

第十三章：發展與不平等

張亞中、苗繼德

一、不平等的發展

世界發展報告稱，從 1987 年到 1999 年，每天靠一美元維持生計的人口數量增長了 25% (2000/2001 World Development Report: Attacking Poverty: 23-25)；聯合國開發計劃亦稱，「窮國與富國之間的收入差距自 1990 年的 60：1 擴大到 1997 年的 74：1」(United Nations Development Programme 1999: 3)。這些數據顯示，全球的發展愈來愈不平均，富國與窮國之間的差距也愈來愈大。

自二十世紀五十年代以來，隨著第三世界的去殖民化，發展問題始在國際關係中開始醞釀。在冷戰期間，第三世界的發展問題主要是還是集中在第三世界反對北方國家的對其經濟發展的控制、資源的掠奪與剝削，且內容主要均侷限於經濟層面，在美蘇對立十分尖銳的情形下，發展問題僅是美蘇關係的折射與反應，屬於冷戰關係的一環。

冷戰結束後，隨著經濟全球化與經貿區域主義的出現，發展問題比起任何時候更具有急迫性，雖然它已經跳離了冷戰時的思考框架，但是它的本質仍舊有著政治的意涵，更包含著因為不平等所引發的環境、生態、社會、人類安全等問題。因而現在再討論「發展與不平等」時，已經是一個融合政治、經濟、社會多方並存的問題，與人類未來的發展息息相關。

一般學界統往往將發展問題統稱為南北問題。就廣義來說，南北問題絕非是一個地理上的概念，而是一個包含政治、經濟和環境的概念。在政治與經濟的實踐上，南北問題主要是指 1950 年代以來，廣大的發展中國家（主要位於南半球）為取得政治和經濟上的獨立，而利用各種形式的方式來反對以開發國家（主要位於北半球）對其經濟上的控制與資源上的掠奪與剝削。

南北問題雖然是 1950 年代起的新名詞，但是其歷史根源甚至可以追溯至資本主義開拓世界市場以來，殖民地宗主國與殖民地的關係。而正是此一關係演變為後來的南北關係，也就是本章所謂的發展與不平等問題。

二、十六世紀以前

在中世紀早期的歐洲，羅馬教皇與其在各地的天主教教會組織是當時基督教世界中最為強大的組織。在經濟上封閉的、自給自足的封建莊園是社會最底層的結構，而每個封建領主在其領地內幾乎享有至高無上的權力。(Plunket, 1927: 121) 在封建時期，由於交通的不發達，人口流動緩慢與有限，經濟網絡影響莊園的能力有限。在東方的中國，內部雖已有相當發展的內部市場，但是也由於交通工具的有限，只有在自己的鄰近區內形成經濟的網絡關係。

在一個國際經貿體系仍舊沒有正式形成的階段，國家是決定自己能否發展的主要因素，「遠距貿易」則是唯一影響國家發展的重要外在因素。從學理上來

說，當一個社會由於生產力發展的水平不夠先進，或者是自然條件方面的不足，也或許是由於內部某一區域領主的有效不配合或抵抗，使得統治階級從所屬社會內的生產者身上可以榨取的剩餘物品相對有限。在這種情形下，遠距貿易就能啓一些重要性的作用。

遠距離貿易通常通過統治者允許的壟斷利潤，允許部分剩餘產品從一個社會轉到另一個社會。對於從產品移轉中得利的社會來說是極為重要的，某些地區文明與繁榮的產生甚而完全依賴著貿易，也有些地區因為貿易路線的改變而淪於衰敗。(Amin, 中譯本：7-8) 例如：中國唐代的許多西域城市如高昌，都因為商隊的改道或自然條件的改變而趨於沒落，而巴格達的興衰更是一個有名的例子。

回顧歷史，在古代的世界中，僅有埃及、印度與中國這三個可以提供剩餘價值輸出了地方，而西歐卻只能輸入剩餘價值。在古代，全球化為落後地區創造了機遇，使其有機會趕上經濟發達地區，與此相反，在當代全球化卻造成了南北的兩極分化與收入的更加不平等。(Chilcote, 中譯本：21)

從資料來看，在工業革命開始之前，南北之間的經濟差距小到幾乎可以忽略它的存在，我們可以說，南北發展差異在工業革命以前是個根本不存在的問題。舉例而言，在 1800 年西歐國家的平均國民生產毛額約為 212 美元，而我們所稱的第三世界則為 200 美元。(Braudel, 中譯本，534) 隨著工業革命的巨輪快速推動與殖民所謂的南北的經濟發展差距就開始越來越大。

三、十六世紀至二次大戰間

十五世紀新航路的開拓與新大陸的發現開拓了一個全球的經貿體系，並且隨著科技與資訊的傳播，這個世界經貿體系不斷的擴大。從最初僅侷限於歐洲到二次大戰前，這個經貿體系已經涵蓋了全球。

(一) 邪惡三角貿易的出現：國家不再是影響發展的唯一因素

隨著國際經貿體系的出現，世界勞動市場對勞動力需求日益上升，因此，一個以販賣勞動力的奴隸市場因而出現，且隨著英國資本主義的增長，十七世紀後世界的經濟重心逐漸由地中海沿岸移轉至北海地區。與此同時，奴隸貿易更加的發展起來，出現了惡名昭彰的「三角貿易」。奴隸販子將廉價的紡織品、酒和槍枝出售給非洲部落的酋長來換取當地的黑奴，之後其更用船將這些黑奴運至西印度群島，廉價賣給當地的農場主以換來其辛勤耕種的砂糖、糖蜜、煙草、染料等，然後將之運回本國，而從中獲取極大的利潤。(許介麟, 1994: 128)

