

103 年公務人員普通考試試題

等 別：普通考試

類 科：僑務行政 (選試英文)

科 目：國際關係概要

一、根據古巴飛彈危機相關的紀錄和文件，哈佛大學教授艾里森詳為研究並提出了外交決策的三個模式 (理性決策、組織行為決策、官僚政治決策)，請說明這三個模式的內容及其應用。

【註】：

本題解答，可參見賴榮偉編著，國際關係及國際組織 (台北：新保成文化出版，2013 年 2 月)，第三單元。目前該書改版中，新版預計 2015 年 11~12 月出版。

【擬答】：

艾里遜 (Graham T. Allison) 在其名著《Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis》中，以 1962 年古巴危機為例，透過分析美國與蘇聯的諸種作為，介紹與提出三種外交決策模式：

(一) 理性模式 (Rational Model)：內容及其應用

理性決策分析將人的決策過程視為單純理性的思考，認為決策者會依照理性的判斷，依據所得的大量資訊，自覺地在決策過程中將利益或價值極大化，而且在理性模式中，決策者所能選擇的模式與後果都是已知的。理性模式視國家或政府為理性的個人，在面對緊急狀況時，仍會有條不紊的照著下列程序行事：1. 界定政策目標；2. 了解問題的本質與可能涉及的層面；3. 詳列各種可行的方案；4. 進行方案可行性優劣評估；5. 選擇最佳方案行之。

按照理性程序來看，蘇聯運送核武到古巴這件事，絕對是對美國底線的嚴重侵犯。在甘迺迪與時任蘇聯外長會晤後，美國相信蘇聯是出於柏林問題的考量，作出此次的行動。美國最後選取的目標在於，利用美國的地區優勢，展現出要求撤回古巴飛彈的決心，但同時讓莫斯科政府有時間及空間可以撤回而不受羞辱。

美國為了達到前述的目標，方案有：1. 什麼都不做；2. 外交施壓；3. 秘密接觸卡斯楚；4. 入侵古巴；5. 空襲飛彈基地；6. 封鎖等。很明顯的，各種選項中效用最大的就是封鎖，因為最符合一開始選定的目標，雖然還是以軍事力量作為嚇阻，但藉由展現較低的姿態，讓爆發全面戰爭的可能性大幅降低。

(二) 組織模式 (Organizational Model)：內容及其應用

組織模式，即組織程序模式 (organizational procedure model)，此模式強調政策乃組織發揮功能的結果。政府各單位組織面對外交事件時，主要依照他們平日就已經建立起來的處理習慣來行動，外交政策的制定就是由外交決策相關組織依照其「標準作業程序」(standard operating procedures, SOPs) 所衍生出來的政策決定。

在 1962 年發生的古巴飛彈危機，起因是蘇聯運送可以搭載核彈頭的洲際飛彈到古巴，射程可涵蓋全美國且已經開始架設飛彈基地。這件事情因被美國的 U2 偵查機輕易空拍而震驚全世界。

一般而言，飛彈基地的架設，總會想盡辦法隱藏與偽裝，否則對手將可輕易地摧毀設施。但是，蘇聯在此過程中卻毫無隱藏之意，飛彈輕易被對手看得清清楚楚，究竟發生什麼問題？

組織模式告訴吾人，原因在於飛彈基地的架設，工作內容非常繁雜，通常都會有許多的「標準作業程序」，以方便執行；蘇聯的飛彈基地架設 SOP，特別是偽裝的部分，是依照蘇聯本土的地形、地貌設計的，而蘇聯的冰天雪地跟古巴的熱帶地形氣候是天差地遠；所以當士兵跟工程師們依照蘇聯既有的飛彈基地架設 SOP 行事的時候，飛彈上的偽裝塗料、飛彈基地的架設工法，看起來反而覺得非常顯眼，完全沒有偽裝的功能。

(三) 官僚模式 (Bureaucratic Model)：內容及其應用

官僚模式，即政府政治模式 (governmental politics model)，又稱為官僚政治典範 (bureaucratic politics paradigm) 或官僚議價模式 (bureaucratic bargaining model)。此模式強調，政府內的各個單位皆有其獨立地位，而政府的權力即是被這些單位所分享。總統或

