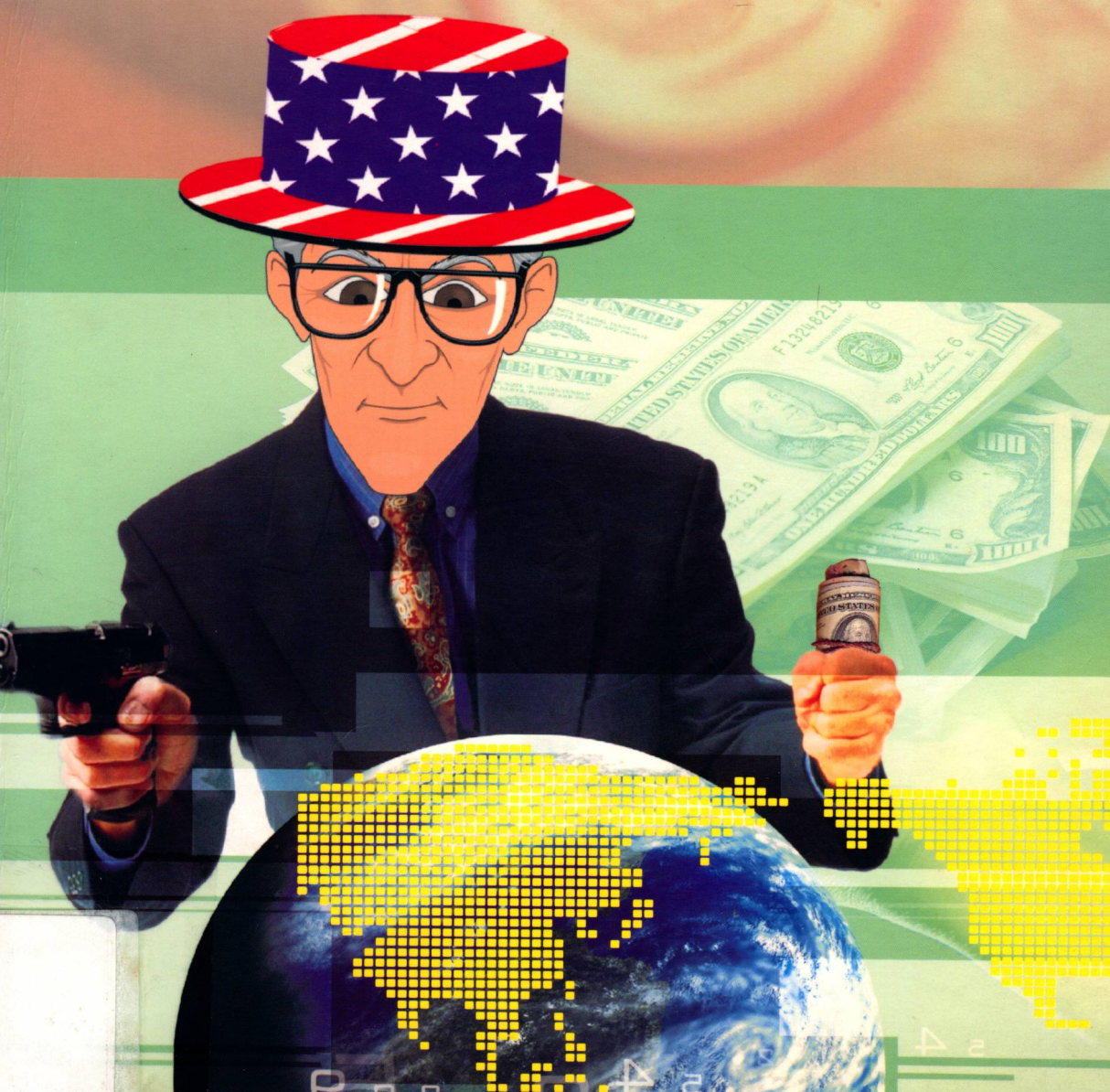


「外援」的政治經濟分析——

重構「美援來華」的歷史圖像（1946-1948）

李文志 著



V821.11
20065

世 日

「外援」的政治經濟分析

重構「美援來華」的歷史圖像（1946-1948）

李文志 著



「外援」的政治經濟分析——

重構「美援來華」的歷史圖像（1946-1948）

李 文志 著

初版.—台北市：憬藝企業，2003[民 92]

面； 公分

ISBN（平裝）

1.