西印度群島的砂糖殖民地、美洲南部的棉花栽培殖民地與西非洲甘比亞 (Gambia) 的奴隸貿易，是英國昔日舊殖民體制的重心。英國更是利用此一方式，繼續滲透世界各地，將自身的工業產品出售給殖民地國家和其他地區，而財富便由其他地區源源不絕的輸入英國，自此，一個國家或地區再也不能無視於國際經貿體系對其發展的影響與衝擊。

(二) 全球分工體系成型：南北垂直分工的形成

1763年英國在印度建立了東印度公司，其主要的活動在於開發印度資源為英國本土的工業提供原料，並且利用當地低廉而充沛的勞動力進行較為簡單的工業製造，並再以此來壟斷印度的進出口貿易。由於英國對印度財富的大肆搜括，再加上其對印度的剝削與掠奪也造成當地手工業的蕭條與破壞。如1769-1770年間英國在印度的廣大區域，為圖暴利。以囤積食米的方法來製造飢荒，迫使當地民眾必須以高價購買生活所需食米。（李文業，1998：65）這些累積財富的行為終使英國與法國、葡萄牙、西班牙爆發了一次又一次的戰爭，最後在英國擊敗了眾多的競爭者，成為唯一的海上強權後，一個以英國為中心的世界體系終於誕生。

無可否認的，像東印度公司這樣的殖民機構開拓了世界商品市場，為資本主義的全球貿易體系提供了助力。隨著資本主義體系的成型，隨之而來的則是世界分工的產生。殖民國家與殖民地之間逐漸型成了工業製成品生產國與原料供應國的關係，這一關係的產生不僅帶來的是經濟上的不平等的分工，而且還造成政治與文化上的依賴。在這層依賴關係中，被殖民地國家卻是完全處於被動。因此，原有的國家面貌在資本主義浪潮的衝擊下發生了驚人的改變，殖民地的政治與文化傳統也隨著原有的經濟關係解體變得支離破碎，來自殖民宗主國的文化隨著經濟勢力逐步地改變了殖民地的歷史傳統。

（三）帝國主義的產生

十八世紀後期，第一次工業革命先後在各主要資本主義國家完成。隨之而來的是交通、通訊和機械製造的突飛猛進，從而最終使機器生產成為資本主義生產的普遍現象。（Cipollia, 1973）十九世紀末，二十世紀初，資本主義開始進入希佛汀所謂的「壟斷」時代，1898年美西戰爭以後，資本主義的核心地區開始逐步進入所謂的帝國主義階段，為更為有效率的掠奪資源，此時北方國家改採以資本輸出替代商品輸出，宗主國與殖民地間不平等的貿易和分工形式得以更加鞏固。

第一次世界大戰後期的俄國革命會使得資本主義世界遭到沉重的打擊，在失去俄國此一廣大的市場後，各帝國主義國家更加大規模向亞非地區擴張，尋找有制的投資場所、商品出口市場和原料出口地，根據1938年不完全的統計，帝國主義在亞洲的投資總額超過110億美元以上。與此同時，殖民地經濟在服從於宗主國國家的經濟發展目的之下得到了畸形的擴張，比如在西非，從1909-1913年到1934-1938年，按年平均產量來計算，各類糧食作物分別增產42%、40%，個別糧食作物如玉米增產了95%，但宗主國所需的可可、咖啡與煙草則分別增長了5倍、10.8倍與3倍。（宋則行，1998：233、265）甚至在拉丁美洲，雖然其採礦業較為發達，但其加本身工業的基礎仍十分薄弱。

由於外國資本的大量投資，因而使得南方國家的生產、流通、金融與財政等，均被帝國主義國家給牢牢的控制著。帝國主義國家無止盡的貪婪更導致這些南方國家完完全全淪為宗主國剩餘資本的投資地、工業產品的出口地及原料的生產地。殖民地形成單一的農、礦業經濟，而其完完全全成為宗主國的經濟附庸。

殖民地與宗主國的關係，變成了農業國與工業國的分工關係，而這種極不平等的國際生產分工，也導致了兩者在經濟收入、國力長期得不到改善，並一直持續到今日，成為南北問題難以解決的根源。

四、戰後的南北問題

二次大戰間的國際情勢為南方國家的民族革命提供了前所未有的契機。二戰期間，一些為爭取民族獨立的殖民地便開始其反抗宗主國的鬥爭，戰後民族自決與獨立運動更是風起雲湧。隨著大部分亞非國家的獨立，南方國家逐步成為一股不容忽視的力量，這些國家為了爭取自身權益，持續的與北方國家展開一場又一場的鬥爭，並在此一過程中獲取了不小的利益。南北問題也在此時登上了國際舞台，開始成為重要的國際政經問題而受到世人注目。

（一）布列敦森林協議：未對南方國家的要求提出回應

雖然南方國家所要求的談判前提與談判條件未被當時的美英兩國所完全接受，但來自全球的 45 個國家還是在 1944 年的 7 月 23 日，也就是二次世界大戰即將結束的前幾天在美國的新罕布夏州（New Hampshire）的布列敦森林集會，會後決議成立維繫國際經濟秩序的布列敦森林體系，並且在布列敦森林體系下成立了國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）與國際復興暨發展銀行（International Bank for Reconstructure and Development, IBRD，此即日後的世界銀行, World Bank），作為布列敦森林協議的執行單位。與此同時，聯合國也成立「經濟暨社會理事會」（The United Nations Economic and Social Council, UNESC）期望成為推動國際經濟合作的重要協調單位。為了規範全球的貿易活動，美國的國務卿霍爾（Cordell Hull）甚至提議成立一個管理國際貿易的機構，此即國際貿易組織（International Trade Organization, ITO），最後卻因為各國的反對而作罷。¹但是作為協議一部份的關稅與貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）卻留了下來，²而發揮著世界貿易聯合國般的功能。