公職王歷屆試題 (103 普通考試)

總理是具有最大權力的政府角色，其被具有許多強大權力的行政角色所包圍，而外交政策就是這些主要角色討價還價的結果。這些官僚組織或其代表往往最先考慮到自己的利益，所以本位利益的色彩相當明顯。

政府的決策既不是一個統一的團體單純的決定，也不是領導人個人偏好的實踐。政府的決策應該是一群分享權力但各自考慮本身利益的官僚組織的政治決定，而此種決策不一定是理性的過程，往往充滿著政治的角力與妥協。

在古巴飛彈危機過程中，可以清楚發現，打從一開始甘迺迪召集各相關重要首長聽取意見時，軍方（參謀總長、空軍、中情局）就偏好使用武力的選項（進攻），極力向總統遊說。軍方是站在對其有利的方向（動用武力下軍方必定是最大受重用的單位、收益最多），基於軍方單位的利益（可爭取聲望、預算，為瀝羅灣事件的失敗雪恥）及觀點（面對外在軍事威脅下，出兵保衛國家人民）而一直偏好使用武力的選項。而相反地，駐聯合國大使就提出溫和的選項。最後，使甘迺迪達成「封鎖」的決定可說是軍事、外交途徑下的折衝妥協結果，既能略安撫想進攻古巴的軍方，又不失去政治、外交手段（認為封鎖古巴為甘迺迪和赫魯雪夫的「溝通對話」），以剛柔並濟的方式表達其意志。

三種模式其實各有被批判之處。如理性模式被質疑難以掌握或忽略決策者的動機、價值觀、人格特質或其所處之團體的特性分析，決策者的錯覺與誤判發生的可能性根本難以排除。組織模式也被質疑，決策過程缺乏彈性且充滿本位主義，倘若外界情勢變遷迅速，恐有應變不及之虞。官僚模式被認為與組織模式有不少類似之處，而組織模式所遭受的批判之處亦反映在此模式。此模式亦忽略官僚體系以外的變數，比如國際結構的影響。儘管如此，三種模式其實提供不同的視野觀察外交決策，以求更清楚明白不同個案中當事者的所作所為。

二、第三世界國家在經濟發展的過程中亟需外來資金，而外來援助是資金重要來源之一，過去美國對中華民國長期的援助就是最好的範例。請問外來援助可分為那些型態？那些種類？

【註】：

本題解答，可參見賴榮偉編著，國際關係及國際組織（台北：新保成文化出版，2013年2月），第三單元。目前該書改版中，新版預計2015年11~12月出版。

【擬答】：

外來援助或外國援助（foreign assistance，又稱海外發展援助，簡稱援外或外援），乃是贈與國將金錢、貨物或技術指導給予接受國，長久以來它一直是國家常見的外交影響力方式或是外交政策中常見的一種工具（或經濟工具）。

(一)外來援助的型態

葛斯坦（Joshua S. Goldstein）認為，援助可分為國與國間的雙邊援助（bilateral aid）以及透過聯合國或其他組織分配的多邊援助（multilateral aid）。

1. 雙邊援助：大多數外援來自北方國家政府，尤其百分之九十來自發展援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）會員國。而在發展援助委員會所提供的外援中，超過七成經費是直接交給南方國家政府，也是國與國間的雙邊援助。
2. 多邊援助：聯合國計畫是此等外援的主要來源之一。大多數聯合國援助計畫在於設法滿足當地人民的基本需要，重點項目包括募集資本、技術援助、技術移轉等等。透過聯合國推動的優點在於：(1)聯合國可被受援國政府與人民視為可信賴的朋友；(2)聯合國工作人員可因地制宜，做出適當的處置，他們一方面具備專業背景，另一方面擁有豐富工作經驗（如在其他第三世界國家）；(3)聯合國可以從全球角度考量援助分配，設定優先順序，避免疊床架屋，並且善用在其他國家的寶貴經驗，無須每次從頭開始。