「外援」的政治經濟分析——

重構「美援來華」的歷史圖像（1946-1948）

著 者：李 文志

出版者：憬藝企業有限公司 發行人：王 如鈺

地 址：221台北縣汐止市福德一路 392 巷 42 弄 2 號

電 話：(02)2694-0063 電 話：(02)2694-7061

郵政劃撥：17825857 戶名：憬藝企業有限公司

□2003（民 92）年 12 月初版一刷

行政院新聞局局版台業字第 5986 號

定價：NT220 元（缺頁或破損的書，請寄回更換）

ISBN：986-80185-1-X

自序

「金錢外交」、「凱子外交」等帶有負面意含的詞彙，是近年學界及輿論討論台灣外交時常用的指稱。事實上，在國際上仍以主權國為主軸的官方外交，本來就涉及國家利益的交換與攻防，除非你能完全抽離於這場遊戲規則早已被設定的戲碼；否則，論者如何能自恃站在優勢的道德位階，批判地頤指國際情勢的現實及行事者的無能，然後，往往又再補上一句「人在江湖，身不由己」，以為自身論述作「二階轉進」的道德性救贖！其實，這不是願不願意的想念，而是能不能的問題。

就如同馬基維利(Niccolo Machiavelli)在「君王論」(The Prince)中所言「君王的行動中，目的使手段成為合理合法的」，這是因為「他意在幫助共善而非自身，也就是幫助共同之祖國...明智的理解絕不會譴責超越一般常態之外的行為...」(見於馬基維利的『李維羅馬史論』(Discourses on Livy))。馬基維利這一現實主義式(realist)論述所予後人的意義是：政治是超越於人性道德與良善之外；亦即，在政治的場域中有其勝出的自主邏輯，不然，反將遭致毀滅性的結果。當然，這並不是說國家的外援政策可因此就不被評斷，而是必須放在政治—而非倫常道德的系絡中進行論辯。的確，外援並不是國家外交的全部，而且也不應是如此，其間的差異及考量主要在國家進行外援時，估算其付出的成本及取得利益是否值得，而這就涉及非常複雜的形勢判定與主觀的認知及界定了。無疑，

這部分亟需於公共論壇中進行深入而廣泛的討論。

近年有感於台灣艱困的外交處境及每與他國建 / 斷交即有「凱子外交」與「金錢外交」之譏與批評，使人深覺須對此一仍將持續存在的課題進行有系統的思辯，尤其是還原「官方援助」的政治本質，讓問題的討論及解決得在有意義的架構中進行著，而非流於「逢外援就必反」的思路。這樣不但太過簡化問題的意義與影響，也昧於國際間依然盛行的各種官方外援政策的事實。本書選定「重構二次大戰後美援來華」的主題，除因二次大戰後美援是當代國際外援政策的始軀，故應回歸歷史尋求最重要的素材外，也是作者為解國民（黨）政府為何退居台灣的歷史疑惑，另外也得延續多年前的即已書寫的部分材料。而且，為了教學及寫作的需要，乃思將多年再積累的資料及心得付梓印出，希望假「拋磚引玉」而讓國內能出版更多更優秀的相關專書，讓外援議題的論述能自成園地而生機蓬勃，有助於推進對此類問題的思考。

本書的完成首須感謝暨南大學提供個人優秀而穩定的工作環境，能在「暨大國家公園」進行研究與教學實是人生一大幸事！另外，要感謝的是多年來啟蒙及提攜個人學術生涯的諸多學術界先進及老師；尤其是，台大政治系 13 年的求學及「國家政策研究中心」8 年的歷練，更是個人得以繼續前行的重要依憑，而許介麟與蕭全政兩位指導老師的教誨與期許仍歷歷在目。還有，若無老友雲程及暨大公行所與東南亞所許多

可愛研究生的鼎力幫忙，這本書恐怕還躺在磁碟檔案中，不知何時才能見光！當然，更要感恩一直支持及扶助我的父母及家人，沒有他們不辭辛勞地付出實難想像如何走出重病的三年！最後也是最重要的是，感謝祐護及引導我的「玄關宮」神靈。人生的際遇真是奇妙，大師，這麼多年來真得謝謝您，特別是賜我一個這麼美妙又令人充滿期待的欣霏！