固然布列敦森林協議（Bretton Woods Agreement）在南方與北方國家的背書下誕生了，但在實際的運作中我們仍可看見南方國家的利益完全被北方善意的忽視。就以世界銀行的貸款制度來說，掌握貸款是否給予的權力是掌握在北方國家

¹ 對於國際貿易組織之建立，因各國利害不一而出現不同的意見。二次大戰後，西歐國家因為工業遭受戰火波及，所以希望在實行自由貿易之前先有一段過渡的管制時期，以恢復其生產力，同時也可避免國際收支的惡化；而落後國家則紛紛要求允許保護措施的存在，以發展國內經濟。而國際貿易組織胎死腹中的最主要原因之一是，主要的起草國美國國會對美國加入「國際貿易組織」未感興趣，且因涉及行政與立法部門在國際事務上權力分配的爭議，刻意杯葛，拒絕通過；事實上，全球僅有澳洲與利比亞兩國曾經通過哈瓦那憲章，見Joan E. Spero & Jeffrey A. Hart, *The Politics of International Economic Relations 5th edition* (New York: St. Martin's, 1997), pp.50~52 與 Harper and Brothers, *The United State in World Affairs 1945-1947* (New York and London: Harper & Brothers, 1947), p.385.

² GATT本身也未曾生效，而是藉著暫時議定書（Protocol of Provisional Application, PPA）而生效，見John H.Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* (Cambridge MA: MIT, 1989), p.32.

的手中，而其根據的原則並非依靠聯合國組織成立時的宗旨——主權國家一律平等的「一人一票」，而是依據出資多寡來決定。貸款的提供完全是依照北方國家的國家戰略來考量，因此，就不難理解為甚麼世銀提供貸款的主要優先考量是「市場經濟和增長型」的貸款了。(Bernecker, 中譯本, 33-24)

(二) 改善不平等的國際分工：南方國家並未成功

長期以來，南方國家作為北方國家的殖民地所形成的畸形產業結構，並沒有因為二戰後的去殖民化過程而結束。相反的，許多國家到了 70 年代還是維持著這種以出口初級產業為主的國際生產分工。以 70 年代中期為例，世界上 130 多個的南方國家中，以石油為主要的出口物品的國家有 19 個，而以礦產為主要出口物品的有 22 個。而許多南方國家還是以初級農產品為出口額的大部分，甚至有些國家竟高達 90%。與此同時，北方國家的出口產品反而是工業產品和高科技產品，以日本為例，其出口額中的 90% 是工業產品，而進口額中的 80% 以上是原料或是農牧產品。在經過了 20 多年的發展後，南方國家並沒有改善其高度依賴於北方國家，高度依賴於單一物品的現象，處境並沒有獲得明顯的改善。(Strayer, 中譯本, 187-189)

進入 80 年代，隨著南方國家科技水平的上升和產業結構的調整，他們對北方國家嚴重經濟依賴性值已經有所轉變，至 1997 年為止，南方國家的出口品結構中，工業製品的以占出口額的 60% 以上。(World Development Report 2000/2001) 光從數據上看，南方國家似乎已經擺脫數百年來的經濟畸形發展，但如果這些數據中扣除中國大陸、印度、巴西與東亞的台灣和韓國等工業新興國家的數值後，其實南方國家依賴於初級農產品與礦產品的地位並沒有甚麼變化。只有少數的新興工業體擺脫了貧窮與落後，進入了已開發國家，大多數國家的處境與地位一如戰前，甚至還有些國家變得比以前更加貧窮，進入所謂**第四世界**(The Fourth World)。依世界銀行的數據來看，世界上最不發達國家的數目已由 1989 年的 42 個增至 2001 年的 49 個，其佔發展中國家數目的近三分之一，世界上前 3 名鉅富的財產總額早已超過了世界上最貧窮 48 個國內生產總值之和。(請參考世界銀行網站)

(三) 石油危機與債務危機：發展幻想的破滅

1973 年石油輸出國組織 (Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC) 在無預警的情況，突然宣佈提高石油的價格，一時之間，國際政經秩序大亂。在不久之後，北方國家憑藉著較為優異的國際政經調控體系，開始了緩步的在經濟復甦的道路上前進。與此同時，許多南方國家自此卻陷入了長期的經濟低迷之中，以借債來彌補石油上漲所造成的財政缺口以發展工業，不久之後它們又發現其陷入了一不可知的深淵之中，此即以債養債最後陷入了債務危機之內。

為何南方國家的發展宏圖走的如此的不順利，其主要的原因在於南方國家大多數財政拮据和資金嚴重短缺，無法為自己的經濟發展累積必要的資金。它們

要發展經濟，僅從有限的出口中得到的收入是遠遠不夠的，除了吸引外資和接受援助外，就必須從國際市場借款。然而國際金融市場幾乎完全操控在北方國家和其集團手中，它們力圖通過向發展中國家移轉資金，左右發展中國家的發展方向和進程，並謀取巨額的利潤和利息。

1970年代以來，由於許多北方國家受到經濟成長趨緩而改取緊縮的財政政策，以應對國內日益高漲的通貨膨脹，以致官方發展援助在資金移轉中的比重不斷下降，遂使條件苛刻的私人商業性貸款的比重上升。私人商業性貸款不僅償還期短，而且利率很高，大大加重了南方國家的還本付息的負擔，使他們陷入借新債還舊債的惡性循環中。再加上石油輸出國組織石油上漲所造成的財政缺口，使得南方國家必須借入更多的錢來彌補國際收支。南方國家爲了借新債來彌補國際收支的逆差，不得不接受債權者的各種嚴苛條件，甚至被迫調整各國原本的財經政策。