葛斯坦進一步區分援助的模式為三類，分類標準是援助的型態，而非援助者的身分：

1. 救難模式（disaster relief）：一旦貧窮的國家發生飢荒、乾旱、地震、水災、風災甚至是戰爭，許多人民的生活就會出現問題，甚至落得流離失所。所謂救災是指提供當事人短期援助，援助內容包括糧食、飲水、房舍、衣物及其他生活必需品。對受援國而言，救災的重要性不可言喻，因為災害發生後可能會使當事國多年來的建設與經濟發展成果毀於一旦。一般而言，國際社會試圖給予受災國足夠的援助，讓受災國可以自立更生。目前國際社會已經建立頗具規模的救災體系，貧窮國家即使遇到突發狀況也能得到基本的

保障。

2. 傳教士模式 (missionary model)：許多國家政府與民間組織透過所謂的傳教士模式協助其他國家發展經濟。此模式之下，相關計畫交給來自北方國家的機構負責執行，這些機構會深入南方國家，協助當地人民滿足基本生活需求。這些嘗試與努力類似過去幾百年間基督教會傳教士前往貧窮國家從事慈善工作。事實上，許多民間組織提出的計畫持續並接受教會補助，甚至由傳教士負責推動，因此，它們經常被視為「上帝的工作」。這類慈善工作通常能對需要的人提供幫助。透過傳教士模式，給予第三世界國家內部的團體或個人若干資源，從而照顧窮苦百姓的生活，與此同時，這些資源更有助於當地國的經濟發展。
3. 牛津賑災模式 (Oxfam model)：此模式是指民間慈善團體美國牛津賑災組織 (Oxfam America) 所採取的援助途徑。1942 年牛津消除飢餓委員會 (Oxford Committee for Famine Relief) 在英國成立，稍後，其在全世界擁有了七個分支組織，美國牛津賑災組織便是其中之一。牛津賑災模式的特色就是，讓當地社區判斷民眾需要，同時自己執行發展計畫。牛津賑災組織只負責撥款，並不親自動手。牛津賑災組織不將自己定位為捐贈者，也不認為相關的社區組織是受惠者。相反地，雙方為「計畫執行的合作夥伴」，透過合作，牛津賑災組織與當地社團共同完成特定任務。在這種情況下，少數外來資金往往足以持續推動當地經濟發展，再者，參與人士有權根據自身需要決定計畫執行的組織型態。

(二) 外來援助的種類

葛斯坦認為外援的種類有：

1. 贈與 (grant)：受惠國無償取得一筆資金用於特定用途。
2. 技術合作 (technical cooperation)：捐贈國不僅提供資金與實物，同時派遣專業人員參與建設。
3. 指定贈與 (credit)：受惠國必須拿捐贈國給予的援助購買後者某些產品。
4. 貸款 (loan)：經由借貸，貸方可以協助借方發展經濟。不同於商場，國與國間的借貸關係通常有利於借方，如利率較低、還款期限長。貸款擔保 (loan guarantee) 是另一種比較少見的情形。甲國向商業銀行借款，乙國可以出面幫甲國擔保，如此甲國的利息將較少。當然，乙國的擔保之舉自得一併承擔甲國清償本息的風險。
5. 軍事援助 (military aid)：比如免費提供武器等。葛斯坦認為，軍事援助通常不列入外援，然而，廣義來說也是外援的一個項目。

目前世界各國的外援都以「國際發展合作」(International Development Cooperation) 為名來進行援助工作，這樣的稱呼較具國家間平等地位概念，更為受援國家所接受，國際發展合作是對開發中國家提供支援之對外政策性措施，藉以維繫其國際政經關係，並發揮其本身政治影響力，從而獲取政治及經濟利益或達到人道救助之目的。

三、全球化的概念衝擊著許多議題領域，也引發了爭議。針對全球化，主要有超全球主義論、懷疑論、轉型論等三項論點，是經常被提出來討論。請說明這三項論點的內涵？

【註】：

本題解答，可參見賴榮偉編著，國際關係及國際組織（台北：新保成文化出版，2013 年 2 月），第十二單元。目前該書改版中，新版預計 2015 年 11~12 月出版。

【擬答】：

對全球化的概念眾說紛紜。不過，看待全球化，根據知名學者海德 (David Held) 等人分析，有關全球化的理論可以分為三大派：

(一) 超全球主義論 (極端全球主義、全球化進步論) (hyperglobalist thesis)