李 文 志

埔里 暨南大學

2003/12

作者：李文志 國立台灣大學政治學博士

現職：國立暨南國際大學 公共行政與政策學系 副教授(2002/08—)

經歷：國立暨南國際大學公共行政與政策學系 助理教授(1997/08—2002/07)

財團法人國家政策研究中心 政策研究員(1990/01—1997/07)

國立空中大學兼任講師、副教授(1989/08—1997/07)

研究領域：

國際政治經濟學、亞太區域研究、美國的亞太戰略與台灣外交等相關領域。重要著述見於「政治科學論叢」、「問題與研究」、「東吳政治學報」及「理論與政策」等期刊及專書論文三十幾篇，包括：

「杭亭頓的戰略思想與美國全球戰略的關係的關係」、「海陸爭霸下亞太戰略形勢發展與臺灣的戰略思考」、「台灣『南向』世界觀之建構—海、陸爭霸的觀點」、「美國競逐亞太價值版圖的戰略論述與攻防：知識與權力動員的觀點」、「第二軌外交的內涵及對臺灣的意義」、「中共的亞太戰略—海洋戰略的開展與挑戰」、「亞太安全體系發展與台灣的策略分析」、「亞太經濟合作會議（APEC）的發展趨勢與政府決策架構的調整」及「台灣的亞太戰略：南聯、西和、北進」等論文。

出版及主編專書：

《後冷戰時代的美國亞太戰略：從扇形戰略到新太平洋共同體》、《社會科學在臺灣》、《劇變中的亞太與兩岸關係》、《亞太經濟合作與美國的亞太戰略》及《亞太資料集》。

目 錄

第一章 導論.....	1
第一節 「外援」理論觀點的分析.....	3
第二節 1946-1948 年「美援來華」的文獻回顧： 「白皮書派」與「反白皮書派」的論爭.....	18
第二章 本書的觀點與架構.....	29
第一節 政治與經濟的整合分析：歷史結構的觀點.....	33
第二節 國內外環境整合的研究架構：國家的自主性.....	50
第三章 美國全球利益下的援華政策.....	61
第一節 二次大戰結束前美國經濟的擴張.....	65
第二節 二次大戰後美國抗蘇戰略的佈局.....	79
第三節 美援來華外在結構的限制.....	95
第四章 美援來華的中國內在因素與障礙.....	103
第一節 「軍－紳」政權的歷史基礎及限制.....	107
第二節 財政收支的惡化與美援來華的障礙.....	120
第三節 惡性通貨膨脹與美援的功能.....	135
第五章 二次大戰後美國援華政策的變遷.....	149
第一節 工具性的援華政策 (1946)	153
第二節 觀望性的援華政策 (1947)	161
第三節 妥協性的援華政策 (1948)	168
第四節 二次大戰後美援來華的內容.....	178
第六章 結論：美援－典型的國家自利行爲.....	189
參考文獻.....	198

表 次

表 3.1	美國對外貿易值(1929, 1932, 1939).....	73
表 3.2	美國農產品輸出值佔農民所得比例(1929, 1932, 1939).....	73
表 3.3	美國戰前與戰時重要產品生產額的比較(1939, 1943).....	74
表 3.4	1929~1949 美國聯邦政府赤字額、赤字佔歲入比例及聯邦 政府負債.....	80
表 4.1	英、美對自由中國進口貿易的比例(1938~1941).....	115
表 4.2	國民政府戰時外債表.....	116
表 4.3	1946~1949 國民政府各項支出比例.....	121
表 4.4	1945~1947 國民政府各年主要稅收佔支出比例.....	124
表 4.5	1946~1948 國民政府糧食徵收額.....	124
表 4.6	戰後敵偽資產處理情形(1946 止).....	126
表 4.7	1946~1948 國民政府的收支及赤字比例.....	132
表 4.8	1946~1948 各年墊、放款佔貨幣供給量的比例.....	133
表 4.9	戰後通貨發行指數與物價上升指數間關係(1946.1~1948.8)...	133
表 5.1	UNRRA 運抵中國之物資(1946~1948).....	181
表 5.2	戰後美國官方所錄對華援助款項.....	188