五、國際政治經濟學者對南北問題的觀點

對於第三世界國家發展之所以落後的原因，一般而言可以分成下列三種看法：

（一）新自由主義的觀點：南方國家的不自愛

新自由主義學派對於現有的全球結構，影響了第三世界國家的發展，並沒有否認。但是它們認爲，整體而言，目前的全球結構並不會阻礙第三世界的發展，反而是有助於其未來快速的發展。例如，同樣是增長國民生產毛額兩倍，英國使用了五十年，美國四十七年，南韓十一年，而中國大陸只用了七到八年。這是由於，第一、在現今的全球體系中，科技的發展快速，使得國家發展所需的科技變得更爲廉價與快捷，減少了國家發展所需的資本與時間；第二、今日的資本比較以往更容易獲得；第三、先進國家市場的存在，提供了第三世界國家得以輸出其產品，不僅是資源豐富的國家可以因此謀利，沒有資源的國家，如台灣、南韓等，也可以經由代工或發展高科技產業而獲得利潤。

因此，新自由主義者認爲，先進國家的存在，對於南方第三世界國家是有利的，北方國家提供了資本與市場，使得南方國家得以快速的成長。第三世界國家應該積極地參與世界經濟，並掌握其所提供的利益。第三世界國家也應該開放科技與資本的進口，並主動地追求全球的市場。

新自由主義者還認爲，西方國家的富強來自於辛勤勞動的結果，是科學發明和技術創新、管理和組織效率以及經濟規模發展的結果，同時也與自由民主的政治制度有關。他們認爲第三世界的落後發展是第三世界的錯誤發展政策所引起的，他們並且認爲第三世界的國家精英不首先戰勝本國的貧窮，不願意進行徹底的結構變革與阻止腐敗，任何先進國家對其的經濟援助都是白搭。例如 1990 年代喀麥隆的一位女性經濟發展學者阿卡塞爾·卡布（Axelle Kabou）就曾對非洲之所以貧窮在於其被西方掠奪的迷思加以反擊，她認爲非洲的貧困在於那裡的政治精英的貪婪、無知與軟弱無能。（Bernecker，中譯本，187-189）

(二) 第三世界學者的觀點：北方國家相煎太急

結構主義學者認為第三世界的落後發展主要來自於資本主義的國際體系所導致的不平衡交換條件而引起的。因此，第三世界要跳脫發展落後的窘境，必須先對資本主義體系做出重大的改革。

在國家發展策略方面，有的國家採取「**進口替代**」(import substitution) 簡略，即國內書可能的製造出與傳統上需要進口一樣數額的政策，對於某些進口品採取高額的關稅或增加額外的障礙，以鼓勵本地的產業部門。另外，政府亦透過補助與其他政策，甚而有時直接採行國有政策，來支持其初期產業。到了 1980 年代，此一政策也被普遍接受為不可行的政策。

1970 年代，有的國家則採行極大化的「**自力更生**」(self-reliance) 政策，即它們充分認知到西方強大的經濟滲透力是無法避免，與西方發展關係更是無可迴避，如何在最大可能獲利範圍內與西方國家交往，則成為當時政策的思考重點。極大化「自力更生」政策之一的落實則是將外國擁有的企業收歸國有，例如產油國在 1970 年代完成接收大部分多國籍的石油資產。另外，某些第三世界國家將私有土地、私有產業收歸國有，以進行土地、政治財富的再分配為名，進行對本地更多的控制。

與採行「進口替代」或極大化「自力更生」政策的同時，南方國家一方面嘗試建立自己所屬的經濟共同市場，另一方面則轉而進一步譴責北方已開發國家，並要求國際上的援助，它們要求全球資本體系必須作根本性的調整。

在建立共同市場方面，如拉丁美洲自由貿易協定、東非經濟共同體、安地斯條約、加勒比海共同體等，希望藉由擴大生產，進而參與國際競爭。但由於成員國之間的歧異，因此效能不彰。

在挑戰全球資本體系方面，早在 1955 年，27 個第三世界的國家領導人即在印度尼赫魯 (Nehru) 的領導下，在印尼的萬隆成立了第三世界的「不結盟運動」(Nonaligned Movement, NAM)，代表著反抗美蘇超級強權壓力下的集體力量。隨著去殖民化的發展，第三世界國家相繼獨立，使得聯合國的組織結構也發生了變化。一些由第三世界國家在 1964 年成立的「**七七集團**」(G-77，目前會員已有 133 個國家)，企求以集體的力量來增加其在聯合國內的談判力量，用以向北方富有國家爭取較有利的商業利益。

例如 1969 年的《皮爾遜報告》(Pearson Report) 就支持了這種的譴責，這份報告還把發展援助的危機強烈的歸咎於提供援助國家所謀求的利益。由此歸結出必須改善貿易條件的要求，如在聯合國所宣佈的四個「發展十年」的第一個「十年策略」便強烈指出，貿易是經濟發展的主要手段，因而 1960 年代國際經貿會議第三世界的口號經常是「貿易而非援助」，並在 1973 年於阿爾及利亞舉行的不結盟高峰會議中，要求建立**國際經濟新秩序**(New International Economic Order, NIEO)，包括要求改變 IMF 的特別提款權、優惠待遇制度的擴展、發展債務減輕計畫、增加南半球的研發能力與技術轉移、對多國籍企業進行國際管制、提供援

助等等。但是，北方國家的反應並不熱衷，「國際經濟新秩序」也就成爲了一個1970年代的國際政治經濟學的名詞了。

（三）國際機構的觀點：南北雙方均有責任

國際組織的專業人員與技術的統治者，雖然贊成工業國家所提的發展政策，但亦認爲如果先進國家對第三世界的任何援助計劃，缺乏明確的目標與方法來實踐，則第三世界的落後發展，將是不可避免的。雖然這種觀點聽起來過於技術至上，或是過分的強調銀行家的看法，而忽略其他關鍵因素如法律和行政的配合條件、人力資本的投資、環境與資源的保護等等，是一國賴以持續發展的前提。但不可否認的自二次大戰結束後，來自西方國家不論是公共的亦或是私人的投資就高達數百億美元，而其取得的成就通常是少的可憐來看，我們也不能一味的否定他們的思維。

