cupitt, "East-West Strategic Trade Control: Crumbling Consensus?" *Survey: A Journal of East and West Studies*, XXV(Spring, 1980), pp. 93-94.

(一)軍備目錄 (Munitions Lists) 包括槍砲、飛彈、飛機等各種軍事武器和用品；

(二)原子能目錄 (Atomic Lists) 包括各種可產生核子分裂物質的原料，核子反應器及其零件；

(三)工商品目錄 (Industrial Commercial Lists)。

在這三大類中，屬於軍備目錄和原子能目錄的項目，很明顯地可供軍事用途，具有戰略之重要性。所以一般對這兩類所包含的各項貨物是否應予禁運，極少有爭議。但是工商品目錄所包括的各項貨物，是否具有戰略價值而予輸出管制？一般經常發生爭議。尤其是一些所謂「雙重用途」(dual-use)的物品，平時可作民用，但亦可轉作軍事用途。例如電腦和引擎即屬於這種性質的物品。所以歷年來「克共門目錄」有所修訂增減的項目，大都屬於這類。

一般言之，屬於軍備目錄和原子能目錄的貨物是不能輸往共黨國家的，而屬於工商品目錄的貨物，有的是禁止出口，有的是限制數量出口，亦有的可以出口，但需在出口後監視其用途。所以工商品目錄依輸出管制的寬嚴程度，又可分為三大類：

(一)國際第一類目錄 (International List I)：屬於這一類的貨物是禁止出口輸往蘇俄及共黨國家的。因為這一類的貨物大都具有「雙重用途」的性質，所以發生爭議最多。此類可包括下列十種貨物：(1)金屬工機器，(2)化學石油設備，(3)電氣動力設備，(4)一般工業設備，(5)交通運輸設備，(6)電子精密儀器，(7)金屬礦物及其鑄造，(8)化學品及類金屬物，(9)石油產品，(10)橡膠及橡膠產品。

(二)國際第二類目錄 (International List II)：屬於這一類的貨物可以出口輸往蘇俄及共黨國家，惟此項出口需受量與值的限制。若出口貨物超過規定之數量或價值時，需事前獲得協調委員會之許可。

(三)國際第三類目錄 (International List III)：屬於這一類的貨物同樣可以出售給蘇俄及其他共黨國家，且數量和價值不受限制。但在出口後，必須對使用情形作監視，同時需將銷售的各項事實和售後使用情形報告給協調委員會。

以上是有關「克共門目錄」所列受輸出管制之貨物的大略情形。至於其詳細內容，由於協調委員會是一個非正式的國際組織機構，其一切活動從未對外公開，所以外人無法洞悉。不過「克共門目錄」不是一項固定的禁運貨物單，而是每經若干年後，重新檢討修訂一次，禁運項目時有增減。據美國總統向國會提出的一項特別報告中稱，「克共門目錄」是每三、四年修訂一次^①。最近的一次是從一九七八年十月三日開始作修訂檢討工作，至一九八〇年春始完成第一階段的新「克共門目錄」。通常每次的修

註① "Special Report on Multilateral Export Controls," Submitted by the President Pursuant to Section 117 of the Export Administration Amendments of 1977, in *Export Administration Act: Agenda for Reform*, Hearing before the Subcommittee of International Economic Policy and Trade of Committee on International Relations, House of Representatives, Oct. 4, 1978, p. 52.

訂是分兩階段進行。關於這一點留後詳述。茲將歷次「克共門目錄」制定時間及所列禁運項目等列如表一。從表一中，我們可以發現，除一九五四年和一九五八年的兩次修訂外，每次修訂增減項目變動不大。一九五四年的修訂所以有重大的變動，主要是因為韓戰結束，美蘇對立局勢趨於緩和，因而西歐各國極欲擴大東西方的貿易，不斷給美國施加壓力，主張放寬輸出管制。所以一九五四年協調委員會對「克共門目錄」作了一次重大的修訂，刪除了許多禁運項目。至於一九八年的重大修訂，是由於撤消中共委員會的結果，刪除了許多專對中共的禁運項目，所以「克共門目錄」也作了大量的刪減。據前述美國總統的一項特別報告中稱，每次「克共門目錄」修訂增減的項目並不多。項目的增減是為配合科技進步而作，所以「目前極少有重大的變動」^②。此外「克共門目錄」有一種發展趨勢，即一般趨於放寬禁運的傾向；但在另一方面，對電子和電腦方面的科技機器，却反而有加強輸出管制的趨勢^③。