圖 次

圖 3.1	美國全球利益下的援華政策.....	101
圖 4.1	1928～1936 主要軍閥勢力變動情況.....	110
圖 4.2	財政性墊、放款引起惡性通貨膨脹的流程.....	119
圖 4.3	1928～1948 國民政府的軍事支出與赤字比例.....	120
圖 4.4	國民政府財政收、支與美援來華的障礙.....	134
圖 4.5	惡性通貨膨脹與美援的功能.....	147

第 一 章

導 論

第一節 「外援」理論觀點的分析

一般討論國家對外援助（簡稱外援）(foreign aid)或官方開發援助(official development assistance, ODA)的論述，主要依循著利己主義(egoism)與利他主義(altruism)兩條軸線發展，並交雜著政治、經濟與戰略因素的考量而呈現極為複雜的論辯與爭議；不過，就理論的提出時程、論述立場與強調重點的不同，大致還是可依下列三種理論系絡來掌握及理解。

首先是現代化理論(modernization theory)。這類論述主要是以北方(the north)工業先進（援助）國(donors)的立場出發，認為援外政策是援助國基於利他主義或開明的自利(enlightened self-interest)而將資源透過政府對政府的官方管道移轉予南方(the South)經濟後進（受援）國(recipients)，希望能藉此促進受援國的經濟發展。(Montgomery,1967: 1-25; Cassen,1994: 1-14)因此，南方後進國在接受外援而取得發展經濟的初步資本積累後，即可推動各項基礎建設(infrastructures)漸次步上現代化的路程，逐步達到自力成長與工業的起飛(take-off)。(Rains,1964)基本上，現代化理論隱含著結構功能主義的「新演化論」(neo-evolutionary theory)，並假個體主義之「自由模型」(liberal model)的線性邏輯進行論述，強調受援國在接受大量財經援助後，其經濟與社會將可因而發展及穩定，進而有助於政治安定與民主政治的推行，

增進市場民主體制全球的地位，實現北方國家及全人類共同的利益。
(Nelson,1968:11-30; Hoogvelt,1978: 9-62; Huntington & Nelson,1977: 17-22)

本質上，現代化論者以「波及效應」(spill-over effect)的論述邏輯貫穿：接受外援→經濟成長→社會穩定→政治民主化的觀點，這不僅是美國在美（西方資本主義集團）、蘇（東方共產主義集團）冷戰時代為（對內）合理化援外政策以進行圍堵蘇聯所設計的一套論述，同時也是美國對外收編以其為核心之西方集團的重要戰略綱領，藉以擴大和蘇聯對抗的政治與經濟籌碼。一本在冷戰時代討論後進國如何發展經濟的經典著作－「經濟成長的階段」(the stage of economic growth)中，作者 W.W. Rostow 就明白指出經濟成長是為完成更大政治目的之手段，其著作就是「一個非共產黨徒的宣示」(a non-communist manifesto)；而且，作者也主張以美國為主之西方國家的價值體系與經濟發展經驗，是後進國家經濟成長所必經的歷史階段。(Rostow,1960)無疑，在二次大戰結束之初，窮國欲達成經濟復原與成長的憑藉首推接受美國的援助，著名的「馬歇爾計劃」(the Marshall plan)就是例證。這意謂只要接受美援和遵守美國所設定的發展策略，受援國就能步上現代化的進程；當然，受援國也將成為美國抗蘇陣營中的成員，更重要的是受援國日後也必須對美國的資金與產品開放市場。

這種高舉自由主義大纛，認為外援窮國使其發展經濟、穩定社會及促進民主發展，將可增進人道主義及促進國際和平的理想主義概念，至今仍是各國（如美國、日本）及國際多邊開發援助體制(regimes)（如世界銀行集團及各大區域的開發銀行）及非政府組織(non-governmental organization, NGO)進行外援時的主要論據。(Mosley, Harrigan and Toye,1995; Akira & Yasutami,1998；慈濟醫學暨人文學院，1999)事實上，殖基於西方自由主義的現代化－外援理論，是美國將預設的發展命題加以推演而強加於受援國，從而演繹出受援國必經發展階段的論述。