以上三種觀點各有其支持者，隨者冷戰的結束與東亞經濟的崛起，目前已開發國家的精英與開發中國家的精英對第三世界之所以落後的原因，越來越傾向新自由主義的看法——即內部因素造成其落後與貧窮。

也有學者認爲國際經濟機構的政策錯誤亦造成第三世界國家的落後與貧困。學者史蒂格茲（Joseph E. Stiglitz）即認爲，國際貨幣基金、世界銀行等，按照華盛頓共識（Washington Consensus）中對轉型經濟體的主張與要求都是有問題的。（「華盛頓共識」為：國際貨幣基金和美國財政部支援改革時的一些條件。其要點為開放市場，撤銷對貿易和金融的限制；出售國有資產和國營企業私有化；穩定幣值以及節縮政府開支以平衡預算）從現在的已開發國家的歷史經驗來看，它們一方面推動現代化的革命（不論是至上而下或是至下而上），另一方面也在初期階段採行保護主義政策，這兩者均是它們得以成功加入世界經濟體系並取得優勢的前提。（Stiglitz, 2002）

另外，國際性的政治性因素也有其重要性的影響。從東亞國家的經驗更顯示，由於它們在冷戰時期是西方國家遏制蘇聯擴張戰略中的一環，西方，特別是美國，爲了鞏固此一聯盟，東亞國家被允許在經濟政策上有某種程度的自主性，並在進入以美國爲主的中心國家市場中擁有相對的自由。也就是說，外在的安全問題，使得東亞國家得到了來自美國的動力，也使得使東亞國家不止是被資本主義剝削，反而藉由美國的戰略需要，而促進了國家的發展。由於拉丁美洲並沒有在冷戰時期扮演如此類東亞國家的戰略角色，西方對於拉丁美洲的作法，也自然地陷入資本主義剝削的情境。至於非洲，更是東西冷戰的極外圍地區，它們也就更沒有機會得到兩大陣營的戰略經濟挹注。

六、戰後歷次國際會議對南北問題的看法

一個完全公正的國際經貿互動，從來就不存在於世界經貿體系。二次大戰後的國際經貿談判焦點均在於，如何解決北方的工業國家與南方的發展中國家間一直存在的利益衝突。北方國家所關心的是維持現狀及確保自己的出口市場，而

南方國家所要求的則是改善其出口產品的市場，提高與穩定其出口價格，以及從整體上提高它們在國際貿易中所佔的比率。

(一) 從 GATT 到 WTO：被遺忘的南方

1980 年代以來，工業製成品與初級農產品之間的價格差已經嚴重的損及了南方國家的利益。根據 GATT 1988 年所做的統計就可以明白的看出，1988 年世界商品價格上漲了 28%，其中工業製成品上漲了 33%，而初級農產品僅上漲了 2.7%。80 年代許多初級農產品的價格甚至下降到戰後的最低水平，其中咖啡、可可、茶葉與棉花的 1988 年的價格與 1980 年相比分別下跌了 37%、51%、33%，發展中國家為此蒙受了巨大的損失。

若以全球貿易額的流量來看，1980 年已開發國家間的貿易額占全球總貿易額的 83.8%（包括已開發國家間與已開發國家與開發中國家間），而開發中國家間的數字僅有 9.0%，1985 年此一數據為 86.1% 與 9.0%，1990 年此一數據是 88.7% 與 9.6% 而 1995 年此一數據略為升高成 84.7% 與 14.1%。³

雖然發展中國家面臨如此嚴峻的國際情勢，但 GATT 歷屆的談判與後來的世界貿易組織（WTO）卻沒有對此作出積極與有效的措施。在 1966 年的甘迺迪回合（Kennedy Round），北方國家才在南方國家的壓力下，承認了對發展中國家最寬鬆的特殊條款，在協定中增加了對南方國家有利的出口收益，把原料價格穩定至一個適當的水準，並且改善南方國家進入國際市場的通口，免除發展中國家對工業化國家降低關稅作出相對回應的義務，此即後來所形成的「**普遍化關稅優惠制度**（generalized system of preferences, GSP）」（GSP 制度乃指已開發國家對於來自開發中國家（包括低度開發國家）的進口產品給予降低或免除關稅之優惠待遇，惟依規定應符合普遍性、非互惠性及非歧視性原則），並要求聯合國召開「**聯合國貿易及發展會議**」（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD），以維護南方國家的利益。但是，普遍化關稅優惠並沒有被真正完全的「普遍化」執行，一些工業化國家仍舊基於自身的需要，與個別國家簽署相關優惠協定。例如，歐洲共同體國家與其前殖民地國家即簽署「洛美協定」（Lome Convention），給予六十八個「非加太國家」（African Caribbean and Pacific States, ACP States）特殊的優惠，這使得沒有在洛美公約中的第三世界國家的利益受到排擠與忽視。

1994 年烏拉圭回合（Uruguay Round）談判最後在南方國家與北方國家的爭執中閉幕了，雖然在會議中北方國家對南方國家所關心的農產品補貼問題與非關稅障礙做出了有利的讓步。但根據經濟合作與發展組織的推測，這個貿易協定的主要受益者是歐盟、中華人民共和國、美國、日本和部份的東南亞國家。且經濟專家一致認為，這次會議的大輸家是上述國家之外的發展中國家。假如沒有良好的配套措施的話，這些國家將因短期或中長期的進口糧食上漲而加重負擔。更重要的是，發展中國家根本不能從服務業貿易的自由化中獲取任何的利益，可是