對超全球主義論者而言，全球化標誌著人類歷史的一個新時代，在這個時代中，傳統的民族國家的權威將衰落，其重要性將不再。此全球化觀點奉經濟邏輯為主，而且其新自由主義者把單一全球市場的出現以及全球競爭規則讚美為人類進步的標誌。超全球主義論者認為，經濟全球化實現經濟的「解國家化」(denationalization)，國家權威的衰落反映在權威不斷分散到其他制度、社團組織以及本土和地區性機構的手中。

超全球主義論者有兩類：一方是歡呼個人自主和市場原則戰勝國家權力的新自由主義者；另一方則是新馬克思主義者，主張當代全球化代表壓迫性的全球資本主義的勝利。兩類的超全球主義者有共識也有不同的看法。

兩類超全球主義論者共識的部分在於：全球化乃經濟現象；只是在今日才有不斷整合的全球經濟；全球資本的需求已把新自由主義的經濟原則強加於所有政府的頭上，政治成了「經濟良性管理」的操作；社會保護的傳統福利形式（即福利國家）將不斷陷入困境且難以維持。

兩類超全球主義論者不同的部分在於：新自由主義者認為全球經濟競爭不一定產成零和結果，幾乎所有國家在生產特定商品上都有比較優勢。新馬克思主義者認為，全球資本主義在國家內部以及國家間製造並強化不平等。對新自由主義者而言，全球化被認為是一個真正的全球文明的前兆，其中，消費主義意識形態的全球化擴散給予一種新的認同感（取代傳統文化與生活方式）、自由民主在全球的擴展強化正出現一種全球文明的感覺。對新馬克思主義者而言，全球化其實就是「新帝國化」或「西方化」，全球化代表著一個全球「市場文明」，坦言之，就是「西化帝國主義」。

無論如何，超全球主義論者認為，全球經濟的發展形成一個全球市場，隨之而來的全球治理機構的出現以及文化在全球的擴散和交融，都被視為一個全新的世界秩序的證明，這種秩序標誌著民族國家的衰落甚至消亡。

(二) 懷疑論（全球化懷疑論）（sceptical thesis）

懷疑論者強烈批判與否定超全球主義論者的說法。此派論者認為，現今的世界並不是什麼史無前例的新時代，現在國與國之間的相互依賴程度恐怕還比不上 1890 年代。國家不僅沒有消亡，而且其權力和重要性可能更見提高，其仍是國際社會中最重要的行為者和構成單元。此派論者認為超全球主義論者誇大全球化的程度，現在頂多是高水平的國際化。國家在管制和積極推動跨界經濟活動的地位不斷提高。各國政府是國際化的首要建構者。市場在國家法律的規範下才能運作正常，許多跨國公司依然有賴於國家基礎建設以及國家政策支持。簡言之，該派強烈批判超全球主義論者主張國家式微的觀點。

全球化的驅動力仍然是國家與市場，而且既有的國際秩序不僅不會有本質的改變，而且南方國家邊緣化的程度可能反而會更加嚴重。所以，全球化其實最多也只不過是一種國際化（internationalization）與區域化（regionalization）的過程，且這樣的過程是以民族國家的同意為前提所產生的，如此的過程其結果遠非是一個永久和諧的圖像，反而可能是更加劇烈的區域板塊或文明板塊之間的衝突。經濟國際化，依然是在相對不同的國家經濟體之間進行互動，公司和部分競爭過程在實質上也是由國家層次上發生的過程決定。區域化，說明不同區域經濟體內部與不同區域間的經濟互動，所謂的「全球經濟」只能說是理想。

對懷疑論者而言，全球化的不平等推動了原教旨主義和攻擊性民族主義的發展，並非如超全球主義論者所預言的那樣，世界上會出現一種全球文明，相反地，出現文明衝突。全球不平等、國際關係中的權力政治以及文明衝突都揭露了全球治理的虛幻本質，世界秩序的管理權依然是西方國家的禁臠。