表一、歷次「克共門目錄」所列項目表

制訂時間	項目數	新增數	取消數	加強管制數	放寬管制數
1949年11月	86				
1951年11月	270				
1952年1月	285				
1954年3月	266				
1954年8月	170				
1958年3月	181	(1957年取消專對中共輸出管制之目錄)			
1961年4月	不詳	3(?)	6		
1962年7月	不詳	5(?)	5(?)	17	22
1964年6月	150(?)	8	4	5	
1965年8月	161			25	36
1967年3月	不詳			2	8
1969年9月	156			37	67
1972年9月	151				
1976年3月	149	2	4		
1980年6月	不詳	7	7		

資料來源：John R. McIntyre and Richard T. Cupitt, "East-West Strategic Trade Control: Crumbling Consensus?" *Survey: A Journal of East & West Studies*, XXV (Spring, 1980), p. 98; Congress of U.S., Office of Technology Assessment, *Technology and East-West Trade* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1979), p. 156.

九五四年協調委員會對「克共門目錄」作了一次重大的修訂，刪除了許多禁運項目。至於一九八年的重大修訂，是由於撤消中共委員會的結果，刪除了許多專對中共的禁運項目，所以「克共門目錄」也作了大量的刪減。據前述美國總統的一項特別報告中稱，每次「克共門目錄」修訂增減的項目並不多。項目的增減是為配合科技進步而作，所以「目前極少有重大的變動」^②。此外「克共門目錄」有一種發展趨勢，即一般趨於放寬禁運的傾向；但在另一方面，對電子和電腦方面的科技機器，却反而有加強輸出管制的趨勢^③。

註②
Ibid., p. 53

註③ See Ibid., pp. 55ff; *Export Licensing: CoCom List Review Proposals of the United States*, Hearings before the Subcommittee on International Economic Policy and Trade of the Committee on International Relations, House of Representatives of the United States, June 14 and 26, 1978, pp. 93ff.

西方國家對共產集團的輸出管制

四、作業情形

如前所述，協調委員會的主要職權有三：即制訂修訂「克共門目錄」，審核例外輸出案，監視和協調各會員國的輸出管制。所以關於協調委員會的作業情形，宜分別從這三方面來說明：

(一) 修訂「克共門目錄」的過程

「克共門目錄」每三、四年修訂一次。這是三十多年來的一種習慣，並沒有嚴格的法律規定。修訂的原因主要是配合科技機器的進步，以便在管制目錄中，增加新的科技機器，刪除一些已成爲一般商用的機器。最近一次的修訂經過情形是這樣的：

在協調委員會本身進行「克共門目錄」的修訂工作四個月以前，首由各會員國提出建議增減管制項目的「原提案」(Original proposals)。通常原提案包括兩部分：一是建議增加輸出管制的項目，另一是建議取消輸出管制的項目。協調委員會收到原提案後，即抄送一份給各會員國。各會員國收到原提案後，若有異議，可在協調委員會開始進行修訂工作四十五天以前，提出「反提案」(Counterproposals)。迨協調委員會進行修訂工作時，就原提案和反提案作多方的磋商妥協，直至各方意見一致爲止。通常協調委員會修訂「克共門目錄」需時十個月之久，惟最近一次的修訂工作，竟延續了一年又八個月。由此可見近年來修訂「克共門目錄」，各方意見分歧，不易達成一致，較以往更爲困難。

除了原提案和反提案之外，在協調委員會進行修訂工作期間，只要有兩個會員國共同聯署，即可隨時提出「修正案」。修正案的目的是在於對原提案和反提案提出某些修正。此外，在這段期間，任何會員國可提出「一致案」(Proposal for consistency)。所謂「一致案」，主要是在建議修正後的「克共門目錄」項目間能貫穿一致，以免發生前後矛盾的規定。