³ 數值總合並非一百，是由於共產國家沒有列入計算的因素，並非是以其他方法對國家區分或是發生錯誤資料來源：IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, various year。

卻必須承擔更加嚴格保護專利而產生的費用。(Bernecker, 中譯本, 57-58) 發展中國家想要藉由國際貿易組織來有效的對付工業國家無理由的貿易懲罰, 也是同樣的微乎其微。

(二) 聯合國貿易發展會議：聊被一格

聯合國貿易發展會議的目標, 在促進世界貿易和世界經濟成長此與關貿總協定的目標頗為一致, 但是其在發展政策、貨幣政策、半成品和成品貿易以及技術轉讓的重點更表明了, 其為發展中國家的利益著力更多。因此, 其常被稱為發展中國家的「工會」、「喉舌」或是「論壇」。雖然「普遍化關稅優惠制度」是由經濟合作與發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development; OECD) 提出, 並經甘迺迪回合的追認, 這原本是使發展中國家獲得更好的市場機會與制度, 但卻從來沒有獲得原來所期望的協議形式。聯合國貿易發展會議的建議被西方先進國家視為不具約束力的口頭協議, 而以蘇聯為首的社會主義集團又更將發展中國家的困境推到以市場經濟為導向國家的頭上。因此, 歷屆的聯合國貿易發展會議均被視為國際大拜拜, 無論是取消工業國家所設置的非關稅障礙或是解決日益嚴重的債務危機都只是口頭說說而已。

聯合國貿易發展會議在成立之初及確定了要改變世界的宗旨, 但是它卻被世界的現實所改變了, 這可從 1996 年在南非米蘭德所召開的第九屆大會中所得到的結論是: 聯合國貿易發展會議將來的活動必須在市場經濟為基礎的前提下進行。(Bernecker, 中譯本, 44), 發展中國家自此再也不能拒絕西方國家對於資本主義運作規則的要求了。

從結構面來看, 無論是作為關貿總協定或是世界貿易組織的對立面, 亦或是與北方國家定期召開會議的管道, 聯合國貿易發展會議應該是有其存在的意義, 但是其可拿上檯面來稱許的成就卻是異常的少。造成這種原因, 主要是由於談判過程所衍伸的許多問題使得問題複雜化, 機構的遲鈍使得效能有限。最重要的原因在於該會議的決議並不具有約束力。另外發展中國家之間的差異, 也會使想要制定一體適用的要求更是難上加難。把聯合國貿易發展會議批評為「做不出任何決定的機構」, 或許是中肯的。北方國家在面對聯合國貿易發展會議的要求時秉往往也是用「拖」字來推遲該會議的要求。

(三) 債務危機：北方對南方的另一次掠奪

北方國家除了在經貿層面與南方國家有著激烈的衝突外, 在 80 年代期間沒有像債務危機般的事件衝擊著南北關係。多少年以來債務問題一直是困擾著南方國家經濟發展的重要因素。首先就債務的總額來看, 南方國家的債務總額非常巨大, 甚至逐年遞增, 以危機爆發之初的 1982 年來看, 南方國家的外債總額已高達 8266 億美元, 1986 年此一數據略有下降但也高達 7534 億美元, 至 1990 年此一數字迅速激增至 1 兆 3366 億美元, 相當於該年南方國家 GDP 的 45%。1995 年此一數字已超過 1 兆 5000 億美元, 而到 1999 年 6 月此一數字更激增到 2 兆

5000 億美元，就 1980 年到 1997 年南方國家的外債激增了 260%。其次就地區來看，外債在南方國家內的分布也是極不平均的。負債最多的拉美地區，在 1990 年其外債約占南方國家外債總額的近三分之一，而非洲地區的外債則相對較少，1994 年外債總額僅 2900 億美元。

近年來南方國家外債總額激增的原因不外乎國際與國內的幾個因素：

首先，就國際層面來說，南方國家債務激增的重要原因與石油美元脫不了干係。自 70 年代後國際間的官方援助大量減少，因而南方國家發展急需的資金只能從民間銀行或信貸機構中獲得，而民間銀行又因石油美元的存入而樂於將此一筆金錢借出。然而私人信貸的利率常常遠高於官方中長期的貸款利率，而且信貸週期甚短，如此往往加劇了南方國家的負擔。另外美國 70 年代末 80 年代初的高利率政策，也是導致這次全球債務危機的重要原因之一。

其次，就國內因素而論，這些南方國家往往藉由舉債來盲目追求國家的經濟快速發展，而且其計劃往往浮誇不實，致使許多工程項目未能產生實際的效應，加上人謀不臧，常使得計劃的美意落空。還有部分國家常把借回來的資金用於購買奢侈的進口品與軍火，這更使得南方國家的外債一發不可收拾。

許多的研究更指出，南方國家的債務危機根本上就是北方國家對南方國家的再一次掠奪，因為在此一時期資本的淨流動是由南方國家轉移至北方國家，這就好比是一個身體不強健的人而仍需輸血給健康強健的人，如何能夠恢復自己的體力。雖然北方國家對於南方國家有技術援助與私人的捐贈，但是相對南方國家的大量資本流出，顯得有些杯水車薪之感。

債務問題不僅成為南方國家沉重的負擔，也間接影響到北方國家的經濟增長。為了自身的利益，也為了防止南方國家的債務危機衝擊到國際金融市場，以美國為首的北方國家也先後推出了所謂種種援助南方國家的政策，諸如貝克計劃（Baker Plan）與布雷迪計劃（Brady Plan）便是此一思維下的產物，但這些計劃都不能實質上改善南方國家的實際情況。（「貝克計劃」指的是：1985 年美國財政部長貝克所提出，要求拉美債務國家實行國有企業私有化；減少政府對經濟的干預；進一步開放資本和股票市場；放鬆投資限制，為本國和外國投資者創造更好的投資環境；實行貿易自由化和進口管制的合理化；改革稅收體系和勞動力市場，以及改正價格扭曲現象，以此作為進行債務談判的條件。布雷迪計劃則是 1989 美財長布雷迪提出、建立在貝克計劃基礎上的減債方案。）