(三) 轉型論（轉型主義、全球化轉化論）（transformationalist thesis）

此派論者，可以說是前兩種立場間的一種妥協與調和。轉型論者認為，目前的全球朝著相互關聯的變化過程，其密度之高、範圍之廣、速度之快、影響之深的程度，的確是史無前例的。全球化不僅被視為是社會變遷轉型過程，全球化亦是驅動社會、政治與經濟的一種強大變革力量，造成社會以及世界秩序的大規模變動更新（shake-out）。然而，此種變動更新過程之未來，是朝向全球的整合（integration）或分裂（fragmentation），尚在未定之天。由於當代全球化過程在歷史上是前所未見，全球各國的政府與社會必須有所調整與改變以適應一個外部事務與內部事務不再有清晰區分的世界。

對此派論者而言，全球化下新的全球分層模式或新的全球權力結構正在形成。正在構建的新等級結構把世界上所有社會和地區都捲入進來。全球社會結構由三個同心圓所組成，這三個圓跨越國家邊界，分別代表著精英、贊成者以及邊緣者。

轉型論者並未質疑國家依然在法律上對領土內發生的所有事情享有實際的最高權力，但是他們認為世界秩序不能再被認為是完全以國家為中心。民族國家不再是世界治理或者權威

公職王歷屆試題 (103 普通考試)

的唯一中心。在不斷變化的全球秩序下，各國政府要找到合理的戰略參與全球化的世界。全球化並未帶來「國家的終結」，反而推動各種調整戰略出現，甚至在某些方面推動更加積極的國家出現。簡言之，國家政府的權力不一定被全球化削弱，而是正在被重組與重構。

無論如何，全球化的發展與深化，對國際關係帶來實質上與觀念上的改變與影響。簡言之，國家已非國際關係舞台唯一的重要的行為者，國際或全球事務亦非僅重視軍事與經濟。在各國國內外事務交雜一起以及領土疆界無法限制不同區域人類的思想交流與互動之際，多元的國際關係理論或論述將有助於吾人更清楚瞭解、解釋或分析國際關係或全球關係的演變。

四、隨著全球貿易體制快速的發展，自由貿易成為當前各國全力追求的目標。自由貿易就是要去除保護主義，消滅貿易障礙。請問何謂貿易保護主義？當前各國面臨的主要貿易障礙為何？

【註】：

本題解答，可參見賴榮偉編著，國際關係及國際組織（台北：新保成文化出版，2013年2月），第十、十四單元。目前該書改版中，新版預計2015年11~12月出版。

【擬答】：

全球貿易體制快速發展，自由貿易（free trade）已成為當前國際社會的主流以及各國政府亦全力追求的目標。儘管如此，貿易保護主義一直存在於國際社會中，尤其2008年金融海嘯以來，各國經濟民族主義聲浪高漲，貿易保護政策經常可見。

(一)何謂貿易保護主義？

1. 貿易保護主義的內涵

貿易保護主義（trade protectionism）是一種為了保護本國產業免受國外競爭壓力而對進口產品設定極高關稅、限定進口配額或其它減少進口額的經濟政策。它與自由貿易模式恰好相反，後者主要在於強調國家之間諸如資金、貨物等生產要素之間流通免受關稅等限制。

貿易保護主義此一概念經常與重商主義（mercantilism）聯繫起來。對重商主義該派信徒而言，保持一個可觀的貿易順差對一個國家是相當有利。

2. 貿易保護主義的主要手段

在對外貿易中實行限制進口以保護本國商品在國內市場免受外國商品競爭，並向本國商品提供各種優惠以增強其國際競爭力的主張和政策。在限制進口方面，主要是採取關稅壁壘和非關稅壁壘兩種措施。前者主要是通過徵收高額進口關稅阻止外國商品的大量進口；後者則包括採取進口許可證制、進口配額制等一系列非關稅措施來限制外國商品自由進口。這些措施也是發展中國家保護民族工業、發展國民經濟的一項重要手段。對於已開發國家來說則是調整國際收支、糾正貿易逆差的一個重要工具。

整體而言，較晚發展的資本主義國家，常常推行貿易保護主義政策。已開發國家則多提倡自由貿易，貿易保護主義只是用來作為對付危機的臨時措施。當然，為求資本壟斷，國家所推行的貿易保護主義，不僅僅只是抵制外國商品進口的手段，更成為對外擴張、爭奪世界市場的手段。