由於協調委員會不是一個正式的國際機構，「克共門目錄」對各會員國沒有法律上的拘束力，所以「克共門目錄」是否行之有效，端賴各會員國的誠意合作與執行。爲此，協調委員會的一切決議，不用多數決，而以全體一致或無異議的方式爲之。換言之，修訂「克共門目錄」需以全體一致同意或無異議始能定案。

修訂「克共門目錄」定案後，協調委員會即將此項決議會知各會員國。各會員國在收到後的第六十天起，新訂「克共門目錄」才正式生效實施。至於新訂「克共門目錄」從最後定案到開始生效，需要六十天的寬容時間，主要是因爲協調委員會本身並不直接執行輸出管制，而是由各國自行遵行「克共門目錄」實施輸出管制。六十天的寬容時間，旨在便於各國在其本國的法規上作適當的調配修改。但有一項的修正情況，其寬容時間不是六十天，而是三十天，即若有一項貨物，在西方國已成爲一項普通商品，

而且已流通五年之久，不再被認為一項戰略貨物時，則經提議取消輸出管制，並由全體會員國同意後，該提案在三十天後即可開始生效實施。

(二) 請求例外輸出案的審理

修訂「克共門目錄」固然是協調委員會的一項主要工作，但是修訂工作，每三、四年纔有一次。平常協調委員會處理的事項却在於審理各會員國所提例外輸出的請求案件。會員國有時因某種原因，要對蘇俄及其他共黨國家輸出「克共門目錄」中的管制貨物，則首先得向協調委員會請求例外輸出的許可。協調委員會每週集會至少一次，主要即在審核這些例外輸出案。參與這些案件的審核工作的，仍為各會員國派駐協調委員會的代表。由於協調委員會設在巴黎，所以這些代表名義上通常多是各會員國駐法

表二 協調委員會處理例外輸出案情況表

年 份	許 可	否 決	撤回請求	擱 置	總 數
按項目數計：					
1974	1,243(-)	12(0)	16(-)	109(-)	1,380(567)
1975	1,646(-)	22(0)	36(-)	94(-)	1,798(793)
1976	884(432)	36(0)	36(7)	101(18)	1,057(457)
1977	886(358)	31(0)	44(5)	176(55)	1,087(419)
1978	1,035(500)	—	—	—	—
按價值計(單位為百萬美元)：					
1976	\$ 162(71)	\$ 24(0)	\$187(1)	\$ 73(7)	\$ 446(79)
1977	214(55.2)	19(0.03)	9(0.03)	74(20.5)	317(76)

說明：括號內之數字為美國向協調委員會提出的例外輸出案的有關數字。符號(-)表示不詳。

資料來源：Office of Technology Assessment, Congress of the United States, *op.cit.*, p.159.

表三 協調委員會批准例外輸出案價值分配表

年 份	價值(單位：百萬美元)	年 份	價值(單位：百萬美元)
1967	11	1973	106
1968	8	1974	119
1969	19	1975	185
1970	62	1976	162
1971	56	1977	214
1972	124		

資料來源：Special Report on Multilateral Export Controls by the President, *op.cit.*, P.56.

表四 協調委員會批准例外輸出案分配表

年 份	批准總件數	美國請求獲得批准件數
1971—75	4,423	2,178
1976	884	432
1977	886	358
1978	1,035	500

資料來源：Office of Technology Assessment, Congress of the United States, *op.cit.*, p.158.

大使館的外交人員，其中經常與會者為美、英、法、義、日五國之代表，其他會員國代表並不經常出席。審核例外輸出案，亦如修訂「克共門目錄」，係採取全體無異議的原則。通常協調委員會審核例外輸出案的期限為三個星期。必要時，得再延長期限。若期限屆滿，各會員國未提出任何異議時，協調委員會即批准例外輸出。此外，協調委員會對例外輸出案的審核是個案處理，不能引用前例或相似往例作為例外輸出之許可要求。表二是協調委員會在一九七四年至一九七七年處理例外輸出案的情況表，表三為一九六七年至一九七七年協調委員會批准例外輸出案的價值分配表。從表二和表三可以看出，近十年來，各國向協調委員會所提例外輸出的請求案件，無論在件數或價值上，都有遽速增加的趨勢，而且協調委員會較少予以否決。尤其值得注意的是，向來最主張輸出管制的美國，其所提例外輸出的請求案件反而占了一大半。表四是協調委員會批准例外輸出案的分配表。從表四，我們可以證明上述的看法。其所以如此，有一種解釋是：美國在電腦工業上居於絕對領先的優勢，而電腦和與電腦相關的電子工業却是「克共門目錄」包括最多的項目，再加上美國本身也極想壟斷在這一方面的國際市場，所以美國請求例外輸出案最多^④。表五的分配情況可支持這項解釋。