七、未來發展：明天不一定會更好

（一）敵人的消失：北方國家寧願自掃門前雪

隨著蘇聯的解體，北方國家最引以為患的安全問題獲得了一定的紓解，因此，關於南方國家所要求的國際政經新秩序，也從其日常行事曆上的優先順位產生了變化，這可從美國、歐盟的援外政策中看出一些端倪。根據經濟合作與發展組織公佈的數據來看，1997 年經濟合作與發展組織國家所提供的官方發展援助僅有 498 億美元，比起 1996 年的 579 億美元足足減少了 14%。且從 1992 年到

1997 年，先進發展中國家對開發中國家的官方援助足足減少了 20% 以上，甚至在有限的援助中附帶了苛刻的政經條件。

1999 年 6 月西方七大工業先進國會議（G7）僅決定減免世界上最貧窮的 36 個國家 700 億美元的債務。對那些被債務壓的喘不過氣來的南方國家而言，北方國家的善意僅是杯水車薪而矣，而且這些減免債務的計劃後面還附帶一些政治條件，如童工條例、人權條例等。

（二）國際直接投資的缺乏：產業的改良與調整困難

如果說資金與技術是南方國家經濟發展的兩個重要支柱的話，那麼南方國家恰好缺乏這兩項要素。對廣大的南方國家而言，1980 年代可為失去的 10 年，進入 90 年代後，南方國家與北方國家間的差距並未因南方國家採行北方國家經濟政策的建議而有削減，相反這種差距卻不斷的擴大。這種差距的明顯出現在流入南方國家的國際投資比起 1970、1980 年代大幅的減少。以非洲為例，根據聯合國貿易暨發展會議公佈的數據為例，1994 年流入非洲國家的外國直接投資（foreign direct investment, FDI）約有 50.84 億美元，但 1995 年此一數字降至 47 億美元。而且國際直接投資的分布比例在地理上大部分集中在亞太地區，以 1996 年為例，該年的流入南方國家的國際直接投資約有 1290 億美元，但當中約有 810 億美元集中在亞太地區，尤其是中國大陸。

而發展中國家吸引外資減少的因素主要的原因有下列幾個：一是經貿區域化的出現，使得已開發國家往往在自己的區域內的已開發國家投資，從而減少其在開發中國家的投資；（Held, 2000: 203）二是部分開發中國家投資條件的持續惡化，從而失寵於西方的民間銀行與國際信貸機構，從而使其能獲得的貸款自然減少，比如 1997 年亞洲金融風暴（Asian Financial Crisis）後的印尼便是一明顯的例子；其三是許多的官方援助往往附帶嚴苛的條件，因而使得許多發展中國家望之怯步。

如今，發展中國家所擁有的直接投資佔全球直接投資的比例日益下降，以及國際直接投資地理分布的不均，嚴重的影響了南方國家產業結構的調整與優化、生態環境的改良與技術水準的提昇，而此種結局最後亦會影響到經濟全球化的進程和全球生態條件的惡化，進而影響到北方國家的繁榮與未來。

（三）南北問題引發的社會後果：人類安全受到違害

生態問題、貧窮與飢餓、人口過度成長、難民與移民的遷移等問題都成為南北經濟不平等發展下的問題，在南北問題仍沒有看到解決的曙光前，這些問題仍舊存在著，並以不同的面貌影響著人類的安全。

在生態問題方面，貧窮、債務，加上錯誤的產業導向發展政策，如「徹底賣盡」的政策，就可能導致全球生態系統的崩潰。生態問題反映在下列四方面：第一、熱帶雨林的毀滅。第二、非洲沙漠的擴大。第三、原始區域的現代化。第

四、第三世界大城市生活品質低落。南方國家的債務往往使得生態問題變得更難解決，這是因為，一方面，貸款所資助的往往是危害環境的大型計畫；另一方面，第三世界往往只能以出售自然資源來還債。再加上第三世界政府常因暴利和自利而漠視此種情形，甚至奪取土地，令情況更無法收拾。結果第三世界陷入了惡性循環當中。

在人口過度成長方面，大都市大多是人口成長集中的地區，其原因在於農村人口大量流入都市，以尋求工作機會。另由於宗教、文化、家庭傳承、經濟勞動力需要等因素，節育計畫不易在第三世界中推行。另外，由於貧窮，不良的生活環境，使得兒童無論在生活或教育上，成長的過程都顯得非常艱難，童工問題更容易使得兒童在身心發展上容易受到傷害。婦女更是貧窮所帶來的另一群受害者。傳統的社會規範已使得婦女的地位受到壓抑，隨著科技愈進步，這一群本來就無法走出家庭的婦女面臨到更不幸的未來。北方富有國家所進行的綠色革命使得婦女生產的物品漸失去其價值，地位變得更低。

在人口移動方面，貧富間的差距，也造成了人口的流動。一方面，人口從南半球流向北半球；另一方面，人口從農村流向城市。被迫性難民的移動，增加接受難民國家的負擔，自願性移民引發了第三世界具教育與有能力的人口流失，而再進一步減弱了南方國家的未來競爭力。

（四）南北問題持續惡化：知識經濟世界的圖像

經濟上的鴻溝實際上已經存在許久，只是如今這一差距正因知識經濟的出現而越拉越大。在如今的知識經濟時代，高科技、高技術的產品已經成為國際貿易重要商品的今日，知識差距的持續擴大將使得南方國家在國際貿易中處於更不利的地位。（World Development Report 1998/1999：Knowledge for Development）與北方國家比起來，它更造成兩者在科技力量、國民素質與綜合國力差距的更加擴大，如此之結果更使得兩者的差距如滾雪球一般的不斷擴大。但南方國家想要改變此一處境，絕不是一件輕鬆的事情。