從知識社會學的觀點而言，外援理論中的現代化觀點是冷戰時代為服務美國特殊政治與經濟目的所建構的論述，是美國利用抽象分析包裝價值前提的規範性陳述；的確，現代化理論發展到高峰時，「反共產主義」(anti-communism)及「愛國主義」(patriotic imperative)幾乎就是美國學界論述現代化理論的核心意旨。(宋鎮照 李明龍，1994: 132)正因為如此，這類論者常因陷於西－北方國家的外援觀點，而在忽略受援國所處特殊條件及需求下指責其「非理性」濫用援助資源，特別是針對受援國政府及統治階級的貪污腐化而大加撻伐。(The China White Paper,1949; Cassen,1986: 1- 41; Raffer & singer,1996: 17-18)甚至，援助國還直接以援助與否威脅受援國接受其設定的條件，強行將其價值主張及期待貫徹於受援國，以實現援助國家的自我利益。

(Hook,1995; Raffer & singer,1996)這種情況不僅見於二次大戰後美援來華的爭議，更見於從 1960 年代起南、北國家間因國際外援體制與政策如何建構與實現所產生的激烈爭議中。直至當今，美國在 1997 年東亞金融風暴的後續處理機制中，仍強行排除東亞受創國家所欲採行的援助機制，而假國際貨幣基金會(IMF)設定的受援條件，強勢將美國所主張自由市場的價值與利益目標貫徹於受援國，對這些國家的社會與經濟造成極大的動盪與不安，如南韓、泰國及印尼。(Cheng,1998: 29-30)

北方的外援觀點因隱藏著援助國的企圖與利益，故常在實踐過程中引發援助國與受援國之間極大的衝突，甚而導致二次大戰後的外援政策與體制從雙邊(bilateral)到多邊(multilateral)都遭受極大的挫敗；(Raffer & Singer,1996: 22-57)南、北國家在 1960 至 1970 年所謂「聯合國開發十年」(development decade of United Nations)中的角力戰，即因彼此紛以利益算計外援政策而終挫敗原欲搭建的國際外援體制，也讓 1970 年代所謂的「國際經濟新秩序」(new international economic order, NIEO)徒留空言，更使北方國家揭櫫的外援→發展→貿易→國際經濟共榮的外援目標難以達成。(楊德睿，1993: 29-45)事實上，南方國家認為北方的外援政策就是南、北政經不平等及剝削與宰制結構的一環。(Hoogvelt,1978: 2-4)藉由反省及批評現代化論者而興起的「依賴理論」(dependence theory)，從 1960 年代中期起，就假新馬克主義

(neo-Marxism)及佐以大量的事實，論證北方的外援政策根本就是推展「新殖民主義」(neo-colonialism)的手段之一，而對北方國家的現代化－外援論述作出嚴厲的批判。(Hoogvelt,1978: 71-88; Gilpin,1987: 263-305; Gill & Law,1988: 54-70)

依賴論者主張來自北方國家的外援不但未能有效幫助受援國，反使之陷入更深的依賴及被剝削的困境中。他們認為在世界資本主義發展過程中所產生不對等的結構位置，已使北方援助國和南方受援國之間形成「都會－衛星」(metropolis-satellite)的結構性依賴關係。這種依賴結構中隱含著極為不對等之資源汲取(resource extraction)的鎖鍊關係，讓受援國除非完全切斷和北方國家的經貿關係，否則北方的援助國將會利用各種機會強化這一依賴結構，而使依賴的受援國陷入低度發展的困境。(Frank,1969; Dos Santos,1970; 文馨瑩，1990)

依賴理論從資本主義發展史的角度切入外援的討論，是比源自「自由模型」的現代化理論更能掌握外援在南、北關係中的角色與屬性。他們鑒於現代化論者在理論建構時因隱藏特定的價值前提，而刻意漠視南方窮國的歷史基礎與國情的特殊性，故主張唯有透過歷史的比較分析才能掌握南方國家受制於北方國家的歷史根源，避免現代化論者抽空歷史經驗論述南方國家發展歷程的謬誤。(Cardoso & Falletto,1979)因為，南、北國家在當代國際經濟體系中的不對等關係