(三) 監視、協調各國的輸出管制

因為協調委員會不是一個正式的組織，所以執行「克共門目錄」的輸出管制，實際上是由各會員國自訂國內法，以資配合實行。一般而言，各會員國自訂的輸出管制項目往往較「克共門目錄」所包括的項目為多，「克共門目錄」可以說是各國輸出管制之最低標準而已。各國在執行輸出管制上，一般係採用發給輸出許可執照和 IC/DV 制度。所謂 IC/DV 是進口證明與或運達檢驗的簡寫 (Import certificate/Delivery verification)，意思是指輸出國家在許可戰略貨物出口前，要求進口國家給予該批貨物進口之證明。待貨物運達進口國家後，進口國家檢驗該貨物確已進口，並發予一項已進口之證明。這種制度之主要作用，即在避免管制輸出貨物被輾轉或中途轉運到蘇俄及其他共黨國家。雖然協調委員會本身並不直接管制戰略貨物的輸出，其決策對各會員國亦無法律上的拘束力，但是三十年來，各會員國都能尊重協調委員會的決議，很

表五 協調委員會批准電腦輸出之價值分配表

年份	價值 (單位：百萬美元)	占總數之百分比
1971	\$ 21	23
1972	66	39
1973	80	50
1974	120	66
1975	147	64
1976	123	52
1977	168	63

資料來源：“Special Report on Multilateral Export Controls by the President,” *op. cit.*, p. 57.

少有違背「克共門目錄」的出口例子。據前美國國務院的一位官員透露，在這三十年間，違背「克共門目錄」出口的，只有十二件^⑮。

五、結 論

綜觀以上所述，我們可以發現，協調委員會自始就不是一個强有力的國際機構。它對各會員國沒有法定的拘束力，無法處罰違反決議的國家和個人。它完全建立在脆弱的「君子協定」基礎上。加上各國對「克共門目錄」的解釋不一，對東西方貿易的立場不同，因而難免有會員國迴避協調委員會的決議，將戰略貨物出售給蘇俄及其他共黨國家的事例。幾年前法國政府准許錫雷培斯（Cyril Bath）公司出售拉長成型壓力機給蘇俄就是一個例子。拉長成型壓力機可以用來製造飛機骨架。多年來美國一直把它視為嚴格輸出管制的貨物。所以美國政府曾爲此而質詢法國政府。但亦僅止於質詢而已，並不能阻止錫雷培斯公司的出口。同樣的，一九七六年英國出售羅斯羅衣斯（Rolls Royce）噴射機引擎給中共，即未經協調委員會許可。

不過，話又說回來，協調委員會成立迄今已有三十年之久，必然有其存在的作用與價值，所以至今爲止，沒有任何會員國會表示要退出或解散協調委員會。如果沒有協調委員會這個組織，各會員國爲了自身的國家安全着想，也會自動實施戰略貨物的輸出管制，而且還得另安排與其他國家訂立雙邊或多邊的協定或條約，以協調各國的輸出管制。日本、法國和西德即曾如此表示過^⑯。更何況美國、日本和西歐各國都認爲東西對立的情勢至今依然存在，對蘇俄禁運武器仍有必要。所以在未來的幾年，各國戰略貨物的輸出管制似不會有多大的變動；協調委員會亦將繼續維持下去。

（本文作者係本中心副研究員）

^⑮ Office of Technology Assessment, Congress of the United States, *op. cit.*, p. 160.

^⑯ *Ibid.*, p. 170.