對較不發達的南方國家來說未來的挑戰將是巨大的。在經濟上，未來其面對的仍然將是北方國家所支配的國際經貿體系，而其中原料貿易的價格勢必會一再的波動；在人口統計上，未來南方國家的最大挑戰將在於如何遏制人口超高的成長率，打破貧窮的均勢；在文化方面，如何平衡「西方價值」與「傳統理念」的衝突，尤其是南方國家早已被西方媒體和宣傳攻勢所壓倒、吞沒；最後則是大部分南方國家必須重新進行「**國家形塑**」（Nation Building）的過程，將一個分裂的社會重新建構一個新的共同體。

南方國家的發展問題並非一日形成，解決起來當然非一日之功，因此，南方國家還有一段很長的路要走。從歷史的發展來看，只有南方國家經濟實力發展壯大時，南北關係才可能會有實質性的進展。南方國家若最終要建立國際經濟新秩序，促進國際經貿秩序朝有利於自己的方向發展，關鍵是改善決策與行政體系

及能力、建立廉能政治、增加自己的經濟實力，如此才能提高自己在國際政經秩序中的地位與影響力。

問題與討論：

- 一、資本主義與南北問題形成的關係？（結構面的探討）
- 二、帝國主義與南北問題形成的關係？（政策面的探討）
- 三、國際政治經濟學中的新自由主義者與結構主義者對於南北問題的看法？
- 四、你個人支持新自由主義或是結構主義者對於南北問題的看法，請述明理由！
- 五、戰後歷次國際經貿會議對於解決南北問題的貢獻？
- 六、南方國家外債不斷增加的原因？
- 七、南北問題所產生的社會後果？
- 八、南方國家很難吸引外資的原因？
- 九、南北問題未來解決的展望？
- 十、你個人認為南北問題應該朝甚麼樣的方式解決？

參考書目：

- Amin, Sami. 1986. *Unequal Development :An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism* New York : Monthly Review Press, 中文譯本：高銛譯，1990，《不平等的發展：論邊陲資本主義的社會形構》，台北：桂冠。
- Bernecker, Walther L. *Port Harcourt, 10 November 1995 : Aufbruch und Elend in der Dritten Welt.* 中文譯本：朱章才譯，2000，《第三世界的覺醒與貧困：1995・11・10 哈科特港》台北。
- Braudel, Fernand. 1985. *Civilization and Capitalism, 15th-18th Century.* London: Fontana Press 中文譯本：施康強、顧良譯，1998，《15 至 18 世紀的物質文明、經濟與資本主義（卷三）：世界的時間》，台北：貓頭鷹。
- Chilcote. Ronald H. 1999. *The Political Economy of Imperialism: Critical Appraisales.* Boston: Kluwer Academic Publishers. 中文譯本：施楊譯，2001，《批判的范式：帝國主義政治經濟學》，北京：社會科學文獻年。
- Cipollia, Carlo M. ed. 1973. *The Fontana Economic History of Europe : The Emergence of Industrial Society (1, II) .* London: Collins Press.
- Harper and Brothers, 1947. *The United State in World Affairs 1945-1947.* New York and London: Harper & Brothers.
- Held, David and Anthony Mcgrew and David Goldblatt and Jonathan Perraton, 2000. *Global Transformations: Politics, Economic and Culture.* London: Blackwell Publishers Ltd.
- IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, various year。
- Jackson, John H. 1989. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations.* Cambridge MA: MIT.
- Plunket, L. 1927. *A History of Europe.* London: Oxford at the Clarendon Press.
- Spero, Joan E. & Jeffrey A. Hart, 1997. *The Politics of International Economic Relations.* 5th edition. New York: St. Martin's.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and Its Discontents.* New York: W.W. Norton, 中文譯本：李明譯，2002，《全球化的失落與許諾》，台北：大塊文化。
- Strayer, Joseph R. & Hans W. Gatzke, 1973. *The Mainstream of Civilization Since 1500.* New York: Harcourt Brace Jovanovich, 中文譯本：陸盛譯，1993，《西洋近古史：下》，台北：五南。
- United Nations. 1999. *United Nations Development Programme 1999.* London: Oxford University.
- World Bank, 1998. *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development.* London: Oxford University,

World Bank, 1999. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. London: Oxford University.

世界銀行網站 <http://www.worldbank.org>.

宋則行、樊亢著，1998，《世界經濟史：中》，北京：經濟科學出版社。

李文業，1998，《印度史：從莫臥兒帝國到印度獨立》，遼寧：遼寧大學出版社。

許介麟，1994，《英國史綱》，台北：三民書局，三版。

進階參考資料：

John H. Perkins, 1997. *Geopolitics and Green Revolution*. New York: Oxford University Press.

Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton, 中文譯本：李明譯，2002，《全球化的失落與許諾》，台北：大塊文化。

Amin, Sami. 1986. *Unequal Development : An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism* New York : Monthly Review Press. 中文譯本：高銛譯，1990，《不平等的發展：論邊陲資本主義的社會形構》，台北：桂冠。

Bernecker, Walther L. *Port Harcourt, 10 November 1995 : Aufbruch und Elend in der Dritten Welt*. 中文譯本：朱章才譯，2000，《第三世界的覺醒與貧困：1995·11·10 哈科特港》台北：麥田。

David S. Landes, 1999. *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: W. W. Norton.

Stallings, Barbara & Wilson Peres. 2000. *Growth, Employment, and Equity*, Washington, D.C. : Brookings Institution Press 中文譯本：江時學等譯，2002，《經濟增長、就業與公正》，北京：中國社會科學出版社。