(二)貿易保護主義與當前各國面臨的主要貿易障礙

1. 公平貿易下的貿易保護與貿易障礙

在世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的規則約束下，多數國家都往自由貿易的方向邁進。但現行的多邊貿易建制亦允許貿易保護主義「合法」發展。WTO允許成員國利用其有關協議保護本國的利益，反擊所遭受到的不公平待遇。換言之，各國可以「公平貿易」為理由進行貿易保護。WTO規則並不排斥各成員國的經濟自主性，目前，保留本國經濟自主性的要求不僅來自已開發國家，而且還來自發展中國家。因此，採取與WTO不直接衝突的各種保護措施，已成為經濟全球化過程中貿易保護主義的普遍形態。

2. 國內法履行國際條約下的貿易保護與貿易障礙

一般意義上講，國際條約高於國內法。但現階段由於各國對如何處理國際法與國內法的關係缺乏統一標準，因而，如何對待已承諾的國際條約及其在國內的適用程度，各國仍

存在一定差異。部分國家執行符合自己國家利益的國際條約，很多時候將國內法凌駕於國際條約之上。比如根據美國貿易法案中的 301 條款，美國可以對來自國外的「不公平」與「不合理」的貿易活動採取單邊貿易制裁。近年來，為維護本國的貿易利益，美國多次啟動或威脅啟動該條款處理貿易糾紛。此舉自是被質疑有損 WTO 的規則與權威性。

3. 區域整合下的貿易保護與貿易障礙

區域整合具有的排他性特徵被視為對成員國的一種貿易保護。透過「內外有別」的政策和集體談判的方式，區域整合協議在為成員國創造更有利貿易條件的同時，卻往往對非成員構成歧視。

4. 貿易保護手段的多樣化與貿易障礙

首先，反傾銷、反補貼、保障措施等傳統保護手段仍被頻繁應用。其次，技術壁壘、綠色壁壘、知識產權保護、勞工標準等貿易壁壘花樣翻新，應用範圍更加廣泛。已開發國家利用自身在環保和科技方面的優勢，制訂更高的環保、技術、商品和勞工標準，以削弱發展中國家憑藉低廉的勞動力成本而獲得的出口競爭力。部分技術和環保方面的要求在於提升技術水平以維護勞工與消費者利益為出發點，甚至可以視為中性的貿易標準，加之 WTO 對這些貿易措施應用的限制並不統一，因而，保護效果更為突出，當然，亦可能進一步加劇各國之間的貿易摩擦。

5. 策略性貿易保護與貿易障礙

克魯曼 (Paul Krugman) 等人提出的策略貿易理論 (Strategic Trade Theory, STT) 認為，不論在促進本國具有競爭優勢的企業開拓國際市場方面，還是在維護本國企業免受國外競爭對手的衝擊方面，都需要國家的貿易政策發揮作用，從而為國家透過干預貿易，提高和維護本國產業的戰略地位提供強有力的支持，並由此形成策略性貿易政策體系。此等政策體系強調國際貿易中的國家利益，政府透過確立策略性產業 (主要是高技術產業)，並對這些產業實行適當的保護和促進，使其在較短時間內形成國際競爭力。隨著國際競爭的加劇，特別是已開發國家在高技術領域的較量不斷升級，策略性貿易政策被越來越多的已開發國家和新興工業化國家的政府所接受，成為貿易保護主義的核心政策。

各國保護主義政策的發展，勢必衝擊經濟貿易自由化的發展，而不利於靠經貿為主要的經濟成長策略模式的國家。也因各國經濟不景氣，失業率遽增，個人所得大幅降低，企業紛紛關門，終造成國家經濟成長下跌。在政治上，可能出現來自中下階層民粹主義式的反彈與抗議，進而出現滿足民粹主義的經濟需求與政策。隨著民粹情緒的日益高漲，進而促使政府對外採取保護主義的政策，對內採取擴大就業與失業補助的福利政策，以及大力投資基礎公共建設，或是提供大企業鉅額的補助紓困金，此舉不僅又高漲政府的經濟角色甚至又讓政府在併購與收購的同時，國營企業有起死回生的跡象。若各國高舉保護主義大旗，將引發國與國之間的貿易競爭，將阻礙全球化的發展。